

東日本大震災の行政職員による被災地支援

神戸学院大学現代社会学部社会防災学科教授 松山 雅洋

1 はじめに

平成23年3月11日、発生した東日本大震災は、日本の地震観測史上最大のマグニチュード9.0を記録し、震源域は岩手県沖から茨城県沖までの南北約500km、東西約200kmの広範囲に及んだ。この地震により、波高10m以上、最大遡上高40.5mの大津波が発生し、東北地方と関東地方の太平洋沿岸部に死者16,079人、行方不明3,499人、負傷者6,051人で、建物被害は全壊が120,209棟、半壊が189,523棟に及ぶ壊滅的な被害をもたらした。この地震及び津波により、災害対応の中心となるべき被災地の消防職団員や警察官、自治体職員に多数の犠牲者が発生し、庁舎も甚大な被害を受けたため、被災地自治体等の災害対応能力は大幅に低下した。

このため、3月11日の東日本大震災の発災直後から緊急消防援助隊、警察、自衛隊による被災地支援が行われたのを皮切りに全国の自治体等から続々と被災地への支援が行われた。

神戸市では、3月11日の発災直後に緊急消防援助隊、翌日に国の要請を受け、DMAT、水道、下水道の派遣を行うとともに、大都市災害時相互応援協定に基づいて仙台市へ先遣隊を派遣し神戸市現地連絡所を設け、仙台市への避難所運営支援を皮切りに東日本大震災の被災地への様々な支援活動を開始した。10月3日までに累計で1,796人、延べ人日数で13,714人の職員を派遣した。

本稿では、各省庁・全国規模の協会等で派遣ルールが整っていた緊急消防援助隊、DMAT、応急給水、下水道等の支援を除いた、著者が神戸市危機管理室長として関わった東日本大震災の神戸市の行政職員による避難所運営、罹災証明、生活再建支援等の被災地支援について報告する。

本稿の流れは、まず、日本の防災体制と広域支援について整理する。次に東日本大震災への神戸市職員の派遣のうち、20大都市災害時相互応援協定による仙台市支援と関西広域連合のカウンターパート型支援及び総務省の市町村職員派遣スキームについて、派遣の経緯と活動内容やその特徴等について述べる。最後に今後の広域応援体制の現状と被災自治体における受援計画の策定について記述する。

2 日本の防災体制と広域支援

(1) 日本の防災体制

我が国の防災体制は、防災分野の法令の基本法とされる災害対策基本法を中心として、個別ニーズに応じて、災害救助法、消防法、水防法、自衛隊法、警察法等の関係法令で構成されている。この災害対策基本法で、防災に関する責務や組織、防災計画、災害の予防、応急対策及び復旧の各段階で国、地方公共団体及びその他の公共機関の果たすべき役割や権限、財政金融措置と災害緊急事態などについて規定している。その中で、市町村は住民の生命、身体及び財産を災害から保護する事務を一次的に処理するものとされている。このように災害対策基本法では、災害の第1対応者は基礎的自治体である市町村であると位置づけている。

同法では、市町村長に住民への災害に関する情報伝達や避難指示、警戒区域への立ち入り制限・禁止等の権限が与えられており、また、消防組織法で市町村に消防機関の設置を義務付けて、消防機関は火災等災害に24時間出動体制を整えている。更に、災害が発生、または発生するおそれのある場合には、災害対策基本法第23条の2に基づく市町村地域防災計画の規定により、市町村長を本部長とした市町村災害対策本部を立ち上げることになっている。この市町村の災害対策本部は、市町村長を本部長として、当該市町村の消防、保健、福祉、建設等の部局長を本部員として構成され、必要に応じて、警察、自衛隊等の関係機関の参画を要請する。災害対策本部は、情報収集・分析・意思決定機能を一元化し、当該市町村の災害活動の方針や指令を出す。ただし、警察は都道府県、自衛隊は国の機関であり、市町村長は警察、自衛隊に対して災害活動の要請を行うことはできるが、直接に指揮することはできない。

