

2023 年度 博士論文

日本における大規模災害時の自治体間支援に関する研究

— 一応援側の自治体間の連携・調整に着目する —

兵庫県立大学大学院

減災復興政策研究科博士後期課程

DD21D002 張 勳

(指導教員：青田 良介)

<b>第1章 序論</b>	<b>1</b>
1. 研究の背景	1
2. 自治体間支援の必要性	10
3. 研究の対象	22
4. 本研究の位置付けや研究の目的	25
5. 本研究の構成	26
<b>第2章 広域自治体による対口支援方式の仕組み</b>	<b>32</b>
1. 本章の概要や目的	32
2. 研究方法	32
3. 関西広域連合とは	33
4. 東日本大震災における関西広域連合による対口支援方式	34
5. 熊本地震における関西広域連合による対口支援方式	46
6. 本章を通じた考察	55
<b>第3章 基礎自治体による対口支援方式</b>	<b>60</b>
1. 本章の概要や目的	60
2. 研究方法	62
3. 兵庫県阪神支援チームによる支援の状況	63
4. 技術職員の長期派遣の成果や課題	70
5. 達成感と今後の派遣意欲に関連性のある要因	78
6. 本章を通じた考察	82
<b>第4章 総務省スキームによる対口支援方式の仕組み</b>	<b>86</b>
1. 本章の概要や目的	86
2. 総務省スキームの概要及び令和元年東日本台風における対応	86
3. 令和元年東日本台風における重層的な自治体間支援—長野市を事例に	90
4. 本章を通じた考察	96
<b>第5章 本研究を通じた考察</b>	<b>100</b>
1. 本研究の総括	100

2. 日本型の対口支援方式の特色及び比較	102
3. 今後の大規模災害時に望ましい自治体間支援の方策	108
4. 今後の研究課題	110
<b>謝辞</b>	<b>112</b>

---

## 第1章 序論

日本は、災害大国と呼ばれており、世界中の自然災害の多い国として注目されている。最近数十年、日本において、大規模の自然災害が頻繁に発生しており、甚大な被害をもたらしている。その中、特徴的なものは、平成7年（1995年）に発生した阪神・淡路大震災である。阪神・淡路大震災の発生により、多くの課題が見られ、それまでの災害対応やその後の復旧・復興の考え方や取り組みを抜本的に変える必要性が認識された。最も注目された課題の1つは、自治体間支援である。

本研究では、自治体間支援を行う際の応援側の連携・調整に着目し、対口支援方式について考察する。

### 1. 研究の背景

災害時では、地方自治体が災害対応に関し、大きな役割を担っている。しかし、単独の地方自治体の災害対応力を越えた大規模災害が発生する場合、自治体間支援による補完が必要となる。これにより、自治体間支援が盛んとなる。

ここでは、本研究の背景について、大規模災害の頻発、災害対応に対する地方自治体の役割、単独の地方自治体による災害対応力の限界を記述する。

#### 1.1 大規模災害の頻発

近年、日本において、大規模の地震災害や風水害が度々発生する。以下、主な大規模災害を説明する。

##### 1.1.1 地震災害

###### (1) 阪神・淡路大震災

平成7年に発生した阪神・淡路大震災は、被災自治体である兵庫県及び県内市町に甚大な被害をもたらした。

人的被害について、死者は6,434名、負傷者（軽傷・重傷を含む）は43,792名に及んだ。物的被害について、全壊は104,906棟、半壊は144,274棟、一部破壊は390,506棟であり、合計639,686棟の住家被害が出た。そのほかにも、公共施設やライフライン等も破滅的な被害を受けた<sup>1)</sup>。

## (2) 東日本大震災

平成 23 年 3 月 11 日に東北地方太平洋沖を震源として、日本の観測史上最大規模（マグニチュード 9）の東日本大震災が発生した。地震及びそれに伴う津波により、被災範囲が拡大し、関東地方から東北地方にかけて東日本一帯に甚大な被害をもたらした。特に岩手県、宮城県、福島県が最も大きな被害を受けた。

また、地震から約 1 時間後に津波に襲われた東京電力福島第一原子力発電所では、大量の放射性物質の漏洩に伴い、重大な原子力災害を引き起こした。

令和 5 年 3 月 1 日時点で、被災地において、死者が 19,765 名、負傷者は 6,242 名、行方不明者は 2,553 名であった。建築物の被害について、全壊が 122,039 棟、半壊が 283,698 棟、一部損壊が 750,020 棟であり、合わせて 40 万棟を超えた大きな被害が発生した。内閣府推計により被害総額は 16 兆 9,000 億円であった<sup>2)</sup>。

こうした甚大な被害により、発災 3 日後のピーク時には、すべての被災地において約 47 万人の避難者が発生した。そのため、被災自治体において、発災直後の応急期では、避難所運営、家屋被害認定調査、罹災証明書の発行等の膨大な災害対応業務が発生し、被災自治体の対応力が問われた。

加えて、震災がもたらした住家被害やインフラ及び公共施設等の被害により、復旧・復興期への以降に伴い、インフラや公共施設の復旧、防災集団移転事業、土地区画整理事業等の大量の復旧・復興事業の実施が必要となった。

## (3) 熊本地震

東日本大震災の発生から 5 年後、平成 28 年 4 月 14 日 21 時 26 分、熊本県において M6.5（震度 7）の前震が発生した。翌々 16 日 1 時 25 分、M7.3（震度 7）の本震が発生した。熊本地震は、現在の気象庁震度階級が制定されてから観測史上初の震度 7 の地震が 2 回、震度 6 弱以上の地震が 7 回観測された地震であり、発災 15 日間、2,959 回の余震が発生した地震である。

この地震により、本震翌日の 17 日、被害を受けた 38 市町村において、18 万人が避難したため、避難所運営業務が特に人員を要する業務となり、多数の行政職員が避難所運営に事した。余震の多さが、避難生活の長期化や車中泊の多発等につながった。

また、地震が甚大な被害をもたらした。人的被害について、273 人の死亡者、2,809 人の負傷者が出た。住宅被害について、熊本県内において、全壊は 8,659 棟、半壊は 33,846 棟、一部損壊は 147,613 棟に至った<sup>3)</sup>。

## (4) 能登半島地震

能登半島では、平成 30 年から活発な群発地震が続いており、令和 6 年（2024 年）1 月 1 日、マグニチュード 7.6 の地震災害が発生した。能登地方で最大震度 7 が観測された。

この地震により、2月16日時点、石川県で死者241人（うち災害関連死15人）、負傷者1,296人が確認された。物的被害について、全壊は7,704棟、半壊は9,467棟、一部損壊は43,418棟であった。床上浸水・床下浸水を含め、合計60,614棟の住宅が被害を受け、公共建物も多数被災した<sup>4)</sup>。

#### (5) その他の地震災害

その後も、平成29年に大阪北部地震や北海道胆振東部地震、令和3年に福島県沖地震等の地震災害が発生した。

### 1.1.2 風水害

#### (1) 平成30年豪雨災害

平成30年6月28日から7月8日にかけて、西日本を中心に広範囲の豪雨災害が発生した。この豪雨により、西日本を中心に多くの地域において、河川の氾濫や浸水害、土砂災害等が多く発生し、甚大な災害となった。

消防庁による被害状況の集計により、死者は263人、行方不明者は8人、負傷者は484人であった。住家被害について、全壊は6,783棟、半壊は11,346棟、一部破損は4,362棟、床上浸水は6,982棟、床下浸水は21,637棟であった<sup>5)</sup>。

#### (2) 令和元年東日本台風

翌年の令和元年10月6日3時にマリアナ諸島の東側に発生した台風が、12日に日本に上陸した。同台風の影響で、関東地方、甲信地方、東北地方等のところでは記録的な大雨となり、甚大な被害をもたらした。10日からの総雨量は神奈川県箱根町で1,000ミリに達し、東日本を中心に計17地点で500ミリを超えた。

これにより、10月12日15時30分に静岡県、神奈川県、東京都、埼玉県、群馬県、山梨県、長野県の7都県に、12日19時50分に茨城県、栃木県、新潟県、福島県、宮城県の5県に、13日0時40分に岩手県に特別警報を発表した。

人的被害では、静岡県から岩手県をかけた東日本を中心に、死者104名、行方不明者342名、重傷者43名、軽傷者341名になった。そのうち、福島県では37人が死亡し、最大の死者数が発生した。住家被害について、全壊は3,308棟、半壊は30,024棟、一部損壊は37,320棟、床上浸水は8,129棟、床下浸水は22,892棟に達した<sup>6)</sup>。

#### (3) 令和2年7月豪雨

令和2年7月3日から14日にかけて、熊本県を中心に豪雨災害が発生し、86人が死亡し、2人が行方不明になった。消防庁による住家被害の状況により、全壊は1,627棟、半壊は4,535棟、一部破損は2,116棟、床上浸水は1,741棟、床下浸水は6,266棟であった<sup>7)</sup>。

## 1.2 災害対応に関する地方自治体の役割

このような大規模災害を対処するため、発災直後の避難所運営、支援物資の配分、災害廃棄物の処理、家屋被害認定調査、仮設住宅建設等の緊急時業務や、その後の土地区画整理事業、公共施設の再建、災害公営住宅の建設等の復旧・復興事業を実施しなければならない。これらにより、地方自治体が大きな役割を担っていることが考えられる。

災害時における地方自治体が担う役割は、様々な法制度で定められている。以下、災害対策の一般法である災害対策基本法、発災直後に実施しなければならない救助事務を規定する災害救助法、被災者の生活再建を支援するための事項を定める被災者生活再建支援法に着目し、地方自治体の役割に関する法条を説明する。

### 1.2.1 災害対策基本法

#### (1) 制定の経緯

災害の予防、発災後の応急期の対応及び復旧・復興期までの各段階を網羅的にカバーする基本法として、災害対策基本法が制定された。災害対策基本法は、昭和34年に愛知県、岐阜県、三重県及び紀伊半島を中心として広範囲かつ甚大な被害をもたらした伊勢湾台風を契機に、「国土ならびに国民の生命、身体および財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体およびその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧および防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備および推進を図り、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資すること。」を目的とした法律である。

#### (2) 地方自治体の災害対応に関する内容

災害対策基本法（令和五年法律第五十八号による改正）により、都道府県が担う災害対応の役割について、第四条（都道府県の責務）では、「都道府県は、基本理念にのっとり、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する。」と述べられている。第七十条により、都道府県の応急措置が、「都道府県知事は、当該都道府県の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしているときは、法令又は地域防災計画の定めるところにより、その所掌事務に係る応急措置をすみやかに実施しなければならない。この場合において、都道府県知事は、その区域内の市町村の実施

する応急措置が的確かつ円滑に行なわれることとなるように努めなければならない。」と定められている。

また、市町村の役割について、第五条（市町村の責務）では、「市町村は、基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。」、第六十二条（市町村の応急措置）では、「市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしているときは、法令又は地域防災計画の定めるところにより、消防、水防、救助その他災害の発生を防禦し、又は災害の拡大を防止するために必要な応急措置（以下「応急措置」という。）をすみやかに実施しなければならない。」と述べられている。

加えて、第五十条（地方自治体が行うべき災害対応業務及びその実施責任）、第六十二条（市町村が実施する応急措置）等の法条においても、地方自治体が災害対応の責任等に関する規定がある。

これらにより、災害対策基本法により、災害対応に対する地方自治体の役割が明記されていることが分かる。特に、被災現場で発生した様々な業務を対処するため、市町村の役割が大きいと考えられる。これについて、飯塚（2020）も、「被災現場において第一義的に災害対応を行うのが市町村の役割であり、このことから、これまでの市町村の災害対応は自己完結が前提となっていた。」と述べており、市町村が担う役割が重要性を指摘した<sup>8)</sup>。

自治体間の相互支援に関し、第五条の二では、地方自治体が相互に協力するように努めなければならないと述べられている。第八条においても、広域応援が努めなければならない事項と定められている。また、自治体間の相互支援を実施する際の職員派遣について、第二十九条、第三十条、第三十一条、第三十二条、第三十三等では、職員派遣の要請、派遣の斡旋、派遣義務、派遣職員の身分取扱い、派遣職員に関する資料の提出等の法条がある。

## 1.2.2 災害救助法

### (1) 制定の経緯

地方自治体を実施すべき応急対策を規定する法律として、災害救助法が定められた。昭和21年の南海地震をきっかけに、昭和22年に発災後の応急期における応急仮設住宅の設置や生活必需品の提供をはじめとする、被災者の保護や社会秩序の保全を図る災害救助法が制定された。その後、昭和28年及び34年の法令改正により、救助の対象とする項目が追加された。

### (2) 地方自治体の災害対応に関する内容

災害救助法（（令和四年法律第六十八号による改正）の第二条及び第二条の二により、災害救助法が適用された場合、被災都道府県及び救助実施市が救助の実施主体となる。第十三

条からは、基礎自治体である被災市町村は都道府県の補助として位置付けられており、都道府県は、必要に応じ、救助事務の一部を市町村に委任できると定められた。

第四条により、現在、救助の対象は以下のように定められている。

- 一 避難所及び応急仮設住宅の供与
- 二 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 四 医療及び助産
- 五 被災者の救出
- 六 被災した住宅の応急修理
- 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 八 学用品の給与
- 九 埋葬
- 十 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

第二十一条では、災害救助に要する費用に関し、都道府県は掛かった費用の最大2分の1を負担し、残りは国が負担すると定められている。

### 1.2.3 被災者生活再建支援法

#### (1) 制定の経緯

阪神・淡路大震災時の教訓を踏まえ、平成10年に被災者支援策の一環とした被災者生活再建支援法が制定された。

#### (2) 地方自治体の災害対応に関する内容

同法では、都道府県が自然災害により著しい被害を受けた被災者に対し支給する被災者生活再建支援金に関する措置が定められており、被災者の生活の安定と被災地の速やかな復興を目的としている。

これらにより、災害時において、地方自治体である都道府県や市町村が通常業務を引き続き行う一方、応急期から復旧・復興期まで、様々な災害対応業務及び復旧・復興事業を実施する責任を負っている。

### 1.2.4 その他の法制度

その他にも、災害対応の基本法について、大規模地震対策特別措置法、原子力災害対策特別措置法等が作られた。各種災害への予防に関する法律として、河川法、地震防災対策特別措置法等の法律がある。応急対応に関する規定として、消防法、水防法等が制定された。復旧・復興や財政措置については、公営住宅法等がある。組織関係は、消防組織法、警察法等が制定されている。災害関連法律の一覧は表1-1のとおり。

表 1-1 : 災害関連法律の一覧

項目	法律名
基本法関係	8. 災害対策基本法 9. 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律 10. 石油コンビナート等災害防止法 11. 大規模地震対策特別措置法 12. 原子力災害対策特別措置法 13. 東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 14. 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
災害予防関係	19. 砂防法 20. 建築基準法 21. 森林法 22. 特殊土壌地帯災害防除及び振興臨時措置法 23. 気象業務法 24. 海岸法 25. 地すべり等防止法 26. 台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法 27. 豪雪地帯対策特別措置法 28. 河川法 29. 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 30. 活動火山対策特別措置法 31. 地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律 32. 地震防災対策特別措置法 33. 建築物の耐震改修の促進に関する法律 34. 密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 35. 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律 36. 特定都市河川浸水被害対策法
対災害応急関係	4. 災害救助法 5. 消防法 6. 水防法
災害復旧・復興、財政金融措置関係	24. 森林国営保険法 25. 罹災都市借地借家臨時処理法 26. 農業災害補償法 27. 農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律 28. 中小企業信用保険法 29. 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 30. 公営住宅法 31. 漁船損害等補償法 32. 鉄道軌道整備法 33. 公立学校施設災害復旧費国庫負担法 34. 天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法 35. 空港法 36. 小規模企業者等設備導入資金助成法 37. 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律 38. 漁業災害補償法 39. 地震保険に関する法律 40. 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律 41. 災害弔慰金の支給等に関する法律 42. 被災市街地復興特別措置法 43. 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 44. 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律 45. 被災者生活再建支援法 46. 株式会社日本政策金融公庫法
関係組織	1. 消防組織法 2. 海上保安庁法 3. 警察法 4. 自衛隊法

(出典：内閣府「災害対策に関する主な法律の一覧」を基に筆者作成)

[https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h21/bousai2009/html/honbun/1b\\_fuzoku\\_siryo\\_04.htm](https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h21/bousai2009/html/honbun/1b_fuzoku_siryo_04.htm)

m (2023年11月1日参照)

### 1.3 単独の地方自治体による災害対応力の限界

これらの法制度で規定された役割を完結させるため、相当数の職員の確保が必要となる。また、内閣府が策定した「市町村のための水害対応の手引き（令和5年5月）」において、地方自治体には災害時と平常時で役割が与えられた。地方自治体が災害時に対応すべき対策は、以下のように定められた。

- ① 災害対応体制の実効性の確保
- ② 情報の収集、発信と広報の円滑化
- ③ 避難対策
- ④ 避難所等における生活環境の確保
- ⑤ 応援受入れ態勢の確保
- ⑥ ボランティアとの連携・協働
- ⑦ 生活再建支援
- ⑧ 災害救助法の適用
- ⑨ 災害廃棄物対策

つまり、発災後、被災自治体は災害対策本部の設置・運営から具体的な被災者支援対策の実施まで、さらに法制度の適用等の多岐にわたる業務を行わなければならないことが明記されている。

災害時だけではなく、災害が起きる前の対策、つまり平常時からの事前準備も必要である。自然災害はいつ起こるかわからないため、普段から災害に備え準備しておく動きとして、以下のような対策が求められる。

- ① 避難所と避難場所の確保
- ② 防災マップの作成
- ③ 定期的な防災会議
- ④ 避難所の備蓄

そのため、地方自治体は、平常時からの事前準備から災害時の応急対応や復旧・復興事業までの大量の業務に対応することが定められている。

本来、被災自治体による対応が求められるが、地方自治体の人的資源に限られる中、単独の地方自治体の災害対応力には限界があると考えられる。

#### 1.3.1 地方自治体における職員不足の状況

総務省が実施した「地方公共団体定員管理調査」では、行財政改革に伴い、全国の自治体における常勤職員数が、平成17年以降減少している。加えて、平成17年から平成22年までの集中改革プランの影響で、平成6年のピーク時と比較し、職員数が48万人減った<sup>9)</sup>。その中、土木、建築、農林水産等の技術職の人数も減少した。総務省が公表した「令和2年

度地方財政対策の概要」では、小規模市町村を中心に技術職員の不足の深刻化や中長期派遣が恒常的に不足している課題が指摘されている<sup>10)</sup>。

### 1.3.2 災害時における行政機能の低下の課題

大規模災害において、行政職員や庁舎の被害による行政機能の低下も地方自治体が直面している課題の1つと考えられる。平成24年版防災白書によると、震度6弱を観測した都道府県内の計352市町村において、237市町村の本庁舎が地震・津波により被災した。それらの市町村において、甚大な職員被害が発生したことも見られた<sup>11)</sup>。関谷ら(2014)が実施した津波災害を受けた被災自治体への調査により、行政職員の死者・行方不明者数が最も多かったのは岩手県陸前高田市で68名、次いで宮城県南三陸町で39名、岩手県大槌町で34名であった<sup>12)</sup>。

これらにより、難波(2012)は、「災害発生後しばらくは、炊き出しや備蓄・支援物資の受け入れと供給といった物流と、災害状況調査、危険度判定、避難所の設置運営、市民の安否確認、罹災証明の発行等の災害事務、さらに、通常事務が同時に発生することになる。行政組織の被災によるマンパワー、設備等の弱体化と避難生活や被災者対応の長期化が行政組織を疲弊させた」という課題を指摘している<sup>13)</sup>。

### 1.3.3 災害がもたらす膨大な災害対応及び復旧・復興業務

一方、「1.2」に説明したとおり、災害が発生する場合、地方自治体は様々な災害対応業務を実施しなければならない。また、内閣府(防災担当)が作成した「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き」によれば、大規模災害発生時に優先的に実施すべき業務(非常時優先業務)については、災害応急対策業務や早期実施の優先度が高い災害復旧・復興業務のほか、業務継続の優先度の高い通常業務があると述べられている<sup>14)</sup>。これにより、被災自治体を実施すべき業務としては、発災への対応としての応急業務およびそれに伴う行政事務が考えられる<sup>15)</sup>。応急業務について、具体的には、災害対策本部の設置、避難所運営や食料の確保等の被災者支援、災害廃棄物処理、復旧・復興事業等の普段実施しておらず、災害時に対応する新たな業務がある。

災害発生時には、地方自治体を実施すべき業務の量が急激に増加し、極めて膨大なものとなる。図1-1は、発災後に市町村が実施する業務の推移を示すものである<sup>16)</sup>。

図1-1により、大規模災害が発生する場合、通常業務が停滞した一方、応急業務が急増し、業務量のピーク時に達した。その後、時間の経過とともに応急業務の量が縮小しており、通常業務が徐々に再開していく傾向が見られる。しかし、図1-1に記載されている応急業務や通常業務のほか、復旧・復興期への移行に伴い、インフラや公共施設の復旧、防災集団移転事業、土地区画整理事業等の復旧・復興事業の実施に伴い、業務の量が徐々に増加していく傾向も想定できる。特に、復旧・復興事業が長期化になった場合、被災自治体が長期にわた

り膨大な業務を対応しなければならないため、被災自治体において、人員不足の課題が一層厳しくなる。

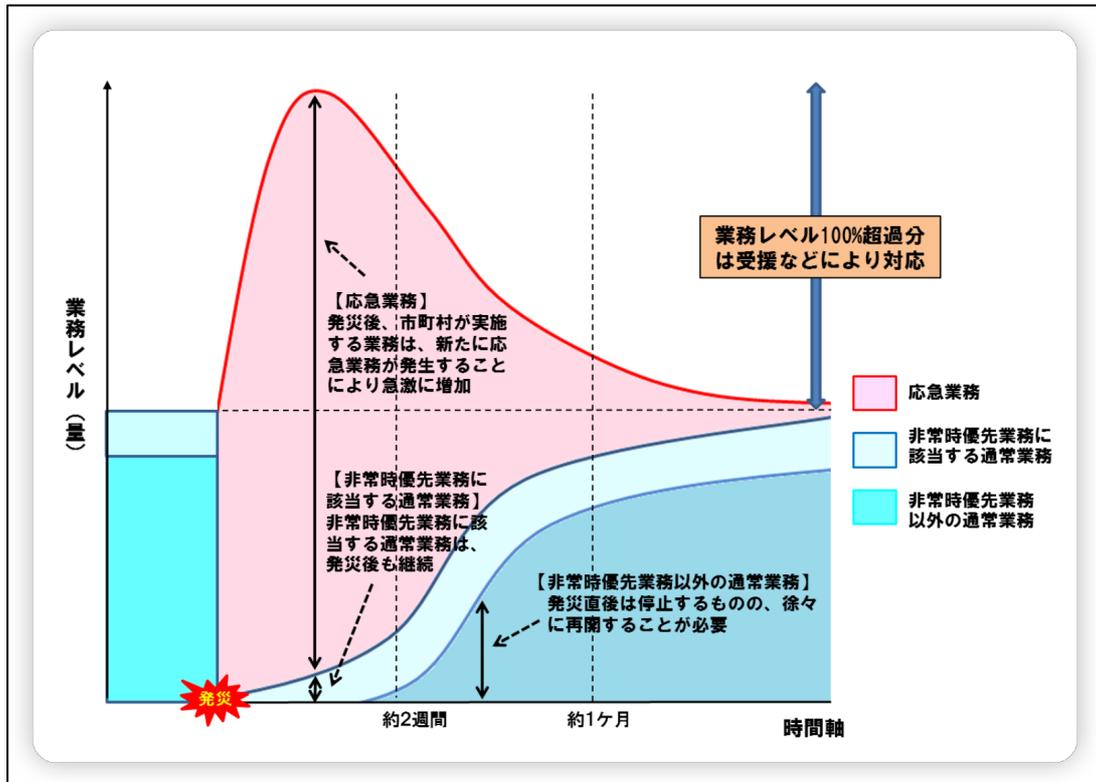


図 1-1: 被災市町村における業務量の推移

(出典：内閣府「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き」, pp.9.)

## 2. 自治体間支援の必要性

上記を踏まえ、単独の地方自治体の対応力には限界がある。一方、地方自治体が、平常時において職員減少の課題に直面しており、災害時では、膨大な応急対応及び復旧・復興業務が発生し、加えて行政職員や庁舎の被災により行政機能が低下する恐れがある。そのため、大規模災害において、単独の被災自治体では自己完結的に災害対応や復旧・復興に関する責務を果たすことはできないことが現実である。

これにより、大規模災害が発生する場合、被災自治体の行政機能を補完し、災害対応業務や復旧・復興事業を完結させるため、どう対処すべきかが大きな課題となっている。

この点について、中邨（2013）は自治体間の災害時相互応援協定の態様及び内容や過去の自治体間支援の実績を整理し、関西広域連合による対口支援方式、北九州市による勝手連タイプや東京都杉並区が実施したスクラム支援等を例に、東日本大震災における自治体間支援の実態を把握した上で、地方自治体間の相互支援というヨコ型の支援体制の必要性を示

峻している<sup>17)</sup>。

そのため、被災自治体の行政機能を補完するための解決策として、自治体間支援の必要性が高まっていると考えられる。

## 2.1 自治体間支援の実施

日本では、平成7年1月27日5時46分に発生したマグニチュード7.3の阪神・淡路大震災を契機として、災害時における自治体間支援が注目されており、多数の自治体間支援のスキームが立ち上げられた。

当時、甚大な被害により、 庫県だけでは対応できなかつたため、広域的な自治体間支援が不可欠であった。1月20日、北海道から災害対応の経験を有する職員のほか、全国の地方公共団体から自発的に派遣された、被災自治体の要請に応じる派遣された応援職員が被災地に集まった。短期派遣について、発災後1か月間、合計105,165人が派遣され、3月31日まで合計196,416人が派遣された。中長期派遣について、自治省及び関係省庁等の調整により、4月1日から翌年3月31日まで、合計175人が派遣された。

しかし、 庫県の検証報告によれば、当時、地域防災計画では、応援職員の受け入れの所管が定められなかつたため、関係部局が対応していたが、膨大な災害対応業務に追われる中、混乱が生じ、応援の申し出を辞退する事例も見られた<sup>18)</sup>。

その教訓を踏まえ、災害時の自治体間支援を備えることを目的として、阪神・淡路大震災後の災害対策基本法改正により、災害時における自治体間の相互支援の努力義務等の自治体間支援に関する規定が法制度で定められた。

それに伴い、全国知事会、各地域ブロックの知事会等の広域的な組織がそれぞれで自治体間支援のスキームを構築した。また、多くの地方自治体も災害時相互応援協定を締結し、相互支援関係の事前構築に力を入れている。

その後の東日本大震災、熊本地震、さらに最近の能登半島地震等の大規模災害において、これらの支援スキームからの応援や、地方自治体が自発的に行われる支援が活発になった。これらを通じて、阪神・淡路大震災以降、自治体間支援が盛んである状況が見られる。阪神・淡路大震災後に構築された支援スキームは、以下のように整理する。

### 2.1.1 都道府県間の自治体間支援のスキーム

都道府県間の相互支援を事前に準備するため、各地域ブロック内の各都道府県が災害時相互応援協定を締結した。

地域ブロックを越える支援への備えとして、全国知事会により、全国の都道府県が関与する協定が締結された。それらの他にも、都道府県が独自に締結した協定が多くある。以下、これらの支援スキームを説明する。

### (1) 各地域ブロックで構築された支援スキーム

主にブロック内または近隣ブロックにおける相互応援に備えるため、各ブロック知事会により、ブロック内の都道府県が相互に応援する協定及びブロック間の相互応援協定が締結された。平成7年に「大規模災害時等の北海道・東北8道県相互応援に関する協定」(北海道東北地方知事会)、「災害等発生時の中国5県相互応援に関する協定」(中国地方知事会)、「危機事象発生時における四国4県広域応援に関する協定」(四国知事会)「中国・四国地方の災害時相互応援に関する協定」(中国地方知事会、四国知事会)及び「九州・山口9県災害時相互応援協定」(九州地方知事会)、「中部9県1市災害応援に関する協定書」(中部圏知事会)、平成8年に「関東1都9県震災時の相互応援に関する協定」(関東地方知事会)、「近畿2府7県 危機発生時の相互応援に関する基本協定」(近畿ブロック知事会)が締結された。

阪神・淡路大震災後のブロック内の災害時相互応援協定の締結状況は表1-2のとおり。

表1-2：阪神・淡路大震災後のブロック内の災害時相互応援協定の締結状況

ブロック知事会名	構成都道府県名	協定名及び締結時期
北海道東北地方知事会	北海道、青森県、秋田県、岩手県、山形県、宮城県、福島県、新潟県	「大規模災害時等の北海道・東北8道県相互応援に関する協定」 (平成7年)
中国地方知事会	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県	災害等発生時の中国5県相互応援に関する協定 (平成7年)
四国知事会	香川県、徳島県、愛媛県、高知県	危機事象発生時における四国4県広域応援に関する協定 (平成7年)
中国地方知事会・四国知事会	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県 徳島県、香川県、愛媛県、高知県	「中国・四国地方の災害時相互応援に関する協定」 (平成7年)
九州地方知事会	福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、熊本県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県、山口県	「九州・山口9県災害時相互応援協定」 (平成7年)
中部圏知事会	富山県、石川県、岐阜県、愛知県、三重県、長野県、静岡県、福井県、滋賀県	「中部9県1市災害応援に関する協定書」 (平成7年)
関東地方知事会	東京都、群馬県、栃木県、茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県、山梨県、静岡県、長野県	「関東1都9県震災時の相互応援に関する協定」 (平成8年)
近畿ブロック知事会	福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、奈良県、和歌山県、兵庫県、徳島県	「近畿2府7県 危機発生時の相互応援に関する基本協定」 (平成8年)

(出典：総務省消防庁「地方公共団体間の相互応援の強化について」<sup>20)</sup>を基に筆者作成)

また、平成 22 年、大阪府、 庫県、京都府、和歌山県、滋賀県、鳥取県、徳島県の 7 府県により、関西広域連合が結成された。その後、大阪市、堺市、京都市、神戸市、奈良県が加入し、現在に至っている。関西広域連合は日本において、複数の都道府県及び政令指定都市により結成された唯一の広域自治体である。

関西広域連合では、役割分担を図っており、各構成府県や政令指定都市が広域防災、広域観光・文化・スポーツ振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、資格試験・免許等、広域職員研修の 7 分野の役割を分担している。

阪神・淡路大震災を経験した兵庫県が中心に、奈良県や神戸市と共同で広域防災分野を担当しており、「関西防災・減災プラン」の策定、他団体・企業等との協定締結、大規模災害や感染症への対応、原子力災害対策の推進、防災情報システムの整備、広域応援体制の強化、訓練や研修の実施、緊急物資輸送体制等の施策に取り組んでいる。

## (2) 全国知事会が構築した支援スキーム

大規模広域災害において、各ブロック内の都道府県間で構築された相互応援協定だけでは対応しきれない恐れがあるため、ブロックを越える全国レベルの相互応援体制が必要となる。そのため、全国レベルの相互応援への備えとして、平成 8 年に全国知事会により「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」が締結された。

同協定では、北海道東北地方知事会、関東地方知事会、中部圏知事会、近畿ブロック知事会、中国地方知事会、四国知事会等の各ブロック知事会内で締結している災害時の相互応援協定あるいは都道府県間で独自に締結している災害時の相互応援協定では対応できない場合、全国知事会の調整の下に行われる広域的な自治体間支援に係る事項が定められた。

応援要請のルートについては、被災都道府県が全国知事会を通じて、自ら所属するブロック知事会以外の都道府県に対して要請をする。広域応援の連絡調整を円滑に実施するため、各ブロックにブロック内の総合調整等を担当する幹事県を設置し、各都道府県が広域応援に関する連絡担当部局をあらかじめ定めた。

広域応援に要した経費は、原則として応援を受けた被災都道府県の負担とし、費用の負担ができない場合、応援を行う都道府県に一時繰り替え支弁を求めることができると定めた。この協定の締結により、全国レベルの相互応援体制が整備された。

大規模災害時の連絡体制について、震度 6 弱以上の地震が観測された場合又は激甚な災害が発生した場合に全国知事会により「災害対策都道府県連絡本部」（を立ち上げ情報収集を行うと定めている。

東日本大震災において、全国知事会は「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」を活用し、震災直後、連絡本部が立ち上がり、当時、協定には災害対策本部設置に関する規定がなかったが、自らの判断で「緊急広域対策本部」を設置し、図 1-2 に示す調整ルートを構築した。

当時の協定では、基本的な支援スキームは、①被災都道府県は所属するブロックの幹事県

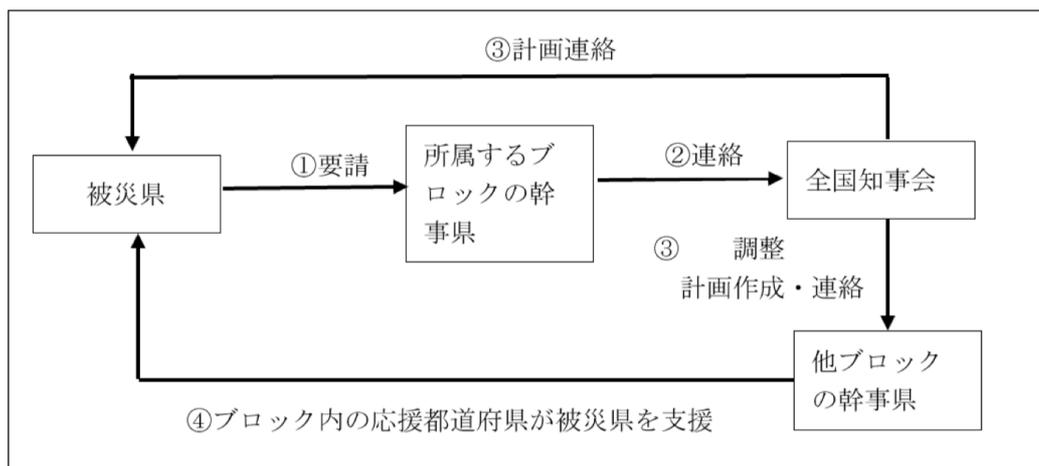


図 1-2：全国知事会による支援スキームの調整ルート

に被害状況や応援ニーズの把握等を要請し、②幹事県がこれらの情報を全国知事会に連絡し、③全国知事会が各ブロックと調整し、広域応援計画を作成し、各ブロックの幹事県及び被災県に連絡し、④応援都道府県が被災県を支援するのであった。

しかし、全国知事会以外にも複数の支援スキームが並行しており、都道府県職員の派遣では、全国知事会の調整による派遣や国の各省庁の調整による派遣が混在しており、一元的な総合調整を行う窓口がなかったため、派遣職員が重複登録され、応援側も受援側も混乱な状態に陥る懸念があったため、派遣職員の職種等を規定する「人的支援調整方針」を定めた。復旧・復興期への移行に伴い「緊急広域対策本部」を「東日本大震災復興協力本部」へ再編した。

