

# 大規模災害時の地方公共団体からの応援職員の派遣について

三重県総括支援チーム（いなべ市役所防災課）

大月 浩靖



## 1 はじめに

毎年、全国各地で大規模な災害が発生するなか、筆者はこれまで平成23年東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）、平成28年熊本地震、平成29年九州北部豪雨、平成30年西日本豪雨、令和6年能登半島地震において被災地での支援活動を行ってきた。多くの被災自治体の災害対策本部運営状況を観察するとともに、災害時の地方公共団体からの応援職員による支援の重要性を検討してきたので、現地の課題や対応方法等について報告をする。

## 2 マンパワー不足

地方公共団体職員は平成6年の約328万人をピークとして平成28年の約273万人まで一貫して減少し、その後、横ばいから微増傾向にあり、令和6年4月1日現在では約281万人となり、対前年比では、1万153人増となっている。

阪神淡路大震災（平成7年1月17日）発生当時の地方公共団体職員数はピーク時の約328万人であったものの、神戸市役所では庁舎の機能障害、職員自身の被災や交通手段の途絶による登庁の遅れ、人的リソース不足による初動体制の構築、他自治体や国に対する応援要請に支障を來した。阪神淡路大震災の当日に神戸市役所では多くの応援職員を受け入れ災害業務にあたったが、地方公共団体の職員数が減少している昨今では、更に応援職員のマンパワーが必要となる。

令和6年能登半島地震では、職員自身の被災のみならず、お正月に発生した地震ということもあり、市役所職員の帰省や旅行などで、輪島市では職員の登庁率が39%であった。いつ、発生するかわからない災害に対し、地方公共団体職員の意識も重要になる。いかに平

時から参集基準の周知や発災後の家族の安心、安全を確保するための自宅の建築強度の強化、家具固定、非常食の準備等を事前にしておくかが大切であり、また、家族と発災後の参集について話しをしておくことも重要である。能登半島地震の輪島市の総括保健師は平成19年に経験した能登半島地震以降、平時から家族と発災後の自分の行動について相談しており、迅速に参集ができたという。人事部局で全局的に職員一人ひとりの家庭環境を把握して、発災時に関係各部署が迅速に対応できるよう防災部局と情報共有し、BCP（Business Continuity Plan／事業継続計画）にも盛り込んでおくことが重要であると筆者は考える。

## 3 災害対応の継承

災害対応は災害規模や被災状況によって大きく異なり、被災地にあった対策が求められ、決して同じ対応をすることはない。筆者はこれまで多くの被災自治体で災害対策本部の支援活動を行ってきたが、決して同じ対応をしてきたわけではない。特に被災地支援は、被災規模、被災状況だけではなく、地域の状況（高齢化、過疎化、地域の特異性）を把握し対応することが重要である。

災害対応は知識と経験が必要となる。知識は学ぶことで習得は可能であるが、経験はなかなか難しく、訓練を通じて疑似体験を実践する方法しかない。訓練をすることにより、少しでもノウハウや感覚を身に付けておくことは重要だと筆者は考える。防災担当職員も人事異動で担当となった職員が多く、定期異動で別の部署へ異動し、新たな職員が一から災害対応について学ばなければならない。災害対応は人の命に繋がっているため、学習や

訓練を通じて事前に備える必要があるとともに、災害発生は天災であるが、発災後の対応の遅れは人災になることを考えてほしいと筆者は思う。

阪神淡路大震災から30年が経過し、当時の災害対応を指揮した職員は退職し、若手職員として活動してきた職員が、指揮を司る年齢となっている。神戸市職員は、災害に対する意識を継承するため、職責に応じた災害対応研修を実施し、全国各地で発生した自治体等から災害対応を学んでいる。

#### 4 これまでの災害での職員派遣

令和6年能登半島地震では、全国から被災地に多くの地方公共団体職員が派遣された。特に輪島市においては20団体、延べ4万2,977人が派遣され、被災地での災害業務等に従事した。

発災直後の救助活動・救難活動、避難所支援、被害認定調査、給水支援、公費解体の受付、罹災証明書の受付・交付、支援物資対策、災害廃棄物への対応等多くの災害業務が発生する。しかし、どの地方公共団体も災害対応に慣れておらず、極度の混乱に見舞われる。

これまでの応援派遣は地方公共団体間の相互応援協定を中心とした派遣制度が実施されてきた。自治体間の協定数によっても異なるが、大規模災害が発生すると相互応援協定の派遣人数だけでは不足する。

平成28年に発生した熊本地震においても応援職員が不足し、筆者が災害対策本部支援に入った熊本県益城町でも、職員が寝る間を惜しんで昼夜災害業務に従事しており、筆者は、「このままでは益城町の職員が死んでしまう」と感じ、当初の派遣日程の延長を副市長に直訴し災害対策本部の支援を継続した。筆者が実際に被災地で活動するなか、国の制度として全国の地方公共団体職員の派遣が必要であると考え、益城町においても、災害検証のなかでその必要性を検証するように伝えた。その後、平成30年に総務省が応急対策職員派遣制度を創設し、被災市区町村が行う災害マネジメントの支援を行う総括支援チーム、避難所の運営、罹災証明書の交付等の災害対応業

