

## 基礎自治体間の連携による技術職員の長期派遣にかかる考察

## —東日本大震災における兵庫県阪神支援チームの取組みを事例に—

Consideration for Long-term Dispatch of Technical Staff through Cooperation among Municipalities  
-A Case Study of the Hyogo Prefecture Hanshin Assistance Team in Aftermath of the Great East Japan Earthquake-

張勸<sup>\*1</sup>・青田良介<sup>\*2</sup>・本荘雄一<sup>\*3</sup>

Mai ZHANG<sup>\*1</sup>, Ryosuke AOTA<sup>\*2</sup>, Yuichi HONJO<sup>\*3</sup>

単独の基礎自治体の対応力を超えた大規模災害が発生する場合、被災自治体では、大量の復旧・復興事業が行われるため、専門知識や経験を持つ技術職員のニーズが高まっていることから、外部の自治体からの人的支援が必要である。一方、現在、地方自治体では職員不足の問題に直面しており、技術職員の確保が課題となっている。職員派遣では、支援側の自治体の人的資源も問われている。東日本大震災の際、被災地支援にかかる人的資源を確保するため、兵庫県内の基礎自治体間で、兵庫県阪神支援チームを結成し、宮城県南三陸町や女川町に特定した対口支援方式に基づき、両町を継続的に支援した。本研究では、同チームによる中長期的な職員派遣を事例に、定性的及び定量的な手法を通して、基礎自治体間で連携した支援チームの特色、成果や課題を研究した。

キーワード: 東日本大震災、技術職員、阪神支援チーム、対口支援方式

Keywords: Great East Japan Earthquake, Technical staff, Hanshin Assistance Team, Counterpart Method

## 1. はじめに

### 1.1 研究の背景

東日本大震災では、インフラや公共施設の復旧、防災集団移転、土地区画整理等の大量の復旧・復興事業が行われたため、専門知識や経験を有する土木や建築職等の技術職員のニーズが高まった<sup>1)</sup>。また、復旧・復興事業の長期化に伴い、ハード整備を担う技術職員の中長期的な派遣が求められた。特に、基礎自治体である被災市町村を支援するにあたっては、都道府県よりはその業務を知る市町村職員を派遣するのが望ましいとの指摘がある<sup>2)</sup>。一方、基礎自治体において、技術職員の確保が課題となっている。「令和2年度地方財政対策の概要」では、小規模市町村を中心に技術職員の不足の深刻化や中長期派遣が恒常的に不足している課題が指摘された<sup>3)</sup>。そのため、被災自治体だけでなく、支援側の基礎自治体においても、人的資源には限界があると考えられる。

東日本大震災の際、総務省が全国市長会や全国町村会と連携し、全国レベルの職員派遣調整のスキームを立ち上げた。都道府県レベルにおいても様々な支援が行われた。その中で、関西広域連合が展開した対口支援方式<sup>1)</sup>の支援が注目された。ここでは、兵庫県・徳島県・鳥取県が宮城県を、大阪府・和歌山県が岩手県を、京都府・滋賀県が福島県を継続的に支援した。支援側と受援側が特定されたことにより、継続的に支援がしやすくなり、支援調整にかかる被災自治体の負担軽減にも役立ったと考えられる。

一方、国や都道府県の調整によらず、基礎自治体が自ら調整し、他の基礎自治体と連携した事例がある。兵庫県西宮市では、阪神・淡路大震災時の経験や被災自治体の技術職員不足の状況から、長期的な支援が必要と予測した。一方、自ら職員の派遣にも限度があるため、阪神間の宝塚市、川西市、猪名川町と共同で「兵庫県阪神支援チーム」（以下：阪神

\*1 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 博士後期課程

Graduate School of Disaster Resilience and Governance, University of Hyogo, Ph.D. Student

\*2 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 教授・博士（学術）

Professor, Graduate School of Disaster Resilience and Governance, University of Hyogo, Ph.D.

\*3 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 客員教授・博士（社会学）

Visiting Professor, Graduate School of Disaster Resilience and Governance, University of Hyogo,  
Doctor of Sociology

支援チーム)を結成し、対口支援方式を活用し、南三陸町や女川町を令和3年度まで継続的に支援した。

支援側の技術職員数には限りがあり、基礎自治体が単独で技術職員を派遣するのが厳しいことから、人的資源を確保し、継続的に派遣する上では、こうした複数の基礎自治体が連携した支援が効果的ではないかと考えられる。そのため、本研究では、阪神支援チームに着目した。

## 1.2 先行研究

都道府県による支援について、阪本(2014)は東日本大震災の際の全国知事会の枠組みに基づき、都道府県が調整した中長期支援の有効性と課題を分析し、人的支援調整の改善策を提言した<sup>4)</sup>。中里ら(2017)は、東日本大震災において派遣された京都府・兵庫県の農業土木職員30名を調査し、適当な派遣期間の設定、職員への精神面のケア、普段からの知識の蓄積、経験の継承、人材育成等の職員派遣のための経験等を研究した<sup>5)</sup>。張ら(2021)は関西広域連合による対口支援方式に着目し、自治体間の資源調整や対口支援方式による継続性等の特色を考察した<sup>6)</sup>。

政令指定都市による支援について、(公財)神戸都市問題研究所(2013)が平成24年度の神戸市の派遣職員を調査し、派遣の実態と改善策を検討した<sup>7)</sup>。

これらの研究は、復旧・復興期における自治体間支援に着目したが、都道府県または政令指定市という比較的に大規模の自治体に止まっていることから、人的資源がより少ない基礎自治体による支援を分析する必要があると考えられる。

基礎自治体による技術職員の派遣について、日置ら(2015)は、平成26年度まで派遣された農業土木職員に着目し、職員派遣の仕組みの改善点等を提言したが、より長期にわたる職員派遣の仕組みに関する考察には至っていない<sup>8)</sup>。磯田ら(2018)は、大船渡市の復興市街地整備を支援した2つの自治体に対する比較分析を行い、支援と受援側の協議・調整することの有効性や事前準備の仕方を挙げたが、支援自治体間の連携の効果を考察したものではない<sup>9)</sup>。また、三宅(2021)は東日本大震災後の復興期における盛岡市の取り組みについて、民間団体との連携体制、派遣職員の業務内容とその変化を整理し、支援の役割や課題を研究したが、被災地支援のための人的資源の確保について考察したものではない<sup>10)</sup>。

