

東日本大震災における広域応援の実施状況調査結果(概要)

参考資料 3

出典：東日本大震災における全国知事会の活動
(平成24年7月 全国知事会)

1 調査の目的

既述のとおり、平成23年3月12日に「全国知事会緊急広域災害対策本部」を、また5月12日より「東日本大震災復興協力本部」を設置し、「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」の趣旨を踏まえた被災者の救援・救護、被災地復興にかかる人員の派遣や、資機材及び物資の提供などの広域応援を実施した。

今回の広域応援は、平成8年7月に協定が締結されて以降、実質的に初の協定の適用であった。全国知事会による広域応援は、被災地における応急救助に一定の成果が認められる一方で、個々具体の対応においては不十分な点や今後に向けての課題もあったのではないかと認識されたことから、全国知事会では「東日本大震災における広域応援の実施状況等の調査」を実施することとした。

この調査は、現地調査と書面調査の2本立てで実施し、前者については、岩手・宮城両県の被災自治体に職員を派遣し、担当職員に対して直接ヒアリングを実施したものである。これに対して後者は、被災県を除く各都道府県が実施した人的・物的支援状況について、書面により回答を求めたものである。

2 現地調査

現地調査は「人的支援」と「物的支援」の実施状況等に主眼を置き、被災自治体の目線で、「広域応援の際に何をしたいか」「広域支援で何が出来て、何が出来なかったのか」等の視点により、担当部署の職員に対してヒアリングを実施した。

なお、現地調査の実施に当たっては、新潟県、埼玉県、静岡県、兵庫県職員の協力を得た。

<現地調査の概要>

実施日	ヒアリング先	対応部署
1月25日	岩手県	総合防災室、県民暮らしの安全課、科学・ものづくり振興課、市町村課、政策推進室、復興局総務課
1月26日	岩手県遠野市	市長、沿岸被災地後方支援室
	岩手県大槌町	総務課
1月27日	岩手県釜石市	総務課、防災課
	岩手県宮古市	危機管理課、環境課
2月1日	宮城県	危機対策課、市町村課、震災復興・企画総務課
	宮城県仙台市	防災安全課
2月2日	宮城県石巻市	防災課、人事課、産業復興課
	宮城県南三陸町	総務課、復興企画課、保健福祉課、危機管理課

【ヒアリング時の主な意見】

人的支援

・人的支援に関して、国(各省庁)、全国知事会、各種団体など複数の要請ルートが立ち上がったため、どこに要請したらよいか混乱した。

・災害時の応援協定を締結していたが、災害の規模が大きく、人的支援の絶対量が足りなかった。

・発災直後に県に人的要請(職種不問)を行ったが、実際に着任するまで2ヶ月を要した。

・人的支援要請に当たって、県庁から「どの職種に何人必要か」という形で照会が行われたが、被災市町村は、特に発災直後は混乱しているため、的確な要請は困難であった。(特に東日本大震災のような壊滅的な被害を受けた場合は、通常業務の速やかな再開が容易でないだけでなく、災害対応業務が新たに発生するため、職種を問わず、とにかく「マンパワーが欲しい」というのが実情である。)

・被害の全体像が見えない中で、被災市町村は、支援側から「何をしたらよいか」「困っていることはないか」と問われても答えられない。自主的に避難所等に入るなどして被災者のニーズを掘り起こし、対応してくれた支援自治体があったが、被災自治体としてはとても有り難かった。

・派遣職員の食・住を確保できず、派遣の申し出を断らざるを得ないケースも多くあった。

・県として県外からの人的・物的支援の受け入れ(受援)に関する仕組みがなく、受援の窓口や業務内容についても不明確であった。広域応援を効率的に受け入れるためには、受援業務の担当の明確化や大規模災害を想定した訓練等が必要だと感じた。

