

## 平成 30 年 7 月豪雨災害の際の人的応援の受入れと調整

愛媛県 西予市 総務部危機管理課 課長 谷川 和久

### 1 はじめに

#### (1) 西予市の概要

愛媛県西予市は、図 1 に示すように四国西南部に位置し、平成 16 年に東宇和郡明浜町・宇和町・野村町・城川町と西宇和郡三瓶町の 5 町の合併によって誕生しました。風光明媚な土地柄、また海拔 0 m～1,400m と変化にとんだ地形により、市域全域がジオパークの認定を受けています。

産業は第一次産業を中心として、海岸部では、ミカンをはじめとした柑橘類やハマチ・ヒラメ・真珠の養殖、内陸部では水稻や露地野菜の栽培、山間部では乳牛・肉牛などの畜産、林業や栗・ゆずの栽培などが盛んで、各地域の強みを活かし多種多様な産業を育てています。

一方、合併して来年で 20 周年を迎えますが、人口は 12,000 人近くが減少し、高齢化率も 44.0%（令和 5 年 10 月末現在）に達して、典型的な少子高齢化の過疎地域となっております。



図 1 西予市の概要

#### (2) 西予市における災害リスク

西予市域は、広域で高低差もあり自然豊かな土地である反面、一旦自然が猛威を振るうと、地震、津波をはじめ、土砂崩れ、洪水などによって様々な被害がもたらされてきました。

特に、平成 30 年 7 月豪雨により、西予市ではかつてないほどの河川氾濫や土砂災害などが発生し、尊い生命が奪い去られるとともに、市民の住まいやなりわい、道路や河川、ライフラインなどが甚大な被害を受けました。

また、今後当市における最大の被害想定となる「南海トラフ巨大地震」が発生すると、市内の最大震度は 7、沿岸部では最大 9.3m の津波が押し寄せ、家屋の倒壊、土砂災害と合わせると死者 1,351 人、全壊家屋数 16,719 棟の被害が想定されております。（平成 25 年愛媛県被害想定調査結果）

加えて市域の大半が伊方発電所から半径 30km 圏内の UPZ 圏内（屋内退避などの緊急時防護措置を準備する区域）に位置しており、原子力防災の対応も必要とされています。

### (3) 西予市における防災体制の概要

市内で大規模な災害が発生し、又は発生するおそれがあるときは、市は迅速な応急対策を実施するため、地震・津波又は風水害など、災害の形態及び状況に応じて災害対策本部等配備体制の編成、要員の確保を行いながら、初動体制を確立することとなっています。表1には一例として、風水害の場合の配備体制及び配備基準を示しています。

一方、広大な市域を有する本市において、令和5年度4月1日現在防災担当（危機管理課）職員は8名となっており、大規模災害時に、市の職員のみでの対応には限界があることは明らかといえます。

本稿は、平成30年7月豪雨災害の際に、どのように人的応援を受け入れて対応したかを紹介するものです。

表1 西予市における災害時の配備体制とその基準例

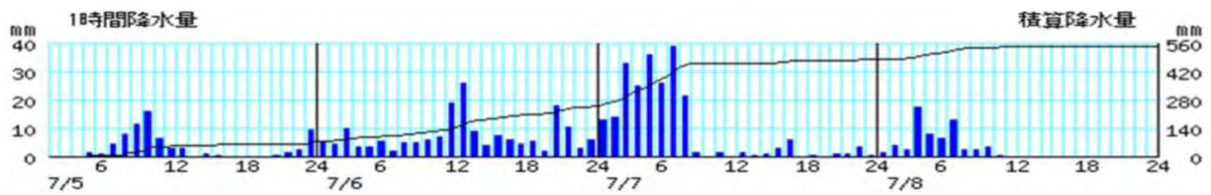
種類	警戒LV	配備区分	配備基準	配備内容	配備要員
風水害	3 ～ 4	警戒体制	①波浪、高潮、大雪の各警報が発表されたとき	初期の情報収集及び連絡活動を主とし、状況により他の職員を動員できる体制	海岸・河川・水路・道路等管理すべき施設を所掌する部署の単独対応及び消防署当務隊
	1 ～ 2	災害警戒本部	①暴風、暴風雪の各警報が発表されたとき ②河川の水位等の状況により市長が必要と判断するとき		あらかじめ指名された関係職員
	3 ～ 4	災害対策本部	第一配備 ①大雨警報、洪水警報が発表されたとき ②その他市長が必要と判断するとき	災害の発生に備えるための情報収集活動及び初期の応急対策を実施する体制	
	5		第二配備 ①特別警報が発表されたとき ②相当規模の災害が発生し又は発生するおそれがあり、複数の対策部が連携して対応する必要があると市長が判断するとき ③その他市長が必要と判断するとき	大規模災害への応急対策を実施する体制	災害応急業務の必要性にあわせて順次配備人員拡大

