



2011年06月10日

No.015

被災自治体の後方支援体制の構築に向けて —ヒアリングから見えてきた制度的課題—

東洋大学 PPP 研究センターが、津波で甚大な被害を受けた岩手県内の自治体等にヒアリング調査を行った。その結果、多くの行政支援は法制度の裏付けがないままに、支援する自治体の善意等に頼る非常に不安定な状態であることが分かった。その大きな要因は、災害救助法が今回のような大規模被害を想定していないことや、基礎自治体（市町村）の責務・権限を明確に位置付けていないことにあると思われる。また、被害が軽微な自治体が設置する後方支援拠点や現地本部の役割や財政支援の仕組みを明確にすることが、大規模災害への対応に有効であることを指摘する。最後に、被災地への人的資源投入の時間的推移を考慮し、効果的な応援のあり方を考察している。

難波悠 東洋大学 PPP 研究センター

東洋大学 PPP 研究センターは、4月28日から5月2日にかけて、岩手県の遠野市を拠点に、津波で甚大な被害を受けた岩手県沿岸部の自治体や支援を実施している自治体に対してヒアリングを実施し、被災した自治体においてどのような行政機能が残存または不足し、他自治体がどのような支援を実施しているかを調査した。

本稿では、新しい支援活動の形として遠野市の「後方支援拠点」活動や静岡県、大阪市の現地対策本部の活動等を紹介しながら、災害対応のための法制度の課題を整理し、求められる方向性を考察したい。

1 遠野市の取組

岩手県遠野市は、沿岸部と内陸を繋ぐ交通の要衝となってきた歴史と、強固な地盤にも恵まれており、今回、津波で壊滅的被害を受けた陸前高田、大船渡、釜石、大槌、山田、宮古などは全て直線距離で50キロ圏内にある。同市の本田敏秋市長は以前からこの地理的重要性に着目し、地震・津波発生時の後方支援拠点としてのソフト・ハードで準備を進めていた。

4年前には「三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会」を県内の8市町で設立し、三陸沖で地震・津波が発生した場合の後方支援拠点となる施設の整備に向けた要望活動を実施してきた。平成19年に行われた岩手県総合防災訓練では、宮城沖で地震が発生し、沿岸部が津波に襲われた場合を想定し、遠野市を拠点に支援活動を行うための訓練を県、市、秋田県、自衛隊等と協力して行った。

こういった備えもあり、今回も発災直後から岩手県警機動隊や他市、他県の警察・消防、自衛隊等が集結。当日は被害状況の把握が困難な状況の中で、大槌町住民からの情報を頼りに、本田市長の指揮の下、炊き出しや救援物資搬送を開始させた。加えて、迅速かつ効果的に支援を展開したのは遠野市の友好都市・姉妹都市や災害時相互応援協定を結ぶ自治体等だ。ふだんから市長をはじめ職員、市民間で「顔の見える」付き合いをしていた自治体からは、発災後すぐに沿岸自治体向けの物資や人員が寄せられ、遠野市を経由して供給した。現在も

災害救助・復旧関係者のために運動公園など多くの施設を提供し、約 5000 人が活動している。市民の意識も高く、ボランティアとして救援物資の仕分け・搬送や延べ約 15 万食に上るおにぎりの調理などに参加してくれているという。また、全国から集まるボランティアの受け入れ拠点として複数の公共施設 144 カ所を利用可能にしており、常時 2200 人を受け入れることができる。

2 県の対応

今回、自治体等にヒアリングを実施する中で、岩手県の初動対応の遅れや人員、情報処理能力の不足による救助の不足を指摘する声が多く聞かれた。

岩手県の発災直後の対応をみると、地震発生と同時に災害対策本部を設置。14 時 52 分に自衛隊の災害派遣を要請。14 時 59 分には、緊急消防援助隊の派遣（集結予定場所に遠野市を指定）を要請している。20 時に災害救助法を沿岸 5 市 7 町村に適用（翌日、県土全域に適用）したと発表した。また、翌日には他の都道府県に対して災害救助法に基づく応援要請を出している。内陸で津波はもとより地震による被害も少なかったこともあり、これらの対外的な応援の要請等についての岩手県の対応は迅速に見える。