・特に初動期における支援県と被災県との間で連携不足、災害対策本部内での支援県の位置付けが不明確であった。当初は連絡員の執務スペース等も確保できなかった。

・被災市町村を直接支援している支援県と被災県との情報共有が十分ではなかった面があった。

・短期派遣の繰り返しで業務の継続性に支障が生じたり、応援職員間での業務引継が不十分で住民との間でトラブルが発生した。

・短期間の派遣のため、その都度、業務説明するのは負担だった。

・発災当初から行われた隣県の友好都市からの支援が、刻々と変わる被災者のニーズにきめ細かく対応されたため、特に初動段階で有効であった。その一方で、当該友好都市に対して、県から別の市町村の支援を割り当てられたため苦慮した事例があった。

・甚大な被害や幹部職員の死亡等により市町村の行政機能が大幅に低下あるいは喪失したような場合には、都道府県が中心となって機能回復に向けた支援が必要。今回は、県庁から現場で状況判断できる職員が派遣され、県庁との連絡も連絡システムも当該派遣職員に一本化されたため、対応がスムーズにいった。

・支援県の連絡員をメンバーとした連絡会議の設置は、各支援県の情報収集の効率化が図られるなど有効であった。

物的支援

- ・事前に市町村内の業者(食料・生活物資・輸送関係)と災害時の応援協定を締結していたが、当該業者も被災したため機能しなかった。
- ・県に物資の支援を要請しても、発災後1週間程度は物資がほとんど届かなかった。非被災地に職員自らが買い出しに行かなければならなかった。
- ・全国知事会では被災3県の物資支援担当県の割り当てを行ったが、担当県以外からも事前連絡なく物資が送付され、大量の余剰物資を抱える一因となった。
- ・被災県において物資の自己調達ができる時期(今回は発災後1ヶ月程度)を見誤り、支援県で一般市民から集めた支援物資が行き場を失うケースも見られた。
- ・多くの在宅避難者が発生したため、状況の把握や物資の配付が困難であった。
- ・被災者のニーズと提供される支援物資とのミスマッチが課題となり、物資滞留の原因にもなった。(要請から実際に物資が届くまで、発災当初は2週間程度、5月以降でも1週間程度の遅れが発生した。)
- ・被災県に連絡がないまま支援物資が発送されたケースがあり、確認作業に手間取ったり、不要な物資でも受け入れることとなったため物資滞留の一因となった。
- ・1つの箱に食品と衣料品が混載されているものや、箱の表記と中身が異なっている支援物資は引き受け手がなく、残されたままであった。
- ・古着など過去の災害でもニーズがなく、処分が問題となった支援物資が大量に送付された。
- ・要請に基づき支援県が企業等に発注し、輸送機関や自衛隊に輸送を依頼したままケースでは、被災県では、何が、いつ、どれだけ届くのかわからないケースが多く、支援物資の管理の支障となった。
- ・県土面積が広大で県庁所在地から沿岸部までの、後方支援拠点を整備することによって、効率的な物資輸送が可能となった。

3 書面調査

東日本大震災における人的・物的応援の状況及び広域応援に係る課題等について、書面により調査を行った。
なお、書面調査における被災県等の定義は、以下のとおりとした。

○被災県: 岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県

○支援県: 上記被災県を除く

(1) 人的応援

調査対象となる職員は、支援県に属する一般職の地方公務員(警察職及び消防職を除く)であって、前記の被災5県にいわゆる短期派遣(公務出張など所属団体からの職務命令によるもの)によって派遣された者である。

全体としては、発災から1ヶ月までの間は1万人~1.5万人で推移し、その多くは、DMATや医療救護班、避難所等における保健衛生活動など、医療・健康・衛生対策に関する業務が占めている。また、発災3日目以降になると、災害対策本部業務支援や災害応急対策支援(施設の応急復旧支援、給水支援等)、避難所管理運営支援などを目的とする派遣の割合も増えてきている。

発災1ヶ月以降になると大幅に人数が増加している。従前と同様に、医療・健康・衛生対策支援を目的とする派遣が最も多く、その人数も発災当初の約5倍に増加しているが、新たに避難所管理運営支援や義援金・災害弔慰金・被災者生活再建支援金の支給など、被災者の生活再建に係る業務支援に従事する職員も増加した。

