

応急対策職員派遣制度による人的支援の取組

総務省 自治行政局公務員部公務員課 応援派遣室

1. はじめに

一定規模の災害が発生すると、地方公共団体においては災害対応に係る人的資源を確保するため、災害対応を目的とした組織体制見直しや、不要不急な業務の中止・延期、また災害規模がさらに大きくなれば、民間への外部委託なども行い、自団体内での人的資源の最適化（職員でなければできない業務へのマンパワーの集中）を図ることとなる。

また、自団体内での人的資源の最適化を行ってもなお対応が困難な場合には、自団体の外からの人的資源を活用することとなる。以下では、はじめに、これまでの規模の大きな災害に対する総務省等における人的支援の体制や課題を踏まえた現行制度構築までの経緯について紹介する。

(1) 東日本大震災（平成 23 年）当時に展開された応援とその課題

東日本大震災における人的支援については、被災地方公共団体の甚大な被害状況が徐々に明らかになるにつれ、地方公共団体の自主的な支援に加え、広域的な体制による人的支援の必要性が高まったため、総務省では全国市長会や全国町村会と連携し、全国の市町村から被災市町村への職員派遣を支援する体制を構築した。

このときの全国的な応援職員の派遣の手続き（図 1）については、被災市町村からの派遣要望と申し出のマッチングによるものであったため、マッチング作業に時間を要し、時間の経過とともに、被災市町村が求める職員ニーズの変化や派遣予定の市区町村も業務日程が進むことにより予定していた職員の派遣が困難になるといった課題が一部で発生したが、総じて言えば、被災市町村に対して一定規模の人的支援を行うことができた。

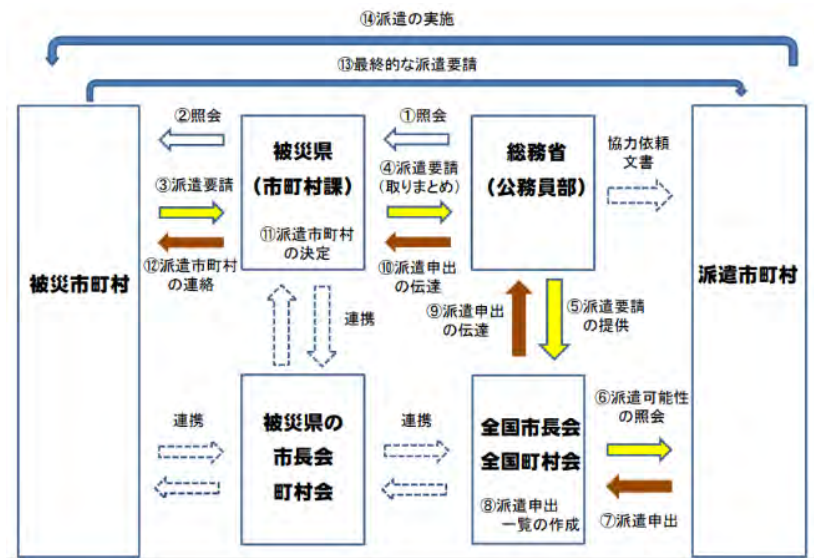


図 1 東日本大震災に係る市町村職員の派遣スキーム（短期）

(2) 熊本地震（平成 28 年）当時に展開された応援とその課題

熊本地震における人的支援については、九州地方知事会が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、さらに対口支援団体が派遣ニーズに対応できなくなった際に全国知事会が中心となって全国スキームによる支援が行われたことなど、東日本大震災と比べ、調整手続きが簡略化され、被災地に多くの応援職員を迅速に派遣することができたと評価されている。

さらに、「対口支援方式」は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が評価されている。例えば、一つの組織体として被災市町村の課題や直近の状況を把握しているため、これから派遣される職員に対し、事前に情報提供や指示等を行うことが容易であったことなどが挙げられている。

一方、課題としては、都道府県と区域内市区町村による一体的な支援に関して、区域内市区町村から派遣根拠の問い合わせがあった等の混乱が生じたことや、小規模自治体等におけるマネジメント機能の低下への対応などが挙げられている。

こうした成果と課題を踏まえ、総務省では、平成 29 年 3 月に有識者や地方三団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会）及び指定都市市長会等の構成員からなる「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研究会」（以下、「研究会」という。）を立ち上げ、被災市区町村のニーズに応じた全国的な応援職員派遣の仕組み及び、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具体的な検討を行った。

