

第1章 東日本大震災における被災自治体に対する人的支援に関する調査 —調整機関（新潟県・兵庫県・関西広域連合・自治労）の対応—

1. はじめに

東日本大震災では、被災自治体（受援団体）と非被災自治体（支援団体）との間でさまざまな人的支援活動が展開されている。その形態は、あらかじめ国全体で制度化されていたもの（「緊急消防援助隊」等）だけでなく、個別の応援協定に基づくもの、都道府県・全国知事会・全国市長会・全国町村会等の調整によるもの、そして、災害の状況を踏まえた非被災自治体からの自発的・突発的な申し出によるものなどさまざまだと推測される。

本大震災でのこうした自治体間の人的支援の実態を把握することは、今後の巨大災害に備えて、合理的な支援のあり方を検討する上で不可欠である。平成23年度、当センターでは、実態把握の最初の段階として、非被災市区町村を対象に支援の概括的な状況を把握するためのアンケートを実施し、公表した（『地域防災データ総覧 東日本大震災関連調査（平成23年度）編』）。

平成24年度においては、被災自治体と非被災自治体との間で、自ら支援活動を行うだけでなく人的支援の調整も担った下記の機関（調整機関）に着目し、聴き取り調査を実施した。本稿ではその結果と各機関から提供を受けた資料を基に、それぞれの対応について報告する。

なお、人的支援については、今後ともさまざまな視角からの検証や検討が不可欠だと考えている。引き続き調査・検討を行い、全体像に迫っていききたい。（注）

《聴き取り調査対象機関》

- 新潟県防災局
- 兵庫県企画県民部防災企画局
- 関西広域連合広域防災局（兵庫県企画県民部防災企画局）
- 全日本自治団体労働組合（自治労）総合企画総務局

《調査事項》

- 活動概況
- 活動開始時点の動き
- 活動に当たったの困難
- 今後の取り組み
- 課題 等

2. 新潟県の対応

（1）活動概況

新潟県は、発災直後の段階から先遣隊の派遣を行い、その後、県内市町村とともに人的支援を行っている。平成23年12月26日時点で、延べ3,392人（県職員:869人、市町村職員:2,523人）が派遣されている。

《発災直後の主な経緯》

災害対策本部の設置と先遣隊の派遣

3月11日14:46地震発生と同時に災害警戒本部を設置し、25分後の15:11には災害対策本部へと体制を強化した。17:50には、被害の甚大さが推測された宮城県庁に向け先遣隊が出発した。通行不能の事態を想定して先遣隊は2班編成し、計9名が郡山ルート又は山形ルートで現地に向かった。その後、18:30には、「大規模災害時の北海道・東北8道県相互応援に関する協定実施細目」（平成19年）で新潟県が応援調整道県第1順位とされている福島県に対しても、要請を待つことなく同協定第7条に基づいて先遣隊を自主出動させた。先遣隊は、宮城県庁には12日3時過ぎに、福島県庁には同日4時過ぎに到着したが、まだ、詳しい情報がつかめていない状況だった。なお、福島県からは、11日18:36に前記の協定ではなく、「大規模災害時の5県相互応援に関する協定」（福島・茨城・栃木・群馬・新潟）に基づく連絡員の派遣要請があった。

先遣隊各班の基本構成

- 技術員（運転）
 - 防災局職員
 - 土木部職員
 - 福祉保健部職員 の混成
- *水、食料、寝袋等持参

新潟長野県境地震の発生と福島第一原子力発電所での爆発による両面对応

3月12日3:59、長野県との県境で直下型の地震が発生し、十日町市や津南町で震度6弱を観測するなど、県内は大きな揺れに襲われた。また、同日15:36には福島第一原子力発電所で爆発が起き大量の放射性物質が放出されるとともに、事態のさらなる悪化も懸念される状況に陥った。この段階では、自県での災害対応とともに、派遣している応援職員の安全確保（「両面对応」）にも迫られることになった。

福島第一原子力発電所事故の深刻化に伴う越県避難者への対応

福島第一原子力発電所事故の深刻化に伴い、14日夜半より福島県からの避難者が急増した。15日午前には福島県知事から避難者受入れについての正式な要請があり、市町村と連携してその対応に当たることになった。県が1次受付を行う相談所をビッグスワンスタジアム（新潟市内）等に開設し、各市町村が設置する避難所（一次避難所）に順次誘導した。これは、あらかじめ定められていたものではなく、今回の震災・事故を受けて発案された方法だった。泉田知事からは、同じ地区からの避難者がバラバラにならないよう、適切に誘導するように指示があった。