この災害の市町村中心主義の仕組みは、住民に最も近く、地域の状況に精通している市町村が災害対策に当たるという考え方に立ったものであり、基本的には適切なものといえる。

(2) 阪神淡路大震災と広域防災応援協定

阪神淡路大震災では、淡路島から明石市、神戸市及び阪神地区の市町にわたる広範囲な都市部で、死者6,434名、負傷者43,792名、全半壊建物249,180棟と、被災市の災害対応能力を遥かに上回る甚大な被害が発生した。このため、神戸市だけでも全国の都道府県、市町村等から約25万9千人の応援を受けた。その活動は消火・救急救助活動から給水活動、救援物資の受領・管理・搬送業務、り災証明書・義援金の発行受付等の給付事務をはじめ、道路・河川・公園・下水道・港湾施設やライフラインに関する災害復旧事業、廃棄物の収集等の業務等のあらゆる分野において支援を受けた。この阪神・淡路大震災の教訓を踏ま

えて、地震等の大災害時には、膨大な災害対応業務が発生し、多くの人的資源が必要となることから、人命救助の分野では、緊急消防援助隊、警察広域援助隊、DMAT等の全国支援体制が創設された。また、避難所運営、罹災証明、生活再建支援等の一般の自治体職員による被災地支援については、平成7年12月に災害対策基本法の改正が行われ、災害対策基本法第5条の2で、「地方公共団体は責務を十分に果たすため必要があるときは相互に協力するように努めなければならない」と地方公共団体の相互応援について規定された。更に、同法第8条第2項第12号で地方公共団体の相互応援に関する協定の締結の促進の責務について規定された。この結果、東日本大震災発生直前の平成22年4月1日時点で広域防災応援協定を締結している市町村は全国の市町村の9割に当たる1,571団体であった。

3 東日本大震災の神戸市の支援

(1) 神戸市の職員派遣の概要

ア 職員派遣のルール

神戸市の職員派遣は、阪神・淡路大震災当時の広域支援での問題点を踏まえて改定した「神戸市地域防災計画」の「地震対策編3. 広域連携・広域体制計画」に基づき行うこととしていた。

表1 広域連携・広域体制計画（平成23年度版神戸市地域防災計画地震対策編 3. 広域連携・広域体制計画抜粋）

5. 他の地域への広域災害支援の実施

(2) 先遣職員の派遣

危機管理監は、被災地の災害状況を把握する必要がある時は、被災地へ危機管理室又は他の関係局室区の職員を緊急に派遣する。

(5) 職員の応援

職員の応援にあたっては、原則として、神戸市が支援に関する宿泊所の確保、食料の調達、経費支出等を行う自己完結型とする。

応援職員は被災自治体の災害対策本部と協議のうえ、地元の意向に沿った支援を行う。

大規模な災害において相当数の応援職員を派遣した場合には、応援職員を支援するために、現地の活動拠点に連絡室を設置し、危機管理室若しくは他の局室区の職員を常駐させ、庶務的な事務を担当させる。

広域連携・広域体制計画には、被災地自治体へ支援を行う場合についての支援の検討、決定や先遣職員の派遣、職員の応援（自己完結型の支援、地元の意向に沿った支援、被災地の活動拠点に現地連絡室の設置等）などに関する手続きを定めている。また、法令や全国ルールに基づく職員の派遣等については、その定めによることとして

いる。例えば、緊急消防援助隊は、消防組織法に基づき、消防庁長官から「出動の要請」又は「出動の指示」を受けた場合に出動する。

イ 職員派遣の決定



写真1 仙台市立荒浜小学校

平成23年3月11日14時46分、執務していた神戸市役所1号館8階の神戸市危機管理室で大きな横揺れを感じたので、神戸市内及び被災地の被害情報の収集を始めた。情報収集のため視聴していたテレビで、仙台市の荒浜に数百の遺体が打ち上げられているとの報道が流れるなど、仙台市をはじめとした東日本の広範囲な地域に甚大な

