

ワークショップ 平成 28 年 1 月 22 日（金） 18:30-21:20

会場 大阪市立大学大学院創造都市研究科梅田サテライトキャンパス

講師 被災者支援システム全国サポートセンター

センター長 吉田 稔先生

記録 大阪市立大学大学院 奥田 徳子

阪神大震災と東日本大震災の比較において、阪神は直下型・小面積規模で膨大な瓦礫を生んだがその発災時間帯により最小の被害で済んだと評価することが出来る（早朝時間帯だった）。仮に発災が 2 時間後だったら被害者は 10 倍規模になっていたと予測される。

西宮市役所は壊滅的被害を受け、ホストコンピューターも倒壊したが、その最低限機能はわずか 1 日で復旧させた。行政職員はまず出勤する事、そして人命救助を最優先することが重要である。今やコンピューターなくして行政業務は出来ない。西宮市の場合、24 名電算職員のうち 13 名は出て来られなかったため、残った人材で復旧作業を進めた。まずは整理整頓掃除で「足の踏み場」を作ることから。自前主義から培われたスキルにより官民連携での必死の復旧作業が功を奏したことは、実践と経験の蓄積の賜物とも言える。

1) 危機管理下においては「出来る人がやる」

修羅場においては、机上論ではなく、実践 BCP が必要。「NO はない、YES のみ」「現場のためなら何でもやる」という姿勢で取り組むべきである。

2) 平成 7 年時点でネットワークシステムは 9600bps の NTT 専用回線だった。

避難所管理や緊急物資の管理などの被災者支援業務に電算システムは必須であるが、総務・企画・財政のキャリア組の集団である災害対策本部では実践に基づく現場判断はできず、指揮命令系統も動かない。指揮命令系統が一貫した組織体制の整備が大変重要だと言える。

3) 被災者証明書（罹災証明）発行業務。

被災住民の復活には自助努力と全国からのカンパ（義援金）しかなかった。義援金支給は全壊で 15 万だった。（当時国からの支援金はなく、）西宮市は独自で被災者台帳を作成し、速やかに被災者支援業務を行った。当時、国からの支援制度がない中、災害援護金貸付金業務が多用された。これらの回収不能の多額の滞納額を欠損にすれば基礎自治体の負債となるため滞納整理業務が今なお継続して行われている。国から支援の手がないことには疑問を感じる。

4) 当時、市役所本庁に被災者（市民）が殺到した。電算（被災者支援）システムを使えば処理速度は飛躍的に伸び正確性・効率性はもとより、不正防止のチェック機能も働き、被災者支援業務の公平性が担保できたのである。

5) 私の仕事は職員に対する日々のあらゆる復旧・復興業務の手配が主たるもので、夕刻以降は、避難所現場で救援物資の整理などの力仕事を行い。夜遅く本庁に戻ると日々整備されている被災者台帳を GIS を活用して分析していた。西宮市の自前の GIS は阪神大震災時点ですでに実働していた（民間のものではない）。である。

被災者台帳を地図上に落とす事により、あらゆる角度から地図表示及び被災状況分析ができ、復旧・復興業務に多大に貢献したのである。中でも、危機管理下においては災害弱者と言われる方々（高齢者、妊婦、乳幼児及び障害のある方）の被災率が圧倒的に高いことがわかる。

このような被災状況の分析の中から、災害弱者を救える情報システムが今後必要であると確信したのである。

震災直後は（初動では）家屋台帳などの定型業務（仕事）を捨てて最重要業務（住民情報）を基盤に世帯を主とする被災者支援業務を優先した。

阪神間には活断層が3つあったが当時はほとんど認知・議論されていなかった。北から芦屋断層（水源全滅）、甲陽断層、そして西宮撓曲（活断層）は野島断層に繋がっている。R2とR43の間の弓場町が最大被害地。屋敷町では旧家が多く屋根が重く、基礎が弱いため全壊住宅が多く圧死者が多数出た。

