

【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(Ⅳ・完)

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

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、職員団体

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¹(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)、Ⅲ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、大分県白杵市、福岡県北九州市の調査結果(経法商学部紀要第5号63頁以下)を取り上げた。本稿では、自治体の労働組合(職員団体)に焦点を当て、東日本大震災で被害を受けた岩手県宮古市職員労働組合、宮城県仙台市職員労働組合、宮城県石巻市職員労働組合、主に平成30年7月の西日本豪雨で被害を受けた岡山県自治労本部(岡山県職員労働組合・岡山市現業労働組合)のヒアリング結果を取り上げている。

1. ヒアリング調査概要

本稿は、2020年秋以降の調査の一環として、自治体の労働組合(以下、職員団体または組合ともいう)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。本研究は、もともとは自治体の対応に関し、自治体に対してのヒアリングを主眼とするものであったが、職員の労働環境などに関しては、自治体と労働組合側とで認識が異なる場合もあると思われるため、職員団体にもヒアリングを行った(ヒアリング票の概要については資料1参照)。

¹ 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、各自自治体の資料表記を優先している。

職員団体に対しては、2021年1月以降に、4つの市の職員団体（宮古市職員労働組合、仙台市職員労働組合、大崎市職員労働組合、石巻市職員労働組合と自治労岡山県本部のヒアリングを実施した。本稿ではこのうち、別稿²にて取り上げた大崎市職員労働組合を除く4団体のヒアリング調査結果を紹介する。ご多忙にもかかわらずご協力いただいた各職員団体の皆様（以下、肩書は特に断りのない限り、すべて調査当時のもの）、および本調査の調整を一手に担っていただいた自治労岩手県本部及川隆浩書記長には、この場を借りて改めて深くお礼を申し上げておきたい。

資料1 自治体職員労働組合（職員団体）向けヒアリング票（概要）

1. 貴職員団体と、大規模自然災害について
 - ・職員団体名、組合の規模、回答者属性
 - ・被災した大規模自然災害と、その様子
2. 被災した際の職員の労働環境等
 - ・被災によって新たに生じた自治体業務
 - ・被災によって従来よりも負担が重くなったと考える自治体業務
3. 被災時の労務管理
 - ・職員団体として評価できると考える点、疑問をもった点、感じたこと等
 - ・職員の労働時間の増加状況や増加時期等
 - ・業務量増加に対する職員団体としての取り組み
 - ・職員団体としての要望
 - ・他団体からの応援受け入れ状況
4. 被災を受けての職員団体としての取り組み

2. 宮古市職員労働組合³

(1) 自治体・組合の概要

岩手県宮古市は、岩手県三陸海岸に面する市であり、人口は2023年1月現在で約48,000人である。市職員数は2022年4月1日現在で527人である⁴。組合組織率は90%台後半である。

(2) 発災による被害状況

宮古市東日本大震災記録編集委員会編『東日本大震災宮古市の記録 第1巻〈津波史編〉概要版』によれば、東日本大震災時の津波は、最大の高さの波は15時26分頃で8.5m以上、また津波の最大遡上高は宮古市重茂姉吉で計測された40.5mで、国内最高の遡上高38.2mを更新するものであったとされる。また岩手県の調べでは、宮古市の死者は467人、行方不明者94人、家屋倒壊数は4,098件（2013年9月30日現在）であった。死者のうち64%が60歳以上であり、住所別では、

² 宮城県の大崎市職員労働組合へのヒアリング結果については、河合壘「自然災害と労働者保護－労働法から学ぶ」日本労働研究雑誌No.749（2022）13頁以下に紹介。

³ 宮古市職労調査は2021年1月に宮古市役所訪問の形で実施。副執行委員長澤田郁治氏（震災当時の専従書記長）、書記長成沢詩音美氏にご対応いただいた。

⁴ 職員数が比較対象の自治体より多いとされ、ここ10年ほどで100人ほど減らされたという。

田老地区が35%を占めている。宮古市の被害総額は2,456億円であり、市の年間総予算の8年分を超える規模であった。田老地区は江戸時代、明治時代、昭和初期にそれぞれ津波で壊滅的な被害を受けており、1979年には総延長2,433mの大防潮堤（田老万里の長城とも呼ばれた）が完成していたが、津波は第一堤防・第三堤防を超え、第二堤防が破壊され、市街地の平坦部をすべて浸水させ、多くの住宅が流出したという⁵。なお宮古市は東日本大震災だけでなく、2016年8月の台風10号、2019年10月の台風19号による被災も経験しているが、ここでは東日本大震災時の記録を中心に記載しておく。

(3) 発災直後～復旧時の勤務状況

東日本大震災にかかる宮古市の検証報告書⁶によれば、発災から少なくとも3か月程度は大部分の職員が災害対応業務にも従事しており、それによって市の通常業務の実施体制に大きな支障があったとされる（17頁）。また、部署によっては、地域防災計画の記載と異なる業務に従事することも多かったことや、要した人員の観点からみると、「避難所の開設・運営」「り災証明の発行等窓口業務」「支援物資等の集積・配分」などの業務が中心であり（21頁）、特に避難所の開設・運営に最も多くの職員を要したという（25頁）。もっとも発災からしばらくたつと、避難所の開設・運営への応援などは減少し、他方で、り災証明発行などの窓口業務、ガレキ・廃棄物の撤去・処理、行方不明者の捜索・遺体の処置などの応援業務割り振りも見て取れる（24頁）。また同報告書では、職員の声として、避難所に避難者を受け入れたものの、応援隊や自衛隊などが集結し、拠点としての活動を開始することで、避難所対応に手が回らなかつたり、現場活動の人員不足が生じたことなど、現場の苦労や混乱が挙げられている（50頁）。

