

巨大災害に打ち勝つ自治体間のパートナーシップ ～ 連携を強化する 10 のポイント～

(巨大災害発生時の自治体間の連携強化施策に関する
調査研究報告書 概要版)

協定を結んだだけで安心していませんか？

平成28年3月
一般財団法人 日本防火・危機管理促進協会

はじめに

東北地方や関東地方では、東日本大震災で被災した自治体の多くが今も災害復興に取り組んでいます。被災地の自治体でこのように災害復興が遅れている理由の 1 つは、まず何よりこの震災が未曾有の災害だったことです。特に津波により被害を受けた地域は広大な範囲に及び、被害調査や瓦礫処理、盛土に膨大な時間を費やさなければなりません。そして、もう 1 つ重要な点は津波で生じた自治体組織自らの被害です。多くの自治体で災害対策本部を設置すべき庁舎や設備、資機材が損傷し、書類やデータを喪失するケース、首長など幹部をはじめ職員が死傷するケースが生じました。こうして、本来持っていた施設・設備や資機材、情報、人員などの資源を著しく削がれたまま、膨大な災害対応業務や復旧・復興業務に立ち向かわなければならない自治体が少なくありませんでした。

震災などの巨大災害に被災した自治体は、その自治体の職員だけではこなしきれないような膨大な災害対応業務に直面し、しばしば深刻なマンパワー不足に陥ります。こうしたマンパワー不足は、災害対応に取り組む自治体職員を極度に疲弊させるだけでなく、災害対応の効率性やパフォーマンスを損なうことで、結果的に被災した住民にも影響します。そこで、このように不足するマンパワーの補完策として期待されているのが、自治体間の人的支援です。

南海トラフ巨大地震や首都直下地震では、東日本大震災を上回る被害が想定され、人的支援がより一層重要になると考えられています。それだけに、自分の自治体が締結している協定が災害時に本当に機能するのかどうかを見直すことは重要なことです。協定を締結していても、支援側の自治体が協定通りに職員を派遣できるとは限らず、派遣した職員が必ずしも的確、効率的に活動できるわけではないからです。協定に対する期待が強いだけに、それが的確に機能しなかったときに自治体の災害対応に与える影響は、決して小さなものではありません。

本冊子では災害時応援協定を見直す際、または協定を締結している相手先自治体との連携を強化する上で、特に重要なポイントを整理しています。ぜひご参考ください。

<災害時の自治体間パートナーシップを強化する 10 のポイントチェックリスト>

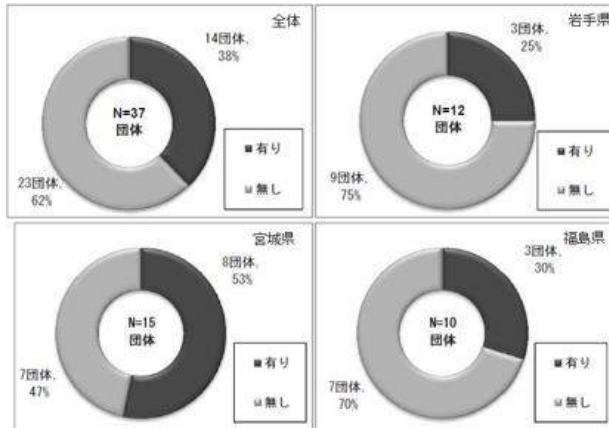
以下のチェックリストは、災害時応援協定に実行力を持たせるポイントです。ぜひご確認ください。

