

【調査報告書】

大規模自然災害と自治体職員の労働環境に関する調査(I)

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

河 合 壘
Rui KAWAI

専門分野：労働法

キーワード：大規模自然災害、自治体職員、受援

1. はじめに

近年、地震、津波、豪雨、豪雪などといった大規模な自然災害（以下、大規模自然災害）が相次いでいる。ひとたび大規模自然災害が起きれば、被災した地方公共団体（以下、被災自治体）においては、膨大な量の、発災対応のための応急業務、あるいはそれに伴う行政事務が（通常業務に加えて）発生する。2000年代半ばより進められてきた市町村合併や行政効率化による自治体職員数の減少¹は、もともと平時における行政の業務負担をも増加させてきたが、特に大規模自然災害においては、被災自治体の職員自体が被災していることも少なくないため、この問題はより深刻な形で現象することとなる。

近年では、こういった事情への対応としての、被災自治体への、他の地方公共団体からの職員の応援・派遣（受ける側の立場からは「受援」ともいわれる。以下自治体派遣）が増加している。むしろ、上記のような、自治体における慢性的な人員不足の中では、大規模自然災害への対応という場面での、このような形で人的支援は今や必要不可欠なものとならなっているといえよう。

こうした中で、このような人的支援²に関する制度整備（後述）が、国をあげて急ピッチで進められてきているところであるが、そもそも、こういった「自治体間の人的応援にかかる制度の整備」自体が、「復興事業の円滑な推進」という点に主眼を置いたものであることには若干の留意が必要であろう。もちろん、そのような観点自体は否定されるべきものではないのだが、ただ大規模自然災害の下では、それを支える自治体職員（応援・派遣された職員も含めて）の労働環境はきわめて厳しいものとなるということが見逃されてはならない（例えば、2011年の東日本大

¹ 永松伸吾・越山健治「自治体の災害時応援職員は現場でどのように調整されたか—2011年南三陸町の事例」地域安全学会論文集No.29（2016年）125頁。

² 厳密には、元の自治体の身分と派遣先の身分を併せ持つタイプ（災害対策基本法32条、同法施行令16条）と、派遣先の身分を併せ持たない「応援」タイプとがある。本稿では、一応前者のことを指して「派遣」としている。

震災や2016年の熊本地震などでは、復興業務に携わった職員の休退職や自殺事例などが紹介されている³ほか、2020年7月豪雨被害においても、市職員の時間外労働が大幅に増加したといったことが指摘されている⁴。

この点、従来の研究は、受援側の体制整備やそれに伴う課題、応援自治体の行動に関する効果や効率を高める方策など⁵に軸足を置いたものが多く、必ずしも職員の労働環境について光をあてたものはそれほど多くない⁶ように感じる。繰り返しになるが、効率的な復興体制整備を進めることに何ら異論をさしはさむ余地はないとしても、それを支える職員の労働環境への目配りを欠いた「復興事業の円滑な推進」は、空虚なものと言わざるをえないであろう。

もっとも、「自治体職員の労働環境に関する問題といっても、それは単に自治体の法令違反の問題にすぎないのではないか？」という疑問もあるかもしれない。確かに、大規模自然災害の下で、何らかの労働関係法令の違反状態が生じるということは少なくないであろうし、それが「非常事態だから仕方ない」という話ではないことは重々承知である。とはいえ、自治体は、いかに物理的に法令遵守が極めて困難な中でも、一方では誠実に住民サービスに向き合わざるを得ないという面もある。そう考えると、そもそも労働基準法（以下、労基法）をはじめとする現行の労働法規が、このような大規模自然災害の頻発にそもそも十分に対応できているのか、という点も含めての、よりメタ的な観点からの考察が必要なのではないだろうか。

本調査は、以上のような関心から、実際に被災自治体で職員の労務管理や災害対応業務等に携わった方、職員の派遣をした自治体で労務管理に携わった方、被災自治体の職員労働組合等に対して、大規模自然災害時における労働環境に関するヒアリングを実施し、その結果を踏まえながら、大規模自然災害の下での自治体職員の労働環境のあり方を考察してみようというものである。

以下では、大規模自然災害と自治体派遣の実態および災害時の自治体職員の「働き方」に関する法制度等、およびどのような項目によるヒアリングを試みようとしているかを整理たうえで（以上本号）、東日本大震災関連およびその他の大規模自然災害関連のヒアリング結果、そしてそれから得られた示唆を述べていく（以下次号以下）こととしたい。

