

令和 4 年 6 月 6 日現在

機関番号：32682

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2021

課題番号：17K03545

研究課題名(和文) 応援職員の研究

研究課題名(英文) The study of the personal support between local government in Japan

研究代表者

西出 順郎 (Nishide, Junro)

明治大学・ガバナンス研究科・専任教授

研究者番号：20433112

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災をきっかけに大きな進展を遂げた自治体間の人的連携の一つである「応援職員」の水平的派遣について、その実際をデータと具体の事例から可視化するとともに、今後の課題及び展望について、示唆的教訓を示すことができた。特に、震災後の応援職員における戦略性を、政府・職員レベルの双方から検証し、これにより従来の行政・地方自治研究の水平的な連携に関する研究蓄積を実証的に進展させ、復興・復旧を支える職員体制のあり方に関して、実践的含意を提供することができた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

東日本大震災に係る自治体間応援職員の全体像を定量的に示すことができたこと、また、派遣前・派遣中・派遣後の応援職員に係る、特に派遣元自治体の取り組み方や当時の姿勢を明らかにできたことは、今後の地方自治及び人事管理における学術的示唆、さらには今後の応援職員実務の在り方に今後の課題や教訓的示唆を提供できたと考える。

研究成果の概要(英文)：This report showed the actual situation of horizontal dispatch of "support staff," one of the human resource linkages among local governments that has made significant progress since the Great East Japan Earthquake, through data and specific examples. The study also provided some lessons learned regarding future challenges and prospects. In particular, we examined the strategic nature of post-disaster support staff, both at the government and staff levels. In this way, we empirically advanced the conventional research accumulation on horizontal collaboration between government and local government research. In addition, we were able to provide practical implications regarding the nature of staff structures that support reconstruction and recovery.

研究分野：行政学

キーワード：応援職員 地方自治体 東日本大震災

1. 研究開始当初の背景

東日本大震災以降、大規模自然災害によって甚大な災害を被った自治体に対し、被災のなかった(もしくは少なかった)全国各地の自治体が自らの職員を一定期間派遣する、いわゆる自治体間の水平的支援が定着するようになった。このように被災自治体に派遣された自治体職員、すなわち「応援職員」は、土木や建築職はじめ一般の事務職まで、多岐にわたる現地業務の遂行が期待され、今でもその多くは複数年にわたり現地に滞在し、被災自治体を支援し続けている。

21世紀に入り、我々の生活に深刻なダメージを与える「数百年に一度もしくは観測史上初めての出来事」が毎年のように降りかかってくる。どの自治体も、「応援職員」の派遣・受け入れを想定業務の一つとして組織マネジメントの中に組み込んでおく必要が求められている。

しかしながら、いつどのような立場になるかは全くの未知数であり、日々の業務で忙殺される各自治体の現状において、職員派遣に係る訓練的な備えを常に意識し、維持するのはそう容易いことではない。また情報という面では、応援職員の全体規模や派遣方式などの制度面に関する論考はかなりに上るが、より現場に即した実践的なものは必ずしも充実していない。

特に東日本大震災の場合、被災範囲が極めて広く、近隣自治体は軒並み大きなダメージを受けたため、遠方の自治体に応援を要請せざるを得なかった。しかし、当時、自治体の職員削減は、「乾いた雑巾を絞る」ような状態にまで進んでおり、震災の影響が小さかった遠方の自治体であっても応援職員を派遣する余裕はほとんどなかったはずである。それにもかかわらず、なぜ遠くの自治体に 時には縁もゆかりもない自治体にまで 応援職員を派遣したのか。そもそも派遣先はどのように決まったのか。応援職員はどのように選ばれたのか。帰任した応援職員の知見・経験はどのように活用されているのか。次々と浮かぶ疑問を解き明かすため、応援職員派遣の実態について把握しようと考えたのが本研究の出発点である。

2. 研究の目的

ゆえに本研究は、東日本大震災に事例とし、「組織マネジメント」に着目しながら応援職員の具体像を可視化することをその目的に掲げた。具体的には、応援職員の視点からその内実を「派遣前」「派遣中」「派遣後」といった三つ切り口でその実際をつまびらかにしていった。

