

東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証

(概要)

I 今回の記録と検証の位置づけ

東日本大震災の被災地に対する神戸市の「職員派遣」(平成23年3月11日～10月3日、職員数：累計1,796人)について記録と検証を行い、大規模広域災害における広域支援のあり方を検討することを目的とした。

記録と検証にあたっては、関係部局や学識経験者による「調査研究会」を設置し、危機管理の観点から、「支援力」とともに、支援を受け入れる環境や知恵としての「受援力」に着目して、支援活動内容について時系列で整理した後、派遣職員を対象としたワークショップやアンケート、受入側の自治体職員や学識経験者等へのヒアリングを行った。

II 神戸市の職員派遣

1. 緊急対応期(平成23年3月11日～3月13日)

震災発生後、直ちに災害対策本部を設置し、仙台市へ先遣職員の派遣及び法令や事前の支援ルールに基づき職員を派遣するという方針を決定。仙台市への先遣隊、緊急消防援助隊、DMAT、応急給水活動、下水道被害状況調査、道路復旧調査等に職員を派遣した。

2. 応急対策期前期(平成23年3月14日～4月5日)

仙台市に対して避難所運営等の支援を行った。また、国や協会等からの要請で、保健衛生・医療・水道復旧・下水道復旧・ボランティアセンター運営等の支援を行った。

応急対策期後期・復旧期(平成23年4月6日～6月30日)

名取市への派遣を開始し、避難所運営・応急仮設住宅・給付支援・り災証明調査支援などを行った。その他の業務として、心のケア、災害廃棄物の撤去運搬、宅地危険度判定、応急仮設住宅供給支援、道路・水道災害査定、教育委員会への支援等を行った。

3. 復旧・復興支援期(平成23年7月1日～10月3日)

この期から、名取市にまちづくり総合アドバイザー支援を行ったほか、仙台市、名取市、石巻市の災害復旧・復興事業に対して、長期職員派遣による支援を開始した。

III 派遣職員・受入側の自治体職員等からの意見を基にした検証結果

1. 派遣職員を対象としたワークショップ結果

支援活動内容別に16回(総参加者96人)のワークショップを開催。「うまくいったところ」「うまくいかなかったところ」「改善策」の3つのテーマで意見を集約した。

①阪神・淡路大震災の経験や教訓から、「自己完結型」の支援を基本方針とし、先遣職員をいち早く現地に派遣して情報・ニーズ収集を行なうことができた。また、個々

の支援においては、被災経験都市とういことで被災地からの信頼や共感が得やすく、相手の立場に立った支援、先を見越した具体的なアドバイスや提案ができた。

- ②その一方で、阪神・淡路大震災以降の制度改正への対応が不備であったり、津波や原発など新たな災害への経験・知識が不足していたりという意見もあった。
- ③派遣チームや派遣の条件、支援者間の連携に関しては、派遣の時期や部隊、支援活動内容によって、評価が分かれた。派遣チームは、現地判断を優先させたバックアップ体制（後方支援）により安心して活動できたが、支援の立場や位置づけ、需要と供給量をマッチさせること、適材適所の人選を迅速に行うこと、情報収集・共有・発信に課題が残った。
- ④支援を受け入れる自治体にも、受入れ体制や連携ができていた場合と、そうでない場合があった。
- ⑤改善策としては、「必要なマニュアルの整備・改定」「実践訓練や研修、広域的な訓練」「震災バンク等の活用」「組織的に経験の継承や蓄積、制度改正のフォローアップ」「派遣チームの体制の充実」「災害派遣用装備の事前準備」「政令市間の支援調整のルール作り」などが挙げられた。

2. 派遣職員を対象としたアンケート調査結果

被災地に派遣された職員 1,796 人に対し、ワークショップで出された意見をもとに、「今回の支援活動についての評価」「今後の広域派遣の取り組みについての提案」「受援について」の3つのテーマに分けて、103 項目のアンケートを実施。調査期間は平成 23 年 12 月 15 日～12 月 22 日。有効回答数は 1,254、回収率は 69.8%。

①今回の支援活動についての評価

評価が高かったのは、派遣チームの職員の意識やモチベーションの高さ・情報共有・派遣チームの任務や根拠・指揮命令系統の明確さであった。加えて、「神戸から」の支援ということで、共感や信頼関係を築きやすかったという点にも評価が高かった。評価が低かったのは、他支援団体（自治体やNPOなど）等関係機関との連携・活動場所に関する情報収集・事前のマニュアルの整備や研修の実施であった。

②今後の広域派遣の取り組みについての提案

評価が高かったのは、派遣職員の健康・安全管理に配慮や、合理的な派遣期間の設定・現地で活動する際の指揮命令系統の明確さ・派遣チームの人員構成や合理的な派遣期間の設定、応援派遣の経験の蓄積、継承であった。

③受援について

支援チームとの情報共有・支援チームに対する指揮命令系統の確立・応援受入れ体制の整備について、評価が高かった。

3. 受入側の自治体職員へのヒアリング結果

被災地支援の受け入れの現状や評価などについて、受入側の自治体職員にヒアリングを行った。ヒアリング先は仙台市や名取市、陸前高田市、大槌町。

- ①震災派遣都市の神戸市からの支援が、精神面や災害対応業務面で心強かったという意見をいただいた。具体的には、「震災経験都市の神戸からの支援が心強かった」「ロー

ドマップを教えていただくなど、適時・適切な情報が業務実施に役だった」「市民に対して矢面に立って対応していただいた」があった。

②一方で、当面のことに追われている時に先々のことを言われて押しつけに感じた、言葉遣いなどの文化の違いを理解したアドバイスが必要、という意見も聞かれた。

IV 今後の大規模広域災害における広域支援に向けた対策（提言）

1. 目的

広域支援活動においては、「迅速性」「適切性」が求められる。この両者を実現するために、支援を行う側としての「支援力」と支援を受ける側としての「受援力」を高めるための提言を行う。

