

大規模災害時における
地域連携と広域後方支援に関する政策研究

東三河地域防災協議会受託研究
(研究成果報告書)

2016年2月

研究代表者 西堀 喜久夫
(愛知大学地域政策学部教授)

目次

序. 研究テーマと本報告の位置づけ.....	1
(1) 研究テーマと研究課題.....	2
(2) 研究活動と報告の概要.....	4
1-1. 災害時自治体間支援の定義.....	5
(1) 災害応急対策における自治体間支援の法制的定義—災害救助法による支援.....	5
(2) 災害対策基本法における自治体間支援の法制的定義.....	7
1-2. 自治体間支援の形態.....	10
はじめに	
—東日本大震災は災害対策における「自治体間支援・元年」となりうるか?.....	10
(1) 日本学術会議による「ペアリング支援」提言と四川大震災における「対口支援」.....	10
(2) 日本型「対口支援」の契機—全国知事会・全国市長会・全国町村会及び 総務省による支援体制.....	11
(3) 自治体間支援体制のいくつかの形態.....	12
おわりに.....	19
2. 後方支援に関する先行研究の整理と後方支援に関する地理学的考察.....	21
(1) 先行研究における後方支援の定義.....	21
(2) 後方支援に関する先行研究.....	22
(3) 後方支援内容の整理.....	25
(4) 遠野市における後方支援活動の分類.....	26
(5) 自治体間連携等における相互支援の分類への適用.....	28
3-1. 遠野市における後方支援拠点の事例（復旧・復興対策の事前構築とその経過）.....	33
(1) 後方支援の原点—首長の災害対策の経験と意識.....	33
(2) 後方支援体制の事前構築と間に合わなかった施設整備.....	33
(3) 遠野を拠点（経由）とした後方支援活動の実態.....	36
おわりに—「地域コミュニティの行政版」の提案.....	44
3-2. 東日本大震災における広域支援、連携での静岡県の実態と役割.....	49
はじめに.....	49
(1) 静岡県が遠野を支援拠点としたのはなぜか.....	49
(2) 静岡県の支援経過.....	50
(3) 時間とともに変わる支援内容.....	51
(4) 静岡型支援体制.....	51
(5) 支援業務の特徴.....	52
(6) 支援と財政.....	53
(7) 支援と受援の関係.....	55
(8) 支援における課題と教訓.....	55
3-3. 釜石市からみた遠野市の後方支援活動.....	57

はじめに.....	57
(1) 釜石市からみた遠野市の支援活動.....	57
(2) 釜石市が整理した遠野市から釜石市への支援内容.....	57
(3) 地域防災計画でどこまで事前に準備しておくべきか.....	59
(4) 北九州市による釜石市への持続的支援.....	59
(5) 釜石市への全国からの支援職員派遣.....	61
(6) 釜石リージョナルコーディネーター（通称・釜援隊）による支援.....	62
(7) 釜石市からみた広域支援、連携の教訓.....	64
3-4.名古屋市による消防応援行政の制度と実態.....	65
はじめに.....	65
(1) 名古屋市から他の地方自治体への応援要請.....	66
(2) 名古屋市の緊急消防援助隊の概要と実績.....	67
小活.....	70
3-5.田原市における調査事例.....	72
はじめに.....	72
(1) 田原市消防本部防災対策課への聴き取り調査.....	72
(2) 堀切校区聴き取り及びセーフティライン見学.....	76
おわりに.....	77
3-6.北上市における被災地後方支援の取組み.....	79
はじめに.....	79
(1) 協働による多様な復興支援の取組み.....	80
(2) 自治体連携による復興支援の取組み.....	81
(3) 内陸避難者支援事業.....	83
3-7.その他の広域支援の可能性ー岐阜県の木造仮設住宅施策.....	84
(1) 災害時における林政部関連の各種協定.....	84
(2) 応急仮設住宅の供給体制.....	84
(3) 木材応急仮設住宅供給の背景.....	84
(4) 東三河の森林資源を災害時に活かす道.....	85
4-1.大規模災害時における広域支援の現在地ー3.11以降の被災地への人的支援.....	87
(1) 総務省における被災地方公共団体に対する人的支援の依頼.....	87
(2) 人的支援数の推移.....	88
(3) 大規模・広域災害への対応における自治体間を中心とした後方支援の意義.....	89
4-2.東三河における広域支援の展開.....	89
(1) 豊橋市地域防災計画における広域支援（応援）、連携の位置づけと内容.....	90
(2) 豊川市地域防災計画における広域応援体制の整備状況と課題.....	91
(3) 蒲郡市の地域防災計画の広域支援、受援計画の整理.....	96
(4) 新城市地域防災計画の広域支援の整理.....	97
(5) 田原市の地域防災計画における広域支援.....	98
(6) 設楽町の地域防災計画（地震災害）に関する広域支援・受援計画の整理.....	99
(7) 豊根村における広域応援・連携計画.....	101

4-3.大規模災害時における地域連携と広域後方支援意識	
－東日本大震災被災地への人的支援アンケート調査より	103
(1) 調査目的・方法	103
(2) 回答者属性	104
(3) 被災地派遣（支援）の基本情報	104
(4) 被災地派遣（支援）の体制と内容	105
(5) 大規模災害時の対策（支援・受援、広域支援）	111
5-1.発災後（緊急対応期、緊急援助期）の広域支援内容と支援体制への提言	124
(1) A-a：救命・救助期被災後～3日－自力避難と救助隊	124
(2) A-b：避難期3～7日－救助隊と自治体の広域後方支援	125
(3) A-c：安否確認期8日～1ヶ月－後方支援とボランティア	126
(4) B：緊急援助期における全国的な行政や組織的支援1ヶ月～3ヶ月	127
5-2.仮設復旧期以降の広域支援内容と支援体制への提言	127
(1) 復興計画と事業	127
(2) 仮設住宅への広域支援	128
5-3.大規模災害時における広域支援体制の構築に向けた事前復興政策の構築	129
事前復興の必要性	129

序. 研究テーマと本報告の位置づけ

2011年3月11日に東北沿岸部を襲った東日本大震災は、大津波を引き起こし阪神淡路大震災の犠牲者を上回る死者、行方不明者を出し、膨大な住宅と街を壊滅させ、生業基盤を奪った。そして、日本の歴史上初めての原子力発電所の倒壊、メルトダウンを引き起こし、周辺市町村は放射能に汚染され、住民を流浪の民とさせてしまった。

ポルトガルのリスボン大地震や日本の関東大震災の例を引くまでもなく、こうした大災害は国民の富を喪失させ、復興政策如何によって経済を衰退させ、国の衰退や戦争につながる可能性がある。阪神淡路大震災、東日本大震災と20年間に2つの大災害を経験した日本は、復興政策を首尾よく遂行しつつ、その教訓をしっかりと総括し、今後想定される日本と世界の自然災害、原子力発電爆発などの社会的災害に対する備えのために生かさなくてはならない。

災害は忘れたころにやってくる、といったのは関東大震災を経験した寺田寅彦であるが、阪神淡路大震災から16年しかたっていない東日本大震災は決して忘れるほどの年月とは言えず、忘れないうちに災害が来るかもしれないのである。その筆頭にあげられるのが、東海、東南海、南海の3連動大地震である。東海地域は、かつて伊勢湾台風という大災害に襲われ、阪神淡路大震災までの戦後最大の死者、行方不明者を出した大災害である。この時の避難者は50万人とも言われ、阪神淡路大震災の30万人を超えていたのである。

私たちは、過去の災害からこれから起こるかもしれない大災害に対して、備えていかななくてはならない。起こる前に何をしておかなければならないのか、起こった時に何をしなければならぬのか、そのための事前の取組みは何なのか、被災直後、避難所段階、仮設住宅段階、復旧・復興段階で、どんなことが必要なのか、それが今の生活とどのように連動しているのか、といったことを想定し、できることから取組んでいくことが必要だろう。それを私たちは「事前復興」と名付けている。

東海地域の中央部に位置する東三河地域は、20～30年という極めて近い将来に大地震、津波の直撃を受けることが想定されている。既に、東日本大震災をふまえて従来予想を上回る被害想定へと改定がなされている。個人、家族、地域コミュニティ、社会組織、地方自治体、企業、大学のそれぞれがこれから何をしていくのかを過去の教訓を生かし、自らの地域での現実と照らし合わせて計画し、取組んでいかなければならない。

愛知大学災害研究会は、東日本大震災後の4月に岩手県、宮城県、福島県の被災地現地調査を皮切りに何度も被災自治体（県、市町村）、経済団体、住民組織、大学へのヒアリング、意見交換を行ってきた。その中で災害規模、被害の甚大さとともに今後想定される大規模災害に備えて、生かすべき様々な取組みや教訓というものを吸収してきた。特に、今回の東日本大震災が広域、多重の大災害であり、原発メルトダウンという放射能事故を引き起こしているということから、救助、救援、避難、仮設、復旧、復興の全ての過程で国や県の対応の遅れや不十分さ、被災地自治体の崩壊や打撃というこれまでにない事態が生

じた。そうした中で、自衛隊、警察、消防、医療などの緊急支援の展開とともに、全国の県、市町村自治体の自発的な支援、被災地後方自治体の支援、NGO、NPOなどの支援、産業組合などの新しい取組みが起こった。

とくに、今回の東日本大震災における救助、救援、復旧、復興における注目すべき取組みは、自治体間の広域後方支援活動である。歴史的にみれば関東大震災における大阪市などの被災地支援活動があるが、戦後においては災害救助法に基づく国一県一市町村の垂直支援活動が主たる形態であった。阪神淡路大震災における被災地支援では被災地自治体が比較的狭い範囲であったことや被災自治体も神戸市という政令指定都市や一定の力量を備えていた西宮市、芦屋市などから、自治体間支援より被災者を支援するボランティア活動が注目された。東日本大震災は、同時大規模多発多重広域災害に原発災害が加わるというかつてない災害であり、国一県一市町村という垂直的支援では、対応できず全国の自治体が自発的に支援活動を大規模に生み出してきたのである。また、それに呼応するように様々な組織による自発的な支援活動が展開されたのである。それ故、今後想定される大規模災害において従来の垂直的支援と並んで、水平的な地域連携と広域支援、受援をどのように災害対策計画に組み込んでいくかということが極めて重要な課題となる。

私たちは、阪神淡路大震災の時にはあまりみられなかったこうした支援に注目した。特に、被災地を含む広域的な支援活動に大きな力を発揮した遠野市の後方支援活動は、被災地に隣接した地域として、壊滅的な被害を受けた近隣自治体を行政はもとより、住民あげて後方支援を行った。東海地方で予想される大震災は、名古屋市はもちろん関西地方も大きな被害が予想されるほどの超広域的災害であり、被災直後には関西方面からの支援を期待することはかなり難しい。その時、被災地の住民、行政ができるだけ持ちこたえつつも、東三河の広域的な支援をすることが必要である。そういった視点から、遠野の後方支援の取組みとその実践を一つのモデルとして、その意義と教訓を明らかにして、東三河における広域後方支援の政策を検討しようとするものである。

本報告をふまえてよりの確な政策研究へ接続していきたいと考えており、各方面からの忌憚のないコメントやご意見をいただければ幸いである。

(1) 研究テーマと研究課題

研究テーマ

「大規模災害時における地域連携と広域後方支援に関する政策研究」は、大規模災害における被災地への後方支援の在り方を広域連携という視点から検討し、東三河における大規模災害における広域連携と広域支援（受援）のための政策研究である。

東日本大震災において、総務省や国土交通省による支援のマッチングや、姉妹都市・友好都市などによる地方自治体間の連携、また取引関係のある企業間連携や業界団体による支援、社会福祉協議会やNPO・ボランティアを含めた支援、さらにこれらの産官学民の多重的な連携が、各地で時空間的に変化しながら続いている。

このような地域連携の新しいあり方が注目されるようになった中で、特に遠野市の救

助・救援における自発的な広域後方支援活動の成果が取り上げられている。この緊急時における広域防災の後方支援拠点としての、いわゆる「遠野モデル」の機能と、その後の復旧・復興過程にどのようにつながっていったのかという制度を含めた復興プロセスの中で役割について、実態調査・研究を行う。さらに、この「遠野モデル」の東三河地域への応用がどこまで可能かは、人口規模、通勤通学等の生活圏域、産業立地をはじめとする地域的な背景の違いもあり、災害態様も大きく異なると考えられ、そのままの適用には慎重な検討が必要である。以上のような、大規模災害における多層的地域連携・後方支援を視点を、東三河広域後方支援政策モデルの可能性について研究を進めていく。

広域後方支援の意味

ここで、「広域後方支援」に関わる用語の使い方について、若干の説明をしておきたい。「広域」とは、2つ以上の地方自治体は何らかの関係をもっている状態を指している。

「広域後方支援」とは、被災地自治体に対して、別の自治体（非被災自治体）が人、モノ、金、ノウハウなどを提供することをいう。「後方」という用語は、軍事における戦闘現場を表す前線に対する後方という意味で使われるが、ここでは被災自治体のエリアに活動の拠点がつかれない場合、現場に近く、かつ様々な支援組織が一定期間拠点を置く場所である。岩手県三陸沿岸地域の被災自治体への後方支援拠点として遠野市が全国からの物資の集積所や支援自治体の現地本部、自衛隊、緊急消防援助隊などの現地拠点が設けられた。広域支援とは、被災自治体に対する他の自治体の支援、受援関係を指すが、広域後方支援は被災地支援のあり方を示している。

「応援」と「支援」については、「応援」は災害対策基本法に規定されている法律用語で、被災自治体からの要請に対して法に定められた応急対応を行うことであるが、「支援」は応援の用語に比べてはるかに多様な主体によって、多様な行為が救助、救援、復旧、復興の各過程で行われる被災地への援助を指す用語として使われる。

「垂直支援」、「水平支援」は、「垂直支援」が国一県一市町村の行政関係に基づく支援を指し、「水平支援」が地方自治体間の支援関係（都道府県—都道府県、市町村—市町村）や上下関係ではない市民団体間の支援、各種業界団体や組合などの支援などを指している。

「支援」と「受援」は、「支援」が被災地に対する非被災地の様々な主体からみた支援行為を表す用語であり、「受援」が支援を受ける側からみた支援内容を表す用語である。阪神淡路大震災以後、受援の意義が注目されてきており、被災地自治体が自ら行えることは何で、できないことは何かを把握しておくことは、的確な支援をする上で非常に重要なことと認識されてきている。今回の東日本大震災における静岡県の的確な支援は、東海地震が想定される静岡県が災害を受けた場合にどのような支援を受けるかということを事前に訓練してきたことが、東日本大震災において被災自治体に何を、どのように支援したらよいかを認識することができ、的確な支援ができたことに示されている。

ア 「遠野モデル」をはじめとするこれまでの災害における地域連携の実態調査と比較
イ 大規模災害を想定した地域連携と後方支援の現状把握

ウ 救助・救援・復旧・復興における広域での後方支援のプロセスの検討・検証

研究体制

発災以来、現地調査を積み重ねてきた愛知大学中部地方産業研究所に所属する地域政策学・地理学・財政学・心理学・地域産業経済学・社会学といった人文社会科学者を中心とした学際研究体制をとる。

(2) 研究活動と報告の概要

研究活動概要

研究活動として、東日本大震災の復旧・復興過程における地域連携と広域後方支援の実態を明らかにすることを課題としてきた。そのために、①被災自治体と後方支援自治体を中心に、地域連携と後方支援に関する現地調査、②東三河地域を対象とした地域連携と広域後方支援の実態と構想に関する調査とヒアリングを行うこと、③各メンバーの研究を行うことと毎月の研究会を開催して研究を深めてきた。

①遠野モデルを中心とした現地調査に関しては、遠野市、釜石市、宮古市、大槌町、北上市でのヒアリングと現地調査を行って、遠野市の広域支援内容について支援側、受援側双方からの実態調査を行った。

②東三河においては、津波被害が想定される田原市における行政、地域防災組織へのヒアリングと津波想定地域での現地調査を行った。また、名古屋市消防局、静岡県危機管理部におけるヒアリングを行った。それらをふまえて東三河各自治体から東日本の被災自治体支援活動に参加した自治体職員（警察、消防、土木、保険、事務担当）への被災地派遣のアンケート調査を実施した。

③研究会はほぼ毎月実施し、文献検討と各種情報の交換を行い、後方支援についての論点を整理してきた。広域後方支援のための政策モデルを提案するために、広く各界、専門家との意見交換を行うためにシンポジウムを開催した。

本報告のアウトライン

本報告書は、2014年度、2015年度の研究成果をまとめたものである。具体的には、研究テーマに関する問題意識と計画概要、災害支援の多様な内容に関する整理、研究テーマに関する先行研究の整理を行った。次に遠野モデルの内容と教訓、県レベルの広域支援に成果をあげた静岡県の支援内容と教訓、緊急消防応援に関する名古屋市防災局の取組み、支援を受けた釜石市における広域支援の受援内容と課題、東三河地域において津波被害が想定される田原市における防災対策の現状と課題の整理をした。さらに被災地の調査を継続し、東三河地域ではアンケート調査を実施した。これらをふまえ、東三河における大規模災害を想定した広域支援と連携に関する政策研究のまとめにつなげている。

1-1.災害時自治体間支援の定義

東日本大震災のような大規模災害時には、被災自治体（都道府県、市町村）だけでは災害に対応できない場合が生じる。その場合、自治体間の支援や連携が必要となる。災害時の自治体間支援は、災害救助法による支援と、災害対策基本法に基づく支援に区分される。

(1) 災害応急対策における自治体間支援の法制的定義－災害救助法による支援

①災害救助法の概要

災害救助法は、1946（昭和 21）年の南海地震を契機に、1947（昭和 22）年に制定された。この法律の目的は、「災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ること」、とされている（法 1 条）。同法は、災害の発生直後とその後の応急対策の中で、被災者を直接救助・保護することを主要な役割とし、第一次的責任を都道府県知事に課している。すなわち、同法による「救助」は、「都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村内において当該災害による被害を受け、現に救助を必要とする者に対してこれを行う」（法 2 条）ことを指す。しかし、ここで都道府県が処理する救助事務は、地方自治法上の「法定受託事務」とされる（法 17 条）。法律の建前からいえば、災害救助法に基づく都道府県の被災者に対する救助・支援体制は、本来国の権限に属する事務で明らかに垂直型となっている。災害救助法の条文はわずか 34 条しかない。そのため、従来、国の所管官庁（厚生労働省）が多数の通知や要綱によって運用し、それが事実上の運用基準となってきた。通知等による運用は、災害の規模と特徴を捉えて一見柔軟性がある。反面、国との協議が必要となり、知事が自由に裁量で決められない場合も多く、国の恣意的・集権的な運用を招く危惧も考えられる。

この法律による「救助の種類」は、1) 避難所及び応急仮設住宅の供与、2) 炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供与、3) 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、4) 医療及び助産、5) 被災者の救出、6) 被災住宅の応急修理、7) 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、8) 学用品の給与、9) 埋葬、10) その他政令で定めるもの（法 4 条 1 項）、とされている。また、「救助」は、都道府県知事が必要と認めた場合には、救助を要する者に対して、「金銭を支給してこれを行うことができる」（法 4 条 2 項）。

「救助の程度、方法及び期間」は、応急救助が必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ都道府県知事がこれを定めることとなっている（法 4 条 3 項）。内閣総理大臣が定める基準は「一般基準」といわれ、都道府県知事は通常この基準を踏襲している。しかし、「一般基準」によっては適切な実施が困難な場合には、都道府県知事は内閣総理大臣と協議し、その同意を得て、救助の程度、方法及び期間を定めることができる（同法施行令 9 条 2）。これが「特別基準」である。

②災害救助法による委任と支援（応援）

都道府県知事は、これらの「救助」を迅速に行うために必要があると認める時は、政令で

定めるところにより、その権限に属する救助事務の一部を市町村長に委任できる（法 13 条 1 項）。ただ、実際には、救助の迅速、的確性を図るため、ほとんどの救助事務が市町村長に委任されている。ただし、広域災害の場合、応急仮設住宅の設置、医療等については、都道府県で実施されることが少なくない。委任事務以外の救助についても、市町村長は知事が行う救助を補助するものとされている（法 13 条 2 項）。しかし、これらを含めて、救助に関して市町村が処理する事務は全て「法定受託事務」とされ、都道府県をとおして国の権限下におかれている（法 17 条 2 項）。

一方、都道府県知事は、他の都道府県知事に対して、救助事務への支援を依頼することができる。その際、「内閣総理大臣は、都道府県知事が行う救助について、他の都道府県知事に対し、その応援をすべきことを指示することができる」（法 14 条）。この場合、他の都道府県知事が処理すべき救助事務も「法定受託事務」となる（法 17 条 1 項）。

③費用の支弁

「救助に要する費用」は、原則として、救助の行われた地の都道府県が支弁する（法 18 条 1 項）。ただし、国は、都道府県が支弁した費用が 100 万円以上の場合、当該額の都道府県普通税収入見込み額に応じて、法定の負担率で国庫負担を行うことになっている（法 21 条）。救助事務が市町村長に委任された場合には、その実費費用は都道府県が支弁するが、支弁が間に合わない場合には、一時的に市町村に繰替支弁させることができる（法 29 条）。また、都道府県が被災都道府県を応援するために支弁した費用については、被災都道府県に求償することができる（法 20 条 1 項）。ただし、2013（平成 25）年の法改正によって、「著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合」には、当該費用について、国に対して、被災都道府県に代わって立替弁済を要請できるようになった（法 20 条 2 項以下）。なお、同年の法改正に伴い、災害救助法の所管は厚生労働省から内閣府に移された。

④小括

以上のように、災害発生直後からの救助・支援体制は、災害救助法に基づき、国の権限の下、実際の実施責任と主体は被災都道府県にあり、垂直型となっている。しかも、迅速・効果的な救助を行うため、救助事務の相当部分が実質的に都道府県内の市町村に委任されている。また、都道府県が自力で救助活動ができない場合には国に応援を要請する。国は応援要請を受けて直接現地に向い、また他の都道府県に対し応援を指示する。国の指示を受けた都道府県は自ら支援に赴き、また都道府県内の市町村に協力を要請する。救助の費用は、基本的に被災都道府県が支弁するが、救助の種類、程度、方法及び期間などは国の基準に基づいて定められており、その範囲内であれば、国は法定の負担率で国庫負担する。しかし、国の基準を超える部分については、被災都道府県は自らの責任で負担せざるをえず、この制度は、上乘せ、横出し等の自治体独自の救助対策には抑制的に働いている。

以上のような救助支援の法制的建前は、国を頂点とする垂直的な集権システムであり、被害の特性と被災者・被災地に根ざした救助支援の実施にとっては、効率も悪く、効果も薄い。そこで、東日本大震災においては、被災地の救助支援、その後の復旧・復興支援におい

ても、多くの応援協定を主軸とする水平的支援の試みが多面的に展開されてきた。

(2) 災害対策基本法における自治体間支援の法制的定義

①災害対策基本法の概要

戦後、災害対策に対する法制度は、大災害を契機に順次に整備された。しかし、災害対策間の相互の有機的な連携や、対策の総合的、計画的な体制は未整備であった。そのため、1959（昭和 34）年の伊勢湾台風を契機に、総合的・計画的な防災行政体制の整備を図るために災害対策基本法が1962（昭和 37）年に制定され、災害救助法の条項の多くが同法に移された。災害救助法が「特別法」として、国と自治体間の救助事務とその費用負担の規定を内包しているのに対して、災害対策基本法は「一般法」である。すなわち、災害対策基本法の主要な内容は、1) 防災一般に関する責任の所在の明確化、2) 国及び地方を通じた防災体制の確立、3) 防災の計画化、4) 災害予防対策の強化、5) 災害応急対策の迅速・適切化、6) 災害復旧の迅速化と改良復旧の実施、7) 財政負担の適切化、8) 災害緊急事態における措置など、災害全般にわたる対策の確立を目指している。災害対策基本法の制定に伴い、1961（昭和 36）年には、同法 97 条の規定を受けて激甚災害法が制定された。

災害救助法が国主導の垂直的な集権システムであるのに対して、災害対策基本法は、市町村中心の水平的な分散システムである。この法律に基づいて自治体が行う事務は「自治事務」とされている。市町村は、基礎的自治体として、その地域の「住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力」を得て、地域防災計画を策定し、「法令に基づきこれを実施する責務を有する」（法 5 条 1 項）。そのために、同法は、市町村長に対して、避難勧告・指示、警戒区域設定による立入り制限・退去命令、応急措置の実施にあたっての住民への従事命令、障害物の除去などの強い権限を与えている。しかしながら、その権限保障は十分とはいえず、かつ、何よりもそれらを実現するための財源保障が不十分なために、責務だけが大きくのしかかる場合も少なくない。

②災害対策基本法による支援

市町村長は、災害応急対策を実施する必要があると認める時は、他の市町村長や都道府県知事に対して応援又は災害応急対策の実施を求めることができる。この場合、応援を求められた市町村長や知事は、正当な理由のない限り、応援又は応急対策の実施を拒んではならない（法 67 条、68 条）。しかし、市町村長が実際にこの権限を行使するためには、被害状況を把握し、必要な対策を決定し、応援要請する内容や業務量を想定して確定しなければならない。だが、東日本大震災のような大規模災害時には、緊急の救助業務が拡大し、被災住民が救いを求めて次々と押寄せてくる。その状況下では、こうした他の自治体に対する応援資料を作成するゆとりはほとんどなく、事実上不可能であろう。しかも、応援に要する費用は、法律上は原則として被災市町村の負担である。これでは、災害対策基本法の「他の市町村長等に対する応援の要請」は、画餅に過ぎないものになってしまう。

そのため、市町村は、応急措置が必要であると認める時は、特例として、「その事務又は市町村長の権限に属する事務の一部を他の地方公共団体に委託して」、これを管理、執行

させることができる（法 69 条）。とはいえ、東日本大震災のような大規模災害の場合には、被災地の県も被災市町村も、突然の災害発生に伴う喫緊の応急対応に手一杯であって、通常、他の被災自治体の応急措置に関わる事務委託を受ける余裕はほとんどないであろう。東日本大震災でも、岩手県・大槌町のように、町長はじめ町の幹部職員の多数を津波で失い、町行政がほとんど麻痺状態に陥るケースが発生した。都道府県知事は、「災害の発生により市町村がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなったときは」、その市町村長が「実施すべき応急措置の全部又は一部を当該市町村長に代わって実施しなければならない」（法 73 条 1 項）。しかし、今回のケースでは、この条項は活かされなかった。

このように、災害対策基本法の応援要請や応急措置委託の仕組みは、被災地の都道府県や市町村レベルで十分に対応可能な程度の災害については有効であるかも知れない。しかし、東日本大震災や将来の南海トラフ地震、首都直下地震のような超巨大で広域的な災害については、かなり対応力を欠いているということができよう。

③2012 年法改正

東日本大震災の教訓をふまえ、国の中央防災会議は、今後の防災対策に再検討を加え、それに基づいて、災害対策基本法など災害関係諸法の改正が進み出した。災害対策基本法の第 1 弾の改正は 2012（平成 24）年 6 月に行われたが、その中で、「大規模広域的な災害に対する即応力の強化」が謳われた。内容的には、1) 地方公共団体の応援対象業務を、消防、救命、救難等の緊急性の高い応急措置から、避難所運営支援等の応急対策一般に拡大し、円滑な相互支援に必要な措置を講じることを努力義務とした（法 49 条の 2）。2) 地方団体間の応援業務等について、都道府県と国による調整規定を拡充・新設した（法 67 条、72 条、74 条、74 条の 2）。特に、法 74 条 2 では、被災地の都道府県知事が、災害応急対応が円滑に実施されないと認めるときには内閣総理大臣に対して他の都道府県知事への応援を求め、さらに緊急事態の際には、内閣総理大臣は被災地の要求を待たずに直接他の知事に応援を求めることができるとした。3) 地方公共団体の相互応援等を円滑化すべき平素の備えの強化を規定した（法 8 条、40 条、46 条等）等である。これらは主に、大規模広域災害における災害応急対策に関する地方団体の応援・支援体制の拡充であって、都道府県知事と、それを補完する内閣総理大臣による応援要求の強化を狙っている。この改正により、国と都道府県間の行政支援体制は確かに強化される可能性がある。しかし、肝心の被災者や被災市町村の応急対策が強化されるためには、その中身の拡充こそが今後の重要な課題であろう。

④復旧・復興における支援

では、災害復旧や災害復興についての支援体制はどうであろうか。復旧・復興は、被災自治体に実施責任があり、応急対策のような応援体制の細かな仕組みはない。実際には、地方自治法の職員派遣の規定（法 257 条の 17）に基づいて、応援職員が派遣されることになる。しかし、地方自治法には、災害対策基本法のように、応援要請を受入れる努力義務はない。また、応援を要請される自治体も、市町村業務が高度化・専門化し、かつ地方行革

が進む中では、高度な専門職員は人数に限られ、特に長期に人員派遣するゆとりは次第に小さくなっている。そのため、現実にも、被災市町村の職員派遣の要望に対して、絶えず2割程度の不充足状態が続いている。

災害対策基本法は、その成立の沿革からしても、風水害のように農村型の比較的短期型の災害を想定しており、災害応急対策に重点が置かれている。しかし、今日、災害はますます多様化し、かつ都市型の巨大災害の発生によって、復旧・復興過程も長期化・大規模化し、そのため高度で専門的な技能を持つ職員を多数必要としている。そのためにも、いまや、災害復興省と復興基本法の創設が喫緊の検討課題として強く求められている。

(参考文献)

- ・災害救助実務研究会（2014）『災害救助の運用と実務』第一法規
- ・災害対策制度研究会編（2002）『新日本の災害対策』ぎょうせい
- ・山崎栄一（2013）『自然災害と被災者支援』日本評論社

1-2. 自治体間支援の形態

はじめに—東日本大震災は災害対策における「自治体間支援・元年」となりうるか？

東日本大震災においては、大規模な被害を受けた被災自治体では様々な物資、資機材の不足に加えて、とりわけ量的・質的な人材不足が顕著となった。この弊害を補うため、自治体間連携による相互支援がにわかにも求められるようになったのである。

阪神・淡路大震災は「ボランティア・元年」といわれた。阪神・淡路大震災は、死者・行方不明 6,437 人、全半壊家屋約 19 万戸に迫る戦後最大の大都市災害となり、公的支援だけでは対応が不可能となったからである。これに対して、東日本大震災は、阪神・淡路大震災の被害をもはるかに凌ぎ、死者・行方不明約 2.1 万人、全半壊約 40 万戸、津波災害と原発災害をも伴う超巨大・広域の大災害となり、瞬時に、通常時の数倍に事務量が増大した。被災地の自治体職員も被災者であり、膨大な災害業務をこなすには圧倒的に人員が不足していた。また、大槌町や南三陸町のように、津波による多数の職員の喪失によるマンパワー不足とキャパシティ不足も深刻であった。加えて、自治体庁舎の破損と重要保管資料・資材の喪失は、自治体機能をほとんど麻痺させた。近隣の自治体の多くも類似の被害を受ける中で、近隣自治体間の相互支援は機能不全に陥り、被災県も、災害対応の混乱の中で支援能力を失っていた。こうした状況下で、全国レベルの広範な「自治体間支援」の必要性が高まらざるを得なかったのである。

(1) 日本学術会議による「ペアリング支援」提言と四川大震災における「対口支援」

日本学術会議は、大震災発生後いち早く東日本大震災対策委員会を立上げ、「東日本大震災に対応する第一次緊急提言」を発表した（2011. 3. 25）。その中で、「自治体間の水平的連携の考え方に立ち、『ペアリング支援』を講じること」を提言した。こうした支援により、「真に求められる個別具体的な行政アイテムを（支援側・受援側）双方が協議して進めることが期待できる」と考えられたからである。そのために、「国は早急に法的整備を進め、全国知事会、全国市長会、全国町村会とともに体制を構築する」よう求めた。

ここで、「ペアリング支援」とは、原義は中国語の「対口支援」であり、2008 年の四川大震災の復興で大きな役割を果たしたと評価されている。「対口」とは、ペアを組むという意味であり、四川大震災では、支援側の省や直轄市（上海市や北京市等）はいずれも経済的な先進地域であり、財政的支援のほか、復興計画の策定・実施に必要な人材・資材・設備の提供、学校・病院・道路等の公共施設の建設・管理など復興の中核部分をほぼ丸ごと担った。

しかしながら、四川大震災の「対口支援」を日本に応用するには、十分な留意が必要である。なぜなら、第 1 に、極めて広大な国土と人口の中国と狭い日本とでは、大災害といっても、地理的条件が異なる。中国は、日本と比べ国土面積で約 25 倍、人口で 10 倍以上もあり、大災害といっても、被害を受けていない支援側の地域が圧倒的に大きい。第 2 に、政治体制が大きく異なる。中国では、国（国務院）が上からペアの組み合わせを 1:1 で強制的に決定した。第 3 に、支援側の省・直轄市と受援側の市・県との格差は、人口で 100 倍

以上、経済力で約 200 倍以上と圧倒的に大きかった。第 4 に、支援側は、ハードな施設の復旧・復興を中心に、財源だけでなく、人材も資機材・設備もほぼ一括して支援した。その一方、復興特需も財政資金も大部分が支援側に環流するシステムとなっていた。

「対口支援」を、わが国で「自治体間の水平連携」として応用するとしても、こうした中国との地理的、政治的、社会的、経済財政的な大きな相違性をふまえておく必要がある。とはいえ、「ペアリング支援」では、支援側の特定の府県・市町村が、被災地の特定の自治体と応援協力関係を結び、お互いに顔の見える持続的支援が可能となる。支援側は、被災地のそれぞれのニーズと意向をふまえて、人的支援、物的支援、復興まちづくり支援、避難所提供など、様々な支援を長期的視点からきめ細かく行える点では優れている。災害の状況に対応して、日本型の「対口支援」、「ペアリング支援」が求められている。

(2) 日本型「対口支援」の契機－全国知事会・全国市長会・全国町村会及び総務省による支援体制

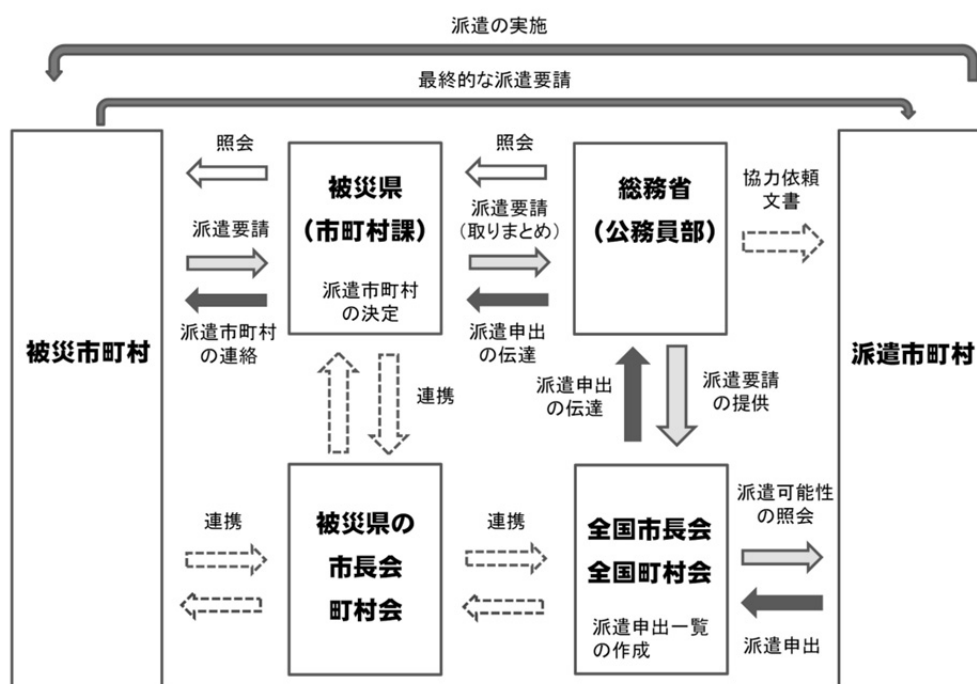
全国知事会は、東日本大震災発生翌 2011 年 3 月 12 日、いち早く麻生会長を本部長とする「緊急広域災害対策本部」を立上げた。同時に、各知事に対して、被災者の救援・救護に係る人員の派遣と資機材・物資の提供などの広域支援を速やかに実施することを依頼する文書を送り、また被災県知事にたいし、必要な支援を対策本部に連絡するよう通知した。

全国市長会も 3 月 12 日、「災害対策本部」を新設し、3 月 16 日には、国や全国知事会との連絡、支援自治体と受援自治体との人的・物的支援のマッチングを行うための「緊急災害支援掲示板」をウェブサイトに設置した。また、全国町村会も、3 月 11 日、「東北地方太平洋沖地震対策町村協力本部」を設置し、被害情報の収集、国・全国知事会・全国市長会との連絡調整とともに、被災町村に対する支援について、各都道府県町村会などとの連絡調整に入り、これらをまとめて、3 月 18 日には国に対して「緊急要望」を提出した。

こうした地方からの動きを受けて総務省は、3 月 22 日になって、全国市長会及び全国町村会を調整役として、全国の市町村から短期間の応援職員を派遣する体制づくりを進めると発表した(図 1-2-1)。すなわち、被災県が各被災市町村の派遣要請を取りまとめ総務省に連絡する。その派遣要請は同省から全国市長会・全国町村会に伝達される。そこからさらに全国の市町村に派遣可能性を照会し、派遣の申し出を待ってそれを全国市長会・全国町村会で取りまとめる。これを総務省に伝え、同省が被災県に伝達し派遣市町村が決定されるという煩雑な方式である。職員派遣の取扱いについては短期の職務命令による派遣扱い(公務出張)とされ、中長期の派遣については、地方自治法 252 条の 17 に規定する職員派遣によるとされた。なお、各自治体が応援派遣に費やす経費は特別交付税で措置するとした。

こうして、職員派遣のスキームは一先ずでき上がった。しかし、この総務省方式は、問題点が少なくなかった。まず、1) 総務省方式は、平時の集権的システムの応用で、手続きが煩瑣な上に、支援－受援のルートが長く、大災害のような緊急時には時間がかかりすぎる。また、2) 被災市町村の方で、自ら必要な人員数と業務内容を調査し、それを県に伝えなければならないが、非常時で業務多端な折にそんなゆとりはない。3) 被災自治体が複数

の自治体の職員を受入れるので、指示に従っては動けても、受援側が要求するような組織的に業務を一括して請負わせることは困難である。さらに、4) 短期派遣では、職員が交代するたびに、多忙を極める被災地の職員がまた始めから教え込まなければならない、等である。そこで、迅速、的確、柔軟を旨とする災害支援体制には改善が必要となり、自治体間支援体制にはいくつかのパターンが登場した。



出所：総務省（2015）「総務省における被災地方公共団体に対する人的支援の取組み」

図 1-2-1 市町村職員の派遣スキーム（総務省方式）

(3) 自治体間支援体制のいくつかの形態

国や全国知事会、全国市長会等が調整を行うにしても、被災自治体の要請待ちでは支援は後手に回る。大災害では、相手から要請待ちの垂直的な総務省方式では限界が大きい。そこで、支援側の方で被災現地の状況を掴み、受援側が望む支援の中身を把握しなければならない。こうして、被災市町村の負担を減らし、できるだけ迅速な情報連絡体制と的確な支援体制を組むために、広域的かつ水平的な自治体間支援のスキームが試みられた。

① 「後方支援」方式

岩手県・遠野市は、東日本大震災の津波で被災した太平洋沿岸部から約 50 km 内陸にある。道路網が整備され、結節点として陸路で約 1 時間、ヘリコプターで約 15 分と、地理的にも沿岸部への「後方支援」を行うのに絶好の位置にある。遠野市は、昭和の大津波など過去の教訓をもふまえて、事前にそのことを自覚し、後方支援基地を構える準備に入っていた。同市は、沿岸部の大槌町、山田町、宮古市、釜石市、大船渡市、陸前高田市などを含む 9 市町村で事前の災害支援協定を結んでいた。遠野市は、現市長の下、「後方支援拠点構想」に基づき、災害支援協定を含む地域防災計画をたて、近隣や広域の市町村に対し、後方支

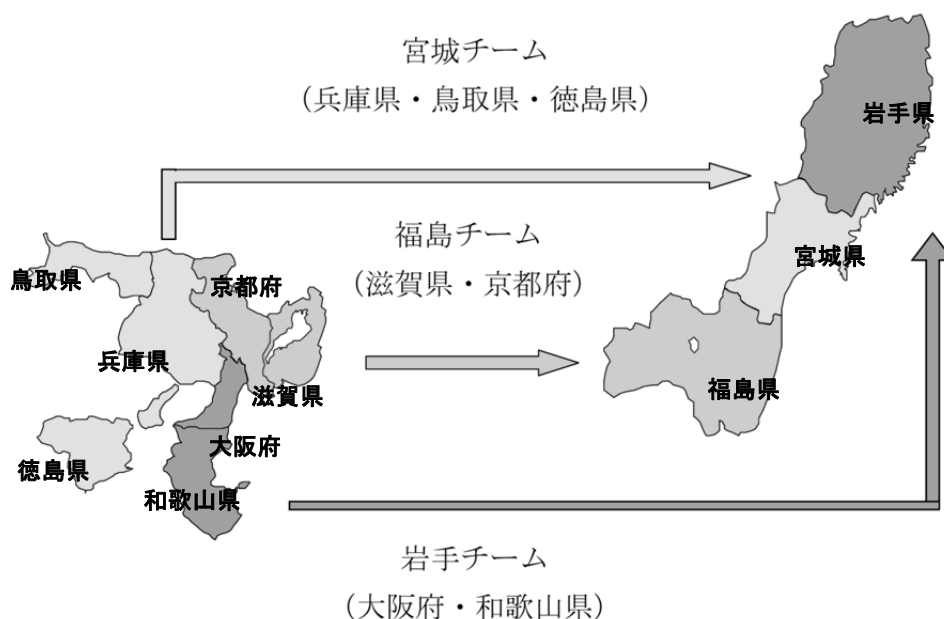
援基地として、ヒト、もの、情報などの支援を行う準備をしていた。実際、そのために事前の訓練を、自衛隊、消防、医療チームなどを含めて2007年9月には約8,700人規模で実践している。同年11月には、「三陸地域地震災害後方支援拠点整備推進協議会」を9市町村連携で設立した。今回は、そうした事前の準備が、特に初動の緊急時に非常に有効性を発揮したのである。さらに、公的関係機関・団体による後方支援だけではなく、「遠野まごころネット」などボランティアの中間支援組織が6万人を越えるボランティアの窓口となっていて、被災地の後方支援をしている。2011年7月には、これら公・私 の諸団体の情報連携を図るため、「遠野市後方支援連携会議」も設置された。なお、遠野方式の「後方支援」体制については、本報告書の3-1で詳しくふれる予定なので、詳細はそちらに譲りたい。

②「カウンターパート支援」方式

関西広域連合は、関西の2府5県が、府県域を超える広域課題に取り組むとともに、地方分権改革の突破口を開き、わが国を多極分散型の構造に転換することを目指して2010（平成22）年に設立された、府県レベルで初の、全国唯一の広域連合である。2012年には、4政令市（京都市、大阪市、堺市、神戸市）がこれに加わった。関西広域連合の設立趣旨の一つは、南海トラフなどの巨大広域災害の発生に備えた広域防災、広域支援対策である。関西広域連合は、「関西広域応援・受援実施要綱」とこれに基づくマニュアルを策定し、「カウンターパート方式」による広域的な応援・受援の調整を行うとしている。「カウンターパート方式」とは、被災府県の応援要請に基づき、または、情報収集等の結果被害が甚大で応援が必要と判断される場合、広域連合内の応援府県に対して、受援府県・市町村を割当てて対応させるやり方である。割当ては強制的ではないが、広域連合内の合議組織である広域連合委員会の議を経て、広域連合長（現在、井戸敏三兵庫県知事）が決定することになっている。

東日本大震災においては、関西広域連合は、3月13日の「緊急声明」で、1)被災地対策、2)支援物資等の提供、3)応援要員の派遣、4)避難生活者の受入れを表明した。特徴的なのは、被災の大きい東北3県に集中的に支援を行うとし、支援側の府県と受援側の県を特定する「カウンターパート方式」を採用したことである。具体的には、図1-2-2のように3チームに分け、大阪府・和歌山県が岩手県、兵庫県・鳥取県・徳島県が宮城県、滋賀県と京都府が福島県を中心に支援することを決定した。各支援チームの最初の府県が幹事府県とされ、支援チームの運営は基本的に各チームの自主的運営に任せられた。

さらに、被災地の状況やニーズ等を直接把握するために、被災3県の県庁内に「現地連絡所」を早期に設置することにした。これにより、被災自治体の職員が自らニーズを調べ、それに基づいて国や支援自治体に応援を要請する手間が大いに省けることが期待された。なお、現地連絡所は、その後、被災地の状況に応じて、県庁以外にも、被災市町村により近い複数拠点地に追加設置された（岩手県－遠野・釜石事務所、宮城県－気仙沼・南三陸・石巻支援本部、福島県－会津若松事務所）。



出所：兵庫県（2012）「東日本大震災兵庫県の支援1年の記録」p.366

図 1-2-2 関西広域連合のカウンターパート方式による支援

表 1-2-1 東日本大震災における関西広域連合構成団体の被災地支援状況

構成団体※1の職員派遣状況			(平成27年1月30日集計)				
区分	職種	業務内容	派遣先				合計
			岩手県内の自治体	宮城県内の自治体	福島県内の自治体	その他	
地方自治法に基づく派遣※2	土木職	公共土木施設の復旧	22人	46人	9人		77人
	農業土木職	農地・農業用施設の復旧	3人	8人	4人		15人
	建築職	県有建築物の復旧、復興住宅の整備	3人	16人	2人		21人
	電気職	復興住宅の整備	4人	4人	2人		10人
	林業職	治山施設、自然公園の復旧	1人	2人	1人		4人
	埋蔵文化財技師	災害復旧に係る埋蔵文化財発掘調査	5人	2人	1人		8人
	機械職	復興住宅の整備	2人	2人			4人
	社会福祉職	孤児の養育環境の調査	1人				1人
	心理職	孤児の養育環境の調査	1人				1人
	保健師	被災者の健康支援		2人			2人
	化学職	水・大気等の放射性物質モニタリング			3人		3人
	農業職	農林水産物の放射性物質モニタリング			1人		1人
	薬剤師	食品中の放射性物資の検査					
	学芸員	埋蔵文化財発掘調査等	1人				1人
	教員職	防災教育等の施策推進					
	事務職(用地)	災害復旧に係る用地取得等	3人	8人	2人		13人
	事務職(税)	固定資産税に関する事務等	2人				2人
事務職(その他)	その他一般事務	4人	42人			46人	
	小計		52人	132人	25人		209人
その他の派遣	環境行政職	災害廃棄物の処理対策				1人	1人
	小計					1人	1人
合計			52人	132人	25人	1人	210人
累計			240,800人・日 (100未満切捨)				

※1 構成団体：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、徳島県、鳥取県、京都市、大阪市、堺市、神戸市