次に、組合へのヒアリングによれば、発災直後⁷はライフラインが途切れており、物資も不足している中で、割り当てられた避難所に行くことができず個々の判断で避難所に入った職員がいたり、避難所の応援に行った職員が戻れずに担当業務に支障をきたすケースもあった。避難所となっている学校の協力を得ながら、発電機を使用して暖を取らせる等の対応をしており、環境が整わない中で職員の負担は日に日に強くなっていた、とのことであった。り災証明などに関してはかなり時間がかかり市民からの不満もあったほか、災害対策本部が十分機能していなかった（集まって状況報告するだけで、きちんと各部署に指示がだされていなかった）との声もあった⁸。

なお、他の自治体や他県からの応援については、2011年9月末までに、保健師の派遣を大阪府（関西広域連合）の各市から計7人、土木技師を下関市から1人⁹、保健師を下関市から2名、一

⁵ 大防潮堤があったことで住民が安心してしまい、避難が遅れたとの批判も強い（読売新聞2021年2月22日）が、筆者が後日、直接話を聞いた住民の中には、防潮堤のおかげで時間的余裕があり避難できたと思っており、防潮堤を非難したくないという意見もあった。

⁶ 宮古市『東日本大震災における災害対応行動の検証報告書』（2012年）。

⁷ また、市役所本庁舎の1階が被災し、受水槽や電気系統が破壊されたため、業務に支障を来たしていた（データは2階だったので無事だったとのこと）。

⁸ 災害対策本部への不満の声は、宮古市の検証報告書（前掲注6）における「職員アンケート」でも、人員配置の面や情報共有・連携面で体制見直しを求める意見が多かったとされる（34頁）。

⁹ 地方自治法上の派遣（人件費、宿泊費等は宮古市負担）によるもの。

般事務職員を高島市、品川区、青森県内市町村等から33人¹⁰のほか、自治労本部から、避難所運営補助業務、位牌及びアルバム写真整理、義援金等申請受付事務、救援物資仕分け等の応援職員としてのべ70人の応援を受けている¹¹。

（4）組合としての取組み

労働時間に関しては、市役所全体に労働時間（平日の時間外労働、休日労働、振替休日の未取得等）が増加していた状況下で、組合としては、自前での職員増が困難ならば、派遣職員の増員や職員の負担を軽減させること、管理職が労働時間管理をして、休暇を取得させることを求めてきたとのことであった。時間外労働に関しては、2011年4月あたりからは、組合側の要求もあってか、時間外割増賃金もきちんと自分でつけるようにという指示があり、自治労岩手県本部も、事後に確認して払うように当局に働きかけてくれたとのことであった。また、責任感から振替休日を取得しない職員もいるが、当局としては時間外割増賃金ではなくあくまでも振替休日という対応であり、苦慮した反面、組合としても、本来はきちんと休ませてほしいという考えであり、当局に「休め」と言われても現実には休めないという現状を問題視していたとのことであった。

なお組合へのヒアリングでは、上記のような応援職員（特に行政経験者）は助かっており、いなくなると仕事が回らなくなるのではとの懸念が示されていたが、自治労からはそもそも増え続ける業務の中で、応援での対応では限界がある¹²との指摘もなされている。

ところで、上述の検証報告書では「震災から1～2ヶ月は、ほとんどの職員は休みが無かったと記憶している。気力体力の限界を超えて業務従事していたが、メンタルヘルスカウンセリングを受けても癒されていない職員が多い」（78頁）といった職員の声も紹介されている。また自治労岩手県本部によれば、宮古市でも精神疾患による病気休暇取得者数が30人台を推移しており、うち約8割が14日以上となっているとのことであり、同本部は、それが慢性的な人員不足の中で復興第一を強く求められていることによるものではないかと指摘している¹³。

3. 仙台市職員労働組合¹⁴

（1）自治体・組合の概要

宮城県仙台市は、宮城県中部の位置する同県の県庁所在地であり、人口は2022年5月現在で1,096,925人¹⁵を擁する、東北最大の都市である。海に面した平野部、台地部、丘陵部、山地部があり、同じ市内でも、被災状況が大きく異なっていたという特徴を持つ。

市職員数は2022年4月1日現在で14,788人（うち市立病院が911人）である。組合の組織率は、東日本大震災当時は50%程度であったが今は40%程度となっており、正規職員で1,200人程度、

¹⁰ 出張派遣（人件費、宿泊費等は派遣元自治体が負担）によるもの。

¹¹ 前掲注6）・9頁参照。

¹² 伊藤裕一「人員確保と自治研活動でみんなの復興実現めざす」自治労通信2021冬号・5頁参照。

¹³ 伊藤・前掲注12）5頁。数値は2018年まで。

¹⁴ 仙台市職労へのヒアリング調査は2022年9月に仙台市職労事務局訪問の形で実施。書記長矢作康彦氏、中央執行委員佐々木緑氏にご対応いただいた。

¹⁵ https://www.city.sendai.jp/chosatoke/shise/toke/gaikyo/documents/nihongo_tate.pdf（2023年1月18日閲覧）

会計年度職員も150名ほど加入している。

(2) 発災による被害状況

仙台市『東日本大震災仙台市震災記録誌』(2013年)¹⁶によれば、宮城野区では震度6強、青葉区、若林区、泉区では震度6弱を記録した。津波に関しては、2011年3月11日15時14分に津波警報(大津波)10mが出され、その後に津波が沿岸部に到着したという(仙台市宮城野区港で7.2mの高さを記録。57頁)。津波により、若林区の56%、宮城野区の35%が浸水したとされる(64頁)。仙台市の被害状況としては、市民の死者数872人(うち市外で死亡確認された人が168人)、行方不明者32人、建物の被害は2012年2月26日現在で全壊が29,469棟、また津波による浸水世帯は8,110世帯、被害推計額は13,684億円であったとされる(59頁、62頁)。津波に関しては、荒浜方面に避難するよう広報車で伝えていた職員が亡くなったケースもあり、市としても慰霊の場を設けている。

