

# ヒアリング調査による災害応援・受援業務に関する考察 — 東日本大震災の事例 —

Examining External Assistance in Emergency Response Using Interview Data  
- Case Study: The Great East Japan Earthquake, 2011-

河本 尋子<sup>1</sup>, 重川 希志依<sup>1</sup>, 田中 聡<sup>1</sup>

Hiroko KOUMOTO<sup>1</sup>, Kishie SHIGEKAWA<sup>1</sup>, and Satoshi TANAKA<sup>1</sup>

<sup>1</sup>富士常葉大学大学院環境防災研究科

Graduate School of Environment and Disaster Research, Fuji Tokoha University

The present study, as a case study of the Great East Japan Earthquake, examined external assistance of response activities in a major disaster. Regarding external assistance in disasters, considering both sending and receiving the assistance is essential. In our analysis, interview data of responders were adopted. They were conducted to municipal and prefectural officials from both affected and unaffected areas. Based on their point of view, we examined practical assisting activities by external teams, receiving activities in an affected local government, and problems and lessons from their response.

**Keywords:** external assistance, emergency response, and interview data

## 1. はじめに

### (1) 研究の背景

大規模な災害では、被災自治体がつ対応のための人的・物的資源に限界があり、迅速な災害対応が阻害される。そのため、被災自治体に対して、被災地外の自治体からさまざまな応援が実施される。特に、被災地に職員を派遣し、災害対応業務の円滑な遂行を支援することは、過去の災害においておこなわれてきた。これらを事例として、阪神・淡路大震災以降の自治体応援に関する研究の成果が蓄積されてきており、応援に関連する諸提言が示されている。たとえば、渡辺他(2004)<sup>1)</sup>では、被災地支援の実態調査から支援開始時間・空間距離・自治体規模の法則性を示し、対応のための需要予測や支援体制の意思決定のためのシステム構築を課題とした。また、船木他(2006)<sup>2)</sup>では、広域支援の体制に着目し、新潟県中越地震における支援実態から、費用負担と調整の問題解決策としての広域支援情報プラットフォームの必要性が提言された。

東日本大震災においても、多くの自治体によって、被災自治体に対する支援と実地における災害対応従事の経験蓄積等を行うため、被災地域への職員派遣がおこなわれている。東日本大震災を事例とした応援に関する研究としては、たとえば、阪本他(2012)<sup>3)</sup>や本荘他(2012)<sup>4)</sup>などが挙げられる。阪本他<sup>3)</sup>は、被災県自治体における応援受入調整の経験から、被災市町の応援ニ

ーズ集約や応援職員の一元的把握、関係者間のコミュニケーション方策、ブロック協定内の調整、技術職・専門職の全国的調整といった問題を指摘した。そして応援調整の要件として、日本型連携ボトムアップ式対口支援の構築と応援拠点の設置等を提言し、県自治体の視点に立った応援のあり方に重要な示唆を与えている。

他方、本荘他<sup>4)</sup>は、基礎自治体による応援という視点から、神戸市からの応援派遣経験職員の個々の意見を構造化し、応援業務の評価と改善策の整理をおこなった。迅速な支援活動や自己完結型の支援等のさまざまな課題に加えて、特に「受援」の課題指摘は注目を要する。

### (2) 研究の目的

本研究は、東日本大震災を事例に、市町自治体の視点に立ち、職員派遣の応援および受援業務の実態と課題を明らかにし、災害応援・受援のあり方を検討するものである。具体的には、応援側自治体・後方支援拠点自治体・受援側自治体というそれぞれの視点を踏まえ、応援・受援業務を総合的に分析する。実際の応援・受援業務の内容や、それらの経験から得られた教訓・課題を明らかにし、今後の応援・受援業務のあり方について考察する。

本研究では、応援・受援業務に従事した職員へのヒアリング調査から得られた記録資料を用いて質的な分析・考察を行う。構造化されたデータから抜け落ちる対応や教訓・課題に焦点をあてたい。

## 2. 研究の方法

本研究では、被災自治体の応援業務に携わった自治体職員に対してヒアリング調査を実施した。同調査の構成は、次の3つである。1) 被災自治体に職員を派遣した、応援側自治体職員に対する調査、2) 応援側自治体からの職員を受け入れた受援側自治体職員に対する調査、3) 後方支援拠点となった自治体職員に対する調査、である。各調査におけるヒアリング基本項目は、①震災当時に従事した業務、②対応の経験を通して感じた各人の考え、③今後の課題・教訓、である。これらの調査記録について分析・考察をおこなった。

### (1) 応援側自治体職員に対するヒアリング調査

本調査では、被災自治体に対して職員派遣を実施した静岡県応援隊員に対して、グループ形式による非構造化面接法を採用し、平成23年10月11日から12月5日までの9日間に実施した。各回の調査時間は1時間30分から最大2時間とし、対象者は、静岡県富士市からの全応援職員17名、静岡県職員2名の合計19名であった。詳細は、表1に示す。

表1 調査日・対象者

調査日 (H.23)	対象者	対象者所属	派遣先	派遣 陣 障
10月11日	市職員A	企画課	大槌町	2
	市職員B	防災危機管理課	大槌町	2
	市職員C	防災危機管理課	大槌町	3
10月17日	市職員D	企画課	山田町	5
	市職員E	国民健康保険課	山田町	6
10月24日	市職員F	環境保全課	山田町	9
	市職員G	教育総務課	山田町	11
10月31日	市職員H	福祉総務課	山田町	12
	市職員I	吉永まちづくりセンター	山田町	15
11月8日	市職員J	資産税課	大槌町	16
	市職員K	資産税課	山田町	17
11月14日	市職員L	下水道施設維持課	山田町	19
	市職員M	工業振興課	山田町	20
11月28日	市職員N	資産税課	山田町	21
	市職員O	みどりの課	山田町	23
12月5日	市職員P	秘書課	大槌町	25
	市職員Q	松野まちづくりセンター	大槌町	27
11月1日	県職員A	危機管理部総務課	遠野市	10,23
	県職員B	危機管理部危機政策課	遠野市	1

