

ポストM9.0社会を支える、絆の見える化

～広域自治体連携の強化と災害時相互応援協定のあり方～

Visualization of *Kizuna*, the Bonds of Friendship, Supporting the Post-Earthquake Society: Strengthening of Wide-area Cooperation between Local Governments and the Role of an Agreement for Mutual Cooperation at the Time of Disaster

東北地方太平洋沖地震は、地震被害のみならず甚大な津波災害、さらには原子力災害等を複合的に含む東日本大震災を引き起こした。大震災で新たに顕在化した被害様相のひとつが、市町村職員・庁舎への壊滅的なダメージによる行政機能の喪失である。

本稿では、過去の震災を含む行政被災と広域応援の実状を整理し、これまでさまざまな行政組織で広域応援体制が整備され、過去の地震災害において役割を果たしてきた経緯と、自治体間での応援協定が広がりつつある現状を把握した。一方、「想定外」の広域巨大複合災害に対しては、被害規模という量的な側面からも、応急対策事務や被災者支援等、迅速性や確実性を担保する制度面からも、これまでのような支援体制では十分ではないという課題が明らかとなった。

そこで、自治体連携の強化方策について先進的な事例を参考とし、法制面改正をとまなう国の対策見直しの動向も合わせ見ながら検討を行った。その結果、広域連携の強化には、国一県一市町村の「垂直型の応援体制」構築と、自治体間の相互連携による「水平型の応援体制」充実の2軸があるなかで、垂直型・水平型双方の長所・短所を踏まえバランスがとれた制度設計が望ましいことを示した。また、市町村の立場から、自治体連携の相互支援に資する取り組みを4つの段階に即してとりまとめた。

すなわち、1.平常時には、①応援内容・目的の明確化、②共同での防災研修・事前訓練、③費用負担の明確化と④多様な主体の重層的な交流、2.発災後の初期期には、迅速な物資支援と顔の見える体制確保、3.短期支援では、業務に精通した職員派遣とチーム制による応援人数の確保、4.中期支援における専門職員の応援体制や避難先を想定した平時からの地域交流等の諸方策について、その意義と有効性をとりまとめた。

歴史、文化、風土を含む地域特性の共通性と補完性を、自治体間で有形無形に存在する「絆」と捉え、例えば災害時相互応援協定によって「絆の見える化」が実現し、来る広域巨大地震からの「減災」につながることを願うとともに、また弊社がその取り組みの一助となる機会が得られれば幸甚である。

The Great East Japan Earthquake resulted in a complex disaster, namely, seismic damage, a massive tsunami catastrophe, and a nuclear incident. One aspect of the earthquake disaster, which has emerged anew, is a loss of government administrative functions due to devastating damage to city and town halls and the civil servant workforce.

Summarizing disaster damage—including that of past events—to government administration capabilities and the realities of wide-area support efforts, this paper discusses how wide-area cooperation systems were developed by various governments and played a role in past seismic disasters, and how cooperation agreements are currently made between an increasing number of local governments. It is also revealed that conventional support systems are not sufficient to deal with an unexpected, complex mega-disaster affecting a wide area not only in terms of the scale of damage that they can handle, but also institutions guaranteeing rapidity and certainty in administering emergency measures and supporting disaster victims.

The paper then examines measures for strengthening cooperation between local governments, referring to progressive cases and comparing them with the national government's review of its disaster control measures which involves an amendment to the law. The result shows that two major factors in strengthening wide-area cooperation involve the creation of a vertical coordination system involving the national, prefectural, and municipal governments and a horizontal complementary system for mutual cooperation between local governments, and that it is desirable to adopt a well-balanced institutional design incorporating both the advantages and disadvantages of the two systems.

The paper also summarizes efforts contributing to mutual cooperation between local governments at four different stages. More specifically, the paper summarizes the significance and effectiveness of the following: (1) in normal times, clarifying the details and purpose of cooperation, holding joint seminars on disaster prevention and joint disaster drills, clarifying cost burden, and promoting communication among various entities at diverse levels; (2) during the early phases of a disaster, providing swift support for material supply and securing attention quickly; (3) in short-term support efforts, dispatching staff specialized in emergency measures and securing an adequate number of support personnel based on a team system; and (4) routinely ensuring local meetings and communication based on anticipated evacuation sites and systems of support provided by specialized staff in medium-term support.

It is our hope that the visualization of *Kizuna*, the bonds of friendship, which exist both tangibly and intangibly between regional communities and which represent commonalities and complementarities in their history, culture, local topography, and other characteristics, will be achieved by, for example, an agreement for mutual cooperation at the time of disaster, and that such visualization will lead to a reduction in the scale of a potential disaster caused by the next wide-area mega-earthquake.



1 | はじめに

(1) 新たな大震災を引き起こさないために

①東日本大震災からの復興を支える減災

今年3月11日金曜日14時46分頃に発生した「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」は、甚大な地震被害のみならず津波災害、原子力災害等を複合的に含む「東日本大震災」を引き起こした。発災後から半年を経た9月11日現在で、死者15,782人、行方不明者4,086人で合わせて19,868人、負傷者は5,932人（警察庁）¹と戦後最大の人的被害を、わが国の災害史に刻み込んだ。

今、私たちに求められるのは、被災地が一日も早く元の日常の再建を果たせるよう支援に努めることと、そして、わが国がこれから直面する首都直下地震あるいは南海トラフの巨大地震（東海・東南海・南海地震の3連動地震ないし日向灘地震を含む4連動地震さらには津波地震を加えた5連動）等に対して、改めて現実の脅威としての認識を共有することである。そのうえで、被災地の経験から少しでも多くの教訓を学び、新しい社会（減災）システムの構築に活かし、将来の被害発生を減らす取り組みが求められる。また、こうした取り組みは、万一ごく近い将来に巨大地震が発生した場合の被害を軽減（減災）し、長期的な支援を必要とする東北地方等の復興を着実なものとするための一助ともなる。

②地震が引き起こす「震災」

「関東地震」、「兵庫県南部地震」、「東北地方太平洋沖地震」。テレビ報道等ではあまり目にすることが少ないこれらの名称は、「関東大震災」、「阪神・淡路大震災」、「東日本大震災」を引き起こした地震を指し示すものである。地震そのものは、断層やプレートのずれによる地震の波が地表を揺らす自然現象であり、巨大な揺れ（地震）が発生しても、もし付近に人も街もなければ、社会的な被害は生じることはない。一方、小規模な揺れであっても、災害に対する脆弱性が高い場所で発生すれば、甚大な被害をもたらす危険がある。そして、自然現象である地震

が私たちの社会に甚大な被害（災害）を及ぼした時、被害の大きさによって「大震災」と称されることになる。

この点からも、自然災害としての東北地方太平洋沖地震は、瞬時の（すでに完了した）事象といえるが、東日本大震災は、現在も進行中（未完了）の事象であり、今後も時間の経過とともに、新たな災害の様相を現す懸念が残っている。私たちはこれからも、持続的な支援とともに、教訓を学びとる気持ちを忘れずに、被災された地域と関わっていく姿勢が求められる。

なお、政府等が用いる3つの大震災のほか、特に被災地等では、新潟県中越地震に対して、痛切な思いを込めて「中越大震災」と称する場合もみられる²。

(2) 求められる「絆」の見える化

①減災社会実現のために「絆」へ寄せる期待

本稿では、東日本大震災を含む過去の震災から得た教訓、知見を踏まえながら、今後わが国を襲うであろう巨大地震の被害を少しでも軽減し、新たな大震災を後世に残さないための方策について考えたい。また、検討の視座として、ソフト面を中心とした個の取り組みを超えた連携の確保・強化、やや抽象的な表現を借りれば「絆の見える化」に着眼をしたい。なぜならば、大震災を体験し「広域」「複合的」かつ「巨大」な地震災害に対しては、個の取り組みの積み上げによる減災には限界があることが明白となった一方で、多くの人々が現代では失われがちな「絆」の価値や意義に対して認識を高めていることを、さまざまな機会を通じて強く感じるためである。

このような、「絆の見える化」に資する災害対応の取り組みの例を挙げるならば、

a) ICTの活用で広がった支援の輪

～ 発災後数時間で立ち上がり既存メディアとの連携も実現したGoogle「パーソンファインダー」³、webサイトで活発に募られたマッチングギフト、気仙沼市のフェイスブック「KESENUMA-BUILDING FOR THE FUTURE」⁴による情報発信、その他ブログ・ツイッターの特性を発揮した情報収集・発信や共有 等

b) 市町村間での災害対策業務の標準・共通化

～ 過去の被災地での教訓・ノウハウを活かした被災者台帳や罹災証明発行業務⁵、「eコミュニティ・プラットフォーム2.0」(防災科学技術研究所)⁶による被害情報収集・管理など、応急対策時に膨大に発生する業務を市町村間で標準・共通化し、応援自治体の業務支援を円滑化 等

c) 広域巨大地震の被災地を支援する広域応援・連携

～ 巨大地震でも同時に被災する可能性が低い市町村間での協力、連携による発災時の応援体制の強化。近隣でなくても文化、歴史等、地域に共通する要素を認識し、顔の見える友好・協力関係を構築 等
 といった取り組みが、一部はその萌芽も含め、東日本大震災後のさまざまな活動のなかから見出すことができる。

②「絆の見える化」のために

こうした状況認識に立ち、本稿は、こうした取り組みのなかから、有形無形の絆で結ばれた市町村間での広域応援、特に、人的な支援(応援)・職員派遣について、その実態の整理と、今後の発展拡大(絆の見える化)に向けての課題をとりまとめることを目的としたい。

なお、筆者は、名古屋事務所に在籍する研究スタッフとして約20年間、地域に根ざして自治体のまちづくりやマスタープラン策定支援に携わってきた。また、2000年9月11日に当地を襲った東海豪雨を契機とした地域防災の取り組み支援を端緒とし、近年は、来たる南海トラフの巨大地震の被災者予備軍として、当事者意識を持ちながら地域での減災活動の支援に努めてきた。については検討の視点と収集・整理した情報・知見には、地域性の面で若干の偏りがある点について、ご理解とご容赦をいただければ幸いである。

2 | 東日本大震災における地方自治体の被災

(1) 自治体の被災と行政機能喪失

①自治体が被災した人的被害

東日本大震災は、地震、津波による甚大な人的被害や建物被害、地盤の液状化現象、高層ビルの長周期地震動、

首都圏で発生した帰宅困難者等、多様な災害の様相を現したが、なかでも過去の被害地震においても類をみない深刻な災害のひとつが、地方自治体(行政機能)の被災である。

2011年9月13日の臨時国会、野田首相による所信表明演説⁷でも語られた(宮城県)南三陸町役場から防災無線で避難を呼びかけ犠牲となった防災職員、遠藤未希さんに象徴されるように、巨大津波によって広域にわたり自治体職員、庁舎が被災し、行政機能の喪失を招いたことは、今後予見される広域巨大地震への対応においても、新たな課題を突きつけることとなった。

