

東日本大震災における自治体間の 職員派遣の実態分析

野田 哲司¹・藤生 慎²・沼田 宗純³・目黒 公郎⁴

¹学生会員 東京大学大学院 工学系研究科 社会基盤学専攻 (〒153-8505 東京都目黒区駒場4-6-1)
E-mail:noda@risk-mg.iis.u-tokyo.ac.jp

²正会員 東京大学大学院 工学系研究科 社会基盤学専攻 (〒153-8505 東京都目黒区駒場4-6-1)
E-mail:fujiiu@iis.u-tokyo.ac.jp

³正会員 東京大学生産技術研究所 助教 (〒153-8505 東京都目黒区駒場4-6-1)
E-mail:numa@iis.u-tokyo.ac.jp

⁴正会員 東京大学大学院情報学環/生産技術研究所 教授 (〒153-8505 東京都目黒区駒場4-6-1)
E-mail:meguro@iis.u-tokyo.ac.jp

東日本大震災では、東北地方太平洋沿岸に位置する多くの市町村が甚大な被害を受け、機能不全に陥った。そのため、県境をまたいだ全国的な被災地支援が求められた。

このような状況に対し、被災した自治体を応援するため、全国の自治体から大人数の自治体職員が被災地入りし、災害対応業務をこなした。甚大な被害を受け、機能不全に陥った被災自治体が抱える大量の震災処理を支援し、被災地復興に向けての大きな力となった。一方で、応援側の自治体からの職員派遣の中には、防災工学上合理的になされているとは言い難い事例もあった。

本研究では、2011年に起きた東日本大震災にて実施された自治体間での職員派遣の実態を分析した。分析に基づき、東日本大震災にて実施された職員派遣の傾向を明らかにするとともに現状の支援の問題点を考察した。

分析結果から、一つの被災自治体に対し複数の自治体から支援が行われている状態である事が分かった。また、一つの自治体が複数の被災自治体に対し支援を行っている状態であると分かった。本研究に続く今後の課題は、職員派遣に関わる問題点の明確化と検証である。

Key Words : *the Great East Japan Earthquake, dispatch of local government staff, mutual support*

1. はじめに

東日本大震災では、東北地方太平洋沿岸に位置する多くの市町村が甚大な被害を受け、災害対応において中心的な役割を果たすことが期待された市町村が機能不全に陥った。また、岩手・宮城・福島が同時に甚大な被害を受ける等、県境をまたいだ災害対応が求められた。

前述のような状況に対し、全国の自治体から大人数の自治体職員が被災地入りし、災害対応業務をこなした。機能不全に陥った被災自治体が抱える大量の震災処理を支援し、被災地復興に向けての大きな力となった。その一方で、応援側の自治体からの職員派遣の中には、防災工学上合理的になされているとは言い難い事例もある。例えば、一つの自治体から多くの自治体へ支援を行う一対多の応援がなされた事例が多かったが、このような支

援は特定の自治体に絞った支援と比較し、様々な問題が予想される。特に、支援の際の責任の明確化、被災地とのコネクション形成、被災地での支援活動のノウハウ蓄積などを達成するうえで非合理的である。他にも、自治体による職員派遣に関わる問題点は、東日本大震災において多く発生していると考えられ、問題点を明確にし、整理する事が求められている。

東北地方太平洋沖地震において行われた支援の傾向を把握し、問題点を把握し対策を練るために、震災にて行われた職員派遣を分析することが必要不可欠である。しかし、今回の震災で実施された職員派遣を俯瞰的に分析した研究はほぼなされていない。そこで、本研究では、各自治体が行った被災地への職員派遣の状況を筆者らが提案した指標を用いて分析を行った。分析を通じ、現状の支援傾向の把握、問題点を明確にした。

表 1 職員派遣に関する各調査の概要

	東日本大震災 ベアリング支援	総務省による地方公務員 の派遣状況の集計	各自治体の詳細な 職員派遣状況	各自治体からの累積職 員派遣人数
調査時期	東日本大震災直後から1週 間程度	2011年7月1日, 10月1日, 2012年1月4日の三回	派遣開始より随時	2011年7月1日, 10月1日, 2012年1月4日の三回
発表時期	2011年3月28日	2012年6月12日	随時	未発表
調査主体	日本学術会議	総務省	各自治体	総務省
掲載内容	各自治体から被災地への支 援内容	被災自治体が受け入れた職員 の累積人数	各自治体が行っている詳細な 支援内容を掲載	各自治体からの被災自治体へ の職員派遣人数
調査方法	各自治体のHPより	各自治体からの報告	各自治体の集計	各自治体からの報告
入手方法	参考文献にまとめて記載			独自に入手

