

ポイント 3 支援力を高める

被災者の迅速な救援だけでなく職員を守ることにつながる支援計画

ルポ・神戸市の取り組み（編集部）

被災自治体に対する自治体間や国による支援体制が整うなか、支援を適切に受け入れ生かす「受援力」の重要性がクローズアップされている。受援力を高めておくことは、迅速・確かな被災者支援につながるのともより、震災直後の混乱を最小限に抑え、職員の疲弊も防ぐことにもなるからだ。

災害受援計画を全国の自治体で初めて策定した兵庫県神戸市の取り組みを通して、受援力を高める重要性や具体的内容を探る。

支援と受援は表裏一体である

神戸市が災害受援計画を発表したのは、平成25年3月のこと。それまで受援計画は、消防や水道など専門性の高い分野で策定された例はあるが、自治体業務全般を網羅した受援計画は全国で初めてだった。

資料1 2つの大規模災害



阪神・淡路大震災震災直後の市庁舎2号館。6階全体が崩壊、7階以上が1.5m北側にずれた。大規模改修のうえ、現在も使用されている



東日本大震災の被災自治体に置かれた神戸市災害派遣隊本部。行政機能が喪失した被災自治体では、応援職員への明確な指示ができなかった

資料2 支援計画の方向性

①情報処理	<ul style="list-style-type: none">被災状況、支援ニーズ、受入れ体制など支援側への的確・迅速な情報発信実際の災害業務での状況・課題認識の統一 など
②指揮命令	<ul style="list-style-type: none">受入れ窓口の専任化、権限等の明確化受入れや実際の災害業務における指揮命令系統の明確化
③現場環境	<ul style="list-style-type: none">実際の災害業務で必要な拠点場所・資機材・携行品の整備業務マニュアル、地図等の必要資料の整備
④民間活用	<ul style="list-style-type: none">民間企業のマンパワー、ノウハウ、資機材の支援を極力得るNPOやボランティアの自主性を損なうことなく支援を得る

計画は、阪神・淡路大震災と東日本大震災という、2つの大規模災害の教訓を基に策定された（資料1）。

阪神・淡路大震災では、震災直後、市役所庁舎の機能障害、職員自身の被災や交通途絶による登庁の遅れ、状況把握の遅れ等により、初動体制の構築、他自治体や国に対する応援要請に支障を来した。応援職員の受け入れに際しても、その配備・活動計画の

策定、宿舍の確保、食糧の供給、さらには道案内など不慣れた業務に職員たちは忙殺された。当時、地域防災計画に明確な定めがなかったボランティアの受け入れも困難を極めた。

こうした受援の経験から神戸市は、「迅速な支援体制の構築」と「被災地に負担をかけない自己完結の支援」の必要性を認識、地域防災計画に「広域連携・応援体制計画」を新たに設けた。受援の立場から、支援のあり方について教訓を得たといえる。