### (2) 受援側自治体職員に対するヒアリング調査

本調査では、被災地外自治体からの応援職員受入をおこなった受援側自治体職員1名を対象とし、非構造化面接法を採用した。同職員は、発災当時、岩手県山田町役場の危機管理担当職務に従事し、静岡県応援隊との連絡・調整等をおこなったものである。調査は平成24年6月19日に実施し、調査時間は2時間25分であった。

### (3) 後方支援拠点自治体職員に対するヒアリング調査

本調査では、被災地外自治体に対して活動の拠点を提供していた岩手県遠野市自治体職員1名を対象とし、非構造化面接法を採用した。同職員は、震災当時、遠野市沿岸被災地後方支援室職に従事していたものである。調査は平成24年11月26日に実施し、調査時間は1時間32分であ

った。

## 3. 研究の結果と分析・考察1：応援側自治体

以下では、3つのヒアリング調査結果のうち、応援側自治体に関する結果の呈示・分析を行う。結果については、応援業務に関連する部分の記録原型を基本として抽出し、分析・考察を行うものとする。

なお、静岡県応援隊の活動については、静岡県の支援活動報告書<sup>5)</sup>および Koumoto et al.<sup>6)</sup>を参照されたい。

### (1) 応援業務内容

#### a) 震災後3週間から1ヶ月までの応援業務

本節では、震災後の期間に応じて実際に行われた応援業務を整理する。また、その根拠となる記録内容を箇条書き形式で呈示し、重要箇所には下線を示す。

震災後約3週間から1ヶ月までの期間では、被災自治体の混乱による被害・対応状況の把握が十分にできていなかった。そのため、応援隊自ら情報収集をおこない、遂行可能な業務一覧を被災自治体に提案していたことが分かる。

業務内容としては、り災証明受付、国民年金や国民健康保険の受付、喪失届、被災調査補助などが提案されていた。また、ボランティア受付等の窓口業務、物資拠点の対応への従事が挙げられていた。その他、防災会議の案内文や会議資料の雛型を活用した資料作成の補助や、本部での記録係が担当されていた。

- こんな仕事ができますよという提案型でいかないとまずいかと。 (中略) 聞いても、向こうも何をやっていか分からないというか (市職員A)
- みんな忙しいですし、話がなかなかできないので。逆にこちらで、例えばり災証明の受付や被害調査の補助など、あとは国民年金や国民健康保険の受付、喪失届、そういった市町の職員ならこういうことができるだろうということ、パソコンで打って箇条書きにしました (市職員B)
- 自分は防災だということが名刺でも分かったみたいで、防災会議をやりたいと。その案内文や、使えそうなものを作ってほしいと言われました。こちらにその雛型があるので、メールで飛ばしてもらって (市職員B)
- 中央公民館に入って、窓口業務です。総合案内所のように一つに集約して、そこに町民の方が来たときに、質問をされたらこちらへ行ってくださいという区分けをする。あとは (中略) 力自慢の人たちは物資拠点に行ってもらったりという分かれ方をしました。自分は、本部付のような仕事をさせてもらっていました。 (中略) ボランティアの窓口のようなことをやったり、どういう方が面会に来て、誰がそこへ行ってという記録のようなものも取ったりしていました (市職員C)

#### b) 震災後1ヶ月～1ヶ月半の応援業務

この期間には、前述とは応援自治体が異なるが、業務内容は同様の災害対策本部詰の記録係が担当されていた。また、建設課の仮設住宅受付、住民窓口等が挙げられた。

- 災害対策本部の部屋の中に詰めていて、そこで行われる会議とか打ち合わせとか、ひっきりなしにいろいろな方が災害対策本部長である町長であったり、副町長などがいろいろな方々と会って打ち合わせを

したり、あいさつをしたりというのを逐一、常にそばにいるような形で記録を取っていました（市職員D）

- 同じ陣で行っているメンバーは建設に行ったり、住民窓口とか本当にいろいろなところにはばらばらに散っていったのですが（市職員D）
- ちょうど仮設住宅の受付を開始するタイミングのところだったのです。ちょうど前陣と交代したところから受付窓口を開設して（市職員E）

#### c) 震災後2ヶ月半～3ヶ月の応援業務

この期間には、税務課の応援業務に限っては落ち着いていた状況が分かる。そのため、人手が必要となる物資対応が行われていた。その他では、義援金受付内容の入力・チェック業務が担当されていた。

- 当初言われていた税務課の仕事は本当に少しだけで、あとは物資の方をやっていました。（中略）春先が、軽自動車や市県民税、固定資産税ということで、年度当初の納税通知書が出る時期だからという意識ではいたのですが、そちらの方はほとんど片が付いていました。（中略）本当にやらなければならないのは職員さんがやっていたようです（市職員F）
- 1日の物資の流れからすると、朝、クロネコヤマトのトラック4～5台を使って20カ所ぐらいいある避難所へ、朝、前日に用意した物資を運んでいきます。（中略）今度は注文しておいた物資が届きます。それをトラックから運び出して、舞台のところと並べていき（中略）全部仕分けします。（中略）2時ぐらになると、また必要なものが来ますので、それを翌日の搬入に対して準備していくことになり（市職員F）
- 引き継ぎの中で、義援金の受付業務をやるということで、義援金と支援金の両方の受付業務を処理しているということでした。ただ、ちょうど3カ月が経過するところだったのです。義援金の受付を始めたばかりの頃が一番忙しくて、そのころは入力の段階に入っていたのです（市職員G）

#### d) 震災後3ヶ月半の応援業務

この時期には、先陣と同様の災害対策本部詰の記録や、物資管理が担当されていた。物資管理については、応援隊が全てを請け負って引き継ぎが行われていた様子が分かる。上記の他、受援側自治体によっては、町長のあいさつと危機管理担当者による到着時の状況説明が実施されていた。

