

(令元5号)

水害被災市町村に対する 都道府県の支援体制に関する研究

2022年5月25日

兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科

准教授 紅谷 昇平

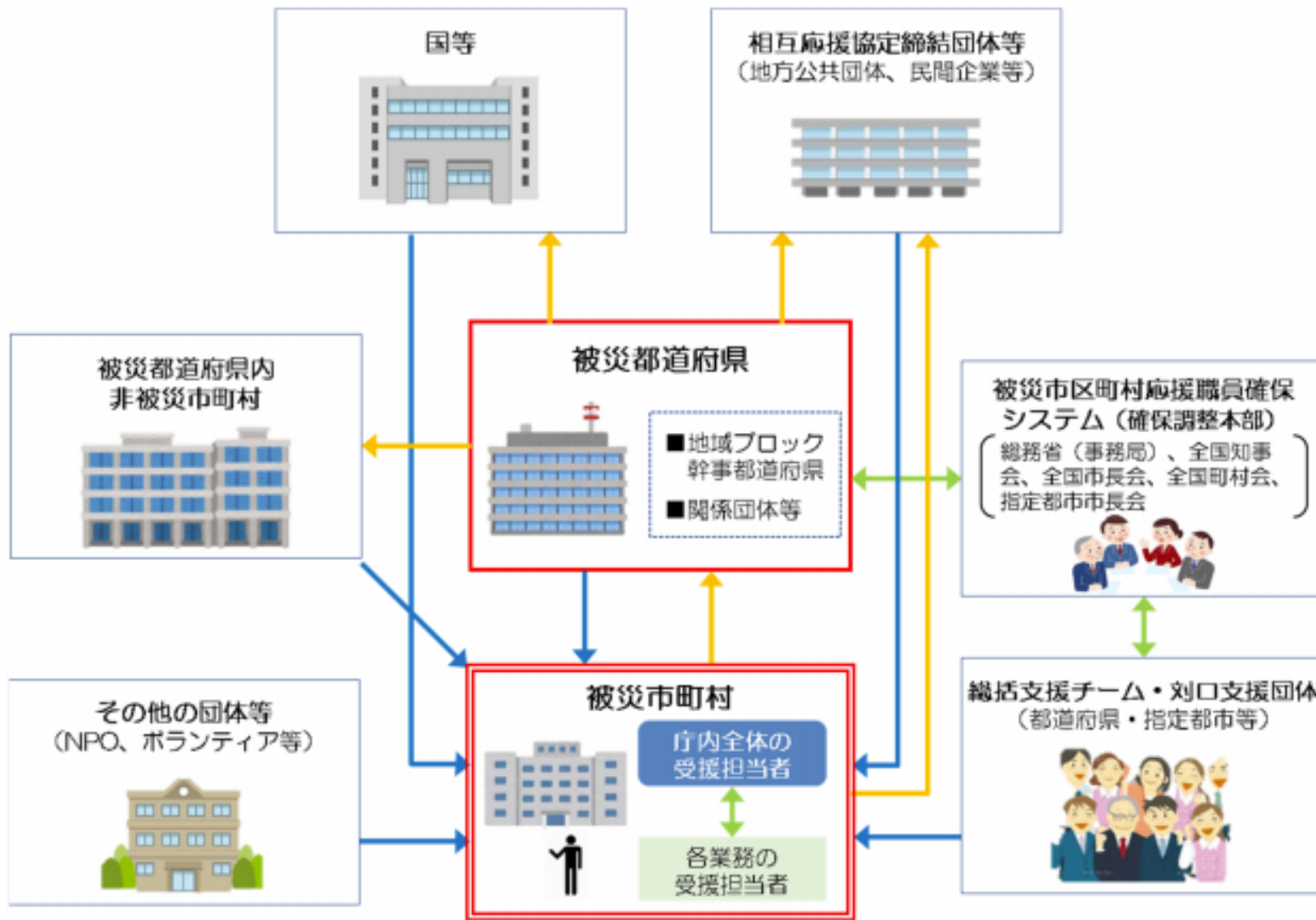
貴重な研究・発表の機会をご提供いただきました一般財団法人河川情報センター
研究助成(令元5号)のご支援に、心より感謝申し上げます。