2. 災害時に自治体職員に生ずる業務負担

大規模自然災害発生時の被災自治体の業務としては、まずは発災への対応としての応急業務およびそれに伴う行政事務が考えられる。具体的には、前者としては災害対策本部の設置、被災者支援（避難所の運営や水・食料の確保等）、災害廃棄物処理、復旧業務（公共施設が損傷した場

³ 東日本大震災に関し、『惨事ストレス』編集委員会編『惨事ストレス 救済者の“心のケア”』（2015年）162頁、鍵屋一「自治体間連携による職員派遣のあり方について」都市とガバナンスVol.21（2014年）17頁。熊本地震に関し西日本新聞2018年5月14日記事。

⁴ 朝日新聞2020年12月9日記事では、人吉市において、同月の市職員の時間外労働の平均時間が106時間、最大で320時間であったとされている。

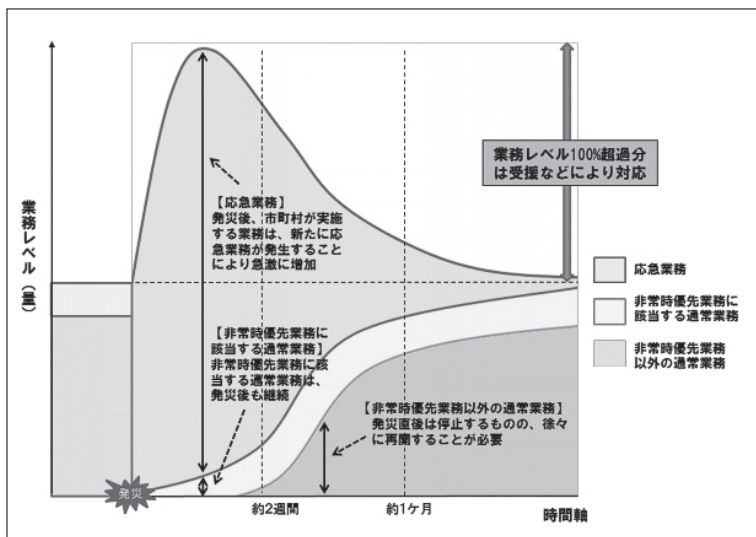
⁵ 例えば本莊雄一・野田隆・立木茂雄「熊本地震の緊急・応急対応期における応援自治体のライフヒストリから見た応援活動に係る課題抽出—神戸市からの職員派遣の事例から—」地域安全学会論文集No.33（2018年）301頁。

⁶ 東日本大震災に関しては、大震災時の職員の体験談等を掲載したものとして、自治労連・岩手自治労連編・晴山一穂監修『3・11岩手 自治体職員の証言と記録』（2014年）、自治体の体制や職員の行動などを対象としたものに、稲継裕昭編『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応』（2018年）などがある。

合の復旧等) などがあろうし、後者については、罹災証明書の交付（それに伴う被害認定調査等）、義援金の受付等が例として挙げられよう（それ以外にも、救命活動や情報発信、ボランティア対応等、枚挙にいとまがないことは当然である）。

この点につき、内閣府（防災担当）が2016年に作成した「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き」（以下「業務継続手引き」）によれば、大規模災害発生時にあっても優先的に実施すべき業務（非常時優先業務）として、「災害応急対策業務や早期実施の優先度が高い災害復旧・復興業務（以下、「応急業務」）のほか、業務継続の優先度の高い通常業務」がある、とされている⁷。発災直後から応急対応の時期、さらにその後の復旧・復興の時期において、これらの業務量がどの程度のかたちで推移していくのかは一概にはいえないが、上記の「業務継続手引き」掲載の図が1つの参考となる（図表1）。これによれば、発災直後から概ね1～2週間くらいをピークに応急業務が急増し、その後遞減していくものの、「非常時優先業務」に該当する通常業務は発災後も継続することや、業務レベルが100%を超過した分は受援などにより対応する、といったことが示されている。

図表1 発災後に市町村が実施する業務の推移⁸



ただ、実際にどのくらいのスパンでこういった業務がどの位増えるのか、というのはこれだけでははっきりしない。もちろん、ケースバイケースという面が大きいため一般化は非常に難しいが、過去の大規模自然災害に関して、いくつかの調査・研究がみられる。ここでは、3点ほど紹介しておきたい。

