

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 16 日

< 目 次 >

I	はじめに	1
II	熊本地震における成果と課題	3
1	熊本地震における成果	3
(1)	応援職員の確保状況	3
(2)	東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策基本法の改正	3
(3)	「対口支援方式」とそれを補完する全国スキームによる対応	4
2	熊本地震における課題	7
(1)	応援職員の派遣スキームの運営に関する課題	7
(2)	被災市町村におけるマネジメント機能の低下に関する課題	9
III	「被災市区町村応援職員確保システム」の構築	10
1	趣旨	10
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	11
(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	11
(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	11
(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	12
(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	12
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	15
(1)	対口支援団体の決定と対口支援の実施	15
(2)	情報連絡等に関する対口支援団体に対する支援体制	16
(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	17
(4)	総務省の役割	18
(5)	その他留意すべき事項	19

IV	「災害マネジメント総括支援員」制度の構築	21
1	趣旨	21
2	「災害マネジメント総括支援員」制度の基本的な考え方	22
	(1)「災害マネジメント総括支援員」の役割	22
	(2)「災害マネジメント総括支援員」に求められる資質	24
	(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	25
	(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	26
V	おわりに	28
補論1	東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策基本法の改正	30
1	経緯	30
2	災害対策基本法の改正（第一弾）	31
3	災害対策基本法の改正（第二弾）	33
補論2	熊本地震における各地方公共団体の取組	35
1	大分県（職員派遣に係る事前準備の重要性）	35
2	東京都（災害マネジメント支援）	38
3	仙台市（災害マネジメント支援）	43
4	静岡県（区域内市町との一体的支援）	49
5	兵庫県（区域内市町との一体的支援）	55

I はじめに

- ① 東日本大震災で被災した仙台市は、被災地への応援職員の派遣を、「お互いさま支援」と呼んでいる。発災当初は各指定都市等から応援職員を受け入れ、落ち着いた段階からは、逆に、東日本大震災の被災市町村に最大限の応援職員を送り出している仙台市からのメッセージである。そして、阪神・淡路大震災をはじめ各種災害に直面し、災害対応のノウハウを備えた地方公共団体によっても、支援は力強く行われている。

我が国では、多くの災害が発生するが、その際には、地方自治に立脚し、大小様々な地方公共団体、特に市区町村が、それぞれの地域における災害対策を遂行する責務を担うこととなる。このため、規模の大きな災害では、被災地方公共団体を助けるため、非被災地方公共団体による自主的な応援が、相互支援という形で行われてきた。

- ② このような応援職員の派遣は、熊本地震で、新たな段階を迎えたと位置付けることができる。

熊本地震では、可能な限り早く被災住民の生活再建を進めることが大きな目標となった。具体的には、生活再建の基盤となる罹災証明書の早期交付などが達成された。

それが可能となった要因は、避難所の運営や罹災証明書の交付事務等に対し、短期集中的に、これまでより格段に多くの応援職員が確保されたことである。熊本地震では、応援職員の供給は、組織的・体系的な方法で、すなわち「対口支援方式」とそれを補完する全国スキームとによって行われた。

- ③ 「対口」の「口」とは、「人間」を意味するとのことである。熊本県内の14の被災市町村に対し、都道府県、指定都市等が、マンツーマンで担当を決めて支援を行ったのが、「対口支援方式」である。これは、「カウンターパート方式」とも呼ばれる。

また、「一隅を照らす」という言葉がある。対口支援団体により、「一隅を照らす」形で、それぞれの被災市町村のニーズに沿った、自律的な支援が進められた。そして、そのような取組が、ひいては、被災市町村全体に対する、漏れ落ちの少ない、効果的な支援につながっている。

- ④ 熊本地震でこのような新たな方式が採られたのは、東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策基本法の改正や地方公共団体間の相互応援協定の見直し等を背景としている。

その意味では、熊本地震における成果と課題は、東日本大震災後の災害対策の見直しに対する再評価とも考えられる。

⑤ 本報告書では、まずは、熊本地震における成果と課題を検証する。

それを踏まえて、被災市区町村に対する支援について、新たに、「被災市区町村応援職員確保システム」と「災害マネジメント総括支援員」制度の、二つのシステムの導入・整備を提言する。

これらのシステムは、「対口支援方式」や全国スキームによる補完など、熊本地震で成果を上げたシステムをベースとしつつ、課題について修正を加えるものである。今後、車の両輪として、災害ごとの柔軟な対応にも配慮しつつ、基幹的な役割を担っていくべきものである。

II 熊本地震における成果と課題

1 熊本地震における成果

熊本地震における成果としては、被災市町村において、被災住民の生活再建に向けた避難所の運営や罹災証明書の交付事務等に関し、多くの応援職員が迅速に確保されたことが挙げられる。

(1) 応援職員の確保状況

- ① 熊本地震における応援職員の派遣数は、平成 28 年 4 月 16 日の地震発生後、19 日 200 人超、26 日 1,000 人超で、以降 5 月 20 日までは 1,000 人超の規模で推移している。

最大は、5 月 11 日の 1,440 人である。

このうち、派遣先団体で見ると、熊本県への派遣 41 人に対し、区域内市町村への派遣が 1,399 人と大宗を占めている。

また、区域内市町村における業務区分で見ると、避難所の運営 660 人、罹災証明書の交付事務 593 人となっており、合わせて 1,253 人（約 87%）に上っている。この点、4 月 25 日の政府非常災害対策本部において、安倍内閣総理大臣から、罹災証明書の交付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するよう指示があったことを反映している。

さらに、このような応援職員の派遣は、避難所の運営等については約 2 月半、罹災証明書の交付事務については、二次調査を含め、約 4 月半という短期間に、集中的に行われた。

- ② これに対し、東日本大震災では、個別相互応援協定による応援等は行われていたものの、全国スキームによる応援職員の派遣は、平成 23 年 3 月 11 日の発災後約 1 月を経過した 4 月 22 日が最初であり、派遣数は 326 人であった。

このような状況に照らせば、熊本地震では、これまでとは異なる規模の応援職員が迅速に確保されたものと評価できる。

(2) 東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策基本法の改正

このような応援職員の確保の前提条件としては、応援職員に関する需要の面から見れば、東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策基本法の改正により関係規定が整備され、応援職員に対する需要が顕在化・拡大したことが挙げられる。

すなわち、災害対策基本法の「地方公共団体間の応援の求め」に関する規定においては、応援の対象業務について、従来、人命救助等の「応急措置」に限られ

ていたものを、東日本大震災で応援職員の派遣を求めるニーズが強かった、避難所の運営や罹災証明書の交付事務を含む「災害応急対策」にまで拡大している。また、併せて、罹災証明書の交付事務については、東日本大震災の際、交付までに長時間を要し、被災者支援に遅れが生じた事例も少なくなかったことから、「市区町村長は、遅滞なく、罹災証明書を交付しなければならない。」ことが、災害対策基本法上明確に規定されている（詳細については、補論1の2の（1）及び3を参照）。

以上の改正を背景に、熊本地震では、避難所の運営や罹災証明書の交付事務等に関し、多くの応援職員の派遣要請が行われた。

（3）「対口支援方式」とそれを補完する全国スキームによる対応

このように応援職員に関する需要が拡大したとしても、それに応じた応援職員に関する供給が行われなければ、応援職員を確保することはできない。

熊本地震では、応援職員に関する供給の面からみれば、「対口支援方式」とそれを補完する全国スキームによる対応が採られたことが、応援職員の確保につながったものと評価できる。

① 「対口支援方式」について

ア) 熊本地震では、支援を担った九州地方知事会は、被災市町村ごとに対口支援団体を定める「対口支援方式」を採用した。これは、東日本大震災後に改定された「九州・山口9県災害時応援協定」に基づくものであり、その実施要領では、「対口支援方式」について、「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が完結して応援を実施する」とされている。

イ) なお、具体的な支援の割り振りについては、熊本県、熊本県に派遣された九州地方知事会の幹事県である大分県の連絡要員、全国知事会の連絡要員、指定都市市長会の連絡要員等との間の調整により、熊本市は指定都市市長会が担当し、それ以外の市町村は九州地方知事会が担当することが決定された。また、それ以外の市町村ごとの対口支援団体の割り振りは、大分県が、熊本県や連絡要員を派遣していた全国知事会、関西広域連合、静岡県等と協議の上、決定した。

これらの決定は、4月16日の地震発生後翌々日までに行われ、その結果は、直ちに総務省に報告された。

ウ) 東日本大震災では、被災市町村に対する応援職員の派遣は、全国的な調整

を経て、実施された。すなわち、総務省や全国市長会及び全国町村会が調整主体となって、被災市町村からの派遣ニーズの提出を一旦受け、全国の地方公共団体に派遣可能性を照会し、その上でマッチングを行うという手続が採られた。

これに対し、「対口支援方式」においては、対口支援団体は、担当する被災市区町村に連絡要員を駐在させ、連絡要員が、直接派遣ニーズを把握した上で、対口支援団体の本庁と調整を行う。このため、全国的な調整よりも、調整手続を格段に簡略化でき、迅速な派遣につながるものである。

また、応援職員の派遣の責務が、一義的には対口支援団体にあることが明確であるため、応援職員の確保が期待できる。

- エ) 「対口支援方式」に関する九州地方知事会の検証においては、
- i) 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こと
 - ii) 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こと
 - iii) 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こと、例えば、被災市町村の課題や直近の状況を把握しているため、これから派遣を行う職員に対し、事前に情報提供、指示等を行うことができたこと（詳細については、補論2の1を参照）
 - iv) 支援の空白地域が生じなかったこと、すなわち、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ことが挙げられている。
- オ) また、熊本県の検証においては、
- i) 九州地方知事会の「対口支援方式」による支援は、対口支援団体が専属的な窓口となって、応援の調整をシンプルに行うことができることが利点であり、非常に効果が高かったこと
 - ii) 東日本大震災や新潟中越地震などを経験した応援職員が派遣されたため、過去の災害の経験を活用することができたことが挙げられている。

② 全国スキームについて

- ア) 熊本地震では、対口支援団体が派遣ニーズに対応できなくなった場合には、全国知事会が中心となって、全国市長会及び全国町村会との連携の下、全国スキームによる支援が行われた。

具体的には、対口支援団体が、全国スキームによる派遣を要請する場合

には、大分県を經由して、全国知事会に連絡が行われた。これを受けて、全国知事会は、非被災地域ブロック知事会の幹事県と調整し、派遣団体及び派遣数を決定した。この際、各都道府県が派遣可能と思われる範囲内で派遣数の目安を示して調整が行われたため、全国スキームによる要請全てに、迅速に対応することが可能であった。

また、並行して、全国の非被災の市区町村から、全国市長会及び全国町村会に派遣職員の登録が行われた。登録状況については全国知事会に連絡され、全国知事会の調整により、全国スキームの中で派遣が行われた。

- イ) 一方、熊本市に対する派遣については、指定都市市長会が調整し、熊本市を除く全国 19 の指定都市が、それぞれ派遣期間及び派遣数を分担し、派遣ニーズに対応した。ただし、一部不足が生じ、全国市長会からの支援を受けた。

