

災害時における地方公共団体間の 応援・受援実績ヒアリング

平成28年11月

消防庁 国民保護・防災部 防災課

災害時の応援・受援実績ヒアリングの趣旨、実施

○ 趣旨

災害時の応援・受援の経験を有する市町村を対象に、応援・受援の対応実績、課題、推奨事項等をヒアリングし、教訓となる実例を収集、調査

○ 実施方法、期間等

下記の団体を選定し、対応記録を基に、平成28年7月～9月にかけて担当者(当時の担当者含む)からのヒアリングを実施

市町村名	受援時の災害	応援時の災害
石川県輪島市	・平成19年能登半島地震	・平成19年中越沖地震 ・熊本地震 等
新潟県柏崎市	・平成19年中越沖地震	・平成19年能登半島地震 ・熊本地震 ・平成25年台風第18号 ・平成26年8月豪雨 等
福井県福井市	・平成16年7月福井豪雨	・平成16年台風第23号 ・熊本地震 等
兵庫県豊岡市	・平成16年台風第23号	・平成25年台風第18号 ・平成26年8月豪雨 ・熊本地震 等
京都府福知山市	・平成25年台風第18号 ・平成26年8月豪雨	・平成27年関東・東北豪雨 ・熊本地震 等

○ 一元的な受援窓口の設置

⇒ 応援の申し出を効果的に活用するため、応援対応を一元的に担う専任の窓口(担当)を設置する

○ 災害対応時の情報共有手段の確保

⇒ 災害対応時においても、より適切な対応を行うため、災害対策本部会議資料の共有など、応援側、受援側双方の情報共有の仕方を決めておく

○ 助言体制の確保

⇒ 都道府県や災害対応経験市町村等から助言、応援を受けられるよう、体制確保、方法、手順の確認を行う

○ 応援を必要とする業務の選定

⇒ 被災市町村職員にしかできない業務に専念するため、応援職員や民間企業等専門家に任せる業務を選定しておく

選定にあたり、応急対策業務と優先すべき通常業務の洗い出し、必要人数等の目安やタイムラインの作成、訓練の実施等を行うことにより、精度の高い検討が行える

○ 業務マニュアルの整備

⇒ 応援側、受援側ともに共通認識の元で業務を行えるよう、マニュアルを整備する

○ 指揮系統の明確化

⇒ 基本は、被災市町村職員が指揮をし、応援職員に実動を担ってもらえるように要員を配置する

応援職員に任せる業務に被災市町村の連絡担当者を設置するなど、指揮系統を明確にしておく

災害時応急業務に関する事例等

○ 家屋被害認定調査

1 応援職員の活用例

- ・ 中越沖地震時、市内住家・附属家59,421棟(再調査7,604棟)の全ての建物に対し、悉皆調査を実施。
- ・ 7/17～8/10一次調査に10～15分、8/17～二次調査(内部・再調査)に60～90分(調査・結果説明)、最大応援人員130人／日。(以上、柏崎市)

2 ヒアリング市町村における経験等

- ・ 派遣先では、通常は未経験者と経験者のペアで行い、地元の職員が1名ついた。派遣の最後の方は未経験者のペアの体制もあった。未経験者は輪島市にいる経験者から研修を受けてから行った。
- ・ 災害を受けた自治体がどこまでどのように調査するのかという基準を持っていないことが多い。各市町村が被害状況や被災している地区、調査人員などから、どの程度の規模でどの調査をするのか、あらかじめ基準を決めておけばよい。(以上、輪島市)
- ・ タブレットやシステムが整っていると事前に調査手法や進め方を検討しておくことができるため、円滑に調査を進められる。システムを導入している場合は、普段からの訓練が重要となる。
- ・ 内閣府の指針に基づいた調査方法があるものの、「項目、手順が自治体間で違う」こともあり、調査員は基本的な調査方法を学んだうえで、自治体ごとの独自の方法に合わせる必要も求められることから、どこに行っても自分たちのノウハウを生かせるよう共通の調査方法であることが望ましい。(以上、柏崎市)
- ・ 兵庫県では家屋被害調査員を養成する体制が整えられており、研修や実地対応をしている職員と業務にあたれたため、非常に頼りになった。
- ・ 家屋被害調査の職員を登録制とし、年に1回程度研修を行っている。最終的にはチーム編成ができるようにしている。(以上、福知山市)