## 2 平成 30 年 7 月豪雨災害について

### (1) 西予市の被害状況及び対応の流れ

平成 30 年 7 月豪雨（図 2）では、写真 1～3 のような土砂災害や肱川の氾濫により、死者 6 名（内関連死 1 名）、住家全壊 127 棟、大規模半壊 71 棟、半壊 214 棟、床上浸水 23 棟、一部損壊 176 棟など、甚大な被害が発生しました。（令和 4 年 12 月 31 日時点西予市復興本部会議資料）

主な災害対応の流れは表 2 に示すとおりです。



#### ◆ 7月5日から8日にかけての雨の状況

※気象庁地域気象観測所（宇和）データ

- ・期間最大 1 時間降水量：47.5mm
- ・最大 24 時間降水量：347mm（7 日 7 時 30 分観測史上 1 位）
- ・期間降水量：539.5mm(6/29 3:00～7/7 16:00)

図 2 平成 30 年 7 月豪雨での雨の状況



写真 1 土砂災害



写真 2 肱川の氾濫（その 1）



写真 3 肱川の氾濫（その 2）

表 2 主な災害対応の流れ

	H30/7/3 4日前	7/4 3日前	7/5 2日前	7/6 1日前	7/7 1日目	7/8～ 2日目	7/14～ 1週間目
関連情報・関連業務		■大雨警報(土砂災害)(7/3 14:22)	■大雨警報(土砂災害)の解除(7/4 08:40)	■大雨警報(土砂災害)(7/5 09:14)	■土砂災害警戒情報の発表(7/6 10:55)	■ダム異常洪水時防災操作開始(7/7 06:20) ■記録的短時間大雨情報(7/7 06:58)	
応急活動体制の確立		①警戒体制(7/3～7/5) ■災害対策本部の設置(7/3 14:22) ■災害対策本部の廃止(7/4 08:40)	②災害対策本部の設置・運営(本庁舎)(7/5～) ■災害対策本部の設置(7/5 09:14)	③現地災害対策本部の設置・運営(各支所)(7/5～) ■現地災害対策本部の設置(7/5 09:14)	■職員の手集(7/7)	■副市長を野村現地災害対策本部に派遣(7/13)	⑤災害対策本部会議・課長会議の運営(7/6～) ⑥災害救助法の適用(7/7)
	※横軸で示している実施時期や期間については、7/7までは開始と終了を時間で記載している。開始・終了時間が分からない業務については開始を09:00、終了を18:00としている。						

## (2) 市の災害対応

### ア 職員の配備体制・参集状況等（7/7～7/8）

応援職員の受入れについて語る前に、まずは被災当初の本市職員の状況について触れておきます。

7月7日08:02に第二配備体制への移行が決定し、総括班より全職員に対して「緊急参集メール」を送信しましたが、安否確認や参集の可否を確認する内容を送付していなかったため、早い段階で、市として職員の安否や参集状況の把握はできませんでした。その後、人事班から各課長に対して、職員の安否情報を電話で報告するよう庁内グループウェアを通じて依頼し、その後順次各課から電話又は口頭により報告が上がってきました。翌8日（日）の朝、第1回災害対策本部会議において、職員全員が無事であるとの確認がとれました。

参集の実態としては、道路寸断等により本来の参集場所に行くことができなかった職員や消防団活動等に従事した職員もいたため、計画された配備につけない職員も多数発生しました。