複数の基礎自治体間の連携について、井口(2012)は東京都杉並区による「自治体スクラム支援会議」に着目し、平成23年度の支援状況を整理し、自治体間の連携による水平的支援の有効性を挙げたが、長

期派遣を考察したものではない<sup>11)</sup>。

## 1.3 研究の目的

上述のとおり、複数の基礎自治体が連携した長期的な支援に関する先行研究が見当たらない。本研究では、この点に着目し、阪神支援チームを事例に、複数の基礎自治体が連携し、長期にわたり実施した支援の実態を明らかにした上で、継続的な支援ができた要因を分析した。また、支援の成果や課題を踏まえ、将来の被災地支援に役立つ派遣職員の達成感や派遣意欲を向上させるための留意点を提言する。

## 2. 研究の方策

本研究を探求するうえでは、支援する自治体及び支援を受ける自治体双方の事情を理解する必要がある。そのため、支援及び受援側双方の自治体の幹部職員に対するインタビューを実施した。また、支援の成果や課題、将来の長期的な職員派遣に関する留意点を分析するため、派遣された技術職員に対するインタビュー調査や質問紙調査を行った。

具体的には、派遣を受け入れた南三陸町や女川町の人事部局の幹部職員にインタビュー調査を実施した。その内容を「3.1南三陸町・女川町における技術職員の受入状況」に示す。

次に、派遣の視点から、阪神支援チームを結成する際の支援側の調整を中心に、長期にわたり尽力した元西宮市副市長に対するインタビュー調査を実施した。その内容を「3.2阪神支援チーム結成の経緯や派遣調整」に示す。

また、派遣にかかる実務の状況を知るため、派遣職員の人事異動や派遣後のサポートを担当する西宮市、宝塚市、川西市の危機管理及び人事部局の幹部職員に対するインタビュー調査を行った。その内容を「3.3派遣自治体での体制や派遣調整」に示す。

さらに、実際に派遣された職員が直面した課題を明らかにするため、派遣された技術職員7人に対し、インタビュー調査を実施し、その内容を「3.4技術職員の派遣に係る課題」にまとめた。インタビュー調査の対象人数が限られており、同調査で得られた諸課題の一般性を検証するために、派遣職員全員に対する質問紙調査を行った。人事・危機管理部局の協力を得て、令和4年3月10日に宝塚市と川西市、4月18日に西宮市に質問紙を送付した。4月31日までにメール又はGoogle Formで回答いただいた。その結果を「4.質問紙調査の結果」に示す。

これらに基づき、長期的な派遣ができた要因や将来の職員派遣の際の留意点、今後の研究課題を「5.

まとめ・考察」にまとめた。

上記の研究で実施したインタビュー調査や質問紙調査の概要を表1・2に示す。

表1 インタビュー調査の概要

対象者（派遣先・業務）	日時	主な調査内容
被災自治体人事部局幹部職員		
女川町総務課長補佐	R4 2.7	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支援決定までの経緯</li> <li>・ 技術職員の必要性</li> <li>・ 阪神支援チームによる支援の実態</li> <li>・ 派遣自治体との調整</li> <li>・ 支援の効果</li> </ul>
南三陸町総務課長		
元西宮市副市長		
元西宮市副市長	R4 4.12	・ チーム結成の経緯
派遣自治体人事・危機管理部局幹部職員		
西宮市人事課長	R3 12.12	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職員派遣までの経緯</li> <li>・ 技術職員派遣に関する庁内での調整</li> <li>・ 阪神支援チーム内での調整</li> <li>・ 被災自治体との調整</li> <li>・ 技術職員派遣の体制</li> <li>・ 後方支援</li> </ul>
宝塚市人材育成課長	R3 11.21	
川西市危機管理課長	R3 3.11	
派遣職員		
西宮市土木職 A（南三陸町・震災復興計画策定）	R3 10.16	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 属性（派遣先、担当業務、所属、役職等）</li> <li>・ 受入自治体での体制</li> <li>・ 長期派遣に係る課題</li> <li>・ 被災自治体での連携・人間関係</li> <li>・ 職員交代の際の引継ぎ</li> <li>・ 支援から得られた経験の活用や継承</li> <li>・ 派遣自治体や被災自治体による後方支援</li> </ul>
西宮市土木職 B（南三陸町・防災集団移転事業）	R3	
西宮市建築職（女川町・公共施設の復旧）	12.10	
宝塚市土木職（女川町・漁港集落整備事業）	R3 11.21	
宝塚市建築職（女川町・公共施設の復旧）		
川西市土木職（南三陸町・防災集団移転事業）	R4 3.11	
川西市建築職（女川町・施設の維持管理等）		

表2：質問紙調査の概要

	西宮市	宝塚市	川西市	計
配布数	66	26	24	116
回答数	18	8	2	28
回収率	27.3%	30.8%	8.3%	24.1%

### 3. インタビュー調査の結果

被災・支援側の幹部職員、元西宮市副市長（発災当時：総務局長）に対する調査に基づき、被災自治体の受入状況、阪神支援チームの結成経緯、派遣体制や調整についてまとめた。また、派遣職員への調査により、技術職員の派遣に係る課題をまとめた。

#### 3.1 南三陸町・女川町における技術職員の受入状況

平成23年3月11日に発生した東日本大震災により、南三陸町では、600人が死亡し、211人が行方不明になった。全壊家屋は3,143戸（全住家数の58.6%）、半壊・大規模半壊家屋は178戸（3.3%）、一部破損は1,204（22.45%）戸であった<sup>7)</sup>。女川町

表3 南三陸町における全国からの技術職員数

年度	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3
人数	16	32	28	31	22	21	29	21	12	12	3

表4 阪神支援チームにより派遣した技術職員数

		H23	24	25	26	27	28	29	30	R1	2	3	合計
西宮	南	2	5	5	5	4	3	2	2	2	2	0	32
	女	6	3	3	4	4	2	3	2	3	3	1	34
宝塚	南	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	女	6	3	3	2	3	3	1	2	1	0	0	24
川西	南	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	9
	女	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	0	15
合計	南	5	5	6	6	5	4	3	3	3	3	0	43
	女	14	8	8	8	9	6	5	5	5	4	1	73

