４．受援体制のあり方についての考察

大規模災害に見舞われた市町村は、全体状況が不明確な中、限られたマンパワーや資機材、車両を活用して手探りで災害に対処する「混乱期」と言える時期に遭遇する。そして、徐々に状況が明らかとなり、外部からの応援を受けながら組織的な対応を展開する「対応本格期」へ移行していく。今回の調査を踏まえると、「混乱期」を可能な限り短期間で乗り越え「対応本格期」に移行するため、市町村は次のような点を考慮して受援体制を構築していく必要があるのではないかと考える。

①受入窓口（受援本部）を明確化すること

大規模災害では多様な主体から応援の申し出が殺到することが想定される。ばらばらな対応やたらい回しを避けるため、申し出を受け付ける窓口を明確にすることが望まれる。災害対策本部の中に、「受援本部」といった部門をあらかじめ地域防災計画に担当部署も含めて規定しておくべきではないだろうか。

なお、消防や水道などの専門的な分野では既に全国的な応援体制がある程度明確になっており、市町村においてはそれぞれの所管部署で受け入れや活動の調整を行っていくことが現実的だろう。

②応援機関・団体の宿泊スペースを規定しておくこと

被災地に応援に赴く機関・団体については、一般のボランティア活動と同様、受援側市町村の負担を最小限とするため、水・食料・移動手段などは自給自足を原則とすべきである。しかしながら、宿泊については、応援機関・団体が被災地周辺にベースキャンプなどを設けて独自に準備するには一定の日数を要することから、迅速に応援を受けられるよう何らかのスペースを受援側で提供することも有効ではないかと考えられる。地域防災計画などで、あらかじめ宿泊スペースを規定しておくことが望まれるのではないだろうか。

今回の調査を振り返ると、①、②を事前に規定していたとしても、それだけでは不十分であることも明らかである。被災市町村において何をどのように応援してもらうのかが明確になっていなければ、土地勘もない応援機関・団体は、たとえ被災地にたどり着いたとしても、被災市町村にとっては「ありがた迷惑」な存在となる可能性が高い。被災地の中で、「歯車」の一つとして応援機関・団体が機能するよう、市町村には、もう一歩踏み込んだ次のような準備が望まれるだろう。

③基本的な災害対応のフォーマット（形）を明確にし、その中で、応援機関・団体にどのような部分で応援してもらうかを位置づけておくこと

食料・物資の調達・集積・配分、避難所の開設・運営、医療・保健などの各分野について、大災害時にどのように活動していくのかをある程度形作り、その中で応援機関・団体にどの部分を担ってもらうのかを考えておくことで、「何をしてもらったらよいかわからない」「歯車が空回りする」といった「混乱期」の状況を軽減できるのではないだろうか。

このことは、応援側や応援側と受援側を調整する機関にとっても、「現地でどのような活動が求められているのかわからない」「どんな資質を持つ要員を派遣すればいいのかわからない」といった情報不足を緩和する効果もあるだろう。

なお、基本的な災害対応のフォーマットについては、国全体で機能するよう「標準化」することも効果的ではないかと考えられる。そのことで、消防や水道などの分野と同様、事前に応援チームを編成す

るなど、発災時の即応体制づくりに結びつく可能性が高まるのではないだろうか。実践的な「標準化」のためには、過去に災害を体験した市町村の受援の状況を詳細に調査し、必要な「歯車」がどのようなものなのかを見極める必要がある。その際、「歯車」は、習熟に負担のある複雑な構造を避け、誰でも容易に理解できるシンプルなものを目指すべきであろう。さらに、本大震災を踏まえると、陸前高田市、大槌町、南三陸町などのように、多くの職員を失い、また、拠点となる庁舎も失ってしまう破局的な被害を受けた場合や、市町村全体が域外への避難を余儀なくされた場合については、被災市町村の災害対応の条件が大きく異なることから、別の「標準化」も検討しておくべきかもしれない。

④発災直後における被災情報の迅速な収集体制を整備すること

避難所の運営や食料・物資の調達・集積・配分については、避難者の数、要援護者の状況、避難先の場所や数、ライフラインの状況、必要とする物資等の情報把握が不可欠となる。同様に、医療・保健の分野では、死傷者の状況や医療機関の被災状況といった情報が求められる。これらの情報を被災市町村において迅速に把握できれば、応援機関・団体に何を求めるのかを早期に判断できる。通信手段の途絶なども考慮しながら、いかに迅速に把握するかを検討し、訓練等を通じて実践できるようにしておく必要がある。特に、避難所の情報はさまざまな分野で共通して必要とされるものであり、全庁的な収集と共有体制を整備しておくべきであろう。

⑤物資拠点の明確化と専門ノウハウを活用するための協定等の締結を行っておくこと

食料・物資の調達・集積・配分については、さらに、集積拠点や配送拠点を明確にしておくとともに、輸送車両の燃料確保対策を十分検討しておく必要がある。また、物資の仕分けや管理については、専門的なノウハウがあるとより的確に対応できるので、宅配業者等専門事業者との間でいざというときに迅速に協力が得られるよう、協定等を締結しておくことも有効だと考えられる。

⑥調整拠点を明確化し、災害時には的確な活動調整会議を開催するようにすること

応援を受け入れた場合、応援機関・団体との活動の調整が対応の成否を規定する。それぞれの応援分野について、どこでどのように調整するのかを明らかにしておく必要がある。医療・保健活動に関する調査で示されたように、関係者が一同に会する調整会議の開催を計画しておくことが有効であろう。宮古市としての方針を調整会議（支援者ミーティング）で伝達し、その方針を応援機関・団体が尊重して受け入れたことは、調整の有効なあり方として示唆的である。なお、調整会議以外の場面では電話を極力避け、直接相手と会って話すことで、伝達ミスや意図の誤解を軽減するよう努めたことも教訓の一つとして留めておきたい点である。

謝辞

本調査では、大変多くの方々のご協力をいただきました。ご協力いただいた下記のみなさまに厚く御礼申し上げます（肩書きは発災当時。50 音順）。

飯岡健志　　氏（危機管理監　危機管理課長）
小笠原昭治　氏（危機管理監）
小野寺善彦　氏（市民生活部　総合窓口課長）
金澤恵一郎　氏（市民生活部長）
菊池廣　　　氏（上下水道部　経営課　庶務経理担当　担当長）

北舘克彦　　氏（市民生活部　総合窓口課　国民健康保険担当　担当長）
佐々木暢　　氏（危機管理監　危機管理課　防災担当　主任）
戸由忍　　　氏（教育委員会　総務課　総務担当　担当長）
長沢雅彦　　氏（市民生活部　生活課　市民共同・男女共同参画担当　担当長）
松舘喜久子　氏（保健福祉部　健康課　成人保健担当　担当長）
山口勉　　　氏（市民生活部　生活課長）

（注）平成 23 年度及び 24 年度の調査結果については、「地域防災データ総覧（東日本大震災平成 23 年度調査編）」「地域防災データ総覧（東日本大震災平成 24 年度調査編）」で公表している。

本稿の記述は、聞き取り調査に基づくものですが、誤解などによる記述の誤りがあった場合は、当方が責を有するものです。

（執筆）研究開発部統括研究員　黒田洋司