これからの地方自治を創る実務情報誌

月刊
ガバナンス

2018
3
No.203 March

1999年6月16日第3種郵便物認可
2018年3月1日発行（毎月1回1日発行）通巻227号

特集
被災自治体職員の使命
——東日本大震災から7年

スキルアップ特集
わかりやすい報告書を作ろう！

平成にっぽんの首長
本田敏秋
岩手県遠野市長

自治・地域再興
鍵屋　一
跡見学園女子大学教授

Governance

ぎょうせい

取材リポート

被災経験の継承へ
OBと現役職員の連携組織により阪神・淡路大震災の経験を継承
―K-TEC（神戸市）

6000人以上の犠牲者を出した阪神・淡路大震災から23年が経過した。23年というのは、一つの世代が交代するのに十分な期間だ。昨日までの賑わいが幻のような廃墟の街、なすすべもなく炎に飲み込まれていく家々、厳冬の公園で水や食料を求める人々――そんな生々しい記憶も風化しつつある。神戸市も職員としての震災経験者は46％と半数を割り込んだが、地元として体験を継承しようという使命感は今も強い。その中心となっているのが、OBと現役職員で構成する「神戸防災技術者の会」（略称K―TEC）だ。

13年以上一度も休まず毎月定例会を開催

K―TECは、2004年6月に設立された。震災当時の神戸市長だった笹山幸俊さん（故人）が、NPO法人都市災害に備える技術者の会を設立したのがきっかけ。神戸市職員としても同様の組織を立ち上げ、連携して活動しようということになったものだ。

現在の会員数は110人。名称は「技術者の会」だが、実際は技術系に限らず事務系、保健、消防など多様な職域のメンバーが集う。現役職員が約7割を占めており、その年齢層は新人から管理職まで幅広い。縦糸＝年齢層と横糸＝職種を織り合わせ、〝オール神戸〟の会員構成を目指している。

全員が横一線で取り組むことが大切との考えから、会長職などは置かず、事務局や幹事といった運営上必要なポストのみ配置している。会費は無し。特筆されるのは、結成以来一度も休まず、毎月第2火曜日の終業後に定例会を開いていることだ。重ねたその数は164回に達する。

定例会の出席者は、毎回20～30人程度という。会の内容は、会員相互に震災復興や災害支援の活動報告を行ったり、講師を招いての学習・研究会など。事務局の片瀬範雄さんは、「テーマを決めて何回かシリーズで学びを深めることも多く、現在はifシリーズを始めている」と話す。「もしも今災害が起こったら」という想定で、職員はどう動けばいいか、ボランティアの受け入れはどうするか、遺体の安置はどうすればいいかなど、求められる行動を具体的に考え伝える試みだ。

新規採用職員の研修で震災体験者にヒアリング

次は定例会以外の、外部に向けた取組みを紹介したい。基本的には危機管理室を中心とする神戸市行政との連携によって動くこととしており、マンパワーや資金の制約もあってK―TEC単独での活動はしていない。ただし、個人レベルでのボランティア的な動きは盛んに行われている。

活動の一つめの柱は、言うまでもなく阪神・淡路大震災の伝承。伝え

東日本大震災の被災自治体職員に神戸の状況を説明するK－TECのメンバー。

る相手は、神戸市職員、他の自治体職員、児童・生徒や大学生、地域団体、さらには海外の国・自治体職員まで、極めて多彩だ。

まず神戸市職員に対しては、新規採用職員研修や係長5年次研修の中で震災伝承のプログラムを実施。K—TECのメンバーによる講義のほか、体験型の研修も取り入れている。たとえば新規採用職員研修では、職場の上司や先輩に震災当時どんなことがあったかをヒアリングし、それをレポートにまとめる。

