

災害支援のローカルモデル：福岡市の取り組みから

(一財) 消防防災科学センター研究員
飯塚智規

1. はじめに

熊本地震では、あらためて自治体間の支援・受援が注目を浴びた。東日本大震災以降、自治体間の水平的連携は、災害対応で不足しがちなマンパワーを補うものとして、その有効性が検討されてきた。例えば、関西広域連合のペアリング支援は、構成府県がそれぞれ支援する県を割り当て、現地連絡所を設置し、被災自治体からの支援要請に依らず積極的に現地の情報や支援ニーズの把握に努めた。また、杉並区等による自治体スクラム支援では、災害時相互応援協定を結んだ複数の自治体が協力して一つの被災自治体を支援した。これら支援の有り様は、自己完結型の災害対応が中心であった自治体の災害対応の考え方に一石を投じるものであった。

熊本地震でも、自治体間の支援・受援が行われた。東日本大震災は広域複合災害であったため、震災発生から72時間は、応援職員が被災地に入ることは困難を極めたが、熊本地震では前震発生の翌日には、各種応援機関が現地で活動をしていた。そうした中で見えてきたことは、災害対応に追われて著しく行政機能が低下した自治体では、応援職員や物資、またはボランティアを受け入れる体制を整備して、ロジスティクスを取り仕切ることは困難であるということである。これに対応するためには、二つの方法が考えられる。一つは支援を受け入れる側の自治体は受援計画を作成しておき、このような事態に予め備えておくことである。もう一つは、支援をする側の自治体の課題であり、被災自治体に頼らない、つまり負担をかけない支援方法を構築しておくことである。

そこで本稿では、熊本地震における福岡市の自己完結型の支援事例を取り上げ、後者の方について考えてみたい。そもそも、これまでの支援の方法は、被災した側の方が必要な物資の内容・数や応援職員の必要数・業務内容について報告して、支援要請をするのが前提であった。つまり、災害対応に追われた中で被災自治体は支援要請をしなければならなかった。しかし、マンパワーが足りずキャパシティを超えた業務量を抱えた被災自治体には酷な話である。自己完結型の支援とは、こうした状況下にある被災自治体に対して、支援を受け入れるための負担を軽減して、支援を行うことである。結論を先取りすれば、被災している受援側の自治体は自己完結型の災害対応から関係機関との協働による災害対応へ、そして支援側の自治体は先方に頼らない自己完結型の支援へと転換が求められていると言えよう。

2. 福岡市の支援体制

福岡市では熊本地震の前震（2016年4月14日）直後から緊急消防援助隊や応急給水応援隊を派遣し、16日の本震の際には、14日の前震と同様に福岡市域の災害対応のため、災害対策本部の設置と職員の緊急参集、18日には熊本支援のため、熊本地震災害福岡市支援本部（以下、福岡市支援本部）を設置した。また21大都市災害時相互応援に関する協定、及び指定都市市長会の「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」（以下、行動計画）に基づき、17日に先遣隊3名を熊本市に派遣し、指定都市市長会現地支援本部の設置・運営や現地の情報収集に務めている。行動計画では、政令市を4つのグループに分けており、どこかの市が被災した場合には、同グループ内の市が情報収集に先ずは動き、その情報をもとに指定都市市長会の災害対策本部にて対応の検討と支援の決定を行うことになっている（図1）。熊本市はDグループに属しており、先ずは同グループの福岡市、岡山市、北九州市、広島市（Dグループ幹事）が情報収集に動いたのであった。

