

## 《論文》

## 大規模災害時における自治体間応援体制に関する考察

青田 良介<sup>1</sup>

## 要旨：

令和6年能登半島地震では、全国から地方自治体等多くの団体が応援に駆けつけたが、迅速な対応やきめ細やかな支援等に課題が残った。本研究では、普段から顔の見える関係、災害後に始まる付き合い、被災経験を有する自治体による応援等、さまざまな自治体応援システムを体系化した。

その中で、総務省の応急対策職員派遣制度や関西広域連合のカウンターパート方式等をケーススタディに分析した。前者の場合、応援職員を量的に確保しやすく、個別に応援相手を探す必要がない反面、応援自治体の被災経験の有無にかかわらず同一に扱うこと、被災都道府県の関与が曖昧である点などがわかった。後者は、普段から応援自治体同士の関係が構築されており、基礎自治体だけでなく、むしろ広域自治体間の応援システムであることなどを明確にした。

また、受援側の基礎自治体の調査も行った結果、生じた課題は、能登半島地震特有のものだけでなく、過去の災害事例を参考に解決できたものもあり、被災経験のある応援自治体の方が効果的であったことが示唆される。

さらに、受援側の基礎自治体は、応援自治体だけでなく、国や医療等の専門機関や、NPO/NGO等の民間セクターの応援も受けることから、これらを統括するとともに、基礎自治体間や、基礎自治体と広域自治体とを有機的につなぐシステムが必要であることも言及した。

## キーワード：

能登半島地震、自治体間支援、基礎自治体、地域内ネットワーク、経験知のある自治体

## 1 研究の趣旨

令和6年能登半島地震では、家屋倒壊、大規模火災、津波、液状化、大規模な海底隆起などの被害をもたらした。各地で道路が寸断され、集落の孤立状態を引き起こし、救助活動や物資輸送を困難にした。ライフラインでは、停電の解消に約2カ月を要し、断水は最大約13万6000戸に及んだ。

9月の豪雨が復旧をさらに遅らせた。

能登半島先端部の6市町（輪島市・珠洲市・能登町・穴水町・七尾市・志賀町）では、震災前から人口減少、高齢化率が著しい。2015年と2020年の国勢調査を比較すると、平均人口減少率は10.16%、高齢化率は37.2%となっていた。さらに、石川県住民基本台帳人口のデータにより、震災前の2024年12月と2025年12月時点とを比較すると、6市町で12万4744人から11万3947人へと、

<sup>1</sup> 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科

1万人以上、9%近く人口が減少している。

この震災では、全国から地方自治体をはじめとする多くの団体が応援に駆けつけたが、迅速な災害対応やきめ細やかな被災者への支援等で、多くの課題が指摘されている。半島特有の片側からしかアクセスできない不便さが強調されるが、全国各地で少子高齢化や過疎化が進むなか、将来の南海トラフ地震のような巨大災害が発生した場合、同様の、あるいはそれ以上の問題が生じないか懸念される。

能登では、昨年9月に発生した能登豪雨水害への対応も含めると、総務省の応急対策職員派遣制度により、石川県内14市町、富山県内3市、新潟県内1市に対し、全国の都道府県・政令指定都市から、震災直後の1月6日から概ね5月末にかけて延べ11万9269人日の職員が応援のため派遣された。応援職員数の量的規模を補ううえで有意義であったと考えられるが、自治体間支援として改善すべき点が多い。

本研究では、この点に着目する。阪神・淡路大震災（1995）や東日本大震災（2011）はもとより自然災害が発生するたびに、被災地からさまざまな経験や教訓が生まれた。その点も含め、本研究では、次の3点に留意し、自治体間の応援システムについて考察を深める。

- ①過去の災害からの経験知も斟酌した効果的な応援体制
- ②受援側の被災基礎自治体の状況
- ③国－広域自治体－基礎自治体間のバランスにも配慮した応援のあり方

応援制度にもさまざまな形態があるが、本研究では、特定の応援自治体が特定の被災自治体を応援する対口支援方式に着目する。この方式は、2007年の中国四川地震で実施された対口支援方式（カウンターパート方式）を参考にしたもので、被災自治体と応援自治体を縁組みするものである。本稿では、上記の総務省応急対策職員派遣制度と、対口支援方式の口火を切った関西広域連合によるカウンターパート方式を比較するとともに、応援を受ける側にあった能登半島基礎自治体の視点も踏まえ、より効果的な今後の広域応援体

制を考察する。

これら自治体間支援のほかにも、被災自治体には、国の関係省庁によるリエゾンの派遣、医療・福祉等の士業団体の派遣、全国のNPO/NGO、ボランティア団体などがある。応援を受ける側の被災自治体の視点に立てば、これらも含めた支援のあり方を整理する必要がある。

