



ピニエイロ アベウ タイチ コンノ

Abel Táiti Konno PINHEIRO

津波避難訓練時の急勾配スロープにおける多人数用ベビーカー
搬送速度に関する事例調査

Case study on the transporting speed of multi-passenger baby
stroller on steep slope during tsunami evacuation drill

特別支援学校を対象とした学校防災の実態に関する研究：
（その4）市街地避難対応

A Study on the Actual Conditions of School Disaster
Prevention in Special Needs Schools (Part 4) Urban evacuation
response

兵庫県基礎自治体への調査から見た福祉避難所等の実態に関する
研究（その1）前年度調査との比較を通じて

Study on the conditions of welfare evacuation shelters in Hyogo
Prefecture Municipalities (Part 1) Comparison with the
previous year's survey

津波避難訓練時の急勾配スロープにおける 多人数用ベビーカー搬送速度に関する事例調査 Case study on the transporting speed of multi-passenger baby stroller on steep slope during tsunami evacuation drill

○ピニエイロ アベウ タイチ コンノ¹, 北後 明彦²
Abel Táiti Konno PINHEIRO¹ and Akihiko HOKUGO²

¹ (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Renovation Institution, Hyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Institute

² 神戸大学名誉教授

Professor emeritus, Kobe University

Based on observations of tsunami evacuation drill at a childcare facility, a case study was conducted on the transportation speed of a multi-passenger baby stroller on a steep slope. Assuming that the tsunami would arrive in a few minutes, the average speed on the slope with a gradient of 15.1% was about 1.4 m/s (3.28 ft/s). The speed of the stroller decreases as it moves up the slope, and the effect of the carried weight tends to be more significant.

Keywords : Nursery school, Infants, Earthquake, Tsunami evacuation, Slope inclination, Evacuation speed

1. はじめに

保育施設では、自立歩行が困難な乳幼児が預けられており、大規模災害時に避難所要時間が長くなる懸念がある。津波被害が想定される地域に位置する保育施設では、特に0歳から2歳までの避難対応が困難であり、保育職員がおんぶ・抱っこして乳幼児を搬送する他、多人数用ベビーカー（以下「バギー」と呼ぶ）を用いた避難計画が策定される傾向にある。

このような避難計画を評価する上で、ピニエイロらは南海トラフ地震の発生を想定して神戸市沿岸部（最短津波到達時間110分）の保育施設の避難訓練の観測調査に基づき、園児をバギーに乗せて避難開始できるまでの準備時間や歩道（最大勾配2%）及び歩道橋スロープ（最大勾配21%、幅員約2.2m）における避難速度を分析した。一方、最短津波到達時間まで余裕がない場合や、幅員の影響がない一般道路上の急勾配スロープにおける速度については具体的な研究が十分に行われていない。そこで本稿では、急勾配スロープを伴う高台までの避難経路において保育施設が実施する避難訓練を事例として取り上げ、その訓練の観察調査に基づきバギーの搬送速度を分析し、今後の対策の基礎資料とする。

2. 目的と方法

(1) 調査の基本概念と事例調査対象訓練の概要

本研究では、幅員の影響がない急勾配スロープでのバギーの搬送速度に焦点を当てた最初の研究となる段階として、和歌山県東牟婁郡に所在する保育施設（A施設）で実施された避難訓練の観測調査により得られたデータを分析する。表1に避難訓練の概要、表2及び図2に避難経路の概要、表3に園児年齢別での避難方法を示す。訓練では南海トラフ地震が発生して約6分後に津波が施設周辺に到達すると想定し、揺れが収まってから、各園舎の非常出口から高台まで、車の通行がない一般道路を通じて、園児を避難させることとした。

表1 A施設の避難訓練の概要

実施日時	2021年11月18日（木）午前10時（想定地震発生時刻）
天気	気温:17°C 降水量:0 mm 風速:2.3 m/s 風向:北東
X園舎	園児:4～5歳児66人、職員:18人（内10人訓練参加）
Y園舎	園児:0～3歳児88人、職員:36人（内22人訓練参加）

表2 避難経路の概要

園舎	水平経路（距離） 区間：園舎敷地の非常出口からスロープ開始地点まで	傾斜経路（距離） 区間：スロープ開始地点から高台到着地点まで
X園舎	経路X（3.7 m ^{*1} ）	経路S（83.0 m ^{*1} ）
Y園舎	経路Y1（6.5 m ^{*1} ） 経路Y2（42 m ^{*1} ）	幅員約：5.1 m ^{*1} 高低差：12.5 m ^{*2} 勾配：15.1%、約1/6.6 ^{*3}

^{*1} 地上解像度5cmオルソ補正ドローン画像測量に基づく水平方向距離

^{*2} 地上レーザー測量に基づく垂直方向距離 ^{*3} 縦断勾配

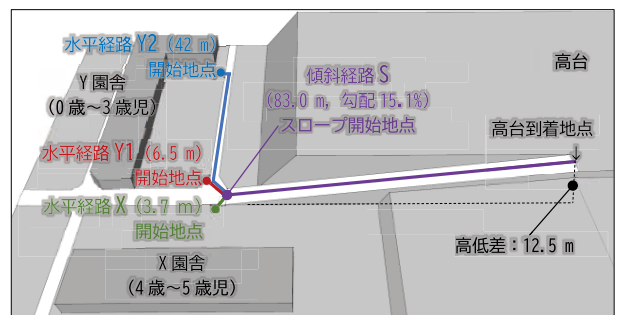


図1 高台までの避難経路図（アウトライン）

表3 年齢別グループ毎の避難方法（訓練時）

グループ	避難方法	避難経路
0歳児	手動式バギー1～2号車	1～2号車 経路Y2→S
1歳児	電動式バギー3～5号車	3～4号車 経路Y1→S 5号車 経路Y2→S
2歳児	歩行（職員手引き）	2歳児 経路Y1→S
3歳～5歳児	歩行（職員引率下）	3歳児 経路Y1→S 4歳～5歳児 経路X→S

(2) バギーの操作方法及び調査対象バギーの選定

表 4 に避難訓練で利用されたバギーの概要を示す。訓練実施時、バギーを操作する職員は「数分後に津波が到達する前提で、1 秒でも早く上がれるようにバギーを押すように操作する」と話していた。また避難経路上で歩行して避難する 2 歳～5 歳児と合流が生じた場合は、バギーの動線を優先させることとした。以上のことから、本研究で調査対象とするバギーの操作の仕方は、自由速度（周辺の混雑状況等の影響を受けない場合の速度）及び切迫避難（危険波及に余裕がない場合の避難行動）に当てはまると考える。

本研究では、バギーの仕様タイプ及び搬送総重量の観点から、搬送条件が最も厳しい 1 号車を調査対象とした。図 2 にバギー 1 号車搬送時の保育職員の配置状況を示す。水平経路 Y2 では車両後方の中央に職員 1 名及び左右それぞれに職員 1 名が配置しバギーを押すとともに、前方右側に職員 1 名が配置しバギーを引っ張るように操作が行われた（該当職員を「介助職員」と呼ぶ）。傾斜経路 S では前方左側にも職員 1 名が加わり、バギーを引っ張るように操作が行われた（該当職員を「応援職員」と呼ぶ）。この職員は、もともと歩行して避難する 4 歳～5 歳児の誘導を担当する職員であり、先に高台に到着次第、傾斜経路 S を降りてバギーの操作を応援する職員である。）

表 4 避難訓練で利用されたバギーの概要

バギー	仕様タイプ	乗車園児	搬送 介助職員	搬送総重量 (推定) ※3	調査
1 号車	手動式※1	0 歳児 6 名	5 名	約 80kg	対象
2 号車	手動式※1	0 歳児 5 名	4 名	約 70kg	
3 号車	電動式※2	1 歳児 6 名	2 名	約 113kg	
4 号車	電動式※2	1 歳児 6 名	2 名	約 113kg	
5 号車	電動式※2	1 歳児 6 名	3 名	約 113kg	

※1 手動式、対面シート仕様（本体重量：約 25 kg）

※2 電動アシスト式、立ち乗りオープンケージ仕様（本体重量：約 45 kg）

※3 バギー本体重量、乗車園児数、年齢別平均体重^[1]より推定

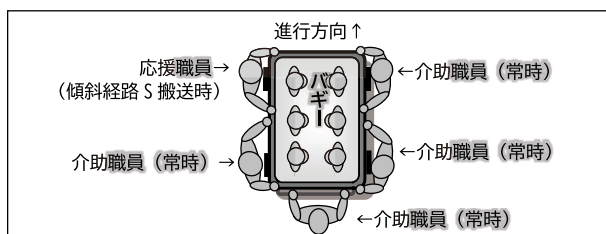


図 2 バギー 1 号車搬送時の職員の配置

(3) ドローン空撮によるバギーの避難速度の測定方法

バギー操作時の避難速度の測定にあたって、本研究では避難訓練環境の上空で飛行させる無人航空機（ドローン）を用いて、①避難経路全体が写る地点までドローンを飛行させて、その地点で機体を空中停止させた上で、バギーが搬送される様子の空撮動画撮影を行い、撮影された動画映像より 1 秒間隔の連続静止画像を抽出し、また、②地上解像度 5cm 空撮写真による避難訓練環境の高解像度数値標高モデル・オルソ補正画像地図を作成した。

その後、①による連続静止画像と②によるオルソ補正画像地図を地理情報システム（GIS）に取り込み重ね合わせて、避難経路上で移動するバギーの位置情報・移動軌跡を 1 秒間隔で記録し、間隔毎に記録された移動距離より避難速度を算出した。図 3 に GIS 上で測定された避難速度の測定結果の事例を示す。



図 3 GIS 上で測定された避難速度の測定結果の事例（訓練開始後 148 秒～149 秒時点）

3. 調査結果

表 5 にバギー 1 号車の避難速度の測定結果を示す。平面経路 Y2 における速度の平均は 2.26 m/s となった。傾斜経路 S（勾配 15.1%）では、市街地で避難を開始してから 64 秒時点（傾斜経路 S 高さ約 10 メートル地点通過時）においてバギー前方左側に配置する応援職員の交代が行われた。傾斜地における速度の平均については、応援職員交代前で 1.43 m/s、交代後で 1.33 m/s となった。全体的には傾斜経路上の速度の平均値は平面経路上で測定された値より約 4 割低下する傾向にあった。また傾斜地で測定された最大値は 1.95 m/s、最低値は 1.00 m/s であり、スロープでは高さ約 1 メートル上る毎に速度が約 7%低下する傾向にあることが確認された。

表 5 バギー 1 号車の避難速度の測定結果

避難経路	移動 所要時間	速度（σ 標準偏差）
平面経路 Y2 走行距離：40.71 m	0 秒※1～18 秒 (18 秒)	最大：2.59 m/s、最低：1.45 m/s 平均：2.26 m/s (σ0.31)
傾斜経路 S 走行距離：81.6 m 高さ 12.5 m 勾配 15.1%	18 秒～64 秒※2 (46 秒) 64 秒※2～76 秒 (12 秒)	最大：1.95 m/s、最低：1.00 m/s 平均：1.43 m/s (σ0.21) 最大：1.47 m/s、最低：1.17 m/s 平均：1.33 m/s (σ0.09)

※1 市街地避難開始時（園舎敷地の非常出口を通過した時点）

※2 市街地避難開始後 64 秒時点で応援職員の交代が行われた

4. まとめ

保育施設の津波避難訓練の観測により、急勾配スロープにおける多人数用ベビーカーの搬送速度について事例調査を行った。数分後に津波が到達する想定で、勾配 15.1%のスロープにおける速度の平均は約 1.4 m/s となった。速度は傾斜地を上がるほど低下し、搬送重量による影響がより著しくなると思われる。今後の課題として、急勾配スロープにおいて多人数用ベビーカーの搬送が行われる際の保育職員の身体的負担と搬送速度の関係を明らかにする必要がある。

謝辞

本研究を行うにあたってご協力を頂いた保育施設の皆様、また、避難訓練環境のドローン空撮・測量にご協力を頂いた神戸大学減災デザインセンター（CResD）の皆様に感謝を申し上げます。

注釈

- 1) 年齢別平均体重は厚生労働省「平成 22 年乳幼児身体発育調査報告書」に基づき、本稿では 0 歳児の体重を生後 12 カ月の男性の平均値、1 歳児の体重を生後 24 カ月の男性の平均値とした。

参考文献

- 1) ピニエイロ アベウ タイチ コンノ、北後 明彦、西野 智研、多人数用ベビーカーによる市街地避難訓練時の準備時間及び避難速度分析、日本建築学会計画系論文集、79(704)、pp.2117-2125 (2014)。

特別支援学校を対象とした学校防災の実態に関する研究

－（その4）市街地避難対応

○ピニエイロ アベウ タイチ コンノ¹⁾・正井佐知²⁾・河田慈人³⁾・木作尚子⁴⁾

- 1) 学会員（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター、abeltkp@dri.ne.jp
- 2) 学会員（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター、masais@dri.ne.jp
- 3) 学会員（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター、kawatay@dri.ne.jp
- 4) 学会員（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター、kisakun@dri.ne.jp

1. はじめに

災害時に学校敷地内で安全確保が困難となった場合、学校の敷地外に位置する避難先に向けて市街地避難対応が必要となる場合が考えられる。その際の避難安全を評価する上では、避難目的地の確保状況、その場所までの避難手段や避難経路上の安全性を明らかにすることが重要である。

2. 目的と方法

本稿では、特別支援学校で災害時に学校敷地内で安全確保が困難となった場合の①敷地外に位置する避難先（以下、「敷地外避難先」と呼ぶ）の確保状況、②その場所までの児童・生徒の避難手段、③避難経路上における困難性について明らかにする。なお、質問紙調査の概要は前稿（その1）に示す通り。

3. 調査結果

3.1 避難先の確保状況

表1は災害時に学校敷地内で安全確保が困難となり、学校敷地外で避難対応が必要となった場合の避難先の確保状況を示している。調査対象70校の内、5割（35校）が敷地外避難先を確保している。前稿（その1）で示したハザードマップ上での災害リスクの指定状況別では、リスクの指定がある学校（44校）の場合は54.5%が敷地外避難先を確保しているのに対し、リスクの指定がない学校（26校）の場合は42.3%が敷地外避難先を確保している。災害リスク別では「津波の浸水」の場合で敷地外避難先を確保している学校の割合が最も多く9割に該当する。

表1 敷地外避難先の確保状況

敷地外避難先の確保状況	調査対象 (n=70)	ハザードマップに示される災害リスクの指定状況							指定がない学校 合計 (n=26)
		指定がある学校							
		合計 (n=44)	指定されている災害リスク別						
			地震で震度 6 以上(n=27)	津波の浸水 (n=10)	洪水・浸水 (n=29)	土砂災害 (n=15)	高潮 (n=7)		
確保している	35 (50.0%)	24 (54.5%)	16 (59.3%)	9 (90.0%)	16 (55.2%)	8 (53.3%)	5 (71.4%)	11 (42.3%)	
確保していない	35 (50.0%)	20 (45.5%)	11 (40.7%)	1 (10.0%)	13 (44.8%)	7 (46.7%)	2 (28.6%)	15 (57.7%)	

図1はハザードマップ上の災害リスク別で敷地外避難先までの距離を示している。避難距離が600mを超える学校の割合を見ると、リスクの指定がない場合は約1割であるのに対して、リスクの指定がある場合は約3割である。

災害リスク別で避難距離が400mを超える学校の割合を見ると「洪水、浸水」の場合は約2割であるのに対して、「地震で震度6以上」「津波の浸水」「土砂災害」の場合はそれぞれで約4割であり、長距離避難を伴う学校の割合が多くなる傾向にある。

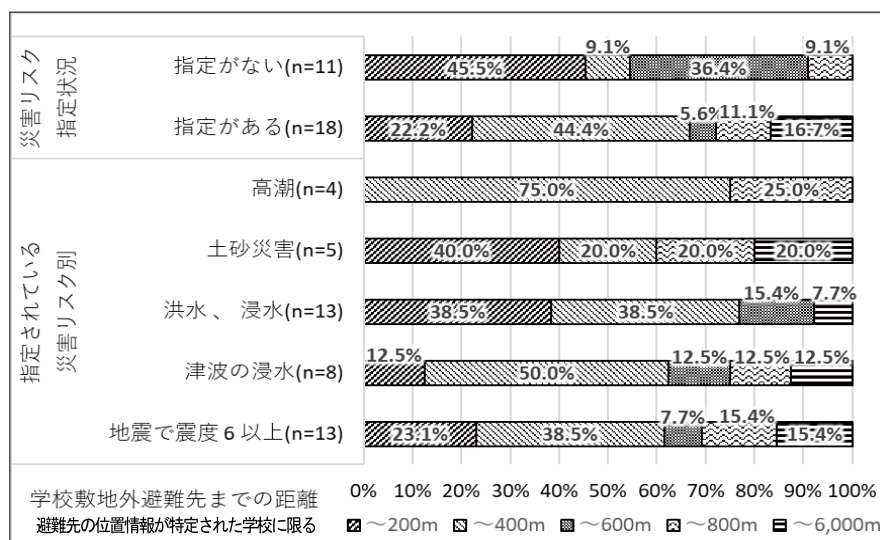


図1 ハザードマップに示される災害リスク別での敷地外避難先までの距離

図2は敷地外避難先の種別を示している。避難先の種別が「学校」である場合の割合を見ると、災害リスクの指定がない場合は約6割であるのに対して、リスクの指定がある場合は約3割であり、「学校」より「公園・グラウンド等」「公共施設」「福祉施設」を避難先としている割合の方が多く約4割に該当する。

3.2 避難先までの避難手段

図3は敷地外避難先までの児童の避難手段を示している。「車やバス」を利用して避難させる学校の割合を見ると、災害リスクの指定がない場合は1割弱であるのに対して、リスクの指定がある場合は2割弱であり、いずれも主な避難手段は歩行を伴う。災害リスク別で「車やバス」を利用する学校を見ると、「土砂災害」で25%、「地震で震度6以上」で1割強、「洪水、浸水」で1割弱であるのに対して、「津波」「高潮」では車を利用する学校はない。また「津波」の場合、車いす等を用いる割合が最も多く約8割に該当し、搬送介助者による支援が不可欠である。

3.3 避難経路上の困難性

図4は敷地外避難先までの避難経路上の困難性を示している。困難性について「特にない」と回答している学校の割合を見ると、災害リスクの指定がない場合は約5割であるのに対して、リスクの指定がある場合は3割弱であり、避難対応に際してより困難性を伴う傾向にある。災害リスク別では特に「津波の浸水」の場合に困難性を示す学校の割合が多く、55.6%で「幅が狭い道」、44.4%で「建物倒壊等」、約33.3%で「急な坂道や階段」が問題となっている。

4. まとめ

特別支援学校で災害時に学校敷地内で安全確保が困難となった場合の市街地避難対応について調査を行い、避難目的地の確保状況、その場所までの避難手段や避難経路上における困難性を明らかにした。今後の課題として、ハザードマップが示す災害リスクの指定がある学校では市街地避難対応に困難を伴うことは明らかであり、市街地で避難しなくてもよい安全な立地や施設づくりを最優先で取り組む必要がある。

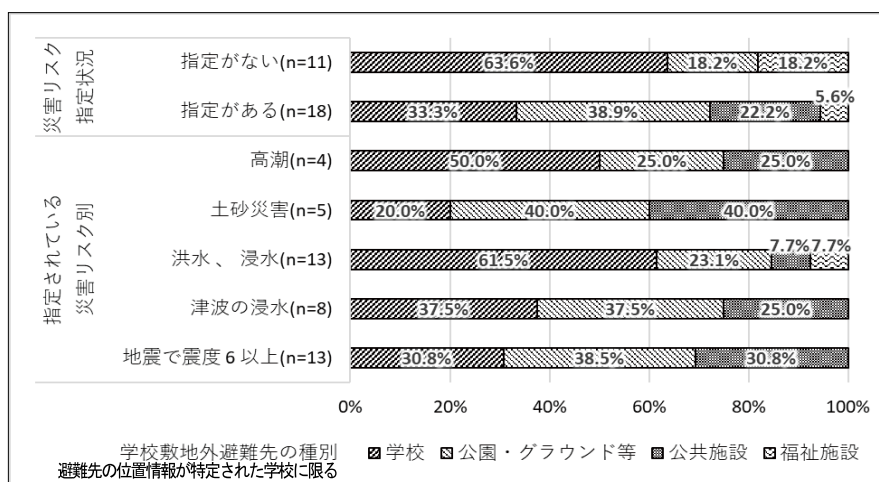


図2 ハザードマップに示される災害リスク別での敷地外避難先の種別

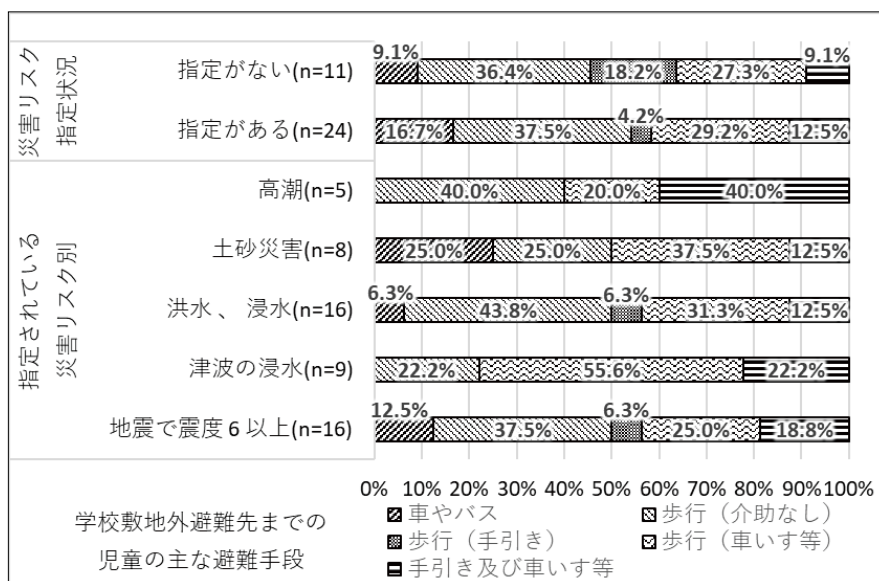


図3 ハザードマップに示される災害リスク別での敷地外避難先までの避難手段

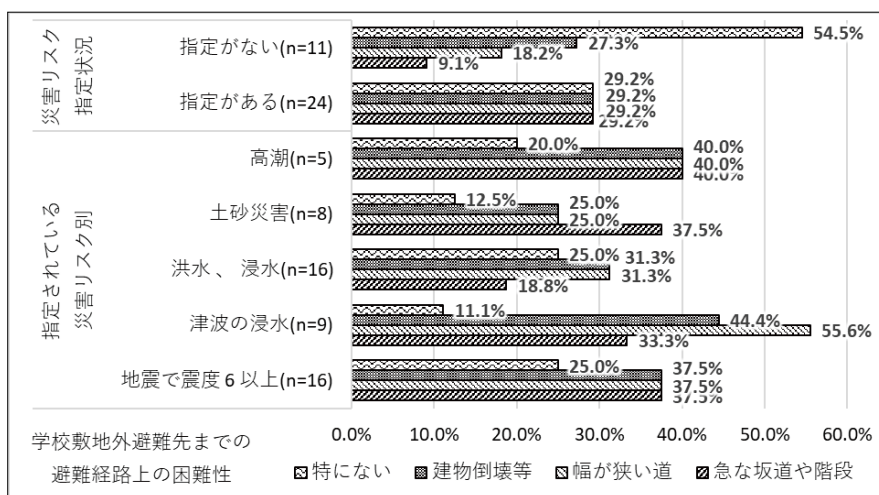


図4 ハザードマップに示される災害リスク別での敷地外避難先までの困難性

兵庫県基礎自治体への調査から見た福祉避難所等の実態に関する研究
(その1) 前年度調査との比較を通じて

正会員 ○ピニエロ アベウ タイチ コンノ*
同 木作 尚子*
同 大西 一嘉**

災害時要配慮者 指定避難所 福祉避難所
感染症対策 避難スペース

1. はじめに

2021 年の災害対策基本法が改正（令和 3 年法律第 30 号 5 月 20 日施行「災害対策基本法等の一部を改正する法律」）され、「指定福祉避難所の指定を促進するとともに、事前に受入れ対象者を調整して、人的物的体制の整備を図ることで、災害時の直接避難を促進し、要配慮者の支援を強化する。」とした趣旨に基づき「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（内閣府防災担当）が改訂され、兵庫県下市町で対策が進んでいる。本稿では、兵庫県内市町を対象として 2020 年度¹⁾及び 2021 年度に実施したアンケート調査（表 1）に基づき、兵庫県内の指定福祉避難所の指定を促進する上での自治体としての取り組み状況等を把握し、新型コロナウイルス感染症の拡大も踏まえて、今後の課題を整理する。