発災後、市内では最大288か所に避難所が開設され、約106,000人が避難するといった事態が生じたことで、当初避難所業務にあるとされていた区役所職員だけでは対応しきれず、本庁等の職員も交代で避難所の運営に従事することとなったという(77頁)。

(3) 発災直後～復旧時の勤務状況

揺れが大きかったため、発災直後は、全員その場から離れないよう当局からの指示があった。電源が落ちてしまって本来担当していた通常業務はできなくなり、震災の翌日から、(多くの自治体や企業から運ばれてくる)救援物資搬入の仕事に従事することとなった。物資はどんどんトラックなどで運び込まれてきたが、救援物資がいつ来るか分からないような状態で、職員は救援物資の搬入と避難所からの要請に基づく抛出に昼夜追われており、寒さも厳しい中で休憩も取れないという混乱状態であった。数日たってから交代制になるなど少し整備された。ただ、避難所の対応職員(区役所職員)はもっと大変だったと思う。

年度内はそんな感じで、り災証明や仮設住宅、アパートの借上げ等に従事しており、1週間交代で区役所に行っていた。

仙台市は、海沿いの地区も山沿いの地区もある。山地部のほうも揺れによる被害が結構あったものの、沿岸の平野部は津波によりかなりの程度壊滅状態にあったので、山地部のほうの職員を割いて応援に回す感じとなった。指定避難所の多くは小中学校であったが、そこに職員を1名程度派遣し、12～24時間で交代という状況であった(行ったきり、交代できないケースもあった)。ただ、常駐の先生や住民が自主的に運営している場合などもあり、運営責任の所在が混乱したり、職員の交代時の引継ぎなどがうまくいかずに、苦情につながるケースも散見された。

2011年3月中旬からはり災証明発行業務も行うようになったが、混雑を極めた。自分(佐々木中央執行委員)は用地課だったが、予算が止まってしまい本業が進められなくなったため、他部署の応援に従事していた。件数も、それまでは年に数件だったものが、税の減免など数十万件に膨れ上がり、1年くらいは年間で1,000時間程の超過勤務となった。他の部署からの応援も受け

¹⁶ <https://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/hassai.html>(2023年1月18日閲覧)

ていたが、それでも、固定資産税の評価などの通常業務は後回しになっていた。健康福祉局などでは、県や警察が設置した遺体安置所での業務などもあり、受付や応援に従事していたようである。

職員の応援・派遣については、地方自治法に基づくものが、2011年度は24自治体82名（うち技術職34人）、2022年度は31自治体92人（同52人）、2013年度は27自治体66人（同39人）であった¹⁷。当初は混乱もあり、応援職員からは仙台市職員は何をやっているのかという声も一部にはあったようであるが、仙台はそこまで長期に外部からの応援は受けていないので、混乱は比較的少なかったのではないかと推察される。

（4）組合としての取組み

組合としては、2011年3月分の給料の遅配や4月の人事異動がどうなるかといった懸念もあったが、まずは2011年3月勤務に関して、当局からは、超過勤務処理ではなく第二種特殊勤務¹⁸扱いにしたいとの提起があった。当局側としては、異例の環境下で勤務管理が難しいことや、多くの市民が犠牲になっている中で、公務員だけが超過勤務処理とすることに議会やマスコミから指摘を受ける可能性があること等を懸念してのことであるが、組合としては、職員によっては大きく金額が下がるため、その人ごとの単価での計算を要求したものの、物別れとなった。また、家の流出や家族の所在不明・死亡等は職専免（職務専念義務の免除）の対象となったが、その時間相当が超過勤務時間から引かれることとなってしまった。

安全衛生の確保も課題であった。発災直後は執行委員もなかなか集まれない中で、当局に対し申し入れをする形となった。市職労では2011年4月に執行委員会を開くことができ、がれき撤去やアスベスト対策、働きすぎ防止や休日確保、メンタルヘルス対策などを含めた安全衛生委員会の開催を求めた。

2011年4月以降も、公共交通機関が麻痺して通常の通勤ルートで通勤できない職員について、通勤手当をどうするか（タクシー代を支弁できないか）や、家を失くした人に対する住宅手当の支給などにつき交渉を行ったが、このあたりも物別れとなった。また、国家公務員が2013・2014年の賃金を平均7.8%カットすることとなった関係で、仙台市は地域手当3%を4年間のカットとなった。組合としては、マスコミや議会の圧力が強まる前に先んじて合意をすることがやむを得ないと判断したものである。

メンタルヘルスに関しては、発災から1～2年は職員は皆気が張っていたように思うが、5～10年たって倒れる人も出てきている。災害時の勤務が原因かはわからないが、自死や脳血管疾患などのケースも散見されている。

¹⁷ 応援・派遣の受け入れは2014年3月31日で終了。なおこの他に短期派遣（派遣元の身分のままの出張）や20大都市災害時相互応援協定等に基づき、185の国・地方公共団体から概ね28,000人の程度の応援を受けたとされる。<http://www.city.sendai.jp/sesakukoho/shise/gaiyo/shichoshitsu/kaiken/2013/11/hakenyose/shiryo.html>（2023年1月19日閲覧）

¹⁸ 俸給表1～4級（係長級）の平均賃金から算出した時間単価2,770円（25/100）と3,330円（35/100）の2つの単価を設定し、勤務時間を乗じて支給するというもの。

4. 石巻市職員労働組合¹⁹

(1) 自治体・組合の概要

宮城県石巻市は、同県北東部の北上川河口に位置する漁業・工業都市であり、人口は2023年1月16日現在で136,822人²⁰を擁する。いわゆる平成の大合併で、2005年4月1日に1市6町が合併して現在に至っている。北上市が新旧2つの河口から湾に注いでおり、その流域には平野が広がり、丘陵が点在しているという特徴を持っている。東日本大震災では、石巻港、石巻漁港ともに大きな被害を受けている。