なお、支援の期間によって、初動や応急対応を規定する「応援」と中長期を睨んだ「支援」とでは言葉の定義が異なる<sup>1)</sup>。本研究では、能登半島地震後の対応を踏まえ、短期の応援を中心に考察する。

## 2 自治体間人的応援・支援システムについて

青田ら（2019）をもとに、図1は、自治体間のさまざまな人的応援・支援システムを概観する。被災自治体への派遣には、大きく事務職からなる一般職と、技術職からなる専門職がある。期間の点では、短期派遣と中長期派遣に大別できる。応援を必要とする職種は、大きく事務職という一般職と、技術職という専門職に大別できる。

応援・支援と受援の関係では、普段から応援側と受援側とが顔の見える関係にあるものと、災害後に初めて縁組が成立するものがある。前者の顔の見える関係としては、たとえば、近隣都道府県よるブロック協定、政令指定都市間や中核市間の協力協定があるほか、姉妹都市間協定や災害時応援協定などがある。さらに、協定には至らなくても災害前からの非公式なつながりを踏まえたものもある。これに対し、後者の災害後に始まる付き合いとしては、前述の総務省応急対策職員派遣制度や、他省庁がそれぞれの所掌事務に基づき地方自治体等に派遣を要するシステムがある。システムではないが、災害後に自主的に支援を行うものもある。一方、災害前からの付き合いに関係なく、災害経験のある自治体や支援経験の豊富な自治体の応援が効果的との意見も多い。

これら全国自治体からの応援に加え、昨年の能登半島地震では、国の関係省庁からのリエゾンの派遣や、医療や福祉等士業団体による派遣が行わ

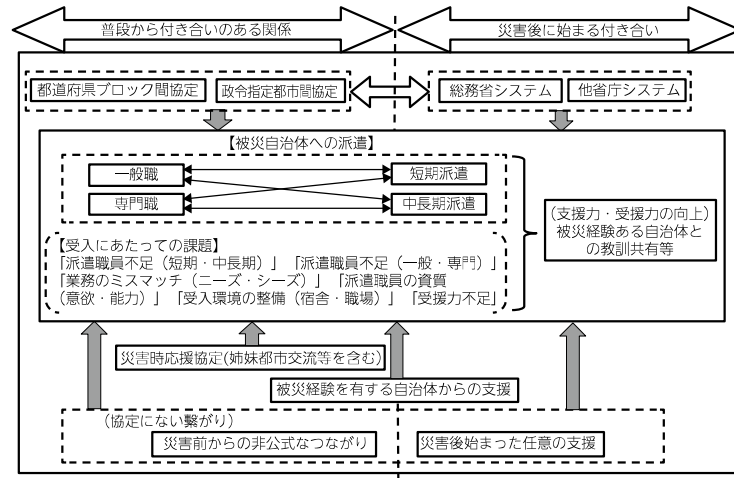


図1 自治体間応援・支援システムの概要

出典：青田ら 2019 をもとに作成

れた。そのほか、NPO/NGO、ボランティアといった市民による自発的な応援も行われた。

### 3 総務省応急対策職員派遣制度について

総務省が2030年に制度化したもので、被災自治体（市町村）と応援自治体（都道府県・政令指定都市）を特定するカウンターパート方式により、短期における被災自治体の対策を応援する。大きく、被災自治体の首長に助言する総括支援チームと避難所運営・家屋被害認定等の応急業務を応援する対口支援チームで構成される。2030年7月の豪雨災害で初めて適用され、能登半島地震やその後の豪雨災害を含む11の災害で派遣が実施されている。

この制度の利点としては、以下の点が考えられる。

- ①すべての自治体に適用する標準的スキームなので、応援職員を量的に確保しやすい。
- ②応援をしたい、応援を受けたい双方の自治体とも、個別に相手を探す必要がない。
- ③応援にかかる業務内容や応援期間については、応援－受援側でその都度調整していく。

応援側が複数ある場合は、応援幹事県（政令市）が調整役となる。応援幹事県は、総括支援員を派遣する都道府県／政令指定都市が担う。

一方、課題としては、以下の点が考えられる。

- ①応援する側の全国の自治体が一律に扱われるため、災害経験がない、災害対応に不慣れた自治体が中心的な位置を占めることもある。
- ②応援する側は都道府県、政令指定都市で、応援側が被災基礎自治体といった組み合わせとなるため、被災した広域自治体の関与が曖昧である。
- ③各応援自治体が受入自治体に個別にアクセスすると、混乱を引き起こすことがある。
- ④応援自治体間同士もまた、初顔合わせが多いため、意思疎通が必ずしも円滑でない。

このシステムでは、応援職員を量的に確保するメリットがあるが、応援側、受援側の関係者が初顔合わせとなるため、連携が円滑に進まないことが多い。さらに、被災広域自治体（都道府県）が当事者から外れているため、関与がしにくい。

