

## 政策研究レポート

# 令和6年能登半島地震における自治体間の支援体制に関する実態調査

政策研究事業本部 研究開発第1部 [大阪] 研究員 吉田 悠起  
 主任研究員 秋元 康男  
 研究員 高林 萌  
 研究員 米田 夏輝  
 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 客員研究員 今石 佳太

大規模災害発生時には、被災自治体だけでは物資やマンパワーが不足し、災害対応が進まないケースが多々生じる。そのため、1995年に発生した阪神・淡路大震災以降、全国知事会による相互応援協定等の自治体による支援体制が整備されてきた。2011年に発生した東日本大震災では、広域的な被害が生じたことから、関西広域連合が被災自治体と支援自治体とを割り振り、支援を行う対口支援<sup>たいこう</sup>が行われた。2016年に発生した熊本地震では、関西広域連合や全国知事会、総務省等の連携による対口支援<sup>たいこう</sup>が行われ、近年の災害では自治体による支援の枠組みは一定の整備がなされていると言える。

2024年1月1日に発生した令和6年能登半島地震では、発災当初から全国の自治体が対口支援<sup>たいこう</sup>を含めた様々な支援を行っている。その一方で、組織間連携を含めた支援体制に関する課題が数多く指摘されている<sup>2</sup>。それらの実態を把握するため、石川県内自治体を除く全国の自治体に対してアンケート調査を実施し、調査結果を集計・分析した。そこで明らかとなった支援の実態や、支援に関する課題と今後について報告する。

## <調査結果概要>

■調査対象: 全国都道府県及び市町村(石川県及び石川県内市町村を除く) 計 1,763 自治体

■回収数(率): 523 自治体(29.7%)

### ■概要:

- 令和6年能登半島地震の自治体からの支援では応援職員の派遣が多く行われていることが把握できた。
- 応援職員は主に被害認定や避難所運営など災害対応業務の中で比較的人員が必要となる業務に従事していた。
- 支援に関して事前に想定していたこととして、「特になし」が約半数であったが、過去の災害対応時の資料の整理や応援に適する人材のリストアップは約3割の自治体が行っていた。
- 支援における課題として、「組織・人員・体制」が最も多く、被災自治体、応援自治体双方の職員の災害対応スキル不足や人員不足が大きな課題となっている。
- 「組織・人員・体制」以外では、今回の地震で課題となった道路の寸断などの「インフラ」や断水といった「ライフライン」の課題も見られる。加えて、地理的条件から、「道路寸断による支援の遅れ」や「応援職員の宿泊先の不足」といったことも課題として挙げられている。

<sup>1</sup> 被災市区町村ごとに都道府県又は指定都市を原則として1対1で割り当てることにより、担当する都道府県又は指定都市(以下「対口支援団体」という。)を決定し、対口支援団体が基本的に自ら完結して応援職員を派遣することをいう。(総務省「応急対策職員派遣制度に関する要綱」[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000973593.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000973593.pdf) (最終アクセス日 2024/10/30))

<sup>2</sup> 一般社団法人地域安全学会 2024年能登半島地震特別委員会(2024年5月)「自治体応援職員聞き取りプロジェクト(仮称):聞き取り結果(支援開始日 1/2~2/14分)」<https://isss.jp.net/isss-site/wp-content/uploads/2024/05/%E5%BF%9C%E6%8F%B4%E8%81%B7%E5%93%A1%E8%AA%BF%E6%9F%BB%E7%B5%90%E6%9E%9C%E6%A6%82%E8%A6%81.pdf> (最終アクセス日 2024/10/18)

## 目次

1. アンケート調査の概要 .....	3
(1) 調査対象 .....	3
(2) 調査期間 .....	3
(3) 調査方法 .....	3
(4) 回収数(率) .....	3
(5) 調査内容 .....	3
(6) 調査結果を見る上での注意事項.....	3
2. アンケート調査結果.....	4
(1) 回答自治体属性.....	4
(2) 実施した支援 .....	5
(3) 支援の経緯.....	10
(4) 支援期間 .....	11
(5) 事前に想定・対応したこと.....	13
(6) 支援で有効と感じられたもの.....	14
(7) 支援における課題 .....	15
3. 被災経験に基づく詳細な分析.....	21
(1) 実施した支援 .....	21
(2) 支援の経緯.....	24
(3) 事前に想定・対応したこと.....	25
4. まとめ:調査結果から把握できる課題・今後の災害対応に対する示唆.....	26
(1) 応援・受援における課題.....	26
(2) 今後の災害時の応援・受援に対する示唆.....	27

## 1. アンケート調査の概要

### (1) 調査対象

- 全国都道府県及び市町村(石川県及び石川県内市町村を除く) 計 1,763 自治体

### (2) 調査期間

- 2024 年 2 月中旬に調査票を配布し、3 月末まで回答を収集した。

### (3) 調査方法

- 依頼状を郵送し、インターネットサイトで回答する形式とした(メール、FAX 等の回答も可)。

### (4) 回収数(率)

- 523 自治体(29.7%)

### (5) 調査内容

- 調査票にて令和 6 年能登半島地震への支援に関し質問した項目は以下の 6 項目である。

図表 1 調査票の質問項目

質問項目
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 令和 6 年能登半島地震への支援                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 支援として実施したこと(選択式)</li> <li>• 支援された自治体名と期間(自由記述)</li> <li>• 支援が実施された経緯(選択式)</li> <li>• 応援について事前に想定・対応していたこと(選択式)</li> <li>• 応援について事前に想定・対応していたことで、令和 6 年能登半島の支援で有効と感じられたもの(自由記述)</li> <li>• 被災自治体に対する支援における課題(自由記述)</li> </ul> </li> <li>■ 回答者属性                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 所属、氏名、連絡先</li> </ul> </li> </ul>

### (6) 調査結果を見る上での注意事項

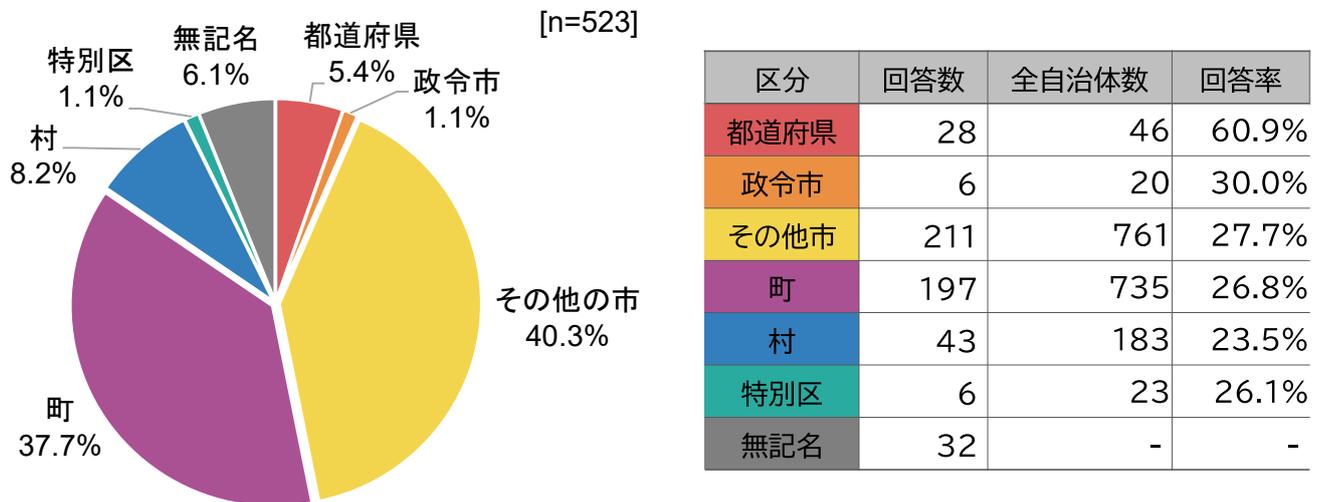
- 本文、表、グラフなどに使われる「n」は、各設問に対する回答自治体数を指す。
- 百分率(%)の計算は、小数第 2 位を四捨五入し、小数第 1 位まで表示している。従って、回答率の合計が 100%にならない場合がある。
- 本文、表、グラフは、表示の都合上、調査票の選択肢等の文言を一部簡略化している場合がある。
- 回答自治体数が少ない場合は傾向を見るにとどめ、本文中では触れていない場合がある。

## 2. アンケート調査結果

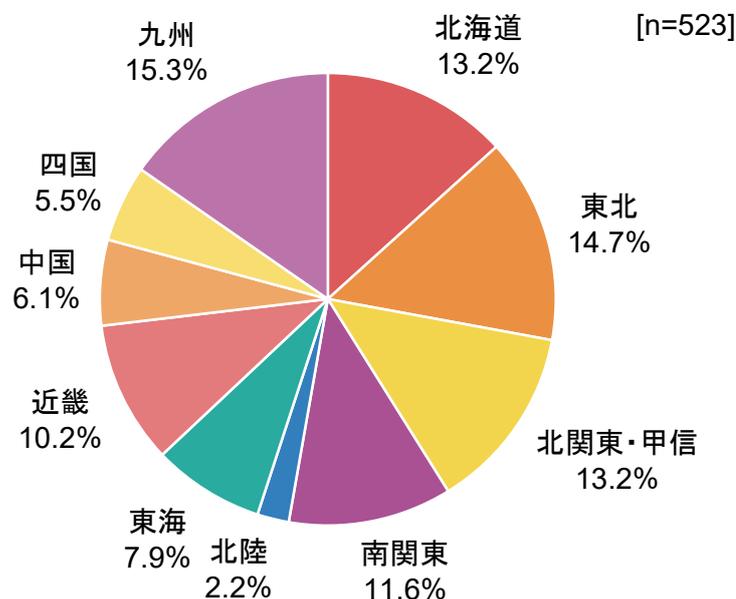
### (1) 回答自治体属性

- 回答数としては、その他の市が多いが、全自治体に対する回答率を見ると、都道府県を除く区分では概ね 20%から 30%の回答率となっている。都道府県のみ 60.9%の回答率となっている(図表 2)。
- 地域別に見ると、被災地である北陸地方以外では概ね均等に回答が得られている(図表 3)。  
※ 中心被災地である石川県及び石川県下の市町村には調査票を配布していない
- 政令市及び特別区はサンプル数が少ないため、自治体区分別の集計の際は、基本的に都道府県、市町村(政令市除く)で集計をしており、政令市及び特別区は本文中では触れていない。また、一部の設問では、詳細な傾向の把握のため、上記以外の区分で集計し、グラフを表示している。

図表 2 回答自治体の構成(区分別)



図表 3 回答自治体の構成(地方別)

