

論文

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 —新潟県中越地震の事例から—

船木 伸江*・河田 恵昭**・矢守 克也**

A Research on Emergency Support System among
Prefectural Governments of Large-Scale Disasters
— In case of Niigata Chuetsu Earthquake disaster —

Nobue FUNAKI*, Yoshiaki KAWATA**
and Katsuya YAMORI**

Abstract

Now, in Japan, there is concern that great earthquake disasters, in Tokai, Tonankai, Nankai and the Tokyo Metropolitan area, could cause catastrophic damage. Emergency support among local governments is essential to successful disaster recovery under large-scale disasters.

The purpose of this study is to find a solution to the problem of present prefectural emergency support system based on an anecdotal survey of the Niigata Chuetsu Earthquake disaster (October, 2004). In applying the current emergency support regulation to the reality of Niigata Chuetsu Earthquake disaster's case, there were two main problems: first, a problem of the payment system for support; and second, poor communication, resulting in unclearness of local government coordination. To reduce these problems, a new information system for prefectural emergency support is proposed.

キーワード：広域支援, 災害時相互応援協定, 新潟県中越地震

Key words : Emergency support, disaster mutual aid agreement, Niigata Chuetsu Earthquake Disaster

1. はじめに

本論文は、大規模災害発生時の地方公共団体の広域支援について、新潟県中越地震(2004年10月)

の事例調査をもとに、都道府県の広域支援に関する課題について整理し、新たな災害対応力として発展していくために広域支援の課題の解消へ向け

* 神戸学院大学 学際教育機構 防災・社会貢献ユニット
Institute of Multi-Disciplinary Education, Section of Disaster
Management and Social Service, Kobe Gakuin University

** 京都大学防災研究所
Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

た改善策を提案することを目的とするものである。

まず、大規模災害時の広域支援に注目すべき理由を2点指摘しておきたい。第1に、大規模災害においては、被災地となった地方公共団体内の人的・物的資源のみでは十分な災害対応が困難である。つまり、地方公共団体の対応には限界があり、被災地外からの支援が不可欠である。現実には、例えば、阪神・淡路大震災（1995年）では、都市部が局所的に甚大な被害を受け、一時的に極度の物的・人的資源不足に陥った。このため、初動対応に遅れが生じ、このことがその後の災害対応にも重大な支障を来す原因となった。被災地の地方公共団体の初動対応が少しでも円滑に行われるためには、被災地外からの広域支援は不可欠である。この意味で、広域支援に関する問題を明確化し、解決策を検討しておくことは、結果的に、災害後の各種問題の軽減・解決、さらには、被災地の早期復旧・復興に寄与することになる。

第2に、阪神・淡路大震災よりも大規模かつ広範囲にわたって被害が生じる可能性が高い「スーパー広域災害」が、近い将来発生することが懸念されている¹⁾。具体的には、東海地震、東南海・南海地震、および、首都直下地震などである。たしかに、各地方公共団体は、地域防災計画等において、当該団体内で対応不可能な大規模災害時には隣接県に支援要請を行う計画を立てている。しかしながら、内閣府が行った被害想定²⁻⁴⁾によると、東海地震は東京、神奈川、山梨、静岡、愛知、三重、和歌山の各都県に、東南海・南海地震は岐阜、静岡、愛知、三重、滋賀、大阪、兵庫、和歌山、岡山、広島、徳島、愛媛、高知、大分、宮崎の各府県に、首都直下地震は埼玉、千葉、東京、神奈川の各都県に被害が及ぶと想定されている。阪神・淡路大震災をはるかに上回る広域的な被害が隣接する複数の都府県にわたって同時発生すると予想されているわけである。

この同時被災により被災県は隣接県から十分な支援を得られない可能性が大いにあるにもかかわらず、その対策はいまだ十分ではないのが現状である。また、支援側に視点移すと、複数の被災県に対して、どこに優先的に支援を投入すべき

か、意思決定に混乱や遅れが生じる可能性がある。要するに、来るべき「スーパー広域災害」をはじめとする大規模災害を展望したとき、広域支援の問題はきわめて重要な課題なのである。

都道府県の広域支援に関する課題は多岐にわたるが、本論文では、支援の「内容」よりも支援の「体制」に焦点をあてる。「内容」とは、たとえば避難所対応のための職員を派遣する人的支援、食料や毛布などのモノを送る物的支援、被災地で居場所を失った被災者を受け入れるための施設や場所を提供する施設提供支援、見舞金の送付支援を意味する（図1）。本論文における広域支援の「体制」は、①広域支援を支える法的基盤と災害時相互応援協定、②支援の調整（情報ルート）、③県から市への支援、県から県への支援といった、モノや人の物理的流れを示すインプット/アウトプット、の3点から成り立つものと定義する。

広域支援の「内容」よりも「体制」に注目したのは以下の理由による。広域支援の問題について、従来の調査・研究の多くは、支援の「内容」である物的ないし人的な資源の質や量に注目してきた^{例えば5-7)}。例えば、必要量以上の膨大な量の物資が届く、求められる技能をもった人員が派遣されない、といった問題である。一方で、広域支援の体制に係る問題点も指摘されていたが^{例えば6,7)}、これらの問題は、現行の体制下において予想される問題の域を過ぎず、実態に基づいた課題を指摘するにいたっていなかった。しかし、後述するように、中越地震の事例が明らかにしたのは、こうした具体的問題群の背後には、支援の「内容（質

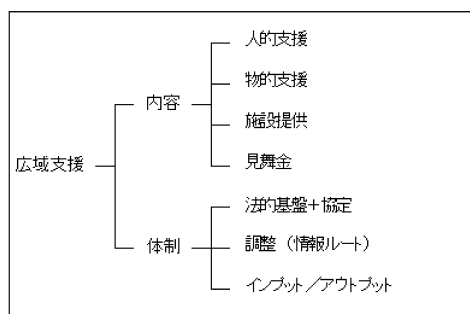


図1 本論文で定義する広域支援の内容と体制

量)」を決定する支援者・被支援者の意思決定にかかわる法的基盤+協定の問題、支援をどこが調整するかといった調整の問題も存在する、という事実である。本論文で、広域支援の「体制」に注目したのは、このためである。

本論文では、新潟県中越地震での都道府県の広域支援を事例として検討した。新潟県中越地震を事例としたのは、この災害が、阪神・淡路大震災以降、急速に整備が進んだ広域支援体制下で生じたはじめての大規模災害であったからである(阪神・淡路大震災における広域支援については渡辺・岡田(2004)が非常に詳細に分析しているのでそれを参考されたい⁸⁾)。すなわち、新潟県中越地震は、阪神・淡路大震災以降整備された法的基盤の下で、はじめて広域的かつ長期的に全国からの支援が展開された事例であり、現行の広域支援体制の有効性を推しはかる試金石となる事例だったのである。

最後に、災害時の広域支援は、都道府県や市町村による支援はもとより各種民間団体・企業による支援や個人による支援など、非常に多岐にわたる。しかし、これらすべてを本論文のみで検討することは不可能である。よって、本稿では広域支援の全体像を明確にするため、もっとも大規模かつ広域的に展開される都道府県の広域支援に焦点をあてることとした。市町村の広域支援や、都道府県と市町村、他団体との連携等については、今後検討を行う予定である。

本論文の流れは、以下のとおりである。まず、現在の防災行政における広域支援体制を整理し(2章)、新潟県中越地震における都道府県による広域支援の実態について明確にする(3章、4章)。次に、新潟県中越地震における広域支援体制において浮上した問題点を指摘する(5章)。最後に、5章で指摘した広域支援体制の課題解消へ向けた提案を行う(6章)。

2. 防災行政における広域支援体制

2.1 広域支援体制の法的基盤と協定

(1) 法的基盤

広域支援の法的基盤は、災害対策基本法が主となる。日本の防災体制の基本である災害対策基本

法は、阪神・淡路大震災の教訓をもとに、平成7年12月に災害対策基本法の改正が行われたが、主な改正点は以下の4点である。1)緊急災害対策本部の設置要件の緩和、2)国・地方を通じた防災体制の充実化、3)地方公共団体間の広域応援体制の強化、4)国・複数都道府県における広域応援体制に関する内容の追加、である。

改正後の災害対策基本法には第5条の2において、都道府県の相互協力体制の必要性、第8条第2項第12号における、地方公共団体の相互応援に関する協定締結の促進責務(相互応援協定の前提となる規定)、第29条、第30条、第31条の地方公共団体の職員派遣要請の権限・派遣義務、第74条において、都道府県相互間で応援が要求できる知事の権限が規定されている。

