

災害時に現業職員が力を発揮するための5つの提言
(改訂版)

自治労本部現業評議会

【はじめに】

現業職員は、地域実情に応じた公共サービスを遅滞させることなく提供し、住民生活に欠かすことの出来ない社会基盤を支えている。こうした業務は、平時はもとより災害時や感染症拡大時における非常時においても例外ではなく、特に平時以外こそ、住民が公共サービス提供を強く求めているため、自治体は住民の生命と財産と生活を守る責務がある。そのために、日常からさまざまな事案を想定した対策を講じることや体制を強化し、緊急時・非常時では迅速に対応できるよう、事前に準備する必要がある。

そうした中、東日本大震災が発災し、これまでの地震災害に想定されていた事象とは大きく異なり、広範囲に伴う揺れによる被害だけでなく、津波による被害、さらに原子力発電所の放射能漏れなど、さまざまな事案が発生した。発災から13年が経過したものの、復興にむけては未だ道半ばであり、他地域への転出による過疎化の加速、放射能漏れによる帰還困難地域の設定、津波防災の考え方を前提とした都市構造の再編など、地域コミュニティは震災前と同様に戻すことは困難であるとともに、「ALPS 処理水」の海洋放出など新たな課題も生じている。

東日本大震災での経験を踏まえ、現業評議会では、「災害時の対応指針策定委員会」を設置し、災害派遣に伴う課題を洗い出したうえで、今後の取り組むにむけ「災害時に現業職員が力を発揮するための5つの提言」についてとりまとめ、2012年8月の全国幹事会において確認した。

その後、熊本地震をはじめ、各地での風水害や豪雪による被害、さらに新型コロナウイルス感染症の感染拡大など、さまざまな災害や緊急事態が起こるとともに、自治体や社会を取り巻く情勢も大きく変化してきたことから、新たな想定を盛り込みつつ単組や現場でより活用しやすい「災害時に現業職員が力を発揮するための5つの提言」が求められる。さらに能登半島地震では、発災日や地理的な制約などの課題も生じていることから、三役常任幹事会や各部会幹事会での議論を通じて、これまでの取り組みで改善した点や克服していない課題などを検証し、今後の取り組み強化に繋げるためにも改訂版を出しておく。

非常時や緊急時こそ自治体職員の存在が必要であることから、現場を熟知し迅速に対応できる現業職員の役割を明確化したうえで危機管理体制を強化し、住民の安全で安心した生活にむけた公共サービスを提供していくことが求められる。現業職場を取り巻く状況は、政府が推し進めてきた合理化政策により、退職不補充による現業職員の削減や民間委託導入に伴う直営現場の減少など、厳しい実態があるものの、現業職員の新規採用者数は近年、増加傾向であり、委託から再び直営に戻った自治体も見受けられる。多くの現業職場では安易な民間委託の導入が進められているが、災害対応における自治体の役割の観点からも、現業職場の必要性を強く自治体に要請していくことが重要である。東日本大震災後では多くの自治体で業務継続計画が策定されているが、災害時対応では職員数の減少に伴い、さまざまな課題が指摘されていることから、限りある人員と機材の中でより実効性のあるものとするためにも、平時から現状と課題を分析し、対策にむけた取り組みが必要不可欠である。各自治体では災害が頻発する中で「防災・減災・縮災」と復旧・復興にむけた取り組みを強化していかなければならない。

ぜひこの提言を参考に、それぞれの職場での災害時に発揮する機能の可能性とそのために平時に整えておくべきことについて、考えていただきたい。そして、それが地域住民をまもるための「自治体現場力」の回復につながることを、強く期待する。

2024年8月

提 言 1.－① 自治体による自立的な行政支援 ー制度の整備ー

被災自治体では、被害状況を踏まえた迅速な行政支援の受け入れが可能となる仕組みを整える。

災害協定の有無に関わらず、また支援要請の有無にかかわらず大規模災害時には行政支援の準備に入り場合によっては実際の支援をおこなう制度上の仕組みを整える。

補 足 ・自治体間での災害協定は、速やかな災害対応支援に繋がる一方、協定を結んでいる自治体に頼ることもできない事態も想定される。

・甚大な被害を受けた自治体では、早急に被災状況を把握できないため、効果的な災害派遣の受け入れが困難であることから、あらゆる被害想定を踏まえたシミュレーションを行い、円滑な受け入れ態勢を整えておくことが必要である

