

熊本地震における行政機関の広域応援について

Wide-area support by administrative bodies at the Kumamoto Earthquake

関西大学 社会安全学部 准教授

永 田 尚 三

Faculty of Societal Safety Sciences,
Kansai University

Shozo NAGATA

SUMMARY

The Kumamoto Earthquake became the test case of the disaster response system which was established after the Great East Japan Earthquake. After the Great East Japan Earthquake, the wide-area support system where local governments mutually help each other at the time of disaster has been enhanced in the disaster administration in Japan. At Kumamoto Earthquake, Did this wide-area support system between local governments function well? And what are its issues? In this paper, we would like to review the responses by the local governments in the period of disaster emergency response at Kumamoto Earthquake, especially focusing on the wide-area support.

Key Words

The Kumamoto Earthquake, Wide-area support, Local governments

1. はじめに

平成 28 年 4 月 14 日 21 時 26 分頃、前震が発生した熊本地震は、16 日 1 時 25 分に発生した本震で更に被害を拡大させ、その復興は未だ途上にある。熊本震災は、地震の規模やその特徴において、新潟県中地震（平成 16 年）との類似性が指摘される場合が多い。ただ、防災行政という視点からは、むしろ北海道有珠山の噴火災害（平成 12 年）との類似性が大きいように思われる。北海道有珠山の噴火災害と熊本地震に共通するのは、極めて大きな災害後、最初に発生

した大規模自然災害であるという点である。それが防災行政上、どのような意味を持つかという点、国が震災後構築した新制度・システムのテストケースとして、重要な意味を持つ。阪神・淡路大震災（平成 7 年）や東日本大震災（平成 23 年）のような、極めて大きな災害が発生した場合、その後に災害対応についての検証が実施され、大きな制度・システムの改正が必ず行われる。その実効性の検証の場となるのである。

阪神・淡路大震災の後、一番直近の大規模自然災害であった、北海道有珠山の噴火災害では、各中央省庁の審議官級が、すべて伊達市役所に

設置された国の現地災害対策本部に集合し、当時、霞が関が伊達市に移ったといわれた。災害種別的には火山噴火と、阪神・淡路大震災とは異なるものの、新制度や新システムを運用し課題を抽出する視点からは、非常に有効な場であったといえる。そして、そこで試された災害対応の新制度やシステムが、その後、新潟県中越地震、東日本大震災の災害対応へと微調整をされながら用いられていった。ただ、「東日本大震災においても、阪神・淡路大震災以降作ってきた災害対応のシステムが随分役に立った。ただ、それでも対応できない部分が生じたのは、あまりに災害規模が大きすぎたからである」との、東日本大震災時の内閣府防災担当者⁽¹⁾の発言にあるように、行政の災害対応能力は、ノウハウ（体制整備や経験知等）の蓄積と比例するため、経験知を既に得ている発生頻度が高い小中規模の災害には対応可能であるが、発生頻度が低く、規模も極めて大きいタイプの災害への対応能力は著しく低下する傾向がある。そのような意味では、東日本大震災は、想定外の規模で発生頻度も千年に一度とも言われる災害であったため、阪神・淡路大震災の後に積み上げてきた制度・システムでは対応しきれない課題が多々出てきた。そこで、制度的には災害対策基本法の2度の大改正に繋がった。

原稿執筆時点（平成29年2月）において、フェーズは、災害応急対応・災害復旧期から、災害復興期に移行してきている。研究調査は、まだ途上であるが、現時点での調査結果も交えながら、熊本地震の災害応急対応期における行政機関の対応について、特に東日本大震災以降強化された広域応援を中心に振り返りたい。

2. 東日本大震災後の災害対応にかかわる制度・システムの変化

熊本地震における行政機関の応急対応について見ていく前に、まず災害対応にかかわる制度・システムの変化について、簡単に振り返りたい。元々、わが国の災害応急対応体制は、被災地の市町村中心の対応（表1では市町村公助と示した部分）を想定し、制度が作られていた。これは、憲法が定めた地方自治の原則を重視したからである。ところが、阪神・淡路大震災では、被災地市町村も被災し、期待されるような被災地市町村中心の災害対応は困難であることが判明した。そのため、阪神・淡路大震災後は、圏域外からの広域応援で、災害時に市町村公助を補完することを目的とした国による垂直補完（上位行政機関による補完）と、一部行政分野（消防、警察等の初動時に現場において直接被災者の救助を行う行政機関）における水平補完（地方公共団体の行政組織間の補完）が強化された。

