

検証項目⑬

被災市町村の行政機能

被災した市町村の行政機能の喪失状況及び支援等



厚真町における関係者による打ち合わせ

○ 検証の視点

- ▶ 被災した市町村の行政機能の喪失
- ▶ 被災市町村への支援体制
- ▶ 災害廃棄物の処理

1 平常時の取組や災害予防・応急対策計画など

1-1 市町村における災害時の行政機能の継続

市町村は、災害発生時に自身も被災し、人員、資機材、情報及びライフライン等利用できる資源に制約がある状況においても、災害応急対策を中心とした優先度の高い業務を維持・継続するため、災害に即応した要員の確保、迅速な安否確認、情報システムやデータの保護、代替施設の確保を規定した業務継続計画（BCP：Business Continuity Plan）の策定に努めるとされている。

BCPの策定により、災害応急活動及びそれ以外の行政サービスについて、継続すべき重要なものは一定のレベルを確保するとともに、すべての業務が早期に再開できるよう、災害時においても市町村の各部局の機能を維持し、被害の影響を最小限にとどめ、非常時に優先度の高い業務の維持・継続に必要な措置を講じることが可能になると期待される。

BCPに最低限規定すべき事項としては、首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集

体制、本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定、電気・水・食料等の確保、災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保、重要な行政データのバックアップ並びに非常時優先業務の整理に関する規定とともに、災害時の拠点となる庁舎等については、その機能を確保するため、情報通信設備や非常用発電機など主要な機能の充実を図るとされており、道内においては、179全ての市町村でBCPを策定している（平成30年6月1日現在）。

1-2 被災市町村への支援体制

災害の規模や被災地のニーズに応じて円滑に他の地方公共団体や防災関係機関から応援を受けることができるよう、応援・受援に関する連絡・要請の手順や応援機関の活動拠点、資機材等の集積・輸送体制等について必要な準備を整えておくことは重要であり、道では、大規模災害が発生した際に、被災市町村への応援を迅速かつ的確に実施するため、「北海道災害時応援・受援マニュアル」（以下「応援・受援マニュアル」という。）を平成30年2月に策定し、応援・受援における具体的な手順等を定めている。

市町村は、災害応急対策を実施するに当たり必要があるときは、他の市町村及び道に対し、応援を求めることができる。

道は、必要があると認めるときは、「災害時等における北海道及び市町村相互の応援に関する協定」に基づき、災害の状況に応じて、被災市町村に対し道職員を派遣するとともに、市町村間相互の応援について必要な指示又は調整・要求を行うとしており、特に道から被災市町村へ派遣される職員については、平成28年度に「災害時における市町村支援職員の派遣に関する要領」により派遣制度を整備している。この制度は、市町村の初動対応や応急対策の強化を図ることを目的に、災害時、連絡体制の確保が難しい市町村に、被害情報の収集や関係機関との連絡調整を行う地元振興局職員等を派遣するとともに、大規模災害時には、応急対策の助言や自衛隊などとの総合調整を行うため、災害対策経験をもつ道職員と退職自衛官を派遣することを規定している。

道から他の都道府県に対する応援の要請については、「大規模災害時等の北海道・東北8道県相互応援に関する協定」（以下「8道県協定」という。）に基づき、カバー（支援）県に対して、その順位に従い、人的応援の要請を行う。また、必要に応じて、「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」及び8道県協定に基づき、北海道東北ブロック外のブロック間応援や広域応援の要請を行う。

また、総務省及び全国知事会の調整により、大規模災害発生時に道外から応援職員を被災市区町村へ派遣して応援する、対口支援¹の仕組みが備えられている。

1-3 災害廃棄物の処理

災害によって発生する廃棄物や被災者及び避難者の生活に伴い発生する廃棄物（以下「災害廃棄物」という。）等の処理は、「北海道災害廃棄物処理計画」に基づき市町村が行うものとしているが、当該市町村のみで適正に処理することが困難な場合は、近隣市町村及び道に応援を求め実施する。

¹ 対口支援とは、大規模災害発生時に、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（対口支援団体）を決定し、対口支援団体から応援職員を派遣することを言う。

また、道は、公益社団法人北海道産業廃棄物協会との間で災害時協定を締結しており、道内において災害が発生した場合に、被災市町村等が行う災害廃棄物の処理等について支援を受ける体制を整備している。

