

大規模災害時における市町村の受援の実態と課題

熊本県 知事公室危機管理防災課

1 大規模災害時における受援の概況

(1) 平成 28 年熊本地震

平成 28 年熊本地震は、観測史上初めて、同一地域において震度 7 の地震がわずか 28 時間の間に二度発生し、本県に大きな被害（図 1）をもたらしました。また、前震が発生した 4 月 14 日から 4 月 28 日までの 15 日間に、最大震度 1 以上の余震が 2,959 回発生しました。

震度 6 弱以上の地震で被災した県民は、約 148 万人（本県人口の約 83%）、そのうち少なくとも約 18.4 万人（本県人口の約 10%）が避難所等に避難しました（図 2）。

熊本地震では、行政体制や行政機能に支障が生じている市町村もあったため、本県から県内 38 市町村に対して延べ 19,000 人以上の職員を派遣し、市町村の災害業務を支援しました。また、本県職員以外でも、各省庁から延べ 8,000 人以上、全国の自治体から延べ 47,000 人以上の職員が被災市町村の短期応援職員として派遣されました。

(1) 人的被害

人的被害は、計 3,012 人

| | 人 数 |
|------|---------|
| 死 者 | 273 人 |
| 重軽傷者 | 2,736 人 |
| 計 | 3,009 人 |

※この他、6月の豪雨被害で地震との関連が認められた被害者 3人

(死者の内訳)

- 地震による直接死 50人
- いわゆる関連死 223人

(2) 住家被害

住家被害は、約19万8千棟

| | 被害棟数 |
|------|-----------|
| 全 壊 | 8,642 棟 |
| 半 壊 | 34,389 棟 |
| 一部損壊 | 155,230 棟 |
| 計 | 198,261 棟 |

※この他、6月の豪雨被害で地震との関連が認められた被害棟数 394棟



図 1 熊本地震の被害 (R5.11.13 時点)