2 熊本地震における課題

これに対し、熊本地震における課題としては、「(1) 応援職員の派遣スキームの運営に関する課題」と「(2) 被災市町村におけるマネジメント機能の低下に関する課題」に大別できる。

このうち、「(1) 応援職員の派遣スキームの運営に関する課題」については、「① 都道府県と区域内市区町村による一体的な支援に関する課題」、「② 指定都市を含めた一元的な調整に関する課題」、「③ 災害対策基本法第 74 条の 2 の『内閣総理大臣による応援の求め』に関する課題」の 3 点が挙げられる。

(1) 応援職員の派遣スキームの運営に関する課題

① 都道府県と区域内市区町村による一体的な支援に関する課題

ア) 熊本地震では、「対口支援方式」による支援を行う際に、実態として、対口支援団体である県と区域内市区町村による一体的な支援が行われた。この結果、派遣された応援職員に占める市町村職員の割合（短期）は、40%弱となっている。また、全国スキームにおいて、各都道府県が支援する際に、区域内市区町村と一体的に行われた例も多く見られる。

イ) 一方、このような一体的な支援は、被災市区町村に対する支援が強く意識されるようになった東日本大震災を契機として、先行する地方公共団体で取組が始められたものである。したがって、一体的な支援は、熊本地震で初めて、広範な形で実施されたものといえる。

ウ) 九州地方知事会の検証では、結果としては、一体的な支援がスムーズに行われ、それにより派遣要請に迅速に対応できたとの評価がある一方で、

i) 相互応援協定等に都道府県が区域内市区町村に対し支援を要請する枠組みが設けられていないため、区域内市区町村から派遣根拠の問い合わせがあった

ii) 区域内市区町村から、九州市長会や九州地区町村会より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の回答があった

iii) 区域内市区町村は、県の依頼に協力しているというスタンスであり、主体的な支援を行うという認識に乏しかった

など、混乱が生じたことが課題として指摘されている。

エ) また、熊本県の検証では、i) 大規模災害では応援側も相当数に上るため、都道府県が区域内市区町村をとりまとめ、一体的に応援派遣を行う方

式は、効果的かつ効率的であるとする一方、ii) 応援都道府県と区域内市区町村の関係、また、受援都道府県と区域内市区町村の関係が不明確であることが課題として指摘されている。

② 指定都市を含めた一元的な調整に関する課題

ア) 熊本地震では、指定都市市長会が担当した熊本市の派遣ニーズと九州地方知事会及び全国スキームが担当したその他の市町村の派遣ニーズが、結果としておおむね均衡していた。派遣が最大となった平成 28 年 5 月 11 日を見ると、熊本市への派遣が 606 人、その他の市町村への派遣が 793 人となっている。

このため、指定都市市長会による調整と九州地方知事会及び全国スキームによる調整とは、それぞれ別々に進めることが可能となり、その間の調整の必要性は大きくは生じなかった。

イ) これに対し、熊本県の検証では、今後の全国スキームを考える際には、i) 指定都市が存在しない都県において大規模災害が発生した場合や、ii) 指定都市が存在する道府県において、指定都市とそれ以外の市町村の派遣ニーズが全く異なるような災害が発生した場合など、指定都市と都道府県・市町村全体の間での調整が必要となるケースも想定して、一元的な調整の在り方をどうするかを検討が必要であることが課題として指摘されている。

③ 災害対策基本法第 74 条の 2 の「内閣総理大臣による応援の求め」に関する課題

ア) 東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策基本法の改正では、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の規定(第 74 条の 2)が新設されている。

これは、東日本大震災の際に、被災市区町村に対して非被災都道府県(及び区域内市区町村)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ことから、地方公共団体間の自主的な応援を尊重しつつ、それでは対応が困難な場合に備えて、設けられたものである(詳細については、補論 1 の 2 の (2) を参照)。

イ) 熊本地震では、一部の被災市町村で行政機能が著しく低下し、相当規模の職員を直ちに派遣する必要性が生じた。これに対し、総務省は、このような事態を総務省の連絡要員からの報告で把握し、自らのイニシアチブにより、地方公共団体の全国的連合組織に連絡の上、個別地方公共団体に要請し、

迅速な派遣を調整した事例があった。なお、この要請については、災害対策基本法に基づく「内閣総理大臣による応援の求め」としては行っていない。

ウ) 今後の大規模災害においても、このような緊急事態への対処が必要となることは想定されるため、総務省においては、「内閣総理大臣による応援の求め」をどのような場合に行うべきかの整理を含め、必要な対処方針についてあらかじめ定めておく必要があることが課題として指摘される。

(2) 被災市町村におけるマネジメント機能の低下に関する課題

① 熊本地震では、一部被災市町村において、災害マネジメントの機能が極度に低下し、業務の停滞が見られた。

これに対し、災害対応の経験のある他の地方公共団体の幹部職員が応援職員として派遣され、ア) 必要となる災害対策の明示、イ) 応援職員を含めた職員間の役割分担の再構築、ウ) 災害対策本部の開催やプレス発表の定例化等業務の進め方の見直しなどにより、混乱したマネジメント機能が抜本的に改善された事例が見られた（詳細については、補論2の2を参照）。

加えて、「対口支援方式」の採用に伴い、対口支援団体から、被災市町村に対して、災害対策に関するノウハウの提供や、管理マネジメントに対する支援が行われるケースも広く見受けられた（詳細については、補論2の3を参照）。

今後の被災市区町村の支援に当たっては、小規模自治体等における災害マネジメント機能の低下への対応を含めて、災害マネジメント機能を支援する体制の在り方について検討する必要があることが課題として指摘される。

② 一方、被災市町村によっては、応援職員とNPOやボランティアの方々等との役割分担の調整が上手くいかず、応援職員のスキルを十分に活かすことができなかつたり、応援職員の士気が低下した等の事例も見受けられた。

このため、このような課題についても、災害マネジメント機能に関する支援の在り方の一環として、検討する必要がある。

Ⅲ 「被災市区町村応援職員確保システム」の構築

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。

- 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ある。

その際、災害ごとの柔軟な対応にも配慮すべきである。

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。

なお、併せて、応援職員が被災市区町村での勤務により災害対策のノウハウを取得することで、派遣元地方公共団体の災害対応力の向上にも資することとなる。

- 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ある。

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」を実施すべきである。

- 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、尊重すべきである。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ある。

- 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ある。また、応援職員の派遣期間については、業務の習熟や引継ぎ等を考慮すれば、少なくとも一週間程度とすることが望まれる。

(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ある。

- 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鑑みれば、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ある。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。

(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ある。

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ある。

(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ある。

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。

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ある。

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ある。

- 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ある。

- 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（詳細については、補論 2 の 4 及び 5 を参照）。

- 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（詳細については、補論 1 の 2 の（2）を参照）。

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ある。

- 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ある。

- 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ある。

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。）を設置する。現地調整会議の事務局は、全国知事会とする。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、指定都市市長会及び相互応援協定等により被災都道府県に緊急派遣された各地方公共団体の連絡要員の参画を求める。

この際、現地調整会議の構成員等は、それぞれ、可能な限り迅速に参集し、調整を開始するものとする。なお、大規模災害時に、構成員等が被災都道府県に参集する基準については、さらに検討が必要である。

- ② 現地調整会議は、発災した日の翌々日までに、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する。この場合、迅速な支援開始の観点から、できるだけ早く対口支援団体を決定すべきである。

また、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る。

- ③ 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する。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ある。

- ④ 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する。

また、対口支援団体が把握した被災市区町村の派遣ニーズの状況は、被災都道府県の災害対策本部や政府の現地対策本部とも共有すべきである。

- ⑤ 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。

- ⑥ 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ある。

なお、熊本地震を経験した九州においては、「九州市長会における災害時相互支援プラン」を策定し、九州地方知事会及び九州市長会で申合せを行い、発災直後、まずは九州市長会がプッシュ型で被災市町村へ即応支援班を派遣し、その後、対口支援団体である各県との一体的な支援へと移行していく仕組みを構築している。

- ⑦ 対口支援団体は、被災市区町村の担当職員はもとより、派遣されている被災都道府県の連絡要員、当該団体以外の地方公共団体の応援職員等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を図るべきである。その際、個別の相互応援協定により派遣された応援職員も考慮に入れ、人的体制を構築すべきである。

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ある。

- ⑧ 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。

※ 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）

（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する。

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。

- 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する。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ある。

以上の被災都道府県と被災地域ブロック幹事都道府県の役割分担については、さらに具体的に検討すべきである。

（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。
- ② 確保調整本部は、大規模災害発生時に、その都度設置する。
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する。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る。
- 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する。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ある。
- 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する。
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する。

- 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する。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する。
- 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、法律上の位置付けを明確化することが考えられる。

(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・整理するものとする。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する。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。

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ある。

- 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。

この際、特に、④の場合を含めて、緊急事態への対応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。また、総務省は、このような対応を行った場合、確保調整本部に連絡する。

- 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、緊急事態への対応を含め、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、法律上の位置付

けを明確化することが考えられる。

- 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。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ある。

<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。

また、さらに不足する技術系職員については、全国スキームにより補完することが必要となる。

このような前提として、災害発生時の対口支援団体等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ある。

<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。

<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、費用負担について混乱も見られたところであり、今後、その在り方について、さらに検討が必要である。

IV 「災害マネジメント総括支援員」制度の構築

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。

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、極めて有用である。

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ある。

その際、災害ごとの柔軟な対応にも配慮すべきである。

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。

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となる。

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についても、「災害マネジメント」の支援の機能が求められることから、相互の十分な連携が必要である。

- 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。

- 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となる。

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。

- 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・経験が必要となる。

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ある。

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区町村があった。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、被災市区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ある。

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ある。

- 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。

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性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。

- 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ある。

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ある。

(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。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、課長級以上の管理職員であることが必要である。

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。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ある。

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、人材の裾野を広げる観点から、必ずしも豊富な知識・経験を有するとまではいえない場合であっても、研修等により適任者の育成・確保を図ることが求められる。

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ある。

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ある。

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。

- 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ある。

(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、対口支援団体となり得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ある。この場合、可能な限り多くの都道府県及び指定都市により、登録が行われることが求められる。

- ③ 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も考えられる。なお、OBの活用について、検討すべきである。

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ある。

- ④ 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ある。

また、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ある。

- ⑤ 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ものである。

(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ある。

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。その意味では、「災害マネジメント総括支援員」は、個人としての資質のみならず、対口支援団体という行政規模の大きい組織を背景とした活動が期待される。

- 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ある。

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区町村で、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。

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。

- 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ある。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ある。また、総務省は、このような対応を行った場合、確保調整本部に連絡する。

V おわりに

- ① 最後に、本報告における提言の実現に向けて、各関係者がさらに具体的な検討を進めていただきたい点について、ア) 政府において法制の在り方の検討等が必要な事項、イ) 地方公共団体において相互応援協定等の整備が必要な事項、ウ) 政府・地方公共団体が共同して推進すべき事項に区分して、改めて整理することとしたい。