### イ 市組織内部の応援調整（7/10～）

そのような状況の中、特に被害が甚大であった野村地区への応援職員派遣の内部調整を人事班が行いました。

発災から3日目にあたる7月10日（火）に市長から「災害復旧業務を市職員同士で支援するように」とのメッセージを庁内グループウェアで周知し、人事班において各課から提供された応援職員名簿を取りまとめました。同日深夜には、庁内グループウェアに応援職員名簿を掲載し、翌朝からの野村での現地活動を指示しました。

しかしながら、翌日から応援職員の派遣を開始したものの、人事班の想定と現地のニーズに乖離がみられ、人事班において、応援職員に対する業務の振り分けを行ったものの、刻々と変化する現場の状況がつかみにくく、職員を効果的に配置し活用することが十分にできませんでした。このため、人事班において、各課長に応援に出せる職員数を報告させ、「応援職員配置計画」を作成しました。

この計画により、翌日の応援職員の業務と人数を決めた上で応援活動を実施するよう対応を変更したため、以降は、うまく応援職員を配置できるようになりました。しかし、そもそも本市職員だけでの対応には、限界があり、予定通りの職員が現場に配置されない、また本庁・支所各課の状況によって応援職員への協力度合いに大きな差が出てくるといった事態が発生し、混乱した場面も多々ありました。

家屋被害認定調査・罹災証明書発行業務や避難所運営等、被災当初に圧倒的に業務量が増える職員は、ほぼ休みなしのシフトがとられており、また、自宅が被災した職員も災害業務、休日は消防団業務、夜は家族と避難している避難所の運営業務と休みなしで、職員

の疲労度が明らかに増大していきました。

1 か月が経過した頃から、ようやく応援が必要な現場及び必要人員が把握できるようになったことから、人事班がすべての応援職員を取りまとめていたものを、各班で調整できるようになり、各班が調整した名簿を人事班が取りまとめる方法に変更したことにより、応援職員も各課から均等に配置できるようになり混乱もなくなりました。

### (3) 災害マネジメント総括支援員制度による応援（7/8～8/17）

当市にとって、過去に経験したことのない未曾有の災害となったこともあり、災害対応業務にどのように取り組むべきなのか、先に述べたように人員の確保についても自前の人員で対応しようとしたところ限界を感じていました。そのような中、愛媛県より、大規模災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に全国の地方公共団体の人的資源を最大限に活用して被災市区町村を支援するための全国一元的な応援職員の派遣の仕組みである「応急対策職員派遣制度」について連絡があり、是非お願いしたい旨を県に依頼し、派遣要請を行いました。

今では定着した制度となっていますが、平成 30 年度に総務省により創設されて以来、初めて適用されたのが「平成 30 年 7 月豪雨」でした。

8 日に要請を行い、日付が変わった翌 9 日の深夜に、県より、総括支援員として横浜市から東日本大震災において災害対応の経験がある職員 1 名の応援職員の派遣が決まったとの連絡がありました。そして、同日 22:00 頃に支援員 1 名と補助員 1 名の計 2 名が当市に到着しました。迅速な対応に感謝するとともに、何故かホッとしたのを覚えております。

到着後直ぐになりますが、早速、被災状況、現状及び今後の対応について協議し、災害対策本部運営に対して助言を行っていただくこととなりました。また、9 日は、対口支援として熊本市の派遣も決まり、先遣隊の方が来市されました。

翌 7 月 10 日以降開催した本部会議等に横浜市の総括支援員等 2 名と熊本市からの応援職員に出席していただき、今後想定される対応や留意点等について助言をいただくとともに、その後も毎日開催した課長会議にも出席していただき、現場の状況調査や理事者へのアドバイス、各対策部の対応について助言をいただきました。また、疲労が蓄積する職員についての休息・ローテーション等についても助言をいただきました。