これらは今般の能登半島地震で実際に起こった課題である。この地震に総務省システムで応援に入った自治体一覧を表1に記す。著者は、令和6年1月6日に能登町に入り、約1年間参与観察を

表1 応急対策派遣制度による石川県内被災市町への派遣実績

被災市町	応援県・政令市	応援県・政令市数	述べ派遣人数
輪島市	三重県、徳島県、大阪府、大阪市、堺市、東京都、川崎市、北海道、長野県、静岡市、岐阜県、愛媛県、広島県、山口県、高知県、熊本県、北九州市、福岡市、宮崎県、鹿児島県	22 都府県・政令市	42,977
珠洲市	浜松市、福井県、兵庫県、神戸市、千葉県、山梨県、千葉市、熊本市、長崎県、大分県	10 県・政令市	15,612
能登町	滋賀県、和歌山県、茨城県、宮城県、岩手県	5 県	8,649
穴水町	静岡県、奈良県、栃木県、福岡県	4 県	7,277
七尾市	名古屋市、京都府、京都市、埼玉県、さいたま市、秋田県、相模原市、沖縄県	8 県・政令市	14,386
志賀町	愛知県、鳥取県、神奈川県、横浜市、岡山市、佐賀県、青森県、山形県、広島市	9 県・政令市	16,804
中能登町	岐阜県	1 県	1,573
羽咋市	長野県	1 県	2,044
津幡町	相模原市	1 政令市	280
加賀市	静岡市	1 政令市	289
宝達志水市	札幌市	1 政令市	1,001
内灘町	仙台市、香川県	2 県・政令市	675
金沢市	仙台市、島根県	2 県・政令市	826
13 市町		67 県・政令市	112,393

続けた。応援自治体間の関係は基本同格であり、幹事県（政令市）を設置するが、応援の方針等は応援自治体間でさまざまであり、たとえば、被害家屋認定調査や罹災証明についても、方策をまとめあげるのは必ずしも容易ではなかった。幹事県（政令市）が被災自治体との窓口になるのだが、実際には各応援自治体が個別にアクセスすることもあった。何よりも、石川県の関与が曖昧で、基

礎自治体の前面に立って、他都道府県や政令市と折衝する積極的姿勢がみられなかった。この点は、「石川県能登半島初動対応検証」でも指摘されている。災害対応における広域－基礎自治体間の連携が重要なのは災害対策基本法における応援システムでも明らかである。広域自治体の関与がしっかりしていれば、受援側の基礎自治体間同士の連携や意思疎通もより強化されたのではないかと考えられる。

## 4 関西広域連合によるカウンターパート方式について

### 4.1 東日本大震災における応援・支援

関西広域連合は地方分権の広域的な受け皿として2010年に設立された地方自治法上の特別地方公共団体である。大阪府・兵庫県・京都府・和歌山県・滋賀県・鳥取県・徳島県・奈良県の8府県、大阪市・堺市・京都市・神戸市の4政令指定都市で構成される。関西広域連合の所掌業務は防災にとどまらず、観光文化、スポーツ振興、産業振興、医療、環境保全、資格試験・免許広域研修・職員研修の7分野からなる。広域防災では兵庫県が幹事県となっており、これまで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、原子力災害にかかる広域防災のガイドラインの策定等に取り組んできた。

同連合による対口支援方式が実施されたのは、2011年の東日本大震災への支援が最初である。中国の対口支援方式を参考に、広域連合内のどの府県が、どの被災県を支援するかを特定した。これにより、宮城県に対しては兵庫県・鳥取県・徳島県が、岩手県に対しては大阪府・和歌山県が、福島県に対しては京都府・滋賀県が支援を短期から中長期にわたり実施した。

ここではその具体例として、兵庫県が実施した宮城県への支援に言及する。兵庫県では、被災2日後の2011年3月13日に先遣隊を派遣し、3月14日に宮城県庁に関西広域連合・兵庫県庁現地連絡所を設置した。宮城県では県庁と被災市町との距離があり、情報が入りにくいことなどを勘案し、

3月23日に、特に被害が甚大であった気仙沼市、南三陸町、石巻市に現地事務所を設置した。被災市町に直接アクセスすることで、応援・支援にかかる情報収集や連絡調整を行い、兵庫県はもとより、県内市町職員からなる支援チームを派遣した。

このほか、市レベルでも独自に被災市町を特定し応援・支援する体制を敷いた。具体的には、神戸市が仙台市・名取市を、尼崎市が気仙沼市を、西宮市・宝塚市・川西市が南三陸町・女川町を、姫路市が石巻市を中長期にわたって支援する体制をとった。復旧・復興段階において、土地区画整理事業、復興計画の策定、仮設住宅建設等で支援を行った。

他方、被害規模が甚大でもあり、関西広域連合による支援が、全国からの応援・支援を統括するというものではない。東日本大震災では、全国から多くの応援・支援があり、関西広域連合は、そのうちのひとつととらえることができる。

