

## □大災害時の自治体間連携による職員派遣について

板橋区議会事務局長 鍵屋 一

### はじめに

東日本大震災の発生以後、被災自治体、市民、職員の話を伺いながら、次の大震災の被害を軽減するために何をなすべきかを深く考えさせられた。災害に備える「人」の意識を変えるには長い時間とたゆまない努力が必要であるが、「組織」としてシステムを変えるのは比較的容易なはずである。

被災自治体は、すべからず厳しい状況に直面し、職員は自らも被災しながら被災住民の支援者として活動せざるを得ない。市町村職員の死者は東北3県で330人にも上る<sup>1</sup>ほか、その後の過酷な勤務により心身の傷病になって早期退職した者も多い。そこで、オールジャパンで自治体間連携のシステムを作り、災害時に起動させることによって、被災自治体職員の負担軽減と被災者支援の充実を図ることが重要と考えている。

### 1 改正災害対策基本法における自治体間連携の強化

平成25年6月の「災害対策基本法の一部を改正する法律」の概要によれば、改正の狙いの1点目に「大規模広域な災害に対する即応力の強化」をあげ、次の3点を改正している。

- (1) 発災時における積極的な情報の収集・伝達・共有の強化
- (2) 地方公共団体間の応援業務等に係る都道府県・国による調整規定の拡充・新設と対象業務の拡大

- (3) 地方公共団体間の相互応援等を円滑化するための平素の備えの強化

しかし、仮に東日本大震災以前に、このような法律があったとして、壊滅的な被害を受けた市町村の代行業を県や国ができたでしょうか。避難所運営だけをとってみても、広域の地域に多くの避難所があり、避難者がいて、必要物資については、あまりに被害が大き過ぎて、すべてが不足しているため、要請を出そうにも出しようがなかったのではないだろうか。

大災害になると被災地域が広範なため、市町村だけでなく県も国も直ちに役割を果たすことは困難だ。必要なのは、災害対応業務に習熟し、すぐに駆けつけてくれる人材とそれを可能にするシステムである。

### 2 応急対策期の自治体連携の強化策

今後の自治体間連携については、相当数の連携する自治体があたかも一つの自治体であるかのように災害対応することが効果的と考える。一般に「対口支援」「パートナー支援」「スクラム支援」などと呼ばれる。これは自治体間の強固な連携支援により「一つの被災自治体を被災していない多くの自治体が責任をもって迅速、かつ長期的、包括的に支援する」仕組みである。

災害が起こってから連携支援するのではなく、事前に連携するパートナーを決めておくとともに効果的である。それは、支援する職員の頭数だけでなく、人と人、まちとまちとの顔の見える関係

をも取り込めるからだ。実際の支援活動では人材の質と派遣スピードが大切だ。そのときに役に立つのが、顔の見える関係である。東日本大震災でも事前に災害協定を結んでいたり、友好関係のある都市からは迅速で熱心な支援が数多く見られた。災害時の国や県の調整では人数を確保することは可能かもしれないが、顔の見える関係を作ることが考えられていない。

今後、自治体は災害直後に「どの自治体から」「どの職種の職員を」「何名」派遣を受けて、「どの業務に」「どういう段取りで」「どんな仕事をするのか」を決め、受け入れた派遣職員の宿舎、食料、資機材、物資などを準備して計画化する必要がある。しかも、時間とともに変化するニーズにあわせた時系列ごとの計画だ。これが受援計画のイメージとなる。

一方で、パートナーの自治体が被災した場合に、支援する市町村は事前に役割分担（幹事役とフォロー役など）を決め、「どの職種の」「誰を」「何名」「どのように」派遣して、「何日間」「どの業務に」「どういう段取りで」「どんな仕事をするのか」を決めておき、職員を訓練することが有効だ。また、宿泊関係の物資や支援物資をあらかじめ想定し、ロジスティクスを含めて準備する。これが支援計画のイメージである。