	10 のチェックポイント	災害時の問題点	対策頁
派遣 要請	☑ 1 派遣要請ができないときの対応が未検討	自らが被災し派遣要請することすらできなくなる	p. 3
	☑ 2 締結先自治体が同時り災する可能性について未検討	協定締結先の自治体が同時り災してしまう	p. 4
	☑ 3 締結先自治体の担当者や連絡先が未把握	協定締結先の担当部署や担当者と連絡がとれない	p. 5
	☑ 4 職員の派遣に伴う費用や負担方法が未把握	負担方法について調整に苦労する	p. 6
派遣 検討	☑ 5 派遣したことで生じる欠員のカバー方法が未検討	欠員を補充できない	p. 7
	☑ 6 派遣可能な職員数や職種等が未把握	派遣すべき適任者が見当たらない	p. 8
派遣 活動	☑ 7 自分の自治体と異なる業務ルール等について未確認	不慣れな業務ルールに混乱が生じる	p. 9
	☑ 8 派遣職員に任せることが可能な業務や作業が未検討	派遣職員にお願いする作業が思いつかない	p. 10
	☑ 9 派遣職員に対するケア方法について未検討	派遣職員の不安やストレス、不満が生じる	p. 11
	☑ 10 派遣職員のバックアップ態勢について未検討	宿泊施設から勤務地までの距離が離れている	p. 12
災害対応の迅速化、効率化	災害時応援協定の実効性確保・パートナーシップ強化		

災害時の
問題点

自らが被災し派遣要請することすらできなくなる

○自治体職員の被災



東日本大震災では、多くの自治体職員が死傷している。例えば陸前高田市では職員 443 名のうち 111 名が死亡し、大槌町では職員 139 名のうち町長を含む 40 名が死亡・行方不明となるなど、数十名単位で職員が犠牲になったところもある。南三陸町では、震災翌日の午後 1 時に津波災害対策本部に参集できたのは町長と 2 名の職員であった。

また、庁舎の被災による通信回線、通信機器が破壊され外部との連絡が不可能な事態も発生した。

>>>> 報告書 2章(12 頁で詳細をご確認ください)

問題への
対策

○災害応援要請の協定書には、被災自治体からの応援要請を受けて応援開始となるものと、支援側による自主的な判断により応援開始となるものがある。自動発動の条項があるか確認する。

[要請に基づく発動の協定書例]

「応援を要請しようとする場合には、次に掲げる事項を明らかにして、電話等により応援を要請し、その後速やかに要請文章を提出する」

[自主判断による発動の協定書例]

「通信の途絶等により被災都市との連絡が取れない場合で、緊急に応援を行う必要があると認められるときは、自主的な判断により応援を行うことができる」

○被災自治体からの回答なし、要請なしという状況であっても、発災直後は自前で食料・テント・通信手段を現地に持ち込み、自己完結型で支援を開始できるくらいの準備がなくては、かえって大災害に見舞われた被災自治体の調整業務を増加することになる。

東日本大震災 神戸市 自己完結

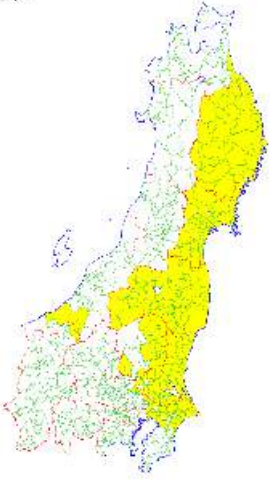
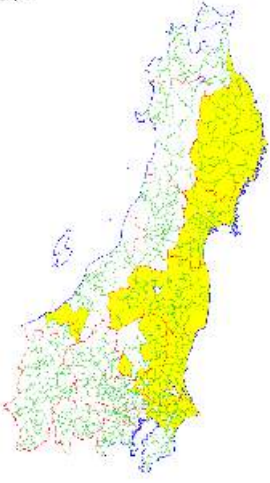
検索

詳細を検索できます。

災害時の
問題点

協定締結先の自治体が同時り災してしまう

○広範囲にわたる被災

特定被災区域の範囲(黄色)

岩手、宮城、福島3県の全域と茨城県の大部分、青森、栃木、埼玉、千葉、新潟、長野6県の一部など、合計222の市町村が特定被災区域となった。岩手県から茨城県沖までの南北約500キロメートル、東西約200キロメートルに及ぶ広大な面積が被災した。

多くの自治体の災害時応援協定は、隣接する自治体との協定であるという現状があり、仮に隣接自治体とだけの災害時応援協定の場合、同時に被災する可能性が高くなる。

>>>> 報告書 3章(32頁で詳細をご確認ください)