新聞報道、調査結果等によれば、津波で庁舎等が水没、勤務場所からの避難中あるいは住民の避難誘導等の公務中に被災した行政職員の死者・行方不明者は330人以上といわれている。そのなかには、南三陸町における行政職員130人のうち前述の防災職員を含む約4分の1が死亡・行方不明となったケースや、大槌町(岩手県)では職員139人のうち対策会議中であった町長・幹部職員を含む33人が犠牲に、また陸前高田市(岩手県)では、約300人の職員のうち68人が死亡したとの深刻な事態が報じられている。その他にも、家族・知人が犠牲となったり、家屋を失った行政関係者については、発災後半年を過ぎても実態が定かではない状況にある⁸。

この状況は、阪神・淡路大震災における神戸市職員の死亡者が15人であったことと比べても、あまりに甚大な被害であり、大震災がもたらした過酷な被災状況を示す一端となっている⁹。

②庁舎の被災による行政機能の低下、喪失

本来、災害対策の拠点となるべき庁舎(市役所・町村役場)においても、壊滅的被害を受けた自治体が散見される。内閣府の調査では、地震・津波等により本庁舎が被災した市町村は、237カ所にのぼる。このうち東北3県では90カ所に達し、中でも岩手県の6庁舎、宮城県の3庁舎、茨城県の1庁舎は、津波による被害となっている¹⁰。このなかには、壊滅的な被害を受けて本庁舎機能の全面移転を余儀なくされた大槌町、陸前高田市および南

三陸町（以上、岩手県）、地震により使用不能となった亘理町（宮城県）等が含まれている¹¹。また、原子力災害により区域外への移転を余儀なくされた自治体も飯館村（福島県）ほか8町村となっており（2011年10月現在）、従前の想定をはるかに超える厳しい制約下で、被災自治体においては、災害応急対応から復旧・復興に取り組む状況が続いている¹²。

（2）災害発生（発災）時の応急対策

①新潟県中越地震における被災自治体の災害応急対策

新潟県が2004年の新潟県中越地震の経験をもとにまとめた、大規模災害発生時に通常業務以外で必要となった対応業務は、図表1の通りである¹³。

このほか被災市町村では、住民との直接対応の窓口として、住民の安否確認や被災状況の確認、緊急物資の管理、避難所の運営支援（施設管理）、罹災証明・被災家屋証明書の発行等、さまざまな業務対応が喫緊かつ大量一斉に求められることになる。

②被災自治体での応急対応時の業務

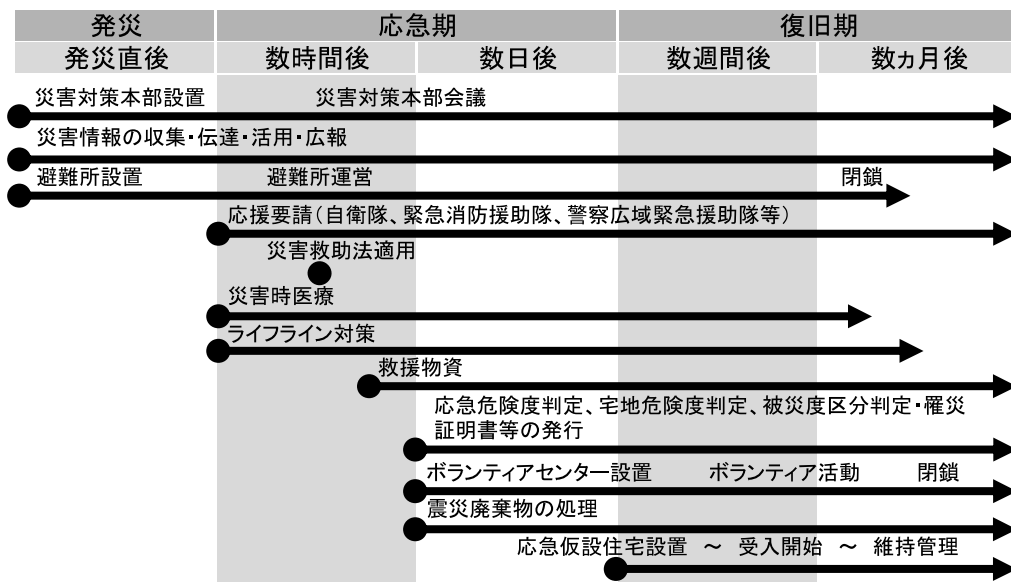
2010年1月、中央防災会議において設置された「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会」の検討では、被災経験市町村における発災時から行われた各種対策について、発災後からの時系列で図表2のようにまとめている¹⁴。

図表1 主要部局の主な対応業務（通常業務以外）

部局	主な対応事業	部局	主な対応事業
総務部	人材補給、支援企画(資金計画含む)	農地部	農地、農業用施設
総合政策部	渉外、市町村役場支援、外国人支援	土木部	道路、砂防、河川
県民生活環境部	ボランティア、仮設トイレ、ごみ処理	都市部	応急危険度判定、応急仮設住宅、住宅情報
保健福祉部	病院支援、避難所支援、日用品の調達・配布、保健指導、水道	港湾空港部	空港での物資保管・配送調整、東京-新潟間の旅客航空路の確保
産業労働部	産業支援、日用品調達補助、ガス・電気	出納局	義援金の受入、小口義援品の受入
農林水産部	食糧確保・供給、孤立集落移転対策	教育庁	生徒の心のケア、学校再開

出典：新潟県防災局「新潟県中越地震 新潟県災害対策本部の対応と課題」

図表2 自治体の地震対応の基本的な流れ



出典：地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会「被災市町村の地震対応（第3回資料）」

③市町村の防災体制の現状

市町村の防災体制は、前出の専門調査会の資料によると、平時における防災担当職員数の平均が2.1人（政令市以外）となっているが、45%の市町村では統計上は0人という状況にある。

加えて、市町村が激甚災害指定クラスの災害に遭う頻度は約20年に1回と示されており、大多数の自治体・職員において、大規模災害に対する平時の体制と過去の経験値は十分ではない状況にある¹⁵。

また、近年、全国で多数の市町村が、平成の大合併を経験している。合併自治体においては、特に、行政区域が拡大し、地域住民との近接性の維持に腐心する一方で、合併を契機とした行財政の効率化への期待に応えるため、職員数の削減や公共施設の集約化等、組織体制の見直し（スリム化）への強い要請が存在していた。このことは、自治体の余裕度を削ぎ、非常時の脆弱性を高めるのではないかと懸念する見方もあった。東北3県の沿岸部市町村に限ってみても、2005年6月の合併で旧田老町が市域の一部となった宮古市をはじめ、大船渡市（以上、岩手県）、今回の大震災で市町村では最大の4千人近い被害が生じた石巻市、気仙沼市、南三陸町（以上、宮城県）、南相馬市（福島県）といった被災自治体が、2005～06年頃を中心に市町村合併を実施しており、ここ数年は、合併後の行政機能の統廃合と体制再編の途にあった¹⁶。

3 東日本大震災を踏まえた地震対策の見直し

（1）国の地震防災対策の流れ

①「被害想定」を基本とする地震防災対策

わが国の地震防災対策は、内閣総理大臣を会長とする中央防災会議のもと、対策を講ずるべき巨大地震と地震の規模（地震動）を想定し、人的・経済に与える「被害想定」を行うことから始まる。そして、被害想定に基づく予防から応急、復旧・復興まで一連の対策のマスタープランとして、「地震対策大綱」が決定される。大綱の決定後は、減災対策と応急対策の2本に検討の流れが分かれ、減災対策については、被害想定で推計された被害の

軽減に必要な対策をとりまとめた「地震防災戦略」が策定される。一方、地震発生時の応急対策については、推計された被害に対応する応急活動の体制整備が検討され、「応急対策活動要領」ならびに「応急対策活動要領に基づく具体的な活動内容の計画」としてとりまとめられる¹⁷。

②大規模地震発災時の応急対策活動の要領等

わが国ではこれまでに4つの巨大地震に対する地震対策大綱が策定されている。2003年5月の「東海地震対策大綱」ならびに同年12月の「東南海・南海地震対策大綱」に始まり、2005年9月（2010年1月修正）には「首都直下地震対策大綱」、2006年2月には「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱」が策定されている。「応急対策活動要領」および「要領に基づく具体的な活動内容の計画」については、東海地震に関しては2003年12月（改定2006年4月）および2004年6月（同）に、東南海・南海地震は2006年4月および2007年3月、首都直下地震については2006年4月（改定2010年1月）および2008年12月、そして日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震は2007年6月に、それぞれ策定されている（日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関しては要領のみ）¹⁸。

なお、「地震防災戦略」は、2005年3月の東海地震、東南海・南海地震を皮切りに、2006年4月に首都直下地震、2008年12月には日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する防災戦略がとりまとめられている。また、いくつかの地方自治体では、地方版防災戦略として防災アクションプランが策定され、想定地震に対する減災目標（死者半減等）を設定し、防災対策推進のベンチマークとしている。

（2）「想定」に基づく地震防災対策の限界

①国の想定に準拠する地方の地震防災対策

このように、国の地震防災対策の流れはその根本に地震被害「想定」があり、応急対策に関する事前計画においても被害想定から応援部隊や支援物資の必要量を算出し、これを充足するための応援部隊派遣元や被災地までのルートが定められる手順となる。実際の被災時に被害

状況が計画段階と相違することは前提としつつも、活動要領をベースに実際の活動計画を策定することで対応の迅速化が期待され、また、政府等の防災訓練においても、要領に基づいて継続・繰り返し実施することで活動要員の習熟につながるといった意義が指摘されている。なお、2010年9月1日に実施された国の「防災の日」総合防災訓練において、初めて、東海地震と東南海・南海地震の連動（「3連動地震」）を想定した形で訓練が実施された¹⁹。

こうした国の「想定」を活動の主座においた地震防災対策は、特に、地震防災対策強化地域（東海地震）や防災対策推進地域（東南海・南海地震）に指定されている地方自治体の対策に、強い影響を及ぼしている。たとえば静岡県においては、国の「東海地震応急対策活動要領に基づく具体的な活動内容に係る計画」に対応する形で、「東海地震応急対策活動要領に基づく静岡県広域受援計画」（2005年5月策定。2009年5月修正）に基づいて、受援側としての県の体制整備を行っている²⁰。このほか、地方自治体の防災計画では、直下地震を含む想定地震の重点により細部に相違がみられるものの、根本的な対策の枠組みは国に準拠する形となっており、国と方向性を大きく違（たが）える想定に基づいて対策を立案するケースは、稀有となっている。