市職員数は2021年4月1日現在で1,723人(病院局239人、教育機関職員等246人を含む)²¹である。組合の組織率はかつては100%であったが、上述した市町村合併で、組合未組織の自治体もあったため、7割強である。復興業務に対応するために職員数が多くなっており、今後は震災前より削減するとの計画が打ち出されている²²。

他方で、市町村合併によって、東日本大震災の災害対応と復旧に弊害もたらされたとの指摘もある。ある文献は、石巻市の合併前の旧6町には総合支所が設けられたものの職員数は合併前より60%まで減少(町によっては30%まで減少)し、その人数では災証明の発行は非常に難しくなること、被災市民は被災時には総合支所ではなく市役所までいかないといけないこと、減った人員を応援職員派遣でまかなうにしても被災判定などのトレーニングが必要となること等を指摘している²³。

(2) 発災による被害状況

石巻市『東日本大震災石巻市のあゆみ』²⁴によれば、2011年3月11日14時46分に地震発生(桃生町が震度6強、門脇・前谷地・鮎川浜などが震度6強)、15時26分には鮎川浜に最大波8.4m以上の津波が押し寄せるなどしたほか、震源に近い牡鹿半島先端や雄勝・大川・北上地区は地震発生から大体30~40分後、市街地は約50分の間に津波が襲来したと推定されている(80頁)。川の遡上などもあって各地で被害が発生し、16時頃には自衛隊派遣要請がなされた(120頁)。また、石巻市内で被災した死者数は3,278人(うち212人は、他市町村の方など)、関連死274人、行方不明者425人、建物被害は全壊が20,039棟(宮城県全域では121,739棟)であった(24頁)。このほか、水産加工場200社は100%被災して定置網や養殖施設はほぼ壊滅、漁船は9割が損壊、製造業も70%が浸水した²⁵という。

また避難所については、市が把握していた限りで、計131か所(指定避難所以外の福祉施設や

¹⁹ 石巻市職労へのヒアリング調査は2022年9月に石巻市職労事務局訪問の形で実施。委員長の小野寺伸浩氏にご対応いただいた。

²⁰ <https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/0040/2204/2204.html> (2023年1月19日閲覧)

²¹ <https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10104000/0001/0009/jinjigyousei.pdf> (2023年1月19日閲覧)

²² <https://note.com/hibishinbun/n/nc65d33298b0a> (2023年1月20日閲覧)

²³ 室崎益輝・幸田雅治編著『市町村合併による防災力空洞化』(2013年)14頁以下、89頁以下。

²⁴ <https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10151000/1501/20170405131537.html> (2023年1月19日閲覧)

²⁵ https://www.senshu-u.ac.jp/ishinomaki/albums/abm.php?d=1208&f=abm00010579.pdf&n=%E9%9C%87%E7%81%BD%E8%A2%AB%E5%AE%B3%E3%83%87%E3%83%BC%E3%82%BF%EF%BC%88%E7%9F%B3%E5%B7%BB%E5%B8%82%EF%BC%89_%E7%AC%AC2%E5%8F%B7%28%E5%B9%B3%E6%88%9024%E5%B9%B4%E5%BA%A6%29.pdf

パチンコ店なども含む）に43,559人が避難しており、全避難所が閉鎖されたのは2011年10月11日であった（86頁）。

新聞報道（朝日新聞2011年7月22日記事）によれば、石巻市は被災自治体のなかでも被害が最も大きく、市職員も6割が自宅や家族を失うなど被災したという。

（3） 発災直後～復旧時の勤務状況

市役所についても、震災当日の夕方から夜にかけて庁舎の周りも水没し（1階部分の半分が水没）、数日間は外部との連絡が遮断された状態であった。もっとも、外部電源は切れていたものの自家発電は残っていたので、庁舎は停電しなくて済んだ。ただ、一般住民が市民課のフロアに避難したりしてきており対応に迫られた。避難所ができたタイミングで避難所に移動を促したりしたが、内陸のほうで利便性の悪い避難所もあって、行きたがらない人もいた。

震災当初は、どこに避難所ができていくかの把握も困難であった。また、防災計画は策定済み（冊子になっていた）であったが、全員がそれをきちんと見ていたわけでもなく、人事異動などで自分のセクションが何をやるべきか分かっていないこともあって、改めてそれを見てもなかなか進んでいなかった。災害対応のセクション（防災対策課）は、情報を集めることに集中しており、きちんと機能していたとは言い難い状況であった。

当初は避難所の数が非常に多く、避難所に職員を数人規模で配置するのがやっとであった。市役所本庁舎の立体駐車場の公用車は残っていたが、ほかの支所は水没したところもあって、車両関係はかなり流されて、職員も通うに通えない状況であった。避難所には、残っている公用車で回ったりしていた。一部の避難所要員は、36時間勤務で交代したりしていた。福祉避難所などに看護師を回すのはバスで巡回して、途中で乗せながら回ったりしていた。通勤できない職員は庁舎に泊まっており、長い人は3か月くらいいたのではないかと。また、そういう方が帰宅される際は、2時間くらいかかって歩いて帰ったりされていた。

り災証明書の発行業務が動き出すのは、震災から1か月後くらいであった。被害状況も把握できず、人的な余裕もなかったためである。避難所が閉鎖される10月頃には、仮設住宅に入られた方の管理や生活再建のためのサポート業務などの仕事も増えていった。また、被災地の土地の買い上げ業務や移転先のあっせん業務などもある。そういったところの仕事は月80時間超えの仕事が今もあつたりする。

メンタル関連では、確かに遺体の確認作業もあり、遺体安置所配属の人や火葬場配置の人もいたりした。ただ、当時はメンタルをやられたという感じはそれほどなかったものの、徐々に通常業務との並行が増える中で、メンタルをやられる方が増えたように思う²⁶。石巻市では、保健師が比較的多く、震災対応でも、任期付きで臨床心理士を採用して対応していた。最初は被災者のケアのためであったが、その後は、燃尽き症候群などになる職員のケアもお願いしていた。市町村職員健保組合の電話相談の紹介などもしていたし、自治労での電話相談カードなども配った

