

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～

Mutual Assistance Activities among Local Governments in Japan during Disasters.
～ A Case Study of the Typhoon No. 19 Disaster of 2019 ～

宇田川 真之¹, 永松伸吾^{1,2}

Saneyuki UDAGAWA¹ and Shingo NAGAMATSU^{1,2}

¹ 国立研究開発法人 防災科学技術研究所 災害過程研究部門

Disaster Resilience Research Division, National Research Institute for Earth Science and Disaster Resilience

² 関西大学社会安全学部・大学院社会安全研究科

Faculty of Societal Safety Sciences, Kansai University

Policy development of mutual assistance system among local governments during disasters has been seen in Japan in recent years. The purpose of this paper is to grasp the whole picture of mutual assistance activities among local governments in Japan. We conducted a nationwide questionnaire survey of local governments about either assisting or assisted activities during the typhoon disaster of 2019. The survey results revealed that more than half of the municipalities are assisted by others through two or more mutual assistance systems, which means existing mutual assistance systems are working supplementary.

Keywords: mutual assistance, coordination, emergency management organization, Typhoon Hagibis 2019

1. はじめに

我が国では、市区町村が各地域での災害対策について多くの責務を担っている。災害対策は発災後の応急対策のみならず、事前の防災減災から事後の復旧復興までを含む一連の施策であり、平時から住民と地域で協働している市区町村が都道府県の補佐を受けながら、中心的な役割を担うことは妥当といえる。しかし、災害による被害が甚大となった場合には、市区町村のみで応急対応の全てを担うことは難しい。

そこで被災市区町村の応急対応を支援するため、友好都市や相互応援協定を締結した自治体間の応援活動が、阪神・淡路大震災以前より行われていた²⁾。そして、東日本大震災では被害が広域にわたり、多数の自治体への全国的な応援受援活動が行われた。その後の熊本地震などを経て近年では、後述する総務省の「被災市区町村応援職員確保システム」など、複数の被災自治体に対する応援が円滑に行えるような枠組みの構築が全国的に進められている³⁾⁴⁾⁵⁾。その一方で、被災する市区町村側においても、災害発生時に外部からの応援を円滑に受け入れられるよう、事前に受援体制を整えることも促されている⁶⁾⁷⁾。

このように被災自治体の応急対応を支援するため、自治体間の相互応援や、国省庁等による各分野の応援枠組みが重層的に整備されつつある。その一方で、「多くの

団体が多様な形態で応援に入るため、被災地方公共団体においてその全体が把握しきれず」にいたる状況も指摘されている⁸⁾。現段階では、従来の自治体間の相互応援等の枠組みによる活動が存在するなかで、新たな「被災市区町村応援職員確保システム」等による応援派遣が行われていることが背景にあると考えられる。

また応援受援活動においては近年、現場作業に必要な職員数の確保とともに、応急対策の計画立案や全庁的な調整など業務マネジメント支援の重要性の認識が高まっている。総務省の「被災市区町村応援職員確保システム」では後述するように、現場作業を担う職員の確保のほか、その業務をマネジメントできる職員の登録が進められている³⁾。内閣府の受援体制の手引でも、現場作業への支援と、マネジメント業務への支援を区分した様式が示され、双方の重要性が記載されている⁹⁾。

そこで、2019年に広域的な自治体間の応援受援活動が行われた東日本台風による災害を対象に、多様な枠組みによる応援受援の全体状況（業務分野、時期、規模、応援受援活動の内容等）を、網羅的に明らかにすることを目的に、全国的な質問紙調査を行った。調査対象は、全国の都道府県および市区町村とし、応援側および受援側の両面からデータを取得した。

令和元年東日本台風による災害では、死者104名、全壊3,308棟、30,02棟の被害が生じ、災害救助法の適用された自治体が、東北から関東甲信地方の広い範囲の14都県

391市区町村に及んだ。救助法適用による被災者支援業務の範囲は、東日本大震災の10都県241市区町村を大きく上回る。そのため、被災自治体に対する応援受援活動も広域的に大規模に行われ、近年に整備の進んだ我が国の多くの応援受援の枠組みが運用された。そのため、本災害の応援受援活動を対象とした事例研究は、我が国の自治体間の応援受援スキームによる現状の到達点を明らかにするとともに、今後の改善課題を抽出するために重要性が高いと考える。

なお被災自治体に対する支援活動は、自衛隊やTEC-FORCEなど国の職員による支援活動や、ライフライン企業など民間事業者との協力も重要であるが、本調査は地方公務員による自治体間の応援受援活動に焦点をあてた。自治体の消防では相互応援の努力義務が消防組織法で定められており、全ての都道府県下で消防相互応援協定が締結されている。そして大規模災害時には、消防庁長官の指示等により緊急消防援助隊が派遣される。また警察でも警察災害派遣隊が派遣される。これら消防・警察の災害時に派遣される部隊は、消火や救助などの活動内容が明確にされており、平時より組織編成され、訓練や機材整備が行われている。そして部隊活動にあたっては、各組織の階級制度もとづき指揮命令系統が統一されている。これに対して、一般職や技術職の応援派遣は、災害対策基本法に基づき被災自治体からの応援の求めにより行われる。そして派遣される職員や活動内容、指揮系統などは、公安職とは異なり厳格には規定されていない。本調査の対象は、こうした非定型性の高い一般職等の地方公務員の応急期の応援派遣を対象とした。

また、復旧・復興期には、地方自治法に基づき中長期の職員派遣も行われる。こうした災害発生から時間の経過した復興期の応援活動では、活動内容や期間などについて事前協議を十分に経てから職員を派遣することが比較的可能となる。本調査では、より迅速な活動が求められる応急期の短期派遣を対象としている。

調査にあたっては、既往研究等に基づき、応援受援の枠組みとして次の3つの形態による活動の規模や相違を確認した。すなわち、各自治体における事前の相互応援協定や友好都市など個別の関係に基づく応援活動、全国的な知事会や市長会、国等の枠組みに基づく応援活動、これらの事前の枠組みに依らない災害時の自治体の独自判断に基づく応援活動の3形態である。業務分野については、短期職員派遣の対象となる被害認定調査や災害廃棄物、公衆衛生などの応急対策分野を網羅的に対象とした。

また応援受援活動においては近年、避難所や被害認定調査などの現場作業で必要な職員数の確保とともに、主要な応急対策の計画立案や全庁的な調整など業務マネジメント支援の重要性の認識が高まっている。そこで、これら個別業務および全庁的なマネジメント支援の役割とする職員の派遣の有無や実施団体の状況を確認した。

これらの設問により、応援受援の枠組み、規模や時期、派遣職員の役割等の関係の現状を明らかにするとともに、さらに今後に望まれる応援受援活動の全体像に関する知見を得ることを目指した。

2. 被災自治体の応急期の応援活動について

(1) 既往の災害時の自治体間応援受援活動調査事例

被災自治体の応急対策業務に対する地方自治体による応援活動については、過去の大規模災害時の事例調査研究が多く行われている。渡辺・岡田は、1995年の阪神・

淡路大震災時に、応援活動を行った地方自治体を対象とした質問紙調査を行っている²⁾。そして、被災自治体と事前に相互応援協定を締結していた自治体の方が支援活動の開始時期が早かったこと、大規模な自治体のほうが支援活動の規模も大きいことなどを指摘している。

2004年の新潟県中越地震の地方自治体による応援受援活動を対象として調査を行った船木らは、応援の形態を、次の3つに大別して整理した⁸⁾。すなわち、事前の相互応援協定に基づく応援活動、国などから要請の枠組みに基づく応援活動、それらの枠組みに依拠しない自主的な各自治体の独自判断にもとづく応援活動の3つである。そして、各種の活動が行われている一方で、活動調整が十分ではないために応援受援活動が複雑になっていると指摘している。そして、都道府県や国によって、多様な応援活動が一元的に調整されることが理想的ではあるものの、そうした枠組みを構築することは短期的には難しく、現実的な改善方策として支援活動状況の情報共有を提案している。また王らは、新潟県庁における受援担当部署の事例研究にもとづき、応援資源の一元管理の重要性と、標準的な情報処理様式の必要性を提案している⁹⁾。