- ② 第一に、「政府において法制の在り方の検討等が必要な事項」としては、ア) 自主的派遣の場合の都道府県と区域内市区町村による一体的な支援、イ) 「被災市区町村応援職員確保システム」の整備・運営等に向けた地方公共団体の全国的連合組織及び総務省の役割、ウ) 「災害マネジメント総括支援員」の位置付け等がある。このうち、都道府県と区域内市区町村による一体的な支援については、総務省は、災害対策基本法を所管する内閣府（防災）及び消防庁とも協議を行い、法制化を進めるべきである。

また、必ずしも法改正事項ではないが、本報告で、「被災市区町村応援職員確保システム」や「災害マネジメント総括支援員」制度に関し、さらに検討を行う必要がある旨指摘している事項等については、総務省において、消防庁とも協議を行い、検討を進めるべきである。

- ③ 第二に、「地方公共団体において相互応援協定等の整備が必要な事項」としては、ア) 被災市区町村に対する対口支援の実施（対口支援団体の決定方法を含む。）、イ) 都道府県と区域内市区町村による一体的な支援、ウ) 被災地域ブロック幹事都道府県の役割と被災都道府県の役割、エ) 全国スキームによる調整（現地調整会議及び確保調整本部の在り方を含む。）等について、相互応援協定等において規定を整備し、明確化を図るべきである。このため、地方公共団体は、相互に協議を行い、検討を進めるべきである。

また、各地域ブロック及び各都道府県における相互応援協定等で整備が必要と考えられる事項については、協定（例）を示すなど、整備促進に努めるべきである。

- ④ 第三に、「政府・地方公共団体が共同して推進すべき事項」としては、ア) 「被災市区町村応援職員確保システム」に係る訓練の在り方、イ) 「災害マネジメント総括支援員」に係る研修・訓練の在り方等について、内容の充実を図るべきである。このため、総務省及び消防庁は、これらの訓練・研修について、地方公共団体とも協議を行い、検討を進めるべきである。

- ⑤ 本研究会としては、これらの事項に関する進捗状況について、今後、必要に

応じてフォローアップを行い、大規模災害時における被災市区町村における応援職員や「災害マネジメント」の確保に向けた取組をさらに推進していく考えである。

補論 1 東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策基本法の改正

1 経緯

平成 23 年 10 月、東日本大震災における対応を検証するため、中央防災会議に「防災対策推進検討会議」が設置された。

同会議では、平成 24 年 3 月に中間報告が取りまとめられ、それを受けた第一弾の災害対策基本法の改正が同年 6 月に行われた。さらに、同年 7 月に最終報告が取りまとめられ、それを受けた第二弾の災害対策基本法の改正が平成 25 年 6 月に行われた。

以下、本報告に密接に関係する改正事項について、改正理由・内容等の整理を行うこととする。

2 災害対策基本法の改正（第一弾）

（1）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（避難所の運営、罹災証明書の交付事務等について拡大）（第 67 条等）

- ① 改正前の応援対象事務は、消防、水防、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されていた。なお、応援とは、短期の応援職員の派遣と同義である。
- ② これに対し、東日本大震災では、応急措置の段階のみならず、避難所の運営、罹災証明書の交付事務、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。
- ③ 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できるよう、応援の対象事務の範囲が災害応急対策全般に拡充された。

（2）「内閣総理大臣による応援の求め」等の創設（第 74 条の 2）

- ① 東日本大震災においては、被災市区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おらず、その充実が求められた。
- ② このため、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が創設された。
- ③ この規定については、被災市区町村に対する支援を念頭に、都道府県と区域内市区町村が一体となって支援を行うことがイメージされている。また、実態上の仕組みではなく法制度として位置付けることで、平時から訓練を行ったり、必要な準備を行うなどの効果が期待できるものとされている。
- ④ 「内閣総理大臣による応援の求め」の規定（第 74 条の 2）と都道府県による自主的な応援の求めの規定（第 74 条）の相違点は、「内閣総理大臣による応援の求め」の場合には、都道府県による区域内市区町村に対する応援・受援の調整が規定されているのに対し、自主的派遣ではそれが規定されていないことである。

具体的には、「内閣総理大臣による応援の求め」の場合、

ア) 災害発生都道府県知事は、当該災害発生都道府県に対する応援のみならず、区域内の災害発生市区町村に対する応援についても求めることが可能であること（区域内市区町村の受援に関する調整）

イ) 応援依頼を受けた他の都道府県は、区域内の市区町村に応援を求めることが可能であること（区域内市区町村の応援に関する調整）

とされている。

なお、「内閣総理大臣による応援の求め」の場合には、応援依頼を受けた他の都道府県は、被災都道府県のみならず、区域内の市区町村に対しても応援を行うことが可能であることが規定されている。

3 災害対策基本法の改正（第二弾）

① 避難所における生活環境の整備についての努力義務化（第 86 条の 6）

ア) 東日本大震災では、多数の被災者が避難所生活を余儀なくされる状況の中、発災直後から、物資の不足や避難所のバリアフリーへの対応等が課題となった。

イ) このため、災害発生時における避難所の供与に加え、生活環境の整備等に関し、市区町村の基本的な責務が規定された。

ウ) 具体的には、市区町村には、遅滞なく避難所を供与するとともに、避難所の安全性・良好な居住性の確保、食料・衣料・医薬品等の生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供等避難者の生活環境の整備について必要な措置を講じる努力義務が課せられることとなった。

エ) なお、避難所の運営については、2の（1）に記載したとおり、応援職員の確保に関し、災害対策基本法に基づく応援の規定を活用することが可能となっている。

② 罹災証明書の交付を市区町村の事務として明確化（第 90 条の 2）

ア) 罹災証明書は、仮設住宅への入居などの災害救助に加え、被災者生活再建支援金の支給や、義援金の配分等、被災者に対する各種支援策の適用の判断材料として、幅広く活用されているものである。このため、被災住民の迅速な生活再建を支援する観点からは、早期交付が求められるところである。

イ) 東日本大震災の際には、罹災証明書の交付の前提となる住家被害調査の実施体制が十分でなく、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。

ウ) このため、罹災証明書を遅滞なく交付することを市区町村長の義務として法的に位置付けるとともに、併せて、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ついても市区町村長の義務とされたところである。

エ) なお、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、2の（1）に記載したとおり、応援職員の確保に関し、災害対策基

本法に基づく応援の規定を活用することが可能となっている。

補論2 熊本地震における各地方公共団体の取組

1 大分県（職員派遣に係る事前準備の重要性）

被災地への職員派遣を振り返って～事前準備の重要性

熊本地震では、「九州・山口9県災害時応援協定」に基づいて、大分県は南阿蘇村のカウンターパートとなり、本県や県内市町村から職員を派遣した。

発災直後の4月18日から7月20日までに、延べ3,283人（うち市町村から延べ1,077人）、最大で1日73人（4月27日）（うち市町村から33人）の短期派遣を行い、現在も6人（うち市町村から4人）の職員が中長期の復旧・復興業務のために派遣されている。

短期の派遣に際しては、職員にスムーズに業務にあたってもらうための事前準備が重要と考え、派遣の都度、出発前日に資料を配付して事前説明を行った。

第1次の派遣時は、地震が発生した4月16日（土）から2日後の18日（月）午前中に派遣方針を決定し、夕方までの間に、緊急主管課長会議の開催、派遣職員の選定・決定、交通手段の手配、必要物品の調達等を行いながら、並行して派遣職員向けの事前説明資料を作成し、翌19日（火）早朝には出発という逼迫したスケジュールの中で準備を進めた。そのため、最初の事前説明資料は、活動場所や業務内容、必要携行品、本部等の連絡先、活動報告の様式などのごく簡単な内容の数ページ程度のものだった。当時としては精一杯の準備であったが、情報が少ない中で出発しなければならなかった25人の職員は、さぞかし不安な気持ちだったことだろうと考える。その後、東日本大震災の時の被災地応援の経験も生かしながら、派遣から戻った職員の声や現地からの情報が入る度に内容を充実させていった。具体的には、人口や地勢、交通などの南阿蘇村の基礎情報から、周辺地図、被害状況、派遣職員の班長が作成して送ってくれた活動写真入りの業務マニュアル、宿泊場所の詳細、派遣職員の服務上の取扱い、健康上の留意事項などを盛り込んで、冊子の形にして携行してもらうようにした。

そんな中でも、第1次の派遣から一貫して最初のページに添付していたものがある。それが、後に付けた「南阿蘇村へ派遣される職員のみなさんへ」という派遣職員の心構えを書いた1枚である。実のところ、当初、担当職員は、現地での業務など、目先の伝えるべきことにとらわれて資料を準備しようとしていたが、「派遣者が現地で活動する上での心構えを最初に示そう」ということになり、急ぎ作成した。結果的に、最初にこの心構えがあることで、派遣職員が、南阿蘇村のために自ら考え率先して組織として行動するという使命をしっかりと自覚することができ、現地での行動が芯の通ったものになったのではないかと考えている。

これら事前説明資料については、現在作成中の「受援・応援マニュアル」にも添付し、大規模災害の発生時には、これをサンプルとしてすぐに資料が作成できるよ

う備えている。

また、派遣の際には業務内容（災害対策本部支援、避難所支援、災害ボランティア調整、家屋被害認定調査など）ごとにあらかじめ班を編成しつつ、調整班が全体の業務量の変化を把握し、状況に応じて班編制の変更を指示することとした。このことにより、組織的かつ機動的な支援を図った。

そのほか、被災地までの職員の搬送には大型バスを手配し、可能な限り全国知事会経由で応援に入った他都道府県の職員の方々にも同乗いただき、車内で人事課職員から事前説明を行ったことも応援職員の一体感の醸成につながったのではないかと考えている。

今回の派遣は、準備不足の中での派遣であったため、様々なトラブルと山のような不満の声が出るのだらうと覚悟していたが、派遣職員からは、不満よりも、被災地に対して微力ながらも支援に携わることができた達成感や、もっとできることがあったのではないかという前向きな反省の声をたくさん聞いた。そういう職員の思いがあったからか、幸い大きな事故も怪我もなく短期派遣の終期を迎えることができ、南阿蘇村に対しても必要な支援が一定以上できたのではないかと考えている。

