

被災自治体への人的支援の必要性と課題

兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科 准教授 紅谷 昇平

1 災害対応における人的資源の課題

(1) マンパワーの不足

大規模災害時、被災市町村、特に規模の小さな市町村や災害対応経験のない市町村は、資源不足やノウハウ不足から災害対応に課題を抱える場合が多い。災害時、自治体が抱える業務量の変遷は、図1に示すようなイメージになる。

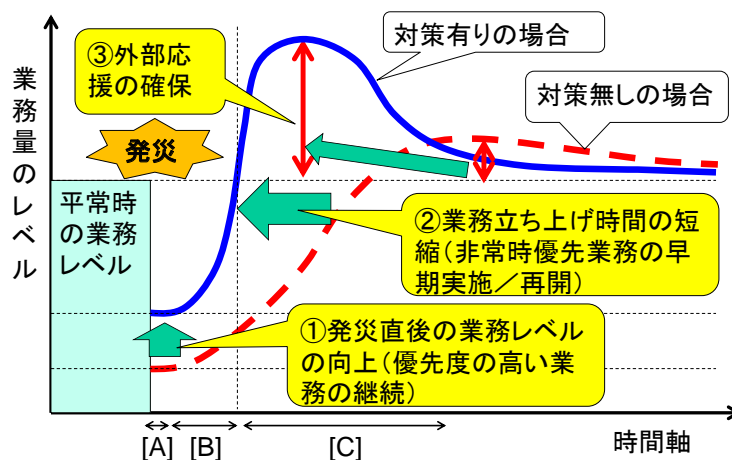


図1 被災後の自治体の業務量の推移イメージ

まず、被災直後は庁舎からの一時避難や安全確保、あるいは非常参集の遅れ、施設の被災等によって、実施可能な業務レベルは下がることになる(図1[A])。その後、被災のダメージから少しずつ回復し、執務環境や人員を整え、優先度の高い通常業務や災害対応業務により早く着手することになる(図1[B])。そして、避難所運営や被害認定調査、罹災証明書の発行など災害対応業務に本格的に取り組む段階(図1[C])になると、平常時をはるかに上回る膨大な業務量をこなすことが求められる。

被災自治体への人的支援が必要となる最大の理由は、この増大する災害対応業務に対応したマンパワーを確保するためである。外部からの応援が不足すると、被災自治体職員が残業して対応せざるを得ない。例えば毎日新聞の記事によれば、2015年9月の関東・東北豪雨水害の常総市では、「災害発生後3週間の時間外勤務(休日出勤を含む)は平均139.2時間、最長は部長(1人)の342時間」¹⁾とあり、過労死が発生する目安とされる1ヶ月100時間を大きく上回っている。

このような事態を避けるためにも、被災自治体に対する人的応援の仕組みや、それを受け入れるための受援の仕組みの構築が大切となる。

(2) 災害対応ノウハウの不足

マンパワーという量の側面に加えて、災害対応ノウハウという質の面でも、被災自治体への人的応援は重要である。自治体の防災担当職員は、通常の人事ローテーションで配属されるため、災害救助法等の法制度の運用や災害対策本部運営の実務等の知識や経験を有していないことが多く、平常時の研修や人材教育の機会も十分に提供されていない。

そのため災害が発生した場合には困難を抱えることが多く、特に小規模自治体では、厳しい状況になる事例が見られる。避難所運営、食糧や物品の調達、要配慮者へのサポート等の災害対応業務の種類は、大規模な自治体でも小規模な自治体でもほぼ同じであるが、小規模自治体では幹部職員や防災担当職員の数が少ないため、一人の職員の担当業務の種類は多くなり、各業務に対する細かな目配りが難しくなるためである。災害対応業務の具体的なノウハウについて組織内部に詳しい職員がいなければ、応援職員からのサポート、助言が不可欠である。

2 応急対応期の人的支援体制

(1) 人的支援体制の発展

被災自治体の災害対応に対する人的支援体制は、災害の教訓を踏まえながら徐々に整えられてきた。1995年の阪神・淡路大震災の直後から、国の現地対策本部の設置や消防や警察の広域応援である緊急消防援助隊や広域緊急援助隊（現在の警察災害派遣隊）、全国知事会による相互応援協定等の仕組みが整備されていった。