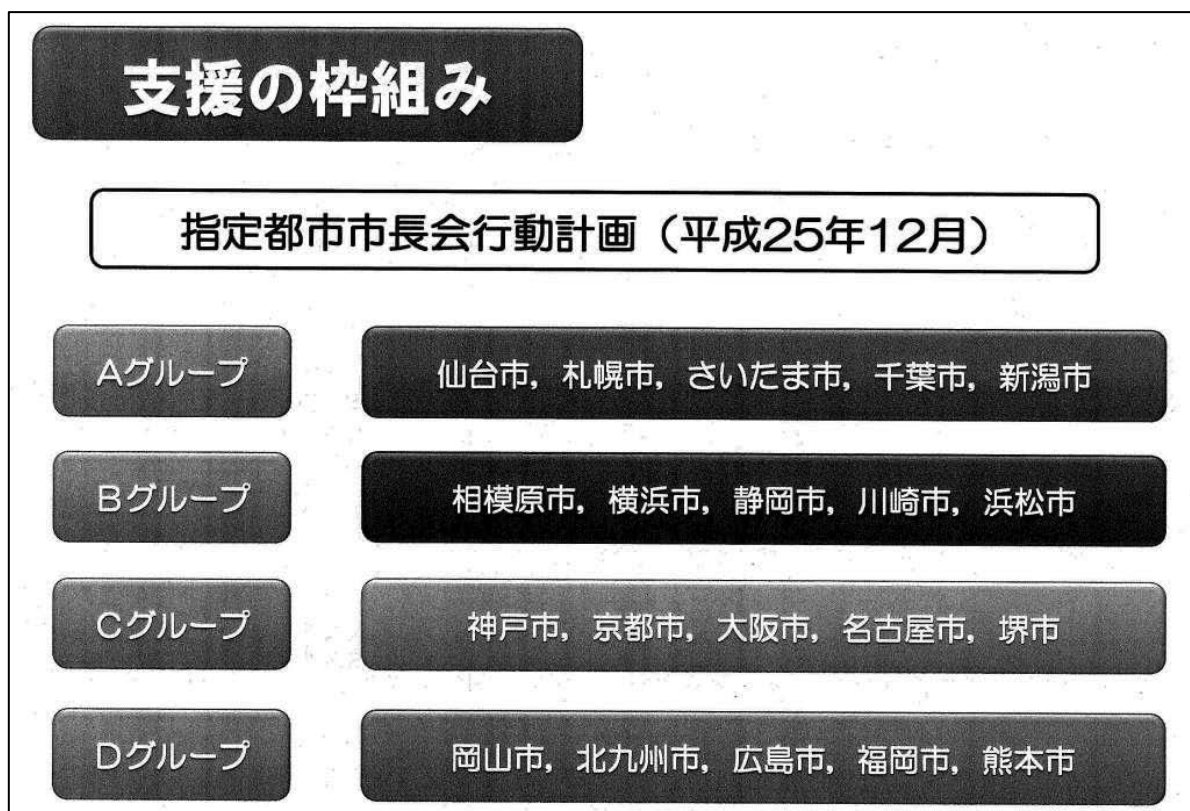


図1 指定都市市長会の支援の枠組み（福岡市提供資料）

また、先遣隊とは別に、熊本市災害対策本部にも2名職員を派遣している。この2名は部長職と課長職の職員であり、元防災関係の職員であった。この2名の派遣は、指定都市市長会の要請とは別であり、熊本市長から福岡市長への直接の要請により実現された。両市長は大学時代からの顔見知りであり、普段から電話でやり取りをする仲で

あった。熊本市長から福岡市長へ直接、熊本市災害対策本部への支援要請があり、この派遣を行なったという。つまり、福岡市は被災地の情報を指定都市市長会の現地支援本部、熊本市災害対策本部、その他にも緊急消防援助隊等から、複数の手段で入手できていた。

また先遣隊の派遣と同時に、職員派遣のための庁用車の用意や宿泊先の手配等、派遣職員の後方支援も福岡市では行なっている。庁用車については、被災地まで車で移動することができる距離であること、現地でも物資の運搬や人員輸送に活用できることを考慮し、51台の車両を用意した。宿泊先については、熊本市まで車で1時間の距離である熊本県菊池市に宿泊場所を確保した。派遣職員の所持品については、必要なものを明示して各自で準備をするようにさせたが、現金を用意し、道中のガソリン代に充てることにさせた。