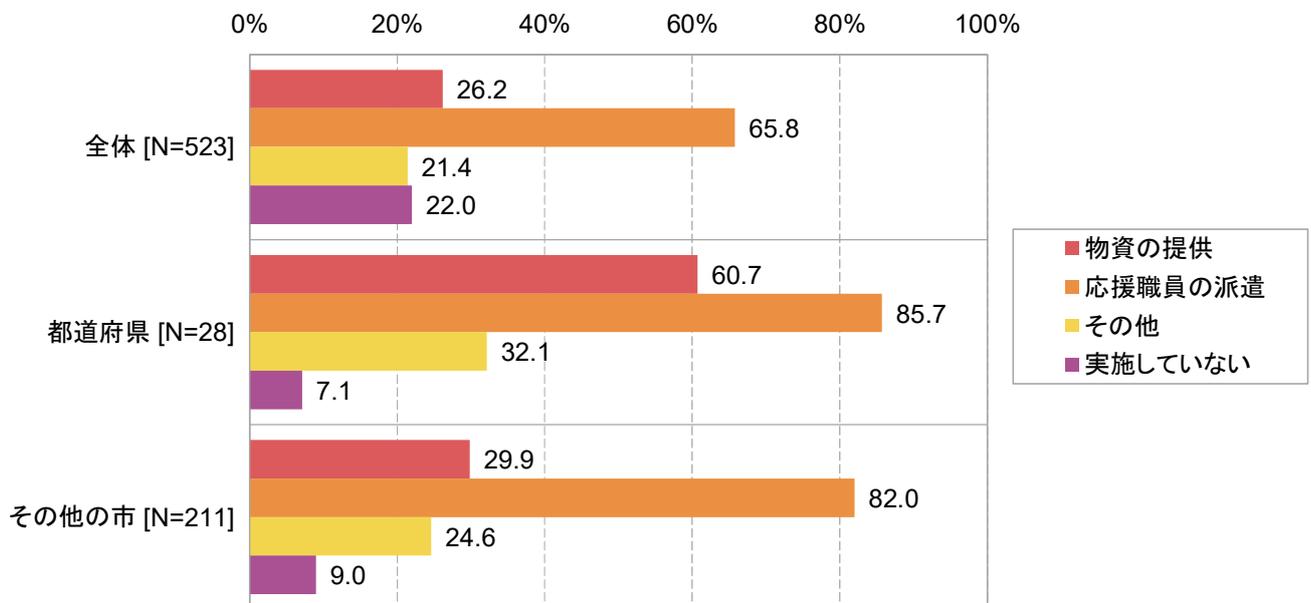


## (2) 実施した支援

- 全体で見ると、「応援職員の派遣」が 65.8%であり、多くの自治体で応援職員の派遣を行っていたことが把握できる(図表 4)。
- 総務省の報告資料<sup>3</sup>によると、被災した石川県内 14 市町、富山県内 3 市及び新潟県 1 市に対して 60 都道府県・市から対口支援による支援チームを派遣しており、実態と整合する結果と考えられる。
- 「応援職員の派遣」については、都道府県は 85.7%が実施しており、その他の市は 82.0%と規模の大きな自治体において実施した傾向が見られる。
- 「物資の提供」については、都道府県は 60.7%が実施しているが、その他の市では 29.9%と実施した割合に大きな差が見られる。

図表 4 令和 6 年能登半島地震において実施した支援

	物資の提供	応援職員の派遣	その他	実施していない	無回答
全体 [N=523]	26.2%	65.8%	21.4%	22.0%	0.0%
都道府県 [N=28]	60.7%	85.7%	32.1%	7.1%	0.0%
政令市 [N=6]	83.3%	100.0%	50.0%	0.0%	0.0%
その他の市 [N=211]	29.9%	82.0%	24.6%	9.0%	0.0%
町 [N=197]	16.8%	51.8%	17.3%	33.0%	0.0%
村 [N=43]	9.3%	34.9%	14.0%	51.2%	0.0%
特別区 [N=6]	66.7%	66.7%	33.3%	0.0%	0.0%
無記名 [N=32]	34.4%	62.5%	18.8%	21.9%	0.0%



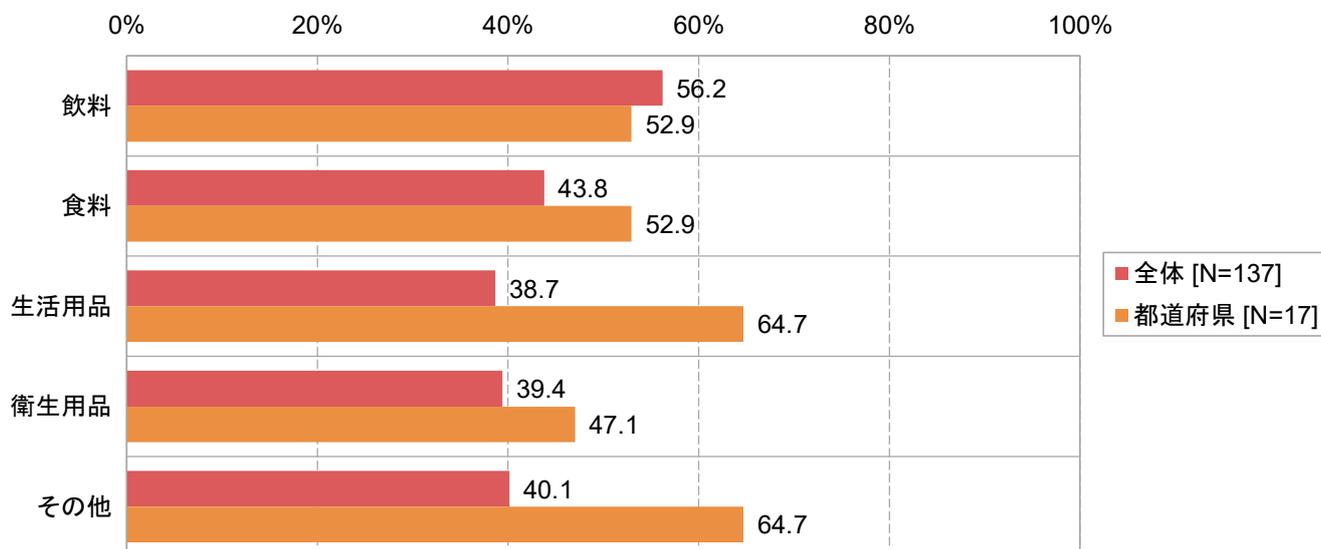
<sup>3</sup> 内閣府 令和 6 年能登半島地震に係る検証チーム(第 2 回)(令和 6 年 3 月 28 日)資料 2「令和 6 年能登半島地震における被災市町への応援職員の派遣について」[https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/pdf/kensho\\_team2\\_shiryu02.pdf](https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/pdf/kensho_team2_shiryu02.pdf)(最終アクセス日 2024/10/18)

## [1] 提供を行った物資

- 物資の提供を行った自治体に対して、被災自治体等へ提供した物資について聞いたところ、都道府県は、どの品目も提供を行った割合が高い傾向にある(図表 5)。
- 「飲料」や「衛生用品」については、自治体区分で提供を行った割合の差が比較的小さい。

図表 5 提供を行った物資

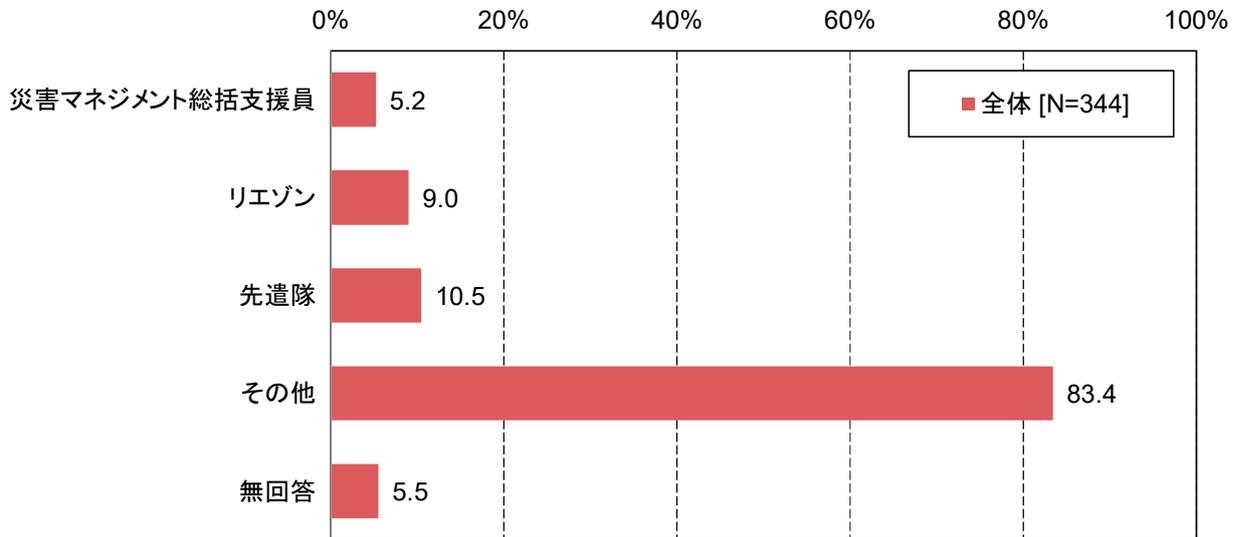
	飲料	食料	生活用品	衛生用品	その他	無回答
全体 [N=137]	56.2%	43.8%	38.7%	39.4%	40.1%	0.7%
都道府県 [N=17]	52.9%	52.9%	64.7%	47.1%	64.7%	0.0%
政令市 [N=5]	60.0%	20.0%	40.0%	40.0%	0.0%	0.0%
市町村 (政令市除く) [N=100]	56.0%	40.0%	34.0%	38.0%	41.0%	1.0%
特別区 [N=4]	50.0%	100.0%	50.0%	50.0%	25.0%	0.0%
無記名 [N=11]	63.6%	54.5%	36.4%	36.4%	18.2%	0.0%



## [2] 応援職員の役割

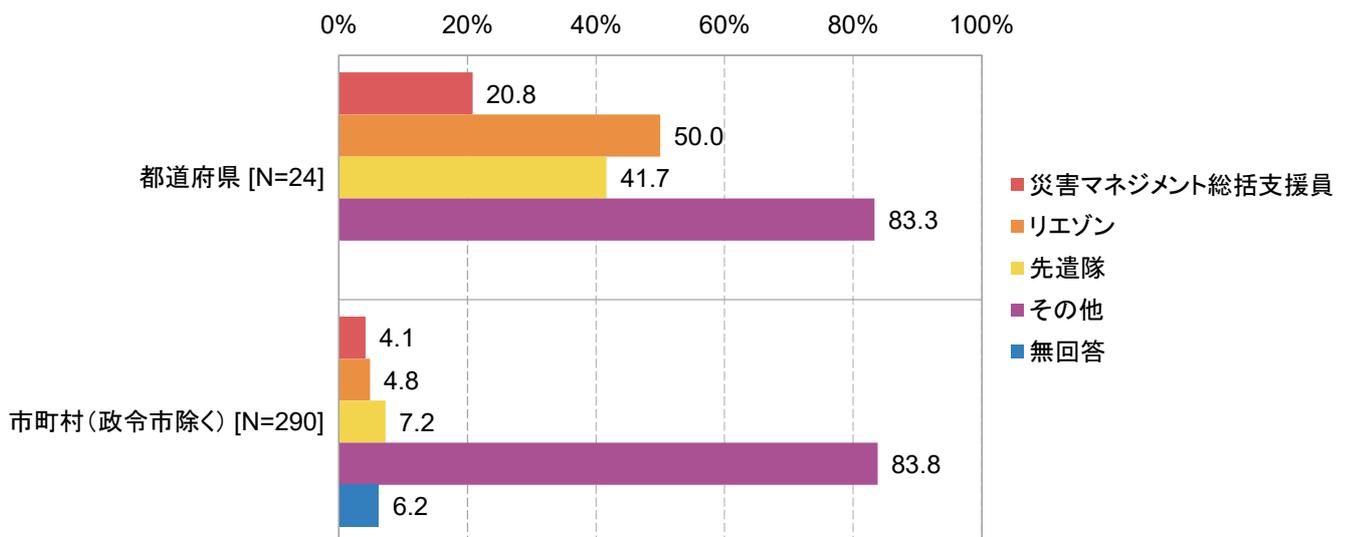
- 応援職員の派遣を行った自治体に対して、派遣した応援職員の役割について聞いたところ、割合は高くないが、災害対応の意思決定に大きく関わる「災害マネジメント総括支援員」や「リエゾン」の派遣が見られる(図表 6)。

図表 6 応援職員の役割



- 「リエゾン」については、回答した都道府県の半数で派遣している(図表 7)。「災害マネジメント総括支援員<sup>4</sup>」は回答した都道府県の 20.8%で派遣している。災害マネジメント総括支援員は都道府県・指定都市等の推薦を受けて、総務省・消防庁が実施する研修を受講することで支援員として登録されるため、都道府県における割合が他と比べて高いと推測される。