表 1 アンケート調査の概要（対象：兵庫県内 41 市町）

調査	2020 年度調査 ¹⁾	2021 年度調査
実施期間	2021 年 9 月～11 月	2021 年 10 月～翌年 1 月
回答率	100%（41 市町）	100%（41 市町）

2. 結果

2.1. 指定避難所について

指定避難所に関して「避難所での収容人数を確保するために新たに工夫したことはありますか」という設問では、2020 年度調査は「その他」として、在宅避難や親戚・友人宅避難等と呼ばけるといった回答が多く見られた（図 1）。2021 年度調査で選択肢を追加したところ、7 割の自治体が「している」と回答し、次に多いのが小中学校等の教室を使用（約 3 割）、指定避難所ではない民間施設を使用（2 割強）、指定避難所ではない公共施設を使用（1 割強）、「中泊のスペースを確保（1 割未満）」となった。2020 年度調査と比較すると「民間施設を使用」のみ増えている。それ以外は減る傾向にあるが、2021 年度時点で対応済みであるため新たな工夫としての回答に該当しなかったとも捉えられる。

要配慮者とその家族のいずれかが体調不良の場合の、要配慮者への対応について尋ねたところ、「体調不良者のみが体調不良者用スペースに入ると」回答したのは、家族が体調不良の場合で 2 割程度、要配慮者が体調不良の場合で 1 割未満と差があり、家族が体調不良の場合に隔離する傾向が確認された（図 2）。

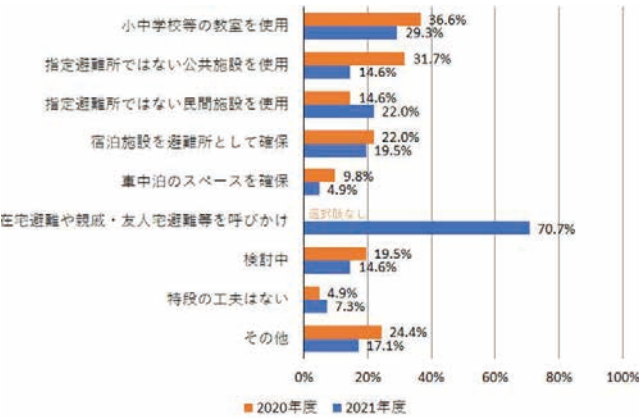


図 1 指定避難所で収容人数を確保するための工夫（n=41）

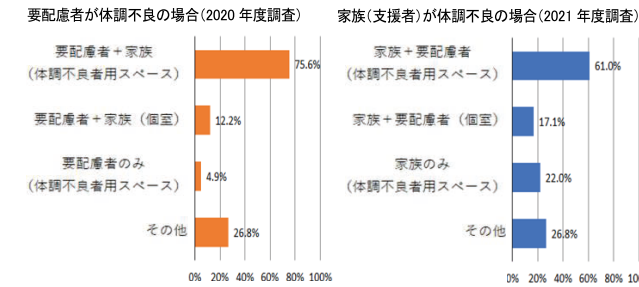


図2 要配慮者・家族が体調不良者の場合の対応（N=41）

2.2. 福祉避難所について

「福祉避難所の指定・協定締結状況」について尋ねたところ、11 市町が「指定福祉避難所のみ」、14 市町が「協定に基づく福祉避難所のみ」、16 市町が「指定・協定締結どちらもある」と回答した（2021 年度調査）。「福祉避難所として運用する際に、津波・浸水・土砂災害などの災害リスクによって開設可否を判断していますか」という設問では、58.5%が「はい」、24.4%が「いいえ」、17.1%が「検討中」とであると回答した（2021 年度調査）。

「コロナ禍に対応して、行政から福祉避難所への支給を見直した物品はありますか」という設問で最も多かった回答は、2020年度調査では「消毒液」、2021年度調査では「マスク・フェイスシールド」となった（図3）。

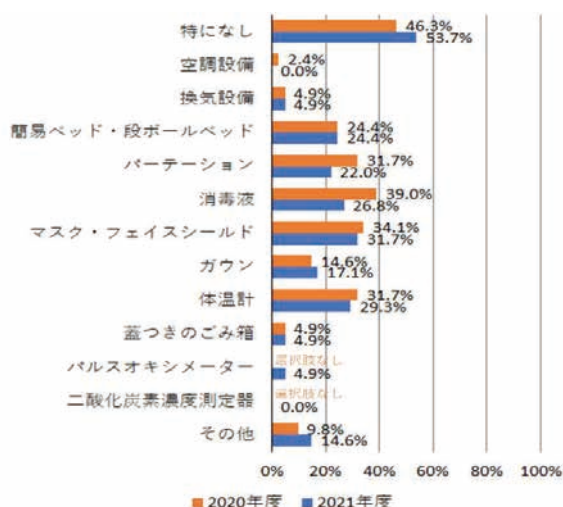


図3 コロナ禍で行政が福祉避難所への支給を見直した物品 (N=41)

2.3. 指定福祉避難所について

「指定福祉避難所として期待している施設種別」について尋ねたところ、高齢者関連施設が最も高く、約8割が「高齢者向けの入所施設」と回答した。次に、障害者関連施設が多く、約4割が「障害者支援施設などの入所施設」と回答した。乳幼児関連施設は1割未満であった（図4）。

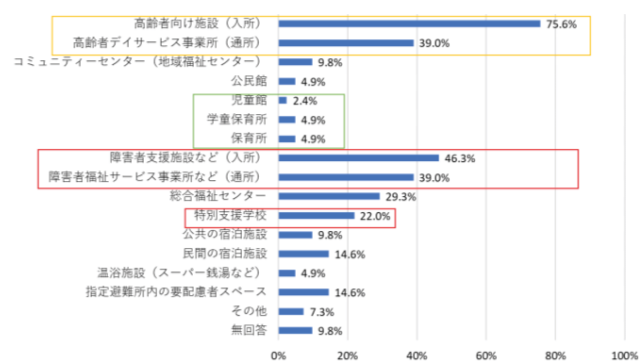


図4 指定福祉避難所として期待している施設種別 (N=41)

2.4. 福祉避難所へ直接避難することについて

「直接避難にあたって壁になっていること」について尋ねたところ、2021年度調査では「スタッフ不足」が最も多く約7割と、2020年度の約5割から増加した（図5）。

在宅避難者への対応に関して「発災後の安否確認やニーズ把握を担当する者」を尋ねた設問では、「自治会、民生委員、消防団等地域の組織」が最も多く、2020年度・2021年度ともに8割以上に当たる（図6）。

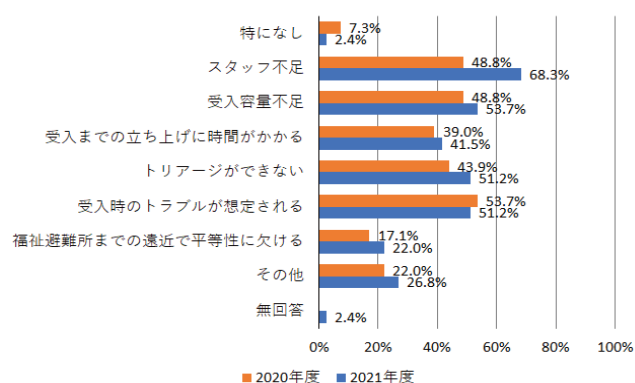


図5 直接避難にあたって壁になっていること (N=41)

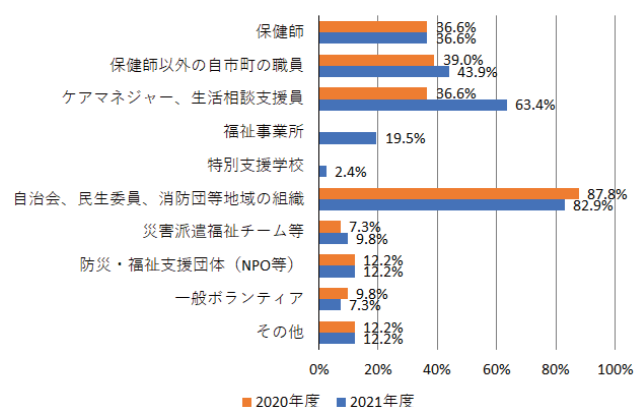


図6 在宅避難者の安否確認・ニーズ把握担当者 (N=41)

3. まとめ

兵庫県内全41市町を対象としたアンケート調査により、福祉避難所等の実態を把握した。課題として、①コロナ禍での密集を防ぐための分散避難の呼びかけ（すでに7割の自治体で、友人宅避難等と呼びかけている状況）、②指定避難所で要配慮者とその家族のいずれかが体調不良の場合、一緒に体調不良者用スペースに入らせることとしている自治体が多いこと、③直接避難が可能となる指定福祉避難所の指定が進みつつあるあるが、障害者関連施設や特別支援学校を指定福祉避難所に指定することが検討されていない自治体がある状況、④指定福祉避難所へ直接避難と災害時個別避難計画を関連付けた対応が多くの自治体で出来ていない状況が調査により確認された。

参考文献

- 1) 兵庫県，災害時における住民避難行動に関する検討会（第2回），2021年1月。
- 2) 木作 尚子，大西 一嘉，新型コロナウイルス感染症の感染拡大に対応した指定避難所の整備に関する研究－兵庫県内41市町への調査を通して－，日本建築学会大会学術講演梗概集，pp.791-792，2021年9月。

* 人と防災未来センター

** 神戸大学大学院工学研究科

* Disaster Reduction and Human Renovation Institution

** Graduate School of Engineering, Kobe University



正井 佐知

Sachi MASAI

人と防災未来センターにおける対話型ハンズオンワークショップ：
参加者と震災資料の関わり方のプロセスに着目して

函からとりだす阪神・淡路大震災：
人と防災未来センターにおけるハンズオンワークショップの報告と検討

人と防災未来センターにおける対話型ハンズオンワークショップ：参加者と震災資料の関わり方のプロセスに着目して

正井佐知¹・高原耕平¹・林田怜菜¹

¹人と防災未来センター

1. はじめに

発表者は、人と防災未来センターで 2022 年から、阪神・淡路大震災の資料に手で直接触れるワークショップ「さわる、そっからかんがえる」を実施している。本稿では、このハンズオン形式で行うワークショップの目的を説明したのちに、実施内容と結果について検討する。参加者が資料とどのように関わるのかを主に付箋の記述分析から相互行為的に明らかにし、その意義について考察する。

2. ワークショップ「さわる、そっからかんがえる」

(1) 概要

発表者は 2021 年より災害のミュージアムにおける対話的な在り方を研究・実践するためのプロジェクト「ことばこぼこフィールドひとぼう」を立ち上げた。

このプロジェクトは以下のような理念を背景としている。自然災害や戦災や公害など、そこから生き延びた人々がその生き方を再解釈するような苛烈な出来事を広く「災害」と捉えることとする。そうした災害について資料収集・展示・学習を行う「災害のミュージアム」が日本国内には多数存在し、人と防災未来センターも阪神・淡路大震災という災害のミュージアムである。

災害のミュージアムでは、被害規模、復興状況、社会的・歴史的背景、死者や生存者の状況、証言など、その災害の実態を表現・伝承することが目的の一つとなっており、社会的にも期待されている。多くの場合、その災害についての社会的に正確な体系的知識があらかじめミュージアムによってまとめられ、来館者はその知識を吸収することが想定されている。

しかし、ミュージアムが建設されるような災害は当事者の数が多く、当事者ごとにその体験の種類や表現の仕方も多様である。したがって、一方で「正確で体系的知識」の伝達が求められるが、他方ではこうした災害の体験と表現の多様性を引き受け、地域社会や来館者の物語をひらいてゆくことも一つのあり方であると考えられる。すなわち、災害の表現をシンプルな物語や体系的

知識に収斂させず、あえて有意義に不安定化させていくことである。これをミュージアムの対話的な在り方と呼ぶことにする。国内の「災害のミュージアム」では、後者の対話的な在り方（災害の物語の有意義な不安定化）を模索する取り組みは少ないように思われる。以上の背景と理念のもと、発表者は「人と防災未来センター」において、この対話的な災害のミュージアムについての研究と実践を始めている。

「さわる、そっからかんがえる」は、「ことばこぼこフィールドひとぼう」のプロジェクトのひとつであり、資料に手で直接触れながら参加する対話型ワークショップである。本稿では、「さわる、そっからかんがえる」について検討する。

(2) 実施方法

「さわる、そっからかんがえる」には、子どもから高齢者まで、そして、被災経験のある人もない人など多様な立場の人々が参加している。参加者は、まず箱を開け、自ら資料を取り出す。箱には、避難所で実際に使われていたバケツ、旗、レトルト食品、医薬品、手紙など様々な資料が入っているが、資料にキャプションが無いことが大きな特徴である。参加者は取り出した資料を手に取り、裏面を見たりひっくり返したり匂いをかいだりしながら資料と向き合う。

ワークショップの実施手順は以下の通りである。

①オリエンテーション

- ・ 理念・コンセプトの説明
- ・ 触るモードへの切替
- ・ アイスブレイク、自己紹介

②さわるワーク

- ・ 資料に触り、気づいたことを付箋にまとめる
- ・ 付箋には「モノ資料の名前」「モノ資料に対するあなたの考え」

③かんがえるワーク

- ・ 個人の気づきを全体で共有、模造紙の上に並

べ整理

- 新たな気づきを別の色の付箋に書き込み

④発表とふりかえり

- WSに参加して気づいたことを発表

(3) ワークショップの実施状況

ワークショップ「さわる、そっから考える」は、2022年3月、7月、9月、10月、11月に実施した。

3. 分析方法

参加者が付箋に書いた「記述(description)」に着目し、分析を行う。「記述(description)」は、物事がどのようになっているかを記述することであり状況に応じてなされる。例えば、ば、「洪水は3月9日の早朝に起きた」と「洪水は3月9日の朝2時に起きた」の記述では、特徴づけが異なる(Pomeranz 1987)。このような記述のされ方とそれが記述された状況は、分析の「指標(indicate)」として、人々の方法を焦点化するための装置となる(Pomeranz 1987)。以上を踏まえて、表現のされ方についての分析を中心にエスノグラフィックな内容も含めて分析を行う。

4. 記述からみえる参加者の思考プロセス

各ワークショップでの参加者の付箋の記述のプロセスにはあるパターンが見られる。紙幅の都合上、1つを表2に挙げる。まず、資料をさわり付箋1が貼られた。その後、参加者同士の対話と資料を再び手に取る中で付箋2、付箋3が順に貼られた。

表1 付箋の記述と分類

	付箋の記述	記述と分類
付箋1	災害救助用乾パン (株 カニヤ) カン入り	商品名、情報の書き写し
	1つのブロックが知っているものに比べてとても大きい！	・自分の知識との比較 ・現在と過去を繋ぐ記述
付箋2	製造年月日が2003.4月！ 未来からも支援物資がというおどろきの物証 未来のカンパンは大きい！	・情報の書き写し ・謎の発見 ・自分の知識との比較
付箋3	あるいは、ひなんじょ？仮設住宅の支援物資提供が2003年まで続いた？？？	・謎の解明 ・背景の想像

5. 身体を介したモノとの対話、参加者の対話から生まれる発展的な想像

表1の付箋から、参加者の理解には三段階あることが分析できる。第1は観察のフェーズである。モノの名前、

種類、商品名を把握し、臭いや色彩や重量感などのモノを五感で感じる。第2に発見のフェーズがある。ここでは、現在との比較や「縫い合わせて作成してある」など作り方・由来などのモノに則した発見がある。第3に、想像のフェーズがある。ここでは、モノの使い方や被災者生活を想像したり、第2のフェーズで発見した謎を解明しようとしたりする。つまり、第1のフェーズではモノのみ、第2のフェーズではモノと社会、第3のフェーズではモノと被災社会へ思いを馳せる様子が明らかになった。

6. 結論

キャプションの無い資料を自ら箱から取り出し、「さわる」ことから開始するワークショップで参加者がモノ資料との関わり方のプロセスの一端を明らかにした。参加者は五感を起点に震災当時のモノ資料と多重的に関わり、五感や感想の共有を通じて当時の生活に思いを馳せていた。参加者は、①観察②発見③想像というプロセスを経て資料との関わり方を発展させていた。最初は、モノそのものの記述が多いが(①観察)、次のプロセスでは、参加者が生きる現代と関連付けてモノを理解しようとし(②発見)、最終的には被災者の気持ちに寄り添うような理解の仕方に変化していた(③想像)。参加者同士の対話により②発見から③想像のプロセスが促進されることが観察された。

従来の展示では、資料はケースに格納され、観覧者はキャプションを見て理解する。時には観覧者は資料を一瞥するだけのことや素通りすることもある。一方で、本ワークショップでは、キャプションが無い資料をあらゆる角度からさわり、匂いを嗅ぎ、参加者と対話することで、自分の知識と比較して資料を解釈し、参加者が自分と関係のあるモノとして感じる事が可能となっていた。また、上記のプロセスを経ることで、被災社会に思いを馳せることが可能となっていた。対話型ハンズオンワークショップは、従来の展示とは異なる種類の意義があると考えられる。

参考文献

- 林田怜菜・正井佐知・高原耕平(2022), 災厄のミュージアムにおける「対話」の可能性「ことばぼこぼこフィールドひとぼう」初期事例報告, 災害情報学会第24回学会大会2022年3月19日.
- 正井佐知, 林田怜菜, 高原耕平(2022), 函からとりだす阪神・淡路大震災: 人と防災未来センターにおけるハンズオンワークショップの報告と検討, 日本災害復興学会第22回京都大会予稿集: 35-37.
- Pomeranz, A., (1987), "Descriptions in legal settings". In G. Button and J.R.E. Lee (ed.), *Talk and Social Organization*, Clevedon, England: Multilingual Matters Ltd, 226-243.

函から取り出す阪神・淡路大震災

—人と防災未来センターにおける震災遺物ハンズオンワークショップの報告と検討—

The Hanshin-Awaji Great Earthquake from Boxes

— Report of the Hands-on Workshop on Earthquake Relics at the DRI —

○正井佐知*1, 林田怜菜*1, 高原耕平*1

Sachi MASAI, Rena HAYASHIDA, Kohei TAKAHARA

1. 本発表の目的

災害にかかわる遺物（資料）を手で直接ふれるというワークショップを発表者は2022年より「人と防災未来センター」で実施している。本発表は、このハンズオン形式のワークショップ「さわる、そっからかんがえる」の背景となる理念を説明したのち、実施内容と結果を検討する。

2. 「ことばぽこぽこフィールドひとぼう」

2.1 概要と理念

発表者は2021年より災害のミュージアムにおける対話的な在り方を研究・実践するためのプロジェクト「ことばぽこぽこフィールドひとぼう」を立ち上げた。

このプロジェクトは以下のような理念を背景としている。自然災害や戦災や公害など、そこから生き延びたひとびとがその表現を模索してしまう苛烈な出来事を広く「災害」と捉え、そうした災害について資料収集・展示・学習を行う「災害のミュージアム」が日本国内には多数存在する。人と防災未来センターも阪神・淡路大震災という災害のミュージアムである。

災害のミュージアムの役割として、被害規模、復興状況、社会的・歴史的背景、死者や生存者の状況、証言など、その災害の実態を表現・伝承することがミュージアム自身によって宣言され、また社会的に期待されている。多くの場合、その災害についての正確で体系的な知識があらかじめミュージアムによってまとめられ、来館者はその知識を吸収することが想定されている。

しかし一般にミュージアムが建設されるような災害は当事者の数が多く、その体験や試みられる表現も多様である。したがって一方で「正確で体系的な知識」の伝達が求められるが、他方ではこうした災害の体験と表現の多様性を引き受け、地域社会や来館者の物語をひらいてゆくことも大切な仕事のはずである。いいかえれば、災害の表現をシンプルな物語や体系的知識に収斂させず、あえて有意義に不安定化させてゆくことがもとめられる。これをミュージアムの対話的な在り方と呼ぶことにする。

国内の「災害のミュージアム」の多くは、後者の対話的な在り方（災害の物語の有意義な不安定化）を模索す

る取り組みが十分では無いように思われる。以上の背景と理念のもと、発表者は「人と防災未来センター」を舞台として、この対話的な災害のミュージアムについての研究と実践を始めている。

2.2 実績

「ことばぽこぽこフィールドひとぼう」は災害のミュージアムについての調査・研究と、人と防災未来センターにおいて一般の参加者を対象としたワークショップの試行実践によって進められている^{1) 2)}。

ワークショップの実績と直近の予定を表1に示す。「さわる、そっからかんがえる」は、阪神・淡路大震災時に神戸市内の避難所で実際に使われていた震災遺物（資料）を用いるハンズオン形式のワークショップである。なお使用する遺物は人と防災未来センターの収蔵資料ではなく、共同発表者（林田）が関係者から使用目的について承諾を受けたうえで借用しているものである。

表1 ワークショップの実施状況・予定

WS#1	2022年3月	「さわる、そっからかんがえる」
WS#2	2022年7月	「災害を生き延びてゆくこと 哲学カフェ@ひとぼう」
WS#3	2022年7月	「さわる、そっからかんがえる」
WS#4	2022年9月	「さわる、そっからかんがえる」 (市内中学生対象、開催予定)
WS#5	2022年10月	「さわる、そっからかんがえる」 (「ぼうさいこくたい2022」内ワークショップ、開催予定)

3. 「さわる、そっからかんがえる」

3.1 ワークショップの内容と手順

参加者構成、標準的な手順、使用物品等を以下に示す。

一般参加者は6人で1グループを構成し、ファシリテーター1名に対して3グループが適正な規模である。そのほか、案内や記録等を行う進行補助者が1名以上いるのが望ましい。震災遺物は会場内の1箇所に固めて設置しているため、これ以上の人数は遺物への接触が困難になる。また、参加者が遺物を取り扱う際にファシリテーターの目が届かなくなるおそれがある。会場はこれまで「人と防災未来センター」西館1階の「ガイダンスルー