全国知事会の調整により、応急期における短期派遣は 632 人（内訳：一般事務 402 人、土木職員 204 人、その他 26 人）であり、復旧・復興期における中長期派遣は 3,035 人であった<sup>19)</sup>。（令和 2 年時点）

### （3）災害時相互応援協定による支援スキーム

上記のブロック内のすべての構成都道府県による相互応援協定のほか、同じブロック内複数の都道府県及び近隣都道府県が独自に締結した協定もある。例えば、東北地方では、山形県が同地方各県と協定を結んだ。関東地方では、東京都、千葉県、埼玉県及び域内の政令指定都市が協定を締結した。富士山周辺の神奈川県、山梨県、静岡県が火山対策に備えるために協定を締結した。また、北陸 3 県（石川県、富山県、福井県）や紀伊半島 3 県（三重県、奈良県、和歌山県）も区域内の協定を締結した。

一方、こうした地縁に基づく協定のほか、同じ災害に備えるための遠隔地協定もある。例えば、北海道から九州まで、全国における原子力災害の恐れのある自治体が「原子力災害時の相互応援に関する協定」を締結した。

阪神・淡路大震災後、都道府県間の災害時相互応援協定の締結状況は表 1-3 のとおり。

表 1-3 : 阪神・淡路大震災後の都道府県間協定の締結状況（平成 23 年時点）

ブロック	協定名	構成都道府県	締結時期
北海道・東北	山形県・新潟県防災上の連携・協力に関する協定	山形県、新潟県	平成 18 年
	山形県・福井県防災上の連携・協力に関する協定	山形県、福井県	平成 19 年
	山形県・宮城県防災上の連携・協力に関する協定	山形県、宮城県	平成 18 年
	山形県・秋田県防災上の連携・協力に関する協定	山形県、秋田県	平成 19 年
	秋田県・岩手県防災上の連携・協力に関する協定	秋田県、岩手県	平成 22 年
関東・中部	九都県市災害時相互応援に関する協定	東京都、千葉県、埼玉県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、相模原市	平成 22 年
	富士山火山防災対策に関する協定	神奈川県、山梨県、静岡県	平成 21 年
中部	新潟県・長野県災害時の相互応援に関する協定	新潟県、長野県	平成 7 年
	新潟県・富山県災害時の相互応援に関する協定	新潟県、富山県	平成 7 年
	石川県・岐阜県災害時等の相互応援に関する協定	石川県、岐阜県	平成 7 年
	北陸三県災害時等の相互応援に関する協定	石川県、富山県、福井県	平成 7 年
	岐阜県・福井県災害時の相互応援に関する協定	岐阜県、福井県	平成 7 年
	石川県・新潟県災害時等の相互応援に関する協定	石川県、新潟県	平成 8 年
近畿等	紀伊半島三県災害等相互応援に関する協定	三重県、奈良県、和歌山県	平成 8 年
	兵庫県・岡山県災害時の相互応援に関する協定	兵庫県、岡山県	平成 8 年
	兵庫県・鳥取県災害時の相互応援に関する協定	兵庫県、鳥取県	平成 8 年
	兵庫県・新潟県防災協力及び災害時相互応援に関する協定	兵庫県、新潟県	平成 17 年
四国・中国	災害対策における鳥取県・徳島県相互応援協定	徳島県、鳥取県	平成 16 年
全国	原子力災害時の相互応援に関する協定	北海道、青森県、宮城県、福島県、茨城県、新潟県、石川県、福井県、静岡県、京都府、島根県、愛媛県、佐賀県、鹿児島県	平成 13 年

(出典：総務省消防庁「地方公共団体間の相互応援の強化について」<sup>20)</sup>を基に筆者作成)

表 1-3 により、阪神・淡路大震災後、主に同じブロック内の都道府県間及び近隣都道府県間の災害時相互応援協定の締結が進められた。これらの相互応援協定から見れば、隣接する都道府県間で締結されたものが多いため、災害時の迅速な初動対応という機動性が期待できると考えられる。例えば、東北地方では、山形県が新潟県、宮城県、岩手県、福島県、秋田県等東北地方各県と協定を結んだ。石川県、富山県、福井県といった北陸 3 県や三重県、奈良県、和歌山県といった紀伊半島 3 県も区域内の相互応援に関する協定を締結した。

また、都道府県が政令指定都市と連携し締結したケースもある。関東地方では、東京都、千葉県、埼玉県及び域内の政令指定都市が、相互応援協定を結んだ。

特定の災害への対応に特化した協定として、富士山周辺の神奈川県、山梨県、静岡県が火山対策に備えるため、3 県による相互応援協定を結んだ。

さらに、同時被災を防ぐため、遠隔地の自治体による応援が効果的と考えられたため、太平洋側の徳島県と日本海側の鳥取県が協定を締結した。

一方、こうした地縁に基づく相互応援関係のほか、同種の災害に対応するための遠隔地協定もある。例えば、原子力災害に備えるため、北海道から鹿児島県まで、全国における原子力災害のリスクを有する自治体が「原子力災害時の相互応援に関する協定」を締結した。

#### (4) 関西広域連合による対口支援方式の仕組み

平成 23 年 3 月 13 日、関西西広域連合が「東北地方太平洋沖地震支援対策にかかる関西広域連合からの緊急声明」を発表し、警察・消防・医療の派遣、支援物資等の提供、応援要員の派遣、避難者の受け入れ等に取り組んできた。

支援を実施する際、関西広域連合が対口支援方式により、域内の各構成府県が役割分担でそれぞれの被災自治体に割り振り、継続的に支援する仕組みをとった。関西広域連合による総合調整の結果、 庫県・徳島県・鳥取県が宮城県を、大阪府・和歌山県が岩手県を、京都府・滋賀県が福島県を支援した。

熊本地震時の被災地支援においても、対口支援方式を活用し、益城町、大津町、菊陽町に特化した。

その経験を踏まえ、総務省も対口支援方式に基づき、全国的な自治体間支援を調整する枠組みとして、応急対策職員派遣制度を構築した。

関西広域連合による支援については、第 2 章で後述し、応急対策職員派遣制度は第 4 章に後述した。

### 2.1.2 市町村間の自治体間支援のスキーム

#### (1) 政令指定都市間の支援スキーム<sup>21)</sup>

昭和 35 年 (1960 年) に大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市、北九州市、札幌市、川崎市、福岡市及び広島市が「指定都市災害救援に関する覚書」を締結し、昭和 50 年に東京都、川崎市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市及び神戸市が「七大都市震災相互応援に

関する覚書」を締結した。その後、相互応援協定が統一化され、構成団体の数が増加した。平成 5 年に締結された「11 大都市災害時相互応援に関する協定」、平成 17 年に締結された「15 大都市災害時相互応援に関する協定」等を経て、平成 24 年に「21 大都市災害時相互応援に関する協定」が締結された。また、平成 25 年に「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」を作成し、平成 26 年 4 月 1 日より施行した。

東日本大震災において、全国の政令指定都市は「21 大都市災害時相互応援に関する協定」に基づき、仙台市を支援した。

## (2) 中核市間の支援スキーム<sup>22)</sup>

中核市市長会の調整により、平成 8 年、同年に中核市に移行した宇都宮市、新潟市、富山市、金沢市、岐阜市、静岡市、浜松市、堺市、姫路市、岡山市、熊本市、鹿児島市が「中核市災害相互応援に関する協定」を締結した。その後、中核市へ移行する都市の拡大に伴い、同協定に参加する中核市も増加した。令和 2 年、水戸市や吹田市の加入により、60 中核市が参加した新たな相互応援協定が締結された。

東日本大震災が発生した後、中核市市長会が同協定により、被災した中核市であるいわき市、郡山市、盛岡市等を支援した。

## (3) 災害時相互応援協定による支援スキーム

多くの市町村が災害時相互応援協定の締結に力を入れている。同じ都道府県内の市町村と締結した協定のほか、都道府県の境を超え、他の都道府県内の市町村と締結した協定も多くある。

東日本大震災が発生した平成 23 年の時点では、全 1,747 市区町村のうち、同一都道府県内の市区町村と相互応援協定を締結したのは 1,592 (91.1%) 市区町村であり、他都道府県内の市区町村の相互応援協定を締結したのは 840 市区町村(48%)であった。東日本大震災後、自治体間支援の必要性が認識され、既存相互応援協定の見直しや新たな相互応援協定の締結が進めている。総務省消防庁が公表した「地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果」<sup>23)</sup> によると、令和 5 年 4 月 1 日時点では、市町村間の災害時相互応援協定の締結率は 98.1%であり、そのうち、他都道府県の市町村との締結率は約 76%であった。

他にも、災害時相互応援協定に基づき、様々な支援が展開された。例えば、東日本大震災において、東京都杉並区は、災害時相互応援協定を締結している東吾妻町、小千谷市、名寄市、杉並区と連携し、既存の協定を発展させ「自治体スクラム支援会議」を立ち上げ、福島県南相馬市を支援した。令和元年東日本台風において、長野県内の市町村が平成 8 年に締結された「長野県市町村災害時相互応援協定」に基づき、長野市や千曲市等の被災地を支援した。

## (4) 友好都市・姉妹都市協定の活用

普段から、地方自治体間では姉妹都市・友好都市協定の締結に取り組んでいる。令和5年時点では、全国では1,817協定がある<sup>24)</sup>。災害時では、こうした姉妹都市・友好都市協定を活用した被災地支援を行う事例も多く見られる。例えば、2004年福井豪雨の際、福井市と姉妹都市協定がある熊本市が、福井市に支援物資や義援金を送り、2016年熊本地震の際、福井市が熊本市を支援した。

事前に災害時相互応援協定を締結することにより、普段から顔の見える関係を構築し、事前に応援・受援準備を行っておくことができるため、災害時において、応援側と受援側の支援調整や応援職員の受入が円滑にできると考えられる。特に、同一地域ブロック内の都道府県同士及び同一都道府県内の市町村同士で締結された協定の場合、平常時から自治体間が交流できる機会が多く、近隣地の状況も把握できるほか、発災直後の迅速な対応もしやすいため、こうした災害時相互応援協定による支援が効果的と考えられる。

#### (5) 市町村による自発的な支援

東日本大震災では、被災地の範囲が極めて広がったことにより、同一ブロック内の多数の自治体が同時に被災したため、こうした近隣自治体間の災害時相互応援協定による支援ができなくなった。また、甚大な被害により、被災自治体の災害対応を完結するため、大量の応援職員の需要が発生したことから、地方自治体間の災害時相互応援協定だけでは被災自治体のニーズに対応するのが困難であったため、事前に締結された協定等によらず、地方自治体が自発的に被災地支援を行なったケースが多く見られた。

例えば、北九州市は自市と共に「製鉄の町」としての共通点を持つ釜石市に対し、自らの調整で職員を派遣した。名古屋市は、従来の国の関係機関からの要請に基づき、各分野の職員を様々な被災自治体に分散し派遣するのではなく、政令指定都市である名古屋市の持つ総合力を活用し、陸前高田市に特化し、被災自治体のニーズに応じ行政業務全般を支援したことを踏まえ、復旧・復興期においても中長期派遣に取り組んだ。

#### (6) 東日本大震災における総務省・全国市長会・全国町村会による支援スキーム

単独の地方自治体が独自に実施した支援とは別に、大規模災害時の対応に要する大量の人的資源を確保するため、単独の地方自治体を超えてより広範囲の職員派遣調整が必要となる。その事例として、東日本大震災における総務省・全国市長会・全国町村会の共同で立ち上げられた支援スキームが注目された。

全国市長会は発災直後に「平成23年東北地方太平洋沖地震災害支援室」を設置し、よく12日に「平成23年東北地方太平洋沖地震災害対策本部」へ改組した。3月15日、支援要請と応援申出との間の情報交換の場として、「緊急災害支援掲示板」をホームページで開設した。3月30日、総務省は全国市長会に加え、全国町村会の協力も得て、図1-3に示した全国的な職員派遣調整スキームを立ち上げた。このスキームにより、平成29年3月31日時点で、中長期派遣を含め、合計93,834人（内訳：岩手県内に22,974人、宮城県内に50,605人、

福島県内に 18,318 人、その他の被災地に 1,937 人) が派遣された<sup>25)</sup>。

しかし、多くの地方自治体が独自に被災自治体を支援する場合、それらの応援側の自治体から派遣された職員を受け入れ、各種の業務に配置するための負担が大きくなる。

総務省・全国市長会・全国町村会の支援スキームの場合、全国的な職員派遣調整ができたため、大量の人的資源の確保が実現した一方、派遣調整のルートが複雑であり、派遣要請から派遣まで約 2 ヶ月かかったため、被災地のニーズ変化に即応した調整ができなかった。

また、この支援スキームも一元的な派遣調整の窓口がなく、派遣自治体を決定するには、被災自治体が派遣申出一覧を受け自ら派遣自治体を選ぶ形式であったため、その結果、被災自治体の負担が増えた。

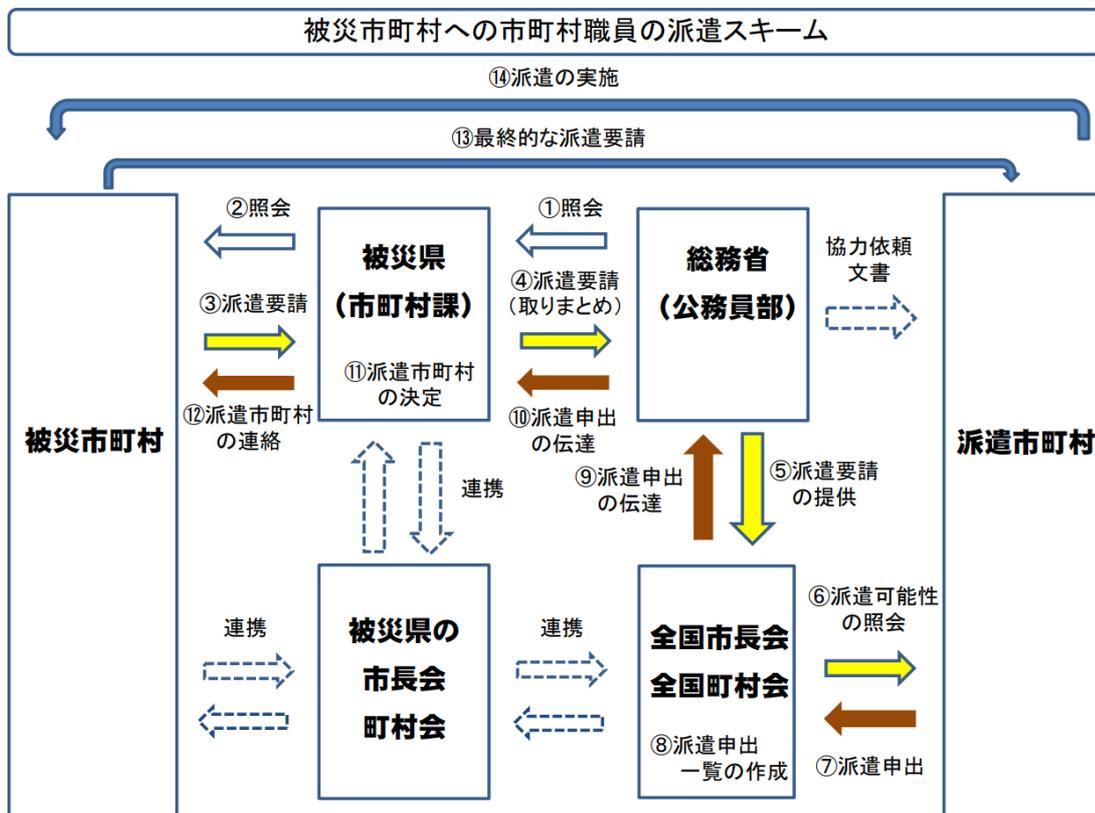


図 1-3：総務省・全国市長会・全国町村会が構築した支援スキーム

(出典：総務省ホームページ [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000543384.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000543384.pdf))

(2023 年 9 月 10 日参照)

### 2.1.3 これまでの自治体間支援の課題

上述のとおり、阪神・淡路大震災以降、全国知事会、各地域ブロックの知事会、指定都市市長会等の広域的な組織が支援スキームの構築を進めており、地方自治体による自発的な支援も行われている。

これらの支援スキームにより、大量の応援職員が被災自治体に派遣され、被災自治体の災害対応及びその後の復旧・復興事業に大きな役割を果たした。一方、いまだに多くの課題が残された。ここでは、既往研究をもとに、これまでの自治体間支援の課題の課題を整理する。

地方自治体が単独で応援職員を派遣するのが困難であるため、複数の地方自治体から大量の応援職員を確保し、被災自治体に派遣する方が有効であると考えられる。

#### (1) ニーズとシーズのマッチング

阪神・淡路大震災以降、多くの支援スキームが構築された。災害時において、複数の支援スキームからの応援が被災自治体に集中することにより、自治体間の連携・調整が課題となる。この点について、以下の既往研究がある。

本荘・立木（2012）は、東日本大震災における神戸市が実施した支援に着目し、職員全員を対象としたワークショップを実施し、得られた意見を用いて職員派遣の実態や改善策を分析した。他の支援スキームからの応援を踏まえ、それぞれの支援スキームが独自に動いており、応援側の自治体間の連携・調整は一部でしか行われなかった課題を指摘した。改善策として災害時相互応援協定の締結による迅速な対応、平常時からの派遣体制の構築及び研修・訓練の充実、複数の派遣自治体間の調整機能の整備、応援側の他の支援団体との連携・調整等を指摘し、全国規模での支援スキームの構築の必要性を示唆した<sup>26)</sup>。

また、明治大学危機管理研究センター（2012）は、東日本大震災における福島県、宮城県、岩手県のそれぞれの被災自治体を支援した自治体の一覧表を作成した。これにより、1つの被災自治体は、複数の応援自治体から支援を受け入れたことが分かる。さらに、30を超える応援自治体から支援を受け入れたケースも見られた。応援自治体の立場から見れば、1つの応援自治体が複数の被災自治体を支援し、10を超える被災自治体へ職員を派遣した事例もあった<sup>27)</sup>。

これらから、過去の災害時において、多くの支援スキームが並行しており、それぞれで支援を行ったことが分かる。過剰な支援が一部のところに集中するという支援の重複や、一部の被災地が必要な支援を受けられないという支援の空白が生じる恐れがあり、応援自治体による支援と被災自治体のニーズの間に、ミスマッチが発生しないか懸念される。また、被災自治体では、多くの応援職員を受け入れるための調整等の業務が生じ、負担が増えることも考えられる。

これらを踏まえ、ニーズとシーズのミスマッチを防ぎ、被災自治体の調整負担を軽減するため、応援側と受援側の自治体を特化させる仕組みが役立つのではないかと考えられる。

## (2) 被災自治体での状況変化に伴うニーズの変化

時間の経過とともに、被災自治体でのニーズが変化するため、支援調整をどう行うかが課題である。これについて、以下の既往研究がある。

小野寺(2013)は東日本大震災における総務省が全国市長会や全国町村会との連携で構築した支援スキーム(本論文の「2.1.2の(6)」参照)に着目し、派遣要請と申出とのマッチングにかなりの時間を要し、その間、被災自治体のニーズが変化する課題を捉えた<sup>28)</sup>。

阪本(2014)も状況変化がもたらす課題を示唆した。阪本らは東日本大震災の際に全国知事会が構築した支援スキームに着目し、全国知事会が調整した都道府県同士の支援を考察した。全国知事会の調整により、情報の一元化による事務作業の効率化や支援の重複を避けることにより人材確保等ができる効果を挙げ他。一方、土木職や建築職等の専門職の確保が難しいといった実態や、派遣調整に要する時間がかかることから、ニーズの変化への対応ができないという課題も指摘した<sup>29)</sup>。

これらの既往研究により、応援自治体と被災自治体との調整には、かなりの時間がかかることが分かる。加えて、被災自治体でのニーズの変化することにより、前の時点でのニーズをもとに調整した支援は、に合わなくなる恐れがある。被災自治体での状況変化に即応した支援調整が必要ではないかと考えられる。

## (3) 応援側における職員不足の課題

「1.3」から分かるように、地方自治体が職員不足の課題に直面していることが分る。蜂屋(2021)も「地方自治体の人手不足が表面化するケースが全国各地で多発している」と同様な課題を指摘した<sup>30)</sup>。

これは被災自治体だけでなく、応援自治体の課題でもある。特に、今後の南海トラフ地震クラスの巨大災害の場合、広範囲かつ甚大な被害により、応援職員のニーズが極めて高くなることが想定できるため、如何に大量の応援職員を確保できるかをあらかじめ検討しておくことが必要である。

## (4) 復旧・復興事業に伴う技術職員の派遣

阪神・淡路大震災や東日本大震災後の状況から見れば、こうした大規模災害が発生する場合、復旧・復興事業が長期化になる可能性が高い。応急期だけでなく、復旧・復興期までの長期的な職員派遣が求められる。特に、被災したインフラや公共施設の整備を進める上では、専門的な知識・経験を有する技術職員の役割が大きいため、これら職員の継続的に派遣する必要がある。技術職員の派遣に関し、以下の既往研究がある。

磯田・野澤(2018)は、大船渡市の復興市街地整備を支援した2つの自治体に対する比較分析を行い、被災自治体の要請に対応し職員を派遣するという「要請対応型」や特定の業務に対し継続的に職員を派遣するという「業務特化型」の2つの類型に分類した。また、受援自治体の課題として、経験がある派遣職員の早期の受入れや応援側の自治体との職員確保

に関する調整の仕組みの構築が挙げられた。支援自治体の課題として、現地の事業進捗の変化に対応できる職員の派遣、職員確保の仕組みの構築や計画の事前策定等が指摘された<sup>31)</sup>。

三宅(2021)は、東日本大震災後の復旧・復興期における盛岡市の被災地支援の取り組みに着目し、盛岡市が取った民間団体との連携体制、派遣職員の業務内容とその変化を整理し、盛岡市が開設した復興支援センターの効果を考察した<sup>32)</sup>。

これらの既往研究は、復旧・復興期における技術職員の派遣に着目するものであり、技術職員を派遣するための仕組み等を考察した。しかし、総務省が公表した「令和2年度地方財政対策の概要」では、小規模市町村を中心に技術職員の不足が深刻化している状況により、大規模災害時において、技術職員の中長期派遣が求められるものの、恒常的に不足している課題を指摘している。「(2)」に取り上げた阪本・矢守(2014)の研究もこの課題を示唆した。

### (5) 基礎自治体間の相互支援の必要性

広域自治体である都道府県と基礎自治体である市町村が実施する業務が異なる。そのため、基礎自治体固有の業務を支援することを目的として、普段からこれらの業務に精通する基礎自治体の職員を派遣することが必要である。その点について、熊本地震の経験を踏まえ総務省が行った「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会」では、「避難所の運営や罹災証明書の交付事務などの災害応急対策が市区町村の担当業務であることから、大規模災害発生時には、全国の市区町村による積極的な応援職員の派遣が重要となる。」と強調した。

基礎自治体同士の支援に関し、沼田・目黒(2013)は東日本大震災後の応急期及び復旧・復興期(平成25年度まで)における東京都三鷹市が姉妹都市の関係に基づき福島県矢吸町への支援に着目し、支援が効果的であったことを示唆した。応援体制の課題や教訓として、支援する側と支援を受けた側の両者の視点から、自治体間の平常時から構築した関係を活用し、支援の内容を事前に検討しパターン化や、受入体制を構築し、地域防災計画に応援を受ける業務やその主体を明記することの必要性を指摘した<sup>33)</sup>。

これにより、被災した基礎自治体を支援する場合、基礎自治体の職員を派遣することが不可欠と考えられる。他方、「(3)」に説明した地方自治体における職員不足の現状により、基礎自治体が応援職員を確保することには課題があると考えられる。

## 3. 研究の対象

上述のとおり、阪神・淡路大震災以降、自治体間支援が盛んとなり、様々な支援スキームが構築された。災害時では、これらの支援スキームが並行しながら、実施されるため、ニーズとシーズのミスマッチが発生し、被災自治体の調整負担が大きくなる。また、応援側の人

員不足により、復旧・復興期における必要性が高い技術職員の確保、被災した基礎自治体を支援する上で大きな役割を担う基礎自治体職員の派遣が大きな課題である。

以上のことから、なぜ自治体間支援がうまくいかなかったが本研究の問いである。これらの課題の解決策として、対口支援方式が有効な方策ではないかと考えられる。

### 3.1 対口支援方式とは

対口支援方式は、中国において1950年代から実施されたものである。1978年の改革開放政策では、地域格差を解消するための経済支援方策として、応援側と受援側の地方自治体を特定し、応援側が責任を持って継続的に支援することとなった。その後、同方式が医療支援、教育支援、災害支援等の幅広い分野において活用されてきた。2008年の四川大地震では、中国政府が被災地の早い復興を目指し、対口支援方式を活用した。東部及び中部の経済力の強い19の省・直轄市が被災自治体とペアを組み、復旧・復興事業が完成するまで、3年間にわたって一対一で物的支援や人的支援を含め、前年度財政収入の1%以上を拠出することが決められた。

日本では、東日本大震災の発災直後、関西広域連合が中国の方式を参考に、日本型の対口支援方式と称し実施した。カウンターパート方式とも呼ばれている。本研究では、この日本型の対口支援方式を対象とする。

平成23年東日本大震災の場合、関西広域連合では、甚大な被害を受けた東北3県に焦点を当て、中国のように一対一で対応するのではなく、複数の構成府県が連携して支援する手法とした。その結果、 庫県・徳島県・鳥取県が宮城県を、大阪府・和歌山県が岩手県を、京都府・滋賀県が福島県を支援するということになった。これに基づき、これら構成府県が支援を継続させることで、特定された被災自治体の災害対応業務をもとより、復旧・復興事業に至るまで大きな役割を果たした。

これを契機に、この対口支援方式が注目されるようになった。その後の平成26年に発生した熊本地震においても、九州地方知事会がこの方式に基づき、九州地方内県と関西広域連合等が被災市町村を支援することを調整した。

これらを踏まえ、総務省が平成30年に対口支援方式に基づく全国規模での支援調整の枠組みとして、被災市区町村応援職員確保システム（現在、「応急対策職員派遣制度」と名称変更された。以下、「総務省スキーム」という）を立ち上げた。

### 3.2 対口支援方式に関する既往研究

東日本大震災を契機として、対口支援方式が注目されている。この震災における関西広域連合の動きは、多くの既往研究で評価されている。

室崎（2011）は東日本大震災において実施された自治体間支援の課題を抽出し、過去の遠

隔地協定の仕組みを整理した上で、遠隔地の災害時相互応援協定による支援や関西広域連合による対口支援方式の重要性を確認している。対口支援方式の役割について、①支援の空白をなくすこと、②支援する自治体の責任意識を高めること、③復旧や復興までの支援の持続性を確保することという3点を抽出した<sup>34)</sup>。

大西（2015）も関西広域連合の仕組みに着目し、応援側が応援体制の調整を行うことで、被災自治体の負担軽減につながると示唆した<sup>35)</sup>。

また、ひょうご震災記念21世紀研究機構（2016）は災害時の広域連携に着目し、関西広域連合による対口支援方式を分析した。これにより、被災自治体が多くのおんげを調整することが非常に困難であり、支援のマッチングが問題であるという課題を捉えている。これらの課題に対し、関西広域連合による対口支援方式は、被災自治体の調整負担の軽減につながり、特定の被災地を集中的に支援する方がより強いコミットメントをもたらし、支援の持続性を引き出しているという効果を挙げた<sup>36)</sup>。

さらに、馬場ら（2012）は、関西広域連合による対口支援方式について、情報が十分に得られない段階で支援が特定の地域に集中することを避けることに寄与したと述べた<sup>37)</sup>。

阪本ら（2012）は広域自治体である都道府県の応援調整に着目し、広域災害において、複数の被災自治体の行政能力を補完するためには、自治体間の相互支援の重要性を挙げた一方、応援調整の仕組みは十分なものではない点を指摘した。それに対し、都道府県間の広域連携による支援の取組みとして、関西広域連合が実施した対口支援方式に着目し、同方式の効果を①受入側の負担軽減、②応援の継続性の確保、③応援側の人的財政的負担の軽減という3点から評価した<sup>38)</sup>。

山口ら（2013）は東日本大震災における人的支援の実態をデータ化し、関西広域連合による支援、近隣市との連携体制による支援、被災経験市による支援、事前に構築された自治体間の連携によらに単独で行われた支援の特徴を整理した上で、関西広域連合による対口支援方式の有効性に関し、複数の自治体の連携によるマンパワーの確保や、応援先の特定により継続的な支援ができ、中長期支援にも有用であると示唆した<sup>39)</sup>。

これらの既往研究に基づき、東日本大震災における関西広域連合が実施した対口支援方式の事例から、①被災自治体の調整負担の軽減、②支援とニーズのマッチング、③支援の長期継続性の確保に寄与したというメリットが評価された。

一方、東日本大震災の事例から、上述のひょうご震災記念21世紀研究機構（2016）は、複数の府県が連携しダブルキャスト方式で被災地支援を行うことにより、関西広域連合内の府県間の調整と意思統一が必ずしも十分なことではなかったと指摘し、府県と域内の市町村との連携や応援自治体に過度の負担と依存を与えないような対処の必要性を強調した。これにより、今後の大規模災害時において、より効果的な対口支援方式を実施するため、これまでの対口支援方式を改善することが求められるが分かる。

### 3.3 本研究における日本型の対口支援方式の定義

中国の四川大地震における対口支援方式では、応援側の自治体と受援側の自治体が1対1で割り当てることとした。総務省スキームも、同様に1対1で支援を調整すると定められた。総務省が公表した「応急対策職員派遣制度に関する要綱」では、対口支援方式を「被災市区町村ごとに都道府県又は指定都市を原則として1対1で割り当てることにより、担当する都道府県又は指定都市(以下「対口支援団体」という)を決定し、対口支援団体が基本的に自ら完結して応援職員を派遣すること」と定義している。

これらにより、中国の対口支援方式や総務省が構築した対口支援方式について、支援を1対1で特定することが捉えられる。しかし、日本における対口支援方式は、必ずしも1対1のように調整する必要がないのかと考えられる。

関西広域連合の資料及び検証報告書の中、同方式の定義については、「支援する側の府県と支援を受ける側の県を特定する」<sup>40)</sup>、「広域連合による総合調整の下、構成団体ごとに担当する被災府県を決める方式」<sup>41)</sup>と記載されている。

関西広域連合の場合、対口支援方式は、応援側の自治体ごとに受援側の自治体を決定するということから定義されたことが分かる。それは、過去の東日本大震災や熊本地震において、関西広域連合内の構成府県が、複数対1で支援を行ったことからである。

さらに、複数対複数の事例もあった。東日本大震災において、庫県内の西宮市、宝塚市、川西市がチームを組んで南三陸町や女川町に対し、対口支援方式で長期的に職員を派遣した。東京都杉並区が実施したスクラム支援も、複数対複数の対口支援方式の事例と考えられる。

視点を変えれば、形式的には、日本型の対口支援方式は1対1と限らない場合がある。複数対1や複数対複数等の支援も見られる。より重要なのは、実質的な視点として、対口支援方式とは、応援側と受援側が特定されること、ニーズとシーズをマッチングさせること、支援調整を応援側が行うことと考えられる。

以上のことから、本研究では、日本型の対口支援方式を「支援の相手を特定した上で、ニーズとシーズをマッチングさせ、応援側が自己完結的に調整する方策」と定義する。

## 4. 本研究の位置付けや研究の目的

既往研究等によれば、これまでの自治体間支援で見られた課題に対し、対口支援方式の有効性が認識されたことが分かった。ここでは、これらの成果や課題を踏まえ、本研究の位置付けや目的を説明する。

#### 4.1 本研究の位置付け

これまでの既往研究では、東日本大震災における関西広域連合を実施した対口支援方式に着目するものが多いといえるが、その後の熊本地震等の災害時に行われた対口支援方式に関する研究が少ない。このことから、その後の災害時の事例等も含め、対口支援方式がもたらす利点をあらためて検討する必要がある。

また、既往研究で指摘されたとおり、広域自治体と域内の基礎自治体が連携する支援が求められるが、その仕方に関する研究が少ない。そのため、広域自治体と基礎自治体が連携する場合、どのような仕組みが良いのかを分析することが必要である。

さらに、単独の応援自治体の負担を考慮する上で、複数の応援自治体が連携する体制が必要と考えられる。加えて、現在の多くの組織が構築した支援スキームが並行している状況を踏まえ、これらの支援スキームを連携させる仕組みも検討すべきと考えられる。

これらを踏まえ、本研究では、新たな対口支援方式あり方について、複数の応援自治体が連携する継続的な対口支援方式を提案したい。

#### 4.2 研究の目的

これらを踏まえ、本研究の目的は、以下のように設定する。

- ① 日本型の対口支援方式の仕組みを明らかにすること。
- ② 今後の大規模災害において、どのような対口支援方式の仕組みが望ましいのかを明らかにすることである。

これらを探求するため、本研究では、地方自治体（広域自治体や基礎自治体）が自主的に行った対口支援方式の仕組みや、国が関与した対口支援方式の仕組みに着目する。これらの仕組みを踏まえ、今後の大規模災害時に望ましい自治体間支援の方策を提言したい。最後に、本研究をさらに発展させるため、今後の研究課題を整理する。

### 5. 本研究の構成

第1章では、大規模災害の頻発、災害対応における地方自治体の役割、単独の地方自治体の不足等の研究背景を説明し、自治体間支援の必要性を説明した。また、既往研究等を踏まえ、これまでの自治体間支援の課題への解決策として、対口支援方式が注目されている。しかし、今後の大規模災害への備えとして、これまでの対口支援方式の限界を超え、新たな仕組みを検討する必要があることを説明した。これらを踏まえ、本研究の目的を①対口支援方式がもたらす利点を明らかにすること、②応援側の自治体間の連携・調整を強化するための仕組みを明らかにすること、③これらを踏まえた今後の大規模災害時に望ましい自治体間

支援の方策を提案することと設定した。最後に、本研究の構成を示した。

第1章を踏まえ、複数の応援自治体が連携する仕組みや、複数の支援スキーム間の連携・調整を図る仕組みについて、第2章～第4章は事例調査の結果を示すものである。

第2章では、広域自治体による対口支援方式を考察する。その事例として、東日本大震災や熊本地震における関西広域連合が実施した対口支援方式支援の実態を整理する上で、関西広域連合による対口支援方式の特色や課題、複数の応援自治体間の連携・調整を求めるための仕組み、広域自治体と基礎自治体の連携による一体的な支援の仕組みを考察した。

第3章では、基礎自治体による対口支援方式を分析するため、東日本大震災において、関西広域連合の総合調整のもとに兵庫県内の西宮市、宝塚市、川西市が結成した「 庫県阪神支援チーム」による長期的な被災地支援を考察する。支援の経緯及び実態を整理する上で、こうした長期的な支援ができた要因、職員派遣の課題、今後の職員派遣の際の留意点を分析する。

第4章では、国が関与する対口支援方式を考察する。総務省が創設した応急対策職員派遣制度（総務省スキーム）に着目し、令和元年東日本台風における名古屋市が長野県長野市に対する支援を事例に、長野市における自治体間支援の状況を整理する上で、複数の支援スキーム間の連携による役割分担体制を図るための仕組みを考察する。

