

民間事業者と連携した物流システム

宇田川真之

1. 研究の背景と目的

被災自治体にとって、水や食料、日用品など救援物資の調達・輸配送業務は、主要な応急対策業務である。しかし、救援物資の調達・輸配送業務は、平常時の行政活動には類似する業務が存在せず、災害時にのみ新規に発生する特殊な業務であるため、その実施は容易ではない。その新規性・特殊性のため、平常時の業務内容にもとづく役割分担・府内組織体制では対応が難しく、米・食料品・各種物資・運輸等を管轄する、農政部局、産業部局、運輸部局などの連携が必要となる。さらに、そもそも府内には、救援物資そのものに加え、そのロジスティクスを行なうための資源（倉庫やフォークリフト等の施設・設備や、業務知識など）も十分ではないため、民間企業との連携が極めて重要となる。

東日本大震災における救援物資の被災者への提供状況についても、課題の整理と今後の改善の方向性が国においても示されている。救援物資の調達については経済産業省における検討が、輸配送については国土交通省における検討が行なわれ、民間企業との連携の強化などが謳われている。また、国では南海トラフ地震が発生した場合の、具体的な応急対策活動に関する計画を策定し、被災地において4日目から7日目に必要と想定される重要な物資を輸送する計画がたてられている。

ただし、この応急対策活動の計画で対象とされている範囲は、国は被災府県の1次拠点までの物資輸送であり、被災府県の1次拠点から避難所までの輸配送は、地方行政機関が担うこととなっている。すなわち、実際に被災者がいる避難所までのロジスティクス体制の構築は、地方で行なう必要がある。また、国での検討結果では民間企業との連携促進の方向性を促す方向性ではあるものの、経済産業省の検討では調達にかかる主に流通企業の観点からの整理であり、国道交通省は主に輸配送にかかる物流・倉庫業からの観点の整理とに分かれている。

そこで、被災地域内において、府県から市町村、そして末端の避難所までを範囲に含めた救援物資のロジスティクスを対象とし、流通と物流の両面を包括した効果的な救援物資の調達・輸配送システムを検討することとした。

2. 調査の方法

流通業界と物流業界の多様な企業・団体を対象にヒアリング調査を行なった。流通業界においては、製造業（飲料水、日用品、製パン）、卸売業（食品）、小売業（総合スーパー、ホームセンター、コンビニエンスストア）の大手企業各1社を対象とした。また、物流業界については、関西圏の倉庫協会、トラック協会、宅配企業各1社を調査対象とした。

3. 調査の結果

3. 1 流通業界について

1) 備蓄対策の改善

災害発生後に、迅速に救援物資を被災者に提供するために、平常時より物資を備蓄しておくことは、応援協定に基づく災害後の物資調達よりも、より確実で有効な対策である。しかし、行政機関において、大量に物資の現物備蓄を行なうことは、購入費用が増えるばかりではなく、在庫面積も増えることからランニングコストとなる管理費用も高額となり、消費期限後には買替のコストも必要となるため、予算的に容易ではない。そこで、仙台市など一部の自治体では、「流通在庫備蓄方式」を導入している。流通在庫備蓄方式では、企業の有する在庫の一部を行政機関が購入し、企業は該当数量の商品の在庫を確保しておく方式である。企業側では、通常ルートの商品と同様に出入庫庫を行なう。行政機関は、保管料の委託は必要であるが、自ら公的拠点において保管を行なう必要はなく、賞味期限切れによる買替えも不要となる利点がある。

こうした「流通在庫備蓄方式」の導入可能性について、各流通企業と意見交換を行なった。その結果では、小売業などでは、物流センターの規模が比較的小さいため対応が困難であり、導入可能性がある業種は製造業であった。そして、企業の観点から適合性の高い商品は、倉庫を効率的に運用できるよう、単価が高く、回転率が良く、容量が小さいこととなる。また、商品名までは限定せずに、汎用的な指定（例：肉類の缶詰）とすることで実用性が高まるとの指摘されていた。行政の観点では、現物備蓄よりも費用を低減できる消費期限の短い商品や、現物備蓄（アルファ化米）を補完する缶詰などが想定される。

2) 各業種の特長に依拠した連携について

災害発生後に応援協定に基づき物資を調達する際には、業種によって、物資の量、ルート等に相違点があった。製造業は、特定品目（例：飲料水）を大量に調達する場合に優位性が高い。また、物流センターの設置箇所は少ないため、物資の提供は広域単位で行なうことが適しており、行政機関からの調達は、各自治体よりも府県単位や広域連合などで一括して行なうことが現実性が高い。

いっぽう、小売業は、複数の関連する商品をセット（水と食器など）で調達する際には、優位性が高い。また小売業であっても、物資の提供元は倉庫面積の小さな各店舗ではなく、物流センターからの提供が適切となる。ただし、製造業に比べて一般に、物流センターの設置箇所や、平常業務のなかでも店舗網等への配達体制を整えていることから、小売業では、各市町村の物資拠点への物資の提供も現実的とされた。また、物流センターから市町村に納品する際に、あらかじめ発注段階で避難所単位で必要となる品目と分量を整理し発注することで、物流センターで避難所ごとに物品を仕分けをしてから出庫することも検討可能とされた。この場合、納品先となる市町村の物資拠点ではピッキング作業が不要となり、行政側の作業負荷を大幅に減らすことができると期待される。さらに特に店舗密度が高く、稠密な物流機能を有する、コンビニエンスストア業種では、災害の時期と規模等によつては、避難所への直接提供も検討対象となりうるとされた。後述するように、温度管理の必要なおにぎり・弁当などの日配食品については、一般営業倉庫や通常のトラックで扱うことが難しく、流通企業との応援協定にもとづき、流通企業の物流機能を用いて避難所へ提供するスキームを構築するほうが、食品衛生安全上は好ましいといえる。

また、南海トラフ地震などの広域災害で被災市町村数が多い場合には、カウンターパート方式による支援関係、すなわち小売業のA社は甲市を、B社は乙市を支援するといった支援方法も検討対象になるとされた。その際には、府県等に広域調整の役割が求められ、各社の店舗展開等を勘案した協議が必要となる。

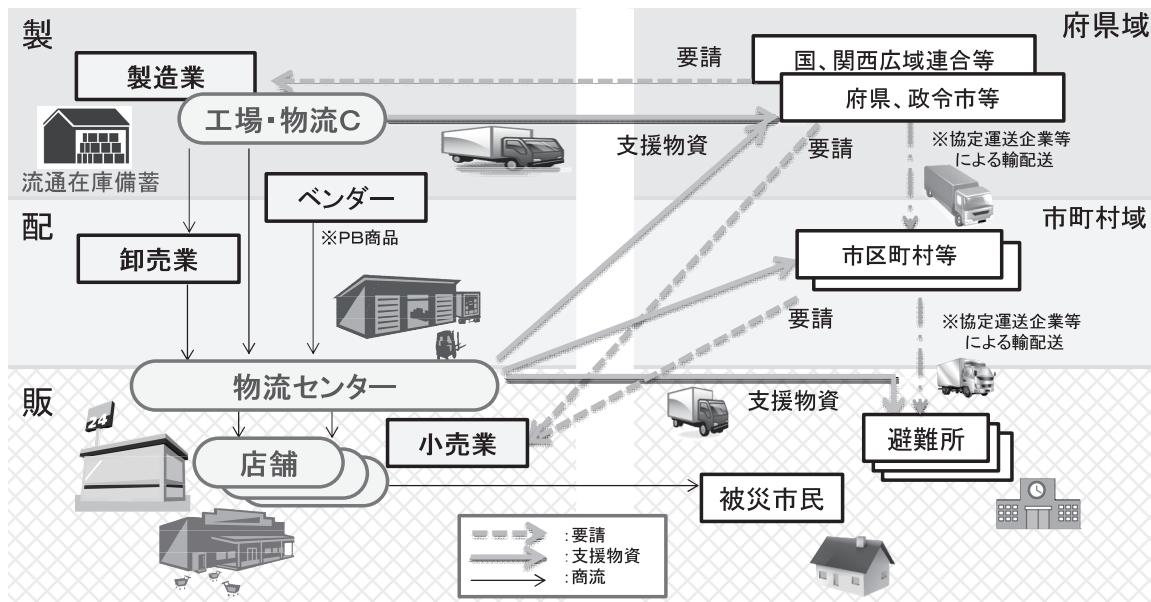


図 流通企業（業種別）と行政機関の連携関係

3. 2 物流

1) 施設の特長に依拠した物資拠点の確保について

物資拠点の役割を担う施設について、物流業界団体へのヒアリング調査や資料調査から、施設種別ごとの特徴などを整理した。災害時の実態としては、体育館や、野外公園、行政庁舎の駐車場などが利用される場合が少くないが、こうした施設は物資拠点として適切性が低い²⁾。物流拠点に求められる要件は、トラックの接続性、荷物搬出入の容易さ、施設内外の導線の確保、荷重耐性、雨風を凌げる屋根などである。これらを満たす施設の種別について過去の事例整理やヒアリング調査の結果、適切に設計された公的災害物資拠点、営業倉庫、大規模展示施設、公共トラックターミナルの4種別が想定された。

公的災害物資拠点は、行政機関が整備している施設であり、物資の備蓄倉庫としての役割とともに、災害発生時には救援物資の1次拠点の役割を担うことが想定されている。実際、国の具体的な応急対策活動に関する計画では、国による物資の受け入れ拠点に選定されている事例が多い。公的災害物資拠点の利点は、行政機関の裁量によって災害発生時にも利用できる確実性が高い点である。いっぽう欠点としては、物流センターに求められる機能を発揮させるためには、施設が充分に適切に設計されていることが前提であることに加えて、効果的な施設運用が必要となる。しかし、施設運用に必要となるマテハン機器やノウハウなどの物的・人的資源を行政機関内部は充分に所有していないことから、民間物流企業・団体等からの支援が重要であり、事前からのその協力体制の構築が重要となる。

大規模展示施設上の活用は、東日本大震災では岩手県が用いた手法である。利点としては、営業倉庫と同様に、物流施設としてのハード仕様を満たしているとともに、公的関与

のある施設の場合には、営業倉庫よりは災害時に利用できると期待される。ただし、施設ごとに管理者や形態が異なることから、個別に協定や利用計画等を詳細に策定していく必要があり、マテハン機器等や運用する職員等の確保は別途に検討が必要となる。

公共トラックターミナルは、幹線物流を担うトラックと、地域での集荷・配達を行う中小型トラック間での貨物の積み換えを行う施設である。大規模災害発生時には、全国から輸送される救援物資の被災地域における1次拠点としての活用が期待され、東京都が採用している。利点として、営業倉庫と同様に平常時から運用されており、広域エリアをカバーする積替え施設として高い機能を有し、運用に必要となる機材・人員等も確保されている。ただし、災害時の救援物資の物流で不確定要素も多いことから、積み替え機能のほか、近傍に保管機能を有する倉庫の確保も望ましい。また、運営団体に公的関与の大きい施設は、災害時に協力の呼び掛けはしやすいと期待されるものの、実際に各バースを利用している主体はテナント企業であり、災害発生時の利用の確実性を高めるためには、事前から運営団体とともにテナント企業を含めた協力体制を構築する努力が必要となる。

営業倉庫の活用は、東日本大震災では宮城県が用いた手法であり、現在は国土交通省地方運輸局などにより、全国的に都道府県庁と各倉庫協会との協定締結が促進されている。その利点は、営業倉庫であることから多様な品目を扱う物流施設としての仕様を満たしているとともに、当該倉庫会社の協力を前提としており運用面での必要なハード・ソフトの資源が確保されていることである。いっぽうで欠点としては、平常時は商業利用されている施設であるため、災害発生時に空きスペースがある可能性は高いとはいはず、救援物資のための拠点として営業倉庫を確保できるか有無や場所が不確かな点である。

2) 一般営業倉庫の救援物資拠点としての協力について

一般営業倉庫のなかでも保管型倉庫については、多様な商品（常温管理）を扱う施設であることから、多様な日用品が含まれる救援物資の対応に適している。一方で、おにぎり・弁当などの日配食品を扱う冷蔵倉庫については、流通企業の物流センターとして受託運営している事例も多く、その災害時の利用については、流通企業の意向に依存する。

また、一般営業倉庫については、現在、府県レベルで行政機関と協会との応援協定の締結がすすめられており、営業倉庫の災害時の活用形態としては、府県の1次拠点としての利用を想定している場合が多い。ただし、大型トラック以外のトラックにも対応できるなどの施設仕様の倉庫の場合には、市町村の2次拠点としての活用も可能といえる。災害時に救援物資の物流拠点となる可能性のある施設について、災害時の利用の観点から用途を整理しておくことが有効と考えられる。用途の種別としては、1次拠点と2次拠点の区別や、回転率の高い品目を扱う物流センターとするか、回転率の低い品目を保管する倉庫とするか、の区別などが有用である。

3) 一般営業倉庫の救援物資拠点としての協力について

府県トラック協会に属する、4トンから10トンの大型車両を有する企業は、府県間や府県から被災市町村への幹線物流の支援業務に優位性がある。一方で、宅配事業者は2トン車も多く所有しており、地域の詳細な情報を有することから、市町村から避難所への配送に優位性がある。さらに、平常時の業務経験から、配送業務に加えて避難所での物資ニーズの聞き取り等にも対応ができる。

また、流通企業と同様、南海トラフ地震などの広域災害で被災市町村数が多い場合に、カウンターパート方式による支援関係、すなわち宅配企業A社は甲市をB社は乙市を支援

するといった支援方法も有効とされた。ただし、宅配一社で自治体の配送業務を全て実施する体制ばかりではなく、一社が幹事となり市内の多くのトラック協会会員等と協力して自治体の配送業務を担う体制も有効といえる。

4) 流通企業による配送について

おにぎりや弁当など温度管理が必要な日配食員の配送に適した車両は台数が少なかつたり荷主が限定されたりしているため、救援物資の輸配送に配分できる台数は多くはない。そのため、日配食品については小売業との応援協定にもとづき、流通企業の物流機能を用いて避難所へ提供するスキームの構築の可否の検討を深めるべきといえよう。

3. 3 行政機関における取り組み

1) 民間企業・団体等と連携した庁内体制について

救援物資の調達・輸配送に必要となるタスクにもとづき、市町村および府県の災害対策本部における機能を「要請受付（府県では各市町村から、市町村では各避難所から）」「物資調達」「車両手配」「出荷管理」「総合調整」の5つに整理された。これらの庁内の担当部署の業務執行に際しては、連携先となる民間企業・団体の職員の参画も望まれる。流通業においては、流通業全体を覆うような団体がないことから、府県災害対策本部へのアドバイザーの派遣などは困難であった。物流業においては、全市町村への派遣は困難であるが、府県災害対策本部に対しては、府県トラック協会からは車両担当部署へ協会員企業からの車両協力依頼の窓口・調整支援に、府県倉庫協会からは拠点確保や在庫管理業務支援などのために、災害対策本部への職員の派遣が期待される。

2) そのほか

災害発生時には避難所への救援物資の供給のみならず、店舗網の再開も在宅などの被災者のために極めて重要である。こうした業務継続や再開を支援するために、行政から道路やライフラインなどの被害・復旧の見通しなどの詳細情報、避難者の帰宅の動向など被災社会の全般的な状況などの情報提供が求められた。また現状では、緊急通行車両等の認定や燃料の配布などでは、避難所への輸配送にかかる車両のみが優先されている。しかし、在宅避難者へ生活必需品を提供するためには、店舗の再開等のための企業活動にかかる物流業、および、製造業から卸売業、小売業までのサプライチェーン全体のロジスティクスを対象として配慮するべきとの共通認識がある。

流通企業および物流企业への依頼にあたっては、被災府県と被災市町村、あるいは応援府県などからの依頼が重複のないよう、行政機関の間での調整が求められる。また、企業への救援物資の発注や輸送依頼にあたっては、府県や自治体によって共通した品目分類や書類様式で依頼をすることができれば効果的とされた。また、物資の発注単位など共通ルール策定の必要性も認識された。例えば、食単位やパック単位でなく、個単位での発注方法への統一とともに、被災者数から各品目の必要数量への換算ルールの共通化などの有用性が認識された。

そして、物流企业への依頼にあたっては、必要となるトラック台数や倉庫の床面積の算定のため、輸送物資の数のみならず荷姿（重量、容積）を伝達できる様式を策定することが望まれた。また物流企业への依頼にあたっては、品目や分量の指定とともに、その用途を伝えることに有用性があった。物流企业側に、当該品目に欠品があっても、その用途に適した別の品目の在庫を調べ提案することが容易になるためである。

