

東日本大震災における名古屋市対陸前高田市「パッケージ支援」に関する一考察

名城大学大学院都市情報学研究科 学生会員○山田哲矢

名城大学大学院都市情報学研究科 正会員 柄谷友香

1. 研究背景・目的

2011年3月11日に発生した東日本大震災による被害の一特徴として、被災後の災害対応にあたるべき多くの自治体の被災が挙げられる。陸前高田市や南三陸町などでは、津波による庁舎の全壊に加えて、多くの職員が犠牲となった。こうした自治体では、発災後の行政機能が著しく低下し、応急から復興に至る再建プロセスに支障を来すことが危惧された。こうした状況への対応策の1つとして、他府県、他市町村からの広域支援体制がある。従来の広域支援（図1）は、国の調整下において、マンパワーが不足する業務ごとに、他府県や他市町村からの派遣職員を配備し、派遣期間、人数などは業務や派遣自治体によって異なっていた。しかしながら、今般のような超広域巨大災害になると、応急から復旧・復興までの業務は大量かつ多岐にわたるため、長期の派遣や同じ自治体内の業務間の連携が必要となってくる。

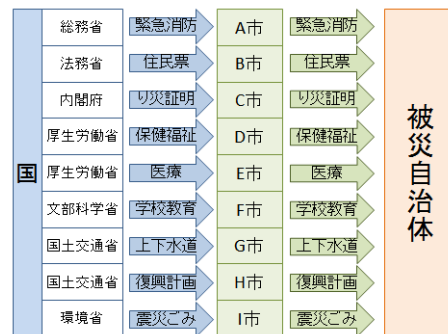


図1 従来の広域支援の仕組み

本研究では、2割以上の職員が死亡・行方不明となった岩手県陸前高田市に対し、愛知県名古屋市が行っている市対市パッケージ支援（図2）の実態と課題を明らかにする。具体的には、犠牲となった職員の業務すべてを特定の市で補填し、支援する初めての試みを記録・分析し、その検証と今後の広域支援としての可能性を検討することを目的とする。

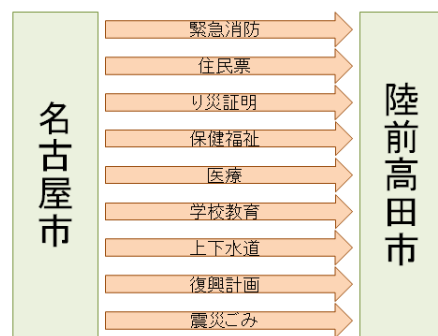


図2 市対市パッケージ支援の仕組み

2. 調査方法・分析方法

調査方法は陸前高田市に派遣された名古屋市職員2名に対してインタビュー調査を行った。対象者はA氏（現地との支援調整と後方支援業務）とB氏（現地で農地・農政に関わる支援業務）とし、インタビューは、A氏が2011年11月15日の13:30～16:00、B氏が2011年11月15日の10:30～12:00と11月18日13:00～14:30に行った。

分析方法はインタビュー内容の文字起こしを行い、市対市パッケージ支援に至る経緯や対象者の経験に加え苦労や思いに関する内容を抽出した。さらに抽出した内容を時系列に並べ替え、分析を行った。

3. 東日本大震災における陸前高田市の被害

東日本大震災以前の陸前高田市の人口24,246人のうち、震災による死亡・行方不明は1,728人であった。また震災前の正規職員296人に対して死亡・行方不明は68人に上った。災害対応に関わる市役所本庁舎・消防本部・消防署庁等が全壊であった。このような中、著しく低下した行政機能を補填することが喫緊の課題となった。