※南＝南三陸町、女＝女川町

では、死亡者は593人、行方不明者は257人であった。全壊2,924戸（全住家数の66.3%）、半壊・大規模半壊349戸（7.9%）、一部損壊661戸（15.0%）の住家被害も発生した<sup>8)</sup>。また、学校、公民館、役場等の公共施設や水道、電気等のライフラインについて、両町とも甚大な被害を受けたため、大量の復旧・復興事業が必要となった。

被災両町の人事部局幹部職員に対するインタビュー調査から、災害対応やその後の復旧・復興事業に忙殺され、派遣調整を行う余裕がなかったことがわかった。そのため、西宮市を中心に、支援側の同じ自治体が継続的に支援することで、被災自治体が自ら調整する負担が軽減された。また、同じ自治体が継続的に同じ分野の事業を支援したため、引継ぎがしやすくなったという意見があった。

両町とも、技術職員が極めて少なかったため、技術職員の派遣が必要であった。例えば、表3により、南三陸町では、平成23年度に全国から16人の技術職員が派遣され、平成26年度に最大時の31人になった。時間の経過とともに技術職員の確保が難しくなっており、令和3年度には3人まで減少した。

それに対し、阪神支援チームは令和3年度まで継続的に職員を派遣した。その状況は表4のとおり。平成23年度では、復興計画策定を支援するための土木職員や、公共施設復旧計画等の業務を支援するための建築職員が派遣された。平成24年度から、本格的な復旧・復興事業が始まったため、都市計画、土地区画整理事業等を支援する土木職員や、公共施設の復旧等を支援する建築職員が派遣された。令和3年度まで、合計116人が派遣された。内訳は、土木職員86人、建築職員25人、機械職員1人、電気職員2人、造園職員2人であった。

両町からは、阪神支援チームによる長期派遣が復旧・復興事業に役立ったというコメントがあった。

### 3.2 阪神支援チーム結成の経緯や派遣調整

阪神・淡路大震災の際、西宮市が多くの支援を受入れた。自市の経験を活かし、恩返しするため、平成23年3月14日に市長、副市長、総務局長等の幹部職員からなる「西宮市支援対策本部」を設置した。3月31日、総務局長が定年退職し、再任用で危機管理補佐官として支援対策本部に出席していた。当初は、中核市市長会等の枠組みにより、福島県郡山市、いわき市、宮城県仙台市に見舞金や救援物資を提供した。また、関西広域連合の調整にも応じ、宮城県南三陸町の避難所運営を支援した。

それとは別に、自ら情報収集やニーズ把握を目的に、先遣隊や調査隊を3回にわたり派遣した。それを踏まえ、庁舎の破損や職員の喪失が大きかった南三陸町への支援を検討し、4月7日の第13回支援対策本部会議において正式に支援を決定した。その後、西宮市の幹部職員の1人が自治大学時代の人脈を活用し、宮城県登米市の幹部職員である同期生に連絡し、南三陸町の状況を把握した。さらに、登米市を通じて栗原市にも連絡が伝わり、4月13日、南三陸町の状況を確認することができた。

4月19日に危機管理補佐官等の幹部職員が登米市に到着し、登米市や栗原市の幹部職員と協議した際、被害が甚大な女川町も支援する必要があるという意見が出たため、両市の紹介のもと、20日に両町を訪問し、現地の状況を把握できた。22日に登米市役所において、西宮市、登米市、栗原市、南三陸町、女川町の幹部職員が集まり、協議を行った後、23日に帰庁報告をした。その後、4月28日に西宮市が危機管理監や危機管理補佐官を被災地に再派遣し、登米市、栗原市と協議した。

併せて、西宮市では、派遣職員の確保を目的に、4月19日、副市長が出席した阪神・丹波副市長会において、各市町に対して、被災両町の情報を提供し、支援の意向を確認した。支援側の自治体間の調整を図るため、5月6日に行われた阪神・丹波支援会議において、西宮市が阪神支援チームを結成し、宝塚市、川西市、猪名川町も参加することになった。また、被災両町とも技術職員の数が少なかったことを踏まえ、技術職員も派遣することになった。

これらの調整に基づき、5月21日、西宮市、宝塚市、川西市、猪名川町が共同で阪神支援チームを立ち上げ、6月1日から職員の派遣を始めた。同時に、被災側の女川町・南三陸町、支援側の西宮市・宝塚市・川西市・猪名川町、両者を取り持った登米市、栗原市による「東日本大震災に係る災害応援活動に

関する協定書」が締結された。猪名川町は自町の職員不足の状況を踏まえ、職員を派遣できなかった。

阪神支援チームが結成された後、西宮市危機管理補佐官が中心として、支援自治体や被災自治体との調整を担当した。その後、平成25年から水道事業管理者、平成26年から上下水道事業管理者として水道事業を担当する一方、阪神支援チームに関する調整も担当した。また、平成27年から副市長に就任し、平成31年から3年間特別顧問として、最後年度の派遣まで調整を行なった。

### 3.3 派遣自治体での体制や派遣調整

西宮市が阪神支援チーム内の調整や被災自治体との調整を担当し、被災自治体との協議により必要な人数・職種等を把握した上で、宝塚市や川西市と調整した。派遣調整のため、支援側の阪神支援チーム調整会議が平成23年に4回、平成24年に3回、平成25年に3回、また、被災側との女川町・南三陸町支援調整会議が平成23年に2回、平成24年に1回開催された。宝塚市や川西市からも、西宮市による調整が両市の派遣調整にかかる負担の軽減に役立つという意見が出た。

西宮市が復興計画策定の段階において、阪神・淡路大震災の経験者やまちづくり計画策定の経験者を派遣し、その後は人材育成の観点から、若手職員を派遣し、復旧・復興事業に従事させた。また、派遣職員を孤立させないため、できるだけ複数人を派遣した。派遣職員の精神面のケアを重視し、6カ月に1回の家族による現地訪問の旅費を負担した。

宝塚市は、西宮市の調整結果を受け、庁内の調整や派遣者とのやり取りを行った。30代や40代の職員を中心に、派遣意欲を確認した上で、人選を決めた。同時に、職員の積極性を尊重し、派遣希望者を優先させた。また、職員派遣により欠員になった部局に対しては、庁内の配置調整で補充した。さらに、月1回の帰庁報告のほか、6カ月に1回の家族訪問の旅費を支給し、帰庁の際に健康相談を実施した。6カ月に1回に幹部職員が被災自治体を訪問し、派遣職員との面談を行った。

