

# 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 の応援職員の派遣の在り方に関する論点（案）

平成29年5月30日

# 目次

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

1	趣旨	1
2	「被災市区町村応援職員確保システム」の基本的な考え方	2
	(1) 従来どおり各地方公共団体の自主的な応援職員の派遣を基本とすること	2
	(2) 被災市区町村ごとに対口支援方式による支援を実施すること	3
	(3) 対口支援方式による対応を基礎とし、不足する場合に全国スキームで補完する二段階の体制とすること	4
	(4) 「都道府県と区域内市区町村による一体的な支援」を原則とすること	4
3	「被災市区町村応援職員確保システム」の具体的な仕組み	7
	(1) 対口支援団体の決定と対口支援の実施	7
	(2) 情報連絡等に関する対口支援団体に対する支援体制	9
	(3) 全国スキームによる応援職員の派遣と地方公共団体の全国的連合組織の役割	9
	(4) 総務省の役割	10
	(5) その他留意すべき事項	12

## 論点2 「災害マネジメント総括支援員」制度の構築について

1	趣旨	14
2	「災害マネジメント総括支援員」制度の基本的な考え方	16
	(1) 「災害マネジメント総括支援員」の役割	16
	(2) 「災害マネジメント総括支援員」に求められる資質	19
	(3) 「災害マネジメント総括支援員」は総務省への登録制とすること	20
	(4) 「災害マネジメント総括支援員」は対口支援団体からの派遣を基本とすること	21

# 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論点（案）

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

### 1 趣旨

- ① 大規模災害が発生した場合には、被災住民の生活再建を支援するため、避難所の運営や罹災証明書の交付事務などについて迅速・的確な対応が求められる。  
このため、これらの災害応急対策を担う被災市区町村においては、当該団体の職員だけでは人的体制が圧倒的に不足することとなり、被災住民の生活再建を円滑に進めるためには、短期集中的に、大量の応援職員を迅速に確保することが不可欠となる。
- ② このような応援職員の確保のためには、都道府県、指定都市及びその他の市区町村という全ての地方公共団体の人的資源をフルに活用しなければ対応が困難である。かつ、被災地支援の漏れ・落ち・輻輳を回避する観点からも、一元的に全国の地方公共団体を統括するスキームを構築し、総務省、地方公共団体の全国的連合組織、各地方公共団体それぞれの役割分担や、応援職員の派遣の方法・内容等をあらかじめ明確化しておかなければならないのではないか。
- ③ このため、以下の「基本的な考え方」及び「具体的な仕組み」に基づき、全国一元的なスキームとして、「被災市区町村応援職員確保システム」の構築を図ることとし、法制、地方公共団体間の相互応援協定等、訓練、費用負担などの在り方も含めて、さらに検討を進めることとすべきではないか。

# 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論点（案）

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

### 2 「被災市区町村応援職員確保システム」の基本的な考え方

#### (1) 従来どおり各地方公共団体の自主的な応援職員の派遣を基本とすること

- ① 災害が多発する我が国においては、各地方公共団体には、自らが被災し、他の地方公共団体からの支援を受ける可能性が常に存在する。このため、相互支援の観点から、従来、非被災の地方公共団体による自主的な応援職員の派遣が行われている。
- ② 「被災市区町村応援職員確保システム」においても、このような自主的な応援職員の派遣を基本とすべきではないか。  
その上で、緊急に一定規模の応援職員の派遣を実施しないと、被災住民の生活再建の推進に重大な支障を生じるおそれがある場合など、「被災市区町村応援職員確保システム」では対応が困難と認められる場合には、例外的に、災害対策基本法第74条の2の規定に基づく「内閣総理大臣による応援の求め」を実施すべきではないか。
- ③ 個別の地方公共団体間の相互応援協定に基づく支援は、「顔の見える支援」として、尊重すべきではないか。一方、大量の応援職員を迅速に確保する観点からは、個別の相互応援協定に基づく支援によってもなお不足する応援職員について、「被災市区町村応援職員確保システム」による支援を、重層的に行うこととすべきではないか。
- ④ なお、各地方公共団体は、応援職員の派遣に当たって、被災市区町村に負担をかけない観点から、宿泊地や交通手段の確保等について、自己完結的な支援を行うことを前提とすべきではないか。