*1 人と防災未来センター研究部 主任研究員 Disaster Reduction and Human Renovation Institution

ム1」を用いている。3 グループのテーブルと遺物を設置しても、参加者が歩き回るのに十分な広さがある。

ワークショップは①オリエンテーション、②遺物への接触、③対話フェーズ、④全体ふりかえりの順に進める。開始から終了まで90分である。

① オリエンテーション

a) 理念の説明

「震災、災害、生老病死のこと・・・だれもがいろいろな思い、体験、疑問をもっている」「ことばとからだをやわらかくして、みんなでさぐる場」

b) WS のコンセプト説明

「時計や非常食など、ふだんは手にとって触れない震災当時のモノを、みんなでしっかりさわってみます。さわって感じたこと、思ったこと、考えたことをみんなでことばで共有します。」

c) タイムテーブル、ルールの説明

d) からだをスタート！

全員で軽いストレッチ運動。
自分の耳や頭を触り、感想を述べる。

e) みんなで知り合いましょう（班内での自己紹介）

② 27 年前の物にさわってみよう（遺物への接触）

f) 接触

会場内に設置している遺物に参加者個々人で自由に触れる。遺物の多くは保存時の段ボール箱等に収納されているので、参加者はめいめいそれを取り出す。遺物の取り扱いについて質問や注意事項が生じた場合はファシリテーターや進行補助者が対応する。

g) 感想の記述

接触時の感想を手元の付箋に書き込んでゆく。付箋には「モノ資料の名前」「モノ資料に対するあなたの考え」の2項目を記入するよう説明する。
感想は1枚に1つの内容であるので、多数の付箋が手元に溜まってゆく。

h) 背景知識の説明

参加者が接触・記述を続けている最中に、遺物が市内の中学校避難所で実際に使われていたものであること、神戸市西部の震災当時の被害状況などを口頭で説明する。

③ みんなで一緒に考えてみよう（対話フェーズ）

i) 感想の共有

6 人班に戻り、書き溜めた付箋を机上の模造紙上に紹介・共有する。付箋は KJ 法を擬しておおまかなカテゴリーごとにまとめてゆく。

共有中に、他参加者の感想を聞くなどして新たな発見が生じた場合は、別の色の付箋に新たに書き込み、模

造紙上に出す。

j) 全体共有

各テーブル代表者が、会場全体にテーブル内で出た意見や感想等を説明する。

④ ふりかえり

「積極的に参加できましたか？」「今日のこの場は話しやすい場でしたか？」「自分、他人、テーマについて、新たな発見がありましたか？」という質問について、指のサインで参加者に答えてもらう。

3.2 ワークショップで使用する遺物

使用する遺物は神戸市内の中学校避難所で使われていた物資で、関係者が保管していたものを本 WS 用に借用している。バケツや洗面器、小型の電化製品、災害用毛布のほか、食料品、お菓子、医薬品などの消耗品、ボランティア団体等との手紙などがある。

第1回 WS では写真1のようにあらかじめ遺物を机上と床上のシートに設置していたが、第3回 WS では写真2のように保管用の函に入れたままにしておき、参加者がその函を開けて遺物をみずから取り出す形式に変更した。



写真1 第1回 WS 時の震災遺物（資料）



写真2 第3回 WS 時の様子

4. 結果と考察

4.1 本ワークショップの目的

「さわる、そっからかんがえる」の主眼は、阪神・淡路大震災という災厄に関わりなおすための身体モードを切り替えること、その身体モードの切り替えが持つ意味を参加者とミュージアムが考えることにある。遺物（資料）と関わる身体という現場から、上述の「表現の有意義な不安定化」を引き起こそうとするものである。

一般に、博物館の展示品や災害遺構はわたしたちの生活や身体からいったん「分離」されている³⁾。すなわち柵やガラスケースで区切られ、手や口を付けることはできない。観覧者は展示品を正面にして直立して立ち止まり、もしくは身体と顔の側方にある展示列を眺めて歩きながら、展示品を視覚的に観察する。同時に周囲のキャプションを読み、その展示品の来歴を知り、観察時の着眼点についての情報を仕入れる。両手はパンフレット等を持っているのでなければ身体の後ろで結び合わされたり、いくぶん「手持ち無沙汰」のままである。観覧者はこうして自身の両眼以外の身体を自ら閉じ込めながら災厄とかかわりを持ち、見学コースを通り抜ける。

このように、ミュージアムでは災厄に関わる身体モードが展示形式や建物の構造によってあらかじめ定められている。それは災厄に限られた時間で効果的に学び、また展示品を安全に保管するための表現形式のひとつであるが、視覚と説明文による知識から出来事を意識的に想像するという仕方に絞り込まれ、災厄の理解が狭い意味での「知的」なはたらきに制約されると考えられる。

本ワークショップでは遺物を「さわる」ことで、災厄に関わる身体モードを切り替えようとする。つまり視覚・知識・意識的な想像という理解の仕方とは異なるモードを提供することで、阪神・淡路大震災への立ち戻り方自体を変えることをねらいとしている。さらに、そうした変化の体験を通じて、参加者とミュージアムに対して災害の表現についての固定観念を不安定化させることをもくろんでいた。

4.2 震災を函から出してさわる、ということ

しかし実際にワークショップを実施すると、上記の目的を達成しつつ、災害の遺物を「さわる」ことについての多重の発見に発表者達自身が入り込むことになった。

「さわる、そっからかんがえる」を2回実施したことで現れた論点や発見を以下にまとめる。

「さわる」ことの広がり 本ワークショップは遺物に実際に両手で「触る」こと、つまり触覚的な体験を上記の身体モードの切り替えの重要なファクターだとみなしていた。しかし実際にワークショップを実施すると「さ

わる」ことは単なる両手指の触覚的情報の獲得という以上の広がりを持つ体験であることがわかる。すなわち、匂い、手に取って照明や自然光にかざしたときの色合い、また手指での握み方といった、より多重的で広がりを持った体験である。

遺物（資料）の真正性の問題 触ることで、震災当時に、あるいは四半世紀以上の時間経過のなかで付着した埃が除去される。こうした埃も遺物（資料）の真正性の一部であるとみなすべきなのか、それとも「さわる」という関わり方を前提として資料の真正性を定義すべきなのか。

消耗品の資料的価値 本ワークショップではレトルト食品、お菓子、医薬品など避難所で用いられていた消耗品も多く用いている。これらは当時避難所に持ち込まれていたことは関係者の証言で確かめられているが、消耗品が残っているということは、それが使われなかったということでもある。すると「避難所で実際に使われていた遺物」として紹介・利用することはできるのか。

「さわる」ことの難しさ 一般の参加者はそもそもミュージアムが提供する遺物（資料）を直接手に取る経験をほとんど持たない。また、そうした体験をさらに言語化することも不慣れである。つまり「どうぞ自由にさわってください」と言うだけでは身体モードの切り替わりは生じない。そのため、体操など「さわる」ことの準備が必要である。

能動性と受動性の転換 「さわる」ことを起点にすることは、知覚の様式を変えるだけでなく、函の蓋を開け、函の中に手を入れて遺物を探り、そのうちのひとつを自ら選んで取り出し、手に取って眺めたり匂いをかいだりするという一連の作業である。また、ミュージアムのように展示の順番やキャプションが無い。こうした関わり方は、震災と能動的に関わり直すという「身体モードの切り替わり」以上の体験であったと推測される。

参考文献

- 1) 林田怜菜・正井佐知・高原耕平（2022）：災厄のミュージアムにおける「対話」の可能性「ことばぼこぼこフィールドひとぼう」初期事例報告, 災害情報学会第24回学会大会 2022年3月19日。
- 2) 高原耕平（2022）：「さわる、そっからかんがえる」：人と防災未来センターにおける災厄をめぐる対話ワークショップ事例の報告, 全日本博物館学会第48回研究大会 2022年6月26日
- 3) 高原耕平・山村紀香（2020）：オルタナティブ遺構論 小さな遺構と出来事への近づき方, 復興, Vol.24,

pp.37-46.



伊藤 潤

Jun ITO

「市区町村における国民保護行政の現況分析」

市区町村における国民保護行政の現況分析

Analyzing the Realities of Civil Protection Programs in Local Governments

川島 佑介
伊藤 潤
吐合 大祐

要約

本稿の目的は、国民保護行政の現況の解明である。国民保護とは、武力攻撃事態や緊急対処事態の発生時に国民の生命、身体及び財産を守る行政活動である。国民保護では国の主導性が法定されているが、第一線に立つ市区町村の実質的役割も無視できない。そこで本稿は、既存研究では明らかにされていない市区町村の現況を解明すべく、全市区町村に対してアンケート調査を実施した。

その結果、国民保護行政において市区町村間の差異が大きいという点が明らかになった。都市化度が高く、行財政能力が高いところでは、訓練を活発に行う傾向にあることを確認できた。その上で、訓練手法や訓練以外の業務に関しては、コストの低い取組を選択する傾向が見られた。これらの点は市区町村の利用可能なリソースと深く関係している。以上のように、市区町村の現況を定量的に明示することで、本稿は、今後の国民保護行政を検討するための知的基盤を提供している。

はじめに

日本の多くの自治体職員がイメージする危機管理行政は、地震や風水害といった自然災害対策、あるいは新型コロナウイルス感染症に象徴されるような感染症対策である。ところが、日本の行政機関が取り扱わなければならない事案は、自然要因にとどまらず、技術的・人為的な要因による災害など多岐に渡る。その中で、これまであまり注目されてこなかったのが、武力攻撃事態や緊急対処事態を想定した国民保護である。2017年に北朝鮮が相次いで実施した弾道ミサイル発射実験の際には一時的に注目を集めたものの、その後はほぼ忘れられた存在であった。しかし、国際的な軍事バランスの変化や脅威の多様化によって日本を取り巻く安全保障環境は年々厳しさを増している¹。そのような情勢の中で、改めて日本の国内危機管理体制のあり方が問われている。特に、現場で実際に住民の

避難・救援を担う多くの市区町村は、近年、災害対策業務の負担が増大する一方で、人員や財源の縮減に直面しており、難しい局面に立たされている。

以上のような状況を踏まえ、本稿の目的は、2004年の制度誕生から18年近く経過した国民保護行政の実態を明らかにすることにある。これまで、国民保護に関する研究は、主として法制度分析や国の施策に関する論考を中心に進められてきた²。それに対し、本稿では、国民保護行政の実態を具体的かつ詳細に把握するため、現場での役割を担う基礎自治体である市区町村の取組に注目した。そして、制度設立以降、実際に国民保護の実施要件となる事案が起きていないことに鑑み、本稿では国民保護訓練を主な分析対象としている³。

I章で国民保護法の概略を説明し、II章で国が主導する国民保護訓練の動向を確認する。III章では、筆者らが行った全市区町村へ

のアンケート調査を分析し、解釈を与える。「おわりに」において、本稿の発見をまとめ、研究・実務への貢献と次なる課題について論じる。

1. 国民保護法の制定経緯と仕組み

1. 国民保護法の制定経緯

日本における「危機管理」の法的定義としては内閣法第15条2項が知られている。その中で、危機管理は「国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生防止」と規定されている⁴。対象となる事態の種類については明記がなく、自然災害や重大事故（航空、海上、鉄道、危険物など）、ハイジャックや大規模テロのような重大事件、さらに他国からの軍事攻撃による武力攻撃事態など、その対象は広範囲に及ぶ⁵。とはいえ、第二次世界大戦後以降、日本の危機管理制度は、その地理的・気象的条件によって地震・風水害・火山噴火など多くの自然災害に直面してきたことから、1961年制定の災害対策基本法〔※以下、災対法と略〕を軸とする自然災害対策法制をベースに発展してきた⁶。

他方で、武力攻撃事態や緊急対処事態が発生した際における住民保護が制度化されたのは、2004年6月に「国民保護法⁷」が制定されてからのことである。国民保護法は、2003年6月に制定された「武力攻撃事態対処法⁸」〔※以下、事態対処法と略〕に基づき形成された。事態対処法は、いわゆる有事法制の流れを汲むものであり、北朝鮮のミサイル実験、不審船事件、さらに9.11米国同時多発テロなど当時の日本を取り巻く安全保障環境の変化を踏まえ、日本が武力攻撃を受けた際の対処に関する国および自治体の責務と役割を規定したものである。その審議過程におい

て国民の生命・財産の保護に関する必要性が取り上げられ⁹、同法に「国民の生命、財産及び保護」が明記されるとともに（第2条、第4条、第22条）、同法施行の日から1年以内に国民保護に関する法整備を行うことが定められた¹⁰。つまり、国民保護法は、事態対処法の目的を実現するために制定された法律なのである¹¹。

2. 国民保護法の仕組み

国民保護法は、武力攻撃事態などが発生した際における住民の保護や国民生活の安定に関して、国および自治体等の責務と役割、事前の体制整備、事態発生時の措置について規定している¹²。対象となる事態は、他国からの軍事攻撃を想定した「武力攻撃事態等」（予測事態を含む）と大規模テロ等を想定した「緊急対処事態」である。なお、政府は、武力攻撃事態等と緊急対処事態に関して、それぞれに4つの想定を示している。武力攻撃事態等で想定されているのは、①「着上陸侵襲」、②「弾道ミサイル攻撃」、③「ゲリラ・特殊部隊による攻撃」、④「航空攻撃」である。緊急対処事態の想定は、「攻撃対象施設等による分類」（①危険性を内在する物質を有する施設等に対する攻撃が行われる事態〔Ex. 原子力事業所の破壊や石油コンビナートの爆破など〕、②多数の人が集合する施設及び大量輸送機関等に対する攻撃が行われる事態〔Ex. 大規模集客施設やターミナル駅の爆破〕）と「攻撃手段による分類」（③多数の人を殺傷する特性を有する物質等による攻撃〔Ex. ダーティボム、生物剤・化学剤の使用〕、④破壊の手段として交通機関を用いた攻撃等が行われる事態〔Ex. 航空機による自爆テロ〕）である¹³。

国民保護に関する体制整備にあたっては、国があらかじめ「国民保護に関する基本方針」を定め（第10条）、都道府県や市区町村は「国民保護計画」（第11条、第16条）を、指定さ

れた公共機関・地方公共機関は「国民保護業務計画」（第21条）を作成することになっている¹⁴。そして、事態発生時に実施する措置に関しては、法に基づき、「住民の避難」（第2章、警報および避難に関するもの）、「避難住民等の救援」（第3章、収容施設の供与、食品等の提供、医療の提供）、「武力攻撃災害への対処」（第4章、消火・救助、警戒区域の設定、退避指示など）の3つが中心となっており、さらに「国民生活の安定」（第5章）や「復旧・備蓄など」（第6章）についても定められている。

国民保護の制度設計は、法案策定の過程や所管官庁の関係から災対法をベースにしたといわれているが、制度上の立て付けや内容を踏まえると別の制度であるといえる¹⁵。

まず、法規定の適用が異なっている。自然災害対策の場合、発災後には災対法がほぼ自動的に適用されるのに対して、国民保護法に基づいて保護措置を実施する場合には、国が事態対処法に基づいて事態認定を行う必要がある¹⁶。つまり、事態認定がされない限り、国民保護法は適用できない仕組みになっているのである。

次に、国民保護の主体とそれに基づく国—自治体の関係である。自然災害対策は、災対法上、市区町村の自治事務になっていることから、その行政主体は市区町村であり、費用も原則負担しなければならない。これに対して、国民保護の主体は国である。そのため、都道府県や市区町村にとって国民保護に関する業務は「法定受託事務」であり、それににかかる費用は基本的に国が負担することになっている。国民保護に関する計画策定のプロセスは国主導で進められ、自治体の対策本部の設置についても国の判断に基づく。また、国民保護行政においては都道府県の役割が極めて大きい。救援措置は都道府県が実施主体であることに加え、都道府県知事には総合調整機能が付与されている¹⁷。このように、国民

保護制度の立て付けは国からのトップ・ダウン型であり、市区町村の自治事務を前提とした自然災害対策とは異なる¹⁸。

以上のような相違から、国民保護と自然災害対策は日本の危機管理制度の中で「分立」としていると指摘することができる¹⁹。このことが、国際比較の観点から、欧米の危機管理制度がハザードの種類を問わず必要となる機能・能力をベースに設計を行うAll-hazards型であるのに対して、日本の危機管理制度がハザード特化（Hazard-specific）型に分類される所以である。

とはいえ、実際の運用に目を向けると事情は異なる。というのも、各自治体において、国民保護行政を担当しているのは防災部局であり、国による事態認定が行われるまでは自然災害と同じ対応を実施することになる。また、事務の性質に関係なく、避難誘導や救援措置を行うのは市区町村レベルであり、その役割は極めて大きい。そのため、多くの自治体にとって、制度上の相違はあまり意識されず、災害対策の延長として見られる傾向にある²⁰。そもそも、大都市圏や、大規模な国際イベント（例：サミットやオリンピックなど）の開催地を除けば、国民保護に対する関心は総じて低い。2017年に北朝鮮が弾道ミサイル・核実験を複数回実施した際にはJ-Alertが使用され、一時的に国民保護に対する注目が集まったものの、その後多くの自治体や国民の間でその存在が話題に上ることはなくなった。このことは、制度施行前の地下鉄サリン事件を除けば、幸いにも実例がないことが少なからず影響していると思われる。

II. 国主導の国民保護訓練の動向

過去に本格的な適用事例がないとはいえ、国民保護は国家の安全保障上において不可欠

である。従って、制度の維持・改善のためには、平素からの訓練が極めて重要となる。国民保護訓練は、日本各地において図上や実動という形で毎年度実施されており、その形態は国と自治体との「共同訓練」が中心となっている。制度開始から2021年度までに、共同訓練は計262回実施されており、その中で最多実施の県は14回行っている²¹。とはいえ、自然災害を対象とした防災訓練とは異なり、国民保護訓練の実施回数には自治体ごとに偏が見られ、近年その格差が顕著になってきている。また、訓練内容もその大半が大規模テロを想定した緊急対処事態に集中しており、武力攻撃事態を想定したものは極めて少ない。

このような課題を解消するため、訓練実施手法に関しては2021年度に大規模な変更がなされている。2021年4月、内閣官房および総務省消防庁は、国重点の国民保護共同訓練にブロック制を導入することを公表した²²。これは、全国を6つの地域ブロックに分け、ブロック内において輪番で訓練を実施するというものである（図表1参照）。また、各ブロックにおいて国および自治体の幹部職員による地域ブロック検討会を開催することになっている。これらの取組により、都道府県が担う負担の平準化や実施回数の偏りの解消を目指しているという²³。2021年度に関しては、中国・四国ブロックで武力攻撃事態、中

部で緊急対処事態を想定した国民保護実動・図上訓練が実施された。今回の訓練方法の変更は、国民保護が2004年に始まって以来の大規模な制度変更の試みといえる。

国民保護訓練に関しては、事態認定の必要性や行政事務の法的位置づけ（法定受託事務）もあり、一般的に国と共同で実施するというイメージが強い。ところが、都市圏を中心として、通常の防災訓練と同様、市区町村単独で訓練を行っているケースが見られる。このような市区町村が独自に取り組んでいる単独訓練についてはこれまで十分に把握されていなかった。したがって、市区町村間の差異も不明なままである。さらに、国民保護訓練「未満」の行政活動、すなわち視察やマニュアル策定などの実態も解明していく必要がある。本稿では、これらの解明を目指している。

Ⅲ．市区町村における国民保護訓練の取組状況の分析

本章では、市区町村における国民保護訓練の取組状況について定量的手法を用いて明らかにする。筆者らは2021年に全市区町村を対象に、国民保護訓練に関するアンケート調査を実施した。この回答をもとに、以下では、「国民保護訓練の経験・頻度」、「訓練タ

図表1 2021年度からの国民保護訓練の予定

		2021年度	2022年度	2023年度	2024年度	2025年度	2026年度
訓練実施 地域	武力攻撃事態等	中国・四国	近畿	九州	中部	北海道東北	関東
	緊急対処事態	中部	北海道東北	関東	中国・四国	近畿	九州
北海道東北		岩手県	秋田県	山形県	福島県	新潟県	宮城県
関東		栃木県	群馬県	神奈川県	千葉県	東京都	長野県
中部		富山県	岐阜県	静岡県	愛知県	福井県	石川県
近畿		奈良県	大阪府	福井県	三重県	徳島県	兵庫県
中国・四国		高知県	愛媛県	島根県	鳥取県	山口県	広島県
九州		長崎県	佐賀県	鹿児島県	宮崎県	熊本県	沖縄県

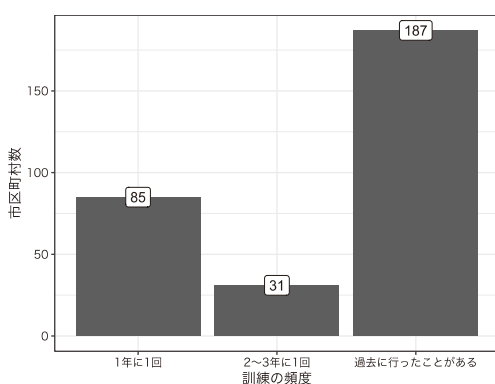
イブ別の取組状況」、「訓練に参加する機関・組織」、「訓練以外の業務への取組状況」「自由記述解答の分析」の5つのパートに分けて、それぞれ分析を進めていく。

分析に先立ち、今回の分析手順について簡単に説明する。今回の分析は、分析フリーソフト「R」(Ver.4.1.0)を使用している。調査票は、市町村および東京都特別区の全1741団体に郵便で送付し、郵送またはオンラインフォームによって回答を回収した。1126市区町村から回答があった(回収率約65%。ただし、うち2件は匿名での回答)。回答の有無について、地域や市区町村規模の特筆すべき偏りはなかった。

1. 国民保護訓練の経験と頻度

まず、訓練経験の有無を確認する。「国民保護に関する訓練を行ったことがありますか? どちらか一つお選びください (回答数: N = 1117)」に、「訓練経験あり」と回答したのは383 (全体の約34%)、「訓練経験なし」と回答したのは734 (全体の約66%)であった²⁴。この傾向を見ると、国民保護訓練に対する取組は全体の1/3程度であり、全国的に展開されているとは言い難い。

続いて図表2は、「国民保護訓練に関する訓練をどの程度の頻度で行っているかをお答えください。※複数種類の訓練を行われてい

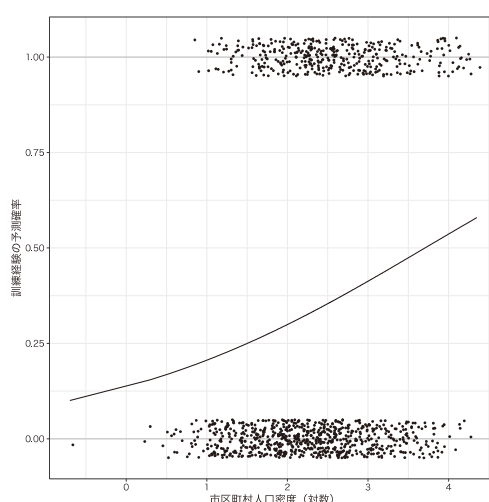


図表2 国民保護訓練の頻度

る場合、「その他」に、それぞれの頻度をお書きください」という質問への回答をまとめたグラフである。この質問に対する回答の総数は303であった。なお、分析の都合上、今回は「その他」に分類される回答を行った市区町村は除外している。回答結果を見てみると、303市区町村のうち、「1年に1回」と回答したのは85 (全体の約28%)、「2〜3年に1回」と回答したのは31 (全体の約10%)、訓練そのものを「過去に行ったことがある」と回答したのは187 (全体の約62%)であった。

ここからも、市区町村は、それほど頻繁に国民保護訓練を実施していない実態を読み取れる。ただし、1年に1回訓練を行うところも、全体の4分の1程度と、一定数の市区町村では国民保護訓練が業務のルーティンとして組み込まれている様子もわかる。

それでは、この訓練の実施状況は、市区町村の特徴によってある程度規定されているのだろうか。ここでは、都市化度を意味する市区町村の人口密度から、訓練の頻度を分析する。図表3は、結果変数を国民保護訓練の実施の有無、説明変数を人口密度²⁵ (対数化)とするロジスティック単回帰分析の結果をもとに作成したプロットである²⁶。このグラ



図表3 訓練有無の予測確率

フの縦軸は「国民保護訓練実施の予測確率」、横軸は「人口密度」である。このグラフから、人口密度の大小によって国民保護訓練がどれだけ実施されやすくなるかの「予測値」を読み取ることができる²⁷。

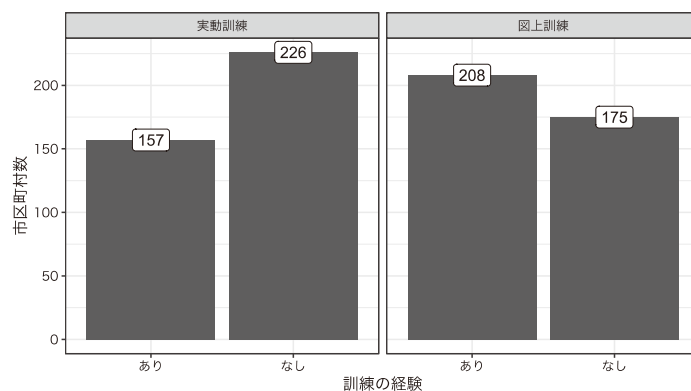
このグラフを見ると、説明変数の値が大きくなるほど、つまり、人口密度の大きい市区町村であるほど国民保護訓練を実施する確率が上昇する。この結果は、「人口密度が大きい方が、行財政能力に余裕があり、同時に国民保護のリスクも高くなると考えられるため、国民保護訓練に積極的になるのではないか」との直感的な予測にも合致する。

