

南海トラフ地震・首都直下地震等 大規模災害時の応援のあり方に関する 論点の整理と対応の方向性（案）

総務省自治行政局公務員部応援派遣室

論点の整理

<論点1> 応援ニーズの把握手法

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

<<現状と課題>>

- 現行の災害時応急対策職員派遣制度は、基本的に被災市区町村からの連絡を受けた被災都道府県からの要請を契機に支援チームの派遣調整を行うこととしているが、被災市区町村から被災都道府県に連絡が付かない場合、応援すべきという情報の把握が遅れる恐れがある。

(応急対策職員派遣制度における応援要請について)



論点1に係る対応の方向性(案)

① プッシュ型GADM等派遣の推進

- 「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会報告書」(平成29年6月。以下「H29報告書」という。)における指摘^(注1)も踏まえ、災害マネジメント総括支援員及び災害マネジメント支援員(以下「GADM^(注2)等」という。)をプッシュ型で被災市区町村に派遣し、被災都道府県からの連絡要員^(注3)と連携して状況を確認し、派遣要請を行うことが必要ではないか。

(注1)

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

(H29報告書内16ページ「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」)

(注2)

GADM=General Adviser for Disaster Managementの略称(「応急対策職員派遣制度に関する運用マニュアル(令和3年2月)」)

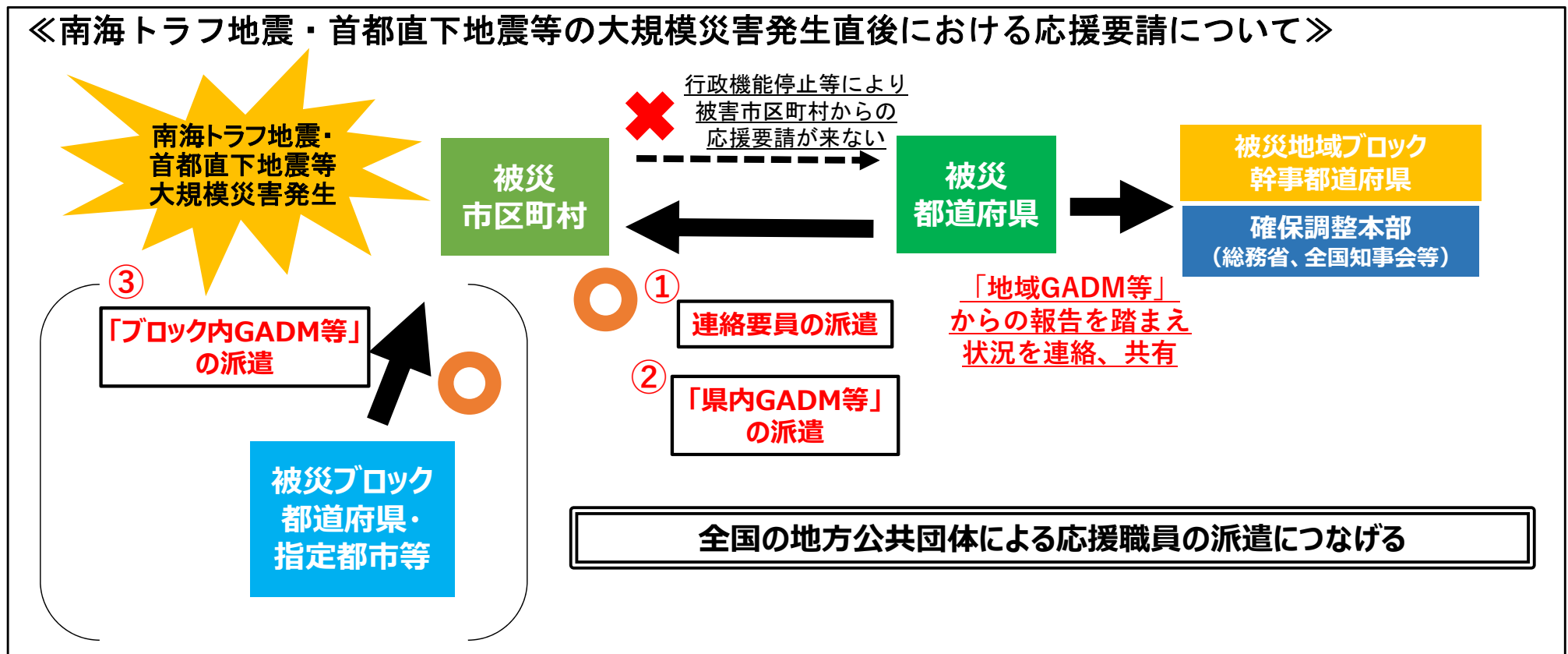
(注3)