1. はじめに

「被災市町村支援に対して、都道府県のやる気や能力に、大きな差がある」
「都道府県が求められる人的支援の基本形を明確にしたい」

自治体間の応援・受援体制の整備

- 大規模災害時、被災市町村、特に規模の小さな市町村や災害対応経験のない市町村は、資源不足やノウハウ不足から災害対応に課題を抱える事例が多い。
- 2011年：東日本大震災で、様々なスキームの自治体間相互支援が展開。→2012年災害対策基本法、防災基本計画改訂。
- 2016年：熊本地震で、九州知事会等による対口支援（パートナーシップ型）型の応援・受援の調整
- 2017年：「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」公表（内閣府防災）
- 2018年：被災市区町村応援職員確保システムに基づく応急対策職員派遣制度（以下、「総務省スキーム」とする）の創設
- 2020年：「市町村のための人的応援の受け入れに関する受援計画作成の手引き」公表（内閣府防災）



市町村における災害時応援受援のイメージ

問題意識:

広域で他自治体から応援を受ける前に、被災都道府県は、被災市町村を支援できているのか？

- 東日本大震災以降、広域での自治体間支援の重要性が注目され、研究対象としても取り上げられてきた。
- 被災地外からの自治体間支援を調整する「総務省スキーム」が2018年に創設され、活用されるようになり、被災市町村は、他自治体からの応援を受けられやすくなってきた。
- しかしながら、被災市町村の支援について最も責任を負うべき被災都道府県の役割や取組については、国の受援計画作成の手引き(2020)においても具体的には定められていない。
- 本研究では、都道府県による被災市町村への人的支援に着目し、都道府県が実施すべき役割や都道府県の準備状況、被災市町村からのニーズ等を明らかにする。

2. 研究方法

- 被災4県の事例調査（資料調査・ヒアリング調査）
- 全国47都道府県へのアンケート調査
- 近年の水害被災市町村へのアンケート調査

【水害対応都道府県の事例調査】

- 検証報告書等の文献調査、ヒアリング調査（訪問・オンライン）を行い、被災県による被災市町村への支援実態や課題を把握
- 調査対象
 - 2018年7月豪雨（西日本豪雨）の愛媛県
 - 2019年台風19号（東日本台風）の長野県、福島県
 - 2020年7月豪雨の熊本県

【全国の都道府県の実態把握】

- 全国47都道府県へのアンケート調査により、被災市町村に対する人的支援への準備状況を明らかにする。

【水害被災市町村への実態、支援ニーズ把握】

- 被災市町村から、都道府県の人的支援への評価やニーズを明らかにする。
- 調査対象
 - 平成30年7月豪雨、令和元年房総半島台風、令和元年東日本台風、令和2年7月豪雨で被災し、総務省スキームで延べ300名以上の人的支援を受けた31市町村

3. 水害被災県への事例調査

- ①情報収集・連携を担うリエゾン派遣
- ②専門的なアドバイス等を行う幹部職員派遣
- ③マンパワーとしての都道府県職員派遣
- ④都道府県内市町村の相互職員応援体制が重要という仮説を得た。

得られた教訓

- 特に被災直後には、総務省スキームだけでなく、地理的に近い県や県内市町村からの人的支援が大きな役割を果たした
- 特に、課長級、部長級といった幹部職員の派遣が、市町村と県との意思疎通、調整において、大きな役割を果たした
(一般職員のリエゾンでは、市町村の首長・幹部との意見交換が不十分な場合がみられた)
- TV会議、ホットライン、幹部職員派遣等による被災市町村の首長へのサポートが役立った
- 被災の大きい市町村に対して特別なチーム・窓口を設けて情報の流れを集約したことが役立った。
- 被災県内市町村の相互応援は、県が入ることで調整がスムーズに進んだ

参考事例1：平成30年7月豪雨における 愛媛県内被災市町村への応援職員派遣実績

- 県内市町村からの派遣職員は2355名であり、県が把握している応援職員の約30%を占めていた。また、県からの派遣職員が約15%であった。
- 両者の合計は計45%であり、県内からの応援の重要性を示唆している。

	応援派遣元			総計
	総務省 スキーム等	愛媛県	県内市町村	
宇和島市	2521	398	862	3781
大洲市	451	332	1091	1874
西予市	1360	493	402	2255
その他	92	0	0	92
合計	4424	1223	2355	8002

参考事例2: 令和2年7月豪雨における 熊本県内被災市町村への応援職員派遣実績

- 県内市町村からの派遣職員は2613名であり、県からの応援職員は2678名である。
- 両者の合計は計46%で、愛媛県の事例とほぼ同等であり、県内からの応援の重要性を示唆している。