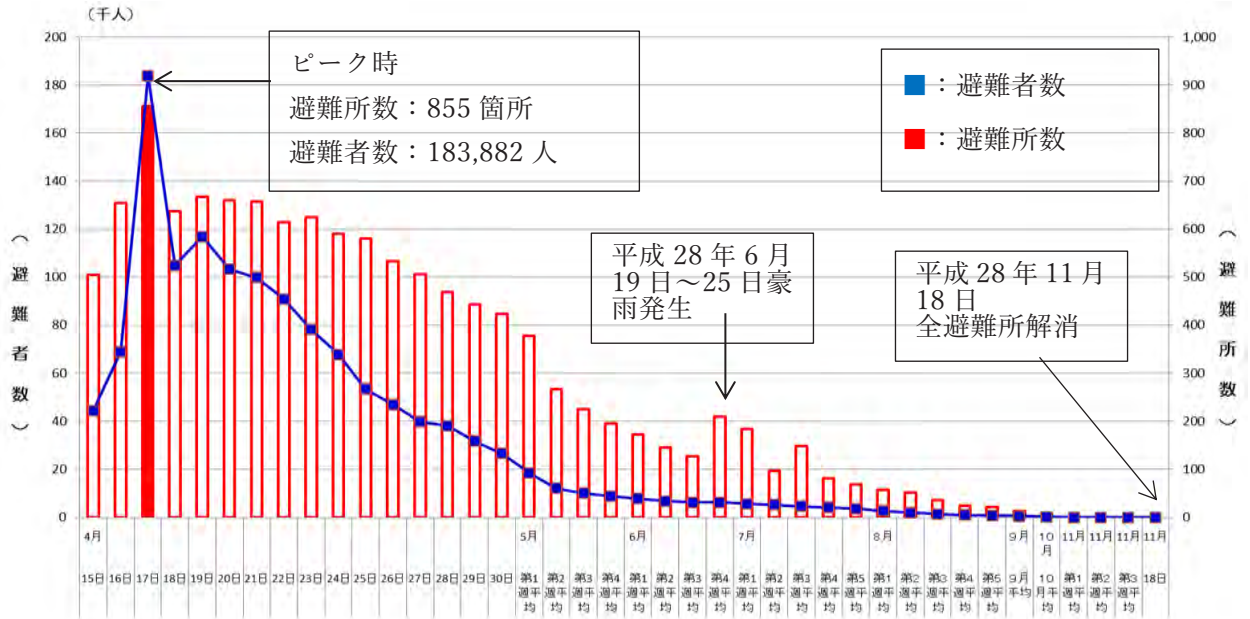


図2 熊本地震における避難所・避難者数の推移

(出典：平成28年熊本地震 熊本県はいかに動いたか(初動・応急対応編))

(2) 令和2年7月豪雨

令和2年7月豪雨では、7月3日夜から4日朝にかけて、暖かく湿った空気が継続して流れ込み、県南部で線状降水帯が発生し局地的に猛烈な雨が降りました。4日朝までの24時間降水量は400mmを超え、7月の1か月分の雨が1日で降り、観測史上1位の値を更新しました。この記録的な大雨により、各地で河川の氾濫、浸水や土砂崩れ等が発生し、計119名の人的被害のほか、7,400棟を超える住家被害が発生するなど甚大な被害(図3、図4)となりました。

熊本地震時と同様に、本県から被災した8市町村に対して延べ2,700人以上の職員を派遣しました。また、総務省の「応急対策職員派遣制度」に基づき延べ6,300人以上、全国の自治体から延べ9,600人以上の職員が被災市町村の短期応援職員として派遣されました。

(1) 人的被害

人的被害は、計119人

| | 人数 |
|-------|------|
| 死者 | 67人 |
| 行方不明者 | 2人 |
| 重軽傷者 | 50人 |
| 計 | 119人 |

(死者の内訳)

- 豪雨による直接死 65人
- いわゆる関連死 2人

(2) 住家被害

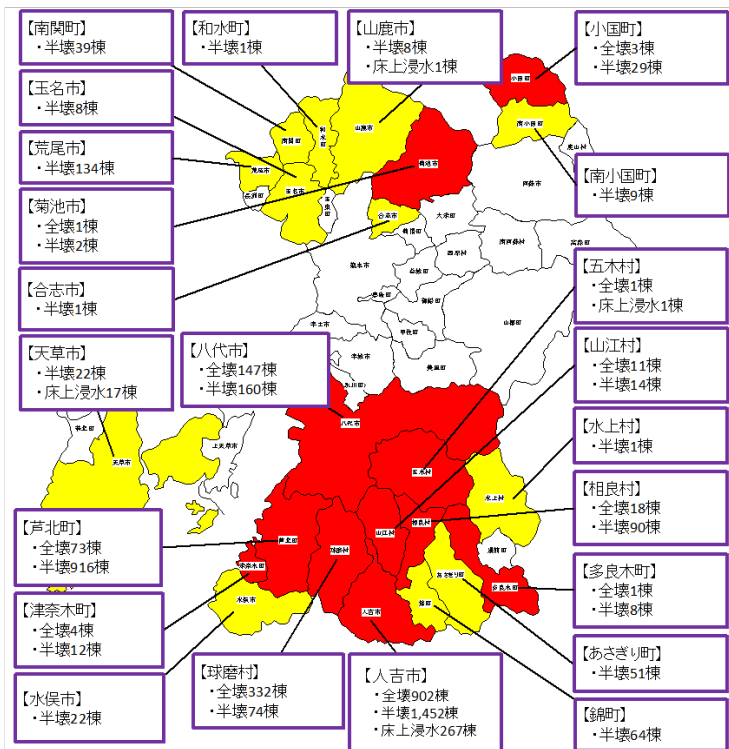
住家被害は、7,414棟

| | 被害棟数 |
|------|--------|
| 全壊 | 1,493棟 |
| 半壊 | 3,117棟 |
| 床上浸水 | 286棟 |
| 床下浸水 | 420棟 |
| 一部損壊 | 2,098棟 |
| 計 | 7,414棟 |



