

これまでの議論の整理（案）

※ 波線は第2回検討会での意見等を踏まえ、前回の論点整理から追加したもの

論点1 応援ニーズの把握手法

- 南海トラフ地震・首都直下地震等大規模災害時において、甚大な被害による行政機能の停止や指揮系統の混乱、通信手段の断絶等から、被害市区町村から応援要請が来ない場合や被害状況の把握ができない場合が想定される中、どのように被災市区町村の被害状況や応援ニーズを把握するか。

① プッシュ型GADM等派遣の推進

- 大規模災害が発生した際には、被災都道府県から被災市区町村に対し、連絡要員が派遣されることが多くなっている（※）。また、「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報告書」（平成29年6月。以下「H29報告書」という。）における指摘^{注1}も踏まえると、災害マネジメント総括支援員及び災害マネジメント支援員（以下「GADM^{注2}等」という。）についてもプッシュ型で被災市区町村に派遣し、被災都道府県からの連絡要員と連携して状況を確認した上で派遣要請を行うことが有効と考えられる。

また、都道府県において、GADM等として登録されている者を大規模災害時の被災市区町村との連絡要員とする運用も考えられる。

※ 47都道府県のうち、R3.4月時点で整備予定を含め約7割の団体が、連絡要員に関する派遣のタイミングや携行品等について定めた要領等を整備している。こうした要領等を整備することで、発災後のより円滑な派遣及び活動が行いやすくなる。

② 「地域GADM等」の派遣による対応の推進

- 全国からGADM等の派遣を受けると時間を要するため、被災都道府県内のGADM等（被災都道府県内で不足する場合は同ブロック内のGADM等。以下総称して「地域GADM等」という。）を派遣することが望ましい。
- プッシュ型で派遣される初動期の地域GADM等については、被災市区町村の被害状況や応急対策業務への対応状況等を確認し、どのような応援が必要かなどについて被災都道府県に伝えていくことが求められ、今後、そうした観点からの研修が必要となってくる。

注1）「発災直後においては、被災市区町村がニーズを十分把握できていない場合もありうることから、対口支援団体は、プッシュ型の派遣を行うことも検討すべきである。」

（H29報告書16ページ）

注2) GADM: General Adviser for Disaster Management の略称

(総務省「応急対策職員派遣制度に関する運用マニュアル第4版」(令和3年5月))

論点2 支援方式の検討

- 被災市区町村が多数に及び、被災市区町村ごとに都道府県又は指定都市（合わせて67団体）を原則として1対1で割り当てる現行の対口支援方式では対応できない場合、どのような方式により応援職員を派遣するか。
- 支援先の状況に応じ、支援地方公共団体の追加、変更も必要となるが、その調整を多数の被災地方公共団体及び支援チームを対象に行う場合、どのように行うか。
- 現在、多くの地方公共団体が災害時の応援協定を締結しており、日頃から「顔の見える関係」を構築しているが、大規模災害時に被災都道府県によって応援の偏りや不足が発生しないか留意する必要がある。

① GADM等の増員確保

- 全国で編成可能な総括支援チーム数を増加させるためには、GADM等の増員確保が必要である。GADM等の人数が増えることで、地域GADM等の派遣もより実施しやすくなると考えられる。
- GADM等の登録を充て職にしていると、人数の増はそれほど期待できない。この点について、公務員部では、本年3月31日付けの公務員部長通知「災害マネジメント総括支援員及び災害マネジメント支援員の推薦について（依頼）」において、「防災担当部署等に所属する職員を充て職的に登録し、当該部署等から異動することを理由に登録を抹消する団体も見受けられるところであるが、異動後も引き続き登録を維持していただくとともに、防災担当部署等以外の他の部署の職員においても、積極的に推薦いただくことで、登録者数の確保を図ることも重要」と、登録者数確保についての留意を促している。

<参考資料1 令和3年3月31日付け公務員部長通知

「災害マネジメント総括支援員及び災害マネジメント支援員の推薦について（依頼）」>

- また、同通知においては、GADM等の知見は自団体の災害対応力の強化にもつながるとされている。南海トラフ地震及び首都直下地震に係る法律に基づき防災対策推進地域等に指定されている地方公共団体については、GADM等を更に養成・確保しておくことが望ましい。
- 「南海トラフ防災推進地域」の重点受援県（又は「首都直下地震緊急対策区域」の受援都道府県）に指定されている市区町村に対してGADMを1か月（4週間）間、1週間交代で派遣すると、1,000人超のGADMが必要になる。当面の数値目標としては、1,000人規模の養成・確保を目指すことが考えられる。