2. 訓練タイプ別の取組状況

次に、実動訓練ならびに図上訓練への取組状況を確認してみよう。図表4は、「国民保護訓練として行った内容をすべてお答えください。その際、訓練に同席した機関について、分かる範囲ですべてお答えください」について、チェックがなされていた市区町村の数である。なお、ここでも欠損値を考慮し、先の質問で「国民保護訓練の経験がある（その他含む）」と回答した市区町村のみにサンプルを絞って、訓練への取組状況を分析する。国民保護訓練の経験ありと回答のあった市区町村数（サンプルサイズ）は、383である。

その内、実動訓練について「経験あり」と回答したのは157（約41%）、「経験なし」と回答したのは226であった（約59%）。図上訓練については、「経験あり」と回答したのは208（約54%）、「経験なし」と回答したのは175（約45%）であった。

このグラフを見ると、実動訓練と図上訓練の実施状況は対照的である。つまり、図上訓練を行う市区町村は多く、逆に実動訓練の実施状況は半数に届いていない。この違いが生じる背景には、訓練実施の実施コストが存在すると推察される。つまり、図上訓練は、会議室や室内での訓練となるため、実施コストがそこまで高くない。訓練の内容も、組織内での職員同士の情報共有のあり方や、災害発災時の意思疎通の確認、また特定のシナリオに対する対応策の確認や意識醸成のワークショップが主である。それに対して、実動訓練は、実際の災害状況を公園や運動場等に作り出し、警察・消防との調整や地域住民への協力の要請など訓練の規模範囲が大きくならざるを得ないため、それに伴い実施コストも非常に大きくなる。したがって、訓練の特徴を考えると、市区町村間で実動・図上それぞれの訓練に対する取組状況に差が見られたとしても不思議ではないだろう。特に小規模市区町村では、人員リソースの不足が特に深刻



図表4 国民保護訓練の取組状況（左：実動、右：図上）

であるため、国民保護訓練に十分なりソースを割くことが難しいのではないかと考えられる。

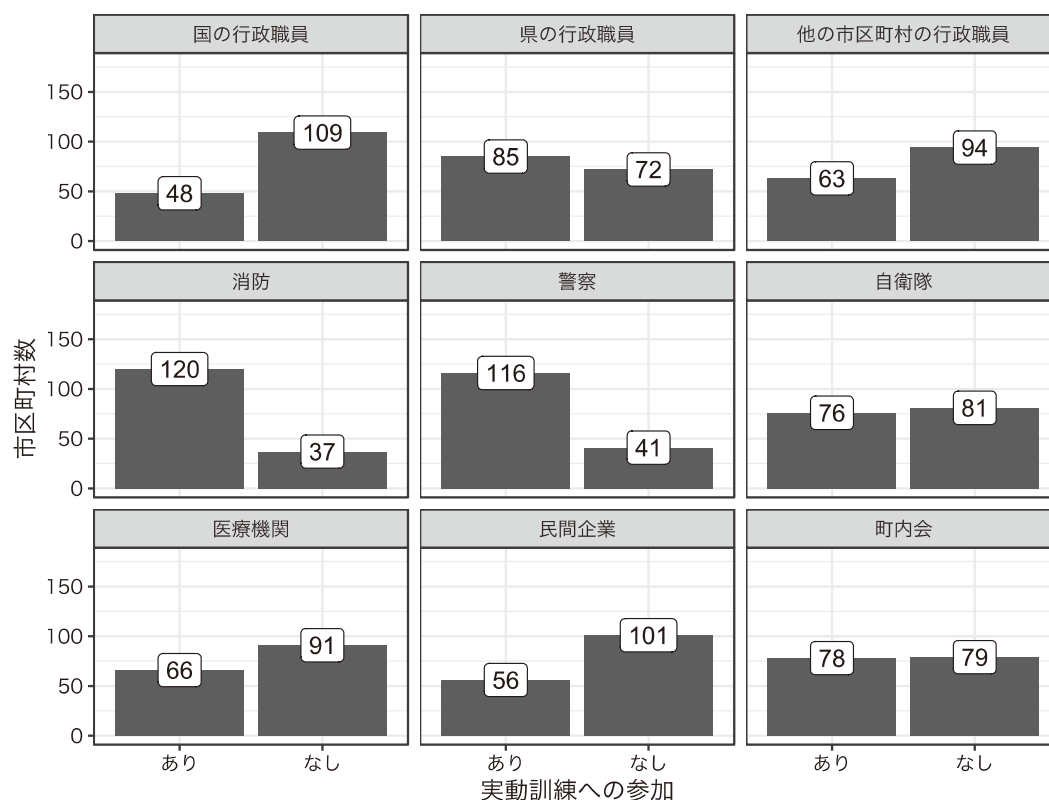
3. 訓練に参加する機関・組織

それでは、実動訓練と図上訓練それぞれにどういった機関・組織が参加しているのだろうか。次に、二種類の訓練に参加する機関・組織について分析する。ここでは、本調査の「国民保護訓練として行った内容をすべてお答えください。その際、訓練に同席した機関について、分かる範囲ですべてお答えください」のうち、後段部分への回答を用いて、市区町村組織以外の参加機関・組織を検討する。

本問では、回答欄に「国の行政職員」、「県の行政職員」、「他の市区町村の行政職員」、

「消防」、「警察」、「自衛隊」、「医療機関」、「町内会」という選択肢を設置し、実動・図上それぞれの訓練に参加した経験のある機関・組織を回答してもらった。以下では、その回答をもとに市区町村の現況について検討する。

まず、実動訓練について見てみよう。図表5は、実動訓練の経験を持つ157の市区町村を対象に、それぞれの機関・組織の参加状況をグラフとしてまとめたものである。ここでは、「参加経験あり」と「参加経験なし」それぞれについて、回答数ごとにグラフをまとめている。これを見ると、この中で最も参加しているのは「消防」（120件：回答市区町村の約76%）、その次に多いのが「警察」（116件：回答市区町村の約74%）であった。消防・警察どちらも、実際に災害時に被災者の救助活動や、住民の避難誘導などを最前線



図表5 実動訓練に参加する機関・組織

で行う組織であるから、この結果は自然なものとして理解できる。

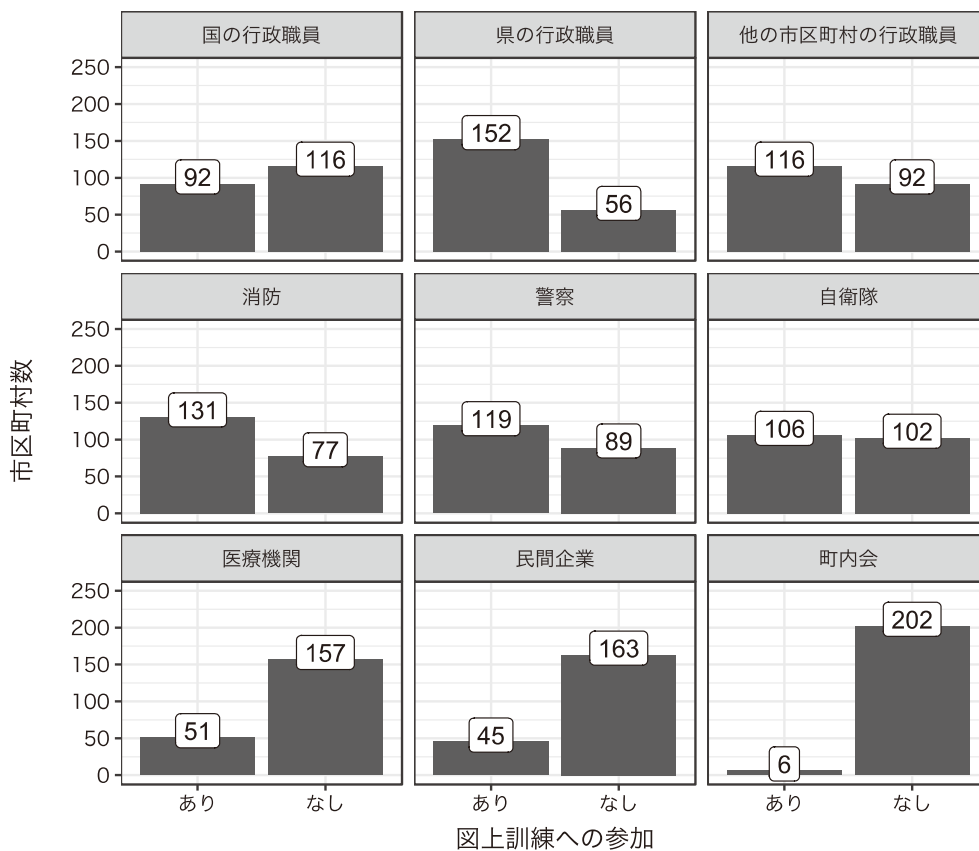
他にも、「県の行政職員」(85件：回答市区町村の約54%)や「町内会」(78件：回答市区町村の約50%)の参加を回答した市区町村も多く、上位機関である都道府県組織、また地域住民と当該市区町村が一体となって実動訓練を実施していることが、ここから伺える。その一方で、国の行政機関や民間企業の参加はそれほど見られなかった。実動訓練には、基本的に消防・警察というストリートレベルの公務員や公的機関、また災害発災時に最前線に対応する組織が参加しやすい傾向があると言えよう。

続いて、図上訓練への参加機関・組織の動向を見てみよう。図表5と同様に、図表6は

図上訓練の経験を持つ208の市区町村を対象として、それぞれの機関・組織の参加状況をグラフとしてまとめたものである。こちらも「参加経験あり」と「参加経験なし」それぞれの回答を棒グラフでまとめ、回答項目ごとに示している。

この回答からは、図上訓練には多くの機関・組織が参加する傾向にあることが読み取れる。この中で最も参加しているのは「県の行政職員」であった(152件：回答市区町村の約73%)。実動訓練と同様に、都道府県の職員は市区町村の図上訓練に精力的に参加していることがわかる。

また県の行政職員ほどではないものの、「消防」(131件：回答市区町村の約63%)と「警察」(119件：回答市区町村の約57%)が



図表6 図上訓練に参加する機関・組織

図上訓練に参加したケースが相当数存在しており、実動訓練と同様、災害発生時に第一線で活動する機関・組織の参加傾向を読み取れる。さらに、上記3つ以外で積極的に参加する機関・組織として、「他の市区町村の行政職員」（116件：回答市区町村の約56%）と「自衛隊」（106件：回答市区町村の約51%）が挙げられる。両者とも、やはり災害発災時には市区町村と連携が必要となる機関・組織である。総じて、図上訓練は、特定の機関・組織のみではなく、様々なタイプの機関・組織が参加している様子である。他方で、「町内会」については、図上訓練に参加したと回答する市区町村はごく少数しか存在しなかった。

それでは、一回の訓練あたりに参加する機関・組織の数はどの程度なのか。図表7は、9つの機関・組織のうち、各訓練に関して、どの機関・組織が参加しているのかを集計した上で、訓練のタイプごとに参加機関・組織数の分布をまとめたものである。

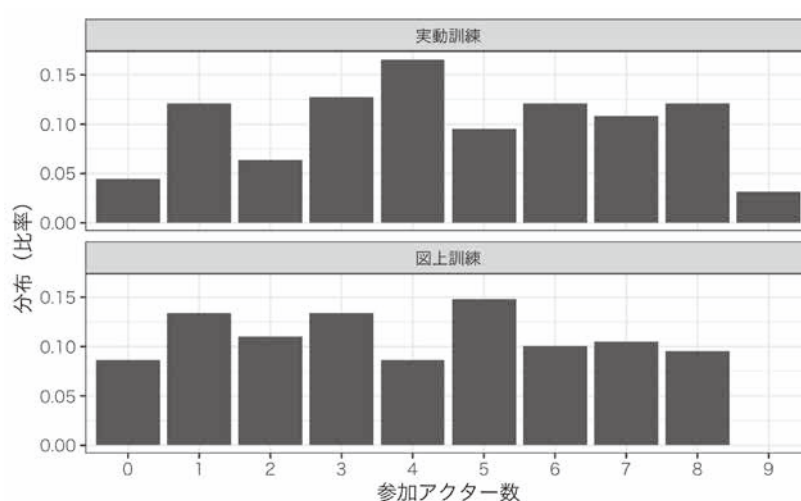
このグラフを見ると、一回の訓練にあたって参加する機関・組織の数は実動訓練の方が多いようである。先述の通り、実動訓練は実際の災害発生時の救助や避難行動を想定した

訓練であるため、比較的大規模に実施されやすい。その結果、一回の実動訓練に参加する機関・組織の数も大きくなりやすいのではないかと考えられる。

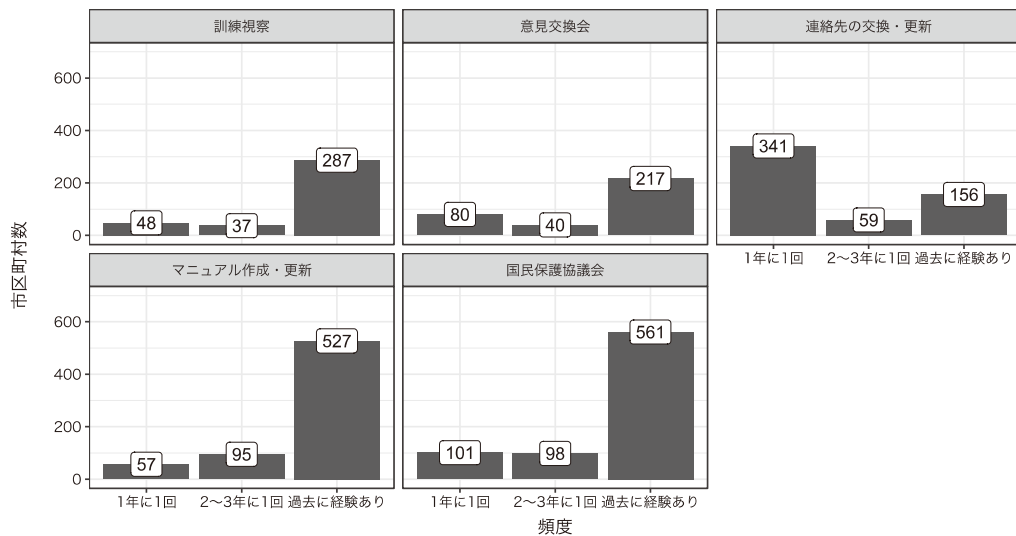
4. 訓練以外の業務の取組状況

さらに、国民保護分野に関する訓練以外の業務の取組状況について確認しておきたい。図表8は、本調査の「訓練以外の国民保護に関する業務内容について、すべてお答えください。あわせて、それぞれについて、どの程度の頻度で行っているかお答えください」への回答をまとめたものである。今回の調査では、訓練以外の業務として、「他自治体の訓練への視察」、「他自治体や警察、病院等との意見交換会」、「他自治体や警察、病院等との連絡先の確認、更新」、「避難マニュアル（避難実施要領パターンを含む）の作成・更新」、「国民保護協議会」の5つの業務について質問を行い、実施頻度について尋ねている。

5つの業務に対する回答を見ると、業務によってそれぞれの回答傾向に違いが見られる。例えば、「避難マニュアル（避難実施要領パターンを含む）の作成・更新」、「国民保護協議会」は、「過去に行ったことがある」



図表7 訓練への参加機関・組織数（上：実動、下：図上）



図表8 訓練以外の業務の実施頻度

と回答した市区町村が圧倒的に多い。「1年に1回」、「2～3年に1回」と回答した市区町村は、いずれも1割程度であり、非常に少ない割合である。この結果から、避難マニュアルの更新・作成や国民保護協議会の開催は、市区町村ではそれほど頻繁に実施されていないことが読み取れる。

「他自治体の訓練への視察」、「他自治体や警察、病院等との意見交換会」についても上記2つと同様に、ほとんどの市区町村が「過去に行ったことがある」と回答しており、やはり多くの市区町村にとっては頻繁に取り組まれる業務ではないことが示されている。ただし、この2つの業務については、「1年に1回」行うとする市区町村数が、「2～3年に1回」行う市区町村数を若干上回っている。この点は、避難マニュアルの更新・作成や国民保護協議会の開催では見られなかった傾向である。

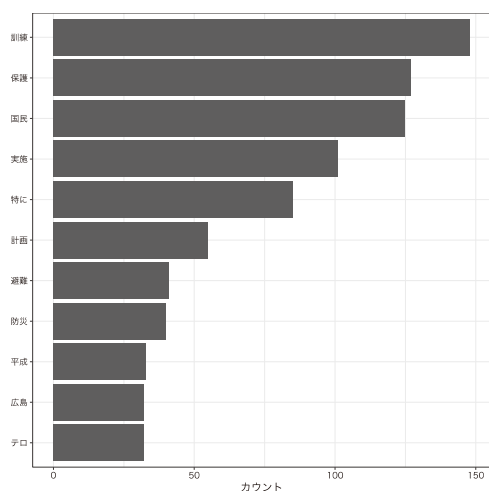
特徴的なのは、「他自治体や警察、病院等との連絡先の確認、更新」への取組状況である。これについては、他の業務とは全く異なる傾向を見せている。具体的に見ると、「1年に1回」と回答した市区町村は341（回答の

うち約61%）と半数を上回っている。また、「2～3年に1回」と回答したのは59（回答のうち約11%）、「過去に行ったことがある」と回答したのは156（回答のうち約28%）であった。

この傾向からは、関係各所との意見交換やコミュニケーション、また連絡先の共有などは積極的に取り組まれている。その一方で、相対的に見て、政治的・行政手続き的にハードルの高いマニュアルの作成・更新や国民保護協議会の開催については、それほど活発になされていない傾向にある。この点については、市区町村それぞれが置かれた状況やリソースの問題が影響を及ぼしていると予想される。

5. 自由記述の分析

最後に、市区町村が国民保護訓練について抱いているイメージについて、整理しておく。今回のアンケートでは、最後に「その他、国民保護に関する貴自治体の独自な取り組みや、ご意見がございましたら、どのようなことでも結構ですので、ご記入いただけますと幸いです」と質問して、自由に記述していた



図表9 単語の出現頻度10単語

だいた。以下では、その自由記述回答を用いた「テキスト分析」を行い、市区町村が抱いている国民保護訓練へのイメージを析出する。なお、今回のテキスト分析では、フリー分析ソフト「R」を用い、その中でも日本語テキスト分析を行うための前処理パッケージ「quanteda」を活用して事前処理を行っている。なお、この分析では、回答した市区町村が特定されないように、各自治体からの回答を集計し、さらに統計的な処理を施したうえで分析している。

最初に、市区町村の自由記述回答に挙がっている単語の頻度について見ていく。図表9は、自由記述回答のうち出現回数の多い上位10の単語をピックアップしたものである。

このグラフを見ると、上位に挙がっている単語は「訓練」「保護」「国民」が圧倒的に多い。この結果は、今回の調査趣旨に照らせば当然のものといえよう。その後が続いているのが、「実施」「計画」「避難」である。この結果は、市区町村が国民保護訓練を検討するにあたって、計画や避難行動の重要性を認識していることを示唆している。「特に」も多く挙がっているが、これは回答のあった市区町村の多くで「特になし」「特にありません」

図表10 単語共起上位20ペア

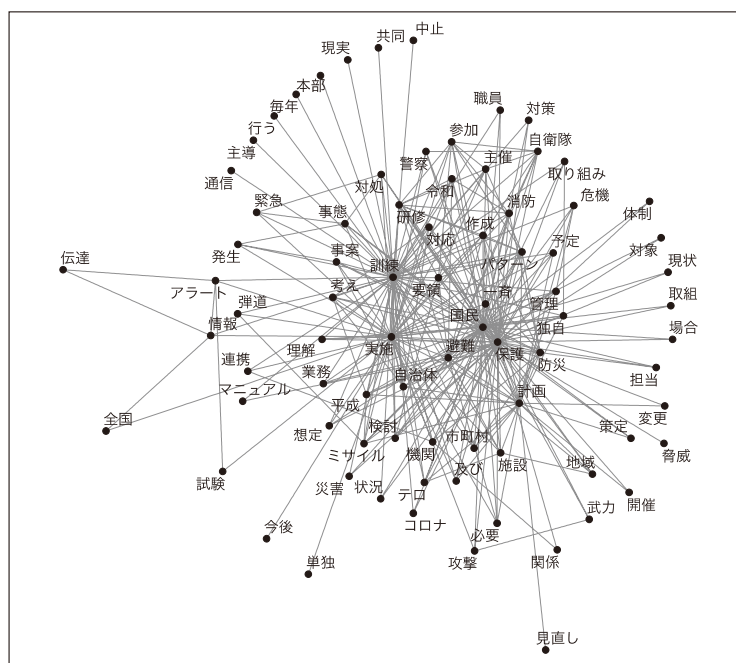
順位	単語1	単語2	ペア数
1	国民	保護	65
2	訓練	実施	37
3	保護	訓練	34
4	国民	訓練	33
5	保護	実施	28
6	国民	実施	27
7	保護	防災	25
7	保護	計画	25
9	国民	防災	24
10	国民	計画	23
11	保護	避難	19
11	避難	実施	19
13	国民	避難	18
13	避難	パターン	18
15	訓練	防災	17
16	避難	要領	16
16	実施	要領	16
18	訓練	参加	15
18	避難	作成	15
18	実施	パターン	15
18	要領	パターン	15

と記載してあったためであると解される。

もつとも、上記のように単語の頻度を明らかにするだけでは、市区町村が抱いているイメージについて十分に理解できない。そこで次に、出現したある単語に結びつく特定の単語は何であるのか、「単語の共起性」について明らかにした。

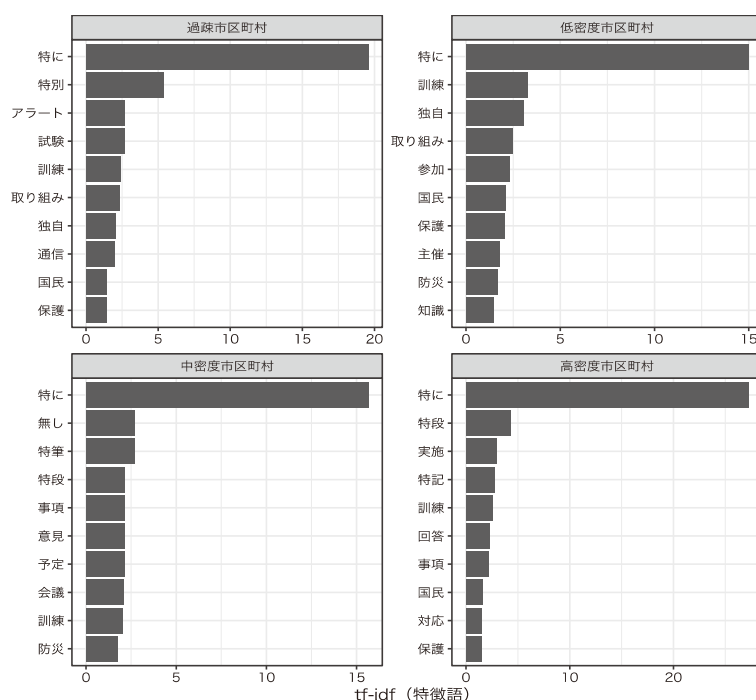
次の図表10は、単語共起のパターンについて上位20のペアを表としてまとめたものである。また図表11は、全体像を明らかにするため、出現数5以上の単語共起パターンをグラフによって示したものである。

