

【調査報告】

## 大規模自然災害と自治体職員の労働環境に関する調査（Ⅲ）

Survey on the working environment of local government employees  
under large-scale natural disasters（Ⅲ）

河 合 壘  
Rui KAWAI

専門分野：労働法

キーワード：大規模自然災害、災害時相互応援協定、自治体職員、職員派遣

### 要約

本稿は、大規模自然災害を契機としてなされる、自治体職員の派遣・応援<sup>1</sup>（送り出し）および受援（派遣・応援の受け入れ）に伴って生じる労務管理上、あるいは労働法的な課題につき、2020年秋以降に、自治体および自治体労働組合に対して行ったヒアリング結果の一部を整理・紹介するものである。Ⅰでは自治体職員の派遣・応援に関する法制度の概要と調査の全体像（経法商学部紀要第2号43頁以下）、Ⅱでは、実際に被災し、他の自治体からの応援・派遣を受け入れた経験を持つ岩手県大船渡市、岩手県釜石市、千葉県館山市（以上、受け入れ側）の調査結果（経法商学部紀要第4号51頁以下）を紹介した。本稿では、主に応援・派遣を行った経験を持つ沖縄県那覇市、沖縄県宜野湾市、大分県臼杵市、福岡県北九州市の調査結果を紹介する。

### 1. ヒアリング調査概要

本稿は、2020年秋以降に、自治体および自治体労働組合に対して行ったヒアリング結果の一部を整理・紹介するものである（ヒアリング項目については、沖縄大学経法商学部紀要第2号（2021年）11・12頁をご参照いただきたい）。具体的には、東日本大震災を含む近時の大規模自然災害を契機としてなされた、自治体職員の派遣・応援（送り出し）および受援（派遣・応援の受け入れ）に伴って生じる労務管理上、あるいは労働法的な課題について実施した、ヒアリング調査の結果である。本稿ではこのうち、主に送り出し（派遣・応援）側の自治体である4自治体（沖縄県那覇市、沖縄県宜野湾市、大分県臼杵市、福岡県北九州市）のヒアリング調査結果を紹介する。訪問をさせていただき、ご多忙にもかかわらずご協力いただいた各自治体職員の皆様（以下、肩書は特に断りのない限り、すべて調査当時のもの）には、この場を借りて改めてお礼を申し上げ

<sup>1</sup> 基本的には元の自治体の身分を保持しながら、派遣先の身分を併せもつものを「派遣」、併せ持たないものを「応援」とすることが多いが、本稿では、各自治体の資料表記を優先している。

たい)<sup>2</sup>。

なお、本ヒアリング調査結果は、調査対象自治体に十分な内容確認まで行えていない部分もあるため、不正確な内容を含んでいる可能性もあるが、それは凡て筆者の責任であり、不正確な内容が発見された際には、後日訂正することでご容赦いただきたい部分については、協力いただいた自治体の特定を避けるため、あえて最後に「まとめ」の部分で触れているものもある。また、それぞれの自治体における地域防災計画など興味深い話も少なくなかったが、ここでは広域の応援・派遣に関しての情報を中心に記述している。

## 2. 沖縄県那覇市<sup>3</sup>

### (1) 自治体の概要

那覇市は、沖縄県の県庁所在地・中核市であり、総人口は2022年6月末現在で約317,000人である。市の職員数は2020年4月現在で2,481人である。地理的には沖縄本島南部に位置しており、台風やそれに伴う大雨の被害は生じやすい<sup>4</sup>。このような事情もあり、那覇市においては、那覇市そのものにおける災害発生時を想定した各団体との応援協定<sup>5</sup>締結もかなり進んでいる。

### (2) 応援・派遣の状況

那覇市は、災害対策基本法に基づく災害時応援に関し、九州9都市間（北九州市、福岡市ほか）での職員派遣、食料等支援協定を1995年に、中核市間（函館市、旭川市、鹿児島市、久留米市等）での職員派遣、食料等支援協定を2013年に、県内・県外の市町村（県内…浦添市、南風原町、西原町、南城市、豊見城市、糸満町、県外…宇治市、日南市、川崎市）と職員派遣、食料等支援協定を2012年以降に締結している。これらのうち、たとえば中核市協定においては、応援の種類の1つとして「救援及び応急復旧及び災害からの復興に必要な職員の派遣」が定められており、応援を要請された場合には協定市は極力これに応じるよう努めること、激甚災害などで被災市との連絡がとれない場合には、被災市以外の協定市相互が連絡調整して自主応援活動を行う旨等が規定されている。また応援協定の「実施細目」として費用負担についても詳細に定められており、応援職員の旅費・諸手当費用は応援要請市の負担、応援職員の公務災害補償費用は応援市の負担、応援職員が応援業務従事中に第三者に損害を与えたものの賠償は応援要請市の負担（往復途中に

<sup>2</sup> 本調査にはこのほか、沖縄県内の調査でご協力いただいた稲垣暁氏（沖縄国際大学非常勤講師、(社)災害プラットフォームおきなわ代表理事）、筆者が前職（企業年金連合会）在職中以来お世話になっており、今般の調査では白杵市の関係者をご紹介いただいた西岡隆氏（現・年金シニアプラン総合研究機構審議役、白杵市元理事）、西岡氏にご紹介いただいた大分大学減災・復興デザイン教育研究センター防災コーディネーター・板井幸則氏のご尽力も頂いた。ここに深謝の意を表したい。