3. 研究の方法

(1) 先行研究 (Samuels 2013、稲継 2015 等) 基に、派遣の種類や方式等 (東日本大震災では水平方式で地方自治法に依拠する派遣等) を整理した。

(2) それらの結果を踏まえ、アンケートを作成し、被災地域へ職員を派遣した市町村に対し、郵送調査を実施した。また、その補完的作業として個別のインタビュー調査を実施した。

(3) 調査結果と総務省の協力により得た統計データを基に、以下のような考察を行った。

応援職員に係る論点整理 (本調査分析のための事前調査)

応援職員の派遣動向 (資料分析)

応援職員の「派遣前・派遣中・派遣後」という組織マネジメントの視点からみた調査結果の考察 (記述統計を基にした分析)

事例分析 (インタビュー等による記述的考察)

4. 研究成果

上記分析の結果はまとめると、以下のとおりとなる。

(1) 派遣規模等

かなり多くの応援職員が被災地域に赴いたことが改めて浮き彫りになった。毎年千人単位の規模で派遣され、2014年10月の2,253人を境に減少に転じているとはいえ、2020年4月においてもその数は900人近く(4月1日現在837名)に上った。概して人口規模が大きい自治体ほど派遣者数が多く(当然の成り行きかもしれないが)、また、都道府県職員が派遣者数の半分以上を占めている。このことから、各都道府県から被災県への応援職員の派遣や被災県から同県内の被災市町村への派遣がかなり大規模であったことが示唆された。被災が広域化すればするほど、土地改良や環境対策等、広域自治体が主体となる業務への応援の重要性、そして自治体層の違いを超えた応援職員の連携調整の必要性がより増すことがわかる。復旧・復興フェーズによって応援職員の職種やその数に変動がみられるのも、これらの対応に係る派遣元及び派遣先自治体間の円滑な事前調整の結果と想定される。

派遣先での職種も時間が経つにつれ、応急対策業務から復旧・復興対策及び一般の通常業務へと移行したが、それでも土木職の職員派遣が継続してかなりの割合を占めていた。また、このような技術職のみならず、用地交渉を行う事務職においても同様であった。派遣期間も予定通り1年で終了というわけにはいかず、復興・復旧作業には職員への「信頼」という要素が大きな意味を持つことがうかがえた。派遣元自治体もコミュニケーション力を応援職員の資質として考慮される重要性も示唆された。

派遣スキームと派遣のありかたについては、当初は、一部の自治体が自らの意思で職員を派遣

した個別対応から、その後は、いわゆる総務省・全国市長会・全国町村会スキームや全国知事会スキームなど、全国的な調整を可能とした枠組みによる対応へと、応援職員の派遣の体制は移行していった。それでも、これまでの相互交流を土台とした個別対応による派遣は続いた。

(2) 派遣職員の動き

派遣前

-1 応援職員の派遣スキーム

派遣者数は2014年から減少傾向にあった。発災後10年が過ぎ去ろうという中、これは復興への軌道を順調に歩んできた証左ともいえる。しかし、その減少理由が派遣元自治体の台所事情によるものならば決して楽観的になるわけにもいかず、実際には、応援職員への期待は未だ高く、その減少を課題と捉えている被災自治体もあった。

被災地域の要望に応じ、可能な限り派遣したい。その気持ちはどの自治体にもあるものの、実際の派遣に際しては、定員適正化計画や採用職員数、人事異動や定員査定の実状を検討しなければならない。僅かながらも派遣者数を増やしている自治体や再派遣を決めた自治体はあったが、自らの事情で派遣を終了せざるを得ない自治体もあった。その意味では、人口規模の大きい自治体ほど応援職員や派遣先自治体の総数が多くなり、派遣期間も長くなる傾向は理解できる。

発災当初は、応援職員の力に強く期待しつつも受け入れ側は混乱を極めていた。総務省スキームは、その需給調整を円滑化し、姉妹都市交流等、以前からの連携関係がない自治体による派遣を大きく促進させた。また、スキーム内では、その運用を柔軟に捉えて、事前調整を早めに行う自治体間の動きも見られた。個別スキームの多くは総務省スキームへと移行されることとなったが、杉並区の独自条例に基づく「スクラム支援」や名古屋市の「行政丸ごと支援」、各種諸団体の支援のように一部のそれは継続していった。そしてこれら独自のスキームは災害対策基本法の改正等に影響を及ぼしたり、自らの災害方策に活かされたり、結果的にイノベティブな副次効果をもたらした。この総務省スキームを基本にその補完的役割を個別スキームが担うという複層的な職員派遣の枠組みは、この東日本大震災の経験を通じ形成されていったものである。このような複層的スキームは、垂直的な動きと水平的なそれが功を奏した災害対策の好事例の一つといえる。