2. 本研究に使用したデータ

本研究では、総務省が集計している、各自治体から被災地への職員派遣状況をまとめたデータを用いて分析を行った。既往の、自治体間の応援に関する調査の概要は表-1に示した。

東日本大震災では、物的支援、人的支援、避難者受け入れなど様々な種類の支援が行われた。本研究では、職員派遣のみに絞り、分析を行った。

本研究で使用したデータは、表-1に示すデータと比較し、より詳細な事柄が分かるデータである。HPなどで発表されているデータでは、各自治体に掲載の決定が委ねられており、全ての自治体のデータを集計することはできない。また、総務省が発表している資料は集計したデータの一部のみである。それに対し、本研究で使用しているデータには、全国の全ての自治体それぞれについて、対応業務別の職員派遣累積人数とその派遣先の自治体が掲載されている。また、派遣先の自治体としては、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県の6県及び、それら6県に含まれるすべての自治体を対象とした。

尚、ここでの累積人数とは延べ人数（人工）ではなく、職員派遣一回を単位とした累積人数である。例えば、仙台市に5人チームが一週間派遣された場合、累積人数には5人とカウントされている。

また、東日本大震災においては、様々なスキームに基づき被災地支援が行われた。主な支援のスキームは、被災地からの要請に基づく支援、従前の自治体間相互応援協定に基づく支援である。他にも、各自治体が独自の判断で被災地調査をし、支援を決定した事例、関西広域連合内で自治体間の調整を行い支援を行った事例などもあ

った。本研究では、元のデータの性質上、そのような支援スキームの区別は行わず、全て同じスキームによる支援として分析を行った。

3. 支援先自治体数の分析

(1) 分析の概要

本章では、自治体による職員派遣先の自治体数を分析した。この分析の目的は、現状一つの自治体がいくつの自治体に対して支援を行っているかを把握することである。

(2) 仮説

災害時の被災地支援は、原則として被災地からの要請を全国知事会⁴⁾、全国市長会⁵⁾が調整して行う。しかし、東日本大震災では被災自治体の行政自体が甚大な被害を受けたり、膨大な震災対応業務に追われていることを考慮し、自発的に調査隊を送り支援を決定した自治体もあった。

このような事例が増加したことで、自治体間の調整があまり行われず、一つの被災地に同時に複数の自治体から支援が行われている事例が増加していると考えられる。また、特定の自治体に絞って支援を行う体制が構築された事例があったが、関西広域連合⁶⁾などのきわめて限定的な事例である。そのため、複数の自治体に職員派遣を行い、特定の自治体に支援を絞っていない事例が多いと予想される。本章では、この仮説に関する検証を行った。