2011年の東日本大震災は、複数県が甚大な被害を被った広域災害であり、その応援受援活動を対象とした調査研究が行われている⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾¹²⁾¹³⁾。まず、山口らは応援団体側の活動に着目し、各自治体のホームページのデータにもとづき、相互応援協定の締結団体では迅速に応援活動が始まる事例を報告する一方で、被災地から遠い自治体では応援割合が少なくなるなど偏りがある傾向があることを報告している¹⁰⁾。一方、受援団体となった宮城県における事例研究にもとづき、阪本・矢守は、自治体の相互応援が基本的枠組みとなったものの、やはり相互調整の仕組みが十分でなかったことを指摘している¹¹⁾。そして、応援調整の仕組みとしては、国による一方向的なトップダウンによる活動調整より、応援自治体の主体的な判断の余地が大きい調整形態を望ましい枠組みと提案している。また、被害の甚大な受援市区町村である南三陸町における事例研究を永松・越山は行っている¹²⁾。そして、相互応援協定にもとづき複数団体の応援活動が行われる場合に、関西広域連合などの応援側の組織的なスキームに基づく応援活動に比べて、受援側自治体の業務管理者に調整等の業務負荷が高くなったことなどを指摘している。そして、業務分野毎に専門性の高いチームを編成して応援活動を行うことなどを提案している。

(2) 自治体間応援受援活動の枠組みの概要

地方公共団体においては、阪神・淡路大震災を受けて1995年に改正された災害対策基本法において、地方公共団体相互の協力や相互応援協定の締結に関する努力義務規定が設けられ、ブロック知事会単位での応援協定の締結が進んだ。そして2011年の東日本大震災の経験を踏まえた災害対策基本法の改正では、応援対象事務が災害発生直後の消防、救助等の人命に関わるような緊急性の高い「応急措置」から、避難所の運営や罹災証明書の交付事務など「災害応急対策」に拡充された。また、相互応援協定が、隣接ブロック間や遠隔地ブロック間での協定へと広がっていった。

そうしたなか2016年に発生した熊本地震では、当該ブロック内の九州・山口9県災害時応援協定および、ブロック間の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もとづく支援活動が開始された¹⁴⁾。さらに総務省公務員部より、全国知事会、全国市長会及び全国町村会あての通知が発出され、避難所運営、

住宅応急危険度判定、罹災証明書交付等への職員派遣に協力依頼がなされた。そして、ピーク時には1日あたり712人、延べ47,138人日が短期派遣された¹⁵⁾。

この熊本地震での応援受援活動では東日本大震災後に改定された「九州・山口9県災害時応援協定」に基づき対口支援方式が採用された。対口支援方式は「応援担当県は、割り当てられた応援担当地域の応援すべき内容を把握し、基本的に応援担当県が完結して応援を実施する」支援形態である。災害後に九州知事会が行った検証では、この対口支援方式は有効に機能したと評価する一方で、より効果的な被災地支援を行うためには、他の支援枠組みとの連携強化の必要性も指摘している¹⁴⁾。他の応援職員確保の枠組みとしては、厚生労働省による保健師等の派遣調整や応急危険度判定士などが挙げられている。そして、これら所管省庁による調整と、知事会等による対口支援の枠組みとを一元化することは短期的には難しいとの認識が示されている。

熊本地震後に総務省では、被災地への自治体の応援職員派遣活動の検証をへて、被災市区町村ごとに対口支援方式による支援を実施するための「被災市区町村応援職員確保システム」の制度を構築した³⁾¹⁵⁾。同制度では、被災都道府県は、管内市区町村における被害状況や応援の必要性について情報を収集し、被災都道府県としての必要な支援を行う。これらの情報提供をうけ、総務省では、全国知事会、全国市長会、全国町村会及び指定都市市長会と被災市区町村応援職員確保調整本部を設置し、応援職員派遣の調整を行う。すなわち、総務省のみで調整するものではなく、関係団体とともに総合調整が行われる。そして被災都道府県と管内の市区町村のみでは対応が困難と判断される場合、まずは被災地域ブロック内を中心とした自治体による応援活動が行われる。さらに地域ブロック内のみでは対応が困難とみなされる場合には、第2段階として、全国の自治体による応援活動に移行する。本制度では、被災市区町村に対して、担当する都道府県または指定都市が対口支援団体として割り当てられる。対口支援団体は、応援を担当する被災市区町村との連絡調整を直接行うこととなる。

なお本制度でも、従来の各自治体間の相互応援協定に基づく支援は重視されており、大規模災害により応援職員が不足する場合は想定し、重層的に応援職員を確保するものと、本制度は位置づけられている¹⁵⁾。

本制度の特徴として、対口支援団体となった都道府県は、原則として指定都市を除く管内の市区町村と一体となって応援活動を行うことが想定されている。被災市区町村における罹災証明発行の窓口業務などの現場で求められる職務経験は、都道府県職員よりも市区町村職員の方が多い。一方、仮設住宅や土木や農林業分野などの応急対策で求められる技術職は都道府県職員に多い。そこで都道府県と市町村が一体となって支援活動を行うことで、被災市区町村で必要とされる多様な行政職員を確保できるような制度となっている。

また同制度では、被災市区町村で多くの職員を必要とする避難所の運営、罹災証明書の交付など業務現場への一般的な応援職員を派遣することに加え、これら業務のマネジメント支援も想定している。そして、全庁マネジメント支援を行える人材として「災害マネジメント総括支援員」、被害認定調査など各応急業務のマネジメントを行える人材として「災害マネジメント支援員」を規定している。そして、これら支援員は、自治体から推薦をうけ、総務省主催の研修を受講することが要件として指

名されている。

この「被災市区町村応援職員確保システム」は、2018年の西日本豪雨災害より運用が始まった。開始当初は災害マネジメント総括支援員の派遣先団体と対口支援先団体が一致しないなどの課題も指摘されたが、その後には要綱の改訂も重ねられている¹⁶⁾。そして2020年に改訂された要綱では、一つの被災市区町村に対し複数の対口支援団体を決定した場合、被災市区町村の窓口となる幹事団体を決めることなどが定められ、前述の事例研究で指摘されているような指揮系統の明確化も図られている³⁾。

(3) 令和元年東日本台風における応援受援活動の概要

令和元年東日本台風による災害に際しては、東日本の被災自治体へ、全国的な応援活動が行われた。総務省では10月11日に、地方3団体・指定都市市長会とともに「被災市区町村応援職員確保調整本部」を設置した¹⁷⁾。10月14日以降順次、災害マネジメント総括支援員などから構成される「総括支援チーム」の派遣が決定され、職員派遣が逐次始まった。そして、避難所運営や罹災証明書交付業務などの現場職員を派遣する対口支援団体も順次決定され、職員派遣も逐次おこなわれていった。総括支援チームは、被災4県の10市町へ5府県と5政令市の10団体から延べ573名が派遣された。対口支援については、被災6県の27市町へ22道府県と12政令市の34団体から延べ9,260名が派遣された¹⁷⁾。

こうした総務省や地方3団体等の調整による応援枠組みのほか、各個別分野の地方行政職員の派遣も行われた。災害廃棄物分野において、平時より環境省地方環境事務所の主導により、各地域ブロックの自治体や関連事業者等による協議会等が設置され、研修事業や各地域ブロックの災害廃棄物対策行動計画の策定が取り組まれている。東日本台風災害に際しては、こうした地域ブロックの行動計画等に基づき、環境省職員に加えて、関東ブロックでは自治体の廃棄物担当職員のべ約615名を、中部ブロックでは応援自治体の廃棄物担当職員のべ約1,286名が被災自治体に派遣された¹⁸⁾。

また厚生労働省は、被災県より保健師等の依頼をうけて応援派遣の調整をした。そして長野県2市町へ延べ7チーム、宮城県1町へ延べ3チーム、福島県3市へ延べ13チームが派遣された¹⁹⁾。また、日本水道協会及び会員水道事業体等による相互応援の枠組みにもとづき、応急給水や応急復旧作業の支援が行われた。東日本台風災害において、延べ781台の給水車による応急給水や応急復旧活動が、自治体などの水道事業体により行われた²⁰⁾。

こうした応援受援活動について、被災都道府県では、本部会議資料等における網羅的で標準的な整理も行われていない。応援側における派遣状況の整理は、各業務分野の枠組み毎にそれぞれ集計が行われており、集約はされていない。総務省等の「被災市区町村応援職員確保システム」では、本制度によって各被災市区町村へ派遣された職員の延べ人数を対口支援団体となった応援都道府県と政令市ごとに整理している。ただし、報告されているのは応援都道府県全体としての職員数であり、一体となって派遣された管内の応援市区町村の団体数や、市区町村の職員数は報告されていない。

このように近年では、自治体自らの相互応援に加え、国等による全国的な枠組みの整備も進み、2019年の東日本台風災害に際しては、複数の業務分野で多様な地方自治体による応援受援活動が行われた。しかし、その全体状況は、十分には明らかとはなっていない。そこで本調