※2 地方自治法第252条の17に基づく派遣で、派遣元自治体の職員と派遣先自治体の職員の併任となる。

出所：関西広域連合（2013）「東日本大震災における関西広域連合構成団体の被災地支援状況」

3月29日には、「第2次緊急声明」が発表され、1) 被災県だけでなく被災市町村に対しても、府県職員、府県内市町村職員を応援派遣する、2) 阪神・淡路大震災の経験や教訓を活かした助言や指導を行う、3) 被災者受入れ体制を充実させるとした。なお、このようにした始められた関西広域連合の被災地支援は現在まで続いており、2015年1月30日現在の支援状況は表1-2-1の如くである。職員派遣の内容は、当初の緊急事務から、復旧・復興過程では、土木・建築・復興まちづくり・福祉などの技術職・専門職などへ次第に職種が移るとともに、最近は人数も増加傾向にある。

③「ペアリング支援」方式

「ペアリング支援」とは、事前の防災協定や姉妹都市協定による支援、あるいは、それまで全く関係のなかった自治体への押しかけの支援など多様な形態があるが、「1対1」の単独型の支援がこの方式である。ただし、中国の「対口支援」のように、完全に「1対1」となっているとは限らない。日本の場合には、支援市町村も、府県会や市長会などの関係機関の要請に応じて、複数の被災自治体に支援を行うこともある。また、受援市町村も、複数の自治体から支援を受けている場合もありうる。ただ、ここで「ペアリング支援」として注目するのは、特定の支援自治体が特定の受援自治体に対して、災害の緊急対策時から復旧・復興過程にかけて、比較的長期かつ継続して支援・受援関係を結び、職員派遣にしても中長期派遣を行って両者の関係が相対的に強化されていることである。

ア) 名古屋市の陸前高田市への「丸ごと支援」

事例の1つは、名古屋市の岩手県・陸前高田市に対する「丸ごと支援」のケースである。名古屋市は、東日本大震災の発生直後、国の要請に基づいて被災地の応急対策にのりだし、緊急消防援助隊や上下水道応急復旧隊、医療救護班などを被災地に派遣、またパンや毛布などの救援物資を被災地に届ける活動を開始した。それに加えて、2011年3月16日には、市長を本部長とする「名古屋市被災地域支援本部」を立上げ、被災地の本格支援を始めた。東北の被災3県には、県知事らの要請を受け、当初不足していた自動車を各県に対して1億円相当分、緊急に贈呈した。その際、特に岩手県の達増知事から河村市長に、岩手県沿岸部の津波により甚大な被害を受けた市町村の中には行政機能が麻痺しているところもあるので、支援をお願いしたいとの要請があった。そこで3月19日から3次にわたって先遣隊を派遣し情報収集と状況視察を行い、最終的に陸前高田市に全面支援の対象を定めた。

陸前高田市は、東日本大震災によって、「奇跡の一本松」にみられるように、大津波によって市街地が壊滅的な被害を受けた。犠牲者数は、人口24,246に対し1,757人（人口比で7.2%）と、岩手県内で最大となった。多数の住宅、事業所、商店街だけでなく、市役所庁舎が全壊し、多数の公共施設も全半壊した。そのため、臨時職員を含めた市職員443人の内25.1%にも相当する111人が犠牲となった。この結果、市役所の行政機能はほとんど麻痺状態に陥り、行政機能回復に向けた支援が最大の要請となっていたのである。

従来、被災自治体の支援調整は国が行い、国は支援が必要な自治体とその支援業務を指定し、全国の自治体に応援要請するのが通例であった。先述のように、この国による支援

方式（「総務省方式」）は、手続きが煩瑣で時間がかかりすぎ、被災地では多数自治体の職員が支援に当たるため自治体間・職員間で横の連絡調整がとりにくく、かつ短期間で職員が入れ代わるので仕事の引継ぎ、効率が悪い等の問題点があった。とりわけ今回の陸前高田市のように、市役所庁舎が全壊して多数の市職員が犠牲となり、貴重な資機材・資料を喪失して行政機能がほとんど麻痺状態にある場合には、従来型の総務省支援スキームは機能しにくいものとなる。



出所：名古屋市「東日本大震災に係る被災地支援活動記録集」

図 1-2-3 名古屋市の「丸ごと支援」のイメージ図

そこで名古屋市は、図 1-2-3 のように、「丸ごと支援」と称して、陸前高田市の行政機能全般を回復させるために、業務をできるだけ「丸ごと」引受け、かつ中長期的に支援することにした。そのために、2011（平成 23）年度には、合計 33 ポストに延べ 144 人の職員を派遣した。支援業務は、罹災証明や住民票の交付、生活保護、高齢者福祉、児童福祉、保健指導、市税事務など市本来の業務に加えて、小中学校の応急復旧、農林業施設の復旧、庁内 LAN の敷設、震災復興計画の立案、地域防災計画の改訂など、行政機能全般を全面的に支援した。2012（平成 24）年度以降は、陸前高田市と独自に協議と調整を行い、同市からの要請とニーズに応じて、1年間を通じるかたちで 13～14 人の職員を継続派遣している。

名古屋市の「丸ごと支援」は、陸前高田市のように、災害によって行政機能がほぼ全面的に麻痺した自治体行政機能の回復に対する支援という点では、非常に有効に機能したと評価できよう。しかし、同時に、名古屋市で「丸ごと支援」が可能となったのは、名古屋市が人口 230 万人、財政規模 1 兆円、職員数 1.5 万人以上という、行財政力のある豊かな政令指定都市であったことが大きな理由の 1 つであろう。陸前高田市は名古屋市と比べれば力量は遥かに小さい。その点では、名古屋市の「丸ごと支援」は、中国の「対口支援」と似た特徴を持っており、「大が小を支援する」という特殊な条件のもとでのみ初めて可能となったということもできよう。

イ) 北九州市の釜石市への「押しかけ支援」

「ペアリング支援」のもう 1 つの事例は、北九州市の岩手県・釜石市への支援である。北九州市は新日鉄（旧八幡製鉄所）の古くからの企業城下町であり、また、釜石市も、同じ新日鉄の企業都市として、「鉄の街」としての共通点を持っていた。しかし、両市の間には、東日本大震災の被災前に、災害時相互支援協定のような取決めが存在していたわけではない。たまたま震災 3 日後に厚生労働省の要請で派遣された北九州市の保健師の活動場所が釜石市であったことをきっかけに、北九州市から釜石市に対して支援の打診が行われた。これを契機として、釜石市からの要請もあり、避難所運営支援をはじめ、継続的な支援活動が始まったのである。

支援業務は、保健師派遣に始まり、避難所運営、震災廃棄物処理計画策定、住民票発行、市税申告受付等から、次第に区画整理・集団移転、漁港復旧業務などの専門職的な業務に移ってきた。北九州市は名古屋市と同じく政令指定都市とはいえ、多様な部署から派遣職員を出す調整は大変である。そこで同市は「支援職員登録制」を新設し、支援活動への参加希望者を募った。その結果、市職員約 8,000 人中約 1,000 人が登録、内 800 人は被災地派遣でもよいとの回答を得た。北九州市の支援で特に注目すべきは、釜石市との連絡窓口となる職員を常駐させ、支援に関する具体的アドバイスや北九州市の関係部局との連絡調整、派遣職員の調整や総括を円滑化する目的で、「北九州市・釜石デスク」を 2011 年 8 月に開設したことである。このデスクには、土木職等の担当課長を配置して責任を持たせ、現地採用スタッフもつけた。こうして、支援先を特定し、さらに現地に常駐責任者を置く支援方式は非常に注目される。

その後、両市の間には、行政レベルの都市計画や都市開発に関する計画支援にとどまらず、市民レベルでの交流が多様な形で展開し始める。例えば、中学生による北九州市の市花・ひまわりの贈呈（北九州ドリームサミット）、高校生の釜石市高校への訪問・チャリティダンス披露、夏祭り・サッカー大会・イベントなどへの市民や子供らの相互招待企画など多彩である。「鉄の街」としてのつながりを契機とした北九州市の釜石市への支援は、行政支援から市民支援へ、さらに「再生かまいし産業まつり」に北九州市のブースを展示するなど産業間の連携や支援へも広がり始めている。

こうして災害復興における行政支援や連携の強化だけではなく、それが両市の人的・文化的・産業的交流への途を開いてきたことをふまえて、2013 年 2 月、両市は、「北九州市・釜石市連携協力協定」を締結した。今後の連携協力分野としては、釜石市の復興・まちづくりの推進（「スマートコミュニティプロジェクト」の連携協力）、防災・危機管理分野の連携（北九州市が進めている「北九州市クラウド」に釜石市も参加、住民情報等のバックデータを受入れるなど情報危機管理体制の連携協力）、世界遺産登録への連携協力（近代産業遺跡群の世界遺産への登録推進）、等があげられている。

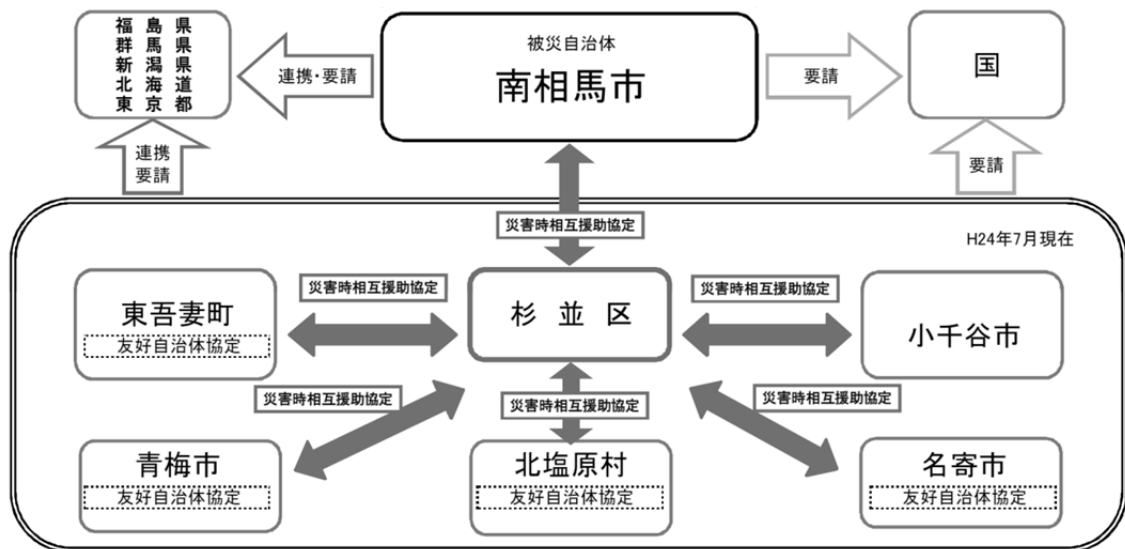
災害による緊急支援、復旧・復興支援が、そこから出発して、自治体間の非常に多面的な、市民や事業所をも包摂した連携・支援という横の相互支援関係を醸成していく姿を、北九州市と釜石市の支援・連携関係には典型的にみることができる。こうした自治体間の水平

的な相互連携・支援関係の深まりは、将来、再び来襲すべき大災害に対する減災・防災対策、災害時相互支援体制の強化についても、確かな保障を約束するものであるといえよう。

なお、釜石市への北九州市の支援については、本報告書の別章で詳しく論じるので、詳細はそちらに譲りたい。

④「自治体スクラム支援」方式

名古屋市や北九州市によるペアリング支援は、相対的に大きな自治体の小さな被災自治体に対する「1対1」支援である。これに対して、「1対多」の自治体間支援がある。これは、「自治体スクラム支援」と呼ばれる。すなわち、自治体間の強固な連携・支援によって、1つの被災自治体を、被災していない複数の自治体が責任をもって長期的・包括的に支援する仕組みである。いわば、ラグビー競技で、1つのチームの多くの選手達がスクラムを組んで相手に当たって勝利に導いていくイメージとあってよい。



出所：杉並区資料

図 1-2-4 「自治体スクラム支援」の仕組み

今回の大震災において「自治体スクラム支援」で典型的な事例は、東京都・杉並区を主軸とした福島県・南相馬市への支援である。図 1-2-4 のように、杉並区は、南相馬市と東日本大震災以前から「災害時相互援助協定」を結んでいた。そこで援助協定に基づいて支援を始めた。しかし限界があったため、従来から「災害時相互援助協定」を結んでいた新潟県・小千谷市、北海道・名寄市、群馬県・東吾妻町に呼びかけて、2011年4月8日「自治体スクラム支援会議」を立上げ、共同し連携して南相馬市の支援にのりだした。当初は物資支援からはじまり、職員派遣についても相互に調整しながら進めている。同支援会議は、国に南相馬市への支援をはじめ、災害救助法の改正や水平的支援を促進する要望と取組みを積極的に行ってきた。国への要望だけではなく、基礎自治体自らが震災対策の主体として行動する決意と姿勢を示すべく、2013年4月には、参加5自治体で「災害時の相互支援

に関する条例」を施行した。その後新たに東京都・青梅市、福島県・北塩原村が加わり、現在参加7自治体が年1回のペースで会議を開き、相互の交流と意見交換、大災害時に基礎自治体が主体的に支援活動を推進するためのシステムづくりなどについて多面的に活動している。

スクラム支援は、国が主導する垂直的支援に対して、自治体間の相互支援による水平的支援を特徴とする。支援自治体間の役割分担と連携により、被災地の実情とニーズに即したきめ細かい支援が行えるとともに、支援自治体に対する過度な負担を軽減できるメリットがある。同時に、「自治体スクラム支援」方式には、それを有効に機能させるためには、いくつかの条件を満たす必要がある。

第1に、被災自治体の要請に応えられる十分な派遣職員数が得られることである。支援自治体は比較的小規模なものが多いので、1つの自治体が一度に多数の応援職員を出すことは不可能である。したがって、スクラムの構成団体には、杉並区のように、必ず中心となる中規模の自治体加わり、支援側に無理のない体勢を作りあげることが必要となる。

第2に、派遣職員の専門性を確保できることである。この点についても、区画整理や集団移転、土地買収などの経験のある職員は小規模自治体ではなかなか得にくいので、相対的に規模の大きい自治体や、自治体OBによる支援体制を組む必要がある。

第3に、災害復興が緊急支援から本格復旧・復興支援に移るにつれて、短期派遣から中長期の派遣が必要となる。その場合、杉並区のような基幹団体が中心となり、スクラム自治体全体の調整と連携を図ることになるが、その際、参加自治体の支援負担が偏ったり、過大にすぎないように調整することが求められる。

第4に、被災自治体の負担軽減のための措置を講じることである。そのためには、ペアリリング支援の教訓に学び、支援自治体が基幹団体を基軸に包括的支援体制をくみ、自ら被災地と被災者ニーズを発掘し、被災自治体と調整しながら、迅速、柔軟な対応を追求する。

第5に、自治体スクラム支援については、スクラムに参加する自治体チームの全てが日常的に相互に情報を共有し、人的・文化的・産業的・環境的など様々な交流や連携を深めておくことが必要である。その意味では、今回の杉並区を核とする自治体スクラム支援は、これまで経常的に自治体職員の派遣だけではなく、平常時にも相互に住民や子供達同士の交流や友好を深めてきた経験がある。

こうした「自治体スクラム支援」のチーム作りやマッチングが全国的に広がり、自治体間・住民間の日常的な交流や支援体制が進展し蓄積されれば、それは災害のような非常時においても、極めて大きな相互支援の輪とネットワークを日本全国に創りだしていくことになろう。そのためにも、全国の自治体が災害時の支援計画・受援計画を作成し、地域防災計画の中に位置づけ、行財政的にも国が責任をもって支えていくことが肝要である。

おわりに

東日本大震災においては、様々な自治体間支援の方式が試みられてきた。それらの支援方式の実態を深く分析することによって、従来型の国－府県－市町村といった垂直的支援

の欠陥を補うべき水平的支援としての自治体間支援の有効な方式が究明できるであろう。

(参考文献)

- ・飯塚智規（2013）『震災復興における被災地のガバナンスー被災自治体の復興課題と取り組み』芦書房
- ・鍵屋一（2012）「巨大広域災害に備える『1 対多』の自治体スクラム支援」『月刊ガバナンス』（2012. 2）
- ・神谷秀之・桜井誠一（2013）『自治体連携と受援力』公人の友社
- ・関西広域連合広域防災局（2011）『関西広域連合の取り組み』、同（2013）『関西広域連合の東日本大震災に対する支援活動概要』
- ・杉並区（2011）『『自治体スクラム支援会議』について』
- ・全国市長会（2011）「東日本大震災への対応」
- ・全国知事会（2012）『東日本大震災における全国知事会の活動』
- ・全国町村会（2011）『『平成 23 年東北地方太平洋沖地震対策町村協力本部』の設置について』、『『平成 23 年東北地方太平洋沖地震』に関する緊急要望』
- ・総務省（2011）「東北地方太平洋沖地震に係る被災地方公共団体に対する人的支援について」、（2012）「平成 24 年度における東日本大震災被災市町村への職員派遣について」
- ・遠野市（2013）『遠野市後方支援活動検証記録誌』同市
- ・名古屋市（2013）『東日本大震災に係る被災地支援活動記録集』同市
- ・日本学術会議東日本大震災対策委員会（2011）「東日本大震災に対応する第一次緊急提言」
- ・宮入興一編著（2011）『四川大震災の総合的研究』愛知大学中部地方産業研究所

2.後方支援に関する先行研究の整理と後方支援に関する地理学的考察

本研究は、東三河地域を対象として広域スケールでの災害に対する後方支援モデルを構築するものである。一般に「後方支援」という言葉は、兵站業務すなわち物資の運搬や補給、回収、整備、設営、衛生とそれに関わる役務を指す（難波、2011）。この「後方支援」という言葉が災害に対して使われるようになったのは、アカデミックな分野に限定すれば、管見の限り 1995 年の兵庫県南部地震（阪神大震災）が嚆矢（渡辺・岡田、1995）となっている。

その後、「後方支援」という言葉は学術分野、行政分野など様々な場所で利用されるようになった。本研究のフィールドである遠野市周辺で見れば、三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会¹⁾など、行政組織の名称などで使用されている。しかし、その定義については法律等で明確にされてこなかった。そこで本章では、既存研究から主に学術的側面からの「後方支援（「広報支援」も含む）」について整理する。そして、後方支援に関して東日本大震災で後方支援活動の拠点となった遠野市における活動を検討する。

(1) 先行研究における後方支援の定義

阪神大震災から東日本大震災までの期間における研究では、前述の通り渡辺・岡田（1995）が着目される。そこでは後方支援は「被害の無い地域から人的・物的緊急対応資源を迅速かつ効率的に配分し投入すること」と定義されている。また、渡辺・岡田（1997、2004）は、自治体による支援の内容を 1) 人的支援、2) 物的支援、3) 施設提供、4) 経済支援の 4 つに整理している。

さらに、東日本大震災後の期間においては、国土交通省総合政策局（2012）による後方支援に関わる報告が注目される。そこでは後方支援の具体的活動内容、拠点の役割、備えるべき機能について、表 2-1 のように整理されている。

表 2-1 後方支援に関する諸内容

内容	支援活動計画、情報収集・共有・調整・受発信、記録、情報整理、救援物資の調達、補完、輸送、避難者受け入れ、炊き出し、後方支援活動主体への後方支援（受け入れ、現地案内・輸送、活動拠点整備、宿泊、物資の提供、支援者支援）、被災自治体業務支援
拠点の役割など	<ul style="list-style-type: none"> 被災地の現場と本部をつなぐ情報、ヒト、モノの中継地点 集積場所、情報面に着目すると、両方向（本部と被災地前線基地）からの情報を整理、分析、加工して双方に再発信する仲介機能が重要な役割 被災現場からの情報をもとに現地での具体的な行動計画を策定する作戦本部機能が必要
備えるべき機能	<ul style="list-style-type: none"> (1)多様な主体（専門性の高い機関・団体から多くのマンパワーを供給するボランティア団体まで多様な活動主体）、(2)多様なリソース（活動を実施するための多様なヒト、モノ、カネ）、(3)フェーズの多様性（復旧復興までの継続的な活動）、(4)計画性（実行するための事前の計画、訓練、協定、マニュアルなどの作成、整備）、(5)拠点性（活動主体の拠点） 上記が揃うことによって、発災直後から迅速かつ機動的な支援活動が展開でき、災害対応に重要な迅速性、機動性、継続性、供給力の確保が可能

資料：国土交通省総合政策局（2012）より作成。

さらに遠隔地での後方支援として、「通常の後方支援とほぼ同様であるが、他機関との調整業務を行う」機能について指摘されている。これらをふまえると、後方支援とは、(被害がないか、もしくは経度の被害にとどまっている)被災地の周辺から、災害救助及び行政運営に関する専門性を有する人材、緊急支援物資、インフラを被災地の状況に応じて迅速かつ効率的に配分・投入することであるといえよう。そのためには、被災地への応援物資・人材の配分速度及びコストに配慮する必要がある。

なお法学分野において、自発的支援・援助行為が実効の意思を有しつつもそれに伴う負担を恐れて躊躇する状況にあるとき、後方支援型はそれらの抑制要素を除去しうることが可能であることを示している(菅、2003)。したがって、後方支援の制度を整備しておくことは、非被災自治体における内在的な支援・援助活動(およびそのニーズ)に対して、法的な後ろ楯となるといえよう。

(2) 後方支援に関する先行研究

災害における後方支援に関する研究は、1995年の阪神淡路大震災以降、主に社会・安全システム工学、行政学の分野を中心として行われてきた。

支援内容の実態分析については、渡辺・岡田の研究が着目される。まず渡辺・岡田(1995)は、北海道内全212市町村が兵庫県南部地震で被災した地域に対し実施した支援の実態のアンケート調査を行うとともに自治体の効果的な後方支援の実施に向けた「後方支援決定モデル」の構築について考察した。その結果、支援実施決定のためには時間条件、空間条件、地域条件の3つの要因があること、その中で災害発生後に人為的にコントロールできるのは時間条件のみであり、発災対応型といっても空間条件と地域条件については特定の地域における地震の時間・空間分布を考慮した備蓄の適正配分などの事前準備が必要であること、そして緊急時における後方支援の価値は被災地のニーズに沿った速さやきめ細かさといった効率的側面にあり、事前の役割分担や申し合わせが必要であること、そして支援内容は財源など自治体の規模ごとに分けて考えるべきであることを指摘している。

次に渡辺・岡田(1997)では、全国3,238市町村に対して、自治体規模と支援の関係、被災地からの距離、支援の実施時期、の3つについて兵庫県南部地震支援の実態調査をもとに分析を行った。その結果、震災後の被災地支援は1)社会状況に規定され変更の余地がないもの(各種施設の提供)、2)改善の余地があるもの(物的支援)、3)改善の余地が少ないもの(人的支援)の3つに分類されること、そして支援実施決定にはルールがあり、主体となる自治体の地帯省や規模、被災地からの距離、支援内容の緊急性、専門性の高低によって支援の実施開始及び終了時期や実施状況が異なることを明らかにした。

さらに、渡辺・岡田(2004)では、それまで行ってきたアンケート調査及びヒアリング調査に基づき、阪神淡路大震災において全国の自治体が行った支援の実態について、1)支援の時間に関する法則性、2)支援—被支援間の距離に関する法則性、3)自治体規模に関する法則性に着目し分析を行った。そして、1)支援量は自治体規模に応じ規模が大きくなり支援開始の即応性も高いこと、2)支援の規模は被災地からの距離に従って縮小すること、

3) 事前協定の有無や過去の被支援経験、日常の交流の有無によって支援開始時間が左右されること、の3点を指摘している。

国や都道府県、市町村といった行政システムと後方支援に関して検討した研究には、次の4つの研究がみられる。都道府県の広域支援の体制について注目した船木ほか（2006）は、被災地外からの広域支援は不可欠だが複数の被災県に対してどこに優先的に支援を投入すべきか意思決定に混乱や遅れが生じる可能性を指摘し、広域支援を 1) 内容（人的支援、物的支援、施設提供、見舞金）と 2) 体制（法的基盤と協定、調整、インプット／アウトプット）の2つをあげて定義している。

表 2-2 広域防災体制強化のための提言

広域防災体制について	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広域防災体制の基本となるのは通常の防災体制であり、想定被害の評価や災害対応計画などは都道府県レベルのものが基本 ・ 東海・東南海・南海地震や首都直下型地震のように広域災害となる場合に、周辺の他府県はもとより全国レベルでの情報共有システムを保持しておくことが必要
広域応援について	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害直後に広域応援を求めても、陸路、海路などにおいて輸送手段を確保できないことが起こり、人命救助はもとより救援物資の手配などを含めて困難 ・ 広域応援は発災後数日後から有効になる性質をもっており、この間は被災自治体は自立体制を確保が必須（ただし、情報の寸断は災害直後を含めて絶対に避けなければならない）
広域連携のための法制度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広域連携のための法制度はかなり整備されたと言えるが、都道府県や市町村の災害対応システムの基本部分でさえ標準化されておらず、広域連携は非常に困難 ・ 都道府県レベルでの広域連携を実効性の高いものにするために被害報告を始め、災害対応の優先度、意思決定過程などの基本部分を標準化することが必要
情報の受発信	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府と都道府県及び政令指定都市間では情報の受発信によって、コミュニケーションの双方向性の確保が必須 ・ 情報の受発信において、何を対象とするのか、どの時点までに必要な情報か、誰が責任をもって対処するのか、対処が終わったときの確認手段などより具体的な内容について協議、周知徹底が必要
基幹的広域防災拠点について	<ul style="list-style-type: none"> ・ 東京湾の基幹的広域防災拠点については、オペレーションのマニュアルの整備や訓練を継続し、首都直下型地震に備えることが必須 ・ 大阪湾、伊勢湾に基幹的広域防災拠点は実現のための一層の努力が必要 ・ 都道府県レベルでも、最低1箇所の輸送拠点を用意すべき（いきなり市町村レベルでの各種広域応援の実施は混乱する恐れが大きい）
自助・共助・公助について	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広域災害時に行政での対応には限界があり、共助、自助努力の重要性を国民に理解してもらうことが必要 ・ 被害限定型の災害の被害想定において自主防災組織などの役割を明示して、その訓練を繰り返すことが有効 ・ 広域災害時の行政の限界を事前に公表して理解を得ておくことが必要
被害想定について	<ul style="list-style-type: none"> ・ 東海・東南海・南海地震や首都直下型地震の発生の切迫性に鑑み、被害想定をさらに精度を上げると共に、対応の優先順位を公表し、限られた資源下での有効な対応を図ることが必須 ・ 具体的な防災訓練を継続して問題点を洗い出し、広域連携による被害軽減の数値目標を実現できるようにするべき
自治体における防災措置	<ul style="list-style-type: none"> ・ 東南海・南海地震の防災対策推進地域や東海地震の地震対策強化地域に指定された自治体では「広域連携推進班」を設置し、より具体的な連携内容、そのための方策、予算、実施可能性の評価などのアクションプランを作り、共同歩調で実現できるように努力することが必要
政府に求められる対応	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広域連携を推進するために、中央防災会議の中に「広域連携推進のための災害対応の標準化に関する専門調査会」を早急に立ち上げ、その答申に従って整備するべき

資料：河田（2006）より作成。

政府と都道府県レベルの連携を対象として検証を進めた河田（2006）は、1）府県間の広域連携、2）東南海・南海地震における広域支援体制、3）国の体制、全国的な制度等の改善の取組みに着目し、広域防災体制強化のための提言を行っている（表 2-2）。

難波（2011）は、前述のように災害時における後方支援を物流機能及び行政機能の2つの側面を合わせて「後方支援」と呼び、災害対応の法制度の整理に基づき行政支援及び物資支援の課題を提示した。そして、支援ツールに必要な点として、1）簡易情報発信手法の検討、2）応援のための自己判断ツールと拠点、物資・資機材の配備状況把握、3）受援者との合同訓練など体制の認識、4）最初期の持ち込みグッズの規格化、5）民間の専門家活用の仕組み作り、の5つをあげている。

福和（2012）は、基幹的広域防災拠点の整備の必要性について指摘しているが、都道府県単独では対応不可能な広域または甚大な被害に的確に応急復旧活動を展開させるための施設であり、非常時には災害対応、平時には啓発や教育の拠点となるとしている。さらに、その後のシンポジウムでは、財政難を考えると次の大災害に向けた後方支援拠点の重要性が指摘されている。

そのほかの分野では、医療分野においても後方支援に関する研究・報告が行われている。高木（2012）は、急性期において患者受入れや介護福祉施設での要介護、要支援被災者の受入れ、遠路避難してきた被災者の健康管理面などでの緊急対応などの後方支援が必要であることを指摘した。

鈴木ほか（2002-2003）は、阪神・淡路大震災を契機とする日本の災害に関わるボランティアの動向について歴史的経緯をふまえて整理し、現在展開しつつある災害NPOの全国的なネットワーク化の現状を報告、その意義と課題を検討した。そこでは、被災地外に様々な災害NPOがネットワークとして存在することで、後方支援を含めて多重かつ長期にわたり救助活動を展開できるとしている。

医療後方支援活動の経験から今後の地域医療における薬剤師の役割と求められる能力について考察した笠原（2014）は、1）窓口を一本化し、全ての者が縦の命令指示系統を尊重し、同職種同士のつながりによる職能創造、多職種同士による補完など横の連携も十分に意識して、密に報告、連絡、相談し、互いに傾聴し、尊重し合えるコミュニケーションが関係づくりを強化にしてよりよい方向に導くこと、2）薬剤師が薬だけでなく暮らし・生活に視点を置いてその人がその人らしく元気に生きられるように社会の動き全体を鳥瞰しながらニーズを感じ取り、限られた資源・人材の中で真にチーム医療（介護）の一員として連携・補完していく姿勢、実効性が求められていること、の2点を指摘している。

そのほか、消防庁の取組みからの後方支援体制の整備の必要性を指摘した林（2005）、派遣職員の後方支援任務に従事した消防官の惨事ストレスとメンタルヘルスは派遣場所の違いによって異なり、被害状況の大きい地域ではストレスも大きくなることを指摘した野島ほか（2013）の研究があげられる。

(3) 後方支援内容の整理

現在まで後方支援の定義・構造に関しては、主にその支援内容を中心に検討が行われてきたが、主に発災からの時間による整理がなされてきた。例えば、西堀（2015）は、中林（2014）の5つの時期分類を改良した7つの時期分類を提示し、特に発災から1ヵ月以内の期間についてそれぞれ必要な支援内容について提示した（表2-3）。とくに、Aの時期に大量の人員が投入されるだけに、事前の計画がきわめて重要である。Aa期は、救助、救命活動として、自衛隊、緊急消防援助隊、災害派遣医療チーム、災害警察派遣隊が担う。近隣自治体の支援が始まる。Ab期は、避難所開設が行われ、水、食料、ガソリン、衣料、治療、搜索活動支援、引き続き緊急チームの支援とともに水道、電気、ガスの修復が行われる。支援拠点が設けられ、全国からの支援と近隣自治体による支援が始まる。Ac期は、食糧支援、避難所運営、自治体罹災証明等の事務支援など都道府県と市町村の事務支援が始まる。

表 2-3 発災後の時期分類とその期間

分類名称	期間	
A. 緊急対応期	a 救命・救助期	被災直後～3日
	b 避難期	3～7日
	c 安否確認期	8日～1ヵ月
B. 緊急援助期	1ヵ月～3ヵ月	
C. 仮設復旧期	3ヵ月～半年	
D. 復興準備期	半年～1年	
E. 復興推進期	1年～	

資料：西堀（2015）より作成。

しかし、渡辺（1995、1997、2004）や国土交通省総合政策局（2012）で指摘されているように、被災地と後方支援地との空間的關係に留意しておく必要がある。そこで、表2-3の時間軸に空間軸を加えたものが、図2-1である。

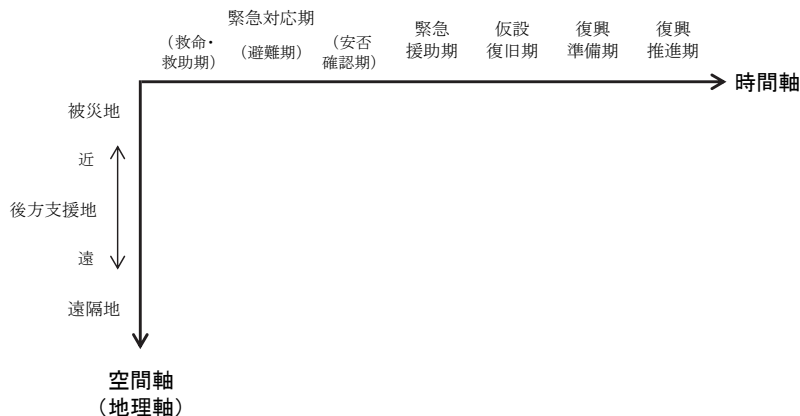


図 2-1 時間軸及び空間軸による後方支援活動の整理マトリクス案

なお、この空間軸は、単に被災地と後方支援地との距離だけでなく、地形条件や人口規模、生活圏などを含めた、いわば「地理軸」と呼んでも良いものである。東三河地域において求められる後方支援の具体的内容をこの時間軸と空間軸（地理軸）において当てはめていくことで、その課題や対策を整理することができると考えられる。

(4) 遠野市における後方支援活動の分類

東日本大震災で後方支援の拠点となった遠野市は、その活動記録を『遠野市後方支援活動検証記録誌』として整理している（遠野市総務部沿岸被災地後方支援室編、2011）。そこで、実施した後方支援活動を遠野市はどのように整理しているのかを、本書籍から検討する。

表 2-4 に、後方支援活動の項目及び内容を示した。22 項目 65 内容からなっている。これをみると、対策本部の設置や活動支援、被災者受入れ施設・システムの整備、支援隊の受入れ及び調整、情報発信など、多岐にわたっていることがわかる。

表 2-4 遠野市における後方支援活動の分類

項目	内容	項目	内容
災害対策本部	災害対策本部の設置・運営 市議会議員是認協議会・市防災会議の設置、開催 沿岸被災地後方支援室の設置 後方支援連携調整会議の設置	人的支援	消防職員の派遣 市役所被災地支援派遣隊の派遣 市民ボランティアなどを加えた被災地支援派遣隊の派遣 災害ボランティアの派遣
情報通信	情報の収集 伝達ツールの活用		行政支援のための職員派遣 その他の機関からの要請による派遣
庁内情報	情報処理表による報告 模造紙による情報共有 朝夕の職員集会の開催		岩手県建設業協会遠野支部の活動
避難者対応	避難者受け入れ 避難所の運営 福祉避難所的な対応	入浴	入浴施設の受け入れ、移動支援
食糧	避難所における食事支援 被災地および支援部隊への炊き出し活動	身元確認	遺体安置所の設置と受け入れ
医療・保険	医師団の受け入れ 市内避難所への巡回診療 母子・保険活動	応急仮設住宅	用地の準備と県への提案活動 応急仮設住宅の建設 みなし仮設の認定（雇用促進住宅、市営住宅、民間賃貸住宅）
衛生	火葬受け入れ し尿処理の受け入れ ごみ処理の受け入れ	避難者	被災地からの避難者の把握 全国避難者情報システムの利用 被災地からの避難者に対する支援物資配布 サポートセンターの設置と運営 仮設住宅における自治会組織運営
給水	給水活動の実施	自衛隊・警察隊・消防隊	受け入れ場所の提供 統一地方選挙における自衛隊職員の不在者投票への支援 自衛隊活動報告会の開催 自衛隊撤収セレモニーの開催
安否確認	市役所相談窓口の設置 市民センターでの情報提供	県外自治体支援隊	県外自治体からの支援隊受け入れ
物資	物資センターの設置、運営 物資の調達、受け入れ 物資の仕分け、被災地への搬送 被災者による物資の直接搬出	集会所	集会所の開放 受け入れルールの制定 受け入れ地元地区との交流
燃料	燃料の確保 燃料の状況把握 被災地への燃料運搬 職員のマイカー通勤自粛	自治体間の水平連携	友好自治体からの職員派遣など 自治体からの物資提供
広報	遠野テレビによる情報発信 音声告知による情報発信 「広報遠野」の発行 沿岸自治体の情報提供支援 広報活動記録誌の作成		
ボランティア	災害ボランティアセンターの設置と運営 ボランティアネットワークの組織化		

資料：遠野市総務部沿岸被災地後方支援室編（2011）より作成。

表 2-5 遠野市後方支援活動の分類及び実施時期の状況

項目	支援活動内容	支援内容 分類	緊急対応期			緊急 援助期	仮設 復旧期	復興 準備期	復興 推進期
			(救命・ 救助期)	(避難期)	(安否 確認期)				
安否確認	市役所相談窓口の設置	施設	○	○	○	○			
医療・保険	市内避難所への巡回診療	人的	○	○	○	○			
医療・保険	医師団の受け入れ	人的	○	○	○				
衛生	ごみ処理の受け入れ	施設	○	○	○	○	○	○	
衛生	火葬受け入れ	施設	○	○	○	○			
応急仮設住宅	用地の準備と県への提案活動	人的	○	○	○	○			
広報	沿岸自治体の情報提供支援	情報	○	○	○	○	○		
広報	広報活動記録誌の作成	情報	○	○	○	○			
広報	遠野テレビによる情報発信	情報	○	○	○				
広報	音声告知による情報発信	情報	○	○	○				
災害対策本部	沿岸被災地後方支援室の設置	人的	○	○	○	○	○	○	○
災害対策本部	災害対策本部の設置・運営	人的	○	○	○	○			
災害対策本部	市議会議員是認協議会・市防災会議の設置、開催	人的	○	○	○				
自衛隊・警察隊・消防隊	受け入れ場所の提供	施設	○	○	○	○			
情報通信	情報の収集	情報	○	○	○	○	○	○	○
情報通信	伝達ツールの活用	情報	○	○	○	○	○	○	○
食糧	被災地および支援部隊への炊き出し活動	物的	○	○	○	○			
食糧	避難所における食事支援	物的	○	○	○				
人的支援	岩手県建設業協会遠野支部の活動	人的	○	○	○	○	○	△	△
人的支援	消防職員の派遣	人的	○	○	○	○			
人的支援	市役所被災地支援派遣隊の派遣	人的	○	○	○				
庁内情報	情報処理表による報告	情報	○	○	○	△	△	△	△
庁内情報	機密紙による情報共有	情報	○	○	○	△	△	△	△
庁内情報	朝夕の職員集会の開催	情報	○	○	○				
入浴	入浴施設の受け入れ、移動支援	施設	○	○	○	○			
燃料	燃料の確保	物的	○	○	○				
燃料	燃料の状況把握	物的	○	○	○				
燃料	被災地への燃料運搬	物的	○	○	○				
避難者	被災地からの避難者の把握	人的	○	○	○	△	△	△	△
避難者対応	避難所の運営	施設	○	○	○	○			
避難者対応	避難者受け入れ	施設	○	○	○				
物資	物資センターの設置、運営	人的	○	○	○	○			
物資	物資の仕分け、被災地への搬送	人的	○	○	○	○			
物資	物資の調達、受け入れ	人的	○	○	○				
ボランティア	災害ボランティアセンターの設置と運営	人的	○	○	○				
身元確認	遺体安置所の設置と受け入れ	施設	○	○	○				
安否確認	市民センターでの情報提供	施設		○	○				
医療・保険	母子・保険活動	人的		○	○				
応急仮設住宅	みなし仮設の認定(雇用促進住宅、市営住宅、民間賃貸住宅)	人的		○	○	○			
給水	給水活動の実施	物的		○	○				
県外自治体支援隊	県外自治体からの支援隊受け入れ	人的		○	○	○	○	○	○
自治体間の水平連携	自治体からの物資提供	物的		○	○	○	○	○	○
集会所	集会所の開放	施設		○	○	△	△	△	△
人的支援	災害ボランティアの派遣	人的		○	○	○			
燃料	職員のマイカー通勤自粛	物的		○	○				
避難者対応	福祉避難所的な対応	施設		○	○				
衛生	し尿処理の受け入れ	施設		○					
広報	「広報遠野」の発行	情報			○	○	○	○	○
自治体間の水平連携	友好自治体からの職員派遣など	人的			○	○	○	○	○
人的支援	市民ボランティアなどを加えた被災地支援派遣隊の派遣	人的			○	△	△	△	△
人的支援	行政支援のための職員派遣	人的			○	○	○	○	○
人的支援	その他の機関からの要請による派遣	人的			○	○	○	○	○
避難者	全国避難者情報システムの利用	人的			○	△	△	△	△
避難者	被災地からの避難者に対する支援物資配布	物的			○	○	○	○	○
物資	被災者による物資の直接搬出	人的			○	○	○	○	○
ボランティア	ボランティアネットワークの組織化	人的			○	○	○	○	○
応急仮設住宅	応急仮設住宅の建設	物的				○	○		
自衛隊・警察隊・消防隊	統一地方選挙における自衛隊職員の不在者投票への支援	施設				○			
自衛隊・警察隊・消防隊	自衛隊活動報告会の開催	人的				○			
避難者	仮設住宅における自治会組織運営	人的				○	○	○	△
災害対策本部	後方支援連携調整会議の設置	人的					○	○	○
自衛隊・警察隊・消防隊	自衛隊撤収セレモニーの開催	人的					○		
避難者	サポートセンターの設置と運営	人的					○	○	○
集会所	受け入れ地元地区との交流	人的	※	※	※	※	△	△	△
集会所	受け入れルールの制定	施設	※	※	※	※	※	※	※

注：○は実施を、△は終了時期が不明であるが実施していると考えられるもの、※は記載がなく不明なものを示す。支援内容分類については、渡辺・岡田（1997）の4分類に情報支援（情報）を加えた5分類を適用した。

資料：遠野市総務部沿岸被災地後方支援室編（2011）より作成。

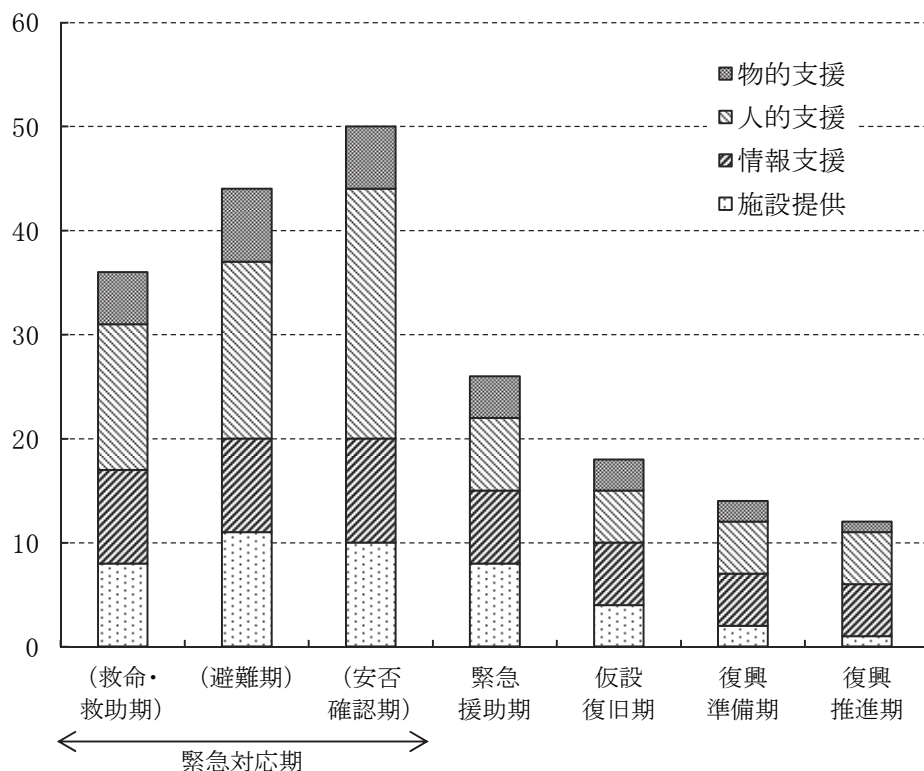


図 2-2 時期・内容別にみた遠野市後方支援活動の推移

さらにこれらの項目について、西堀（2015）支援の時間軸に応じた対応を整理したものが表 2-5 及び図 2-2 である。

この内容について、西堀（2015）の示した支援内容と比較すると、ほぼ多くの後方支援活動が緊急対応機の初期（救命・救急期）から始められていた。特に、避難所運営などの行政支援、食糧支援などの物的支援については発災後の翌日には実行されていた。さらに、安否確認期（発災後 1 ヶ月）までは支援活動項目が増えていくが、それを過ぎると徐々に活動項目数は減少し、それ以降は人的支援や情報支援が主となっていた。

したがって、こうした遠野市における支援活動内容とその実施時期をさらに整理するとともに、被災地からみた遠野市の地理的条件についてより詳細な検討を加えて一般化できる事項を抽出することで、より実態と経験をふまえた東三河地域における広域後方支援の検討を行うことができると考えられる。

(5) 自治体間連携等における相互支援の分類への適用

第 1 章 2 節では、災害時における自治体間支援の方式について、「後方支援」、「カウンターパート支援」、「ペアリング支援」、「自治体スクラム支援」の 4 種をあげ、それぞれの支援方式及び支援状況について体系的な視点からの説明・考察を行った。そこで、本節では前述の空間軸の視点に基づきそれぞれであげられた事例について検討していく。図 2-3 に、各支援における地図化を行った結果を示した。

これをみると、4 つの類型において、カウンターパート支援及びペアリング支援につい

では、支援自治体は被災地から距離の離れた「遠隔地」に位置していることがわかる。また、支援自治体は、都道府県または政令指定都市といった人口・財政規模が大きいことが特徴である。一方、後方支援についてはその範囲が極めて狭く、隣接自治体に留まる。人口・財政規模も、支援自治体、受援自治体ともそれほど大きな差異はない。自治体スクラム支援はそれらの中間に位置づけられるといえる。

