

広域支援体制について

第7回「防災に関する日本学術会議・学協会・府省庁の連絡会」
能登半島地震・豪雨災害の教訓に基づく広域地域災害への備え
2025年8月19日

日本災害復興学会
兵庫県立大学 大学院減災復興政策研究科
教授 青田 良介

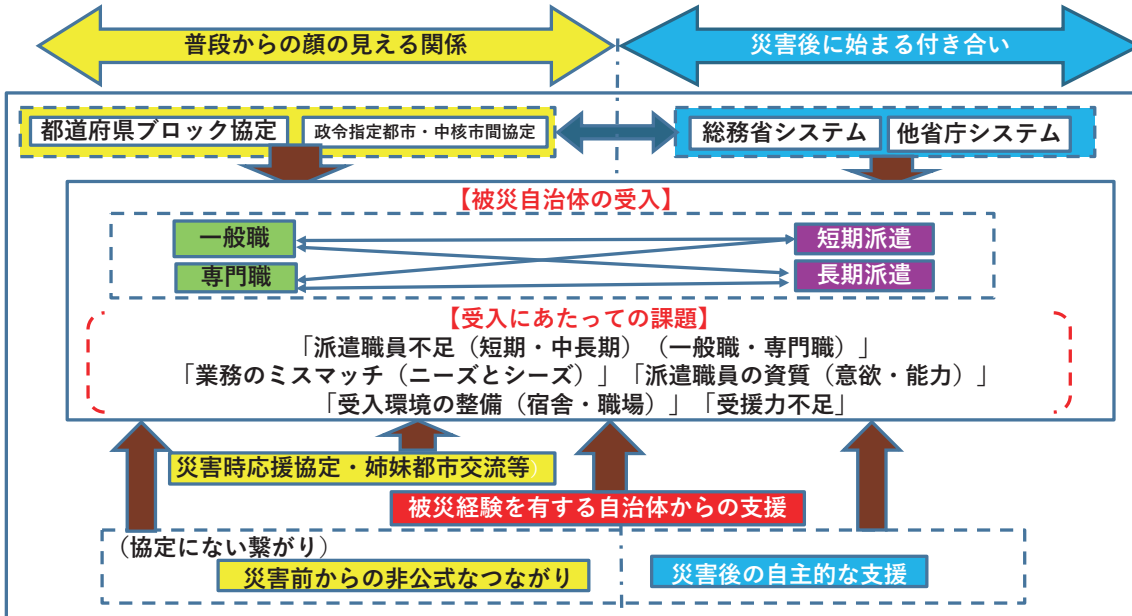
発表の背景（能登半島地震対応から）

- ① 令和6年能登半島地震では、全国の地方自治体等多くの団体が応援に駆け付けたが、課題も指摘されている（スピード感、きめ細やかさ等）。少子高齢化、過疎化が進み、南海トラフ地震等巨大災害においても、同様の課題が生じないか懸念される。
- ② 上記地震では、総務省「応急対策職員派遣制度」が活用された。昨年の豪雨水害への応援も含めると、石川県内14市町、富山県内3市、新潟県内1市に対し、61都道府県市から、延べ119,269人日（総務省ホームページ）が派遣。
- ③ 規模を補う上で有効な制度ではあるが、過去の災害からの経験知にも着目。
- ④ 被災自治体の実情や、国と地方自治体とのバランスにも配慮した応援のあり方について考察。