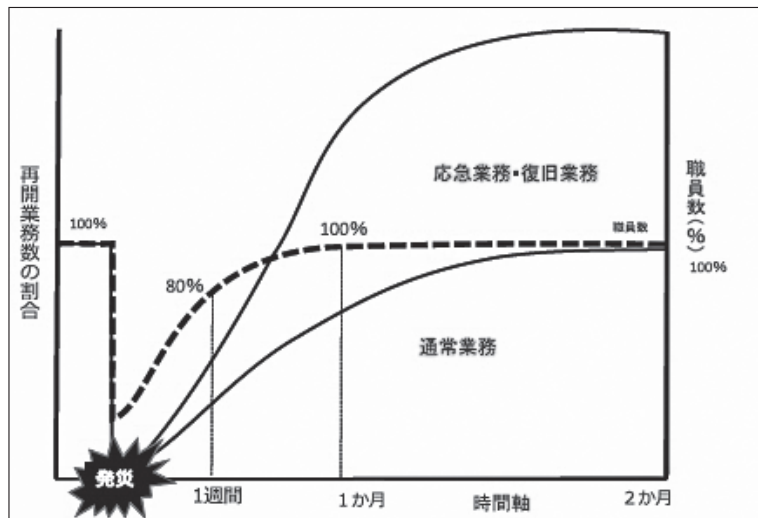
1つ目は、少し古いものであるが、1995年の阪神・淡路大震災時の芦屋市を対象とした調査で

⁷ 窓口業務の業務再開優先度は高くないとする研究として、阪本真由美・原野直子・河合弘樹「災害時における市町村の窓口業務継続に関する研究」地域安全学会論文集No.31（2017年）241頁以下。

⁸ 内閣府（防災担当）『大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き』10頁より引用。

ある（図表2）⁹。発災からどのくらいの時間軸で業務量がどの位増加したかということを数値的に示した研究として興味深い。

図表2 芦屋市の災害発生後の業務数の推移



2つ目は、2011年の東日本大震災において、被災自治体（岩手県大槌町、山田町、遠野市）に職員派遣を行った静岡県の応援職員等19名に対するヒアリング調査¹⁰である（図表3）。ここでは、応援職員が、被災後の期間ごとに、実際にどういった業務に従事したかが紹介されている。主として応援側に着目しての調査であることに加え、避難所運営支援業務が全くなかったのかなどといった疑問¹¹もあるものの、発災直後から半年間で、業務内容がどのように変化していったかという流れがよくわかる。

⁹ 阪本真由美・原野直子・河合弘樹「災害時における市町村の窓口業務継続に関する研究」地域安全学会論文集No.31（2017年）246頁（元データは、芦屋市『阪神・淡路大震災芦屋市の記録'95-'96』（1997年）より）。

¹⁰ 河本尋子・重川希志依・田中聡「ヒアリング調査による災害応援・受援業務に関する考察—東日本大震災の事例—」地域安全学会論文集No.20（2013年）29頁以下。

¹¹ 山田町の公表している『3・11残し、語り、伝える 岩手県山田町東日本大震災の記録』では、「発災当初は町職員を各避難所に配置して運営、その後、県や他市町村等からの支援員や町民ボランティアも運営に携わった」との記述（67頁）がみられる一方、「派遣職員らは義援金、仮設住宅、居所調査、水道復旧、復興計画作成など様々な分野で活躍した」（69頁）ともあり、避難所支援は多くなかったのかもしれない。

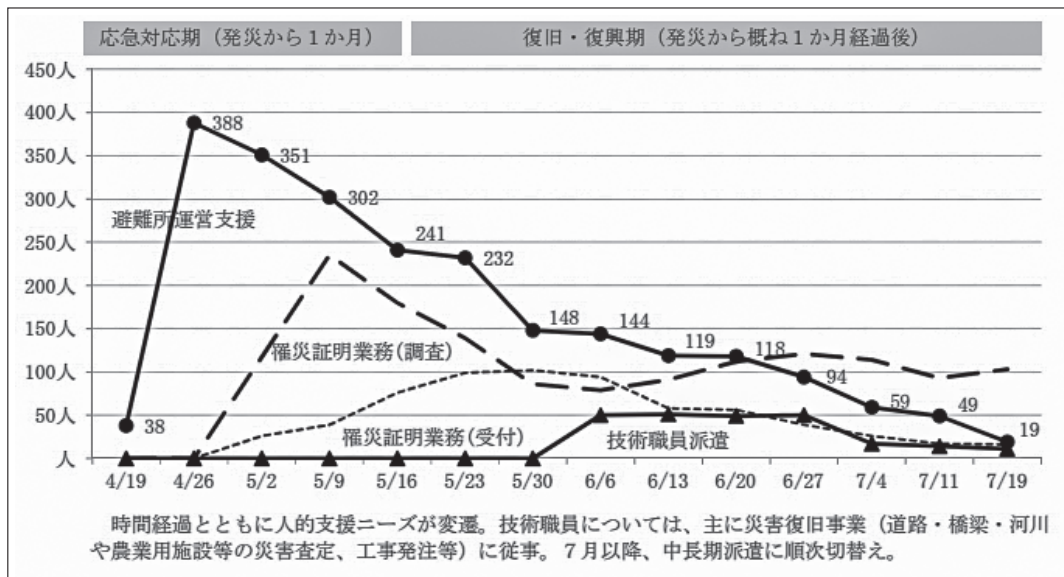
https://www.town.yamada.iwate.jp/fs/2/3/0/3/_/kirokusi_1.pdf

