

地方自治体職員の災害時応急業務の 認識に関する分析

金井 純子¹・照本 清峰²・中野 晋³

¹正会員 徳島大学助教 創成学習開発センター (〒770-8506 徳島県徳島市南常三島町 2-1)

E-mail:junko.kanai@tokushima-u.ac.jp

²正会員 人と防災未来センター 研究部 (〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2)

E-mail:terumoto1@dri.ne.jp

³正会員 徳島大学教授 環境防災研究センター (〒770-8506 徳島県徳島市南常三島町 2-1)

E-mail:nakano.susumu@tokushima-u.ac.jp

本研究では、地方自治体職員の災害発生後の問題と事前からの計画策定の必要性に関する認識との関連性を把握し、そこから自然災害に関する対応計画を作成する際の防災担当部署以外の職員との協力体制のあり方を検討することを目的とする。調査対象地域は徳島県鳴門市である。分析においては、「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」、「事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務」に関するそれぞれの認識とそれらの関係性について検討した。分析結果より、自治体職員の災害対応業務に関する認識の傾向を明らかにするとともに、それらを踏まえた災害対応計画を策定する上での課題について考察した。

Key Words : local government officials, emergency operation, disaster response activities, Perception, Nankai Trough Earthquake, Naruto City

1. はじめに

巨大災害に関する対応において、地方自治体は中心的な役割を担うことになる。ここでは、防災担当部署のみで対応するのではなく、全庁的な対応が必要になる。また災害対応においては、発生後に対応方策を検討するための時間は限られており、事前から対応のあり方について検討しておくことが重要である。

東日本大震災は、地震動、液状化、津波、延焼火災、原発事故によって広域的・複合的な災害となった。被災地域の地方自治体は、次から次へと発生する事態への対応が求められたが、十分な役割を果たすことは困難な状況であった。今後発生が想定される南海トラフ地震においても、広域にわたって甚大な被害になることが予測されており対応が急がれる。

災害対応の中心的な役割を担うことになる地方自治体は、地域で深刻になる問題を洗い出すとともに、事前に計画を策定しておくべき重要業務について十分に検討しておく必要がある。一方、地域や組織の特性をよく知ると考えられる職員であっても、問題意識に何らかの偏りや認識不足がある場合、組織全体として重要な問題が見落とされる危険性もある。さらに、その問題意識と重要

業務の考え方に齟齬があるとすると、問題視されていない事象に係わる応急業務の検討が十分になされない可能性も考えられる。

地方自治体職員の災害対応の認識に関する既往研究として、丸谷他(2007)は、自治体職員対象のアンケート調査をもとにして、地方自治体のBCPの必要性と策定上の課題について整理している¹⁾。また丸谷(2011)は、東日本大震災の教訓として、自治体は自らBCPを策定するとともに、民間部門のBCPとBCMを支える環境整備を進める必要があるとしている²⁾。照本(2011)は、組織の災害時の業務を考える上で、被害予測から地域の災害時の弱点を認識できるような想像力が重要であると指摘している³⁾。また、防災・危機管理に関する自治体職員の意識を調査した研究もある⁴⁾⁵⁾。一方で、応急的な災害対応業務に関する地方自治体職員の認識について、十分な調査・研究の蓄積は得られていない。

そこで本研究では、地方自治体職員の災害発生後の問題と事前からの計画策定の必要性に関する認識との関連性を把握すること、そこから自然災害に関する対応計画を作成する際の防災担当部署以外の職員との協力体制のあり方を検討することを目的とする。

2. 調査の概要

(1) 調査対象地域の被害想定

調査対象地域は、徳島県鳴門市である。鳴門市は、四国の東端、鳴門海峡の西側に位置し、南海トラフ巨大地震によって被害が生じる危険性の高い地域である。2012年8月に中央防災会議より発表された「南海トラフの巨大地震の震源モデル(M9.1)」をもとに徳島県が発表した被害想定では、鳴門市における最大震度は6強であり、津波浸水予想区域は35.3km²とされる。また鳴門市内の死者数は最大2,200人、全壊棟数11,900棟であり、孤立する可能性がある集落数17、1週間後の避難者数32,100人、避難所生活者数21,500人、そのうち災害時要援護者4,040人、入院需要590人(冬18時発災の場合)、断水率54%、下水道支障率43%と予測されている。そのため、想定される南海トラフ巨大地震が発生すれば、初期における対応だけでなく、被災地域・被災者の支援のために、応急的な災害対応業務が複合的に発生することになる。

