

# 都市の リスクマネジメント

第167回

## 能登半島地震の対口支援

跡見学園女子大学教授

鍵屋

### 対口支援

大規模な災害で被災した自治体を、特定の自治体がパートナーとなって応急対策や復旧・復興の支援をする手法を「対口支援」方式という。

2008年、中国で起きた四川大地震（マグニチュード8.0、死者・行方不明者約9万人）で中国政府が用いたことで知られるようになった。中国語で「対」⇨ペア、「口」⇨人を指す。

四川大地震では、中国政府が北京や上海など、経済発展が進んだ省や都市と被災した市や県でペアを組んで支援に当たらせ、復興の進捗度を競わせた。再建に当たって集落全体が廃虚となった北川チャン族自治県を丸ごと別の場所に移し、ニュータウンを建設するなどにより、早期復興を実現した。中国の対口支援が成功したのは、国の強力なリーダーシップと、財政力豊かな大規模自治体による支援が大きいとされる。

### 能登半島地震の対口支援

能登半島地震では、1月3日には名古屋、浜松市などが被災地に支援に入るなど、これまでにない迅速な初動が取られた。1月15日時点で石川県の14市町に42都道府県・政令市の職員698人が派遣されている。

対口支援では、パートナー役を担うのは都道府県と政令市であり、都道府県は管内の市区町村と一体となって職員を派遣して支援する。被災市区町村が行う災害マネジメントの支援を行う「総括支援チーム」が調整役となっており、被災自治体との窓口役となり、他の対口支援自治体は総括支援チームと連携して業務を行う。

派遣された職員の業務は、避難所の運営、物資の管理、被害家屋認定調査、罹災証明書（りさいしめいしょ）の発行、仮設住宅の建設・入居手続き、災害廃棄物処理など多岐にわたる。能登では多くの応援職員が働いていたが、もし、対口支援がなかったら、被災者支援は格段に遅れていたに違いない。

たに違いない。

### 東日本大震災時の対口支援

対口支援が日本で始まったのは、東日本大震災発生時だ。この時は関西広域連合が岩手県を大阪府・和歌山県、宮城県を兵庫県・鳥取県・徳島県、福島県を滋賀県・京都府とパートナーを決めて分担して支援した。

私が勤務していた板橋区も、早い支援に入れたかったが、どこを支援するか決めるのが難しかった。どこか特定の自治体を決めることは、他の自治体への支援を諦めることでもある。多くの被災地があると、その出身者や関係する住民がそれぞれいる。だから、応援自治体を決める理由付けが難しい。結局、支援相手が決まって職員を派遣できたのは震災発生後40日以上たった4月後半になってからだった。この時、総務省などの調整により、迅速に支援先を決める必要性を強く感じた。対口支援のメリットは、応援自治体が責任を持って人員確保・引き継ぎをして、受援自



# Risk Management

自治体に大きな負担をかけないことだ。また、顔の見える関係できめ細かい支援を継続してできる。

これにより、被災自治体間の支援格差が少なくなり、長期的な復興までの一貫した支援ができやすい。職員を派遣する側の自治体にも、災害現場での対応ノウハウを学べることも、それを次の支援や自らの被災時に生かせるなどメリットがある。

## 熊本地震時の対口支援

2016年の熊本地震では、4月16日に震度7の本震が発生。この本震の2日後の18日に、九州・山口9県被災地支援対策本部が被災地へ「対口支援」を行うことを決定し、熊本県と熊本県内の15市町村に職員の派遣を開始した。

震源地の熊本県益城町は人口約3万人だが、地震発生から8日後の22日時点で、災害対策本部に職員はわずか31人。16カ所あった避難所に161人が従事していた。出勤職員の7割が避難所対応に取られていた。これでは復旧、復興業務への着手さえおぼつかない。町職員は、被災者でありながら最大の支援者という立場で、被災町民の利用を優先してコンビニにも行けない状態であった。

最終的には、熊本に応援職員が延べ約5万3000人派遣され、応急対策、および復旧、復興業務にも従事した。熊本地震での成果を

受けて、総務省は「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会」を設置し、「対口支援方式」が職員確保に大きな効果があったことを認め、2018年から「対口支援方式」は制度化された。

## 新たな支援方策

新たな対口支援として注目されるのがふるさと納税の「代理寄付」である。1月15日段階で、茨城県境町は珠洲市の寄付金の代理受付を行い、9400万円以上、熊本県益城町は輪島市の代理寄付に協力し、3100万円以上が集まった。「受領証明書」の発行や郵送など事務作業を別の自治体が肩代わりすることで、被災した自治体の負担を軽減できる。この間の代理寄付額の合計は仲介サイト大手3社で11億円を超えた。ふるさと納税の事務作業は標準化されていて、他の自治体職員でも、現地に行かなくても、支援しやすいのが理由とみられる。

## 業務の標準化と受援計画

今後、避難所の業務など多くの災害対応業務が標準化されれば、対口支援に入った応援自治体は支援しやすくなる。現在、内閣府は「防災スペシャリスト養成研修」においてeラーニングを実施し、標準的な業務内容を伝えている。テーマは「避難所開設・運営」住

家被害認定調査・罹災証明書交付「避難情報の判断・伝達」「災害廃棄物処理」が公開されている。本来は自治体や防災関係機関を対象にしているが、現在は誰でも見られるのである(2月5日現在)、活用されたい。  
<https://bousai-ariate.jp/e-learning/index.html>

なお、国は、大規模災害時に応援職員を受け入れる体制や手順などを示した「受援計画」の策定を求めている。しかし、全国市区町村の平均策定率は2022年6月現在、67%にとどまる。受援計画作成に向けて内閣府には丁寧なガイドラインがある。未策定の市区町村にはぜひとも作成いただきたい。

### 筆者プロフィール

#### 鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長(兼務)、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士(情報学)。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府地域活性化伝道師、(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事、被災者支援のあり方検討会座長、個別避難計画モデル事業アドバイザーボード座長など。著書に『図解よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ』『ひな型で作る福祉防災計画』など