

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

兵庫県立大学 准教授 紅谷昇平

大規模災害時、被災市町村は、災害対応ノウハウや人員の不足により災害対応業務に困難を抱える事例が多くみられる。被災自治体への人的支援については、2018年より運用が開始された、全国レベルで応援職員を調整する応急対策職員派遣制度（総務省スキーム）が注目されているが、本研究では、都道府県による職員派遣や都道府県が関与した市町村間相互支援の重要性とその役割について明らかにした。さらに近年の水害で被災した都道府県の事例調査により、都道府県の果たす役割として「幹部職員を含む多様な県職員の派遣」、「県内市町村間の相互応援制度への積極的関与」、「県による応援総合調整窓口の設置」、「被災市町村長をサポートする仕組み」の重要性を指摘し、これらの役割を、より多くの都道府県で展開するためのモデル構築を試みた。

Key Words : 災害対策本部、人的支援、都道府県、市町村、水害

1. はじめに

(1) 背景

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。東日本大震災後、自治体間の相互応援の重要性が認識されるようになり、2018年には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）が創設された。また、自治体において受援計画の策定も進められており、近年、被災市町村への支援体制は整ってきているように見える。

しかしながら、被災市町村の支援で重要となる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¹⁾においても具体的には定められていない。被災市町村を支援する最大の責任は都道府県にあるが、都道府県の災害対応力は、被災経験や知事の防災への関心度合いによってレベル差が大きいのが現状である。都道府県による被災市町村への優れた支援事例から教訓を学び、その成果を元に、より多くの都道府県が、災害時に被災市町村を効果的に支援する仕組みが求められている。

(2) 目的

本研究では、基礎自治体の災害対応をサポートする最大の責任は被災都道府県にあるという認識の下、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、及び2020年7月豪雨の熊本県の事例を中心として、被災直後の市町村に対する被災県の人的支援の実態を検証報告書^{2),3)}や災害対策本部資料⁴⁾の分析や、都道府

県・市町村へのインタビュー調査等により明らかにし、水害時に都道府県に求められる被災市町村への人的支援のあり方について考察する。

調査では、被災市町村を支援する都道府県に焦点を当て、災害対応力や被災自治体の応援能力を高めることを目的としている。都道府県の具体的な応援能力として、「情報収集や被災自治体へのアドバイス等を行うリエゾン職員」、「マンパワーとして被災市町村の災害対応業務を支援する県職員派遣」、「県がコーディネートする県内市町村の相互応援体制」が重要という仮説を持ち、その検証を行う。

その後、一つの都道府県内で複数の市町村が被災するような広域大規模水害時において、都道府県がスムーズかつ迅速に被災市町村を支援するため、災害対応ノウハウとマンパワーの両面における標準的な被災自治体支援の応援モデルを開発し、提案を行う。

2. 方法

水害被災自治体の事例調査：近年の水害事例として、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、及び2020年7月豪雨の熊本県の被災自治体に対して、検証報告書等の文献調査、インタビュー調査（訪問・オンライン）、アンケート調査を実施し、県が県内被災市町村をどのように支援したのか、その際、何が課題だったのか、被災市町村は県等の人的支援をどのように受け入れたのかを明らかにする。

その事例調査結果をもとに、都道府県による被災市町村支援モデルを開発し、提案する。モデルでは、都道府県の果たす役割として「幹部職員を含む多様

な県職員派遣制度」、「県内市町村間の相互応援制度への関与」、「県による応援総合調整窓口の設置」、「被災市町村長をサポートする仕組み」について、望ましい仕組みを提案する。

3. 水害事例調査結果

(1) 愛媛県（平成30年7月豪雨）

a) 県職員の派遣と被災市町村首長へのサポート

災害発生時、愛媛県では県庁や地方局からリエゾンとして職員を被災市町村の災害対策本部に派遣し、情報収集を行った。ただし、被災直後は、リエゾン職員が若手で災害対応の知識が不足していたり、マニュアルが未整備だったことから、リエゾンの存在や役割が被災市町村に十分に認識されず、本庁・地方局・市町村との情報共有が有効に進まないケースがみられた。

そこで被災1週間後の7月14日から、現地で様々な判断や助言が可能な課長級の管理職を被災自治体に派遣するようにした。それ以降、派遣された幹部職員が、被災市町村でスムーズに調整や意思決定を進められるようになると共に、被災市町村の首長へのサポートも可能となった。また、県幹部と被災市町村の首長によるテレビ会議も開催され、情報の共有や調整が進められていった。