災害はあってほしくないことではあるが、今回の経験は、今後、危機管理をはじめ色々なことに活かされるという点では、非常によい経験だったと考えている。

南阿蘇村へ派遣される職員のみなさんへ

大分県・各市町村を代表して南阿蘇村への災害対応支援業務に従事されるみなさんには、あらためて感謝申し上げます。

今回の派遣に当たり、みなさんには大変ご負担をおかけしますが、以下の事項にご留意いただきますようお願いいたします。

- 派遣先での業務に当たっては、受入先である南阿蘇村の職員に十分に敬意を払うとともに、派遣職員自らが率先して業務を見つけて行うようお願いいたします。
発災から時間が経過し、村職員にも疲労が蓄積されていることや、村職員自身が被災者であることにご留意ください。
- 被災された南阿蘇村の住民のみなさんにとっては、村職員も派遣職員も区別はありません。派遣中は南阿蘇村の一員となったつもりで、住民のみなさんに寄り添った支援を行うよう心がけてください。
- 派遣職員が交代することにより災害対応支援業務が停滞することのないよう、交代の際には、後任職員に確実に説明・引継を行うようお願いいたします。
- まだ余震も続いています。派遣職員ご自身の安全・健康あつての支援業務です。くれぐれも体調には十分ご留意の上、派遣職員どうしが協力し合って業務に当たってください。
何か不測の事態や困ったことが起これば、すみやかに各班長を通じて連絡をお願いします。
- 派遣後は適宜、年次有給休暇を取得するなどして十分な休養に努めていただき、心身ともに気になること、不安なことがある場合は、人事課健康サポートセンターまでご相談ください。

2 東京都（災害マネジメント支援）

熊本地震における東京都の南阿蘇村への支援について

（1）はじめに

平成 28 年熊本地震に関し、都はこれまで、都内の区市町村等関係機関と連携し、約 1,500 人の職員を被災地へ派遣してきた（なお、この人数は 1 派遣期間を 1 カウントとしたものであり、日々の派遣者数を延べ数で集計すれば、その数はさらに大きくなる。）。

被災地支援の経験を積んだ職員は、一人一人が被災地の現状や都における防災上の課題など、現場で生の経験をした者しか語るることのできない示唆に富んだ教訓を得ている。

都では、こうした貴重な経験を組織全体で共有し、都の防災対策につなげていくという観点から、被災地へ派遣した都職員 230 名以上に対しアンケート調査を実施するとともに、30 名以上に対して直接ヒアリングを実施し、その成果を「平成 28 年熊本地震支援の記録～都の防災対策の実効性向上に向けて～」として、平成 28 年 11 月に取りまとめた。

都は今回、熊本県、熊本市、益城町及び南阿蘇村に対して人的支援を行ったが、なかでも南阿蘇村に対する支援は、被災村のトップ・マネジメントを支え、災害対策本部機能の中枢を担うことを目的とした支援であったことから、島しょ地域を含む 62 の区市町村を擁する都にとっても非常に貴重な経験となった。

ここでは、南阿蘇村で実際に当該業務に従事した職員の声などをもとに、その成果と課題、教訓等を整理する。文中ではあえて、都庁で派遣職員の後方支援に当たった立場としての反省や、国や被災自治体の対応に係る課題にも触れているが、被災自治体、各省庁及び応援自治体の職員は、それぞれの役割や立場の中で試行錯誤を重ねながら、寝る間も惜しんで被災地と被災住民のために全力で取り組んできており、その取組を批判し、職員の苦労や努力を否定することを企図するものではない。

今回の災害対応で発現した課題を教訓とし、次の災害に備えて着実に改善していくことが、我々、防災対策の携わる行政職員にとっての最も重要な使命であると考えられる。

（2）都の初動対応と南阿蘇村への支援

熊本地震に関し、都では 4 月 14 日の地震発生後から 24 時間体制で情報収集等に当たっていたが、この段階で得られる情報は、報道等の間接的、断片的な情報が中心であった。情報が限られ、被災地に隣接する自治体の動きが見えず、被災

自治体からの要請もない中で、遠隔地である東京都がどこまで支援を行うべきか、4月16日の地震発生までの間に逡巡があった。

16日午前1時25分頃の地震発生時は、新宿の都庁舎でも若干の揺れとともに建物がきしみ、同じ震度7でも4月14日の地震とは明らかに規模が異なることが推測された。結果的に見れば、最大震度7の断続的な発生は「前例のない災害」ということになるだろうが、そもそも災害は断続的かつ複合的に起こるものという前提を持って、様々なリスクに備える必要があるということを改めて認識させられた。

都では、16日中に、副知事をトップとする「熊本地震情報連絡会議」を立ち上げ、「東日本大震災等で得られた教訓や経験を総動員し、人的・物的両面から被災地の要請に基づく必要な支援を迅速に行う」という方針を全庁的に確認するとともに、情報連絡員2名を被災地に派遣（17日より現地入り）し、主に熊本県庁と熊本市役所で、現地の情報収集活動に当たらせた。発災直後の情報が限られる中で、情報連絡員が報告する生の情報は大変貴重であったが、情報連絡員の活動目的や権限の明確化、派遣職員のスキル確保、情報連絡員への後方支援体制等、今回の初動対応を踏まえ、今後は被災地での情報収集体制のさらなる充実強化を図る必要がある。

都に対する南阿蘇村への派遣要請は、全国知事会からは4月19日（正式要請は20日）、総務省からは4月21日に行われた。いずれも正式要請の翌日までに被災地派遣を実現できたのは、人事所管部局において、過去の災害対応の経験やノウハウが蓄積・継承されていたことによるところが大きいと考えられる。また、総務省要請を受けた30名の派遣職員のうち、総合防災部より派遣した4名については、先遣隊として都庁第一本庁舎屋上のヘリポートより直ちに派遣するなど、東京消防庁との連携が奏功した面もある。

都による南阿蘇村への職員派遣は計50名超におよび、村の災害対策本部の運営や避難所運営支援、救援物資対応、罹災証明書交付指導、ケースワーカー等多岐に渡るが、その中でも特徴的なのは、災害対策本部の運営を通じた村のマネジメント体制の確保に係る支援である。都では全国知事会からの「防災に精通し、助言等を行える陣頭指揮の執れる人材」という要請内容に応じ、都が被災した際に災害対策本部のオペレーションの中核を担う防災対策課長の歴代の経験者や、北海道夕張市や東京都大島町への派遣経験者等を中心に人選を行った。派遣当時、南阿蘇村では職員自身も被災する中で、災害対策本部が十分に機能しているとは言い難く、本部における班体制の構築や報道対応のルール化など、本部運営の基本的な流れを整理し、その運営を軌道に乗せるところから着手しており、過去の災害対応や訓練等を通じて練度を高めた職員の経験・スキルが十分に発揮できた事例と考えられる。今後、都内で大規模災害が発生した際に、行政機能の確保が困難な状態となった区市町村への迅速かつ的確な支援を行う上でも、彼らの経験を全庁的に共有できたことは大変意義深いと考えられる。

(3) 被災地支援を通じて得られた教訓と課題

南阿蘇村に派遣された職員へのアンケートやヒアリング、都庁舎で派遣職員に対する後方支援を行った経験等をもとに、今回の派遣を通じて得られた主な課題と教訓を整理する。

① 被災自治体の立場として

～応援職員に求める経験・スキル等の明確化が重要～

今回の南阿蘇村への支援に際し、全国知事会からの要請内容は「防災に精通し、助言等を行える陣頭指揮の執れる人材」というように、具体的かつ明確であった。このため、災害対応経験者等の適任者を短時間で選任し、派遣することが可能となった。

大規模災害発生時に全国からの応援職員を有効に活用するためには、被災自治体が必要とする人材の要件（必要な経験・スキル等）や従事すべき業務、必要とする期間等を明確に示すことが重要である。どのような人材が求められ、どのような業務に従事することが期待されているのかが明らかでなければ、応援自治体も適任者を短期間で選任し、派遣することはできず、また派遣された職員も、その経験やスキルを有効に活用することができない。

一方で、発災時には被災自治体も混乱し、その状況によっては的確な応援要請を行うことすら困難となる場合も想定される。このため、平時より、各自治体がBCPや受援計画の策定・見直しを図り、発災後のタイムラインの中で、応援が必要となる業務や不足する人材を想定し、受入れの手順等を明確化しておくことが重要である。

また、被災都道府県及び区市町村は、自らが混乱する中であっても、応援職員を円滑に受け入れ、その土地勘等を活かして適切な支援を行う必要がある。南阿蘇村の本部運営支援に当たった都職員からは「応援職員は団体ごと、業務ごとに派遣され、時間を問わず数人単位で被災自治体に到着するため、応援職員の受入れにも体制と時間を割く必要があった。」といった声が聞かれた。また一方で、他の自治体の災害対応業務支援に当たった都職員からは「被災自治体の受入れ体制が十分ではなく、指示等もなかったため、数時間待たされることがあった。」という声も聞かれた。

今後の大規模災害に備え、各自治体の災害対策本部において十分な応援受援体制を確保するとともに、受援計画の中で、被災自治体職員の果たすべき役割や応援職員に対する支援内容等の明確化を図る必要があると考えられる。

② 応援自治体の立場として

～人材の育成や派遣職員への後方支援の充実が必要～

今回は要請人数が比較的小規模であり、かつ期間も短期間であったことから、被災地支援調整を担った同じ総務局内から迅速に適任者を人選し、被災地へ派遣することが可能であった。

しかし、今後より大規模かつ広域的な災害が発生し、都に対する要請規模が大きくなるような場合は、全庁的な派遣調整が必要となり、迅速な派遣が困難となることも想定される。また、派遣期間が長期化する場合は、交代要員の確保等が必要となる一方で、被災地支援中に都内で大規模災害が発生した場合の都の体制も確保しなければならない。とりわけ、「災害マネジメント総括支援員」のように、これまでの経験やスキルが問われる業務の適任者は限られるため、大規模災害発生時は慢性的な人材不足に陥る可能性が高い。

このため、平時から、より実戦的な図上訓練を繰り返し行うとともに、他地域で災害が発生した際に積極的に職員派遣を行うことなどにより、職員の災害対応に係る意識や練度の向上を図り、全庁的な災害対応力の底上げを図る必要がある。

一方、被災地支援は、派遣される職員にとっても、きわめて短期間での決心と過酷な環境での災害対応が求められることがある。災害時の制約の多い環境下においても、派遣職員ができる限り快適に過ごし、その経験やスキルを有効に活用できるよう、職員のメンタル・ケアはもとより、派遣元団体による的確な後方支援が重要である。

今回の職員派遣では、東日本大震災や大島土砂災害における職員派遣のノウハウが人事所管部局において着実に継承されており、派遣職員へのヒアリングやアンケートでも、通信環境や飲食料、宿泊先から移動手段の確保まで、きめ細やかな支援が行われたとの評価の声が多く聞かれた。一方で、都庁全体として、どの自治体に何人の職員がどのような業務で派遣されているかなど、派遣の全体像に関わる派遣職員への情報提供が十分ではなく、派遣職員間の連携が難しかったといった課題も聞かれた。

今後、派遣職員が装備する資機材や派遣に係るロジ、派遣職員への支援内容などについて、マニュアル等のさらなる充実を図り、いつどこで災害が発生しても、迅速に職員を派遣することができるような体制を整備することが重要である。

③ 都道府県による被災区市町村のマネジメント体制の確保支援の重要性

大規模災害発生時は被災自治体が非常に混乱するが、特に小規模町村においては、職員が被災する中で、総動員してもなお十分な体制を構築できないことも想定される。現に、南阿蘇村に派遣された都職員へのヒアリング等によれば、