このように現地の情報収集と後方支援の整備を同時に行いながら、福岡市では支援体制を構築してきた。関係機関との調整は防災・危機管理部が担当し、現地からの情報・要請から、市民局総務部と連携して支援業務と必要人数を確定していった。これを受けて、総務企画局人事部が各部署への人員調整を担当した。また、派遣職員の後方支援については、総務企画局行政部等複数の部署で担当した（5月から防災・危機管理部が担当）。この他、各局に個別で入った要請（消防や応急給水等）については、各局でそれぞれ調整し職員を派遣した。

3. 支援内容

福岡市が熊本市に対して、様々な人的・物的支援を行ったことは言うまでもない。その中でも、避難所運営と物資の仕分け・搬送という二つの業務について、特に取り上げたい。熊本地震に限った話ではないが、災害時には多数の避難所が開設され、多くの避難者や関係機関が混み合う中で、避難所担当者は関係機関との連絡調整や避難者対応に追われながら、物資の受け取りや配布を行わなければならない。また、市民から寄せられた物資は、どこかで集積され中身を仕分けして各避難所に搬送しなければならない。いずれもマンパワーが必要であり、被災自治体の職員にとって大きな負担となる災害対応業務である。福岡市の取り組みは、被災自治体の負担にならないよう配慮したものであり、他の自治体にとって、今後の支援の参考になると考えられる。

【避難所運営】

指定都市市長会による調整の結果、4月20日～27日の間は、熊本市を除く D グループの4つの市が熊本市の中央区・北区・東区・西区・南区の各避難所をそれぞれ請け負い、4月27日～5月18日までは D グループの4つの市に代わり、他の政令市が避難所運営を引き継ぐ形とした（図2）。福岡市が担当したのは東区であり、当初は50箇所の避

難所を担当することとされていた（ただし、実際には避難所は31箇所だった）。そこで福岡市では、第一陣として職員101名（避難所50箇所×各2名と責任者1名という計算）、彼らが乗る庁用車51台を派遣した。また、現地からの情報と市長間のホットラインにより、災害ごみの処理が十分にできていない状況を入力し、ごみ処理のためのパッカー車を派遣した。東区内の避難所について、4月27日以降、札幌市・横浜市・大阪市が分担して東区内避難所の運営を支援した。