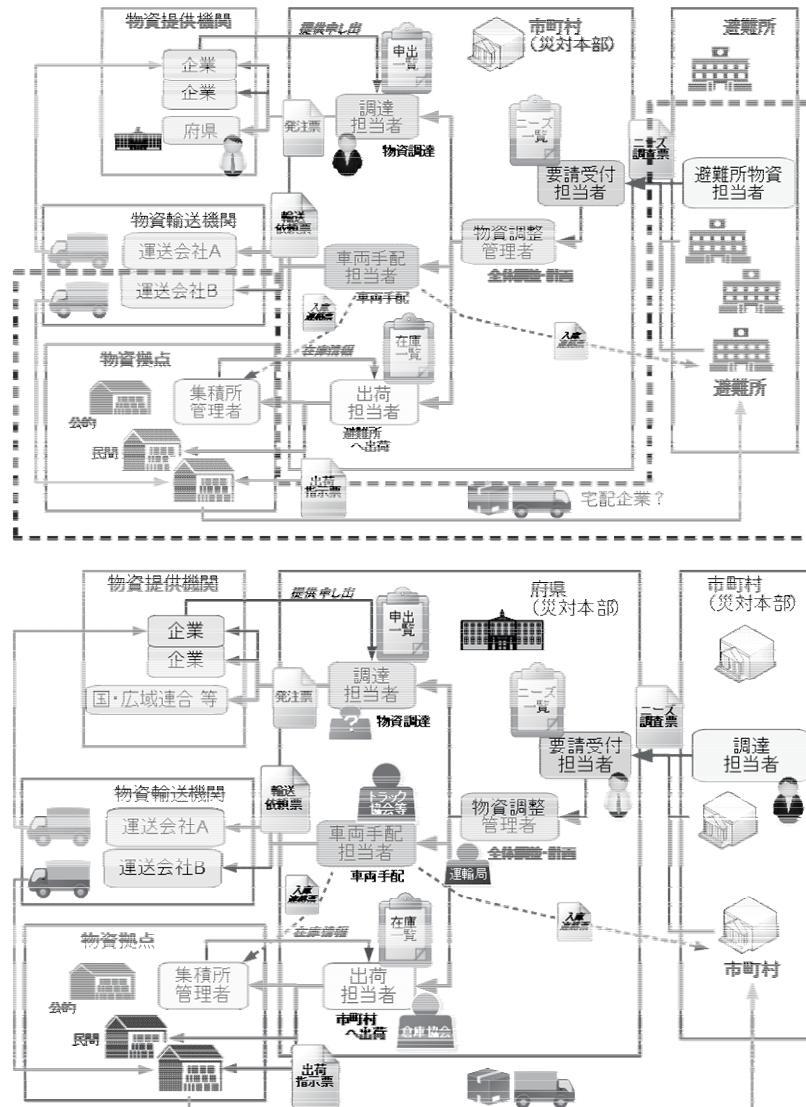


図 災害対策本部における機能・担当と関連様式等の整理（上：市町村、下：府県）

4. まとめ

流通と物流の両業界を対象として、府県レベルから避難所までを包括したロジスティクスシステムを検討し、業態（製造、卸売、小売など）等の特性を関して効果的な対応を行なうための、適切な役割分担や情報処理の方法などを整理した。

参考文献

- 1) 東日本大震災における災害応急対策に関する検討会 第3回会議資料、内閣府、2011
- 2) 『支援物資物流システムの基本的な考え方』に関するアドバイザリー会議報告書、国土交通省、2011
- 3) 産業構造審議会流通部会報告書、経済産業省、2012
- 4) 南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画、中央防災会議、2015
- 5) 支援物資供給の手引き、国土交通政策研究所、2013

内閣官房震災ボランティア連携室の設置経緯と NPO/NGO・ボランティアへの対応をめぐる争点

菅野拓

1. 東日本大震災における NPO/NGO の実態と研究目的

阪神・淡路大震災が起こった 1995 年は「ボランティア元年」と称され、それ以降、災害対応においてもボランティアの力が注目を浴びてきた。災害対応現場での主として個人ボランティアのマネジメントは「災害ボランティアセンター」としてノウハウが継承され、阪神・淡路大震災から 10 年程度で民間の救援活動拠点としてはそれなりの水準で機能し、かつ社会的にも定着してきたと考えられている¹⁾。

そのような社会的状況の中、2011 年 3 月 11 日に東日本大震災が発災し、発災直後の緊急期から現在に至るまで被災者を支援する取り組みが様々におこなわれた。ただし注目を浴びる動きは必ずしも災害ボランティアセンターに集結する個人ボランティアによる活動ではなく、特定非営利活動法人などに代表される組織が行う支援活動であった。支援活動のような贈与が強調される活動は、特定非営利活動促進法が施行された 1998 年を起点として、個人を含意するボランティアから NPO という表現にとって代わったことも踏まえ²⁾、本論ではこれらの組織を NPO/NGO と呼ぶ。これらの NPO/NGO に対し、寄付金や行政補助金、民間助成などの形態で民間・公的、国内・海外を問わず、多数の資金が被災地に流れ込んだ。これらを受ける形でもともと事業展開していた NPO/NGO が被災者支援活動を展開し、また、新たな NPO/NGO が設立され、被災者支援活動を展開していくと考えられる。NPO/NGO の中には独自のノウハウやスキームを持ち、地域になくてはならない活動を実施するものも登場している。

ここで定量データによって、東日本大震災にて支援活動を実施した NPO/NGO の実態を押さえておきたい。筆者が中心になり 2013 年 11 月に実施した東日本大震災にて支援活動を実施した NPO/NGO 向けの郵送および Web 回答によるアンケート³⁾を実施した。郵送先は「特定非営利活動法人いわて連携復興センター」、「みやぎ連携復興センター」、「一般社団法人ふくしま連携復興センター」という被災 3 県に設立された NPO/NGO の中間支援組織が把握している NPO/NGO および「東日本大震災支援全国ネットワーク」の会員団体のうち住所が把握できる NPO/NGO の計 1,420 団体である。また web 回答は「特定非営利活動法人いわて連携復興センター」、「みやぎ連携復興センター」、「一般社団法人ふくしま連携復興センター」、「東日本大震災支援全国ネットワーク」がそれぞれ運用する メーリングリスト やその他、被災者支援に関わる メーリングリスト によって告知し実施された。回収率などの調査の概要を表 1 に掲げる。本調査の規模は内閣府（2012）⁴⁾を上回るものであり、おそらく、現状では最も定量的に東日本大震災にて支援活動を実施した NPO/NGO の実態を把握できるものであると思われる。しかし、例えば小地域に特化した団体や広報の規模の小さな団体など、中間支援組織とかかわりの少ない団体は調査対象団体から漏れていることがあると考えられる。また回収できた標本についても人的・時間的余裕のある団体のほうがアンケートに回答しやすいことから、規模の大きな団体に偏っている可能性がある。なお、本ア

ンケート調査は「一般社団法人パーソナルサポートセンター」を実施主体とし、上述した4つの中間支援組織に加え、「公益財団法人共生地域創造財団」、「一般財団法人地域創造基金みやぎ」、「特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム」を協力団体とする8団体の共同事業として実施された。

まずはNPO/NGOが調査時点においてどのような法人格であるのかを見る（表2参照）。最も多いのは特定非営利活動法人であり、個人寄付に対する寄付金控除や企業寄付の特別損金算入限度額の拡大などの税制上のメリットがある認定特定非営利活動法人と合わせて45.8%であった。続いて多いのが法人格を持たない任意団体であり28.9%であった。次は2006年の「公益法人制度改革関連3法」で制度化された一般社団法人（7.6%）であり、もともとの公益法人である一般社団法人、一般財団法人、公益社団法人、公益財団法人、社団法人、財団法人で合わせて12.7%となり、一定の規模がある。

次にNPO/NGOの設立時期を見る。NPO/NGOのうち62.9%が震災以前に設立しており、残りは震災後に設立している。具体的な設立年を表3に示す。NPO/NGOのうち22.1%は特定非営利活動促進法施行以前の1997年までに設立した団体であり、39.6%は特定非営利活動促進法の施行後2010年までに設立している。38.3%は2011年以降に設立した団体である。

NPO/NGOの収入規模を表4に示す。この表は2010～2012年度の決算および2013年度の予算を示しているが、2010年度においては最大のカテゴリーは100万円未満であるが、2011年度以降は1,000万円以上1億円未満に移る。収入規模が1億円以上の大規模な団体も一定数存在し、いずれの年度でも約15～20%である。

調査時点においてNPO/NGOが最も重視する活動分野を見ると（表5）、「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」（18.8%、以下「保健福祉」）、「子どもの健全育成を図る活動」（15.6%、以下「子ども」）、「まちづくりの推進を図る活動」（10.2%、以下、「まちづくり」）、「災害救援活動」（9.9%、以下「災害救援」）、「上記の活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動」（9.5%、以下「中間支援」）の5つが多くのNPO/NGOが事業展開する活動分野であり、次に重視する活動分野をみてもその傾向は大きくは変わらない。

2010～2012年度決算および2013年度予算においてNPO/NGOが支援活動に使用した資金（被災者支援資金充当額：収入のうち被災者支援に投入した資金の割合を収入に乘じた額）をベースとした収入の内訳を表6に示す。これによると公費（行政補助金、行政委託・請負、緊急雇用）は23.3%を占めるにすぎず、大半の資金はNPO/NGOが寄付金や民間助成金として独自に調達していることがわかる。

上記で見たように、少なくとも1420を超えるNPO/NGOが東日本大震災で支援活動を実施し、7割程度のNPO/NGOが法人格を取得しており、収入も1,000万円～1億円がボリュームゾーンで、多様な分野のNPO/NGOが活躍し、その活動資金の多くは行政からではなく独自に調達している。これが東日本大震災でのNPO/NGOの実態であり、政府以外に相当に大規模のアクターが台頭したといって過言ではない。

このような状況を予見できるものが政府内部に多数いたとは想像しづらいが、NPO/NGOとの連携を模索した政府組織が、東日本大震災対応として成立している。これが本論の対象である「内閣官房震災ボランティア連携室」である。この組織は東日本大震災においての臨時的なものであり、防災行政の中ではまだにNPO/NGO連携を専門とする組織や仕組みは実現されていないと考えてよい。しかし、上述した東日本大震災におけるNPO/NGOの実態を考慮すれば、次に起こる巨大災害においても多数のNPO/NGOが支援活動を実施すると

考えられ、なんらかの連携方策を恒久化しておかなければ、支援のムラ・かぶりや混乱が引き起こされることは容易に想像できる。そのため、「内閣官房震災ボランティア連携室」の成立経緯と機能、成立を可能にした条件、組織の特徴、組織立ち上げの際に議論された争点などを調査し、巨大災害を見据えNPO/NGOと連携する際に行政がとるべき対応方策の条件を見出すことを本論の目的とする。

表 1 配布数・有効回答数・回収率

	配布数	有効回答数	回収率
郵送配布	1,420	503	35.4%
web回答	-	40	-

表 2 調査時点におけるNPO/NGOの法人格

	団体数	割合
特定非営利活動法人	219	40.3%
認定特定非営利活動法人	30	5.5%
一般社団法人	41	7.6%
一般財団法人	4	0.7%
公益社団法人	9	1.7%
公益財団法人	14	2.6%
社団法人	1	0.2%
財団法人	0	0.0%
社会福祉法人	15	2.8%
株式会社	11	2.0%
消費生活協同組合	13	2.4%
学校法人等	5	0.9%
宗教法人	7	1.3%
個人事業主	4	0.7%
任意団体	157	28.9%
その他	13	2.4%
合計	543	100.0%

表 3 NPO/NGOの設立時期

	団体数	割合
～1979年	44	8.4%
1980～1997年	72	13.7%
1998年～2010年	208	39.6%
2011年	146	27.8%
2012年	40	7.6%
2013年	15	2.9%
合計	525	100.0%

表 4 NPO/NGO の収入規模

	2010 年度 (N=238)	2011 年度 (N=289)	2012 年度 (N=321)	2013 年度 (予算) (N=278)
100 万円未満	37.4%	22.5%	16.8%	18.0%
100 万円以上 1000 万円未満	17.2%	24.6%	28.7%	27.3%
1000 万円以上 1 億円未満	26.9%	32.5%	35.8%	39.6%
1 億円以上	18.5%	20.4%	18.7%	15.1%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

表 5 調査時点において NPO/NGO が最も重視する活動分野

	団体数	割合
1.保健、医療又は福祉の増進を図る活動	101	18.8%
2.社会教育の推進を図る活動	7	1.3%
3.まちづくりの推進を図る活動	55	10.2%
4.観光の振興を図る活動	7	1.3%
5.農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動	12	2.2%
6.学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	25	4.7%
7.環境の保全を図る活動	29	5.4%
8.災害救援活動	53	9.9%
9.地域安全活動	4	0.7%
10.人権の擁護又は平和の推進を図る活動	13	2.4%
11.国際協力の活動	24	4.5%
12.男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	9	1.7%
13.子どもの健全育成を図る活動	84	15.6%
14.情報化社会の発展を図る活動	7	1.3%
15.科学技術の振興を図る活動	1	0.2%
16.経済活動の活性化を図る活動	17	3.2%
17.職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	7	1.3%
18.消費者の保護を図る活動	5	0.9%
19.上記の活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動	51	9.5%
20.上記の活動に準ずる活動として都道府県又は指定都市の条例で定める活動	0	0.0%
21.その他	26	4.8%
回答団体合計	537	100.0%

表 6 被災者支援資金充当額ベースでみた収入の内訳（万円）と割合（%）

収入	被災者支援資金充当額（万円）	割合
行政補助金	307,065	12.0%
行政委託・請負	211,599	8.2%
緊急雇用	80,796	3.1%
民間助成	522,033	20.3%
寄付金	958,141	37.3%
会費	58,990	2.3%
独自事業	356,237	13.9%
その他	71,575	2.8%
合計	2,566,436	100.0%

2. 方法

政府発表の公式資料⁵⁾⁶⁾⁷⁾および関係者へのインタビューから研究を実施した。なお、インタビュー対象者は内閣総理大臣補佐官（災害ボランティア担当）、内閣官房震災ボランティア連携室室長、室員（民間）の3名である（すべて当時の肩書、以下も同様）。

3. 内閣官房震災ボランティア連携室の成立と主たる機能

公式資料によると東日本大震災発生時の政権与党である民主党の菅直人首相（当時）が「内閣総理大臣補佐官（災害ボランティア担当）」（以下、総理補佐官と略す）に辻元清美衆議院議員を任命（2011年3月12日）したのち、2011年3月15日に湯浅誠内閣府参与を室長として内閣官房ボランティア連携室が設置される。9月16日までの半年間活動し、東日本大震災復興対策本部震災ボランティア班に機能移管され、その後は、復興庁震災ボランティア班として活動していくこととなる。なお、インタビュー対象者の室員（民間）は成立時から復興庁時点まで継続的に活動し続けている稀有な人物である。

内閣官房ボランティア連携室の主たる機能はNPO/NGO・ボランティアにまつわる情報の取得と政府内・行政内調整といってよい。被災地に総理補佐官や室員が赴き、地方自治体、各地の災害ボランティアセンター、NPO等と意見交換し、最新状況を把握したり、東日本大震災にかかるNPO/NGOの全国で最大のネットワーク組織体である東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）との定期連絡会、主要NPO等からのヒアリング等を実施したりすることから、情報を取得する。また、取得した情報を復興対策本部の被災地支援連絡会議（復興担当大臣、総務大臣、総理補佐官などが出席）等の場に適宜提供し、必要に応じ政府施策や地方行政の施策に反映させることで政府内・行政内調整を実施する。具体的な調整例として、①発災直後、現地で活動するNPO等から得たどの避難所にどんな物資が不足しているか等の情報を提供することにより、それに基づき物資調整担当を通じて適宜、避難所に物資を提供する、②居住環境の劣悪な避難所の情報を提供することに

より、それに基づき国・自治体の避難所支援担当を通じて避難所における生活環境を改善する、③仮設住宅についての NPO 等の先行的な状況調査の報告に基づき、適宜、自治体を指導するといったことが挙げられる。

4. 内閣官房震災ボランティア連携室の成立を可能にした条件

内閣官房震災ボランティア連携室の成立を可能にした条件は極めて属人的かつ政権与党の状況に左右されるものであったと言わざるを得ない。なぜなら、官民連携を旨とした「新しい公共」を主導する民主党政権下で、政府中枢に NPO/NGO・ボランティアに熟知した人物が存在していたためであるからである。

