



地域防災実戦ノウハウ (77)

— 東日本大震災における教訓と課題 その10—

Blog 防災・危機管理トレーニング

主 宰 日 野 宗 門

(消防大学校 客員教授)

前回に引き続き、東日本大震災時の仙台市と阪神・淡路大震災時の神戸市との比較・検討を行います。今回は、「参集問題」、「職員の家族の安否問題」を扱います。

なお、以下の引用資料については略称を使用しています。

○仙台市：東日本大震災 仙台市 震災記録誌
—発災から1年間の活動記録—、2013年3月
⇒ 「仙台市資料」(略称)

○宮城県土木部：東日本大震災 職員の証言(想
い)、2012年3月 ⇒ 「宮城県土木部資料」
(略称)

4. 神戸市の「参集問題」、仙台市の「職員の家族の安否問題」

当然のことですが、地震発生が勤務時間内であるか否かで初動期の活動条件は異なります。特に、勤務時間外の発震における「参集問題」、勤務時間内の発震における「職員の家族の安否問題」は、活動体制の構築や士気に大きな影響を与えます。

阪神・淡路大震災では前者の問題が、東日本大震災では後者の問題がクローズアップされました。

表5は、神戸市、仙台市の職員配備状況に関する記述です。

4.1 神戸市の「参集問題」

表5から、勤務時間外発震の神戸市では、参集条件の悪化等で活動体制の構築が大きな困難に直面したことがわかります。この資料からは次のことを指摘できます。

- 自宅や家族の被災、交通条件の悪化等が参集を困難にした基本要因である。
- 地震発生当日の参集率は全体平均で4割にとどまっており、翌日においても6割程度である。
- 参集率は部局により大きな開きがあること、また、部・局長は当日午後6時まで参集していることから、意識や準備体制なども大きく影響している可能性が高い。ちなみに、神戸市職員の手記などの資料からは、「防災指令第3号(全職員参集)」の意味を知らなかった職員も少なくなかったことがわかっている。

以上の傾向を前提にすると次のような対策が必要となりますが、皆さんのところでの取り組み状況はいかがでしょうか？

- 職員の自宅の安全対策の推進、交通条件の悪化に備えた参集手段(自転車、バイクなど)の確保
- 初動期における要員不足を前提とした活

動体制の検討及び活動項目の絞込み

- 参集に関する職員研修（職員の意識向上、参集基準の周知徹底）

上記の対策は、従来から指摘されていることですが、十分なレベルで取り組まれている自治体はまだまだ少ないといわざるを得ません。

4.2 仙台市の「職員の家族の安否問題」

仙台市は勤務時間内（午後2時46分）の発震であり、神戸市のような「参集問題」は生じませんでした（表5）。しかし、勤務時間内の地震発生の場合、家族の安否を心配し、家族の安全がわかるまで業務に集中できない（士気が低下する）状況が出現します。

以下では、過去の地震災害及び東日本大震災での「職員の家族の安否問題」をみていきます。

(1) 過去の地震災害での「職員の家族の安否問題」

① 1964年新潟地震

1964年6月16日（火）13時1分に発生した新潟地震では、「・・・これらの作業に従事する職員もまた、彼ら自身が被災者であるためわが家の安否を気づかった。」との記述が残されています。（新潟地震の記録—地震の発生と応急対策一、新潟県、1965年6月、p.335）