一方、津波後にプロパンガス火災が発生し消火に手間取った山田町では、自力での消化が困難になった夕方に防災ヘリの出動を県に要請したが、「『日没が近い』ことを理由に断られた」（同町危機管理室）という。そのほか、津波で甚大な被害を受けて救援物資が大至急必要でありながらその情報の取りまとめや発信体制が壊滅した状態であるにもかかわらず、「ニーズ調査」を実施するなど、現場対応においては迅速さに欠けたという指摘が、沿岸部自治体、支援自治体、他県の自治体からも聞かれた。

また、発災から数日後には、全国から送られてくる救援物資の仕分け・搬送が追い付かず、避難所では食料・物資が不足する一方で県の集積所には物があふれるという状況が起こった。被災自治体への支援物資の供給は、県を通じて行われる体制だったが、沿岸部のニーズに応えるための人員を置くことが難しかった。遠野市の本田市長によれば、一部の物資の受け入れ、仕分け、搬送等を県に代わって引き受けると申し入れたが実現しなかったという。3 月末になって、岩手県の市長会・町村会は、県内 4 カ所に物資拠点を設置し、物資搬送の効率化を図った¹。その他、瓦礫処理や埋葬への対応や国の財政措置等に関する情報が市町村に伝わるのが遅く、現場の市町村職員が報道によって情報を知った住民との間で板挟みになることもあったという。遠野市を拠点に岩手県の支援に入っている静岡県の小平隆弘危機調整監は「（岩手県は）発災後の時間の経過に合わせて変わるニーズに対して、人数も少なく、陣容を変える等の対応ができていなかった」と指摘している。

¹ 県の物資拠点の他に、久慈市、盛岡市、遠野市、一関市に物資集配拠点施設を置き、拠点施設または被災都市に直接支援をしてほしい旨を 3 月 30 日付で全国市長会等に要請した。

3 善意への依存

遠野市や岩手県の対応事例、被災自治体のヒアリングを通じて感じられたのは、自治体間の支援の仕組みの脆さである。特に、基礎自治体を実施している支援の多くは法制度上の位置付けがあいまいで、支援する側の「善意」に頼っている部分も多い。

今回、被災県以外で公営住宅の空き室や観光施設等を避難者の受け入れ先として提供している自治体があるが、こういった措置も予め用意されていたものではなく、震災後に国交省、厚生労働省、観光庁から相次いで出された通知に基づいて行われている²。

遠野市のような人員や物資の中継基地として機能する「後方支援」拠点についても法的な役割や位置付けがない。同市は、沿岸市町と作った前述の推進協議会で想定していた枠組みの中で支援を行っている。しかしながら、被災地支援のために放出した備蓄物資や、炊き出しなどの直接的な応援にかかる費用以外に、宿営地の提供にかかる光熱水費、汲み取り費用、重機やトラックが乗り入れたグラウンドの再整備費用等、多額の費用の財源への心配を募らせているのも事実だ。また、市民から「いつまで本業をなげうって支援するのか」といった声も聞こえているという。遠野市の市民生活はすでに平常を取り戻しつつあり、支援活動が長引けば、公共施設の多くが使えないことや財政負担が生じていることについて、市民の理解を得るのが難しくなる恐れもある。

また、法的な枠組みである災害救助法や災害対策基本法に関しても、災害が短期間に終息することを前提として考えられている。このため、被災した市町村・都道府県からの対応で職員を被災地に送る場合、身分の移動を伴わず、ごく短期の「応援」と応急措置のための「派遣」しか位置付けられていない。長期にわたる職員派遣は、地方自治法の枠組みを利用することになる（表1）。