そもそも NPO/NGO・ボランティアと連携して震災対応を実施しなければならないという認識が政権中枢のトップにあった。その認識をもち具体的な行動に移したのは少なくとも 2 名である。1 人は菅直人首相（当時）で、彼がボランティア関係の対応が増えることを予想し、発災 1 日後の 2011 年 3 月 12 日に、その当時、内閣府参与の職に就いていた、のちの室長に電話し、「政府として何をやるべきか考えてほしいとの依頼」（室長へのインタビューより）を実施している。もう 1 人が仙谷由人民主党代表代行（当時）であり、のちの総理補佐官に、「政府としてもボランティアと一緒に対応していくという考えを告げられ、ボランティアについてどのような対応をとるか考えてほしいとの依頼」（総理補佐官へのインタビューより）を行う。

また、依頼を受けたのちの総理補佐官および室長が民主党政権の中枢にいたことも大切な条件であった。なぜなら彼らは NPO/NGO・ボランティアの行動を熟知していたからである。総理補佐官は NGO 運営の経験者であり、阪神・淡路大震災時も NGO の立場で活躍し、その後政治転身した人物であり、室長は NPO を運営する社会活動家で、その功績から民間から内閣府参与として抜擢され、社会的包摂の推進という立場から社会保障改革を主導していた。

5. 内閣官房震災ボランティア連携室の組織の特徴

内閣官房震災ボランティア連携室の組織の特徴は、政府の動き・災害対応・NPO/NGO やボランティアに熟知した民間人が主要ポストに存在し、官房長官直轄の組織として省庁間や国一自治体間の調整が機動的に実施できるように設計された官民協働のタスクフォースであることである。専門家としての民間人が存在することにより、取得した情報の取扱選択や重要情報の政府内での適切な利用が可能となり、また官房長官直轄組織として政府内・行政内調整が可能となった（図 1 参照）。

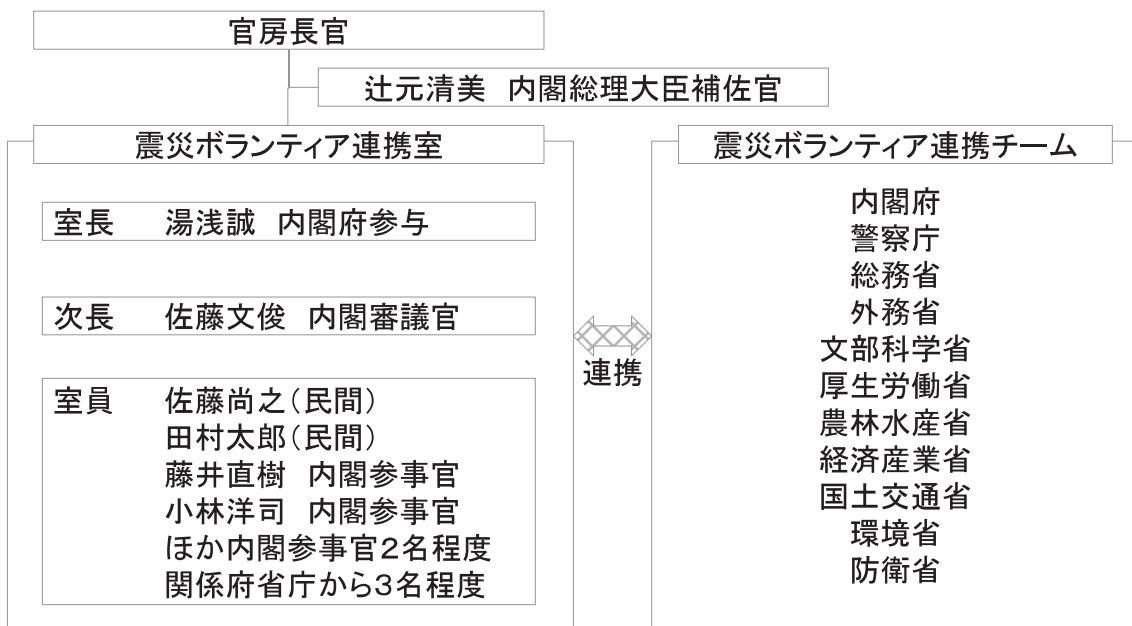


図1 内閣官房震災ボランティア連携室の体制
(「内閣府：震災ボランティア連携室・震災ボランティア連携チームの体制図（平成22年度第2回「防災ボランティア活動検討会」配布資料），2011」より作成)

6. 組織立ち上げの際に議論された国がNPO/NGO・ボランティアへ関与する方法をめぐる争点

ここで組織立ち上げの際に議論された国がNPO/NGO・ボランティアへ関与する方法をめぐる争点を扱っておきたい。なぜなら、行政がNPO/NGOを統制するという関係性はNPO/NGOの下請け化の議論一般に代表されるように、通常避けられるべきものとNPO/NGO関係者の間では理解されているが（というよりも、ボランティア volunteer の元來の意味は志願兵であり、語源であるラテン語の Volo は意志や志願を表し、自発性こそがボランティアかどうかを決定するための最も重要な要素であるため、統制されたボランティアということ自体矛盾があるが）、この関係性自体が争点となる場面があったからである。その場面は内閣官房震災ボランティア連携室が公式上設置された翌日である2011年3月16日に実施された「震災ボランティア・NPOと政府の連携を考える会」である。この会議にはボランティア議連の議員等も参加しており、民主党ではない他党の議員から「ボランティアを国がコントロールすべき」との議論が出た。その際、総理補佐官はあくまでも国はNPO/NGO・ボランティアに対しパートナーシップをもって臨むべきだとして反対した（なお、コントロールには莫大な労力がかかるという理由で反対した官僚もいた）。

この主張は室名自体にも表れており、「ボランティアは自発的に活動していくもので、政府はあくまでも黒子で環境整備が役割なので『支援』ではなく『連携』という室名にした」（総理補佐官へのインタビューより）との思いが込められている。

ただし「コントロールすべき」とする議論に対して反対することを可能ならしめたのは、内閣官房震災ボランティア連携室の成立を可能にした条件同様、極めて属人的かつ政権与党の状況に左右されるものであった

7. 考察

分析結果をまとめると以下の通りとなる。内閣官房震災ボランティア連携室を成立可能ならしめたのは官民連携を旨とした「新しい公共」を主導する民主党政権下のトップの判断があり、また政府中枢にNPO/NGO・ボランティアに熟知した人物が存在したことが大きく影響している。組織の特徴は政府の動きや災害対応に熟知した民間人が主要ポストに存在（政府筋以外の情報取得とNPO/NGO・ボランティアの行動原理の理解）し、内閣官房長官の直轄組織で政府内・行政内調整が実施可能であったことである。初期にNPO/NGO・ボランティアをコントロールすべきとの意見も聞こえたが、国はあくまでNPO/NGO・ボランティアに対しパートナーシップをもって臨むべきであり、環境整備に徹することを内閣官房震災ボランティア連携室の旨としていた。

しかし、これら成立条件、組織の特徴、争点のコントロールは、トップの判断やNPO/NGO・ボランティアに熟知した人物がたまたま政府中枢に存在したという極めて属人的かつ政権与党の状況に左右される事柄の影響を強く受けており、次の大規模災害において同様かそれ以上の機能を発揮する組織体が成立するかどうかは時の運に近いものがある。このような偶發的な事項を社会的に仕組み化し、一般化しておくことこそわれわれの社会がなきねばならないことであろう。

参考文献

- 1) 菅磨志保：日本における災害ボランティア活動の論理と活動展開—「ボランティア元年」から 15 年後の現状と課題—, 社会安全学研究, 創刊号, pp.56-66, 関西大学, 2011.
- 2) 仁平典弘：「ボランティア」の誕生と終焉 —〈贈与のパラドックス〉の知識社会学—,名古屋大学出版会, 2011.
- 3) 菅野拓：東日本大震災における被災者支援団体の収入構造, 地域安全学会論文集, 24 号, pp.263-271, 2014.
- 4) 内閣府：東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査, 2012.
- 5) 東日本大震災復興対策本部事務局震災ボランティア班：辻元前総理大臣補佐官及び内閣官房震災ボランティア連携室の活動経緯, 2011.
- 6) 内閣府：震災ボランティア連携室・震災ボランティア連携チームの体制図（平成 22 年度第 2 回「防災ボランティア活動検討会」配布資料）, 2011.
- 7) 東日本大震災復興対策本部事務局震災ボランティア班：震災ボランティア活動の果たしてきた役割と、今後の政府の取組, 2011.

避難所運営に関する行政と外部組織との連携のあり方

－ 宮城県 A 町の一事例考察 －

齊藤容子

1. 研究の背景と目的

阪神・淡路大震災や東日本大震災のような大規模災害の場合において避難所へ被災者が押し寄せる中、本来避難所の開設を担う行政職員は自らも被災したり、瓦礫に阻まれ避難所へたどり着くことができないという状況が各地で発生した。その場合、校長など施設責任者の裁量のもとに運営がなされるといったことが多く見られた。また指定避難所に避難したにも関わらず、津波によって命を失ったり、せっかく助かった命さえも避難所の劣悪な環境によって失われてしまうといったことが起った。これに伴い、災害対策基本法の一部が平成 25 年 6 月に改正された。そのなかで市町村は第 49 条の 4、指定緊急避難場所の指定と、49 条の 7 において指定避難所を指定しなければならないこととなった。指定避難所は「災害の危険性があり避難した住民等を災害の危険性がなくなるまでに必要な間滞在させ、または災害により家に戻れなくなった住民等を一時的に滞在させるための施設」として市町村が指定しなければならないと定めた。このため、指定避難所は被災者等を滞在させるために必要かつ適切な規模であること、速やかに被災者等を受け入れ、また生活関連物資を配布できること、想定される災害の影響が比較的少ないこと、車両などによる輸送が比較的容易なことがその指定の条件として定められた。しかしながら、指定緊急避難場所と指定避難所は相互に兼ねることができるとされており、これまで通り体育館のような大規模な避難所を当面は指定避難所とする市町村もある。これまでのような大規模避難所環境では、被災者が長期的な避難が難しいことが明らかとなっており、より避難環境を改善するためにも大規模避難所の在り方は検討されるべき課題である。それに伴い、避難所運営の責任を持つ市町村においても、今後の指定避難所の選定・指定の手法、その運営方法を考える必要がある。その中で大きな役割として期待されるのが住民参画による避難所運営である。平成 26 年に施行された「地区防災計画制度」のように住民が地域の防災を行政に任せただけではなく、自らが参画して作っていくことが今後期待されており、避難所の運営についても同様である。既に阪神・淡路大震災や東日本大震災においても行政や避難所となった学校と住民組織の連携によって多くの避難所運営の事例が報告されているが今後はよりきめ細かい連携の在り方が模索されるべきである。

これまで阪神・淡路大震災を契機として避難所運営に関する調査は数多くなされてきたためここですべてを挙げるには紙面的に限りがある。直後より避難所となった学校がその経験を記録したものも多く、人と防災未来センター資料室の既存データ一覧を見ても学校独自で震災関係の記録として発行しているものが 41 件存在する。また神戸市教育委員会の学校関係者が出版しているものも多数ある一方で、研究者によっても様々な側面から避難所運営についての調査がなされている。例えば柏原の阪神・淡路大震災における避難所研究(1998)や、心理学的側面から避難所運営を見た杉万 (1995) や西道 (1996)、矢守 (1997) らがあり、避難所運営をする際の住民心理を理解するのに役立つ。そして東日

本大震災が発生し、更に避難所に関する調査（例えば佐々木ら, 2012）は多くなり、避難所運営を防災教育のひとつとして位置づけ、学校や地域の防災力の向上に利用する研究（例えば滝田 2002, 坪倉 2008 など）がある。

一時的な避難として避難所を使用する場合は、行政職員が避難所開設の手続きに則り、鍵を開け、住民の安全性と当面の衣食住を確保することが目的とされる。その場合は行政職員と施設スタッフ、そして住民の地区長といった人々がサービスを主に提供するのみで十分であると考えられる。しかし大規模災害の場合、これらの関係者だけではなく、地域の自主防災組織や、民生委員、外部ボランティア、専門家など様々な人々がこの運営に関わってくる必要があり、住民自らが避難所運営の担い手となる可能性がある。そこには当然ながら男女両方の参画が必要であり、子どもの参加の権利も認められるべきである。このようにすべての人々が当事者となるなかで、避難所は次の復興を考える場へのつなぎとなるべきところである。

本稿は避難所運営を行う際に行政職員だけでは対応しきれない大規模災害時において外部組織、特に初動期において既存の住民組織との連携が不可欠になることからも、どのような対策を立てておくべきか、東日本大震災で被災した宮城県の被災地のひとつであるA町を事例とし、考察を行うことを目的としている。

2. 研究の方法

2013年に東日本大震災で甚大な影響を受けた宮城県A町における災害対応の検証を行った。その際に行政へのヒアリング、支援者となった業者又は援助組織へのヒアリング並びにアンケート調査、そして住民対象としたアンケート調査を行った。住民へのアンケートデータ（4466件分）から避難所運営に関わる部分を抽出し、住民の関与度、満足度等を再分析した。そして分析結果から得られた結果と共にそれに付随するヒアリング内容を再度見直し、避難所運営の課題をまとめ、今後の住民組織との連携のあり方を提言する。

3. 調査対象地の状況

3.1 調査対象地の被害の概要

宮城県A町は宮城県の東南に位置し、人口約15,000人であった。平成23年3月11日14時46分頃、三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の巨大地震が発生し、A町では震度6強を観測した。その後14時49分に太平洋沿岸に大津波警報が発表され、A町には15時50分頃大津波が襲来した。この津波によって多大な人的被害と家屋被害を被った。また浸水被害によってA町総面積の37.2%が浸水し、その浸水域にかかる人口は平成23年2月末現在人口の53.8%であった。その多くが沿岸部にあった6地区全域、そして4地区の一部に対して避難指示が3月11日時点に出された。

3.2 避難所

被災者が災害直後に避難した一時避難所の状況について災害発生後3日目の3月13日

(日)にA町役場によって集計が行われた。その段階では避難所数は18か所、避難者数は3,846人であった。その後避難所数及び避難者数がピークとなったのは3月14日で、避難所数は19か所、避難者数は5,826人に及んだ。これら避難所は平成23年8月16日までにすべて閉鎖された。3月13日時点での避難者数は以下の通り。

表：A町における避難者数（平成23年3月13日現在、平成23年5月31日現在）

施設名	避難者数（平成23年3月13日現在）	避難者数（平成23年5月31日現在）
避難所A	1,500人	334人
避難所B	351人	89人
避難所C	400人	204人
避難所D	200人	55人
避難所E	150人	29人
その他	1,245人	—
合計	3,846人	711人

4. アンケート調査の再分析

4.1 再分析に関する設問選定

A町東日本大震災の災害対応検証を行う一環として、A町民の対応状況及び住民視点からの町の防災対策に対する課題等を整理するため、全世帯の18歳以上を対象としたアンケート調査を実施した。タウンメールサービスと郵送にて調査票を配布し、同封の封筒にて回収した。4,453人(2,139世帯)から有効票を得た。その中で本研究に関わる避難所生活、対応又は運営に関する設問を抜出し、単純集計と、避難所の特徴、または避難所と出身地域や男女間などでの違いがみられるか比較検討を実施した。関連設問は以下の通り。

問17：あなたは震災から半年くらいの間に、自宅を離れた避難先で生活をしたことがありましたか。

問18：あなたは避難所にどれくらいの期間滞在しましたか。

問19：あなた自身が、避難所を出ることになったきっかけは何でしたか。

問20：あなたがいた避難所はどこですか。

問21：あなたが一番長くいた避難所の運営はいかがでしたか。

問22：あなた自身は、避難所の運営に関わりましたか。

問28：今回の災害対策に関する、あなたの考えをお聞きします。「そう思う」「そう思わない」「なんともいえない・よく分からない」の中から、ひとつ選んで○をしてください。

2. 地域みんなで食材などを持ち寄り炊き出しができてよかったです。

3. 避難所や公会堂の運営を、住民が中心になって行えてよかったです。

上記質問を全体、全域が避難指示（6地区）、一部が避難指示（4地区）、被害は特に

なし（その他の地区）の3地区のカテゴリーに分類し、分析を行った。

4.2 アンケート調査の結果

問17 避難生活の経験を聞いた質問では全域避難指示が出された地域の人々の多くが避難所で寝泊まり又は知人や親族の家に身を寄せたと回答している。被害は特になかった半数以上が避難生活はしていない。