第5章では、ま 、第2章～第4章に行われた事例研究の結果を総括し、広域自治体による対口支援方式、基礎自治体による対口支援方式、国が関与した対口支援方式がどのような利点をもたらしたのかを整理する。次に、これらの仕組みを踏まえ、今後の大規模災害時に望ましい自治体間支援のあり方を提言する。最後に、今後の研究課題を整理する。

これらを踏まえ、本研究の流れを図1-4のように示した。

## 序論

### 研究の背景

の対応力の不足

自治体間支援が必要である

これまでの自治体間支援の課題

- ①
- ②
- ③ 長期派遣に伴う人員不足

研究の問い：どのような自治体支

課題への解決策：対口支援方式

研究の目的：

対口支援方式に関する評価  
ニーズとシームのマッチング  
被災自治体の調整負担の軽減

しい自治体間支援の方策

連携強化

本論：ケーススタディ

- ①
- ②
- ③ 基づく名古屋市の取り組み

① 日本型の対口支援方式の仕組み：1対1とは限らず、複数対1、複数対複数の場合も

② **事前調整型の支援と**

③ 今後の研究課題：複数の支援スキーム間の調整、職員派遣の際の後方支援体制のあり

図 1-4：研究の流れ

## 【第1章の参考文献】

- 1) 総務省消防庁ホームページ. 阪神・淡路大震災について（確定報）.  
<https://www.fdma.go.jp/disaster/info/1995/>（2023年11月1日参照）
- 2) 総務省消防庁ホームページ. 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）の被害状況（令和5年3月1日現在）. <https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinohon/higaihou-past-jishin/2023/>（2023年11月1日参照）
- 3) 総務省消防庁ホームページ. 熊本県熊本地方を震源とする地震（第121報）.  
<https://www.fdma.go.jp/disaster/info/2016/>（2023年11月1日参照）
- 4) 内閣府ホームページ. 令和6年能登半島地震による被害状況等について（令和6年2月16日14:00現在）. <https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/r60101notojishin/index.html>（2024年2月18日参照）
- 5) 総務省消防庁（2019）. 平成30年7月豪雨及び台風第12号による被害状況及び消防機関等の対応状況（第60報）. <https://www.fdma.go.jp/disaster/info/2018/>（2023年11月1日参照）
- 6) 総務省消防庁（2020）. 令和元年東日本台風及び前線による大雨による被害及び消防機関等の対応状況（第67報）. <https://www.fdma.go.jp/tags/893.html>（2023年11月1日参照）
- 7) 総務省消防庁ホームページ. 令和2年7月豪雨による被害及び消防機関等の対応状況（第57報）. [www.fdma.go.jp/disaster/info/items/210226\\_ooame57](http://www.fdma.go.jp/disaster/info/items/210226_ooame57)（2023年11月1日参照）
- 8) 飯塚智規（2022）. 市町村に求められる新たな防災体制＝受援体制の登場とその課題－国・広域自治体による支援体制と合致するために－. 法政治研究 No.8. pp.63.
- 9) 総務省ホームページ. 令和4年地方公共団体定員管理調査結果. 総務省自治行政局. [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html). pp.11.（2023年11月1日参照）
- 10) 総務省ホームページ. 令和2年度地方財政対策の概要. 総務省自治財政局. [https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01zaisei02\\_02000001\\_00001.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei02_02000001_00001.html). pp.11.（2023年11月1日参照）
- 11) 内閣府（2012）. 平成24年版 防災白書. 内閣府（防災）. pp.9.
- 12) 関谷直也, 廣井悠, 池田吉男, 井上雅裕, 磯打千雅子, 河関大祐, 越山健治, 坂本憲昭, 桜井誠一, 申紅仙, 菅磨志保, 須見徹太郎, 高梨成子, 長屋和宏, 弘中秀治, 船倉武夫, 三島和子, 村本卓, 森岡千穂, 吉井博明（2014）. 東日本大震災における津波被害に関する沿岸自治体の対応－日本災害情報学会東日本大震災調査団報告 津波災害篇－. 災害情報 No.12. pp.177.
- 13) 難波悠（2012）. 大規模災害時における自治体への支援の必要性と今後への提案－物流

- 支援と行政支援の両面をより迅速、効果的に行うために－. 東洋大学 PPP 研究センター紀要. pp.118-132.
- 14) 総務省 (2023). 大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き. pp.81.
  - 15) 河合 壘 (2022). 大規模自然災害と自治体職員の労働環境に関する調査 (I). 沖縄大学 経法商学部紀要 No.2. pp.44.
  - 16) 内閣府 (2023). 大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き. pp.9.
  - 17) 中邨章 (2013). 大規模災害と自治体連携:組織間災害援助の成果と課題. 自治体法務研究 No.34. pp.19-23.
  - 18) 庫 県 (1996). 阪神・淡路大震災: 庫 県の 1 年の記録. 庫 県知事公室消防防災課. pp39.
  - 19) 総務省ホームページ. 東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況 (平成 23 年 3 月 11 日から平成 29 年 3 月 31 日までの累積). [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000510554.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000510554.pdf) (2023 年 11 月 1 日参照)
  - 20) 総務省消防庁ホームページ. 地方公共団体間の相互応援の強化について. [https://www.fdma.go.jp/singi\\_kento/kento/items/kento105\\_03\\_shiryō\\_02.pdf](https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/kento105_03_shiryō_02.pdf) (2023 年 11 月 1 日参照)
  - 21) 指定都市市長会ホームページ. <http://www.siteitōsi.jp/about/about.html> (2023 年 11 月 1 日参照)
  - 22) 中核市市長会ホームページ. <https://www.chuukakushi.gr.jp/chukaku/> ((2023 年 11 月 1 日参照)
  - 23) 総務省消防庁ホームページ. 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/menu\\_news/s-news/01shoubo01\\_02000687.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01shoubo01_02000687.html) (2023 年 11 月 1 日参照)
  - 24) 自治体国際化協会ホームページ. 自治体間交流 姉妹 (友好) 提携情報. <https://www.clair.or.jp/j/exchange/shimai/prefectures/> (2023 年 11 月 1 日参照)
  - 25) 総務省ホームページ. 総務省における東日本大震災による被災地方公共団体に対する人的支援の取組. [https://www.soumu.go.jp/menu\\_kyotsuu/important/70131.html](https://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/70131.html) (2023 年 11 月 1 日参照)
  - 26) 本荘雄一, 立木茂雄 (2012). 大規模広域災害時における自治体間協力に関する考察 - 東日本大震災時における神戸市職員派遣の事例から - . 地域安全学会論文集 No.18. pp.411-419.
  - 27) 明治大学危機管理研究センター (2012). 「防災・危機管理に関するアンケート調査 首長アンケート」ならびに「防災・危機管理施策に関するアンケート調査 担当課アンケート (調査票 A)」.
  - 28) 小野寺元 (2013). 東日本大震災による被災地方公共団体に対する人的支援について(特集 東日本大震災の復旧・復興期における被災自治体のマンパワー確保). 都市政策. 153

- 号. pp.14-26.
- 29) 阪本真由美 (2014). 復旧・復興業務に対する都道府県間の人的支援調整に関する研究. 地域安全学会論文集 No.24. pp. 245-252.
  - 30) 蜂屋勝弘 (2021). 地方公務員は足りているか—地方自治体の人手不足の現状把握と課題—. JRI レビューVol.4. No.88. pp.70-94.
  - 31) 磯田芳枝, 野澤康 (2018). 長期の復興事業における自治体間の継続的な人的支援と受援の在り方の研究. 都市計画論文集. Vol.53. No.3. pp.1207-1214.
  - 32) 三宅( (2021). 津波被災地の復興支援における内陸自治体からの支援方策—岩手県盛岡市の取り組みを事例として—. 日本建築学会技術報告集. Vol.27. No.65. pp.493-498.
  - 33) 沼田宗純, 目黒公郎 (2013). 広域的災害時の効果的な応援体制の構築に向けた応援側と受援側の課題と教訓—東日本大震災における福島県矢吹町と東京都三鷹市の関係から考察—. 生産研究 Vol.65. No4. pp.425-431.
  - 34) 室崎益輝 (2011). 自治体間の災害時応援態勢. 自治体法務研究. 2011 年秋号. pp.60-63.
  - 35) 大西裕 (2015). 東日本大震災における関西広域連合の支援について. 消防科学と情報 No.120. pp.10-13.
  - 36) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 (2016). 災害時における広域連携支援の考察 研究調査報告書. pp.4.
  - 37) 馬場健司・金振・青木一益 (2012). 地域における広域連携の形成過程にみるアクターの役割：関西広域連合および東北のグランドデザイン形成のケースステディ. 電力中央研究所研究報告: Y11035.
  - 38) 阪本真由美, 矢守克也 (2012). 広域災害における自治体間の応援調整に関する研究 — 東日本大震災の経験より—. 地域安全学会論文集 No.18. pp. 391-400.
  - 39) 山口裕敏, 土居千紘, 谷口守 (2013). 災害時自治体間援助の全国的実態とその特徴 — 東日本大震災を対象に—. 地域安全学会論文集 No.21. pp.179-188.
  - 40) 庫県 (2012). 東日本大震災 庫県の支援 1年の記録. pp.12.
  - 41) 関西広域連合ホームページ. 関西の防災・減災 地震津波・風水害への備えをより確かなものに . <https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/bosai/index.html> (2023 年 11 月 1 日参照)

## 第2章 広域自治体による対口支援方式の仕組み

### 1. 本章の概要や目的

被災自治体の調整負担を軽減し、支援とニーズのマッチングを促し、支援の長期継続性を確保することを目的として、対口支援方式が有効な仕組みとして認識されている。

第1章で取り上げた広域自治体による対口支援方式の事例として、本章では、日本初の対口支援方式を実施した関西広域連合に着目する。

大規模災害において、大量の支援ニーズが発生するため、被災自治体だけでなく、応援自治体の人的資源も問われている。そのため、被災地支援に要する人的資源を確保することを目的として、広域自治体の役割が期待されている。

東日本大震災において、関西広域連合が対口支援方式を用いて被災自治体を支援した。総合調整の結果により、 兵庫県・徳島県・鳥取県が宮城県を、大阪府・和歌山県が岩手県を、京都府・滋賀県が福島県を支援したことが決められた。

東日本大震災時の経験や教訓を踏まえ、対口支援方式の有効性が認められた上で、平成23年、関西広域連合は九州地方知事会と「関西広域連合と九州地方知事会との災害時の相互応援に関する協定」を締結した。平成28年に発生した熊本地震では、同協定に基づき、九州地方知事会との調整により、関西広域連合内の各構成団体が熊本県益城町、大津町、菊陽町に対し、対口支援方式で支援した。

これらを踏まえ、本章の目的は、東日本大震災や熊本地震における関西広域連合が実施した支援に着目し、広域自治体による対口支援方式の経験から、効果的な対口支援方式に役立つ仕組みを分析することである。

### 2. 研究方法

東日本大震災、熊本地震、令和元年東日本台風における関西広域連合による支援の状況の調査するため、応援側の関西広域連合及び兵庫県、大阪府、京都府等の構成団体、受援側の宮城県、九州地方知事会等のホームページで公開されている検証報告書や記者会見資料等を整理した。また、支援の実態、支援の成果や課題等を把握するため、応援側や受援側の危機管理関係幹部職員に対し、インタビュー調査を実施した。調査の概要は表2-1に示した。

表 2-1：関西広域連合に関するインタビュー調査の概要

調査対象	日時	内容
東日本大震災関係		
庫県復興支援課長	令和2年7月30日	東日本大震災における兵庫県の対応、初動体制、被災地支援の実態等
大阪府都市整備部次長	令和2年12月18日	東日本大震災における大阪府の対応、被災地支援に係る和歌山県との連携、府内市町村との連携等
熊本地震関係		
人と防災未来センター副センター長（元 庫県災害対策局長）	令和2年6月18日	熊本地震における兵庫県の対応、人的支援体制、被災地支援体制等
益城町危機管理監	令和2年10月27日	熊本地震時の受援状況、受援に関する課題、関西広域連合による支援の状況等
令和元年東日本台風関係		
庫県立大学経営企画部財務課長（元 庫県広域企画室主査）	令和3年4月20日	令和元年東日本大震災台風における兵庫県の対応、総務省の被災市区町村応援職員確保システム（現在、応急対策職員派遣制度）による調整等

### 3. 関西広域連合とは

関西広域連合は、平成22年12月1日、大阪府、庫県、京都府、和歌山県、滋賀県、鳥取県、徳島県の7府県により結成された広域組織である。平成24年4月に大阪市や堺市、8月に京都市や神戸市が構成指定都市として加入し、平成27年12月に奈良県も構成団体となった。

関西広域連合は日本において、複数の都道府県及び政令指定都市により結成された唯一の広域自治体である。地方自治法第284条、第285条及び第291条<sup>(1)</sup>では、広域連合の設置方法、組織体制等を定めている。独自の議会を有し、本部事務局と各府県等の担当分野に置かれる事務局からなる。府県等職員が関西広域連合職員として兼務する。

関西広域連合は、広域的な行政課題の解決に取り組んでいる。8つの構成府県は、広域防災、広域観光・文化・スポーツ振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、資格試験・免許等、広域職員研修の7分野の事務を分担している。各府県にそれぞれの担当分野の事務

局が置かれ、府県職員が広域連合職員を兼務する。

また、関西広域連合の議会は、構成府県及び政令指定都市の議会から選出された 39 名の議員により構成される。

広域防災分野は、阪神・淡路大震災による甚大な被害を受け、災害対応の経験がある兵庫県が担っている。 庫県災害対策センターに関西広域連合広域防災局が置かれ、防災計画の策定、研究・訓練の実施等の事前準備や、被災地支援等の事後対応に取り組んでいる。

防災分野での取り組みについては以下のとおり<sup>1)</sup>。

#### (1) 関西防災・減災プラン

2012 年、東日本大震災で対応した経験を踏まえ作成した。総則編のほか、地震・津波災害対策編、風水害対策編等、災害の種類に応じた対策編がある。

#### (2) 関係機関との協定

全国知事会、関東九都県市、中国地方知事会、四国地方知事会、九州地方知事会等の広域組織、コンビニエンスストア・外食事業者、原子力事業者、阪神・淡路まちづくり支援機構等の民間事業者との連携を向上させるため、協定を締結している。

#### (3) 物資支援体制

災害時における物資輸送の円滑化を向上させるため、物流業者等との協定を通して緊急物資円滑供給システムを構築し、近隣府県の物資拠点による機能代替といった広域防災拠点のネットワーク化に取り組んでいる。

#### (4) 広域応援訓練

「関西防災・減災プラン」、「関西広域応援・受援実施要綱」、「南海トラフ地震応急対応マニュアル」、「緊急物資円滑供給システム」、「基幹的物資拠点（0 次物資拠点）運用マニュアル」等に定める広域応援・受援の手続きを確認し、関西広域連合の構成府県・政令市間及び関係機関等との連携を促進し、普段から顔の見える関係を構築するため、図上訓練（年 1 回）や実動訓練（年 1 回）を行っている。

#### (5) 原子力災害に係る広域防災のガイドライン

福井県内の原子力発電所の災害を想定し、避難元及び避難先市町村をマッチングし、広域避難の手順を定めている。

## 4. 東日本大震災における関西広域連合による対口支援方式

2011 年 3 月 13 日、 庫県災害対策センターに広域連合委員である各構成府県の知事が集

まり、臨時の広域連合委員会議を開催した。同会議により、「東北地方太平洋沖地震支援対策にかかる関西広域連合からの緊急声明」を公表し、以下の4つの支援対策を積極的に取り組んでいく旨を掲げた。

#### (1) 被災地対策

関西広域連合は被災地、被災者対策に全力をあげる。

とりわけ、早急に避難生活を支えるための支援に取り組む。

#### (2) 支援物資等の提供

非常食、毛布、仮設トイレなどに加え、阪神・淡路大震災の被災地としての経験等から、必要性が高いと思われるブルーシート、ポリタンク、ベビー用品等、きめ細かい視点で支援物資を提供していく。

#### (3) 応援要員の派遣

避難者へのこころのケア対策、全国から集まるボランティアの調整、建物の応急危険度判定等のための職員のほか、復旧・復興段階では、土木・建築、農林水産等の技術者等の派遣などについても対応していく。

#### (4) 避難生活等の受け入れ

府県営住宅の提供、高齢者、入院患者等の災害弱者の病院や施設への紹介、転入学手続きの簡素化による学童の受け入れ等、これらの受け入れ窓口の開設も検討する。

その後、広域連合委員会での議論の中、中国が四川大地震に活用した対口支援方式が提起された。その経験を参考に、広域防災局による総合調整の下、構成府県がペアを組み、対口支援方式で被災した福島県、宮城県、岩手県を支援することが決められた。

調整の結果により、大阪府や和歌山県が発災直後にリエゾンを岩手県庁に派遣し、現地事務所を設置した経緯を踏まえ、大阪府・和歌山県が引き続き岩手県を支援することになった。阪神・淡路大震災を経験し、関西広域連合の広域防災幹事県である 兵庫県が鳥取県や徳島県と連携し、比較的被害が甚大な宮城県を支援することが決められた。また、福島原発事故を踏まえ、同じく原子力災害に遭う恐れがある京都府や滋賀県が福島県への支援と担当すると定められた。

以下では、被災3県を主として支援し兵庫県、大阪府、京都府を対象に、関西広域連合による対口支援方式の成果や課題を分析する。

## 4.1 兵庫県の対応<sup>2)</sup>

### 4.1.1 発災直後の動き

発災直後、15時14分に、淡路島南部沿岸に津波注意報が発表されたと同時に、「兵庫県災害警戒本部」が県庁に設置された。県内では、被害が発生しなかったため、翌12日20時20分に、県内の津波注意報の解除に伴い、兵庫県災害警戒本部が廃止された。

一方、東北地方では甚大な被害が発生し、早期的な災害支援が必要であったため、発災当日に広域緊急援助隊（警察）、緊急消防援助隊（消防）、医療救護班（日本赤十字 兵庫県支部）、翌日にDMAT（災害派遣医療チーム）が被災地に向けて派遣された。震災翌日の3月12日10時に、県庁に「東日本大震災兵庫県災害対策支援本部」が設置され、その以降、本格的な支援活動が始まった。

関西広域連合の緊急声明が公表された直後、3月13日に、緊急救援物資搬送トラックの派遣とともに、支援ニーズの把握及び避難所支援をするため、防災局職員4名や保健師2名からなる先遣隊が三木広域防災センターから出発し、宮城県に派遣した。翌14日、先遣隊が宮城県庁に到着し、同県災害対策本部内に関西広域連合・兵庫県宮城県庁現地連絡所を設置し、災害対策本部会議の陪席、支援ニーズの把握等の情報収集活動を実施した。

3月18日、兵庫県知事が0泊3日で兵庫県ボランティア先遣隊バスに同乗し、宮城県庁を訪問し、松島町の避難所や名取市の被災地等を視察した。帰庁後、3月21日、知事、防災監、関係部局の職員が参集し、職員派遣のやり方等を協議した。

その結果、宮城県が甚大な被害を受けた状況を踏まえ、被災地からの情報を待つのではなく、支援する側が情報を取りに行く方針が定められた。それにより、被害が大きかった太平洋沿岸部の気仙沼市、南三陸町、石巻市にも拠点を置き、現地事務所として機能させた。

### 4.1.2 現地事務所を拠点にした活動

現地事務所が立ち上がった後、現地事務所に対する応援職員の派遣が始まった。被災自治体の行政機能全般を支援するため、各分野の専門職員からなるチームを派遣した。3月21日、統括兼総合支援員、情報収集等連絡員、ロジ担当、自動車運転担当により結成した先遣隊が出発した。

翌22日には教育支援員、ボランティア統括コーディネーター、避難所運営支援員、保健・医療・福祉連絡員、保健師、仮設住宅等住宅対策支援員、ガレキ処理等環境対策支援員により本隊が編成され出発した。

派遣期間について、1週間の交代制が採用された。派遣職員の人選にあたって、人事課では、3月21日に各部総務課副課長会議を開催し、各部に派遣職員を選定等を依頼した。また、現地事務所での指揮命令、被災自治体への助言や支援調整を行うため、第2陣（3月22日～4月3日）まで本庁局長級、第8陣（5月6日～5月14日）まで本庁課長級職員を統括

兼総合支援員として派遣した。

当初、被災地の状況を踏まえ、派遣職員の宿泊場所がない場合が想定されたため、宿泊場所としても使用できる大型バスで出発した。

被災地に到着した後、派遣職員が被災していなかった集会所や避難所で宿泊したが、インフラの復旧や旅館の再開により、松島町や登米市等で宿泊場所を確保した。

来の支援要請のルートは、基礎自治体である市町村が域内の被害状況を調査し、都道府県に要請し、都道府県が外部組織に要請するものである。混乱状態してある被災自治体は要請をまとめる余裕がないため、被災市町に現地事務所を設置することにより、被災都道府県を通さずに、直接に現場で被災状況を調査し、支援ニーズを把握することができた。

#### 4.1.3 県内市町職員の派遣

被災地支援に要する人的資源を確保し、さらに、市町村職員が市町村業務に精通することも踏まえ、県職員だけでなく、県内市町村からの派遣が効果的と考えられる。

被災市町に設置された現地事務所が行った情報収集により、特に被害が大きく、職員の被害によりマンパワーが著しく不足していた石巻市、気仙沼市、南三陸町に対し、罹災証明書の発行、応急仮設住宅入居事務、税金の申告等の市町村が所管する業務を支援するため、県内の市町と連携し、市町職員を「市町業務全般支援員」として派遣した。

4月3日から市町業務全般支援員の派遣が始まった。1週間周期で派遣し、移動や引継ぎを含め約9日間派遣することとした。

また、被災自治体の状況変化に応じた派遣人数の調整に対応するため、派遣職員の中から役職が上位の人をリーダーやサブリーダーに指名し、連絡調整役としての役割を担わせた。

職員派遣にあたり、阪神・淡路大震災の経験により、被災地支援の長期化が想定されることから、県内市町も対口支援方式を活用し、市町が独自に実施した現地調査あるいは県による調整のもとに、表2-2に示す割り当てで被災自治体を支援した。

継続的な支援に要する人的資源を確保するため、職員数が比較的に多い中核市（尼崎市、姫路市、西宮市）は被害が甚大であった2市1町に分散させ、恒常的に派遣することが決められた。併せて、阪神・淡路大震災を経験した芦屋市、尼崎市、明石市、西宮市、宝塚市を分散し派遣することとした。この結果、尼崎市や明石市等が気仙沼市を、姫路市や芦屋市が石巻市を、西宮市や宝塚市が南三陸町を支援した。

派遣できる人的資源等を予め把握するため、兵庫県は発災当日に県内市町の職員派遣担当者名簿を作成し、13日には各市町の派遣可能な人員、物資、被災自治体からの要請状況、必要経費等を把握した。

また、気仙沼市、石巻市、南三陸町に設置された現地事務所が情報収集を行い、被災自治体でのニーズを把握した。また、派遣を調整するため、表2-3で示した事前調整の手順を決めた。

このような事前調整により、被災自治体のニーズに対応できる応援職員の派遣が可能と

なった。また、派遣意向、派遣先等にあたっては県内市町の意向を尊重したため、県内市町の主体性を高めると考えられる。

被災自治体	支援自治体
気仙沼市	尾崎市、明石市 等
石巻市	姫路市、芦屋市
南三陸町、女川町	西宮市、宝塚市 等

(出典： 庫県 (2016). 東日本大震災 庫県の支援 1年の記録. pp.105.)

時期	調整内容
3週間前まで	(1) 県内市町に今後の1ヶ月間の派遣可能人数等を照会 ①派遣可能人数、希望先、連続派遣の意向等を照会
2週間前まで	職員派遣の要望を確認 ②被災市町の人事担当課と支援を要する業務・人数を調整
1週間前まで	(3) 県内市町と派遣人数・業務内容を調整 ③派遣職員の宿泊場所の確保状況等を確認
出発1-2日前	(4) 派遣職員の具体的な業務内容を調整 ③派遣元市長に業務内容・現地情報を事前に連絡

2016

1

pp.105

#### 4.1.4 応援職員の派遣

##### (1) 応急期における短期派遣

被災自治体の行政機能を回復させ、避難所運営、罹災証明書発行等の災害対応業務を支援するため、 庫県や県内市町の各分野の職員により結成された支援チームを順次派遣した。

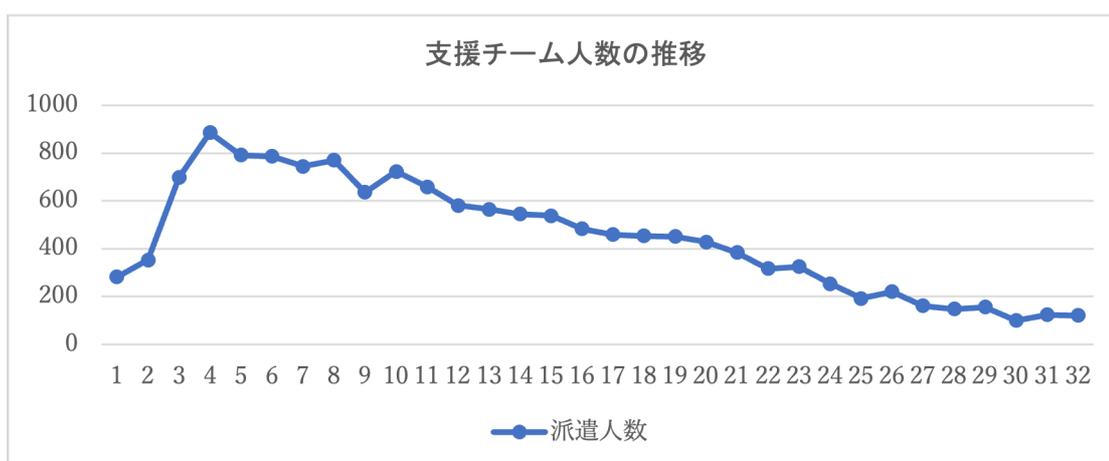
庫県により派遣された支援チームの派遣状況は表 2-4、支援チーム人数の推移は図 2-1 のとおりである。

平成 23 年 3 月 22 日から 10 月 28 日まで、合計 32 人、14,346 名人が派遣された。第 3 陣 (4 月 2 日 - 10 日) から市町職員からなる「市町業務全般支援員」の派遣が始まったことにより、派遣職員数が急増し、その後の第 4 陣 (4 月 8 日 - 17 日) では最大時の 886 人が派遣された。

その後、応急期から復旧・復興期への意向に伴い、避難所が縮小・廃止し、罹災証明書発行等の緊急時業務も減少した一方、復旧・復興事業が始まったことにより、支援チームの規模が小さくなり、10 月末をもって短期派遣とした支援チームの派遣を終了した。

陣数	派遣期間	人数	陣数	派遣期間	人数
	3月22日～3月30日	84	17陣	7月7日～7月15日	459
	3月23日～3月30日	198	18陣	7月14日～7月22日	454
2陣	3月28日～4月4日	354	19陣	7月21日～7月29日	452
3陣	4月2日～4月10日	698	20陣	7月28日～8月5日	429
4陣	4月8日～4月17日	886	21陣	8月4日～8月12日	384
5陣	4月15日～4月24日	792	22陣	8月11日～8月19日	317
6陣	4月22日～5月1日	786	23陣	8月18日～8月26日	326
7陣	4月29日～5月8日	745	24陣	8月25日～9月2日	254
8陣	5月6日～5月15日	771	25陣	9月1日～9月9日	192
9陣	5月13日～5月21日	637	26陣	9月8日～9月16日	221
10陣	5月19日～5月28日	723	27陣	9月15日～9月23日	162
11陣	5月27日～6月4日	659	28陣	9月22日～9月30日	148
12陣	6月2日～6月11日	582	29陣	9月29日～10月7日	156
13陣	6月9日～6月18日	565	30陣	10月6日～10月14日	100
14陣	6月16日～6月25日	545	31陣	10月13日～10月21日	124
15陣	6月23日～7月2日	538	32陣	10月20日～10月28日	122
16陣	6月30日～7月9日	483	計		14,346

(出典： 庫県 (2016). 東日本大震災 庫県の支援 1年の記録. pp.30.)



(出典：表 2-4 を基に筆者作成)

当初、支援チームは統括、情報収集、ロジ担当、ボランティア、避難所運営、市町業務、教育支援、保険・医療・福祉関係職員、ガレキ処理等環境対策支援員等の多分野の職員をから構成された。その後、被災自治体にニーズに対応するため、健康対策支援員、歯科衛生士、管理栄養士、住宅対策支援員等も派遣した。

また、厚生労働省の要請による保健師、看護師、歯科衛生士、栄養士等の派遣職員も支援チームのメンバーとして加わった。さらに、現場での連絡調整や意思決定を行うため、管理職をチームの総括として派遣した。支援チームの構成、調整担当課や業務内容等は表 2-5 のとおり。

表 2-5：支援チームの構成、調整担当課、業務内容

調整担当課	分野	業務内容
人事課	統括兼総合支援員	災害対策本部会議等への陪席、被災自治体への助言、派遣職員の調整、兵庫県への報告
	情報収集等連絡員	統括兼総合支援員へのサポート、被災自治体の関係部局との調整、被災状況や支援ニーズの把握、活動日報の作成
	ロジ担当	現地事務所全体の後方支援
庫県社会福祉協議会	ボランティア統括コーディネーター	ボランティアセンターの立ち上げ・運営、ボランティア受入体制の整備
市町振興課	避難所運営支援員	避難所運営、避難者対応、被災自治体に対する提案
	市町業務全般支援員	り災証明発行、応急仮設住宅入居事務、税の申告等の市町業務への支援
教育委員会総務課	教育支援員	学校再開に向けた情報提供、学校運営や教育活動への支援
健康福祉部総務課	保健・医療・福祉連絡員	現地ニーズの把握、関係機関との連携、専門的な相談・対応
	健康対策※ (保健師、看護師、健康相談支援員)	避難所や仮設住宅での保健活動
	歯科衛生士※	巡回診療、相談・指導
	管理栄養士※	食事状況調査、食事内容の改善、市町業務支援
県土整備部総務課	応急仮設住宅等住宅対策支援員	住民相談対応、建設支援
農政環境部総務課	ガレキ処理等環境対策支援員	助言、情報提供、 庫県内の企業との調整による重機貸与

※厚生労働省の要請に基づく派遣

(筆者作成)

## (2) 復旧・復興期における中長期 遣

当初、宮城県から公共施設の復旧に係る派遣要請があったため、短期派遣とは別に、5月

9日から4月29日まで土木職員3名、5月8日から6月1日まで土木職員6名を短期的に派遣した。

その経緯を踏まえ、加えて阪神・淡路大震災では発災から3ヶ月後に復旧・復興事業が始まった経験により、兵庫県が5月中旬から短期派遣を地方自治法に基づく中長期派遣へ移行する方針を定め、調整を始めた。調整の結果、中長期派遣は6月から始まった。4月中旬に受けた技術職員の派遣要請に基づき、6月1日から機械職員4名、8月1日から追加派遣で機械職員1名を年度末まで宮城県土木部設備課に派遣した。同時に、土木や建築等の技術職員や事務職員の中長期派遣も継続的に行われている。令和2年11月時点では、75人（内訳：県職員45人、県内市町職員26人、県警4人）が被災地に活動していた。平成23年度以降の中長期派遣職員数の推移は、図2-2のとおりである。

図2-2により、平成24年以降、派遣者数が増加し、平成29年3月には最大時の143人になった。業務内容から見れば、主に災害査定・復旧工事や復興及びまちづくり計画策定等に事している。これに対し、県内市町から派遣された職員が主に復旧・復興工事、土地区画整理事業、復興計画策定、仮設住宅建設等に携わっていた。

関西広域連合による対口支援方式の支援のほかにも、多様の支援スキームにより応援職員を派遣している。例えば、尼崎市は国土交通省のスキームにより、平成24年2月1日から気仙沼市に対し土木職員を派遣した。さらに、気仙沼市から別途要請を受けたため、建築職員も派遣した。

また、被災地支援に要する人的資源を確保するため、任期付職員の採用や派遣も進めていた。任期付職員とは、行政内部では確保できない専門的な知識や経験を有する人材を活用すし、一定期間に限った業務に事させるため、「一般職の任期付職員の採用等に関する条例（平成14年 庫県条例第62号）」に基づき採用される常勤の一般職である。任期付職員の採用に要する経費については、特別交付税により措置される。<sup>(3)</sup>

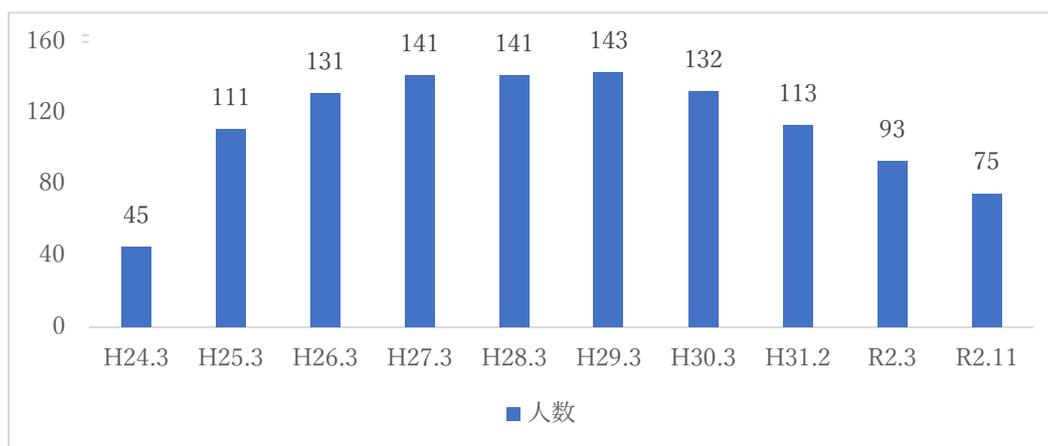


図2-2：兵庫県による中長期 遣の人数

（出典： 庫県ホームページ 災害対策支援本部事務局資料<sup>3)</sup>より筆者作成）

復旧・復興事業を進めるにあたり、被災地におけるマンパワーの確保が重要な課題となった。専門的な知識や経験を有する OB や民間人材を活用するため、 庫県が自らの職員の代わりとする任期付職員の採用を行っていた。

## 4.2 大阪府の対応<sup>4)</sup>

### 4.2.1 発災直後の動き

発災直後、大阪府災害等支援対策室が立ち上がり、危機管理室や関係部局の 80 名の職員が 24 時間体制で事務局業務に 事し、東北地方の被害情報等の収集が始まった。同日、大阪府沿岸における津波注意報の発表に伴い、大阪府防災・危機管理警戒班が設置され、翌 12 日、津波注意報の解除により体制が解除された。

3 月 13 日、関西広域連合委員会による調整の結果、和歌山県とともに岩手県を中心に支援することが決められたため、翌 14 日、大阪府災害等支援対策本部が設置され、本格的な被災地支援が始まった。同日、現地連絡員（第 1 陣）として大阪府職員 5 名や和歌山県職員 1 名を岩手県庁に派遣し、現地連絡所を設置し、連絡調整等を行った。