図表3 震災後の期間（時系列）と、主な応援業務¹²

震災後の期間	主な応援業務
3週間～1ヶ月	り災証明受付、国民年金や国民健康保険の受付・喪失届被災調査補助、ボランティア受付等の窓口業務、物資拠点の対応への従事
1ヶ月～1ヶ月半	災害対策本部詰の記録係、仮設住宅受付、住民窓口
2ヶ月半～3ヶ月半	物資対応、義援金受付内容の入力・チェック業務
4ヶ月～4ヶ月半	仮設住宅入居説明会業務、町民連絡先名簿の作成
5ヶ月～5ヶ月半	住民の避難先や転居等の意向調査結果の入力業務
6ヶ月～6ヶ月半	選挙事務応援、役場文書の分類、総合案内受付等

3つ目は、2016年の熊本地震において、九州・山口9県被災地支援対策本部が派遣した職員が従事した人数の、業務内容別の推移である（図表4）。こちらも、派遣された職員が割り当てられた業務であることに留意を要するものの、発災から数か月間で、どのような業務が中心的に割り当てられているかを端的に示すものとして興味深い調査である。

図表4 職員の短期派遣の状況（主な業務内容別）¹³



このような調査からは、発災から概ね半年くらいで、こういった業務が突発的に発生し、こういった業務に関する負担が増大化するかをある程度読み取ることができる。もちろん、災害の規

¹² 注9論文の30-32頁をもとに、筆者作成。

¹³ 九州地方知事会事務局熊本地震に係る広域応援検証・評価チーム『熊本地震に係る広域応援検証・評価について〔最終報告〕』（2017年）10頁掲載

模やタイプによって必ずしもこれらは一律ではない¹⁴が、少なくとも、発災からおおむね半年の間で、どういった業務が発生しているのかということと、かつ、被災自治体の体制だけで対応することは現実にはかなり難しいということが、これらの調査・研究から見て取ることができよう。

3 自治体派遣に関する法制度

次に、大規模自然災害下での自治体職員の応援や派遣に関連する法制度等を確認しておきたい。

(1) 地方自治法

まず、地方自治法では、「事務の処理のため特別の必要がある」場合の、市町村など地方公共団体間での職員の派遣要請に関する規定を置いている（252条の17）。同条では、派遣される職員の身分は派遣を受けた自治体（以下、派遣先自治体）の職員の身分を「あわせ有する」ほか、給料、手当（退職手当を除く）、旅費は派遣先自治体が負担すること、退職手当等は派遣を行った自治体（以下、派遣元自治体）の負担とすること等が規定されている（ただし同法に基づく職員派遣は、災害時に限定されているものではない）。

(2) 災害対策基本法

災害時の応急対応や災害復旧に関しては、災害対策基本法（以下、災対法）が詳細な規定を置いている。まず、都道府県知事は、「災害応急対策¹⁵又は災害復旧のため必要があるとき」に、指定行政機関の長等に職員派遣を要請したり、内閣総理大臣に職員派遣のあっせんを求めることができる（29条1項・30条1項。市町村長も同様に、指定地方行政機関の長等に職員派遣を要請したり、都道府県知事にあっせんを求めることができる（29条2項・3項）。

また、市町村は、災害が発生し、または発生しようとしているときは、消防、水防、救助等の必要な応急措置をすみやかに実施する義務を負っており（62条）、応急対策実施のために必要があると認められるときは、他の市町村の市町村長等に対し応援を求めることができる（67条）ほか、都道府県知事等に対し、応援を求め、または災害応急対策の実施を要請することができる（68条）。

その他、災害時における都道府県知事の応急措置の実施義務（70条1項）、都道府県知事の従事命令（71条）、都道府県知事による市町村長への必要な指示や、他の市町村長への応援指示（72条）、都道府県知事による他の都道府県知事への応援要求（74条の2）などの規定が置かれている。