解 説

災害発災時では、被害状況の把握を踏まえ、必要とする行政支援を的確に捉えることが極めて重要である。しかし、発災直後は被害状況により参集が困難であるとともに、通信機能の障害により情報が錯綜するなど、現場が混乱する可能性が十分に想定される。そのためにもより実効性のある震災訓練などを充実させ災害対応による意識醸成を促し、会計年度任用職員も含め一人ひとりが果たすべき役割を認識した中で報告・連絡・相談ができる体制を整えていくことが重要である。そのうえで迅速な初動対応をめざすため、被災自治体では先遣隊による調査の充実と業務内容を考慮した職員派遣にむけた対応が重要である。

これらの取り組みを進めていくためには、各自治体で業務継続計画が策定されているが、この間の災害発災時では十分に機能していない事例も見受けられることから、より実効性のあるものとするため必要に応じて改正していくとともに、現場実態での取り組みとして事業所ごとの「災害マニュアル」の策定など、よりきめ細やかな対策を実践していくことが重要である。

行政支援を行う自治体では、災害時において被災自治体から支援要請がないとの理由で支援の必要がないと安易に判断するべきではない。災害により役所の機能が壊滅状態になっている場合など、支援要請すら行えない状況が想定できる。あわせて災害協定があるものの、一部からの自治体支援では効果的な対応に至らない事も予測できる。さらにこの間の災害対応では、これまでの自治体慣例にとらわれ、十分な支援を求めず、復旧・復興が遅れる事例も見受けられる。

そうしたことから、支援にあたる自治体は被災自治体からの支援要請を待つのではなく、災害の発生が判明した段階で支援体制を構築し、状況に応じて感染症対策を踏まえた行動に移るべきである。特に災害対応の知識を持ち合わせた職員を中心に先遣隊の派遣など、被災自治体の支援サポートなどの即座の支援活動にむけた体制構築が求められる。これらを可能とするためには、必要な自治体間での連携はもとより、より広域な対応が求められることから、都道府県による調整機能が必要不可欠である。

すべての自治体が災害にあう可能性があり、災害時に住民の生命・財産を守るという自治体の基本的

な役割を可能な限り果たすためには、自治体相互の支援は協定などでおこなわれるものではなく、自治体の基本的な任務と位置づけて、災害時には自動的にその活動に入る仕組みが必要であり、そのための制度を整えなければならない。

提 言 1.－② 自治体による自立的な支援-緊急派遣チームの整備－

自己完結できる自治体の派遣チームを整えておき、災害時には即座に被災地に入ることを可能にする

補 足 ・一定程度の復旧が進んでからではなく、災害直後に自治体の現場職員が入ることにより、災害対応とその後の復興を効果的なものにする。

・自治体で地域の現場を担当する複数の職種を組み合わせることで、自立的に行動が可能なチームを作ることができる。

解 説

災害発災直後では、電気・水道・ガスなどのインフラが使用できない状況も想定されるため、支援活動を行う際は現地のインフラに頼らずに自己完結できる行政支援が必要であることから、災害発災直後では、現地に入り活動できる支援チームが限られている。自治体として自己完結できる派遣チームの策定については達成が非常に困難であるが、その一方で災害発災直後から現地入りが可能となれば、復旧・復興にむけた取り組みが効果的になるため、あらゆる派遣チームと連携にむけ、模索していくことが必要である。あわせて近隣自治体に限られ、また被災状況によって左右されるが、短期間での行政支援などを視野に入れた緊急派遣チームについて検討していくことが求められる。その際は、短期間の制約があるため、現地との十分な情報共有を図ることが必要であるが、被災自治体にとって極めて重要な支援となることは明らかである。その際は、複数の職種を派遣することで、さまざまな視点を持ち合わせた派遣チームを結成することが可能であり、膨大な業務で対応に追われる中で見落とししやすい項目についても適切に拾い上げることができる。

あわせて災害時では迅速で効果的な対応が大前提であるが、この間の災害対応では、現地の必要性和支援内容(物資・人員)に齟齬が生じ、非効率や無駄が発生している事例も見受けられるため、こうした事案を少しでも発生させない対策を平時から整えておかなければならない。

特に災害発災直後に派遣される際は、当初に予定されている業務以外の支援活動を行うことも予測され、慣れない環境下での業務継続など緊張の継続も加わることから、派遣前の備えと派遣後のメンタルヘルス対策を十分に講じるとともに、休息や諸手当など災害派遣に伴う勤務労働条件など事前に協議しておくことが重要である。また感染症拡大時では、事前に検査を実施するなど可能な限り、被災地に感染症を拡大させない取り組みが重要であり、派遣先での業務においても必要な感染対策を講じつつ、業務を行うことが求められる。

