

防災講演会 記録

日時：平成 27 年 12 月 19 日（土） 13:30～16:35

講師：木村玲欧先生（兵庫県立大学環境人間学部 大学院環境人間学研究科 准教授）

演題：「災害時対応受援体制を考える～受け入れる側の受援計画と体制整備」

場所：読売新聞大阪本社「ギャラリーよみうり」

講演：13:35～15:30 質疑応答：15:45～16:35

参加者：45 名（申込者 48 名、そのうち行政関係者が 22 名（46%））

主催：NPO 法人 都市災害に備える技術者の会

共催：日本技術士会近畿本部建設部会、日本技術士会近畿本部防災研究会、泉南市防災技術者の会

伊藤理事長からの挨拶（NPO の紹介、配布資料の中の説明、アンケートのお願い）のあと、木村玲欧先生による防災講演がはじまった。



伊藤理事長（右端）と受講者

【講演記録】

今日の話の内容は、しっかり話すと 5 時間くらいかかりますが、配布資料の中身を読めばわかるようにしてありますので、詳しくはそれを読んでいただくことにして、骨子についてお話することにします。いろいろな内容で講演をしますが、「受援」に関する講演は、実は 2 回目です。

・前提条件

前提条件に付いてお話しします。21 世紀は地震・異常気象などの大災害時代になります。「わがこと意識」を持つことが大事です。昨年、広島や丹波などで大きな土砂災害が起きましたが、そこが特別な地域だからではありません。今あなたの住むところに災害が起きていないのは「たまたま」ととらえておく必要があります。大地震についても、いつ起きるかは予測できなくても、21 世紀前半に起きることは科学的に予測されています。起きることを前提に考えなければなりません。

現実問題をお話しします。神戸新聞の記事によると、阪神・淡路大震災を経験していない神戸市民は、2013 年は 4 割超、2021 年には 5 割になります。最近では大学生に話をすると「そんな古い話はしらんし」と言われます。小学生に



ご講演中の木村玲欧先生

とっては、「携帯電話もなかったようなすごく古い時代」に起きたのが阪神・淡路大震災なのです。自分が生まれる前の出来事は、関東大震災も阪神・淡路大震災も「古い時代の出来事」で心理的距離が同じであり、知らないのも同然という心理状態になるものです。

低頻度の大地震については、きちっと伝えていく仕組みを作ることが大切です。世界の研究者が合意する一番基本的なリスクの評価式は次の式で表されます。

$$R \text{ (リスク)} = P \text{ (発生確率)} \times C \text{ (被害・影響の大きさ)}$$

大地震は発生確率が低くても被害が大きいため、リスクが大きいです。発生確率が低い危機は、継続的に防災を伝える仕組みが必要になります。

・プロアクティブの原則（ニキビの薬とは関係ない）

「前もって行動する」という意味で、「疑わしいときは行動しなさい」ということです。3つの原則があり、疑わしい時には行動すること、最悪の事態を想定して行動すること。空振りには許されるが、見逃しは許されないということ。一回起きたら、命まで奪いかねないことや、組織の存続ができなくなるようなことに対しては、プロアクティブの原則でなければなりません。

プロアクティブは、組織体制についてだけの話ではなく、一人一人がプロアクティブでなければなりません。人を助けたいなら、人に助けられる側になってはいけません。まず、自分が死なないことが第一です。発災時にすべきことを雄弁に語ることもできても、自分がその災害で死なないことに無頓着な人もいます。

・安全行動の1-2-3

シェイクアウトという2008年アメリカ発祥の社会運動があります。Drop（まず低く）、Cover（頭を守り）、Hold on（動かない）、という安全行動の1-2-3です。日本でのシェイクアウトは、東京都千代田区で初めて実施されました。シェイクアウトでは、机の下に隠れた際、机の脚を持って机が動かないようにしなければならず、意外に難しいものです。

西宮市では、シェイクアウトを最初の災害対応行動として使い、その訓練の後、津波などの災害対応行動につなげていこうとしています。

学校に緊急地震速報の受信端末がおかれ始め、児童生徒を対象とした緊急地震速報の対応訓練が行われ始めています。緊急地震速報は、実際に地震が発生した際に、S波が到達する前にS波より速い電話回線・光回線などを使って揺れの到達前に知らせる仕組みですが、小学生にはなかなか理解が難しいものです。この訓練は、埼玉県が日本では一番熱心に取り組んでいます。