更に、東日本大震災では、津波で被災地の行政機関（市町村公助）がシステムダウンを起こした。システムダウンを起こした行政機関の業務を補完するため、既に広域応援の体制が整備されていた消防、救急以外の一般行政分野における職員派遣等、他地方公共団体からの広域応援も初めて行われることとなった。ただ、この圏域外からの広域応援（垂直補完・水平補完）は、初動時において現地に到着するまでにタイムラグが生じる。その広域応援が現地に到着するまでの間における公助の空白を埋める存在として、共助の重要性が再認識された。以上のような問題意識から、東日本大震災後に行われた2度の大改正では、国の垂直補完体制、地方公共団体間の水平補完体制、共助の部分が主に強化された。

表1 自助・共助・公助と補完性原理の関係のイメージ

	公助		共助	自助
市町村公助	補完体制			
	広域応援 (圏域外補完)		圏内補完	
	垂直補完	水平補完		

3. 総じて立ち上がりがあった国の初動体制（垂直補完）

では、最新の制度・システムの下において、熊本地震における行政機関の災害応急対応はどうであったかを見ていきたい。結論から言えば、国の垂直補完、地方公共団体間の水平補完共々、東日本大震災後強化された部分に関しては、細かな課題はあるものの、全体的には迅速な対応で、上手く機能したように思われる。前述の東日本大震災時の内閣府防災担当者の指摘から考えると、熊本地震は大きな災害ではあったものの、わが国行政の十分対応可能範囲内の災害で、またこれまでの大規模災害から築き上げてきた災害対応システムで、十分対応可能な災害であったと言える。

14日の前震発生5分後の21時31分には、官邸に対策室設置を設置し、緊急参集チーム招集が招集されている。そして21時36分には、総理指示が発出された。更に、22時10分に内閣府に河野防災担当大臣を本部長とした、国の非常災害対策本部が設置され、23時25分には内閣府情報先遣チームが被災地に向け出発し、翌15日10時40分には、熊本県庁に松本副大臣を現地対策本部長として、非常災害現地対策本部を設置している（表2）。

非常災害現地対策本部は、災害対策基本法第25条6項の規定に基づき、設けられるものであるが、平成27年3月25日に「現地対策本部業務マニュアル」が改正されたばかりで、かなり

運用上、機能が強化された部分である。被災地地方公共団体の災害対策本部との「合同会議」や、現地対策本部長、知事、市長によるトップ会談、災害応急対策の責任者たる首長の判断をサポートするとともに、東京の非常災害対策本部とTV会議等を行う。

4月25日に、非常災害現地対策本部が設置された熊本県庁において現地調査を行った。熊本県庁には、各地方公共団体からリエゾンも派遣されていたが、発災から10日以上経過したこともあり、県庁内は比較的落ち着いた感じになってきていた。既に、初動対応の大きな山は越えたとの印象を持った（図1）。

表2 発災後3日間の政府の対応

4月14日	21:26	地震発生
	21:31	官邸対策室設置、緊急参集チーム招集
	21:36	総理指示発出
	21:55	緊急参集チーム協議
	22:10	非常災害対策本部設置
	23:21	第1回非常災害対策本部会議
	23:25	内閣府情報先遣チーム出発
4月15日	5:59	緊急参集チーム協議
	8:08	第2回非常災害対策本部会議
	10:40	非常災害現地対策本部設置
	13:00	政府現地対策本部・熊本県災害対策本部合同会議
	16:07	第3回非常災害対策本部会議
4月16日	1:25	本震発生
	2:38	総理指示発出
	2:38	緊急参集チーム協議
	5:10	第4回非常災害対策本部会議
	10:00	政府現地対策本部・熊本県災害対策本部合同会議
	11:30	第5回非常災害対策本部会議
	16:00	政府現地対策本部・熊本県災害対策本部合同会議
	18:34	第6回非常災害対策本部会議

備考：内閣府「平成28年（2016年）熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について（平成28年5月24日版）」より作成