2 主な対応

2-1 市町村における行政機能の継続

被災市町村では、あらかじめ定められた災害発生時の登庁基準に基づき、職員が自動的に登庁し、被災により登庁が困難となった一部職員を除いて速やかな登庁がなされた。また、参集していない職員にメール等で連絡をとり、迅速な安否確認を行った市町村もあった。

多くの市町村では、非常用発電機を配備していたことにより役場庁舎の機能を維持・継続することができたが、非常用発電機を備えておらず、停電の影響を受けて一時的に行政機能を喪失した市町村もあった。

被災市町村では、限られた職員で、避難所開設や住民等からの問い合わせ等、多くの災害対応業務に従事する必要があり、帰宅することもままならず不十分な食事や睡眠のなか継続的に業務を行う場合もあり、特に発災当初の急性期においては、職員の疲弊が著しかった。また、通常時とは全く異なる避難所運営等の業務は、災害対応の経験が無く、また訓練等にも参加したことの無い職員にとっては、心理的・肉体的な疲労をさらに増幅させたと考えられる。職員の疲弊は、行政機能の低下に直結するため、道や関係機関が適時適切な支援を行うことや、市町村としても、平常時からの訓練等により物心両面の準備を整えておくことが、行政機能を維持していく上で重要であると考えられる。

一部の被災市町村は、報道対応窓口を一本化したことにより、災害応急対策に必要な機能に支障を及ぼすことなく、報道機関等に対してスムーズな情報提供ができたほか、エリア放送（限られた区域内の地上デジタル放送テレビジョン放送受信機にむけて放送サービスを行う放送）を使用した地域向けの放送を活用し、市町村の災害対策本部会議の様子や断水状況等の地域に密着した生活情報を住民に対して発信するなど、積極的な情報発信を行い、行政機能を補完した。

2-2 道や関係機関からの支援体制

被害の大きい厚真町、安平町、むかわ町に対しては、道、自衛隊、北海道開発局、消防機関、道警察等、さまざまな機関が職員等を派遣し、情報収集、技術的助言、救助救出活動、避難者支援等の面で、町の行政機能を支援した。

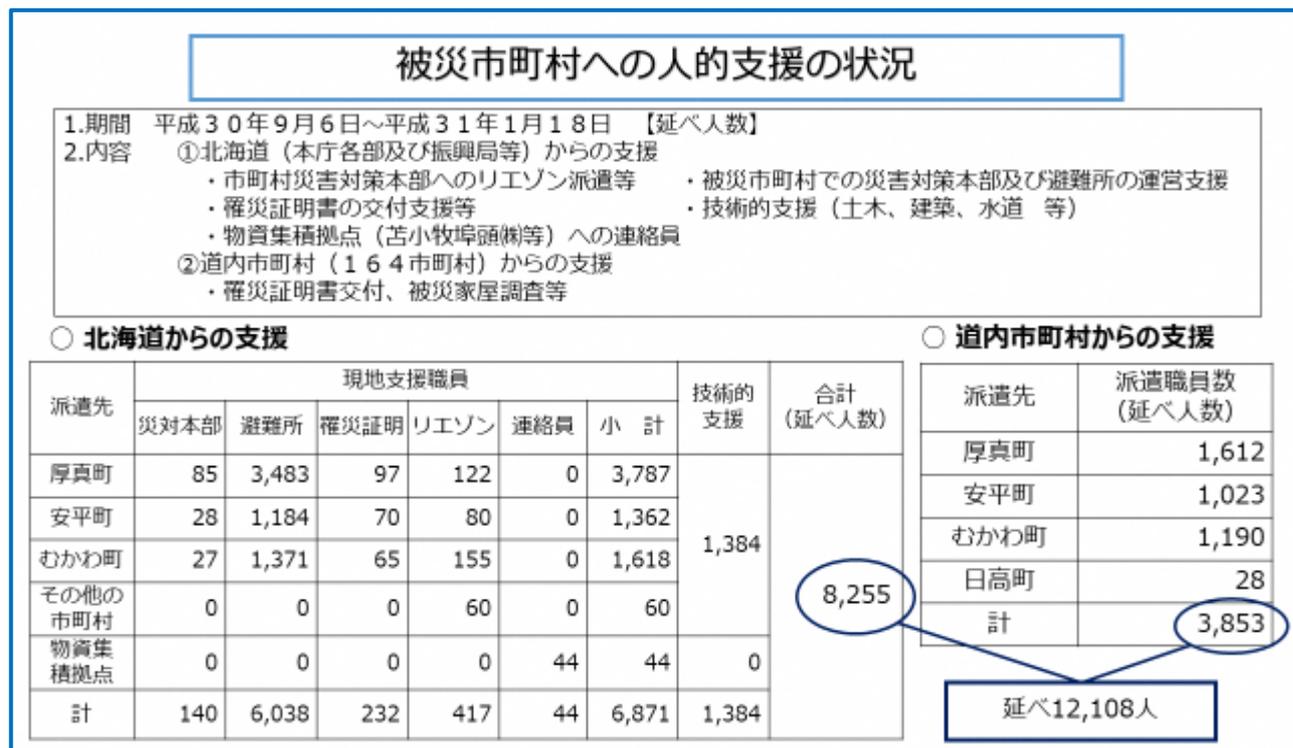
道からは平成28年の台風災害時に被災地に派遣経験があり、災害対応に精通している職員と退職自衛官を「支援職員」として被災3町へ派遣し、町災害対策本部と連携を図り、応急対策のアドバイスやニーズ把握、自衛隊や関係機関との調整など、様々な支援を実施した。また、振興局や関係機関から「情報連絡職員（リエゾン）」を被災町災害対策本部へ派遣し、被害情報の収集や道災害対策本部との連携・調整に係る業務を行った。また、「災害時等における北海道及び市町村の相互の応援等に関する協定」に基づいて、道内164の市町村から延べ3,800名以上の職員が被災町へ派遣され、罹災証明書交付や被災家屋の調査等の活動を行った（図表3-13-1参照）。