2011年の東日本大震災では、関西広域連合による都道府県レベルでのカウンターパート方式や、複数の自治体がグループをつくって被災自治体を支援するスクラム方式と呼ばれる自治体間の相互支援が大きな効果を発揮した。またNPOやNGOが自治体等と連携しながら被災者を支援する動きも広がっていった。東日本大震災後の災害対策基本法や防災基本計画の改正で、自治体間の相互支援やNPO等との連携が後押しされることになり、2016年の熊本地震では、九州知事会等による対口支援（パートナーシップ型）型の応援・受援の調整や、JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）やNPOくまもとが中心となった「火の国会議」による組織的な情報共有や行政・社会福祉協議会との連携の取組が展開された。

これらの経験を元に、2018年に総務省は「被災市区町村応援職員確保システムに基づく応急対策職員派遣制度」（以下「総務省スキーム」とする）を創設した。これは、大規模災害で多数の市町村が被災した際、それぞれの被災市町村を支援する応援自治体（都道府県、政令市等）を調整し、都道府県と区域内の市区町村が一体的に応援職員を派遣することや、災害マネジメントの支援を行う人材（災害マネジメント総括支援員）を派遣すること等を定めている。さらに、救急医療、水道、土木・建築、災害廃棄物など専

門性が求められる応急対応業務については、表1に示すように所管省庁等を中心とする支援の枠組みが確立されている。

また内閣府（防災）では「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」（2017年）、「防災における行政のNPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック」（2018年）、「市町村のための人的応援の受け入れに関する受援計画作成の手引き」（2020年）、「受援体制の整備に関する映像資料」（2021年）等を作成し、全国の自治体が受援体制の整備を促されるようになった。その結果、消防庁の調査結果²⁾では、2022年6月1日時点での受援計画の策定状況は、都道府県で97.9%、市町村で67.3%となっている。

表1 専門的な支援チーム

支援チーム名	所管・担当
TEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）	国土交通省
全国被災建築物応急危険度判定協議会	
被災宅地危険度判定連絡協議会	
DMAT（災害派遣医療チーム）	厚生労働省
DPAT（災害派遣精神医療チーム）	
DHEAT（災害時健康危機管理支援チーム）	
JETT（気象庁防災対応支援チーム）	気象庁
D.Waste-Net（災害廃棄物処理支援ネットワーク）	環境省
MIC-TEAM（災害時テレコム支援チーム）	総務省
被災文教施設応急危険度判定	文部科学省
MAFF-SAT（農林水産省・サポート・アドバイス・チーム）	農林水産省
ISUT（災害時情報集約支援チーム）	内閣府、防災科学技術研究所
DWAT（災害派遣福祉チーム）	各県、社会福祉協議会、福祉関係団体
震災・学校支援チーム（EARTH）等 （名称は都道府県により異なる）	各都道府県

※「市町村のための人的応援の受け入れに関する受援計画作成の手引き」³⁾等を参考に作成

（2）被災後の段階的な応援受入

内閣府（防災）の「市町村のための人的応援の受け入れに関する受援計画作成の手引き」³⁾では、受援に頼る主な業務として、「災害対策本部の設置と災害マネジメント」、「被災者支援」、「罹災証明書の交付」、「各種被災者支援策」などを挙げている。これら一般的な分野での被災自治体の人的支援の方式は、被災してからの時間により変化してくる。（図2）

