巨大災害発生時の自治体間の
連携強化施策に関する調査研究報告書

（平成 27年度 危機管理体制調査研究報告書）

平成２８年３月

（一財）日本防火・危機管理促進協会

表紙　写真提供　左上　仙台市「全国から駆け付けたガス復旧隊」　右上　多賀城市
左下　仙台市「宮城県解体工事業協同組合と仙台市消防局の合同訓練」右下　多賀城市

はじめに

東北地方や関東地方では、東日本大震災で被災した自治体の多くが今も災害復興に取り組んでいます。被災地の自治体でこのように災害復興が遅れている理由の 1 つは、まず何よりこの震災が未曽有の災害だったことです。特に津波により被害を受けた地域は広大な範囲に及び、被害調査や瓦礫処理、盛土に膨大な時間を費やさなければなりませんでした。そして、もう 1 つ重要な点は津波で生じた自治体組織自らの被害です。多くの自治体で災害対策本部を設置すべき庁舎や設備、資機材が損傷し、書類やデータを喪失するケース、首長など幹部をはじめ職員が死傷するケースが生じました。こうして、本来持っていた施設・設備や資機材、情報、人員などの資源を著しく削がれたまま、膨大な災害対応業務や復旧・復興業務に立ち向かわなければならない自治体が少なくありませんでした。

震災などの巨大災害に被災した自治体は、その自治体の職員だけではこなしきれないような膨大な災害対応業務に直面し、しばしば深刻なマンパワー不足に陥ります。こうしたマンパワー不足は、災害対応に取り組む自治体職員を極度に疲弊させるだけでなく、災害対応の効率性やパフォーマンスを損なうことで、結果的に被災した住民にも影響します。そこで、このように不足するマンパワーの補完策として期待されているのが、自治体間の人的支援です。

南海トラフ巨大地震や首都直下地震では、東日本大震災を上回る被害が想定され、人的支援がより一層重要になると考えられています。それだけに、自分の自治体が締結している協定が災害時に本当に機能するのかどうかを見直すことは重要なことです。協定を締結していても、支援側の自治体が協定通りに職員を派遣できるとは限らず、派遣した職員が必ずしも的確、効率的に活動できるわけではないからです。協定に対する期待が強いだけに、それが的確に機能しなかったときに自治体の災害対応に与える影響は、決して小さなものではありません。

こうした問題意識から当協会では、平成 27 年度事業として、「巨大災害発生時の自治体間の連携強化施策に関する調査研究」を実施しました。この報告書では、調査研究を通じて得られた知見や検討結果を整理しております。ご参考頂ければ幸甚と存じます。

平成２８年３月

一般財団法人日本防火・危機管理促進協会

理事長　有賀　雄一郎

目次

1　巨大災害発生時の自治体間の連携強化施策に関する調査研究事業 1
1.1　事業の目的 2
1.2　事業の背景 2
1.3　事業の実施状況 5
2　問題の所在 9
2.1　東日本大震災における被災自治体のマンパワー問題と人的支援 10
2.1.1　東日本大震災被災地における業務量の動向 10
2.1.2　東日本大震災被災地における業務資源の被害 12
2.2　災害時の自治体間の人的支援 14
2.2.1　定義 14
2.2.2　阪神・淡路大震災の例 14
2.3　東日本大震災における人的支援 16
2.3.1　派遣された職員数 16
2.3.2　支援の時期 17
2.3.3　人的支援スキーム 19
2.4　先行研究 23
2.4.1　東日本大震災における市区町村の支援活動に関する調査 23
2.4.2　東日本大震災における人的支援の受け入れに関する調査 26
2.4.3　先行研究の限界 28
3　東日本大震災における自治体間の人的支援と受援 31
3.1　アンケート調査の概要 32
3.1.1　アンケート調査の枠組み 32
3.1.2　調査結果概要 37
3.2　東日本大震災における被災自治体の受援 39
3.2.1　特定被災区域指定自治体における受援の有無 39
3.2.2　受援の規模 42
3.3　東日本大震災における自治体の人的支援 46
3.3.1　人的支援の実施状況 46
3.3.2　人的支援の規模 49
3.4　東日本大震災における自治体の人的支援の内容 53
3.4.1　受援自治体が支援を受けた業務内容の状況 53
3.4.2　地域ごとの支援内容の違い 56
3.5　小括 59

4　人的支援と受援に関する課題 61
4.1　災害時の人的支援の評価軸 62
4.1.1　**人的支援の補完性** 62
4.1.2　人的支援の水平性 64
4.2　支援の補完性を阻む問題 66
4.2.1　**専門職をめぐる需要と供給のアンバランス** 66
4.2.2　欠員の問題 69
4.3　支援の機能性を阻む問題 74
4.3.1　支援ニーズと支援内容とのミスマッチ 74
4.3.2　組織カルチャー・ショック 76
4.3.3　派遣された職員のサポート態勢 78
4.4　本章のまとめ 80
5　まとめ：災害時の自治体間の人的支援にどう取り組むべきか 81
5.1　人的支援と受援に関する事前の取り組み 82
5.2　人的支援と受援に関する事前の取り組み状況 85
5.3　人的支援の補完性と水平性をどう確保するか？ 89
5.3.1　派遣要請に対する備え 89
5.3.2　派遣検討段階での備え 90
5.3.3　派遣実施段階での備え 90
5.4　残された課題 92
6　資料編 99

１　巨大災害発生時の自治体間の連携強化施策に関する調査研究事業

1.1　事業の目的

次の 2 つの点が本事業の目的である。

■　南海トラフ巨大地震等巨大災害発生時の自治体間の連携強化を促し、自治体同士の支援/受援が的確に行われるよう、次の点を調査研究する。

・災害時、被災地への職員派遣の判断や被災地での派遣職員の活動の支障となる問題

・問題を解決するために、協定を結ぶ自治体間で災害発生前に予め実施すべき取り組み

■　調査検討結果を、各自治体に災害時応援協定の点検・見直しを促し、また実際に点検・見直しの際の基準・根拠となる成果物にまとめ、全国の地方自治体に送付する。

1.2　事業の背景

（１）被災自治体における資源・能力の限界

東北地方や関東地方では、東日本大震災で被災した自治体の多くが今も災害復興に取り組んでいる。被災地の自治体でこのように災害復興が遅れている理由の 1 つは、まず何よりこの震災が未曽有の災害だったことである。特に津波により被害を受けた地域は広大な範囲に及び、被害調査や瓦礫処理、盛土に膨大な時間を費やさなければならなかった。そして、もう 1 つ重要な点は津波で生じた自治体組織自らの被害である。多くの自治体で災害対策本部を設置すべき庁舎や設備、資機材が損傷し、書類やデータが喪失するケース、首長など幹部をはじめ職員が死傷するケースが生じた。こうして、本来持っていた施設・設備や資機材、情報、人員などの資源を著しく削がれたまま、膨大な災害対応業務や復旧・復興業務に立ち向かわなければならない自治体が少なくなかったのである。

（２）当協会におけるこれまでの調査研究事業の経緯

では、このように被災地の自治体で起こりがちな資源や機能の喪失をどう防ぎ、いざ喪失した場合にこれをどのように補完すれば良いのか。このような問題意識から、当協会では、平成 24 年度以降、次のように 2 つの点を調査研究してきた。第一に災害による資源や機能の喪失の予防策に関する調査研究であり、第二に喪失した場合に資源や機能を補完する方策に関する調査研究である（次頁図 1-1 参照）。

➤災害による自治体の資源や機能喪失の予防策に関する調査研究

平成 25 年 震災時 BCP の作成手法に関する調査研究・・・①

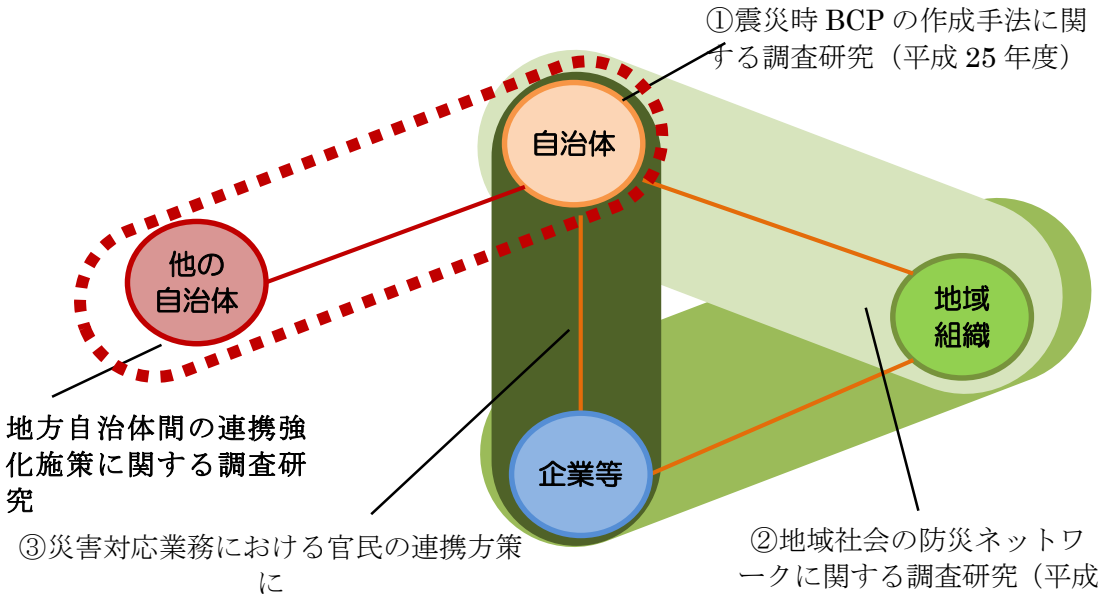
➤喪失・不足した資源や機能の補完策に関する調査研究

平成 24 年 地域社会の防災ネットワークに関する調査研究・・・②

平成 26 年 災害対応業務における官民の連携方策に関する調査研究・・・③

こうした経緯を踏まえ、当協会が平成 27 年度の事業として実施するのが「巨大災害発生時の自治体間の連携強化施策に関する調査研究」である。当協会のこれまでの経緯の中では、不足・喪失した人的資源の補完策に関する調査研究の延長上に位置付けられる。

図 1-1 当協会がこれまでに実施してきた調査研究事業の位置付け



（３）なぜ自治体間の人的支援か

震災などの巨大災害に被災した自治体は、その自治体の職員だけではこなしきれないような膨大な災害対応業務に直面し、しばしば深刻なマンパワー不足に陥る[1]。こうしたマンパワー不足は、災害対応に取り組む自治体職員を極度に疲弊させるだけでなく、災害対応の効率性やパフォーマンスを損なうことで、結果的に被災した住民にも影響する[2]。そこで、このように不足するマンパワーの補完策として実施されているのが自治体間の人的支援である。

① 東日本大震災の例

たとえば東日本大震災で 2011 年 3 月 11 日から翌年 3 月 31 日までに岩手、宮城、福島 3 県及び市町村に派遣された「一般地方公務員」は累積で 9 万 197 名にのぼる。派遣された自治体職員は、保健福祉活動や応急危険度判定など様々な業務を担った[3]。

---

[1] 例えば、東日本大震災後、自治労宮城県本部が、県内の組合員に行った健康調査では、震災後 1 カ月以内に取得した休日が 2 日未満という職員が約 2 割で、うち 12.7%の職員は 1 日も取得できなかったという。また超過勤務が 100 時間を超えたという職員は 13.4%だった。次を参照。「公務員休日 2 日未満 21% 震災後 1 カ月間 激務明らかに」『河北新報』2011 年 7 月 31 日。

なお、こうした状況は震災に限らず、他の災害でもしばしば見られる。2015 年 9 月に発生した関東・東北豪雨で鬼怒川の堤防の決壊による水害が発生した常総市でも、次のような状況が報じられている。「茨城県常総市では、育児休暇などを除いた全職員 492 人が出勤した。災害発生後の 3 週間の時間外勤務（休日出勤を含む）は平均 139.2 時間。最長は部長（1 人）の 342 時間」だったという。次を参照。「常総市職員 残業 300 時間超も 鬼怒川決壊対応で」『毎日新聞』2016 年 1 月 21 日。

[2] 例えば東日本大震災の被災地では、地震発生後間もない 4 月上旬に義援金の支給を巡ってこのような問題が発生している。町長を含め職員の 3 割超が死亡または行方不明となった大槌町では「OB の再雇用や定年の職員の雇用延長などで何とか態勢を整えた」が、それでも義援金について「『もちろん、少しでも早く義援金を渡してあげたい。だが、だれがどうやって配るか、具体案はまだない』」（東根政昭副町長）状態だったという。次を参照。「義援金『支給の職員不足』」『読売新聞』2011 年 4 月 9 日。

[3] 本事業が実施されている 2015 年度時点で、全国から多くの自治体職員が被災自治体に派遣されている。例えば大槌町で復興事業を担う都市整備課の状況が、次のように紹介されている。「総勢 33 人（臨時を除く）の同課メンバーで、町職員はわずか 5 人。町の任期付き職員を除き、ほかは北海道から沖縄まで県内外からの応援だ」（「多忙な応援職員 負担のケア 続く模索」『岩手日報 Web News』

こうした人的支援は「小回りが効く上、迅速で効果も高かった」（中邨 2015、50）として概ね評価されている。アンケート調査などでも「被災自治体の職員や、被災された市民に配慮した支援」（100%）、「迅速な支援」（93.8%）、「被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援」（93.8%）などの評価が見られる（本荘 2013）。一方で、東日本大震災では、後述するように支援側、受援側それぞれの自治体職員が費用負担の問題、抜けたマンパワーのカバー問題、言葉の壁や土地勘不足、ルールの違い、他の自治体職員との調整問題など、様々な問題に直面していた[4]。

② 巨大災害への備え

南海トラフ巨大地震や首都直下地震では、東日本大震災を上回る被害が想定され、人的支援がより一層重要になると考えられている[5]。こうしたことから、現在、多くの自治体が、他の自治体と災害時応援協定を締結し、災害時の人的・物的な支援の確保を進めている（消防庁 2015、16）。

こうした取り組みは、他の自治体の支援に対する期待の強さの現れということができる。それだけに、上に挙げたような東日本大震災の人的支援で見られた問題を見逃すことはできない。協定を締結していても、支援側の自治体が協定通りに職員を派遣できるとは限らず、派遣した職員が必ずしも的確、効率的に活動できるわけではないということを示しているからである。期待が強いだけに、それが的確に機能しなかった時に自治体の災害対応に与える影響は、決して小さなものでは済まない。せっかく結んだ協定がかえって障害ともなりかねないのである。

では、災害時に行われる人的支援が的確、効率的に機能するには、災害発生前にどのような準備に取り組めばよいのだろうか。本事業では、①災害時に自治体間で行われる人的支援を的確、効率的に実施する上で障害となる問題を把握し、②問題解決のために協定を結ぶ自治体間で予め災害発生前に実施すべき取り組みを検討する。

---

http://www.iwate-np.co.jp/311shinsai/saiko/saiko150511.html（最終確認日 2016 年 2 月 28 日）。

[4] 梅内（2013）、北九州市（2012）、黒澤・鈴木・西田他（2012）、東京都（2012、2013）、宮城県（2015）、唐沢・宮野・守屋（2012）、宮本（2014）、森下（2013）、神谷・桜井（2013）。

[5] 例えば、中央防災会議「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会」では「発災時の円滑な対応」のための「今後の対応の方向性」の 1 つに「連携体制の整備」を挙げている。具体的には、広域的・近接的な応援協定の締結や業務の明確化といった支援体制と受援力の強化が挙げられている（中央防災会議 地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会 2012、21-23）。また、消防庁の「地域防災計画における地震・津波対策の強化に関する検討会」なども、「協定内容の具体化」、「受援計画の策定」の必要を挙げている（消防庁国民保護・防災部 防災課 2011、67-71）。

1.3　事業の実施状況

（１）調査検討方法

本事業では、次のような調査研究と検討を行う。

①　調査研究

➢ 過去の災害及びその課題に関する事例調査

東日本大震災を中心に過去の災害で行われた自治体間支援について、支援体制/内容、支援/受援過程について調査を実施する。

➢ 現状の取り組みに関する事例調査

災害時の自治体間の支援/受援に備え、事前に各市町村が行っている取り組みや国内外の先進事例についての調査を実施する。

②　検討

災害時応援協定に対する点検・見直し促進策及び点検・見直し基準・根拠について検討する。

（２）実施体制

本調査研究を進めるにあたり、実務者・学識経験者からなる「巨大災害発生時の自治体間の連携強化施策に関する調査研究ワーキンググループ」を設置し、専門的知見を取り入れるとともに、実践性、客観性及び科学的根拠の確保を図る。

①　ワーキンググループ

委　員　長	福田　　充	日本大学法学部 教授
部　会　員	飯塚　智規	（一財）消防科学総合センター 研究員
〃	豊嶋　茂一	多賀城市 総務部 交通防災課 主査
〃	中澤　幸介	新建新聞社 取締役（リスク対策．com　編集長）
〃	西村　　弥	明治大学政治経済学部 准教授
〃	松下　隆一	釜石市 危機管理監 防災危機管理課 防災係長

②　主な検討事項

・検討に必要な情報及びデータ、資料に関すること。
・情報及びデータ、資料を収集するための調査方法に関すること。
・調査結果の分析・整理方法に関すること。
・災害時の人的支援/応援に向けた自治体の事前の取り組み方策に関すること。
・以上の調査研究及び検討の成果の構成・内容等に関すること。

（３）調査検討の経過

①　文献調査

本事業で参照した文献・資料のリストは、本報告書の「参考資料」に掲載している。

②　インタビュー調査

本事業では東日本大震災における自治体間の人的支援とその課題を確認するため、インタビュー調査を実施した。主な調査対象や調査内容は次頁表 1-1 と表 1-2 に示したとおりである。

③　アンケート調査

本事業では、次のとおりアンケート調査を実施した（詳細は本報告書第 3 章を参照）。

・ 調査対象：全市区町村（1,741 団体）

・ 調査期間：2015 年 11 月 2 日～11 月 27 日

・ 調査方法：Web アンケート調査

・回答状況

回答数：763 件（有効回答 763 件）　　回答率：43.8%（有効回答率 43.8%）

表 1-1　東日本大震災における自治体間の人的支援に関するインタビュー調査（受援自治体調査）

	対象	実施日	主な調査事項
1	岩手大学　越野修三　教授 （元岩手県 危機管理監）	2015 年 8 月 21 日	東日本大震災時の県災害対策本部の役割。
2	岩手県市町村課	2015 年 11 月 4 日	広域自治体の役割。1)東日本大震災での基礎自治体の支援ニーズの状況と対応　2)その際の課題　3)震災後の状況（協定等の締結や見直し）
3	大槌町（岩手県） 総務課	2015 年 11 月 5 日	東日本大震災時の岩手県内の基礎自治体における人的支援と基礎自治体の役割。全国 54 の団体からの人的支援を受け入れている状況と課題。
4	宮城県危機対策課	2015 年 11 月 30 日	広域自治体の役割。1)東日本大震災での基礎自治体の支援ニーズの状況と対応　2)その際の課題　3)震災後の状況（協定等の締結や見直し）
5	東松島市（宮城県） 総務部総務課	2016 年 1 月 6 日	東日本大震災時の岩手県内の基礎自治体における人的支援と基礎自治体の役割。現在、特に土木職が不足し、64%を派遣職員が担っている。
6	石巻市（宮城県） 総務部人事課	2016 年 1 月 6 日	東日本大震災時の岩手県内の基礎自治体における人的支援と基礎自治体の役割。全国 72 の団体からの人的支援を受け入れている状況と課題。

表 1-2　東日本大震災における自治体間の人的支援に関するインタビュー調査（支援自治体調査）

	対象	実施日	主な調査事項
1	神戸市 危機管理室	2015 年 9 月 1 日	職員派遣に関わる事前調整の状況（費用、マンパワー、人選、情報共有等）とその課題。阪神淡路大震災の経験がどのように活かされているか。
2	北九州市 危機管理室	2015 年 9 月 16 日	職員派遣に関わる事前調整の状況（費用、マンパワー、人選、情報共有等）とその課題。現地に常駐者を置く「北九州市・釜石デスク」の役割について。
3	菰野町（三重県） 総務課	2015 年 10 月 29 日	職員派遣に関わる事前調整の状況とその課題。小規模自治体（人口 4 万人）（一般行政職員数 216 人）が現在も職員派遣をする背景。宮城県石巻市（宮城）へ一般職員 1 名を派遣継続中。相馬市へ技術職員 1 名を派遣継続中。
4	小千谷市（新潟県） 危機管理課	2015 年 11 月 11 日	職員派遣に関わる事前調整の状況とその課題。小規模自治体（人口 4 万人）（一般行政職員数 238 人）から長期に亘る職員派遣について。南相馬市などへ派遣。中越震災の経験がどのように活かされているか。
5	全国市長会 行政部	2016 年 1 月 20 日	総務省スキームと全国市長会による全国規模、長期に亘る職員派遣の状況と課題。平成 28 年度以降、被災地の人材不足に対してどのように対応するか。

④　ワーキンググループの開催

本事業では、巨大災害発生時の自治体間の連携強化施策に関する調査研究ワーキンググループを 4 回開催した。会議の開催時期と主な議題は表 1-3 に示したとおりである。

表 1-3　WG の開催実績

回	日時	場所	議題
第 1 回	2015 年 8 月 26 日（水）	商工会館 7 階 7C 会議室	・事業の概要及びワーキンググループ位置付けについて ・調査研究について ・地方自治体向けアンケート調査について
第 2 回	2015 年 9 月 18 日（金）	富山電気ビル 地下 1 階 E 会議室	・アンケート調査について ・インタビュー調査方針・スケジュールについて
第 3 回	2015 年 12 月 14 日（月）	商工会館 7 階 7D 会議室	・成果物の方向性について ・アンケート調査結果の分析の方向性について
第 4 回	2016 年 2 月 16 日（火）	富山電気ビル 地下 1 階 E 会議室	・成果物について

2　問題の所在

本章では、本事業が焦点を当てる自治体間の人的支援がどのようなものであるのか、なぜ焦点を当てるのか、自治体間の連携の何に焦点を当てるのかを検討する。

2.1　東日本大震災における被災自治体のマンパワー問題と人的支援

前章で触れたとおり、災害時に他の自治体による人的支援が必要とされるのは、災害で被災した自治体が、しばしば著しいマンパワー不足に陥るからである。差し当たって以下では、人的支援の発端ともいえるマンパワー問題が、どのような問題なのか。これに対応することがいかに重要かを確認する。

2.1.1　東日本大震災被災地における業務量の動向

巨大災害が発生すると、被災した自治体ではそれまで実施してきた通常の事業や業務に加え、避難所運営や炊き出し、被害調査、道路等の復旧、瓦礫処理、用地取得、土地区画などの膨大な災害対応業務が発生する[1]。では、東日本大震災で甚大な被害を受けた自治体では、震災直後の災害時応急対応やその後の復旧・復興に伴い、どのくらいのマンパワー不足が発生したのだろうか。

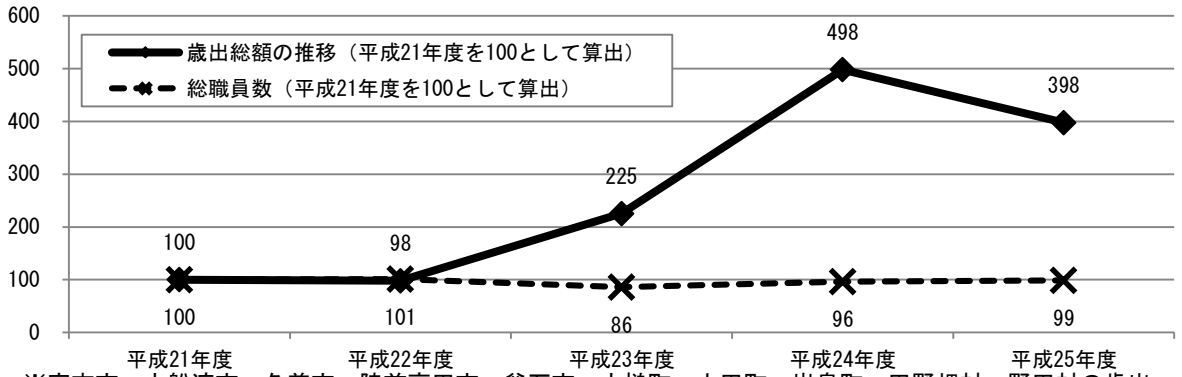
（１）岩手県内の被災自治体における業務量と職員数の動向

図 2-1 は、岩手県内で特に津波により大きな被害を受けた自治体における、平成 21 年度から平成 25 年度までの歳出と職員数の動きを示したグラフである。

①　震災前後の歳出の動向

図には、岩手県内の被災自治体の歳出の総額を合計し、平成 21 年度を 100 とした場合の各年度の割合を示している。翌 22 年度の歳出は 98 で、21 年度と比べ大きな変化は見られない。このように、通常、歳出額が大きく変わることはない。にもかかわらず大きく変化しているのが、震災発生後の 23 年度である。

図 2-1　岩手県内の市区町村における歳出総額と総職員数の推移



※宮古市、大船渡市、久慈市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、野田村の歳出総額及び総職員数を対象としている。

出典：歳出総額については総務省「決算カード」、総職員数については総務省「地方公共団体定員管理調査結果」をもとに作成。

[1] 例えば、仙台市では震災後、「膨大な事務と市民対応が矢継ぎ早に発生したため、現場は非常に混乱し、大幅なマンパワー不足が発生することとなった。これに対し仙台市は通例 4 月 1 日付けの人事異動を 1 か月凍結し、3 月末の定年退職者を 1 か月フルタイムで再任用する等の措置を講じたが、様々な部署から人手不足の悲鳴が上がった」という（梅内 2013､27-28）。

23 年度は、歳出は 2 倍以上の 225 に増加し、24 年度にはさらに 498 と約 5 倍にまで増加している。25 年度には 398 へと減少するが、それでも震災前の 4 倍の規模だった。県内の被災自治体では、震災後、災害時応急対応や復旧復興に関連した事業や業務が急激に増加し、それに伴い財政支出が通常時の数倍にまで増加したと考えることができよう。

② 震災前後の職員数の動向

こうした歳出の動きに対し、事業や業務を担う職員数はどのように推移しているのだろうか。

職員数は平成 21 年度を 100 とした場合、翌 22 年度は 101 に増加するが、震災が発生した後の 23 年度は 86 に減少し、その後 24 年度には 96、25 年度には 99 へと増加している[2]。上述の歳出の動向と比較すると、職員数は 21 年度以降ほとんど変化していないことは一目瞭然である。歳出が数倍にまで増加していることを合わせ考えると、震災後、岩手県の被災自治体で生じたマンパワー不足がいかに激しいものだったかが示唆されるのである。

（３）宮城県内の被災自治体における業務量と職員数の動向

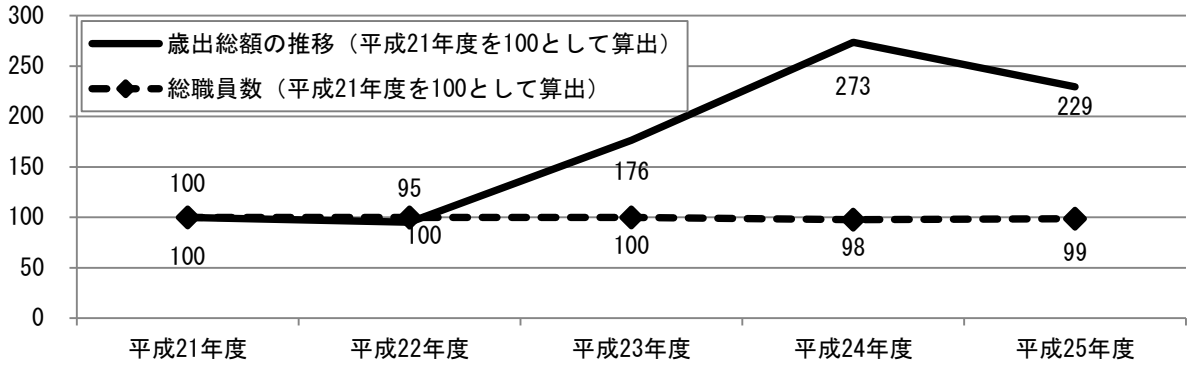
続けて宮城県のケースを見てみよう。図 2-2 は、宮城県で特に津波により大きな被害を受けた自治体における、平成 21 年度から平成 25 年度までの歳出と職員数の動きを示したグラフである。

① 震災前後の歳出の動向

岩手県と同様、平成 21 年度から 25 年度までの各年度における、被災自治体の歳出を合計し、平成 21 年度を 100 とした場合の各年度の歳出合計額の割合を示している。歳出は、21 年度の 100 から平成 22 年度には 95 へと減少するが、大きな変化とはいえない。大きく変化するのは、やはり震災が発生した 23 年度である。歳出額は 23 年度には 176、24 年度には 273 へと急激に増加する。25 年度は 229 に減少するものの、それでも震災前の 2 倍以上の歳出である。

岩手県と同じように、宮城県の被災自治体でも、震災後、歳出が大きく増加したことが分かる。震災により災害時応急対応や復旧復興に関連した事業や業務が急増し、それに伴い財政支出が通常時の数倍にまで増加したと考えることができよう。

図 2-2　宮城県内の市区町村における歳出総額と総職員数の推移



※仙台市、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町の歳出総額及び総職員数を対象としている。

出典：歳出総額については総務省「決算カード」、総職員数については総務省「地方公共団体定員管理調査結果」をもとに作成。

[2] 特に岩手県では、陸前高田市や大槌町などで多くの自治体職員が、津波により亡くなっている。23 年度の職員数の減少はこうした職員の犠牲が反映されたものと考えられる。

② 震災前後の職員数の動向

ではこうした財政支出の動向に対し、職員数はどのように変化しているのだろうか。結論から言えば、岩手県と同様、平成 21 年度から 25 年度にかけて職員数はほとんど変化していない。平成 21 年度には 100 だった数値が、22 年度には 100、23 年度も 100、24 年度には 98、25 年度には 99 である。歳出が著しく増加しているのと対照的である。やはり宮城県の被災自治体で生じたマンパワー不足が、いかに大きなものだったかが伺われるのである[3]。

2.1.2 東日本大震災被災地における業務資源の被害

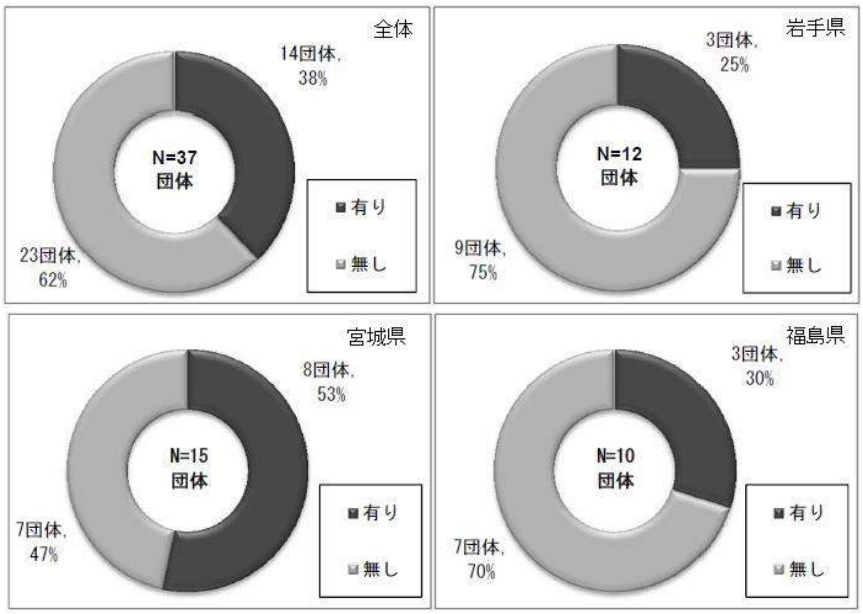
さらにこうしたマンパワー不足を助長したのが、震災で生じた自治体職員の被災である。

（1）職員の死傷

第一に東日本大震災では、多くの自治体職員が死傷している。例えば陸前高田市では職員 443 名のうち 111 名が死亡し、大槌町では職員 139 名のうち町長を含む 40 名が死亡するなど、数十名単位で職員が犠牲になるケースも見られた[4]。

図 2-3 は、消防庁が岩手、宮城、福島 3 県の 37 沿岸市町村に対して実施した聞き取り調査のうち、「亡くなった職員の有無」を尋ねた質問の回答結果である[5]。全体でみると、37 市町村中 14 自治体で職員が亡くなっていることが分かる。県別に見ていくと、最も多いのが宮城県で 8 自治体、岩手県と福島県でもそれぞれ 3 自治体で職員が亡くなっている（消防庁 2011、99-100）。

図 2-3 岩手・宮城・福島 3 県の沿岸市町村における亡くなった職員の有無



出典：消防庁（2011、99-100）から抜粋。

[3] 福島県の被災自治体は、特に原発事故による避難地域を中心にデータが断絶している自治体や時期があるため、省略することにした。

[4] 陸前高田市（2014、110）、大槌町（2013、11）、大槌町東日本大震災検証委員会（2014、10）を参照。

[5] 岩手県が 12 団体（洋野町、久慈市、野田村、普代村、田野畑村、岩泉町、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市）、宮城県が 15 団体（気仙沼市、南三陸町、石巻市、女川町、東松島市、松島町、塩竈市、七ヶ浜町、利府町、多賀城市、仙台市、名取市、岩沼市、亘理町、山元町）、福島県が 10 団体（新地町、相馬市、南相馬市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町、広野町、いわき市）である。2011 年 7 月に実施された。消防庁（2011、5）を参照。

（２）休・退職の増加

また、東日本大震災では、震災後の膨大な災害対応業務によるプレッシャーやストレスから、自治体職員が心身を壊し休・退職に追い込まれるケースも相次いでいる。中には自殺に至るケースも発生した。

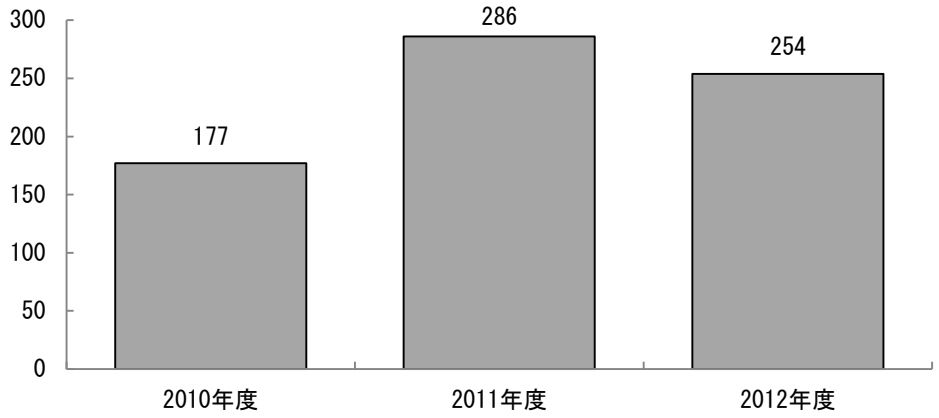
読売新聞が岩手県の 12 市町村、宮城県の 15 市町村、福島県の 15 市町村を対象に、「心の問題で長期休職した職員数」について調べたところ、2011 年度は 284 名、2012 年度は 254 名で、2010 年度の 177 名を大きく上回ったという[6]。また、毎日新聞が岩手、宮城、福島の 42 市町村に行った調査では、2011 年 3 月 11 日から 2014 年 3 月の早期退職者は 1,843 名で、「このうち震災や原発事故が理由とみられる退職者数は 12 市町村で 106 人に上った」。「退職理由を『特定できない』と回答した自治体もあり、さらに多くの職員が震災をきっかけに退職を余儀なくされた可能性がある」としている[7]。

（３）参集困難

東日本大震災では、発災したのが平日の勤務時間中だったことから顕在化しなかったが、夜間または休日に発災した場合には、職員の参集困難の問題が発生し、マンパワー問題が一層深刻なものになっていたと予想される[8]。例えば、1995 年 1 月 17 日午前 5 時 46 分に発生した阪神・淡路大震災で、神戸市役所では交通機関の途絶や住家の被害により震災当日に出勤した職員は、全体の 41%ほどであった。その後も出勤した職員の数は徐々に増えていくものの、ようやく 9 割の職員が出勤するようになったのは震災から約 1 週間後の 1 月 25 日だった（神戸市 1996、193）。

神戸市の例をそのまま東日本大震災に当てはめることはできないが、仮にこのような参集困難が発生した場合には、津波被災者の救助が遅れるなど深刻な影響が起きていたことが予想される。

図 2-4　心の問題での長期休職者の数



出典：『読売新聞』（2013 年 9 月 30 日）をもとに作成。

---

[6] 次を参照。「被災自治体 心の病 147 職員休職」『読売新聞』2013 年 9 月 30 日。
[7] 次を参照。「被災 42 市町村 震災理由に 106 人退職」『毎日新聞』2014 年 7 月 27 日。
[8] 例えば、仙台市では「地震の発生が平日の日中であったことから、ほとんどの職員が勤務中であり、そのまま非常 3 号配備体制へと移行されていった」（仙台市 2013、77）。また、宮古市では「3 月議会の最終日であり、市長をはじめとする幹部職員は全員在庁していた」（黒田 2014、3）。

2.2　災害時の自治体間の人的支援

2.2.1　定義

前節で確認したように、災害で被災した自治体は膨大な災害対応業務に直面し、マンパワーが著しく不足する。さらには、職員が被災し、マンパワー不足をさらに助長することもある。こうして被災自治体で不足するマンパワーを補完する取り組みとして実施されているのが人的支援である。本事業では、人的支援を次のように定義する。

（１）人的支援

被災自治体に対し、被災していない自治体が職員を派遣し、その職員を通じて災害対応業務をはじめ通常業務に役務を提供するのが、本事業で想定する人的支援である。巨大災害時には、食料や燃料、衣類、資機材などの支援物資が被災地に大量に送られてくるが、本事業ではこれらを物的支援とし、本事業の想定する人的支援とは明確に異なるものと位置付ける。

（２）受援

一方で、被災した自治体が人的支援を受け入れることを、本事業では受援とよぶ。被災した自治体は、受援にあたって、協定を結ぶ他の自治体や近隣の自治体に支援を直接要請することや、都道府県に職員派遣の斡旋を要請することができる[9]。さらに、こうした支援要請を行った上で、被災自治体は派遣されてきた職員に委ねる業務を精査し、担当者を決めなければならない。場合によっては派遣されてきた職員の宿泊場所を準備する必要もある。こうして、受援には、被災した自治体による職員の派遣要請や、派遣されてきた職員を受け入れる準備、意思決定、調整などの一連の活動が含まれてくる。

2.2.2　阪神・淡路大震災の例

このような意味での人的支援は、最近になって初めて実施されるようになったわけではない。阪神・淡路大震災の例を見てみよう。

（１）派遣された職員数

阪神・淡路大震災が発生したのは平成 7 年 1 月 17 日である。表 2-1 に平成 7 年 1 月 17 日から 3 月 21 日までの間に兵庫県及び同県内市町村に派遣された自治体職員数が示されている。この約 2 か月間で、兵庫県及び県内市町村に派遣された職員数（延べ人数）は合計 19 万 6,416 名、うち都道府県職員が 7 万 3,960 名、市町村職員が 12 万 2,456 名だった。後述するように、東日本大震災で被災地に派遣された都道府県及び市区町村職員の数は、総務省の統計では 90,197 名だった。阪神・淡路大震災で派遣された職員数がいかに規模の大きなものだったかがわかる。

---

[9] 東日本大震災の例を挙げるまでもないが、実際のところ、被災した自治体が災害の発生直後からこうした要請を行うことは、現実的に困難なケースが少なくない。

（２）支援内容

部門別でみると都道府県職員では医療関係職員が 1 万 8,732 名と最も多く、次いで水道関係職員の 1 万 6,321 名が続く。市町村職員では水道関係職員が 4 万 3,935 名と際立って多く、次いで生活福祉関係の 2 万 3,351 名、「その他」の 1 万 8,035 名、衛生環境関係の 1 万 5,490 名が続く。

表 2-2 に平成 7 年 1 月 17 日から 11 月 1 日までの神戸市を例に、具体的な支援内容を示している。避難所運営や倒壊家屋調査、各種給付事務といった典型的な災害対応業務だけでなく、選挙応援や生活保護・老人福祉といった平常時の業務も支援を受けている。支援の対象が業務の全般に及んでいたことが伺われる[10]。

表 2-1　兵庫県及び県内市町村に派遣された自治体職員数（平成 7 年 1 月 17 日～3 月 21 日）

	都道府県職員	市町村職員	計
防災関係	1,450 名	0 名	1,450 名
生活福祉関係	10,087 名	23,351 名	33,438 名
医療関係	18,732 名	10,869 名	29,601 名
水道関係	16,321 名	43,935 名	60,256 名
建築関係	5,270 名	5,229 名	10,499 名
衛生環境関係	6,338 名	15,490 名	21,828 名
土木関係	5,581 名	5,547 名	11,128 名
その他	10,181 名	18,035 名	28,216 名
合計	73,960 名	122,456 名	196,416 名

出典：兵庫県（1996､39）をもとに作成。

表 2-2　神戸市における派遣職員活動内容（平成 7 年 1 月 17 日～11 月 1 日）

業　　務	支援内容
避難所運営	全国の市町村から約 200 名/日の応援を受けた。
倒壊家屋調査、再開発事業、住環境整備事業、建築確認審査	4 月 1 日から 1 年間、11 の政令指定都市の建築職員 40 名/日の応援を受けた。
選挙応援	近隣の政令指定都市（京都、大阪）からの応援を受けた。
各種給付事務（義援金交付、災害援護資金の貸付等）	
生活保護・老人福祉・障害福祉等の相談業務	ケースワーカーの派遣を受けた。
保健医療対策	
応急給水	給水車の派遣が 211 団体、延べ人数 3 万 627 名の支援を受けた。
水道施設の復旧工事	団体数 198 団体、延べ人数 4 万 1486 名の支援を受けた。
工業用水道の復旧工事	団体数 4 団体、延べ人数 296 名の支援を受けた。

出典：神戸市（1996､590-595）をもとに作成。

[10] こうした自治体間の人的支援は、新潟県中越地震でも行われている。地震が発生した平成 16 年 10 月 23 日から翌平成 17 年 3 月 31 日までに､新潟県内の被災地に派遣された自治体職員数は 3 万 6,383 名だった。分野別に見ると最も多かったのは､「土木関係」で派遣された 1 万 5,031 名、次いで「医療・保健関係」の 1 万 651 名が続いた。新潟県中越大震災復興検証調査会（2015､69）を参照。

2.3　東日本大震災における人的支援

このように人的支援は、阪神・淡路大震災など過去の巨大災害でも実施されてきた。では、東日本大震災ではどのような支援が行われているのだろうか。

2.3.1　派遣された職員数

まず派遣された職員の数から確認してみよう。

（１）概況

表 2-3 に示されているのは、東日本大震災の被災自治体に派遣された全国の自治体の職員数である。2011 年 3 月 11 日から 2015 年 3 月 31 日までに、岩手県、宮城県、福島県、青森県、茨城県、千葉県の被災 6 県、および県内市町村に派遣された全国の自治体の職員数は 9 万 197 名に上る（累積）。

（２）県別の受援状況

派遣先の県別に見ると岩手県に 21,981 名（全体の 24.3%）、宮城県に 4 万 8,802 名（54.1%）、福島県に 1 万 7,480 名（19.4%）の自治体職員が派遣されている。被災主要 3 県だけで、派遣された全職員の 97.8%を占めている。青森県、茨城県、千葉県に派遣された自治体職員は、1,934 名（2.2%）だった。

（３）派遣元の自治体ごとの人数

派遣されている自治体職員の数を、派遣元の自治体の種類別に確認すると、最も多いのは市区町村からの 4 万 1,711 名（46.2%）で、次いで都道府県の 3 万 2,995 名（36.5%）が続く。政令指定都市から派遣された自治体職員数は 1 万 5,491 名である。政令指定都市は現在 20 市で全 1,741 市区町村のわずか 1.1%を占めているに過ぎない。だが、この 20 市が派遣した職員数は、派遣された全職員の 17.1%に及んでいる。同じ基礎自治体でも、動員可能な職員数の点で、政令指定都市がいかに際立っているかが分かる。

表 2-3　東日本大震災における被災自治体への職員の派遣状況

（単位：人）

派遣先 / 派遣元	岩手県内	宮城県内	福島県内	その他	合計
都道府県	6,659	16,128	9,251	957	32,995
政令指定都市	4,309	9,827	1,222	133	15,491
市区町村	11,013	22,847	7,007	844	41,711
合計	21,981	48,802	17,480	1,934	90,197

※ 派遣先の「その他」は、青森県内、茨城県内及び千葉県内の合計である。

出典：総務省「東日本大震災における被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況（平成 23 年 3 月 11 日～平成 27 年 3 月 31 日までの累積）」の抜粋[11]。

[11] 次を参照。総務省ホームページ「東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況

2.3.2　支援の時期

また、こうして東日本大震災で実施されている自治体間の人的支援の性格は、時期によって大きく異なっている。

（1）応急対応期

第一に震災が発生した 2011 年 3 月 11 日から同じ年の秋頃にかけての時期である[12]。

①　支援を必要とする業務の特徴

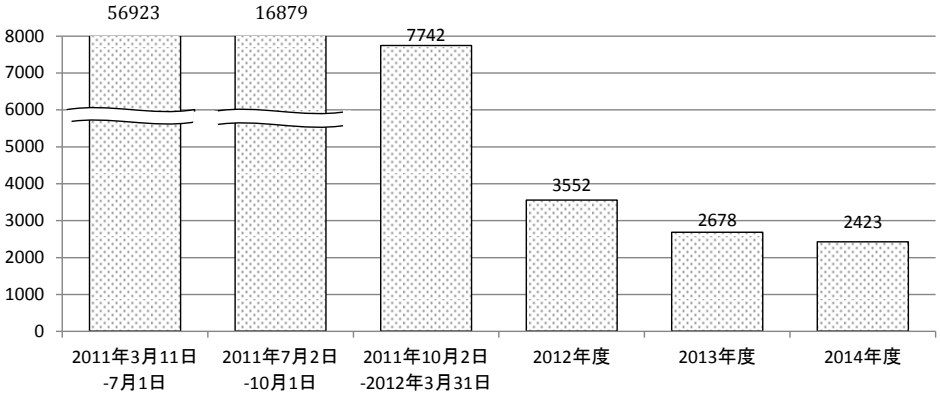
この時期は、概ねどの被災自治体でも避難所運営や被害調査、り災証明の発行、義援金の給付や被災者生活再建支援の手続き等が行われていた。特に被害の大きかった太平洋沿岸部では、仮設住宅の建設及び夏頃からは仮設住宅への入居が進められていたという時期である。震災発生後、被災自治体で最も多くの人手を必要とした時期である。

②　派遣された職員数

実際、この時期は、全国の自治体が最も多くの職員を被災自治体に派遣した時期でもある。図 2-5 は、被災自治体に派遣された全国の自治体の職員数の推移を、2011 年 3 月 11 日から 2014 年度まで示したグラフである。

先述のとおり 2014 年度までに被災自治体に派遣された全国の自治体職員の累計は 9 万 197 名だった。図を見ると分かるように、その大部分が、震災発生直後の 2011 年 3 月 11 日～10 月 1 日までに派遣された職員だということがわかる。2011 年 10 月 1 日までに派遣された職員数は 7 万 3,802 名であり、2015 年 3 月 31 日までに派遣された自治体職員の 81.8%を占めている。特に最も多かったのは震災発生直後から 7 月 1 日までの時期で、この約 3 か月間で 5 万 6,923 名の職員が被災自治体に派遣されていた（63.1%）。このように、応急対応期には被災自治体で多くの人手が必要とされ、それに応じて多くの職員が被災自治体に派遣されていたのである。

図 2-5　被災自治体に派遣された職員数の推移（単位：名）



出典：総務省「東日本大震災による被災地地方公共団体への地方公務員の派遣状況」をもとに作成。

（平成 23 年 3 月 11 日～平成 27 年 3 月 31 日までの累積）」http://www.soumu.go.jp/main_content/000372293.pdf（最終確認日 2015 年 8 月 25 日）。

[12] 応急対応期の終了時期は、避難所の閉鎖状況を基準としている。岩手県で全ての避難所が閉鎖したのは 10 月であり、宮城県でも 11 月上旬にはほとんどの避難所が閉鎖されていた。岩手県（2013、27）、宮城県（2013、36）を参照。

③職員の派遣期間

また、この時期の職員派遣の特徴の 1 つは、派遣期間が短いことである[13]。この時期に支援する業務の多くは、被災した住民と直接対面しなければならない。業務によるストレスが大きく、しかも多くの職員が必要とされる。そこで、どの自治体も職員を 1 週間程度の短期間だけ派遣し、入れ替わりで別の職員を派遣することで、派遣に伴う欠員の影響を減らし、派遣した職員への負担も減らすという方法が取られた。