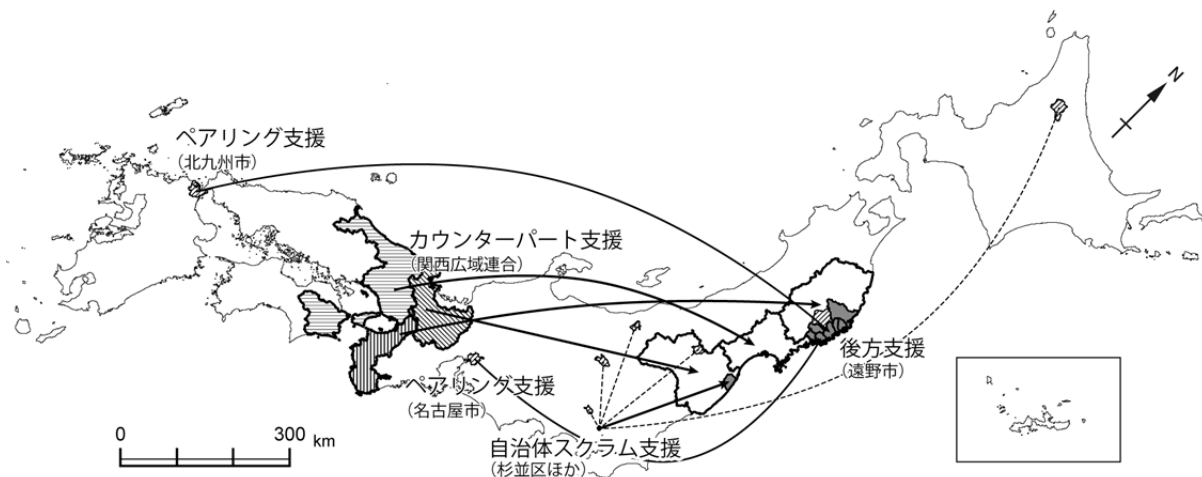


図 2-3 災害時における自治体間支援の状況

これらの支援状況に対して、空間軸の視点に基づき作成した災害時における自治体間支援モデルを図 2-4 に示した。

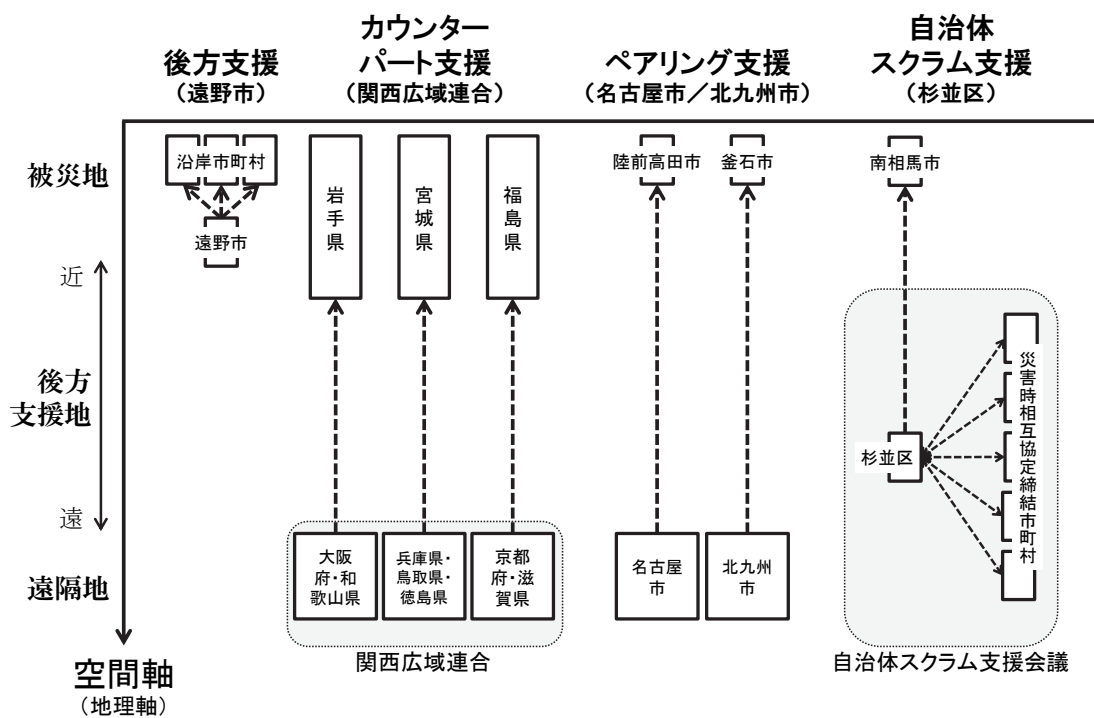


図 2-4 空間的視点に基づく災害時における自治体間支援モデル

これらの結果から、自治体間連携等における相互支援を締結する際には、自治体間の空間的位置関係及び規模に応じて、それぞれその方法を変えていくのが適当であることがわかる。例えば、後方支援であれば、東三河地域または三遠南信地域、西三河地域の自治体間で締結することが適当であろう。ペアリング支援や自治体スクラム支援であれば、東海地域ではなく、北海道や東北地方、中国地方、四国地方、九州地方における自治体との締結が妥当である。ただし、沿岸部、平野部、山間部など、同じ地域内・地方内でも、地理的条件は異なる。したがって、こうした地理的条件を加味しつつ、相互支援を検討するとともに、発災からの時期に応じた対応を考えていく必要がある。

<注>

1) 遠野市、釜石市、宮古市、大船渡市、陸前高田市、住田町、大槌町、山田町、川井村（現・宮古市）の9市町村により、宮城県沖地震に備えた沿岸地域への救助活動を行うための後方支援拠点施設の整備などを目的としている。

（参考文献）

- ・河田恵昭（2006）「広域的な防災体制強化の取組み」『復興 10 年総括検証・提言データベース』（兵庫県企画県民部防災企画局復興支援課）
（<https://web.pref.hyogo.lg.jp/wd33/documents/000039290.pdf>）
- ・笠原 徳子（2014）「災害時に学んだ多職種連携 ～人と人とがつながる～」『YAKUGAKU ZASSHI』（日本薬学会）第 134 巻第 1 号。
- ・国土交通省総合政策局（2012）『官民連携による災害対応後方支援拠点に関する検討業務報告書』（<https://www.toyo.ac.jp/uploaded/attachment/8806.pdf>）
- ・高木理彰（2012）「地震大津波被災地気仙沼でのリハビリテーション支援経験」『The Japanese Journal of Rehabilitation Medicine』（日本リハビリテーション医学会）第 52 巻第 1 号。
- ・遠野市総務部沿岸被災地後方支援室編（2011）『遠野市後方支援活動検証記録誌』遠野市。
- ・難波 悠（2011）「大規模災害時における自治体への支援の必要性と今後への提案—物資支援と行政支援の両面をより迅速、効果的に行うために」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』（東洋大学 PPP 研究センター）第 2 号。
- ・菅 富美枝（2003）「自発的援助・支援行為を位置づける現代型リベラリズム法の試み」『法哲学年報』（日本法哲学会）第 2002 巻。
- ・鈴木 勇・菅 磨志保・渥美公秀（2002-2003）「日本における災害ボランティアの動向—阪神・淡路大震災を契機として—」『実験社会心理学研究』（日本グループ・ダイナミクス学会）第 42 巻第 2 号。
- ・鈴木伸江・河田恵昭・矢守克也（2006）「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』（日本自然災害学会）第 25 卷第 3 号。
- ・ 中林一樹（2014）「大規模災害時の自治体間連携と被災地支援に関する研究」『自治体危機管理研究』（日本自治体危機管理学会）第 13 号。
 - ・ 西堀喜久夫（2015）「大規模災害時における地域連携と広域後方支援に関する政策研究」『2014 年度越境地域政策研究フォーラム分科会 3 資料集』（愛知大学三遠南信地域連携研究センター）。
 - ・ 野島真美・岡本博照・神山麻由子・和田貴子・角田 透（2013）「東日本大震災に派遣された消防官の惨事ストレスとメンタルヘルスについての横断研究」『杏林医学会雑誌』（杏林医学会）第 44 卷。
 - ・ 林 省吾（2005）「2004 年度に発生した大規模災害への消防庁の取組みと今後の課題」『生産研究』（東京大学生産技術研究所）第 57 卷第 4 号。
 - ・ 福和伸夫（2012）「広域防災拠点・後方支援拠点の整備・活用」『第 2 回自治体災害対策全国会議』（自治体災害対策全国会議実行委員会）
 - ・ 渡辺千明・岡田成幸（1995）「1995 年兵庫県南部地震における北海道内自治体の行政直後支援の実態—後方支援決定モデル構築へ向けて—」『地域安全学会論文報告集』（地域安全学会）第 5 号。
 - ・ 渡辺千明・岡田成幸（1997）「全国自治体による阪神・淡路大震災被災地への支援の実態調査」『地震工学研究発表会講演論文集』（土木学会）第 24 卷。
 - ・ 渡辺千明・岡田成幸（2004）「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』（日本自然災害学会）第 23 卷第 1 号。

3-1.遠野市における後方支援拠点の事例（復旧・復興対策の事前構築とその経過）

（1）後方支援の原点―首長の災害対策の経験と意識

前述の『遠野市後方支援活動検証記録誌』（2011）によれば、遠野市における後方支援機能の発揮は、遠野市長の先見の明があったとされており、復旧・復興対策の事前構築が、善し悪しは別として「いい意味でも悪い意味でも独裁者になってしまった」という本田敏秋市長の存在ありきといえるだろう。本田市長は、30年に及ぶ岩手県職員の経歴をもち1995～1997年に岩手県総務部消防防災課長を務め、岩手県の地域防災計画の全面見直しに携わるなど、自治体における災害対応の実務に詳しい。2002年に市長に就任し、1期目は市政の基盤づくりと2005年10月の旧遠野市、宮守村の市町村合併（新設合併）に力を注いだ。その後、かねてから構想を抱いていた災害時の遠野市の役割を具現化したのが、「三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備」の提案である。

これは、同じく1-2で述べているように岩手県の有史以来の大規模災害としての津波を想定した際に遠野市ができる役割が何かという視点が原点にある。これは国土交通省の基幹防災拠点づくりや広域拠点づくり（「基幹的広域防災拠点」等の誘致による大規模な拠点・施設整備）などから、もう一步地域によりそった考え方による後方支援拠点の構想といえる。なぜなら、一定の施設の整備と財源が必要なものの、そこには基礎自治体におけるまちづくりや地域づくりもふまえた、日常的な施設の有効活用という、日常と災害が断絶しない施設の管理・維持が背景にあったからである。また、一つの市町村の施設で完結するものではなく、周辺市町村と連携し足りないものを補うという（助け合い）に基づく広域防災連携の考えも注目される。

この助け合うという後方支援では、実際に本田市長が、それぞれ温度差があった三陸沿岸8市町の首長をまわり、その情熱や構想への賛同を得ていく過程も重要な点である。特に、今回のような巨大災害が起こった後では、先見の明があったということも含めて、遠野の後方支援があらためて評価されている理由の1つといえるが、そこには、周辺市町村との調整・合意形成の労力と経験が背景にあり、さらにそれが東日本大震災への対応で注目されている自治体間の水平連携にもつながったもといえるだろう。

（2）後方支援体制の事前構築と間に合わなかった施設整備

後方支援拠点としては、遠野市では総合防災センターの整備構想をもっていた。そこでは、既存施設である遠野運動公園を後方支援基地として利用する方策を検討しており、市役所から車で10分ほどのところに多目的グラウンド、野球場、駐車場を整備し、その施設を活用しさらに整備する構想となっていた。過去の岩手県の津波災害からの教訓を生かした支援拠点構想として、遠野の地理的条件を提示しており、確率の高い宮城県沖地震、三陸沿岸津波被害が発生した場合の救援救助が可能な後方支援基地を国、県に働き掛けており、遠野市の「提案書―地震・津波被害における後方支援拠点施設整備―」によれば、その結果2007年3月に岩手県の第3次地震防災緊急事業五カ年計画において遠野市の地域防災拠

点施設が計画に計上されている。

また当時の遠野市議会（遠野市議会だより 2007. 4. 19）において、本田市長は沿岸地域大規模災害時の後方支援基地として総合防災センターの設置、消防団・婦人消防協力隊及び住民ボランティア等による後方支援体制の確立について答弁している。そこでは、2007年2月18日開催の「防災フォーラム IN 遠野」の成果として、「後方支援基地としての認識を共通のものとした」ということをあげ、後方支援基地を国・県への提案型プロジェクトとして展開していくこと、それを活用する後方活動支援体制の確立が必要であることを訴えた。

沿岸部の災害想定訓練として、2007年9月には岩手県総合防災訓練を遠野市で実施している（輪番制）。通常、開催自治体の被害を想定した訓練が実施されるが、これまでの資料収集と構想の骨格部分の検証を目的に、沿岸部への医療救護訓練と救援物資輸送訓練が併せて実施された（県内 87 機関、人員 8,746 人の参加）。なお、遠野市消防署展示資料によれば、他にも東北地方整備局東北圏広域地方計画での広域防災拠点の位置づけや緊急消防援助隊受援計画の補完計画に遠野周辺施設等が指定・位置づけされていることがわかる。



図 3-1-1 遠野市消防署展示資料

さらに遠野市と沿岸自治体 4 市 3 町 1 村で構成する「三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会」が同年 10 月 19 日に設立されている。当時の構成自治体は、遠野市、釜石市、宮古市、大船渡市、陸前高田市、住田町、大槌町、山田町、川井村の 9 市町村であった（資料：広報遠野（2007. 12））。同協議会は、今後 30 年以内に 99%の確率で発生するといわれている宮城県沖地震災害などに備え、沿岸地域への救援活動を行うための後方支援拠点施設整備を目的に組織されたもので、陸・空路による防災広域連携の必要性について国・県への要望活動やフォーラムの開催を予定していた。それが間接的にその後の訓

練等へ反映されていくこととなったといえるだろう。なお、東日本大震災以降は、復興に注力していることもあり、協議会幹事会を1回開催したのみとなっているが、これに関連した市町村の水平連携の取組みは広がりを見せている。例えば、遠野市では県外の市町村（具体的に宮崎県都城市や神奈川県南足柄市、秋田県横手市、兵庫県丹波市）との関係も構築されつつあり、都城市ではシンポジウム（「後方支援シンポジウム～つなげよう防災の輪・広げよう減災の想い～」本田市長、徳山日出男（国交省技監））を開催するなどの動きがでてきている。

さらに、本田市長は、地震・津波災害における後方支援拠点施設整備構想を自衛隊に出かけ説明している。自衛隊東北方面隊の宗像久男総監への説明後、総監の視察等の調整を経て、2008年10月に、東北方面隊の震災対処訓練「みちのくALERT2008」が実施された。訓練費用は約1億円、参加市町村は25、参加人数2万人（ヘリコプター輸送による人命救助、津波被害者の人命捜索訓練、自衛隊・消防隊・警察隊合同の人命救助訓練など）という大規模な実践訓練であった。以上のように、遠野市を中心とした後方支援に関する訓練や関係構築が事前に形成され、そのことが東日本大震災時に遠野市を拠点とした素早い判断と行動につながったといえるだろう。

表 3-1-1 総合防災センターの整備構想

2009年3月	遠野市総合防災センター基本計画策定対策本部設置用建物
2010年3月	遠野市総合防災センター造成工事着工
2010年3月	造成工事着工
2011年3月	庁舎建設工事着工
2012年7月	遠野市総合防災センター落成



図 3-1-2 総合運動公園より2012年に整備された遠野市総合防災センターを望む

しかしながら、表 3-1-1 に示す通り、構想に基づき 2009 年 3 月より始まった遠野市総

合防災センター基本計画に基く施設整備中に東日本大震災が起こった。構想していた 1) 臨時ヘリポート、野営地及び駐車場、2) 後方支援棟、3) 備蓄倉庫、4) 多目的スペース、5) 給水装置、トイレなどの整備計画のうち、震災時には 1) の支援集結機能の提供のみという状況であった。

現実には、構想ほどの事前対策を講じることはできなかったものの、遠野市における後方支援基地機能として果たした役割は、復旧・復興対策を事前に構築しようとする意識の高さと、実務的な支援イメージを保持していたことによるといえる。ただし、この時点で、後方支援拠点を部隊とした自治体間の水平連携のイメージがあったかは不明である。

(3) 遠野を拠点（経由）とした後方支援活動の実態

このような状況下での遠野市の自発的な後方支援活動の成果が、いわゆる「遠野モデル」といわれるものである。以下では、この遠野の果たした役割について、インタビュー等の実態調査を中心に整理する。

表 3-1-2 災害対策のタイムライン

①-1 災害予防 (災害対策基本法 第八条2要約) 地域防災計画	日常	治山・治水 建物等防災構造改善 交通・情報通信等対策 地方公共団体の相互応援協定 事業継続(BCP) 事前措置及び避難(警報発信、避難指示等)
	災害発生	
②-0 レスキュー (救助・1次避難)	0~72h 発生直後	消防(火災)、避難・救助、災害派遣
②-1 応急対策 (2次避難・食料 ・ライフライン)	~3d 応急 対応	2次避難(避難所、公共空間の利用) 食料・生活物資(備蓄量・カバー率) 電気・水道・ガス(復旧予想・遮断期間の影響) 医療・衛生(対応可能な規模・範囲)
②-2 応急対策 (仮設住宅 ・安全確保)	~30d	住宅応急修理 公共空間の利用可能性(住宅の私有地仮設) 避難からのフェーズ移行(計画)
③ 復旧 (インフラ)	~150d 復旧	道路・下水道・ゴミ処理 復興計画実施(災害指定・災害対策基金)
④ 復興 (日常生活への復 帰過程)	~10y 復興	住居・生活(復興災害) 教育(学校再開) 就業(就業経過)

地域防災計画等の災害対策のタイムラインとしては、概ね表 3-1-2 のような区分が可能と考えられる。ここでの①は事前対策、②~④が事後対策である。従来の地域防災計画の重点は②と③にあるが、①災害予防(事前復興)、④復興の重要性についても指摘されてはきた。他にも、例えば、中林¹⁾では、震災対応の時期を、A 緊急対応期：発災直後 1 カ月間、B 緊急援助期：発災 1 か月後-3 か月、C 仮設復旧期：発災 3 か月後-6 か月、D 復興準備期：発災 6 か月後-1 年後、E 復興推進期：発災 2 か年目以降に大きく分類している。

その中で「A 緊急対応期」については、遠野が想定していた後方支援のほとんどがこの期間の内容に含まれると考えている。そこで前章²⁾にならって「A 緊急対応期」をさらに、

a 被災直後-3 日程度のレスキュー（救命・救助）期、b 3-7 日を目安とした安否確認・一時避難・食料物資対策期、c 8 日-1 カ月を目安とした、2 次避難応急仮設対策期のような区分で細分化した上で、遠野の果たした役割を整理していく。ただし、この細分化は目安であり、固定する性質のものではない。

特に遠野市の緊急時における広域防災の後方支援拠点としての機能と、その後の復旧・復興過程にどのようにつながっていったのか、ヒアリング等の実態調査を中心に整理することで、地域連携の新しいあり方として「遠野モデル」の先進性ととも制度を含めた制約性についても検討する。

①Aa 期（3.11 発災）に被災自治体の支援要請をまたずに調査隊派遣

表 3-1-3 発災直後（Aa 期：市内・市外対応）後方支援関連項目

15：31～市災害対策本部設置（テント設営）。総合運動公園解錠し開放指示。	遠野市の庁舎が被災し、15 時頃停電により庁内 LAN がダウンし、職員ポータルも使用不能となり、A4 コピー用紙に走り書きして情報伝達を実施。 ※庁内の情報共有は、模造紙などにより実施している（別途、初めは様式も何もない帳票による）。当初、訓練で使用している計画で定めたインフラ、道路、水道、人的被害、施設等の区分別の事務要領で定めた様式が実際には使いにくかったという経験が提示されている。
17：40	岩手県機動隊が遠野運動公園に集結
17：52～「第 1 回市災害対策本部会議」	17：52～市の警察署、東北電力、自衛隊、郵便局を含めた第 1 回市災害対策本部会議を開催（3.12 までに 6 回開催。～7.20 まで計 68 回開催）。
3/12～	全職員集会（約 100 人）。朝 7 時と夜 8 時、後に朝 8 時と夜 6 時）職員間の情報共有（3.12～4.5 実施（計画に定め無し））。
19：00～	※沿岸被災地において仮設住宅建設のために必要な用地の確保が困難であろうとの判断から、本部長が都市計画班へ市内における仮設住宅建設候補地の選定を指示。 総合福祉センター内の市社会福祉協議会と市福祉班が中心となってボランティアの受け付けを開始。炊出しや避難所運営等のボランティアを募集。

出所：遠野市総務部沿岸被災地後方支援室編（2011）より抜粋。

救助、救命活動としては、自衛隊、緊急消防隊援助隊、災害派遣医療チーム、災害警察派遣隊が独自に担っている。その中で、遠野市では、当初の計画外ではあったが早期に職員 115 人程度のうち、現場の指揮の下で 15 人程度が市内の被害調査（2-3 人で 1 班が市内 9 町のうち 2 町程度を担当し停電・陥没・亀裂・家屋損壊等を約 1 時間から 1 時間半程度

で調査)を市長の指示で実施している。また、9つの地区センターへの避難所の開設という指示もすぐ出ているこれらは、どちらも計画外で、地域防災計画の職員ではなく部長級を各地区センターに張付けることで、通信インフラ途絶による情報伝達手段途絶等の非常事態に権限のある職員を配置して、自己完結の対応を職員へ指示している。これらの早期の被害状況把握として、市内の被害が軽微なことを16:30頃には概略を確認できている(事前計画上は税務課が被害調査を実施することとなっているが、調査班では、人的・住家被害の応急的に把握のみを行った)。この時点では市内も異例の事態であり、最終的には50ヵ所の避難所がカウントされ、市域で2,000人程度が避難している。同時に、後方支援としての炊出しではなく、避難者のための炊出しとそれに伴う物資集めも実施している。

ただし、被災自治体の支援要請をまたずに、調査隊(遊軍消防職員)を沿岸被災地に派遣し、独自に食料供給、被災者受入れなどの支援活動を始めている。しかしながら、この部分は市長の独断判断であり、被災地からの要請に基づかずに自らの判断で行う後方支援は、災害救助法の範疇にはないことから、財政リスクと業務外での職員派遣(個人的な依頼の形をとった)の行政リスクを伴うものであった。しかしながら、1章で指摘しているように、総務省の職務命令による派遣扱い(公務出張)による支援等で対応できる性質のものではなく、緊急時の近隣自治体による後方支援の最善策であったといえるだろう。

また、三陸沿岸の津波被害をイメージし、後方支援にシフトする可能性を想定し、農業担当部署(農業活性化本部)、産業振興部が物資調達を受け持った。具体的には、当日夜いち早く産業振興部の課長級職員が市内のスーパー、量販店等々の社長宅を訪問し、調達を実現した。これは全くの想定計画外の対応であった。後方支援として運動公園の開放を柱とした計画はあったが、遠野を拠点として被災地へ食糧、物資を輸送するという踏み込んだ事前計画はなかった。また事前の備蓄もほとんどなく、いわゆる「流通備蓄」であった。なお、震災以降は7,000人分程度の毛布・水・乾パン等は用意しているものの、後方支援のための備蓄は現在も実施していない。遠野市としてそれを自前で持ち出し、維持管理し沿岸被災地をカバーすることは不可能であり、現在、岩手県の備蓄計画が見直しされ、広域防災拠点に後方支援のための物資配置をする計画となっている(後出の図3-1-5)。

当初の会議には自衛隊、警察も参加していた。しかし、それ以降は警察や自衛隊、消防隊、ボランティアも含めてそれぞれが縦の命令系統があり、市としては全体をコーディネートできるような状況にはなかった。例えば自衛隊が釜石で活動していたり、警察が大槌に行っているといった大まかなことは遠野市でも把握できたが、それ以上の具体的なことは分からなかった。遠野市が当時の状況を振り返ってみて、この時点で全体を見渡せる組織は、岩手県のみだろうという実感をもっていたのも事実である。しかしながら、既に1-1で指摘しているように、また後方支援活動を進めていく過程で明らかになったように、被災自治体が崩壊状況にある状況のもとでは、一刻の猶予もなく被災地支援が必要であることを最も痛切意認識し得たのが、後方支援拠点であるということも事実である。

②Aa 期 (3.13～) の「東日本大震災後方支援活動本部」設置の先進性・制約性

表 3-1-4 東日本大震災後方支援活動本部設置期の後方支援関連項目

(Aa 期：市内・市外対応)

-
- 06 時 15 分 県災害対策本部から市災害対策本部へ被災地の遺体を収容する遺体安置所設置の要請
- 08 時 災害対策本部が宮守体育館にブルーシート等を搬入。市民体育館にも受入れの準備を指示
- 08 時 45 分 岩手県市町村課から沿岸市町村の避難者受入れ要請
- 10 時 40 分 県より山田町からの避難者 200 人受入要請も現実に至らず（県経由の情報が錯綜）
- 12 時 08 分 県災害対策本部から市災害対策本部へ大槌町からの遺体を収容する安置所確保の要請。旧情報ビジネス校体育館で、受入れ準備
- 13 時 30 分 県災害対策本部から市災害対策本部へ大船渡市からの避難者 400 人の受入れ要請があり、市災害対策本部が青笹・上郷両地区センターへ青笹中と上郷中の体育館にて受入れを準備するよう指示
- 15 時 10 分 県災害対策本部から市災害対策本部へ大槌町からの遺体搬送は中止、釜石市の遺体受け入れをとの連絡。旧情報ビジネス校体育館で受入れ準備
- 16 時 10 分 県災害対策本部から市災害対策本部へ中止の連絡が入り、市災害対策本部から青笹・上郷両地区センターへ、青笹中と上郷中の体育館への受入れ準備体制を解除するよう連絡
- 18 時 53 分 岩手県からの避難者受入れ要請に対し、上郷小・中学校と青笹小・中学校で受入れが可能である旨、市災害対策本部が回答
- 19 時 避難者を避難所へ輸送するため、早池峰バス 6 台、丸和運送のスクールバス 6 台、遠野車両のスクールバス 3 台、計 15 台の待機を市災害対策本部が要請
- 19 時 災害対策本部から青笹地区センター及び上郷地区センターに対し、沿岸市町村からの避難者受入れの準備をするよう指示
- 21 時 30 分 市災害対策本部が岩手県に沿岸市町村からの避難者受入れが現時点ではないことを確認し、受入れ待機の見合わせを青笹・上郷両地区センターへ連絡
-

出所：遠野市総務部沿岸被災地後方支援室編（2011）より抜粋。

遠野市が被災地に調査隊等を派遣した契機は、大槌町の避難者からの SOS であった。そこで 3 月 13 日には「東日本大震災後方支援活動本部」を独自に設置し、専任職員を張付け情報が輻輳する発災時の後方支援体制と活動、災対本部との 2 枚看板での災害対応を開始している。

当初、情報の錯綜が発生した。例えば、岩手県からの遺体安置所設置の連絡（依頼）が

あり、対応として遠野市では4ヵ所を設置したが遺体が運ばれることはなかった。当初は被災地でも遺体を置くところがないという前提であったが、警察による身元確認作業が遠野市の範疇を超えており、警察が実際の遺体確認に遠野まで来られないということから、被災地で検視を実施しているためである。このような他機関（主に岩手県）からの要請と取り消しが多数発生しており、その都度、対応に時間と労力を割く結果となった。

なお、後方支援に関する庁内の情報処理様式（フォーマット）はなくそれぞれ任意に作成されていた。13日、14日以降後方支援にシフトしていく過程で、情報の区分が明瞭になっていき、例えば広域避難者の受入、支援物資の情報、市内外の復旧状況など大きく4分類程度で具体的情報を整理できるようになっていった。市長・本部長は、必ずこの情報の要旨と対応の状況記録を災害対策本部会議で確認し、具体的に対応するということの繰り返しの中で、フォーマットができあがっていった。

後方支援体制として他機関との調整課題が発生している。遠野市では専従職員による「責任ある支援体制」の速やかな構築³⁾により、例えば、山田町で大型の発電機が必要という要望に対して、遠野で確保し応えることができたのだが、自衛隊の大型ヘリでの運搬を依頼した。しかし、自衛隊は県知事からの要請でなければ対応できないとのことから、権限を代行する県職員が来ることを県に依頼したものの返答はなかった。当時、知事権限を市長が代行する必要等も検討していたが実施されていない。なお、震災後の岩手県の検証、見直し作業が行われ、広域の後方支援を複数設置することになったが、拠点をつくるだけでなく、ある程度の権限を持った職員が、そこでコーディネート・指示する仕組みとすることの必要性を遠野の経験から提言された。

③Aa 期（3.13～）の市外からの避難把握（避難所ルール、避難者別個票の把握）

市内の避難者は12日の夜には停電復旧とともに、生活不安が解消されたということで戻り始めた。避難所に残る人は、徐々に市外からの避難者ということになった。避難所では、津波で自宅を全壊・流出してしまった場合などの被災地の状況、家族構成、連絡先、内陸部の親戚等所への二次避難などの今後の意向を把握するための細かな情報カルテ（個票）として作成し、避難所ごとに市の職員が管理していた。最終的に避難所が閉鎖されたのは4月13日（全国避難所情報システムが4月の下旬以降の稼働）である。避難所名簿ではなく、市内への避難者の名簿として管理するとともに総務省の全国避難者情報システムに移行させていった。その過程では、市は民生委員と区長の協力を得て被災地から避難している所帯を把握したが、不明の人が潜在的にいた可能性もあると遠野市で指摘している。

なお、市外からの避難者は自力（車）である。例えば、釜石の例では、老人ホームの場合、行政間での連絡により福祉避難所を開設することはあったが、個人の避難に関しては、災対本部への「どこの避難所へ行ったらいいか」という直接の問い合わせや伝聞で避難した被災者など、様々なケースがあった。それによって避難所の状況も異なっていた。

避難所ルールが作成についても、全ての避難所でつくったわけではない。それゆえ明快な提示の無い状況で、各避難所運営のルールが異なっていた可能性もある。遠野市内で一

番大きな避難所「あえりあ遠野」では、避難所のルールよりも市外から来た人の避難者名簿をつくり、自発的に情報管理を行っていた。実際に、避難所の対応をした市職員が、入り口で住所・名前・家族構成といった情報を確認し避難者の出入（帰宅）等を把握していた。

④Ab 期（3.16～）の災害ボランティアセンター設置（：市内<市外）

遠野市社会福祉協議会が市災害ボランティアセンターを設置（設置場所は総合福祉センター）し、それ以降、市外への支援体制の構築に当たっている。

3月21日には、釜石市災害ボランティアセンターに市社会福祉協議会職員を派遣し、今後の事務及びボランティア支援体制について協議した。また遠野市の総合福祉センターをボランティアの後方支援宿泊施設として提供している。また、3月22日には、市職員被災地支援派遣隊に市民ボランティアが加わり、3月24日には岩手県社会福祉協議会より、総合福祉センターを関東、東海、北陸等の全国社協ブロック派遣の宿泊拠点とする依頼があるなど、ボランティア活動の後方支援体制が構築されつつあった。その後、釜石市、大船渡市、陸前高田市、大槌町の3市1町へのボランティア支援開始へとつながっていく。

表 3-1-5 災害ボランティアセンター設置以降の後方支援関連項目

(Ab 期：市内<市外)

2011-3-19「市職員被災地支援派遣隊」→「被災地支援隊」→「災害ボランティア」Ab 期：市外
2011-3-21「岩手県災害対策本部遠野支援基地」Ac 期：市外
2011-3-26-10-5「静岡県現地支援調整本部」立上げ
2011-3-28「沿岸被災地後方支援室」立上げ【自治体間の水平連携へ】
2011-4-20「避難所運営支援（釜石市）」

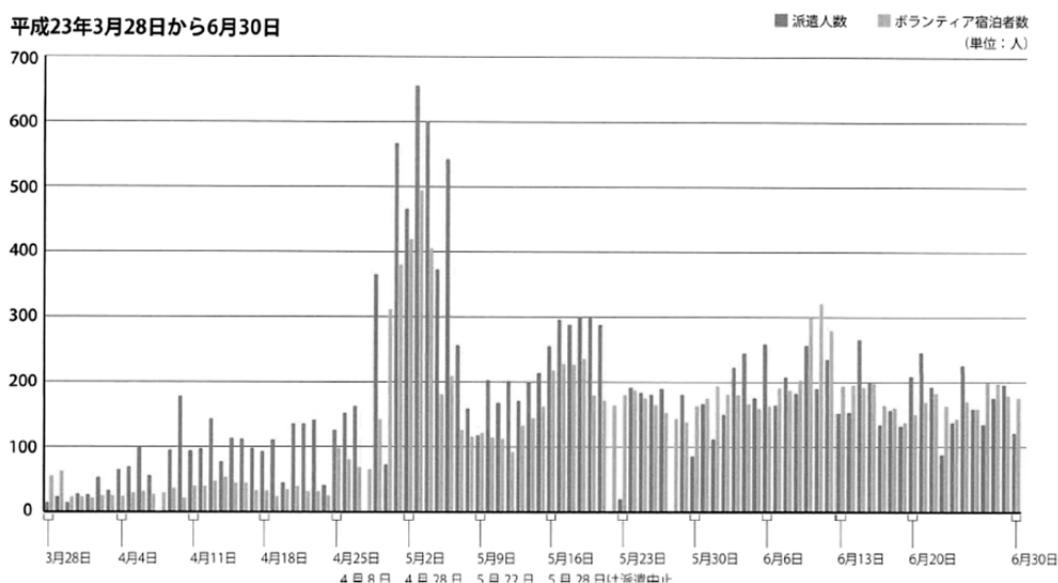
出所：遠野市総務部沿岸被災地後方支援室編（2011）より抜粋。

遠野市でも、ボランティアについては、あくまで後方支援基地（ベース・中継地点）として遠野を位置づけていた（市内の避難所等は職員が運営管理）。またボランティアのベースは、NPO 団体、遠野青年会議所、ボランティア団体等が集まり、総合福祉センター内の社会福祉協議会（職員約 150 人）を窓口としており、3月27日より「遠野被災地支援ボランティアネットワーク（愛称:遠野まごころネット）」の設立に至っている。神戸の被災地 NGO 協働センター、東京大学ボランティアのセンターなど活動実績のあるメンバーの参加など、最終的には 30 から 40 団体で構成された（統括は社会福祉協議会の常務理事が行った）。これ以降はボランティア受付などを「遠野まごころネット」が実施し、4月4日からボランティア活動の運営をすべて行っている。ボランティア基地としての派遣人数・宿泊者数は図 3-1-3 の通りである。ただし、施設、体育館での宿泊に関わる修繕費や光熱費、移動するバスのガソリン代の支援を、遠野市の後方支援活動にいただいた寄付を財源とし

てまかなった（1年で1億6千万円ほど）。

この遠野市のボランティアの後方支援基地については、ある程度知れ渡ったことから、寄付金もあって運営できたことがわかるが、後方支援というシステムを、社会的にオーソライズしていくことを考えた場合には、後方支援拠点が全部、代替を用意するのは不可能な話である。そこに何らかのシステムが必要ということ考えた場合、基礎自治体間を中心とした水平連携等の中から、この部分を支える責任・権限・財源をふまえた新しい仕組みの構築が期待される。

災害ボランティア派遣人数と宿泊者数の推移



出所：遠野市総務部沿岸被災地後方支援室編（2011）。

図 3-1-3 ボランティア対応（遠野市後方支援基地分）

特に初動の緊急時から公的関係機関・団体による後方支援に始まり、震災直後のゴールデンウィークに岩手県がボランティア受入れ停止を提示する中、ボランティアの中間支援の拠点として6万人を越えるボランティアの窓口となった経過から、他のボランティアセンターの可能性も含めて、他では代替できないものであったといえるだろう。

⑤B 期の仮設住宅設置（遠野市仮設住宅希望の郷「絆」）

遠野市では、避難所での調査を含めて市外からの避難者への調査を実施している。その調査によって40世帯程度の仮設住宅入居希望を把握しており、早期から仮設住宅の設置を検討している。そこには、沿岸の被災地で平場はほとんど津波で建てられないことが想定され、仮設住宅の建設が遅れ避難生活が長引くことで発生する問題の低減と、少し離れた遠野であれば何よりもすぐに被災地へ戻れるという考えがあったとしている。

■ 仮設住宅の整備にかかる経緯

- 3月19日(土) 県知事へ仮設住宅建設候補地を選定し、受入用意の申し入れ。(候補地10カ所 約1,100戸分 避難者約2,500人分) [対応：建築住宅課・地域福祉課・県土整備部長・同技監]
- 3月20日(日) 県建築住宅課大水総括課長が来遠。市長と仮設住宅の考え方について面談。現地を視察。(資材等の集積地の拠点候補)
- 4月9日(土) 仮設市街地研究会濱田甚三郎会長外3名来遠。阪神・淡路大震災の経験から「仮設市街地・集落づくり」を提言。市長は沿岸部との「縁(えにし)」を大事に、仮設住宅コミュニティーづくりに取り組む意向を示す。
- 4月12日(火) 県市長会において応急仮設住宅における「仮設集落・住宅建設」の在り方について提案。沿岸と内陸の市町村間で取り組むべきと、賛同を得る。
- 4月13日(水) 県各部署長(総務部、政策地域部、保健福祉部、県土整備部)あて、文書にて「応急仮設住宅の在り方と建設について」提案要望を行う。
- 4月14日(木) 県災害対策本部現地対策本部(釜石)を訪問。「応急仮設住宅の在り方と建設について」提案要望を行う。[対応：中村現地対策本部長]
- 4月21日(木) 仮設市街地研究会濱田甚三郎会長外3名来遠。被災地の状況報告(仮設住宅建設の遅れや福祉のニーズ性の未把握)。東北人は、我慢強く、遠慮がち。福祉対策としての(仮設住宅)支援が必要。
- 5月2日(月) 仮設市街地研究会濱田甚三郎会長外4名来遠。被災地の状況報告(建設用地が民有地の活用にシフト、用地不足 福祉のニーズ性未把握)。遠野市でケア付仮設住宅の実施の提案を受ける。
- 5月3日(火) 東京大学高齢社会総合研究機構機構長鎌田実教授、辻哲夫教授(元厚生労働省事務次官)、大月敏雄准教授(工学博士・建築専攻)ら5名来遠。
同機構は高齢社会の課題解決に向けて組織された機関。復興へ東大の総力をあげて対応。仮設住宅に集落単位のコミュニティアプローチを前提としながら、外部ケアを受けやすく、見守りしやすいケアタウン構想を、被災地を訪問し説明。
同ケアタウン構想に基づき、市の候補地における実際のモデルプランを作成し、再度、検討してみることで合意。
- 5月16日(月) 東京大学大月准教授ら4名来遠。市の候補地におけるモデルプラン「コミュニティアプローチ型仮設住宅地」の提案を協議。整備の方向性を固める。
- 5月19日(木) 県建築住宅課へ。東京大学提案の「コミュニティアプローチ型仮設住宅地」の整備を要望。結果、県の委任事務として、同大学提案の同仮設住宅40戸と集会所(サポートセンター)を整備することで、協議が整う。
- 5月22日(日) 東京大学大月准教授ら4名来遠。コミュニティアプローチ型仮設住宅の配置・住戸計画(型別・戸数)、ケアの有り方等、具体的な協議を行う。

■ スケジュール

月	3月	4月	5月	6月	7月	8月
◇ 国	8月中旬全仮設住宅の入居を完了予定					
□ 県	随時着工	7月上旬全仮設住宅完成予定				(随時入居)
■ 市					5月下旬～(45日)～7月上旬	(入居)

出所：遠野市資料(2011)他。

http://www.city.tono.iwate.jp/index.cfm/1,19384,c.html/19384/TonoCity_110824-Press0300.pdf

図 3-1-4 仮設住宅設置経緯とスケジュール

図 3-1-4 に示す通り、遠野市は3月中旬には、市内に仮設住戸1,000戸分の用地を提供する旨を岩手県に申し出た。しかし、遠野市は被災地ではないため岩手県の許可が下りなかったという経緯がある。さらに、4月にも内陸と沿岸がタッグを組んで、集落、コミュ

ニティを維持したまま、遠野の仮設に住み被災地が復興したらそのまま戻るというかたちの仮設住宅の提案を市長会で行い沿岸被災地の賛同を得たが、県の反応無は無かった。仮設住宅は、遠野市単独でつくることとなり、40戸を申請し設置している（7月16日より入居開始）。原則は、遠野市及び内陸に避難している人のためということで、被災地にいる人には遠野市の仮設住宅を案内していない。なお仮設住宅として、雇用促進住宅と民間賃貸（民間借り上げ等の住宅の提供は50軒以上。2014年9月時点では、一部退去して18軒まで減少）、その他の在宅避難者という4区分に分類把握されている。

⑥C期（7.27～）の「遠野市後方支援連携調整会議」（横の連携の必要性）

遠野市へのインタビュー調査によれば、震災直後の会議には自衛隊や警察も参加していた。それ以降の情報共有が欠如し、同じ地域に警察隊も自衛隊もいたが相互の状況把握ができていないという事例も生じてきた。同じ後方支援で効率的な活動をするためには横の連携を図るような調整機能の必要性を痛感していた。その反省をふまえ、遠野を拠点としている様々な組織や団体がどのような活動をしているのか、それぞれが持っている被災地の情報を出し合う場を、2011年7月27日に設置した。12団体で組織し、岩手県（復興局、沿岸広域振興局）、静岡県、大阪府、東京都、神奈川県、大阪府堺市、愛知県大府市、東京大学、神奈川大学、防災科学技術研究所、青年海外協力協会、遠野まごころネット、遠野市総務部沿岸被災地後方支援室が参加した。

ただし、この時期は被災者も避難所から仮設住宅に移る時期になっており、後方支援のメインステージはほぼ完了した段階である。ただし、災害対策本部会議の廃止もあり、被災地支援拠点を遠野市に置く自治体や団体との連携強化のためには有効な場であったといえるだろう。この点については、後方支援に参加した自治体や基幹団体を基軸とした包括的支援体制・支援形態も含めてさらなる検証が必要である。

おわりにー「地域コミュニティの行政版」の提案

2014年6月に、遠野市防災基本条例が策定され、「被災地支援」と「支援活動拠点提供」が条例化された（県内の市町村で初めて防災基本条例を制定）。その特徴は、震災時の後方支援活動の教訓をもとに、大規模災害時における「他の地方公共団体等への支援」（水平連携）を条例に盛り込んでいる点である。

表 3-1-6 遠野市防災基本条例抜粋（他の地方公共団体等への支援）

（他の地方公共団体への支援）第22条 市は、災害により甚大な被害が発生した他の地方公共団体に対し、災害応急対策又は災害復旧に関する支援を行うよう努めるものとする。

（災害応急対策等の活動を行う機関等への支援）第23条 市は、災害により他の地方公共団体に被害が発生した場合において、本市を拠点として当該地方公共団体における災害応急対策又は災害復旧に関する活動を行う機関又は団体に対し、市の施設提供その他の当該活動を円滑に行うために必要な支援を行うよう努めるものとする。

この条例制定は、議会の承認が必要であり、議員全員協議会（13人）では、後方支援に関して状況と活動の把握、予算措置を後まわしにしている点を遠野市行政部局より説明を受け了解していることから、行政の後方支援への理解と後押しをしていたといえるだろう。また地域の代表という意味合いで、地域の避難所設置や地域への行政情報の伝達の役割も担ったと考えられるが、各地域の議会（議員）は非常時に何ができるか、その役割は今後検討の余地が有るものと思われる。

それでも、ここで示されている「被災地支援」と「支援活動拠点提供」により、自治体間の水平連携が進展するかは、今の地方自治体の仕組みからすると難しい点である。特に、権限と財源の行使方法が保障できない点があげられる。例えば岩手県の場合は4つの広域局があり、沿岸では釜石沿岸広域局、その支局が大船渡と宮古にあり、遠野には県南振興局がある。権限と財源をセットで考えれば、県の職員や財源で被災地支援を実施するという縦の流れが基本なのが通例ではある。

しかしながら例えば地域消防の場合、火災等への対応として釜石や大槌からの出動要請があり遠野から救急車が出動しており、状況把握のために一般行政職員も市外での活動を行っている。特に、初期（Aa期）には、実際には災害現場とその周辺に於いて、要請がなくても支援（準備）が進むようでない、初動が遅れ、後々の大きな負荷となるという危機感が遠野ではあった。それが2009、2008年の公開訓練という経験に基づくもので、市長の15時の開門命令にも職員は即動できたといえる。

とはいえ、特に初期段階での自己判断の責任と権限の範疇において、他の市町村への先遣隊については、「命令のような、命令ではない業務」という結果としてボランティアとしかいいようのない行動であった。住民の生命・財産・暮らしを守るとい自治体職員の職務を超えたとしても、実際に動く必要があると判断するまではよいが、その後何が必要なのか。現状では、自治体間で積極的な取組みをするには温度差があり、遠野市であっても首長が変わってしまうと今回のような活動の保障はできない可能性がある。

遠野市で2014年4月に施行した「防災基本条例」では、後方支援を想定した条項を盛り込んでいる（全国では、他に豊田市が同様の条例を設けている）。その中で「災害により他の自治体に被害が発生したときは、遠野市に拠点を置いて救援活動を行う機関や団体へ、施設の提供や円滑な活動のために必要な支援を行うよう努めます」とし、直接的な遠野市の支援ではなくて、自衛隊や消防、あるいはボランティアといったところを受入れするための拠点施設を提供するという条項を設けている。これを根拠にして先ほどの先遣隊を出すことは可能ではある。一方で、特に応急期（Aa-c）においては、一種の機関委任のような形式によって、後方支援に関する知事権限の一部を市長等に移行するなど、現地事情を的確に把握できている所で効果的な後方支援を行う制度も求められるだろう。

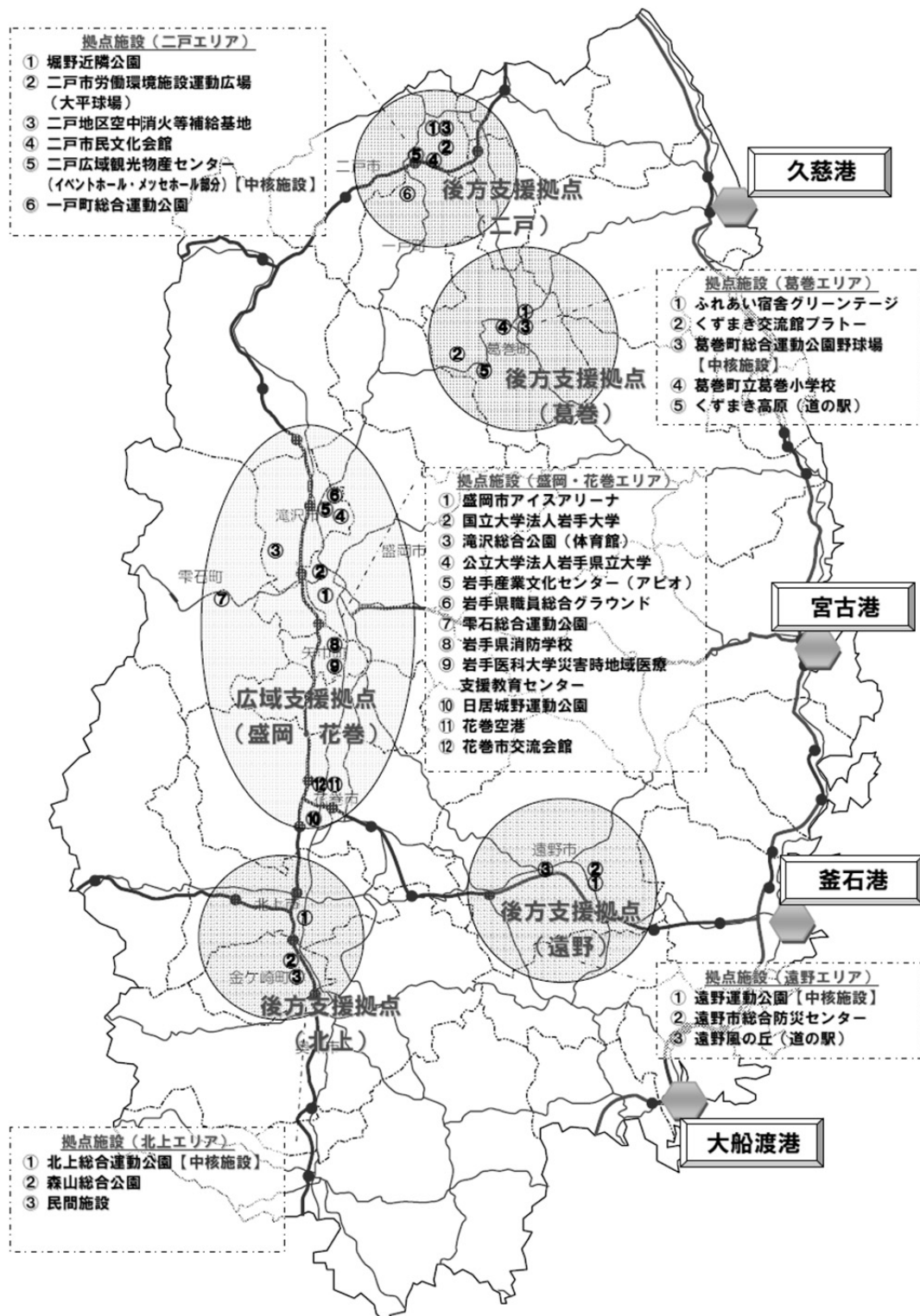
もう一点は、遠野市との協定を結んでいる武蔵野市、安曇野市、大府市など、何らかのかたちで協定・連携している自治体間のシステム化を拡大するかたちで後方支援にも使えるのではないかとこの点である⁴⁾ この中では、後方支援に関係した基金設立の提案（活動