## 5 支援側と受援側の体制

### (1) 助け上手

他自治体からの組織的な支援は重要だが、人数を集めるだけの支援では職員の志気低下を招きかねない。たとえば、5人の支援が必要な職場に、5つの自治体が1人ずつばらばらに人を送り込んだら、受け入れるほうは大変だ。反対に1つの自治体が5人を派遣して、組織的に対応してくれるなら、受け入れ側の負担は大きく軽減される。

### (2) 助けられ上手

助けられ上手な自治体は、災害対応業務の経験

者のアドバイス（苦勞、知恵）に、謙虚に聞く耳を持っていた。支援職員はいろいろなノウハウを持っているが、被災自治体に押し付けるわけにはいかない。打ち合わせや相談などの機会に、実質的にアドバイスができる。受援側でノウハウがないところは、なんでも聞いてどんどん進めるのが苦勞も少なく、仕事も早く進む。ここでは、受援自治体のプライドの高さが逆に邪魔になる。

## 6 業務量の増加に対応する職員増員の制度設計

職員確保は、ミクロでみれば被災自治体をいかに他自治体が職員の長期派遣により支援するかという問題だ。しかし、被災自治体が限られた職員を奪い合っても、全国的な全体最適は実現しない。

本質的な課題は、一時的に大量に発生する復旧・復興事業に関して、対応できる自治体職員を全国的にいかに増加させるかだ。同時に、復興事業が終了した後に、職員数を適正規模に戻す仕組みがビルドインされた制度を設計することである。

この課題に対して、比較的うまく対応しやすいのが「市町村職員OBの活用」と「民間企業からの人的支援の活用」である。これに加えて「大学院生の活用」「指南役の活用」を提案する。

### (1) OB 職員の活用

OB職員については、当初からその経験を活かしての被災地への派遣が、いわば自然発生的に行われてきた。

平成24年4月、東京都は被災地における技術系職員不足の課題に対応するため、行政経験者や民間経験者を「一般任期付職員」として採用の上、地方自治法に基づき被災市町村に派遣する新たなスキームを導入した。制度的なメリットは、任期付きであるため後年度負担となる職員数の増加を伴わないこと、即戦力を確保できること、採用期間中の経費が全額国費負担となること、などである。

本来であれば、支援自治体は可能な限り中堅・若手職員を長期派遣することが望ましい。それは、支援自治体と受援自治体、あるいは支援自治体間の職員たちが顔の見える関係を築き長期間維持できること、支援自治体が次の何十年間に被災したときに復興業務経験を持つ職員を増やせること、国全体で災害対応経験のある自治体職員が増えること、などのメリットがあるからだ。

そして、現役職員を派遣した場合は、その不足分をOB職員が補うのだ。OB職員も、人にもよるが、不案内な自治体で新たに人間関係を築きながら従事するよりも、慣れた職場で勤務したほうがより力を発揮しやすいと思われる。

「神戸市職員震災バンク」は、阪神・淡路大震災で復旧・復興業務に携わった職員約3,500人の氏名や所属を網羅して登録している。さらに「災害対策本部の運営」「避難所の設置・運営・閉鎖」「仮設住宅」などに分類された業務内容を登録し、「避難所」「仮設住宅」などとキーワードを入力すると経験者が分かり、素早く派遣できるようになっているという。他の自治体を支援するために、労力をかけてデータを更新しているのだ。

## (2) 民間企業等社員の活用

都市再生機構をはじめとする民間企業等の社員の支援は大変貴重だ。ただ、欲を言えば市町村職員と兼任できれば、市町村の指揮のもとに動いてもらいやすい。そこで、支援元の企業等に在籍しながら、被災地支援に従事する条件を整備する必要性が求められていた。

総務省は平成25年3月1日付の通知<sup>ii</sup>で、民間企業や自治体の第三セクター等の従業員を在籍したまま被災自治体が受け入れる際の留意事項等を明らかにした。

