

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（第1回） 説明資料

平成29年3月29日
総務省自治行政局

- 1 東日本大震災における応援職員派遣の状況(P1)
- 2 東日本大震災の教訓を踏まえた災害法制等の見直し(P4)
- 3 熊本地震における応援職員派遣の状況(P16)
- 4 熊本地震における応援職員派遣の成果と課題(P19)
- 5 研究会の論点(素案)(P26)

東日本大震災における被災市町村に対する短期の応援職員派遣状況(時系列) (総務省の対応)

(平成23年)

○ 3月11日 東日本大震災発災

(全国的な派遣スキーム構築までの間は、個別の協定に基づく応援や自主的な応援による対応が行われた)

【全国的な派遣スキーム構築は発災の11日後】

○ 3月22日 「東北地方太平洋沖地震に係る被災地方公共団体に対する人的支援について」

(各都道府県知事・各指定都市市長宛て公務員部長通知)
・ 被災地方公共団体への職員の派遣について、支援及び協力を要請

○ 3月22日 「東北地方太平洋沖地震に係る人的支援の要望について」 (職員派遣の要望調査)

(青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県及び千葉県の市町村担当課宛て事務連絡)

○ 3月29日 要望のとりまとめ (394人)

○ 3月30日 全国市長会・全国町村会を通じて全国の市区町村に派遣申出を照会

○ 4月8日 被災県市町村担当課に一回目の派遣申出を伝達 (990人) ※一部、中長期の派遣分を含む。

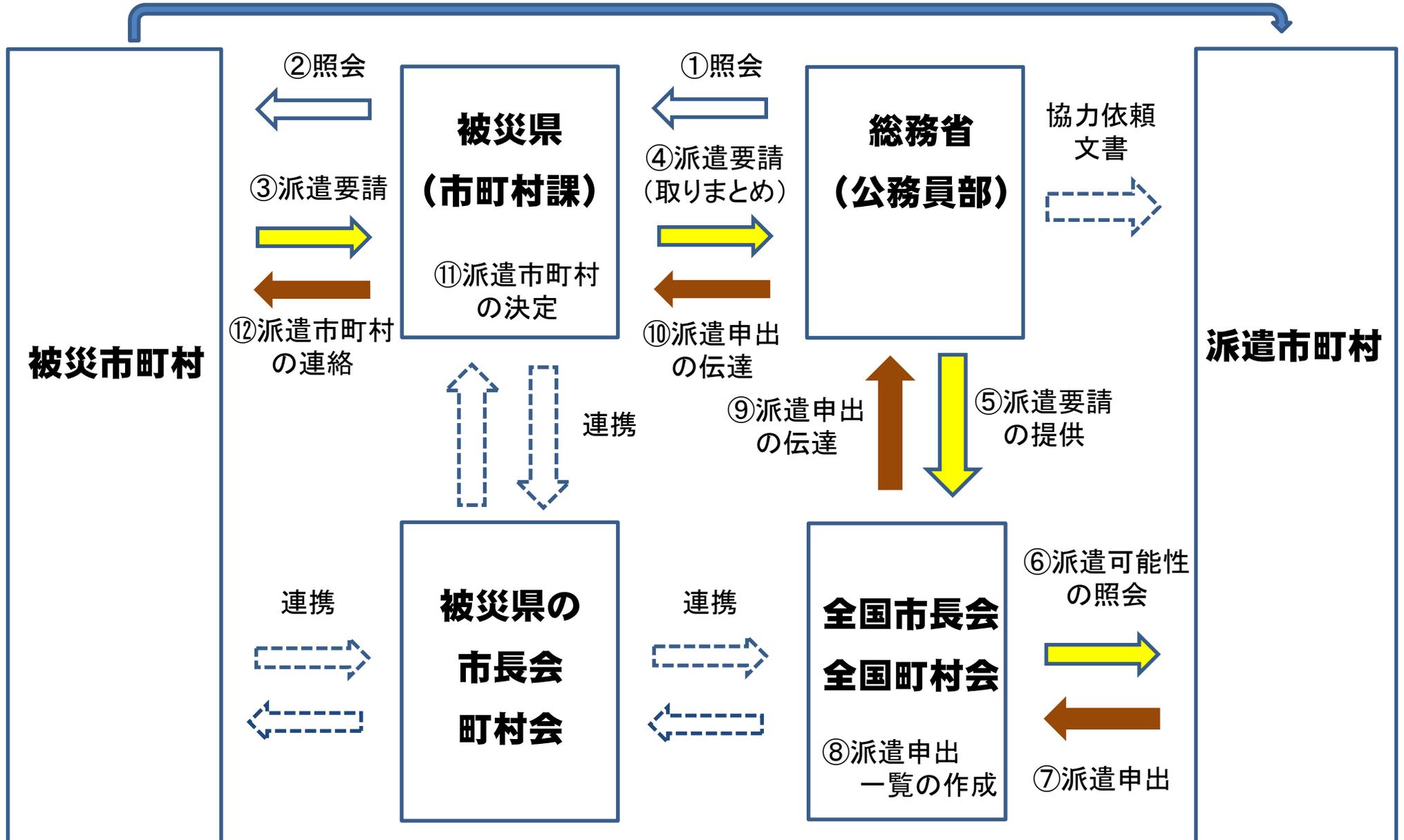
【全国的な派遣スキームによる派遣開始は発災の約1か月後】

○ 4月20日 派遣決定のとりまとめ (326人) →順次派遣

東日本大震災に係る市町村職員の派遣スキーム(短期)

⑭派遣の実施

⑬最終的な派遣要請



- 1 東日本大震災における応援職員派遣の状況(P1)
- 2 東日本大震災の教訓を踏まえた災害法制等の見直し(P4)
- 3 熊本地震における応援職員派遣の状況(P16)
- 4 熊本地震における応援職員派遣の成果と課題(P19)
- 5 研究会の論点(素案)(P26)

東日本大震災を踏まえた災害法制等の見直し

年月	災害対策基本法の改正	地方における取組の見直し
平成23年 3月		東日本大震災発災
平成23年 9月	「災害対策法制のあり方に関する研究会」設置	
平成23年10月	中央防災会議に「防災対策推進検討会議」設置	
平成24年 3月	「防災対策推進検討会議」中間報告	
平成24年 5月		全国知事会「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」を改正 ・対口支援方式 ・全国知事会の体制と機能の強化
平成24年 6月	<u>災害対策基本法の改正(第1弾)</u> ・応援円滑化のための「相互応援協定の締結」等について 努力義務(第49条の2) ・応援の対象事務の範囲を「応急措置」から「災害応急対 策」に拡充(避難所運営、罹災証明書の交付等の事務に ついて拡大)(第67条等) ・内閣総理大臣による応援の要求等の創設(第74条の2)	
平成25年 3月		全国知事会「都道府県相互の広域応援体制における カバー(支援)県の主な役割・活動モデル」を公表
平成25年 6月	<u>災害対策基本法の改正(第2弾)</u> ・「避難所における生活環境の整備」について努力義務 (第86条の6) ・罹災証明書の交付を市町村の事務として明確化(第90条 の2)	
平成25年12月		指定都市市長会「広域・大規模災害時における指定 都市市長会行動計画」を公表
平成27年 7月		全国知事会「大規模広域災害発生時における都道府 県相互の広域応援の今後の方向性について」を報告

災害対策基本法の改正について①

改正概要	趣旨
応援円滑化のための「相互応援協定の締結」等について努力義務(第49条の2)	✓ 大規模広域災害の際には相互応援を必要とする事態が発生しうることから、災害予防責任者(地方公共団体の長等)は、 <u>相互応援に関する協定の締結</u> など、応援円滑化のために必要な事前の備えを講ずるよう努めるべき旨を規定したもの。 <p style="text-align: right;">※逐条解説災害対策基本法等から作成</p>

(円滑な相互応援の実施のために必要な措置)

第四十九条の二 災害予防責任者は、法令又は防災計画の定めるところにより、その所掌事務又は業務について、災害応急対策又は災害復旧の実施に際し他の者の応援を受け、又は他の者を応援することを必要とする事態に備え、相互応援に関する協定の締結、共同防災訓練の実施その他円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