道及び関係機関からは専門職員の派遣も行われ、建物の応急危険度判定を行う応急危険度判定士や水道・下水道の応急対策・復旧のための専門技術職員、避難者支援のための保

健師等が被災町で活動を行った。

北海道開発局及び各地方整備局等からは、緊急災害対策派遣隊（^{テック} ^{フォース} TEC-FORCE）が被災市町村へ派遣され、道路・橋梁の被災状況調査や土砂の撤去作業、液状化被害に関する専門家チームの派遣等で延べ3,064人が活動。また、TEC-FORCEの活動については、道（振興局）及び市町村に派遣されたリエゾンが情報収集及び関係機関との打ち合わせを行って、必要な行政機能を適切に補完しながら応急対策を行った。

■図表3-13-1：道内から被災市町村への応援職員の派遣状況



2-3 被災市町村への国、全国知事会等からの支援体制

全国知事会では、発災後、災害対策都道府県連絡本部を9月6日5時30分に設置し、プッシュ型の人的支援として、8道県協定に基づき青森県の職員が防災ヘリを使用して速やかに道災害対策本部に入るとともに、全国知事会からもリエゾン2名が9月7日に道庁へ到着した。9月8日9時には、道庁に全国知事会の現地連絡本部を設置し、道職員とともに厚真町、安平町、むかわ町での調査を実施した。9月8日19時からの現地連絡本部会議では、道庁職員及び全国知事会リエゾンとの間で、情報共有、検討・協議等を行い、9月9日に道から8道県協定に基づく応援要請を行った。

総務省では、9月6日に職員が道災害対策本部指揮室に入り、道及び全国知事会と連携しつつ、被災地の情報収集を行った。道では、被災状況に鑑みて道内の地方公共団体による応援職員の派遣のみでは対応困難であることから、8道県協定に基づき北海道東北地方知事会に属する青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、新潟県の7県（以下「東北地方7県」という。）からの応援を要請していたが、9月11日以降は、「被災市区町村応援職員確保システム」の枠組みで、被災3町に対し、東北地方7県の対口支援が

割り当てられた。対口支援については、9月6日から10月7日までの32日間で、東北地方7県から延べ3,265名（ブロック幹事代行県まとめ）の応援職員が派遣され、町災害対策本部の運営支援や罹災証明書交付支援、避難所運営支援等に大きな役割を果たした（図表3-13-2参照）。

対口支援方式による支援を受けることにより、同一市町村に対し、迅速かつ継続的な支援が可能であり、また道、応援県、被災町による一体的支援によって、十分な人員を確保することができた。