務の支援を行う対口支援チームの派遣制度が構築された。



写真1 筆者による災害対策本部支援の様子（兵庫県立大学大学院　阪本真由美教授 撮影）

#### 5 被災自治体職員の疲弊

被災自治体職員は自ら被災者でありながら、被災した住民のために働くなければならない立場にあり、心身ともに非常に大きな負担、ストレスがかかる。悲惨な状況を目の当たりにしたり、さまざまな要求に直面したりすることなどにより心身に、特に心に過大な負担、ストレスがかかる可能性がある。更に自宅の倒壊等により避難所や車中泊避難を余儀なくされ、生活環境からのストレスも重なり、災害前より病気休暇や退職者が増加するとされている。

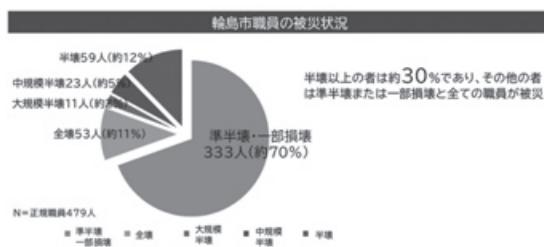
平成29年の九州北部豪雨で被災した福岡県朝倉市では、発災前の心の健康状態（以下メンタルヘルス）での長期における病休者は7人であったものの、発災後9人と増加した。長期における病休者は災害関連と一概に断定できないものの、短期における病休者が増加したという（発災時の朝倉市役所職員課職員よりヒアリング）。

令和6年能登半島地震の輪島市では、市内全域にわたり甚大な被害となり、正規職員479人のうち、自宅の家屋の全壊が53人（約11%）、大規模半壊が11人（約2%）、中規模半壊が23人（約5%）、半壊が59人（約12%）となり、半壊以上の職員は約30%となるが（図-1）、その他の職員も準半壊又は一部損壊となり、全ての職員が被災した。

このことから、令和6年2月に正規職員460人に生活状況を確認すると86人が避難所で生活していると回答しており（図-2）、また、避

## 研修紹介 研修2 災害発生時の市町村の対応

図-1 輪島市職員の被災状況



難所では安らげないという理由から、平日は職場の自席で寝泊まりをする職員が見られた。そのため、職場（避難所）で生活をしている職員に対し、市役所内に仮眠室を設置する（写真-2）など、職員へのケアを行った。しかしながら、個々に詳細の確認はしていないが、うつ病などの心の病による病気休暇（休職）取得者15人のうち、約半数の職員が震災等による業務量の増加や業務内容の困難化により病気休暇取得に至ったものと推測される（図-3）。

また、震災以降の自己都合による早期退職者が26人であったが、市外へ転出する者の割合が多く、住居の確保や子どもの教育環境、転職を理由に退職されたケースが多いと推測される。

図-2 輪島市職員の避難状況

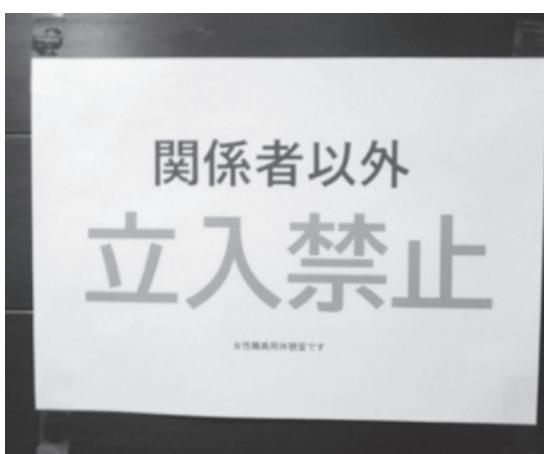
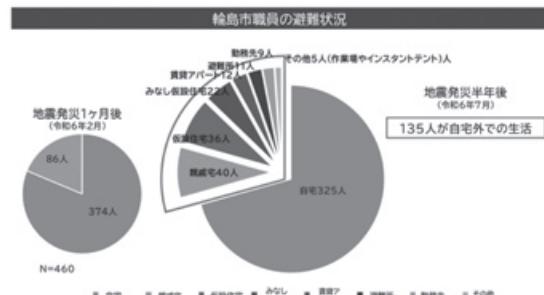
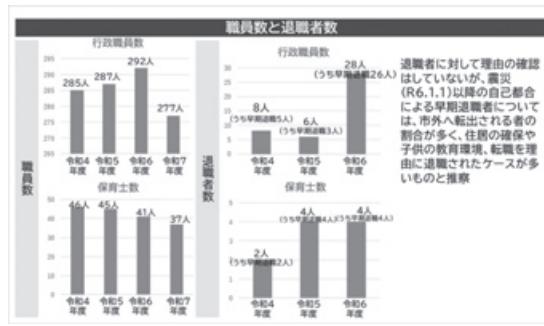