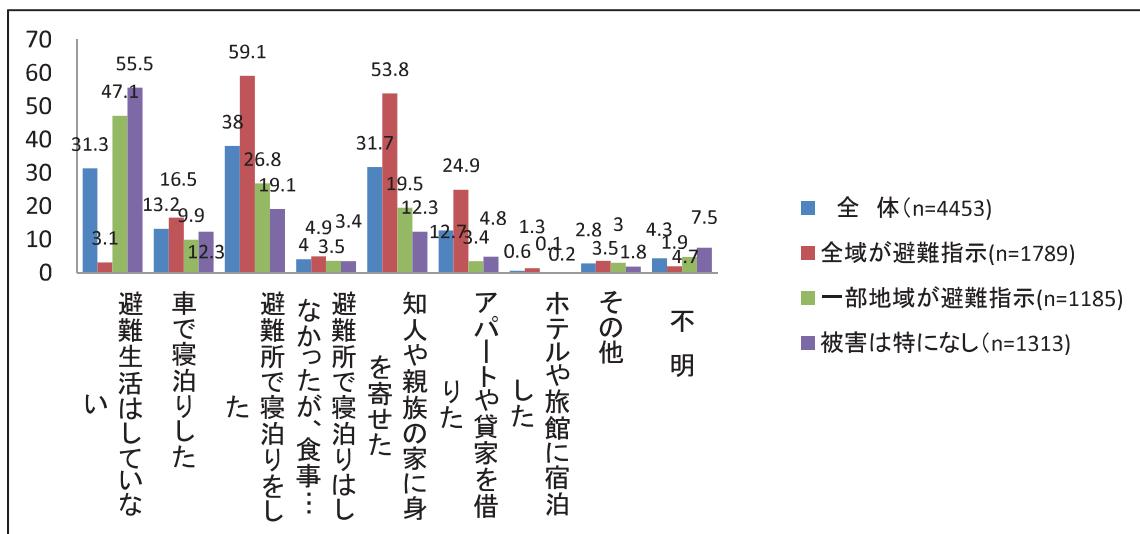


図2：あなたは震災から半年くらいの間に、自宅を離れた避難先で生活をしましたか。

そして全域に避難指示が出されていた地域の被災者の避難生活は1か月から3か月以上に及んでいる。

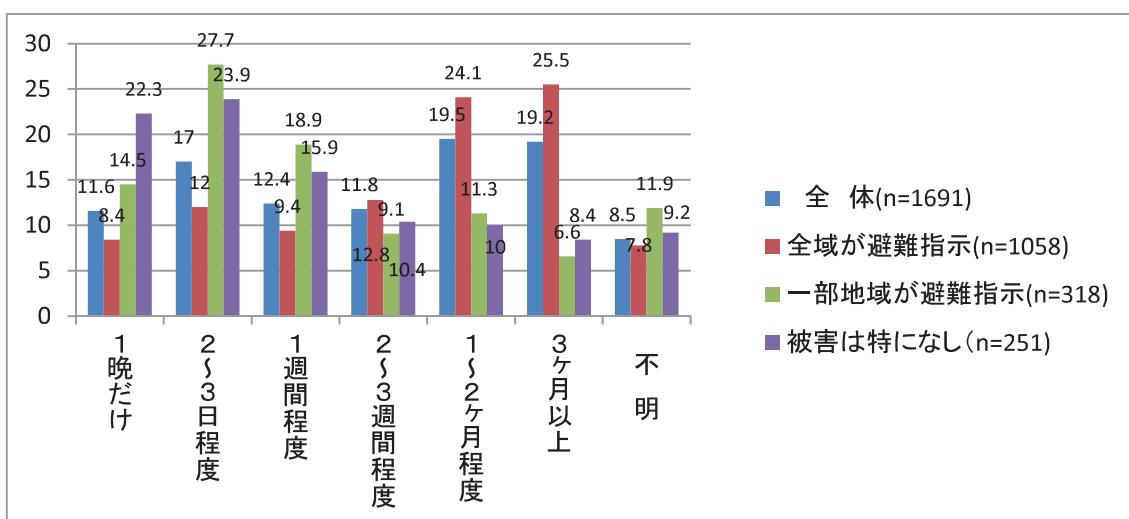


図3：あなたは避難所にどれくらいの期間滞在しましたか。

またその長期間にわたる避難所生活も仮設住宅が決まるまで終えられなかつた被災者が多いことがわかる。その他にも親戚や知人宅に移ることになったと答えている全域避難指示出身の被災者が多く、家屋が流出した被災者にとってもっとも困難な時期であったと言える。

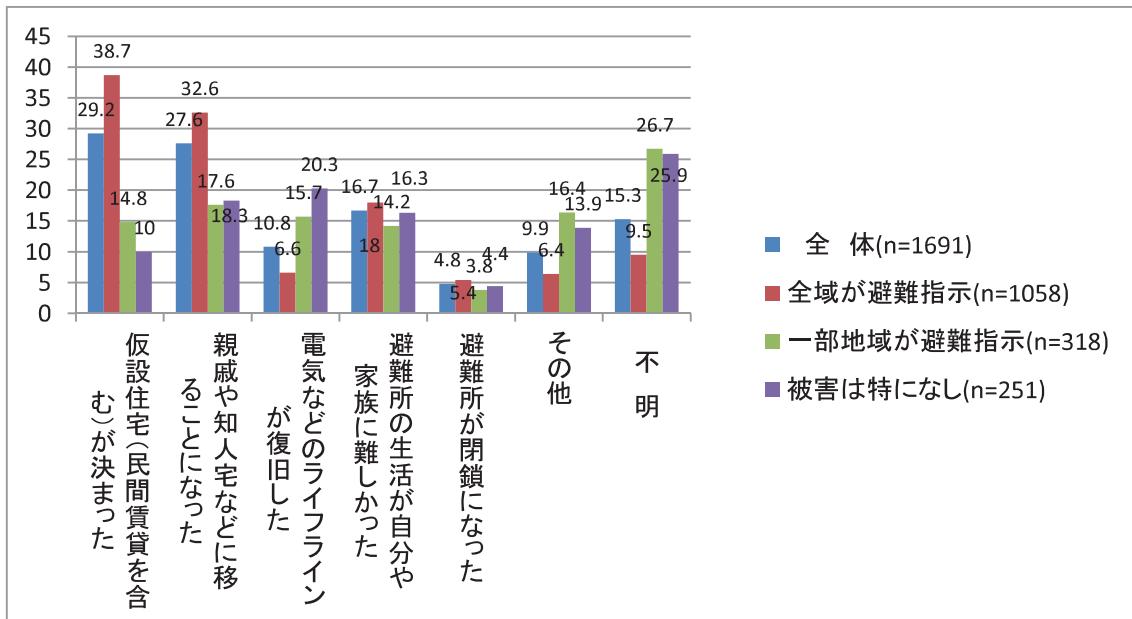


図4：あなた自身が、避難所を出ることになったきっかけは何でしたか。

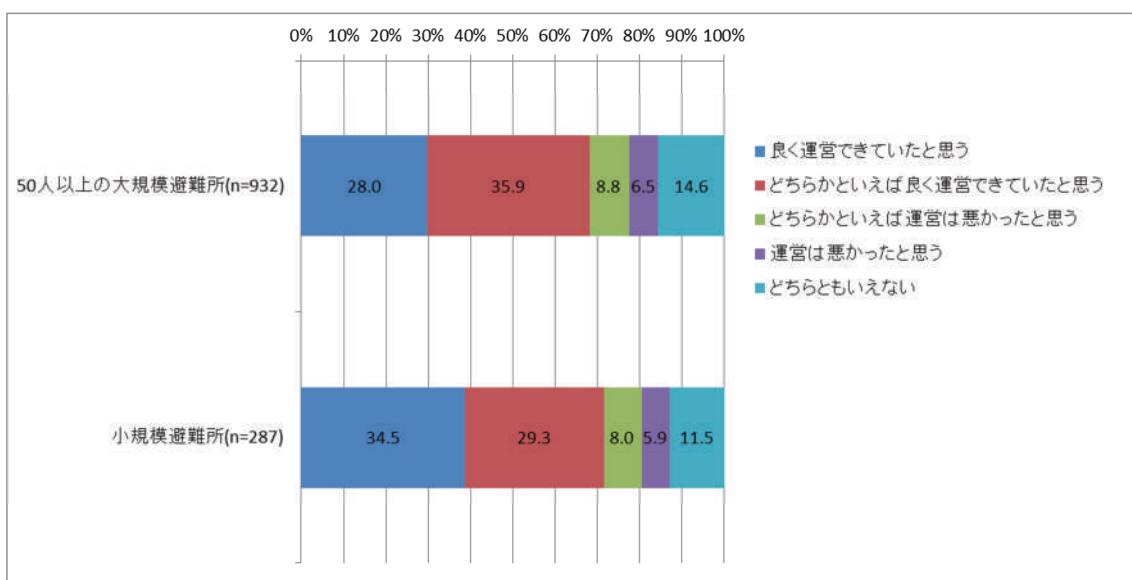


図5：あなたが一番長くいた避難所の運営はいかがでしたか。

被災者もちらりぢりに避難していたわけではなく、ある程度地域的に固まって避難所にいたことがアンケート調査からもわかる。上記図1の通り、全域避難指示がでている地域の人々

は内陸部の比較的大規模な避難所へ避難をしている。それら大規模避難所（50名以上）にもっとも長く避難していた被災者と、小規模な避難所に避難していた被災者とを比較した場合、避難所の運営に関する問い合わせにおいて「良く運営できていたと思う」と回答した人の割合いは、小規模避難所のほうが高かった。

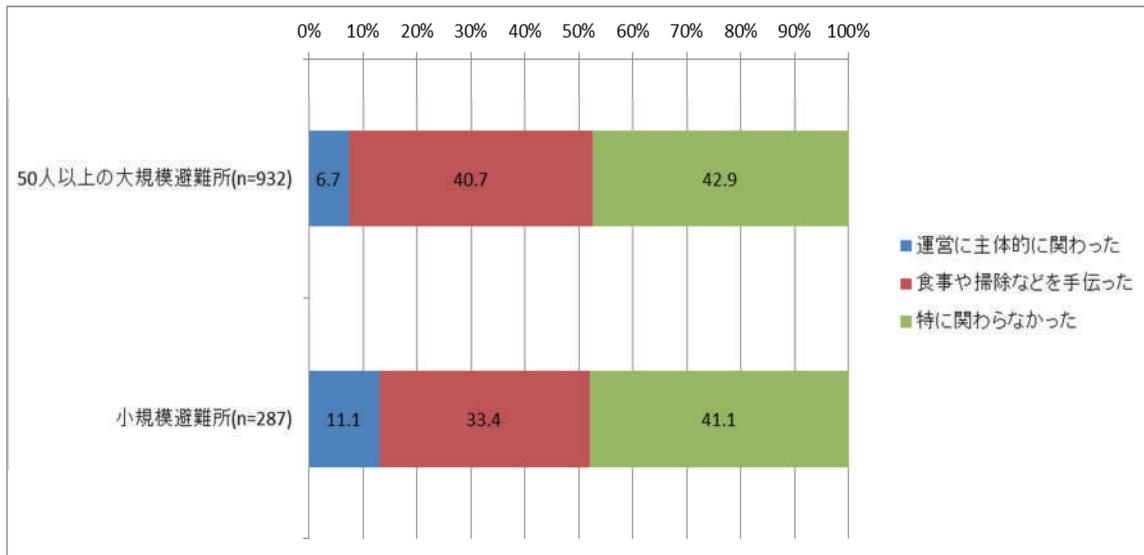


図6：あなた自身は、避難所の運営に関わりましたか。

上記のように避難所運営に関わったと答えたのは大規模避難所も小規模避難所も特に有意差は見られず、40%以上の被災者が特に関わらなかったと答えている。

しかし、大規模避難所、小規模避難所において有意差はないが運営に主体的に関わった被災者の避難所運営の満足度を分析すると、以下の通りとなり、主体的に関わった人ほど満足度は高くなる傾向があることが明らかとなった。

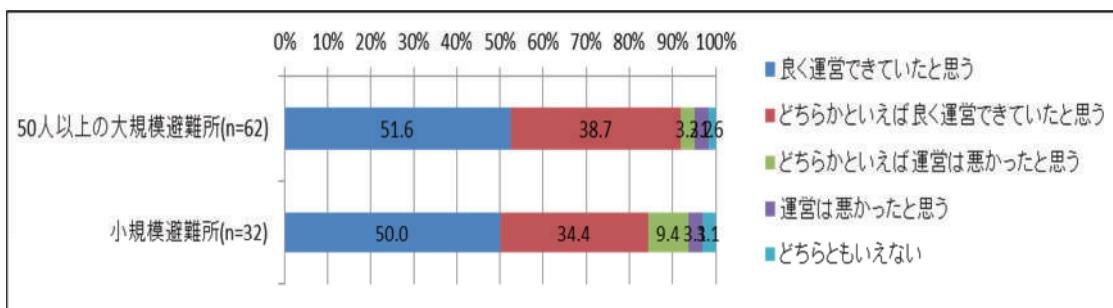


図7：（図6で主体的に関わったと回答した人）あなたが長くいた避難所の運営についていかがでしたか。

地域みんなで食材などを持ち寄り炊き出しができてよかったです。避難所や公会堂の運営を、住民が中心になって行えてよかったです、という2問に対しては避難所運営に主体的に関わったと答えた回答者、食事や掃除を手伝ったと答えた回答者、そして特に関わらなかったと答えた回答者すべてにおいて小規模避難所の被災者のほうがそう思うと答えた割合が高い結果となった。