²⁶ なお朝日新聞2011年7月22日によれば、東日本大震災で大きな被害を受けた宮城県石巻市の職員約1,450人のうち80人以上に、不眠や無気力感など強いストレス症状が見られることが、市と東北大学の調査でわかった。石巻市と東北大学の調査では、専門家によるカウンセリングなど心のケアが必要と見られる職員が80人以上にのぼったという。

りしていた。

他の自治体からの応援としては、関西広域連合や九州地区の自治体を中心とした支援がすぐに入ってきてくれた（県が割り当てたのだと思う）²⁷。自治体派遣の方の中には、避難所勤務週のうち6日働いて1日休んでという感じの方もいた。厳しい勤務であったが、2011年5月には自治体の支援も入ってきて、休日を増やす対応もできたようである。他方、土木職は足りなくて、全国から地方自治体のスキームを活用して、来てもらっていた。特に橋梁関係とかは、神戸で阪神淡路大震災を経験している方に来てもらっていたりしていた。上司のプロパー職員に橋梁の経験がない中、支援の橋梁担当者は「どこまで自分が責任を持てばよいのか？」不安であったと聞いたことがある。年数経過に従い、若手の支援者が増えてきたが、これは派遣元が研修先としての活用を被災地に求めたものと思われた。時間外勤務としてはプロパー職員よりも応援派遣職員のほうが多いケースもあり、プロパーと応援職員の軋轢が生じたケースもあった。派遣職員の期間は、初期のころは数か月というのもあったが、基本的には1年間、長い人だと3年くらい来ていた人もいると思う。

(4) 組合としての取り組み

発災時の労働時間管理については、人事課は、「勤務実態が不明確」と想定し、2011年3月の時間外勤務については「特殊勤務手当」を一律で支給したいという話があったが、当時、勤務時間は自分でつけるよう指示していた部署を確認していたことから、全庁的に調査を行うよう当局へ要請し、その記録をベースに労使交渉した。しかしながら支給総額が膨大な金額となったことから、3月11日以降の3月分は特殊勤務手当での対応となり、個人を問わず、「1時間あたり何円」となった。時間外手当の交渉にあたっては、交渉相手となった総務部長の自宅・家族への被害が大きく、心情的にやりづらい部分があった。

緊急に融資が必要な方は労働金庫を通じて対応をした。労働金庫のATMは使うことができない状況であったが、現金が支払える相手先も少なく、必要な際は通帳・印鑑が無くても一定金額まで払い出しの対応をさせていただいたので大きな問題とはならなかった。

4月以降は通常の時間外割増賃金が払われるようになり、本俸よりもその金額が多くなった人も多かったこともあり、あまり不満はでなかった。しかし2012年3月に市議会で議員報酬をカットするという話が出て、「首長・議員がやっているのに職員は？」という流れとなり、5回の交渉を経て、若年層である主事級は対象外、労務職や課長補佐～主任主事級2%、課長・課長補佐、主任労務職は3%、部長・次長は4%を2012年4月～2014年3月までにわたってカットした。組合としては、条件として市長に「復興に向け、職員組合も協力するため独自削減を受け入れたこと」をプレス発表してもらうこととした。

もっとも、組合員から組合に給与面の相談自体はあまりなくて、女性職員の避難所への泊り勤務のハラスメントがあり外せないかという話くらいだった。休暇取得が出来ないという状況ではあったが、解決策が見いだせないために相談が少なかったと思われる。また、避難所での勤務時

²⁷ 石巻日日新聞社によれば、2021年3月末時点までで、50自治体の114人が派遣されていたとのことである。<https://note.com/hibishinbun/n/n41af0fb16624>（2021年1月20日閲覧）

は個人の携帯電話を使っていたが、どれくらいの費用が業務でかかっていたかの証明ができず、結果的に要求までできなかった。また、自家用車を出して業務に使用していた人もいたが、こちらに関しては、ガソリン代をどうするかという相談はあまりなかった。他方で、地方自治法上の派遣できていただいた応援職員が、市の官舎に入るのに個人負担の部分があったため、これをどうするかという問題はあった（当時は市条例の改正が必要。後に、国からの交付金等で対応が可能となったため、入居者個人からは徴収せず。過去の入居者には、遡って返還したと聞いている）。

5. 岡山県職員労働組合・岡山市現業労働組合²⁸

(1) 自治体・組合の概要

岡山県岡山市は、岡山県南東部に位置する同県の県庁所在地であり、人口は2023年1月現在で703,890人を擁する政令指定都市（2009年以降）である。

岡山県職員については、知事部局の職員数が約4,000人（2023年1月時点）であり、95%程度が組合に加入している。前知事の時代にかなり職員数が減らされており、組合としては定数管理として、平時を前提にぎりぎりの人数でやっているとよくないということを常に主張しているが、なかなか難しいところもある。特に土木職は不足している。

岡山市職員は行政職含めて5,200人くらいであるが、そのうち現業職は500人弱くらい。現業職の組合が自治労系であり、職員はほぼ全員加入している。

(2) 発災による被害状況

西日本豪雨は、主に2018年7月5～7日にかけてであり、かなりの被害をもたらした。岡山県『平成30年7月豪雨災害記録誌』（2018年）によれば、県管理河川では6水系15河川27観測所で氾濫危険水位を超過、国管理河川においては3水系6河川8観測所で氾濫危険水位を記録した。人的被害は過去50年の災害で最悪の死者数となり（死者86人（災害関連死以外で61人）、行方不明者3人、重傷者16人）、特に倉敷市で61人（災害関連死以外で52人）、総社市で6人、笠岡市で4人となった。特に被害の大きかった倉敷市真備町では、死者のうち88.2%が65歳以上、また86.3%が自宅にての死亡となっている（63頁）²⁹。住家被害は全壊が4,830棟、半壊が3,365棟、床上浸水1,541棟、床下浸水5,517棟などとなっている（65頁）。また、土砂災害（土石流、地すべり、がけ崩れ）が56か所発生し、笠岡市で2人、井原市で1人が死亡している。このほか道路施設被害は県全体で1,333箇所、被害金額は約143億9,500万円となった（72頁以下）。