表1 「応援」と「派遣」

	応援要請	派遣要請
期間	短期	長期
身分	身分移動を伴わない (応援隊が派遣先の指揮下に入る)	派遣先の身分を併任 (派遣先の職員としての職務を実施)
費用	応援に用いた費用を派遣先が負担	応援に用いた費用、災害派遣手当。
要請	文書、口頭・電話	文書
根拠	災害対策基本法67条(市町村→市町村) 災害対策基本法68条(市町村→都道府県) 災害対策基本法74条(都道府県→都道府県)	地方自治法252条17(市町村→市町村) 災害対策基本法29条(都道府県、市町村→指定行政機関、指定地方行政機関) あつせん要請:災害対策基本法30条(知事、市町村長→内閣総理大臣、知事)

(筆者作成)

ところが、今回のように地震だけでなく津波が市街地を壊滅させ、役所庁舎が被災し、行政機能が大打撃を受けた自治体では混乱が続き、復旧・復興に向けた第一歩となる罹災証明の発行すらままならない状態が1カ月以上続いた³。発災直後は避難所運営や救援物資の仕分け・搬送、住民の安否確認等で忙殺され、大量の人員が必要となり、全国から多くの人員が動員された。避難期間が長引くと徐々に落ち着きは取り戻すものの、避難所の運営や災害事務に加え、復旧・復興に関連した業務や通常業務が加わり、住民のニーズも多様化してき

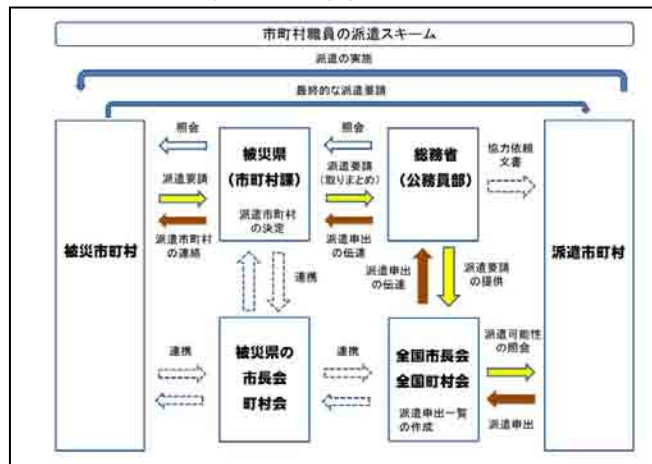
²国土交通省住宅局整備課長通知「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震等に伴う公営住宅等への入居の取り扱いについて」3月12日、厚生労働省社会・援護局総務課長「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」(3月19日)、観光庁観光産業課長「県境を超えた被災者の旅館・ホテル等への受け入れについて」(3月24日)

³岩手県大槌町では、4月27日に罹災証明の発行が始まった。

ている。震災から 3 カ月近くたった今でも、多くの市役所は土日祝日も休まず開庁しており、職員に現状以上の業務をこなすことは期待しがたい。応援部隊を送り出す自治体は、1 週間程度の派遣を繰り返して支援しているが、被災自治体では、「行政機構のノウハウを持った職員が来てくれるのは非常にありがたいが、短期なので仕事を任せられる範囲に限られる」といった内容が異口同音に聞かれた。

総務省は、全国市長会、全国町村会等と連携して中長期の職員派遣準備を進めており、夏には長期の職員派遣要請が一定程度充足されるだろう⁴。現在までに行われている長期派遣は、自治体間の個別の協議や県内での調整で行われたものが多い⁵。今後、今回のような大型災害で被災者の避難所生活や応急仮設住宅への転居までの期間が長期化することが想定される場合には、上記の短期の「応援」と長期の「派遣」が始まるまでの 1~数カ月間、安定的に現場を支えるための職員派遣の仕組み、送り出し側への支援も必要ではないか。

図 1 市町村への職員派遣のスキーム



(出所) 総務省事務連絡 (3月22日)「東北地方太平洋沖地震に係る人的支援の要望について」

4 他自治体による「現地本部」の設置

今回の震災では、遠野市の他にも自治体独自で新しい被災地支援が行われている。その一つが、静岡県や大阪市の「現地対策本部」を置く形だ⁶。1995年に改正された災害対策基本法では、国が緊急災害対策本部の現地対策本部を置くことができることなどを定めたが、被災自治体以外の自治体が現地本部を置くことは珍しい。通常は、「応援隊(チーム)」を作り、派遣先自治体の指揮下に入ることが多い。