- （到着後、静岡）県の人から簡単に説明を受けました。その後、町長が来てくれてごあいさつをしました。（受援側自治体の）Xさんからいろいろな起こったことの説明をしていただきました。その後（中略）私は、同じ災害対策本部についていた職員から、どういう業務を行うかという引き継ぎを受けました（市職員H）
- NPOからの資材の受け渡し、（中略）払い戻ししたり発注したりという仕事が主だったので、その引き継ぎを受けました。（中略）届け先で会えなかった人がいて、受け渡し日時や場所などを確認をしてやるという話だったので、その引き継ぎを受けました。（中略）僕らが地図に落としたり仕分けをしたり、在庫の管理をしたりしました（市職員I）
- 町の人から何を指示されたということは1回もなく、引き継ぎだけで全部、引継書を全部読み込んで、あとは一日一日対処していくしかなくて（市職員I）

#### e) 震災後4ヶ月～4ヶ月半の応援業務

この期間には、仮設住宅入居説明会に関連する業務が担当されていた。また、この時期に死亡届受付業務が落ちつき、町民連絡先名簿の作成が始まったことが分かる。また、物資管理・配送業務では、一部を請け負っていた民間企業が離脱し、全て応援隊が担当し、体制構築から始めることになった。

- ちょうど（仮設住宅の）抽選で入居が確定した方への説明会を開いている最中で、説明会のパンフレットなどの資料を仕分けしたり、受付業務や、必要なもののコピーを取ったりという下請けの仕事をさせてもらうメンバーの中に入りました（市職員J）
- 町民課に（配属に）なりました。最初は死亡届の受付という説明を受けたのですが、7月の中頃だったのであまり件数が来ないということで、（町民の）連絡先の名簿の作成に配属された形になりました（市職員K）
- 私の行った建設課は、全部静岡の方でやってくださいということで任されていたのです。その内容が、被災地の仮設住宅に支援物資を届けるという役目だったのです。（中略）もう何から手を付けていいのかも分からなくて、2日間ぐらいいは引き継いだ資料をずっと読んで、何をやればいいのかということをやっと模索していました（市職員L）
- 民間の運送会社には、お金の調達がもちろん町ではないものですから、これ以上は無理だというところだったのです。では、どうしようというところからスタートしました。どうするかは僕らが考えてという感じになったのです（市職員L）

#### f) 震災後5ヶ月～5ヶ月半の応援業務

この期間には、住民の避難先や転居等の意向調査結果の入力業務や、災害対策本部詰の記録が担当されていた。また、週末には建設課の物資配送を行い、別の班からの応援を受ける等の柔軟な対応がなされていた。

- （住民意向調査結果の）パンチャー業務だったので。（中略）6000世帯ぐらいいだっただけですが、その回答がほぼ集まっている状態で、今いるところ、そして今後転居する予定があるかどうか、転居するとすればどこに転居するかということと、あとはお宅の家にとなたか避難してきている人はいますかという（市職員M）
- 土日については建設課のヘルプに入って（中略）土曜日は配るところの下見に行って、日曜日はとにかく時間をかなりシビアに回らないと配り切れないということがあったので。（中略）大槌からも4～5人応援してもらって、車も持ってきてもらいました（市職員M）
- 災害対策本部付で行っていましたが、（中略）ちょうどお盆の時期になってしまいました。（中略）ですので、仮設住宅の、建設課担当の方の手伝いに回りますということで、配達に回らせていただきました（市職員N）
- 建設課に配属になりました。（中略）一斉配布のときは他に配属された人たちにも「みんな手伝って」と言って、みんなでトラックで列を作って仮設住宅の方に配布を行いました（市職員O）

#### g) 震災後6ヶ月～6ヶ月半の応援業務

この期間には、選挙事務の応援、役場文書の分類、総合案内窓口など、業務内容が落ち着いて次の担当へと移っていったことが分かる。同様に、町民課での応援業務

が落ち着いており、他班の図書館情報入力と物資配送が行われた。この時期には、短期派遣の応援職員が担当する窓口業務が少ないと考えられる。

- 県知事・県議会選挙のまず選挙事務ということだったので、(中略)選挙が終わった後、(中略)津波で流された役場の文書、書類、それを行政事務的な分野に、市民課、それから土木関係や税金関係など、そういった大分類を任せられました。(中略)そちらが片付いた後は総合案内の窓口(市職員P)
- 大槌の役場の町民課の業務と、それから山田の方の図書館情報入力業務の二つがありまして、最初町民課業務の手続きのやり方について引き継ぎを受けました。ちょうど23日の祝日だったので、そのときは町民課業務自体はありませんでした。(中略)翌日の土日に(中略)山田の方へと合流するという変則な形態でした。(中略)交代で作業に当たっていきまして、半分は支援物資の配布も行っていました(市職員Q)

#### h) 応援派遣の計画・応援隊の運営業務

応援隊の県職員は、主に、班長業務や隊員の服務・健康管理等に従事していた。各班長は、後方支援拠点の本部との連絡・調整、県・市町村からの問い合わせ対応、各班の応援業務把握を行いながら、被災自治体のニーズを収集し、本庁での後続の派遣計画作成への反映を図っていたことが分かる。

- 班員の市町の職員の方の服務管理・健康管理などをしました。それから、班長さんは町と折衝して、どういうところで人が欲しいのか、人がもっと欲しいのか、どういう仕事にこれから自分たちを使いたいのかというニーズをとにかく聞いてもらって、それによって次の隊の人数をどうしようかと(県職員A)
- 各班長から、本部統括(私)が現地にいる間に(ニーズを)まとめて、本庁にオーダーを出すのです。次は何人欲しい、どういう人材が欲しいというようなオーダーをして、100%そのとおりにはないのですが、それを受けて、本部で何カ月か先までの動員計画を立てるのです(県職員A)
- 支援のための後方支援も必要になってしまいうわけで。(派遣職員の)2割は(隊員の)お世話をする人間に食われてしまうのです。そういうのはなるべく県の職員でやって、市町の人は正面に行ってもらえるようにしていったのです(県職員B)
- 班長は、遠野の(静岡県)本部とのやりとりなどをしていました。救援物資の窓口になっていましたので、県からの問い合わせ事項などに対応していました。視察に来るときのやりとりや、県から物資を届けるなどの申し込み(中略)の窓口として働いて。僕らの業務については、時々見にきたり、ミーティングのときに業務の把握をしていました(市職員I)