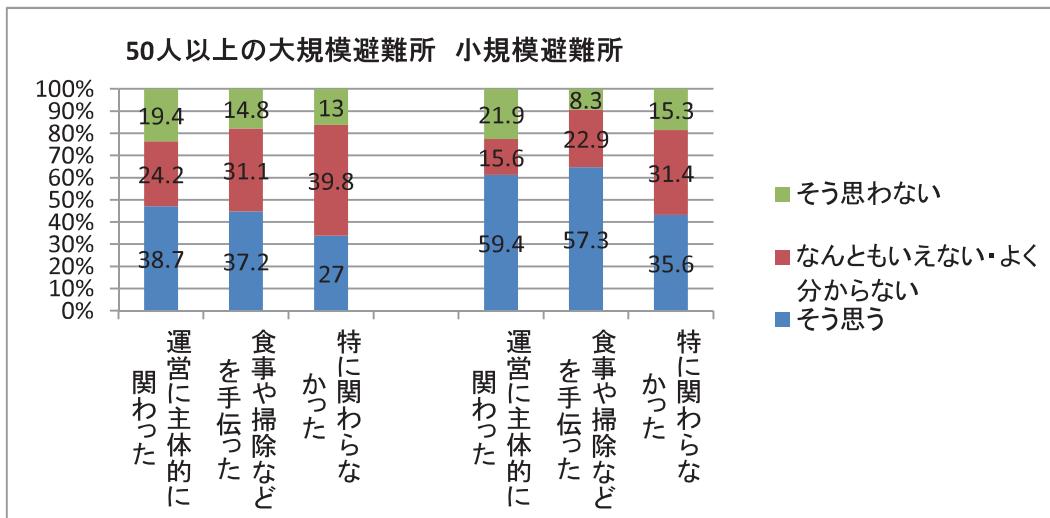


図 8 : 地域みんなで食材の持ち寄り炊き出しができてよかつたか。

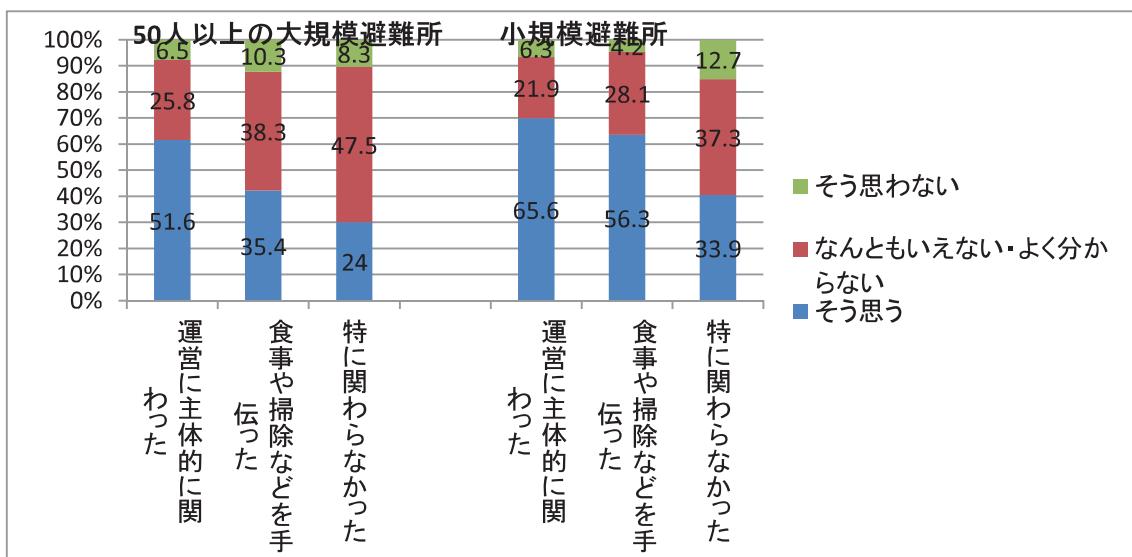


図 9 : 避難所や公会堂の運営を、住民が中心になって行えてよかつたか。

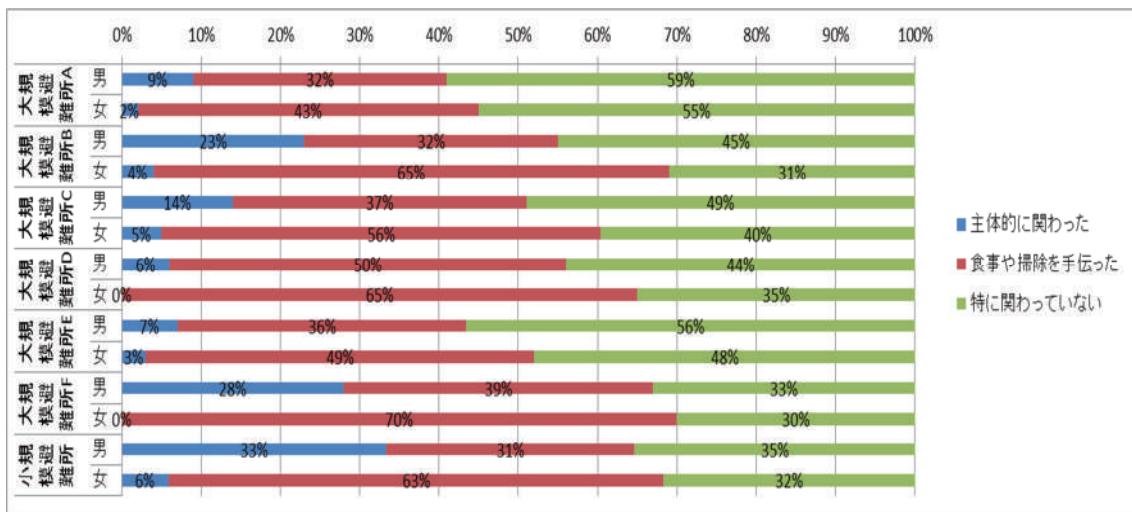


図 10 : あなた自身は避難所の運営に関わりましたか。

上記図10のように避難所の運営に関わったかとの質問に対して男女別でみると大規模、小規模に関わらず主体的に関わったと回答したのは男性の割合が高く、食事や掃除を手伝ったと回答したのは女性のほうが多いことが明らかとなった。

4.3 アンケート調査の再分析及びインタビュー分析結果

大規模避難所と小規模避難所の比較

上記アンケート結果から大規模避難所と小規模避難所を比較した際に、小規模避難所のほうが比較的良く運営できていたと思うと考える回答者が多く、また炊き出しや避難所の運営に住民が関わってよかったですと考えている傾向が高いことがわかった。これらはインタビュー調査においても、「被災者が多数いた体育館に炊き出しがなく、それらの調整をするために一旦支援物資を中央に集めてから各避難所へ配布するようにした（行政職員）」「途中から栄養士によって献立が考えられ始めたが、小さな避難所では他にも持ち寄った材料が多くあるのになぜそれらを使えないのかという不満も出た（一般ボランティア従事者）」ということが聞かれた。

主体的住民の関わり

被災者でありがながらも自らが主体的に避難所運営に関わった住民ほど、避難所運営をよくできたと考える傾向が高いことがわかった。自分たちの関わった避難所運営をよくやったと考えるのは当然の結果とも言えるが、今後の避難所運営で住民が避難所運営に関わる利点の重要な要素だと言える。アンケート調査では主体的に関わったと答えた被災者は小員数あるが、それが多くなればなるほど、避難所運営の満足度があがるのであれば、避難所運営は積極的に地域住民と連携する利点が行政にも住民にもあると言える。また大規模避難所すべてにおいて満足度が低いわけではなく、インタビュー調査からは大規模避難所でも地域住民主体の運営を促し、他の避難所でも住民主体とするように行政の会議の中で話されていることからも大規模避難所でも住民主体にしたところは比較的運営がスムーズであったことが明らかとなった。

男女役割の固定化

被災者が主体的に関わることは重要であることが明らかとなる一方で本事例では、被災地の多くで見られたように避難所運営の主体は男性が多く、女性は炊き出しや掃除などの役割を担っていたことが明らかとなった。年齢や性別によって避難所の担当を固定化するのではなく、男女を問わずできる人が担うことで特定の人たちへの過度な負担を減らす必要性を考えることが重要である。

5. まとめ

本調査の結果から今後町への防災対策に以下の提言を加えることができる。

- ・ 指定避難所は地域住民との話し合いのもと安全な場所を検証し、決定することが重要である。またその際に長期的な避難となる場合は地域単位で入れるような公民館や集

落施設を活用することが望ましい。そしてそれには確実な情報伝達手段の確保、備蓄、発電機などの設備を備えることが重要である。

- ・ 避難所名簿など全避難所で共通して収集する基本的な情報については整理様式を事前に準備し、正確かつ効率的に収集・整理できるようにする。情報収集については自主防災組織などの住民組織が重要な役割を果たすことからも情報交換を図り、住民らとともに訓練をする必要がある。
- ・ 避難所運営方法については各避難所において地区住民と共にマニュアル化の整備が必要である。そして避難所間の情報交換会議などを必要に応じて開催することを地域防災計画に位置付けることが望まれる。
- ・ 避難所のニーズは多様である。男女固定役割によって一方の性が負担を負うことのないよう、避難所運営メンバーは多様な視点を持つことが必要である。

今後「地区防災計画制度」を利用し、より地域住民と行政が共に地域の防災を考える機会を持ち、明らかとなった課題を解消していくことが望まれる。尚、本調査では住民主体の避難所運営ができた要因等を明らかとするまでには至っておらずその点については今後の課題とする。

参考文献

- 1) 柏原士郎, 上野淳, 森田孝夫 : 阪神・淡路大震災における避難所研究, 大阪大学出版会, 1998.
- 2) 杉万俊夫, 渥美公秀, 永田素彦, 渡邊としえ : 阪神大震災における避難所の組織化プロセス 実験社会心理学研究 35, pp.207-217, 1995.
- 3) 西道実, 秋山学, 浦光博, 清水裕, 竹村和久, 田中優, 西川正之, 福岡欣治, 松井豊, 水田恵三, 宮戸美樹 : 阪神・淡路大震災の避難所リーダーの研究(5)-避難所運営における連携組織の移行について- 第 37 回日本社会心理学会大会論文集, pp.318-319, 1996.
- 4) 佐々木幸寿, 矢島昭雄, 福島正行 : 東日本大震災における学校の避難所運営 : 岩手県立大槌高等学校の事例, 東京学芸大学紀要, 総合教育科学系 Vol.63 no.1 pp.55 -70, 2012.
- 5) 滝田真, 熊谷良雄 : 大規模災害時の避難所運営に関する地域防災力評価, 地域安全学会論文集(4) pp.15-24, 2002.
- 6) 坪倉博彰, 長坂俊成, 臼田裕一郎 : 災害リスクシナリオを用いて避難所運営を理解する試み : 災害リスクガバナンス構造の再編を目指したリスクコミュニケーションに関する研究, 地域安全学会論文集(10), pp. 511-519, 2008.

謝辞

本研究にあたって A 町危機管理室並びに A 町の皆様にご協力をいただきました。また京都大学防災研究所巨大災害研究センター（人と防災未来センター上級研究員）矢守克也教授に様々なご指導を頂きました。ここに記し、深く御礼申し上げます。また、本研究の一部は、平成 24 年度科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金（研究活動スタート支援））「ジェンダーに配慮した避難所運営マニュアル策定プロセスに関する研究（研究代表者：斎藤容子 人と防災未来センター）」によるものです。

仮設住宅高齢者居住者の健康に関して 聞き取り調査から

古本尚樹

1. 緒言

東日本大震災（以下、震災と記す）から4年が経過するが、多くの被災地には仮設住宅があり、そこでは居住者が不自由な生活を余儀なくされている。昨今の現状ではその仮設住宅には高齢者の占める割合が増加していくことが予想される。更に、仮設住宅に居住する高齢者の要介護認定者が増加しているという¹⁾。長引く避難生活、仮設住宅暮らしによる身体機能の低下による影響が指摘され、高齢者を取り巻く環境が影響していることが示唆されている。震災発災直後から、避難所や知人や親せきの家、仮設住宅などさまざまな環境で、各コミュニティ内に対応しながら生活をする必要が被災者にはあった。各環境内で例えば、自治体や医療機関、民間企業、近隣住民などとどのように関わっていくかは健康に影響していく問題でもある。また、生活の質を維持するために質の高い情報を得ながら、社会参加を通じてコミュニケーションを図ることもソーシャル・キャピタルの観点からは健康に関わる要素となっている²⁾。

震災を契機に高齢者の要介護度の変化について、①震災による高齢者の生活環境の変化が認知機能の低下につながっている。震災の影響による避難所での生活問題、震災により予防介護事業の一時的な休業の影響。避難先の各自治体による介護保険サービスの情報収集や利用手続きに遅れが生じた。②在宅介護の問題、高齢者施設入所に関する問題③避難者のこれまでの生活圏や家族の職場などの関係から、居住する高齢者が地域に増加し、社会福祉協議会などの職員の人員配置の変化④居住スペースの関係で家族が世帯分離して生活するケース、避難先での在宅介護に問題が生じている一方で、高齢者入所の受け皿である高齢者施設が不足していること、が課題として挙げられている³⁾。高齢者が直面する課題は他にも経済的な部分もあり、今後被災高齢者の健康について留意が必要と著者は考える。そこで、被災地仮設居住者のうち高齢者へ健康状態とこれまでの移動や関連して行政や地域のコミュニティ等との関わりについて調査することにより、震災から4年を経る現状と課題を把握することを試みた。尚、今回の調査はサンプル調査としての位置付けであり、量的には回収したアンケート数が少ない。そのため、本格的な統計処理はできず、事例報告の形態をとる。

2. 方法

A町内にある仮設住宅住民のうち高齢者（70歳代6名、80歳代6名、90歳代2名の計14名）にアンケート票を提示しながら、著者が代筆するか、調査対象者が自力で記入する方法で、アンケート票に記入した（自力での記入には筆者もしくは協力してくれた社会福

祉法人職員の説明を加えて記入してもらった)。調査期日は2015年2月6~8日である。倫理的な配慮については、著者所属の研究部内で問題のないよう、また調査対象のA町と適時連絡をとり、配慮に努めた。調査対象者が特定されないよう配慮を行い、本文をまとめた。

調査内容（アンケート票）

1 あなたの現在における年齢は

（ 才）

2 あなたの性別は(○をお願いします)

男・女

3 あなたは現在要支援あるいは要介護の認定を受けていますか。

受けている場合は、(⇒のほうへお願いします) 移動して記載をお願いします。

受けていない場合は、そのまま下記の4~7へお進みください。

4 震災後現在に至るまでの健康状態はいかがですか (○をお願いします)。

非常によい、よい、普通、少し悪い、非常に悪い

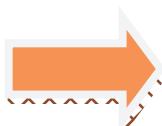
5 震災後の現在に至るまでの移動経過をおしえてください(○をお願いします。その他の方は記入をお願いします)。

避難所⇒現在の仮設住宅、避難所⇒自宅⇒現在の仮設住宅、避難所⇒知人や親せき宅
⇒現在の仮設住宅、避難所⇒別の避難所⇒仮設住宅、その他 ()

6 上記5の間、頼りになったのはどのような方ですか。(自治体、知人、親戚、医療機関など【自由記述】)

7 役場など行政のサービスについて、あれば助かると思うサービスを教えてください(自由記述)。

ありがとうございました。



1 あなたの現在における要支援・要介護等級を教えてください(○をお願いします)。

要支援1、要支援2、要介護1、要介護2、要介護3、要介護4、要介護5

2 上記3に関して東日本大震災が発生する前と比べて等級は変化しましたか？(○をお願いします)

重症化した、変わらない、軽症化した

3 上記4に関して、東日本大震災が発生する直前の等級は何でしたか(○をお願いします)。

要支援1、要支援2、要介護1、要介護2、要介護3、要介護4、要介護5

4 あなたは東日本大震災発生後に入居した現在の仮設住宅へ来る前は、以下のうちどのような経路をたどっていますか。

避難所、別の仮設住宅、民間の賃貸住宅（いわゆるみなしが假設住宅を含めて）、親戚や知人の家、自宅、その他（ ）（いずれかに○をつけてください。その他の方は記入をお願いします）

また、現在の仮設住宅に至るまでの移動回数を教えてください（自由記載）。

（例 1）避難所 2 回移動、知人の家 1 回、自宅 1 回、

（例 2）避難所 1 回、民間賃貸住宅（いわゆるみなしが假設住宅）1 回

（ ）

5 あなたは東日本大震災発生後、A 町内で生活の拠点を持っていますか。

ずっと町内にいる、別の自治体から移動

6 役場など行政のサービスとのかかわりについてお聞きします。あなたの感覚では自治体等の保健や福祉サービスについてどのように思われますか（○をお願いします）。

とても助かる、やや助かる、普通、あまり助からない、全く助からない

7 役場など行政のサービスについて、あれば助かると思うサービスを教えてください（○を付けてください。その他の方は記入をお願いします）。

更なる在宅サービスの充実、在宅ではなく福祉施設など施設内の利用、病院など医療機関への通院サービス、保健師の方等による役場職員の仮設住宅への訪問回数増加、医療や福祉サービスに関する金銭的支援、その他（ ）

8 あなたが一番頼りにしているのはだれ（どこ）ですか。一つ選んで○を付けてください。その他の方は記入してください。

家族、親せき、知人、町役場、医療機関、民間の福祉サービス提供施設、その他（ ）

9 あなたの身体状態は東日本大震災発生後に比べていかがですか（○をお願いします）。
よくなっている、少しよくなっている、変わらない、少し悪くなった、かなり悪くなつた

10 あなたが今、一番困っていることは何ですか？（自由記述）

ありがとうございました。

（以上、アンケート票）

3. 結果

調査対象者のうち、調査当時、要介護認定を受けているのが、5 人いた（全員が 80 歳代、男性 1 人、女性 4 人）。そのうち震災発生前と要介護の変化があったのは 1 人である（要介護 2 から要介護 3）。それ以外には要介護 1 が 3 名、要支援 2 が 1 名いた。現在までの平均移動回数は最初の避難所を除いて、1.4 回（別の仮設住宅、知人や親族の家等）だった。親戚の家を経由する割合が後述する要介護認定無しの階層より高い。役場のサービスについてはほとんどの対象者が「とても助かる」「やや助かる」を選択している。希望するサービスについては、医療機関への通院に関するものが多く、その他には医療や福祉サービス受

給に関する金銭的支援、子供達に関することが挙げられた。頼りにしているのは、家族が最も多く、その他には親戚や医療機関・民間の福祉サービスが挙げられている。震災直後と現在の健康状態については「よくなっている」が最も多く、その他には「変わらない」「少し悪い」となっている。困り事に関して、「自動車を保有していないので、歩いて移動しなければならず、それが大変」との指摘があった。