<sup>3</sup> 那覇市調査は2020年10月に那覇市役所訪問の形で実施。総務部人事課人事グループ比嘉拓主幹、同部防災危機管理課比嘉亮晴主査にご対応いただいた。

<sup>4</sup> 2020年5月現在の「那覇市地域防災計画」によると、最近では、2011年の台風9号で人的被害12名、2012年の台風15号で同3名、台風17号で同16名、2013年の台風23号で同3名となっている。https://www.city.naha.okinawa.jp/safety/plan/bousaikaikaku2020061.files/siryou 1-5.pdf参照。なお台風17号では家財や車の被害で、県内の保険金支払いが101億6064万円に上ったという。

<sup>5</sup> 飲料会社との自動販売機からの飲料無償提供協定、ラジオ局等との災害時における放送協定などから、ビルメンテナンス協会との災害時における避難所の清掃・消毒等支援協定、空港管理会社との災害時における観光客等の救援対応協定、獣医師会との災害時におけるペット等の治療・救護に関する協定などまで、かなり幅広い協定が結ばれている。

において生じたものに係る賠償は応援市の負担) とすること、応援市の職員は必要な被服・食料を携帯すること、応援要請市は職員宿舎の斡旋等の便宜を供与すること等が定められている。

2016年4月14日・16日に発生した熊本地震(死者数273名、重傷者1,203名、住宅全壊8,667件等の被害<sup>6</sup>)では、被災地支援のために那覇市からは計47名の職員が、(沖縄県のカウンターパート団体とされた)宇土市や特に被害の多かった益城町に派遣された。その派遣報告会の記録<sup>7</sup>によれば、宇土市などに、建築指導課や総務課市民防災室、子育て応援課、地域保健課などから職員が派遣されたこと、自治体等からの応援を迅速・効率的に受け入れる「災害受援計画」策定の必要性や、避難所は比較的落ち着いてはいたものの支援側の体制が(5月下旬段階では)未だ混乱している状況だったこと、「前任の派遣職員の引き継ぎ書や本部からの申し送り書が未整理で、処理済みなのかどうか確認作業に時間を費やしてしまった」「被災者でもある職員に確認してしまうなど、負担をかけてしまった」といった声が紹介されている。そのほか、2018年の西日本豪雨でも、中核市協定に基づき倉敷市真備地区に職員の派遣を行い、避難所の運営管理やボランティア管理に従事したとされる<sup>8</sup>。

### (3) 応援・派遣時の職員の労働環境等

熊本県益城町(年単位で派遣)や、(震災復興の関係での)宮城県多賀城市への派遣のような中長期派遣と、災害発生時に比較的短期(1、2週間単位)に派遣する短期派遣とがある。多賀城市の長期派遣では水道整備の知識のある職員を要請され、結局は4年間派遣していた。益城町は補償関係業務であった。

(実際に倉敷市に短期派遣されていた方の話によれば)被災者生活再建支援金業務のような事務的業務の補完や、避難所運営がメインだった。自分が行ったときは少し落ち着いてきていた段階で、ウィークリーマンションから通っていた。夜の勤務もあったが、長時間労働とならないように、中核市の隊長となった市が調整をしたりといった工夫がなされていた。

### (4) 労務管理上の課題その他

中長期の派遣であれば職員の健康状態も比較的把握しやすいほか、定期的に地元に戻る機会を与えるなどといった対応をした。年に2回は必ず戻ってもらい、正直な気持ちを聞くようにしていた。益城町への応援に関しては今(2020年時点)では1名。人選に関しては、九州の大学を卒業した方とか、先方に友人がいるなどの状況も含めて人選をしている。

発災からあまり時間のたっていない段階での職員の短期派遣では、労務管理(労働時間管理や休暇管理など)が難しい面があった。また、宿泊先は人事課で調査をするが、発災直後は確保が大変。派遣する職員は希望を募る。行きたいと希望してくれる職員が多いのは嬉しいことではあるが、いま担当している業務や病歴なども考慮して人選をしている。

那覇市は職員数も他の自治体よりは多いが、応援する人手の確保という点で、人口10万人程度

<sup>6</sup> <https://www.fdma.go.jp/disaster/info/items/kumamoto.pdf>

<sup>7</sup> <https://www.city.naha.okinawa.jp/admin/pr/navi/h28/kumamotokatadouhouko.html>

<sup>8</sup> 沖縄タイムス2018年7月29日。

の自治体では短期の応援は難しいのではないかと（中長期派遣なら、まだそれを見越して採用という手もあるが）。中核市協議会からは、土木職の派遣を要請されたが、全国的に土木職が少ないため、どこでもかなり確保に苦労しているのではないかと。

### 3. 沖縄県宜野湾市<sup>9</sup>

#### (1) 自治体の概要

宜野湾市は、沖縄本島中南部・那覇市の北東12キロほどに位置する沖縄県第5の市であり、市の中心部に在日米軍（アメリカ海兵隊）普天間飛行場、北部には在日米軍基地の1つであるキャンプ・フォスターが位置している。総人口は2022年7月末現在で100,258人である。市の職員数（行政一般職数）は2021年3月末現在で448人である。