○ なお、地方公務員法の定年延長に係る、地方公務員法の一部を改正する法律が国会で成立したが、60歳以上の職員が有する知見を活用するという方策も、GADM等増員的手段としてはあり得る。

○ 今後、GADM等の登録数増に向けては、以下のような課題が考えられることから、対応策の検討を進める必要がある。

- ・ 被災市区町村に応援に行くGADM等には、災害対応の現場経験が求められるが、災害の少ない地域のGADM等の候補者に対し、現場での経験を積む機会を確保する必要がある。
- ・ 中長期的に、GADM等の登録者数が大幅に増えた際には、登録者の役職や、災害に関する知見について、一定水準以上を満たすものであると考えられるものの、その程度には差が生じると考えられることから、レベルに応じた研修が必要となる。

② 都道府県・指定都市単位での応援体制の構築

○ 南海トラフ地震・首都直下地震等大規模災害発生時には、被災地における混乱等の中、極めて大きな応援ニーズと支援する側との調整を行う余裕がないことが想定されることから、具体の大規模災害を念頭に、行動計画（アクションプラン）を定めることとし、その中であらかじめ被災団体を支援する都道府県及び指定都市（以下「応援県等」という。）を決めておくことが望ましい。

○ 応援県等の決定にあたっては、消防庁「南海トラフ地震における緊急消防援助隊アクションプラン」（平成28年3月）における「南海トラフ地震発生時の出動イメージ」に見られるように、応援県等を即時支援が可能なグループと被害確認後に支援可能なグループに分類し、その組合せとすることが考えられる。

[＜参考資料2 南海トラフ地震発生時の出動イメージ＞](#)

○ その際、被災状況が分からない段階で、あらかじめ被災市区町村を支援する都道府県や指定都市を決めておくのは難しいという課題がある^{注3}。アクションプランを作る際には、組合せの決定をどのように行うのか、あらかじめどのレベルまで決定するのかなどについて、よく議論する必要がある。

注3）平成28年の熊本地震の際、九州知事会の場合は、「九州・山口9県災害時応援協定」に基づき、本部長が割当てをするというコンセンサスが得られており、これに基づき応援団体を決定した。一方で、関西広域連合が平成29年に策定した「関西広域連合による応急対応期の首都圏の被災自治体支援のあり方検討報告書」においては、首都直下地震時における応援団体と受援団体をあらかじめ人口及び職員数等に基づき定めているが、都道府県及び指定都市の単位となっている。

〔応援側の体制〕

- まず、応援県等が複数の支援チーム（「総括支援チーム」及び「対口支援チーム」）を編成（都道府県の場合、指定都市以外の管内市区町村職員を含めたチームを編成）して、同一被災都道府県内の市区町村を支援することが考えられる。
- 応援派遣された職員は、被災自治体の受援計画に基づいて受け入れられることとなるが、被災都道府県及び市区町村においては受援体制の構築が難しい場合も考えられることから、応援県等单位で「活動本部」を設置し、自県等の支援チームの運用（追加派遣要請への対応等）や後方支援を実施することが望ましい。
- 応援県等の応援体制（以下「県（市）応援隊」という。）としては、被災市区町村に派遣される支援チームである「応援班」の他、「活動本部」に、全体を統括する責任者を置くとともに、「応援班」の運用や応援派遣元の県等との連絡・調整を担う「統括班」、宿泊や物資等の確保等を行う「後方支援班」で構成することが基本的な形として考えられる。
- 「県（市）応援隊」の責任者については、「応援班」の運用や活動支援物資の確保等、災害対応に関する知見が求められると同時に、応援派遣元の県（市）との連絡調整や「県（市）応援隊」職員の労務管理など、組織マネジメントに関する知見も求められる。このため、責任者を養成するための研修及び研修修了者の登録の仕組みの検討も必要である。
- 「統括班」については、被災都道府県の災害対策本部に連絡要員を常駐させ、関係機関との情報共有、活動に関する各種調整を行うことが求められる。
- 「応援班」の総括支援チームについては、被災市区町村の災害対策本部に常駐し、首長への災害マネジメントに関する助言や、関係機関との連携・調整を行うことが求められる。その際、総括支援チームは先に派遣されている地域GADM等と連携し、被災地の状況に関する情報の共有・引継ぎを着実に実施することが必要である。
- 「応援班」の対口支援チームについては、発災後、時系列の中で必要になってくる人材が変わってくる注4ため、ある程度事前にチームの編成等を想定しておくことが望ましい。
また、例えば、避難所運営の支援を考える場合、避難している住民は年齢も性別も多様であり、女性の視点を活かした災害対応力強化の観点からも、対口支援チームに女性職員が一定程度の割合いることが望ましい。