災害対策基本法では支援に関わる用語として「応援」と「職員派遣」と2つが使われている。「応援」とは、人的・物的支援の両方に関係するものであり、一時的に被災地で欠乏する労働力・物的資源の補助的な意味合いで使用されている。他の地方公共団体の応援を受けた場合の費用の負担については第92条で規定されており、応援を受けた地方公共団体が応援に要した費用を負担するよう定めている(被災地負担の義務)。「職員派遣」は「応援(人的面)」とは異なり、期間が原則として長期にわたる、派遣先の身分へと併任される、派遣先に分属するなど、災害応急対策または災害復旧に関し必要なことへの技術者派遣の意味で使われている。職員派遣の手続き等に関しては、災害対策基本法施行令に詳細に規定されており、派遣先に身分が分属されるため、派遣先が給与等の費用を負担することと決まっている。また、人的支援に関する規定としては、地方自治法第252条の17にも規定があるが、災害対策基本法と同様の内容である。

災害対策基本法の規定の他に、地方公共団体の費用負担に関しては、特別交付税がある。特別交付税の対象として、「被災地域の応援等に要する経費があること」という項目があり、災害により被害を受けた都道府県又は市町村の要請等により、行った被災地域の応援等に要した経費について、

既存の算定式による金額もしくは、被災地域の応援等に要する経費として総務大臣が調査した額に〇・八を乗じて得た金額分、特別交付税措置の対象となることが決められている。特別交付税は地方公共団体に対して、決められた事項の経費を毎年度三月に交付するものである。つまり、応援等を行った事後の措置として存在する規定である。

(2) 災害時相互応援協定

阪神・淡路大震災以降、災害対策基本法第8条第2項第12号の規定により、全国で相次いで締結された災害時相互応援協定は、現在、地方公共団体が広域支援に踏み切る意思決定を行う際の重要な制度的基盤として機能している。それは、緊急な措置が必要な場合に対して、災害発生前から相互応援を約束している(仕組み化されている)、すぐに応援を開始できる(被災地側から見ると、すぐに応援依頼ができる=応援依頼先の選定時間が不要)という、簡易性と即時性をかねそそえているからといえる。

①災害時相互応援協定の種類

表1は、全国の地方公共団体が締結する災害時相互応援協定を分類し、各分類について、具体例を列挙したものである。都道府県間の協定は、47都道府県が締結している現存する全ての22協定を、市町村間の協定は、政令指定市間の協定に加え、新潟県内市町村が締結している協定を例としてあげている。ここでは都道府県の協定について説明しておく。

阪神・淡路大震災以前から、都道府県間で災害時相互応援協定が締結されていたのは、3協定(18都県間)のみで、いずれも首都圏、中部圏に限定されていたが、現在は22もの協定(47都道府県間)が締結されている。都道府県による災害のための応援協定は大きく分けて4種類ある。

第1は、複数都道府県間で締結されたものである。例えば、「大規模災害時の北海道・東北8道県相互応援に関する協定」のように3つ以上の府県間で締結されたものがこれにあたる。以下、このような協定を「ブロック協定」と呼ぶ。ブロック

協定は主に隣接する都道府県で構成されているのが特徴である。ただし、表1をみると、ブロックとブロックの間に位置する県は、地理的關係から、複数のブロック協定に属している県があることがわかる(例えば静岡、長野、三重など)。

第2は、複数都県市間で締結されたもので、例えば、「7都県市災害時相互応援に関する協定」のように都県と市の間で締結された協定である。都県だけでなく市が加わった協定についてもここでは「ブロック協定」と呼ぶ。

第3は、1対1の県間で締結された協定で、例えば、「新潟県・長野県における災害時の相互応援に関する協定」のように2県間で個別に締結されたものである。このような協定を、以下、「個別協定」と呼ぶ。個別協定において特徴的なのは、別ブロックに所属しているにもかかわらず、隣接しているという理由で個別協定を締結しているケースがあるということである。例えば、新潟県は北海道・東北ブロックに属すが、地理的にはブロックの最端部に位置しており、反対側の北海道に迅速な応援を求めるのは現実的ではない。そのため、隣接する群馬県、石川県、長野県、富山県と個別協定を締結しているのである。災害の被害、交通の便などを考慮すると、複数ルートからの応援を想定すべきであり、特にブロックの最端部に位置する県には、交通の便がいい隣接県と相互支援ができる環境を整備しようとする意図がみとれる。

第4は、全国47都道府県による協定である。以下「全国協定」と呼ぶ。全国協定は、47都道府県間で締結されたもので、応援は「全国知事会」の調整のもとに行われる。ブロック協定や個別協定では被災者の救援等の対策が十分に実施できない場合に対応すべき協力関係を明記した協定であり、47都道府県が全国的に相互支援できるよう、ブロック協定や個別協定を補完する協定といえる。

②災害時相互応援協定の内容

ここでは、都道府県間の災害時相互応援協定の内容について整理する。多くの協定が既存の協定

表 1 地方公共団体が締結する災害時相互応援協定^{6,9,10)}

協定の分類	相互応援協定名称	協定構成地方公共団体
47都道府県間	全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定	47都道府県
	大規模災害時の北海道・東北8道県相互応援に関する協定	北海道・青森県・岩手県・宮城県・秋田県・山形県・福島県・新潟県
	災害時における福島県、茨城県及び栃木県三県相互応援に関する協定	福島県、茨城県、栃木県
	関東1都9県震災時等の相互応援に関する協定	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県、静岡県
	北陸三県災害相互応援に関する協定	石川県、富山県、福井県
	近畿2府7県震災時等の相互応援に関する協定	大阪府、京都府、滋賀県、奈良県、兵庫県、和歌山県、福井県、三重県、徳島県
	紀伊半島三県災害相互応援に関する協定	三重県、奈良県、和歌山県
	中国5県災害時の相互応援に関する協定	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県
	中国・四国地方の災害時相互応援に関する協定	徳島県、香川県、愛媛県、高知県、鳥取県、岡山県、広島県、山口県
	四国4県広域応援に関する協定	香川県、徳島県、愛媛県、高知県
複数都県市間	九州・山口9県災害時相互応援協定	福岡県、大分県、佐賀県、長崎県、熊本県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県、山口県
	7都県市災害時相互応援に関する協定	東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市
	中部9県1市災害相互応援に関する協定	富山県、石川県、福井県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、名古屋市長
	新潟県・群馬県における災害時の相互応援に関する協定	新潟県・群馬県
	新潟県・長野県における災害時の相互応援に関する協定	新潟県・長野県
	新潟県・富山県における災害時の相互応援に関する協定	新潟県・富山県
	新潟県・石川県における災害時の相互応援に関する協定	新潟県・石川県
	石川県・岐阜県災害時の相互応援に関する協定	石川県、岐阜県
	岐阜県・福井県災害時の相互応援に関する協定	岐阜県、福井県
	兵庫県・岡山県災害時の相互応援に関する協定	兵庫県、岡山県
2県間	兵庫県・鳥取県災害時の相互応援に関する協定	兵庫県、鳥取県
	岡山県・香川県防災相互応援協定	岡山県、香川県
個別**		

* 集団とは3つ以上の団体間で締結された協定
 ** 個別とは1対1の2つの団体間で締結された協定

を参考に作られているために、協定内容には同様のものが多い¹⁰⁾。そこで、ここでは、本論文で検討対象とする新潟県が締結する協定を例にあげて説明する。

新潟県は、全国協定（1つ）、ブロック協定（1つ）、個別協定（4つ）の3種類を締結している（表1参照）。協定の内容は、どの協定も同様であり、1）趣旨、2）応援の種類、3）応援要請の手続き、4）応援の自主出動、5）応援経費の負担、6）連絡の窓口、7）資料の交換、の大きく7つの内容が組み込まれている。

「趣旨」では、大規模災害が発生し、「被災県単独では十分に被災者の救援等の応急措置が実施できない場合に協定を通じて応援を実施するための事項を定める」と協定の目的が明記されている。「応援の種類」では、「食料、飲料水、及び生活必需物資ならびにその供給に必要な資機材の提供及びあっせん」といったように詳細に記述されているが、どの協定も「特に要請のあった事項」に対しても応援することが明記されている。「資料の交換」とは、毎年、地域防災計画その他必要な資料を相互に交換することである。「応援の要請の手続き」、「応援の自主出動」、「応援経費の負担」、「連絡の窓口」については、全国協定、ブロック協定、個別協定で若干記述が異なるため、表2で整理し、もう少し詳細に説明しておく。