4. 実働部隊の広域応援

大規模災害における応急対応の初めの72時間において、最も優先されるのが被災者の救出であるが、そのファーストレスポンドの主力と



図1 熊本県庁に設置された国の非常災害現地災害対策本部の様子
 撮影：関西大学防災行政（永田）研究室（平成28年4月25日）

なる行政組織が、消防の緊急消防援助隊、警察の広域緊急援助隊、自衛隊である。緊急消防援助隊は、消防の広域応援のための部隊であり、市町村消防の部隊を消防庁に事前登録しておき、大規模災害時消防庁長官の出動指示の下で出動する。広域緊急援助隊は警察の広域応援の部隊で、都道府県警察本部ごとに編成されている。その主力は、機動部隊と白バイ隊である。自衛隊は、周知の通り国の実働部隊で、近年は大規模自然災害時に災害派遣されるのが恒例となっている。これらの部隊の派遣も早く、被災者の救助活動においても大きな成果を上げた(表3)。

消防の広域応援組織である緊急消防援助隊

表3 各機関の救助者数

	救助者数
消防	308名
警察	159名
自衛隊	16名

備考：内閣府「平成28年（2016年）熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について（平成28年5月24日版）」より作成

は、平成26年3月に緊急消防援助隊運用要綱の大きな改正を行い、大幅に体制を刷新し、そのテストケースに、今回の熊本地震がなった。主な改正点としては、「統合機動部隊」を編成した点である。迅速に被災地に先遣出動させるため「統合機動部隊」を全国に50隊新設した。統合機動部隊は、指揮隊、消火隊、救助隊、救急隊、後方支援隊等の隊員約50名で構成されている。更に、東日本大震災での課題であった食料、ガソリン等の兵站体制と自己完結性の強化を目的として、長期活動をバックアップする後方支援体制を強化した。拠点機能形成車両等の配備により、全国で後方支援隊（5名）を160隊増隊（増隊後790隊）した。更に、自衛隊、警察等の連携も含めた、通信体制を強化するため、全国に50隊の「通信支援隊」（5名）も新設した。また、受援体制の強化を目指し、全国消防本部は従来通り受援計画を事前に策定すると共に、被災地消防本部は、指揮本部を設置するものとした。

また、東日本大震災では、警察の被災地への広域応援は多岐にわたり、長期化した。その状況下で、大規模災害発生時の災害警察活動の重要性が、警察行政においても高まってきている。警察は、東日本大震災以降、特に災害対応能力の向上に力を入れている。警察庁が国費で一括購入して、都道府県警察本部に配布する警察車両においても、近年は災害関係の車両の割合が増えている。また、警視庁は災害救助に特化した部隊の新設も行っている。平成17年7月には、東日本大震災の教訓を踏まえ、被災者の遺体の検視を行う刑事部隊を、広域緊急援助隊の新たな部隊として設置した。また、緊急消防援助隊同様に、広域緊急援助隊の兵站体制と自己完結性の強化が図られている。

5. 一般行政分野における広域応援体制

(1) 一般行政分野における広域応援の全体動向

今回の熊本地震の最も大きな特徴は、東日本大震災後に強化された広域応援体制が試されたという点である。東日本大震災では、地方公共団体間の応援について、一部を除き国が調整を行う制度・システムがなかったことから、急遽、総務省、全国知事会、全国市長会、全国町村会が協力し、臨時で構築したスキームで、地方公共団体間の広域応援が行われた。このような教訓を踏まえ、災害応急対策業務に係る地方公共団体間の応援について、都道府県に調整規定が拡充され、国による調整規定が新設された。また消防、水防、救助等の人命救助に係る緊急性の極めて高い応急措置に限定されていた応援の対象業務が、避難所運営、巡回健康相談、施設の修繕等の災害応急対応一般に拡大された。その変化に沿う形で、被災地では、広域応援に駆け付けた他地方公共団体の一般職員や車両を多数見かけた。また熊本県庁には、広域応援できた県市の全体的連絡調整を行う現地本部も設置