災害対策基本法の改正について②

改正概要	趣旨
<p>応援の対象事務の範囲を「応急措置」から「災害応急対策」に拡充（避難所運営、罹災証明書の交付等の事務について拡大）（第67条、68条、74条）</p>	<ul style="list-style-type: none">✓ 改正前の応援対象事務は、<u>消防、水防及び救助等人命に関わるような災害発生直後の緊急性の高い応急措置に限定</u>されていた。✓ 東日本大震災では、応急措置の段階のみならず、<u>避難所運営、罹災証明書の交付、施設及び設備の応急復旧、保健衛生等、災害応急対策の段階</u>においても、他の地方公共団体等からのマンパワーの支援を求めるニーズが強かった。✓ このため、大規模災害時に、マンパワーを大量・迅速に投入して的確な災害応急対策を実施するため、<u>応援の対象事務の範囲を、災害応急対策全般に拡大</u>したもの。 <p>※災害対策基本法改正ガイドブック(平成24年及び平成25年改正)、逐条解説災害対策基本法等から作成</p>

（他の市町村長等に対する応援の要求）

第六十七条 市町村長等は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、災害応急対策を実施するため必要があると認めるときは、他の市町村の市町村長等に対し、応援を求めることができる。この場合において、応急措置を実施するための応援を求められた市町村長等は、正当な理由がない限り、応援を拒んではならない。

「応急措置」を「災害応急対策」に改正

2 前項の応援に従事する者は、災害応急対策の実施については、当該応援を求めた市町村長等の指揮の下に行動するものとする。

災害対策基本法の改正について③

改正概要	趣旨
内閣総理大臣による応援の要求等の創設(第74条の2)	<ul style="list-style-type: none">✓ 阪神・淡路大震災以降、地方公共団体間で相互応援協定の締結が進められ、東日本大震災でも、協定等に基づく相互応援がなされたほか、全国知事会の調整による応援、関西広域連合による応援及び全国市長会・全国町村会と総務省による職員派遣のスキームなど、広域的な応援が行われた。✓ 一方、<u>被災市町村に対して被災地外の都道府県から応援職員を派遣する仕組みが事前に構築されていなかった。</u>✓ このため、地方公共団体間の相互応援を強化する観点から、<u>一義的には地方公共団体間の自主的な応援を尊重した上で、消防に関する広域応援の制度である緊急消防援助隊制度を踏まえ、地方公共団体間の応援の要求等のみによっては地方公共団体間の応援が円滑に実施されない場合のために、内閣総理大臣による応援の調整について規定を設けたもの。</u>✓ 改正規定については、<u>都道府県と市町村が一体となって対口支援が可能となるイメージ。</u>また、法制度とすることにより、平時から訓練を行ったり、必要な物資や資機材を備えたりするなどの効果がより一層期待できるとされている。

※災害対策基本法改正ガイドブック(平成24年及び平成25年改正)、逐条解説災害対策基本法等から作成

災害対策基本法の改正について④

(内閣総理大臣による応援の要求等)

- 第七十四条の二 **都道府県知事は**、当該都道府県の地域に係る災害が発生した場合において、第七十二条第一項の規定による指示又は同条第二項若しくは前条第一項の規定による要求のみによつては災害応急対策に係る応援が円滑に実施されないと認めるときは、**内閣総理大臣に対し、他の都道府県の知事に対し当該災害が発生した都道府県の知事(以下この条において「災害発生都道府県知事」という。)**又は**当該災害が発生した市町村の市町村長(以下この条において「災害発生市町村長」という。)**を応援することを求めるよう求めることができる。
- 2 **内閣総理大臣は**、前項の規定による要求があつた場合において、災害発生都道府県知事及び災害発生市町村長の実施する災害応急対策が的確かつ円滑に行われるようにするため**特に必要があると認めるときは、当該災害発生都道府県知事以外の都道府県知事に対し、当該災害発生都道府県知事又は当該災害発生市町村長を応援することを求めることができる。**
- 3 内閣総理大臣は、災害が発生した場合であつて、災害発生都道府県知事及び災害発生市町村長の実施する災害応急対策が的確かつ円滑に行われるようにするため**特に必要があると認める場合において、その事態に照らし特に緊急を要し、第一項の規定による要求を待ついとまがないと認められるときは、当該要求を待たないで、当該災害発生都道府県知事以外の都道府県知事に対し、当該災害発生都道府県知事又は当該災害発生市町村長を応援することを求めることができる。**この場合において、内閣総理大臣は、当該災害発生都道府県知事に対し、速やかにその旨を通知するものとする。
- 4 **災害発生都道府県知事以外の都道府県知事は、前二項の規定による内閣総理大臣の要求に応じ応援をする場合において、災害発生市町村長の実施する災害応急対策が的確かつ円滑に行われるようにするため特に必要があると認めるときは、当該都道府県の区域内の市町村の市町村長に対し、当該災害発生市町村長を応援することを求めることができる。**
- 5 第二項又は第三項の規定による内閣総理大臣の要求に係る応援に従事する者は、災害応急対策の実施については、当該応援を受ける都道府県知事の指揮の下に行動するものとする。
- 6 第四項の規定による都道府県知事の要求に係る応援に従事する者は、災害応急対策の実施については、当該応援を受ける市町村長の指揮の下に行動するものとする。

災害対策基本法の改正について⑤

第74条の2(新設)と第74条との相違点

- ✓ 災害発生都道府県は、当該災害発生都道府県への応援のみならず、区域内の災害発生市町村への応援を求めることが可能
- ✓ 応援依頼を受けた他の都道府県は、災害発生都道府県のみならず、災害発生市町村を応援可能
- ✓ 応援依頼を受けた他の都道府県は、区域内の市町村に応援を求めることが可能
(上記の市町村には指定都市を含む)

(都道府県知事等に対する応援の要求)

第七十四条 都道府県知事等は、当該都道府県の地域に係る災害が発生した場合において、災害応急対策を実施するため必要があると認めるときは、他の都道府県の都道府県知事等に対し、応援を求めることができる。この場合において、応急措置を実施するための応援を求められた都道府県知事等は、正当な理由がない限り、応援を拒んではならない。

2 前項の応援に従事する者は、災害応急対策の実施については、当該応援を求めた都道府県知事等の指揮の下に行動するものとする。この場合において、警察官にあつては、当該応援を求めた都道府県の公安委員会の管理の下にその職権を行うものとする。

災害対策基本法の改正について⑥

改正概要	趣旨
「避難所における生活環境の整備」について努力義務（第86条の6）	<ul style="list-style-type: none">✓ 東日本大震災では、多数の被災者が<u>避難所生活</u>を余儀なくされる状況の中、発災直後から、<u>物資の不足や避難所のバリアフリーへの対応等が課題</u>となった。✓ このため、災害発生時における<u>避難所の供与・生活環境の整備等</u>に関し、災害応急対策責任者（地方公共団体の長等）の基本的な責務を規定したものの。✓ 避難所の運営等に直接携わる市町村は、被災者支援の実施に必要な物資・サービス・<u>人員を十分に把握</u>の上、地域防災計画等に基づき、都道府県や関係機関に情報提供を図るとともに、都道府県においては、災害の規模や被災状況等に応じ、国に対しても必要な情報提供を行うことが望ましいとされている。✓ なお、<u>避難所の運営については、必要な人員の確保に関し本法に基づく応援の規定を活用することが可能</u>である。 <p style="text-align: right; font-size: small;">※災害対策基本法改正ガイドブック（平成24年及び平成25年改正）、逐条解説災害対策基本法等から作成</p>

（避難所における生活環境の整備等）

第八十六条の六 災害応急対策責任者は、災害が発生したときは、法令又は防災計画の定めるところにより、遅滞なく、避難所を供与するとともに、当該避難所に係る必要な安全性及び良好な居住性の確保、当該避難所における食糧、衣料、医薬品その他の生活関連物資の配布及び保健医療サービスの提供その他避難所に滞在する被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