提 言 2. 都道府県に市町村での相互支援を調整する機能の充実・強化

基礎自治体による自立的な支援に都道府県が調整を加えることで、支援活動をいっそう効果的なものとする事ができる

- 補 足
- ・自治体が相互支援可能な体制を整えておくとともに、効果的な支援を行うためには自治体をまたいだ調整機能が必要である。
 - ・災害発災直後では被災地の状況が不明確であるため、各自治体からの支援チームと被災自治体間の調整を行い、支援地域などを都道府県が配置することにより、被害の全体像を把握しやすくなる。
 - ・被災自治体が災害対応と復旧・復興に注力するためには、支援活動が多数の市町村により行われるため、調整機能は被災自治体以外の都道府県が持つことが望ましい。

解 説

災害発災直後は初動対応や復旧にむけ、可能な支援を最大限、どの自治体も行うことが求められるが、被災状況が明らかになっていない中では、行動がとりにくく、支援する職員の安全確保が優先される。しかし、その段階でも各自治体の派遣チームが現地入りする地域を割り振る機能を都道府県が果たすことができれば、見落とされる地域を解消し、被災状況の全体像の把握などがより速やかに初動時に行われることが可能になる。また、各自治体の派遣チームが必要な支援に関わる情報を都道府県に集中することで、その後の復興支援に対する内容もより効果的なものになる。

一方、実態として被災状況により、都道府県が調整機能としての役割を果たすものの、被災自治体からの情報が十分に収集できず、その機能を果たすことができないばかりか、都道府県の本来業務に追われ、調整機能が十分に発揮できていない状況が見受けられる。発災直後では、その役割が十分に果たすことが困難であっても、復旧・復興としての過程を鑑みれば、都道府県における自治体の調整機能は極めて重要であり、調整機能の設置はもとより、その機能強化や充実がこれまで以上に求められている。都道府県単位の調整機能の強化とあわせて、県内の地域や地区レベルでのブロック機能の強化をはじめ、南海トラフ地震などの大規模災害を想定した都道府県間の調整機能の充実など、頻発する自然災害や移動が制移動限される感染症に対応した役割が重要である。

こうした対応は、日常業務の中では経験を積むことが難しいため、事前にさまざまな対応を想定したシミュレーションが必要であるとともに、防災訓練などを通じて、より実践的な対応を事前に行っていくことが必要である。あわせて行政支援の調整機能だけでなく、近年はボランティアによる支援も重要であり、個人での参加をはじめ NPO などのあらゆる内容に対しての対応も膨大な業務量となることから、これらの調整についても都道府県が担うことが望ましい。

提言 3. 人員・資機材に余裕がない中でも被災自治体の行政支援に 派遣しやすい仕組みを地域であらかじめ整える

住民の理解と協力を得ることで限定された人員・資機材の中からの行政支援を可能にする

- 補 足
- ・自治体の限られた人員・資機材の中で、期限をきめ地域住民の協力を得て、行政支援として人員・資機材を送る環境づくり。
 - ・日常から災害時の対応を地域住民に対して説明し、理解と協力を求めておく。

解 説

災害時の行政支援を行うにあたり、自治体は日常業務を行いつつ、災害支援の業務を行うため、日常業務から業務量の増加は明白である。しかし災害派遣を行う前提で、日常業務に対して余剰の定員管理を備えておくことは住民からの理解を得ることは難しいが、災害派遣の要請があれば、応じることが重要である。そうしたことから、平時より行政支援を行う自治体が①支援を行う期間は住民サービスの低下について住民の理解を得たうえで派遣を可能にする、②サービス低下の度合いを軽減するため、支援期間中において住民協力を得て可能な部分ではボランティアや自治会などの活動で対応を図る、などの方法が考えられる。

災害の被害状況によっては、長期的な行政支援が必要となるため、支援する自治体についても一部の自治体に負担が偏らない調整が必要であり、住民サービスが低下しない支援の在り方について協議していくことも重要である。

こうした取り組みは現業職場の維持・拡充にも繋がることを認識し、災害時における現業職員の必要性・重要性をはじめ、災害時での現業職員の役割の明確化にむけ、より一層推進する必要がある。災害時では、自治体職員であるが故に迅速かつ、現場実態に応じた臨機応変な災害対応が可能であることを住民に広く周知していく必要がある。この間、民間委託の導入に伴い自治体の現業職場が減少しているため、自治体として現場を把握することが困難に陥る結果、さまざまなノウハウが喪失し、災害時や非常時において現場で判断する職員が不在になる恐れがある。