-2 応援職員の選定（第三の論点）

派遣された職員の多くは係長級もしくはその下の職階の職員であった。一般的には、業務を的確にこなす知力・体力間のバランスが取れているのが係長級であり、派遣先自治体にとっても即戦力として大いに期待されていた。ただし派遣開始時直後には、部課長職の派遣割合がその後に比べて高かった。これは多くの組織内上層部が被災に巻き込まれたことを示す数字とも読みとれるが、円滑に部課長職が受け入れられた背景、すなわち派遣元・派遣先自治体間の平時からの交流関係が功を奏した結果と考えられる。

派遣については派遣元自治体の組織的制約の中、本人の希望も基本的な前提になった。各スキームの公式な手順に先立ち、相互調整は派遣職員及び派遣先自治体にとっても重要な業務となってくる。派遣元自治体は、派遣先の意向を重視し、受け入れ側である派遣先自治体も派遣元自治体の事情を勘案した派遣要請を行うなど、緊密な事前調整がなされた。それでも、技術職・専門職の場合、その職員数はどの自治体も限られる一方、当該業務の継続性は重要となるため、調整がうまくできないことはあった。また、除染業務のように経験のない業務であっても一部の自治体は職員派遣を決めたが、要望に応えられないケースもあった。

派遣者の具体的な選定については人事担当部門の大きな課題の一つとなった。本人の希望をより尊重すべく公募をする場合もあれば、毎年度の人事異動時に職員が提出する人事調査書の中で派遣希望を確認する場合もあった。また、人事担当部門が職員の過去の職場経験等を踏まえ声をかけることも少なくなかった。いずれにしても本人の希望や適性、そして組織内の人事計画等を総合的に検討しなければならず、近年、一度派遣された職員が再派遣されるように、応援職員の確保は難しくなっているようである。

派遣元自治体としては、応援職員の資質に関する特段の明記事項はないが、派遣の際、職員の使命感やコミュニケーション力を評価した。ただし派遣元自治体にとっては、本人の強い派遣希望だけには惑わされず、困難ではありながらも、応援職員の現地での適応力を見極める必要もあった。また、現地の交通事情に鑑み、運転免許証の有無は物理的な選定要素の一つになっていた。

派遣中

-1 応援職員の業務

応援職員は現地ではどのような具体的な業務につくのは、発災直後は海外復旧業務が中心となるが、時間の経過とともに一般的業務へと移行していった。こと事務職として派遣される場合、通常の人事異動と同様、どのような業務にでも従事できることが期待された。信頼が求められる用地交渉といった事務職を除き、過去の職歴によって業務が特定されることはあまり多くなかった。特に、技術職と異なり事務職については、概ね派遣側による業務の事前指定などはなく、派遣先次第であった。ただし、事務職でも派遣先の職場と派遣元の前職が同一の場合もあり、派遣先自治体も応援職員の職歴を考慮し即戦力としての応援職員に期待していることがうかがえた。また派遣元自治体側も新たな派遣職員は前任者の業務を引き継ぐケースが少なくないこと

から、それを見越した派遣調整を行っていることが示唆された。

-2 応援職員の派遣期間

派遣元自治体の派遣期間(2011～2019年度の9年間)は、平均で5.3年、最も多い年数は8年であった。そのような状況下で、個々の応援職員の派遣期間は、概して1年を派遣期間とするものが多かった。ただし規定等で明文化されている自治体は少なく、実態は形式通りとはいかず、当初の派遣予定期間を延長する 경우가少なく、派遣延長の要請に応える形になるが、本人の希望は反映されていた。傾向としては、成果を出すべく少なくとも2年、時には3年、5年になる場合もあった。ただ長期に及ぶ背景には、適切な派遣職員の確保が困難という問題も内在している。ゆえに派遣先自治体は派遣元自治体に対し、派遣の必要性、重要性を継続的に説明することが求められた。受入れ側にとっては、スキーム維持のための地道な説明が後々の応援職員の確保に影響を与えていたという。

