

巨大災害に即応するために ——自治体間の広域的応援態勢のあり方

3・11以降も全国で大地震が発生し、大地震の予知は科学的に不可能である。今後発生が予測される巨大災害を見据え、自治体にはどのような対策が求められるのか。



関西大学社会安全学部教授
永松伸吾

はじめに

もう四年ほど前の話であるが、ある研究会で東日本大震災の被災地に直後に赴いた地方公共団体（以下単に自治体と呼ぶ）職員の話を書く機会があった。彼は管理職で、部下数人を連れて二〇一一年三月末から四月頭にかけて、所属自治体から被災自治体の応援のために派遣された職員である。そのときの議事録から以下抜粋する。

「行っている間、最初の一次隊、二次隊は、全く市民ボランティアあるいはいろいろなところからきているボランティアと同じようなことをしていたわけです。（中略）やはり皆、行ったときにはすごい状況を見てきて、それなりのお役に立つ

たということもあったので自己満足のようなことがあったのだろうと思うのですが、後々考えれば、俺たち何をしてきたんだろうという思いはあったようでした。

最後、四つの隊が戻って来て、市民対象の報告会をしたのですが、そこでお見えになった市民の方から『お前等役所の職員が税金を使って行って、結局市民のボランティアと同じことをやってきたんじゃないか。市民ボランティアは自分のカネでいくのに、お前等は役所のカネを使って行ったんじゃないか』という厳しい指摘をいただいて、それはそこに居られた他の市民の方から、なんてこと言うんだということでお助けいただいたのですが、職員はかなりショックだったようです。」

日本では、阪神・淡路大震災以降、自治体職員による災害時の相互応援が活発に行われるようになり、東日本大震災を経て日々そのための体制が充実しつつある。それによって、迅速に多数の自治体職員が被災自治体の支援に駆けつけられるようになった。しかしながら災害時の応援職員は、とくに初期期において、現地でその職能を十分に発揮することができているのだろうか。これが本稿の問題意識である。

巨大災害と自治体間応援

巨大災害発生時には、その被害に対応するために、被災自治体の業務量は増加する。とりわけ昨今では、人口の高齢化や、ライフラインの老朽化、外国人居住者などマイノリティへの対応など、自治体の災害対応業務はより複雑になり、かつ増大している。

他方で、巨大災害時にその自治体が動員可能な人的資源は減少する。それは職員が死傷したり、自宅や家族の被災によって

ながまつ・しんご

専門は災害経済学・公共政策、防災・減災・危機管理。大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程中退。同研究科助手、神戸・人と防災未来センター研究員、独立行政法人防災科学技術研究所などを経て現職。主著に『減災政策入門』（弘文堂、『キャッシュ・フォー・ワーク』（岩波ブックレット）など。二〇〇八年日本計画行政学会奨励賞、二〇〇九年日本公共政策学会著作賞、二〇一〇年村尾育英会学術奨励賞受賞。二〇一五年南カリフォルニア大学ブライス公共政策大学院客員研究員として災害復興に関する研究に従事。

出勤が困難になったり、中長期的には業務上のストレスなどから休職・退職したりするといった要因が考えられる。とりわけここ二〇年程度の行財政改革の結果、自治体の職員数は、一九九四年の三二八万人をピークに、二〇一六年には二七四万人まで減少している。人口減少にともない今後も自治体の職員数が大幅に増加することは期待できない。

こうしたギャップを埋めるために活発に行われているのが、自治体間の人的支援である。災害時の自治体間の人的支援は、阪神・淡路大震災で初めて大規模に実施された。兵庫県によれば、兵庫県および県内市町村に対して、一九九五年一月一七日の発災以降、同年三月三十一日までの間に延べ一九万六四一六八人の応援が行われている。東日本大震災についてみると、総務省によれば二〇一一年七月一日までで五万六九二三人、一〇月一日までで延べ七万三三八〇二人となっている。また、熊本地震では、全国知事会によれば都道府県職員について二〇〇八年一〇月三十一日まで四万六八二七人日、民間団体一万四四〇五人日となっている。

また、東日本大震災以降は、こうした自治体間の人的支援を促進するための制度改革も行われてきた。たとえば、災害対策基本法が改正されて、自治体間の応援対象事務が、消防、水防および救助等人命に関わるような災害発生直後の緊急性の高い「応急措置」から、避難所運営、罹災証明書の交付、施設および