川西市では、職員数が少なかったことから、毎年度被災両町に1名ずつしか派遣できなかった。また、災害対応経験のある職員がいなく、経験を蓄積させるため、若手職員を中心に派遣した。後方支援として、月1回の帰庁報告を実施し、その時間は派遣職員の希望により設定した。1週間程度の引継ぎ時間を設け、被災地でのホテル代を負担した。

「3.2」や「3.3」により、阪神支援チームは県や

国の調整によらず、複数の基礎自治体間の独自の連携に基づき、対口支援方式で支援先を南三陸町や女川町に特定し、技術職員を継続的に支援した特徴を持つと考えられる。派遣調整について、西宮市が中心的な役割を担ったことも特色である。

### 3.4 技術職員の派遣に係る課題

派遣職員へのインタビューでは、派遣職員の属性、受入自治体での体制、長期派遣の課題、連携等の質問項目（表1参照）について、各職員に生の声を聴いた。また、KJ法を使い、それらの意見のキーワードを抽出し、それらの内容の類似性に着目し、技術職員の中長期的な派遣について、課題と思われたことを9つのテーマに分類した。（表5参照）

「①派遣体制」では、経験の少ない若手職員が即戦力になりにくいこと、単独派遣により相談相手がいなく、精神面のストレスが溜まったこと等が挙げられた。「②被災自治体での体制」について、地元職員とのペア体制ができず、派遣職員だけ業務を担当したこと、被災自治体の部署内の情報共有がうまくできなかったこと、派遣先と派遣元自治体の組織規模の違い等が課題として挙げられた。「③業務面の課題」に関しては、決裁や文書処理の仕方の違いに苦労したこと、派遣元と派遣先自治体での組織規模の違いによる業務分担体制の違い、膨大な業務量への対応、平常時と異なる業務に苦労したこと、受入側から受けたガイダンスの不足等が指摘された。

3月末に派遣職員が一斉に終了し、4月から派遣された職員同士が業務を進めたことから、経験の継承や業務内容の確認が難しくなったという意見も出た。

「⑦経験の活用や継承」について、過去の災害対応経験や平常時の経験が活用できることが被災地での業務に役立ったこと、一方、被災自治体内で共有する体制が整備できていなかったことが挙げられた。

「⑧後方支援」では、派遣元・派遣先によるサポートの充実や心のケアへの配慮の必要性が指摘された。

「⑨その他」では、被災地支援による達成感、派遣を通じた能力の向上、今後の派遣意欲について、派遣職員の意見や感想を聴いた。

## 4. 質問紙調査の結果

インタビュー調査で得られた9つの課題の一般性を検証するため、質問紙調査を行った。なお、調査項目は9つの課題をもとに、表6のように設定した。

ここでは、まず、単純集計(n=28)を通じて、技術職員派遣の成果や課題を分析した。次に、クロス集計により、派遣職員が感じた達成感と今後の派遣意

表5 技術職員に対するインタビュー調査に基づく課題と考えられること

テーマ	主な課題
①派遣体制	①若手職員の派遣 ②単独派遣による不安
②受入体制	①地元職員とのペア体制 ②部署内での情報共有 ③組織規模の違い
③業務面の課題	①決済、文書処理等の違い ②業務分担体制との違い ③膨大な業務量への対応 ④受入側からのガイダンスの不足
④生活面の課題	①文化・方言の違い ②宿泊場所の立地 ③自然環境の違い
⑤連携	①地元職員・他の派遣職員との連携 ②地元職員からの支援
⑥引継ぎ体制	①引継ぎ期間の設定 ②派遣終了後の連絡体制 ③引継ぎの内容 ④交代時期の設定 ⑤引継ぎの手法
⑦経験の活用や継承	①災害対応や仕事上の経験の活用 ②経験の記録、共有
⑧後方支援	①派遣元・派遣先によるサポート ②心のケアの必要性
⑨達成感や今後の派遣意欲	①仕事上の達成感 ②個人能力の向上 ③今後の派遣意欲

表6 質問紙調査の項目

テーマ	質問項目
①派遣体制	派遣の決め方(SA) 派遣期間(SA) 派遣時の年代(SA) 派遣時の勤続年数(SA) 派遣体制に対する評価(SA)
②執務に関する受入体制	受入側からのガイダンス(FA) 望ましい体制(FA) 受入体制に対する評価(SA)
③受入自治体職員及び他の派遣職員との連携	受入自治体で苦労したこと(MA) 受入自治体職員から受けた支援(MA) 改善すべき点(FA) 連携に対する評価(SA)
④引継ぎ体制	前任者との引継ぎ期間(SA) 後任者との引継ぎ期間(SA) 引継ぎ期間に対する評価(SA) 引継ぎの手法(SA) 引継ぎの内容(MA) 引継ぎに係る課題(FA) 引継ぎ体制に対する評価(SA)
⑤派遣された経験の活用と今後の継承	阪神・淡路大震災の経験(SA) 被災地支援の経験(SA) 平常時の仕事上の経験(SA) 被災自治体での経験の共有(SA) 業務内容を継承するための記録(SA) 記録の内容(MA) 望ましい継承の仕方(FA) 支援から得た経験の活用(SA) 経験の活用と継承に対する評価(SA)
⑥派遣職員へのサポート	被災自治体からのサポート(MA) 派遣自治体からのサポート(MA) 望ましいサポート(FA) サポートに対する評価(SA)
⑦「①～⑥」を踏まえた達成感と今後の派遣意欲	復旧・復興に対する達成感(SA) 自身の能力向上に対する達成感(SA) 今後の派遣意欲(SA)

※SA=単一回答、MA=複数回答、FA=自由回答

欲に関連性のある項目を考察した。

#### 4.1 支援の成果や課題

ここでは、単純集計の結果に基づき、支援の成果や課題をまとめた。また、これらの成果や課題と関連する調査結果をグラフで示した。

##### (1) 派遣体制 (図1参照)

図1からは、派遣の決め方、派遣期間、職務経験等派遣に関わる体制を評価するものが多く、経験を蓄積させるため、若手職員の派遣も多かったことがわかった。これは、インタビュー調査で指摘されたとおり、経験の活用や蓄積を目的として、復興計画を策定する段階では経験者、事業を推進する段階では若手職員を多数派遣したためと考えられる。

##### (2) 執務に関する受入体制 (図2参照)

受入側からのガイダンス内容 (自由回答) について、「組織・業務説明」、「関係者との連携」、「生活関係」、「派遣職員向けの研修」等が挙げられた。一方、望ましい体制や配慮について (自由回答) の設問では、「業務に関するサポート」、「精神面への配慮」等が指摘された。図2から、執務に関する受入体制に対する評価が分かれたことがわかった。