図表10を見ると、やはり図9の分析結果と同様、「国民」「保護」「訓練」それぞれの組み合わせが圧倒的に多く、調査趣旨を反映した結果が現れている。しかし、下位に行くと興味深い結果も出ており、たとえば「避難」



最後に、市区町村の都市化度ごとに出現単語の特徴を見てみよう。今回の分類では、**2015年国勢調査の市区町村（1719市区町**

なお、先ほどの結果と同様、「特になし」



図表12 都市化度（人口密度）ごとの特徴語上位10単語

「特にありません」を意味する「特に」が多く出現しているため、それを省いて結果を解釈する。

結果として、過疎市区町村では「アラート」や「試験」「通信」という単語が特徴語として挙げられる。低密度市区町村の全体的傾向は、過疎市区町村と類似しているが、「参加」や「主催」という単語が特徴的である。中密度市区町村では、「特筆」「特段」などが挙がっている。そして、高密度市区町村でも「特段」や「特記」が特徴語として出現している。

この分析からは、都市化度によって、換言すれば市区町村の規模によって、市区町村の国民保護への理解や姿勢が異なっていることを示していると言えよう。過疎市区町村では、「Jアラートの導通試験」や「通信環境の整備の取り組み」などが挙げられていると思われる。これらは、本調査が意図した訓練には含まれないのであるが、市区町村側はこ

れらを国民保護訓練として捉えている。比較的軽微な業務であり、かつ国が明確に指示した業務を粛々と取り組んでいると解される。低密度市区町村で登場する「参加」や「主催」が意味するところは、この分析だけでは明らかにならないものの、自由記述を読み込むと、国や県が主催する訓練や研修に参加しているという内容である。つまり、市区町村が国民保護訓練等を主催するという意味ではない。以上を踏まえると、都市化度が低い小規模な市区町村は、国や県の主導する訓練に乗っていると推察される。

しかし、他方の中密度市区町村や高密度市区町村でも、特筆あるいは特記すべき独自の取組は決して多くないと述べられている。つまり、本稿で明らかにしてきたように、訓練の状況には大きな差異があるものの、訓練に比較的熱心な都市圏にある人口密度の高い市区町村でも、そのコンテンツに強い独自性は見られないと言えよう。

おわりに

本稿が得た知見をまとめておこう。最大の発見は、国民保護訓練に関する市区町村間の差異が大きいことである。国民保護が法定受託事務であっても、実際に運用する市区町村が認識するリスクや、保有するリソース、あるいは市区町村職員の意識によって、国民保護訓練の取組状況にはかなりの相違がある。また、相違をもたらしている要因に着眼すると、リソース不足の問題が最も強く働いているように思われる。すなわち、都市圏にある人口密度の高い市区町村で訓練が活発に行われる傾向にある。内容としては、実動訓練よりも図上訓練の方がなされており、また訓練以外の業務においてよりコストが小さい取組の方がなされている。この状況から、市区町村が直面する人員・財源リソースの縮減は深刻であり、国民保護行政にも影を落としていると言える。さらに、自由記述の分析からは、概して、市区町村が国民保護行政を積極的に担っていくという意識が低いことも明らかとなった。国民保護は、国による法定受託事務であるという点に鑑みれば、これは当然と言えるかもしれない。しかし、国民保護訓練の実施や、避難実施要領のパターン作成など、平時での取り組みでは市区町村に委ねられている業務も少なくない。しかし、市区町村はこれらの裁量を持てあましてるように推察される。

行政研究全般にも、本稿は有益な知見を投げかけていると言えよう。全国一律の整備が義務づけられている法定受託事務であっても、市区町村にその実施を委ねる日本の行政システムにおいては、市区町村の能力がその実施状況を規定している。国民保護のように、非日常的であり高度に専門的な政策領域では、本格的実施を先送りにせざるを得ない市区町村も存在するのではないだろうか。

したがって、本稿は、行政実務にもメッ

セージを投げかけている。全国一律の実質的な整備を求めるのであれば、国は法規で定めるだけでは不十分であり、国による主導性が必要となってくるであろう。そのため、Ⅱ章で説明した通り、平準化や偏りの解消を目指して、国と都道府県の共同訓練を輪番制にしたことには、一定の合理性があると言える。もっとも、国民保護行政においては、市区町村の働きも無視できないため、市区町村間での平準化も必要であろう。

最後に、本稿を踏まえて、国民保護研究の次なる課題について提案する。第一に、国民保護訓練の内容についての分析である。今回実施したアンケート調査は、回収率を重視したため、簡潔なものとなっている。しかし、訓練の内容にはかなりの幅がある。訓練の内容を精査すると同時に、訓練内容を規定する要因の探索が求められる。第二に、訓練負担の簡素化の考察である。アンケート調査の自由記述においては、行政リソースの縮減によって行政職員は近年さらに多忙になっており、国民保護訓練まで手が回らないという声が多く出された。しかし、昨今の国際情勢を踏まえると、従来のミサイルなどによる物理的攻撃や国内での破壊工作・テロ活動に加え、重要インフラに対するサイバー攻撃を組み合わせたハイブリッド戦が主流になりつつある。そのため、全国の市区町村内において対象事態が発生する恐れがあり、国民保護訓練の重要性はむしろ高まっている。例えば、自然災害対策との連携を念頭においたAll-hazardsアプローチは、多忙な行政においても有効ではないだろうか。こうした方策の具体的な検討を進めていきたい。

謝辞

アンケート調査の実施と本稿の執筆にあたっては、公益財団法人高橋産業経済研究財

国の研究支援を受けた。記して感謝申し上げる。また、アンケート調査にご協力いただいた市区町村のご担当者様らにも厚く感謝申し上げます。

注

- 1 詳細は防衛省『令和4年版防衛白書』2022年7月、第1部を参照。
- 2 近年公表された代表的な文献としては、中林 啓修「武力攻撃事態における国民保護に関する制度運用の全体像と課題」（武田 康裕 編『論究日本の危機管理』、芙蓉書房出版、2020年、159-179頁）や、幸田 雅治「国民保護法の制定とその後の取組」（『国民保護の現状と課題』、日本防火・危機管理促進協会、2013年5月、3-22頁）がある。また、災害対策法制との比較から制度分析を行ったものとして下記の文献がある：平嶋 彰英「日本の危機管理制度：国民保護と防災の論理」（武田 康裕 編『論究日本の危機管理』、芙蓉書房出版、2020年、29 & 40-42頁）；大橋 洋一「国民保護法制における自治体の法的地位：災害対策法制と国民保護法制の比較を中心として」（『法制研究』第70巻4号、2004年3月、57-79頁）。
- 3 国民保護訓練の取組に関する分析や実施方法について検討した先行研究には下記のものがある：宮坂 直史「避難のトラップ：なぜ国民保護では行政誘導避難なのか」（武田 康裕 編『論究日本の危機管理』、芙蓉書房出版、2020年、139-157頁）；宮坂 直史・鶴飼 進『「実践危機管理」国民保護訓練マニュアル：テロ対策訓練の進め方』（ぎょうせい、2012年）。
- 4 内閣法第15条第2項
- 5 内閣官房「緊急事態の主な分類」[<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/kinkyu.pdf>]（最終アクセス：2022年9月16日）
- 6 平嶋、前掲書、29 & 40-42頁。
- 7 正式名称は「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」。
- 8 制定当初の正式名称は「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」。現在の正式名称には、2013年の事態対処法改正を受けて「存立危機事態」が追加されている。
- 9 平嶋、前掲書、31 & 42-45頁。
- 10 「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」第24条、衆議院第156回国会法律第79号（平成15年〔2003年〕6月13日）[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/15620030613079.htm]（最終アクセス：2022年9月16日）
- 11 本多 滝夫「「有事法制」と「国民保護法案」、『法律時報』第76巻7号、2004年6月、57頁。
- 12 国民保護法の概説・解釈に関しては以下の文献を参照のこと：国民保護法制研究会『国民保護法の解説』、ぎょうせい、2004年。
- 13 詳細は内閣官房「国民の保護に関する基本方針」（平成29年12月改定）、2017年、11-15 & 72-73頁。また、内閣官房の「国民保護ポータルサイト」や総務省消防庁の国民保護に関するウェブサイト参照のこと。
- 14 内閣官房が公表した資料によると、2021年10月時点で指定行政機関（国の省庁）および都道府県のすべてが国民保護計画を保有している。また、指定公共機関についても業務計画の作成を完了している。他方で、市区町村で計画作成が完了しているのは対象1741団体の内、1740団体であり、指定地方公共機関で業務計画作成が完了しているのは対象1078機関の内、1067機関である（内閣官房「国民の保護に関する計画の策定状況」）[<https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/R03keikakujoukyou.pdf>]（最終アクセス：2022年9月16日）。なお、2022年6月24日に、国民保護計画未策定の最後の市区町村である沖縄県読谷村も、国民保護計画の策定に必要な手続き条例を可決し、計画策定を進めることとなった。[<https://ryukyushimpo.jp/news/entry-1538882.html>]（最終アクセス：2022年9月16日）
- 15 大橋、前掲書、58 & 61-62頁；平嶋、前掲書、44頁。
- 16 中林、前掲書、164-165頁。
- 17 大橋、前掲書、62 & 67-68頁。
- 18 大橋、前掲書、62頁。
- 19 川島 佑介「国民保護行政のなかの分権性と

- 融合性」、武田 康裕 編『論究日本の危機管理』芙蓉書房出版、2020年、125頁。
- 20 川島、前掲書、131-134頁。
- 21 内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付「令和3年度国民保護に係る訓練の成果等について」、2022年5月、1頁。
- 22 内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付「令和3年度における国民保護に係わる国と地方公共団体の共同訓練の実施について」、2021年4月28日。
- 23 内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付「国民保護について」、2021年7月6日。
- 24 ただし、「訓練経験あり」の回答であっても、その根拠がJ-AlertやEM-netの導通確認という、本稿がイメージする訓練とは異なるものが複数あった。
- 25 なお、人口密度変数作成にあたっては、以下のような処置を施している。宮城県富谷市は宮城県旧富谷町のデータを、兵庫県丹波篠山市は兵庫県旧丹波市のデータを、福岡県那珂川市は福岡県旧那珂川町のデータを、それぞれ入力した。
- 26 ロジスティック単回帰モデルの結果、人口密度は0.1%水準で有意であった（係数：0.49831、標準誤差：0.08324）。なお、人口密度に関するデータは、2015年国勢調査に基づいている。
- 27 浅野 正彦・矢内 勇生『Rによる計量政治学』、オーム社、2018年。
- 28 人口が計算されていない福島県富岡町・福島県大熊町は、今回は一旦「過疎市区町村」に分類した。
- 29 シルジ・ジュリア・デビット・ロビンソン（大橋真也監訳、長尾高弘訳）『Rによるテキストマイニング：tidytextを活用したデータ分析と可視化の基礎』、オライリー・ジャパン、2018年。
- （かわしま・ゆうすけ 本学部准教授）
（いとう・じゅん ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター）
（はきあい・だいすけ ひょうご震災記念21世紀研究機構）



林田 怜菜

Reina HAYASHIDA

被災地自治体職員を支援した自治労の活動

Local Autonomy Workers' Union Activities in Support of Local
Government Officials in the Disaster Area

— How to Support Disaster Areas from the Perspective of the
Reconstruction Support Activities of Local Autonomy Unions in the Wake
of the Great East Japan Earthquake —

被災地自治体職員を支援した自治労の活動 —— 東日本大震災自治労復興支援活動から見た被災地支援の在り方 ——

林 田 怜 菜

はじめに

自治労は、二度の大震災時に組合員に大規模な動員をかけて、被災地自治体職員を支援する事業を実施した。

1995年2月初旬から3月末にかけて、全国の組合員を大量に動員し、被災地の支援を行った。この時の自治労による支援は、自治体職員が経験した被災地支援の最初の経験といえる。区役所業務をはじめ、避難所運営などに携わった自治労組合員の活動は、被災地の復興に大きく寄与した。この活動のなかに、将来予測される南海トラフ地震による大規模災害時の被災地支援の在り方について、貴重な示唆に富む情報が存在している。

これまで、自治労による阪神・淡路大震災自治労復興支援活動に焦点をあて、自治労本部はどのように支援体制を構築し、被災地支援を展開していたのか、自治労組合員はどのような支援活動を行っていたのか、分析を進めてきた。

2011年4月から7月にかけて、東日本大震災で被災した被災地自治体職員を支援するため大規模な支援活動を実施した。いわゆる「東日本大震災復興支援事業」である。

本研究では、東日本大震災での支援活動に視座を据えながら、阪神・淡路大震災時と比べて、どのように支援活動が行われたのか、阪神・淡路大震災での経験が活かされたのか等、検証していきたい。具体的には、歴史学に基づき、資料の分析と関係者への聞き取り調査という手法を用いる。

阪神・淡路大震災自治労復興支援活動に関して、神戸市長田区役所内「人・街・ながた震災資料室」に当時の自治労中央本部が作成した資料が一括して保管されている）。

東日本大震災自治労復興支援活動に関して、2019～2020年度の自治労・若手研究者育成制度に採択していただき、自治労中央本部が保管する資料の開示及び分析を許可された。

これら資料の収集・分析と併せて、関係者への聞き取り調査を実施し、自治労職員が記

憶のなかにとどめている被災地支援の在り方に関する知見を、貴重な情報として収集し、整理・分析していきたい。

第1章 自治労による2つの「自治労復興支援活動」を比較する

1. 自治労復興支援活動に関する研究

阪神・淡路大震災自治労復興支援活動時に作成された資料が一括して、神戸市長田区役所内「人・街・ながた震災資料室」に保管されており、2008年度より同資料室責任者より、自治労復興支援活動に関する資料の整理及び分析を委託された。資料の整理及び当時の関係者への聞き取り調査をもとに、阪神・淡路大震災自治労復興支援活動の検証を行った⁽¹⁾。

東日本大震災自治労復興支援活動について、自治労がまとめた資料は現在次のものが確認できる。これらの資料は、自治労本部へ2019年に調査に行った際に提供していただいた。

- ① 「東日本大震災復興支援活動特別経過報告」
- ② 自治研作業委員会『災害に強いまちづくり』全日本自治団体労働組合、2013年
- ③ 「Ⅳ 東日本大震災に対する自治労の復興支援活動について（総括）」

①は、2011年8月に開催された自治労第83回定期大会のために作成された資料である。取り組みの経過、組合員の被災状況、全体活動計画と活動実績、岩手県・宮城県・福島県に設置されたBC（ベースキャンプ）の活動、資料がまとめられている。

②は、内容は4つに分かれ、序章は自治体を取り巻く状況、第1部は災害支援・復旧・復興の進め方、第2部は女性の視点から考える防災、最後に復興・復旧へ向けた課題としてのコミュニティのあり方、震災遺児などの課題について取り上げられている。

③は、東日本大震災時、自治労復興支援活動の行動設計に携わったT. H氏が作成し

(1) 『阪神・淡路大震災における自治労復興支援活動に関する研究』を2016年神戸新聞総合出版センターより上梓した。また、「阪神・淡路大震災20年 自治労復興支援活動資料目録」を2015年兵庫地方自治研究センターより発行した。

た資料である。T. H氏は、支援活動全体をコーディネートした。資料は、「Ⅳ」となっているが、他にも関連する資料があるのか不明である。

内容は、自治労本部で全体を統括していたT. H氏の視点でまとめられている。自治労本部としてどのように動いたのか、岩手県・宮城県・福島県に派遣された自治労本部役職員とのやり取りのなかで気付いた課題などが記されている。

岩手県・宮城県・福島県に派遣された自治労本部役職員はどのように動いたのか、自治労の支援を受け入れた県本部はどのように動いていたのか、自治労支援者はどのように動いていたのか、自治労による被災地支援はどのように評価されていたのか等、具体的な内容を調査し、検証する必要がある。

幸いなことに、「自治労・次代を担う研究者」（2019～2020年度）に採択され、自治労本部より調査研究の支援を受けることができた。2019年度は、次のような調査を行った。

- ① 東日本大震災時、自治労本部役職員への聞き取り調査の実施（表1－1参照）
- ② 東日本大震災時、自治労福島県本部役職員への聞き取り調査の実施（表1－2参照）
- ③ 東日本大震災時、自治労支援者への聞き取り調査の実施（表1－3参照）
- ④ 東日本大震災自治労復興支援活動に関する資料の収集・複写・整理・分析

表1－1 東日本大震災時、自治労本部役職員への聞き取り調査リスト

聞き取り対象者	性別	当時の年齢	東日本大震災時の役職	東日本大震災時の主な任務	阪神・淡路大震災時の支援の有無・主な任務
T. H	男性	46歳	企画部長（書記）	自治労本部内「東日本大震災対策本部」統括	あり 「現地対策事務所」事務局
Y. K	男性	45歳	中央執行委員、政労局長	岩手BC事務局次長	あり 社会保険業務支援
Y. C	女性	38歳	企画部長（書記）	岩手BC事務局員	なし
M. Y	男性	54歳	中央執行委員、組織拡大局長	宮城BC事務局長	あり 「阪神大震災対策本部」
N. I	男性	46歳	政策部長（書記）	宮城BC事務局員	あり 「長田区役所内自治労デスク」
W. T	男性	30歳	労働局（書記）	宮城BC事務局員	なし
K. T	女性	49歳	報道部長（書記）	宮城BC事務局員	あり 長田区参加者宿泊施設・舞子ピラ
K. K	男性	48歳	組織部長（書記）	福島BC事務局員	あり 福祉対策
K. S	男性	40歳	組織副部長（書記）	福島BC事務局員	なし
W. T	男性	49歳	自治労システムズ（子会社） 出向・総務部長（書記）	福島BC事務局員	あり 「現地対策事務所」事務局

注1）聞き取り対象者は、守秘義務、個人情報の保護から、本稿ではイニシャルで識別する。

注2）年齢は、東日本大震災時の年齢である。

表 1-2 東日本大震災時、自治労福島県本部役職員への聞き取り調査リスト

聞き取り 対 象 者	性別	当時の 年 齢	東日本大震災時の役職	東日本大震災時の主な任務	阪神・淡路大震災時の 支援の有無・主な任務
K. Y	男性	46歳	福島市役所職員労働組合委員長 自治労福島県本部副委員長	自治労と被災地自治体との間に入り、支援の調整役を実施	あり 自治労支援者として、神戸市東灘区で倒壊危険家屋調査の支援

表 1-3 東日本大震災時、自治労支援者への聞き取り調査リスト

聞き取り 対 象 者	性別	当時の 年 齢	東日本大震災時の役職	東日本大震災時の 支援時期・役割・支援内容	阪神・淡路大震災時の支援の有 無・支援時期・役割・支援内容
G. N	男性	49歳	自治労西東京市職員労働組合 執行委員長	第2 G (4/16～4/24) 班長 避難所運営支援 (福島県新地町 駒ヶ嶺公民館)	なし
K. M	男性	58歳	公益社団法人東京自治研究セ ンター副理事長	第1 G (4/10～4/17) 自治労東京都本部の副団長 支援者の送迎、会議の出席等	あり 第4 G (2/23～3/1) 班長 避難所運営支援 (神戸市長田区長 楽小学校)
M. T 1	男性	55歳	自治労東京都本部副中央執行 委員長 自治労都庁職員労働組合委員 長	4/4～4/5：事前調査 第2 G (4/16～4/24) 自治労東京都本部の団長 統括、会議の出席等	あり 第2 G (2/11～2/17) 班長 避難所運営支援 (神戸市長田区長 楽小学校)
M. T 2	男性	46歳	千葉県流山市クリーンセン ター副工場長	第1 G (4/10～4/17) 第6 G (5/14～5/22) 第11 G (6/18～6/26) 班長 避難所運営支援 (福島県パルセ いざか)	あり 支援時期不明 連合ボランティアに参加 福祉風呂支援 (神戸市長田区兵庫 高校)
T. H	男性	49歳	自治労徳島県本部組織部次長	第8 G (5/28～6/5) 班長 避難所運営支援 (宮城県石巻市 中央公民館)	なし

①について、自治労本部において支援全体をコーディネートした自治労本部役職員、岩手県・宮城県・福島県に派遣された自治労本部役職員、計10名への聞き取り調査を実施した。

東日本大震災時は、阪神・淡路大震災での支援の経験がある本部役職員が、中心的な役割を果たしていることが判明した。支援の経験がない職員は、「1996年に自治労に入った」(Y. C)、「学生でした」(W. T)、「入職していない」(K. S)という理由である。

②について、東日本大震災時、福島市役所職員労働組合委員長と自治労福島県本部副委員長を兼務していたK. Y氏への聞き取り調査を実施した。自治労復興支援活動において、支援を行う自治労側と支援を受ける被災地自治体側の間に入り、調整役を担って

いた。

③について、避難所運営支援において、中心的な役割を果たした自治労支援者に聞き取り調査を実施した。特に自治労東京都本部は、独自に支援体制を構築し、M. T 1 氏、K. M氏は、自治労東京都本部の団長、副団長という役割を担った。

④東日本大震災自治労復興支援活動に関する資料について、調査を進めていくなかで、次のような資料が存在することが判明した。これら資料と聞き取り調査をもとに分析をすすめた。

- i) 自治労本部役職員が作成した資料
- ii) 岩手県・宮城県・福島県の各BCに派遣された自治労本部役職員が作成した資料
- iii) 自治労福島県本部役職員が作成した資料
- iv) 被災地自治体職員が作成した資料
- v) 自治労支援者が作成した資料
- vi) 自治体間派遣職員が作成した資料

2. 両大震災における自治労復興支援活動の支援体制の比較

これまでの研究より、労働組合による被災地支援は、①義援金・寄付金、②物的支援、③施設・備品の提供、④人的支援の4種類あることが判明した⁽²⁾。

自治労は、2度の大地震において、①義援金・寄付金、②物的支援、③施設・備品の提供、④人的支援の4種類の支援を行っていることが判明した。自治労による支援は、特に④人的支援に重点が置かれていた。

阪神・淡路大震災ではa) 神戸市を中心とする復興支援活動、東日本大震災ではb) 岩手県・宮城県・福島県を中心とする復興支援活動をメインの支援活動として取り組んだ。本稿では、a)・b)の人的支援に焦点をあてたい。

2つの大地震における災害発生後の支援の進め方は、自治労本部内に「対策本部」を設置し、現地調査を行い、現地に「対策本部」を設置し、「現場主導型」で具体的な支援内容の確定を行い、支援を開始した。

被災地自治体の首長から自治労中央執行委員長に対する支援要請書は、阪神・淡路大

(2) 前掲注(1) p 120

震災時に初めて実施され、その後東日本大震災時に踏襲された。被災地自治体の長から自治労の執行委員長に対する支援要請書は、ボランティア活動でありながら、自治体職員を支援するという公的な位置づけを示すものであった。

大規模災害時に、大規模で長期間、組織的に支援を行う方法は、阪神・淡路大震災時に初めて実施し、東日本大震災時に踏襲された。阪神・淡路大震災での自治労復興支援活動は、その後の大規模災害時の支援活動の原点といえる。

阪神・淡路大震災時、自治労は、「市の職員の救援業務等を支援することによって、市職員の負担を軽減し、本来の業務に従事できるよう、全国の組合員による支援活動」を行うことを決めた。このような試みは初めてのことであった。

東日本大震災時は、「被災者の支援・救援を行っている自治体職員・組合員の業務を支援する」こととした。阪神・淡路大震災の頃に比べて、ボランティア活動に対する社会的な認知度も上がり、「いろんな人がボランティアに入っており、我々は組合員を助けるということに特化した」⁽³⁾。東日本大震災時、自治労は、加盟単組自治体を支援対象とした。自治労は、自治体で働く労働者の全国ネットワークという特性を活かし、被災地自治体職員を支援することを目的とした。

阪神・淡路大震災時、兵庫県神戸市の長田区と東灘区を中心に支援を行った。長田区は、火災による被害、東灘区は家屋の倒壊による被害が甚大であった点から支援対象とされた。