（２）復旧・復興期

第二に 2011 年秋以降の時期である。

①支援を必要とする業務の特徴

この時期には避難所運営等の応急対応期の人的支援は一段落し、特に津波被害の大きかった地域などで、ライフライン、交通網の復旧、復興計画の策定、区画整理、用地取得など復旧・復興に関連した業務が本格化してくる。それに応じて応急対応期のように、とにかく多くのマンパワーが必要とされるという状況は終息に向かい、むしろ土木、建築など復旧・復興に関わる専門職のニーズが高まってくる。この時期以降、人的支援においては量よりもむしろ質が求められるようになってくるのである。

②派遣された職員数

実際、応急対応期のように数万人規模で派遣されていた職員数は、復旧・復興期に入り大きく減少している。図 2-5 を見ると、「2011 年 10 月 2 日-2012 年 3 月 31 日」は累計で 7,742 名、2012 年度は 3,552 名、2013 年度は 2,678 名、2014 年度は 2,423 名だった。

③職員の派遣期間

この時期以降、派遣職員が減少した要因には、支援を必要とする業務において量より質が求められるようになったという点の他に、派遣期間の変化も挙げられる。

復興計画の策定、区画整理といった復旧・復興に関わる業務の多くは、派遣した職員が短期的に入れ替わるような関与の仕方ではなく、長期的な関与が求められる。したがって、応急対応期には 1 週間程度だった職員の派遣期間が、復旧・復興期には数か月から 1 年単位の中長期的な派遣へと変わっている。累計で集計すれば、当然のことながら、短期派遣を実施している時期の方が派遣される職員数が早く増加していくことになる。これが復旧・復興期に入り、派遣された職員数が減少しているもう 1 つの理由である。

[13] 後述するように、財団法人消防科学総合センターが行ったアンケート調査でも、自治体がこの時期に派遣した職員の派遣期間について、「3 日以上 1 週間未満」が 41.2%、「1 週間以上 10 日未満」が 40.3%だった（黒田 2012､5）。

2.3.3　人的支援スキーム

こうして東日本大震災で行われた人的支援は、以下で見ていくような 4 つのスキームに基づいて実施されたと考えることができる（21-22 頁、表 2-4 参照）[14]。

（1）自治体主導スキーム

まずは支援自治体の主体的な取り組みとして実施された人的支援として、次のような 3 つのスキームが見られた。

①　単独型スキーム

第一に、単独型スキームである。このスキームは支援する側の自治体が、受援側の自治体に対し単独で人的支援を行うスキームである。北九州市による釜石市の支援、神戸市による仙台市の支援、名古屋市による陸前高田市の支援など、震災発生直後から全国の多くの自治体が、このスキームによって被災自治体に対する人的支援を行っている。

②　スクラム型スキーム

一方で、単独で人的支援を行うほどの人員の余裕がないという自治体の中には、他の複数の自治体と協力して人的支援を行うケースも見られた。こうした支援は「スクラム型スキーム」とよばれる。このスキーム名は、杉並区が災害時応援協定を締結している小千谷市や青梅市など、複数の自治体と協力して行っている、南相馬市への「自治体スクラム支援」のケースが由来となっている。こうしたスクラム型支援には、他にも肝付町や鹿屋市など鹿児島県の 4 市 5 町が行った「鹿児島県大隅半島 4 市 5 町復興支援」などの例が見られる[15]。

③　広域連携組織スキーム

東日本大震災では、自治体の広域連合組織による人的支援も行われている。代表的なケースが関西広域連合による人的支援である。このケースでは、関西広域連合に所属する府県及び市町村が組織的な人的支援を行った。具体的には、大阪府と和歌山県が岩手県、兵庫県と鳥取県、徳島県が宮城県、滋賀県と京都府が福島県に対して支援を実施するという「カウンターパート方式」が取られた。府県内の市町村も、それぞれカウンターパートの被災市町村に対して人的支援を行った。

（2）総務省スキーム

4 つ目のスキームとして挙げるのが、総務省スキームである。先に紹介した 3 つのスキームが支援自治体の独自の取り組みだったのに対し、総務省スキームでは人的支援に伴う様々な調整を支援自治体と受援自治体だけでなく、国（総務省）、全国市長会や全国町村会が関わる。特に、復旧・復興期に行われた人的支援は、主にこの総務省スキームに基づいて実施されている。

①　人的支援のフロー

---

[14] 東日本大震災における人的支援スキームについての詳細は、既にいくつかの先行研究があるが、以下の整理は、特に飯塚（2013､127-159）を参照している。

[15] 次を参照。「自治体スクラム　同時被災せぬ『1 対多』有効」『河北新報』2012 年 3 月 26 日。

このスキームにおける職員の派遣要請から職員の派遣までの流れを示しているのが、図 2-6 である。

このスキームによる人的支援は、「被災市町村」が「被災県」に職員の「派遣要請」を行うところから始まる。そうして「被災県」が管内の「市町村」から受けた要請を取りまとめ、総務省に「派遣要請」を行う。総務省がその要請をもとに、全国市長会と全国町村会を通じて、全国の「派遣市町村」に派遣の可否を照会するのが、このスキームの流れである[16]。

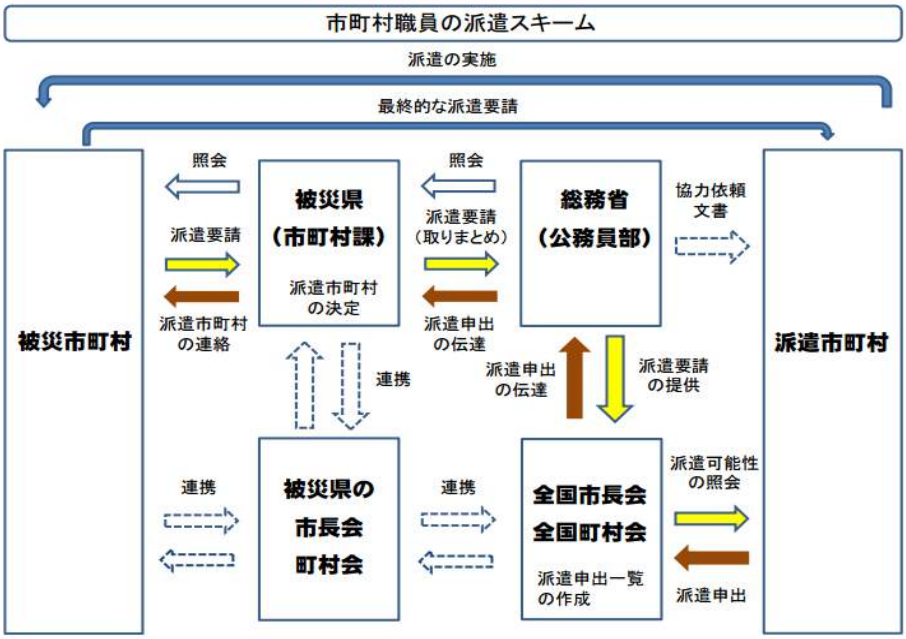
② 法的根拠

このスキームの法的根拠となっているのは、地方公共団体の長が、当該地方公共団体の事務処理に特別の必要があると認めるとき、他の地方公共団体の長に対し職員の派遣を求めることができるという、地方自治法の規定である（地方自治法 252 条の 17）。

③ 費用負担

このスキームで重要なのは、人的支援に関わる費用負担の問題が明記されている点である。もともと地方自治法第 252 条に基づく職員の派遣に係る費用（給料、手当（退職手当を除く。）及び旅費）は、「当該職員の派遣を受けた地方公共団体の負担」となるとされている[17]。東日本大震災では、こうした地方自治法に基づく派遣職員の「受け入れ経費（給料、各種手当、赴任・帰任等の旅費、共済等負担金、宿舎借上費等の派遣職員の受け入れに要する経費）については、その全額を特別交付税により措置する」としている。

図 2-6　人的支援の基本スキーム



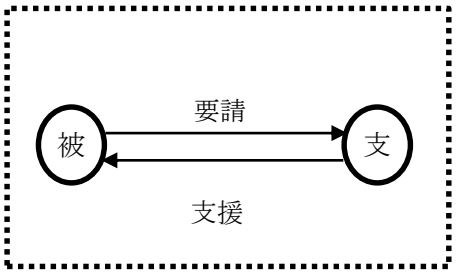
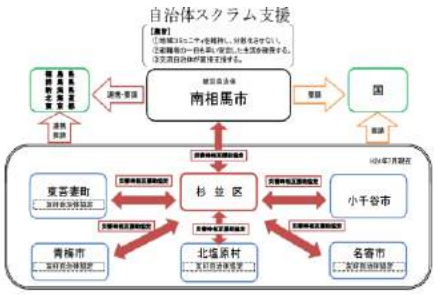
出典：総務省「東北地方太平洋沖地震に係る人的支援の要望について」http://www.soumu.go.jp/main_content/000208130.pdf（最終確認日 2016 年 2 月 28 日）。

---

16 被災自治体の要望について、最初の聴き取りが行われたのが 2011 年 3 月 22 日である（総務省自治行政局公務員部公務員課「東北地方太平洋沖地震に係る人的支援の要望について（平成 23 年 3 月 11 日付 事務連絡）」）。

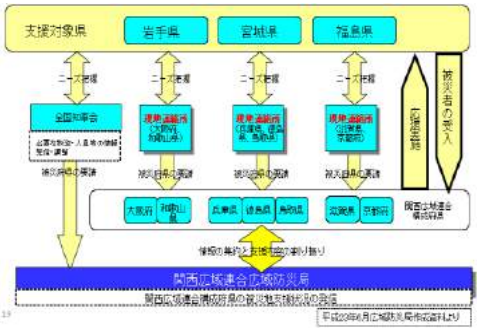
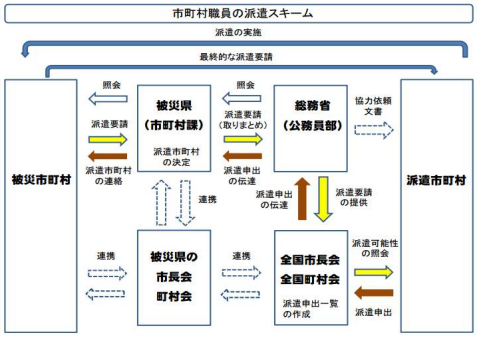
17 地方自治法第 252 条の 17 第 2 項を参照。

表 2-4　東日本大震災における自治体間の人的支援[18]

	単独型スキーム	スクラム型スキーム
定義	1 つの支援自治体が 1 つの被災自治体に対し優先的かつ集中的に支援を行うもの（飯塚 2013、141）	複数の自治体が 1 つの被災自治体を支援するもの（飯塚 2013、143）
事例	北九州市による釜石市支援（飯塚 2013、141）	杉並区と他の 3 市町による南相馬市支援（飯塚 2013、143-144）
職員派遣の流れ	先方と連絡取れず→自発的な支援の開始→派遣職員の人数調整（飯塚 2013、141-141）	協定に沿って支援を始めた杉並区が、姉妹都市提携を結ぶ他の市町にも働きかけた（飯塚 2013、143-144）
支援内容	震災発生から半年後には、復興計画案への助言や区画整理の支援といった復旧・復興に関する業務が、中長期的支援として求められた（飯塚 2013、142）	物資の提供、避難者の受け入れ（病院への送迎、医師・看護婦・保健師・教員・スクールカウンセラーの避難所派遣、避難所からの相談対応）、復興計画づくり、実態調査の補佐、出張所の設置、除染対策室の設置、下水道復旧業務（井口 2012、117-124）
問題点	・事前取り決めがなかった場合、初動期では支援自治体と連絡を取ることができなかった（飯塚 2013、141） ・自治体規模によっては、連絡調整担当の職員を中長期的に派遣することが難しい（飯塚 2013、152）	
スキームイメージ[19]		・被災自治体の実情に則した支援、支援自治体にかかる過度な負担の軽減（飯塚 2013、144） ・同じ基礎自治体から適材適所の職員を派遣（井口 2012、124） 

[18] 飯塚智規（2013）と井口順司（2012、113-130）　を参照。

[19] スキーム構成図の出典は、左から順に以下のとおり。最終確認日はいずれも 2015 年 8 月 6 日である。単独型スキームのみ、独自に作成した。
杉並区「『自治体スクラム支援会議』の仕組み」
http://www2.city.suginami.tokyo.jp/news/detail/11123/scrumsupport_scheme_2.pdf、
大阪府「関西広域連合について」http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/14321/00083936/02shiryo.ppt、
総務省「東北地方太平洋沖地震に係る人的支援の要望について」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000107772.pdf。

	広域連携組織スキーム	総務省スキーム
定義	複数の自治体から成る組織を通じた支援方式	派遣市町村と被災市町村の間に国や全国市長会、全国町村会が入るもの（飯塚 2013、135）
事例	関西広域連合（兵庫県と神戸市による宮城県支援）（飯塚 2013、137-140）	総務省・全国市長会・全国町村会 （飯塚 2013、134-137）
職員派遣の流れ	府県知事により支援・受援自治体の組み合わせ決定→市町村レベルでも決定→震災発生２日後には割り振りが決定していた（飯塚 2013、138）	被災市町村が被災県に職員派遣の要請→被災県が取りまとめて総務省に要請→総務省が全国市長会・全国町村会に要請（飯塚 2013、135）
支援内容	①現地連絡所の設置 ②緊急支援物資の提供 ③避難所運営の支援 ④医療支援 ⑤被災住宅対策 ⑥教育対策などのため職員派遣 ⑦被災者の一時受け入れ （飯塚 2013、137）	
問題点	・受援側は支援自治体を選ぶことができない ・支援自治体の能力の差異により、支援のあり方が左右される[20]	・実際に職員が派遣されるまでに時間がかかりすぎる ・被災自治体が、必要な職員派遣の内容や派遣数を精査して要請することは難しい （飯塚 2013、136）
スキームイメージ	・支援先が決まりやすかった ・被災自治体の負担を軽減し、情報の一元化が可能になった（飯塚 2013、138-139） 	・要望にそった適切な人選が可能となる ・中長期的な派遣が可能となる ・実際に職員が派遣されるまでは時間がかかる 

[20] 広域連携組織スキームの問題点は２点とも、善教将大（2012）「震災対応における広域連合の役割と課題」http://www.hemri21.jp/bunmeiseminar22/pdf/2012a1_2.pdf を参照した。

2.4　先行研究

次に、先行研究が東日本大震災で生じた人的支援の問題にどう取り組んでいるのかを確認し、明らかにされている点とされていない点とを整理する。その上で、本事業が自治体間の人的支援の何に焦点を当てるのかを検討する。具体的には、東日本大震災の際実施された人的支援については、既にいくつかの先行研究や調査が行われている（29-30 頁、表 2-参照）。以下では①本事業同様の調査手法（アンケート）、②支援した側、受け入れた側の自治体の回答が確認可能、③人的支援について網羅的に調査されている点から、2 つの先行研究に着目する。これらがどのような点を明らかにし、そしてどのような点を明らかにしていないのかを確認する。

2.4.1　東日本大震災における市区町村の支援活動に関する調査

（１）消防科学総合センターの調査

最初に確認するのは財団法人消防科学総合センター（現、一般財団法人消防科学総合センター）が行った「東日本大震災における市区町村の支援活動に係るアンケート」の調査結果である。

（２）概要

この調査は「非被災市区町村を対象に支援の概括的な状況を把握する」ことを目的として実施されている。実施時期や調査対象は次のとおりである。

・実施時期：2011 年 7 月 12 日～8 月 5 日

・調査対象

1,553 の基礎自治体のうち、東日本大震災（長野県北部を震源とする地震を含む）で、災害救助法の適用を受けていない全ての市区町村（帰宅困難者対応で適用を受けた東京都は含む）を対象としている。回収数は 959 団体（回収率 61.8%）だった。

（３）主な調査結果

①　支援の実施状況

目的が「自治体間の支援の概略的な把握」だったことから、この調査には人的支援以外にも「物資及び義援金に係る支援」、「広域避難者への支援」を含んだ調査項目が設けられている。

各支援の実施状況をみると、人的支援に関しては 80.9%の自治体が実施している[21]。多くの自治体が人的支援を行ったことを確認することができるが、「物資及び義援金に係る支援」については、さらに多くの自治体が実施しており、割合は 99%に達する。また、東日本大震災では、福島第 1 原発事故に伴い特に福島県浜通りの自治体で広域避難を実施した被災者が少なくなかった。こうした「広域避難者への支援」については、71.1%の自治体が実施しているという回答結果が得られている。

[21] 本事業で実施されたアンケート調査でも 77.1%の自治体が人的支援を行ったとしている。

②　人的支援の実施状況

人的支援に関しては、さらに次のような調査項目が設けられ、以下のような回答結果を確認することができる。

・支援の規模（派遣した職員数、派遣期間）

「10 人未満」とする自治体がもっとも多い（38.4%）。

「3 日以上 1 週間未満」と「1 週間以上 10 日未満」とする自治体がそれぞれ 40%程度。

・調整組織の設置の有無

市区町村内部の調整のための組織（「支援本部」等）を設置した自治体の割合は 33.9%。

・支援業務内容

「保健業務（こころのケア含む）」が最も多い（62.1%）。次いで消防業務（41.5%）。回答結果の詳細を次頁図 2-7 に抜粋している。

・スキーム（調査結果では「調整パターン」と記載されている）

保健業務では「都道府県による調整型」が最も多い（69.3%）。「り災証明発行業務」では「関係団体調整型」がもっとも多い（業務内容によって派遣スキームが異なる）。

・支援を行うきっかけ（「事前協定無」の場合）

「特に縁故関係はないが、災害の状況を見て自発的に支援を打診した」が最も多い（28.6%）。

・近隣市区町村との情報交換や活動の調整の有無

32.6%が「行った」と回答。主に「支援の実施内容や方法についての情報交換」（85.8%）。

・人的支援で苦慮した点

「大変苦慮した」と「やや苦慮した」の割合がもっとも高かったのは「派遣要員の確保」（計 45.6%）。次いで「現地ニーズの把握」（38.4%）と「派遣費用（旅費、手当等）の確保」（計 37.8%）。

・人的支援の調整で苦慮した点

記述式の回答で、支援先・調整機関・市町村内部それぞれの苦慮した点が挙げられていた。

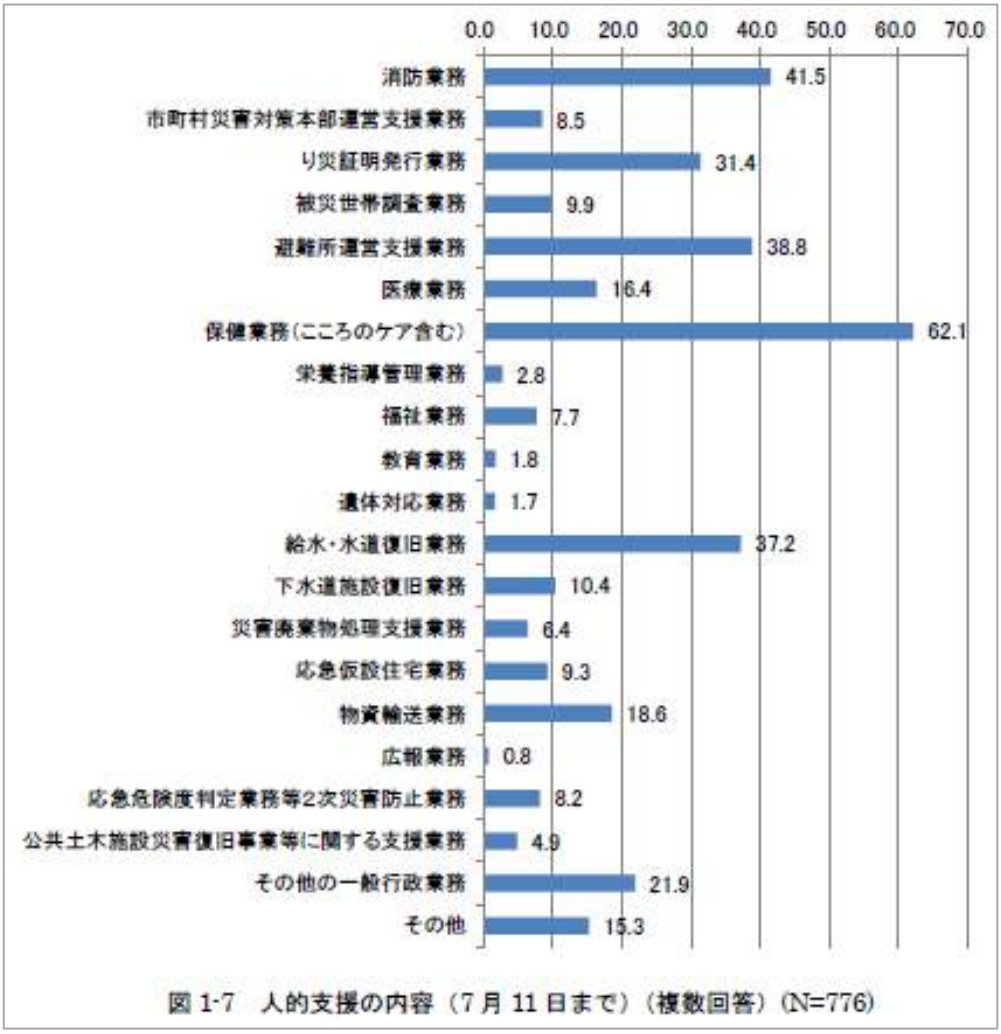
・支援の実施に当たって感じた点

「支援先市町村の遠慮やためらい」が「大いに感じた」「少し感じた」を合わせて 31.3%だった。

・今後の人的支援の方針

継続的な支援の意向を示す団体は合わせて 86.6%にのぼり、人口規模が大きいほど「積極的に調査し、支援を行う」の回答割合が高かった。

図 2-7　人的支援の内容



出典：黒田（2012､6）から抜粋。

2.4.2　東日本大震災における人的支援の受け入れに関する調査

（１）神戸市都市問題研究所の調査

先に紹介した消防科学総合センターの調査は、東日本大震災における「非被災自治体」を対象とした調査だったが、これに対し支援を受けた被災自治体に対するアンケート調査を行ったのが、神戸都市問題研究所の調査である。

（２）概要

この調査は「次なる大規模災害に向けて初動期・応急対応期における自治体間協力による職員派遣を推進するために、東日本大震災後の被災自治体での支援状況や支援を受ける（受援）状況について把握する」ことを目的として実施された。実施時期や調査対象は次のとおりである。

- **実施時期**：2013 年 1 月 21～28 日
- **調査対象**

　全国市長会及び全国町村会と総務省、被災県との協力による人的支援のスキームで、2011 年 3 月 30 日、6 月 10 日付要請に基づいて派遣を受けることが決定した被災市町村。具体的には岩手県及び宮城県の 27 団体を対象としている[22]。

- **回収数**：16 団体（59.3%）

（３）主な調査結果

この調査では、「支援を受け入れた業務内容」、「人的支援に関する感想」、「受援態勢に関する感想」を確認するための調査項目が設けられている。

①　支援を受け入れた業務内容

回答項目として「避難所運営支援業務」、「り災証明発行業務」、「応急仮設住宅業務」、「保健衛生業務」、「医療業務」、「災害廃棄物処理支援業務」、「下水道施設復旧業務」、「道路復旧支援業務」、「消防業務」、「給水・水道復旧業務」、「ボランティアセンター支援業務」、「その他」という 12 項目が設けられている。

この調査項目に対する回答結果を示しているのが図 2-8 である。最も多いのは「り災証明発行業務」の 81.3%、次いで「保健衛生業務」の 75.0%、「給水・水道復旧業務」と「下水道施設復旧業務」がともに 68.8%、「避難所運営支援業務」と「道路復旧支援業務」が 62.5%などとなっている。

---

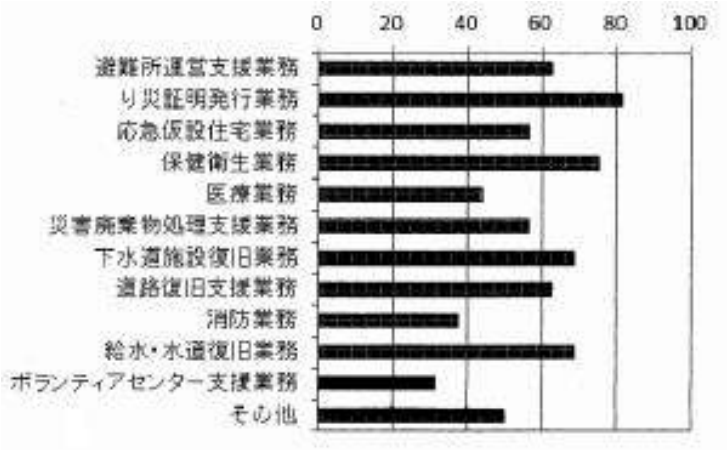
[22] 岩手県で対象となったのは、次の 11 市町村である。

宮古市、大船渡市、久慈市、一関市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、野田村。

宮城県では次の 16 市町村が対象となっている。

仙台市、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、大崎市、亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町。

図 2-8　受け入れた業務内容



出典：本荘（2013､45）から抜粋

② 人的支援に関する感想

2 つ目の大きな調査項目となっているのが人的支援に関する感想である。調査対象が受け入れた支援に関する全体評価と個別評価に関する回答項目が設けられている。実際に次のような回答が得られている。

・全体評価

おおむね、被災自治体の職員や、被災された市民に配慮した支援だったと考えられている。評価が低かったのは「これまでの大規模な震災の経験や教訓を生かした支援であった」が 18.8%、「専門知識や経験を生かした支援であった」12.5%である。

・個別評価

派遣チームの職員の意識やモチベーションは高かったという評価がある一方で、「派遣チームは、活動に適した場所に、宿泊場所を確保していた」37.5%、「派遣チームは自衛隊と連携して活動していた」31.3%、「派遣チームは、派遣元自治体で策定していた災害支援に関する業務マニュアルを活用していた」と「NPO と連動して活動していた」といった項目についてはそれほど評価されていなかった。

③ 受援態勢に関する感想

この調査で 3 つ目の大きな調査項目となっていたのが「調査態勢に関する感想」である。「人的支援に関する感想」と同様、受援態勢全体に関する感想と個別の問題に関する感想の両方が尋ねられるようになっている。

・全体評価

全体評価で見ると、評価が高かったのは「支援を受入れるための環境づくりについて全般的にうまくいった。」が 68.8%、一方「平常時からの情報処理活動について全般的にうまくいった。」が 43.8%と低い。

・個別評価

評価が高かったのは「派遣チームとの情報共有に努めた」が 62.5%、「派遣チームに対する指揮命令系統を確立した」と「派遣チームは、ペア体制で行動した」が 56.3%だった。評価が低かったのは「派遣チームのために、資料や地図等平時から備えていた」68.8%等であった。

2.4.3　先行研究の限界

本節では 2 つの先行研究を確認してきた。どちらも①調査手法、②支援側、受援側両自治体の回答が確認可能、③網羅的な調査であるという点で、本事業にとって参考にすべき先行研究である。だが、本事業の関心からすると、次のように、これらの先行研究では確認することができないいくつかのポイントがある。本事業で実施していく調査では、これらのポイントを踏まえた調査を行っていく。

①　長期派遣の中の人的支援

まず、消防科学総合センターのアンケート調査は、2011 年 7 月 12 日～8 月 5 日という東日本大震災発災から間もない時期に実施されている。そのためこの調査結果からはその後の人的支援の状況を確認することができない。

特に、前述のとおり、人的支援そのものは 2011 年度年度末に向けて応急対応期から復旧・復興期に入っていく。支援する業務内容や派遣期間が変わっていくことになるのである。支援の枠組みも総務省（市長会、町村長会）スキームに集約されていく。この調査結果からは、こうした人的支援の変化に関する情報を確認することができない。

②　支援内容の変化

次に、両調査に共通する特徴として、回答結果から得られる情報があくまで調査対象の回答したその時点での情報であるという点を上げることができる。だが、上述のとおり、東日本大震災では、人的支援は枠組みが短期支援から長期支援に切り替わり、支援内容についても時間に応じて災害時応急対応から復旧・復興関連の業務に移り変わっていったことが予想される。2 つの調査からはこうした変化を確認することができない。

③　支援プロセス

また、一言で人的支援といっても、その中には職員の派遣を要請する段階や派遣するかどうかを検討する段階、派遣された職員が支援する段階など、いくつかの局面があると考えられる。人的支援に関わる課題をできるだけ具体的に捕捉していくには、人的支援をこうしたプロセスとして捉える必要がある。しかし先行研究では、人的支援がこうしたプロセスとして捉えられておらず、どの局面でどのような課題が発生するのかを確認することができない。

表 2-5　東日本大震災で実施された自治体間連携に関する既往調査

実施者	東京都市長会	（公財）神戸市都市問題研究所	明治大学危機管理研究センター	一般財団法人消防科学総合センター		消防庁国民保護・防災部防災課
調査名	東日本大震災の人的支援アンケート		担当課アンケート（調査票 A）	東日本大震災における市区町村の支援活動のアンケート調査結果	東日本大震災における被災自治体に対する人的支援に関する調査	東日本大震災に係る主な被災 3 県の沿岸市町村への聞き取り調査及び都道府県・沿岸市町村アンケート調査（主な被災 3 県以外）
目的	不明	初動・応急対応期の自治体間協力による職員派遣推進のため	防災・危機管理体制の現況や東日本大震災への対応状況を把握すること	被災市区町村を対象に支援の概括的な状況を把握するため	支援活動だけでなく人的支援の調整も担った調整機関に着目した	地域防災計画の見直しに当たっての留意点を整理するため
調査方法	アンケート	アンケート	アンケート	アンケート	アンケート	アンケート・インタビュー
調査対象	東京都多摩 26 市	岩手・宮城県のうち 2011 年 3 月 30 日 6 月 10 日付要請に基づき派遣を受けることが決定した被災市町村 27 市町村中 16 団体	11 政令指定都市、27 中核市、31 特例市、特別区（11）、合計 80 自治体（回答率 65.0%）	東日本大震災で、災害救助法の適用を受けていない全ての市区町村（東京都含む）	新潟県防災局、兵庫県企画県民部防災企画局＝関西広域連合広域防災局、全日本自治団体労働組合総合企画総務局	①44 都道府県（岩手県、宮城県、福島県を除く）②岩手、宮城、福島県の被災沿岸市町村を除く海岸線を有する市町村及び津波被害が想定される 14 市町村の計 622 市町村
実施時期	不明	2013 年 1 月 21～28 日	2011 年 9 月 30 日～10 月 21 日	2011 年 7 月 12 日～8 月 5 日	不明	2011 年 8 月 3 日～17 日
調査項目	短期派遣の適切な期間、事前の情報提供、どんな業務に従事すべきか、職員選定基準・方法、事前準備、調整機関の要不要、受援の準備、受援の調整組織、派遣職員数と平均活動日数、期間の長短、適切な日数、支援する側として大切なこと、また支援に行きたいか	人口規模、総職員数、被災状況（死亡・行方不明者、住宅の全壊戸数、職員の死亡・行方不明者数）、受け入れた人的支援の内容と感想、受援態勢に関する感想	支援の有無、支援先自治体名、支援の経緯、実施期間、実施内容	属する都道府県名、人口規模、総職員数、人的・物資・義援金の支援・避難してきた被災者への支援、業務別派遣人数・派遣先市町村数、平均派遣期間、支援先市町村や調整機関との間での調整パターン、きっかけ（事前協定無）、調整機関の名称、支援拠点設置の有無、近隣市区町村との情報交換や活動調整の有無、市区町村内部での調整組織設置の有無、人的支援（苦慮した点・全般への感想・今後の方針）	活動概況 活動開始時点の動き 活動に当たっての困難 今後の取り組み 課題等	津波対策の現状：被害想定等、津波ハザードマップ、津波避難困難地域の把握、津波避難計画の作成等、津波避難訓練、津波に関する知識の普及啓発、津波避難に関する具体的施策等、防災体制等の整備 東日本大震災時の対応：地域防災計画等における情報収集手段・情報伝達等、今回の東日本大震災における対応等、住民への情報伝達における反省点等 東日本大震災を踏まえた地域防災計画の見直しの動向：見直しの動向（地域防災計画・津波被害想定）、重点的に検討している点、懸念している点
報告書名（リンク）	「広域連携による災害時人的支援について―迅速・継続的な人的支援、そして将来の災害に備えて―」（http://www.tokyo-mayors.jp/katsudo/pdf/201202_saigaishien.pdf）	本荘雄一、2013 年「被災自治体から見た職員派遣の受け入れ状況について」公益財団法人神戸市都市問題研究所『都市政策』第 151 号、pp.42-51、みるめ書房。	「自治体の防災・危機管理施策に関するアンケート調査」（http://www.kisc.meiji.ac.jp/~crisishp/ja/pdf/2012/questionnaire-in_charge.pdf）	『地域防災データ総覧「東日本大震災関連調査(平成 23 年度)編」』（http://www.isad.or.jp/cgi-bin/hp/index.cgi?ac1=IB28&ac2=&ac3=6832&Page=hpd_view）	『地域防災データ総覧「東日本大震災関連調査(平成 24 年度)編」』（http://www.isad.or.jp/cgi-bin/hp/index.cgi?ac1=IB28&ac2=&ac3=6841&Page=hpd_view）	『地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書』（http://www.fdma.go.jp/disaster/chiikibousai_kento/houkokusyo/index.pdf）

実施者	東洋大学 PPP 研究センター	弘前大学他 3 大学	政策研究大学院大学 まちづくりプログラム 福本弘	神戸都市問題研究所本荘雄一、同志社大学立木茂雄	筑波大学 3 名	文屋俊子他 4 名	東北発コンパクトシティプロジェクトチーム事務局
調査名	東日本大震災 被災地自治体に対する後方支援業務のあり方調査	東日本大震災自治体間支援研究	災害協定および東日本大震災における支援活動等に関するアンケート調査	派遣職員・受入側の自治体職員等からの意見を基にした検証（神戸市 2012）	自治体 HP データを用いた統計的分析	東日本大震災の被災地に対する行政支援に関する調査	災害時における地域間連携による支援事例調査
目的	近隣及び遠隔の自治体が被災自治体を支援する後方支援業務の実態を調査する	自治体間の広域支援の実態を把握し、今後の大規模広域災害発生をにらんだ地方自治の枠組を明らかにする	災害協定の締結状況および東日本大震災における被災地支援の実績等の実態を把握するため	受援力が自治体の広域支援の全体的評価感の規定因であるというモデルを、量的に検証すること	全国的な自治体間の援助の傾向や動向を把握し、今後の他地域援助促進のための一助とする	福岡県から派遣された行政職員について①行政支援の内容を明らかにする②派遣された職員の実態を把握する③今後の行政支援についての意見を明らかにする	自治体のまちづくりの担当課を通じて、震災時の支援内容の確認とともに、平時の連携有無、連携内容について確認する
調査方法	インタビュー	インタビュー・アンケート	アンケート	ワークショップ・アンケート	Web 分析・インタビュー	アンケート	新聞・web 分析、アンケート、インタビュー
調査対象	遠野市、岩手県紫波町、北九州市、国土交通省東北地方整備局、静岡県、大阪市	ヒアリング：山形県、青森県、青森県八戸市役所、秋田県 質問紙：全国的	東北 3 県市町村との災害協定有 93 市区町村、災害協定無 93 市区町村	神戸市職員（神戸市 2012 より）	災害救助法が適用された市区町村（帰宅困難者における災害救助法の適用を含めない）を除く全国 1554 市区町村	2011 年度中福岡県と県内各市町村から宮城県東松島市に派遣された一般行政職 439 名全数調査	被災 3 県の東北発コンパクトシティ推進研究会対象自治体（3 万人以上）と沿岸部 3 万人以下自治体 54 中 33
実施時期	2011 年 4 月 29・30 日 5 月 2・16・27 日	2012 年 5 月 12 日～	依頼 2012 年 11 月 15 日～12 月 4 日、受領締切 12 月末	2013 年	2012 年 9 月前後 3 ヶ月	2012 年 7 月 12 日～8 月 6 日	不明
調査項目	概況、東日本大震災の被害状況、後方支援活動、実践において確認された成功要因と課題、避難状況、NPO、避難所業務、情報取集、交通の確保、救援・輸送ルート確保、空港・港湾、全国からの応援、物資の調達、臨時掲示板の設置、省庁間での役割分担、記録の不十分さ、現地支援本部、現地支援調整本部、活動内容、協定、財政負担、国との協議等	不明	災害協定締結状況： 協定名、締結時期、締結先自治体、選定理由、取りまとめる自治体の有無、災害時緊急支援の予算措置の有無、締結先との平時の交流がある場合の内容・回数・期間、締結先との災害対策以外の交流有無、緊急時に自主的に支援できる協定書記載有無 東日本大震災の支援活動： 人的支援（支援先、期間、内容、派遣職員の職種・人数、動機）物的支援（支援先、期間、内容、動機） その他：派遣職員の宿泊先確保、義援金、被災地支援費用決算額、風評被害打開のための支援策、震災から得られた教訓・課題・対応策、想定される災害リスク	神戸市（2012）東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証－調査研究会からの報告－（平成 24 年 3 月）内のアンケート調査： 性別、年齢、職員・元職員の別、所属、職種、派遣回数、派遣期間、活動分野、活動場所、災害対応経験。 神戸市（2012）神戸市災害受援計画策定委員会（第 1 回）配布資料内のヒアリング調査データの分析（配布資料は未発見）	HP の分析： 義援金に関する記述の有無、物品や人的支援に関する記述の有無、被災者受け入れに関する記述の有無、協定締結の記述の有無 ヒアリング調査（上記データの正確性を高めるため）	支援内容：活動場所、仕事内容、ショック・困ったこと 評価：役立ったか、役立った点、役立たなかった点、支援が行き届いてないと感じる点、良かったこと、今後派遣を希望するか、「行政支援」に対する評価 意見：今後の支援のありかた、継続すべき支援、民間の支援が望ましい支援活動、適切な派遣期間、民間情報サービス活用の必要性、まとめ行政支援 効果と問題点：地元自治体に役立つこと、被災地を見たことない人との意識のずれ、被災者との意識ギャップ、派遣職員の体験・意見を聞く機会、派遣職員の心理ケアの有無、同時期に派遣された人との交流	内陸部の自治体（沿岸部の被災地域に対する連携・支援内容）： 支援内容、支援主体、支援時期、支援先、震災前の連携有無等 沿岸部の自治体（自治体内での連携・支援内容）： 支援内容、支援主体、支援時期、震災前の連携有無等
報告書名（リンク）	『東日本大震災 被災地自治体に対する後方支援業務のあり方調査 報告書』（https://www.toyo.ac.jp/uploaded/attachment/654.pdf）	「「東日本大震災自治体間支援研究」の実施」（http://www.hirosaki-u.ac.jp/houdou/shinsai/taiou/taiou93.pdf）	「災害時における自治体による被災地支援のあり方について 市区町村間災害時相互援助協定締結の有効性の検証から」（http://www3.grips.ac.jp/~up/pdf/paper2012/MJU12620fukumoto.pdf）	「東日本大震災における自治体間協力の「総合的な支援力」の検証」（http://isss.jp.net/isss-site/wp-content/uploads/2013/08/2012-017_cd.pdf）	「災害時自治体間援助の全国的実態とその特徴」（http://infoshako.sk.tsukuba.ac.jp/~tj330/Labo/taniguchi/research/region/region_index_10.pdf）	「被災自治体の行政機能支援」（http://www.fukuoka-pu.ac.jp/kiyou/kiyo22_1/2201_bunya.pdf）	「東日本大震災における地域連携に関する事例収集について」（http://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/B00097/K00913/compact-city/contents/projectteam/4/siryou/siryou2.pdf）

3　東日本大震災における自治体間の人的支援と受援

本章では、東日本大震災における自治体間の人的支援/応援の課題を明らかにしてくのに先立ち、アンケート調査結果をもとに東日本大震災で行われた人的支援/応援の全体像を確認する。

3.1　アンケート調査の概要

本節では、調査の目的と調査項目の全体像を整理した上で、調査結果の概要を確認する。

3.1.1　アンケート調査の枠組み

（１）調査の目的

「派遣要請」、「派遣の検討」、「支援活動」という人的支援の一連の過程の中で、各自治体が直面した問題に関する質的、数量的な情報を網羅的に把握することを目的としている。

（２）調査対象とその分類

①　調査対象

本アンケートの調査対象は、全市区町村（1741 団体）である。災害時の人的支援に焦点を当てた調査であることから、回答者として特に防災所管部局と人事所管部局を想定した。両部局が調査票を確認できるよう、アンケート調査の依頼状の郵送先を防災所管部局とし、「人事所管課など担当部局とご協力の上」回答するよう依頼した。

②　調査対象の分類

これらの調査対象に一律に同じ調査項目を設定することは困難である。調査対象の中に、東日本大震災で人的支援を行った自治体とそれを受けた自治体がある他、当然、支援を行っても受けてもいないという自治体が含まれてくるからである。そこで本アンケートでは、東日本大震災における①「特定被災区域」の指定の有無、②人的支援（職員の派遣）または受援の有無という 2 つの基準を設けた。これらの基準をもとに、次のようにして調査対象を 4 つのグループに分類した。

・特定被災区域

「特定被災区域」とは、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」及びその政令により指定された地域である[1]。「災害救助法の適用市町村（帰宅困難者対応を除く）又は被災者生活再建支援法の適用市町村（全壊世帯数が 0 のものを除く）」が「特定被災区域」と指定される。具体的には岩手、宮城、福島 3 県の全域と茨城県の大部分、青森、栃木、埼玉、千葉、新潟、長野 6 県の一部など、合計 222 の市町村が特定被災区域に指定されている（図 3-1 参照）。本アンケート調査対象の自治体のうち、12.8%が特定被災区域にあたる（表 3-1 参照）。

[1]「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第二条第二項及び第三項の市町村を定める政令」（平成 23 年 5 月 2 日政令第 127 号）。

・特定被災区域の指定と人的支援（職員の派遣）

この点が重要なのは、特定被災区域に指定された自治体こそ、人的支援を受けている可能性があると考えることができるからである。先述のとおり、特定被災区域の自治体は、東日本大震災で災害救助法や被災者生活再建支援法の適用対象となった自治体である。それは、この震災で大きな被害を受けた自治体であるということを意味する。このような自治体であれば、人的支援を受けているという事例が少なくないはずである[2]。逆に、特定被災区域に該当していない自治体は震災で大きな被害を受けていない自治体であり、人的支援を受けるよりは支援を実施したという事例が多くなるだろう。

図 3-1　東日本大震災における特定被災区域

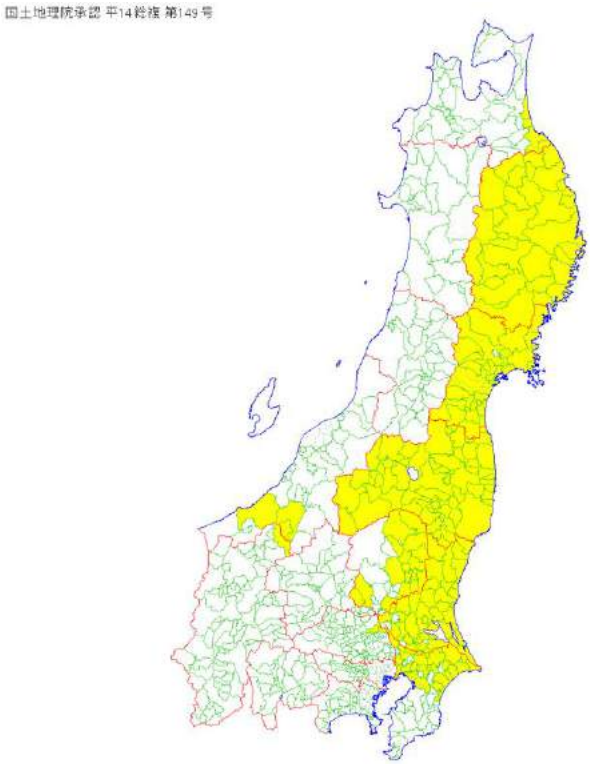


表 3-1　特定被災区域・非特定被災区域別の調査対象数

	市区町村数	割合
特定被災区域	222	12.8%
非特定被災区域	1,519	87.2%
計	1,741	100.0%

[2] 特定被災区域に該当するかどうかが重要なのは、被害の有無や大きさだけでなく、国の特別復興交付金の交付対象となるかどうかが異なってくるからである。指定を受ければ、派遣されてきた職員の人件費や手当が交付金で賄えるようになる。こうした財源的な裏付けのない非特定被災区域の自治体が、派遣職員を受け入れているということはまずないと考えることができる。

・人的支援と受援の有無

その上で本アンケートは、特定被災区域に指定された自治体に対しては東日本大震災における受援の有無を確認し、指定されていない自治体（以下、「非特定被災区域の自治体」とよぶ）に対しては人的支援の有無を確認する調査項目を設けた。特定被災区域の自治体は、受援の有無に応じて受援自治体と非受援自治体に分類される。また、非特定被災区域の自治体は、人的支援の有無に応じて支援自治体と非支援自治体に分類される。こうして本アンケートの調査対象は、図 3-2 のとおり 4 つのグループに分類されることになる。改めて各グループの定義を整理したのが、表 3-2 である。

図 3-2　アンケート調査対象の分類

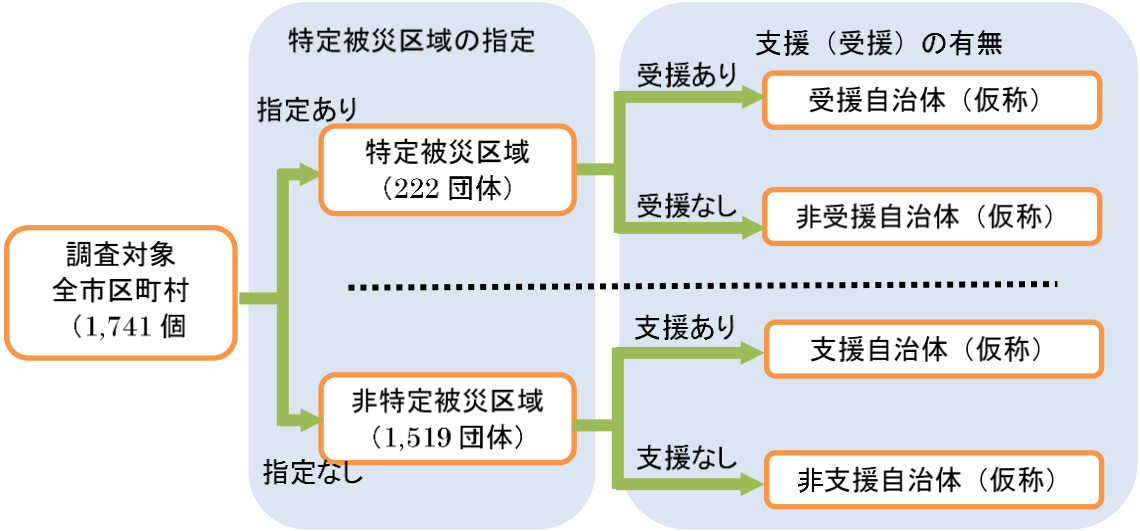


表 3-2　アンケート調査対象の 4 区分

区　分	定　義
受援自治体	東日本大震災における特定被災区域に指定された自治体であり、支援自治体から職員の派遣を受けている（または過去に受けた）自治体。
非受援自治体	東日本大震災における特定被災区域に指定されてはいるが、支援自治体から職員の派遣を受けていない。
支援自治体	東日本大震災における特定被災区域に指定されていない自治体であり、特定被災区域の自治体に対し職員の派遣を実施した自治体。
非支援自治体	東日本大震災における特定被災区域には指定されておらず、特定被災区域の自治体に対し職員の派遣も実施していない自治体。

（３）調査の視点

・長期的な変化の捕捉

第 2 章で先行研究を確認した際に挙げたとおり、東日本大震災において自治体間で実施されている人的支援は、支援の枠組みや支援内容が時期に応じて変化していく。本アンケート調査では、こうした変化を捕捉するため、受援自治体に対し全国から派遣されてきた職員を通じて受けた業務支援を、いくつかの時期に分けて尋ねる調査項目を設けた。

・支援プロセスの捕捉

上記のとおり、本アンケートはこうした 4 つのグループ間で共通する質問と、グループごとに異なる質問を設定することにした。各グループに対する調査の視点を整理したのが表 3-3 である。表に見られるとおり、グループごとに支援プロセスの各段階において直面した課題を尋ねられるように調査項目を設けている。

主な調査項目は次頁の表 3-4 に整理している。また、詳細な調査票は参考資料に掲載しているので、適宜参照されたい。

表 3-3　調査対象と調査の視点

特に該当する	調査の視点	支援 プロセス
非受援自治体	なぜ支援要請しなかったのか？ （なぜ要請できなかったのか？）	職員の派遣要請
非支援自治体	なぜ支援しなかったのか？ （なぜ支援できなかったのか？）	職員派遣の検討
受援自治体	・なぜ支援要請できたのか？ ・受入時にどのような問題に直面したのか？	職員の受入（受援）
支援自治体	・なぜ支援できたのか？ ・支援活動時にどのような問題に直面したか？	支援活動
全自治体	東日本大震災後、自治体間の人的支援について、各自治体がどう取り組んでいるか？	平常時の取り組み

