

# 教訓ノート3-4

3. 緊急対応

自治体支援



**著者**

慶長寿彰：世界銀行  
国際復興プラットフォーム（関西広域連合）

# 教訓ノート3-4

## 3. 緊急対応

### 自治体支援

大規模災害では地方自治体の庁舎が損壊し、職員も犠牲となる場合がある。東日本大震災では多くの自治体が庁舎に甚大な損害を被り、多数の職員を失ったため、その後の災害対応に支障が生じた。それらの被災自治体を支援するため、被災自治体と被災していない自治体との間で様々な連携が生まれた。こういった自治体間の連携を制度化し、災害に対応する機能を構築することは、先進国と途上国のいずれにとっても円滑な災害対応を行うために重要である。

## 知見

### 庁舎の損害と職員の損失

災害により地方自治体の庁舎が損壊し、行政機能が損われる場合がある。自治体には、災害対応と救援活動における中核的な役割が期待されている。東日本大震災では、多くの自治体が庁舎に甚大な損害を被るとともに多数の職員を失い、救援活動に支障をきたした。

北東6県（青森・岩手・宮城・福島・茨城・千葉）で合計62の自治体が、津波の被害を受けている。このうち、最も甚大な被害のあった3県（岩手・宮城・福島）の28自治体で、庁舎に被害が発生した。16自治体では、行政機能を他の建物か暫定事務所に移転する必要が生じた。さらに、一部の自治体ではコンピュータ・サーバーが甚大な損傷を受けたり破壊されたりして、住民に関する情報や自治体業務に不可欠な重要データが失われている。

福島県の状況はいささか特殊で、損傷を受けた福島第一原子力発電所周辺の九つの自治体は、地震と津波による被害が比較的軽微であっても、放射線レベルに対する懸念から、

図1：津波で損壊した大槌町役場



発電所から離れた（だいたい同一県内の）別の場所に移転を迫られた。

最も被害が甚大だった3県では17自治体で221名が死亡もしくは行方不明となるなど、災害の影響の大きかった地域の自治体の多くで職員が被害に遭っている点が、状況をさらに悪化させた。中でも岩手県大槌町では、総勢139名の職員のうち、町長と管理職7名を含む32名が死亡もしくは行方不明となった（図1）。町長の後任は震災後5カ月が経過するまで選任されなかった。同じく岩手県の陸前高田市では295名の市職員のうち68名が失われ、宮城県南三陸町でも240名中39名が亡くなっている。

### 地域間提携

3月11日以降の注目すべき展開として、震災に遭った地域の自治体と被災地域外の自治体のあいだで、様々な提携が進んだことが挙げられる。東北地方以外の都道府県や市町村が、自発的に多くの職員を被災地に派遣し、救援活動やその他の支援を行ったのである。

総務省によれば、2011年3月11日から2012年1月4日の期間に、日本全国から震災に見舞われた各県および市町村に派遣された自治体職員の総数は79,000名に上る。1年が経

過した後も、その多くが派遣先で土木、都市計画から社会福祉、財務に至る様々な業務を引き受け続けている。2012年度には、復興努力の一環として日本全国から派遣された少なくとも1,200名の自治体職員が震災被害の大きかった3県で業務に携わる計画である。

東北地方以外の自治体の大部分はこうした支援を人道的な観点で行っているが、災害発生後の状況について、経験を蓄積する機会とも見なしており、双方にとって有意義な取り決めとなっている。以下、様々な提携関係について述べる。

### 陸前高田市を丸ごと支援した名古屋市

陸前高田市は震災で職員のおよそ4分の1を失うという、膨大な被害を被った。この救援に中部地方の大都市である名古屋市が立ち上がり、陸前高田市と提携を行っている。3月11日直後から名古屋市では東北の被災地への支援を検討し、最も被害が甚大だった自治体の一つである陸前高田市への集中的な支援を決定した。

これまでのところ、名古屋からは143名の市職員が、最長1年の任期で陸前高田市に派遣され、2012年時点で職員30名が滞在している。こうした職員は都市計画、公衆衛生、統計など様々な分野を担当している。陸前高田市側は職員の増員を図り、2014年を目処に自立可能な態勢を再建する予定だが、それまでの期間は名古屋市が徐々に人数を減少させつつ派遣を継続することになっている。

