

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）【議事要旨】

1 日 時 平成29年3月29日（水） 13：00～16：00

2 場 所 総務省8階第4特別会議室

3 出席者

- 【委員】 稲 繼 裕 昭（早稲田大学政治経済学術院教授（行政学））＜座長＞
乾 隆 朗（全国市長会行政部長）
尾 田 広 樹（指定都市市長会事務局次長）
久 保 誠 雅（全国町村会行政部長）
坂 本 誠 人（兵庫県防災企画局長）
塩 野 徹（全国知事会調査第二部長）
芝 崎 晴 彦（東京都総務局総合防災部広域連携担当課長）
滝 田 和 明（静岡県危機管理部総務課長）
田 脇 正 一（仙台市危機管理室危機管理課長）
野 口 貴 公 美（一橋大学法学研究科教授（行政法学））
紅 谷 昇 平（兵庫県立大学防災教育センター准教授（防災））
森 山 浩 一（福岡市市民局防災広域調整担当課長）
米 田 昌 司（三重県防災対策部防災対策課長）
【幹事】 安 田 充（総務省自治行政局長）
高 原 剛（総務省自治行政局公務員部長）
宮 地 毅（総務省大臣官房審議官）
谷 史 郎（総務省自治行政局公務員部公務員課長）
小 川 康 則（総務省自治行政局市町村課長）
荻 澤 滋（消防庁国民保護・防災部防災課長）
須 藤 明 裕（内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害緊急
事態対処担当））

4 議事次第

- (1) 開会
- (2) 自治行政局長挨拶
- (3) 座長挨拶
- (4) 出席者自己紹介
- (5) 資料説明（総務省、九州地方知事会（大分県）、全国知事会、全国市長会、全国町村会及び指定都市市長会）
- (6) 質疑・意見交換
- (7) 閉会

5 議事の経過

- 事務局から、配布資料に基づいて本研究会における論点（素案）を含めて説明を行い、各団体から、熊本地震における対応等や今後の課題に対する認識について説明を行った後に、質疑・意見交換を行った。主な発言内容は以下のとおり。

【「全国的な応援職員派遣（短期）を、被災市町村のニーズに応じ、迅速に行うための仕組み」について】

<対口支援方式について>

- 熊本地震においては、九州・山口9県災害時応援協定をベースに、関西広域連合、静岡県との間では災害時の相互応援に関する協定により、全国知事会との間では災害時の広域応援に関する協定に基づき、総務省の支援も受けながら対口支援方式を基本とする支援を行った。このような協定をあらかじめ結び、事前に枠組みを作っていたことが、円滑な支援につながったと考えている。
- 対口支援方式は、応援県が一貫して責任を持って被災市町村を継続的に支援するものであり、そのメリットとしては、①被災市町村にリエゾンの職員を派遣しダイレクトに情報収集が可能、②計画的な支援に加え、状況変化に応じた弾力的な派遣も可能、③派遣職員に事前に直近情報等を提供し、指示を出すなどにより適切な支援も可能であること等が挙げられる。この結果、状況変化に応じた迅速かつきめ細かな支援につながり、かつ、支援の空白地域を生じさせないものである。
- 九州知事会では、今後の大規模災害に備え、短期派遣職員の職種や人数等の意思決定は、原則、被災県、被災市町村、応援県の三者で協議することとし、被災県を除く被災市町村と応援担当県の二者で協議をするといったことも可能とするよう整理する方向である。また、協議者として課長級以上の職員や受援、応援の調整経験を有する職員を充てる方向で整理するよう準備を進めている。
- 発災直後は、ニーズ自体がわからないと思われ、対口支援を前提とするとしても、ある程度のプッシュ型の支援として、避難所運営のための職員を自動的に派遣するような仕組みもあってよいのではないか。

<都道府県と区域内市町村との一体的な支援について>

- 熊本地震においては、対口支援県と区域内市町村が一体的に被災市町村への支援を行ったが、区域内市町村からの派遣についての位置付けが不明確であったため、市町村から派遣の根拠を問われたり、市長会・町村会から別ルートで要請があるかもしれないのですぐには派遣に応じられないという回答もあった。結果としては、おおむねスムーズに派遣ができたという声が大きかったが、県市長会等からは、九州市長会等から働きかけがあった方がなお動きやすかったという声もあった。また、実態としては、九州・山口各県の短期派遣では、応援県内の市町村職員の派遣が40%弱となっている。
- 緊急を要する場合、スピーディーに対応する場合には、やはり、都道府県から区域内市町村に対して一斉に声を掛ける方が、速やかに市町村の職員を動員できるのではないか。実際に、熊本地震の現場においてもそれを目にしたところである。