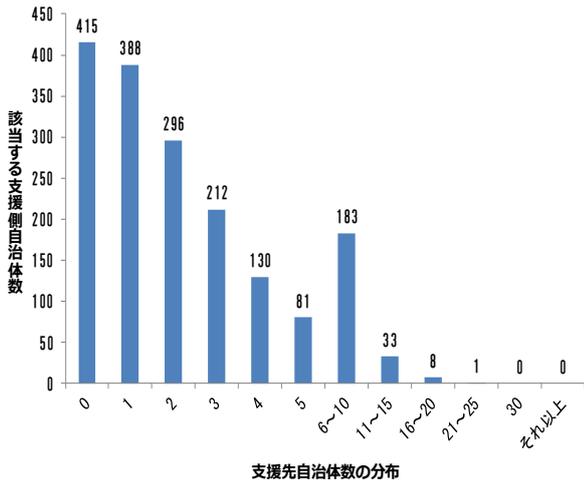


図-1 支援先自治体数の分布（市区町村から市区町村へ）

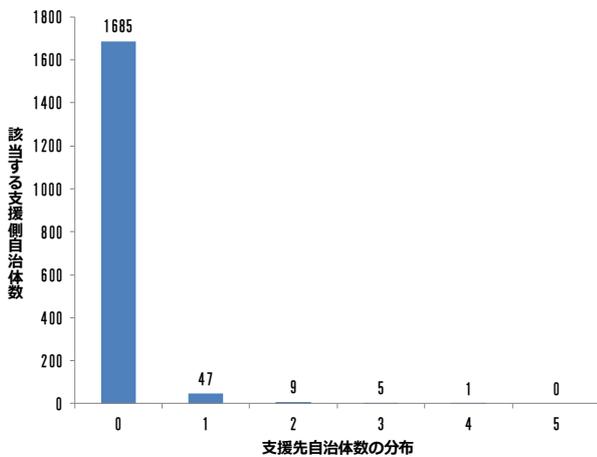


図-3 支援先自治体数の分布（市区町村から都道府県へ）

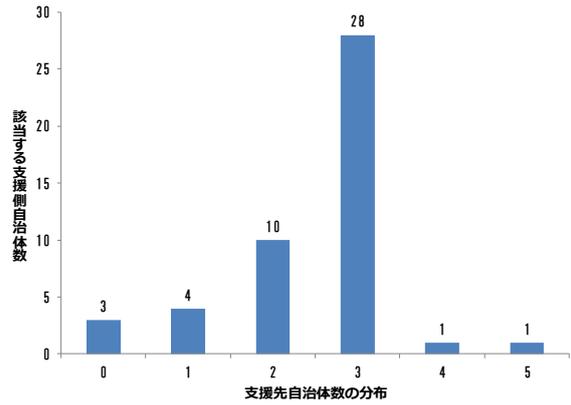


図-2 支援先自治体数の分布（都道府県から都道府県へ）

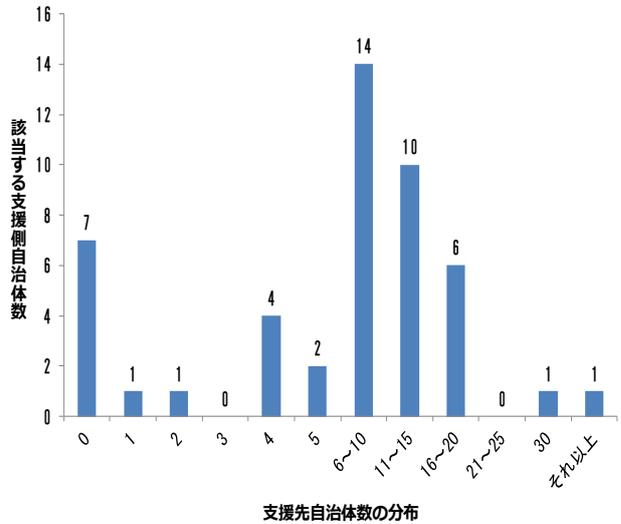


図-4 支援先自治体数の分布（都道府県から市区町村へ）

(3) 支援先自治体数の分布の分析結果

a) 支援側から見た支援先自治体数の分布

本項では、各自治体がいくつの自治体に対して支援を行っているのかを分析し、ヒストグラムにまとめた。自治体の区分は市区町村レベルと都道府県レベルに分けた。市区町村レベル同士の職員派遣分析は図-1、都道府県レベル同士の職員派遣分析は図-2、市区町村レベルから都道府県レベルへの職員派遣分析は図-3、都道府県レベルから市区町村レベルへの職員派遣分析は図-4に示した。横軸は支援先自治体の数を示し、縦軸にはその数に該当する自治体の数を示した。

図-1より、市区町村レベルの自治体から市区町村レベルの自治体に対しては、大半が支援を行っていないか、一つの被災自治体へのみ支援を行っていた事が見て取れた。しかし、中には10以上の被災自治体へ支援を行っている自治体も存在している。名古屋市の支援先自治体数

が最多で、24の自治体に職員派遣を行っている。都道府県レベル同士での支援では、単一の自治体のみへ支援を行っているケースはあるが、大半の都道府県は3つの都道府県に対して職員派遣を行っている。

市区町村レベルと都道府県レベルの関係をみると、大半の市区町村は都道府県に対しては支援を行っていない。逆に、都道府県から市区町村レベルの自治体への派遣は多く行われており、愛知県からの33市区町村への職員派遣が最多であった。

b) 被支援側から見た支援側自治体数の分布

本項では、前項と同様の分析を被支援側の自治体の立場から行った。つまり、一つの被災自治体がいくつの自治体から支援を受けているのかをヒストグラムにまとめ、支援側自治体数の分布を可視化した。