表 3-4　主な調査事項

区分	問	調　査　事　項
将来の災害における人的支援・受援の備え	1	都道府県・回答自治体・部署名
	2	総人口・職員数
	3	災害時相互応援協定の締結有無
	4	災害時相互応援協定の数
	5	東日本大震災以降に締結された災害時相互応援協定の数
	6	災害時相互応援協定の締結先自治体規模
	7	災害時相互応援協定の締結先自治体との距離
	8	災害時相互応援協定を締結した理由
	9	災害時相互応援協定における「職員の派遣」の取り決め内容
	10	災害時相互応援協定の締結範囲
	11	災害時相互応援協定の締結における課題
	12	災害時相互応援協定の管理部局
	13	協定の締結先自治体との平常時の取り組み
	14	災害時相互応援協定の発動有無
	15	災害時相互応援協定の追加有無
	16	災害時相互応援協定の追加有無の理由
	17	防災計画における「職員の派遣」に関する取り決め内容
	18	防災計画における「受援」に関する取り決め内容
	19	受援計画の策定状況
	20	受援計画に記載している内容
	21	受援計画を策定していない理由
東日本大震災における人的支援の状況	22	東日本大震災における支援有無
	23	支援対象自治体数
	24	支援対象自治体名
	25	派遣人数
	26	支援内容
	27	派遣決定の経緯・理由
	28	費用負担の状況
	29	現在の支援情況
	30	（すでに終了している場合）支援終了の契機
	31	派遣職員の選定を担当した部署
	32	派遣職員の選定方法
	33	派遣元の業務・リソース調整
	34	派遣元の人手減少の対応策
	35	東日本大震災で職員派遣を判断する際、支障となった点
	36	東日本大震災で職員を派遣している中で支障となった点
	37	職員の派遣要請
	38	人的支援を行わなかった（できなかった）理由
	39	職員派遣のために実施している取り組み
東日本大震災における受援の状況	40	東日本大震災における受援有無
	41	受援対象自治体数
	42	受援対象自治体名
	43	受入人数
	44	時期ごとの支援内容
	45	受援決定の経緯・スキーム
	46	支援に対する評価
	47	現在の受援状況
	48	（すでに終了している場合）支援終了の契機
	49	支援の要請に際して支障となった点・改善点
	50	受援に際して支障となった点・改善点
	51	人的支援を受け入れなかった（受け入れられなかった）理由
	52	人的支援を受け入れるために取り組んでいる内容

（４）調査方法

調査方法は、回答者の手間を極力省くという目的から、Web アンケートを採用した。調査依頼を郵送にて送付し、当協会のホームページからインターネット調査で実施した。

Web アンケートサイトの構築、アンケート集計等の作業を（株）マクロミルに委託した。

3.1.2　調査結果概要

（１）調査の概要

本調査は次のとおり実施された。

- 調査対象：全市区町村（1741 団体）
- 調査期間：2015 年 11 月 2 日～11 月 27 日
- 調査方法：Web アンケート調査
- 回答状況

回答数：763 件（有効回答 763 件）　　回答率：43.8%（有効回答率 43.8%）

（２）回答者の状況

①　人口規模別の回答状況

表 3-5 では、本アンケートで調査対象としている全国の市区町村とその回答状況を、人口規模に応じて「大都市」、「中都市」、「小都市」、「町村」に分類している[3]。

調査対象としている全 1741 市区町村のうち、「大都市」は 51 団体、「中都市」は 132 団体、「小都市」は 378 団体、「町村」は 1180 団体である。全調査対象のうち「大都市」が 2.9%、「中都市」が 7.6%、「小都市」が 21.7%、「町村」が 67.8%が占めている[4]。

表 3-5　人口規模別の調査対象数

区分	定義				
		自治体数	割合	回答数	割合
大都市	人口 50 万人以上の自治体及び特別区	51	2.9%	21	2.8%
中都市	大都市を除く人口 15 万人以上の自治体	132	7.6%	72	9.4%
小都市	人口 5 万人以上 15 万人未満の自治体	378	21.7%	162	21.2%
町村等	人口 5 万人未満の自治体	1180	67.8%	508	66.6%
合　　計		1741	100%	763	100%

[3] この区分は、総務省統計局の「家計調査の標本設計」における都市階級区分を参考にした。「家計調査の標本設計」の都市階級区分と定義は次のとおりである。次を参照。総務省統計局ホームページ。http://www.stat.go.jp/data/kakei/pdf/25gai00.pdf（最終確認日 2016 年 2 月 28 日）。
大都市：政令指定都市を含む人口 50 万人以上の市及び特別区
中都市：大都市を除く 15 万人以上の市
小都市 A：人口 5 万人以上 15 万人未満の市
小都市 B・町村：人口 5 万人未満の市及び町村

[4] 各自治体の人口は「統計でみる市区町村のすがた 2015」（「総務省統計局ホームページ」http://www.stat.go.jp/data/s-sugata/naiyou.htm#mokuji1）を参考にしている。

表 3-5 に示したとおり、本アンケート調査では 763 件（回答率は 43.8%）の回答が得られた。人口規模別にみると、そのうち最も多かったのは「町村等」の 508 件である。次いで「小都市」の 162 件、「中都市」の 72 件、「大都市」の 21 件が続く。回答に占める割合では「大都市」が 2.8%、「中都市」が 9.4%、「小都市」が 21.2%、「町村等」が 66.6%である。調査対象全体に占めるこれらの都市の割合とほぼ同様である。本アンケートでは、実際の人口分布を概ね反映した回答を得ることができたということができよう。

② 特定被災区域・非特定被災区域別の回答状況

次に、特定被災区域/非特定被災区域別の回答を見てみる。763 件の回答を特定被災区域と非特定被災区域別に整理したのが表 3-6 である。先述のとおり、特定被災区域に指定された自治体は 222 件であり、非特定被災区域は 1519 件である。このうち特定被災区域で得られた回答は 100 件（回収率 45.0%）、非特定被災区域で得られた回答は 663 件（回収率 43.6%）だった。回答全体でみると特定被災区域の自治体の回答は回答全体の 13.1%、非特定被災区域の自治体の回答は回答全体の 86.9%だった。先に確認したとおり、調査対象に占める特定被災区域の割合は 87.2%、非特定被災区域の割合は 12.8%だった。このように本調査は、特定被災区域及び非特定被災区域の分布に関しても、実際の分布を反映した回答を得ることができた。

表 3-6 特定被災区域・非特定被災区域別の回答状況

区分	市区町村数	割合	回答数	割合
特定被災区域	222	12.8%	100	13.1%
非特定被災区域	1,519	87.2%	663	86.9%
計	1,741	100%	763	100%

3.2　東日本大震災における被災自治体の受援

東日本大震災で、被災地の自治体はどのように職員を受け入れたのだろうか。以下では、東日本大震災の特定被災区域における受援状況について、アンケート調査結果をもとに確認する。

3.2.1　特定被災区域指定自治体における受援の有無

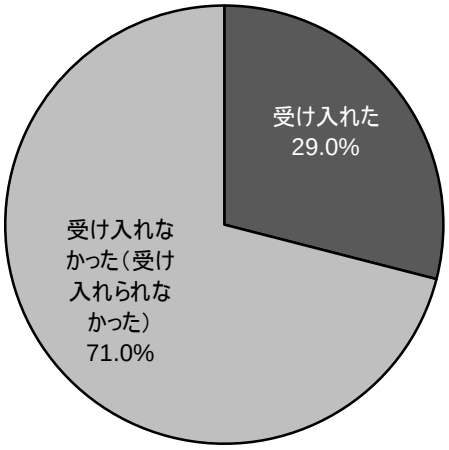
（1）回答状況

前述のとおり、本調査で得られた 763 件の回答のうち、東日本大震災の「特定被災区域」に指定された自治体からの回答は 100 件だった。この 100 件の自治体に対し、他の自治体からの職員の派遣を受け入れたかどうかを尋ねた質問（Q40）の回答結果を示しているのが、図 3-3 である。

図に見られるように、他の自治体からの職員の派遣を「受け入れた」とする自治体は 29%に過ぎない。逆に、「受け入れなかった」とする自治体は 7 割を超えている。

先述のとおり、特定被災区域に指定された自治体は、震災により災害救助法または被災者生活再建支援法の適用を受けている。したがって、いずれも大きな震災被害を受けている自治体と考えることができる。図 3-3 は、そのように大きな被害を受けた自治体であっても、多くは他の自治体からの人的支援を受けていない、ということを示しているのである。では、職員を「受け入れた」とする自治体はどのような自治体だったのだろうか。以下では、職員を「受け入れた」自治体の人口規模や立地について確認する。

図 3-3　特定被災区域における人的支援の受援状況　(N=100)



（２）受援状況と人口規模

本アンケート調査で回答の得られた受援自治体の人口規模を確認してみる。

本アンケートで、受援自治体は 29 件だった。人口規模別の内訳を示したのが、図 3-4 である。17 件と全体の半数以上を占めているのが「町村等」である。次に「中都市」の 6 件、次いで「小都市」の 5 件が続く。最も少なかったのは「大都市」で、わずか 1 件だった。「小都市」と「町村等」を合わせると約 8 割を占めることになる。人的支援を受けた自治体の多くは、人口規模の小さな自治体だということができよう。

（３）受援と自治体の立地

次に、受援自治体の立地について確認してみる。

東日本大震災では、特に津波被災地で甚大な被害が生じている。このため、内陸部の自治体より太平洋沿岸部の自治体の方が、災害時応急対応や復旧・復興などの局面で、多くのマンパワーを必要としたと考えることができる。つまり受援自治体の数は、内陸部より沿岸部の方が多くなるものと予測されるが、実際のところどうなのだろうか。

・受援自治体の立地の内訳

そこで、受援自治体の立地について、沿岸部と内陸部に分けて整理したのが

図 3-5 である。29 件の受援自治体のうち、16 件と半数以上を占めているのが沿岸部に位置する自治体だった。一方、内陸部に位置する自治体は 13 件である。予測したとおり沿岸部に位置する自治体が多数を占めているが、内陸部とそれほど大きな差があるわけではない。

図 3-4　受援自治体の人口分布（N=29）

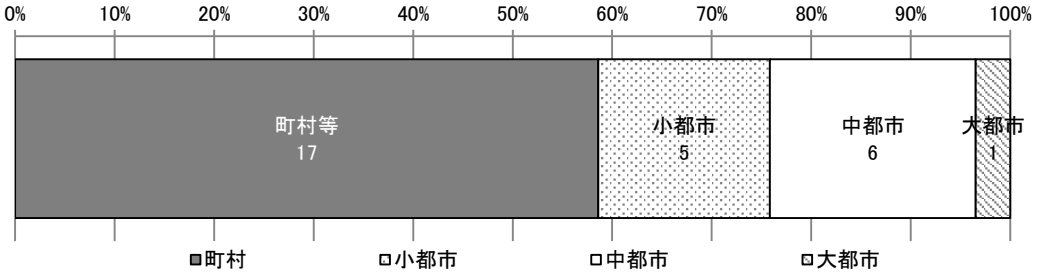
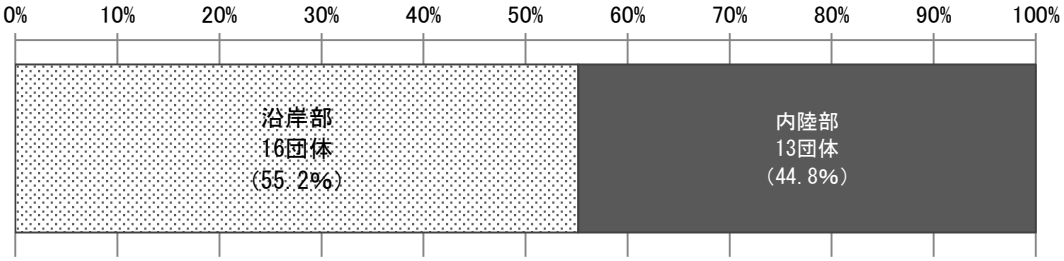


図 3-5　受援自治体の立地（内陸部／沿岸部）（N=29）



・立地別の受援状況

ただし、派遣職員を「受け入れた」かどうか尋ねた質問の回答結果を立地別に整理すると、沿岸部と内陸部の差はより明確になる。図 3-6 にこの回答結果を示している。

特定被災区域に指定された自治体のうち、内陸部で派遣職員を「受け入れた」とする自治体は 19.4%、「受け入れなかった」とする自治体は 80.6%である。内陸部の自治体の多くは派遣職員を「受け入れなかった」ということが分かる。同じ特定被災区域でも、沿岸部では回答状況が異なる。沿岸部では派遣職員を「受け入れた」とする自治体は 48.5%、「受け入れなかった」とする自治体は 51.5%である。沿岸部の特定被災区域では、半数近い自治体が派遣職員を受け入れていたのである（図 3-7）。

図 3-6 立地（内陸部／沿岸部）別の受援状況（N=100）

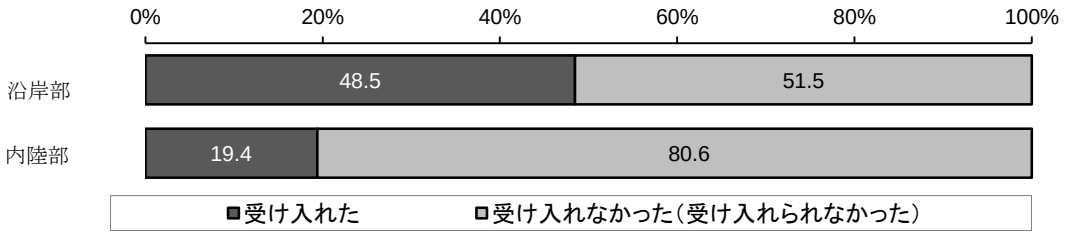
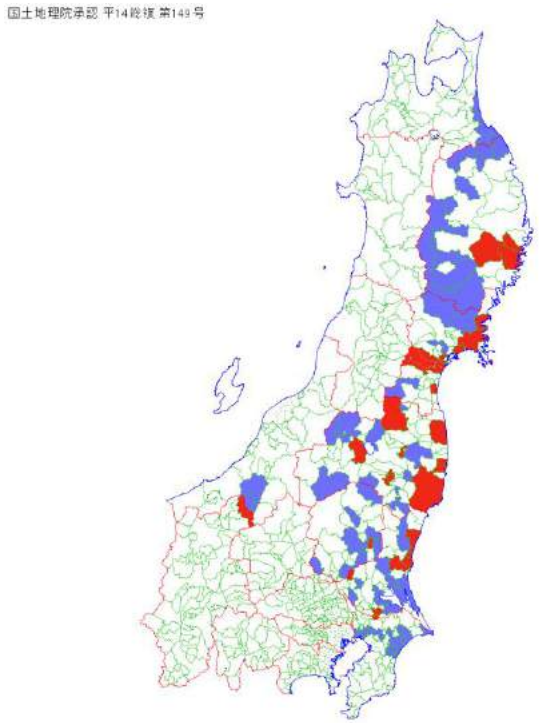


図 3-7 特定被災区域における受援自治体の立地（内陸部／沿岸部）



	：特定被災区域のうち、人的支援を受け入れた自治体
	：特定被災区域のうち、人的支援を受け入なかった（受け入れられなかった）自治体

3.2.2　受援の規模

では、こうした受援自治体は、他の自治体からどのくらいの規模の人的支援を受けていたのだろうか。

（1）派遣自治体数

まず、受援自治体はいくつの自治体から派遣職員を受け入れていたのだろうか。

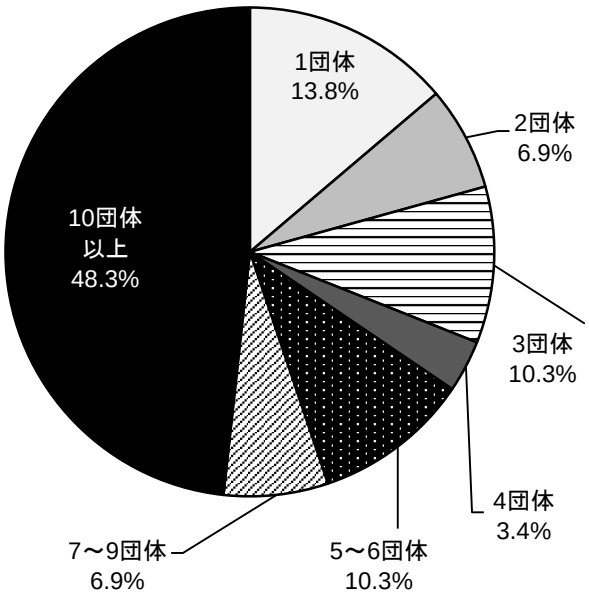
①　全体の回答状況

図 3-8 は、アンケート調査のうち、いくつの自治体から派遣職員を受け入れているのかを尋ねた質問に対する受援自治体の回答結果を示している（Q41）。最も多いのは「10 団体以上」で、全体の 48.3%と半数近くを占めている。次に 13.8%を占めている「1 団体」、次いで 10.3%を占めている「3 団体」と「5～6 団体」などのケースが続いている。

②　立地と支援自治体の数

このように東日本大震災では、受援自治体の約半数が 10 団体以上の自治体から職員の派遣を受け入れている。ただし受援自治体が人的支援を受けている自治体の数は、立地によって大きく異なることが予測される。前述のとおり、津波により被災した沿岸部の自治体の方が内陸部より甚大な被害が生じており、災害時応急対応や復旧・復興などの局面で、多くの人的支援を必要としたと考えられるからである。

図 3-8　派遣元の自治体数（N=29）



そこで沿岸部と内陸部では、派遣元の自治体の数にどのくらいの差があるのかを確認してみる。図 3-9 に派遣元の自治体の数を、受援自治体の立地に応じて整理している。図から明らかなように、沿岸部と内陸部との間には大きな差が現れている。

・内陸部の受援自治体

内陸部の受援自治体で 8 割近くを占めているのは、職員を派遣してくれている支援自治体の数が「5 自治体」未満というケースである。中でも最も多いのは「1 団体」というケースで、内陸部の受援自治体の 30.8%を占めている。次いで「3 団体」の 23.1%、「2 団体」の 15.4%がこれに続く。

内陸部の受援自治体の中で最も多くの自治体から職員を受け入れていたのは、11 団体というケースだった。平均すると内陸部の受援自治体では、3.7 団体の支援自治体から職員を受け入れているという結果となった。

・沿岸部の受援自治体

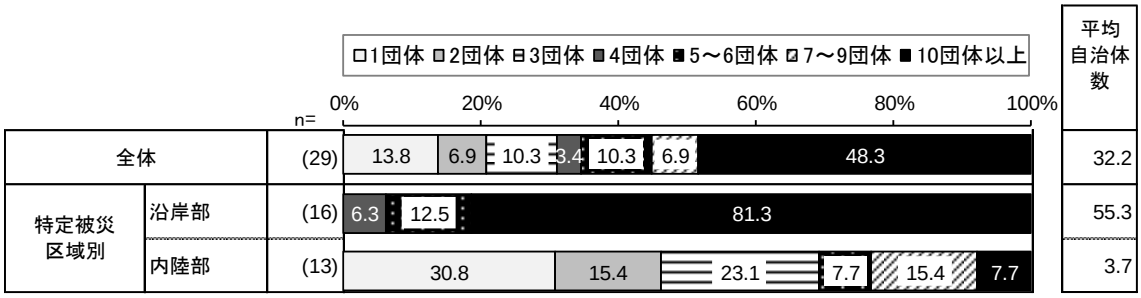
一方で、沿岸部では内陸部の受援自治体と全く異なっている。沿岸部の受援自治体では、「10 自治体以上」の支援自治体から派遣職員を受け入れているというケースだけで、全体の 81.3%を占めている。逆に内陸部で 8 割近くを占めていた「5 自治体」未満というケースは、沿岸部では 6.3%に過ぎなかった。

沿岸部の受援自治体では、最も多いもので 184 団体もの支援自治体から職員の派遣を「受け入れた」というケースも見られる。このように沿岸部の受援自治体が受け入れている職員の派遣元の支援自治体の数は、平均で 55.3 団体である。内陸部とくらべると、沿岸部の受援自治体は圧倒的に多くの支援自治体から職員を受け入れているのである。

（２）受け入れた職員数

次に、受援自治体は支援自治体からどのくらいの派遣職員を受け入れているのだろうか。本アンケートでは受援自治体に対し、受け入れた職員の多い順に支援自治体を 3 つまで挙げてもらっている。回答に挙げられた支援自治体の数は、合計で 77 団体に上る。以下では、こうした 77 団体のケースについて、受援自治体が受け入れた派遣職員数を確認してみる。

図 3-9 受援自治体の立地と支援元自治体の数（N=29）



① 全体の回答状況

まず全体の回答状況を確認してみる。図 3-10 には、受け入れた職員の延べ人数を尋ねた質問の回答結果を整理している。最も多いのは「10～19 名」というケースで、24.7%を占める。次いで「20～49 名」と「1～4 名」というケースの 20.8%、それに「5～9 名」の 15.6%が続く。これらを合わせ全体の 50 名未満というケースが 8 割以上を占めている。

② 立地と受け入れた職員数

こうして受援自治体が受け入れた派遣職員数は、受援自治体の立地によって大きく異なると予測される。繰り返すまでもないが、津波で被災した沿岸部の自治体の方が、災害時応急対応や復旧・復興などの各局面で多くの人的支援を必要としたと考えられるからである。そこで、受援自治体が受け入れた派遣職員数を、立地（沿岸部/内陸部）ごとに整理し、図 3-11 に示している。

図 3-10　受け入れた派遣職員の数　(N=77)

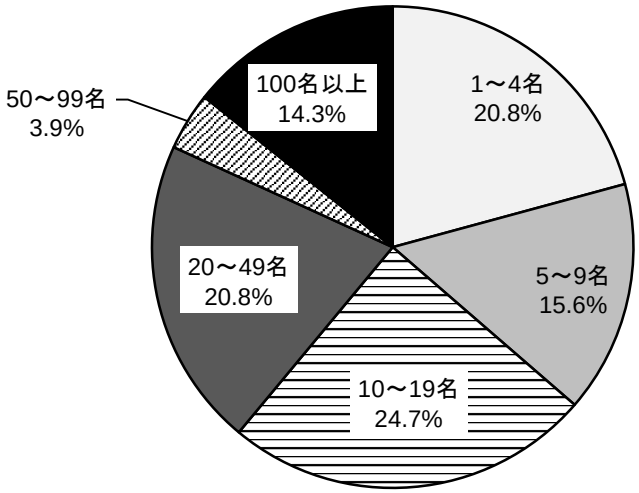
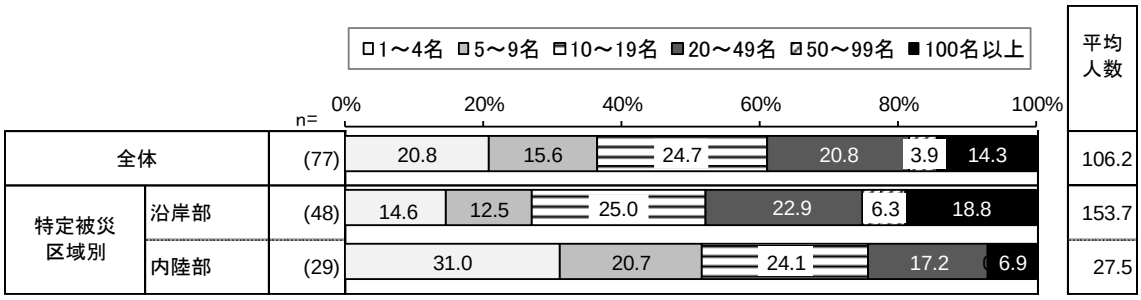


図 3-11　受援自治体の立地と派遣職員の数　(N=77)



・内陸部の受援自治体

受け入れている職員の数として、内陸部の受援自治体で最も多いのは「1～4 名」というケースで、これだけで全体の 31%を占めている。次いで「10～19 名」の 24.1%、「5～9 名」の 20.7%が続く。これらを合わせると、内陸部では受け入れた職員数が 20 名未満というケースが多いといえよう。

内陸部で最も多いのは、福島県 A 市が近畿地方の B 県から受け入れている 360 名というケースである。基礎自治体からの派遣に限定すると、福島県 B 町が同じ福島県 C 市から受け入れている 41 名が、最も多いケースだった。また、平均すると、内陸部の受援自治体では 1 支援自治体あたり 27.5 名の派遣職員を受け入れているという結果となった。

・沿岸部の受援自治体

沿岸部の受援自治体で最も多いのは「10～19 名」の職員を受け入れているケースで、全体の 25%に及んでいる。次いで「20～49 名」の 22.9%、そして「100 名以上」という 18.8%が続く。合わせると、沿岸部では 10 名以上の派遣職員を受け入れているというケースが 7 割を占めているということになる。

沿岸部の受援自治体で最も多いのは、宮城県の D 市が北陸・甲信越地方の E 市から受けている 1,700 名というケースである。他にも岩手県 F 市が九州地方の G 市から受けている 1,286 名など、沿岸部の受援自治体には数百名から千名以上の派遣職員を受け入れているというケースも見られる。沿岸部で受援自治体が 1 支援自治体から受け入れている職員数の平均は、153.7 名となった。内陸部の受援自治体で受け入れている派遣職員の平均人数と比べると、際立って多いことが分かる。

3.3　東日本大震災における自治体の人的支援

続いて本節では視点を支援自治体に向ける。被災地の自治体に職員を派遣していた自治体の特徴と支援の規模を確認していく。

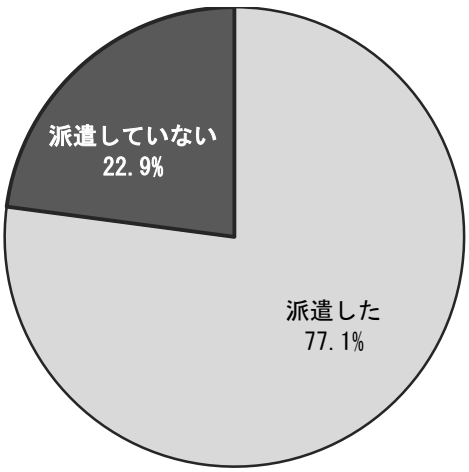
3.3.1　人的支援の実施状況

東日本大震災で被災した自治体に職員を派遣したのは、どのような自治体だったのか。先述のとおり、本事業で実施したアンケート調査では、特に「特定被災区域」に該当していない自治体（「非特定被災区域」）に対して、人的支援の実施の有無や内容に関する質問を設けている。以下では、その回答結果から、職員を派遣した自治体について確認してみよう。

（1）全体

まず、本調査で得られた 763 件の回答のうち、東日本大震災で大きな被害の生じていない「非特定被災区域」の自治体は、663 件であった。これらの自治体のうち、被災自治体に職員を派遣したかどうかを尋ねた質問（Q22）の回答結果が、図 3-12 である。図に見られるように、「非特定被災区域」の自治体のうち、職員を「派遣した」という自治体は 8 割近くに及ぶ(77.1%　511 件)。これらが本調査研究でいう支援自治体に該当するケースである。全体として見ると、多くの自治体が東日本大震災の被災地に職員を派遣していたということができる。

図 3-12 人的支援の実施状況（N=663）



（２）職員の派遣状況と人口規模

次に、支援自治体の人口規模について確認してみる。

① 派遣自治体に占める自治体の人口規模の状況

図 3-13 に、職員を派遣したという 511 件の自治体について、人口規模別の内訳を割合で示している。

図のとおり、最も多いのは「町村等」の 300 件である。「町村等」だけで全体の半数以上を占めている（58.7%）。次いで「小都市」の 134 件（26.2%）、「中都市」の 61 件（11.9%）が続き、「大都市」は 16 件で全体の 3.1%を占めているに過ぎない。

このように、職員を「派遣した」という 511 件の自治体のうち、「町村等」と「小都市」のように人口規模の比較的小さな自治体だけで 8 割以上を占めている。人口規模の小さな自治体も含め、多くの自治体が被災地に対し積極的に職員を派遣していたという状況が伺われる。

② 人口規模別の職員の派遣状況

続いて、「派遣した」か「派遣していない」かという回答の結果を、人口規模に応じて大都市、中都市、小都市、町村等ごとに分類したのが図 3-14 である。

図に示されているとおり、「大都市」ではすべての自治体が「派遣した」と回答している。「中都市」と「小都市」についても「派遣していない」とする回答は数%にとどまり（それぞれ 3.2%と 5.0%）、ほとんどの自治体が職員を「派遣した」ということができる。一方「町村等」では 67.7%と多くの自治体が職員を「派遣した」としているが、「派遣していない」とした自治体も 32.3%あった。

図 3-13 職員を派遣した自治体の人口規模別の割合 （N=511）

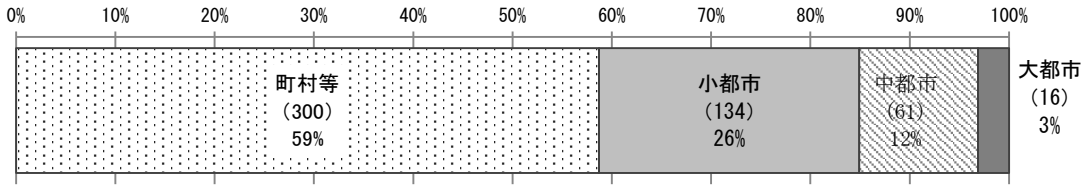
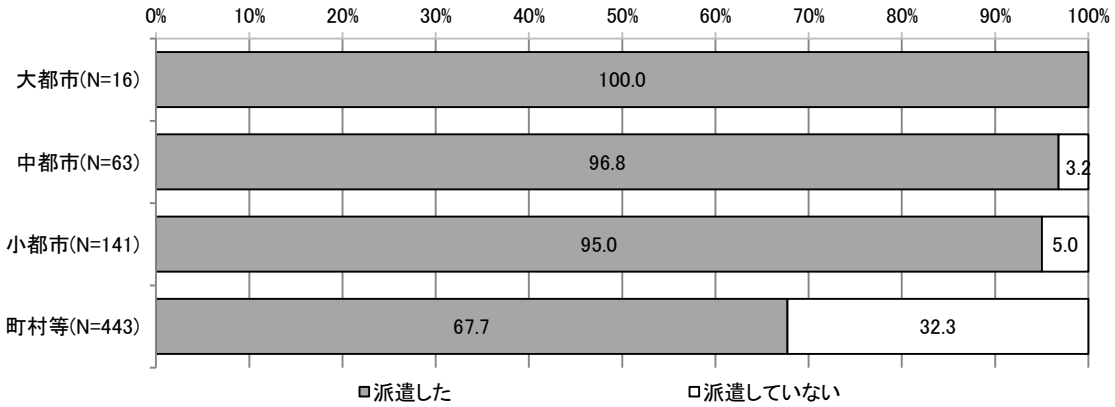


図 3-14 人口規模別の人的支援の実施状況 （N=663）



（３）職員の派遣状況と地域

次に、こうした支援自治体の立地を確認してみる。自治体の人的支援には職員の移動を要することから、被災地に近い自治体やアクセスの良い自治体ほど、職員を派遣すると予測をすることもできるが、実際のところどうだろうか。

①　派遣自治体の所在地

職員を派遣したという 511 件の自治体の所在地を地方ブロック別に分けると図 3-15 のとおりである。図に見られるように、最も多いのは九州地方の 15.9%で、次いで近畿地方（14.5%）、南関東地方（13.7%）、東海地方（11.5%）などが続いていく。

②　地方ブロック別の派遣状況

図 3-16 は、職員を「派遣した」かどうかを尋ねた質問（Q22）の回答結果を、地方ブロック別に示したものである。一見して、北海道を除くと、どの地方でも多くの自治体が「支援した」としていることが確認できる[5]。職員を派遣した自治体の割合が最も大きいのは、北関東の 95%である。以下、東海地方の 90.8%、近畿地方の 90.2%、南関東地方の 88.6%、中国地方の 85.1%、四国地方の 84.6%、東北地方の 79.2%、九州地方の 77.9%が続く。最も少ないのは北海道で、職員を派遣した自治体の割合は 41.8%だった。

図 3-15　職員を派遣した自治体の所在地　(N=511)

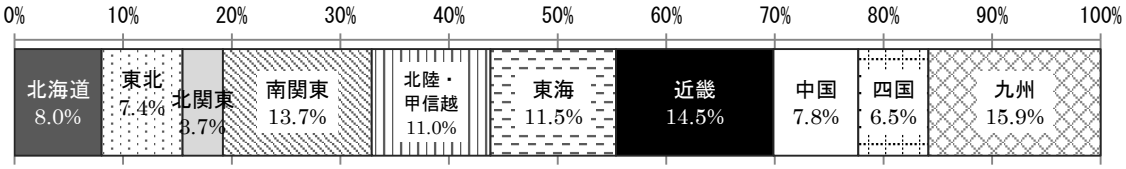
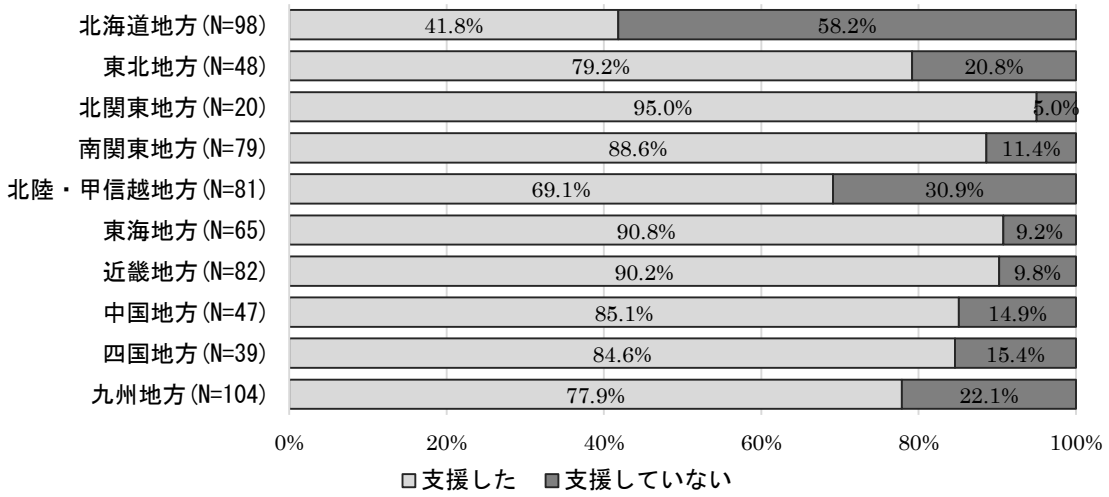


図 3-16　地域別の職員の派遣状況　(N=663)



[5] 北海道の支援自治体の割合が小さいのは、道庁による調整の結果であると考えられる。

被災地に近い自治体やアクセスの便が良い自治体ほど、職員を派遣する自治体が多くなるとすれば、東北地方や北海道地方、または南関東で職員を派遣した自治体の割合が大きくなりそうだが、実際には東海地方や近畿地方など被災地から比較的離れた地域で「派遣した」というケースが多くなっている。被災地からの距離と職員の派遣との明確な関連性を見出すことは困難である。むしろ、東日本大震災では、被災地との距離とは関係なく、文字どおり全国の自治体が職員を派遣したという点に大きな特徴があるといえるだろう。

3.3.2　人的支援の規模

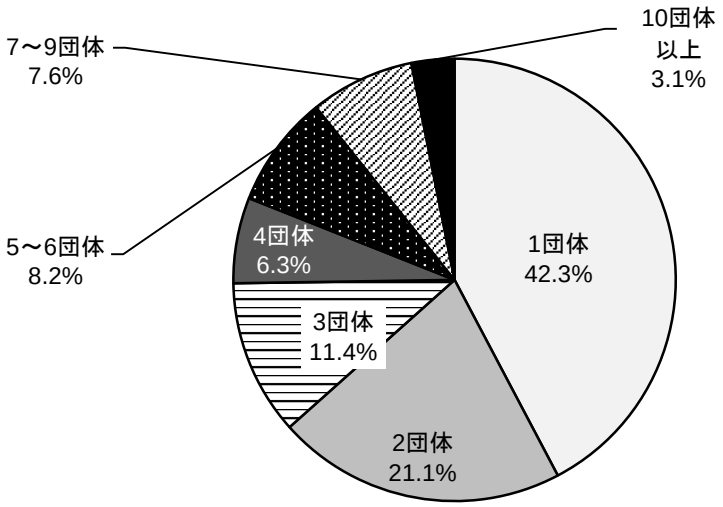
以下では、アンケート調査で得られた、被災地に職員を「派遣した」という 511 件の自治体の回答をもとに、人的支援の規模を確認していく。

（1）派遣先の自治体

①　派遣先の自治体数

まず、東日本大震災の被災地に職員を「派遣した」という自治体は、いくつの自治体に職員を派遣しているのだろうか。この点を尋ねた質問（Q23）に対する回答結果を整理したのが、図 3-17 である。最も多いのは「1 団体」と回答した 42.3%のケース、次いで「2 団体」の 21.1%、「3 団体」の 11.4%が続く。前節で確認したように、受援自治体では、複数の自治体から職員が派遣されているケースが多かった。しかし、支援自治体の側から見ると、複数の自治体に職員を派遣しているケースがそれほどあるわけではないことが分かる。

図 3-17 支援先自治体数（全体）　(N=511)



② 派遣先の自治体数と人口規模

こうして支援自治体が職員を派遣した相手先の自治体の数には、人口規模による違いの生じることが予測される。人口規模の大きな自治体ほど、派遣可能な職員数が大きくなると考えられるからである。では実際のところはどうだろうか。

図 3-18 に、派遣先の自治体数の割合を人口規模別に分けて整理している（Q23）。図で派遣先の自治体数が 5 団体以上だったケースを見てみると、「町村等」では 4.3%、「小都市」では 29.8%、「中都市」では 47.6%、「大都市」では合わせて 68.8%だった。「大都市」では 7 割近いケースが 10 団体以上の自治体に職員を派遣しているが、そのようなケースは人口規模が小さくなるほど少なくなっている。「町村等」ではそうしたケースは稀だといえよう。

支援自治体で最も多くの自治体を支援しているのは九州地方の H 市の 18 団体で、次いで中部地方 I 市の 15 団体、近畿地方 J 市と K 市の 14 団体が続く。こうして支援自治体が職員を派遣した自治体数の平均を人口規模別に見ていくと、「大都市」は 7.7 団体、「中都市」が 5.3 団体、「小都市」が 3.6 団体、「町村等」が 1.8 団体だった。予測したとおり、人口規模が大きな自治体ほど、多くの自治体に職員を派遣しているのである。

③ 派遣先自治体の所在

では職員を「派遣した」という自治体は、どの自治体へ職員を「派遣した」のだろうか。本調査では、職員を「派遣した」という自治体に対し、派遣した職員数（延べ人数）の多い順に派遣先の自治体名を 3 つまで挙げてもらっている（Q24）。回答者が挙げた派遣先の自治体の数は延べ 993 団体にのぼった。回答者の挙げた 993 団体の派遣先自治体の内訳を、県別に分類したのが図 3-19 である。

図 3-18　支援先自治体数（人口規模別、N=511）

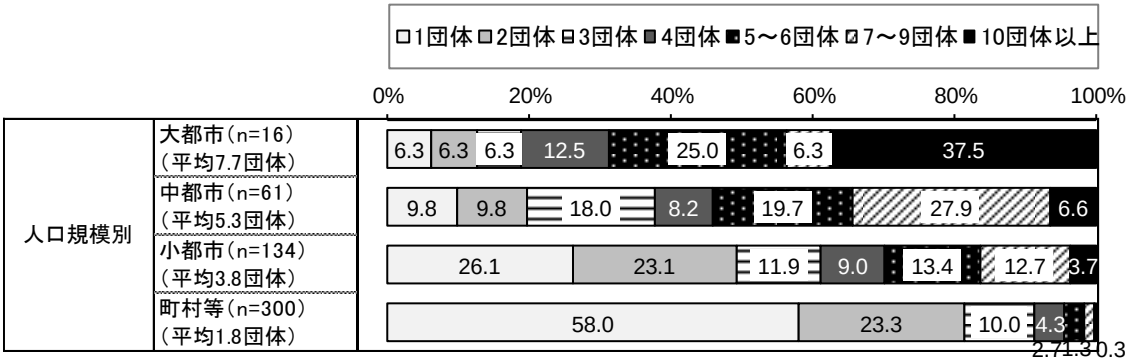
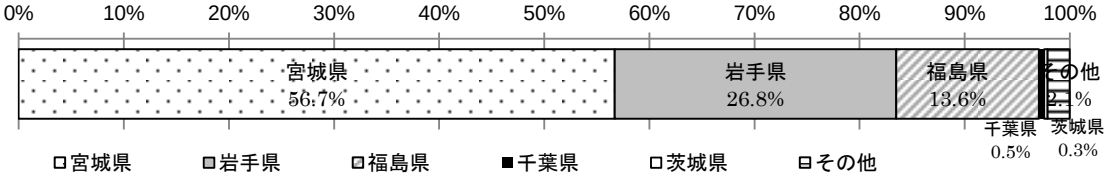


図 3-19　派遣先の自治体の所在地（県別、N=993）



最も多いのは宮城県の 56.7%で、回答者が挙げた派遣先自治体の半数以上を占めている。次いで岩手県の 26.8%、福島県の 13.6%が続く。わずかながら千葉県と茨城県の自治体に職員を派遣したというケースも見られる。

（２）派遣した職員の数

次に、派遣した職員の数を確認してみよう。

① 全体の回答状況

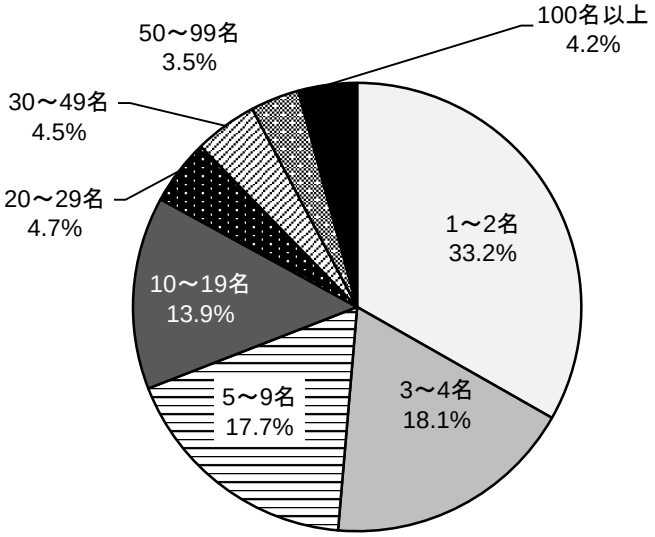
本調査では、職員を「派遣した」という自治体に、派遣した職員の延べ人数を派遣先自治体ごとに尋ねている（N=993）（Q25）。その回答結果を整理したのが図 3-20 である。

図を見ると、最も多いのは「1～2 名」というケースで、全体の 33.2%を占めている。次いで「3～4 名」の 18.1%、「5～9 名」の 17.7%が続く。合わせると約 70%が、派遣した職員の延べ人数が 10 名未満というケースだということになる。一方で 10 名以上の職員を「派遣した」というケースは全体の 26.1%あり、中には 4.2%ほどだが「100 名以上」の職員を派遣したというケースもある。

② 派遣した職員数と人口規模

こうして各自治体が派遣した職員数は、先に確認した派遣先の自治体数と同じ理由から、人口規模に応じて差が生じるものと予測される。では実際のところ、どうだろうか。図 3-21 に、派遣した職員の延べ人数を人口規模別に整理し、割合を出している。

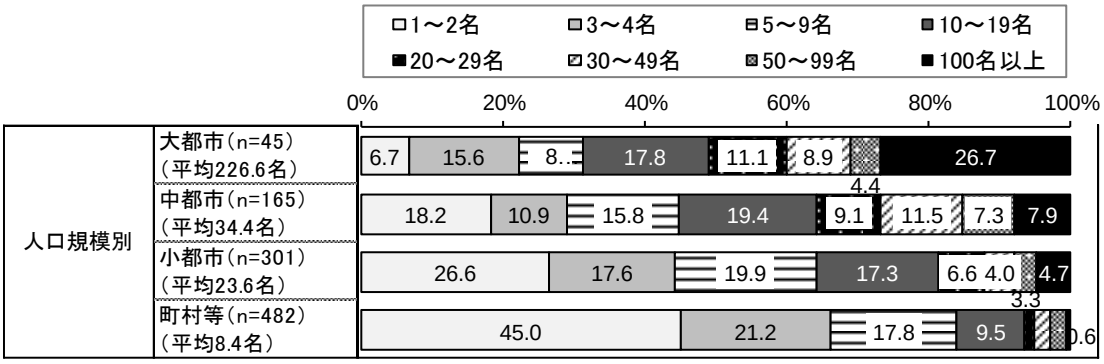
図 3-20　派遣した職員数　（N=993）



図に見られるように、10 名未満という比較的少数の職員が派遣されたケースを見てみると、「大都市」では 31.2%、「中都市」では 44.9%、「小都市」では 64.1%と増加し、「町村等」では 84%を占めるに至る。一方、10 名以上の職員を派遣しているというケースは、「町村等」では 16%、「小都市」で 35.9%、「中都市」で半数以上の 55.2%、「大都市」では 68.9%と約 7 割に及んでいる。特に「大都市」では 26.7%が、「100 名以上」の職員を派遣しているというケースである（Q25）。

最も多くの職員を派遣しているのは、北陸・甲信越地方 J 市の 3757 名で、次いで東京都 K 区の 2,776 名、近畿地方の L 市の 818 名が続く。このように各自治体が派遣した職員数の平均を、図 3-21 に示している。図に見られるとおり、「町村等」では 8.4 名、「小都市」で 23.6 名、「中都市」では 34.4 名と人口規模が大きくなるにつれて、派遣された職員の平均人数も増加している。大都市では 226.6 名で圧倒的に多くの職員が派遣されている。人口規模の大きな自治体ほど、多くの職員を派遣したことが分かる。

図 3-21　人口規模別の派遣した職員数（N=993）



3.4　東日本大震災における自治体の人的支援の内容

前節では、業務支援を目的に、東日本大震災で被災した自治体に職員を派遣している全国の支援自治体の特徴や支援の規模を、アンケート調査結果をもとに確認した。以下では、受援自治体が実際に受けていた業務支援の内容について、経時的にどう変化し、地域によってどう異なるのかを、これまでと同様アンケート調査結果をもとに確認する。

3.4.1　受援自治体が支援を受けた業務内容の状況

（1）受援自治体における支援内容

アンケート調査（Q44）では、受援自治体に対し、他の自治体から派遣されてきた職員を通じて支援を受けた業務内容と支援を受けた時期を尋ねている。回答項目に挙げた業務内容を整理すると、次のような3つに分けることができる。

・応急対応関連業務

災害の被害の拡大を防ぐために、発災後、数週間から数か月ほどの比較的短期間にわたって地方自治体によって実施される対応策を、本調査研究では「応急対応」とよぶ。このような応急対応に関連する業務として、アンケートでは「災害対策本部運営支援業務」、「避難所運営支援業務」、「保健業務（こころのケア含む）」、「り災証明発行支援業務」、「広報」などの調査項目を設けた。

・復旧・復興関連業務

災害による被害を受けた公共施設やインフラ、都市機能を回復し、さらに都市の活性化を図ろうとする地方自治体の対応策を、本調査研究では「復旧・復興」とよぶ。このような復旧・復興に関連する業務として、アンケートでは「災害廃棄物処理支援業務」、「道路・上下水道復旧支援業務」、「応急仮設住宅業務」、「復興計画策定支援業務」、「区画整理・用地調整・集団移転事業支援業務」などの調査項目を設けた。発災後、数週間から数か月ほどの間だけ行われる「応急対応」と異なり、復旧・復興関連業務は比較的長期である。数年に及ぶことも少なくない。

・その他の一般行政業務

災害時、被災自治体では、庁内のあらゆる部局が、地域防災計画に基づき応急対応や復旧・復興に関連した様々な業務を担当することになる。一方で、被災自治体では、こうした応急対応関連業務と復旧・復興関連業務と並行して、住民票などの窓口業務を始め、税財政や福祉、教育などの通常業務も実施しなければならない。そのため、支援自治体から被災自治体に派遣された職員の中には、応急対応や復旧・復興関連とは直接関連のない通常業務に従事したというケースがあるものと考えることができる。こうしたケースを汲み取ることができるよう、アンケート調査では「その他の一般行政業務」という回答項目を設けた。

（２）支援内容の動向

本章の冒頭でも述べたように、本アンケート調査では、震災が発生した 2011 年 3 月 11 日から 2015 年 3 月までの約 4 年間を 8 つの期間に分け、受援自治体に対し各時期に支援を受けた業務内容について、応急対応や復旧・復興に関連する 12 の業務の実施状況を尋ねた（Q44）。その回答結果をまとめたのが、図 3-22 である。主な業務について支援状況を確認する。