##### (3) 派遣職員と受入自治体職員、及び他自治体から

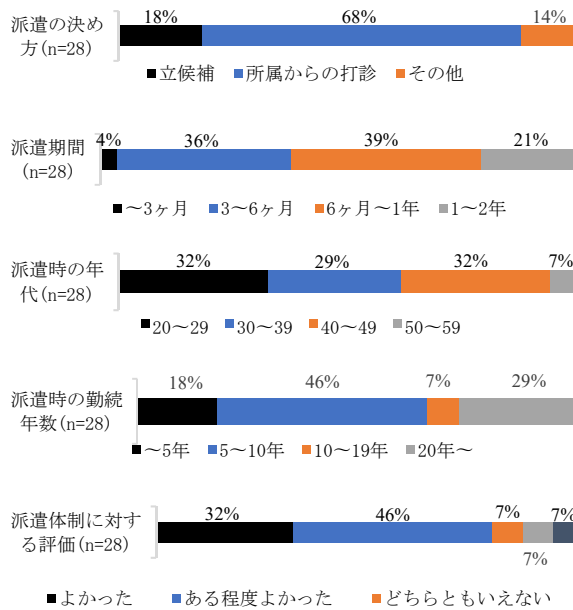


図1 派遣体制

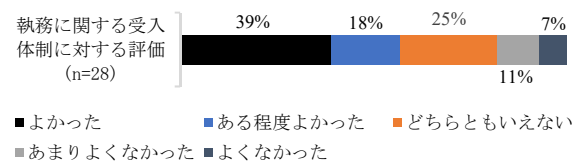


図2 執務に関する受入体制

##### の派遣職員との連携 (図3参照)

連携がある程度よかったと評価されている。多くの職員が異なる地域での組織体制や地元の文化・方言に苦勞したため、庁内関係者との調整、住民との交渉、業務に関する手続きについて、被災自治体職員との連携が必要と考えられる。

##### (4) 引継ぎ体制 (図4参照)

引継ぎが比較的によかったと評価された傾向が見られた。3日間~1週間の引継ぎが多く、その期間をよく評価する傾向が見られた。引継ぎの内容から見れば、他の自治体からの派遣職員との調整が相対的に少なかったことがわかった。これは、多くの派遣職員が3月末に一斉に終了し、4月から新たな派遣

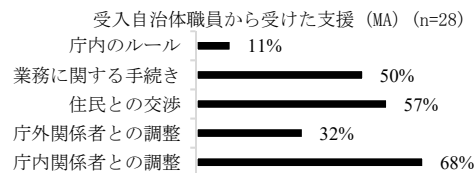
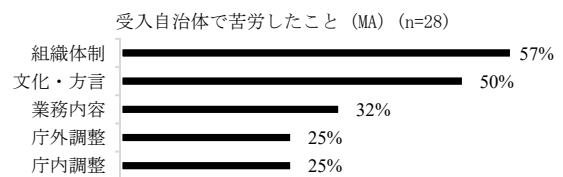
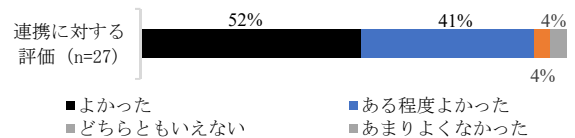


図3 派遣職員と受入自治体職員、及び他自治体からの派遣職員との連携

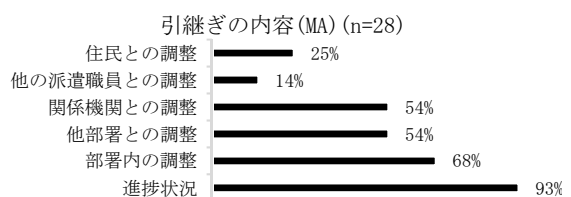
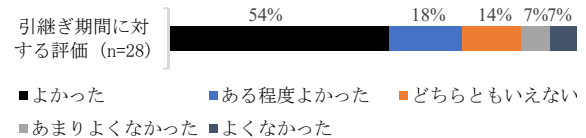
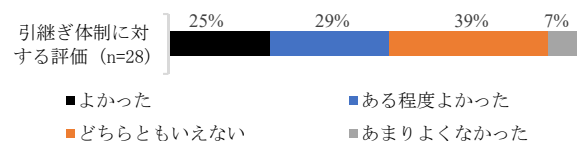


図4 引継ぎ体制

職員が配置されたことによると考えられる。

また、引継ぎに係る課題（自由回答）では、「統一した引継ぎの方法が必要」、「派遣職員単独で担当すると、受入職員がわからない業務内容がある」、「前任者とスムーズに連絡できる体制が望ましい」等が挙げられた。円滑な引継ぎを考える上で、交代時期を見直し、引継ぎ方法の統一化、派遣職員と受入自治体職員とのペア体制の整備等が必要と考えられる。

(5) 派遣された経験の活用と今後の継承 (図5 参照)

阪神・淡路大震災から年月が経過する一方、震災時の対応経験がある職員が21%を占めた。インタビュー調査のとおり、多くの経験者が復興計画策定の段階で派遣された。平常時の仕事上の経験が被災地支援に活用できた職員は78%を占めた。

被災自治体での経験の共有をよかったと評価する職員が多かった。一方、業務内容を継承するための記録についての回答が分かれた。

望ましい継承の仕方（自由回答）では、「意思決定の経過や理由の継承」、「地元職員による目標管理やスケジュール管理」等が挙げられた。支援から得られた経験を活用できる機会が多く、支援経験が平常時の仕事や今後の支援にも役立つものと考えられる。

(6) 派遣職員へのサポート (図6 参照)

受入自治体や派遣自治体から得られたサポートをよかったと評価する傾向が見られた。

受入自治体は宿舎や車等の生活面のサポート、派遣自治体は帰庁報告や家族訪問時の旅費支給等の精神面のサポートに力入れたことがわかった。

また、望ましいサポート（自由回答）について、生活面では「帰庁報告の回数」、「宿舎の立地」、「通勤等の確保」、「同一時期に複数職員を派遣」、業務面では「業務上の相談をしやすい体制」が挙げられた。

(7) 達成感と今後の派遣意欲 (図7 参照)