その後の第 2 陣（大阪府 4 名、和歌山県 2 名）や第 3 陣（大阪府 4 名、和歌山県 2 名）が、被害状況を把握するため、沿岸部への現地調査を行った。その結果、被災自治体が発災後の混乱により要請ニーズを把握するのが困難であったため、現地連絡員が被災自治体に対し、職員派遣や府内の災害備蓄物資の提供等を提案した。

その後、現地連絡所の機能強化を図るため、4 月 1 日、大阪府と和歌山県が連携し岩手県庁の近くに「関西広域連合岩手県現地事務所」を開設し、大阪府の府所長、次長を含め 5 名、和歌山県の県所長を含め 2 名の計 7 名を配置した。

### 4.2.2 現地事務所を拠点にした活動

岩手県庁の所在地である盛岡市から甚大な被害を受けた沿岸部まで約 100 キロメートルの距離があるため、移動に時間が長かった。一方、沿岸部では被災により宿泊場所や業務スペースの確保が困難であったことから、被災地の状況を踏まえ、5 月 9 日、盛岡市と沿岸部との中間に位置する遠野市に関西広域連合岩手県現地事務所を開設した。

遠野市は、平成 19 年 11 月に釜石市、宮古市、大船渡市、陸前高田市、住田町、大槌町、山田町、川井村（現宮古市）の 8 市町村と推進協議会を設立し、今後の災害に対する迅速な対応に備えるため、「後方支援拠点施設整備推進構想」を策定していた。

これらの事前準備により、発災後、遠野市が 3 月 13 日に後方支援活動本部を設置し、3 月 28 日に沿岸被災地後方支援室を設置し、後方支援拠点の整備に取り組んだ。

その後、大阪府の現地事務所担当職員は、遠野市社会福祉協議会、ボランティア団体等の関係機関が同市役所内に設立した連絡会議に参加し、被災地の情報収集や関係機関との連

絡調整等を行った。この現地事務所を拠点として、関係機関と連携しながら沿岸部被災地域を支援した。11月1日、より沿岸部に近い釜石市（岩手県合同庁舎内）に現地事務所を移転した。

#### 4.2.3 応援職員の派遣

発災後、全国知事会からの支援要請を受け、大阪府が宮古市や大船渡市に職員を派遣した。その経緯を踏まえ、加えて、現地連絡所が実施した現地調査の結果により、関西広域連合岩手県現地事務所を設置した後、被災市町村への職員派遣について、大阪府と和歌山県が役割分担で岩手県内の市町村を支援することを定め、大阪府が大槌町、宮古市、大船渡市を担当し、和歌山県が山田町を担当することとなった。

府職員の派遣を調整するにあたり、一庫県による各分野や市町村職員を併せて1チームとして被災地に派遣する方策と違い、事務職は人事課が中心となり、関係部局の協力による派遣することとし、土木職や建築職等の専門職は各部局の調整で派遣することとした。これにより、一元的な職員派遣の窓口が作られなく、派遣状況の全体像を把握するのは容易でなかった。

人的資源の確保を目的として、府職員だけでなく、府内市町村職員の派遣にも取り組んだ。3月17日、大阪府、大阪府市長会、大阪府町村長会が意見交換会を行い、府と市町村が一体となり被災地を支援する方針を決めた。その後、支援活動に係る調整のため、4月7日に大阪府市長会・町村長会正副会長会が開催された。4月18日から20日まで、大阪府市長会や町村長会の副会長が、大阪府調査団と合流し陸前高田市及び大槌町を訪問した。その結果を踏まえ、4月22日、市長会が陸前高田市を、町村長会が大槌町を重点的に支援することが決められた。

元々、大阪府市町村課が府内市町村職員の派遣調整を担い、現地事務所が被災地でニーズを把握し、それを市町村課に伝え、市町村課が府内市町村と調整する手順で派遣調整を行ったが、市町村課が府内市町村と調整するのは時間を要するため、派遣調整の効率を向上させるため、府内市町村が派遣候補者リストを作成し、これを岩手県の被災自治体に提示し、被災自治体が候補者リストの中から職員を選択する方策に変えた。

基本、大阪府が被災自治体からの短期派遣の要請を調整し、中長期派遣は被災自治体と府内自治体間で自主的に調整することとした。短期派遣の調整手順は、被災自治体が岩手県を通じて大阪府に派遣を要請し、大阪府知事がこの要請に基づき府市長会長及び町村会長に派遣協力を依頼し、調整を行う形であった。中長期派遣については、府内市町村が岩手県現地事務所からの情報提供に基づき、被災自治体と協議し職員を派遣したこととした。

大阪府福祉部、健康医療部、観光農林水産部、住宅まちづくり部等の部局や府内市町村から、合計18,763人を派遣した。大阪府による職員派遣の状況は表2-6のとおり。

表 2-6：東日本大震災における大阪府の派遣状況

(平成 25 年 3 月 4 日時点)

派遣元	項目	期間	延べ人数
福祉部	子どもの心のケア	H23 4.18.～H23 4.22.	20
	岩手県福祉業務支援	H23 8.1.～H25 3.派遣中	1,164
健康医療部	健康対策等連絡調整	H23 3.19.～H23 3.31.	17
	健康対策健康相談等	H23 3.15.～H23 3.25.	66
	健康相談等	H23 3.24.～H23 7.2.	850
	放射線スクリーニング・相談	H23 3.19.～H23 9.1.	303
	医療救護活動(病院機構)	H23 3.23.～H23 5.19.	534
	こころのケア	H23 3.23.～H23 7.5.	750
	C T 検診	H23 3.30.～H23 4.2.	20
	DMAT 要員等搬送	H23 3.13.～H23 3.16.	28
	健康医療業務支援	H23 8.1.～H24 1.31.	177
環境農林水産部	災害復旧業務	H23 1.1.～H24 3.31.	183
	農業用施設等災害復旧業務	H23 7.19.～H25 3.派遣中	420
	自然公園施設災害復旧業務	H23 12.12.～H25 3.派遣中	369
	廃棄物計画策定支援	H23 7.25.～H23 9.30.	96
都市整備部	公共土木施設災害復旧業務	H23 6.1.～H25 3.派遣中	10,304
	下水道業務支援	H23 3.25.～H23 4.6.	48
住宅まちづくり部	応急仮設住宅建設	H23 3.17.～H23 7.31.	411
	災害対策住宅への入居斡旋	H23 3.23.～H23 4.30.	107
	宅地危険度判定	H23 4.18.～H23 4.23.	54
	災害公営住宅整備業務	H23 8.1.～H25 3.派遣中	2,328
教育委員会事務局	埋蔵文化財発掘調査	H24 4.1.～H25 3.派遣中	338
水道局(当時)	給水支援	H23 3.12.～H23 3.22.	176
府内市町村(大阪府経由)	避難所業務(短期派遣)	H23 3.26.～H23 4.26.	136 (うち府職員 12 名)
	一般事務、保健師、建築、土木等(中長期派遣)	H23 5.6.～H24 3.31.	47
		H24 4.1.～H25 3.31.	23

(出典：大阪府(2013). 被災地の復興を願って～東日本大震災における大阪府の支援状況～. pp.23-24.より筆者作成)

大阪府からの派遣職員は、主に庁舎内での業務や復旧・復興工事の現場で活動した。府内市町村の派遣職員は短期派遣で主に避難所運営支援に事し、中長期派遣では戸籍事務、保健、建築、土木等分野の業務を支援した。多数の職員が派遣されたが、被災自治体が職員の職種や規模について具体的な要請内容を提示するのが困難であり、応援側としても需給ギ

トップが生じないよう配慮したため、大阪府内市町村から岩手縣市町村への中長期派遣が実現するまでに発災から約2か月を要した課題があった。

### 4.3 京都府の対応<sup>5)</sup>

#### 4.3.1 発災直後の動き

発災直後、知事、副知事、各部局長、広域振興局長が参加する地震対策連絡会議が開催された。3月12日、知事を本部長とする災害警戒本部や広域振興局長を本部長とする支部が設置され、第1次関係部局長会議が開催された。

関西広域連合が対口支援方式の採用を決定した後、翌14日に京都府知事を本部長とする災害支援対策本部が立ち上がった。同日、物資等輸送車両が出発し、危機管理・防災課参事や副課長で結成された先遣隊が同乗し福島県に向かった。3月15日、福島県に保健師、給水車・給水業務担当職員を派遣する一方、被災者に対する府営住宅の無償提供が始まった。

3月16日、福島県に派遣された先遣隊が、福島県庁及び会津若松合同庁舎内に「関西広域連合現地連絡所」を設置した。同日、被災地への支援等について協議をするため、京都府と府内の市町村が出席する災害支援市町村連絡会議が開催された。会議では、被災地の状況を共有した上で、甚大の被害を支援するためにできるだけ府が市町村と一体的に対応していくことを確認した。また、滋賀県と協議し、被災地支援に関する共同声明を発表した。

3月17日、第2回災害支援対策本部会議において滋賀県と連携し職員を派遣する等が検討され、同日に現地連絡員（第2陣）が派遣された。

発災後、京都府の主な初動対応を表2-7にまとめる。

表 2-7：東日本大震災における京都府の初動対応

時間	対応
3月11日	・地震対策連絡会議開催（知事、副知事、各部局長、広域振興局長） ・消防、警察、DMAT派遣
3月12日	・災害警戒本部設置（本部長；知事） ・関係部局長会議（知事、副知事、関係部局長等） ・災害警戒支部設置（支部長：広域振興局長）
3月13日	・関西広域連合委員会開催 ・カウンターパート決定後、関係部局長会議開催
3月14日	・災害支援対策本部設置（本部長：知事）、第1次本部会議開催 ・福島県に現地連絡員（第1陣）2名派遣
3月15日	・福島県へ保健師派遣
3月16日	・京都府災害支援市町村連絡会議開催 ・福島県庁、会津若松合同庁舎に「関西広域連合現地事務所」設置
3月17日	・第2回本部会議開催 ・現地連絡員（第2陣）2名派遣

（出典：京都府ホームページ 発表資料より筆者作成）

### 4.3.2 応援職員の派遣

現地連絡員の第2陣が派遣された後、避難所運営支援、保健・福祉、教育支援等の様々な分野の職員を順次派遣した。

3月21日、避難所業務を支援するため、支援業務 事要員、同行要員や現地連絡所要員を合わせ職員19名が福島県に派遣された。その後、8月31日まで、避難所運営支援にあたっては、延べ2,207人を5日交代で派遣した。また、被災者の特別なニーズに対応し、災害対応経験のある人材を育成するため、第4陣以降からは女性職員を、第6陣からは新規採用職員を支援活動に参加させた。

災害対応業務を支援するための事務職員のほか、専門的な知識を有する職員も同時に派遣した。職員の派遣について、3月15日から10月1日まで、延べ780人の保健師を派遣した。3月18日から7月8日まで、医師や看護師等による医療救護班延べ1,197人が派遣され、4月11日から7月27日まで、心のケアに対応するため、延べ420人が派遣された。学校の再開を支援するため、教育活動支援チームも結成され、4月21日から7月21日まで、延べ651人が福島県内の小中学校に派遣された。3月15日に派遣された給水業務担当職員を含め、給水活動にあたって、6月16日まで延べ225人が派遣された。また、4月19日からの被災宅地危険度判定士の派遣をはじめ、土木職、建築職、農業職等の技術職員の派遣が始まった。

震災から約1年間後の平成24年3月7日時点で、現地連絡員、避難所支援、医療・救護支援等の短期派遣職員を合わせ、延べ8,642人が派遣された。また、復旧・復興期への移行に伴い、事務職員や技術職員の中長期派遣や任期付き職員の採用も行われた。

その後の復旧・復興活動を支援するために、京都府でも任期付職員を採用し、福島県庁及び各建設事務所等に対し派遣した。

## 5. 熊本地震における関西広域連合による対口支援方式

平成28年4月14日21時26分、熊本県においてM6.5（震度7）の前震が発生した。この地震により、甚大な人的被害や物的被害が発生した。<sup>6)</sup>これに伴い、熊本県及び県内市町村の災害対応力を超えた大量の災害対応業務が発生した。

また、この地震により、本震翌日の17日時点では、被災した38市町村の避難所において、18万人が避難した。そのため、避難所運営業務が特に人員を要する業務となり、また、余震の多さが、避難生活の長期化や車中泊の多発等につながったため、多数の職員が避難所運営業務に追われたことにより、役場機能が停滞した。

平成23年、九州ブロック及び山口県が大規模広域災害時の相互応援を備えるため、「九州・山口9県災害時応援協定」を締結し、対口支援方式を基本的な支援方法として定めた。熊本地震の際、同協定に基づき、九州地方知事会の会長県であった大分県が幹事県となり、

熊本県庁に先遣隊を派遣し情報収集活動等を実施した。

情報収集の結果、九州・山口各県だけで対応するのが困難と思われる中、県域を超えた広域的な自治体間支援が必要となったため、外部の自治体からの人的支援を活用し、対口支援方式で被災した市町村を分担させることを決めた。熊本県は災害対応業務に追われており、派遣職員の受入調整をする余力がなかったことが判明されたため、大分県が調整役を担い、被災自治体と応援自治体の割り振りを行った。

関西広域連合と九州地方知事会では、平成 23 年に広域組織の災害対応力を越えた大規模広域災害に備えるため、「関西広域連合と九州地方知事会との災害時の相互応援に関する協定」<sup>(5)</sup> を結んでいた。

さらに、平成 24 年に全国知事会により「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」が見直され、全国知事会の調整に基づく都道府県レベルの相互支援のスキームが改善できた。これらにより災害時にはま、九州・山口各県で相互に支援することを基本とし、九州・山口各県だけでは対応できない場合には、関西広域連合や全国知事会に要請する「重層的な広域応援体制」が整備されていた。

「関西広域連合と九州地方知事会との災害時の相互応援に関する協定」に基づき、前震発生後、関西広域連合の広域防災局を担当している兵庫県が、情報収集や連絡調整のための緊急派遣チームを派遣し、熊本県庁に関西広域連合現地支援本部を設置した。

4 月 18 日、関西広域連合現地支援本部と九州地方知事会の幹事県であった大分県との支援方法についての相談により、関西広域連合が益城町や大津町を支援する協議を行った。

翌 19 日、九州・山口 9 県被災地支援対策本部長（九州地方知事会長・大分県知事）からの正式な要請を受け、関西広域連合が益城町や大津町のほか、菊陽町も支援することとした。支援の割り当ての調整の結果、兵庫県が統括として京都府、滋賀県、徳島県、鳥取県、和歌山県、奈良県と併せて被害が最も大きかった益城町を、大阪府が大津町を、奈良県が菊陽町を支援することが決められた。

益城町検証報告書（2017）によれば、益城町職員に対する調査では、避難所での避難者対応に関する業務が最も多かったことが示された。業務時間の割合から見れば、4 月 14 日から 16 日までの間、避難者対応に関する業務が全職員の業務時間の 29.2% を占め、16 日から 25 日までの間では 43.2% に上がった。町職員が膨大な避難所業務に追われており、さらに、庁舎施設の被災により機能不全になったため、災害対策本部の開設にも支障を来し、情報の収集や応援要請ニーズ等の把握が十分にできなかった課題が指摘された<sup>7)</sup>。

これらにより、役場機能を回復し、被災自治体の災害対応を軌道に乗らせることを目的として、外部からの応援職員が避難所運営業務を支援し、町職員を避難所から役場に戻すのが不可欠である。また、被災自治体の負担を軽減し、現場の状況に対応できた支援を実現するには、被災自治体からの情報を待つのではなく、応援側が能動的に情報収集を行うことが重要であると考えられる。

東日本大震災では、兵庫県が被災市町に現地事務所を設置することで、現場で直接に情

報を収集し被災地のニーズを把握することができた。この経験を踏まえ、熊本地震の際には4月20日に益城町現地連絡所や大津町現地連絡所、翌21日に菊陽町現地連絡所が設置された。現地連絡所の体制は図2-3のとおりである。

益城町現地連絡所では、兵庫県が統括の役割を担ったほか、京都府や奈良県と連携しロジ担当等も行った。滋賀県、京都府、兵庫県、奈良県、和歌山県、徳島県、鳥取県が支援チーム、避難所運営・窓口支援員や家屋被害認定支援員を派遣した。大津町現地連絡所を大阪府が担当し、菊陽町現地連絡所を奈良県が担当した。関西広域連合内の政令指定都市である京都市、大阪市、堺市、神戸市は関西広域連合の調整とは別に、指定都市市長会の支援スキームで熊本市を支援した。

発災後、関西広域連合が速やかに被災地支援を始めた。熊本地震における関西広域連合の動きは表2-8のとおりである。

ここでは、熊本地震において、兵庫県、大阪府、奈良県が益城町、大津町、菊陽町に対する対口支援方式の支援を考察した。

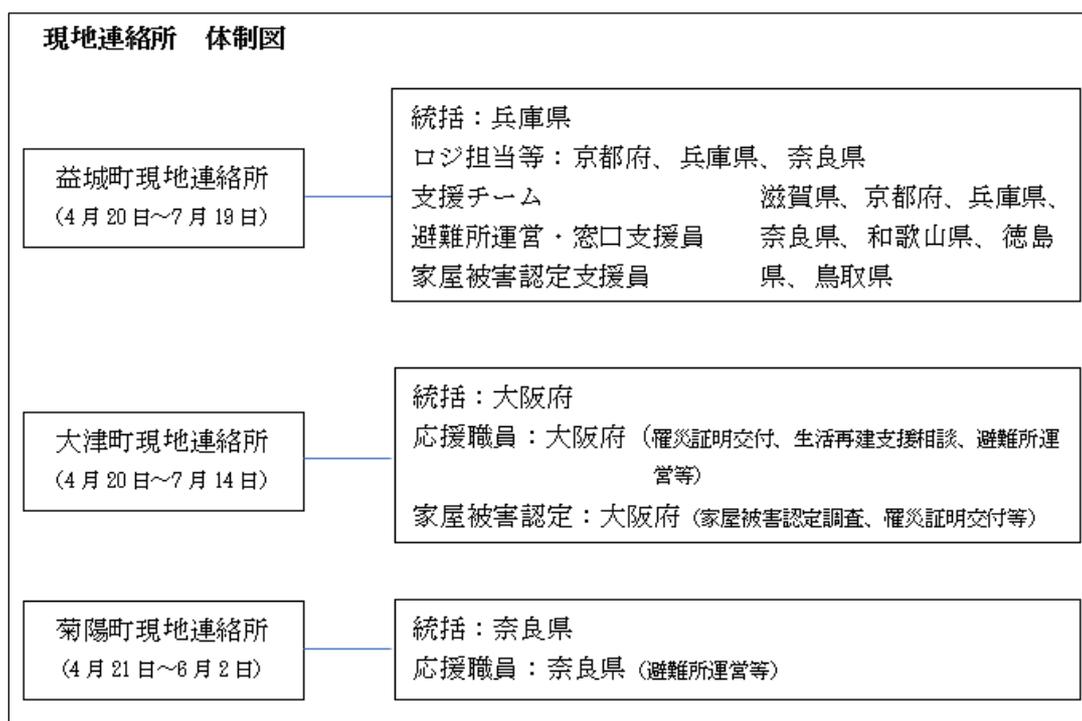


図2-3：熊本地震における現地連絡所の体制図

(出典：関西広域連合(2017). 平成28年熊本地震関西広域連合支援の記録. pp.8. より筆者作成)

表 2-8：広域連合による支援の概要

4月14日 21:26 21:40 23:00	前震発生 庫県災害対策センターにて災害支援準備室設置 緊急派遣チーム3人派遣
4月15日 7:20 12:30	大分県庁に到着。熊本県庁に転進 熊本県庁に到着
4月16日 1:25 2:00 6:00 9:00	本震発生 広域連合にて災害支援室設置。直後に構成府県・政令市の連絡体制 確立 緊急派遣チームにより熊本県庁にて現地支援本部設置 庫県から家屋被害認定業務支援職員3人派遣(後で和歌山県3名、 鳥取県2名、徳島県2名派遣) 物資支援を決定
4月17日	構成府県の分担で現地調査開始
4月18日	・カウンターパート確定(広域連合⇒益城町、大津町、菊陽町)※ 翌19日、正式に要請
4月20日	・広域連合にて災害対策本部設置 ・益城町と大津町にて現地連絡所設置(翌21日、菊陽町にて設置) ・支援チーム(第1陣)派遣
6月2日	菊陽町現地連絡所廃止
6月29日	支援チーム派遣終了(第1陣～第10陣)
7月14日	大津町現地連絡所廃止
7月19日	現地支援本部廃止。益城町現地連絡所廃止
7月21日	災害対策本部廃止

(出典：関西広域連合(2017)．平成28年熊本地震 関西広域連合支援活動の記録．  
pp.10-23．より筆者作成)

## 5.1 兵庫県の対応<sup>8)</sup>

### 5.1.1 発災直後の動き

4月14日21時40分頃、前震発生から14分後、関西広域連合の広域防災を担当する兵庫県が災害対策センター内に災害準備室を設置した。約1時間半後、兵庫県職員3名で結成した緊急派遣チームが派遣され、公用車で被災地に赴いた。被災自治体の負担を増えないよう、自己完結の原則に基づき、装備等を持参した。翌15日7時20分、緊急派遣チームが大分県庁に到着し、情報収集の結果、最も大きな被害を受けた熊本県に転進し、同日12時30分に熊本県庁に到着した。24時間監視・即応体制を整備していたことから、迅速な災害対応が可能となった。

4月16日1時25分に発生した本震の後、2時に災害支援室を設置し、構成府県及び政令指定都市の災害対応体制を確認し、関西広域連合内の連絡体制を確立した。午前6時、緊急

派遣チームが熊本県庁内に関西広域連合現地支援本部を立ち上げた。関西広域連合の構成府県から派遣された連絡員が現地支援本部に向かった。当初、家屋被害認定業務の必要性を想定したため、家屋被害認定支援職員 8 人（ 庫県 3 名、和歌山県 1 名、徳島県 2 名、鳥取県 2 名）を派遣することとした。16 日午前 9 時に、兵庫県職員 3 名が出発した。

### 5.1.2 現地連絡所の設置及び支援チームの派遣

4 月 19 日、九州・山口 9 県被災地支援対策本部長である九州地方知事会長・大分県知事からの要請により、兵庫県が益城町を支援することとした。

翌 20 日、兵庫県が中心に大阪府以外の各府県により益城町現地連絡所が設置された。同日、支援チームの派遣が始まった。4 月 20 日から 6 月 29 日まで、合計 10 陣（251 人）の支援チームが 1 週間の交代制で益城町に派遣された。支援チームの派遣状況を表 2-9、それぞれの支援チームの担当分野・業務内容を表 2-10 に示す。

表 2-10 では各府県による役割分担の状況を示した。各府県がそれぞれの得意分野を活かし職員を派遣し、益城町の首長に助言した。例えば、震災・学校支援チーム（EARTH）を擁する兵庫県は、教育支援分野を担当した。さらに、阪神・淡路大震災や東日本大震災での経験を活かし、保健や仮設住宅支援も担当した。

避難所運営、窓口業務、家屋被害認定調査等の市町村固有の業務を支援するには、市町村業務に精通する市町村職員の役割が重要であるため、 庫県は県内市町と連携し、市町職員を派遣した。避難所運営支援にあたり、県内 28 市町から 56 人が派遣された。家屋被害認定調査では、28 市町から 72 人が派遣された。

仮設住宅支援員として、佐用町（支援チームの第 3 陣）や西宮市（支援チームの第 4 10 陣）が職員を派遣した。その他、応急危険度判定、保健・医療・福祉、教育支援等の分野に対しても、市町職員を多数派遣した。

他にも、滋賀県が平成 25 年台風災害時のボランティアセンターの運営経験を活用し、ボランティア受入体制の整備を支援した。鳥取県は西部地震等の災害時の避難所運営の経験から、避難所運営に関する助言をした。関西広域連合の広域医療担当県である徳島県は京都府と連携し、医療機関の受入体制の確認や支援スキームの構築を支援した。和歌山県は平成 23 年水害時のガレキ処理経験のもとに、ガレキ処理等の環境対策への支援を実施した。

益城町の行政機能が混乱しているため、支援チームは同町と調整しながら、自ら支援ニーズを把握し支援活動を行った。避難所運営、教育支援、ボランティア受け入れ支援、保健・医療支援、環境対策支援、仮設住宅支援等の災害対応業務を携わるとともに、これまでの経験に基づき、今後の見込みや対策等について被災自治体の首長への助言も行った。

さらに、表 2-10 で示したように、時間の経過とともに、被災地でのニーズが変化することに応じるため、チームの再編や職員の追加派遣等を行った。

第 1 陣による情報収集を踏まえ、第 2 陣では、各構成府県による分担体制を立ち上げ、仮設住宅の建設に応じ、新たに「仮設住宅支援チーム」を設置した。その後、チームの改編や、

追加派遣、派遣人数の調整等が随時行われた。

第3陣では、食事面に配慮するため、「保健師」チームを「保健師・栄養士」チームに改編し、学校再開のため教育支援員の派遣を停止した。

表 2-9：支援チームの派遣状況

	派遣元（人数）	対応
第1陣（4.20～4.27）	庫県（21）	助言、情報共有等
第2陣（4.27～5.4）	庫県（15）他府県（10）	各府県で分担、仮設住宅支援チームを新設
第3陣（5.4～5.11）	庫県（14）他府県（10）	「保健師」チームの改編、「教育支援員」チームの派遣終了
第4陣（5.11～5.18）	庫県（14）他府県（16）	京都府保健師の追加派遣
第5陣（5.18～5.25）	庫県（16）他府県（16）	教育支援員チーム派遣の再開
第6陣（5.25～6.1）	庫県（14）他府県（15）	
第7陣（6.1～6.8）	庫県（14）他府県（14）	
第8陣（6.8～6.15）	庫県（13）他府県（13）	ロジ担当の人数減
第9陣（6.15～6.22）	庫県（10）他府県（8）	ボランティア統括コーディネーター、保健・医療・福祉連絡員の派遣終了
第10陣（6.22～6.29）	庫県（10）他府県（8）	支援チームの派遣終了

（出典：「平成28年熊本地震関西広域連合支援活動の記録」, pp.26. より筆者作成）

表 2-10：支援チームの担当分野・業務内容

分野	業務内容	担当府県（対応の経験）
総括	全体のとりまとめ、町への情報提供	庫県(広域防災担当県)
情報収集等連絡員	総括への支援、他組織との調整	京都府、奈良県
ロジ担当	連絡調整、報告書の作成	
教育支援	学校再開支援、こころのケア、授業支援	庫県（震災・学校支援チームを擁する）
ボランティア統括コーディネーター	ボランティア受入体制の整備	滋賀県（平成25年台風災害時の対応経験）
避難所運営支援	自主運営体制の立ち上げ、避難者の現状把握、今後の対策の提示	鳥取県（西部地震等で避難所運営の経験）
保健・医療福祉連絡員	医療機関の受け入れ体制の確認、支援の仕組みの構築	徳島県（広域連合の広域医療担当県）、京都府
保健師	巡回訪問、要支援者対応の体制整備	庫県（東日本大震災での経験者が多い）
ガレキ処理など環境対策	ガレキ処理体制の立ち上げ、補助制度の確認・紹介、広報	和歌山県（平成23年水害時にガレキ処理経験のある）
仮設住宅支援	相談対応、建設支援	庫県（仮設住宅整備・運営の経験がある）

（出典：「平成28年熊本地震関西広域連合支援活動の記録」, pp.25.より筆者作成）

第4陣では、要配慮者対策を支援するため、京都府からの保健師を被災地に追加派遣した。

第5陣では、学校再開後の授業支援、心のケア支援、避難所や学校の運営支援等を支援するため、教育支援員の派遣を再開した。

第8陣では、熊本県及び益城町の災害対策本部会議の開催頻度の変更に伴い、情報収集等連絡員を兼務させ、ロジ担当の人数を減らした。

その後の第9陣や第10陣では、応急期から復旧・復興期への移行によるニーズの変化や被災自治体の行政機能の回復により、派遣規模を徐々に縮小し、第10陣の活動終了に伴い派遣チームの派遣を取り止めた。

また、避難所支援にあたっては、派遣職員の交代や各避難所を担当した県の変更により、引継ぎが不十分であり、避難者への負の影響をもたらすことを防ぐため、各県が益城町内の避難所を分担し、同じ避難所に対し継続的に職員を派遣することとした。

## 5.2 大阪府の対応<sup>9)</sup>

### 5.2.1 発災直後の動き

4月16日、関西広域連合熊本地震災害支援会議が開催された後、同日に大阪府職員2名が派遣され、翌17日に熊本県庁に到着した。大阪府が大津町に対する調査を担当し、4月18日に大津町役場に向かい、情報収集等を行った。各被災市町村での現地調査の結果に基づき、大阪府が大津町を支援することになった。

### 5.2.2 現地連絡所の開設及び支援チームの派遣

4月20日、益城町現地連絡所の設置と同日に、大津町現地連絡所が設置された。大阪府危機管理室職員、府内各部局職員、府内市町村職員が支援チームを結成し、1週間の交代制で被災地に活動した。支援チームの派遣状況や業務内容等は表2-11のとおりである。

表2-10によると、4月20日から7月14日まで、14班の支援チームが被災地に派遣された。所属別では、196名の派遣職員のうち、大阪府職員は131名であり、府内市町村職員は65名であった。庫県と同じ、避難所運営、窓口業務、家屋被害認定調査等の市町村固有の業務は、府内市町村職員を中心に担当させた。先遣隊や第1班は、大阪府職員のみ結成され、第3班から府内市町村も支援チームに参加した。業務内容から見れば、第1班から第5班まで、避難所運営、災害廃棄物対応等を中心に活動していた。その後、家屋被害調査等の業務も支援した。

熊本地震では、来の被災自治体の要請に応じるプル型支援に加え、被災自治体からの要請を待たずに、避難者の避難生活において必要不可欠と想定する物資を調達し被災地に輸送するというプッシュ型支援が行われたため、膨大な支援物資が被災地に送られ、町職員の

負担が大きくなった。そのため、第1班や第2班が生協、地元企業やボランティアの協力を得て、支援物資の受け入れ、避難所への配送等業務を行った。<sup>17)</sup>

大津町での住家被害について、全壊は127棟、半壊は1,051棟、一部損壊は2,820棟であった。甚大な住家被害により、最大時12,879人の避難者が発生し、83か所の避難所が開設された。支援物資の受け入れ・配給、避難者のケア、避難所での衛生管理等の避難所運營業務に人員を要するため、第1班から第5班まで避難所運營業務に事した。また、物的被害により大量の災害廃棄物が発生したため、第2班や第3班では、災害廃棄物仮置き場に人員を投入した。

その後、罹災証明発行業務に人員を投入したことに伴い、5月16日から災害廃棄物対応を民間事業者に委託した。第4班で災害廃棄物仮置き場での支援活動を終了し、第5班から職員を罹災証明発行業務に配置転換した。

表 2-11：支援チームの派遣状況

	派遣元（人数）	対応
先遣隊（4.16～4.22）	府（2）	熊本県との応援調整、ニーズ把握等
第1班（4.21～4.27） （4.20～4.21）	府（10） 市町村（2）	物資拠点・避難所運営支援、熊本県との調整、後方支援車の設置等
第2班（4.27～5.3） （4.30～5.6）	府（10） 市町村（2）	物資拠点・避難所運営支援、災害廃棄物対応、家屋被害認定調査、熊本県との調整等
第3班（5.3～5.9） （5.7～5.13）	府（10） 市町村（1）	避難所運営支援、災害廃棄物対応、家屋被害認定調査、熊本県との調整等
第4班（5.9～5.15） （5.9～5.13）	府（10） 市町村（3）	同上
第5班（5.15～5.21） （5.14～5.20）	府（10） 市町村（10）、 庫 県加古川市（2）	避難所運営支援、家屋被害認定調査、窓口業務支援、熊本県との調整等
第6班（5.21～5.27） （5.20～5.27）	府（10） 市町村（9）	家屋被害認定調査、窓口業務支援、熊本県との調整等
第7班（5.27～6.2）	府（10）、市町村 （6）	家屋被害認定調査（1次、2次）、窓口業務支援等
第8班（6.2～6.8）	府（10）、市町村 （4）	同上
第9班（6.8～6.14）	大阪府（10） 市町村（4）	同上
第10班（6.14～6.20）	府（10）、市町村 （4）	同上
第11班（6.20～6.26）	府（5）、市町村（5）	家屋被害認定調査（2次）
第12班（6.26～7.2）	府（5）、市町村（7）	同上
第13班（7.2～7.8）	府（5）、市町村（7）	同上
第14班（7.8～7.14） （7.14～7.15）	府（8）、市町村（4） 府（1）	家屋被害認定調査（2次） 7月14日に支援チームが派遣終了、15日に後方支援車撤収

（出典：大阪府（2017）. 平成28年熊本地震支援活動記録. pp.3. より筆者作成）

4月25日、安倍総理が「被災家屋の被害認定、り災証明書の交付等に最優先で取り組む」との発言をした。この発言を受け、5月2日から、家屋被害認定調査を優先的に取り組み、大阪府内市町村職員、熊本県職員・熊本県内国家公務員・町職員で調査体制を確保した。2次調査の申請が増え、1次調査よりも調査項目が多いことから、チーム体制を見直す一方、益城町支援チームと情報交換を行い、ノウハウを大津町での調査に導入する等により、調査の効率を向上させた<sup>10)</sup>。

### 5.3 奈良県の対応<sup>11)</sup>

#### 5.3.1 発災直後の動き

前震翌日の4月15日に、奈良県職員2名が先遣隊として熊本県庁に派遣された。同日、奈良県警で結成された広域緊急援助隊14名が熊本県へ出発した。4月20日、関西広域連合からの対口支援の要請を受け、奈良県が菊陽町を支援することとし、本格的な被災地支援が始まった。

#### 5.3.2 現地連絡所の開設及び支援チームの派遣

関西広域連合からの通知を受けた後、当初は益城町に派遣されていた奈良県職員が大津町に転進し、21日に菊陽町現地連絡所を開設した。菊陽町への派遣状況は以下のとおり。

表 2-12：菊陽町への派遣状況

班	派遣期間	人数	業務内容
初動派遣1	4月21日～4月24日	2	連絡調整、ニーズ把握、避難所運営
初動派遣2	4月21日～4月27日	2	避難所運営
第1班	4月24日～4月30日	2	避難所運営
第2班	4月27日～5月3日	2	避難所運営、り災証明発行等窓口業務
第3班	4月30日～5月6日	2	避難所運営、り災証明発行等窓口業務
第4班	5月3日～5月9日	2	り災証明発行等窓口業務、生活再建支援の相談業務等
第5班	5月6日～5月12日	2	
第6班	5月9日～5月15日	2	
第7班	5月12日～5月18日	2	
第8班	5月15日～5月21日	2	
第9班	5月18日～5月24日	2	
第10班	5月21日～5月27日	2	
第11班	5月24日～5月30日	2	
第12班	5月27日～6月1日	2	
第13班	5月30日～6月1日	1	

(出典：「平成28年熊本地震関西広域連合支援活動の記録」, pp.21.)