- 被災地において、都道府県と市町村とでどちらに受援の需要があるかといえ、圧倒的に市町村からの需要が多い。このため、本県では当然、県内の市町村に声を掛けて、市町村職員を派遣していただくという形をとっている。
- 応援側の都道府県と市町村とで得意とするところは違っており、県と区域内市町村が一体的に動くのは非常によいことだと考える。具体的には、都道府県は、専門的な人材として保健師、建築士、土木専門職等を派遣しつつ、ノウハウがなくとも可能な避難所運営のための職員を派遣し、市町村は、都道府県の職員が得意ではない窓口業務のための職員を派遣するということが考えられる。
- 被災市町村に対する人的支援の円滑化のためには、災害対策基本法第74条の2の規定による内閣総理大臣の求めに応ずる場合のみならず、自主的な派遣の場合にでも、応援県知事が県内の市町村長に対して応援を求められることができるよう、法的に整理した方がよいのではないかと考える。

<全国的なスキームの在り方について>

- 全国的な派遣スキームの場合、全国知事会や全国市長会、全国町村会、それから、9都県市や21大都市の連携、個別の相互応援の枠組み等が錯綜することが想定される。このため、例えば、全国知事会等の体制を強化するなど、全国レベルで一元的に情報の集約を含めて統制・調整をして、被災地支援に当たることが重要であると考えます。
- 国、都道府県、市町村等が迅速かつ効果的に被災地方公共団体を支援できる枠組みを検討する必要があるのではないかと考える。その際には、熊本地震においては、区域内市町村との間に共同支援に関する取り決めがなく、各県が苦労しながら区域内市町村の協力を仰いだ実態があったことに留意し、また、指定都市による職員派遣の在り方についても併せて検討する必要があると考える。
- 熊本地震において、九州地方知事会のブロック協定では、被災県からブロック内の幹事県（大分県）に応援職員の派遣について要請が行われた後は、ブロック内の構成県に派遣を依頼し、構成県はその県職員を被災県や市町村に派遣する流れを想定していた。しかし、実際には、九州地方知事会が対口支援方式を採用して、対口支援を行う構成県から区域内市町村に派遣を要請し、県と市町村とが一体的に被災市町村の支援に当たった。
また、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では、全国知事会（事務局）から被災ブロック以外のブロックの幹事県に要請を行い、その後各都道府県から都道府県の職員を被災県や市町村に派遣することを想定していたが、全国市長会及び全国町村会からの申出により、全国の市区町村職員についても全国知事会を經由して派遣の調整が行われることとなった。
このように協定上で想定したスキームのとおりには必ずしも運用されたわけではなかったが、各団体でその都度話し合いながら柔軟に対応できたことが多くの職員を比較的要請どおりに派遣できた要因であったと考えている。

- 被災自治体にとって、同種の情報の照会を様々な団体から受けるのがもっとも煩雑で困ると思われるため、総務省や地方3団体の役割を議論するに当たっては、一元的に行うのか、もしくは分散して行うのかをしっかりと議論し、分散させる場合には情報共有をどのように行うのかという議論も必要である。
- 応援職員の派遣といっても様々な段階があるので、それぞれの機能に応じた役割分担、すなわち、市町村レベルで行うこと、ブロックレベルで行うこと、全国レベルで行うことを整理していくことが必要である。そして、支援スキームは、ある程度標準的なものが明確なルールとして存在している方が分かりやすいし、法律にそれなりのルールが規定されている方がよい。
- 今後、新たな派遣スキームを考える場合、階層的な職員派遣調整は時間のロスが発生するため、特に初期対応については留意することが必要である。

<全国的なスキームにおける指定都市の位置付けについて>

- 熊本地震への対応についての指定都市の評価・検証としては、①「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」の適用の判断が早かったこと、②スケールメリットを生かした迅速な支援ができたこと、③全国知事会等の他の枠組みとの情報交換等が有効に機能し、それによる早期の担当エリアの決定（各指定都市は熊本市を担当）が迅速な支援につながったことが挙げられる。
- 熊本地震において、各指定都市は熊本市の支援を行ったが、相手が指定都市であるという理由で支援を行ったものではない。指定都市市長会の行動計画は、指定都市が指定都市を支援することを前提とするものではなく、被災した全ての市町村が支援の対象となり得るものである。このため、最初にどのエリアを指定都市が担当するかを決定するときはどういう協議をするのか、また、事後にどのように調整するのか等は、指定都市側としても非常に重要な課題であると考えている。
- 各指定都市による熊本市への対口支援について、一定期間経過後は指定都市の応援職員だけでは不足することとなったため、全国市長会から全国の市区に要請を行い、熊本市に対して応援職員を派遣してもらった。このような状況を考えると、一定期間経過をした後は、被災した指定都市への支援についても、全体の枠組みの中で実施していく必要があるのではないかと。
- 熊本地震においては、熊本市とそれ以外の市町村の被害が均衡していたため、結果的には各指定都市が熊本市を支援する形でよかったかもしれないが、今後は今回のような形でうまくいくのかどうか、課題であると考えている。