○ 避難所運営

1 応援職員の活用例

- ・ 1施設2～3人(主に2人体制)、ピーク時87箇所、初日から10日間平均80箇所、最大応援人員 181人／日。
- ・ 職員2名の24時間体制で、24時間ごとの交替。基本は、地元市職員1名と応援職員1名とした。運営自体は自主防災組織を主体とし、職員は市役所との連絡調整や相談・問い合わせ対応などであった。(以上、柏崎市)

2 ヒアリング市町村における経験等

- ・ 「避難所について、まずは自主防災組織等で避難所を立ち上げてもらいたい」という話をしており、立ち上げ後に市職員が入るが、運営については地区の組織で担ってもらうこととしている。
- ・ 地域の繋がりの強い地域では、応援職員による避難所管理は難しいと思われるので、自市職員の対応とする。(以上、輪島市)
- ・ 避難所には2名の職員を置くが、避難所と本部との連絡要員程度が望ましい。
- ・ 避難所要員は、市からの「応援の人員を集めてくれ」という要請に対し県で対応してもらっていた。市自身が職員を割り当てたが不足して足りないところに応援を入れるという形だったため、県の方に「何人ほしい」と要請して実際に来てくれた人たちを市が避難所に貼り付けるという流れだった。
- ・ 応援職員には、「他の物資の手配」や「何の物資が足りないか」などの本部との連絡要員をしてもらえればよい、ということにし、住民対応は主に市職員が行っている。(以上、柏崎市)

○ 物資受入れ等

1 応援職員の活用例

- ・ 15～20人／日、受入場所を分散すると更に増員、最大応援人員 58人／日。
(柏崎市)

2 ヒアリング市町村における経験等

- ・ 物資班を本部内に配置し、調達・一時保管場所の管理に対応した。輪島市でも備蓄品はあったが、全然足りなかった。
- ・ 当時は輪島市に直接支援物資が届くことがほとんどだったが、支援者の中には石川県に物資を支援する方もいたため、それを県がリスト化して被災市町村に情報提供していた。市町村は、その中より必要なものをお願いすることにより、不要なものを受け取ることがなかった。その他にも、輪島市としてリスト以外に必要とする物資があった場合は、直接県に依頼し、可能な限り準備してもらった。(以上、輪島市)
- ・ 救援物資保管場所が分散したことにより多くの人員を投入せざるを得ない状況となった。食糧・物資輸送及び在庫管理に関して、団体職員の応援から民間事業者に切り替えた。民間事業者のノウハウが最大限生かされ、物流に関して能力の高さを実感した。物資については民間業者の力を使うべき。現在は市の建物に備蓄品を置いている。(柏崎市)
- ・ 応援時は先遣隊の判断により、物資支援を決定したが、必要な物資や量を把握できていないようだった。物資拠点は非常に錯綜しており、機能していなかった。(福井市)

各市町村のヒアリング内容

○ 石川県輪島市のヒアリング内容

内容	対応実績等	感じたこと
受援窓口	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>受援する側として応援職員の業務、人数等コーディネートが大変だった</u> <p>(応援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ (応援先では) <u>応援職員の必要数を把握できていなかった</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>受援側の自治体に窓口対応や調整ができる人が常時一人以上必要だと感じた</u>
助言体制	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>中越地震で大きな被害を経験した新潟県や同県各自治体の職員がいち早く支援に駆けつけてくれ、次々と起こるであろう問題点を本市職員に的確に指導してくれた</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>災害対応を行ったことがある自治体が積極的に関わり、助言、支援してくれたことが、災害対応を軌道に乗せるため有効だった</u>
業務選定	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>発災時、何から動けばよいかかわからず、動けない状態となった</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>平常時から、発災時に実施する業務を洗い出しておく</u>
マニュアル	<p>(応援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>業務が定形化、平準化されていなかったため、実施や引継ぎの際に苦慮した</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>円滑に業務引継が行えるよう、業務マニュアルの整備が必要</u>
指揮系統	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>応援職員の差配は受援側の職員が行っていたため、円滑に行えた</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>応援職員に丸投げするのではなく、少なくとも一人は受援側の職員が必要</u>