表-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

| | 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 |

(出所：愛媛県検証報告書²⁾より作成)

b) 県内市町村間の相互応援と県による調整

愛媛県では、2016年2月に「災害時における愛媛県市町村相互応援に関する協定書」を締結し、県内を3つのブロックに分け、被災の軽微な県内市町村が被災市町村をカウンターパート方式で支援する相互支援体制を構築していた。平成30年7月豪雨において、この仕組みが有効に機能し、大規模な被災の翌日から応援職員が派遣された。被害の大きかった宇和島市、西予市ともに、総務省スキームによる応援職員の到着より前に、県内市町村のカウンターパート方式による支援を受け、総務省スキームの応援職員が到着するまでの間、大きな役割を担っていた。

愛媛県内市町村の相互応援協定の特徴として、市町

だけでなく、県が参画し、調整する形式となっている点がある。これは、県と市町村との連携促進という大きな枠組みの防災分野での取り組みとして、この協定が締結されたためである。

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。県からの派遣職員が約15%であり、県内地域からの派遣職員が計45%を占め、総務省スキーム等とほぼ同等の人数となっており、県内からの応援の重要性が裏付けられる。(表-1)

c) 宇和島市支援調整班の設置

土砂災害により甚大な被害が発生した宇和島市からの13項目の要望に対応するため、愛媛県では災害対策本部内に「宇和島市支援調整班」を設置し、宇和島市との情報連絡のワンストップ窓口とした。これにより宇和島市の被災状況を包括的に把握することが可能となり、県各部署からの支援が円滑に進む要因の1つとなった。

(2) 長野県（2019年台風19号）

a) 県職員の派遣と被災市町村首長へのサポート

2016年に県が防災情報システムの運用を開始した際、市町村の入力の負担を軽減するため、県地方機関からリエゾンを派遣し、情報の入力をする仕組みを構築していた。リエゾンの派遣方法については地方機関（振興局）ごとにルールが異なっていたが、今は規程を設けている。

2019年台風19号では、庁舎が浸水した市にはリエゾンがたどりつけなかったが、その他の被災市町村には、早期にリエゾンが派遣されていた。ただし、本庁への情報連絡や被災市町村の首長のサポートを円滑に進めるため、台風19号後、リエゾンの役割や情報のフローを整理し、課長級を総括連絡員として派遣することを定めた。長野県では、過去の災害でも、課長級職員を派遣した事例が多くみられた。

b) 県内市町村間の相互応援と県による調整

長野県では、県内市町村の相互応援の協定「長野県市町村災害時相互応援協定書」⁴⁾が締結されており、県内を10のブロックに分け、ブロック内及びブロック間の相互支援が決められている。台風19号では、千曲川沿いの複数のブロックが被災することになり、各ブロックの代表市町村も被災したため、市町村ではとりまとめや調整ができず、最終的に県庁にて調整を行った。

c) 被災市町村長へのサポート

台風19号では、被害が発生する前に知事と市長が参加するテレビ会議を深夜に開催し、知事が市長に避難情報の発表等について意見交換する場を設けた例があった。災害対応に詳しくない首長に対しては、県のサポートが有効であった。

d) 長野市への特別なサポート体制

長野市は被害が大きく、災害対応に困難を抱えていたので、副知事や災害対応経験のある課長級等が窓口となって、県として支援や調整を行う体制を設置した。これらはその後、制度化はしておらず、状

況ごとに適切な対応をとる予定である。

(3) 福島県 (2019年台風19号)

a) 県職員の派遣

大規模な災害発生時には、県の地方機関から被災市町村に2名のリエゾンが派遣される制度があった。2019年台風19号では、リエゾンが不慣れなことから本庁に情報が十分に伝わらなかったため、1週間内に本庁から管理職(課長級)の派遣を行った。本庁からの派遣職員は、首長のサポートが業務の一つとなっており、リエゾン派遣要綱もそのように改正された。

