

自治体間連携による職員派遣のあり方について

法政大学大学院講師
(板橋区議会事務局長)
鍵 屋 一

大災害に必要なのは災害対応業務に習熟し、ただちに駆けつける人材であり、それを可能とするシステムである。今後の自治体間連携については、事前にパートナーを決める、受援計画、支援計画を作成することが重要である。

また、一時的に大量に発生する復興事業に関して、対応できる自治体職員を国全体でいかに増加させるか、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も重要である。そこで、「全国の自治体OB職員の活用」と「民間企業からの人的支援の活用」「大学院生の活用」「指南役の活用」を提案する。

1 改正災害対策基本法における被災自治体支援の概要

2013（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

市町村が被害状況の報告ができなくなった場合、都道府県が自ら情報収集等のための必要な措置を講ずべきこと、国・地方公共団体等が情報を共有し、連携して災害応急対策を実施すること等を改めて規定。

(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

応急対策業務に係る地方公共団体間の応援規定について、都道府県による調整規定を拡充し、国による調整規定を新設するとともに、消防、救命・救難等の人命に関わるような緊急性の極めて高い応急措置（応諾義務あり）に限定されている対象業務を、避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕のような応急対策一般に拡大する。

(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

他の主体との相互応援が円滑に行われるよう、国・地方公共団体、民間事業者も含めた

各防災機関は、あらかじめ地域防災計画等において相互応援や広域での被災住民の受入れを想定する等の必要な措置を講ずるよう努めなければならないこと等を規定。

2 すぐに必要なのは災害対応できる人材

東日本大震災の被災市町村は、交代要員もないままに膨大な災害対応業務にまさに不眠不休で従事し、現在に至るまで懸命に奮闘を続けている。市町村職員の死者は東北3県で330人にも上る¹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。職員の多くは家族を含めて被災者でありながら、支援者として業務に従事し、被災の苦しみを率直に話す機会もほとんどないのが実情である。

改正前の災害対策基本法の応急措置や応援要請の仕組みは、市町村や都道府県単位で十分に対応できる災害を前提にしており、東日本大震災のような巨大かつ広域災害には対応できないものであった。そこで支援業務を行う自治体間連携の強化を意識した取組や県や国の調整権限を拡大する法改正がなされた。（なお、本稿では法律用語以外では「応援」ではなく、災害時に一般的に使われる「支援」という。また、支援を受けることを「受援」という）これは、地方自治における補完性の原理を明示的に示したものと考えている。

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を県や国ができただろうか。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、避難者があり、必要物資の把握については、あまりに被害が大き過ぎて、すべてが不足して、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ただちに役割を果たすことは困難である。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。

3 専門機関の広域連携はなぜうまくいくのか

東日本大震災では、消防、警察、自衛隊、国交省、水道、ガス、電気など組織的広域連携体制の力が光った。もちろん、特定の業務を行う職能集団という前提はあるが、常磐大学の重川によれば共通して次のような特徴をもっている。

- ①事前に法制度で位置づけがある。明文化、詳細な活動計画の事前作成
- ②派遣職員の事前登録、組織化が図られている
- ③派遣手順、指揮命令系統が事前に定められている
- ④職制（階層）に応じてやるべき業務（所掌業務）、権限（決定権）が明確になっている
- ⑤現場に権限が委譲され、現場レベルでの組織間の情報共有がなされた

¹ 読売新聞 2013年6月15日

⑥業務の多くは平常業務の延長線上にある

⑦ロジスティックスの充実

例えば、国土交通省の TEC-FORCE は、組織が法制度化され以下のことが事前に明文化されている。

【派遣基準】 派遣すべき事案の基準が決まっている

【任命制度】 派遣メンバー 2,612 名が事前に登録

【スキルアップ】 事前の職員研修制度がある

【費用負担】 国交省負担

【派遣手順】

【指揮命令系統】

【前線基地】 あらかじめ指定

役所は、制度上に位置づけられ明文化した基準があればきちんと動くものである。また、ロジスティックスが非常に充実している。例えば、TEC—FORCE 各班に車を運転手つきで最低1台確保する。TEC—FORCE 現地班に後方支援職員（ロジ班）を配置して、車両確保・宿舍手配・飛行機等交通手段確保、物資要請・調達・送付、状況報告をする。