静岡県は、全国知事会からの割り当てで支援に入った岩手県に「現地支援調整本部」を3月26日に設置した。津波の被害によって多くの被災自治体が指揮命令系統の混乱や判断機能の喪失が起こっていると判断し、自ら被災地への職員の受け入れ、現場への送り出しなどをスムーズに行うことができるようにすることが主眼だ。設置場所は、現場での活動を重視し、県庁所在地の盛岡市ではなく、遠野市とした。現場での判断が求められ、大量の人員を迅速に行動させることが必要になる初期の段階でその効果が表れ、現地状況の把握、とニーズに応じた支援に効果を発揮したという。被災自治体や岩手県の指示を待たず、各避難所を

⁴ 5月26日に総務省は被災地各県に対して中長期の職員派遣の要望調査を開始した。

⁵ 岩手県内では、5月25日現在で110人の長期派遣が行われているが、その多くは県内または大阪府との調整によるもの。

⁶ 5月末までに、大阪市、静岡県、兵庫県、東京都、名古屋市、関西広域連合、大阪府・和歌山県、鹿児島県大隅半島四市五町復興支援チームが被災地に現地本部を設置したと報道されている。

回り、ニーズ調査から救援物資の調達、搬送まで独自のルートを構築して支援を行った。静岡県は、遠野市の後方支援室や岩手県にも職員を配置し、連携を取っている。

静岡県が最大でも半年程度の中期支援のために現地本部を置いているのに対し、さらに長期的な支援を目的に現地本部を設置する例もある。関西広域連合は、阪神淡路大震災の教訓を生かし、継続的に特定の自治体と被災自治体をペアにして支援する「カウンターパート方式（対口方式）」の支援を提案している。これに先駆け、

大阪市は釜石市の災害対策本部が入居する「シープラザ釜石」に現地対策本部を設置した。同市は、もともと消防や災害派遣医療チームが大槌町の支援に入ったのを機に、釜石市の野田武則市長が大阪市の平松邦夫市長に対し、より長期での支援を要請したことから始まった。大阪市役所内に「震災支援対策室」において被災者の受け入れや生活支援を行い、現地対策本部で関係機関との調整や現地状況の把握を行う体制をとっている。復興街づくりに必要な技術者の長期派遣も想定している。神戸市は同様に宮城県名取市で活動を行っており、今後、「関西 4 都市市長会議」でも意見を交換し、対口支援をスムーズに行えるようにするために余力のある自治体に被災自治体を割り振る仕組みや、長期の支援を行えるようにする財政の手当について国に要望していく考えだという。

こういった、「現地本部」による支援活動は、初動期の大量人員を統制する必要がある場合、中長期のニーズにきめ細かくこたえる必要がある場合の両方で効果が期待できそうだ。

5 課題と方向性

本稿で取り上げた課題を整理したい。

まず一つ目は、災害救助法における市町村（長）の位置付けだ。災害対策基本法では、災害対策、応急措置は第一義的には市町村の責務とされているが、災害救助法で定める救助は基本的に都道府県知事が行うこととされ、市町村長の役割はその補助にすぎない⁷。これは、市町村によって救助にばらつきが起こらないよう統一性のある救助活動を行うことができるようにするため災害救助法（1947年）で知事の権限と責務を置付け、その後制定された災害対策基本法（1961年）では、防災への各主体の責任を明確化しようとした⁸ためだ。このため、各都道府県は災害救助法の施行細則で、予め救助を市町村長に委任したり、都道府県知事の指示がなくても行えると定めている。

災害救助法では他の自治体からの応援に対する財政負担も、都道府県知事の要請を受けていることを想定している。今回の震災では、各機関が被害状況の把握に手間取る中、災害時