派遣当時、村職員の大半は避難所運営支援に忙殺され、災害対策本部の設置や毎日の定例会議は行われていたものの、もっぱら情報共有が中心であり、情報収集や分析、今後の対応方針の立案や報道機関への対応など、本来災害対策本部が担うべき機能が十分発揮されていない状況にあったという。また、被災県からも情報連絡員が派遣されていたが、応援職員との調整や、村のマネジメント体制に対する支援への関わりが希薄であり、警察、消防、自衛隊等救出救助機関の活動状況等の把握も十分に行われていなかったようである。

災害時に被災区市町村の行政機能がマヒし、応急復旧対策が遅延すれば、その後の住民の生活再建や復興に重大な支障をもたらしかねない。また、被災自治体には全国の応援団体から、高いスキルと意欲を持った職員が派遣されるが、土地勘のない被災地での活動には様々な制約が伴う。あくまで一般論ではあるが、こうした状況下で災害対応が応援職員に任せきりとなるようなことがあれば、応援職員の士気低下にもつながりかねない。

このため、被災都道府県が、応援団体に任せきりにすることなく、発災直後から区市町村の被災状況やマネジメント体制の確保の状況を把握し、区市町村の行政機能が確保されるよう、支援体制の確保に努める必要がある。都では、大規模災害発生時に約3,500名の「現地機動班」が、区市町村庁舎等あらかじめ指定された拠点に参集し、区市町村や救出救助機関との連絡調整等の業務に従事することになっているが、今後、区市町村のマネジメント体制へのより本格的で継続的な支援を行うために、今回、南阿蘇村に派遣したような災害対応経験や区市町村派遣経験を有する各局の幹部職員を平時から把握し、発災後できる限り早い段階で区市町村に派遣できるような仕組みを構築しておく必要があると考えている。また、区市町村においても、都道府県からの支援要員の活動に必要となる資機材等の保管場所や休憩・活動場所の確保に積極的に協力するなど、応援職員の受入れ環境を整備する必要がある。

さらには、都外で大規模災害が発生にも、被災市町村の状況把握や迅速な支援が行えるよう、対口支援先となった団体に対し、速やかにマネジメント支援要員を派遣し、区市町村と連携しながら被災地の支援に当たれるような仕組みを構築していく必要がある。

3 仙台市（災害マネジメント支援）

仙台市のマネジメント支援について

（1）はじめに

平成 28 年 4 月 16 日の熊本地震の発生を受けて、本市では熊本市から要望のあった飲料水、粉ミルクの発送を決め、東日本大震災の経験を基に粉ミルクについてはその 1 割をアレルギー対応とし、必要となる哺乳瓶や哺乳瓶の消毒用品も加えたほか、アルファ粥等の食料、流通在庫で備蓄していた大人用・子ども用の紙おむつなど不足が予測される物資を独自に加え、16 日夜に発送した。

併せて人的支援について検討を進め、①過去の災害でも実績のある法や協定等に基づく派遣（被災者の健康管理業務を行う保健師、下水道の被害調査を行う技術職員等）は関係省庁等で動きが始まっていることを確認し、本市独自のマネジメント支援を行うことを定め、②災害対策活動アドバイザーの派遣を検討した。その後、③「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」に基づく指定都市市長会からの派遣要請等に基づく職員の派遣も実施した。（28 年度末現在、20 業務に 269 名。延べ 2,723 人・日）。

（2）事前の計画

本市地域防災計画では、東日本大震災での課題等を踏まえ、平成 25 年 3 月に地震や津波に関する計画、平成 26 年 2 月に風水害等や原子力に関する計画の改正を行っている。この中で、「他都市等への積極的な災害支援の実施」についても規定し、他都市からの多大な支援を受けた東日本大震災の際の経験を生かし、被災自治体の支援ニーズに応じた職員の応援等の支援を行うこととしている。

一方、指定都市市長会においては、平成 23 年に広域支援の確認事項を決議し、平成 25 年に確認事項に沿った形で「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」を採択し、平成 26 年 4 月 1 日より施行した。この行動計画は、基礎自治体として総合力を有する指定都市がカウンターパート方式により、1 対 1 で被災自治体の支援を行うことで迅速かつ適切な支援を行うものである。

なお、東京都と全国 20 の政令指定都市間で結ばれている「21 大都市災害時相互応援に関する協定」（平成 24 年 4 月 1 日発効）は、加入している都市が被災し自力で十分な応急措置が出来ない場合に、他の大都市が相互に救援協力するものである。

（3）これまでの支援の実績及び熊本地震の支援ニーズの調査

① 姉妹都市・大分県竹田市への支援

仙台市では、平成 24 年 7 月九州北部豪雨において姉妹都市である大分県竹田市ほかへの支援を行っている。今般の熊本地震においても、竹田市が震度 5 強を観測したため、急ぎ支援ニーズを照会したが、被害はあるものの支援の必要はないことを互いに確認した。

なお、竹田市は、熊本県南阿蘇村の災害ボランティアセンターの運営の支援を実施しており、県域を超えて近隣の自治体が効果的な支援を実施した例として特筆されるものと考えている。

② 指定都市市長会事務局等を通じた情報収集

指定都市市長会では、「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、中央連絡本部（本部長：指定都市市長会会長（横浜市長））及び現地連絡本部（広島市、岡山市、北九州市、福岡市）設置し、被災自治体の状況を事務局等で情報収集を行った。

③ その他の情報収集

指定都市市長会からの情報の他に、各指定都市が独自に掌握した情報もあった。本市では、4 月 16 日に送付した物資の到着確認及び支援ニーズの把握のために 17 日に先遣隊を派遣した。

（4）災害対策活動アドバイザーの派遣

① アドバイザー派遣の計画策定

物資の到着確認と支援ニーズの把握のために派遣していた先遣隊からの報告等を基に、東日本大震災の発災当初の経験を踏まえ、これから起こり得る事態に応じ必要となる業務を想定し、熊本市役所に対し下記のとおり派遣計画を策定し、派遣を開始した。その際、本市副市長が熊本市長へ、本市震災記録誌を引用しつつ、これらについて直接説明した。

なお、指定都市市長会では、全国知事会等との協議により、当面、熊本市への支援を重点的に行うこととなったため、本市でも熊本市以外の自治体には派遣を計画しなかった。

アドバイザー派遣計画・実績

4月											5月											
20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
水	木	金	土	日	月	火	水	木	金	土	日	月	火	水	木	金	土	日	月	火	水	木
					局長(区役所副区長) 避難所集約、被災者対応					部長(復興計画・課長) 復興計画等												
					退職者(健康福祉局・部長) 被災者支援(災害救助法等)					部長(災害対策本部・課長) 災害対策本部運営					次長(応急仮設住宅・課長) 仮設住宅建設等							
					課長(避難所運営・係長) 避難所運営、支援物資流通					課長(物資・係長) 支援物資流通					係長(災害対策本部) 災害対策本部運営							
					課長(災害対策本部・係長) 災害対策本部運営					課長(復興計画・係長) 復興計画等												

派遣職員の役職と主な業務:()内は東日本大震災当時の担当業務及び役職

上記以外の独自派遣

※ 4月17～19日 2名(課長、係長)先遣隊派遣 支援物資の到着確認、支援ニーズの調査

※ 5月8日～12日 1名(課長)追加派遣 災害対策本部運営

② アドバイザーの選出

派遣に当たっては、東日本大震災時に各業務の現場や災害対策本部等で中心的な役割を担った職員で、災害対策本部等で直接本部長に意見を具申できるよう局次長・部長級以上の職員と課長級の職員をセットで派遣した。

また、派遣されるアドバイザーは、本市市長から、「うまくできたこと」を説明する必要はなく「できなかったこと」「ダメだったこと」をどのようにフォローしたかを伝えるよう指示を受け、熊本に赴いた。

③ 震災記録誌の活用

東日本大震災は、本市で発生を想定していた連動型の宮城県沖地震をはるかに上回る規模の震災であり、震災前から準備していた防災対策をはるかに超え、多岐に渡り膨大な業務が発生したため、本市では、対応に当たって神戸市で作成された阪神・淡路大震災の記録誌等を参照しながら業務を進めた経験がある。そのため、本市の震災記録誌を熊本市の主な部署に行き渡るように100冊送付した。

熊本市職員と本市から派遣された職員は、本市の震災記録誌により大まかな業務を把握した上で、更に詳細な資料も参照しながら業務を進めることができた。

また、記録誌の末尾には現在の事務の担当課と直通番号を記し、5月下旬までは土日も含めて、問い合わせに対応できるような体制を整えた。

④ 熊本市におけるアドバイザーの活躍

アドバイザーの多くは、東日本大震災でうまく対応できなかった経験を有しており、どのように業務内容を修正し対応したかのポイントを踏まえながら、業務に当たった。例えば、避難所への物資配送については、本市も当初は区ごとの配送を行っていたが、全市的に多くの避難所を開設したこと、避難所のニーズと供給のミスマッチの解消等のために、物資を一元的に供給しつつ、避難所からの要請を受ける仕組みに切り替えた。この経験を熊本市に説明し、本市で使用した様式等も提供しつつ、小売業者等も含めた配送体制の構築支援を行った。さらに、避難所の集約に当たっては、物理的な集約にのみ目が行きがちなのを、被災者お一人お一人の状況を把握し、現在よりも避難の状況を改善するための避難所の移動を提案することにより避難所の集約を推進した。また併せて、被災者に寄り添った復旧・復興へとつなげるための避難者カードの作成の重要性について、熊本市災害対策本部の幹部職員やワーキンググループのメンバーに紹介しつつ、本市からの派遣した避難所支援職員と連携して、実際に聞き取りをしながら避難者カードを作成する状況を見てもらった。

更に重要であったのは、目の前の業務に忙殺される職員に対し、これから発生する業務等のタイムラインを示し業務の説明を行うとともに、実際に使用した様式等の提供のほか、一部の業務では所管する省庁からの派遣職員との情報共有を図った。具体的には、災害救助法事務、被災家屋の公費解体、ワンストップの相談窓口の設置等の業務を紹介できた。

しかし、復興本部の設置に関しては、本部が設置される2日前の派遣であったが、もう少し早く派遣すべきであったこと、派遣期間が総じて短く十分な期間を確保できなかったこと、復興の過程で生じる業務等に対するアドバイザーの派遣などの課題は残った。ただ、派遣された職員を通じ、多くの部署で熊本市と仙台市の担当職員をつなげられた。

アドバイザーは避難所支援等の職員と比べて、直接、熊本市民と接する機会は少なく、直接、感謝の言葉を受けるといった場面は少なかったが、仙台市民からは東日本大震災で受けた支援の御礼と捉え、多くの応援の声を頂戴しており、ローカル局からの電話取材やローカル紙の報道に協力し、活動を紹介できるように努めた。

一方、全国紙等は東日本大震災と熊本地震を対比して、熊本地震における行政対応の問題点を報道したいという風潮があり、取材等では熊本市の職員で対応していただき、アドバイザーが単独でインタビューを受ける場面等は回避した。これも、東日本大震災の経験を踏まえた、被災地・被災者に対する配慮として、必要だったと考えている。