こうした事態を招かないためにも、民間委託の手法に頼ることなく、一定程度の現業職場や現業職員を配置し、現場の技術や経験を継承することで災害時や非常時における円滑な現場対応を実践できる体制を維持していく必要がある。あわせて、既に多くの現業職場では、会計年度任用職員が配置され、業務を行ううえで欠かすことの出来ない存在であることから、事業所で策定する「災害マニュアル」などには、現業職員の役割として正規職員だけでなく、会計年度任用職員をはじめとするすべての職員の役割の明確化を盛り込むことで、より実効性のある対策を講じることができる。

提 言 4. 現業職員の技能と知識を勤務先以外でも発揮する

あらかじめ取り決めなどの準備をしておくことで、災害時に居住地の自治体で技能や知識の有効な発揮を可能にする

補 足 ・大規模災害時では勤務先ではなく居住している自治体で必要とされる現場力を提供することも想定。

・速やかに、かつ確実に提供するためには、日常から居住している自治体に提供できる技能を登録し、災害時に協力する業務を取り決めておくなどの用意が必要である。

解 説

被害の範囲が広範にわたる大規模災害時では、必ずしも勤務先に参集できるとは限らず、自宅で発災した際は、公共交通機関や道路の損傷により、勤務先に参集できない可能性も想定される。近年、自治体職員は必ずしも勤務先の自治体に居住していないため、業務時間外での災害発災時の参集のあり方については大きな課題がある。そのため、業務継続計画において災害発災直後の参集のあり方を十分に協議し、勤務先への参集が困難であれば、自宅から最も近い施設への参集などを想定し、直近参集の中での災害対応をどう実践していくかを検討していくことが重要である。その際は、参集する事業所によって施設の内容や資機材が異なるため、現業職員の特性を十分に発揮できない状況となる恐れも予測されるが、制約された環境下でも培ってきた技術・経験・知識を発揮できる業務内容を事前に考えておくことが求められる。

一方、すべての職員が勤務先の当該自治体に参集できるかは疑問である。災害時では公共交通機関や道路の損傷により、徒歩での参集が基本となる中、当該自治体に参集するために多くの時間を費やすことも想定されるため、現実的ではないことも考えられる。そのため、大規模災害時では、勤務先の自治体現場での災害対応ではなく、必要に応じて居住している自治体での業務を行うことも検討していくことが求められる。地域実情は異なるものの、求められる現場力はどの地域でも同様であり、特に災害発災直後では、さまざまな初動対応が必要不可欠である。こうした状況も想定したうえで、自治体間での連携はもとより、平時からの現場段階での連携も視野に入れ、震災訓練などを実践していくことが重要であるとともに、事前に①身分を証明する方法、②日常的に有事を想定し居住する自治体での技能の提供の仕方の打ち合わせ、などが必要となる。

提 言 5. 民間のボランティア支援との調整・協働による行政支援 を行う

地域住民に責任を持つ行政がボランティア活動の調整をおこなうことで、ボランティアによる支援活動と行政支援をいっそう有効なものにしていく

補 足 ・ボランティア活動が極めて有効な力であることは、阪神大震災以降の復興支援活動で証明されており、東日本大震災などにおいても大きな役割が果たされてきた。引き続きその活動について、更なる力が発揮できるように仕組みを整えるべきである。

・自治体は行政支援の一環として、ボランティア団体等の調整を現地で行うことを想定し、担当者の養成や各団体との事前調整など、事前準備を行う必要がある。

・ボランティアの調整に関わることにより、行政支援に必要とするより多くの情報を得ることができる上、ボランティア団体との連携により、より効果的な成果が見込まれる。

解 説

災害時では自治体による行政支援は極めて重要であるが、全ての支援を公助で賄うことは困難であるため、ボランティアによる支援は重要である。阪神大震災以降、災害時でのボランティア支援は定着しつつあり、近年はさまざまな団体が立ち上がり、災害発災後には被災地に赴き、全国各地で活躍している。そのため、ボランティア団体によっては、災害支援に関わる技術や知識を持ち合わせており、特に炊き出し支援などは被災地のインフラに頼ることなく自己完結できる設備を完備している団体も見受けられる。あわせてボランティア団体のネットワークもより密になり、さまざまな情報を共有し、必要な場所に必要な支援を届けている事例もある。