図表 7 応援職員の役割(自治体区分別)

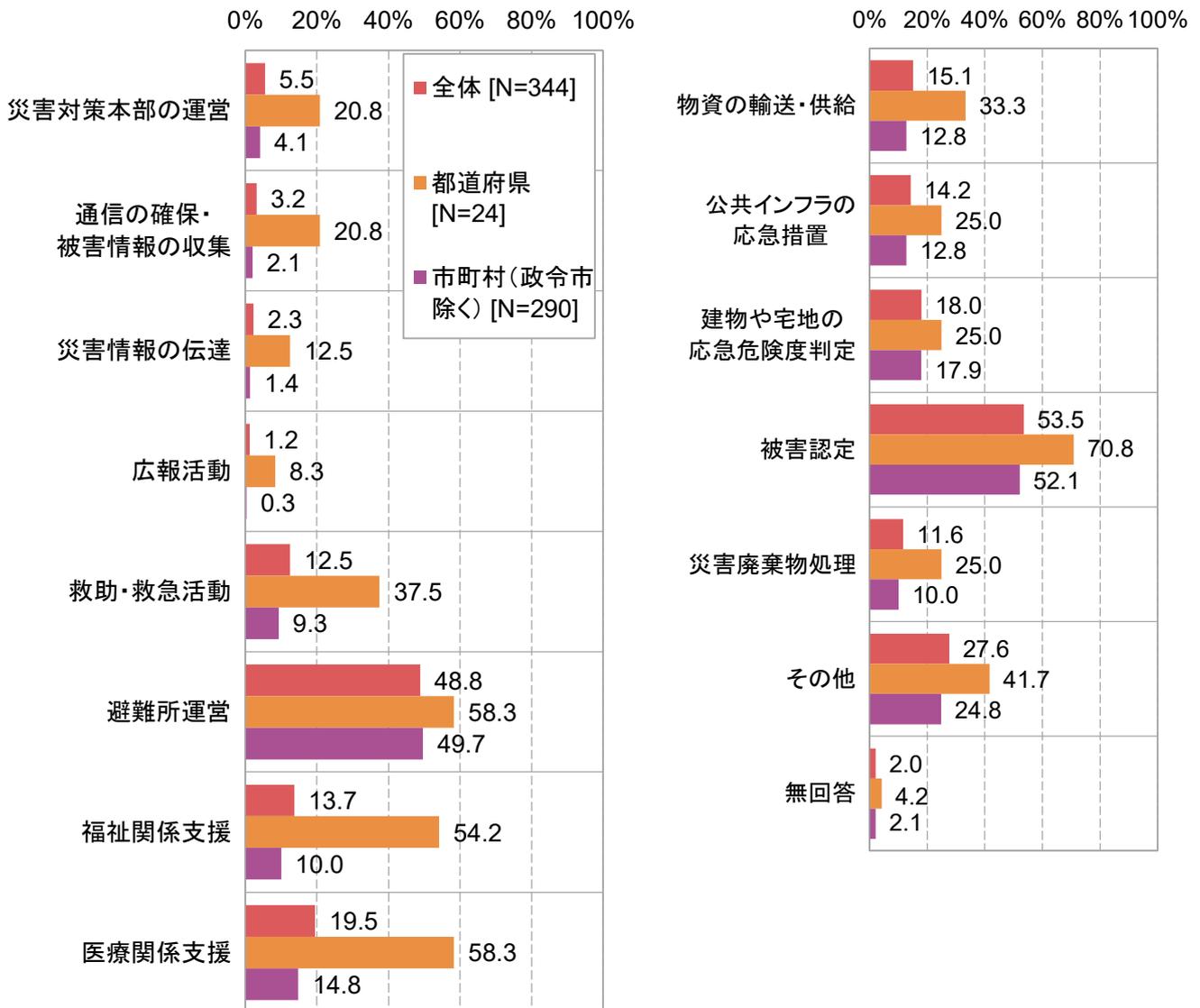


<sup>4</sup> 被災市区町村の長への助言、幹部職員との調整、被災市区町村における応援職員のニーズ等の把握、被災都道府県をはじめとする関係機関及び総務省との連携等を通じて、被災市区町村が行う災害マネジメントを総括的に支援するために、地方公共団体が応援職員として派遣する者として、総務省が管理する名簿に登録されている者(総務省「応急対策職員派遣制度に関する要綱」[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000734707.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000734707.pdf)(最終アクセス日 2024/10/18))

## [3] 応援職員が対応した業務分野

- 応援職員の派遣を行った自治体に対して、派遣した応援職員が対応した業務分野について聞いたところ、「被害認定」は都道府県が対応した割合が高く、その他の自治体区分でも対応した割合が比較的高い(図表 8)。
- 同様に「避難所運営」も対応した割合が高く、自治体区分によって対応した割合の差は見られない。
- 災害対応業務の中で比較的多くの人員が必要となる業務(被害認定や避難所運営など)に対して支援していたことが把握できた。
- 「災害対策本部の運営」や「救助・救急活動」、「福祉関係支援」、「医療関係支援」、「物資の輸送・供給」、「公共インフラの応急措置」、「災害廃棄物処理」は都道府県の対応割合が他の自治体区分に比べて高い傾向にある。

図表 8 応援職員が対応した業務分野



## [4] その他の支援

- 物資の提供、応援職員の派遣のほかに実施した支援として、回答が最も多いのは「義援金」であり、他の支援より多く見られる(図表 9)。

図表 9 令和 6 年能登半島地震において実施した支援(その他の内訳)

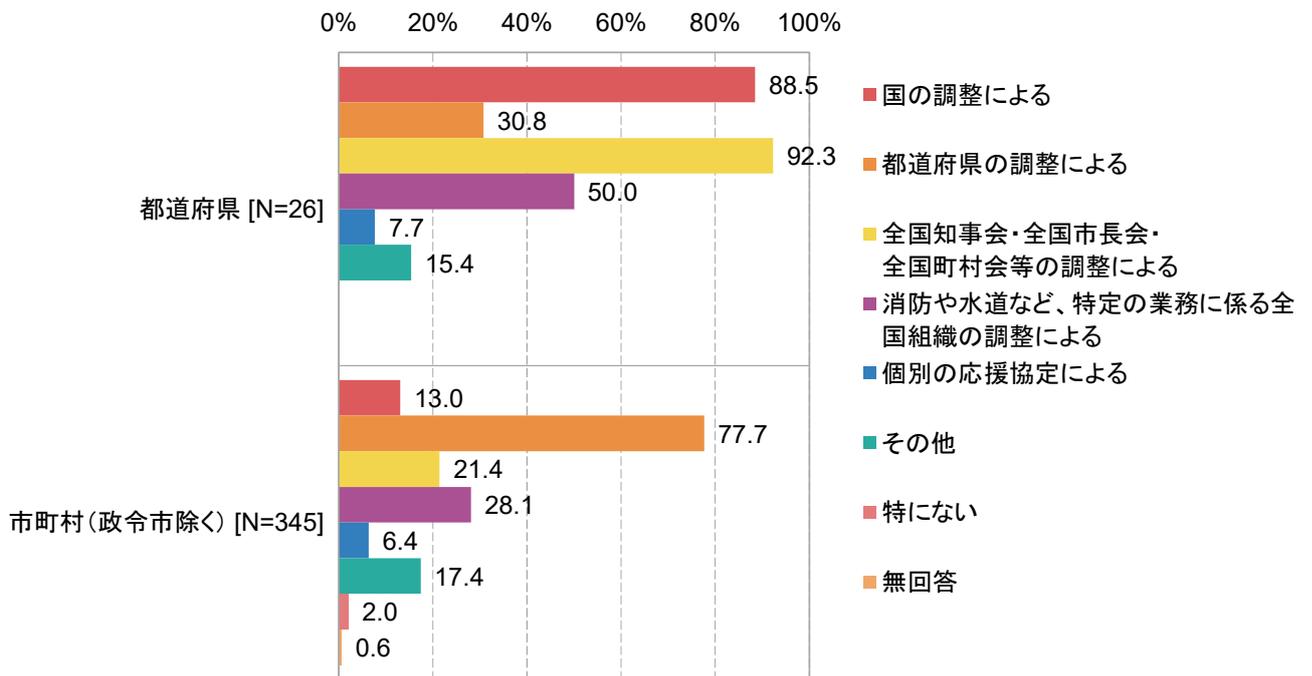
No.	内容	回答数
1	義援金	40
2	給水	11
3	住宅提供	11
4	避難所運営 <sup>5</sup>	7
5	トイレ	7
6	見舞金	6
7	段ボールベッド	5
8	募金	4

<sup>5</sup>「その他に実施した支援」の回答において、避難所運営に関する回答を集計した。[3]応援職員が対応した業務分野の回答とは別回答である。

### (3) 支援の経緯

- 都道府県は「国の調整」や「全国知事会等の調整」によって支援している割合が 80%以上である(図表 10)。それ以外の経緯の割合は上記の 2 つに比べれば低い。
- 都道府県以外では、「都道府県の調整」が他の経緯に比べて割合が高い。
- 総務省の「応急対策職員派遣制度」に沿って、「総括支援チーム」と「対口支援チーム」の派遣がされ、「総括支援チーム」を担った都道府県が「対口支援チーム」として当該管内市町村と一体的に支援を行ったことによると推測される。

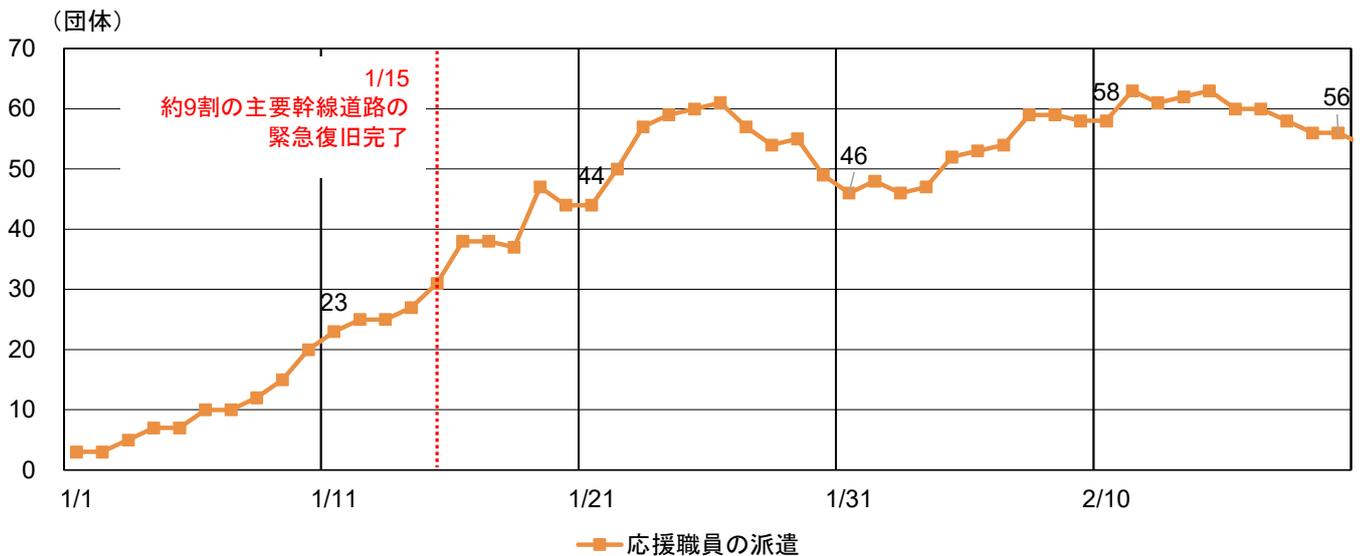
図表 10 支援の経緯(自治体区分別)