「応援の要請の手続き」では、原則として被災県からの要請に基づき出動することが規定されている。要請時には、被害状況、応援の種類、数量、応援機関、応援経路などを明らかにして要請を行うこと、また、まず口頭や電話、FAXなどで要請することが取り決められている。「応援の自主出動」では、被災地と連絡が取れない時や被災状況によっては要請を待つ時間的余裕がない状況も考慮して取り決められているもので、北海道・東北ブロック協定と個別協定においては自主出動が規定されている。このことから、被災県が迅速かつ円滑に応援要請ができ、かつ、応援県が迅速に対応できるように定められていることがわかる。「応援経費の負担」では、すべての協定において費用は被災県の負担であると規定されている。ただ

し、例外として個別協定の応援側の自主出動に関する情報収集に関しては、応援側の負担であると定められている。「連絡の窓口」には、連絡担当部局をあらかじめ定め、発災時には担当部局間で相互連絡を行うことが決められている。全国協定に関しては、知事会が調整を行うことから、毎年連絡部局を定め、知事会へ報告するようになっている。

これまで協定の7つの内容を説明してきたが、全国協定とブロック協定の特徴的な点について述べておこう。全国協定は「他協定との関係」について記載している点、東北・北海道ブロック協定は「応援調整道県の設置」について規定している点が他と異なる。「他の協定との関係」では、ブロック協定および個別協定では十分な対応が実施できない場合に応援を行うという補完的な立場を主張している。次に、「応援調整道県の設置」とは、応援調整を行うための応援調整道県をあらかじめ被災道県ごとに定めたものである。北海道・東北ブロック協定では、新潟県が被災した場合の応援調整道県は、第1順位福島県、第2順位山形県、第3順位宮城県であり、第1順位の調整道県が被災する可能性も考慮していることがわかる（表3）。

2.2 調整

ここでの調整の対象は情報であり、モノや人の物理的流れとは異なる（モノや人の物理的流れについては次節で説明する）。

災害時の広域支援は、原則として被災都道府県および被災市町村からの要請により始まる。災害対策基本法によると、災害対応は、第一次的に、基礎的な地方公共団体である市町村がその対応を行い、災害の規模や被害の程度によっては市町村だけでは対応が困難となった場合に、広域的な対応が必要になるが、都道府県はその総合調整等を行う責務を有することが規定されている。つまり、被災市町村は応援を他市町村および都道府県に求める。都道府県は他都道府県、指定行政機関などに支援を要請し、その支援調整を行う役目を担う。当然、災害時には各行政機関も防災業務計画、地域防災計画に基づき災害応急対策を実施す

表2 新潟県が関係する災害時相互応援協定の内容

新潟県が関係する協定		応援協定内容				
		応援要請の手続き	応援の自主出動	応援経費の負担	連絡の窓口	その他
全国協定		被災県からの要請に基づき出動。原則依頼内容を記載した文書による要請。電話またはFAXにて要請し、後日文書化でも可	-	被災県の負担	毎年連絡部局を定め、知事会へ報告	ブロック協定、個別協定では十分な対応が実施できない場合に、全国知事会の調整で行われる広域応援に関する協定
北海道・東北ブロック協定		被災県からの要請に基づき出動。電話またはFAX、連絡調整員を通じて要請。事後応援道県に要請文書の提出	応援調整道県は被災道県と連絡が取れない、要請を待つ時間がない時には自主的に情報収集を行い、被災道県に代わって応援の要請が可	被災道県の負担ただし関連道県間での別途協議可	連絡担当部局をあらかじめ定め、発災時には担当部局間で相互連絡を行う	被災道県ごとに応援調整道県をあらかじめ定める。
個別協定	新潟県・群馬県	被災県からの要請に基づき出動。電話またはFAXにて要請し、後日要請文書の提出。	被災県と連絡が取れない時には自主的に情報収集を行い、応援が可	被災道県の負担ただし、応援側の自主的な情報収集活動に関する費用のみ応援側の負担	連絡担当部局をあらかじめ定め、発災時には担当部局間で相互連絡を行う	-
	新潟県・長野県					
	新潟県・富山県					
	新潟県・石川県					

表3 応援調整道県の順位一覧⁹⁾

応援調整道県			
道県名	第1順位	第2順位	第3順位
北海道	青森県	岩手県	秋田県
青森県	北海道	秋田県	岩手県
岩手県	秋田県	北海道	青森県
宮城県	山形県	福島県	北海道
秋田県	岩手県	青森県	新潟県
山形県	宮城県	新潟県	福島県
福島県	新潟県	宮城県	山形県
新潟県	福島県	山形県	宮城県

る。その際には、必要に応じて、国が非常(緊急)災害対策本部を中心として防災に関する事務の実施の推進と総合調整を行う仕組みとなっている¹⁰⁾。これらを総合すると、他都道府県からの支援については都道府県が調整を行い、被災市町村が他市町村に直接支援要請を場合には、応援市町村と被災市町村が直接調整を行い、行政機関の支援は国が調整を行う。しかしながら、現在の規定では、支援元によって調整役が異なっている状態

で、また、組織間で調節する具体的な記述もない。

協定における調整については、2.1(2)で述べたとおりである。個別協定は被災自治体と応援自治体が1対1で直接やり取りをするため、調整は各自で行うことになる。ブロック協定は、各ブロック内に応援調整をする県が置かれ、その県が調整役を担う。全国協定は、全国知事会が調整を行う。しかし、協定はあくまで独立した概念であり、前述した法律の概念との調節はなく、また、具体的な規定もない。

2.3 インプット/アウトプット

図2は、広域支援のモノや人の物理的流れを示したものである。被災地の外から支援プロセスへと支援が投入され(インプット)され、その支援が被災地において引き出される(アウトプット)までには、以下の4つのパターンがあると考えられる。①被災した市町村に対する同一都道府県内(以下、単に県と記す)の他市町村(被災なし)からの支援(①'被災した市町村に対する他県・他市からの直接の支援)、②同一県内の隣接する複

数被災市町村間の相互支援、③被災市町村に対して被災地を含む県を經由して県外から送られる支援、④被災地そのものが複数県にまたがる広域的被災地に対する広域支援、の4つである。

本論文では、被災地外の県から支援が投入され、その支援が被災市町村が属する県へ届くパターン、言い換えれば、支援のインプットとアウトプットがともに県であるようなケース（上記の③）に注目している。しかし、インプット/アウトプットは実際のモノや人の流れをフォローする概念なので、インプット/アウトプットが県対県であっても、2.2で述べたように、支援の調整方式が異なる場合は存在する。例えば、新潟県中越地震でも、医療救護班が被災地外の県から被災県（新潟県）へと派遣されるという同じインプット/アウトプットが、ブロック協定の調整県からの要

請に基づき実現した場合もあれば、被災県（新潟県）や被災市町村から直接の要請により実現した場合もある。このケースでは、3つの調整方式が並行して動いていることになる。つまり、ブロック協定と災害対策基本法に基づく被災県の調整による要請の2つが従来の規定に基づく調整方式であり、被災市町村から他県への直接要請は従来の規定にはない調整方式である。このような従来の規定にはない調整方式に関しては4章・5章で詳しく述べる。