地理的には沖縄本島南部に位置しており、台風被害（負傷や住宅被害など）もこれまでに発生しているほか、津波災害等の想定にも力をいれている（津波避難ビルの募集など）<sup>10</sup>。宜野湾市も、那覇市と同様に災害発生時を想定した各団体との応援協定締結もかなり進んでいる。ただし那覇市とは異なり、米海兵隊キャンプ・フォスター司令官との間での「災害準備及び災害対応のための在日米軍の施設及び区域への限定された立入りについての現地実施協定」<sup>11</sup>のようなものもあり、災害発生時には基地の内部を通り抜けたりできるといった取り決めをしている。

#### (2) 応援・派遣の状況

宜野湾市は、災害対策基本法に基づく災害時応援に関し、浦添市との間で災害時相互応援協定を締結（2017年9月1日）しているほか、県内の5市町村（宜野湾市のほか北谷町、北中城村、中城村、西原町）で災害時相互応援協定を締結（2018年8月29日）している。このうち、5市町村間での災害時相互応援協定では「救援及び応急措置に必要な職員の派遣」が定められており、応援を要請された協定自治体は極力これに応じるよう努めること、激甚災害で被災自治体との連絡が取れない場合には自主的判断により緊急応援活動を行うことができること（その際の情報収集経費は自主的に職員派遣した自治体の負担とすること）、応援に要した経費は原則として被災自治体の負担とすること等が定められている。

過去5年においては、2016年の熊本地震（上述）の際に事務職員を2名派遣した。

また消防本部から、東日本大震災時には職員（緊急消防援助隊隊員）5名とポンプ車1台を2011年3月17日に、熊本地震の際には緊急消防援助隊隊員5名を2016年4月20日に派遣している<sup>12</sup>。

なお、基地がからむトラブルなどは基地政策部が担当しているが、自然災害は市民防災室が担

<sup>9</sup> 宜野湾市調査は2020年10月に宜野湾市役所訪問の形で実施。総務部市民防災室市民防災係宮城周作係長、企画部市民協同推進課喜舎場健次係長、同市民協同推進課我如古誉幸主事にご対応いただいた。

<sup>10</sup> 沖縄県では2015年に津波法（津波防災地域づくりに関する法律）に基づく津波災害警戒区域が指定されており、那覇市沿岸部などとともに、宜野湾市の沿岸部なども指定されている。

<sup>11</sup> このような、在日米軍との協定の法的効力について論じたものとして、山本慎一「地方公共団体と在日米軍との間の災害対応法制— 国際災害法研究の覚書—」香川法学41巻1・2号（2021年）31頁以下がある。

<sup>12</sup> [https://www.city.ginowan.lg.jp/material/files/group/38/reiwa\\_2\\_nenbansyoubounenpou.pdf](https://www.city.ginowan.lg.jp/material/files/group/38/reiwa_2_nenbansyoubounenpou.pdf)

当する。

(3) 応援・派遣時の職員の労働環境等

熊本地震の際の派遣については、1人は5月中旬から1週間程度で、県の職員の方と交代で主に避難所の運営に関わっていた。もう1人は6月中旬から1週間程度で、罹災証明書にかかわる業務と、避難所運營業務であったが、避難所のほうは（地震発生から2か月経過していたこともあり）ある程度は落ち着いていたようである。

(4) 労務管理上の課題その他

それほど派遣実績がないため、派遣職員の労務管理に関する課題としては特段のものはない。宜野湾市は、大きな河川などもなく、洪水や土砂崩れなどに関する特別警戒地域の指定などはないため、避難所も1か所のみである。台風は確かによく来るため、避難所運営の業務は年に何回かはある。特に西側に住んでいる人たちは、普天間飛行場をぐるっと回らないと避難所に行けないので、西側にも設けてはどうかといった議論もある。

最近はどこからかといえば、ハード面の整備に力を入れている（防災無線のスピーカーをアナログ回線からデジタル回線に移行したり、小中学校の備蓄を充実させたり等）。

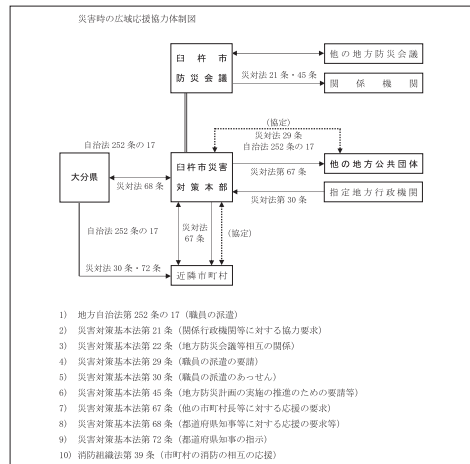
4. 大分県臼杵市<sup>13</sup>

(1) 自治体の概要

臼杵市は、大分県東南部に位置（県庁所在地である大分市に隣接）しており、総人口は2022年4月1日現在で34,977人、市の職員数は2022年4月現在で389人である。地理的には東は豊後水道に面した臼杵湾に臨み（リアス式海岸を形成している）、南西部は鎮南山・姫岳など比較的険しい山稜が津久見市、佐伯市と接している。年間平均雨量は1500mm～2000mmで「台風の常襲地帯」となっている。自然災害としては、南海トラフ地震なども想定しているが、自然災害の中心は台風、梅雨、低気圧（前線）による大雨によって引き起こされる河川の氾濫、土砂災害、風倒木災害、崖崩れ等、水害・土砂災害であり、これらが9割を占める<sup>14</sup>。

