大地震での職員派遣、円滑に＝行動計画策定へ協議会を設置―総務省

伊藤久雄（ＮＰＯ法人まちぽっと理事）

さる 3 月 4 日、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（協議会）第 1 回が開催された。想定されている大地震は、南海トラフ地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝溝周辺海溝型地震の３つである。この協議会の協議内容は以下のとおり。

（１）協議会は、南海トラフ地震、首都直下地震等今後発生が想定される極めて規模の大きい災害（以下「対象災害」という。）ごとに策定するアクションプランについて、それぞれ基本方針を定め、又は改定を行う。

（２）協議会は、基本方針に従いワーキンググループが策定したアクションプラン案について、検討し、合意する。

（３）協議会は、改定したアクションプラン案について検討し、合意する

ここでは、昨年（2021 年）9 月 3 日に公表された「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中間報告書」を紹介するとともに、首都直下地震における課題を考えたいと思う。なお、第 1 回協議会で配布された主なものは参考資料として紹介しているので参考にしていただきたい。

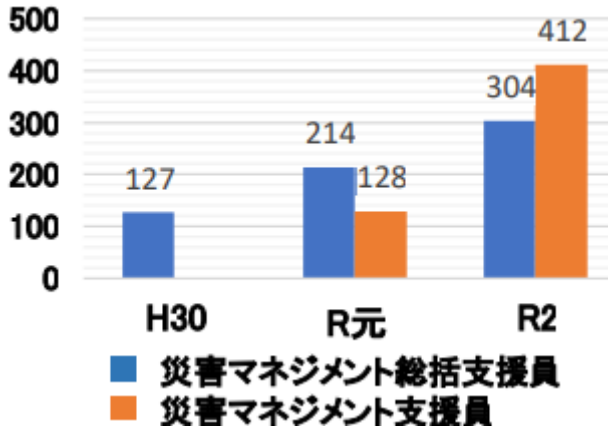
１．「南海トラフ地震・首都直下地震等大規模災害時の応援のあり方に関する検討会中間報告書」について

Ⅰ．応急対策職員派遣制度（平成 30 年３月運用開始）の現状と評価・課題

（１）派遣実績

	災害名（被災団体数）	応援団体数	応援人数(延べ)
H30	平成30年7月豪雨　（20市町）	29団体	15,033人
	北海道胆振東部地震　（３町）	７団体	2,951人
R元	８月大雨　（１町）	２団体	21人
	房総半島台風　（20市町）	16団体	3,853人
	東日本台風　（28市町）	35団体	9,833人
R2	令和２年７月豪雨（８市町村）	13団体	6,367人

（２）災害マネジメント総括支援員等の登録数の推移



災害マネジメント総括支援員等は、総括支援チームとして、被害状況・応援ニーズの確認及び災害マネジメント支援を担い、その重要性が高まっている

⇓

災害マネジメント総括支援員等の登録数は増加傾向

２．評価・課題　（※過去の災害後のアンケート等による）

（１）主な評価

・ 総括支援チームから過去の経験に基づく助言を頂き、活動を円滑に行えた。
・ マンパワー不足が予想される中、対口支援があるという安心感は、落ち着いて災害対応に当たる拠り所となった。（伊藤注：対口支援－特定の自治体を決めて職員を派遣する方式）
・ 制度による支援がなければ、罹災証明書を迅速に発行できず、避難所の閉鎖も遅れたであろう、と容易に想像できる。

⇓

被災団体からは、応援職員に対する感謝と、制度に対する高い評価を頂いている。

（２）主な課題

・ 制度の仕組みについて、更なる周知が必要。
・ 被災団体の受援体制の整備が必要。
・ 災害マネジメント総括支援員等の絶対数が十分ではない。
・ 応援ノウハウの文章化、蓄積が進んでいない。

⇓

・ 引き続き、制度の周知、受援体制の整備及び災害マネジメント総括支援員等の確保に取り組む必要。
・ また、引き続き、新型コロナウイルス感染症対策の徹底も必要。

Ⅱ．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

１．検討課題

〔「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）の指摘〕

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。

（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。

（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。

（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．基本的な考え方

（１）災害マネジメント総括支援員等の増員・活用

① プッシュ型での派遣

・ 災害時にプッシュ型で派遣し、被災都道府県から派遣される連絡要員と連携して状況を確認。 （伊藤注：プッシュ型派遣－国が被災した自治体からの具体的な要請を待たずに支援員を派遣する方式）
・ 上記の災害マネジメント総括支援員等のプッシュ型派遣は、被災都道府県内→被災ブロック内→全国の順に調整。