(2) 調査方法

調査は、市職員の南海トラフ巨大地震発生後の被災地域に生じる問題と災害対応業務に関する認識について把握することをねらいとして、鳴門市役所職員を対象とした2012年度防災研修(2013年3月14日、18日、19日において計9回開催)に参加した職員436名を対象に実施した。調査票は各研修会の開始前に参加者に配布し、3月22日までに市の危機管理課を通じて回収した。有効回答者数は290票であった。また、防災研修の時間内において、南海トラフ地震の危険性と想定される基礎的な被災状況の概要について説明するとともに、調査の主旨について説明している。

回答者の属性を図-1(1)~(3)に示す。所属別では、図1(1)より、健康福祉部、企画総務部、消防本部、教育委員会ともにほぼ均等な割合で回答されていることがわかる。性別では、男性が約6割である。年齢別では、50歳以上の世代が比較的多いが、各世代ともにほぼ偏りなく回答されている。

(3) 分析の枠組み

分析においては、南海トラフ巨大地震が発生した場合を想定し、鳴門市において「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」に関する認識、及び、「事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務」に関する認識をもとに進める。

「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」については、南海トラフ巨大地震発生後の3日目~2週間程度であり救命・救助は収束している状況を想定し、

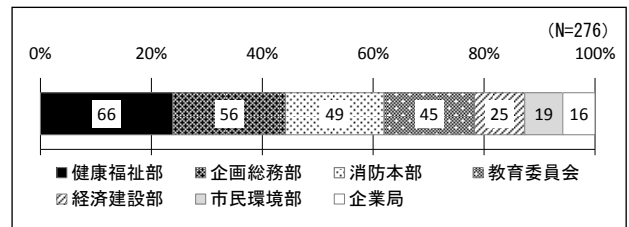


図-1(1) 回答者の属性 (所属別)

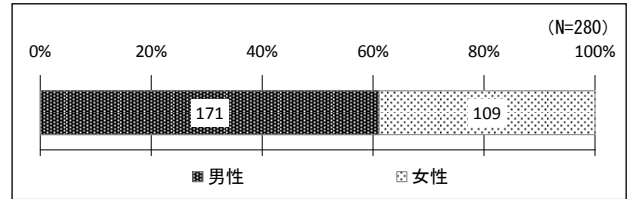


図-1(2) 回答者の属性 (性別)

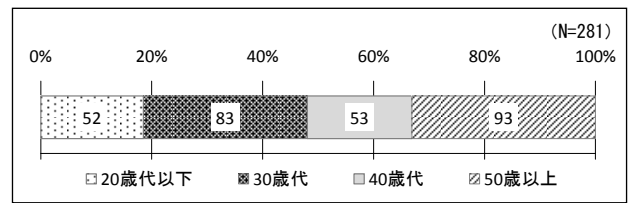


図-1(3) 回答者の属性 (年齢別)

「鳴門市において、『特に深刻になる問題』(被災者の視点)だと思えるものはどれですか」という質問内容に対して、表-1(1)に示す設問項目群(x₁~x₂₂の22項目)より深刻度が高いと思う順番に1番から10番までを選択してもらった。各設問項目は、巨大地震発生後の3日~2週間程度の期間において被災地域に生じる主たる問題として想定して項目設定した。集計においては、1位を10点、2位を9点、以下同様にして10位を1点というように配点した。

「事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務」については、「南海トラフ巨大地震を想定して『事前に計画を策定しておく必要がある業務』だと思えるものはどれですか」という質問内容に対して、表-1(2)に示す設問項目群(y₁~y₂₀の20項目)より、必要性が高いと思う順番に1番から10番までを選択してもらった。各設問項目は、「地震発生時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説(内閣府)」⁷⁾を参照し、応急期における災害対応業務として主たる内容となる項目を設定している。