H29報告書では「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」としており、多くの都道府県で連絡要員派遣に関する要領等を作成している。

論点1に係る対応の方向性(案)

② 「地域GADM等」の派遣による対応の推進

- 全国からGADM等の派遣を受けると時間を要するため、被災都道府県内のGADM等（被災都道府県内で不足する場合は同ブロック内のGADM等（以下、総称して「地域GADM等」という。））を派遣する形とすることが望ましいのではないか。



論点の整理

＜論点2＞支援方式の検討

- 被災市区町村が多数に及び、被災市区町村ごとに都道府県又は指定都市(合わせて67団体)を原則として1対1で割り当てる現行の対口支援方式では対応できない場合、どのような方式により応援職員を派遣するか。
- 支援先の状況に応じ、支援地方公共団体の追加、変更も必要となるが、その調整を多数の被災地方公共団体及び支援チームを対象に行う場合、どのように行うか。

＜＜現状と課題＞＞

- 現行の災害時応急対策職員派遣制度は
 - ・ 総括支援チームの派遣等により応援ニーズを把握し、
 - ・ 対口支援(カウンターパート方式)を前提に、被災ブロック内での調整で足りない場合に、全国に対象を広げた調整(マッチング)を行うこととしている。

南海トラフ地震・首都直下地震等大規模災害時においては、

 - ① 被災市区町村数が極めて多く、総括支援チームが不足するおそれがある。
 - ② 応援ニーズが極めて大きく、マッチングの余裕がないことが想定される。
- また、多くの地方公共団体が災害時の応援協定を締結しており、日頃から「顔の見える関係」を構築している。H29報告書では「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」との記述があるが、現行の相互応援協定に基づく応援が先行して行われた結果、被災都道府県の間で応援の偏りが出ることや、応援職員の不足が発生し得ることに留意が必要と考えられる。 ➡ 参考資料1

論点2に係る対応の方向性(案)

① GADM等の増員確保

- 全国で編成可能な総括支援チーム数を増加させるためには、GADM等の増員確保が必要と考えられる。なお、GADM等の人数が増えることで、地域GADM等の派遣もより実施しやすくなると考えられる。
- また、南海トラフ地震及び首都直下地震に係る法律に基づき防災対策推進地域等に指定されている地方公共団体については、自団体の災害対応力の強化にもつながることから、GADM等を更に養成・確保しておくことが望ましいのではないか。

《参考1》GADM等登録数の推移

① 災害マネジメント総括支援員(GADM)登録数

	令和2年度末	令和元年度末	平成30年度末(時点)
都道府県	172	121	72
指定都市	108	79	42
市区町村	24	14	13
合計	304	214	127

② 災害マネジメント支援員登録数

	令和2年度末	令和元年度末(時点)
都道府県	243	75
指定都市	92	27
市区町村	77	26
合計	412	129

《参考2》当面のGADMの確保目標の考え方

- ・ 「南海トラフ地震防災対策推進地域」(1都2府26県707市町村)
うち重点受援県 10県 285市町村
- ・ 「首都直下地震緊急対策区域」(1都9県309市区町村)
うち受援都道府県 4都県 212市区町村

仮に、この市区町村に対してGADMを1か月(4週)間、1週間交代で派遣するとすると、4倍して1,000人超必要となる。

《参考3》災害マネジメント総括支援員及び災害マネジメント支援員の推薦について

(令和3年3月31日公務員部長通知) → 参考資料2

論点2に係る対応の方向性(案)