-3 応援職員の管理

地元を離れ、慣れない土地でかつ非常時での勤務である。そのため、応援職員にのしかかるストレスは通常の人事交流派遣とは異なる様相を呈していた。派遣先自治体は、原則、期間中に人事異動をしないよう配慮し、また、住まいの確保をはじめ心のケアセンターの設置、帰任支給の制度化など、職員の受入れ態勢に万全を期した。それでも住まいの確保は最も困難な課題の一つとなった。仮設住宅等に依存せざるを得なかったことを考えると、職員を応援する際の住まいではより周到な準備の必要性が示唆される。

同時に、受入れ側のみならず派遣元自治体も応援職員の状況を常に把握しなければならなかった。「報告」という定形式でのコミュニケーションは、そのための不可欠なツールである。月1回の帰庁といった定期的な報告から不定期なものまで様々だが、ほとんどの派遣元自治体が帰庁なり電話等により応援職員とコミュニケーションをとっていた。なお、派遣者数が多くなればなるほど応援職員に関する管理は徹底される傾向が示唆された。

勿論、報告のみで職員の心理状態が掴めるものではないため、派遣元自治体は健康チェックやメンタルケアなどが定期的実施された。加えて年に一回、産業医をはじめ、首長や幹部職員もしくは人事担当職員が現地を訪問し、慰労を含む精神面での支援も行われた。派遣先自治体においても、応援職員ネットワークの構築をはじめ、応援職員用の研修会の実施や地元広報誌での紹介などを通じ、応援職員のモチベーション維持に取り組んだ。また、現地での交通事情を考慮し、移動に係る支援(公用車の貸し出しやガソリン代の一部支給、運転講習会の開催)など、物理的な支援がなされた。なお、同じ職階でも自治体によって給与に差が出てくるが、応援職員は派遣元自治体の給与水準がそのまま維持された。

派遣後

派遣先自治体としては、派遣の必要性を「お互い様」と考えるものの、自らの災害対応策の一環(経験の蓄積など)として派遣を活かすという意図も見出すことはできた。このような派遣元自治体としての考えは、どの程度の具体性があるかは問われるものの、「なぜ遠くの自治体に応援職員を派遣するのか」の答えの一つとして抽出することができた。

-1 帰任後の人事(第四の論点)

応援職員の被災地域での経験を派遣元自治体内で活かすためにはどのようなことに考慮すべきか。まずは、職員個人のレベルとしては帰任後の人事に対する考慮である。勿論、通常の人事ルーティンとのバランスの中で所属は決められるため、派遣と特別リンクした人事配置は考えにくい。また、慰労的な意味合いからか、次の配置には本人の希望を考慮する自治体も少なくない。短期的には人事配置で自らの組織に直接活かすという考慮は基本的には難しい。他方、将来の応援スペシャリストとしての派遣候補としては大きく期待されるようだ。かつて阪神・淡路大震災を経験した職員が東日本大震災の応援職員として派遣され、部門の長を掌り、地元職員を指揮した。被災地へ派遣経験がある職員を新たな別の地域に派遣するという人事構想は有効な人事マネジメントの一環として捉えることができる。また、非常時の経験は災害以外の分野でも十二分に活かされる可能性がある。派遣時に学んだリーダーシップや交渉力、調整力は様々な行政分野で必要とされる職員力である。中長期的には非常時で向上させた職員力を人事でどう活かすかが問われることになる。

-2 帰任後の影響

活かすための工夫としては、次に、組織全体への考慮としては応援職員の経験知の共有がある。幹部職員との懇談会の開催や庁内報での通知、内部報告会など、実際に派遣元自治体の約8割が当該情報の組織内共有に取り組んでいる。さらに帰任後に職員向けの研修で講師依頼などは応援職員の成長にもつながってくる。ただし住民との情報共有については、広報誌への掲載やイベントでの広報ブースの設置などの取り組みは見られるものの、十分とは言えないようだ。広い意味での自治体経営の一手段として位置付けることも示唆される。