19日には、離島である粟島浦村も含め、県内全市町村で避難者を受け入れた。その人数は10,574人にのぼった。特に、近年発生した水害や震災を経験した市町村では、速やかに避難所を開設し、多くの避難者を受け入れた。同時に、宮城県等への職員派遣も本格化するようになった。

(2) 人的支援の状況

新潟市から仙台市への派遣が多い／県からは宮城県・福島県にほぼ同数

図 1-1 は、平成 23 年 12 月 26 日までの市町村職員及び県職員の人的支援（派遣延べ人数）を派遣先別にみたものである。

市町村からの派遣状況を相手先の県別に見ると、宮城県への派遣が 9 割を超えている。その大部分は、政令市同士の関係にある新潟市から仙台市への派遣で、主に避難所運営に関する支援だった。

県からは、宮城県と福島県にそれぞれ約 400 名が派遣された。宮城県に対しては宅地危険度判定業務に関連するものが多く、福島県に対しては連絡要員としての派遣が多かった。

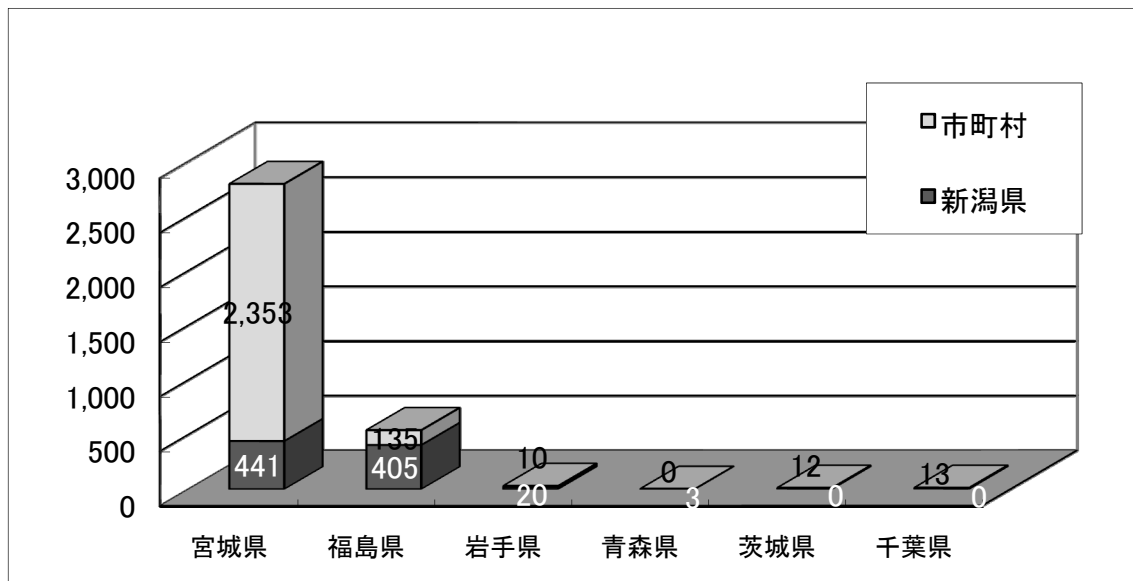


図 1-1 新潟県内自治体からの派遣先別延べ人数（平成 23 年 12 月 26 日時点）

（出典）新潟県提供資料

発災直後から活発な支援／7月から9月は建物被害認定調査業務により増

平成 23 年 11 月末までの派遣状況（市町村職員・県職員）を月別にみると（図 1-2）、震災の発生した 3 月が 1,362 人（41%）で最も多く、発災直後に活発な支援活動が行われたことがわかる。その後、4 月 972 人（29%）、5 月 324 人（10%）と減少するが、7 月から 9 月にかけて少し増加に転じている。その理由は、建物被害認定調査業務という支援ニーズが被災自治体において高まったことによるものだった。なお、発災から 3 ヶ月間は短期派遣（出張）の形式をとるものが多かったが、9 月以降は中長期派遣（併任）という形式が主になった。