3. 新潟県中越地震における各都道府県の支援実態

3.1 調査方法

本章では、著者らが行った新潟県中越地震における広域支援調査のデータを使用し、都道府県の

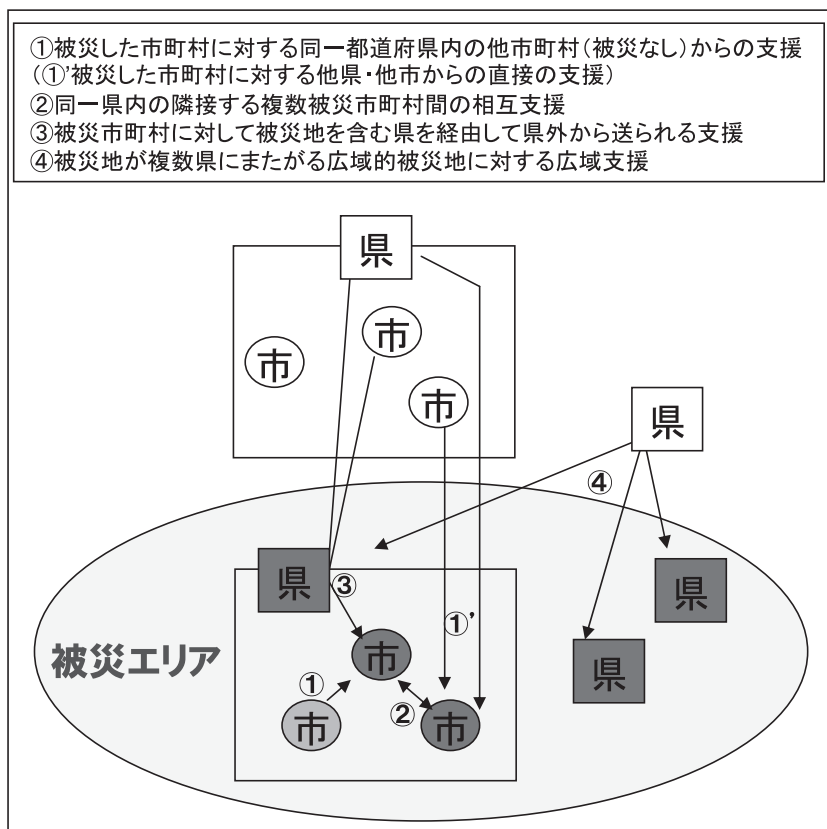


図2 インプット/アウトプット（モノ、人の物理的流れ）

支援実態を整理する。調査は、被災地への聞き取り調査、支援県への聞き取り調査、および、支援側の都道府県への質問紙調査の3つで構成されている。各調査の概要、日時、調査対象に関しては表4に示すとおりである。新潟県中越地震発生後、数回の現地調査を行ったが、調査を通じて、個人、企業等各種団体を含む支援はもとより地方公共団体による広域支援においてもさまざまな調整（情報ルート）があることが明らかになった。よって、都道府県による支援実態を最大限に表現するためには、被災地への調査ではなく支援側の都道府県への調査が妥当と判断し、被災地への調査に加えて、支援側の都道府県へ聞き取り調査および質問紙調査を実施した。また、上記の質問紙による調査を補完する形で、各都道府県がWebサイト等で公表する資料の収集も行った。本章以降の解析結果はすべて上記調査において収集したデータおよび資料にもとづくものであり、収集した資料の一覧は参考文献¹²⁻¹⁵⁾に示すとおりである。

3.2 新潟県中越地震における支援実態

先に述べたように、本稿は、広域支援の「内容」よりも「体制」に注目したものであるが、広域支援の全体像を可能な限り表現するために、本節では、内容についても最低限の概要を整理しておく。

図3は新潟県中越地震から1ヶ月間の都道府県における人的支援を業種別に示したものである。これを見ると、土木関連の支援が特に多いことがわかる。また、応急危険度判定は発災からおおよそ1週間までにピークを迎え、その後は支援量が減少している。一方で、継続的に人的支援が行われているのは、保健・医療活動の分野であり、これらは長期的に一定量の支援が必要な分野であることがわかる。

図4は、新潟県中越地震における人的支援を地域別に示したものである。これを見ると、特に北海道・東北、関東地方といった近隣県からの支援が多い。被災地からの距離が近いほど支援量が増加することは、阪神・淡路大震災においても渡辺・

岡田(2004)によって見出されており、新潟県中越地震においても同様の傾向にあったことがわかる。

発災から1週間までは北海道・東北、関東地方からの支援が顕著に多いが、2週間目あたりから支援量は激減している。これは、被災地での状況が落ち着いたことが理由としてあげられる。一方で、中部地方からの支援量がこの時期からおおよそ1週間増加している。これは、被災県から避難所対応要員などを100名確保したいとの要望により、ブロック協定を通じてブロックごとに支援をしていたことによる。

図5は、新潟県中越地震における物的支援の一例として、飲食料支援を内容別に示したものである。飲食料支援は発災から1週間の間に集中しているため、10日間の飲食料支援を対象としてグラフを作成した。発災から3日目である25日に支援量のピークを迎えている。特にアルファ化米の支援量が多く、ついで、ご飯、パンといった主食類の支援が多い。飲料については発災4日目である26日が支援量のピークである。なお、調査の質問回答によると、アルファ化米は都道府県が送付した総量の9割以上が備蓄物資であった。

4. 新潟県中越地震における広域支援体制

4.1 新潟県中越地震における各種団体の動き

表5は、広域支援に関する新潟県・政府・省庁・各団体・災害時応援協定関係・都道府県の動き、および、発信した情報を時系列で整理したものである。各団体は、震災翌日の24日からそれぞれ積極的に活動を行っていたことがわかる。広域支援の要請は、新潟県に加え、福島県（ブロック協定）、各分野の協議会や団体、省庁から行われている。例えば、被災建築物応急危険度判定の派遣に関しては、25日には国土交通省東北地方整備局、関東地方整備局を通じて、26日には北海道・東北被災建築物応急危険度判定協議会、10都県建築物応急危険度判定協議会、国土交通省住宅局を通じて都道府県へ要請を行っている。

災害時相互応援協定に関しては、第1次応援調

表4 調査概要

聞き取り調査		調査対象者所属等		調査内容
調査日	調査対象	調査対象者	所属等	調査内容
2004/12/5 13:00～(3h)	新潟県庁	物的支援等受入担当者3名	県民生活・環境部防災局消防課 他	新潟県を通じた人的・物的支援の受入対応について
2004/12/5 17:00～(1h)	新潟県庁	医療支援受入担当者1名	保健福祉部医薬国保課	医療業務に関する新潟県の対応と広域支援について
2004/12/6 14:00～(1.5h)	長岡市	人的派遣等受入担当者1名	市長公室人事課	長岡市に入った職員派遣の対応について
2004/12/16 10:00～(2h)	兵庫県庁	新潟県災害対策本部支援者1名	県民政策部	新潟県庁で行った業務内容等について
2004/2/14 15:00～(2h)	新潟県庁	物的支援等受入担当者2名	出納局管理課	新潟県を通じた物的支援の受入対応について
2004/2/15 11:00～(1h)	新潟県庁	物的支援等受入担当者1名	産業労働部商業振興課	新潟県を通じた物的支援の受入対応について
2004/2/15 14:00～(1.5h)	新潟県庁	物的支援等受入担当者1名	産業労働部職業能力開発課	新潟県を通じた物的支援の受入対応について
2004/2/16 9:00～(1h)	新潟県庁	人的派遣等受入担当者1名	総合政策部市町村課	新潟県を通じた人的支援の受入対応について
2004/2/16 11:00～(1h)	新潟県庁	医療支援受入担当者1名	保健福祉部医薬国保課	医療業務に関する新潟県の受入対応について
2004/2/17 9:00～(1.5h)	新潟県庁	人的派遣等受入担当者1名	総務部人事課	新潟県を通じた人的支援の受入対応、協定を通じた支援受入について
2004/2/17 15:00～(1h)	新潟県庁	物的支援等受入担当者1名	産業労働部商業振興課	新潟県を通じた物的支援の受入対応について
2004/2/18 9:00～(1.5h)	新潟県庁	人的派遣等受入担当者2名	県民生活・環境部廃棄物対策課 他	ゴミ処理、トイレなどに関する人的・物的支援の受入対応について
2004/2/18 15:00～(1.5h)	新潟県庁	物的支援等受入担当者1名	出納局管理課	新潟県を通じた物的支援の受入対応について
2004/3/7 13:00～(1h)	岩手県庁	人的派遣等受入担当者1名	総務部総合防災室	岩手県が行った人的・物的支援とブロック協定の支援について
質問紙調査				
調査対象	被災地である新潟県を除く46都道府県の危機管理担当課および消防防災担当課			
回収率	42枚 (91.3%)			
調査期間	2005年3月～2005年5月			
質問紙内容	<ol style="list-style-type: none"> 1) 都道府県が行った支援実態：支援時期、期間、支援内容、支援に関する意思決定要因について 2) 先遣隊の派遣：情報収集のための先遣隊の派遣の有無と先遣隊が収集した情報の活用について 3) 都道府県内団体との連携：当該都道府県内の市町村、企業、団体等との支援に関する事前調整、連携について 4) 支援を控えたケース：各種理由により支援を控えたケースの有無、理由について 5) 今後の改善点について 			