②想定（内）と想定外の狭間で生じた津波被害

東日本大震災では、岩手県から福島県にかけての広い沿岸域で、従前の被害想定を大きく超える人的被害が生じた。その背景として、被害想定的前提となる津波の規模について、従前、宮城県沖以南の海域では高い津波が起きないとされたものが、「想定外」の津波が生じたことにより、結果的に想定を超える被害が発生したこととなっている。今回の被災地において、歴史的には東北地方太平洋沖地震と比類する津波地震として、貞観地震（869年）が存在していたことは、大震災の発災直後から巷間でも知られることとなった。しかし、専門家の間ではさらに踏み込んだ形で議論され、発災よりかなり以前から、東日本太平洋沿岸での津波被害の想定を改めるべきとする問題提起が存在していた。島崎邦彦・地震予

知連絡会会長が2011年5月12日に日本記者クラブで行った講演では、2002年の地震本部地震調査委員会（文部科学省）の報告書において、明治三陸津波地震と同程度の地震が日本海溝に沿った地域ではどこでも発生する可能性があるとの長期評価が行われている。前述の日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門委員会の発足は2003年10月、被害想定が公表されたのが2006年1月であり、もしこの評価結果を採用して被害想定を推計し、防災対策が立てられていれば、福島沖、茨城沖でも高い津波に対する対策があったとの見解を示している²¹。

このように、「想定外」と称されながら実は認知されていたリスクが、少なくとも関係者の間では存在していたことを今回の大震災は^{あぶ}炙り出した。この事実を踏まえ、災害対策に携わる関係者は、今後「想定外」が許容されにくい状況のもとで、リスクの評価と対策立案が求められるところである。

（3）大幅な国の地震防災対策の見直し

①強い関心を寄せる津波対策の方向性

東日本大震災は、現在もおお進行中の事象であり、災害の全容を把握するには、今後の調査・研究の成果を待たねばならない。しかし、総括的な整理を待つまでもなく、ある断面では貴重な教訓が明らかとなっており、これから備えるべき広域巨大複合災害に対して、一刻も早く対処すべき課題が浮かび上がっている。

東日本大震災では、多数の国民がテレビを主とした映像を通じて、巨大津波が引き起こす凄まじい破壊力を目の当たりに（ほぼリアルタイムで視聴）した。政府の今後の防災対策においても、特に津波想定のある方に関しては、いち早く2011年4月27日の中央防災会議で設置が決定された「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」による検討が開始され、6月26日には中間とりまとめが行われた²²。中間とりまとめにおいては、①従来型の堤防など施設整備による津波防御を推進するための津波想定（リスクマネジメント）に加えて、②発生頻度は極めて低いものの発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波を想定（ク

ライシスマネジメント)する、二本立てで施策を講じる必要性が示された。

9月17日の会合では、国の防災基本計画で津波対策の記述を拡充する方針が了承された。12回にわたる審議を経て9月28日には、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告」がとりまとめられ、地震・津波対策の方向性が示された²³。これを受けて政府は、防災基本計画について、自然災害対策に関しては阪神・淡路大震災を契機とした見直し以来の、大幅な改定を行う見込みとなっている。

②今後検討が進められる地震被害の想定

一方、地震による被害に対しては、津波被害に世間が寄せる強い関心と問題意識の高さに比べてやや差異が感じられるところではあるが、対策の優先度が決して劣後に位置づけられるものではない。国の中央防災会議は、前述の専門調査会からの中間報告を踏まえる形で、2011年8月に「南海トラフの巨大地震モデル検討会」を設置し、南海トラフ地震（東海・東南海・南海地震等）に関する検討に着手している。

これからの国による地震防災対策の取り組みを展望すると、同検討会が扱う検討課題として挙げられている項目は、

- 東海・東南海・南海地震に係るこれまでの研究成果の整理
- 同地震の新たな想定地震の設定方針
- 同地震の地震動・津波の高さ等の推計 等

といった被害想定に入る前段階の内容となっている²⁴。また、スケジュールとしては、2011年12月頃を目途に中間とりまとめ（想定震源域・波源域設定の考え方等）を行い、2012年春予定の地震調査研究推進本部（文部科学省）による南海トラフの地震に関する長期評価の検討結果²⁵を反映したうえで、地振動・津波高さ等の推計結果をとりまとめるものとしている。

国の被害想定結果を対策の前提条件におく地方自治体では、これらの動向をベンチマークとしつつ、国の総合的な地震防災対策の進捗を、注視し続けることになる。

③災害対策における法制面の改正

発災後半年を経た2011年9月、今後の災害対策法制のあり方に関する本格的な検討が始まった。内閣府は、法制度のあり方を検討する組織として、「災害対策法制のあり方に関する研究会」を設置し、9月12日に第1回の会合が開かれている。研究会資料では、検討テーマとして、

- 広域的な災害への対応の在り方（国と地方自治体の役割分担）
- 市町村の行政機能喪失への対応
- 広域避難、国による物資調達・輸送・備蓄等の被災者支援の在り方
- 指定避難所、防災拠点の位置づけ
- 防災計画制度の在り方 等

が挙げられており、11月を目途に論点・方向性をとりまとめることとしている²⁶。これを受けて政府は、早ければ2012年の通常国会に災害対策基本法の改正案を提出するとの見通しも報じられている²⁷。

議論の詳細は、10月末時点では直接的に明らかにはされていないが、国の関係機関での検討内容や報道等によれば、現状に比べ国が救命・復旧活動に関与できる体制のあり方や、原則として市町村が果たすべき避難所設置や物資調達等においても政府主体の一貫したルールを構築、などといった国が果たす役割を強化する方向で抜本的な法制度の改正が打ち出されるとも報じられている²⁸。

（４）判断を要する地域防災対策の見直し時期

①国からの被害想定への提示に至るまで

これまで地方自治体の防災対策（その基本となる「地域防災計画」）においては、国の地震防災対策（その基本となる「防災基本計画」）との連携・整合性が重視されてきた²⁹。

大震災後の国の対策見直しの進捗状況を鑑みると、自治体における防災対策の抜本的な見直しにいつ着手するか、その時期には個々の自治体の判断を要する状況である。すなわち自治体が防災対策において前提におく国の具体的な被害想定や応援に関する方向性が示されるまで

には、前述の検討会の成果を出発点として防災対策の根幹となる被害想定（人的・物的被害）の見直し、さらに想定に基づく地震対策大綱の策定（改訂）を経て、応急対策活動要綱および具体的計画が策定（改訂）され、ようやく災害発生時の応援元（都道府県）から（計画で想定される）被災地へ広域人的支援・物的資源の配分案が示されることになる³⁰。

このような従来型の検討・決定プロセスが踏襲されるならば、地方自治体が国の検討成果に基づく検討をスタートするまでに、相応の時間を要することが予見される。

②求められる自治体の判断

国からのアウトプットが示されるまでの間に、自治体は、いかなる対応を図るべきであろうか。ひとつには、自治体独自の判断により、地震被害の想定を現状から見直し、地域防災計画の大幅な改定を図り、一日も早く、新たな防災対策を総合的・中長期的に推し進めるのか。それとも国との整合をあくまで重視し、当面は現行計画のチューニングで部分最適化を図りつつ、抜本的な改定は国の方針を見極めるまで時期を待つか。いずれにしても、各自治体による判断が問われる状況が当面、続くものと見込まれる。

9月10日に放送されたNHKの震災関連番組で報告された自治体に対する調査の結果³¹では、回答自治体の大多数で地域防災計画の見直しを検討しているが、改定する時期としては国の方針（想定）が固まってからという回答が大勢を占めており、国と地方の防災対策の連動的な結びつきの証左とみることができよう。そういった中でも、独自の想定見直しに着手する自治体もあり、愛知県においては、9月15日に被害予測調査検討委員会を設け、県独自の被害予測調査を2013年6月までにまとめることを決定した。また、来年度に国が発表する被害予測調査を参考に、県独自でよりきめ細かい調査をすることとしている³²。

（5）東日本大震災から想起する南海トラフ地震の被害

冒頭に示した東日本大震災の死者・行方不明者数19,868人（9月11日時点）をもとに、人口1万人あたり

の被災率をみると、わが国の人口全体（128,056,026人。平成22年国勢調査）でみた場合には1.55人となる。また、甚大な被害を受けた東北3県においては、各県の死者・行方不明者数と県民人口（平成22年国勢調査）より、岩手県47.71人／万人、宮城県49.43人／万人そして福島県が9.09人／万人と算出される。

ここで、現在想定されている、東海・東南海・南海地震が同時発生した場合（3連動地震）の人的被害について、東日本大震災の実態を踏まえたうえで考察をしたい。

現行の想定は、今後見直される予定のものではあるが、3連動地震発生時の全国の死者数は、25,000人と想定され、規模としては東日本大震災を上回る甚大な被害想定となっている。より詳細な想定として、2010年4月に初めて発表された都道府県別の想定をみると、愛知県における死者数は1,900人となっている³³。なお、愛知県では2003年3月に独自想定を行っており、冬早朝5時の発災の場合、死者2,400人と算定している³⁴。

雑駁な計算である点をご容赦頂ければ、仮に、愛知県が被災地となった場合、福島県の被災率によれば人的被害の規模は約7,000人と算出される。さらに、岩手・宮城県と同水準の被災を想定した場合、人的被害は、約36,000人となり、いずれも既存の被害想定からは、大きく乖離した試算値が導き出される。

国の被害想定は、被災シナリオの想定とさまざまな算出根拠に基づく積算から導出されるが、数年後に公表される新たな想定は、愛知県を一例とした場合で1,900人とする水準を踏襲するのか、あるいは東日本大震災で経験した想定外の事案が引き起こす被害の甚大化を教訓とし、大幅な水準調整が図られるのか。想定規模の大小は、対策に必要とされる人的・物的応援の多寡に直結し、自治体の規模によって受援側としての対応力と実現可能性にも大きく関わるだけに、その方向性は早期に示されることが望ましい。

4 | 行政における被災地への人的支援の状況

(1) 過去の震災における人的支援の状況

ここからは本稿の本分に立ち返り、震災を契機に垣間見えた「絆」による市町村間での広域応援について、特に、人的支援・職員派遣に重点をおいて実態把握と比較考量を行いこれからの「絆の見える化」に向けた課題抽出を行うこととしたい。

①阪神・淡路大震災における人的支援

阪神・淡路大震災が発生した1995年時点では、被災地へ広域から自治体職員を派遣する人的支援に関する法制上の枠組みも、要請・派遣調整の具体的な仕組みも存在していなかった。しかし、こうした状況下にも関わらず、被災直後には全国知事会の斡旋により応急仮設住宅の建設や義援金の受け取り等に都道府県職員が派遣され、その後は、自治省(当時)を窓口として、全国の自治体から被災地の自治体へ災害復旧にあたる職員が派遣された³⁵。参考として、受援先が含まれる災害救助法の適用自治体は、兵庫県・大阪府の2府県25市町となっている³⁶。