埼玉県の小学校4年生の授業中に、突然緊急地震速報を流す訓練が行われています。小学生がそのときどのような行動をとるのかをビデオで紹介しています（ビデオ）。これを見てお分かりのように、子供たちは、きちんと行動できています。授業できちんとやっているからできるのです。訓練の後で「振り返りの時間」がとられ、さらに学習が行われています。

それとは逆に、大人は子供ができることでもできません。防災行動の逆転現象が起きています。

・行動のパッケージ化

人間の行動は、認知・判断・行動の順番で行われます。しかし災害発生時にこの3段階の1つずつに時間をかけていくわけにはいかない。この3段階をパッケージ化することが重要です。事前にパッケージ化することによって「体で覚える、に近い」災害対応行動が可能となります。

中学生の訓練の写真を見ていると、「おまえらやってるか」と見張る人ができてきます。これは教師（大人）です。「そのような役割ではない」と言われているにもかかわらず、上手な災害対応行動がと

れないのです。

大人には、「今まで死んだことないので大丈夫」という連続性のバイアス（偏見）があります。しかし今まで無事であったとこと、この次の瞬間、無事であることには何の関係もない独立した事象なのです。そして大人のこのような態度は子どもにも学習されて、子どももそのうちバカにしてやらなくなってしまう。防災教育の世界ではこれが大きな問題になっています。

・応援受援計画・訓練（まとめて「支援」）

南海トラフ地震などの広域な被害・影響が発生する巨大地震では、事前に計画ができていないと人的・物的支援を受けられなくなります。受援計画は、阪神・淡路大震災後に改善されましたが、東日本大震災のような広域災害だとまだまだ不十分でした。

東日本大震災では、要援護者の支援ニーズは時間とともに変化することへの理解不足のために、うまく支援ができなかったこともありました。南海トラフ地震のような、静岡から宮崎に至る広域災害になると、応援受援計画・訓練ができていないとうまく機能しません。

（例1）対口支援（中国；「口」は「人」を意味する）

四川地震のときに使われた方法です。特定の市が、特定の被災地を徹底的に支援するようにトップダウンで決められました。顔と顔を突き合わせる支援となり、相手の明確化が行われます。

（例2）カウンターパート方式

関西広域連合は、カウンターパート方式を、東日本大震災時に適用しました。京都・滋賀は福島県、大阪府と和歌山県は岩手県、兵庫県と徳島県と鳥取県は宮城県、とうようにカウンターパートを決めて支援しました。関西広域応援・受援実施要項（2013年）では、事前に応援・受援の分野として、24の箱をつくりました。時間経過とともに変化するニーズと組織間（ボランティアや事業者）の連携について、手順・様式が明確化されています。

大阪府は、平成26年から受援計画を組み込んで地域防災計画を修正し始めています。神戸市は、応援を受け入れて人的・物的資源を最大限に活用する「受援」をきちんとしないといけないとの考えで受援計画を2013年に作成しています。対応を各課で個別に行うのではなく、情報は本部に一元的に集約するようにしました。本部が要になるようにしたのです。

現在、「協調連携」はISO（国際標準）の三本柱のうちのひとつとなっています。

・兵庫県災害時応援受け入れガイドラインについて

詳細は兵庫県のHP（<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk38/saigaijiouenguideline.html>）の資料を読んでいただくことにして、ここでは骨子についてお話しします。

第2章 望ましい受援態勢

兵庫県は、このガイドラインを、まだ受援計画が未整備な自治体に受援計画をたててもらうための指針として策定しました。第2章が重要です。

基本的な考え方は、4つあります。

- (1)被害の全容が把握できなくても、躊躇せず、早期に応援要請を行う。
- (2)受援側と応援側の意思疎通と全体の需給調整を可能にする組織を整備する。
- (3)受援業務を明確にし、積極的な情報発信を行う。
- (4)受援の全体像を把握し、終了の判断や最終的な経費負担に備える。

このうち、(1)の全容が把握できなくても躊躇せず、早期に応援要請を行う。これがいちばんできないところです。ようやく全容を把握したころには、支援がほかに回っていて、自分たちは支援が受け入