# 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 在り方に関する論点（案）

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

(2) 被災市区町村ごとに対口支援方式による支援を実施すること

- ① 大量の応援職員を迅速に確保することが不可欠となる被災市区町村ごとに、対口支援方式による支援を実施すべきではないか。
- ② 対口支援方式は、対口支援団体が個々の被災市区町村を一对一で担当することを原則とし、基本的に自ら完結して、応援職員の派遣について責任を持って実施するものである。  
このため、大規模災害発生直後からの被災ニーズ情報の掘り起こし・集約が困難な局面においても、それぞれの対口支援団体が、地域ブロック段階や全国段階の調整を要することなく被災市区町村のニーズを把握し、自律的に対応を進めることが可能であり、迅速、かつ、相当規模の応援職員の派遣支援を期待することができる。  
また、特に被災市区町村が多数に上る場合であっても、同時並行的な対応により、支援の漏れが生じることの少ない、効果が高い支援方式である。
- ③ 加えて、対口支援方式では、対口支援団体と被災市区町村とが密接な関係を形成することとなる。このため、対口支援団体には、災害応急対策の内容やその進め方についてアドバイスを行うなど、被災市区町村における災害マネジメントを支援する役割も期待することができる。
- ④ このような対口支援団体の役割、すなわち、自律的に相当規模の応援職員を派遣するとともに、被災市区町村における災害マネジメントの支援を行うことにかんがみれば、対口支援団体は、行政規模の大きい都道府県及び指定都市とすべきではないか。また、それにより、対口支援団体数は最大67団体となり、一定規模の災害の場合にも対応が可能となる。

# 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論点（案）

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

(3) 対口支援方式による対応を基礎とし、不足する場合に全国スキームで補完する二段階の体制とすること

- ① 「被災市区町村応援職員確保システム」においては、迅速な対応の確保と災害規模に応じた支援の展開を考慮し、まずは、日頃より緊密な関係にある被災地域ブロックを中心として、被災市区町村ごとの対口支援方式による応援職員の派遣を行うべきではないか。
- ② その上で、被災市区町村の派遣要請に対し、対口支援団体が自ら完結して応援職員の派遣を行うことが困難な場合には、不足する応援職員について、全国スキームにより補完的に対応することとすべきではないか。

(4) 「都道府県と区域内市区町村による一体的な支援」を原則とすること

- ① 避難所の運営や罹災証明書の交付事務などの災害応急対策が市区町村の担当業務であることから、大規模災害発生時には、全国の市区町村による積極的な応援職員の派遣が重要となる。
- ② 市区町村による応援職員の派遣方法としては、被災市区町村に対する対口支援方式による支援を行うに当たっては、対口支援団体である都道府県が、区域内の市区町村とともに、一体的な支援を行うことを原則とすべきではないか。  
これにより、最も迅速な対応が可能となり、かつ、相当規模の応援職員の確保にもつながるものと考えられる。加えて、応援活動の内容面において、対口支援団体である都道府県の調整により、被災市区町村のニーズに応じた一体的な支援が可能となる。さらに、応援を行う市区町村の側においても、ロジ面など応援活動に伴う負担の軽減が期待される。

# 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 在り方に関する論点（案）

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

このようなことから、熊本地震を経験した九州地方知事会及び九州市長会は申合せを行い、既に県の要請に基づく派遣を行っている町村と併せて、今後都道府県と区域内市区町村により一体的な支援を行うことが明確化されている。

その際、一体的な支援については、様々な役割分担や派遣方法等が考えられるため、対口支援団体ごとに、適切な対応が図られるべきではないか。

なお、このような一体的な支援は、都道府県の求めに対する区域内市区町村の任意の協力に基づくものである点に留意が必要ではないか。

- ③ （3）のとおり、対口支援団体による対応が困難な場合には、不足する応援職員について、全国スキームにより、対口支援を行っていない都道府県が対応することとなる。その際にも、②の対口支援方式による支援の場合と同様の観点から、都道府県と区域内市区町村が一体的に支援を行うことを原則とすべきではないか。
- ④ このような「都道府県と区域内市区町村による一体的な支援」の考え方については、現行の災害対策基本法第72条において、区域内で災害が発生した場合、都道府県が、被災市区町村に対する応援職員の派遣を、区域内の他の市区町村に求めることができることと整合的である。  
すなわち、都道府県によっては、従来設けられていた都道府県内の災害に対する都道府県と区域内市区町村による一体的な支援体制について、都道府県外の災害に対する支援の場合にも活用することが想定されている。

# 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論点（案）

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

⑤ これに対し、都道府県の区域外の災害の場合については、法制上の課題が挙げられている。

すなわち、災害対策基本法第74条の2の規定に基づく内閣総理大臣による非被災都道府県に対する応援職員の派遣の求めにおいては、ア) 被災都道府県は区域内市区町村に関する応援職員の派遣を内閣総理大臣に求めることができ、また、イ) 要請を受けた非被災都道府県は、特に被災市区町村に対する支援が必要な場合には、区域内市区町村に対し応援職員の派遣を求めることができることとされている。