○ 新潟県柏崎市のヒアリング内容

内容	体験等	対応、感じたこと
受援窓口	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>県が応援の受け皿の主体になって動いてくれた</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>都道府県単位でまとめることが、円滑な受援につながる</u> ・ <u>圧倒的に人手を要する時は、県内や全国の自治体に<u>応援職員を要請できるシステムが必要</u></u>
	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>個別に全国の市町村から応援の打診があったが、これらを捌くことに多くの時間と労力を要した</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>応援、受援の両面で、<u>捌く立場の人、部署が必要</u></u> ・ <u>受援の総合窓口（人的応援の申し出の受付、県との連絡調整）を明確にし、<u>業務等の応援に係る担当部署との連絡調整が行える体制を定めておくことが必要</u></u> ・ <u>どこから誰が何を応援に来ているのかを把握することや各種問い合わせに対応できる体制が必要</u>
助言体制	<p>(応援時) ・ 受援側自治体では、職員が<u>「何をしたらよいかかわからない」という状況だった</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>今後の経過を見据えた災害対応をアドバイスできる人が必要</u>
業務選定	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>課によってはほとんど震災対応がないところもあり、そのような部局からは部局を超えた応援をもらうこととなっている</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>応急対策業務と優先する重要業務をあらかじめ洗い出し、他の応援が必要な業務や応援を受ける人数をあらかじめ想定しておくことが必要</u>
指揮系統	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>応援の人員が確保できても、指揮者が不在で円滑に調整できなかった</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>応援業務の主体は応援職員に入ってもらうが、指揮者として数名の市職員を残しておくことが必要</u>
	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>それまで大地震による災害経験がなかったため受援のノウハウが乏しく、業務にあたる職員とマネジメントできる人材が不足していた</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>経験がないとどのように進めていけばよいかかわからないため、応援職員の中で、「災害の推移や必要業務等を把握し、受援自治体に助言ができる」などのマネジメントができる人材から助言等をしてもらえる枠組みがあれば、災害応急業務対応が効率的に行える</u>

○ 福井県福井市のヒアリング内容

内容	体験等	対応、感じたこと
受援 窓口	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>市職員だけで対応できない業務があった</u> ・ <u>応援を要請する余裕すらなく、また、何を応援してもらえばよいかもわからなかった</u> ・ <u>協定締結自治体や近隣自治体等の自発的な応援に頼った</u> ・ <u>応援自治体が活動するための準備（受付、活動拠点、活動エリア等）に時間を要した</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市のみでは災害復旧業務に対応できない場合に<u>応援を行ってくれる県や市を事前に決めておく</u>とよい（連絡先の準備、応援協定締結先との連携、県や県内各市町との調整等） ・ <u>「応援職員に何をしてもらうか」をあらかじめ決めておく必要がある</u>
	<p>(応援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>応援を受ける窓口がなく、とりまとめ役もない</u>ため、<u>応援自治体が自発的に活動していた</u> ・ <u>応援職員の名簿を作成し、応援の受付を行った</u>うえで<u>業務指示を行っていた部局</u>では、<u>円滑に活動が行われた</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>通常、応援側団体がバラバラである</u>ことが多く、また、<u>必要業務や人数についての応援側とのマッチングが必要</u>となるため、<u>応援職員の受付や管理を一元的に担う受入れ窓口が必要</u>
	<p>(応援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 受援側が「<u>何の業務でどれだけの人数が必要か</u>」を把握できていなかった ・ 災害時の業務は<u>通常業務と比べて異質かつ大量</u>にある 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 平時には無い“<u>災害対応業務</u>”は、<u>自市町村職員のみでは対応不可能</u>なため、<u>あらかじめ業務の把握や対処方法を定めておく</u>ことが必要
業務 選定	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>時間経過によって求められることや対応すべきことが変わった</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「どの支援がどの段階でどれだけ必要になるか」の<u>タイムラインがあるとよい</u>