＜参考資料3 県（市）応援隊のイメージ＞

＜参考資料4 発災時のフロー（イメージ）＞

- 応援職員の派遣元団体においては、現地での移動手段や食料の用意等も含めて、バックアップ体制を充実させておく必要がある。

注4)「県(市)応援隊」の「応援班」の支援チームに求められる役割は、初動期は主に被災状況・応援ニーズの確認、応急対応期前半(発災後1週間程度)は避難所運営支援、応急対応期後半(発災後1か月程度)は住家被害認定調査や罹災証明書発行等と変化していくことが想定されている。

〔受援側の体制〕

- 被災都道府県の側においては、災害対策本部の中に外部からの応援の調整を行うチームを設けるとともに、総務省や被災地域ブロック幹事県等の連絡要員と各応援県等の職員から構成される「現地調整会議」を設置し、被災都道府県の災害対策本部会議の内容や各「県(市)応援隊」の活動に関する情報の共有、その他の被災地・被災者への支援に関する情報交換等を実施することが必要である。
- 被災市区町村に応援職員を派遣するのは、当該被災都道府県及び被害の小さい管内市区町村も想定されることから、その派遣調整を担当する部署の職員も「現地調整会議」に参加することで、より円滑な応援が可能になると考えられる。
- また、応援県等が被災都道府県に代わって会議の実務を担うことも、受援体制強化の一方策として考えられる^{注5}。

注5) 東日本大震災の際には、宮城県において、山形県の提案により各県連絡員をメンバーとする連絡会議を開催し、山形県が同会議の幹事を担うという事例が報告されている。

③ アクションプランと個別の応援協定との関係整理

- 個別の災害時相互応援協定等を締結している地方公共団体間においては、訓練の実施等を通じて「顔の見える関係」を築いており、担当者間で「あうんの呼吸」ができていくという実態もある。このため、現行の応急対策職員派遣制度の運用にあたっては、「地方公共団体間の災害時相互応援協定等を妨げるものではない」^{注6}とされている。
- こうした現状を踏まえ、アクションプラン作成検討に当たっては、まず、個別の相互応援協定等に基づく応援が存在することを前提とするが、応援協定等に基づく応援が先行して行われた結果、被災都道府県の間で応援体制に著しい偏りが出ること又は支援チームの数が不足することが見込まれる場合には調整を行うことが現実的である。
- なお、これまでの応援派遣の際、被災者生活再建支援業務等に際して同じシステムを運用している団体同士の職員だとより円滑に業務を進めることができるとの声もあった^{注7}。

注6)「応急対策職員派遣制度に関する要綱」(平成30年3月23日施行、令和3年5月20日改正)第3条(2)

注7) 地方公共団体情報システムの標準化に関する法律(令和3年法律第40号)が5月12日に成立したが、本法に基づき、2025(令和7)年度を目標時期として地方公共団体のシステムの標準化を図ることとされているため、その動向にも留意が必要である。

論点3 膨大な応援ニーズへの対応

- 避難者数や住家被害が大きく、応援ニーズを全てカバーすることができない事態も想定されるが、その場合、どのような対応がとられるべきか。

① 事前の応援体制の構築

- 南海トラフ地震や首都直下地震等の大規模災害発生直後は、応援に係る必要人数の把握や応援・受援団体間のマッチングを行う余裕のない可能性が想定されるため、先に述べたように、あらかじめ、具体の災害を念頭にアクションプランを策定し、支援チームを派遣できるようにすることが必要である。
- 発災以前には、具体の応援ニーズは不明であるため、応援県等においてどれだけの支援チーム数や派遣の人数を確保すべきか決めておくことは困難と考えられる。
このため、被害想定を元にして必要と考えられる支援チーム数や、過去の災害における応援の実態等を参考に、目安となる要請人数等を設定した上で応援県等において応援隊の体制を検討(※)することも有効である。