2. 対策の枠組み

「支援力」と「受援力」を継続的に高めるために、次のような枠組みを提案する。

- ①職員派遣の方針決定に向けて、先遣職員の派遣や大都市災害時相互応援協定、国や他の全国組織における支援ルール等に基づいて、現地情報や支援要請など派遣に係る情報を迅速に収集する。
- ②情報を分析して、神戸市の市長・副市長会、広域応援対策本部会議等において、職員派遣の方針を迅速かつ適切に決定する。
- ③他の支援団体と連携して、効果的な支援活動を実施する。
- ④被災自治体は、支援を受け入れ生かす効果的な受援態勢を作る。
- ⑤事前対策として、マニュアルの策定・改定を平常時に行うとともに、派遣職員の登録と研修・訓練、資機材の備蓄を日頃より行う。

3. 今後とるべき対策

3-1. 支援

(1) 職員派遣要請等（支援ルールの創設と改正）

全国の統一した枠組みの中での支援ルールを整備することが急がれる。その他、広域災害発生時の費用負担（国の負担）のルールの明確化、被災地支援の需要と供給を調整する全国的な窓口の整備が必要である。

(2) 職員派遣の決定

職員派遣については、領域別に派遣要請に応えるのではなく、できる限り一都市に集中して派遣を行うことで、活動の効率化や横の連携を図る。例えば、最初に派遣される緊急消防援助隊の派遣先を第一候補地とする。また、カウンターパート方式で、事務、土木、建築、上下水道、保健衛生等、行政機能全体をバックアップするような仕組みづくりを行う。

(3) 支援活動（職員派遣体制・条件等）

派遣体制については、平常時から派遣チーム（いつ、だれが、何の支援に派遣されるか）を明確にしておき、現地のニーズに対応して適材適所の人材が派遣できるように、職員や元職員を対象とした震災バンクの整備・充実、研修や実地訓練を行う。現

地で活動する際は、指揮命令系統を明確にするほか、派遣チームの中に一定数の中・長期で派遣するキーマンとなる職員を入れる。現地の状況を見ながら、合理的な派遣期間や活動時間を設定し、派遣職員の健康・安全管理にも配慮する。派遣により人員が割かれる部署においては、災害派遣時の業務継続の方法を検討しておく。

災害派遣にあたって必要な資機材（I p a d、モバイルパソコンなどの情報機器、防災服、ステッカー、工具など）や食料・水などをあらかじめ準備し、一ヶ所にそろえておく。また、物資の現地調達が困難な場合を想定し、適切な場所に補給基地を設ける。その際、民間との協定等も活用する。また、支援業務において最も重要となる情報収集・伝達・共有・発信に関しては、迅速な被災地ニーズや情報収集のため先遣隊を派遣する他、平常時から情報機器の使い方の習得、記録や様式の統一化を図っておく。また、活動地での情報収集に、NPO や民間団体と連携することも重要である

3-2. 受援

(1) 支援受け入れ環境

事前に災害時の業務マニュアルを策定し、支援依頼業務の内容を具体化しておくと同時に、支援チームと連携した実践研修を実施する。支援チームに配布できる資料や地図等平常時から備えておき、支援チームが入った際には、事務スペースを確保する等、支援チームと連携して活動しやすい環境を整備するよう努める。

(2) 支援受け入れ体制

支援チームに対する総合指揮調整機能を組織化する。具体的には、被災自治体に派遣調整役を配置し、その調整役には支援者を差配できる権限と、各支援活動の情報集約及び発信機能を役割として持たせる。

(3) 受援計画

受援計画とは、もっぱら「緊急消防援助隊」の活用時に支援を受ける側が、部隊の運用上策定をしておくという限定的なものであり、いくつかの自治体で策定されている。しかし、このような限定的な運用ではなく、広く災害時の業務全般に必要な計画として位置付けるべきである。業務継続計画（BCP）を整備する中で、優先業務や必要業務の量が把握できることから、それと連動した形で受援計画を策定する。

3-3. 事前対策（マニュアル作成・改定、研修・訓練）

今回の派遣を踏まえ、実態にそぐわない部分や、法改正のフォローアップなど、マニュアルの不備を見直す。また、先遣隊に関するマニュアルを整備する。行政機能がマヒした時に備えた災害マニュアルを追加する。こうべ災害ボランティア支援マニュアル（神戸市社協作成）を改訂し、仮設住宅のコミュニティづくりのノウハウなどを付け加えた総合的なコーディネート機能や介護保険制度の導入など阪神・淡路大震災以降の変化に対応した内容を盛り込んだ「仮設住宅のボランティア支援等マニュアル」を作成する。

給付やり災認定などの被災者支援事務については、国の事務処理要領や書式もあるが、事務処理ベースで、データ処理の方法など、平時から標準化を図る。

阪神・淡路大震災の経験とノウハウの継承に加えて、災害対応に関する新しい制度や技術についての情報を、組織的・継続的に収集・蓄積・発信する。災害対応力やモチベーションの向上、情報共有化などを図るため、組織的・体系的な研修体制を構築し、実践に即した研修・訓練を行う。

V 医療支援分野における関係団体の記録