以上のように、大規模自然災害時には、市町村長や都道府県知事は一定の対応義務を負っており、それに基づき、自治体職員に指示を出したり、応援を要請したりするということとなる。なお、受援に関する費用負担に関しては、上述のとおり原則的には受援側が負うこととなる（個別の取り決めで異なる場合もある）が、大規模自然災害が、災害救助法の適用を受けることとなった場合¹⁶、避難所や応急仮設住宅の供与、炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、

¹⁴ その意味で、例えば応急対応期＝約1か月、復旧・復興期＝約2か月、などと明確に期間を区切ることも非常に難しく、時期的な区切りも、あくまでも便宜的なものと理解すべきである。

¹⁵ これについては50条で、警報の発令及び伝達並びに避難の勧告または指示に関する事項、消防、水防その他の応急措置に関する事項、被災者の救難、救助その他保護に関する事項等、災害発生の防衛または拡大防止のための措置事項が列挙されている。

¹⁶ 住宅などへの一定以上の被害、生命・身体への危害が生じている場合等の要件が規定されている（災害救助法施行令1条1項1～4号）。

被災者救出、埋葬等の費用（経費）について、市町村の負担はなくなる（18条、21条¹⁷）。ただし、罹災証明書業務などについては同法の対象外となっているため、これらの費用まではカバーされない。また激甚災害制度として、激甚災害法（激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律）に基づき、公共土木施設や農地等、一定の事業（都道府県または市町村が費用の全部または一部を負担するもの）の災害復旧費用に対しての国庫補助の嵩上げがなされる場合もある。「激甚災害」の指定を受けた場合¹⁸には、これによる補助も人件費をカバーする財源となることとなる。

(3) 労働法関係

公務員の労働や労働災害（公務災害）に関しての主なルールとしては、国家公務員であれば国家公務員法（以下、国公法）や国家公務員災害補償法、地方公務員であれば地方公務員法（以下、地公法）や地方公務員災害補償法が思いつくところであるが、労働基準法などが適用される場合がある（労働契約法は適用されない）。具体的には、一般職の国家公務員には労基法は適用されない（国公法附則16条）が、国家公務員のうち現業職員には全面的に適用される。また、一般職の地方公務員については、労基法の一定の規定が適用される（地公法58条）ほか、地方公営企業職員等については、ほぼ全面的に適用される¹⁹。ここでは、労基法における規定を中心に、適用関係を確認しておきたい。

労基法には、労働時間に関する諸規定が置かれているが、大規模自然災害と関わりが深いのは、いわゆる時間外・休日労働の中でも、非常災害時における時間外・休日労働の規定である（労基法33条1項）。ここでは、台風や地震等の災害や、大規模な機械設備の故障などによって施設が深刻な被害を受けたり、復旧が必要となるような場合で、「臨時の必要がある場合」に、使用者は行政官庁の事前許可を受けて、時間外・休日労働をさせることができる。またこのほか、労基法33条2項は、労基法別表1で定める事業以外の官公署の事業に従事する公務員（非現業公務員）につき、「公務のために臨時の必要がある場合」には時間外・休日労働をさせることができる、としている²⁰。これらの条文は、地方公務員に関しては適用除外されていないため、大規模自然災害時の公務員への指揮命令に関しては、一応はこれらの条文（とりわけ、33条1項）が法的根拠となっていると考えられそうである。

しかしながら、本当にそのように言いうるかは疑問もある。労基法33条1項の「災害」に、暴風雨や地震、津波、豪雪などの自然的現象が含まれることは異論はないが、あくまでも時間外・休日労働をさせる「臨時の必要」があると認められる場合である。そのため、人の身体・生命の保護や施設保全などにつき実質的支障や損害が生ずるとされる場合でなければならぬことに加え、本来「恒常的に予想される災害」への対処処置を取っていない場合には、そもそも「臨時的」

¹⁷ 都道府県はかかった費用の100分の50（21条）。

¹⁸ 近年だと、2011年東日本大震災、2016年熊本地震、2016年台風10号、2018年7月豪雨、2018年北海道胆振東部地震、2019年7月豪雨、2021年1月大雪等が指定されている。http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/kyuujo_tekiyou.html

¹⁹ 菅野和夫『労働法（第12版）』（2019年）176頁。

²⁰ ただし一般職の国家公務員についてはそもそも労基法が適用されないため、この条文の対象となるのは、主に非現業の地方公務員である。山田省三・石井保雄編『トピック労働法』（2020年）107頁。