集計においては「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」と同様にして、1位を10点、2位を9点、以下同様にして10位を1点というように配点した。

以降では、上記の設問項目群の各得点を用いて、「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」及び「事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務」に関するそれぞれの認識を確認するとともに、それぞれの項目間の関連性について分析を進める。

表 1-(1) 「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」の設問項目群

x_1 避難所運営の混乱
x_2 避難所での肉体的・精神的疲労
x_3 地震等のストレスによる精神疾患の増加
x_4 水・食料の不足
x_5 医療資源(専門職・医薬品等)の不足
x_6 住宅の不足
x_7 生活に必要な物資の不足
x_8 生活関連情報の不足
x_9 ボランティアの不足
x_10 感染症の流行
x_11 学校の休校
x_12 ゴミの大量発生
x_13 衛生状態の悪化
x_14 ライフラインの復旧
x_15 道路の復旧
x_16 余震等による二次災害の懸念
x_17 会社・工場等の操業停止
x_18 水産業・農業等の停止
x_19 福祉サービスの停止
x_20 緊急車両等による道路渋滞
x_21 災害弱者への対応
x_22 治安の悪化

表-1(2) 「事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務」の設問項目群

y_1 短期的な二次被害予防業務(土砂災害危険箇所における避難等)
y_2 道路, 交通等の市管理施設の応急復旧に係る業務
y_3 上下水道等の市管理施設の応急復旧に係る業務
y_4 衛生環境の回復に係る業務(防疫活動, 保健衛生活動等)
y_5 災害対策活動体制の拡充に係る業務(応援受け入れ等)
y_6 遺体の取扱い業務(収容, 保管, 事務手続き等)
y_7 衣食住に必要な物資の確保・供給に係る業務
y_8 住居の確保・供給に係る業務(仮設住宅, 賃貸住宅, 空家等)
y_9 避難生活の向上に係る業務(入浴, メンタルヘルス, 防犯等)
y_10 市街地の清掃に係る業務(ごみ・瓦礫処理等)
y_11 災害対応に必要な経費の確保に係る業務(財政計画業務等)
y_12 市の業務システムの再開等に係る業務
y_13 生活再建に係る業務(被災者生活再建支援法等関係業務, 住宅確保等)
y_14 産業の復旧・復興に係る業務(農林水産, 商工業対策等)
y_15 医療・福祉サービスの継続に係る業務(病院・高齢者施設・障害者施設等)
y_16 こころのケアに係る業務
y_17 教育再開に係る業務
y_18 金銭の支払, 支給に係る業務(契約, 給与, 補助費等)
y_19 窓口業務(届出受理, 証明書発行等)
y_20 社会的に重大な行事等の延期調整業務(選挙等)

3. 災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題に関する認識

(1) 各設問項目の得点に関する集計結果

ここでは、「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」に関する認識の傾向を把握する。「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」における設問群に対する回答をもとにした得点の集計結果を図-2に示す。

図-2より、最も得点の高い項目は「x_4 水・食糧の不

足」であり、2番目は「x_5 医療資源(専門職・医薬品等)の不足」であることがわかる。各項目は生命の維持に直結する資源の問題であり、深刻な問題と認識されていることがわかる。

次には、「x_7 生活に必要な物資の不足」, 「x_1 避難所運営の混乱」, 「x_14 ライフラインの復旧」, 「x_2 避難所での肉体的・精神的疲労」の設問項目が続いている。これらは被災者・避難者の生活機能の維持に関する問題であり、相対的にみて深刻な問題と認識されている傾向にある。

一方、下位の項目についてみると、「x_11 学校の休校」とともに、「x_18 水産業・農業等の停止」, 「x_17 会社・工場等の操業停止」に関する経済活動に関する項目である。企業, 学校等の組織運営等の基本的な社会活動・経済活動に関しては、相対的には重要視されていないことが把握される。

(2) 設問項目間の関係性に関する分析

次に、「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」の構成因子を把握するために、表-1(1)における22の設問項目を用いて因子分析を行った。分析においては、主因子法, Promax 回転を適用した。ここでは、各項目の関係性を把握するために、共通性の値の低い項目もそのまま適用して分析を行っている。分析の結果、9つの因子において最も妥当な共通因子が得られた。累積寄与率は62.4%であった。分析結果を表-2に示す。