・避難所運営支援業務

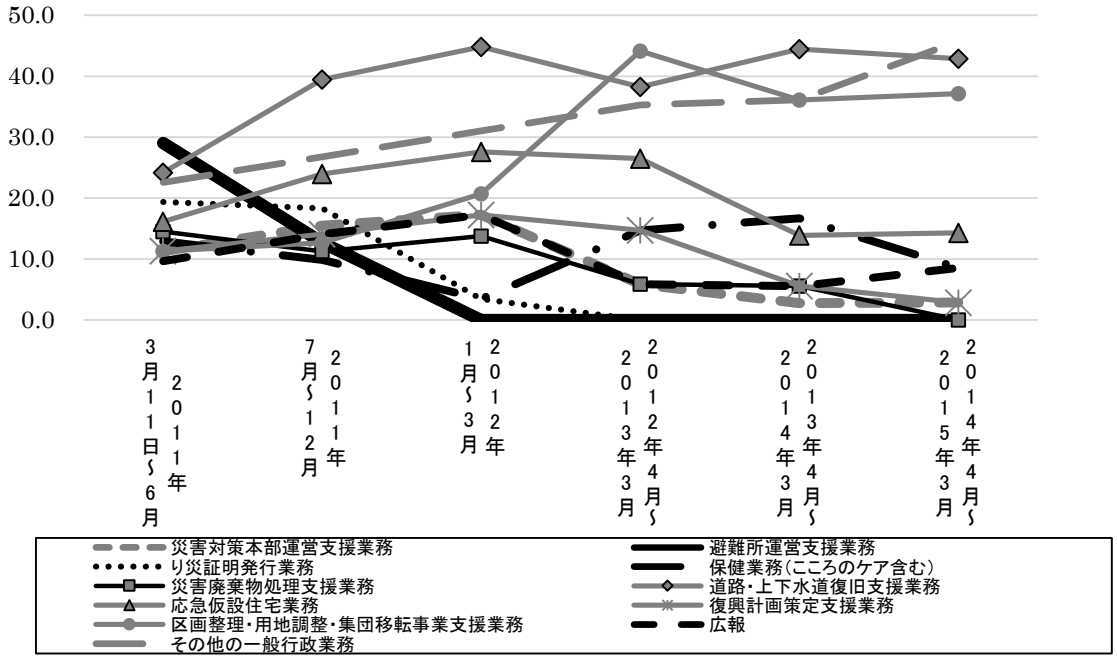
まず応急対応関連業務の代表といえるのが、「避難所運営」である。「避難所運営支援」は、震災の発生した「2011 年 3 月 11 日～6 月」にかけて実施されていた業務支援のうち、約 30%で実施されている。この間、最も多く実施されていた支援だったということができる。仮設住宅の提供が始まったのは概ね 2011 年 6 月頃からであり、震災直後からこの時期にかけては最も多くの被災地住民が避難所生活を余儀なくされていた時期だった[6]。

そして、既に仮設住宅の提供が始まっていた 2011 年 7 月以降、「避難所運営支援」を実施するケースは急速に減っていく。2011 年 7 月～12 月では 12.7%、2012 年 1 月以降は 0%が続いている。2012 年 1 月以降は「避難所運営支援」は、少なくともこの調査結果で得られた事例では、ほぼ終息していたと考えることができる。

---

[6] 仮設住宅の建設状況に関する情報は、次を参照。岩手県ホームページ「応急仮設住宅の入居状況」http://www.pref.iwate.jp/saiken/sumai/023870.html（最終確認日 2016 年 2 月 28 日）。宮城県ホームページ「応急仮設住宅の入居状況」http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/nyukyo-jokyo.html（最終確認日 2016 年 2 月 28 日）。福島県ホームページ「応急仮設住宅・賃上げ住宅・公営住宅の進捗状況（入居状況）」https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/41065d/nyuukyojoukyou.html（最終確認日 2016 年 2 月 28 日）。

図 3-22　東日本大震災の受援自治体における支援内容の変化（N=77）



・区画整理・用地調整・集団移転事業業務支援

また、「避難所運営支援」とは全く逆の動きをしているのが「区画整理・用地調整・集団移転事業支援」である。震災後 1 年間、「区画整理・用地調整・集団移転事業」について支援を受けていたケースは、それほど多いわけではない。「2011 年 3 月 11 日～6 月」では 11.3%、「2011 年 7 月～12 月」は 12.7%で、「2012 年 1 月～3 月」には増加するものの、それでも 20.7%だった。それが急速に増加しているのが 2012 年 4 月以降である。「2012 年 4 月～2013 年 3 月」は 44.1%、「2013 年 4 月～2014 年 3 月」が 36.1%、「2014 年 4 月～2014 年 3 月」が 37.1%と、この間実施されている人的支援の 4 割近くに該当している。同じ復旧・復興関連の業務の中でも、「復興計画策定支援」は最も高い時期でも 17.2%であり、「区画整理・用地調整・集団移転事業」がいかに人的支援に負っているかをしることができる。

・道路・上下水道復旧支援業務

次に「区画整理・用地調整・集団移転事業支援業務」と同様、復旧・復興関連事業の 1 つと位置付けた「道路・上下水道復旧支援業務」である。阪神・淡路大震災など過去の震災では、道路や上下水道の復旧は比較的早い段階で行われている。したがって東日本大震災においても道路・上下水道復旧支援は早い段階で終息することが予想されるが、図からはそのようには推移していないことを確認することができる。実際のところ、2011 年 7 月以降、どの時期においても多くの事例が道路・上下水道復旧支援を受け続けていることがわかる。この点が意味しているのは、復旧が一通り終わった後、復興の局面で行われる盛土や区画整理、あるいは宅地開発などに伴い、再び道路・上下水道復旧支援

が必要になっているということである。

・その他の一般行政業務支援

もう 1 つ着目してきたいのが、その他の一般行政業務支援である。災害時の人的支援は災害対応関連業務への支援が多いと予想されるが、実際のところは必ずしもそうとは限らない。むしろ、一般行政支援のために派遣職員を受け入れているケースが比較的多い。

3.4.2　地域ごとの支援内容の違い

こうした受援自治体が、派遣された職員を通じて支援を受けた業務内容及び時期は、その自治体の立地によって大きく異なることが予測される。現に、津波により深刻な被害を受けている太平洋沿岸部の被災地で、復旧・復興が長期化していることは周知のとおりであろう。そこで、以下では、受援自治体の立地（沿岸部/内陸部）別に支援内容と時期を確認する。なお両地域の違いがより明確になるよう、各業務を「応急対応関連業務」と「復旧・復興関連業務」とに集約している。

（1）沿岸部の被災自治体の受援業務の推移

まず、沿岸部の受援自治体における人的支援の推移を示しているのが、図 3-23 である。

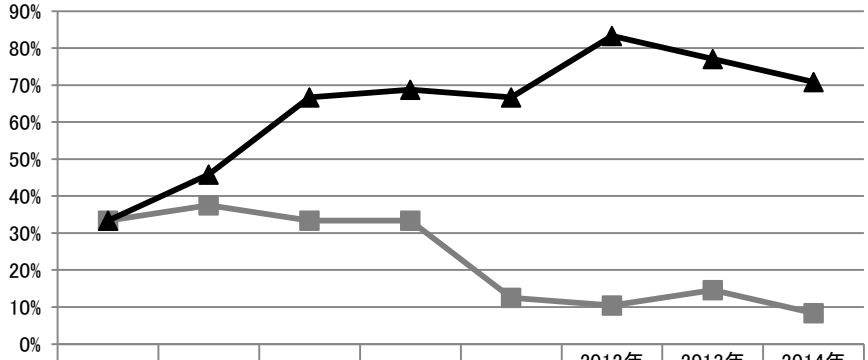
・沿岸部の受援自治体における応急対応関連業務支援の動向

沿岸部の被災自治体では、東日本大震災の発生から翌 4 月の間に 33.3%の自治体が応急対応業務について人的支援を受けていた。以降、「2011 年 5 月～6 月」にかけては 37.5%、「2011 年 7 月～9 月」には 33.3%、「2011 年 10 月～12 月」に 33.3%と時間の経過にもかかわらず、応急対応業務について人的支援を受ける割合はほぼ横ばいであった。しかし、発災から約 1 年を経過した「2012 年 1 月～3 月」においては 12.5%まで低下し、「2014 年 4 月～2015 年 3 月」には 8.3%となっている。2012 年 1 月以降は、応急対応関連の業務支援は概ね終息したと感がることができよう。

・沿岸部の受援自治体における復旧・復興業務支援の動向

一方、復旧・復興対応業務も、東日本大震災の発生から翌 4 月にかけては、応急対応業務同様、33.3%のケースが人的支援を受けていた。応急対応業務に対する支援と異なるのは、「2011 年 5 月～6 月」以降からである。復旧・復興対応業務に関する支援を受け入れたケースは、「2011 年 5 月～6 月」にかけては 45.8%、「2011 年 7 月～9 月」には 66.7%、「2011 年 10 月～12 月」に 68.8%と時間の経過とともにその割合は増加していた。そして、「2012 年 4 月～2013 年 3 月」の 83.8%に達し、ピークを迎えている。その後、「2014 年 4 月～3 月」には 70.8%へと減少するが、まだ 7 割の受援自治体が復旧・復興対応業務に対する支援を受けている。

図 3-23　東日本大震災の受援自治体における支援内容の変化（沿岸部、N=48）



	発生～2011年4月	2011年5月～6月	2011年7月～9月	2011年10月～12月	2012年1月～3月	2012年4月～2013年3月	2013年4月～2014年3月	2014年4月～2015年3月
応急対応業務	33.3%	37.5%	33.3%	33.3%	12.5%	10.4%	14.6%	8.3%
復旧・復興対応業務	33.3%	45.8%	66.7%	68.8%	66.7%	83.3%	77.1%	70.8%

（２）内陸部の被災自治体の受援業務の推移

次に、内陸部の被災自治体について目を向けてみる。内陸部の受援自治体における人的支援の推移を示しているのが、図 3-24 である。一見して分かるように、内陸部の受援自治体が受けた業務支援の動きは、沿岸部の自治体とは大きく異なっている。

・内陸部の受援自治体における応急対応関連業務支援の動向

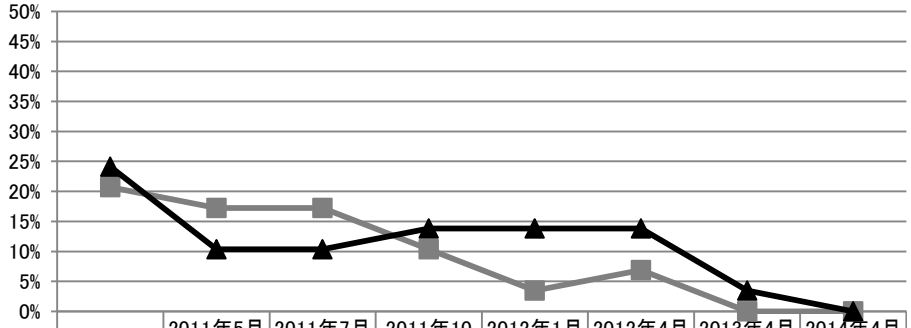
内陸部の被災自治体では、東日本大震災の発生から翌 4 月の間に 20.7%の自治体が応急対応業務について人的支援を受けていた。以降、「2011 年 5 月～6 月」にかけては 17.2%、「2011 年 7 月～9 月」に 17.2%、「2011 年 10 月～12 月」には 10.3%となっており、時間の経過とともに応急対応業務について人的支援を受ける割合は低下していった。発災から約 1 年を経過した「2012 年 1 月～3 月」においては 3.4%まで低下し、「2013 年 4 月～2014 年 3 月」には 0%、「2014 年 4 月～3 月」も 0%となっている。

・内陸部の受援自治体における復旧・復興業務支援の動向

応急対応関連業務は、比較的沿岸部の受援自治体と似た動きを示しているが、異なるのは復旧・復興対応業務である。復旧・復興対応業務については、東日本大震災の発生から翌 4 月の間に 24.1%の自治体が人的支援を受けていたが、その後「2011 年 5 月～6 月」にかけては 10.3%、「2011 年 7 月～9 月」に 10.3%まで低下したものの、「2011 年 10 月～12 月」に 13.8%、「2012 年 1 月～3 月」と「20124 月～2013 年 3 月」は 13.8%と横ばいに推移していた。その後、「2013 年 4 月～2014 年 3 月」には 3.4%まで低下し、「2014 年 4 月～3 月」には 0%となっている。沿岸部の受援自治体では、2011 年 7 月以降、7 割に近い自治体が支援を受け、「2014 年 4 月～15 年 3 月」の直近についてもやは

り 7 割の自治体が支援を受けていた。内陸部の自治体では、応急対応、復旧・復興業務とも支援の受け入れは終息していると考えることができよう。

図 3-24　東日本大震災の受援自治体における支援内容の変化（内陸部、N=29）



	発生～2011年4月	2011年5月～6月	2011年7月～9月	2011年10月～12月	2012年1月～3月	2012年4月～2013年3月	2013年4月～2014年3月	2014年4月～2015年3月
応急対応業務	20.7%	17.2%	17.2%	10.3%	3.4%	6.9%	0.0%	0.0%
復旧・復興対応業務	24.1%	10.3%	10.3%	13.8%	13.8%	13.8%	3.4%	0.0%

3.5　小括

ここまで本事業で行ったアンケート調査結果を確認してきた。ここまで確認してきた点を整理してみる。

（1）受援自治体について

・受援自治体の割合

本調査では特定被災区域に指定された自治体のうち100件の回答を得ることができた。この 100 件は、震災による被害の程度という点で、人的支援を受け入れている可能性が高い自治体であると考えることができる。だが、実際に人的支援を受け入れていたのは、この 100 件のうち 29 件に過ぎなかった。

・受援自治体の立地

こうした受援の有無や受け入れた支援の規模、支援内容を規定していると考えられるのが、その自治体が位置している立地の違いである。まず、同じ特定被災区域の中でも、内陸部より沿岸部の方が、人的支援を受け入れたというケースが多く見られた。そして、人的支援を受け入れているというケースの中でも、より多くの自治体からより多くの職員を受け入れているというケースが見られたのも沿岸部の受援自治体だった。東日本大震災では、特に津波被災地において甚大な被害が生じている。したがって、内陸部の自治体より太平洋沿岸部の自治体の方が、災害時応急対応や復旧・復興などの局面で、多くのマンパワーを必要としたと考えることができるのである。

（2）支援自治体に関して

・支援自治体の割合

本調査では、特定被災区域に指定されていない自治体から 663 件の回答が得られた。このうち被災自治体と職員を派遣したという自治体は 511 件だった（77.1%）。多くの自治体が被災自治体に職員を派遣していたのである。

・支援自治体の立地

職員の派遣については、被災自治体からの距離や交通アクセスの便などの立地が影響するものと予想されるが、分析の結果、明確な立地の違いは見られなかった。むしろ文字どおり全国の自治体が被災自治体に職員を派遣しているということが確認された。

・人口規模の影響

支援自治体の実施の有無や支援の規模を規定していると考えられるのが、その自治体の人口規模である。職員の派遣の有無を人口規模別に比較すると、大都市、中都市、小都市ではほとんどの自治体が職員を派遣していたが、町村等では少なくない数の自治体が職員を派遣していなかった。そして、人口規模が大きな自治体ほど、派遣先の自治体の数、派遣する職員の数も多くなる傾向が見られた。

（３）支援内容に関して

沿岸部と内陸部の被災自治体を比較すると、支援を受けていた業務の内容、時期に明確な違いがあった。

・支援を受けた業務の割合

まず、沿岸部と内陸部の被災自治体で大きく異なっているのは、派遣された職員を通じて支援を受けた業務の割合である。応急対応業務及び復旧・復興業務ともに内陸部よりも沿岸部の被災自治体の方が人的支援を受けている割合が高い。

・期間

また、内陸部の被災自治体では応急対応業務及び復旧・復興業務の人的支援を受けた割合が時間の経過とともに低下傾向にあるのに対して、沿岸部の被災自治体における復旧・復興業務の割合は時間の経過とともに増加傾向にある。こうした背景には、津波等により沿岸部の自治体が大きな被害を受けた一方で、内陸部の被災自治体は比較的被害が少なかったということが考えられよう。

4　人的支援と受援に関する課題

自治体間の人的支援について①どのような問題が②どのように支援/受援を阻害するのかを、東日本大震災を例に、アンケート調査及びインタビュー調査結果を用いながら分析する。

4.1　災害時の人的支援の評価軸

本章では、アンケート調査やインタビュー調査結果をもとに、東日本大震災で行われた自治体間の人的支援について①どのような問題が、②どのように人的支援/受援を阻害したのかを分析していく。ただし、人的支援の問題に限ってみても、東日本大震災では大小合わせて様々な問題が発生しており、これらを全て分析していくことは困難である。そこで、予め本節では、次節以降で掘り下げていくべき課題を検討する。

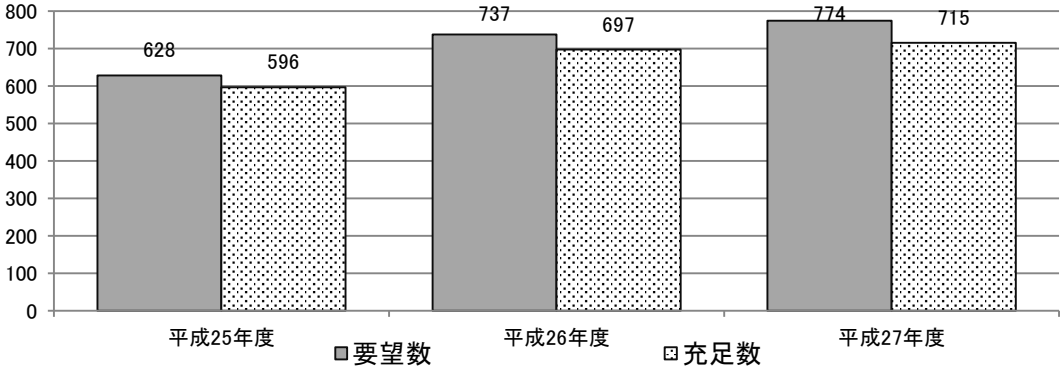
4.1.1　人的支援の補完性

本報告書の第 2 章でも述べたように、自治体間の人的支援とは、巨大災害で被災した自治体で生じがちな職員のマンパワー不足を補完しようという発想から実施されている。自治体間の人的支援の成果を評価する際、まず第一に検討しなければならないのは、こうした目的の成否である。東日本大震災で実施されている自治体間の人的支援が、この目的を果たしているかといえば、必ずしもそうとは言い切れない。

（１）岩手県の状況

図 4-1 に示したのは、平成 25 年度（2013 年度）から 27 年度（2015 年度）にかけて、岩手県内の被災自治体から要請のあった派遣職員数の合計とその充足数（実際に派遣された職員数の合計）の推移である。

図 4-1　東日本大震災被災地における職員のニーズと充足状況（岩手県）（単位：名）



出典：岩手県がまとめている「中長期的な職員等派遣等の調整状況」をもとに作成[1]。

[1] 岩手県庁ホームページ「被災市町村の行政機能回復や復興を支援するための応援状況の確保について」のページを参照。http://www.pref.iwate.jp/seisaku/shichouson/shinsai/007120.html（最終確認日 2016 年 2 月 28 日）。この資料には、被災自治体から上がってきた職員の派遣要請をもとに、各自治体で必要とされていている職員数や職種、その充足状況等がまとめられている。図 4-1 はこの資料にまとめられている平成 25 年度から平成 27 年度（2016 年 1 月 1 日時点）までのデータをもとに作成した。

図を見ると、被災自治体から派遣要請のあった職員数は、平成 25 年度には 628 名、うち充足したのは 596 名だった。26 年度は 737 名の派遣要請を受け、充足したのは 697 名、27 年度は 774 名の派遣要請を受け、充足したのが 715 名だった。派遣されてくる職員数（充足数）は毎年増加しているものの、同時に、要望数も増加しているため、職員数の不足が続いていることが分かる。

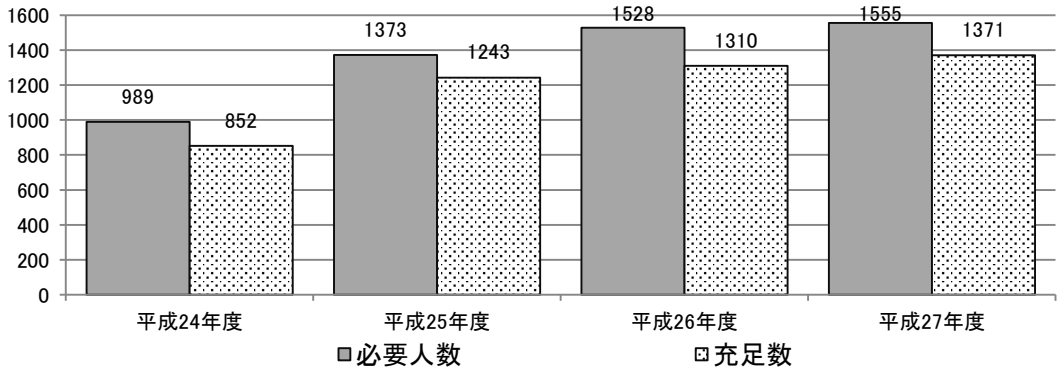
（２）宮城県の状況

こうした状況は宮城県でも同様である。宮城県内の被災自治体で必要とされている職員数とその充足数、および充足率の推移について、図 4-2 に示している。

図を見ると、平成 24 年度には被災自治体から派遣要請のあった職員数は 989 名、充足したのは 852 名だった（86%）。次いで 25 年度は 1,373 名の派遣要請があったのに対し、充足したのは 1,243 名（充足率 91%）、26 年度は 1,528 名の派遣要請に対し充足したのは 1,310 名（充足率 86%）、平成 27 年度は 1,558 名の派遣要請に対し充足したのは 1,388 名（88%）だった。岩手県と同じように、派遣されてくる職員数（充足数）は増加しているものの、それと同時に要望数も増加している。やはり、必要としている職員数が充足しない状況が続いているのである。

このように、全国の自治体から多くの職員が派遣されてはいるが、被災自治体にとっては必ずしも十分なマンパワーが得られているわけではない。4.2 節では、この原因について分析していく。

図 4-2　東日本大震災被災地における職員のニーズと充足状況（宮城県）（単位：名）



出典：宮城県がまとめている「沿岸 15 市町職員不足状況」をもとに作成[2]。

---

[2] 宮城県庁ホームページ「東日本大震災被災市町村に対する人的支援」のページ http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/sichouson/gyou2-gyou3.html（最終確認日 2016 年 2 月 28 日）。ただし、先に見た岩手県のケースとは次の点が異なっているので注意されたい。岩手県のケースで、要望数として記載されていたのは、各自治体から派遣要請のあった職員の合計人数だった。宮城県のケースでは、そうした他の自治体の派遣職員だけでなく、任期付職員や民間からの派遣を含めた各自治体の必要人数の合計数が記載されている。また、岩手県のケースは各自治体から派遣要請のあった職員及び充足した職員の年度ごとの累計である。しかし宮城県のケースでは、平成 24 年度、25 年度、26 年度については 3 月 1 日時点、27 年度について 2 月 1 日時点で必要とされている職員数とその充足数である。

4.1.2　人的支援の水平性

また、被災した自治体がマンパワーをただ補完するというだけなら、臨時職員を採用し一時的にマンパワーを確保するという方法を取ることができる。あるいは、同じ基礎自治体でなくとも都道府県などの広域自治体職員や民間企業の従業員の派遣を受け入れることも可能であろう[3]。にもかかわらず、災害時に同じ基礎自治体からの職員の派遣が期待されるのは、なぜだろうか。

（１）水平補完

まず、災害時に限らず、同じ基礎自治体同士（又は都道府県等の広域自治体同士）で業務に必要な資源を補完し合うことを「水平補完」とよぶ[4]。こうして自治体が派遣されてきた職員に期待しているのは、次のような点で同じ基礎自治体同士だからこそ可能な即戦力である（伊藤 2015､86）。

①　業務ルールの共有

第一に、同じ基礎自治体の職員であれば、業務ルールに共有している部分が少なくない。例えば、多くの自治体では、稟議制のような行政機関独自の意思決定システムや、地方公務員特有の職制、地方自治体の平常時、災害時の職掌など、全く同じではないにしても類似したルールに基づいて業務が行われている。

②　業務経験とスキルの共有

また、同じ基礎自治体で働く地方公務員であれば、被災自治体の職員と同じような業務を担当し、同様の業務経験やスキルを身に付けていると考えられているからである。自治体から派遣されてくる職員に対しては、こうして同じような業務ルールのもとで、同じような業務経験を積んできた職員だからこその即戦力を期待することができると考えられているのである。

（２）即戦力を阻害する問題

したがって、自治体間の人的支援の成果を評価する際、もう１つのポイントとなるのが、こうした自治体間の水平補完が期待通りに機能したのかどうかという点である。4.3 節ではこの点を検討していく。やや先取りすると、東日本大震災では次のような問題が発生し、同じ基礎自治体同士であっても、必ずしもスムーズに支援が行われたわけではなかった。

---

[3] 実際、東日本大震災ではそのように都道府県や民間企業からの派遣職員や臨時職員も災害対応に従事している。だが、それでも十分なマンパワーを確保することができないというのが、現状の課題となっている。

[4] 広域自治体と基礎自治体、国と基礎自治体など、垂直的に補完し合うことを「垂直補完」と呼ぶ（真山 2012b､26）。

・ミスマッチの問題

むしろ、受援側自治体（及び職員）と支援側自治体（及び職員）との間にミスマッチが生じたり、派遣された職員が派遣元の自治体と異なるルールに戸惑うこともたびたびあった。これを何とか調整しながら、被災地では業務支援が行われているのである。

・派遣された職員へのサポートとケアの問題

それでも同じ基礎自治体の職員であれば、都道府県の職員や民間企業の従業員にはない即戦力を期待することができる。だからこそ、重要なのがこうした即戦力を維持するための派遣された職員のサポートやケアの観点である。先に第 2 章でも述べているように、災害対応という苛烈な業務を任されるようになった自治体職員が受けるストレスは、決して小さなものではない。そして、そうしたストレスに苛まれるのは、被災した自治体の職員だけでなく、全国の自治体から派遣されてきた職員も同様である。むしろ、家族や友人など身近に気軽に話せる人が少ないだけに、ストレスはかえって大きなものになるかもしれない。4.3 節では、こうした職員のケアの観点で、どのような問題が起きていたのかという点も合わせて検討していく。

4.2　支援の補完性を阻む問題

東日本大震災の被災自治体では、先に確認したとおり、今なおマンパワー不足が続いている[5]。以下では、このように派遣職員が充足しない理由について検討していく。

4.2.1　専門職をめぐる需要と供給のアンバランス

アンケート調査で東日本大震災で職員の派遣に踏み切った自治体が「派遣を決定した際、最も支障となった点」を尋ねた質問（Q35）の回答のうち、「その他」の回答に表 4-1 のような点が挙げられている。「派遣先が求める業務に対応する職員（技術職）が不足していた」、「土木技師の要望時は対象者が少なく人選に苦慮した」などの回答に見られるように、この表に示されているのは、専門職を派遣することが容易ではないという点である。人的支援の補完性が十分な成果を上げていない要因の 1 つには、専門職をめぐる需要と供給の著しいアンバランスの問題がある。

（1）専門職に対する被災自治体のニーズ

次頁の表 4-2 に示したのは、岩手県内の被災自治体で北九州市が実施している人的支援の状況である。表に見られるように、北九州市は保健師、獣医師、栄養士、土木、建築、電気など様々な分野の専門職を岩手県内に派遣していることが分かる。このように、被災した自治体では、様々な分野の専門職が必要とされ、北九州市がその専門職を派遣し、補っているのである。

表 4-1　専門職の派遣の難しさ

回 答 者	回　答
埼玉県 A 市	派遣先が求める業務に対応する職員（技術職員）が不足していた
埼玉県 B 市	派遣職員（専門職）の確保
宮崎県 C 市	土木技師の要望時は対象者が少なく人選に苦慮した

[5] 例えば、新聞では震災の直後から現在まで、次のような記事が掲載され続けている。「公務員 応援呼んでも足りない」（『朝日新聞』2011 年 3 月 30 日）、「東日本大震災 マンパワー不足/自治体が負うべき責任か（社説）」（『河北新報』2012 年 12 月 20 日）、「増える業務 “職員限界”『浜通り敬遠』人手不足が深刻化」（『福島民友』2014 年 6 月 3 日）、「職員不足が深刻　被災 3 県の市町村、1 割足りず」（『日本経済新聞』2015 年 3 月 11 日）、「被災地 応援職員が不足 200 人規模 派遣側余裕なく」（『読売新聞 夕刊』2016 年 2 月 5 日）。

表 4-2　岩手県における北九州市の人的支援の状況

支援先	支援期間	支援内容	派遣した職種・職員数（延べ人数）
釜石市	平成 23 年 3 月 14 日～平成 26 年 4 月 24 日	避難住民の健康相談活動及び心のケア対策	・保健師 72 名 ・獣医師 1 名 ・保育士 1 名 ・栄養士 4 名 ・事務職 40 名
	平成 23 年 4 月 21 日～8 月 2 日	避難所運営	・事務職等 195 名
	平成 23 年 6 月 26 日～12 月 23 日	戸籍・住民票業務支援	・事務職 25 名
	平成 23 年 8 月 21 日～9 月 1 日(24 年 12 月 8 日～12 月 14 日)	選挙事務支援	・事務職 9 名 （24 年度派遣：1 名）
	平成 23 年 8 月 31 日～11 月 5 日	住民税申告受付業務支援	・事務職 8 名
	平成 23 年 10 月 2 日～平成 28 年 3 月 31 日	区画整理・用地取得・住宅建築業務支援	・土木 13 名 ・建築 5 名 ・事務職 8 名
	平成 24 年 1 月 13 日～平成 28 年 3 月 31 日	漁港整備業務支援	・土木 6 名
	平成 24 年 4 月 1 日～平成 28 年 3 月 31 日	都市計画業務支援	・土木 4 名
	平成 24 年 8 月 1 日～平成 25 年 4 月 24 日	水道整備業務支援	・土木 1 名
盛岡市	平成 23 年 4 月 20 日～7 月 30 日	応急仮設住宅の建設準備等業務支援（岩手県庁）	・電気 7 名 ・機械 1 名
陸前高田市	平成 23 年 3 月 26 日～4 月 13 日	小児科医の派遣	・医師 4 名
	平成 23 年 10 月 4 日～10 月 7 日	博物館の標本レスキュー（被災した標本の応急処置）	・学芸員 1 名
山田町	平成 24 年 1 月 16 日～1 月 20 日	文化財レスキュー（被災した文化財の応急処置）	・学芸員 1 名

出典：北九州市 提供資料（「東日本大震災に伴う北九州市の支援状況（平成 27 年 9 月 1 日現在）」をもとに作成。

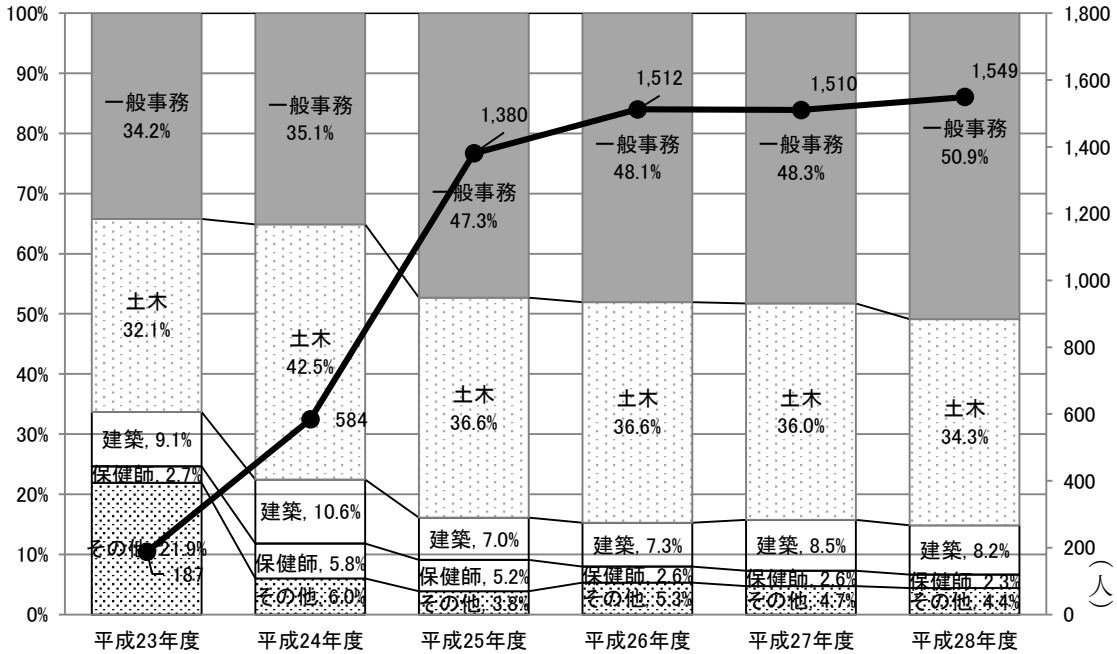
（２）自治体における専門職の削減

特に、表 4-2 で着目したいのが土木職である。北九州市の例では「水道整備業務」、「都市計画業務」、「漁港整備業務」、「区画整理・用地取得・住宅建築業務」などの復旧・復興に関わる業務を、土木職が支援している。このように土木職に対するニーズがあるのは、災害後の道路、水道、港湾などの復旧や、復興計画の策定、区画整理などの復興の局面で土木職の知識や技術が欠かせないからである。

① 被災自治体における専門職に対するニーズ

図 4-3 に示したのは、被災自治体から派遣要請があった自治体職員の職種別の割合の推移を示している[6]。図からどの時期にどのような職種に対するニーズがあったのかを確認することができる。図を見ると分かるように、全ての職員の中で際立っているのは、一般事務職と土木職である。一般事務職では平成 23 年度に 34.2%、24 年度に 35.1%、25 年度に 47.3%、26 年度に 48.1%、27 年度に 48.3%と年度ごとに増加している[7]。一方、土木職に対するニーズは、一般事務職ほどではないものの、それでも平成 23 年度に 32.1%だったのが、24 年度には 42.5%、25 年度に 36.6%、26 年度に 36.6%、27 年度に 36%と、30%台で推移している。この 2 つの職種だけで、被災自治体からのニーズ全体の約 60%から約 80%を占めているのである。

図 4-3　派遣職員の職種に対するニーズの変化



出典：全国市長会提供資料をもとに作成。

6 ただし、ここで計測されているのは、総務省（全国市長会・町村会）スキーム経由で要請があった職員の職種のみである。被災自治体や被災県が直接要請したようなケースは含まれていない。

7 本事業が行われている平成 27 年度の翌年度の平成 28 年度には、要望のあった職員の 50.9%と半数以上の職種が一般事務職となっている。

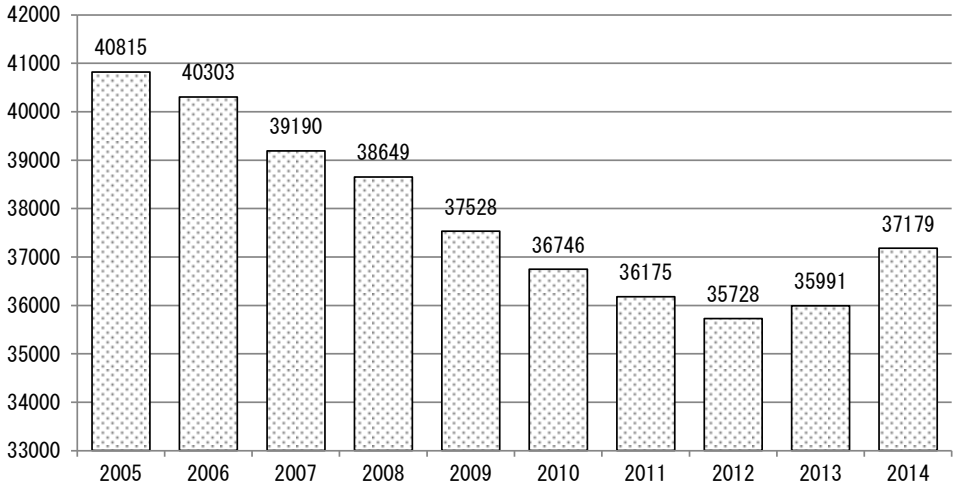
② 専門職の削減

このように被災した自治体では、土木職を始め多くの専門職が必要とされる。だが、多くの自治体では、こうした専門職の削減が行われてきた。特に、上述のとおり復旧・復興事業が本格化すると、各被災自治体が多くの土木職を必要とすることになる。だが、土木職は自治体の中でも特に削減が進められている職種の 1 つである。図 4-4 に示したのは、全国の自治体における「土木技師」の専門職員数の推移である。図に示したとおり、2005 年度には 4 万 815 人だった「土木技師」の数は一貫して減少し続け、2012 年度には 3 万 5,728 人にまで減少する。その結果、条件に見合った職員がいない、もしくは派遣可能な職員がいないといった状況が生じているのである。

4.2.2 欠員の問題

このように東日本大震災において人的支援の補完性が発揮されずにいる要因の一つは、専門職をめぐる需要と供給のアンバランスにある。次にもう一つの要因として、職員の派遣に伴う欠員の問題について確認する。職員を派遣すれば、当然、その職員の抜けた部局に欠員が生じるからである。行政改革のもとで厳しい定員管理が求められている地方自治体で、こうした欠員は、特に部局レベルで見た場合たとえ 1 名や 2 名であっても死活問題となりかねない[8]。では、実際のところ、こうした欠員の問題は、人的支援に関する自治体の判断にどう影響していたのだろうか。

図 4-4 市町村における専門職数（土木技師）の推移（単位：名）



出典：総務省自治行政局公務員部給与能率推進室（2005-2015）をもとに作成。

[8] 例えば、2013 年度から陸前高田市に職員 1 名を派遣していた関東地方のある自治体は、2015 年度の派遣を見送った。2013 年度は 701 名だった職員数が 2015 年度には 664 名まで減ったためだったという。次を参照。「被災地 応援職員が不足 200 人規模 派遣側余裕なく」『読売新聞（夕刊）』2016 年 2 月 5 日。

（１）職員派遣の検討段階におけるマンパワー問題

本事業では、職員を派遣するかどうかを検討し決定する段階を、職員派遣の検討段階とよぶ[9]。以下では、この段階で欠員の問題が職員派遣の判断にどう影響したのかを、アンケート調査結果をもとに確認する。

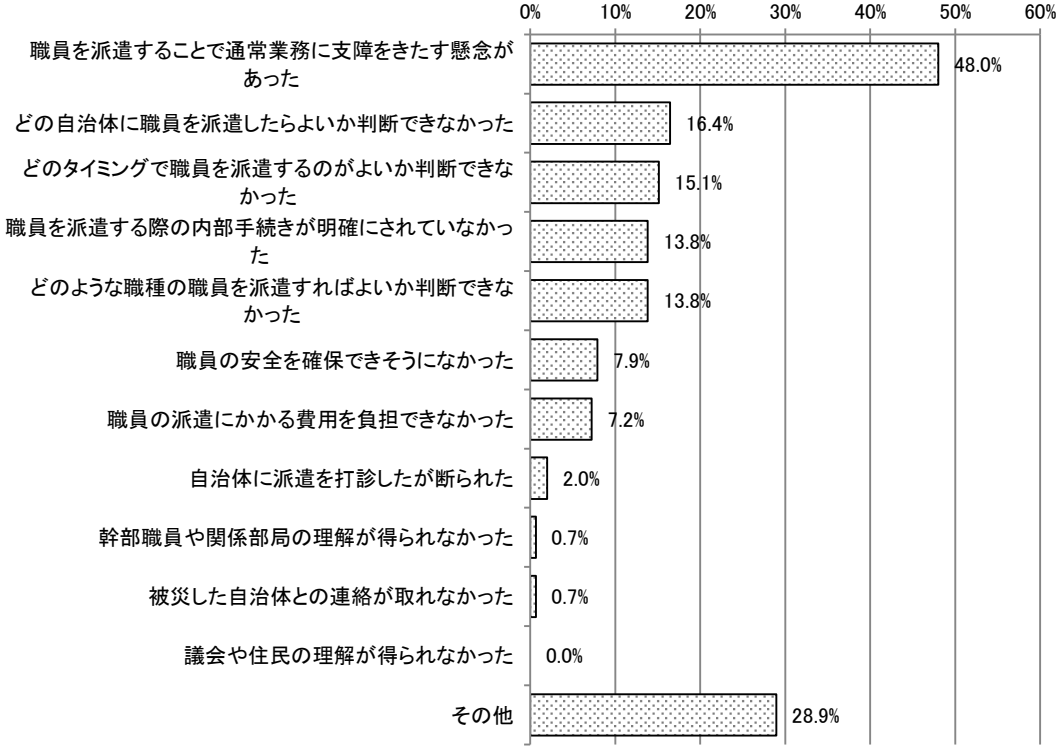
①　非支援自治体の規模

前章で確認したように、本事業のアンケート調査で得られた 763 件の回答のうち非特定被災区域の自治体は 663 件だった。このうち、職員を「派遣した」という自治体は 511 件、「派遣していない」という自治体（以下「非支援自治体」とよぶ。）は 152 件にのぼる。非支援自治体は非特定被災区域の自治体の約 23%を占めている（46 頁、図 3-12 参照）。では、非支援自治体はなぜ職員を派遣しなかったのだろうか。

②　人的支援を行わなかった（できなかった）理由

アンケート調査では、こうした非支援自治体に対し「『東日本大震災』において職員を派遣していない（できなかった）理由」を尋ねている（Q38）。図 4-5 に示したのが、その回答結果である。

図 4-5 人的支援を行わなかった（できなかった）理由（N=152）



[9] 例えば神戸市では、3 月 11 日の発災直後から危機管理室が情報収集開始し、同日夕方に開催された市長副市長会で①被災地を支援すること、支援先は仙台市とすること（大都市災害時相互応援協定に基づく選定）、被害状況や支援ニーズを確認するため先遣隊を派遣することを「実質的に決定」している（同日夜、神戸市災害対策本部が開催され正式に決定された）。翌 12 日に、決定に基づき先遣隊が派遣された（松山 2012、5-6）。

最も多いのは、「職員を派遣することで通常業務に支障をきたす懸念があった」とする回答だった。48%と半数近くの自治体がそのように回答している。以下、「どのタイミングで職員を派遣するのがよいか判断できなかった」（16.4%）、「どの自治体に職員を派遣したらよいか判断できなかった」（15.1%）、「職員を派遣する際の内部手続きが明確にされていなかった」（13.8%）、「どのような職種の職員を派遣すればよいか判断できなかった」（13.8%）などの回答が続くが、いずれも 20%には届いていない。派遣によって生じる欠員の問題への懸念が、非支援自治体において職員を派遣しないと判断した大きな理由となっていたのである。

③　人的支援を行った自治体

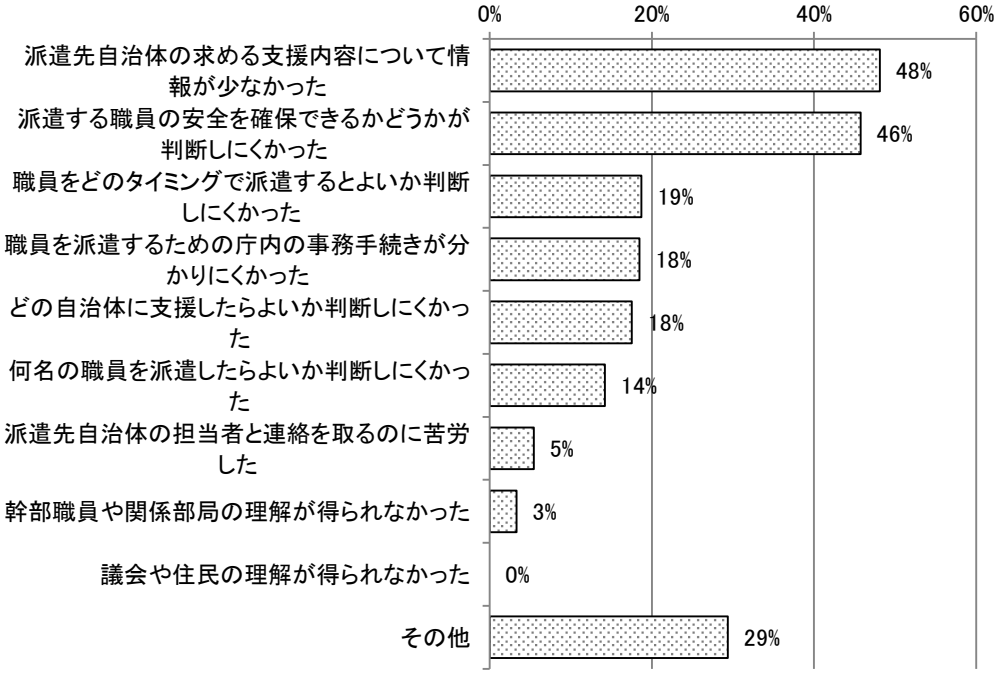
だが、こうした欠員の問題はただ非支援自治体だけの問題なのではない。むしろ、支援自治体でも同じ問題が起きていたと考えることができる。

・職員派遣の決定時に生じた支障

図 4-6 は、東日本大震災において職員の派遣に踏み切った自治体が「職員の派遣を決定した際、最も支障となった点」を尋ねた質問（Q35）の回答結果である。

多いのは「派遣先自治体の求める支援内容について情報が少なかった」（39.7%）、また「派遣する職員の安全を確保できるかどうかが判断しにくかった」（37.8%）などの点である。次いで「職員をどのタイミングで派遣するとよいか判断しにくかった」（15.5%）、「職員を派遣するための庁内の事務手続きが分かりにくかった」（15.3%）、「どの自治体に支援したらよいか判断しにくかった」（14.5%）、「何人の職員を派遣したらよいか判断しにくかった」（11.7%）などの回答が続く。

図 4-6　職員の派遣を決定した際、支障となった点（N=511）



・職員派遣決定時の欠員問題

この質問（Q35）には、欠員の問題と直接関わりのある回答項目が設けられていない。それだけに注目しておきたいのが、「その他」として記載された自由回答である。「その他」に記載された自由回答は 37 件あるが、その中に欠員の問題に関わる回答が見られるからである。

その回答内容を、表 4-3 に整理している。表から、支援自治体でも職員の派遣を検討、決定した際に「欠員から生じる部署の負担」が問題となっていたことや、そうした「欠員に対する業務のやりくり」、「人員のやりくり」が問題となっていたことが分かる。欠員の問題は非支援自治体だけでなく、支援自治体でも発生していたのである。

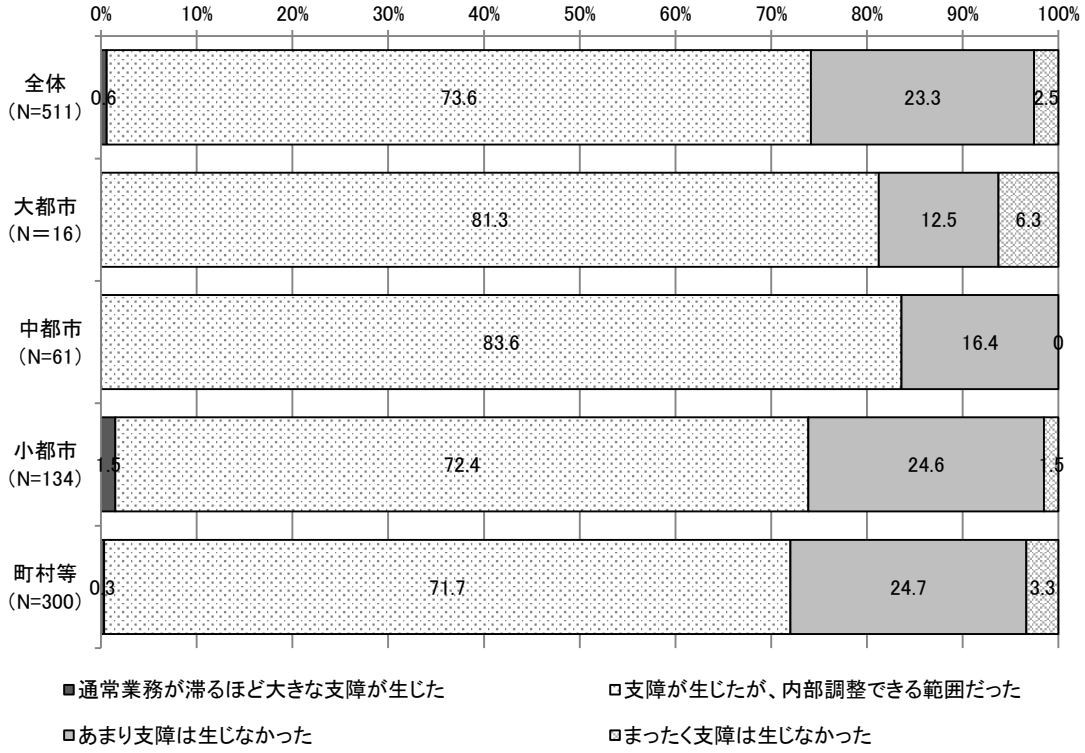
（２）職員派遣の実施段階の欠員問題

ここまでは、職員の派遣に伴う欠員の問題が、職員派遣の検討、決定をどう規定していたのかを検討した。だが、こうした欠員の問題は、以下で確認するように、実際に職員を派遣している段階でも発生している。次頁図 4-7 は、「職員を派遣したことで」「通常業務に支障は」あったかどうかを尋ねた質問（Q33）に対する支援自治体の回答を、人口規模別に整理したものである。全体の回答状況を見ると「通常業務が滞るほど大きな支障が生じた」ケースは全体の 0.6%ほどだが、「支障が生じたが、内部調整できる範囲だった」とするケースは 7 割を超える。この 2 つのケースを合わせると、職員を「派遣した」自治体の多くで、派遣に伴う何らかの業務への支障が生じていたと考えることができる。