マンパワーとしての県職員の被災市町村への派遣は、制度化はされていないが、要望があった場合には、人事担当課が調整して応援職員として派遣している。台風19号では避難所運営要員として派遣された職員が多かった。

b) 被災市町村長へのサポート

福島県では、東日本大震災の教訓から県の部局長と市町村の首長とのホットライン制度を創設していた。2019年台風19号後、ホットライン制度と共に管理職を派遣することとし、首長とのコミュニケーションを密接にとるようにした。

c) 受援連携ユニットの設置

県の体制として、新しく災害対策本部に戦略的な応援調整を行う「受援連携ユニット」という組織を設置した。台風19号の際、様々な国の省庁や関係機

関が入ってきて、上手く調整できない部分があった。そのような様々な外部機関からの支援を交通整理するのも、受援連携ユニットの役割であるが、今年度からの運用であるため、まだ細部までは定められていない。

(4) 熊本県 (令和2年7月豪雨)

a) 県職員の派遣

2020年(令和2年)7月、3日夜から4日にかけての豪雨(4日午前4時50分に大雨特別警報発表)により熊本県では大きな被害が発生した。熊本県では、表2のように災害発生当日の4日から、幹部職員を含めた県職員を被災市町村に派遣した。

役場への道路アクセスが寸断された球磨村は、災害対策本部の連絡窓口を球磨村総合公園内に設置することになった。熊本県では、移動無線通信基地局の球磨村への設置などの作業を実施するため、7月6日から県職員の専用連絡員を県庁1名(審議官)と現地4名(主幹等)配置し、県庁各課、関係各県庁などから球磨村への連絡は、県庁連絡員が一元的に対応する体制とした。

幹部職員の派遣について、熊本県では計画等で定められてはいなかったが、熊本地震の反省もあって知事の判断で、部次長級の派遣が決定された。他県の事例で多い課長級の派遣に比べ、さらに上位の役職者が派遣されたため、首長のサポート役という点では効果的であった。

表-2 令和2年7月豪雨における熊本県による被災市町村への人的支援(7月4日~6日)⁶⁾

| 役割 | 派遣日 | 派遣先 |
|-----------|------|---|
| (役割不明) | 7月4日 | 人吉市1人、錦町2人、あさぎり町2人、多良木町2人、湯前町1人、水上村1人、相良村2人、五木村1人、山江村1人 |
| 被災地行政体制支援 | 7月5日 | 八代市3人、人吉市8人、球磨村5人、相良村3人、芦北町3人 |
| | 6日 | 前日に加えて、球磨村に専用連絡員等5人追加派遣 |
| 情報連絡員 LO | 7月5日 | 八代市、水俣市、芦北町、津奈木町、人吉市、相良村 各2名、球磨村1人 |
| | 6日 | 前日から球磨村1人減。(被災地行政体制支援人員がLO業務を兼務) |
| 避難所運営支援 | 7月5日 | 人吉市30人、球磨村12人(うち4名保健師) |
| | 6日 | 人吉市35人(保健師5人)、球磨村6人(保健師4人)、津奈木町4人 |

(熊本県災害対策本部会議資料(7月4日~7日分)より作成。保健所業務支援、熊本県学校支援チームを除く。)

表-3 令和2年7月豪雨における被災地への職員派遣数一覧(7月7日12時時点)⁶⁾

| 派遣市町村 | 熊本県 | 県内市町村 | 総務省スキーム |
|-------|----------------------------|----------|--------------|
| 八代市 | 行政体制支援3人、情報連絡員2人 | — | 福岡市・行政対応支援2人 |
| 水俣市 | 情報連絡員2人、避難所支援12人 | 避難所支援12人 | 福岡県・行政対応支援3人 |
| 芦北町 | 行政体制支援3人、情報連絡員2人 | — | 佐賀県・行政対応支援4人 |
| 津奈木町 | 情報連絡員2人 | 避難所支援4人 | 山口県・行政対応支援2人 |
| 人吉市 | 行政体制支援8人、情報連絡員2人、避難所支援30人 | 災害ごみ処理8人 | 熊本市・行政対応支援3人 |
| 相良村 | 行政体制支援3人、情報連絡員2人 | — | 大分県・行政対応支援5人 |
| 球磨村 | 行政体制支援(情報連絡員兼務)10人、避難所支援2人 | — | 長崎県・行政対応支援3人 |
| 山江村 | 行政体制支援2人 | — | — |
| 計 | 85人 | 24人 | 22人 |