4. インタビュー調査に基づく名古屋市対陸前高田市パッケージ支援の実態と課題

4.1 名古屋市対陸前高田市パッケージ支援に至るきっかけ

名古屋市が陸前高田市を支援した経緯では、まず名古屋市長が岩手、福島、宮城の3県に電話で支援するキーワード 広域支援、市対市パッケージ支援、東日本大震災

連絡先 〒509-0261 岐阜県可児市虹ヶ丘4-4-3 名城大学大学院都市情報学研究科 TEL 0574-69-0100

ことを表明した。その際に岩手県から人的支援を強く要望された。要望を受け名古屋市の総合調整室は岩手県庁と岩手県北部から南部の市町村に先遣隊を送り意向調査を行った。その結果、岩手県庁から陸前高田市の保健師が不足していると伝えられた。その後、3次先遣隊により陸前高田市のニーズ調査を行ったところ、保健師だけではなく、あらゆる部門で職員が足りないことがわかった。名古屋市では陸前高田市のニーズ調査の前に宮古市や釜石市を訪問し、そこでは市長など市幹部への面会にとどまった。一方、陸前高田市の場合、既に保健師を受け入れている健康推進課の課長と面会した。その際に健康推進課長により他の部署の課長も集められ、名古屋市に対して各部署での現場業務の実態と人員不足について具体的に話し合われた。名古屋市ではこの不足分を一括して補填すべく庁内調整を進めた。このように、現場に精通する職員により、具体的なニーズが把握できたことがパッケージ支援のきっかけとなった。

4.2 派遣する職員が決まるまでの経緯

ニーズ調査により名古屋市として派遣できる人数や業務内容を岩手県と陸前高田市に提示をした。具体的には陸前高田市から33ポストを要請され、それらの業務内容から名古屋市役所内の局割を決定した。局割を決めるにあたって総合調整室は求められる職種に適した職員を各局へ要望し、各局は公募などで派遣する職員を決定した。

4.3 支援拠点確保と派遣職員の不安解消

名古屋市は陸前高田市を支援するにあたって被災地の近くは被災者優先と考えた。また名古屋市から来るのに便利なところと陸前高田市へ通うのに時間・距離的に不都合がない場所を探した結果、岩手県一関市大東町摺沢で旅館と民家を借り上げ、支援拠点を構えた。職員を派遣するにあたって、総合調整室は派遣対象の職員に対して事前に説明会を行い、現地での生活や現地の状況が記載されたマニュアルを配布し、職員の不安解消に努めた。

4.4 派遣職員の現地での業務着手までの過程

当初、陸前高田市職員らは、犠牲となった職員の業務に対して、1年以上の長期かつ当該業務に精通する名古屋市職員の派遣を期待していた。しかしながら、派遣職員の人選が、名古屋市の各部署での公募であったことや、行政規模が大きく異なるため、類似した部署名であっても実際の現場業務が異なるなどの課題があった。例えば、B氏は農地・農政部署に派遣されたが、これまで農業部門の業務経験はなく、派遣期間は3カ月であった。先方とのやりとりの中で、業務内容および派遣期間が希望に添っていないことを知り、B氏には当初戸惑いもあったが、「先方の当初の期待に添えなかった分、どのような現地ニーズに対しても応えていかねばならない」と一層士気を高めた。派遣部署への着任後、農地・農政部署が本来担う業務および震災後の課題が説明され、B氏からは名古屋市での業務を紹介し、B氏に適した業務のマッチングを行った。このようなやりとりを通じて、家族や仲間を失い疲弊した現地職員らと次第に打ち解けたという。また、B氏ら名古屋市からの派遣職員に事務処理などを任せることによって、例えば、被災庁舎での台帳やデータの確認・収集、地元農家への農地区画に関する聞き取りなど、地元職員でなければできない業務に徹する余裕が生まれた。

4.5 政令指定都市である名古屋市の強み

名古屋市は政令指定都市であるため行政の規模が大きく、職員の数も多い。そのため、職員の数だけ知識のバックボーンが存在する。従って、陸前高田市へ派遣された職員が現地での業務に不安や疑問点があっても名古屋市にいる職員が後方支援者となり、関連情報が得られるのが強みである。

5. まとめ

今回の調査により、名古屋市が陸前高田市に対して行った市対市パッケージ支援の実態が一定把握できた。今後の課題として、両市職員のインタビュー調査及び分析を継続し、市対市パッケージ支援の課題と今後の展望を提案したい。