表 4-3　欠員による負担増（職員派遣を決定した際、支障となった点）

回 答 者	回　答
佐賀県 D 市	職員を派遣することで生じた欠員に対する業務のやりくり
奈良県 E 市	限られた人員の中での派遣であるため、業務の調整が困難であった。
福岡県 F 市	欠員が生じる部署の負担
埼玉県 G 市	限られた職員数の中で、職員を派遣すること
京都府 H 市	職員派遣で生じる欠員の対応に苦慮した
千葉県 I 市	派遣に伴う人員不足の調整
東京都 J 市	土木職全体の人数が少ないため人員のやりくりに苦労した

図 4-7 職員の派遣に伴う通常業務への支障（N=511）



（３）小括

このように、欠員の問題は職員派遣の決定、実施の両段階において、職員の派遣を取りやめる大きな理由となっている。逆にいえば、被災自治体においてマンパワー不足が続いている理由の 1 つも、こうした欠員の問題がいまだに解決されていないということの証左といえよう。こういった欠員の問題にどう取り組めば良いのか。第 5 章で検討していく。

4.3　支援の機能性を阻む問題

先に述べたように、被災した自治体が同じ基礎自治体の人的支援を望むのは、同じ基礎自治体職員ならではの即戦力を期待しているからである。では、こうした基礎自治体による水平補完は期待通りに機能したのだろうか。結論を先取りすれば、東日本大震災ではこうした水平補完には次のような点で限界が見られた。

第一に、同じ基礎自治体でも受援自治体のニーズに見合った職員を派遣することは、必ずしも容易ではなかったという点である。第二に、基礎自治体では同じようなルールに基づいて業務が行われているといっても、些末に思われるような違いが、派遣された職員の業務遂行に支障を及ぼすことがあった。第三に、自治体職員がその即戦力を発揮するためにも、派遣職員に対するサポートやケアの観点が必要だが、こうした観点でいくつかの課題が見られた。以下では、これらが具体的に何を意味しているのかを確認していく。

4.3.1　支援ニーズと支援内容とのミスマッチ

受援自治体のニーズに見合った職員を派遣することは容易ではない。このように、受援自治体の求める支援と実際の支援とのギャップを、ここでは支援ニーズのミスマッチの問題と呼ぶ。こうしたミスマッチが起こる背景には、次のような問題がある。

（1）要望取りまとめ時点と支援実施時点でのタイムラグ

支援ニーズのミスマッチの背景にある 1 つ目の問題は、被災自治体において派遣職員に関する要望を取りまとめるタイミングと、実際に職員が派遣されてくるタイミングとの間に、タイムラグが発生してしまうということである。

・職員の派遣要請のタイミング

被災自治体では、翌年度の職員派遣に関する庁内の要望の取りまとめが夏頃から始まり、それが 11 月頃に総務省や全国市長会に提出される。被災自治体で支援を必要とする業務内容が取りまとめられてから、実際に職員が派遣されてくる時期（翌年度 4 月 1 日）までには、半年ほどのタイムラグが生じることになる。そのため、要望を取りまとめた頃の状況と、職員が派遣されたときの状況とは、必ずしも同じではない。「半年後を見据えるのは、なかなか難しい」のである（中村 2016、71）。

・被災自治体における支援内容に関するニーズの変化

図 4-8 に示したのは、本事業で実施したアンケートにおいて、受援自治体が時期に応じてどのような業務の支援を受けていたのかを尋ねた質問の回答結果である。図に示された通り、受援自治体が支援を受けていた業務内容が、その時期に応じて全く異なっていることが分かる。支援を必要とする業務は時期によって異なってくるため、タイミングを逸してしまうと、ミスマッチが生じるのである。

（２）応援・受援窓口の問題

第二の背景として、応援・受援それぞれの自治体の担当窓口の問題もある。図 4-9 は、本アンケート調査で、派遣職員の選定を担当した部署を尋ねた質問の回答結果である。最も多いのが半数以上を占める「人事所管部局」で（54.2%）、これに「総務所管部局」（18.0%）、「防災所管部局」（17.8%）などが続く。

このように東日本大震災では、支援側の自治体、受援側の自治体の多くが、人的支援の担当を人事または総務所管部局が担当している。中には、受援自治体において実際に職員を受け入れる派遣先の部局と、支援自治体において職員を送り出す派遣元部局との間で、直接詳細な調整を行わないケースもある。実際に職員が派遣されてきた時点で「『税の分野でもこの業務はやったことはない』、『土木分野でもこの分野はやったことがあるけど、この分野はやったことがない』といった詳細な部分でのミスマッチが生じることが」あるのだという（岩手県庁市町村課インタビュー2015 年 11 月 4 日）。

図 4-8　被災自治体における支援内容の変化（N=77）

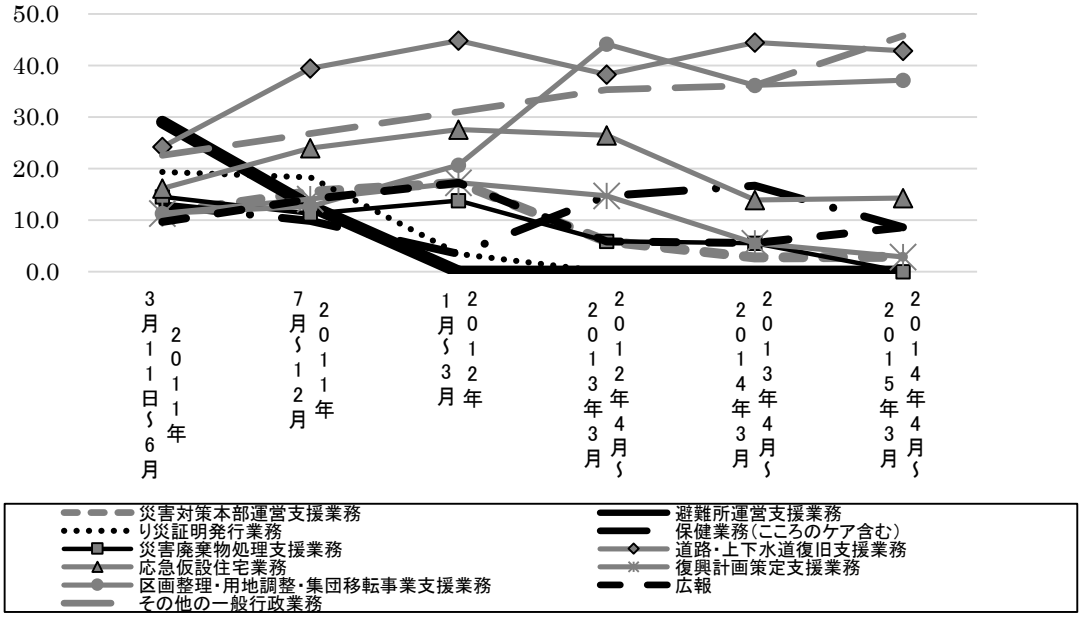
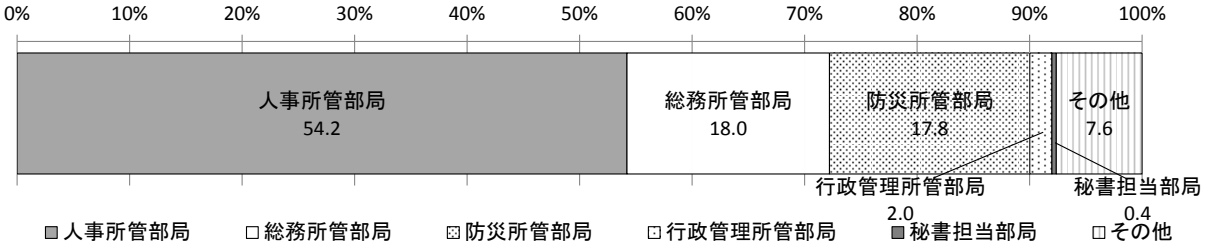


図 4-9　派遣職員の選定部署（N=511）



4.3.2　組織カルチャー・ショック

基礎自治体では同じようなルールに基づいて業務が行われているといっても、組織の規模はもちろん、職掌、業務決裁手続きの方法等のフォーマルな業務ルールや、書類の作成方法や書式、習慣や用語などのインフォーマルな業務ルールなども含めると、全国の自治体に全く同じ組織はあり得ない。些末に思われるような小さな違いでも、派遣された職員がその違いに戸惑い、業務に支障をきたすケースも生じている。これをここでは組織カルチャー・ショックとよぶ。以下でこのような問題には、具体的にどのようなケースがあるのか。本事業で実施した文献調査やインタビュー調査から整理している。

（１）ルールの違い

第一に挙げるのはルールの違いである。ここでいうルールとは条例や規則、規程といったフォーマルなルールはもちろん、特定の部署でのみ通用するようなインフォーマルなルールも含まれる。こうしたルールの違いによって生じたカルチャー・ショックには次のようなケースが見られた。

- 「所変わればルールや用語も少しずつ異なってくるものである」（森下 2013、35）。
- 「うまくいかなかったところについては、役所のルールが違う点に戸惑う場面があったことです。震災対応の業務なので早くやるべきであると感じたこともありましたが、仙台市の業務の進め方は、仙台市本来の業務の進め方に則っており、結果的に見てみれば、仙台市の選択は正しかったのではないかと思います。」（黒沢他 2012、48）。
- 「見積りの取り方などの方法が違っていて、少し慣れないということもあった」（東京都 2015、30）。

（２）システムの違い

また、各自治体で使われている各種行政システムやセキュリティは、自治体によって異なっている。東日本大震災では、こうした派遣された自治体のシステムに不慣れだったことから、業務において様々な不都合が生じている。

- 「作業する端末が違う。システムが違う」（北九州市 2012、122）。
- 「税務システムの使用について、不慣れだった」（鳥取県 2012、8）。
- 「相馬港湾建設事務所で使用している『事業執行管理システム』への習熟や、東京都での業務では当たり前に使っている『AutoCAD』が使用できなかったことも障害となりました」（東京都 2015、27）。
- 「行政事務が各種のシステムによって運用されているため、初めて使用するシステムでは不慣れで、却って、地元の事務担当者に聞く場面が多々ありました」（鳥取県 2012、25）。
- 「システム等のメーカーの相違から操作方法習得に難」（鳥取県 2012、15）。

・「仙台市独自の工事発注システムや財務会計システムへの対応など、様々な問題が生じた」（梅内 2013、30）。
・「職員用のデスクトップパソコンは USB メモリースティックにデータを取り出せないようになっており、地元説明会に使うパソコンにデータを移行するのが一苦労」（北九州市 2012、132）

（３）組織規模の違い

①　意思決定、調整

自治体の人口規模が異なれば、自治体の組織規模も異なってくる。組織の規模によってしばしば他の部局や幹部職員との距離感が異なるため、業務に関する意思決定や調整方法が違ってくる。

・「名取市は非常にコンパクトな行政なので、担当から部長までの間が非常に近く、業務の話も非常に近く、業務の話も非常に上司に上げやすい状況にある」（森下 2013、35）

②　業務範囲

人口規模の小さな自治体では、1 人の職員が兼務で複数の事業、業務を掛け持ちすることが少なくない。専門職でも一般事務職の業務を掛け持つことがある。だが、人口規模の大きな自治体では、業務が細分化、専門化されている上、1 つの業務を複数名の職員が担当することも少なくない。

・「『本来事務屋の仕事』でも、技術の方にお願いしなければいけないという場面もある」（大槌町総務部総務課インタビュー2015 年 11 月 5 日）。
・「なかでも 1 番大きなものは業務範囲の違いである。派遣元の職場では、工事の設計と監督とで担当者が別になっている。これに対して、派遣先の福島県では、設計と工事監督が同一の担当者で行われている。私が派遣されていた期間は、時期的に工事監督が主であり、設計担当であった私は工事監督について一から覚える必要があった」（東京都 2015、30）。

4.3.3　派遣された職員のサポート態勢

（１）派遣職員のストレス

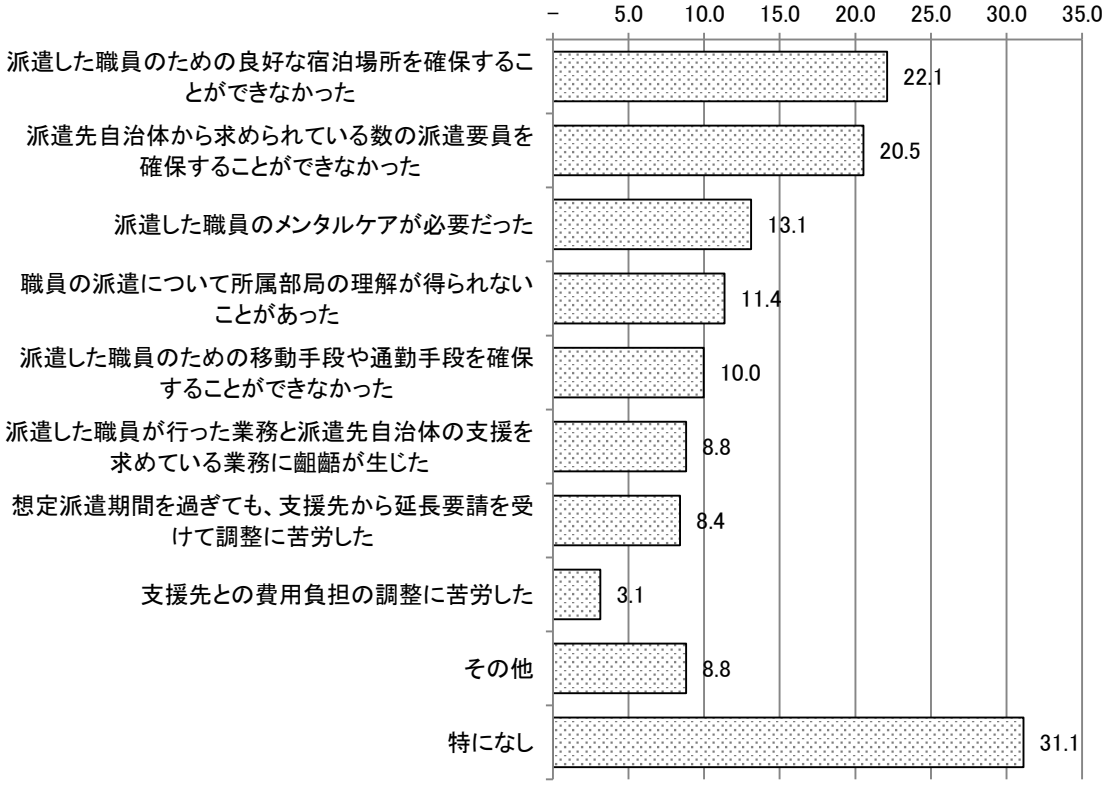
図 4-10 に示したのは、支援自治体において職員の派遣中に支障となった点についての回答結果である。図に見られるように、派遣中に支障となった点として最も多かったのが「派遣した職員のための良好な宿泊場所を確保することができなかった」という回答である。図で注目しなければならないのは、「派遣した職員のメンタルケアが必要だった」とする回答が 13.1%ほど挙げられていることである。第 2 章で述べたように、被災自治体では膨大な災害対応業務が発生し、著しいマンパワー不足に陥る。業務に伴うストレスや負荷は、被災自治体の地元の職員だけでなく、派遣された職員にもかかってくる。家族や友人から離れて暮らす派遣職員にとって、こうしたストレスや負荷は決して小さなものとはいえない。東日本大震災では、派遣された職員が自殺に追い込まれるケースも発生した。

（２）派遣職員の住環境の問題

①　職員の派遣中に支障となった点

そのような意味で、図 4-10 でもう 1 つ注目しなければならないのが、やはり「派遣した職員のための良好な宿泊場所を確保することができなかった」との回答である。

図 4-10 職員の派遣中に支障となった点（N=511）



② 住環境の問題

特に、津波により被災した地域では、震災発生から間もない応急対応期（震災が発生した 2011 年 3 月 11 日から 2011 年秋ごろ）に派遣された職員の宿泊可能な場所は著しく限定されていた。次のように避難所で宿泊したり、勤務地から離れた場所で宿泊しているような状況が語られている。

・「平成 24 年度以降の長期派遣では、釜石市の仮設住宅に入居するようになったが、それまではケースバイケースで対応。初期の段階の避難所運営業務では避難所（体育館等）に寝泊りさせてもらった」（北九州市危機管理室インタビュー2015 年 9 月 16 日）。

・「発災から 1 週間後に、応援職員の方々が全国から釜石市に問い合わせ、あるいは直接来ていただいております。ただ、宿泊する場所が確保できませんでした。・・・しかし、応援の職員さんを受け入れなければなりません。受け入れなければ、われわれも何とも回らないというところで、宿泊場所と食事が一緒になっている避難所の運営業務を、最初に皆さんにお願いしました」（中村 2016）。

・「6 月から派遣された職員は、隣接する登米市の民間住宅を宮城県が借り上げ、そこに 5 人で生活し、宮城県から車を借り、片道 50km（約 1 時間強）を通勤した」（東京都 2013､24）。

・「私は遠野市にある岩手県の職員寮を借りることになりました･･･。遠野市から大槌町までは約 60 キロメートルほどの距離ですが、鉄道やバスが復旧していなかったため、車で片道 1 時間半を毎日往復することになりました。道路状況も悪く、沿岸部の被災地に出ると信号が無くなり、希に大きな陥没や、路肩の崩落、瓦礫の飛散している箇所などもあります。また、日が落ちると防犯灯や道路照明が無くなっているため視界が悪く、満潮になると潮位の上昇によって道路が冠水し、通行止めになることもあるなど、通勤には大きなストレスを感じました」（黒澤・鈴木・西田他 2012､42）。

・「派遣されて初めての 1 カ月間は、賃貸アパートを借りることができず、職場近くのビジネスホテルに寝泊まりをしていました。部屋が狭いため、長期間となるとストレスになってきます」（黒澤・鈴木・西田他 2012､52）

・「朝 6 時頃起床し、7 時前には誰かの運転で自宅を出、8 時過ぎには事務所に到着する。査定がピークの時期は、事務所を出るのが深夜 2 時頃になってしまっていたため、宿舎に到着するのが 3 時過ぎ。そしてまた 7 時前には出勤・・・という状態で、体力的にも厳しかった」（東京都 2013､24）。

派遣された職員のストレス軽減には、より良い住環境の確保が必要だが、震災発生後しばらくは困難だった。こうした状況が多少なりとも改善されるようになったのが、厚生労働省が 2012 年 1 月 23 日に発した「建設された応急仮設住宅の空き住戸の活用について（厚生労働省 社援総発総第 0123 第 1 号）」である。この通知により「入居希望者がない空き住戸について、入居希望者が現れるまでの期間に限り、他の自治体からの応援職員」等の宿泊利用を認められるようになったのである。

4.4　本章のまとめ

本章では、アンケート調査やインタビュー調査結果をもとに、東日本大震災で行われた自治体間の人的支援について、特に支援の補完性と水平性に着目し、①どのような問題が、②どのように人的支援/受援を阻害したのかを分析してきた。

（1）東日本大震災における人的支援の補完性の問題

①　専門職の不足

まず、人的支援の補完性を阻んでいる問題として、専門職不足の問題について確認した。震災の被災地では土木職を中心に専門職に対するニーズが著しく高まっているが、一方で支援自治体においてはこうした専門職を削減し、多くの自治体では派遣可能なだけの人員の余裕がなくなっている。こうした専門職をめぐる需要と供給の著しいギャップが、補完性を阻む要因の１つとなっている。

②　欠員のカバー方策の欠如

さらに、そうした自治体の定員管理という構造的な問題だけでなく、そもそも職員を派遣した場合の欠員をどうカバーするかという問題も、支援自治体において職員の派遣を阻む大きな要因となっていた。

（2）東日本大震災における人的支援の水平性の問題

①　支援ニーズと支援のミスマッチ

次に、基礎自治体同士の水平的な支援には、即戦力を期待することができるが、そうした水平性を阻害している要因には、第一に支援ニーズと支援内容のミスマッチの問題があった。同じ基礎自治体同士でも、被災自治体が求める職員やその職員を通じた業務支援に対し、必ずしも支援自治体がそうしたニーズに見合った支援を実施できるわけではなかった。支援のタイムラグや、担当窓口の問題などによって、しばしばミスマッチが生じていたのだった。

②　組織カルチャーショック

第二に、基礎自治体では同じようなルールに基づいて、同じような業務が行われているとはいっても、そうした類似性にも限界はある。派遣元の自治体と派遣先の自治体のルールやシステム、組織規模の違いが、派遣された職員の業務支援にしばしば不都合を起こすのだった。

③　職員のストレス

第三に、派遣された職員が即戦力を発揮していく上で、ストレスの問題がしばしば障害となっていた。そのような意味で、震災発生当初、適切な宿泊場所が確保できなかったことは大きな問題であった。

5　まとめ：災害時の自治体間の人的支援にどう取り組むべきか

前章では、アンケート調査結果等をもとに、東日本大震災における自治体間の人的支援について、補完性と水平性を阻害している問題を検討してきた。本章では、これらの問題に対する対応策について検討していく。

5.1　人的支援と受援に関する事前の取り組み

ここまで東日本大震災における自治体間の人的支援について、補完性と水平性を阻害している問題を中心に検討してきた。本章ではこれらの問題に対する対応策について検討していく。差し当たって本節では、ここまでの検討内容を整理する。

（１）自治体間の人的支援とは

第 2 章では、本事業がなぜ自治体間の人的支援に焦点を当てるのか、人的支援がどのようなものであるのか、自治体間の連携の何に焦点を当てるのかを検討した。

まず、災害時、被災した自治体では、どの程度のマンパワー不足が生じているのかを確認した。具体的には、岩手、宮城両県の東日本大震災前後の自治体の歳出及び職員数の動向から、両県とも著しいマンパワー不足が起きていたことが確認された。さらに、東日本大震災では多数の自治体職員が亡くなった他、多忙をきわめた災害対応業務やそのストレスにより多くの職員が休・退職していた。こうしたことが被災自治体においてマンパワー不足をますます助長することになった。

次に、本事業で扱う自治体間の人的支援がどのようなものであるかということを、阪神・淡路大震災や東日本大震災で派遣された職員人数や支援内容という点から確認した。それらをふまえた上で、東日本大震災で行われた自治体間の人的支援に関する既往調査を概観した。先行研究では、①長期派遣、②支援内容の変化、③支援プロセスが念頭に置かれた調査は行われていないことが確認された。

（２）東日本大震災における人的支援/受援の実施状況

続く第 3 章では、本事業で行ったアンケート調査結果をもとに、東日本大震災で行われた人的支援/受援の実施状況や規模、支援内容を確認した。このアンケート調査は、人的支援の一連の過程の中で、各自治体が直面した問題を網羅的、数量的に把握することを目的として行われた。アンケートは全市区町村(1,741 団体)を対象として、特定被災区域かどうか、人的支援の実施の有無、受援の有無に基づき調査対象を分類し、グループに応じた質問項目を設けた。

①　受援自治体

「特定被災区域」に指定された自治体のうち、他の自治体からの職員の派遣を「受け入れた」とする自治体は 29%に過ぎなかった。立地別に整理すると、沿岸部では 48.5%、内陸部では 19.4%の自治体が派遣を受け入れていた。沿岸部の特定被災区域では、半数の自治体が派遣職員を受け入れていたのである。このような受援自治体が受けた支援は次のようなものであった。派遣元自治体数でもっとも多かったのは「10 団体以上」という回答で、全体の半数近くを占めていた。受援自治体が人的支援を受けている自治体の数は、立地によって大きく異なり、平均すると内陸部の受援自治体では 3.7 団体、沿岸部

の受援自治体では 55.3 団体の支援自治体から職員を受け入れている。受け入れた派遣職員の数では「50 名未満」というケースが全体の 8 割以上を占めており、内陸部の受援自治体では 1 支援自治体あたり 27.5 名、沿岸部の受援自治体では 153.7 名という結果だった。

同じ特定被災区域の中でも内陸部より沿岸部の被災自治体の方が、より多くの自治体からより多くの派遣職員を受け入れているということが明らかになった。

② 支援自治体

次に支援自治体に関する項目を確認した。まず「非特定被災区域」の自治体のうち職員を「派遣した」という自治体は、8 割近くに及んでいる。全国の多くの自治体が被災自治体に職員を派遣していたことがわかった。ただし、人的支援については、自治体の人口規模の影響がみられた。まず職員の派遣状況を人口規模別に確認すると、「大都市」、「中都市」、「小都市」は、ほとんどの自治体が職員を「派遣」している一方で、「町村等」では「派遣していない」とした自治体も 3 割程度あった。

また、派遣先の自治体の数にも人口規模による違いが見られた。支援自治体が職員を派遣した自治体数の平均を人口規模別に見ていくと、「大都市」は 7.7 団体、「中都市」が 5.3 団体、「小都市」が 3.6 団体、「町村等」が 1.8 団体であり、人口規模が大きな自治体ほど支援先自治体数が多いことがわかった。

各自治体が派遣した職員数にも人口規模に応じた差が見られ、人口規模の大きな自治体ほど、多くの職員を派遣しているということがわかった。

③ 人的支援の内容

受援自治体が受けた支援内容を応急対応関連業務、復旧・復興関連業務、その他の一般行政業務に分け、震災後のどの期間にどのような支援が行われたかを確認した。

まずその業務内容によって、支援を受けている時期は大きく異なっていた。たとえば応急対応関連業務のうち避難所運営支援業務は 2012 年 1 月以降ではほぼ終息していた。一方、区画整理・用地調整・集団移転事業業務支援は逆に 2012 年 4 月以降増加している。道路・上下水道復旧支援業務は震災発生当初はもちろん、最近でも多くの支援が行われていた。上記のような災害対応関連業務だけでなく、その他の一般行政業務に対する支援も多くの事例で行われていた。

・地域ごとの支援内容や時期の違い

また、支援の内容や時期は、その受援自治体の立地によって大きく異なることが確認された。まず応急対応業務、復旧・復興業務ともに内陸部よりも沿岸部の被災自治体の方が人的支援を受けている割合が高い。また、内陸部の被災自治体では応急対応業務及び復旧・復興業務の人的支援を受けた割合が時間の経過とともに低下傾向にあるのに対して、沿岸部の被災自治体における復旧・復興業務の割合は時間の経過とともに増加傾向であった。

（３）東日本大震災における人的支援の問題

第 4 章では、自治体間の人的支援の補完性と水平性に着目し、東日本大震災では①どのような問題が、②どのように自治体間の人的支援/受援を阻害したのかを、アンケート調査及びインタビュー調査結果、既存の調査結果を用いながら分析した。分析の結果、明らかになった問題は、次のとおりである。

①　東日本大震災における人的支援の補完性の問題

・専門職の不足

震災の被災地では土木職を中心に専門職に対するニーズが著しく高まっているが、一方で支援自治体においてはこうした専門職を削減し、多くの自治体では派遣可能なだけの人員の余裕がなくなっている。こうした専門職をめぐる受容と供給の著しいギャップが、補完性を阻む要因の一つとなっている。

・欠員のカバー方策の欠如

そもそも職員を派遣した場合の欠員をどうカバーするかという問題も、支援自治体において職員の派遣を阻む大きな要因となっていた。

②　東日本大震災における人的支援の水平性の問題

・支援ニーズと支援のミスマッチ

基礎自治体同士でも、被災自治体が求める職員やその職員を通じた業務支援に対し、必ずしも支援自治体がそうしたニーズに見合った支援を実施できるわけではなかった。支援のタイムラグや、担当窓口の問題などによって、しばしばミスマッチが生じていた。

・組織カルチャーショック

基礎自治体間の類似性にも限界はある。派遣元の自治体と派遣先の自治体のルールやシステム、組織規模の違いが、人的支援にしばしば不都合を起こしていた。

・職員のストレス

派遣された職員が即戦力を発揮していく上で、ストレスの問題がしばしば障害となっていた。そのような意味で、震災発生当初、適切な宿泊場所が確保できなかったことは問題であった。

これらの問題を解決することによって、人的支援の補完性と水平性が確保されることになるが、ではこれらの問題を解決するには予めどのような対策を実施すれば良いのだろうか。以下では、この点を検討する。

5.2　人的支援と受援に関する事前の取り組み状況

まず、全国の自治体は災害時の人的支援について、現状でどのような取り組みを行っているのだろうか。以下で、人的支援に関する問題の解決策を検討していくに先立ち、アンケート調査結果をもとに、自治体における人的支援と受援に関する事前の取り組み状況を確認する。

（１）協定締結状況図 5-1 は、アンケート調査 Q3 で尋ねた災害時応援協定の締結の有無に関する調査項目の回答結果である。全体では 91.0%の自治体が「締結している」と回答している。人口規模別でみると、大都市、中都市、小都市では 98%以上のほぼすべての自治体が締結しているものの、町村等のレベルでは 86.7%にとどまっている。協定が締結されている割合は、小都市のみ他の人口規模別自治体より低いことがわかる。

（２）締結協定数

Q3 で協定を「締結している」と回答した自治体に、締結協定数を尋ねた結果が

図 5-2 である(Q4)。全体では各項目の割合が 10%から 20%代前半をそれぞれ占めているが、人口規模別に整理すると、人口規模が大きいほど件数が増えている。特に大都市、中都市では「10 件以上」が 3 割を超えている。人口規模が大きいと平均件数も多くなり、全体の平均件数は 6.3 件であるのに対して、大都市や中都市では約 10 件、小都市では 7.2 件、町村等では 5.2 件である。

図 5-1 災害時応援協定の締結状況（N=763）

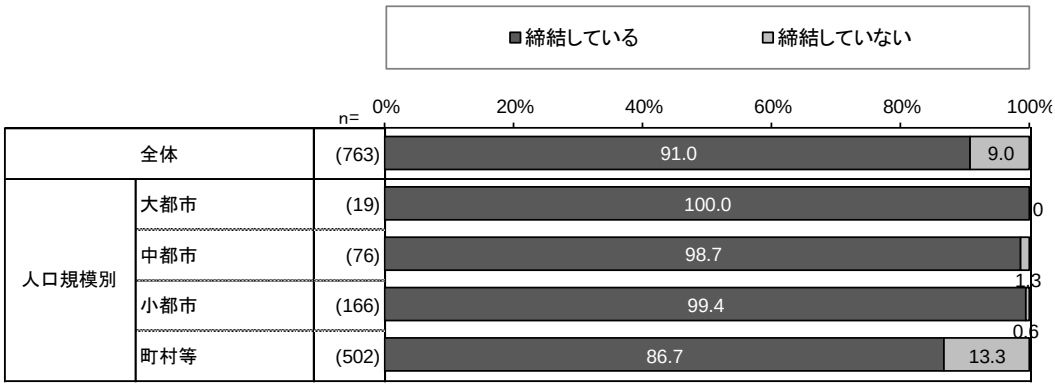
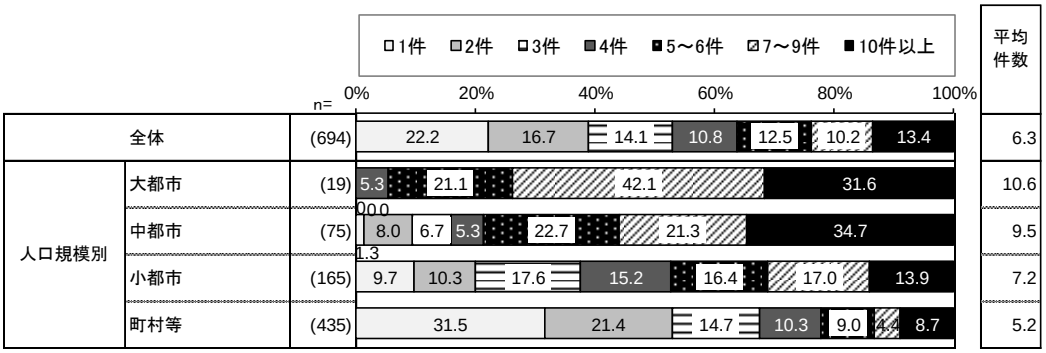


図 5-2 災害時応援協定の締結協定数（N=694）



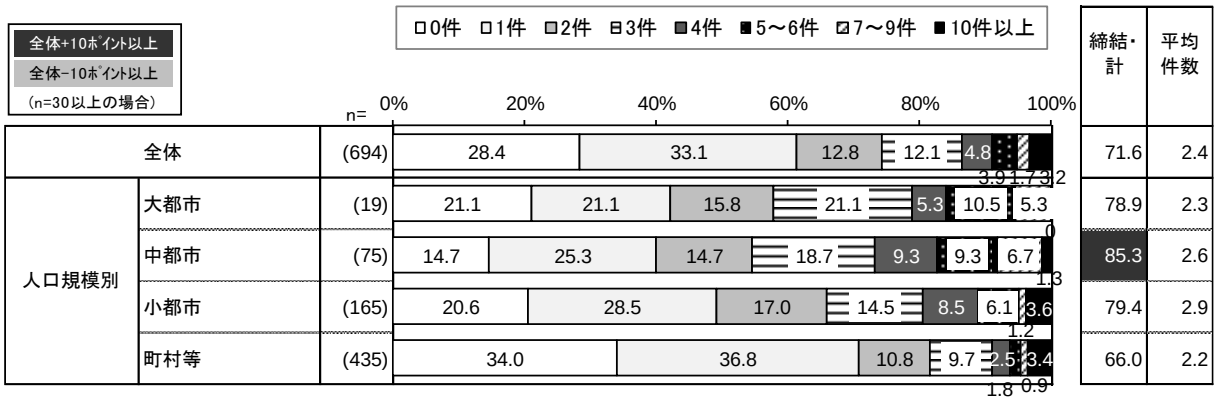
（３）東日本大震災以降に締結された災害時応援協定の数

次に、東日本大震災以降に締結された災害時応援協定の数を尋ねた結果が、以下の図 5-3 である（Q5）。平均件数は、全体でも人口規模別でも大きな差はない。しかし、「1 件」から「10 件以上」という回答の合計値を算出すると差がみられる。人口規模別に分けると、中都市では 85.3％が震災後に協定を結んでおり、他の規模を上回っている。一方、町村等のレベルでは 66.0％にとどまる。

（４）協定締結先の自治体規模（人口規模別）

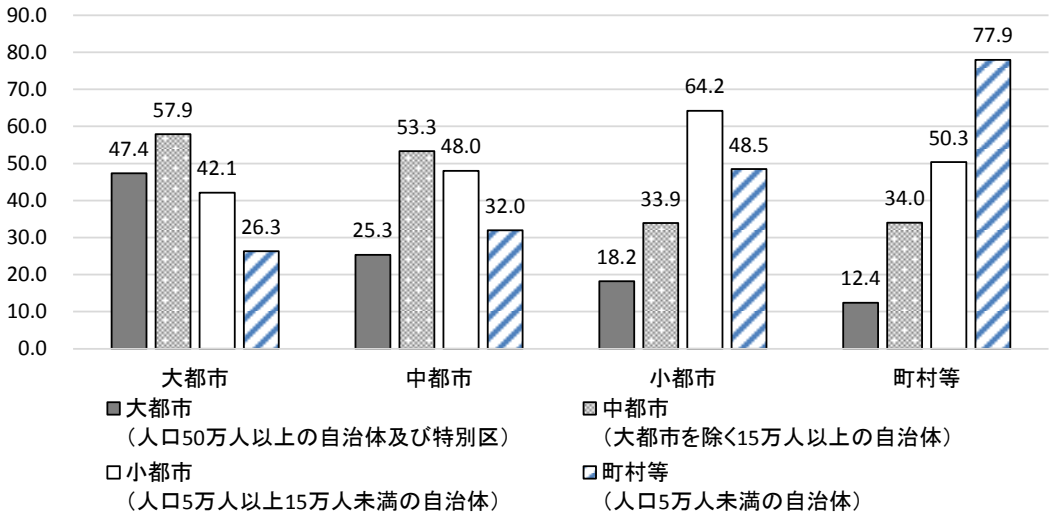
それでは協定締結先自治体の規模はどのようなものだろうか（Q6）。図 5-4 で人口規模別でみると、中都市は中都市、小都市は小都市というように、同規模の自治体と協定を締結した割合が高いという結果が出た。特に、町村レベルでは締結先自治体も「町村等」という割合が 77.9％にのぼり、同じ町村等のレベルに集中している傾向がみられた。大都市のみ、中都市と協定を締結した割合が最も高く、57.9％となっている。

図 5-3 東日本大震災以降に締結された災害時応援協定の数（N=694）



※締結・計は「1件」～「10件以上」の合計値

図 5-4 協定締結先の自治体規模（人口規模別）　（N=694）



（５）協定締結先の立地（震災前後の違い）

続いて、協定締結先の自治体がどのような立地にあるのかという回答を、

図 5-5 で東日本大震災発生前と後に分けた（Q7）。東日本大震災前は「貴自治体と隣接する自治体」（56.9%）、震災後は「異なる地方の自治体」（48.5%）と締結したという回答が最も多くなっている。また、震災前後の変化で見ると、「貴自治体と隣接する自治体」「貴自治体と隣接してはいないが、同じ都道府県内の自治体」という回答は、震災前から後で割合が下がっている。一方、残りの「異なる地方の自治体」「貴自治体の所属する都道府県と隣接する都道府県内の自治体」「隣接する都道府県ではないが、同じ地方の自治体」という回答は、震災前から後で割合が上がっている。

全体的に、震災後は遠距離の自治体を締結先自治体に選んでいるという傾向がうかがえる。

（６）職員の派遣に関する記載内容（震災前後の違い）

図 5-6 は協定に記載されている内容に注目したものである。ここでは職員派遣に関する記載内容について尋ねた（Q9）。東日本大震災前よりも震災後では職員派遣に関する記載があるという割合が多くなっている（全体から「『職員の派遣』に関する記載はない」という回答を引いた割合が 88.3%→95.4%である）。特に「職員の業務内容」（震災前から震災後で 12%増加）、「派遣に関わる費用の負担」（震災前から震災後で 10.8%増加）の割合が高まっている。

図 5-5 協定締結先の立地（震災前後の違い）　（N=694）

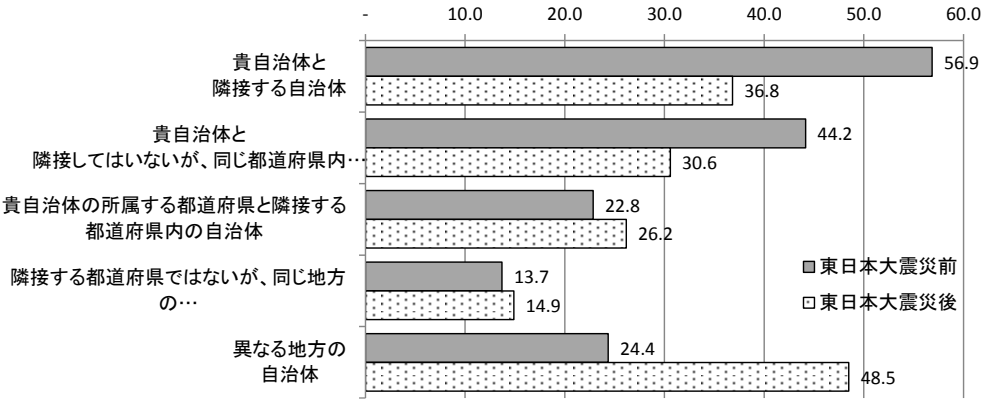
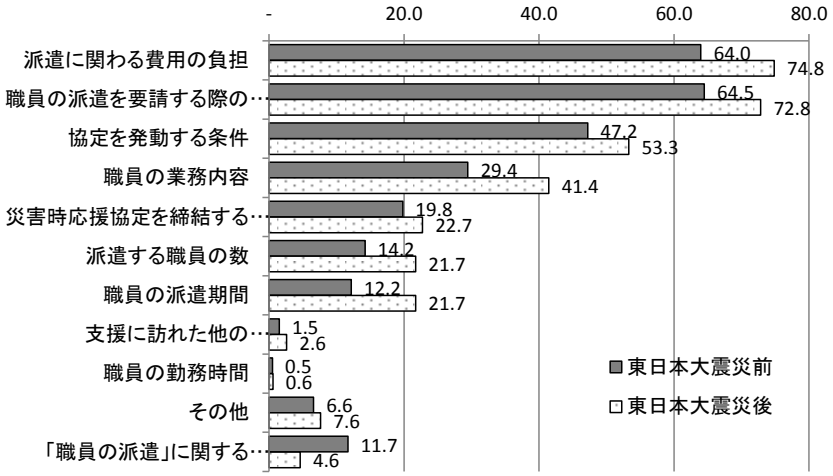


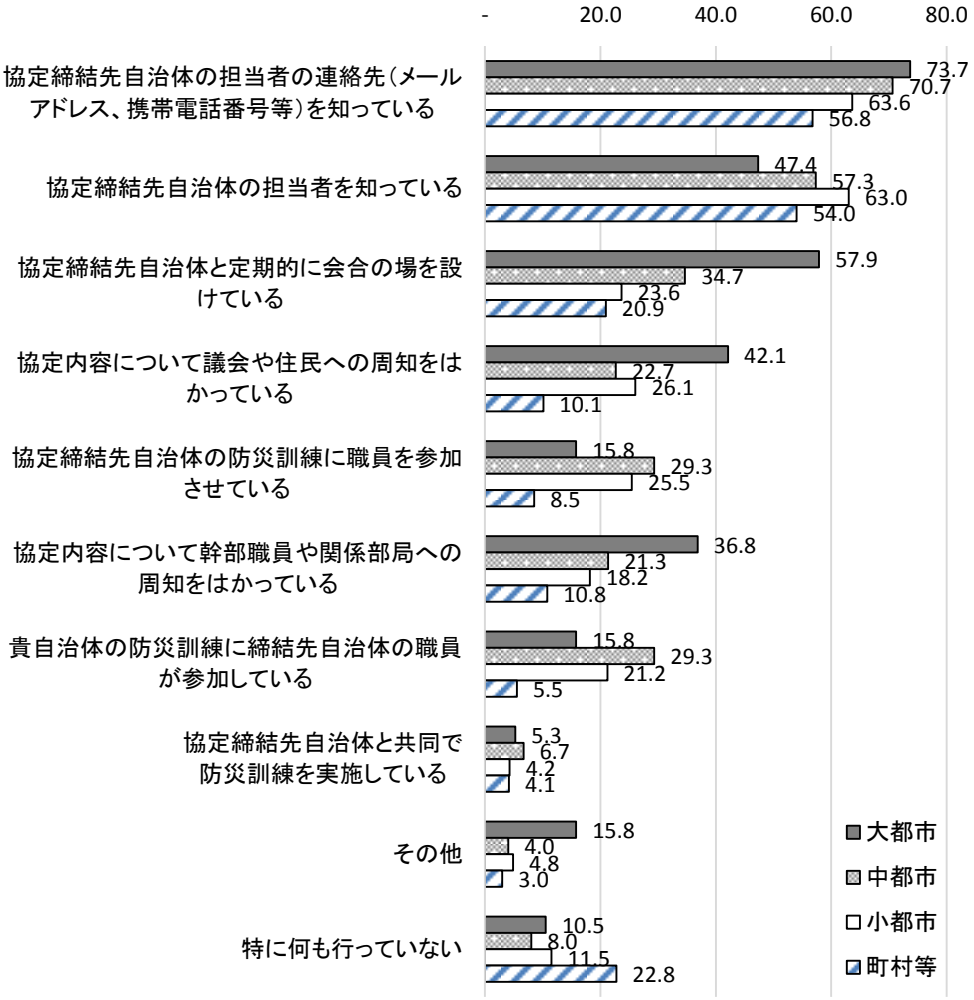
図 5-6 職員の派遣に関する記載内容（震災前後の違い）（N=694）



（７）協定の締結先自治体との平常時の取り組み

図 5-7 で、協定締結先の自治体との平常時の取り組みを人口規模別でみると、中都市では92.0%がいずれかの取り組みをしていると回答しており、その取り組み内容も幅広い傾向がみられる。一方、町村等のレベルになると「何も行っていない」という回答が 2 割を占め、締結先の自治体との関係は弱い様子がわかる。

図 5-7 協定の締結先自治体との平常時の取り組み（N=694）



5.3　人的支援の補完性と水平性をどう確保するか？

本事業の目的は、①災害時に自治体間で行われる人的支援/受援を的確、効率的に実施する上で障害となる問題を把握し、②問題解決のために協定を結ぶ自治体間で予め災害発生前に実施すべき取り組みを検討することだった。ここまで検討してきたように、東日本大震災で行われた自治体間の人的支援には、補完性と水平性の点でいくつかの問題があった。これらの解決策をあらかじめ検討し、災害発生前に対策を検討しておくことは、次の巨大災害に対しても有効である。以下では、これを念頭に置きながら、自治体の防災・危機管理部局が、災害時応援協定を締結している相手先の自治体に人的支援を実施し、あるいは受援する際に備え、平常時の段階で実施しておくべき取り組みを検討していく。①職員の派遣を要請する段階、②要請を受け派遣を検討する段階、③派遣を実施している段階という 3 つの段階に分けて検討したい。

5.3.1　派遣要請に対する備え

（１）派遣要請できない状況への備え

東日本大震災では、被災地の自治体組織そのものが致命的な被害を受け、支援要請をするどころか、自らの被害を把握することすらままならないケースがあった。他の自治体と災害時応援協定を締結していても、巨大災害が起こると災害によって自ら被災してしまい相手先の自治体に支援要請することが困難な状況に陥ることがある（逆に被災した協定締結先の自治体が必ずしも支援要請可能だとは限らない）。

協定を締結した自治体が、支援要請を受けていないがために、職員の派遣のタイミングを逸したり、派遣が遅れるなどのケースが起こり得る。地震の揺れや津波被害の有無など、一定の基準を満たした場合には職員を自動的に派遣する必要の有無や判断基準について、予め検討しておく必要がある（神戸市による仙台市の支援の例）。

（２）協定締結先自治体が同時り災してしまうことへの備え

災害時応援協定の相手先自治体は、近隣の自治体というケースが少なくない。だが、東日本大震災のような巨大災害では、被災する地域が広範囲に及び協定を締結している相手先自治体も同時被災をしてしまう可能性がある。

協定締結先には、離れた地域の自治体も選んでおいた方が良い。もちろん風水害など範囲が限られた災害では、近隣の自治体の支援の方が有効に機能する場合もある。地域的な偏りが出ないよう、バランスよく協定の締結先を選ぶ必要がある。

（３）協定締結先の担当者と確実に連絡をとるための備え

東日本大震災では、受援自治体が「支援を要請した際に、支障となった点」として、「職員の派遣を要請する相手・・・がわからなかった」という点が挙げられている。

協定を締結していても、協定締結先の連絡窓口が不明だったり、協定を締結していることすら把握されていないケースが見られる。日頃、協定締結先の自治体と情報交換を行ったり、共

同の訓練を行うなどして、相手先自治体の担当者や連絡先（直通の電話番号や携帯電話、メールアドレス、携帯メールアドレス、自宅電話等）を把握し、日常的に連絡を取り合う関係を構築しておく必要がある。

（４）派遣に伴う費用負担に関する備え

東日本大震災では、特に総務省スキームで行われた人的支援については、全額復興特別交付税が交付されることになった。だが、東日本大震災では、職員を派遣した自治体によって、人的支援に伴う費用に含まれるものが異なる例も見られた。復興特別交付税の交付に係る手続きは、被災自治体が行うことになると考えられるため、災害時の混乱を助長せぬよう、あらかじめ協定を締結している自治体との間で、支援に係る負担について予め検討しておく必要がある（人件費に含まれる経費や手当、給与支払日等）。

5.3.2　派遣検討段階での備え

・職員を派遣することで生じる欠員に備える

自治体に厳しい定員管理が求められる中で、専門職員を増員するということは困難である。そこで重要なのは、むしろ災害時に職員を派遣することで生じる欠員をどうカバーすればよいか検討しておくということである。

まずは、派遣する職員の所属する部局と予め調整しておく必要がある。これらの部局はもちろん、自治体全体にとって、職員を派遣するということは、十分メリットのあることである。派遣した職員の災害対応経験は、その自治体が被災した時はもちろん、平常時にも十分に役立つものである。

また、できれば災害時に派遣される可能性のある（あるいは派遣することを見込んでいる）職員に対しても、災害が発生する前に調整しておくことが望ましい。職員当人にとっては、経験を蓄積し、他の自治体の職員とのネットワークを作るチャンスとなり得る。

また、専門職員を被災自治体に派遣する際、同じ専門職の OB を一時的に採用するなど対応策を取るという方法もとり得る。そのような方法を取る場合に備え、職員 OB に関するデータベースを予め平常時の段階で作成し、職員 OB にどのような職務歴をもった OB がいるのかを把握しておくことも重要である。

5.3.3　派遣実施段階での備え

（１）支援先自治体の業務ルールの違いから起こる混乱に備える

東日本大震災で被災自治体に派遣された職員の中には、それまで勤務してきた派遣元の自治体組織とは異なる業務ルールに戸惑い、業務に支障をきたす例も見られた。

災害時応援協定を締結している相手先自治体がどのような業務ルール（決裁方法や書式等）に基づいて業務を行っているのか、あるいは各種システムについてどのようなシステムを利用しているのか、予め確認しおくことで混乱を小さくすることが可能である。

（２）派遣職員にお願いする作業についての備え

東日本大震災の受援自治体では、「派遣されてきた職員に対し効率的に仕事を割り振れなかった」という自治体が少なくない。実際、せっかく派遣されてきた職員にお願いできる業務が思いつかず、資料のホチキス止めをしてもらったというケースもある。