こういった地理的な事情もあり、臼杵市地域防災

図表1 臼杵市・災害時の広域応援協力体制図（臼杵市地域防災計画（147頁）より）



<sup>13</sup> 臼杵市調査は2021年3月に臼杵市役所訪問の形で実施。調査では、防災危機管理課中尾敬課長、総務課佐世善之参事、防災危機管理課荻野健課長代理、臼杵市消防本部小野和寿男総務課長、同庄司哲宏警防課長、同広戸隆宏総務課課長代理にご協力いただいた。

<sup>14</sup> 特に、平成24年7月九州北部豪雨では、県の西部や中部に「これまでに経験したことのないような大雨」の表現で警戒を呼びかけられ、記録的な大雨となったという。臼杵市地域防災計画（[https://www.city.usuki.oita.jp/docs/2014020700466/file\\_contents/220530-1.pdf](https://www.city.usuki.oita.jp/docs/2014020700466/file_contents/220530-1.pdf)）より。

計画では、治山事業の推進<sup>15</sup>や、(がけ崩れ、地すべり、土石流等の土砂災害を受けやすい特質から)地震発生を契機とする斜面崩壊等の直接的な災害、流出土砂による貯水池の埋没、氾濫等の間接的な災害に伴う二次災害等を視野に入れた土砂災害防止に努めること等を打ち出している。

なお臼杵市も、那覇市や宜野湾市と同様に、下記に紹介する自治体のほか、市内の各団体（重機関係、水道関係、通信関係、医療関係、ガス関係、避難場所関係など）とも災害時の応援協定を数多く結んでいる<sup>16</sup>。もともとの取り組みもあるが、東日本大震災を契機として、よりしっかりしたものになっている。特に臼杵市では、災害発生時の「受援」に関しての計画<sup>17</sup>についても綿密に整備されているのが特徴的であるが、ここでは応援・派遣に関しての内容に特化して記述する。

## （2）応援・派遣の状況

臼杵市は、災害対策基本法に基づき、大分県津久見市との間での（災害時の）相互応援協定（1982年）のほか、大分県及び市町村相互間の災害時応援協定（1998年）、大分県豊後大野市との間での災害時相互応援協定（2005年）、東京都目黒区との相互援助協定（2006年、2012年にはさらに覚書を締結）、国土交通省九州地方整備局との大規模な災害の応援に関する協定（2011年）、茨城県常陸太田市との相互援助協定（2013年）、三浦按針連携市による災害時応援協定（静岡県伊東市、神奈川県横須賀市、長崎県平戸市、2014年）、宮城県気仙沼市との災害時相互援助協定（2016年）を締結している。かなり早い段階から他の自治体との協定を結んでおり、東日本大震災を経てさらに充実させたものといえよう。

このうち、「大分県及び市町村相互間の災害時応援協定書」では、協定に基づく応援の中に「災害応急措置に必要な職員の派遣」が挙げられており、応援要請を受けた知事及び市町村長は被災市町村長に対し応援内容を電話等により連絡し直ちに応援を実施するものとする、知事は応援内容をとりまとめ被災市町村の長に通知するものとする、応援に要した費用は被災市町村が負担するものとする、県は応援体制整備に努めるものとする、などが規定されている。また、同協定の実施要領では、職員の派遣期間は同一職員につき1か月未満とし、派遣形態は公務出張扱いとすること、派遣職員は被災市町村長の指揮のもとに行動するものとする、被災市町村が派遣職員の応援に係る旅費・諸手当、食料、飲料水及び生活必需品の購入費及び運搬費等を負担すること、派遣職員が応援業務によって死亡、負傷等した場合の公務災害補償は地方公務員災害補償法の定めるところによることなどが規定されており、他の自治体と比べても、かなり詳細に定めが置かれていることが見て取れる。

発災時には、消防職員がまず被災地に向かう（緊急消防援助隊が出動）。最近では、東日本大震災（2011年・岩手県釜石市鶴住居町・消防隊1隊5名<sup>18</sup>）、熊本地震（2016年・熊本県益城町・

<sup>15</sup> 臼杵市には山地災害危険地区が414箇所あり、これら山地災害危険地区における災害の防止と保安林機能の向上を基本に、国及び県と連携して治山事業を推進するとしている。

<sup>16</sup> 「臼杵市受援計画」参照。

<sup>17</sup> [https://www.city.usuki.oita.jp/docs/2014020700466/file\\_contents/usuki\\_juenkeikaku.pdf](https://www.city.usuki.oita.jp/docs/2014020700466/file_contents/usuki_juenkeikaku.pdf)参照。ただしヒアリング時点では、実際に受援を仰ぐほどの事態はまだ生じていないとのことであった。

<sup>18</sup> 大分県隊としては23隊81名、全国44都道府県で8,854隊30,684名。

消火隊1隊5名、救急隊1隊3名<sup>19)</sup>、平成30年7月豪雨（2018年・広島県安芸町坂町・消火隊1隊5名<sup>20)</sup>、令和2年7月豪雨（2020年・熊本県水俣町・人吉市・消火隊2隊のべ10名<sup>21)</sup>）に派遣している。従事するのは何日間、という決まりはないが、遠い場所の場合は1週間交代くらい。熊本の際には隣県だったので3日交代であった。