(熊本県災害対策本部会議資料(7月7日分)より作成。上記に保健師派遣は含まない。また、熊本県市町村課作成資料であり、県を通さない被災市町村への支援については把握されていない。)

また災害4日目にあたる7月7日時点の被災自治体への職員派遣状況を見ると、表3に示すとおり総務省スキームによる派遣は、総括支援員や先遣隊の派遣が中心であり22名にとどまっている。派遣職員計131人のうち、85名(65%)は県からの、24人(18%)は県内市町村からの派遣であった。このデータから、特に被災直後の時期において、地理的に近い県内派遣の重要性が裏付けられる。

b) 県内市町村間の相互応援と県による調整

熊本県内市町村でも、市長会・町村会による相互応援協定が締結されていた。しかしながら災害発生が土曜日であり、市長会・町村会の事務局の休日であったため初動は遅れたものの、最終的に県職員の応援とほぼ同数の延べ2613名の応援職員を派遣している(表4)。これは熊本県が把握している応援職員の23%であり、県職員派遣を含めると、県内からの応援が46%を占めており、愛媛県の事例と同様に、総務省スキームに加えて県内からの人的支援の重要性が示唆される結果である。

表-4 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

| | 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 |

(5) 被災県事例からの教訓

調査した水害事例から、「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」、「TV会議、ホットライン、幹部職員派遣等によって、被災市町村の首長をサポートした」、「地方機関からのリエゾンだけでなく、本庁から幹部職員を派遣し、被災市町村との調整・サポートを行った」、「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」等の教訓が得られた。

これらの教訓を、被災経験の少ない都道府県でも活用可能なモデルとして整理していくことが求められる。

4. 被災市町村支援モデルの構築

(1) シームレスな支援スキームの全体像

都道府県による被災市町村支援モデルのキーワードとして、「シームレスな支援」という概念を提案する。

これは、1つには時間帯をシームレスにつなぐという意味がある。被災の当日・翌日に県内市町村職員、県職員の派遣による支援を行い、数日後からスタートする総務省スキームやNPOによる支援、さらに中長期派遣による復旧・復興支援、応援職員の撤退後まで、業務の空白時期が生じないように、時間的に途切れない支援を目指すことである。

さらに、もう一つの目的として、被災市町村と多様な応援組織とが同じ状況認識を持ち、縦割りにならず、組織間の継ぎ目がないように密接に連携した取り組みを目指すことがある。これらを実現するために、幾つかのサブシステムを提案する。

(2) 都道府県内市町村相互支援システム

被災市町村に対して、最も早く応援人員を派遣可能なのは、被害の軽微な周辺市町村である。都道府県内の市町村の相互応援協定等を、市町村だけでなく、最終的には県が調整可能な形で参画して締結する。また、締結した協定が実効性を保てるよう、定期的に訓練・研修を行う。

(3) 都道府県職員派遣システム

a) 複層的なリエゾン派遣

リエゾン派遣は、迅速性重視の情報収集を行う地方機関からの一般職員派遣と、意思決定・調整・首長サポートを行う本庁からの幹部職員(課長級以上)と一般職員をセットにしたチーム派遣の二つの派遣体制を整える。

b) リエゾン候補者の事前のリストアップ

両者とも、宛職ではなく、被災地域や被災自治体、災害対応に詳しい職員を候補者として、事前にリストアップしておくことが望ましい。特に幹部職員の派遣については、人選や派遣方法について、危機管理課・人事課・市町村課等の関係部署で、事前に十分に協議しておくことが必要である。

c) マンパワーとしての県職員の応援派遣

避難所運営や罹災証明発行、受付窓口、物資管理等の、多くの人員を必要とする被災市町村の災害対応業務については、あらかじめ派遣候補者となる県職員をリストアップし、被災時には速やかに被災市町村に派遣する。派遣において必要となる物資、設備、チーム編成、派遣期間等については、あらかじめ計画・マニュアルに定めるとともに、市町村の受援計画において受入方法を定めておくよう要請する。

(4) リエゾン・アクションカードによるアセスメントシステム

地方機関からの一般職員リエゾンの派遣につい

ては、被災市町村が多数発生した場合には、災害対応の知識が十分でない者を派遣せざるを得ない場合がある。このような場合に備えて、リエゾン派遣の要綱やマニュアルが作成されている例がみられるが、内容が具体的・簡潔でない場合が多く、実災害での利用が困難と考えられる。

