

大震災時の建物被害認定調査における地方自治体間支援について —東日本大震災発生時の仙台市に対する 横浜市職員派遣を例に—

Interactive Support among Local Governments in Building Damage Assessment for
Great Earthquakes
-A Case Study of Dispatch of Yokohama for Sendai in the Great East Japan Earthquake-

○島 広匡¹, 岡村 健太郎²
Hiromasa SHIMA¹ and Kentaro OKAMURA²

^{1,2} 東京大学大学院 工学系研究科 建築学専攻

Department of Architecture, Graduate School of Engineering, the University of Tokyo

At the time of a great disaster, interactive supports among local governments are important in many work areas, including building damage assessment. This paper analyzes a supporting process at present and future possibilities of the interactive supports among local governments through building damage assessment with a case study of dispatch of Yokohama city staff to Sendai for a disaster by the Great East Japan Earthquake.

Keywords : the Great East Japan Earthquake, Building Damage Assessment, Local Governments, Interactive Support

1. はじめに

大規模災害が発生すると、様々な有事業務が発生するため、被災した地方自治体は大きな負担を強いられる。特に今回の東日本大震災のように復旧・復興までの期間が長引くと、通常業務を継続しながら膨大な有事業務を行うこととなり、さらに過大な負担を強いられる。そうした状況においても各種行政サービスを遅延無く提供するために、各地で地方自治体間の職員派遣が行われている。本稿は、仙台市における被災証明書発行のための建物被害認定調査に対する横浜市の職員派遣を取り上げその概要を紹介するとともに、課題や問題点及びその解決方を考察することを通し、災害時の地方自治体間の相互支援のあり方を考えることを目的とする。なお、本稿の執筆にあたり、筆者を含む東京大学村松研究室のメンバーは、全国市長会の要請に基づく横浜市の第1次派遣隊と協働で仙台市において建物被害認定調査を行った。

2. 横浜市の活動スキーム及び活動概要

横浜市総務局人材組織部人事組織課人事第二係長である守屋大介氏へのインタビュー調査及び横浜市「東日本大震災に係る被災地に派遣された職員からの提言」¹⁾ (以下「提言」) をもとに、仙台市の被害認定調査に対する横浜市の活動スキームと支援活動の概要を整理する。

(1) 仙台市からの職員派遣依頼

横浜市は平成23年3月30日付で全国市長会から発信された「東北地方太平洋沖地震に係る被災市町村に対する人的支援のための職員派遣について(依頼)」から始まる一連の文書により、仙台市が被災証明書発行業務のための職員派遣依頼をしていることを把握した^{2) 3)}。全国市長会からの文書は被災市の派遣依頼を各県が取りまとめたもので、短期派遣と中長期派遣の双方を含むリストとして提示された。仙台市の被災証明書発行業務について

は、短期派遣の業務内容に例示されており、一般事務職を求める内容であった。

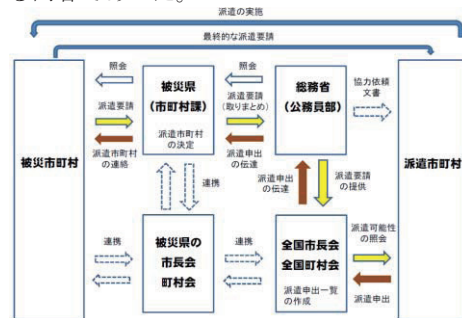


図1 市町村職員派遣スキーム (出典：参考文献4)

文書を受け、横浜市は支援先の自治体として仙台市を選定した。その理由としては、互いに政令指定都市同士でありもともと関係が深かったこと、また「20大都市災害時相互応援に関する協定」に係る派遣等で既に仙台市に職員を派遣しており、支援を1つの都市に集中することによるスケールメリットを期待したということが挙げられる。なお、被災地への職員派遣は、上記以外にも、保健所に対する厚生労働省経由での依頼や消防局による緊急消防援助等、様々なチャンネルを通して行われた。

(2) 横浜市内部での調整

全国市長会から依頼のあった職員派遣については総務局人材組織部人事組織課が横浜市内部の一切の調整を引き受けた。同課は全国市長会からの職員派遣依頼全体の要望人数と全国の自治体の規模、及び横浜市の規模を勘案した上で、おおむねの派遣人数を決定し、依頼のあった短期職員派遣全体で横浜市から仙台市に15名程度派遣する旨を全国市長会に対して返答した。このような全体を俯瞰した人数決定の背景には、阪神淡路大震災や新潟県中越地震の際にも、全国市長会から依頼を受けて職

員を派遣した経験が影響を与えているとも考えられる。

全国市長会への返答の後、人事組織課は各区局に対し派遣職員の人数を割り振った。各区局内部の人選について決められた方法は無く、公募や指名等各区局の判断で人選が行われた。ただし、各隊に係長以上の役職者を1名以上配することとし、そのうち1名を隊長とした。

全国市長会の業務が被災自治体と応援自治体に対する情報提供のみで、当初マッチングまでは行っていなかったことから、各業務に必要な職員数等の調整業務は支援自治体である横浜市と被支援自治体である仙台市の間で直接行われた。調整の際、当初仙台市側から、り災証明発行業務について、2ヶ月程度の期間を短期間で職員の交代があってもよいので派遣してほしいということ、また可能ならば税関関係や建築関係の職員を派遣してほしいということ、その2点について要請があった。