査では、多様な枠組みによる、各業務分野における応援受援の状況を、都道府県と市区町村、および応援側と受援側の両側面から網羅的に取得し整理することとした。

3. 調査の方法

(1) 調査の視点

本調査では、都道府県および市区町村間の応援受援活動を対象とした。国職員や民間事業者による応援活動は除くとともに、消防・警察の活動も除外した。調査票の冒頭に、本調査は、地方公共団体間での応援受援活動を対象としていることを明記した。さらに、地方公務員としては、一般職や保健師、土木技術職などの応援派遣は含む一方で、消防・警察の応援受援活動は除いて回答するよう明記した。また、国職員や民間企業・団体、NPOなどの活動も除いて回答を求めていることも明記している。なお、関連する各設問においても、TEC-FORCEなど国の職員の派遣は除外していることを注記している。

(2) 調査の方法

調査は、全国の47都道府県と、特別区を含む1,741市区町村を対象として、各団体の防災担当部署に調査票を郵送で配布し回収した。2020年3月10日から3月24日までの調査期間に、都道府県からは回収率81%にあたる39団体から有効回答を、市区町村からは回収率60%にあたる1,042団体から有効回答を得た。

なお、協力の得られた団体からは、令和元年東日本台風災害において応援活動に従事した自治体の応援職員への質問紙調査も実施している。本稿では、上述の団体への調査に焦点をあてて報告をする。

(3) 調査項目

都道府県および市区町村を対象とした、それぞれの調査項目を表1に示す。

表1 調査項目概要一覧（○が設問項目）

	都道府県		市区町村	
	応援	受援	応援	受援
県業務の応援受援				
枠組み	○	○	-	-
業務分野	○	○	-	-
実施時期	-	○	-	-
規模(団体数、人数等)	○	○	-	-
市区町村の応援受援				
枠組み	○	○	○	○
業務分野	○	○	○	○
実施時期	○	○	○	○
規模(団体数、人数等)	○	○	○	○
派遣職員の役割	○	-	○	○
そのほか				
受援担当部署	○	○	○	○
受援計画の有無	-	-	○	○
応援受援の形態等	○	-	-	-

両調査での項目は概ね共通しているが、回収率向上のため、市区町村職員による県業務への応援など該当性の低い項目は除いた。調査票では、まず令和元年東日本台風災害での短期派遣職員による応援および受援の有無を尋ね、応援および受援が行われた団体には、それぞれに詳細を尋ねる構成としている。

応援受援の枠組みとしては、各自治体の相互応援協定

等の枠組み、全国的な知事会等や省庁主導の枠組み、事前の枠組みに依拠しない独自判断の各3形態に大別した上で、各形態の詳細を設問した。応援受援業務分野については、短期派遣の対象となる避難所運営や被害認定調査、また、本部事務局運営補助など、応急対策分野を網羅的に設問した。そして、派遣職員の役割を尋ね、現場作業の補助、マネジメント支援などの職員の有無を設問した。

これらの設問により、都道府県と市区町村および応援側と受援側の両側面から、応援受援の枠組み、応援受援の行われた業務分野、規模などを網羅的に整理する。また、応援受援の枠組みの違いによる、規模や時期等の相違を分析する。そして、現行の各枠組みによる支援活動で改善の余地のある点（人員規模、活動開始時期、応援枠組みと業務分野の対応、マネジメント支援の有無など活動内容等）などを抽出し、我が国全体としてより好ましい応援受援活動のスキームに関する知見を得ることを目指した。

4. 調査の結果

(1) 応援受援の実施状況の概要

回答の得られた都道府県および市区町村に、受援および応援の有無を尋ねた結果を表2に示す。まず都道府県では、4団体で県の業務へ短期の応援職員を受け入れていた。ここで県の業務としては、本庁の業務のほか保健所や土木事務所などの地方機関での業務を含めて設問した。そして、被災県職員の業務を支援する職員の受入を対象とし、単なる情報連絡員は除いて設問している。

表2 応援受援活動の有無と対象（都道府県、市区町村）

	応援・受援の形態		団体数 (%)
	応援	受援	
都道府県(39)	自県組織へ	管内市区町村へ	4 (10%)
		被災県組織へ	7 (18%)
	被災県内市区町村へ	被災県内市区町村へ	12 (31%)
		被災県内市区町村へ	28 (72%)
市区町村(1042)	自市区町村へ	56 (5%)	
	被災市区町村へ	380 (37%)	

そして県の業務ではなく、管内の被災市区町村への応援職員の受入の有無を尋ねた結果、7団体で管内の市区町村への応援職員の受入を行っていた。県庁への応援を受けた4団体は、全て管内市区町村にも応援を受けている。すなわち、被災県では、自らの県庁業務の支援よりも、管内の市区町村業務の支援を対象とした応援を受け入れている様子が伺える。なお、管内市区町村へ、他の自治体からの応援職員が派遣されたか分からないとの回答は1団体(3%)のみであり、受援の有無程度は、概ね都道府県庁で把握されているとみなされる。

被災県の業務支援のために、12都道府県が応援職員を派遣していた。なお、このほか5団体では情報収集のための職員のみ派遣していた。そして、被災市区町村へ応援職員を派遣した都道府県は28団体であり、うち18団体が他都道府県への派遣を行っていた。応援側の都道府県による職員派遣は、被災地の県業務の支援よりも被災市区町村業務を主な対象として行われていたことになる。

なお前述の7つの受援県は全て、管内の市区町村へ県職員を派遣する一方、他の被災県には県職員を派遣していなかった。受援県においては、管内市区町村の支援に

専ら注力していたといえる。なお、管内市区町村に応援を受けていない回答 30 都道府県のうち、応援職員を派遣していない都道府県は 8 団体（27%）であった。

次に、回答のあった 1,042 市区町村に、受援及び応援の有無を尋ねた結果では、56 団体が応援職員の派遣を受け、380 団体が応援職員を派遣していた。総務省等の「被災市区町村応援職員確保システム」の枠組みで受援団体として報告されている 27 市町に比べて、より多数の市区町村へ何らかの応援職員が派遣されていたことになる。

なお職員派遣を受けた 380 団体のうち、8 団体（2%）のみが応援派遣も行っていた。うち 5 団体（6割）の派遣枠組みは、既存の相互協定等に依らない独自判断によるものであった。なお、職員派遣を受けなかった回答 975 市区町村のうち、応援職員を派遣していない市区町村は 607 団体（62%）であった。

(2) 応援受援の概況

(a) 応援受援に関わった都道府県の概況

まず回答受援県に対して、地方事務所を含む被災県の業務支援のための応援職員が、いくつの都道府県から派遣されていたかを図 1 に示す。結果を見ると、1 団体からのみ応援を受けていた被災県が約 8 割と最も多い。また、被災県の業務への支援ではなく、管内の市区町村の業務への支援に、いくつの都道府県から応援を受け入れたかも下図に示している。その結果では、1 つの都道府県からのみの応援であった被災県は 1 つに留まり、応援都道府県の団体数は多岐に渡っていた。5 団体以下の被災県が半数であるものの、6 都道府県以上から受け入れた被災県も半数を占める。すなわち、個々の受援県においては、県庁よりも管内市区町村へ、多数の都道府県から応援が入っていたといえる。

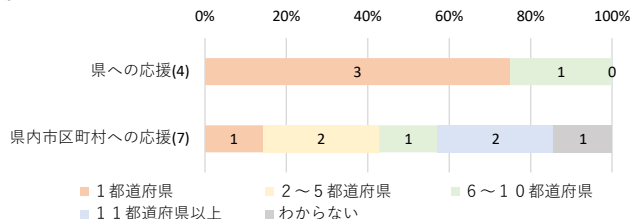


図1 被災県で受け入れた応援都道府県の数 (被災県業務への応援、管内被災市区町村への応援別)

次に、応援活動を行った都道府県に対して、いくつの被災県庁の業務支援のために、職員を派遣したか尋ねた結果を、無回答を除き図 2 に示す。設問では、県本庁のほか保健所や土木事務所などの地方事務所での業務支援を含むものの、単なる情報連絡員の派遣は除いて尋ねている。下図に示す結果を見ると、被災県庁への応援活動では 1 県のみを対象とした応援団体が約半数を占めた。

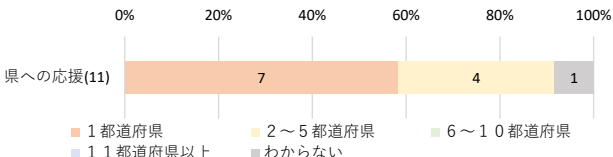


図2 応援都道府県が派遣対象とした被災県数

最後に、被災県内の市区町村への応援活動について、いくつの被災市区町村へ職員を派遣したか尋ねた結果を図 3 に示す。結果をみると、1 市区町村のみを応援した団体が約半数と最も多いものの、6 市区町村以上と多くの団体へ職員を派遣した都道府県も 1 割を超えていた。

