全国自治体調査から

被災地を支える行政の連携



社会防災研究領域
災害過程研究部門 特別研究員
折橋 祐希

被災地を支える応援を、現場の力に変えるには何が必要か。全国自治体調査から、応援を機能させるための運用と、自治体間連携のあり方を考えます。

災害時、被災自治体には、避難所の開設・運営、罹災証明書の交付、インフラ復旧の調整など、膨大な業務が短期間に集中します。職員自身や家族が被災している中でも、対応を続けなければなりません。

これまでに数多くの大規模災害を経験した日本では、全国の自治体から応援職員が派遣される仕組みが整えられてきました。しかし、応援職員が来れば、すぐに業務が進むわけではありません。「応援」を現場の力に変えるためには、役割や業務の進め方を現場で整理する必要があります。ただ、その実態は個別の記録にとどまることが多く、全体像を把握することが難しい状況でした。

そこで私たちは、令和6年能登半島地震における自治体の災害対応と応援受援活動を対象に、全国調査を実施しました。特定の自治体の対応を評価するためではありません。現場の経験を体系的なデータとして整備・公開し、多くの実務者や研究者が、次の災害に向けた課題を検討できる基盤を作ることが目的です。

災害対応の現場には独特の空気感があった

筆者は地震発生から10日後の2024年1月11日、輪島市の現場に入りました。福井県でようやく確保できたレンタカーで輪島市役所に到着すると、正面玄関前の石畳が大きく崩れているのが目に入りました（図1）。役所の中は、地元の職員、全国からの応援職員、自衛隊、消防、そして被災者の方々であふれかえっていました。その光景を前にして、最初は何が起きているのか整理できませんでした。輪島市役所、というよりも災害対応の現場には、使命感や切迫感、疲弊感が混ざりあったような



図1　輪島市役所正面玄関前（2024年1月・筆者撮影）

独特の空気感があったように感じます。振り返れば、自分自身も応援の一部でした。何からやればいいかわからないまま現場に通い続けました。役に立てているのかを常に考えながら、同時にこの経験を記録しなければという思いもありました。こうした戸惑いやもどかしさは、応援に入った多くの職員も感じていたことかもしれません。

現場の経験をデータとして残す

災害過程研究部門では、前述のとおり、令和6年能登半島地震における自治体の災害対応と応援受援活動を対象に、全国調査を実施しました。

調査は、アンケートとヒアリングで構成されています。アンケートは全国の563団体と応援派遣職員1257人



図2　ヒアリングの様子

から回答を得ました。ヒアリングは応援・受援合わせて18団体に実施しました。ヒアリングで語られた言葉には、発言そのものだけでなく、その背景にある現場の重みが含まれていました。例えば、応援職員が現地に入るまで活動状況を詳しく把握できなかったことや、整理された資料による体系的な引き継ぎが難しい中で、聞き取りを重ねながら業務や体制を整理していったことが語られています。話を伺うたびに、災害対応の複雑さと、それでも対応し続けた現場への敬意が込み上げてきました。公開にあたっては、個人や団体が特定されないよう、関係自治体と確認を重ねながらデータの整備を進めました（図2）。

応援は「制度」だけでは機能しない

調査から見えてきたのは、応援は「制度」だけでは機能しないということです。運用があって、初めて力を発揮すると考えられます。しかし現実には、その運用の多くは現場に委ねられているのが実情です。

アンケートでは、「全体状況・進捗の把握が必要」「手順の共通化が必要」「業務で必要な技術や知識が不足していた」「調整するルールが必要」といった声が上がりました。ヒアリングでも、組織内・組織間の権限や役割分担をどう整理するか、業務の認識や手順の違いをどうそろえるかが課題として語られました。また、次の担当者へのバトンの渡し方や、業務完了までの見通しの共有も重要な課題として挙がりました。

同時に、数字では見えにくいことも明らかになりました。応援側と受援側が信頼関係を築きながら、互いの役割を調整していく様子は、業務手順の一言では表せません。例えば、被災自治体の判断を尊重しながら、応援職員がどこまで担うのか、何を確認しながら進めるのかを、その場の状況に応じて擦り合わせていく必要があります。こうした調整を通じて初めて、応援は現場の業務に組み込まれ、住民サービスにつながっていきます。

災害時の自治体間連携は、一方的に支援をするものでも、一方的に支援を受けるものでもありません。被災自治体の判断を尊重しながら、ともに現場の業務を形にしていく共同作業といえるでしょう。

もどかしさを次の備えへ

これまでの災害と同様に、令和6年能登半島地震でも被災地内外の自治体職員の方々は、限られた情報と変化し続ける状況の中で、被災地の力になろうと尽力しました。災害過程研究部門では、災害に関わる人や組織、社会に着目し、その営みを観察し、科学的に捉え、次の備えに生かせる知見として社会に還元していくことを大切にしています。全国自治体調査は、そうした現場の努力や困難を記録し、次の備えにつなげるための取り組みです。

調査を通じて見えてきたことの一つは、応援を機能させるためには、受援計画やマニュアルの整備に加えて、発災後の状況に応じた運用と調整が欠かせないということです。状況が刻々と変わる中で、何を優先し、誰と確認しながら進めるのか。外から来た人たちと一緒に動く難しさは、平時の計画づくりだけでは捉えきれません。容易ではありませんが、そこに研究者として向き合い続けたいと考えています。

一つ一つの経験を個別の記憶で終わらせずに、次の現場で使える形として残していく。災害過程研究部門は、これからもその積み重ねを続けていきます。