### 津波災害救援の拠点となった遠野市

岩手県内陸部に位置する遠野市は、大打撃を被った沿岸部の宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市や陸前高田市などの市町村から約50キロを隔て位置している。遠野市から沿岸部の市町村までは陸路で1時間を要するものの、ヘリコプターであれば15分で到達可能である。こうした戦略的な位置関係を活かして、遠野市は市内144カ所の施設(学校、地区センター、公園など)を補給物資やその他の救援活動の拠点と定め、迅速かつ効果的に救援活動の中核となった。災害発生後10日のうちに自衛隊、警察、消防などから派遣された3,500名に及び支援部隊が遠野市に駐在、そこを起点として救援活動を行った。そのほか、約250の団体・機関が遠野市を救援活動の拠点として利用し、市側が作業の調整・支援を行っている。こうした施策が実現されたのは、遠野市が2007年以来、津波の危険にさらされた沿岸部の自治体と支援態勢について協議を行っており、また遠野市の職員が災害に備えて訓練と準備を進めてきたためである。

### 災害時救援協定

過去数十年にわたり、日本国内で多くの自治体が相互に災害時応援協定を締結してきた。典型的な協定は、同じ災害で被害を受けぬよう、距離的に充分隔てられた二つの自治体のあいだで締結され、どちらか一方が災害に見舞われた際、もう一方が救援にあたる取

り決めになっている。2010年4月の時点で、全国のすべての自治体の89.8パーセントに相当する、1,571の地方自治体がなんらかの応援協定を締結しており、そのうちの820件は他県の自治体と結ばれている。東日本大震災でも、被災地の自治体にはこれらの協定に基づく多様な支援が提供された。

## 関西広域連合

東日本大震災のような大規模災害の発生時には、地域全体に甚大な被害が生じるため、同一地域内の自治体間の相互支援が機能しなくなる恐れがある。こうした場合、影響を受けていない地域の自治体の果たす役割が大きくなる。

東日本大震災では関西広域連合と名付けられた、西日本府県の連合体が迅速に活動を開始し、組織的に被害の集中した東北3県の救援にあっている。関西広域連合の支援を均等に配分するため、連合加盟の府県はそれぞれ被災3県のいずれかに支援を集中する方針が採られた（表1）。支援すべき県が決められた段階で各府県は情報収集、ニーズの特定および救援活動の調整のため、現地に職員を派遣している。

これは、2008年に起きた中国・四川大地震での復興の際に用いられたカウンターパート方式の日本版と呼べる支援態勢である。この方式は被災地のニーズをより細かく把握することで、効果的かつ効率的な実施が可能となる。さらに、支援の重複防止、責任の明確化などの利点があり、効率性、スピード、継続性およびアカウンタビリティなどが期待できる。

例えば兵庫県は宮城県に以下の支援を行っている：

1. 救援物資（衣料、食料品、飲料水など）の提供
2. 県職員（2011年12月1日時点で総数54,589名）の派遣
3. 避難者の受け入れ

表1：受益県と支援府県

受益県	支援府県
岩手	大阪、和歌山
宮城	兵庫、鳥取、徳島
福島	滋賀、京都

被災地域での継続的な支援の必要性を受け、兵庫県では現在、中長期的な支援計画を策定中である。この計画には都市開発専門家などの技術職員の配属とともに、1995年に発生した阪神・淡路大震災で得た教訓を共有できる職員の派遣も含まれる。

## 福島県の問題

岩手・宮城両県の自治体が、被災地以外の自治体から必要とするだけの職員の派遣を受けられたのに対して、放射線リスクの存在した福島県は必要とする人員の確保が困難であった。福島県庁によれば、県内21の被災自治体が2012年度に要請した増員178名のうち、実際に派遣されたのは必要人数の40%に過ぎなかった。

## 自治体におけるデータ保護

施設の損壊と人員の喪失に加えて、一部自治体は保有するコンピュータ・サーバーが損傷したため、住民の情報とその他の重要なデータも失っている。役場のコンピュータ・サーバーが破壊された大槌町では、重要な情報と各種の中核的データの保存用にクラウド・バックアップ体制を検討している。クラウド・サーバーを利用したバックアップ体制であれば、データを別の場所に移転して安全に補完できるため、災害発生時にもデータが失われる危険を軽減できる。