また岡山市現業労働組合（以下、現業労）によれば、岡山市の被害状況としては、避難所の開設数は最大70箇所、破堤2箇所、崖崩れ14箇所、道路交通規制41箇所、住宅被害としては全壊1棟、半壊1棟、床上・床下浸水7,645棟であった。

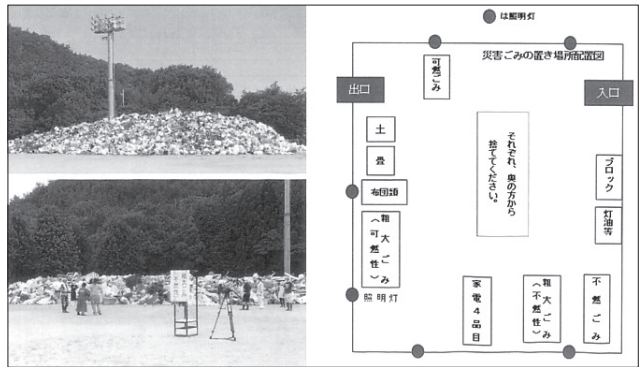
²⁸ こちらについては、2023年1月に、岡山県自治労本部を訪問し実施。自治労岡山県本部執行委員長富田章史氏、同副委員長（岡山市現業労委員長）福谷陽一氏、岡山県職員労働組合執行委員長大島康治氏にお話を伺った。

²⁹ また倉敷市では、死亡者のうち要介護・要支援者が3分の1強、身体障害者が約4分の1を占めているとしており（64頁）、災害の場面において、このような社会的弱者が特に被害を受けやすいことを示しているともいえる。

(3) 発災直後～復旧時の勤務状況（岡山市現業労働組合）

西日本豪雨では、7月7日から環境事業課を中心に被災状況の把握に努めたが、早急に対応すべく市長の指示によって直営の臨時収集体制が決定し、7月10日には災害ごみの特別収集を開始した（24日まで）。また、地元からの要請を受け、関係部署との協議も経て、上道地区では公園野球場を市民持ち込み場所として確保し、翌11日からは野球場にて災害ごみ仮置場の受入れを開始した（8月11日まで）。また7月12日には山上最終処分場に仮置き場を設置し、14日からは災害ごみに終日収集対応した。

被災地近くに大規模な集積場（仮置場）を短期間で確保できたが、管理・運営には人手が必要であった。ごみの分別に非常に苦労した。緊急収集が2週間くらいでめどがたったため、途中からは直営の職員が分別指導に従事した。



上道公園野球場の様子（岡山市現業労働組合資料より）

住宅密集地が被災の中心であったが、真夏であり腐敗臭が発生するので、午前中にまず可燃系を集め、その後がらくたを片付けた。直営で2週間くらい対応し、被害の大きかった倉敷市真備町にも応援に行った。夏の最中であつたため35度くらいはあり埃も多く大変であった。

なお岡山市では、他の都市での被災地支援も経験しており、自分も環境局職員として、東日本大震災（2011年3月、宮城県松島町）、熊本地震（2016年4月、熊本市）、九州北部豪雨（2017年7月、福岡県朝倉市）、熊本豪雨（2020年7月、人吉市）などに応援に行っている。松島町の時には、環境局からは6週間ほど短期応援で向つた。現地の町職員が1人で清掃から道路関係まで対応しており、とても回っていない状態であった。松島町では、集積場となった野球場にごみが持ち込まれていたため、それを収集するべく向つたが、町の職員も指示ができない中で、グラウンドのごみの山を自分たちで分別したり、集積場の管理運営を行っていた。重機は町のを業者が使っていたが、かなりの通勤で大変そうであった。ただ、集積場が重要だという経験は、西日本豪雨の時には役立った。熊本地震の時には4週間（職員は1週間交代）応援を行った。東日本大震災時の経験を踏まえ、まずは現地で何が必要かを把握する先遣隊を行かせ、戻ってきてから車両数や人数を確定するようになった。それ以降はこのように、まずは先遣隊を送るという方式になっている。少し話はそれるが、災害の経験を経て、被災自治体の意識も変わってきている。労働安全でいえば、なれないところでの交通事故など（ゆがんだ道路での運転もある）や車両故障（4トン車や2トン車など。1台に2人）などもある。災害派遣の際には、車両担当をつれていき、どこで修理できるかを事前に確認するようになった。

（4）組合としての取組み

① 岡山県職員労働組合

組合と当局で対象職場（土木関係職場・保健所・試験研究機関・学校等）は全て36協定を締結している（ただし、本庁は対象外）。単発の災害等は36協定の特別延長で対応しているが、コロナ対応では特別延長の枠内では収まらず、当局から36協定とは別の、労基法33条1項（災害等による臨時の必要がある場合の時間外労働）の適用について協議がありやむなく承諾した。組合からは33条1項を適用しても、過労死水準を超える働き方や労基法上の最低限の休日の確保を順守することを前提に承諾したが、感染拡大時には守られていないこともあった。