東日本大震災では、岩手県、宮城県、福島県を支援対象とした。

岩手県では、釜石市、大船渡市、陸前高田市など壊滅的な被害を受けていたが、自治労に加盟しておらず、支援には入らなかった。田野畑村は、被害が大きかったが、人的支援は受け入れず、まずは自分達で復旧・復興に専念するとの自治体の反応から、支援には入らなかった。自治労として、当初から宮古市に絞って支援に入ることとなった。5月下旬から、自治労連傘下である山田町でも支援活動を展開した。

宮城県では、自治労宮城県本部から要望があった、気仙沼市、石巻市、東松島市、塩竈市、名取市、岩沼市に支援に入った。仙台市は、行政支援など多くの支援が入っており、支援には入らなかった。

福島県では、新地町、相馬市、南相馬市、飯舘村、福島市に支援に入った。また、浜通りの原発避難区域自治体住民が避難した自治体でも支援を展開した。具体的に、南相

(3) T.H氏作成「Ⅳ 東日本大震災に対する自治労の復興支援活動について（総括）」

馬市は伊達市へ、浪江町は二本松市へ、大熊町は会津若松市へ、檜葉町は会津美里町へ避難した。福島県では、原発問題により、岩手県、宮城県とは異なる対応が必要であった。

阪神・淡路大震災では、長田区1日150人、東灘区1日50人、1日200人体制を基本として支援が行われた。当初、約1か月間の支援を想定していたが、長田区では避難所運営支援に入っており、1か月では終わらないという現場の判断のもと、支援が延長された。2月5日から3月末までの約2か月間、約2,000名の組合員が支援に入った。

東日本大震災では、岩手県1日50人、宮城県1日160人、福島県1日65人、1日275人体制を基本として支援が開始された。津波による被害が広範囲であり、自治労として2か月間の支援を想定して支援に入った。当初は、避難所運営の支援のニーズが高かったが、後半になると専門的な行政事務支援のニーズが高まり、支援の規模を大幅に縮小し、支援の延長を行った。4月10日から7月9日までの約3か月間、約3,000名の組合員が支援に入った。

次に、動員者数の変化をみていきたい（図1-1、1-2参照）。

阪神・淡路大震災時は、支援内容は支援当初から支援終了まで、ほぼ同じ支援内容が行われており、自治労の支援規模は緩やかに縮小している。

東日本大震災時は、被災が広範囲にわたり、被災地自治体からの支援のニーズは刻々と変化していた。当初は、避難所運営支援のニーズが高かったが、時間が経過するにつれ、専門的な行政事務支援のニーズが高まった。専門的な行政事務支援のニーズに合わせて動員を行うことは難しい点もあり、支援延長が決定された第9グループ以降、劇的に支援規模を縮小した。

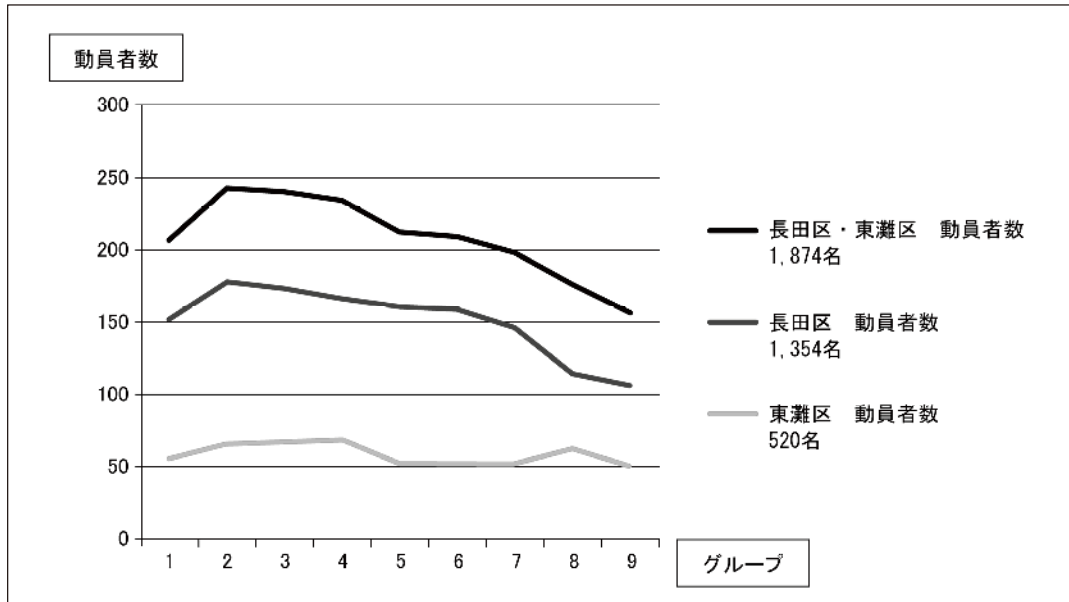
両大震災における支援内容と動員者数の変化についてみていきたい（図1-3、1-4参照）。

阪神・淡路大震災では、避難所運営支援のニーズが支援の当初は高かったが、支援の後半にいくにしたがい落ち着いていることがわかる。行政事務支援については、支援の後半にいくにしたがい、支援のニーズが高くなっていることがわかる。東日本大震災では、圧倒的に避難所運営支援のニーズが高く、その次に行政事務支援のニーズが高いことがわかる。

自治労復興支援活動の特徴について、次のことがわかった。

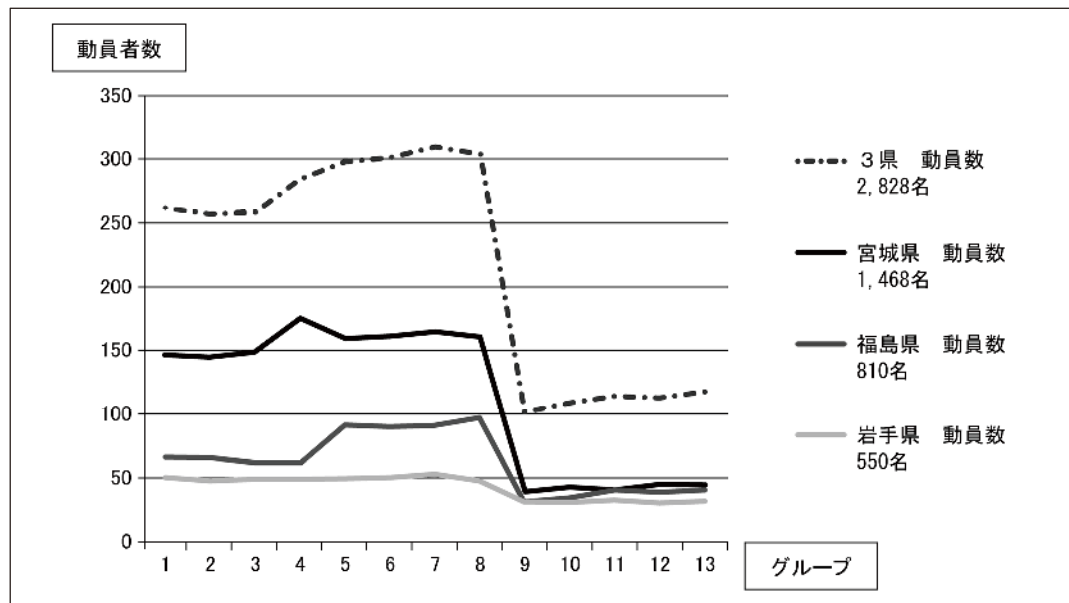
- ① 支援活動の進め方、交代や引き継ぎの仕方などは、阪神・淡路大震災での経験が

図 1－1 阪神・淡路大震災での動員者数の変化



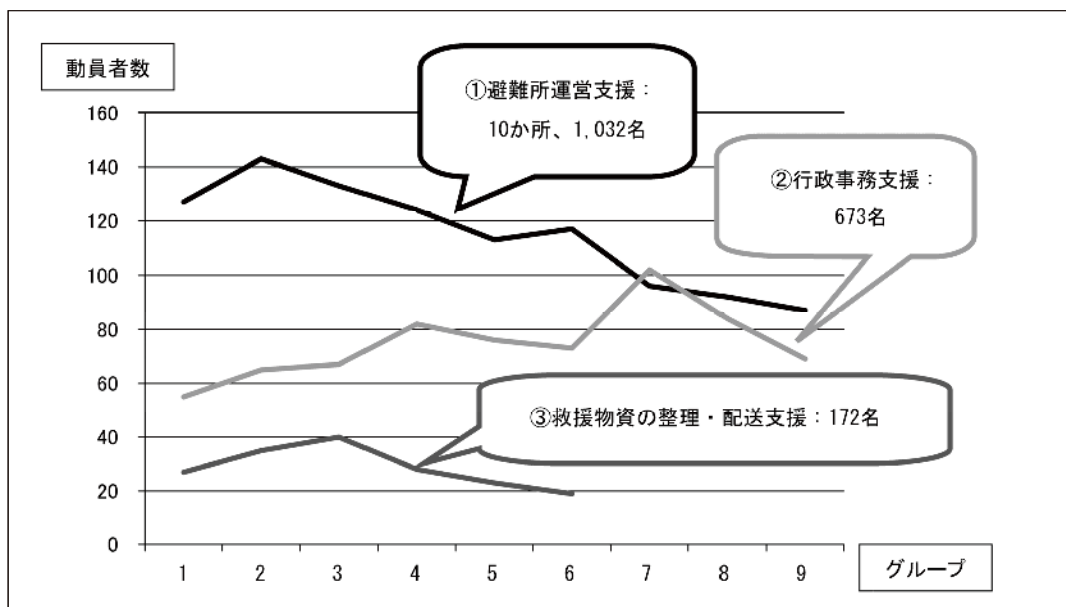
出所：長田区、東灘区での自治労支援者用マニュアルをもとに作成。

図 1－2 東日本大震災での動員者数の変化



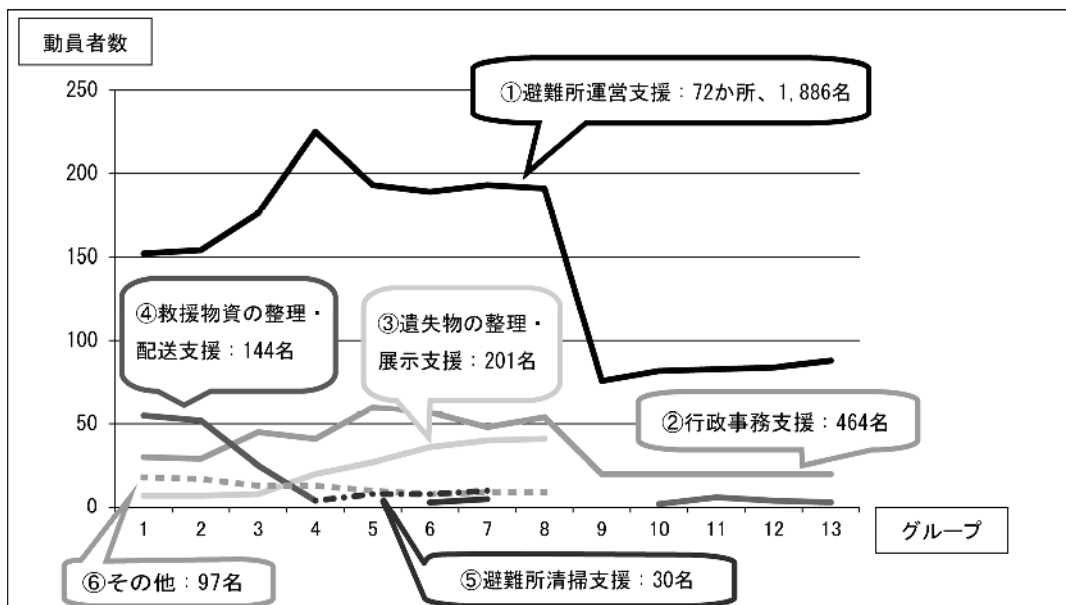
出所：岩手県、宮城県、福島県での自治労支援者用マニュアルをもとに作成。

図 1－3 阪神・淡路大震災の支援内容と動員者数の変化



出所：長田区、東灘区での自治労支援者用マニュアルをもとに作成。

図 1－4 東日本大震災の支援内容と動員者数の変化



出所：岩手県、宮城県、福島県での自治労支援者用マニュアルをもとに作成。

活かされている。

- ② 現地での管理体制について、阪神・淡路大震災では支援範囲は集中しており、役割分担をして支援者を管理していた。東日本大震災では支援範囲が広く、支援内容の調整や交通の確保などに重点が置かれていた。
- ③ 被災地自治体からの支援のニーズが高いため、自治労による支援は、避難所運営支援に重点が置かれていた。

最後に、自治労による復興支援事業の管理体制について検討しておきたい。

阪神・淡路大震災時は、自治労本部内に「阪神大震災対策本部」が設置され、各県本部への協力要請や参加者の集約等を担った。そして、現地に「現地対策事務所」が設置され、参加者の統括や全体方針の決定等を担った。

支援を展開した長田区、東灘区にそれぞれ「長田区役所内自治労デスク」「東灘区役所内自治労デスク」が設置され、具体的な行動を担った。長田区の参加者には、垂水区にある「舞子ビラ」、東灘区の参加者には、北区にある「有馬荘」が、宿泊施設として用意され、参加者の世話などを担った。

東日本大震災では、被害が広範囲にわたり、阪神・淡路大震災時とは異なる管理体制がとられた。

まず、自治労本部内に「東日本大震災対策本部」が設置され、各県本部への協力要請や参加者集約等を担った。

そして、岩手県・宮城県・福島県にBC（ベースキャンプ）が設置された。BCの役割は、①被災自治体と支援内容等の打合せ、②BCとなるホテル側と、支援活動期間中の支援者の受入れにかかる打合せ（食事、部屋割りなど）、③支援活動場所の確認と移動手段の調整、④マニュアルの作成等である。

BCは現地対策事務所と宿泊施設を併せ持つ機能を果たした。災害の被害の差が異なるため、現地での管理体制は状況に応じて、対応していた。

3. 自治労による避難所運営支援の実態

阪神・淡路大震災では、長田区の10か所の避難所運営支援を行った。ここでは、各避難所に配置されていた神戸市職員の業務を引き継ぎ、自治労が主体となり避難所運営支援にあたった。

東日本大震災では、岩手県10か所、宮城県33か所、福島県29か所で避難所運営支援を

行った。自治労が支援に入る前に、自治体間協力による支援が入った避難所も多く、ここでは、①自治労が主体となって避難所運営支援を行った避難所、②市職員、教職員、他自治体からの派遣職員、ボランティアなどのチームと協力しながら、自治労が補助となり避難所運営を行った避難所の2種類があることがわかった。

阪神・淡路大震災では、長田区役所内自治労デスクへの派遣役職員、東日本大震災では、BCへの派遣役職員がそれぞれ避難所運営支援に携わっていた。

長田区役所内自治労デスクには、デスク長が設置され、支援期間中常駐している状態であり、各避難所の状態を把握していた。デスク長の他に、自治労本部より交代で役職員が派遣され、きめ細やかに避難所運営支援に携わっていた。

東日本大震災では、被災地自治体からの支援のニーズの変化により、支援内容の調整にBC派遣役職員は苦労した。自治労本部での仕事もあり、固定した役職員の配置はなく、交代で業務にあたっていた。避難所運営支援について、阪神・淡路大震災時のようにきめ細やかな対応はしていない。

東日本大震災時は、阪神・淡路大震災時に比べると、BC派遣役職員は、避難所運営支援を把握できていなかったといえる。

自治労の避難所運営支援は、1つのグループが1週間程度支援に入る。この1つのグループは、さらに2班に分かれる。避難所運営支援は、基本的に24時間勤務となり、2班で交替しながら支援に従事する。

前のグループから業務を引き継ぐ時は、必ず1日重なるようにローテーションが組まれている。この手法は、阪神・淡路大震災時に編み出され、東日本大震災でも踏襲されている。

自治労による避難所運営支援は、次に勤務する人に避難所での対応等を引き継ぐことに重点が置かれていた。

避難所運営支援に携わった支援者が作成した書類について、みていきたい。

阪神・淡路大震災では、①「活動状況報告（長田区）」、②「自治労復興支援活動（長田用）引継ぎ書」、③引き継ぎノートや引き継ぎファイルが作成された。

東日本大震災では、宮城県のみ、①「避難所カード」、②「避難所の見取り図」が作成された。その他、引き継ぎ書類については、i) 引き継ぎノートが残されている避難所、ii) 引き継ぎシートが残されている避難所、iii) 何も残されていない避難所など、統一されていない。避難所運営支援について、各BCによって対応は異なり、各BC間の横の情報共有がなかったといえる。

避難所運営支援は24時間勤務となり、自治労は2班で交代制で行う。班は、班長と班員で構成されていた。

阪神・淡路大震災時、班長が毎日「活動状況報告（長田区）」を作成した。避難所の状況や活動内容、デスクへの要望等が詳細に記録されている。この報告書をもとに、10か所の避難所の班長と長田区役所内自治労デスクのデスク長による班長会議が行われ、各避難所間の情報共有が行われていた。

また、毎日「自治労復興支援活動（長田用）引継ぎ書」が作成され、支援者同士の正確な引き継ぎが行われた。

東日本大震災時、宮城県でのみ、基本的に次のグループに交代する時に「避難所カード」が作成された。避難所と支援者の状況などが簡潔に記されている。

引き継ぎノートについては、2度の大地震時において、支援者により自発的な引き継ぎノートが作成されていた。具体的な日々の活動記録を詳細に記したものである。

2度の大規模災害での支援活動を経験した現場のノウハウやマニュアルについて、自治労全体として共有していないといえる。

図 1-5 阪神・淡路大震災時、班長が毎日作成した活動状況報告

活動状況報告（長田区）
 3月22日/2時から 23日/2時まで

担当場所（神楽小学校） 第（2）班・班 長（ ） 県本部（東京）

参加者氏名 東京本部
 、 、 、 、

活動内容

午後	日常業務 夕食等の物資の受取・搬入及び配給 在庫の管理 アイワの使用開始 受付業務 臨時業務 ・班長会議（避難者の班）に 向けて臨時総務代表者 会議に参加（PM3:00～）	避難者数 合計 <u>700</u> 名 （内 <u>500</u> 名） （外 <u>200</u> 名）
夜間	日常業務 ラベラー・ガスコンロ終了 校間校内の見回り 臨時業務 ・班長会議（避難者の班）に 参加（PM7:00～）	避難所・避難者の状況 ・避難所には7班が組織化されている。 ・7班の世帯単位が個体化されている。（他に23人かいない？） ・7班を1クラスと班が女性でいる。男性2人13人（班別） が7班のまとめ役となっている。 ・避難所には家か個人もいると、ふんわり残っていて、前 いない人もいろいろある。
午前	日常業務 朝食の受取・搬入及び配給 ガスコンロの開始 受付業務 班長会議への参加 臨時業務	自治会、他のボランティアの状況、自治労との関係 ① 班長会議の内容（最初、学校代表者、7班の班長、佐々木、 <u> </u> ） ・学校の代表に出席した教頭先生から、自治労ボランティアの月末で 終了すると、そのため避難者に対しては何かはなすといふこと が決定された。 ・そして、食事の配給を26日から避難者だけでやることを 決定した。 ・ただし、西送してきた業者でH21所定の場所におろ しておくことには前提となっている。（23日の朝食のパン を運搬してきた業者とは話した。） ・また、食事の配給を兼ねて「外からの人」を減らすとい うことを万案とした。 ② 早稲田より99（38）は23日終了。

その他、特記事項、デスクへの要望等（学校再開情報、水道復旧なども）

- ・夕食の配給は1時30分頃であるが、昼い前頃にするとする可能性があり、もっと遅く（4時過ぎ）
 にできないか。
- ・食事の配給のときに、業者でH21所定の場所におろしてもらいたい。
- ・パン等の並品を商売した。（業者・神楽、30コ程度）
- ・教頭先生が各班長（避難者）に避難者名前という位置を記入してから5分不随いた。（22日）
- ・グラントの仮教室を作った工事が再開された。（契約では3/31まで）

出所：人・街・ながた震災資料室所蔵「阪神・淡路大震災自治労復興支援活動資料」のうち
 「活動状況報告関係資料」より転載

図 1-6 阪神・淡路大震災時、毎日作成された支援者同士の引継ぎ書

自治労復興支援活動（長田用）引継ぎ書	
引き継ぎ責任者（氏名 [REDACTED] ）	/ 県本部 静岡県本部
引き受け責任者（氏名 [REDACTED] ）	/ 県本部 東京都本部
引き継ぎ日時 2月24日（金）12時	
主な仕事 ○ 食事物資の搬入準備 ○ 物資の管理（数量チェック） ○ 夜警（23:00～5:00） ○ 火の元り管理 ○ 玄関の受付 ○	
一日の仕事の流れ 12:00 13:15 食の担当の受付、搬入 15:00 15:30 食時配給の準備 16:30 夕食の配給 17:00 シャワー・洗濯機 18:00 21:00 シャワー・ガスコンロのガスの点検 22:00 消灯 23:00 夜警（学校内巡回） 6:00 牛乳、パンの搬入 7:30 ラジオ体操 8:00 8:30 職員会議への参加	運営体制 ○ 大分県医療センター（医師・多岐） ○ 大分県立大学ボランティア 特記事項 ○ 搬入路（朝昼夕食）のルートにボールを置いて自販機が入らないうちにしました。 ↓ 自販機は壊れた（壊れた）状態。

出所：人・街・ながた震災資料室所蔵「阪神・淡路大震災自治労復興支援活動資料」のうち「神楽小学校関係資料」より転載

図 1-7 東日本大震災時、宮城県でのみ作成された避難所カード

避難所カード	
石巻 市	避難所名 石巻中学校
4月26日現在 記入者()	
①事務局・運営本部の場所	体育館ステージ上
②運営者の所属	石巻市・鳥取県市職員
③避難者数	180
④自治労支援者の業務内容	避難者物資の搬送・物資の管理 ストーブ・燃料補給・シャワー・清掃・班用
⑤運営者への食事の支給状況	朝食 パン・おにぎり 昼食 " * 夕食 弁当 4/5
⑥自治労支援者の仮眠場所	ステージ上
⑦トイレの状況	体育館 横・既存令
⑧その他	
ちめ事 { 先がどうなるかわからない不安 支援者の入れ替わりが多いことへの意見 犬・酒、校舎退去要請へのストレスが行政不信へ繋っている。 からの ↓ 行政職員呼助けする支援で来ていることを	

出所：自治労本部所蔵「東日本大震災自治労復興支援活動資料」のうち「石巻市避難所支援関係資料」より転載

図 1-8 阪神・淡路大震災時の引き継ぎノート

95.2.14 (R)

10:00 引き継ぎ

11:00 物資~~搬入~~配布(新品衣類)

" 物資仕分け

12:00 昼食配食

15:30 物資搬入

16:30 夕食仕分け

17:00 夕食配食

19:00 タオル・石けん仕分け(1人1個ずつ)、用器などに配布

20:00 班長会議

21:30 ボランティアとのミーティング

22:00 消灯

24:30 夜警

5:50 朝・昼食搬入

7:00 牛乳搬入

8:00 朝・昼食配食

※仕分けを継続したが、自治会による物資配布と重なってしまい、協力してもらえなかった。

※ 自衛隊による給水をためてあるポリタンクを、すし大谷産婦人科に回すこととした。(ボランティアがもっていく)。ただ、置くところがそんなにないので少しずつ持ち帰る→ポリタンクはそれほど危ないものでプールに捨て、ポリタンクはとりあえずプールサイドに置かせてもらっている。中央本部によると、まだ水道の通っていない所に回したいとのことだが、牛がないので余裕かてきたら回収したいとのこと。

※ そのほし場所を作る必要があるのでは—学校側から—そのほしを請求中

出所：人・街・ながた震災資料室所蔵「阪神・淡路大震災自治労復興支援活動資料」のうち「真陽小学校関係資料」より転載

図1-9 東日本大震災時の引継ぎノート

(大分県)

Date 5/17 (水) [] . []