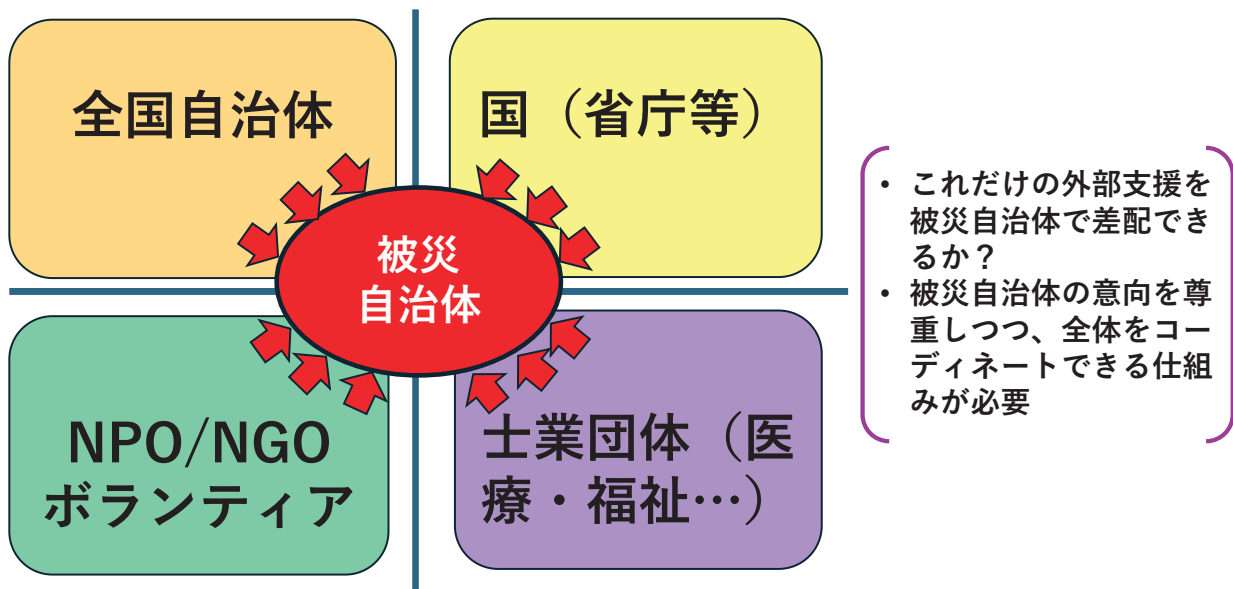
発表内容

1. 様々な自治体間応援システム
2. 総務省応急対策職員制度
3. 関西広域連合によるカウンターパート（対口支援）方式
4. 被災基礎自治体職員の視点
5. 今後の広域支援を考える

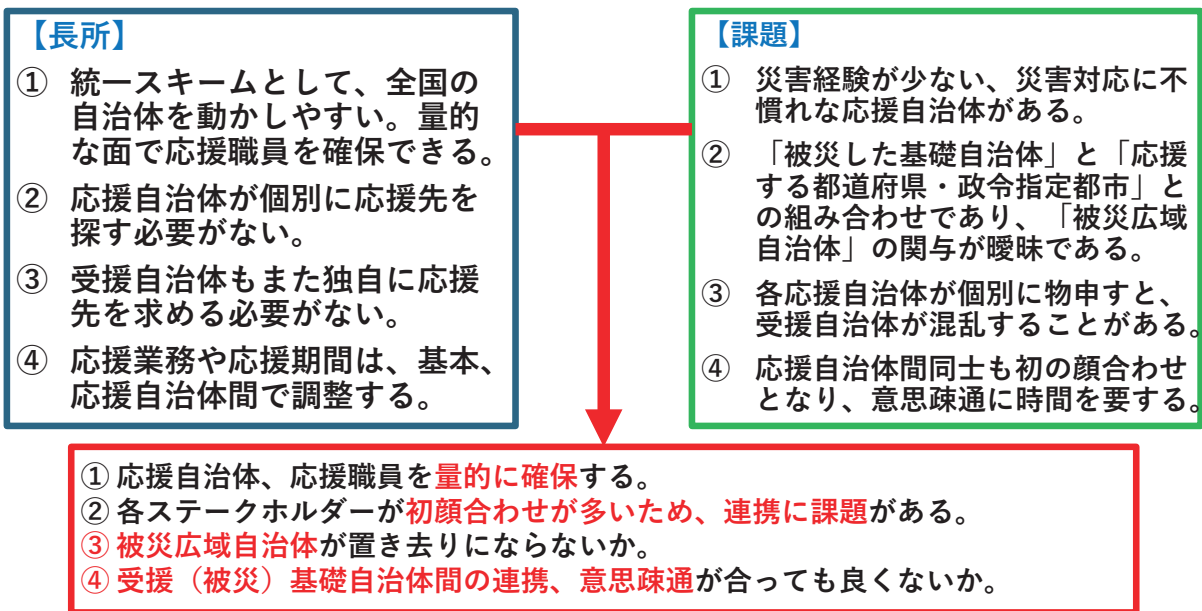
様々な自治体間人的支援システム (青田・三好2019参照)