しかしながら、自主的な派遣に関する、災害対策基本法第74条に基づく被災都道府県から非被災都道府県に対する応援職員の派遣の求めにおいては、そのような都道府県と区域内市区町村の関係が明確に規定されていない。

この点、熊本地震でも混乱が見られたため、「内閣総理大臣による応援の求め」以外の自主的な派遣の場合であっても、都道府県が区域内市区町村について応援・受援の調整を行うことができる旨、法的に明確化すべきではないか。

⑥ 指定都市については、その行政規模にかんがみ、今後は、対口支援団体として自ら完結して支援を行うことが期待される。また、全国スキームにおいても、対口支援を行っていない指定都市は、対口支援を行っていない都道府県と同様の対応が期待されるところである。

このため、指定都市については、「都道府県と区域内市区町村による一体的な支援」体制とは別に支援を行うことを原則とすべきではないか。

⑦ また、以上のような「都道府県と区域内市区町村による一体的な支援」体制を原則としつつも、応援を希望する市区町村が自らのイニシアチブにより派遣できることとすることも重要である。このため、各市区町村から全国市長会及び全国町村会に派遣登録のあった者について随時被災市区町村に派遣を行うなど、重層的な派遣ルートを認めるべきではないか。

# 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論点（案）

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

### 3. 「被災市区町村応援職員確保システム」の具体的な仕組み

#### (1) 対口支援団体の決定と対口支援の実施

- ① 大規模災害発生時には、被災都道府県に、全国知事会、全国市長会及び全国町村会の連絡要員を構成員とする被災市区町村応援職員確保現地調整会議（仮称）（以下「現地調整会議」という。）を設置してはどうか。現地調整会議の事務局は、全国知事会としてはどうか。また、現地調整会議には、総務省、被災都道府県を支援する被災地域ブロック幹事都道府県及び指定都市市長会の連絡要員の参画を求めてはどうか。

現地調整会議は、発災した日の翌々日まで、被害の状況等を考慮しつつ、また、被災都道府県と協議の上、被災市区町村ごとに対口支援団体を決定してはどうか。

なお、現地調整会議の体制については、対口支援が安定した段階で見直しを図ってはどうか。

- ② 対口支援団体は、被災地域ブロックの都道府県及び指定都市を中心とするが、個別相互応援協定を締結している都道府県及び指定都市等からも選定することを可能としてはどうか。なお、対口支援団体の選定方法の詳細については、さらに検討が必要ではないか。

- ③ 対口支援団体は、直ちに連絡要員を被災市区町村に派遣し、被災市区町村のニーズを詳細に把握しながら、都道府県の場合には区域内市区町村（指定都市を除く。以下同じ。）とも調整を図りつつ、自ら完結して応援職員の派遣を実施することを基本としてはどうか。

しかしながら、被災市区町村の派遣要請に対し、対口支援団体が自ら完結して応援職員の派遣を行うことが困難である場合には、直ちに、全国スキームによる派遣を求めなければならないこととしてはどうか。

この場合、目的はあくまで被災市区町村における必要な応援職員の確保にあることに留意すべきであり、対口支援団体は、被災市区町村の派遣ニーズを十分掘り起こすことに努めるとともに、自ら対応困難な場合には、全国スキームの活用をちゅうちょすべきではない。

# 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論点（案）

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

- ④ 一方、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はないか。
- ⑤ 対口支援団体は、被災市区町村の担当職員に加え、派遣されている被災都道府県の連絡要員等の関係者を構成員とする連絡会議等を被災市区町村において開催することなどにより、応援職員の派遣調整に関する情報共有を図るべきではないか。  
また、全国スキームによる応援職員の派遣を受ける場合にあっては、当該連絡会議等において、被災市区町村としての受援体制（応援側からの問い合わせ先、応援職員に対するサポート体制など）を明確に構築すべきではないか。
- ⑥ なお、南海トラフ地震や首都直下地震などの極めて規模の大きい災害においては、非常に多くの被災市区町村の発生が想定され、必要となる対口支援団体数も多数に上がることが見込まれる。  
このような場合に、現実的にどのような対応が可能かについては、被害想定等を前提としつつ、事前に十分な検証を行っておく必要があるのではないか。

※ 南海トラフ地震及び首都直下地震に備え、対策が必要な地域として指定されている地方公共団体数は以下のとおりである。

- ・ 南海トラフ地震防災対策推進地域として指定されている地方公共団体  
1都2府26県707市区町村（平成26年3月28日現在）
- ・ 首都直下地震緊急対策区域として指定されている地方公共団体  
1都9県309市区町村（平成27年3月31日現在）