	応援派遣元			総計
	総務省システム	熊本県	県内市町村	
行政体制支援	458	1254		1712
情報連絡員	15	163		178
避難所支援	3091	783	529	4403
罹災証明関係	1975	181	861	3017
災害ごみ処理	168	217	909	1294
その他	620	80	314	1014
合計	6327	2678	2613	11618

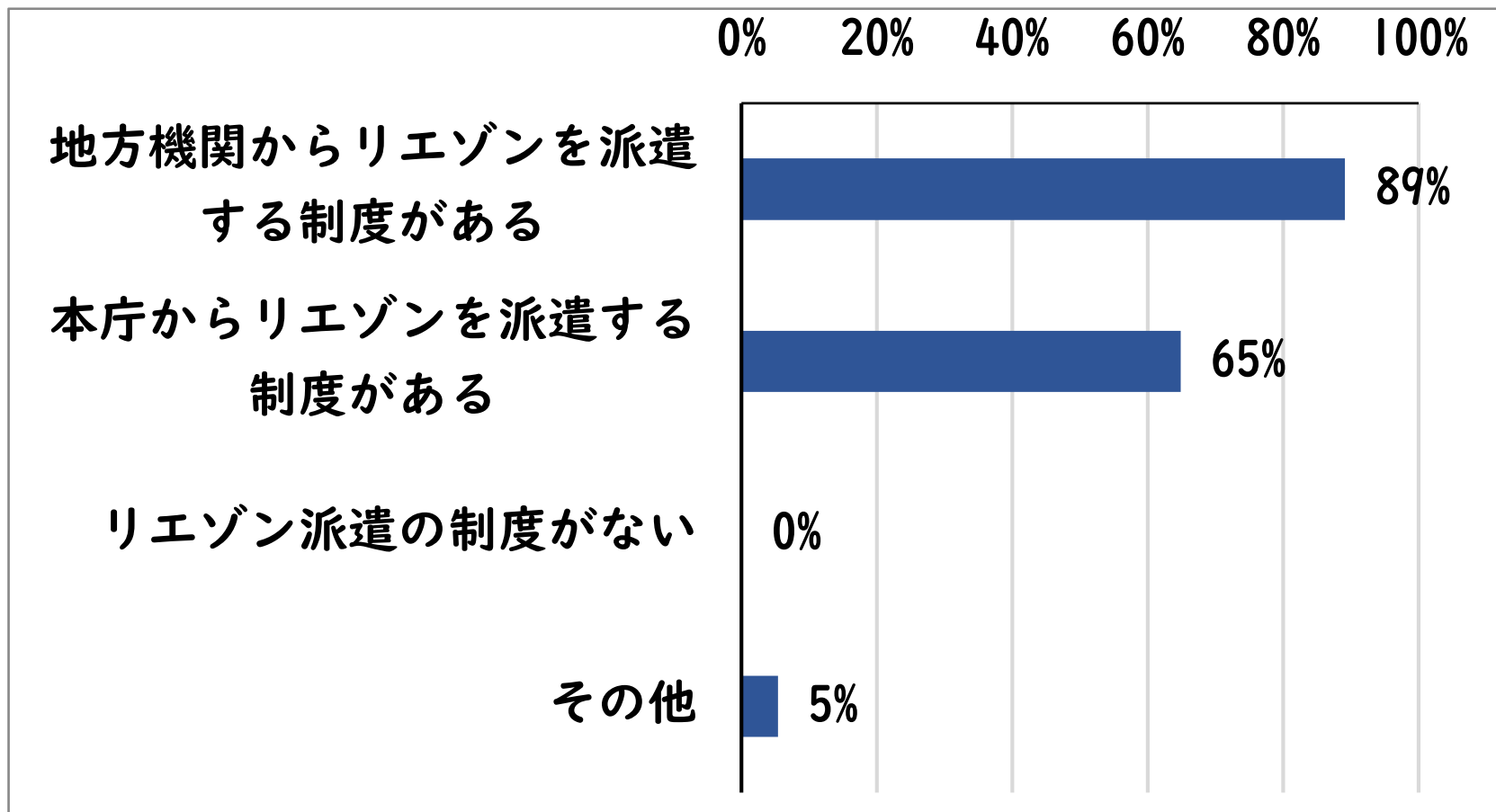
4. 全国都道府県への質問紙調査 (都道府県の被災市町村への人的 支援体制の実態)