とは言い難くなる。加えて、時間外・休日労働は「必要の限度において」させることができるにすぎず、一般的には、後始末後の復旧作業などは範囲外とされる²¹。このため、たとえば、雪が多い地域における豪雪被害等への対応などは、そもそも臨時的とは評価されにくいであろうし、また大規模な災害であればあるほど復旧が長引くこととなるが、そのような段階での業務は同条文の対象外となる可能性が高い。そう考えると、同条を軸として、大規模自然災害時の就労関係を論じることには、おのずと限界があるようにも思われるのである。

4 大規模支援災害時の応援スキームと実例

以上をふまえて、実際の大規模自然災害時の応援スキームはどうなっているのかについて、改めて確認しておきたい。

大規模自然災害の発災時においては、当該自治体の職員だけでは人員が圧倒的に不足しがちであるため、他の自治体からの職員の応援が必要となることが多いことはすでに述べた。他の自治体からの応援でリソース不足を補うという発想自体は、災害対策基本法（以下、災対法）施行当時（1962年）から見られた（近隣都道府県間の応援を定めたブロック協定が存在した）が、1995年の阪神・淡路大震災によって広域的な被害が発生したことで、従来型の応援協定だけではなく、遠隔の自治体との協定締結が進んだとされる²²。その背景には、同年12月の災害対策基本法改正により、地方公共団体相互の協力（努力義務、法5条の2）や、相互応援に関する協定の締結に関する規定（8条2項12号）が新設されたこともあろう。

その後、東日本大震災の発生を契機として、さらなる災害対策基本法の改正（2012年²³、2013年²⁴）、中央防災会議（災対法上、内閣府に設置される）が策定する防災基本計画の改正（2014年²⁵）等を経て、2017年3月の内閣府（防災担当）による「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」（以下、受援ガイドライン）、そして2020年4月の「市町村のための人的応援の受入れに関する受援計画策定の手引き」（以下、受援手引き）策定へとつながり現在に至っている。

「受援手引き」によれば、大規模自然災害時の地方自治体による支援としては、大きくは3タイプがあるとされることから、以下ではこれにそって概観しておきたい。

①地方公共団体等による支援

地方公共団体相互で、何らかの支援協定を結んでいる場合、それに基づいて支援がなされると

²¹ 西谷敏・野田進・和田肇・奥田香子『新基本法コンメンタール【第2版】労働基準法・労働契約法』141頁参照。

²² 永松慎吾・越山健治「自治体の災害時応援職員は現場でどのように調整されたか—2011年南三陸町の事例」地域安全学会論文集No.29（2016年）126頁。なお、都道府県間の広域防災協定は、1995年の阪神・淡路大震災発生以前には3件のみであったが、その後全国に広域防災応援協定の締結が波及し、1996年には、税国知事会において、全都道府県による広域防災応援協定が締結された。https://www.fdma.go.jp/publication/bousai/items/honpen30.pdf（20頁）

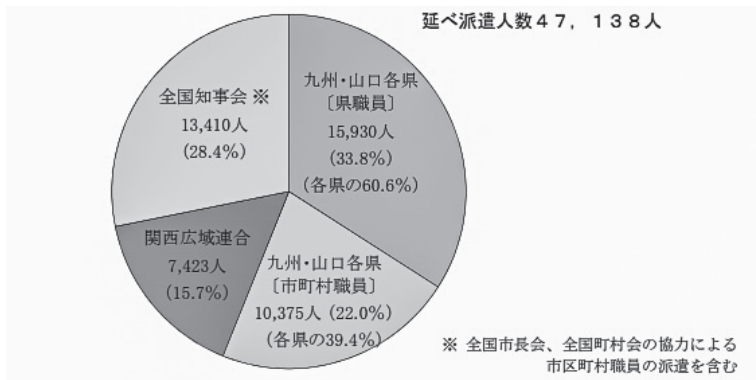
²³ 地域防災計画策定に際し、円滑な応援・受援の配慮をすべき旨の規定や、自治体間応援の対象業務の拡大（応急措置から、避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕等を含む災害応急対策全般に拡大）等。

²⁴ 国に対する災害応急対策全般に係る応援の要求に関する規定の新設等。

²⁵ 各自治体が定める地方防災計画に、応援計画や受援計画を定める努力義務や、応援先・受援先の指定等についての必要な準備を整えるものとするとの記載。

ということがある。具体的には、災対法5条の2、8条2項12号、74条等の規定に基づき、同一都道府県内、友好都市間²⁶、地域ブロック²⁷内、全国知事会や全国市長会等において事前に締結している災害時相互応援協定などがある。都道府県レベルでは、2019年4月1日現在で全国で63の広域防災応援協定が締結されており、市町村間でも、2019年4月1日現在で1,708団体（98.1%）が広域防災応援協定を締結している。