阪神高速は倒壊し全壊住宅は多く瓦礫の撤去は重労働だった。これらの経験がありながら、東日本での復旧作業の遅さには大いに疑問を感じた。現在は生活再建支援制度があり、国主導で一気呵成に進展すると思っていたが、現実には真逆で、国のキャリアどもが上から目線で机上論の現場を理解しない、被災者目線になっていないことから、被災者支援業務が全く進まなかったのである。阪神大震災とは雲泥の差である。

後日、部署異動となったが、仮設自宅から転任になった先（西宮浜：西宮市情報センター）に通勤する足がなかったため部下の車に載せてもらっていた。しかし勤務地（産業団地で通勤者が多かったが西宮大橋が落ちていた）へ通行可能な道は日々大渋滞となり、渡し船も出来たものの通勤は非常に困難だった。

また、甲子園浜は瓦礫の集積場にもなり、清掃工場フル稼働と並行してどんどん積み上げ野焼きをした。全国の自治体にも半分はゴミ処分を助けて戴き西

宮市内は順調に片付いたが、東日本は阪神大震災時の経験が全く生かされず、遅々と進まない国の無様な対応に軸地たる思いであった。

南部400町のうち240町が更地になった。それら地域はほとんど建て売り2階建て木造住戸であった。ダブルローンを負う者も多かったが現在では物理的復興は遂げている。

これら経緯につき西宮にデータを求める大学も多かった。

研究調査の目的には行政はデータ提供すべきであり、大学は行政に成果報告をすべきであると考ええる。

市内最大の商店街も壊滅的被害を受けたが2階で就寝する者が多く店舗が犠牲になり死者は少なかった。しかしながら公的支援が得られなかったため半分以上の方々が店舗兼自宅を復旧出来ず不動産、家業・権利を手放さざるを得なかった。21年たって今なお、その精神的経済的苦痛はぬぐい去れていない。

危機管理において情報システムの重要性を認識し、聖域はありません。出来る人が公僕として実践力及び独裁力を駆使して走る意識が必要である。危急存亡時にはリーダーが必須であり、職員は行政業務を把握していないと（業務を民間に丸投げしては）いざという時に動けない。

次に協力・支援してもらえる体制が即刻整うことが重要であり、そのためには日頃の人間関係を大事にし、職員は業務のたらい回しをしない、絶えず相手の事を考えて仕事をする、そして人的ネットワークを大切にする、といった意識が大事である。

しかし、ここまでうまくいったのは官民連携の復旧作業が達成でき、わずか2割でしたが、ホストが動き、日常業務が稼働したからである。すなわち基盤整備が出来たことであり自己開発体制の重要性を示すものでもある。要は被災者のために、実践あるのみで、リーダーは 自ら決断し、自ら責任を取れば良い。

その後、危機管理における情報システムの重要性を訴え続けてきたが、震災時の4つの反省・教訓から3つのICTの実現を果たしたのである。

- 1) コンテンツを生かすためのインフラ整備
- 2) 災害弱者を支援する情報システム
- 3) 全国自治体への恩返し、被災者支援システムの汎用化
- 4) 組織・体制の整備及び指揮命令系統の強化

1) のインフラ整備は地域イントラネットの構築で、これは郵政事業であり、行政情報とつなぐと高速ネットワーク網が全庁的に実現出来る。

2) は阪神大震災時の縦割りを乗り越え福祉、防災、消防局が横断的に連携し、福祉(災害弱者)データを有効活用し災害弱者を支援するシステムを構築した。ただ、稼働後は継続的運用管理の出来る後継者がいるかどうかが重要となる。しかし、西宮では当時の福祉局職員が民生委員と現場を回って100%要援護者データの本人同意を取り付けたのである。このように市民のためになるシステムこそ自治体情報化の真髄であり、無駄なことはすべきでない。

3) の恩返しは、時代も大型ホストコンピュータシステムからオープンソース系の汎用型、Web版へと変革している。それにより、全国すべての自治体が活用できるように改修・開発したのである。