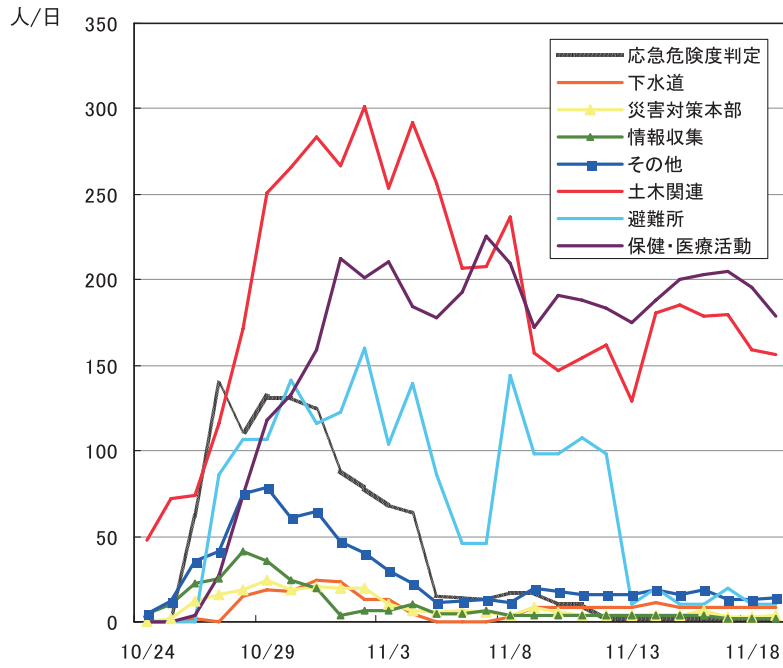


図3 業種別の派遣職員人員

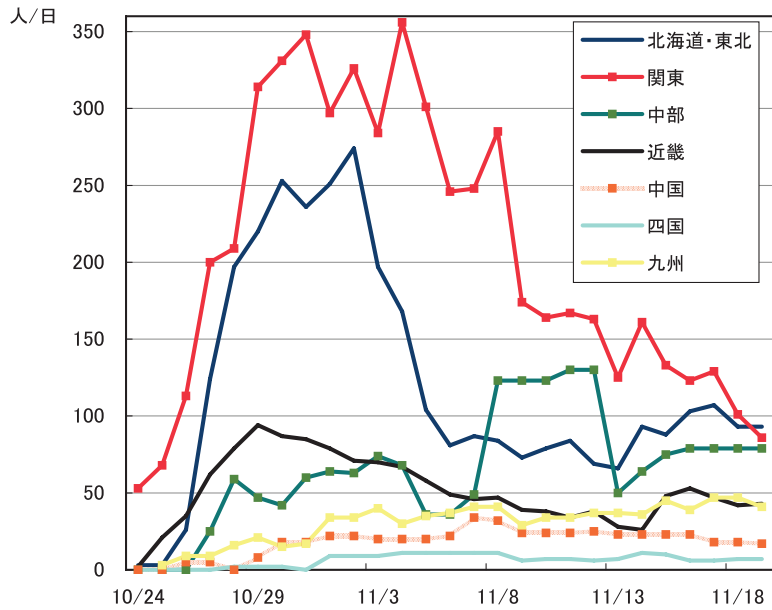


図4 地域別の都道府県による人的支援状況

整県である福島県と全国知事会北海道・東北地方知事会副幹事県である岩手県が支援調整要員を新潟県災害対策本部に派遣し、支援要請および調整を行った。また、都道府県の動きとしては、発災翌日から1週間以内にそれぞれの道府県が先遣隊を派遣していることがわかる。

4.2 都道府県の広域支援

各都道府県が広域支援をする際に受けた要請および支援調整（情報）を整理すると、1）ブロック協定、全国協定を通じての支援、2）個別協定を通じての支援、3）国（例えば厚生労働省、国土交通省など）、各分野の協会、協議会等（日本水道協会など）からの要請による支援、4）独自の収集情報のもとづく自主支援、5）支援なし、の大きく5つに分けられる。

(1) ブロック協定、全国協定の支援

ブロック協定の支援は、「大規模災害時の北海

道・東北8道県相互応援に関する協定」の構成道県である北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県が協定にもとづいて、福島県の調整で行った支援を指す。新潟県が被災した場合の第一応援調整県は福島県と規定されていたため、規定どおり福島県が支援要請および調整を行った。福島県は、24日に新潟県災害対策本部へ職員を連絡調整要員として自主的に派遣し、その後も引き続き連絡要員を常駐させ、情報収集および福島県庁との連絡調整を行っていた。この派遣職員を通じて、新潟県からブロック協定にもとづく支援要請の連絡が入り、福島県から他のブロック協定構成道県へ支援要請が行われたのである。

そして、さらなる長期的支援が必要であったことから全国協定の支援（規定では全国知事会の調整）が始まった。被災地外では通常通りの業務があり、北海道・東北ブロック構成県のみでは、1週間以上にわたり継続的に職員派遣を行うことが難しかった。そこで、新潟県と全国知事会との話し合

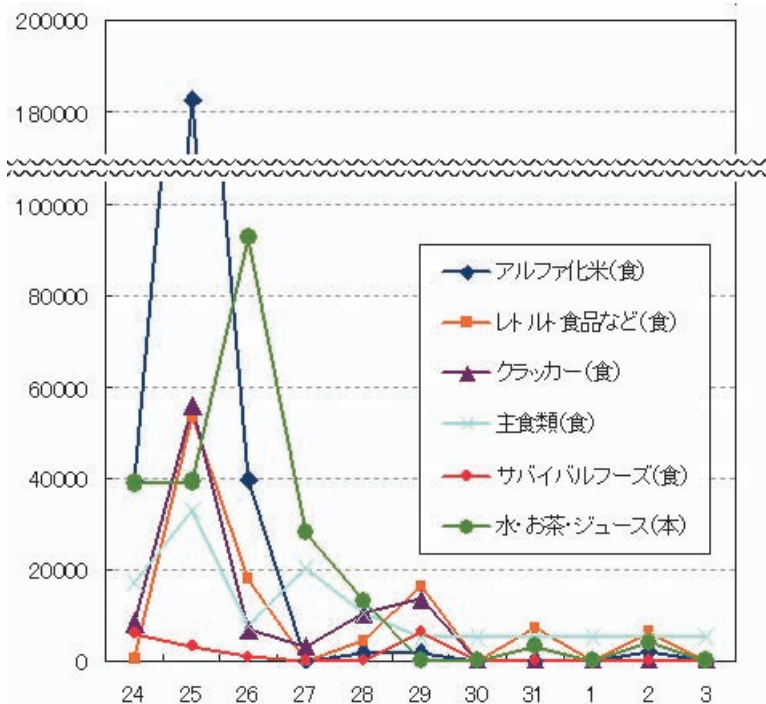


図5 都道府県の飲食料支援状況

いにより、全国協定を使って他ブロックにも支援を依頼することが決定された。この場合、通常なら全国知事会が調整を担当することになるが、北海道・東北ブロックの調整を福島県がやっていたことから、全国知事会との話し合いにより、継続して福島県が調整を行うこととなった。

全国協定の支援は、距離的に近いブロックから順次支援を行う計画が立てられ、関東ブロック、中部ブロック、近畿ブロック、中国ブロックの順に支援を行う予定であった。しかしながら、避難所の減少に伴い、「関東1都9県震災時等の相互応援に関する協定」(関東ブロック協定)の構成都県、「中部9県1市災害応援に関する協定」(中部ブロック協定)の構成県が支援を行ったところで、終了となった。

(2) 個別協定の支援

個別協定の支援は、新潟県と個別協定を締結している群馬県、石川県、長野県、富山県が対象となる。個別協定の規定によると、支援は原則として被災県からの要請により開始され、被災県と応援県が直接調整し合い、行われる。ただし、被災県と連絡が取れないときには自主的に情報収集を行い応援ができることが定められている。よって、まず、当該県が新潟県と直接連絡を取ることから支援は開始された。

しかしながら、個別協定に関しては協定が有効に運用されたかどうか疑問な点がある。個別協定締結結果からは、「新潟県から正式に協定にもとづく要請はなく、本県が独自に支援をし、基本的には経費も本県が負担した」と、事前に協定を締結していたにもかかわらず、結果として支援側の自主的な支援となったことに疑問を呈する意見も出されていた。その一方で、「全国知事会の応援協定にもとづく対応は非常に遅く、他県では新潟県の要請を待っている状態であった。本県は独自に協定を締結していたのですばやい対応が取れた」と、個別協定の利点を指摘する意見もあった。協定を通じた正式な要請がなければ、たとえ支援をしたとしても、支援側の自主的な善意の支援ととらえ、費用負担等の規定も協定とは別であるという

考え方で、協定締結団体間の支援はすべて協定にもとづいたもの、つまり、規定にもとづく支援、とする考え方の2つがあり、団体によって協定の認識が異なっている現状が確認できる。

(3) 国、各分野の協会、協議会等からの要請による支援

この支援は、国(例えば厚生労働省、国土交通省など)や全国規模の協議会等(日本水道協会など)からの要請にもとづく支援である。このタイプの支援について、支援分野を要請主体別に整理したものが表6である。例えば、保健師の派遣については厚生労働省が、給水活動に関しては日本水道協会が、応急危険度判定協議会に関しては、北海道・東北被災建築物応急危険度判定協議会の調整県である山形県や国土交通省の東北地方整備局等が被災地への支援要請を行っていることがわかる。東京都の新潟県中越地震調査報告書によると、応急危険度判定士について、「新潟県では土木部職員が状況確認していたと思われるが、実際の要請、情報提供等は国土交通省北陸地方整備局から各地方整備局を経て行われた。これは事前に定められた正規のルートではなかった」と指摘しており、臨時に新たな要請ルートが設定されたことがわかる。