## (2) 教訓・課題

### a) 受援体制

以下では、応援側自治体としての受援体制に関する考えをまとめる。

第一に、応援に関連する受援側窓口の一元化である。さまざまな団体からの応援の問い合わせ先を一元化して、混乱を回避するとともに、応援業務の全体像把握を可能にすることが望ましい。これに関連して、現場での派遣

職員への指示系統の整備が実現されると考えられる。

第二に、応援職員到着時のオリエンテーションの重要性が挙げられる。受援側自治体の被災・対応状況を考慮すれば、説明に時間を割けない可能性がある。しかし、応援職員との情報共有、その後の意思疎通や信頼関係の構築、士気向上等により、効果的な活用につながる事が考えられる。

第三に、他機関との連絡・調整の体制である。応援側・受援側との連絡・調整により、ニーズへの対応を図るものである。その他たとえば、自衛隊の撤退時期を事前に把握することにより、その後の対応を練ることが可能になる。

- 受け入れの方としても、いろいろなところから来てくれるではないですか。例えばその辺の窓口を防災にやれと言ったらそんなことはできないと思うので(中略)最初に何ができるかというのをきちっと話をして。半日でも2時間でもいいから、そういう場があれば(市職員C)
- (対外交渉の窓口は)富士市でやるとかなり大変というか、それこそあっち行け、こっち行けという話にもなりかねない。(中略)混乱する要因になるのではないかと気がします(市職員H)
- 派遣職員に対する指示系統といったもので、(中略)現場のトップの方の意向がそのまますぐ支援職員に伝わるようなものができていましたので、(中略)受け入れ側としては指示できるポジションというか、そういった人が重要だと思いました(市職員P)
- 着いてすぐのオリエンテーションみたいな感じで、Xさんという方が、すごく忙しくて携帯電話ががながんが鳴っている方なのですが、僕が来た日も市職員Eさんが来たときもそうでしたが、会議室に案内をしてくれて(中略)地図を見ながら30分ぐらいかけて説明してくださるのです(市職員D、その他、G・H・L・Nも同様の内容が見られた)
- (本部話では)僕ら外から行ったその町のことを知らない人間が、その場に居合わせてしまっているのだろうかということは思いました。ただ、「席を外してほしいときには外してくれと言うから」と言っていたので(中略)内部的な本当に重要なことは僕らのいないところであるというのは当然あるのですが、ある程度のところまでは任せてもらえていたので、そういう意味では町との信頼関係はありました(市職員D)
- 町の職員の方からのニーズがどんどん出て、本当に率先的に仕事をしている側と聞きました。(中略)受け入れる側・求めている側とそれに答えようとしている側で、もう少し連絡・調整をすべきだとは思いました(市職員P)
- 自衛隊とも事前にもう少し話し合いをしておいた方がいいです。(中略)うちの本部室にどこの自衛隊が入るかという(中略)うちの方がそういう態勢でないといけないのではないかと思います(市職員A)

### b) 派遣計画

調査対象自治体は10日間(実質的活動は7.5日間)の派遣を実施していたが、震災後1ヶ月から1ヶ月半が経過した段階で、応援職員の業務に人手が余る状況が発生していた。派遣計画の作成にあたっては、震災後3ヶ月の時期を目処に、中長期派遣への切替を考慮することが

望ましい。

- 業務的に後半ではもう手が余ってしまっているようなところも出てきたりして、そういった職員がほかのところにぎりぎりに、最後二日、三日ぐらいで移っても、やっと覚えたころには終わりになってしまいう（市職員 D）
- 「短期に頑張って、一隊で行きましょう」というふうに運営してきて、それは半年が限界でした。（中略）受け入れるのだったら、やはり中長期が欲しいという思いになります。（中略）1カ月もの（の応援）を4カ月目から送れるような準備をするのが、気の利いた支援ということですかね。ただ、1カ月ものも本当は被災地としては困るのでしょうか（市町職員の希望が）出てこないのです（県職員 B）

#### c) 現場への権限委譲

流動的な被災自治体の業務に対応した応援を事前に決めることが困難である。そのため、柔軟な班編成を行うとともに、現場への権限委譲をどうするかが重要である。

- 事前に業務を取り決めるということは不可能だと思うのです。臨機応変に（中略）対応ができる体制づくりというものが必要になってくるのではないかとします。ある程度の部分は現場の判断に任せるなど、そういうことも必要になってくるのではないかと（市職員 Q）

#### d) ウィークポイントの洗い出し

受援にあたって、事前に自治体における対応のウィークポイントを整理することである。役所業務の本質を踏まえながら、応援職員に任せる業務・範囲、被災自治体職員が担当する業務等を分類することが望ましいだろう。

- （自分たちの）強いところ、弱いところの整理はあってもいいのかなという気がしました。こういう状況になったらここがちょっとまずい、ではそれに対して補完する方法は何なのだろうか（市職員 E）
- 基本的に役所がやっている仕事は、システムなどが若干違っても根本は同じではないですか。住基の関係であったり、税金の関係であったり。自前の取り組みはないと思うのです。それはある程度決められた中でやらなければならないことなので、もちろん最初はある程度、役場の人にやり方を聞いたりということはあると思いますが。その辺が済めば、フルでパッケージという言い方はおかしいですが、本当に任せてもらえるとは思いますが（市職員 A）
- 任せてくれればもっとやるのという思いと、それでもこの部分はちゃんと知っておいてねというのがあって（市職員 H）

#### e) その他

その他の内容として、災害時の広報・報道の利用方法を計画することが挙げられる。また、こうしたメディアを活用して、事前に市民の防災意識向上を図る重要性があらためて確認されたといえる。

- 報道が結構引っかき回しているなどすごく感じました。広報と報道をうまく利用して、物資にしても何にしても、早く届くためにはスペースも確保しなければいけないし、物資を被災者に届けるためのシステムというか、そこについてはちゃんと事前にやっておかないと厳しい（市職員 B）
- いざ地震が起きたら、われわれ（行政職員）だけで、多分とてもではないけど（対応）できません。できるだけ（市民に）自分でやれるだけのことをやって