被害が出ていることを把握した。

当日の夕方には、市長副市長会が開催され、「大都市災害時相互応援に関する協定」に基づき、仙台市を支援することが実質的に決定した。また、仙台市の被害の詳細が不明のため、危機管理室から先遣隊を派遣し、被災地の災害状況及び支援ニーズを把握することとした。特に発災直後の3月中は頻繁に、市長副市長会を開催することによって、被災地からの要請に対して迅速に被災市町へ職員を派遣することができた。

市長副市長会は支援に関する実質的な意思決定の場として、3月11日から6月8日までに37回開催された。

表2 市長副市長会（東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証4頁抜粋）

1. 会議の位置づけ
広域応援の方針を検討する会議。被災地の状況や派遣職員からの報告を受け、職員派遣や支援策の必要性を検討し、対策本部会議の原案などを作成検討する会議。
2. 参加者（参加機関）
市長 副市長 危機管理監 危機管理室 関係局
3. 開催時期および回数
平成23年3月11日～6月8日（37回）

3月11日19時には、神戸市災害対策本部員会議（後に平成23年東北地方太平洋沖地震に係る神戸市広域応援対策本会議）を開催し、被災地への職員派遣を正式に決定し

た。この本部員会議は、災害対策本部の最高意思決定機関で、本部長（市長）、副本部長（副市長）危機管理監、各局等の長で構成。3月11日から9月12日までに計13回開催している。

表3 神戸市広域応援対策本部会議（東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証 4頁、5頁抜粋）

1) 会議の位置づけ

神戸市の主な災害対応を決定するとともに、被害が甚大であり広域の応援の必要性が予想されたため、3月11日午後7時に、神戸市災害対策本部の規定を準用した組織及び運営を行う東北地方太平洋沖地震に係る対策本部を設置。

- ・東北地方太平洋沖地震に係る対策本部（3月11日午後7時設置）
- ・平成23年東北地方太平洋沖地震に係る神戸市広域応援対策本部会議（3月22日設置）

2) 参加者（参加機関）

本部長（市長）、副本部長（副市長）、危機管理監、本部員（各局等の長）全員で構成

3) 開催時期及び回数

- ・東北地方太平洋沖地震に係る対策本部会議 平成23年3月11日、3月16日（2回）
- ・平成23年東北地方太平洋沖地震に係る神戸市広域応援対策本部会議 平成23年3月22日～9月12日（11回）

ウ 職員派遣の概要

市長副市長会、神戸市災害対策本部会議での被災地への神戸市職員の派遣の決定に伴い、各局室区では、職員の被災地への派遣が開始された。

消防局では、同日16時15分に総務省消防庁から兵庫県を通して部隊派遣の出動可能調査があり、18時40分に出動可能部隊数の報告を行い、20時57分に総務省消防庁長官の出動指示により緊急消防援助隊として被災地に出発した。

震災翌日の3月12日には、①大都市災害時装備応援協定による仙台市支援のための先遣隊を派遣。②厚生労働省からの要請でDMAT隊を花巻空港へ派遣。③国土交通省からの要請で下水道災害復旧のため、福島県に職員を派遣。④（社）日本水道協会の要請で応急給水・復旧等の支援隊を千葉県、宮城県に派遣した。

3月12日に先遣隊からの報告により、仙台市の避難所運営支援に3月14日から4月25日まで延べ1,797人の職員を派遣した。その他に仙台市には、避難所等保健活動支援、災害廃棄物処理の技術的支援、り災状況調査、ボランティアセンターの運営支援等で職員を派遣した。

表4 スキーム別支援概要

支援スキーム	要請主体	支援内容
各省庁・全国規模の協会等	総務省消防庁 厚生労働省 農林水産省 国土交通省 下水道応援連絡会議 日本水道協会	緊急消防援助隊 DMAT 保健師等 農業土木等 下水道等 下水道 応急給水等
20大都市災害時相互応援協定	仙台市	避難所運営 ボランティアセンター 保健医療 災害廃棄物処理・復興計画策定への助言 り災証明調査等
関西広域連合のカウンターパート型支援	名取市	避難所運営 給付・仮設住宅 生活再建 復興計画 り災証明調査等
総務省の市町村職員派遣スキーム	被災地市町村	被災地市町村の要請する支援内容

