

3.1 効果的な行政対応態勢の確立：一元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、組織体制等をつなぐ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) 被災者生活再建に関わる一連の災害対応業務支援システムの検討

新潟県中越地震、能登半島地震、新潟県中越沖地震における災害対応業務の分析を行い、①業務の全体像を俯瞰・イメージするための災害エスノグラフィーの作成、②業務処理手順の明確化、③業務遂行の背景となった要因、決断に至った理由の抽出、④業務遂行過程で作成された書類・帳票の収集整理を実施し、自治体が発行する被災者生活再建支援業務遂行に資する一連の業務支援資料を策定した。

また、現行の制度を前提とした災害対応において、被災者の納得と自助努力を促すことを目的とし、建物の被害認定を被災者自身が行う自己診断システムの開発と試行を行い、導入可能性のフィージビリティが高いことが明らかとなった。また、被災者の生活再建支援カルテシステムの開発と導入を行った結果、一言で被災者といっても、被災者の階層差が存在し、行政が主となる公的支援を手厚く実施すべき階層のみならず、自己再建能力が高く自助努力による部分が多い被災者も多数存在し、公的支援にのみ依存するのではなく、支援のあり方には多様な方法を講ずる必要性のあることが明らかとなった。

(2) 建築専門家向け被害認定業務システムの構築

2007年能登半島地震における被災者への個別ヒアリング調査を実施し、被災者側から見た被害認定調査業務の課題抽出を行うとともに、首都直下地震を想定した場合の非木造集合住宅の被害想定および地震リスク分析からその被災規模を把握した。これらの調査検討の結果、以下の結論を得た。

被災者への個別ヒアリング調査の結果、①被害認定調査に関する日頃から住民理解の促進、②判定結果と実際にかかった復旧費用との乖離を是正することの必要性、③修復か建替えかの判断や修復後の耐震性評価には建築専門家による支援が必要、など、被災者の生の意見を聴取できた。

首都圏では非木造集合住宅の割合が高いため、首都直下地震では被災居住者の生活再建

が重要な課題となる。分譲マンションを対象とした被災規模の概略推定の結果、半壊以上の被害を受けるマンション居住者が東京都区部だけで約 15 万戸に上るという結果となった。非木造建物の被害認定調査には建築の専門家を活用することが不可欠であることから、応急危険度判定調査などの類似調査業務との一元的運用体制や関連業界の連携による動員体制など、新たな枠組み構築について検討する必要がある。

(3) 深刻な危機事態下における協調的危機管理体制の確立に関する研究

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。昨年度に引き続き残存対応諸力の再組織化とマネジメントのための統合コマンドの実現可能性の検討を行った。国際緊急援助隊（JDR）ほかへのヒアリングから現場レベルにおける統合コマンドの課題を抽出し、その結果を踏まえて、一都三県の警察と消防を対象としたアンケート調査を行い、それを参考に統合コマンドの可能性を検討した。アンケート調査に基づいた結果を要約すると、1)被災直後からの72時間について、「組織としての枠組みは堅持する」ことが重要だが、現場での即興的な協力は「特に問題はない」。2)統合コマンド下、混成チームで活動しようとする場合に生ずるだろう困難は、「事前の合同訓練で改善される」。3)指揮本部と現場との接続については、新たな制度・法規を必要としない。以上から、既存組織が戦力的に寸断され、組織としての枠組みを維持できなくなった場合でも、現地指揮本部隷下という正当性のもとに、そこに居合わせた民間人らとともに救助活動を行うという「統合コマンド」は、事前の訓練を積むことによって現行法の特段の修正も必要なく可能であるとの結論を得た。