表1 要介護認定を受けている高齢者について

年齢	性別	要介護	現在の等級	震災前と等級の変化	震災前の等級	今までの経路	これまでの居住地	役場のサービスについて	希望するサービス	一番の頼りは	震災直後と身体状態の変化	困りごと
80歳代	男	有り	要支援2	不变	要支援2	別の仮設1回、知人宅1回	町内	とても助かる		親戚	よくなっている	車が無いので歩くのが大変
80歳代	女	有り	要介護1	不变	要介護1	本仮設だけ		とても助かる	病院への通院サービス	医療機関と民間の福祉サービス	よくなっている	
80歳代	女	有り	要介護1	不变	要介護1	娘の家1回			自分の子ども等に関して	家族		
80歳代	女	有り	要介護1	不变	要介護1	その他2回		やや助かる		家族	変わらない	
80歳代	女	有り	要介護3	重症化	要介護2	兄弟の家1回、子供の家1回	町内	やや助かる	病院への通院サービス 医療福祉の金銭的支援	家族	少し悪い	

一方、要介護認定を受けていない高齢者は調査当時で9人いた（70歳代が6人、80歳代が1人、90歳代が2人、男性が2人、女性が7人）。これまでの移動経過では最初の避難所を除いて平均0.6回だった（別の避難所や親せきの家など）。これまで頼りになったのは親戚と役場が最も多く、次いで家族、その他には病院（医療機関）が挙げられた。あれば助かるサービスでは、今後の住居に関することが最も多く、その他に交通機関の不便さの解消、医療機関等への通院サービスや在宅サービスに関する事、また医療や福祉サービスに関する金銭的支援などが挙げられた。その他自由記述欄で役場への感謝を述べる意見が挙げられた。

表2 要介護認定を受けていない高齢者について

年齢	性別	要介護無	今まで健康かどうか	移動経過	頼りになったのは	あれば助かるサービス	その他
70歳代	男	無い	普通、少し悪い	避難所1回	家族		役場とても助かる
70歳代	女	無い	普通、少し悪い		役場	住宅復活	
70歳代	女	無い	普通	親戚1回	①役場②親戚		役場が親切丁寧
70歳代	女	無い	普通	避難所1回	親戚	公共交通機関の不便さ解消（バス等）	
90歳代	女	無い	よい	娘の家、本仮設自宅を建てたので入る	親戚	娘の家にいたら衣類などの物資はもらえなかった 在宅サービス希望 通院サービス 医療福祉への金銭的支援	役場はとても助かる
80歳代	男	無い	少し悪い	避難所1回	親戚	早く団地に入りたい	
90歳代	女	無い	普通		家の人の（家族）		
70歳代	女	無い	普通		自治体		
70歳代	女	無い	普通		病院		現在のサービスは普通たくさん病院行くからそれへの支援が欲しい

4. 考察

本調査では量的な観点では数が少なく、サンプル調査の事例報告という制限がある。その中で、特徴的なことはいくつか挙げられる。これまでの移動回数に関して、要介護認定有の高齢者とそうではない高齢者を比較すると、前者が平均して移動回数が多い。ただ介護度の変化は今回の調査では少ない。この背景に考えられることとして、要介護認定を有する高齢者の受け入れにより適した住居、環境への移動が必要であり、健常者とは異なる。なお、要介護等級が重症化している高齢者は現在の仮設住宅に至るまでに親族の家に2回移動している（兄弟と子供の家）。要介護認定されていない高齢者は複数の避難所を経由している傾向が一部にみられる。可能性として、移動回数が増えるのは先述の要介護認定者に適した環境への動きか、もしくはその移動回数が増えることが一部症状を悪化させる可能性も考慮される。要介護認定されていない階層に本人の意識として「少し悪い」を挙げている高齢者が出ており、こうした階層が今後健康への影響が出る可能性があり、いわば要介護認定予備層になりうることが危惧される。

要介護認定されている階層には現在の、例えば、医療機関へのアクセスや福祉サービスへの金銭的支援を要望する傾向があるのに対して、要介護認定されていない階層には今後の住宅入居に関するものがあり、将来への希望に関して内容として異なっているようである。関連すると思われるが、頼りになるのが要介護認定者に家族を挙げる者が見られるのに対して、同認定されていない者は役場を挙げる傾向がみられる。また、役場に対する感謝も挙げる人が多かった。家族を含め、役場の感謝の意味が考慮できるが、普段からの行政との関係を含め、「顔」の見える関係が震災以前からもあり、震災後もそれが更に印象深くなっていると考えられる（要介護認定受けている階層も同様に役場への感謝を回答している）。また、役場との関係で同じ要介護認定を受けていない階層でもリンクが強い階層とそうではない階層が分化している可能性もある。

今後の目標として今回のサンプル調査を踏まえて、量的調査につなげていきたい。ただ、仮設住宅住民には「アンケート疲れ」しており、協力がなかなかとれないので、今回の調査で協力してもらった社会福祉法人の協力も得ながら今後につなげていきたい。特に要介護認定予備層とみられる階層と、実際に重症化している高齢者を抽出してさらに傾向を把握する努力をしたい。

5. 結論

今回の調査では量的な調査ではないため、仮設住宅居住者のうち高齢者と健康に関連して、これまでの移動経過や地域社会との関係などについて明確な関連性は指摘できない。しかし、今後避難生活が長期化することで健康に影響がありうる階層の存在がある。また、実際、震災後に要介護度が変化し重症化する高齢者もいた。こうした階層に焦点を当てた調査を継続したい。

謝辞

このたび A 町役場・職員の方にお忙しい中、本調査の実施に当たり格別のご配慮をいただきました。また、関連して社会福祉法人の皆様にも多大な御協力を頂きました。ここに深謝申し上げます。

文献

- 1) 47トピックス.【東日本大震災4年】被災地、要介護の割合増加 8割市町村、全国超す伸び 長期の仮設暮らし影響か.
<http://www.47news.jp/47topics/e/262727.php>
(2015-03-10)
- 2) 近藤克則.健康格差社会.医学書院.pp.70-80.2005
- 3) 柳澤孝主・菊池真弓.東日本大震災における楢葉町の災害対応（2）避難先における福祉機能の維持と家族機能の再編に向けて.いわき明星大学大学院人文学研究科紀要第 10 号.p.58.2012

防災部局と連携した災害時の健康危機管理システムの構築

高田洋介

1. 研究の背景と目的

行政サービスの究極の目的は住民の生命と財産を守ることである。特に防災部局は、災害対策本部の事務局として全体の音頭をとり、災害発生時に複数の部局に渡って取り組まなければならない災害対応業務を調整することが求められており、その意味で、住民の生命・健康を守るためうえでの要の組織となる。一方、生命・健康を守る上では医学的な知識を必要とする面もあるが、医学的知識を持った技術専門職員の多くは保健福祉部局に所属し、防災部局には配属されていない。本稿では住民が被災しても健康でいつづけられる健康危機管理システムの構築について論ずる。

2. 自治体保健福祉部局の災害に対する備えの現状

2.1 検討方法

阪神淡路大震災、新潟県中越地震・中越沖地震、東日本大震災での被災住民の健康状態について書かれた文献および東日本大震災の対応にあたった医師へのインタビュー、全国衛生部長会において実施した調査(平成24年度地域保健総合推進事業 大規模災害時の保健医療衛生分野の災害対応計画と支援システムの構築報告書)等から健康危機管理における防災部局の関与の必要性と今後のあり方について検討した。

2.2 検討結果

【避難所環境と深部静脈血栓症発症との関係】

多くの避難所環境は、阪神淡路大震災でも新潟県中越地震でも東日本大震災でも体育館に雑魚寝をするという状況であった。新潟大学の榛沢氏らは新潟県中越地震直後から被災者のエコー検診を開始し、毎年行っている。その結果、中越地震1週間後の車中泊者の深部静脈血栓症(以下DVT)頻度は30%と高値であり、1カ月後には13%まで低下したが、5カ月後に21%と再上昇を認めている。この現象は中越沖地震4カ月後にも起きており、震災後4～5カ月後はDVTに注意が必要であると述べている。一方、欧米では簡易ベッドを用いた避難所設営が常識であり、アメリカ緊急事態省(以下FEMA)では、災害時に即座に数万個の簡易ベッドを被災地に送っている。健康的に題があるので長期的



東日本大震災（釜石市の避難所）榛沢氏提供（2011）

(72時間以上)な避難形式としては欧米では考えられない。もともと欧米では、多人数の避難所は72時間以内に解消すべきと考えられており、その後は家族ごとに大きなテントやホテルに移動するのが一般的である。¹⁾内閣府(防災担当)はこれらの状況を鑑みて、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」(2013)を出し、この中で、災害対策基本法第86条の6に基づき被災者の避難所における生活環境の整備に必要な措置を講ずるため、優先順位を考慮して設備や備品を整備することが述べられている。この中には簡易ベッドも盛り込まれている。このように避難所の床で足を十分に伸ばせない状態で寝るという形式の避難所のあり方の見直しが提唱されている。実際に、2014年8月に広島市で発生した土砂災害において、いくつかの避難所には段ボールベッドが導入されている。しかし、その導入は避難者数のピークを過ぎた1週間経過したタイミングであり、段ボール会社との協定がない自治体であっても迅速にベッドを導入することができる仕組みづくりが次の課題である。



広島市の避難所で導入された段ボールベッド（2014）

【東日本大震災での食糧・栄養・水・衛生への対応】

東日本大震災では津波によって広範囲に物的・人的被害が発生し、特に避難所での生活は長期を極めたが、物流が回復しても避難生活の質がなかなか改善されない実態があった。元ユニセフ・ソマリア事務所で保健・栄養・水衛生分野の支援活動を統括していた國井氏は当時、宮城県の災害保健医療アドバイザーとして震災に関わり、被災された住民の状況を以下のようにまとめている。「発災1か月、中には2か月時点でも最低基準*に満たないものがあった。特に目立ったものは、食料支援・栄養・水・衛生、避難所の居住空間などであり、発災後1か月を経過しても食事は2食、それもパンとおにぎり、土埃で汚れた体育館の冷たい床の上にビニールシート一つ、足も伸ばせないほどの狭い場所で寝泊まりし、手指消毒はあっても顔を洗う十分な水がない、避難者の数に比して仮設トレイが少ないという状況であった。」²⁾また、東北大学の上原氏が宮城県庁における災害対応を支援する目的で設置した「災害医療支援室」の調査においても、発災から3週間たってもまだ3割の避難者が1日2回の食事のままであり、野菜を食べられない施設（6回の食事中でゼロまたは1回のみ）が半数に上る状態だった。³⁾別のケースでは宮城県南三陸町で県災害医療コーディネーターをしていた西澤氏はインタビュー調査において「当時、手指消毒アルコールは（震災後）直ぐに（避難所に）入ったが、水は十分になかった。私も勉強不足であったが、感染性胃腸炎はアルコール消毒が効かないため、手洗いの水が必要だった。外部の感染対策チームのアドバイスを受け、食器を使い捨てにし、手洗い用の水を確保するように災害対策本部にお願いした。」と述べている。このように、保健医療者が健康の危機管理の視点で評価する一方で、健康の維持に必要な衛生的な環境を整えるロジスティックス（仮設トイレの設置や手洗い用の水の確保など）への対応は保健医療者だけではできないことが実例として示された。

* 「スフィア・プロジェクト人道憲章と人道対応における最低基準」は 1990 年代後半より、人道 NGO のグループと赤十字・赤新月運動によって始められたイニシアティブである。スフィア・スタンダードは、いまや 21 世紀の人道対応の事実上の標準となっている。援助の効果とステークホルダーへの説明責任のいずれをも高め、説明責任の実用的なフレームワークに貢献しようとする各機関の決意を示したものである。

【東日本大震災における宮城県での医療救護チームの派遣調整】

DMAT(Disaster Medical Assistance Team)は災害対策基本法に基づき、発災当日に速やかに派遣要請がなされ、同日の深夜から全国の DMAT が宮城県内に集結し、当初の規定 48 時間の活動期間を超えて 3 月 16 日までの 6 日間に及んだ。宮城県には 146 チームが統括 DMAT の指揮下で活動した。この様に DMAT の活動は平時からの訓練において、指揮命令系統が明確であり、組織立った活動を自律して実施することができるため、県担当者の負担は後述の医療救護チームの派遣調整より負担が少なかったと推測される。

一方 DMAT 以外の医療チームの受け入れは県として初めての経験であった。県としては被災地からの情報が乏しいうえに、統括 DMAT のようにその調整に十分な人員的補助が無い状況の中、派遣元から問い合わせられる現地の状況や宿泊場所の確保の可否などの照会に対応しなければならなかつた。特に対応が難しかつたのは、被災市町村内でも的確な医療チームのニーズを把握できない状況にあり、県としては「医療チームの派遣が必要」という要請を受けても、必要なチーム数や活動内容等は把握できない状況にあったと宮城県の遠藤氏は述べている。しかし、人と防災未来センターの阪本氏によると、これらの困難な状況は単に人員不足や情報不足だけによるものではないことが指摘されている。その例として、様々な他部局との調整は 2 階の災害対策本部事務局で行われ、支援に関する意思決定は 7 階の保健福祉部において行われており、物理的に調整と意思決定が離れた場所で行われていた点である。災害対策本部事務局に配置されたリエゾンと、保健福祉部と 2 階の災害対策本部事務局との情報共有方法については適宜リエゾンが行うとされたが、情報伝達のタイミングは定められておらず、当初は 30 分おきに情報伝達を行うとしたが、停電によりエレベーターが停止していたことで、物理的な移動に時間を要したことで適切なタイミングで情報伝達することが難しかつた。また災害対策本部事務局内部で意思決定した方が迅速に対応できる事例もあり、意思決定部門が物理的に離れていることのデメリットが指摘されている。この様に保健医療に関する調整と意思決定の場が物理的に離れている、もしくは、災害対策本部と災害医療対策本部がそれぞれ離れた場所で運営されているという状況は、宮城県だけではなく筆者が訪問した徳島県や長野県、兵庫県も同様の状況があり、その課題が指摘されている。また、宮城県は「大規模災害時医療救護マニュアル」(平成 23 年 2 月) を策定していたが、中長期的な被災者に対する保健医療福祉支援体制が検討されていなかつた点が指摘されている。さらに被災地には医療チームの他に理学療法士やこころのケアチームなど多様な保健医療福祉の外部支援が入っていたが、これら外部支援との連携は検討されていなかつた。³⁾

3. 防災部局と連携した健康危機管理システム構築に向けた取り組み

3.1 災害対策専門研修における健康危機管理に関する講義の導入

平成 24 年まで人と防災未来センターで実施している災害対策専門研修において、保健医療に関する講義は 1 つしかなく、主に阪神淡路大震災を経て、災害医療がどのように発展し、現状の災害医療システムがどのようにになっているかという内容のもので、DMAT を中心とした初動期（急性期）に関する内容であった。しかし、前述のように東日本大震災では中長期にわたる支援が必要であり、今後発生が予測される南海トラフ巨大地震による広域災害でも同様の課題があると言われており、住民の健康を被災後も守るという視点において、中長期での健康危機管理も重要である。現実的には地域防災計画における役割分担において保健医療に関する事は専門部局に任せることとなっており、防災部局が積極的に関わる事象ではないという認識が広く浸透している影響もあり、これまで災害対策専門研修に中長期における保健医療分野の講義は無かった。被災者の健康を阻害する要因の一つは被災に伴う不衛生な生活環境であり、その環境改善を実施するうえで、防災部局との連携は必須であることから、平成 25 年から災害保健医療分野で中長期に関する講義を導入した。講義では良好な健康状態の維持に直結する水やトイレなどの課題の他に、避難所環境が健康に及ぼす影響について解説を行い、そこに防災部局が強く関与している旨を講義に盛り込んでいる。講義後の受講生からのフィードバックでは、地域での避難所に関する検討を行う上で健康危機の視点での課題認識をすることができることができたなど、ポジティブな反応が得られており、一部では防災部局が健康危機管理のマインドを持ち始めたと評価できる。

3.2 モデル地域における多職種連携強化プロジェクトの実施

大阪府豊中市は大阪府の北に位置する人口 40 万人の中核市である。平成 26 年から豊中市において健康危機管理システム構築に向けた多職種連携強化プロジェクトとして、市役所危機管理課、保健所、市立病院、消防局、医師会を集めて多職種連携のための勉強会を 3 か月に 1 回程度の頻度で開催している。勉強会ではチームステップス

(Team STEPPS; Team Strategies and Tools to Enhance Performance and Patient Safety= 医療の成果と患者の安全を高めるためにチームで取り組む戦略と方法) を採用し、そのコアコンピテンシーについて講義と演習を行っている。Team STEPPS とはアメリカ発の、良好なチームワークを形成することによって医療の安全推進と質の向上に成果を上げるためのチーム戦略（行動ツール）で、エビデンスに基づく方法である。Team STEPPS は 1) リーダーシップ、2) 状況観察、3) 相互支援、4) コミュニケーションの 4 つのコア