事例調査の仮説を元に、全国の都道府県
の準備状況を検証。

幹部職員の派遣については、準備ができて
いない都道府県が多かった

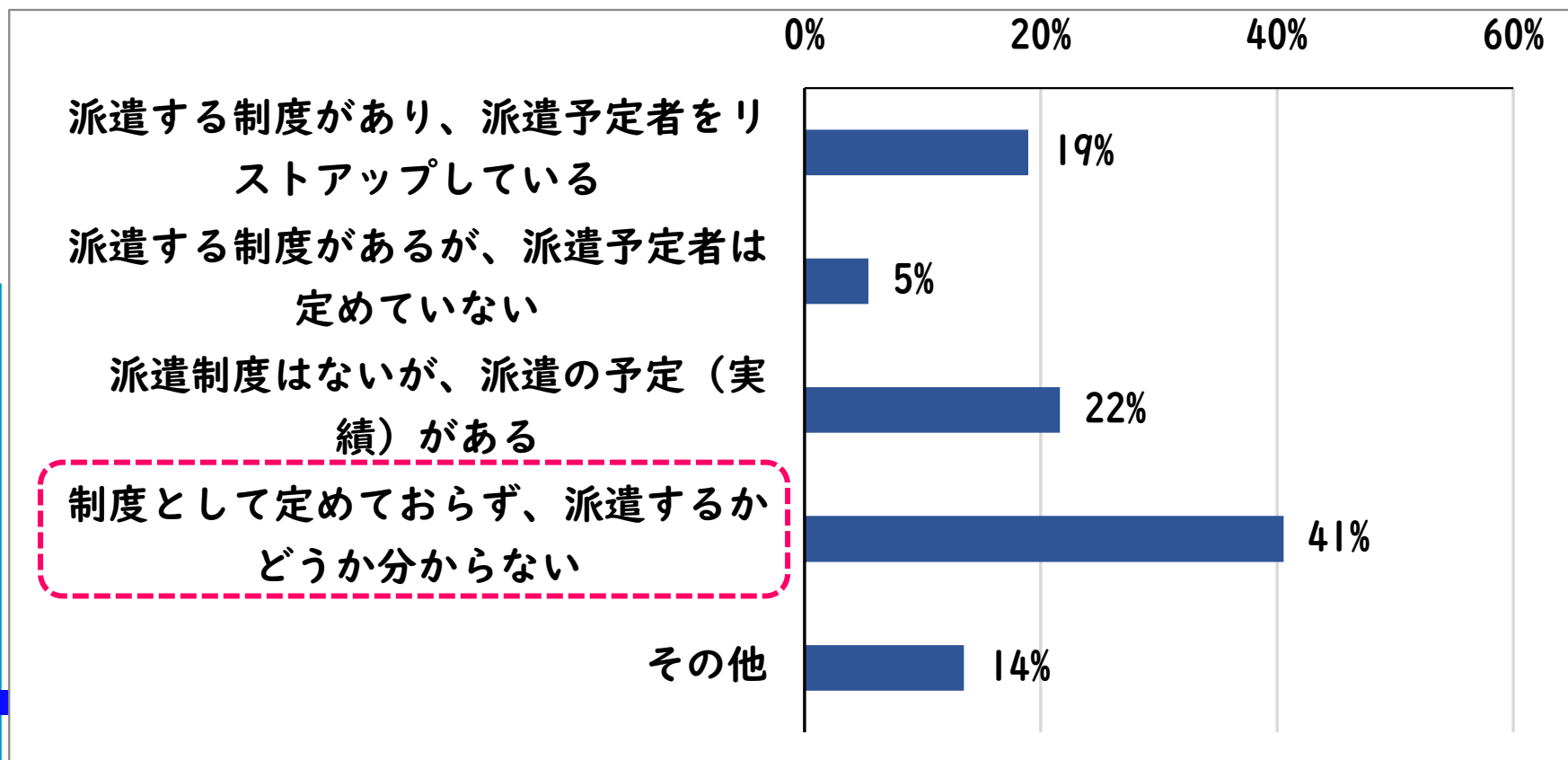
■リエゾン派遣制度の有無 (n=37, 複数回答)