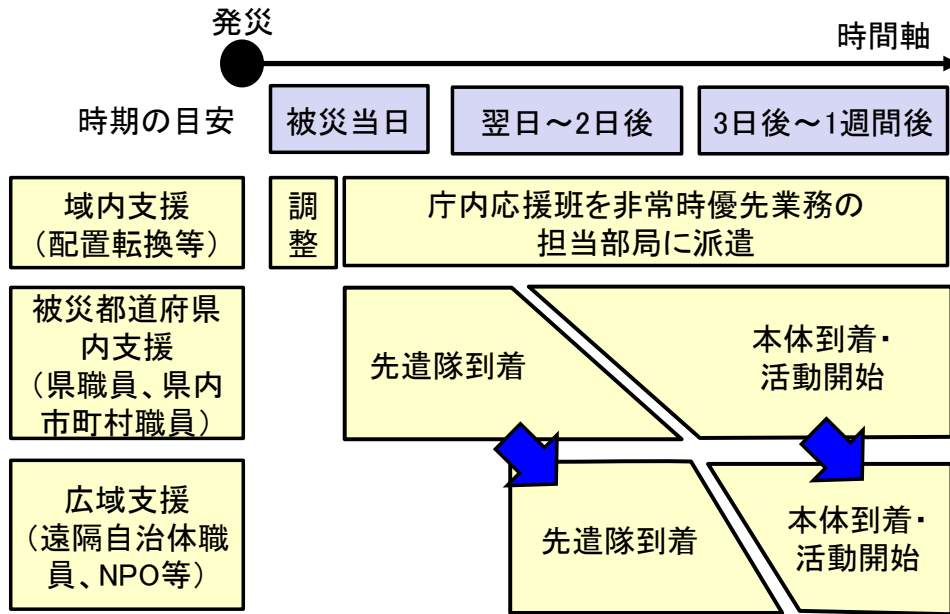


図2 派遣スキームごとの応援開始時期の目安

被災直後は、市区町村内からの支援が中心となり、庁内の他部局職員による応援班が非常時優先業務に配置されることになる。情報収集や被災者支援等の重要な初動活動に対して全庁的な職員の再配置が必要であり、その手順は地域防災計画や業務継続計画で定めている自治体が多い。

次に近隣自治体からの支援である。被災翌日から3日目程度の時期は、主に同じ都道府県内からの支援が中心となる。一部の都道府県は、被災市町村を支援する職員チームを平常時から組織している。また市長会・町村会等が事務局となって都道府県内市町村の相互応援の仕組みをつくっている場合も多い。

最後が広域支援であり、支援到着には被災から数日程度の時間がかかる。大規模災害の場合、国は、自治体のニーズ収集や支援活動の調整を現地で担う現地対策本部、現地連絡対策室等を設置し、被災地の状況を東京の政府災害対策本部に伝えるとともに、災害対応に関するアドバイス等を被災自治体に行っている。広域での自治体間支援は、独自の応援協定に基づく場合、被災自治体が参加している組織（全国知事会、指定都市市長会等）の協定に基づく場合、総務省スキームに基づく場合に大別される。

また近年、自治体以外からの人的支援も大きな役割を果たしている。例えば避難所運営を当該施設の運営受託企業が担ったり、食事の炊き出しや被災者のニーズ調査を地域組織やNPO等が担当したり、倉庫管理や物資輸送を民間企業が担当するケースがみられる。自治体経営の効率化が重視される現在では、今後も、このような民間（NPO、企業等）からの支援に頼る場面が増えていくと考えられる。

(3) 被災都道府県による人的支援

ア 被災都道府県の役割の重要性

被災市町村への人的支援では、被災都道府県の果たす役割が重要となる。その理由として、まず被災直後には地理的に近い自治体からの派遣職員が多いこと、そして、全期間を通して、総務省スキームによる派遣職員延べ人数と被災都道府県内からの派遣職員延べ人数には大差がないことがあげられる。平成30年7月豪雨の愛媛県と令和2年7月豪雨の熊本県を調査した結果、どちらも「総務省スキーム：県内派遣」の比率はおおよそ「55：45」であった⁴⁾。さらに、県から派遣された幹部職員は、被災市町村の首長等の相談相手になると共に、派遣元の都道府県庁に対して被災市町村の実態・課題を伝えるうえで大きな役割を果たしていた。

イ 被災市町村から都道府県への支援ニーズ

被災市町村側からは、都道府県の支援はどのように見えているのだろうか。2018年から2020年にかけての水害で被災し、総務省スキームで延べ300名以上の人的支援を受けた市町村を対象としたアンケート調査の結果、以下のとおりであった。⁴⁾