# 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論点（案）

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

### （2）情報連絡等に関する対口支援団体に対する支援体制

- ① 被災都道府県は、発災後当分の間は自らの災害対策の推進に忙殺される。このため、熊本地震の場合と同様、被災地域ブロック幹事都道府県は、対口支援団体（主に本庁）から、被災市区町村における応援職員の派遣要望数、対口支援団体等による派遣数などを内容とする情報について、当日確定したものを聴取・整理した上で、総務省、被災都道府県、全国知事会、全国市長会、全国町村会及び指定都市市長会に連絡するものとしてはどうか。

また、対口支援団体は、被災市区町村の派遣要望に対し、自ら完結して派遣を行うことが困難である場合には、直ちに、全国スキームによる派遣を要請する旨及び派遣必要職員数について、被災地域ブロック幹事都道府県に対し、連絡しなければならないこととしてはどうか。

- ② このような情報連絡等に関する対口支援団体に対する支援は、発災後一定期間経過後は（災害規模にもよるが、1月程度を目途）、復旧・復興に至るまで継続して被災市区町村に対する支援を行う責務を有する、被災都道府県に移行を図るものとしてはどうか。このため、被災都道府県は、発災直後から、必要に応じ、被災市区町村に連絡要員を派遣するなど、被災市区町村の情報把握に努めるべきではないか。

### （3）全国スキームによる応援職員の派遣と地方公共団体の全国的連合組織の役割

- ① 被災地域ブロック幹事都道府県は、対口支援団体から全国スキームによる応援職員の派遣要請があった場合には、直ちに、その旨及び派遣必要職員数について、被災市区町村応援職員確保調整本部（仮称）（以下「確保調整本部」という。）に対し連絡しなければならないこととしてはどうか。

- ② 確保調整本部は、大規模災害発生時に、その都度設置してはどうか。

# 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 在り方に関する論点（案）

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

確保調整本部は、全国知事会、全国市長会及び全国町村会を構成団体とし、全国知事会を事務局としてはどうか。また、確保調整本部には、総務省及び指定都市市長会の参画を求めているかどうか。

- ③ 確保調整本部は、派遣職員の必要数を、都道府県及び指定都市に割り振るものとしてはどうか。なお、割り振り方法の詳細については、さらに検討が必要ではないか。
- ④ 都道府県に係る派遣職員の必要数については全国知事会が、指定都市に係る派遣職員の必要数については指定都市市長会が調整し、それぞれ調整結果を確保調整本部に連絡するものとしてはどうか。  
その際、各都道府県においては、当該都道府県の職員及び区域内の市区町村の職員により、一体的な支援体制を構築するものとしてはどうか。
- ⑤ 確保調整本部は、③及び④に加え、全国市長会又は全国町村会から派遣を希望する市区町村職員の提示があった場合には、適宜全国スキームの中で派遣を行うものとしてはどうか。その際、確保調整本部は、当該市区町村による派遣について、当該市区町村を包括する都道府県に連絡するものとしてはどうか。
- ⑥ 以上のように、地方公共団体の全国的連合組織は、大規模災害時の応援職員の派遣調整を行うべき責務を担うため、その役割を明らかにするとともに、相互応援協定の整備、訓練の実施等必要な準備を推進する観点から、法律上の位置づけを明確化することを検討することが考えられるのではないか。

### （4）総務省の役割

- ① 総務省は、応援職員の派遣状況の把握、課題の抽出、緊急派遣の必要性の有無の確認等のため、対口支援団体（主に本庁）から、（2）の①と同様の内容の情報に関し、翌日の見込み状況について聴取・整理するものとしてはどうか。

# 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論点（案）

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

この場合、総務省は、内閣府（防災）、被災都道府県、全国知事会、全国市長会、全国町村会及び指定都市市長会に対し、当該情報について連絡するものとしてはどうか。ただし、一定期間経過し、応援職員の派遣が安定したと認められる場合には、一週間単位で見込み状況を聴取するなど、事務負担の軽減を図ることとしてはどうか。

また、総務省は、被災市区町村から報告される「市町村行政機能チェックリスト」により、行政機能の確保状況（トップマネジメント、人的体制及び物的環境）を把握することとする。さらに、Ⅳの「災害マネジメント総括支援員」から情報を収集するとともに、必要に応じ、総務省の連絡要員を被災市区町村に派遣し、当該被災市区町村の状況・課題の詳細な把握に努めるべきではないか。

- ② 総務省は、現地調整会議及び確保調整本部における調整に参画するとともに、対口支援団体、派遣元地方公共団体、被災市区町村等に対し必要な関与・協力を行うこととしてはどうか。