(4) 独自の情報収集にもとづく自主支援

自主支援とは上述の3つの形態によらず独自に新潟県もしくは新潟県内の被災市町村との調整を行った支援を指す。東京都は独自の支援能力を生かして物資や職員派遣を行い、兵庫県は阪神・淡路大震災の教訓を生かして、さまざまな分野の職員派遣を行っており、それぞれ特徴的な支援を行っている。

質問紙で、各支援内容について支援の流れを記述してもらったものを分類すると、1)新潟県に電話もしくはFAXで支援を申し出て、連絡を待つ、2)報道などの情報に基づき、被災市町村へ直接連絡し、支援を申し出る、3)情報収集のための先遣隊を送ってその情報をもとに支援をする、以上、被災地との直接調整のパターンが、大

表5 新潟県中越地震における各種団体の動き

日時	新潟県の動き	政府・省庁・各団体の動き	災害時応援協定	都道府県
10/23	<ul style="list-style-type: none"> 17:56 新潟県中越地震(最大震度7) 17:56 県災害対策本部設置 消防団に緊急消防援助隊の派遣を要請 陸上自衛隊第12旅団長に対し、情報収集に関する災害派遣要請 	<ul style="list-style-type: none"> 内閣府政策統括官付企企画官等からなる先遣隊を新潟県へ派遣 消防庁先遣隊を新潟県に派遣 	<p>災害時応援協定</p>	都道府県
10/24	<ul style="list-style-type: none"> 14:21 震度5弱の余震 2:15 新潟県知事から海上保安庁第九管区保安本部長に対し、情報収集及び人命救助の災害救助要請 発災直後にあった全国からの救援物資の問い合わせには直接被災地へ送るよう返答 市町村情報ネットワーク掲示板を活用するよう県内市町村に通知 	<ul style="list-style-type: none"> (社)日本水道協会関東支部が給水支援要請 厚生労働省より日本水道協会に対し、被災した水道事業者への支援を要請 厚生労働省より各都道府県に対し、応急復旧のための緊急支援を要請 総務省消防庁から北海道・東北知事会の道県、隣接県(群馬、長野、富山、石川)に対して、新潟県から要請があった場合に応援が可能かどうかの意向を確認 総務省消防庁から全国知事会に支援を口頭で要請 	<ul style="list-style-type: none"> 福島県が新潟県庁へ支援等の調整要員を派遣 新潟県知事から北海道・東北ブロックへ協定を通じて食糧支援の要請 	<ul style="list-style-type: none"> 3 団体が先遣隊を派遣
10/25	<ul style="list-style-type: none"> 0:28 震度5弱の余震 6:04 震度5弱の余震 新潟県知事から全国都道府県へ医療救護活動や心のケア活動への参加を依頼 	<ul style="list-style-type: none"> 関係省庁連絡会議を開催 国土交通省東北地方整備局を通じて各地方整備局を経て、各都道府県へ被災建築物応急危険度判定業務を要請 新潟県下水道課より北海道・東北ブロック下水道災害応援連絡会議申し合わせに基づき下水道災害に対する応援の要請 総務省から都道府県知事、政令指定市長に物資の提供、職員派遣などの復興支援を要請 	<ul style="list-style-type: none"> 岩手県から支援等の調整要員を新潟県庁へ派遣 	<ul style="list-style-type: none"> 6 団体が先遣隊を派遣
10/26		<ul style="list-style-type: none"> 厚生労働省が各都道府県知事に「保健師派遣」の要請 北海道・東北被災建築物応急危険度判定協議会長が被災建築物応急危険度判定業務を要請 (社)日本水道協会関東支部が水道復旧支援の要請 10都県建築物応急危険度判定協議会が被災建築物応急危険度判定業務を要請 国土交通省住宅局より被災建築物応急危険度判定の派遣要請 総務省から都道府県知事、政令指定市長に職員派遣の要請 厚生労働省は現地ボランティアセンターのため、都道府県に対し、協力を要請 	<ul style="list-style-type: none"> 福島県が協定を通じて避難所要員の派遣を北海道・東北ブロックに要請 全国知事会から各都道府県宛に現地情報について発信を開始 	<ul style="list-style-type: none"> 2 団体が先遣隊を派遣

日時	新潟県の動き	政府・省庁・各団体の動き	災害時応援協定	都道府県
10/27	10:40 震度6弱の余震	・環境省が、新潟県と隣接する県に対して、清掃車の派遣要請	・北海道・東北ブロックから100人の避難所支援開始 (～11/4)	6 団体が先遣隊を派遣
10/28	・新潟県が、新潟県と隣接する県に対して、清掃車の派遣要請	・国立大学病院に対して、文部科学省から医療支援の具体的な検討と実施を要請 ・厚生労働省は被災者に対する医薬品等の提供等のため、都道府県に対し協力を要請	・全国知事会が新潟県中越地震対策都道府県連絡本部を設置 ・福島県が協定を通じて、被災した道路、河川、砂防等公共土木施設の災害復旧業務の要請 ・北海道・東北ブロックから、全国知事会の全国協定に定める広域応援の要請 ・全国知事会が新潟県中越地震対策都道府県連絡本部を設置	5 団体が先遣隊を派遣 1 団体が先遣隊を派遣
10/29			・全国協定に基づき、新潟県から全国知事会に対し、避難所の支援要員の派遣要請 ・全国知事会は関東地方知事会及び中部圏知事会に対し11月4日から12日までの間に100名による応援を連絡	
11/1	・災害対策本部にて物資の受け入れを一元化	・厚生労働省が都道府県に対し、罹災地域における社会福祉施設等の入居者等の生活を確保するため職員派遣の協力を要請		
11/2				1 団体が先遣隊を派遣
11/4	被災しなかった新潟県内市町村と県が合同で新潟県中越地震支援対策協議会を設立		・関東地方知事会構成県が避難所支援を開始 (～11/8)	
11/5		・総務省自治行政局公務員部公務員課から都道府県へこれまでの行われた人的支援については短期の職務命令による派遣の扱い(公務出張)の対応が適当であり、その場合は特別交付税措置の対象となる旨を連絡		
11/8			・中部圏知事会構成県が避難所支援を開始 (～11/12)	
11/9				1 団体が先遣隊を派遣

きく3つに分けられる。

ここでは、特に、先遣隊の派遣に注目したい。先遣隊については、質問紙調査(3.1参照)において、回答を得た42都道府県の半数以上が何らかの形で情報収集要員として先遣隊を派遣し(表5参照)、うち5割以上の県が、先遣隊の情報により現地で不足している人的・物的支援を行った、もしくは先遣隊の情報により支援送付を控えたと回答している。先遣隊派遣の理由としては、新潟県では被害の全容や市町村の支援要望内容等を入手できていない状況であったことから、独自の情報収集体制を確保しなかったため、という回答があり、また類似の回答が複数みられた。これは、被災地外では、支援のための正確な情報の入手が困難であったことを意味している。しかしながら、多くの団体が被災地へ直接先遣隊を送り、ニーズ調査等を行った情報に関しては、各自、情報を入手したまま自身の機関内に情報共有をとどめており、明確に県内の団体に情報提供を行った団体は5団体のみである。情報を保有する団体からの情報発信がうまくなされていなかった結果として、「被災市町では災害の対応で混乱しており、各県からここに来る先遣隊に対応することができないとの申し出もあった」という問題が浮上していた。

(5) 支援なし

支援なしは、物的支援および人的支援、施設提供は行わなかったという広域支援を控えたケースを指す(見舞金の送付を考慮に入れると46都道府県のすべてが支援をしているが、ここでは見舞金の送付は除外して考える)。支援を控えたという該当県は2県あり、両県とも、同時期に台風23号などの被害を受けており、物的・人的支援に関しては控え、見舞金のみの送付を行ったと回答している。これは、同じハザードが原因で複数都道府県が同時被災するケース(1章で述べたスーパー広域災害など)に加え、まったく異なるハザードにより同時期に被災していた場合、広域支援が期待できないケースもあるという教訓を示している。

4.3 都道府県と市町村の連携支援の形態

本節では、支援側の都道府県が市町村の支援を調整したケースも考慮して、都道府県と市町村の調整について整理する。

図6は都道府県と市町村の調整を示したものである。図のとおり、1)市町村に都道府県が情報提供を行い、市町村が支援をした形態、2)都道府県が県内市町村の物資送付や職員派遣を取りまとめる調整の形態、3)市町村が独自で支援し特

表6 支援内容別要請主体

要請主体		支援内容
国	厚生労働省	保健師、医療チーム、こころのケア
	農林水産省	災害復旧業務(農業用施設)、農業土木、山地災害危険地区等、災害査定現地調査
	文部科学省	こころのケア
	林野庁	林道、治山
	国土交通省砂防部	土砂災害調査支援
	国土交通省都市・地域整備局	被災宅地危険度判定
	国土交通省東北地方整備局	応急危険度判定
協議会など	応急危険度判定協議会(山形)	
	下水道応援連絡会議	下水道
	日本水道協会	給水