市区町村レベル同士の職員派遣分析は図-5、都道府県レベル同士の職員派遣分析は図-6、市区町村レベルから

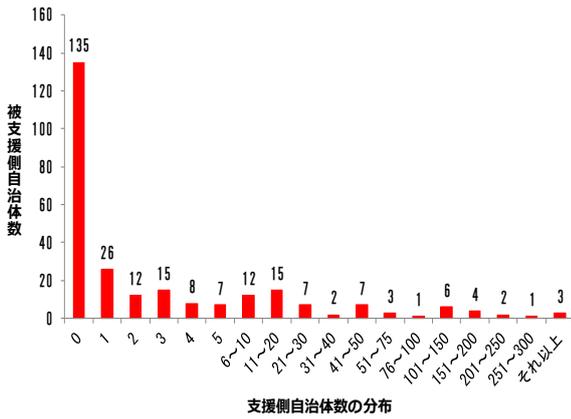


図-5 被支援側自治体から見た支援側自治体数の分布（市区町村から市区町村へ）

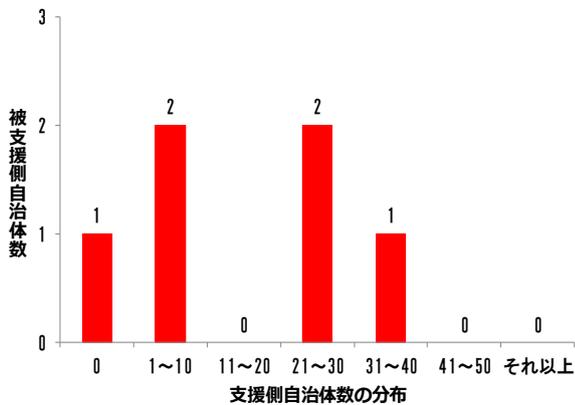


図-1 被支援側自治体から見た支援側自治体数の分布（市区町村から都道府県へ）

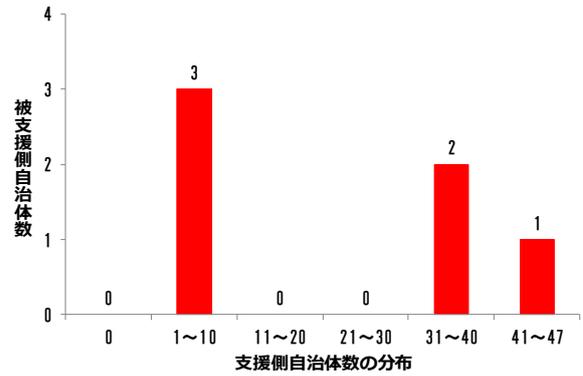


図-6 被支援側自治体から見た支援側自治体数の分布（都道府県から都道府県へ）

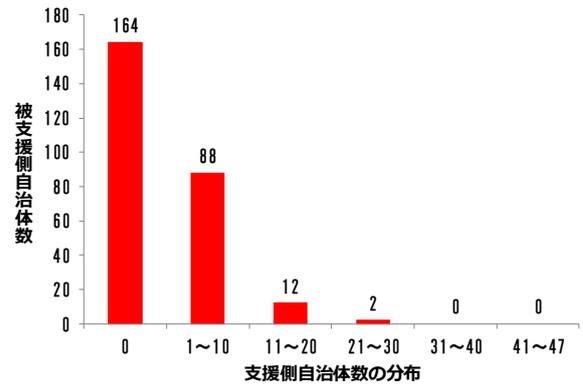


図-8 被支援側自治体から見た支援側自治体数の分布（都道府県から市区町村へ）

都道府県レベルへの職員派遣分析は図-7、都道府県レベルから市区町村レベルへの職員派遣分析は図-8に示した。横軸は支援側自治体の数を示し、縦軸には横軸の数値分の支援側自治体数を持つ被支援側自治体の数を示した。

図-5より、本データで扱った6県に含まれる自治体の中には、職員派遣を全く受けていない自治体が全体の50%強存在している。支援を受けている自治体の中には、1つ、2つと少ない自治体からの支援しか受けていない自治体も存在した。その一方で、100を超える自治体からの支援を受けている自治体が全体の6%ほどあり、中には300を超える自治体から支援を受けている自治体も存在する。この中で、石巻市は全自治体中最多の419もの自治体から職員派遣を受けていた。