この際、特に、④の場合を含めて、緊急事態への対処が求められるケースにおいては、総務省が、自らのイニシアチブにより、迅速に対応する必要性が極めて高いものと考えられるのではないか。

- ③ 以上のように、総務省は、大規模災害時の応援職員の派遣調整の円滑な実施について、緊急事態への対処を含め、対応・関与・協力を行うべき責務を担うため、その役割を明らかにするとともに、「被災市区町村応援職員確保システム」の具体化、訓練の実施等必要な準備を推進する観点から、法律上の位置づけを明確化することが考えられるのではないか。

- ④ 併せて、総務省（消防庁）は、消防組織法の規定により、「災害対策基本法に基づく地方公共団体の事務に関する国と地方公共団体及び地方公共団体間の連絡に関すること」を所掌している。

災害対策基本法第74条の2に基づく「内閣総理大臣による応援の求め」に関する事務についても、この連絡事務に該当するものとして総務省（消防庁）が所掌していることから、総務省（消防庁）は、①により把握した情報等に基づき、内閣総理大臣の判断を適切に助ける責務を負うこととしてはどうか。

# 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 在り方に関する論点（案）

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

なお、同条の実施に関する考え方は、2の（1）の②に記載したとおりである。

### （5）その他留意すべき事項

#### <定期的な訓練の実施>

「被災市区町村応援職員確保システム」における支援体制を整備し、応援職員の派遣等を円滑に実施することができるよう、総務省、消防庁、地方公共団体の全国的連合組織及び各地方公共団体は、定期的な訓練を実施し、それを踏まえて、「被災市区町村応援職員確保システム」に係る実施細目の明確化、見直し等を図るべきではないか。

#### <中長期派遣への円滑な移行>

中長期派遣の段階においては、復旧・復興の取組が中心となるため、特に小規模な市区町村も含め、土木・建築等の技術系職員の確保が課題となる。また、この中長期派遣は、短期派遣で構築された地方公共団体間の関係が基礎となる。このため、対口支援団体においては、被災市区町村のニーズを踏まえ、かつ、被災都道府県とも調整し、必要な技術系職員の確保等、中長期派遣への円滑な移行に留意する必要があるのではないか。

その前提として、災害発生時の対口支援団体としての応援の観点も含め、地域における公共事業が安定的に実施できるよう、地域の実情を踏まえつつ、土木・建築等の技術系職員の確実な確保に努めることが重要ではないか。

# 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 在り方に関する論点（案）

## 論点1 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築について

### <各府省による専門職種の派遣スキームとの役割分担>

熊本地震では、対口支援方式による支援とは別に、所管する各府省が中心となって、被災家屋の応急危険度の判定、上・下水道の復旧、災害廃棄物の処理などに携わる職員の派遣が行われたところである。このような派遣については、専門職種の確保という観点から、今後とも「被災市区町村応援職員確保システム」とは別に行われるべきものであるが、それぞれの職員が同じ被災市区町村において活動することとなるため、関係各府省が内閣府（防災）に活動状況を連絡すること等により、十分な情報共有が図られる必要があるのではないか。

### <罹災証明書の交付事務に係る費用>

罹災証明書の交付事務は、様々な被災者支援制度の前提となる業務であり、大量の応援職員を迅速に確保する必要がある。

熊本地震においては、相互応援協定等において費用負担が明確となっていないことによる混乱も見られたところである。今後、応援側の地方公共団体が対応にちゅうちょし、必要な応援職員の確保が困難とならないよう、相互応援協定等において費用負担をあらかじめ明確にしておく等の対応が必要ではないか。

# 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論点（案）

## 論点2 「災害マネジメント総括支援員」制度の構築について

### 1 趣旨

- ① 大規模災害が発生した場合、被災市区町村は、その規模の大小にかかわらず、直ちに、災害応急対策、災害復旧・復興事業について、遺漏なく、的確に進める責務を担うこととなる。そして、このような災害対策の推進により被災住民の迅速な生活再建を図ることは、東日本大震災、熊本地震を経て、ますます強く求められている。  
しかしながら、このような業務は、平時では経験できず、一般的には慣れていない業務であり、かつ、膨大な案件を短時間で対応・処理することが求められる。さらに、被災市区町村の職員自身が被災するなど、組織運営上混乱が生じ、被災市区町村が困難に直面することも想定される。
- ② これに対し、災害対策が滞りなく進められるためには、それぞれの被災市区町村の組織において、ア) 「災害のフェーズ」に応じた災害対応の在り方に関する知見、イ) 災害対策の推進体制の整備や進捗把握などの管理マネジメント、ウ) 応援職員の緊急確保に関する総務省等との連絡・調整などの、いわば「災害マネジメント」に関する機能が、一体として確保される必要があるのではないか。
- ③ このような機能の確保に向けては、全国の市区町村において日頃から準備が進められなければならないが、それに加えて、特に大規模災害時には、他の地方公共団体からの応援職員の派遣により、被災市区町村において「災害マネジメント」機能を確保することも、極めて有用ではないか。
- ④ このため、Ⅲで提言した「被災市区町村応援職員確保システム」の構築に加え、それと一体を成すものとして、以下の「基本的な考え方」に基づき、大規模災害時に被災市区町村の首長を支援するための「災害マネジメント総括支援員（仮称）」制度の構築を図ることとし、法制、研修・訓練などの在り方も含めて、さらに検討を進めることとすべきではないか。