一般職員の派遣としては、東日本大震災の際の長期派遣では気仙沼市には2年ずつ延べ3名を派遣していた（2020年まで）。県内で土木技師の派遣を割り当てられ、1週間交代で派遣していた。保健師なども県から要請があった。短期派遣ではだいたい1か月交代で派遣した。道路関係の土木技師や保健師、罹災証明関係などは、災害があると要請が来やすい。

日田市や竹田市で水害があった際にも派遣されたが、県内だと1週間単位である。

### (3) 応援・派遣時の職員の労働環境等

消防の業務としては、最初の72時間は検索救助や消火活動が中心で、それ以降は傷病者の救急搬送（避難所からの搬送を含む）。東日本大震災時には遺体の捜索もあった。現地での業務は、現地の消防本部と調整しながら実施した。

一般職員の業務は、東日本大震災時には仮説住宅の入居の抽選作業などに従事していた。遺体安置所に来られた方に遺体を引き合わせる業務もあった。メンタル的に参ってしまった職員もいて、国のほうでもカウンセラーを派遣するような仕組みができた。

熊本地震の際には、（被災自治体が）何を任せたらいいかわからないという感じもあり、仕事の割り当てがしばらくは無かったときもある。一般事務の場合、「足りないところに回る」という感じなので、最初からどこに割り当てる、というのがあったわけではなかった。

### (4) 労務管理上の課題その他

消防関係では、「感じた点・今後の課題等」として、図表2のような声があった<sup>22)</sup>。応援に行ったが十分に活動できなかつたりとか、自県でも警報が出たため帰隊命令が出たなど、実際の支援そのものや、支援体制・方法にかかる苦労・工夫に関連するものが多いが、メンタルヘルスに関する言及や、感染防護衣での活動の苦難のように、労務管理と密接に関わる声も散見される。

また、一般職員の派遣に関しては、熊本地震の際には、管轄の大分県職員が派遣された職員の時間管理をしていたが、災害時の時間管理はこのような県単位か、あるいは申告制が中心となる。避難所での待機時間など、計算が難しいものもある、超過勤務や労務管理のやり方などは予めルール化できないか等の意見があった。また、コロナ対応で、避難所配置なども、空調のある部屋に配置するなど、人員が3倍程度必要となっており、かなりの人員を避難所に割かれることとなった、全体の職員数が減らされている中で厳しいといった意見もあった。

自治労派遣に関連しての意見では、東日本大震災の際には、自治労からも宮城県石巻市に応援に行った（自治労の県本部で取りまとめ、割り当てた）、自治労からは組合員として派遣されて

<sup>19)</sup> 大分県隊としては28隊105名、全国20都道府県で1,644隊5,497名。

<sup>20)</sup> 大分県隊としては39隊168名（1～3次の合計）、全国23都道府県で1,383隊5,385名。

<sup>21)</sup> 大分県隊としては62隊228名（1・2次の合計）、全国8県で150隊540名。

<sup>22)</sup> こちらの表は、ヒアリングの際に臼杵市消防本部よりいただいたものを編集したものである。

図表2 応援にあたり感じた点・今後の課題（臼杵市・消防）

| 災害名                  | 感じた点・今後の課題等   |
|----------------------|---|
| 東日本大震災<br>(2011年)    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・不慣れな雪の対応で苦慮した（タイヤチェーン、走行等）</li> <li>・緊急消防援助隊としては初めての出動であったため事前準備や訓練の重要性を強く感じた。</li> <li>・メンタルヘルスの必要性、重要性を感じた。</li> </ul>  |
| 熊本地震<br>(2016年)      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・連絡事項を指揮隊員が電話・無線を使用せず直接各隊へ伝達しており、より確実に周知できていた。</li> <li>・大隊での市街地移動時に渋滞を発生させたことにより被災地住民にストレスを与えた可能性大。</li> <li>・移動中にテレビやラジオ等、公共電波での情報収集が有効であった。</li> </ul>  |
| 平成30年7月豪雨<br>(2018年) | <ul style="list-style-type: none"> <li>・警報発令中は待機し、活動隊が宿営地で待機となり2次災害防止に努めた。</li> <li>・現場活動中は7月ということもあり、感染防護衣での活動は非常に暑く、熱中症予防対策に努めた。</li> <li>・各本部ごとの出動ではなく、大型バスを大隊（大分市消防局）が準備したことにより移動に対する各隊員の負担（運転等）が軽減できた。</li> </ul>  |
| 令和2年7月豪雨<br>(2020年)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・一次隊が警報発令等により活動ができないまま交代した。待機状態が長く動けない時間がほとんどであった。</li> <li>・派遣から3日後に大分県でも特別警報が発令され帰隊命令があった。豪雨災害等では隣県から派遣をすると同じようなことが起こる可能性あり。</li> <li>・一次隊帰署時に大隊より指定のあった高速道が降雨により通行止めとなった。降雨予報等は随時確認したほうがよい。</li> <li>・大分県隊は、IP無線を使用することにより連絡手段が有効であった。</li> </ul> |

はいたが、自治体職員でもあるので、指示に従って物資の搬入などもしていた（自治労からの派遣も1週間交代であった）、自治労派遣でも、土曜に避難所を開設して日曜に解除というケースがあり、夜中に出勤して朝まで勤務し、そのまま通常勤務、ということもあった。所属長の指示で違いがみられたようで、そのあたりは一律のルールがあったほうがよいかもしれない、といった意見があった。