② 増員確保

想定される被災市区町村数に鑑み、当面、1,000 人規模の災害マネジメント総括支援員の養成・確保を目指す。

＜参考＞ 当面の災害マネジメント総括支援員確保目標の考え方

・ 「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）

⇓

重点受援県又は受援都道府県内の市区町村に１週間交代で１か月（４週）間派遣すると、概ね 1,000 人規模必要。

（２）アクションプランの策定

・ 南海トラフ地震及び首都直下地震を対象にアクションプランを策定し、あらかじめ、応援－受援の対応を決めておく。

・ 具体の組合せや、既存の災害時相互応援協定等との関係についてはアクションプラン策定時に検討。

※既存の応援協定等の存在を前提とするが、応援体制に著しい偏りが見られる場合には調整

（３）応援側の体制

・ 応援県等が県（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する。

・ 現地活動本部を設置し、自県等の応援隊の運用や支援チームの後方支援を行う。

（４）受援側の体制

・ 被災都道府県に外部からの応援の調整等を行うチームを設け、関係団体及び応援県等の連絡要員等で構成する「現地調整会議」を設置する（会議の実務を応援県等が担うことも想定)。

・ 被災市区町村は、応援団体に優先して支援してもらう業務を業務継続計画や受援計画等であらかじめ定めておく。

（５）民間との連携

・ 避難所の運営等、行政の役割とされる業務の一部民間委託も、応援ニーズ適正化の観点からは有効。

・ NPO・ボランティア等と情報を共有できる体制を構築する。

・ 災害マネジメント総括支援員等に対し、NPO・ボランティア等に関する研修を実施する。

（６）その他

全国から派遣される応援職員に対する、応急対策業務に従事する際の手順や心構え等をまとめた研修教材や対応事例集を国が主体となり作成する

２．首都直下地震における課題

東京都には 2016 年 3 月に改訂された「首都直下地震等対処要領」（改定版）がある。章立ては以下のとおり。

第１章 首都直下地震等対処要領の目的

第２章 時系列による主な応急対策活動の流れ

第３章 応急対策活動における基本的な連携の内容と手順

１ 初動体制の構築

２ 72 時間に想定される応急対策

３ 早期生活再建に向けた被災地外からの支援受入れ

この第３章に全国的な救出救助機関等への応援要請、都民への呼び掛け・情報提供、大規模救出救助活動拠点の立ち上げ、区市町村の災害対策本部との連携対応、現地連絡調整所の設置などの対策がある。そこで、全国的な救出救助機関等への応援要請を中心に現在の東京都の対処方針をみておきたい。

（１）東京都における全国的な救出救助機関等への応援要請

この「全国的な救出救助機関等への応援要請：は短い文章なので全文を掲載アする。

▽　▽　▽

都災害対策本部は、首都直下地震等の発生時には、直ちに広域応援を受け入れられるよう、本部長（知事）の了承の上、陸上自衛隊第１師団、総務省消防庁（緊急消防援助隊の要請）及び第三管区海上保安本部（東京海上保安部経由）に対し応援要請を行う。全国の警察への応援要請は東京都公安委員会から道府県公安委員会に行う。

都災害対策本部は、内閣府（防災担当）に対し、政府が設置する緊急災害対策本部及び現地対策本部（以下「政府現地対策本部」という。）との連絡調整体制の確認を行うとともに、災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）の適用予定等を連絡する。

都災害対策本部は、東京都防災センターのほか、都本庁舎内に政府現地対策本部連絡要員等の活動スペースを確保する。都災害対策本部と国との連絡調整については、政府現地対策本部連絡要員を通じて行うことを基本とする。

災害時相互応援協定に基づき人的・物的支援を受けるため、九都県市、関西広域連合、全国知事会等に対し応援要請を行う。

在日米軍からの支援を必要とする場合、支援の種類、規模、内容、活動場所等を調整の上、国を通じて要請する。

また、危機管理ネットワーク会議参加都市連絡網（メーリングリスト）を用いて情報共有を行い、ネットワークの参加都市から支援の申出を受けた場合には、関係諸機関と受入調整を行う。

