

文部科学省大都市大震災軽減化特別プロジェクト
神戸市職員震災バンク災害エスノグラフィー調査
京都大学防災研究所，富士常葉大学大学院環境防災研究科
テーマ「災害救助法と物資調達」

〔ナレーション〕

阪神・淡路大震災発生当時，神戸市では物資の調達業務は民生局が担当していました。地震発生直後から続々と市役所に押し寄せる救援物資の積み下ろし作業に多くの職員の手がとられ，また物資受け入れと避難所への配送は市職員にとって全くノウハウのない業務でした。ところが物資関係の仕事をプロに任せた途端に事態は改善されました。全て行政が直接実施するのではなく，ノウハウを持つプロに業務を任せることが，災害対応の効率を飛躍的に高めることが示されています。本インタビューでは、災害救助法を担当し、食料や救援物資の調達に奔走した3人の方からお話を伺います。

タイトル「不意打ちの地震」

(K) わたしが民生局長になったのが平成6年4月です。それで、すぐに勉強したのが地域防災計画です。それを読んだときにいちばんに感じたのは、大規模災害にはこれでは絶対対応できないと。当時の係長には、とにかく業務を分散しろと。仮設は例えば住宅局、それから、食料の調達は農政とかどこかとか、とにかく分散しないと絶対対応できないと。その会議が開かれる前に来てしまうたと、災害が。もっと率直にいうと、厚生省が出している『防災の手引き』もなかったんです。だれも見えてない。

全く何もない状態で出発した。だけど、やるべき仕事というのはそれぞれ分担があるわけですから、まず食料の確保、あるいは冬でしたから毛布の確保、そういうものはすぐに手配をしましたけども。

食料は変な話、神戸市内の食品会社に電話さしたんです。そこまで火が来ているのに、いろんなところからの食料の支援があったと思いますけれど、恐らく3日ぐらいは食料の行っているところ、行っていないところ、両方あったと思います。

(M) 初めの3日間というのはとにかく覚えてないんですね。というのは、寝んとやっていたからです。もちろん局長も部長もやっていて、僕が記憶しているのは自分がうたた寝をして、2時間ほど寝たんが4日めの朝やったと覚えているんですよ。

(M) 3日めで仮眠した後ぐらいに、やっと災害救助法の連絡が県から入ってきました。要するに、災害救助法の適用をせなあかん。さかのぼって適用になったんですけど。赤本、

その『災害救助の手引き』というのを県に行って初めて僕は見せてもらったような気がするんです。そして、いろいろ救援物資とか、義援金の制度とかを教えてもらって、帰ってきて皆にレクした。M)とにかく出てきた職員が何をするかといったら電話の対応しかないんですよ。鳴りっぱなしで。それは最初のころは、救援物資をどこへ届けたらいいかと、何を持って行ったらいいかと。こちらにしたら何をもらえばいいのかということまでの究明ができてないわけですね。

タイトル「餅は餅屋，膨大な量の業務をこなすためのノウハウ」

〔ナレーション〕

何をするにも膨大な量に対応しなければならなかった阪神・淡路大震災では、当初、全ての仕事を自分たちの力だけでやろうとしていました。しかしそれぞれの分野には、日頃からそれを生業（なりわい）としているその道のプロがいます。プロの力を借りるようになってから、災害対応は飛躍的にスピードがアップしました。

(M) 学校へパン 4000 食が届いたら。朝早く着くののをだれが降ろすか。夕方着くやつをだれが降ろすか。いろいろなボランティアのかたの力を借りたということですが、それだけ職員のほうの手が回らないということですね。民生であらゆる防災の仕事をやらないかんと。在宅の高齢者、身障者、児童、その対応も一方でやっていかないかん。どうしても手遅れになってくるということですね。

(M) コンビニがはるかに動いていましたから、「コンビニにどないして運んだんや」と言ったら、「ちゃんと運んでますよ」と言うてやから、「それやったら、避難所にも運べるん違います？」と聞いたら、「運べます」と言うてんですよ。そうしたら、避難所の地図を焼くから持って行ってと。それは災害救助法でお金が出るのが分かっていたし。その辺は初めは本当に分からなかったですから、我々もボランティアを頼んでおったんですけど、それやったらビジネスとしてやってくださいというお話をさせてもらったのを覚えていません。