表-2より、各因子については、「F1_1 産業の停滞」, 「F1_2 被災者の健康」, 「F1_3 ライフライン機能の途絶」, 「F1_4 避難生活の課題」, 「F1_5 被災地の衛生」, 「F1_6 被災生活の継続」, 「F1_7 社会活動の停滞」, 「F1_8 福祉サービスの停滞」, 「F1_9 応急的な

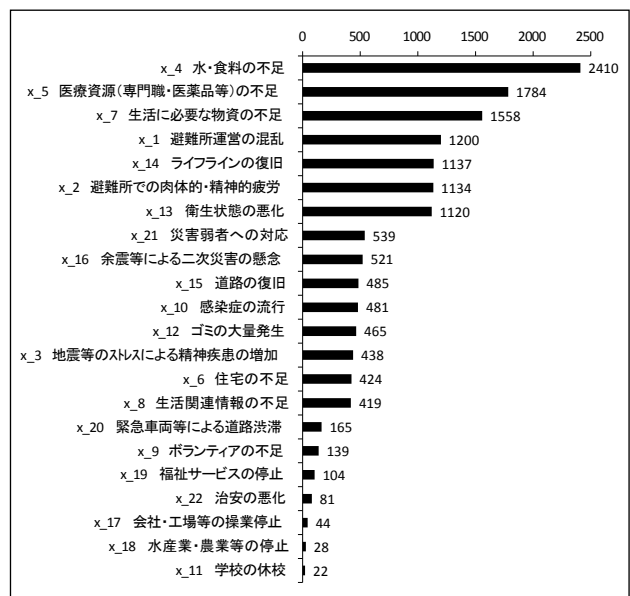


図-2 災害発生後に生じる問題の認識に関する得点の集計結果

表-2 「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」に関する因子分析結果

項目	F1_1	F1_2	F1_3	F1_4	F1_5	F1_6	F1_7	F1_8	F1_9	共通性
x_18 水産業・農業等の停止	0.987	0.092	-0.086	-0.013	-0.062	-0.005	-0.130	-0.033	0.003	0.947
x_17 会社・工場等の操業停止	0.792	-0.074	0.081	-0.021	0.110	0.026	0.173	0.041	-0.022	0.726
x_4 水・食料の不足	0.090	0.742	0.266	0.192	0.064	0.035	-0.033	0.056	0.019	0.841
x_5 医療資源(専門職・医薬品等)の不足	-0.016	0.671	-0.024	0.017	-0.068	-0.052	-0.066	-0.035	0.097	0.427
x_10 感染症の流行	0.000	0.507	-0.346	-0.274	0.087	-0.059	0.107	-0.026	-0.047	0.421
x_15 道路の復旧	0.027	-0.037	0.721	-0.118	-0.020	-0.071	0.077	-0.080	-0.022	0.483
x_14 ライフラインの復旧	-0.072	0.194	0.432	-0.091	-0.012	-0.024	0.105	-0.008	-0.096	0.231
x_2 避難所での肉体的・精神的疲労	0.015	0.038	-0.139	0.609	0.103	-0.104	0.100	0.012	0.100	0.408
x_3 地震等のストレスによる精神疾患の増加	0.016	0.043	-0.240	0.469	-0.197	-0.015	0.146	-0.097	-0.160	0.381
x_1 避難所運営の混乱	-0.080	-0.006	0.021	0.319	0.085	0.044	-0.067	0.075	0.043	0.155
x_12 ゴミの大量発生	0.068	-0.050	-0.017	-0.019	0.615	0.060	0.115	-0.055	0.087	0.417
x_13 衛生状態の悪化	-0.047	0.063	-0.011	0.214	0.588	-0.028	-0.146	-0.005	-0.193	0.485
x_7 生活に必要な物資の不足	-0.084	0.220	-0.022	0.023	-0.010	0.687	0.055	-0.051	0.065	0.596
x_8 生活関連情報の不足	0.066	-0.113	-0.031	-0.106	0.009	0.505	0.012	-0.048	-0.099	0.209
x_20 緊急車両等による道路渋滞	-0.019	0.184	0.211	-0.037	-0.144	0.305	0.034	-0.088	-0.019	0.149
x_11 学校の休校	0.034	-0.082	0.072	0.089	-0.058	0.119	0.578	0.059	-0.067	0.317
x_22 治安の悪化	-0.024	0.017	0.112	0.029	0.095	-0.093	0.512	0.013	0.102	0.288
x_19 福祉サービスの停止	0.003	-0.013	-0.092	0.035	-0.054	-0.054	0.059	0.803	0.004	0.600
x_9 ボランティアの不足	-0.029	0.150	-0.045	0.076	-0.076	-0.044	0.011	0.026	0.508	0.249
x_16 余震等による二次災害の懸念	0.036	-0.004	0.071	0.059	-0.166	0.035	-0.060	0.014	0.283	0.114
x_21 災害弱者への対応	-0.025	0.153	0.064	-0.199	-0.044	0.049	-0.011	0.174	0.281	0.191
x_6 住宅の不足	0.107	0.020	0.010	-0.027	-0.078	0.097	-0.118	0.067	0.203	0.107