近年、危機の際にとるべき行動を1枚のカードにまとめたアクションカードを、災害対策本部開設や避難所開設のため作成する例がみられる⁷⁾。リエゾン派遣においても、派遣されるリエゾン側と、受け入れる被災市町村側が、共通する項目について、互いにとるべき行動が記載されたアクションカードを持つことで、円滑な対応が可能になると考えられる。

リエゾンにとって、特に難しいのは、被災自治体の状況の評価（アセスメント）である。総務省が作成した「市町村行政機能チェックリスト」⁸⁾では、「トップマネジメントが機能しているか」（5項目）、「業務実施体制（人的体制）は整っているか」（3項目）、「業務実施環境（物的環境）は整っているか」（4項目）をあげている。これらとの互換性にも配慮しながら、確認方法や手順を示した分かりやすいアクションカードを活用することが求められる。

(5) 都道府県による応援総合調整システム

a) 外部応援の紹介・調整

防災担当職員が少ない市町村では、国や都道府県、NPO、専門機関からの応援の仕組みについて、知識が不足していることが珍しくない。平成30年7月豪雨の際、愛媛県西予市では、県からの助言に従い総務省スキームによる支援やDMATの受入を決めた。

そこで、被災市町村に対して、必要と考えられる外部応援について説明し、その受入を促す都道府県による応援総合調整窓口の設置が求められる。

b) 被災市町村の被災状況・ニーズ情報の集約

被災市町村の防災部局に対して、都道府県の様々な部局から、同じような問い合わせが続く事例がみられ、被災市町村の業務の妨げとなる場合がある。特に被災が大きく、特別な支援が必要な市町村については、県庁内にその市町村向けの特別な担当チーム・窓口を設け、被害や支援ニーズ、支援状況等の情報の流れを集約し、円滑で効果的な支援につなげることが求められる。

(6) 被災市町村長へのサポートシステム

市町村の災害対応において、首長の災害対応への意識や知識の有無は、大きなポイントとなる。首長の災害対応への意識が低い場合、被災市町村の職員が、首長に直接意見することが難しい場合があるので、県から派遣された幹部職員は、積極的に被災市町村の首長に助言やサポートを行う。

必要に応じて、本庁の知事や県幹部職員と被災市町村の首長とが、直接コミュニケーションをとれるように、電話や携帯電話のホットラインやテレビ会議システムの活用が求められる。

5. まとめ

本研究の成果として、近年の水害における都道府県による被災市町村支援の実態と教訓を明らかにしたこと、その知見をもとに都道府県に求められる被災市町村支援のシームレスな応援モデルを示したことが挙げられる。本応援モデルは、特に災害対応経験のない都道府県において、水害時に被災市町村を適切に支援することを可能にする効果が、さらに被災市町村があらかじめ受援計画で、これらの応援受入準備を進めることで、複雑で時間的制約がある水害対応を円滑に進める効果が期待できる。

提案した応援モデルについては、実際の訓練、研修でその有効性や課題を検証することが求められるが、2019年12月からの世界的な新型コロナウイルス感染症の流行により、自治体はコロナ対応に追われ、災害対応訓練・研修での検証が十分に実施できていない。今後、コロナ禍の収束に合わせて、自治体の訓練にこのモデルを用いて、検証を行っていきたい。

参考文献

- 1) 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」（2020年4月）
- 2) 愛媛県平成30年7月豪雨災害対応検証委員会「平成30年7月豪雨災害における初動・応急対応に関する検証報告書」（2019年3月）
- 3) 西予市災害対策本部運用改善検討会「平成30年7月豪雨における西予市災害対応に関する検討報告書」（2019年11月）
- 4) 長野県市町村災害時相互応援協定書（2021年12月）
- 5) 令和2年7月豪雨に係る熊本県災害対策本部会議資料
- 6) 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）
- 7) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「熊本県益城町との共同研究により開発した「アクションカード」をバージョンアップ」、プレスリリース資料、（2020年3月）
- 8) 総務省・消防庁「大規模災害時における市町村の行政機能の確保状況の把握について（通知）」、（2017年4月）
- 9) 三好佑亮「最近の災害における自治体間支援の現状及び課題を踏まえた徳島県における今後の支援・受援体制に関する研究」兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科修士学位論文（2019年3月）