問題への
対策

○多くの協定で想定する災害は被害規模が小さいという現状がある。すでに締結済みの協定先が、隣接自治体だけではないか、同一の都道府県内だけではないか、西の方向にしか協定先がないかなど、地域的な偏りの有無を確認する。

○南海トラフ地震対策地域や首都直下地震対策地域に指定されている自治体であるならば、同時にり災しない遠隔地の自治体との協定締結を再検討する必要がある。

○通常の行政運営のなかで、遠隔地の自治体との関係性がないという場合には、姉妹都市先、地元の偉人の出生地、類似の発音の自治体同士といったことが災害時応援協定を検討するきっかけになる。東松山市(埼玉県)と東松島市(宮城県)は、市の名称が一字違いであることが縁となり、2012年に災害時相互応援協定を締結した。

詳細を検索できます。

災害時の
問題点

協定締結先の担当部署や担当者と連絡がとれない

○大規模な災害は、庁舎の破壊、停電、通信回線のパンクなどにつながる。災害時応援協定で、相手の担当部署、連絡先、担当者名を把握していたとしても連絡が取れなく可能性がある。大手通信会社のシステムを利用していたのに東日本大震災の直後はシステムダウンしていた、衛星携帯電話の装備があっても電源の入れ方がわからなかった、電源が入っても『国番号-先頭の0を取った市外番号-電話番号』という電話のかけ方がわからず使えなかったケースがある。

[衛星携帯電話は国際通話のかけ方となる]

(一財)日本防火・危機管理促進協会の代表電話番号(03-3593-2823)に衛星携帯電話から電話をかけたい場合、「+」または「00」-81-3-3593-2823 となる。通常時の訓練で、使い方を確認できる。

>>>> 報告書 5章(89 頁で詳細をご確認ください)

問題への
対策

○防災訓練、図上訓練、定期的な連絡会議などの機会を活用し、防災所管部局の担当者が面識を持つように努める必要がある。

・国分寺市は総合防災訓練(参加機関:国分寺市内の関係団体の他、陸上自衛隊、NTT、多賀城市、佐渡市)を毎年実施している。多賀城市の職員が、実際に災害が起きたという想定のもと、高速道路を使わず、持参のガソリンで燃料を補充しながら、宮城県から東京都まで車両で移動する訓練を隔年で相互に行っている。

○協定を締結している相互の担当者には人事異動がある前提で、情報を更新できるような体制をつくる必要がある。

・「市内に営業所のある事業者に関しては、毎年4月には担当者が挨拶に来られ、名前と連絡先を交換している」((一財)日本防火・危機管理促進協会、2015年『地方自治体の災害対応業務における官民の連携方策に関する調査研究報告書』を参照)

市報 国分寺 No.1194 持参のガソリン

検索 

詳細を検索できます。

災害時の 問題点	負担方法について調整に苦労する 相手が負担すべき費用まで負担してしまう
-------------	--

○仮に、何百人もの派遣職員の応援を受け入れた自治体が、すべての派遣元の希望通りの給与支払い方法にしたがっての正確な支払いは困難である。

- ・給与締め日、給与振込日も自治体毎に異なる。各自治体の俸給表に従って給与計算をすることはほぼ不可能である。

[派遣職員の給与支払いの例]

- ・基本的に派遣元の身分を有したままである。例えば、大阪市だと大阪市職員と石巻職員を併任となるため、給料や条件は全て派遣元のままである。
- ・給料も基本的には派遣元自治体から支給している。
- ・石巻市側では災害保険手当等を支給する。
- ・年度末に石巻市が交付税措置を行い、精算する。
- ・派遣当初から、基本的には給与に関しては全て派遣元から出してもらっている。

>>>> 報告書 資料編(石巻市インタビュー議事概要で詳細をご確認ください)