兵庫県のとりまとめ結果では、他府県等からの派遣職員数は、図表3の通りとなっている。このほか、発災当時には広域的な応援制度が未整備であった警察や消防からも、全国規模の職員派遣が行われている³⁷。

②阪神淡路を契機とした消防・警察の全国支援体制構築

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、消防および警察では、全国的な広域応援体制の構築が進められた。消防における「緊急消防援助隊(緊消隊)」は、1995年に消防法の枠組みに基づく緊急消防援助隊要綱により創設された部隊である。その後2003年6月に消防組織法が一部改正され、2004年4月から法律に基づく部隊として位置付けられた。2004年2月策定の「緊急消防援助隊の編成及び施設の整備等に係る基本的な事項に関する計画(基本計画)」に基づき、当初は3,000部隊の登録を目標とし、この目標が達成された後も、東海地震活動計画や首都直下地震等の被害想定を踏まえて陣容は拡大し、現在は2013年に4,500部隊の登録を目標としている³⁸。

一方、警察における広域緊急援助隊(広緊隊)は、緊消隊と同様に阪神・淡路大震災を契機とし、全国の都道府県警察に設置された災害対策専門部隊である。警察法第二条に基づき、災害警備活動(災害が発生した際に個人の生命、身体及び財産を保護し、公共の安全と秩序を維持することを目的として行う活動)を目的として被災地に派遣が行われる³⁹。

③新潟県中越地震における人的支援

両部隊の活動が大規模に展開されたのは、新潟県中越地震である。緊消隊(消防)は、発災直後の2004年10

図表3 阪神・淡路大震災における全国からの応援状況

区分	人数	主な業務内容	
行政	短期的業務 [平成7年1月17日 ~3月31日] 延べ199,416人 都道府県職員 延べ73,960人 市町村職員 延べ122,456人	被災直後に職員だけでは対応できない業務への対応 ○救援物資の整理・仕分け ○応急仮設住宅の建設、県営住宅の補修、 義援金の受け入れ業務 等	
	中長期的業務 [平成7年4月1日 ~概ね1年] 延べ355人 兵庫県受入 175人 県内市町村受入 180人	災害復旧に向けた技術系職員の不足に対応	
警察	警察官	延べ約426,500人	救助、検案、検視、交通対策、避難所対策等
	パトロールカー	延べ約15,000台	被災地のパトロール活動や駐留警戒、事故多発地帯の重点警ら 等
	白バイ等 特殊車両	延べ約10,000台 延べ約1,200台	交通路の規制活動等 サインカーも運用 トイレカー、給水車、遊撃放水車、キッチンカー等
消防	延べ 35,136人		

出典：兵庫県「伝える ー阪神・淡路大震災の教訓ー」

月23日から11月1日の間に441部隊、累計1,877人が派遣された。また、警察からは広緊隊（警備部隊、交通部隊）に加えて避難住民支援要員、パトロール支援要員からなる県外からの特別派遣部隊として、延べ21,500人が地震発生当日より12月下旬の派遣終了までの間に派遣された⁴⁰。

新潟県中越地震では、行政職員の死亡・行方不明者は発生しなかったが、重軽症者が12人、職員における住宅被害は、全壊12人、半壊88人、一部損壊が1,391人となっている⁴¹。また、災害救助法の適用を受けた自治体は、1県17市町村となっている。そういった状況下で県外からの一般行政職員の派遣は、発災後2005年3月末までの間に延べ36,383人とされている。さらに、2005年4月以降に中・長期間で派遣された職員は、全国28都道府県から47人となっている⁴²。

その他の新潟県中越地震に関する調査として、(財)自治総合センター「新潟県中越地震に係る地方公共団体の支援実態に関する調べ」によれば、地震発生後から2004年12月末までの間に、45都道府県から合計26,087人日、297市区から合計23,450人日、総計49,537人日の職員派遣が行われたとされている。

また、富士常葉大学の重川希志依教授が消防庁データをもとにまとめた結果では、発災後から11月30日までに、41,492人の応援職員が参加したとされている。応援元を地域別にみると、最も多いのが①東京都（6,085人日）で、以下、②神奈川県（3,450人日）、③長野県（3,298人日）、④群馬県（2,284人日）、⑤愛知県

（2,269人日）と、交通アクセスの良い大都市あるいは隣接県からの応援が多いと分析されている。支援参加の経緯としては、協定に基づかない派遣が約半数（50.5%）を占めて最も多く、次いで国交省（危険度判定）の12.3%、厚生労働省（保健師）6.8%、そのほか下水道災害応援に関する申合せ、日本水道協会経由、農水省からの依頼等となっており、主として技術系職員の応援派遣に対するものが多いとの結果が示されている。なお、市町村相互応援協定に基づく派遣は、全体の4.2%で知事会ブロックの4.7%や全国知事会の1.7%と同様に、決して派遣職員の大勢を占める状況にはなかった。

新潟県中越地震で実施された広域応援職員の活動目的と人数は、図表4の通りとなっている⁴³。

なお、厚生労働省は、新潟県中越沖地震時の保健師派遣に関する通知（平成19年7月16日付）において、保健師の派遣体制を一元的に管理し、各都道府県へ派遣の可否、体勢に関する照会を行っており、県内での対応が困難な場合、都道府県を通じて派遣の調整役として役割を果たすことを明確にしている⁴⁴。

（2）東日本大震災における人的支援の状況

①消防・警察等の広域応援

消火、救助、救護・医療等の緊急応急対策においては、発災直後から広緊隊、緊消隊、DMAT（災害派遣医療チーム：Disaster Medical Assistance Team）等が組織的な対応により被災地での応援に携わった。発災から半年を経た現在は、緊急かつ大規模な対応が求められる時期を過ぎ、活動は収束を向えたが、災害規模の甚大さ

図表4 新潟県中越地震時の広域応援職員数
平成16年10月24日～同11月30日（総務省消防庁データ）

活動目的	延べ人数	活動目的	延べ人数
物資搬送	2,816人	建物被害認定調査	2,480人
避難所管理	6,718人	仮設住宅建築	131人
医療・保健	6,186人	土木	2,481人
給水活動	3,161人	連絡調整	2,038人
健康相談	3,856人	その他	4,349人
上下水道復旧	3,743人		
建物応急危険度判定	3,533人	合計	41,492人日

出典：重川希志依「広域災害を視野に入れた連携体制の構築」

とあいまって派遣人員は、阪神・淡路大震災を超える規模となっている。

■東日本大震災における警察・消防の応援職員

○広繁隊

総派遣人員数 約76,400人（～10月4日）

延べ派遣人員数 約606,500人（～8月26日）

○緊消防隊（～6月6日：88日間）

総派遣人員数 28,620人（7,577隊）

延べ派遣人員数 104,093人（27,544隊）

○DMAT（～3月19日） 最大193チーム

○医療チーム（～8月19日）11,979人 2,536チーム

緊消防隊の派遣元は、被災県以外の44都道府県から全消防職員の6人に1人に相当する要員が動員された。また、今回は、「大規模な災害で2以上の都道府県に及ぶ災害」との規定に該当し、初めての消防庁長官の指示による派遣となった（過去の災害時は、消防庁長官の「求め」による派遣）⁴⁵。

②国家公務員（一般職）の応援状況

国家公務員の派遣状況は、東日本大震災復興対策本部の発表によると、派遣人数が延べ約58,000人（9月26日時点）とされている⁴⁶。

派遣実施までの手順は、各府省が個別に被災自治体と連絡を取り要望把握を行う形で派遣を実施している。これに加えて、政府全体の取り組みとして被災した県・市町村に国家公務員派遣に対する要望を調査し、要望に応じて各府省の人材を派遣する仕組みが設けられたとされている。派遣元として最も多いのは、国土交通省の24,711人で、県・市町村への支援要員のほか現地調査（TEC-FORCE、気象庁機動調査班、国土地理院等）が同省派遣職員の主な業務内容となっている。

③地方公務員（一般職）の応援状況

地方自治体（都道府県、市区町村）による応援活動も、発災直後から、相互応援協定や姉妹都市等の友好関係に基づく救援物資や避難者の受け入れ等が行われてきた。現時点では、さまざまな経緯を通じて全国から派遣された状況を総体的にとりまとめた資料は存在していないも

の、総務省の公表資料によると、派遣元別には都道府県からの累計人数が20,470人、政令指定都市からは10,163人、市区町村から26,290人と合計56,923人が派遣されており、国家公務員の派遣人員数とほぼ同規模となっている⁴⁷。

派遣先としては、宮城県内が最も多く、累積人数は30,295人となっている。次いで岩手県内が14,996人、福島県内が9,991人、その他（青森県内、茨城県内および千葉県内）が1,641人となっている。また、派遣元は、岩手、宮城、福島を除く44都道府県と19政令指定都市を含む1,272市区町村からで、派遣数が多い自治体は、都道府県では①東京都（2,722人）、②埼玉県（1,547人）、③北海道（864人）、政令市では①大阪市（1,677人）、②横浜市（1,412人）、③神戸市（1,006人）となっており、市区町村では、①兵庫県姫路市（442人）、②埼玉県加須市（427人）、③秋田県大仙市（341人）とされている⁴⁸。

④注目を集めた自治体からの迅速な人的応援

新聞雑誌報道等でも取り上げられたように⁴⁹、発災直後から、個別の自治体の結びつきに基づいて、いち早く支援に乗り出した自治体もみられた。その一例である愛知県東海市は、災害時相互応援協定先である岩手県釜石市に向けて、発災当日3月11日午後7時半に先遣隊（消防職員4名）が出発し、翌3月12日午後3時55分現地に到着している。当面の物資支援活動を経て、4月6日からは4班にわたる職員派遣が実施された。各班は、同市の職員4人のほか第2班からは同市が事務局を務める交流組織である「おうめい嘯鳴協議会」に参加するメンバーのうち愛知県田原市、沖縄県沖縄市の職員各2人が加わった1班8名の体制により、延べ28人の職員が派遣された⁵⁰。

その他、中長期にわたる被災地支援を見据え、被災地に自らの事務所を設けて支援にあたっている自治体の活動も散見される⁵¹。具体的には、東京都（盛岡市）、関西広域連合（盛岡市）、大阪市（釜石市）、大阪府（遠野市）、静岡県（遠野市）等があげられる（カッコ内は現地事務所が立地する場所）。なお、こうした活動の多くの拠点と

なっている遠野市は、震災に先だつ数年前に、県内でも内陸に位置するため沿岸部と比べて被害は少ないという考えから、巨大地震が発生した場合の広域的な被災地支援拠点としての役割を果たすべく、「後方支援拠点整備構想」を策定し、2007年から沿岸自治体にも参加勧奨を図り、被災地支援の事前活動にあたっていた⁵²。

