

3.1.5 まとめ

本年度の研究成果をまとめるとともに、研究において今後検討すべき課題を以下に述べる。

(1)災害対応業務支援システムの活用と新たな支援策の枠組みの検討

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、特に被害認定調査からはじまる一連の被災者支援業務には未経験のためシステム化されていない部分が多く、これら一連の業務のシステム化と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。

本研究ではこれまで、阪神・淡路大震災以降発生した大規模地震災害時における災害対応業務プロセスに関し、エスノグラフィー調査によりヒアリング・グループディスカッション・参与観察等の成果に基づき、災害対応プロセスの検討、業務実施に参考となる暗黙知の抽出、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、自治体を実施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。今後これらの一連の資料を活用し、自治体職員が平常時から研修・訓練を体験することにより、個人と組織の災害対応能力向上を図っていくことが必要である。

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、被災者の生活再建支援カルテシステムの開発と導入、被災者支援制度自己学習システムの開発等を行い、これらシステムが行政ならびに被災者の双方の視点から見て、業務の効率化、被災者の自助努力の促進のいずれにおいても有効であることが証明された。

一方、首都直下地震の特殊性を踏まえると、現行制度を前提とした対応には限界のあることも明らかとなっている。この課題を解決するためには今後、これまでに検討してきた被災者の自己再建能力をより一層活用した生活再建支援策の枠組みを構築する必要がある。具体的には、以下の(2)、(3)とも連動するが、①生活再建支援策全体の一貫性確保の必要性、②自治体に加え保険業界や建設業界など生活再建に関わるステークホルダーの地震時の業務分析と役割分担のあり方検討、③行政間連携、専門技術別間連携、異業種間連携を統合的に運用するガバナンス確立、④建物被害認定手法（自己診断調査・非木造集合住宅調査）の開発、⑤被災者生活再建支援法にかわる支援策のあり方検討、⑥自力再建可能層に対する支援策のあり方の検討等を実施して行くことが必要である。

(2)首都直下地震の特殊性を考慮した住宅再建プロセスのマネジメント

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、被災者の立場で建物被害認定から住宅再建に至るプロセスの中で、行政の被災者対応のあり方や建築等の専門家の果たすべき役割が明らかとなった。

また首都直下の特殊性として、非木造集合住宅居住者の割合が高いため、近年発生した地震災害では発現していない諸課題が予想される。そこで、分譲マンションを対象とした被災規模の概略推定を実施したところ、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15万戸に上るといった結果となった。住居／非住居を問わず、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になると予想されるが、大規模地震時に予想される建築の専門家の役割は、建物被害認定調査のみならず、応急危険度判定調査、修理・再建など多様となる。このため、地震発生直後から、被災者の住宅再建の一連のプロセスの中で、建築の専門家を含めた関連業界との連携による役割分担や動員体制など、新たな枠組み構築について検討する必要がある。

(3) 広域連携のネットワークガバナンスの確立

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。組織単独としての自立的な対応力が著しく減衰し、それと同時に、緊急対応組織への要請が飛躍的に増加するという急激な組織ストレス状況の生ずることが予想される中、「臨時の協力」による戦力の一時的回復を考えることの可能性を検証した。消防・警察・自衛隊等に限定した場合、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。

一方、首都直下地震の被災地となる八都府市という枠組みを中心とした一元的危機管理対応体制を検討するにあたり、行政組織間連携に加えて、専門技術別のまとまり間連携（医療、水道、電気、ガス、鉄道、要援護者支援のための福祉施設間連携…）、異なる業種間連携、それらを物理的に連結する輸送・搬送連携、情報的に連結する情報ネットワーク・システムなど、多様な連携が個別に語られてきた。また、市町村内の連携、県内の連携、県域を越えた連携もそれぞれ「広域連携」という語のもとで、様々な部分的連携が用意されてきた。これらを鳥瞰すれば、重層的で多元的な諸ネットワーク集合が、それぞれの必要に応じて他のネットワークの挙動とは独立に動くかのような楽観的イメージに見えるが、これらを統合的に運用するガバナンスの視点がないという問題が残されている。したがって、「広域連携」を考えているそれぞれの業務が、どのような機能を担った広域拠点を、どこに用意しようとしているかの見取り図を描くこと、その図に漏れた災害対応課題についてどのような連携が想定されるのかを調べること、それら全体の重なりをみながら、効率的なガバナンスをどのように準備するか検討することが今後の検討課題となる。