生活環境」と呼ぶことにする。

また、各項目の共通性に着目すると、〔x_16 余震等による二次災害の懸念〕、〔x_20 緊急車両等による道路渋滞〕、〔x_1 避難所運営の混乱〕は低い値であり、これらの項目は独自性が強い項目だと捉えられる。

4. 事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務の認識

(1) 各設問項目の得点に関する集計結果

次に、「事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務」の認識に関する分析を進める。表-1(2)に示した「事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務」における設問群に対する得点の集計結果を図-3に示す。

最も得点の高い項目は、図-3より、〔y_7 衣食住に必要な物資の確保・供給に係る業務〕であり、多くの職員が必要性の高い業務と認識していることが把握される。次に得点の高い項目は、〔y_2 道路、交通等の市管理施設の応急復旧に係る業務〕、〔y_4 衛生環境の回復に係る業務(防疫活動、保健衛生活動等)〕、〔y_3 上下水道等の市管理施設の応急復旧に係る業務〕である。道路や上下水道等のインフラの復旧に関する業務とともに、被災地域の衛生環境に配慮した対応も重要視されていること

が把握される。

一方で下位の項目については、〔y_20 社会的に重大な行事等の延期調整業務〕、〔y_14 産業の復旧・復興に係る業務〕、〔y_17 教育再開に係る業務〕であり、平常時の活動を継続するための業務については、相対的に重要度は低いと認識されている傾向にある。

(2) 設問項目間の関係性に関する分析

「3. 災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題に関する認識」と同様に、「4. 事前から計画を策定して