写真2 女性職員用仮眠室入口の様子（著者 撮影）

図-3 輪島市職員数と退職者数



このように被災地の職員の心身ケア、特にメンタルヘルス・ケアが必要であり、輪島市ではJ-SPEED（産業医科大学、広島大学公衆衛生学内）のスマートフォンによる健康管理及び相談や一般財団法人地方公務員安全衛生推進協会へのメンタル・ヘルス対策支援専門員の派遣要請（専門員による気になる職員の個別面談を実施）、石川こころのケアセンターによる全職員を対象とした個別面談及びアフターフォローを実施し、職員に対するサポートに努めた。災害業務が増加するなか、被災自治体職員の健康は、今後の復旧、復興に不可欠なものであると筆者は考える。

## 6 庁舎の代替施設や応援職員の執務室の確保

東日本大震災をはじめ、多くの被災地で庁舎が使用できず、代替施設を使用し災害対応をしている自治体は少なくない。熊本地震の益城町においては震度7の地震が2回発生したことにより庁舎の一部が倒壊したため、緊急避難として、災害対策本部を発災直前の4月に開館した益城町保健福祉センター（はぴねす）に併設する児童館に設置した。また、令和2年7月豪雨の球磨村では役場庁舎に行く道路が寸断され、役場庁舎が孤立し災害対策本部機能が失われたため、さくらドームに災害対策本部を設置し、災害対策業務に従事した。このように、大規模災害ではいつ、なんどき庁舎が使えなくなる状況になっても対応できるようにBCPを作成し、代替施設を事前に選定しておくことが重要である。また、自然災害以外でも令和7年5月に白岡市で発生した庁舎の火災により1階部分が一部焼損

し、その影響を受け庁舎全体が使用できない状況になった。このようなことからも、多くのリスクを想定した準備が必要だと考える。

また、災害が発生すると多くの応援機関が被災自治体に入り、活動するため、応援機関の規模に合わせて執務室の提供も必要となる。特に令和6年能登半島地震では応急対策職員派遣制度に基づき職員が派遣されたが、派遣する都道府県によっては、直接災害業務に従事する職員に加えて情報連絡員が配置されることもあり、この連絡員のための執務室も必要となる。このことを踏まえ事前に庁舎のレイアウトを作成しておくことが重要と考える。そして、被害規模によっても異なるが、被害認定調査を実施するための執務室が必要となるため、これまでの被災地の状況を把握し、必要面積を確保しておくことが重要である。

## 7 快速な応援職員の派遣

大規模災害により、重大な被害を受けた地方公共団体が他の地方公共団体から人的な支援を受けるということは、いわば緊急時の一時的なマンパワーの不足に対応するものといえる。

被災した地域の復旧・復興のためには非常に長い期間が必要であり、「一時的」とはいうものの、実際に応援・派遣等が行われる期間は相当長期間にわたる。令和6年能登半島地震の輪島市では1月1日発災後、約6ヶ月間多くの応援職員が被災地を支えた。このように、短期的ではあるが、マンパワー不足である被災地にとっては非常にありがたいことである。



写真3 筆者による輪島市長・副市長へのマネジメントの様子（三重県庁撮影）

あり、応急対策職員派遣制度は非常に有用と考えられる。

## 8 おわりに

これまで多くの被災地において、被災自治体職員は心に過大な負担、ストレスを抱えながら災害業務に従事してきた。被災地で現地活動を実施してきた筆者は被災地の職員の負担を少しでも軽くするため、総務省が制度化した災害マネジメント総括支援員等の知識の向上に努めてきた。また、基礎自治体の防災担当職員の平時からの防災力向上も重要であると捉え、微力ではあるが、全国市町村国際文化研修所でも多くの受講者に災害対応について伝えてきた。今後発生が危惧されている南海トラフ地震では西日本の半分の自治体が被災することが見込まれており、支援・受援体制の構築もさることながら、基礎自治体職員の防災力向上を図るために、これまでの経験や知見を積極的に伝えていきたいと思う。

### 著者略歴

大月 浩靖（おおつき・ひろやす）

平成13年いなべ市役所入庁、教育委員会を経て、現在総務部防災課課長補佐。総務省災害マネジメント総括支援員（令和2年登録）、国立研究開発法人防災科学技術研究所客員研究員（令和4年）。内閣府TEAM防災ジャパンお世話係、総務省災害マネジメント総括支援員研修講師（平成30年後期～）を務める。主な資格として1級危機管理士、防災士、防災危機管理者、防災介助士、消防団教育訓練推進者、（一社）福祉防災コミュニティ協会認定コーチなど。

平成20年岩手・宮城内陸地震（宮城県栗原市）現地調査以来国内外の被災地支援及び現地調査活動に従事するほか、全国の自治体・研修機関等での講演活動に携わる。