## 5. 福岡県北九州市<sup>23</sup>

### (1) 自治体の概要

北九州市は、福岡県北部に位置する九州では2番目の規模の都市であり（政令指定都市）、総人口は2022年8月1日現在で925,427人、市の一般職職員数は2021年4月現在で7,211人<sup>24</sup>である。地理的には、市の背後には急峻な山が迫っているため、大雨時には雨水の急速な流下に伴う浸水や、山崩れなどの斜面崩壊も多くなりやすいという。また、梅雨前線や台風による大雨災害の例

<sup>23</sup> 北九州市調査は2021年8月に北九州市役所訪問の形で実施。北九州市では、危機管理室危機管理課吉永一郎課長、防災連携担当係大村昭子係長、子ども家庭局子ども家庭部総務企画課庶務係田端亮平係長にお話を伺った。田端亮平係長（現・総務局 女性の輝く社会推進室 男女共同参画推進課長）は筆者の大学時代の同期であり、数少ない友人である。2011年に釜石市にも短期派遣で来られていた（避難所運営に従事）と伺い、そのご縁で今回の調査を相談したところ快く調整いただき、当時の関連資料なども貸していただいた。改めて深謝申し上げたい。

<sup>24</sup> <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000956570.pdf>. 教職員数は除いている。



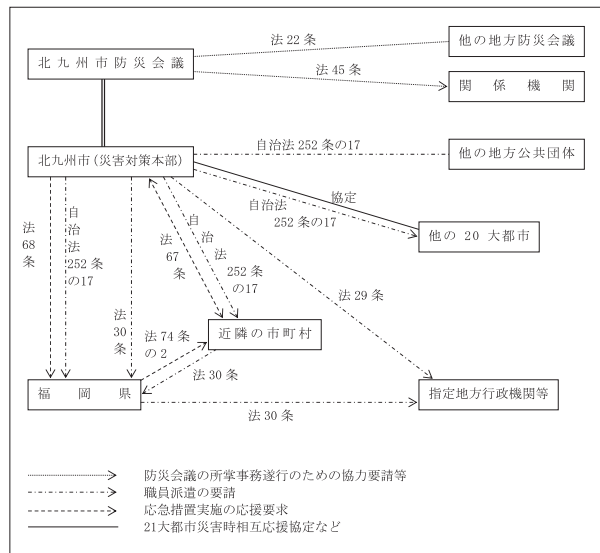
としては、1953年6月豪雨（死者175名、行方不明者8名、全壊1,079棟）、1972年7月豪雨（死者2名、山崖くずれ603箇所）、1981年7月豪雨（死者3名、山がけ崩れ402箇所）、1999年9月台風による暴風雨（死者2名、床上浸水295棟のほか、高潮等による防波堤決壊があった）等で災害救助法が適用されているほか、2010年7月の大雨、2018年7月豪雨などで自衛隊派遣要請を行っている（2018年7月豪雨では死者2名、163避難所に3,415名が避難）。このように自然災害としては、台風などによる大雨によって引き起こされる土砂災害や浸水など多い<sup>25</sup>。

(2) 応援・派遣の状況

北九州市は、東京都および20の政令指定都市と21大都市災害時相互応援協定（2012年）<sup>26</sup>を締結している。その中では、応援を要請された都市は、極力これに応じ救援に努めるものとする事、応援に要した経費は、原則として応援を要請する都市の負担とすること等が定められている。また、同協定の「細則」では、応援を要請した都市（応援要請都市）が負担する経費の額は、応援をした都市（応援都市）が定める規定により算定した当該応援職員の旅費の額及び諸手当の額の範囲内とすること、応援職員が応援業務により負傷し、疾病にかかり、又は死亡した場合における公務災害補償に要する経費は原則として応援都市の負担（ただし、被災地において応急治療する場合の治療費は、応援要請都市の負担）とすること等が定められている。なお「協定」という形ではないが、地域防災計画では、地方自治法252条の17<sup>27</sup>に基づき、福岡県や他の地方公共団体、近隣市町村への職員派遣要請なども想定されている。

実際の災害時派遣状況については年度ごとに詳細な報告が市のHPに掲載されている<sup>28</sup>が、大規模な災害ごとの中長期派遣（地方自治法252条の17に基づく6か月以上の派遣）と、発災直後から約1年以内の短期派遣職員数を、人日ベースでまとめたものが下の図表4-1・4-2（北九州市より、ヒアリングの際に提供いただいたデータを筆者編集）である。

図表3 北九州市 地域防災計画（267頁）より



<sup>25</sup> 北九州市地域防災計画参照。https://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000813423.pdf

<sup>26</sup> 前身は、1960年の「指定都市災害救援に関する覚書」とかなり歴史がある。

<sup>27</sup> 「普通地方公共団体の長又は委員会若しくは委員は、法律に特別の定めがあるものを除くほか、当該普通地方公共団体の事務の処理のため特別の必要があると認めるときは、他の普通地方公共団体の長又は委員会若しくは委員に対し、当該普通地方公共団体の職員の派遣を求めることができる」と規定する。