の原資)もでていますが、自治体間の温度差もあって、共通の基金設立は進んでいない。この点については、全国的にそれをサポートできるような基金設立の可能性を権限や国の財源も含めて検討すべきではないだろうか。

同時に遠野で脚光を浴びた自治体間の連携に関しては、市町村の災害協定、ひいては友好都市の有効性について、遠野市でも、首長同士、ないしは市民レベル、あるいは民間での協定を結ぶ場合もあるが、具体的な部分がなければ動かないという指摘は注視すべきであろう。スクラム支援で取り上げられる武蔵野市関連の事例について、遠野市は、当初は民間の「遠野まるごと市」の開催会場が武蔵野であったことが交流のきっかけとなっている。その後、交流の話が進んだがそれは武蔵野市との友好都市ではなく、「武蔵野友好交流市町村」という枠組みの中での交流である。この関係は、例えば三鷹での雹被害への対応や菊池市の豪雨被害への見舞金という対応の背景となっており、平時の付き合いが震災時の支援金・救援物資から職員派遣までつながっていることがわかるだろう。

協定文書を交わしたからうまくいくわけではなく、「地域コミュニティの行政版」ともいうべき日頃の気心が、相手をイメージできて動いても迷惑がかからないといった関係を構築し、それが有事における自治体間でも有効で、いわゆる受援体制としても非常に重要な点であると指摘できる。もちろん1-2で述べられているように、ペアリング支援やカウンターパート方式によって、特に専門性の高い行政職員の派遣等を中長期に行われることで、自治体の交流への途を開いてきた釜石や陸前高田の例でも、自治体間の非常に多面的な連携・支援という横の相互支援関係を醸成されているのは大きな効果といえる。しかし「後方支援決定モデル」で示されているように、災害発生後に人為的にコントロールできるのは時間条件のみという点からも、緊急対応期の初期に、後方支援として物的支援や人的支援はもちろんだが、避難所や仮設住宅等、本来「変更の余地がないもの(各種施設の提供)」も含めた支援が実施されている点は、結果的に広域避難を余儀なくされている現状では、後方支援として大きな意義を持つといえるだろう。

以上のように、後方支援内容の整理により初期の後方支援の重要性が指摘できるものの、それが被災地の復旧過程にどこまで影響を及ぼしたか、また自治体間支援への接続といった点については、さらに検証を進める必要がある。例えば岩手県では、2014年2月に岩手県広域防災拠点配置計画素案を公表、4月に岩手県広域防災拠点配置計画を策定(図3-1-5)しており、「みちのくアラート2014」も実施しているが、これらに遠野の後方支援の経験がどう生かされているのかといった点もそれに該当する。他にも、2010年10月に岩手県は「みんなで取組む防災活動促進条例」を制定しており、後方支援に近いボランティアの取組みとして連合岩手のボランティアセンターの取組み事例等もある。これらの検証も含めて遠野市における後方支援実態が被災地や岩手県との相対的な関係(位置・組織)を整理し、後方支援の可能性と有効性を示唆していきたい。



出所：岩手県 <http://www.pref.iwate.jp/anzananshin/bosai/jishintsunami/023736.html>

図 3-1-5 岩手県広域防災拠点配置計画 (2014年4月策定)

- ・遠野市の活動に関連する資料は、遠野市総務部長の菊池保夫様、遠野市総務部機器管理課主査の刈谷俊介様、遠野市消防本部遠野消防署長小田光行様に提供いただきました。深謝申し上げます。

<注>

- 1) 中林一樹（2014）「大規模災害時の自治体間連携と被災地支援に関する研究」（『自治体危機管理研究』）
- 2) 西堀喜久夫（2015）「大規模災害時における地域連携と広域後方支援に関する政策研究」（『2014 年度越境地域政策研究フォーラム分科会 3 資料集』愛知大学三遠南信地域連携研究センター）
- 3) 遠野市総務部沿岸被災地後方支援室編（2011）『遠野市後方支援活動検証記録誌』遠野市
- 4) 「コンビネーション型官民連携による後方支援拠点の整備手法調査（2012 年）」国土交通省震災復興官民連携支援事業で検討されている。

（参考文献）

- ・青田良介、室崎益輝、北後明彦（2009）「減災に向けた民間セクターの役割と公民連携」（『災害復興研究』第1号）
- ・ひょうご震災記念 21 世紀研究機構「第 2 回自治体災害対策全国会議」第 3 分科会「広域防災拠点・後方支援拠点の整備・活用」資料
- ・遠野市総務部沿岸被災地後方支援室編（2011）『遠野市後方支援活動検証記録誌』遠野市

3-2.東日本大震災における広域支援、連携での静岡県の活動と役割

はじめに

東日本大震災では、地方自治体による被災地支援が大規模に行われたのであるが、府県レベルの支援と市町村レベルの広域連携と支援活動があるが、ここでは都道府県による被災地支援活動を紹介する。

今年度の中心的テーマは、遠野モデルを中心にみているので、ここでも遠野市に支援拠点を置いて活動を展開した静岡県による岩手県支援がどのようなものであったかをみたい。県レベルでは、静岡県以外にも関西広域連合による遠野市を拠点にした支援活動があるが、これについては1-2で紹介している。

ここでの紹介は、静岡県危機管理課にて行ったヒアリング¹⁾と関連参考文献、提供資料²⁾を基本に整理したものである。

(1) 静岡県が遠野を支援拠点としたのはなぜか

静岡県が岩手県を支援することになった経緯は、公式には全国知事会による支援地域要請によって岩手県を支援地域としたことになっている。しかし、我々のヒアリング等の調査によれば、静岡県知事の川勝平太氏が知事に就任する前に岩手県のアドバイザーを務めていたこともあり、岩手県の事情に詳しくあったこともあるようである。岩手県支援が決まった際に、静岡県は三陸沿岸に被害が集中しており、遠野市を支援拠点にすることが最適であると判断して3月19日に先遣隊を派遣した。

このことは、知事が「3月17日、私を本部長とする『静岡県被災者支援対策本部』を庁内に設置し、全国知事会から岩手県への物資支援の割り振りを受けたことから、岩手県で被害が集中している三陸沿岸市町村を支援する上で、最適の地位にある遠野市を最有力候補地として3月19日に先遣隊を送り、現地で独自に被災地への後方支援活動を展開していた遠野市と連携を図りながら支援活動に取りかかった」と書いている（静岡県被災者支援対策本部（2011）「はじめに」）。

いずれにしても静岡県知事が岩手県内の地理的事情に明るく、遠野市を支援拠点に選んだことは静岡県の現地支援にとっては、極めて有効であった。また、一般的には支援県が岩手県庁に支援拠点を置く中で県レベルの支援拠点の置き方としてもユニークな判断であった。

知事から遠野に支援拠点を設置することを命じられていた先遣隊は、3月19日に岩手県庁に到着、岩手県からはなぜ遠野なのか、岩手県庁で良いのではないかと、との話もされた。知事の命令があるのでともかく20日には遠野に入り、遠野市の支援体制が極めてしっかりしていること、支援体制も「三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会」（2007年）の枠組みができていたこと、被災地との地理的条件も最適であることなどが確認でき、遠野市に現地支援拠点を設置することとなった。

(2) 静岡県の支援経過

静岡県の支援活動の主な経過は以下の通りであった。

表 3-2-1 静岡県の支援活動の主な経過

3月11日(0日)	14:46 東北地方太平洋沖地震(M9.0)発生、御殿場市で震度5弱記録 16:08 静岡県沿岸部に大津波警報発令 16:10 静岡県災害警戒本部設置 DMATが被災地(岩手、茨城、福島)に向け出発 緊急消防援助隊、警察緊急援助隊が被災地(岩手、宮城、福島)に出発
3月15日(4日)	13:50 静岡県災害警戒本部廃止 保健師、運転手被災地へ出発(福島原発事故のため福島県相馬市から宮城県仙台市に変更) 県及び県内32市町村の物資(トラック30台分)を海上自衛隊横須賀基地に搬送、海上自衛隊艦船によって洋上から被災地(福島、宮城)に搬送
3月16日(5日)	22:31 静岡県東部を震源とする地震(M6.4)発生、富士宮市で6強記録 22:35 静岡県災害対策本部設置(16日17:00、本部廃止) 深夜全国知事会より静岡県の支援物資搬送先として岩手県割り当て
3月17日(6日)	静岡県被災者支援対策本部設置(本部長:知事、事務局:危機管理部)
18日(7日)	被災者受入れ調整会議、電話相談窓口開設
19日(8日)	先遣隊出発(車にて、危機管理:4人、交通基盤:6人、くらし・環境1人)、岩手県庁
20日(9日)	午前先遣隊、遠野市到着、副市長他から被災地の状況等聴取、棟の私指揮下で、遠野市を後方支援する、具体的には山田町、大槌町を重点支援活動拠点確保、被災地情報収集、本体受入れ準備など
24日(13日)	15:00 被災地支援に関する県・市町村合同会議
25日(14日)	支援本体第1陣空路出発(チャーター機、静岡空港→花巻空港、~4月1日)
26日(15日)	現地支援公選本部開設(遠野市浄化センター)
28日(17日)	山田町が災害復興支援室(室長:副町長)設置
4月1日(21日)	支援本体第2陣空路出発(~4月10日)、県内市職員4人同行(事務支援業務量把握)岩手県、大槌町役場へ支援職員派遣開始
4日(24日)	大槌町にて、県内市町派遣職員資料作成、県職員避難所受付業務従事
8日(28日)	遠野災害ボランティアセンター開所式
9日(29日)	支援本体第3陣バスにて出発(~16日)以降27陣9月22~10月1日、撤収隊9月29日~10月7日まで続く。
22日(42日)	大槌町や区部仮設プレハブ庁舎開設、業務再開
27日(47日)	大槌町罹災証明発行業務開始
5月6日(56日)	山田町で義援金申請受付、第一次仮設住宅入居申し込み締め切り
6月30日(111日)	遠野市物資支援センター閉鎖
7月4日(115日)	岩手県内派遣自衛隊撤収
8月11日(152日)	岩手県災害対策本部解散、災害復興本部に業務以降
10月5日(208日)	現地本部閉所式
6日(209日)	現地支援連絡所開設

()内は発災からの経過日数を示す。

出所:静岡県被災者支援対策本部(2011)1~3より作成。

(3) 時間とともに変わる支援内容

静岡県被災者支援対策本部（2011）による支援業務の時間経過は以下のようになっている。

表 3-2-2 静岡県被災者支援対策本部支援業務の時間経過（2011）

先遣隊（3月20日～25日）被災後9日～14日

遠野市との調整、現地情報の収集、静岡県との調整、支援本部の設置

第1陣～第3陣（3月25日～4月16日）被災後14日～30日、被災者の生存支援
被災地内の情報収集、被災者・被災自治体の支援ニーズの把握、支援物資の搬送・
供給・配布、岩手県、遠野市との連絡調整、静岡県被災者支援対策本部との連携

第4陣～第8陣（4月14日～5月21日）被災後34日～71日、避難生活の改善支援物資
の受入れ搬送、避難所への配布、山田、大槌町役場事務の支援

第9陣～第13陣（5月19日～6月25日）被災後69日～106日、罹災証明、義援金申請
受付、来訪者対応、岩手県との調整、支援物資搬送、配布、行政事務支援

第10陣～第20陣（6月23日～8月13日）被災後104日～155日、避難所から応急仮設
住宅へ、来訪者対応、岩手県との調整、遠野市物資配送センター閉所に伴う業務、
大槌、山田町事務支援業務、応急仮設入居関連業務

第21陣～第25陣（8月11日～9月17日）被災後153日～190日、避難所の閉鎖、選挙
事務支援、岩手県との連絡調整、大槌、山田町における地方選挙事務支援、行政
事務支援

第26陣～撤収隊（9月15日～10月7日）被災後190日～210日、引き継ぎ、撤収連絡
調整、大槌、山田町における行政支援業務、仮設住宅関連業務支援、図書館再開
業務支援

出所：静岡県被災者支援対策本部（2011）より作成。

(4) 静岡型支援体制

静岡県の岩手県支援は、知事会の要請に基づく県レベルの支援であるが、県行政単独支援ではなく「県、市町との混合編成」による支援として行われたことが特徴的であり、効果的な支援となったことである。

3月24日に「被災地への支援に関する静岡県・市町合同会議」を開催し、第3陣以降の被災地支援に関して、県内市町の協力を得て、県、市町合同で職員派遣できるよう、各首長に協力を要請した。その結果、4月1日～4月10日の第2陣に静岡市の大槌、山田町の現地業務支援調査職員4人が参加し、4月8日以降市町職員が県市町混成編成支援に参加した。先遣隊、第1陣～第27陣まで毎回25人程度で、派遣人数合計は683人、内訳は県369人、市町314人となっており、県市町の派遣人数はほぼ半々となっている。

派遣の形は、その後、復興支援の中長期間の派遣と区別して、「短期派遣」としており、1週間交代（引き継ぎを含め9泊10日、うち車中2泊）でローテーションを組んで行われた。現地では、「静岡県現地支援調整本部」を置き、現地の体制は、本部5人（指揮班2

人、本部詰め2人、県庁駐在1人)、遠野市班3人、大槌町班6人、山田町班6人の体制としている。現地本部は、遠野市震災対策本部の指揮下に入り、対策本部の会議に参加し、その決定のもとで支援活動を展開した。

後方支援拠点としての遠野市の支援エリアは、宮古市、釜石市、山田町、大槌町、大船渡市、陸前高田市であるが、先遣隊の現地調査によって、山田町と大槌町を具体的な支援地域としたのは、宮古、大船渡、陸前高田に比べて両町は支援物資の供給が遅れていたため、遠野市長と相談して両町を静岡県支援地域とし、体制を組んだ。

県、市町との混合編成による成果は、県の職員は日常的に調整などの間接業務が得意であるが、市町村職員は住民との直接接触する業務に慣れていることから、現地では大槌町や山田町の行政支援には市町職員が主に対応し、現地の調整業務や物資受け入れ、搬送などの業務は県職員が担うなど持ち味が出せるようにしていた。また、県職員と市町職員が「同じ釜の飯を食う」という経験は、両者の理解を深めることとなった。現地支援本部の場所は、遠野市から提供されたが、本部運営の備品等は全て静岡県から運び、一切現地の世話にならないようにした。

県庁内の派遣要員は、危機管理課を中心に行ったが、かつて危機管理課に在籍し、各部署に移動していった危機管理課OBも参加した。しかし、次第に現地の業務内容の変化に従って多様な職員が選ばれていくようになった。

(5) 支援業務の特徴

全国知事会からの支援要請は、支援物資の調達と搬送であったが、それとともに事務支援が次第に大きな比重を占めるようになっていった。

支援物資のルートは、岩手県では物資集積拠点として滝沢村にあるアピオであったが、実際はあまり使われていなかった。そこで、「兵站」拠点は現場に近くなければ都合がわるいため、静岡県からの支援物資は直接遠野市の物資センターで遠野市が必要なものをおろし、後は山田町、大槌町の物資集積所に運ぶようにした。しかし、物資輸送で難しいのはそこからの末端地域への輸送であり、そこから先の避難所へは現地事情に詳しい宮古市の運輸事業者(クロネコヤマト)と契約をして配送した。宅配業者の車には、「静岡県救援隊」のステッカーを張って運送した。全国から集まる遠野市の集積センターでの荷捌きと被災地への配送業務も行っている。

被災町の事務支援は、第3陣から静岡県内の市町職員が参加したのであるが、それに先立って第2陣に静岡市職員が同行し、両町の事務支援ニーズを調査し、それに基づいて事務支援内容と支援要員数を決定した。その結果、税務課(家屋評価、税の減免、罹災証明発行、軽自動車の廃車処理など6~9人)、町民課(戸籍、印鑑登録、住民登録など1~2人)、国保介護課(介護保険料の仮算定、地域包括支援センターでの相談業務など2~3人)、健康福祉課(義援金、生活再建支援金、死亡弔慰金関連語業務など1~2人)の支援業務を確定し、県から各市町に「こんな事務をやれる人」という形で提起し、応じてもらい各所に配置した。

支援業務における静岡県が行った特徴的な事例は、以下の点がある。

第1は、時間の経過に伴って物資支援の調達、配給方法を変えていったことである。

被災初期段階では、緊急時であるから必要と思われる物資を避難所に持っていき、被災者の要望に基づいて物資を渡すという形が取れる。しかし、次第に避難者の好みやそれぞれの状況に応じた物資が必要となってくると膨大な物資の中からそれを探し、渡すことは非常に効率が悪くなっていく。そこで、物資をいくつかのジャンルに分け、被災者がそこから自分に必要なものを探して、持ち帰りの点数を決めるなどのルールに基づいて許可を得て持っていくということにした。

また、支援物資の中にはないが、被災者が必要とする物資は静岡県で調達し、搬送していたが、手元に届くまでに1週間かかり、非常に効率が悪い。5月くらいまでは静岡から運んでいたが、次第に現地の市場が回復してきた段階で、必要物資を現地で調達し、静岡県が財政負担し、提供することにした。

さらに、被災者は乾パンと水といった食糧では飽きてしまうが、一般市民からの支援では生鮮食料品は輸送上難しい。そこで、静岡県は航空便を活用して、ミカンはじめ果物や生鮮野菜を届けた。その場合、物資と最終的に被災者に届く輸送ルートを自前で持っているということが非常に重要である。このように、時間の経過とともに被災者のニーズ、供給状況の変化に対応した支援がとられた。

第2は、被災地における業務遂行の理念と活動方針をつくって支援職員共有原則にしたことである。先遣隊は、以下の活動方針のもとに活動した。

岩手県被災地の実情を「東海地震による住民被害」（自らの被害）と受け止め、被災地住民に対し、最大限、迅速かつ適切な支援を行う。

- ①現地の適切な実情把握
- ②後方支援中核都市としての「遠野市」と静岡県との密接な連携確保
- ③本体業務の円滑な実施のための基礎設定

また、先遣隊がつくった「被災地支援の3原則」は、各支援隊への重要引き継ぎ事項とされた。

被災地支援の3原則

- ①混乱した被災地では「何が必要ですか？」の問いかけ型の支援はやめ、「こういうことができます」と具体的なメニューを提示する提案型の支援を徹底
- ②日々変化する被災地ニーズに的確に対応
- ③被災者の立場に立ち、被災自治体の手となり足となって活動

(6) 支援と財政

東日本大震災における静岡県が行った広域支援事業の財政支出と財源手当ては、2011年度（平成23）5月補正予算によって手当てされた。表3-2-3の静岡県2011年度5月被災者支援予算が県費による広域支援予算の全体で、総額7億6,950万円となっている。その主な項目は、1) 現地施設支援活動、2) 応援物資、3) 被災者受入れ、となっている。この中で、

遠野におかれた被災者支援にかかるものは、1) 現地支援活動 - 災害多作本部等体制強化事業費（現地支援活動分）6,800万円、2) 応援物資-災害対策本部等体制強化事業費（応援物資分）2,700万円、計9,500万円となっている。全体として金額の大きいのは、医師看護婦など専門職員の派遣費用である東日本大震災医療関係者等派遣事業費3億1,800万円、避難者受入れのホテル等の費用である被災者受入支援事業費2億7,750万円である。

表 3-2-3 静岡県 2011 年度 5 月被災者支援予算

(単位：千円)		
事業名	予算額	概要
1 被災者支援	769,500	
● 現地支援活動	423,000	
東日本大震災医療関係者等派遣事業費(新規) (健康福祉部経理監ほか)	318,000	被災地を支援するため、医師や保健師などの医療関係者を派遣 ・医師、看護師、保健師、児童福祉職員、介護職員、手話通訳者等
東日本大震災技術職員派遣事業費(新規) (交通基盤部経理監ほか)	37,000	被災地の漁港、下水道、農地等の復旧のための調査、設計等を支援するため、技術職員を派遣 ・漁港、下水道、農業土木
災害対策本部等体制強化事業費 (現地支援活動分) (危機対策課)	68,000	被災地を支援するため、現地支援本部(岩手県遠野市)への職員派遣
● 応援物資	32,000	
災害対策本部等体制強化事業費(応援物資分) (危機対策課)	27,000	被災地を支援するため、食料・資機材等の応援物資を購入し搬送 ・県内産生鮮食品、日用生活用品など
復興用木材支援事業費(新規) (森林計画課)	5,000	仮設住宅等の建設を支援するため、資材となる杭丸太等を提供 ・1万本(間伐材を活用)
● 被災者の受入れ	312,000	
被災者受入支援事業費(新規) (くらし・環境部経理監ほか)	277,500	旅館・ホテル等を活用し、市町が開設した避難所での被災者受入を支援 ・5,000円/1人1泊3食 ・4月4日～7月10日 (JFA7か'ミ福島の生徒等は～3月31日)
県営住宅受入被災者生活用品支援事業費 (新規) (公営住宅課)	8,000	県営住宅に入居する被災者に生活用品を貸与又は支給 ・54戸分 ・照明器具、ガスコンロ、カーテン、寝具セット、日用品セット(台所用品、衛生用品)

出所：静岡県「平成23年度5月補正予算主要事業」。

この予算は、あくまで県費として支出した費用であり、市町職員の派遣費用はそれぞれの市町が予算計上している。また、企業、団体、市民から提供された支援物資などは入っ

ていない。例えば代表的企業支援として、スズキ自動車は軽自動車 10 台を現地に寄付し、物資搬送に力を発揮した。

財源は、通常の災害救助法による応援の場合、応援要請をした自治体が応援した自治体に費用を支払うのである。自衛隊、緊急消防隊、緊急警察応援隊、DMAT は、政府各省庁の指示によって行動するものであるから政府負担となっているが、今回のような都道府県、市町村による被災地支援は、知事会による要請に応える形で行われたのであるから、費用負担は支援自治体が費用負担を覚悟で行ったのである。静岡県では自己負担を覚悟の上で支援したとのことである。その後、政府による特別交付税による手当てがなされたが、どこまでカバーされたかの詳細は不明である。

(7) 支援と受援の関係

被災地支援というと支援訓練を行うことを想像しがちであるが、静岡県では災害訓練では東海地震を想定し、その際支援を受ける立場からの受援の訓練を繰り返してきたといっ
てよい。応援訓練はしていないし、やったことはない。しかし、それは支援の裏返しであり、どのような支援が必要かということをしっかり認識できるのである。例えば、支援物資を受けた時にどのように被災地内の輸送、仕分けや配分をするのか、避難所の運営をどのようにするのか、などの訓練をしてきたので、現地に行ったときに被災地が何を求めるのかがよくわかるのである。その意味で、受援の訓練こそが支援を有効にするために重要なのである。

自衛隊や消防、DMAT などの専門組織は支援訓練が必要だが、地方自治体行政の支援では、受援の訓練が必要である。

(8) 支援における課題と教訓

静岡県が行った支援活動から得られた活動上の課題、教訓は、以下のようである。

- ①情報収集の重要性である。被災地は町長が死んだり、役所が崩壊したりして、行政機能が崩壊状態となっていた。その中で、現地の情報をいかに調べてくるかということが極めて重要である。先遣隊が現地に入り、避難所のトイレを調べたところ、あふれていることがわかり、直ぐバキュームの手配ができたが、そうした被災地の状況は、現地に出かけて収集するしかない。その点で、静岡県の情報収集力の視点と実行力が生かされた。しかし、さらに進めるためには、バイク隊のような情報収集部隊が必要である。無線の利用は、山間部では難しいので、必ず衛星携帯電話を用意すべきである。
- ②本部機能は、現場に近いところに置くべきである。都道府県レベルでは、岩手県庁に置く県がほとんどであり、岩手県もなぜ静岡県は遠野に置くのかと聞いてきたが、被災地支援は現地に近いところにおかなければ有効性は発揮できない。支援本部を遠野においたからこそ有効性が発揮できたのである。
- ③岩手県は、遠野に権限を持った職員を派遣するなど現地支援に必要な権限を委任する必要がある。現地が崩壊しているにもかかわらず、通常の方法で被災市町村に情報提供や

照会をしていたので、現場の状況に即した支援対応ができなかったり、混乱を生じた。

- ④支援部隊は、自己完結体制で支援に行くことが必要である。先発隊は、テント、食糧、燃料を含め全て自分たちで賄える体制をつくって現地に行った。とくに重要なものは、石油と懐中電灯である。石油は現地で調達すると地元が困るのであり、被災地は停電状態なので、情報収集活動をするにも懐中電灯がなければ何もできない。
- ⑤今回の被災地支援では、知事会の決定は遅かった。したがって、支援の緊急性からみて、静岡県として独自の判断から支援部隊を派遣してもよかったのではないか。関西広域連合は、知事会要請前に独自に広域連合参加県に支援県を割り振り、支援をはじめていた。

<注>

- 1) ヒアリングは、2014年12月8日、静岡県庁内で静岡県危機管理指導監小平隆弘、危機管理部危機政策課政策班班長白鳥満啓の両氏に行った。
- 2) 当日提供いただいた資料は、「東日本大震災に対する静岡県の支援活動」と題するヒアリングへの説明レジュメ A4、2 頁、「広域支援の体制」説明資料、「平成 23 年度 5 月補正予算主要事業」資料である。

(参考文献)

- ・静岡県被災者支援対策本部（2011）『「東日本大震災」に対する静岡県の支援活動（200日の記録）』（同本部）

3-3.釜石市からみた遠野市の後方支援活動

はじめに

遠野市における後方支援活動を検証するには、支援の受援側である被災地からみた検討も必要である。被災地から見て、支援はどのようであったか、どのように評価していたのか、どの程度有効であったのか、どのような教訓や課題があるのか、などの問題意識をもって遠野市の後方支援エリアの釜石市のヒアリングを行った。

ヒアリングは、釜石市防災危機管理課、北九州市・釜石デスク、釜石リージョナルコーディネーターの担当者から行った。

(1) 釜石市からみた遠野市の支援活動

被災直後、釜石市はパソコンも使えず、当時の記録もできない混乱状態であり、遠野市に支援要請もできなかった。そのため、被災後釜石市が遠野市からどのような支援を受けたかのかという記録がない。その唯一の記録は、遠野市（2013）であり、それに基づいている。

①広域的な支援体制

2007年9月2日に岩手県総合防災訓練が行われ、それをふまえて遠野市の後方支援拠点基地構想の具体化に向けて、2007年11月に「三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会」が設立された。遠野市の後方支援拠点基地構想は、遠野市が独自につくったもので遠野市主導だろうと受け止められ、沿岸自治体は「ご協力」というスタンスであった。どうしても沿岸自治体には「地域間競争」の一環としての遠野市の取組みというような受け止め方、意識があったと思われる。

②みちのくALERT2008

しかし、そうした事情がありつつも陸上自衛隊東北方面隊震災対処訓練「みちのくALERT2008」が実施され、宮城・三陸沖地震を想定した震災対処能力の向上が図られた。特に自衛隊との関係では、当時の東北方面総監の宗像久男氏が訓練の総指揮を執ったことが、実際の自衛隊の遠野への拠点設定などをスムーズに行えたことにつながった。

(2) 釜石市が整理した遠野市から釜石市への支援内容

遠野市からの支援は、被災直後釜石市役所が打撃を受け、通信手段が途絶し、県庁とも連絡がと取れない状況の下で遠野市の自主的判断による支援がはじめられたことである。そして、最も緊急性の高い時期に遠野市から現地状況把握のための職員が派遣され、状況を把握し、釜石市被災現場に対して消防による救助、食糧支援がはじめられ、支援物資供給と続き、避難所運営に特化していくという経過をたどっている。特に毎日5,000個のむすび供給は、遠野市内の体制なくしては難しく、それがすぐさま立ち上り、持続されたことは後方支援のあり方として重要である。しかし、釜石市の現地在場が混乱していたために避難所などの把握が充分できず、すべての避難所に配分できなかったことは、受援する側の事前計画と訓練の在り方がどうあるべきか、という課題を提起している。以下に釜石市が

遠野市から受けた支援について遠野市（2013）をもとにカテゴリー別に整理した。

①人的支援

ア) 救急対応として救急車 1 台、消防隊員 3 人を釜石市に派遣（3 月 11 日～3 月 29 日）

イ) 林野火災対応として、遠野市消防署、消防団が協力（3 月 14 日～20 日ころまで）

ウ) 遠野市被災者支援派遣隊として職員派遣され支援業務に従事

- ・物資の仕分けや配送に従事（3 月 19 日～4 月 3 日までの 16 日間、延べ 120 人）。
- ・避難所での支援業務（4 月 4 日～20 日、交替で常時 3 人派遣）。
- ・遠野市被災者支援派遣隊は、遠野市職員を中心にボランティア（3 月 21 日～）、支援
県職員（3 月 24 日～）、武蔵野市職員（3 月 24 日～4 月 3 日）で編成され、5 班編成
で釜石市、大槌町、山田町、大船渡市、陸前高田市に派遣。

エ) ボランティア派遣

- ・遠野市社会福祉協議会がボランティアセンターを開設し、ボランティアの受入れと派
遣を開始（3 月 16 日）。
- ・遠野市内のボランティア団体がネットワークを組み「遠野まごころネット」が発足し、
ボランティア派遣の調整を開始（3 月 28 日～）。蓬莱館などの箱崎半島での泥だし、
仮設住宅の青空カフェなどが開催。毎日バス 2 台（50 人規模）による支援。
- ・岩手県建設業協会遠野支部が支援。

②救援物資の提供と搬送（3 月 13 日～4 月 17 日）

- ・おにぎり毎日 5,000 個が釜石に到着。
- ・鶴住居地域に米 200 キロが到着（3 月 13 日）。
- ・米 1 トンが到着（3 月 27 日）。
- ・リンゴを毎日避難所に配送。
- ・食糧を中心に、タオル、ラジオ、灯油、衣類、紙おむつ、日用品が配送。

③遠野市における避難所開設と被災者受入れ

- ・釜石市に関連したものとしては、グループホーム釜石から遠野市上郷地区センターへ
38 人受入れ（3 月 13 日）。
- ・釜石市から遠野市の個人住宅への避難者は、162 名（全国避難者情報システム、9 月 28
日現在）。
- ・遠野市への避難者に入浴支援と送迎実施。遠野市清風園クリーンセンター（3 月 21 日）、
遠野市たかむろ水光園（3 月 24 日～4 月 12 日）。

④応急仮設住宅・みなし仮設住宅への被災者受入れ

- ・応急仮設住宅希望の郷「絆」への入居受入れ（12 世帯 22 人）。
- ・みなし仮設住宅への入居受入れ（13 世帯）。

⑤火葬の受入れ

- ・3 月中、12 遺体を受け入れ。

⑥避難者名簿の公開

・遠野市市民センターにて釜石市、大槌町分を公開し、1,584人が閲覧（3月15日～3月25日）。

(3) 地域防災計画でどこまで事前に準備しておくべきか

①地域防災計画への記載

広域連携や受援についてどの程度事前に想定して地域防災計画に書けるかということ、財政制約のため難しいのではないかということである。例えば物資の備蓄については、今回の震災時には食糧備蓄はほとんどなかったが、それは他に優先すべきことがある場合その備蓄費用をまかなう財源が後回しにされてしまうということである。

②「流通備蓄」

そのようなことから、備蓄については「流通備蓄」という考え方を取り入れ、大手スーパーや地域スーパーと緊急時に支援する協定を結んだが、実際には市がスーパーに行ったときには、既に住民が買いおさえてしまっていた。実際に「協定」よりも日頃の人的交流であったりということが重要である。これは、自治体間の連携や支援についてもいえる。震災後、食糧備蓄については広域的な備蓄が必要ということで、岩手県内に3カ所、遠野、花巻ともう1カ所を県レベルで配置することが決まった。

③通信手段確保

今回の災害でもっとも重要であったのは、通信手段の確保である。電気、インフラの崩壊もあるが、通信も10日間ほど途絶えた状況が続いた。震災後、衛星携帯電話システムが導入されたが、全市で40台ほどが配置された。ここでも毎月10万円ほどの維持費がかかるという問題がある。それとともに、通信回路を常時開いておくということも必要である。消防庁に夜電話がつながっても、営業時間外との音声は流れたり、県の出先機関は機能していても県の本庁とはつながらないという状況があった。つまり通信手段が開かれても、対応部局が受け付けなければ機能しないということである。また、県庁から市への連絡も入らなかった。衛星携帯電話の番号交換もされていなかった。

④広域的な自治体間連携

広域的な自治体間連携は、日頃の付き合いが重要である。釜石市には、遠野を通じた武蔵野市、地域の偉人を顕彰する自治体でつくる嚶鳴会での交流、鉄のまちであるということから今回支援を受けている北九州市、愛知県東海市などとの交流が生きている。

(4) 北九州市による釜石市への持続的支援

①釜石市への広域支援体制

釜石市への広域支援体制としてユニークなことは、2011年8月1日以降北九州市は、「北九州市・釜石デスク」を設置し、北九州市職員が常駐しながら、支援に係る具体的なアドバイスや北九州市の関係部局との連絡調整などを行っていることである。北九州市からの派遣は常時10人であり、釜石市に集中支援をしている。2014年10月1日現在の全国の自

治体からの支援派遣職員は、127人であり、その中で北九州市の派遣数は際立っている。

②新日鉄釜石と新日鉄八幡

新日鉄釜石と新日鉄八幡とは企業として一緒であるが、必ずしも市と市の関係が深かったわけではない。大量のがれき処理問題を抱えることとなった釜石市に対して、新日鉄から北九州市にたいして釜石市を支援してはどうかという働きかけがあり、北九州市ががれき処理の支援をすることになったという。いわば、北九州市から釜石市に支援を申し出る形で支援活動が始まった。

清掃工場でのがれき処理の技術的支援として3人ほどが技術助言・支援に来るところからスタートした。その後、2013年2月に連携協定が結ばれ、両市の恒常的な関係がつけられていくこととなった。北九州市が釜石市に集中支援をしているのは、「鉄の絆」つながりという関係で、北九州市民にとってわかりやすく、市民の理解が得られること、また、釜石市民にとってもわかりやすいのである。北九州市の姿勢としては、支援することとともに支援を通して「積極的に学ぶ」という姿勢を持っていることが重要な点である。

③派遣職員

派遣職員は、釜石デスク1人、釜石市復興推進本部（北九州市の土木2人、建築2人、事務3人）、建設部都市計画課（土木1人）、産業振興部水産農林課（土木1人）であるが、支援業務内容からみると釜石デスク1、土木2、建築2、用地買収1、用地事務1、区画整理1、都市計画1、漁業施設復旧1である。これらの職員は、北九州市との併任辞令となっている。

北九州市・釜石デスクの役割は、北九州市との連絡調整と釜石に派遣されている職員のケアといった「飯場のおやじ」的役割である。事務局係長と1人、現地採用嘱託職員1人の2人体制である。職員の身分は併任であるが、釜石デスクの事務長の給与は北九州市の負担であるが、他の職員は釜石市の負担となっており、財源として国の特別交付金によって手当てされている。

復興の初期段階では、保健師が派遣されていたが、現在は土木、建築、区画整理などの職員が増えていくなど、復興の時間的経過とともに派遣職種は変わってきている。

④職員派遣以外の北九州市の支援活動

職員派遣以外の北九州の支援活動としては、市民交流事業として、八幡饅頭1万個の提供、北九州市わっしょい百万夏まつりに被災地応援ブースの設置、北九州市の農林水産祭りに釜石焼きさんま2千尾の無料振る舞い、釜石冬の味覚祭りに北九州市ブースを出展、北九州マラソンのイベントに釜石市から出店、市民ランナーの参加、おひな様色紙展の釜石での開催など、が取組まれている。

連携協力事業として、産業遺跡の世界遺産登録への連携、津波から子供たちがたすけあって無事避難した「釜石の奇跡」を手本にした教員向け指導書、市民向け防災冊子の作成、スマートコミュニティ事業の導入連携、講演活動、などである。北九州市は政令指定都市であり、用地経験者や都市計画の実務者が釜石市職員に技術を教えてくれ、3年ほどで専

門技術を身に付けることができた。

(5) 釜石市への全国からの支援職員派遣

①緊急支援職員と行政派遣

震災直後の全国からの緊急支援職員と現在の制度化された行政派遣（地方自治法に基づく派遣で、「自治法派遣」といわれる）とは分けて考える。震災直後の全国的な緊急支援では、釜石市に全国の自治体からのべ1万883人が支援に駆け付けた。ボランティアはのべ3万7291人にのぼっている（釜石市東日本大震災検証結果一覧表、H23年度）。

②職員の現況

- ア) 復興段階での行政支援職員数は、2011年5人、2012年度40人（11月）、2013年度80人、2014年度100人、2014年10月130人というような推移である。
- イ) 支援の職種は、復興関連の技術職員を要請していたが、次第に事務職員の要請になってきている。というのは、復興は長期にわたり、複雑な住民との交渉などの業務が重要になってくるが、派遣職員は期間が短いので業務の質的継承が難しくなる。そのため、復興業務はプロパー職員が担っていく必要がある。そして、そこに市職員を投入していくためには、市民課関係や税務などの全国的な普遍的事務を派遣職員に担ってもらうために、事務職員の派遣をお願いするようになってきている。
- ウ) 現在の派遣職員数の状況は表3-3-1の通りである。

表 3-3-1 釜石市の派遣職員状況

		単位：人	
釜石市職員		433	
派遣職員等	127	派遣職員等の職種	
自治体派遣	69	事務職	75
国派遣	31	保健師	4
民間派遣	6	司法書士	1
任期付職員	21	保育士	2
その他	1	土木職	32
派遣職員配置先		栄養士	1
総務季企画部	11	建築職	9
市民生活部	9	文化財調査員	1
保健福祉部	14	電気職	2
建設部	26	派遣職員の住宅	
危機管理監	1	仮設住宅	94
会計課	1	ホテル等	16
水道事業所	1	官舎	2
復興推進本部	33	アパート	2
地域包括ケア推進本部	1	自宅	15
(2014年.10.1現在)			
注) 釜石市提供資料より作成			

- エ) 北九州市から釜石市に派遣された職員の給与等は、北九州市が給与制度に基づいて支払い、派遣終了時に北九州市から釜石市に請求し、釜石市は北九州市に支払う（予算費目としては負担金）ことになっている。釜石市の支払った費用は、国から特別交付税によって措置される。
- オ) 職員派遣は、派遣職員のメンタル面から考えると複数で派遣してもらうのが良い。北九州市のような派遣は、派遣元の同僚が複数いるわけでメンタル面でも安定する。

③今後の見通し

- ア) 釜石市の職員定数は、震災前から削減されてきた。2005年567人を2015年に389人まで減らす計画で、震災直後の2011年4月1日の在籍者は412人となっていた。しかし、計画を凍結して、現在はプロパー職員408人（総数430人）という体制になっている。職員定数を増やさない中で復興業務を進めていくためには、全国からの派遣職員の支援を得ながら復興業務をやることになる。
- イ) 今後の見通しとしては、2015年度復興住宅、高台移転など業務的にピークになり、その後徐々に減っていくとみている。もういいだろうという声もあるが、不足しているというのが現実である。
- ウ) 通常業務でも復興にかかわる業務が出てきており、2016年岩手国体への対応、2019年ラグビーワールドカップ対応などがある。
- エ) 難しい問題は、東京オリンピック決定後の資材高騰によって入札不調があり、工事が遅れることに対して職員の手当をどうしていくのか、復興事業に張り付いて業務をやってきた職員の事業終了後の配置をどのようにするのか、などがある。

(6) 釜石リージョナルコーディネーター（通称・釜援隊）による支援

①「釜援隊」事業

釜石市は、復興支援員制度を活用した「釜援隊」事業を始めた。釜援隊のメンバーは、身分的には個人事業主であり、釜石市より委嘱を受けた釜石リージョナルコーディネーター協議会と業務委託契約を結び、復興支援員としての活動を行う。釜石リージョナルコーディネーター協議会は、釜石市から拠出金（復興支援員予算）を受けて、釜援隊員と業務委託契約を結ぶのである。業務は、市内NPOやまちづくり団体、市関係機関を支援し、関係機関の連携を促したりする。釜援隊メンバーは、2014年度12人で、今後2人増え、14人となる予定。12名の特徴は、50歳代1人、40歳代1人、30、20歳代で10人と若手を中心である。市内出身者は10人（市内から市外に出て、戻ってきた人を含む）で、後は生まれが県外、生まれが岩手県も含め東京6人をはじめ大阪、北海道、福井などから集まっている。東大はじめ大学、大学院など高学歴層で、民間企業をやめて参加している。

②復興支援員制度

復興支援員制度は、国の震災復興事業の一つであり、被災者の見守りやケア、地域おこし活動の支援等の「復興に伴う地域協力活動」を通じ、コミュニティの再構築を図ること

を目的としている。事業予算は、国の特別交付税から実施自治体に交付されている。

「復興支援員」制度について

制度の概要

- 目的:被災者の見守りやケア、地域おこし活動の支援等の「復興に伴う地域協力活動」を通じ、コミュニティ再構築を図る
- 実施主体:被災地方公共団体 ※ 東日本財特法に定める「特定被災地方公共団体」又は、「特定被災区域」を区域とする市町村(9県・227市町村)
- 設置根拠等:被災地方公共団体が定める復興計画やそれに基づく要綱等を根拠とし、被災地域内外の人材を委嘱
- 期間:概ね1年以上最長5年
- 総務省の支援
 - ①復興支援員を設置する地方公共団体に対し震災復興特別交付税による財政措置(2011年度～)
 - ⇒ 支援員1人につき、報酬等(地域の実情に応じて地方公共団体が定める額)*+活動費(必要額)を措置
 - ※参考:地域おこし協力隊の報酬等 2,000千円を上限に特別交付税措置
 - ②その他、地域おこし協力隊等のノウハウを活かし、募集や研修、マネージメント、情報提供の面で地方公共団体をサポート
- 支援員数:78名(平成24年度特交措置ベース) 7団体(2県・5市町)

支援員の募集・選考、事前説明、給与の支払い、活動後のサポート等の事務をNPO団体等に委託する場合は委託費も特別交付税措置の対象となります。

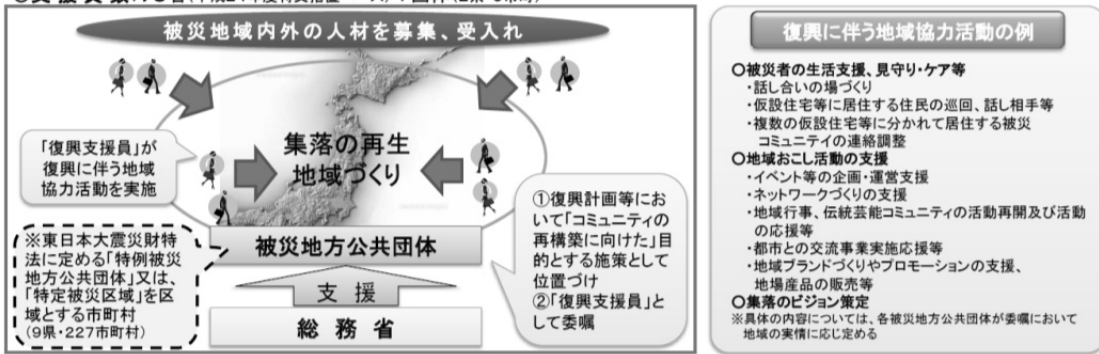


図 3-3-1 復興支援員制度について

③具体的事業支援

釜援隊の具体的事業支援には次のようなものがある。

- ・市内事業者のリクルーティング支援
- ・Uターン、Iターン者を増やす、学生、若手社会人と釜石をつなぐインターンシップ事業
- ・住民の足確保と行政コストの削減の両立を目指すデマンドバス導入による地域公共交通の最適化
- ・異業種×協業による中小企業発の新製品、新技術の開発
- ・中心市街地再開発を担うまちづくり会社支援
- ・放課後子ども教室支援
- ・震災津波に襲われ卒業アルバムがつけられなかった唐丹小学校の卒業アルバム作成支援
- ・仮設住宅と町内会をつないで、絆の例大祭の実現支援

(7) 釜石市からみた広域支援、連携の教訓

- 1) 被災直後は、被災地は大混乱をしていて、情報遮断状況が続いていた。その点で、無線情報手段の確保、代替情報手段が確保されていなくてはならない。
- 2) 国、県は、災害発生とともに24時間現地情報に回路を開き、情報を待つのではなく、情報収集に全力をあげる必要がある。
- 3) 地元は大混乱に陥っており、支援要請を行うことができない中では、遠野市の救命支援、食糧支援、人的派遣などの遠野市の自主判断による支援は、極めて大きな力となった。
- 4) 遠野市の支援には遠野市民の支援参加、バックアップがあってこそである。
- 5) 避難所、仮設住宅段階へと時がたつにしたがって全国的な支援が重要になってきた。遠野の役割は、その後低下していった。
- 6) 全国の自治体の支援は、復興の初期段階では、都市計画、土木、区画整理などの専門家の役割と被災に伴う事務支援であるが、長期の復興段階になってくると支援自治体のローテーションでは、うまくいかなくなってくるので、支援は定型的事務、地元職員は複雑な復興事業を担うという形が出てくる。
- 7) 北九州市の集中的釜石支援は、政令都市が技術的な支援を通して復興のための技術移転を行ったこと、複数職員が常駐することで職員のメンタルケアに効果をあげていること、支援する側も復興から学ぶ姿勢を強く持っているなど、復興に向けた自治体連携の新しい形を生み出している。
- 8) 復興支援員制度のような民間の人材を活用した政府の復興支援事業は、阪神淡路大震災時にはなかった制度であり、公共部門でもなく、民間でもなく、協働ないしは共同の枠組みによる復興支援として注目される。

3-4.名古屋市による消防応援行政の制度と実態

はじめに

本節では、東日本大震災の発生後、名古屋市が展開した消防応援行政について、その概要を紹介する。なお、名古屋市は東日本大震災において、緊急支援要請のあった岩手県を介し、陸前高田市に対して「丸ごと支援」と称する全国的にも前例のない応急支援行政を展開してきたことで知られている。ただし、本節では、それに関しては割愛し、名古屋市による消防応援行政に焦点を絞り概要を紹介するとともに考察を進める。

名古屋市は、東海3県（愛知県、岐阜県、三重県）唯一の政令指定都市であり、消防職員数及び高度消防機材等の整備など応急時の消防応援能力は抜きんでて高い。災害等の応急時には愛知県内の市町村消防本部等を統轄し、効率的・効果的・高度な消防活動に取り組むことが期待される自治体である。

南海トラフを震源とする東海地震及び東南海地震が発生した場合、愛知県内被災地域の市町村の消防要請にいち早く応じ、県内及び県外協定市町村等の消防本部と水平連携し、さらに警察や自衛隊とも連携し、人命救助や火災消火等の応急活動に取り組むことが強く期待されている。

本節では、以上の観点に立ち、東日本大震災直後から名古屋市が着手してきた応急的消防応援行政の概要を制度面及び実体面から概観し考察する。なお、市長は市域で災害が発生し、又は発生が予見される際には、災害対策基本法に基づき応急措置を実施する目的で県知事に対して自衛隊の部隊の派遣要請を行うことができる。後方支援機能全般を検証するためには、自衛隊の派遣による後方支援も含め考察すべきであるが、既述の通り、本節は、自治体の後方支援に限定して考察を進める趣旨から、被災自治体への自衛隊の消防応急支援に関しては割愛する。