その概要は、以下のとおりである。

- ① 民間企業等の協力を得て、民間企業等の従業員の身分をもったまま、被災自治体の職員として採用（任期付職員又は特別職として採用）す

ることができること。

- ② 被災自治体が負担する民間企業等からの職員の受入れ経費（給料等）について震災復興特別交付税により全額措置することとしていること。

この通知は、東日本大震災の復興業務限定だが、有効な手法となれば、今後の大災害対応でも同じように取り扱われることは間違いない。さらに、災害以外でも、自治体に特別な業務が一時的に発生した場合には、この手法は相当効果を発揮するのではないだろうか。大きく考えれば、自治体に民間企業社員を在籍したまま受け入れる人事ルールが新たに作られたと言えるかもしれない。

## (3) 大学院生の活用

多くの大学院生は、将来的には研究者ではなく、実務者として企業や公共機関で働く。修士論文よりも復興支援業務のノウハウを学ぶことが重要だというのは言い過ぎだろうか。復興業務への従事を大学院の単位として積極的に認定し、同時に稼働収入を得て社会人としてスムーズな出発ができるようにするのが望ましいと考えている。

今後の日本を襲う南海トラフ巨大地震や首都直下地震、火山噴火や高潮災害などの復興の担い手は、まさに彼ら大学院生になる。また、日本では高度成長期に整備されたインフラが一斉に更新時期を迎える。さらに世界を見渡せば、これからインフラ整備を行って羽ばたこうとする新興国がたくさんある。復興業務を実地に学んだ技術職の大学院生には、必ずや活躍の場が大きく広がるだろう。

## (4) 指南役の活用

発災直後は、被災自治体職員はとにかく忙しく、当面の対応（災害対策本部、被害の把握、道路啓開、安否確認、ご遺体の搜索・処理、避難者への水、食料、燃料の確保、応急危険度判定、マスコミ対応などなど）に追われ、何が何だかよくわからないうちにどんどん時間が過ぎるという。このとき、

当面の対応とは別に、次に起こること（罹災証明発行、各種支援金の配分、避難所の縮小、仮設住宅の建築、復興計画案の作成等）を予測しながら、準備を進めておくことが重要である。それには、被災自治体の担当部署だけでなく、全体像を冷静に観察し、状況に合わせて取り組みを助言できる他自治体の「指南役」が非常に役立つ。準備が整えば、その後の応急対策、復旧・復興対策がスムーズに進む。これは支援職員数では測れない、質的な人的支援である。ノウハウはマニュアルではなく、人にある。

被災者が避難生活などで苦しんでいるときに、必要な情報がなかったり、先の見通しが立たなければ不安感を持つ。これに自治体職員が十分に答えられないと不信感につながり、必要以上に軋轢が強くなる。当初の段階で「大丈夫です。今は辛いですが、〇〇の経験から、〇か月後には仮設住宅が建ち、その後復興計画が進んで必ず復興します」と、経験者に言ってもらえれば、職員も被災者もどんなに心強いだらうか。

## おわりに

被災市町村職員からは異口同音に「市町村はあったかい。みんな大変なのに、よく人を出して

くれる」という話を聞く。そのような重要な役割をもつ派遣職員に対して、支援自治体は生活環境を整えたり、人事上の配慮をしたりするなどにより、モラルを高めなくてはならない。東日本大震災の復興のため、また次の災害被害を軽減するため、自治体間連携による職員派遣の充実強化を願ってやまない。

謝辞：本考察をまとめるにあたって大槌町、宮古市、釜石市、大船渡市、気仙沼市、南三陸町、東松島市、仙台市、名取市、岩沼市、福島県、南相馬市、いわき市、神戸市ほか多くの被災自治体のご協力をいただいた。業務多忙にもかかわらず、丁寧にお話くださった職員の皆さまに深く感謝する。

## 参考文献

鍵屋一「改正災害対策基本法と自治体間連携」ガバナンス2012年9月号  
重川希志依「応援と受援のための体制整備について」(公財)神戸都市問題研究所 都市政策 季刊 '13.4  
黒田洋司「広域巨大災害を想定した自治体における受援体制の構築について」(公財)神戸都市問題研究所 都市政策 季刊 '13.4

---

<sup>i</sup> 読売新聞 2013年6月15日

<sup>ii</sup> 平成25年3月1日付、「東日本大震災に係る民間企業等からの人的支援に関する通知」