

熊本地震に学ぶ自治体の災害対応 ～クライシスマネジメントのあり方を中心に～

跡見学園女子大学環境コミュニティ学部教授
鍵屋 一

防災マネジメントは被害抑止や災害対応準備などで被害そのものを減らそうとするリスクマネジメントと、それでも発生する災害被害を最小化して復旧につなげるクライシスマネジメントからなる。

平成28年4月14日、16日の2度にわたり熊本県は震度7の烈震に襲われた。私は4月20日に熊本県益城町に入り、のべ21日間、主に避難所支援チームで避難所や福祉避難所の運営支援をさせていただいた。このような場を与えていただいたことに、心から感謝申し上げたい。

本稿では、熊本地震で庁舎や職員が大きく被災した自治体の災害対応を踏まえ、主にクライシスマネジメントの観点から考察する。

1. 熊本地震の被害と業務量

大被害を受けた自治体のクライシスマネジメントの困難さは、人的・物的資源が大きく損なわれる一方で、反比例して膨大な災害対応業務に直ちに取り組まなくてはならないことだ。すなわち、被災者でありがなら、最大の支援者として活動しなければならない。

熊本地震直後に特に大きな被害を受けた自治体は、表1のとおりである。

表1 熊本県地震で大きな被害を受けた自治体

		益城町 (約3万3,600人)	南阿蘇村 (約1万1,500人)	熊本市 (約74万1,000人)
人的被害	死者(直後死のみ)	20名	16名	4名
	重傷者	6名	14名	254名
住家被害	全壊	2,309棟	453棟	2,358棟
	半壊	2,452棟	347棟	12,232棟
	一部損壊	5,209棟	977棟	68,187棟

出典：熊本県災害対策本部資料第90報（平成28年6月12日現在）から鍵屋作成

災害の大きさは、被害の数で判断してはならない。家族や家を失った当事者にとっては、全体の数に関係なく大災害だからだ。

しかし、災害対応は被害に比例して業務量が大きくなる。益城町は人口約3万3,600人で、人口74万1千人の熊本市より直後死者が多く、全壊世帯はほぼ同じの2,300棟あまりである。避難者は一番多いときで住民の約半分、1万6千人にも上った。災害直後、行政はご遺体対応と全壊、半壊住宅等からの避難者対応が中心になるが、熊本市の人口20分の1以下の益城町に、熊本市とほぼ同量の災害対応業務量があったのだ。



写真1 益城町役場からみた中心市街地（平成26年5月6日 筆者撮影）

2. 職員の判断の重要性

災害直後、自治体のクライシスマネジメントで最も重要なことは、被害を局限化し拡大させないことだ。

益城町は、4月14日の大地震の直後から、避難所の設置、運営に全力を挙げた。町立の総合体育館は2千人を収容する避難所として指定されていたが、14日の地震後、天井の安全性が確認できないとして、アリーナへの立ち入りを禁止した。当時、屋外で避難する住民に対して、行政の対応の不備が指摘されたが、それでも住民を中に入れなかった。そして、16日の地震で、アリーナの天井板が多数崩落した。行政職員が二次災害を未然に防止する判断をして大勢の命を救っていたのだ。このような行政職員の活躍がほとんど知られていないのは残念だ。

ただ、このように的確な判断を誰もができるかは疑問だ。災害時に現場で人命を守るなどの最重要な対策は、個人の資質に任されるのではなく、首長や行政職員の最低限の知識、態度、技能に血肉化される必要がある。

3. 膨大かつ不慣れな災害対応業務

職員には膨大な数の電話がかかってくる。そして一つの電話に対して、記録し、関係者に連絡し、調整してつなぐという作業が発生する。これが、災害発生後、ずっと続く。特に、幹部職員は役所の内外を問わず電話対応に忙殺される。おそらく普段の10倍以上の電話があるのではないだろうか。しかも、これまで全く付き合いのない組織、人からの電話も多い。