② 都道府県・指定都市単位での応援体制の構築

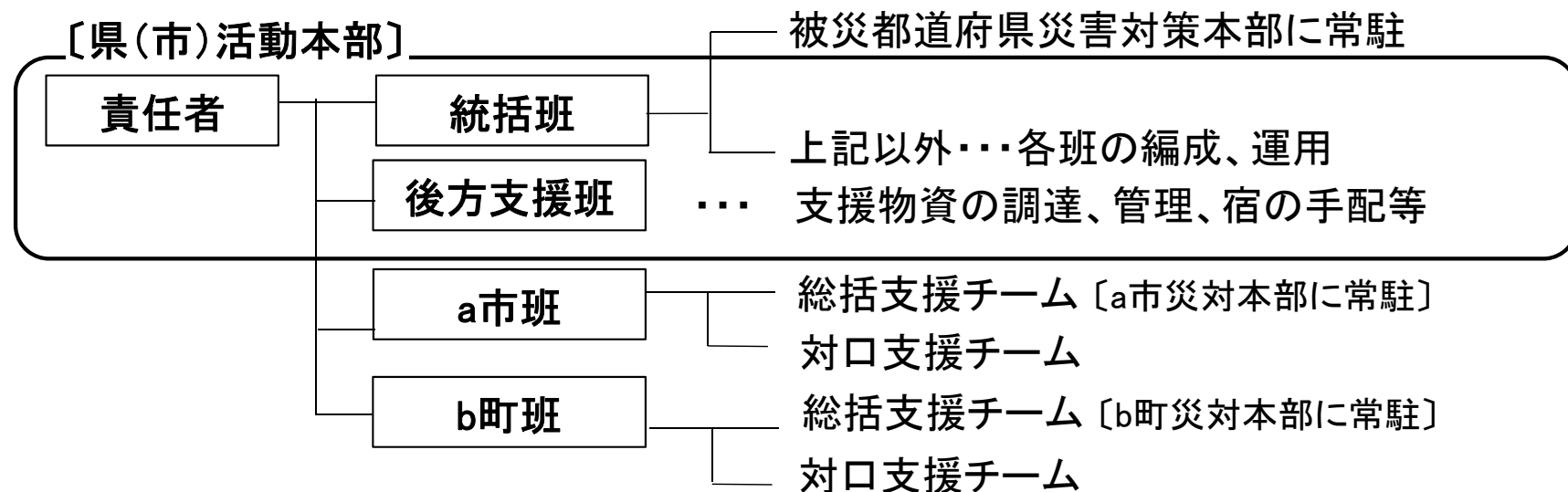
- 南海トラフ地震・首都直下地震等大規模災害発生時には、被災地における混乱等の中、極めて大きな応援ニーズと支援する側との調整を行う余裕がないことが想定されることから、具体的大規模災害を念頭に、行動計画(アクションプラン)を定めることとし、その中であらかじめ被災団体を支援する都道府県及び指定都市(以下「応援県等」という。)を決めておくことが望ましいのではないか。
- 応援県等の決定にあたっては、「南海トラフ地震における緊急消防援助隊アクションプラン」における「南海トラフ地震発生時の出動イメージ」に見られるように、応援県等を即時支援が可能なグループと被害確認後に支援可能なグループに分類し、その組合せとすることが考えられるのではないか。
➡ 参考資料3
- 応援県等が複数の「総括支援チーム」及び「対口支援チーム」を編成(都道府県の場合、指定都市以外の管内市区町村職員を含めたチームを編成)して同一被災都道府県内の市区町村を支援することが考えられるのではないか。
- また、被災都道府県及び市区町村においては受援体制の構築が難しい場合も考えられることから、応援県等単位で「活動本部」を設置し、自県等の支援チームの運用(追加派遣要請への対応等(注4))や後方支援を実施することが望ましいと考えられるのではないか。
(以下、応援県等が編成する一連のチームを「県(市)応援隊」、活動本部を「県(市)活動本部」という。)

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

論点2に係る対応の方向性(案)