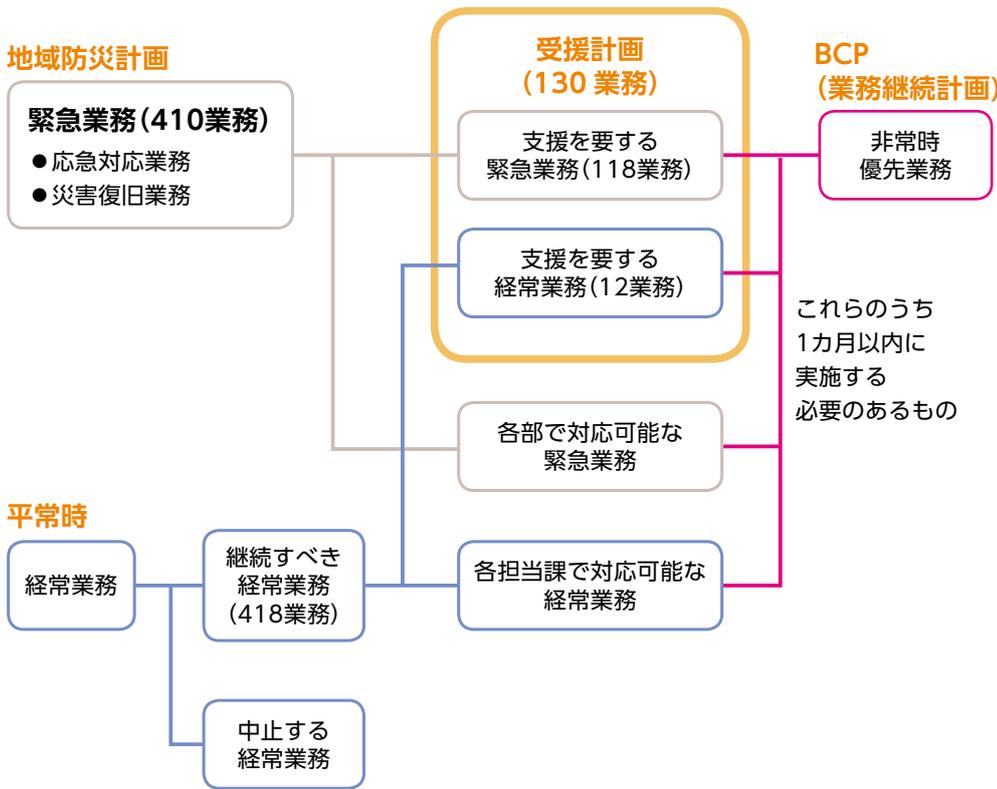
一方、東日本大震災では、支援する立場から、支援のあり方を見直すことになった。阪神・淡路大震災時よりも多彩な枠組みで広域応援が実施され、神戸市も多数の職員を被災地に派遣したが、そこで受援側の課題が見えて

きたのである。

派遣職員1,800人余を対象としたアンケート・ワークショップと、派遣先自治体職員を対象としたヒアリング結果をまとめた「東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証―調査研究会の報告―」（24年3月）では、過去に例を見ない広範かつ甚大な被害により、被災自治体の行政機能が喪失、支援の受け入れにまで手が回らず、応援職員に対し明確な指示や調整ができなかった状況が浮き彫りとなった。

迅速かつ自己完結型の支援も重要だが、同時に、支援を受け入れる側の体制も整えなければ、応援職員は効率的、効果的に活動できない。支援と受援は表裏一体である――。報告

資料3 BCPと受援計画の関係



視点は情報処理、指揮命令、現場環境、民間活用の4つ

受援計画の方向性は、①情報処理、②指揮命令、③現場環境の3点に、④民間活用を加えた4つの視点に整理された(資料2参照)。

①～③は報告書の提言を受けたもの。④の民間活用は、大規模災害時、行政の力だけではすべてに対応するのは不可能であり、行政と民間が互いの得意分野を生かし役割分担するほうが効率的という考えに基づき追加されたものだ。計画はそのほか、カウンターパートやブロック支援など、広域支援の加速への対応も考慮し策定することとなった。

その後、危機管理室が事務局となり、有識者を交えた各種委員会の開催や各部署へのヒアリングなどの作業を進め、1年半という、きわめて短期間で受援計画がまとまった。

BCPの業務から支援を要する業務を抜粋

受援計画はさまざまな災害の中でも地震を想定、市内で震度6弱以上の地震発生で自動的に発動することとされた。対象となる期間は、大きな混乱が予想される発災後1カ月間としている。

応援職員に任せる業務は、業務継続計画(以下、BCP)と連動する形で選定された(資料3)。職員の出勤率は、発災当日が約4割、発災9日後で約9割という、阪神・淡路大震災のデータを基にした。

災害時特有の業務は、地域防災計画に「緊急業務」として業務が規定されている。一方、経常業務は、まず「発災後に中止する経常業務」と「継続すべき経常業務」とに分けた。

そのうえで「緊急業務」と「継続すべき経常業務」を、「支援を要するか、各所属で対応可能か否か」という視点で振り分けた。

この時点で、災害時にやらなければならない業務は4つに整理された。この4つの業務を神戸市では、BCPにおける「非常時優先業務」に位置づけている。そしてこの中で、「支援を要する緊急業務」118業務と「支援を要する経常業務」12業務の、計130業務を受援計画の対象とした。