- 回答のあった都道府県の全てで、何らかのリエゾン派遣の制度を持っていた。最も多いのは、「地方機関からリエゾン派遣する制度がある」で89%。



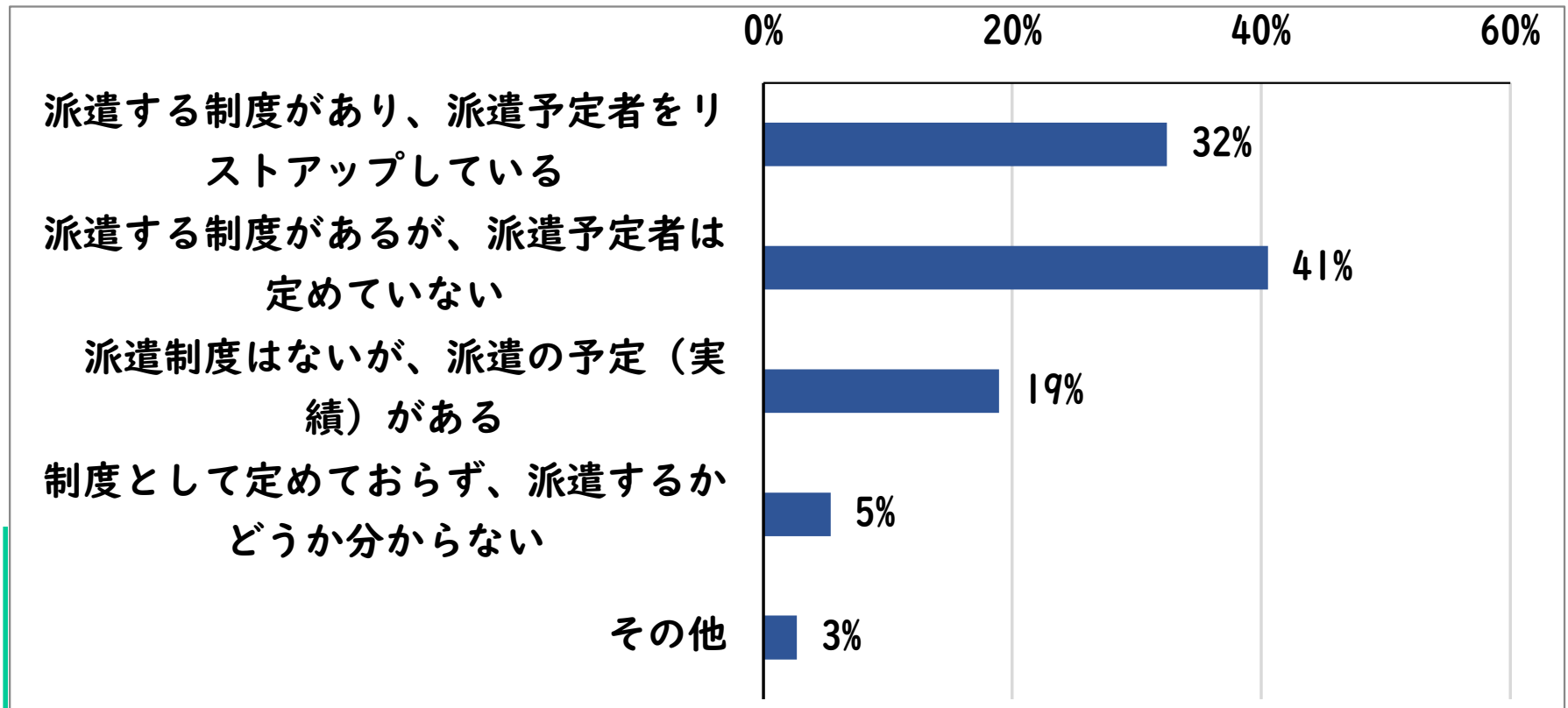
■ 幹部職員の派遣制度 (n=37, 単一回答)

- リエゾン派遣に比べると事前の準備が整っていない。
- 派遣する制度がある都道府県が計24%、制度はないが派遣する予定(実績)があるが22%。
- 41%の都道府県は、幹部職員派遣の制度がなく、派遣するかどうか分からないと回答。