また以前は、ロールプレイ研修にも参加していた。受講者には、区災害対策本部の職員や避難所関係者などの具体的な役割が与えられ、発災直後の24時間、1週間後の24時間という2パターンの状況設定を用意。数分おきに続々と届く情報をもとに、被災状況の把握、被災者の救援、避難所の運営、市対策本部等との連絡・調整などを、各々の役割に従って進めるというものだ。係長研修では、「体験を伝える」をテーマとするワールドカフェ方式のディスカッションも行っている。

158年分が焼損した火災の原因を分析

大学生向けには、神戸学院大学でのリレー講義が挙げられる。07年度から同大学に「防災・社会貢献ユニット」という学部横断型の教育プログラムが開設された。そのカリキュラムの中に「阪神・淡路大震災研究」の授業があり、K—TECのメンバーがリレー講義を行っていたのだ。08年にはその全貌が、「伝承　阪神・淡路大震災～われわれが学んだこと～」として刊行された。

各論部分は、①震災の被害と復旧・市民生活への影響、②被災者支援事業、③震災復興まちづくり事業という三つのパートで構成される。①は人的被害、火災、建物倒壊、ライフラインの被害など。②は区役所での支援事業、応急仮設住宅、産業支援など。③は住宅再建、再開発、土地区画整理事業、協働のまちづくりなど。かなり体系的に学べる構成だ。

記述内容も、細かな数字を交え非常に詳細かつ具体的。当時の状況や職員の動き、その効果と課題、教訓などが手にとるようにわかる。たとえば「震災による火災発生のメカニズムと消火活動の困難さ」の章では、通常の火災の158年分にあたる膨大な面積が地震による火災で焼損した背景を、細かく分析している。消火活動困難原因の主なものは次の通り。

①同時多発火災発生（消防隊の不足）…非常時には一度に9件までしか消火活動の体制がないのに、地震発生直後から54件もの火災が発生した。

②水利の不足…消火のための水の9割以上を頼っている消火栓が、配水管の破損などでほとんど使えず、水量が圧倒的に不足した。

③情報の不足…電話が非常につながりにくく、関係者全員が被災したため、火災発生が通報されないケースもあった。また、消防隊員は目先の消火・救助に追われ、市民に見つかるとすぐ救助等の必要な場所に連れていかれる状況で、火災調査に回る余裕がなかった。

④出動順路の障害…建物の倒壊による道路遮断などで消防車両の走行に重大な支障が生じた。発災翌日には、避難及び救援の車両による大渋滞が始まり、緊急走行が不可能になった。

こうした分析を踏まえて、大震災時の火災被害の軽減方法として次の10点を挙げている。

①広域延焼防止のため幅員の広い道路・公園等を設置した街並みづくり
②建物・ライフライン等の耐震化
③家具等の転倒・落下防止措置
④感震装置など自動消火装置を備えた調理器具・暖房器具等の使用
⑤電気の自動復旧装置の見直し
⑥避難する際のブレーカー・ガス元栓の閉止
⑦防火水槽等の増設
⑧救援車両の優先通行の確保
⑨地域住民による初期消火体制の確立
⑩広域的な消防応援体制の確立

座学とまち歩きによる防災学習プログラム

やはり阪神・淡路大震災の継承活動の一環として、15年度からは一般財団法人神戸観光局との連携による「神戸で学ぶ防災学習」という取組

修学旅行生に震災の教訓を伝える（岡山県・総社中学校の生徒たち）。

みをスタートした。これは、修学旅行の小中高校生などを対象に、座学だけでなく震災遺構などのまち歩きも組み合わせて、五感で震災の教訓を学んでもらおうというものだ。

神戸には、東遊園地内の「慰霊と復興のモニュメント」、壊れた港の一部がそのまま保存されている神戸港震災メモリアルパークなど、震災の記憶を呼び起こす施設が散在。それらを見学するだけでなく、復興なった国際観光都市の名所などもまち歩きコースに組み入れている。「人と防災未来センターを見学した後、中華街のある南京町で昼食というように、グルメや観光も楽しみながら学べるようにコースを工夫している」と、やはりK―TEC事務局の倉橋正己さん。