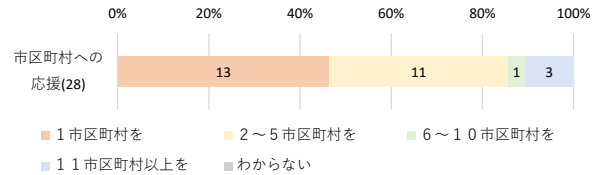


図3 応援都道府県が派遣対象とした被災市区町村数

(b) 応援受援に関わった市区町村の概況

次に受援が行われた被災市区町村に対して、いくつの都道府県から応援職員が派遣されたか尋ねた結果を図 4 に示す。なお、市区町村からの応援は当該都道府県に含めて扱い、一つの応援都道府県内の複数市町村から応援があった場合には当該 1 都道府県からの応援として計算するよう設問している。結果を見ると、1 つの応援都道府県からのみ職員の派遣を受けた受援市区町村が約半数を占める。ただし、2 つ以上の都道府県から派遣された市区町村も半数を占め、6 都道府県以上から派遣された被災市区町村も約 1 割に及ぶ。

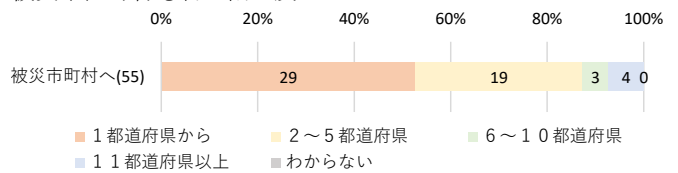


図4 被災市区町村で受け入れた応援都道府県の数

一方、応援職員を派遣した市区町村に対して、いくつの市区町村を応援したか尋ねた結果を、無回答を除き図 5 に示す。結果を見ると、1 つの被災市区町村へのみ、応援職員を派遣した市区町村が最も多く約 6 割に及ぶ。そして 2 市区町村を応援した団体は約 2 割、3 市区町村以上を応援した団体は約 1 割強を占める。

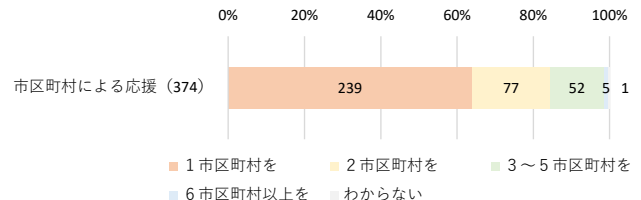


図5 応援市区町村が派遣対象とした被災市区町村数

すなわち、応援都道府県からみると、県庁への派遣は少数箇所であり、市区町村への箇所数も少ない。そして応援市区町村では、より応援先市区町村数は少ない傾向となっている。一方、被災県の立場では、県庁自身への応援団体は少数であるが、管内の市区町村には、より多数の都道府県から応援職員が派遣されていた。

(2) 応援受援活動の枠組み

a) 被災都道府県を対象とした都道府県の支援枠組み

次に、被災県庁の業務への応援職員派遣の枠組みを、受援県と応援県のそれぞれに尋ねた結果を表 3 に示す。受援県では、県庁への派遣枠組みとしては、地方ブロック知事会と総務省の派遣枠組みが主に認識されている。

一方、応援都道府県の回答では、より多くの枠組みで被災県庁へ職員を派遣していた。総務省や知事会等の枠組みとともに、既存の関西広域連合と九都府市の相互応援協定など独自の都道府県間のネットワークによる派遣も多く約半数を占める。また、各分野での各省庁からの要請にもとづく派遣など幅広い。ただし、一つの応援都道

府県において、被災県庁への派遣枠組みとして適用された枠組み数は最多でも2制度までであった。

表3 被災県の業務への応援職員派遣の枠組み
(受援都道府県、応援都道府県の別)

	受援都道府県(4)	応援都道府県(12)
同じ地方ブロック知事会内の相互応援による派遣	2(50%)	5(41%)
総務省の「応援職員確保システム」による職員派遣	2(50%)	1(8%)
独自の都道府県間の応援協定やネットワークでの派遣	1(25%)	6(50%)
上下水道関連の応援協定による相互応援		1(8%)
厚生労働省による保健師、DHEAT等の職員派遣		1(8%)
環境省による災害廃棄物等の地方公共団体間の支援制度		1(8%)
国土交通省による地方公共団体職員の派遣		
そのほか		
相互応援の制度・枠組みの無い応援派遣	2(16%)	
どのような制度・枠組みなのか分からない派遣		

b) 被災市区町村を対象とした支援枠組み

次に、被災市区町村への職員派遣の枠組みを、受援県と応援県に複数回答で尋ねた結果を表4に示す。受援県として認識している支援枠組みとしては、県内市区町村の相互応援が最も多く、次いで市区町村の独自ネットワークと総務省の「被災市区町村応援職員確保システム」が約7割と多い。また用いられた支援枠組み数は平均3.4と、多くの制度に基づき派遣が行われたと認識されている。最も多い受援県では、6つの枠組みで管内市区町村へ職員が派遣されたと認識されていた。

一方、応援都道府県が被災市区町村へ職員を派遣した枠組みとしては、総務省の「被災市区町村応援職員確保システム」による派遣が最も多く約7割を占め、次いで保健師等の厚生労働省による枠組みに基づく派遣を行った都道府県が約4割と多い。また、用いられた支援枠組み数は平均1.5に留まり、9割以上の大半の応援都道府県では1つもしくは2つと少数の枠組みでの派遣を行っていた。

表4 被災市区町村の業務への応援職員派遣の枠組み
(受援都道府県、応援都道府県の別)

	受援都道府県(7)	応援都道府県(28)
当都道府県内の市区町村間の応援	6(85%)	6(21%)
同じ地方ブロック知事会内の都道府県からの支援		1(3%)
全国的な市区町村組織(指定都市市長会、中核市市長会等)による派遣	1(14%)	1(3%)
管内市区町村の独自の市区町村間の応援協定やネットワークでの支援	5(71%)	
当都道府県の独自の都道府県間の応援協定やネットワークでの派遣		2(7%)
日本水道協会および日本下水道協会による相互応援	2(28%)	
総務省の「応援職員確保システム」による職員派遣	5(71%)	19(67%)
厚生労働省による保健師、DHEAT等の職員派遣	3(42%)	10(35%)
環境省による災害廃棄物等の地方公共団体間の支援制度	2(28%)	1(3%)
国土交通省による地方公共団体職員の派遣		1(3%)
そのほか		0(0%)
相互応援の制度・枠組みの無い地方公共団体からの派遣		1(3%)
どのような制度・枠組みなのか分からない地方公共団体からの派遣	1(14%)	1(3%)

次に、受援および応援市区町村へ、職員派遣の枠組みを複数回答で尋ねた結果を表5に示す。まず、受援市区町村側での認識を見ると、被災県内での相互応援の枠組みが最も多く5割を超える。次いで姉妹都市や水害サミットなど、市区町村独自のネットワークによるものが約4割と多く、その次には総務省の「被災市区町村応援職員確保システム」に基づく派遣が約3割、所属する都道府県独自の相互応援の枠組みが約2割と多い。また、相互応援の協定などは無いものの過去の災害時に応援を受けた、あるいは首長間の関係など、独自の判断での応援を受けた団体も約2割に及ぶ。

一方、応援市区町村側の立場でも、被災県内での相互応援の枠組みが最も多い。次いで総務省の「被災市区町村応援職員確保システム」による派遣と、市区町村独自

のネットワークによる派遣とが約2割と多くを占める。

市区町村独自のネットワークによる応援受援の枠組みの活用状況としては、当該枠組みで職員を派遣した団体は応援市区町村のうち約2割であったが、受援市区町村のうち約4割の団体では、こうした何らかの独自の事前枠組みによって応援を受けていたこととなる。

表5 被災市区町村の業務への応援職員派遣の枠組み
(受援市区町村、応援市区町村の別)

	受援(56)	応援(364)
被災都道府県内の市区町村の相互応援	30(54%)	98(27%)
地方ブロック知事会(中部圏知事会など)内の地方公共団体による相互応援	2(4%)	11(3%)
全国的な市区町村組織(指定都市市長会、中核市市長会等)による相互応援	2(4%)	64(18%)
当市区町村独自の地方公共団体間の応援協定やネットワークでの相互応援	21(38%)	70(19%)
所属被災都道府県の独自の都道府県間の応援協定やネットワークでの相互応援	10(18%)	39(11%)
上下水道関連の応援協定(日本水道協会、日本下水道協会等)による相互応援	6(11%)	37(10%)
総務省の「応援職員確保システム」による職員派遣	17(30%)	82(23%)
厚生労働省による保健師、DHEAT等の職員派遣	2(4%)	20(5%)
環境省による災害廃棄物等の地方公共団体間の支援制度	7(13%)	24(7%)
国土交通省による地方公共団体職員の派遣	7(13%)	4(1%)
そのほか	12(21%)	45(12%)
相互応援の制度・枠組みの無い地方公共団体からの応援派遣を受けた	9(16%)	26(7%)