被災後、都道府県から情報連絡員（リエゾン）が派遣された市町村は88%、都道府県内の他市町村から職員派遣を受けた市町村は76%、マンパワーとして都道府県職員が派遣された市町村が65%であった。被害の大きい市町村でも一定数は、都道府県や都道府県内市町村からの職員派遣がなかったことが明らかになった。また、幹部職員が派遣された市町村は24%に留まっており、他の人的支援に比べると、実施された比率が低くなっている。

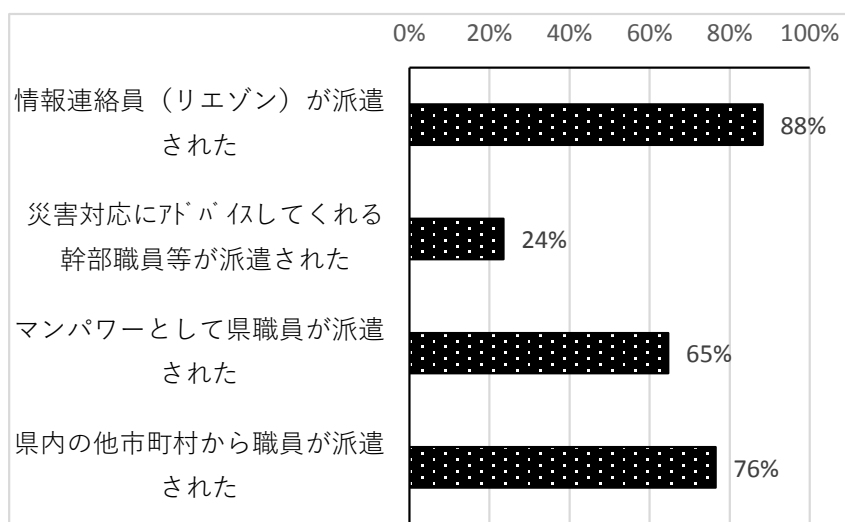


図3 水害被災市町村が当該都道府県から受けた人的支援（n=17 複数回答）⁴⁾

また、災害対応や応援受入に関して都道府県に期待する役割を、各項目に対し「とても期待する」～「全く期待しない」の五段階で質問し、「とても期待する」と「やや期待する」を合わせた比率を図4に示した。その結果、「国や県外自治体からの応援の調整」、「県内市町村からの応援の調整」という外部応援の受入調整面での期待が非常に高かった。広域応援を受け入れる場合でも、まずは被災都道府県が、ノウハウ面やマンパワーの面で自都道府県内の被災市町村をしっかりと支える仕組みを構築すべきであり、市町村と都道府県が互いの役割や課題について意見交換しながら、受援の準備を進めることが求められる。