横浜市には 7 月 9 日から 15 日までの 6 日間は、本部での助言を行っていただき、熊本市からも総括支援員を派遣いただくことで、7 月 16 日から避難所の集約が終わる 20 日まで横浜市の総括支援員は、被害の甚大であった野村現地対策本部に入り、市からも副市長を派遣し、野村現地災害対策本部の機能強化を図ることができました。総括支援員の派遣期間は 1 週間程度であるため、1 週間を超えた部分は、横浜市独自の判断で 3 名体制の継続した支援をいただくことができました。特に野村現地対策本部の運営と避難所の集約業務には絶大な支援をしていただきました。

横浜市が撤収した後の、7月21日から8月17日までは、対口支援のスキームで市に応援に入っていた熊本市からも、総括支援員の派遣を行っていただきました。(写真4)



写真4 災害マネジメント総括支援員の活用の様子

(左：横浜市・熊本市の引継ぎ時      右：横浜市による野村現地対策本部の支援)

#### (4) 対口支援による応援（7/9～9/12）

7月9日には、「被災市区町村応援職員確保システム」に基づく「対口支援方式」により西予市に割り当てられた熊本市から、先遣隊を派遣し、被害状況及び従事内容の把握を経て適切な人員配置を行いたいとの連絡をいただきました。

翌10日には、熊本市先遣隊4名が到着し、課長会議に出席していただいた後に横浜市の総括支援員と協議し、被害の甚大な野村地区に入り、現地の状況を把握していただきました。その後は、災害対策本部会議に出席していただき助言いただくとともに、派遣職員の調整をしていただきました。

調整により、応援職員の派遣が開始され7月10日から11日までは4名一班体制で、その後12日から8月24日までは業務の進捗状況に応じて、避難所支援、保健師業務支援、被災住家被害認定調査及びり災証明書発行マネジメント支援、復興アドバイザー、福祉業務事務処理支援、家屋解体及び災害廃棄物対策マネジメント支援を行うため、ローテーションで対口支援による応援職員を派遣していただきました。

8月24日以降は、避難所を閉鎖するための業務支援及び復興アドバイザーとして、9月12日までの間、応援職員を派遣していただきました。



写真5 熊本市による支援活動の様子

#### (5) 愛媛県からの応援（7/7～8/29）

発災当初の7月7日から8月29日までの間、愛媛県から連絡調整（リエゾン）を災害対策本部統括司令室に派遣いただき、県と市との連絡調整に当たっていただきました。

また、保健師業務（職員ケア）、被災住家被害認定調査、り災証明書発行業務、下水マンホールポンプ手動作業支援、林道災害復旧に係る災害査定事務補助のための応援職員を派遣していただきました。

#### (6) 県内災害連携による他市町等職員の応援（7/9～8/22）

愛媛県では、県と県内 20 市町で被災市町をカバーするカウンターパート方式を採用しており、今回の災害においては、西条市、伊予市、砥部町の2市1町から、7月9日から応援職員の派遣をいただきました。

西条市からは7月9日から8月22日にかけて、大型水槽車による補水作業、物資整理支援、水没箇所整理等、被災家屋被害認定調査、り災証明書発行業務、災害廃棄物整理業務、福祉業務事務処理支援のための応援職員を派遣していただきました。伊予市及び砥部町からは、被災家屋被害認定調査、り災証明書発行業務、ふるさと納税を活用した災害寄付金返礼作業支援、福祉業務事務処理支援のための応援職員を派遣していただきました。

当初は、専門職の応援職員の調整について、県人事班と市人事班の間で情報共有・調整の窓口を一本化できず、応援要請をしても派遣に関する返事が他部署に入り情報共有できない等の混乱が生じましたが、その後、窓口を一本化し、受援の関係部局が集まって会議を開く等、改善を図りました。

#### (7) 他市町村等職員の応援（7/8～8/8）

その他、全国各地から市町村等職員の応援要請等については、必要に応じて各班が直接実施しました。

7月25日から8月8日にかけて、石川県から保健師支援業務のための応援職員を派遣していただきました。7月8日から7月21日にかけて、松山市から大型水槽車による補水支援業務のための応援職員を派遣していただきました。7月11日から7月14日にかけて、室戸市から大型水槽車による補水支援業務のための応援職員を派遣していただきました。7月10日に、ふるさと納税を活用した災害寄付金返礼作業について、室戸市役所内において代理納付をしていただけるとの支援の申し出があり、支援を行っていただきました。等々、多くの支援を頂戴いたしました。