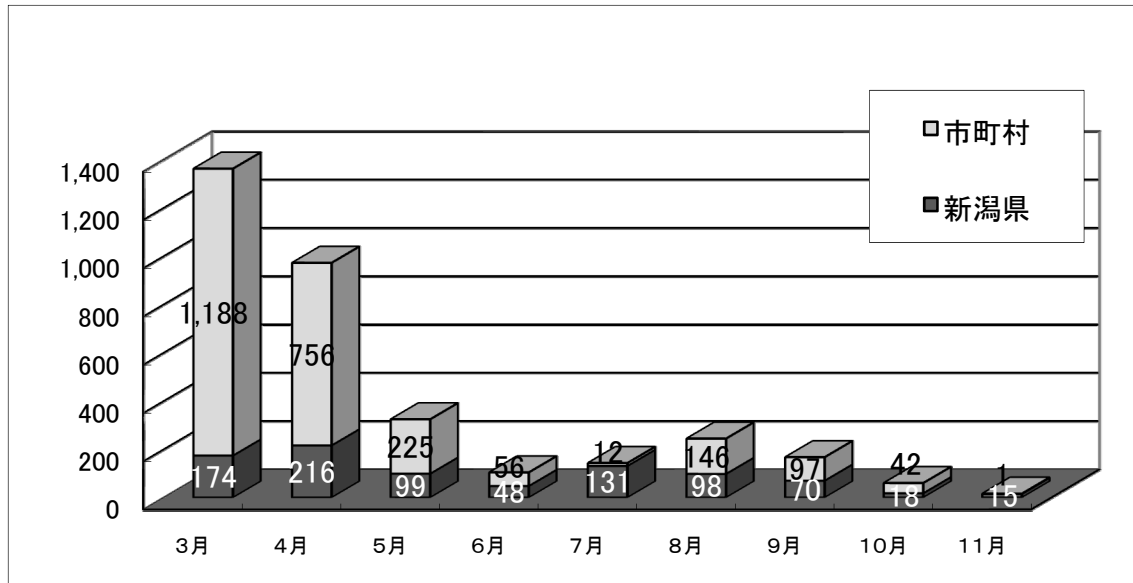


図 1-2 新潟県内自治体からの派遣月別延べ人数 (平成 23 年 11 月末時点)

(出典) 新潟県提供資料

時間経過とともに支援業務内容に変化(県職員)

新潟県からは、発災から 6 ヶ月間は常時 20 名前後の県職員が宮城県・福島県に派遣されたが、その支援業務内容は時間経過とともに変化した。

発災当日の先遣隊、DMAT (災害派遣医療チーム) から始まり、3 日後は避難所運営支援、その後越県避難者調整 (1 週間後)、住宅・宅地危険度判定、医療機関支援(2 週間後)、消防航空隊派遣 (3 週間後)、土木施

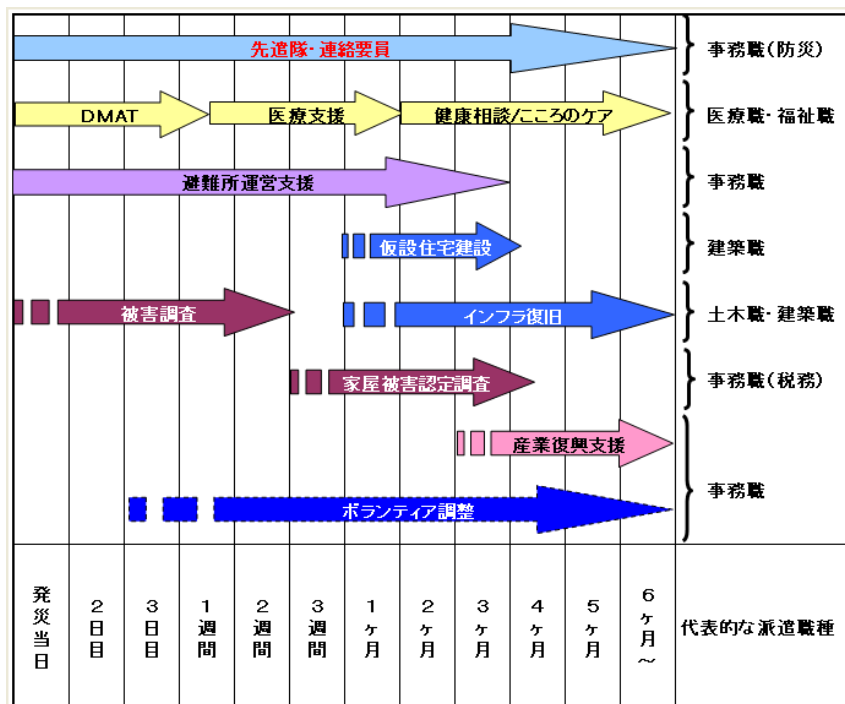


図 1-3 時間経過による支援イメージ

(出典) 新潟県提供資料

設復旧 (1 ヶ月後)、仮設住宅建設(2 ヶ月後)、健康相談/こころのケア (3 ヶ月後)、家屋被害認定(5 ヶ月後)、産業支援 (復興) (6 ヶ月後) といった内容に変化した(図 1-3)。平成 23 年 8 月には二本松市に拠点を移した浪江町に対し、一時帰郷する他の応援市町村職員に代わり、県職員が役場業務の支援を行ったこともあった。

