

都市の リスクマネジメント

第128回

「連携協働」と自治体の課題

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授

室崎益輝



この「都市のリスクマネジメント」の連載では、自治体の課題として「減災」と「危機管理」を取り上げたが、もう一つ忘れてはいけない大切な課題がある。それが「連携協働」である。三大教訓として、防災から減災へ、防災対策から危機管理へ、行政主導から連携協働が求められるようになってきている。そこで、連携協働の視点からこれからの自治体の災害対応の課題を考えることにしたい。

連携協働の考え方

減災では、巨大災害に対応する自助や公助だけでは不十分で、それを補う共助や互助が大切なことを述べた。危機管理では、想定外の事態が発生するクライシスマネジメントにおいて、劣勢をカバーする補完や補填^{ほてん}が大切なことを述べた。その共助や補完を実現するのが、ネットワークとしての連携であり、コラボレーションとしての協働である。

互いにつながることに重きを置く連携と、共に活動することに重きを置く協働とは、多少の概念の違いがあるが、共に力を合わせる

ことを求めている点では同じである。大きな自然に対して小さな人間は、力を合わせて大きな力をつくるしかないし、個々に対応できない大量のニーズに対しては、シーズをかき集めて対処するしかない。

大きな力に向き合うためには、1+1が5にも10にもなる関係性の構築がある。そのために、立場を超えて、組織を超えて、職種を超えて、地域を超えて、有機的に連携し協働しなければならぬ。行政と市民の協力というレベルにとどまらず、多種多様な人間の足し算や掛け算が求められる。共助は無尽大の可能性を秘めており、その可能性を連携協働で引き出すのである。

連携協働の正四面体

その足し算や掛け算の在り方を示すモデルとして、連携協働の正四面体というのがある。立体の中では正四面体が、外力に対して最も強い抵抗力を持っている。正三角形の四つの面がしっかりとスクラムを組んで耐え忍ぶことができるからである。四つの頂点が等距

離でつながっている正四面体の形状が、その強い抵抗力の源泉となっている。

減災の正四面体という時には、この四つの頂点に「コミュニティ、行政、企業、市民団体」が座ることが期待されている。市民団体には、生協や青年会議所などの中間組織やNPOなども含まれる。日本では、まだまだ企業や市民団体の減災や災害対応への参画が弱く、ボランティアの力量も必ずしも十分でない。それだけに、正四面体となるためには、企業の参画を図り、NPOの成長を促すことが欠かせない。

リスクコミュニケーションの正四面体もある。この時は頂点に「行政、市民、メディア、専門家」が座る。行政の情報だけでなく、専門家の持っている情報や知識も欠かせない。市民の持っている草の根の情報も欠かせない。さらに、メディアの力を借りて情報の共有化を図り、社会全体のリスク認識を高める必要がある。メディアの存在はとても大きく、それを味方につけるようにしないとけない。

Risk Management

連携協働の規範

正四面体で、頂点の間の距離が等しいことが抵抗力の源泉だと述べた。距離が等しいというのは、対等の関係で結びついていることを意味する。行政が上から主導することを意味しない。相互尊重の上につながることを求めている。この対等の関係ということでは、コーディネートション、コミュニケーション、コラボレーション、四つの「C」が求められる。

コーディネートションでは、お互いの良さが引き出されるようにつなげる、コミュニケーションでは、お互いの情報を共有するように努める、コラボレーションでは、一緒に企画し運営するよう心掛ける、コラボレーションでは、一緒に力を合わせ行動することが求められる。このうちのコーディネートションについては、防災会議や対策本部の中に企業やNPOなどの代表の席を設けることも、考えなければならぬ。

連携協働の課題

災害が相次ぐ中で、連携協働の関係構築も進化しつつある。例えば、ボランティアセンター設置などの災害支援においては、行政と社協と民間セクターの三者連携が積極的に図られている。被災地の瓦礫処理では、行政、技術系ボランティア、自衛隊、消防組織などの連携も図られるようになった。防災士と消

防団との連携も進んでいる。

とはいえ、まだまだ課題が多い。その課題のキーワードは、相互信頼、自律連携、支援受援、専門協働、減災サイクルの五つである。相互信頼は、先に述べた対等の関係に通じる。信頼関係の構築に努め、それぞれの良さを認め合うようにしなければならない。パートナーシップの熟達求められるということである。

自律連携というのは、連携の前に自律することが必要ということであり、もたれあいになつてはいけないということである。連携や応援が強調されるようになって、他者依存的な誤った風潮が強まっている。市民は全てを行政の責任にし、行政は市民に責任を押し付けがちである。そのもたれあいの風潮の中で、行政の防災自治の精神、コミュニケーションの相互扶助の精神が薄れてきている。

支援受援というのは、連携協働を支援する側あるいは支援される側だけでバラバラに考えるのではなく、相互の共同作業として捉え、支援側と受援側の協働のオペレーションを構築することが欠かせない。そのために、自治体やコミュニティの受援計画の充実が求められる。助けられ上手にならなければならない。

専門協働というのは、専門性や経験値を持ったスペシャリストの参画が欠かせないということである。お互いに欠けているものを補い合うという視点からは、専門技能や災害経験の補完が必要になってくる。瓦礫処理における重機ボランティア、住宅再建における

建築ボランティア、健康管理における保健看護ボランティアなど、多様で重層的な連携を図ることが望まれる。

最後の減災サイクルでは、予防対応から応急対応、さらには復興対応におけるまでの協働関係の継続が求められる。とりわけ平常時から、協働のプラットフォームをつくるなどして、行政と市民団体などとの連携関係の基礎をつくり、応急対応や復興対応の事前の共同訓練をして連携関係の熟達を図る必要がある。加えて、姉妹都市の締結や応援協定などで日ごろからの交流を進めておくことも欠かせない。

筆者プロフィール

室崎益輝 (むろさき よしてる)

1944年生まれ。京都大学工学部卒業、同大学院工学研究科修士課程修了。神戸大学都市安全研究センター教授、独立行政法人消防研究所理事長、消防庁消防研究センター所長、関西学院大学教授、ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長を経て、2017年より兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授。日本火災学会会長、日本災害復興学会会長、地区防災計画学会会長、中央防災会議専門委員、消防審議会会長などを歴任。日本建築学会論文賞、日本火災学会賞、防災功労者内閣総理大臣表彰、兵庫県社会賞、神戸新聞平和賞、NHK放送文化賞などを受賞。著書に、『地域計画と防火』（勁草書房）、『建築防災・安全』（鹿島出版会）、『大震災以後』（岩波書店）など。