

大規模災害の復旧・復興支援と自治体労働者

嶋林 弘一・吉田佳弘

はじめに

(1) 能登半島地震災害支援ボランティアから見える「公共」の脆弱性

能登半島地震が発生してから1年余りが経った。今も、自らも被災者である自治体労働者が懸命に住民のいのちとくらしを守るために働いている。

この間、自治労連は、全国災対連・石川災対連の「24 能登半島地震ボランティア」に取り組み、5 地方組織・本部から延べ 223 人が参加。震災から4カ月が経った昨年4月、筆者（吉田）も輪島市、珠洲市の災害支援ボランティアに参加したが、被災地の自治体職員はもちろん、全国から支援に入った自治体職員が奮闘しているにもかかわらず、時計の針が止まっているかのように、民家、集落が瓦礫に埋もれたままの状態になっていたことに驚いた。

また、被災地に義援金を届けるとともに、被災した地域の状況や現場の対応、今後の課題等について意見交換を行った。輪島市を訪問した仲間からは、1994 年から現在に至る 30 年の間に3割も市の職員数が減らされていること、民間保育園が休園しているもと公立保育所が地域の子どもの保育を行ったこと、自身も被災して仮設住宅から通勤している職員もいることなど

の報告があった。災害支援ボランティアを通じて、住民のいのちとくらしを守るための「公共」と、「公共」を支える公務・公共体制が脆弱になっていることが明らかになった。

(2) 災害派遣の問題（派遣された職員、送り出した派遣元の職場）

総務省は、「大規模災害発生時に全国の地方公共団体の人的資源を最大限に活用して被災市区町村を支援するための全国一元的な応援職員の派遣の仕組みとして、『応急対策職員派遣制度』を構築」している。この制度は、被災都道府県内の地方自治体の応援だけでは対応できない規模の災害が発生した場合に、他の都道府県の自治体からの応援職員を派遣する仕組みである。自治体ではこれに基づき、①避難所運営や罹災証明書の交付等の災害対応業務の支援、②被災市区町村が行う災害マネジメントの総括的支援、の業務に従事するために多くの職員を派遣している。

2024 年元日に発生した能登半島地震では、近隣の府県の職員も、同派遣制度に基づき被害状況の把握、避難所運営の支援等に従事しているが、その労働条件は 24 時間連続勤務の2交代制等がとられており、現地滞在についても、車中泊であったり、片道2～3時間を要する遠隔地の宿泊施設であったりと、時間外勤務上限をはるかに超える長時間労働のうえに、疲労回

復するに十分な休息もとれない状況であった。

一方、応援派遣職員を送り出した側の職場でも、当然のことながら職員の補充があるわけがなく、残った人員で、十分な引き継ぎもないまままで通常業務を支障なく遂行しなければならない困難が生じていた。

1 住民のいのちとくらしを守るための「公共」が奪われてきた現状

（1）経済優先の「創造的復興」、地域を丸ごと切り捨てる「集約的まちづくり」

石川県災害ボランティアは、長期間断水が続いていたことや道路被害が大きいこと、宿泊場所確保が困難なこと等もあり、受け入れは、県が一括して管理・調整していた。2024年1月下旬にスタートした市町の要請に応じて派遣する仕組みであったが、事前登録者は約3万5,000人であったのに対して、地震から3カ月時点で被災地で活動した一般ボランティアは延べ1万4,000人余り。同じ時点で比べると、東日本大震災は東北3県で43万人、熊本地震は10万人であった。能登半島地震は圧倒的に少なく、現地に入ったボランティアが10万人を超えるのに半年近くかかっている状況であった。ボランティア不足が復旧の遅れにつながっていた。

2024年3月11日に政府の関係省庁会議（9省庁）が開かれ、初動対応が検討されたが、その検証資料をみると、全国の自治体から支援体制がとられたかが真っ先に取り上げられている。同年4月からは、全国の自治体で、中長期的な支援体制を執ることが要請されているが、送り出す側の自治体職員も人が足りていないことは前述のとおりである。本来は、被災地であ