コンピテンシーで構成される。本来は医療現場の文脈で用いられるツールであるが、災害時の多職種連携は医療現場でのチームワークの応用であるため、参加者からは「職場に持ち帰って活用できる内容である」との評価を得ている。また、豊中市での災害発生時に多職種連携を必要とする事象（介護が必要な住民への避難所環境整備など）についてワークショップを行い、共通の課題認識を行う作業を進めている。今後、ワークショップで抽出された課題に対する対応策を具現化するためには、現状の私的勉強会から公的な連絡協議会へ発展させ、公のマニュアルや計画に反映されるようにしていく方針である。

3.3 ラピッドニーズアセスメントフォームの開発

「災害時の公衆衛生対策において、まず重要なことは情報収集、特に生命や健康に関する状況とニーズの把握である。しかし、1か月を経過した時点で、避難所の基本的な状況、特に支援を要する妊産婦、乳幼児、高齢者、障害者などの情報は体系的に収集されておらず、自宅、特に半壊した家に住む人々の状況はまったく分からず、支援も行われていない地域もあった。」²⁾と國井氏は東日本大震災での行政の対応について指摘している。

このような背景を基にラピッドニーズアセスメントフォームを作成した。ラピッドアセスメントについては、国際的には機関間常設委員会(IASC: Inter-Agency Standing Committee)において Multi-Cluster/Sector Initial Rapid Assessment(以下 MIRA)が開発され近年発生した災害や紛争において活用されている。今回、ミャンマーの難民キャンプで使われた MIRA の調査票と平成 25 年に日本公衆衛生協会・全国保健師長会で作成された調査票を比較し、日本の避難所調査に適した項目および記載方法について検討し、新たなアセスメントフォームを作成した。作成あたり、その項目の選定においてはスフィア・スタンダードに従って権利の擁護などの視点も含め、ジェンダーに関する項目（女性の洗濯物を干す場所や着替えスペースなど）や子供の権利に関する項目（教育の機会や遊ぶスペースの有無など）を入れた点が日本のこれまでの調査票ではなく、新しいものとなった。記載方法はチェックボックスへのチェック方式を多用し、各項目の判断基準は東日本大震災の際に石巻市で使用された調査票で採用された○△×の判定方法を採用した。これは厳密な数値による正確な判断を追及する労力は迅速性が求められる調査の主旨に反するため、その判定は調査者の直観的な判断とし、その調査票に慣れていない外部の支援者でも容易に使用方法が理解できるように工夫した。また、これら紙運用を基本としたラピッドニーズアセスメントをタブレット端末で入力できるようにした。しかし、現時点ではソフトウェアの動作不安定などの課題があり、今後タブレットを活用した情報収集については安定動作に向けた開発が必要となる。

4. 考察

災害によっておこる生活環境の変化、特に食事、排せつ、ベッド環境、その他に温度やパーソナルスペースの変化は物理的、生理学的、心理学的にストレスをかける。その結果、災害による直接的な生命の危機から逃れても、その後の生活環境が生命・健康の危機を生じさせる。その健康危機に対する対応策を熟知しているのは保健医療福祉従事者である。しかし、対応策は必ずしも医療行為ではなく、温かいバランスのとれた食事の提供や手洗

いができる水の提供や足を延ばして眠ることができるベッドの提供であったりする。それを実現するためには、災害対策本部において調整機能を担っている防災部局との緊密な連携が不可欠である。しかし、事前の計画において初期から中長期にわたって具体的な検討が十分になされていない事例が多いのが現状である。平成25年から人と防災未来センターで実施している災害対策専門研修において、健康危機管理の講義を導入し、特に災害の中長期における健康を守るために防災部局が考えなければならない視点を行政職員に講義していることは、東日本大震災での健康を守るための支援の遅れに対する対応として評価できると考える。防災部局が健康危機管理に理解を示すことにより、保健部局との連携はおのずと進んでいくと考えるからである。また、今年度取り組んできた多職種連携のための勉強会は、保健医療者の視点での問題意識と防災部局（非医療従事者）の視点での問題意識の「差」を相互が認識する機会となったと考える。これにより、住民の生命・健康を守るという共通目標を達成するためのアプローチがそれぞれで異なる事を認識し、協働するためにはどのように対応を変えていかなければならぬかを考え始める機会となった。目に見える成果がでるのはこれからであるが、多職種間での相互理解が進むことにより有機的な連携・協働へつながると考える。ラピッドニーズアセスメントフォームは防災部局と保健医療福祉関係者の双方に必要な情報を収集する仕組みとなっており、防災部局との有機的な連携強化をするうえでの有効なツールとなることが期待できると考える。

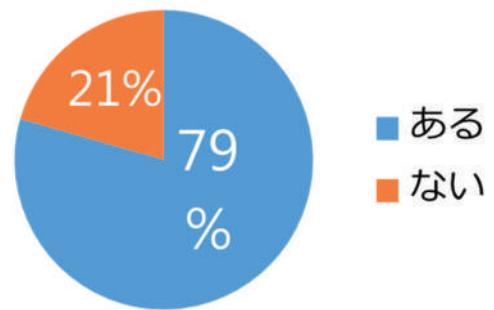
今後、防災部局と連携した災害時の健康危機管理システムの構築に関連する取り組みを継続し、公的な連絡協議会の設立やラピッドニーズアセスメントフォームの正式導入等の形で、システム構築の成果を出していく必要がある。

参考文献

- 1) 榎沢和彦, 東日本大震災後における深部静脈血栓症(DVT)と問題点—新潟県中越地震の教訓を生かすには—. 医療の質・安全学会誌 Vol.6 No.2, 2011.
- 2) 國井修, 上原鳴夫編著, 東日本大震災における保健医療救護活動の記録と教訓. p99-100, じほう, 2012.
- 3) 三宅邦明ほか, 平成24年度地域保健総合推進事業 大規模災害時の保健医療衛生分野の災害対応計画と支援システムの構築報告書. 一般財団法人日本公衆衛生協会, 2013.

【マニュアルの有無】

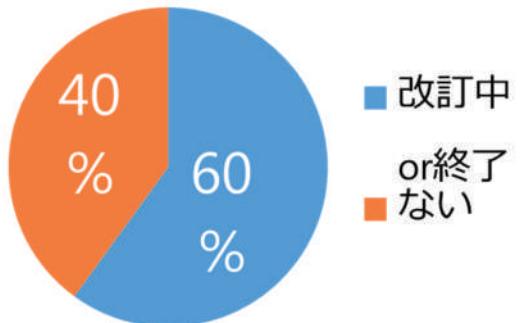
Q.災害時の保健医療衛生分野の対応マニュアル（活動マニュアル）がある→27/34（79%）



【見直し計画】

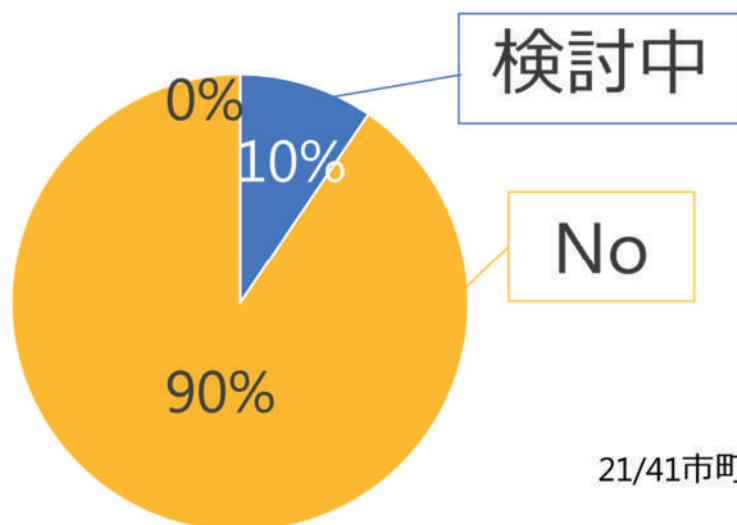
Q.東日本大震災の教訓を踏まえて災害時の保健医療衛生分野の対応計画や関連マニュアル（医療救護マニュアル、保健衛生活動マニュアルなど）を見直す（あるいは新たに作成する）計画がありますか？（複数回答可）

- マニュアルを改訂中（または新規作成中）→ 18/34(53%)
- マニュアルの改訂(または新規作成)が終了→6/34(18%)



全国保健衛生部長会での全国災害対応マニュアル調査(2012)の結果より

医療支援業務継続計画は整備されていますか？



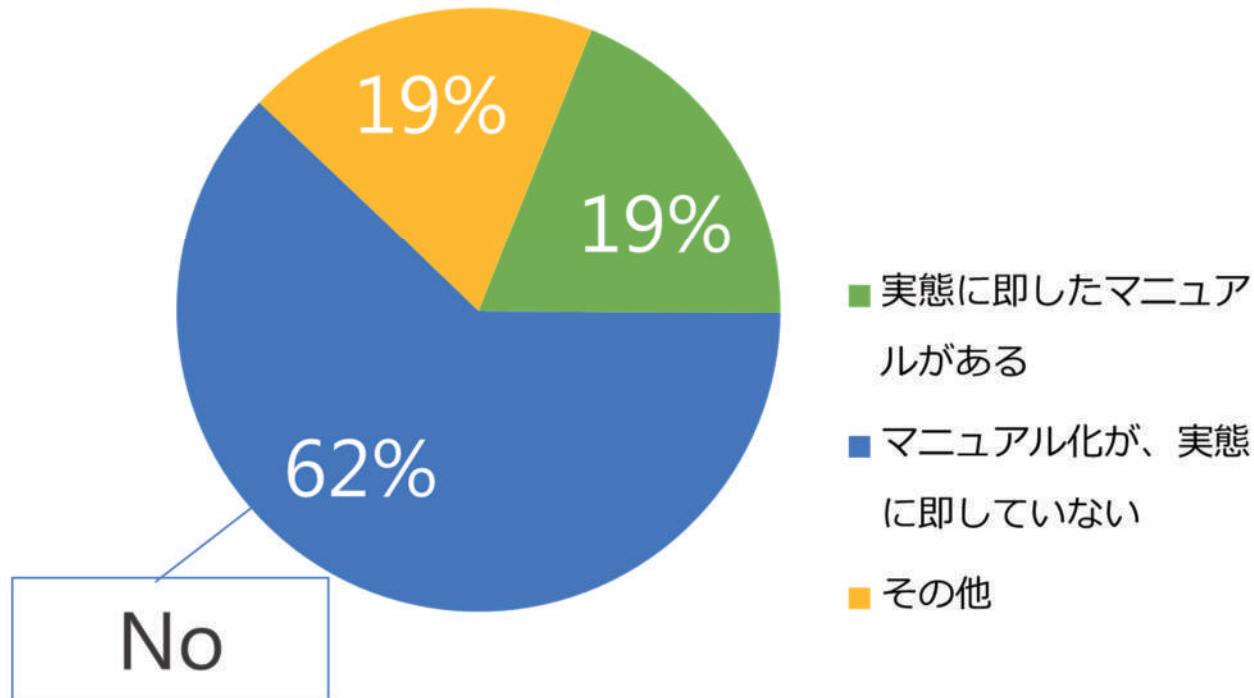
21/41市町から回答

■長期支援対策に向けた人員配分計画・業務運営メカニズムが整備されている

■現在、業務継続計画の整備に向けて検討中である

■長期的支援対策についての具体的な検討はまだ行っていない

災害等の保健・医療支援担当部局での対応・対策の調整や活動について、組織相互の役割分担が明確にされていますか



22/41市町から回答

兵庫県内地方自治体における災害保健医療システムおよび関連技術支援強化・イノベーションをめざすリーダーシップ養成プロジェクト実施研究 City Leadership in Health Innovations and Technologies in Emergencies (City LHITE)の結果より

保健医療支援・公衆衛生対策で検討や改善が必要な課題

- 各個別対応マニュアルの見直し、医療機関と消防機関との連携訓練
- 災害時の安否確認のルール化、巡回等による要援護者の抽出と（福祉避難所、施設入所、医療機関搬送など）適切な処置の実施のためのルール化
- 感染症対策の徹底、福祉避難室の具体的な対応についての検討、医薬品等の物資が早期に整備できる体制
- 被災地への保健師派遣は有意義であるが、絶対数が不足している。
- 災害時の保健師マニュアル、関係機関との役割分担・連携（情報伝達体制整備）、保健活動に必要な物品整備（地図、要援護者のマッピング等含む）
- 他団体のスムーズな受け入れ体制の構築（チーム編成）
- 災害対策マニュアルの市町単位、地域単位の作成と定期的見直し・要援護者（災害弱者）の避難経路と非難方法・避難所の設営
- 災害時要援護者への人にやさしい対応ができる特定の場所設定

兵庫県内地方自治体における災害保健医療システムおよび関連技術支援強化・イノベーションをめざすリーダーシップ養成プロジェクト実施研究 City Leadership in Health Innovations and Technologies in Emergencies (City LHITE)の結果より

災害対応におけるミドルクラスのマネジメント手法の改善にむけた演習開発

宇田川真之

1. 研究の目的

南海トラフにおける大地震などの巨大災害に備え、被害の規模や状況の推移に関する被害想定が推計されたり、詳細かつ具体的な活動要領が策定されたりしている。こうした想定や事前計画等にもとづく訓練などを平常時より行い、災害発生時には確実に遂行することは重要である。事前計画を確実に実施できるとともに、応急活動期には災害対策本部をより一体的に運用できるよう、実際の災害発生状況に応じたトップダウンでの意思決定と全序的な状況認識の統一を図ることが、組織的な対応を行なううえで重要である。

さらに、東日本大震災のように、いわゆる想定を超えるような巨大災害が発生した際には、「想定外」の事態に対して災害対策本部が、機動的に柔軟に組織的対応を行なうことが求められる。

そのためには、トップダウンでの意思決定と全序的な状況認識の統一に加えて、より具体的な災害対策本部の組織的な運用方法を行なう必要があり、その手法や観点等について事前に習得しておくことが有効と考えられる。

そこで、災害発生後に、想定外の状況にも機動的・柔軟に対応できるように、複数の組織（府内および府外の部署、関係機関）を運営するため、事務局に求められるミドルクラスの組織マネジメントの手法や観点を整理し、自治体職員が習得できるような演習資料を作成することとした。

2. 研究の背景（マネジメントの階層について）

アンゾフは、組織における意思決定の階層を、「1. 戦略的意思決定」「2. 管理的意思決定」「3. 業務的意思決定」の3つに分類している。「1. 戦略的意思決定」は、トップレベルの意思決定で、組織の大きな方針に関する意思決定である。ここにおける戦略的との意味は、組織が外部の環境変化に適応するための決定であることとされ、企業では組織外部の市場の変化に対応し存続するためのM&Aなどの意思決定が該当する。その案件は「自動的にトップマネジメントの関心にのぼってくるものではなく、トップが積極的に追求するのでなければ、業務的な問題の背後にいつまでも隠れてしまっている」とされ、トップマネジメント側からの積極的な関与とトップダウンでの意思決定が求められることとなる。行政による災害対策では、本部会議での意思決定に相当し、災害を蒙った被災社会の急激な変化に即応し、行政機関が有効に急対策業務を行なえるよう、被災地の実態に即した創造的な意思決定が求められる。

「2. 管理的意思決定」は、トップマネジメントが設定した全序的な戦略目標を受けて、ミドルクラスが自分の担当する分野においてそれを実現するために、組織体制の編成や資源の調達、組織間の連携を図るなど、組織の責任・権限・資源等の構造化を行なう意思決定である。災害対策本部においては、本部会議での意思決定を受けて、各部局長レベルでの意思決定に相当する。そして、「3. 業務的意思決定」はロアークラスが行う意思決定で、与えられた対策方針や業務ル