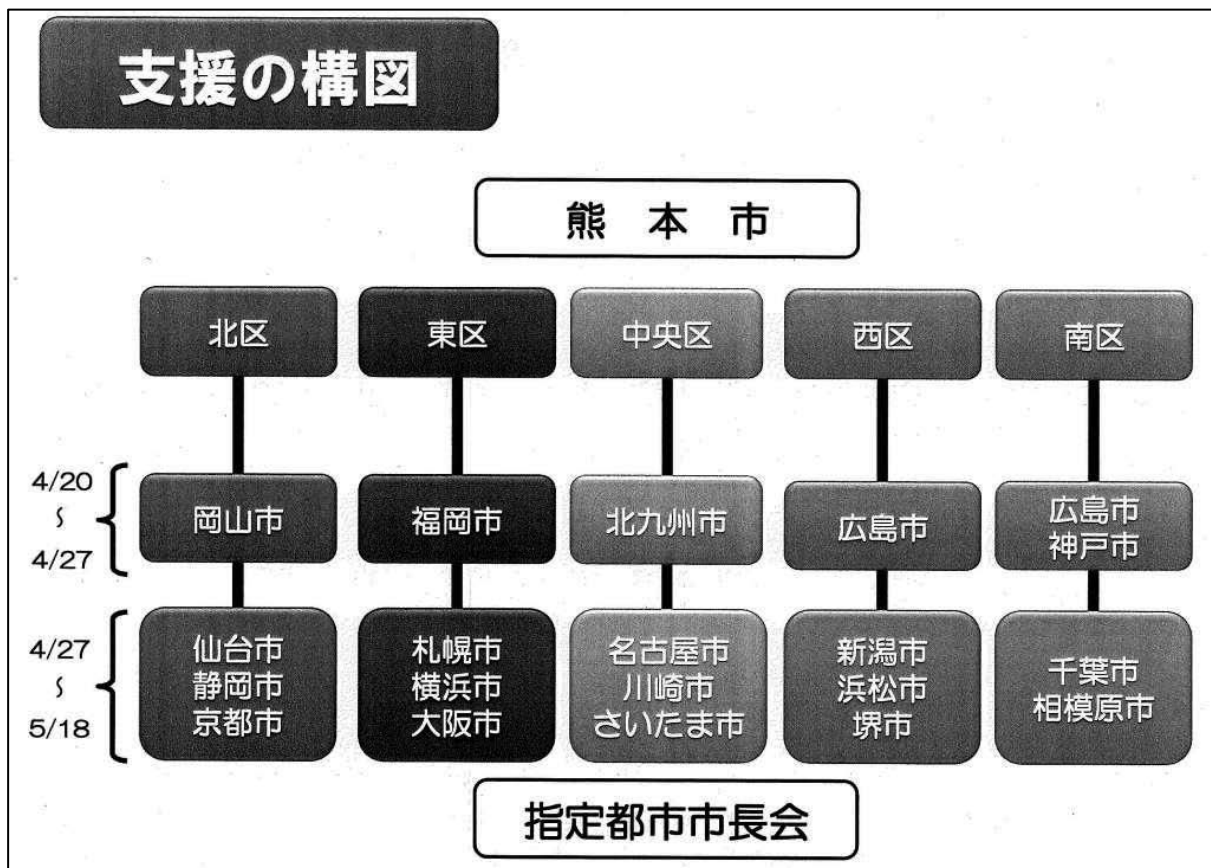


図2 指定都市市長会による避難所支援の構図（福岡市提供資料）

職員派遣の交代サイクルについては、福岡市では3日交代（3泊4日）とし、派遣職員の間での業務の引継ぎも、現地にて時間を設けて行っている。これは、職員の体調面を考慮してのものである。実際、今回の派遣職員の中にも、宿泊場所の菊池市に戻らず、庁用車や避難所内で過ごした方もいたようである。

また、女性職員の派遣にあたっては、宿泊場所やプライバシーの確保の問題を考慮する必要があった。避難所運営では女性の視点が必要とはよく言われるが、女性職員を派遣しようにも彼女らのプライバシーの問題を考慮しなければならない。そのため、避難所対応での派遣は見送り、宿泊先での個室の確保ができてから派遣を決定し、罹災証明等の窓口業務に従事させたという。

こうした避難所運営職員の派遣体制に加えて、避難所運営を円滑に行うための仕組

みとして LINE の利用や情報システムの開発も、福岡市では行っている。例えば、避難所運営職員の発案により、職員個人のスマートフォンに LINE を入れて活用した。LINE のグループ機能により、31か所の避難所間での情報共有が可能になったという。LINE を使うきっかけは、物資情報等避難所間での情報共有を図ろうとしたからである。この結果、物資の過不足についての情報を共有できた他、インフルエンザ等の感染症の発症情報や不審者に関する情報の共有にも役立った。

また LINE の他にも、東区役所と各避難所間の情報共有、物資ニーズの把握とそれに応じた物資配送を可能にするための避難所運営支援システムを構築して活用した。このシステムは、福岡市と NTT との間の「地域共働事業に関する包括連携協定」に基づき、市が NTT に依頼して一日で構築されたものである。4月23日から運用が開始された本システムは、避難所運営職員がスマートフォンでシステムの URL にアクセスし避難所のニーズを入力することで、物資集積拠点担当職員が全ての避難所のニーズを一元的に確認することができるようにした。このシステムにより、情報の伝達に逐一電話をかける必要がなくなり、情報の迅速かつ正確な伝達につながった。