いただいて（市職員 N）

## 4. 研究の結果と分析・考察2：後方支援拠点自治体

以下では、後方支援拠点自治体の結果の呈示・分析を行う。後方支援拠点自治体は、被災地に対する支援の拠点となる自治体であり、被災地の視点から見ると応援側に含まれる。したがって、本研究では、後方支援拠点自治体を応援（支援）側として位置づける。

結果については3章のように、後方支援業務に関連する部分の資料原型を基本として抽出し、分析・考察を行う。

### (1) 対応業務

調査対象者は、沿岸地域の被災状況等の問い合わせ対応をおこなっていた。すべての対応を個票に記入し、本部会議において各組織・職員の活動と合わせて情報共有がおこなわれていた。

また、全国のさまざまな団体からの物的・人的資源の受け入れには、まず拠点の確保が必要である。特に、警察・自衛隊・各応援自治体・ボランティア団体等のように、多人数の組織への提供が可能な施設を備えていることは、後方支援拠点自治体の必須条件といえる。また、この対応として、宿泊施設の調整窓口としての機能を果たしていた。民間の宿泊施設および公共施設の宿泊可能場所・使用可否を洗い出して予約表を作成し、活用されていた。特に、公共施設等については、多人数の活動・生活の結果として発生するゴミやし尿汲み取り等の想定まで考慮することが重要と言える。

- 市内のここが壊れているというような情報よりも、沿岸の方の状況を知りたいとか、道路状況はどのようなのだとか、行方不明の方々とか安否確認とか（の電話が多かったのです）。
- 対応した用件を個票に、全部紙で起こしていたのです。（中略）それを毎日のように夜に本部会議がありまして、1日の動きを確認して。（中略）そのときは岩手県の人たちは県からの情報なども情報提供をして、静岡の人たちも被災地の方に行ってきて「こうだった」と報告をしていました。
- 最初の頃、職員をずっと派遣して、向こうのボランティア活動をしながら、いろいろな向こうの状況を報告していました。（中略）ローテーションで物資を届けに行くとか。
- 支援物資のセンターの使い方だったり、運営の仕方もどんどん変わってきたのです。最初、物資を沿岸の方に運ぶための一時保管場所的な部分から、だんだん一般の避難している人たちにも提供を始めてから、どんどんスーパーのように大きくなっていったのです。
- 警察とか自衛隊とか、いろいろな自治体の人たちとか、ボランティアとか、支援部隊として入ってきたときの場所。（中略）ボランティア団体のようなところからも、宿泊場所がいっぱいだったのでどうしようかということもあって、結局最終的にはいろいろなコミュニティーセンター、各地域で持っている公民館なども全部調査して貸し出す方向にしたのです。

- 人数や滞在期間をまず確認して、空いている施設でそのくらの人数が可能かどうかということで空き施設を調べる。(中略) いろいろな宿泊施設の予約表のようなものを、ある市民センターの部署で作ってくれたりして(中略)こういう予約が入ったという情報を流してあげて、そちらの方でだぶらないように。(中略) いろいろな要望に応じていろいろな施設に割り振ってという形で、うちが窓口になって。
- 環境報告書を毎年、温暖化の部分などでもガスをどのくらい使ってと、今ちょうど調べている最中なのですが、ガスや、場所によっては灯油もですが、やはりガンっと(増えました)。ゴミもそうなのですよ。(中略) 仮設トイレの汲み取りなども、トイレの設置数も結構していたはずですが全然間に合わなくて。浄化槽や汚泥もものすごく。

## (2) 教訓・課題

個票に記入した対応内容を模造紙に書き込み、来庁者が閲覧できるような工夫がなされていた。情報提供・共有手段としての、模造紙等のツールの重要性をあらためて確認することができる。そして、そのような情報共有や課題の解決の場として、後方支援拠点における本部会議の重要性を再認識できる。あわせて、報道を利用した市民に対する情報提供が行われており、市民の協力と理解も必要とされる。後方支援拠点としては、防災訓練により、各機関との連携が必要となる対応の流れが事前に把握されていたことは重要である。

災害対応の円滑な遂行は、自治体に求められており、その実現を目指してさまざまな対策が行われている。しかし同時に、職員には対応の必要性和家族の存在の間で葛藤が生じる場合がある。特に、低学年の子どもをもつ職員に対しては、家族の安全を考慮したサポート体制の整備が必要とされる。

- 物資がどこからこのぐらい入るといような情報は、小さい紙に残してもほかの目には触れないので、来た人が見てわかるように、模造紙にとにかく書き込めと。
- (本部会議は)日々の動きの中もそうですし、だんだんいろいろな大きな課題も出てくるので、それらを共有する場だったのです。
- 市長も、ある程度市民の方にも「こういう状況だ」ということを情報提供するということで、どんどんテレビを使ったりして呼びかけたりしていました。
- 自衛隊や警察などが入ってくることも、ある程度事前に流れが前の防災訓練できていて、だからスムーズにいったのが一つだし、市長が県の防災課長を経験していたということが実はすごく大きかったのではないかと思います。(中略) 市長が的確に指示してくれていたので、より早く対応できたと思うのです。
- (4月7日の)2回目の大きい地震のときに、職員としては行かなくてはいけないけれど、自分の子供も守らなくてはいけないというような葛藤がありました。

## 5. 研究の結果と分析・考察3：受援側自治体

以下では、受援側自治体の結果の呈示・分析を行う。

結果については3章・4章のように、受援・対応業務に関連する部分の記録原型を基本として抽出し、分析・考察を行う。

### (1) 対応業務

#### a) 発災後からの対応

調査対象の受援自治体では、平常時から近隣地区との連携体制を構築しており、震災当日夜に避難所への物資が届けられていた。他方、避難所への道路啓開と通電、死亡届受付・火葬対応、避難所への職員配置、義援金申請、仮設住宅申請、り災証明発行等について述べられた。