② 1968年十勝沖地震

1968年5月16日（木）9時49分に発生した十勝沖地震では、「青森市内在住の県庁職員については一応帰宅させ被害状況を確認する

表5 職員配備状況（出務状況）

神戸市	<p>平成7年1月17日（火）午前5時46分、震度6の地震があったと発表されたので、「全市防災指令第3号」が適用され全職員出動体制に入った。しかし、交通機関をはじめライフラインは全て途絶、そのうえ市職員自身も15人が死亡したほか、家屋の損壊を含め被災した職員数は全職員の41.9%にのぼり、十分な職員数の確保が困難であった。</p> <p>このような状況の中で、1月17日の職員の出勤状況は表1-3-2のとおりであり、以後1月18日約6割、1月19日約7割、1月21日約8割、1月25日約9割であった。</p>																															
	<p style="text-align: center;">表1-3-2 1月17日の職員の出務状況</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th>出務職員数</th> <th>計画数</th> <th>出務率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>市長部局（区、行政委員会を除く）</td> <td>約3,100人</td> <td>8,850人</td> <td>35%</td> </tr> <tr> <td>区（福祉事務所を含む）</td> <td>約900人</td> <td>3,818人</td> <td>24%</td> </tr> <tr> <td>消 防</td> <td>約1,300人</td> <td>1,372人</td> <td>95%</td> </tr> <tr> <td>水 道</td> <td>約700人</td> <td>1,006人</td> <td>70%</td> </tr> <tr> <td>交 通</td> <td>約850人</td> <td>2,249人</td> <td>38%</td> </tr> <tr> <td>教 育</td> <td>約500人</td> <td>541人</td> <td>92%</td> </tr> <tr> <td>合 計</td> <td>約7,350人</td> <td>17,836人</td> <td>41%</td> </tr> </tbody> </table> <p>注：1. 出務できなかった理由は、震災による交通遮断や職員自身の被災等。 2. 局・部長は17日午後6時現在全員執務。</p> <p>（出典）（財）神戸都市問題研究所：阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年、平成8年1月、p.193</p>		出務職員数	計画数	出務率	市長部局（区、行政委員会を除く）	約3,100人	8,850人	35%	区（福祉事務所を含む）	約900人	3,818人	24%	消 防	約1,300人	1,372人	95%	水 道	約700人	1,006人	70%	交 通	約850人	2,249人	38%	教 育	約500人	541人	92%	合 計	約7,350人	17,836人
	出務職員数	計画数	出務率																													
市長部局（区、行政委員会を除く）	約3,100人	8,850人	35%																													
区（福祉事務所を含む）	約900人	3,818人	24%																													
消 防	約1,300人	1,372人	95%																													
水 道	約700人	1,006人	70%																													
交 通	約850人	2,249人	38%																													
教 育	約500人	541人	92%																													
合 計	約7,350人	17,836人	41%																													
仙台市	<p>地震発生後、本市内の最大震度は震度6強が観測されたことから、職員に対して非常3号配備が発令され、全職員による配備体制が敷かれた。ただ、地震の発生が平日の日中であったことから、ほとんどの職員が勤務中であり、そのまま非常3号配備体制へと移行されていた。</p> <p>（出典）「仙台市資料」、p.77</p>																															

余裕を与えたため、その後の職員の対策活動がきわめて盛んであったことも特筆してよいと思う。」のように、安否確認後の職員の士気が大いに盛り上がったとの記述があります。(青森県大震災の記録－昭和43年十勝沖地震一、青森県、1969年3月、p.476)

③ 阪神・淡路大震災(消防職員)

早朝に発生した阪神・淡路大震災は、自治体職員の多くが自宅に居たため、「家族の安否問題」はほとんど発生していません。ただし、24時間体制を敷いている消防機関は例外で、地震発生時に勤務していた職員(いわゆる「当番職員」)を気づかった次のような手記があります。

「消火している他の隊の隊員を見た。一係の反対番だった。彼らは当務で家や家族、身内、大切な人の安否さえも知ることができずに現場へ出動した。家は大丈夫だろうか。きつと救助活動しているときさえも、そして今も大切な人への安否を気づかっているに違いないと思った。かけがえのない人、それは親であったり、家族であったり、子どもであったり、恋人であったり・・・さまざまはず。」(神戸市消防局「雪」編集部・川井龍介編：阪神大震災 消防隊員死闘の記、労働旬報社、1995年8月、p.116)

(2) 東日本大震災での「職員の家族の安否問題」

① 仙台市の例

「仙台市資料」には、東日本大震災時の職員の家族の安否(確認)に関して次の記述があります。

「発災直後、仙台国際交流協会の職員はそれぞれの家族の安否確認のため、ほとんどの職員が一度帰宅した・・・」(「仙台市資料」、p.197)