応援および受援市区町村において、いくつの枠組みで職員派遣が行われたか整理した結果を図6に示す。応援市区町村は、1つの枠組みだけの派遣を行った団体が7割と大半を占める。一方の受援市区町村でも、1つの枠組みでの派遣を受けた団体が約半数であるが、半数以上の団体では複数の枠組みで応援職員が派遣されており、6以上の枠組みでの支援があった団体も約1割に及ぶ。

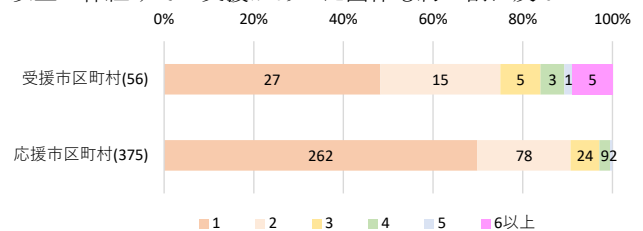


図6 被災市区町村への応援職員派遣の枠組みの数
(受援市区町村、応援市区町村の別)

(3) 応援受援活動の行われた業務分野

本節では、被災自治体へ派遣された職員が、どの業務分野で活動したか報告する。まず、地方事務所を含む被災県の業務支援で派遣された職員が従事した業務分野を、受援県と応援都道府県とに複数回答で尋ねた結果を表6に示す。表を見ると、受援県で認識している業務分野としては、県内市区町村応援の調整業務が多い。一方、応援県では、災害廃棄物や土木・農林などのインフラ施設等の応急対応、被災者生活支援制度関連などを3割以上の団体が支援しており、幅広い県の応援が行われていた。

次に、市区町村における応援受援の業務分野を複数回答で尋ねた結果を表7に整理した。受援市区町村では、家屋被害認定調査、罹災証明発行等、災害廃棄物の分野の受援活動が3割以上の受援市区町村で行われていた。一方、被災市区町村への職員派遣では家屋被害調査を行った団体が最も多く、応援都道府県では約9割および応援市区町村では約5割の団体が行っていた。そして応援都道府県では、保健師派遣などの公衆衛生分野、罹災証明等、災害廃棄物の分野の応援職員を派遣した団体が多く5割に及んだ。また、応援市区町村に比べて、本部運営を支援する職員を派遣した団体も多く約4割を占める。そのほか、市区町村による支援が都道府県に比べて少ない分野としては、保健師等による公衆衛生分野、仮設住

宅関連の業務分野などである。逆に、市区町村の方が、支援した団体の割合が多く 2 割を占める業務分野としては、上下水道関連の分野がある。また、都道府県および市区町村のいずれでも広報を対象とした職員派遣はなく、救助法に関する職員派遣も 1 割に満たなかった。なお応援市区町村が挙げた他の業務分野の内訳としては、ボランティアセンターの支援、応急修理の支援、自団体からの物資の提供などであった。

表6 受援県において受援対象となった県業務分野と応援都道府県が応援対象とした県業務分野

	受援都道府県(4)	応援都道府県(12)
応援受援活動にかかわる調整	2(50%)	3(25%)
当都道府県庁における災害救助法の事務	1(25%)	2(16%)
広報広聴		
救援物資に係る業務		
応急仮設住宅関連の業務		1(8%)
災害廃棄物関連の業務		4(33%)
公衆衛生関連の業務		1(8%)
罹災証明・被災者生活再建支援制度関連業務	1(25%)	5(41%)
上下水道関連の業務		1(8%)
そのほかインフラ(土木・農林等)の応急対		9(75%)
そのほかの災害本部事務局の業務		3(25%)
そのほかの応急対策業務		2(16%)
分野は分からない		

表7 受援市区町村において受援対象となった業務分野と応援都道府県および市区町村が応援対象とした業務分野

	応援		
	受援市区町村(55)	応援市区町村(373)	応援都道府県(28)
避難所の運営	6(11%)	70(19%)	9(32%)
公衆衛生関連の業務	7(13%)	57(15%)	14(50%)
家屋被害認定調査	21(38%)	182(49%)	24(86%)
罹災証明・被災者生活再建支援制度関連業務	24(44%)	82(22%)	14(50%)
救援物資関連の業務	4(7%)	16(4%)	4(14%)
災害廃棄物関連の業務	18(33%)	115(31%)	14(50%)
応急仮設住宅関連の業務	2(4%)	10(3%)	4(14%)
上下水道関連の業務	8(15%)	55(15%)	2(7%)
そのほかインフラ(土木・農林等)の応急対	11(20%)	44(12%)	5(18%)
本部運営事務局の支援(本部会議運営など)	15(27%)	9(2%)	11(39%)
災害救助法の事務	3(5%)	3(1%)	1(4%)
広報広聴			
そのほか	10(18%)	34(9%)	3(11%)

(4) 応援派遣職員の規模

a) 応援派遣職員の一かあたりの最多人数

県庁や県地方機関において応援を受け入れた 4 県に対して、1 日あたりの人数が最も多かった時期の応援職員数を尋ねた結果では全県とも少なく 10 人以下であった。一方、被災市区町村へ応援を受け入れた 7 県に対して、1 日あたりの人数が最も多かった時期の県内への応援職員数を尋ねた結果を表 8 に示す。結果を見ると、50 人以下の受援県が最も多く 4 割(3 県)であったが、最も多い受援県には、1 日あたり 101 人以上が派遣されていた。

表8 一日あたりの最多の応援職員数(受援県における管内市区町村への受入数)

50人以下	51~100人	101~200人	201人以上	わからない
3(42%)	2(28%)	1(14%)	0	1(14%)

そして、応援職員が派遣された 55 受援市区町村に対して、各市区町村で受け入れた応援職員数について、1 日あたりの人数が最も多かった時期の応援職員数を尋ねた結果を図 7 上部に示す。結果を見ると、多い時期でも 10

人以下であった受援市区町村が過半数に達する。また、51 人以上を受け入れていた受援市区町村も約 1 割(6 団体)に及ぶ。一方、応援職員を派遣した都道府県と市区町村に対して、最も多い時期に概ね 1 日何人の職員を派遣したかを尋ねた結果を図 7 下部に示した。応援都道府県に対しては、管内の市区町村からの派遣職員は除き、都道府県職員数を尋ねている。その結果を見ると、応援市区町村は 10 人以下であった団体が 9 割を超える。応援都道府県でも最多時期でも派遣職員数は 10 人以下であった団体が約 5 割と最も多いが、30 人以上と多人数を派遣した団体も約 2 割に及ぶ。

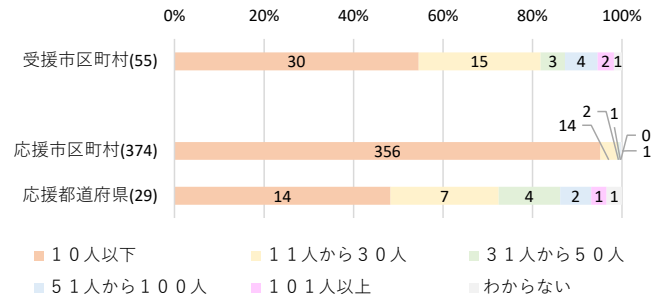


図7 一日あたりの最多の応援職員数(受援市区町村, 応援市区町村, 応援都道府県の別)

次に受援市区町村における、各団体の被害規模を職員数で正規化した値に対する、1 日あたりの最多の応援職員数との関係を図 8 に示す。被害規模としては、各都道府県の最新の被害報告資料から、全半壊の軒数の判明した 41 市区町村の値を用いた(21)2(23)24)25)26)27)28)29)30)31)32)。職員数が少ないほど、応援の必要性が高いと考えられることから、一般行政部門の職員数³³⁾で除した値を横軸にとった。そして縦軸に 1 日あたりの最多の応援職員数を取り、職員数規模毎に散布図とした。結果を見ると、概ね職員数に比して被害規模の大きい被災市区町村には、1 日あたりの最多応援職員数も多い傾向がみられた。