表 3-4-1 法令に基づく応援要請の概要

	消防庁長官	指定地方行政機関の長	知事	市町村長等
災害対策基本法	—	職員の派遣要請 (29条2項)	<ul style="list-style-type: none"> 指定行政機関及び指定地方行政機関の職員派遣のあっせん要請 (30条1項) 他の地方公共団体の職員の派遣のあっせん要請 (30条2項) 応援の要求及び応援措置の実施要請 (68条) 	<ul style="list-style-type: none"> 応援の要求 (67条)
地方自治法	—		<ul style="list-style-type: none"> 職員の派遣要請 (252条の17) 	<ul style="list-style-type: none"> 職員の派遣要請 (252条の17)
消防組織法	消防の応援要請 (44条) (県知事を通じ) «緊急消防援助隊»	—	—	—

出所) 名古屋市『名古屋市地域防災計画』

(1) 名古屋市から他の地方自治体への応援要請

地震災害が発生した場合、迅速かつ効率的な応急対策を実施する目的で、他の地方自治体の応援が必要と認められるとき、名古屋市では市長を本部長とし、1) 災害対策基本法、地方自治法及び消防組織法などの関係法令、並びに 2) 相互応援協定に基づき応援協力を求めることができる。

このうち 1) の関係法令に基づく応援要請とは、表 3-4-1 の通りである。また、2) の相互応援協定のうち名古屋市消防局が所管局をつとめる協定等は、表 3-4-2 の通りである。協定等の内容は名古屋市のウェブサイトで公表されているので、本節では省略する。

表 3-4-2 協定等に基づく応援協力の概要（消防局所管のみ）

名 称	締結団体・機関
災害時等の応援に関する協定書	中部 9 県 1 市
21 大都市災害時相互応援に関する協定 (大都市協定)	東京都及び 20 政令都市
消防相互応援協定	名古屋市、近隣 9 市町及び 4 消防組合
愛知県内広域消防相互応援協定	県内 29 市町 8 消防組合 1 広域連合
五都市消防相互応援協定	名古屋市、京都市、大阪市、堺市及び神戸市
東京消防庁・名古屋市航空機消防相互応援協定	東京消防庁及び名古屋市
愛知県緊急消防援助隊受援計画	総務省消防庁

出所) 名古屋市『名古屋市地域防災計画』より作成

以上の法令及び相互応援協定等に定める応援要請の基準に基づき、市長は本部長として他の地方自治体等の市町村長に対して応援を要請するとしている。その際の応援要請の基準は次の通りである。

- ・各部・区本部間の相互応援をもってしても応急対策の実施が困難であり、他の地方自治体等の応援が必要と認められる場合。
- ・特別な技術・知識・経験等を要する職員が不足し、他の地方自治体等の職員の応援を必要とする場合。

ただし、災害の規模が極めて甚大であり、応援が必要と考えられ、かつ連絡がとれない場合には、他県から名古屋市に対して応援が派遣される場合もある。

さらに、緊急消防援助隊を要請する場合は、市長（本部長）が、被災状況等から名古屋市消防局の消防力や愛知県内の広域消防相互応援だけでは十分な対応がとれないと判断する場合は、速やかに県知事に対して緊急消防援助隊の応援要請を行い、市民の救済を優先することとされている。

ただし、事態によっては愛知県知事との間で緊急消防援助隊の応援要請に関わる連絡が取れないことも想定される。その場合は、直接、消防庁長官に対して応援を要請することができるとしている。

以下は、既述の 1) の関係法令に基づく応援要請のうち、災害対策基本法に基づく応援

要請の流れである。

表 3-4-3 災害対策基本法に基づく応急要請の概要

災害対策基本法	要求、要請内容
他の市町村長等に対する応援の要求 (67条)	・ 応援の求め (災害応急対策全般＝第 50 条で、被害者の救難、救助その他保護、災害を受けた児童及び生徒の応急の教育、施設及び設備の応急の普及に関する事項と定めている)
都道府県知事に対する応援の要求等 (68条、70条)	・ 応援の求め ・ 災害応急対策実施の要請 (県には応援全般に応諾義務がある)
都道府県知事の指示等 (72条)	・ 応急措置 (=62条第 1 項による消防、水防、救助その他災害の発生の防禦、拡大の防止) の指示 ・ 災害応急対策 (応急措置を除く) 実施の求め
内閣総理大臣による応援の要求等 (74条の 2 第 1 項、第 2 項、第 4 項)	・ 他の都道府県が災害発生県又は市町村に対し応援することを求める (72条 1 項、2 項、74条の補完)
内閣総理大臣による応援の要求等 (74条の 2 第 3 項、第 4 項)	・ 災害規模が極めて甚大で、応援が必要であり、かつ連絡が取れない場合、知事からの要求を待たずに他の都道府県が災害発生県または市町村に対して応援することを求める

出所) 名古屋市『名古屋市地域防災計画』

(2) 名古屋市の緊急消防援助隊の概要と実績

ここでは、既述の法令に基づく応援事業のうち、名古屋市消防局が消防庁長官の要請に基づき行った緊急消防援助隊の派遣事業を、東日本大震災の場合を中心にふり返っておきたい。

緊急消防援助隊とは、1995年1月17日の阪神・淡路大震災の教訓をふまえ、大規模災害等において被災した都道府県内の消防力では対応が困難な場合に、国家的観点から人命救助活動等を効果的かつ迅速に実施し得るよう、全国の消防機関が相互連携して援助体制を構築する目的で、1995年6月に創設された自治体間連携型の消防組織である。

2003年6月の消防組織法改正により、緊急消防援助隊が法制化(2004年4月施行)されるとともに、大規模・特殊災害発生時での消防庁長官の指示権が創設されるなど国家権限の強化が図られた。その上で、「緊急消防援助隊の編成及び施設の整備等に係る基本的な事項に関する計画」(総務大臣策定)に消防庁長官が部隊を登録し、同計画に基づき登録し自治体の緊急消防援助隊が派遣されてきた。

図 3-4-1 は、緊急消防援助隊の部隊編成を表している。先の基本計画は 2003 年 2 月策定時には 2008 年までに 3,000 隊を登録目標数とし (3,960 隊を登録し目標到達)、その後は 2006 年に基本計画を変更し、2007 年 3 月の変更時には登録目標数を 2013 年までに 4,500 隊へと増やしてきた (2013 年 4 月現在 4,594 隊で目標到達)。また、指揮支援隊・都道府県隊の全国配置状況をみると、関東が 1,467 隊と最大規模で、東北 593 隊、中国四国 554 隊、九州 505 隊、近畿 461 隊、東近畿 371 隊、北海道 260 隊の順であり、東海は 383 隊が

登録されている（2013年4月1日現在）。

東日本大震災時には、総務省消防庁から愛知県内消防本部職員で構成された「緊急消防援助隊愛知県隊」に対して出動指示が下され、3月11日から5月26日まで岩手県、宮城県及び福島県に対して延べ635隊、2,404人が出動し、生存者76人を救出するとともに144人の遺体を発見した。まず愛知県隊の派遣概要を整理し、その上で愛知県隊を構成する名古屋市隊の派遣概要を整理しておきたい。

図 3-4-1 緊急消防援助隊の部隊編成

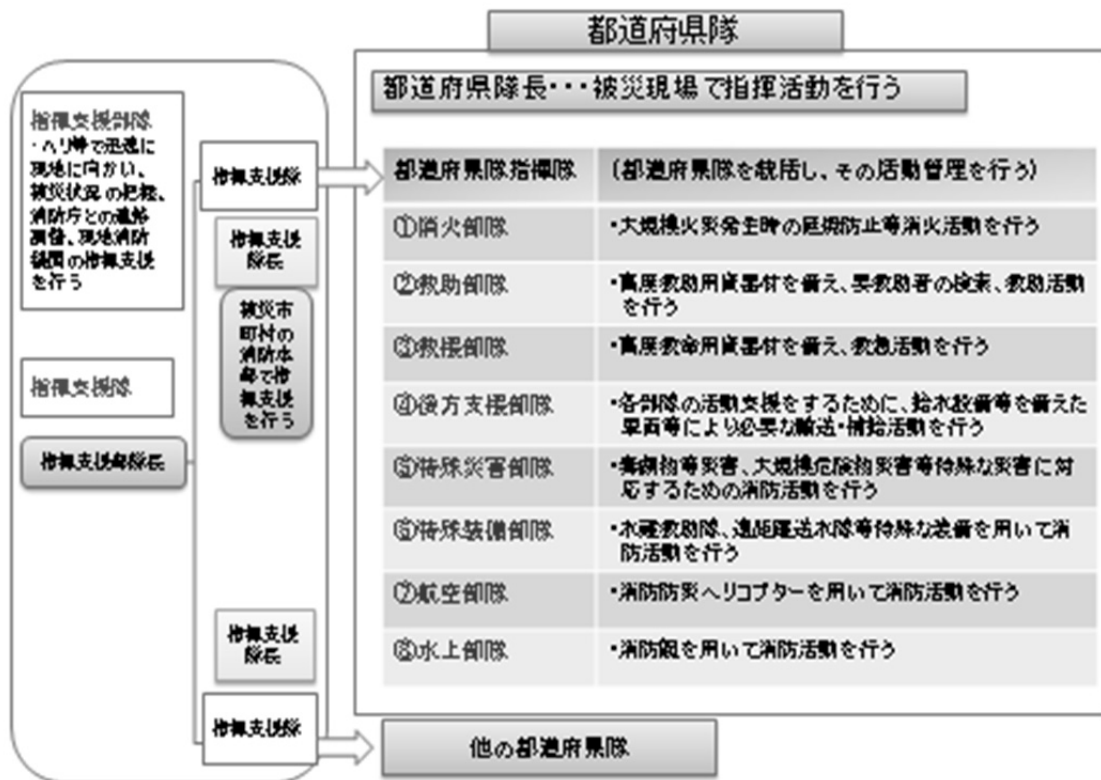


表 3-4-4 東日本大震災に伴う緊急消防援助隊「愛知県隊」の派遣概要

【部隊編成及び活動場所】

- 1) 指揮支援部隊（岩手県）
 - ・派遣期間＝2011年3月11日－4月2日（出動－帰署）
 - ・第1次から第5次まで5隊派遣、延べ隊員数22人
- 2) 愛知県隊
 - (1) 陸上部隊（愛知県内の全消防本部が部隊・隊員を派遣）
 - ・派遣期間＝2011年3月11日－4月24日（出動－帰署）
 - ・県隊指揮隊、消火部隊、救助部隊、救急部隊、後方支援部隊（宮城県亘理郡亘理町及び山元町）
 - (2) 航空部隊
 - ①名古屋市消防局ヘリ（岩手県、宮城県）
 - ・派遣期間＝2011年3月11日－12日、24日－29日、5月3日－9日、20日－26日
 - ・第1次から4次まで4隊、延べ隊員数18人

②愛知県防災ヘリ（宮城県）

- ・派遣期間＝2011年3月11日―24日、4月28日―5月3日、9日―20日
 - ・第1次から5次まで6隊、延べ隊員数55人
-

【主な任務】

- 1) 指揮支援部隊：指揮支援部隊長として岩手県内指揮支援隊を統括
 - 2) 愛知県隊
 - (1) 陸上部隊＝亘理地区内で主に救急救助活動を実施
 - (2) 航空部隊＝岩手県、宮城県で救出、搬送、偵察活動を実施
-

表 3-4-5 東日本大震災に伴う緊急消防援助隊（名古屋市隊）の派遣概要

【指揮支援隊】

- 1) 派遣期間＝2011年3月11日―同年4月1日
 - 2) 派遣場所＝岩手県庁（盛岡市）
 - 3) 派遣隊数・人員（回数）＝延べ5隊、25人（5回）
 - 4) 主な任務＝指揮支援部隊長として、岩手県内指揮支援隊（東京、横浜、浜松、大阪、堺）を統括し、県内の緊急消防援助隊の活動を管理
 - 5) その他＝一次隊は名古屋ヘリで出動し、以降は公共交通機関で部隊交代
-

【航空部隊（岩手県）】

- 1) 派遣期間＝2011年3月24日―同年3月29日
 - 2) 派遣場所＝ヘリベース、花巻ヘリポート
 - 3) 派遣隊数・人員（回数）＝1隊、5人（1回）
 - 4) 主な任務＝医師、傷病者の搬送、物資搬送
-

【航空部隊（宮城県）】

- 1) 派遣期間＝2011年5月3日―同年5月9日
 - 2) 派遣場所＝ヘリベース、霞目駐屯地、前進基地（グランディ 21）
 - 3) 派遣隊数・人員（回数）＝2隊、10人（2回）
 - 4) 主な任務＝医師、傷病者の搬送、物資搬送
-

【救助部隊等】

- 1) 派遣期間＝2011年3月11日―同年4月23日
 - 2) 派遣場所＝宮城県亘理地区（亘理町、山元町）
 - 3) 派遣隊数・人員（回数）＝延べ124隊、507人（16回）
 - 4) 主な任務＝愛知県指揮隊、消火部隊、救助部隊、救急部隊、後方支援隊で編成し、亘理地区で主に救助活動を実施
 - 5) その他＝当初は約60人規模で派遣。6次隊（3月20日出発）からは約25人規模。11次隊（4月4日出発）からは救急部隊を引き上げ、22人規模で派遣を継続し、16次隊（増隊）（4月22日出発）をもって終了
-

【福島第一原子力発電所への対応】

- 1) 派遣期間＝2011年3月25日―同年3月29日
 - 2) 派遣場所＝いわき市「総合体育館」、サッカーナショナルトレーニングセンター「Jヴィレッジ」（双葉郡楡葉町）
 - 3) 派遣隊数・人員（回数）＝6隊、34人（1回）
 - 4) 主な任務＝福島第一原子力発電所3号機への放水活動
 - 5) その他＝派遣期間中は、東京電力による電力復旧作業を優先し、名古屋市消防局派遣部隊による発電所敷地内での放水活動は実施せず
-

小活

本節では、東日本大震災の発災直後から人命救助等に取り組んだ名古屋市消防応援行政について概要を整理した。なかでも名古屋市消防局の緊急消防援助隊の派遣実態を中心に概要を整理した。以下では、名古屋市の緊急援助隊派遣活動の特徴について小活し、考察する。

第1は、名古屋市緊急消防援助隊の守備範囲の広さである。愛知県内の各市町村消防組織とともに愛知県部隊を構成しながら、愛知県隊の指揮支援隊長を有して県隊を統括しつつ、同時に原発火災の鎮火など高度な消防活動など独自の消防業務に当たっている。

この高度な消防力は、東海地震及び東南海地震発生直後からの県内はもとより県外被災地域での人命救助に貢献することは間違いないであろう。高度な消防力を有するが故に、市消防局所属消防士の各種救急消防機能の維持向上は不可欠であるが、その費用負担も大きく、地震災害の被害規模が大きく想定されるほど、名古屋市の財政運営にも影響をもたらす。

既にみたように、緊急消防援助隊は国の出動指示の下、事実上の国の実働部隊として活動する点から考えると、その人材面及び機材面での消防力の維持向上費用について、国としても一定の責任を持って当たることが不可欠ではなかろうか。

第2は、警察や自衛隊と比較した場合、明らかとなる緊急消防援助隊の活動期間の短さである。発災直後から約2ヶ月以内で隊は活動を終了し撤収している。この理由としては、関係法令上、警察や自衛隊とは異なり、消防は遺体捜査ではなく生存者の救出と救命活動が主な任務のためである。生存者の発見と救助にほぼ限定した消防業務ゆえに、派遣期間も2ヶ月以内にとどまったと考えられる。

その一方で、先行研究では、警察や自衛隊と異なり、消防が予備力を持たないことも、被災地域で長期間の活動が困難となる要因としてあげている。緊急消防援助隊は、全国市町村に散在する消防資源（人材と機材等）を消防庁長官の出動指示の下、事実上の国の実働部隊として運用されているともいえる。

しかし、全国はもとより愛知県内の市町村消防をみても、市町村消防本部の規模及び能力には大きな地域間格差がある。特に小規模な消防本部には遠隔被災地域への応急的な消防の派遣や長期的な活動はほぼ困難であると同時に、自らのエリアの消防体制にも影響を与えることになる。

東日本大震災の経験からも、各消防本部では通常消防力の中から緊急消防援助隊として部隊を出動させていることから、仮に長期の出動となると日常業務が回らなくなるともいう。

そのため緊急消防援助隊は、被災地の近隣の都道府県から部隊が出動し、数日の救助を行い、また他都道府県の部隊と交代するという中継活動を前提とするという制度設計が為されている。例えば、緊急消防援助隊愛知県隊の過去の活動を、1995年6月の隊創設時から緊急消防援助隊が法制化（2004年4月施行）された時期を挟み、東日本大震災での出動

までをみても、その応援活動は全国の大規模災害の被災地域に及んでいるが、警察や自衛隊と比べ比較的短期に活動を終了している。

名古屋市の消防力は、愛知県内の他の消防本部等と比べて、消防士数や消防機材の能力の面で相対的に極めて高い消防力を維持している。その能力は、東海地震及び東南海地震が発生した場合、愛知県内の広域エリアで従来にない規模の被害者が発生しても、各市町村消防本部等と連携し、膨大な数の人命救助に貢献することは間違いないであろう。

しかし、阪神・淡路大震災時でもみられた都市型災害特有の道路等の通行困難が生じた場合、移動のための燃料確保は同じ県内であったとしても困難を伴うのではなかろうか。広域的な燃料・高度消防機材の分散確保を、国の財政的保障を前提条件としながら市町村間の協定など応援協力業務によって備えていくことも不可欠であろう。ただ、その際に行行政のみでなく大企業が保有する社内自主消防機能との連携をはじめ、市町村内の消防団や町内会等の防災委員活動、NPO 法人との地域内連携なども必要となろう。

企業集積力と人口集住力の大きさが、東北をはじめ過疎地域を多く抱える都道府県と比較して相対的に著しい愛知県ならではの重要な課題ともいえる。

付記

名古屋市消防局の活動に関連する資料は、名古屋市消防局危機管理課主査（広域連携）の伊藤公一様に提供いただきました。深謝申し上げます。

（参考資料）

- ・名古屋市『名古屋市地域防災計画』

(www.city.nagoya.jp/shisei/category/53-2-4-0-0-0-0-0-0.html)

- ・永田尚三（2012）「東日本大震災と消防」関西大学社会安全学部編『検証・東日本大震災』ミネルヴァ書房

3-5.田原市における調査事例

はじめに

東日本大震災では多層的な地域間連携による復旧復興事業が行われた。このため今後の、南海トラフを震源とする大規模地震（以下大地震）とそれに伴う遠州灘及び伊勢湾・三河湾沿岸部等での津波被害が想定されている東三河地域においても、被災地域への広域後方支援や地域間連携のあり方を、被災初期から長期間を要する復旧復興過程までを視野に置いて準備する必要がある。

3-5 においては田原市を対象とする。ただ田原市は大災害時において、他の被災地への広域後方支援拠点というよりは、実際に甚大な被害を受ける地域である。本項はどちらかといえば支援される側、受援側として、大規模地震・津波時の対応について現地調査した結果を述べるものである。以下 2014 年 7 月 25 日愛知県田原市の防災課を訪れて聴き取り調査をした結果、及び同日田原市堀切地区の住民の方への聴き取り、現地見学について報告する。

(1) 田原市消防本部防災対策課への聴き取り調査

①東日本大震災後の田原市の地域防災計画と防災事業見直しの現状

東日本大震災後にどのような地域防災計画と防災事業の見直しが行われたかであるが、地域防災計画の修正は、平成 24 年 3 月 28 日、平成 25 年 3 月 29 日、同 8 月 8 日、平成 26 年 3 月 28 日、同 7 月 3 日、そして直近では平成 26 年 5 月 30 日に行われた（さらにその後平成 27 年 6 月にも修正された）。いずれも大地震に関する愛知県からの被害予測調査結果が公表されたことに伴う修正や、大地震の防災対策推進を防災計画に反映すること、災害対策基本法の改正に伴う基本理念や避難所の指定、その他に国土強靱化計画などをふまえたものである。

これに関して田原市における津波の到達時間は豊橋市との境付近で早いところでは 6 分と想定されているが、このあたりは崖となっているため、この崖を津波が越えることは無いと考えられる。実際には津波到達時間 30 分という赤羽根港周辺が危ないところであろう。こうしたことをふまえ、地域防災計画では被害の減少に関する目標値として、想定死者数を平成 35 年度までに約 1,600 人（8 割減）、建築物の想定全壊棟数を平成 35 年度までに約 1 万 2,500 棟（6 割減）としている。

②『緊急地震・津波対策 5 箇年計画 2013 年 3 月（アクションプラン、2013 年 3 月作成）』 についてその特徴点

このプランは地域防災計画の修正に伴い、南海トラフ地震などにおける被害を最小限に食い止め、地域防災計画の他、個別計画に定める各種の安全対策を計画的に進めるために定めている。目標としては地震津波からの被災者ゼロを掲げており、減災目標を定め、目標ごとに施策（各担当課）を組んでおり、どこが強くどこが弱いといった現状における進行状態を把握しながら、毎年更新している（ローリング形式）。

③田原市自主防災活動の（防災マップや防災台帳等を含む）これまでの成果や今後の方針について

田原市自主防災会は、全市地区で組織されており、災害対応の最前線を担う重要な組織である。各自主防災会は地域の現状や要支援者の把握、防災設備や危険箇所の把握を行い災害に備えている。防災マップや台帳、避難ルートマップ等々、地域の実情に合わせた防災体制の充実を地域のコミュニティと図りながら作成している。

例えば堀切地区では、第一段階の目標としてこれまで病院などで見られたセーフティラインを地域に設定し、現実的な避難訓練をして周知を行っている（道しるべプロジェクト）。このセーフティラインは地元への啓発も視野に入れ、現実には津波襲来時にどのあたりまで来るのかを知ってもらうために、予想津波到達地点よりも 1.5m 山側の地点にラインを引いたものである。津波の襲来は大地震の場合約 30 分で堀切地区に到達すると思われるが、地区内の場所によっては避難場所まで 2 km 40 分ほどもかかり、諦めてしまう人も出るのではないかと予想される。そのため、まずこのセーフティラインまでであれば、居住地域から 1 km ほどであり徒歩約 20 分で到達することができる。地震津波などの緊急避難時には、まず到達目標をセーフティラインとして、その後そこから先の避難場所まで登っていくことを想定している。防災無線を使い体で覚えてもらうため、地元でこのセーフティラインに関する避難訓練を実施したといい、こうした訓練は具体的で良い実践であると思われる。ただ道路に線を引くのは、管轄などがあり結構難しいことがある。

また地元住民と消防職員により、市内 2 ヶ所を重点地区として、活動を活性化するための自主防災会の報告会を実施している。こうしたことによって住民の意識が変わることもあると考えている。外国人については難しい問題もあるが、防災マップは中国語版、英語版を作成するなど県の提示をふまえて改定準備中である。さらに JA（農協）の中国からの研修生に対し防災の研修会を年 1 回開いている。

④広域支援について；災害時相互応援協定、支援協定等について

協定の基準：災害時相互応援協定、支援協定等は、現在 42 結ばれている。どのように相手を選定しているかであるが、協定相手は大規模な災害発生時に速やかに災害対応できる団体、あるいは大規模地震・津波に際して同時被災をしないという観点から、近隣地域（三遠南信地方）及び、補完的に相互支援ができる遠方地域の 2 つの条件を検討して選定している。遠方の協定自治体については、これまでの文化的交流を続けてきた、例えばこれまで共同して開催してきた嚶鳴フォーラム¹⁾などによる関係自治体との協定や、あるいは産業など何らかのかたちでもともと関係のある所にアプローチして協定を結んでいる（苫小牧市や宮若市、松本市など）。こうした相互協定の場合、災害時の支援・受援内容は自治体の規模によるが、双方のできる範囲で対応するしかない。また協定については随時見直しを行っているが、これ以上の協定は考えておらず、現段階で協定は一通り完了と考えている。

協定内容について：防災計画見直しに伴い災害の規模に応じてどのような受援内容を相

手側自治体や組織に求めるのか。また、被災後の時間経過に伴う受援内容についてはどのように想定されているかであるが、こうした支援・受援の相互協定を結んで以降、田原市は巨大災害による被災をした経験がないため、協定は包括的にならざるを得ない。被災時には現在の田原市 BCP（田原市業務継続計画）に沿って復旧・復興を進めていくが、具体的な部分はつかみにくいため、その過程で一つ一つ対応していくしかないと考えている。

本市による支援体制：本市による相手側支援については、相手側被災の場合、相手との話し合いの中で何を望んでいるかを把握していくことになるので、協定はやはり包括的なものにならざるを得ない。

相互協定団体との日頃の交流：遠方自治体、組織とは電話などでやり取りをして、年に一度程度の訪問などを行っている。東三河のような近隣自治体や組織では、協議会等によりこの点について話す機会はある。地域内では、民間、とくに商工会等の意識は高く好意的で、市との協力体制もつくられている。しかし石油組合との協定等では、現在の備蓄量の把握までは行っていない。

災害支援、受援に要する費用とその財源と仕組みについての根拠法（条例）や制度・仕組み：災害対策基本法施行令第 18 条、地方自治法第 252 条 17、田原市の災害派遣手当等の支給に関する条例が根拠となっている。トヨタなどの事業所への行政支援体制と帰宅困難者・災害時滞留者への対応については、各企業に対し防災への協力要請、あるいは帰宅支援ルートマップの作成、防災活動推進支援などを行っている。また広域医療・搬送体制の整備については、現在市内 8 ヶ所の病院を医療救護所として設定している。ここで第一次診察・診断を行うことになっている。重篤患者・広域搬送先については渥美病院、それ以上の場合は拠点の豊橋市民病院への搬送体制としている。

⑤コミュニティレベル（校区コミュニティ協議会並びに単位自治会・町内会）の防災対策について

防災・避難マップ：各校区における避難のための防災や避難のマップや台帳の作成については、地域の実情を知る住民による作成を基本としている。被災時の避難ルートの変更などについても地区コミュニティを中心としている。市内には 103 の自主防災会があり、防災マップだけでなく指示・協力といった関係で協力をお願いしている。この自主防災会は地区によって異なるが、50～60 歳代で構成され、動ける人が中心である。自治会と類似の組織であるが、80 歳代の人などはいない。地区のリーダー層であり女性も参加している。

具体的な自主防災会の構成について堀切校区の聴き取りでは、堀切地区が自治会の役員 8 人、女性 7 人の 15 人であった。また小塩津地区では自治会の役員 5 人、女性 5 人の 10 人であった。年齢は小塩津地区で 45～50 歳と比較的若い人たちが構成されていた。

居住地と避難場所との関係：どこに住んでいる人はどの経路によりどの避難所へ向かうといった、空間的な範囲については、それぞれのコミュニティ、校区ごとに避難マップで指定されているように避難をしてもらうことになっている。一次避難場所から、（津波などがひいた後に）どの避難所へ避難移動するという系統はできている。津波については危険

性が高いので、住民の判断にまかせているのではなく、避難指示を出し、一時避難所（津波避難ビル）などへの避難を優先する。また、コミュニティ組織である自主防災会による地域住民の誘導を考え、地域全体での避難が計画されている。

被災時に避難所が開設された場合の安否確認については、まずそこで名簿づくりから整理を始めるが、具体的作業は自治会でやってもらう。避難所へ行かない人もいるが、都会と違い顔の見える状況にあるので比較的安否の確認はやりやすい。

観光客等の避難：本市にはサーファーや日帰り・宿泊観光客が周年的に多く来ているが、赤羽根港周辺で津波は30分程度で襲来すると考えられる。こうした人々の避難誘導については、行政的にはまず防災無線による呼びかけ、HPやメールなどによる情報伝達を行う。ただ観光客などは市内の主要道路や海岸線などに不慣れなものも多いので、わかりやすい避難場所や避難ルートについて、標識や赤色誘導灯の設置を進めている。また、観光業者に対しては、災害発生時に責任をもって客を誘導するよう指導している。サーファーなどはこの地域のサーファーも多いので、こうした人たちが率先避難することで他のサーファーを誘導するように、昨年地元サーファー対象の避難訓練も行っている。

⑥災害時要援護者への対応について

要援護者への対策については、防災課作成の地域防災計画の中に方針があり、それに従っている。災害時要援護者管理台帳については、行政の持っている高齢者のみの世帯、障害者、難病者、一人暮らし世帯や地域包括センターなどからデータを出してもらい抽出してつくっている。台帳はこれらの要援護者に登録用紙を送り同意方式で登録してもらい作成している。この台帳の使用については、自主防災会や民生委員、社協などに渡して災害時の安否確認などに使われることとなっている。また、災害時における声掛け等の協力体制の構築にも使用し、さらに日常生活における校区の見守りにも消防とも共同して用いている。登録者の人数については、平成26年5月現在で対象者6,007人のうち1,504人が登録されている。

避難時の要援護者対策について：情報弱者である、視覚障害者・聴覚障害者などへの対策については、まず防災無線が有効であるが、次いで要援護者に対する地域支援者を決めて対応しようとしている。また、名簿を利用して常に対象者を把握して日常的見守りを行っている。

避難所における要援護者対応については、被災直後は一般避難所に行ってもらうが、その後市が開設する福祉避難所へ行く、また、場合によれば市内にある民間の介護・福祉施設5法人の協定避難所へ行くこととなる。

ジェンダーの視点については、避難所運営は男女平等の視点で考えている。

⑦避難所及び仮設住宅等での人権について

この点については今のところ対策を考えてはいない。

(2) 堀切校区聴き取り及びセーフティライン見学

①地震津波の認識

同日田原市堀切校区の堀切、小塩津2地区の自治会、自主防災会の方々から聴き取りとセーフティラインの確認、及び実際の避難場所までの経路をたどり確認した。

聴き取りから堀切地区の人々の認識として、南海トラフ地震が襲来した場合、全世帯が沈むと考えている。渥美半島は高い場所もあるが、堀切校区は海からすぐの場所に位置し平坦地ばかりであり。田原市の校区别地震・津波避難マップ（田原市HP、2013）には、堀切地区のほぼ全戸が、津波襲来時には津波浸水想定区域に指定されている。このことから、巨大地震が来た場合、住民の避難場所への即座の避難を地区として覚悟していると思われる。堀切校区では地震・津波に際して3ヵ所の避難場所がある。堀切西地区では寅之神社（高度21.5m）、東地区では渥美運動公園（高度25.1m）、小塩津地区では伊良湖岬中学校（高度16.7m）が指定されている。

②過去の地震や津波、災害について

過去この地区に記録や伝承されている大地震、津波については、慶長地震（1605）、宝永地震（1707）、安政東海地震（1854）があり、堀切校区においても大きな被害が出たとされている。宝永地震では、堀切地区では2人が死んで家屋の多くが流されたとされている。このためこの地震後、貝殻を捨てて堤防をつくったとされている。これは藤田（2012）によれば、宝永地震そして津波後、日出から堀切にかけて海岸沿いに「カイガラボタ」と呼ばれる6~7mの土塁堤防が築かれたことを指すと思われる。安政東海地震が一番ひどかったが、このときは死者8~9人、牛馬7頭が死んだとされている。また堀切地区では全戸313のうち三分之一、田畑も流され、その後畑作も漁業もダメになり乞食のような生活を送ったといわれている。そして周辺からお金を借りてようやく生きていたという。このときは集落が現在地よりもさらに海側にあったとされている。民話の伝承として、このとき若嫁が地震後いったん逃げながら、大事な牛を逃がそうとして自分も死んでしまったという「牛首地蔵」の話が、震災の恐ろしさあらかわすものとして今に伝えられている。

③実際の災害について

実際の被害想定：南海トラフ地震では22mの津波が来るといわれている。小塩津地区では住宅地の標高が10m位あるが、22mでは伊良子岬中学校へ逃げるしかない。大地震・大津波は約150年周期で襲来する。安政東海地震から既に160年以上経過するのでいつ来てもおかしくないと皆思っている。

避難について：堀切地区では避難訓練は7月と11月の年2回実施している。以前は集合場所に集まってから皆でそろそろ避難場所に行くことになっていたが、今は各人が避難場所に直接向かうことになっている。2013年7月7日7時地震発生津波来襲という想定で避難訓練を行った。堀切地区には、20mの津波が15分ほどで来るといっているので、何とかしないといけないと思い、まず15分ほどでセーフティラインまで来て、それから避難地点までもう一息ということで頑張ることにしている。それでもなかなかセーフティラインに到達

しないので、初めは歩行で避難するというようになっていたが、自転車を使っても良いこととした。地震が発生して、揺れが治まったら、すぐにセーフティラインまで行く。そしてその後さらに避難することとして訓練を実施したが、ほとんどの人が避難できたので安心した。今後は避難所の運営も視野に入れた訓練を実施していくつもりであるという。小塩津地区では避難訓練を年2回行っている。小塩津地区では避難場所まで足の遅い人でも20分ほどで行けるので、140世帯を20人から30人の小班に分けて各戸一人出て伊良湖岬中学校まで逃げる訓練を実施している。水やリヤカーなどの備蓄はある。また堀切小学校では、週3回避難のための持久走訓練を行っている。そのため今では避難所まで全児童が15分以内に避難できるようになっている。

家族間の連絡：家族間の連絡について祖父母は家にいて、父母は畑、子供は会社にすることが考えられる。畑にいるときは直接逃げるが、夜の場合どうするかの問題もあるので、あらかじめ家族で話し合っておく必要がある。高齢者、病人については「津波でんでんこ」の考えもあるが、こうした地域ではやはり家族が連れ出すしかない。混雑するわけではないので車を使うことも視野に入れてもよいのではないかと。いずれにしても、大地震の場合津波から逃れるため早く高いところへ逃げるしかないとの考え方は各家庭に浸透している。

観光客：観光客について堀切地区は来客が少ないのでとくに訓練はやっていない。ただ地区の避難訓練において中国人研修生5～6人が避難訓練に参加した。

おわりに

はじめにでも述べたが、田原市は南海トラフ地震のような大災害時において、ほぼ市内全域において実際に甚大な被害を受ける地域である。そのため、他地域への後方支援拠点というよりは、支援される側、受援側と考えられる。こうしたことから災害時相互応援協定、支援協定等も、近隣だけではなく遠方を含めて現在多くの市町村と結ばれている。また、田原市における後方支援計画の詳細については、4-3章を参照されたい。

本節で述べたように、田原市の中でもとくに遠州灘側はこれまでも地震・津波被害を繰り返し受けてきた。2011年3月の東日本大震災は日本中で地震・津波への認識を新たにしたのであるが、この田原市堀切校区はその思いを一層強くしたことであろう。しかし、今後襲来するであろうと予測される南海トラフ地震は堀切地区において20～22mの津波の襲来が予測されている。この高さの津波が襲来すると、少々の対策では焼け石に水であると思われるが、堀切校区の住民たちは様々な工夫を凝らして対策を講じている。聴き取りの中でもセーフティラインに関して、セーフティライン近くに静岡県で試みられているような「命山」を設けてはという意見も出された。いずれにしても、机上のプランではなく、そのとき何が起こるのかを想定して準備をする必要があるというのが本章の結論である。



田原市消防本部防災課での聴き取り調査



堀切校区の皆さんからの聴き取り調査



堀切市民館（堀切集落センター）



セーフティライン

図 3-5-1 ヒアリング調査および現地視察の様子

付記

今回聴き取り調査に当たってお世話になった、田原市消防本部防災課森下課長、白谷主事、そして、堀切校区自治会、自主防災会の皆さんにお礼申し上げる次第である。

<注>

- 1) 嚶鳴（おうめい）フォーラムとは、ふるさとの先人を通して、まちづくり、人づくり、心そだてを目指す自治体が一堂に会したフォーラムである。

（参考文献）

- ・藤田佳久（2012）「東海地方における地震・津波の歴史地理学的研究」（『愛知大学総合郷土研究所紀要』第57輯）
- ・田原市（2013）「田原市校区别地震・津波避難マップ」田原市 HP
[（http://www.city.tahara.aichi.jp/emergency/hazard_map_area/index.html）](http://www.city.tahara.aichi.jp/emergency/hazard_map_area/index.html)

3-6.北上市における被災地後方支援の取組み

はじめに

北上市は、岩手県の内陸にあり津波被害の沿岸部からみると遠野市の西に位置する。被災地の広域後方支援では、被災地に隣接する遠野市や住田町の後方支援が良く知られているが、北上市が被災地支援として行った岩手県緊急雇用創出対策補助金を活用したユニークな「沿岸被災地仮設住宅運営新事業」を紹介する。

内容は、北上市政策企画課復興支援係長宮古市敏則氏、いわてNPO-NETサポート事務局長菊池広人氏への2015年9月4日、北上市生涯学習センターにて行ったヒアリングに基づいたものである。

2011年3月11日に発災した東日本大震災では、北上市は震度5の揺れによって建物全壊56棟、大規模半壊14棟、半壊509棟、一部損壊2,015棟、公共施設の被害11億5千万円の被害をこうむった。

3月11日災害本部を設置し、市内被災者への救援活動を開始する。3月15日より総合運動公園を自衛隊第7師団生活支援隊の中継活動拠点設置（～3月25日まで）、3月19日県の要請により沿岸地域からの避難者のために市内温泉に避難所設置（～8月2日まで19人受け入れ）、3月23日市長を本部長に「沿岸地域被災者支援本部」を設置した。

沿岸域被災者支援本部は、災害対策本部の業務内容が、時間の経過とともに市民向け対策から被災地及び被災者支援にシフトしてきていること、被災者支援が中長期に及ぶことを想定して設置した。

沿岸域支援の取組みは、3月12日に被災地の情報が入るとともに市民の目は沿岸域に向いていく。災害対策本部では、①市民支援、②沿岸地域支援、③沿岸域支援の集合拠点としての役割、を柱として活動をしてきた。市民支援と沿岸地域支援とは、同時並行的に行うこととされた。

沿岸地域支援では、物資の支援、市内温泉への避難者受入れ、釜石市・北上市間の直行バスの運行を行った。物資の支援は、釜石市、大槌町、陸前高田市、大船渡市に直接届けた。これらの自治体は、国道107号線の沿線自治体として自治体間交流が日常的に行われ、防災協定を結んでいた自治体である。北上市は、姉妹都市協定を結んでいる東京都の小金井市をはじめ全国からの支援物資の集配地域としてハブ的役割を果たした。釜石・北上間直行バスの運行は、沿岸被災者の買い物、被災地出身市民の送迎を行った。釜石市民は、2時間の滞在で買い物等をして帰っていく。バスの利用者は、177人に登った。釜石市への支援は、被災により各自治体との通信が普通になっている中で、北上市職員と釜石市職員の公務上の個人的関係から連絡が取れ、当地の情報が入ってくるようになったことによる。国道107号沿線自治体として職員間の業務上のつながりが強い関係にある。個人の携帯電話を通じた情報入手が重要であった。

3月で応急救援がほぼ終了し、4月からは重点が次第に広域避難者の受入れに移っていった。7月には、みなし仮設住宅はじめ被災者受入れを始めた。4月に市長選挙が行われ、

新しい市長が就任した。新市長は市民協働の推進を掲げ、積極的に被災地復興支援事業をしていくことになった。

(1) 協働による多様な復興支援の取組み

①岩手連携復興センターと復興協働支援協定の締結（2011年5月12日）

発災後、岩手県内の市民活動団体が集まり設立された「いわて連携復興センター」と協働協定を締結し、行政と市民団体が協力して情報の共有や活動調整をしていくことを目指したものである。これにより、行政だけでは不十分な現地情報がより正確に把握できるようになり、有効な支援活動が行えるようになった。

②沿岸地域被災者支援プロジェクトチームの設置（2011年5月12日）

市内被災者支援、避難者支援、沿岸被災地復興支援業務の窓口を一本化し、スピーディーな支援体制を構築するために職員5人によるプロジェクトチームを発足させた。

③きたかみ復興支援協働体の設立（2011年8月3日）

市内被災者への支援、沿岸被災地からの避難者支援、沿岸被災地支援を同時並行的、かつ臨機応変に行う必要が高まってきた。そこで、市が呼びかけて被災者支援に取り組んでいる市民団体、地域コミュニティ、企業が課題を共有・連携するためのプラットフォームとして設立（市を含む7団体）し、2人の専任職員を置いた。

④きたかみ震災復興ステーションの開設（2011年9月1日）

きたかみ復興支援協働体の事業拠点として、北上駅前に開設した。ここでは、避難者の交流拠点・沿岸被災地の支援に向かう人々の活動拠点としての役割を果たした。具体的には、地域内ステーション機能として、被災者支援情報の収集・発信、被災地へのアクセス支援、被災者と地域の交流拠点、被災者の就労支援を行った。また、交流・研究ステーション機能として交流研究オフィスの構築、学生ボランティアバスの運行、各種団体のコンシェルジュ構築、研究会等のコーディネートを担当した。運営費用は、岩手県の「新しい公共の場づくりのためのモデル事業」補助金を活用した。

具体的かつどとして主なものをあげると以下ようになる。

- 1) 避難者のコミュニティ醸成を図るために「ふるさとカフェ」とテーマ別交流会の開催がある。2013年度まで行われ、ふるさとカフェの開催が116回、延べ700人の参加、テーマ別交流会が41回、393人が参加した。また、避難者と地元地区との交流会、避難者自治会の活動が行われた。
- 2) 情報発信として情報収集と資料の配架、ホームページの開設、避難者への通信（郵便）送付などを行った。
- 3) 県や地域社協をはじめ専門団体と連携して、就労相談、生活相談、地元の復興計画の説明会などを実施した。
- 4) 日本都市計画学会、日本建築学会、日本建築家協会、日本土木学会などの専門家団体が復興ステーションに集まり、それぞれの活動共有や課題検討などの勉強会の開催を行った。また、専門団体の現地調査、研究会などの後方支援を行った。

- 5) 北上市内製造業と復興支援を行う大手企業との協力による被災地企業支援のための交流会の開催、沿岸被災地企業への工作機械の寄贈のサポートなど地元企業と連携した復興支援を行った。
- 6) 学生や地域ボランティアの被災地支援活動を様々な角度から支援した。

⑤いわて連携復興センターの市内での立上げ

これは、地域のNPOを支援する県レベルの10の中間支援組織が集まって設立された。

以上のような復興支援の協働事業の組織と事業がすぐさま立ち上り、うまく運営されてきた背景として重要なことは、2000年から市民との協働によるまちづくりを進めていた。そして、2006年には「まちづくり協働推進条例」が制定された。こうした行政と市民団体、市民団体間の協働の取組みの中で、相互の交流と信頼関係が形成されてきていたことである。ただ、まちづくり関係団体の協働の実績はあったが、社会福祉協議会（社協）との連携はなく、社協に入ってもらわなければ支援活動の大きな力を発揮できないということから、社協に働きかけ入ってもらった。

(2) 自治体連携による復興支援の取組み

沿岸被災自治体は、復旧、復興業務と通常業務を同時に進めなくてはならず、圧倒的にマンパワーが不足していた。北上市は、プロジェクトチームをつくり、NPOとも協力しながら、どのような支援をするかということを検討してきた。職員の長期派遣とともに沿岸被災地仮設住宅運営支援事業と沿岸被災地健康見守り支援事業を現地において実施した。

①沿岸被災地仮設住宅運営支援事業

岩手県は、震災緊急雇用支援事業の募集をしていたので、その補助を使って何かやれないかということを検討した。ちょうど仮設住宅が立ち上ってきたので、仮設住宅の運営を支援する仕組みが必要になるだろうと考えた。被災地の仮設住宅の運営を代行することによって、被災自治体の余力を生み出す事に貢献する事業の仕組みを考えたのである。具体的には、県の補助金を活用して仮設住宅支援員の派遣を企画し、被災自治体に提案をした。当初大船渡市、半年後大槌町が手を上げてくれ、2011年9月から大船渡市（37仮設住宅団地）、2012年1月から大槌町（48団地）がスタートした。2014年4月から政府による復興支援制度ができ、仮設住宅における相談員が制度化されたため、事業主体は北上市からそれぞれの自治体に移行した。

具体的には、北上市が運営することは難しいので、委託業務として請負う事業者を公募し、ジャパンクリエイツが選定された。ジャパンクリエイツは、北上市において人材派遣の業務を受託していた。しかし、同社は人を集めることはできるが、コミュニティに関する業務ノウハウを持っていないため、NPOがアドバイザー的役割を果たすこととなった。

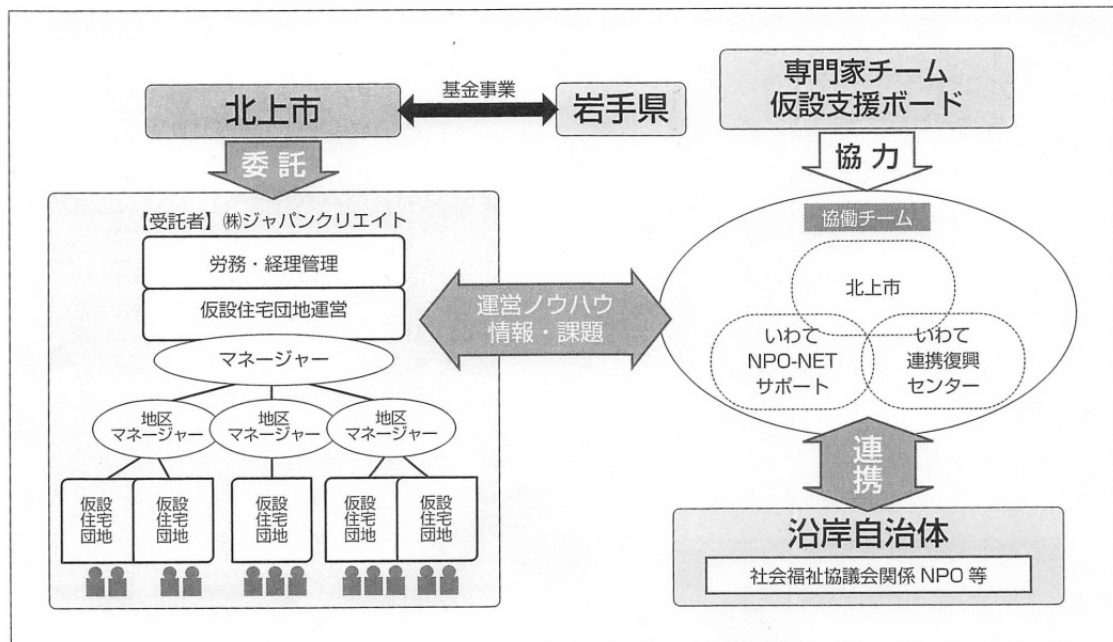


図 3-6-1 沿岸被災地仮設住宅運営支援事業のスキーム

事業の内容は、以下の通りである。

- 1) 仮設住宅団地集会所、談話室の管理
- 2) 仮設住宅団地の巡回、住民への声かけ
- 3) 相談や困りごとの受付
- 4) 行政文書等の配布
- 5) 自治会、支援団体との連携や手伝い
- 6) 団地内広報の作成
- 7) 団地内の環境整備

支援員の役割は、仮設住宅団地集会所に常駐し、住民同士が支えあいを生み、前向きな生活を送ることができるよう、住民、自治会、支援団体と連携しながら活動した。また、「御手伝い」と「つなぎ役」をキーワードに、住民が主体となって活動できる環境づくりを念頭に業務にあたった。支援員は、被災地住民で 210 人が雇用された。また、事業費は、1 市町村 2 億 4,000 万円、全体で 5 億円であった。