(3) 全国市長会による市町村職員派遣の実現

① 広域災害による広域応援の阻害

発災当初、被災市町村からの応援要請と被災地へ応援可能な自治体とを1対1の関係で結びつけ、支援を実現する仕組みは存在していなかった⁵³。

その大きな要因として、兵庫県南部地震（阪神・淡路大震災）をはじめ、近年わが国を襲った被害地震は、内陸型（いわゆる直下型）地震が多かった。そのため東日本大震災と比較すれば、相対的に激甚被害を被った自治体は地理的に集中しており、被災県を軸とした応援先の調整が可能な状況にあったものと考えられる。

それに対して、東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）は、昭和南海地震（1946年）以来の死者千人を越す海溝型地震であり、災害救助法の適用が10都県241市町村（長野県北部を震源とする地震への適用を含む）に及び⁵⁴、発災直後には、どの地域にどの程度の応援が必要かの把握すら困難な状況であった点が大きく相違している。

② 全国市長会・全国町村会スキームの構築

職員の多数が被災した自治体から応援の要請の声があ

がるなかで、全国市長会、全国町村会は、具体的な応援実施のために尽力した。総務省との相談・調整を経て3月22日までに市町村職員の派遣スキームが構築され、具体的な取り組み方針と被災自治体への応援要請の募集が実施された⁵⁵。4月18日時点で被災自治体からは673人の応援要請があったのに対して、全国の市町村からは2,500人を超える派遣の申出を得ている（全国市長会・全国町村会の合計）。最終的には、総務省、被災県の市町村課を経由し、被災県の市長会・町村会との連携も経ながら応援・受援自治体間で支援内容（時期、職種等）を調整し、9月までに全国417市町村からの派遣応援が決定されている⁵⁶。全国市長会・全国町村会スキームに基づく、被災市町村への市区町村職員の派遣決定状況は、9月13日現在で図表5の通りとなっている⁵⁷。

本スキームは、被災地からの要請、応援元の調整を経て実際の派遣決定までには発災後約1ヵ月を要し、また実際の派遣人員は、総務省が公表した地方公務員の派遣総数（約57,000人）においては大勢を占めるものではない。しかし、従前にはまったく形がない状態からスキームの構築に至り、被災地においても特に応援を求める先がまったくない自治体にとってはセーフティネット的な役割を果たした（現在も、果たしている）ことの意義は大きい。このように全国市長会の取り組みが推進力となって、スキームが実現に至った背景には、全国市長会会長の座に、新潟県中越地震を経験した森民夫長岡市長が在任していたという巡り合わせも決して無関係ではな

図表5 東日本大震災による被災市町村への市区町村職員の派遣決定状況
〔全国市長会・全国町村会スキーム〕〈平成23年9月13日現在〉

県名	派遣決定数	団体数
岩手県	140	12
宮城県	816	16
福島県	282	20
茨城県	38	6
千葉県	24	3
合計	1,300	57

注：平成23年9月13日までに各県市町村担当課において派遣決定が行われたものの累計。
出典：総務省「東日本大震災 総務省・地方自治体等による支援について」

いとの声も聞かれている⁵⁸。

③懸念される新たな広域型災害での応援実施

このように、市町村の応援に関しては、消防や警察等のように、全国組織の一元的な枠組み（垂直的システム）に基づいて実施された部分よりも、個別の自治体間での相互応援協定や姉妹都市・友好都市協定によるもの、あるいは従前からの結びつきに限らず被災地一円を先遣隊が回り、現地結果と協議・調整の結果、派遣を決定したケース（名古屋市による陸前高田市への大規模・長期の復興支援等⁵⁹）、さらには、押しかけと自称する、まずは被災地へ向かって活動の場を求める支援といった複線的に自治体間を水平に張り巡る「絆」の積み重ねが、応援の太宗を占める結果となっている。

結果的に、地方公務員（一般職）約57,000人という過去の震災時を上回る人的支援が実現されたものの、客観的にみると、行政機能喪失というかつてない事案を含む被災規模に対する支援としては、必ずしも十分な規模が確保されたとはいえない。今後、東日本大震災と様相が類似する南海トラフの巨大地震が発生すれば、より大規模な被災自治体の発生が予見されるが、想定される被災地に首都圏、関西圏、中部圏等の大都市圏が包含される状況で、非被災地から果たしてどれくらい実効性のある支援が得られるか、懸念されるところである。

5 地方自治体の災害時相互応援協定の現状

(1) 広域応援の基本的な考え方

前節では、地方自治体の広域応援について、主に数量的な側面から実態を整理した。次にこうした活動の背景となる法制面および地方自治体間の相互応援協定等の実態について整理を行う。

①災害対策基本法の枠組みと新たな課題

「災害対策基本法」は、伊勢湾台風（1959年9月26日上陸）を契機のひとつとして1961年10月に制定された、わが国の災害対策関連法律の一般法である。同法において、避難の指示、警戒区域の設定、応急公用負担等の権限は市町村長に付与されており、市町村長は、防災

対策の第一次的責務を負うとされている。また、防災基本計画のうえで災害応急対策の実施については、住民に最も身近な行政主体として第一次的には市町村があたり、都道府県は広域にわたって総合的な処理を必要とするものにあたり、地方公共団体の対応能力を超えるような大規模災害の場合、国が積極的に応急対応を支援する、と位置付けられている⁶⁰。

この枠組みは、あくまで被災した市町村が一定の役割を果たし、必要に応じて被災状況等の情報提供や支援要請を県や国に行えることが大前提となっている。また、市町村での対応が困難となった場合には、都道府県が代行することと規定されている。しかし、今回の大震災では、南三陸町のように行政機能を瞬時に喪失するような事態や、県内沿岸部で広く交通網が寸断され通信も途絶し、県による状況把握が極めて困難となり、結果的に、被災者に対する対応がさまざまな面で後手に回ったとの指摘が寄せられている⁶¹。

②現行での東海地震を想定した広域応援計画

現在、国が計画している災害発生時の応急対策（救命救急、医療、物資・輸送）に係る具体的な広域支援プランには、東海地震ならびに東南海・南海地震を対象とした計画が存在している。このうち、東海地震発生時の広域支援の具体的計画（2006年4月修正）においては、物資支援の応援・受援先の具体計画の一例として、大阪府が応援元となり、発災後3日程度までの食料を愛知県の災害活動拠点に輸送する、といった役割分担が記述されている⁶²。

■東海地震発生時の受援都県と応援ブロックの区分

受援都県	(第一次)	(第二次)
○東京都	← 関東	北海道・東北
○神奈川県	← 同	同
○山梨県	← 同	同
○長野県	← 関東、中部	同
○岐阜県	← 中部	中国・四国
○静岡県	← 中部、関東、近畿	北海道・東北
○愛知県	← 中部、近畿	中国・四国

○三重県 ← 近畿 同

また、広域応援の相互調整の考え方としては、以下のように示されている⁶³。

- ◆広域応援の要請は、原則、被災都県の災害対策本部が実施
- ◆広域応援の調整は、原則、「全国都道府県における災害時の広域支援に関する協定（全国知事会）」に基づき行う。隣接県との協定やブロック協定（東海・北陸ブロック協定等）による応援要請は、（混乱が予想されるため）強化地域の各都県がやむを得ないと判断する場合を除いて行わない 等

被災地（市町村）からの情報や要請があることを前提にバックアップ活動が発動する現在の制度が広域巨大地震に対していかに脆弱であるかが、東日本大震災を経験して明確となった現在、広域的な巨大災害への対応の在り方が問われている。とりわけ、南海トラフの巨大地震によって首都圏から西日本一帯が同時に被災する事態も踏まえて、現行から応援体制の有効性と実効性をいかに高めていくかが、国・地方自治体の双方において重大な課題である。

（2）災害時相互応援協定の状況

①災害時相互応援協定のタイプ分類

地方自治体間の災害時相互応援協定を分類すると、集団での協定である、A：全国協定（全都道府県）、B：ブロック協定（関東1都9県、中部9県1市など）、個別協定のタイプとして、C：複数間でのものと、D：1対1のものに大別されている。

これらの4タイプについて、いくつかの災害時相互応援協定の事例を挙げて整理すると、図表6の通りとなる⁶⁴。

②広域応援協定への参加状況と広域災害での課題

平成22年版消防白書によると、全国1,750市町村のうち1,571市町村（2010年4月現在）が、広域での災害時応援協定を締結し、参加状況は、90.0%に達している⁶⁵。しかし、その詳細をみると、都道府県域外の地方公共団体との相互応援協定の締結は、実施済み団体が850団体で、締結割合は半数弱（48.6%）にとどまる状況である⁶⁶。このように、特に広域災害を想定した場合、近隣市町村が同時に被災する可能性が高いなか、協定の実効性の面で大きな制約を受けることが強く懸念される。

図表6 災害時相互応援協定の分類と事例

協定の分類	相互応援協定の名称	協定構成地方自治体
【集団】	A: 全国協定(ブロック間)	全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定
	B: ブロック協定	関東1都9県震災時等の相互応援に関する協定
		中部9県1市災害応援に関する協定
		近畿2府7県震災時等の相互応援に関する協定 ほか
【個別】	C: 個別協定(複数)	20大都市災害時相互応援に関する協定
		中核市災害相互応援協定
		14市1町広域災害ネットワーク災害時相互応援に関する協定
		協定自治体連携支援: 自治体スクラム支援会議 姉妹都市・義士親善友好都市間における災害応急対策活動の相互応援に関する協定(義士サミット) など ほか
	D: 個別協定(1対1)	危機事象発生時における鳥取県・徳島県相互応援協定
		姉妹県盟約をもとにした防災協定(11年11月予定)
		岐阜市及び富山市災害時相互応援に関する協定
		大規模災害時における相互応援に関する協定 ほか

出典：各種資料より、三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

なお、前掲の「A：全国協定における広域応援」では、全国知事会の決定のもとで、以下の地方ブロックから順番に、被災地となった地域への応援にあたるのが想定されている⁶⁷。

■被災ブロック・応援実施ブロック（順位1～4位まで）

- 北海道・東北 ← 関東、中部、近畿、中国
- 関東地方 ← 北海道・東北、中部、近畿、中国
- 中部圏 ← 近畿、関東、北海道・東北、中国
- 近畿ブロック ← 中部、中国、四国、関東
- 中国地方 ← 四国、九州、近畿、中部
- 四国 ← 中国、九州、近畿、中部
- 九州地方 ← 中国、四国、近畿、中部

※北海道・東北は、正式には北海道・東北ブロック

この被災・応援実施の対応関係では、近畿ブロックを受援側としてみた場合、南海トラフの巨大地震が3連動以上のパターンで発生すると、応援元の上位にある中部、中国、四国等すべてのブロックが同時に被災する可能性（同時被災性）が否めず、広域支援の実効性については、注意深く検証する必要がある。