職員からの報告はテレビ会議で、被災地外の人も見る。その結果、被災地と被災地外の職員が「温度差」なく、被災状況を理解できる効果があったという。

4 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全体があたかも1つの専門機関であるかのように災害対応することが効果的である。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「1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のがさらに効果的である。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である。実際の支援活動では人材の質と派遣スピードが大切である。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、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りした。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舍、食料、資機材、物資などを準備して計画化する必要がある。時間とともに変化

するニーズにあわせて、時系列ごとの計画である。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である。また、宿泊関係の物資や支援物資をあらかじめ想定し、ロジスティッ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 復旧復興期の人的支援の必要性

震災直後の応急対策は、災害対策法制度上で国や府県の関与や他自治体の応援要請への応諾の努力義務がある。これに対し、中長期的な災害復旧復興事業は被災自治体に実施責任があり、他の自治体に応諾の努力義務がない。

しかし、現実には復旧復興事業には多くの経験ある職員が必要であり、他自治体からの人的支援なしには立ち行かない。東日本大震災の被災自治体では、自治体行財政の緊縮化の中で、技術職員数が少ないうえに、都市計画事業を何十年も実施していないので、ノウハウをもつ職員がそもそもいないというところもある。したがって、経験ある職員の長期派遣なくして、自治体の復興はない。自治体の復興なくして、被災地の復興はない。

6 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の維持低下を招く。例えば、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である。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。支援する自治体は、できるだけ組織的に対応できる職員を送り込み、また支援職員の引き継ぎも支援自治体内部で行うなど、受け入れ自治体の負担にならないようにしなければならない。

次に、支援職員の目的意識の明確化が必要である。支援職員が、なんのために被災地に派遣されたのか十分に理解せずに、自らの自治体で業務をするときと同じような気持ち、態度で仕事をする例がある。それが受援側の自治体職員に非常に大きなストレスを与えている。

(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）を、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。

また、助けられ上手は、支援職員はじめボランティアなど支援者に対する感謝の気持ちを持ち、それを伝えたり、表現したりする。支援職員は感謝されるために業務をしているのではないが、現地の人に感謝のメッセージをいただいたときは、この上なくうれしく感じるものである。

南海トラフ巨大地震をはじめ、自らの力だけでは対応できない巨大災害に対しては、多くの自治体間で顔の見える関係づくりを進めるとともに、このような機微を理解したうえで、災害時の受援計画、支援計画を作成し、地域防災計画に位置付けることが重要である。

7 自治体職員及び国の長期派遣の現状

復興庁のとりまとめ²によれば、2013（平成25）年5月14日現在で、全国の自治体から被災地に2,056人が派遣されている。また、280人を被災地派遣前提の任期付職員として各自治体が採用している。なお、被災自治体も740人を任期付職員として採用している。国等の主な支援状況は次のとおりである。

- a) 2013（平成25）年12月時点で復興庁の非常勤職員として130人を採用した。
- b) 各省庁から、2013（平成25）年6月19日時点で、69人（うち岩手県4人、宮城県4人、福島県61人）の国家公務員が派遣されている。
- c) 都市再生機構では、被災市町村に置く現地事務所の人員を増員し、復興支援体制を強化している。（現地支援体制：315人）

数字を見ると、都市再生機構を除けば、国が直接、長期派遣等による支援を継続するのは困難なように見受けられる。

8 総務省及び全国市長会、知事会の調整

2012（平成24）年11月の総務省の通知³では、厳しい行財政状況の中で各自治体が職員を派遣していることへの謝意を示したうえで「（前略）各地方公共団体におかれましては、被災市町村の窮状をご賢察いただき、下記の事項にも留意し、被災市町村に対する人的支援について、なお、一層のご理解とご協力を賜りますよう改めてお願いいたします。」そして、同日付で岩手県政策地域部長からは285名、宮城県総務部長から860名、福島県総務部長から235名の派遣要請が行われた。総務省は、各自治体に厳しい定員管理を指導しながら、他方で被災地への人的支援を依頼する微妙な立場にある。