《県(市)応援隊の編成イメージ》

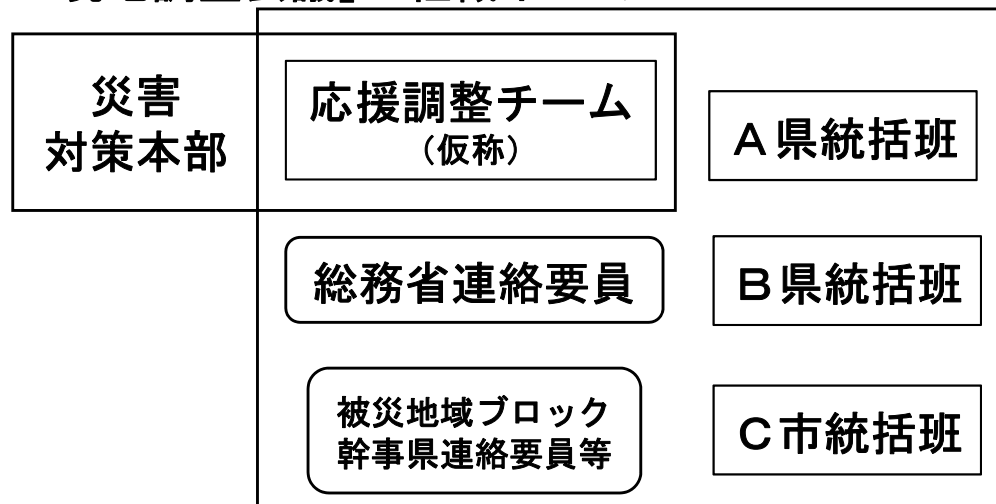
- 応援隊の責任者(1名): GADM登録されている者で、複数支援チームの運用を始めとした隊全体の統制を行う知見のある者(今後、こうした者を養成するための研修及び研修修了者の登録の仕組みを設けることの検討も必要と考えられる)
- 統括班(2~3名) { 派遣元地方公共団体との連絡調整、各班の運用 等
1名は応援被災都道府県の災害対策本部へ連絡要員として派遣
- 後方支援班(2~3名): 応援隊活動のために必要な物資の調達・管理、宿の手配 等
- 応援班(応援市区町村ごとに編成) { 総括支援チーム(基本的に応援市区町村の災害対策本部へ)
対口支援チーム
 - ・ 総括支援チームは地域GADM等と連携・引継ぎを実施
 - ・ 各市区町村は受援計画に基づいて応援班を受入れ



論点2に係る対応の方向性(案)

- 被災都道府県の側においては、災害対策本部の中に「応援調整チーム(仮称)」を設け、総務省や被災地域ブロック幹事県等の連絡要員と各応援県等の職員から構成される「現地調整会議」を設置し、情報の共有や必要な調整を実施することが必要ではないか。
- なお、応援職員を派遣するのは、被災都道府県外だけでなく、当該被災都道府県及び被害の小さい管内市区町村も想定されることから、その派遣調整を担当する部署の職員も参加することが必要ではないか。
- また、東日本大震災の際には、宮城県で、山形県の提案により各県連絡員をメンバーとする連絡会議を開催し、山形県が同会議の幹事を担うという事例があった。
このように、応援県等が被災都道府県に代わって会議の実務を担うことも受援体制強化の一方策として考えられるのではないか。

