

2度の大雨への対応経験を踏まえた受援への取組

佐賀県 武雄市 総務部 防災・減災課

1. はじめに

武雄市は佐賀県の西部地区に位置し、市面積 195.40 km²、人口約 48,000 人で平地及び山間部からなり、東部から西部に国道 34 号線、JR 佐世保線、高速道路長崎自動車道を有し、令和 4 年 9 月には西九州新幹線が開通、道路網が比較的発達しており、市中央には温泉郷があり、県内外から多数の観光客が訪れる地域であります。

地域の特性として、四周山間部に囲まれた地形で、西部が高くなっており、山間、山麓、平坦と複雑な地形をなしています。一級河川である六角川と松浦川の源流を持ち、平地を流れる六角川は有明海の干満差約 6m の影響を受け、大雨の際には冠水被害が多く、歴史をさかのぼれば江戸時代から治水事業が行われており、水害常襲地帯といわれ、ひとたび氾濫すれば大規模な氾濫となりやすく、また水はけが悪いため長時間にわたる浸水が生じやすいという特徴があります。



図1 武雄市の河川（1級河川）



図2 六角川の感潮区間

2. 受援マニュアルの作成

平成 28 年 4 月、熊本県熊本地方でマグニチュード 6.5、熊本県益城町で震度 7 を記録する地震が発生しました。

熊本地震の際には、被災地の要請を待たずに救援物資を送る「プッシュ型支援」が行われましたが、各自治体で受援マニュアル（計画）の策定がなされていなかったため、避難所に届く前の集積地で物資が滞るなどの問題が被災地において発生しました。

当時の武雄市でも被災地支援の一環として、市町合併により空き庁舎となっていた北方庁舎を熊本への支援物資受入のハブ基地として活用し、全国からの支援物資を一旦武雄市で受入、熊本県内の自治体と情報交換しながら必要な物資を必要な分だけ供給する役割を

担っていた実績があります。

その後の平成30年に、熊本県では「熊本縣市町村受援マニュアルモデル」及び「熊本縣市町村受援マニュアルモデル作成の手引き」を作成するとともに、県内市町村に対し、「受援マニュアル」の作成を呼びかけています。

武雄市においても、受援計画の必要性を強く認識し、熊本県に倣い「熊本縣市町村受援マニュアルモデル」を参考としながら、平成31年2月に「武雄市受援マニュアル」（以下「受援マニュアル」とします。）を策定しました。

3. 受援マニュアルの周知等

発災時には職員各自が何をすべきか混乱します。特に「受援」については、通常時の市役所業務の延長ではなく、非常時のみに発生する業務であるため、「誰が、何をすべきか」をあらかじめ受援マニュアルに記載しておくことにより迅速な受援対応が可能となることを期待しました。そのため、策定後は全職員に周知を行い、庁内グループウェア上でいつでも閲覧できることとしています。

4. 令和元年大規模水害における受援活動

令和元年8月28日、武雄市に時間雨量100mm、3時間雨量で200mmを超える大雨が降り、市内いたるところで河川の氾濫、道路等の冠水が発生、1,536件の床上床下浸水被害を受ける大規模水害となりました。

平成2年以来、約30年ぶりとなる大規模水害となり、災害規模を考慮し、市単独での災害対応では対応困難であるとの見込みから、対策本部からマニュアルに沿って受援班を参集、業務開始の指示が出されました。

この時点で、受援マニュアル策定後半年程度経過していたものの、担当職員に対して研修等が充分でなかったため、参集した職員も当初、何をすればよいのか混乱があり、防災担当職員から受援担当者に対して、受援マニュアルを再度確認し業務にあたることを指示する必要がありました。

その後は受援担当者が主体的に業務にあたる事が出来たため、防災担当職員の負担軽減に繋がり、物資調達のために民間事業者と災害時物資供給に関する事項や民間ボランティア団体からの支援を受ける事項について協定の重要性を再認識することになりました。また、災害対策本部室内に受援班の執務スペースを取れなかったため、受援による人、物の動きを防災担当職員が把握出来ていないこと等、運用面での反省点や改善すべき点が確認されました。

5. 令和3年大規模水害における受援活動

令和3年8月11日、午後から降り始めた雨は19日までに断続的に降り続き、降り始め

からの雨量は市内の最も多いところで1,200mmを超える大雨(武雄市の年間降水量は1,950mm程度)となりました。再び武雄市が1,762件の床上床下浸水被害となる大規模水害に襲われました。