3月16日に厚生労働省からの要請により、保健衛生活動支援で職員を陸前高田市に派遣。3月30日に全国市長会を通じた仙台市の道路災害査定の要請を受けて、職員を派遣。4月6日から関西広域連合のカウンターパート型支援要請により、名取市に総合調整、応急仮設住宅、給付業務、復興計画、り災証明調査等の支援のために職員を派遣した。東日本大震災の被災地へ3月11日から10月3日までの派遣職員数は、実数で1,796人となった。

このように、神戸市の職員派遣は、先遣隊の活動、消火・救助・救急活動、医療活動、応急給水・復旧、保健衛生活動、避難所運営、り災証明調査、災害廃棄物の撤去運搬、道路復旧、下水道災害復旧、災害ボランティアセンターの立ち上げ・運営など多岐にわたっている。(表4 スキーム別支援概要参照)

ここからは、各省庁・全国規模の協会等で全国派遣の体制が整っている緊急消防援助隊、DMAT、応急給水、下水道の支援を除いた、先遣隊の活動、20大都市災害時相互応援協定による仙台市支援、及び関西広域連合のカウンターパート型支援による名取市支援、総務省の市町村職員派遣スキームによる支援についての派遣の経緯と、活動内容、課題等について述べる。

(2) 先遣隊の活動

3月11日の東日本大震災直後から、神戸市危機管理室では、市内及び被災地の被害状況の収集を始め、津波により仙台市をはじめ東日本の広範囲な地域に甚大な被害が出ている

ことを把握した。このため、当日の夕方に市長副市長会が開催され、市長副市長会において、「大都市災害時相互応援に関する協定」に基づき、仙台市を支援することを決定した。また、仙台市の被害の詳細が不明のため、被災地の災害状況を把握するため、神戸市危機管理室から先遣職員を派遣することになった。

当時、神戸市危機管理室長だった筆者が先遣隊隊長として、消防局の3名と計4名で先遣隊を編成し、震災翌日の12日午前、神戸空港からヘリコプターで被災地に向かった。ヘリコプターは福島空港で足止めになったため、福島空港からレンタカーで仙台市に向かい、3月12日20時に仙台市災害対策本部に到着した。当時、仙台市は、仙台港の石油精製所が赤々と燃え上がり、避難所の避難者が10万人を超える騒然した状況であった。混乱した状態の中、仙台市の防災安全課長から「よく来てくれた。神戸を頼りにしている。」「避難所が大変 経験がない 経験のある職員の派遣をお願いしたい。」と支援の要請を口頭で受けた。すぐに、仙台市からの要請内容を神戸市危機管理室に伝え、この避難所運営支援を皮切りにボランティアセンター支援、り災状況調査、仙台市震災復興計画の策定支援、保健衛生活動支援、医療活動支援、災害廃棄物処理の技術支援、道路復旧支援、復興計画策定への助言など、仙台市への支援は総合的なカウンターパート方式的支援で行った。

ア 先遣隊の活動概要

- ① 派遣期間 3月12日（土）～3月16日（水）
- ② 派遣場所 仙台市災害対策本部
- ③ 派遣職員 危機管理室1名 消防局3名
- ④ 派遣手段
- ⑤ 活動内容
 - ・神戸市現地連絡所の立ち上げ
 - ・仙台市の支援要請のとりまとめ
 - ・仙台市へのアドバイス
 - ・仙台市災害対策本部への出席
 - ・神戸市第1次派遣隊の受け入れ準備
 - ・政令都市連絡調整所の設置
 - ・仙台市及び周辺地域の被災状況の情報収集・調査
 - ・その他

イ 先遣隊の活動の効果

広域支援活動には「迅速性」と被災地ニーズに応じた「適切性」が求められる。

大規模災害発生時には、被災地自治体は膨大な災害対応に追われて、適切に支援要請を行うことは困難である。筆者が経験した阪神・淡路大震災やJR福知山線脱線事故、兵庫県豊岡水害等でも被災地から支援要請を出すことは困難な状況であった。今回のように応援市が先遣隊を派遣し、早期に被災状況や支援ニーズをきめ細かく把握することで迅速、適切な被災地支援を行うことができた。