《「現地調整会議」の組織イメージ》



《参考》

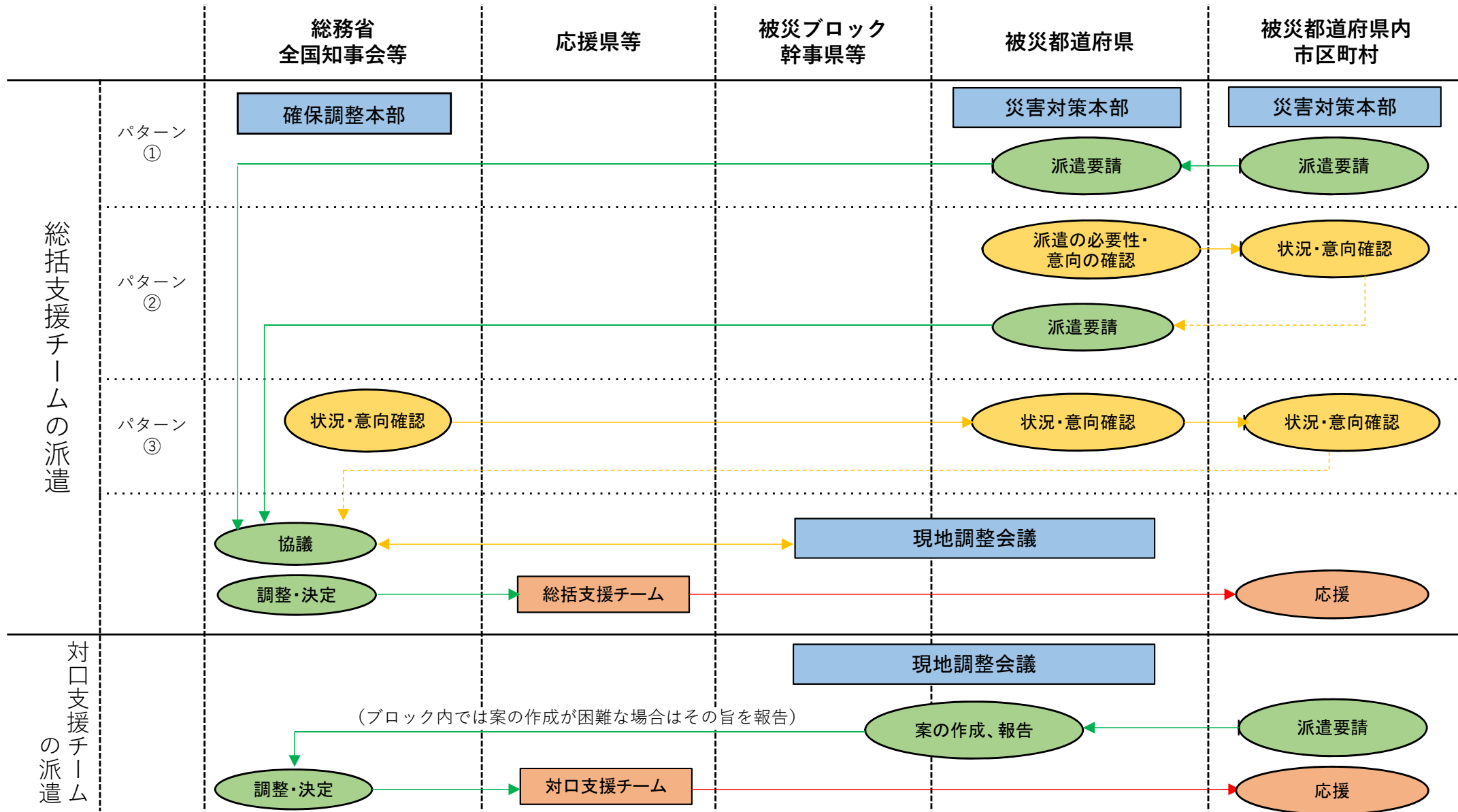
「山形県の提案により、各県連絡員をメンバーとする連絡会議を3月23日から開催し、応援県の対応状況や本県からの状況報告などの情報交換を行った。山形県には連絡会議の幹事も担っていたが、応援県との調整に尽力いただいた。」

連絡会議においては、県災害対策本部会議の内容を再確認するとともに、本県への応援業務の内容確認や各県においてそれぞれ実施を検討いただいた被災地・被災者の支援施策に関する情報交換及び本県から各県への避難者情報の報告などを実施している。」