その一方で、広域（遠地）の自治体と相互応援協定を結ぶ自治体で想定される課題として、東海地震等の国の想定する巨大地震が発生した場合には、都道府県を通じて国から応援要請を受ける可能性がある。仮に要請された支援先が協定先市町村と相違する場合、限られた応援可能職員の振り分けを行うのか、あるいはどちらかを優先するのか、といった判断を迫られる可能性がある。

（3）広域的な応援に関する提言

①関西広域連合の「日本版対口支援」

東日本大震災の広域被災という状況を受けて、諸団体からは、広域連携の新たな制度設計ともいべき提言が次々に行われている。

関西広域連合は、発災2日後に緊急提言を発表し、委員会による「日本版対口支援」⁶⁸の仕組みづくりに着手している。支援の枠組みとしては、被災地では、総合行政を行う自治体によりニーズ把握を行うことで、より効率的な支援が可能との考えに立ち、関西広域連合に加盟す

る府県に支援先の被災自治体（カウンターパート）を下記のように割当て、責任を持って1対1で支援するという具体レベルでは従来わが国にはなかった支援の在り方を示し、実施している⁶⁹。

■日本版対口支援の概要

- カウンターパート方式の支援
 - ・岩手県 ← 大阪府・和歌山県
 - ・宮城県 ← 兵庫県・鳥取県・徳島県
 - ・福島県 ← 滋賀県・京都府
- 国への緊急提案「東北地方太平洋沖地震に関する緊急提案（3月29日）」
 - ・「日本版対口支援」の仕組みづくりの提言
- 関西広域連合防災プラン骨格案（7月28日）
 - ・カウンターパート方式を、市町村単位でも行うことを提案

②日本学術会議による「東日本大震災に対応する第一次緊急提言」

日本学術会議東日本大震災対策委員会は、3月25日に「東日本大震災に対応する第一次緊急提言」を公表した。本提言では、今回の大震災に対する広汎かつ持続的な協力・連携を図るため、国の総合的支援施策に並び、自治体間の水平的連携の考えに立ち、「ペアリング支援」を講じるための法的整備と体制構築の必要性を訴えている。

ペアリング支援の内容は、以下の5項目となっている⁷⁰。

■ペアリング支援の内容

- 被災地でない特定の県もしくは市町村が、被災地の特定の自治体と協力。顔の見える持続的支援を行う。
- 支援側は被災地の実情、考え方を踏まえて人的支援、復興まちづくり支援等を行う。
- 国は、支援に必要な法の整備、財源の手当てを行う。
- 自治体間の組合せは、総務省、全国知事会、全国市長会、全国町村会が総合的に判断して決定する。
- ペアリング支援の期間は3年間とする。

③全国市長会からの提言

全国市長会は、発災直後から市町村職員派遣調整のためのスキーム構築等の精力的な被災市町村支援を行うと

ともに、6月8日には、以下のような提言をとりまとめ、公表している⁷¹。

■「地震・津波等災害防災対策の充実強化に関する重点提言 - 3. 支援対策等の充実強化について」

～ 現行の災害救助法は、都道府県が国の法定受託事務として救助を行うこととなっており、基礎自治体間の相互協力、連携については、全く想定されておらず、垂直的な救助にとどまっているなど、大規模災害や広域的災害に即応できるものとなっていない。したがって、地方自治体が迅速かつ柔軟に即応できる制度とするとともに、地方自治体間の水平的、自主的な支援に対する国の費用負担を明文化する等、抜本的に見直すこと。

④東京都都市長会からの提言

東京都都市長会は、「災害救助法は、都道府県知事が国の法定受託事務として救助を行い市区町村長の役割はあくまで補助的な役割に限定され、自治体間の相互協力連携については、全く規定されていない『垂直型』の救助にとどまっている。そのため自治体連携による『水平型』支援に対して適切な財政措置が講じられていない点が課題である」と指摘している。そのうえで支援の仕組みを整備することが必要であるとし、6月22日には、災害救助法に次の規定を設けることを提言している⁷²。

■東京都都市長会の提言項目

- 市区町村長の自治事務として被災者の救助を行うことができること
- 基礎自治体間が連携協力して被災者の救助を行うことができること（避難所の開設、仮設住宅の整備、支援物資の調達、職員の派遣等）
- これらの救助について国が財政支援すること

(4) 自治体連携に対する国の姿勢

地方自治体の側から、こういった提言が行われるなかで、発災当初の政府側の見解として述べられた片山善博総務大臣（当時）の発言は、市町村の連携に対して積極的とはいえないものであった⁷³。

■片山善博総務大臣（当時）の国会答弁

～「基本はといいますか、部分的には姉妹都市を通じて交流しております。（中略）それで全部網羅されておりませんので、市長会の支援システム、知事会の支援システムを通じてやっているわけです。私は、基本はこれでいいと思います。よく中国の対口支援というのを引き合いに出されて、割り当てすべきではないかってあるんですけど、あれは元々ボランティアが余り行かないとか自治体の任意による支援がないところのやり方でありまして、日本のように旺盛なボランティアとか自治体の自主的な支援があるところは、それをベースにしなから足らざるところを他のシステムで補うという方が私ほうまくいくと思っております」

現在、災害対策基本法は、見直しの方向で検討されており、内閣府が設置した「災害対策法制のあり方に関する研究会」において議論が始まっている。見直しの方向性として報道等によると、今般の地方自治体の行政機能喪失といった事態を踏まえ、非常時における国の積極的な関与、混乱を防ぐため政府主体の一貫したルールの構築等、垂直的な制度強化に向けた改正の見通しが示唆されている⁷⁴。また、10月11日に開催された中央防災会議において、新たな専門調査会として、「防災対策推進検討会議」が設置され、2012年夏頃に政府の対応の検証と総括および防災対策の充実・強化に向けた検討ととりまとめを行うことが決定された。

自治体間の相互応援の強化方向には、自治体の自主的な結びつきを基盤とする水平的な応援システムの充実・支援の方向と、大震災は国家の非常事態との認識に立ち、政府がイニシアティブを発揮する垂直型のシステム構築の方向といった2方向のアプローチが想定される。私見としては、このいずれか一方に傾注するのではなく、両者のバランスがとれた制度設計を図ることによって、自治体の自主性による機動的で柔軟な応援と、住民生命のセーフティネットとなる確実な応援の確保、両面の実現

が望まれるところである。また、こうした点からも災害対策活動の枠組みとなる法制面の見直しの動向には、今後とも注視をしていく必要がある。

6 | 自治体連携による相互支援の強化に向けて

(1) 広域応援の充実に向けての課題

以下では、自治体連携による広域応援の充実に向けて、東日本大震災、阪神・淡路大震災等これまでの震災を通じて明らかとなった課題を整理した。整理の枠組みとして、全国協定・ブロック協定や全国市長会スキームといった組織・機関を通じて全体の調整が図られる「垂直型の応援」と、自治体間の個別の結びつきで活動を実施する「水平型の応援」とに大別し、双方に共通する課題とともに、下掲の通りにとりまとめた。

①垂直型の応援の課題

国—県—市町村の垂直型の災害応援における課題としては、次の3点が挙げられる。

①-1 派遣要請・実施までの調整に時間を要する

◆阪神・淡路大震災では、「何を、どれくらい、どこに」という情報が系統的に流れなかった。計画的な受け入れ・配置が実現したのは震災1週間後であった。

◆被災市町村から県を通じて国に要請を行う現行の制度では、市町村が機能喪失し情報発信が不能となった場合に、県の判断・対応の遅れが支援実施の隘路となる。

①-2 ニーズに合ったきめ細かいサポートが困難

◆過去の災害では、救援物資が大量に被災地へ届くことが問題視されたが、東日本大震災ではそういった被災地があった一方で、被災実態が伝わらず、医療活動等の支援や物資が著しく不足した地域も発生した。

◆ある程度時間が経過すれば、人員の量的充足は可能であるが、派遣職員と受援側ニーズとのミスマッチが起きやすい。

◆全国市長会の派遣スキームは、被災自治体のニーズを要請時点で把握はするものの、最終的には当事者相対での話し合いで派遣期間、業務等の詳細を決める形となっており、きめ細かいニーズの全体調整までは困難

である。

①-3 応援自治体のノウハウ・資源を十分に活かすことができない

◆職員派遣を実施しても、受援側の体制が十分ではないと人材を有効に活用できず、専門性を有した人材を人手が必要な単純作業に充てるケースも発生している。

②水平型の応援の課題

都道府県、市区町村間での水平的な結びつきによる応援における課題としては、次の4点が挙げられる。

②-1 複数の派遣調整の輻輳

◆新潟県中越地震では、国、県に加え、市町村から同様の派遣要請が保健婦等に集中した。

②-2 広域震災の場合、協定先からの支援が不確実

◆広域災害の場合、地理的・距離的な制約によって、協定先からの応援が不確実である。

・近隣自治体の場合…同時被災の恐れ

・遠隔自治体の場合…交通網の被災が影響

◆南海トラフの巨大地震の場合、相互応援の協定先がいずれも対策強化地域（東海地震）あるいは対策推進地域（東南海・南海地震）に包含されるケースが散見される。また、東海地震では、同一ブロック内への応援は控えるとの考え方を第一に示している。

②-3 自治体間の規模・災害体制の違い

◆被災自治体が小規模で、十分な受援体制がとれない場合、応援に入った先で仕事がないといった事態を招く。

②-4 民間支援との役割分担

◆姉妹都市・友好都市の間では、市町村内の企業や民間団体レベルの交流も活発な場合がある。災害時、行政と民間とで支援物資の募集・送付といった活動が重複し、効率的・効果的な支援の妨げとなる恐れがある。

③垂直型・水平型に共通する課題

垂直型、水平型の双方に共通する応援における課題としては、以下の点が挙げられる。

③-1 広域巨大災害の同時被災性

◆広域巨大地震では近隣自治体が同時に被災し、近隣都府県を超えた応援が求められるが、被災地外の関係者

が、広域に点在あるいは面的に広がる被災地の状況（被害程度、自力での活動状況、応援の必要性）を把握・共有できるかが不確実である。

- ◆東日本大震災では、津波によって自治体が備蓄していた物資が流出したため、発災直後に支援物資が行き渡らず、人的被害（震災関連死等）が深刻化した。
- ◆地方ブロックで比較すると、東日本大震災の場合は、被災地（主に東北地方）に比べて相対的に、応援元となる非被災地の人口規模が大きいこと、対応力を発揮できたが、南海トラフの巨大地震の場合は、応援元・受援先の人口バランスが逆転し、小規模な非被災県から派遣する形となるため、被災地全体での十分な応援が期待しづらい。