災害対策基本法の改正について⑦

改正概要	趣旨
罹災証明書の交付を市町村の事務として明確化（第90条の2）	<ul style="list-style-type: none">✓ 罹災証明書は、被災者生活再建支援金の支給や仮設住宅の入居、義援金の配分等の判断材料として幅広く活用されるもの。✓ 東日本大震災の際、発行の前提となる住家被害調査の実施体制が十分でなく、<u>罹災証明書の交付に長時間を要し、被災者支援の実施そのものに遅れが生じた事例も少なくなった。</u>✓ このため、<u>罹災証明書を遅滞なく交付することを市町村長の義務として法に位置づけるとともに、他の地方公共団体等との連携確保など罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制の確保に努めることを、市町村長の義務とした。</u>✓ なお、<u>住家の被害調査等の実施及びこれに基づく罹災証明書の交付については、必要な人員の確保に関し本法に基づく応援の規定を活用することが可能である。</u> <p style="text-align: right; font-size: small;">※災害対策基本法改正ガイドブック(平成24年及び平成25年改正)、逐条解説災害対策基本法等から作成</p>

（罹災証明書の交付）

第九十条の二 市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被災者から申請があつたときは、遅滞なく、住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し、当該災害による被害の程度を証明する書面（次項において「罹災証明書」という。）を交付しなければならない。

2 市町村長は、災害の発生に備え、罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制の確保を図るため、前項の規定による調査について専門的な知識及び経験を有する職員の育成、当該市町村と他の地方公共団体又は民間の団体との連携の確保その他必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

知事会の相互応援協定

<基本的な考え方>

- ✓ 都道府県の相互応援体制は、局地的災害に対しては、①各ブロック内で設定したカバー(支援)県対応(→参考資料P2)を行うとともに、災害の規模等に応じて、②ブロック間応援(→参考資料P3)や全国知事会の調整の下に行われる③複数ブロックによる広域応援対応(→参考資料P4)に切り替える3段階の対応体制を構築・準備

ブロック知事会名	構成都道府県名
北海道東北地方知事会	北海道 青森県 秋田県 岩手県 山形県 宮城県 福島県 新潟県
関東地方知事会	東京都 群馬県 栃木県 茨城県 埼玉県 千葉県 神奈川県 山梨県 静岡県 長野県
中部圏知事会	富山県 石川県 岐阜県 愛知県 三重県 長野県 静岡県 福井県 滋賀県
近畿ブロック知事会	福井県 三重県 滋賀県 京都府 大阪府 奈良県 和歌山県 兵庫県 鳥取県 徳島県
中国地方知事会	鳥取県 島根県 岡山県 広島県 山口県
四国知事会	徳島県 香川県 愛媛県 高知県
九州地方知事会	福岡県 佐賀県 長崎県 大分県 熊本県 宮崎県 鹿児島県 沖縄県 山口県

九州・山口9県災害時応援協定(抜粋) ……被災ブロック内における応援体制の例

(応援要請の手続)

第6条 応援を受けようとする被災県は、災害の状況、応援を要請する地域及び必要とする応援の内容を明らかにして、本部長に応援を要請するものとする。

2 本部長は、災害の実態に照らし、被災県からの速やかな応援の要請が困難と見込まれるときは、前項の規定による要請を待たないで、必要な応援を行うことができるものとする。この場合には、前項の規定による要請があったものとみなす。

3・4 (略)

(応援の実施)

第7条 本部長は、前条第1項により応援要請があった場合又は前条第2項の規定により必要な応援を行う場合は、被災県以外の九州・山口各県に対し、応援する地域の割り当て又は応援内容の調整を行うものとする。

2 応援地域を割り当てられた県(以下「応援担当県」という。)は、当該地域において応援すべき内容を調査し、必要な応援を実施するものとする。

3～5 (略)

(他の圏域の災害への対応)

第8条 全国知事会及び他のブロック知事会等に属する被災県からの応援要請については、支援対策本部において総合調整を行う。

九州・山口9県災害時応援協定実施要領(抜粋)

(応援担当県等による応援)

第6条 応援担当県は、割り当てられた応援担当地域の応援すべき内容を把握し、基本的に応援担当県で完結して応援を実施する。

2・3 (略)

4 応援担当県は、自ら完結して応援を行えない場合は、支援対策本部に対し応援内容の調整を依頼することができる。

- 1 東日本大震災における応援職員派遣の状況(P1)
- 2 東日本大震災の教訓を踏まえた災害法制等の見直し(P4)
- 3 熊本地震における応援職員派遣の状況(P16)
- 4 熊本地震における応援職員派遣の成果と課題(P19)
- 5 研究会の論点(素案)(P26)

熊本地震における被災市町村に対する短期の応援職員派遣状況(時系列)

(平成28年)

大量のマンパワーを要し、全国的な応援職員派遣が必要となった業務は、東日本大震災後に明確化された**避難所運營業務**と**罹災証明書交付事務**

○ 4月16日 熊本地震(本震)発生

○ 4月17日 熊本県が被災市町村ごとの要請人数をとりまとめ、大分県(※)に伝達
→大分県が被災市町村ごとに担当県を割当(いわゆる「対口支援方式」)

4月18日 熊本市が指定都市市長会に連絡
→熊本市は全国の指定都市が支援

※九州地方知事会会長県

【対口支援県、指定都市は直ちに派遣開始】
・ 19日から全国的なスキームについて検討開始

＜派遣職員数の推移＞

19日264人 20日664人 21日794人 22日829人
23日905人 24日941人 25日988人 26日1,047人

※以降、5月20日まで1,000人以上の規模で派遣
(最大5月11日 1,440人)

【全国的な派遣スキームによる対応を全国に要請したのは本震発生の4日後】

○ 4月20日 「平成28年熊本地震に係る被災地方公共団体に対する人的支援について」
(全国知事会、全国市長会及び全国町村会の各事務総長宛て公務員部長通知)
・ 九州・山口9県の広域応援協定で対応できない場合の被災地方公共団体への全国的なスキームによる職員の派遣について、協力を依頼

【全国的な派遣スキームによる派遣の開始は本震発生の6日後】

○ 4月22日 全国的なスキームによる派遣開始→順次派遣

○ 4月25日 安倍内閣総理大臣指示(政府非常災害対策本部会議)
・ 罹災証明書の交付等に最優先で取り組むため、全国の自治体職員の追加派遣を要請

熊本地震における応援職員派遣スキーム(短期)

最大時は1日当たり1,400名を超える職員が派遣され、被災地の応急対策(避難所運営や罹災証明書交付事務等)を支援

(1)ブロック別知事会等による対応

- ①熊本県及び市町村(熊本市除く)への派遣:「九州・山口9県災害時応援協定」に基づき実施
 - ・九州地方知事会会長県(大分県)が各被災市町村ごとに担当県をマッチング
 - 例) 益城町 :福岡県、関西広域連合(「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」に基づく応援)
 - 南阿蘇村:大分県
 - 西原村 :佐賀県
 - ・担当県がリエゾン(「現地情報連絡員」以下同じ。)を被災市町村に派遣。応援職員派遣のニーズを把握し、責任をもって派遣
→ いわゆる対口(たいこう)支援
- ②熊本市への派遣:「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」に基づき実施
 - ・熊本市役所内に指定都市市長会のリエゾンを派遣
 - ・熊本市のニーズをリエゾンが把握・調整の上、指定都市市長会に伝達
 - ・指定都市市長会で各指定都市と調整し、派遣



(1)において不足する場合

(2)全国スキームによる対応

総務省、全国知事会、全国市長会、全国町村会が協力して、必要な職員を確保

- 1 東日本大震災における応援職員派遣の状況(P1)
- 2 東日本大震災の教訓を踏まえた災害法制等の見直し(P4)
- 3 熊本地震における応援職員派遣の状況(P16)
- 4 熊本地震における応援職員派遣の成果と課題(P19)
- 5 研究会の論点(素案)(P26)

熊本地震における応援職員派遣の成果と課題

(成果)

- ✓ 東日本大震災の教訓を踏まえ、対口支援方式を導入し、迅速な応援派遣に一定の成果(別紙1・2・3)
 - ・ 東日本大震災後の災害法制の見直しに伴い明確化された避難所運営、罹災証明書交付事務について、多くの応援職員の派遣が要請された。このため、対口支援方式による手厚い支援が行われるとともに、全国スキームによる派遣も求められることとなった。