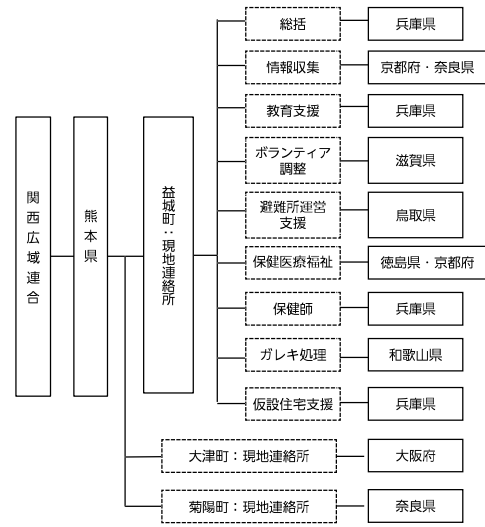


図2 関西広域連合による熊本地震への応援体制  
出典：張・青田 2020 をもとに作成

## 4.2 熊本地震における応援・支援

2016年4月14日に発生した熊本地震（前震）において、関西広域連合では、九州地方知事会との災害時応援協定に基づき、発災当日夜に、兵庫県が熊本県庁に先遣隊として県職員を派遣し、熊本県庁内に現地支援本部を設置した。九州地方知事会の幹事県である大分県もすでに熊本県庁に到着しており、協議の結果、関西広域連合は、九州地方ブロック内の応援府県と同様に、熊本県内の被災市町村への支援を行うことになった。具体的には、益城町、大津町、菊陽町の3町に現地連絡所を設置した。特に被害の甚大であった益城町には、兵庫県・京都府・奈良県・和歌山県・滋賀県・鳥取県・徳島県が応援や支援を行った。その際の役割分担を図2に示す。ここでは、阪神・淡路大震災の経験がある兵庫県が、局長級（9級職員）を派遣して応援体制を総括する一方、各府県がそれぞれの得意分野を生かして役割分担を実施した。被害の比較的小規模な大津町は大阪府が、菊陽町は奈良県が単独で支援した。なお、政令指定都市については、政令指定都市間の応援枠組みを活用し、大阪市・京都市・神戸市・堺市が熊本市

への支援を実施した。

この支援体制の特徴は、関西広域内の府県や政令市が、被災県を通して被災市町村への応援や支援を実施する構造となっている。南海トラフ地震を想定して平時から訓練や計画づくりが進められていたことも強みであった。

## 5. 関西広域連合による支援の特色と総務省システムとの比較

### 5.1 関西広域連合による支援の特色

関西広域連合による支援の特色は以下のとおりである。

- ① ブロック内の府県・市町村が、被災都道府県だけでなく、被災市町村をも支援する仕組みである。
- ② 短期の応援に止まらず、中長期に渡り支援することもある。
- ③ 阪神・淡路大震災等過去の災害からの経験や教訓を踏まえ、応援・支援を実施する。
- ④ 南海トラフ地震を想定し、普段から支援・

受援等のシステムを構築していくのが功を奏した。

- ⑤防災以外の分野でも連携しており、支援側の調整を円滑に進めやすい環境が醸成されていた。

## 5.2 関西広域連合と総務省応急対策職員派遣制度の比較

両者を比較したものを表2に示す。関西広域連合では、顔の見える関係を前提とした支援が可能であり、実効性が高い。一方で、総務省制度は全国を対象とするため、より多くの人員を動員できるが、応援自治体と被災自治体間に加え、応援自治体間の連携構築に時間がかかるといった課題がある。

表2 関西広域連合と総務省システムの比較

	関西広域連合	総務省システム
支援決定	協定の有無にこだわらず応援・支援を行う。	発災後に調整し応援を行う。
平常時の備え	関西防災・減災プランの策定、訓練・研修の実施で応援・支援側の関係が構築されている。	総括支援員向けの研修等を行うが、平常時の付き合いがない場合が多い。
先遣隊の派遣	自ら先遣隊を派遣する。	総務省からの要請を受けるもので、派遣する必要がない。
経験等の活用	過去の災害での経験や教訓を活用する。	経験や知識の有無に関係なく、派遣される。
応援・支援団体間の関係	複数の自治体の連携による役割分担も可能。	普段の関係が構築されていないので、資源を融通し合うのに時間を要する。
被災自治体との関係	被災都道府県がカウンターパートだが、直接被災市町村に現地事務所を設ける。	被災都道府県を通さずに被災市町村を応援する。
継続性	短期にとどまらずに中長期派遣を実施することがある。	短期派遣にとどまる。