内容	体験等	対応、感じたこと
業務 選定	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 自市職員による<u>物資搬送が困難</u>となった際、<u>地元の民間運送業者が自発的に担ってくれた</u> ・ <u>水災は、被災地域がある程度限定</u>されている一方で、<u>普段通りの生活</u>ができて<u>いる地域もある</u>ため、災害対応業務だけでなく、<u>日常業務についても滞りなく行う必要があった</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>被災自治体職員</u>でないとできない業務、<u>応援職員</u>にお願いする業務、<u>専門業者に任せる業務を仕分けておくことが必要</u>
	<p>(応援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>物資拠点</u>が非常に混乱しており、届いた物資の<u>内容、量を把握</u>できていなかった 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民間物流企業と協定を結び、<u>専門的技術、人による対応を検討</u>していく必要がある
マニュアル	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>災害時特有の業務に関するマニュアルがなく</u>、対応に困難を来した 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>災害応急業務に関するマニュアルが必要</u> ・ <u>業務ごとの研修や訓練が必要</u>
指揮 系統	<p>(応援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>必要な支援が何か</u>が明確ではなかったため、応援側から<u>情報を取りに行く必要があった</u> ・ <u>被災市職員が多忙</u>なため、<u>必要な業務等を確認しづらかった</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>業務に関する連絡責任者が指定</u>されているとよかった ・ 相手方に配慮しつつ、<u>被災地の災害対応状況を的確に見極め、必要な支援を速やかに把握</u>することが必要
情報 共有	<p>(応援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>現地の被災状況や対応状況等の情報共有ができず、応援自治体が即時適切な対応</u>できていなかった ・ <u>市全体の状況を把握</u>できる情報がほしかった 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>応援自治体と受援自治体間のリアルタイムの情報共有</u>が必要（災害対策本部会議資料や報道発表資料の共有など）

○ 兵庫県豊岡市のヒアリング内容

内容	体験等	対応、感じたこと
受援窓口	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 当時は県のリエゾンがいなかったため、<u>応援がいつ来るか、何を応援してもらえばよいか</u>わからなかった(現在は県職員が派遣される体制となっている) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>県などの広域的な団体が応援要請及び応援提案等の差配</u>を行う方がよい ・ <u>県職員には被災市町村が困っている部分を担当、助言してもらえると助かる</u>
	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>他市町村からの個別の応援提案に対応するのが大変</u>だった ・ <u>依頼せずとも自主的に支援に来てくれた自治体もあった</u> ・ <u>応援を独自で受け入れた部局もあった</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大量の物資、派遣職員が来た場合、<u>特任的に受入れ専属の受援チームを設置し、自治体内で情報共有</u>を図りながら臨機応変に対応できるようにしておく必要がある
助言体制	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 災害救助法等の予算関係で、どこまでの費用を対象とするのかの解釈が不明確なため、<u>自分たちだけで適否、可否を判断しながらの作業は困難</u>だった 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>災害救助法などについて助言してもらえると助かる</u>
	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>被害状況がつかめず、また、「この後に何が起こるか」を予測</u>できなかった 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ある程度予測が立てば少なからず準備できるので、<u>助言できる人が災対本部に入っていると非常に助かる</u>
業務選定	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 応援が来ても、<u>自分が何をしたらよいか、応援に何をしてもらったらよいか、わからなかった</u> ・ <u>直近に同様の災害があった自治体に対応等を確認</u>した 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>今後の予測・対応について職員全員で認識を共有することが大切</u> ・ 「何がいつ起こり、どの支援がどの段階でどれだけ必要になるのか」という<u>タイムライン</u>があるとよい