16年5月に茨城県下妻市立千代川中学校の修学旅行生を受け入れた際は、片瀬さんが震災の概要、直下型と海溝型の地震の仕組み、被災直後の様子や避難所での生活などについて講話。その後、3クラス98人が16の班に分かれて震災遺構まち歩きをした。最終地点の東遊園地だけを決めておき、そこまでのコース選定は案内役となるK―TECスタッフに任された。

こうした取組みは、スタッフのスキルアップにもつながる。児童・生徒の興味をつなぎとめておくため、自分の知識と知恵を総動員しなければならないからだ。そして、一度経験すれば自信もつくし、自分の得意な案内コースもできる。

これまでに15校の受け入れ実績があり、18年度はさらに増える予定という。100人、200人規模の学校もあるので、今後はまち歩きの案内役養成が課題だ。

大槌町への派遣職員が復興のまちづくりを指揮

K―TECの活動における二つめの柱は、災害発生地域の支援だ。K―TECの発足直後に発生した新潟県中越地震（04年）をはじめ、東日本大震災（11年）、熊本地震（16年）、さらには中国の四川大地震（08年）など国内外の地震災害で、メンバーが神戸市職員やOB職員として派遣された。東日本大震災では、多くの職員が繁忙期であったため、すぐ動けるOBの存在が特に役立った。また、災害現場では多様な課題が目の前に突き付けられ、一人の職員では対応しきれない分野も当然出てくる。そんなとき、各分野の専門知識を持つメンバーが電話やメールを通じて助言するなど、現地派遣職員の後方支援も担っている。

メンバーの一人、危機管理室帰宅困難者対策担当専門役の青木利博さんは、12～15年度の4年間にわたって岩手県大槌町に派遣された。阪神・淡路大震災では被災地の土地区画整理事業を担当した都市計画のプロ。その経験を買われ、同町都市整備課長として復興のまちづくりに中心的な役割を果たした。都市整備課の職員はほとんどが他自治体からの派遣で、しかも年度が替わるごとに多くが交代した。したがって組織をまとめるだけでも大変だったが、自ら陣頭に立って用地買収から対外交渉までこなした。

「先祖代々の土地を受け継いでいる人がほとんどで、登記簿を見ると江戸時代の人の名義がそのまま残っていたり、所有者が不明の土地も少なくなかった。戸籍謄本の解読自体難しいものがたくさんあった。苦労も多かったが、ほとんどの住民には快く協力していただき、何とか進めることができた」

阪神・淡路大震災の際に用いた2段階都市計画決定の手法を用いて、第1段階で幹線道路や区画整理区域などの大枠を決定。そして第2段階では、地域でワークショップを重ねるなどして住民合意の形成を図り、その声を取り入れて計画を変更しながら詳細を決めていった。

もちろんK―TECのメンバーに限らず、神戸市では積極的に災害時の職員派遣を行っている。危機管理室防災啓発担当係長の三木一弘さんは、「震災対応を知らない若手職員にも経験を積んでもらうため、ベテランと若手をセットで派遣するようにしている」と語る。被災地では、「神戸市から来ました」と告げると、それだけで「あの阪神大震災の…」という共感が芽生え、感謝されるという。職員にはそれが、期待に応えなければいけないという良い意味でのプレッシャーになる。

東日本大震災の被災自治体職員を招いて交流

13年9月には、東日本大震災の被災自治体との交流を目的として、「復興まちづくりセミナーin神戸」が開催された。K―TECが主催し、神戸市が後援、民間の財団から助成を受けた。釜石市、南三陸町など、岩手県及び宮城県の10自治体から13人の職員が招かれ、4泊5日の日程で神戸に滞在。次のようなプログラムで密度の濃い交流が行われた。