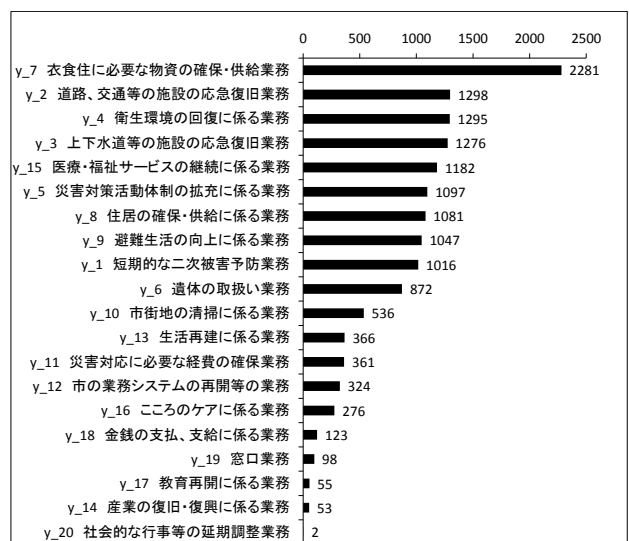


図-3 災害対応の重要業務の認識に関する得点の集計結果

表-3 「事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務」に関する因子分析結果

項目	F2_1	F2_2	F2_3	F2_4	F2_5	F2_6	F2_7	F2_8	共通性
y_7 衣食住に必要な物資の確保・供給に係る業務	0.866	0.008	0.103	-0.085	0.069	0.087	-0.073	0.149	0.946
y_15 医療・福祉サービスの継続に係る業務	0.516	-0.031	-0.112	0.002	-0.075	0.028	0.038	-0.207	0.229
y_9 避難生活の向上に係る業務	0.333	0.025	-0.135	0.062	0.050	-0.166	-0.082	0.198	0.238
y_19 窓口業務	-0.024	0.964	0.013	-0.018	0.039	0.046	-0.053	-0.001	0.941
y_18 金銭の支払、支給に係る業務	-0.006	0.425	-0.018	0.153	0.024	-0.127	0.046	0.029	0.250
y_12 市の業務システムの再開等に係る業務	0.088	0.246	-0.055	-0.147	-0.038	0.201	0.148	-0.164	0.171
y_2 道路、交通等の市管理施設の応急復旧業務	-0.031	0.010	0.766	-0.059	-0.091	-0.109	0.156	-0.026	0.672
y_3 上下水道等の市管理施設の応急復旧業務	-0.068	-0.017	0.608	0.033	0.035	0.152	-0.195	-0.100	0.355
y_10 市街地の清掃に係る業務	0.004	0.003	0.136	0.510	0.236	0.210	0.066	-0.004	0.366
y_1 短期的な二次被害予防業務	-0.075	0.019	0.160	-0.474	-0.030	-0.091	0.077	0.179	0.318
y_5 災害対策活動体制の拡充に係る業務	0.253	-0.011	0.031	-0.441	0.032	-0.003	-0.007	-0.154	0.285
y_16 こころのケアに係る業務	0.222	0.153	0.021	0.409	-0.239	-0.117	0.051	-0.024	0.329
y_6 遺体の取扱い業務	-0.020	0.062	-0.066	-0.004	0.654	-0.114	0.045	0.010	0.413
y_4 衛生環境の回復に係る業務	0.191	-0.047	0.120	0.039	0.375	-0.156	0.048	0.014	0.258
y_11 災害対応に必要な経費の確保に係る業務	0.064	-0.017	0.069	0.010	-0.137	0.094	-0.013	-0.076	0.028
y_17 教育再開に係る業務	-0.099	0.050	0.062	0.063	-0.078	0.527	-0.026	0.134	0.281
y_13 生活再建に係る業務	0.166	-0.113	-0.041	0.081	-0.164	0.429	0.103	0.113	0.214
y_20 社会的に重大な行事等の延期調整業務	-0.013	-0.011	-0.059	0.019	0.122	0.008	0.630	-0.042	0.410
y_14 産業の復旧・復興に係る業務	-0.063	0.011	0.004	-0.005	-0.027	0.071	0.353	0.147	0.144
y_8 住居の確保・供給に係る業務	-0.022	0.011	-0.085	-0.038	0.022	0.228	0.088	0.658	0.401

おくべき災害対応の重要業務」に関する構成因子を把握するために、表-1(2)に示した 20 の設問項目を用いて因子分析を行った(主因子法, Promax 回転)。分析の結果、8 つの因子において最も妥当な共通因子が得られた。累積寄与率は 59.6%である。分析結果を表-3 に示す。また本分析結果においても共通性の低い項目も見られるが、関連性を検討するために全項目を適用した。

表-3 より、各因子については、「F2_1 基礎的生活環境の確保」、「F2_2 役所の平常業務の継続」、「F2_3 ライフラインの復旧」、「F2_4 快適な生活空間の確保」、「F2_5 精神面・衛生面の対応」、「F2_6 安定的社会活動の確保」、「F2_7 経済活動の継続」、「F2_8 応急的な住宅の確保」と名付けた。

各項目の共通性に着目すると、「y_11 災害対応に必要な経費の確保に係る業務」の値は低く、災害対応業務として極めて独自性が強いと認識されていることが把握される。また、「y_14 産業の復旧・復興に係る業務」、「y_12 市の業務システムの再開等に係る業務」の共通性の値も低い結果であった。財政に関する業務、産業の再建に関連する業務は独立性が高いと判断されている傾向にある。