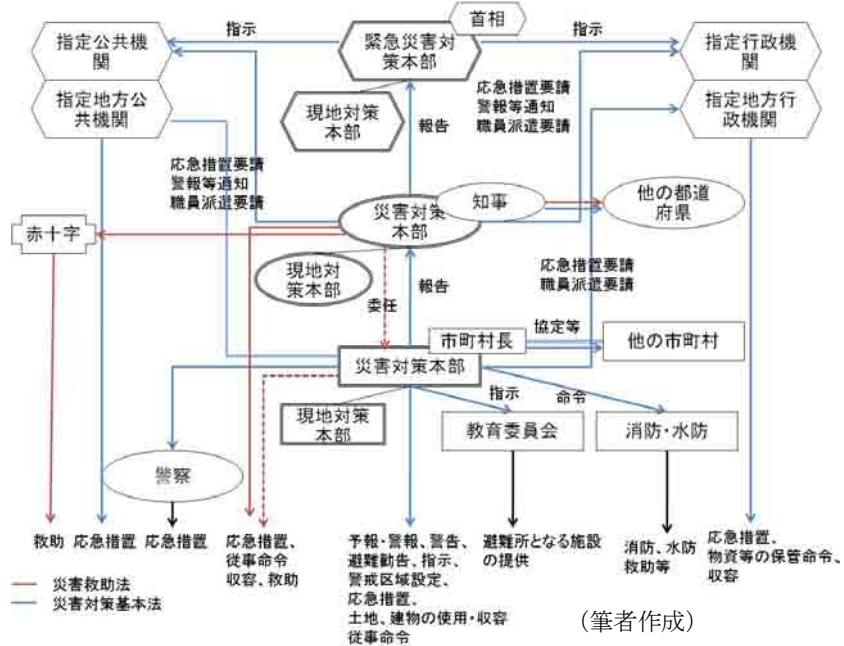
写真1 大阪市現地対策本部（シープラザ釜石、5月1日撮影）

⁷ 各都道府県は、災害救助法について施行細則をさだめ、知事による法適用が待てない場合の市町村長による救助の着手を定めたり、予めいくつかの救助に関する職権を市長に委任している。

⁸ 宮脇淳 政策研究 2011 No.1「南海地震被害に対する対処が地方自治体ごとの個別単位となり、全体としての一貫性がないことによるデメリットが顕在化したことへの反省から、都道府県単位を超えた統一性のある復旧・復興の実現を目指して(19)47年に災害救助法が制定されている。」

相互応援協定を結ぶ市町村や友好都市・姉妹都市が見切り発車的に開始した支援が初動対応に効果を発揮した。災害救助法において都道府県知事と同様の責務・権限を市町村長に持たせることで、今回有効性が確認された市町村間の平時からの連携、協定が後押しされるに違いない。

図 2 災害発生時の国、都道府県、市町村の動き



遠野市のように自らが直接支援を受けるわけではなく、他自治体への支援の中継点として機能する自治体や、静岡県、大阪市をはじめとした現地对策本部を置く場合の位置付けも必要だ。今回、津波で壊滅的被害を受けた自治体にとっては、救援物資等を保管・仕分けする場所や応援部隊が宿営する場所を確保するのも難しいところが多い。これらの機能を近隣の自治体が代替することで、被災自治体の負担を軽減し、より効果的な支援を行える。首都圏や東海地方など、今後大規模な震災が発生する可能性がある地域でも、同様の支援モデルを構築することが必要だろう。こういった活動の適地を予め候補として指定し、訓練を実施することも求められる。後方支援拠点の備えを全国に広めるためにも、法的に後方支援拠点の役割を認識し、規定する必要がある。現地对策本部の設置も、災害対策基本法等に明記することで取組が広がるだろう。

支援自治体と被支援自治体のマッチングも重要だ。対口支援を開始した大阪市は、今回の釜石市との関係は「たまたまできたにすぎない」と強調する。支援する側の人員や財政的な対応能力と、支援を望む側のニーズのマッチングや、戦略的な支援を行える枠組みを国等が整えることが有効だろう。例えば、将来的に地震やそれによる津波の発生が想定されているエリアでは、被災地を支援することで災害対応のノウハウを構築することができる。日本都市計画学会の岸井隆弘会長は東海・東南海・南海地震で被害が想定されている地域が、自らの地形条件と似た地域で支援活動を行うことを提案している⁹。前述の静岡県も、岩手県で災害対策の人員不足から救援物資の滞留等が起こっていたのを間近に見て「元々、柔軟に陣