このようにまとめると、非常にシンプルだが、「当時、各局室で支援の必要性について、考え方やとらえ方に温度差があり、その足並みをそろえるのに、ヒアリングを繰り返すなど、大変だったと聞いています」と、危機管理室防災体制推進担当係長の橋本寛記さんは語る。



危機管理室防災体制推進担当係長の橋本寛記さん。受援計画の根底には、支援に対する「感謝の気持ち」があると語る

実用的なマニュアルとして 支援・受援側双方が 使用可能

こうして選定された130業務それぞれについて各所属では、受援シートと業務フローを作成した。例として、防災証明書の発行業務に関する業務フローと受援シートを示す(資料4参照)。

受援シートは、応援者が行う具体的な業務だけでなく、応援者に求める職種・必要資格、情報収集・共有体制、指揮命令体系などの記入欄があり、応援職員の執務スペースや地図、資料の準備状況など、かなり詳細な項目も網羅している。

業務フローは、応援要請から応援終了後の業務まで、各段階で確認すべき事項がチェックリスト形式で、わかりやすく整理されている。このシート自体が、実用的なマニュアルとして支援側、受援側の双方が使用でき、また普段使いできるものを目指したという。

受援シートと業務フローは、毎年異動や体制変更が行われる4月に見直される。また災害受援計画の周知、再点検のため、課長昇任2年次研修、係長昇任5年次研修、各局室

の防災担当者研修も実施している。さらに、受援計画に基づいた訓練も、これまで25年、30年の二度、実施した。

「受入本部」を設置 応援の受け入れを一元化

神戸市の受援計画のポイントとして、「応援受入本部」の設置も挙げられる。災害対策本部内に置かれる同本部(資料5)の役割は、以下の3点となる。

- ① 応援自治体、民間等からの連絡を最初に受け入れる総合窓口
- ② 担当部が不明確な業務についての

取り次ぎ

- ③ 応援自治体・機関からの「現地支援本部」との連絡調整

災害時、自治体の災害対策本部にはあらゆる情報が集まる。その中で他自治体からの応援の申し出や先遣隊からの問い合わせを一括して受ける。そうすることで、災害対策本部内の混乱を避けるだけでなく、応援も効率的に受け入れることができる。

応援受入本部は、課長級1人、係長級2人、担当4人の計7人で構成され、トップの課長級は人事部の課長級が就くことになっている。応援の申し出と業務のマッチングを行うには、人事部