(5月11日の派遣職員1,440人中、避難所運営に660人、罹災証明書交付事務に593人)

(課題)

- ✓ 指定都市は熊本市、その他の市町村は九州地方知事会・全国スキームにより、別々に対応
⇒ 今後は、指定都市を含めた全体の調整が必要
- ✓ 都道府県と区域内の市町村とが一体的に支援を行うスキームが未確立
- ✓ 内閣総理大臣による応援職員の派遣要求(災対法第74条の2)はどのような場合に行うのか
 - ・ 南阿蘇村(避難所運営に50人)、益城町(罹災証明書交付事務に80人)は総務省のイニシアチブで派遣
- ✓ 一部被災市町村のマネジメント機能が極度に低下し、業務が停滞
- ✓ 応援職員とNPO、ボランティア等との役割分担が不明確であり、連携が不十分

論点1

論点2

熊本地震における応援職員の派遣状況 (平成28年5月11日時点 (派遣数最大))

別紙1

職員派遣スキーム	熊本県	熊本市	その他の市町村	合計
九州地方知事会※1	32	0	593	625
全国スキーム※2	9	4	200	213
指定都市※3	0	602	0	602
合計	41	606	793	1,440

※1 被災市町村毎に担当府県を割り当て(対口支援)、担当府県が責任をもって対応
 〈対口支援の例 益城町:福岡県、関西広域連合 南阿蘇村:大分県 西原村:佐賀県〉

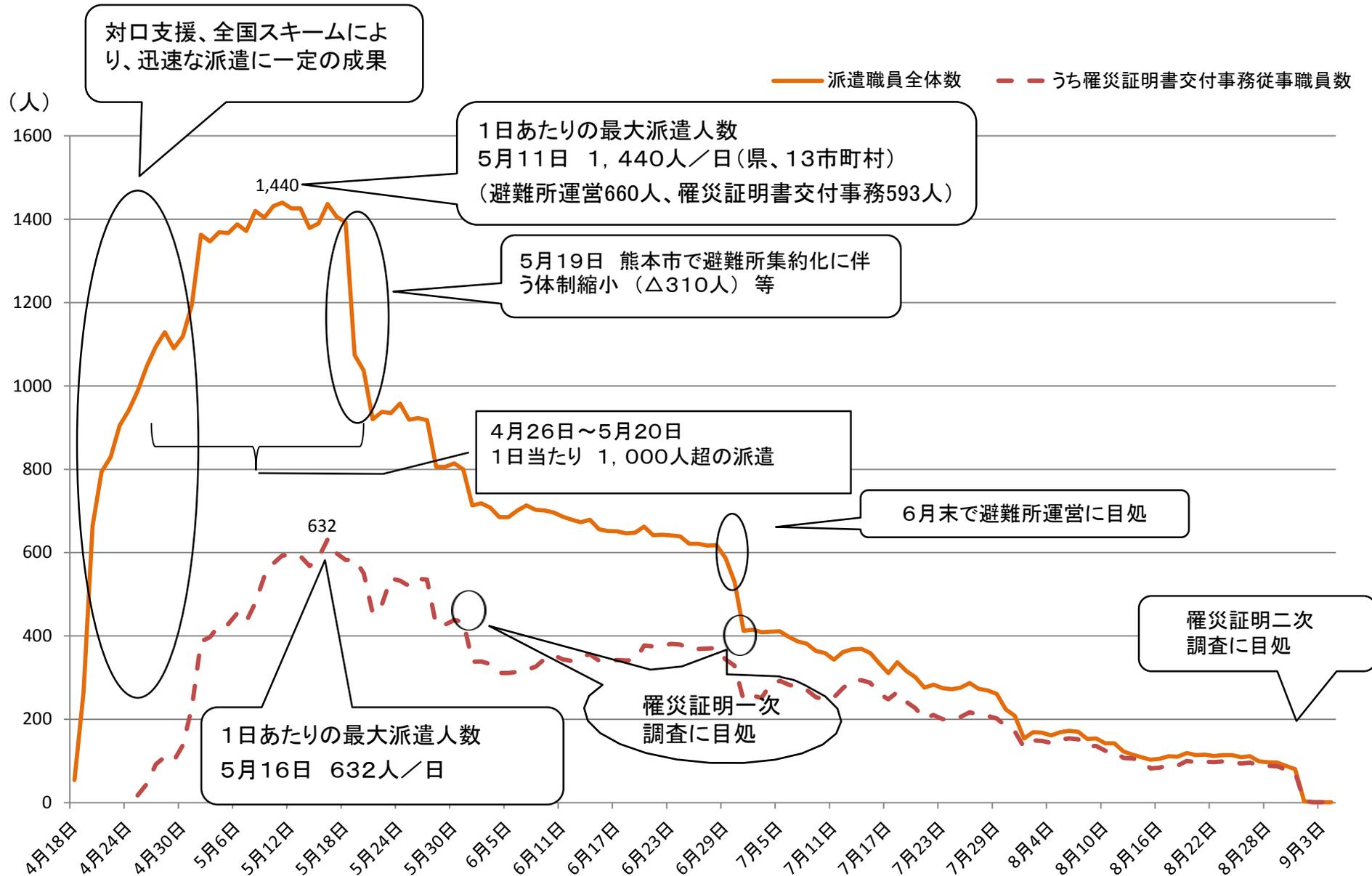
※2 ※1で対応できない派遣ニーズに対し、地方三団体を通じ、全国の都道府県・市町村が支援

※3 熊本市の派遣ニーズに対し、全国の指定都市が支援

⇒ 総務省は、これらの人的支援について、地方三団体等に対し、協力・助言を実施

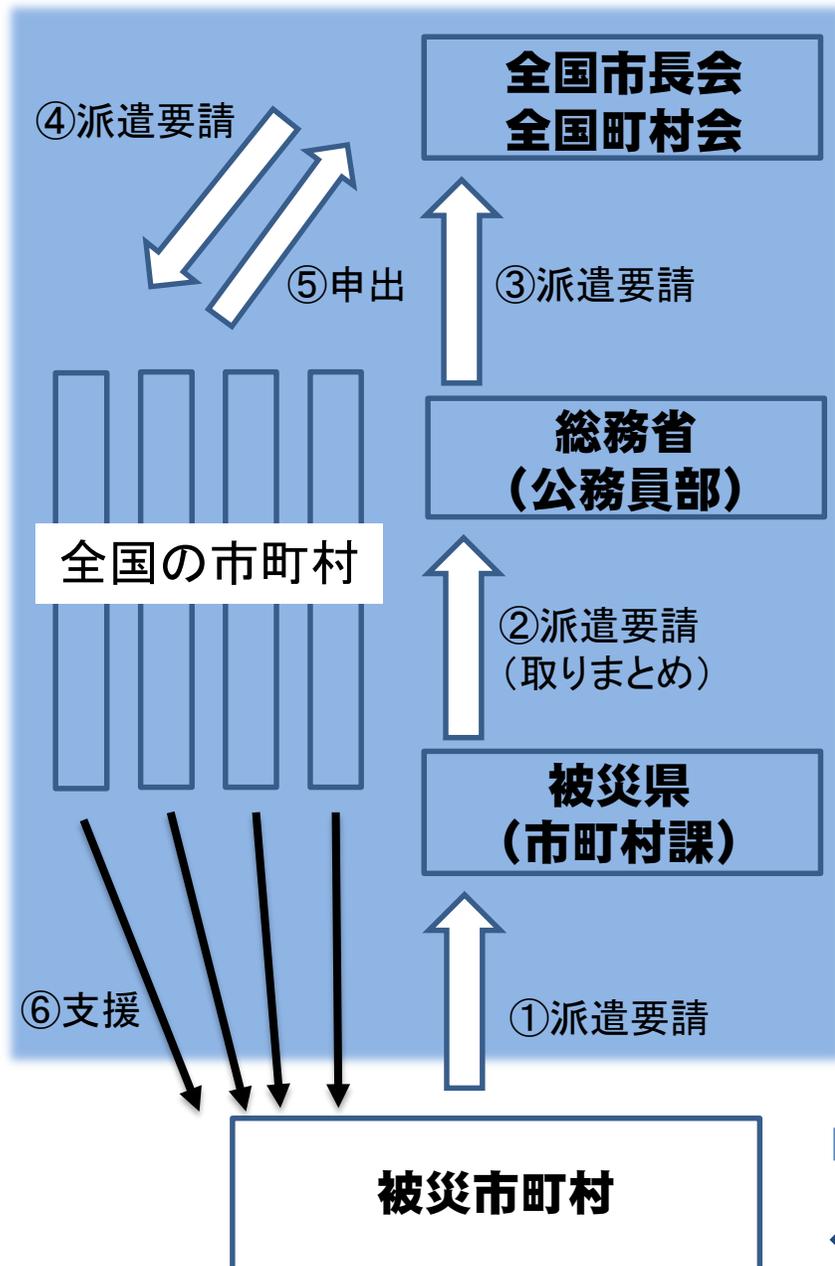
熊本地震における短期派遣職員数の推移

(熊本県・熊本市・その他の市町村)