出典：張・青田（2021）をもとに作成

## 6. 受援側の視点に立った応援のあり方 ——能登町における災害対応検証と教訓から

### 6.1 能登町における災害対応検証研究の実施

著者は2024年1月6日に能登町に入り翌年3月頃まで同町で参与観察を行った。そうした経緯もあり、2024年11月から2025年3月にかけて、能登町役場、兵庫県立大学、三菱UFJリサーチ&コンサルティングが共同し「能登町の災害対応検証研究」を行った。その結果を踏まえ、受援側の視点に立った応援のあり方を考察する。

この研究では、能登町の全職員に対するアンケート調査と、町長・副町長・教育長の三役を含む課長級以上に対するインタビュー調査を実施し、40項目について検証を行った。

それに基づき、著者独自で、以下の3種類に課題を分類した。

- a) 過去の災害教訓を生かすことで解決ができたと考えられるもの
 

日本では、阪神・淡路大震災、新潟県・中越地震、東日本大震災、熊本地震をはじめとする地震災害や、気候変動にともなう風水害、三宅島噴火、有珠山噴火等の火山災害が発生し、その都度、教訓を蓄積してきた。今回の能登半島地震での対応のなかには、これらの教訓を生かせば解決につながったと考えられるものがある。
- b) 過去の災害でも課題となっており、いまだに解決されていない課題
 

これまでの災害でも課題と認識されながらも解決策が見いだせず、能登半島地震においても解決に至らなかった課題がある。
- c) 能登半島地震特有の事情により新たに生じた課題

災害はその都度異なる課題を突き付けるものであり、この地震によって新たな課題として生じたものがある。

## 6.2 検証の内容

40項目の中から、「初動体制の確立」「今後の対策」「災害広報」「避難誘導等」「要配慮者等の安全対策」「医療救護活動」「健康管理活動」「災害救助法の適用」「ライフライン施設の応急対策」

「食料・生活必需品の供給」「ボランティア活動の支援」「清掃活動」について、インタビューで代表的な事例を抜粋し表3にまとめた。「課題の分析と分類結果」の欄にどの課題 a) ~ c) に該当するかを示した。

表3 能登町災害対応検証研究によるインタビュー結果と課題の分類

項目	インタビュー結果	課題の分析と分類結果
初動体制の確立	避難所対応に集中し、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。	a) 避難所対応に傾注し、災害対策本部が手薄になったのは熊本地震益城町の検証でも指摘されたことである。
	本部会議の庶務を担う職員が一人しかおらず、当初は記録がとれなかった。	a) 記録を採る重要性は過去にも指摘されており、熊本地震では益城町役場に人と防災未来センター研究員が応援に入り、記録役を担った。
	リエゾンや応援職員との役割分担が不明確で、あらゆる災害対応業務について、危機管理室に調整業務が集中した。	a) 全庁的に対応する体制づくりは、全国的に指摘されているが、改善されていなかった。
今後の対策	令和6年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。	a) 計画的な対応の重要性はこれまでに教訓でも指摘されている。対口支援チームの発案で実施されたものだが、当初より設定すべきであった。
災害広報	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。	a) 顔の見える関係の重要性は東日本大震災の被災市でも指摘された。見知らぬ自治体よりは、姉妹都市の方が無理を言いやすく、早めに依頼すべきであった。
	1.5次避難の調整・運用が円滑でなかった。	c) 避難対象地域からの避難および2次避難の調整・運用が円滑に行えなかった。これまでの災害にはなかった能登半島地震特有の課題といえる。
避難誘導等	ペットを同伴する避難者の預け先確保が難航した。	b) ペットでの同伴避難者の受け入れ先確保については、過去の災害でも指摘されており、依然解決が難しい課題である。
	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。	b) 避難所開設・運営のマニュアルは文書形式では用意されているが、実戦形式ではなく、十分に活用できなかった。多くの被災自治体でも同様の課題が生じており、改善が必要である。
	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。	b) 職員主導の避難所運営から、避難者自身による自主運営への移行が難しく、そのタイミングや方法に苦慮した。実践的なノウハウや事前訓練の不足が影響しており、いまだ解決が困難な課題である <sup>2)</sup> 。
要配慮者の安全対策	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があり、数カ月に渡って入力困難となった。	c) 自衛隊のお風呂は人口の多い町場に設営される。山間部に孤立した集落の場合、アクセスが困難であった。
	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。	a) 庁内連携の重要性は以前から指摘されている。他所では災害を経験し改善された事例がある。
医療救護活動	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ター)。	b) 医療職のコーディネーター機能では、DMAT、DHEAT等と支援団体が多く、調整にともなう業務量が課題で膨大であった。依然解決できていない課題である。
	水道の確保が困難であった。	c) 半島の先端までつながる水道管が破裂し、水の確保が問題となった。半島特有の課題といえる。
	被災者があまりに大きく、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。	b) 医療職の確保は依然解決できてない問題である。
健康管理活動	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。	b) 派遣された保健師を調整する業務には慣れていない。コーディネーターは依然課題である。
災害救助法の適用	災害救助法に精通した人材が不足していた。	b) 特に規模の小さな基礎自治体レベルでは、依然防災人材が不足している。
ライフライン施設の応急対策	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	b) 応援職員の支援があっても、現場に精通した正規職員が少ないため、状況把握や、被災者との話し合いに時間を割けなかった。技術職が少ないのは課題といえる。
食料・生活必需品の供給	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。	a) 食料生活必需品の確保について、情報の集約閲覧を可能にするデータベースが開発中であるが、既存のデータベースをもう少し活用できたと考えられる。
	ボランティア活動の支援	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。
清掃活動	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。	b) どの支援団体を頼ってよいかの判断基準がなく、苦慮するとの声が依然多い。
	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。	c) 清掃活動は市町の業務だが、災害が広域に及ぶため、石川県が主催となって事業を進めるべきで、市町任せとの声があがった。広域団体の役割について、今般の災害対策基本法に明記された。