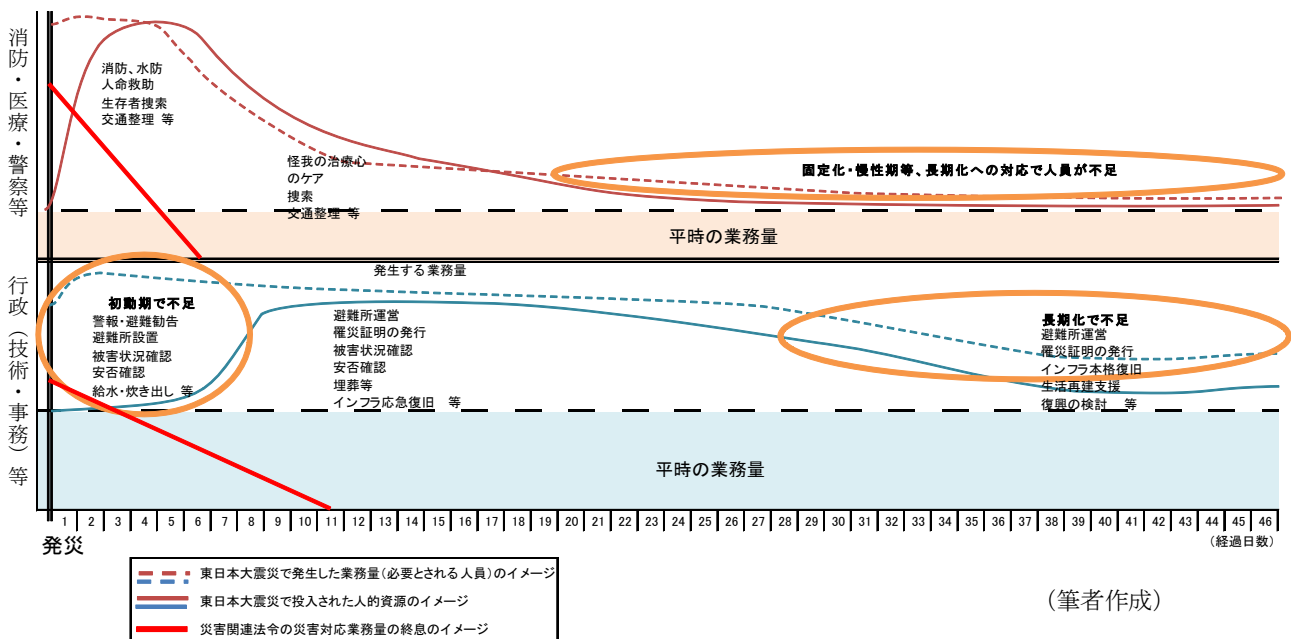
⁹建設通信新聞岸井隆幸「一方的な支援ではなく、見返りがある、送り出した価値がある支援が良い。具体的に言うと、東海・東南海・南海地震で災害が想定されている地域の自治体が支援すべきである。平場で被災した仙台市の支援は静岡県、リアス式海岸の岩手県には和歌山県の人が行くことで、支援しながら感じたことを帰って防災に役立てる仕組みにする」

容を変えると明文化はしているが、その具体的な課題や動かし方を実感できた」とし、自県での防災計画等への反映も検討するという。支援する側にとっても、支援活動が防災的な戦略として役立つようになれば、自治体間連携は一層促進される。

当然ながら、支援する側、される側双方にとって最大の懸案事項は財政負担だ。被災自治体に職員を派遣した場合の費用や県境を超えて避難してくる人の受け入れ費用については、特別交付税で賄われることが明示された¹⁰が、救助の人員や物資を中継する後方支援にかかる費用や、長期的に対口支援などを行った場合について総務省は「災害救助は基本的に特別交付税で支弁するが、(独自の判断で行われている支援や中継拠点の光熱水費等が)対象となるかはわからない」(財政課)としている¹¹。