る当該自治体で十分な人員体制等がとれていたかが最優先に検証されなければならない。大規模地震は広範囲で起きることが想定され、近隣の自治体間での支援・受援が困難であることは明らかである。道路の寸断、断水、停電などインフラ被害が甚大であることも想定し、他自治体からの支援以前に、平時から防災・災害対応に必要な体制がとられなければならない。

震災発生からまもない2024年1月13日の地元紙「北国新聞」は馳浩県知事のインタビューを掲載し、その中で同知事は奥能登公立4病院を統合する「統合病院」計画を打ち出している。さらに現病院の復旧に留まらず、「創造的復興」による高度な医療を提供できる統合病院は不可欠とし、新年度から4市町首長との検討会を進めていくことを表明したのである。同年4月、財務省は、財政制度等審議会（財務相の諮問機関）の分科会において、能登半島地震からの復旧・復興にあたっては、「集約的なまちづくりも検討していく必要がある」との提言を出した。そこでは、被災地では人口減少が避けられそうもなく、あえて「完全復旧」をめざさなくてもよいとの考えが示された。能登地震では、土砂災害で倒壊・流失した建物の8割が「土砂災害警戒地域内」にあり、「安全な地域への居住を促していく必要がある」とも提案している。まさに、経済効率最優先の「創造的復興」、住民のいのちとくらしを地域丸ごと切り捨てる提言だと言わざるを得ない。

（2）国の政策誘導によってすすめられてきた自治体のアウトソーシング

「石川県は6日、能登半島地震で損壊した建物の解体で発生する災害廃棄物が、推計244万トンに上ると発表した。県内で発生する年間

ごみ排出量の約7年分、奥能登の4市町（珠洲市、輪島市、能登町、穴水町）では59年分（約151万トン）に相当する。復興の妨げになる恐れがあり、県は2025年度末までに処理を完了する目標を掲げた」と2024年2月7日付「毎日新聞」が報じている。被災地に応援に駆け付けたある自治体の清掃に携わる労働者からは、災害ごみは業者の仕事なので、つまり搬送したごみの量が儲け、利益になるので、ボランティアが運ぶことができなかったとの報告もある。

こうした背景には、自治体のアウトソーシング（民営化・民間委託、指定管理者制度等：以下、省略）が進められてきたことがある。2016年5月18日、当時の政府の経済財政諮問会議の議長・安倍晋三首相は、経済財政運営の基本指針「骨太の方針」素案をまとめ、地方行財政分野では、「今年度から導入している、行革が進んだ自治体の経費水準を地方交付税算定に反映する『トップランナー方式』の着実な実施を要請する」と述べている。

その後、政府が示した説明（資料）では、以下のように述べられている（表1、アンダーラインは引用者）。

このように国は、公務公共の仕事、とりわけ

現業部門を「トップランナー方式」と称して、積極的に民間委託をすすめる自治体に交付税を優遇するなど、政策誘導をしてきた。そして、財政状況が厳しい自治体は、人員削減、非正規化とあわせて、やむを得ず民間委託を進めてきたのである。

（3）労働者の犠牲の上に成り立たせてきた自治体のアウトソーシングが破綻

2023年9月7日、全国で給食調理業務などを展開している「ホーユー」（広島県広島市）が、各地で給食の提供を停止していることが明らかになった。広島県内の公立高校計7校では、9月初旬から寮での提供を停止。このほか少なくとも京都府、岡山県の公立高校や大阪府の特別支援学校、鳥根県、徳島県の警察学校などで食事の提供が滞る事態となり、学校関係者や保護者からは、不安や怒りの声が上がった。

帝国データバンクが公表している「倒産情報－2023年10月月報」によると、「給食事業者の倒産が目立ってきた。9月に給食運営のホーユー（広島）が事業を停止し、全国各地で給食がストップするなど波紋が広がった。学校給食や企業向け給食、学生・社員食堂の運営受託などを含む『給食』事業者の倒産は2023年1