# 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 在り方に関する論点（案）

## 論点2 「災害マネジメント総括支援員」制度の構築について

- ⑤ また、「災害マネジメント総括支援員」制度の構築により、被災市区町村の支援という本来の目的に加え、登録された「災害マネジメント総括支援員」の間において、研修や訓練、実際の災害派遣が行われることを通じ、大規模災害時の教訓が全国的に共有されることとなり、災害対策の標準化や質的向上についても期待することができる。

# 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論点（案）

## 論点2 「災害マネジメント総括支援員」制度の構築について

### 2. 「災害マネジメント総括支援員」制度の基本的な考え方

#### (1) 「災害マネジメント総括支援員」の役割

① 「災害マネジメント総括支援員」の役割は、被災市区町村の首長が行う「災害マネジメント」を総括的に支援することである。このため、首長に直接進言できる立場の者であることが必要ではないか。

また、併せて、被災都道府県から被災市区町村に派遣された連絡要員との情報共有・調整も重要な役割であり、Ⅲの3の(1)の⑤の「連絡会議等」の活用も考えられるのではないか。

② 「災害マネジメント総括支援員」による支援の対象となる「災害マネジメント」としては、1の②のとおり、被災市区町村で確保が必要となる、ア)「災害のフェーズ」に応じた災害対応の在り方に関する知見、イ)災害対策の推進体制の整備や進捗把握などの管理マネジメント、ウ)応援職員の緊急確保に関する総務省等との連絡・調整などが想定されるのではないか。

③ 第一に、「『災害のフェーズ』に応じた災害対応の在り方に関する知見」については、被災市区町村においては、発災直後の人命救助の段階から被災住民の生活再建の支援の段階への移行に伴い、避難所の運営、家屋被害調査と罹災証明書の交付、がれきの処理、家屋の応急修理、応急仮設住宅の建設等の様々な災害応急対策を順次進めていくことが求められる。このため、これらの各災害応急対策の進め方、ノウハウ・留意事項や、併せて、災害救助法の運用に関する知識が必要ではないか。

この点、熊本地震では、例えば、避難者数の減少に伴う避難所の再編に当たっては、残された避難者の避難生活の質の向上に焦点を当てるべきことが、東日本大震災を経験した対口支援団体から被災市町村に助言され、円滑な避難所の再編につながったなどの事例があったところである。

# 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論点（案）

## 論点2 「災害マネジメント総括支援員」制度の構築について

- ④ 第二に、「災害対策の推進体制の整備や進捗把握などの管理マネジメント」については、被災市区町村においては、例えば、まずは避難所の運営に注力しつつも、同時並行的に、次の段階で必要となる罹災証明書の交付事務や仮設住宅の建設等に対する準備を開始しなければならない。

これに対する人的体制として、避難所の運営については、被災市区町村の職員を一定数確保しつつも、基本的には他の地方公共団体からの応援職員を充てることとし、罹災証明書の交付事務や仮設住宅の建設等、実施に当たって企画立案・調整等がかなりの程度求められる業務については、それぞれ被災市区町村の職員を中心としたプロジェクト・チームを編成し、推進することなどが考えられる。このため、このような推進体制に関する管理マネジメントの知識・経験が必要ではないか。

また、そのように分担された業務については、遅れを生じることのないよう、被災市区町村の災害対策本部において、逐次進捗状況を把握し、課題が生じた場合その解決策を講じる等のフォローが不可欠ではないか。

この点、熊本地震においても、職員の多くが避難所の運営業務に携わり、罹災証明書の交付事務等の推進を担当する本庁において職員が著しく不足するという事態に陥った被災市町村があった。これに対しては、他の地方公共団体から多くの応援職員を追加派遣し、応援職員が主に避難所の運営業務を受け持つことで、被災市町村の職員が本庁に復帰し、罹災証明書の交付事務等の推進に当たるよう体制を再構築するなどの取組が行われたところである。