BCP と連動させるなどしながら、災害対応の様々な局面で、派遣されてきた職員にどのような業務を頼めるのかを予め検討しておく必要がある。

（３）派遣する職員のサポートの備え

東日本大震災では、特に震災直後は被災自治体内で宿泊可能な場所がなく、派遣されてきた職員がテントで寝泊まりしたり、避難所や庁舎の片隅を借りて寝泊まりするケースが少なくなかった。また、宿泊可能な場所は確保できたが、勤務地が離れていて通勤に時間がかかるというケースも見られた。職員の派遣を受け入れることを想定し、予め派遣職員が宿泊可能な場所を検討したり、派遣することを想定してどうしても宿泊先が見つからない場合のテントの準備などをしておく必要がある。

（４）派遣した職員のメンタルケアの備え

東日本大震災では、被災地に派遣された職員が自殺するケースも起きている。

派遣されている職員のストレスや不安が募らないよう、派遣先の自治体では、常日頃、ストレスチェックを行ったり、一時帰還ルールを設けたりする必要がある。

5.4　残された課題

本事業では、東日本大震災を例に①災害時に自治体間で行われる人的支援/受援を的確、効率的に実施する上で障害となる問題を把握し、②問題解決のために協定を結ぶ自治体間で予め災害発生前に実施すべき取り組みを検討してきた。東日本大震災を事例としたからこそ、本調査研究事業で自治体間の人的支援について十分には検討しきれなかった点がいくつかある。

・受援の終了の問題

第一に、受援をどう終了するかという問題である。

東日本大震災では、大槌町や陸前高田市、石巻市など太平洋沿岸部の多くの自治体が、今もまさに復興の真只中にある。中には、派遣されてきた職員や臨時職員等を合わせると、正規職員数を上回るような自治体も見られる。

これらの自治体でも、今後、復興が完了した時には、当然のことながら受援を終了するものと考えられるが、派遣されていた職員が一気に帰還した場合に、残された正規職員だけで業務を回すことが可能なのだろうか。あるいはどのように受援を終了すれば良いのか。復興がまさに行われている現在、この問題を検討することができなかった。

・震災以外の災害における人的支援

第二に、震災以外の災害における人的支援と受援については、今回の調査研究事業ではまったく触れることができなかった。

本調査研究を実施している間も、茨城県常総市などで大規模な風水害が発生している。こうした震災、津波災害以外の自然災害に対し、今回の調査研究で得られた知見を適用することは可能なのかどうか。あるいはどのような点は適用可能で、どのような点が適用できないのか。この問題を検討することができなかった。

このように、本調査研究事業では十分に検討することができなかった問題が残されており、これらは今後の当協会の調査研究課題としたい。

最後に、本調査研究事業を進めていく中で、アンケート調査とインタビュー調査等で、多くの自治体職員及び関係者にご協力頂いた。この場を借りてお礼申し上げる。

【一次資料】公的刊行物、関係者手記等。
石巻市・株式会社パスコ、2012 年『東日本大震災 災害検証 報告書』石巻市。
岩手県、2012 年『東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書』岩手県。
岩手県、2013 年『岩手県 東日本大震災津波の記録』岩手県。
岩手県宮古市、2013 年『東日本大震災の「記録」～岩手県宮古市～2011.3.11～2013.3.10』岩手県宮古市。
梅内淳、2013 年「長期派遣職員の受け入れに当たって」公益財団法人神戸市都市問題研究所『都市政策』第 153 号、pp27-31、みるめ書房。
海老名市、2012 年『海老名市東日本大震災被災地支援報告書～市・市民による支援活動の記録』海老名市。
大槌町、2013 年『東日本大震災津波[大槌町被災概要（復興編）]』大槌町。
大槌町東日本大震災検証委員会、2014 年『大槌町東日本大震災検証報告書』大槌町。
釜石市、2012 年『釜石市 東日本大震災 検証報告書（平成 23 年度版）』釜石市。
釜石市、2014 年『釜石市 東日本大震災 検証報告書【災害対策本部編】（平成 26 年度版）』釜石市。
唐沢勇・宮野憲子・守屋大輔、2012 年「東日本大震災における人的支援について―人的支援に関する関係団体及び職員の声（一）」総務省自治行政局公務員課編『地方公務員月報』587 号（平成 24 年 6 月号）、pp36-49、第一法規株式会社。
北九州市、2012 年『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～平成 24 年 3 月）』北九州市。
北九州市、2013 年『被災地の復興を願って 2～北九州市・東日本大震災、北九州北部豪雨災害の支援活動～（平成 24 年度活動報告書）』北九州市。
北九州市危機管理室、2015 年「東日本大震災における北九州市の主な支援状況（平成 27 年 3 月 1 日現在）」北九州市。
黒澤直美・鈴木康之・西田明浩他、2012 年「東日本大震災における人的支援について―人的支援に関する関係団体及び職員の声（二）」総務省自治行政局公務員課編『地方公務員月報』588 号（平成 24 年 7 月号）、pp30-55、第一法規株式会社。
甲賀市、2012 年『東北地方太平洋沖地震 災害派遣レポート』甲賀市。
神戸市、1996 年『阪神・淡路大震災―神戸市の記録 1995 年―』財団法人神戸都市問題研究所。
神戸市、2012 年『東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証―調査研究会の報告―』。
佐藤仁、2012 年「宮城県南三陸町の被害実態と復興への挑戦」市町村アカデミー『アカデミア』vol.103（平成 24 年秋号）、pp2-5。
消防庁、2013 年『東日本大震災記録集』。
消防庁、2015 年『地方防災行政の現況（付 平成 25 年 災害年報）』。
消防庁国民保護・防災部 防災課、2011 年『地域防災計画における地震・津波対策の充実・

強化に関する検討系 報告書』消防庁。
仙台市、2013 年『東日本大震災 仙台市 震災記録誌』。
相馬市情報政策課、2014 年『広報 そうま』No.932（2014 年 11 月号）、相馬市。
総務省自治行政局公務員部給与能率推進室、2006 年『平成 17 年 地方公共団体定員管理調査結果』。
総務省自治行政局公務員部給与能率推進室、2007 年『平成 18 年 地方公共団体定員管理調査結果』。
総務省自治行政局公務員部給与能率推進室、2008 年『平成 19 年 地方公共団体定員管理調査結果』。
総務省自治行政局公務員部給与能率推進室、2009 年『平成 20 年 地方公共団体定員管理調査結果』。
総務省自治行政局公務員部給与能率推進室、2010 年『平成 21 年 地方公共団体定員管理調査結果』。
総務省自治行政局公務員部給与能率推進室、2011 年『平成 22 年 地方公共団体定員管理調査結果』。
総務省自治行政局公務員部給与能率推進室、2012 年『平成 23 年 地方公共団体定員管理調査結果』。
総務省自治行政局公務員部給与能率推進室、2013 年『平成 24 年 地方公共団体定員管理調査結果』。
総務省自治行政局公務員部給与能率推進室、2014 年『平成 25 年 地方公共団体定員管理調査結果』。
総務省自治行政局公務員部給与能率推進室、2015 年『平成 26 年 地方公共団体定員管理調査結果』。
中央防災会議 地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会、2012 年『地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会 報告』。
東京都、2012 年『東日本大震災支援活動報告書～復興を支える都職員の記録～』東京都。
東京都、2013 年『東日本大震災における東京都支援活動報告書～本格的な復旧・復興に向けて』東京都。
東京都、2015 年『東日本大震災における東京都支援活動報告書～被災地の着実な復興を支えて～』東京都。
東京都昭島市総務部防災課編、2011 年『東北地方太平洋沖地震に伴う岩手県岩泉町への職員派遣報告書』東京都昭島市。
東京都市長会、2012 年『広域連携による災害時人的支援について』。
東京都市長会事務局企画政策室、2013 年「東京都市長会 平成 23 年度政策提言 広域連携による災害時人的支援について」『とうきょう自治のかけはし』(28),pp.22-27。
鳥取県、2012 年『東日本大震災被災地支援職員へのアンケート調査』鳥取県。

内閣府（防災担当）、2011 年「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会、第 1 回参考資料 2（平成 23 年 5 月）。
中村達也、2016 年「東日本大震災における釜石市の経験とその後の取り組みについて」一般財団法人日本防火・危機管理促進協会『地方公共団体の危機管理講演録④東日本大震災に学ぶ災害対応～自治体間の連携の可能性～』、pp60-70、一般財団法人日本防火・危機管理促進協会。
新潟県中越大震災復興検証調査会、2015 年『新潟県中越大震災 復興検証報告書』新潟県。
兵庫県、1996 年『阪神・淡路大震災　兵庫県の 1 年の記録』。
宮城県、2015 年『東日本大震災—宮城県の発災後 1 年間の災害対応の記録とその検証—』。
宮城県、2013 年『東日本大震災（後編）－宮城県の発災 6 か月後から半年間の災害対応とその検証－』宮城県。
宮城県東松島市総務部総務課、2014 年『東松島市 東日本大震災 記録誌』宮城県東松島市。
宮本達也、2014 年「宮城県気仙沼市での復興への取り組みについて」一般財団法人日本地域開発センター『地域開発』592 号（2014 年 1 月号）。
森下武浩、2013 年「名取市への長期派遣について」公益財団法人神戸市都市問題研究所『都市政策』第 153 号、pp32-38、みるめ書房。
陸前高田市、2014 年『陸前高田市 東日本大震災検証報告書』陸前高田市。
【インタビュー記録】
越野 修三　岩手大学地域防災研究センター 教授（元岩手県危機管理監）（2015 年 8 月 21 日）。
神戸市 危機管理室（2015 年 9 月 1 日）
北九州市 危機管理室（2015 年 9 月 16 日）
三重県 菰野町（2015 年 10 月 29 日）
岩手県 市町村課（2015 年 11 月 4 日）
岩手県 大槌町（2015 年 11 月 5 日）
新潟県 小千谷市（2015 年 11 月 11 日）
宮城県 危機対策課（2015 年 11 月 30 日）
宮城県 東松島市（2016 年 1 月 6 日）
宮城県 石巻市（2016 年 1 月 6 日）
全国市長会（2016 年 1 月 20 日）
【二次資料】研究論文、新聞・雑誌記事等
飯塚智規、2012 年「被災時・復旧復興治における自治体間支援（ペアリング支援）について」中邨章監修『危機管理レビューVol.1　地方自治体の危機への備え—業務継続計画、組織間協力、中間支援組織』財団法人日本防火・危機管理促進協会。
飯塚智規、2013 年『震災復興における被災地のガバナンス—被災自治体の復興課題と取り組み』芦書房。

井口順司、2012 年「災害対応における基礎自治体間による連携支援～自治体スクラム支援会議による取組～」『都市政策研究』6 巻、pp.113-130。
一般財団法人日本防火・危機管理促進協会、2016 年『東日本大震災に学ぶ災害対応～自治体間の連携の可能性～』。
伊藤哲也、2015 年「災害時における自治体間の職員派遣」公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所『都市問題』第 106 巻 第 10 号（2015 年 10 月号）、pp80-89。
稲継裕昭編、2012 年『大規模災害に強い自治体間連携―現場からの報告と提言』早稲田大学出版部。
奥山裕之、2014 年「東日本大震災に伴う財政的措置」国立国会図書館編『レファレンス』平成 26 年 12 月号、pp187-201、国立国会図書館。
神谷秀之、2013 年「各自治体における災害受援計画の策定状況について」『都市政策』(151), pp.27-33。
神谷秀之・桜井誠一、2013 年『自治体連携と受援力　もう国に依存できない』公人の友社。
上林陽治、2012 年「大震災後の自治体間の自主的・横断的支援が示唆するもの」大阪市政調査会『市政研究』174 号、pp26-37。
河本尋子・重川希志依・田中聡、2013 年「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『地域安全学会論文集』No.20、pp1-9。
黒田洋司、2012 年「東日本大震災における市区町村の支援活動―東日本大震災における市区町村の支援活動に係るアンケート結果―」財団法人消防科学総合センター『地域防災データ総覧「東日本大震災関連調査（平成 23 年度）編」、pp1-14。
黒田洋司、2014 年「東日本大震災における岩手県宮古市の災害対応―受援（応援の受け入れ）の観点から―」一般財団法人消防科学総合センター編『地域防災データ総覧「東日本大震災関連調査（平成 25 年度）編」』、pp1-19。
(公財)神戸都市問題研究所、2013 年「神戸市からの長期派遣者へのヒアリング調査の主な結果」『都市政策』(153),pp.39-45。
公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部、2014 年『災害時の広域連携支援の役割の考察 研究調査中間報告書』。
小西砂千夫、2012 年「南相馬市のいま（その 5）―応援に来ている派遣職員へのインタビューから」ぎょうせい『月刊 地方財務』第 697 号（2012 年 7 月号）、pp71-78。
阪本真由美・矢守克也、2012 年「広域災害における自治体間の応援調整に関する研究―東日本大震災の経験より―」地域安全学会『地域安全学会論文集』No.18、pp391-400。
重川希志依、2013 年「応援と受援のための体制整備に向けて」公益財団法人神戸市都市問題研究所『都市政策』第 151 号、pp4-10、みるめ書房。
島村恭平、2012 年「東日本大震災に対する神戸市の取組及び派遣事例」稲継裕昭編『大規模災害に強い自治体間連携―現場からの報告と提言』pp41-50、早稲田大学出版部。
曽我謙吾、2014 年「災害時の自治体間連携についての先行研究の検討」公益財団法人ひょう

ご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部、2014 年『災害時の広域連携支援の役割の考察研究調査中間報告書』、pp7-22。
長岡市災害対策本部、2005 年『中越大震災　自治体の危機管理は機能したか』ぎょうせい。
長田崇志、2012 年「東日本大震災における人的支援について」総務省自治行政局公務員課編『地方公務員月報』584 号（平成 24 年 3 月号）、pp79-119、第一法規株式会社。
長田崇志、2013 年「東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況」（一財）建築コスト管理システム研究所『季刊建築コスト研究』No.81、pp15-19。
中邨章監修、2012 年『危機管理レビューVol.1　地方自治体の危機への備え―業務継続計画、組織間協力、中間支援組織』財団法人日本防火・危機管理促進協会。
中邨章、2014 年「複合災害の発生と自治体の危機管理―悲劇から学ぶ、これからの対応策」中邨章・市川宏雄『危機管理学 社会運営とガバナンスのこれから』pp70-94、第一法規株式会社。
中邨章・市川宏雄、2014 年『危機管理学 社会運営とガバナンスのこれから』第一法規株式会社。
中邨章、2015 年「支援力と受援力の向上―阪神淡路大震災再考」全国市長会『市政』2015 年 2 月号、pp50-51。
沼田宗純 他、2011 年「広域的応援体制確立のための地域防災計画の比較分析」生産研究 63(6)、pp.755-763。
野間哲人、2011 年「大地震の被災地に派遣された自治体職員が派遣先において負傷した場合に公務災害となるか」『自治実務セミナー』2011 年 10 月号、pp10-12。
船木伸江・河田恵昭・矢守克也、2006 年「大規模災害時における都道府県の広域支援に関する研究―新潟県中越地震の事例から―」日本自然災害学会編『自然災害科学』Vol.25、No.3、pp329-349。
本荘雄一、2013 年「被災自治体から見た職員派遣の受け入れ状況について」公益財団法人神戸市都市問題研究所『都市政策』第 151 号、pp42-51、みるめ書房。
松田茂、2013 年「災害に備えた平時からの広域連携の推進 ：『広域的地域間共助推進事業』の推進」NETT：North East Think Tank of Japan (81), pp2-4。
松山雅洋、2012 年「大規模災害時の市町村の広域支援のあり方に関する研究 ： 東日本大震災の神戸市の緊急・復旧支援から」ポーアイ安全・安心ステーション安全・安心社会システム研究会『安全・安心社会システム研究 ： 文部科学省「戦略的大学連携支援事業」, ポーアイ 4 大学による連携事業, 安全・安心・健康のための総合プログラムを軸として』1(1)、pp1-10。
真山達志、2012 年 a「危機管理と自治体」真山達志編『ローカル・ガバメント論―地方行政のルネサンス』pp87-113、ミネルヴァ書房。
真山達志、2012 年 b「被災自治体におけるローカル・ガバナンスの確保―垂直・水平補完のあり方―」日本自治体危機管理学会編『自治体危機管理研究』第 9 号、pp23-31。

村田和彦、2013 年「東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策法制の見直し―災害対策基本法、大規模災害復興法―」参議院事務局企画調整室編『立法と調査』No.345、pp125-140。
室崎益輝、2012 年「地域防災計画のあり方を問い直す」『都市問題』103(2), pp46-54。
明治大学危機管理研究センター、2012 年『防災・危機管理施策に関するアンケート調査　担当課アンケート』。
山口裕敏・土井千紘・谷口守、2013 年「災害時自治体間援助の全国的実態とその特徴―東日本大震災を対象に―」地域安全学会。
横浜市、1995 年『調査季報　特集・横浜市職員が見た阪神・淡路大震災』第 123 号。

6　資料編

岩手大学 越野修三 教授 インタビュー議事概要

日　　時	2015 年 8 月 21 日（金）　14:00-15:50
場　　所	岩手大学地域防災センター　3 階 310 室
対 応 者	岩手大学　　越野　修三　教授 （元　岩手県危機管理監）
実 施 者	・日本防火・危機管理促進協会　主任研究員　山下 博之 ・日本防火・危機管理促進協会　研　究　員　久保 善慎

１．東日本大震災における岩手県の対応に関して

（１）管内市町村の人的支援要請（職員派遣要請/応援要請等）に関わる県の対応

①応急対応期

➢ 震災前の連携状況

・被災前の市町村間連携のための協定は県内で締結していた。

・県外市町村との連携先があっても、友好都市のような関係であった。

・人命救助、避難所開設、避難所運営等については、阪神淡路大震災での経験からどのような支援が必要かという知見が大変役立った。やるべきことに対して事前の対応が取れた。

・職員の人的支援（受援）については、阪神・淡路大震災での経験も計画もなく、事前の対応が困難であった。

➢ 情報収集の難しさ

・応急対応期は被災の具体的な状況は把握できない。

・特に受援には苦労した。

・応急対応期は通信連絡が困難なため、基礎自治体からのニーズを県として取りまとめることができない。

・応急対応期は支援物資も必要な人員も何がどれだけ必要かということは、被災した市町村自身が把握できなかったこともあり、県も把握ができなかった。

・陸前高田市や大槌町等で、1/3 もの職員が失われたということも、情報収集や災害対応業務が困難であった要因である。

・受援計画があったとしても、1/3 もの職員を失うと計画自体が機能しない。

・広域防災拠点の遠野市に派遣した県職員からの情報が、対策本部で共有されることなく、所属部局にだけ報告されているという問題も発生した。

・情報を災害対策本部で把握するため、対策本部の職員を遠野市の現地事務所に派遣する必要性が生じた。

➢ 情報が不足した中での支援

・県からは 3～4 人を 1 グループとして、プッシュ型で被災地に職員派遣を行った。

・電話が不通であったため、被災地へ派遣された職員は県庁まで戻り報告をするということを繰り返した。

・発災直後にとりあえず必要とされる仕事は、救援物資搬入、避難所運営・管理、遺体安置所対応等の力仕事(市町村は何を支援してもらえば良いのかわからなかった)。
・いかに多くの人数を派遣するかということが重要となる。

② 復旧・復興期

・復旧・復興期には、どのような行政事務（罹災証明書発行や土木に関する事務等）が必要となるかという経験不足の問題が生じた。
・県知事による「がんばろう！岩手」宣言（2011（平成 23）年 4 月 11 日）以前のニーズは、「これが必要だ」、「あれが欲しい」という単発的なニーズであった。
・この時期になると、各基礎自治体の人的支援のニーズが顕在化する。
・力仕事でない、行政事務（土地の収用等）が増加するのは、仮設住宅の建設が開始される 4 月半ば頃であった。
・復旧・復興期になるにつれて、対策本部での応急対応業務よりも、通常の各担当部課が対応に当たる方が効果的な業務が増えてくるので、次第に通常の各担当部局が対応するようになった。
・避難所支援、物資支援など部局横断的な業務は、対策本部が通常の組織を応急対応型の組織に変えて対応に当たるほうが効果的である。

（２）管内市町村に派遣された他県の市区町村職員への岩手県の対応状況

① 調整の必要性

・派遣職員は期間限定で派遣されている短距離走者。一方、被災地の職員はその地域で 10 年先、20 年先も生活も仕事も続けていく長距離走者である。ペースや感覚の違いがある。
・このような違いを共有できず、地元の職員は何をやっているのだという不満の声が、派遣職員から発生することがあった。
・つまり我々は遠くから来ているのに、地元の職員は動かない、やらないという不満。
・同じ被災地で同じ業務に当たっていても、派遣元の組織が複数あり、派遣スキームの違いもあって、待遇や給与などに格差が生じるという問題もある。

② 派遣職員のケアの必要性

・県は派遣職員に対して、メンタルケア研修会（つなぎ温泉、盛岡市内など）を開催した。
・派遣された職員へのメンタルケアは非常に重要である。
・自殺者が発生したこともあり、年 2 回の面接、電話相談のプログラムを開始した。
・モノには感情がないが、ひとには感情があることに留意する必要がある。
・年長者の被災地の住民の言葉（方言）が、派遣職員には聞き取れないという事態もあった。
・被災地業務に就く職員は休憩時間に休んでいるだけで住民から非難を受けることがある。自衛隊が提供してくれた自治体職員用レストハウス(天幕)が職員の休息のために役立った。

（３）管内市町村の人的支援（職員の派遣/派遣職員の受入）に関する評価/改善点

① 8 道県協定[1]について

・道県協定は東日本大震災において、必ずしもうまく機能したとはいえない。

・8 道県のうち、3 県が被災するほどの大規模災害を想定していなかった。

・カウンターパートや幹事県は決まっていたが、どの道県がイニシアティブをとるのかについての計画はなかった。

② 県から基礎自治体への人的支援

・県から基礎自治体への派遣職員は、日常的に扱う事務の内容が異なり即戦力となりにくい。

・基礎自治体から基礎自治体への派遣職員は即戦力であった。

・県から派遣された職員は派遣された基礎自治体の現場で、市町村職員から特別な心情（遠慮等）をもたれる場面があったという、受援自治体の職員体験談がある。

・県の幹部職員であれば、県への要望や各団体との調整などについてアドバイスできるので、活躍することができる。

③ スキーム全般

・県市町村課は人的支援のスキームを『被災市町村への職員派遣体系』（受領資料）の中で 12 に分類している[2]。

・12 分類の人的支援スキームでは数が多すぎるため、整理する必要がある。

・スキームによって、調整方法、手段、窓口が異なることが負担となる。

２．将来の大災害で行われる自治体間の人的支援が的確に行われるよう事前に取り組んでおくべきこと

（１）国のレベルで取り組んでおくべきこと

・派遣スキームの多さが調整をより困難にした。文化庁スキーム、総務省スキーム、復興庁スキームなどは、国が窓口となり一本化する必要がある。

・国は支援計画を策定する必要がある。

・ヘリコプター運用計画が必要である。大規模災害時に自県の空港が使えなくなり、他県の空港を使う必要性も想定しなくてはならない。

（２）都道府県のレベルで取り組んでおくべきこと

・8 道県協定、関西広域連合、9 都県市などブロック間での受援応援についても計画する必要がある。

・ブロック協定を、大規模災害時の受援応援で実効性のあるものにする必要がある。

・地域防災計画で受援応援について記載のないところが多い。

---

[1] 正式名称『大規模災害時の北海道・東北 8 道県相互応援に関する協定』1995（平成 7）年 10 月 31 日締結、2007（平成 19）年 11 月 8 日改定、2014（平成 26）年 10 月 21 日改定。

[2] 独自確保、県外自治体任期付派遣、文化庁スキーム、総務省スキーム、ＯＢスキーム、三セク・公社スキーム、県内スキーム、県内ＯＢスキーム、復興庁スキーム、民間企業からの派遣、県職員派遣、県任期付職員派遣。

・広域防災拠点計画を策定し、人・物・情報が広域防災拠点でいちど集約されるという仕組みが重要である。
・岩手県遠野市での県総合防災訓練やみちのくアラート訓練が、広域防災拠点の活用に役立った。（現在、広域防災拠点は５つ。久慈市、盛岡市、遠野市、一関市、住田町）

（３）市区町村のレベルで取り組んでおくべきこと

・地域防災計画に受援応援について記載がないところが多い。
・受援計画を策定する必要がある。受援のイメージは持ちにくいものである。
・人・物・情報についての受援応援計画が必要である。

３．本事業の成果物に関するご意見

・県から被災地に職員を派遣する際に一番の問題となったのは、宿泊先の確保であった。将来の大規模災害の際にも、同じ問題が発生すると考えられる。
・大規模災害発生直後、被災自治体のニーズが把握できない事態は繰り返し発生する。
・被災自治体のニーズに関して、タイムライン毎に分かれば職員派遣のための備えをすることができる。
・住民のニーズにしたがって必要とされる職員が変化する。タイムライン毎の必要とされる職員については、県市町村課が把握をしていると思う。

４．その他

・被災地に派遣されている職員で作成されている情報誌がある。
・岩手大学が「防災・危機管理エキスパート育成講座」を開催している。大学が中心的な役割を果たす方が自由な立場で参加できると好評である。
・岩手県地域防災ネットワーク協議会が主催し、昨年は県内自治体の職員等 100 名もの参加があった。県内の大学、防災機関、「3.11 戦友会」の参加メンバー、団体が中心となって運営に係わっている。
・職員の防災意識の改革が必要である。住民ニーズという「必要性からの発想」が職員には不可欠である。
・現在、人的支援については県の市町村課が調整を行っている。

以上

神戸市危機管理室　インタビュー議事概要

日　　時	2015 年 9 月 1 日（火）　14:00-15:50
場　　所	神戸市役所危機管理センター　2 階
対 応 者	神戸市危機管理室
実 施 者	・日本防火・危機管理促進協会　主任研究員　山下 博之 ・日本防火・危機管理促進協会　研　究　員　久保 善慎

１．東日本大震災における神戸市の東日本大震災自治体への支援実態について

（１） 支援開始までの流れ

① 仙台市への派遣

➢支援に関する意思決定

・発災当日の夕方に、市長、副市長会議を開催した。

・仙台市の被害詳細が不明のため、危機管理室から先遣職員を派遣して独自で被災地の災害状況を把握する決定をした。

・仙台市への支援は、「20 大都市災害時相互応援に関する協定」を根拠としている。市長に協定の存在を報告し支援準備を開始した。

・翌日の 12 日午前に先遣隊が神戸空港からヘリコプターで被災地に向かった。

・先遣隊の情報が元となり、総合的なカウンターパート型支援の早期開始につながった。

➢支援先での情報収集

・神戸市現地連絡室でどのような派遣職員が必要かの情報収集を行い、神戸への情報提供を行った。

・現地の災害対策本部会議に参加することが総合的な情報収集とニーズ把握につながった。

② 名取市への派遣

➢派遣スキームについて

・広域連合の枠組みを根拠に、兵庫県は宮城県の支援を行った。

・神戸市は県南側のなかでも大きな名取市を担当することとなった。

➢名取市への派遣の概要

・仮設、給付等の応急対応業務から復興計画、まちづくりに関する事業まで、ソフト・ハード面の広い担当をした。「災害復旧に係る支援について（依頼）」（4 月 2 日付）

・個々の事業を支援するだけでなく、名取市の各事業の進捗状況や課題等を幹部職員や現場担当者との対話を通じて的確に把握することが必要となった。

・生活再建・復興計画・まちづくり分野の支援には、阪神・淡路大震災当時、災害救助業務の陣頭指揮揮にあたった元幹部職員や生活再建本部や復興区画整理事業を担当した元幹部職員からなる総合（総括）アドバイザーで編成した。

・応急対応期に必要な業務には、避難所・給付・応急仮設住宅等の経験者を派遣した。

③ 継続的な支援経験

・神戸市職労組が阪神・淡路大震災以降さまざまな災害に恩返しとして派遣を継続的

に行い、若い職員も災害対応経験を蓄積している。

・神戸市では受援計画の中で、「応援者の求める具体的な職種・必要資格」として業務ごとの規定を定めている。

④ 神戸市の支援方針

・神戸市は阪神・淡路大震災の経験をいかした業務をするという方針に基づいて支援活動を行っている。

・「神戸市は、あくまで応援・補助」でという方針に基づき、被災自治体の自立的主体的な行動を尊重する。

２．職員の派遣について

（１） 派遣の原則

・「神戸市地域防災計画」の「地震対策編３．広域連携・応援体制計画」において地域防災計画の広域応援体制で、先遣の派遣、応援の仕方を規定している。

・長期派遣に関しては、送り出し部署に人員の補充を行っている。

・短期派遣は 5-10 日のため、人員の補充は行っていない。

（２） 人選の流れ

・危機管理室が現地からの情報をとりまとめ、人事へ必要な人材情報を伝える。

・人事部は危機管理室からの情報をもとに、派遣職員の人選を人事部で行った。

（３） 派遣隊の編成について

・最初の第 1 次隊の 50 名規模の編成には、避難所開設当初の運営立ち上げ（避難者名簿の整備、生活環境整備、物資配分等のしくみづくり）への貢献が重要なため、阪神・淡路の経験者を多く派遣できるよう各局室区に依頼した。

・主要な役職（隊長、班長、本部要員等）については、避難所業務や災害対策本部業務の経験者を充てた。

・最初に派遣する 1 隊の編成に当たっては、神戸隊の円滑な業務の立ち上げのため、経験・知識とともに豊富な部長職員を隊長に 5 名編成とした。

・未経験者が派遣される場合は、原則として経験者とのペアとして班編成（2 人体制の避難所勤務）を行った。

・名取市から要望のあった支援は 2 次調査であり、より専門的な知識・経験を持つものを派遣することが望ましいと判断。

・そこで、編成にあっては阪神・淡路大震災での経験者や税部門、建築職を各班に 1 名は配置したいと考えたが、結果として未経験者や建築・家屋の業務知識のない職員のみの班を派遣することも多くあった。

（４）阪神・淡路大震災被災地としての経験

・詳細な阪神・淡路大震災当時の担当職員を抽出するため、当時の職員録にあたったり、当時の担当者への聞き取りを行い、最も適切な職員の絞り込みを行った。

・当時の中堅職員、係長級、課長級など実務・責任レベルも併せて検索し、派遣先の業務にふさわしいか否か、実務者なのか、リーダーなのかも検討材料とした。

（５）人選の難しさ

・阪神・淡路大震災から 16 年が経過し、当時の中堅職員は退職していたり、局長等の幹部になっており、持ち場を離れることができない。

・家族に要介護者を抱え、神戸を離れることが困難な者もいる。

（６）派遣期間について

・第 3 期（7/11～9/5）以後は、以前の 5 日間程度から概ね 10 日間と派遣期間を延長した。

・初期はり災調査の支援活動従事者は、支援メンバーは阪神・淡路大震災や他都市の災害での同業務の経験者、本市行財政局の養成研修済者、兵庫県の家屋被害認定士である建築職を中心に構成した。

（７）職員震災バンクの活用等

・神戸市では、阪神・淡路大震災で多くの自治体・関係機関から多数の人的支援の恩返しと震災教訓の継承・発信のため、「神戸職員震災バンク」データベースを持っている

・このデータベースには、震災対応業務の経験者をその業務分類ごとに登録している。

・本市災害だけでなく、全国の災害時に支援要員を迅速に選び、業務に応じた経験・能力を有する職員を派遣するための基盤になっている。

・人材バンクへの登録は希望制となっている。（阪神・淡路大震災での経験でメンタルな理由などで、登録を希望しない者もいる為）

・現在は東日本での経験も入れ込んで、再構築をしている。情報更新が重要である。

３．神戸市による派遣職員へのフォロー

（１）環境面

・支援に関する宿泊所の確保、食料の調達、経費支出等については、自己完結型を原則とした。派遣職員の食料は神戸から持ち込み（コープこうべで調達、物流を担当）。

・大規模な災害で相当数の応援職員を派遣した場合には、応援職員を支援するために、現地の活動拠点に連絡室を設置し、危機管理室若しくは他の局室区の職員を常駐させ、庶務的な業務を担当する。

・現地の区役所に宿泊。ホテルは 2 部屋を確保。（体調不良者への備えにも活用）

・現地災害対策事務所が、派遣職員からの現地で相談にのりながら対応策を考えることで、派遣職員が活動しやすくなる。

（２）派遣職員への派遣前の支援

① 事前説明会

・先発隊の業務日報等を集約し、業務内容から生活関連情報に関することまで、情報を共有したことにより、後続隊職員の準備や不安解消に役立った。

・事前説明会では、派遣中の職員の最新の報告日報等を活用。直近に派遣から帰還した職員を講師に招き、最新状況を反映するようにした。

・第 2 期以降は、業務経験のない職員が多くを占めたが、引き続き、行財政局人事課と共同で事前説明会を開催し、先遣隊員等も講師に招き、先発隊の業務報告や業務マニュアル､仙台市のり災調査査の動向等について短時間であったが説明会を行った。

（３）引き継ぎやマニュアルの重要性

・派遣前に短時間ではあるが説明会を実施した。

・最終日の午前中は現地調査を行い、13 時から 14 時に到着する後続隊への引継ぎを 15 時～16 時で行い仙台空港経由 17 時台に伊丹空港帰還するという日程。引継ぎは不可欠である。

・仙台市では内閣府の調査基準に基づきつつ調査方法を簡素化し、イラスト等を多用した判り易いマニュアルが神戸市からの派遣職員にも役にたった。

・先発隊の報告書のほか、毎日携帯電話で送られて来る日報も現地情報として活用した。

・業務に関する情報だけでなく、生活に関する情報提供も大切である。

（４）平常時からの職員の能力開発について

・り災認定の業務は、建設職だけでなく事務職であっても担当できる体制を作っている。

・兵庫県では「家屋被害認定士制度」研修会を開催している。広域連合内の他県からも 100 名以上の申し込みがある。

４．災害時応援協定について

（１）複数の自治体との災害時応援協定

・制限なく職員を派遣するということはできないので、複数の災害時応援協定があっても、要請の早かった自治体へともかく支援が開始されることになるだろう。

（２）どのスキームで支援を開始するか

・東日本大震災の時のように単独で支援を開始していくということはまれで、基本は何かしらのスキームを活用することになる。

・どのスキームに基づいて職員を派遣するかということは、毎回議論になる難しいテーマである。

（３）協定を策定する際の留意点

・指定都市の行動計画に「他の協定を妨げるものではない」と明記している。

・広域での災害時応援協定で当番自治体が決まっていても、その自治体が被災することもある。

５　支援の費用負担について

・東日本大震災の支援に関しては、救助法の適用を受けている。

以上

北九州市 危機管理課インタビュー議事概要

日　　時	2015 年 9 月 16 日（水）　13:30-14:30
場　　所	北九州市 危機管理室　危機管理課
対 応 者	危機管理課
実 施 者	・日本防火・危機管理促進協会　事務局長　小川 正義 ・日本防火・危機管理促進協会　研 究 員　山下 博之

１．東日本大震災において市が実施した人的支援

派遣先や派遣職員の職種、人数、派遣期間等の検討の仕方は、適用する支援のスキームや業務内容によって異なる。

（１）国からの要請にもとづく派遣

例えば保健師業務は厚労省マター。派遣する保健師などは国の要請に基づき派遣する。

（２）釜石市への対口支援

こうした派遣とは別に、北九州市独自に行ったのが釜石市への対口支援である。

①　支援の経緯

・釜石市を選んだ理由の 1 つは、官営八幡製鉄所の設立当初、釜石市から技術者が派遣され指導を受けたという歴史があったことや、近年では「明治日本の産業革命遺産群」の世界遺産登録に向けて、ともに国へ働きかけていたという両市の繋がりがあったことが挙げられる。

・当市で緊急消防援助隊等に続いて、早い段階で被災地に派遣されたのが保健師で、派遣先がたまたま釜石市だった。このため釜石市の被災状況がよく分かっていたことも、同市を選んだ理由である。

②　短期派遣と長期派遣

➢短期派遣

・避難所運営支援で、第 1 隊を 4 月 21 日から派遣し始めた。

・釜石市の支援では、1 週間程度の派遣について、庁内で「派遣されてもいい、行きたい」という人を募集し、その中から隊ごとに人選していった。

・この方法が平成 23 年 8 月まで続いた。

・派遣期間を 1 週間程度としたのは、職員の負担を考慮したから。避難所運営支援は、体育館等の避難所で寝泊まりし、風呂には入れない、余震も多かった。

・一方で、的確に引き継ぎしていくことを考えると、1 週間くらいが限度と考えた。

・長期派遣を含めると 2 回派遣された職員もいるが、通常は 1 回の派遣である。

➢長期派遣

・その後、長期的な支援が必要になり、平成 23 年 8 月に釜石デスクを設置した。

・釜石デスクが現地で必要とされているニーズを半年ほど探り、復興に向けて長期的に派遣する職員を公募、人選し、概ね平成 24 年 4 月から派遣した（区画整理や漁港整備など一部の業務は 23 年度の途中から派遣している）。

・派遣職員には、業務引継ぎ等も兼ねて、派遣前に現地視察してもらっている。

・長期派遣については、公募をかけるのは、通常、年に１回だけである。
・１月上旬に募集をかけ、年度初めから派遣するという手順をとっている。

２．釜石市への対口支援

（１）支援に当たっての情報収集について

・最も早く派遣されたのは、釜石市に派遣された保健師職員（3 月 14 日派遣開始）。
・釜石市の求める職員に関する情報は、この段階ではまだテレビの情報か、派遣職員から衛星電話を通じて入ってくる情報しかなかった。
・そうした情報を避難所運営に活かした。
・釜石デスク設置後は職員を１人常駐させ、どういったニーズがあるのかを把握した。

（２）職員の派遣体制について

①マニュアル等の整備状況

・もともと人的支援に関するマニュアルや計画はなく、手探りで支援を行いながら職員を派遣する際の手順が出来上がっていった。
・平成 24 年度の九州豪雨災害の際の派遣も東日本大震災のやり方をベースにしている。

②庁内の役割分担

・震災後、総務企画局総務課の中に被災地支援のための新しいラインが設置された。
・現地の状況・ニーズ把握は関係各局等と連携しながらこのラインで行った。
・その情報を人事部局と共有し、人事が人選をおこなった。
・総務課の役割は現地の状況・ニーズの把握、派遣職員のケアという 2 つの点。
・危機管理室に業務が移管した現在も、この形は変わっていない。

③経費の負担方法

・当初の避難所運営支援費用などは北九州市が負担している。
・釜石デスクの設置・運営費用は北九州市が負担している。復興支援にかかわっている人件費は釜石市に請求している。
・釜石市の長期支援は自治法にもとづいており、費用は釜石市が負担している（当該受入経費に対しては最終的に国による特別交付税措置が行われる）。

④職員の宿泊先

・平成 24 年度以降の長期派遣では、釜石市の仮設住宅に入居するようになったが、それまではケースバイケースで対応。初期の段階の避難所運営業務では避難所（体育館等）に寝泊りさせてもらった。
・震災後、仮設住宅の入居資格に派遣職員が追加されたことは大きい。それまでは被災された方でないと入居できなかった。

（３）北九州市・釜石デスクについて

①釜石デスクの役割・組織体制

・釜石デスクは、現地での情報収集や派遣職員のケア、釜石市とのパイプ役をつとめる（連携協力協定に関する事業も含む）。
・釜石デスクの常駐職員は、１名を置いており、現在 3 人目。1 人目は現役の課長職で、2

人目と現在は退職時課長級・係長級だったOB職員を嘱託として採用した。
・常駐期間は基本1年間を想定し声かけしているが、結果的に2年間努めた職員もいる。
・他に、平成23年度の途中から嘱託職員1名（事務のサポート）を現地採用している。
・勤務時間や休暇は北九州市職員と同じ。

②釜石デスクの効果

・10人規模で職員を派遣するためには、とりまとめ役としての釜石デスクの役割はかなり重要だと考える。
・たとえば、釜石デスク主催の事務改善会議等で派遣職員相互が情報交換したり、細かい相談事を取りまとめたりしており、釜石デスクは派遣職員が安心して業務に取り組むことができる心強い存在となっている。
・また、派遣職員のとりまとめだけでなく、釜石市との連絡調整、現地視察の対応、釜石市との連携協力協定の締結などについても、釜石デスクの設置により円滑に行うことができている。

３．人的支援に関わる課題

（１）職員派遣検討時

①派遣する職員数の不足

被災直後の避難所運営支援に対しては多くの職員が手を挙げた。業務内容や場所によって多少の違いはあるが、概ね1～3年目くらいまでは公募をかければ手が挙がってくるという状況。この段階では、派遣する職員が不足するということはなかった。

②職員を送り出す部局へのフォロー

・職員を送り出した派遣元部局で生じた欠員は、短期派遣ではそれぞれの職場がおのおのフォローするという形だった。
・現在長期派遣の枠組みで派遣されている職員は、年度当初の通常の人事異動で籍を危機管理室に置き、危機管理室から派遣するという形を取っている。
・任期付職員の採用など、できるだけしわ寄せが生じない方法も採用しながら対応している。

（２）職員派遣中

①業種の需要と供給のギャップ

・派遣職員は自分の任期中になんとか仕事を進めたい、でも現地ではなかなか進まないというギャップはあったのではないか。報告書にもそういう思いは書かれている。
・派遣職員の業種に関する現地の需要と供給のギャップはその都度あったと思うが、とくに問題があったという話は聞いていない。

②派遣中の職員が直面した課題

・交代要員への引き継ぎ、宿泊場所や通勤に関わる点、言葉の違い、派遣先自治体とのルール・システムの違い、職員のメンタルケアといった問題は、一通り当市でも起こっている。
・当市と釜石市では都市の規模が異なり、仕事のやり方も違ってくるので、苦労している

という話はどの職員からも聞く。

・とはいえ、基本的には派遣先の仕事なので、派遣する職員には、北九州市のルールではなく、釜石市のルールに沿って業務を進めるようお願いしている。

・また、派遣した職員の生活面での問題についても釜石デスクが中心となってサポートしている。

・車の確保、引き継ぎの際の鍵のやり取りなどそのような細かいことは、やはりデスクがないと厳しい。

４．人的支援に関して現在取り組んでいる点

（１）受援計画について

・受援計画に関しては具体的に動いていない。

・地域防災計画のなかに項目としてはあるが、具体的な内容が盛り込まれていない。

（２）応援協定について

①釜石市との連携協定について

・震災をきっかけに結んだ協定は釜石市のみである。この協定は、復興だけでなく文化的な交流や市民同士の交流を進めることを目的としている。

・連携協定の成果の１つに、釜石市の住民情報等のデータを北九州市のサーバーでバックアップするようになったという点が挙げられる。

② 情報の共有化

・応援協定にもいろいろな枠組みがあるが、規模や場所など実際に起きてみないとわからないことも多いため、協定をうまく使えるよう情報の共有化などを進めている。

・例えば、危機管理室内での情報共有はもちろん、近隣の福岡市と歩調を合わせたり、情報交換も行う。また、指定都市市長会の会議や訓練にも参加し、情報交換を行う。

・釜石市以外の自治体では、九州のなかの９都市、福岡県内の市町村、南九州市などとの災害時応援協定を結んでいる。

・他には民間企業などとの協定も結んでいる。

（３）「支援活動報告書」の作成

・手探りで行った人的支援だったが、職員を派遣するタイミングや派遣場所などの記録が残っていると、次に同様の災害が起きたときに役立つ。このような反省から作成されたのが、支援活動報告書である。

・普通の公的文書は10年20年経つと殆どが廃棄されてしまうが、報告書のような冊子なら確実に保存されるというメリットもある。

以上

菰野町インタビュー議事概要

日　　時	2015 年 10 月 29 日（木）　14:00-15:00
場　　所	菰野町総務課安全安心対策室
対 応 者	総務課安全安心対策室 健康福祉課
実 施 者	・日本防火・危機管理促進協会　主任研究員　山下 博之 ・日本防火・危機管理促進協会　研　究　員　久保 善慎

１．東日本大震災において町が実施した人的支援

（１）支援の概要

①　主な派遣先と派遣に至る経緯

➢相馬市

人事の方が菰野町を含めこの近隣自治体を訪問し派遣依頼があった。県を挟んで依頼を受けたのではなく、相馬市から直接依頼を受け首長の判断で派遣することとなった。

➢石巻市

県の町村会の調整のもとに派遣をすることになった。

②　人選・支援内容

➢相馬市

・下水道課と都市整備課の技術職の職員を派遣している。
・派遣先で得た経験を町に持ち帰ってもらうという趣旨から、基本的には派遣経験または出向経験のない職員を優先的に派遣するというのが人選する際の方針である。
・ただし、技術職の職員数には限りがある。役職についている職員も派遣しにくいし、最低限必要としている人数は確保しておかなければならない。
・新人を送るわけにはいかないので、ある程度経験を積んだ職員の中から、家庭環境など様々な要素を考慮しながら人選している。
・こうしたこともあって、技術職では一度派遣した職員をもう一度派遣しているという状況である。

➢石巻市

・税務課の資産税関係職員の派遣要請を受けている。
・税務課の職員数にもやはり限りがあり、毎回資産税関係の職員を送っているわけではなく、資産税以外の部門からも職員を送っている。
・同じ固定資産税関係の業務でも、時期によって業務内容が異なってくる。
・例えば、建物の関係では、震災から 1 年後に派遣された職員は被災家屋の認定調査も行っていた。2、3 年後に派遣された職員は主に新たに建築された家屋の評価を行った。
・派遣先の資産税課には、他の自治体も含め 15､6 人が派遣されてきており、多くの職員を派遣で賄っているような状況である。

（２）支援体制

①　関係部局の役割

・安全安心対策室には支援本部が設置されており、職員の調整に関しては総務課職員係にやってもらっている。

② 派遣期間

・派遣の切り替えは半年ごと（4 月と 10 月）だが、派遣先の受け入れ期間は 1 年なので、実際には半年で交代することも、1 人が 1 年間派遣されることもある。

・1 年派遣されていた職員も、もともとは半年という派遣条件で依頼を行っている。

・もともとスタートが 2012 年の 10 月（相馬市は 11 月）から 3 月末だったことから、その際の派遣期間が定着している。

・1 年より半年のほうが派遣する職員の負担を軽減することができ、職員に要請しやすい。

・また派遣期間が短い方が、より多くの職員に経験を持ち帰ってもらえるというメリットもある。

③ 前倒し採用

採用自体は 4 月からだが、本来は技術職で 1 人採用すべきところを、派遣で 1 人になることを見越して 2 人採用し、1 人を派遣するという方法を取った。

④ 派遣する職員への事前の情報提供

・派遣されること自体は約 1 か月前には本人に内示される。

・派遣から戻ってきたとき、役場のしくみが派遣前と変わっていて、とまどったという派遣職員の声を聴いたこともある。

・それほど大きな問題とはいえないが、派遣した職員に情報を提供したり、書類を送るなど、フォローを行う必要は感じている。

⑤ 派遣する職員が持参する業務に関する資機材（地図、通信手段、PC 等）

・業務で使う PC などの資機材は派遣先側の自治体が用意した。

２．派遣先で派遣職員が直面した課題

（１）支援業務についての事前情報

・資産税課に行くということは分かっていたが、そこでどのような作業をするのか、つまり家屋の評価をするのか、それ以外のことをするのかわからなかった。

・前任の職員は家屋評価をしたと聞いていたので、そのつもりで行ったら仕事内容が異なっていた。

（２）他の派遣職員との連絡調整

・評価に行くグループと他の業務を行うグループに分かれていた。

・他自治体から派遣された職員との言葉や業務の進め方の違いについて、特に困難は感じなかった。

・派遣職員同士は最初から派遣された者同士仲間意識がある。

（３）派遣職員の交代の際の引き継ぎ方法

・引き継ぎは派遣期間の最初と最後に 2 回あった。

・最初の引き継ぎは、前任者の帰る日と自分の行く日が重なったため会うことができず、直接は引継ぎができなかった。

・石巻市から業務の説明を受けて、間接的に引き継ぎを行った形だった。仕事内容が異なっていたので、とくに引き継ぎする内容も少なかった。
・最後の引き継ぎの際は対面で行ったが、結局、次の職員とは業務が異なっていた。
・それでも直接引き継ぐ方が、業務内容だけでなく現地の雰囲気や住んでいる場所の様子も伝えられ、多少なりとも不安を軽減できる。

（４）宿泊場所や通勤に関わる点

・現地では石巻市が事前に用意したアパートに宿泊した。市役所から徒歩約 10 分の距離にある。
・派遣初期から用意されており、他自治体から来た職員も宿泊していた。
・他の自治体から派遣された職員の中には、徒歩では通勤できない距離の場所へ宿泊していた人もいた。そういう人は自分の車をそのまま通勤に使っていた。
・自動車がなくても生活できる場所に宿泊していたが、あったほうが便利だった。

（５）費用の負担について

①　旅費

・派遣元から派遣先自治体に行く際、旅費は出るが、基本的には電車代や新幹線代に換算して支払われるため、余計にかかった分については自分の負担だった。中にはフェリーで車ごと来た人もいた。
・旅費は事前協定で取り決められているとおり、石巻市が負担した。