表1 「トップランナー方式」の検討対象とされた23業務

○歳出の効率化を推進する観点から、民間委託等の業務改革を実施している地方団体の経費水準を地方交付税の基準財政需要額の算定に反映するトップランナー方式を推進。その際、財源保障機能を適切に働かせ、住民生活の安心安全を確保することを前提として取り組む。

○地方行政サービス改革に係る調査によって把握することとしている地方団体の業務改革のうち、単位費用に計上されている全ての業務（23業務）についてトップランナー方式の検討対象とする。

○導入に当たっては、地方団体への影響等を考慮し、複数年（概ね3～5年程度）かけて段階的に反映するとともに、小規模団体において民間委託等が進んでいない状況を踏まえて算定。

※単位費用に計上されている全ての業務（23業務）

◇学校用務員事務 ◇道路維持補修・清掃等 ◇本庁舎清掃 ◇本庁舎夜間警備 ◇案内・受付 ◇電話交換 ◇公用車運転
 ◇一般ごみ収集 ◇学校給食（調理） ◇学校給食（運搬） ◇体育館管理 ◇競技場管理 ◇情報システムの運用 ◇プール管理
 ◇公園管理 ◇庶務業務 ◇青少年教育施設管理 ◇公立大学運営 ◇図書館管理 ◇博物館管理 ◇公民館管理 ◇児童館、児童遊園管理
 ◇窓口業務（戸籍業務、住民基本台帳業務、税証明業務、福祉業務等）

-10月までに17件発生し、2年連続で増加し、過去5年で最多ペースとなった」、そして、「昨年以降、月2,000品目を超える食品値上げに加え、調理スタッフの件費や光熱費などあらゆる運営コストが高騰し、給食事業者の経営を直撃した」と報告されている。

低賃金、不安定雇用の労働者の犠牲のうに成り立たせてきた自治体のアウトソーシングが、昨今の物価高騰によって破綻したのである。そこには、食育の視点、人権保障の視点が完全に抜け落ちており、そしてその犠牲となるのが、子ども、高齢者、障害者など住民なのである。

2 「公共」を支えるための公務・公共体制の脆弱性があらためて明らかに

(1) 「構造改革」路線のもと進められてきた自治体職場の人員削減

自治体職場では、新自由主義政策のもと、たび重なる行財政改革により、ピーク時（1994年）の328万人から直近（2024年）までに約47万人が削減された（図1）。特に2005年か

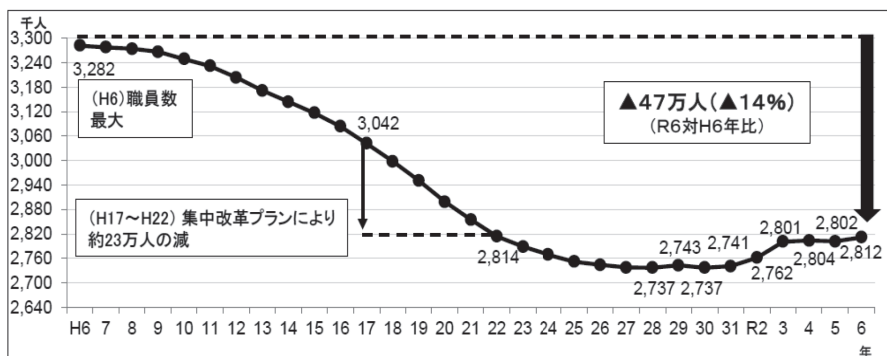
ら2010年にかけて強力に進められた「集中改革プラン」では、都道府県で4.5%、政令指定都市で9.4%、市区町村で8.6%と、それぞれに定員純減目標が定められ、しかもこれを超過達成している。とくに、1995年から2020年にかけて全国の市町村等の職員数は19%も減っているが、能登半島地震の被災自治体に限ってみれば、さらに大きく削減されており、約6割から7割の人員体制となってしまっている（表2）。