5. 「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」と「事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務」の認識の関係性

(1) 分析方法

ここでは、これまでの分析結果をもとに、各項目群間の関係性について検討を進める。分析においては、「3. 災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」に関する認識における因子分析で得られた各因子の因子得点、及び「4. 事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務の認識」における因子分析で得られた各因子の因子得点を用いる。

上記の因子得点をもとにして、「事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務」の各構成因子を被説明変数として、「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」の各構成因子を説明変数とした重回帰分析をそれぞれに行った。分析はステップワイズ法によって行い、5.0%水準で統計的に有意な変数までを採用することにした。分析結果を表-4 に示す。

(2) 分析結果

表-4 より、「F2_1 基礎的生活環境の確保」に対しては、「F1_6 被災生活の継続」、「F1_2 被災者の健康」、「F1_4 避難生活の課題」の各構成因子が規定要因になっていることが把握される。また、「F2_3 ライフラインの復旧」に対しては、「F1_3 ライフライン機能の途絶」とともに「F1_2 被災者の健康」、「F1_4 避難生活の課題」についても規定要因になっている。ライフライン機能の回復については、被災者の健康面や避難生活とも認識の上で関連づけられていることが把握される。

「F2_5 精神面・衛生面の対応」に対する説明変数に

表-4 「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」と「事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務」の認識に関する重回帰分析結果

項目	F1_1産業の停滞	F1_2被災者の健康	F1_3ライフライン機能の途絶	F1_4避難生活の課題	F1_5被災地の衛生	F1_6被災生活の継続	F1_7社会活動の停滞	F1_8福祉サービスの停滞	F1_9応急的な生活環境
F2_1 基礎的な生活環境の確保		0.22**		0.13*		0.23**			
F2_2 役所の平常業務の継続									0.18*
F2_3 ライフラインの復旧	-0.12*	0.17**	0.29**	0.13*					
F2_4 快適な生活空間の確保			-0.19**		0.21**		0.22**		0.26**
F2_5 精神面・衛生面の対応			0.11*		0.32**				
F2_6 安定的社会活動の確保				-0.17**		0.29**	0.18**		
F2_7 経済活動の継続								0.14*	0.15**
F2_8 応急的な住宅の確保				0.27**		0.21**			

*p<0.05, **p<0.01

ついてみると、「F1_5 被災地の衛生」とともに「F1_3 ライフライン機能の途絶」との関係性が見られた。一方で、「F1_2 被災者の健康」等のその他の構成因子とは、統計的には関連づけられていない結果であった。また、「F2_7 経済活動の継続」についてみると、「F1_8 福祉サービスの停滞」、「F1_9 応急的な生活環境」との関係性はみられるが、「F1_1 産業の停滞」とは統計的に有意な関係はみられない結果であった。

6. 考察

ここまで、自治体職員の災害時に関する問題認識、災害対応の重要業務に関する認識と両者の関連性について分析してきた。ここでは、分析結果をもとにして、事前からの応急的な災害対応計画の作成時の課題について考察する。

分析結果より、災害発生後において平常時の活動を継続していく業務については、相対的には重要と見なされていない傾向にあることが示された(図-2, 図-3 参照)。平常時の活動を回復していくための対応は、防災担当部署以外の協力が必要と考えられる。一方でそれらの業務についての重要性は相対的には低いと認識されており、そのため、事前から災害対応計画を検討することは防災担当部署の業務として捉えられているとも推察される。災害対応を検討する際には、地方自治体において防災担当部署以外の協力を得られにくい傾向にあることは、この点にも起因すると考えられる。そのため、全庁的に災害対応のあり方を事前から検討するためには、「水・食料の確保」等の基礎的な項目だけでなく、様々な対応が必要であることを認知してもらうことが肝要である。

因子分析の結果からは、「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」の認識において 9 つの構成因子、