また、発災後、経過時間に応じて発生する業務や必要とされる人員が刻一刻と変革するのに合わせ、効果的・戦略的に人員配置を行える体制を平時から整えておく必要がある。図3は、今回の地震・津波発生後に被災自治体内で生じた業務量とそこに他自治体等から投入された人員量の時間による変化をイメージして図にしたものだ。消防、医療、警察等の分野は、発災直後に遠隔地からも人員が投入されているのが総務省がまとめている自治体の人的支援状況からもわかる。

図3 発災後の業務量と投入人員量の推移



¹⁰ 被災者受け入れ等に要する費用に関する特別交付税措置についての総務省自治財政局長通知(3月18日)では①被災者の受け入れに要する経費、②その他の被災地応援に要する経費(消防、一般職員の派遣や転入した児童・生徒の受け入れ経費、派遣職員に付随する物資の応援等)——について特別交付税措置を講じるとしている。

¹¹ 内閣官房長官・校正時間連盟通達(昭和22年10月20日)「災害救助法の運用に関する件」の「第五 費用」では、「一 法第三五条の規定における応援のため負担した費用の範囲は、応援物資の購入費、運送料、給与費、応援隊の派遣費、法第三一条の規定による主務大臣の応援命令を実施するための従事命令又は財産権の強制に基く実費弁償、扶助金支給、損失補償に要する費用等である。」としている。

一方で、行政職員については、初動期の派遣は非常に限られている。また、いずれの場合も、災害救助法等が想定している災害の終息に比べて長期化していることから、中長期に被災者を支える人員が不足していると考えられる。自治体が災害対応力を向上させるために協定等を検討する場合、地形・地理的状况に加え、到着までに要する時間等も考慮に入れ、どのような支援を、どれくらいの距離にある自治体に求めるか等も戦略的に考えることが有効だろう。例えば、今回のように全国的に津波警報が発令された場合、近隣の内陸自治体に行政支援を求め、その後の支援は遠隔自治体にも入ってもらい、中長期の支援は同様の災害が想定されている自治体や財政・人的余力のある自治体に求めるなどの方策が考えられる。

災害の被害が大きければ大きいほど、発災後の消防や救急、警察等の大量投入による活動が終息した後、長期的な職員の派遣を受けるための辞令が交付されるまでの1~数カ月間の「つなぎ」の仕組みが必要だろう。特に、今回のように自治体そのものが司令塔としての機能を喪失したり、多くの職員が生活基盤を失ったりした中では、行政機関を安定的に支える必要性が高い。災害対策基本法や地方自治法の中で、災害対応が長引く場合の措置を明確にし、職員派遣や費用弁済の仕組みを予め用意することで、支援する側も体制整備がしやすくなるだろう。🌈

【参考資料】

- ・総務省自治行政局公務員部公務員課 事務連絡「東日本大震災に係る中長期的な職員の派遣要望について」(2011年5月26日)
- ・岩手県資料 「市町村への中長期職員派遣状況(5/25現在)」岩手県ホームページ (<http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?cd=32691>)
- ・岩手県「災害救助法施行細則」岩手県ホームページ令規集 (http://www.pref.iwate.jp/~hp0103/houki/dlw_reiki/33590210005900000000/41990210002400000000/41990210002400000000.html)
- ・宮脇淳 「東日本大震災からの復興問題(1)」政策研究2011 No.1(2011年4月25日)
- ・岸井隆幸 建設通信新聞「東日本特報版3 NPO、企業も共同できる基盤を」2011年4月25日
- ・総務省自治財政局長通知「平成23年東北地方太平洋沖地震の被災者の受け入れ等に要する費用に対する特別交付税措置について」(2011年3月18日)
- ・総務省事務連絡「東北地方太平洋沖地震に係る人的支援の要望について」(2011年3月22日)
- ・総務省ホームページ「東日本大震災 総務省・地方自治体等による支援について」(http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/kinkyu03_000015.html)
- ・ヒアリング内容については、東洋大学 PPP 研究センター「東日本大震災被災地自治体に対する後方支援業務のあり方調査報告書」(2011年5月)に掲載している。