被災自治体と様々な応援・支援



総務省「応急対策職員派遣制度」の課題



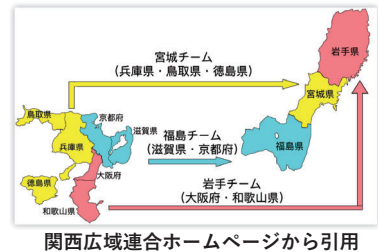
関西広域連合による対口支援

- 大阪府・兵庫県・京都府・和歌山県・滋賀県・鳥取県・徳島県・奈良県、大阪府・堺市・京都市・神戸市の**8府県と4政令指定都市**で構成される広域自治体
- 広域防災**、広域観光・文化・スポーツ振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、資格試験・免許等、広域職員研修の7分野を分担。
- 広域防災は、兵庫県を幹事県に**、関西防災・減災プラン、関係機関との協定、物資支援体制の構築、広域防災訓練の実施、原子力災害に係る広域防災のガイドラインの策定に取り組んでいる。

【東日本大震災被災地への支援】

中国・四川地震（2007年）の対口支援を参考に、応援自治体と被災自治体とのカウンターパート支援を実施

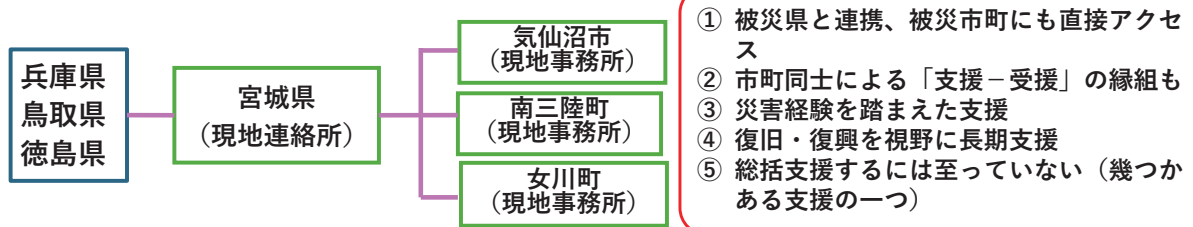
- 「兵庫県・鳥取県・徳島県」→宮城県
- 「大阪府・和歌山県」→岩手県
- 「京都府・滋賀県」→福島県



関西広域連合による東日本大震災被災地への支援

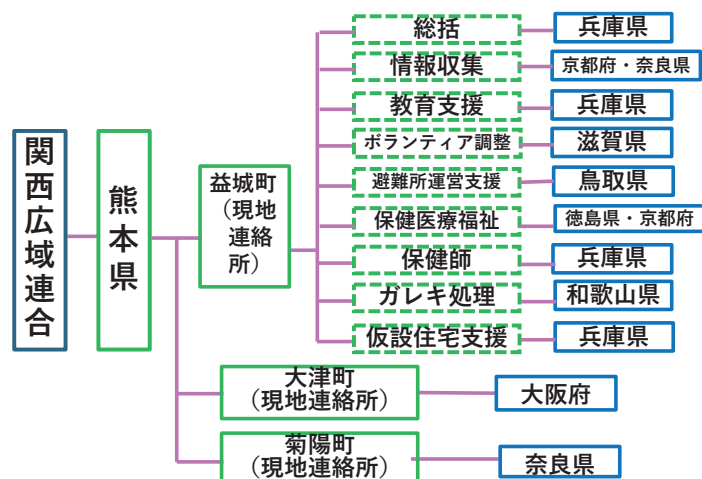
【（例）宮城県への支援】

- 初動対応**：被災2日後に先遣隊を派遣し、**宮城県庁に現地連絡所**を、**気仙沼市・南三陸町・石巻市に現地事務所**を設置し、情報収集や連絡調整を開始
- 県内市町と連携**：**県・市町職員からなる支援チーム**を派遣。
- 市町独自でも被災市町を特定**：「神戸市－仙台市・名取市」「尼崎市－気仙沼市」「西宮市・宝塚市・川西市－南三陸町・女川町」「姫路市－石巻市」
- 復旧・復興期の対応**：復旧・復興工事、土地区画整理事業、復興計画策定、仮設住宅建設等で支援