「事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務」の認識において 8 つの構成因子が得られた(表-2, 表-3 参照)。各業務は個別に認識されているだけでなく、共通の枠組みもあることが把握された。個別業務についてそれぞれに検討するだけでなく、自治体職員の認識において共通のフレームを考慮することにより、災害対応を捉えやすくなると考えられる。一方で因子分析結果より、共通性の低い項目も見られた。表-3 より、災害対応に関する財務処理に関する対応は独自性の強い項目として認識の上でも把握されている。これらの項目については、個別に検討していくべき項目だと考えられる。

構成因子間の関係性についてみると、平常時の活動の継続に関する内容としては、「安定的社会活動の確保」と「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」の構成因子との関連性はみられたが、「経済活動の継続」と「産業の停滞」の因子間の関係性について統計的に有意な関係はみられなかった(表-4)。「産業の停滞」の項目は他の因子の規定要因にも成り立っていない結果であった。しかし、経済活動の継続は被災者の生活再建、地域再建を進める上でも重要な内容であり、これらの重要性と他項目との関連性について、災害対応のあり方を検討する際には言及する必要があると考えられる。

また、「被災者の健康」の構成因子については、「基礎的な生活環境の確保」、「ライフラインの復旧」の規定要因となっているが、「快適な生活空間の確保」、「精神面・衛生面の対応」との統計的に有意な関連性はみられない結果であった。災害発生後には、重傷者の搬送等の救急・救命活動とともに、過酷な被災環境のために衰弱する可能性を軽減していくことも重要である。

関連性がみられなかった項目で重要な内容を含むものについては、防災担当部署とその項目に関係する部署、または外部の関係団体による検証が必要であり、多くの職員が災害対応計画に関わる組織の土壌整備が重要である。

7. まとめ

本研究では、鳴門市の自治体職員を対象にした質問紙調査の結果をもとにして、「災害発生後の応急期に被災地域に生じる問題」、「事前から計画を策定しておくべき災害対応の重要業務」に関するそれぞれの認識とそれらの関係性について検討した。分析結果より、自治体職員の災害対応業務に関する認識の傾向を明らかにするとともに、それらを踏まえた災害対応計画を策定する上での課題について考察した。

本研究は、一自治体を対象とした調査結果に基づいているが、他の自治体にも共通する課題も多く含まれていると考えられる。災害対応計画の策定方法とその内容のあり方を検討することは今後の課題である。

参考文献

- 1) 丸谷浩明, 森伸一郎, 新井伸夫, 田和淳一, 天国邦博: 地方自治体のBCPの特徴とその策定推進に関する考察, 地域安全学会梗概集 No.21, pp.95-100, 2007.10.
- 2) 丸谷浩明: 東日本大震災の教訓を踏まえた事業継続計画(BCP)改善への提言, 土木学会論文集 F6 (安全問題), Vol.67, No.2, LH_10, 2011.
- 3) 照本清峰・越山健治: 地方自治体防災担当職員を対象とした研修プログラムの効果と課題, 地域安全学会論文集, No14, 2011.
- 4) 照本清峰・佐藤照子・福囿輝旗・池田三郎: 地方自治体職員の洪水対策に関する意識, 土木計画学研究・論文集, Vol.21, No.2, 2004.9.
- 5) 越山健治・福留邦洋: 自治体防災担当者向け研修プログラムの教育効果の検証, 地域安全学会論文集, No8, 2006.11.
- 6) 太田好乃・牛山素行: 2008年の調査にもとづく市町村における豪雨防災情報活用の課題, 自然災害科学 JJSNDS No30-1, pp.81-91, 2011.
- 7) 内閣府: 「地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説」, 2010

(2015. 7. 10受付)

AN ANALYSIS ON LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS' PERCEPTION OF DISASTER EMERGENCY OPERATIONS PLAN

Junko KANAI, Kiyomine TERUMOTO and Susumu NAKANO

The role of local government officials in emergency period after disaster occurred are exceedingly important. It is necessary for effect responses to prepare the emergency operations plan before disaster occurred. This study examines perceptions of local government officials related to business continuity plan. The research area is Naruto City in Tokushima Prefecture. The results shows that local government officials recognized importance of resources related to life in emergency period and living materials for the support service. Another results indicate that perceptions of emergency response issues and important operation contents are mostly related, on the other hand a little part are not found relevant.