#### (4) 支援期間

- 支援した自治体と期間について聞いた上で、支援期間について明確に把握可能な応援職員の派遣に関する支援に絞って集計を行った。支援として実施されたことと支援した自治体、支援期間が明確に把握可能な回答のみ抽出し、1月1日から2月19日までの期間において応援職員の派遣を行った自治体数を集計した。有効回答数は208であった。
- 1月1日の発災直後ではわずかではあるが応援職員の派遣を行っており、その後1月下旬にかけて徐々に支援団体数が増加する。その後、減少するが、2月中旬からは1月下旬と同等の団体数が支援を行っていることが分かる(図表11)。
- 国土交通省の公表資料<sup>6</sup>によると発災直後の1月2日から緊急復旧を開始し、1月15日には能登半島の主要な幹線道路の約9割で緊急復旧が完了したとされており、道路寸断により発災直後はアクセスが難しかったという事情が推察されるが、支援のスピードとしてやや遅かったとも考えられる。

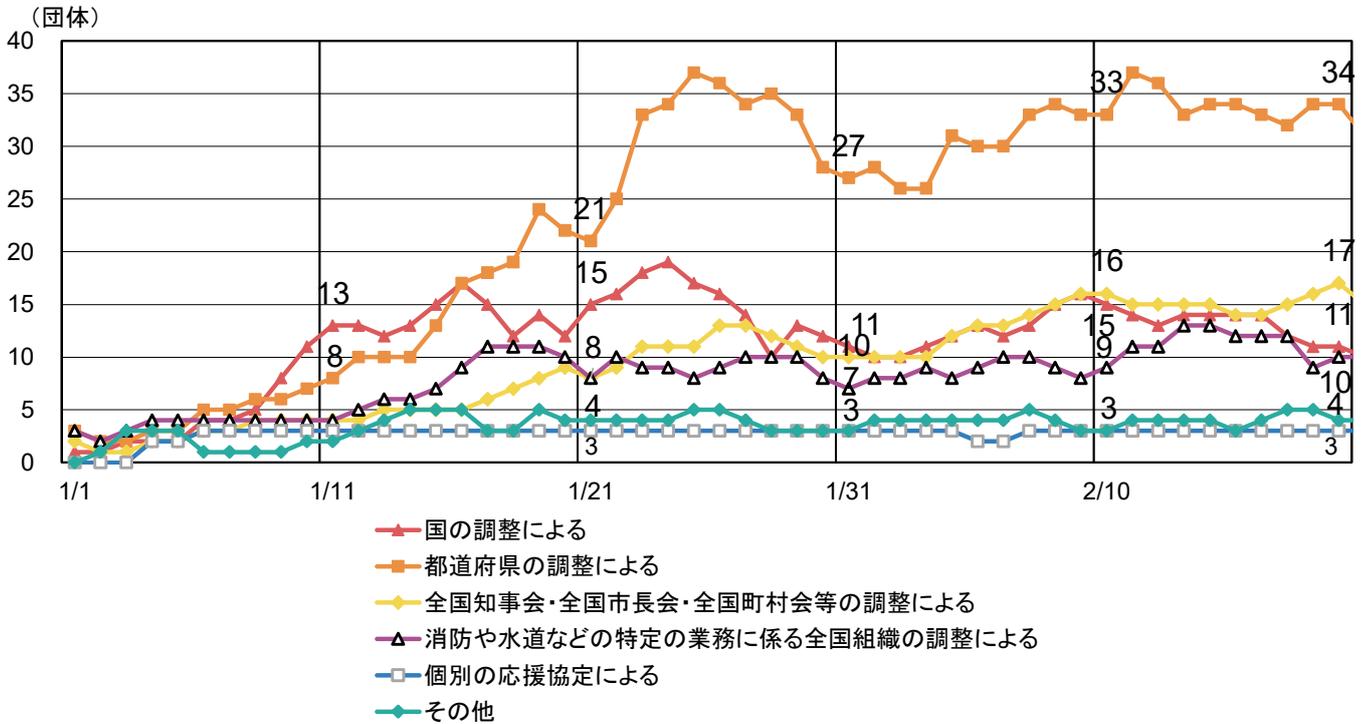
図表11 1月1日から2月19日の期間における支援自治体数(応援職員の派遣)



<sup>6</sup> 国土交通省 社会資本整備審議会 道路分科会 第63回国土幹線道路部会(2024年3月5日)資料4「能登半島地震による被災及び復旧状況について」<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001727349.pdf> (最終アクセス日 2024/10/18)

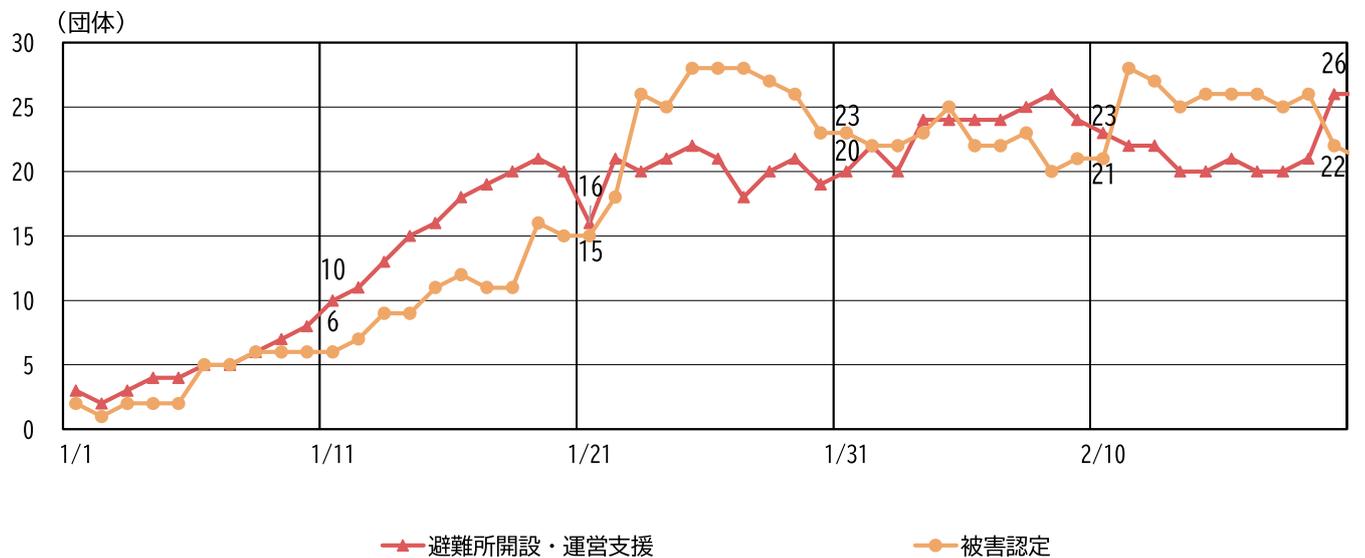
- 支援の経緯別に1月1日から2月19日までの支援団体数を見ると、1月初旬から1月中旬にかけて、国もしくは都道府県による調整に基づいて支援する団体数が増えている。一方で、1月下旬以降は都道府県による調整に基づいて支援する団体は増加するが、国による調整に基づいた支援は横ばいの傾向になる(図表12)。

図表12 1月1日から2月19日の期間における支援自治体数(応援職員の派遣・支援の経緯別)



- 対応業務分野別に1月1日から2月19日までの支援団体数を見ると、1月初旬から1月下旬にかけて、人員が必要になる避難所開設・運営支援や被害認定の業務に関する支援団体数が増え、2月中旬にかけて横ばいの傾向にある(図表13)。

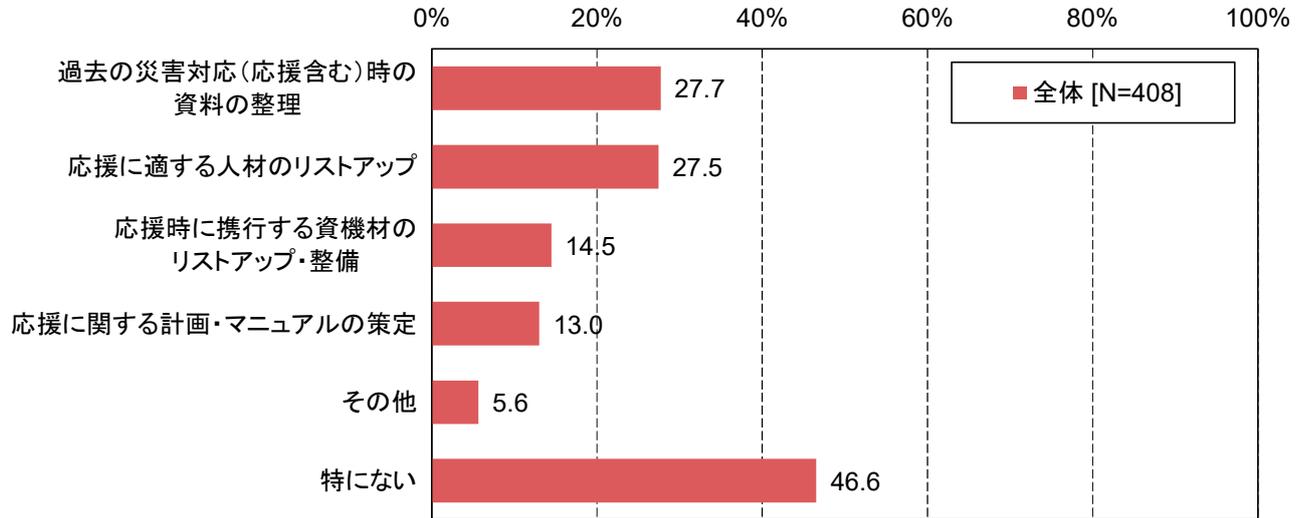
図表13 1月1日から2月19日の期間における支援自治体数(応援職員の派遣・対応業務分野別)



## (5) 事前に想定・対応したこと

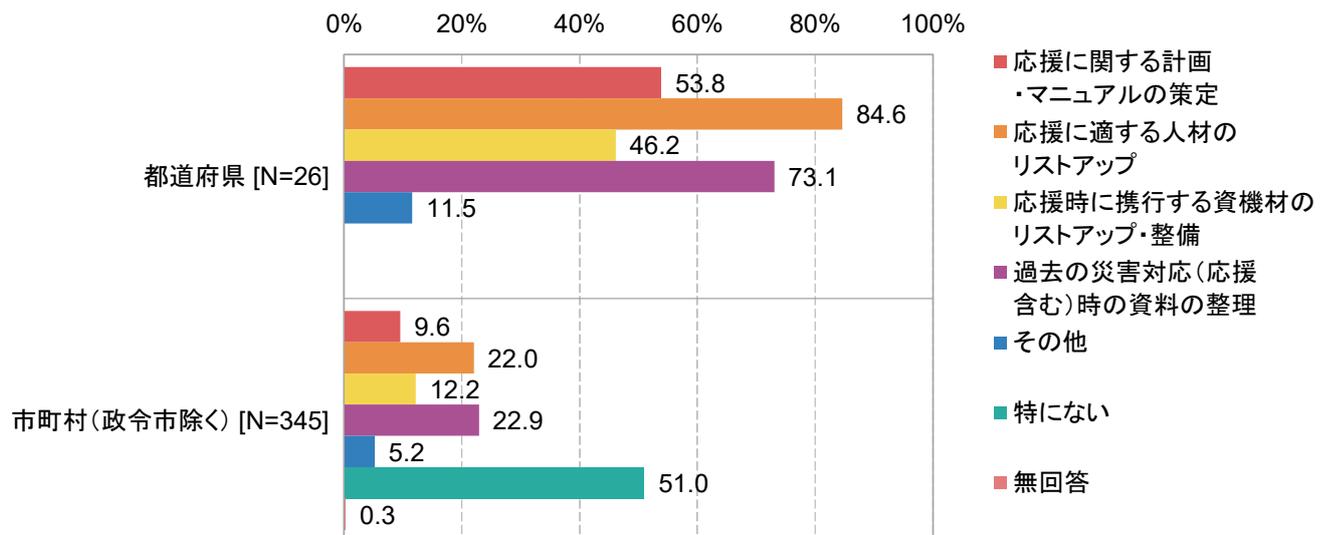
- 支援に関して事前に想定・対応していたこととして、「特にない」が約半数であった(図表 14)。
- 一方で、過去の災害対応時の資料の整理や応援に適する人材のリストアップは約 3 割の自治体が行っていたことが把握できる。