この事業の実施にあたっては、コミュニティの視点が重要であるが、北上市におけるまちづくり協働事業の成果を生かすことができた。今後の課題としては、市職員は現地に常駐しなかったが、事業者としては現地常駐も必要かもしれない。また、この事業は緊急雇用創出対策として行ったのであるが、大規模災害には仮設住宅団地がつくられるので、本来災害救助法の事業として行うべきである。

②沿岸被災地健康見守り支援事業

①の事業と同様に岩手県緊急雇用創出対策補助金を活用して、北上市が事業主体となり

大船渡市において実施した。医療・介護分野の人材派遣業者、ジャパングリエイツに委託して、大船渡市の保健師と連携を取りながら実施した。事業の内容は、1) 健康実態調査、2) 定期訪問・相談、3) 食生活指導、身体機能維持、介護予防の指導、4) 支援業務を行っている者への心の助言・指導、などである。これまで北上市で行ってきた「うつスクリーニング」の早期指導ノウハウを生かした。

(3) 内陸避難者支援事業

被災地から北上市に避難してきた被災者 277 世帯を対象にした支援事業として 2012 年度より北上市社会福祉協議会への委託事業として行われた。相談員 6 人でスタートし、2013 年度からは社会福祉協議会の事業として行われることとなった。事業内容としては、1) 避難者ニーズ調査、2) 支援物資の配布、3) 避難者見守り活動である。

この事業は、きたかみ復興支援協働体としてチームで動いていたことによって、すばやく活動を行うことができた点が評価できる。

反省点はいくつかあるが、主な点は以下の通りである。

- ・支援対象者の把握をしなければならないが、窓口に来ない人、みなし仮設住宅居住者の情報が入らないという問題があった。被災者情報は、県が把握しているが個人情報保護の問題があり、提供されなかった。県からの情報提供が必要である。
- ・災害ボランティアの力を発揮してもらう課題がある。支援物資の配給市は、市担当部局が直営でやることしか考えておらず、全て市が行ったが、日頃連携している自治会、社協などとの連携によって行うなど配給システムの改善が必要であった。

おわりに

北上市の被災地自治体連携・支援は、被災地が復旧における深刻なマンパワー不足と復興方法で困難を抱えている状況にある中で、事業ノウハウの支援というソフトな支援形態を生み出したことである。それは、北上市におけるまちづくり協働事業によって行政と市民団体、市民団体間の連携、信頼、事業ノウハウが蓄積されていたことによるもので、一朝一夕にできるものではないが、このような蓄積を積み重ねることによって有効な支援協働事業が展開されるのである。

今後の課題としては、北上市におけるまちづくり協働における福祉系市民団体の参加が必要となってきたことである。

(参考文献)

- ・岩手県北上市企画部政策企画部 (2014) 『2011. 3. 11 東日本大震災北上市東日本大震災支援活動記録誌』
- ・特定非営利法人いわて連携復興センター (2015) 『3. 11 いわて NPO の軌跡—東日本大震災における支援団体の取組み—』

3-7. その他の広域支援の可能性－岐阜県の木造仮設住宅施策

岐阜県では、災害発生後の被災時を想定し、木材を活用した復旧・復興施策の準備に取り組んでいる。その概要を本研究会として2015年7月28日に招聘した岐阜県林政部県産材流通課・長沼隆氏の報告を、本章では参考としている。

(1) 災害時における林政部関連の各種協定

岐阜県では2008年以降、災害時における岐阜県産材を活用した復旧支援事業推進のための各種協定の締結に努めてきた。2008年4月1日には「災害時における木材の供給の協力に関する協定」を、岐阜県知事と岐阜県森林組合連合会代表理事長との間で締結し、災害時に岐阜県から要請があった場合、同連合会が木材の供給に応えることを謳っている。

同年には「災害応援等の協力に関する協定」を、同年4月1日岐阜県知事と岐阜県森林施業協会との間で、さらに2013年7月11日に岐阜県知事と岐阜県森林組合との間で各々締結し、災害時のライフラインの確保等のための緊急な倒木に関して協定を締結している。

こうした取組みの一環として、2012年8月21日には「災害時における木造応急仮設住宅の建設に関する協定」を、岐阜県知事と岐阜県産直住宅協会及び一般社団法人・全国木造建設事業協会との3者で締結し、応急仮設住宅の建設や必要な資機材の供給に協力することが謳われた。以下、この木造応急仮設住宅の建設に関する協定内容を概観しよう。

(2) 応急仮設住宅の供給体制

この協定は、南海トラフを基点とする東海及び東南海地震など今後想定される大規模地震等による被災時に、災害救助法に基づき岐阜県が木造応急仮設住宅を供給する体制を整備する目的で締結されたものである。この協定では、地元の岐阜県産直住宅協会が中心となって建設を担い、全国木造建設事業協会が労務、資材調達、技術支援を担うという協定であり、こうした枠組みでの協定は全国では初めてであり注目を集めた。

同協定の目的は、災害が発生した場合に、岐阜県が岐阜県地域防災計画に基づく災害時の応急仮設住宅の建設に早急に着手することを目指し、県産直協会や全国木造建設事業協会に対して協力要請を求める上で必要な事項を定めている。その際、県産直協会では1ヶ月以内に500棟（必要木材量2,700m³）の建設可能能力を有することが求められている。

(3) 木材応急仮設住宅供給の背景

岐阜県として災害時に木造応急仮設住宅を供給するに至った背景には、主に二つ理由がある。第1は全国木材建設業協会の働きかけである。同協会は2011年3月11日の東日本大震災により必要となった応急仮設の建設に対応する目的で、一般社団法人JBNと全国建設労働組合総連合（全建総連）の2団体により設立された。上記2団体は地域の大工・工務店を束ねながらも全国都道府県に対して災害時の協力については何ら特別な働きかけをしてこなかった。ところが東日本大震災時に国土交通省の協力要請を受け、福島県への木造応急仮設住宅の供給を経験する中で、全国の大工・工務店が助け合い災害協力に取り組む

必要性が強く認識され、上記2団体の手で2011年9月1日に設立された。それ以降、2015年9月末現在、全国19都道府県との間で災害協定を締結し、木造仮設の供給と運用のための研修会を主催してきている。

第2は岐阜県産材を有効に活用するための岐阜県の森林政策の存在をあげることができる。岐阜県は森林県であり、木材を重要な地場資源として育成活用してきた歴史をもつ。特に東濃桧と長良杉は2大ブランド品として市場の信頼を得ている。しかし、その市場価格は輸入木材との価格競争の劣勢に立たされて低下し、森林管理を放置することが森林環境の悪化や森林関連事業者の雇用問題に至ることから対策が急務であった。災害と木材需要との関係では1995年の阪神淡路大震災で木造住宅が地震や火災に弱いという印象を与えたことも手伝い、その劣勢を克服する道を探ることが喫緊の課題でもあった。

こうした状況下、発生した東日本大震災で、岩手県住田町が主体的に気仙杉を活用した木造仮設住宅を供給して被災者の救済に取り組んだことや、地元の大工や工務店が協力して福島県原発避難者に地場の木材を利用した応急仮設住宅を供給し、良好な避難生活環境を実現したことを受け、岐阜県としても県産材を活用した木造応急仮設住宅の供給の可能性について研究に着手した。2012年6月6日には、東濃桧と長良杉が地震に強い住宅を建てるにふさわしいとの判断から『ぎふの木の家』産直住宅として国土交通省の地域型住宅ブランド事業に申請し採択されている。こうした経過を経ながら、平時の訓練や災害時の連携を緊密にすることで県産材を活用した木造応急仮設住宅の供給と活用が可能であると判断され、先の協定締結に至ったといえる。

(4) 東三河の森林資源を災害時に活かす道

岐阜県の取組みは、東三河の森林資源を木造応急仮設住宅として供給する意義を知らせてくれるものといえる。地元産の森林を使い、住宅を整備することは地域経済に大きく貢献する。岐阜県の調査では地域工務店が県産材で住宅を建てた場合、地元へ落ちるお金の割合が60%に至り、地域工務店でも県産材を使用しない場合の45%、大手住宅会社による住宅整備の場合の30%と比べて地域経済への波及効果が著しく大きいことが判明している。

愛知県も2012年3月16日、全国木造建設事業協会との間で災害協定を締結していることから、東三河地域で災害が生じた際に、地元産の木材を活用した木造応急仮設住宅を安定供給する環境を整えることは、ビジネス機会の限られた奥三河をはじめ東三河の中山間地域の産業振興の観点からも意義のある防災対策であるといえることができる。

(参考資料)

- ・岐阜県「岐阜県地域防災計画」(www.pref.gifu.lg.jp/kensei/.../chiiki-bosai-keikaku.html)
- ・長沼隆「岐阜県の森林・林業の現状と木造住宅関連施策」本研究会報告資料、2015年7月28日
- ・岐阜県「災害時における木造応急仮設住宅の建設に関する協定」2012年8月21日

- 一般社団法人全国木造建設事業協会 (<http://www.zenmokkyo.jp>、特に全国都道府県との防災協定の締結一覧及び内容に関して参照)

4-1.大規模災害時における広域支援の現在地－3.11 以降の被災地への人的支援

(1) 総務省における被災地方公共団体に対する人的支援の依頼

東日本大震災への対応に際し、これまで被災地方公共団体に対する人的支援の取組みが継続されてきた。2011年3月22日には、人的支援について、短期の職務命令による派遣の扱い（公務出張）で特別交付税措置を講じる旨の通知にはじまり、翌年2月には、地方自治法に基づく中長期の派遣職員の受入れ（全額特別交付税措置）等を行っている。

しかしながら、被災地の復旧・復興をすすめる自治体業務に対する職員不足は顕著で、同年8月にも職員派遣について、被災3県（岩手、宮城、福島県）で591人の職員派遣が必要な旨を再通知、2013年12月には都道府県ごとに重点的な支援割り当ての依頼も行っている（表4-1-1）。

これまで、被災3県で2013年度には1,380人、2014年度には1,512人、2015年度には1,510人の人材確保が必要という状況であった。

表4-1-1 総務省による支援割り当て依頼例

平成26年度各都道府県ごとに重点的に支援をお願いしたい被災市町
・特色部が対口関係となる都道府県と市町
 ・対口関係はあくまで目安ですので、これまでの派遣関係は維持していただきますようお願いいたします。

	仙台市	石巻市	塩竈市	気仙沼市	名取市	多賀城市	岩沼市	東松島市	亶理町	山元町	松島町	七ヶ浜町	利府町	女川町	南三陸町
北海道															
青森県															
岩手県															
宮城県															
秋田県															
山形県															
福島県															
茨城県															
栃木県															
群馬県															
埼玉県															
千葉県															
東京都															
神奈川県															
新潟県															
富山県															
石川県															
福井県															
山梨県															
長野県															
岐阜県															
静岡県															
愛知県															
三重県															
滋賀県															
京都府															
大阪府															
兵庫県															
奈良県															
和歌山県															
鳥取県															
島根県															
岡山県															
広島県															
山口県															
徳島県															
香川県															
愛媛県															
高知県															
福岡県															
佐賀県															
長崎県															
熊本県															
大分県															
宮崎県															
鹿児島県															
沖縄県															

(2) 人的支援数の推移

東日本大震災への対応について、被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況は、2011年3月11日～2015年3月31日までの累積値で90,197人となっている。そのうち、都道府県からは32,995人、政令指定都市からは15,491人、市区町村からは41,711人が派遣されたとしている（消防・警察除く。総務省による）。

市町村職員の派遣スキームについては2章の自治体間支援で既に述べた通りであるが、2014年度から2015年度の被災3県の派遣要請数と見込み数の変遷は図4-1-1に示す通りである。

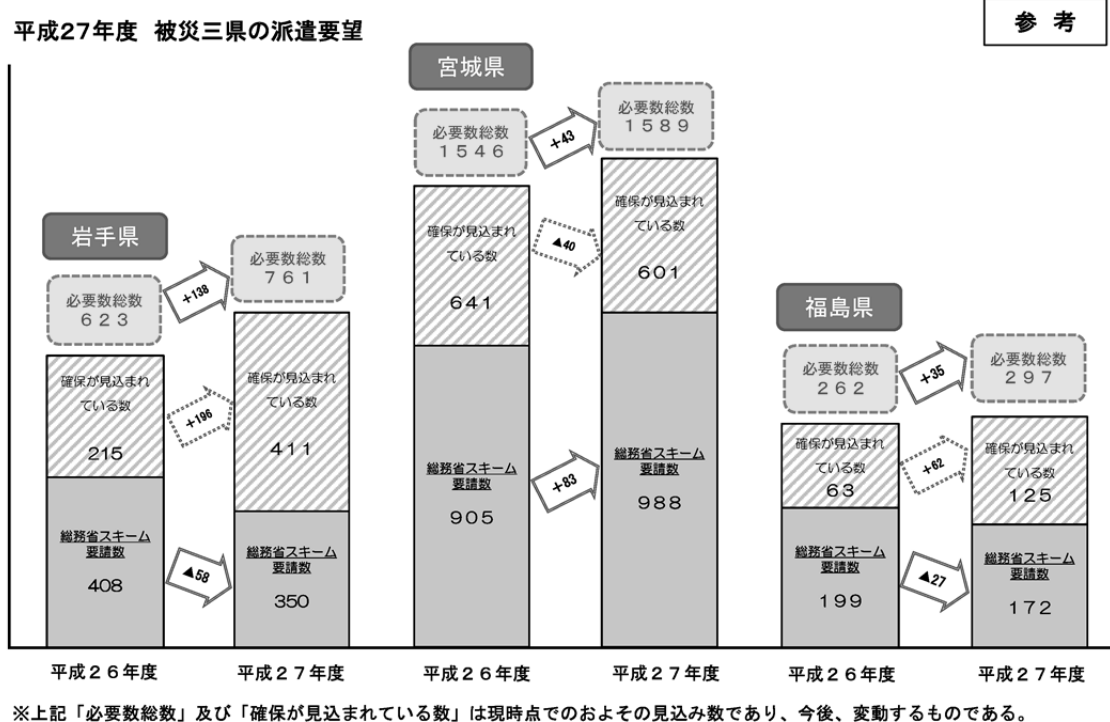


図4-1-1 被災3県（岩手県・宮城県・福島県）の派遣要請数と見込み数の変遷
（総務省資料による）

被災地の新聞記事では、2015年12月6日の岩手日報で「復興応援職員不足続く」と題した記事が掲載され、「東日本大震災で甚大な被害を受けた沿岸市町村の応援職員の不足が続いている・・・新たなまちづくりや災害公営住宅の建設など復興事業が本年度から来年度にかけて最盛期を迎え、応援職員の必要数が増えている。そのため、確保数も増えたが、不足数も増えているのが現状」と報道されている。それまでも、民間派遣や応援職員派遣の長期化、復興応援職員の不足が伝えられており、慢性的な人員不足を抱えていることがわかる。

(3) 大規模・広域災害への対応における自治体間を中心とした後方支援の意義

後方支援内容の 1 つとして、被災地復興に大きな意味を持つ「人的支援」について、2 で示したように、先行研究では「改善の余地が少ないもの」とされていた。しかしながら大規模・広域災害において、人的支援が多主体、多層化、長期化することによって、これまでになかった後方支援の課題が自治体の支援報告など多くの記録に散見されるようになってきた。「災害復興対策事例集（2014.3 内閣府）」や「被災自治体の復興体制の支援（復興庁）」のような国によるまとめもあるが、例えば、消防防災博物館（一般財団法人 消防科学総合センター）による支援市区町村アンケート調査では、業務別の派遣人数、業務別の派遣先市町村数、平均的派遣期間と支援内容（業務）を組み合わせた支援状況の把握や、支援先市町村や調整機関との間での調整パターンや支援を行うきっかけ、人的支援で苦慮した点などが報告されている。同じく被災自治体に対する人的支援に関する調査として、新潟県中越沖地震の記録や、受援の観点から東日本大震災における岩手県宮古市の災害対応についての報告もある。

東京都では「東京都支援活動報告書（東京都総務局復興支援対策部）」、「被災地派遣レポート」が毎年度まとめられている。主に釜石市の支援を継続して行っている北九州市でも「北九州市 被災地支援活動報告書」が作成・公開されその評価がなされている。阪神・淡路大震災を経験した神戸市では、「神戸市職員派遣の記録と検証（2012.3 神戸市）」として、派遣組織を対象とした調査や応援職員の報告をまとめ、「今回の支援活動についての評価」「今後の広域派遣の取組みについての提案」「受援について」を報告している。

これらの全国的な知見は、特に自治体間を中心とした後方支援が、大規模・広域災害への初めての対応として、今後の「東南海・南海地震における広域支援体制」を考える上で有用なことは疑いない。

そこで、本章では、東三河地域の自治体職員による「人的支援」について整理していく。まず既存の各市町村の地域防災計画等に記載されている広域連携や後方支援に関連する項目の整理を行う。

次いで東三河地域でも各市町村で派遣報告書等による記録を作成しており、この記録等をたよりに、東三河市町村からの応援職員による支援状況を確認しつつ、派遣概略とそこで得られた知見を把握するための行ったアンケート調査を分析し、東三河での課題や事前対策としての優先課題を整理していく。そして、そこから東三河へ還元できる知見を得て、職員派遣の活動経験やノウハウを蓄積し事前復興の考察につなげたい。東三河地域から被災地への「人的支援」の経験を、広く周知し共有する必要があるのは自明だろう。

4-2. 東三河における広域支援の展開

東三河の各市町村では地域防災計画を毎年策定しており、その中で広域支援、受援計画が整理されている。また津波防災地域づくりに関する法律の施行によって、市町村では防災に関連する実施計画も策定している場合がある。例えば、田原市では 2013 年には地震・

津波防災戦略（アクションプラン）の実施に入っており、豊橋市では2015年3月に減災アクションプランを作成している。それゆえ、近年は地域防災計画とそれに準ずる計画や指針が検討・作成されるケースが多いのだが、ここでは、まず各市町村の地域防災計画等に記載されている広域連携や後方支援に関連する項目の整理を行う。

（1）豊橋市地域防災計画における広域支援（応援）、連携の位置づけと内容

豊橋市地域防災計画は、風水害等災害対策計画、地震災害対策計画、原子力災害対策計画、豊橋市水防計画より構成されている。豊橋市地域防災計画においては、支援を応援と表記しているため、表記に従い以下では、広域応援という表記をしていく。豊橋市の各計画における広域応援については、以下のようになっている。

風水害対策計画では、第2編災害予防、第9章広域応援体制の整備として、基本方針、第1節広域応援体制の整備、第2節救援隊等による協力体制の整備、第3編災害応急対策、第4章応援協力・派遣要請、第1節応援協力となっている。

地震災害対策計画では、第1編総則、第4章、第2節、3大規模広域災害への即応力強化に関する事項、第3編災害応急対策、第4章応援協力・派遣要請、第1節応援協力、第2節救助隊等による協力、第3節自衛隊の災害派遣、第4節ボランティアの受入れ、となっている。

原子力災害対策計画では、第3編第4章県外の原子力発電所等における異常時対策、第6節消防庁からの要請に基づく消防活動、第10節避難者の受入れ、となっている。

水防計画では、第11勝協力応援、第1節相互応援、第2節河川管理者との協力事項、となっている。

ここでは、地震災害対策計画における広域支援、連携をみていく。第1編総則、第4章、第2節重点を置く事項8項目をあげ、その3で大規模広域災害への即応力強化に関する事項として市町村及び県と企業等との間で協定を提携するなど、各主体が連携した応急体制の整備につとめるとしている。

具体的には、第3編災害応急対策、第4章応援協力・派遣要請の基本方針において、1)各機関はあらかじめ締結された広域応援協定等に基づき、災害時にあたっては相互に協力し、応急対策活動を円滑に実施するものとする、2)自衛隊第10師団は、東海地方所属部隊を持って緊急援助活動を行うこと、3)被災地の速やかな自立や復興を勧めるためにボランティアの受入れを行い、その活動の円滑な運営に努めること、を規定している。

第1節では応援協力について述べているが、基本的には応援要請についての内容と方法が中心である。ただ、地方公共団体相互の応援について、応援を求められた場合には、特別の事情がない限りその求めに応ずるものとする、と規定している。

第2節救援隊等による協力の内容として、県警の災害派遣、緊急消防援助隊、緊急消防援助隊の要請と受入れについて記述している。第3節では、自衛隊の派遣要請の手続き、受入れ措置などを決めている。

全体として、地域防災計画においては、災害発生時における支援要請とその受入れ整備

についての計画となっており、相互応援について若干の記述があるものの広域応援についてはほとんど計画されていない。しかし、具体的な相互応援協定の形をとって広域支援を実施することになっている。

災害時相互応援及び物資供給協力協定は以下の通りである（2014年3月31日現在）。

1) 消防相互応援協定：東三河地区消防相互応援協定はじめ7件、2) 災害時相互応援協定：三遠南信災害時相互応援協定（三遠南信26市町村）、尼崎市、横須賀市、中核市44市など4件、3) 水道応援協定：県下72市町村、湖西市、豊川市、浜松市、湖西市、中部9県、豊橋市上下水道工事業協同組合、資材供給企業、日本水道協会愛知県支部、愛知県管工工事業協同組合連合会、第一環境株式会社中部支社、東三河電気工事協同組合、民間協力会社16社など11件、4) 廃棄物災害時相互応援協定：ごみ・し尿、廃棄物対策など4件、5) 輸送協定：愛知県トラック協会、日本通運豊橋支社など2件、6) 災害復旧協定：クレーン車応援3社、中部ガス豊橋支店、東三河建設業協会、民間事業所における自衛消防組織29団体、土地家屋調査士会、三河砕石業組合、豊橋市造園工事業協同組合、東三河電気工事協同組合など8件、7) 医療応援協定：飯田市立病院、横須賀市立病院、豊橋市医師会、豊橋市歯科医師会、豊橋市薬剤師会、医薬品供給会社4社など6件、8) 物資協定：豊橋市の食品関連小売、問屋など17件、9) その他：愛知県公安委員会、三河海上保安署、福祉施設など上記に含まれない災害時における救助、救命、避難に必要な応援事項の供給主体との協定として47件。

豊橋市地域防災計画における広域応援、連携の特徴と課題は、以下の通りである。

第1に、広域応援・連携については、災害時における応援要請と受入れの手順計画となっている。

第2に、被災自治体への応援については、基本的には応援要請があった場合に、支援するというものであり、東日本大震災で広範に行われた広域支援の水準のものとはなっていない。

第3に、広域支援・連携について基本は、相互応援協定の形によって具体化されている。非常に多くの個別協定が結ばれているが、広域応援・連携という視点からの位置づけと整理が必要であろう。

（参考文献）

- ・豊橋市防災会議（2015）『豊橋市地域防災計画豊橋市水防計画』
- ・豊橋市防災会議（2015）『豊橋市地域防災計画豊橋市水防計画資料編』

（2）豊川市地域防災計画における広域応援体制の整備状況と課題

「豊川市地域防災計画」における「広域応援（支援・受援）体制」の整備の状況とその問題点や課題について検証しよう。

①「豊川市地域防災計画」の概要

まず、「豊川市地域防災計画」について、全体を概観しておこう。

『豊川市地域防災計画』（平成27年1月修正）は、災害の種類に応じて、大きく次の3つの計画から成っている。1)「風水害等災害対策計画」、2)「地震・津波災害対策計画」、3)「原子力災害対策計画」。このうち1)及び2)は、突発的で大規模な台風、高潮、集中豪雨、突風などの異常気象や、大規模な地震、津波などを素因とするいわゆる「自然災害」を主な対象とする地域防災計画である。また、その他の大規模な火災や危険物の爆発等の「人為的災害」への地域防災計画も含まれている。これに対して3)は、原子力発電所や放射性物質に由来する人為的な「原子力災害」に対応する地域防災計画である。

このうち、1)「風水害等災害対策計画」は、「災害応急対策」が中心で26章編成、次いで「災害予防」がその半分の13章から成る。これに対して、「災害復旧」は2章、「災害復興」については皆無である。こうした地域防災計画における災害対策の重点の置き方は、国の災害対策の基本的な方針を反映している。すなわち、国の災害対策は、従来から、風水害等の災害発生の直前防御と、むしろ災害発生直後の、応急的救助や応急仮設住宅の建設などのような、災害拡大防止のための「緊急対策」や「応急対策」に重点が置かれてきたからである。近年になって、ようやく事前対策である「災害予防」や「減災」の必要性が叫ばれるようになってきたが、国の災害対策は、いまだ応急的対策に重点が置かれている。

国の災害対策のもう1つの、ある意味では最大の重点は、道路、橋梁、港湾や、その他の公共土木施設の「災害復旧」事業である。しかし、こうした公共施設の災害復旧事業は、災害復旧事業に関する多数の国庫負担法等を介した国からの強固な補助金行政と手厚い財源保障とによって規定されており、地方自治体の裁量の余地は多くはない。そのため、「地域防災計画」にも具体的な事項の記載はほとんどない。なお、「災害復興」については、「豊川市地域防災計画」には叙述が完全に欠落している。しかしながら、大規模な風水害等により甚大な被害を受けた場合には、以後の「災害復興」こそ、地域の再生にとっては最重要課題に他ならない。被災後の地域の再生は、単に公共土木施設の災害復旧で済むわけではなく、「災害復興」は、ソフト・ハードを含めた総合的な対策によって初めて可能となるからである。その意味で、「地域防災計画」の中に、事前の「災害復興」計画を欠落させている現行の「豊川市地域防災計画」は、今後、大いに改善の余地がある。

次に、①-2)「地震・津波災害対策計画」の計画展開の仕方は、基本的には、1)「風水害等災害対策計画」とほぼ同様である。ただし、南海トラフを震源とする大地震の発生が近い未来に迫り、国の大規模地震対策の法制が近年新設されていることもあって、「災害予防」についての項目は拡充されてきている。特に、「東海地震に関する事前対策」の編が別個に設けられていることも特徴的といえる。ただし、地震・津波対策でも、風水害対策と同様、「災害復興」の項目は完全に欠落しており、早急に改善されなければならない。

なお、3)「原子力災害対策計画」については、「災害応急対策」は4章構成、「災害予防」

は2章からなり、「災害復旧」は章なしで4つの節のみ、「災害復興」は全くふれられていない。東日本大震災における福島第1原発の事故後も、国の原子力災害対策計画が明確に定まらず、それを反映して、地域レベルでの「原子力災害対策計画」は、国のマニュアルに沿った、画一的でかつ内容の乏しいものになっている。

②地域防災計画における「広域応援体制の整備」の状況と応援協力

市町村等の防災関係機関は、大規模な災害が発生した時には、速やかに災害応急等が実施できるよう、あらかじめ相互応援協定を締結するなど、広域的な応援体制の整備を図っておかなければならない。その場合、大規模な風水害、地震・津波などによる同時被災を避けるためには、近隣の諸団体にくわえて、遠方に所在する諸団体との間にも応援体制を整備しておく必要がある。

このような広域的な相互応援体制、すなわち広域的支援－受援体制の整備について、「豊川市地域防災計画」は、1)「風水害等災害対策計画」の「災害予防」の第11章「広域応援体制の整備」の中で、災害応急対策や災害復旧を実施する際に、自治体間の相互応援や民間諸団体の協力を得るため、あらかじめ「応援協定を締結するなどの措置を講じるように努める」、としている。また、2)「地震・津波災害対策計画」の「災害予防」の第11章にも同様の指摘がある。

具体的には、「三遠南信災害時相互応援協定」を、愛知県東三河地域の豊橋市、豊川市、新城市、田原市、蒲郡市、設楽町、東栄町、豊根村など8市町村、静岡県遠州の浜松市、湖西市、磐田市、袋井市を含む5市町、長野県南信州の飯田市を中心とする14市町村との間で締結している(2005年11月4日)。この相互応援協定は、県境を越えて3つの県にまたがっており、その意味では広域的である。しかし、比較的近接した地域の市町村間の相互支援協定であるといつてよい。確かに、比較的規模の小さい災害の場合には、広域的で近接した自治体間の相互応援協定の方が、有利に働く側面はあるであろう。だが、非常に大規模な災害で、その地域全体が同時に甚大な被害をこうむる場合には、こうした近接した広域的相互応援システムはそれほど有効とはいえないであろう。協定に加盟するすべての地域が、支援側ではなく受援側に回ってしまう可能性が避けられないからである。こうしたリスクを回避するためには、遠隔の地域との相互支援システムを構築しておく必要がある。

豊川市は、こうした遠隔地との相互支援システムとして、新潟県長岡市との間に、「災害時における相互応援に関する協定」を、2010年3月に締結している。協定書によれば、長岡市と豊川市は、かつて長岡藩主牧野家が豊川市牛久保町を出自としていた縁で、連綿として交流が続けられてきた。この交流を基に、互いの防災体制の強化を図るため、両市に根付く「常在戦場」、「市民協働」の精神に基づき、平常時から互いに情報を共有し、災害への備えを進めつつ、大規模災害時には県域を越えた円滑な広域応援ができるようにとの趣旨から、この「相互応援協定」を締結したと説明されている。この協定は、災害対策基本法の相互応援規定(法8条2項12号)に基づいて、両市において災害が発生した場合におけ

る相互応援について必要な事項を定めており、被災地との連絡が取れない場合であっても応援の自主出動をする。また、応援の窓口として事前に連絡担当部局を定め、平常時から情報共有や地域防災計画等の必要資料の相互交換を行うなど、事前復興のいくつかの項目を内包しており、積極的な内容をもっている。

他方、豊川市は、長岡市以外には、他の遠隔地自治体との災害時相互応援協定を締結しておらず、相互支援システムづくりとしては見劣りがする。ちなみに、長岡市は、平成大合併の際に2市7町2村の大規模合併によって、人口約28万人となった「特例市」である。これに対して、豊川市は、1市4町の合併によって人口約18万人、東三河の1つの拠点都市とはなったが、人口約38万人の隣接の中核市である豊橋市とはいまだ格差が大きい。長岡市は、2004年の中越地震の中心被災地であったこともあって、近隣市町村にとどまらず、岐阜県中津川市、富山県高岡市、福島県会津若松市など遠隔地の多数の市町村とも相互応援協定を結んでいる。また、「特例市災害時相互応援協定」(39市)、「北関東・新潟地域連携軸推進協議会災害時相互支援要綱」(20市町村)などの包括的支援協定も結んでいる。その意味では、豊川市は、長岡市の経験と教訓に学び、遠隔地自治体との災害時相互応援協定の活用にもっと目をむけ、より積極的に取り組む必要がある。また、長岡市は2004年の中越地震の後、2007年の中越沖地震災害でも被害を受けており、災害問題先行地域として、事前復興対策づくりにおいても、同市からは多くの教訓を得られるであろう。

③地域防災計画における「広域応援体制の整備」の課題

「広域応援体制の整備」については、自治体間の広域的な相互支援体制の整備にとどまらず、公的な防災関係諸機関や民間諸団体との広域的な相互支援関係や協力関係の構築も見落とせない。

大規模災害発生時には、消防庁長官の判断に基づき、人命救助等の消防応援を行う「緊急消防救助隊」を編成し、そのための実践的な訓練による消防活動能力の向上と、他方では受援体制の確立・強化を図ることになっている。大規模災害が愛知県内に発生した場合には、「愛知県内広域消防相互応援協定」に基づいて消防応援活動を迅速、的確に実施するものとされている。この緊急時の広域消防相互支援システムは、東日本大震災の現場では、それなりにかなり有効に機能したと評価される反面、縦割行政のもとで、警察と消防との連携、自衛隊との連携、市町村や県との連携等がスムーズにいかないなどの欠点もみられた。ただし、東三河地域では、南海トラフを震源とする大地震など大規模災害の発生確率が高いことから、こうした全国的な消防支援に対する受援体制の確立と、その円滑な運営に向けての機能向上は欠かせない課題となっている。

公的防災機関との相互支援のほかにも、民間の諸団体、諸組織の協力を得るため、それらの団体等と応援協定を締結することが必要となる。豊川市の場合には、消防以外にも、廃棄物処理、下水処理、被災者支援、火葬場等について公的な地域防災諸機関との間で協定を結んでいる。また、民間団体である豊川市内の建設業協会、水道工事協同組合、環境事業協同組合(し尿汲み取り)、医師会、歯科医師会、薬剤師会、社会福祉協議会、福祉避

難所施設（13施設）、電力会社、電気災害安全協力会、電気保安協力会、陸運協会、土地家屋調査士会、ケーブルTV、石油業協同組合、生活協同組合、スーパー・ホームセンター等との間で29件もの災害協定を結んでいる。これらの事前の災害協定の締結は重要である。突然の大規模災害に見舞われた場合、こうしたきめ細かい支援協定に基づく応援体制が組めなければ、災害の応急対応、救助、復旧・復興は頓挫せざるを得ないからである。

とはいえ、多数の応援協定を結んだだけでは、いまだ十分とはいえないであろう。実際の災害時にそれが滞りなく機能するためには、事前に繰返し図上訓練や実地訓練を実施し、応援協定の問題点を摘出して改善し、関係者が相互に顔見知りとなり、コミュニケーション力を高めておくことが不可欠な課題となっているからである。

しかも、これらの応援協定は、重要とはいえ、すべて豊川市内の諸団体や諸組織・業者等と豊川市との間の協定である。中小規模の災害であればこれで十分対応できるかも知れない。だが、非常に大規模な風水害や地震・津波災害では、これらの団体や組織・業者もまた被災者となる可能性が高い。そうなれば、市民への支援や応援体制を組むことは不可能となる。その意味では、想定を超える非常に大規模な災害に対しては、公的防災機関だけでなく、民間関係団体をも含むもっと広域的な支援のネットワークを構築しておく必要がある。この点も、「広域応援体制の整備」とっては、避けては通れない焦眉の課題となっている。

なお、原子力災害対策計画については、県外の原子力発電所等で異常事態が発生した場合や、核燃料物質等の運搬中に事故が発止した場合に備え、連絡体制の整備、必要機材の備蓄、訓練等の予防対策を講じて被害の拡大防止を図ることを、市の地域防災計画では基本方針としている。しかし、原子力災害の事前対策や、緊急時モニタリング、緊急被曝医療、地域住民との情報共有、緊急時避難のあり方等については、国の原子力規制委員会（原子力災害対策指針）でさえ今後の検討課題であるとしたり、被災自治体の責任に委ねてしまっている。こうした原子力災害に対する国の無責任な姿勢のもとでは、広域支援を問題とする前提がすでに崩壊し、存在しないというべきであろう。このような状況下では、原子力災害に対する広域支援が、国や県からの指示まちや、国からの専門職員の派遣要請程度にとどまっているのはやむを得ない面があるが、国・県に対しては早急に改善を求める必要がある。

（参考文献）

- ・豊川市防災会議・豊川市（2015）『豊川市地域防災計画（風水害等災害対策計画、地震・津波災害対策計画、原子力災害対策計画）』同市。
- ・豊川市防災会議・豊川市（2015）『同上書（資料編）』、『同上書（別冊資料編）』同市。

(3) 蒲郡市の地域防災計画の広域支援、受援計画の整理

『蒲郡市地域防災計画』における「広域応援（支援・受援）体制」に関して整備の状況について記載する。まず表 4-2-1 に協定・覚書の締結数を年代と分類別に整理した。

表 4-2-1 蒲郡市地域防災計画における協定書・覚書数

分類	1990 年代	2000 年代	2010 年代	計
広域		2	6	8
消防	1	1	3	5
水道	1	2	1	4
葬祭			2	2
避難（要援護）		2	4	6
避難場所		1	1	2
復旧		1	3	4
物品	8			8
総計	10	9	20	39

蒲郡市地域防災計画・水防計画「資料編」協定書・覚書（p. 95 他）によれば、2014 年時点で、26 項目の協定が締結されている。覚え書きを含めると 39 件あり、広域に関連する項目が最も多い。

蒲郡市地域防災計画（平成 26 年度修正）の「広域応援体制の整備（p. 70, p. 284）」、「応援協力・派遣要請（p. 104, p. 316）」に記載されている、災害時等の応援に関する協定として、1) 中部 9 県 1 市の「災害時等の応援に関する協定」、2) 全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定、3) 応援協定の締結等（災害対策基本法第 8 条、第 49 条の 2 及び同条の 3 の規定等）に基づく措置を設定している。

これらは東三河共通の部分もあると考えられるが、さらに蒲郡市では、4) 防災活動拠点の確保及び受援体制の整備として、1996 年 6 月 27 日付けで愛知県東三河、静岡県遠州及び長野県南信州において「三遠南信災害時相互応援協定」、1997 年 3 月 27 日付けで競艇開催市町において「大規模災害時の相互応援に関する協定」を締結している。

また、市及び県における措置として、1) 緊急消防援助隊、2) 広域航空消防応援、3) 愛知県広域消防相互応援協定、4) 愛知 DMAT による医療救護活動が、救援隊等による協力体制にあげられている。他に、県警察（県公安委員会）における措置（警察災害派遣隊等）もあげられている。その他、自衛隊の災害派遣については、第 10 特科連隊長（豊川駐屯地司令）が、県東部（西三河北部、東三河北部、西三河南部、東三河南部）の担当地域となっている。

ほかに復旧、避難場所、避難（要援護）、物品調達については、いずれも市内の組織との協定となっている。なお蒲郡市では受援計画は公開されておらず、受援に関する具体的

な記述については、受援及び応援のための集結・集積活動拠点として、地区防災活動拠点の提示があるのみである（地域防災計画 p.325）。地区防災活動拠点数：市町村で1ヵ所程度。面積1ha程度以上。拠点指定となっているのは、蒲郡市公園グラウンド（2.86ha）、浜町仮設ソフトボール場（2.73ha）。

蒲郡市避難所運営マニュアルが2005年に作成されているが、受援に関連した項目として、ボランティア受入についての記載がある（p.28）。「地域ボランティア支援本部」経由でのボランティア対応が前提。地域内・地域外のボランティアの区別は無く、避難所での受入や対応が前提とはなっていない。

（4）新城市地域防災計画の広域支援の整理

①概要

『新城市地域防災計画』における、広域支援に係る箇所は3ヵ所3章であり、第2編災害予防、第9章「広域支援体制の整備」、第3編災害応急対策、第4章「応援協力・派遣要請」、そして、第5編東海地震に対する事前対策、第6章「他機関に対する応援要請」である。この中で、大災害に備え1) 事前に県市などの他機関と災害時の応援に関する協定を結び、広域応援体制を整備すること。このときには、東海地震などの具体的発生を想定すること。2) 実際の災害時には災害協定などに基づき相互に協力して応急活動を円滑に行うこととして、応援協力や派遣要請が行われること。同時に大災害時には、自衛隊の出動を要請することが述べられている。ただし、特に新城市に独自の災害時の広域支援体制が構築されているわけではない。

②広域応援体制の整備

以下のような、機関の災害時の体制が築かれている。

県、市：災害応援に関する協定（9県1市）

県は、中部9県1市（富山県、石川県、福井県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、及び名古屋市において災害時の応援の取り決めとして、「災害時等の応援に関する協定」を結んでいる。いずれも、中部地方の県、市であり、大災害時の同時被災が心配である。もちろん、大災害時に備え「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」締結してはいる。ただ、緊急時にこれがどれくらい有効であるかは未知数である。

また、災害時において、「三遠南信災害時相互応援協定」、東浦町との「災害時における相互応援協定」を結んでいるが、近接地域であるため同時被災の可能性はある。唯一遠方地域として、大分県中津市と「災害時における相互応援協定」を結んでいる。また、防災拠点の確保及び受援体制の整備が考慮されている。

③救援隊等による協力体制の整備（協定の締結）

災害時には、救援隊等による協力を仰ぐこととなるが、これには、県（防災局）及び市における措置として、緊急消防援助隊、県を超えた広域消防隊の応援、愛知県内広域消防相互応援体制（協定）、そして、愛知DMATによる医療救護活動などの活動のための協定が

結ばれている。

④自衛隊

大規模災害の場合、自衛隊の出動が要請されることが想定される。この点に関しては、とくに事前の協力体制があるわけではなく、法律に従って実行されることが想定されている。

⑤ボランティア

ボランティアの受け入れ等についても、「災害ボランティアセンター」の設置等が想定されているのみである。

以上のように、①概要でも述べたが、新城市で特に広域支援について特別なことをしているわけではない。これは、新城市は津波の被害を受けることなどが想定されていないためであると思われる。

(5) 田原市の地域防災計画における広域支援

田原市では、災害対策基本法第 42 条の規定に基づき、田原市防災会議が「地域防災計画」を策定している。同計画第 13 章では、市内で大規模な災害が発生した場合、速やかに災害応急活動を実施できるよう、市が複数の地方自治体との間で広域的な相互応援協定を締結していることを紹介している。

以下、田原市の広域応援体制に関して概観しておこう。まず田原市では、災害応援対策又は災害復旧の実施に際し、相互応援や民間団体等の協力を得るため、災害対策基本法第 8 条、第 49 条の 2 及び同条の 3 の規定等により、応援協定を締結するなど必要な措置を講ずるよう努めることが義務付けられている。

市では、相互応援協定の締結に当たり、大規模な地震・津波災害等による同時被災を避ける観点から近隣自治体に当たる三遠南信 9 市 6 町 11 村に加えて、遠方の岐阜県多治見市、長野県宮田村、^{おうめい} 嚶鳴協議会加入 11 市町村、長野県松本市、北海道苫小牧市、福岡県宮若市と、それぞれ災害が発生した場合又は発生するおそれがある場合に備えて災害時相互応援協定を締結している。

市では、大規模な災害が発生し国等からの広域的な応援を受ける場合に、自衛隊・警察をはじめ応援協定を締結した自治体及び消防などの応援隊を受け入れることとなっている。すなわち、応援隊等の人員・資機材・物資の集結・集積に必要な活動拠点及び受援体制について、国や県等と調整の上、確保、整備に努めることとなっている。また、逆に協定締結自治体で大規模な災害が発生した場合には、その応援活動を展開することとなる。

市（消防本部）では、次のように緊急消防援助隊等を整備し、災害応援活動に備えている。第 1 は緊急消防援助隊である。市では、大規模災害の発生時に人命救助活動等の消防応援を行う緊急消防援助隊を充実強化するとともに、実践的な訓練等を通じて消防活動能

力の向上や受援体制の確立に努めている。また、「大規模地震における緊急消防援助隊の迅速出動に関する実施要綱」(総務消防庁)に基づく迅速出動を的確に実施できるように備えている。第2は広域航空消防応援の充実である。市では、県と連携し大規模特殊災害が発生した場合、広域航空消防応援が円滑かつ迅速に展開できるように備えることとなっている。第3は愛知県内広域消防相互応援協定に基づく応援活動の充実である。市では、愛知県下に大規模災害が発生した場合に迅速に消防応援活動が展開できるよう備えることとなっている。

市では、災害時に人命救助の観点から、広域応援協定に基づく上記の諸活動に備えることとなっているが、同時に、被災地の速やかな自立や復興を進める観点から、登録されたボランティアグループなどの受け入れはもとより、災害時に全国各地から集まるボランティアについての窓口を設置してボランティア活動が円滑行なわれるようにも備えている。

(参考文献)

・田原市「田原市地域防災計画」

www.city.tahara.aichi.jp/_res/.../000/.../h2706bosai_all.pdf

(6) 設楽町の地域防災計画(地震災害)に関する広域支援・受援計画の整理

設楽町の地域防災計画は、「地震災害対策計画」と「風水害・原子力等災害対策計画」の2つから成っている。広域支援および受援計画に関しては、以下のように記述されている。

①「広域応援体制の整備」

(地震災害対策計画：p.63-64、風水害・原子力等災害対策計画：p.57-58)

広域応援体制の整備については、「地震災害対策計画」と「風水害・原子力等災害対策計画」、いずれも同様の内容となっている。応援体制としては、県(防災局)および市町村における広域応援体制と救援隊などによる協力体制の2種類からなる。

県(防災局)および市町村における広域応援体制について、愛知県市町村における共通の協定としては、中部9市1県(富山県、石川県、福井県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、名古屋市)における「災害時等の応援に関する協定」、全国都道府県における「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」の2つが挙げられる。一方、設楽町が独自に他市町村と相互に結んでいる協定としては、「三遠南信災害時相互応援協定」、「東三河地区消防相互応援協定書」、「浜松市と新城市、設楽町、東栄町及び豊根村の消防相互応援協定」の3つが挙げられる。

一方、救援隊などによる協力体制としては、緊急消防援助隊、広域航空消防応援、愛知県相互応援協定、愛知DMATによる医療救護活動が挙げられ、また警察法第60条の規定に基づく広域緊急援助隊等の応援を受ける場合もある。

② 応援協力・派遣要請（地震災害対策計画：p.99-108）

「地震災害対策計画」では、応援協力・派遣要請に関して記述がある。基本方針としては、1) 災害時にあたっては各機関があらかじめ締結された広域応援協定等に基づき相互に協力・応急対策活動を円滑に実施すること、2) 陸上自衛隊第10師団（航空自衛隊および海上自衛隊も同様）は知事などの要請を受けてまず東海地方所在部隊によって人命救助を第一義とする緊急救援活動を行い、引き続きその他の部隊を集中して組織的救援活動を行うこと（状況によって中部方面隊区域内諸隊の増援を受ける）、3) 事前に登録されたボランティアグループおよび災害時に全国各地から集まるボランティアについての窓口を設置して適切な受け入れを行い、ボランティア活動が円滑に行われるように努めること、の3点が挙げられている。その機関ごとに発災からの時期によって主な機関の応急活動が整理されている（表4-2-2）。また、「防災活動拠点の区分と用件」においては、災害想定規模に応じて、災害の空間的範囲および空間スケールに基づく応援の規模が設定されている（表4-2-3）。

表 4-2-2 設楽町における主な機関別にみた救援活動の時期区分

機関名	発災	3日	1週間	復旧対応期
設楽町	<ul style="list-style-type: none"> ■ 知事・他市町村に対する応援要請 ■ 県内広域消防相互応援協定に基づく救援要請 ■ 緊急消防援助隊の要請 ■ 災害派遣要請者に対する自衛隊の派遣要請 ■ 地域ボランティア支援本部の設置 			
愛知県	<ul style="list-style-type: none"> ■ 広域応援要請 <ul style="list-style-type: none"> ■ 他市町村への応援内容指示 ■ 緊急消防援助隊の要請 ■ 自衛隊への災害派遣要請 ■ 広域ボランティア支援本部の設置 			
公安委員会 (愛知県)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 広域緊急援助隊等の援助の要請 			
自衛隊（陸上：第10師団、海上：横須賀地方隊、航空：中空エリア）	<ul style="list-style-type: none"> ■ 災害派遣 			→
大阪航空局	<ul style="list-style-type: none"> ■ 自衛隊への派遣要請 			
防災関係機関	<ul style="list-style-type: none"> ■ 相互の応援要請 ■ 資料・調査結果の交換 ■ 災害派遣要請者に対する自衛隊の派遣要請依頼 			→

表 4-2-3 災害想定の規模に応じた災害の範囲および応援の規模

用件等\防災活動拠点規模	地区	地域	広域	中核広域
災害想定 of 規模	林野火災、局地的な土砂災害	相当規模の林野火災、相当規模の風水害、土砂災害など	大規模な地震災害、大規模や風水害など	大規模激甚な地震災害、大規模激甚な風水害など
災害の範囲	設楽町内	複数の市町村	広域の市町村	愛知県全域
応援の規模	隣接市町村など	県内市町村など	隣接県など	中部・全国の都道府県など
防災拠点がカバーする空間的範囲	設楽町内	郡単位、広域圏単位	広域、愛知県全域	愛知県全域