災害対策本部へのアドバイザー派遣（延べ人数 14 名）の概要

(1) 先遣隊 (内容) 支援物資の到着確認、支援ニーズの調査 (派遣実績) 4月17日～4月20日 2名
(2) 支援物資流通、避難所運営 (内容) 物資流通や避難所運営に関する提言、物資流通システムの構築支援 (派遣実績) 4月20日～25日 2名 4月30日～5月4日 1名
(3) 災害対策本部運営 (内容) 災害対策本部運営に関する助言や提言 (派遣実績) 4月23日～30日 1名 4月30日～5月4日 1名 5月8日～11日 1名 5月8日～12日 1名
(4) 被災者支援(災害救助法等) (内容) 災害救助法適用や仮設住宅の建設及び被災者のケア等の提言 (派遣実績) 4月23日～26日 1名
(5) 避難所集約、被災者対応 (内容) 避難者ニーズを調査した上での避難所集約や、復興の組織創設等の提言 (派遣実績) 4月26日～30日 1名
(6) 復興計画等 (内容) 復興計画や財政措置に関する助言や提言 (派遣実績) 5月4日～8日 2名
(7) 仮設住宅建設等 (内容) 仮設住宅の建設等に関する助言や提言 (派遣実績) 5月8日～12日 1名
※上記の他、本市の震災記録誌 100 冊寄贈し、熊本市からの照会に対応した。

(5) 今後の支援の在り方について

平成 28 年の年末の市長訓示では、市長が 4 月の熊本地震では多数の応援職員を派遣したことに触れ、「今後も震災の経験を生かして全国の自治体を支援する」ことを明確に表明し、そのための教訓の伝達と事務のノウハウの維持に心を配るよう指示があった。

熊本地震の職員派遣時の訓示で、「できなかったこと」「ダメだったこと」をどのようにフォローしたかを伝えるようにという市長指示も考慮して、その経験を

継承し、現状の災害法制等に沿った新たな対応を含めて、被災自治体で力を発揮できる職員を育成するよう、研修・訓練を実施していきたい。

平成 28 年 11 月に開催された指定都市市長会議では、「平成 28 年熊本地震への災害対応に関する検証結果と主な改善案等」について協議を行ったが、具体的な支援を行う際の改善案に加えて、指定都市各市が支援を受ける側になった場合の実効性のある受援計画策定を行うこととなった。

(6) おわりに

本稿では、熊本地震における仙台市の支援について紹介してきた。東日本大震災の教訓やノウハウが、今回の支援でどれだけ生かされたか、これから検討していく必要がある。加えて、この経験をどう継承し、伝えていくかも考えていかなければいけない。今後の受援計画の策定や訓練・研修において、これら課題を反映させていけるよう取り組んでいく所存である。



災害対策本部会議に参加した本市職員（中央奥）大西熊本市長（右端）〈河北新報紙面より〉



本市の災害記録誌をもとに震災時の対応を説明する副市長（右側）大西熊本市長（中央）

4 静岡県（区域内市町との一体的支援）

被災地支援に関する静岡県の取組

（1）はじめに

昭和 51 年 8 月、駿河湾を中心とした巨大地震がいつ起こってもおかしくないとする、いわゆる東海地震説が発表され、静岡県では同年 10 月に地震対策班を設置して以来、40 年余にわたり防災対策に力を入れてきた。

幸いにこの間、静岡県や近縁地域で大きな地震や災害が発生することはなかったが、被害の実情を知るためにも、国内外で大災害が発生すれば、職員を現地に派遣し、被害の発生状況や応急対策等の調査をし、本県の防災対策にフィードバックするようにしてきた。

（2）阪神・淡路大震災

平成 7 年 1 月に発生した兵庫県南部地震は、国内では関東大震災以来の大きな人的被害をもたらした。

今ではボランティア元年と呼ばれるきっかけとなった大震災であるが、静岡県でも初めて被災地支援に取り組んだ災害である。全庁的に派遣者を募り、バスを仕立て被災地に県職員を送り込んだ。現地では、被災状況や兵庫県の対応状況の調査と支援物資の仕分けに携わった。支援物資については個人からのものが多く、廃棄せざるを得ず被災者の役に立たなかったケースもあり、以後の県の支援方針に影響を与える経験もあった。



写真 1：阪神・淡路大震災

（3）東日本大震災

平成 23 年 3 月 11 日、三陸沖を震源とするプレート境界型の東北地方太平洋沖地震が発生した。3 月 16 日の全国知事会による支援先決定を受け、静岡県は支援先を岩手県と定め、17 日に知事を本部長とする静岡県被災者支援対策本部を設置、19 日に先遣隊、25 日に第 1 陣の派遣を経て、4 月 1 日には静岡県内の市町職員も含む本格支援となる第 2 陣を派遣した。

岩手県遠野市は、3 月 13 日に東日本大震災後方活動支援本部を設置し三陸沿岸の市町支援活動を展開していたことから、静岡県はこの指揮下に入り、遠野市

に現地支援調整本部（岩手県における活動拠点）を設け、沿岸部の山田町と大槌町を重点支援することとした。

① 県内市町の参画

静岡県では、円滑に現地本部を立ち上げるためには過去の防災実務経験職員の派遣が必須と考え、危機管理部職員と庁内各部局から推薦された防災実務経験者により先遣隊と第1陣を編成した。こうした準備を進める中、県内市町から県と一緒に支援活動に当たりたいとの声があったため、3月24日に県・市町合同会議を開催し、市町長に対して防災実務経験者の優先派遣を要請し、4月1日の第2陣からは県・市町職員による合同隊となった。

② 派遣隊の構成

派遣隊は25人程度を標準とし、県と市町職員がおおむね同数の編成とした。現地支援調整本部（岩手県庁駐在を含む）、遠野市班、大槌町班、山田町班に分かれ、班の規模はその都度の業務量等に応じ隊長の差配に任せた。

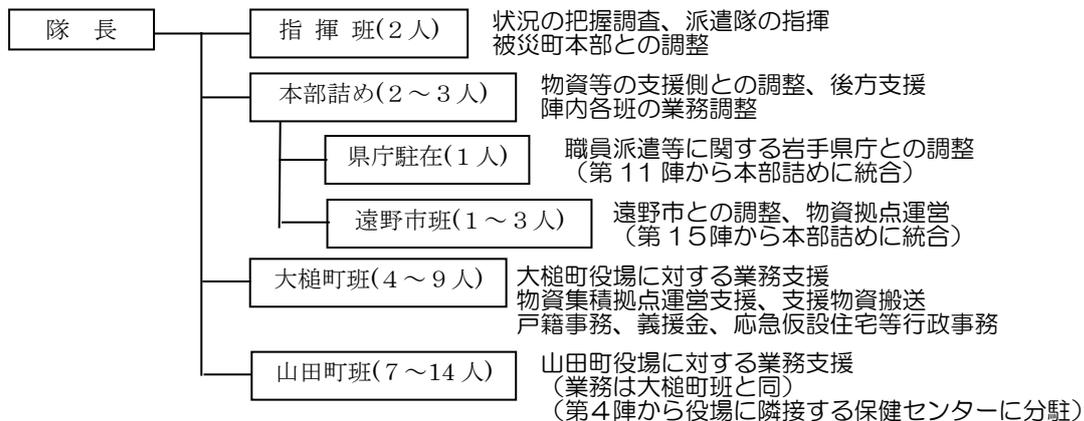


図1：静岡県現地支援調整本部の体制

先遣隊では、これに先立ち以下の「被災地支援3原則」を定め、各隊の重要引継事項とした。

- ア) 混乱した被災地では「何が必要ですか」と尋ねるのではなく、「こういう事ができます」と具体的メニューを示す提案型支援の徹底
- イ) 日々変化する被災地のニーズに的確に対応
- ウ) 被災者の立場に立ち、被災自治体の手足となって活動

派遣隊員は静岡県から提供できる物資リストを提示し、被災地が希望した物資を送る支援を継続した。被災者にはレンズを向けないようにしたため、被災

者や避難所の写真はほとんど残っていない。

また、派遣隊は現地活動期間（1週間、引継日と移動日を加えた派遣期間は10日間）内は一体となって活動し、被災地にできるだけ負担をかけない「自己完結型」の支援を心がけた。

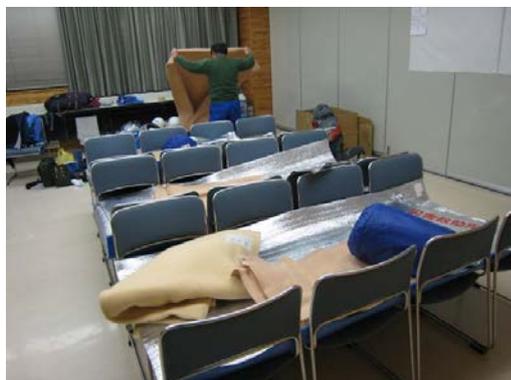


写真2：活動拠点の遠野市浄化センターでは椅子を並べてベッドに（3月）



写真3：食事は非常食（アルファーム米、缶詰等）が基本

③ 阪神・淡路大震災の経験と市町職員の提言

水・食料や毛布といった基本的物資が行き渡った後、被災世帯ごとのニーズに応えられるよう、遠野市物資配送センター内に在宅避難者コーナーを整備し、米、調味料、衣類等を30品目までと上限設定し、バイキング方式で自由に選べるようにした。これは阪神・淡路大震災の支援活動を経験した職員の提案によるものであった。

また、避難所や物資拠点業務に当たっている大槌町や山田町の職員を本来業務に戻し、職員が対応すべき震災固有の行政事務の処理に当たってもらうため、大槌町や山田町の税務課や町民課等窓口4課の支援ニーズを調査した。この調査は静岡県派遣隊の市職員の視点で行ったもので、先見性の高い調査結果がまとまり、以後の行政事務支援に活用されることになった。

④ 変化する被災地ニーズへの対応

こうした支援活動は全29隊、延べ692人の規模となり、10月5日の現地支援調整本部閉所まで続いたが、被災地では時間の経過と共に支援ニーズは変化していった。物資拠点の運営に始まり、避難所での生活の改善、罹災証明書等の申請受付、避難所から応急仮設住宅入居へ、避難所の閉鎖と推移していく中で、ニーズの変化を先取りしながら柔軟に対応していく必要があった。

派遣隊は、被災町や静岡県本部と十分調整しつつ現場で判断していく必要があるため、危機管理部の課長級以上の職員を隊長に充てた。

(4) 熊本地震

平成 28 年 4 月 14 日、熊本県を震源とする最大震度 7 の地震が発生した。熊本県とは平成 23 年 7 月に災害時の相互応援協定を締結していることから、直ちに情報収集に当たり、15 日の始発電車で県職員 2 人を L O (リエゾン) として被災地に送り込んだ。

4 月 16 日の地震発生後の 4 月 18 日に、九州地方知事会幹事県である大分県から、静岡県と福島県の対口支援先として嘉島町を割り振られたため、19 日に第 1 陣 5 人 (県職員 4 人、市職員 1 人) を派遣した。その後、25 日の第 2 陣から本格支援が始まった。