また、大規模自治体であろうと、小規模自治体であろうと基本的に災害対応業務は変わらない。しかも、そのほとんどはこれまで職員がやったことのない仕事である。

つまり、災害対応業務の量と質の両面から被災自治体職員は追い回される。

内閣府では、主に自治体職員向けに防災スペシャリスト研修を行っているが、現在、クライシスマネジメントを中心にした標準テキスト作成に向けて検討を重ねている。今後、このような研修を充実させ自治体職員のクライシスマネジメント能力向上を図ることが重要だ。

4. 庁舎を倒してはならない

益城町庁舎は地震に備え、平成25年度に建物外側にフレームを取り付ける耐震化工事を実施していたが、16日の地震で建物が一部損壊、立ち入り禁止になった。

そこで児童館の1フロアを災害対策本部にしている。ざっと100㎡程度に、町職員、消防、自衛隊、応援職員、防災関係機関など60人から100人がいる。机とイスが所狭しと並べられ、避難所よりも狭いくらいだ。その結果、災害対策本部や記者会見を開くこともままならない状況に陥った。



写真2 本震発生4日後の益城町災害対策本部（平成28年4月20日 著者撮影）

自治体の災害対策本部は、クライシスマネジメントの中核である。本部業務は、災害対策基本法で「情報収集」「災害予防、応急対策方針作成及び実施」と定められている。実際には、前者について情報を収集するだけでなく、情報の整理、共有、提供が求められる。後者については、情報を分析したうえで計画作成、実施が求められる。

それには、災害対策本部に従事する職員が十分に働ける物理的なスペース、資機材が必要である。しかし、益城町は本部スペースがなく人員を招集できないことにより、本部業務の情報収集まではできるが、その後の整理、共有、提供は困難であった。また、応急対策の方針作成、実施についても十分な分析、検討をする場が作れなかった。

このようにクライシスマネジメントの拠点である庁舎被災による空白時間は、阪神・淡路大震災の大きな教訓の一つだ。東日本大震災でも、庁舎が被災した自治体は全く同じ困難に直面した。

自治体の業務継続の観点からも、本庁舎が被災しても代替庁舎を考えておくことは重要だ。たとえば消防事務組合の防災庁舎に首長室・幹部室・災害対策本部執務室・会見室を用意する。または、多くの職員が参集できる場所として体育館・公民館を仮執務スペースとする、などが考えられる。ただ、益城町は代替施設の可能性のあった総合体育館も中央公民館も被災して使えなくなってしまった。どちらも耐震性が確認されていたのだが、天井やガラスなどの非構造部材が落下して使えなくなったのは、不運であった。今後は、非構造部材の耐震性へも目配りをしなくてはならない。

5. 自治体間連携の課題

大災害への応急対策を進める上で、被災自治体職員だけでは当然に足りなくなる。そこで、次のクライシスマネジメントは自衛隊、国、県など防災関係機関、及び自治体間連携による応援職員の確保である。

熊本地震における自治体間連携は一部の例外を除けば、当初はそれほどうまくいってないように思えた。たとえば、全国市長会は早い段階で被災自治体に応援人数がどの程度必要かを照会しているが、どの業務に何人程度という数字がなかなか出てこない。応援要請の人数を考える時間がないほど、現場は目の前の業務に追われているのだ。それどころか地震でFAXが故障したり、電源が確保できなかつたりする場合さえある。遠くに離れていると現場感覚がわからなくなるものだ。

災害対策基本法は、大規模災害であっても被災自治体が通常時と同様に関係機関に応援要請できることを前提にしている。しかし、大災害時にはそうはいかないことは、東日本大震災で経験済みだったはずである。

また、応援職員が被災自治体で十分に仕事ができる仕組みが、ほとんど整備されていない。現在の自治体間相互応援協定等は、応援のきっかけとして効果があるが、残念ながら観念的、抽象的で現場での実効性には乏しい。

6. クライシスマネジメント経験者の活用

自治体間連携は、日常的にはほとんど必要ない。したがって、被災自治体がリーダーシップを発揮して、多くの応援職員をマネジメントする経験は乏しい。一方で、応援職員も被災自治体を差し置いてリーダーシップを発揮することはできない。つまり、雑多な応援職員部隊を動かす船頭がいなくなる。