関西広域連合による熊本地震への支援（張・青田（2020）参照）

- 「関西広域連合と九州地方知事会との災害時の相互応援に関する協定」に基づき、前震発災当日、**兵庫県が関西広域を代表し先遣隊を派遣、熊本県庁に現地支援本部**を設置
- 九州地方知事会の幹事県であった大分県と協議し、**益城町、大津町、菊陽町**を支援。**これら3町に現地連絡所**を設置



- 九州各県等が熊本県内被災市町村の応援先を割り振る中、**関西広域連合として参画**。
- 被害の大きかった益城町では**総括支援的な役割**を担う。各業務は、**構成県が得意な業務を分担**。

関西広域連合システムの特徴

1. ブロック内の府県・政令指定都市が、被災都道府県を通して、被災市町村を支援する仕組み。長期に渡り支援することもある。
2. 府県内の市町村も、府県と歩調を合わせて、同一被災県内の被災市町村を支援。
3. (南海トラフ地震等を意識し) 普段から支援・受援等のシステムを構築。防災分野以外でも連携、支援側の調整を円滑に進めやすい環境が醸成。
4. 災害経験や支援経験を蓄積。

(一方)

1. 「総務省応急対策派遣職員制度」確立後は、整合性を保つ反面、上記特色を発揮するのに苦慮している感がある。

両システムの比較 (張・青田 (2021) 参照)

	関西広域連合システム	総務省応急対策職員派遣制度
事前協定	有無にこだわらない	ブロック圏内を優先
応援団体	構成府県・政令指定都市	全国都道府県・政令指定都市
先遣隊の派遣	先遣隊を派遣	先遣隊を派遣する必要なし
事前準備	防災・減災計画・訓練等	総括支援員研修
被災自治体との連携	被災都道府県・被災市町村	被災市町村
支援の継続性	中長期派遣も実施	短期派遣
経験の活用	被災経験や支援経験を活用	応援自治体によって異なる
応援側の連携	普段から付き合い有	災害後構築

能登町の災害対応検証から



- 2024.11～2025.3に、能登町役場・兵庫県立大学・三菱UFJリサーチコンサルティングで、災害対応検証研究を実施 (青田は震災直後から参与観察)
- 能登町全職員に対する質問紙調査、全幹部職員 (課長級以上、町長・副町長・教育長の三役を含む) へのインタビュー調査
- 40項目にわたり検証

【検証結果の一部を紹介】

- 「過去の災害教訓を踏まえ解決できそうなもの」
- 「過去の災害でも課題となったが解決できていないもの」
- 「能登半島地震特有の課題として生じたもの」

能登町の災害対応検証から

No.1 初動体制の確立

- ① 避難所対応に手一杯で、災害対策本部会議開催に1日半を要した。関係機関との調整が後手に回った(=避難所対応に傾注)。
- ② 本部会議の庶務を担う職員が一人し確保できず負担が大きかった(=記録の重要性)。
- ③ リエゾンや応援職員との役割分担が不明確だったため、あらゆる災害対応業務について、危機管理室が調整しなければならなかった(=コーディネート機能不全)。

No.2 事前対策及び応急対策

- ① 3月頃に、応急・復旧対応のロードマップを作成し、実施時期と完了時期の目標を示しながら対応にあたった(=計画的な対応の重要性)。

No.7 災害広報

- ① ホームページやSNSで発信する余裕がなく、姉妹都市から職員を派遣してもらった(=顔の見える関係を活用)。

能登町の災害対応検証から

No.10 避難誘導等

- ① 1.5次避難の調整・運用が円滑でなかった(=避難所移動への対応)。
- ② ペット同伴避難者の預け先確保が難航した(=ペット同伴避難への対処)。
- ③ 避難所開設運営のマニュアルが文書形式で混乱の中では参照できなかった(=マニュアルの効果的活用)。
- ④ 職員による避難所運営から、避難者による自主運営への移行のタイミングと方法が困難であった(=避難所運営を移行)。