発災3ヶ月目に入ると人数が減少するとともに、各種施設復旧業務支援を目的とした派遣が増加している。これは応急対策から復旧・復興に向けた動きが本格化するとともに、1つの業務に継続して従事できる、いわゆる長期派遣(地方自治法第252条の17の規定に基づくもの)による派遣が求められるようになってきたことが要因と考えられる。

被災地への職員派遣(短期)の状況を調整主体別で見ると、発災直後は、国及びその他(各種団体)の調整による職員派遣が多くを占めている。国は、発災3日目~1週間までの間に約4千人日の職員派遣を行っているが、その殆どが甚大な被害により行政機能が喪失した市町村への災害対策本部業務支援である。発災2週間目以降になると、医療・健康・衛生対策業務に関する支援の割合も大幅に増加している。

また、調整主体が「その他」であるものの大部分が、各チームを通して医療・健康・衛生対策に関する業務であり、その多くは、医師会や病院協会、地元大学医学部等が調整を行った派遣である。

これに対して、全国知事会が調整を行った派遣としては、発災1ヶ月経過後からの避難所管理運営支援業務に関する派遣が大部分を占めている。

これは、前述の「人的支援調整方針」において「国において派遣調整が行われていない分野について被災県の要請内容を踏まえ積極的に調整する」との方針に基づき、それまで広域的な調整が行われていなかった避難所管理運営支援業務や業務について調整を行った結果である。

また、「個別調整」によるものは、全国知事会を経由せず、直接被災県と調整が行われた派遣である。その数は発災1ヶ月を経過した後から大幅に増加しており、その目的も、医療・健康・衛生対策業務のほか、避難所管理運営支援や義援金・災害弔慰金・被災者生活再建支援金の支給などの被災者の生活再建に係る業務支援などと多様化している。

(2) 広域応援に関する意見

人的支援及び物的支援の状況に加えて、東日本大震災の広域応援に関しての課題等について自由記載を求めたところ、30道府県から記載があった。主な意見は、大別すると以下のとおり整理される。

人的支援

<支援県の意見>

- ・迅速に支援を開始するためには、支援の相手方が予め決まっているか発災後速やかに相手方を決定する仕組みが必要
- ・対口支援は有用であるが、組み合わせについては、発災後、早期に全国知事会が調整する必要がある。
- ・特に発災直後においては、被災状況や支援ニーズに関する情報収集・提供を被災県以外の県が支援するなど、情報の収集・提供体制の強化が必要。
- ・今回のような大規模災害においては、全国知事会等の調整の下、都道府県ごとに支援対象を決め、個別に集中的に支援することが効果的である。
- ・全国知事会として、被災県の近隣県の職員を情報収集要員して派遣するとともに、現地対策本部を設置し、被災県を支援する体制をとることが望ましい(近隣県であれば、被災県に対する知識・情報を多少なりとも持ち合わせているはず。)
- ・現地対策本部を設置して当該職員に権限を与え、現地から全国各県に指示を出せる仕組みを作っておくことが望ましい。
- ・被災地のニーズ等を直接把握し、応援活動を行う現地支援本部の設置(おしかけ支援)の検討
- ・受援に係る調整業務は多大な負担となるため、支援県による調整機能の確立が必要
- ・人的派遣では、全体の調整役が不在であったための混乱が生じ、非効率となる事例が発生した。また、支援側が各地から集まったり、同一県から別々の場所に派遣されたりしたため、派遣チーム間の役割や連携の調整が必要となり、困難を極めた。同一県からの派遣職員は、派遣先を分散させず統一させたほうが効果的な運用が可能となる。
- ・職員数の縮減が進んでいることから、支援県が行政サービスを維持しながら長期間にわたり被災地を支援できる体制になっていない。任期付職員の採用や再任用職員による臨時的対応等を検討する必要がある。
- ・被災自治体の職員は、自らも被災者であるにもかかわらず、休むことなく業務に当たっていたとのことである。被災自治体職員の負担を軽減するような対策も検討課題である。