図表 14 支援に関して事前に想定・対応したこと



- 自治体区分別で見ると、都道府県はどの項目も概ね 4 割以上事前に想定もしくは対応していたが、その他の区分の自治体では十分に想定できていないことが分かる(図表 15)。

図表 15 支援に関して事前に想定・対応したこと(自治体区分別)



## (6) 支援で有効と感じられたもの

- 支援で有効と感じられたものを自由記述形式で収集した。前頁の事前に想定・対応したことの分類を考慮して整理した(図表 16)。
- 支援で有効と感じたものとして、過去の災害対応時の資料の整理や応援に適する人材のリストアップ、応援時に携行する資機材のリストアップ・整備が多く挙げられており、過去の災害対応時の資料の整理や応援に適する人材、資機材のリストアップは、災害時の支援に対する準備として今後求められる事項になると考えられる。

図表 16 支援で有効と感じられたもの

No.	内容	回答数
1	過去の災害等(応援を含む)時の資料の整理	53
2	応援に適する人材のリストアップ	46
3	応援時に携行する資機材のリストアップ・整備	42
4	応援に関する計画・マニュアルの策定	15
5	罹災証明書発行	3
6	給水活動	3
7	受援計画	2
8	対口支援	2

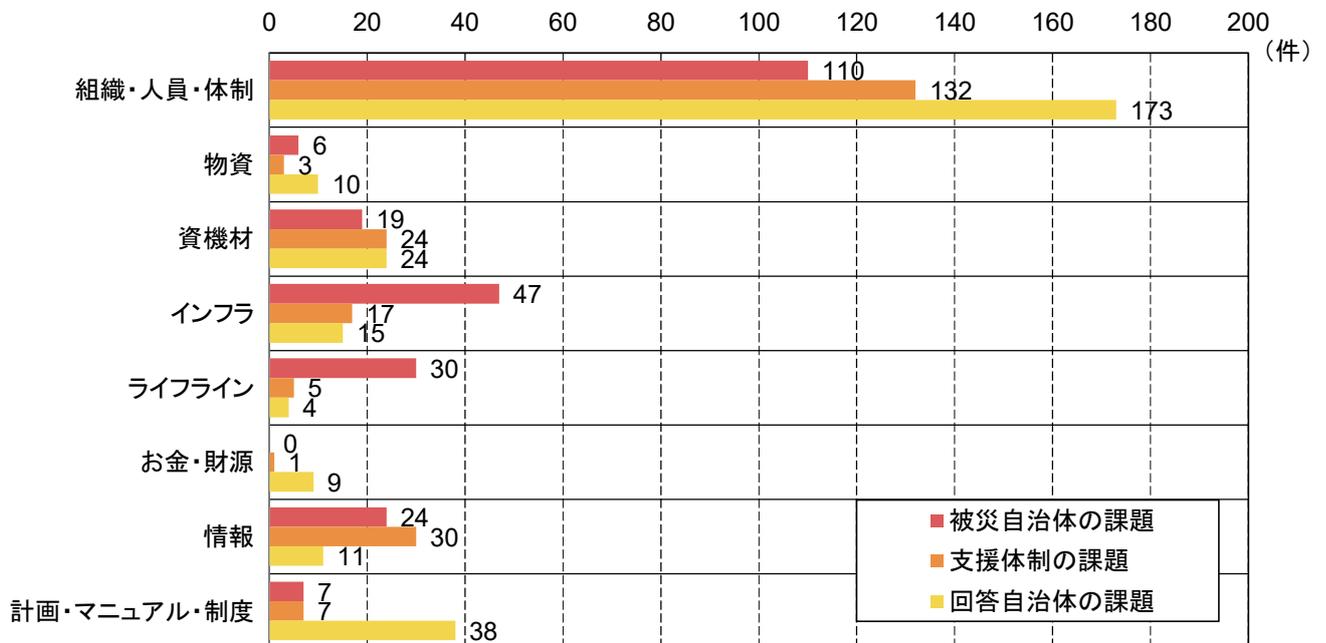
## (7) 支援における課題

## [1] 概要

- 被災自治体支援における課題について、被災自治体の課題、支援体制の課題及び回答自治体の課題の3パターンで尋ねた。「東日本大震災-宮城県の6か月間の災害対応とその検証-」<sup>7</sup>の検証の視点を参考に以下の8つの視点で整理した(図表17)。
- 被災自治体、支援体制、回答自治体のいずれにおいても、「組織・人員・体制」の課題が他に比べて多く見られる。

図表 17 被災自治体支援における課題

No.	項目	被災自治体の課題	支援体制の課題	回答自治体の課題
1	組織・人員・体制	110	132	173
2	物資(被災者へ届けるもの)	6	3	10
3	資機材(行政など災害対応を行う主体が使うもの、食事・トイレ・宿泊場所なども含む)	19	24	24
4	インフラ(移動手段、道路など)	47	17	15
5	ライフライン(電気、ガス、水道)	30	5	4
6	お金・財源	0	1	9
7	情報	24	30	11
8	計画・マニュアル・制度	7	7	38

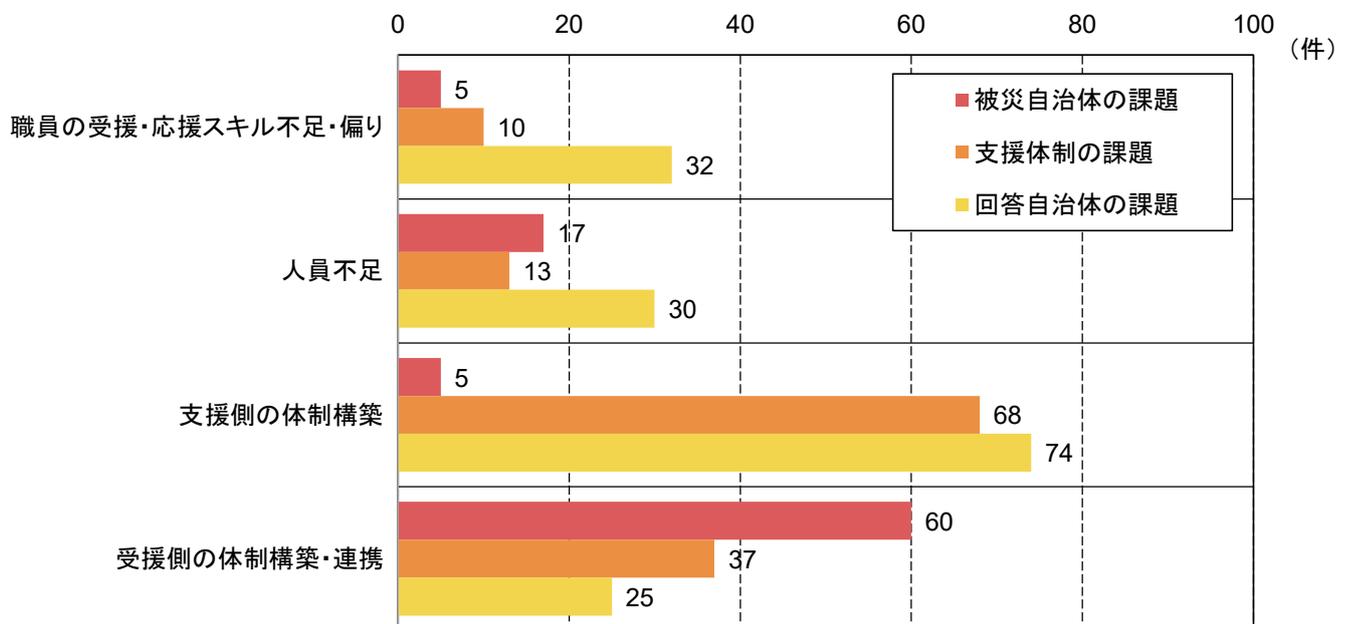


<sup>7</sup> 宮城県(2012年3月)「東日本大震災-宮城県の6か月間の災害対応とその検証-」<https://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou.html>(最終アクセス日 2024/10/18)

- 特に課題として回答が多かった「組織・人員・体制」に関して、応援・受援の関係性に着目して以下の表の4分類に沿って自由回答を分類し、回答数の集計を行った<sup>8</sup>(図表 18)。
- 被災自治体の課題、支援体制の課題、回答自治体の課題において各項目の回答数の多さに違いはあるが、職員のスキル不足や人員不足、支援・受援側の体制構築が共通の課題となっている。

図表 18 被災自治体支援における課題(応援・受援に関する課題を抽出)

No.	項目	被災自治体の課題	支援体制の課題	回答自治体の課題
1	職員の受援・応援スキル不足・偏り	5	10	32
2	人員不足	17	13	30
3	支援側の体制構築	5	68	74
4	受援側の体制構築・連携	60	37	25



<sup>8</sup> アンケート調査では「被災自治体の課題」、「支援体制の課題」、「回答自治体の課題」について尋ねており、自由記述の回答であるので、「被災自治体の課題」において支援側の課題、「支援体制の課題」において受援側の課題に関する回答も見られている。そのため、3区分の課題に対して同じ分類で整理している。

## [2] 被災自治体の課題

被災自治体の課題として多く挙げられたのは、「組織・人員・体制」の課題である。職員の災害経験不足や被災自治体が小規模自治体であったことに起因する人員不足、自治体内部での連携不足などが課題として指摘されている。また、「物資」や「資機材」、「インフラ」など多岐にわたって課題が指摘されており、特に「情報」に関しては、災害対策本部と現場の情報共有不足や被災者に対する広報が十分でないなどの課題が見られる。

図表 19 被災自治体における課題

No.	項目	自由記述(抜粋)
1	組織・人員・体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>■職員の受援・応援スキル不足・偏り                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・過去の経験が少なかったこともあり危機管理の意識が低いようにみられた。</li> <li>・災害経験が少なく体制構築が上手くできていないように感じた。</li> </ul> </li> <li>■人員不足                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・被災されているため多忙等によりマンパワーが不足していると感じられ、派遣職員への指示等が消極的であった。</li> <li>・災害規模が大きく対応範囲が多岐にわたるため、絶対的な職員不足である。</li> </ul> </li> <li>■受援側の体制構築・連携                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害対策本部のハブ機能の不足、各課の連携不足。</li> <li>・受援側の体制構築に時間を要していた。また、内部の職員動員があまり機能しておらず、外部からの支援ありきの体制となっていた。</li> <li>・受援体制が未整備。目の前の業務に忙殺され、自治体内での横軸の連携が不十分。</li> <li>・総括支援チームと対口支援チームが派遣されているが、被災自治体の主導性は重要であり、機能不全のまま解消されていないと感じた。</li> </ul> </li> <li>■その他                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体の職員自身が被災者であり、職員の身体的精神的疲労のケアが必要。</li> </ul> </li> </ul>
2	物資(被災者へ届けるもの)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所等における備蓄品の保管数が少ないように感じた。</li> </ul>
3	資機材(行政など災害対応を行う主体が使うもの、食事・トイレ・宿泊場所なども含む)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・応援職員用の水・食料、宿泊施設の確保。</li> <li>・仮設トイレも無く、簡易トイレのみの使用だったが、後始末等の問題など不衛生に感じるがあった。</li> </ul>
4	インフラ(移動手段、道路など)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・主要道路が被害を受け、車の渋滞、物資の遅延が発生</li> <li>・支援物資を素早く届けるためのヘリポートが少ない。</li> </ul>
5	ライフライン(電気、ガス、水道)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ライフライン(水道)の復旧に時間がかかっており、被災者も支援者も苦勞している。</li> </ul>
6	お金・財源	—
7	情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報が錯綜しているため、整理に時間がかかる。</li> <li>・対策本部(県または町)と現場(避難所等)の情報共有。</li> </ul>
8	計画・マニュアル・制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・受援計画や業務マニュアル等の未整備。</li> <li>・災害想定が平時に十分になされていないと思われる。</li> <li>・受援側、応援側ともに共通フォーマットが必要ではないか。情報の経由点ごとに入出力が生じている。</li> </ul>