図3 令和2年7月豪雨の被害（確定値）

全半壊4610棟、床上浸水286棟（R4.3.31現在（確定値））



| 【市町村別計】 | 全壊 | 半壊 | 床上浸水 | 床下浸水 | 一部損壊 |
|----------|-------|-------|------|------|-------|
| 熊本市 | 0 | 0 | 0 | 6 | 1 |
| 熊本市管内 | 0 | 0 | 0 | 6 | 1 |
| 宇城市 | 0 | 0 | 0 | 48 | 1 |
| 宇城市管内 | 0 | 0 | 0 | 48 | 1 |
| 荒尾市 | 0 | 134 | 0 | 0 | 153 |
| 玉名市 | 0 | 8 | 0 | 0 | 18 |
| 菊池市 | 0 | 39 | 0 | 0 | 8 |
| 天草市 | 0 | 1 | 0 | 15 | 27 |
| 天草市管内 | 0 | 182 | 0 | 17 | 206 |
| 山鹿市 | 0 | 8 | 1 | 7 | 20 |
| 山鹿市管内 | 0 | 8 | 1 | 7 | 20 |
| 菊池市 | 1 | 2 | 0 | 0 | 3 |
| 合志市 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 菊池市管内 | 1 | 3 | 0 | 0 | 3 |
| 南小国町 | 0 | 9 | 0 | 0 | 29 |
| 小国町 | 3 | 29 | 0 | 40 | 20 |
| 五木村 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 山江村 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 南阿蘇村 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| 南阿蘇管内 | 3 | 38 | 0 | 43 | 51 |
| 甲佐町 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| 山都町 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 上益城管内 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1 |
| 八代市 | 147 | 160 | 0 | 0 | 102 |
| 八代市管内 | 147 | 160 | 0 | 0 | 102 |
| 水俣市 | 0 | 22 | 0 | 0 | 91 |
| 戸北町 | 73 | 916 | 0 | 0 | 584 |
| 津奈木町 | 4 | 12 | 0 | 0 | 89 |
| 戸北町管内 | 77 | 950 | 0 | 0 | 764 |
| 人吉市 | 902 | 1,452 | 267 | 150 | 307 |
| 錦町 | 0 | 64 | 0 | 0 | 75 |
| 多良木町 | 1 | 8 | 0 | 50 | 15 |
| 湯前町 | 0 | 0 | 0 | 1 | 41 |
| 水上村 | 0 | 1 | 0 | 6 | 4 |
| 相良村 | 18 | 90 | 0 | 0 | 76 |
| 五木村 | 1 | 0 | 1 | 5 | 0 |
| 山江村 | 11 | 14 | 0 | 0 | 20 |
| 球磨村 | 332 | 74 | 0 | 0 | 51 |
| あさぎり町 | 0 | 51 | 0 | 7 | 91 |
| 球磨管内 | 1,265 | 1,754 | 268 | 219 | 680 |
| 天草市 | 0 | 22 | 17 | 75 | 269 |
| 天草市管内 | 0 | 22 | 17 | 75 | 269 |
| 計(32市町村) | 1,493 | 3,117 | 286 | 420 | 2,098 |

図4 令和2年7月豪雨の被害（物的被害）

2 受援体制の課題

本県では、上述したとおり、直近10年間で二度の大規模災害を経験しており、全国の自治体から支援を受けています。その中で、受援時における課題も明らかとなりました。

熊本地震では、これまで大規模な災害をほとんど経験したことがない自治体が被災したこともあり、被災自治体だけでは応援ニーズを整理できなかったケースがありました。また、応援職員が短期間で交代するため、業務の引継ぎ等がうまくいかず、対応に苦慮したケースもありました。

なかでも、大きな課題としては、被災市町村の受援力が不足していたことが挙げられます。例えば、被災市町村に受援ノウハウがないため、必要人員を精査しないまま派遣要請を行ったり、応援職員と被災市町村職員の役割分担が不明確であったため、応援職員に対して業務内容が明確に示されず、適切に役割を果たせないことがありました。