- ⑤ 併せて、「管理マネジメント」においては、避難所の運営における人的資源の活用方策が重要ではないか。発災直後の混乱回避という観点からは、他の地方公共団体からの応援職員を大量に確保し、人海戦術で対応することがやむを得ない局面も考えられる。しかしながら、避難所の運営に関しては、NPOやボランティアの方々との役割分担も考えられ、むしろ派遣された応援職員の専門性を十分に活かすという観点からも、今後その在り方について検討することが必要ではないか。

# 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論点（案）

## 論点2 「災害マネジメント総括支援員」制度の構築について

- ⑥ 第三に、「応援職員の緊急確保に関する総務省等との連絡・調整」については、被災市区町村において、それぞれの業務を担当する人的体制を整備するに当たっては、④のとおり、被災市区町村の職員に加え、応援職員も視野に入れた上で、人的体制を計画し、それに応じて応援職員の派遣を求める必要があるのではないか。

その際に、応援職員の確保について、対口支援団体による支援では不足し、緊急に全国スキームによる派遣を求める必要が生じる可能性もあることから、総務省等との密接な連絡・調整が可能な体制を構築しておく必要があるのではないか。

- ⑦ しかしながら、一方では、被災市区町村が「災害マネジメント総括支援員」に対し過度に期待することにより、かえって円滑な支援活動を阻害し、そのスキルや経験等を有効に活用できなくなることも想定される。「災害マネジメント」については、被災市区町村における、首長、副首長、部長、課長、係長といった、平時のマネジメント体制を活用することが基本となるものであり、「災害マネジメント総括支援員」は、ノウハウを持ってそれを助け、補完するのが原則であると考えられる。

また、このように、あくまで、災害応急対策の主体は被災市区町村であることから、その実施に当たって、「災害マネジメント総括支援員」は、全国的な方式を一律に押し付けるものではあってはならず、それぞれの市区町村の事情や意向を十分尊重し、それに応じた柔軟な対応を図る観点から助言を行うこととすべきではないか。

このため、被災市区町村と「災害マネジメント総括支援員」の関係の在り方については、さらに検討が行われるべきではないか。

# 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 在り方に関する論点（案）

## 論点2 「災害マネジメント総括支援員」制度の構築について

### (2) 「災害マネジメント総括支援員」に求められる資質

- ① (1) のような「災害マネジメント総括支援員」の役割を踏まえれば、求められる資質としては、ア) 地方公共団体において災害対策の陣頭指揮を行った経験があること、イ) 災害時に派遣職員として被災地で災害マネジメントに関する活動を行った経験があることなど考えられるのではないかと。また、被災市区町村の首長の災害マネジメントを直接支援する性格上、課長級の管理職員であることが必要ではないかと。
- ② (4) で記述するように、「災害マネジメント総括支援員」は、「被災市区町村緊急応援システム」における対口支援方式による支援と一体的に活動することが最も効果的であると考えられることから、各都道府県及び指定都市においては、「災害マネジメント総括支援員」の確保に努めなければならないと。このため、総務省は、各都道府県及び指定都市に対し、職員のジョブローテーションを行うに際して、「災害マネジメント総括支援員」の適格者を把握・管理するよう要請すべきではないかと。
- ③ ただし、このような災害対応の経験を有する職員は限られており、また、災害発生後時間の経過とともに、災害対応を経験していない職員が増加することが見込まれる。このため、人材の裾野を広げ、適任者の育成・確保を図るという視点を持つことが重要ではないかと。  
具体的な対応としては、「災害マネジメント総括支援員」について、総務省及び消防庁において必要な研修を実施するとともに、訓練や積極的な被災地への派遣等を行い、知識の習得とともに経験を重ねる機会を提供することが必要ではないかと。  
この研修・訓練の目的としては、ア) 先進事例を共有し全体の底上げを図ること、イ) 経験のみならず不断の見直しを踏まえた最新の対応を検討することに留意すべきではないかと。  
また、その内容については、今後詳細な検討が必要であるが、例えば、i) 災害マネジメントの支援が必要となる被災市区町村の直面する課題と、その際「災害マネジメント総括支援員」に求められる能力・観点に関する研修、ii) 実災害の発生を想定した災害対策本部運営訓練などが考えられるのではないかと。

# 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 在り方に関する論点（案）

## 論点2 「災害マネジメント総括支援員」制度の構築について

④ さらに、③の諸活動を通じて、総務省と「災害マネジメント総括支援員」との間、また、「災害マネジメント総括支援員」相互間の人的ネットワークを形成し、災害発生時に、「顔の見える関係」において、相互の連絡・調整が可能となるよう備えておくことが肝要ではないか。