※ 応援体制の構築にあたっては、例えば、検討初期の段階では派遣人数を職員数の一定割合とするなどし、その後は、各団体において、住民サービスに著しい低下が生じない範囲で応援派遣可能な人数を検討・把握していくことも考えられる。

② 民間との役割分担の整理

- 発災時には、被災市区町村が行う応急対策の業務に加え、災害ボランティアや民間等の多様な主体が被災者支援を行っている。
行政の役割と整理されているものであっても、その一部を民間に委託するなどの取組は、他の地方公共団体職員への応援ニーズを適正化する観点からは有効である^{注8}。

<参考資料5 内閣府「防災における行政の

NPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック」(抜粋)>

- なお、現場の活動においてNPOに被災地方公共団体が依頼を行う際、個人情報の取扱いについて課題となるため、NPOとの覚書のひな形等があると良い。

○ 発災直後の初動期は混乱が生じやすい時期でもあることから、被災地入りするNPO・ボランティア等と情報を共有できる体制を構築することが重要^{注9}であり、これにより円滑な支援活動の推進、ひいては他の地方公共団体職員への応援ニーズの適正化にもつながると考えられる。

○ こうした情報共有会議については、被災地において習慣化が進んできていることから、被災団体において災害マネジメント支援を行うGADM等においても、情報共有会議が開催されることも含め、NPO・ボランティア等に関する知見を有していることが望ましい。NPO・ボランティア等の方々が実際にどの程度被災地に入るかについては事前に把握することが難しいが、大規模災害時には毎回現地入りする専門的なNPOもあることから、GADM等の研修でそのような団体を紹介することも検討すべきである。

○ また、NPO・ボランティア等の活動について、行政職員と連携することでより良い支援につながる場合もある^{注10}。被災団体の職員の手が回らない場合に、応援職員にその役割を担ってもらうことも有効である。

注8) 例えば、避難所の運営については、広域的に事業展開している警備会社等に一部を委託した事例がある。

また、内閣府の防災教育・周知啓発ワーキンググループ（災害ボランティアチーム）において、避難生活支援における行政とNPO・ボランティア等との連携・協働についての提言が取りまとめられている。

注9) さらに、都道府県ごとに外部のNPO受入れの窓口となるような地域のNPOをあらかじめ決めておき、そうしたところと防災訓練を行っておくことで、災害時の連携がうまくいくことも考えられる。

注10) 過去の災害の事例からは、例えば、住家の土砂撤去に対する公費支援制度の要件を聞くことができる、在宅避難者の方々を訪ねる際に、行政の職員と一緒にの方が話を聞いてもらえる、などが挙げられる。

論点4 その他の検討項目

- 個別の災害に対するアクションプランを作成する際に、留意すべき事項は何か。
- 受援団体において留意すべき事項は何か。

① アクションプラン作成の際に留意すべき事項

- アクションプランの適用基準
 - ・ 政府において南海トラフ地震、首都直下地震に係る対応を実施する場合には自動的に適用し、総務省から地方三団体等に連絡を行うことが現実的である。

- 南海トラフ地震・首都直下地震等の大規模災害に特有の事項
 - ・ 例として、南海トラフ地震に関しては、臨時情報発令時の応援派遣のあり方について検討する必要がある。

② その他、留意すべき事項

- 応援に関係する研修としては、総務省の「災害マネジメント総括支援員等研修」や内閣府の「防災スペシャリスト養成研修」、内閣官房・内閣府・総務省消防庁共催の「自治体・危機管理責任者研修」、都道府県が実施している被災者生活再建支援業務に関する研修等があるが、必ずしも応援職員全てが受講するものではない。

- 一方、南海トラフ地震・首都直下地震等の大規模災害時には、全国から派遣される応援職員をはじめ、非常に多くの地方公共団体職員が被災地で活動することとなる。
このため、応急対策業務に従事するにあたっての手順や心構え、周囲からのケアの必要性やその方法等をまとめた研修教材を作成し、平時及び応援に向かう際に学べるようにすべきである。

- 応援団体・受援団体共通の対応として、新型コロナウイルス感染症対策を引き続き講じていく必要がある。