れられなくなることがあります。

決済が受けられなくて支援を受けないというような躊躇がないようにする。経費がかかるといって躊躇することもしないようにする。判断が遅れたら、応援が必要なことが他に伝わらなくなる恐れがある。これらは、実例に基づいて作られています。

・支援に必要な組織整備

災害対策本部事務局の中に支援を統括する組織を設け、できれば専任職員を置きます。

被災直後の自治体にいくと「クラゲ」がいます。背中に所属が書かれている他府県から応援に行った職員が、なにをしいいかわからずふらふらしている状態のことを「クラゲ」と言います。これは応援する側にとっても支援する側にとっても実にもったいないことです。

・支援業務の明確化と積極的な情報発信

情報提供窓口の一本化をし、定時に記者会見を開催して明確に情報発信します（たとえば、「個別の応援は困る。それならお金を頂戴」、でもよい）。何が重要かわからず、自分の耳に入った順番に対応してするのが良くないので、情報窓口を一本化し、支援の全体像を把握することが大切です。

・支援組織の整備とその役割

支援本部を設置して専任の職員を置くのが望ましい。支援本部は支援受け入れの総合窓口となり、すべての部署からの報告を集約します。ただし、権限は現場に移譲します。現場は、必要なものは、必要だと声を上げなければなりません。

2007年の新潟県中越沖地震の時に新潟県の災害対策本部に「資源管理班」をつくりました。資源管理班は、各部署の情報を定期的に取りにいて一括管理する方式をとりました。その結果、事後の会計等の事務処理が大変助かりました（その時のデータベースを作成した1人が木村先生）。

・人的資源を受け入れるときの留意点

人的資源受け入れは、行政だけでなくBCP（事業継続計画）においても重要です。

要請を行う際には、業務経験、資格、機関などの要件を明確化しなければなりません。いくつかの業務については、業務マニュアルや情報マニュアルを作っておくほうが良い。専門技能が必要な分野（行政にノウハウがない分野）は民間との連携を図ります。

多様な応援形態に対応した業務分担と調整の場の設定には、3つの支援形態があります。チーム派遣、業務別支援、地区別支援です。東日本大震災の時の関西広域連合がとったカウンターパート方式は、全分野に対応するチーム派遣型でした。業務別支援や地区別支援では、ミーティングにより情報の共有をすることが特に大切です。

・惨事ストレス

大災害では、職員等の惨事ストレスについてもケアする必要があります。被災地では個人向けの必読書（「惨事ストレスとメンタルケア」）が自治体から配られていたりもして自分で気づくこともできます。OnとOffの切り替えによってストレス解消を行うこと、具体的なストレス解消の方法（BASIC-Ph）などが書かれています。お酒、コーヒー、紅茶などは、依存性が高いので対処としては不向きです。

・支援側による便宜供与と支援側への対応要請

あとから読んででもわかるように資料を作成してありますので、詳しくは読んでください。人的支援について支援側が情報発信すべきことが書かれています。たとえば、支援側にこれくらいは自分で持ってきてください（食料、飲料水、寝袋等々）、というような支援要請をしてください。「身一つできました」では受け入れ側が困ることをはっきり伝えます。

・民間事業者との連携

医療・福祉・土木・建築事業者などは、行政が持たないノウハウや設備をもっています。事前に協定などを結んで連携できるようにしておきます。

・物的支援の受け入れに関する留意点

集積拠点・配送拠点を明確化します。東日本大震災では、できているところと、できていないところがありました。岩手県の場合には、アピオという場所を物流拠点として行いました。そこに集約的に届いたものが、被災地に配送されます。ただし燃料不足は想定外のことで大変困りました。

・拠点運営に向けた準備

和歌山県は現場でタブレット端末などを使って、入力された情報が本部に集約される仕組みができています。

・輸送手段の確保

輸送手段を確保しておくことも大切です。過去には荷物が港でとどまることもありました。港からの輸送手段を予め確保しておかねばなりません。

・被災者ニーズの把握

被災者ニーズは、時間の経過とともに変化します。

・義援物資の取り扱い

不特定の小口の支援物資は、分類仕分けが大変なので、適切に広報することが大切。

阪神・淡路大震災時の西宮市の例では、20万個のゆうパックが送られてきました。古着や食料品などがあり、中身をあけたり、焼却処分したりするために、動員2700人以上、焼却費2300万円かかりました。