※これは広域連携スキームによるもので、各府省が調整して派遣する職員等は含まない。

東日本大震災の全国スキーム

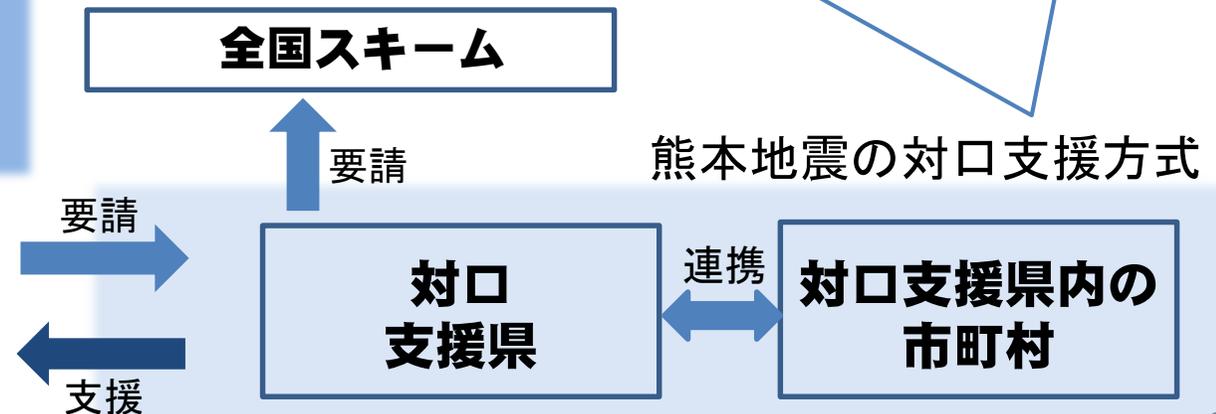


<地域ブロックにおける支援>

- ✓ 対口支援県が責任を持って対応
- ✓ 対口支援県が派遣したリエゾンが現地でニーズの把握を行い、対口支援県の本庁に連絡して要員の派遣を決定するため、迅速な派遣が可能
- ✓ 対口支援県と対口支援県内の市町村が一体となって支援することで安定的な支援が可能
(当初は迅速な対応が可能な対口支援県が中心で派遣。その後の交代要員は対口支援県内の市町村が対応など)

<全国スキームによる支援>

- ✓ 対口支援県が被災市町村の派遣ニーズを詳細に把握しているため、不足する場合、速やかに全国スキームへの要請が可能(派遣ニーズを確認する必要がない)
- ✓ 全国スキームでは、他のブロックに派遣数の目安を示した上で、迅速な派遣決定を求めることが可能



南阿蘇村の災害応急対応業務体制の構築過程

日付	内容
4月16日(土)	本震(午前1時25分)
4月17日(日)	熊本県において被災市町村の派遣ニーズを把握
4月18日(月)	対口支援先を大分県に決定、順次支援開始(18日2名、19日31名が現地入り)
4月20日(水)	現地に派遣された総務省職員から、南阿蘇村が膨大な災害応急対応業務に直面し、混乱状況にあるため、早急に多数の応援職員の派遣が必要との報告
4月21日(木)	南阿蘇村から50名の緊急派遣要請 →総務省より要請し、東京都30名、兵庫県10名、徳島県10名の派遣を決定
4月22日(金)	東京都先遣隊4名は東京消防庁へりで当日に現地入り <div style="border: 1px dashed orange; padding: 5px;"> <p>東京都の応援職員(前防災対策課長)等が災害応急対応業務体制の確立を支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ○災害対策本部の体制を再編成 <ul style="list-style-type: none"> ・ 避難所の運営に主に応援職員を充当し、役場職員は本来業務に復帰 ・ 役場職員の役割分担を明確化 ○<u>プレス発表など、一日の業務スケジュールを定例化</u> </div> <p>引き続き支援  混乱していた南阿蘇村のマネジメント体制が抜本的に改善</p>
4月23日(土)	残りの46人が現地入り

益城町の災害応急対応業務体制の構築過程

日付	内容
4月16日(土)	本震(午前1時25分)
4月19日(火)	福岡県、関西広域連合が応援職員を派遣開始
4月25日(月)	熊本県から部長級職員を派遣 熊本県職員と現地に派遣された総務省職員が災害応急対応業務体制の確立に向け協議
4月26日(火)	熊本県職員の提案によりPT(住まい支援、罹災証明書交付、避難所対策、役場機能再建)を立ち上げ
4月28日(木)	罹災証明書交付事務につき総務省から応援要請(関西広域20名、福岡県30名、東京都30名)
5月 1日(日)	<u>避難所運営について応援要請(40名)</u> — 南阿蘇村(4/21)から10日遅れ 各避難所を町職員各2名体制へ ※71名の町職員が配置されていた
5月 2日(月)	<u>災害対策本部の体制を再編成</u> — 南阿蘇村(4/22)から10日遅れ →避難所張り付きであった町職員をPT等へ配置し、災対本部を抜本的強化
5月6日(金) ~12日(木)	集中支援(国は各省の本省課室長級・補佐級の職員を派遣、熊本県は課長級・補佐級の職員を派遣) →各PTへ配置し、業務ごとに支援

- 1 東日本大震災における応援職員派遣の状況(P1)
- 2 東日本大震災の教訓を踏まえた災害法制等の見直し(P4)
- 3 熊本地震における応援職員派遣の状況(P16)
- 4 熊本地震における応援職員派遣の成果と課題(P19)
- 5 **研究会の論点(素案)(P26)**

研究会における論点(素案)

論点1

- ✓ 熊本地震における取組の成果を活かしつつ、今後の大規模災害に備えた全国的な応援職員の派遣スキームとしては、どのような仕組みが必要か
 - **司令塔機能を担う総務省が果たすべき役割**
 - 情報の集約(派遣状況、追加派遣ニーズ、課題認識の対口支援県からの聴取等)
 - 地方三団体等への助言・協力(情報の共有、派遣元地方公共団体の働きかけ等)
 - 内閣総理大臣による応援職員の派遣要求(特に緊急派遣が必要と認められる場合)
 - **東日本大震災後の災害法制の見直しに伴い明確化された避難所運営や罹災証明書交付事務について、大量、迅速な応援職員の派遣が求められることを前提とすれば、これからも**
 - ①対口支援方式を前提とした地域ブロックにおける支援、②(①で対応困難な場合の)全国スキームによる支援の二段階による対応が基本
 - その際の**指定都市**を含めた全国地方公共団体のマンパワーを最適活用できる応援スキームの在り方と、それに対し**地方三団体等が果たすべき役割**
 - 対口支援の主体として、都道府県のみならず**指定都市**も位置付けるか
 - **都道府県と区域内市町村とが一体的**に支援を行うためのスキームの在り方、その反対方向の流れとして受援の際の被災都道府県と区域内市町村との連携の在り方
 - 各省庁による**専門職の派遣スキーム**との役割分担 ほか