の管理職が適任という理由からだ。

各局が独自の協定で、他自治体から応援を受け入れることもあるが、その場合も必ず、応援受入本部に報告を入れることになっている。

職員の疲弊と 思考停止を防ぐ

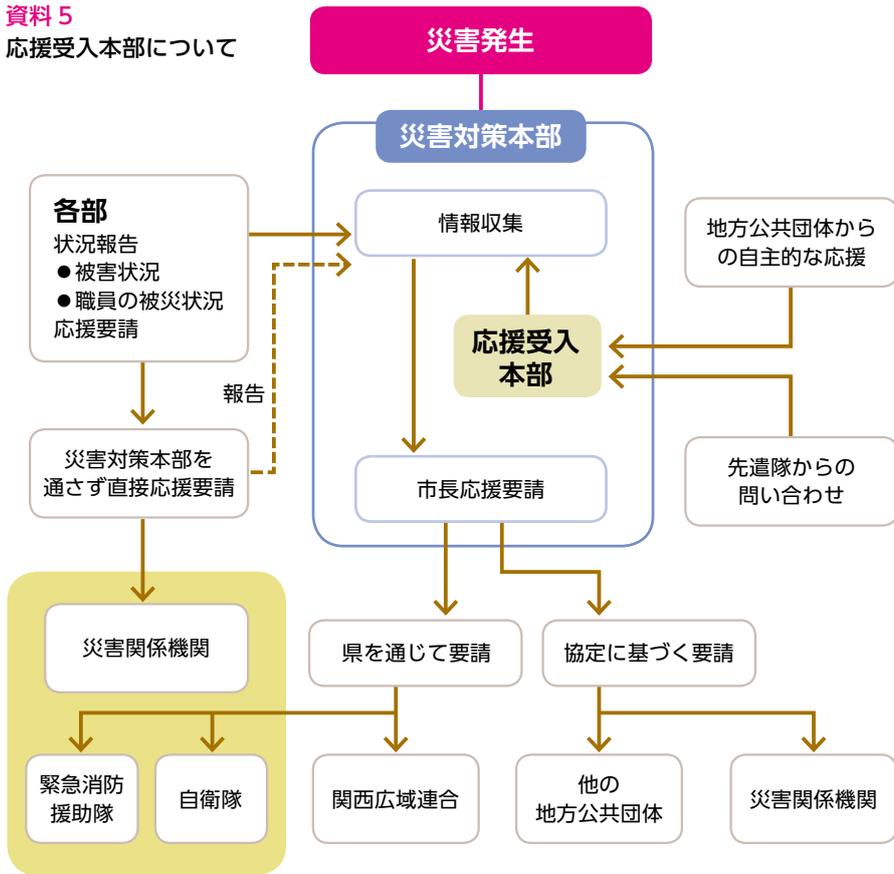
災害受援計画の策定は、東日本大震災の翌年、政府の防災基本計画で自治体の努力規定に位置づけられた。これを受けて内閣府では、神戸市の計画などを参考に、「地方公共団体のための、災害時受援体制に関するガイドライン」を策定、29年3月に公表し

資料4 受援シートと業務フロー



応援職員が行う具体的な業務や応援職員に求める職種、必要資格、指揮命令者などを記入する「受援シート」と、応援要請から応援終了に至るまでをまとめた「業務フロー」。チェックリスト方式で実用的なマニュアルとして、支援側・受援側双方が使える

資料5
 応援受入本部について



危機管理センター(左)と、平成30年の訓練時に設置された応援受入本部の様子

受援計画が発動すると、応援受入本部は、災害対策本部内に置かれる(上図)。災害対策本部は、市庁舎4号館2階に設置される。

4号館は、「神戸市危機管理センター」とも呼ばれ、危機管理室と消防局、ライフラインを担う水道局が置かれている。免震構造で、非常用電源、飲用受水槽、消防水利なども備える。平成24年1月竣工



- 参考URL
- 神戸市災害受援計画
<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/prevention/relief/index.html>
 - 東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証
<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/emergency/higashinihon/index.html>
 - 内閣府・地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/index.html>

ている。
 にもかかわらず、市区町村レベルでは策定済みが1割強と、遅々として進んでいない。「事前に策定する必要性がないため」「事前に策定することは困難であるため」「知識・ノウハウが不足しているため」というのが、その理由だ(震災対策の推進に関する行政評価・監視―災害応急対

策を中心として―結果報告書/総務省・26年6月)。
 もっとも近年は、災害が発生するたびに災害受援計画の重要性がクローズアップされるようになってきた。たとえば平成30年7月豪雨の際は、「応援職員を受け入れてから配置を決める作業に追われた」事前計画があれば混乱は避けられたかも

しれない」といった声が、被災自治体から上がっている(産経ニュース30年10月5日)。
 橋本さんは災害受援計画の重要性について、こう語る。「災害対応は、効率的・効果的な初動が大切です。しかし混乱の中、支援を受ける業務の選択とその優先順位、受け入れ体制のあり方などを一から考えること

は職員を疲弊させ、思考停止を招きます。受援計画があれば、職員は「走りながら考える」ことができ、疲弊も最小限にとどまります。それが速やかな被災者救援につながるのです。
 「職員を守る」という観点も踏まえ、災害受援計画の策定が広まってほしいところだ。