現地連絡所では、4月21日から6月1日まで、先遣隊とした初動派遣を含め15班（延べ

29人)が派遣された。派遣体制について、各班1週間単位で、3日ごとに2名を交代させた。業務内容について、初動派遣第1班(4月21日～4月24日)は菊陽町との連絡調整、被災地でのニーズ把握や避難所運営支援に専事し、初動派遣第2班(4月21日～4月27日)から第3班(4月30日～5月6日)までは避難所運営を支援していた。第2班(4月27日～5月3日)では、避難所運営業務を継続に支援のほか、被災証明発行等窓口業務を支援し始めた。第4班(5月3日～5月9日)では、被災者の生活再建に伴い、相談業務等への支援も始まった。第13班の活動終了に伴い、6月2日に菊陽町現地連絡所が撤収された。

また、被災地支援にあたっては、県内市町村と連携せしめ、県職員のみ派遣した。

## 6. 本章を通じた考察

本章では、東日本大震災や熊本地震における関西広域連合が実施した支援に着目し、対口支援方式の支援の実態を把握した。ここでは、両災害に活用された仕組みを踏まえ、関西広域連合による対口支援方式の特色や、将来に職員を派遣する際の留意点について考察した。

### 6.1 関西広域連合による対口支援方式の特色

東日本大震災や熊本地震において、関西広域連合が対口支援方式で被災自治体を支援した。また、関西広域連合内の構成府県が持つ人的資源や過去の災害対応経験等を活用するため、各構成府県が役割分担で特定の被災自治体を継続的に支援し、必要に応じ復旧・復興期までの中長期派遣も対応した。ここでは、両災害における関西広域連合が実施した支援活動を踏まえ、関西広域連合による対口支援方式の特色を以下のようにまとめる。

#### 6.1.1 被災自治体の調整負担の軽減

阪神・淡路大震災をきっかけに、自治体間支援が注目されており、多数の自治体間支援のスキームが立ち上げられた。全国知事会、各ブロック知事会、指定都市市長会、中核市市長会等の組織が全国または地域ブロックレベルの相互支援の体制を構築し、地方自治体も独自に他の自治体と災害時相互応援協定を締結し、災害時の人的支援を行っている。

複数の支援スキームから派遣された応援職員を受け入れ、人数や職種を把握した上で各部署に配置するよう調整することによる、被災自治体の調整負担が大きくなり、支援の全体像の把握も難しくなる。

そのため、被災地が混乱する中、支援が特定されたことから、責任の所在が明確になり、応援側の自治体が被災自治体のニーズを把握し、自ら派遣調整を実施することが被災自治体の調整負担の軽減にも役立つと考えられる。

### 6.1.2 自主的な情報収集

時間の経過に伴い、被災自治体のニーズが変化することにより、自ら派遣調整を行うため、被災現場での自主的な情報収集が必要となる。関西広域連合は、発災直後は、被災自治体及び国からの要請を待たず、速やかに先遣隊を派遣し、自主的な情報収集や状況把握を行った。

また、東日本大震災では、被災県庁に現地支援本部を設置したほか、被災市町村あるいは被災地より近いところにも現地事務所を設けた。宮城県では、直接に被災した石巻市、気仙沼市、南三陸町に、岩手県では後方支援の拠点となった遠野市に、福島県では県庁所在地の盛岡市より被災地に近い会津若松市に現地事務所を設置した。熊本地震においても、被災した益城町、大津町、菊陽町に拠点を置いた。

この手法により、被災自治体からの情報を待たずに応援側の自治体が直接にニーズや情報等を収集することができ、被災現場の状況及びニーズの変化に即応した支援の調整も可能になった。

### 6.1.3 複数の広域自治体間の連携による資源融通

大規模災害の場合、被災自治体が人的資源の不足に直面するだけでなく、甚大な被害をもたらす大量の支援ニーズや復旧・復興事業の長期化に伴う支援の長期化により、単一の自治体の対応力には限界があるため、応援側の自治体にとっても、被災地支援に要する人的資源の確保が大きな課題となっている。

複数の自治体間の連携により、広域的な人的資源の調整ができる。また、過去の災害対応経験や各府県の得意分野を活かせ、各府県による役割分担を図った。例えば、東日本大震災において、各構成府県の状況を考慮した上で、3つのチームが結成された。広域防災幹事県である 兵庫県が鳥取県や徳島県と連携し、最も被害が大きかった宮城県を担当した。大量の人的資源を持つ大阪府や近隣の和歌山県が連携し、岩手県を支援した。京都府や滋賀県も原子力災害を受けた恐れがあるため、原発事故に遭った福島県を支援したこととした。熊本地震でも、複数の構成府県が支援チームを結成し、最も甚大な被害を受けた益城町を支援した。また、幅広い分野の支援を提供するため、各府県がそれぞれの経験・知識等を踏まえ、得意分野に特化し、特定の分野を担当することとした。

これらにより、単独の自治体の限界を越え、幅広い支援を展開し、多数の応援職員を派遣するという「支援の量」を重視するだけでなく、応援側の自治体を持つ経験やノウハウを被災自治体の災害対応に活用させるという「支援の質」にも力を入れた。

このような連携を実現するため、総合調整機能を担うコーディネーターの役割が重要である。関西広域連合の場合、兵庫県が調整役となり、支援の割り当てを調整した。

### 6.1.4 広域自治体と基礎自治体との連携

被災した基礎自治体固有の業務を支援するには、基礎自治体職員の派遣が望ましい。また、

被災地支援に要する大量の人的資源を確保するためにも、広域自治体と域内の基礎自治体が連携し、一体的な支援を行うのが効果的と考えられる。

東日本大震災において、 庫県が市町振興課を通じて、県内市町と連携し、人的資源・物的資源や被災自治体の要請等を把握した上で、調整手順をあらかじめ決定し、市町職員の派遣を調整した。大阪府では、市町村かが調整窓口となり、府内の市や町村が役割分担で特定の被災自治体を支援する体制を構築した。府内市町村が事前に派遣候補者リストを作成し、被災自治体が直接に派遣人選を要請することとした。京都府もできるだけ府内市町村と一体的に職員を派遣する方針を決めた。

熊本地震でも、避難所運営、家屋被害認定調査、仮設住宅の維持運営等の基礎自治体が行う業務を支援するため、 庫県が県内市町と連携し、市町職員を支援チームの一員として、県職員を合わせて派遣した。

#### 6.1.5 長期継続性の確保

東日本大震災において、復旧・復興事業の長期化に伴う中長期派遣も必要となった状況により、関西広域連合が応急期における短期派遣の状況を踏まえ、中長期派遣に切り替え、復旧・復興期まで継続的に対応し、震災から10年近くが経過した令和3年まで派遣していた。

対口支援方式により、応援側の自治体と受援側の自治体が明確に定められたことから、同じ自治体を継続的に支援することができる。継続的な支援を通じて、応援側の自治体が現場の状況やニーズを把握でき、また、応援側の自治体と受援側の自治体間の信頼関係もできたため、自治体間の派遣調整がしやすくなる一方、必要に応じ現場の状況を理解できた自治体が引き続き復旧・復興期までの中長期的な職員派遣に対応することがしやすくなると考えられる。

#### 6.1.6 平常時からの体制構築や自治体間の連携

迅速な初動対応を実現するため、関西広域連合が「関西防災・減災プラン」を作成し、初動体制、先遣隊の派遣体制等のあらかじめ定めた。災害時には、こうした構築された体制に基づき、迅速的な初動対応ができた。また、関西広域連合では、構成自治体及び関係機関等が参加する広域応援訓練や職員向けの研修を行なっていることから、普段からの広域的な応援・受援準備や顔の見える関係の構築ができた。

また、関西広域連合は、定期的に広域防災訓練、研修、構成自治体間の協議を行なっていることから、平常時から構成自治体間の顔の見える関係の構築ができた。これにより、熊本地震では、複数の構成自治体間の連携により役割分担が実現した。

そのため、複数の自治体間が連携し、役割分担で特定の被災自治体を支援するにあたっては、普段から応援側の自治体間が交流できる機会を設け、平常時からの顔の見える関係を構築することが重要な役割を果たすと考えられる。

## 6.2 今後の被災地支援に求められる改善

関西広域連合の枠組みにより、大量の応援職員が派遣された、被災自治体の災害対応及び復旧・復興に大きな役割を果たした。一方、関西広域連合の構成府県による支援活動を通じて、課題も見えてきたため、今後の被災地支援への備えとして、改善が欠かせないと考えられる。ここでは、関西広域連合による対口支援方式の課題を踏まえ、求められる改善を整理する。

### 6.2.1 関西広域連合の構成府県間の連携

過去の災害時において、関西広域連合内の各構成府県が連携し、共同で被災地を支援した。しかし、こうした応援側の連携では課題があると考えられる。例えば、各構成府県の被災経験や被災地支援経験の多さ等により、災害対応能力が一致ではない。また、関西広域連合はそれぞれの構成府県間の連携により結成されたものであるが、同連合は緊密な組織ではなく、連合長が構成府県の長を指揮命令する権限を持たない。

そのため、各構成府県が関西広域連合による調整結果に すが、各府県が自主的に支援活動を行っている。さらに、関西地方では、近畿ブロック知事会が同時に存在し、関西広域連合と近畿ブロック知事会の構成府県が一致ではない。今後の大規模広域災害に備えるため、これらの点を検討する必要がある。

### 6.2.2 既存の支援スキームとの連携

関西広域連合は被災自治体の災害対応を包括的に支援するのではなく、むしろ補完的な役割を果たしていた。東日本大震災や熊本地震において、関西広域連合による対口支援方式のほかにも、様々な支援スキームがあった。

政令指定市においては、災害が発生するたびに、連携を組み支援を実施することから、様々な経験やノウハウを蓄積している。関西広域連合との関係では、前者に配慮しつつも、政令市間の連携を優先しているのが実情である。

一方、中核市市長会による支援スキーム等の他の枠組みも活動を開始した。また、地方自治体が独自に締結した災害時相互応援協定や、地域ブロック内の各都道府県、都道府県内の各市町村で構築された相互支援のスキームが数多くある。

そのため、大規模災害時の被災地支援における応援職員の人数や災害対応の知識・経験を確保するため、大量の人材や災害対応の経験・ノウハウを持つ政令指定都市との連携が重要である。また、関西広域連合の構成府県は、域内の市町村と連携し被災地を支援する体制をとっているため、域内の政令指定都市や中核市との連携が必要である。

## 【第 2 章の補注】

- (1) 地方自治法 284 条では組合の種類及び設置、第 285 条の 2 では設置の勧告、第 291 条では広域連合による事務の処理等、組織、事務及び規約の変更、議会の議員及び長、直接請求、広域計画等が定められた。

## 【第 2 章の参考文献】

- 1) 関西広域連合ホームページ. <https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/bosai/index.html> (2023 年 11 月 1 日参照)
- 2) 兵庫県 (2016). 東日本大震災 兵庫の支援 1 年の記録.
- 3) 兵庫県ホームページ. 東日本大震災被災地に係る支援. [https://web.pref.hyogo.lg.jp/governor/documents/g\\_kaiken20201110\\_09.pdf](https://web.pref.hyogo.lg.jp/governor/documents/g_kaiken20201110_09.pdf) (2023 年 11 月 1 日参照)
- 4) 大阪府 (2013). 被災地の復興を願って～東日本大震災における大阪府の支援状況～.
- 5) 京都府ホームページ. 京都府の主な対応状況. <https://www.pref.kyoto.jp/saigaishien/taiou.html> (2023 年 11 月 1 日参照)
- 6) 九州地方知事会 (2017). 熊本地震に係る広域応援検証・評価について [最終報告]. p.5.
- 7) 益城町 (2017). 平成 28 年熊本地震益城町による対応の検証報告書. pp.56.
- 8) 兵庫県 (2016). 平成 28 年熊本地震への対応.
- 9) 大阪府 (2017). 平成 28 年熊本地震支援活動記録.
- 10) 大阪府. 前掲. pp.5-6.
- 11) 奈良県ホームページ (報道資料). 平成 28 年 (2016 年) 熊本地震に係る奈良県の対応について. <https://www.pref.nara.jp/secure/158905/higai-2016-01-15.pdf>. (2023 年 11 月 1 日参照)

## 第3章 基礎自治体による対口支援方式

### 1. 本章の概要や目的

東日本大震災のような大規模災害の場合、復旧・復興期において、被災地の復旧・復興や被災者の生活再建を進めることを目的として、被災した道路、橋等のインフラ施設や学校、公民館等の各種公共施設の復旧、災害公営住宅の建設、防災集団移転事業、土地区画整理事業等の大量の復旧・復興事業が発生するため、専門的な知識や経験を有する土木職や建築職等の技術職員の需要が高まる。

また、甚大な被害により、復旧・復興事業が長期化することに伴い、被災自治体において、ハード整備を担う技術職員の中長期的な派遣が求められる。特に、被災した基礎自治体である被災市町村を支援するにあたっては、都道府県職員よりは市町村が担っている業務を知る市町村職員を派遣するのが望ましいと考えられる。

しかし、現在、基礎自治体における技術職員の確保が課題となっているため、大規模災害時において、大量の人的資源が要することにより、被災自治体だけでなく、応援側の基礎自治体においても、人的資源には限界があると考えられる。

技術職員の中長期派遣に関する研究は、以下のものがある。

日置ら（2015）は、平成26年度まで全国知事会及び農林水産省の調整により、全国の地方自治体及び国の職員から被災地に派遣された農業土木職員に着目し、派遣の実績や派遣職員の業務内容を整理した上で、派遣職員全員に対し質問紙調査を実施した。調査の結果により、自治体間の支援が被災自治体の災害復旧事業及び派遣職員の意識・能力向上への効果が明らかになっている一方、職員数の減少に伴う大規模かつ長期的な派遣が困難になった課題を指摘している。また、これらの分析結果を踏まえ、今後の改善点として、職員派遣について、被災地支援の経験の次世代への継承、短期派遣から中長期派遣への移行を見据えた支援スキーム、職員の能力向上への配慮、平常時からの都道府県間での交流、業務に使われたシステムの共有化等を示唆している<sup>1)</sup>。しかし、この研究は、より長期的な職員派遣の仕組みに関する考察に至っていない。

中里ら（2017）は、東日本大震災において派遣された京都府や兵庫県の農業土木職員30名を対象として、質問紙調査を実施した。派遣職員から得られた意見を踏まえ、職員派遣のための経験について、適当な派遣期間の設定、職員への精神面のケアの必要性、普段からの業務の仕方等に関する知識の備蓄、応援側での被災地支援の経験の継承、今後の災害時の対応に見据えた人材育成等を示唆している<sup>2)</sup>。この研究は、広域自治体が実施した技術職員の中長期派遣を通じて得られた経験を考察するものであるが、基礎自治体の仕組みを考察するものではない。

磯田ら（2018）は、大船渡市の復興市街地整備を支援した2つの自治体に対する比較分析を行い、支援と受援側の協議・調整することの有効性や事前準備の仕方を挙げているが、支援自治体間の連携の効果を考察したものではない<sup>3)</sup>。

また、三宅（2021）は東日本大震災後の復興期における盛岡市が行った中長期派遣の取り組みに着目し、派遣職員の業務内容とその変化を整理する上で、長期支援の役割や課題を示唆しているが、被災地支援のための人的資源の確保について考察したものではない<sup>4)</sup>。

基礎自治体同士の相互支援が重要であるが、総務省が公表した資料により、平常時において、中小規模の市町村を中心に、技術職員が不足している課題がある。これにより、災害時において、技術職員のニーズが高まっているが、どのように確保できるかが大きな課題となっている。そのため、技術職員の確保は、応援側と受援側の双方の課題であることが分かっている。

これらにより、単独の基礎自治体の限界を超え、より多くの技術職員を確保し、継続的に被災自治体を支援することが求められる。これを実現するため、単独よりも、複数の基礎自治体が連携する支援が有効であると考えられる。その事例として、本章では、庫県内の市町で結成させた 庫県阪神支援チームに着目する。

東日本大震災の際、応援側の人的資源を確保するため、総務省が全国市長会や全国町村会と連携し、全国レベルの職員派遣調整のスキームを立ち上げた。都道府県レベルにおいても、関西広域連合が実施した複数の府県が連携し被災自治体を継続的に支援する仕組みが行われた。

一方、国や都道府県の調整によらず、基礎自治体が自ら調整し、他の基礎自治体と連携した事例がある。 庫県西宮市では、阪神・淡路大震災時の経験や被災自治体の技術職員不足の状況から、長期的な支援が必要と予測した。一方、自ら職員の派遣にも限度があるため、阪神間の宝塚市、川西市、猪名川町と共同で 庫県阪神支援チームを結成し、対口支援方式を活用し、南三陸町や女川町を令和3年度まで継続的に支援した。

また、複数の基礎自治体が連携する支援について、以下の既往研究がある。

井口（2012）は、東京都杉並区が災害時相互応援協定を締結している群馬県東吾妻町、北海道名寄市、新潟県小千谷市と連携し立ち上げた「自治体スクラム支援会議」に着目し、自治体スクラム支援会議の設立の経緯や設立後の取組み等を整理し、平成23年度に行われた支援の状況を考察し、地方自治体間の水平的支援の有効性や被災地支援に関する地方自治体の財政負担の課題を挙げた。この研究は、複数の基礎自治体が連携した被災地支援を考察するものであるが、平成23年度までの職員派遣に止まっているため、より長期にわたる職員派遣の仕組みに関する考察には至っていない<sup>5)</sup>。

## 2. 研究方法

応援側の 庫県阪神支援チーム（西宮市、宝塚市、川西市）が実施した支援の実態や受援側の南三陸町、女川町が受けた支援の状況を把握するため、支援及び受援側双方の自治体の幹部職員に対するインタビュー調査を実施した。また、 庫県阪神支援チームによる支援の

表 3-1：インタビュー調査の概要

対象者（派遣先）		日時	主な調査内容
被災自治体 人事部局 幹部職員	女川町総務課長補佐	令和4年2月7日	<ul style="list-style-type: none"> <li>支援決定までの経緯</li> <li>技術職員の必要性</li> <li>庫県阪神支援チームによる支援の実態</li> <li>派遣自治体との調整</li> <li>支援の効果</li> </ul>
	南三陸町総務課長		
元西宮市副市長		令和4年4月12日	<ul style="list-style-type: none"> <li>チーム結成の経緯</li> </ul>
派遣自治体 人事部局 幹部職員 危機管理	西宮市人事課長	令和3年12月12日	<ul style="list-style-type: none"> <li>職員派遣までの経緯</li> <li>技術職員派遣に関する庁内調整</li> <li>庫県阪神支援チーム内での調整</li> <li>被災自治体との調整</li> <li>技術職員派遣の体制</li> <li>後方支援</li> </ul>
	宝塚市人材育成課長	令和3年11月21日	
	川西市危機管理課長	令和4年3月11日	
派遣職員	西宮市土木職 A（南三陸町）	令和3年10月16日	<ul style="list-style-type: none"> <li>属性（派遣先、担当業務、所属、役職等）</li> <li>受入自治体での体制</li> <li>長期派遣に係る課題</li> <li>被災自治体での連携・人間関係</li> <li>職員交代の際の引継ぎ</li> <li>支援から得られた経験の活用や継承</li> <li>派遣自治体や被災自治体による後方支援</li> </ul>
	西宮市土木職 B（南三陸町）	令和3年12月10日	
	西宮市建築職（女川町）		
	宝塚市土木職（女川町）	令和3年11月21日	
	宝塚市建築職（女川町・公共施設の復旧）		
	川西市土木職（南三陸町）	令和4年3月11日	
川西市建築職（女川町）			

成果や課題、将来の長期的な職員派遣に関する有用な留意点を分析するため、派遣された技術職員に対するインタビュー調査や質問紙調査を行った。

具体的には、派遣を受け入れた南三陸町や女川町の人事部局の幹部職員にインタビュー調査を実施した。

次に、派遣の視点から、 庫県阪神支援チームを結成する際の応援側の調整を中心に、長期にわたり尽力した元西宮市副市長に対するインタビュー調査を実施した。

また、派遣にかかる実務の状況を知るため、派遣職員の人事異動や派遣後のサポートを担当する西宮市、宝塚市、川西市の危機管理及び人事部局の幹部職員に対するインタビュー調査を行った。

さらに、実際に派遣された職員が直面した課題を明らかにするため、派遣された技術職員7人に対し、インタビュー調査を実施した。インタビュー調査の対象人数が限られており、同調査で得られた諸課題の一般性を検証するために、派遣職員全員に対する質問紙調査を行った。人事・危機管理部局の協力を得て、令和4年3月10日に宝塚市と川西市、4月18日に西宮市に質問紙を送付した。4月31日までにメール又はGoogle Form で回収いただいた。

上記の研究で実施したインタビュー調査や質問紙調査の概要を表3-1や表3-2に示す。

表 3-2 : 質問紙調査の概要

	西宮市	宝塚市	川西市	計
配布数	66	26	24	116
回数	18	8	2	28
回収率	27.3%	30.8%	8.3%	24.1%

### 3. 兵庫県阪神支援チームによる支援の状況

ここでは、被災自治体や支援自治体の幹部職員、元西宮市副市長（発災当初：総務局長）に対するインタビュー調査から得られたことに基づき、被災自治体の受入状況、 庫県阪神支援チームの結成経緯、派遣体制や派遣調整の仕方等についてまとめた。

また、派遣された技術職員へのインタビュー調査により、被災地支援にあたって課題を思われることをまとめた

#### 3.1 南三陸町及び女川町における技術職員の受入状況

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災により、南三陸町では、600 人が死亡し、211 人が行方不明になった。全壊家屋は 3,143 戸（全住家数の 58.6%）、半壊・大規模半壊家屋

は 178 戸 (3.3%)、一部破損は 1,204 (22.45%) 戸であった<sup>3)</sup>。女川町では、死亡者は 593 人、行方不明者は 257 人であった。全壊 2,924 戸 (全住家数の 66.3%)、半壊・大規模半壊 349 戸 (7.9%)、一部損壊 661 戸 (15.0%) の住家被害も発生した<sup>4)</sup>。また、学校、公民館、役場等の公共施設や水道、電気等のライフラインについて、両町とも甚大な被害を受けたため、大量の復旧・復興事業が必要となった。

被災した南三陸町や女川町の人事部局幹部職員に対するインタビュー調査から、災害対応やその後の復旧・復興事業に忙殺され、派遣職員や受入や配置調整を行う余裕がなかったことが分かった。そのため、西宮市を中心に、宝塚市や川西市と連携し、応援側の自治体が自ら派遣調整を行い、同じ自治体が継続的に職員を派遣することで、被災自治体が自ら調整する負担が軽減された。また、同じ自治体が継続的に同じ分野の事業を支援したため、派遣職員を交代する際の引継ぎがしやすくなったという意見があった。

南三陸町や女川町とも、技術職員が極めて少なかったため、技術職員の派遣が必要であった。例えば、表 3-3 により、南三陸町では、平成 23 年度に全国から 16 人の技術職員が派遣され、平成 26 年度に最大時の 31 人になった。時間の経過とともに技術職員の確保が難しくなっており、令和 3 年度には 3 人まで減少した。

それに対し、 庫県阪神支援チームは令和 3 年度まで継続的に職員を派遣した。その状況は図 3-1 のとおり。

平成 23 年度では、復旧・復興事業の前段階とする復興計画の策定を支援するための土木職員や、公共施設復旧計画等の業務を支援するために建築職員が派遣された。

また、被災自治体では、復興計画や公共施設復興計画を策定できる職員が少なかったため、阪神・淡路大震災後の復旧・復興事業に関わった経験豊富な職員が派遣された。平成 24 年度から、本格的な復旧・復興事業が始まったため、都市計画、土地区画整理事業等を支援する土木職員や、公共施設の復旧等を支援する建築職員が派遣された。令和 3 年度まで、合計 116 人が派遣された。内訳は、土木職員 86 人、建築職員 25 人、機械職員 1 人、電気職員 2 人、造園職員 2 人であった。

こうした大規模かつ長期的な技術職員の派遣により、南三陸町や女川町からは、 庫県阪神支援チームによる支援が復旧・復興事業に役立ったというコメントがあった。

表 3-3 : 南三陸町における全国から派遣された技術職員数

年度	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3
人数	16	31	28	31	22	21	29	21	12	12	3

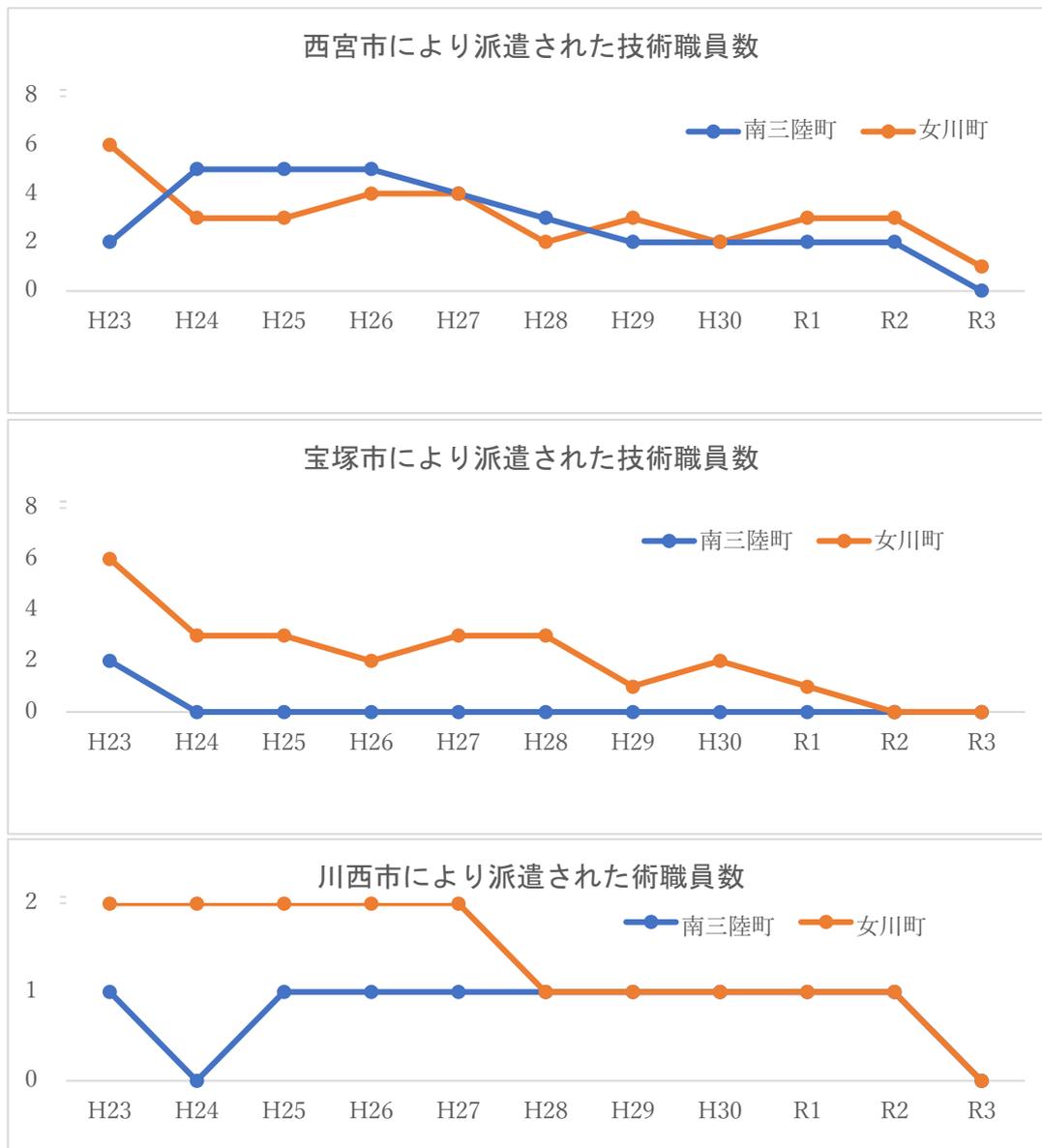


図 3-1：兵庫県阪神支援チームにより 遣された技術職員数

### 3.2 兵庫県阪神支援チームによる支援の経緯

阪神・淡路大震災の際、西宮市が多くの支援を受入れた。自市の経験を活かし、恩返しするため、平成 23 年 3 月 14 日に市長、副市長、総務局長等の幹部職員からなる「西宮市支援対策本部」を設置した。3 月 31 日、総務局長が定年退職し、再任用で危機管理補佐官として支援対策本部に出席し、被災地支援に関わっていた。

### 3.2.1 初動対応や現地調査

当初は、中核市市長会から「中核市災害相互応援協定」に基づく支援要請に応じ、福島県郡山市、いわき市、宮城県仙台市に見舞金や救援物資を提供した。また、関西広域連合の調整により、 庫県が対口支援方式で宮城県への支援を担当することが決められた。 庫県が県内市町と一体的に宮城県内の被災市町村を支援する方針を定めたため、関西広域連合の支援スキームにも応じ、宮城県南三陸町の避難所運営を支援した。

それとは別に、自ら情報収集やニーズ把握を目的に、先遣隊や調査隊を3回にわたり宮城県内の被災市町村に派遣した。それを踏まえ、庁舎の破損や職員の喪失が大きかった南三陸町への支援を検討し、4月7日の第13回支援対策本部会議において正式に南三陸町への支援を決定した。その後、西宮市の幹部職員の1人が自治大学時代の人脈を活用し、宮城県登米市の幹部職員である同期生に連絡し、南三陸町の被災状況について聞いた。さらに、登米市の幹部職員を通じて栗原市にも連絡が伝わり、4月13日、南三陸町の被災状況を確認することができた。

### 3.2.2 被災自治体との支援調整

支援調整のため、4月19日に危機管理補佐官等の幹部職員が登米市に到着し、登米市や栗原市の幹部職員と協議した。その際、被害が甚大な女川町も支援する必要があるという意見が出たため、両市の紹介のもと、20日に南三陸町や女川町を訪問し、現地の状況を把握でき、対口支援方式南三陸町や女川町を継続的に支援することを決定した。

支援決定後、4月22日に登米市役所において、西宮市、登米市、栗原市、南三陸町、女川町の幹部職員が集まり、被災地支援について協議した。その後、23日に帰庁報告をし、西宮市の支援対策本部会議にて被災地支援の体制等を検討した。4月28日に西宮市が危機管理監や危機管理補佐官を被災地に再派遣し、登米市、栗原市と再度協議した。

### 3.2.3 応援側での調整

併せて、西宮市では、派遣できる人的資源の確保を目的に、4月19日、西宮市副市長が出席した阪神・丹波副市長会において、阪神間の各市町に対し、被災両町の情報を提供し、各市町の支援の意向を確認した。応援側の自治体間の調整を図るため、5月6日に行われた阪神・丹波支援会議において、西宮市が 庫県阪神支援チームの結成を提唱し、宝塚市、川西市、猪名川町も参加することになった。また、西宮市が、被災両町とも技術職員の数が少なかった状況を踏まえ、事務職員のほか、技術職員も継続的に派遣する方針を定めた。

これらの調整に基づき、5月21日、西宮市、宝塚市、川西市、猪名川町が共同で 庫県阪神支援チームを立ち上げ、6月1日から職員を派遣し始めた。同時に、登米市において、被災側の女川町・南三陸町、応援側の西宮市・宝塚市・川西市・猪名川町、両者を取り持った登米市、栗原市による「東日本大震災に係る災害応援活動に関する協定書」が締結された。

その後、猪名川町は自町の職員不足の状況を踏まえ、職員を派遣できなかった。

庫県阪神支援チームが結成された後、西宮市危機管理補佐官が中心として、支援自治体や被災自治体との調整を担当した。その後、平成 25 年から水道事業管理者、平成 26 年から上下水道事業管理者として水道事業を担当する一方、 庫県阪神支援チームに関する調整も担当した。また、平成 27 年から副市長に就任し、平成 31 年から 3 年間特別顧問として、最後年度の派遣まで調整を行なった。

### 3.3 遣体制や 遣調整

庫県阪神支援チームを結成した西宮市、宝塚市、川西市がそれぞれ派遣体制を立ち上げ、派遣職員の調整に力を入れていた。

#### 3.3.1 西宮市における体制

西宮市が 庫県阪神支援チーム内の調整や被災自治体との調整を担当し、被災自治体との協議により必要な人数・職種等を把握した上で、宝塚市や川西市と調整した。派遣調整のため、応援側の 庫県阪神支援チーム調整会議が平成 23 年に 4 回、平成 24 年に 3 回、平成 25 年に 3 回、また、被災側との女川町・南三陸町支援調整会議が平成 23 年に 2 回、平成 24 年に 1 回開催された。宝塚市や川西市からも、西宮市による調整が両市の派遣調整にかかる負担の軽減に役立ったという意見が出た。

西宮市が復興計画策定の段階において、阪神・淡路大震災の経験者やまちづくり計画策定の経験者を派遣し、その後は人材育成の観点から、若手職員を派遣し、復旧・復興事業に事させた。また、派遣職員を孤立させないため、できるだけ複数人を派遣した。派遣職員の精神面のケアを重視し、6 カ月に 1 回の家族による現地訪問の旅費を負担した。

#### 3.3.2 宝塚市における体制

宝塚市は、西宮市の調整結果を受け、庁内の調整や派遣者とのやり取りを行った。30 代や 40 代の職員を中心に、派遣意欲を確認した上で、人選を決めた。同時に、職員の積極性を尊重し、派遣希望者を優先させた。また、職員派遣により欠員になった部局に対しては、庁内の配置調整で補充した。さらに、月 1 回の帰庁報告のほか、6 カ月に 1 回の家族訪問の旅費を支給し、帰庁の際に健康相談を実施した。6 カ月に 1 回に幹部職員が被災自治体を訪問し、派遣職員との面談を行った。

#### 3.3.3 川西市における体制

川西市では、職員数が少なかったことから、毎年度被災両町に 1 名 つしか派遣できな

った。また、災害対応経験のある職員がいなく、経験を蓄積させるため、若手職員を中心に派遣した。後方支援として、月1回の帰庁報告を実施し、その時間は派遣職員の希望により設定した。1週間程度の引継ぎ時間を設け、被災地でのホテル代を負担した。

「3.2」や「3.3」により、兵庫県阪神支援チームは県や国の調整により、複数の基礎自治体間の独自の連携に基づき、対口支援方式で応援先を南三陸町や女川町に特定し、技術職員を継続的に支援した特徴を持つと考えられる。派遣調整について、西宮市が中心的な役割を担ったことも特色である。

### 3.4 技術職員の派遣に係る課題

派遣職員へのインタビューでは、派遣職員の属性、受入自治体での体制、長期派遣の課題、連携等の質問項目（表3-1参照）について、各職員に生の声を聴いた。また、KJ法を使い、それらの意見のキーワードを抽出し、それらの内容の類似性に着目し、技術職員の中長期的な派遣について、課題と思われたことを9つのテーマに分類した。（表3-4参照）