研究会では、“対口支援方式”と“災害マネジメント総括支援員制度”という 2 つのシ

システムの導入・整備が提言された。また同研究会の提言では、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では、非常に多くの被災市区町村の発生と、それに伴い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ため、どのような対応が可能か、被害想定等を前提とした事前の十分な検証が必要だと述べている。

総務省では、当研究会の提言を踏まえ、平成30年3月に、大規模災害発生時に被災市区町村を支援するための全国一元的な応援職員派遣の仕組みとして「被災市区町村応援職員確保システム」（現在の「応急対策職員派遣制度」をいう。）を構築した。

また、令和3年3月に「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検討会」（以下、「検討会」という。）を設置し、南海トラフ地震等の大規模災害時における応援のあり方についての検討課題と基本的な考え方を整理し、中間報告書に取りまとめた。

さらに、この中間報告書に基づき、令和4年3月に「今後発生が想定される極めて規模の大きい災害時の応援職員派遣に係るアクションプラン策定協議のための関係者会議」（以下、「協議会」という。）及びワーキンググループを設置し、現在、南海トラフ地震に関するアクションプランの策定に向けた検討を進めている。

本稿は、応急対策職員派遣制度の概要及び、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基本的考え方等を紹介するものである。

2. 応急対策職員派遣制度の概要

(1) 応援団体決定までの流れ等

応急対策職員派遣制度は、災害発生時において、“総括支援チーム”の派遣（被災市区町村が行う災害マネジメント支援）及び“対口支援チーム”の派遣（避難所運営や罹災証明書の交付業務等に対するマンパワー支援）を行うものである（図2）。

本制度による応援職員の派遣は、まず、被災市区町村から被災都道府県への応援要請が基礎となり、被災都道府県内の応援だけでは対応が困難であり、広域的な応援が必要な場合に、被災都道府県から派遣要請されることとなる。

このため、迅速な応援職員の派遣には、被災市区町村が被災都道府県に対し躊躇なく応援要請を行っていただくとともに、被災都道府県は被災市区町村の応援職員のニーズ等を速やかに把握するようお願いしたい。

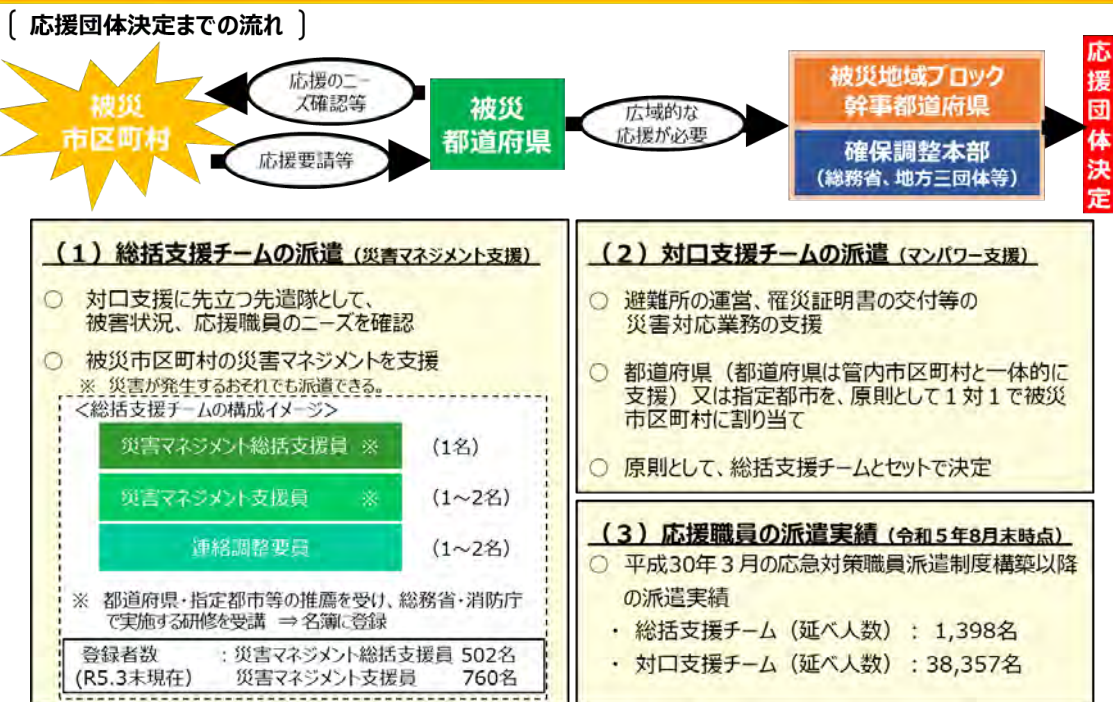


図2 応急対策職員派遣制度

(2) 応急対策職員派遣制度による応援実績

平成30年の制度創設以降、本制度に基づき計9つの災害に対して、“総括支援チーム”及び“対口支援チーム”の派遣が行われた。(表1)