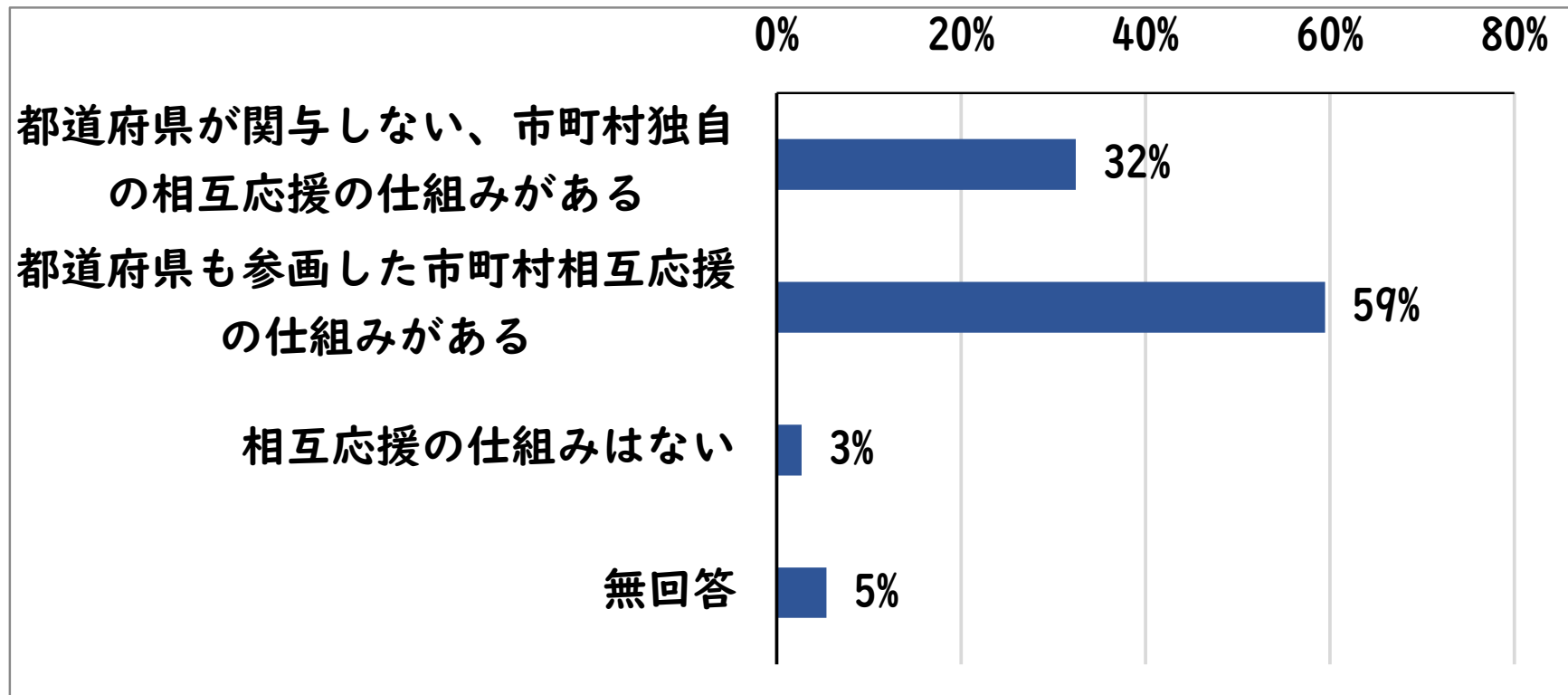
■ 都道府県職員のマンパワーとしての応援派遣の制度 (n=37, 単一回答)

- 派遣する制度があるという回答が計73%を占め、うち32ポイントでは派遣予定者をリストアップしていると回答。



■ 都道府県内市町村間の相互応援の仕組み (n=37, 単一回答)