- 毎年(中略)炊き出し訓練はやっています。している所というのはこの地区です。みんな農村部なので、行政が準備しなくても米はあるわけです。そこから炊き出しをお願いしたのが、当日の(午後)4時半ぐらいです。実際に物(おにぎり)が届いたのが8時半です。
- まずやらなければいけなかったのは、どうやって避難所に道路を作るか。がれきを分けることがまず一点です。どうやって電気を通すかといったときに、東北電力さんが災害対策本部の会議の中にとずっと来てくれました。(中略)電力側から要求を受けて、建設課と交渉して、がれきの除去に重機を回してもらおうというのを調整しながらやりました。
- 役所の仕事で最初に通常の行政の仕事で動いたのは、死亡届の受付なのです。火葬をどうするか。(中略) 避難所にある燃料の他に、火葬場に燃料を最初に確保しました。
- 避難所に職員が配置されていた中で、自分の自宅が被災していようと、24時間そこにおいて(中略)。他市町村、他府県の応援の職員が来てはじめて、避難所から引き揚げることができました。本庁に引き揚げてきましたといっても、そこに残っているのは義援金の申請だったり、仮設住宅の申請があったり、り災証明の発行があったり。

#### b) 応援職員への対応

応援ニーズとして、初期段階においては死亡届や戸籍関係の受付、続いて避難所の運営・ニーズ調査・全体管理、仮設住宅に関連する技術系の業務が挙げられていた。応援職員への対応については、次節においても詳細を述べる。

- 死亡届、戸籍関係の受付とかというのは、最初の段階で出てきます。次に出てくるのは、避難所の運営とかニーズ調査とかというマンパワーが必要になります。避難所を回ることによって(中略) 環境をトータルで見えてくれるような職員が必要です。結局避難所がいつまでもあるわけではないので、仮設住宅に関しては県が作ることになっているから、そういう部分もあります。それと仮設住宅を作る場所が必要になってくるので、今度は技術系が必要だということになります。

### (2) 教訓・課題

#### a) 応援・受援体制

応援体制については、短期の職員派遣の場合にも1週間以上とすることが望ましい。この中で応援隊自ら引き継ぎを行い、業務をマニュアル化していくことが求められる。また、応援時の工夫として、提供可能な物資一覧を準備・持参することが挙げられた。これは、応援側自治体の提案型応援に共通する内容だといえる。

他方、受援体制では、応援側市町村の立場を考えた職員配置がなされていた。具体的には、市町村職員がさまざまな業務に従事する工夫、本部に市町村職員を主とした配置、災害発生後に生じる特徴的な対応業務（義援金申請等）のマニュアル整備と県職員の配置等である。また、定期的な応援職員との情報共有を通して互いの信頼を築いていたことが、受援側自治体職員にとっての対応の効率化につながるといえる。

受援体制の課題としては、被災自治体の各課に受け入れられる土台を構築することがある。災害対応に追われながらも長期的な視点に立って、応援職員への対応が行われた。この実現には、応援隊内部での引き継ぎ完結が求められていることと、応援調整窓口としての機能が必要だといえる。

- （応援の短期派遣は）やはり 1 週間がぎりぎり、最低のラインかなというのがあります。同じ行政職なので、引き継ぎの仕方の部分というのは、市町村は違ってもある程度いきます。その引き継ぎがだんだんマニュアル化していく感じできていくので、（中略）最後の方は問い合わせ、仮設のこれと言ったら、「それは静岡」とか「これ池田」とか、職員自身がそういうふうに分かっていた部分がありました。
- 電話するたびに「何が必要ですか」と。だんだん嫌気がさしてきます。そういうところに、3月15日だったか、海上自衛隊の方が来てくれました。（中略）「私の方で今すぐ必要なのは、今すぐ出せるリストだけです。あとは必要ないですから、帰ってください」と。その人は帰りました。1時間、2時間後にまた戻ってきました、「Xさん、これに丸を付けてください。今うちの方にある（物資）リストです」と。
- 応援に来た人を選びようがないので、今回はこの課に3人とかこの課に2人とかというので、そこまでやると時間ももったいないので、条件で出したのが二つなのです。同じ（応援）市町村のところは同じ課だけに固まらないようにというのと、本部にはなるべく市町村（応援職員の配置）で。
- 市町村の職員と県の職員によって特性が違うので、最初にどっと来たときに、県職員は単純に避難所のサポートの対応をさせるか、もしくは物資センターの力仕事です。逆に今度は義援金の申請とかになったときは、マニュアルがあると県職員は強いのです。だからそういう部分は任せるとか、戸籍の受付とかは県職員はやったことがないので、市町村の職員です。あと技術系はどちらも同じだからどっちでも。
- 隣の保健センターを確保して、そこに応援職員を押し込んでいたのです。週1で課長とかいろいろな方をそこに送り込んで話をする機会を、1時間でも2時間でも取るようにしていました。そこに私も行ってたので、そういう所で切り替えをさせてもらったのが大きかったです。
- （応援職員を）各課も最初受けてくれませんでした。どうと言っても、要らないと。そんな教える暇はない。わずらわせるなど。
- 量が多いと自分でやれないのです。だから入れてくれと行って、入れてもらったのが最初建設課です。（中略）やってくれると言うから頼んで、引継も自分たちでやらせました。それでやっとな他の課で、うちの方に何人かもらえるかという話になりました。

- （応援職員は、時間を見つけて教えてもらったと感謝するが）逆です。（応援職員）みんながいた部分で、みんなが一つでも二つでもいろいろなことをやってくれるおかげで、うちの職員は少しでも休める時間を作ってもらったのかなと。そっちの方が感謝です。

#### b) 応援職員に任せられる業務

被災自治体職員でなければ対応できない業務として復興まちづくりに関連するものが挙げられた。それ以外の業務については、重要箇所を押さえながら任せられるとの考えが示されていた。しかし現実には、被災自治体においてさまざまな自治体等からの応援職員が復興・まちづくりの業務の一部を担当している。こうした応援は長期派遣である場合が多い。本研究における調査対象者は、応援の短期派遣の調整担当であったため、短期派遣の応援職員を想定した内容として解釈できる。