<被災県の意見>

- ・多様なチャンネルを通じて行われる各県からの支援の申し出に対して、どの部署で対応するか明確なルール化がされていなかった。また、被災地でのコーディネート役の重要性に対する認識はあったものの、全体を調整する余力がなかった。
- ・派遣職員の配分をはじめ様々な調整を被災各県と支援各県が個別に行わないで済むような、センター機能が必要。
- ・発災直後の職員派遣の受け入れに際しては、現地の情報が不足し、支援が必要な業務や人員規模、移動手段や宿泊場所の確保など、派遣受け入れに至るまでの準備に苦慮した。支援側には、可能な限り被災自治体の調整を待つことなく自立的・自発的な職員派遣を基本として欲しい。
- ・長期間にわたり自立的・継続的な支援を行う用意がある自治体について、災害対策本部における位置付けが明確でなく、被災県との連携が弱かった。

物的支援

<支援県の意見>

- ・政府の緊急対策本部と全国知事会の2つの要請ルートがあったので、発災当初は、どちらに要請すればよいか、判断に迷った。
- ・初期段階において、政府の緊急対策本部と全国知事会の2つの要請ルートがあったので、発災当初は、どちらに要請すればよいか、判断に迷った。
- ・物資の受け入れについては、「輸送～荷下ろし・積み替え～荷捌き」など一連の作業が滞ることがないよう、関係事業者との協定締結や人員確保計画の策定等が必要
- ・日々変化する被災者ニーズに可能な限り応じることができるよう、東日本大震災の教訓を踏まえた備蓄品目の検討が必要
- ・時間の経過とともに多様化する被災者のニーズと提供物資とのミスマッチが課題
- ・行政は発災直後の最低限度の衣食住に関する大量の物資支援に特化すべきであり、時間の経過に伴うニーズの変化にきめ細やかに対応するためには、現地の混乱が落ち着いた時点で企業、団体、NPO等と連携して支援することが有効
- ・被災県は膨大な業務に追われる中で物資の調達・配送等を行うため、支援県は物資をただ送付するだけでなく、品目や数量等について十分調整するなど配慮が必要。
- ・末端の避難者まで支援物資が行き届くような調達・配送の仕組みづくりが必要。その際、民間物流企業の活用も検討すべき。
- ・支援物資の供給に当たって、被災県と直接交渉して物的支援を行ったが、連絡も取りづらく、調整に時間を要した。大規模災害においては、被災県以外に窓口を設けて、調整を行う必要がある。
- ・被災県・支援県相互において、支援物資が被災者に届かず滞留する事態が発生した。今回の対応の教訓とし、被災地のニーズと提供者の善意をつなぐための仕組みづくりが必要
- ・被災県からの支援要請について、震災発生当初からの混乱から要請された物資の種類・数量・配送先等が二転三転するなど、速やかな物資の供給対応に苦慮した。

<被災県の意見>

- ・全国知事会による支援担当県以外の自治体から支援物資が送付され、混乱した。
- ・他の被災県で受け取りが拒否された物資のたらい回しがあった。
- ・未調整のまま送付された物資による大量の在庫が発生した。
- ・事前連絡なく送付された物資については、送り間違い等の事実確認の調査のため、時間・人員が必要となった。
- ・古着はクリーニングされたものであっても被災市町村は受け取らず、物資滞留の原因となる。
- ・避難所の支援物資の保管能力は限られているので、供給過剰となった物資は、支援県がボランティアを活用するなどして直接配付すべきである。
- ・今回のような大規模災害の場合は企業も被災しており、被災地域内で流通在庫備蓄を確保することは困難であるため、遠隔地の県が物資を確保して、被災地に送り込むという考え方が必要である。
- ・提供された物資の中には、個人から募った物資なども含まれていたため、様々な物資が混載された段ボールもあった。それらの物資は被災地に配送する際に再仕分けが必要となった。
- ・被災地で必要とされる物資は刻々と変化したため、要請から物資が届き、被災地への発送準備ができた段階で、被災地でのニーズがなくなっているということもあった。