表1 平成30年3月の応急対策職員派遣制度構築以降の派遣実績 (令和5年8月末時点)

		総括支援チーム	対口支援チーム	計
平成30年7月豪雨	延べ人数	32名 (※)	15,033名	15,065名
平成30年北海道胆振東部地震	延べ人数	—	2,951名	2,951名
令和元年8月の前線に伴う大雨	延べ人数	21名	—	21名
令和元年房総半島台風	延べ人数	308名	3,545名	3,853名
令和元年東日本台風	延べ人数	573名	9,260名	9,833名
令和2年7月豪雨	延べ人数	464名	5,903名	6,367名
令和4年3月福島県沖地震	延べ人数	—	1,024名	1,024名
令和4年8月3日からの大雨	延べ人数	—	96名	96名
令和5年7月15日からの大雨	延べ人数	—	545名	545名
計		1,398名	38,357名	39,755名

※ 平成30年7月豪雨の際の災害マネジメント総括支援員の人数については、チームの延べ人数ではなく派遣された総括支援員の人数である。

(3) 災害マネジメント総括支援員の登録

総括支援チームの、とりわけ災害マネジメント総括支援員は、被災市区町村において首長や幹部職員への災害対応における助言等を行うことになるため、災害対応に関する知見や調整力が求められる。そこで、被災市区町村への応援経験や研修等を通じて災害対応に知見を有する管理職相当の職員を、総務省が管理する名簿に登録することとしている。同様に、災害マネジメント支援員は役職にかかわらず避難所運営や罹災証明書の交付業務に知見を有する職員を、各地方公共団体から推薦いただいている。

令和5年3月末時点で、全国で災害マネジメント総括支援員の登録者数は502名、災害マネジメント支援員は760名であり、年々着実に増加しているが、その登録数は団体間でばらつきが見られる。例えば、都道府県職員では最も多い登録者数は24名である一方、最も少ない登録者数は1名と登録者数に差が生じている。また、その登録者の多くが都道府県や指定都市の職員だが、市町村が受援団体となった場合は、同じ立場で支援を行うことができる市町村職員の存在も重要だと考えている。被災した際に助け合える関係構築や自団体の災害対応能力向上、さらには、多くの被災市区町村が発生することが想定される南海トラフ地震等への対応のためにも、特に、指定都市以外の市区町村や登録者数が少ない都道府県及び指定都市においては積極的な推薦をお願いしたい。

(4) 災害マネジメント総括支援員の育成

災害マネジメント総括支援員は災害対応の知見を有する管理職相当の職員としていますが、個別にみれば、職務経験や対応を経験した災害種別等による知見の差、得意・不得意の分野等があると考えられる。そこで、総務省では、災害マネジメント総括支援員等として推薦いただいた方を対象とした3段階の研修(図3)を企画・実施している。

まず一つ目が、災害マネジメント総括支援員等への登録時に必ず受けていただく、災害関連の基本制度や応援派遣事例など、応援職員に求められる基礎知識等に関するWeb研修である。

二つ目が、Web研修で学んだ知識を、応援派遣経験者や他団体の災害マネジメント総括支援員等とのグループディスカッション等を通して深め、「顔の見える関係」を構築することを目的とする集合研修である。

三つ目が、実際に応援派遣が行われた被災地において、応援職員や被災自治体職員の経験談を聴講するとともに、実際に被災地を視察しながら当時行った事象を学び、グループディスカッション等を通して、実感を持って災害対応への理解を深めていただく被災地研修である。