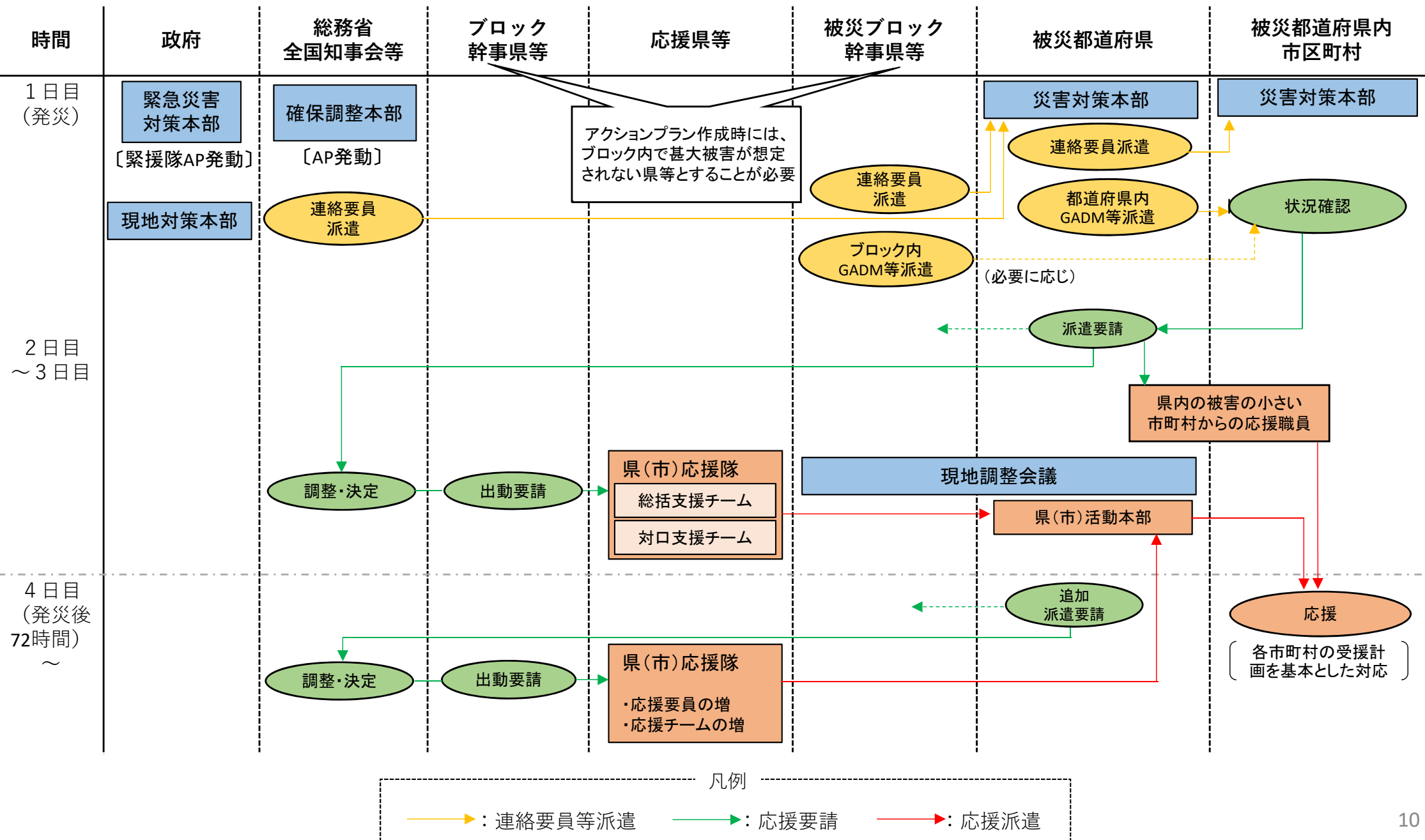
(宮城県「東日本大震災－宮城県の6か月間の災害対応とその検証－」
(平成24年3月)内

「第3章 災害応急・復旧対策(地震発生後6か月間の対応)
13 災害対策本部事務局に設置された関係機関連絡所」

現行制度における発災時のフロー



発災時のフロー(イメージ)(案)



論点2に係る対応の方向性(案)

③ アクションプランと個別の応援協定との関係整理

- 多くの地方公共団体においては応援協定に基づき訓練を実施するなど、長期にわたり「顔の見える関係」を築いている実態がある。
- こうした現状を踏まえ、アクションプラン作成検討に当たっては、まず、個別の応援協定に基づく応援が存在することを前提とするが、応援協定に基づく応援が先行して行われた結果、被災都道府県の間で応援体制に著しい偏りが出ること又は支援チームの数が不足することが見込まれる場合には調整を行うという考え方もできるのではないか。
- なお、これまでの応援派遣の際、被災者生活再建支援業務等に際して同じシステムを運用している団体同士の職員だとより円滑に業務を進めることができるとの声もあった。

論点の整理

＜論点3＞膨大な応援ニーズへの対応

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

＜現状と課題＞

熊本地震の時の課題として、以下のような指摘がなされている。

- ① 被災市町村の中には行政機能が著しく低下し、相当規模の職員を派遣する必要性が生じたところがあった(注5)が、南海トラフ地震や首都直下地震等の大規模災害により広域的な被害が発生した場合には、十分な応援職員を確保できない可能性が高い。
- ② NPOやボランティア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ったほか、応援職員の士気が低下した(注6)。

(注5)

「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。」
(H29報告書内8ページ「2熊本地震における課題(1) 応援職員の派遣スキームの運営に関する課題」)

(注6)