全国知事会は、継続的な被災地の支援（職員派遣）について次のように述べている⁴。

² 復興庁ホームページ 2014（平成26）年1月17日。情報が更新されない点に課題がある。

³ 2012（平成24）年11月30日付の各都道府県知事、各指定都市市長宛ての総務省自治行政局公務員部長による「平成25年度における東日本大震災被災市町村への職員派遣について」

⁴ 2013（平成25）年5月17日付「東日本大震災における全国知事会の取組」

「(前略)既に多数の職員を派遣している各都道府県では、現行の仕組みのままでは、更なる追加派遣は大変厳しい状況にある。しかしながら、被災地での復興に係る事業はこれからますます本格化するものであり、事業の継続的かつ適切な遂行に当たっては、職員（特に土木職）の確保が必須である。

全国知事会として、今後も継続的に長期間にわたり被災地を支援していくためには、東京都で先行的に取り組んでいる OB 職員等を活用する任期付採用について他県でも実施の検討をすることや、既存の定数管理とは別枠での採用（財政面では国が別枠で措置）の検討等、幅広く、柔軟に派遣職員を確保する新たな仕組みを考え、構築していく必要がある。」

9 宮城県市町村関係職員確保アクション・プラン

市町村の復興業務における深刻な職員不足に対応する事例として、宮城県の「市町村復興関係職員確保アクション・プラン」(2013（平成 25）年 6 月）を取り上げる。この取組は現実的かつ網羅的に検討・整理されており、復興期の職員確保のモデルになるものとする。同プランは次の 3 項目で構成されている。

(1) 「市町村震災関係職員確保連絡会議」の設置

この連絡会議は、市町村の復興関係職員の確保に関する情報共有を行うために 2012（平成 24）年 6 月に設置された。宮城県の沿岸 15 市町および宮城県で構成され、会議開催のみならずメール等の活用により効率的かつスピーディーに情報共有及び取り組みの検討を行う。沿岸 15 市町の人事担当職員、宮城県の市町村担当と事業担当の職員が本メンバーだが、オブザーバーとして宮城復興局、総務省、東京都の被災地支援事務所が参画している。

このような情報共有は、困難な課題に対し関係者が効率的に連携するための重要な一步と言える。

(2) 市町村における復興関係職員の不足状況の把握

復興関係の職員不足数を適切に把握し、市町と県とで共有する。特にポイントとなる区画整理等に携わる職員など、市町において見込みが困難なものは県において事業量から推計して示すなど、市町を支援する。2013（平成 25）年 6 月からは毎月更新するなど、常に最新状況の把握を目指している。

(3) 復興関係職員の不足を解消するための取組

主に各市町における復興関係職員の採用、他地方自治体等への職員の派遣要請、復興関係職員の必要人数を削減するための取り組みの 3 点である。

このように被災市町村ごとに不足職員数を見える化し、職員確保策、業務軽減策を示す

ことで、職員の充足を図るとともに市町村間の格差の縮小、公平性の確保にもつながる。

10 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である。このため、被災自治体の首長等は友好自治体を直接訪問して継続派遣の要請を行うなど、懸命な努力を重ねている。特に、発災直後からの特定自治体間同士の対口支援は、復興期の継続派遣にも効果を発揮している。

しかし、震災発生から時間が経過するにつれ、対口支援以外の自治体の理解、協力を得ることが徐々に難しくなってきた。どの自治体も厳しい定員管理をしており、その上、国土強靱化関係業務、老朽化したインフラの更新など、全国的に公共事業が増大している。この状況で限られた職員を奪い合っても、国全体の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である。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。これは、東日本大震災対応にとどまらず、自然災害大国日本での災害復興をスムーズに進めるためにも重要な制度となる。