一方で、道では、応援・受援マニュアルが整備されていたところであるが、当初は道災害対策本部の応援・受援班と応援側リエゾンとの間の調整に難渋する場面もあった。また、市町村においても、支援職員の受入体制や支援する側の自治体職員等との業務における役割分担が必ずしも明確に定められていないなど、受入体制の整わなかったところがあった。

■図表3-13-2：東北地方7県から被災市町村への応援職員の派遣状況

1.期間 平成30年9月6日～10月7日（32日間） 延べ人数							
2.内容 ・道災害対策本部指揮室へのリエゾン派遣等 ・被災市町村での災害対策本部及び避難所の運営支援 ・罹災証明書の交付支援等							
3.概要 対口支援（応援県と被災町とのカウンターパート方式）							
被災町	支援県	現地支援職員				リエゾン	合計 (延べ人数)
		災対本部	避難所	罹災証明	小計		
厚真町	青森県	94	453	124	671	96	767
	山形県	3	90	80	173	31	204
	福島県	30	0	460	490	36	526
	小計	127	543	664	1,334		
安平町	岩手県	51	291	380	722	49	771
	新潟県	54	9	432	495	5	500
	小計	105	300	812	1,217		
むかわ町	秋田県	75	84	34	193	6	199
	宮城県	48	9	232	289	9	298
	小計	123	93	266	482		
計		355	936	1,742	3,033	232	3,265

2-4 災害廃棄物の処理に係る市町村の対応

地震による被害が大きかった市町村における災害廃棄物の処理について、道は、環境省等と連携して発災直後から情報収集を行い、被災市町村における廃棄物の分別や仮置場の設置について助言を行った。このため、被災市町村は、発災から1～3日間という短期間で災害廃棄物の仮置場を設置することができた。

また、被災町において、大量の災害廃棄物の処理が困難となったことから、道との災害時における災害廃棄物の処理協定に基づき、公益社団法人北海道産業廃棄物協会が廃棄物の収集運搬、処分、仮置場の管理等の支援を行った。

さらに時間の経過とともに、被災市町村で大量の災害廃棄物の処理が困難となったため、周辺市町村において被災町の災害廃棄物の受入れ処理を実施した。

一方で、瓦礫をはじめとする災害廃棄物の撤去や運搬等、公的機関により行うべき災害廃棄物処理の一部を、ボランティアに頼らざるを得なかった市町村もあった。

関係機関の取組

環境省北海道地方環境事務所

災害廃棄物の処理

9月6日の災害発生により当事務所内に災害対策本部を設置するとともに、被災状況の把握及び関係機関との連絡調整のため災害廃棄物対策専門官（以下「専門官」という。）を北海道庁環境生活部環境局に派遣した。また、翌日以降は被災市町へ東北及び関東地方環境事務所の専門官が現地入りし、被災状況の調査を実施するとともに初動期の対応として災害廃棄物の収集に必要な仮置場の設置、住民への広報、分別の徹底などの助言指導を実施した（写真①、②）。

写真
①写真
②

しかしながら、震災発生時の初動期には人命救助及び避難場所の支援が優先されることから災害廃棄物の処理対応が後手に回ってしまい、結果として被災自治体の管理が行き届かないままの仮置場の運営となり分別の行き届かない混合廃棄物の集積が見られた（写真③、④）。

写真
③写真
④

環境省としては、初動期を始め復旧に向けての対応として、災害廃棄物処理支援ネットワークの連携により専門家を随時派遣し、廃棄物の処理のため関係機関（周辺市町及び廃棄物処理業者）の支援・協力の連絡調整を行った。

災害廃棄物の処理は市町村が責任をもって取り組むところであるが、被災した市町のうち小規模のところはマンパワー不足から迅速かつ適正な処理が困難なため、北海道が支援体制を取り、職員の派遣、廃棄物処理事業者との調整を進めた結果、降雪期までには災害廃棄物の処理を概ね完了している（写真⑤、⑥）。