### 6.3 検証結果を踏まえて

以上のように、a) 過去の教訓を活かせば解決が可能であった課題、b) 依然として解決が困難な課題、そしてc) 能登半島地震に特有の状況によって新たに顕在化した課題に分類できることがわかる。

a) については、被災経験を有する自治体では、対処に関するノウハウを有しており、より重用することで解決できた可能性がある。b) についても、被災経験を有する自治体であれば、早めに察知し、被災自治体と共有できたのではないだろうか。c) については、新たな教訓として蓄積する必要がある。

### 6.4 応援側の経験知と応援側・受援側の顔の見える関係

総務省制度では、全国の都道府県や政令指定都市を一律に扱うが、むしろ、被災経験を要するあるいは支援経験の豊富な自治体を重用の方が効果的と考えられる。また、このシステムでは被災した市町村と応援側の都道府県・政令指定都市とが直接協議する、通常のように、被災した都道府県を通す仕組みになっていないことから、被災市町村にとって結構プレッシャーではなかっただろうか。

加えて、応援側と受援側の顔の見える関係も重視すべきであろう。普段から顔が見えている関係、姉妹都市、災害時応援協定、同一都道府県内の市町村、あるいは首長同士が顔見知りであることなどであれば、多少の無理が言いやすいかもしれない。しかし、量的に限りがあるため、それ以外も受け入れざるを得ない。その際、広域自治体である被災都道府県が、県外の都道府県・政令指定都市と被災市町村との仲介役を担う方が、円滑に意思疎通しやすいと考えられる。広域自治体による基礎自治体への補完機能が必要ではないか。

一方、応援側同士の顔の見える関係も重要である。同一ブロック圏内の都道府県が特定の被災地自治体を一緒に応援した方が、意思疎通が円滑に行われる。関西圏連合では、平成28年の熊本地震で構成府県が益城町を応援した。また、同連合

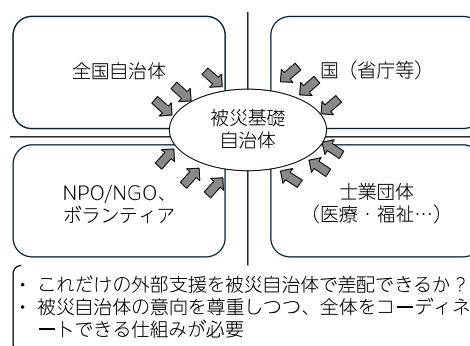


図3 被災基礎自治体から見たさまざまな応援体制

では、過去の災害教訓を踏まえ、今後の巨大広域災害に対する防災計画を分野別に示した関西防災減災プランや、それに基づき、構成団体が円滑に応援・受援を行うための具体的な活動手段を定めた関西広域応援・受援実施要綱等を作成している。これらの作業を協働し行う方が、相互の意思疎通が円滑になると考えられる。

## 7 今後の広域支援を考える

応援では、全国の地方自治体だけでなく、国の関係省庁によるリエゾン、医療福祉等の士業団体、さらには、自発的に支援を行うNPO/NGO、ボランティア等が被災地に駆けつける。これらを総括するシステムはなく、図3のように、受援側の基礎自治体は、国、自治体、NPO/NGO、士業団体等と個別に対応する必要に迫られる。

復興では、地域の多様性を背景に、地元の自治体によるボトムアップで臨む方が望ましい。これに対し、災害直後は、被災自治体そのものが混乱に陥っていること、復興に比べ応急対応業務が標準化していること、何よりも迅速性が重視されること等から、対応を一元化しトップダウンで行う方が、効果的と考えられる。特に、災害経験に乏しい、職員数や財源に限りのある小規模自治体ほどその傾向が高いといえそうである。そのためには、支援に関与するさまざまなステークホルダーをまとめる、地方自治体の総括役を超えた、統括的なシステムが必要ではないだろうか。