#### 3.4.1 遣体制に係る課題

「①派遣体制」では、経験の少ない若手職員が即戦力になりにくいこと、単独派遣により相談相手がなく、精神面のストレスが溜まったこと等が挙げられた。

#### 3.4.2 被災自治体での体制に係る課題

「②被災自治体での体制」について、地元職員とのペア体制ができず、派遣職員だけ業務を担当したこと、被災自治体の部署内の情報共有がうまくできなかったこと、派遣先と派遣元自治体の組織規模の違い等が課題として挙げられた。

#### 3.4.3 被災自治体での業務に係る課題

「③業務面の課題」に関しては、決裁や文書処理の仕方の違いに苦労したこと、派遣元と派遣先自治体での組織規模の違いによる業務分担体制の違い、膨大な業務量への対応、平常時と異なる業務に苦労したこと、受入側から受けたガイダンスの不足等が指摘された。

#### 3.4.4 被災自治体での生活に係る課題

「④生活面の課題」については、異なる環境での文化・方言や自然環境の違いを感じたことや、生活利便性の悪い宿泊場所への入居等が挙げられた。

表 3-4 : 技術職員に対するインタビュー調査に基づく課題と考えられること

テーマ	主な課題
①派遣体制	①若手職員の派遣 ②単独派遣による不安
②受入体制	①地元職員とのペア体制 ②部署内での情報共有 ③組織規模の違い
③業務面の課題	①決済、文書処理等の違い ②業務分担体制との違い ③膨大な業務量への対応 ④受入側からのガイダンスの不足
④生活面の課題	①文化・方言の違い ②宿泊場所の立地 ③自然環境の違い
⑤連携の課題	①地元職員・他の派遣職員との連携 ②地元職員からの支援
⑥引継ぎ体制	①引継ぎ期間の設定 ②派遣終了後の連絡体制 ③引継ぎの手法・内容 ④交代時期の設定
⑦経験の活用や継承	①災害対応や仕事上の経験の活用 ②経験の記録、共有
⑧後方支援	①派遣元・派遣先によるサポート ②心のケアの必要性
⑨達成感や今後の派遣意欲	①仕事上の達成感 ②個人能力の向上 ③今後の派遣意欲

#### 3.4.5 他の職員との連携に係る課題

「⑤連携の課題」に関しては、地元職員とのペア体制の構築や他の派遣職員との連携強化等の改善点が指摘された。また、異なる環境で働き、生活することにより、地元職員からの支援が望ましいことも挙げられた。

#### 3.4.6 引継ぎ体制に係る課題

「⑥引継ぎ体制」について、十分な引継ぎ期間を設けることが望ましい。業務に関する不明点について前任者と連絡することもあったため、派遣終了後の連絡体制の構築が望ましいと挙げられた。

引継ぎの手法・内容がよくわからなかったため、引継ぎに支障が生じたことがあったため、引継ぎの手法・内容等を事前に定めておくのが望ましい。3月末に派遣職員が一斉に終了し、4月から派遣された職員同士が業務を進めたことから、経験の継承や業務内容の確認が難しくなったという意見が出た。

#### 3.4.7 経験の活用や継承に係る課題

「⑦経験の活用や継承」について、過去の災害対応経験や平常時の経験が活用できることが被災地での業務に役立ったこと、一方、被災自治体内で共有する体制が整備できていなかったことが挙げられた。

#### 3.4.8 遣職員への後方支援に係る課題

「⑧後方支援」では、派遣元・派遣先によるサポートの充実や心のケアへの配慮の必要性が指摘された。

#### 3.4.9 その他の課題

「⑨その他」では、被災地支援による達成感、派遣を通じた能力の向上、今後の派遣意欲について、派遣職員の意見や感想を聴いた。

### 4. 技術職員の長期派遣の成果や課題

インタビュー調査から得られた9つの課題の一般性を検証するため、派遣された技術職員全員に対し質問紙調査を実施した。なお、質問紙調査の調査項目は9つの課題をもとに、表3-5のように設定した。

ここでは、質問紙調査の単純集計結果を説明し、庫県阪神支援チームによる支援の成果や課題をまとめた。また、これらの成果や課題と関連する調査結果をグラフで示した。

表 3-5 : 質問紙調査の項目

テーマ	質問項目
① 派遣体制	派遣の決め方 (SA) 派遣期間(SA) 派遣時の年代(SA) 派遣時の勤続年数(SA) 派遣体制に対する評価(SA)
② 執務に関する受入体制	受入側からのガイダンス (FA) 望ましい体制(FA) 受入体制に対する評価(SA)
③ 受入自治体職員及び他の派遣職員との連携	受入自治体で苦労したこと(MA) 受入自治体職員から受けた支援 (MA) 改善すべき点(FA) 連携に対する評価(SA)
④ 引継ぎ体制	前任者との引継ぎ期間(SA) 後任者との引継ぎ期間(SA) 引継ぎ期間に対する評価(SA) 引継ぎの手法(SA) 引継ぎの内容 (MA) 引継ぎに係る課題(FA) 引継ぎ体制に対する評価(SA)
⑤ 派遣された経験の活用と今後の継承	阪神・淡路大震災の経験(SA) 被災地支援の経験(SA) 平常時の仕事上の経験(SA) 被災自治体での経験の共有(SA) 業務内容を継承するための記録(SA) 記録の内容(MA) 望ましい継承の仕方(FA) 支援から得た経験の活用(SA) 経験の活用と継承に対する評価(SA)
⑥ 派遣職員へのサポート	被災自治体からのサポート(MA) 派遣自治体からのサポート(MA) 望ましいサポート(FA) サポートに対する評価(SA)
⑦ 「① ⑥」を踏まえた達成感と今後の派遣意欲	復旧・復興に対する達成感(SA) 自身の能力向上に対する達成感(SA) 今後の派遣意欲(SA)

※SA=単一回、MA=複数回、FA=自由回

#### 4.1 遣体制（図 3-2 参照）

図 3-2 からは、所属からの打診を受け派遣された職員が過半数占めた。派遣期間については、3 ヶ月 6 ヶ月や6 ヶ月 1 年派遣された職員が最も多かった。

派遣時の年代から見れば、40 代の中堅職員のほか、20 代の若手職員も多数派遣されたことがわかった。それとも関連し、派遣時の勤続年数については、5 年 10 年が約半数占めた。そのため、業務経験が豊富な職員の派遣や、業務経験が少ない若手職の派遣の両方に力を入れていたと言える。

これらの踏まえ、派遣体制を評価するものが多く、経験を蓄積させるため、若手職員の派

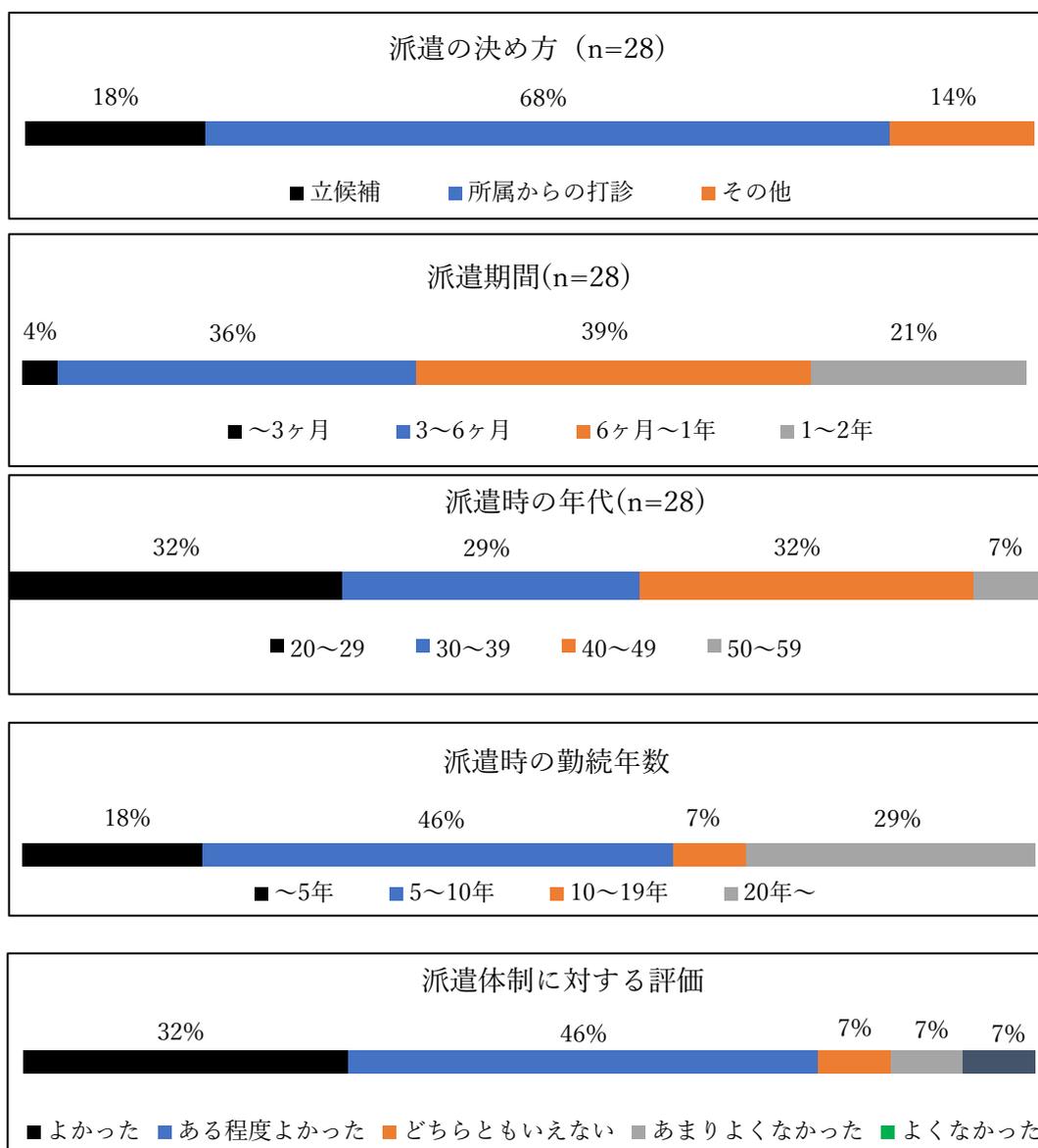


図 3-2： 遣体制

遣も多かったことがわかった。これは、インタビュー調査で指摘されたとおり、応援側の自治体が経験の活用や蓄積を目的として、復旧・復興期の初期において、復興計画を策定する段階では経験者、その後の事業を推進する段階では若手職員を多数派遣したためと考えられる。

#### 4.2 執務に関する受入体制（図 3-3 参照）

受入側からのガイダンス内容（自由回 ）に関する設問では、「組織・業務説明」、「関係者との連携」、「生活関係」、「派遣職員向けの研修」等が挙げられた。一方、望ましい体制や配慮について（自由回 ）については、「業務に関するサポート」、「精神面への配慮」等が指摘された。

これらにより、派遣職員が派遣された後、受入側から業務や生活面のガイダンスを受けたが、派遣職員の業務をフォローし、必要なサポートを提供することや、メンタルケアを行うことが望ましい。

これらを踏まえ、図 3-3 からは執務に関する受入体制に対する評価が分かれたことがわかった。

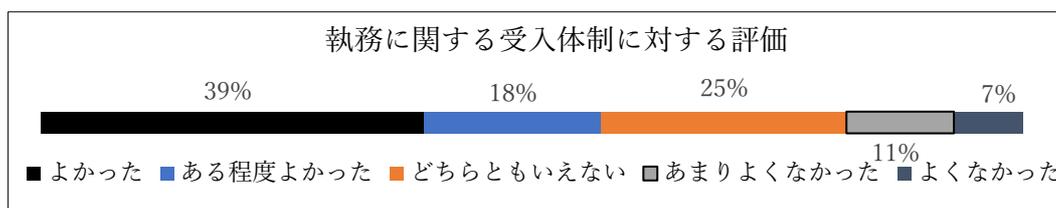


図 3-3：執務に関する受入体制

#### 4.3 遣職員と受入自治体職員、及び他自治体からの派遣職員との連携（図 3-4 参照）

全体的には、連携がよかったと評価されている。

自由回 の設問からは、多くの職員が異なる地域での組織体制や地元の文化・方言に苦勞したため、庁内関係者との調整、住民との交渉、業務に関する手続きについて、被災自治体職員との連携が必要と考えられる。

#### 4.4 引継ぎ体制（図 3-5 参照）

図 3-5 によれば、引継ぎが比較的によかったと評価された傾向が見られた。

引継ぎ期間については、3 日間 1 週間の引継ぎが多く、その期間をよく評価する傾向が見られた。

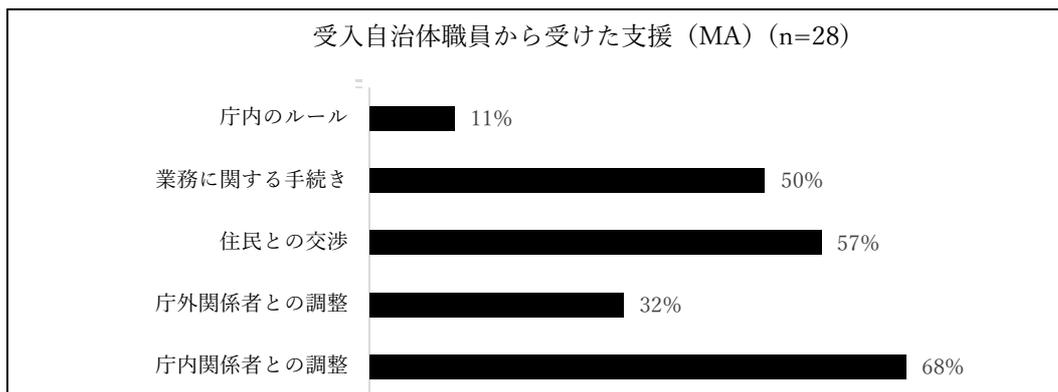
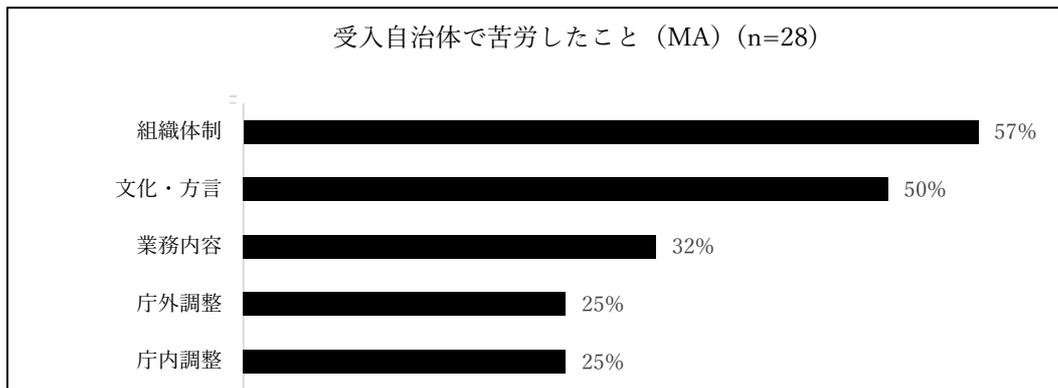
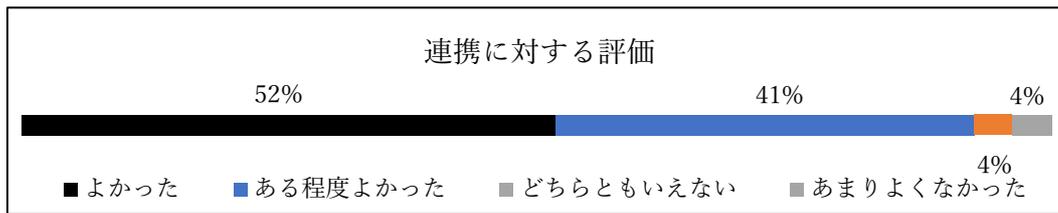


図 3-4： 遣職員と受入自治体職員、及び他自治体からの派遣職員との連携

引継ぎの内容から見れば、部署内の調整や、受入自治体の他部署の職員との調整が多かった一方、他の自治体からの派遣職員との調整が相対的に少なかったことがわかった。これは、インタビュー調査で指摘されたとおり、派遣期間を年度末まで設定されたことが多かったため、多くの派遣職員が3月末に一斉に終了し、4月から新たな派遣職員が配置されたことによると考えられる。

また、引継ぎに係る課題（自由回）では、「統一した引継ぎの方法が必要」、「派遣職員単独で担当すると、受入職員がわからない業務内容がある」、「前任者とスムーズに連絡できる体制が望ましい」等が挙げられた。これらにより、円滑な引継ぎを考える上で、交代時期を重ならないように設定することや、引継ぎ方法の統一化、派遣職員と受入自治体職員とのペア体制の整備等が必要と考えられる。

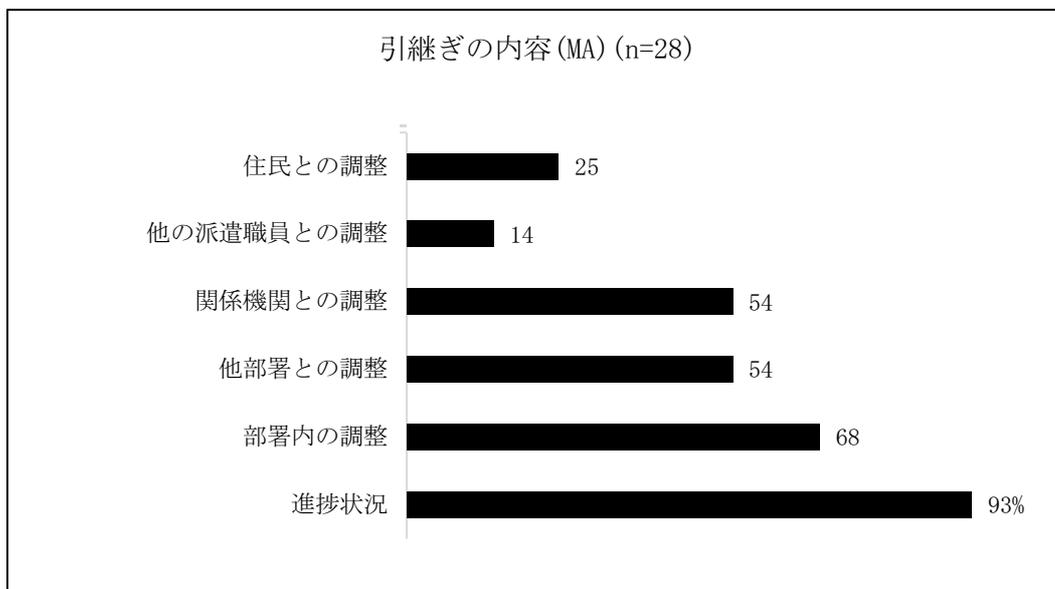
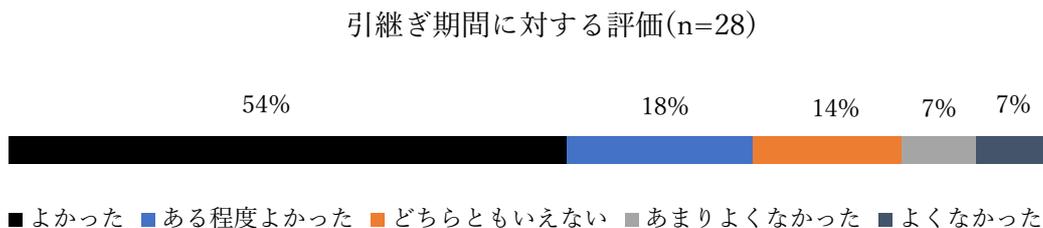
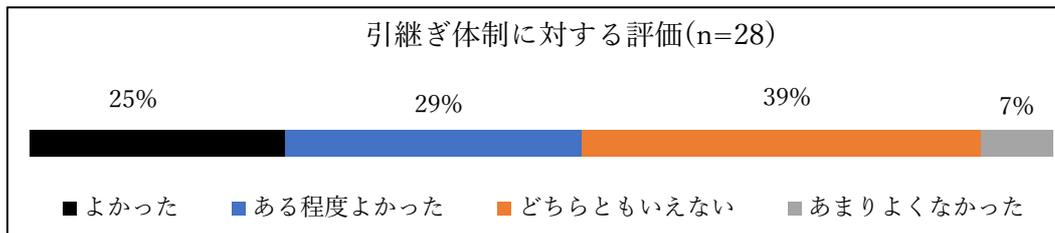


図 3-5 : 引継ぎ体制

#### 4.5 遣された経験の活用と今後の継承 (図 3-6 参照)

既に阪神・淡路大震災から年月が経過した一方、派遣職員の中、震災時の対応経験がある職員が 21%を占めた。これはインタビュー調査のとおり、多くの経験者が復興計画策定の段階で派遣された。また、平常時の仕事上の経験が被災地支援に活用できた職員は 78%を占めた。

受入自治体での経験の共有をよかったと評価する職員が多かった。一方、業務内容を継承するための記録についての回数が分かれた。

望ましい継承の仕方（自由回答）の設問では、「意思決定の経過や理由の継承」、「地元職員による目標管理やスケジュール管理」等が挙げられた。

これらにより、支援から得られた経験を活用できる機会が多く、支援経験が平常時の仕事や今後の支援にも役立つものと考えられる。

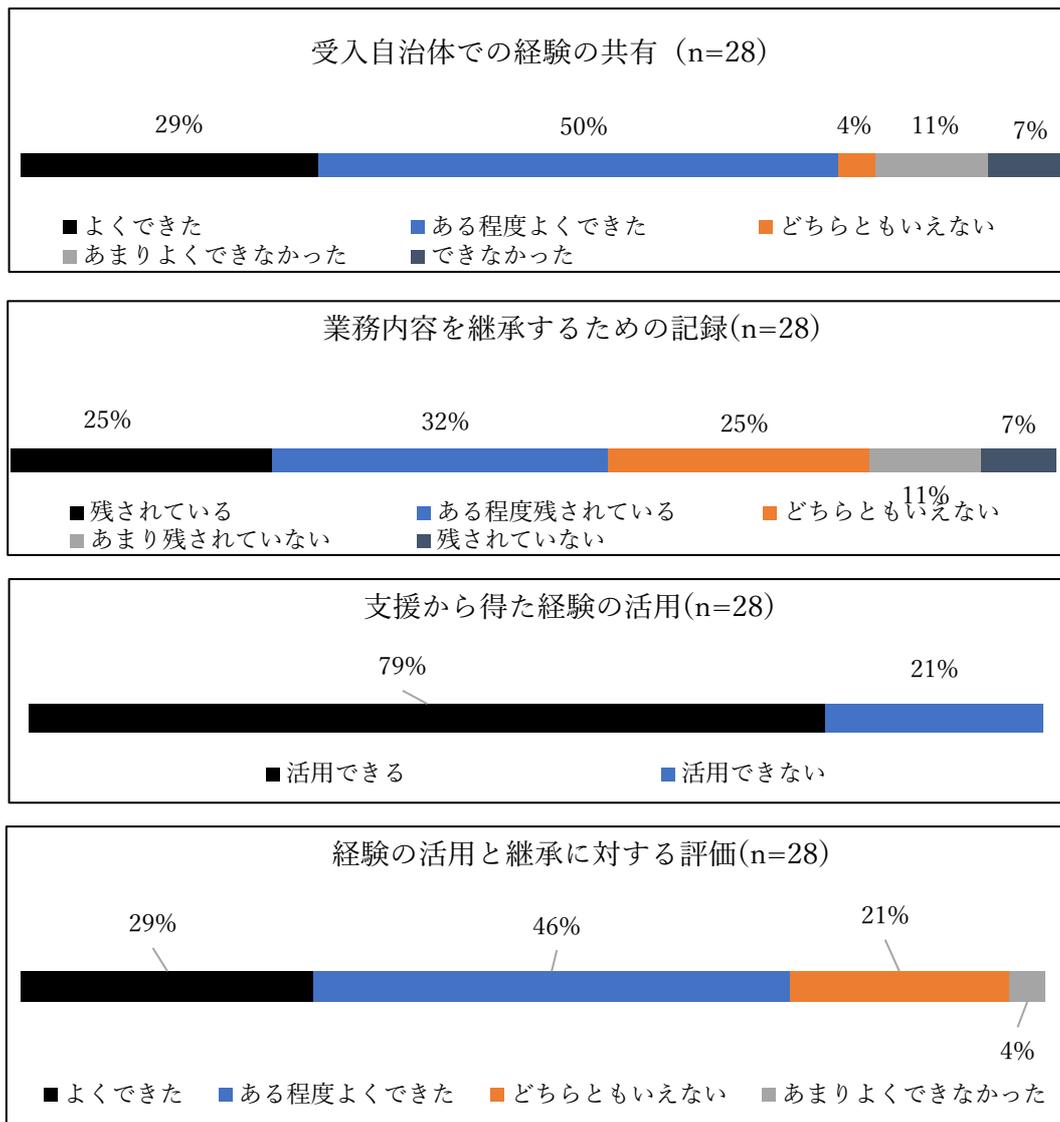


図 3-6： 遺された経験の活用と今後の継承

#### 4.6 遺職員へのサポート（図 3-7 参照）

受入自治体や派遣自治体から得られたサポートをよかったと評価する傾向が見られた。

得られたサポートの内容から見れば、受入自治体は宿舍や車等の生活面のサポートを重視し、派遣自治体は帰庁報告や家族訪問時の旅費支給等の精神面のサポートに力入れたこ

とがわかった。

また、望ましいサポート（自由回）について、生活面では「帰庁報告の回数の増加」、「宿舎の立地の改善」、「通勤等の確保」、「同一時期における複数職員の派遣」、業務面では「業務上の相談をしやすい体制の構築」が挙げられた。そのため、派遣自治体にとって、派遣職員の家庭の事情を踏まえた帰庁報告の回数や時期の見直しや、複数人派遣により派遣職員を孤立させないことなど、派遣職員への精神面のサポートがさらに改善する必要がある。受入自治体にとっては、生活に便利な立地に宿舎や通勤手段を確保し、庁内の業務体制の改善に力を入れることが不可欠と考えられる。

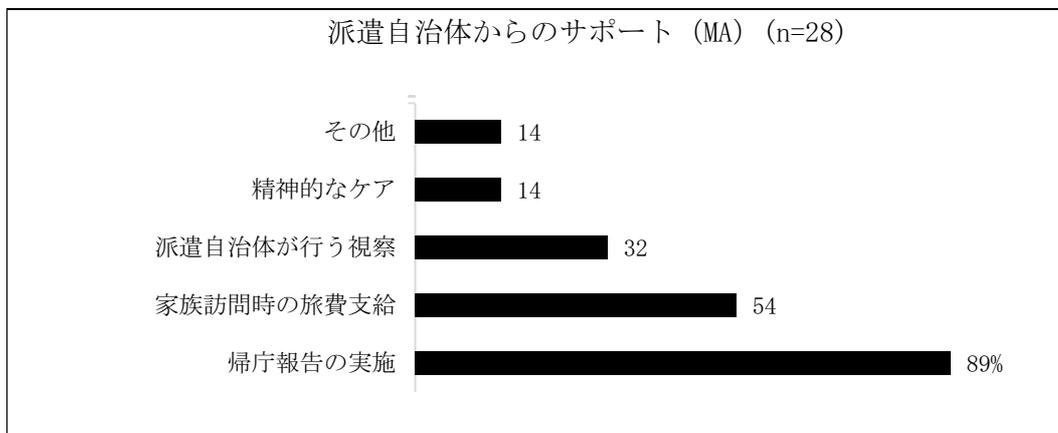
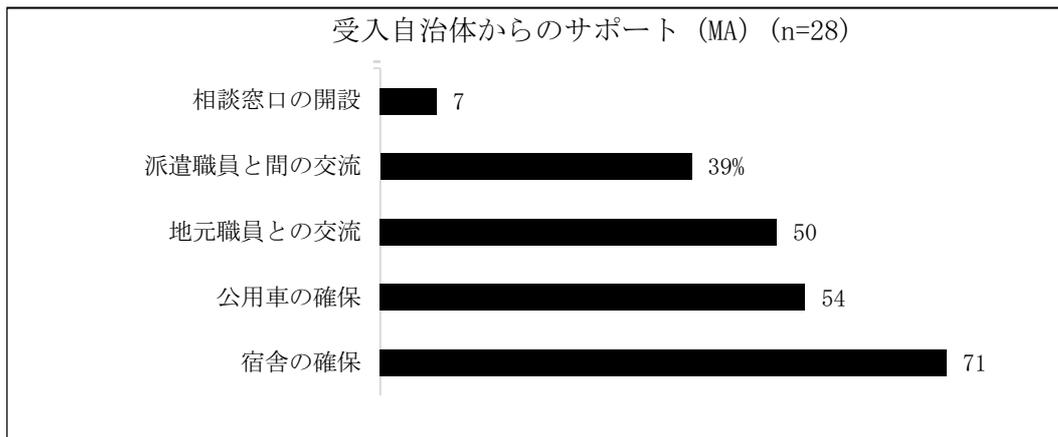
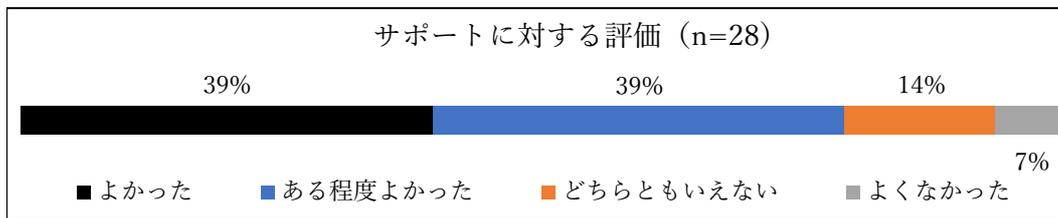


図 3-7: 遣職員へのサポート

#### 4.7 達成感と今後の派遣意欲（図 3-8 参照）

上記の質問を踏まえたもので、多くの職員が被災地の復旧・復興に役立ったと考え、派遣を通じて自身の能力が向上できたと えた。さらに、今後の被災地支援の意欲が高まったこともわかった。

これらにより、被災地支援は、被災自治体の業務の推進に役立ったとともに、派遣職員的能力向上にも大きな役割を果たしたことから、win-win の支援が実現した。また、将来の災害時においても、被災地支援を通じて災害対応経験や知識を身につけた派遣職員の活躍が期待できると考えられる。

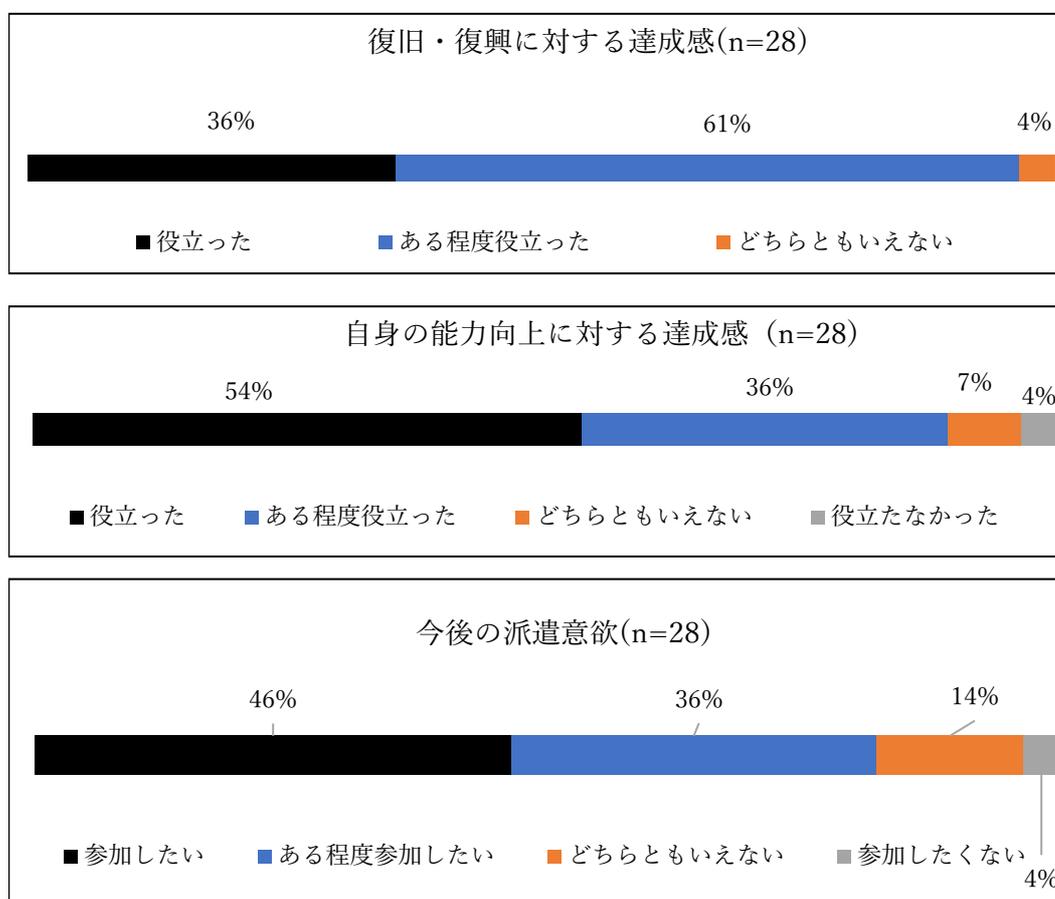


図 3-8：達成感と今後の派遣意欲 (n=28)

#### 5. 達成感と今後の派遣意欲に関連性のある要因

被災地支援を通じて派遣職員が感じた達成感は業務の遂行や支援の効果と関連性があると考えられる。また、支援の経験を今後の災害に活用させるため、どの要因が職員の今後の派遣意欲に影響したかを分析する必要がある。そのため、ここでは、「復旧・復興に対する

達成感」、「自身の能力向上に対する達成感」、「今後の派遣意欲」の3つの設問に特化し、それぞれの結果に関連性のある要因をクロス集計で検証した。

質問紙調査のサンプル数の少なさを考慮し、検証手法として、フィッシャーの正確確率検定法<sup>(2)</sup>を採用した。また、サンプル数が少なかったため、自治体別の検証や比較には至っていない。検証にあたっては、有意確率（p値）が0.1(10%)未満を有意水準とし、0.1(10%)未満を統計的に有意な差があるものとみなした。

### 5.1 「復旧・復興に対する達成感」と関連する項目（表3-6参照）

表3-6により、派遣側や受入側の体制整備、業務を進めるための他の職員との連携、普段の仕事上の経験の活用と継承が復旧・復興に対する達成感と関連性があることがわかった。

そのため、今後の災害時では、派遣職員の達成感を向上させるため、派遣職員が活動しやすい体制を整備し、派遣職員の持つ業務経験を活用させるように適當の業務に配置するが効果的である。また、被災地支援を通じて得られた経験を次世代に継承させることも不可欠である。