前回水害から2年をあげずに発生した大規模水害では、初動から職員は主体的に災害対応が出来たと思います。前回水害の経験から、災害対応職員の人員配置や前回水害以降、新たに締結した協定の活用など、早め早めを心掛けて対応に当たることができていました。

受援班についても、災害対策本部室内に場所を設け、県や他自治体からの人的支援の受け入れや協定相手方に物的支援の要請を行い、対策本部や庁内各対策部との情報共有を行ってきました。

令和元年・令和3年 水害の概要					
	令和元年	令和3年		令和元年	令和3年
降雨期間	3日間	9日間	最大避難者数 (指定避難所)	624人 (20加所)	670人 (17加所)
総降雨量	482mm	1256mm	浸水家屋 (区長岡さとの)	1536棟 床上1025棟 床下511棟	1762棟 床上1183棟 床下579棟
1時間最大雨量	101mm	78mm	浸水車両	約1200台	約500台
ポンプ停止	1回 3時間10分	3回 8時間30分	通行止め	63箇所	110箇所
道路・河川等被害	117箇所	129箇所	公共交通機関 への影響	JR連休3日 バス連休2日	JR連休10日 バス連休4日



図3 令和元年、令和3年の水害の概要

図4 令和3年8月14日 AM 浸水状況

6. 令和3年水害時の受援業務における留意点

ここから、それぞれの受援担当者がどのような点に留意し業務にあたったかを令和3年水害時の事例を踏まえてお示しします。

(1) 人的受援

人的受援については、総務課人事系の職員2名にて業務にあたりました。県や他自治体からの応援職員の調整が主な業務となりますが、庁内各対策部から受援を必要とする業務を精査してもらい、一方で同じ応援職員が短期間(日単位)、中期間(週単位)長期間(月単位)のいずれかの期間派遣を受けられるのかの確認を行いながら各業務に振り分けを行っています。

例えば、罹災証明発行業務は、現地調査を行った上で被災程度の記載を行えますので、現地調査は家屋調査の知識がある応援職員か、長期間同一業務にあたる応援職員を割り当て、申請受付及び発行については中期間派遣職員に割り当てを行いました。対して支援物資の仕分け作業や災害ゴミ集積場での業務などは、当日の短時間でのレクチャーで対応可能なため、短期間の派遣職員に割り当てを行う等、受援業務ごとにどの程度熟練度が必要かに留意していました。

応援職員は若手からベテラン職員もいらっしゃいますので、各々の職歴を考慮すれば最適な配置も可能であったかもしれませんが、そこまでの余裕はなく一定機械的に割り当てを行わざるを得なかった状態でした。

なお、保健師派遣など専門性の高い業務については、受援担当を介さず担当課が直接受援依頼と受入を行うこととしていましたが、情報共有を行っていたため受援依頼が重複することはありませんでした。

(2) 物的受援

物的受援については、管財担当職員2名で業務にあたっています。庁内各対策部から随時上がってくる必要物資を取りまとめ、在庫があれば在庫から、無ければ協定締結事業所や支援申し出者などから調達を行いました。

過去の被災地の状況から「必要な物資のみ調達する」ことを心掛けており、多くの方から支援の申し出があるため、「何を、どれくらい支援いただけるか」を一旦聞き取りさせていただき、情報をリスト化し、必要となった場合にのみ再度連絡をさせていただくことを支援申出者に伝える方法をとっていました。

担当職員の話では、「善意で支援申出いただいているのにお断りしなければならないケースも多く、心苦しかった。」とのことですが、結果として物資が集まりすぎるといった状況には至らずに済んでいます。

支援物資は、避難所に直接持ち込みされるケースもありますが、受け入れた場合には受援班に報告をもらうよう周知を行い、情報の集約に努めていました。

(3) ボランティア受入

ボランティアの受け入れですが、個人ボランティアの受け入れ窓口を、社会福祉協議会とし、ボランティアセンターの運営を委託しています。

ボランティアの募集は市と社会福祉協議会が一緒に行いながらも、それ以外の被災者からのニーズ集約やマッチング、派遣等について実施していただきました。令和元年水害時は多い時で日200名を超えるボランティアの方々の支援をいただきましたが、令和3年水害時はコロナ禍の最中であったため、県内在住者のみで事前登録制での対応とされていました。