③-2 水平連携と垂直要請が輻輳した場合の調整

- ◆ひとつの自治体が複数の応援協定を締結している場合や国からの派遣要請が相互応援先とは異なる場合、どちらを優先して応援先を決定するのか、順位付けの問題が生じる。
- ◆受援側からみると、応援元が短期で交代し複数の自治体にわたる場合、継続的な支援を円滑に受けられるかが不確定である。

③-3 派遣職員の扱いと費用負担のあり方

- ◆派遣職員の扱いは、短期を想定した「出張」が基本であり、活動期間は規定の範囲内とされる。中長期的な支援を必要とする場合には、被災自治体の給与負担による「出向」が前提となり、このいずれか2択に限られる現状では、期間と費用負担を含めた被災地からの支援ニーズに柔軟に応え切れないという制度的な課題がある。
- ◆派遣費用の精算に関する国からの事後措置が未確定な状況では、協定等の取り交わしが無い場合、原則、職員派遣の費用は、応援元の負担となり、中・長期的な支援の制約となる。
- ◆派遣職員は、自己完結（調達）を原則とした活動が求められるが、応援規模が大きくなると被災地では宿泊施設が不足する。その一方で遊休状態の仮設住宅があ

っても、現行では使途に合わないため利用できない。

③-4 想定外の災害が及ぼす影響

- ◆東日本大震災の発災直後には、東海地震など他の地域での巨大地震の誘発が懸念され、その警戒のために応援を一時見合わせたケースも発生した。南海トラフの巨大地震は、連動して発生する可能性がある一方で、歴史的にみると数時間から数年単位での時間差発生の可能性も否定できない。そのため発災直後は被害が少ない非被災地においても、直後に自らが被災する恐れがあり派遣の意思決定が困難となる場合がある。
- ◆東日本大震災は、地震災害に加え原子力災害が複合的に生じたことで、被災地への応援活動にも制約が生じた。原子力災害に限らず、大規模な風水害や雪害等の自然災害が連発して複合災害となった場合、被災地では事前に期待していた応援を得られなくなるリスクが存在する。

(2) 大規模災害に対応した自治体連携による相互支援の強化に向けて

1995年の阪神・淡路大震災以来、巨大地震が発生した際の組織的な広域応援の重要性が認識され、関係機関では体制整備が進められてきた。特に、初動期の人命に関わる分野では、消防（緊急消防援助隊）や警察（広域緊急援助隊）による緊急応援体制や、医療チーム・DMATの迅速な派遣体制等の医療活動での進展がみられる。また、自治体職員においても、保健師、上下水道事業や衛生処理といった業務内容の専門性と共通性が高く、他市町村の業務支援に入りやすい分野では、所管省庁や全国組織を軸とした仕組みが構築され、今回、東日本大震災においても所要の役割を果たした。その一方で、全庁的管理事務や対外・対内的な連絡・調整といった自治体の基幹機能が同時多発的にマヒするという事態は、これまでの災害対策では未対応であり、むしろ、ある程度は正常に機能することを前提として、災害時の対応方針は計画されてきた。

今回の大震災を通じて、自治体連携による支援（水平的応援）は、地震の規模や広がりによっては制約や限界

があるものの、取り組みの工夫や事前の準備によって効果を得た事例も散見され、これらから教訓を学びとり相互支援の拡大・発展につなげていくことが求められる。

一方、行政機能の喪失という深刻な事態への対応は、個の自治体の範疇を超えた部分もあり、当面は、全体調整的な制度（垂直的応援）に対する議論と制度設計の進展に注視すべきところである。

以下では、市町村の立場に立って、これからの大規模災害に対応した自治体連携による相互支援に向けて、特に事前（平素）の備えに力点をおき、期待される取り組みの可能性と留意すべき要点についてとりまとめた。

①事前（平素）の取り組みの重要性

①-1 応援の位置付け・目的の明確化

応援元の自動出動（発災直後の迅速な活動）を確実に担保し、相互応援を実効的なものとするためには、平素からの相互の応援体制づくりを進めることが重要である。

被災規模による制約や限界を認識したうえで、補助的な位置付けとして、支援を受けるタイミングや内容等、目的を明確にした形で応援協定を結ぶことが有効である。

仮に協定先から確実に受けられる支援が限定的な内容に留まるとしても、発災直後わがまちの安否に思いをはせる存在があるということは、物質的・量的な側面とは別の、心情的な面からの意義も大きい。

①-2 防災研修、事前訓練の実施

広く市町村一律で取り組みの底上げを図ることは現実的には困難である。着実な取り組みの拡大を促すため、まずは災害対策への意識の高い自治体や、職員研修・訓練を積んだ自治体の相互連携を前提とした効果の高いプログラムを開発し、その成果を広く防災研修、事前訓練の実施等によって他市町村に展開していくなど、継続的かつ段階的な取り組みの積み重ねが求められる。

①-3 協定による費用負担の明確化

応援職員の費用負担は、今回の大震災でも自治体における重要な関心事となっている。それだけに、発災後から具体的な条件検討と応援元での合意形成に取り掛かっている場合は、初動が大きく立ち遅れる恐れがある。今回、

奏功した事例のひとつに、相互応援協定において応援に係る費用は要請先（被災地）が負担する旨を明記することで、応援元が地元で調整を図る過程を短縮でき、より迅速な初動へとつながったケースもある。

期間が一定以上となれば、費用負担のあり方は応援体制にも大きく影響する。最終的な精算時の国の負担が不透明な現状では判断が難しい部分であるが、ひとつの考え方として、職員派遣は、応援元にとっても将来の災害対応への経験値を高める機会であるとの位置付けを明確にすることで、派遣費用に投資的な意味合いを持たせることもできる。

①-4 平時の地域間・地域内での連携

相互連携の相手自治体を対象に、企業、NPO、関係団体（企業の支店・営業所ネットワーク、防災ボランティア、社会福祉協議会等）等の多様な層での交流を促進するとともに、市町村内での関係者の協調連携にも留意することが求められる。被災時に外部からの災害ボランティアを円滑に受け入れることは、被災住民の生活の質を左右する重要な役割を果たすが、その受付・調整は、社会福祉協議会が担うケースが多い。あらかじめ行政を含む関係主体での意識共有と役割分担を十分に図っておく必要がある。また、被災地への支援物資の募集・送付といった民間と行政で重複する可能性がある活動では、各主体の自主性を尊重しながら、効率的な協調体制を整えておくことが、より実効性のある被災地支援につながり、加えて被災地となった場合の地域の受援力をも、総合的に高めることにつながる。

②初動期での支援可能性

垂直的な応援は、被災地からの要請の把握と広範囲からの派遣調整を組織を介して段階的に行うため、支援実施までに時間を要する可能性が高い。東日本大震災の被災地では、食料や医薬品等の備蓄品が津波で消失し、深刻な物資途絶が発生した。そのために、せっかく地震・津波から逃れた被災者が、避難生活のなかで命を落とすという震災関連死が、一説では数百人から千人規模に及ぶともいわれている。水平型の応援には、こうした死に

直結するタイムラグを解消する早期の支援実施が期待される。また、発災直後から一般職員が現地に入って支援にあたることは難しいが、支援物資の運搬の際、先遣隊を兼ねてまずは被災地に入り、心理的なつながりと顔の見える体制を確保することは有益である。そのためには、下記のような課題に対処しておく必要がある。

- ◆人材、物資の受け入れ・配分方法の相互理解
- ◆先遣隊等の独自の情報収集体制の確保
- ◆同様の被災自治体の提携先としての確保

③短期での支援可能性と要点

短期での支援としては、緊急的な災害対応事務の増大へのバックアップが期待される。特に、災害対応業務・事務に精通した職員の派遣は、被災地においては心強い手助けとなる。

東日本大震災を含む近年の地震災害発生時には、兵庫県、神戸市をはじめ阪神・淡路大震災での被災自治体から、従前の結びつきのいかんに関わらず、災害対応業務経験者が被災地へ赴き支援にあっている。また、能登半島地震の被災自治体と相互応援協定を結ぶ自治体の例もあり、巨大地震の発生を危惧する自治体において、被災経験自治体とパートナーシップを構築し、あらかじめ経験とノウハウを共有しておくことも有益である。

応援の実態としては、さまざまな自治体から少人数ずつ短期間で支援にあたるケースが多いが、受ける側としては、仕事が任せられるまとまったチーム型の職員派遣が望ましい。相互応援の枠組みを検討する際には、垂直型の応援では充足しづらいニーズをできる限り汲み取りながら、規模、体制、期間の面から双方で応援内容をある程度明確化することが、より実効性のある支援につながるものと考えられる。

- ◆派遣人材の事前教育・訓練による共通化
 - ・罹災証明書発行業務、被災者ケアの理解等
- ◆派遣規模・体制・期間の明確化

④中期における支援可能性

復旧・復興期には、技術職員や福祉関連など特定の職員の業務量が増加する。相互支援においては、こうした

分野を想定し、相互に応援業務のマニュアル化や定型化を図り、被災時に支援しやすい体制を構築しておけば、垂直型応援による派遣職員の対応ともあわせて、被災後の特定職員への業務集中の緩和が促進される。

また、中長期的な支援を視野におけば、避難者の受け入れ等、非被災地（応援元）を拠点とした支援もあわせて行うことが有益な取り組みとなる。今回の大震災でも、被災地から住民の大規模避難に加え、行政機能が域外に移転する事案が発生し、避難受け入れ先の確保に従前からの連携が寄与したケースもみられる。

また、平素から山村・都市交流やボランティア活動を通じて自治体間での交流を図ることは、第二の故郷としての地域間の結びつきを高め、万一実際に避難が生じる局面が発生した場合には、滞在先が少しでも心安く過ごせる場所となる効果がある。

- ◆OB職員の派遣等の体制づくり
- ◆ボランティア活動等の平時の交流促進

(3) おわりに

これまで基幹的な機能の補完という部分では自治体連携が未対応であった要因のひとつとして、行政機能喪失というケースが、従前は現実味に欠けるものとして想定に挙げづらかった点が挙げられよう。加えて、地方自治体における事務事業、特に企画調整部門や総務といった内務的な領域は、自治体それぞれ固有のスタイルやルールがあり、とりわけ被災地となった後に、急遽外部からの職員と共有化を図ろうとしても困難な部分が多い。また、災害対応において大量に発生しかつ優先度の高い事務事業として、罹災証明や給付に係る事務等が想定されるが、これらは地域住民のプライバシーや財産に関連する部分が多く、個人情報保護の観点からも外部応援を受けることは、現場の感覚からすると抵抗感が大きいという指摘もある。

しかし、今回の大震災で、行政機能の喪失が現実のものとなり、あらゆる自治体において個の限界を超えた問題の存在と事前対応の重要性を共有する素地は整ったともいえる。今後、広域巨大複合災害に備える方策のひとつ