問題への 対策	
------------	--

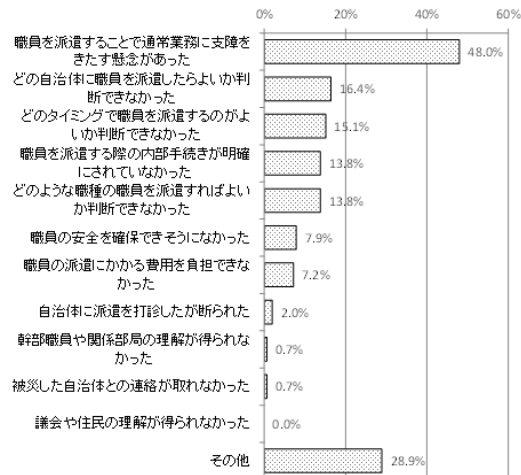
○本給等は派遣元自治体で支払いを行い、災害派遣手当を受援自治体で支払うといった、正確な支払いのできる方法について双方の自治体の担当者が統一の認識を持つ必要がある。例えば、相互応援協定について双方で詳細について検討する際に、「この点は重要ですね」「そのことも決めておいた方がいいですね」などの統一の認識を持つことで、協定に実行力を持たせることができる。

○派遣元の自治体の意向をすべて聞き入れていると、煩雑な給与計算と処理を被災地の受援側が抱えることになる。毎月の正確な支払いのために、相手自治体に丁寧に事情を説明することで、給与支払いが正確にできることが大切である。

災害時の
問題点

欠員を補充できない

○欠員の補充



報告書 4 章で人的支援を行わなかった理由として最も多い解答は、「職員を派遣することで通常業務に支障をきたす懸念があった」とする回答だった。48%と半数近くの自治体がそのように回答している。派遣によって生じる欠員の問題への懸念が、非支援自治体が職員の派遣を踏み止まる大きな理由となっている。

>>>> 報告書 4章(69 頁で詳細をご確認ください)

問題への
対策

○被災地に派遣職員を送り出すことで生じる欠員のカバーする準備がなくては、職員派遣は長続きしない。被災地への職員派遣は、自らの自治体に災害対応ノウハウを蓄積することができる機会でもある。職員の派遣は被災自治体のためでもあり、自らが将来被災した際の自らのためでもある。

○派遣に伴う欠員分を、増員なしに同じ部課でやり繰りするだけでは、長期的な派遣はできない。臨時(任期付)職員の採用する、OB 職員の再任用を検討する、次年度の新規採用で欠員となる職種の職員を採用することで、少しでも欠員分のカバーを検討する。

○東日本大震災では、震災への対応のために職員の採用を行った場合の経費については、その全額を特別交付税により措置されている。

人的支援 総務大臣書簡

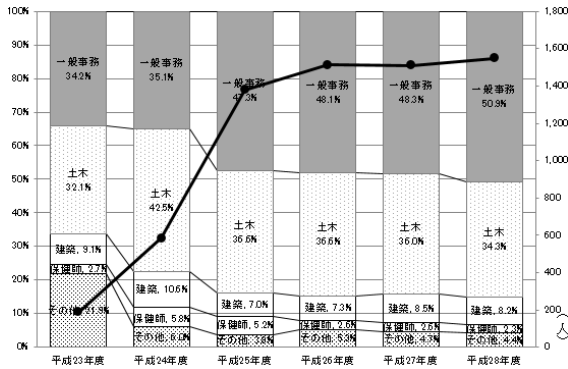
検索

詳細を検索できます。

災害時の
問題点

派遣すべき適任者が見当たらない

○必要とされる職員



東日本大震災被災市町村への職員派遣について
職種別派遣要望状況等(平成23~28年度)

被災自治体からの派遣要請があった自治体職員の職種別の割合をみると、全ての職員の中で際立っているのは一般事務職と土木職である。

この2つの職種だけで、被災自治体からのニーズ全体の約60%から約80%を占めている。(全国市長会インタビュー提供資料より)

>>>> 報告書 4章(68頁で詳細をご確認ください)

問題への
対策

○神戸市や北九州市では、OB職員も含め職員がどのような災害対応の知識、経験をもっているか、資格や受講した訓練内容についての人材データベースを構築している。人事ファイルとは別に災害発生時に出張・派遣ができるか否か、家族の状況、本人の意志などがデータベースとしてまとめられている。