続いてボランティア団体等による専門的ボランティアの受け入れですが、災害時支援協定を締結している団体からの物資支援等はいただいておりますが、その他団体からの支援については積極的に受入が出来なかったのが実情です。理由としては、どのような団体がどのような強みがあるか、どの程度の規模で支援いただけるか判断が市職員では困難な場合が多いため、受援担当者では活用する知識と余裕がなかったためです。

幸いなことに市内で令和元年水害時から被災者支援にご協力いただいている民間ボ

ランティア団体がありましたので、支援申し出のあった一部の団体は、そちらと協働し被災者支援を行っていただいています。民間ボランティア団体からの受援活用については課題を残す形となりました。

7. 佐賀災害支援プラットフォームとの連携

令和3年10月18日、「一般社団法人佐賀災害支援プラットフォーム（以下、SPFとします。）」と「災害発生時等におけるCSO等ボランティア団体との連携・協力に関する協定」を締結しました。

SPFは『災害時の人・もの・金の集積機能として、行政や企業、一般の方々の窓口となり、情報の一本化をし、県内外の被災地へのスムーズな支援を行うことを目的』として設立されたプラットフォーム法人であり、被災地での活動経験が豊富な構成メンバーも多く、県内外のボランティア団体などが賛同団体となっています。

令和3年水害時点では佐賀県と災害時支援協定を既に結ばれていたため、発災後には一定の情報共有を行っていましたが、2度の被災によって精神的ダメージが大きかった被災者への支援などを、より密接に連携していくためには、市と直接協定を結ぶ必要があるとの判断からです。また、災害発生時には多くのNPO等の団体から支援の申し出をいただけるが、各団体の強みを有効に活用するためにコーディネーター的役割を担ってもらえるメリットは大きいとの判断でした。

協定締結後は「被災者支援連携会議」として、市と社協、SPFよりそれぞれの活動などについて密接な情報交換を実施しました。その中で災害見舞金等の対象となる被害を受けた方で、いまだ申請がされていない方々が潜在的にいらっしゃるが見込まれ、各戸訪問を行うべきと思われましたが、市職員は復旧業務に忙殺されており人員を割くことが出来ないため、SPFに協力依頼を行ったところ、すぐに職員とSPFメンバー2人1組で戸別訪問スケジュールが生まれ、365件を訪問し64件の申請に繋がったという実績があります。

現在も平時の取組としてSPFとの連携会議は継続しています。その中で顔の見える関係を築きながら、武雄市の実情に応じた被災時の連携内容を検討しています。

今後の発災時の取り決めとして、庁舎内にSPFの常駐スペースを確保し対策本部会議にも参加いただくこととしており、円滑な被災者支援のための連携を取れるものと期待しています。

また、市が実施する総合防災訓練や避難所設営訓練などの災害想定訓練、各種計画作成等への協力をいただき、会議の講師やアドバイザー等としての支援など、地域防災力の強化にご協力をいただいています。

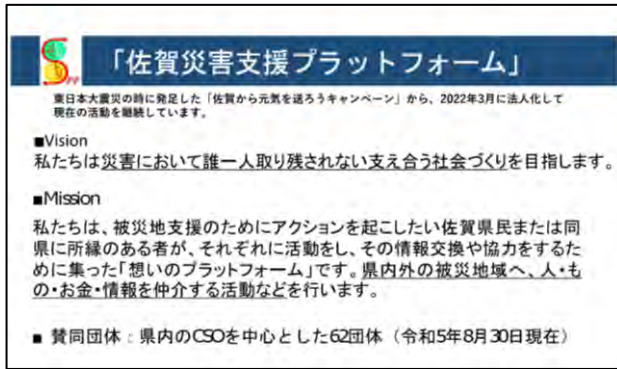


図5 佐賀災害支援プラットフォーム(SPF)の理念

図6 SPFと協働による戸別訪問の様子

8. おわりに

災害対応業務の内、受援業務は大きなウェイトを占めると思われますが、先に書いたように、災害時の受援業務については市職員にとって通常業務の延長では行わない業務となります。いかに協定締結先や民間ボランティア団体からの支援を有効活用できるかが重要になるため、武雄市では平時から『顔の見える関係』を構築しながら、情報共有、意見交換を行っていくことに重点を置いています。

今回、2度の水害を受けた武雄市での取組についてお示しいたしましたが、平時から、各自治体の実情に合わせた受援体制の構築が必須と思われれます。武雄市での取組が少しでも参考になれば幸いです。