(1)～(6)の質問を踏まえたもので、多くの職員が被災地の復旧・復興に役立ったと考え、派遣を通じて自身の能力が向上できたと答えた。さらに、今後の被災地支援の意欲が高まったこともわかった。

4.2 達成感と今後の派遣意欲に関連性のある要因

職員の達成感は業務の遂行や支援の効果と関連性があると考えられる。また、支援の経験を今後の災害に活用させるため、どの要因が職員の今後の派遣意欲に影響したかを分析する必要がある。そのため、ここでは、「復旧・復興に対する達成感」、「自身の能力向上に対する達成感」、「今後の派遣意欲」の結果に関連性のある要因をクロス集計で検証した。サンプル数の少なさを考慮し、検証手法として、フィッ

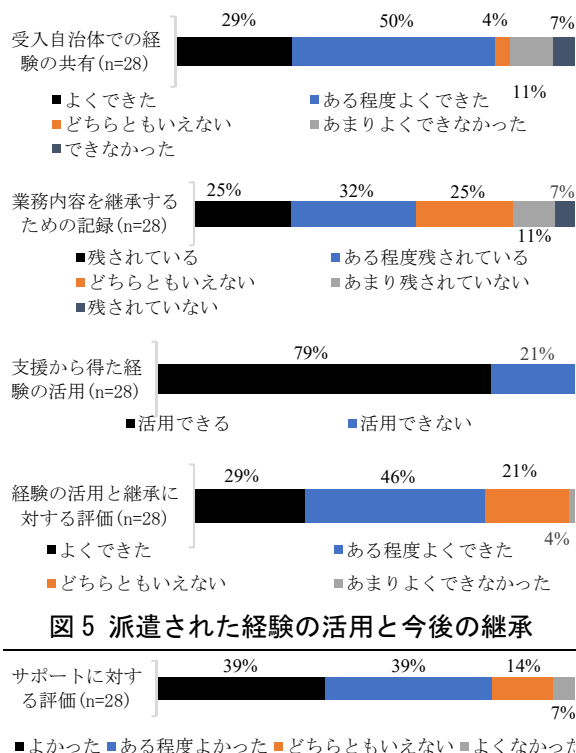


図5 派遣された経験の活用と今後の継承

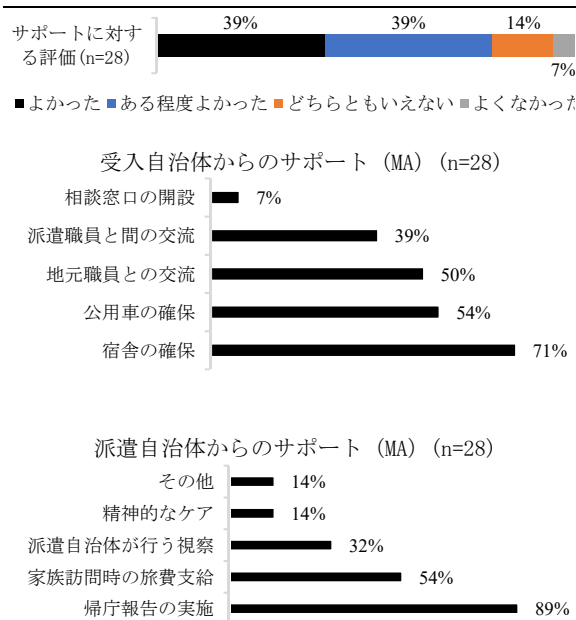


図6 派遣職員へのサポート

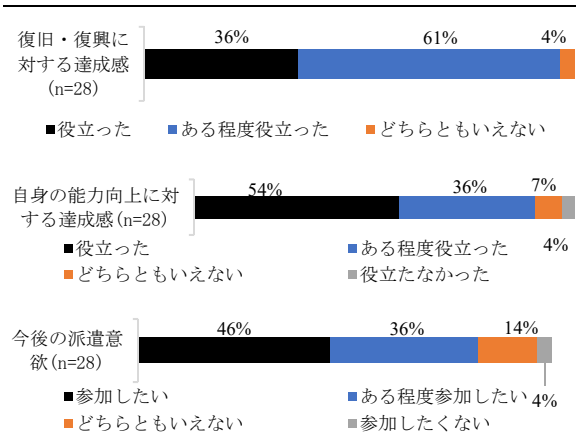


図7 達成感と今後の派遣意欲 (n=28)

シャーの正確確率検定法<sup>(2)</sup>を採用した。また、サンプル数が少なかったため、自治体別の検証や比較には至っていない。検証にあたっては、有意確率(p値)が0.1(10%)未満を有意水準とし、0.1(10%)未満を統計的に有意な差があるものとみなした。

(1)「復旧・復興に対する達成感」と関連する項目

表7 「復旧・復興に対する達成感」に関連性のある項目

		復旧・復興事業に役立ったか		
		役立った	ある程度役立った	どちらともいえない
派遣体制に対する評価*	よかった	60.0%	17.6%	0.0%
	ある程度よかった	20.0%	58.8%	100.0%
	どちらともいえない	0.0%	11.8%	0.0%
	あまりよくなかった	0.0%	11.8%	0.0%
	よくなかった	20.0%	0.0%	0.0%
受入体制に対する評価**	よかった	60.0%	29.4%	0.0%
	ある程度よかった	10.0%	17.6%	100.0%
	どちらともいえない	10.0%	35.3%	0.0%
	あまりよくなかった	0.0%	17.6%	0.0%
	よくなかった	20.0%	0.0%	0.0%
他の職員との連携に対する評価*	よかった	77.8%	35.3%	100.0%
	ある程度よかった	11.1%	58.8%	0.0%
	どちらともいえない	0.0%	5.9%	0.0%
	あまりよくなかった	11.1%	0.0%	0.0%
	よくなかった	0.0%	0.0%	0.0%
経験の活用と継承に対する評価**	よかった	60.0%	11.8%	0.0%
	ある程度よかった	20.0%	58.8%	100.0%
	どちらともいえない	20.0%	23.5%	0.0%
	あまりよくなかった	0.0%	5.9%	0.0%
	よくなかった	0.0%	0.0%	0.0%
基数		10	17	1

\*=p<5%、\*\*=p<10% (表8、表9も同じ)