- 相互応援の仕組みがない都道府県は1県のみであり、ほぼ全ての都道府県で、市町村間の相互応援の仕組みがあった。

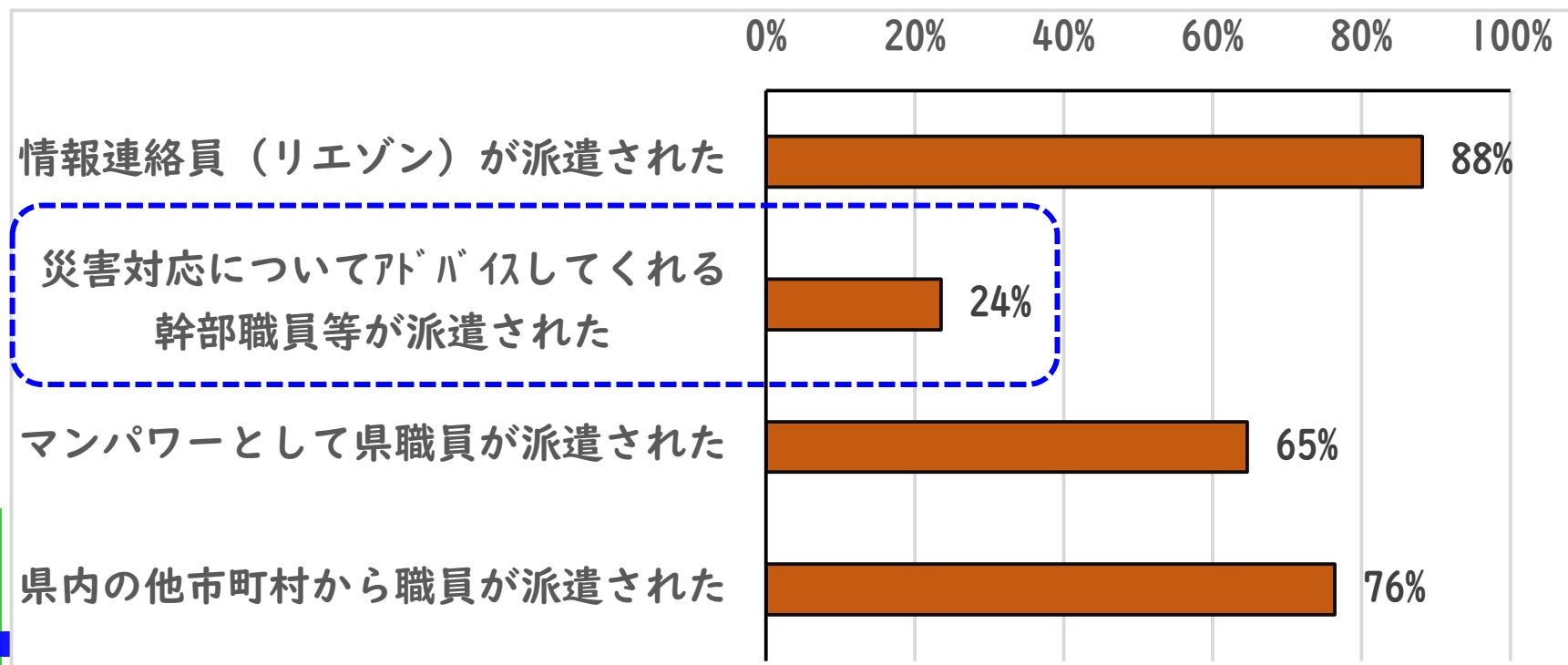


5. 水害被災市町村への質問紙調査 (都道府県から受けた人的支援や支援ニーズ)

都道府県からの直接的な職員派遣よりも、外部からの応援調整へのニーズが高い。
→都道府県・市町村が連携した受援体制が必要

■ 都道府県から受けた人的支援 (n=17, 複数回答)

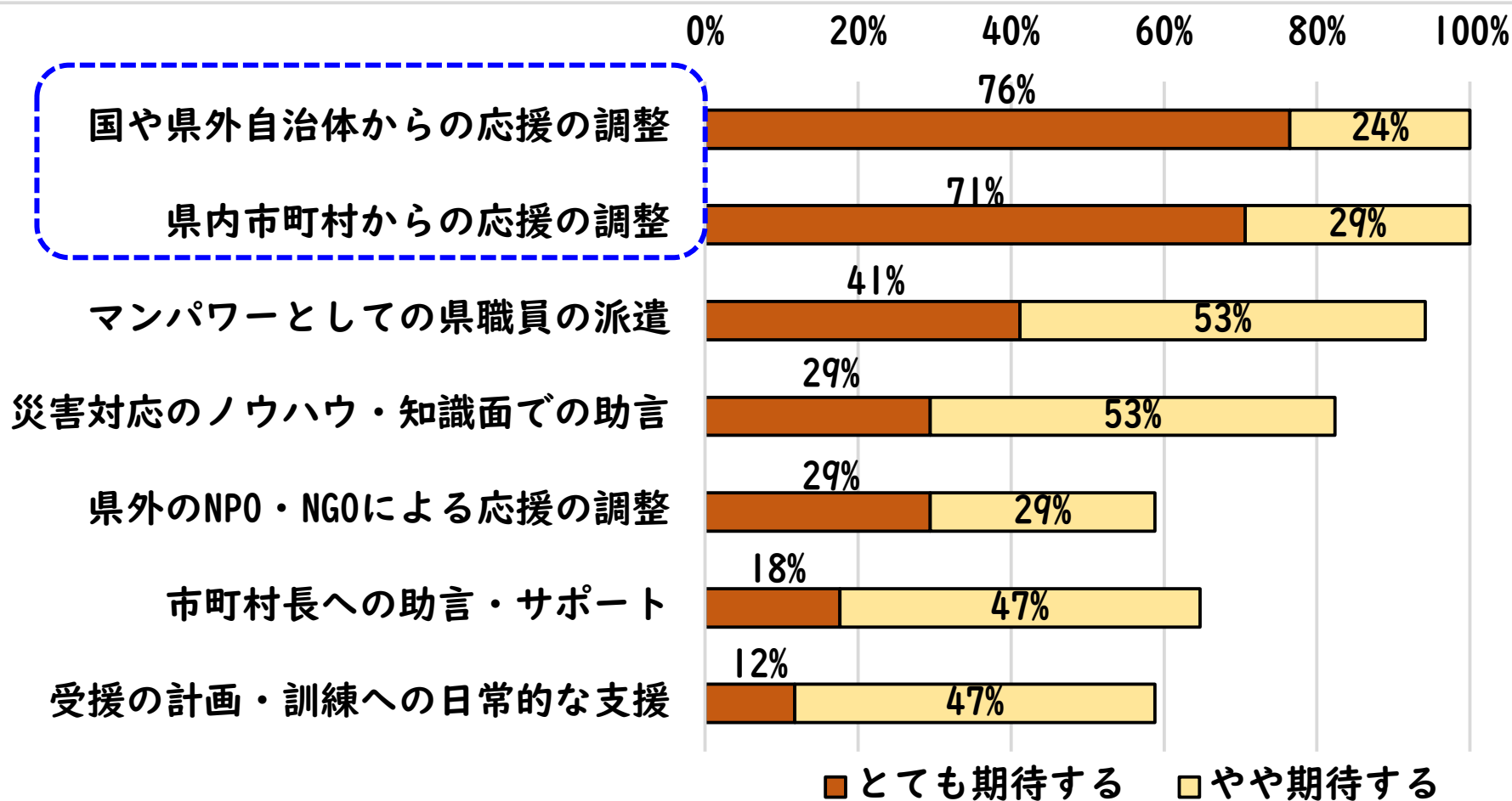
- 幹部職員の派遣は24%に留まる。
- その他は、一定程度、派遣されているが、調査対象が「総務省スキームで延べ300名以上の応援を受け入れた市町村」であることを考えると、十分とは言えない。