(3) 大都市災害時相互応援協定による仙台市への支援

ア 大都市災害時相互応援協定

東日本大震災における神戸市の仙台市支援は、沿革的には阪神・淡路大震災の教訓に基づいて発展してきた「大都市災害時相互応援に関する協定」を根拠として行った。

阪神・淡路大震災時がそうであったように、大規模災害発生時には、ライフラインや情報通信網の途絶、庁舎や公共施設の損壊、職員の負傷などにより、被災市町村の災害対応能力は著しく低下し、かつ膨大な量の応急復旧活動が発生するため、被災市町村が単独では、応急復旧活動を満足に遂行できないという事態が生じる。こうした経験を活かして、市町村間で物資の供給、医療救護活動、緊急輸送活動等の各種応急復旧活動について被災市町村を支援する相互応援協定が全国的に締結されており、平成22年4月1日時点で相互応援協定を締結している市町村は全国の市町村の9割に当たる1,571団体であった。(平成22年版「消防白書」)

政令都市間での災害時相互応援協定は、昭和35年5月13日に締結された「指定都市災害救援に関する覚え書」や昭和50年6月6日に締結された「7大都市震災相互応援に関する覚書」に端を発しており、平成23年度4月現在では「20大都市災害時相互応援に関する協定」が締結されていた。協定の応援内容は、①食料、飲料水及び生活必需物資並びにその供給に必要な資器材の提供、②被災者の救出、医療、防疫、施設の応急復旧等に必要な資器材及び物資の提供、③救援及び救助活動に必要な車両及び舟艇等の提供、④救助及び応急復旧に必要な医療系職、技術系職、技能系職等職員の派遣、⑤その他特に要請があった事項とされている。また、応援要請の手続は、応援を要請する都市が、原則として、被害の状況、物資等の品名、数量等、職員の職種及び人員、応援場所及び応援場所への経路、応援の期間等必要な事項を明らかにし、あらかじめ定められている連絡担当部局を通じて、口頭、電話又は電信により応援を要請し、後日、速やかに文書を送付するものとされている。

以上のように広範な支援を迅速かつ柔軟に行うことを可能とする内容の協定となっていたことと、先遣隊を派遣し支援ニーズをリアルタイムに把握できたことから、総合的なカウンターパート型の支援を開始することができた。

イ 仙台市への支援活動

3月12日の深夜に仙台市の災害対策本部に到着した先遣隊は、仙台市から避難所運営要員の派遣を求められ、神戸市危機管理室に「早急に大規模な支援を要する。50名規模の避難所運営支援の職員を派遣されたし！」との連絡を行った。連絡を受けた神戸市危機管理室では、3月12日の深夜から派遣手段・食糧・資機材調達等のロジ全般についての具体的な準備を始め、また、行財政局職員部の指揮のもと、派遣職員の人選、各局室区への人選依頼を開始した。派遣職員は、避難者名簿の整備、生活環境整備、物資配分の仕組みづくりに貢献できるように阪神・淡路大震災の経験のある職員を中心に人選された。

一方、先遣隊は、仙台市からの要請内容を神戸市危機管理室に伝え、第1次応援隊の宿泊場所の確保、避難所運営状況の調査、担当避難所の割り振りと勤務体制表の作成等の受け入れ準備を行った。

3月14日に第1次隊50名がバスで神戸市を出発し、15日早朝に仙台市災害対策本部のある青葉区役所に到着した。第一次派遣隊は、青葉区の避難所（8箇所）と若林区の避難所（4箇所）計12箇所に配置し、1班4人編成の24時間交代（2人ずつ2交代）で勤務につき、仙台市職員1名とともに、避難者、地元自治会の住民・消防団員や教職員等と避難所運営に取り組んだ。