福岡市避難所運営システム：スマートフォンの画面（福岡市提供）

福岡市 避難所運営支援システム		集計結果一覧 避難所一覧/コメント編集 物資の追加/削除 ログアウト		
避難所一覧				新規追加
避難所名	住所	担当者名	コメント	更新日時
健軍小学校	熊本市東区健軍2丁目 25-56	■	4/26 10:00時点で依頼がありました分については下記の通りです。紙コップ500個は午前中より順次配送予定です。	2016/05/10/ 17:11:02
健軍東小学校	熊本市東区東町4丁目 15-2	■	4/24 16:00時点で依頼がありました分の現在の状況です。・使い捨てポリ手袋 ・20L取っ手付きポリ は在庫不足のため配送できません。熊本市へ依頼調整しております。申し訳ございません。	2016/05/10/ 17:11:02
尾ノ上小学校	熊本市東区尾ノ上2丁目 8-1	■	4/26 16:00時点で依頼があった件については、順次配送予定です。4/27 10:00時点で依頼があった件については、在庫がなく配送できません。	2016/05/10/ 17:11:02
山ノ内小学校	熊本市東区山ノ内4丁目 1-1	■		2016/05/10/ 17:11:02
月出小学校	熊本市東区月出6丁目 2-40	■	4/23 14:47時点で依頼があった分についての配送状況。ウェットティッシュ 50個 マスク 100枚 17:00浄化センター発で配送済みです。	2016/05/10/ 17:11:02
東町小学校	熊本市東区東町3丁目 3-1	■	4/26 16:00時点で依頼があった件については下記の通り配送予定です。・ペーパータオル 20個 ※スプレータイプアルコール除菌、料理用手袋使い捨てはなし（連絡済み）	2016/05/10/ 17:11:02
東横高校	熊本市東区小峰3丁目 1	■	殺虫剤については、在庫不足のため配送できません。	2016/05/10/ 17:11:02
東部中学校	熊本市東区上南部2丁目 21-1	■		2016/05/10/ 17:11:02

福岡市避難所運営システム：PCの画面（福岡市提供）

【物資の仕分け・搬送】

避難所支援と同様に、物資の仕分け・運送に関しても福岡市は特徴的な取り組みをしている。福岡市長の「平成28年度熊本地震福岡市被災地支援レポート」によれば、被災自治体に負担をかけず、効率的に支援物資を提供するポイントは、①ニーズの的確な把握、②仕分けの手間を省く仕組み、③ICT を活用した避難所に効率的に届ける仕組み、の三つであるという。これら三つのポイントを行政・住民・民間事業者・NPO等が協働で行うことで、自己完結型の物的支援が可能になった。

①ニーズの的確な把握については、プル型とプッシュ型の支援の組み合わせを構築した。プル型の支援とは、これまでの基本形の支援方法である、被災地からの要望に応じての支援を意味する。つまり相手からの要請を受けてからの受け身の支援と言える。一方、プッシュ型の支援とは、被災自治体からの具体的な要請を待たずに必要と見込まれる物資を調達・搬送する支援のことである。

福岡市では、上述の先遣隊や災害対策本部支援要員の派遣により、自主的に現地でニーズを把握することに努めている。つまり、相手からの要請を待ってから動くのではなく、現地の職員からの情報収集により、速やかに支援ニーズを把握したうえで、住民に対して物資の提供を呼びかけたのである。福岡市長の Facebook による4月15日の投稿では、役所への支援物資の持ち込みを控えるように住民に呼びかけ、17日より「ペットボトルの水」、「トイレトペーパー」、「おむつ（子供用・大人用）」、「タオル

（未使用・未開封）」、「毛布（未使用・未開封）」、「生理用品」の6品目の提供を呼びかけた。18日夜には、毛布を外して「ウエットティッシュ」と「栄養補助食品」を追加して提供を呼びかけた。また、対象品目以外は受け入れをしないことも周知した。