に県の調整がない形態、の大きく3つに分けられる。

1) の情報提供の形態とは、主に、都道府県が収集した情報を県内市町村へ流し、それによって市町村が独自に支援を行ったケースである。例えば、県が「被災県からの救援物資・ボランティアの情報を入手し、市町村の健康福祉部局にFAXにより情報提供した」結果、その情報にもとづき、支援が行われたことなどがそれにあたる。なお、市町村の方から県に積極的に情報提供を求めるといった例もあった。

2) の都道府県が調整を行った形態としては、都道府県が市町村に支援可能かどうか照会し、調整を行った(情報調整)形態と、物資提供時に偶然都道府県の輸送能力に余裕があったため、複数の市町村からの支援を一括して送付した(物理的調整)形態、以上2つの形態がある。例えば、前者については、「応急危険度判定士の派遣依頼を県が受けて、県、市町村との連携による派遣チームを構成した」場合のように、県が主導権をとったケースと、「罹災証明発給事務職員の派遣にあたっては、県内市町村に要請し、市町村職員も長岡市に派遣した」など、市町村職員の専門性を生かして連携を行ったケースとがある。後者に関しては、「県が、輸送能力に余裕があったため、協力の申し出があった市町村の支援物資も併せて輸送することとした」ケースなどである。

3) はまったく市町村が独自に支援を行った形

態である。

都道府県と市町村で支援調整を行ったか、という設問に対して、調査の回答が得られた40都道府県のうち、1) の情報提供を行ったのは14団体の35%、2) の調整を行ったのは、16団体の40%、3) が10団体の25%である。しかし、2) の調整を行った16団体のすべては、支援すべてを取りまとめたわけではなく、物的支援の一部を取りまとめて一括送付した、など、一部の調整にとどまっている。県が主導的に調整を行わなかった都道府県側の理由としては、「姉妹都市などで独自に支援をしている市町村もあったため、あえてとりまとめを行う必要はないと思った」、などの回答があった。

5. 問題点と改善策

本章では、新潟県中越地震における都道府県の支援を通じて明らかになった問題点を整理する。具体的には、広域支援体制に関する主な問題点である、費用負担、調整の大きく分けて2つの問題点について検討する。

5.1 費用負担

費用負担に関する法的基盤は、①災害対策基本法、②協定、③地方自治法第252条の17、④地方交付税措置の4つであった。ここでは物的支援と人的支援の2つに分けて考えてみよう。まず、物的支援には、①、②、④の3つが関係しており、①、②によると支援に要した経費は原則として被災県の負担と規定されている。一方で、④は、応援をした地方公共団体への財政措置であり、応援をした地方公共団体へは地方交付税による補填があるという規定である。つまり、①、②とは若干異なり、応援側に費用負担が課せられる可能性がある、その場合には税制措置があるという考えである。

人的支援には①から④すべてが関係している。人的支援にかかわる費用負担の規定は支援に要した経費は原則として被災県の負担となっている。しかし、大規模災害時の北海道・東北8道県相互応援に関する協定(ブロック協定)実施細目には、

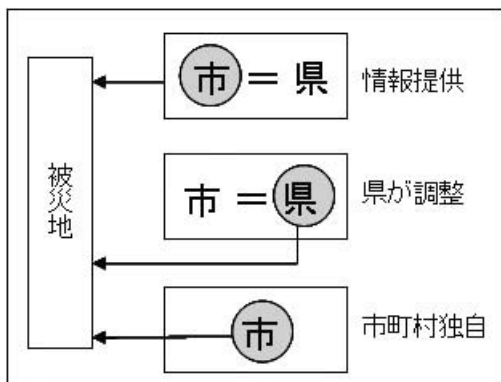


図6 都道府県と市町村の調整

「協定第8条の規定にかかわらず、被災道県の被災状況等を勘案し、特段の事情があると認めるときは応援に要した経費の負担について、被災道県と応援道県との間で協議することができるものとする」と規定されている。

このようなルールがある中、費用負担に関して、総務省自治行政局公務員部は、11月5日に、「新潟県中越地震及び台風に伴う災害対策のための職員派遣の際の取り扱いについて」と題した文書を全国都道府県市町村宛に送付している。この文書では、地方自治法の解釈について、職員派遣に関しては短期の職務命令による派遣の取り扱い（公務出張）と考えることが望ましいこと（支援側の経費負担）、またその際の財政措置には特別交付税措置があること、以上2点を連絡している（この文書は、阪神・淡路大震災時に全国の地方公共団体宛に発行されたものと同様の内容である）。特別交付税措置はあくまで応援等を行った事後の財政措置であり、既存のルールでは、要請側つまり新潟県が支援にかかった費用すべてを負担することとなっている。この結果、協定を通じてすでに行われた支援に関しても、支援側の判断で費用請求を辞退することも可能となってしまい、費用負担のあり方がさらに不明瞭になった。

新潟県庁への聞き取り調査によると、新潟県中越地震の広域支援において、新潟県が費用を負担したのは、ブロック協定および全国協定を通じた要請に応じて行われた支援のみである。つまり、ブロック協定もしくは全国協定にもとづいて新潟県からの正式な要請がなかった支援に関しては、ブロック協定を締結している道県においても費用は支援側の負担で、あくまで善意の支援との取り扱いとなっているのである。例えば、国等からの要請もしくは独自の情報収集にもとづく支援がそれにあたり、これらはすべて支援側の都道府県が費用負担をしている。もちろん、独自に支援を行った県はすべて応援側の費用負担である。これらの動きに対してある県は、「全国協定において、経費は原則として応援を受けた被災県の負担となっているため、被災県は全国知事会を通じた当該協定にもとづく応援要請を行わず、直接各都道

府県へ無償による応援要請を行ったり、各省庁を通じ、縦割りで各都道府県担当部局へ応援要請を行った」と指摘している。

この点に関して都道府県からは、「今回のケースでは無償ということで支援をしたが、今後協定に基づかずに支援する場合におけるルール作りが必要である」、「今回のように全国規模で支援が行われる場合には、支援経費の精算だけでも被災地職員に多大な事務負担を強いることとなるため、新たな精算のルールを検討すべきではないか。特に被災地に対して交付税等により国から経費が補てんされるものについては、被災地を経由せずに、直接国から支援自治体に経費補てんをする等のルールを作るべき」といった新たな合意ルールを求める声が多数あがっていた。また、「応援要請をした都道府県が持つのが基本であるが、被災した都道府県がこのことにより応援要請することを躊躇することがないように、国の支援を明確にする必要がある」といった、協定を締結しているがゆえに費用負担が気になり、支援要請をためらう、といった本来の協定の目的に反することがないように指摘する意見もある。ルールが曖昧な上に、特別交付税との関係もあり、ルールの取り扱いも曖昧であったことが今回の広域支援を通じて明確になった費用負担の問題であると考えている。費用負担の問題について42都道府県中、14団体が指摘している。今後は、多くの県が指摘したように、地方交付税措置を踏まえた、国、被災県（市町村）、支援県（市町村）の費用負担の考え方を検討の上、新たなルール設定、また設定されたルールの運用の徹底が必要であろう。今後検討する新たな費用負担ルールでは、一概に支援を要請した側のみが負担する、と取り決めるのではなく、支援側と被災側双方の相互理解を得られる形で、費用折半のあり方を検討する必要があるだろう。そのためには、民間企業などが締結する協定を参考にしたり、隣接県もしくはブロック協定ベースで災害時のための積立金のようなものを用意することなどが改善策につながると考える。

5.2 調整

4章では、各都道府県が行った広域支援について述べた。各都道府県が広域支援をする際に受けた要請および支援調整（情報）には、1）各種協定、2）国・協議会など、3）独自の収集情報の大きく分けて3つがあると説明した。それに付随する結果として、調整を行う団体も複数存在し、新たな要請・調整ルートも発生した。1）協定に関しては、ブロック協定、全国協定の場合は福島県が要請・調整を行い、個別協定の場合は新潟県と支援県の間で要請・調整が行われた。2）国、協議会などでは、各省庁が要請を行い、団体ごとに被災地と直接調整を行った。3）独自の情報収集による支援は、各団体が被災地と調整を行った。これら全体を眺めると、協定は協定で動き、国は国、協議会は協議会、独自支援は地方公共団体ごとに動いており、支援側の団体間での支援の調節、連携は一部のみである。その結果として各団体が先遣隊として情報を独自に入手し、被災市町村と調整を行うこととなった。よって、協定と一部の協議会は別として、ほとんどは要請のみで全体を見据えた支援調整は行われていなかった。

