

6. 考察とまとめ

(1) 各機関の人的支援の特徴

以上、今回調査を行った各機関の対応を紹介した。各機関は、調整機関として自ら人的支援を行うのみならず、関係する機関等と調整を図りながら人的資源を確保し、被災自治体に対する支援を行っている。その方法や考え方は、それぞれの機関の立場や特性によって違いがあったが、その主な特徴を整理すると表 1-7 のとおりである。

表 1-7 調査対象各機関における人的支援（調整）の特徴

機関名	主な特徴
新潟県	<ul style="list-style-type: none"> ● 協定の発動による対応が見られ、発災初日に先遣隊を派遣した。 （「大規模災害時の北海道・東北 8 道県相互応援に関する協定」） ● 市町村と合同での被災地への直接的な人的支援はみられなかった。 ● 一方、特に発災初期の福島県からの避難者受入について、県と市町村とが連携した活動が行われた。このことは、一般に被災自治体によって担われる避難者対応を、非被災自治体が地元で支援したものであり、人的支援のひとつの形態と言える。 ● 自県での地震対応と被災地（東北）対応の両面対応を求められた。 ● 時間経過に応じて変化するニーズに応じた人的支援が行われた。 ● 3月下旬以降、人的支援の要請ルートが輻輳し、調整が困難になることがあった。 ● 今後の災害での県外支援に対処するため、「県境なき技師団」（新潟県中越地震等の災害を教訓にして平成 20 年度創設）のさらなる充実・強化が考えられている。
兵庫県	<ul style="list-style-type: none"> ● 関西広域連合という連合体の方針に沿いながら、特に宮城県をカウンターパートとする支援が展開された。 ● 関西広域連合の「広域防災局」という要の役割を担った。 ● 阪神・淡路大震災の経験や教訓を生かした活動が行われた。 ● 本庁には支援本部が、宮城県庁には現地連絡所が、宮城県北部 3 市町には 3 市町現地支援本部が置かれた。 ● 3 市町現地支援本部を通じての人的支援では、県内市町と合同での活動が展開された。 ● 3 市町現地支援本部を通じての人的支援に当たり、平成 21 年台風第 9 号による佐用町の災害対応を参考に市町職員の派遣体制を整えた。 ● 県が県内市町をグループ化し、支援先とマッチングすることで、職員数が少ない市町も支援に参加することができた。 ● 今後の災害での県外支援に対処するため、「ひょうご災害緊急支援隊」（県外版）の創設が考えられている。

機関名	主な特徴
関西広域連合	<ul style="list-style-type: none"> ● 発災直後の時点で構成府県知事が一堂に会した広域連合委員会を開いて活動方針を定め、構成府県の資源を最大限に活用できる体制を整えた上でさまざまな支援が展開された。 ● カウンターパート方式により分担を明確化し、効率的な支援が図られた。3県には担当府県による現地連絡所が設置された。 ● 今後に備え「関西防災・減災プラン（総則編）（地震・津波災害対策編）」が作成され、今後、このプランに沿って「関西広域応援・受援実施要綱」を作成し、人的支援体制の充実を図ろうとしている。
自治労	<ul style="list-style-type: none"> ● 「不眠不休の活動を続ける被災地自治体職員の支援を行う」という観点から、被災地県本部・単組や被災地外県本部・単組などと連携し、活動を展開した（旅費とボランティア保険料を対策本部で負担）。 ● 自治労対策本部が、支援側と受援側の間に入り、支援ニーズと支援要員とのマッチング、現地への交通、宿泊などさまざまな調整を行った。その結果、被災地への安定した人数の持続的な派遣、小規模な自治体に所属する職員の派遣、被災地を少しでも助けたいという思いを持つ職員の派遣を実現することができた。 ● 被災県本部は管内単組などとの調整に追われ、対策本部との調整が十分にできなかった。そこで、被災3県にベースキャンプを置き、本部役職員が交替で常駐して各種調整を行った。 ● 派遣形態は「ボランティア休暇制度」を活用して参加した者が56.1%で最も多く、「公務出張扱い」は11.6%となっている。 ● 支援の内容は、阪神・淡路大震災に比べ多岐に渡り、また、日々変化した。 ● 対策本部において準備体制を整えるまでに、約1ヶ月を要した。それでも、当初は「見切り発車」の部分があった。 ● 阪神・淡路大震災では、支援を受ける各自治体から特定の支援活動を自治労がまとめて引き受ける（ロットで業務を引き受ける）方法がとられたが、今回の大震災では、ニーズが次々と変化していくことに加え、自治労だけでなく多くの個人や組織が現地入りする中で、その方法がとれなかった。「自治労本部（ベースキャンプ）－県本部－（当該単組）－当該自治体」というラインの中で、支援内容を毎週確定させながら進めていくことになったが、そのことは必要とする人員に過不足が生じるなど調整に大変な困難をもたらした。 ● マニュアルの配布、支援者報告会の開催などを通じ派遣職員へのメンタルケア対策が講じられた。