②仕分けの手間を省く仕組みについては、全国から届いた物資の仕分けを被災自治体が行うことは困難であることから、住民から受け入れる物資の品目を限定し、集積拠点を1箇所に指定してそこに持ち寄ってもらい、そこで事前に仕分けをしてから被災地に送ることにした。福岡市の集積拠点が旧大名小学校であったことから、この仕組みは大名プロジェクトと言われている。

旧大名小学校に持ち込まれた支援物資は、受入品目ごとに教室を割り当てて仕分けと管理を行い、被災地で仕分けを行う必要がないようにした。通常、熊本市に送られた支援物資は、一括して熊本県総合運動公園陸上競技場（うまかな・よかなスタジアム）で受入・仕分けが行われ、そこから各避難所へ配送されていたが、競技場周辺では渋滞が発生し、仕分け作業にも人手と時間がかかっていた。そこで、市長間での協議により、福岡市からの支援物資は競技場を介さず、直接、各避難所に届けられることとなった。



旧大名小学校に持ち込まれた支援物資（福岡市提供）

③ICT を活用した避難所に効率的に届ける仕組みについては、すでに説明したとおり派遣職員による LINE の利用や避難所運営支援システムの活用を指している。当初、福岡市は本部と現地との連絡のやり取りに電話を使用していたが、現地職員の休憩の妨げになったり、現地からの折り返しの電話により災害対策本部の電話が一斉に鳴り、その対応に追われたりする事態に陥った。そのため、これら ICT の導入を行った。この結果、情報の迅速かつ正確な伝達が可能になったという。ただし、個人の携帯端末の利用の是非や、職員の情報リテラシーの差といった課題もあったという。今後は、個人の携帯端末の利用のルールや、スマートフォン・タブレットの操作・運用の習熟について、考えていく必要がある。

なお、以上の3点は、行政の力だけで機能したわけではない。物資を提供した住民はもちろん、民間事業者やNPOの協力によるところも大きい。一例をあげると、物資の配送について、行政による輸送だけではなく、民間事業者やNPOによる輸送も行われた。「支援物資を被災地に届けたい」との彼らからの申し出により、市に寄せられた支援物資の一部を提供することで、車中泊者やテント村の被災者といった、被災地の状況に応じたきめ細やかな支援を行うことができたという。こうした官民協働での活動のあり様も、自己完結型の支援物資の提供に寄与したのである。

4. 自己完結型支援に関する考察

筆者は、東日本大震災における支援・受援のヒアリング調査を実施したことがある（参考文献の拙著を参照）。その結果、受援側自治体の課題として、①関係機関や支援側自治体から寄せられる情報の一元化、②被災した状況下での情報収集、③派遣職員の管理、という三つの課題の存在を指摘した。また支援側自治体の課題として、①被災地の状況や支援ニーズの把握、②支援先自治体との連絡調整、③派遣体制、という三つの課題があることも合わせて指摘した。

受援側自治体の課題の①とは、様々なルートで寄せられる各種情報や支援要請の確認を特定の部署で一元的に管理することの難しさである。②については、被災して業務過多な状況下であるにもかかわらず、支援してもらいたい業務やそれに必要な人数を自分達で把握しなければならず、支援要請すること自体が負担になるということの意味する。そして③は、災害対応に追われている被災自治体では、自分達が受けている支援の全体像を把握することは難しいことを指す。

一方、支援側自治体の課題について、①は自主的かつ積極的な情報収集を行う意識・態度である。支援側が積極的に現地に職員を派遣して情報やニーズを収集する必要がある。②については、応援要請は市長会・被災自治体・派遣職員等、様々なルートから各部署に寄せられ重複することもあるため、これを如何に一元化して支援先との連絡調整を行えるかという課題を指す。そして③については、派遣職員の調整や派遣期間等の課題を意味する。