論点2

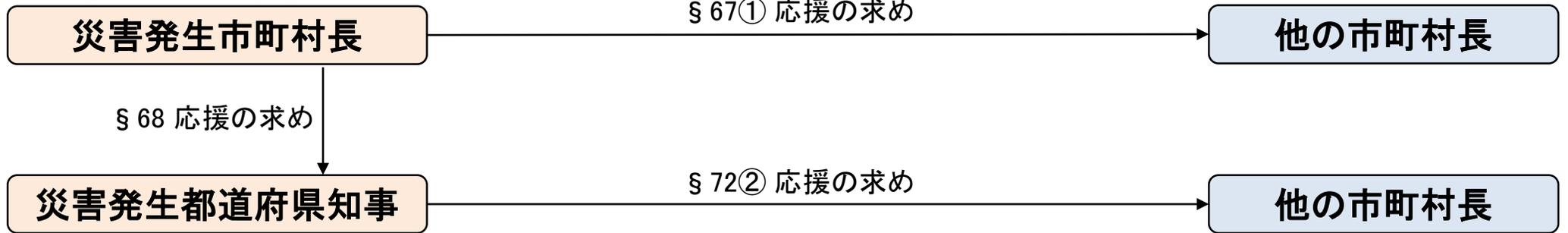
- ✓ 機能が著しく低下した被災市町村のマネジメント体制の確保支援のためには、どのような仕組みが必要か
 - 派遣するマネジメント支援要員の役割
 - 市町村長のマネジメントの支援
 - ・ 対処すべき災害応急対策の内容とスケジュールの助言(避難所運営、物資供給、広報・報道対応、受援体制の構築、罹災証明書交付事務等)
 - ・ 対応体制の整備(自治体職員、応援職員、NPO、ボランティア等の役割分担)
 - ・ 災害応急対応業務体制の確立に向けた進捗管理
 - 総務省自治行政局や他の被災市町村に派遣されたマネジメント支援要員との連絡調整
 - マネジメント支援要員の派遣方法
 - 対口支援団体がリエゾン要員として派遣するか
 - 問題が生じている場合は単独派遣を行うか
 - 要員の位置付けの明確化
 - マネジメント支援要員に必要とされる経験・資質
 - 災害応急対策のノウハウを有すること、マネジメント能力を有すること
 - 総務省自治行政局や他のマネジメント支援要員との関係構築
 - これらにつき、必要な研修