されていた。

今回の熊本地震は、今後のわが国の防災体制の方向性を明確に示したと考える。それは、広域応援体制が多層化・多様化するという方向性である。熊本地震における広域応援の動きは、極めて多種多様で、全てを把握するのは難しい。まず、従来通り、消防、警察、自衛隊の実働部隊による広域応援（消防は緊急消防援助隊、警察は広域緊急援助隊、自衛隊は災害派遣）が実施されたと同時に、一般職員の広域応援としては、九州地方知事会を中心にした、九州・山口9県被災地支援対策本部や関西広域連合等の広域ブロック組織、全国知事会、全国市長会、全国町村会等の全国的な地方組織による広域応援が実施されると共に、県内でも、大分県のように、災害時緊急支援隊を県内市町村に派遣するところも見られた。また、個々の災害時応援協定で、職員を派遣した県や市町村もあった。更に、厳密には行政組織の広域応援ではないが、大分県の竹田市社会福祉協議会のように、市レベルの社会福祉協議会が、独自の判断で越県し熊本県南阿蘇地域の社会福祉協議会へ広域応援する等の動きも見られた。

主な動きについて、少し説明を加えると、九州・山口9県被災地支援対策本部は、名称の通り、九州ブロックを中心にした県で構成された広域行政組織である。九州地方知事会が、東日本大震災の経験を踏まえ、平成23年10月に常設したものである（本部長：九州地方知事会長）。支援にあたっては、被災自治体ごとに支援担当県を割り振る「カウンターパート方式」を基本とする「九州・山口9県災害時応援協定」を締結している。

また、関西広域連合は、圏域外の広域ブロック組織であるが、東日本大震災で被災地自治体に対し、カウンターパート方式で広域応援をした実績もあり、平成23年10月に九州地方知事

会と、「関西広域連合と九州地方知事会との災害時の相互応援に関する協定」を締結しており、今回、その相互応援協定に基づいた広域応援を実施した。更に、これら地域限定の広域ブロック組織に所属していない地方公共団体も、全国的な地方組織である全国知事会や全国市長会、全国町村会の調整の下で、希望する都道府県、市町村は職員派遣を実施した。

更に、被災自治体が、災害時相互応援協定を個々に結んでいるケースもある。熊本県は、前述の九州・山口9県災害時応援協定や、関西広域連合と九州地方知事会との災害時の相互応援協定といった、広域ブロック間の協定以外に、静岡県とも相互応援協定を結んでいる。また熊本市も、九州内の県市や熊本県内の市、沖縄県と那覇市、兵庫県と尼崎市、福井県と福井市、長崎県と島原市、東京都と全国20の政令指定都市等と相互応援協定を結んでいる。他の被災町村も同様である（表4）。

(2) 九州地方知事会の動向

これら、一般行政職員による広域応援で、今回中心となったのが九州地方知事会である。知事会長が大分県知事で、事務局も大分県が務めている。熊本地震では、九州、山口9県災害時応援協定に基づき、被災地支援対策本部を設置し対応にあたった。4月16日、20日に熊本県より支援要請があり、水、食料、毛布、簡易トイレ、ブルーシートの支援を行った。また、九州各県、関西広域連合や全国知事会と連携し、平成28年6月20日時点で、1県4市9町村へ延べ36,819人の県市町村職員を派遣した。「基本的には、(被災地に)近いところがイニシアティブをとり、足りないところを関西広域連合と全国知事会で補う形で、一般行政職員による熊本県への派遣は行われた⁽²⁾。」その後も職員派遣は拡大し、平成29年2月6日段階では、延べ90,423人にまで増えてきている。