また、本庁は36協定は適用外なので、労基法33条3項（公務のために臨時の必要がある場合）を根拠とした時間外労働となっている。条例による時間外の上限規制の導入（2022.4.1～）により時間外労働も減ったが、コロナ関係部署では月200時間を超える人もいる。36協定職場は特別延長等の手続き上労使協議の場があるが、それが無い本庁は歯止めが効かない部分もある。組合としては、労基法33条1項、上限規制による特例業務の対応とはいえ、最低限の休日確保や過労死ラインの遵守を主張しているが、現場では人員不足により繁閑調整が効かず、目の前に患者等があれば、専門職としてプライドをもって対応しているというところもあり、人（管理職等職責が上がるほど）によっては1月で休みが1日、ということも聞いている。実際、人が少ないのでそうせざるを得ないという面もあり、技術職は特に直ぐに人員増が出来ないため、今いる人員で対応せざるを得ない。

費用面の課題もある。具体的には、災害時等の緊急対応という点では、休日・夜中等に出動した場合の費用負担の問題である。岡山県では2015年度以降、「緊急時における自家用車出張等に係る旅費の支給」について措置され、1日2往復目以降の旅費は出るようになったが、あくまで緊急対応に係る措置として、往路分しか高速料金が出ない。県の職員は全県下に居住しているため、人によっては60～70km以上の移動距離があり、今の規定では復路は高速料金の支給が無いため、遠距離を地道で帰るか自腹で高速を使うかになっている。また、交通遮断（JRやバスの運休）等の時にも、担当業務（水防・防災・感染症担当など）によっては、自力（自家用車等）で出勤せざるを得ないが、その費用については「通勤手当に含まれている」として措置されていない。通勤手当はその月の「主たる」通勤手段をもとに算定しているため、交通手段を限定しているものではないので、通勤手当の中に「主」でないものも含まれるという考え方に立っている。一方で県民の命や暮らしを守るため、職員は自腹を切って出勤せざるを得ない。県北・県南など遠距離通勤をしている場合（岡山市と津山市だと、高速料金だけで往復4,000円以上+ガソリン代がかかってしまう）。西日本豪雨の時は鉄道が寸断されたため、組合との協議の結果、途中から「旅費」支給という扱いになったが、あくまで特例的対応ということであり、台風などによる計画運休などの時は、職員の自腹・自己犠牲により、県の体制が維持されている。ほとんどの自治体が同じような課題を抱えている。

また、大規模災害や鳥インフルエンザ対応などによる他県への応援派遣などで、土日（週休日）や休日に移動日が設定される場合には、単なる「移動時間」の扱いとなるため時間外手当の支給も代休対応にもならず、職員の休日の確保の観点からも課題として受け止めている。特に災害時の初動応援などは、単に公共交通機関での移動ではなく、被災状況を確認しながら自らも被災

者とならないように最大限の注意を払いながらの移動となるため、精神的にも肉体的にも負担がかかる。

また組合としては、災害対応等で危険な現場に行かせるのであれば、「使用者として（安全配慮義務の中で）最低限の安全衛生装備品は持たせてほしい」と要求している。毎年の交渉でも「非常時における安全衛生体制の確立」を求めており、「非常時こそ労働安全衛生を意識した対応」を徹底するようずっと言っている。

② 岡山市現業労働組合

各職場の声を役員を通じて拾い上げ、通常業務の改善案をまとめながら当局と協議している。直営収集事業所の必要性（分別指導などのノウハウを活かして市民を誘導するなど）を訴え続けていると同時に、人員要求もしている。西日本豪雨では、直営収集事業所があったからこそ、早期収拾に大きな役割を果たすことができたことから、新規採用を粘り強く働きかけている。

災害時の応援時の時間外労働についてはミーティング30分を時間外として、帰った時間まで払ってもらうようにした。管理職において時間管理させていたので、出すものは出してもらっていた。東日本大震災のときもずっとノートをとっていた。帰りの時間もなるべく統一していた。

短期派遣のときには時間管理をして、当該自治体に休憩所を設けてもらうようお願いしていた。

(5) その他（岡山県職員労働組合）

土木職が足りない。技術職も、前知事時代の行財政改革（1～3次改訂）により定数削減が行われ、（一般職と同様に）一律にシーリングで下げられていた。西日本豪雨の時には、他県に対して、知事会等を通じて、短期・長期に派遣してもらって対応した。

災害等が発生した翌年には採用試験での募集人数を増やしたが、人員の応募が増えるわけではない。また、人数だけを確保すればいいという問題ではなく、一定の水準をクリアした人を採用しなければ、行政サービスの質にも影響が出てしまう。西日本豪雨では、短期・長期で土木技師などを派遣してもらったが、発災直後の2か月は時間外労働が過労死水準を超える者もあった。災害対応だけで手一杯となっており、他自治体からの応援を受けて負担は減ったが、技術職不足のひずみは通常業務にも表れている。

保健師不足も問題。保健師のほとんどが女性であり、県としては100人程採用しているが、3～4割程度が子育て世代、2割程度が管理職であり、どうしても中堅に負担が集中する。コロナ対応では緊急連絡用の携帯電話を当番で所持させられるが、県民からは真夜中であっても連絡が来る。睡眠不足のまま出勤せざるを得ない事もあり、相当、疲労が蓄積されている。また、鳥インフルエンザ対応では24時間体制での殺処分などでは、専門職（獣医師や保健師など）の業務動員は、人手不足で2交代の12時間勤務（実際には引継ぎ等もあるので13、14時間＋移動時間）となることもあり、新型コロナウイルス対応とも並行して対応するため、現場から悲痛な声が届いている。

鳥インフルエンザに関しては、「家畜伝染病予防法」による防疫指針では、殺処分完了の目安は24時間以内、死骸の埋却は72時間以内とされている。期間内に殺処分しなければならないが、