今や、情報、情報システムなくして災害対策は出来ない。非常時には24時間対応し、災害弱者情報を事前把握し、事前分析して安心安全に避難できる環境が人命を救う。的確な災害対応をすれば成果は出る。

この間、災害発生の際に現地被災自治体に連絡し、ICT支援を懇願してきたが実現しなかった。何故できなかったのかと言えば、情報システムの民間への完全丸投げに起因するのである。自治体の根本的課題として、いつの時も丸投げしないで自治体職員がシステムを把握していることが重要である。

この中で、新潟中越地震及び新潟中越沖地震の際には当時グーグルのなかった時代で西宮の地図案内サービス「道知る兵衛」を改修して「新潟中越(沖)支援道知る兵衛」を開発し提供したのである。地図、エンジン、サーバーはそれぞれメーカーから借り受けメンテナンスは西宮市で行った。

いざ、災害が発生すると、どことも大混乱し、過去の災害経験もないことから、なかなか的確な行動・判断できない。人命最優先と分かっている「まだ大丈夫」と思っていると対応が遅れ人災を起こす。人命最優先の対応に早すぎることはないのである。

一方、LASDEC 及び総務省の共同アウトソーシング事業に被災者支援システムをライブラリ登録すれば、まさに全国自治体に活用してもらえると判断して当該事業に参画したところ、民間ありきの事業故の施策の為まずは門前払いされながら、紆余曲折を経てライブラリ登録され、晴れてシステムの無償配布が可能となったのである。

そして、2009年1月17日総務省が全国1852の自治体に被災者支援システムのCDを無償配布したが、反応は悪く約1割程度の自治体からのインストールの発行にとどまった。しかし、理解ある自治体では当該システムが定額給付金・子供手当、臨時福祉給付金等、国の施策に対して、汎用可能で活用しているケースもある。

東日本大震災発災3月11日から、5月の連休まで、我々被災者支援システム全国サポートセンターはフル稼働、ノンストップで被災自治体へのお手伝いをさせて頂きましたが、この間全国の自治体議会からの視察・講演依頼がひっきりなしであったが、5月以降1年間で約100議会及び50自治体の視察・講演を受諾したが、その視察の傾向は震災前とは異なっていた。まず、議会は南海トラフへの危機感からの防災意識の高い自治体の議会が多くなったことと自治体担当部門では東日本大震災前は単独部署からのものだったが震災後は複数部門での依頼になってきている。

当該被災者支援システムは無償であり、オープンソースシステム（OSS）でWeb版の汎用型で約980自治体にインストールされてきており、まさにディファクトスタンダードとして活用されていくべきものです。この間、全国自治体からの要望はもとより、東日本大震災での経験・教訓も取り入れ絶えず進化しており、現在Ver.7.0であるが今後ますます機能アップしていき、その役目をサポートセンターが担っています。

東日本大震災発災時に東北3県のうち9市町村にしか導入されておらず、実際稼働できる自治体は1市しかなかった。しかし、この自治体も庁舎全壊で直後の稼働は出来ず、仮設庁舎での再立ち上げにより、稼働したのである。

尚、サポートセンターは阪神大震災時と同じスタンスで被災自治体の要望はすべてお手伝い（対応）した。

阪神・淡路大震災と東日本大地震を比較して、

1. 震災を起点とする面的複合災害（津波や原発事故等）
2. 自治体機能の完全喪失（職員、庁舎、機器、データ等）
3. 長期間にわたる危機の継続（特に原発人災について）

これらの対応を踏まえた被災者支援業務の即時履行に被災者支援システムの果たす役割と可能性は十分にあったのだが、現実には事前準備がされてないこと及び未体験の闘ぎあいで船頭多くして、担当毎にばらばらの対応が先行するが、台帳への一元管理の要請はその後相次いだのである。このようにもしこのシステムが動く様になっていれば調査に行かなくてもデータからこれら高精度の台帳が作れた。