(7) 豊根村における広域応援・連携計画

豊根村地域防災計画は、地震災害対策計画編、風水害等災害対策計画編、原子力災害対策計画編の3編からなっている。

ここでは、地震等災害対策計画編における広域応援・連携を見ていく。編成は、第1編総則、第2編災害予防、第3編災害応急対策、第4編災害復旧、第5編東海地震に関する事前対策、の5編からなっている。

災害時の広域応援・連携については、東三河各市の防災計画の構成と同じである。第2編第8章広域応援体制の整備中の第1節資料の整備、第2節広域応援体制の整備、第3節救援隊等による協力体制の整備、第3編第4章応援協力・派遣要請中の第1節応援協力、第2節救援隊による協力、第3節自衛隊の災害派遣、第4節ボランティアの受け入れ、第5節防災活動拠点の確保、に規定されている。

広域応援体制の整備については、県、村の防災関係機関は、あらかじめ相互応援協定を締結するなど、広域的な応援体制を整備すること、相互応援協定は大規模災害においては、近隣の団体に加えて、遠方の団体との協定を考慮すること、としている。

第2編第8章第1節では、職員派遣の措置が講じられるようにあらかじめ資料整備をしておくことを規定している。

同第2節では、村として災害対策基本法67条に基づき他の市町村との相互応援協定を結ぶことにつとめる、としている。具体的には、「三遠南信災害時相互応援協定」「県境消防相互応援協定」「東三河地区消防相互応援協定」「浜松市、新城市、設楽町、東栄町及び豊根村の消防相互応援協定」を村の広域応援相互応援の枠組みとしている。

それ以外の広域応援協定については、資料編には、「水道災害相互応援に関する覚書」、「一般廃棄物に係る災害相互応援に関する協定書」「災害時における災害応急復旧業務に関する協定」などが掲載されている。

同第3節では、1被災時の救援隊として駆けつける緊急消防援助隊、広域航空消防隊、愛知県広域消防相互応援協定に基づく消防応援隊、愛知DMATの医療救援についての受援体

制を整備することを規定している。2 県警の応援措置すべきことを規定している。

第 3 編第 4 章では、応援協力・派遣要請の基本方針では、災害時には広域応援協定に基づき、相互協力をすること、陸上自衛隊第 10 師団が緊急救援活動を行うこと、全国のボランティアの受け入れと条件整備を行うこと、を掲げている。全体として受援に際してのそれぞれの支援要請手続きと、受け入れ条件整備についての規定である。

第 1 節では、大規模災害時において、各機関への協力要請が必要なことが規定されている。第 2 節は、広域緊急援助隊は県知事が他の都道府県知事に対して要請すること、緊急消防援助隊は県知事が消防庁に要請すること、愛知県内広域消防相互応援協定に基く支援は村長が要請し、そのための活動拠点を整備すること、県外からの応援を受けるにあたっては知事、村長は宿泊施設等を可能な限り準備すること、などの支援要請の手続きを規定している。

第 3 節は、自衛隊の派遣要請の手順、緊急時には自衛隊の独自判断で派遣することができること、自衛隊などの受け入れのための条件整備を図ること、自衛隊の災害派遣についての経費は、原則として村が負担すること、などについて規定している。

第 4 節では、県は広域ボランティア支援本部を設置し、コーディネーターの派遣を団体に要請すること、村は災害ボランティアセンターを設置すること、ボランティアコーディネーターの役割などについて規定している。

豊根村の広域応援・連携に関する特徴の第 1 は、大規模災害における被災地支援に関しては、相互支援協定の枠組みの中で役割を果たし、また支援要請をすることとしている。

第 2 は、東三河における大規模災害に対する村としての独自の役割や独自の支援体制や内容について示されてはいない。例えば、東海大地震の際に沿岸自治体が大きな被害を受けた場合の避難者受け入れや仮設住宅支援、被災自治体への支援など、豊根村独自の支援政策が講じられても良いのではないかと思われる。

(参考文献)

- ・豊根村防災会議（2014）『豊根村地域防災計画』
- ・豊根村防災会議（2014）『豊根村地域防災会議—資料編—』

4-3.大規模災害時における地域連携と広域後方支援意識

ー東日本大震災被災地への人的支援アンケート調査より

(1) 調査目的・方法

東日本大震災以降、大規模災害時における地域連携と広域後方支援の果たす役割が注目されている。これまで、復旧・復興において様々な形態で被災地の支援が継続して行われている中で、自治体を中心とする人的支援の継続が、被災地の復旧・復興を大きく左右していることが分かってきた。東三河地域でも様々な形で発災当初から被災地への人的支援を実施しており、すでに、被災地への人的支援の記録が存在する。

しかしながら、地域の派遣状況を全体として把握する上でも、東日本大震災から5年を経ようとしている現時点で、改めて東三河からの被災地派遣により得られた知見を整理する必要があると考えた。大規模災害時の対策として、「被災地への人的支援の経験」をもとに、事前復興と後方支援のあり方を探っていきたいと考え、「大規模災害時における地域連携と広域後方支援に関するアンケート調査」を実施した。本調査の設問の中には、職員あるいは個人の範疇を超えると判断される項目があるかもしれないが、ご容赦いただきたい。

本調査の概要について記載しておく。まず、調査期間は、2015年11月1日～30日の期間に、電子データとして東三河地域防災協議会事務局経由で、東三河7の市町村（豊橋市、豊川市、蒲郡市、新城市、田原市、設楽町、東栄町、豊根村）を対象に配布・回収した。

表 4-3-1 東三河地域各市町村における被災地への派遣者数（人的派遣）（人）

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	派遣者総数
豊橋市	59	112	20	6	5	216 (14)
豊川市	14	43	6	4	2	69
蒲郡市		13	1	3	3	20
新城市	14	28	5	4	1	52
田原市		47	27	2	1	79 (2) ※1
設楽町		4	2	0	0	6 (0)
東栄町		4	1	1	0	6 (1) ※2
豊根村		4	1	1	0	6 (0)
年度計	87	255	63	21	12	454 (17)

※1 平成 23 年度～平成 26 年度の間、退職者 2 人が含まれている。

※2 平成 23 年度～平成 24 年度に派遣された職員は同一であるため、アンケートは 1 部（長期派遣者は年度を跨いでいる場合がある）

派遣者総数の内（ ）内は退職者数。

出所 東三河地域防災協議会（2015.12.25 現在）

調査の対象数は、被災地への派遣者数は、平成 22 年度から平成 26 年度末までの間で 454 人となっているが、派遣者総数 454 のうち退職者 17 であるため、配布可能数は 438 である。複数年次に渡る派遣および複数回の派遣者もあるが、本調査の対象を配布可能な最大値である 438 を母数とした場合、回収数は 286 票（うち有効票 281）であり少なくとも 64.2% の回答を得ている。本報告では、調査結果の概略として担集計の結果と、派遣時期別のク

ロス集計結果を中心に報告する。

(2) 回答者属性

次に、本調査の回答者属性について記載しておく。まず所属別では、豊橋市 119 (42.3%)、豊川市 53 (18.9%)、蒲郡市 10 (3.6%)、新城市 28 (10.0%)、田原市 57 (20.3%)、設楽町 5 (1.8%)、東栄町 4 (1.4%)、豊根村 5 (1.8%) の計 281 (100.0%) となっている。性別は男 258 (91.8%)、女 13 (4.6%)、無回答 10 (3.6%) で、派遣者の多くを男性が占めている。

調査時点での年齢別では、20～24 歳 1 (0.4%)、25～29 歳 18 (6.4%)、30～34 歳 36 (12.8%)、35～39 歳 48 (17.1%)、40～44 歳 63 (22.4%)、45～49 歳 39 (13.9%)、50～54 歳 36 (12.8%)、55～59 歳 35 (12.5%)、60 歳以上 3 (1.1%)、無回答 2 (0.7%) の計 281 (100.0%)、という結果であった。

表 4-3-2 東三河地域各市町村における被災地への派遣者数（人的派遣）（人）

年齢 (現在)	20～24 歳	25～29 歳	30～34 歳	35～39 歳	40～44 歳	45～49 歳	50～54 歳	55～59 歳	60 歳以上	無回答
	1	18	36	48	63	39	36	35	3	2
	0.4%	6.4%	12.8%	17.1%	22.4%	13.9%	12.8%	12.5%	1.1%	0.7%
性別	男 258・女 13・無回答 10 (91.8%・4.6%・3.6%)									

(3) 被災地派遣（支援）の基本情報

調査に際し、被災地派遣（支援）に関して、1. 派遣目的、2. 派遣上の所属（団体）、3. 派遣班・グループ名、4. 派遣先（県、市町村）、5. 派遣先での所属部署、6. 派遣開始時期、7. 派遣終了時期、8. 担当業務についての設問を設定し、複数回の派遣経験も含めて聞いている。派遣目的（複数回答可）では、特にその他の回答が多かったため、その他の内容について再集計を行っている。主な回答結果は以下の通りである。

全体では、救急・消防 107 (38.1%) が最も多く、自治体の事務支援全般（その他の再集計）が 32 (11.4%)、被害認定 29 (10.3%)、土地区画・復興計画関連 28 (10.0%)、その他 26 (9.3% (※再集計)) と続いている。他に物資・避難関係 21 (7.5%)、保健・衛生・廃棄物 19 (6.8%)、給水 17 (6.0%)、仮設住宅 9 (3.2%) となっており、緊急医療・医療支援 3 (1.1%) といった回答は、市町村の枠組みでの支援では、わずかであった。

派遣上の所属（団体）は、緊急消防援助隊 102 (36.3%)、三河災害支援隊 94 (33.5%) で全体の 7 割を占めている。市町村単独派遣 25 (8.9%)、愛知県市長会 20 (7.1%)、応急給水チーム 10 (3.6%)、愛知県他 10 (3.6%)、全国市長会 9 (3.2%)、その他 8 (2.8%) 愛知県町村会 2 (0.7%)、愛知県病院協会医療支援チーム 1 (0.4%)、となっている。

県、市町村などの派遣先（複数回答可）は、⑫亘理町 120 (42.7%)、⑪南三陸町 97 (34.5%)、⑥仙台市 32 (11.4%)、⑩山元町 25 (8.9%)、⑦石巻市 18 (6.4%)、②釜石市 8 (2.8%)、④大槌町 8 (2.8%)、⑭いわき市 7 (2.5%)、⑰その他 7 (2.5%)、⑩栃木県矢板市 5 (1.8%)、

⑨東松島市 2 (0.7%)、⑤宮城県庁 1 (0.4%)、となっている。なお、全体では 330 (117.4%) で、派遣先が複数のケースがある。

この回答結果の中では、市町村単独派遣については、派遣先は、従来からの市町村間の協定や共通の由来等、つながりに依拠している点に留意が必要である。

表 4-3-3 派遣時期別・派遣機関別の派遣者数・割合

派遣時期別			派遣期間別の派遣者数・割合		
A 期	115	40.9%	3 日未満	22	7.8%
Aa 期	28	10.0%	3-7 日	114	40.6%
Ab 期	9	3.2%	8-30 日	99	35.2%
Ac 期	78	27.8%	31-90 日	10	3.6%
B 期	60	21.4%	3 ヶ月-半年	14	5.0%
C 期	19	6.8%	半年-1 年	18	6.4%
D 期	41	14.6%	1 年以上	2	0.7%
E 期	46	16.4%	不明	2	0.7%
総計	281	100.0%	総計	281	100.0%

派遣時期・期間については、2 章の復旧・復興の時間軸を前提に、派遣時期を、A 期から E 期別に集計している。Aa 期が 28 (10.0%)、Ab 期が 9 (3.2%)、Ac 期が 78 (27.8%)、B 期が 60 (21.4%)、C 期が 19 (6.8%)、D 期が 41 (14.6%)、E 期が 46 (16.4%) となっている。

派遣期間は、3 日未満が 22 (7.8%)、3-7 日が 114 (40.6%)、8-30 日が 99 (35.2%)、31-90 日が 10 (3.6%)、3 ヶ月-半年が 14 (5.0%)、半年-1 年が 18 (6.4%)、1 年以上が 2 (0.7%)、不明が 2 (0.7%) となっている。

具体的な担当業務については最初の派遣目的の項目に準ずるが、消防 108 (38.4%) が最も多い。その他 27 (9.6%※一般行政事務の補助を含む)、物資輸送・受入 23 (8.2%)、給水・水道復旧 17 (6.0%)、避難所運営 16 (5.7%)、り災証明発行 16 (5.7%)、広報 15 (5.3%)、被災世帯調査 13 (4.6%)、土地区画整理 12 (4.3%)、教育 12 (4.3%)、精神保健福祉 10 (3.6%)、応急仮設住宅 9 (3.2%)、復興ビジョン・計画関連 8 (2.8%)、災害廃棄物処理 7 (2.5%)、公共土木施設災害復旧事業等 6 (2.1%)、危険度判定等 4 (1.4%)、防災集団移転 4 (1.4%)、下水道施設復旧 2 (0.7%)、医療 1 (0.4%)、遺体対応 1 (0.4%)、栄養指導管理 1 (0.4%) と多岐にわたる。

以上、被災地派遣の基本情報を整理した結果、本調査の回答者の母集団の性質として、主な担当業務では消防業務の派遣の割合が多く、同時にそれらの派遣時期は主に A 期に該当している。そこで以降は、派遣時期と各設問のクロス集計を中心に調査結果を整理していく。

(4) 被災地派遣（支援）の体制と内容

①派遣業務について

設問 2 の「派遣業務について」では、1. 派遣根拠と任務の理解、2. 派遣期間の長さ、3.

健康・安全面、滞在環境、4. 派遣グループの人数、5. 専門的な人員配置、6. 機材・資材の準備、7. 事前の現地情報の入手、8. 現地引継、以上の8つの項目を被災地派遣（応援）の準備体制に関する設問として設定した。回答方式は、設問内の8項目それぞれの充足度について派遣経験から4段階で選択する方式をとった（ただし、選択肢⑤については、それぞれ該当する場合のみ回答）。

表 4-3-4 被災地派遣（支援）の体制と内容

設問 2. 派遣業務について	①十分 だった	②ほぼ十分 だった	③あまり十分 でなかった	④全く不十分 だった	⑤多すぎた	計
1. 派遣根拠と任務の理解	105	132	41	3		281
	37.4%	47.0%	14.6%	1.1%		100%
2. 派遣期間の長さ	44	118	91	23	3	279
	15.8%	42.3%	32.6%	8.2%	1.1%	100%
3. 健康・安全面、滞在環境	78	145	51	7		281
	27.8%	51.6%	18.1%	2.5%		100%
4. 派遣グループの人数	78	148	48	5		279
	28.0%	53.0%	17.2%	1.8%		100%
5. 専門的な人員配置	57	124	84	10	1	276
	20.7%	44.9%	30.4%	3.6%	0.4%	100%
6. 機材・資材の準備	52	161	55	12		280
	18.6%	57.5%	19.6%	4.3%		100%
7. 事前の現地情報の入手	28	112	106	35		281
	10.0%	39.9%	37.7%	12.5%		100%
8. 現地引継	47	170	53	9		279
	16.8%	60.9%	19.0%	3.2%		100%

回答結果は、全体では、3. 健康・安全面、滞在環境、4. 派遣グループの人数については十分という評価が得られており、6. 機材・資材の準備や、8. 現地引継、1. 派遣根拠と任務の理解についてもほぼ十分という割合が高い。相対的にはあるが、5. 専門的な人員配置、2. 派遣期間の長さ、7. 事前の現地情報入手が、比較的平均値の低い項目となっている。

これまで、豊橋市「東日本大震災派遣報告書」をはじめとする東三河市町村の支援報告書等では、特に発災直後の「活動前に活動方針の徹底」による効果や、「内外のグループ編成が有効」であった点、「引継ぎ」「自己完結」「異なる専門業務によるグループ編成」が重要であるという示唆が得られている。一方、課題として「情報把握が困難」「非効率な被災

者訪問」「活動の効果的な引き継ぎ」「方言や風土の理解」「制度の見直しが多く混乱」といった指摘もあった。また、応援内容に関しては、被災者への接し方、避難所の運営体制や負担、在宅避難者対応など時期に合わせた対応の必要性や、自治体職員の責任感による被災時からの過大な業務継続が指摘されている。

本設問でも、1. 派遣根拠と任務の理解、4. 派遣グループの人数についての充足度は比較的高い。このことから、活動方針の共通認識とグループ編成での派遣の有効性がうかがえる。

ただし 5. 専門的な人員配置については相対的に充足度が低く、課題としてあげられる項目といえるだろう。同様に充足度が低いのは、2. 派遣期間の長さがあげられる。応援内容に関しては、報告書でも時期に合わせた対応の必要性も指摘されている。そこでさらに、派遣業務に関する項目ごとに、充足度の4段階を1～4点(数値が高いほど充足)として平均し、派遣時期別に比較したのが図4-3-1である。なお、回答者の割合として緊急消防援助隊が多かったため、緊急消防援助隊とそれ以外に区分し、同様に比較した結果が図4-3-2である。緊急消防援助隊と図4-3-1のA期の傾向とほぼ一致している。

派遣時期別では、初期ほど平均値が低い傾向にあるのは、3. 健康・安全面、滞在環境、6. 機材・資材の準備である。逆に

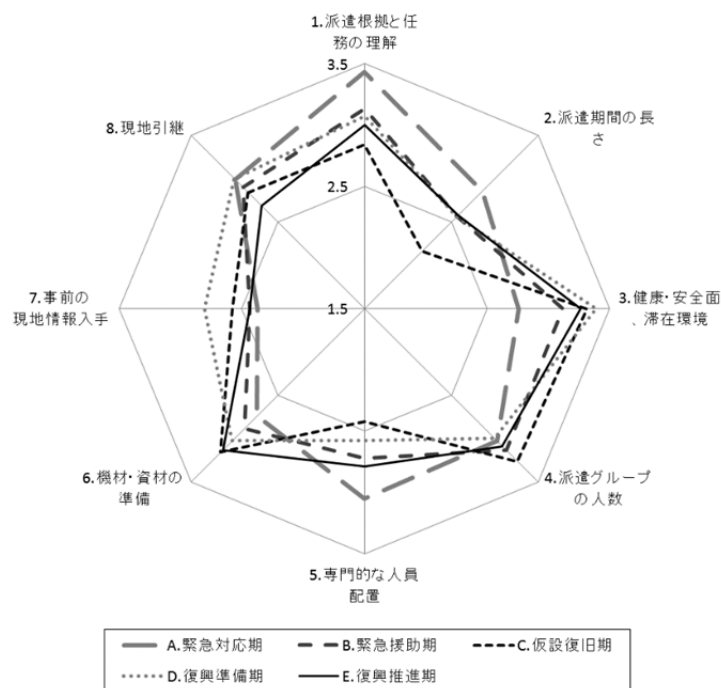


図 4-3-1 被災地派遣の体制と内容（派遣時期別）

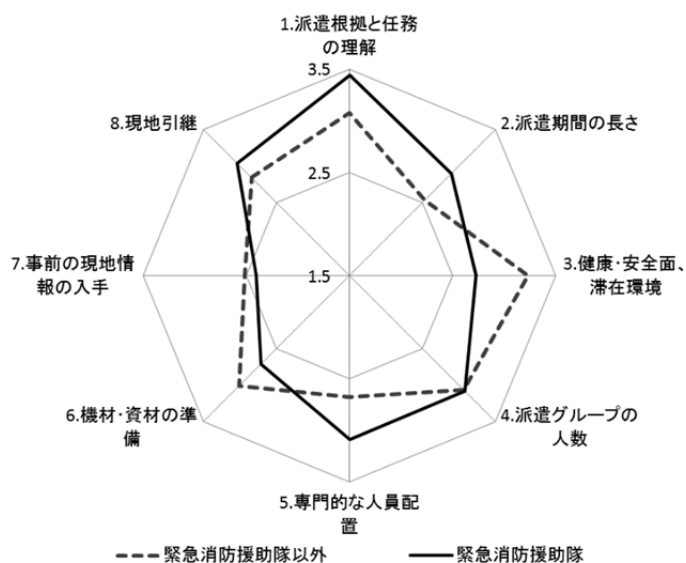


図 4-3-2 被災地派遣の体制と内容（参考）

時間経過と共に平均値が低くなる傾向があるのは、1. 派遣根拠と任務の理解である。

全体に平均値の低い7. 事前の現地情報入手については、派遣時期による大きな差が無い。一方で、派遣時期による差が大きいのは、2. 派遣期間の長さ、5. 専門的な人員配置である。この2点はA～B期に比してD期の平均値が低い。この点については、復旧・復興期において、その時期の派遣期間と人員の専門性にミスマッチが生じていたとしたら検証が必要である。

②他団体との連携や役割分担の調整

設問3の「他団体との連携や役割分担の調整」は、被災地支援時の他団体との調整・連携の状況を把握するために設定している。ここでは、被災地支援に関する調整の「有・無」についてと、設問2と同様に充足度を4段階で選択する形式で設問を設定した。なお、他団体との連携や役割分担の調整に関しては、判断がつかない部分があるとの指摘も有り、回答数が少なかったことから、参考程度にとどめておきたい。

表 4-3-5 他の支援団体【他市町村】との連携・調整

設問3	無	有	票数 (n=281)
1. 他市町村との連携・調整	25 (8.9%)	132 (47.0%)	157 (55.9%)
2. 省庁・都道府県との連携・調整	21 (7.5%)	57 (20.3%)	78 (27.8%)
3. 自衛隊との連携・調整	22 (7.8%)	30 (10.7%)	52 (18.5%)
4. 警察との連携・調整	22 (7.8%)	18 (6.4%)	40 (14.2%)
5. 消防との連携・調整	20 (7.1%)	75 (26.7%)	95 (33.8%)
6. DMAT・TEC・FORCE 等との連携・調整	17 (6.0%)	6 (2.1%)	23 (8.2%)
7. 社会福祉協議会との連携・調整	16 (5.7%)	15 (5.3%)	31 (11.0%)
8. 災害ボランティア・NPO との連携・調整	18 (6.4%)	26 (9.3%)	44 (15.7%)
9. 上記以外との連携・調整	13 (4.6%)	15 (5.3%)	28 (10.0%)

他団体との連携・役割分担の調整が有ったという回答をみると、全体では、1. 他市町村、5. 消防、2. 省庁・都道府県、3. 自衛隊、8. 災害ボランティア・NPO、4. 警察、7. 社会福祉協議会の順となっている。また、図 4-3-2 に示すとおり、時期別では、5. 消防、3. 自衛隊は、A期からB期までの初期段階の活動での調整・連携が中心である。

1. 他市町村、2. 省庁・都道府県との調整・連携は継続して実施されていることが分かる。派遣される際の所属とも関係するが、省庁や都道府県は組織構造上のものと考えられるが、他市町村との調整・連携については、三河災害支援隊のような支援体制の特徴を示しているといえるだろう。また、災害ボランティア・NPO、数は少ないものの社会福祉協議会との調整・連携も継続して実施されている。広域後方支援の事例として3章で遠野市を取り上げたが、そこでは特にA～B期での組織間の調整不足が指摘されていた。また、運営体制や負担、在宅避難者対応など時期に合わせた対応の際にも他団体との調整や情報共有が必要との指摘もある。本調査で出てきたこれらの支援団体との関係については、件数は少ないものの別途内容を精査する必要がある。

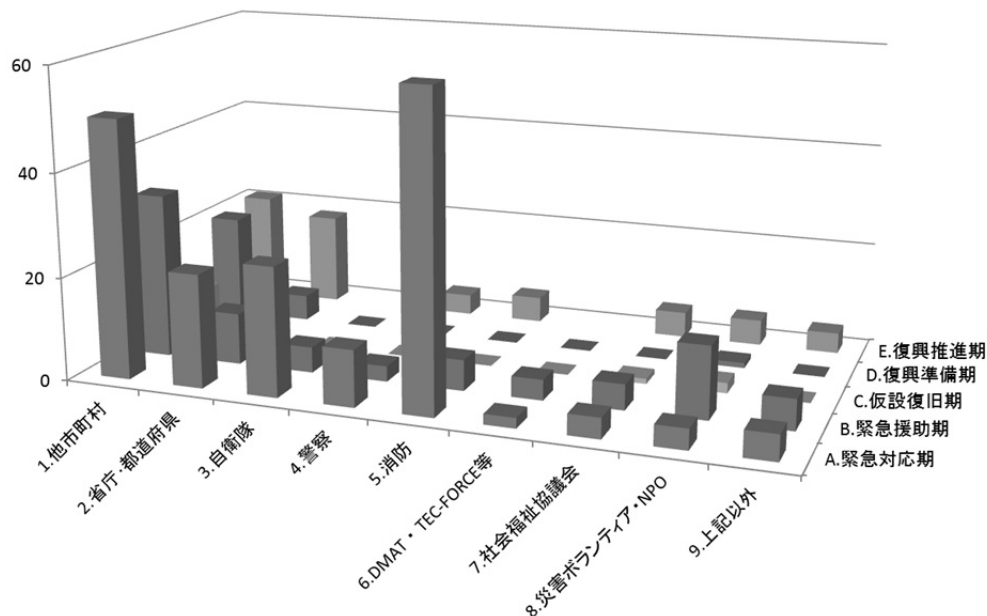


図 4-3-2 他団体との連携・役割分担の調整・有（派遣時期別）

表 4-3-6 派遣先での支援業務

設問 4. 派遣先での支援業務	①十分だった	②ほぼ十分だった	③あまり十分でなかった	④全く不十分だった	⑤多すぎた	計
1. 派遣先現場での人員体制	39 13.9%	151 53.7%	78 27.8%	13 4.6%		281 100.0%
2. 専門性の発揮	30 10.8%	121 43.7%	95 34.3%	31 11.2%		277 100%
3. 現地職員の負担軽減	28 10.0%	149 53.0%	94 33.5%	10 3.6%		281 100.0%
4. 外部からの専門的支援（アドバイス等）	15 5.6%	91 34.1%	114 42.7%	46 17.2%	1 0.4%	267 100%

③派遣先での支援業務

設問 4 の「派遣先での支援業務」に関する設問では、派遣先現場での、1. 人員体制、2. 専門性の発揮、3. 現地職員の負担軽減、4. 外部からの専門的支援（アドバイス等）について設問を設定し、支援業務を効果的に遂行できたかを聞いている（ただし、選択肢⑤については、それぞれ該当する場合のみ回答）。

全体としては、ほぼ十分であったという回答が最も多く約半数を占める。その中で、4. 外部からの専門的支援のみが「あまり十分でなかった」という回答が最も多く、通常とは異なる支援教務において、専門的支援が不足気味であったといえるだろう。

ここでも4つの項目ごとに4段階で1~4点(数値が高いほど充足)として平均し、派遣時期別に比較した(図4-3-4)。

派遣時期別では、初期ほど平均値が高いのは、1. 人員体制、2. 専門性の発揮、についてである。これは、緊急消防援助隊に該当すると考えられ、図4-3-4に示すとおり、緊急消防援助隊とそれ以外を比較すると同様の傾向を示している。

ただし1. 人員体制については、派遣時期別の平均値に大きな差は無いものの、2. 専門性の発揮については、A期およびE期に高く、B、C、D期に低い傾向を持っている。2. 専門性の発揮ほどの差は無いものの、3. 現地職員の負担軽減も同様の傾向がある。

全体では平均値の低かった、4. 外部からの専門的支援だが、派遣時期別の平均値の差は比較的小さい。なお、緊急消防援助隊とそれ以外に区分した場合では、すべての項目の充足度は緊急消防援助隊が高いという結果となった。

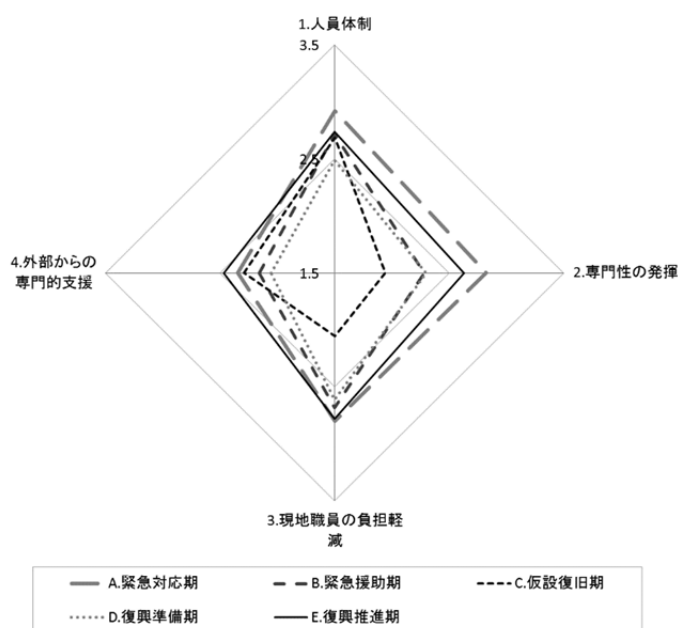


図 4-3-3 派遣先での支援業務 (派遣時期別)

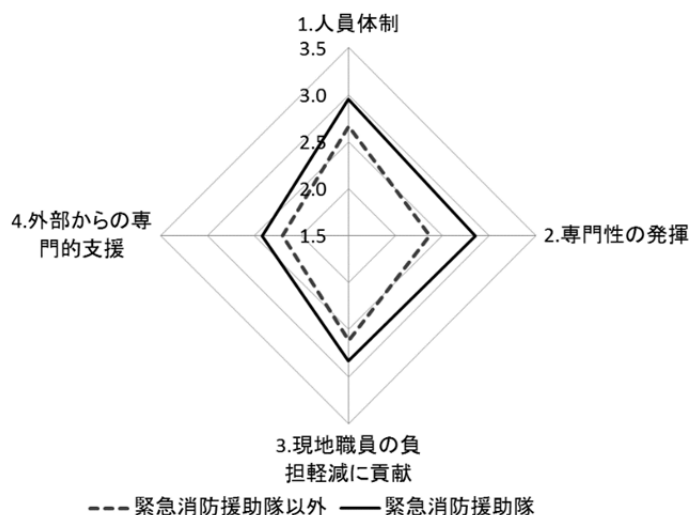


図 4-3-4 派遣先での支援業務 (参考)

(5) 大規模災害時の対策（支援・受援、広域支援）

①派遣の成果

派遣報告書等では、「受援姿勢」として、思いやりのある話し方・接し方、避難所での住民協力の重要性、支援先での住民・職員の方言の理解など、実際の示唆や課題が指摘されていた。さらに支援側の準備や自己完結など「受援負担軽減」の重要性も指摘されるなど、大規模災害時の広域支援において、支援と受援の観点が重視されている。そこで、本節では、まず設問5で、被災地への派遣時に所属部署の上司等より事前に地元を持ちかえるべき成果に関して、指示の有無を問う設問を設定した。

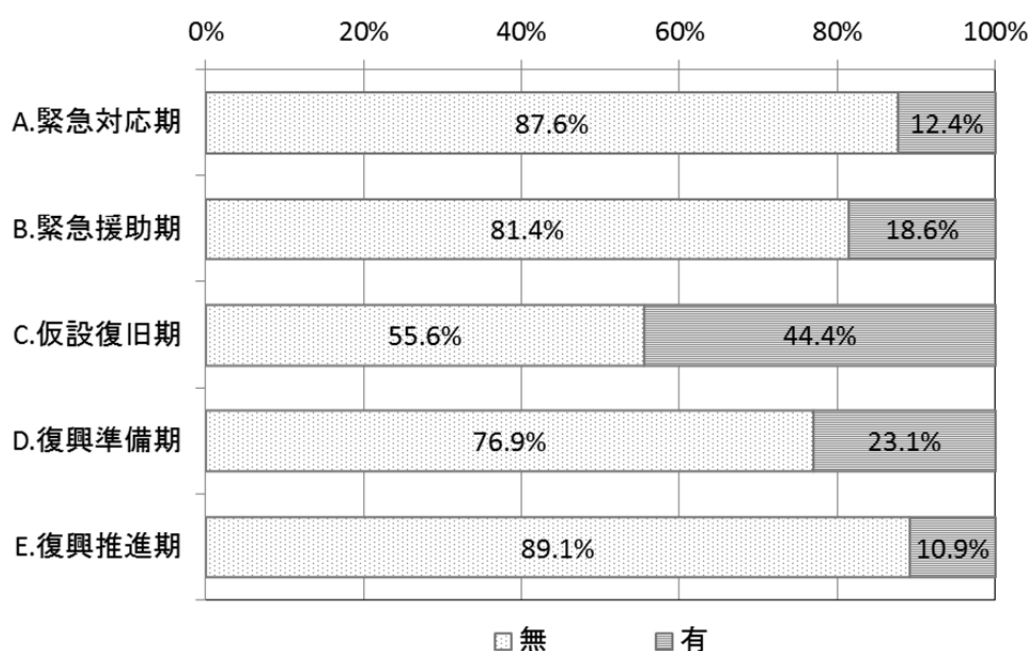


図 4-3-5 派遣時の持ちかえるべき成果指示の有無

この「派遣時の持ちかえるべき成果指示の有無」については、全体では「有」が 47 (17.1%)、「無」が 228 (82.9%) であり、得るべき支持が明快にあったという回答は 2 割程度という結果となっている。派遣時期別では、C 期における有の割合が最も高い。この時期は復旧期として被害認定や仮設住宅への移行時期に該当し、被災者対応の自治体業務量が多岐に渡り始めた時期でもあり、個別の支持が増えたことが考えられる。

主な指示内容は、災害対応（業務関連）として避難所運営から罹災証明書等の証明書発行や建物被害認定に関する具体的な指示、災害対応（全般）についての心構えや経験といった一般的な指示、災害対応（体制）として組織・施設運営や支援体制のマッチング、あるいは実績や結果の報告などが、持ちかえるべき成果指示としてあげられている（表

4-3-7)。

表 4-3-7 派遣時の持ちかえるべき成果指示 (抜粋)

災害対応 (業務関連)

- : 罹災証明書等のサンプル、罹災証明書発行にかかる流れ、証明書発行等
- : 災害対策本部班行動マニュアル作成のための質問事項
- : 建物被害認定調査の態勢、効率的な調査ノウハウ
- : 現場の状況及び隊員の生活環境について
- : 後の派遣隊員に必要な情報 (現地の活動環境、準備品等)
- : 災害時における災害対応 (避難所運営)、避難所における衛生 (感染症) 対策
- : 避難行動・避難所の状況・震災後の業務等、実際の行動業務等について

災害対応 (支援・受援関連)

- : 求められる支援と提供する支援内容の把握、受援時の対応
- : 被災自治体となった際のノウハウとなり得る知識・情報

災害対応 (全般)

- : 経験を今後の役所人生に活かすこと
- : 今後災害が発生した場合の心構え、参考になるような知識と経験
- : 災害時における災害対応全般、災害応急対応の実態について
- : 自分の目で確認して、自分の町ではどんなことができるか
- : 震災直後の状況を把握し、地元での有事の際に活かせるように
- : 地元での発災時の対策として必要な事項
- : 被災地での活動において発生する問題 (種類など問わず) :

災害対応 (体制)

- : ボランティアセンターの運営状況
- : 人員体制の状況等
- : 職員配置、支援業務の内容、進め方を有事の参考とすること
- : 被災自治体と今後の支援体制のマッチング

報告

- : 医療支援内容の状況及び実績報告書の作成
 - : 活動の内容、支援結果など (県への報告や市への報告)
 - : 現地の状況、現地での映像、現地の人のお話、住民等の生活の様子
 - : 震災後 1 か月半の状況調査
 - : 被災状況、ライフラインの復旧状況、下水道の状況
-

②災害対応 (支援・受援)

派遣報告書等では、支援者数に対応する機材・資材準備や、部局間調整・連携の必要性が提示されている。一方、「受援姿勢」として、思いやりのある話し方・接し方、避難所での住民協力の重要性、支援先での住民・職員の方言の理解など、実際の示唆や課題が、派遣者の経験として指摘されている。さらに支援側の準備や自己完結など「受援負担軽減」の重要性も指摘されており、大規模災害時の広域支援において、今後はますます支援と受

援の観点が重視されることになると考えられる。

そこで、設問6では、派遣先での体験を支援の視点から整理するための設問を設定した。支援に関する項目として、機材・資材・拠点といった「1. 環境の準備」、部局間調整・連携などの「2. 体制の準備」、計画を実際に反映させるための指揮系統・部門の確立のための「3. 体制の準備」、受入訓練による「4. 姿勢」、支援や支援の計画的な側面として、「5. 計画の策定・充実」、「6. 支援側の事前の準備への対応」、「7. 支援側の自己完結姿勢への対応」の7項目を設定した。同時に、仮に東三河地域（所属市町村）に当てはめた場合についても、現時点での想定という条件で、同じ項目で設問を設定した（表4-3-8）。

表 4-3-8 被災地での支援の印象

設問6. 支援対応 (派遣先の対応)	①十分対応 できていた	②概ね対応 できていた	③あまり対 応できてい なかった	④対応でき ていなかった	計
1. 支援環境の準備 (機材・資材・拠点)	28 10.3%	172 63.0%	67 24.5%	6 2.2%	273 100%
2. 支援体制の準備 (部局間調整・連携)	31 11.6%	156 58.2%	72 26.9%	9 3.4%	268 100%
3. 支援体制の準備 (指揮系統・部門の確立)	37 13.8%	155 57.6%	71 26.4%	6 2.2%	269 100%
4. 支援姿勢（受入訓練）	23 8.9%	126 48.8%	101 39.1%	8 3.1%	258 100%
5. 支援計画の策定・充実 による対応	19 7.5%	122 48.2%	102 40.3%	10 4.0%	253 100%
6. 支援側の事前の準備へ の対応（支援負担軽減）	23 8.8%	145 55.6%	79 30.3%	14 5.4%	261 100%
7. 支援側の自己完結姿勢 への対応（引継ぎ・指揮 系統確立）	32 12.1%	161 61.0%	66 25.0%	5 1.9%	264 100%

・被災地での経験に基づく支援の印象

被災地での経験に基づく支援の印象としては、概ね対応できていたという回答が最も多く概ね過半数を占めている。十分対応できていたという回答も含むと7割近くは支援対応が出来ていたという認識であることが分かる。

その中で相対的ではあるが、「あまり対応できていなかった」項目として、「4. 姿勢（受入訓練）」、「5. 計画の策定・充実」があげられている。この結果をみる限りでは、被災地では支援計画や訓練が十分とはいえないまでも、実際の支援時の対応環境や体制が出来ていたということになる。

そこで、図4-3-6でも7項目ごとに4段階で1～4点（数値が高いほど充足）として平

均し、派遣時期別の平均値を比較した。その結果、最も受援対応が出来ていた時期といえるのは、Eの復興推進期で、続いてD期となっている。A期も同様であるが、機材・資材・拠点といった受援環境の準備の平均値のみが低く、初期の緊急対応機の準備部分には限界があった者と推察される。

C期については母数が少ないため参考程度となるが、B期も想定的に平均値が低いことから、B～C期の受援対策に何らかの要因がある可能性がある。この点については、3章の遠野市や釜石市の項で述べられているように、特にB～C期は、派遣者数・および支援業務共に拡大傾向に有り、また派遣期間が長期化し始める時期でもあったため、部局間調整が試行錯誤となった点、受援計画が無かったりカバーしきれない部分が発生したりといった、受援体制の確立時期であったとも考えられる。

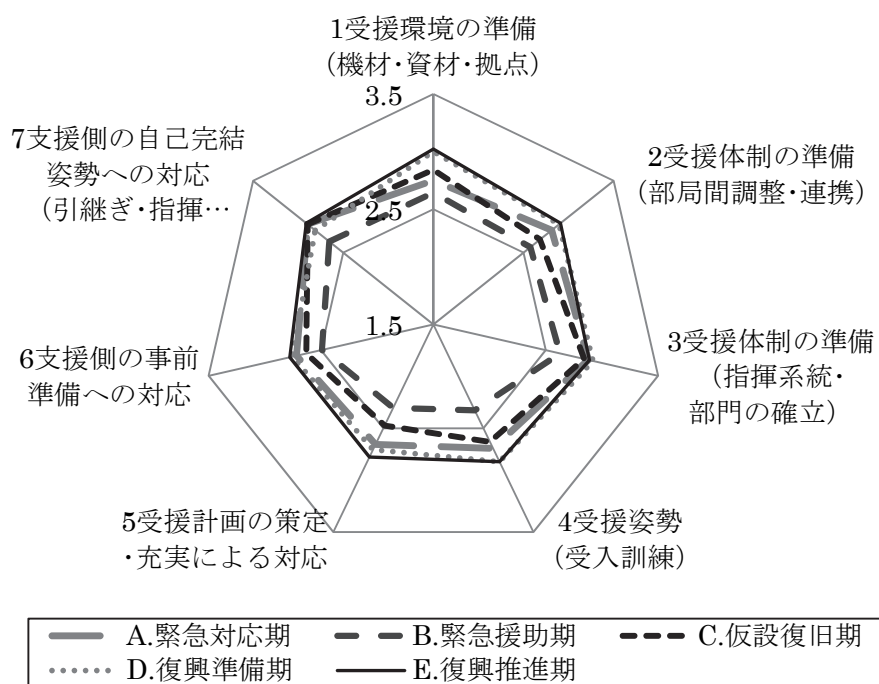


図 4-3-6 被災地での受援の印象

・東三河（市町村）での受援の可能性

東三河（市町村）での受援の可能性としては、あくまでも現時点でという前提であるが、7項目すべてで最も回答割合が高いのは、「あまり対応できていない」という結果である。

被災地派遣経験者による印象であり、また東日本大震災を踏まえた結果のためその困難さを示しているといえるのかもしれない。それでも、東三河の当該地域では表 4-3-8 の東日本大震災の受援体制と同様の対応の傾向とは、逆の傾向を示す結果となった（表 4-3-9）。

それでも、東三河での項目間の比較に限っていえば、受援計画の策定・充実による対応は概ね出来ているという回答が40.9%、続いて指揮系統や部門など受援体制の準備が37.7%、機材など受援環境の準備が36.2%となっている。これらは受援計画に関する項目で、現時点でも比較的対応されている項目といえる。逆に「対応できていない」、「あまり対応できていない」のは、受援姿勢（受入訓練）であり、併せて76.1%に達する。

表 4-3-9 東三河（市町村）での受援の可能性

設問 6. 東三河地域が被災した場合	①十分対応できている	②概ね対応できている	③あまり対応できていない	④対応できていない	計
1. 受援環境の準備（機材・資材・拠点）	2 0.8%	88 36.2%	133 54.7%	20 8.2%	243 100%
2. 受援体制の準備（部局間調整・連携）	4 1.6%	82 33.5%	139 56.7%	20 8.2%	245 100%
3. 受援体制の準備（指揮系統・部門の確立）	7 2.9%	92 37.7%	128 52.5%	17 7.0%	244 100%
4. 受援姿勢（受入訓練）	1 0.4%	58 23.5%	146 59.1%	42 17.0%	247 100%
5. 受援計画の策定・充実による対応	3 1.2%	99 40.9%	115 47.5%	25 10.3%	242 100%
6. 支援側の事前の準備への対応（受援負担軽減）	3 1.3%	70 29.5%	138 58.2%	26 11.0%	237 100%
7. 支援側の自己完結姿勢への対応	6 2.5%	73 30.8%	133 56.1%	25 10.5%	237 100%

図 4-3-7 では、7項目ごとに4段階で1～4点（数値が高いほど充足）として平均し、派遣時期別の平均値を比較した。平均値は全体に低いのだが、最も低いのは、Eの復興推進期である。続いてC期、D期、そしてB期、A期の順に高くなっていく。この結果は、被災地での受援の印象とは大きく異なる結果である。全体では受援計画に関する項目として、受援計画の策定・充実や受援体制の準備の対応についての平均値は相対的に高かったが、Eの復興推進期では、これらの項目の平均値も最も低い。

このことは、Eの復興推進期までの受援を見通すことは困難でそれに対応する計画も無いのが現状であることがわかる。東日本大震災の被災地支援の経験から、現段階では被災直後の計画による受援環境は比較的想定あるいは対応できるものの、その後の復旧・復興期の計画やビジョンが現段階では無いこと、あるいはそれを想定することが困難であることを示した結果ともいえるだろう。

なお、全体で「対応できていない」、「あまり対応できていない」とされた受援姿勢（受入訓練）については、派遣時期別での傾向は他の項目と同じ傾向であり、時期と関係なく

対応について検討する必要がある。この受援については、例えば、神戸市では、地域防災計画の中に受援計画を位置づけ、業務単位で受援シートによる受入体制を具体的に定めている（神戸市災害受援計画）。さらに対応計画を年度で更新しその進捗をはかっている。この方式は神戸市のものであり条件も規模も異なる東三河で当てはまるわけではないが、受援計画の構成要素や応援の要請・受入のシミュレーション等は参考になると思われる。

以上の、支援と受援の観点については、大規模災害時の広域支援においては不可欠な視点であり、我々が必要性を指摘している事前復興計画は、まさにこの部分を時空間的に提言するための足がかりであり、次章以降で、何らかの先鞭をつける必要があるだろう。

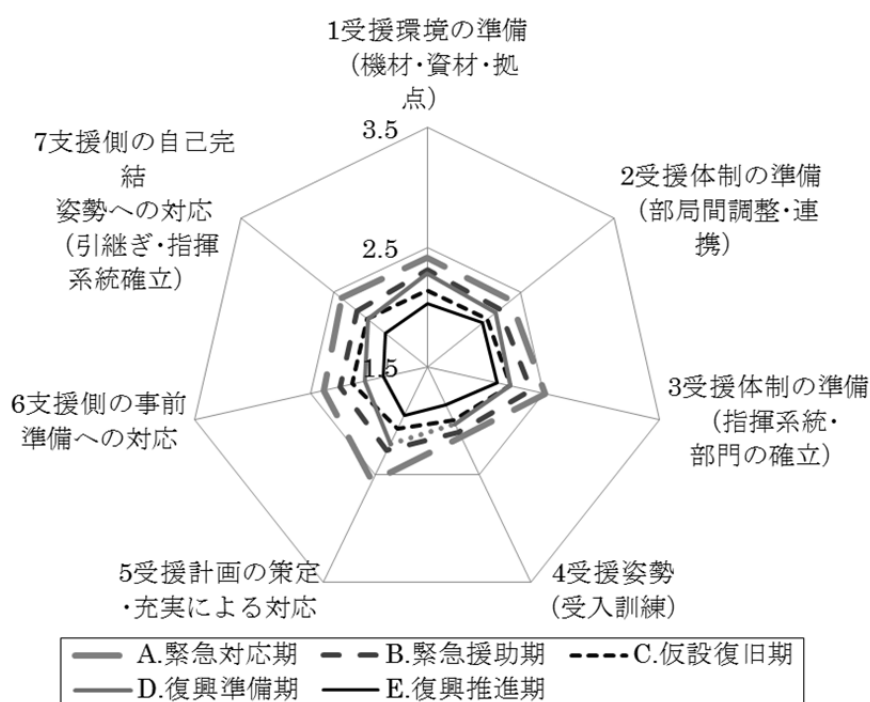


図 4-3-7 東三河（市町村）での受援の可能性

③広域的な支援・受援と事前準備の可能性

設問 7 では、被災地派遣経験者が、所属市町村で広域的な支援を受ける場合の、事前準備の可能性を問うている。項目としては、1. 後方支援や受援部門の設置体制、2. 自衛隊・消防・警察等の応援情報把握・共有、3. 周辺市町村との物資保管等の調整・調達、4. 市町村外からの避難や帰宅困難者等収容、5. 災害ボランティア・NPO 等の受入、6. その他の 6 項目を設定した（表 4-3-10）。この項目を A 期から D 期の発災後の時間経過別に分けている。所属市町村で広域的な支援を受ける場合という前提のため、各市町村によって前提が異なるだろう。さらに現時点での事前準備の可能性であり、具体的なイメージが出来ない部分もあるが、今回はその状況は加味せず単純な総計の比較のみを行った。