○被災自治体では、短期間の派遣職員の数分だけ、受け入れに伴う事務が発生する。少しでも長期間の派遣任期の職員であれば、被災自治体の受け入れに関する負担は少なくなる。

○継続的に職員派遣が可能であれば、支援側の自治体の前任者から後任者へと引き継ぎ業務を含め支援することが可能である。被災自治体は、年度単位・長期的・継続的な支援を期待している。

神戸市職員震災バンク

検索

詳細を検索できます。

災害時の 問題点

不慣れな業務ルールに混乱が生じる

○ルールの違い

・「これまで当然と思ってやっていた事務処理もやり方が様々に違う。…どうも北九州とは勝手が違う。作業する端末が違う。システムが違う。(略)職員用のデスクトップパソコンは USB メモリースティックにデータが取り出せないようになっており、地元説明会に使うパソコンにデータを移行するのが一苦労」(北九州市 2012、118-132)

○システムの違い

・「行政事務が各種のシステムによって運用されているため、初めて使用するシステムでは不慣れで、却って、地元の事務担当者に聞く場面が多々ありました」(鳥取県 2012、25)

○組織規模の違い

・「名取市は非常にコンパクトな行政なので、担当から部長までの間が非常に近く、業務の話も非常に近く、業務の話も非常に上司に上げやすい状況にある」(神戸市) (森下 2013、35)

>>>> 報告書 4章(76 頁で詳細をご確認ください)

問題への 対策

○自分の組織の仕事の仕方が、常に正しいとは限らない。学ぶ点もあれば、提案できる点もある。

○東日本大震災で活躍した JMAT (Japan Medical Association Team: 日本医師会災害医療チーム) は、災害収束後の被災地の医療機関(被災地の都道府県医師会による支援活動を含む)への円滑な引き継ぎと撤収までを視野にいたった上で支援を開始する。円滑な引き継ぎを可能にするために、災害用の統一様式・複写式のカルテ・電子カルテを導入し、患者の情報の共有化を図っている。

JMAT 災害用カルテ

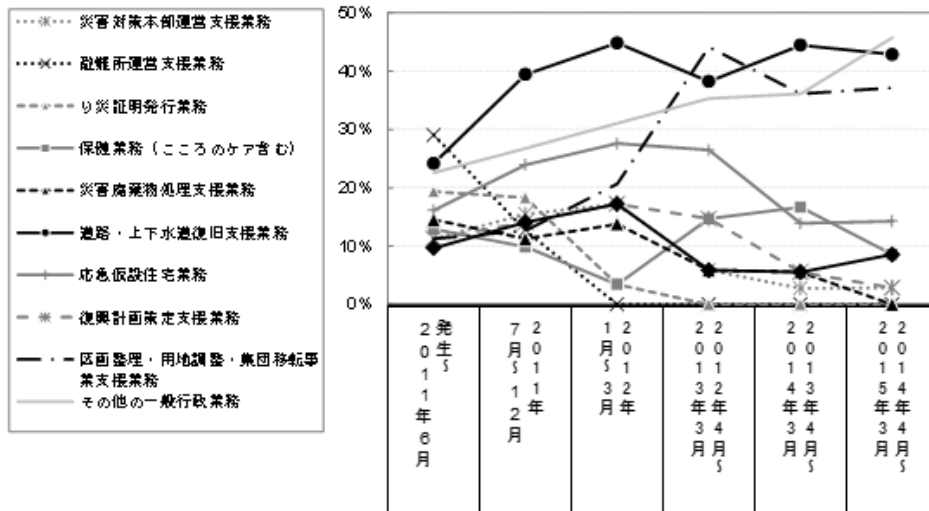
検索 

詳細を検索できます。

災害時の
問題点

派遣職員にお願いする作業が思いつかない

○被災自治体における支援内容の変化



・被災地が必要とする支援の内容は、フェーズによって大きく変化する。

>>>> 報告書4章（75頁で詳細をご確認ください）

問題への
対策

○被災基礎自治体の支援要請を広域、国でとりまとめようとする際には、どうしてもミスマッチが発生する可能性がある。大人数を長期間に亘って、専門職についてのとりまとめをする際に、聴取から派遣職員が被災地で活動を始めるまでに、時間がかかるのは不可避である。