表3-6：「復旧・復興に対する達成感」に関連性のある項目

		復旧・復興事業に役立ったか		
		役立った	ある程度役立った	どちらともいえない
派遣体制 に対する 評価*	よかった	<b>60.0%</b>	17.6%	0.0%
	ある程度よかった	20.0%	58.8%	<b>100.0%</b>
	どちらともいえない	0.0%	<b>11.8%</b>	0.0%
	あまりよくなかった	0.0%	<b>11.8%</b>	0.0%
	よくなかった	<b>20.0%</b>	0.0%	0.0%
受入体制 に対する 評価**	よかった	<b>60.0%</b>	29.4%	0.0%
	ある程度よかった	10.0%	17.6%	<b>100.0%</b>
	どちらともいえない	10.0%	<b>35.3%</b>	0.0%
	あまりよくなかった	0.0%	17.6%	0.0%
	よくなかった	<b>20.0%</b>	0.0%	0.0%
他の職員 との連携 に対する 評価*	よかった	77.8%	35.3%	<b>100.0%</b>
	ある程度よかった	11.1%	<b>58.8%</b>	0.0%
	どちらともいえない	0.0%	<b>5.9%</b>	0.0%
	あまりよくなかった	<b>11.1%</b>	0.0%	0.0%
	よくなかった	0.0%	0.0%	0.0%
経験の活 用と継承 に対する 評価**	よかった	<b>60.0%</b>	11.8%	0.0%
	ある程度よかった	20.0%	58.8%	<b>100.0%</b>
	どちらともいえない	20.0%	<b>23.5%</b>	0.0%
	あまりよくなかった	0.0%	<b>5.9%</b>	0.0%
	よくなかった	0.0%	0.0%	0.0%
基数		10	17	1

\* =p<5%、\*\* =p<10%（表8、表9も同じ）

## 5.2 「自身の能力向上に対する達成感」と関連する項目（表 3-7 参照）

表3-7によれば、派遣側や受入側の体制、他の職員との連携を良いと評価する職員が自身の能力向上に対する達成感を感じたことがわかった。そのため、派遣職員の能力を向上させるためには、業務を推進する上での体制を整備するためではなく、受入自治体職員や他の派遣職員との連携にも力を入れる必要がある。インタビュー調査とも関連し、異なる環境や組織に苦勞した派遣職員が多かったため、それらに慣れた受入自治体職員とのペア体制が不可欠と考えられる。

また、自身の能力向上を感じた職員の場合、今後の派遣意欲が高まっていることから、派遣を通じて職員の経験を増やし、個人能力が高まり、今後の被災地支援にも貢献できることが期待できると考えられる。

表 3-7 : 「自身の能力向上に対する達成感」に関連性のある項目

		自身の能力向上に役立ったか			
		役立った	ある程度役立った	どちらともいえない	役立たなかった
派遣体制に対する評価*	よかった	46.7%	10.0%	<b>50.0%</b>	0.0%
	ある程度よかった	26.7%	<b>80.0%</b>	0.0%	100.0%
	どちらともいえない	6.7%	<b>10.0%</b>	0.0%	0.0%
	あまりよくなかった	6.7%	0.0%	<b>50.0%</b>	0.0%
	よくなかった	<b>13.3%</b>	0.0%	0.0%	0.0%
受入体制に対する評価**	よかった	<b>60.0%</b>	20.0%	0.0%	0.0%
	ある程度よかった	13.3%	<b>30.0%</b>	0.0%	0.0%
	どちらともいえない	13.3%	40.0%	<b>50.0%</b>	0.0%
	あまりよくなかった	0.0%	10.0%	<b>50.0%</b>	100.0%
	よくなかった	<b>13.3%</b>	0.0%	0.0%	0.0%
他の職員との連携に対する評価*	よかった	<b>64.3%</b>	40.0%	50.0%	0.0%
	ある程度よかった	28.6%	<b>60.0%</b>	50.0%	0.0%
	どちらともいえない	0.0%	0.0%	0.0%	<b>100.0%</b>
	あまりよくなかった	<b>7.1%</b>	0.0%	0.0%	0.0%
	よくなかった	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
今後の派遣意欲**	参加したい	<b>64.3%</b>	40.0%	50.0%	0.0%
	ある程度参加したい	28.6%	<b>60.0%</b>	50.0%	0.0%
	どちらともいえない	0.0%	0.0%	0.0%	<b>100.0%</b>
	参加したくない	<b>7.1%</b>	0.0%	0.0%	0.0%
基数		15	10	2	1

### 5.3 「今後の派遣意欲」と関連する項目（表3-8参照）

表3-8により、派遣体制、他の職員との連携を良いと評価する職員の場合、今後の派遣意欲が高まっている。普段の仕事上の経験が復旧・復興事業に活用でき、仕事に関する記録が残され、受入自治体の今後の対応に反映できることにより、今後の派遣意欲が高くなった。

そのため、「(1)、(2)」とも関連し、派遣職員の今後の派遣意欲を向上させるためには、派遣体制、受入自治体での他の職員との連携により、担当業務を進め、派遣職員が行った記録を被災自治体の今後の災害対応に活用させることを通じて、復旧・復興事業や自身の能力向上に対する派遣職員の達成感を向上させることの重要性があらためて確認できる。

表3-8：「今後の派遣意欲」に関連性のある項目

		今後の派遣に参加したいか			
		参加したい	ある程度参加したい	どちらともいえない	参加したくない
派遣体制 に対する 評価*	よかった	<b>61.5%</b>	10.0%	0.0%	0.0%
	ある程度よかった	23.1%	70.0%	<b>75.0%</b>	0.0%
	どちらともいえない	7.7%	<b>10.0%</b>	0.0%	0.0%
	あまりよくなかった	7.7%	0.0%	<b>25.0%</b>	0.0%
	よくなかった	0.0%	10.0%	0.0%	<b>100.0%</b>
業務内容 の記録に 対する評 価*	よかった	<b>30.8%</b>	30.0%	0.0%	0.0%
	ある程度よかった	30.8%	<b>50.0%</b>	0.0%	0.0%
	どちらともいえない	30.8%	0.0%	<b>75.0%</b>	0.0%
	あまりよくなかった	7.7%	10.0%	<b>25.0%</b>	0.0%
	よくなかった	0.0%	10.0%	0.0%	<b>100.0%</b>
他の職員 との連携 に対する 評価*	よかった	<b>84.6%</b>	33.3%	0.0%	0.0%
	ある程度よかった	15.4%	55.6%	100.0%	<b>100.0%</b>
	どちらともいえない	0.0%	<b>11.1%</b>	0.0%	0.0%
	あまりよくなかった	0.0%	0.0%	0.0%	<b>100.0%</b>
	よくなかった	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
自身の能 力向上に 対する評 価*	役立った	76.9%	30.0%	25.0%	<b>100.0%</b>
	ある程度役立った	15.4%	<b>60.0%</b>	50.0%	0.0%
	どちらともいえない	7.7%	0.0%	<b>25.0%</b>	0.0%
	役立たなかった	0.0%	10.0%	0.0%	0.0%
派遣時の 年代**	20代	38.5%	<b>40.0%</b>	0.0%	0.0%
	30代	30.8%	<b>40.0%</b>	0.0%	0.0%
	40代	30.8%	20.0%	<b>75.0%</b>	0.0%
	50代	0.0%	0.0%	25.0%	<b>100.0%</b>
平常時の 仕事上の 経験の活 用**	活用できた	<b>100.0%</b>	60.0%	75.0%	0%
	活用できなかった	0.0%	40.0%	25.0%	<b>100.0%</b>
基数		13	10	4	1

## 6. 本章を通じた考察

庫県阪神支援チームでは、被災した基礎自治体に派遣する技術職員を長期に確保することにより、応援側の基礎自治体が連携し、平成23年度から令和3年度まで、合計116人を派遣した。被災自治体・支援自治体の幹部職員や、派遣された技術職員へのインタビュー調査、さらには、派遣職員を対象とした質問紙調査を通じて、長期的な派遣ができた要因や将来の職員派遣の際の留意点を以下にまとめる。

### 6.1 長期的な派遣ができた要因

庫県阪神支援チームにより、長期にわたり技術職員を派遣することができた要因を以下にまとめた。

#### 6.1.1 対口支援方式による支援の特定

対口支援により、応援側と受援側の自治体が特定された。同じ自治体に継続的に支援することにより、派遣職員が担当した業務や生活面での引継ぎ、派遣職員間の情報共有、被災自治体側の要望の受入に役立ったと考えられる。

#### 6.1.2 阪神・淡路大震災の教訓を活かした体制構築

庫県阪神支援チームでは、阪神・淡路大震災の経験から、復旧・復興事業の長期化を予想し、職員派遣の必要性を感じる一方、被災自治体側が要請や受入の調整をする余裕がないことを理解していた。そのため、対口支援方式を活用し、複数の自治体が連携し応援する体制を構築した。

#### 6.1.3 コーディネーターの役割

チームを結成した西宮市では、単独で長期の派遣体制を維持できないことから、他市にも参加を呼びかけた。複数の自治体が連携する場合、支援自治体間及び受援自治体との調整を担うコーディネーターが必要となる。西宮市がその役を担い、応援側と受援側との間で人的資源を調整することで、長期にわたり、派遣職員を継続することが可能となった。

#### 6.1.4 応援側の平常時からの関係構築

複数の自治体間での意思疎通を図る上では、災害時のみならず平常時の関係が重要である。阪神間では、普段から行政事務全般について意見交換が実施され、関係が構築されていたこ

とから、チームの結成も理解を得やすかった。

#### 6.1.5 応援側の状況に応じた派遣体制

長期にわたり職員派遣を継続するためには、状況に応じ、派遣体制を調整する必要がある。初期の復興計画策定段階では、経験豊富な職員を多数派遣した。その後、復興事業を実施する段階となり、支援が長期化すると、経験ある職員を継続して派遣するのが難しくなったため、人材育成を目的に、若手職員を多数派遣した。質問紙調査結果のクロス集計からも、若手職員の今後の派遣意欲が高まっていることが窺えた。今後の被災地支援でも、若手職員の活躍が期待できると考えられる。

### 6.2 複数の基礎自治体が連携した仕組み

「6.1」に説明したとおり、 庫県阪神支援チームの事例から、複数の基礎自治体が連携することが、長期的な支援の実現につながった。しかし、 庫県阪神支援チームによる支援の調整や実施において、阪神間の自治体が普段から多くの場で交流していることや、元西宮市副市長が総合調整機能を担っていたことの役割が大きかったと言える。そのため、こうした平常時の自治体間連携や中心的な人材が不足する場合、派遣調整の方策等をあらためて検討する必要がある。

そのため、ここでは、 庫県阪神支援チームの仕組みを踏まえ、複数の基礎自治体が連携する際の効果的な仕組みを分析した。

#### 6.2.1 平常時からの自治体間連携を踏まえた支援体制の事前準備

上述のとおり、平常時からの関係構築が災害時の連携に役立つことが分かった。多くの基礎自治体間は、普段から災害時相互応援協定の締結や、応援・受援のための事前準備に取り組んでいる。また、災害分野だけでなく、同じ都道府県内の近隣基礎自治体とも、普段から多くの分野に関する交流や連携を行なっている。そのため、これらの普段から構築された顔の見える関係を発展させ、共同で被災地支援を実施するための体制をあらかじめ検討し、準備しておくのが効果的と考えられる。

#### 6.2.2 一元的な調整窓口

複数の基礎自治体が共同で特定の被災自治体を支援する際、総合調整を行うコーディネーターとしての一元的な調整窓口が不可欠である。そのため、平常時から共同で被災地支援に関する事前準備を行うには、コーディネート機能を担う自治体を事前に選定しておくのが効果的である。また、災害時の派遣調整にかかる時間を減らすため、調整手順を簡潔にし、

他自治体の派遣可能な人的資源を事前に把握しておくのも必要である。

### 6.2.3 経験豊富な職員や若手職員を併せた 遣

災害対応やその後の復旧・復興事業において、災害対応の経験・知識が豊富な職員の派遣や、応援自治体による継続的な対応を求めている。一方、基礎自治体の人的資源に限られる中、長期にわたった経験者の派遣や、支援意欲を維持することが課題となっている。

そのため、経験者と若手職員を併せて派遣することにより、被災自治体の業務に役立つだけでなく、応援自治体の今後の災害対応にも活躍できる人材の育成ができる。これにより、被災地支援を通じて得られた経験を、応援自治体にも貢献させることを通じて、被災自治体と応援自治体の両方に役立つ支援が実現できるため、応援自治体の支援意欲の維持にもつながると考えられる。

## 6.3 将来の職員派遣の際の留意点

派遣された技術職員への調査から、派遣職員の達成感や派遣意欲を向上させる必要性がわかった。将来、派遣を行う上で、以下の点を重視すべきと考えられる。

### 6.3.1 遣職員を孤立させないこと

精神面のケアの観点からも、派遣職員を孤立させないことが必要である。応援側の人的資源に限られるものの、同じ自治体から単独ではなく複数人の派遣が望ましい。質問紙調査でも、被災地特有の環境や組織に苦勞した職員が多かった。また、被災地での業務スムーズに遂行するためにも、派遣職員と被災自治体職員とのペア体制の構築が望ましい。

### 6.3.2 業務の引継ぎや経験の継承

質問紙調査で指摘されたように、多くの自治体が3月末に一斉に交代することから、交代時期が重ならないのが望ましい。また、事前に引継ぎ方法を統一することで、より円滑に作業ができると考えられる。

クロス集計では、普段の仕事上の経験が活用できるほど、今後の派遣意欲が高くなる傾向が見られた。経験の活用と継承に対する評価と、支援を通じた達成感とも関連性がある。そのためにも、経験豊富な職員を積極的に派遣するとともに、被災地支援の経験を将来の対応に活用できるように継承させることが望ましいと考えられる。

### 【第3章の参考文献】

- 1) 中里舜, 落合基継, 星野敏, 鬼塚健一郎 (2017). 災害被災地へ派遣経験のある農業土木技術者が重要視する経験-東日本大震災被災地へ派遣された京都府・ 庫県の職員を対象として. 農村計画学会誌 Vol.3. No.6. pp.277-282.
- 2) 日置秀彦, 中西滋樹, 末本航 (2015). 東日本大震災による被害の復旧復興に対する人的支援. 農業農村工学会誌 Vol.83. No.12. pp.1051-1055.
- 3) 南三陸町ホームページ. 東日本大震災による被害の状況について. <https://www.town.miyamisanriku.miyagi.jp/indx.cfm/17,181,21,html>. (2023年11月1日参照)
- 4) 女川町ホームページ. 震災復興のあゆみ. <https://www.town.onagawa.miyagi.jp/archive/ayumi/ayumi.html>. (2023年11月1日参照)

## 第4章 総務省スキームによる対口支援方式の仕組み

### 1. 本章の概要や目的

東日本大震災や熊本地震時の活用経験により、対口支援方式が注目されている。熊本地震後に九州地方知事会が実施した検証<sup>1)</sup>では、対口支援方式を広域応援に効果的な枠組みとした機能したことを評価した。

この経験を踏まえ、総務省が発災後の応急期における全国的な職員派遣調整のスキームとして、対口支援方式に基づく「被災市区町村応援職員確保システム」（現在、名称が「応急対策職員派遣制度」へ変更された。以下、「総務省スキーム」と表現する）を立ち上げた。

一方、上記の九州地方知事会による検証で指摘されたように、熊本地震の事例から見れば、対口支援方式は効果的な仕組みであるが、他の支援スキームとの連携が課題となった。総務省スキームも、地方自治体間で事前に締結された災害時相互応援協定、中核市市長会等の組織の調整により構築された全国的な支援調整スキームと並行するものである。これに関連し、宇田川（2021）は令和元年東日本台風の際、<sup>2)</sup> 来の支援スキームによるものが多く、総務省スキームがそれを補っている状況を示した<sup>2)</sup>。新谷（2023）は平成30年豪雨災害における倉敷市が、多くの支援スキームの受入調整にかかる課題を指摘した<sup>3)</sup>。紅谷（2022）は地理的に近い県や県内市町村を対象に、人的支援や応援調整における県の役割を示した<sup>4)</sup>。これからも、総務省スキームが被災自治体を包括的に支援するものではなく、補完的な役割を果たすと推測される。

また、様々な支援スキームが存在することにより、現状では、自治体間の相互支援が重層的に行われている。災害時では、多くの支援スキームが同時に活用され、大量の応援職員が確保できる。一方、被災自治体において、支援の重複や空白を防ぐため、支援自治体間の連携・調整が不可欠である。

そのため、本章では、総務省スキームが立ち上がった以降、重層的な自治体間支援がどのように行われたのか、全国規模の対口支援方式を実施する際に複数の支援スキーム間がどう連携し、調整したのかを分析した。その事例として、総務省スキームが適用された比較的に大規模な災害である令和元年東日本台風に着目し、長野市における複数の支援スキーム間の連携・調整を促した名古屋市による支援を分析した。

### 2. 総務省スキームの概要及び令和元年東日本台風における対応

ここでは、総務省スキームが創設した前の経緯、同スキームの内容、令和元年東日本台風における運用状況を説明する。

## 2.1 総務省スキーム創設の経緯

平成29年3月29日から6月13日にわたり、総務省が「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会」を4回開催した。これを踏まえ、同年6月16日、「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会報告書」を作成した。同報告書では、熊本地震における応援職員の確保、東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策基本法の改正、対口支援方式による対応等の成果や、支援スキームの運営、被災市町村におけるマネジメント機能の低下等の課題を取りまとめ、カウンターパート方式に基づく「被災市区町村応援職員確保システム」の構築や「災害マネジメント総括支援員」の創設を提言した。

これらの一連の検証を経て、平成30年3月に、「被災市区町村応援職員確保システムに関する要綱」（以下：要綱）や「被災市区町村応援職員確保システムに関する運用マニュアル」（以下：運用マニュアル）の策定により、大規模災害発生時に被災市区町村におけるマンパワーを確保するための全国一元的な応援職員派遣を目的とした総務省スキームが構築された。

## 2.2 総務省スキームの内容<sup>5)</sup>

総務省スキームは、発災後の応急期における短期派遣を対象に、避難所運営や罹災証明書発行等の緊急時業務に 事する応援職員からなる「対口支援チーム」と、被災自治体の首長への助言や連絡調整等を通じて被災自治体の災害マネジメントを総括的に支援することを目的として、①災害マネジメント総括支援員、②災害マネジメント支援員、③連絡調整要員からなる「総括支援チーム」から構成される。それぞれの役割は以下のとおり。

- ①災害マネジメント総括支援員：災害対応に関する知見を有する地方公共団体の管理職
- ②災害マネジメント支援員：災害対応業務に関する知見を有する職員
- ③連絡調整要員：連絡調整や事務等に 事する職員

原則として、対口支援チームと総括支援チームの派遣はセットで決定することとした。普段からの備えとして、都道府県や指定都市等が事前に災害マネジメント総括支援員、災害マネジメント支援員及びその候補者を総務省に推薦し、総務省・消防庁で行う研修を受けさせ、総務省の名簿に登録しておく必要がある。

被災自治体を応援する際、応援側は、都道府県または政令指定都市で、直接被災市区町村を支援することが決められている。都道府県が支援を実施する場合には、域内の市区町村と連携し一体的に被災自治体を支援すると定められている。

また、同制度は、 来の支援スキームを尊重し、それらを補完するものと位置付けている。これにより、災害時に、被災都道府県と域内の市区町村だけでは対応が困難な場合、ま は各地域ブロック内で調整し（第1段階）、それでも対応できない場合は、ブロックを超え全

国規模で調整する（第2段階）という2段階体制となっている。支援の割り振りを決定する際には、被災現場では、被災都道府県に現地調整会議を設置し、被災都道府県、被災地域ブロックの幹事となる都道府県等の関係機関と情報を交換し、調整する。全国レベルでは総務省が応援職員確保調整本部を設置し、全国知事会、全国市長会、全国町村会、指定都市市長会等の関係機関と連携し、現地調整会議から収集した情報等を踏まえ、支援の割り振りを決定することとした。

これらを踏まえ、総務省スキームの概要を表4-1のようにまとめた。

表 4-1：総務省スキームの概要

対口支援チーム	総括支援チーム
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 災害応急対策を中心とした災害対応業務に 事</li> <li>・ 被災地域ブロック内を中心とした派遣や全国レベルの派遣スキームの2段階の体制</li> <li>・ 総務省及び関係機関で構成する被災市区町村応援職員確保調整本部を設置</li> <li>・ 関係機関間の連携により被災都道府県の災害対策本部に現地調整会議を設置</li> <li>・ 原則として、総括支援チームとセットで決定</li> <li>・ 応援側の都道府県が域内の市区町村と一体的に支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被災市区町村長への助言、幹部職員との調整、被災都道府県をはじめとする関係機関及び総務省との連携等を通じて、被災市区町村が行う災害マネジメントを総括的に支援</li> <li>・ 災害マネジメント総括支援員、災害マネジメント支援員、連絡調整要員により構成</li> <li>・ 事前に災害マネジメント総括支援員及び災害マネジメント支援員並びにその候補者を推薦し、総務省に登録</li> </ul>

(出典：「応急対策職員派遣制度に関する運用マニュアル」をもとに筆者作成)

### 2.3 令和元年東日本台風における総務省スキームの対応

令和元年10月6日3時にマリアナ諸島の東側に発生した台風が、12日に日本に上陸した。同台風の影響で、関東地方、甲信地方、東北地方等のところでは記録的な大雨となり、甚大な被害をもたらした。10日からの総雨量は神奈川県箱根町で1,000ミリに達し、東日本を中心に計17地点で500ミリを超えた。これにより、10月12日15時30分に静岡県、神奈川県、東京都、埼玉県、群馬県、山梨県、長野県の7都県に、12日19時50分に茨城県、栃木県、新潟県、福島県、宮城県の5県に、13日0時40分に岩手県に特別警報を発表した。

表 4-2：令和元年東日本台風における総務省システムによる派遣状況

被災県	市町	派遣団体	総括支援チーム		対口支援団体	
			派遣時期	延べ人数	派遣時期	延べ人数
宮城県	石巻市	札幌市			10.16～12.4	200
	角田市	青森県			10.15～11.10	941
		秋田県			10.18～11.5	594
		山形県			10.17～11.5	96
丸森町	北海道			10.23～11.8	1,380	
福島県	郡山市	新潟県	10.15～12.7	125	10.16～12.3	544
	いわき市	新潟市			10.21～11.11	745
	須賀川市	大阪市			10.21～11.11	310
	相馬市	広島市			10.19～10.31	132
	南相馬市	神戸市	10.14～10.19	10	10.21～12.27	262
	伊達市	京都府	10.18～11.15	76	10.28～12.6	139
	本宮市	香川県			10.24～12.14	470
		愛媛県			10.18～12.14	477
		高知県			10.22～12.7	487
石川町	堺市	10.20～11.5	40	10.24～11.1	48	
茨城県	水戸市	京都市	10.16～10.26	21	10.17～10.31	97
	常陸太田市	島根県			10.16～12.25	150
	常陸大宮市	岡山県			10.16～10.21	69
	城里町	浜松市			10.16～10.22	76
	大子町	福岡市			10.16～10.25	121
栃木県	足利市	横浜市	10.15～10.21	21		
	栃木市	愛知県	10.15～11.13	96	10.15～11.12	285
		山口県			11.2～11.12	67
	佐野市	奈良県			10.28～11.12	128
		和歌山県			10.28～11.12	96
	徳島県	10.14～11.12	89	10.18～11.12	260	
千葉県	館山市	岡山市			11.7～11.21	123
	南房総市	静岡市			10.28～11.8	96
	鋸南町	広島県			10.28～11.11	90
長野県	長野市	名古屋市	10.14～10.28	57	10.21～11.6	321
	須坂市	福井県			10.16～10.20	27
	中野市	三重県			10.16～10.22	24
	飯山市	鳥取県			10.17～11.8	167
	千曲市	兵庫県			10.16～11.12	175
	佐久穂町	岐阜県	10.18～11.5	38	10.19～11.11	63
合計	28 団体	35 団体		573		9,260

(出典:「令和元年東日本台風における被災市町村への応援職員の派遣」を基に筆者作成)

([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000722234.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000722234.pdf) 2023年11月1日参照)

災害救助法が適用された自治体は、14 都県 390 市区町村であり、東日本大震災時の規模を超え、過去最大のものとなった。

人的被害では、静岡県から岩手県をかけて東日本を中心に、死者 104 名、行方不明者 3 名、重傷者 43 名、軽傷者 341 名になった。そのうち、福島県では 37 人が死亡し、最大の死者数が発生した。住家被害について、全壊は 3,308 棟、半壊は 30,024 棟、一部損壊は 37,320 棟、床上浸水は 8,129 棟、床下浸水は 22,892 棟に達した。

令和元年10月11日、総務省、全国知事会、全国市長会、全国町村会、指定都市市長会が連携し、応援職員確保調整本部を設置した。10月13日、応援職員派遣の必要性を確認するため、総務省が静岡県、神奈川県、東京都、埼玉県、群馬県、山梨県、長野県に対し職員を派遣し、被災地域ブロックの幹事県及び被災都県と調整した。現地で収集した情報を踏まえ、10月14日以降、東京都を除く被災6県からの人的支援要請に基づき、総括支援チームや対口支援チームの派遣が決定された。35道府県・政令市が28被災自治体に対し、総括支援チーム（573名）や対口支援チーム（9,260名）を派遣した。総務省スキームによる職員派遣の状況は表4-2のとおり。

### 3. 令和元年東日本台風における重層的な自治体間支援—長野市を事例に

令和元年東日本台風において、総務省スキームの他にも、県内市町村間の災害時相互協定による支援や中核市市長会が調整した支援等の発災前に構築された支援スキームに基づく支援（事前調整）や、発災後から調整した支援（事後調整）など、様々な支援が並行しており、重層的な自治体間支援が行われた。

長野市では、10月12日に災害対策本部を設置した後、気象情報や河川情報の把握を行った。また、横断的な対応体制を取るため、庁内の各課に災害担当窓口職員を設置し、避難所チーム、人的支援チーム、被災者支援チーム等の専門チームを編成し、部局横断的な体制を構築した。

発災後、長野市において、避難所運営、家屋被害認定調査、罹災証明書発行、災害廃棄物処理等の大量の業務が発生し、長野市のみでは対応できないことを踏まえ、長野県をはじめ、様々な支援スキームを通して、大量の応援職員が派遣された。これらの派遣は、大きく「長野県による支援」、「（長野県内）災害時相互応援協定」、「中核市スキーム」、「総務省スキーム」、「その他」に大別できる。

#### 3.1 長野県による支援

ここでは、長野県が災害前に行った事前対策や、令和元年東日本台風における県内市町村に対する支援活動等を整理する。

##### 3.1.1 支援に関する長野県の事前対策

###### (1) 長野県の受援体制の構築

長野県では、受援に係る役割を強化するため、平成30年に広域受援計画を策定した。同計画では、災害対応拠点として、県内5箇所に広域防災拠点施設を設置した。物資輸送にあたっては、民間事業者及びボランティアと連携した。また、災害対応に係る県庁内の機能別

活動計画を策定した。さらに、責任の明確にするため、人的及び物的支援の調整を担当する  
応援・受援本部を設置し、各部署の受援担当窓口を事前に設定した。

#### (2) 県内市町村の受援体制への支援

大規模災害を想定すると、県の役割を強化するだけでなく、市町村の受援体制が不可欠である。県内の市長会や町村会と連携し、長野県市町村災害時相互応援協定を締結していたのに加え、県で市町村受援計画のひな型を作成し、市町村の計画策定を支援した。

#### (3) 外部組織との連携

平成 8 年に、長野県を含む中部地方の県及び政令指定都市では、中部 9 県 1 市の災害に関する相互応援協定を締結した。同協定では、各県（市）が被災した場合の、主たる応援県（市）とその順位を定めている。同県では、他にも、国の機関や民間事業者等とも協定を締結している。災害対応に関する知識を得るため、防災科学技術研究所とも連携し防災訓練を実施してきた。

#### (4) 共助との連携

公助に加え、民間による共助とも連携させるため、平成 29 年にボランティア、NPO と県との 3 者連携体制を立ち上げ、訓練を行ってきた。

これらから、県では、広域受援計画を作成し、災害対応の拠点、機能、責任を明確にし、県の役割を強化するとともに、県内市町村の受援体制の構築にも大きな役割を果たしたことがわかる。共助も加え、事前に県、市町村、民間、外部組織が連携した一体的な連携体制が構築されたと考えられる（図 4-1 参照）。

共助（ボランティア、 等）

図 4-1：長野県を中心とした一体的な連携体制

### 3.1.2 災害時の対応

長野県内は令和元年 10 月 12 日から 13 日にかけて記録的な大雨に見舞われた。12 日に県が災害対策本部を立ち上げ、応援・受援本部を設置した。インタビュー調査を基に、その特

色をいくつか紹介する。

#### (1) 直接に救助要請を収集すること

救助活動では市町村からの公式の通報だけでは十分でないため、SNS を通して救助要請も独自に収集した。

#### (2) 県内市町村の状況を把握すること

また、市町村の災害対応の進捗状況を把握し、受援のための情報や要望等を聴き取った上で、派遣調整を支援した。

#### (3) 県内市町村に対する県職員の 遣

複数の市町村では、被害が大規模となり、避難所生活が長期化するため、そこへ県職員も派遣した。また、県職員や応援職員からなる被災者支援チームを設置し、各種被災者支援の実施方法を市町村へ周知するなどした。

#### (4) 広域自治体間の相互支援

中部ブロックでは、長野県単独の対応力を超えた大規模災害として、応援協定に基づく応援順位により、富山県が取りまとめ役を担い、中部地方の各県が長野県を支援した。これとは別に、関西広域連合に所属する兵庫県や鳥取県も直ちに職員を派遣した。災害対策本部に設置された応援・受援本部が人的・物的支援の受け入れを行った。

#### (5) 外部組織との連携

事前に構築された連携スキームを活かすため、災害対策本部内に防災科学技術研究所及び内閣府で構成される災害時情報集約支援チームも設置した。人と防災未来センターに対しても、研究員の派遣を要請した。

#### (6) 共助との連携

共助との連携では、広域物資輸送拠点の運営に、民間事業者やボランティアも加わった。災害ボランティア担当を設置し、NPO 専用会議室を用意した。

ここから、以下の点を特色として挙げるができる。公式の市町村ルートに加えインフォーマルな情報収集も加え、複数ルートで現場の状況を把握した。さらに、普段からの顔の見える関係を構築することで、人的支援の受け入れに役立った。国、地方自治体（公助）及び民間事業者・ボランティア・NPO（共助）との多様な連携により、それぞれが有する情報、知識や、人的資源を機動的に活用できた。図 4-1 に示した事前の連携体制が災害対応に役立ったと考えられる。

### 3.2 長野県内災害時相互応援協定による人的支援

長野県市長会と長野県町村会が連携し、平成 8 年に長野県市町村災害時相互応援協定を締結した。同協定では、県内を 10 ブロックに分け、各ブロックの代表市町村及び応援の割り当てを定めていた（表 4-3 参照）。

表 4-3：長野県市町村災害時相互応援協定の概要

ブロック名	代表市町村	構成市町村	応援するブロック
佐久	佐久市	小諸市・佐久市・小海町・佐久穂町・川上村・南牧村・南相木村・北相木村・軽井沢町・御代田町・立科町	上小
上小	上田市	上田市・東御市・長和町・青木村	佐久
諏訪	岡谷市	岡谷市・諏訪市・茅野市・下諏訪町・富士見町・原村	上伊那（代表）、木曾
上伊那	伊那市	伊那市・駒ヶ根市・辰野町・箕輪町・飯島町・南箕輪村・中川村・宮田村	諏訪（代表）、飯伊
飯伊	飯田市	飯田市・松川町・高森町・阿南町・阿智村・平谷村・根羽村・下條村・売木村・天龍村・泰阜村・喬木村・豊丘村・大鹿村	上伊那（代表）、木曾
木曾	木曾町	木曾町・上松町・南木曾町・木祖村・王滝村・大桑村	飯伊（代表）、諏訪
松本	松本市	松本市・塩尻市・安曇野市・麻績村・生坂村・山形村・朝日村・筑北村	長野
大北	大町市	大町市・池田町・松川村・白馬村・小谷村	北信
長野	長野市	長野市・須坂市・千曲市・坂城町・小布施町・高山村・信濃町・飯綱町・小川村	松本
北信	中野市	中野市・飯山市・山ノ内町・木島平村・野沢温泉村・栄村	大北

（出典：「長野県市町村災害時相互応援協定」に基づき筆者作成）

発災直後から県内市町村による支援が始まった。長野ブロックが甚大な被害を受け、応援する松本ブロックだけでは対応できないことから、県全域で調整した結果、事前に定められたブロックを超え、多くの県内市町村が長野市に職員を派遣した。長野市が独自に締結した災害時相互応援協定により東京都町田市も支援した。復旧・復興期への移行に伴い、被災市営住宅建替工事、応急仮設住宅の管理運営、被災者生活再建支援金の申請・受付・支給、公費解体に関する事務等、長野県及び県内市町村が対応した。

### 3.3 中核市による人的支援

平成8年に締結された「中核市災害相互応援に関する協定」に基づき、10月14日から物的支援、21日から人的支援が始まり、延べ2,229人が派遣された。富山市が応援側を取りまとめ、長野市と調整した。復旧・復興期では、富山市や福井市等中部ブロック内の中核市が継続的に派遣を行った。

### 3.4 総務省スキームによる人的支援

発災後、総務省スキームが直ちに発動された。総務省、全国知事会、全国市長会、全国町村会、指定都市市長会が立ち上げた調整本部による総合調整の結果により、名古屋市が長野市を担当し、対口支援方式で支援することが決められた。ここでは、支援決定の経緯や支援活動等を整理する

#### 3.4.1 支援決定の経緯

10月13日に、指定都市市長会を代表し、名古屋市がリエゾンを派遣し、情報収集や派遣調整を行った。総務省も13日に応援職員確保調整本部会議を開催し、指定都市市長会等の関係機関と協議した結果、名古屋市が長野市を支援することが決定した。

#### 3.4.2 総括支援チームと対口支援チームによる支援

名古屋市では、総括支援員を派遣し、長野市危機管理防災監に対し、職員体制の見直し、状況の把握・共有、避難所の集約、家屋被害認定調査計画の検討、物資拠点及び民間事業者の活用、災害廃棄物の仮置き場の選定の他、外部支援調整等の助言を行った。

特に、家屋被害認定調査を早急に調整する必要があったため、経験ある市職員2名を派遣し、調査方法や調査班の編成等について長野市と協議した。物資、災害廃棄物、被災者支援等についても長野市の関係部局に助言したほか、宿泊や食事等の調整、健康及び業務状況等のヒアリングを実施し、後方支援を行った。

名古屋市以外にも、多くの支援スキームで長野市を支援したため、支援者間のマッチング

が必要であった。他方、長野市は災害対応に追われ余裕がなかったため、名古屋市の総括支援チームが各部局を回り情報を収集、支援スキームと業務の割り振りについて助言した。

この結果、住民と接する機会が多い避難所運營業務は、地元事情に精通した県内市町村が担当した。地域性を活かし、復旧・復興業務も担った。中核市チームは、大量の人的資源を確保できたが派遣調整に時間がかかるため、避難所運營業務に加え、罹災証明書発行及び被災者支援業務を中心に支援した。