<sup>28</sup> https://www.city.kitakyushu.lg.jp/kiki-kanri/13801008.html

図表 4-1 北九州市・被災地支援派遣職員数（中長期派遣）

| 災害名           | 派遣先  | 派遣期間      | 延べ人数 | 2021年度末までの人日数 |
|---------------|------|-----------|------|---------------|
| 東日本大震災        | 釜石市  | 2011～2020 | 95   | 34,675        |
| 2012年九州北部豪雨   | うきは市 | 2012～2014 | 10   | 3,650         |
|               | 八女市  | 2012～2014 | 7    | 2,555         |
| 熊本地震          | 熊本市  | 2016～2019 | 8    | 2,920         |
|               | 嘉島町  | 2016～2019 | 4    | 1,460         |
|               | 益城町  | 2016～2021 | 18   | 6,570         |
| 2017年7月九州北部豪雨 | 東峰村  | 2017～2021 | 18   | 6,570         |
|               | 朝倉市  | 2019      | 1    | 31            |
| 2018年7月豪雨     | 坂町   | 2018～2020 | 6    | 2,190         |
| 2020年7月豪雨     | 大牟田市 | 2020～2021 | 4    | 840           |
|               | 人吉市  | 2020～2021 | 3    | 360           |
| 年度合計          |      |           | 174  | 62,993        |

図表 4-2 北九州市・被災地支援派遣職員数（短期派遣）

| 災害名           | 派遣先                 | 派遣期間 | 人日数    |
|---------------|---------------------|------|--------|
| 東日本大震災        | 岩手県ほか <sup>29</sup> | 2011 | 5,874  |
| 2012年九州北部豪雨   | 八女市ほか               | 2012 | 51     |
| 熊本地震          | 熊本市ほか               | 2016 | 5,709  |
| 2017年7月九州北部豪雨 | 朝倉市ほか               | 2017 | 1,402  |
| 2018年7月豪雨     | 坂町ほか                | 2018 | 453    |
| 2020年7月豪雨     | 大牟田市ほか              | 2020 | 640    |
| 合計            |                     |      | 14,129 |

### (3) 応援・派遣時の職員の労働環境等

東日本大震災時の岩手県釜石市派遣を例にとると、中長期派遣（釜石市支援の総合調整窓口としての「釜石デスク」を置き、復興計画等に携わってもらった（2012年～2020年3月まで、職員1名＋現地スタッフ）。その他、区画整理・用地調整・復興住宅業務支援・生活相談、都市計画業務支援、漁港整備業務支援など（このあたりは、土木関係の職員が多い）。短期派遣では、避難所運営支援として第1隊（2011年4月21日～29日）から第17隊（2011年7月26日～8月2日）まで事務職員を各隊ごとに16～7名派遣したほか、戸籍・住民票業務支援、選挙事務支援、住民税申告受付業務支援などに派遣している（これらの業務は平時からあるものなので、経験のあ

<sup>29</sup> 具体的には、岩手県（釜石市、盛岡市、陸前高田市）382名（4,724人日）、宮城県（仙台市、気仙沼市、石巻市ほか）72名（582人日）、福島県（福島市、いわき市、郡山市）50名（514人日）、茨城県（行方市、高萩市、北茨城市）10名（54人日）の計514名（5,874人日）である。北九州市『被災地の復興を願って 北九州市・東日本大震災の支援活動（平成23年3月から平成24年3月）』8頁より。

る方を短期派遣したという感じのこと(と)。また、震災廃棄物処理支援として事務職員のほか化学系の職員を、避難住民の健康相談活動・心のケア対策として保健師を派遣している。また福島県への短期派遣では、医師や放射線技師も派遣している。また、2012年の九州北部豪雨災害では復旧復興支援としてうきは市に土木職員5名(追加・交代あり延べ9名)、八女市に土木職員1名・事務職員1名を派遣(いずれも短期派遣)。

図表5 北九州市 東日本大震災短期派遣時の業務内容・職種

| 分野    | 業務内容・職種                | 人数             |
|-------|------------------------|----------------|
| 緊急対応  | 航空隊、援助隊、給水車            | 45人 (366人日)    |
| 医療・保健 | 医師、保健師、放射線技師、臨床心理士等    | 161人 (1,190人日) |
| 避難所運営 | 避難所の運営管理               | 195人 (1,711人日) |
| 復旧支援  | 廃棄物、仮設住宅、下水道           | 52人 (1,123人日)  |
| 行政支援  | 戸籍住民票、選挙、税、ケースワーカー、文化財 | 56人 (719人日)    |
| 復興支援  | 区画整理・集団移転、漁港整備         | 3人 (382人日)     |
| 釜石デスク | 総合窓口                   | 2人 (383人日)     |
| 計     |                        | 514人 (5,874人日) |

2016年の熊本地震では、中長期派遣としては九州地方知事会からの要請で、熊本市に延べ18名(被災住宅の応急修理業務、固定資産税調査業務)を1か月交替で派遣、益城町には保健師1名(避難者の健康管理業務)、土木職3名(公園、道路等の災害復旧業務)などを派遣。また短期派遣としては、緊急消防援助隊として消防局から延べ169名(倒壊家屋からの救出や捜索、消防防災ヘリコプターの出動調整など)、危機管理室経由で延べ92名(熊本市の避難所23か所の運営支援)、家屋の被害認定調査と罹災証明書受付業務として延べ354名などを派遣したほか、指定都市市長会の行動計画に基づき情報収集及び支援調整のために現地対策本部に事務職員20名、厚生労働省及び県からの派遣要請に基づき災害派遣精神医療チーム(DPAT)12名、その他医師や獣医師なども派遣している。