(K) 任せるといのは何もただでしてくれということじゃありませんから。

(K) しかるべき報酬は払いますよと。

(M) 職員ですべてこなそうとしておったのが間違いです。ですから、配送だとか、あるいは食料の供給だとかいうのは専門業者に全部任すべきもんであって、あれは2月1日からだったと思いますが、今までは区役所に行って、そこから避難所に行っておったやつを直送にしてくれと。そのときにヤマサキ製パンの人が言いましたけども、わたしどもは

田舎の一軒家でも必ず届けますと。神戸市内のどこの避難所でも場所さえ指定していただいたら必ず届けますということで、その後はスムーズに行きました。

(M) 結局、職員が24時間態勢から解除になったというのが、やっぱり2月1日から避難所に直接食料を供給するようになってもらったんですね。

(S) 当時、わたしでもいちばん困っておりましたのは救援物資ですね。一定の時期から民間のそういう運送の専門の業者にお任せすると、物の見事に、「さばく」という表現は悪うございますけれども、配布をしていただいたということですので、そういった面からも民間のお力を思い切って最初から入れるというようなことをやっておいたらいいんじゃないかというような感じですね。

(S) 救援物資については、ものすごい量をちょうだいするんですけども、例えばゆうパックにしますと40万個以上ちょうだいしたんじゃないでしょうか。これを実際に被災者の皆さんに配布するためには、いったん梱包を解いて仕分けをして、それを、ということですから、この手間が大変なわけですね。ただ、皆さんがたの善意ですからお断りするわけにいかないんですけども、何かその辺をもう少し考える必要があるんじゃないですかね。善意を無視するわけじゃないですけども、できれば現金でお願いすると、救援に関してはずいぶん楽ですね。体育館を貸し切って毎日百何人のボランティアで仕分けしていただくようなことをやるわけですから。

(S) 当該公共団体の職員でなくても可能だと思いますね。民生局の災害救助の第一線でやっているところへも派遣をしていただいて、そういう態勢を組むということは僕は不可能ではないと思いますね。

(K) 僕の今回のいちばん大きな基礎になっているのは昭和42年7月9日の、あれは何災害というた？

(S) 水害ですね。

(K) 東灘から長田ぐらいまでかな。山から土が全部出てきて道路が埋まってしまった。そのときに当時の局長が、こんなもんじゃ進まない。市域を三つに分けて、ゼネコンに任せましたよ。彼らは「1日だけ現地の状況を見させてください」と。彼らは調査に回ってどれだけの人夫と機材が要るか調べて、そのあと、3日で完全に土を取りきりましたもの。

それもあって、とにかくできることは民間に任せると。

(M) 僕らは実際に荷物運びもやっていたから、それはむなしいもんですね。

(M) 食料の手配とか区のほうの安否確認もしたいと。そやけど、目の前で救援物資の

トラックが並んでいるわけですよ。重い重い水を、夜中に「すみません。係長、来たぜ」といったら、だあっと皆で係員全員で行ってですね、それが終わったらまた休憩といって、今度は電話連絡しだすわけですよ。

(K) 例えばフォークリフト、パレット、農業公園にようけあんねん。

(K) それがぱっとやっぱり思いついてないわね。

(K) 運転手もようけおる。

(K) 何といったってやっぱり最初に、食う、寝るところの確保というのがね、増える弱者に対応する力を割くのと、全国を使えば何とかどっかに収められるんだらうと思いますが、その間の輸送手段があるとか、ないとか、そんなもんは後の現実問題として解決すると思います。

公務員がやらなきゃならんような仕事でやってもらえる仕事というのをちゃんとリストアップしておいてやれば、ボランティアの割り振りはだれでもできるんじゃないかなと。専門、餅は餅屋にやれるところは任せて、市役所がどうしてもやらなきゃならんところは当然そこへ集中していく。

(M) 民間企業とネットワークでやれるか。1日め、2日めに入りましたときに、ダイエーが全店舗を開けるという話が入ったんですよ。ダイエーが開けるんやったら、とにかく死人は出ないと思ったんですよ。それですごく安心して前向きになれたんですよ。