No.11 要配慮者の安全対策

- ① 自衛隊等が提供するお風呂に自力で入れない在宅避難者おり、数か月に渡って入力困難となった(=要配慮者の入浴確保)。
- ② 居宅介護者への補償が十分でないケースがあった(=支援する側への配慮)。

能登町の災害対応検証研究から

No.12 医療救護活動

- ① 避難所の避難担当と保健医療福祉チームとの連携が十分にできなかった(=庁内連携の重要性)。
- ② 支援団体が多く(DMAT、日赤、DHEAT等)、調整の業務量が膨大であった(=医療職のコーディネート)。
- ③ 水道の確保が困難であった(=過疎地での水の確保)。

No.13 健康管理活動

- ① 被害があまりに大きく、災害支援ナースを要請したが2チームしか来ず、全避難所への配置が難しかった(=医療職のコーディネート)。
- ② 応援保健師チームが派遣されたが、調整業務量が多かった(=医療職のコーディネート)。

No.16. 災害救助法の適用

- ① 災害救助法に精通した人材が不足していた(=防災人材の不足)。

能登町の災害対応検証から

No.20 ライフライン施設の応急対策

- ① 応援職員の援助があっても正規職員が非常に少なく、ため池や農業用水等の被災箇所
の把握や被災受益者との話し合いに時間を割けなかった（＝防災人材の不足）。

No.23・24 食料・生活必需品の供給

- ① 情報を集約して閲覧可能にするデータベースが必要であった（＝情報のデータベース化）。

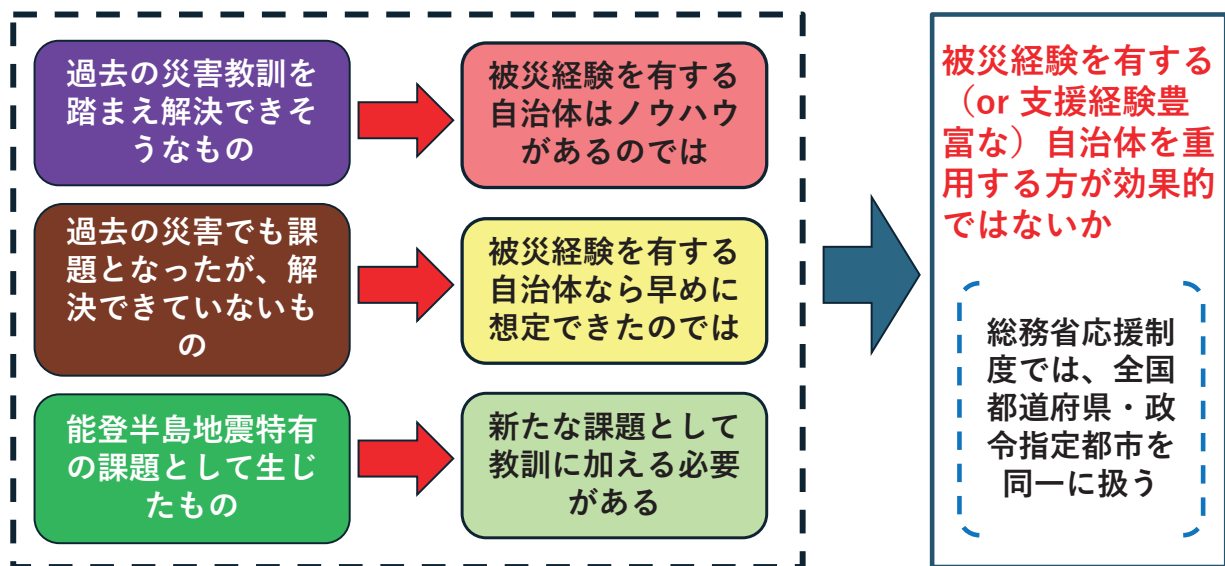
No.29 ボランティア活動の支援

- ① 平常時の社協職員のみで災害ボランティアセンターの運営を行うには限界がある
（＝ボラセンの応援体制）。
- ② 活動申し込みをした団体が、活動を認めてよい団体なのかの判断基準がなく、苦慮
した（＝支援団体の選別）。