また、図2でも明らかなように、日本は世界有数の地震大国でありながら、現状の公務員数は異常に少ないことがわかる。同じ地震大国のトルコと比べても世界水準からみても、日本の公務員数の少なさが目立つ。国民・住民のいのちを守る人員体制が確保できない“異常な”国であると言わざるを得ない。

人員だけでなく、組織も再編統合などが行われた。新型コロナウイルス感染症への対応で脆弱性が明らかになった保健所を例にとると、1991年には、全国に852カ所設けられていたものが、2018年には469カ所にまで減らされてきた。政令指定都市の保健所数は、1995年には、横浜市18カ所、名古屋市16カ所、京都市11カ所、大阪市24カ所、広島市8カ所

だったものが、2020年には、どの自治体も一つの市に1カ所にまで集約化が進んでいる。職員数も34,470人から27,886人にまで削減されている（図3）。

図1 地方公共団体の職員数の推移（平成6年～令和6年）



出所：総務省「令和6年地方公共団体定員管理調査結果」

表2 各自治体の一般行政職員数の推移（人）

	1995年 (a)	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年 (b)	b/a
市町村等 (全国)	851,618	848,850	771,872	695,274	678,498	693,347	0.81
珠洲市	278	267	233	182	181	166	0.60
輪島市	409	409	387	293	280	270	0.66
能登町	353	340	310	244	210	207	0.59
穴水町	118	120	96	92	88	86	0.73

注：合併のあった自治体の、合併前の職員数については、合併前の各自治体の職員数を合計して算出。

出所：総務省「地方公共団体定員管理調査結果」各年

図3 全国の保健所数と感染症病床数の推移

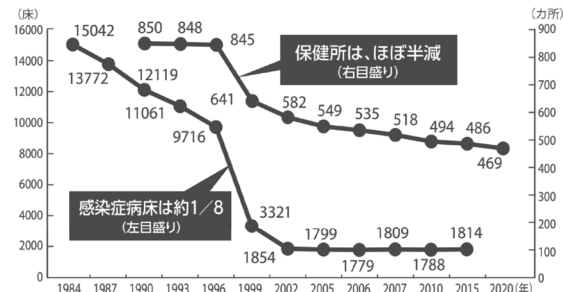


表3 輪島市職員の時間外勤務の平均と最大時間

2024年

職種	1月		2月		3月		4月	
	平均時間	最大時間	平均時間	最大時間	平均時間	最大時間	平均時間	最大時間
行政職	139	331	70	217	68	242	53	204
技能労務職	99	267	53	175	53	167	33	114
保育士	80	249	47	115	34	99	1	15
医療技術職	45	141	4	17	5	23	5	20
看護師	35	161	11	70	11	38	11	30
全職種	97	331	46	217	44	242	33	204

※管理職、休業者を除く

2023年

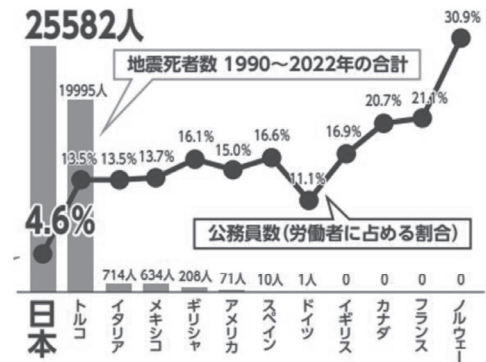
職種	1月		2月		3月		4月	
	平均時間	最大時間	平均時間	最大時間	平均時間	最大時間	平均時間	最大時間
行政職	12	99	7	68	8	104	18	150
技能労務職	12	65	9	60	6	60	8	60
保育士	1	7	1	8	2	12	1	5
医療技術職	9	29	6	28	7	38	8	30
看護師	23	60	19	41	22	56	24	56
全職種	14	99	9	68	11	104	16	150

