

3.1 一元的危機管理対応体制の確立

3.1.1 事業概要

災害発生後の被災者の生活再建や都市機能の復旧・復興に関しては、さまざまな制度が用意されてきているが、各々の事業・制度は被災者生活再建に関わる一連の流れに即した統一的な視点から提供されていないため、実際の運用の現場では多くの混乱が発生している。特に被害認定調査からはじまる一連の被災者支援業務は、被災地の復興の基礎となる被災者のくらしの再建にとって極めて重要な業務といえる。首都直下地震の被害規模を鑑みると、これら一連の業務のシステム化と円滑な災害対応を可能とする研修プログラムの構築は首都圏直下地震に向けて緊急に解決を要する課題である。本研究では、応急・復旧に関わる現行の制度やシステムを前提としつつ、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震、能登半島地震、新潟県中越沖地震などの過去の災害対応の事例をふまえて、災害過程全体を通じた災害対応業務の標準仕様の設計を行う。それに基づき個別の災害対応業務ごとに、実施すべき業務内容と業務処理手順、業務処理に必要な帳簿書式、組織体制等を一つにまとめた危機管理対応業務支援パッケージの開発をおこない、自治体等の一元的な危機管理対応体制の確立をめざす。今年度の事業概要を以下に示す。

(1) 過去の地震時における災害対応業務プロセスの同定

(a) 被災者生活再建に関わる一連の災害対応業務プロセスの同定

阪神・淡路大震災以降発生した大規模地震災害時の災害対応業務のうち、1)建物被害認定調査と罹災証明書発行、2)応急仮設住宅提供、災害廃棄物(解体家屋)処理、3)住宅応急修理、4)被災者生活再建支援法に基づく支援業務、5)被災者相談窓口業務をとり上げ、実際に行われた業務プロセスの把握を行った。調査対象災害は阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、能登半島地震、新潟県中越沖地震とし、各々の業務に従事した自治体職員のうち業務に主体的に関わった職員に対するエスノグラフィー調査^{補註1)}を実施した。また、災害対応現場での継続的な参与観察ならびに代表的な被災パターンの被災者に対するエスノグラフィー調査も実施した。その結果、個別の災害対応業務の業務遂行プロセスを同定し、また現行制度下において実施されているこれら業務の個別課題ならびに、業務相互間で調整すべき課題、首都直下地震の被害規模を前提とした場合の課題を明らかにした。

(b) 建築専門家の役割と活用手法の検討

地震災害時には、応急危険度判定調査、建物被害認定調査、被災度区分調査、住宅の再建や修理など様々な業務に建築専門家が関わる。建築専門家がこれらの業務に果たす役割は大きいですが、とりわけ首都直下地震を想定した場合、一連の業務の中で限られた資源である建築専門家を効果的かつ効率的に活用することは、被災者の生活再建を進める上で重要な要素となる。今年度は、各種支援策の始点となる罹災証明書発行のための建物被害認定調査をとりあげ、過去の地震時における建築の専門家の活用についての実態把握を行った。その結果、1)被害認定調査の質の確保と被災者の納得性の向上を図るには、建築専門家による支援が有効であることは明らかであるが、現状では調査における建築専門家の役割りが明確になっておらず、動員体制が未確立であり、事前の訓練も十分ではない、2)調査への建築専門家の係わり方が建築士個人の考え方や力量に大きく依存し、ばらつきが大きい等の課題が明らかとなった。

(2) 人的資源確保と広域連携のあり方の検討

行政にとって平常業務とは質・量とも大きく異なる災害対応業務をこなすためには、自治体内の人的資源配置とともに、広域応援体制の確立と広域連携システムの構築が不可欠となる。今年度は、新潟県中越地震などの地震災害時における広域連携の実態を把握するとともに、広域応援活動の有用性ならびに広域連携システム構築のための課題を明らかにした。

さらに、首都直下地震の被災地となる八都県市の広域連携体制の基礎的現状把握を実施した。その結果、1)「残存対応諸力の再組織化」が必要となるような事態、すなわち、発災当初からの一定期間において、組織的対応力がずたずたに寸断され、統制不全となる事態を想定している団体は皆無だったことがわかった。2)「八都県市」という枠組みは、この圏域内における業務の標準化を目指す取り組みではなく、各自治体の規定の方法の延長上にある資源の調整枠組みであり、その存在について国の緊急対策本部との関係を整理する必要があることが明らかとなった。

(3) 広域連携システム構築のための要件把握

八都県市やその他の応援自治体、国、防災関係機関の間の広域連携を可能とするためには、災害情報や情報システムを標準化し情報の共有化を図ることが必須である。しかし現状では、これらの要件を満たした広域連携システムが構築されていないことが、広域連携を図る上で大きな障害となっている。

そこで本年度は、広域連携システムで共有すべき情報及び情報コンテンツを整理し、システムに求められる要件を検討した。また、広域連携システムによって期待される減災効果の評価手法の試みとして、道路情報を効率的に収集し、共有することによる減災効果の評価を検討した。道路情報の収集手段としてのGPS等の機器で計測されたリアルタイムの位置情報や車両挙動の記録を発信する自動車であるプローブカー情報共有化の可能性について、プローブカー情報の共有による道路情報の収集と旅行時間の短縮効果過去の地震災害時の例および数値シミュレーションにより評価した。

補注

1) エスノグラフィー調査

エスノグラフィーは通常、民俗誌と訳され、自分たちとは異なった民族や人種が持つ風俗や習慣を科学的に記述したものである。一方防災研究で対象とする災害は非日常的な出来事であり、多くの人にとってはこれまでに知りえない新たな事実の多い異文化といえる。思いもよらぬ災害に直面したとき、災害体験者は初めて出くわした問題の何に悩み、苦勞し、どのように解決していったのかという一連の問題解決プロセスを明らかにすることが災害エスノグラフィー調査の目的である。具体的な調査方法としては、災害対応現場での参与観察、被災者や災害対応従事者に対するインタビュー調査やグループディスカッション調査等を行い、人や組織がたどった災害対応過程を記録した上で、他の災害にも普遍化できる事実、将来に向かって残すべき教訓や知恵を体系的に記述する。