- 町の職員でしかできないというのは、やはり復興の部分ではないですか。ただ、（応援に）全部投げてもといっても要所要所は。投げて可能な部分というのは、当然配給なりいろいろな部分はあります。それがまちづくりの方になってくると、まちを知っていないと。

## 6. 考察の総括

本研究では、後方支援拠点自治体を含む応援側自治体と受援側自治体の職員に対するヒアリング調査を実施し、その記録資料から応援業務の内容や教訓・課題について分析・考察してきた。以下に、内容をいまいちど整理する。

### (1) 応援業務

震災後1ヶ月までは、被災自治体の混乱による被害・対応状況の把握が困難であるため、応援隊による提案型応援の提供が求められている。初期の業務内容としては、災証明受付、国民年金や国民健康保険の受付、喪失届、被災調査補助、ボランティア受付等の窓口業務、物資拠点の対応等が挙げられた。また、災害対策本部での記録や、雛型を活用した資料作成の補助があった。なお、物資対応については、民間企業の活用が考えられるが、仮設住宅入居後まで継続するものである。

続いて震災後3ヶ月までは、前述の業務の他、建設課の仮設住宅受付や入居説明会関連業務、義援金受付内容の入力・チェック業務が担当されていた。その後4ヶ月半までに、町民連絡先名簿の作成が始められた。

県の応援職員は、隊員のサービス・健康管理等に従事する他に、各機関との連絡・調整や問い合わせ対応に従事しながら、班員の業務把握をおこなっていた。こうした活動を通して収集したニーズは、本庁と情報共有されていた。

災害対応のように流動的な状況では、事前の応援業務の取り決めは難しい。そして、頻繁に入れ替わる応援隊への依頼は、避難所や物資関連業務等のように、人海戦術による対応がとられやすい業務に限定的になる傾向がある。

応援側自治体は、受援側自治体職員の負担軽減を図るため、内部で引き継ぎを完結していた。こうした応援側の配慮と受援側の調整により、各課における応援職員の

受け入れ促進につながっていた。なお、これには派遣開始時または早期に、受援側自治体に対して派遣終了時期を明示することも不可欠だと考える。

派遣期間の長短は、応援職員の派遣人員数に影響を与える。派遣が長期になれば、それを志望する職員数は減少すると考えられる。応援側自治体として、派遣職員数にとらわれるのではなく、応援職員へのさまざまな業務の委任が容易になるよう、人海戦術による対応ニーズが減少する時期を推定し、柔軟な中長期派遣への転換が求められる。

また、対応にあたる自治体として、警察や自衛隊等の各対応組織や市民との協力・連携体制の構築には、それを検証できるような防災訓練が不可欠である。この内容は応援側自治体のみでなく、受援側自治体への調査結果にも示されている。このような外部機関との体制のほか、職員をサポートする体制整備もまた必要である。

## (2) 受援業務

平常時から防災訓練等を通して、近隣地区との連携体制を構築することは重要である。初期段階では、避難所への道路啓開と通電に関連する調整や、死亡届受付・火葬対応の燃料確保、戸籍関係受付、避難所への職員配置・ニーズ調査・全体管理、義援金申請、仮設住宅申請、り災証明発行や、技術系業務のニーズが挙げられていた。これらの業務への応援配置を想定することが考えられる。

本研究の対象自治体では、応援派遣された県職員と市職員の特性の違いを考慮した職員配置の工夫が見られた。特に、マンパワーを要する対応業務の他に、県職員を配置する場合には、災害時特有の対応業務についてマニュアル化が行われていることが重要であった。

対象自治体では、短期的な受援に関する総合的な調整・把握が図られていたが、本調査結果を対象者にフィードバックした際に、受援側の応援統括担当を応援職員1〜2名とともに協力・分担できればよりよかったという意見が聞かれている。さまざまな応援組織の全体的な調整・把握には、応援側自治体からの職員を確保し、協働で担当することが望ましい。

上記の受援業務のより効果的な実現には、自治体規模に応じた組織体制の整備が不可欠である。受援側自治体の各課は、応援職員受け入れに当初消極的であった。これは、説明や引き継ぎの負担が一因となっている。受援側の組織体制の課題として、各課の協力を得て、応援職員を受け入れる土台を構築することが挙げられる。長期的な視点に立ち、応援受け入れが受援側職員の休憩確保につながるという認識を庁内で共有する必要がある。応援職員割り振りに関して大枠を定める等の事前対策が提案される。なお、応援隊内部での引き継ぎ完結が前提であることと、応援調整窓口の機能が必要であるといえる。

現在、被災地への応援職員の長期派遣がさまざまな自治体によって行われ、復旧・復興対応が進められている。本研究で取り上げた応援は短期派遣に限定されていたが、受援側自治体として、短期派遣の応援職員を復興まちづくり関連業務に配置することは実現しにくい。但し、その他の業務に関しては、基本の流れは全国的に共通しており、短期派遣の応援職員に任せられるという考えが示された。無論、応援側自治体による引き継ぎ完結は不可欠であるが、この見解は今後の受援計画策定にあたって一考の価値がある。

## (3) 応援・受援に関する教訓・課題

### a) 応援

#### ① 提案型・引き継ぎ完結型

提案型応援が求められる。自らニーズを収集し、応援可能な業務等を明示する。また、応援隊内部での引き継ぎを前提とし、引き継ぎ業務の円滑な遂行のために、対応手順や履歴を記録・管理し、そのマニュアル化および検証が必要である。

#### ② 派遣計画

派遣期間は最短1週間以上とし、震災後3ヶ月以降は1ヶ月以上等の中長期派遣への切替を考慮することが望ましい。対応ニーズの変化に着目し、切替の時期を推定した柔軟な派遣計画を作成する。

#### ③ 滞在拠点の確保

応援組織が滞在可能な施設候補を洗い出し、一覧表形式で管理する。外部からの応援には、宿泊・滞場所等の確保が必須である。各施設が受け入れ可能な組織規模および利用状況等を一元管理し、効率的な運営につなげる。なお、本項目は、後方支援拠点となり得る自治体が近隣に存在しない災害においては、受援側自治体の課題になる。