②　生活費

・派遣された職員の現地での生活費や食費は職員自身が負担していた。家賃は石巻市が負担した。水道・ガス・電気代や自動車の駐車場代は職員自身が負担した。

③　交通費

・車で通勤した職員もいたが、交通費に関しては、派遣元の規定に基づき、一旦派遣元が支払い、のちに派遣先が負担していた。

④　人件費

・派遣先の石巻市と相馬市が負担する費用に関して、基本給は菰野町が負担し、時間外などの手当ては石巻市や相馬市が負担している。
・派遣先における時間外手当の申請について、派遣元自治体にいるときよりは多少遠慮がちにはなる職員もいた。
・派遣にかかる費用は年度ごとに清算し、最終的には派遣先の石巻市や相馬市が費用の全てを負担することになる。時間外手当が直接派遣先から払われたり、あとで清算して払ったりというのはあるが、最終的に派遣先の市が負担している。

⑤　給与の支払方法

・派遣された職員に対する給与は、菰野町からの分と石巻市からの分として、2 つに分かれて口座に振り込まれる。
・上記の協定は職員派遣に関する派遣に関する点を取り決めており、半年更新である。
・相馬市とは職員派遣にかかる協定を事前に結んでいた。
・派遣先の業務で怪我をした場合について、社会保険費もおそらく派遣先の自治体が負担

すると想定される。

３．その他

（１）将来の大災害で行われる自治体間の人的支援が的確に行われるよう事前に取り組んでいること

・新潟県三条市・茨城県東海村と災害時応援協定を締結している。
・上記 2 市村とは距離が離れているため、同時に被災するリスクが低い。
・東海村は東日本大震災に、三条市も過去に地震の被害に遭っているので、ノウハウが蓄積されている。何かあったら助け合うことができるし、菰野町はまだ地震の経験が少ないので、ノウハウを学ぶということができる。
・三条市長と菰野町長との関係から、市とは親密にしている。
・東海村とは、東日本大震災の際に 1 ヶ月交代で 2 人ずつ技術職員を派遣していたので縁がある。
・協定内容は石巻市や相馬市と結んでいる協定と内容は異なる。
・どういうふうに職員を派遣するか、費用負担をどうするかという点は、全般的なことは載っているものの、細かい点は掲載されていない。
・相馬市との災害時応援協定の締結への動きは、現状ではない。

（２）市区町村向け災害時応援協定の点検、見直し用のチェックリストとその解説集（本事業の成果物イメージ）についてのご意見

・チェックリストがあると進めやすい。やりやすくなるのではないか。
・派遣先自治体は多くの自治体を受け入れなければならず大変なので、どちらかというと派遣先（受入）自治体向けのマニュアルがほしい。

以上

大槌町インタビュー議事概要

日　　時	2015 年 11 月 5 日（木）　14:00-15:50
場　　所	大槌町　2 階 会議室
対 応 者	総務部　総務課
実 施 者	・日本防火・危機管理促進協会　主任研究員　山下 博之 ・日本防火・危機管理促進協会　研　究　員　久保 善慎

１．東日本大震災における大槌町の対応に関して

（１）被害状況などをどのように把握したか

①震災直後の状況

・必要とする人数の把握が困難で、応援要請を出せるような状況ではなかった。
・プッシュ型の派遣でないと機能しなかったのではないか。
・岩手県としては 1 週間、2 週間交代で被災地に入り、必要と思われる業務を担った。

②自治法派遣による要請の流れ

・各担当課に必要な職種のヒアリングを行う。
・人事担当課で精査の上、必要な職種・何名と要請する。
・自治法派遣は早くに確立し、開始から 3、4 年が経過している。
・平成 23 年度からこのスキームの派遣はあり、平成 24 年から増加した。
・当初は、出張の扱いであった。
・明確な規定があるわけではないが、3 週間を超える場合は出張ではなく派遣という認識が多かった。
・双方の自治体の身分を持つ方が、組織として動きやすいという考えに基づく。

（２）現在の派遣職員の状況

・54 の自治体からの職員派遣がある。
・今年が 1 番多い。
・大阪、埼玉、東京からの派遣職員が多く、関西からの比率が多い。
・基本的には、1 自治体から 1 人または 2 人が派遣されている。2 人の派遣が多い。
・2 人組派遣で同じ自治体の者がいると相談しあうことができ、いい面が多いと聞いたことがある。
・派遣の任期は 1 年間。
・まれに 3 年来ていただいているという方もいる。本人が希望し、こちらからお願いするという形である。
・民間企業関係で、3 年 7 カ月、3 年 8 カ月という方は、システム関係を担当している。
・技術職で 3 年などという長期の派遣職員はほとんどいない。派遣元の自治体でも技術職が必要で長期間の派遣ができないのだろう。

（３）派遣のスキームについて

・大槌町では、総務省スキームと独自ルートのスキームがある。
・派遣元の自治体に「ぜひ後任の方もお願いします」と事前に調整を行い、総務省スキー

ムにエントリーしてもらう。事前の調整に従い、この方は大槌町に来ていたく方という流れで、同じ自治体からの後任による継続性を確保している。

（４）職員派遣に係る費用について

・災害派遣手当をどちらで負担するかなど、支援してくれる自治体ごとに異なる。
・一般的には給与は派遣元で処理し、手当は派遣先で処理することが多い。
・一部の手当については派遣元で処理するというケースもある。
・すべてを派遣元で負担しておき、負担金として追って請求していただくというケースもある。

（５）派遣職員の受け入れに当たっての課題について

・スキームによる運用の難しさより、派遣職員の配置を自由にできないという難しさがある。これについては、致し方ないことである。
・都心から職員には、車を所持していない人もあり、大槌町では通勤の苦労につながる。
・派遣元自治体は状況が様々であり、事前に相互応援協定があれば詳細について検討しておくことができるかもしれない。

２．庁内の状況について

（１）各課の役割分担の様子

・各課のニーズ、必要な職員の情報を集める担当と派遣を要請する担当はともに総務課が担当。
・危機管理室は職員派遣については関与していない。

（２）時間の経過に伴うニーズの変化

・最初にがれき処理があり、用地取得、区画整理、建築となるが、被害規模によってタイムスパンが異なる。
・また、それぞれの土地の特性もある。
・用地業務の遅れの原因は、登記が未処理という場合がある。江戸時代の地権者にさかのぼる。新しい土地との状況の違い。
・性質は異なるが、次は被災者支援に変化する。長く続く業務となる。
・例えば、仮設入居者に対するケア。仮設を出たとしても、新しい場所での人間関係に関するストレスを感じる方に対するケアの必要性が出てくる。
・仮設住宅に住んでいる方のケアも、福祉部門が担当する。

（３）必要とされる人材の違いについて

・平成 25 年度に用地取得を終え、26 年度は区画整理が終わるというように、年度にあわせて事業が終了するというわけではなく、年度途中でも必要な人材が変わるということはある。
・事業の執行は予算をともなう。会計年度があり、区切りは年度になる。
・途中で劇的にこれが必要だというときは随時採用をすることもある。

３．人材不足への対応について

（１）採用する人材について

・派遣自治体は減っている。任期付職員を自前で採用して、人数を確保している
・任期付職員の制度を利用する（退職された自治体職員の応募もある）。
・自治体職員退職は、行政事務がわかっている。
・総合政策とか、アイデアとか、企画部門というのは民間の方の活力が活きる。

（２）県庁からの応援職員

・大槌町では、派遣職員は身分を併せ持つ。
・県庁のルールで管理職は 1 回県庁を辞めて派遣される。そのような場合は、大槌町の身分のみとなる。
・県庁に戻る際は、県庁で再採用という形である。

（３）人件費の事務処理について

・他の自治体から派遣されてきている職員の方、自治法派遣の方々の費用に関する部分は、大槌町で 1 度負担する。最終的には、復興予算で賄う。
・そのルールは、平成 23 年の震災の後から機能していた。

（４）長期間に亘る派遣について

①制度に基づくもの

・関西広域連合による、大阪府が岩手県を担当してくれる仕組みが現在も続いている。

②その他

・静岡県は危機管理分野に熱心で、当初から派遣職員を送ってくれている。現在も継続中。
・市町村から市町村への派遣が多いが、静岡県は、県庁から大槌町に派遣がある。

（５）派遣スキームによる運用の違いについて

・スキームによって運用がしやすい、しにくいということはない。

４．人材のミスマッチについて

（１）ミスマッチの状況

・現在は面整備をしており、土木技術職が特に必要である。そこに建設をする場合は、建築職が必要となる。
・多くの土木技術職が必要なので、要求がすべて通るわけではない。土木技術職が担うべき業務でもその分野に明るい事務職であれば受け入れているという状況。
・技術職は事務職より集まりにくい。

（２）ミスマッチへの対応

・ミスマッチの無いように心がけている。
・要請をする際に、～課の～班という詳細まで示している。
・詳細を示すことが、安心して応援に来ていただくことにつながると考えている。

（３）要請を出す際の留意点

・自治体の規模によって広く浅く業務を担当する自治体と、業務が細分化されている自治体との間での、ミスマッチはある。

・自治体規模の違いに由来し「そこまで担当すると思わなかった」「『本来事務屋の仕事』でも、技術の方にお願いしなければいけない」という場面もある。
・このようなミスマッチは多く発生していると思う。
・被災地の復興支援ということで、派遣職員のモチベーションと能力でカバーしてくれているのではないだろうか。

５．今後の派遣職員の受け入れについての考え方

（１）復興完了の目標と応援職員の関係

・町長は、町民全員が仮設を出たときが復興の一歩と考えている。
・復興計画は平成 30 年度までであり、その後も応援職員がいると考えるのは、理屈としては通らないと考えている。
・国では、その先についての想定があるかもしれないが、大槌町では平成 30 年度を完了の目標としている。
・大槌町は、職員の半数以上が派遣職員である。
・被害が大きかったということであるし、依存度が高いということでもある。
・多くの派遣職員にいつまでも頼るわけにはいかないので、独り立ちすることを考えないといけないという危機感を強く持っている。
・新規派遣はまず考えず、各部にも増員については考えないという認識をもってもらっている。
・現在、新規の課題は多く発生しているが、増員を希望してくるところはなくなっている。
・新しい課題が発生しても、事務の見直しで吸収するという考えが必要である。
・復興部門であっても減員の例外ではないと考えている。

６．その他

（１）今後の取り組みについて

・危機管理部門で災害協定を豊中市と締結した。
・自治体間の災害協定の必要性は考えている。しかし、大々的には取り組んでいない。
・現状で大槌町の職員が、他の自治体に支援にいくという意識をもちようがない。そのような想像力は働く状況ではない。

以上

岩手県庁 インタビュー議事概要

日　　時	2015 年 8 月 21 日（金）　14:00-15:50
場　　所	岩手県庁　8 階　市町村課執務室
対 応 者	政策地域部　市町村課
実 施 者	・日本防火・危機管理促進協会　主任研究員　山下 博之 ・日本防火・危機管理促進協会　研　究　員　久保 善慎

１．東日本大震災における岩手県の対応に関して

（１）管内市町村の要望をどう調整したか

①震災直後の状況【発災から１週間後】

➢他県からの支援の申し出について

・ひとまず岩手県庁に支援の申し出をもらい、情報を把握できたところへ順次、支援に入ってもらうなどの対応をとった。

・県を通す手続きができる状況ではなかった部分もあり、直接被災地支援に入っていただいた自治体もあった。

（２）ニーズ把握のための体制作りについて

①必要とされた業務について

・人員の不足については、ボランティアで対応できるものと行政職員でなければ対応できないものがあった。

・ボランティア関係は保健福祉部の地域福祉課が窓口になり、地域福祉課から県の社会福祉協議会を通じて、市町村の社会福祉協議会につながるネットワークが早くから機能した。

②県庁内の役割分担について

➢県内市町村のニーズの把握【直後～2、3 週間後】

・岩手県地域防災計画に従い、市町村課が担当した。

・集まった要請を、人事課と総合防災室で共有しながら、人数や業務内容の検討を行った。

・組織的対応をする必要があり、資料「災害対応に係る人的支援要請への対応について」の枠組みを人事課で考案した。

・この枠組みは、4 月 6 日に庁内ネットを通じて共有され、運用が開始された。

・災害対策本部支援室に市町村支援チームを設置し、市町村課がこの任にあたった。

・人的支援については、人事課と調整をしながら対応する仕組みを早い段階でつくった。

・被災市町村からの要請人数のとりまとめは市町村課で、県から派遣する場合の人選は人事課という役割分担であった。

【参考】岩手県の振興局の体制について（発災以前から整備していたもの）

・岩手県の場合は早くから広域振興局に権限を委譲した。 ・広域振興局は県北、盛岡、県南、沿岸と 4 つのブロック。 ・その中にもさらに支所があるケースもある。 ・振興局への要請も含め、すべてのものを市町村課に集めることは非効率であると考え、各振興局で対応してもらうようにした。

（３）短期の派遣と長期の派遣の仕組みについて

①短期間（1、2 週間程度）の派遣

・短期間の派遣については出張扱いで行っていた。

②中長期間の派遣

・全国の市町村への応援要請については、例えば、総務省スキームの場合は、市町村課が窓口になり、総務省、全国の市長会、町村会を通じて、派遣要請を行っている。

・岩手県職員の派遣も実施している。

（４）県庁内の組織の役割分担について

➢全国知事会への派遣要請

・取りまとめは、人事課が担当する（どこに、何人、派遣が必要かなど）

・全国知事会は通常時は政策推進室が担当しているが、県に対する派遣要請は人事課が取りまとめて行っている。

・岩手県内の市町村に対する職員の派遣については、市町村課が担当している。

（５）職員の派遣について

①受援の際の基本的な考え方

・市町村は市町村に、都道府県は県に入ってもらい、通常担当している慣れた仕事に従事してもらうようにしている。都道府県から市町村へ派遣いただいている場合もある。

・他の都道府県の市町村職員に来てもらう場合には、総務省スキームを通じて全国市町会、町村会に依頼している。

・他の都道府県の職員に来てもらいたい場合は、知事会を通じて派遣要請を行っている。

・県や知事会を通さずに直接沿岸の市町村に入っていただいた例もある。

②慣れた業務を担当してもらうための仕組みについて

・岩手県内の市町村の支援に、県内事情に詳しい県職員を派遣し、当該県職員の抜けたところを他県の職員にカバーしてもらうという考え方で配置された例もある。

（６）派遣に関する協定について

・職員を派遣する際に、派遣先の市町村と職員の派遣に関する協定を結んでいる。

・協定では、身分や給与、手当をどちらで支給するかといったことを規定している。

（７）長期派遣の仕組みが軌道に乗りはじめた時期について

・平成 23 年 6 月には、全国市長会及び全国町村会を通じた総務省スキームでの中長期派遣の要請を行っていただいている。

・平成 24 年度からは基本的に 1 年スパンでの長期派遣を、岩手県としてもお願いしていっ

た経緯がある。

（８）時間経過にともなう要請内容の変化について

① 支援した内容について

➢【震災直後から１年目】の状況

・平成 24 年度は 350 人程で、平成 26 年度は 700 人程だった。

➢【２年目～３年目】の状況

・平成 25 年度、26 年度ぐらいまでは、「とにかく一般職でも用地に関する業務を担当できる人材が必要だ」という話も市町村から聞いていた。

・用地取得が一定程度進んでくると、並行して、工事を実施するために、土木職や建築職などの技術職や、都市計画に従事する職員の需要が高まっている。

（９）必要となる人的支援の要請内容について

➢今後必要となる人材

・土木や建築などの技術職が引き続き不足している。

２．東日本大震災被災自治体に対する岩手県の人的支援に関して

（１）被災地の場所の違いと要請内容の関連について

・市町村によって被災の度合いも違い、復興の進み具合も違う。

・順調に復興が進んでいるところでは、今は固定資産税の課税の事務も大変だと聞く。

・復興の進捗度合いは異なるが、一連の復興の流れは共通する部分が多い。

・短期派遣の仕組みもつくり対応している。

（２）現在の岩手県庁の役割について

・被災した市町村では来年度も職員が不足するため、職員の派遣をお願いするため宮城県及び福島県と合同で他の都道府県を訪問している。

・「4 年経過したが、まだまだ人が必要」という、被災地の状況を理解してもらう必要もある。

・自治体職員が震災直後に行うべきことは、避難所の運営救援物資の受け入れなど、住民生活の様々な分野に及ぶ。復興業務は、がれき（災害廃棄物）の撤去や用地の取得、事業計画の住民との合意形成など、様々な手続等が落ち着いてから、ようやく復興事業の工事発注等を行えるようになるため、多くの被災市町村では、今がまさに業務量のピークとなっている。

（３）現在の職員派遣の状況について

・岩手県としては、現在は、１年単位の派遣を基本としてお願いをしている。

・それでも、「半年単位のローテーションであれば派遣できる」とか、「3 カ月単位で」というケースがないわけではない。

・数か月単位では引き継ぎの関係など難しい面もある。

（４）任期付職員の採用方法について

・復興に係る任期付職員には、全国から応募がある。

・他の自治体を退職された方や、所属団体から被災地への応援派遣を希望したが、叶わな

いので退職してきたという 40 代、50 代の人もいた。
・今年は、任期付採用の募集のために東京で被災 3 県合同説明会を開催した。

（５）職員の派遣/受援のミスマッチについて

①人選について

・必要な業務のリストを提示し、派遣元の自治体から、業務を指定した上で派遣の回答をもらっており、できる限りミスマッチが生じないよう配慮している。

②年数の経過と派遣元との関係構築

・長期間にわたって職員を派遣いただいている団体ほどミスマッチはなくなってきているように感じる。
・現在派遣されている前任者から情報が伝わり、業務内容のイメージも掴めるようになっているという話も聞く。
・職員を派遣いただける市町村の一部は、特定の被災市町村に長期間にわたり連続で派遣いただいているところもある。
・派遣元との関係ができてくると、ミスマッチも少なくなっていくと思われる。
・経験を積み、いろいろと情報共有のやり方などを工夫する中で、初期に比べると、ミスマッチは少なくなっていると思う。

（６）派遣先の様子などの情報の提供について

①派遣元からの回答

・派遣元の都道府県から、「要望にぴったり当てはまる人はいないが、こういう経歴のある人だったら出せます」という回答をいただくこともある。
・要望している業務は担当できなくても、その方ができる業務に就いてもらい、代わりにプロパーの職員を必要業務に配置するというやりかたで対応する場合もある。

３．人的支援に関する課題

（１）職員の応援や受援に関する課題について

①派遣スキームの多さ

・10 以上のスキームがある。
・市町村にスキーム別の制度を理解していただき要求してもらう。
・それをとりまとめ各スキームの窓口に県で（又は市町村が直接）申請する。
・窓口が多くなり、かつ制度による違いもあり、複雑になっている面もある。

②雇用形態の違い

・スキームが違うと、雇用形態も異なり、そのために給料や手当が違ってくる場合がある。
・机を並べ同じ仕事をしていながら、待遇が違うということが発生する。
・派遣されてきた多くの方は、被災地復興支援なんだからと、そういうことは気にしないと言ってくださるが、不公平感が生じるのはやむを得ないと思う。
・内部的な事情を説明し、ご理解はいただくが全員が納得できるかとなると難しい。

（２）国の役割について

・1 つの制度に基づき、応援職員が全員同じ身分、待遇で働ける形が必要。将来の大災害

に備え、国で派遣の仕組みを一本化する方法があってもいいと考える。

・岩手県のほか、東京都、神奈川県、高知県で、それぞれ任期付職員を採用して、被災地に職員を派遣している。

・国でまとめて採用することができれば、採用活動は効率的になり、処遇は一緒になり、職員の能力や経験についてもばらつきを抑えることができるのではないだろうか。

・地方公務員法では、基本３年で最大５年までの任期という縛りがある。大災害の復興は、時間がかかる。大災害時は、復興が終わるまでの期間というような期間の考え方はできないだろうか。

４．人的支援に関する今後の取り組みに関して

（１）市町村における災害への事前の備えについて

①災害時応援協定について

・職員派遣に限らず、災害時応援協定は、広域で結ぶことの必要性を感じている。

②職員の研修や育成について

・市町村職員に対する研修や職員の育成を、日ごろから災害を想定したうえで取り組んでおくことの大切さを感じる。

③庁内での知識、経験の継承について

・小規模な町村は、職員数も減らしているので、先輩が若い職員に指導していくという年齢構成になっていない場合もある。

以上

小千谷市インタビュー議事概要

日　　時	2015 年 11 月 11 日（金）　14:00-15:30
場　　所	小千谷市　会議室
対 応 者	小千谷市危機管理課　危機管理係
実 施 者	・日本防火・危機管理促進協会　主任研究員　山下 博之 ・日本防火・危機管理促進協会　研　究　員　久保 善慎

１．東日本大震災における小千谷市の対応に関して

（１）職員派遣の概要

・職員派遣が一番多いのは南相馬市で、延べ人数で 11 人派遣している。

・東日本大震災に関する支援としては 11 市町に派遣していた。

・支援の業務内容は道路、上水の復旧支援、応急仮設住宅の建設支援、農地・農業施設の災害復旧、復興計画の策定支援、一般行政関係。

・現在も南相馬市と浪江町に職員を派遣している。震災直後は、現役職員を派遣した。

・再任用者を派遣する仕組みを開始し、この仕組みを使い課長級退職者 3 名が浪江町と南相馬に行
っている。

（２）職員派遣の経緯

・南相馬市へ職員派遣を行った経緯は、小千谷市が東京都杉並区と災害応援時の協定を結んでおり、杉並区が南相馬市と結んでいる。そこで災害経験のある小千谷市が被災地支援をできないかとなった。

・「中越大震災ネットワークおぢや」と直接関係ないが、この成立以降「友達の友達は友達だ」という考えを持つようになった。

（３）小千谷市内部署の役割分担

・派遣要請は全国市長会を通じてのものが多く、市長会の担当は総務課がやっているので、派遣に関係するものは全部総務課人事部局が担当する。

・先遣隊としての被災状況の把握などは危機管理課が担当する。

・災害時応援協定に関しては危機管理部局が担当する。

（４）派遣する職員の人選と派遣期間

①人選の方法

・平成 16 年の中越地震に携わった職員を優先的に候補と考えた。

・庁内で公募もかけながら、候補者への直接の働きかけも行った。

・具体的には先方が希望する業務に合う職員をその都度人選していった。

・「家庭の事情や状況でいくことができない」ということもある。本人の意志が優先される。

②担当する業務

・応急的な下水道の被害調査とか応急給水要員を派遣した。ガスの閉栓作業も担当した。

・避難所の運営や罹災証明書の発行、学校の整備も担当した。

・震災後は、復旧のための技術職が１番に不足する。
・少し安定すると復興関係、防災集団移転などの支援業務になる。移転先の用地買収に関する交渉も担当した。
・基本的に１年単位での派遣を行っている。延長する場合は、さらに１年という単位で派遣する。

（５）職員を送り出した部局へのフォロー（欠員分の対応）

・送り出した部局のフォローは、長期派遣の場合、臨時職員や在籍する職員の可能な範囲内でカバーをしあった。
・ほかの部局から人を異動させるというよりは、臨時職員を当てるということが多い。
・部局のフォローはなんとかやりくりしたという実感である。小千谷市は中越地震の際、全国的に多くの方から支援をいただいているので、恩返しをしたいという意識が庁内全体にある。

（６）派遣する職員への事前の情報提供と業務に関する資機材（地図、通信手段、PC 等）

・東日本大震災の場合は複合災害であり、職員の安全について配慮する必要があった。
・小千谷市総務部局人事担当が安全性に関する情報収集をおこなった。
・混乱期は小千谷市から持っていく必要もあるものはすべて持参した。
・基本的には基本派遣先の自治体から借りて業務にあたる、長期派遣が開始されてからは、支援先の資機材を使っている。

２．派遣された職員が派遣先で直面した課題

（１）派遣先の自治体との連絡調整

・連絡調整は、基本的に総務人事担当が行った。
・震災後半年か１年程経過した際に、被災自治体との連絡が取り合えなくあることがあった。「いつから、どういう事務をやりますか」と問い合わせをしても返事がない。被災自治体の疲れのピークであったと想像する。中越地震の経験から被災自治体の様子を想像することができる。

（２）派遣職員に対する支援

・1 年間の派遣期間とすると、2 カ月に 1 度は帰庁し、総務への報告を行う仕組みがある。
・現在の業務内容、課題、課題解決方法を報告する。
・派遣されていない職員も報告会に参加することで、被災地で派遣職員がどのような仕事をしているかということを知ることができる。
・庁内報で派遣職員の報告を載せたり、現地での活躍の様子も掲載している。
・自分の派遣元の部局の様子や状況は、2 カ月に 1 回の帰庁時に知ることができる。
・任期が終わって帰庁する際は、派遣元の部局戻る。戻らないパターンもあった。

（３）派遣職員の交代の際の引き継ぎ方法

・内示が辞令交付の 10 日ぐらい前にある。4 月 1 日の辞令が出る前に顔合わせと自分が住む環境確認のために 1・2 週間現地に行く。
・この期間を前任者との引き継ぎにも活用する。

（４）宿泊場所と通勤に関わる点

・宿泊する場所の確保などは総務部人事で手配する。

・宿泊先は、長期派遣の場合アパートなど。

・震災直後の１週間短期派遣などでは、各自でホテルなどを探し手配した。

・ホテルを取りにくかったので、通勤に時間のかかるような離れた場所ということもあった。

・アパートを借り受けるようになった時期は、長期派遣が開始されるくらいから。

・南相馬市への派遣の平成 23 年 6 月から 12 月の頃であった。

・アパートの場所は通勤に片道１時間かかるところであった

・現在は、浪江町なら浪江町内、南相馬なら南相馬市内でアパートが確保できている。

・派遣職員の通勤手段は現地に持ち込んだ自家用車である。

（５）派遣費用に関わる点

・派遣に関わる費用の処理には２パターンある。

パターン１　「災害救助法」を活用する。つまり、派遣要請側からの依頼を受け小千谷市から請求を派遣要請側に対して行う。

パターン２　請求をしなければ、こちらのほうで特別交付税の措置がある。

・敷金、礼金を含む家賃は、市が準備し支払いをおこなう。契約も行う。

・短期派遣の場合、経費、費用としては出張の扱いであった。

・短期派遣で通勤にかかるガソリン代は小千谷市で経理処理を行った。

・長期派遣で通勤にかかるガソリン代は規定に従い、距離数などに応じ通勤手当で対応する。

・現在行っている長期派遣は自治法派遣なので、基本的には派遣先から給与や手当が支払われている。

・浪江町と南相馬市とで、同じ費用の処理の仕方である。

３．その他

（１）将来の大災害で行われる自治体間の人的支援が的確に行われるよう事前に取り組んでいること

①中越大震災ネットワークおぢやについて

・東日本大震災の後に杉並区、南相馬市もネットワークおぢやに加盟することになった。

・ネットワークおぢやは中越地震の経験を全国の自治体に情報発信していこう、共有化しようとして始まったもの。

・ネットワークおぢやに、杉並区、南相馬市、浦安市が加盟したのは、東日本大震災の経験を経てからである。

・浦安市とは、東日本大震災で液状化した住宅被害認定に小千谷市が職員を派遣したことが協定締結のきっかけとなった（浦安市に対する派遣は、全国市長会の派遣要請による）。

②ネットワークおぢやの研修について

・家屋の損傷度合いを同じ目線で、いかに公平に見られるかという研修を行っている。

・震災当時に被災した一部損壊の建物を保存しており、内閣府の指針を元に公平な認定を目的とした研修である。
・下げ振りを使い、何度傾いている、家の中はこうなので、何点となりこれは一部損壊だと認定できるようにする訓練である。
・参加するのは税務課の職員で、小千谷市の職員は今年 4 人。新潟県が主催で、同じ家屋を使って、埼玉、新潟を含む 3 県合同で毎年開催している。
・ネットワークには全国 75 自治体が加盟している。地震で被災した家をそのまま使う研修は珍しく、この研修のために加盟してくれる自治体もある。
・参加する職員は、税務課、調査担当 1 年目や 2 年目という方が多い。

③復興計画に係る点

・小千谷市は復興計画を短期、中期、最終というまとめがあり、この視察に来る自治体もある。
・中越地震の際に、神戸市から小千谷市への派遣職員が教えてくれたものである。

（２）その他

・東日本大震災の被災者の受け入れもおこなっている。
・震災直後は総合体育館で避難者を受け入れたが、長く生活するには向いていなかった。
・小千谷市には、大規模な製菓工場があり社員寮を避難施設として活用することができた。
・この企業と事前の災害時応援協定があったのではなく、必要に応じて協力を取り付けた。
・この費用負担についても「災害救助法」に規定があり、規定範囲内で費用を処理できる。

以上

宮城県庁 インタビュー議事概要

日　　時	2015 年 11 月 30 日（月）　15:00-16:00
場　　所	宮城県庁　会議室
対 応 者	総務部人事課、市町村課、危機対策課
実 施 者	・日本防火・危機管理促進協会　事務局長　小川 正義 ・日本防火・危機管理促進協会　研 究 員　久保 善慎

１．東日本大震災被災自治体の人的支援/受援に関する貴県の対応について

（１）管内市町村の要望をどう調整したか

①要望の内容、時期ごとの変化について

・基本的に発災直後は、特に職種を問わず主に避難所の支援、罹災証明の発行の応援要請をお願いした。

・1 週間交代での短期の応援であった。

・短期の応援は発災から半年ぐらい続いた。

・5 人を 1 チームとし、同じ自治体で同じ業務を引き継ぐようにしていただいた。

・県で市町村の必要とする業務をとりまとめ、申し出のあった全国の自治体との結び付けを行った。

・この時期は姉妹都市関係などのあった自治体同士は、県を介さずに直接被災自治体に行っていただいくところが多かったのではないか。

・半年が経過すると、復旧・復興のための専門的（土木、道路など）などの専門職を、半年か 1 年という長期間での派遣の調整が始まった。

②聴取の方法について

・パソコンなどを通じてのやり取りはできないことも多く、FAX など様々な通信手段を使った。

・県として様式を用意し、支援が必要な自治体名、こういう業務（避難所支援、り災証明）で何人というように聞き取りを行った。

③要望と支援内容とのマッチングについて

・土木などの専門職は、総務省を経由し全国市長会、全国町村会に要請を行った。

・例えば、道路の復旧のために何人必要という要請に対して回答がくるので、行き先となる自治体へのマッチングを県で行った。

④マッチング・ミスマッチの状況について

➢専門職の場合

・総務省スキームでは、業務内容まで示した要望に対しての申し出なので、大きなミスマッチは基本的にない。建築専門職が災害公営住宅の業務のために派遣されたのに、実は魚市場の建設であったというようなことはない。

・震災から 4 年が経過し、同じ派遣元自治体に後任者を依頼するケースが多いので、よほどの事情の変化がないかぎりミスマッチはなくなってきていると考える。

・同じ自治体での場合、前任者から後任者への引き継ぎは、派遣職員同士で 1 週間ぐらい重複期間を設け、前任者が後任者の現地案内までできることもある。これは引き継ぎがスムーズにいく例である。
・全ての自治体が次年度も継続して派遣ができるわけではない。
・復興の進捗にしたがい組織改編もあり、新設された課ではスムーズな引き継ぎも難しいケースもある。
➢事務職の場合
・震災直後にはなかった、用地買収や復興の中枢を担う調整のセクションができ、その人材が必要とされている。
・税や用地などの経験者だけが必要とされているというものでもない。
・全国の市町村でも用地買収の経験のある職員は多くいない。
・土地勘があることも必要で、時には地元職員のほうが適任という場合もある。
・このようなことから、手薄になってしまう通常の業務で派遣職員を必要とするという自治体もある。
➢派遣職員に対するフォロー
・福祉に関しての経験は全国で通用するということもあり、その派遣依頼をする場合がある。ただ、派遣職員が復興のセクションではないということで、拍子抜けすることもあるようで、通常の業務に就いていただくことの事情を丁寧に説明している。
・復興が最優先課題であり、復興部門に集中的に人員が充てられている。通常時に行っている業務から地元の職員を割り当てしているため、派遣職員の方に福祉や観光などを担当いただくこともある。
・今年、県外からの派遣職員が約 900 名おり、これら派遣職員への面談を実施している。

⑤市町村課と他課との役割分担について

・人に関する話であれば、市町村課か人事課が担当となる。
・人事課は、県の職員をどの期間どこに派遣をするかについての調整を行う。
・市町村課は、全国の市町村、都道府県からの派遣申出を取りまとめて、被災している市や町に対して人数調整、業務調整を行う。
・このような役割分担は震災から 4 年を経て現在の形になってきた。
・直後は、危機対策課を中心とした災害対策本部に様々な情報が集約されてきた。そのなかに、人手不足という問題が浮き彫りになった。
・震災直後は、人手不足の情報も含め危機対策課で受けていた。
・その後、人に関する要望はワンストップ窓口機能として市町村課で受けるようになった。
・県職員の派遣は人事課で調整をし、他県への応援要請は市町村課とした。災害対策本部は、それ以外の物的な支援などを担当した。災害対策本部では受けきれない状況となり、人に関する部分を切り離したという経緯である。
・情報の入口と出口の部分、そして全体に関して災害対策本部が担当する。
・例えば○△地区で、人は 100 名必要、物資が 100 日分必要という場合、人については人事課や市町村課が担当し、物的に関しての要求は、災害対策本部が振り分けた。

⑥県と国、総務省との関係について

・国は国の機関への応援を行い、市町村には市町村が応援を行うという分担があり、国、総務省ないし全国市長会、町村会を通じて派遣のお願いをするという様子であった。

・現在でも、どうしても人手不足ということがあり、自治体の職員派遣や、自分たちで採用する任期付職員にも限界があるので、国の職員の派遣をお願いしたり、国で一括した任期付職員の採用に関しての要望を政府に上げている。

・必要な人数は、今年か来年がピークとなる。そのための要望を現在とりまとめている。

・県内の自治体毎に復興の進捗は異なる。

・例えば、仙台市には、平成 25 年度の時点で 60 人ぐらい派遣が来ていた。来年からは応援は要りませんと市長が発表されたので、仙台市に対する派遣元の自治体にお願いをして、来年度以降は県内の他の市に回っていただけないかというお願いをし、翌年度、3 分の 2 ぐらいの人数を石巻や気仙沼に応援に入っていただくという調整を県として行った。

・また他の例として、A 市が仙台と石巻の両方に派遣をしており、石巻市の復興はこれからが本番で、仙台市は目途がついたという際に、「A 市で石巻と仙台に 1 人ずつ出していただいているが、石巻へ 2 人にしてもらえませんか」という調整も大切である。
すでに派遣をしている石巻であれば、状況や生活環境も分かっているため、協力が得やすいということがある。その調整役を県で担当している。

⑦調整時の難しさについて

・職員の派遣に関しては、派遣先と派遣元の人事課同士のやりとりなので、直接的には課題などの情報が入ってこないとう側面がある。

・防災集団移転事業、区画整理事業に従事する職員は、当初国土交通省が窓口となったので、窓口が総務省スキームとの 2 つになるという面があった。

・埋蔵文化財の窓口の文化庁、漁港についての水産庁に関する支援要請は重複して総務省スキームでも調整を行った。

・平成 24 年の夏に窓口の一本化が図られ、市町村の派遣要請を県としてスムーズに全国に発信することができるようになった。

２．東日本大震災被災自治体に対する宮城県の人的支援に関して

（１）震災直後の短期派遣の状況

➢派遣先、派遣する職員の人数や人選、派遣期間等をどのような手順で検討したか

・震災直後から人的支援のニーズ（人数など）の確認を市町村課で行い、人員の不足を認識した。

・沿岸部では市町の機能自体が停止するほどであり、県からの派遣を決断した。

・特に直後は、県の各課がそれぞれの判断で応援に入っていた。

・県としての統一の方法を 3 月 31 日付で開始し、県庁内の各部局が何人応援を出せるかの調整を行った。この方法で 4 月から県職員の派遣を行った。

・当時の業務としては、技術的なもので基本的な災害復旧があり、窓口対応では罹災証明

書や、仮設住宅の受付業務、ご遺体の安置所での応援であった。

・発災直後に市町村が一番必要とする業務を県庁で担おうと判断し、各市町に 4 名ぐらいのチームを組んで、25 チーム、1 クール全体で 100 人程度を各市町に派遣した。

・最初の 3 カ月ぐらいは、4 日間ぐらいで職員を入れ替えてのローテーションでの派遣であった。

・5 月の連休明けぐらいから、必要な業務内容のとりまとめが可能となった。

・4 日間の派遣から 1 週間程度の派遣を開始し、引き継ぎのために必ず 1 日の重複日を持つようにした。

・出張扱いでの対応が 9 月ぐらいまで継続した。

・宿泊先は、体育館などであった。

（２）長期派遣が開始された状況

・5 月、6 月あたりから短期間での派遣は継続しつつ、他の仕組みの必要性ができてきた。

・一定期間の 1 年なりの長期派遣の必要性が発生し、「自治法」に基づき、事務や技術の職員派遣を開始した。現在までこの仕組みが継続している。

・宮城県庁職員は他県からの職員より地域の状況を把握している面があり、市町村での復興事業の進行管理を担える職員を派遣している。

・震災前は存在しなかった広範囲の業務まで、市町が担当するための新しい組織をつくらなければならない状況がある。管理･監督職経験の浅い町の職員が課長を務めることも難しい。

・県の課長なり、課長補佐、係長なりがそのフォローをすべく、必要に応じて県職員を自治法派遣のスキームにより派遣している。

３．人的支援に関する今後の取り組みに関して

・東日本大震災を経て、全国知事会が中心となり全国的なルールが定まった。

・北海道東北ブロック（8 道県）、関東ブロック、九州ブロックというブロック単位で、被災した自治体を支援する組織作りがすすめられている。

以上

石巻市インタビュー議事概要

日　　時	2016 年 1 月 6 日（水）　15:30-14:30
場　　所	石巻市　会議室
対 応 者	石巻市総務部人事課
実 施 者	・日本防火・危機管理促進協会　主任研究員　山下 博之 ・日本防火・危機管理促進協会　研　究　員　久保 善慎

１．東日本大震災被災自治体の人的支援/受援に関する貴市の対応について

（１）各担当課の要望をどう調整しているか

①要望の内容、時期ごとの変化

・発災直後は派遣職員を要請することができる状況ではなかったが、メディアを見て、正式な派遣要請ではなく短期的な形で、兵庫県や、関西広域連合などから来ていただいた。

・2011 年の夏や秋ぐらいまで、自動的に派遣元自治体に動いていただいた。そのあたりから、長期的な派遣も広まった。

②要望の聴取の方法

・人事課で年 1 回か 2 回、各課や職員の状況を所属長にヒアリングする。その際に不足人員や、今の状況などを確認する。

・人的支援の要望についてヒアリングをするという名目ではなく、不足職員数や実情を把握しようとしている。

③要望と支援内容とのマッチングの状況、ミスマッチへの対応方法等

・石巻の事業はプロパー職員も経験していないような繁忙な部分があるので、「思っていたより大変だ」「思っていた業務内容と違う」というのはあると思われる。

④人事課と他課（防災課等）との役割分担

・派遣されてきた職員の方々の配属は派遣元の意向を踏まえて配置している。

・現在、72 団体から応援に来ていただいている。

・事業は続くので、同じ自治体から派遣を継続していただく場合、派遣者が代わってもなるべく同じ部署に入っていただくようにしている。引き継ぎもスムーズで、受け入れ課の方でも仕事がしやすい。

・ひとつの自治体から多くの職員が派遣されたり、あるいはチームで来ていただいている場合は、ひとつの区画をおまかせすることができる。

・技術職の方は、複数の工事の監督員をしていただいている。

（２）県または国とどう調整したか

①要望の流れについて

・基本的には県で取りまとめ、それを総務省経由で、全国市長会などが発信している。

・細かな調整は石巻市が行う。

・年 1 回ではあるがすべての団体に、管理職がお礼と復興の状況の報告に伺う。県単位で

訪問する場合は、宮城県、岩手県、福島県の 3 県の被災自治体が合同で訪問する。
・再任用された職員を派遣していただくことがある。
・関西地区からの職員の派遣が始まるきっかけとなったのは、関西広域連合の関係もある。発災当時においでになって、戻り首長と相談の上、短期が長期になり、そして独自やりとりをしながら、特に災害協定はなかったが応援が開始された。
・対口支援の仕組みで、県同士のやりとり経由もある。
・派遣元自治体とは、その都度災害派遣協定を結んでいる。

②貴市からの要望に対する県などとの対応状況、ミスマッチの有無

・都道府県では、任期付職員で土木とかの技術のある方を雇用して派遣してもらっている。その場合県で採用して、何々県派遣職員となる。

（３）業務内容

①発災直後

・市民の生活の本拠を求めたり、仮設住宅をつくったりした。避難所の運営が一番目だったし、被害調査なども行っていた。

②2012（平成 24）年度

・復興計画も完成し復興事業の財源確保のため、復興交付金の申請などの事務が、各課で多くなったと思われる。

③2015・2016（平成 27・28）年度

・仮設住宅に住んでいる方々が復興公営住宅に移る最盛期。
・現在、私設仮設も含ね 2 万人ぐらいがまだ仮設住宅で、復興住宅が月に百単位のペースで増加している。
・集団移転について、防災集団移転で区画整理をしたり、住宅建設をしている。

➢集団移転事業に関して

・最初は、住民対応。いろいろな受け付けから始まり、用地探し、用地交渉、土木・建築をやってきた。まだ区画整理や用地買収が全部終わっていない。用地の買い取りなどもある。
・いまだに土木職員、建築職員などが不足している。全国的に不足している。

（４）石巻市職員・派遣職員に関して

➢派遣職員詳細

・全職員 1700 名程。通常よりさらに 450 名程が必要と試算している。
・自治法による派遣職員は 205 名。
・民間企業、あるいは復興庁の復興支援専門員もいる。
・任期付職員を、12 月 1 日現在で 130 名程採用している。
・職員不足の解消に向けて、任期付職員を採用したり、退職者を再任用して配置をしているが、職員不足を解消することができないため、全国の自治体に職員派遣を要請している。

・派遣期間は基本１年。場合によっては半年交代や、4 カ月ずつの方もいる。
・課によっては半分以上、7・8 割を派遣職員あるいは任期付職員という場合もある。
・派遣元自治体としては宮城県庁からの派遣が最も人数が多い。
・大阪市も多く、現在 14 名。区画整理の１街区を持って、チームとして１区画について担当している。
・自治体から派遣いただく方も活躍してもらっているし、民間の方にも民間のノウハウを発揮していただいている。
・1 年任期の派遣職員より 2 年任期の方が、慣れやすいようで活躍していただいている。
・1 度帰られた方が再度派遣に来ていただいたりするケースもあり、大変に活躍している。

➢派遣職員のための居住環境

・宿泊場所は、石巻市で借り上げて契約している。
・テレビ、冷蔵庫、洗濯機、レンジなどの環境整備品はレンタルで対応している。
・震災直後の長期派遣が行われる前の時期は枠組みがなかったため、派遣職員自身が宿泊先を探したり、庁舎で寝てもらったという対応が多かった。

（５）派遣職員の費用負担

①派遣職員の給与

・基本的に派遣元の身分を有したままである。例えば、大阪市だと大阪市職員と石巻職員を併任となるため、給料や条件は全て派遣元のままである。
・給料も基本的には派遣元自治体から支給している。
・石巻市側では災害保険手当等を支給する。
・年度末に石巻市が交付税措置を行い、精算する。
・派遣当初から、基本的には給与に関しては全て派遣元から出してもらっている。
・帰庁に関しての旅費はこちらで全額、石巻市と派遣元自治体が交互に出し、後で精算することもある。
・休暇が暦年だったり年度だったりする部分の調整や、固有部分があるところは、派遣元自治体に合わせている。
・福利面として、派遣職員は職員厚生会の会員ではないが、職員の理解の下で参加してもらっている。
・勤務状況報告を作成するのは、石巻市の職員である。

以上

東松島市インタビュー議事概要

日　　時	2016年1月6日（水）　13:00-14:30
場　　所	東松島市　会議室
対 応 者	東松島市総務部総務課　人事班
実 施 者	・日本防火・危機管理促進協会　主任研究員　山下 博之 ・日本防火・危機管理促進協会　研　究　員　久保 善慎

１．東日本大震災被災自治体の人的支援/受援に関する貴市の対応について

（１）各担当課の要望をどう調整しているか

➢人事課と他課（防災課等）との役割分担

・自治体からの職員の手配、他の自治体から来た職員の方にどの部局に行ってもらうかという割り振りや相手方の自治体との調整などは、総務課の人事の担当が行っていた。

（２）県または国とどう調整したか

①要望の流れについて

➢発災当初

・発災当初は書類等のやりとり等ができる状態ではなかった。

・宮城県庁を通じて福岡県や熊本県から派遣の申し出があった。

・福岡県や熊本県が取りまとめ、それぞれも県内の市町村からの職員でチームを編成して派遣していただいた。

・派遣されてきた職員の給与や、交通費は派遣元の自治体が負担している。

・「職員等状況表」（受領資料）に記載のある2011（平成23）年6月の派遣職員1名や2012（平成24）年3月の9名というのは、福岡県や熊本県からの職員派遣の人数である。

・この時期、緊急の応援・研修という位置づけでの応援の職員は、「職員等状況表」とは別に集計している。

➢2012（平成24）年4月以降

・2012年4月以降は宮城県が調整を行った。

➢2012（平成24）年度いっぱい

・1か月、3か月、半年という、短いスパンでの派遣が多かった。

・1年という派遣期間が定着したのは2013（平成25）年度以降である。長くて3年、たいていは1・2か月。

➢現在の派遣依頼の方法

・基本的な依頼方法は、県を通している。

・12月くらいまでに、全国市長会で被災地での来年度の職員派遣の要望を取りまとめ、全国市長会のＨＰに掲載される。例）東松島市　税務　2名

・このＨＰを見た自治体が、「派遣が可能です」「まだ充足されていませんか」などとの問い合わせがあり、県が窓口になり最終的には直接にやりとりをする。

②派遣数の現状について

・派遣は2014（平成26）年度がピークであり、それ以降は減る一方と考えている。

・2015（平成 27）年ぐらいから、自治法派遣としての新規派遣は限りなくゼロになった。
・2020 年の東京オリンピック準備に職員を充てる必要のある自治体もある。
・対策として、各自治体が独自の努力をしている。対口支援先の枠を超えて、県庁を通じるのではなく東松島市から直接依頼することも始めている。
・これまで職員派遣はないが震災直後に現金や物品の支援をしてくれた自治体に対して、副市長、部長級職員が市長名の依頼状を持って、今後の職員派遣のお願いをして回っている。
・すでに職員派遣をしてくれている派遣元の自治体には、毎年又は 2 年に 1 度は副市長、部長級職員が、お礼と来年度の継続派遣の依頼の訪問をしている。

③その他

・自治法派遣の制度は震災の以前からあったが、運用の方法が定まったのは東日本大震災以降ではないか。
・全国的にも、自治法派遣の制度の認知が広まったのは、2012 年 4 月以降という印象。

④貴市からの要望に対する県などとの対応状況、ミスマッチの有無

➢総務省スキームについて

・2012 年 4 月以降は宮城県が音頭を取った。
・宮城県が、「東松島市では○△の県から優先的に支援を受けてください」と対口支援先という形で 5 県を指定した。そこと個別に調整するかたちをとった。東松島市を担当いただいた県は、埼玉県、熊本県、栃木県、青森県、香川県。

➢メリット

・宮城県の他の市は熊本県に要請をしないので、熊本県の自治体は東松島に来やすい。

➢デメリット

・福岡県は岩沼市を担当するという役割分担をしたため、それまで支援に来ている相手自治体に東松島市の側から引き続きの派遣の依頼はしにくい面も発生する。
・相手側から個別に申し出があった自治体については受けることができた。

⑤派遣職員に関して

・2015 年 4 月時点で市の職員は 329 名。140 人程度は他自治体から派遣された職員である。
・特に土木職が不足しており、64%を派遣職員が担っている。下水道課、農林水産課などの現場では、7 割を超えている。
・「これまでは技術職 2 名を派遣していたが、今後は事務職に変更したい」というような派遣元の事情も発生する。
・派遣期間は基本的には 1 年であり、来年も残っていただけるのか、自治体として撤退するのか、派遣終了なのか、直接相手方の自治体とやりとりを行う。
・復興事業が終わる時期は 2018（平成 30）年をめどとしている。
・職員宿舎は、市内の民間賃貸だけでは足りなかったので、塩釜市や石巻市などにも　借先を探した。
・現在はすべての宿舎が市内に確保できている。

（３）調整に関する課題

①どのような課題に直面したか

・当市の職員が、派遣職員に対して業務の引き継ぎをする余裕がなかった。

②課題をどのように克服しているか

・福岡県と熊本県のチームは、第１陣が帰って、第２陣が来るときに、2、3 日重なるように派遣してきてくれた。東松島市の職員が業務の引き継ぎをする必要がない方法を考慮していただき、非常に助かった。

（４）派遣された職員の業務内容

①2012（平成 24）年度

・がれき処理、仮設住宅の管理運営に関する業務が中心。

②2013（平成 25）年度

・集団移転団地整備、災害公営住宅整備に関する業務が中心。

③上記以後

・集団移転事業、被災元地の活用事業に関する業務が中心。

・派遣された職員も集団移転事業で誘致する企業を探す業務を市職員と一緒に行う。

・職員派遣のやり方は県を通じてとなる。12 月ぐらいに全国市長会で被災地の来年度の希望職種を取りまとめ、それを全国市長会のホームページに載せてもらう。例えば東松島が税務という職種で 2 人希望しているなど。全国の自治体がそれを見て、「うちのほうでここに出します。この職種、まだ空いていますか」とか、直接やりとりをする。