(3) 直面した困難と対応

ア 被災県・被災市町村との調整

情報不足・錯綜

被災県や被災市町村との調整に関しては、マスコミ報道以外の被災地情報が入らず、又は情報の輻輳が生じてその対応に苦慮した。

応援要請の遅れ

また、被災県等から具体的な派遣要請がしばらく無かったことも、初動に影響したとのことである。平成20年6月の岩手・宮城内陸地震や同年7月の岩手県沿岸北部地震では、発災当日に応援要請があり、24時間以内にそれぞれ2班9名、3班13名を派遣した（土砂災害危険箇所緊急点検調査）。

人的支援の要請ルート輻輳

3月下旬以降は、人的支援要請のルートが輻輳し、要請人員の重複等実必要人数の把握・調整が困難となることがあった（直接支援ルート、全国協定ルート、国や各種団体ルート）。

イ 県内市町村との調整

福島県からの越県避難者の受入に関しては、県内全市町村で対応することができたが、市町村の受入可能人数と実受入人数の情報共有・調整で苦慮した。なお、3月中は、一部の市町村から「もし応援に行くならどこがいいか」といった問い合わせがあったものの、被災地への職員派遣に関する県内市町村との調整はほとんどなかった。

ウ その他

福島第一原子力発電所事故の事態悪化が進む中、放射性物質の汚染拡大に関する情報が極めて少なかった。このため、派遣職員の安全確保が困難であることから、3月16日未明には福島県に派遣していた先遣隊を一時撤退させる判断を行った。

(4) 想定していなかった支援の効果

当初考えていたこととは違う支援の効果があったと感じられた点としては、以下が挙げられた。

- 被災市町村への県からの直接支援（福島県浪江町等）では、被災者との直接対話などを通じ、普段住民と直接対話する機会が少ない派遣県職員にとって多くを学ぶ機会になった。
- 被災地支援が縁となって、被災市町村と県内市町村との持続的な連携等が見られた。

(5) 今後に向けて

県では、広域的な越県避難という事態に備え、日頃からの遠隔地市町村との交流（グリーンツーリズム）の強化や、受援計画の見直し等を検討している。

(6) 課題

今後の課題としては、適任者を派遣するための派遣候補者のリストアップ等の体制整備や具体的な支援内容を考慮した県間協定等の見直しが挙げられた。

新潟県では、7.13 水害（平成 16 年）、新潟県中越地震（同）、新潟県中越沖地震（平成 19 年）の災害対応を検証し、発災直後から被災地に応援職員を派遣できるよう「県境なき技師団（正式名称：災害応援派遣事前準備体制）」を平成 20 年度に創設した。東日本大震災でもこれに基づいた活発な支援活動を行ったが、その経験を糧にしたさらなる充実・強化が課題となっている。

参考：長尾聡、『県境なき技師団』の活動について』,月刊建設,Vol.55,2011.2

(参考) 全国知事会調査で指摘された県における人的支援の問題点

実質的に「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」が本大震災で初めて適用され、被災県に対して全国の都道府県から応援が行われた。応援の実施状況等を把握・検証し、より効果的な広域応援の仕組みづくりに資するため、全国知事会では岩手県及び宮城県の県庁及び市町を対象としたヒアリングを実施した。その結果の中で、県における人的支援の問題点としては次のような点が挙げられている。

- 人的支援に関する要請ルートが輻輳し、混乱を招いた。
- 受援に関する事前検討がなかった。
- 災害対策本部での応援県の位置づけが不明確だった。
- 特に初動期の応援県との連携が不十分で、連絡員の執務スペース等が確保できなかった。
- 支援業務と派遣職員のミスマッチ（技術職員の不足）
- 市町村を直接支援している都道府県との情報共有が十分ではなかった。
- 派遣職員に対するサポート（宿泊場所、情報提供）が十分ではなかった。

3. 兵庫県の対応

(1) 活動概況

兵庫県は、関西広域連合の活動方針に沿いながら、発災直後の段階から阪神・淡路大震災の経験等を活かし、県内市町等とともに宮城県内を中心に人的支援を行っている。県職員、教育委員会、市町職員、県警、緊急消防援助隊、日赤兵庫県支部、社会福祉協議会、医師会、歯科医師会、看護協会等関係する職員を全て合わせると、平成 24 年 12 月 28 日現在で延べ 124,832 人が派遣されている。

以下、『東日本大震災 兵庫県の支援 1 年の記録』（平成 24 年 3 月）と聴き取り調査を基に、宮城県庁内に設置した現地連絡所（関西広域連合の現地連絡所としても機能。3 月 20 日には「現地支援本部」に改組。）及び被害甚大な宮城県北部沿岸の 2 市 1 町に被災市町を直接支援するために設置した現地支援本部（以下「3 市町現地支援本部」という。）を通じた人的支援について記述する。