■ 都道府県に期待する役割

(n=17,各項目5段階評価)

- 「国や県外自治体からの応援の調整」、「県内市町村からの応援の調整」という、外部応援の受入における調整面での期待が高い。



6. まとめ

まとめ:

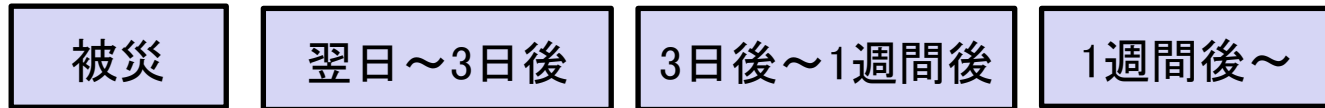
被災市町村に対する都道府県の人的支援に求められる役割

- ①シームレスな被災市町村支援の体制を構築する
- ②都道府県からは、情報連絡員、幹部職員、マンパワーとしての県職員という複層的な職員派遣の仕組みをつくる。
- ③外部の自治体等からの応援受入は、被災市町村と都道府県が連携し、調整・受入の仕組みをつくる
- ④被災市町村長を、災害対応に詳しい幹部職員の訪問やテレビ会議等によってサポートする
- ⑤県内市町村の相互応援については、市町村(市長会・町村会)だけに任せず、都道府県も関与し、調整する。

様々なスキームでの人的応援を、都道府県が積極的に関わりながら、円滑につなげ、まとめる

発災

時間軸



都道府県
リエゾン・幹部

状況
把握

市町村長への助言、本庁内部局との連絡・調整、
等

都道府県職員

先遣隊
到着

本体到着・活動

県内市町村

県外市町村、
専門チーム支
援等

外部の受入
調整にも都
道府県が積
極的に関与

先遣隊到着

本体到着・活動

本研究に関する発表論文

- 紅谷昇平「水害被災市町村の災害対応に対する都道府県の支援実態：平成30年7月豪雨及び令和2年7月豪雨の事例より」第40回日本自然災害学会学術講演会梗概集, pp.127- 128, (2021年9月)
- 紅谷昇平「被災市町村に対する都道府県の人的支援体制の実態：都道府県・水害被災市町村への質問紙調査より」日本災害情報学会 第24 回学会大会予稿集, pp.89-90, 2022年3月
- 紅谷昇平「水害被災市町村の応急対応に対する都道府県の人的支援の役割」地域安全学会論文集 No.41, 2022.11(投稿中)

終わり

ご静聴、ありがとうございました。