(S) 記録ということはわたしも思っています。応援ですとか、ボランティアの皆さん、救援物資や義援金ですね。こういった記録をやっぱりきっちりつけて、あとは時間がかかってもいいですから、そういうお礼の気持ちをちゃんと出すというのが大事だと思います。

ああいったチームの中でも冷静に記録を残す、写真を残すような部門というか、一人でもおればよかったなど。

タイトル「公平性か？効率性か？」

〔ナレーション〕

公平性を旨とする役所の業務の進め方は、大規模災害時には効率性を著しく低下させてしまうことになりました。効率性を優先する民間の力と、公平性を保つ行政の双方が役割分担をすることで、より質の高いサービスを被災者に提供することが可能となりました。

(S) 局地でなくて、大規模でございますので、何をするにしてもすごい量なんですよね。食料にしましても毎日20万食。あるいは罹災証明にしましても、50万件です。義援金

の配布にしましても何十万件です。仮設住宅でも約3万戸を建設するというふうな、非常に大きな量をこなす必要があるわけです。その中でも日常業務をこなしながら、よくぞやれたなと思うたりはしているんですけども。

避難所にいらっしゃる皆様がたの被災の状況、あるいは生活再建の状況について、最初に調査に入れたのが3月の10日前後じゃなかったかと思うんですね。

ほとんど連日徹夜のような状況で作業をいたしておりまして、前の日2時、3時まで仕事をし、住民が9時になるとすぐ押し寄せてまいりますから、ほとんど睡眠時間がないままでやっておりましたんで。

例えば24時間で仕事をしておるわけですから、12時間・12時間の交代要員ですね。そういうような態勢が組めれば、対応ももっと早く、しかもしっかりした手が打てたのではないかと思うんですけども。とにかく体力も精神力もぎりぎりの状態で、なおかつ初めて経験する仕事を、しかも全市的に大量にこなすというようなことだったもんですから。民間企業のお力をすごくお役に立てていただけるような態勢を組んでおいたらどうかと思うわけですね。

(K) 仮設住宅の募集案内を配るといったって建物がないんですよ。テント張って寒い寒い中でやる。何かするといったら場所探しから大変です。

(S) 3万戸の仮設住宅用地というのはすごい量なんですよ。あれだけをよく短時間で見つけて建てられたと思いますね。

(M) 住宅地図で空き地探しをずっと一時していましたよね。空き公園探し。

(M) 公園の中でも樹木があったらあかんのですよ。平地(ひらち)でなかったらあかん。

(M) ヘリポートの場所も苦労しましたけどね。

(K) 行ってみたらごっつい建物があるとか、大木が真ん中にあったりして

(S) 当時の市長の笹山市長は小中学校の校庭は避けようという方針を出されたんですけど、わたしのところは喉から手が出るほど建てさせてほしかったですけども、やはりできるだけ早く小学校が復旧するというのが大事ですから、そのところは大事だったと思いますね。

(M) どうしても何か洋風の食事で、決まったものがずっと続く。それから温かいものが欲しい。避難所の中でも、最初はとにかく雨露しのげたらということですが、そのうちやっぱり家族ごとのプライバシーのほう、そのうちだんだん夏になれば扇風機、網戸、いろいろ対応は必要になってきましたけど。

(K) いつまでも食料供給やとか、避難所で生活してもらうのは早く避けて、自分で生活してもらえるように早く持っていきたいと。それだけは願っていましたが、終期がいつというところまではちょっと読み切れなかったですけどね。

(K) 避難所に最初に調査に入れたのが3月10日なんですよ。ところが、今から考えますと、震災から2か月もたって初めてかという感じが今でもしておりますけれども、当時の実態としてはそれが精いっぱいだったと思うんです

(S) この仕事をしておりまして非常に感じましたのは、公平と効率という問題がありますね。役所の場合は公平最優先になるわけです。一方、ボランティアの皆さんがたは特定の箇所をフォローしていただければそれで済むわけですから、ある程度公平を捨てて、効率を優先して、その結果、全体が立ち直っていくというようなことも時には考えていく必要があったんじゃないかと思うわけです。

(M) とにかく我々は早くやりたいんです。そやから、なるべくシンプルに。県で見たら荒っぽいんですけど。早くするか、公正にやるかという差なんですよ。我々はとにかく早くですよ。