この課題に対して、比較的うまく対応しやすいのが、前段（２）で取り上げた「全国の市町村職員 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。

2013（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。これは「地方公共団体の一般職の任付職員の採用に関する法律」に基づき、支援自治体が任付付きで自治体職員の OB などを再任用職員として採用し派遣する方式である。

制度的なメリットは、任付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。副次的には、被災自治体に職員採用の負担が少ないこと、志願制のためモラルが高いこと、子どもが成長し単身赴任しやすい世代であること、などもあげられる。

課題としては、単身赴任の場合、被災地と現住所との二重生活のため生活費が余計にかかること、メンタルを含めた健康管理が難しいこと、家族や近隣関係の維持が難しくなる可能性がある、などだ。さらに、OB 職員による復興業務支援では、支援自治体に復興業

務のノウハウが蓄積されにくいことがあげられる。

そこで、支援自治体は今後、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と考える。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である。そのためには先にあげた単身赴任による長期派遣の課題について、十分なケアが欠かせない。例えば、一定の水準の住宅確保、足回りとなる車のレンタル、1～2か月に1度の帰庁報告と健康チェック、などがあげられる。

現役職員を派遣した場合は、その不足分をOB職員が補うのが望ましい。パートタイムの再任用職員でなく、フルタイムの任期付職員とし、その経験やノウハウを十分に活かせる待遇とすべきだ。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、慣れた職場で安定的な環境で勤務したほうがより力を発揮しやすいと思われる。

もっとも、個人的な資質、家庭の状況、職場の状況、被災地のニーズなどにより、OB職員が良い場合もあれば現役職員が良い場合もあり得る。現実的には、状況に応じて、柔軟に使い分けることが肝要だと考える。

このような即戦力となる現役、OB職員を確保する例として、神戸市の人材データベース「神戸市職員震災バンク」がある。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である。

(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である。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2013（平成25）年3月1日付の通知⁵で、民間企業や自治体の第三セクター等（土地開発公社等の地方三公社、財団法人等）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。

⁵ 2013（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」

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。（災害復旧等に従事させるため、任期付職員として採用した場合に加え、2012（平成24）年度から特別職として採用した場合についても措置）

この通知は、東日本大震災の復興業務を支援するという限定だが、仮に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。

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。もっと大きく考えれば、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

大学院生にとっては、自治体復興業務への従事はまたとないインターンシップである。感性と体力の豊富な大学院生が被災地のあちこちで活躍する姿は、本当にまぶしいものがある。ただ、大学院生は卒業単位の修得や修士論文を書いたりするために、講義のある時期には大学院に戻らなくてはならない。

しかし、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。

今後の日本を襲う西日本大震災や首都直下地震、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、ご遺体の捜索・処理、避難者への水、食料、燃料の確保、応急危険度判定、マスコミ対応等）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。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、必要な情報がなく、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ろうか。

11 自治体間連携による被災地支援と減災のために

被災自治体の職員は、どうしてこれほどまでに辛い思いをしなければならないのだろうか。被災者の苦しみ、不平不満のはけ口が、目の前の自治体職員に向けられている。その中で、支援自治体の長期派遣職員は、ただ自治体業務の支援を行っているだけでなく、被災職員を支え、住民との軋轢を緩和し、復興に向かう力を加速させる存在になっている。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、仙台市、名取市、岩沼市、神戸市など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 2013.4
- 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 2013.4
- 本荘雄一「被災自治体から見た職員派遣の受け入れ状況について」（公財）神戸都市問題研究所 都市政策 季刊 2013.4
- 鍵屋一「自治体職員の長期派遣について」地方行政（時事通信社）2013 年 8 月 12 日、19 日
- 鍵屋一「自治体間連携による職員の長期派遣のあり方について」（公財）神戸都市問題研究所 都市政策 季刊 2013.10