

まとめ：市町村における大規模災害時の受援に向けた備え

一般財団法人 消防防災科学センター

大規模災害発生時、職員や庁舎の被災により行政機能が低下する中であっても、被災市町村では直ちに被災者支援等に従事することが求められます。不足するマンパワーや物資・資機材については、他の地方公共団体や民間企業、ボランティアなどからの応援を円滑に受け入れて、被災市町村職員と応援職員等が連携して、応急対策等に取り組んでいくことが必要です。

当センターでは、平成28年熊本地震の際の受援の経験を踏まえて、被災市町村への応援を積極的に行っている熊本県及び熊本市へヒアリング調査も行いました。

■熊本市ヒアリング

実施日時：令和5年12月21日（木）14時～16時

対 象：熊本市政策局危機管理防災部

主な内容：近年の被災市町村への応援について

（応援先、応援に行く際の課題、日頃から行っている準備など）

■熊本県ヒアリング

実施日時：令和5年12月22日（金）10時～12時

対 象：熊本県知事公室危機管理防災課

主な内容：近年の被災市町村への応援について

（応援先、応援に行く際の課題、日頃から行っている準備など）

熊本県被災時の受援に際する市町村対応等について

本誌へのご寄稿及びヒアリング調査から得られた知見から、『市町村における受援体制の構築』に関するポイントを抜粋し、PDCA（Plan計画作成→Do計画実施→Check計画有効性の評価→Act計画の改善）のサイクルに沿って整理することで、本誌のまとめとしたいと思います。

PLAN（計画作成）：受援計画を策定し、受援の窓口を定める

大規模災害発生時に躊躇なく応援を求めるには、職員の皆さんが「受援」という選択肢を常に認識し、いつでも選べる状態にあることが重要です。そのためには、事前に応援要請のタイミングや期間、受援に係る手順等について「受援計画」に定め、庁内に周知しておくことが必要です。

過去の大規模災害時における応援・受援の事例等は、内閣府（防災）「市町村のための人

的応援の受入れに関する受援計画作成の手引き」(2021 改訂)等に示されているほか、応援側・受援側が対応する業務分類別の課題や実施数(必要数)について、また事前対策の実施状況等について、体系的に分析した文献もあります^{1),2),3)}。これらを踏まえて、例えば応援要請のタイミングについては、地震では「震度6弱(などの具体的な震度階級)以上の地震発生時」、他方、風水害等では「警戒レベル5緊急安全確保の発令時」などと設定されている例があります。いずれにせよ、初動体制において、判断の遅れが「手遅れ」となるとは何にもなりません。具体的な「動き」を計画やマニュアルにおいて、経験則や訓練を通じて実践的なものにしておく必要があります。

大規模災害発生後にはまた、多様な組織から応援の申し出が被災市町村に殺到することが想定されます。今回ご寄稿いただいた土木、災害廃棄物処理、水道など専門的な分野での応援は、市町村の各所管部署で受入や活動の調整を行うことが現実的かつ効率的です。一方で、「応急対策職員派遣制度」等の全庁に関わるような応援は、対応する窓口を一本化し、受援計画に明記しておくことが重要です。

受援計画は、防災担当が中心となって策定することが多いと思われます。しかし、発災後の防災担当は災害対策本部の運営、消防・警察・自衛隊と連携した救助活動、また都道府県や防災関係機関との連絡調整等に追われ、応援の受入までは手が回らないことが想定されます。したがって、防災担当を含まない形で受援の窓口を構えておきたいところです。なお、被災市町村での対応や各地の受援計画によると、通常業務との関係から、人的な支援は人事部門、物的な支援は管財部門や地域振興部門が受入に関わることが多いようです。

応援を受けることを前提に、発災時に自力では対応しきれないと考えられる業務を「受援対象業務」として抽出し、応援してもらいたいこと、応援職員に望む経験や資格、人数、期間などを整理しておけると、応援要請時の最初の要請書類としても活用できます。

応援の受入について受援計画にまとめ、全庁で「受援」という手段を理解しておきましょう。

DO(計画実施): 訓練を通じて、全庁で受援へのイメージを高める

受援計画の中で、自らの部署が担当する「受援対象業務」がある、あるいは受援の窓口を担う、等が明記されていても、大規模災害を経験したことがない自治体では「応援を受ける」状況自体、イメージが難しいのではないのでしょうか。