ボランティア支援を実施したい、また望む声が多い一方、被災地域全体で支援活動の状況について共有することやボランティア団体間の調整を幅広く行う機能が十分に発揮できていない課題が生じている。また、一部のボランティア参加者の一方的な行動により、現地に混乱を招くなど、ボランティア支援に関わり、さまざまな弊害もあることから、支援に伴う調整機能の強化が喫緊の課題である。

復旧・復興時における自治体業務は膨大であることから、全国社会福祉協議会などと連携しつつ、円滑なボランティア支援にむけた体制構築と役割分担、情報の共有化が図られるよう、平時からの事前準備が必要不可欠である。今後、災害時におけるボランティア支援に対する期待は大きくなることが予測されるが、それだけに頼ることなく、自治体としての行政支援を行いつつ、緊急時、非常時にむけた効果的な運営にむけ日常からの連携強化が求められる。

【おわりに】

現業職員は住民の安全・安心な生活のため、各現場で地域公共サービスを提供している。一方で多くの現業職場が政府や自治体が推し進める合理化政策の中で民間委託の対象となり、委託導入が進み、現業職員が減少している。その結果、災害発災時では避難所開設や道路啓開などの初動対応に伴う体制、さらに発災後から対応が求められる災害ごみの仮置き場の運営や運搬など復旧にむけた対応にも支障をきたすことなどが指摘されている。

近年は全国各地で風水害や豪雪などの自然災害が頻発し、その都度、自治体では適切かつ早急な対応が求められている。被害地域が限定されている際は当該自治体での対応となるが、多くの自然災害の被害は広範囲に亘るとともに、甚大な状況のため、自治体・都道府県での連携が重要である。そのため、自治体では災害に対しては日常からの備えと危機管理体制の強化が重要であることから、災害対応における現業職員の必要性和役割の明確化を求めていかなければならない。

被災自治体では住民の安全と安心を守るための災害対応を担うとともに、必要に応じて行政支援を受ける際の体制も整えていく必要がある。近年は政府が行うプッシュ型支援により具体的な要請が無い状況下でも支援物資が届くが、現場の体制が整わない中では必要な対応ができず混乱を招く恐れもある。日常業務をはじめ、災害時では現場や地域を熟知する現業職員の必要性和重要性を自治体に認知させ、現業職場の維持・拡充とあわせて、危機管理体制の強化が求められる。特に学校現場では多くの施設が避難所に指定されており、その役割は極めて重要であるが、災害時にける給食調理員や用務員の役割について明記されていない。改めて災害時での現業職員の役割を明確化するとともに、日常から学校施設について子どもの学ぶ場と災害時における施設の両面からの機能強化が求められる。

一方、被災地に対する行政支援として特に災害ごみに伴う対応では、この間の現業職員の削減により、被災地からの要請に対し十分に答えることが困難になるとともに、一部の自治体に負担が偏るなどの事案が生じている。各自治体では限られた人員と機材の中で日常業務を担っているため、災害派遣に対する余力がなく、より広域からの自治体支援となる可能性がある。災害派遣では迅速かつ継続的な対応が求められていることから、各地域で拠点となるような自治体を設定し、危機管理体制の強化にむけた議論も今後していくことが必要である。

能登半島地震では発生した日時、甚大な被害を及ぼした地域などにより、発災直後の参集状況、初動対応をはじめ、被害が大きい地域の地理的な制約、さらに高齢化・過疎化地域における対応など、改めて考えていかなければならない課題が明確になった。これまでの災害対策を講じて克服できた課題、まだ対策が不十分な課題などを分析し、今後の災害に備えることが重要である。また、2009年の新型インフルエンザ、2020年の新型コロナウイルス感染症などを踏まえ、感染症の拡大（パンデミック）に対する危機管理対策を講じつつ、同時発生する複合災害についても備える必要がある。

少子・高齢化が加速し、地域によっては過疎化する中において、いつ、どこで自然災害、また感染症拡大が発生するかは不明であるが、必ず発生することを念頭に対策を講じることが重要である。現業職場の民間委託導入が進むが、緊急時・非常には自治体職員による現場の判断力・対応力が必要不可欠であり、民間委託労働者では担えない業務であることは明白である。労働人口が減少していく中で、全ての災害対応を自治体が負担することは困難であるため、委託労働者、さらにはボランティア支援など社会情勢に応じた効果的な連携が求められる。その災害対応の中心には現場力を発揮できる現業職員が必要であり、住民の安全と安心を守るため、これまで以上に自治体の役割が高まっていることを認識していかなければならない。