### [3] 支援体制の課題

支援体制においても、「組織・人員・体制」の課題が多く見られている。内容として、被災自治体の課題と重複するものもあるが、支援する側(=応援する側)と支援される側の連携や意思疎通の課題、少人数によって災害対応がなされることに起因する引き継ぎの重要性を指摘する回答が見られる。加えて、災害時に行政単独で行う業務と民間事業者へ委託する業務の整理も必要との回答も見られる。

また、支援側では地理的条件が大きく、道路寸断によって移動が困難になったことや宿泊地が制限されることといった課題があり、それらの状況から災害対応における人員のやりくりに苦労したという回答も見られる。

図表 20 支援体制における課題

No.	項目	自由記述(抜粋)
1	組織・人員・体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>■職員の受援・応援スキル不足・偏り                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支援側の自治体は、災害対応に関する知識・経験を持った人材を育成することが重要(応援職員のスキルにバラつきが見られる)。</li> </ul> </li> <li>■職員不足                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被災自治体の職員の不足により、対口支援している都道府県および市区町村にほとんど委任しているため、被災自治体が十分に機能していない点。</li> </ul> </li> <li>■支援側の体制構築                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対口支援等の支援が整えられていたが、避難所支援では、派遣看護師や他支援団体、地元職員等も入っていて、どこが主導でやるのかが不明確な部分があった。</li> <li>・ 総括支援チームと対口支援チームとの現地調整状況等が共有されていないため、現地に派遣されていない市は支援が受動的になっていると感じた。</li> </ul> </li> <li>■その他                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被災時に発生する業務における行政が行うべき業務と民間委託すべき業務とのすみ分け。</li> </ul> </li> </ul>
2	物資(被災者へ届けるもの)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 物資提供の種類が限定される。支援物資の確保不足。</li> </ul>
3	資機材(行政など災害対応を行う主体が使うもの、食事・トイレ・宿泊場所なども含む)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 応援に参加する場合の装備品の準備が充分ではなかった。</li> <li>・ 宿泊場所が遠方でしか確保できず、各団体がバスでまとまって出退勤する状況。</li> </ul>
4	インフラ(移動手段、道路など)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ インフラが寸断された場合の職員やボランティアの移動ができない。</li> <li>・ 被災地までの移動手段の確保。</li> </ul>
5	ライフライン(電気、ガス、水道)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 水道の復旧が当面見通せないことにより断水が長期化。</li> <li>・ 被災地支援を行うにあたり、派遣した職員との通信手段の確保の必要性を感じた。</li> </ul>
6	お金・財源	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 義援金に関して、贈る側の自治体の多くが義援金を出す規定や基準などがなく、対応をどのようにしたら良いか模索しなければならない。</li> </ul>
7	情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 調整機関がそれぞれの関係部署に連絡することによる混乱、情報の錯綜。</li> <li>・ 様々な自治体が応援に行っているため、避難所では重複した内容を聞き取りされることが多く、情報の集約化が図られていないと感じた。</li> <li>・ 被災県のリエゾンを通じての情報共有が不足していたように感じる。</li> <li>・ 支援団体・支援候補団体間の情報共有(支援候補団体は、オブザーバー扱いでオンライン会議に参加させるべき)。</li> </ul>
8	計画・マニュアル・制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 物資の提供や貸付に係るマニュアルの整備。</li> <li>・ 受援・応援の手続き・ルール等の統一。</li> </ul>

#### [4] 回答自治体の課題

支援体制においても、「組織・人員・体制」の課題が多く見られている。特に、職員の受援・応援スキルの不足について課題認識を持っている回答が多い。災害対応経験が不足しているという自治体や、東日本大震災などの災害対応を行った経験はあるが時間経過により災害対応経験のない職員が多くなっているなど複数の要因で職員の受援・応援スキル不足が生じている。また、時期などによっては支援を行える人員が限られるとの回答も見られる。

その他には、能登半島地震を受けた計画・マニュアルの見直しや受援に係る計画・マニュアル策定が必要と認識している回答が多く見られる。

図表 21 回答自治体における課題

No.	項目	自由記述(抜粋)
1	組織・人員・体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>■職員の受援・応援スキル不足・偏り                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 東日本大震災から約 10 年以上が経過し、災害知識がない職員がいるため応援職員の選定が難しい。</li> <li>• 受援計画は策定しているものの、他自治体から応援職員が派遣されるような被災経験が乏しいため、自県での初動対応から他自治体の応援受入までスムーズに移行できるかが課題。</li> <li>• 災害マネジメント総括支援員の不足。県内市町村の災害マネジメント総括支援員等登録者をどのように活用するかが定まっていない。</li> <li>• 応援、受援に対する知識不足、経験だけでは知識の継承・更新ができない。</li> </ul> </li> <li>■職員不足                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 災害マネジメントに従事できる人材不足。</li> <li>• 自治体規模による人員不足。</li> <li>• 防災担当者が少なく、災害発生時にすぐには職員派遣ができない。</li> </ul> </li> <li>■支援側の体制構築                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 庁内における応援職員派遣体制の事前準備。</li> <li>• 発災から対応検討と意思決定まで時間を要した。</li> <li>• 支援の長期化により、防災部局のみで応援体制を継続するのは困難。</li> <li>• 相手からの連絡待ちの体制となり、連絡があってから対応の準備を行うので後手に回っている感じがある。</li> </ul> </li> <li>■受援側の体制構築・連携                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• そもそも被災した際の受援体制が整っていない。</li> <li>• 受援体制に係るシミュレーションを本格的に行う必要があると感じた。</li> </ul> </li> <li>■その他                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 住民主体の避難所運営体制の構築。</li> <li>• 地域防災計画上の各部署の連携訓練の不足。</li> </ul> </li> </ul>
2	物資(被災者へ届けるもの)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 支援物資を提供できるだけの備蓄ができない。</li> <li>• 厳冬期における防寒対策の備蓄不足。</li> </ul>
3	資機材(行政など災害対応を行う主体が使うもの、食事・トイレ・宿泊場所なども含む)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 支援に行く職員へ携帯させる物資等についての整理。</li> <li>• 物資支援などに安心して使用できる輸送車両の不足。</li> </ul>
4	インフラ(移動手段、道路など)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 孤立地域に対する対応要領及び優先順位。</li> </ul>

No.	項目	自由記述(抜粋)
5	ライフライン(電気、ガス、水道)	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難所に空調設備がほとんどないため熱中症対策や防寒対策。</li> <li>水道や電気等のライフライン確保。</li> </ul>
6	お金・財源	<ul style="list-style-type: none"> <li>派遣費用の担保がない。</li> <li>災害派遣職員に対する旅費等の各種手当の不足。</li> </ul>
7	情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>庁内の情報共有の煩雑さ。</li> <li>被災地で何が求められているのか、リアルタイムでのニーズ把握。</li> <li>物資支援について、被災地のニーズを把握することが難しい。</li> </ul>
8	計画・マニュアル・制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>BCP<sup>9</sup>の整備が必要。</li> <li>応援に関する計画・マニュアルを作成していない。</li> <li>能登半島地震を受けた受援計画の見直しが必要。</li> <li>当町が受援される場合を想定し、応援職員の各種業務実施に係るマニュアル策定と当該マニュアルに基づく応援職員の能力構築と維持。</li> <li>家屋被害認定調査の電子システムの導入(支援先の珠洲市では導入されており、スムーズな調査ができた)。</li> <li>協定先の確認。</li> </ul>

<sup>9</sup>BCP(業務継続計画):業務継続計画とは、災害時に行政自らも被災し、人、物、情報等利用できる資源に制約がある状況下において、優先的に実施すべき業務(非常時優先業務)を特定するとともに、業務の執行体制や対応手順、継続に必要な資源の確保等をあらかじめ定める計画である。(内閣府(防災担当)(平成27年5月)「市町村のための業務継続計画作成ガイド～業務継続に必須な6要素を核とした計画～」<https://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyoumukeizoku/pdf/H27bcpguide.pdf>(最終アクセス日 2024/10/18))

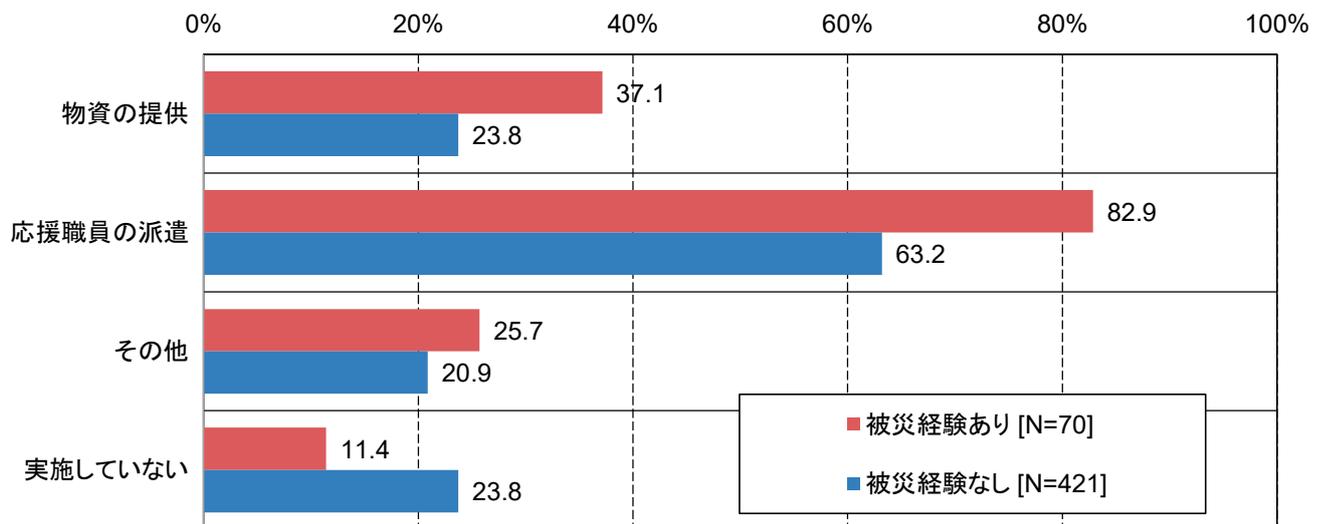
### 3. 被災経験に基づく詳細な分析

2 で示したアンケート調査結果から、過去の大地震（阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災、熊本地震）における被災経験のある自治体の回答を抽出し、全体の回答と比較することで、被災経験の有無による支援内容、支援に係る事前準備などに違いが見られるか分析を行った。「被災経験」とは、過去の大地震において死者・行方不明者のあった自治体と定義し、公表資料などに基づき、被災経験を判定した。

#### (1) 実施した支援

- 「応援職員の派遣」及び「物資の提供」における被災経験別の割合の違いについて、カイ二乗検定<sup>10</sup>を行ったところ、「応援職員の派遣」については $p = 0.0013$ 、「物資の提供」については $p = 0.018$ となり、有意な差であると認められる。被災経験がある自治体の方が、応援職員の派遣や物資の提供といった支援を行った割合が高く、被災経験がない自治体と比べてその差は明白である（図表 22）。