例えば、2016年の熊本地震（4月14日、16日）においては、九州地方知事会が関西広域連合や全国知事会等と連携しながら、短期の職員派遣として延べ47,000人、中長期派遣として延べ68,000人（2017年5月23日現在）が支援業務に携わったとのことである（下図参照）。



②国等による支援

まず1つには、リエゾン職員（災害対策現地情報連絡員）の派遣²⁸がある。これは、大規模自然災害が発生したときの支援窓口で、被災自治体におけるニーズの的確な把握、災害対応に追われる自治体職員に代わって支援機関との調整を行う職員であり、要は連絡調整のパイプ役といえよう。

また、こういったリエゾンを活用しながら、各省庁が所掌事務に応じた派遣を行う仕組みもみられる。下記の表は「手引き」10-11頁の表を編集したものであるが、例えば2016年の熊本地震においては、九州地方整備局（国土交通省）が地震発生直後に自治体にリエゾンを派遣したほか、4月15日には九州、近畿、中国、四国地方整備局のTEC-FORCEが九州入りし、全国で延べ7,000人を超える隊員が17市町村に派遣され、通行不能箇所の復旧、建築物の安全診断支援等を行ったとのことである²⁹。

²⁶ 例えば大船渡市は、「銀河連邦」として、JAXAの研究施設を有する5市2町での都市間交流があり、神奈川県藤沢市、千葉県山武市と災害時における相互応援協定を締結している。

²⁷ 例えば、「大規模災害時等の北海道・東北8道県相互応援に関する協定」や「九州・山口9県災害時応援協定」などがある。

²⁸ ①の中でも、自治体が独自にリエゾン職員を派遣しているケースはあるようである。

²⁹ <http://www.dc.ogb.go.jp/Kyoku/bousai/pdf/TEC-FORCE.pdf>

関係省庁	支援チーム等	主な活動内容
自衛隊	災害派遣部隊	行方不明者の捜索、負傷者救助 人員・物資輸送、給水
警察庁	警察災害派遣隊	検視、死体見分及び身元確認の支援 緊急交通路の確保
厚生労働省	災害派遣医療チーム (DMAT)	急性期（概ね48時間以内）から医療活動を実施 病院の医療行為を支援等
厚生労働省	災害派遣精神医療チーム (DPAT)	医療機関や避難所の被災状況の情報収集とアセスメント 既存の精神医療システムの支援 被災地での精神保健活動への専門的支援
国土交通省	緊急災害対策派遣隊 (TEC-FORCE)	被災状況の迅速な把握 被災地の早期復旧その他災害応急対応に対する技術的支援等

③被災市区町村応援職員確保システム（応急対策職員派遣制度）³⁰による支援

2018年3月より運用開始されたシステムで、総務省、地方3団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会）、指定都市市長会により構築された、全国一元的な応援職員派遣の仕組みである。このシステムは、「被災都道府県内の地方公共団体による応援職員の派遣だけでは被災市区町村において完結して災害対応業務を実施できない規模の災害が発生した場合に、被災都道府県以外の地方公共団体からの応援職員を派遣する仕組み」であり、避難所運営や罹災証明書の交付等の災害対応業務支援（対口支援方式³¹による応援職員の派遣）と、被災市区町村が行う災害マネジメントの総括的な支援（総括支援チームの派遣³²）を目的としている³³。

この制度は、主に発災直後の圧倒的な人員不足を補うための、短期間の応援職員の派遣制度であり、特に「災害対応業務支援」として、避難所運営及び罹災証明書の交付等の業務に特化し、それに従事する一般事務職の応援派遣を目的としている点が特徴的といえよう。なお、このシステムによる派遣実績の例としては、例えば2019年房総半島台風では、千葉県内の被災11市町に対して16の都県市から計3,853名（総括支援チーム308名、対口支援チーム3,545名）が、2020年7月豪雨では、熊本県内の被災8市町に対し13県市から延べ6,367名（総括支援チーム464名、対口支援チーム5,903名）が応援派遣されている。

³⁰ https://www.n-bouka.or.jp/local/pdf/2019_02_16.pdf

³¹ 被災市区町村ごとに、原則として1対1で支援する「対口支援団体」を発災後速やかに決定し、その団体が支援をするという仕組み（対応困難な場合は、不足する職員につき、全国の地方公共団体による応援職員派遣で補完的に対応）。団体は、被災地域ブロック内の都道府県及び指定都市を中心とし、団体が都道府県の場合には、区域内の市区町村とともに一体的な支援を行う。
https://www.pref.nagasaki.jp/sb/preparation/001/juen/pdf/juen_keikaku.pdf