※釜石デスクは現地採用スタッフを含む人数。

(4) 労務管理上の課題その他

2018年7月豪雨からは、総務省の「被災市区町村応援職員確保システム」がスタートしており、北九州市は指定都市として、応援割当やりエゾンとしての枠組み(短期派遣に関連して)があるとのことであった(これに対し中長期応援は市長会などの要請)。要請元が、知事会だったり市長会、指定都市会など色々あり、要請もバラバラであるためどこからの要請かわかりづらい面もある。なお、保健師も長期派遣の際には併せて派遣していた(保健師は被災地住民の心のケアのために派遣しているが、派遣された職員にとっても保健師がいて心強かったという声もある。派遣された職員のメンタル問題は話としては聞いており、派遣前には保健師指導を受けてもらう、また長期派遣の方にも2、3か月に1回は戻ってきてもらったり、本庁の係長から派遣されて

図表6 釜石小学校(避難所)派遣当時の避難所でのスケジュール(田端係長のメモより)

釜石小学校(避難所)第10版 2011.7.25

|       |                       |
|-------|-----------------------|
| 5:00  | 起床                    |
| 5:00  | 避難所用トイレ掃除、9:00まで5月11日 |
|       | 食料の配布                 |
|       | 洗濯機の手入れ               |
|       | ゴミ出し                  |
|       | 新聞取寄                  |
| 6:30  | 避難所のゴミ整理              |
| 6:45  | ゴミ回収                  |
| 7:00  | 朝食(午前)                |
| 8:00  | 食料の配布、避難所のゴミ整理(午前)    |
| 9:00  | 給食(午前)                |
| 12:00 | 昼食(午前)                |
| 16:00 | 風呂(午前)                |
| 16:30 | 風呂(午後)                |
| 19:30 | 風呂(夜)                 |
| 20:00 | ゴミ収集                  |
|       | ゴミ捨て                  |
| 21:00 | 消灯                    |



る<sup>31</sup>。また上述のように、2018年7月豪雨から「被災市区町村応援職員確保システム」が稼働したため、このような自治体間の応援システムはより一層の整備が進むものと思われる。また、今回の自治体ヒアリングでも、程度の違いこそあれ、東日本大震災での支援経験などを踏まえ、派遣・応援の体制や受援のしくみなどをブラッシュアップしている動きが見て取れた。

その上で、ヒアリング調査を通じ、各自治体に共通すると感じた課題や困難点を最後にまとめておきたい。

### (1) 人手不足（保健師・土木職不足）

どの自治体も程度の差はあれ職員数が減ってきており、その中で応援・派遣に避ける職員数には自治体規模によって差がある。ただ、多くの自治体から意見があったのが、特に長期の派遣における、保健師や土木職の確保である。これらは応援の要請は多いものの、各自治体で必ずしも十分に確保できていないこともあり、「小さな自治体では土木職そのものが少なく、町の復興計画を立てたりするのに、日常業務を回しながらそこまでやるのは大変ではないか」といった意見もあった。通常の事務職員の派遣も決して余裕があるわけではないが、特に専門性が高い、保健師や土木職については、多くの自治体が課題と感じているか、あるいは課題と認識していた。

### (2) 発災直後の指揮命令等

この点は前号（経法商学部紀要第4号51頁以下）にて受援側の意見として紹介したが、応援・派遣側もこの点は課題として認識しているようで、特に発災直後は、被災自治体も「何を頼んでもいいかわからない」といった状況も見られたようであり、業務量の集中が部署によっては見られたり、逆に何もすることがないといった状態もあったことがこちらでも確認できた。このあたりは、県などが仕切っている応援（短期派遣）などでは、取りまとめを担当する自治体を置くようになってきており、一定程度改善が進んでいるものと思われるが、今後も引き続きみられる課題であろう。実際に派遣された職員の声では、被災地の職員や住民から快く受け入れてもらえたといった声が多いものの、どのような関係性が望ましいかはその自治体、さらには避難所によっても異なるという面もあり、この点は引き続き課題として残るであろう。

### (3) メンタルヘルスケア

こちらも前号での紹介と重複するが、応援・派遣側においても、職員のメンタルヘルスケアについてはかなり気を遣っている感を受けた。前号で指摘したような取り組み（職員の健康診断、ストレスチェック等のほか、職員の心の健康の保持増進を目的として、専門相談やカウンセリング、保健師による相談、研修会など）は応援・派遣側も気を付けているようであるが、特に印象的であったのは、発災直後の短期派遣の場合は派遣期間があまり長くなりすぎないように気を付けている点、長期派遣の場合も定期的に戻ってきてもらうなど、メンタルヘルスケアへの配慮はかなり行っている。現実には、ある程度心身の強い方でないと派遣できないといった声もあった。どのようなケアやサポートが必要かは今後とも避けては通れない課題といえよう。

<sup>31</sup> 令和4年版防災白書（2021）附-67参照。

なおこのほかにも、新型コロナウイルス感染症拡大を踏まえた動きとして、国の防災基本計画の修正（2021年5月）において、被災自治体への応援職員等の感染症対策・応援職員等の健康管理やマスク着用等の徹底・応援職員等の執務スペースの適切な空間の確保が謳われるなどが加えられている。このあたりも方向性としては首肯できようが、実際の運用にあたっては何かと難しい局面も増えているのではないかと思料するところである。

本論文は、JSPS科研費 20K01324の助成を受けたものである。