また、図-6より、岩手県が36、宮城県が35、福島県が42の都道府県から支援を受けていた。

(4) 考察

支援先自治体数の分布を見て分かる通り、現状では

一つの市区町村から複数の市区町村へ派遣を行う一対多の支援が多く行われていた。以上の結果から、各自治体は、支援対象の自治体を絞り切れず、複数の被災自治体へ広く浅く支援を行っていた事が予想出来る。

また、ある被災自治体に職員を派遣している自治体数の分布を見ると、多くの自治体が複数の自治体から職員を派遣されていることが分かった。以上の分析結果より、一対多で支援を行っている自治体が複数ある一方で、多対一で支援を受けている自治体も存在することが明らかになった。

4. まとめ

本研究では、東日本大震災にて行われた自治体による被災地への職員派遣を、支援先の自治体数、支援自治体と被災自治体間の距離など、様々な指標で分析した。

一つの自治体に多くの自治体からの支援が行われる多対一の状況では、様々な問題が発生していると考えられ

- る。例をあげると、以下のようなものが挙げられる。
- ① 一つの被災地で活動する自治体が多く互いの連携が取り難い。
 - ② それに関連し、各自治体の責任の所在が不明瞭になる。
 - ③ 特定の自治体を定めて支援を行うことで、支援先の自治体とのコネクション構築や、その自治体での支援ノウハウの蓄積が難しくなる。
 - ④ このような支援の形態は、ある自治体からの職員派遣が複数の自治体に分散してしまうために、ある特定の自治体を集中的に支援する事が難しくなる。

前述した問題点も含め、本研究で得られた分析結果から予想される問題点を整理する事は必要不可欠である。更に、被災地へのヒアリングなどにより問題点の確認をし、考察を裏付ける事が重要である。そして最も重要なことは、明らかにした傾向、問題点を基に、自治体間相互応援協定の合理的な締結方法の確立に応用するなど、想定される災害に対する対策を練るための教訓として活用することである。

謝辞：総務省地域力創造グループ地域政策課より東日本大震災において、自治体から被災地へと派遣された職員の累積人をまとめた貴重なデータを頂いた。ここに記

して謝意を表する次第である。最後に、東北地方太平洋沖地震において犠牲となった被災者の方々にご冥福をお祈り申し上げると共に、被災地の一日も早い復旧・復興をお祈り申し上げます。

参考文献

- 1) 日本学十会議：ペアリング支援，2011
http://www.epd.tu-tokyo.ac.jp/sinsai/2011-03-29_report.pdf
- 2) 総務省：被災自治体への地方公務員の派遣状況，2012
http://www.soumu.go.jp/main_content/000167574.pdf
- 3) 各自治体：被災地支援データ
各自治体の HP を参照
- 4) 全国知事会：都道府県相互の広域応援体制について，2011
http://www.nga.gr.jp/news/h231220tjikaigi_houkoku8-1.pdf
- 5) 総務省：全国市長会の東日本大震災への主な対応，市町村職員の派遣スキーム（全国市長会版），2011
http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h24/tikoutai/01/shiryu_04.pdf
- 6) 関西広域連合：平成 23 年東日本大震災への関西広域連合の対応
<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=219>

Analysis of the dispatch of local government staff conducted in the Great East Japan Earthquake

Satoshi NODA, Makoto FUJIU, Muneyoshi NUMADA and Kimiro MEGURO

In the Great East Japan Earthquake, many local governments along the Pacific Ocean in the East Japan are heavily damaged and result in a dysfunction. Local governments damaged heavily need support from governments all over Japan.

Many local staff go to the damaged areas and deal with to support damaged local governments to support local governments damaged heavily. Governmental staff sent from all over Japan helped local governments damaged heavily to deal with a lot of task. However, there are many cases that government staff dispatch isn't conducted based on the disaster mitigation principle.

In this research, we analyze staff dispatch by local governments in the 2011 Great East Japan Earthquake. Based on this analysis, we clarify the tendency of the staff dispatch and examine the problems concerning support to the local governments damaged heavily.

According to this analysis, many local governments dispatch governmental staff to one local government. On the other hand, one local government dispatch staff to many local governments. Future issues are clarification and verification of the problems concerning the dispatch of staff.