その他海外から支援の申出があった場合は、支援の種類、規模、内容、入国上の規制等を確認した上で、関係機関の意向も踏まえ、支援受入れの必要性等を判断する。受入れの必要がある場合には、政府現地対策本部と受入方法、活動内容、活動場所等を調整し、受入れを決定する。

（２）大規模救出救助活動拠点の立ち上げ

対処要綱では、都内で救出救助活動を円滑に展開できるようにするため、ベースキャンプ、ヘリコプターの離着陸スペース、集結拠点等となる大規模救出救助活動拠点（以下「活動拠点」という。）について、現在、立川地域防災センターのほか、25 か所の都立公園等と 21 か所の清掃工場を指定している。活動拠点とその主な機能等は以下のとおり。

▽　　▽　　▽

■ 大規模救出救助活動拠点（候補地）一覧

屋外施設				屋内施設			
No.	候補地名称	No.	候補地名称	No.	候補地名称	No.	候補地名称
1	都立木場公園	19	都立武蔵野の森公園	1	中央清掃工場	19	足立清掃工場
2	都立駒沢オリンピック公園	20	都立川地域防災センター	2	港清掃工場	20	葛飾清掃工場
3	都立和田堀公園	21	都立秋留台公園	3	墨田清掃工場	21	江戸川清掃工場
4	都立城北中央公園	22	都立東村山中央公園	4	有明清掃工場	22	北野清掃工場
5	都立舎人公園	23	都立東大和南公園	5	新江東清掃工場	23	昭島清掃センター
6	都立水元公園	24	都立府中の森公園	6	品川清掃工場	24	町田リサイクル文化センター
7	都立篠崎公園	25	都立武蔵野中央公園	7	目黒清掃工場	25	多摩清掃工場
8	都立葛西臨海公園	26	八王子市立上柚木公園	8	大田清掃工場	26	柳泉園クリーンポート
9	若洲海浜公園	27	八王子市立滝が原運動場	9	多摩川清掃工場		
10	東京ビッグサイト	28	八王子市立富士森公園	10	世田谷清掃工場		
11	白鬚東地区及び汐入公園	29	多摩市立陸上競技場	11	千歳清掃工場		
12	都立代々木公園	30	町田市立野津田公園	12	渋谷清掃工場		
13	都立光が丘公園	31	日野市多摩川グラウンド	13	杉並清掃工場		
14	大井ふ頭中央海浜公園	32	北野高度処理施設用地	14	豊島清掃工場		
15	ガス橋緑地少年野球場	33	多摩川緑地公園グランド	15	北清掃工場		
16	都立砧公園	34	青梅スタジアム	16	板橋清掃工場		
17	都立小金井公園	35	東京臨海広域防災公園	17	練馬清掃工場		
18	都立神代植物公園			18	光が丘清掃工場		

活動拠点は、ベースキャンプ、ヘリコプターの離着陸スペース、集結拠点のほか、利用機関の指揮所、車両基地、船舶活動スペースとして活用するほか、自衛隊等の野外医療のシステムが設置される場合にあっては、医療活動スペースとしても活用する。

都外からの広域応援部隊が、円滑に都内で救出救助活動が展開できるよう、現地機動班は発災後速やかに、あらかじめ定められている活動拠点等の参集場所に参集し、無線機等の通信設備による都災害対策本部との通信の確保、活動拠点内におけるヘリコプターの離着陸スペースと活動場所の確保等を行いつつ、都災害対策本部に利用可否状況について適宜報告する。