#### ④ 体制の構築

さまざまな組織や市民との連携体制の構築を実現するために、防災訓練により検証する。また、自治体内部では、職員の家族を考慮したサポート体制を整備する。たとえば、職員が利用する託児所の設置等が提案される。本項目は、受援側自治体の結果にも示されていた。

### b) 受援

#### ① 窓口の一本化

さまざまな団体からの応援に関する問い合わせ先を統合管理する。また、各応援組織との連絡・調整を行い、受援側のニーズを伝達するとともに、応援組織の動きを把握し今後の対応策を練る。

#### ② 指示系統の整備

応援職員への指示系統の整備し、業務の全体像把握を行うことが重要である。必要に応じて、応援側自治体から職員を確保し、受援側自治体職員と協働でこれを行う。

#### ③ 受援各課との調整

受援側自治体の各課は、応援職員の受け入れに消極的な場合があるが、長期的な視点に立って各課の理解と協力を得て、応援職員の配属について調整する。各課への配属は、市職員や県職員等の応援職員を特性をふまえて効果的に行う。また、事前に自治体におけるウィークポイントを把握・整理し、受援時に活用する。

#### ④ 応援に任せる業務

応援職員は、避難所や物資関連等、大量の人的資源の投入を要する業務に配属される傾向がある。短期派遣の応援職員が復興対応に従事することは難しいが、その他の業務に関しては基本的に遂行可能である。配属には、各課の協力と理解が条件となるが、短期の応援職員に大部分の業務を任せられるという意見を認識することは重要である。また、災害時特有の対応業務について、マニュアルを整備して応援の県職員等に提供する。防災訓練や研修を通じて、マニュアルの実効性向上を図る。

#### ⑤ 応援職員へのオリエンテーション・意見交換の場

応援到着時のオリエンテーションを実施し、応援職員との情報共有や、その後の意思疎通を円滑に行うための信頼関係の構築を図り、効果的な活用につなげる。

また、全体把握を担当する職員が定期的に応援職員との情報共有・意見交換を行う機会を設ける。

⑥ 現場への権限委譲

流動的な状況下での柔軟な対応を実現するべく、事前に現場への権限委譲の範囲について取り決める。応援側自治体による引き継ぎ完結型を前提として、業務によっては要所をおさえながら現場（応援職員）に権限委譲する。

⑦ 広報・報道の利用方法

マスメディア対応の窓口を決め、災害時の広報・報道の利用方法を計画し、円滑な対応につなげる。メディアの種類により、リアルタイムの発信であるか、あるいは記録としての発信であるかが異なる。これを考慮し、事前・事後対策としての市民への情報提供に活用する。

## 7. おわりに

本研究では、東日本大震災における応援業務について、応援側・後方支援拠点側・受援側自治体の視点を踏まえ、実際の応援業務内容、得られた教訓・課題を多角的・総合的に分析・考察してきた。分析にあたっては、ヒアリング調査記録資料を活用した詳細の把握を前提とした。本研究から明らかになった教訓・課題が、今後の応援・受援計画策定の一助になることを期待したい。

なお、本研究の限界として、調査対象を絞った事例研究であり、すべての災害応援に当てはまるわけではないことがある。応援・受援業務の実態把握についても同様である。対象とした応援側自治体とは、平常時の地域的なつながりがある地方自治体の協力を得て、派遣された職員を調査対象とした。他方、後方支援側自治体および受援側自治体では、復旧・復興対応や放射能対策等が進行する中での調査となり、著者らが継続的に訪問してラポール形成をおこなった対象者の一部に限定されていた。

また、林他（1997）<sup>7)</sup>・小松原他（2008）<sup>8)</sup>が指摘するとおり、仮説・検証・修正のプロセスを繰り返して体系化へとつなげていく災害エスノグラフィーの手法をふまえ、調査対象自治体に対するフィードバックから取り組み、応援・受援業務に関する理解を深めていくことを今後の課題としたい。

## 謝辞

本研究にあたって、静岡県現地支援調整本部の職員の皆様、岩手県遠野市・山田町役場の職員の皆様にご協力いただきました。ここに記し、深く御礼申し上げます。

また、本研究は、旭硝子財団研究助成プログラム「広域災害における被災自治体への応援業務の体系化」、科学技術振興機構 研究開発成果実装支援プログラム「震災後の建物被害調査と再建支援を統合したシステムの自治体への実装（研究代表者：田中聡 富士常葉大学）」および平成 24 年度科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金（基盤研究(C)））「市町村合併が危機管理対応にもたらす影響評価モデルの構築（研究代表者：重川希志依 富士常葉大学）」によるものです。

## 参考文献

- 1) 渡辺千明・岡田成幸：全国自治体による激震被災地への支援のあり方 (1)阪神淡路大震災における実態調査と要因分析, 自然災害科学 J.JSND23-1, 自然災害学会, pp.65-77, 2004.
- 2) 船木伸江・河田恵昭・矢守克也：大規模災害時における都道府県の広域支援に関する研究-新潟県中越地震の事例から-, 自然災害科学 J.JSND25-3, 自然災害学会, pp.329-349, 2006.
- 3) 阪本真由美・矢守克也：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, 2012.
- 4) 本荘雄一・立木茂雄：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, 2012.
- 5) 静岡県被災者支援対策本部：「東日本大震災」に対する静岡県の支援活動(200日の記録), 2011.
- 6) Koumoto, H., Shigekawa, K., and Tanaka, S. : Assistance from Unaffected Municipalities in a Disaster –A Case Study: The Great East Japan Earthquake-, 15<sup>th</sup> World Congress on Earthquake Engineering in Lisboa, 2012.
- 7) 林春男・重川希志依：災害エスノグラフィーから災害エスノロジーへ, 地域安全学会論文報告集, No.7, pp.376-379, 1997.
- 8) 小松原康弘・林春男・牧紀男・田村圭子・浦川豪・吉富望・井口宗成・藤春兼久：実行担当者のエスノグラフィーに基づく罹災証明集中発行業務プロセスの明確化, 地域安全学会論文集, No.10, pp.77-87, 2008.

(原稿受付 2013.1.13)

(登載決定 2013.6.1)