また、九州地方知事会を中心に公営住宅等の

表4 熊本地震被災地方公共団体における災害時相互応援協定の締結状況

災害時相互応援協定の締結状況について		H25 内閣府調べ
自治体名	協定名	締結自治体
熊本県	九州・山口9県災害時応援協定	福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県、山口県
熊本県	関西広域連合と九州地方知事会との災害時の相互応援協定	九州地方知事会、関西広域連合
熊本県	熊本県と静岡県との災害時の相互応援等に関する協定書	静岡県
熊本市	熊本県市町村災害時相互応援に関する協定	熊本県市長会、熊本県町村会
熊本市	九州九都市災害時相互応援に関する協定	福岡県 北九州市、福岡県 福岡市、佐賀県 佐賀市、長崎県 長崎市、大分県 大分市、宮崎県 宮崎市、鹿児島県 鹿児島市、沖縄県 那覇市
熊本市	熊本市及び尼崎市災害時相互応援に関する協定	兵庫県 尼崎市
熊本市	熊本市及び福井市災害時相互応援協定	福井県 福井市
熊本市	熊本県都市災害時相互応援に関する協定	熊本県 八代市、熊本県 人吉市、熊本県 荒尾市、熊本県 水俣市、熊本県 玉名市、熊本県 山鹿市、熊本県 天草市、熊本県 菊池市、熊本県 宇土市、熊本県 上天草市、熊本県 宇城市、熊本県 阿蘇市、熊本県 合志市
熊本市	島原市及び熊本市災害時相互応援協定	長崎県 島原市
熊本市	21大都市災害時相互応援に関する協定	北海道 札幌市、宮城県 仙台市、埼玉県 さいたま市、千葉県 千葉市、東京都 一、神奈川県 川崎市、神奈川県 横浜市、神奈川県 相模原市、新潟県 新潟市、静岡県 静岡市、静岡県 浜松市、愛知県 名古屋市、京都府 京都市、大阪府 大阪市、大阪府 堺市、兵庫県 神戸市、岡山県 岡山市、広島県 広島市、福岡県 北九州市、福岡県 福岡市
西原村	熊本県市町村災害時相互応援に関する協定	熊本県市長会、熊本県町村会
西原村	熊本県阿蘇郡町村災害時相互応援に関する協定	熊本県 阿蘇市、熊本県 小国町、熊本県 産山村、熊本県 山都町、熊本県 南小国町、熊本県 高森町、熊本県 西原村
南阿蘇村	熊本県市町村災害時相互応援に関する協定	熊本県市長会、熊本県町村会
南阿蘇村	熊本県阿蘇郡町村災害時相互応援に関する協定	熊本県 阿蘇市、熊本県 小国町、熊本県 産山村、熊本県 山都町、熊本県 南小国町、熊本県 高森町、熊本県 西原村
嘉島町	熊本県町村災害時相互応援に関する協定	熊本県市長会、熊本県町村会
嘉島町	熊本県上益城郡町村災害時相互応援に関する協定	熊本県 御船町、熊本県 益城町、熊本県 甲佐町、熊本県 山都町
益城町	熊本県市町村災害時相互応援に関する協定	熊本県市長会、熊本県町村会
益城町	熊本県上益城郡町村災害時相互応援に関する協定	熊本県 御船町、熊本県 甲佐町、熊本県 山都町、熊本県 嘉島町

出典：内閣府資料より引用

http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/pdf/h280613_1.pdf (平成28年10月1日確認)

提供も行われ、準備戸数3,996戸に対して、累計2441戸に受入れが行われた（平成28年5月時点）。更に、「九州・山口災害時愛護動物救護応援協定」に基づき、九州地区獣医師会連合会の協力の下、各県等から行政獣医師を派遣し、避難所に同行避難した愛護動物の飼育状況を把握し、アドバイス等を行う活動や、厚生労働省の調整の下、各県から保健師を派遣し、避難所での被災者の健康状況の把握、ケア対策活動を実施した。更に、応急危険度判定士の派遣要請に関しては、全国被災建築物応急危険度判定協議会の九州ブロック幹事県である福岡県が、国土交通省に応急危険度判定士の派遣要請を行い、九州ブロックをはじめとする地域から応急危険度判定士が派遣され判定業務等に従事した。ボランティアセンター設置・運営に関しても、全国社会福祉協議会九州ブロック幹事を務める長崎県からの要請で、各県社会福祉協議会が、熊本県の意向を踏まえ、被災市町村のボランティアセンターの設置及び運営を支援した⁽³⁾。

市町村レベルの広域応援も、中心的な役割は、九州地方知事会が担った。九州地方知事会は、九州地方知事会が市長会及び県町村会の協力を得て、4月22日から市町村職員の派遣を開始した。主に、短期派遣である。なお、市レベルの職員派遣は全国市長会も、実施しており、平成28年10月18日段階で短期派遣が、被災地7市町村へ166市から合計339人を派遣している。また長期派遣で、被災地8市町村へ56市から計67人派遣している⁽⁴⁾。

(3) 被災県内での県の市町村への垂直補完

比較的被害が軽微であった大分県では、被災県内での県による市町村への垂直補完の動きが見られた。情報連絡員と、災害時緊急支援隊の制度である。情報連絡員は、県内市町村に連絡調整のため派遣される要員であるが、延べ69人