従事できる人については制限が掛かる³⁰ことや、オール県庁での対応となるため、部署によっては動員可能な人が限定され、3か月の間で7、8回動員された人もいる。一般の職員も駆り出されるが、応援に来ている自衛隊からは、県職員はさぼっているように見えることもあるようだ。岡山県では過去からの経験則から職員の体力等も考慮して、一般動員の1クールでの作業時間は3時間とし、3時間×8クールで24時間シフトを組んでいたが、2022年12月下旬以降、自衛隊は4時間クールで派遣すると通告があり、職員の1クール作業時間を4時間にしてくれと当局から言われた。3時間と4時間を混在させてシフトが組めないため岡山県として受けざるを得ないが、防疫服を着用したままでの作業であることや冬場の農場での作業時間が4時間になることは普段訓練をしていない県職員には相当負担が増えることや、トイレ等の事情を考慮すると課題は多いと感じている。

当局は非常時をベースに職員の配置は出来ないというスタンスだが、どこを基準に人人体制を考えるかは、非常に重要な問題である。平時を基準にすれば、非常時には職員の自己犠牲でなんとか回すことになり、メンタルを害したりする職員も増えてしまう。忙しい職場に兼務を掛けて人を措置すれば、抜かれた職場が疲弊してしまう。

西日本豪雨災害時の岡山県への受け入れについては、他県からの長期派遣職員（地方自治法252条の17）は下記の人数となっている。山の法面が崩落したりしているため、林道復旧のために林業系職員も北海道や茨城県、長野県、宮崎県などから受け入れている。

他道府県からの自治法派遣一覧

2018年度	15道府県21人	事務 5人（岩手県、秋田県、山梨県、兵庫県） 林業 6人（北海道、茨城県、兵庫県、宮崎県） 土木 9人（青森県、茨城県、埼玉県、新潟県、兵庫県、和歌山県、 鳥取県、香川県、高知県、沖縄県） 農業土木 1人（茨城県）
2019年度	8県13人	事務 6人（山梨県、愛知県、兵庫県、香川県、高知県） 林業 3人（茨城県、長野県、兵庫県） 土木 4人（茨城県、長野県、兵庫県、沖縄県）
2020年度	3県3人	土木 3人（兵庫県、香川県、沖縄県）

6. 小括

本稿では、(Ⅱ)(Ⅲ)とは異なり、自治体の職員団体へのヒアリング結果をまとめている。ここから見えてくる「課題」は、被災自治体を感じている課題と相当程度重なっているが、やはり労働者側ならではの、より切実な声も見られた。改めて、次の2つにつき述べておきたい。

(1) 人手不足問題

人員数の適正化（退職後不補充）や合併の影響など事情は様々であるが、人手不足は、大規模自然災害発生の際の対応の困難性に顕著に表れやすいといえる。特に、土木職や保健師不足は、

³⁰ 基礎疾患や家で猛禽類を飼っている人等は制限される。

(Ⅲ) までの調査も含めて、もっとも、単に募集人数を増やせば解決するという問題ではなく、当局側が問題意識をある程度共有していても、技術職のように他の自治体との取り合いになってしまったり、民間に流れてしまったり、年代の偏りなどもあったりといった面があるため、長期的な取り組みが必要といえよう。自治体の財政も厳しい中で、必要な人員の要求などは、組合としても苦慮しているところが少なくないようであるが、逆に、事業量の適正な把握などを通じた主張は、組合を通じてでないと難しいようにも思われる。そうでなくても、業務量が増える傾向にある自治体において、災害時の適切な対応には、人手不足の根本的かつ長期的な対応が求められる。

また特に都道府県の場合は、市町村と比べ、対応がより広域にまたがるために、それにともなった移動の問題などが生じることも見て取れた。これも広い意味では人手不足の問題と関連するものといえよう。

(2) メンタルヘルス問題

これについてもヒアリングの過程で、多くの職員組合から何らかの深刻な問題が生じている旨は伺うことができた。明確な統計はあまり取られていないようではあるが、何らかの形で悪影響を及ぼしている可能性が高いことは見て取れよう。疲労の自覚症状については、特に派遣職員のほうが高いという指摘もあり、派遣元自治体に対しても、必要な経費の手当や、派遣職員が年に数回は帰省・帰庁したり、家族が職員を訪ねられるよう旅費を拡充すべきといった指摘³¹もなされている。

組合へのヒアリングの中で見えてきたメンタルヘルスへの影響で興味深いのは、取り組んでいる最中よりも、むしろ一段落するあたりからメンタルを病む職員が増えてくるのではないかとといった意見である。これはプロパー職員しかり、応援・派遣職員しかりであるが、発災直後から復旧段階は不眠不休でも気が張っているものの、これらの取り組みが長期化する中で、本人も気づかない中で悪化していくことは十分にありえよう。

もっとも、それ以上に深刻なのは、自治体職員としての、組織の内外（対市民や対組織、対家族）との関係³²で傷ついたり、葛藤を抱えやすいという側面かもしれない。ヒアリングにおいても、業務負担の多寡をきっかけとした、プロパー職員と応援・派遣職員の間での軋轢や、職員間の軋轢などの意見も見られた。

以上、本研究では、約3年半にわたり、多くの自治体および自治体の職員団体、民間労働組合より、災害対応に関する実態につき貴重な意見を得てきた。自治体職員の方は自分自身も被災し、苦しい思いを抱えながら、しかも住民や議会からの目にさらされるという点での大変さもあり、その中でこのような業務に取り組んでこられた自治体職員の方々には、深い敬意を表するしかない。そして同時に本研究が、このような方々の実態を通じ、その取り組みに少しでも光をあてることのできたものとなっていれば、また、何らかの問題提起につながるものとなっていれば幸い

³¹ 自治労連・岩手自治労連編『3/11岩手 自治体職員の証言と記録』（2014）358頁。

³² 自治労「1000時間後のあなたへ～熊本地震災害で頑張ったあなたへ～」より。

である。

最後に改めて、本調査報告にご協力いただいた方々、および本報告の掲載の場を与えて下さった沖縄大学経法商学部に深く感謝申し上げます。

本論文は、JSPS科研費20K01324の助成を受けたものである。