図表 22 令和 6 年能登半島地震において実施した支援（被災経験別）

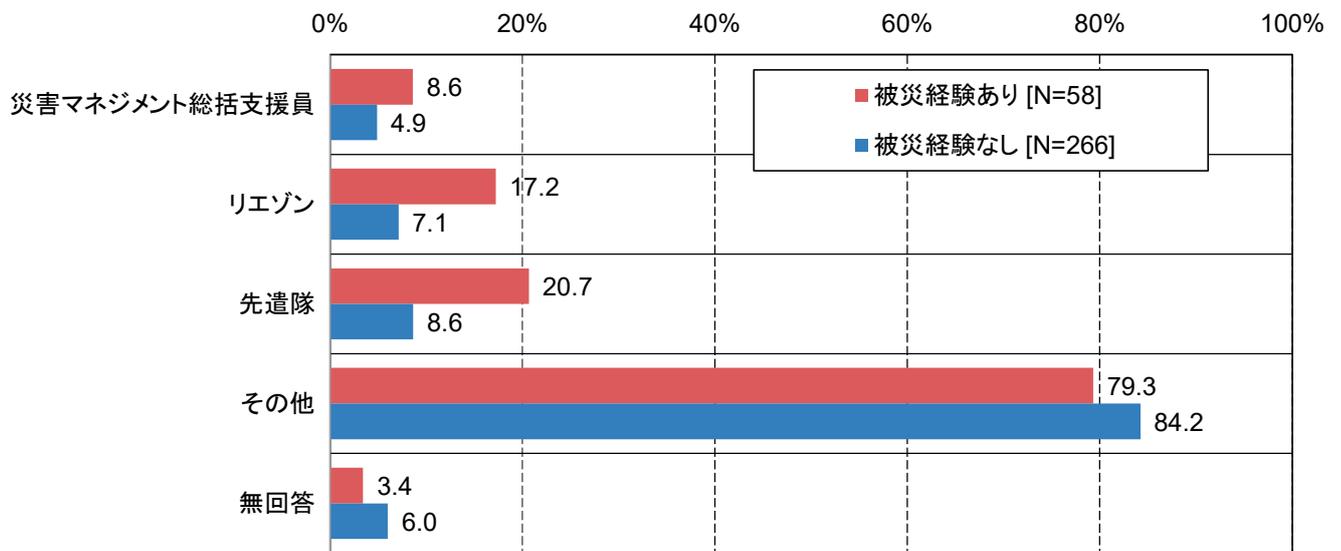


<sup>10</sup> 異なる変数の集計結果に関して関連性があるかないかを調べるための手法である。一般的に  $p$  値が 0.05 以下であれば関連性があると評価される。

## [1] 応援職員の役割

- 被災経験の有無で異なるのは、「災害マネジメント総括支援員」と「リエゾン」、「先遣隊」である(図表 23)。支援において特に重要な役割を果たす「災害マネジメント総括支援員」と「リエゾン」に絞って分析を行う。
- 「災害マネジメント総括支援員」及び「リエゾン」における被災経験別の割合の違いについて、カイ二乗検定を行ったところ、「災害マネジメント総括支援員」については $p = 0.26$ 、「リエゾン」については $p = 0.015$ となり、「リエゾン」については有意な差であると認められる。被災経験がある自治体の方が、リエゾンの派遣が多く、被災経験がない自治体と比べてその差は明白である。

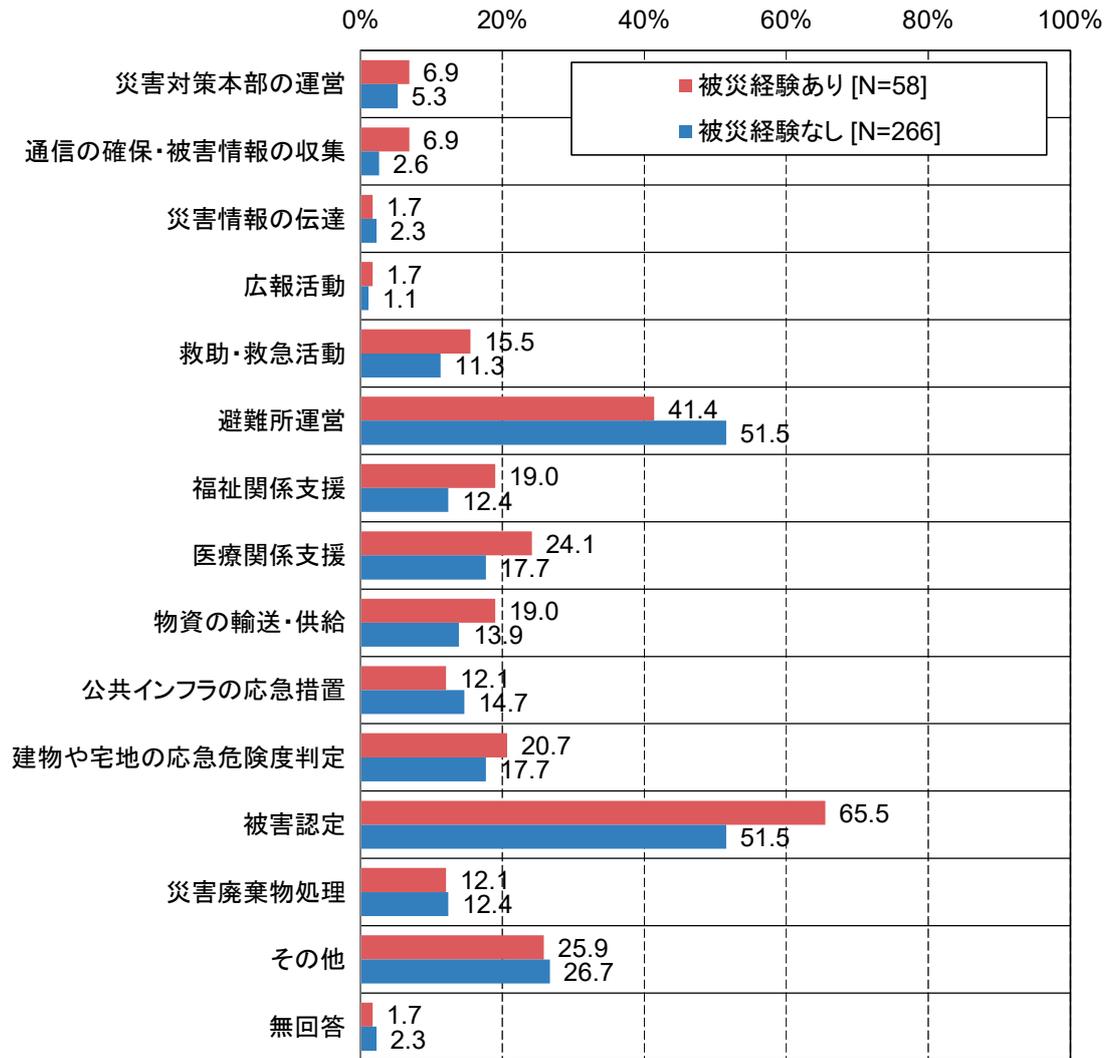
図表 23 応援職員の役割(被災経験別)



## [2] 応援職員が対応した業務分野

- 被災経験の有無で異なるのは、「避難所運営」、「被害認定」である(図表 24)。
- 「避難所運営」及び「被害認定」における被災経験別の割合の違いについて、カイ二乗検定を行ったところ、「避難所運営」については $p = 0.16$ 、「被害認定」については $p = 0.052$ で有意な差であるとは認められない。

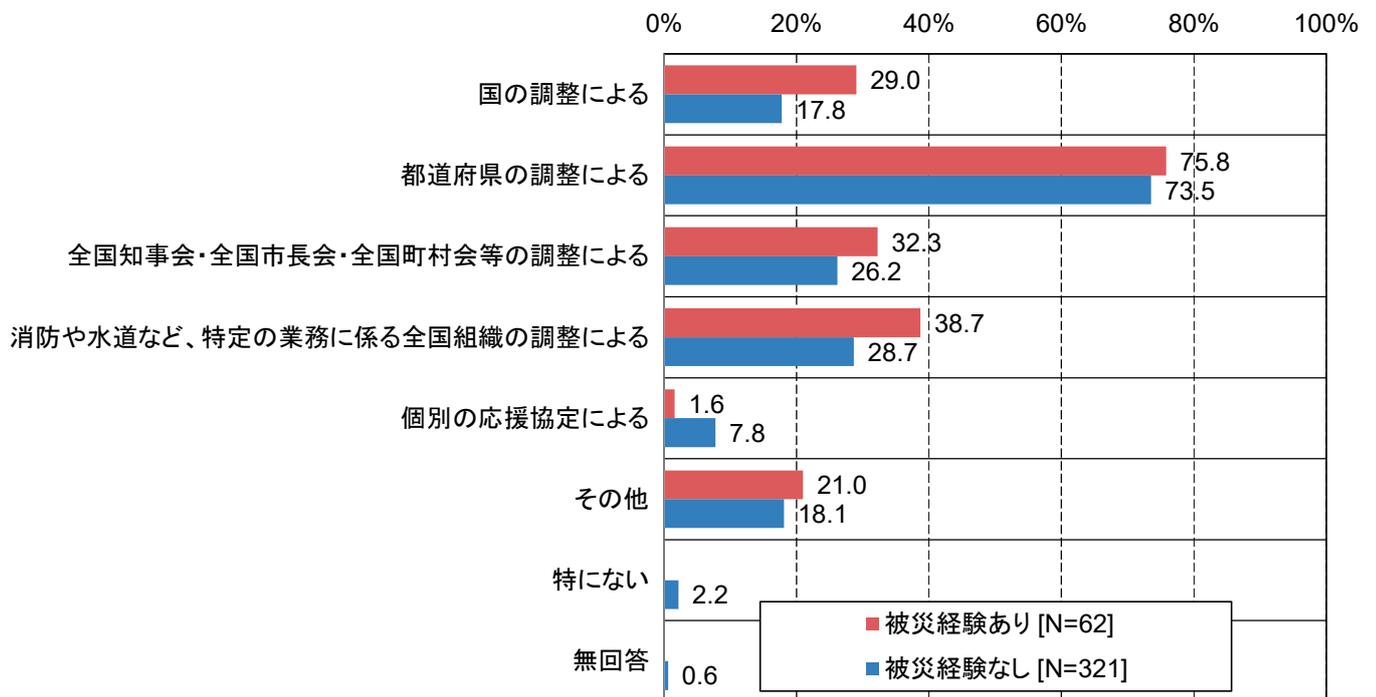
図表 24 応援職員が対応した業務分野(被災経験別)



## (2) 支援の経緯

- 被災経験の有無で異なるのは、「国の調整」、「全国知事会・市長会・町村会等による調整」、「特定業務に係る全国組織の調整」である(図表 25)。特に差が大きかった項目として、「国の調整」と「特定業務に係る全国組織の調整」が挙げられる。
- 「国の調整」及び「特定業務に係る全国組織の調整」における被災経験別の割合の違いについて、カイ二乗検定を行ったところ、「国の調整」については $p = 0.041$ 、「特定業務に係る全国組織の調整」については $p = 0.12$ となり、「国の調整」については有意な差であると認められる。被災経験がある自治体の方が、国の調整による職員派遣が多く、被災経験がない自治体と比べてその差は明白である。