表8 「自身の能力向上に対する達成感」に関連性のある項目

		自身の能力向上に役立ったか			
		役立った	ある程度役立った	どちらともいえない	役立たなかった
派遣体制に対する評価*	よかった	46.7%	10.0%	50.0%	0.0%
	ある程度よかった	26.7%	80.0%	0.0%	100.0%
	どちらともいえない	6.7%	10.0%	0.0%	0.0%
	あまりよくなかった	6.7%	0.0%	50.0%	0.0%
	よくなかった	13.3%	0.0%	0.0%	0.0%
受入体制に対する評価**	よかった	60.0%	20.0%	0.0%	0.0%
	ある程度よかった	13.3%	30.0%	0.0%	0.0%
	どちらともいえない	13.3%	40.0%	50.0%	0.0%
	あまりよくなかった	0.0%	10.0%	50.0%	100.0%
	よくなかった	13.3%	0.0%	0.0%	0.0%
他の職員との連携に対する評価*	よかった	64.3%	40.0%	50.0%	0.0%
	ある程度よかった	28.6%	60.0%	50.0%	0.0%
	どちらともいえない	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	あまりよくなかった	7.1%	0.0%	0.0%	0.0%
	よくなかった	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
今後の派遣意欲**	参加したい	64.3%	40.0%	50.0%	0.0%
	ある程度参加したい	28.6%	60.0%	50.0%	0.0%
	どちらともいえない	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	参加したくない	7.1%	0.0%	0.0%	0.0%
	基数		15	10	2

(表7参照)

派遣側や受入側の体制整備、業務を進めるための他の職員との連携、普段の仕事上の経験の活用と継承が復旧・復興に対する達成感と関連性がある。

(2)「自身の能力向上に対する達成感」と関連する項目 (表8参照)

派遣側や受入側の体制、他の職員との連携を良いと評価する職員が自身の能力向上に対する達成感を感じたことがわかった。また、自身の能力向上を感じた職員の場合、今後の派遣意欲が高まっていることから、派遣を通じて職員の経験を増やし、個人能力が高まり、今後の被災地支援にも貢献できることが期待できると考えられる。

(3)「今後の派遣意欲」と関連する項目 (表9参照)

派遣体制、他の職員との連携を良いと評価する職員の場合、今後の派遣意欲が高まっている。普段の仕事上の経験が復旧・復興事業に活用でき、仕事に関する記録が残され、被災自治体の今後の対応に反映できることにより、今後の派遣意欲が高くなった。

5. まとめ・考察

阪神・支援チームでは、被災した基礎自治体に派

表9 「今後の派遣意欲」に関連性のある項目

		今後の派遣に参加したいか			
		参加したい	ある程度参加したい	どちらともいえない	参加したくない
派遣体制に対する評価*	よかった	61.5%	10.0%	0.0%	0.0%
	ある程度よかった	23.1%	70.0%	75.0%	0.0%
	どちらともいえない	7.7%	10.0%	0.0%	0.0%
	あまりよくなかった	7.7%	0.0%	25.0%	0.0%
	よくなかった	0.0%	10.0%	0.0%	100.0%
業務内容の記録に対する評価*	よかった	30.8%	30.0%	0.0%	0.0%
	ある程度よかった	30.8%	50.0%	0.0%	0.0%
	どちらともいえない	30.8%	0.0%	75.0%	0.0%
	あまりよくなかった	7.7%	10.0%	25.0%	0.0%
	よくなかった	0.0%	10.0%	0.0%	100.0%
他の職員との連携に対する評価*	よかった	84.6%	33.3%	0.0%	0.0%
	ある程度よかった	15.4%	55.6%	100.0%	100.0%
	どちらともいえない	0.0%	11.1%	0.0%	0.0%
	あまりよくなかった	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	よくなかった	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
自身の能力向上に対する評価*	役立った	76.9%	30.0%	25.0%	100.0%
	ある程度役立った	15.4%	60.0%	50.0%	0.0%
	どちらともいえない	7.7%	0.0%	25.0%	0.0%
	役立たなかった	0.0%	10.0%	0.0%	0.0%
	派遣時の年代**		20代	38.5%	40.0%
		30代	30.8%	40.0%	0.0%
		40代	30.8%	20.0%	75.0%
		50代	0.0%	0.0%	25.0%
平常時の仕事上の経験の活用**	活用できた	100.0%	60.0%	75.0%	0%
	活用できなかった	0.0%	40.0%	25.0%	100.0%
基数		13	10	4	1



遣する技術職員を長期に確保するにあたり、支援側の基礎自治体が連携し、平成23年度から令和3年度まで、合計116人を派遣した。本研究では、同チームの結成の経緯、派遣調整、支援の成果や課題等を調査するため、被災自治体・支援自治体の幹部職員や、派遣された技術職員へのインタビュー調査、さらには、派遣職員を対象とした質問紙調査を実施した。そこから得られた考察（長期的な派遣ができた要因や将来の職員派遣の際の留意点）を以下にまとめる。

### 5.1 長期的な派遣ができた要因

#### (1) 対口支援方式による支援の特定

対口支援により、支援側と受援側の自治体が特定された。同じ自治体に継続的に支援することにより、派遣職員が担当した業務や生活面での引継ぎ、派遣職員間の情報共有、被災自治体側の要望の受入に役立ったと考えられる。

#### (2) 阪神・淡路大震災の教訓を活かした体制構築

阪神支援チームでは、阪神・淡路大震災の経験から、復旧・復興事業の長期化を予想し、職員派遣の必要性を感じる一方、被災自治体側に要請や受入の調整をする余裕がないことを理解していた。そのため、対口支援方式を活用し、複数の自治体が連携し応援する体制を構築した。

#### (3) コーディネーターの役割

チームを結成した西宮市では、単独で長期の派遣体制を維持できないことから、他市にも参加を呼びかけた。複数の自治体が連携する場合、支援自治体間及び受援自治体との調整を担うコーディネーターが必要となる。西宮市がその役を担い、支援側と受援側との間で人的資源を調整することで、長期にわたり、派遣職員を継続することが可能となった。

#### (4) 支援側の平常時からの関係構築

複数の自治体間での意思疎通を図る上では、災害時のみならず平常時の関係が重要である。阪神間では、普段から行政事務全般について意見交換が実施され、関係が構築されていたことから、チームの結成も理解を得やすかった。

#### (5) 支援側の状況に応じた派遣体制

長期にわたり職員派遣を継続するためには、状況に応じ、派遣体制を調整する必要がある。初期の復興計画策定段階では、経験豊富な職員を多数派遣した。その後、復興事業を実施する段階となり、支援が長期化すると、経験ある職員を継続して派遣するのが難しくなったため、人材育成を目的に、若手職員を多数派遣した。質問紙調査結果のクロス集計からも、若手職員の今後の派遣意欲が高まっているこ