(S) だから、どっちかという公平やったから精神的にはしんどかったね。

タイトル「プロジェクトチームによる災害救助業務始動」

〔ナレーション〕

地震発生から約1ヵ月後に、災害救助業務に専念するプロジェクトチームが結成されました。このことによりようやく、り災証明書発行、義捐金配布など次々と発生する種々の業務に組織的に対応することが可能となりました。

(K) 2月14日でしたけれども、酒井さんをトップにして、防災じゃないな、何だ、災害救助部か？

(S) 「部」ですね。

(M) 民生局が平常業務をやりだしたというのはやっぱり2月14日。

(K) ということで、47人、神戸市内の優秀な職員を引っこ抜いてきて、それで随分動きはよくなりました。災害救助に専念するものと、災害に伴って出てくるいろんな福祉事

業にこたえていくものと、部がある程度分離できてきましたから。

(K) 大きなあれになってきたら、各局が分担してやっているというようなやり方ではやっぱりだめだ。プロジェクトチームを専任の職員を集めてやっていく。それは2月14日に発足したときのチームなんてすごい職員ですよ。最優秀なやつばかりがばっとおりましたから。

(M) いちばんややこしかったのは今の罹災証明の話なんですけども、国のほうから貸付金をまず配るんですよね。

(M) 現金を取り扱いますから、我々としてはその現金を区の職員に配らせたくないわけです。やっぱり絶対もめますから。

それで、思いついたのが、当時のさくら銀行ですよ。うちは債券だけは出すから配ってとって、急ごしらえで債券を作って、区の職員と一緒にやってくれて、それで一応給付の流れができたんですね。

(K) どうもやっぱり今の災害救助の考え方そのものもせいぜい1週間ぐらいのタームですわ、厚生省が考えているのは。

(M) 災害救助法自体がものすごい古い法律でしょう。かつあれは政令市やったんですよね。政令市の特例がないんですよ、あの法律はね。

(S) 通常の行政がほとんど政令市の特例でやっているのに、災害のときこそ特例でお願いしたいのに、それが逆なんですよ。いちいち県の了解を取らないとできないというね。

(M) 災害救助法というのはきまりなんですよ、知事に対する。それを越えると、要するに、自治体の事務になっていないわけですよ。そやから、首長が判断できないわけですよ、

(K) それはプラスアルファは自分とこの甲斐性で。

(M) やったらええとはいうんですけど。

(K) やれんことはないと思うんや。

(M) ほな、どこまでやるんやという話ですよ。

(K) それはもう首長の判断や。

タイトル「公務員の真価が問われる」

〔ナレーション〕

公務員はプロとして、市民から雇われているのです。被災者やマスコミからどんなに批判されようと、災害時こそ公務員としての本領を発揮するべき時なのではないでしょうか。

(M) 震災でわたしは個人的には自分がかっこいいことをいったら、公務員としてのいわゆる本領を出すときやというふうに思ったんですよ。

わたしはこの仕事にプロとして市民から雇われているわけですよ、そのときこそ、とにかく働くという覚悟ができていのかどうかというのがいちばん大事だと思うんです。市民からの批判にどれだけ耐えるかというのも・・・。馬耳東風の人もやっぱりおるわけですよ。そういうことができる職員というのを育てなあかんですよ。

(S) いついかなる場合でもマスコミからの批判、それから、被災者からの批判は途切れたことがないわけですよ。 どうして君らはそれで頑張れたのかといいますとね、中にある被災者のおばあちゃんから、「仮設住宅に入れてやっと生活再建のめどが立ちました。ありがとう」というつたない字の直筆の手紙を持っているわけです。僕はこれがあるから頑張れたと言っているわけですよ。

被災者の中でそういった対話集会のときに、役所、行政ばかり攻めてもしょうがないじゃないですか。我々自身もできることはやろうではないかというような意見を、いつごろだったか知らんですけども、そうおっしゃっていただくような機会がありました。精神的なバックボーンといいますかね、何かそんなのがあれば頑張れるんじゃないかという感じがしていますね。

(M) 震災を経験した職員というのはやっぱり飛躍的に。やっぱりそのときにかなりグレードアップしているんですよ。

問題は、被災したあと来た職員に対してどうそれを継承するか。やっぱりそのスピリッツをどう継承するかということだと思っんですよ。