<その他>

- 熊本地震では、対口支援団体の決定や、その後の対口支援団体との連絡・情報のとりまとめ、全国スキームに関する全国知事会への連絡等は、九州地方知事会の支援対策本部長県である大分県が当分の間行ったが、被災県は、自ら被災しており、様々な対応を同時並行的に行わなければならないので、役割分担としてはよいのではないか。
- 熊本地震では、発災から一定期間を過ぎた後は、様々なスキームが並行して動いていること、被災地と対口支援の窓口が離れたことにより、情報伝達がうまくいかなかった。例えば、被災市町村への道路の確認や応援職員の宿泊場所等について、一定期間経過後は、全国の市町村が直接被災市町村に確認せざるを得なかった。このため、被災地と応援市町村との連携を調整する総合の窓口があることが望ましいのではないか。中長期の派遣について、熊本県庁が窓口となりマッチングを行っているが、これはこのような課題を踏まえた結果であると考える。
- 各種スキームはあるが、基本的には補完性の原則どおり、市町村で対応して、市町村が締結している相互応援協定でやることはやって、それができなければ被災都道府県に上げていって、それでもできなければ国に上げるということで、現在の法律は、ある意味非常にいい形になっている。実際に災害が発生したときに、被災市町村の命運は、被災県がしっかり対応できるかということにかかっていると思われる。
- 今後、派遣スキームを構築するに当たっては、各自治体が既に締結している相互応援協定の取扱いに留意が必要ではないか。相互応援協定については、顔の見える関係づくりができていたり、訓練を積んでいたりする等、効果の高い部分があるのではないか。
- 熊本地震において、静岡県が熊本県との個別の協定に基づき支援を行ったように、こうした個別の協定に基づく支援も大事に扱うよう検討すべきと考える。
- 熊本地震において、専門家派遣スキームは有効に機能していたと聞いており、枠外でやっていくという前提でよいと思われる。一方で、東日本大震災において、水道関係の事務で自治体間の応援の枠組みと専門家派遣スキームとが交錯したという話も聞いているため、専門家派遣スキームで各省庁が対応している事項については、自治体間の連携で行っている枠組みとの情報共有をしっかりと徹底する必要がある。
- 初めて職員を派遣する町村からは、職員派遣に係る財政措置についての問い合わせが多かった。災害が起こった場合には、速やかに財政措置について周知する必要性があるのではないか。
- 国家公務員からも現場対応の職員の派遣の検討をお願いしたいし、また、公務員以外のマンパワーの活用も検討すべきではないか。

【「行政機能が著しく低下した被災市町村に対する、マネジメント支援のための職員派遣の仕組み」について】

<熊本地震の状況>

- 熊本地震では、危機管理対応を含む被災市町村の行政機能が低下する状況が見られた。被災市町村においては、受援計画なども策定されておらず、応援職員の受入れ準備等が十分でないという状況も見られた。また、ニーズの把握が十分でないことなどから、強い使命感を持って赴いた応援職員が、駐車場の整理や庁舎の草刈り等を任せられ、士気が低下したという声もあった。
- 発災直後に被災市町村の機能が著しく低下したことを踏まえ、特に初期段階の体制確保について検討すべきではないか。市町村における受援計画の策定など受入れ体制の早期整備、また、応援する自治体側も派遣人材の育成と派遣チームのリストアップ、準備等が必要であると考えられる。

<マネジメント支援要員の役割について>

- 過去に災害対応を経験した職員が、その知見を生かし、マネジメントをすることは非常に効果的である。一方で、熊本地震では、知見のある職員が現場で一般的な応援業務を依頼され、その能力を発揮できずに帰任する事例もあった。このため、被災自治体からのニーズをはっきりさせることが重要であると考えられる。
- 被災市町村には、対口支援団体以外にも多くの応援職員等が入ってくるため、現地で連絡調整会議等を設置し、情報を集約することが大切である。被災地において、マネジメント支援要員を含め、応援自治体はどう連絡調整会議を設置して情報共有を行うかということも議論できればよいと考えられる。
- 公務員以外の各種団体が相当数いる中で、マネジメント支援要員の役割としては、NPOやボランティア団体等を含めた複数団体の統括が重要であると考えられる。
- 損害の程度や規模等によっても必要な支援は異なることから、マネジメント支援要員による支援方法も一律なものとするのではなく、状況に応じて柔軟に対応できるようにすべきと考えられる。

<マネジメント支援要員の派遣方法について>

- マネジメント支援について、同格の自治体が入っていくと、場合によっては受入れ側の職員に心理的抵抗が発生して壁ができることも考えられることから、何らかの身分が固定されていた方がよいのではないかと考えられる。

<マネジメント支援要員の経験・資質等について>

- マネジメント支援要員については、組織の動かし方が分かること、災害救助法の運用が分かることの2つの条件が備わっていれば現地で役に立つと考える。
- マネジメント支援については、法の関わる領域が大きいのではないかと感じているが、専門的なマネジメントの知識を持つ人材を確保し、育成していくといのは非常に重要なことであり、トレーニングの手法や標準的な資格等について議論していく必要があるものと考えます。
- 震災時の指揮経験を持つ職員は貴重であり、どんどん退職していくことから、ノウハウ継承のための研修を早期・継続的に実施することが必要であると考える。
- これまで、災害対策は、地方公共団体ごとにまちまちであったが、マネジメント支援要員の研修等を通じて、一定の標準化の効果も期待できるのではないかと考える。

以上

文責：自治行政局公務員部公務員課