【まとめ】

東日本大震災は未曾有の甚大な被害が生じたため、被災自治体、支援県ともに広域応援の実施にあたり戸惑いや混乱が生じた。現地調査及び書面調査から明らかになった課題等を整理すると、以下のとおりである。

<広域応援全般>

- ・広域応援において支援ルートの統一を図るべきとの意見が、被災県・支援県双方から多く寄せられた。また、現地に支援本部を設置して被災地の状況や支援ニーズ等を積極的に情報収集し、各県に支援の要請を行うべきとの意見もあった。
- ・一方、支援体制の充実とともに、被災自治体からは、支援チームや物資の受入など受援の仕組みの重要性を指摘する声があった。広域応援を効率的かつ効果的なものとするため、発災時の支援側・受援側それぞれの立場での対応について検討が必要である。
- ・現在、復興本部において、全国知事会の広域応援協定の改正にあたり新設された「カバー（支援）県」に関して、その主な役割等について検討を進めている。具体的には、平時から「顔の見える支援体制」を構築するために必要とされる事項や、災害時における支援活動の具体的なイメージ等を整理することとしており、これらを参考にした取組が期待される。

<人的支援>

- ・被災県・支援県ともに、全国知事会のほか、国（各省庁）や各種団体など複数の支援要請ルートが立ち上がったことから、調整が複雑化し混乱したとの意見が多かった。
- ・実際に、発災直後から専門職については、所管省庁や関係団体等のルートを通じて多くの職員派遣が行われたが、災害時の応急対応業務（避難所運営支援や支援物資管理等）については、発災当初は広域的な調整が十分に行われず、全国知事会による調整が円滑化されるまでは十分な体制が整わなかった。また、支援状況の全体像の把握に苦慮する面も見られた。
- ・被災自治体、特に直接被災者支援業務に従事する市町村からは、「発災直後は、とにかくマンパワーが欲しい」との悲痛な声が寄せられた。発災直後の混乱の中では、支援を要請することすら困難であることから、今後の人的支援にあたっては、被災自治体からの具体的な要請を待つだけでなく、時系列に沿った災害対応業務を先取りし、自律的に人的支援を実施することが必要である。
- ・実際の支援にあたっては、災害経験の少ない自治体においては、目先の対応に追われて、時間とともに変化する災害対応業務に的確に対応することが困難な場合が多い。支援側は「何をしましょうか？」という「質問型支援」ではなく「こんなことがあるので、これをやります」といった「提案型支援」を心がけるような配慮が必要である。
- ・人的支援にあたって、被災県の負担を軽減しつつ効果的な支援を行うため、派遣期間の長期化、職員総入れ替えの回避、応援職員間での業務引継時間の確保、業務日誌の活用、同一自治体による同一業務の支援の継続（対口支援）等について留意が必要である。

<物的支援>

- ・支援要請から実際に物資が届くまでにタイムラグが生じ、その間に被災者のニーズが変化したため、残存物資が大量に発生した。発災直後は細かいニーズ把握が困難であることもあり、過去の災害等から必要と思われる物資を想定して送付することも考えられる。
- ・被災者ニーズに合わない支援物資は、被災自治体に「仕分け・保管・処分」という作業や問題を生ずるおそれがある。また、物的支援をする際のルール化（古着は送らない、送付する際のラベルの表記等を統一する、消費期限に留意する等）とその徹底を検討する必要がある。
- ・流通機能が回復するにつれて、個人からの小口の支援物資や被災者のニーズに合わなくなった大量の支援物資等が滞留し、処分に苦慮するケースが見受けられた。配付にあたってはボランティアやNPO団体等と連携したり、仮設住宅への移転時に支援物資として配付するなどの工夫が考えられる。