派遣された。特徴的なのは、平成27年11月に設置された災害時緊急支援隊である。市町村の防災対応を支援するために県の職員で編成される部隊で、地区災害対策本部の指揮命令で動く、自己完結型部隊である。延べ37人派遣された⁽⁵⁾。

6. 広域応援の課題

(1) 小規模自治体の受援体制

このように、東日本大震災後強化された部分（垂直補完、水平補完等）は、今回の熊本地震では、全体としてはうまく機能したように思われる一方、細かな部分ではいくつか課題が見られた。まず、被災地の市町村（地域公助）の災害対応体制に、課題が見られた。今回被害を受けた市町村は、益城町をはじめ小規模市町村が多い。これらの小規模市町村では、り災証明書の発行業務等で、熊本市等の大規模市と比較して、遅れが発生する等、保有する資源不足や、災害の経験不足から生じる対応の遅れが発生した。

4月25日に、益城町、熊本市の現地調査を実施したが、益城町は庁舎が壊れたことにより、災害対策本部が避難所の小スペースしかない状況で、避難住民が大勢いる傍らで、職員が作業を行っていた。他地方公共団体から応援に駆け付けた人員が、予定通り避難所運営、巡回健康相談、施設の修繕等の部分で、水平補完を行っていたが、それでも被災地市町村にしかできない部分の業務が存在し、それが人員不足で回っていない印象を受けた。本点に関し、九州地方知事会による「熊本地震に係る広域応援検証・評価について（中間報告）」では、「派遣職員に被災自治体職員としての身分を与えることで、被災自治体の意思決定に参画・関与できるようにしてはどうか⁽⁶⁾。」との応援職員の併任体制を検討すべきとの意見も出ている。一方、政令指定都市である熊本市では、人員に余裕があるためか、あるいは発災後時間が経過したためか、

担当部局の職員が災証明書の発行や市営住宅の受付等に忙殺されている傍らで、その他の部局の職員は通常通りの業務を淡々と行っていた。災害時の適正な人的資源の配置が、十分には出来ていない印象を持った。前述の九州地方知事会の中間報告は、「被災市町村に受援ノウハウがないこともあり、必要人数が精査されないまま派遣要請に踏み切ることがあった。このため、現地での人員のダブつき、不足、予定外の期間延長が生じた⁽⁷⁾。」と指摘をしている。

国の垂直補完体制や、自治体間の水平補完体制がいくら充実・強化されても、受援市町村の資源不足が対応体制の差となって生じることが、今回の熊本地震からは見えてきたように思われる。阪神・淡路大震災以降、被災地の地域公助をどのように補うかという問題意識の下、垂直補完や水平補完の体制強化が行われてきた。ただ今、市町村（特に小規模市町村）の地域公助力の強化そのものを如何に行うかを、考えねばならない時期に来ているように思われる。本点に関しては、内閣府は、「市町村受援計画作成ガイドライン（仮称）」の策定や、都道府県による受援調整の仕組みの構築、更には被災市町村首長の指揮下で、参謀や手足となる「被災市町村支援チーム（仮称）」の派遣といった、被災市町村の災害対策本部運営に関する助言体制の構築を検討している模様である。

(2) 広域ブロック組織間の調整

また、今回熊本地震で問題が生じたのが、都道府県一市町村レベルの広域ブロック組織間の関係である。前述の九州地方知事会の中間報告によると、都道府県一市町村レベルの広域ブロック組織間関係で、いくつかの齟齬が生じたことが分かる。まず、前述の通り職員の短期派遣に関しては、九州地方知事会が県市長会及び県町村会の協力を得て、4月22日から市町村職員

の派遣を開始した。「県市長会等からすれば、九山協定では市町村は当事者ではなく、県の依頼に協力しているというスタンス。県市長会等が当事者として主体的に動くためには、九州市長会等からの要請が必要だったと考える⁽⁸⁾。」「県からだけでなく、市長会や町村会からも市町村に対して派遣要請を行ったほうが、市町村において、県の要請に対する協力ではなく、自ら主体的に被災地を支援するという意識の形成につながると考える⁽⁹⁾。」「事前に市長会や町村会との調整が行われていなかったことから、市町によっては、市長会や町村会ルートでの派遣要請に備え、県からの要請への対応を保留する動きがあった⁽¹⁰⁾。」等、九州市長会や九州内の応援市町村の主体性の無さに対する指摘が多く見られる。