なお、家屋の解体については所有者の意向と手続きの関係があることから、順次着手し処理が進められている。

写真
⑤



写真
⑥



3 評価できる事項、課題

評価できる事項

【被災市町村への支援について】

- 国や道県、市町村、知事会等の支援により被災町の行政機能を維持することができた
- 派遣元となる関係機関からの職員は災害対応等の経験や罹災証明事務に精通する職員であったため、応急対策や罹災証明などの手続きにおいて、効果的な支援ができた
- 市町村では避難所の運営支援を受けたことで、避難者に対する支援に重点を置くことができた
- 報道対応窓口を一本化したことで、スムーズな情報提供ができたほか、定期的な情報開示に努めた
- エリア放送（限られた区域内の地上デジタル放送テレビジョン放送受信機にむけて放送サービスを行う放送）を使用した地域放送を積極的に活用し、住民に対しての情報発信が実施できた
- 一部の市町村では、町長をはじめ幹部職員が同じ場所において、災害対応している職員からの報告を同時に聞くことができる体制をとった

【災害廃棄物の処理について】

- 道が被災町の災害廃棄物の受入について、周辺市等と調整を図り対応した
- 地震による被害の大きかった被災町では、発災1～3日後には、災害廃棄物の仮置き場を設置することができた

課 題

【被災市町村の体制について】

- 道内の多くの市町村では自家発電機の配備が進んできているが、まだ配備ができていない市町村があった
- 市町村では限られた人数で、避難所開設や住民等からの問い合わせ対応などの大量の業務に従事する必要があったことから、職員が疲弊したことにより行政機能が低下した
- 市町村の災害対策本部内で、情報共有が十分ではなかった

【被災市町村への支援等について】

- 避難所運営の経験のない職員に対する教育や訓練が不十分であった
- 地震による被害が大きかった被災町の避難所運営のため、道などから職員を派遣し避難所の閉鎖まで支援が続けられたが、行政側から避難所の自主運営体制への移行に向けた働きかけを早期に促すべきであった
- 被災町において、支援職員の受入体制や支援する側の自治体職員等との業務の役割分担が、必ずしも明確に定められていなかった

4 課題等への対応に対する提言

提 言

➤ 自治体職員等の災害対応能力の強化

- ・ 災害対応の長期化を想定し、市町村では、全職員を対象とした災害発生時の心構えや役割などを確認する研修や、避難所の開設、避難者の受入、並びに避難所の運営など実践的な訓練を実施し、職員個々の対応能力の向上を図る必要がある。また、道は、市町村の取組みを積極的に支援していく必要がある【道・市町村】
- ・ 避難所の開設や初期運営に当たっては、市町村職員のほか、施設管理者、教職員、自主防災組織等の協力が不可欠であり、道や市町村は、こうした協力者に対しても研修や訓練を行う必要がある【道・市町村】
- ・ 罹災証明書の発行事務は、災害時以外には経験することのない業務であり、道は研修や訓練を行うなど市町村を支援する必要がある【道】

➤ 市町村庁舎の機能確保

- ・ 市町村庁舎は、災害時において防災拠点となる重要な施設であることから、市町村は庁舎の耐震化や代替施設の確保を進めるとともに、物資の調達や輸送が困難となることも想定して、72時間は稼働できる非常用電源や燃料等をあらかじめ確保しておく必要がある【市町村】

➤ 住民（避難者）が主体となった避難所運営体制の構築

- ・ 避難所の運営にあたっては市町村は、あらかじめ避難所運営マニュアルを整理し、自主防災組織等の住民が主体となった避難所の運営体制を構築できるよう住民参加型の避難所運営訓練等に取り組むとともに、道はその実施を積極的に支援する必要がある【道・市町村・住民】

➤ 市町村における非常時優先業務等の選定と受援体制の確立

- ・ 他の自治体からの応援職員をスムーズに受け入れるには、災害時に優先的に行う業務や応援を受ける業務、時期をあらかじめ整理しておく必要がある。また、応援職員を受け入れる受援体制もあらかじめ確立する必要がある。さらに、被災市町村の業務が過重とならないようあらかじめ効果的なローテーションや交代要員の体制を作ることが必要である。なお、道は、広域的な調整やノウハウの提供など、市町村の取組を支援していく必要がある【道・市町村】

➤ 災害廃棄物の円滑な処理体制の構築

- ・ 災害時に発生する廃棄物の処理を迅速かつ円滑に行うためには、災害廃棄物の処理を担う市町村が、発災時の廃棄物の処理（分別方法、仮置場の位置・管理、処理先、発生量等）について、あらかじめ検討しておくなど、平常時からの備えが重要である【市町村】