① 相互応援協定の意義

静岡県では熊本県との相互応援協定があったため、4 月 14 日の地震発生後速やかに L O を被災地に派遣する動きにつながった。また、L O のうち 1 人は平成 24 年九州北部豪雨時に熊本県災対本部派遣経験があり、派遣第 1 陣の中には交流職員として 2 年間の熊本県庁勤務経験者がいるなど、初動時の熊本県とのコンタクトが非常にとりやすい状況にあった。

② 先発隊の役割

被災した嘉島町では、避難所の対応等目先の課題を処理していくことに手一杯で、情報の収集や発信にさえ手が回らない状況であった。派遣要員は、町災対本部が機能するよう支援するとともに、町内の被災状況など情報収集に努めた。その結果、思った以上に被災規模が大きいことが分かり、当初は第 2 陣としての派遣要請規模は 7 人であったところ、嘉島町とも協議し、第 2 陣の派遣規模を 20 人に見直した。

一方で、派遣規模の拡大が急であったため、用意した小型バスの変更が間に合わず、また、このバスには静岡県ボランティア協会の先発隊も同乗することとしていたため、第 2 陣の派遣要員には非常に窮屈な状態での 1,200km の移動を強いるという申し訳ないことになってしまった。



写真 4 : 静岡県庁での第 3 陣 20 人の出発式 (H28.5.1)



写真 5 : 隊員に好評だったダンボールベッド

③ 県内市町の協力

東日本大震災時の経験を生かし、県市長会・町長会の協力もいただきながら、当初から県内市町の協力を仰ぐこととした。

熊本地震では政令市間による支援スキームがあったため、2政令市（静岡市及び浜松市）を除く全33市町に対し、移動手段と宿泊地は県が用意することをあらかじめ伝えた上で派遣要員候補者推薦依頼をしたところ、小規模市町も含め多くの協力をいただくことができた。これにより、第2陣の急な増員にも対応でき、全15陣、延べ237人（うち市町職員203人）の支援を7月30日まで継続することができた。各市町の協力には本当に感謝している。

④ 派遣隊の構成

熊本地震では、派遣隊の規模は21人を基本とした。嘉島町災害支援合同本部は、静岡県のほか福島県派遣班、全国町村会派遣班も加わった混成組織であった。派遣隊21人のうち、管理班2人と調整班1人は静岡県職員が担い、18人は静岡県派遣班として静岡県内の市町職員で構成した。管理班は合同本部の全般統制に当たり、町災対本部と連携して支援ニーズを把握し、静岡県庁と協議しながら派遣規模や各班の業務調整を行った。調整班は、熊本県災対本部に駐在し、熊本県や支援に当たる各県等との調整を担った。静岡県派遣班は他県班とともに嘉島町の直接支援に当たった。

この派遣隊の構成は、支援先が市町村の場合、県職員よりも市町職員のほうが有効戦力になるという東日本大震災の経験を踏まえた業務分担の考え方によるものである。全体を統括する管理班の設置も含め、こうした構成がベターであったと考えている。

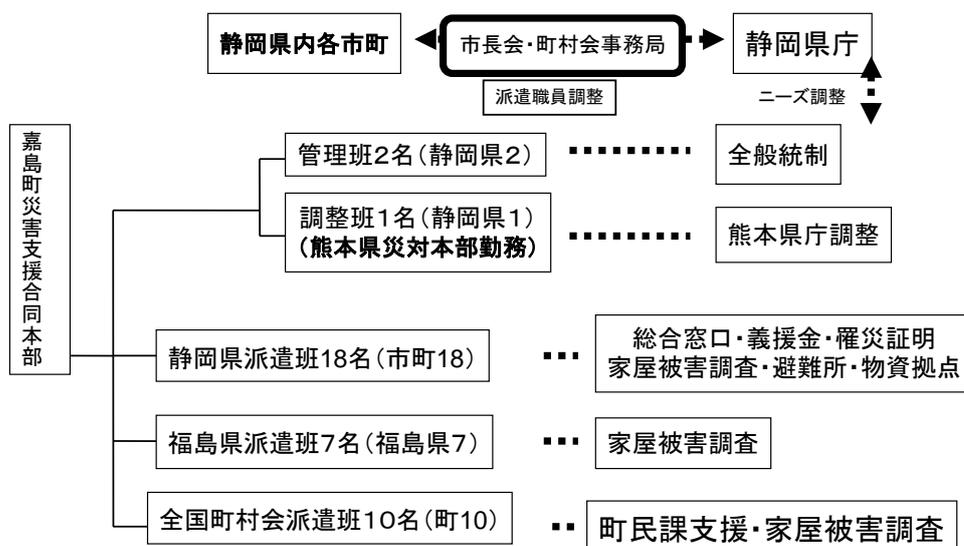


図2：嘉島町災害支援合同本部の体制

⑤ 移動手段の改善

派遣期間は、東日本大震災を踏襲し 10 日間（現地活動期間 1 週間）とした。移動手段も同様に大型バスとしたが、岩手県と比べ熊本県はさらに遠隔地であったため、派遣要員にとってはかなりの苦行であった。

そうした中、派遣隊規模を縮小した終盤だけは、地元航空会社から航空運賃の最優遇割引適用という御協力をいただき、航空機利用に変更することで移動負担の軽減と派遣期間の 1 日短縮をすることができた。

（5）雑感

被災地支援は、被災地の迅速な復旧・復興に資することが第一義であることは言うまでもないが、支援側にとっても貴重な経験を積むことができる機会でもある。平時に準備した計画やマニュアルが有効なのか、検証できる場でもあるといえる。被災地支援を通じてそれまで縁のなかった地域とのつながりができ、その後の様々な交流に発展することも、思いがけない効果かもしれない。

既述のとおり、静岡県では東海地震説発表以来 40 年余にわたり防災に取り組んできたが、幸いにもこれまで発生していない。しかし南海トラフを震源とする地震は、震源の位置や規模は分からないが、必ず起きる。

静岡県では、それまであった東海地震を対象とした受援計画に加え、平成 28 年 3 月に「南海トラフ地震における静岡県広域受援計画」を策定したところであるが、行政受援体制の構築はこれからである。如何にスムーズに行政による支援を受け入れるかは重要である。速やかな復旧・復興への影響はもとより、災害関連による犠牲者を減らすことに寄与するとも考えられる。

5 兵庫県（区域内市町との一体的支援）

兵庫県と県内市町が一体となった応援体制の構築

兵庫県では、県内で大規模災害が発生し、被災した市町のみでは十分な対策を講じることができない場合に、県及び県内市町による応援活動を迅速かつ円滑に実施するため、平成 18 年に「兵庫県及び市町相互間の災害時応援協定」を締結するとともに、平成 22 年には具体的な応援スキームとなる「ひょうご災害緊急支援隊」を創設して、県と県内市町が一体となって被災市町を支援してきた。

また、応援を円滑に実施するためには、普段から県と市町がお互いに顔の見える関係を構築していることが重要であり、県防災担当職員が市町を訪問して防災減災対策について意見交換を行うなど連携強化のための取組を行っている。

こうした取組により、県内災害だけでなく、東日本大震災等の県外被災地支援でも、県と市町が一体となった応援を円滑に進めることができている。

（1）兵庫県及び市町相互間の災害時応援協定

平成 16 年 10 月の台風第 23 号は全国的に大きな被害が発生したが、兵庫県でも死者 26 人、家屋の全半壊約 8,000 棟、床上・床下浸水約 11,000 棟という甚大な被害が各地で発生した。

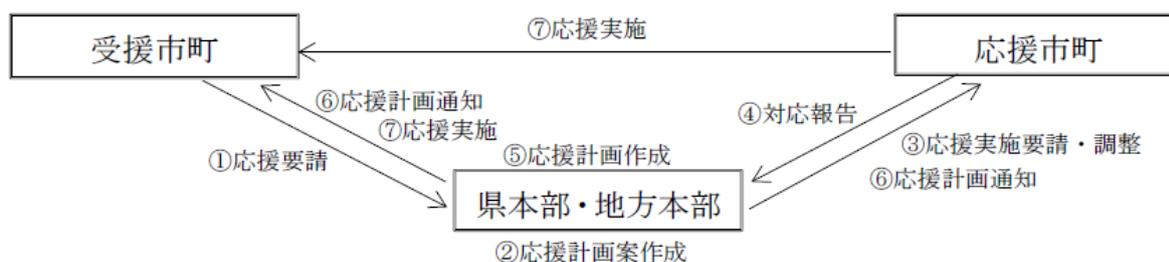
この時の災害対応について、「台風第 23 号災害検証委員会」から広域的な応援体制の充実強化が提言され、市長会からも同様の要望があり、全市町と意見調整し、災害時における県及び市町相互間の応援活動を迅速かつ円滑に行うための協定（「兵庫県及び市町相互間の災害時応援協定」）を平成 18 年 11 月に締結した。

① 協定の概要

ア) 応援の内容

- i) 応急対策・応急復旧に必要な資機材、物資及び施設のあっせん・提供
- ii) 応急対策及び応急復旧に必要な職員の派遣
- iii) 被災者の受入れ

イ) 応援の流れ



※通信の途絶等により被災市町と連絡がとれない場合、要請を待たずに応援できる。

ウ) 経費負担

応援に要した費用は、原則として受援市町負担

(2) ひょうご災害緊急支援隊

平成 21 年 8 月の台風第 9 号災害では、県北西部で死者・行方不明者 22 人、家屋の全半壊約 1,100 棟、床上・床下浸水約 1,800 棟の大きな被害が発生した。災害対応経験のない被災市町の初動・応急対策は困難を極めた。また、応援協定はあったが具体的なスキームはなく、職員派遣に時間を要した。

「広域支援の仕組みの構築」という「平成 21 年台風第 9 号災害検証委員会」からの提言を受け、県では、災害対応の知識や経験を持つ県・市町職員を事前登録し、災害発生時にはその中から迅速に派遣する「ひょうご災害緊急支援隊」を平成 22 年に創設した。

① 活動内容

ア) 先遣隊：1 班 2～4 名で編成し、発災後直ちに被災市町に派遣

- i) 被害情報の収集、被災地ニーズの把握
- ii) 初動・緊急対策や報道対応等の災害対策本部運営に関する助言
- iii) 専門家派遣の要否や派遣分野についての調整