（2）支援・受援を検討する際のポイント

今回の調査の結果から、効果的な支援・受援を検討する際のポイントとして考えられる点を挙

げると次のとおりである。これらは、今後、人的支援の全体像を把握する中で、さらに精査されていくべきものである。

協定と支援活動の迅速化

新潟県は、「大規模災害時の北海道・東北8道県相互応援に関する協定」などに基づき、発災直後の段階から先遣隊の派遣等活発に支援活動を開始した。協定の存在が、迅速な支援活動につながったと考えられる。現在、全国でさまざまな相互応援協定が締結されている。今後とも協定の締結を推進し、日頃からその実効性を担保するための交流や図上訓練などを行っていくことが、いざという時の支援活動の迅速化につながると考えられる。

カウンターパート方式と支援の効率化

関西広域連合や兵庫県の支援活動では、支援側と受援側をお互いに特定して支援する「カウンターパート方式」がとられた。それにより、責任や分担が明確化され、効率的な支援につながったと言える。「カウンターパート方式」には、以下のように支援を促す仕掛けが多く内包されていると考えられる。

- ①支援側、受援側のそれぞれが有するさまざまな不確実性（どこまで支援すべきか、どこから支援が来るのか等）を低減し、意思決定を迅速化させる。
- ②上記と相まって、お互いの信頼関係の構築を促す。
- ③他のカップリングとの競争意識も生み出す可能性がある。

支援側と受援側双方が複数存在する大規模広域災害の場合、「カウンターパート方式」による調整は的確な支援を図る上で極めて有効な方法と言えるだろう。特に全体の把握と調整が困難な発災直後の局面を考えると、初期の段階からこの方法を採用することで、調整の時間コストを大幅に低減できると考えられる。ただし、中長期的な視野に立つと、支援のアンバランスの発生という点にも留意する必要があるだろう。

連合組織と支援資源の拡大効果

関西広域連合では、構成府県の資源を最大限に活用できる体制を整えた上で、さまざまな支援活動を展開した。これにより、ひとつの機関で不足する資源の融通や外部から調達した資源の効果的な分配を行うことができた。連合組織は、効果的な支援を考える上で、有効な形態だと言える。今後、連合組織のあり方（規模や調整の方法等）について検討することで、支援体制の強化に結びつくと考えられる。

最前線での活動の調整とその効果

兵庫県では、カウンターパートとなった宮城県の中で被害が特に激甚だった気仙沼市、南三陸町及び石巻市に3市町現地支援本部を置いた。自治労では、宮古市、松島町、仙台市、福島市、会津若松市にベースキャンプを置いた。いずれも最前線での調整となったが、それには次のような効果があったと考えられる。

①支援ニーズの的確な把握

現場の雰囲気接しながら、直接支援ニーズを把握することが可能となり、よりきめ細かい内容をくみ取ることができる。

②臨機応変な活動の調整

被災地のニーズは日々刻々と変化したと報告されているが、それに応じて支援活動も臨機応変

な対応が求められたと推測される。最前線に調整拠点があることで、その調整の迅速化が図られたと考えられる。

Logistics ラインに果たす被災県庁(現地連絡所)の機能

兵庫県は、本庁(「災害対策支援本部」)－宮城県庁(現地連絡所)－3市町現地支援本部というラインで支援活動を展開したが、その中で、宮城県庁におかれた現地連絡所は、本庁と3市町現地支援本部を結ぶ重要な機能を果たしたのではないかと推測される。もし、現地連絡所がなければ、本庁と現地との距離が大きすぎ、お互いの認識の統一等で齟齬が生じる可能性も高かったのではないかと推測される。今回は踏み込んだ調査ができなかったが、今後さらに検証したいポイントである。

人員確保に関する積極的な調整によるさまざまな効果

人員確保に関し、支援側と受援側の間に入って特に積極的な調整を行った兵庫県や自治労の事例から考えると、次のようなさまざまな効果が浮かび上がる。

①小規模自治体の支援参加ルートの構築

平成23年度、支援側に当たる非被災市区町村を対象に、人的支援の実施状況についてアンケートを行った。人的支援を行ったかどうかについて見ると約8割の団体が「行った」と回答した。しかし、人口規模別に見ると、特に「10,000人未満」の団体では約半数が「行わなかった」と回答しており、小規模市町村で人的支援を行う余力が小さいことが伺えた。

この結果を受けて、人的支援によって支援側にもたらされるさまざまな効果(派遣職員の能力や意識向上等)を考慮すると、複数の小規模市町村が共同で人的支援を行う工夫など、できるだけ多くの市町村が人的支援を行うことのできる仕組みづくりが求められるのではないかと問題提起した。

今回の調査で、兵庫県では複数の市町村をグループ化して支援隊を編成するよう調整し、自治労では県本部単位で支援隊を編成するよう調整したことがわかった。このことは、小規模市町村の支援参加ルートの構築に結びついたと考えられる。