この仙台市の避難所運営支援では、実員231人が、3月14日（出発）から4月25日（帰着）まで支援活動にあたった。

先遣隊で避難所運営状況の調査を行ったが、神戸市が担当した12か所の避難所では、地元自治会や避難者の方、ボランティア等が中心になって整然と運営が行われていたところが多くあった。壊滅的な被害を受けた地域から集落単位で避難された方が多く避難されていた避難所では、集落の自治機能を活かした運営がなされており、複数の集落が入所していたところでも集落毎の代表者の方の話し合いでまとまりある運営が行われていた。また、避難所のある地域の自治会が前面に運営を担っておられたところやボランティアが主導的に運営していたところなど、形態は様々であったが、自立的な運営を行っているところが多くあった。

神戸市地域防災計画でも、避難所の運営は「地域の防災福祉コミュニティが自主的に運営にあたり市職員や・・・は支援する」と地域の自主運営を基本と想定している。今回、仙台市の避難所で自主運営がしっかりと行われていたところでも、市職員など行政の役割として、避難所と市・区本部との連絡調整や避難者実態の調査のほか、様々な生活再建関連の情報提供などを行ったことにより、円滑な避難所運営ができたのではないと思われる。

(4) 関西広域連合の「カウンターパート型支援」による名取市支援

震災2日後の3月13日に関西広域連合は、岩手県は大阪府と和歌山県が、宮城県は兵庫県と鳥取県と徳島県が、福島県は京都府と滋賀県が担当して支援するというカウンターパート方式の支援を発表した。

このカウンターパート型支援は、被災自治体に対して支援する自治体を決めて、長期・継続的な被災地支援を目指す手法のことで、各省庁からの要請に基づいた従来型の各自治体の混成部隊による支援とは異なり、復旧、復興のそれぞれのステージにあったきめ細かい支援が行えるのが特徴である。また、東日本大震災のような超広域災害の場合でも支援の重複が避けられ、被災地全域に均一の支援が行えることも利点といえる。このカウンターパート型支援は、2008年の中国で発生した四川大地震の震災復興で導入された「対口支援」を参考にしたものである。

神戸市では、既に前述の「大都市災害時相互応援協定」により、仙台市への支援を開始していたが、3月下旬に兵庫県から神戸市に、宮城県南部の被災地支援の要請があった。これを受け、甚大な被害を受けた名取市の支援を検討、4月2日に名取市から正式な支援要請があり、4月6日に40人規模の第1次支援隊を派遣した。

名取市からの支援の要請内容は、「災害復興計画に関する指導、助言」、「災害救助法に基づく諸制度の運用」、「仮設住宅への入居申請、入居決定等にかかる指導」と応急対応業務から復興計画、まちづくりまでのソフト、ハードの幅広い内容のものであった。

このため、個々の業務の支援を行うだけでなく、名取市の復旧復興の進捗状況を把握して被災者の生活再建から本格的な復興までの行程を見据えた支援を行うこととした。第1次支援隊、第2次支援隊では、阪神・淡路大震災の豊富な経験を持つ神戸市の元幹部職員を総合アドバイザーとして派遣し、名取市の進捗状況を勘案して、給付関係や応急仮設住宅関係等々の経験及び専門的な知見を持つ職員を復旧の進捗状況を見ながら適時、適切に派遣した。

この名取市への支援は、この総合アドバイザーから始まって、避難所運営支援、り災状況調査、仮設住宅関係、給付関係、ボランティアセンター支援、復興計画策定支援、復興土地区画整理事業支援等を行った。

(5) 総務省・全国市長会・全国町村会の市町村職員の派遣スキーム

総務省は「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」（平成23年3月22日付け総務省自治行政局公務員部長通知）で、関係機関に支援を要請した。これを受けて、全国市長会は平成23年3月30日付けで人的支援依頼文を各市長に発出した。神戸市には、3月30日に全国市長会を通じて仙台市青葉区の道路復旧工事の設計・積算等