・災害ボランティア受け入れに関する留意点

災害ボランティアセンターの運営。丹波市の事例、東日本大震災の事例は参考になるはず。ボランティアコーディネーターを上手に使うことでボランティアを受け入れます。

ボランティア募集広報の実施が大切です。下記の6条項をパックにして広報します。この方法は、東日本大震災ではうまく機能しました。

- 1.被災地での災害ボランティアの必要性（なぜ困っているか）
- 2.求められる活動内容（被災者のニーズ）
- 3.被災地の状況（被害状況など参加の判断材料となるもの）
- 4.災害ボランティアセンターの連絡先、場所、駐車場の有無
- 5.参加方法（ボランティア登録窓口）
- 6.参加にあたっての留意点（必要な携行品・服装、宿所の確保、ボランティア保険への加入）

・受援計画の具体的な作成手順・記載のポイント

人的支援受け入れ計画、物的支援受け入れ計画（取り扱い方針など；たとえば、小口はノー、など）、災害ボランティア受け入れ計画を事前に、具体的に明文化しておく。参考資料には、法律的な背景等を書いておく。

・未来の危機に対して備える

平常業務と危機管理業務は大きく異なります。危機とは、現実と達成目標の差の問題のことです。問題解決することが危機管理。現実から状況（ハザード問題・被害）と資源（ヒト・モノ対応）を分けて見定め、意思決定し、適切な行動をとります。

危機管理とは何か。5つの問いに順番に答えることです。1.危機管理の目標、2.想定される被害・影響、3.被害・影響の発生原因、4.被害抑止策、5.被害軽減策

・危機管理に関する危機管理に関する国際基準

ISO22320 社会セキュリティ危機管理－危機管理に関する要求事項(2011)があり、危機管理には国際標準が存在します。要求事項は、(1)指揮・統制、(2)活動情報、(3)協力及び連携、の3つです。

活動情報に関する要求事項では、情報の初期段階評価が重要です（信ぴょう性の評価は特に重要）。そして、最後に評価及びフィードバックをします。皆の持っている情報がばらばらだと対応が難しくなるので、状況認識を統一（COP;Common Operational Picture）します。

協調・連携では、特定されたリスク、危機シナリオに応じたものであることが大切です。連携の目的を明確化し、優先順位を付けます。

・マニュアルは使うためにある

マニュアルは、しばしば作成した時点で終わってしまいがちですが、それを訓練などで使ってみてはじめてマニュアルは完成します。読んだこともないマニュアルよりも、1枚物のマニュアルに携帯電話の番号と役割分担を書いておくものが役立つ場合もある。別に大規模な訓練ではなくても、部署内や2人だけでもよいので作成したマニュアルを一度使ってみるだけでも立派な訓練になります。マニュアルは使いながら更新をし続けていくことが大切です。

自分の地域に救援は来るか？南海トラフ地震では、応援救援がなく、受援を受けられないかもしれません。そういう意味では、阪神・淡路大震災は支援が集中的にあったという点で恵まれた災害だったと言えるかもしれません。（15:33 講演終了）

休憩時間中に、会員の平井さんを中心にして、行政の方々の顔合わせ会を開催しました。



行政関係の顔合わせ会

【質疑応答 15:48～16 : 35】

伊藤理事長より、被災地に「クラゲ」が大量発生しないようにしたいので活発な討議をお願いします、との挨拶後に、質疑応答の時間に入りました。

Q1：お話を聞いていると、受援計画は非常に細かく、沢山のことをやらねばならないようですが、低頻度の現象への対応に別個に多大な労力は使えないので、普段行うことの中に危機の時に行うことが含まれていないと実現が難しいと思うのだが？

A1：危機のレベル（5段階）に応じて質のまったく異なる対応マニュアルを作ってしまうといざというときに対応できなくなる。日本は危機という言葉しかないが、インシデント、エマージェンシー、クラ

イシス、カタストロフィなど英語にはいろいろなレベルが分類されている。レベルの違いにかかわらず、活用できる指揮命令系統・情報共有の共通解を持たせて「対応の連続性」を持たせる。危機管理は、普段のイベント対応業務にも、そのエッセンスが盛り込まれていることが大切。例えば、自衛隊・消防は普段からやっていることだからレベルの違いは関係なくできると言っている。