とが窺えた。今後の被災地支援でも、若手職員の活躍が期待できると考えられる。

### 5.2 将来の職員派遣の際の留意点

派遣された技術職員への調査から、派遣職員の達成感や派遣意欲を向上させる必要性がわかった。将来、派遣を行う上で、以下の点を重視すべきだと考えられる。

#### (1) 派遣職員を孤立させないこと

精神面のケアの観点からも、派遣職員を孤立させないことが必要である。支援側の人的資源に限られるものの、同じ自治体から単独ではなく複数人の派遣が望ましい。質問紙調査でも、被災地特有の環境や組織に苦労した職員が多かった。また、被災地での業務スムーズに遂行するためにも、派遣職員と被災自治体職員とのペア体制の構築が望ましい。

#### (2) 業務の引継ぎや経験の継承

質問紙調査で指摘されたように、多くの自治体が3月末に一斉に交代することから、交代時期が重ならないのが望ましい。また、事前に引継ぎ方法を統一することで、より円滑に作業ができると考えられる。

クロス集計では、普段の仕事上の経験が活用できるほど、今後の派遣意欲が高くなる傾向が見られた。経験の活用と継承に対する評価と、支援を通じた達成感とも関連性がある。そのためにも、経験豊富な職員を積極的に派遣するとともに、被災地支援の経験を将来の対応に活用できるように継承させることが望ましいと考えられる。

上述を踏まえ、本研究の考察結果を図8に示す。

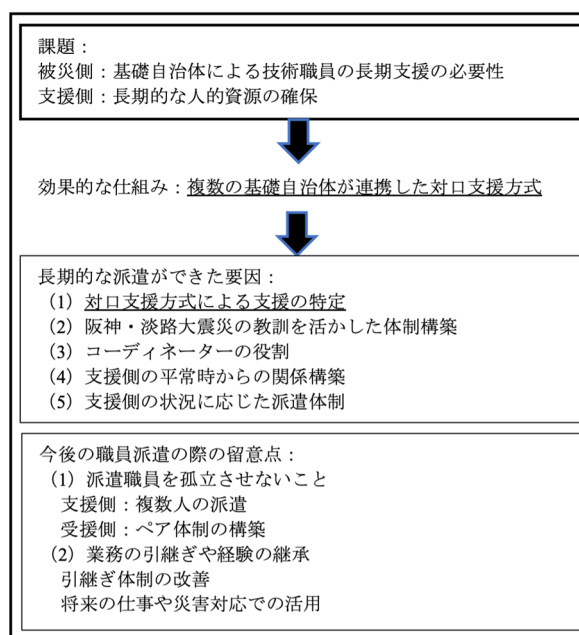


図8 本研究の体系図

### 5.3 今後の研究課題

本研究では、インタビュー調査や質問紙調査を通じて、支援の実態を把握した上で、長期的な派遣ができた要因や将来の職員派遣の際の留意点を考察した。一方、質問紙調査のサンプル数の少なさを踏まえ、将来は調査の実施方法等を改善し、サンプル数を増やしより詳細な検証を行いたい。

### 7. 謝辞

本研究は、南三陸町や女川町の幹部職員、長期にわたり被災地支援に尽力した元西宮市副市長、西宮市、宝塚市、川西市の幹部職員や派遣された技術職員の方の御協力により執筆することができました。調査に御協力いただいた関係者の皆さまに心より感謝申し上げます。

### 補注

- (1) 「対口支援方式」とは、被災市区町村を1対1で担当する団体が、自己完結的に支援を行う方式。「カウンターパート方式」とも呼ばれている。
- (2) フィッシャーの正確確率検定は、標本の大きさが小さい場合に、2つのカテゴリーに分類されたデータの分析に用いられる統計学的検定法である。

### 参考文献

- 1) 総務省(2020), 技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化. 被災地方公共団体に対する人的支援の取組, [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/koumuin\\_seido/hisai\\_chiho\\_kokyodantai.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/koumuin_seido/hisai_chiho_kokyodantai.html). (2023-01-01)
- 2) 総務省(2021), 大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会, [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/dai kibosaigai-saiken/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/dai kibosaigai-saiken/index.html) (2023-01-01)
- 3) 総務省(2019), 令和2年度地方財政対策のポイント及び概要, [https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01zaisei02\\_02000001\\_00001.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei02_02000001_00001.html). (2022-11-11)
- 4) 阪本真由美.(2014), 復旧・復興業務に対する都道府県間の人的支援調整に関する研究:—東日本大震災の事例を中心に—, 地域安全学会論文集, Vol.24, pp.245-252.
- 5) 中里舜, 落合基継, 星野敏, 鬼塚健一郎 (2017), 災害被災地へ派遣経験のある農業土木技術者が重要視する経験—東日本大震災被災地へ派遣された京都府・兵庫県の職員を対象として, 農村計画学会誌, Vol.3 No.6, pp.277-282.
- 6) 張勳, 青田良介(2021), 関西広域連合によるカウンターパート方式に関する考察, 地域安全学会論文集, Vol.139, pp.51-60.
- 7) (公財)神戸都市問題研究所 (2013), 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, Vol.153, pp.39-45.
- 8) 日置秀彦, 中西滋樹, 末本航(2015), 東日本大震災による被害の復旧復興に対する人的支援, 農業農村工学会誌, Vol.83, No.12, pp.1051-1055.
- 9) 磯田芳枝, 野澤康(2018), 長期の復興事業における自治体間の継続的な人的支援と受援の在り方の研究. 都市計画論文集, Vol.53, No.3, pp.1207-1214.
- 10) 三宅(2021), 津波被災地の復興支援における内陸自治体からの支援方策—岩手県盛岡市の取り組みを事例として—, 日本建築学会技術報告集, Vol.27, No.65, pp.493-498.
- 11) 井口順司(2012), 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, Vol.6, pp.113-129.
- 12) 南三陸町(2021), 東日本大震災による被害の状況について, <https://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/indxfm/17,181,21,html>. (2023-01-01)
- 13) 女川町(2015), 震災復興のあゆみ, <https://www.town.nagawa.miyagi.jp/archive/ayumi/ayumi.html>. (2023-01-01)