今朝方は 冷え込んだようだ。

7:30 引継

8:00 灯油チェック

8:30 ~ 12:30 マッサージ訪問 (TV前で3台)

9:00 シャワ- 開錠

9:30 ~ 10:30 夜設トイレ清掃 (手前5棟のみ)

10:00 美容師訪問 スペースが無い為、断却する。

11:45 配食手伝い (11人2, 牛乳)

12:10 シャワ- 清掃・閉 (シャワー、バス、ポット・ア-ポ 近カ)

13:00 ~ 15:00 市内を自転車で行く。

(古賀) 大町道南 → 南浜 → 波取手前 →

14:00 シャワ- 開錠

15:30 女川の11月12日を持って女性が訪問。
夏用のTシャツを探しているとのこと。
夏用の衣服を見せる。
内部(ホウの女性)から文句出るも、ヤル気になりてみる。

16:00 夕食搬入 (トラックから調理室まで運ぶ)

16:40 配食 (内部) 11人の準備を忘れておいた。

17:10 配食 (外部) 臨時職員が1名(巴見)のため、鳥取県も
加わって作業する。女子の~~お~~なし。

17:40 夕食の余りを内部に配るため、アタラシスする。
20食程度出した。オカズのみも4食ほど出た。

18:00 昼の間に食べたゴミを捨てる。
当面 7:00 ~ 9:00に出すようアタラシス

20 * 燃えるゴミに衣服、毛布がまじっているが、石巻市は引取りよりよすた。

19:00 ~ 19:40 シャワ- 室清掃、開錠

19:45 夕食 (弁当・水)

余給があった。

22:00 消灯

1:35 肩がこって、目が覚める。

5:15 起床 夜は寒くかった。
夜設トイレの清掃(ホ-ス)を何回かしていた

6:00 清掃

6:30 本部清掃

6:50 ラジオ体操 7:00 配食手伝い (お2、11) 7:40 引継

出所：自治労本部所蔵「東日本大震災自治労復興支援活動資料」のうち「石巻市避難所支援関係資料」より転載

以上、まとめると以下のようになる。

東日本大震災時に自治労福島県本部で、支援を行う自治労と、支援を受ける被災地自治体との間に入り、調整役を行ったK. Y氏へ聞き取り調査を行った。K. Y氏は首長や県本部との信頼関係があり、調整役を行うことが可能であった。

K. Y氏は、次のように語った。

- a) 自治労と被災地自治体との間の調整役の重要性
- b) 人員・装備・施設（BC）・資金を全て自治労が確保した支援活動への評価
- c) BC役職員の調整役の重要性

特に、c) については、BC役職員は被災地自治体に対し、自治労としてこのような支援ができるといった提案型の支援を行っており、「かゆいところに手が届く」支援であったと評価している。

これまでの調査のなかで、次のようなことが判明した。

- ① 自治労による被災地支援では、支援を行う側、支援を受け入れる側で、それぞれ調整役の役割が重要であることが判明。
 - i) 県本部は、自治労と被災地自治体との間の調整役
 - ii) 現地対策本部は、被災地自治体との支援内容の調整役
 - iii) 自治労の支援を受け入れる被災地自治体側の調整役
- ② 2度の大規模災害での支援活動を経験した現場のノウハウやマニュアルについて、自治労全体として共有していない。
- ③ 支援者が作成した資料は残されているが、避難者が作成した資料は残されていない。避難所運営には、支援者の視点と避難者の視点の双方の視点が必要。

今後予測される大規模災害に向けて、自治労として次のような対応を提案したい。

- ① 支援者が作成する報告書・引き継ぎ書類の、形式と内容の統一
- ② 「自治労大規模災害支援資料室（仮称）」の設置

①について、2度の大震災において、現場で創出された報告書・引き継ぎ書類を見直

し、形式と内容を統一し、自治労全体として共有し、災害に備えることが必要である。

②について、2度の大震災での支援活動の経験、被災地自治体職員としての経験、このなかで培われたノウハウをまとめ、自治労や自治体職員が共有する組織作りが必要である。この考え方のもとには、「人・街・ながた震災資料室」がある。1997年1月17日に開設され長田区に関する震災資料を収集・保管し、次世代へ震災を継承する取り組みを続けている。

自治労としても同じような役割を担う「自治労大規模災害支援資料室」の設置が必要であると思われる。災害時に作成された資料の収集・保管・分析をもとに、組合員に向けた研修を行い、次世代への継承が必要である。自治労を中核とした大規模災害に向けた備えと情報を共有できる組織作りが必要である。

第2章 東日本大震災で、被災地自治体職員は 何を求めたのか —— 東日本大震災自治労復興支援活動を通じて ——

1. 研究の目的・研究方法

ここでは、東日本大震災自治労復興支援活動を受け入れた被災地自治体は、どのような対応をしていたのか、どのような支援を求めていたのか、自治労の支援は被災地自治体の支援のニーズにあっていたのか調査を実施した。

特に岩手県宮古市、宮城県石巻市に焦点をあて調査を実施した。岩手県では宮古市での支援が中心となっていた点、宮城県石巻市には自治労支援者が一番多く入っていた点をもとに、調査対象とした。

研究方法について、東日本大震災時、自治体職員として震災復旧業務に従事していた職員、自治労の支援の受け入れに携わっていた組合員への聞き取り調査を実施した（表2-1参照）。また、聞き取り調査内容とあわせて、岩手県宮古市作成資料、宮城県石巻市作成資料、自治労本部が保管する東日本大震災自治労復興支援活動資料の分析を行った。

表 2-1 東日本大震災に関する、岩手県宮古市、宮城県石巻市への聞き取り調査リスト

聞き取り対象者	性別	当時の年齢	東日本大震災時の役職
I. Y	男性	45歳	自治労宮古市職員労働組合 副執行委員長 宮古市役所 税務課資産税担当
S. I	男性	39歳	自治労宮古市職員労働組合 書記長
O. N	男性	50歳	自治労石巻市職員労働組合 書記長

2. 岩手県宮古市役所の3.11と自治労による支援

地震発生後、宮古市職員はどのような初動対応をしていたのか、I. Y氏とS. I氏の聞き取り調査内容をもとに、時系列にみていきたい。

宮古市役所は、「もともと海の側にある沿岸部の役所なので、津波想定 of 災害というのはある程度予測し、……津波の避難訓練」（I. Y）をしていた。2011年3月11日、「誰も経験し得ないような大きな地震でしたから、直感的に、これはもう津波来るな」（I. Y）と職員は判断した。

宮古市役所では、災害対策本部が速やかに設置され、「避難所の初動対応を割り当てられている職員に対して、避難所に向かえ」（I. Y）という号令が出された。

「津波が来るまでは、30分まではいかなかった」（I. Y）。市役所に隣接する川は、「ずっと波が引いて、川の底まで見える状況までなりまして、そうこうしているうちに沖合の方まで波が戻ってくる…どんどん増水をして、川を逆流して行って、最終的には防波堤もあふれた」（I. Y）。

「波が越えた以降は、携帯電話もつながらない状態。市内見える範囲はもう全部停電という状況でした。市役所も、発電機が地下にあるということで、浸水しちゃって、発電もできない状態まで陥りました。一昼夜、全く明かりがない役所の中で過ごさざるを得ない」（I. Y）状態となった。

「できる限り1か所に集まりましょうということで、市役所6階の大会議室のホールに避難者と職員が集合した状態で一晚を過ごした」（I. Y）。食事は、「手持ちのお菓子でしのいだ」（S. I）。

災害対策本部の判断で、「税務課は調査に出ろ」（I. Y）という号令が夜のうちに出了れた。「税務課なので世帯台帳を持ってましたので、それをベースにして、生存者の確認にでましょうという相談を夜のうちにしまして、明け方になってから一斉に調査に出た」（I. Y）。

翌朝、水が引いた後、「20cmぐらいのヘドロというか、泥がたまっている状態」（I.

Y)で、「残飯の腐ったようなひどい臭い」(S. I)であった。職員は、宮古市のごみ袋を、片足ずつ履いて、縛って、調査に出た。

宮古市の街の様子は、「被害がなかったところは、津波の翌日の朝から犬の散歩をしている方もいる。被害に遭われた方は、スーパーが開くのを待っている。あるいは、ガソリンスタンドに車を止めて、長蛇の列で待っている」(S. I)。宮古駅を境として、「被害に遭った地区と遭っていない地区は、本当に全然違う。不思議」(S. I)な状態であった。

「当時の税務課のメンバーで手分けをして、被災をしたと思われる地域に散らばりましようということで、担当区域を決めて、2人ないし3人で出向いた」(I. Y)。「誰か被害に遭った人はいませんか、そこに避難されている方々といろいろ話をし、主な情報収集をした。避難所に行くといろんな情報があるというのは、後々になって判明した」(I. Y)。

宮古市職員のなかには、「自分の身内が被害に遭っているかもしれないにもかかわらず、行政マンとしての仕事をやっていかなければいけない」(S. I)職員がいた。

自治労宮古市職員労働組合は、このような職員のために、「職員の親族が亡くなったとか、どこにいる情報を集めよう」(S. I)という初動対応を行った。

宮古市が作成した『東日本大震災における災害対応行動の検証 報告書』には、宮古市で最も職員を要した業務について、次のように記されている⁽⁴⁾。以下の業務について、行政や自治労はどのような支援を行っていたのか、以下の諸点からみていきたい。

- ① 避難所の開設・運営
- ② り災証明書の発行等窓口業務
- ③ 支援物資等の集積・配分

2011年3月11日から8月18日頃までの約5か月間避難所が開設された。避難所は最大時85か所(2011年3月14日時点)、避難者数は、最大時8,889名(2011年3月14日時点)であった。

宮古市職員にとって、24時間体制の避難所運営は「一番重くのしかかっているところありましたので、助けていただきたいというのが本音」(S. I)であった。

(4) 宮古市『東日本大震災における災害対応行動の検証 報告書』宮古市、2012年、20頁

避難所運営は、「基本は職員が回して、不足する部分を自治労の支援で賄った。行政支援で入ってきた人は、振り分けていない」（I. Y）状態であった。

災害発生約1か月後から避難所が解消するまでの約4か月間、自治労と自治労岩手県本部が避難所運営支援を行っていた。

自治労が担当した避難所は、8か所である。特徴として、市職員が部署ごとに担当して入っていた避難所であり、避難者数が多い避難所であった。

自治労支援者は、担当した避難所で、市職員1名のもと、避難所運営の補助を行っていた。

全国から送られてきた支援物資のなかには、「使用に耐えないものや必要としないものまで送られたため、受け入れが混乱しました。……場合によっては下着までもが古着で提供された」（I. Y）。

支援物資等の仕分けについては、地元の小中学生や高校生などがボランティアで行ったり、県職員の応援もあった。宮古市として、自治労にも支援に入って欲しい業務であった。

り災証明書発行等は、4月以降徐々に増加する業務であった。宮古市役所では、当初、自治労支援の受け入れに積極的ではなかった。しかし、避難所運営補助、支援物資の集積・配分支援を通じて、「市職員も自治労支援者と接する機会は当然ある訳で、来てもらって有難いといった声が大きく」（S. I）なり、「自治労支援者の実績を評価」（S. I）し、行政事務支援にも入ってもらった。

支援を受けた宮古市職員は、どのように評価しているのかを検討していく。

行政支援と自治労支援の業務内容は、「やってること自体はあんまり変わりはない」（I. Y）。自治労による支援は、行政による支援に比べると、「支援者というものを

表2-2 東日本大震災時、岩手県宮古市における避難所運営に対する人的支援状況

派遣元	支援期間	支援者数
自治労	2011年4月11日～6月4日	1日平均34名
	2011年6月5日～7月9日	1日平均18名
自治労岩手県本部	2011年7月10日～8月7日	1日平均2名

出所：表は、次の2つの資料をもとに作成。

① 宮古市『東日本大震災における災害対応行動の検証 報告書』宮古市、2012年、9頁

② 自治労支援者数について、自治労本部が保管する資料を参照。

具体的に、岩手BC派遣役職員が作成した「東日本大震災自治労『復興支援活動計画』岩手支援団作業計画」の第1グループ～第13グループの資料を参照。

多く確保できるというところがいいところ」（S. I）であると評価している。

「災害での行政支援は、あくまでも決まった範囲でしかない中で、それでも実際は足りないわけですね、現場レベルは。」（S. I）。

「本当に困っている状況の中にあるときに、交代要員といっても、結局みんな同じような状況で、閉塞感が漂っている状況で、交代していく。そういったところに自治労の仲間が入ってきて、行政に携わっている方々が来てくれることは、非常に心強い。

表 2－3 東日本大震災時、岩手県宮古市における支援物資の集積・配分に対する人的支援状況

派遣元	支援期間	支援者数
自治労	2011年4月11日～5月1日（新里トレーニングセンター） 2011年4月11日～6月18日（グリーンピア三陸みやこ）	1日平均11名 1日平均8名
青森県及び 青森県内市町村	2011年3月26日～5月31日	1日10名
東京都品川区	1泊2日	3名
法務省	7日間	1日8名
外務省	3日間	1日4名

出所：表は、次の2つの資料をもとに作成。

- ① 宮古市『東日本大震災における災害対応行動の検証 報告書』宮古市、2012年、9頁
- ② 自治労支援者数について、自治労本部が保管する資料を参照。
具体的に、岩手BC派遣役職員が作成した「東日本大震災自治労『復興支援活動計画』
岩手支援団作業計画」の第1グループ～第10グループの資料を参照。

表 2－4 東日本大震災時、岩手県宮古市における行政事務に対する人的支援状況

派遣元	支援内容	支援期間	支援者数
税務署	り災証明書発行事務	2011年3月30日～4月30日 2011年5月1日～5月31日	1日3名 1日2名
岩手県 盛岡市	廃棄物処理関係事務	2011年7月1日～7月31日 2011年8月1日～2012年3月31日	1日1名 1日1名
滋賀県 高島市	仮設住宅入居受付事務、 弔慰金支給関係事務	2011年6月27日～9月2日	1日2名
自治労	義援金受付業務補助、 仮設住宅入居手続関係事務補助	2011年4月23日～6月4日	1日平均7名

出所：表は、次の2つの資料をもとに作成。

- ① 宮古市『東日本大震災における災害対応行動の検証 報告書』宮古市、2012年、9頁
- ② 自治労支援者数について、自治労本部が保管する資料を参照。
具体的に、岩手BC派遣役職員が作成した「東日本大震災自治労『復興支援活動計画』
岩手支援団作業計画」の第3グループ～第8グループの資料を参照。

地域の事情は分からない、言葉も違う、そう言いながらも、自分達と同じような仕事をしている人たちが、突然スーパーマンのようにやってきて手伝ってくれる。それで自分たちが少しでも休むことができる。これって大きい。本当に、言葉では言い尽くせないぐらい感謝をしています」（S. I）。

宮古市が作成した『東日本大震災における災害対応行動の検証 報告書』には、職員個人に対して、各時期の実務業務に関するアンケート調査が実施されている。このアンケート調査のなかで、受援・ボランティアに関する職員の意見が報告されている。

宮古市職員にとって、初めて経験する大規模災害への対応について、全国から派遣される行政職員や自治労支援者の存在は、心強いものであったことがわかる。特に自治労による支援は、組織的にマンパワーを支援してくれる存在であったと評価している。

3. 宮城県石巻市役所の3.11と自治労による支援

2011年3月11日、沿岸部が津波で大きく被害を受け、石巻市中心部が浸水した。数日間排水ができず、市外からは侵入不可の状態であった。石巻市役所周辺は当日の夜に1.5m以上浸水し、庁舎1階は使えない状態となった。

「最初に避難所開設準備で外に出された者は、夜には戻れないし、入った者は外に出られない状態」（O. N）となった。津波が来た後は、「停電し、電話、FAX、携帯電話などは全滅。防災無線もバッテリーが持つ間だけ使えた」（O. N）。

当日亡くなった職員は48名である。「避難誘導に出てたので亡くなった方、職場に向かう途中で被災した方、避難してた庁舎ごと津波にのまれた方」（O. N）などがいる。

石巻市では、宮城県沖地震を想定しての避難訓練をしていた。「基本的に床上程度しか想定はしてなかった。今回のような大規模な津波が来るといのは考えてない」（O. N）状態であった。また、防災マニュアルは「各担当課に全部置いてあり、目立つように赤い色の赤本と呼ばれるもので置いてあるんですけど、……基本見ない、絵に描いた餅にしかなくてなかった」（O. N）。

そのため、「職員それぞれ自分が何をするのかというのは、本部の方から言われないと基本的に分からなかった。……あまりにも規模が大きいのと、初めてのあれだけの揺れであり、誰がどういうふうにするというのも現場としては混乱していた」（O. N）。

「本来、行政体として市長がトップになるはずなんですけども、当時、出張で庁舎にいなかった」（O. N）。現場では、「課長とか補佐でもなく、平の職員が平の職員同士で、この人間だったらちゃんとうまくやれるだろうというのが日頃の仕事の中で分

かってたんで、そういう方に頼んでいた」（O. N）。現場では、指揮命令系統が成立せず、現場にいる職員の判断で対応していたことがわかる。

3月11日、石巻市役所2階に200名以上の市民が避難した。約1週間、避難者優先で物資を出しており、市職員は後回し状態となっていた。「庁舎内で2日目ぐらいにお米を炊いたのが出たんですけど、避難者の方々に優先して出した関係もあって、職員にはほぼ頂けたものはなかった。ほんの団子みたいな大きさのものを、1人1個程度。あとは各人が机の中にあったお菓子を分け合っていた」（O. N）。「自衛隊が入ってくるまで、物資はちょっと厳しかった」（O. N）状態であった。

職員は、「床にダンボールを引いてずっと寝ており、休めない」（O. N）状態であった。また、「家族の安否も分からないまま避難所で仕事をしていた職員」（O. N）もいた。3月末頃、「避難者対応でいっぱいになり、庁舎の中で仕事をやっているんですけど、動いている間にパタッと立ち止まって、自分が何をやっているのか、よく分かんなくなってきてる職員が出始めた」（O. N）。

自治労石巻市職員労働組合は、「職員の勤務の状態がかなり厳しいというのは当然ながら目に見えて」（O. N）いたので、まずは「職員にどうやって休みをとらせるか」（O. N）対応を行った。

また、避難所で仕事をする職員に対する避難者からのハラスメント問題に対応した。「先が見えないんで、被災者の方がどんどんすさんでくる。役所の職員だったら何でも分かっているだろうという感覚を一般の方々は持っているんですけど、避難所に行く職員はいろんな部署から行く。給食調理員の方や、学校の用務員の方など。相手にとっては、市役所の職員であるということぐらいしか分からないので、何でそげなものも分からないんだというふうなことを言われ、胸ぐらつかまれて殴られた職員も何人かいます」（O. N）。

また、「避難所の数があまりにも多過ぎて、それに対応する職員の数があまりにも少な過ぎて、女性職員が避難所に泊まり込み勤務をせざるを得なかった。大体、連続で32時間勤務ぐらいですかね、泊ってる部分も含めると、行って帰ってくるというパターンでやってました。女性職員に対してつきまとったりするようなセクハラ的な部分が出てきた」（O. N）。

これに対し、労働組合として、担当課に対し次のような対応を行った。

① 警察の夜間パトロールを増やす

- ② 女性職員は、避難者と同じ空間で夜間休むのではなく、別の部屋で休むようにする
- ③ 特定の避難所の、特定の避難者が、セクハラをするので、女性職員は別の避難所に配置換えをする

「そうこうしている間に自治労の方の支援も入るようになってはきたんで、そういうところで幾らか助かった部分というのは大きい」（O.N）。

石巻市に対し、行政がどのような支援を行ったのか、報告書等を見つけることができなかった。石巻市に対し、自治労がどのような支援を行ったのか、みていきたい。

2011年3月11日から2011年10月11日まで、約7か月間、避難所は運営された⁽⁵⁾。最大時の避難か所数は、192か所（2011年3月19日時点）、最大時の避難者数は、32,121名（2011年3月19日時点）である⁽⁶⁾。

2011年4月11日～7月9日までの約3か月間、自治労による避難所運営支援が行われた。「自治労が支援に入る前に、行政の支援が入っていたが、人手は足りていなかった。市職員に休みを取得させることもできない状態であった」（O.N）。自治労が支援に入り改善されていった。

自治労が支援に入った避難所は、17か所である。自治労支援者は、支援者同士で引き継ぎをするための引継ぎ日誌を作成している。17か所のうち、15か所の避難所に関する引継ぎ日誌が残されている。この資料をみると、15か所のうち、7か所の避難所に行政による支援が入っていたことが確認できる。自治労支援者は、行政支援者、石巻市職員、教職員などと協力し、避難所運営の補助を行っていた。

自治労は、2011年4月11日～6月4日まで1日平均30名、6月5日～7月9日まで1日平均16名が、避難所運営支援に入った⁽⁷⁾。

行政事務支援について、「り災証明とか出す部分で、1日2,000人ぐらい窓口に並んでたんです。その整理のために自治労の支援に入っていて、並んでいる方々の要求を聞きながら、イライラしてる人をうまくなだめたり、やっていただいた」（O.