こういうときは、災害対応のマネジメント経験のある自治体幹部職員が、被災自治体首長や幹部職員を補佐するマネジメント体制が必要になる。

たとえば、熊本県西原村では、4月23日から東日本大震災時に東松島市総務部長として指揮をした小野弘行氏らのチームがサポートに入った。このときまで、役場の課長級職員でさえ、避難所、物資、がれき置き場などで現場作業をしていたという。そこで、東松島市の経験を活かしたマニュアルに基づき、6つの課の職員を避難所、支援物資など10の班に再編した。

そして、現場から徐々に災害対策本部に職員を戻していく。たとえば、避難所は被災者中心の自主運営に切り替え、村の職員を半分に減らした。ごみ処理では応援職員と住民に職務を担ってもらうようにした。また、罹災証明発行業務でも、経験ある職員を派遣して、正確な被害認定調査を行うように支援している。

この事例からは混乱する被災現場を、いかに地域防災計画等にかかれた理想像に持っていくかの調整、すなわち地域防災マネジメントが特に重要なことがわかる。良い計画、良いマニュアルだけでなく、それが直ちにできないときにどうするかが問われるのだ。うまくいかなければ、被災現場の混乱が長引き、住民の不安、不満が募り、自治体への信頼が弱くなる。

クライシスマネジメントには災害経験がやはり大きくものをいう。したがって、大災害を乗り越えた自治体幹部職員がマネジメント支援するのが理に適っている。しかも、被災現場の自治体職員の気持ちがわかる人間性も必要である。

これまで、応援職員については、人数が重視されてきたが、マネジメントのできる応援職員の力をフル活用することが重要である。

7. 災害派遣行政支援チーム

西原村と東松島市の事例は、自治体間連携がうまくいったというより、むしろ小野氏とそのチームによるマネジメント力と、これを受け入れた西原村の受援力が上手にかみ合った成果と考えている。

これを単なる事例にとどめず、一般的な制度化にまで高めたい。たとえば、クライシスマネジメントを的確に行うために、被災地で経験ある市町村幹部職員の登録システムを作る。具体的には、平時からその幹部職員（OBを含む）を、派遣元自治体の了解を得て、内閣府なり総務省なりの兼務辞令を出して専門研修等で研鑽を積ませ、他

自治体の研修講師として派遣する。発災時には、直ちに政府の一員として被災自治体に派遣され、災害対策本部で首長、幹部職員を市町村の立場で支援する。このとき、派遣元の自治体がきちんとバックアップすることが必要だ。

また、現場作業の支援には、現場で動ける一定の経験、素養を持った市町村職員を登録しておき、災害時には要請を待たずに被災自治体に業務別に数十人規模で派遣する。このような「災害派遣行政支援チーム」を制度化することが、自治体を支援するには極めて有効と考える。

8. 復旧復興は被災自治体職員を中心に

復旧復興対応では、被災自治体職員がクライシスマネジメントの中心になる必要がある。それは、職員が将来のまちづくりを恒久的に担うからである。

応急対応が一息ついた時点で、自治体の復興を専任で考える参謀部隊を、被災自治体職員と国、県、経験ある応援職員で編成することを提案したい。被災自治体職員はどうしても現場の状況が気になって、将来を考える気持ちになりにくい。そこで現場の喧騒から離して復興組織を設置することが重要だ。目前の急迫事態への対応だけでなく、長期の対応の両方をバランスよく考えるのがクライシスマネジメントでは必要だ。応急対応の時期は短く、復旧復興期は長期にわたるからだ。

9. 政策の窓

熊本地震の記憶がまだ生々しく、防災に住民の理解を得やすい今は、「政策の窓」が開いている。

庁舎の耐震化など重要課題は、今が議論を進める好機だ。しかし、この窓が開いている時間は短く、すぐに閉じてしまう。自治体は、この機を逃さずにクライシスマネジメントの重要性を学び、組織と職員に定着させなければならない。

【参考文献】

鍵屋一「熊本地震に学ぶ自治体防災マネジメントのあり方」『住民行政の窓 2016年9月号 (vol.432)』日本加除出版。

[一般財団法人消防防災科学センター『季刊 消防防災の科学』No.127、2017年冬季号より転載]