○受援計画や自治体BCPが策定済であれば、非常時優先業務、非常時継続業務のうち派遣職員に業務分担の切り分けをすることができる。

内閣府 防災担当 業務継続計画

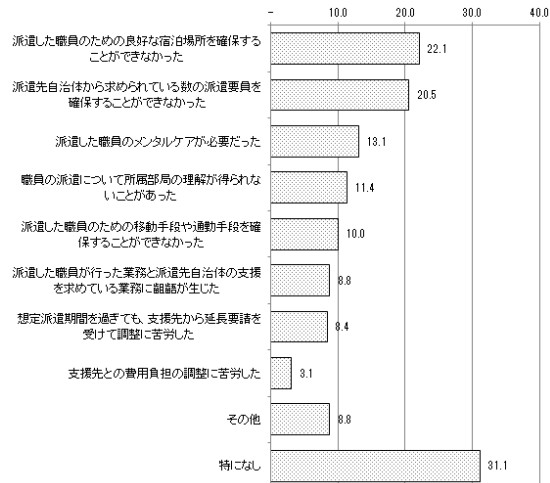
検索

詳細を検索できます。

災害時の
問題点

派遣職員の不安やストレス、不満が生じる

○職員の派遣中に支障となった点



・派遣職員の住環境、勤務環境

「6月から派遣された職員は、隣接する登米市の民間住宅を宮城県が借り上げ、そこに5人で生活し、宮城県から車を借り、片道50km(約1時間強)を通勤した」(東京都2013、24)というケースもある。

発災直後に、被災自治体は住民の避難場所の確保業務で手がいっぱいになっている。

>>>> 報告書4章 (78頁で詳細をご確認ください)

問題への
対策

○受援用の宿泊施設を確保する(民間との災害時協定のなかで、ホテルや旅館の優先的確保を検討する必要がある)。

※ただし、あくまでも支援する側は、自己完結型の体制が基本である。

○企業の寮、社宅、保養施設なども、応援職員の宿泊先となる。

災害時の
問題点

宿泊施設から勤務地までの距離が離れている

○派遣職員のストレス

「朝 6 時頃起床し、7 時前には誰かの運転で自宅を出、8 時過ぎには事務所に到着する。査定がピークの時期は、事務所を出るのが深夜 2 時頃になってしまっていたため、宿舎に到着するのが 3 時過ぎ。そしてまた 7 時前には出勤・・・という状態で、体力的にも厳しかった」(東京都 2013、24)。

>>>> 報告書 資料編(越野教授インタビューで詳細をご確認ください)

問題への
対策

○派遣職員に対して、メンタルケア研修会を開催する。


○自殺者の発生を防ぐため、定期的な面接、電話相談のプログラムを実施する。

○県で派遣職員の全員との面談を実施する。

○モノには感情がないが、ひとには感情があることに留意する必要がある。

○被災地業務に就く職員は、休憩時間に休んでいるだけで住民から非難を受けることがある。自衛隊が提供する自治体職員用レストハウス(天幕)が職員の休憩のために役立つ。

オペレーショナルピリオド

検索 

詳細を検索できます。

巨大災害に打ち勝つ自治体間のパートナーシップ

～連携を強化する 10 のポイント～

(巨大災害発生時の自治体間の連携強化施策に関する調査研究報告書 概要版)

編集発行者 一般財団法人日本防火・危機管理促進協会

〒105-0001 東京都虎ノ門2丁目9番16号 日本消防会館4階

T e l 03-3593-2823

F a x 03-3593-2832

U R L <http://www.boukakiki.or.jp/>

印 刷 株式会社 丸井工文社

発 行 2016年3月

この事業は、一般財団法人全国市町村振興協会の助成を受けて実施したものです。