こうした研修を通じて、災害時の応援活動に従事する際の実践的な技能・知識の習得や実災害時に相談できる災害マネジメント総括支援員同士等の関係構築を支援している。






<p style="text-align: center;">「災害マネジメント総括支援員等研修」 (基礎研修)</p> <p style="text-align: center;">○災害マネジメント総括支援員等Web研修</p> <ul style="list-style-type: none"> ・開催日時：通年開催（6月以降配信開始） ・対象者：災害マネジメント総括支援員等被推薦者（必須） 既存登録者（推奨） ・概要：受講が災害マネジメント総括支援員等の登録要件となる研修 災害関連の基本制度や応援派遣事例など、 応援職員に求められる基礎知識等に関する講義を Web上での動画配信で実施 <p style="text-align: center;">○集合研修</p> <ul style="list-style-type: none"> ・開催日時：10月26日・11月30日 ・開催地：有明の丘基幹的広域防災拠点 そなエリア ・対象者：災害マネジメント総括支援員等 ・概要：Web研修のフォローアップとなる研修 有識者や応援派遣経験者の講演の後、Web研修の 内容について、グループディスカッションなど 討議型の研修を実施し、Web研修の理解促進と、 GADM等の「顔の見える関係」構築を目指す <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>【討議の様様】</p>  </div> <div style="text-align: center;"> <p>【応援派遣経験者の講演】</p>  </div> </div>	<p style="text-align: center;">災害対応能力向上に向けた研修</p> <p style="text-align: center;">○被災地研修</p> <ul style="list-style-type: none"> ・開催期間：令和5年5月25日（木）・26日（金） ・開催地：岡山県倉敷市真備地区（平成30年7月豪雨被災地） ・対象者：災害マネジメント総括支援員 ・概要：災害マネジメント総括支援員の育成・強化 に向けた研修 過去の被災地協力のもと、現地を視察し、発災時に生じた 事例を学ぶとともに、当時の応援団体・被災自治体職員 からの経験共有や討議型の研修を実施 ・災害対応の理解促進とGADMの「顔の見える関係」 構築を目指す <p style="text-align: center;">【令和5年度被災地研修（岡山県倉敷市）の様様】</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  </div>
---	---

図3 災害マネジメント総括支援員を対象とした3段階の研修

3. 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の検討

(1) 検討課題と基本的な考え方

令和3年3月に設置された検討会の中間報告書では、次に示す三点の課題を整理し、またこれらの課題に対する基本的な考え方として、a)災害マネジメント総括支援員等の増員・活用、b)応援・受援側の体制、c)民間との連携、d)アクションプランの策定の必要性について整理されている。

課題1：応援ニーズの把握手法

甚大な被害による行政機能の停止や通信手段の断絶等から、被災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こと。

課題2：被災団体の支援方法

被災市区町村が多数に及び、総括支援チームが不足する場合や、対口支援団体の全国的な調整の余裕がないなど、速やかな対応が難しい場合が想定される。

課題3：膨大な応援ニーズへの対応

ニーズに対応できる応援職員数を確保できないおそれがある。民間との連携に際

し、役割分担の調整等がうまくいかなかったとの事例がある。

(2) 南海トラフ地震に関するアクションプランの策定

令和4年3月に設置された協議会では、南海トラフ地震発生時の応援職員派遣に係るアクションプランの策定に向けた基本方針を定め、この基本方針に従い令和5年7月からワーキンググループにおいて具体的な内容の検討を進めており、以下においてその一部を紹介する。

基本方針については、以下の6つが協議事項とされている。

- ① アクションプランの適用基準
- ② 応援県・指定都市と受援県の組合せ
- ③ 応援体制・受援体制に係る組織のあり方
- ④ 対象業務
- ⑤ アクションプランの実効性確保
- ⑥ アクションプランの円滑な運用のために整理すべき事項

(ア) 応援県・指定都市と受援県の組合せ

南海トラフ地震等の大地震が発生すると、被災市区町村が多数に及び、総括支援チームが不足する場合や、対口支援団体の全国的な調整の余裕がないなど、速やかな対応が難しい場合も想定される。

また、既存の災害時相互応援協定等がある場合は、それに基づく応援が存在することを前提とするが、その結果、被災都道府県の間で応援体制に著しい偏りが見込まれる場合があるとされている。

このため、協議会では、特に被害が大きいとされる被災県を支援する都道府県又は指定都市をあらかじめ決めておくための組合せ方針を定め、現在、内閣府が進めている新たな被害想定に基づき、ワーキンググループにおいて、以下の考慮事項を踏まえ、具体的な組合せを検討していくこととしている。

【考慮事項】

- ・被害想定にあわせて 組合せを4パターン策定すること
- ・応援側は都道府県・指定都市をそれぞれ一単位とすること
- ・受援側は県を一単位とすること
- ・既存の災害時相互応援協定等を尊重すること
- ・被害想定や移動距離などを考慮すること