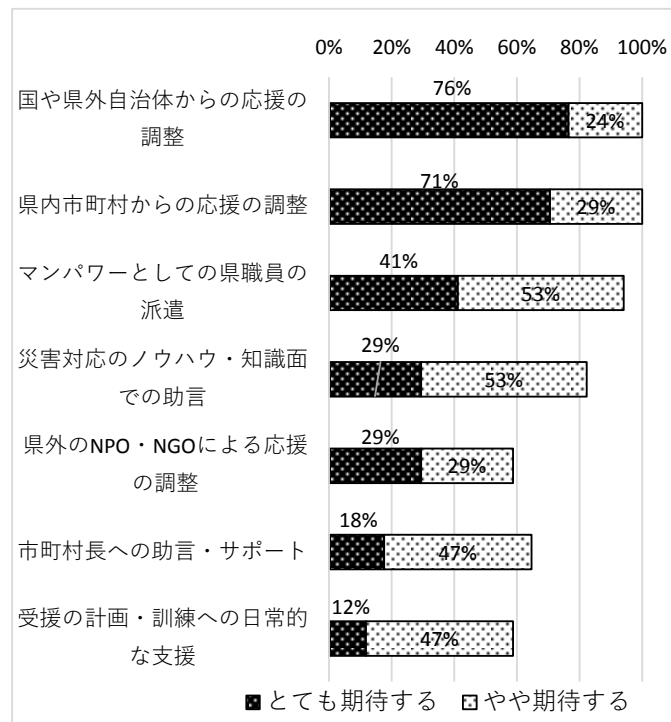


図4 災害対応や応援受入に関して当該都道府県に対する期待

(n=17, 各項目5段階評価(とても期待する～全く期待しない)の上位2段階を記載)⁴⁾

3 効果的な人的支援の応援・受援に向けて

(1) 人的支援の課題

被災自治体の支援の準備や受入体制が整っていない状況で、外部から応援の申し出が数多く寄せられた場合、受入負担が大きく、有効に機能しない場合がある。東日本大震災の検証報告書等^{5)~9)}でも、表2のような様々な問題点が指摘されている。

表2 東日本大震災における応援・受援の課題

被災自治体の課題	<ul style="list-style-type: none"> ● 庁内の部局が、どの業務にどの程度応援が必要なのか把握できていない ● 応援職員のための宿泊場所、食事等が提供できない ● 欲しい職種、職位と異なる応援職員が派遣されてきた ● 派遣期間が短く、業務を覚えた頃に帰ってしまう ● 何をしてもらおうのか考えることが出来なかった、等
応援自治体の課題	<ul style="list-style-type: none"> ● 被災地での情報収集（ニーズ把握） ● 派遣自治体と被災自治体とでの指揮命令系統の整備 ● 応援派遣者への後方支援体制の充実 ● 派遣者の引継体制 ● 情報共有窓口と担当者の明確化 ● 派遣、受援についてのマニュアルの整備 ● 派遣者への事前教育、等

これらの課題に対しては、被災自治体、応援自治体のそれぞれの事前の準備と、両者の間での十分なコミュニケーションが求められる。市町村は、被災前から支援の受入体制や調整方法の基本的な形を定め、庁内全体で支援の必要性や方法への理解を深めることが求められる。応援自治体は、被災自治体が置かれた状況や規模・特徴を踏まえたきめ細やかなサポートを心がける必要がある。

（2）応援受入体制のモデル

著者が、人と防災未来センターのメンバーとして東日本大震災の宮城県への支援に参加した際には、朝9時から応援自治体による会議（朝礼）にて応援自治体間での情報共有を行い、午後1時30分から応援自治体と受援自治体（宮城県）との間での意見交換の会議が開催されていた。また2016年熊本地震の益城町においても、毎朝、支援自治体による情報共有会議が開催されていた。このように、多くの組織が関わる応援受入では、応援組織間での情報共有や担当窓口の明確化などが重要である。

市町村の受援体制のモデルを、図5に例示する。ポイントは大きく三点である。一つ目は、被災自治体の負担を軽減するために、応援自治体側で統括担当（例えば県からの派遣チームや協定を結んだ近隣市町村、等）を決めて事務局を設置し、応援自治体側の窓口を一本化することである。二つ目は、応援自治体の事務局と被災自治体の受援班とで定期的に会議を開催し、情報共有、意見交換を図ることである。三つ目は、避難所運営や物資供給、被害調査、罹災証明発行などのテーマごとに応援・受援の窓口担当（部局、担当者）を決め、そのテーマに関係する組織が集まった調整や情報共有の仕組みを作ることである。