また、甚大な被害を受けた自治体に対して応援職員を派遣した際、「まだ応援職員に担当させる業務が決まっていない」といったケースもありました。さらに、災害廃棄物処理などの専門的知見を持った応援職員が派遣されていたにもかかわらず、避難所支援業務に従事させていたなど、対応業務のミスマッチが生じているケースも見受けられました。

このように、大規模災害が発生した場合、被災市町村は非常に混乱しており、応援職員の配置や対応業務などをすべて調整することが困難な場合も多くあります。よって、被災市町村としては、ノウハウを持っていない業務については、応援職員を中心に当該業務を進めるといった判断も時には必要となります。また、応援職員としては、被災市町村が受援ノウハウを持っていないことも想定し、応援職員側で応援業務の調整等を実施した方が良い場合があることも念頭に入れておく必要があります。

3 課題を踏まえた対策

(1) 受援計画、業務継続計画（BCP）の必要性

市町村の受援力向上には、受援計画の策定は不可欠であり、受援計画と一体不可分なものとして、業務継続計画（BCP）の策定も必要となります。

ア 受援計画

災害が発生した場合、被災市町村は、短期間に膨大な災害対応業務が発生するため、自団体の職員だけでは対応できず、外部からの応援が必要となります。このため、受援計画において、災害発生時の対応業務を整理し、応援職員の受入れに関する基本的な流れや、受入れ環境の確保などを記載しておくことが必要です。

イ 業務継続計画（BCP）

業務継続計画（BCP）において、災害が発生した場合でも継続しなければならない業務を整理し、当該業務の業務量を精査しておくことにより、災害対応業務と合わせ、不足する人員をある程度試算することができます。

さらに、災害対応業務においては、行政職員以外でも対応できる業務もあるため、当該業務の民間委託等の可能性を検討しておくことも重要となります。

本県の場合、令和2年7月豪雨では、熊本地震の経験を踏まえ、県及び市町村が受援計画等を策定していたため、発災直後から、県は全庁的に大規模な動員を重ねながら、被災市町村への情報連絡員（LO）を派遣しました。また、被災市町村は、避難所運営、罹災証明発行、災害廃棄物処理などを県に要請することができました。これにより、災害対応業務を円滑に進めるための応援職員を、被災市町村に速やかに派遣しています。

（2）大規模災害時における職員の健康管理

大規模災害が発生した場合、被災市町村の職員は、膨大な業務を処理することとなるため、時間外勤務（残業）が大幅に増加することがあります。本県では、熊本地震の際、月300時間を超える時間外勤務をした職員もいました。

大規模災害の場合、災害対応業務は短期間では終わらず、中・長期の対応が必要となります。このため、被災市町村の職員は、膨大な業務を処理しつつ、定期的に休みを取ることが必要です。

被災市町村の職員としては、「応援職員が来ている中では休めない」と考えることもありますが、短期応援職員の場合、1～2週間で交代することを認識しておくことも必要です。一方、被災市町村の職員は、数カ月間にわたり多忙な時期が続くため、この期間を心身ともに健康な状態で乗り切るためには、定期的な休息は不可欠です。この点については、応援職員も理解しておくことが必要です。

4 まとめ

大規模災害が発生した場合、被災した市町村は、これまで経験したことがないような混乱した状況となります。この混乱を少しでも軽減し、早期に災害からの復旧・復興に取り掛かるためには、受援計画や業務継続計画（BCP）の策定が重要であることは間違いありません。

これまで大きな災害を経験していない市町村においては、まずは、平時の取組として、受援計画及び業務継続計画（BCP）を策定し、当該計画を定期的にブラッシュアップしておくことが求められます。また、大規模災害を想定した訓練を実施し、可能な

限り想定外をなくすことにより、平時と災害発生時のギャップをより小さくする取組を進めていくことが重要です。