³² 被災市区町村長への助言、幹部職員との調整、被害状況や応援職員のニーズ把握、関係機関との連携等を行うチームであり、被災市区町村の被害状況の把握（対口支援に先立ってなされる）や、避難所運営・罹災証明書の交付などの業務に関する助言等を行う。おおむね3～5名程度が想定されている。

³³ https://www.soumu.go.jp/main_content/000667672.pdf

5. ヒアリング調査の設計概要

(1) ヒアリング対象自治体等

本稿を執筆している2021年2月現在において、既に調査を開始、あるいは調査予定の自治体や職員団体としては、東日本大震災関連では岩手県大船渡市、釜石市、宮古市職員労働組合、その他大規模自然災害関連では、沖縄県那覇市、同宜野湾市、千葉県館山市、大分県臼杵市、自治労岡山県本部等である。必ずしも数的に十分とはいえないが、これ以外にも若干の自治体等を予定しており、最終的には総計10程度の自治体及び職員団体等へのヒアリングを考えている。

ヒアリング実施時期は、2020年10月～2022年3月を予定している。

(2) ヒアリング項目（巻末資料）

ヒアリング項目としては、主に応援・派遣側（職員の送り出し側）の自治体と受援側の自治体とに分けている。ただし、両方（送り出しと受援）を実施しているケースも想定されることから、そのような自治体には、両方に関してのヒアリングを行う予定である。

主なヒアリング項目としては、いかなる自治体に派遣したか（あるいはいかなる自治体から受け入れたか）、職員の指揮命令系統状況や労働時間管理などの労務管理状況、費用負担、職員へのフォロー体制、法制度への不満等である。ただ、かなり項目が抽象的であったり、回答が多岐にわたり答えづらいと考えられるものも少なくないため、ヒアリングを実施する中で随時改善していく所存である。

（以上、本号）

資料1 応援・派遣を行った自治体向けヒアリング票（概要）

- | |
|--|
| <p>1. 貴自治体と、大規模自然災害について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自治体名、回答部署・回答者属性等 ・応援・派遣を行ったきっかけとなった大規模自然災害（主なもの） <p>2. 被災自治体への職員応援・派遣</p> <ul style="list-style-type: none"> ・どこの自治体に職員を応援・派遣したか ・職員応援・派遣の規模、担当業務 ・応援・派遣された職員の指揮命令系統 ・職員の応援・派遣に関して感じた点や課題 <p>3. 被災していた場合のプロパー職員の労働環境等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被災した大規模自然災害（主なもの） ・被災により新たに発生した、あるいは負担が大きくなった自治体業務 ・被災対応による労働時間の増加状況 ・被災時の労務管理における留意点 ・被災時の職員の指揮命令系統や労務管理上の課題 ・被災に伴う対応（臨時職員採用、他の自治体への応援依頼等） <p>4. その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法制度への不満や要望等 |
|--|

資料2 受援・被災自治体向けヒアリング票（概要）

1. 貴自治体と、大規模自然災害について
 - ・自治体名、回答部署・回答者属性等
 - ・特に被害が大きかった大規模自然災害（主なもの）
2. 被災時（復旧段階も含む）の職員の労働環境等
 - ・被災した大規模自然災害（主なもの）
 - ・被災により新たに発生した、あるいは負担が大きくなった自治体業務
 - ・被災対応による労働時間の増加状況
 - ・被災時の労務管理における留意点
 - ・被災時の職員の指揮命令系統や労務管理上の課題
 - ・被災に伴う対応（臨時職員採用、他の自治体への応援依頼等）
3. 他の自治体からの応援・派遣受け入れ等
 - ・応援・派遣の規模（時系列）
 - ・特にどの自治体からの応援・派遣を受け入れられたか
 - ・応援・派遣元自治体との関係
 - ・応援・派遣を受け入れられた際の、当該職員の業務
 - ・応援・派遣された職員の指揮命令系統
 - ・職員の応援・派遣に関して感じた点や課題
4. 被災を受けての、自治体としての労務管理の改善点・変更点など（人事制度の見直し・整備、指揮命令体制の見直し・整備、訓練、マニュアル化、職員の健康状態（精神的健康等）の管理、他の自治体からのノウハウの学習等）
5. その他
 - ・法制度への不満や要望等

本論文は、JSPS科研費 20K01324の助成を受けたものである。