イ) 専門家：先遣隊の調整に基づき、要請のある分野ごとに 1～2 名の専門家を派遣

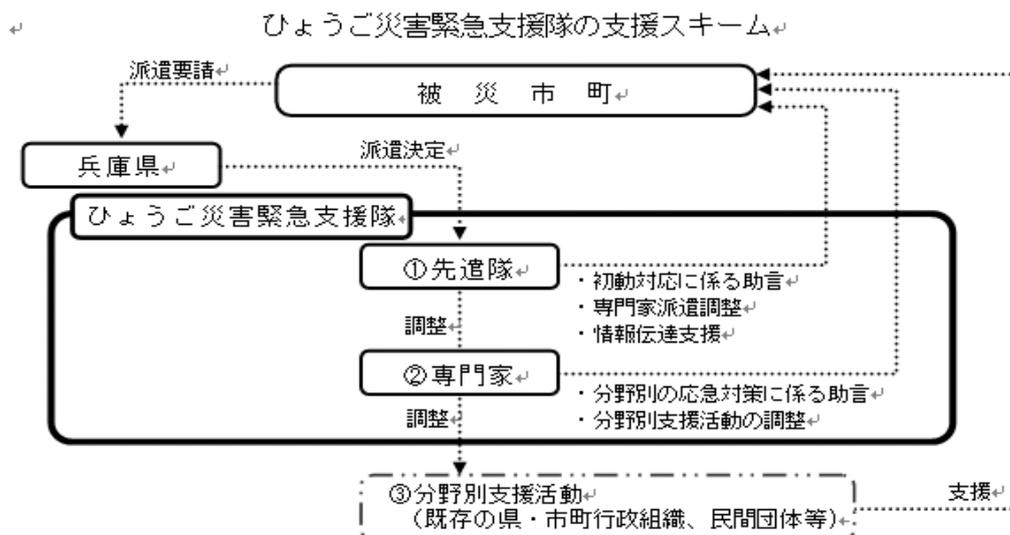
※派遣分野：①避難所対策、②災害廃棄物処理、③保健医療、
④生活再建支援、⑤ボランティア調整、⑥応急危険度判定、
⑦家屋被害調査、⑧こころのケア、⑨仮設住宅設置調整、
⑩土木技術支援

- i) 分野ごとの応急対策についての専門的助言（実施体制の構築）
- ii) 県、市町、民間団体等による具体的な分野別支援活動の調整（対象地域の選定、必要人員の調整・確保、民間団体への協力要請等）

② 派遣期間

ア) 先遣隊：災害発生からおおむね 3 日程度

イ) 専門家：おおむね 1 週間程度



(3) 県外災害への応援

兵庫県内で大規模災害が発生した場合の市町間応援の仕組みは整備したが、県外災害については仕組みのない中、平成 23 年 3 月、東日本大震災が発生した。

関西広域連合がカウンターパート先として決定した宮城県内の被災市町を支援するためには兵庫県内市町の協力が不可欠であり、すぐに全市町と支援調整会議を行った。その場で神戸市からは「(独自に)仙台市を支援する」、他の市町からは「県の支援スキームに協力する」との提案があり、県外災害においても県と市町が一体となって支援するスキームが確立した。

東日本大震災での支援スキームを基に、関西広域連合の応援受援実施要綱を作成(平成 25 年 3 月)するとともに、県外版の緊急支援隊を創設(平成 25 年 3 月)し、その後の熊本地震や鳥取県中部地震での応援につながっている。

① 市町への要請根拠

県外応援についての根拠はなく、あくまでも協力要請

② 職員派遣の県調整担当課

ア) 県職員 : 人事課

イ) 市町職員 : 避難所運営、罹災証明書交付、仮設住宅調整等→市町振興課
家屋被害調査→災害対策課

③ 県の役割

- ア) 被災県・市町との調整（必要人数、業務内容等）
- イ) 県内市町応援ローテーションの調整
- ウ) 応援の市町間ローテーション時の引継支援（業務、現地情報の提供等）
- エ) 派遣職員に対する現地支援チームによるサポート
- オ) 特別交付税等財政措置の調整

（４）熊本地震における対応

① 関西広域連合としての初動

熊本地震では、関西広域連合広域防災局を所掌する県として、兵庫県内市町だけでなく広域連合構成府県市とも調整を行い、被災地の支援を実施した。

4月14日の地震後90分で先遣隊3名を被災地に向けて出発させた。

次に地震のあった16日には、午前6時に熊本県庁に現地支援本部を設置するとともに、構成府県で分担して被害が大きいと思われる市町村の現地調査を行い、被害状況・ニーズの把握に努めた。また、兵庫県庁において構成府県市の防災・危機管理監で構成する熊本地震災害支援会議を開催し、当面の人的・物的支援について協議を行った。

18日には、九州知事会幹事県や全国知事会、指定都市市長会等と調整し、関西広域連合が益城町、大津町、菊陽町をカウンターパートとして支援することとなり、大阪府が大津町を、奈良県が菊陽町を、兵庫県を中心に大阪府以外の府県が益城町を担当することとした。

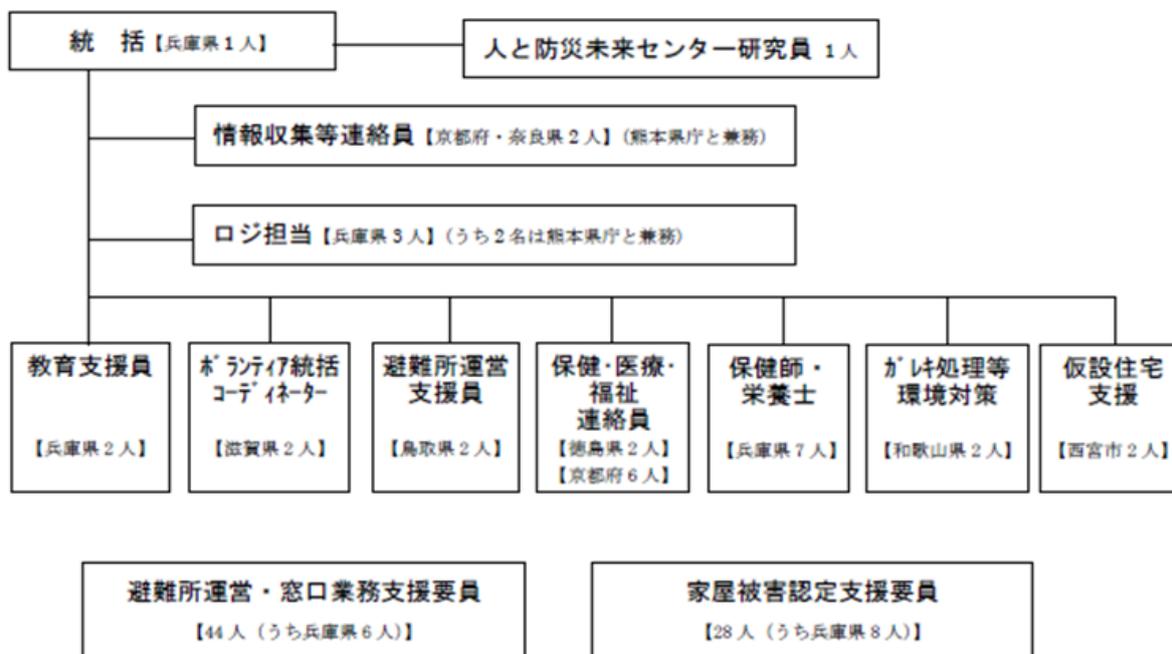
② 支援チームの派遣

甚大な被害を受け、行政機能が低下していた益城町へは、阪神・淡路大震災の応急対策や東日本大震災被災地支援の経験を有する部長級・局長級の職員をトップに、災害応急対策に必要となる各分野を構成府県で分担のうえ経験者・技術者等による支援チームを構成し、4月20日から6月29日まで（その後、連絡調整員を7月19日まで）、おおむね1週間単位で派遣した。

支援チームでは、活動記録を毎日作成し、翌朝のチームミーティングで応援職員間の情報共有を図るとともに、インターネットの無料掲示板に貼り付け、構成府県市間でも情報共有を図った。

支援チームの体制

最大時の第5陣（5月18日～25日）の体制 総人数 32人＋避難所運営・窓口業務支援要員等 72人



ア) 支援内容と成果

- i) 支援チームの統括や人と防災未来センター研究員が、災害対策本部会議の資料の作成方法や議事録の作成はもとより、課題整理や解決策の進行管理等の本部会議の運営ノウハウ、復興に向けた組織づくり等を助言したことにより、益城町の機能が徐々に回復した。
- ii) 避難所運営に市町職員を継続的に大量に派遣したことにより、益城町職員を役場に復帰させることができ、役場機能の回復につながった。また、派遣職員を徐々に避難所運営から罹災証明書交付事務に移行させることで、人的支援を効果的に行うことができた。
- iii) 家屋被害調査や仮設住宅建設支援等、被災地では経験の無い業務に対し、経験のある専門職員を派遣し、事前準備から現地調査、相談・受付等のノウハウを助言した。特に業務を始めるに当たり、必要な体制の構築、備品の確保、応援職員への事前説明等の準備を被災地職員と一緒に進めることでノウハウを伝授し、その後の円滑な業務遂行につながった。
- iv) 関西広域連合が実施した毎朝のチームミーティングは、広域連合職員

だけでなく、国や熊本県、益城町職員、現地で活動する広域連合以外の応援職員にとっても、避難所、保健医療、がれき処理等分野ごとの状況や益城町災害対策本部の動き等の情報を共有できる重要な場となった。また、このミーティング資料を避難所応援職員にも配布することで、避難所における情報不足を補った。

イ) 支援の課題・教訓

- i) カウンターパート支援を実施するなかで、応援側の関西広域連合と福岡県、また国、熊本県との役割分担が必ずしも明確でなく、熊本県との間でカウンターパートの役割や責任、負担の考え方等に認識の相違もあったため、益城町からの要望に対する対応や益城町への助言等について関与の度合いを計りかねる場面があった。
- ii) 統括が災害対策本部会議に出席したものの、益城町の調整役が不明確であったほか、国からの派遣職員や熊本県からの常駐職員の調整権限も不明確であったことから、避難所における応援職員の業務や人数の調整、食事の給与に係る特別基準の設定等個別課題の調整が難しかった。
- iii) 避難所では、配食や水の用意、トイレ清掃、駐車場整理等、運営全てを行政職員が行う状況であったため、避難者による自主運営の気運がなかなか出なかった。こういった業務は、行政職員が行うのではなく、避難者の自主運営、ボランティアによる支援、あるいは民間事業者への委託等の対応が必要であった。
- iv) 「罹災証明書の交付とそれに続く義援金や生活再建支援金の受付等を一元的に行う必要がある」と助言したが、国や熊本県の意向もあり罹災証明書の早期交付だけを目指したため、五月雨式に準備の整った業務から窓口が設置されることとなり、被災者は支援ごとの受付が始まる度に何回も窓口に出向く必要が生じた。
- v) 関西広域連合と九州地方知事会との相互応援協定では応援経費は受援側負担となっていたにもかかわらず、受援側にその意識が希薄だったため、民間事業者への委託やボランティアの積極活用、ワンストップ窓口の設置など、災害応急対策業務の合理化へのインセンティブが働きにくかった。また、支援の後になって応援側で派遣経費を負担してほしい旨の要請があったため、特に関西広域連合として協力依頼を行った関西の市町村への対応に苦慮した。今後の広域支援に支障が出るのではないかと懸

念している。

- vi) 東日本大震災の被災地で、町長を支え、災害応急対策から復旧・復興対策の陣頭指揮をとってきた幹部職員が退職されたということだったので、当時の経験を踏まえて益城町での町長へのアドバイザー就任を依頼したが、諸般の事情により実現しなかった。