ールを前提として、実務を効率的に遂行するための手法などの意思決定に該当する。災害対策本部においては、各担当レベルの意思決定に相当する。

人と防災未来センターでは、中越沖地震などの研究成果から災害対策本部におけるトップマネジメントの重要性を整理し、その知見にもとづく研修事業などを実施してきた。その重要性は、南海トラフにおける巨大地震への対応においても同様と考えるが、東日本大震災のような巨大災害の場合などには、いわゆる「想定外」の状況が多く現れる。こうした事前の想定・計画に依拠できない状況では、外部環境に適応するため創造的な意思決定の重要性が増すとともに、その意思決定事項を遂行するミドルクラスによる管理的意思決定への負荷も大きくなる。すなわち、想定外事態に対応するための、災害対策本部会議でのトップレベルでの戦略的・意思決定をうけ、その対応方針のもと、実際に業務を遂行できるように、効果的な本部体制の編成や、部署間の業務・情報連携、人員・機材等の資源調達を行なう必要がある。こうした部署間調整などのミドルマネジメントは、平常時においても組織内で行なわれる活動ではあるものの、災害応急対策期においては、平常業務とは異なる業務環境や、業務内容や関係部署の間で迅速に合意・意思決定を行なう必要があり容易ではない。そして、ミドルクラスである庁内の各部長は災害対策を専門としているわけではないことから、適切な災害対策のための管理的意思決定等が行なわれるためには、災害対策本部事務局による積極的な調停も重要な要素と考えられる。

災害対策本部での組織運営マネジメントのテーマを訓練事項としてシナリオに盛り込むことは、一般的に行政機関で実施されている状況付与型の図上訓練の形態では、時間の制約などから困難である。そこで、組織運営マネジメントの必要性の認識向上と、一定レベルの知識・技術の確保を主目的とした研修プログラムを検討し開発することとした。

3. 事例の調査・整理

当センターでこれまでに実施した東日本大震災の被災自治体への調査結果や、各自治体による検証報告書等で記載されている災害対応の記録や課題の指摘などから、本部会議でのトップレベルの方針決定のもと、ミドルクラスでの管理的意思決定や災害対策本部事務局による調整の必要性が高かったとみられる状況や業務として、次のような種別の業務等を抽出した。

第一に、事前の地域防災計画において担当部署や業務フローなどの想定が十分ではなかった、いわゆる想定外の応急対策業務である。例えば、被災地において不足した燃料の調達業務などであり、事前の地域防災計画に担当部署が記載されていなかつたことから、災害対策本部会議などトップレベルでの問題認識と対応組織設置の指示をうけ、関係部署幹部間で業務所掌分担などの合意をへて、具体的な業務の実施に至っている。その部署間調整の際には、本部事務局による調停が求められた状況であった。また、東日本大震災のような巨大災害の特徴的な状況として、沿岸の支所等の被害の甚大であったため、本庁における情報収集や支援方法が、事前に計画していた方法では不可能となり、大きく異なるスキーム・体制の新設が求められる場合などもあった。

第二に、多様な庁内外の複数部署がかかわる業務では、災害対策本部会議などトップレベルで合意された対応方針にもとづき、実際に庁内外の各部署・機関が足並みをそろえて各担当業務を実施していくためには、関係部署での具体的な調整・意思決定が必要とされていた。例えば、避難所運営には、医療健康福祉、衛生環境、物資提供、自治運営などの分野にまたがり、多様な関

係部署や定期的なミーティングが開催されるなどしていた。府内部署のみならず自治会や NGO 企業など府外の組織との調整も行なわれている場合もあり、特に設置当初のキックオフ段階では本部事務局による関与が求められる状況がみられた。

4. 演習の設計・資料作成

本部事務局が関与する必要性が高く汎用性の高いとみられるミドルマネジメントクラスの管理的意思決定の求められる状況として、1.想定外状況に対応するための新規組織体制の編成と、2. 府内外の多様な関係機関による協同業務での方針変更などの調整、の2テーマとして演習を設計した。演習での習得目的は、各部署・機関間の調停を行い、課題解決を図る際に求められるマネジメントの視点・項目を、演習を通じて体得することとした。主要な項目は、プロジェクト・マネジメントの標準的なガイドである PMBOK ガイドにもとづき、業務範囲の明確化、役割分担の整理、必要な資源の確保（人的、物的、業務知識等）、情報管理・組織間コミュニケーション（複数部署間での情報収集、整理、共有等）、スケジュール・進捗の管理、の5つに設定した。

演習形式は、ミドルマネジメントクラスの意思決定における具体的な調停プロセスの理解と技術向上のため、この5項目を習得できるようなグループ形式のロールプレイング型の演習とした。研修受講者6名程度が1グループとなり、共通の災害発生後の課題状況とトップレベルからの方針を付与されたなかで、それぞれの部署の設定にもとづき討論形式で上記の5項目を整理しながら、意思決定を行なう演習とした。例えば、想定外業務に対する新規の組織編制をテーマとした演習では、津波が襲来した沿岸の自治体を設定し、燃料調達業務を対象に、初動で設置した災害対策本部体制の組織編制の変更を課題とした。すなわち、事前の地域防災計画に規定のなかった燃料調達の業務規模が増大することが必至なため、災害対策本部会議において、より適切な業務実施体制のあり方を関係部署で調整するよう指示があったとの設定の下、関係する5部署が、今後の燃料調達業務の実施体制・業務フロー、体制変更に伴う資源調整・スケジューリング、今後の進捗管理方法等について、会議形式で合意形成・意思決定を行なうシナリオとした。会議終了後に振り返りを行い、習得事項とした5つの調整項目の再確認などを行なうプログラムとした。

当該資料を用いた演習を3回試行し、受講生からの指摘に基づき、訓練ルール（プレーヤーの有する決定権など）やシナリオ等の修正を行なった。（各部署の状況設定を、次ページ以降に掲載した。）受講者からは、本研修について、一定程度の評価は得られたものの、研修設計側で設けた習得目標について充分に達成されているかについては、信憑性の高いデータを得られていない。今後、演習の前におこなう講義内容との併用や、学習効果を評価する方法の検討をすすめていく予定である。

参考文献

- 1) 地方自治体の災害対応の要諦、人と防災未来センター 調査研究レポート Vol.21、2009
- 2) 首長の災害対応能力向上を目指して、人と防災未来センター 調査研究レポート Vol.19、2009
- 3) 平成24年度山元町東日本大震災アンケート調査・課題検証業務報告書、宮城県山元町、2013
- 4) 戦略経営論（1979）、H.イゴール アンゾフ、中央経済者、2007
- 5) プロジェクトマネジメント知識体系ガイド（5版）、Project Management Inst、2014

地震の概要
自治体：沿岸の町
地震：津波を伴う大震災（1月27日の昼に発生）
時期：震災から3日目の夕方（1月29日の夕方）

危機管理室

調整会議出席前に、室内で確認した事項は下記のとおり。

経緯・状況	状況	会議における課の方針	会議における課の方針	プレーヤー
<ul style="list-style-type: none">燃料調達業務の担当部署は地域防災計画に明記されていなかった。震災後に、町内のガソリンの備蓄が欠乏し、外部からの供給も滞っている災害当日に、本庁舎への燃料調達を「管財課」が実施したため、その流れで、当面の、全町に関する燃料調達と提供も担当してきた。管財課から県庁へ燃料を必要とする施設を連絡し、県庁から燃料の提供が行われている。	<ul style="list-style-type: none">災害当日に、本庁舎への燃料調達を「管財課」が実施した。その流れで、といいそぎ、重要施設への燃料提供も依頼した経緯がある。管財課には、各部署から、ばらばらと要望があげられている模様。地盤防災計画に燃料関連の業務運営について、詳細を記載していないかったこともあり、管財課では、これら要望の情報を十分に整理・集約できおらず、町の不足状況の全体像が分からない。本部会議資料も十分に作成できていない。	<ul style="list-style-type: none">燃料業務を、これまで以上「管財課」で実施すると、運営が破綻する恐れを感じております。危機管理室の直轄で主幹し実務を行うことは、人数が少ないとなどから避けたい。関連業界団体と関連の深い「産業振興課」が主管部署として妥当と考えている。調整会議開催の前に、内々で「産業振興課」に移管の可能性を、事前に打診したが、まだ前向きな回答は得られない。今後は、病院等に加えて、他の庁内部署からも燃料の要望が増えることが必須となるため、その集約と優先度を決める関係部署会議を、継続的に開催する必要がある。会議では、燃料業務の進捗を確認し、必要な業務フロー等の再調整を行う	<ul style="list-style-type: none">下記3点の調整、合意形成を図る①今後の燃料調達業務の実施体制（現状の継続、あるいは、どのように変更するか）△新しい業務分担の決定（=業務範囲の明確化と、対応する役割分担の確認）△新しい体制で、円滑に業務ができるよう、必要な情報、必要な人手等の確保②合意形成がされた新しい体制変更にむけて、必要な段取りの確認△体制移管が円滑にできるよう、必要な情報、時間などの準備③合意形成がされた新しい燃料関連業務が円滑に行われているか、再調整の方法△今後に業務が円滑にできているか、ひきつづき進捗を確認する会議の開催、会議での報告事項等を決める	<ul style="list-style-type: none">危機管理室・・・・本部の事務局。会議の司会をする管財課・・・・現在の燃料調達の主幹部署。別の部署への移管を希望する保健福祉課・・・・所管する重要施設（病院等）箇所への医療機関への提供を要望産業振興課・・・・平常業務が燃料と関連が深いが、救援物資調達業務等で多忙町民生活課・・・・一般町民から燃料の問い合わせが殺到している

管財課

調整会議への出席前に、課内で確認した事項は下記のとおり。

経緯・状況

- ・ 災害当日に、本庁舎への燃料調達を「管財課」が実施したため、その経緯で、重要施設への提供も担当してきた。
- ・ しかし、全町対象の燃料調達は、当課の関連業務とは思われないし、燃料や防災に関する専門知識もないで、他課に移管すべきと考える。
- ・ 本来業務の庁舎等の点検・修理などのめどはついたことから、これから人員には比較的の余裕がでそうである。

業務状況

- ・ 管財課には、各部署から多くの要望が寄せられているが、課長判断で、現在は、優先度の高いと判断した町役場と病院3箇所を最優先して提供している。
- ・ 「医療福祉課」から、府内電話で、燃料を必要とする病院の情報（名称・場所・担当者・電話番号）がある。
- ・ 管財課から県庁へ、提供を希望する病院を連絡すると、県庁から燃料の提供が行われているはず。
- ・ 病院の担当者や院長などからも、管財課に直接に問い合わせがきたりして、情報は錯綜している。
- ・ 他部署からの要請も、メモがきはしているが、集約はできていない。病院以外にも提供が必要な箇所がありそうだと感じている。

会議における課の方針

- ・ これまでなんとか頑張ってきたが、燃料業務を、当課で行うのは不可能
- ・ 会議では、他部への業務を移管するが、移管する主管部署は、どこでもよい、今後も、町内の各機関からの要望は、担当部署で整理してから主管部署に連絡
- ・ 必要情報は、病院の情報（名称・場所・担当者・電話番号）に加えて、「油種」と「これまでの担当業者」が必要

会議における課の方針

- ・ 救援物資の輸送トラックの燃料も不足ぎみである。
- ・ 町内の給油所の被災状況を調査中である。
- ・ 施設での給油にあたっては、「油種」と、施設の機材の情報が必要であるが、後者は、「これまでの担当業者」がわかれれば、系列から判断できる。
- ・ 救援物資の町内輸送のトラックにも、燃料がほしい。
- ・ 現状で当課の業務負荷は高いので、このまま、燃料業務まで増えることは難しそう。
- ・ また、現在、どのように燃料業務が行われているか、本部資料などを見ても、まったくわからず、引き受けけるのはリスクが高い。
- ・ 会議では、まずは、上記の理由をあげ、現状の担当部署か、あるいは、危機管理室の直轄で担当を希望する。
- ・ ただし、関係部署との調停のなかで、当課で担当する方向となつた場合には、下記の確約をとること。
 - ・ 避難所運営業務に取られている当課の人員体制を今後は増強すること
 - ・ 業務移管が、効率的に行われるよう、情報の整理などの準備がされること
 - ・ 移管後の、当課の業務負荷が少なくなるよう、関係部署が協力すること
- ・ (例: 課に集まる情報の流れや内容を効率化・明確化することなど)

産業振興課

調整会議への出席前に、課内で確認した事項は下記のとおり。

経緯・状況

- ・ 危機管理室の策定した、地域防災計画にのつとり、救援物資の調達を担当している。
- ・ 避難者や避難所が多いため、救援物資の量も多く業務多忙となっている。
- ・ さらに、避難所運営に想定以上の人手が必要との要請があり、避難所に応援職員を出している。
- ・ その結果、現状の担当業務で、すでに、人員が足りない状況となっている。

業務の状況

- ・ 救援物資の輸送トラックの燃料も不足ぎみである。
- ・ 町内の給油所の被災状況を調査中である。
- ・ 施設での給油にあたっては、「油種」と、施設の機材の情報が必要であるが、後者は、「これまでの担当業者」がわかれれば、系列から判断できる。
- ・ 救援物資の輸送のトラックにも、燃料がほしい。
- ・ 現状で当課の業務負荷は高いので、このまま、燃料業務まで増えることは難しそう。
- ・ また、現在、どのように燃料業務が行われているか、本部資料などを見ても、まったくわからず、引き受けけるのはリスクが高い。
- ・ 会議では、まずは、上記の理由をあげ、現状の担当部署か、あるいは、危機管理室の直轄で担当を希望する。
- ・ ただし、関係部署との調停のなかで、当課で担当する方向となつた場合には、下記の確約をとること。
 - ・ 避難所運営業務に取られている当課の人員体制を今後は増強すること
 - ・ 業務移管が、効率的に行われるよう、情報の整理などの準備がされること
 - ・ 移管後の、当課の業務負荷が少くなるよう、関係部署が協力すること
- ・ (例: 課に集まる情報の流れや内容を効率化・明確化することなど)

医療福祉部署 状況・経緯

- ・ 地震発生の翌日から、町内3箇所の病院より、自家発電気の燃料が切れそれそのため燃料供給の要請があった。
- ・ 危機管理室に相談しころ、担当部署が管財課とのことなので、管財課に依頼し、県から供給を受けている。車両も県庁が手配している。
- ・ ただし、病院からは、車両がいつになつても来ない、あるいは、車両がきても油種が違うなどのトラブルがおきているとの苦情を受けている。

業務内容

- ・ 町内の病院からの要請があつた際には、すぐに電話で、要請のあつた病院の名前・場所・担当者・電話番号を伝えている。
- ・ 病院担当者は、管財課の電話番号も伝えてあるが、燃料がなかなかこない、管財課に問い合わせてもつながらなかつたり、はつきりした回答が来なかつたりなどの苦情がきいている。
- ・ このほか町内のすべての病院・福祉施設に、燃料の必要性を調査中で、明日中に要望をまとめる予定。相当数の自家用車にも燃料が必要ではないかと考える。
- ・ 医者や看護士の通勤などの自家用車にも燃料が必要ではないかと考える。

会議における課の方針

- ・ より確実に、施設に燃料が届くようになるような業務体制になることを確認する
- ・ できれば、病院に、事前に燃料の届く予定を知らせてほしい。
- ・ 今後は、病院等に加えて、さまざまな燃料の要望が増えることが必須なため、その集約と優先度を決める関係部署会議を、継続的に開催することを求める

町民生活課 経緯・状況

- ・ 避難所運営を主管しているが、避難所数が膨大なため、他課から応援をうけている。
- ・ 町民生活課では、窓口や電話で、住民からの問い合わせ対応をしている
- ・ また、町のHPのなかに、住民への生活情報の提供もおこなうページを、昨日から開設した

業務の状況

- ・ 町民から、燃料の要望や状況の問い合わせが多く来ているが、きちんとした回答ができないない。
- ・ 要望の中には、緊急性の高そうな内容（例：個人だが、透析の通院ために車のガソリンがほしいなど）もあれば、緊急性の低そうな内容（例：車場として、誰を優先して提供するのか統一的な意思決定と広報が必要と思われる）。
- ・ 市民に、きちんとした問い合わせ対応や、広報活動ができるように、町全体としての意思決定の体制をもとめる。
- ・ 広報に役立つような情報（誰が優先的に配布されるか、配布場所など）が、関係部署に共有されるようになります。
- ・ 今後は、府内の各部署から燃料の要望が増えることが必須なため、その集約と優先度を決める関係部署会議を、継続的に開催することを求める。

DRI調査研究レポート 2015-01
DRI Technical Report Series [Vol.33]

**巨大災害を見据えた社会の災害対応能力の向上
— 中核的研究プロジェクト [2011-2014] 報告書 —**

発 行

2015年7月

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2
tel (078)262-5060 fax (078)262-5082
<http://www.dri.ne.jp>

印 刷

商工印刷株式会社

〒651-0094 神戸市中央区琴ノ緒町4丁目5-7
tel (078)221-1113