

この「研究レターHem21オピニオン」は当機構の幹部、シニアフェロー、上級研究員等が研究活動や最近の社会の課題について語るコラム集です。

(「Hem21」は、ひょうご震災記念21世紀研究機構の英語表記であるHyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Institute の略称です。)

発行：(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター ☎078-262-5713 〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2 (人と防災未来センター)



次の災害に備え「受援力」の向上を

研究戦略センター 参与 小林 茂

「大災害の時代」と言われて久しい。毎年のように全国どこかで災害が発生している。前の災害の教訓を活かす間もなく次の災害に直面している。昨年、能登半島では元日の地震で被害を受けた地域を更に風水害が襲い、一層大きな被害をもたらす事態も起きた。

このように災害が頻発化し、激甚化している状況では、単独の自治体だけでは災害に対処することが難しい。当然、国・他自治体やボランティアなどの支援を受けることが必須となる。しかし、この「支援を受ける」ということが実は簡単ではない。

災害が頻発している昨今、国や多くの関係機関、自治体、ボランティアなどは被災自治体に対する支援経験が豊富である。言うなれば「支援慣れ」している。一方、被災自治体は初めて災害に直面するケースも多く、初めて支援を受ける状況になる。この経験の多寡が迅速で円滑な支援の妨げとなる。

ある地域で災害が発生すると、被災自治体は当初混乱した状態となる。自らも被災しており、情報の収集などで手いっぱいである。十分に情報を収集・集約できないことも多い。一方、国や他地域の自治体・ボランティア等は、経験を活かして速やかに被災地への支援に動き出す。混乱している被災地と速やかな支援を行いたい被災地外の地域、このギャップが発災当初、「受け入れ体制ができていないから支援を断る」という残念な結果を生む。このような結果を招かないためには、平素から皆が、支援を受ける力、すなわち「受援力」を養っておくことが重要である。この受援力は、県等や市区町村などの自治体や自治会・町内会、個々の施設などさまざまなレベルで必要とされる。とりわけ他地域からの支援の最初の窓口となる県レベルでの受援力が重要である。

災害発生時、まず優先されるのは人命救助である。これは主として警察、消防、自衛隊、海上保安庁といった実動機関が行う。速やかに被災地所在・近隣の部隊が活動を開始するとともに、被害規模に応じて全国から応援部隊が駆けつける。この応援部隊を迅速かつ効率的に被災地に投入できるかどうか人命救助の鍵となる。望ましくは自治体が各機関の活動を統括・調整する。最低でも被災地域や進出経路、活動拠点、関係機関の現況などを整理して実動機関に提供する。これがまず人命救助に必要とされる受援力である。

次に物資支援に関する受援力である。災害発生当初の物資支援はプッシュ型支援となる。これも経験を積んだ結果、かなり早い段階で物資が届くようになっている。一方、混乱して

いる自治体は受け入れ体制が整わず、断ってしまう例もある。物資は時間の経過に従って必ず足りなくなる。災害発生当初から被災地近傍に受け入れておかなければならない。このため、平素から近隣自治体と調整して周辺自治体に一旦物資を集積できるような仕組みや、広域物流業者等と協定を結んで必要な支援を受けられるような仕組みを作っておくことが必要である。この際、周辺自治体の集積地で物資の仕分けにあたってくれるボランティアを受け入れることも有効である。こういった物資支援に関する受援力が必要である。

三つ目に人的支援に関する受援力である。人的支援には、他自治体からの応援職員やボランティア、医療・保健・福祉・介護・公衆衛生・法律相談等々、生活全般にわたるさまざまな分野の支援がある。県等の各部署が被災市区町村の部署と連携をとって、所要の人員を受け入れ、必要とする場所で活動してもらわなければならない。特に、役所への応援職員は行政事務経験もあることから、被災自治体の一員として戦力化できることが災害対策本部の継続的な運営のため極めて大切である。平素から、被災時に支援を受けるべき業務の整理やPCなどの事務用品の手配等、受け入れのための準備を進めておくことが必要である。

以上、人命救助、物資支援、人的支援の受援力について述べた。福祉の世界では、介助の際に介助者が背負いやすい背負われ方というものがあるそうだ。災害発生時に支援しようとする側が円滑に支援できる態勢、それが受援力であり、それは全て平素の準備にかかっている。現在、国レベルでは防災庁に関する議論が進められている。防災庁には、災害時に自らが前面に出るよりも、県等の災害対処能力を向上させる取組を期待している。その一つとしてぜひ「受援力の向上」にも取り組んでいただきたいと思う。

小林 茂氏

Profile

1960(昭和35)年生まれ
防衛大学校卒業
第15旅団長、第3師団長、中央即応集団司令官、陸上総隊司令官を歴任。退官後、東京都危機管理監
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター 参与



令和6年能登半島地震におけるDWAT(災害福祉支援チーム)の活動

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター 上級研究員 田村 圭子

奥能登は、1)高齢化率が高い 2)海に囲まれアクセスが制限されている等の特性を持つ地域である。その地域を強い地震が襲い、津波、土砂、火災災害が発生した。

その結果、要配慮者を平時から支える仕組みである「地域包括ケアシステム」が大きく被災した。具体的には、1)医療施設 2)高齢者の住まい・支援者である家族 3)福祉施設・事業所が被災し 4)要配慮者を支えるケアマネジャーの機能不全(所属施設・事業所の被災対応で繁多) 5)司令塔であるべき地域包括センターの機能不全(市町村直営であれば災害対応で繁多、事業所直営であれば事業所の対応で繁多) 6)要配慮者を支えていた地域資源(コミュニティ)の被災等である。災害時に立ち上がった 7)避難所は学校等の施設が被災により 8)福祉避難所は福祉施設・事業所の被災により開設数の不足が発生した。

被災地では、地域の医療保健福祉の従事者の中にも避難を余儀なくされた者が多数発生、活動できなくなった。道路・インフラ(特に上・下水道)の復旧に時間がかかったため、被災地域外からの支援が困難となり、また、現地に入ったとしても厳しい環境で十分な活動ができなかった。

そこで、石川県・国が中心となり「積極的二次避難」が呼びかけられた。被災地では、DMAT(災害派遣医療チーム)が医療・福祉施設、避難所でスクリーニングを行い、二次避難が必要と判断された家族・本人に声をかけ、金沢市以南への移動を呼びかけた。

それらの動きに呼応して、DWAT(災害福祉支援チーム、中

央センター:全国社会福祉協議会)が全国47都道府県からの支援を実施した。DWATは、災害時における長期避難者の生活機能の低下や要介護度の重度化など二次被害防止のため、災害時要配慮者(高齢者や障がい者、子ども等)に対する福祉支援を行う民間の福祉専門職(介護福祉士、介護・相談支援専門員、社会福祉士、保育士、看護師、理学・作業療法士等)で構成するチームである。

DWATは「被災自治体に開設された避難所・福祉避難所」「被災福祉施設」「金沢市以南の1.5次避難所、2次避難所(福祉施設・介護療養施設)」で支援を展開した。これは「災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン(2018年5月厚生労働省)」後、初の全国オペレーションであり、多岐にわたる支援活動の実施は、災害時要配慮者支援の在り方に一石を投じた。今後は在宅における災害時要配慮者支援も含め、その在り方のさらなる検証・検討が待たれる。

田村 圭子 氏

Profile

1960(昭和35)年生まれ
京都大学大学院情報学研究所博士後期課程単位取得(博士(情報学))
新潟大学危機管理本部危機管理センター教授
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター上級研究員