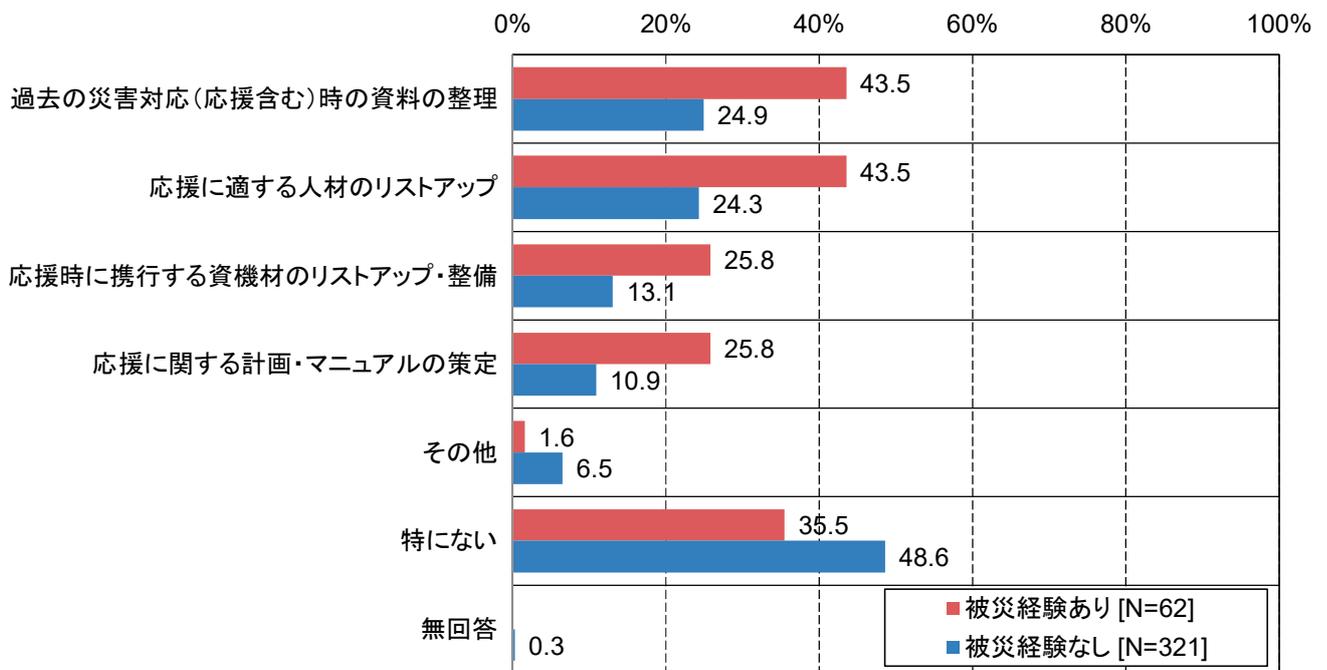
図表 25 支援の経緯(被災経験別)



## (3) 事前に想定・対応したこと

- 「その他」以外のすべての項目において、被災経験の有無によって差が見られる(図表 26)。
- 「過去の災害対応(応援含む)時の資料の整理」、「応援に適する人材のリストアップ」、「応援時に携行する資機材のリストアップ・整備」及び「応援に関する計画・マニュアルの策定」における被災経験別の割合の違いについて、カイ二乗検定を行ったところ、「過去の災害対応(応援含む)時の資料の整理」については $p = 0.0028$ 、「応援に適する人材のリストアップ」については $p = 0.0019$ 、「応援時に携行する資機材のリストアップ・整備」については $p = 0.011$ 、「応援に関する計画・マニュアルの策定」については $p = 0.0016$ で有意な差であると認められる。
- 被災経験の有無によって、災害時の支援に関する事前想定・対応の差が大きく見られる結果となった。
- 「特にない」の回答についても、被災経験がある自治体では 35.5%であり、被災経験がない自治体では 48.6%と被災経験の有無で違いが見られる。

図表 26 支援に関して事前に想定・対応したこと(被災経験別)



#### 4. まとめ: 調査結果から把握できる課題・今後の災害対応に対する示唆

2及び3の令和6年能登半島地震における支援の実態を踏まえて、支援に関する課題や今後の災害対応に対する示唆を整理する。

##### (1) 応援・受援における課題

- 令和6年能登半島地震の支援において課題となったこととして、「組織・人員・体制」が最も多かった。
- 組織・人員・体制に関して、被災自治体側や応援自治体側で目立った課題は以下の図表27の通りである。
- 組織・人員・体制の面では、被災自治体側及び応援自治体側双方において、災害対応スキルが不足しているもしくは偏りがあるとの回答が見られる。災害マネジメント総括支援員の派遣事例が確認されたものの、災害マネジメント総括支援員以外の職員でも災害対応が担えるよう災害対応スキル向上が望まれる。
- また、人員不足が大きな要因となっていると思われるが、人員不足等による支援側の体制構築が遅いことや受援体制が十分に構築できないことが課題として挙げられている。また、対口支援など支援がなされているが現場での調整不足により支援が機能していないことなども課題として挙げられている。

図表27 支援における組織・人員・体制の主な課題

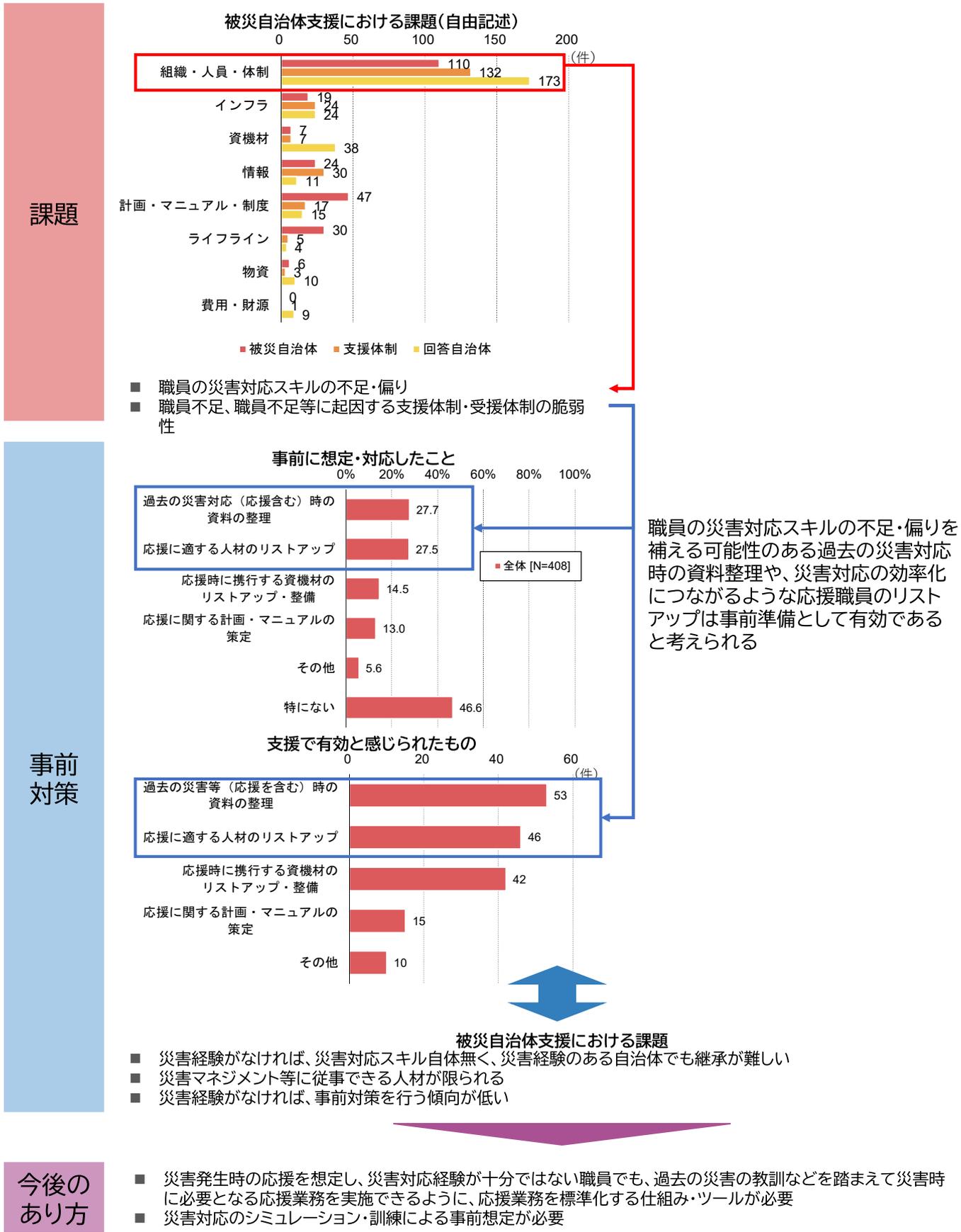
被災自治体	職員の災害対応スキルの不足	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害経験が少ないこと等に起因する災害対応スキル不足、危機管理意識の低さ</li> </ul>
	人員不足	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害時対応業務の範囲が広く、絶対的な職員不足</li> </ul>
	支援側の体制構築	<ul style="list-style-type: none"> <li>全体像(スケジュール、支援内容等)を示す必要がある</li> <li>総括支援チームと対口支援チームで適切な調整がなされず、それ以外の支援主体が受動的であった</li> </ul>
	受援側の体制構築・連携	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害対策本部のハブ機能が機能しない、各課の連携不足</li> <li>受援体制が構築できていない</li> <li>対口支援など支援があるものの、被災自治体側は機能不全である</li> </ul>
応援自治体 (回答自治体)	職員の災害対応スキルの不足	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害対応ノウハウの継承ができていない</li> <li>過去の大災害から時間が経過したことに起因する、応援職員の災害対応スキルの偏り</li> <li>災害マネジメント総括支援員等登録者の活用方法が定まっていない</li> </ul>
	人員不足	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害マネジメント業務に従事できる職員不足</li> </ul>
	支援側の体制構築	<ul style="list-style-type: none"> <li>応援に対する事前準備不足</li> <li>応援派遣決定までの意思決定の遅さ</li> </ul>
	受援側の体制構築・連携	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害が発生した場合の回答自治体の受援体制の未整備</li> </ul>

- 組織・人員・体制以外では、今回の能登半島地震で課題となった道路の寸断などのインフラの課題や断水といったライフラインの課題も見られる。加えて、地理的条件から、道路寸断による支援の遅れや応援職員の宿泊先の不足といったことも課題として挙げられている。

## (2) 今後の災害時の応援・受援に対する示唆

- これまでの整理した結果に基づく今後の応援・受援の仕組みに対する示唆として、応援業務の標準化及び災害対応の事前シミュレーションが挙げられる(次頁図表 28 参照)。
- アンケート調査では、応援・受援に関して「組織・人員・体制」の課題が多く、中でも職員の災害対応スキルの不足・偏り、人員不足等による支援体制・受援体制の脆弱性が指摘されている。
- 事前に想定・対応したことにおいて、「災害時の対応(応援含む)時の資料の整理」、「応援に適する人材のリストアップ・整理」が多く、また令和 6 年能登半島地震において、その 2 項目は有効に働いたとの回答は多かったことから、事前対策として上記 2 項目などを行うのは有効であると考えられる。
- 一方で、上記の項目は、災害対応のスキル不足等を補える可能性はあるが、根本的な解決にはつながらない可能性がある。災害対応のスキルは災害経験がなければ、身につかない可能性が高く、詳細な分析で得られた結果からも推察できる通り被災経験の有無によっても災害対応のスキルは大きく異なると考えられる。
- そのため、今後は災害対応経験が十分ではない職員でも、過去の災害の教訓などを踏まえて災害時に必要となる応援業務を実施できるように、応援業務を標準化する仕組み・ツールが必要である。加えて、自らの自治体が被災した場合に速やかに対応ができるように災害対応の事前シミュレーション・訓練も行うことが望まれ、それによって災害対応力向上につながると考えられる。

図表 28 アンケート調査に基づく災害時応援・受援における課題、事前対策及び今後のあり方に関する整理



－ ご利用に際して －

- 本資料は、執筆時点で信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客さまの決定、行為、およびその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客さまご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所:三菱 UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。