No.30 清掃活動

- ① 災害が広域であるため、石川県が主体となって事業を進めるべきであるが、市町任
せで町が望む支援をしていない（＝広域支援団体の役割）。

応援側の経験知は重要である （能登町の災害対応検証を踏まえ）



応援側と受援側との顔の見える関係も重視すべき

現状の総務省システムでは、被災市町村と他都道府県（市町村）・政令指定都市が、被災市町村と直接相対する

- ① 被災市町村にとって、普段から顔が見えている方が無理も言いやすい。
 - ・ 姉妹都市
 - ・ 同一都道府県内市町村
 - ・ 災害時応援協定
 - ・ 首長同士が顔見知り
- ② 被災都道府県が、県外自治体（特に広域自治体）と被災市町村との仲介役を担った方が、円滑に意思疎通しやすい。広域自治体による基礎自治体機能の補完

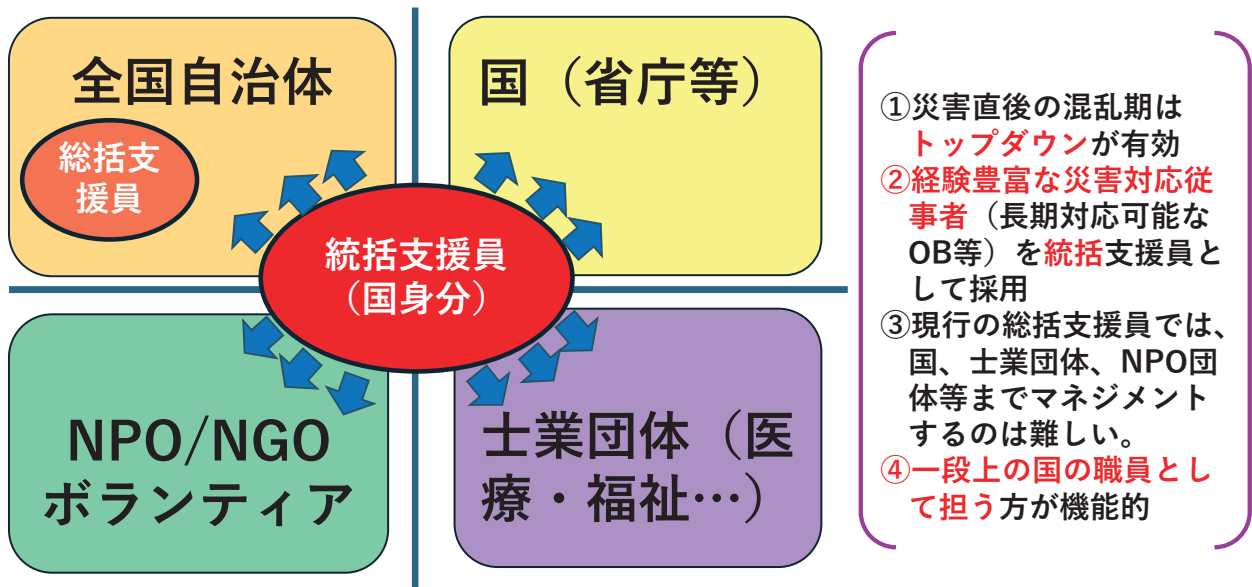
応援側同士の顔の見える関係も重要

同一ブロック内の都道府県が一緒に、特定の被災自治体を支援する方が意思疎通が円滑

例：関西広域連合 普段の取組み	内容
関西防災・減災プラン	過去の巨大災害教訓を踏まえ、今後の巨大広域災害に対する防災計画を分野別に策定
関西広域応援・受援要綱作成・運用	関西圏域として円滑な応援・受援にかかる具体的活動手段を定める要綱を作成
南海トラフ地震応急対応マニュアルの作成	関西で共同して取り組むべき具体の対策をまとめたマニュアルを作成
関係機関・団体との連携	構成府県・政令間の協定はもとより、域内の企業・団体等との協力協定、ブロック同士の協定等を締結
関西広域応援訓練	上記プランやマニュアルの実効性を検証するため、大規模広域災害を想定した広域応援訓練を実施