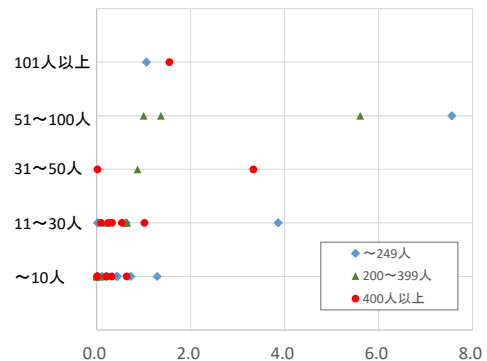


図8 一日あたりの最多の応援職員数と全半壊軒数(職員数で正規化)の比較図

b) 応援派遣職員の延べ人数

応援都道府県と応援市区町村に対して、被災市区町村へ応援派遣した職員の延べ人数を尋ねた結果を図 9 に示す。応援都道府県に対しては、管内の市区町村からの派遣職員は除き、都道府県職員数を尋ねている。応援市区町村では、10 人日以下の団体が最も多く約半数を占めるが、51 人日を超える市区町村も約 2 割に及ぶ。これに対して応援都道府県では、全般に延べ人数は多く、51 人日を超える団体が約 7 割を占める。

さらに応援職員を派遣した市区町村を対象に、一般行政部門の職員数ごとに、派遣された応援職員の延べ人数

数を図10に示した³³⁾。結果を見ると、既往研究²⁾と同様に職員数の多い自治体の方が、応援派遣職員の人日数も多く、 χ 二乗検定で有意差があった ($p<0.05$)。なお、支援枠組みとして「当市区町村独自の地方公共団体間の応援協定やネットワーク(友好都市など)での相互応援」のみでの応援活動を行った29市区町村に限定して、派遣人数を整理した。その結果では、1日あたり多くても10人以下であった団体が9割(26)を超え、延べ10人日以下の団体が5割強(16)であり、他の市区町村とほぼ同様であった。

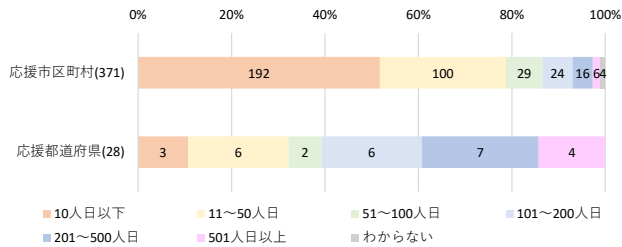


図9 派遣職員の延べ人日
(応援市区町村, 応援都道府県の別)

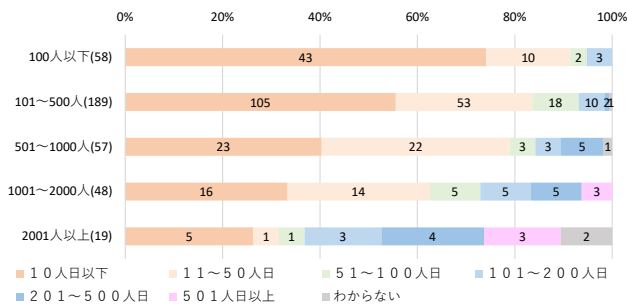


図10 応援市区町村における派遣応援職員の延べ人日
(一般行政部門の職員数別)

d) 業務分野と応援派遣職員の延べ人日数

一方、各応援市区町村における、支援を行った業務分野と、派遣職員の延べ人日の関係を図11に整理した。ただし、当該市区町村の派遣職員の総延べ人日であり、当該業務のみの応援職員人日数ではない。

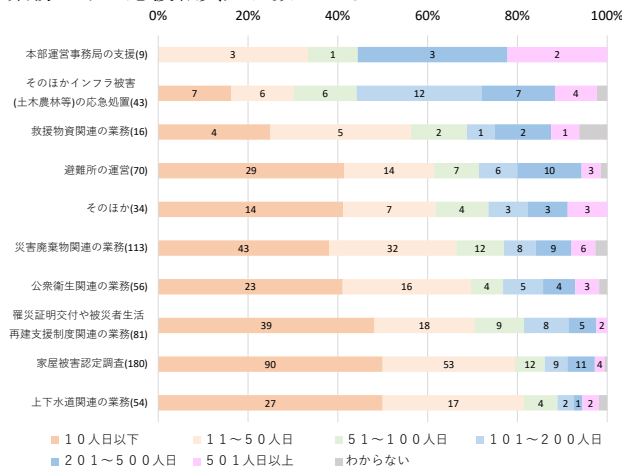


図11 応援市区町村での派遣職員の延べ人日数
(支援を行った業務分野別)

結果を見ると、本部事務局への支援を行った市区町村では、全団体が規模の大きい51人日以上の支援を行っていた。これに対して、被害認定調査、罹災証明発行業務等、上下水道分野の応援職員を派遣した市区町村は、10人日以下の支援を行った団体が半数を占める。これら業

務分野の支援を行った団体数は多いことから、当該業務については、交代で多くの市区町村が応援を行った状況が窺える。

(5) 応援受援活動の実施期間

応援職員を派遣した市区町村に、最初の派遣時期を尋ねた結果を図12上部に示す。約4割の応援市区町村は、発災から約1週間以内の10月中旬までに活動を始めていた。10月上旬と最も早期に応援活動を始めた7団体のうち4団体は、全国的な自治体組織(中核市長会等)の相互応援の枠組みにもとづく活動を行っていた。また図12下部には、応援活動の枠組みとして、応援市区町村独自の応援協定等のネットワークに基づいた活動のみを行った29団体の活動開始時期を記載した。両者の相違を見ると、市区町村独自の枠組みに基づく支援のみを行った市区町村は、早期に活動を行った団体の割合がやや高いが、 χ 二乗検定で有意な程ではなかった ($p=0.32>0.05$)。

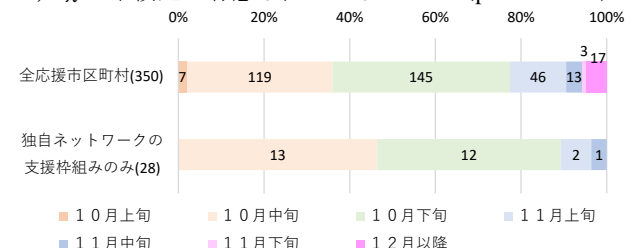


図12 市区町村による応援の開始時期
(全応援市区町村, 独自枠組でのみ活動の市区町村の別)

(6) 応援派遣職員の役割

被災市区町村への応援受援活動においては、避難所や被害認定調査などの現場作業で求められる職員数の確保とともに、主要な応急対策業務や全庁的なマネジメントへの支援の重要性が高く認識されるようになった⁷⁾¹⁶⁾。

そこで被災市区町村でどのような役割を担う職員が派遣されたか、応援および受援団体に複数回答で尋ねた結果を表9に示す。結果を見ると、受援市区町村では、避難所などの各応急対策業務に対して、現場作業を支援する応援職員を約8割の団体で、マネジメントを支援する要員を約3割の団体で受けていた。そして、全庁的な本部運営へのマネジメント支援を約4割の団体で、首長への助言をする要員を約1割の団体で受けていた。

表9 派遣された応援職員の役割
(受援市区町村, 応援市区町村, 応援都道府県の別)

	受援		応援	
	市区町村(52)	都道府県(27)	市区町村(360)	都道府県(27)
各応急業務の現場での業務に従事する職員 (例:被害認定調査の調査員、仮置場の運営補助など)	39(75%)	25(93%)	355(99%)	25(93%)
各応急業務、本庁でのマネジメントを支援する職 (例:被害認定調査の実施計画の策定への補佐など)	13(25%)	14(52%)	18(5%)	14(52%)
災害対策本部事務局のマネジメントを支援する職員 (例:本部会議の運営への助言など)	18(35%)	10(37%)	9(3%)	10(37%)
首長への助言を行う職員 (例:リーダーシップ、記者会見など)	4(8%)	7(26%)	1(0%)	7(26%)
合計	52	27	360	27

一方、応援職員を派遣した市区町村および都道府県では、いずれも9割以上の団体が、現場作業の支援職員を派遣していた。マネジメント支援を行う職員は、都道府県の方が派遣する団体の割合が高い有意差があった ($p<0.05$)。各応急対策業務のマネジメント支援要員は応援都道府県の約5割、本部事務局のマネジメント支援

要員は約 4 割の団体が派遣をしていた。ただし、応援団体数は市区町村のほうが多いため、派遣されたマネジメント支援要員としては市区町村からもほぼ同数の職員が派遣されている。首長への助言は、都道府県の方が職員を派遣している団体の割合が約 3 割と高く、人数も多い。

(7) 応援都道府県による活動の形態

応援職員を派遣した 29 都道府県に対して、応援活動の形態について、複数回答で尋ねた結果を表 10 に示す。約 7 割の応援都道府県では、総務省等の「被災市区町村応援職員確保システム」の想定のように都道府県内の市区町村職員とチームを編成して応援活動を行っていた。その一方、管内市区町村には派遣を要請せずに、都道府県のみが応援となった団体も約 1 割（4 団体）あった。