応援職員は、被災地域のみならず、結果的に当事者のみならず派遣元自治体、そして地域社会に対してもプラスの影響をもたらす存在である、といっても決していい過ぎではない。応援職員の得た貴重な経験的知見を個人の暗黙知から組織の形式知へと如何に転換させるか、これが我

が国全体の今後の課題と考えられる。応援職員の存在は、今後ますます重要性を帯びてくるのは間違いない。効率的な派遣体制の構築も全国横断的に着々と進められてきた。重要なのは、派遣する、派遣されるいずれも立場であっても、個々の自治体が如何に自律的に即断即行で対処できるかであり、この円滑な意思決定が緊急時の取り組みに大きな影響を及ぼすことになる。

なお、本研究の統計調査等の結果を含むその詳細は、書籍『災害連携のための自治体「応援職員」派遣ハンドブック 東日本大震災のデータと事例から』（2021年、公人の友社）に収められている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 松井望	4. 巻 110, No.9
2. 論文標題 分権改革以降の自治体計画策定 国の<計画信仰>と自治体の「村度・追従」	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 48-61
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大谷基道	4. 巻 10
2. 論文標題 「構想力」のある自治体職員の獲得	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 月刊ガバナンス	6. 最初と最後の頁 35-37
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 西田奈保子	4. 巻 387, 388
2. 論文標題 災害公営住宅におけるコミュニティ政策	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 242-263
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大谷基道・稲継裕昭	4. 巻 105
2. 論文標題 東日本大震災の被災自治体における出向官僚の役割	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 独協法学	6. 最初と最後の頁 318-344
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 西出順郎	4. 巻 71
2. 論文標題 復興政策の評価と実際	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 公共選択	6. 最初と最後の頁 62-83
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 西田奈保子	4. 巻 10月号
2. 論文標題 自治体間連携と応援職員 新制度をどう生かすか	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 月刊ガバナンス	6. 最初と最後の頁 23-25
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

[学会発表] 計3件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 西田奈保子・大谷基道・西出順郎
2. 発表標題 応援職員の派遣に戦略性はあるのか
3. 学会等名 日本行政学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 松井望、西出順郎、西田奈保子、大谷基道、河合晃一
2. 発表標題 応援職員の研究
3. 学会等名 自治体学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 西田奈保子
2. 発表標題 「東日本大震災における市区町村間連携の実態：応援職員を事例に」
3. 学会等名 第32回自治総研セミナー
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計6件

1. 著者名 松井望	4. 発行年 2020年
2. 出版社 日本都市センター	5. 総ページ数 282
3. 書名 人口減少時代の都市行政機構（第6次市役所事務機構研究会報告書）	

1. 著者名 松井望ほか6名	4. 発行年 2020年
2. 出版社 東京大学社会科学研究所	5. 総ページ数 140
3. 書名 自治体計画の特質及び地方分権改革以降の変化と現状	

1. 著者名 大谷基道	4. 発行年 2019年
2. 出版社 東京事務所の政治学	5. 総ページ数 256
3. 書名 勁草書房	

1. 著者名 大谷基道・河合晃一 編	4. 発行年 2019年
2. 出版社 第一法規	5. 総ページ数 280
3. 書名 現代日本の公務員人事 政治・行政改革は人事システムをどう変えたか	

1. 著者名 伊藤正次編著、松井望ほか著	4. 発行年 2019年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 229
3. 書名 多機関連携の行政学 事例研究によるアプローチ	

1. 著者名 西出順郎編著、大谷基道、河合晃一、西田奈保子、松井望ほか著	4. 発行年 2021年
2. 出版社 公人の友社	5. 総ページ数 168
3. 書名 災害連携のための自治体「応援職員」派遣ハンドブック	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	西田 奈保子 (Nishida Naoko) (10633688)	福島大学・行政政策学類・准教授 (11601)	
研究分担者	河合 晃一 (Kawai Koichi) (50746550)	金沢大学・法学系・准教授 (13301)	

6. 研究組織（つづき）

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	松井 望 (Matsui Nozomi) (70404952)	東京都立大学・都市環境科学研究科・教授 (22604)	
研究分担者	大谷 基道 (Otani Motomichi) (80705939)	獨協大学・法学部・教授 (32406)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関