②ボランティア意欲を持つ職員の参加ルートの構築

自治労による支援活動は、全国の自治体職員で、被災地に行っても支援を行いたいという意欲を持つ職員にとって、その支援参加ルートの構築という面から、効果があったと考えられる。

③安定した人数の持続的な派遣

調整機関が支援側・受援側のニーズや要員のマッチングを図ったり、宿泊施設・交通等 Logistics の確保等を活発に行ったことで、安定した人数を持続的に派遣することができた。

こうした効果をもたらす調整機関による調整であるが、そのコストは多大なものがある。自治労では、実際の支援活動に入る前に、支援ニーズの把握、ベースキャンプの構築等に1ヶ月の時間を要した。兵庫県でも、3市町現地支援本部支援隊の第1陣が出発したのは、震災発生から11日目であった。どのような方針で支援に臨むかはそれぞれの機関の考えに委ねられるが、一刻も早い支援開始という観点に立てば、特に初動のコストをいかに低減するかを今後検討していく必要がある。

要請ルートの錯綜に伴う問題

新潟県での調査では、3月下旬以降、人的支援の要請ルートが輻輳し、調整が困難になることがあったという指摘があった。これは、複数の調整機関からの人員確保要請が県で重なり、人数に限りがある中での対応が難しかったことを伺わせるものであろう。今後の災害でも同様の事態が懸念されるが、調整機関同士の一定の事前調整が望まれるのか、調整コストを下げるため事前調整は行わず要請を受けた側の対応のあり方を考えるべきなのか、今後の課題と言える。

支援ルートの錯綜に伴う問題

自治労への調査では、自治労だけでなく多くの個人や組織が現地入りする中で、阪神・淡路大震災でとられた支援業務を一括して担う方式（ロット方式）がとれず、「自治労本部（ベースキャンプ）－県本部－（当該単組）－当該自治体」というラインの中で、支援内容を毎週確定させながら進めていくことになり、必要とする人員に過不足が生じるなど調整に大変な困難をもたらしたという指摘があった。これは、受援側である被災自治体内部においても複数ルートからの支援が重なり、業務調整に大きなコストが発生したことを伺わせるものである。今後の災害でも同様の事態が懸念され、特に受援計画を検討する際のポイントだと考えられる。

両面对応とその対応のあり方

新潟県では、12日早朝長野県との県境で発生した自県内での地震対応と、東北地方への支援活動との両面对応を迫られた。迅速な被災地への支援という面からは、特に近隣自治体による支援が期待される場所であるが、大規模な地震等では近隣自治体も一定の被害を受け、両面对応に迫られる局面も想定できる。その際、どのように対応すべきなのか、今回の大震災での対応について検証（特に岩手県、宮城県、福島県の内陸部自治体）が望まれるだろう。

被災地外での広域避難支援における県のあり方

新潟県では、特に発災初期の福島県からの避難者受入れについて、県と市町村とが連携した活動が行われた。このことは、一般的な災害では被災自治体によって担われる避難者対応を、非被災自治体が地元で支援したととらえられた。広域避難については巨大災害を想定するとさまざまな可能性が考えられ、それに的確に対処するため平成24年6月には災害対策基本法の改正も行われた。今後、的確な実施についてクローズアップされるテーマであるが、その中では、今回の新潟県の事例を参考に、県という調整機関の果たす役割も十分検討される必要があるだろう。

これまでの災害の経験を生かす

兵庫県や関西広域連合の対応では、阪神・淡路大震災や兵庫県佐用町での豪雨災害の経験が生かされた。新潟県の対応では、平成16年7.13水害、新潟県中越地震、新潟県中越沖地震の経験を踏まえた取り組みが行われた。自治労の対応では、近年の災害で注視されてきた支援者のメンタルケアに配慮した活動が行われた。言うまでもなく、このような経験を生かした取り組みは、今後とも日本全国同じレベルで求められるべきものである。今後、東日本大震災を含めた経験の蓄積・共有・発展を図る場や仕組みが求められる。

(注) 東日本大震災での人的支援については、報告書や研究報告・論文の発表がさまざま行われている。例示すると下記のとおりであるが、これらの成果も踏まえながら、今後とも検討を進めていきたい。

東洋大学 PPP 研究センター,2011,東日本大震災 被災地自治体に対する後方支援業務のあり方調査報告書

永田尚三他,2012,地方公共団体の防災・危機管理体制の標準化についての研究,社会安全学研究第2号,関西大学社会安全学部

神戸市,2012,東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証－調査研究会からの報告－

阪本真由美・矢守克也,2012,広域災害における自治体間の応援調整に関する研究－東日本大震災の経験より－,地域安全学会論文集 No.18

本荘雄一・立木茂雄,2012,大規模広域災害時における自治体間協力に関する考察－東日本大震災時における神戸市職員派遣の事例から－,地域安全学会論文集 No.18