実際の現場（被災自治体）では自治体業務を知らない民間業者や良識のない学者は現場を引っ掻き回すことになりかねない。能書き・論文は現場に不要。命より大切なものはない。研究目的のためだけに入った学者と本当に尽力してくれた学者との格差は大きかった。

災害対策法の改正により追い風が吹き住民意識も進化しており、命を守るためなら自らの個人情報を使ってもらって良いという意識も育ちつつある。住民と協働すれば人命は救える。先手先手を打って出て人命を救うための自治体情報システムでも、職員が使いこなせなければ何にもならないからこそ、職員主導であることが重要。既存のデータで出来るので経費はかからない。

自治体職員は公僕として、絶対に使命を果たさなければならない。

修羅場では真の人間性が暴露される。

職員の殉死も多くあった。無駄にして欲しくない。共に生きよう。

備えあれば憂いなし。常に実践的でなければならない。決断と実践の重要性を認識し、記憶を風化させず共有しなければならない。

## 質疑応答

- 1) 兵庫県の危機管理は合っているのか。レベルはどうか。

不十分な状況。県は住民とは間接関係しかない。縦割りで温度差も大き

い。本当に頑張るのであれば県は上から目線で評論している場合ではない。現場を知らなければ。災害対策本部の電話が17時以降繋がらない様では困る。想定内の話であって能書きは不要。

- 2) 阪神の際、宝塚市の被災証明は手書きだった。役所業務は総じて紙と手作業だったと思う。西宮市職員のPC素養は特に高かったのか？

S36年段階で大阪と京都も電算システムは入れていたが、いずれも丸投げ体質。西宮市も最初電算ノウハウは民間に教えてもらったが業務システムは職員の自己開発で運用管理していたのですぐさま対応できた。宝塚もあの時点ではかなり電算化していたが、民間主導でその分野で実働していなかった。出来ない理由やらない理由を出している様ではダメ。市民も議員も声を上げて職員を動かす。意識改革は大切。

- 3) 避難所情報の把握はローラー、本部に情報を上げて手作業で更新をしていたが？

そういう失敗経験をデータに入れる。事前出来る。医療と行政とは連携して個人の履歴管理を。孤独死対応にも使える。

- 4) 建築の専門家として自治体での災害対応で建築土木が出来ることは？

専門職だけでなく危機管理という場では職種を超え思いを活かし仲間が集まり底上げをすべき。リーダーシップを。

- 5) 交野市職員から議員になった。問題意識、真の住民のための行政情報システムは感動的。自治体の情報化は実際にどうすれば進むのか。職員の意識改革でうまく行った事例があれば。

1 徒弟制度で先輩にノウハウを習う。仕事は現場で覚える。漂えど沈まず、で良い。

- 2 出来るだけ自分でシステムを開発する。
  - 3 HPは面白く楽しいスタンスでなければ。
  - 4 真の評価は「予算を持っているところ」ではなく「費用対効果」の良いところ。コンテンツがあればインフラは役に立つ。予算は節約し残すもの。そして本当に必要な時、いざという時に使えば良い。
  - 5 仲間を大切に。情報分野を外部委託すると高くつく。仲間で作れば良いものが出る。説明責任が重要。自治体経営は職員の頑張り次第で経費が削減出来る。
- 6) 大阪府土木公務員で防災が専門。IT自前につき職員は素人スタートだと思うがどの程度のスキル？勉強のプログラムは作っている？定期的啓発はしている？

下手なスキルは不要。思いがあり好きになってくれれば良い。指導は先輩の個人指導員がいただけ。システムを標準化し簡略化して誰でも触れるものにしていくことも否定はしないが、アイデア・発想が出にくくなり、先進的・独創的なシステム作りは期待できない。人事・労務管理の観点も必要。3～6ヶ月単位で勉強はさせる。

- 7) 大学院が研究目的でシステムを入手することは可能か？

残念ながら現状では出来ない。自治体にはデモサイトも公開し e-ラーニングも無償提供している。