その背景には、今回の広域応援において、その根拠となった九州・山口9県災害時応援協定に、県側から市長会及び町村会に支援を要請する枠組みがなかったことがある。そのため、市長会、町村会から市町村への支援要請がなされず、上位機関である県に協力しているという九州エリア内の市町村の主体性の無さに繋がった。

(3) 広域応援体制の多層化に対する国の調整体制

今回の熊本地震の最大の特徴は、前述の通り、広域応援体制が強化された点であるが、更にいうと、広域応援体制の多層化、多様化が進んだ点が特徴的である。表5のように、東日本大震災後、社会の各層の保有する資源を総動員して、災害に対応しようとする、マルチガバナンス体制へと向かいつつあるように思われる。特に、熊本地震では、国が「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」の締結を推進していることもあり、広域ブロック組織による広域応援や、全国知事会の調整による職員派遣等、都道府県レベルの垂直補完や広域応援体制

表5 災害応急対応におけるマルチガバナンス体制のイメージ



の強化が進んでいる。また、全国市長会や全国町村会の調整による職員派遣や、相互応援協定による職員派遣等、市町村レベルの広域応援も盛んであった。

これらの動きは、歓迎すべき動きであるが、このように広域応援の体制が多層・多様化するということは、それだけ様々なルートに基づいて、被災地に派遣される応援アクターも急増し、総合調整は複雑化するということである。同じ地方公共団体の中でも、異なる災害応援協定に基づいて、それぞれ広域応援を行っている。例えば、沖縄県は、九州・山口9県災害時応援協定関係と、全国知事会関係に分け、それぞれ人的派遣を行っている。これら、複雑に多層化・多様化した地方公共団体の広域応援を、国がどこまで総合的に調整し得たかが、一つ大きなポイントとなる。残念ながら、応援に駆け付けた地方公共団体の側にヒアリングする限りでは、このように多層化・多様化した広域応援に、国の現地災害対策本部の総合調整機能が、十分に対応できていなかったとの指摘が多い。政府現地対策本部・熊本県災害対策本部合同会議のメ

ンバーに当初、今回重要な役割を果たした九州地方知事会関係者は加えられていなかった。

7. 更に多層化・多様化していくと思われる災害応急対応体制

以上、現時点までの、熊本地震に関する調査結果から、考察を行った。今回の熊本地震では、広域応援体制が多層化・多様化していくという、わが国の防災体制の方向性が確認出来たように思われる。おそらく、今後も、災害応急対応における、マルチガバナンス体制強化の方向性は変わらないと思われる。更に、多層化・多様化する広域応援体制を、国が的確に総合調整するノウハウの蓄積と、体制整備が今後求められる。また、マルチガバナンス体制強化の方向性が変わらなければ、まだ一つだけ広域的補完体制から取り残された部分が、わが国の防災体制には存在する。それが、共助レベルでの広域応援である。それに最も該当する共助組織は、おそらく消防団である。現状においては、制度的制約もあり、国の腰も重い。いくつかの府県では、消防団の広域応援体制の構築が出来ないか、検

討も始まっている。今後も、マルチガバナンス体制の強化が図られるとしたら、おそらくこの部分の強化が検討課題となろう。このように熊本地震は、わが国の防災体制の今後を占う意味からも、非常に重要な災害であった。本震災を機に、更にわが国の防災体制の強化が図られることを期待したい。

注

- (1) 平成 29 年 1 月 12 日霞が関ビルにてヒアリング調査
- (2) 平成 28 年 6 月 21 日大分県庁にてヒアリング調査
- (3) 九州地方知事会事務局 (2016). 平成 28 年熊

本地震について p.9.

- (4) 全国市長会 (2016). 平成 28 年熊本地震応援職員登録・派遣状況等一覧 (平成 28 年 10 月 18 日時点).
- (5) 大分県防災危機管理課 (2016). 平成 28 年熊本地震における大分県内の被害等について p.8.
- (6) 九州地方知事会 (2016). 「熊本地震に係る広域応援検証・評価について (中間報告)」 p.3.
- (7) 前掲 p.3.
- (8) 前掲 p.6.
- (9) 前掲 p.6.
- (10) 前掲 p.6.

(原稿受付日：2017 年 2 月 20 日)

(掲載決定日：2017 年 2 月 20 日)