

都市の リスクマネジメント

第144回

「受援力強化」と自治体の課題

神戸大学名誉教授・兵庫県立大学名誉教授

室崎益輝



大規模な災害が発生し、自らの力で対応できなくなった公的機関や被災コミュニティが、他者からの「応援」で提供された人材や資源などを活用し、被災者の救援や被災地の復旧を図ることを「受援」という。対応力を失った被災地の行政やコミュニティが、被害の拡大を防ぎ自立を回復する上で、この応援と受援は必須の要件で、その効果的な遂行が求められる。そこで本稿では、受援側がいかに対処すべきかという視点から、その態勢や在り方について考えることにする。

受援力強化の取り組みと現状

東日本大震災や熊本地震、さらには西日本豪雨災害などで、官民問わず多数の支援者が被災地の応援に駆けつけた。ところが、応援を受け入れる態勢の整備が十分でなく、結果として大きな混乱を招いている。多大な応援が生かせず無駄になっている。その反省から、応援と受援は表裏一体のものと捉え、連携協働の実を挙げるために、被災地の受援力の強化が求められている。

東日本大震災の翌年には、防災基本計画で「受援計画策定」を自治体の努力義務に位置付け、熊本地震の翌年には、内閣府が「災害時受援体制ガイドライン」を提示して、自治体などの受援力強化を図ってきた。さらに、市町村レベルでの受援計画策定を支援するために、令和2年には「人的応援の受け入れに関する受援計画作成の手引き」が出されている。

こうした国を挙げての取り組みにもかかわらず、自治体やコミュニティにおける受援の取り組みは、難渋している。例えば、受援力強化の基礎となる「受援計画」を策定している市町村は、約1年前の時点で45%にすぎない。計画が策定されていたとしても、その実効性を高めるために計画に基づいて訓練をしているところは、極めて少ない。

受援力強化の困難性と方向性

なぜ、自治体などの受援力強化の取り組みが進まないか。それは、災害対応の最大のボトルネックが「資源不足による対応の混乱と

停滞」にあることが、認識されていないからである。災害想定においては、防御側の災害対応のシミュレーションがおろそかにされている。災害の種類や規模、さらには進展に応じて、どのような対応ニーズが生まれるのか、そのニーズに応えるにはどれだけのシイズがあるのか、考慮されていない。受援側の戦力分析があるし、それを踏まえた補強策があることを、肝に銘じたい。

災害が起きると、応援の受け入れ態勢ができていないという理由で、県外からのボランティアを断る自治体が少なくない。災害直後の物資の仕分けにも多数のボランティアが必要になるが、それが見積もられていない。態勢が整わないからという理由でボランティアを断るのではなく、必要な人員を集めるのにいかなる態勢をつくるかを考えるべきである。

受援計画の基本は、まず災害対応のニーズを明らかにし、それに応えるためのシイズを求めて、その確保策を具体的に明らかにする

Risk Management

ことにある。敵を知り己を知らなければ危うからずで、己を知るところから始めなければならぬ。災害対応のタイムラインに即して、課題別あるいは組織別の必要資源と不足資源を、量と共に質も念頭に置いて明らかにすることが、受援の前提条件である。

いずれにしても、受援を受動的に捉えてはならない。物資が届くから受け入れる、応援が来るから受援がいるといった受け身ではない。被災克服と災害復興の明確なイメージを持ち、それをいかに達成するかの戦略を立て、それに欠かせない人材や資材を能動的に集めるのである。受援では、まずは声を大きく助けてと叫ぶこと、次に何が欲しいかを具体的に示すこと、その上で応援を待つのではなく取りに行かねばならない。

減災の考え方と受援力の構築

受援力の強化においても、災害対応の原則である減災や連携協働の考え方を踏まえてほしい。ここでは、減災の考え方の「人間の足し算」「時間の足し算」「手段の足し算」に即して、受援力強化の在り方を考えよう。

人間の足し算では、行政の範囲だけで応援や受援を考へてはいけない。災害の巨大化や多様化は、多様な人々や組織の連携と協働を求めているからだ。受援の官民連携が欠かせない。特殊なニーズや専門のニーズについては、民間企業などの力を借りた方がよい。士業との連携も大切である。災害ボランティア

支援においては、専門ボランティアや技能ボランティアの受援が重要になっている。

皆で受援ということ、コミュニティや企業さらにはボランティアにも受援力が求められる。コミュニティの再生や企業の事業継続のために、それぞれの受援力を高めなければならず、受援計画を独自に定める必要がある。地区防災計画や事業継続計画の取り組みの中に受援計画を組み込んでほしい。

時間の足し算では、事前の取り組みを重視したい。先に述べた受援ニーズのシミュレーションも大切だし、受援計画の実効性を高めるための実践訓練も大切である。先に、受援と応援は表裏一体の関係だと述べた。この点では、応援側と受援側が合同で訓練し、連携プレーの実効性を高めておく必要がある。受援には相手があるということ、双方の信頼関係が不可欠で、多様な組織と顔の見える関係を事前につくっておくことも欠かさない。

手段の足し算では、ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアの融合が求められる。受援はマネジメントなので、往々にしてソフトのシステムづくりに偏りがちであるが、人材育成といったヒューマンも環境整備といったハードも欠かさない。多様な組織や大量の物資が絡む、緊急事態下のマネジメントなので、それを円滑に進め得るコーディネーターがいる。ここでは、危機管理能力や受援調整力を持った人材をいかに育成する

かが問われている。

受援環境の整備も忘れてはならない。支援がスムーズに進むように支援拠点を整備しておくこと、支援者が気持ちよく活動できるように生活拠点を確保しておくことが欠かさない。応援側は自己完結の形で支援に入ってくれているが、慣れない土地の厳しい状況の中での活動で、疲労やストレスで体調を崩しがちである。その応援者に対する配慮を忘れてはいけない。宿泊施設など可能な限り便宜供与を図るようにしなければならない。

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、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長を経て、2022年より兵庫県立大学名誉教授、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。