(イ) 応援体制・受援体制に係る組織のあり方

南海トラフ地震等の大地震が発生すると、甚大な被害による行政機能の停止や

通信手段の断絶等により、被災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ため、総括支援チームとして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と連携して状況を確認した上で、被災都道府県から派遣要請を行うことも被害状況や応援ニーズの把握に有効と考えられる。

その場合、迅速さを重視して、まずは被災都道府県内から、それで不足する場合は被災ブロック内から、さらにそれでも不足する場合は全国からの派遣とするのが望ましい。また、被災市区町村が多数に及ぶことから、応援県・指定都市が県（市）応援隊を編成し、複数の総括支援チーム及び対口支援チームにより、複数の被災市区町村を支援したり、被災都道府県及び被災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、応援県等单位で活動本部を設置し、自県・指定都市の支援チームの運用や後方支援を実施することが望ましいとされている。

このため、協議会では、南海トラフ地震において特に被害が大きいとされる重点受援県（10 県）内の市町村における受援体制の整備状況や重点受援県の県リエゾン（情報連絡員）の役割を把握するほか、現に機能的に活動する応援派遣チームの事例把握を行い、南海トラフ地震の特徴（例：被災範囲が広範囲、通信障害の可能性、死傷者の想定が多数）を踏まえ、既存の各体制に加えて備えるべき事項の議論を行うこととしている。なお、先述のとおり、災害マネジメント総括支援員の登録と育成については、総務省で引き続き取組を進めている。

（ウ）対象業務

南海トラフ地震発生時においては、基本対象業務以外の業務について必要な協力が求められることもあり得ることから、求めに応じて可能な範囲で柔軟に対応ができるよう、基本対象業務以外に想定される業務について整理・確認を行うとされている。

また、南海トラフ地震等の大地震が発生すると、被災市区町村において膨大な応援ニーズが発生することが想定されるが、そのための十分な応援職員を確保できないおそれがある。また、行政の手の行き届かない分野を中心とした民間との連携が重要となるが、NPOやボランティア等との役割分担の調整が上手くいかなかったため、応援職員のスキルを十分に活かすことができず、その結果として応援職員の士気が低下した事例も見られる。そこで、応援側と受援側、双方の体制を充実・整備するとともに、民間との連携にも留意する必要があるとされている。

このため、協議会では、災害マネジメント支援、避難所運営、罹災証明書の交

付業務の基本対象業務のほか、過去の大規模災害時の派遣ニーズを踏まえ、支援対象となりうる業務の整理・確認を行うとともに、基本対象業務において関連する民間団体も含めた他の応援スキームの整理・確認を行うこととしている。

なお、内閣府の「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」での避難所運営における応援体制については、社会福祉協議会、NPO・NGO・ボランティア団体等との連携、内閣府の「災害に係る住家被害認定業務 実施体制の手引き」での住家被害認定業務の実施体制の整備については、建築士会、建築家協会、土地家屋調査士会、不動産鑑定士協会等との民間団体との連携が想定されるところである。

4. おわりに

大規模災害発生時には、被災都道府県が国、他の都道府県・市区町村、民間支援団体等と一体となり、被災市区町村を支援することとなる。このため、被災市区町村においては自団体外からの支援を円滑に受入れるための体制整備や困ったときには外部からの応援があるという職員の意識付けが重要である。

また、過去の災害においては、受援体制が不十分であるため、応援職員の力を十分に活かすことができなかつた事例や、受援担当を定めていなかったために派遣要請や、その後の調整で混乱が生じた事例もある。

このため、内閣府が策定している「市町村のための人的応援の受入れに関する受援計画策定の手引き（令和3年6月最終改定）」等を参考に、受援体制の整備状況を改めて確認の上、不足がある場合には所要の対応をお願いしたい。具体的には、次のようなポイントがある。

- 庁内全体の応援受入の窓口となる受援担当者の選定
- 各受援対象業務の担当部署における受援担当者の選定
- 応援職員を受入れて実施する業務の整理
- 応援職員受入時に必要となる執務スペースの確保、資機材の確保
- 応援要請に係る決裁手順や様式等の用意など、

災害発生時にどのように応援職員を受入れるかについて、各市区町村の地域防災計画等に定める受援体制の整備状況を改めて確認の上、不足がある場合には所要の対応をお願いする。

総務省としても、災害対応の最前線で立ち向かわれる被災市区町村を少しでも支援できるよう、今後とも、関係団体と連携を図り、応急対策職員派遣制度の円滑な運用に努めていきたい。