Q2: 自分は、災害が少ないところに生活しているので、実際には応援に出ていく立場にあると思う。受援計画をだれが作るか？行政だけでは作れないのではないか。どういうところが協力して作るか？地域防災計画にはインフラ系の民間事業は入っているが、地域防災計画と受援計画の連携は？

A2: 中核は自治体で作ることになるが、市町村だと県に支援をも求めるなどする。アウトソーシングに関する計画策定は自治体単独では難しい。なぜなら、物資の輸送に関しては自治体にノウハウがない。民間業者・組合と「話し合う」ことでも立派な訓練・協定となりうる。たとえば、建物被害についてこれだけの人的支援が必要になる、ということをも早めに洗い出し、協定を結んだり、訓練したりすることが大切。

NPO などが入って受援計画を立てるとするのは、自治体にとっては難しいかもしれない。自治体は検討委員会に自治会などの人が入るが、あて職の人も多く、別に災害対応の専門家としての知見があるわけではないので議論が進まない。計画を自治体を立てた後に、必要に応じて専門技術を持った人の意見を聞いたりしているところはある。

地域防災計画と受援計画の連携はとらなければならない。ただ「やりました」だけのところもある。

Q3: 泉南市では、国家公務員、元警察庁の人が支援物資の受け入れ（トラック通路の幅など）を、かなり具体的に決めている。危機の際には契約検査課が支援物資の担当になっているが、平時にその役割を振ると、仕事の押し付けととらえて、協力してくれない。すべてを危機管理課がやるべきだろうという意識をもっている。

しかし、首長が直接指示すると勉強をし始める。内閣府を通じて首長に、首長から直接担当部署に「普段から勉強しなさい」とケツをたたいてもらうのが一番効果的だと思うがどうだろうか？

A3: 泉南市は首長が興味を持ってやっているのが非常に良いが、一般の自治体の首長は、防災といっても選挙で票につながらないこともあってか、熱心でない人も多い。指揮者（知事や市町長）の下に幕僚長（危機管理監）を置き、この立場を重要視している自治体ではうまくいっているところもある。ただし首長に関心がないところは、なかなかうまくいかない。

Q4: 伊藤理事長より、市長などの決裁者がいないと、危機が来たときに対応が遅くなる件について、聴講者の行政のかたに問いかけ：(T市の方) 市長がいなくても災害対応をしてもよいことになっている。

A4: 木村先生：現場の人が決済を上げる手続きで困っている場合がある。危機管理監などがいれば、うまくいくことも多い。学校などで同じ問題がある。校長がいなくて不都合が起きる場合がある。基本は、その場に1人しかいないのならば、最初に対応した人が責任者になる。その後、その上位の職責の人がくれば交代していくようにすればうまくいく。

Q5: 阪神の時の避難所への物資はうまくいったが、南海トラフ地震では建物はあまり倒れないだろう。高齢化してきていて家が壊れていなければ、避難所には来ないと思うので、どうやってそれぞれの方々

に物資を運んだらよいか？行政では難しい。自治会を通じて行うこともできるが、自治会の構成率も50%くらいなので全部には対応できない。

A5：物資は、各戸で1週間、10日分などを備蓄してもらうようにすれば、通常は緊急性が高くない。ニーズとしては、常備薬など特別な場合についてであって、この場合には専門機関・製薬業界などに声がけをしながら、物資をすぐに届けなければならない。避難所は2つの機能がある。避難者の収容と、必要物資・情報集積所。人々に後者の機能を事前事後に広報することも大切である。

Q6：地域防災計画で、部署ごとにすべきことはわかっている。緊急時に、上に意思決定を求めることが無理な場合があることは、あるていど腹をくくっておく必要がある。そのことも部下は承知しているが、代理・代理と下に移っていくとどんどん不安になってくるようだ。どう対処したらよいか？

A6：ロールプレイングで、課長未満の人に上位の職をあてたり、トランプで職位を任意に与えたりして訓練しているところもある。上司がいなかった時の訓練が目的の一つ。もう一つは、職位が低い職員はしばしば目先の業務に追われて全体像が見えないことが往々にしてあるが、そのような職員に全体像を見通す機会を与えることである。(16:35 終)

(文責 太田英将)