「座学（神戸での復興事業の進め

方）／被災自治体同士の課題や解決方法の共有化議論／まちづくり協議会やまちづくりコンサルタントとの意見交換／復興した街の視察／災害公営住宅の視察ほか」

阪神・淡路大震災と東日本大震災では、被害要因など状況の相違もあるが、被災自治体同士だからこそ掘り下げた意見交換ができた部分も大きかったようだ。また、東日本大震災の被災自治体同士の交流も、眼前の復旧・復興で手一杯だったため意外に行われておらず、その意味でも貴重な機会となった。

翌14年にも、10月から11月にかけて3回にわたって「震災復興交流セミナー」を開催。やはり東日本大震災の被災地から19団体41人の職員が参加した。ここでは特に、復興20年めの課題について神戸市側から話題を提供し、東日本大震災の被災自治体にとっては長期的な課題を先取りして考える契機になった。

K－TECによる福島県大熊町の職員研修。

20年めの課題としては、たとえば災害公営住宅の問題がある。

「阪神大震災では、入居に際して高齢者優先の原則をとったため、20年たって入居者が軒並み超高齢化し、お世話する人がいなくなってしまった。現在ではさまざまなタイプの住居を1棟の中に用意するようになっているが、入居者同士で自立的に管理できるような災害公営住宅のあり方が求められている」（片瀬さん）

神戸クロスロード研究会と緊密に連携・協働

事業推進にあたっては、NPOなど他の団体との協力も行われている。なかでも神戸クロスロード研究会とは緊密な連携をとっており、一緒に活動する場面も多い。神戸クロスロード研究会は、やはり阪神大震災を契機として神戸市職員有志によって結成された団体で、震災の経験を伝えるという目的は同じだ。

クロスロードとは、震災体験を踏まえて開発された、災害時の対応を疑似体験するゲームだ。「岐路・分かれ道」を意味するそのネーミング通り、「人数分用意できない緊急食料を配る？」といった難しい判断を迫られる問いを提示。小グループに分かれた参加者は、イエス・ノーいずれかの札を選んで、その理由をグループごとに述べ合いながら思考を深めていく。

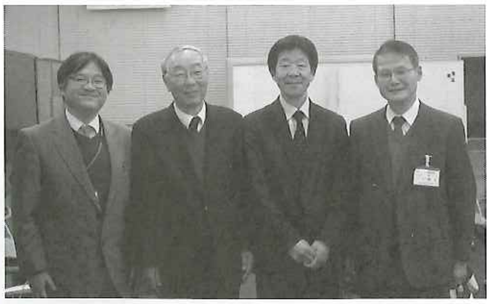
大阪市中堅職員研修で行ったクロスロード・ワークショップ。

同研究会では、各地の自治体・企業での危機管理研修や地域の防災訓練などで、このゲームを活用したクロスロード・ワークショップを開催しており、その数は年間100回ほどに上る。K－TECのメンバーも、コメント役として参加している。

今後の課題として、K－TECの片瀬さん、倉橋さん、青木さんが異口同音に挙げるのは、やはり活動を継続していくのに不可欠な組織の若返りだ。青木さんは、そのためにも若手職員をもっと被災地に派遣すべきと指摘する。「現地に行けば次々にその場での判断を迫られ、通常業務の2～3倍の経験を積めるし、多様な地域から派遣されて来た職員とのネットワークもできる」。

被災地派遣についても、日常的な伝承活動についても、職員がきちんとそうした時間をとれるような庁内の体制整備が求められる。危機管理室の三木さんは、「現役職員が震災体験の継承の重要性を理解し、そのための取組みに結びつけられるよう、我々も働き方改革を推進していきたい」と抱負を語ってくれた。

（取材・文／北井　弘）


右から神戸市危機管理室帰宅困難者対策担当専門役の青木利博さん、神戸防災技術者の会（K－TEC）事務局の倉橋正己さん、同じく片瀬範雄さん、神戸市危機管理室防災啓発担当係長の三木一弘さん。