また応援都道府県において、都道府県で把握できていない管内市区町村独自の応援派遣があったと想定する団体が約半数に及ぶ。そして、都道府県庁内においても、防災部署で把握していない他部署による応援派遣があったと想定する団体も約 1 割に及ぶ。また本章 2 節の表 3 で見たように、応援都道府県と受援県で認識されている支援枠組みの数にはずれもあった。応援および受援側とも、都道府県の防災部署において、自団体の全ての応援受援活動の状況を把握することが難しい様子が伺える。

表 10 応援都道府県による活動の形態

	都道府県数 (%)
県庁職員と管内市区町村職員がチームを組んで応援に行った場合がある	19(65%)
当都道府県から、管内の市区町村に対して、被災地への応援派遣の要請はしなかった	4(13%)
管内の市区町村が独自に行った応援活動で、都道府県が把握していない応援もあると思う	14(48%)
都道府県庁内の部署が独自に行った応援活動で、防災部署が把握していない応援もあると思う	3(10%)
あてはまるものはない	2(6%)

(8) 受援体制

全ての都道府県および市区町村に受援体制について尋ねた結果を本節では記す。まず、都道府県における受援調整の担当職員の所属部署を、都道府県への応援受入と、管内市区町村への応援受入について、それぞれ複数回答で尋ねた結果を表 11 に示す。結果を見ると、都道府県の業務への応援の受入調整については、最も多く約 8 割の団体では防災部署の職員が、次いで約 6 割と多い団体では人事部署の職員が担っている。一方、管内市区町村への応援の受入調整については、約 6 割の団体で、防災部署、市区町村担当部署の職員が担う体制となっている。なお、防災部署の職員のみで受援業務を担当する都道府県は、都道府県への受入調整で約 3 割（11 団体）、管内市区町村への受入調整で約 2 割（8 団体）存在した。また、その他の担当職員の所属部署としては、知事会の担当部署や、各個別業務の担当部署を挙げる団体が多かった。

また、市区町村における受援調整の担当部署について複数回答で尋ねた結果を、全回答市区町村と東日本台風災害での受援市区町村との別に表 12 に示す。受援市区町村には災害時の実態を尋ね、それ以外の団体には計画上の想定を尋ねている。いずれも過半数の市区町村では、防災部署の職員が受援業務を担当していた。次いで人事部署の職員も担う団体が 3 割に及ぶ。その他の担当職員

の所属部署としては、企画系部署や、各個別業務の担当部署を挙げられた。防災部署の職員のみで受援業務を担当する市区町村は、45%（466 団体）を占めており、都道府県に比べて顕著に多い。また、受援担当が未定の市区町村も約 1 割に及ぶ。

表 11 都道府県における受援担当の職員の所属部署（県業務への受援担当、管内市区町村への受援担当別）

	防災部署 の職員	人事部署 の職員	市区町村担当 部署の職員	その他	担当部署なし・未定
県庁(39)	31(79%)	24(61%)	10(25%)	11(28%)	1(2%)
管内市区町村(37)	24(64%)	16(43%)	22(59%)	10(27%)	1(2%)

表 12 市区町村における受援担当の職員の所属部署（全市区町村、受援市区町村の別）

	防災部署	人事部署	その他の総務部署 (防災, 人事を除く)	その他の部署	受援担当は 決まっていない
全体(1038)	624(60%)	306(29%)	80(8%)	102(10%)	134(13%)
受援(56)	32(57%)	20(36%)	5(9%)	4(7%)	5(9%)

また、東日本台風襲来時の、受援計画の策定の有無を尋ねたところ、策定済みの市区町村は 15%（150 団体）、策定中の団体が 11%（112 団体）であった。そして、未策定の市区町村が 75%（767 団体）と大半を占めた。

5. 考察

(1) 応援受援の枠組みについて

応援受援の枠組みの形態を、大きく次の 3 つに分類して設問した。第一に各自自治体における事前の相互応援協定や友好都市などの独自の関係に基づく応援活動、第二に全国的な知事会や市長会、国などの枠組みに基づく応援活動、第三にこれら事前の枠組みに依らない災害時の各自自治体の独自判断にもとづく応援活動の 3 分類である。

a) 都道府県での応援受援活動の枠組み

都道府県の応援受援では、表 3 でみたように、第二分類の知事会ブロック内の応援受援と、第一分類の他ブロックの関西広域連合等との独自のネットワークに基づく応援が多く見られた。全国的には、ブロック間の都道府県での独自の相互応援協定は、首都圏の九都県市と関西広域連合、関西広域連合と九州地方知事会などで締結されている。これらの枠組みは、平時から合同訓練等も行われており、今後も都道府県間の枠組みとして有効性がある。一方、第三のこれら枠組みに基づかない応援は、2 団体で行われていたが、多い形態ではなかった。

b) 市区町村での応援受援活動の枠組み

被災市区町村に対する、他県からの都道府県の応援活動の枠組みとしては、表 4 で見たように、総務省の「被災市区町村応援職員確保システム」および厚労省による保健師等の派遣調整に基づく団体が多かった。一方、市区町村に対する、他県の市区町村による応援枠組みとしては、表 5 で見たように、総務省の制度とともに、市区町村独自の相互応援協定等および所属する都道府県独自の相互応援協定等にもとづく派遣が多くみられた。また、これら事前の枠組みに基づかない過去の災害での関係などに基づく支援を受けた市区町村も約 2 割に及んだ。

すなわち、市区町村の応援受援活動では、第一分類の各自自治体独自の関係に基づく応援と、第二分類の全国的な枠組みに基づく応援が多く、また、第三の事前の枠組みに依らない応援もある程度の規模で発動していた。

市区町村独自の相互応援協定等に基づく応援は、第二分類の全国的な枠組みに比べて、対口支援決定等の調整時間を省けること、平時から親しい団体間の支援であることなどの利点がある。ただ本調査結果ではやや早期に開始されていたものの統計的に有意な程ではなく（図 12）近年では、他の支援枠組みの発動も早まってきた様子が伺えた。また、その支援活動の規模を派遣職員の日数でみると、他の市区町村と変わらず 10 人日以下と小規模であることが大半であった。従って、被害が甚大な市区町村では、必要な規模と期間の応援を、友好都市等の独自の枠組みのみで確保することは難しかったと言える。これら自治体独自の枠組みを補う仕組みとして、総務省などの全国的な枠組みが重層的にカバーをしていたといえよう。

また、総務省の「被災市区町村応援職員確保システム」とともに、厚労省や国交省などの枠組みによる応援も行われていた。平時の業務等との関連性の強い応急活動分野では、効果的な枠組みといえよう。各分野での専門性の高い応援受援活動をそれぞれ行いつつ、災害対策本部会議への報告や分野間の連携など全庁的な活動手順は共通化を図ることで、全体としてより円滑な応援受援活動が行われるようになるものと期待される。

(2) 応援受援の行われた業務分野について

a) 被災都道府県での応援受援業務について

被災市区町村への応援活動に比べて、被災県庁への応援活動を行った団体数は少なく（表 3）、派遣スキームも少数であった（表 4）。応援分野としては、災害廃棄物や土木・農林などのインフラの応急対応など、平時より県業務として存在する分野への県職員の応援派遣が多くみられた。一方で、救援物資や災害救助法など、災害時にのみ発生する県の応急対策業務への応援は少なかった。これらの業務は、被災県の職員にとって慣れない業務であり、負荷は少なくはない。そして、応援側の都道府県職員にとっても対応経験をえられる機会となることから、我が国全体の防災力向上の観点から、価値のある応援受援活動分野と考えられる。具体的には、例えば、救援物資分野では、2020 年 4 月より内閣府の「物資調達・輸送調整等支援システム」が全国的に導入され、国等への物資要請などは、当該システムを通じて行う運用となった。物資の受発注や輸送要請などのシステム操作は、どの都道府県でも同様に行われるものであり、当該システムの操作要員として応援派遣された職員の経験は、応援県にとっても有用と期待される。

b) 被災市区町村での応援受援業務について

受援市区町村では、複数の団体から複数の応援枠組みで支援を受けていた団体が多かった。そして家屋被害認定・罹災証明発行等、災害廃棄物分野への支援が多かった（表 7）。応援団体では、都道府県と市区町村とも家屋被害調査を支援した団体が多かった。そして平時の所管業務を反映し、都道府県では公衆衛生分野や本部運営等の支援が多い一方、市区町村では上下水道分野の支援が多いなどの相違点もあった。厚労省や水道協会など複数の支援枠組みにより、必要な各分野の職員派遣が適宜、都道府県や市区町村により行われていた様子が窺える。