出所：「しんぶん赤旗」
2024年6月20日付

(2) まん延する人員不足、恒常化する長時間労働

能登半島地震に対応した地元自治体である輪島市では、発災後、1月に最大331時間、全職種平均でも97時間の時間外勤務、以降4月ま

図2 地震による死者数と公務員数の国際比較



出所：Our World in data 地震死者数は各国1990-2022年の合計。
公務員数は OECD Stat. 各国2021年

出所：「医療施設（動態）調査・病院報告」（全国保健所長会HP）より編集

でも「過労死ライン」をはるかに超える長時間労働が生じている。発災前年（2023年）同時期と比較すると、発災時は例年の2～3倍の時間外勤務であり、いかに異常な状況であったかがわかる（表3）。

新型コロナウイルス感染症に対応した保健所

の保健師の長時間労働も同様であった。感染拡大第5波の時期、ある自治体の感染症対応を所管する所属では、時間外勤務の平均が過労死ラインを超える月128時間となり、職員の最高時間数は月298時間に達したと自治労連の調査で明らかにした。この時にも、自治体内の他部局から兼務発令等の応援体制がとられたが、日中は応援先の業務を、正規の勤務時間外は本来業務をこなすような、まさに2人分の業務負担を強いられた。

自治体の現場では、災害時だけでなく、通常業務でも長時間労働が恒常化してきている。

職員数が削減されたなか、業務の状況を見てみると、複雑・多様化する行政需要に対応する必要性から、仕事は増える一方となっている。職員1人当たりの事業費を見ても一目瞭然であり、職員数は増えないまま仕事だけが増えてきていることがわかる（図4）。

（3）非正規への置き換え

削減された人員で増え続ける行政需要に対応するための方策として、自治体では、これまで正規職員が担ってきた業務を、人件費が安上がりな非正規公務員によって置き換えることも進められた。非正規公務員の数、任用期間が6カ月以上かつ1週間当たりの勤務時間が19時間25分以上の職員に限っても2024年4月現在、全国で74万人を超え、特に市区町村では全体の職員の4割を超える非正規公務員が、住民の暮らしを守る様々な業務に従事している（図5）。