についての職員の派遣要請があった。そこで、仙台市と業務内容、業務量、派遣期間等について確認・調整を行い、4月19日から職員を派遣した。東日本大震災のような広域大規模災害の場合には、近隣市町村との間での災害時相互応援協定はどちらの市町村も被災しているケースが多く協定の効果が得られないことが多く、被災地支援に濃淡が見られた。このような状況の中、広域大規模災害の全国的な支援の調整に総務省が着手した意義は大きいといえる。

(6) 受援計画

神戸市は阪神・淡路大震災で全国から25万人の応援を受け、東日本大震災時には全力で仙台市、名取市等の被災市町村を支援した。ここから得た経験と教訓をもとに、支援を要する業務や受入れ体制などを事前に定めた「受援計画」を神戸市地域防災計画の下部計画として策定した。これは、大規模災害時の神戸市の行政機能だけでは対応できない事態に他の自治体や機関等の多方面からの支援を最大限活かすことができるように、応援受入本部の設置や受援担当者の指定、応援者に求める経験・資格等の指定、民間に協力を求めることが可能な業務の選定などを定めたものである。

4 今後に向けて

このように東日本大震災の被災市町村への応援体制は、被災市町村と非被災市区町村との災害時相互応援協定のほか、関西広域連合による「カウンターパート型支援（対口支援）」など新たに職員派遣スキームが構築された。神戸市でも仙台市、名取市への「カウンターパート型支援」で一定の成果を出した。東日本大震災では、近隣市町村間の災害時相互応援協定はどちらの市町村も被災しているケースがあり協定の効果が得られないケースが見受けられたが、全国市長会・全国町村会の協力による総務省の全国的な職員派遣スキームが立ち上げられた。

総務省では、東日本大震災や熊本地震で行われた対口支援等の検証を経て、被災市区町村ごとに対口支援方式による支援を実施するための「応急対策職員派遣制度（被災市区町村応援職員確保システム）」を平成30年度に構築した。この制度は、大規模災害発生時に全国の地方公共団体の人的資源を最大限に活用して被災市区町村を支援するための全国一元的な応援職員の派遣の仕組みで、避難所運営、り災証明書の交付等の災害対応業務の支援及び被災市区町村が行う災害マネジメントの支援を目的としている。

また、広域防災応援協定は、全国知事会において全都道府県による協定が平成8年に締結され、市町村では、令和2年4月1日現在、協定を1,708団体（98.1%）で締結している。

このように支援体制は整備されたといえるが、受援計画は、都道府県では43団体（91.5%）が定めているが、市町村では、定めている団体が782団体（45%）と進んでいない。

近い将来、首都直下地震や南海トラフ地震などの広域大規模災害の発生が危惧されるが、被災自治体への応援体制の一層の充実とともに、災害の第1対応者である市町村の受援計画の策定が急がれる。

参考文献

- 1) 消防庁災害対策本部 平成23年東北地方太平洋沖地震について（第14報）平成23年3月
- 2) 岩手県 東日本大震災津波からの復興—岩手県の提言—令和2年3月 58頁
- 3) 神戸市 東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証 平成24年3月
- 4) 神戸市 阪神・淡路大震災「神戸復興誌」平成12年1月
- 5) 総務省消防庁 平成22年度版消防白書 平成22年11月
- 6) 神戸市防災会議・神戸市 平成23年度地域防災計画地震対策編
- 7) 松山雅洋 神戸市の支援の特徴 都市政策第145号（財）神戸都市問題研究所 2011年（平成23年）
- 8) 松山雅洋 超広域大規模災害に備える（株）トゥエンティワン出版部 2012年（平成24年）
- 9) 震災復興と自治体間協力（月間「地方自治職員研修」臨時増刊号NO97 96頁）
- 10) 総務省公務員部 平成23年3月22日付け総務省事務連絡「東北地方太平洋沖地震に係る人的支援の要望について」
- 11) 消防庁国民保護・防災部 地方防災行政の現況 令和3年3月
- 12) 総務省 応急対策職員派遣制度による被災市区町村への応援職員派遣 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/koumuin_seido/hisai_chiho_kokyodantai.html
- 13) 消防庁 地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果 令和3年2月