都内全域の被害状況及び救出救助活動の進捗状況により、活動拠点の変更及び新たに活動拠点の設置が必要となる場合には、危機管理監の指示に基づき、現地機動班の活動場所を

適宜修正していく。

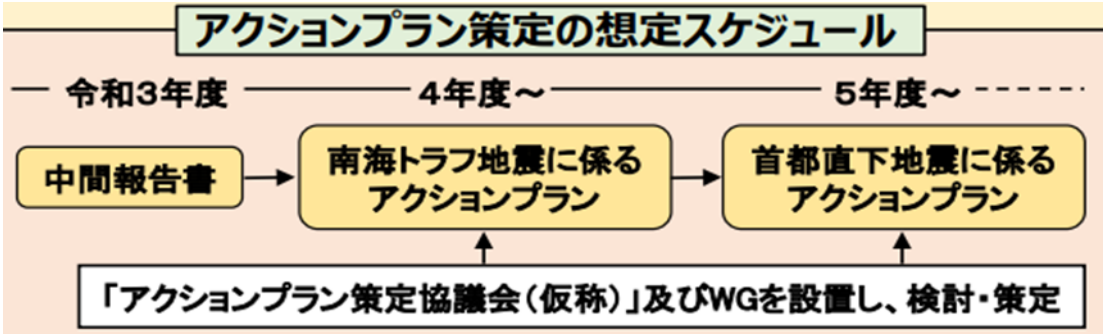
都災害対策本部と区市町村の災害対策本部は協力して、ヘリコプター緊急離着陸場、防災船着場、都外からの広域応援部隊のベースキャンプ基地等の確保に努める

また、活動拠点の指定数や、地域偏在といった課題を解消するため、区部、多摩地域において大きな被害が想定される地域に近接し、大型ヘリコプターの臨時離着陸スペース及び広域応援部隊の活動スペースとして、1.5 ヘクタール以上の活動面積の確保が可能な大規模な都立公園や河川敷等屋外施設 35 か所、車両スペースの確保が可能な清掃工場等屋内施設 26 か所を、活動拠点候補地として位置付けており、引き続き、候補地の選定及び確保に努めていく。

３．今後の課題

（１）アクションプラン策定協議のための今後のスケジュール

アクションプラン策定協議のための関係者会協議会の今後のスケジュールは、「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中間報告書」によれば以下のとおりである。



2022 年度（4 年度）は南海トラフ地震に係るアクションプラン、2023 年度（5 年度）は首都直下地震に係るアクションプラン策定のスケジュールになる。このアクションプラン策定協議会とＷＧの課題は「中間報告書」に整理されているが、行政職員の派遣という観点からすれば、次の４点が重要であると考える。

○　応援側の体制
○　受援側の体制
○　民間との連携
○　その他全国から派遣される応援職員に対する、応急対策業務に従事する際の手順や心構え等をまとめた研修教材や対応事例集）

その中でも、私は「受援側の体制」確立が急務だろ考える。「中間報告書」を再掲すれば

以下のとおり。

＜受援側の体制＞

・ 被災都道府県に外部からの応援の調整等を行うチームを設け、関係団体及び応援県等の連絡要員等で構成する「現地調整会議」を設置する（会議の実務を応援県等が担うことも想定)。