これを実効性あるものにするためには、その役割を担う人材の能力的な側面と、その人材がどこに所属するか、の形式的な側面について考える必要がある。前者については、経験豊富な災害対応従事者を採用すべきであろう。ただ、現行の総括支援員のように1～2週間毎といったローテーションで交代されると、十分な意思疎通がしにくいといった被災自治体の声があることから、常駐することが望ましい。その点では、経験豊富な国や地方自治体のOB職員等の方が融通が効き、現実的でないかと考えられる。その人材が、応援自治体だけでなく、関係省庁、土業チーム、企業、ボランティア団体等を含め、応援全般を統括する役割を担うのが良くないか。

一方、形式的な側面では、その人材の所属先を国とした方が、地方自治体はもとより、ほかの関係団体も動きやすいのではないか。国の職員の身分を有し、国の名の下で全体を統括する位置づけとなる。もちろん、決定の最終責任は被災自治体にあることから、被災地の意向を尊重しつつ、参謀役として応援業務を遂行することが必要となる。

その呼称を、(仮称)地域支援防災監とする。地域支援防災監は、短期の応援期間が終了するまで交代せず、一貫性を保持する。一方、被災自治体によって、応援の方針が異ならないよう、被災自治体間で情報を共有し、連携する。それを強化するうえでも、被災市区町村だけでなく、被災都道府県にも配置する。これによって、被災地全体としての応援業務の一貫性を担保できると考えられる。

さらに、平時の取り組みも重要である。基礎自治体を始め、地域の防災人材不足が懸念されており、地域支援防災監が自治体職員等を育成することが期待できる。防災庁の設置が予定されているが、当面はOB人材を当てにしつつ、中長期的には、地域防災監を防災庁において養成するのも一策ではないだろうか。

これらを整理すると次のとおりとなる。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、まとまって迅速に行動するのが重要である。これにより、被災自治体は、応急対応後を主導できるよう、体制を立て

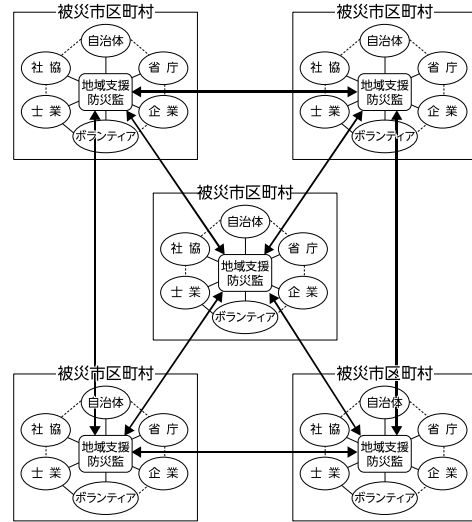


図4 (仮称) 地域支援防災監の設置

直すことも可能となる。以下に要点をまとめるとともに、図4に示す。

- ①災害対応に手馴れた人材を採用し、応援業務を標準化するとともに、地域特有の状況にも配慮し、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。
- ②被災市区町村だけでなく、被災都道府県にも配置する。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。
- ③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一元化する。
- ④地域支援防災監が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職員が候補となる。普段は自治体職員等に対する防災人材の育成を図る。

## 8. まとめ

令和6年能登半島地震後の災害対応では、自治体間の応援体制が不可欠な一方、多くの課題がみられたことから、より有用なシステム構築を目指した研究を行った。自治体間の応援は、関西広域

連合が実施したカウンターパート方式に示されるように、東日本大震災でより顕著になった。その後、熊本地震を経て、総務省による応急対策職員派遣制度が創設され、以後、大災害が発生するたびに、同制度の運用が行われてきた。両制度を分析する中で「過去の災害からの経験知も斟酌した効果的な応援体制」「受援側の被災基礎自治体の状況」「国－広域自治体－基礎自治体間のバランスにも配慮した応援体制」に留意し、効果的な自治体間の応援システム体制について考察した。

それを考察するにあたって、中長期も含めた自治体間の応援・支援体制について概観した。これらは、「①普段から付き合いのある関係」「②災害後に始まる付き合い」に大別される一方、「③被災経験のある自治体による応援・支援」がある。この視点では、関西広域連合によるシステムが①を基盤にしたものなのに対し、総務省応急対策職員派遣制度は②により量的不足をカバーしているとも見れる。実際に、能登半島地震災害のように後者が支配的である。同地震では、中部圏ブロックの県・政令市が中心となり、特に被害が甚大であった被災市町の総括支援員を担ったが、顔の見える関係が重視されたとは言いがたい。その要因として、関西広域連合のような大規模災害を想定した平時の協力体制には至ってなかったのではと推察できる<sup>3)</sup>。さらに、同システムでは、被災県の関与が曖昧である。中部圏ブロック圏内での応援－支援の組み合わせには関わったと推測されるが、実際の応援には関与することが明記されていない。県同士では顔の見える関係にあっても、他県（政令市）と被災市町間では普段から付き合いがないことが影響したと考えられる。