(8) 資料整理

「平成30年7月豪雨における西予市災害対応に関する検討報告書」に基づき、応援いただいた状況を整理すると表3～表6のとおりとなります。

表3 応援要請・受入れ活動の時系列整理

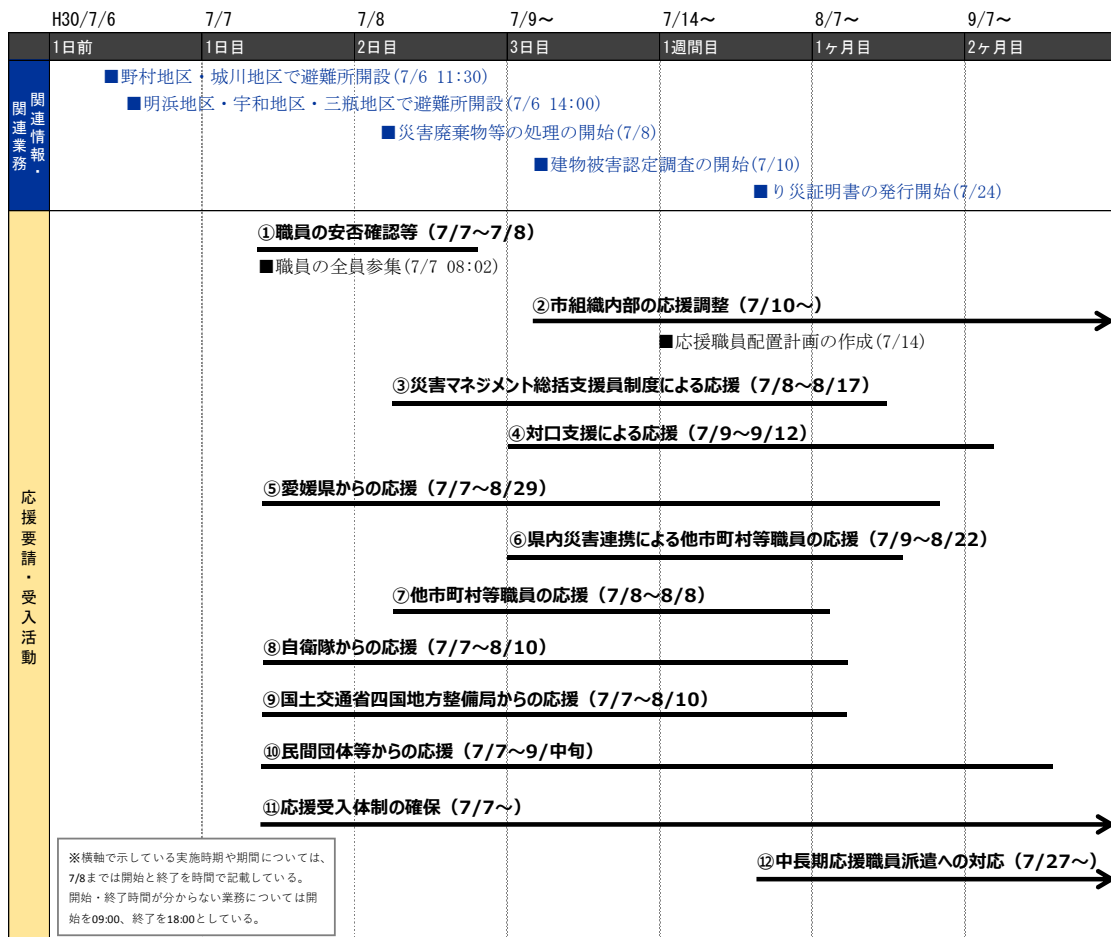




表 4 応援職員のニーズと受入れ状況

支援内容	受入れ延べ人数
災害マネジメント	97 名
先遣隊	8 名
避難所運営	879 名
保健師支援	192 名
家屋解体・災害廃棄物処理	80 名
り災証明書発行業務	122 名
被災家屋被害認定調査	578 名
県連絡調整（リエゾン）	86 名
その他対策	282 名
合計	2,323 名