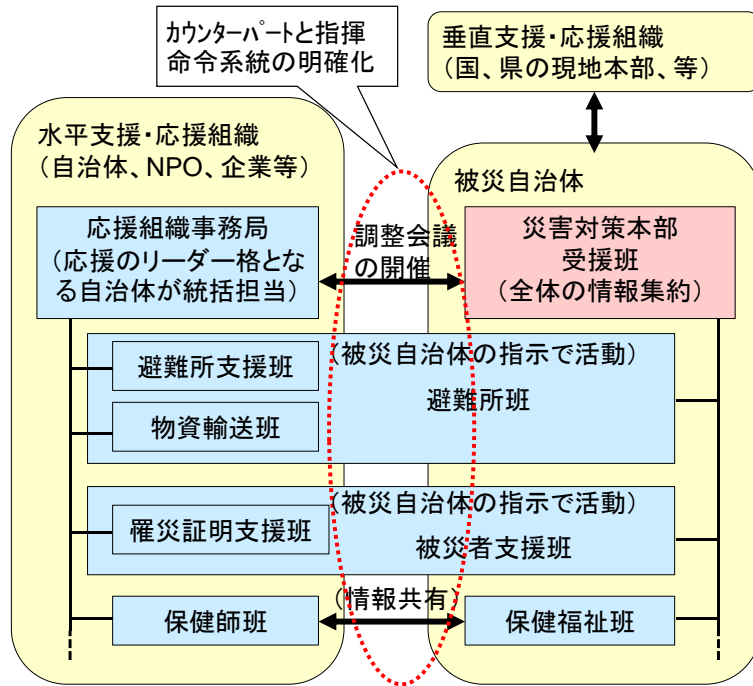


図5 応援受入体制のモデルイメージ¹⁰⁾

(3) 応援・受援タイムラインの共有

被災自治体と応援自治体が、時間経過によって徐々に受援体制が整えられていくタイムラインのイメージを共有しておくことも重要である。表3のような時期による状況の変化を、応援自治体と被災自治体が認識を共有することで、歩調のとれた応援・受援のマッチングが可能となる。災害後、被災自治体がすぐに十分な受入体制を構築することは困難である。応援受入体制は徐々に整えられていくものであり、例えば、被災数日後に応援自治体先遣隊を派遣するのであれば、宿泊場所、食べ物、移動手段、被災地の地図等は応援自治体側が準備し、被災自治体に頼ること無く、自己完結型で調査を実施する覚悟が求められる。

表3 応援・受援タイムラインの状況イメージ¹⁰⁾

時期	受入側（被災自治体）の状況	応援側（応援自治体）の対応
被災直後	受入窓口（受援班）が未設置。	先遣隊による状況把握。
～数日後	受入窓口を設置済。 救助・医療等の緊急を要する分野のみ受入。	応援組織事務局の設置。 自己完結型、自律型（応援側の指揮命令）での支援。
～1週間	多くの分野で受入開始。 企業・NPO・ボランティア等との調整開始	自己完結型での支援。 被災自治体の指揮命令による応援活動の開始。 プッシュ型での物資供給。
～1ヶ月	応援組織との会議等の定例化。 派遣者へのロジ（宿泊場所、食事等）の提供開始。	ロジ面で受入自治体と連携し、職員派遣ローテーションを確立。 プル型での物資供給。
～数ヶ月	復興対応業務（土木、復興計画策定、等）での受入開始。	土木技術者等、専門人材の長期派遣の開始。

謝辞

本稿は、一般財団法人河川情報センター研究助成（令元－5号）及び JSPS 科研費 JP22K04637 の助成の研究成果に基づいており、記して感謝したい。

参考文献

- 1) 毎日新聞 2016年1月21日
- 2) 総務省消防庁：地方公共団体における業務継続計画等の策定状況の調査結果
https://www.soumu.go.jp/main_content/000871250.pdf
- 3) 内閣府（防災）「市町村のための人的応援の受け入れに関する受援計画作成の手引き」
2021年6月
- 4) 紅谷昇平：水害被災市町村の応急対応に対する当該都道府県による人的支援の役割、
地域安全学会論文集 No. 41、2022年10月、pp. 295-302
- 5) 岩手県「東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書」
- 6) 宮城県「東日本大震災-宮城県の6カ月間の災害対応とその検証」
- 7) 兵庫県「東日本大震災 兵庫県の支援1年の記録」
- 8) 神戸市「東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証」
- 9) 地域政策研究会／ひょうご震災記念21世紀研究機構 「東北支援活動からの考察と提案」
- 10) 紅谷昇平：自治体防災の最前線第5講「災害時には外部からの応援が必須：必要な人員・物資受け入れる準備を」：日経グローバル No. 310、2017年2月、pp. 46-47