（５）派遣された職員の給与支払いの方法など

・給与の支払いは派遣元の自治体で出していただくことが多い。

・宮城県庁の派遣職員には、東松島市で給与支払いを行う。

・2012（平成 24）年の自治法派遣が始まってからは、東松島市の方針として派遣職員の一時帰庁を推奨している。先月の活動報告を派遣元自治体に行う目的で、月に１度帰庁してもらうようにしている。

２．人的支援に関する今後の取り組みに関して

（１）東日本大震災における課題や反省を踏まえ、人的な支援（受援）に関して取り組んでいる点　例）受援計画の策定、災害時応援協定の見直し等

・震災後、災害時応援協定は多くの自治体と締結している。職員を派遣していただいた相手が多い。民間との協定をすすんでいる。

・各課の職員人数を、平成 33 年には派遣職員なしでも対応できるための調査及び調整を行っていく。

以上

全国市長会インタビュー議事概要

日　　時	2016 年 1 月 20 日（水）　14:00-15:00
場　　所	全国市長会　会議室
対 応 者	全国市長会　行政部
実 施 者	・日本防火・危機管理促進協会　主任研究員　山下 博之 ・日本防火・危機管理促進協会　研　究　員　久保 善慎

１．総務省スキーム（全国市長会版）の概要と現状

（１）総務省スキーム（全国市長会版）の流れ

①　派遣要請の希望

・総務省公務員部から、被災県の市町村課を通じて、被災市町村に対して派遣の要請の希望を聞く。

②　派遣希望のとりまとめ

・被災市町村が、被災の県市町村課を通して職種別の派遣希望を出し、それを総務省で取りまとめる。

③　派遣要請の提供

・総務省から派遣要請の提供の連絡を受けた市長会が、全国の市区に照会をかける。

④　派遣の申し出の取りまとめ

・都道府県の市長会を通じて出された派遣申し出について、全国市長会が取りまとめて総務省に伝達する。

⑤総務省によるマッチング

・総務省で被災県市町村課を通じて、被災市町村に連絡をして、マッチングを行う。

（２）現在の派遣の状況

①　派遣の人数について

・平成 23 年度については、まず短期的な派遣で 1148 人の方が派遣されている。平成 23 年度の途中から、中長期的派遣が始まり、今年度は 471 名となっている。

・被災された市町村からは、もっと人数を出してほしいという意見が出ている。

・派遣する側も職員の数をかなり絞り込んできており、そういう厳しい中で職員の派遣を続けているという状況がある。

②　職員の経費について

・派遣にかかる職員の経費は、総務省の復興特別交付税で措置されている。

・基本的には、「地方自治法」に基づく派遣で、派遣を受ける側が、給与等を負担することになる。給与は派遣元が支払って、派遣を受け入れている自治体が、後から負担金のかたちで、派遣元に給与と同額を払うかたちが多い。その経費は特別交付税として措置されるかたちになっている。

③　派遣職員の職種について

・派遣を希望するときに職種を聞いているが、やはり不足する職種がある。
・震災直後は土木職が非常に必要だったが、最近は事務職が増えてきている。
・総務省が自治体と調整しながらマッチングを行うが、最終的な派遣の要請と決定は、派遣元と派遣先で直接行うことになっている。
・震災直後は土木が多かったが、だんだんと一般事務のほうに移ってきているように思われる。

④　職員派遣の継続性

・派遣をする側の自治体は、1 度職員を派遣しだすと、最初に派遣をした自治体が翌年度、翌々年度も続けて派遣をしていくケースが多い。

２．総務省スキームの今後と課題

（１）総務省スキームの運用と今後

・総務省スキームが動くようになったのは、今回の東日本大震災が初めてである。
・今後、大規模な災害があれば、同じようなスキームが採用されると思われる。
・東日本大震災に関しては、総務省スキームがいつ終了するかという議論は出ていない。まだまだ続けていくことになる。
・全国市長会では、総務省からのデータをもとに、どこの自治体からどのような申し出がある、職種はこうであるといったことをデータベース化しており、HP のメンバーページ（「被災市町村からの要望内容」、「要望に対する職員派遣の決定状況」等）で情報提供を行っている。

（２）総務省スキームの課題

・自治体職員の定数の問題や、派遣元で職員をさらに出せる枠組みがもう少しあればよい。
・県単位くらいで、あらかじめ応援協定を結んでおくといったことが制度化できればよいという意見があったが、規模の違いも考慮するとなかなか難しい問題である。
・現行の仕組みが最善で、これを続けていくしかないように思われる。

３．その他

・受け入れに関する業務や、派遣職員の住宅を準備などについて、きちんとマニュアル化されると、非常に助かる。

以上

Q15：自由記入欄の抜粋
貴自治体では、他の自治体との「災害時の相互応援協定」を増やす必要があると考えていますか。
回答条件「その必要がある」

・現在締結している自治体に地域的な偏りがあるため。

・異なる地方の自治体との協定により、大規模で広域的な災害の場合の早期の支援体制が期待できる。

・協定先の自治体の所在地のバランスを考える必要があるため。（現在は西方面のみしかないため）

・現在、協定先がすべて当市よりも東に位置しているため。

・現在、締結済みの協定先は県内自治体または西日本の自治体である。南海トラフ地震に対応するため、南海トラフ地震の影響を受けづらい遠隔地の自治体とも協定を増やす必要があると考えるため。

・異なる地方の自治体との協定により、大規模で広域的な災害の場合の早期の支援体制が期待できる。

・災害時の初動対応については、有効な手段であると考えるため。

・東日本大震災において、他自治体より多数の支援をいただいており、重要性を再認識したから。

・他の友好都市や姉妹都市間における災害時の相互応援について、協定を結ぶ必要性を検討している。

・本市において、南海トラフ巨大地震が発生した場合、指定避難所の収容人数が想定避難所避難者数を満たしていないため、内陸部の市町村と避難所指定にかかる協定書を締結する必要がある。

・多くの自治体と応援協定を結んだ場合、毎年どこかの市町村を応援することになるのではないかという財政上の懸念も持っている。

・多いに越したことはないが、それよりも民間企業との協定締結拡大の必要性を感じる。

・理想を言えば広く・多く協定を結ぶ方がよいのだろうが、当町の職員数等を考慮すると、応援することが困難となる可能性が高い。

・都道府県単位かそれより大きい単位での応援協定が望ましいと考える。
ただし、協定を締結したがために、協定を締結していない自治体からの応援を拒んでいると誤認識されないよう気を付ける必要もあると考える。

Q15：自由記入欄の抜粋
貴自治体では、他の自治体との「災害時の相互応援協定」を増やす必要があると考えていますか。
回答条件「その必要はない」

・現状の協定で十分であるため。

・県及び県内市町との相互応援協定を結んでいるため

・申し出があれば締結に向けて検討するが、増えれば増えた分管理等の一般業務が増え、把握することすら困難となるため、積極的に増やす必要がないと考える。

・単純に協定数を増やすのではなく、現在締結している自治体と連携を図り内容等を充実していくことが優先と考えるから。

・災害時に応援に行くことを考えた場合、これ以上の対応は難しい。

・日頃から防災担当者をはじめ、近隣に自治体とは連携をとっているから

・民間企業との協定を増やす必要があると考えているため。

・民間や一般からのボランティアや支援物資を受けている自治体が多数あるため、必ずしも特定の自治体を指定して協定を結ぶ必要性を感じられない。

・どの自治体と協定を結んで良いか判断できない

・これまでに応援をお願いするような、大きな災害を経験をしていないため、必要性について議論されていないため。

・東日本大震災時には、全国市長会や、関西広域連合を通じた応援が機能していたため。

・受援計画が定まっていないので協定を締結しても運用面での課題が残ってしまうため。

・発動した経験がないため、現況の状況で十分かは検証できていない

・地理的要因から、本土の自治体と協定を締結しても、被災時の交通機関の運行状況により、支援（受援）に時間を要する可能性があるため

Q39：自由記入欄の抜粋
将来巨大災害が発生した時に職員を派遣できるよう、現在貴自治体が実施している取り組みがありましたらお書きください

・防災計画の整備

・平成２５年の災害対策基本法一部改正に伴い、地域防災計画に広域応援体制計画を追加し、応援受入体制、応援活動の展開等について規定した。

・大規模災害等発生時における相互応援に関する協定の見直し・確認。

・他自治体との協定数を増やし、応援体制を充実させる。

・受援計画等の策定を検討中

・保健師の育成

・災害に対応できる資格取得を促進する

・家屋被害認定士養成講座等を積極的に受講し、なるべく多くの職員が災害対応に活かせる知識や技術を習得するよう努めている。

・派遣職員が派遣自治体の業務の中で得た経験及び知識を、市幹部職員や他の職員と共有できるよう、派遣職員による報告会を開催している。

・平常時から、協定締結団体と防災対策について情報交換などし合いながら、密接な関係を築いていくことに努めている。

・協定締結先自治体と定期的に会合を開き、支援内容について確認を行っている。

・平時においても他市町との交流を行う。

・中核市や近隣自治体との連携強化を進めている。

・他自治体との職員人事交流

・部局内での人員の調整ができるよう配慮している。

・備蓄品を計画的に備蓄している

・派遣も含めた災害時行動マニュアル作成の検討中である。

・東日本大震災時に派遣した経緯を踏まえ大規模災害時の職員派遣について基準等の整備を進めている。

・派遣のみに限らず、災害時に出動できる車両を所持している。

・災害対策基金を設けている

・特になし

Q52：自由記入欄の抜粋
今後災害が発生したときに備え、他の自治体からの職員の派遣を受け入れられるよう貴自治体が現在取り組んでいることがあれば、具体的にご記入ください。

・防災計画・協定内容の見直し

・修正作業中の地域防災計画に受援の際の受入れ担当部署等を明確に記載する予定です。

・受援計画の策定

・将来的に、災害時応援協定を多くの自治体と締結できるよう、今回支援を受けた自治体との交流の継続、発展を検討している。

・防災訓練の際に協定自治体にも参加してもらうなど、連携を深めている。

・協定締結先自治体の防災担当部署との平時からの連絡体制の確認

・宿泊先等の受入れ体制の整備

・緊急時における職員派遣を必要とする業務部分の明確化

・応援要請を行うにあたっての明確な基準、目安の策定。

・有事に備え、平時からの準備を怠らないこと。

・県町村会等に業務を依頼している。

・特に無し

災害発生時の職員派遣に関するアンケート調査

このアンケートは、防災に関する内容であることから防災所管課に送付しております。
質問内容によりましては人事所管課など担当部局とご協力の上、回答をご記入くださいますようお願いいたします。

※本アンケート調査において「職員」という場合、首長部局の一般職を想定しております。
（教員、消防士、土木、建築、保健師等の専門職員は含まれません）

※本アンケート調査において「災害時の相互応援協定」という場合、市区町村等基礎自治体同士の協定を想定しています。（都道府県等の他の行政機関や民間企業との協定は含まれません）

※調査結果は、後日、『巨大災害発生時の地方自治体間の連携強化施策に関する調査研究報告書』としてご提供させて頂きます。

※調査基準日は2015年（平成27年）10月1日です。

貴自治体についてお伺いします。

Q1. 貴自治体の所属都道府県、ご回答自治体名、ご回答部署（係）名についてご記入ください。

- 都道府県 [　　]
- 自治体名 （記入例：○○区、○○市） [　　]
- 部署（係）名 （記入例：○○課） [　　]

Q2. 貴自治体の人口、自治体の職員数についてご記入ください。
※算用数字でご記入ください。なお、首長部局の一般職の数をご記入ください。
教員、消防士、土木、建築、保健士等の専門職員は含みません。

- 人口数 [　　] 人　※数値にてご回答ください。
- 職員数（正規職員のみ） [　　] 人　※数値にてご回答ください。

現在の人的支援の状況についてお伺いします。

Q3.　貴自治体は他の自治体との間に「災害時の相互応援協定」を締結していますか。（○はひとつ）
※本アンケート調査において「災害時の相互応援協定」という場合、市区町村等基礎自治体同士の協定を想定しています。（都道府県等の他の行政機関や民間企業との協定は含まれません）

1．締結している	2.　締結していない

【Q4～Q14は、Q3で「災害時の相互応援協定を締結している」とお答えになった自治体の方にお伺いします。「締結していない」とお答えになった自治体の方は、Q15へお進みください。】

Q4.　貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」の数をお答えください。
※本アンケート調査において「災害時の相互応援協定」という場合、市区町村等基礎自治体同士の協定を想定しています。（都道府県等の他の行政機関や民間企業との協定は含まれません）

[　　]件　※数値にてご回答ください。

Q5.　貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、
「東日本大震災」（2011年3月11日）以降に締結された協定の数をお答えください。

[　　]件　※数値にてご回答ください。

Q6.　貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、最も新しい協定についてお尋ねします。
この協定の締結先自治体の人口規模としてあてはまるものをお選びください。（○はいくつでも）
※その協定も複数の自治体と締結している場合は、あてはまるものをすべてお選びください。

1.　大都市（人口50万人以上の自治体及び特別区）
2.　中都市（大都市を除く15万人以上の自治体）
3.　小都市（人口5万人以上15万人未満の自治体）
4.　町村（人口5万人未満の市、町、村）

Q7. 引き続き貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、最も新しい協定についてお尋ねします。
この協定の締結先自治体の所在地としてあてはまるものをお選びください。（○はいくつでも）
※その協定も複数の自治体と締結している場合は、あてはまるものをすべてお選びください。
※「地方」として、北海道地方、東北地方、関東地方、中部地方、近畿地方、中国地方、四国地方、九州地方という「八地方」を想定しています。

1. 貴自治体と隣接する自治体
2. 貴自治体と隣接してはいないが、同じ都道府県内の自治体
3. 貴自治体の所属する都道府県と隣接する都道府県内の自治体
4. 隣接する都道府県ではないが、同じ地方の自治体
5. 異なる地方の自治体

Q8. 引き続き貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、最も新しい協定についてお尋ねします。
この協定を締結した理由として、あてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

1. 友好都市だったため
2. 防災・危機管理分野の取り組みで関係があったため
3. 防災・危機管理以外の分野の取り組みで関係があったため
4. 日頃から人的・経済的・文化的な交流があったため
5. 同じ災害で同時に被災することがない遠隔地の自治体であったため
6. 首長同士のつながりがあったため
7. 過去の災害で支援または受援したことがあったため
8. 貴自治体の所属する都道府県による仲介・調整があったため
9. 貴自治体の所属する広域連合等の広域行政体による仲介・調整があったため
10. 地方六団体等の連合組織による仲介・調整があったため
11. その他
（具体的には　　）

Q9. 引き続き貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、最も新しい協定についてお尋ねします。
この協定の条文に、「職員の派遣」に関する記載はありますか。
記載内容としてあてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

1. 協定を発動する条件
2. 派遣する職員の数
3. 職員の業務内容
4. 職員の派遣期間
5. 職員の勤務時間
6. 派遣に関わる費用の負担
7. 職員の派遣を要請する際の手続き
8. 災害時応援協定を締結する自治体の連絡先
9. 支援に訪れた他の自治体職員の宿泊先
10. その他
（具体的には　　）
11. 「職員の派遣」に関する記載はない

Q10. 引き続き貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、最も新しい協定についてお尋ねします。
この協定にもとづき貴自治体が実施することになっている支援内容と受援内容について、それぞれあてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

	災害時の支援内容 ↓	災害時の受援内容 ↓
1. 災害対策本部運営	1	1
2. 避難所運営	2	2
3. 支援物資の仕分け・運搬	3	3
4. り災証明発行	4	4
5. 保健・医療（こころのケア含む）	5	5
6. 災害廃棄物処理	6	6
7. 道路・上下水道復旧	7	7
8. 応急仮設住宅建設	8	8
9. 復興計画策定	9	9
10. 区画整理・用地調整・集団移転事業	10	10
11. 広報	11	11
12. その他の一般行政業務	12	12
13. 避難者の受け入れ	13	13
14. 支援物資の提供	14	14
15. その他	15	15
16. 特段の支援・受援内容を定めていない	16	16

Q11. 引き続き貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、最も新しい協定についてお尋ねします。
貴自治体がこの協定を締結するうえで、支障となった点や課題であると感じた点を3つまでお選びください。（○は３つまで）

1. 条文の作成や連絡調整、手続きに要するマンパワーを十分には確保できなかった
2. 協定に記載すべき条文の内容が分からなかった
3. 協定を締結するための庁内手続きや調整についてノウハウがなかった
4. 幹部職員や関係部局の理解が得られなかった
5. 議会や住民の理解が得られなかった
6. 協定締結先自治体の担当者と思うように意思疎通がとれなかった
7. 協定の締結に必要な経費に対し十分な予算を確保できなかった
8. どの自治体と協定を結ぶべきか判断しにくかった
9. 貴自治体の希望する条件が協定締結先自治体の条件と一致しなかった
10. その他
（具体的には　　）

Q12. 貴自治体で「災害時の相互応援協定」を管理しているのは、どの部局ですか。（○はひとつ）

1. 防災所管部局
2. 行政管理部局
3. 法務管理部局
4. 総務所管部局
（防災所管部局、行政管理部局、法務管理部局を除く）
5. その他
（具体的には　　）

Q13. 「災害時の相互応援協定」に関して貴自治体が行っている平常時の取り組みについて、
あてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

1. 協定締結先自治体の担当者を知っている
2. 協定締結先自治体の担当者の連絡先（メールアドレス、携帯電話番号等）を知っている
3. 協定締結先自治体の防災訓練に職員を参加させている
4. 貴自治体の防災訓練に締結先自治体の職員が参加している
5. 協定締結先自治体と共同で防災訓練を実施している
6. 協定締結先自治体と定期的に会合の場を設けている
7. 協定内容について幹部職員や関係部局への周知をはかっている
8. 協定内容について議会や住民への周知をはかっている
9. その他
（具体的には　　）
10. 特に何も行っていない

Q14. 貴自治体では、これまでに「災害時の相互応援協定」を発動した経験はありますか。
（○はひとつ）

1. 発動したことはない
2. 発動したことがある

具体的な回数をご記入ください。

[　　] 回　※数値にてご回答ください。

【ここからは、すべての自治体の方にお伺いします。】

Q15. 貴自治体では、他の自治体との「災害時の相互応援協定」を増やす必要があると考えていますか。
（○はひとつ）

1. その必要がある
2. その必要はない

Q16. 直前の設問で「その必要がある」もしくは「その必要はない」と考えた理由をご教示ください。

Q17. 貴自治体の地域防災計画には、「職員の派遣」に関してどのような点が取り決められていますか。
あてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

1. 「災害時の相互応援協定」を締結する自治体の連絡先
2. 職員の派遣を担当する部局
3. 職員を派遣するための庁内手続き
4. 職員を派遣するための金銭、物資、移動手段などの備え
5. 派遣に関わる費用の負担
6. 派遣する職員の数
7. 職員の派遣期間
8. 派遣する職員の勤務時間
9. 派遣する職員の宿泊先
10. その他
（具体的には　　）
11. 取り決めていない

Q18. 貴自治体の地域防災計画には、「受援」に関してどのような点が取り決められていますか。
あてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

1. 応援を要請を担当する部局
2. 応援を要請する際の手順
3. 受援に関わる費用の負担
4. 支援物資の受け入れ場所
5. 支援に訪れた他の自治体職員の宿泊先
6. 支援に訪れた他の自治体職員に協力を依頼する業務内容
7. 支援に訪れた他の自治体職員に協力を依頼するための手順
8. その他
（具体的には　　）
9. 取り決めていない

Q19. 貴自治体では受援計画を策定していますか。（○はひとつ）

1. 策定済みである　　2. 現在、策定中である　　3. 策定していない

【Q19で「策定済みである」とお答えになった自治体の方は、Q20へお進みください。
「現在、策定中である」とお答えになった自治体の方は、Q22へお進みください。
「策定していない」とお答えになった自治体の方は、Q21へお進みください。】

Q20. 直前の質問で、受援計画を「策定している」とお答えになった自治体の方にお伺いします。
貴自治体の受援計画に記載されている内容として、あてはまるものをすべてお選びください。
（○はいくつでも）

1. 災害時応援協定を締結する自治体の連絡先
2. 応援要請する際の手続き
3. 受援に関わる費用の負担
4. 支援物資の受け入れ場所
5. 支援に訪れた他の自治体職員に協力を依頼する業務内容
6. 支援に訪れた他の自治体職員に協力を依頼するための手順
7. 支援に訪れた他の自治体職員の宿泊先
8. その他
（具体的には　　）

【Q22へお進みください。】

Q21. 直前の質問で、受援計画を「策定していない」とお答えになった自治体の方にお伺いします。
貴自治体が受援計画を策定していないのはなぜですか。あてはまるものを3つまでお選びください。
（○は３つまで）

1. 計画を策定する必要性を感じない
2. 計画の作成や連絡調整、手続きに要するマンパワーを確保できない
3. 計画に記載すべき内容が分からない
4. 参考とすべき資料や情報がない
5. 計画の作成に必要な経費に対し予算を確保できない
6. 幹部職員や関係部局の理解が得られない
7. 議会や住民の理解が得られない
8. その他
（具体的には　　）

【Q22へお進みください。】

【ここからは、すべての自治体の方にお伺いします。】

ここからは、2011年3月に発生した「東日本大震災」に関連する人的支援についてお伺いします。

Q22. 2011年3月に発生した「東日本大震災」において、貴自治体は被災した自治体に職員を派遣しましたか。
（○はひとつ）

1. 派遣した	2. 派遣していない

【Q23～Q36は、Q22で「派遣した」とお答えの自治体の方にお伺いします。
「派遣していない」とお答えの自治体の方は、Q37へお進みください。】

Q23. 「東日本大震災」において、貴自治体はいくつの自治体に職員を派遣しましたか。

[　　] 自治体　※数値にてご回答ください。

Q24～Q30は、最後のページに掲載されている表に、ご回答をお願いいたします。
なお、自治体名を記載頂く箇所がございますが、ご記入頂いた回答は統計的に処理するため、
個別の自治体名が公表されることはございません。

Q30までご回答頂いたのち、以下のQ31にお進みください。

Q31. 貴自治体で、派遣する職員の選定を担当した部署をお選びください。（○はひとつ）

1. 防災所管部局
2. 行政管理所管部局
3. 人事所管部局
4. 秘書担当部局
5. 総務所管部局
（防災所管部局、行政管理所管部局、人事所管部局、秘書担当部局を除く）
6. その他
（具体的には　　）

Q32. 貴自治体では、派遣する職員をどのように選定しましたか。あてはまるものをすべてお選びください。
（○はいくつでも）

1. 庁内で公募し、応募者の中から派遣職員を選定した
2. 必要とする職員数を各部局に割り振り、各部局に選定してもらった
3. 適当な候補者を担当部局で選びその中から声かけした
4. 災害時に派遣する職員の登録制度を整備しており、登録者の中から選定した
5. その他
（具体的には　　）

Q33. 職員を派遣したことで、貴自治体の通常業務に支障はありましたか。（○はひとつ）

1. 通常業務が滞るほど大きな支障が生じた
2. 支障が生じたが、内部調整できる範囲だった
3. あまり支障は生じなかった
4. まったく支障は生じなかった

Q34. 職員を派遣することで生じた欠員に、貴自治体はどのように対応しましたか。
あてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

1. 同じ部署・課の中でやりくりした
2. 他の部署・課に支援を要請した
3. 臨時職員を採用することで補った
4. 職員OBを採用することで補った
5. 外部の団体に支援を要請した
6. その他
（具体的には　　）

Q35. 貴自治体が職員の派遣を決定した際、最も支障となった点を3つまでお選びください。
（○は３つまで）

1. どの自治体に支援したらよいか判断しにくかった
2. 派遣先自治体の求める支援内容について情報が少なかった
3. 職員を派遣するための庁内の事務手続きが分かりにくかった
4. 幹部職員や関係部局の理解が得られなかった
5. 議会や住民の理解が得られなかった
6. 職員をどのタイミングで派遣するとよいか判断しにくかった
7. 派遣先自治体の担当者と連絡を取るのに苦労した
8. 何名の職員を派遣したらよいか判断しにくかった
9. 派遣する職員の安全を確保できるかどうかが判断しにくかった
10. その他
（具体的には　　）

Q36. 「東日本大震災」で実際に職員を派遣している中で、最も支障となった点を3つまでお選びください。
（○は３つまで）

1. 派遣先自治体から求められている数の派遣要員を確保することができなかった
2. 職員の派遣について所属部局の理解が得られないことがあった
3. 派遣した職員のための良好な宿泊場所を確保することができなかった
4. 派遣した職員のための移動手段や通勤手段を確保することができなかった
5. 派遣した職員のメンタルケアが必要だった
6. 派遣した職員が行った業務と派遣先自治体の支援を求めている業務に齟齬が生じた
7. 想定派遣期間を過ぎても、支援先から延長要請を受けて調整に苦労した
8. 支援先との費用負担の調整に苦労した
9. その他
（具体的には　　）

【Q39へお進みください。】

Q37. 直前の質問で、「派遣していない（できなかった）」とお答えになった自治体の方にお伺いします。
貴自治体の所属する都道府県や他の自治体等から、貴自治体への職員の派遣要請はありましたか。
（○はひとつ）

1. 要請はあったが断った	2. 要請はなかった

Q38. 貴自治体が「東日本大震災」において職員を派遣していない（できなかった）理由として、
あてはまるものを3つまでお選びください。（○は３つまで）

1. どの自治体に職員を派遣したらよいか判断できなかった
2. どのタイミングで職員を派遣するのがよいか判断できなかった
3. 職員を派遣する際の内部手続きが明確にされていなかった
4. 職員を派遣することで通常業務に支障をきたす懸念があった
5. 幹部職員や関係部局の理解が得られなかった
6. 議会や住民の理解が得られなかった
7. 職員の派遣にかかる費用を負担できなかった
8. 職員の安全を確保できそうになかった
9. どのような職種の職員を派遣すればよいか判断できなかった
10. 被災した自治体との連絡がとれなかった
11. 自治体に派遣を打診したが、断られた
12. その他
（具体的には　　）

【この設問は、すべての自治体の方にお伺いします。】

Q39. 将来巨大災害が発生した時に職員を派遣できるよう、現在貴自治体が実施している取り組みが
ありましたらお書きください。

アンケートは以上で終了です。
ご協力いただき、誠にありがとうございました。

「東日本大震災」において、職員を派遣した自治体についてお伺いします。

Q24 「東日本大震災」において、貴自治体が職員を派遣した自治体名を、派遣した職員数（延べ人数）の多い順にご記入ください。 ※ご記入頂いた回答は統計的に処理するため、個別の自治体名が公表されることはございません。	Q26～Q30は、数表の下部の選択肢をご覧になり、あてはまる番号をご記入ください。					
	回答者：全員	回答者：全員	回答者：全員	回答者：全員	回答者：全員	回答者： 派遣を終了している方 （Q29=2）
	Q25 貴自治体はそれぞれの自治体に何名の職員を派遣しましたか。 ※複数回に分けて派遣した場合は、延べ人数をお答えください。	Q26 貴自治体が派遣した職員を通じて実施した業務内容を、派遣先自治体ごとにすべてお選びください。 （いくつでも）	Q27 貴自治体がそれぞれの自治体に職員を派遣したきっかけ・経緯として、あてはまるものをすべてお選びください。 （いくつでも）	Q28 貴自治体が、それぞれの自治体に職員を派遣した際の費用（人件費、交通費、居住費等）の負担状況として、最も近いものをお選びください。 （ひとつ）	Q29 それぞれの自治体に対して、現在も職員の派遣を継続していますか。 （ひとつ）	Q30 それぞれの自治体において、職員の派遣を終了した理由として、あてはまるものをすべてお選びください。 （いくつでも）
回答例：宮城県●●市 →	30 人	1、3、4、5	2、5、7	1	2	1，4
1つ目： →	人					
2つ目： →	人					
3つ目： →	人					
		1. 災害対策本部運営支援 2. 避難所運営支援 3. 支援物資の仕分け・運搬支援 4. り災証明発行支援 5. 保健・医療支援（こころのケア含む） 6. 災害廃棄物処理支援 7. 道路・上下水道復旧支援 8. 応急仮設住宅建設支援 9. 復興計画策定支援 10. 区画整理・用地調整・集団移転事業支援 11. 広報支援 12. その他の一般行政業務支援 13. 派遣職員や派遣先自治体、貴自治体（本庁）の連絡・調整を行う現地本部の設置・運営 14. その他	1. 貴自治体の所属する都道府県を通じて支援を要請された 2. 災害時の相互応援協定を締結していた 3. 姉妹都市協定を締結していた 4. 平時から交流のある自治体だった 5. 相手先の自治体から支援を要請された 6. 被害規模が大きい自治体だった 7. 被害規模が小さく、他の自治体が支援していないと判断した 8. 近隣に職員を派遣している自治体があり、効率的な支援ができた 9. 派遣先自治体とは別の自治体から、共同支援の提案があった 10. その他	1. 最終的に貴自治体が全額負担した 2. 最終的に貴自治体も一部を負担している 3. 最終的に派遣先自治体が全額負担した	1. 継続している 2. 終了している	1. 取り決めていた派遣期間が終了したため 2. 支援してきた業務が完了したため 3. 派遣要員を確保できなくなったため 4. 通常業務に支障をきたすようになったため 5. 派遣先の自治体から支援終了を打診されたため 6. その他

災害発生時の職員派遣に関するアンケート調査

このアンケートは、防災に関する内容であることから防災所管課に送付しております。
質問内容によりましては人事所管課など担当部局とご協力の上、回答をご記入くださいますようお願いいたします。

※本アンケート調査において「職員」という場合、首長部局の一般職を想定しております。
（教員、消防士、土木、建築、保健師等の専門職員は含まれません）

※本アンケート調査において「災害時の相互応援協定」という場合、市区町村等基礎自治体同士の協定を想定しています。（都道府県等の他の行政機関や民間企業との協定は含まれません）

※調査結果は、後日、『巨大災害発生時の地方自治体間の連携強化施策に関する調査研究報告書』としてご提供させて頂きます。

※調査基準日は2015年（平成27年）10月1日です。

貴自治体についてお伺いします。

Q1. 貴自治体の所属都道府県、ご回答自治体名、ご回答部署（係）名についてご記入ください。

- 都道府県 [　　]
- 自治体名 （記入例：○○区、○○市） [　　]
- 部署（係）名 （記入例：○○課） [　　]

Q2. 貴自治体の人口、自治体の職員数についてご記入ください。
※算用数字でご記入ください。なお、首長部局の一般職の数をご記入ください。
教員、消防士、土木、建築、保健士等の専門職員は含みません。

- 人口数 [　　] 人 ※数値にてご回答ください。
- 職員数（正規職員のみ） [　　] 人 ※数値にてご回答ください。

現在の人的支援の状況についてお伺いします。

Q3. 貴自治体は他の自治体との間に「災害時の相互応援協定」を締結していますか。（○はひとつ）
※本アンケート調査において「災害時の相互応援協定」という場合、市区町村等基礎自治体同士の協定を想定しています。（都道府県等の他の行政機関や民間企業との協定は含まれません）

1. 締結している	2. 締結していない

【Q4～Q14は、Q3で「災害時の相互応援協定を締結している」とお答えになった自治体の方にお伺いします。「締結していない」とお答えになった自治体の方は、Q15へお進みください。】

Q4. 貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」の数をお答えください。
※本アンケート調査において「災害時の相互応援協定」という場合、市区町村等基礎自治体同士の協定を想定しています。（都道府県等の他の行政機関や民間企業との協定は含まれません）

[　　] 件　※数値にてご回答ください。

Q5. 貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、
「東日本大震災」（2011年3月11日）以降に締結された協定の数をお答えください。

[　　] 件　※数値にてご回答ください。

Q6. 貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、最も新しい協定についてお尋ねします。
この協定の締結先自治体の人口規模としてあてはまるものをお選びください。（○はいくつでも）
※その協定も複数の自治体と締結している場合は、あてはまるものをすべてお選びください。

1. 大都市（人口50万人以上の自治体及び特別区）
2. 中都市（大都市を除く15万人以上の自治体）
3. 小都市（人口5万人以上15万人未満の自治体）
4. 町村（人口5万人未満の市、町、村）

Q7. 引き続き貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、最も新しい協定についてお尋ねします。
この協定の締結先自治体の所在地としてあてはまるものをお選びください。（○はいくつでも）
※その協定も複数の自治体と締結している場合は、あてはまるものをすべてお選びください。
※「地方」として、北海道地方、東北地方、関東地方、中部地方、近畿地方、中国地方、四国地方、九州地方という「八地方」を想定しています。

1. 貴自治体と隣接する自治体
2. 貴自治体と隣接してはいないが、同じ都道府県内の自治体
3. 貴自治体の所属する都道府県と隣接する都道府県内の自治体
4. 隣接する都道府県ではないが、同じ地方の自治体
5. 異なる地方の自治体

Q8. 引き続き貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、最も新しい協定についてお尋ねします。
この協定を締結した理由として、あてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

1. 友好都市だったため
2. 防災・危機管理分野の取り組みで関係があったため
3. 防災・危機管理以外の分野の取り組みで関係があったため
4. 日頃から人的・経済的・文化的な交流があったため
5. 同じ災害で同時に被災することがない遠隔地の自治体であったため
6. 首長同士のつながりがあったため
7. 過去の災害で支援または受援したことがあったため
8. 貴自治体の所属する都道府県による仲介・調整があったため
9. 貴自治体の所属する広域連合等の広域行政体による仲介・調整があったため
10. 地方六団体等の連合組織による仲介・調整があったため
11. その他
（具体的には　　）

Q9. 引き続き貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、最も新しい協定についてお尋ねします。
この協定の条文に、「職員の派遣」に関する記載はありますか。
記載内容としてあてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

1. 協定を発動する条件
2. 派遣する職員の数
3. 職員の業務内容
4. 職員の派遣期間
5. 職員の勤務時間
6. 派遣に関わる費用の負担
7. 職員の派遣を要請する際の手続き
8. 災害時応援協定を締結する自治体の連絡先
9. 支援に訪れた他の自治体職員の宿泊先
10. その他
（具体的には　　）
11. 「職員の派遣」に関する記載はない

Q10. 引き続き貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、最も新しい協定について
お尋ねします。
この協定にもとづき貴自治体が実施することになっている支援内容と受援内容について、
それぞれあてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

	災害時の支援内容 ↓	災害時の受援内容 ↓
1. 災害対策本部運営	1	1
2. 避難所運営	2	2
3. 支援物資の仕分け・運搬	3	3
4. り災証明発行	4	4
5. 保健・医療（こころのケア含む）	5	5
6. 災害廃棄物処理	6	6
7. 道路・上下水道復旧	7	7
8. 応急仮設住宅建設	8	8
9. 復興計画策定	9	9
10. 区画整理・用地調整・集団移転事業	10	10
11. 広報	11	11
12. その他の一般行政業務	12	12
13. 避難者の受け入れ	13	13
14. 支援物資の提供	14	14
15. その他	15	15
16. 特段の支援・受援内容を定めていない	16	16

Q11. 引き続き貴自治体が締結している「災害時の相互応援協定」のうち、最も新しい協定について
お尋ねします。
貴自治体がこの協定を締結するうえで、支障となった点や課題であると感じた点を3つまでお選びください。
（○は３つまで）

1. 条文の作成や連絡調整、手続きに要するマンパワーを十分には確保できなかった
2. 協定に記載すべき条文の内容が分からなかった
3. 協定を締結するための庁内手続きや調整についてノウハウがなかった
4. 幹部職員や関係部局の理解が得られなかった
5. 議会や住民の理解が得られなかった
6. 協定締結先自治体の担当者と思うように意思疎通がとれなかった
7. 協定の締結に必要な経費に対し十分な予算を確保できなかった
8. どの自治体と協定を結ぶべきか判断しにくかった
9. 貴自治体の希望する条件が協定締結先自治体の条件と一致しなかった
10. その他
（具体的には　　）

Q12. 貴自治体で「災害時の相互応援協定」を管理しているのは、どの部局ですか。（○はひとつ）

1. 防災所管部局
2. 行政管理部局
3. 法務管理部局
4. 総務所管部局
（防災所管部局、行政管理部局、法務管理部局を除く）
5. その他
（具体的には　　）

Q13. 「災害時の相互応援協定」に関して貴自治体が行っている平常時の取り組みについて、
あてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

1. 協定締結先自治体の担当者を知っている
2. 協定締結先自治体の担当者の連絡先（メールアドレス、携帯電話番号等）を知っている
3. 協定締結先自治体の防災訓練に職員を参加させている
4. 貴自治体の防災訓練に締結先自治体の職員が参加している
5. 協定締結先自治体と共同で防災訓練を実施している
6. 協定締結先自治体と定期的に会合の場を設けている
7. 協定内容について幹部職員や関係部局への周知をはかっている
8. 協定内容について議会や住民への周知をはかっている
9. その他
（具体的には　　）
10. 特に何も行っていない

Q14. 貴自治体では、これまでに「災害時の相互応援協定」を発動した経験はありますか。
（○はひとつ）

1. 発動したことはない
2. 発動したことがある

↓

具体的な回数をご記入ください。

[　　] 回　※数値にてご回答ください。

【ここからは、すべての自治体の方にお伺いします。】

Q15. 貴自治体では、他の自治体との「災害時の相互応援協定」を増やす必要があると考えていますか。
（○はひとつ）

1. その必要がある
2. その必要はない

Q16. 直前の設問で「その必要がある」もしくは「その必要はない」と考えた理由をご教示ください。

Q17. 貴自治体の地域防災計画には、「職員の派遣」に関してどのような点が取り決められていますか。
あてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

1. 「災害時の相互応援協定」を締結する自治体の連絡先
2. 職員の派遣を担当する部局
3. 職員を派遣するための庁内手続き
4. 職員を派遣するための金銭、物資、移動手段などの備え
5. 派遣に関わる費用の負担
6. 派遣する職員の数
7. 職員の派遣期間
8. 派遣する職員の勤務時間
9. 派遣する職員の宿泊先
10. その他
（具体的には　　）
11. 取り決めていない

Q18. 貴自治体の地域防災計画には、「受援」に関してどのような点が取り決められていますか。
あてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

1. 応援を要請を担当する部局
2. 応援を要請する際の手順
3. 受援に関わる費用の負担
4. 支援物資の受け入れ場所
5. 支援に訪れた他の自治体職員の宿泊先
6. 支援に訪れた他の自治体職員に協力を依頼する業務内容
7. 支援に訪れた他の自治体職員に協力を依頼するための手順
8. その他
（具体的には　　）
9. 取り決めていない

Q19. 貴自治体では受援計画を策定していますか。（○はひとつ）

1. 策定済みである　　2. 現在、策定中である　　3. 策定していない

【Q19で「策定済みである」とお答えになった自治体の方は、Q20へお進みください。
「現在、策定中である」とお答えになった自治体の方は、Q40へお進みください。
「策定していない」とお答えになった自治体の方は、Q21へお進みください。】
（本アンケート調査では、Q22～Q39は割愛しておりますので、ご注意ください）

Q20. 直前の質問で、受援計画を「策定している」とお答えになった自治体の方にお伺いします。
貴自治体の受援計画に記載されている内容として、あてはまるものをすべてお選びください。
（○はいくつでも）

1. 災害時応援協定を締結する自治体の連絡先
2. 応援要請する際の手続き
3. 受援に関わる費用の負担
4. 支援物資の受け入れ場所
5. 支援に訪れた他の自治体職員に協力を依頼する業務内容
6. 支援に訪れた他の自治体職員に協力を依頼するための手順
7. 支援に訪れた他の自治体職員の宿泊先
8. その他
（具体的には　　）

【Q40へお進みください。】
（本アンケート調査では、Q22～Q39は割愛しておりますので、ご注意ください）

Q21. 直前の質問で、受援計画を「策定していない」とお答えになった自治体の方にお伺いします。
貴自治体が受援計画を策定していないのはなぜですか。あてはまるものを3つまでお選びください。
（○は３つまで）

1. 計画を策定する必要性を感じない
2. 計画の作成や連絡調整、手続きに要するマンパワーを確保できない
3. 計画に記載すべき内容が分からない
4. 参考とすべき資料や情報がない
5. 計画の作成に必要な経費に対し予算を確保できない
6. 幹部職員や関係部局の理解が得られない
7. 議会や住民の理解が得られない
8. その他
（具体的には　　）

【Q40へお進みください。】
（本アンケート調査では、Q22～Q39は割愛しておりますので、ご注意ください）

【ここからは、すべての自治体の方にお伺いします。】

ここからは、2011年3月に発生した「東日本大震災」に関連した人的受援についてお伺いします。

Q40. 2011年3月に発生した「東日本大震災」において、貴自治体は他の自治体から職員の派遣を受け入れましたか。（○はひとつ）

1. 受け入れた	2. 受け入れなかった（受け入れられなかった）

【Q41～Q50は、Q40で「受け入れた」とお答えの自治体の方にお伺いします。
「受け入れなかった（受け入れられなかった）」とお答えの自治体の方は、Q51へお進みください。】

Q41. 「東日本大震災」において、貴自治体はいくつの自治体から職員の派遣を受け入れましたか。
貴自治体が把握している自治体数をご記入ください。

[　　] 自治体　※数値にてご回答ください。

Q42～Q48は、最後のページに掲載されている表に、ご回答をお願いいたします。
なお、自治体名を記載頂く箇所がございますが、ご記入頂いた回答は統計的に処理するため、個別の自治体名が公表されることはございません。

Q48までご回答頂いたのち、以下のQ49にお進みください。

Q49. 貴自治体が「東日本大震災」で他の自治体に支援を要請した際に、支障となった点や課題と感じた点を3つまでお選びください。（○は３つまで）

1. 担当部署が機能していなかった
2. 職員を受け入れられるだけの宿泊先を準備できていなかった
3. 職員の派遣を要請することについて幹部職員や関係部局の理解が得られなかった
4. 職員の派遣を要請することについて議会や住民の理解が得られなかった
5. 職員の派遣を要請する相手や要請手続きがわからなかった
6. 貴自治体の求める業務内容を引き受けてくれる自治体がなかなか見つからなかった
7. 貴自治体の求める支援期間を引き受けてくれる自治体がなかなか見つからなかった
8. 職員の派遣に要する費用負担への対処の仕方がわからなかった
9. その他
（具体的には　　）

Q50. 貴自治体が「東日本大震災」で他の自治体から職員を受け入れたときに、支障となった点や課題と感じた点を3つまでお選びください。（○は３つまで）

1. 派遣されてきた職員を受け入れられる宿泊先がなかった
2. 派遣されてきた職員に対し効率的に仕事を割り振れなかった
3. 派遣されてきた職員の支援する業務内容と貴自治体が支援を求める業務内容が違っていた
4. 派遣されてきた職員の業務の進め方が貴自治体の求める業務の進め方と異なっていた
5. 複数の自治体から派遣職員を受け入れたため連絡調整に苦労した
6. 長期的支援を希望していたが、短期間で終わってしまった
7. 派遣元自治体の担当者との連絡がつきにくかった
8. 派遣元自治体との費用負担の調整に苦労した
9. その他

（具体的には　　）

【Q52へお進みください。】

Q51. 直前の質問で、「職員の派遣を受け入れなかった（受け入れられなかった）」とお答えになった自治体の方にお伺いします。
「東日本大震災」において、貴自治体が他の自治体から職員の派遣を受け入れなかった（受け入れられなかった）理由として、あてはまるものをすべてお選びください。（○はいくつでも）

1. そもそも職員の派遣を必要とするほどの被害はなかった
2. 担当部署が機能していなかった
3. 派遣されてきた職員を受け入れられるだけの宿泊先を準備できそうになかった
4. 職員の派遣を要請することについて幹部職員や関係部局の理解が得られなかった
5. 職員の派遣を要請することについて議会や住民の理解が得られなかった
6. 職員の派遣を要請する相手や要請手続きがわからなかった
7. 貴自治体の求める業務内容を引き受けてくれる自治体がなかった
8. 貴自治体の求める支援期間を引き受けてくれる自治体がなかった
9. 支援を要請した相手先の自治体と費用負担の調整がつかなかった
10. その他

（具体的には　　）

【この設問は、すべての自治体の方にお伺いします。】

Q52. 今後災害が発生したときに備え、他の自治体からの職員の派遣を受け入れられるよう貴自治体が現在取り組んでいることがあれば、具体的にご記入ください。

アンケートは以上で終了です。
ご協力いただき、誠にありがとうございました。

「東日本大震災」において、貴自治体が職員の派遣を受け入れた自治体についてお伺いします。

Q42 「東日本大震災」において、貴自治体が職員の派遣を受け入れた自治体名を、受け入れた職員数（延べ人数）の多い順にご記入ください。 ※ご記入頂いた回答は統計的に処理するため、個別の自治体名が公表されることはございません。	Q44～Q48は、数表の下部の選択肢をご覧になり、あてはまる番号をご記入ください。					
	回答者：全員	回答者：全員	回答者：全員	回答者：全員	回答者：全員	回答者： 終了している方 （Q47=2）
	Q43 それぞれの自治体から何名の職員を受け入れましたか。 ※複数回に分けて受け入れた場合は、延べ人数をお答えください。	Q44 貴自治体が、派遣された職員を通じて支援を受けた業務内容及び時期を、それぞれの自治体ごとにすべてお選びください。 （いくつでも） ※支援を受けていない場合は、選択肢13「この時期は支援を受けていない」をお選びください。	Q45 貴自治体がそれぞれの自治体から職員を受け入れたきっかけ・経緯として、あてはまるものをすべてお選びください。 （いくつでも）	Q46 それぞれの自治体からの職員の派遣について、貴自体の評価をお聞かせください。 （ひとつ）	Q47 現在もそれぞれの自治体から職員の受け入れを継続していますか。 （ひとつ）	Q48 職員の受け入れを終了した理由としてあてはまるものをそれぞれの自治体ごとにすべてお選びください。 （いくつでも）
回答例：東京都●●市 →	30 人	①発生～2011年4月： 1、4、5 ②2011年5月～6月 ： 2、3 ③2011年7月～9月 ： 6，7 ④2011年10月～12月 ： 6，7 ⑤2012年1月～3月 ： 13 ⑥2012年4月～2013年3月 ： 13 ⑦2013年4月～2014年3月 ： 13 ⑧2014年4月～2015年3月 ： 13	2、5、7	1	2	1，4
1つ目： →	人	①発生～2011年4月： ②2011年5月～6月 ： ③2011年7月～9月 ： ④2011年10月～12月 ： ⑤2012年1月～3月 ： ⑥2012年4月～2013年3月 ： ⑦2013年4月～2014年3月 ： ⑧2014年4月～2015年3月 ：				
2つ目： →	人	①発生～2011年4月： ②2011年5月～6月 ： ③2011年7月～9月 ： ④2011年10月～12月 ： ⑤2012年1月～3月 ： ⑥2012年4月～2013年3月 ： ⑦2013年4月～2014年3月 ： ⑧2014年4月～2015年3月 ：				
3つ目： →	人	①発生～2011年4月： ②2011年5月～6月 ： ③2011年7月～9月 ： ④2011年10月～12月 ： ⑤2012年1月～3月 ： ⑥2012年4月～2013年3月 ： ⑦2013年4月～2014年3月 ： ⑧2014年4月～2015年3月 ：				
		1. 災害対策本部運営支援業務 2. 避難所運営支援業務 3. り災証明発行業務 4. 保健業務（こころのケア含む） 5. 災害廃棄物処理支援業務 6. 道路・上下水道復旧支援業務 7. 応急仮設住宅業務 8. 復興計画策定支援業務 9. 区画整理・用地調整・集団移転事業支援業務 10. 広報 11. その他の一般行政業務 12. その他 13. この時期は支援を受けていない	1. 貴自治体が所属する県の調整・仲介があった 2. 災害時の相互応援協定を締結していた 3. 姉妹都市協定を締結していた 4. 平時から交流のある自治体だった 5. 特に関係のある自治体ではなかったが、貴自治体から支援要請をした 6. 派遣元の自治体から貴自治体に支援の打診があった 7. 派遣元の自治体が特に打診をせず、独自の判断で職員を派遣してきた 8. 近隣の自治体から紹介を受けた 9. 貴自治体が災害時の相互応援協定を締結する自治体から紹介を受けた 10. その他	1. とても効果があった 2. ある程度は効果があった 3. あまり効果はなかった 4. まったく効果はなかった	1. 継続している 2. 終了している	1. 取り決めていた派遣期間が終了したため 2. 支援を受けていた業務が完了したため 3. 災害対応や復旧・復興に一定の目途がついたため 4. 派遣元の自治体から支援終了を打診されたため 5. その他

巨大災害発生時の自治体間の連携強化施策に関する調査研究報告書
（平成 27 年度 危機管理体制調査研究報告書）

編集発行者　一般財団法人日本防火・危機管理促進協会
〒105-0001　東京都虎ノ門２丁目９番１６号　日本消防会館４階
Ｔｅｌ　０３－３５９３－２８２３
Ｆａｘ　０３－３５９３－２８３２
ＵＲＬ　http://www.boukakiki.or.jp/
印　　刷　株式会社丸井工文社
発　　行　２０１６年３月

この事業は、一般財団法人全国市町村振興協会の助成を受けて実施したものです。