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（第1回） 参考資料

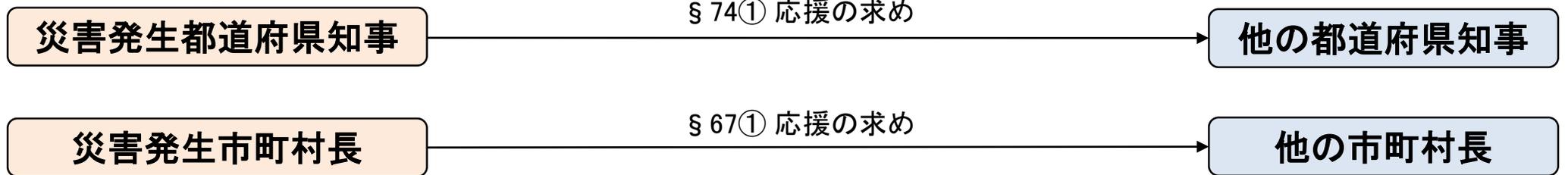
平成29年3月29日
総務省自治行政局

災害対策基本法における応援スキーム

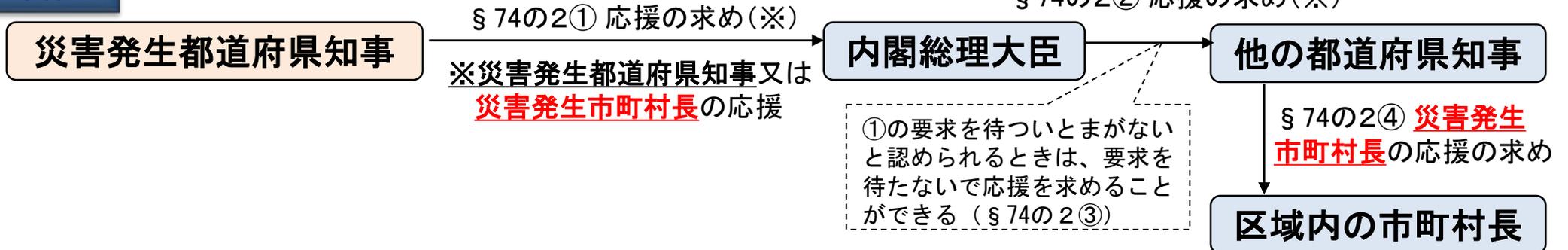
【都道府県内の応援】



【全国的な応援】



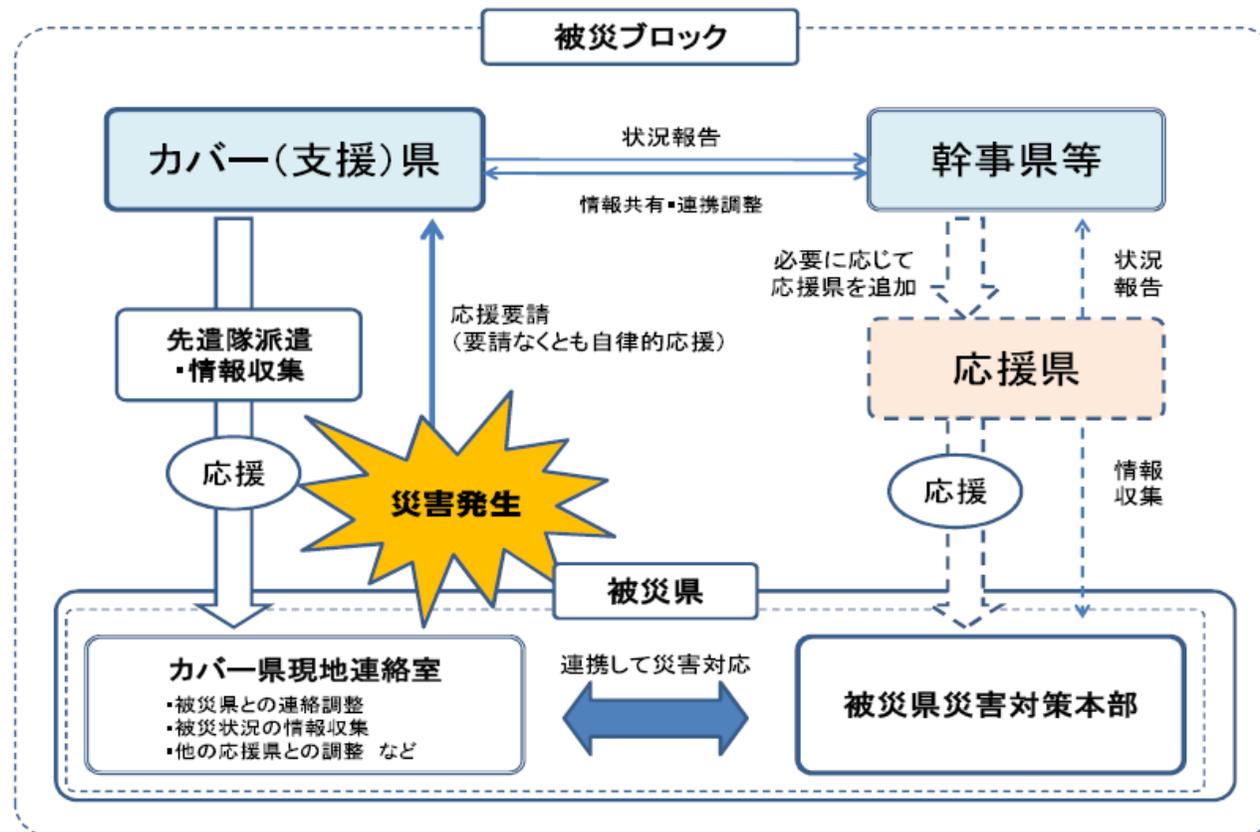
新設



知事会の相互応援協定(詳細)①

<局地的災害(カバー(支援)県対応)>

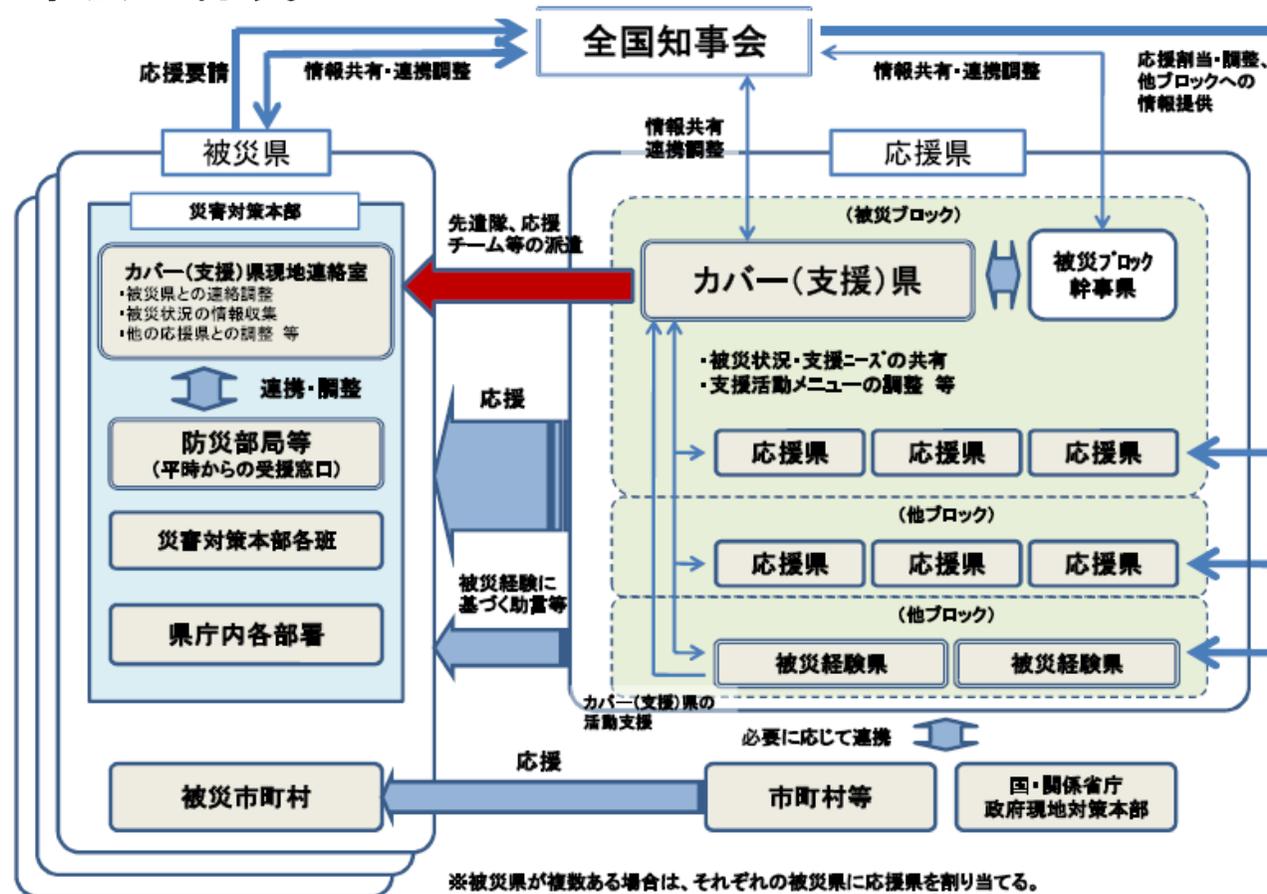
- ✓ 被災県単独で応急措置等を実施できない場合、被災ブロック内で設定したカバー(支援)県が中心に被災県を応援。
- ✓ カバー(支援)県は、被災県の災害対応を補完するとともに、被災ブロックの幹事県等と連携し、必要な人的・物的支援等を行う。
- ✓ 被災ブロックの幹事県等は、被災県又はカバー(支援)県を通じて被害状況等の情報収集を行い、必要に応じ被災ブロック内の各県に対し、被災県への応援を依頼。



知事会の相互応援協定(詳細)③

<大規模かつ広域の災害の場合(複数ブロックによる広域応援対応)>

- ✓ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震など、複数ブロックによる広域応援が必要な場合は、全国知事会の調整の下、ブロックにおける支援体制の枠組みを基礎とした複数ブロックにわたる全国的な広域応援を実施。
- ✓ 対口支援の割当は、既存の広域応援の枠組み等を踏まえて、災害の規模、被災状況等を考慮し、全国知事会が行う。



熊本地震における対口支援県の割当状況

市町村	対口支援県等
菊池市	長崎県
宇土市	長崎県、沖縄県
宇城市	鹿児島県
阿蘇市	長崎県、宮崎県
大津町	関西広域連合
菊陽町	福岡県、関西広域連合
御船町	山口県
嘉島町	福島県、静岡県
益城町	福岡県、関西広域連合
甲佐町	鹿児島県
山都町	宮崎県
西原村	佐賀県
南阿蘇村	大分県

熊本地震における分野(職種)別の派遣状況

分野(職種)

派遣状況

応急危険度判定士

<国土交通省>

- 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した地域から派遣された応急危険度判定士が判定業務に従事。

下水道

<国土交通省>

- 熊本市に対しては、下水道災害時の大都市間連携ルールにより全国の20指定都市等が、その他の熊本県内市町村に対しては、下水道協会の災害時支援ルールにより九州・山ブロックの24地方公共団体が下水道施設の被害へ対応するとともに、現地支援本部(4月17日に設置。国土交通省、日本下水道事業団、日本下水道協会、日本下水道新技術機構、福岡県、福岡市及び北九州市で構成)が全面バックアップ。

水道

<厚生労働省>

- 4月17日に、日本水道協会に対し被災地への応急給水及び技術職員の派遣を要請。

保健師

<厚生労働省>

- 避難所等で避難生活を送る被災者の健康管理のため、熊本県からの要請に基づき、発災直後から全国の地方公共団体からの保健師等の派遣調整を実施。

災害廃棄物処理

<環境省>

- 九州地方環境事務所が中心となり、発災翌日から現地に職員及び災害廃棄物処理ネットワークの専門家を派遣し、災害廃棄物の発生状況や廃棄物処理施設の被災状況、被災地方公共団体における廃棄物処理体制の確保状況等を確認し、地方公共団体等に対して、支援要請、協力要請を行いながら、被災地方公共団体の支援を実施。

熊本地震の対応に対する九州地方知事会の検証・評価①

項目

検証・評価の内容

カウンターパート方式に対する評価

(うまく機能した点)

- ✓ 被災県が応急対応に追われ、被災市町村への支援が行き届かない中、必要な人員を派遣する仕組みとして機能した。
- ✓ 被災市町村と「顔の見える関係」になることで、現場の声を聞きながらニーズに合った支援を行うことができた。
- ✓ 応援県が一貫して責任を持って担当することで、機動的・組織的・継続的な支援ができた。
- ✓ 支援の空白地域が生じなかった。相対的に被害が小さく、報道等で強調されない地域にも支援の手が行き届いた。

(課題として残った点)

- ✓ 厚労省の保健師チームや社協の職員派遣等は、カウンターパート方式の枠外で実施されたが、これらを可能な限りカウンターパート方式と関連づけて配置できれば、連携や現場対応がより円滑に進んだと考える。