つとして、自治体連携の強化による相互支援の充実を積極的に検討し、平時の行政運営にも取り入れていく姿勢が求められる。

こうした取り組みは、「絆」の再認識と再構築のプロセスと表現することができるかもしれない。一例として、今回の大震災を契機に相互応援のパートナーを模索し、旧藩の領主が同じ家系である自治体と新たに提携するといった事例がみられるが、これは眠っていた絆の発掘と活用であり、相互応援協定によってこうした絆をより大きく目にも見える形とすることは、いずれは災害対応といった狭い範囲にとどまらない地域間の絆づくりへとつながる可能性もある。

今後、巨大地震の災害リスクを抱える自治体においては、地域の防災対策の見直しと再構築が不可避となるが、私見としては、目前にクローズアップされた事象や風潮に流されたブームで終わらせず、地域を見つめ地に足のついた取り組みが積み重ねられるようお願いしたい。巨大地震は、明日起きるかもしれないが、10年、20年先となる可能性もある。こうした時間に風化をしない取り組みこそが、「絆」として地域を支える縁^{よすが}になると考えるためである。私たちの身においても、こうした絆づくりの一助となるため、持続的な姿勢を大切にし、減災社会に資する情報発信と支援の機会が得られれば幸甚である。

【注】

- ¹ 緊急災害対策本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（平成23年9月11日17:00）」
- ² 新潟県中越大地震記録誌編集委員会「中越大地震（前編）―雪が降る前に」ほか
- ³ <http://japan.person-finder.appspot.com/>
- ⁴ <http://ja-jp.facebook.com/kesennuma>
- ⁵ 重川希志依「被災者生活再建支援策の一連の流れとり災証明」、田村圭子「被災者台帳による生活再建支援システム」、井ノ口宗成「IT化社会の自治体機能を被災時にはどのように確保するか」都市問題2011年6月号
- ⁶ 藤原広行「地震リスクに知で備える―防災科研における地震災害軽減に向けた取り組み― 第69回名古屋大学防災アカデミー」
- ⁷ 首相官邸「第百七十八回国会における野田内閣総理大臣所信表明演説」
- ⁸ 読売新聞（2011年3月27日、4月13日、6月15日）、産経新聞（2011年3月26日）
- ⁹ 鳥取市「とっとり市報2011年5月」
- ¹⁰ 東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会「被害に関するデータ等（第1回会合 参考資料）」
- ¹¹ 同専門調査会「東日本大震災を踏まえた今後の被害想定の主な課題・海溝型地震に伴う広域災害への対応（第8回会合資料）」
- ¹² 内閣府 被災者生活支援チーム「被災者生活支援 課題と取組み」、福島県ウェブサイトほか
- ¹³ 新潟県防災局「新潟県中越地震 新潟県災害対策本部の対応と課題」
- ¹⁴ 地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会「被災市町村の地震対応（第3回会合資料）」
- ¹⁵ 同専門調査会「国、都道府県、市町村の連携・支援（第3回会合資料）」
- ¹⁶ 市町村要覧編集委員会「全国市町村要覧（平成22年版）」
- ¹⁷ 佐藤泉「我が国の地震防災対策について」新都市2007年5月号
- ¹⁸ 内閣府防災情報のページ <http://www.bousai.go.jp/>
- ¹⁹ 中央防災会議「『平成22年度総合防災訓練大綱』について（第26回資料）」
- ²⁰ 静岡県危機管理部危機政策課「東海地震応急対策活動要領に基づく静岡県広域受援計画」
- ²¹ 島崎邦彦「東日本大震災の発生予測をめぐる諸問題 第71回名古屋大学防災アカデミー」、「震災後の地震発生予測」アジア時報6月号
- ²² 東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会「今後の津波防災対策の基本的考え方について（中間とりまとめ）」
- ²³ 同専門調査会「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告」
- ²⁴ 南海トラフの巨大地震モデル検討会「南海トラフの巨大地震モデル検討会について（第1回 会合資料）」
- ²⁵ 地震調査研究推進本部地震調査委員会「東北地方太平洋沖地震に伴う長期評価に関する対応」
- ²⁶ 災害対策法制のあり方に関する研究会「災害対策法制の見直しに向けた検討の進め方（第1回資料）」「災害対策法制のあり方に関する研究会 検討スケジュール（同）」
- ²⁷ 東日本大震災復興対策本部「今後の主な防災対策の視点・方向性等について（第6回資料）」、東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会「防災基本計画の見直しについて（第10回会合資料）」、NHK（2011年9月12日）、物流ニッポン（2011年9月15日）ほか
- ²⁸ 同上
- ²⁹ 東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会「防災基本計画の見直しについて（第10回会合資料）」、災害対策制度研究会「図解 日本の防災」、上妻博明「災害対策基本法の解説」、務台俊介・レオ・ボスナー「高めよ！防災力」、鍵屋一「災害対策基本法の制定と課題」地方行政2011年1月31日号、中央防災会議資料 ほか

- ³⁰ 佐藤泉 前掲書
- ³¹ NHK「NHKスペシャル シリーズ東日本大震災 追い詰められる被災者」2011年9月10日
- ³² 愛知県防災局防災危機管理課「愛知県防災会議地震部会及び愛知県東海地震・東南海地震・南海地震等被害予測調査検討委員会の開催結果」ほか
- ³³ 19に同じ
- ³⁴ 愛知県防災会議（平成15年度）「愛知県東海地震・東南海地震等被害予測調査の概要」
- ³⁵ 兵庫県「伝える 一阪神・淡路大震災の教訓一」
- ³⁶ 国土庁防災局「阪神・淡路大震災について（平成8年1月9日）」
- ³⁷ 兵庫県「阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録」、同「伝える 一阪神・淡路大震災の教訓一」
- ³⁸ 総務省消防庁「緊急消防援助隊基本計画の変更について」消防の動き、中野彰・幸田雅治ほか「危機発生後の72時間」
- ³⁹ 災害対策制度研究会「図解 日本の防災」
- ⁴⁰ 新潟県中越大地震記録誌編集委員会「中越大震災（前編）一雪が降る前に」
- ⁴¹ 同上
- ⁴² 厚生労働省社会・援護局保護課災害救助・救援対策室「新潟県中越地方を中心とする地震にかかる災害救助法の適用について（第5報）」
- ⁴³ 重川希志依「広域災害を視野に入れた連携体制の構築」
- ⁴⁴ 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会「伝える」、地震災害時における効果的な保健活動の支援体制のあり方に関する検討会「地震災害時における派遣保健師の受け入れ指針」
- ⁴⁵ 緊急災害対策本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（平成23年10月4日）」、警察庁「東日本大震災に伴う警察措置」、総務省消防庁「地方公共団体の防災対策及び東日本大震災における災害対応等」
- ⁴⁶ 総務省東日本大震災復興対策本部事務局「被災自治体への国家公務員の派遣状況（平成23年9月26日時点）（暫定値）」
- ⁴⁷ 総務省行政局公務員部「東日本大震災に係る被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況平成（23年7月1日時点）」
- ⁴⁸ 同上
- ⁴⁹ 週刊ダイヤモンド（2011年5月14日号）、読売新聞（2011年3月27日）ほか
- ⁵⁰ 東海市ウェブサイト「東日本大震災に関すること」、嚶鳴協議会事務局ウェブサイト、毎日新聞（2011年4月5日）ほか
- ⁵¹ 大阪府ウェブサイト「大阪府等の支援状況」、並河信乃「特集東日本大震災：自治体間の協力・支援」実践自治2011年Vol.46（夏号）ほか
- ⁵² 岩手新報社（2011年4月24日）、さわやか福祉財団「さあ言おう」2011年7月「東日本大震災」特別号ほか
- ⁵³ 全国市長会資料、永柳宏・岩田賢「大規模災害に対応した自治体連携による相互支援の可能性—自治体災害対策セミナー（平成23年9月5日）」
- ⁵⁴ 厚生労働省社会・援護局総務課災害救助・救援対策室「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震にかかる災害救助法の適用について（第11報）」
- ⁵⁵ 全国市長会平成23年東北地方太平洋沖地震災害対策本部「平成23年東北地方太平洋沖地震災害対策に関する今後の具体的な取組方針」
- ⁵⁶ 全国市長会平成23年東北地方太平洋沖地震災害対策本部「東北地方太平洋沖地震に係る被災市町村に対する人的支援のための短期を中心とした職員派遣の調整状況について（第12次報告）」
- ⁵⁷ 総務省地域力創造グループ地域政策課「東日本大震災による被災市町村への市区町村職員の派遣決定状況〔全国市長会・全国町村会スキーム〕」
- ⁵⁸ 永柳宏・岩田賢 前掲書
- ⁵⁹ 名古屋市被災地域支援本部事務局「復興・名古屋モデル—東日本大震災と陸前高田市への丸ごと支援—」
- ⁶⁰ 内閣府「大規模災害発生時における国の被災地応急支援のあり方検討会報告書」、災害対策法制のあり方に関する研究会「災害対策基本法の概要（第1回資料）」、災害対策制度研究会 前掲書 ほか
- ⁶¹ 小松由季「東日本大震災発生を受けた地方行財政分野における取組」、室崎益輝「東日本大震災と、どう向き合うか？ 兵庫革新懇公開講座（2011年7月3日）ほか」、根本祐二「自治体機能喪失時のバックアップ体制」地域開発2011.9
- ⁶² 中央防災会議幹事会「『東海地震応急対策活動要領』に基づく具体的な活動内容に係る計画（本文）平成18年4月修正」
- ⁶³ 総務省消防庁「東海地震に係る広域的な地震防災体制のあり方に関する調査検討資料」
- ⁶⁴ 船木伸江・河田恵昭・矢守克也「大規模災害時における都道府県の広域支援に関する研究」、総務省消防庁「東海地震に係る広域的な地震防災体制のあり方に関する調査検討報告書」、愛知県防災局「愛知県地域防災計画附属資料（平成22年修正）」、各自治体ウェブサイトほか
- ⁶⁵ 総務省消防庁「平成22年版消防白書」
- ⁶⁶ 総務省消防庁「地方防災行政の現況（平成23年1月）」
- ⁶⁷ 愛知県防災局「愛知県地域防災計画附属資料（平成22年修正）」
- ⁶⁸ 「対口支援」とは、被災地以外の自治体が被災自治体を「1対1」でペアとなって支援する仕組みのこと。
- ⁶⁹ 関西広域連合ウェブサイト「平成23年東日本大震災への関西広域連合の対応」
- ⁷⁰ 日本学術会議東日本大震災対策委員会「東日本大震災に対応する第一次緊急提言」
- ⁷¹ 全国市長会「地震・津波等災害防災対策の充実強化に関する重点提言」
- ⁷² 東京都都市区長会「基礎自治体間の災害時支援に係る財政措置と法制化について（平成23年6月22日）」
- ⁷³ 国立国会図書館「第177回国会 総務委員会 第7号 平成23年4月12日」
- ⁷⁴ 28と同じ