おわりに

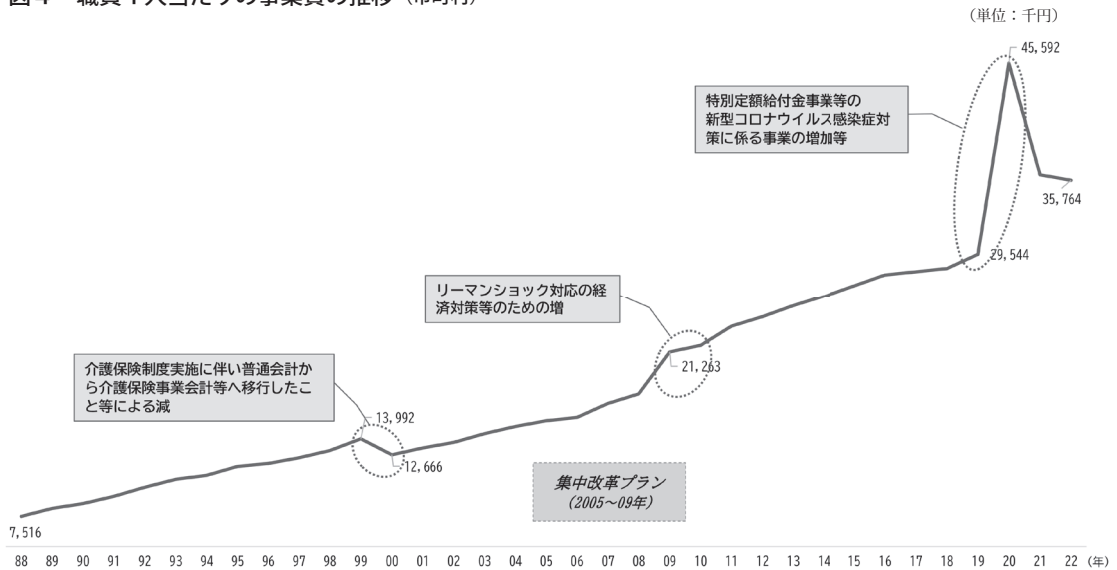
（1）「公共」を支える公務・公共体制の拡充に向けて

毎年のように起こる地震や水害などの自然災害や、鳥インフルエンザや豚熱等の家畜防疫業務、新型コロナウイルス感染症に代表される新型感染症への対応など、自治体職員は様々な場面で災害対応の最前線で住民のいのち、暮らしを守っている。そしてその体制が脆弱であることは、ことあるごとに指摘してきたところである。しかし、能登半島地震について内閣府が設置した「令和6年能登半島地震に係る検証チーム」の検証の視点では、真っ先に挙げられているのが「自治体の受援体制はとれたか」であった。つまり、国は、被災自治体で対応することを想定せず、当初から他の自治体頼みとしているのである。通常業務でも長時間労働が恒常化し、疲弊している自治体職員に、被災地に応援に出しながら、自らの自治体の通常業務を滞らせることなく実施することなどありえない。国の考えが破綻していることは火を見るよりも明らかであり、今こそ、住民に寄り添い、住民のいのちを守り、暮らしを支える自治体であり続けるために、公務公共体制を拡充することこそが求められる。

（2）「国民・住民の手に公共を取りもどす」運動に向けて

豪雨・豪雪、山林火災、感染症、地震など、数十年に一度といわれる大規模災害が全国のいたるところで起きている。また、高度経済成長期以降に整備されたインフラの老朽化が急激に進み、下水道管の漏水、道路陥没などの事故も多発している。日々、自治体労働者は奮闘しているが、これまでも述べてきたように、新自由

図4 職員1人当たりの事業費の推移（市町村）

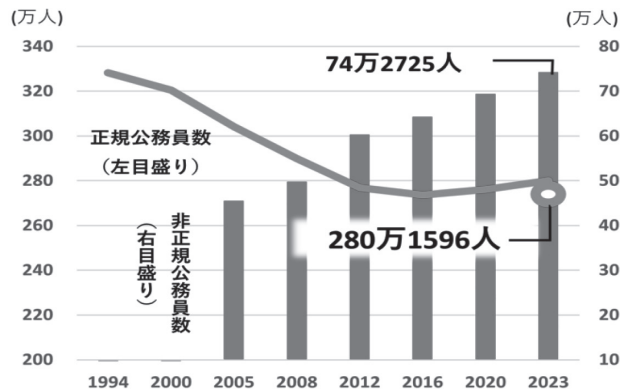


注：職員1人当たりの事業費の算出方法＝物件費、維持補修費、扶助費、補助費等、普通建設事業費（受託事業費）、災害復旧事業費（受託事業費）の合計を市町村職員数で割ったもの

出所：総務省「地方財政白書」、地方公共団体定員管理調査結果、政府統計「人口推計」を基に作成

図5 増え続ける非正規公務員

出所：正規職員数は総務省「地方公共団体定員管理調査結果」各年版、非正規職員数は同「会計年度任用職員制度等に関する調査結果」等を参照。



主義によって「公共」が奪われ、住民のいのちとくらしを守ることが困難になっている。こうした状況のもと、自治労連は、「国民・住民の手に公共を取りもどす」（略称：「公共を取りもどす」）運動にとりくんでいる。「公共を取りもどす」とは？ それは、これまでの新自由主義から、憲法と地方自治を守り、いかし、一人ひとりの人権、個人の尊厳が大切にされる政治へ

転換させること、そして、誰もが安心してくらすことができる自治体・地域をつくることである。そのために、自治体労働者として、住民と共に（住民自治を育みながら）、「公共を取りもどす」運動の前進をめざし引き続き奮闘する決意である。

（しまばやし ひろかず・自治労連賃金権利局長）

（よしだ よしひろ・自治労連憲法政策局長）