また、家屋被害認定調査業務に多団体が応援職員を派遣するなか、各団体からの派遣職員の日数は多くはなく（図 11）、複数の市区町村から派遣された様子が伺えた。被害認定調査では、住家の傾斜及び部位ごとの損傷程度等により損害割合を算定し、被害認定基準等に照ら

して、住家の被害の程度を定量的に判定する。職員によって定量評価に差異が生じないようにする必要がある。こうした業務支援を職員が交代しながら継続的に行う際に、業務の統一的な全体管理が重要となる。総務省「被災市区町村応援職員確保システム」では、都道府県職員の継続的な派遣とともに、管内の市区町村から多人数の職員が交代で派遣される枠組みであり、継続的に定型的な業務管理の必要な応援業務の適性は高いといえよう。一方、避難所運営など住民への細かな配慮の重要な業務では、中核市市長会等など、平時の組織文化や業務体制等の類似した団体間の支援枠組みも有効と期待される。

(3) 応援派遣職員の役割について

応援都道府県および市区町村とも、多くの団場で現場業務を支援する職員を派遣していた（表 9）。平時の業務等との関連性から、窓口業務など市区町村職員との親和性が高い分野、技術職による仮設住宅の用地調査など都道府県職員が適した分野、避難所運営など平時との関連性が薄い分野など、各団体に適した配置が望ましい。

また近年では、各応急対策の業務マネジメントの重要性の認識が高まっている。しかし人事異動の頻繁な市区町村の全団体において、災害時の各応急業務の計画立案等を行える人材を庁内で全て確保することは容易ではなく、応援職員による支援の必要性は高いと考えられる。しかし、本調査結果から現状では、業務マネジメントを支援する職員を派遣した市区町村の割合は低かった。今後、わが国全体で、マネジメント支援を行える市区町村職員を、継続して増やしていくが望まれる。具体的には、被災した市区町村で応急対策の業務マネジメントを経験した職員などが、さらに研修を受講し、総務省の「マネジメント支援員」として登録を推進することが考えられる。研修の際には、各業務の標準的な業務管理方法等とともに、応援受援のプロセスについても標準的な手順を共有化することにより、発災時の対応はより円滑になるものと期待される。

そして本稿で確認されたように、被災自治体への応援派遣は多様な枠組みによって各分野で行われている。それぞれの分野では、活動記録などが残されるものの、業務横断的な支援活動全体としての経過や課題などを記録し、複数の被災自治体や災害事案で蓄積を重ねていく仕組みが存在しない。各応急対策分野に共通した支援活動における実施事項のひとつとして、被災地における応援活動の記録方法を標準化し、「マネジメント支援員」等の応援職員が行うようになれば、我が国の組織的な災害対応力の向上に長期的に資するものと期待される。

6. まとめ

被災自治体の応援のため、自治体独自の相互応援協定とともに、近年では、国等による各分野での全国的な枠組みの整備も進んでいる。令和元年東日本台風による災害の際には、全国的な規模で地方自治体による多様な枠組みによる応援受援活動が行われた。しかし災害時の応援受援活動の状況は、各被災県の本部会議資料や、応援枠組みや業務分野ごとに、それぞれ部分的に報告されており、全体像は十分には明らかではなかった。

そこで、全国の都道府県と市区町村を対象に、令和元年東日本台風災害時の応援受援活動に関する質問紙調査を行った。調査では、多様な枠組みによる各業務分野に

おける応援受援の状況を、都道府県と市区町村、および応援側と受援側の両側面から設問した。そして運用された応援受援の枠組み、業務分野、派遣の規模や時期、派遣職員の役割等の状況を整理した。

その結果、被災県への応援活動は土木分野など平時から存在する県の業務分野では行われているものの、救済物資など災害時に発生する業務への応援はなく、活動の団体数や枠組みも少なかった。一方、市区町村の応援受援活動では、自治体独自の相互応援協定等の枠組みに基づく応援が多く、利点もあるものの規模には限界があることが明らかになった。そして、総務省や市長会、国などによる全国的な枠組みに基づく応援が各業務分野で行われて、これを補っている現状が示された。

業務分野としては、被害認定調査が最も多く、都道府県および市区町村とも職員を派遣していた。その一方で、公衆衛生分野などでは都道府県からの派遣割合が高く、水道分野では市区町村からの派遣割合が高いなどの相違点も確認された。また近年、重要性の認識が高まっているマネジメント支援については、応援都道府県では派遣している団体の割合が高い一方で、市区町村からの派遣割合は低かった。今後は、主要な受援業務のマネジメント支援要員として、災害対応を経験した市区町村職員の登録、育成などが期待される。そして育成研修の際には、業務マネジメントの一環として、応援受援のプロセスの標準的な手順を策定し、共有化を図ることを提案した。

今後は、応援派遣された職員や受援担当職員による評価などに基づき、より詳細に応援受援活動における改善にむけた調査分析を行う予定である。また、他の災害での同様の調査を継続的に行うことにより、災害種別や規模による違いや、今後の防災施策の展開による経年的な変化なども評価をしていきたいと考える。

謝辞

御多忙のなか、本調査にご協力いただきました全国の自治体の皆様に御礼申し上げます。

参考文献

- 1)防災行政研究会：災害対策基本法逐条解説（第三次改訂版），pp832, 2016
- 2)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 23(1), 65-77, 2004.
- 3)総務省：被災市区町村応援職員確保システムに関する要綱，pp19, 2020
- 4)日本公衆衛生協会：災害時の保健活動推進マニュアル，pp.165, 2020
- 5)環境省：大規模災害発生時における災害廃棄物対策行動指針，pp.27, 2015
- 6)内閣府：地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン，pp.76, 2017.
- 7)内閣府：市町村のための人的応援の受入れに関する受援計画作成の手引き，pp.60, 2020.
- 8)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 25(3), 329-349, 2006.
- 9)王蕾，林春男，木村玲欧，田村圭子：危機発生時の効果的な

- 資源管理のあり方への提言-2007年新潟県中越地震の事例から-，域安全学会論文集，No.10, pp.543-552, 2008.
- 10)山口裕敏，土居千紘，谷口守：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 21(0), 179-188, 2013.
 - 11)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 (16-18), 391-400, 2012.
 - 12)永松伸吾，越山健治：自治体の災害時応援職員は現場でどのように調整されたか：—2011年南三陸町の事例—，地域安全学会論文集 29, 125-134, 2016.
 - 13)河本尋子，重川希志依，田中聡：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，地域安全学会論文集 20(0), 29-37, 2013.
 - 14)九州地方知事会事務局：熊本地震に係る広域応援検証・評価について【最終報告】，pp72, 2017
 - 15)総務省：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，pp61, 2017
 - 16)宇田川真之：大規模災害時における自治体間の応援受援体制について，地方公務員月報，679, 2-17, 2020
 - 17)総務省：令和元年8月の前線に伴う大雨並びに台風第15号及び第19号等における被災市区町村応援職員確保システムの派遣実績，2020
 - 18)環境省：近年の大規模災害における、環境省の取組について，http://kouikishori.env.go.jp/action/d_waste_net/200114symposium.html (2020/8/1 参照)
 - 19)厚生労働省：災害時における保健師及び DHEAT 応援派遣について，https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_10163.html
 - 20)日本水道協会：http://www.jwwa.or.jp/info/jishin_kunren_01.html (2020/8/1 参照)
 - 21)宮城県：台風第19号及び10月25日低気圧による災害に係る被害状況及び県の対応について（令和2年1月24日），2020
 - 22)福島県：令和元年台風第19号等による被害状況即報（第101報）（2020年12月8日），2020
 - 23)茨城県：令和元年東日本台風（台風第19号）県内市町村の被害状況（令和2年4月1日現在），2020
 - 24)栃木県：各市町村被害状況一覧（2020年3月26日），2020
 - 25)群馬県：台風第19号に関する情報（第30報）（令和2年3月31日），2020
 - 26)埼玉県：埼玉県：市町村被害表（令和元年12月23日），2019
 - 27)千葉県：令和元年台風15号（第127報）及び台風19号（第68報）について（令和2年9月30日），2020
 - 28)東京都：令和元年台風第19号による被害状況（11月1日14時時点），2019
 - 29)神奈川県：令和元年台風第19号による県内被害状況（第21報），2019
 - 30)新潟県：台風第19号による被害状況 第14報【最終報】（令和2年1月30日），2020
 - 31)長野県：令和元年東日本台風(台風第19号)人的被害・住家被害の状況（令和2年12月15日現在），2020
 - 32)静岡県：台風第19号による被害状況について【第23報】（12月2日現在），2020
 - 33)総務省：平成31年地方公共団体定員管理調査結果（令和2年3月），2020

(原稿受付 2020.8.23)

(登載決定 2021.1.9)