一方、能登町の災害対応検証研究では、半島特有の要因があるものすべてではなく、過去の災害教訓を踏まえ解決できたもの、解決には至らないが想定することで軽減できたと考えられる課題が多かった。こうしたことから、被災経験のある自治体が応援したほうが、効果が高かったと推察できる。図1に照らし合わせると、量的に顔の见えない関係、被災経験のない自治体の応援も不可欠であるが、普段からの付き合いや被災経験を重用した、アクセントある応援体制が必要ではないだろうか（図5参照）。

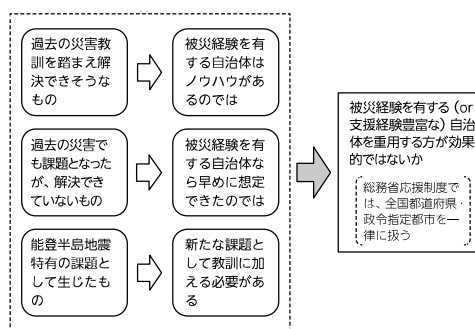


図5 令和6年能登半島地震の災害対応の課題と被災経験ある応援団体の意義

さらに、今後の大災害を見据えると、国はもとより、地方自治体以外の応援団体との連携をも考慮した包括的な応援体制を構築する必要がある。上述の（仮称）地域支援防災監のシステムはその一案である。これらにより、受援基礎自治体の負担が経験されるだけでなく、混乱した状況を立て直し、次の段階に向けた体制を構築するのが迅速になると期待できる。

今後の研究課題について、本研究では、能登町の災害対応検証研究に言及したが、調査結果をすべて反映するには至っていない。さらに精査することで、特に少子高齢化、過疎化の進む、基礎自治体の受援のあり方に関する研究に発展させたい。それを通して、より効果的な応援体制研究につながると考えられる。

## 注

- 1) 短期の派遣を応援、中長期の派遣を支援という。応援の場合身分は派遣元にあるが、支援では、派遣先の自治体の身分を併任する。応援・支援をまとめて支援と呼ぶことも多い。
- 2) 過疎地域で互助の活動が盛んな集落では、いずれ応援職員が撤退することを見越し、自主運営に取り組む事例もあった。
- 3) 関西広域連合は地方自治体として防災分野にも取り組んできた。そこでは、ほぼすべての加入自治体が南海トラフ地震の影響を受ける。鳥取県でも、徳島県と災害時応援協定があり、南海トラフ地震発生時には応援側に回るため、積極的に関与している。南海トラフ地震を想定した取り組みが進められたが、中部圏ではそこまでの取り組みがなかったと考えられる。

### 参考文献

- 青田良介・三好佑亮, 2019, 「災害発生後の自治体間人的支援が抱える課題と展望に関する考察」『地域安全学会梗概集』43: 149-152.
- 張勳・青田良介, 2020, 「熊本地震から見る関西広域連合の役割」『日本災害復興学会遠隔大会予稿集』
- 張勳・青田良介, 2021, 「関西広域連合によるカウンターパート方式に関する考察」『地域安全学会論文集』50: 51-60.
- 石川県, 2025, 「住民基本台帳人口のデータ」([https://www.pref.ishikawa.lg.jp/sichousien/tihou\\_jukijinkou.html](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/sichousien/tihou_jukijinkou.html), 2026年1月31日閲覧).
- 総務省, 2025, 「被災地方公共団体に対する人的支援の取組」([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/koumuin\\_seido/hisai\\_chiho\\_kokyodantai.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/koumuin_seido/hisai_chiho_kokyodantai.html), 2026年1月31日閲覧).

# A Study of Local Government Short-Term Support Mechanisms in Large-Scale Disasters

Ryosuke Aota

## **Abstract:**

After the 2024 Noto Peninsula Earthquake, although assistance was provided by numerous organizations, including local governments nationwide, challenges remained in terms of rapid response and attentive support. This study addresses the various assistance systems of local governments, such as established “face-to-face” relationships, post-disaster networking, and support with prior disaster experience.

The study offers a case study of the Ministry of Internal Affairs and Communications “Emergency Response Staff Dispatch System” and the Union of Kansai Governments “Counterpart Method.” It also includes a survey of the viewpoint of the recipient municipalities, the results of which suggest that the challenges encountered were not always unique to the Noto Peninsula Earthquake; support from local governments with previous disaster experience proved effective.

Given that recipient municipalities receive aid not only from other local governments but also from the national government, medical institutions, and the private sector, this study also discusses a system to coordinate these entities and organically link local and wide-area governments.

## **Keywords:**

Noto Peninsula Earthquake, local government support, municipalities, local networking, local government with experience