「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ったり、応援職員の士気が低下した等の事例も見受けられた。」
(H29報告書内9ページ「2熊本地震における課題(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」)

論点3に係る対応の方向性(案)

① 事前の応援体制の構築

○ 必要人数の把握や応援・受援団体間のマッチングを行う余裕のない可能性が想定されるため、あらかじめ、具体の災害を念頭にアクションプランを策定し、支援チームを派遣できるようにすることが必要ではないか(論点2参照)。

○ 発災以前には、具体の応援ニーズは不明であるため、応援県等においてどれだけの支援チーム数や派遣の人数を確保すべきか決めておくことは困難と考えられる。

このため、被災想定を元にして必要と考えられる支援チーム数や、過去の災害における応援の実態等を参考に、目安となる要請人数等を設定した上で応援県等において応援隊の体制を検討する(※)ことも有効と考えられるのではないか。

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

○ なお、防災基本計画においては、「地方公共団体は(中略)地域防災計画等に応援計画や受援計画をそれぞれ位置付けるよう努めるもの」とされている。 ➡ 参考資料5

② 民間との役割分担の整理

- 発災時に、被災市区町村が行う応急対策の業務については、内閣府において行政、災害ボランティア、民間に分けて役割が整理されている。 ➡ 参考資料6

行政の役割と整理されているものであっても、その一部を民間に委託することも、他の地方公共団体職員への応援ニーズを適正化する観点から有効ではないか。

(例えば、避難所の運営を人材派遣会社や警備会社に委託した事例がある。)

- 内閣府において策定した「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」にあるように、発災直後の初動期(混乱しやすい時期)において、被災地入りするNPOやボランティアと情報を共有できる体制を構築することが重要であり、これにより円滑な支援活動の推進、ひいては他の地方公共団体職員への応援ニーズの適正化にもつながるのではないか。

➡ 参考資料7

論点4に係る対応の方向性(案)

<論点4>その他の検討項目

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

《対応の方向性》

① アクションプラン作成の際に留意すべき事項

○ アクションプランの適用基準

- 政府において南海トラフ地震、首都直下地震に係る対応を実施することとなった場合に自動的に適用することとし、総務省から地方3団体等に連絡することが現実的ではないか。 ➡ 参考資料8

○ 南海トラフ地震・首都直下地震等の大規模災害に特有の事項

- 例えば、南海トラフ地震に関しては、臨時情報発令時の応援派遣のあり方について検討する必要がある。

論点4に係る対応の方向性(案)

② その他、留意すべき事項

○ 応援に関係する研修としては、総務省の「災害マネジメント総括支援員等研修」や内閣府の「防災スペシャリスト養成研修」、内閣官房・内閣府・総務省消防庁共催の「自治体・危機管理責任者研修」、都道府県が実施している被災者生活再建支援業務に関する研修(注7)等があるが、必ずしも応援職員全てが受講するものではない。

南海トラフ地震・首都直下地震等の大規模災害時には、全国から派遣される応援職員をはじめ、非常に多くの地方公共団体職員が被災地で活動することとなる。

応急対策業務に従事するにあたっての手順や心構え、周囲からのケアの必要性やその方法等をまとめた研修教材を作成し、平時及び応援に向かう際に学べるようにすべきではないか。

(注7)

- ・ 総務省「災害マネジメント総括支援員等研修」
対象者：災害マネジメント総括支援員、災害マネジメント支援員、それらの候補者
内 容：支援活動に必要な知識(避難所運営・罹災照明書交付等の災害対応業務、過去の災害におけるマネジメント支援の事例等)
- ・ 内閣府「防災スペシャリスト養成研修」
対象者：国や地方公共団体等の職員(危機管理に迅速・的確に対応できる人を養成することを目的とする)
内 容：防災に関する法制度(基礎分野)、災害対策本部運営等(マネジメント分野)
- ・ 内閣官房・内閣府・総務省消防庁「自治体危機管理・防災責任者研修」
対象者：市町村の危機管理・防災責任者
内 容：初動対応や災害対応の各フェーズで必要となる基礎知識等
- ・ 都道府県が実施している被災者生活再建支援業務に関する研修の例
住家被害認定調査に関する研修会(対象者：市町村職員・県職員)、被災者生活再建支援システムの運用に係る研修(対象者：市町村職員)

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

➡ 参考資料9