熊本地震の対応に対する九州地方知事会の検証・評価②

項目

検証・評価の内容

カウンターパート
県による自県市
町村への職員派
遣要請

- ✓ 九州市長会・九州町村会、市長会・町村会との関係について、カウンターパート方式の中での位置づけが不明確。(九州市長会・九州町村会による独自支援との関係、応援県が県内市町村に職員派遣を要請をする際の市長会・町村会との関係等)
- ✓ 県内市町村に職員派遣を要請した際、「派遣の根拠はどこにあるのか」といった問合せがあった。
- ✓ 県内市町村に職員派遣を要請する際、(別ルートとして)九州市長会や九州地区町村会長会からの要請が行っているのではないかと躊躇した。両会との役割分担を協定等で明確にしておくべきではないか。
- ✓ 県市長会及び県町村会の協力を得て、概ねスムーズに派遣できたと考えている。なお、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。
- ✓ 九州市長会及び全国町村会は、各県の市長会及び町村会に対し支援を要請する枠組みを持つ一方で、九山協定には、県から市長会及び町村会に支援を要請する枠組みがない。このため、規則的には、県は、市長会及び町村会に対して市町村間の調整を行うよう依頼することができない。ただ、実際は、県担当課間で職員派遣の調整を行うとともに、市町村職員の派遣調整も県で一体的に対応したことにより、要請には迅速・的確に答えられたと考えている。

熊本地震の対応に対する九州地方知事会の検証・評価③

項目

検証・評価の内容

指定都市との関係

- ✓ 政令市(北九州市、福岡市)の職員派遣について
 - 短期派遣……「政令市」と「一般市」の2つの立場から職員を派遣。
 - ・ 政令市として、大都市協定(指定都市市長会)に基づき、熊本市に派遣。
 - ・ 市長会構成市として、県市長会を通じた福岡県からの派遣要請に応じ、益城町、菊陽町にも派遣。
 - 中長期派遣……「一般市」の立場で職員を派遣。
- ✓ 政令市の所在する県における政令市との調整について
 - ・ 北九州市、福岡市に対する派遣要請は、一般市と同様、市長会を通じて実施した。
 - ・ 北九州市、福岡市としては、①短期派遣について、政令市ルートと知事会ルートの両方の要請に対応した経過を辿ってきたこと、②熊本市分の中長期派遣要請のタイミングが他市町村分より遅れたことから、「熊本市は派遣をどの程度必要としているのか」、「政令市ルートから別途要請が来るのではないか」、「政令市ルートで実施中の短期派遣はどうなるのか」といった懸念があったと聞いている。
- ✓ 実際の発災時には、
 - ・ 各々にどのような支援要請が来ているか、
 - ・ 支援要請に対しどう動こうとしているか
 - ・ 現在どのような支援を行っているか等の情報を九州地方知事会、政令市所在県、政令市で共有する必要がある。

熊本地震の対応に対する兵庫県の検証・評価

項目

検証・評価の内容

広域連携スキームによる応援調整

- ✓ 九州地方知事会では、幹事県の大分県の調整のもと、熊本市を除く熊本県内市町村に対して、九州・沖縄・山口の各県がカウンターパート方式によりバランスよく支援を行うことができた。
- ✓ 指定都市市長会では、全国の政令指定都市が専ら熊本市1市を支援することとし、5月下旬までは500人を超える派遣職員を動員するなど手厚い支援が行えた。しかし、益城町のように団体規模に比べて被害が大きい市町村もあり、財政力・職員数が大きい政令市が熊本市支援に集中したことは、支援の資源配分として最適であったかは課題である。

避難所運営の支援

- ✓ 発災直後の混乱期において、応援職員を大量に避難所運営に投入することにより、町職員を避難所から解放し、本来の被災者生活再建業務に従事することを可能としたことで、役場機能の回復に大いに役立った。しかし、ほとんどの避難所では、応援職員が配食や仮設トイレの掃除、駐車場の整理等の業務に従事することとなり、行政職員としてのノウハウやスキルを発揮できるものではなかった。
- ✓ 関西広域連合では、町に対し、避難所の自主運営とボランティアの協力、業者委託等を強く助言したことにより、避難所業務を縮減させることができ、応援職員をニーズの高まった罹災証明書発行業務等にシフトさせることができた。避難所運営に多数の行政職員を配置したことにより、避難所の自主運営を妨げた面もあり、避難所運営の長期化や、その他の対策が遅れる遠因となった。
- ✓ 今後は、避難所運営について、自主的運営への移行ノウハウを持つ専門NPOと協働で取り組むことが有用である。広域応援の際にも、NPOにチーム参加してもらうことが望ましい。

平成28年熊本地震を踏まえた政府の課題認識(人的支援関連)

「平成28年熊本地震に係る初動対応の検証レポート」(抜粋)
(平成28年7月・平成28年熊本地震に係る初動対応検証チーム)

3. 自治体支援

- × 現地対策本部における状況把握は、当初、主に県を通じて行っていたこともあり、一部被災市町村の状況把握が正確にできない状況であった。当該被災市町村を支援すべく国や県の職員を新たに投入するものの、一向に事態が改善しない状態が続いた被災自治体があった。
- × また、他の自治体からの応援職員等の活動状況についても、現地対策本部と被災自治体の間で共有されていなかった。

「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について(報告書)」(抜粋)
(平成28年12月・中央防災会議 防災対策実行会議(熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討WG))

II 今後の災害時の応急対策・生活支援への提言

1-2. 市町村の被災状況等に応じた臨機応変な支援策

【現状と課題】

○行政機能の回復に時間を要する地方公共団体の存在

行政機能の回復が遅れている被災市町村において、各機関から様々な支援を受けても、必要な応急・復旧業務の立て直しができない場合もあった。このため、行政機能が著しく低下した被災市町村の災害業務のマネジメントの早期回復が必要であった。

○全国組織による応援調整と個別の市町村同士の関係による応援

知事会の全国協定や地方ブロック間協定、市長会による応援、市町村間の協定等に基づく応援など、様々なスキームによって人員が派遣されたが、全体像を共有する仕組みがなかったため、国や県から派遣された応援職員が支援の全体像をなかなか把握できず、応援職員の役割分担の決定や追加派遣要請等に関する調整が混乱した場合もあった。

【実施すべき取組】

被災地方公共団体への人的支援については、国や都道府県等を中心に、様々な機関による応援制度が存在しており、また個別の地方公共団体間における協定やエリア毎での協定等による応援制度も存在する。大規模災害時にそれぞれの応援の仕組みが全体としてより効率的に機能するよう、具体的な調整方法について検討するとともに、必要に応じて制度の見直しを行う必要がある。

これまでの政府の課題認識(人的支援関連)

中央防災会議 防災対策実行会議「水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ」報告(H28.3)

【被災市町村の災害対応を支援する体制の確保】

●災害対策本部の運営等の応急対策・生活再建について、助言を得るとともに被災市町村職員の負担を軽減するため、一定規模以上の災害時における 応援の取組をより一層推進

- ・大規模災害時には、都道府県が積極的に派遣要請・受入調整を支援(先遣隊を被災市町村に派遣し、意思疎通を円滑化)
- ・災害対策本部運営への助言等のため、経験があり対応力のある市町村職員等の応援派遣の仕組み

中央防災会議「防災対策推進検討会議」最終報告(H24.7)

第3章 今後重点的に取り組むべき事項

第2節 災害発生時対応に向けた備えの強化

広域で甚大な災害が発生した際において、災害応急対策全般にわたり広域応援がなされるよう、災害対策基本法の改正が行われたが、災害の規模や被災地のニーズに応じて応援が円滑に行われるよう、応援先・受援先の決定、相互応援に関する災害協定の締結など、具体的な方策を各地方公共団体において構築すべきである。また、大規模災害の発生時においては、国が必要な調整を行うことが適当と考えられることから、あらかじめ、国と地方公共団体で十分な意見交換を行い、調整に関する方策を構築すべきである。

地方公共団体間の応援に当たっては、東日本大震災の応援における知見(食料持参等の自己完結型の支援の必要性、カウンターパート方式の有効性、県と県内市町村がチームを組んだ応援の有効性、応援者に対して被災地方公共団体が指揮命令できない場合の考慮、支援者側の現地支援本部の必要性、被災地方公共団体での土木建築工事、用地確保、埋蔵文化財調査、申請事務等の職員不足)を十分に活用すべきである。

中央防災会議「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会」報告(H24.3)

Ⅲ. 今後の対応の方向性について

1 発災時の円滑な対応

個々の市町村間での支援だけでなく、被災した市町村に対し担当する都道府県を割り当てて支援するカウンターパート方式や、被災地へのアクセスのよい市町村を後方支援拠点とする方式など、被災した市町村に対する全国的な支援体制も検討しておくことが望ましい。