表 5 応援団体と応援職員の支援内容

応援団体	支援内容
横浜市	災害マネジメント
熊本市	先遣隊、避難所、保健師、災害マネジメント、り災証明書発行業務、被災家屋被害認定調査支援、家屋解体・災害廃棄物処理、その他対策
愛媛県	県連絡調整（リエゾン）、保健師業務（職員ケア）、被災家屋被害認定調査・り災証明書発行業務、下水マンホールポンプ手動作業支援、林道災害復旧に係る査定事務補助
西条市	大型水槽車による補水作業、物資整理、水没箇所整理等、支援市町リエゾン（西条・伊予・砥部）、被災家屋被害認定調査、り災証明書発行業務、災害廃棄物整理業務、福祉業務事務処理
伊予市	被災家屋被害認定調査、り災証明書発行業務、ふるさと納税を活用した災害寄付金返礼作業支援、福祉業務事務処理
砥部町	被災家屋被害認定調査、り災証明書発行業務、ふるさと納税を活用した災害寄付金返礼作業、福祉業務事務処理

表 6 中長期派遣の受入れ状況（平成 30 年度派遣分）

配属先	派遣元	受入れ人数
林業課	愛媛県	1
環境衛生課	愛媛県砥部町、愛媛県伊予市、東京都稲城市、埼玉県草加市	6
福祉課	徳島県徳島市	5
建設課	愛媛県西条市、神奈川県座間市、群馬県前橋市、埼玉県春日部市	7
監理用地課	北海道黒松内町、東京都国立市	3
税務課	愛媛県松前町、徳島県阿南市、熊本県熊本市	4
上下水道課	愛媛県松前町	1
子育て支援課	北海道旭川市、東京都港区	3

### 3 受援における課題

#### (1) 課題

今回の災害を経験して、応援職員を受け入れる際に、応援を受け入れる班と応援職員を派遣する側が一堂に会して応援調整を行う場として「短期派遣調整会議」を週 1 回定期的に実施したことで、効率的な応援調整ができたなど、経験がない中、工夫して知恵を出しながら対応できた面もありました。一方で、応援職員が日替わり・超短期で入れ替わり、その都度業務について説明しなければならず負担が大きく効率が悪いといった課題も多く見受けられました。

被災後の検討報告書では、以下のような課題があげられました。

- ・対口支援や DMAT 等の応援受入れのための体制整備が必要
- ・各部各班と人事班との間の効率的な応援要請に係る仕組みの整備が必要
- ・あらかじめ受援が必要な業務をリストアップし、具体的な業務内容を示すことができるようにしておくことが必要
- ・受援ニーズの把握、要請・管理調整方法の整理が必要（特に受援が重要となる避難所運営や罹災証明書の発行等を担当する部署の理解も重要）
- ・必要な場合は、躊躇なく受援を求めるよう計画化が必要
- ・応援側への要請方法（ニーズの伝え方）の整備が必要
- ・今回の経験を活かした受援計画の策定、及び訓練を通じた計画の実効性の向上が必要
- ・応援職員により人員を確保するための方策が重要
- ・各班が直接実施した応援要請・受け入れに関する報告の徹底が必要
- ・派遣職員への対応方法等の標準化、職員への周知が必要
- ・人事班受援担当の人員の確保が必要

- ・ 県内だけでなく離れた自治体との相互応援協定も考える等、安定的に応援を受け入れる体制を整えることが必要
- ・ 中長期の応援職員を確保するための方策の検討が必要

## (2) 課題に対する行動指針

今回の災害経験により、受援を前提とした市の災害対応が必要であることが明らかになり、今回の災害対応で蓄積したノウハウや内閣府のガイドラインを参考に、早急に受援計画を策定することとしました。

また、策定した受援計画に基づく研修や訓練の実施により、応援・受援の実効性を高めるとともに、県内カウンターパート市町とは、相互に顔の見える関係を構築しておくこととしました。