(5) 石巻市『東日本大震災 石巻市のあゆみ』石巻市、2017年、86頁

(6) 石巻市が作成した「石巻市本庁地区避難所状況調べ」、「各総合支所避難所状況調べ」を参照。2011年3月19日～2019年7月22日までの間、作成された。

(7) 自治労支援者数について、自治労本部が保管する資料を参照。

具体的に、宮城北部BC派遣役職員が作成した「宮城（北部班）の支援活動について」の第1グループから第13グループを参照。

N)。

自治労支援者は、窓口整理、り災証明書等の受付、戸籍、住民基本台帳に関する行政事務支援を行った。2011年4月16日～6月4日まで、1日平均4名が支援に入った⁽⁸⁾。

職員の手が足りずに出来なかった業務に対し、支援のニーズがあった。「流された写真や位牌を、被災者の方に返すための業務を自治労に全面的にお願いした。役所の職員の中では、そういう業務があることを分かっている、人手が足りずに誰もやろうとしてこなかった。自治労がゼロベースから始め、途中から行政側が雇った臨時職員も一緒に入って作業をやった。最後の方、自治労がマニュアルを添えて、きっちりと引継ぎをして、撤退された」(O.N)。

自治労は、2011年4月30日～6月4日まで、1日平均15名が支援に入った⁽⁹⁾。

以上被災地自治体2か所(宮古市・石巻市)に対する自治労の支援活動について、分析してみたい。

岩手県宮古市、宮城県石巻市への調査のなかで、次のような気づきを得た。

- ① 被災地自治体職員は、被災者でありながら、被災者になりきれない。被災住民が優先であり、物資、住宅など、全て後回しとなる。
- ② 被災地自治体職員は、被災住民から感謝されない。消防、警察、自衛隊、外部からの支援者は感謝される。
- ③ 被災地自治体は人手が足りない。行政支援の職員が入るが、現場では人手が足りず、職員の休みが取れない。
- ④ 自治労支援は、行政支援と業務内容は変わらない。行政支援に比べ、支援者を多く確保できる。
- ⑤ 避難所運営において、被災地自治体職員は被災住民からハラスメントを受けていた。

被災地の被災住民に対する支援は優先して行われる。被災地自治体職員は、同じよう

(8) 自治労支援者数について、自治労本部が保管する資料を参照。

具体的に、宮城北部BC派遣役職員が作成した「宮城(北部班)の支援活動について」の第2グループから第8グループを参照。

(9) 自治労支援者数について、自治労本部が保管する資料を参照。

具体的に、宮城北部BC派遣役職員が作成した「宮城(北部班)の支援活動について」の第2グループから第8グループを参照。

に被災しても全て後回しとなる。被災地自治体職員は、復旧・復興の先頭に立ち、精神的にも肉体的にも疲弊した状態となる。

大規模災害時、被災地自治体では同じような事態が生じるといえる。被災地自治体職員を支援するための業務は、一般ボランティアでは代行できない業務である。行政職員として住民サービスを充分熟知している自治労が活躍できる分野である。

自治労は、被災地自治体の支援のニーズに即した業務を行っていた。また、行政支援と比較して、多くの支援者が被災地支援に入ることができた。東日本大震災時、自治労による被災地支援は重要であったといえる。

また、被災地に対して行政支援者、自治労支援者、ボランティアによる支援活動が行われていた。被災地自治体職員、被災住民は、それぞれの支援活動をどのように受け止め、評価しているのか、今後調査を実施する必要がある。

支援をする側、支援を受ける側、それぞれの視点を通して、大災害時の発災後の震災復旧業務に関する教訓やノウハウを蓄積し、全国の自治体が共有していくことが重要である。

第3章 避難所では、どのような業務が行われたのか —— 東日本大震災時の震災資料を中心に ——

東日本大震災時、自治労は、岩手県10か所、宮城県33か所、福島県29か所の避難所運営支援を行った。ここでは、特に福島県福島市パルセいいざかでの避難所運営支援に視座を据えたい。パルセいいざかに関する資料や調査は、現在以下のように進んでいる。

- ① 自治労本部役職員が保管していた資料
- ② 自治労支援者が作成した引き継ぎノート（図3-1参照）
- ③ 支援に入った自治労支援者への聞き取り調査（表3-1参照）
- ④ 避難者への調査（表3-2参照）

被災地自治体職員の業務などについては、②引き継ぎノートや、③自治労支援者や④避難者の記憶から一部抽出することができた。パルセいいざかで支援を実施した側、支援を受けた側の記録と記憶をもとに、避難所運営の実態を分析したい。

図 3-1 自治労支援者が作成した福島県パルセいいざかの避難所運営引き継ぎノート

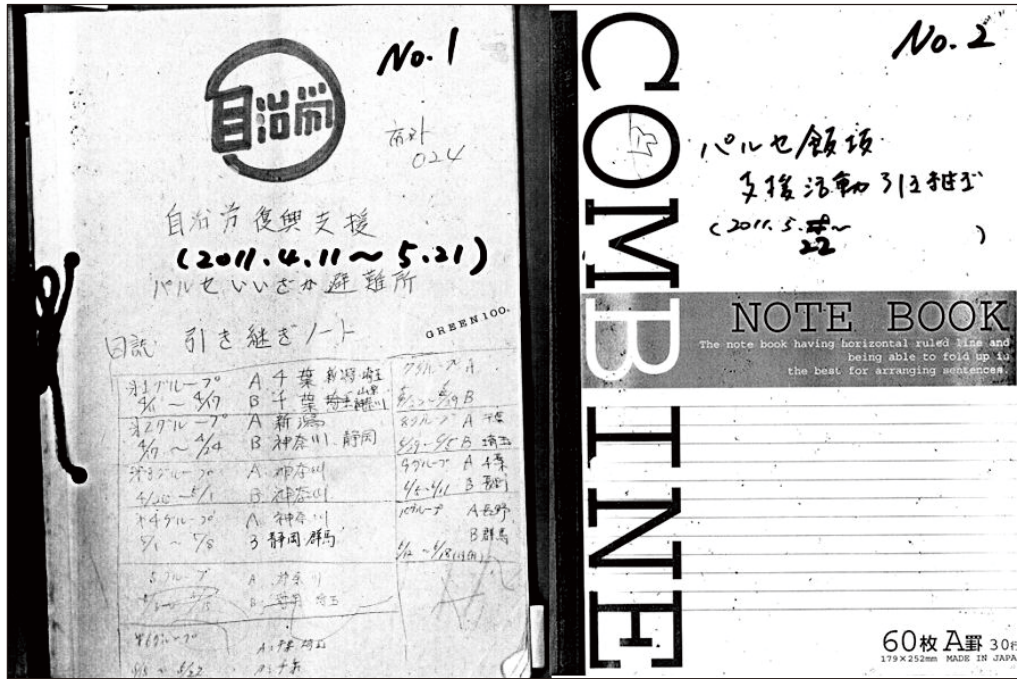


表 3-1 東日本大震災時、パルセいいざかでの自治労支援者への聞き取り調査リスト

聞き取り 対 象 者	性別	当時の 年 齢	東日本大震災時の役職	支援期間
M. T	男性	46歳	千葉県流山市クリーンセンター 副工場長	第1 G (4/11~4/17) 第6 G (5/14~5/22) 第11 G (6/18~6/26)
K. T	女性	46歳	千葉県流山市職員労働組合 主任調理師	第1 G (4/11~4/17) 第12 G (6/25~7/2)
H. S	女性	41歳	神奈川県川崎市職員労働組合 中央執行委員長	第4 G (4/30~5/7)

表 3-2 東日本大震災時、パルセいいざかの避難者への聞き取り調査リスト

聞き取り 対 象 者	性別	当時の 年 齢	東日本大震災時の仕事	出身
Y. H	女性	33歳	療養型病床の介護員兼看護助手	福島県南相馬市小高区 (現在は、山形県米沢市に在住)

1. パルセいいざかに対する支援活動

自治労本部が保管する資料のなかに、「福島第1班（S班）資料綴（4/4～4/11）」というファイルがある。そのなかには、福島県での支援が始まるまでの資料が保管されている。

2011年4月4日午前9時現在の「東日本大震災避難状況一覧」を確認すると、「A 一般避難所（市駐在あり、市配送あり）」、「B 広域避難所（市駐在なし、市配送あり）」、「C 広域避難所（市駐在なし、市配送なし）」の3種類の避難所が存在していた。このうち、自治労は、「A 一般避難所（市駐在あり、市配送あり）」の避難所に支援に入る。

作成日不明の「避難所の駐在員配置（自治労配置協議）」を確認すると、自治労が支援に入る前は、福島市職員が2名～9名配置されていた避難所に、自治労支援者が1名～8名配置され、多くの福島市職員の配置が減るように配慮されていたことがわかる。

他の県とは対応が異なる福島県に対する配慮について、2011年4月10日の第1グループ参加説明会議資料である「自治労『復興支援活動』における【福島支援団作業計画】」には、「重要な注意事項」として、次の通りに記載されている。福島県で支援を行う支援者は、自治労本部より以下のような注意を受けて支援に入っていた。

福島市内は原発の災害予防で避難している人が多く、市民も不安をはねのけながら生活をしています。原子力発電や放射線の話には周囲に神経を使ってください。接する福島の人々に興味本位の話や困惑を招くような言動は慎んでください。

支援者M. Tは、阪神・淡路大震災時、連合が実施した連合ボランティア救援活動に参加した経験があり、同じ千葉県流山市の職員であるK. Tは、M. Tより当時の話を聞いており、「何かあったら行こうとはずっと思っていた」（K. T）。支援の話があると真っ先に手を挙げた2名は、「もう子供も作らないし、お前も産まないし、やっぱこの年代で行くしかないよな。若いやつは行かせられないよな」（K. T）と第1グループから支援に参加した。支援者のH. Sは、「ホットスポットの話が出てきたので、若い子が行ってもらおうの待とうかといって40代以上を中心に編成した」（H. S）と語った。福島県に支援に入るにあたり、自治労本部も、支援者を送り出す側も、配慮をしていた。

第1グループの参加者のうち、支援の経験がない支援者は「本当に不安」（M. T）

な状態であり、支援の経験のあるM. Tがリーダー的存在となっていた。

福島市は「自治労加盟率が大体90%以上で、うちらはやりやすい県だった」とM. Tは語っている。福島市職員に対し、「もうゆっくり帰って寝てくれと言ったときには、もう笑顔なんだけど、泣きたいんだかわかんない。あとは、うちらがやるから、もう同じ職員だから休めと」（M. T）と伝えた。

福島市職員の負担を軽減し、夜は家に帰って休んでもらうことから、自治労による避難所運営支援が始まった。

パルセいいざかの避難所運営体制は、福島市職員が行い、パルセいいざかの職員は、施設に対しての要望には応えるが、「運営に関しては全くやらない」（M. T）状態であった。

また、避難者による自治組織もなく、避難者による運営会議もない避難所であった。原発避難区域や福島市内から避難している人達であり、「もともとつながりのある人たちがまとまっている」（H. S）避難所ではなかった。

また、避難者のリーダーもいない避難所であったが、「この人、リーダーばいなど。避難民の方をよく見てるな」（M. T）という人を見つけ、記録に残さず、口頭で「この人に聞け」（M. T）と次のグループの自治労支援者に引き継ぎをしていた。

パルセいいざかでは、福島市職員と自治労支援者により避難所運営が行われていた。4月13日の引き継ぎノートには、福島市職員より、「市職員が受付業務等を担当するので、自治労に物資搬入、配布、整理・整頓などを行ってほしいと要望され了解した」という記録がある。福島市職員、自治労支援者で役割分担して避難所運営を行っていた。

2. 被災地自治体職員による避難所運営

福島市職員は、「日常の市役所の仕事があり、被災者対応もしなきゃいけなくて、自分自身も、もしかすると被災者だったりする人もいて、だけど外部の被災者を受け入れる」（H. S）状態であった。「福島市という自治体にとっては二重三重に仕事が増えちゃった形」（H. S）であり、「一体この仕事がいつまで続くのか分からない中で、もうがむしゃらに走るしかない、すごく大変」（H. S）な状態であった。

自治労が支援に入り、「夜は、避難所からはとりあえず1回帰る。『帰ったら休めるんですか』と言ったら、『いや、結局市役所で残業するんですけどね』って話だった。でもそれでも『仕事が進められるんで助かります』とは言ってもらった」（H. S）。

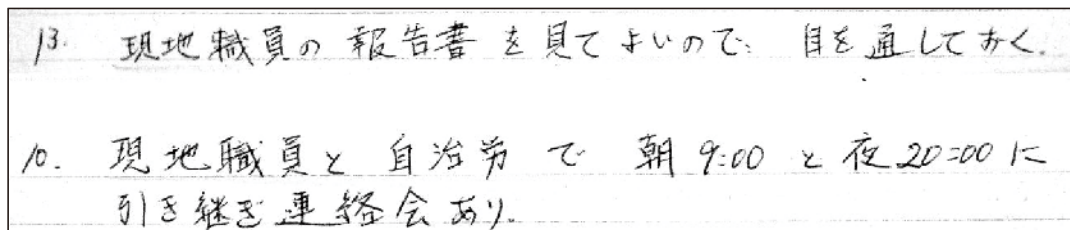
福島市職員は、避難所では、避難者の把握、相談、手続等の案内を担当していた。

避難者名簿で、どこの町の人が避難してきたかというのを把握しなきゃいけなかった。場合によると、その受けた相談を居住自治体の人に伝えるという作業もしなきゃいけなかったはず。あなたの町では、今こういう手続きが始まってますよ。だから自分の町に問い合わせてくださいとか。自分の町の人だけを相手にすれば、うちの町はこうしますよで済むんですけど、避難してきている人達がどこの自治体で、その自治体が今、どんな状況にあって、どんな案内を住民にしているかまでを把握しなきゃいけなかった。
(H. S)

福島市職員は、二重三重に仕事が増えたなか、「避難者にどうやって生活を取り戻させるか」(H. S)という仕事をしていた。

福島市職員は、自治労支援者と同じように引き継ぎ書類を作成していた。また、朝と夜の2回、福島市職員と自治労で引き継ぎ連絡会を行っていた。

図3-2 福島市職員の報告書、福島市職員と自治労支援者との引き継ぎ連絡会の記述



出所：「自治労復興支援 パルセイイざか避難所日誌 引き継ぎノート No.1 2011.4.11～5.21」より転載

3. 自治労応援職員が行った支援活動

自治労支援者は、支援の当初から最後まで2冊の引き継ぎノートを作成している。第1グループから支援に入ったM. Tは、「すぐに終わるものじゃないから、引き継ぎをしなきゃいけない」(M. T)と考え作成が始まった。M. Tは現業職であり、「日誌みたいなものを必ずつける」(M. T)仕事であった。日頃の業務の経験を活かし、引き継ぎノートには、「失敗は当たり前だということで、どんどん書いていこうと。この失敗はどうすんのということを全て書いている」(M. T)ものであった。

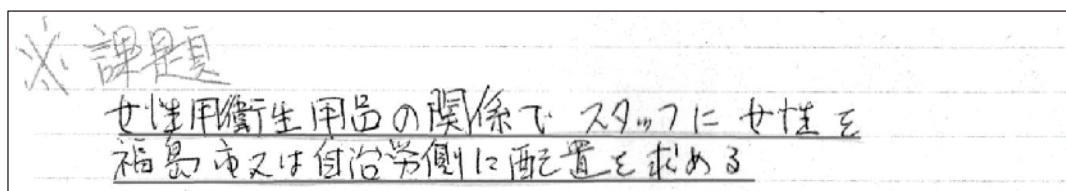
自治労支援者は、仕事が途切れないように、引き継ぎノートを作成するという点に重点を置いていた。引き継ぎノートには、避難所での日々の業務内容や、避難所という環

境のなかで、災害弱者となった方々への対応が記されている。

自治労支援者は、災害弱者となった方々にどのように対応していたのか、引き継ぎノートから抽出したい。特に記述の多かった女性、高齢者、子供達への対応についてみていきたい。

① 女性への対応

図3-3 自治労支援者が作成した引き継ぎノートに記録されている女性への対応



出所：「自治労復興支援 パルセいいざか避難所日誌 引き継ぎノート No.1 2011.4.11～5.21」より転載

避難所運営において、女性用衛生用品や下着への対応には、女性の視点が必要となり、女性支援者が求められていたことがわかる。

避難者Y.Hは、次のように語っている。

私が一番困ったのは、生理用品と下着類が無い事でした。生理用品は、物資で無く、恥ずかしかったのですが、市役所の男性の方に、生理用品が欲しいと話しました。早急に対応し、ホールにて、物資を配るとの放送が流れ、ホールに向かうと、市役所の男性が、大きな声で「生理用品が必要な方いますか！」と言われており、私一人が並び、頂いていました。周りの目がすごく恥ずかしかったです。でも貰わないと生理は待ってくれません。男性には、女性の「はじらい」は分からないんだなあと思いながら、がまんして頂きました。（Y.H）

女性支援者は、女性の気持ちを理解し、写真3-1の様に「1セット：夜用1コ昼用3コ」と作り、「そのまま渡すんじゃなくて、ちょっと見えないように、新聞紙でくるんで、見えないように渡す」（K.T）という配慮をしていた。

生理用品は女性じゃないと配布は無理だし、おむつも。それは女性じゃないと聞きづらいうってやっぱ言われて。男の人に聞けないよなんて言って。自分達で全部持っていればいんでしょうけど、取るものも取らずに避難の方は来てらしたので。配慮はやっぱり女性の方ができるのかなと思う。（K. T）

また、妊婦への対応について、支援者H. Sは、次のように語っている。

声をかけられるのが多かったのは、やっぱり妊婦さんとかから、ちょっとトイレが汚れてて、何かと使いづらいんだと。でも自分がちょっとかがめないのと言われたときに、ああいいですよというようなのは、まあ、これは男性には言いづらいだろうなというのはありました。（H. S）

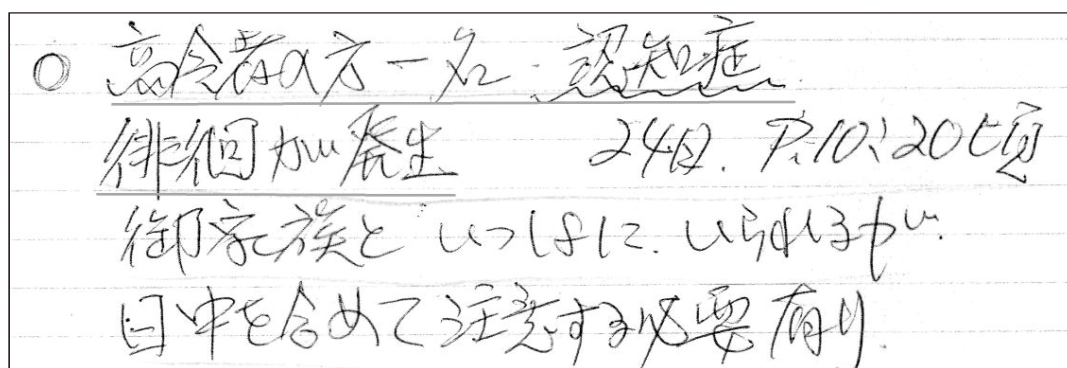
女性や妊婦にとって、避難所での生活は精神的にも肉体的にも落ち着いて過ごせる場所ではなかった。災害弱者となってしまう女性に対して、生活体験を共有できる女性支援者の方が、具体的にどのような支援が必要か気づくことが多かったことがわかる。

写真3-1 自治労支援者K. T氏提供「生理用品セット（バックヤード内）」



② 高齢者への対応

図3-4 自治労支援者が作成した引き継ぎノートに記録されている高齢者への対応



出所：「自治労復興支援 パルセいいざか避難所日誌 引き継ぎノート No.1 2011.4.11～5.21」
より転載

介護を必要とするような高齢者も、自宅で介護というサポートがあれば、平穏な生活ができる。避難所という環境のなかでは、就寝中の周りの方に迷惑をかけてしまう場合もある。自治労支援者は、認知症の方の「話し相手」になったりしながら、一晩中寄り添いながらサポートをしていた。

③ 子供達への対応

図3-5 自治労支援者が作成した引き継ぎノートに記録されている子供達への対応

15:00	おやつ補充. ポスト確認 GW中 休ませたい 大変かも...
16:00	⑥ 子供達が受付けを占めていたため、相手する。 (ありがとう) 今日、小学校は午前中で終了。 1~2H おまじろ箱に回収、回収。 お湯
	子供の相手は大変。子供達も「放射能があるから」と 外で遊ばない。ストレスがあると思われる。子供同士の 会合も目撃した。

出所：「自治労復興支援 パルセいいざか避難所日誌 引き継ぎノート No.1 2011.4.11~5.21」より転載

パルセいいざかには、原発避難区域から避難した人や、津波による被害から避難した人などがいた。支援者H. Sは、原発避難区域から避難し、「帰りたいんだけど帰れない」(H. S) 人たちが「一番苦しそうだった」(H. S)と語っている。大人のなかには、「気力がなくなっちゃって元気がなくなり1日中寝てる」(H. S)人もいた。

このようななか、「子供は、本当に元気だった。子供がいることで大人が少し、冷静さが生まれたりとか、癒されたりとかしてたのかもしれない」(H. S)と語っている。

記録のなかには、子供達の「活発」な様子も確認できる。しかし、「放射能があるから」と外で遊べない子供達のストレスも確認できる。自治労支援者は、「子供達と遊ぶのも仕事の1つ」として対応していた。

以上の調査・分析を踏まえて、避難所運営のなかで重要なことは次の3点であると思われる。

- ① 引き継ぎノートを作成し、仕事を引き継ぐ。
- ② 避難所という環境のなかで、災害弱者となった方々に寄り添い、支援する。
- ③ 避難者との信頼関係を構築することを最重要課題とし、避難者と同じ目線に立ち、避難者に寄り添い、避難者が自立する活力を再生できるように支援する。

①について、自治労支援者は、約2か月～3か月間、組織的に継続的に支援に入る。自治体職員としての特性を活かし、被災地の自治体職員を支援し、避難所運営に従事していた。

自治労支援者は、仕事を引き継ぐことに重点を置き、「引き継ぎノート」を作成していた。自治労支援者は、仕事を引き継ぐことで、福島市職員や避難者との信頼関係を構築していた。

②について、自治労支援者が作成した引き継ぎノートを分析すると、日々の業務内容と避難所のなかで災害弱者となった方々への対応について記録されていることが判明した。

特に女性に注目すると、被災地では避難所には男性職員が派遣されることが多く、男性職員には女性の「恥じらい」を理解し、その認識を前提にした対処は困難であったことが判明した。避難所は、男性と女性が混在し1つの空間で生活する非日常的な空間である。そのため、発災以前の平穏な日常生活では想定できない問題点や困惑が生じる。

パルセいいざかに支援に入った自治労女性支援者は、同性として気持ちを理解し、新聞紙で生理用品をくるみ、女性避難者達に配っていたことが判明した。この事実は、女性への配慮が特に必要なことを提示した事例である。

阪神・淡路大震災において、2,097名の自治労支援者のうち女性は76名、東日本大震災において、2,473名の自治労支援者のうち女性は255名であった。このように僅か1割にも満たない人数しか女性支援者は参加していない。しかし、各避難所の避難者は、ほぼ男女の比率は拮抗する割合にあり、より女性支援者の参加が必要であることが判明した。

③について、支援者M. Tは次のように語っている。

ボランティア初めてやるときに構えないほうがいいです。恩着せがましいのはだめ。公務員の上から目線だめ。常に市民と同じ目線で行け。(M. T)

また、支援者H. Sは次のように語っている。

重要なことは、避難者の方と一緒に避難所運営していくこと。行政目線で、ここはこうなんですと言っても、そこで暮らしている人達がある程度納得してくれないと、どうにもならない。信頼関係をどうつくるのか。（H. S）

避難所運営をする上で重要なことは、避難者と同じ目線にたち、避難者に寄り添い、避難者が自立できる活力を再生できるように支援することである。避難者との信頼関係をどのように構築するのか、ここに避難所運営の重点は置かれるべきである。

おわりに

大規模災害時、被災地自治体職員は、被災者でありながら、被災者になりきれない。全てにおいて被災住民が優先され、住民の行き場のないストレスは被災地自治体職員に向けられる。被災地では、同じような事態が生じているといえる。

被災地自治体職員を支援するための業務は、一般ボランティアでは代行できない業務である。なぜなら、一般ボランティアの方々は行政事務の具体的内容や対応についてはほとんど未経験である。そのため、行政事務を支援してもらうことはほとんど不可能であった。それに対して、行政職員として住民サービスを熟知している自治労組合員が活躍できる分野であったことが重要である。

阪神・淡路大震災、東日本大震災、自治労は単なるボランティア活動ではなく、被災地自治体職員を支援するという活動を行った。被災地自治体職員の支援のニーズに即した業務に、多くのマンパワーが確保された。これにより、被災地自治体職員は休むことが可能となり、被災地自治体として必要とされる業務に専念できることとなった。被災地自治体職員を支援する自治労の活動は、非常に意義のある活動であった。

また、2度の大地震での支援活動について記録を残していることも重要である。被災地自治体職員のニーズに即した支援を、どのように展開していたのか、記録をもとに分析し後世に引き継ぐことが重要である。

特に被災地自治体の支援のニーズが高い避難所運営支援に注目すると、自治労支援者は引き継ぎに重点を置き、日々の対応を詳細に記録に残していることが判明した。外部から

支援に入った被災者ではない者が、どのように避難者の支援を行ったのか、どのように被災地自治体職員を支援したのか、当事者ではない第三者の視点で客観的に記録されている。

また、現場で対応した自治労支援者は、一人一人が「ノウハウ」や「教訓」を蓄積している。避難所運営において、行政目線で避難者に接するのではなく、如何に避難者と信頼関係を構築し、共に避難所運営をしていくなかで、避難者の自立を支援するかが重要である。

これら「記録」と「記憶」には、大規模災害時の避難所運営における貴重な知見が眠っている。過去の大規模災害時の避難所運営担当者が現場で実施した様々な対処から、①避難所の実像と運営実態を把握し、②現場が創出したノウハウや教訓を集積・分析し、③全国の自治体職員が共有できる環境を整備していくことが重要である。

（はやしだ れいな 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター主任研究員）

【謝辞】

研究にご理解いただき、調査にご協力いただいた自治労本部、自治労福島県本部、自治労宮古市職員労働組合、自治労石巻市職員労働組合、自治労支援者、避難者の皆様に厚く感謝いたします。本研究は、「2019～2020年度 自治労・次代を担う研究者」育成制度のもと実施しました。また、育成制度が終了した現在も、研究続行のため、支援していただいている自治労本部・和久井孝昭氏に深甚の謝意を表したい。

キーワード：被災地支援／自治労復興支援活動／震災資料／
阪神・淡路大震災／東日本大震災