そこで、訓練を通じて応援要請に係る意思決定や手続きを模擬体験することで、受援のイメージを高めることが考えられます。

- ・過去の災害履歴や被害想定等をもとに、大規模災害発生時に自らの市町村がどのような状況になるおそれがあるか、地図へのプロットなどしながら、参加者でイメージを共有する。
- ・前項でイメージしたような大規模災害が発生した際の自らの部署の担当業務を、地域

防災計画、業務継続計画、受援計画等から確認する。その上で、担当業務は自力でできるのか、自力では難しい場合どのような応援が必要なのか、検討する。

- ・受援計画に従って、受援の窓口を設け、応援要請手続きを模擬体験する。

都道府県を介して受ける応援も多いことを考えると、都道府県とともに応援要請手順を確認することも有効だと考えられます。

CHECK（計画有効性の評価）

：自らの市町村の災害時の弱点と、市町村職員にしかできないことを把握する

熊本県へのヒアリングで、「大規模災害時に自分たちには「マンパワー」、「ノウハウ」、「指揮統制力」、あるいはその他の何が足りないのか。自分たちで『できること』と『できないこと』が予め整理されていると、応援の動き出しは早いと思う」とのご意見をいただきました。「とても難しく、自分たちも整理しきれていない」とのことでしたが、訓練等を通じて、自らの市町村にとってのウィークポイントを確認しておけると、より迅速な受援の判断に繋がると考えられます。

一方で、どれだけ多くの応援が入ったとしても、各市町村の職員の方にしかできないこともたくさんあります。例えば、高齢の方が多い地域、孤立の恐れがある地域、少しの雨で土砂災害の恐れが高まる地域など、各地域が抱えている事情と、それに応じて必要な手当ては、皆さんにしか分からないことであり、応援機関に伝える必要があります。

いずれも、考えたことがあるとないとでは、その局面に立ったときの最初の一步が違うように思います。難しい検討ですが、事前に取り組む意義は大きいと考えます。

ACTION（計画の改善）

：受援計画の改訂や災害時応援協定の締結の推進により、受援力を高める

受援計画等は、組織改編及び事務分掌の変更に伴う見直しはもとより、訓練を通じた検証結果を踏まえて、必要に応じて改訂することが望まれます。加えて、毎年度の出水期前などに、避難所運営担当職員等の割り振りと合わせて、計画を確認する機会があると望ましいところです。

益城町からの寄稿では、計画類には個人名を入れて、分掌事務への責任感及び習熟度の向上に繋げているとの事例をご紹介いただきました。似た取組は熊本市でも行われ、初動時に従事する各業務に対して個人名を割り当てており、災害時に直ちに対応できる体制を整えています。今後の取組みの参考にしていただければと思います。

また、大規模発災後、より早い時期の支援が期待されるのは、各市町村にて締結している応援協定に基づく支援だと考えられます。益城町からはまた、同一災害により同一被災とならないような位置にある自治体との「災害時相互応援協定」、及び民間企業との「災害時優先供給協定」の締結についてご紹介いただきました。

一方で、災害により民間事業者も被災し、すぐには動けないという状況も考えておく必要があります。熊本市では、運送業者との間に物資の管理・配送支援等に係る協定を締結していますが、事前協議から事業者による支援には数日かかると想定し、その間は約 200 か所の指定避難所に市で物資を届けるべく、担当職員と搬送手段を確保しています。備蓄物資の定期入替や防災訓練の機会を捉えて、担当職員による物資搬送訓練も行っています。

同市ではまた、防災訓練の一環として、市の担当部署から所管する協定締結先の担当者への電話連絡も行っています。週末の訓練でも連絡が取れるよう、事前に担当者間での連絡先の交換、場合によっては顔合わせまで行っているとのことでした。

協定締結先とは発災後、いつからどのような応援を依頼できそうか事前に調整しておくことや、互いの連絡先を定期的に更新することで、より早く確実に、自らの市町村への応援に繋がることを期待されます。

受援力の向上に向けて、受援計画の策定をはじめ、出来ることからひとつずつ、取り組みを進めていただければと思います。

参考文献

- 1) 沼田宗純・坂東淳・中野真太郎：発災初動期における効果的な応援・受援体制の確立に向けた検討, 域安全学会論文集 No. 37, pp. 227-237, 2020. 11
- 2) 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, pp. 295-302, 2022. 11
- 3) 宇田川真之・矢野裕之：地方公共団体における支援物資業務の事前対策の実態と改善にむけて～全国の都道府県・市町村への調査結果から～, 地域安全学会論文集 No. 35, pp. 143-152, 2019. 11