表 4-3-10 広域的な支援を受ける場合の事前準備の可能性

設問7. 勤務する市町村における広域的な受援対応		①十分 対応で きる	②概ね対 応できる	③あまり 対応でき ない	④対応で きかない	計
A. 緊急対応期（1ヵ月未満） を対象とした対策	1. 発災直後の後方支援や受援部門の設置体制の事前構築	4 1.8%	88 39.1%	119 52.9%	14 6.2%	225 100%
	2. 自衛隊・消防・警察等の応援情報を把握・共有するための事前準備	8 3.5%	104 45.0%	111 48.1%	8 3.5%	231 100%
	3. 周辺市町村との物資保管等の調整・調達のための事前準備	6 2.7%	82 36.9%	119 53.6%	15 6.8%	222 100%
	4. 市町村外からの避難や帰宅困難者等の収容のための事前準備	5 2.2%	69 30.4%	135 59.5%	18 7.9%	227 100%
	5. 災害ボランティア・NPO等の受入のための事前準備	3 1.4%	71 32.6%	131 60.1%	13 6.0%	218 100%
B. 緊急援助期（1〜3ヵ月程 度）を対象とした対策	1. 支援団体間の後方支援や応援情報を把握・共有するための事前準備	7 3.2%	83 37.6%	120 54.3%	11 5.0%	221 100%
	2. 周辺市町村との物資保管等の調整・調達のための事前準備	8 3.7%	94 43.3%	105 48.4%	10 4.6%	217 100%
	3. 災害ボランティア・NPO等の受入のための事前準備	7 3.2%	81 37.2%	122 56.0%	8 3.7%	218 100%
	4. 避難所運営の事前準備（協定・業務委託による運営補助等）	8 3.7%	93 43.1%	108 50.0%	7 3.2%	216 100%
	5. り災証明、被災世帯調査等の業務受援のための事前準備	5 2.3%	83 37.9%	126 57.5%	5 2.3%	219 100%
C. 仮設復旧期（3ヵ月〜半年 程度）を対象とした対策	1. 支援団体間の後方支援や応援情報を共有するための事前準備	91 42.5%	105 49.1%	13 6.1%	5 2.3%	214 100%
	2. 周辺市町村との物資保管等の調整・調達のための事前準備	5 2.3%	98 45.8%	101 47.2%	10 4.7%	214 100%
	3. 災害ボランティア・NPO等の受入のための事前準備	5 2.3%	95 44.4%	104 48.6%	10 4.7%	214 100%
	4. 避難所運営の事前準備（協定や業務委託による運営補助等）	6 2.8%	100 47.2%	97 45.8%	9 4.2%	212 100%
	5. 応急仮設住宅、防災集団移転等の業務受援のための事前準備	7 3.3%	74 34.9%	118 55.7%	13 6.1%	212 100%
D. 復興準備期（半年〜1年程度） を対象とした対策	1. 支援団体間の後方支援や応援情報を共有するための事前準備	87 40.7%	99 46.3%	14 6.5%	14 6.5%	214 100%
	2. 周辺市町村との物資保管等の調整・調達のための事前準備	14 6.5%	91 42.3%	99 46.0%	11 5.1%	215 100%
	3. 災害ボランティア・NPO等の受入のための事前準備	13 6.0%	91 42.3%	99 46.0%	12 5.6%	215 100%
	4. 応急仮設住宅管理の事前準備（協定・業務委託による運営補助等）	13 6.1%	78 36.8%	107 50.5%	14 6.6%	212 100%
	5. 復興計画、土地区画整理等の業務受援のための事前準備	12 5.7%	70 33.0%	113 53.3%	17 8.0%	212 100%

広域的な支援を受ける場合の事前準備の可能性について、全般的に「対応できない」旨の回答が過半数を占めている。「対応できる」という回答が半数以上となっているのは、C、D期の「1. 支援団体間の後方支援や応援情報を共有するための事前準備」のみである。

A緊急対応期（1ヶ月未満）については、「2. 自衛隊・消防・警察等の応援情報を把握・共有するための事前準備」で48.5%とほぼ半数で対応が可能という結果であった。B緊急援助期（1～3ヶ月程度）でも傾向は変わらないが、「4. 避難所運営の事前準備」の対応については、ほぼ半数で対応が可能となっている。C. 仮設復旧期（3ヶ月～半年程度）には、「対応できない」と「対応できる」の割合は拮抗してきており、「1. 支援団体間の後方支援や応援情報を共有するための事前準備」、「4. 避難所運営の事前準備」については「対応できる」とする回答が逆転している。D. 復興準備期（半年～1年程度）については、応急仮設住宅や復興計画といった業務への支援ということもあって、未確定な内容のため判断が難しいと思われるが、「対応できない」と「対応できる」の割合は拮抗している。

この結果からは、我々が検討している事前復興の視点について、広域支援の関係を整理する上でも一つの方向性を示している。全般的に比較的「対応できる」とされている後方支援や応援情報の情報共有については、A、B期の準備を進める必要があるが、次の段階として、広域的な支援を受ける準備を具体化する必要があるという点である。大規模災害時の広域支援においては不可欠な視点であり、我々が必要性を指摘している事前復興計画は、まさにこの部分を時空間的に提言するための足がかりである。

もう一点は事前に対策が進んでいる分野と、それが難しい分野を区分することである。東日本の経験も踏まえ避難所運営や物資調達については広域支援のノウハウが蓄積されつつあるが、当初は想定していなかった事態に対応していく遠野市の事例のように、被害想定とは別の次元で、後方支援のあり方を考え、広域でのコンセンサスを得ていく必要がある。例えば愛知県では事前復興が検討されつつあるが、その分野は本来、都市計画にはじまり、まちづくり（住民の自主的な取組に関する部分）とよばれるよる不確定な部分も対象になるはずである。それらのインフォーマルな部分を対策としてどう認識しているのかは重要で、その点は被災地派遣者の知見からのフィードバックが必須である。本調査においても、ある被災地では「地域ごとの応急仮設の運用方針作成などが自主的に作成されていた」という記述もある。このような復旧・復興の中にある一つ一つのプロセスを東三河で共有できないだろうか。

④大規模災害時の広域支援で必要な取組への対応可能性

設問8では、大規模災害時の広域支援で必要な取組に関して、勤務する市町村での対応可能性について問うている（表4-3-11、図4-3-8）。図4-3-8では、15項目ごとに4段階で1～4点（数値が高いほど充足）として平均し、派遣時期別の平均値を比較した。派遣時期別に大きな違いは無く、項目の傾向はすべて述べた通りである。

表 4-3-11 大規模災害時の広域支援で必要な取組への対応可能性

設問 8. 大規模災害時の広域支援で必要な取組に関して、勤務する市町村での対応可能性	①十分対応できる	概ね対応できる	あまり対応できない	④対応できない	計
1. 協定を結んでいる周辺自治体への支援（例：東三河、三遠南信等）	14 5.9%	162 67.8%	60 25.1%	3 1.3%	239 100%
2. 遠隔地への 1 対 1 の自治体ペアリング支援（例：名古屋市→陸前高田市）	11 4.9%	109 48.7%	90 40.2%	14 6.3%	224 100%
3. 遠隔地への自治体スクラム方式での支援（例：杉並区+協定自治体→南相馬市）	11 5.0%	102 45.9%	99 44.6%	10 4.5%	222 100%
4. 被災地への支援派遣手続きの簡素化（派遣制度見直し）	3 1.4%	102 46.4%	105 47.7%	10 4.5%	220 100%
5. 自治体での震災支援バンク（人材登録制度）の創設または充実	1 0.5%	53 24.2%	141 64.4%	24 11.0%	219 100%
6. 防災スペシャリストの養成（市町村職員・民間等の支援人材）	3 1.4%	66 29.9%	131 59.3%	21 9.5%	221 100%
7. 全国からの支援窓口の設置	5 2.3%	76 35.0%	123 56.7%	13 6.0%	217 100%
8. 支援費用の事前の基金化	2 0.9%	53 24.5%	128 59.3%	33 15.3%	216 100%
9. 被災地外からの防災スペシャリストの活用	2 0.9%	67 30.7%	134 61.5%	15 6.9%	218 100%
10. 防災対応を視野に入れた自治体間の通常業務での人事交流や住民交流	3 1.4%	81 36.8%	123 55.9%	13 5.9%	220 100%
11. 校区・町内会・集落等での職員による防災地区担当制	7 3.2%	121 54.5%	86 38.7%	8 3.6%	222 100%
12. 校区・町内会・集落等での職員・リーダーによる支援の受入準備	5 2.3%	100 45.0%	108 48.6%	9 4.1%	222 100%
13. 地域防災リーダーの育成・充実	9 4.0%	132 58.4%	80 35.4%	5 2.2%	226 100%
14. 市町村内への広域後方支援拠点（基地）の設置への対応	3 1.4%	97 43.7%	115 51.8%	7 3.2%	222 100%
15. 近隣他市町村の広域後方支援拠点（基地）の活用や連携	3 1.4%	98 44.5%	111 50.5%	8 3.6%	220 100%

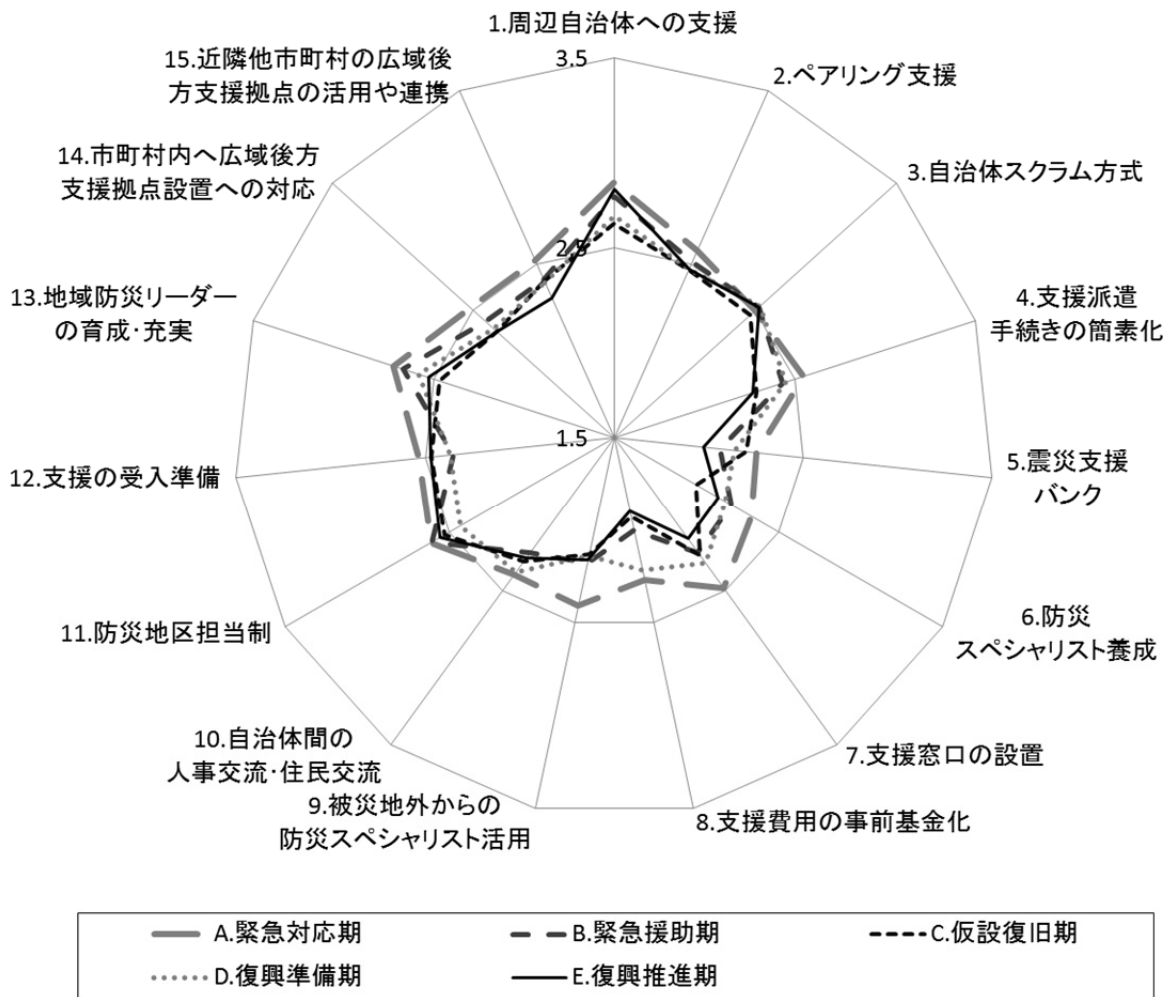


図 4-3-8 大規模災害時の広域支援で必要な取組への対応可能性

項目は 15 設定しているが、1～3 は、主として支援に関する項目である。主な支援手段として、東三河、三遠南信等といった「1. 協定自治体への支援」、名古屋市から陸前高田市への支援など「2. 遠隔地への 1 対 1 の自治体ペアリング支援」、杉並区および関連の協定自治体による南相馬市への支援など「3. 遠隔地への自治体スクラム方式での支援」を項目とした。

4～8 は、主として支援制度に関する項目で支援・受援の両面がある。各々の派遣制度見直しなどによる「4. 被災地への支援派遣手続きの簡素化」や、「5. 自治体での震災支援バンク」、「6. 防災スペシャリストの養成」といった人材の制度も項目とした。また制度そのものとしては、「7. 全国からの支援窓口の設置」、「8. 支援費用の事前の基金化」を項目とした。

9～15 は、主として受援に関する項目である。「9. 被災地外からの防災スペシャリストの活用」、「10. 防災対応を視野に入れた自治体間の通常業務での人事交流や住民交流」は、被災時の広域支援受入の人材に関する項目である。「11. 校区・町内会・集落等での職員による防災地区担当制」、「12. 校区・町内会・集落等での職員・リーダーによる支援の受入準備」、

「13. 地域防災リーダーの育成・充実」は、被災した各地域・地区に入ってくる支援者への対応を想定した項目である。「14. 市町村内への広域後方支援拠点（基地）の設置への対応」、「15. 近隣他市町村の広域後方支援拠点（基地）の活用や連携」は、大規模災害時の広域支援で必要とされる支援拠点の設置や運用に関する項目である。

1～3の支援関連では、東日本大震災への対応経験もあって、比較的対応できると項目といえるだろう。ただし、東三河、三遠南信等の周辺の枠組への対応と、自治体ペアリング支援や遠隔地への自治体スクラム方式での支援についての対応可否については、大きな開きがある。4-2章を参考に、各市町村が構築している様々な支援形態を共有し調整する必要があるのではないだろうか。

4～8の支援制度関連では、被災地への支援派遣手続きの簡素化以外は、単独市町村で設定できるものではないため、対応できないとする回答が多く、特に支援費用の事前の基金化に至っては「対応できない」という回答8割近くになる。それでも大規模災害時の市町村間の水平補完を何らかの形でサポートする仕組みについては、現在内閣府が主導している防災スペシャリスト養成研修、あるいは後方支援基地としての遠野市に関わった自治体での活動のための基金化の検討例など、東三河地域でも検討の余地があると思われる。

9～13の受援関連では、回答が分かれている。「11. 校区・町内会・集落等での職員による防災地区担当制」、「13. 地域防災リーダーの育成・充実」については、比較的対応可能な項目といえる。ただし「12. 校区・町内会・集落等での職員・リーダーによる支援の受入準備」のような地区の人材が受援に関わる部分では若干だが対応できる割合が下がる。一方で「10. 防災対応を視野に入れた自治体間の通常業務での人事交流や住民交流」になると「対応できない」、「あまり対応できない」割合が多くなる。この部分は、遠野市の報告にあった「地域コミュニティの行政版」のような日常と非日常の接続や、日常のつながりや関係がいざというときに最も有効であるという点からも、より対応できるような取組が必要である。「被災地外からの防災スペシャリストの活用」についても同様だが、地域の実情を把握しているような外部人材が求められるだろう。

14～15の大規模災害時の支援拠点の設置や運用については、対応の可否が二分している。個人の印象ではあるものの、現時点では、広域後方支援拠点（基地）の設置や活用あるいは連携についての対応は十分ではなく、今後検討の余地が残されているといえるだろう。

設問9では、大規模災害時の広域支援に必要な取組に関する自由記述を設定した（表4-3-12）。特に発災直後の「自己完結」、「情報把握が困難」、「非効率な被災者訪問」、「活動の効果的な引き継ぎ」、「方言や風土の理解」、「制度の見直しが多く混乱」といった指摘があった。特に実際の支援について、被災者への接し方、避難所の運営体制や負担、在宅避難者対応など時期に合わせた対応について考慮する必要性には留意すべきだろう。また、自治体職員の責任感による被災時からの過大な業務継続についても指摘されている点も踏まえて、各自が事前準備の必要性を改めて認識する必要がある。

表 4-3-12 大規模災害時の広域支援で必要な取組に関する自由記述抜粋（設問 9）

<p>インフラ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 支援物資の受け入れ場所及び受入場所までの搬送ルート of 整備 ・ 燃料補給の拠点や災害時指定給油所等の事前協定、災害時協力事業所等の事前協定 ・ 通信環境の早期復旧（亙理町では、携帯電話が全く使えなかった） ・ 多数の鉄道線の救援、復旧、復興等への利用 <p>環境</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 支援物資の偏り（避難所ごとに毛布とカップめんが山積み） ・ 被災直後の対策の中では、まず衛生的で使いやすい仮設トイレの整備が必要 ・ 支援者が安心して任務遂行ができる環境の整備（受援体制） ・ 医療支援はある程度充足、精神的な支援（傾聴ボランティア等）よりそいが圧倒的に不足 <p>困難</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 幾重にも困難（混乱状態での被害状況把握、復旧計画の策定。同時に支援者の衣食住の提供） ・ 最近では防災ボランティア関連講座への参加人数が減っており、発災時に運営出来るのか不安 ・ 職員として人間家族を持つ身であり業務一辺倒な取り組みはすべきではない ・ 大規模災害時における拠点（役場）が耐震化されていない <p>体制：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 一定の決定権を現場に与えること（現況の情報をすべて開示することも絶対条件） ・ 現在物資受入れの新たな拠点を設定したほうがいい ・ 災害に対する職員体制を確立、災害時応援受入体制の強化 ・ 東三河災害支援隊は3ヶ月（他の市町村等は1年もしくは半年） ・ 所管を統一（仮設住宅の例：設備不足を国土交通省の職員に訴えたら、設備は厚生労働省所管） <p>訓練：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 大規模地震の被害想定に対する庁内関係部署との具体的な対応訓練及び、隣接市町村との訓練。 ・ 地域防災リーダーなど緊急時に使う地区の資機材の確認、使用方法をもっと訓練すべき ・ 連絡手段が途絶えた中で事前計画に基づいた行動が、最終的に組織的な行動につながる <p>人材：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 自由度のある人員確保（被災自治体の臨時職員採用は、被災者の生活自立に寄与する） ・ OBの職員派遣（職務経験者はとてもありがたい、復興支援前提の職員採用には賛否がある） ・ 災害経験した自治体（神戸・新潟・東北）と派遣協定を結ぶ ・ 多くの行政職員が、被災地を見て経験をすべき（防災関係の部署を経験することが必須） <p>連携：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 庁内の横の連携と広域連携は課題。大規模災害時には市民課、福祉部門は混乱 ・ 危機感の共有（自治体の連合体、県、NPOなど各々では有事の際に機能しない可能性） ・ 受援体制マニュアルは、各市町村が整備する必要があるが、東三河全域で歩調を合わせて共有 <p>後方支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 奥三河や西三河で通行規制や人材・物資の受け入れ保管情報の指示体制ができれば愛知県や当東三河地区として大規模災害対策に役立つのでは。 <p>地域：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ まずは自分の命を守った上で、職務にあたるべき。職員は地域の消防団等に加入し活動するべき。 ・ 行政機能の一部を地元市民（被災者）に担ってもらう必要 ・ 常日頃からの隣近所との付き合いや、行政区長を中心とした地域内での助け合いが必要 ・ 要救助者等の救助・捜索活動時、消防団等地域住民による情報が有効 <p>意識：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 命に直結することへの対策は、中途半端にならないよう足りなければ拡充するべき ・ 臨機の判断と行動が最重要（未曾有な大規模災害において、BCPはほとんど機能しなかった） ・ 正規、非正規、職種等関係なく業務（支所の物資の配布場での現地職員は学校の事務と保育士） ・ 東日本大震災での被災自治体の取組みを系統的かつ時系列での整理。 ・ 避難所や仮設住宅でのコミュニティ形成は初動でつまずくと取り返しがつかない ・ 自力再建は借入金を伴うため個人資産形成に資する支援も高齢者に対しては一定の配慮すべき 	<p>注：回答は編集している</p>
--	--------------------

ここまで、東日本大震災の復旧・復興において、東三河地域の自治体を中心とした人的支援について、派遣状況、被災地派遣の体制と内容、派遣経験を踏まえた大規模災害時の支援・受援・広域支援の3つの項目から基本的な集計に限ってではあるが整理してきた。

その結果、被災地の復旧・復興への貢献を現場で行ってきた派遣職員の経験は、今後の東海・東南海等の大規模災害時の復旧・復興に際する示唆として、非常に有益なものであった。経験者であるからこそ、現段階での東三河地域の広域後方支援体制には、受援の訓練や計画の具体化に不足な点があるという認識を得られた点、後方支援や応援情報については、より積極的に蓄積し共有・活用を図っていく必要があると同時に、次の段階として受援の具体化する必要があるという点などがあげられる。また、本研究のテーマである広域後方支援のあり方を考えるうえで、支援拠点の設置や活用あるいは連携について、今後は広域でのコンセンサスを得るなど検討の余地が残されている。特に広域支援のノウハウの蓄積とともに、復旧・復興へ関わってきたプロセスを東三河で共有することで、事前復興の進展に期待したい。

付記

本調査を行うにあたり、東三河地域防災協議会、また東三河7の市町村の関係の皆様には、ご多忙の中ご回答いただきましたことを深く御礼申し上げます。

(参考文献)

- ・北九州市「北九州市 東日本大震災・九州北部豪雨災害の支援活動（平成25年度活動報告書）」
- ・神戸市（2013）「神戸市職員派遣の記録と検証」
- ・遠野市総務部沿岸被災地後方支援室編（2011）『遠野市後方支援活動検証記録誌』遠野市
- ・栗田但馬「震災復興と自治体職員一マンパワー不足の対策と政策課題」『環境と公害』第45巻第2号，2015年10月号
- ・一般財団法人 消防科学総合センター「東日本大震災関連調査」（消防防災博物館 web）

5-1.発災後（緊急対応期、緊急援助期）の広域支援内容と支援体制への提言

発災後の自治体の対応を考える場合、東三河地域各自治体の地理的特性として、おむね沿岸部、沿岸+内陸部、内陸部、山間部の4つのゾーンに分けて対応を想定しておくことが必要である。沿岸部は地震と大きな津波被害、沿岸+内陸は地震被害と沿岸部の津波被害、内陸は地震被害、山間部は軽微な地震被害に見舞われる。大震災が起こった場合の被害が最も集中するのが沿岸部である。地震被害とともに太平洋岸と三河湾からの大津波から人命を守り、救助、救援することが必要となる。沿岸+内陸部の自治体は、地震被害と沿岸部ほどではないが津波被害への対応に追われることになる。内陸部は、津波被害はなく、地震被害への対応となる。山間部は、地震の被害のみであり、比較的軽微と考えて良いであろう。

また、現在想定されている大規模地震が起こった場合、太平洋沿岸域に面する府県の被害は広域的で大きく、東三河地域より大きな被害に見舞われる地域も多く、すぐさま全国的支援が来ることは想定しにくい。それゆえ、東三河地域では、被災地での被害をどれだけ小さくするか、避難、救助活動がどれだけうまく行われるかである。その上で、東日本大震災における遠野の事例にみられたように、東三河地域での広域支援がどれだけ早く的確に行われるかがきわめて重要である。そして、全国的な救援隊の支援が来たときにどれだけスムーズに救助活動が展開できるかということである。発災後緊急対応期の支援は、以下の(1)～(3)の3段階に分けて対策を立てておくことが求められる。

(1) A-a：救命・救助期被災後～3日－自力避難と救助隊

大規模災害が超広域的に同時多発するこの段階では、自治体消防による救助活動は、全地域で行うことは不可能である。家族、近隣、コミュニティによる救助・救援活動が決定的である。また、震災の起こる時間帯によって住民の所在が異なっているので、時間帯別の災害と避難行動、安否確認、救助活動についての対応策を立てておく必要がある。

災害発生とともに地震が起こり、建物が倒壊し、下敷きになった人命の救助、安否確認、火災消火、避難が行われる。建物の耐震化が進んでいけば倒壊を防ぎ、建物の下敷きや家具による殺傷は軽微になる。このときの人命救助は、すばやく行われなければならないが、市内全域でいっせいに起こっているため、消防は十分対応できず、各地域のコミュニティ、消防団の救助活動が重要である。

特に沿岸部では、津波が来るのでそれぞれ自力で避難していくが、避難に当たっては高齢者、体の不自由な住民、障害児者の安否確認などサポートが必要である。また、外国人労働者も多い地域であるから、外国人の救助、避難に対する手立てが必要である。

とりわけ津波の襲来に対しては、いかに早く避難場所に避難することが出来るかが鍵となる。また、発災の時間帯によっては、学校、職場での被災が十分想定されるので、その場合は学校、事業所での避難行動が必要になる。帰宅するか、学校、事業所にとどまるか、難しい判断が迫られるが、あらかじめ避難行動についての選択肢を広げておくことが必要

である。とくに、津波災害の場合、東日本大震災の津波災害の経験によれば、帰宅して避難するという行動は危険性が高いので、それぞれの場所での避難活動が必要である。自治体の地域防災計画においても、地域における事業所の避難行動、商業地における避難行動と救命、救助活動についても想定しておく必要がある。もっとも重要な問題は、避難方法である。マイカーでの避難によって、道路は渋滞し、そのために次に来る津波被害にあってしまう危険性がある。また、消防や救助隊の車が動けなくなってしまう危険性がある。徒歩による避難可能方法を考えるか、難しいが車の規制を考えるか、移動手段と方法を明確にすることが必要であろう。

その後、24 時間以内に自衛隊、消防救助隊、警察、DMAT などの救助隊が全国から駆けつける。遠野の経験をふまえると、最も重要なことは、後方支援基地が存在し、多様な組織が情報共有することで効率的に救助活動が展開されることである。津波到着後の現地でそれぞれ独自の情報収集と活動展開をすることになるが、現地自治体、後方支援基地での現地情報を共有することは、的確な救助活動をする上で重要である。

東三河地域の後方支援基地では、後方支援本部が設置され東三河地域の被災情報と東三河地域の広域後方支援のための現地情報の独自収集と主に被害の軽微な内陸部、山間部自治体による独自の支援活動を始める。そのための、東三河広域支援拠点とその連携・支援についての組織、運用についての協定と各自治体における条例整備が必要である。

(2) A-b : 避難期 3～7 日－救助隊と自治体の広域後方支援

①避難所生活と運営

被災地域住民は、地震と津波から安全な避難所に移動し、その後の安全と住宅の安全が確認され生活が可能になるまで、避難所での生活が行われる。その後、安全が確保され、自宅での生活が可能となった住民は自宅に帰還することになるが、多くの被災者は避難所での生活が続く。避難所は被災地近くの安全な場所が適しているが、大規模災害時に地元で被災者のすべてを収容することが出来ない場合を想定し、広域的な避難所の配置やコミュニティや福祉に配慮した避難所確保などを事前に検討する必要がある。

東日本大震災被災地調査から、避難所も含めて電気、ガス、水道が止まっているので、避難所生活の数日はきわめて苦しいものとなることがわかっている。水の確保、食糧確保、毛布等の寝具確保、水洗便所が使えない状態でのトイレ確保、非常用電源確保、女性の着替え場確保や間仕切り用ダンボール、土木用道具、冬の場合の暖房確保など、近隣自治体からの後方支援による物的条件の確保がきわめて重要である。これらの物資を協定などに基づきあらかじめ用意しておくことが出来れば、避難所でのストレスを軽減することができる。そして、それらの配分や利用に関する避難所での生活秩序の維持が的確に図られなければならない。

被災地の多くの避難所においては、未経験の責任者が配置され、見通しのない避難所運営をせざるを得なかった。一方で遠野においては、市長から一定の権限を付与され、責任を持ってマネジメントすることが出来る幹部職員が配置されていた。したがって、避難所

は突然出来たコミュニティではあるが、一種の自治体とみなして被災自治体のできるだけ地元の事情が分かっているベテラン職員が配置され、マネジメントする必要がある。また、被災後自宅に帰ることが出来た被災者も必ずしも正常な生活がおこなえるわけではなく、物資の調達などは困難である。したがって、被災支援物資や食料支援などについては、避難所を中心に自宅避難者へも情報を提供したり、配給することが必要である。

②避難者への支援物資の配給と後方支援制度

被災直後の水、食料は備蓄の利用、救助隊による提供によってしのぐが、その後は災害救助法に基づく支援が開始される。それとともに全国的な支援物資が届くことになる。支援物資は、後方支援基地―被災地集積所ないしは避難所―被災者というルートによって届けられる。被災者への配給拠点が避難所となる。

こうした災害救助法による食料、支援物資は、基礎的な生活物資であり、被災者数に応じて供給されるのでそれほど問題はない。問題は全国からの支援物資の供給と需要とのマッチングをどうするかである。確かに、被災直後は現物がなくなるのでその支援が必要であるが、全国の支援物資が届くころには、流通網が回復している。支援物資の過剰は、地元の商店が復旧ないし仮設店舗をひらいても、「競合」状況を引き起こしてしまう。その点では、全国的支援を現物ではなく金銭的な支援で行うことで支援物資の無駄をなくし、出来るだけ早く地元の経済が回転することにつながる仕組みが必要となる。

(3) A-c : 安否確認期 8日～1ヶ月―後方支援とボランティア

この時期は、自宅が全、半壊した被災者が避難所を中心にして、次第に日常生活を取り戻していくうえで重要な時期である。津波の場合は、家族の探索や自宅の片付けが始まる。勤労者は、勤めに復帰し、早ければ学校が再開され始める。避難所は共同生活場所であり、さまざまな家族が生活するコミュニティでもある。しかし、食事をつくったり、家族が団欒することは出来ず、あくまでも緊急事態の避難所である。しかし、東日本大震災でみられたように、災害の大規模化に伴い避難所生活が長引くことは、避けねばならない。遠野でみられたように、被災地と後方支援の地域が合意のうえで早期の仮設住宅（みなし仮設を含む）に移行できるような広域支援が必要となる。

さらに、東三河の近隣自治体からのボランティアをはじめ、全国、県内からのボランティア支援者が駆けつけ、さまざまな支援が展開される。後方支援の重要な役割として、こうしたボランティアの効果的な配置をはかることである。例えば「遠野被災地支援ボランティアネットワーク」は、全国から集合するボランティアの中継基地となり、各被災地への支援の調整が効果的に行っていた。

ボランティア支援はさまざまなレベルで行われるが、いくつかの型に整理することが出来る。被災地域内（学区など）における被災しなかった住民による被災者支援（地元ボランティア）、地域外からのボランティアとしては、飛び込みのボランティア、さまざまな団体として組織されたボランティア、ボランティア団体から派遣されてくるボランティアなどがある。専門家として支援するボランティアは、医師、建築家、芸術家、音楽家、研究

者、特殊技能の持ち主などその知識や技術を生かして支援するボランティアであり、国際的な広がりを持っている。こうしたさまざまな形のボランティアが地元を含め被災地に不定形に来場する。またこうしたボランティアの役割は、災害後の時間の経過とともに変化していくので、その特徴を生かしてマッチングする機構と機能が広域後方支援基地に必要となる。

(4) B：緊急援助期における全国的な行政や組織的支援 1ヶ月～3ヶ月

この時期からボランティアとともに全国的に組織的な支援活動も始まる。主な支援主体は、地方自治体、業界・組合、消費者団体、労働組合、国際組織などであるが、対応する組織への支援が開始される。

①全国的自治体レベルによる広域支援活動

都道府県による都道府県支援、関西広域連合による被災県、市町村への支援、市町村連携組織による被災市町村への支援、姉妹都市など交流のある市町村が被災地市町村を支援するなど、東日本大震災ではこうした水平的連携が多様に行われ、大規模災害での新しい形の支援として有効に機能した。

自治体の水平支援の業務内容は、時間の経過とともに変化していく。被災直後は、消防、保健師、上下水道など国の緊急救助、支援への動員が行われ、救助活動が主たる業務である。安否確認期、緊急援助期に入るとともに罹災証明、建物被害調査、避難所運営支援、物資の配送支援など被災自治体への事務、業務支援の比重が増加し、派遣期間も長引いていく。全国的支援が進むとともに、近隣自治体の広域後方支援の組織的活動の役割は相対的に小さくなっていくが、仮設住宅の建設、仮設住宅運営支援など被災地近接自治体としての独自の役割が必要となっていく。

被災への人的支援アンケート調査の結果、地域的特性を理解している近隣後方自治体が被災自治体へ職員を派遣するほうが、被災地自治体の復旧、復興支援としては効果的であることが明らかとなった。したがって東三河地域においても、近隣自治体が被災自治体を支援する必要がある。ただし、派遣時に持ち帰るべき成果の指示がある場合もあるため、既存の枠組みも考慮しながら全国からの派遣職員との調整が自治体間で必要である。

5-2.仮設復旧期以降の広域支援内容と支援体制への提言

仮設住宅が建設され被災者の生活が緊急避難状況から一定の安定状況に入るとともに復興計画が策定されることとなる。また、個人の生活についての見通しについてそれぞれが考え始めることとなる。

(1)復興計画と事業

地域をどのように再建していくのかについて十分な時間や被災者を始め地域住民の情報、知識のないまま復興計画を策定せざるを得ない。また、国の復旧事業が独自に進められるため地元の市町村との調整も不十分なまま事態が進み、被災住民の反対や地域の分裂

が起こるケースがある。国の復興事業と地元の意向との調整、地元の復興計画の策定など、未経験の計画策定事業を人手不足と混乱の中で進めていかざるを得ない。こうした中で、計画策定と復興事業への広域支援が行われる。

計画策定に関しては、事前の復興計画を策定しておくことによって、それを基本にして現実の災害状況の修正を加え、住民の合意を得て復興計画を策定することが望ましい。また、国の事業に対しても被災自治体として要望を出し、調整するよりどころとなる。そして、地域の合意があることによって、事業を早く、スムーズに進めることが出来るのである。

東日本大震災では、こうした計画づくりでは、被災自治体に計画づくりの経験がないため、国の派遣したコンサルタントや独立行政法人・都市再生機構の支援を受け計画づくりが行われ、住民の意向調査や調整業務においてもそれらの機関が前面に立った。計画技術や合意形成のマネジメントなど専門技術が必要であるが、それにも増して地元の被災者や地域の将来についてよく分かっている被災自治体の努力が必要となる。

計画が策定され復興事業が進められるなかで、復興事業における移転や区画整理事業などの技術が必要になる。北九州市が支援した釜石市の事例では、事業経験のある都市再生機構や自治体（北九州市）からの支援が不可欠であった。さらにこうした復興事業が長期にならざるを得ない場合、被災自治体は専門的な技術をもつ広域的な支援が可能な自治体からの各種専門技術の習得が必要である。こうした専門技術習得については事前復興の視点から準備が可能な内容であり、職員派遣を行えなかった自治体も含めて広域レベルで今回の大きな蓄積を共有し生かすべきである。

(2) 仮設住宅への広域支援

大規模災害においては、仮設住宅生活が長期に及ばざるを得ないが、仮設住宅での生活支援への広域的支援が不可欠である。耐久性があり、住み心地の良い仮設住宅の供給が行われる必要がある。木造仮設住宅の供給については、岐阜県や住田町、福島県でみられたように、地元産木材を使い、地元住宅業者が供給でき、価格的にも予算内に納まるような取り組みの検討が必要である。

仮設住宅地域の生活支援では、健康維持、心のケア、生活支援や自治活動ための支援が不可欠であり、生活支援員、相談員を常駐させて相談と支援、仮設住宅での環境維持、ボランティアの受け入れなどが行われる。また、医師や保健師の巡回検診や相談などは、広域支援によって行う。常駐の相談員や支援員は、仮設住宅が建設された直後は、広域支援によって支えるが、次第に地元自治体職員や被災自治体が契約した被災自治体の嘱託職員や社会福祉協議会などに業務を移管していく。

また、東日本大震災では仮設住宅の供給不足をカバーするために民間住宅、マンションを借り上げ、みなし仮設住宅として供給された。そのため、みなし仮設住宅居住者はばらばらの地域に居住することになり、被災地コミュニティから切り離されてしまうという問題が生じた。こうした住民への情報提供と生活相談や孤独を防ぐためのコミュニティとの

絆を維持する手立てが必要となる。

仮設住宅への入居が始まる時期は、被災自治体は復興計画や瓦礫処理を始め復興事業が開始されるとともに、さまざまな手続きが行われている非常に業務が集中する時期である。それゆえ、被災自治体への人的、技術的支援がもっとも必要となる。北上市の沿岸被災地仮設住宅運営支援事業でみられた、復旧・復興を見据えた人的支援を提案・実施できるような体制が後方支援自治体として必要である。

5-3.大規模災害時における広域支援体制の構築に向けた事前復興政策の構築

事前復興の必要性

これまで広域後方支援に関する提言を時系列で整理してきたが、これらの支援が効率的効果的に行われるためには、広域後方支援においても事前復興政策が求められる。東日本大震災後に事前復興計画の重要性が認識されてきたが、その要点は以下のようなものである。

- ①被災後に進める復興対策の手順や進め方を事前に講じておく
- ②復興における将来目標像を事前に設定しておく
- ③被災後の復興事業の困難さを考えると、事前に復興まちづくりを準備しておくことこそ、究極の事前復興計画である

(中林災害復興学会会長の定義)

これまでの防災計画では、災害を防ぐ点に重点が置かれ、いざ災害が起こった後の手立とその後の復旧・復興への視点は不十分であった。そのため、復興計画や復興事業が被災住民の生活や地域の立ち直りにつながらず、地域が衰退してしまうなどの問題が生じた。そうした総括の中から、「事前復興論」が生まれたのである。

(1) 東三河地域を対象にした広域防災計画の策定

大規模災害発生時には、被災地域に広域後方支援が求められる。東三河地域では各自治体の防災計画が策定され、愛知県と市町村との調整は行われている。しかし、調査から東三河における市町村間の具体的な調整は十分ではなかったことが明らかとなった。各自治体は相互支援計画を策定しているが、それらの計画を踏まえた東三河地域の広域的な支援計画を作成していくことが必要である。

(2) 広域後方支援拠点の設置と整備

大地震が起こった場合、揺れと津波が発生し、広域的に多重的な災害が同時に起こる。被災地支援は、被害の相対的に軽微な内陸、山間部自治体による支援が行われるとともに、全国的な支援を受けることになる。全国的支援を受けるに当たっては、被災直後の救助、救援期には人的物的支援が必要になるため、全国の支援を受け入れる後方支援基地が必要

になる。

以下のような条件が満たされた地域に設置することが必要である。

- 1) 現在想定されている大地震に対して、地震・津波被害がないか軽微な地域であること。
- 2) 田原、蒲郡など津波被災地までの距離が適切であり、様々な機関や団体の支援受け入れが可能であり、被災地支援の車両交通が安定的に確保できる、ないし今後整備できる地域であること。また、ヘリポート、駐車場、テント場、支援物資の集積、本部棟などの空間が確保できる地域であること。
- 3) 支援拠点としての地元市民の理解と協力が得られ、多様な主体が参画できること。
- 4) 支援拠点の整備のための財政措置がなされること。支援拠点の維持管理体制に関する関係市町村の協議会が設けられ、運営に関する協力関係が作られていること。

(3) 広域支援における受援計画

大規模災害においては、被災地では外部の支援を必要とするが、どのような支援が必要かについては、これまでの大規模災害においては起こってみなければわからない状態が続いてきた。被災地域に必要な支援、援助は何か、がはっきりしていれば、救助・救援・復旧・復興がより効果的に進むのである。また、静岡県が岩手県に対して行った支援に見られたように、支援する自治体が受援の視点を持っていることは、効果的な支援につながる。

東三河地域の受援の可能性についてはあまり対応できていないのが現状であることが把握できた。受援計画は、被災する個人、コミュニティ、自治体、広域レベルそれぞれの時空間軸に沿って作成する必要がある。すでに田原市のように津波想定地域ではコミュニティレベルの計画が策定されつつある地域もある。しかし、コミュニティレベルでは解決出来ない課題については広域スケールで自治体間支援（受援）を行う必要がある。なおこれらの計画は、地域の自力がついたり、防災計画が進むにつれて、支援が不要になる課題もあるので、絶えず見直していくことが必要となる。

(4) 長期の避難生活を想定した仮設住宅建設供給計画

- 1) 想定した津波や地震が来るとは限らず、また想定した被災となるとは限らないが、東日本大震災の経験からみて仮設住宅居住が長期になることを想定する必要がある。そのことを前提に仮設住宅建設地を確保しておく。また、災害公営住宅建設予定地も確保しておくことが望ましい。
- 2) 長期の仮設暮らしを想定するとプレハブ仮設ではなく、木造仮設の建設が被災者にとって望ましい。そのための、木材・木造住宅供給者について、東三河地域で確保する長期計画を立てる。または、全国的な木造仮設住宅建設事業者との連携を図るような取り組みも考えられる。
- 3) 長期の使用に耐える仮設住宅を本設住宅に転用できるような可能性をはかることによって、被災者の自力建設を支援する方策を研究する。

- 4) 東三河の場合、多様な地域特性を有しているため、みなし仮設住宅の活用など、条件に合った対応が可能である。ただし、コミュニティの維持という観点から、孤立や疎外感を低減する手立てを講じる必要がある。
- 5) 仮設住宅における被災者の生活支援システムを作る。被災者の相談、仮設住宅での生活支援、仮設住宅での自治活動支援などを行う体制をつくる。

(5) 広域的防災訓練の実施

広域後方支援拠点の整備とともに東三河レベルでの広域防災訓練が必要となる。この場合、自衛隊をはじめ救助隊などの支援も想定した実施が望ましい。その上で、将来的には計画された防災訓練から、実質的な支援のレベルを高められるような実験型防災訓練を検討する。通常の防災訓練は、あらかじめ計画された内容と手順の確認のために行われる訓練であり、いかに想定された行動ができたかを確かめるものとなっている。その効果は、防災意識を高めたり、被災時における基本的行動を起こす上で役立ったり、関係団体間の連携を深めることができるなどの効果がある。しかし災害は突然起こるのであり、あらかじめ想定された様には災害の規模、人々の行動は行われなため、実際にはあまり役立たない結果をもたらしてしまう。予定調和としてあらかじめ設計された訓練をミスなくすることが目的となってしまうのである。

このような防災訓練ではなく、被災地派遣職員の経験を活かした受援の訓練を行うことが必要である。全市的に行うことが難しいとしたら、コミュニティレベルで社会実験を行い、その地域での問題点は何かを明らかにし、住民と行政が課題を共有し、対策を講じる必要がある。

(6) 広域後方支援のための行財政改革

広域後方拠点の整備や災害時の広域支援のためには、東三河広域支援のための制度整備、財源政策が必要となる。

まず、各自治体が独自の判断で近隣自治体を支援するためには、相互支援協定だけでなく、支援自治体がそれを可能にする条例を策定しておく必要がある。市長は、職員を自市以外の自治体の支援を必要とした場合の判断基準、派遣命令措置、自市以外の支援に対する財政措置などである。これらは、東三河各自治体が統一した形で条例化しておくことが望ましい。

災害救助法では、支援は被災自治体が要請し、それゆえ費用は要請した被災自治体から支援自治体に支払われる。被災自治体が支払う費用は、災害救助法で国が見てくれるかどうかは、事前には分からない。支援自治体が独自の判断で支援を行った場合は、独自負担になるため、支援の財政リスクを負うことになる。

そこで、遠野市などの後方支援活動のための基金化の検討事例を参考に、広域自治体がそれぞれ応分の負担をする「災害時相互支援基金（仮称）」の検討が必要であろう。緊急時に支援自治体が支援した費用を手当てすることで、財源の不安なく緊急時の迅速な支援を

行うことが出来る。

このような計画が地域レベル、自治体レベルで策定することによって、被災後地域は何をするのか、何を支援してもらうのが明瞭になり、救命・救助活動がより効果的に行われるとともに、復興計画の策定が被災住民合意の下に進み、事業の着手と推進が順調に進むと考えられる。

謝辞

本報告は、東日本大震災を契機に発足した愛知大学災害研究会（7人）のメンバーによる共同研究の成果である。原発災害を含んでいるという点では、歴史上かつてない災害となった東日本大震災は、これまでの災害の常識や想像をこえるものである。それだけに、現地に何度も足を運び、現地の地理を認識し、状況を視認し、当事者からの話を聞き、データを整理するということを重ねなくては、問題点や新しい出来事を発見できないのである。そして、それらのことは現地の方々のご協力なくしては実現できないのである。

本報告は、私たちの調査研究の趣旨を理解して下さった皆様のご協力があったからこそである。この報告は、遠野市、釜石市、宮古市、大槌町、北上市、関西広域連合、名古屋消防局、静岡県危機管理部、田原市、田原市堀切地区の皆様、また被災地でお会いした住民の皆様には、ご多忙にもかかわらず時間を割いていただき貴重なお話をお伺いし、意見交換をさせていただくことによってできたものであり、心より御礼申し上げます。

また、本研究の機会を与えていただき、アンケート調査や報告会などの実施に際し全面的にご協力いただいた東三河地域防災協議会にも感謝申し上げます。

最後に、大学内において本研究会の事務局を置き、研究事務を担い研究調査をサポートして下さっている中部地方産業研究所、地域連携室、三遠南信地域連携研究センターのスタッフの皆様には感謝いたします。

執筆者および研究会メンバー

愛知大学災害研究会（愛知大学中部地方産業研究所内）

西堀喜久夫（代表・地域政策学部教授、地方財政学）

宮入興一（名誉教授、財政学）

樋口義治（文学部教授、心理学）

鈴木誠（地域政策学部教授、地域産業・コミュニティ政策）

土屋葉（文学部准教授、家族社会学・障害学）

駒木伸比古（地域政策学部准教授、地理学）

佐藤正之（三遠南信地域連携研究センター研究助教、地理学）

東三河地域防災協議会受託研究
(研究成果報告書)

大規模災害時における地域連携と
広域後方支援に関する政策研究

研究代表者 西堀 喜久夫

発行日 2016年2月29日

編集・発行 愛知大学中部地方産業研究所
〒441-8522 愛知県豊橋市町畑町1-1
TEL 0532-47-4140

印刷・デザイン 株式会社 三愛企画
〒441-1113 愛知県豊橋市東森岡1-2-5