内容	体験等	対応、感じたこと
業務選定	<p>(応援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 応援職員には、「<u>もしも自市で同規模の災害は発生したらどうするか</u>」という視点を持って業務にあたるようあらかじめ指示し、<u>帰庁後に災害時における被災自治体の課題等を市長や防災部局はもとより、災害時に当該業務を実際に担当することとなる部局の職員を対象に、報告・意見交換会を実施し、被災地で感じ取った様々な課題の共有を図った</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 応援職員の体験を、課題等を踏まえて自治体全体で共有したうえで訓練を行うことは、その結果を<u>応援、受援時の体制や計画の整備等に反映させることができるため、有効である</u>
マニュアル	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 災害時特有の業務に関する<u>マニュアルがなかった</u> <p>(応援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>引継ぎの際にメモ程度のものしかなく、業務マニュアルがなかったので困った</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害時特有の業務の<u>マニュアルが必要</u> ・ 各部局に対して<u>災害の事前予測</u>をしてもらうとともに、<u>時系列のチェックリスト</u>を作り、<u>災害のイメージを持ってもらっている</u> ・ <u>災害派遣の場合は、「引き継ぎ」にしっかり時間を取る必要がある</u>（後任者は前任者と業務をともに行うなど）、<u>効率よく適確に引き継ぎを行うためには業務マニュアルが必要</u>
指揮系統	<p>(応援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>指揮者のいない状態で、受援側職員と応援側職員が一緒に現場で活動したため、効率の悪い業務運営体制となってしまった</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>受援側職員は、応援職員への指示や人員の配置、日程調整等の業務に徹し、効率的に運用することに集中すべき</u> ・ <u>指示ができるのは被災市町村の職員しかいないことを自市の職員に認識させることが大事</u>
情報共有	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ どこかの段階で各部局がどこかに対して応援を求めていると思われるが<u>本部自体が様々な対応で混乱していたため情報の収集ができなかった</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教訓とするためにも、本部に情報を集約するとともに、後の検証のための<u>災害対応記録を詳細に残しておく必要がある</u>

○ 京都府福知山市のヒアリング内容

内容	体験等	対応、感じたこと
受援窓口	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・担当課が市への応援申し出の個別対応や、市役所内の比較的余裕のある部局からの応援調整を行い、それでもなお足りない人員を府庁に依頼し、府庁において府内に派遣要請調整を行っていた 	<ul style="list-style-type: none"> ・府と市が連携して派遣職員の調整を行ったため、円滑に進めることができた ・市単独で全ての受入れ調整を行うのは困難
	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・専門職の受援業務は各部局で独自に受援に動いたため、防災部局に情報が入ってこなかったこともあった 	<ul style="list-style-type: none"> ・受援した場合は防災部局にその旨の情報を入れてもらうなどして、受援の情報の一元化を図る必要がある
助言体制	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害対応への助言と並行して、この先の必要な対応や災害救助法等への助言も必要だった ・災害復旧業務は、大災害になればなるほど市単独では対応できず、特に被災経験のない自治体では、何を行うべきかが分からず、手立てなく時間をかけてしまう 	<ul style="list-style-type: none"> ・国や府県などの災害対応全体をマネジメントできるチームが入って体制作りや復旧スケジュール作成、災害対応へのアドバイスなどの支援を行うのがよい ・一方で、災害対応の主体としての被災市町村の主体性がなくなることは避ける必要がある
業務選定	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・職員の異動等により過去の災害経験が薄れていたため、災害記録を活用し対応を予測していた ・県主催の各種業務研修に参加している 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害の時系列の記録が役に立った ・取るべき手順、体制を記載したマニュアル等が必要

内容	体験等	対応、感じたこと
マニュアル	<p>(応援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>業務マニュアルは特になく、引継ぎはそれまでの担当者が記載した業務日誌のようなノートを活用したため、業務内容等をすぐに把握できなかった</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>円滑な業務運営や引継ぎのため、マニュアルを整備しておく必要がある</u>
指揮系統	<p>(受援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>応援職員の指揮は各業務を担当する部局の職員が行った</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>基本的には、市の当該業務担当部局職員が指示、応援職員や当市他部局職員が実動を行うべき</u>
情報共有	<p>(応援時)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>応援先では、応援職員への災害全体に関する情報共有は特に行われていなかった</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>業務の円滑化を図るためにも、今後の見通し等も合わせて災害対策本部資料の活用などにより共有を図るとよい</u>