・ 被災市区町村は、応援団体に優先して支援してもらう業務を業務継続計画や受援計画等であらかじめ定めておく。

（２）東京都災害時受援応援計画

ここで提言されている「受援計画」が東京都でも重要である。東京都には「東京都災害時受援応援計画」（平成 30 年１月策定）がある。構成は以下のとおり。

第１章 総則

第２章 都の危機管理体制

１ 東京都災害対策本部の組織及び運営

２ 東京都災害対策本部における受援応援に関する部門の役割

３ 現地機動班制度

４ 相互応援協定の枠組み

第３章 救出救助機関からの受援

１ 救出救助活動に係る都の体制

２ 救出救助機関への派遣要請及び受入れ

（１）警察（警察災害派遣隊）への要請

（２）消防（緊急消防援助隊）への要請

（３）自衛隊（災害派遣部隊）への要請

第４章 人的受援応援

１ 非常時優先業務の実施

２ 人的受援応援の判断基準

（１）被災区市町村に対する人的受援応援の判断基準

（２）各局に対する人的受援応援の判断基準

３ 都内区市町村間の相互連携

４ 広域応援協定団体への応援要請

（１）全国知事会

（２）九都県市（関西広域連合）

（３）２１大都市

５ 国への応援要請

６ 広域応援協定団体等との連携・支援

（１）広域応援協定団体等の情報連絡員の受入れ
（２）受援応援調整会議（仮称）の開催
７ 人的受援応援に係る都及び区市町村の役割
（１）都の役割
（２）区市町村の役割
８ 人的受援応援に係る手続
（１）区市町村からの要請に基づく受援応援手続
（２）各局からの要請に基づく受援応援手続
９ 大規模災害時に想定される主な受援応援対象業務
（１）大規模災害時に想定される時系列を踏まえた主な受援応援対象業務
（２）主に都本部と区市町村災害対策本部との間で調整が必要と考えられる業務
（３）主に局災害対策本部と区市町村災害対策本部との間で調整が必要と考えられる業務
１０ ボランティアとの連携・支援
第５章 物的受援応援
１ 都及び関係機関等の対応
（１）都
（２）国
（３）区市町村
（４）協定事業者
（５）広域応援協定団体
２ 物資調整の流れ
（１）発災直後からおおむね３日間の活動
（２）発災後おおむね４日目から７日目までの活動
（３）発災からおおむね１週間以降の活動
３ 広域応援協定団体からの支援物資
４ 企業・個人からの義援物資
５ 物的受援応援に係る手続
（１）都備蓄物資に対する支援要請
（２）国への応援要請
（３）協定事業者への調達要請
（４）広域応援協定団体からの支援物資
（５）企業・個人からの義援物資
第６章 海外からの支援
１ 人的支援の受入れ
２ 物的支援の受入れ

第７章 都外被災自治体への応援

１ 情報連絡会議の組織及び運営

（１）情報連絡会議の設置

（２）座長等の職務

（３）全庁的な情報共有及び対応方針の決定

２ 応援調整事務局の設置

（１）総務局総合防災部

（２）総務局人事部

（３）総務局行政部

３ 都外被災自治体への人的・物的支援

（１）人的支援に係る調整

（２）物的支援に係る調整

第８章 費用負担

（３）今後の課題

東京都の東京都災害時受援応援計画は体系的によく練られた計画だと思う。ただし、課題はその実効性である。

① 東京都ではこの「災害時受援応援計画」と前項でみた「首都直下地震等対処要領」（改定版）とが併存している。「災害時受援応援計画」が応援も含めた災害全般への対応であるのに対し、「首都直下地震等対処要領」は首都直下地震単独の対応との違いだと思われるが、受援体制はあまりにも簡潔すぎる。

② 「災害時受援応援計画」は首都圏直下型地震にも対応した計画になっているのだから、首都直下地震等対処要領」と統合することも考えられるのではないか。国（総務省）のアクションプラン策定協議会の議論の行方をみながら、計画の修正も含めた検討が求められる。

③ 実効性、特に受援対策に関しては、机上（図上）訓練を繰り返すことが重要だと思われる。この件に関しては、静岡県が南海トラフを想定して実施している「災害図上訓練」が参考になる。これは、参加者が地図を使って防災対策を検討する訓練である。都が首都圏直下型地震だけでなく、河川氾濫などの大災害なども含めて行うとすれば、机上（図上）訓練の災害の対象、地域、災害レベルなど、準備の段階も訓練になる。

④ 東京都も災害医療図上訓練を行っている。これは、東京都地域災害医療コーディネーターを中心に、医療機関をはじめ、市区町村、保健所、医師会等の関係機関の参加によって行われているものである。また練馬区も災害対策「机上訓練」を行っている。こうした取り組みを発展させ、大災害を想定した受援訓練を繰り返し行うことを求めたい。

＜参考資料＞

□　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（協議会）（第１回）
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/saigaiji_oenshokuinhaken/dai01kai.html

□　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　開催要綱　等
https://www.soumu.go.jp/main_content/000797688.pdf

□　今後発生が想定される極めて規模が大きい災害時の応援職員派遣アクションプラン（AP）策定協議に係る関係者会議（協議会）とワーキンググループ（WG）について
https://www.soumu.go.jp/main_content/000797689.pdf

□　応急対策職員派遣制度について
https://www.soumu.go.jp/main_content/000797690.pdf

□　「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中間報告書」の概要
https://www.soumu.go.jp/main_content/000797691.pdf

□　東日本大震災における応援に関する資料につい
https://www.soumu.go.jp/main_content/000797696.pdf

□　東京都　首都直下地震等対処要領　（改定版、2016 年３月改定）
https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/ 、002/498/new.pdf

□　東京都災害時受援応援計画（平成 30 年度）
https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/01/31/documents/16_02.pdf

□　静岡県　災害図上訓練（DIG）
https://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-quakes/manabu/dig/index.html

□　東京都災害医療図上訓練　訓練の手順書
https://qq8oji.com/qq/wp-content/uploads/2015/02/dm_process_doc201408.pdf