加えて、遠隔の自治体との相互応援協定についても検討することとし、中長期派遣の応援職員を確保するための対策も検討することとしました。

## 4 西予市受援計画の策定

平成 30 年 7 月豪雨災害の課題と教訓を踏まえて、令和 3 年 3 月に「西予市受援計画」を策定いたしました。

この計画は、地域防災計画、業務継続計画(BCP)とも連携し、外部からの応援を円滑に受け入れるために、受援体制を整備し、受援対象業務を明確化しております。平成 30 年 7 月豪雨災害で明らかとなったように、大規模災害発生時、当市の職員だけで災害対応を行うことは困難であり、災害対応の遅れが、住民の救助や生活再建の遅れ、被災した職員に過度な負担を強いることにつながることから、災害対応に必要な職員を早期に確保することを重視し、「躊躇ない応援の要請」を行うこととしております。

この受援計画の実効性を確保するために、職員への計画内容の周知や受援計画に基づく訓練を実施し、定期的な計画内容の検証と改善を行うこととしております。その中で重視していることは、受援計画に限ったことではありませんが、防災担当部署のみならず、災害対応業務に係る庁内全体が関わり、受援に対する情報を共有し、計画の実効性の向上を図ることを目指しております。

また、応援側として、豪雨災害でのご恩をお返しするうえでも、また、なかなか経験することのない大規模災害の知識やスキルを、応援を通じて磨き継承していく意味でも積極的に応援を実施していくことが重要であることから、他自治体への応援に対する基本的な考え方も整理しております。

## 5 おわりに

大規模災害発生時、現場は非常に混乱します。本部会議では対応が順調に進んでいる報

告があっても現場職員は悲鳴を上げていることが多々あります。被災された方のために地元職員は、いち早く復旧・復興に取り組み、被災者に寄り添った対応が求められます。ここを見誤るとその後の対応がすべて後手後手に回ると思います。

災害は、自治体の規模に関わらず襲い掛かり、当該自治体のマンパワーだけで対応するには限界があることは、これまでの大規模災害を見ても明らかといえます。特に災害初動期を乗り切るためには、総括マネジメント制度や対口支援制度を活用し、外部からの視点で適切な助言をいただくことは有効であると考えます。

近年、豪雨災害が全国的に多発する中、現場職員の混乱は続いていることと思います。そのことは、被災者支援の遅れにもつながっていくのではないかと危惧します。困ったときは、躊躇なく支援を受けていただければと思います。また、実際に支援を受けるとなっても、何を頼んでいいかわからないといった状況が現場ではあるかと思っています。そうならないためにも、受援計画の策定も必要であると考えます。

現在、西予市では復興のキャッチフレーズ「復興のパズル みんなでつくる 未来のカタチ」のもと、①「寄り添い支え合う」、②「一人の100歩より100人の一歩」、③「何ができるか考える」を基本理念に西予市復興計画（図3）に基づき復興に取り組んでいるところです。

また、今後大規模災害が発生した際の速やかかつ適切な復興を推進していくため、市民と行政が共通認識を持って事前準備を進めることで、南海トラフ巨大地震等の大規模が発生した場合の円滑な復旧・復興を図ることを目的として令和5年3月に「西予市事前復興計画」（図4）も策定しました。

今回の災害では、自治体からの応援以外にも、自衛隊、災害医療支援チームDMAT（厚生労働省）、緊急災害対策派遣隊 TEC-FORCE（国土交通省）、ボランティア等々、本当にたくさんのご支援を賜りました。

本災害でいただいた多くのご支援に改めて御礼申し上げます。

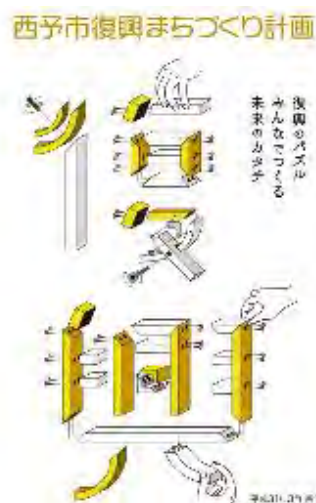


図3 西予市復興まちづくり計画



図4 西予市事前復興まちづくり計画