これ以外には関連する記述が見当たらないため、仙台市では職員の家族の安否問題はたいしたことがなかったかのように誤解される懸念があります。

しかし、以下の②、③の例を参考にすると、仙台市職員の多くが家族や親しい人の安否を気づかい、いてもたってもいられない状況であったと推測されます。

② 岩手県陸前高田市の戸羽太市長の例

津波で妻を亡くされた陸前高田市の戸羽太市長は、著書の中で次のように述べています。

「地震が起きた瞬間、まず市民の安全を考えましたが、同時にほど近い自宅にいたことがわかっている妻の安否が頭をよぎりました。正直、それこそ『今すぐ車で自宅に行つて、そのまま妻を子供たちがいるであろう学校に届け、パッと市庁舎に戻れば……』という考えも浮かびました。」(戸羽太：被災地の本当の話をしよう、ワニブックス、2011年8月、p.45)

③ 宮城県土木部職員の例

「宮城県土木部資料」からも多くの県土木部職員が家族の安否を気づかっていたことがわかります。この証言集は320頁に及び、612名の証言が収められています。手記形式のせいか本音(想い)がつつられており、「家族の安否」に関する記述が多数みられます。数が多いため、以下では証言集の前半部分から抜粋して紹介します。

「夜になり帰ることが可能な職員は一度帰ってもよいことになり、深夜の避難所で家族と再会し、無事を確認出来、安心したのと同時に震災対応に集中出来ると思った。」(「宮城県土木部資料」、p.7)

「あの時を振り返って今思うことは、緊急事態には家族の安否が確認できるようにする

ことが必要であると強く感じた。心配事を抱えたままでは職務に専念できない。」(「宮城県土木部資料」、p.28)

「家族の安否も携帯が通じず、不安な時間が続きましたが数時間後、やっとの思いで安否の確認が出来、本腰を入れ輸送路の確保のため職務に数日間没頭したのを思い出します。」(「宮城県土木部資料」、p.29)

「時間を経て仙台湾での津波映像が出た際には、家族がいる可能性があり、連絡がつかなかったため、表向きは平静を装いつつも、初動段階の作業に集中していたとは言えなかった。」(「宮城県土木部資料」、p.31)

「家族、親戚、友人・知己・・・大変な目に遭遇していた方が多数いたであろうことは想像に難くない。それを案じつつ職務にあたった方々の心中はいかばかりか・・・(中略：筆者)・・・。単なる苦労話？ 美談で済まされる？ 多数の職員が携帯電話で必死に何処かに連絡をとろうとしている姿は、実に滑稽であり、異様でもあった、でも心情的には責められない。」(「宮城県土木部資料」、p.31)

以上からも理解できるように、家族の安否問題は職員・組織の士気を大きく左右する問題であるのとらえ、④のような対応策を考えておくことが大切です。

④ 対応策

ア 自宅を安全にする

「家屋を耐震補強する」、「家具の固定や転倒しにくい家具に代える」、「ものを置かない部屋を確保する」、「高いところには重量物を置かない」等々、自宅の安全化を図れば、「自宅にいる高齢の両親が心配」、「風邪で学校を休んで自宅で寝ている子供が心

配」といったことは少なくなります。

イ 自宅以外の安全な場所について家族と話し合っておく

自宅が津波危険地域や延焼危険地域にあるといった場合、あるいは不測の事態により自宅にとどまれない場合を想定し、自宅以外の安全な場所(避難先)を確保しておく必要があります。その場合、その場所(避難先)までの避難経路、避難ルール(「津波でんでんこ」など)なども家族で確認しておくことが大切です。ここまでしておけば、心配の度合いは相当に低くなるはず。次のような証言があります。

「朝になってやっとな家族と会うことが出来たが、いま、冷静に思い返すと、家族で毎年、避難訓練に参加していたおかげで、『たぶん避難所にいるんだろうな』と思えたから冷静に行動できたと思う。」(「宮城県土木部資料」、p.100)

ウ 安否確認の方法を家族とあらかじめ話し合っておく

色々な方法がありますが、詳細は次回で述べることにします。

エ 組織として職員の家族の安否確認のルール化を行う

対策を職員個人まかせにせず、組織としての方針を確立することも大切です。以下のような意見があります。

「私と妻の実家との連絡が全く取れず、業務に全く集中できなかったのも事実である。当然、我々は、発災と同時に業務対応しなければならないのだが、家族の安否確認もルール化して行うべきだと思った。」(「宮城県土木部資料」、p.57)

どのようなルール化が考えられるかについては、ウと併せ次回で検討します。