(3) 「災害マネジメント総括支援員」は総務省への登録制とすること

① 「災害マネジメント総括支援員」は、大規模災害時に外部から被災市区町村に派遣され、必ずしも人的関係がない中で、いわば被災市区町村の臨時のスタッフとなって、首長の「災害マネジメント」を支援するという重要な役割を担う。このため、「災害マネジメント総括支援員」の活動に当たっては、被災市区町村から信頼に値すると認められることが不可欠の条件となり、仮に信頼が得られない場合には、活動自体が困難となる。

② このため、「災害マネジメント総括支援員」について、あらかじめそれにふさわしい見識・経験を有する者であることを認証する観点から、総務省は、対口支援団体である都道府県及び指定都市の推薦を受けて、適格者を「災害マネジメント総括支援員」名簿に登録することとし、そのメンバーシップを明確にすべきではないか。

この際、「災害マネジメント総括支援員」としては、現在防災対策を担当している職員を充てることも考えられるし、また、かつて防災対策を担当し現在は他の部局に異動している職員を充てることも考えられるのではないかと。なお、OBの活用について、検討すべきではないか。

加えて、被災経験のある市区町村において、当該災害対策を直接指揮し、特に経験・知識が十分備わっていると認められる職員が存在する場合には、その活用について検討すべきではないか。

さらに、都道府県、指定都市等は、職員の人事異動等に伴い、登録された「災害マネジメント総括支援員」について変更が必要な場合には総務省に申請することとし、総務省は、それに基づき、常に名簿を最新の状態に保つよう努めるべきではないか。

# 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 在り方に関する論点（案）

## 論点2 「災害マネジメント総括支援員」制度の構築について

- ③ 総務省は、登録された「災害マネジメント総括支援員」について、都道府県、指定都市等の担当部局を含め、緊急連絡網を構築すべきではないか。
- ④ また、このように「災害マネジメント総括支援員」のメンバーシップが明確になることで、研修、訓練、積極的な被災地への派遣等の実施や、緊急時に備えた人的ネットワークの形成が可能となるのではないか。

(4) 「災害マネジメント総括支援員」は対口支援団体からの派遣を基本とすること

- ① 「被災市区町村応援職員確保システム」における対口支援方式では、Ⅲの2の(2)に記載したとおり、対口支援団体は、応援職員の派遣という人的資源の確保を担うとともに、被災市区町村の災害マネジメントを支援する役割も期待されるなど、被災市区町村と密接な関係を形成することとなる。

このため、被災市区町村における円滑な「災害マネジメント」を確保する観点からは、「災害マネジメント総括支援員」については、対口支援団体である都道府県及び指定都市が、総務省に登録した自らの職員を派遣することを基本とすべきではないか。

また、それによって、対口支援団体が、「災害マネジメント総括支援員」の求めに応じ、必要な応援職員を追加的に派遣するなど、対口支援団体による、組織的で、きめ細やかなバックアップも期待できるのではないか。

- ② また、対口支援団体は、被災市区町村の状況によっては、総括的な役割を果たす「災害マネジメント総括支援員」に加え、その補佐を行う職員も同時に派遣し、チームとして「災害マネジメント」活動を行うよう努めるべきではないか。

この点、熊本地震においては、マネジメント機能が著しく低下した被災市町村で、総括的なマネージャーのみならず、例えば、罹災証明書の交付等施策分野ごとに必要となる中間的なマネージャーについても不足し、外部からの確保が必要とされたケースも生じたところである。

# 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論点（案）

## 論点2 「災害マネジメント総括支援員」制度の構築について

さらに、このように補佐を行う職員をチームの一員とすることで、災害対応のノウハウが伝承され、次世代の「災害マネジメント総括支援員」の育成・確保につながることも期待されるのではないかと。

- ③ 一方、被災市区町村の状況によっては、マネジメント機能が著しく損なわれ、被災住民の生活再建に支障を生じかねないなどの緊急事態が発生し、直ちにマネジメント機能の回復が求められる。これに対し、ア) 対口支援団体で「災害マネジメント総括支援員」を確保できない場合、イ) 被災市区町村から、特定分野に知見を有する「災害マネジメント総括支援員」の派遣が求められる場合なども想定される。

そのような場合には、例外的に、総務省のイニシアチブにより、当該被災市区町村に対し、登録された「災害マネジメント総括支援員」の中から緊急派遣を行うこととすべきではないか。この際、総務省は、当該「災害マネジメント総括支援員」が所属する都道府県、指定都市等と、あらかじめ協議を行うべきではないか。