名古屋市自身は、専門知識や経験を活かし、家屋被害認定調査を担当した。名古屋市で確保した経験者 16 名に対し、長野市ではペアを組むため 16 名確保し、計 32 名で 2 チームに編成し、18 日間実施した。長野市は、人材育成のために未経験者を加えた。

長野市へのインタビュー調査では、発災直後の混乱期に、名古屋市が行った状況把握や今後の見通し、業務の進め方、支援スキームと支援業務の割り振り等の助言が大きな役割を果たしたという意見を得ることができた。名古屋市が、①対応の全体像や業務の進め方等を長野市に示した、②各支援スキームを総合的に調整し役割分担を明確にした、③自らは専門的知識や経験に基づき得意分野を担当した、と整理することができる。

### 3.5 その他の支援スキームによる人的支援

大規模災害時廃棄物対策中部ブロック協議会の調整により延べ 2,065 人、厚生労働省の調整により延べ 717 名の保健師が派遣された。奈良市等も自発的に支援した。

### 3.6 長野市に対する支援スキームの特色

「3.1」「3.5」を踏まえた特色を表 4-4 に示す。長野県及び県内市町村、中核市、総務省スキーム等を中心に、いれも単独で包括的に支援するのは質的にも量的にも困難だが、それぞれが有機的に連携し、混乱を防ぐよう努めたといえる。事前の県内調整スキームが有益であったことに加え、事後に構築されたスキームも役割分担を明確にできれば、機動的に支援できることがわかった。

表 4-4：長野市に対する各支援スキームの特色

支援スキーム	主な担当業務	特色
(1) 長野県の役割		
(1) 災害時相互応援協定	避難所運営、復旧・復興事務	地元事情に精通し、住民に近い業務及び中長期業務を担当
(2) 中核市	避難所運営、罹災証明書発行、被災者支援業務	大量の人的資源を確保できる一方、調整に時間を要することを考慮
(3) 総務省スキーム	災害マネジメント支援	災害対応の全体像を示し、今後の業務を助言。支援スキーム間を調整
	家屋被害認定調査	専門知識や経験を活用した支援

## 4. 本章を通じた考察

本章では、大規模災害における重層的な自治体間支援を考察し、令和元年東日本台風で被災した長野市への支援調整を分析した結果、以下の点が明らかになった。

### 4.1 重層的な自治体間支援の状況

令和元年東日本台風における長野市が受けた支援からは、発災直後、長野県及び県内市町村が直ちに支援をし始めたことが見られる。甚大な被害が発生し、県内の支援だけでは対応できなかったことにより、総務省スキームで定められている第1段階の支援として、地域ブロック内の支援が行われた。総務省、全国知事会、指定都市市長会で結成された調整本部が行った調整により、同じ中部ブロックに所属する、大きな被害が発生しておらず、長野市までの距離に近い名古屋市が長野市を担当することとした。

しかし、上記の長野市の事例を踏まえ、現状では、多数の支援スキームが並行しており、重層的な自治体間支援が行われる中、総務省スキームは被災自治体を包括するものではなく、避難所運営や罹災証明書発行等の一部の緊急時業務や、被災自治体への災害マネジメント支援など、一部の業務に特化した補完的な役割しか過ぎない。

その他にも、長野市が参加している中核市市長会の支援スキームにより、全国からの多くの中核市が、長野市に対し職員を派遣した。また、協定等によらず、発災後に自発的に行われた支援もあった。

これらを踏まえ、現在の自治体間支援は、重層的と言える（図5-4参照）。

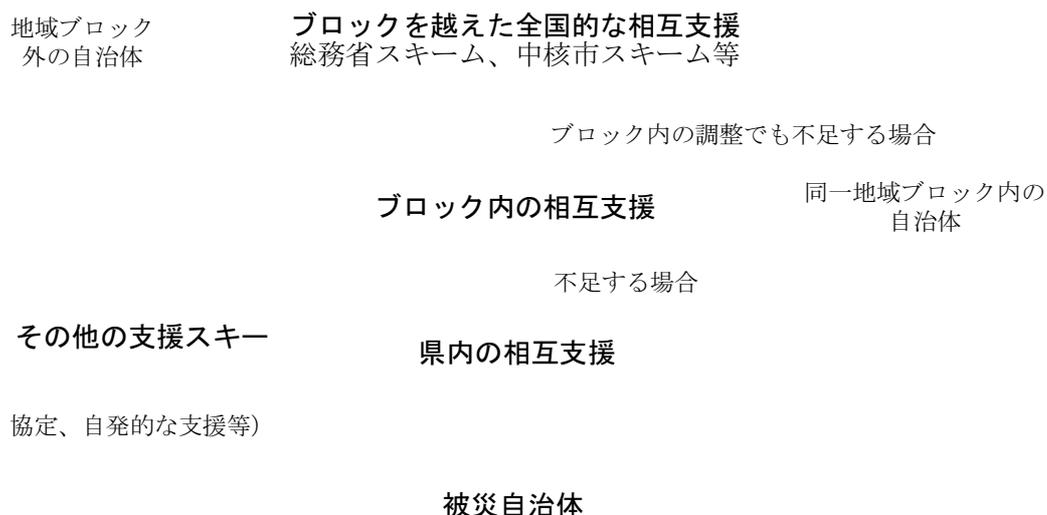


図5-4：重層的な自治体間支援の状況

## 4.2 総務省スキームによる補完機能

長野県は、図 4-1 に示した事前に国や関係機関、民間を含めた連携体制を敷いた。長野市は、長野県内の市町村も相互応援の体制をあらかじめ構築し、中核市市長会の支援スキームに参加した。災害時では、これらの事前準備により、支援が機動的に行われた。これにより、事前調整による支援スキームの効果が見られるほか、県内市町村及び国等の関係機関との連携体制を踏まえ、平常時から連携体制に力を入れ、県内市町村を支援している広域自治体としての重要性が認識できる。

他方、大規模災害時の場合、こうした事前準備に基づいた支援だけでは対応できないことから、総務省スキームによる補完機能が重要と考えられる。総務省スキームは、地方自治体間の相互支援を調整するための仕組み等を事前に定められたが、応援側と受援側の割り当て、具体的な支援内容は発災後に決められた。これにより、応援自治体は総務省スキームによる調整の結果に基づいて支援を始めることとしたため、応援自治体による自主的かつ迅速な初動対応には課題があると考えられる。

これらにより、事前に枠組みを定めておき、事後は被災自治体での情報収集により、実際の状況を踏まえ、支援スキーム間で調整することが求められる。

## 4.3 総務省スキームの仕組み

上記を踏まえ、全国的に自治体間支援を調整する場合、被災自治体の業務に要する人員を確保するだけでなく、自治体間支援が重層的な行われている現状により、支援スキーム間の連携・調整が不可欠と考えられる。名古屋市の対口支援チーム自体は、全ての業務を包括するのではなく、一部に特化した。他方、総括支援チームについては以下の仕組みを行ったことが分かった。

### 4.3.1 全国規模での支援の割り当てを調整する

大規模災害の場合、広域的な支援調整が必要となる。総務省スキームは、全国知事会や指定都市市長会等の広域的な組織と連携し、総務省に調整本部、被災都道府県庁に現地調整会議を設置した。これにより、被災地に密着した状況把握ができた。

また、近隣自治体による迅速的な対応を考慮した上で、まずは地域ブロック内の支援を調整し、対応しきれない場合には地域ブロックを越えて全国的な支援調整で補完する体制を構築した。このことから、広域的な支援調整ができるようになった。

#### 4.3.2 自主的な情報収集や 遣調整

本来、支援要請を行う際、被災自治体がニーズを把握した上で、応援側の自治体と調整する必要がある。しかし、発災直後の混乱期において、被災自治体が膨大な災害対応業務に追われ、自らの被害状況や要請ニーズを把握する余裕がないため、ニーズの把握や応援側との調整により被災自治体の負担が大きくなる。

そのため、対口支援方式で支援が特定され、応援側の自治体が先遣隊や総括支援チームを派遣し、自ら被災自治体の状況を継続的に把握することにより、情報収集に係る被災自治体の負担の軽減に役立った。

また、応援側の自治体が自主的に収集した情報に基づき、被災自治体を代わって、応援側で自己完結的に派遣調整を行うことにより、要請や受入調整に係る被災自治体の負担の軽減にもつながった。

#### 4.4.3 災害マネジメント支援の実施

総括支援チームのミッションとして、被災自治体の首長に対し、災害対応の進め方や今後の見通し等に関する助言を提供した。これにより、発災直後の混乱期において、被災自治体の対応体制の構築につながった。また、多様な支援スキームによる支援が被災自治体に集中したことにより、支援スキーム間の役割分担に関する助言も提供した。このことから、支援とニーズのマッチングができた。

#### 4.3.4 全体像の把握を踏まえた支援スキーム間の調整

被災自治体の災害マネジメントを総括的に支援することにより、今後の見通しや災害対応の進め方等の助言や、業務の進捗状況及び受援状況等の全体像の把握ができた。

支援スキーム間の役割分担を調整するには、被災自治体での全体像を把握しておく必要がある。しかし、被災した地方自治体の行政機能の低下、加えて多くの支援スキームが同時に被災自治体に活用されることにより、支援状況の全体像の把握が難しくなる。

また、各支援スキームの確保できる人数、調整ルート等が異なるため、支援スキーム間の役割分担を図る場合、それぞれの支援スキームの特色を考慮する必要がある。

そのため、総括支援チームの持つ全体像が、各支援スキームと支援を要する業務をマッチングし、役割分担を調整することに大きな役割を果たした。

総務省スキームでは、都道府県及び政令指定都市等の比較的に規模が大きな自治体が支援することが定められ、支援業務も限定されているため、応援側の自治体の人的資源や業務経験を活用できる。他の支援スキームを調整する際にも、地域の利便性、人的資源の人数（量）や知識・経験（質）等を踏まえ、各支援スキームの特色を最大限に活用できるよう検討した。

#### 【第4章の参考文献】

- 1) 九州地方知事会 (2017). 熊本地震に係る広域応援の 検証・評価について (最終報告). pp.19-23.
- 2) 宇田川真之 (2017). 全国的な自治体間の応援受援活動の実態把握～令和元年東日本台風災害に関する質 問紙調査結果から～. 地域安全学会論文集 Vol.38. pp.203-213.
- 3) 新谷歳三 (2023). 災害時の人的支援スキームの受入実態に基づく基礎自治体の受援体制の課題分析. 土木学会論文集 Vol.79. No.7.
- 4) 紅谷昇平 (2022). 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 Vol.41. pp.295-302.
- 5) 総務省ホームページ：被災地方公共団体に対する人 的支援の取組, [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jijic\\_gyousei/koumuin\\_seido/hisai\\_chiho\\_kokyodantai.htht](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jijic_gyousei/koumuin_seido/hisai_chiho_kokyodantai.htht) (2023年11月1日参照)

## 第5章 本研究を通じた考察

本研究では、広域自治体による対口支援方式（第2章）、基礎自治体による対口支援方式（第3章）、国が関与した対口支援方式（第4章）を考察した。本章では、ま、各章の内容を総括する。次に、本研究を通じて明らかにした日本型の対口支援方式の仕組みを考察する上で、今後の大規模災害時に望ましい自治体間支援のあり方を提言する。最後に、今後の研究課題を説明する。

### 1. 本研究の総括

ここでは、第1章 第4章の総括を説明する。

#### 1.1 第1章の総括

第1章では、本研究の背景を説明した。大規模災害時には、単独の地方自治体の対応力を越える場合があり、自治体間支援が必要である。既往研究等からは、①ニーズとシーズのミスマッチ、②再建のステージに応じた対応、③長期派遣に伴う人員不足等の課題が指摘された。

その解決策として、本研究では、対口支援方式を対象に、広域自治体による対口支援方式、基礎自治体による対口支援方式、国が関与した対口支援方式の仕組みを考察した。本研究の目的は、①日本型の対口支援方式の仕組みを明らかにすること、②今後の大規模災害において、対口支援方式で支援を実施する場合、どのような仕組みが良いのかを明らかにすることである。

#### 1.2 第2章の総括

第2章では、広域自治体による対口支援方式の仕組みとして、東日本大震災及び熊本地震において関西広域連合の仕組みに着目した。その特色及び課題を抽出した。

関西広域連合は東日本大震災において、中国が四川大地震に実施した対口支援方式を参考に、日本初の対口支援方式を行った。関西広域連合内が「東北地方太平洋沖地震支援対策にかかる関西広域連合からの緊急声明」を発表し、速やかに支援体制を整え、各構成府県が自らの情報収集や連絡調整を図るため、先遣隊を派遣し、被災県の県庁や被災市町村に現地連絡所や現地事務所を設置した。

被災した福島県、宮城県、岩手県が極めて大きな被害を受けたことから、膨大な人的資源のニーズに対応するため、単独の地方自治体だけでは対応しにくい実情を踏まえ、関西広域

連合が複数対 1 で調整し、京都府や滋賀県が福島県を、兵庫県・鳥取県・徳島県が宮城県を、大阪府や和歌山県が岩手県を支援することとした。

熊本地震においても、東日本大震災時の支援経験を踏まえ、迅速的に先遣隊を被災地に派遣し、応援側の複数の自治体が連携し被災した益城町、大津町、菊陽町を支援した。

### 1.3 第3章の総括

第3章では、基礎自治体間の対口支援方式の仕組みとして、 庫県内の西宮市、宝塚市、川西市が結成した「 庫県阪神支援チーム」に着目した。長期的な支援ができた要因長期派遣に伴う課題を抽出した。

関西広域連合による対口支援方式の調整により、兵庫県が宮城県を担当することが決められた。それを踏まえ、 庫県内の市町も対口支援方式を活用し、宮城県内の被災市町村を特化し支援することとした。

発災後の応急期において、西宮市が宮城県南三陸町に対し避難所運営等を支援するための職員を派遣した。同時に、自ら継続的な被災地支援を調整するため、西宮市が独自に幹部職員を被災地に派遣し、対口支援方式で南三陸町や女川町に長期的に支援することを決定した。

阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、復旧・復興事業の長期化により、復旧・復興期における多数の技術職員の派遣が必要であり、被災自治体は要請や受入の調整をする余裕がないことを予想したため、加えて技術職員の不足により、独自に技術職員を長期にわたって派遣することが困難である状況を踏まえ、普段から顔の見える関係がある宝塚市や川西市と連携し、応援側の自治体間で派遣調整をするための体制を構築し、チームを組んで被災地支援に取り組んだ。

### 1.4 第4章の総括

第4章では、国が構築した対口支援方式の支援スキームである「応急対策職員派遣制度」（総務省スキーム）の運用を考察するため、令和元年東日本台風における名古屋市による長野市への支援に着目した。総括支援チームの特色と課題を抽出した。

長野市に対しては、長野県が事前に構築した県内市町村間の支援スキーム、中核市市長会の支援スキーム、災害時相互応援協定等による支援スキーム等が運用された。

その中、総務省スキームは被災自治体を包括的に支援するものではなく、むしろ既存の支援スキームを尊重し、補完的な役割を果たした。名古屋市は、災害マネジメントを支援するための総括支援チームを派遣し、過去の被災地支援の経験を活かし、家屋被害認定調査業務に特化し、多数の応援職員を派遣した。

このように、日本型の対口支援方式では、応援自治体と受援自治体が「複数対 1」または「複数対複数」で実施する特色が見られる。

## 2. 日本型の対口支援方式の特色及び比較

上記から、広域自治体による対口支援方式、基礎自治体による対口支援方式、国が関与した対口支援方式の3つの仕組み及び利点を考察し、3者を比較した。

### 2.1 広域自治体による対口支援方式の仕組み及び利点

関西広域連合による支援を事例に、広域自治体による対口支援方式の仕組みやそれらの仕組みがもたらす利点について、以下のようにまとめた（図 5-1 参照）。

これらの仕組みがもたらす利点

連携すること

#### 2.1.1 自主的かつ継続的に情報を収集すること

被災自治体が混乱する中、応援自治体自らが先遣隊を派遣し、発災直後から自主的に情報を収集した。その後も、現地事務所の設置等を通じて、継続的に情報を収集することで、応急対応から復旧、復興へと状況が変化するのに伴い、支援内容を調整した。

#### 2.1.2 複数の応援自治体間で資源を融通すること

熊本地震での対応では、複数の応援自治体が役割を分担し、それぞれの得意分野を活かし、避難所運営、医療・保健・福祉、災害廃棄物処理等の業務に特化し支援した。

応援側の資源を融通し合うことにより、支援の量（応援職員の数）と質（応援自治体の得意分野）双方の確保が可能になり、幅広い分野で支援を実施することにつながった。

### 2.1.3 長期にわたり支援を継続すること

対口支援方式で被災自治体を長期的に寄り添い、応急期における短期派遣で蓄積した経験や信頼関係等を活用し、円滑に中長期派遣へ移行することにより、応急期から復旧・復興期までの一貫的な支援がしやすくなった。

### 2.1.4 平常時から応援自治体間で関係を構築すること

(1)～(3)を円滑に実施するためには、普段からの関係構築が欠かせない。平常時から応援側の自治体が事前に連携し、体制構築に取り組むことにより、災害時の連携が容易になったといえる。

### 2.1.5 広域自治体と基礎自治体が連携すること

基礎自治体である被災市町村固有の業務を支援する上では、これらの業務に精通した市町村職員を派遣することが望ましい。また、応援職員の数の確保にもつながる。広域自治体と基礎自治体が連携することで、被災地への一体的な支援が可能となる。

## 2.2 基礎自治体による対口支援方式の仕組み及び利点

基礎自治体同士の相互支援の事例として、 庫県阪神支援チームに着目し、基礎自治体による対口支援方式の仕組みやそれらの仕組みがもたらす利点を表 5-2 に示す。

じて支援を調整すること

図 5-2：基礎自治体による対口支援方式の仕組みやそれらの仕組みがもたらす利点

### 2.2.1 自主的かつ継続的に情報を収集すること

発災直後、関西広域連合の枠組みを意識しながらも独自に被災地を支援するため、被災地に先遣隊や調査チームを派遣した上で応援先（南三陸町・女川町）を特定した。その後は、両町と定期的に支援調整会議を開催し、継続的に情報を収集した。これにより、10年間にわたる復旧・復興の進捗状況に応じた支援を調整することができた。

### 2.2.2 複数の基礎自治体が連携し派遣体制を構築すること

中小規模の基礎自治体における技術職員の確保課題となるなか、複数の基礎自治体が連携し、対口支援方式で職員を確保する仕組みを構築した。

### 2.2.3 一元的な調整窓口を設置すること

複数の基礎自治体が連携する場合、支援が混乱しないよう、一元的な調整窓口を設置した。コーディネート機能を行い、支援をマッチングすることで、支援の重複や空白を避けることができた。

### 2.2.4 応援側の平常時から関係を構築しておくこと

阪神間の基礎自治体では、普段から災害に限らず、多様な分野に係る事務を交流している。このような顔の見える関係の事前に構築していたことから、(2)～(4)の災害時の連携を構築する上で理解が得やすくなった。

### 2.2.5 応援側の自治体の状況に応じて支援を調整すること

中長期派遣では、即戦力となる経験豊富な職員だけでなく、今後の災害時に活躍できる若手職員も派遣することで、被災自治体だけでなく、応援自治体にもメリットをもたらすことができた。

## 2.3 国が関与した対口支援方式の仕組み及び利点

ここでは、令和元年東日本台風における長野市に対する支援から、総務省スキームによる対口支援方式のそれらの仕組みがもたらす利点をまとめる。これらの考察は表 5-3 に示す。

### 2.3.1 支援の割り当てを調整する

大規模災害の場合、広範囲の被害を対処するため、広域的な支援調整が求められる。総務省スキームにより、全国知事会や指定都市市長会等の組織と連携することで、最初に地域ブ

## これらの仕組みがもたらす利点

### 災自治体の負担軽減

ロック内の相互支援を優先し、必要に応じてブロックを越えた調整で補完するという 2 段階体制の調整が定められた結果、全国規模での対口支援方式の調整が円滑になった。

#### 2.3.2 災害マネジメント支援を実施すること

被災自治体の首長は、必ずしも災害対応業務の進め方に精通してないことから、災害対応の知識・経験を有する総括支援チームを派遣し、意思決定を支援することができた。

#### 2.3.3 応援自治体が自主的に情報収集を行うこと

対口支援の枠組みが決定してから、応援自治体が自ら情報を収集することで、迅速な職員派遣につなげることができた。

#### 2.3.4 他の支援スキームとの連携・調整を図ること

様々な支援スキームが並行する中で、総括支援チームが、被災自治体のニーズ及び各支援スキームの状況を考慮し、役割分担体制を構築することができた必要がある。

### 2.4 広域自治体による対口支援方式、基礎自治体による対口支援方式、国が関与した

#### 対口支援方式の仕組みの比較

広域自治体が実施した対口支援方式（関西広域連合）、基礎自治体が実施した対口支援方式（ 庫県阪神支援チーム）、国が関与した対口支援方式（総務省スキーム）の仕組みを比較したものを表 5-1 に示す。第 2 4 章で明らかにした支援の特色を基に、① ⑦の比較項目を設定した。

表 5-1 広域自治体による対口支援方式、基礎自治体による対口支援方式、国が関与する対口支援方式の仕組みの比較

比較項目	I 広域自治体 (関西広域連合)	II 基礎自治体 (兵庫県阪神支援チーム)	III 国 (応急対策職員派遣制度)
① 支援団体	構成自治体に限定される	全国都道府県（域内市町村を含む）・政令指定都市	
② 事前調整	○	○	△
	関西防災・減災プランを作成し、訓練や研修等を通じて顔の見える関係を構築してきた	平常時から防災に限らず、阪神間の基礎自治体が交流に取り組んできた	総括支援員向け研修があるが、応援側の連携体制の事前準備に至っていない
③ 先遣隊の派遣	○	○	○
	自主的に派遣する	庫県とは別に、自主的に派遣する	調整本部からの要請を受けて派遣するため、先遣隊を派遣する必要がない
④ 自主的な情報収集	○	○	○
	直接被災県・市町村に現地事務所を設置する	発災直後に現地調査を実施する。その後は被災自治体との支援調整会議を行う	支援決定後、総括支援チームが情報収集を行う
⑤ 資源確保	○	○	△
	複数の広域自治体による資源を活用できる	複数の基礎自治体による資源を活用できる	単独の自治体の資源（原則、1対1）
⑥ 応援側の連携・調整	○	○	○
	複数の広域自治体が役割分担体制を構築する	応援側自治体側の支援調整会議を開催する	原則、1対1で調整し、他の支援スキームを補完する
⑦ 一元的な調整窓口	○	○	○
	広域防災局（庫県）が総合調整を行う	西宮市を中心に総合調整を行う	一元的な調整本部・現地調整会議がある
⑧ 支援の長期継続性	○	○	△
	中長期派遣を実施する	中長期派遣を実施する	短期派遣のみ <sup>(1)</sup>
⑨ 被災自治体との連携	○	△	△
	被災した広域自治体や基礎自治体双方に拠点を置く	被災した広域自治体と連携せ、基礎自治体同士で調整する	直接に被災した基礎自治体を支援するため、被災広域自治体との連携には課題がある
⑩ 過去の災害経験・支援経験の活用	○	○	○
	過去の被災経験・被災地支援経験を活用する	過去の被災経験を活用し、連携体制を構築する	経験・知識のある総括支援チームを派遣する

※○＝該当する、△＝一部該当する、×＝該当しない

(1)：総務省が中長期派遣を調整する枠組みとして、全国市長会・全国町村会と連携するものや、復旧・復興支援技術職員派遣制度を構築したが、本研究が着目した応急対策職員派遣制度は短期派遣のみを対象とするものである。

表 5-1 によれば、3つの仕組みに共通するのは、「③先遣隊の派遣」、「④自主的な情報収集」「⑥応援側の連携・調整」、「⑦一元的な調整窓口」、「⑩過去の災害経験、支援経験の活用」である。

関西広域連合による対口支援方式は、すべての比較項目から評価される。

庫県阪神支援チームによる対口支援方式は、⑨を除くすべての比較項目に該当するが、基礎自治体が被災した基礎自治体を直接に支援するため、被災した広域自治体との連携には至っていない。

これらにより、以下のことが分かる。

- 応援側の自治体が災害前から関係を構築し、事前調整に取り組むことが、災害時の連携に役立つ
- 複数の応援自治体が連携し、資源を融通し合うことにより、より多くの人的資源を確保できる
- 対口支援方式で中長期派遣を実施することにより、長期継続的な支援がしやすくなる
- 被災した基礎自治体を支援する場合、被災した広域自治体との連携も求められる
- 被災経験や過去の被災地支援の経験が自治体間支援につながる

これに対し、総務省スキームについては、「②事前調整」、「⑤資源確保」、「⑧支援の長期継続性」、「⑨被災自治体との連携」等の課題がある。ここから、以下のことが分かる。

- 支援の割り当てが発災後に決定されるため、応援自治体が事前に調整し、発災直後、独自に情報収集を行うシステムになっていない
- 1対1での支援のため、応援側に負担をかける恐れがある
- 広域自治体と基礎自治体が連携するシステムではない
- 応急対策職員派遣制度は応急対応を想定していることから、中長期には対応していない

これらを踏まえ、関西広域連合や 庫県阪神支援チームのように、災害前から応援側の自治体間で連携しやすい関係が構築されており、災害時、連携を組みやすい環境を備えるという事前調整が重要である。

しかし、事前調整に取り組んでいる地方自治体は一部しか過ぎない。特に、将来の南海トラフ地震クラスの巨大災害において、甚大な被害が発生し、全国規模の自治体間支援が必要となるため、総務省スキームのように、発災後、応援側と受援側で調整するという事後調整で補完することが必要である。

### 3. 今後の大規模災害時に望ましい自治体間支援の方策

本研究では、今後の大規模災害時に望ましい自治体間支援の方策として、事前調整と事後調整を整合する上で、複数の応援自治体が連携する対口支援方式を提案したい（図 5-4 参照）。その場合、以下の仕組みが必要と考えられる。

#### 3.1 複数の応援自治体間の連携を強化すること

地方自治体が職員不足にあることからして、複数の応援自治体が連携し、共同で支援を行うのが望ましい。

また、広域自治体間連携、基礎自治体間連携の特色から、平常時の事前準備が効果的なことが分かる。そこでは共同で防災訓練や研修を実施したり、災害時相互応援協定の締結等の活動を通して顔の見える関係をあらかじめ構築しておくのが望ましい。

その上で、災害後に構築する仕組みも重要である。応援先を予め特定するのは困難だが、応援側で一元的な調整窓口を設け、役割分担することで、ニーズとシーズをマッチングしやすくする。

これらにより、平常時では、①顔の見える関係を構築し、②被災地支援の連携体制を検討し、災害時に①一元的な調整窓口を設置し、②応援側の役割分担体制を構築することが、応援側の連携・調整につながると考えられる。

#### 3.2 広域自治体と域内の基礎自治体との連携を強化すること

被災した広域自治体及び基礎自治体を支援するためには、応援側も広域自治体と基礎自治体職員が一体となる方が効果的である。そのためにも、平常時は、①広域自治体と基礎自治体での共同体制を構築し、災害時には、①基礎自治体の人的資源に応じて職員を派遣する、②広域自治体が基礎自治体も合わせた総合調整として機能することが重要である。

#### 3.3 被災現場において自主的に情報を収集すること

被災自治体が混乱する中で、応援自治体が被災自治体に長期間寄り添い、被災自治体の状況変化に即応できる支援が必要である。

その際、被災した広域自治体や、直接に支援する被災した基礎自治体双方に拠点を設置することが望ましい。これにより、被災した基礎自治体における災害対応業務や復旧・復興事業の進捗状況や、他の支援スキームの状況も含めて支援を調整できる。また、被災した広域

自治体との連携により、より広域的に状況を把握し、被災した広域自治体が行う支援の全体像の把握や支援調整を行うことにつながると考えられる。

### 3.4 短期 遣を踏まえ中長期 遣へ継続させること

応急期の対口支援方式で得られた情報や経験、受援自治体との信頼関係を活かすことで、円滑に中長期派遣に移行することが可能となる。

そのため、大規模災害の場合、発災直後から中長期派遣を考慮し、支援体制や派遣人選等をあらかじめ検討することが必要である。また、応急期において、継続的に状況を把握した上で、応援先となる被災自治体と連携し、中長期派遣について協議することが望ましい。

### 3.5 事前調整と事後調整の組み合わせ

「2.4」を踏まえ、応援側の自治体が災害前から顔の見える関係を構築し、連携を組みやすい環境を備えるという事前調整の重要性が分かった。一方、大規模災害を対処するため、事前調整による支援が対応しきれない場合、事後調整による補完が必要である。

これにより、事前調整と事後調整を組み合わせることが望ましい。発災後の混乱期において、バランスよく支援を調整するため、事後調整型の支援も、対口支援方式を採用することが必要と考えられる。

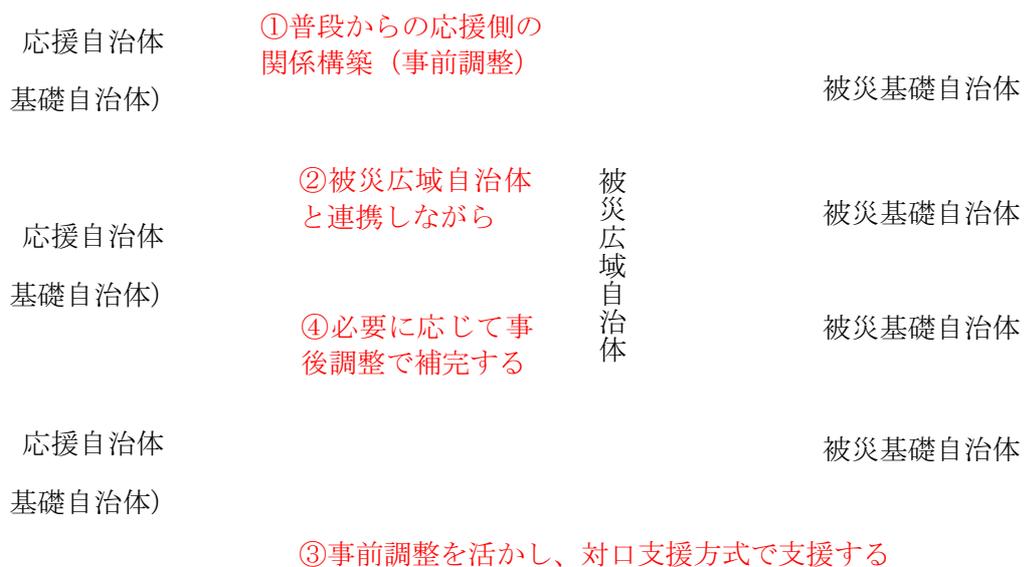


図 5-4 : 望ましい自治体間支援の方策のイメージ

## 4. 今後の研究課題

本研究では、日本型の対口支援方式に着目し、過去の大規模災害に行われた対口支援方式の支援を考察した。上述の本研究を通じて得られた考察結果を踏まえ、今後は、以下の点を踏まえ、研究を深めたい。

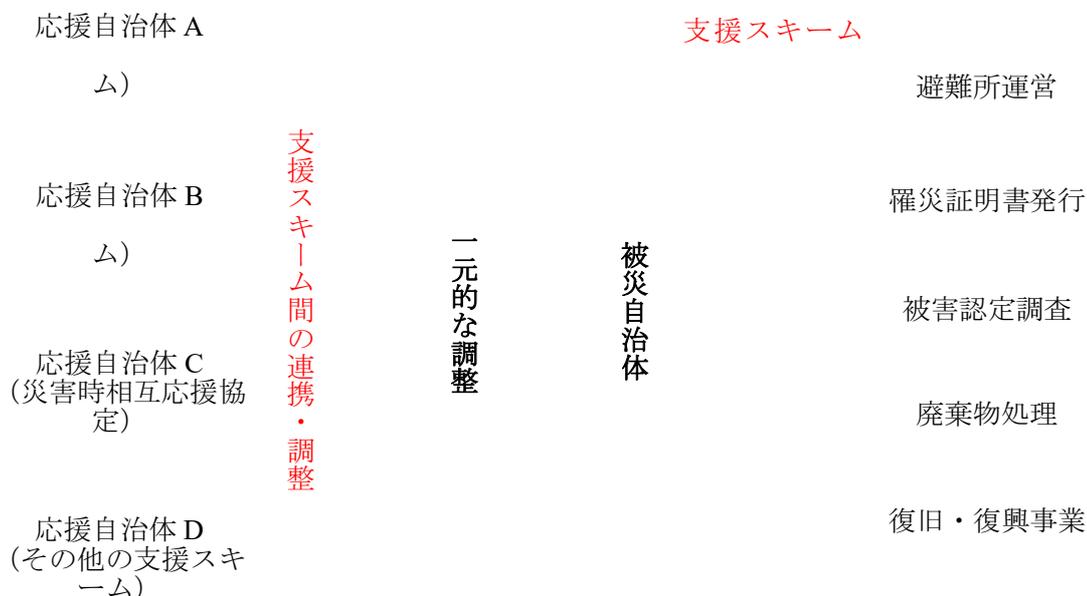
### 4.1 複数の支援スキーム間の調整

現状では、どのスキームも単独で実施されるのではなく、複数のスキームが混在している。支援スキームの並行による調整負担を軽減し、ニーズとシーズのマッチングをより効果的に調整するには、支援スキーム間の連携・調整が求められる。

このことから、複数の支援スキーム間を調整する機能が必要となる。(図 5-4 参照)

調整の前提として、被災自治体での全体像及び各支援スキームの状況を把握することが必要と考えられる。

総務省スキームによる総括支援チームのようなイメージだが、同スキーム自体が他のスキームを補完するに止まっているものから、他のスキームをも総括する仕組みが必要かもしれない。これについては、今後研究したいと考えられる。



## 4.2 職員 遣の際の後方支援のあり方

中長期派遣を継続的に行う場合、応援自治体の支援意欲を維持する上では、派遣職員のメンタルケアが重要である。さらに、派遣職員間で事務引継ぎを充実させることで、受援自治体の負担軽減にもつながる。これらは、中長期派遣だけでなく、短期派遣でも関係すると考えられる。

この課題は、応援自治体による派遣職員への後方支援のあり方に関する課題であり、今後研究することとしたい。

## 謝辞

本研究の遂行にあたり、指導教官として終始多大なご指導を賜った、 庫県立大学大学院 減災復興政策研究科教授 青田良介先生に深謝致します。同研究科教授 紅谷昇平先生、並びに同学科教授 馬場美智子先生には、本論文の作成にあたり、副査として適切なお助言を賜りました。ここに深謝の意を表します。インタビュー調査を受けていただき、多数の資料を提供頂いた応援側の兵庫県及び県内の西宮市、宝塚市、川西市、大阪府、並びに受援側の南三陸町、女川町、気仙沼市、益城町、長野県、長野市等の地方自治体の幹部職員及び派遣された職員の方々に感謝いたします。最後に、同研究科の先生方及び院生の方々には、本研究の遂行にあたり多大なご助言、ご協力頂きました。ここに感謝の意を表します。