今後の広域支援を考える

全てのカテゴリーを統括する機能が必要では



今後の広域支援を考える

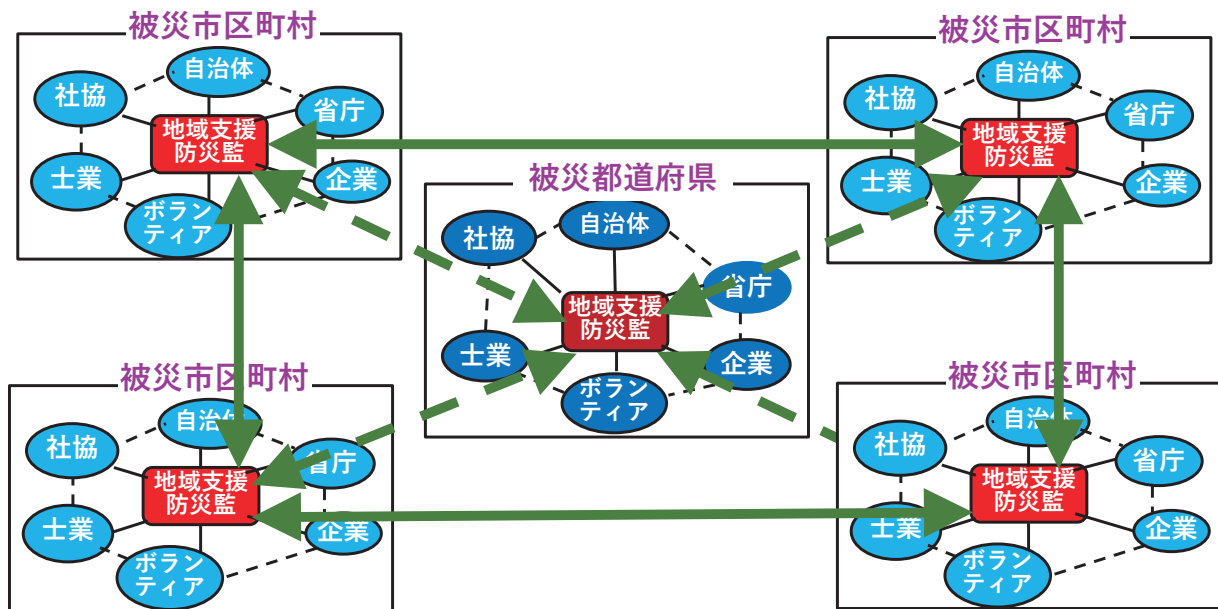
仮称：地域支援防災監（提案）

- ・災害対応に手馴れた人材を採用し、①応援業務を標準化するとともに、②地域特有の状況にも配慮し、③被災地間の連携も図る。応援期間が終了するまで交代しない。
- ・市区町村だけでなく、都道府県レベルにも配置する。応援自治体だけでなく、関係省庁、社協、専門家チーム、企業、ボランティア団体等も含め応援を統括する。
- ・地域支援防災監同士が情報共有・連携を図り、被災地全体として応援業務をまとめる。
- ・機能的に統括できるよう、国の身分を有する。当面は、過去の災害対応に従事した国や自治体のOB職員が候補
- ・普段は自治体職員等に対する防災人材の育成を図る。

- ・直後の混乱期を抜け出すには、トップダウンの下、被災自治体の意向を尊重しつつも、まとめて迅速に行動するのが重要
- ・この間被災自治体は、応急対応後を主導できるよう、体制を立て直す。

今後の広域支援を考える

仮称：地域支援防災監の設置（提案）



ご清聴ありがとうございました。

質問や不明な点等ございましたら、ご連絡ください。

ryosuke_aota@drg.u-hyogo.ac.jp