## 教訓

- 市役所、町役場は災害対応の中核として、救援活動を主導する重要な役割を担うことを期待されている。したがって、こうした施設は安全な地域に立地するか、災害に耐えられるよう建設ないし改築される必要がある。
- 被災地域とそれ以外の地域の自治体間で締結される提携協定は効果があることが明らかになった。協定のいくつかは正規の合意に基づいていたが、善意によって実施された支援もあった。災害の発生に先立って、あらかじめ自治体間で正式な協定を結び、必要な法的裏付けを確保した上でコスト分担に関する取り決めを明確にしておくのが望ましい。東日本大震災の発生直後、国は被災地への自治体職員派遣の経費を国が負担すると決定しており、この方針が自治体間の提携促進上も有効であったと考えられる。
- 災害時救援協定を締結するにあたり、提携する都道府県ないし市町村が距離的に隔てられ、もしくは別の地方に所在していることが重要となる。同一地方内での協定は、東北地方のほぼ全域に影響を及ぼした東日本大震災のような大規模災害の場合、十分に機能できない可能性がある。

- 大規模災害においては、被災した地域に均等・公平に支援を配分する必要がある。加入府県にそれぞれ異なる自治体の支援を割り当てた関西広域連合の事例が参考となる。
- 自治体の防災対策では、業務を継続し、被災者やその他の住民への緊急サービスを提供できるよう、保有する情報システムの損傷を防ぎ、重要なデータベースを保全するための措置を講じる必要がある。

## 途上国への提言

- 震災発生後、自治体は重要な役割を果たすよう求められる。そのためには、まず自治体の各部門に明確な役割と責任を割り当て、災害発生時になすべき業務とその範囲をしかるべく設定し、それに応じて能力を強化する必要がある。
- 災害の頻発する地域の自治体では、公共施設の立地と災害に対する耐久性を考慮する必要がある。災害発生時に自治体としての機能を維持するため、必要とあれば、既存施設の移転もしくは改築を検討すべきである。
- 広大な国土を有していれば、国内の自治体間で緊急時の救援活動を目的とする提携協定に効果を期待できる。ただし、その場しのぎで結ばれた提携は機能しない。提携を成功させるためには、正式に締結した上で自治体職員の緊急対応能力を育成する必要がある。また、提携関係におけるコストの分担についても、あらかじめ明確に定めておくことが求められる。
- 自治体は災害に伴うデジタル情報およびデータベースの消失のリスクを認識し、その低減のために費用対効果の高い対策を講じる必要がある。

## 著者

慶長寿彰：世界銀行  
国際復興プラットフォーム（関西広域連合）

## 参考文献

朝日新聞（2012）「自治体クラウド導入加速 防災対策、住民情報を遠隔管理」  
<http://www.asahi.com/national/update/0212/OSK201202110160.html>

今井照、垣見隆禎、立岩信明（2011）「原発災害に伴う行政機能移転に関する調査研究」  
<http://gakkei.net.fukushima-u.ac.jp/files/shinsai11.pdf>

河北新報（2011）「焦点／震災14分後 沿岸支援準備／遠野「扇の要」機能」  
[http://www.kahoku.co.jp/spe/spe\\_sys1071/20110816\\_01.htm](http://www.kahoku.co.jp/spe/spe_sys1071/20110816_01.htm)

——（2012）「職員派遣、福島を敬遠」  
<http://www.kahoku.co.jp/news/2012/03/20120315t61005.htm>

関西広域連合 HP  
<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=219>

——（2011）「東日本大震災に関する緊急提案」  
[http://www.kouiki-kansai.jp/data\\_upload/1315378856.pdf](http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload/1315378856.pdf)

消防庁（2011）「地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書」  
[http://www.fdma.go.jp/disaster/chiikibousai\\_kento/houkokusyo/index.pdf](http://www.fdma.go.jp/disaster/chiikibousai_kento/houkokusyo/index.pdf)

竹中平蔵、船橋洋一（2012）「2章 復興と再生」『日本大災害の教訓』東洋経済新報社

地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会（2011）「第7回東日本大震災の事例（参考）」  
[http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/toshibu\\_jishin/7/sub2.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/toshibu_jishin/7/sub2.pdf)

総務省（2012）「東日本大震災による被災地への地方公務員の派遣状況調査（平成23年3月11日～平成24年1月4日）」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000148383.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000148383.pdf)

東日本大震災における災害応急対策に関する検討会（2011）「中間とりまとめ」  
[http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/higashinohon\\_kentoukai/cyukan\\_torimatome.pdf](http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/higashinohon_kentoukai/cyukan_torimatome.pdf)

毎日新聞（2012）「記者の目：震災1年 名古屋の陸前高田”丸ごと支援”」  
<http://mainichi.jp/select/opinion/eye/news/20120308ddm004070002000c.html>