しかし、その支援要請でも、複数から要請がなされ混乱したケースが確認された。例えば、新潟県と各省庁、協定などから類似の依頼が行われたことなどがそれにあたる。保健師の派遣を例に考えてみよう。保健師の派遣については、被災者が広範な地域に分散していること、また、今後、避難所等による住民の避難生活が長期化することが想定されることから新潟県と協議を行い厚生労働省で一元的に要請を行うことになった。これをうけて、10月26日に、厚生労働省が各都道府県知事に保健師派遣の照会文書をFAXで送っている（表5）。また、同時期に、医療チームの派遣依頼も行っている。一方で、前日の25日に新潟県知事から全国都道府県へ医療救護活動や心のケア活動への参加を依頼していることから、これらすべてが同じ派遣要請なのか、また別の派遣要請なのか不明瞭で、混乱する県もあった。国からの要請にも複数の窓口があったとの指摘がある。例えば、「当初、厚生労働省からの依頼が保健師の派遣で

あったため、保健師を担当している医療対策室が窓口となって進めていたが、一方では医療チーム派遣の情報もあり、国の窓口が一本化されていなかったために、ボランティアを求めているのか、あるいは阪神・淡路大震災の時のように各都道府県に医療チームの派遣を要請しようとしているのかがわからず、厚生労働省担当課がそれぞれで動いているようにしか見えなかった」という指摘である。

被災建築物応急危険度判定の例も紹介しておこう。被災建築物応急危険度判定に関しては、全国被災建築物応急危険度判定協議会が重要な役割を担った。新潟県中越地震の際には、実際の要請、情報提供等は国土交通省東北地方整備局から各地方整備局を経て行われた（表5）。同時に、国土交通省住宅局からも被災建築物応急危険度判定に関する要請が行われている。また、全国被災建築物応急危険度判定協議会における北海道・東北ブロックの幹事県は山形県であったため、山形県を通じての要請・調整や、「大規模災害時の北海道・東北8道県相互応援に関する協定」を通じての要請・福島県による調整もあり、複数ルートでの動きがあったことがわかる。つまり、1)–3)といった、情報入手ルートは存在するが、調整役となるのは一部であり、要請はするが、調整は行わないといった国の現状が結果として全体的な支援をさらに複雑化してしまっている。

複数の支援要請・調整ルートを設定しておくことは、非常時のバックアップにもなるなど利点がある。しかし、複数ルートから要請があったこと、全体を見据えた調整がなされなかったことに関して、批判的な意見も出ている。例えば、「都道府県への要請が国の省庁からのものであったり、広域応援協定にもとづくものであったりとバラバラ、窓口を一本化すべき」、「国の各省庁から都道府県に対し、職員の派遣要請が行われることがあったが、被災県の必要とする人材と人数を把握し、各都道府県に対応を求める一本化した窓口の必要性が感じられた」、「今後の被災者支援は、広域支援・連携が必要な場合も想定されるので、国においては関係省庁間で十分連携の上窓口を一本

化していただき、各都道府県窓口に対して、支援要請する体制としてほしい」といった、一元的な支援要請および調整を求める声があがっている。阪神・淡路大震災以降、法律改正、協定の推進という新しい仕組みを行ってきたが、災害対策基本法で決められている国、都道府県、市町村の役割と協定の互換性を検討し、分野別の協議会や協定をどのように位置づけるべきか、明確にする必要があると考える。

6. 広域支援情報プラットフォームの必要性

新潟県中越地震における都道府県の広域支援では、協定と協議会、被災県、省庁の要請が並行に行われていた。また、調整も一部でしか行われていないため、支援全体を見ること自体難しい状態であった。では、どこが支援の調整役となるべきであろうか。支援の調整は行うべきであろうか。理想としては、都道府県が県内市町村の支援を調整し（窓口の減少）、総合的に国などが調整役となる。そしてその調整役が、全体の需要と供給を見据えて明確にいつ、どこに、なにが、どれくらい必要かを要請し、支援調整を行うことであろう。仮に、調整役が存在し、明確な要請がなされると、少なくとも各地方公共団体は明確に要求されたものを期日までにそそえ支援することに専念でき、各自がばらばらに送るような先遣隊も減少し、結果として被災市町村の負担も軽減できると考える。しかしながら、現実には、国の調整どころか都道府県と県内市町村の調整ですら簡単ではない。都道府県からは、「市町村も被災地と姉妹都市や他の事業関連で独自に協定を締結していることもあるため、特に県が調整を行わなかった」という回答もあり、都道府県における窓口の一元化の難しさを示している。つまり、各団体の現状を考えると、直ちに窓口を一本化するということはいずれも現実的でなく、これらの体制の構築には長期的な視野が必要である。

全体的な調整を一元化することが無理としても、仮に、全体的な支援情報が共有できるような情報プラットフォームシステムがあり、被災地の

ニーズとともに被災地への支援に関する情報がリアルタイムでわかるようなものがあれば、前章で指摘したような問題のいくつかは解消されるのではないだろうか。IT化の現在、パソコンを通じた情報共有のシステムの構築はさまざまな分野で開発されており、被害情報ではあるが広域津波情報システム（TRUST）¹⁶⁾などはリアルタイムで得られる情報を集約し、その情報を共有することを目的に開発され、かなり精度が高いものが完成している。広域支援についても、リアルタイムで被災地のニーズと支援情報が同時に閲覧、更新できるようなシステムが必要であると考えられる。そうすれば被災地へ問い合わせることなしに自動的に支援側で調整を行うことができるのではないかと考える。ここでは、少し、どのようなシステムが望ましいか検討しておく。都道府県が被災地からの情報が少ないために、独自に支援のために行った最大の情報収集方法は先遣隊の派遣である。よって、先遣隊が収集するような情報を、被災都道府県が積極的に収集し、リアルタイムで発信することに広域支援のための情報システムの意義があろう。また、被災県のみならず他都道府県等が収集した情報も合わせて載せると、各自が保有する情報を共有することができる。載せるべき情報としては、被災地が求める支援のニーズ、必要量、必要期間などとともに、交通情報や職員派遣であれば宿泊先情報など被災地でしかわからないような情報を盛り込むべきである。今後、さらに大規模かつ広域な被害を及ぼす災害が想定されている現在、広域支援は不可欠であり、窓口の一本化、支援の調整、連携といったことを目指す第1歩として、支援情報だけでも共有できるような体制の構築は早急に整備されるべきと考える。

謝辞

本研究の遂行にあたり、新潟県庁をはじめ、全国の都道府県庁の方々に質問紙調査・聞き取り調査等でご協力いただいた。ここに記して深く感謝の意を表す。

参考文献

- 1) 河田恵昭：災害国日本とその防災課題，消防防災第2号，pp.44-53，2002.
- 2) 中央防災会議：東南海，南海地震等に関する専門調査会，東南海，南海地震の被害想定について，7p，2003.
- 3) 中央防災会議：東海地震対策専門委員会，東海地震に係る被害想定結果について，18p，2003.
- 4) 中央防災会議：首都直下地震対策専門調査会，被害想定結果について，68p，2005.
- 5) 渡辺千明，岡田成幸：全国自治体による激震被災地への支援のあり方（1）阪神淡路大震災における実態調査と要因分析，自然災害科学23-1，pp.65-77，2004.
- 6) 広域応援体制の整備推進に関する調査検討委員会：広域応援体制の整備推進に関する調査検討報告書，121p，1999.
- 7) 東海地震に係る広域的な地震防災体制のあり方研究会：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，総務省消防庁，184p，2003.
- 8) 東南海・南海地震に係る広域的な地震防災体制のあり方研究会：東南海・南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，総務省消防庁，193p，2004.
- 9) 新潟県防災会議：新潟県地域防災計画 資料編，491p，2004.
- 10) 災害対策制度研究会：図解日本の防災行政，ぎょうせい，244p，2003.
- 11) (財)消防科学総合センター：地域防災データ総覧応援協定編，286p，1999.
- 12) 兵庫県：新潟県中越地震（平成16年）兵庫県派遣職員アンケート結果報告書，202p，2005.
- 13) (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，地方行財政調査レポート，235p，2005.
- 14) 東京都：新潟県中越地震調査報告書，209p，2005.
- 15) (特非)環境防災総合政策研究機構：平成16年度災害支援物資の備蓄・物流計画に関する調査報告書，76p，2005.
- 16) 越村俊一他：東南海・南海地震津波対策に向けての広域連携情報ネットワークの提案，地域安全学会論文集 No. 6，pp.139-148，2004.

(投稿受理：平成17年7月25日
訂正稿受理：平成18年7月10日)