東日本大震災では、受援側・支援側双方の三つの課題が支援・受援体制の構築を困難にさせた。これら課題を解消するためにも、自己完結型の支援のあり方を検討することは意義があろう。熊本地震における福岡市の自己完結型支援は、その参考となる。

例えば、福岡市では指定都市市長会の枠組みの中で先遣隊を派遣し、また熊本市災害対策本部にも職員を派遣することで自主的に情報収集に努めていた。派遣調整は、福岡市支援本部の下、防災担当部署以外の複数の部署と連携して担当していた。また、派遣職員の調整や派遣期間の課題についても、福岡市ではいくつかの注意を払っている。上述のとおり、職員の気力・体力を考慮して派遣期間を3泊4日にしたり、女性職

員のプライバシーを考慮した派遣調整を行ったりしていた。

こうした福岡市の支援体制は、各部署による役割分担と情報の一元管理を可能にし、現地での長期的活動に備えた派遣調整も行うことができたと考えられる。また、避難所運営や物資の仕分け・搬送の業務においても、先方に負担をかけない取り組みが行われていたことは、すでに説明したとおりである。このような被災自治体に負担をかけない支援体制の構築は、結果として、受援側自治体の課題への対応にも寄与する。被災自治体にとって、福岡市のような体制で支援してもらえれば、支援要請の負担を軽くすることにつながる。支援側との連絡調整が現地で一本化すれば、先方と連絡を取るための手間が省け、受援の状況を把握しやすくなる。その結果、受援側の自治体は支援側の自治体と協働で災害対応にあたりやすくなるであろう。

要するに、被災自治体に負担をかけない支援を行うためには、支援業務が自己完結できなければならない。言い換えれば、被災自治体が支援自治体と協働で災害対応を行うためには、相手に任せる業務が任された相手によって自己完結されなければならない。自己完結をするということは、自分達で必要な情報を収集・分析し、業務の方法を考え、相手方の了承を得たうえで実施をするということである。そのためには、当然のことながら、それを可能とする組織体制を編成する必要がある。本稿で取り上げた福岡市の自己完結型支援は、支援業務が自己完結であるだけでなく、それを支える体制が整備されている点に、その本質があると言える。

5. おわりに

本稿では、熊本地震における福岡市の支援事例を取り上げることで、被災自治体に負担をかけない自己完結型の支援について考察した。もちろん、福岡市の一事例を取り上げての考察に過ぎず、それをもって災害支援のローカルモデルと結論を出すことはできない。福岡市が熊本市と比較的距離が近く車で移動できる距離であることや、他の都市と比べて職員数が多い政令市であること、東日本大震災とは異なり熊本地震は被災地が限定されていることも考慮しなければならない。それらの点で、まだ考察は不十分である。しかし、それでも災害支援のローカルモデルを確立するための示唆を福岡市の事例は与えている。

災害支援のローカルモデルを福岡市の事例から考えてみれば、単に支援をすれば良いというものではなく、支援・受援の課題に対処できる体制を整えることこそ重要であることが示されている。こうした体制は自己完結型の支援を可能にし、そして、受援側の自治体との協働での災害対応につながっていく。受援側の自治体は、災害対応に追われて受援体制の整備やロジスティクスを満足に行うことができない、という前提を想定すれば、支援というものは現地で被災自治体のお手伝いをするのではなく、彼らのキャパシティ以上に求められる災害対応能力を補うところにポイントがあるこ

とは明白である。災害支援のローカルモデルを考えるうえで、福岡市の自己完結型の支援事例を考察することの意味はそこにあると言える。

参考文献

飯塚智規（2013）『震災復興における被災地のガバナンス』芦書房

小野哲司（2016）「機動力のある被災地支援活動の構築に向けて」自治研中央推進委員会『月刊自治研』2016年11月号

高島宗一郎（2016）「平成28年熊本地震 福岡市被災地支援活動レポート」

(http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/53301/1/report_280512.pdf)