1点目の要請について、当初は派遣職員14名体制で8週間の派遣を想定していたが、仙台市の状況を勘案しながら順次延長を繰り返す形で、5月1日から8月26日にかけては11名を1週間交代で延べ187名の職員を派遣しており、8月26日から9月30日にかけては4名を1週間交代で延べ20名を派遣している。2点目の要請については、各回において税務課もしくは建築系の職員がメンバーに入るように努めたが、横浜市側の人材も限られていたことからその人数は限られた。

また、り災証明書発行業務に関わる費用は、当該業務が短期派遣に分類されるものであるため横浜市がその費用の全額を負担し、災害予備費から支出した。

(3) 活動概要

派遣開始当初は岩切地区における全棟調査等、1次調査のみを行っていたが、取材時には、1次調査のほか、同時並行的に2次調査や内勤も行っていた。

建物被害認定調査という特殊な業務を継続的に行う上で、重要なのが業務の引き継ぎである。横浜市では毎回派遣職員の出発前に事前研修を行っており、仙台での業務を経験した職員を迎えての業務内容説明等が行われた。そのほか、派遣期間の前後の1日間ずつを直前後の職員派遣期間と重複させることで、仙台での引き継ぎも行った。

(4) 調査業務と各種備品及びその調達

職員の派遣に際して様々な備品が調達、使用された。調査の際に必要なデジタルカメラについては、職場の備品で対応できない場合に職員個人の私物を持ち出しで利用した。また、写真データの整理に必要なパソコンについて、派遣開始当初は職員の私物を利用していたが、途中から備品として3台のパソコンを用意した。

また、調査業務のなかで特筆すべき効果を発揮した備品に腕章が挙げられる。外部からの応援職員であると示すことで、地域住民の協力的な態度を引き出すという想定外の効果が見られ、現場での円滑な調査を可能にした。一方、腕章では小さく視認性が低いことから、大きく視認性が高いビブスを用意すべきとの意見もあった。

そのほか、仙台市内での移動手段としてレンタカーを使用した。これは第1次隊派遣前の調整の際に、仙台市側から利用可能な乗用車が不足していることからレンタカーを調達して来るよう要望があったためで、第1次隊派遣時に横浜市内で6台の普通乗用車を調達して仙台に向かい、その後の派遣においても継続的に使用した。

3. 今後に向けて

今回調査を行った横浜市の仙台市建物被害認定調査支

援活動を受け、今後に向けた課題や改善策等を整理する。

(1) 業務体制について

今回の横浜市による派遣の場合、仙台市からの要請において建物被害認定が短期派遣業務の一つに位置付けられていたため、派遣職員が全員入れ替わってしまうことになり、横浜市と仙台市の双方が、不便を感じていたことが調査でわかった。建物被害認定調査のように調査手法や住民対応の方法等引き継ぐべき内容が多岐にわたる業務については、長期派遣職員を常時1人は配置しておく、より円滑かつ効率的な業務の引き継ぎが可能であったと考えられる。

(2) 職員派遣スキームについて

現行のスキームでは被災市町村からの職員派遣要請を被災県が取りまとめて、総務省に対して要請を行ったのち、それが全国市長会及び全国町村会に情報提供されて、派遣市町村への照会を行うことになっている。これは既存の公務員制度を生かした中央集中型のスキームであるが、この階層の多さが柔軟で迅速な対応を妨げる要因になっていることが考えられる。例えば、全国市長会への回答の後に出てきた派遣要請に対して個別に対応せねばならなくなる等、対応や調整に苦慮することもあったようである。

この課題に対する改善策の1つとして、被災市町村と派遣市町村とが可能な限り早い段階から直接派遣に関する調整が行えるよう、自律分散の性質を併せ持ったスキームを整備することが挙げられる。たとえば、全国の市町村がオープンアクセスできる職員派遣要請プラットフォームを総務省ウェブページ等に整備する方法や、被災自治体と支援自治体を1対1で対応させてあらゆる支援を行うペアリング支援⁵⁾等の方法が考えられる。

(3) 経験の継承について

建物被害認定調査については、内閣府が示す指針や被災者生活再建支援法に基づく支援の全体像を理解するのは難しいが、実際の調査自体は一度経験すると比較的容易に遂行可能な業務である。したがって、今回の仙台市における横浜市職員の建物被害認定業務の経験は、近い将来に想定される首都直下地震を含めた今後起こりうる震災の復興過程においても有効活用されるべき貴重な資源であるといえる。そのためにも、横浜市が「提言」にまとめているように、今回の活動を記録し自治体の今後の防災計画等に生かそうとする試みは非常に重要である。

謝辞

本活動を行うにあたり、富士常葉大学の重川希志依教授と田中聡教授にお世話になりました。また、横浜市総務局人事組織部人事組織課の守屋大介人事第二係長には、インタビュー調査に際し丁寧に対応いただきました。記して謝意を表します。

参考文献

- 1) 横浜市：東日本大震災に係る被災地に派遣された職員からの提言，2011.9.
- 2) 全国市長会：東北地方太平洋沖地震に係る被災市町村に対する人的支援のための職員派遣について（依頼），2011.3.
- 3) 全国市長会：東北地方太平洋沖地震に係る職員派遣要望の追加等について（連絡），2011.4.
- 4) 総務省：東北地方太平洋沖地震に係る人的支援の要望について，2011.
- 5) 日本学術会議：ペアリング支援に関する緊急提言，2011.