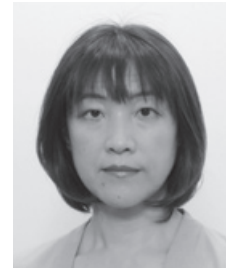


# 災害発生後の市町村の役割

## ～復旧から復興に向けて～



兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 教授  
阪本 真由美

### 1 はじめに

近年、災害が頻発している。令和2年（2020年）は7月に梅雨前線の停滞による豪雨災害が発生し、熊本県を中心に広範な地域に大きな被害をもたらした。令和元年東日本台風（2019年）、平成30年7月豪雨（2018年）、平成29年九州北部豪雨（2017年）と豪雨災害は毎年のように発生している。豪雨だけではなく、2018年大阪北部地震、北海道胆振東部地震、2016年熊本地震、2011年東日本大震災というように地震も起こっている。

これらの頻発する災害から住民の生命・身体・財産を守るための対策を実施する責務を負っているのが市町村である。市町村には災害に対応するという大きな責務が課せられているが、それにもかかわらず、平常時から災害対応のみを専門業務とする部局があるわけでも、災害対応を専門とする職員がいるわけでもない。市町村がどのように災害に対応しているのかというと、災害が発生する、あるいは発生するおそれがあるときには、市町村長により「災害対策本部」が設置される<sup>\*1</sup>。このとき、災害対策本部長は市町村長が、副本部長・本部員は市町村長が任命する職員が務める。つまり、災害が発生すると、市町村自体が「災害対策本部」となり、平常時の業務体制から災害時の業務体制へと組織体制を切り替え、職員が一丸となり災害対応を行うわけである。「災害対策本部」の総合調整を行う部局が、平時は防災・危機管理に関する計画策定・普及啓発等の業務を担当している部局である。

突発的な災害に対応するために、市町村は「地域防災計画」をはじめとするさまざまな計画を策定している。ところが、実際に災害

が発生すると、計画には定められていないような想定外の事態が次々と起こる。とはいえ、災害発生後に計画を見直し、その結果を計画にフィードバックする、経営管理などで用いられる計画（Plan）→実施（Do）→確認（Check）→改善（Action）というPDCAサイクルを回すような時間的余裕はなく、その場その場で状況を判断し対応しなければならない。

本稿では、このような「計画」と「行動」との間に時間的な余裕がない状況における対応方策を検討するために「即興（improvisation）」という理論に着目する。「即興」とは、ジャズ、オーケストラ、劇などで、その場の状況に合わせて創り出される演奏をメタファーとした理論であり、その場その場で、他者あるいは自分の行為に対して即座に反応を返しあいながら進行する行為の流れのことである<sup>1)</sup>。市町村が「災害対策本部」を設置するのは、住民の命にかかわる危機的な状況において、限られた資源を柔軟に活用し「即興」で対応することが求められるためである。それならば、「即興」で対応するための方策を身につけることができれば、より効果的に災害に対応することができるはずである。

本稿では、災害発生後に市町村がどのように業務を実施しているのか、また、早期の復旧・復興を実現するにはどのような取り組みが求められるのかを、即興の概念から検討することにより、市町村の災害対応業務の道筋を示すことを目的とする。本稿の構成であるが、第2章では市町村の災害対応において最も困難な状況とは何かを述べる。そして、そのような困難を乗り越えるための方策として、災害時の業務調整（第3章）と、外部からの人的支援との連携（第4章）に着目する。そ

のうえで、第5章において災害対策本部が果たす役割を即興の概念から述べる。

## 2 市町村の行政機能を維持するために

市町村の災害対応において最も困難な状況とは、災害により行政機能を喪失することであり、具体的には、首長や職員が犠牲になる、あるいは、本庁舎が物理的な被害を受け業務の継続が困難になる場合である。本章では、行政機能が大きな被害を受けた東日本大震災(2011年)で被災した岩手県大槌町の事例から、どのようにしてそのような難局を乗り越えるのかを検討する<sup>\*3)</sup>。

岩手県大槌町は、太平洋沿岸に位置する人口約1万5千人の町であり、東日本大震災では、地震・津波により死者・行方不明者1,234名という甚大な被害を受けた。津波により、大槌町本庁舎は全壊、職員136名のうち町長、管理職7名を含む39名が犠牲となった。災害発生時の対応状況を辿ると、地震発生直後に揺れによる庁舎倒壊を懸念した職員が庁舎前に避難し、災害対策本部を設置し対策を検討しているところを津波に襲われた。屋上に避難した職員はそこで一晩を過ごし、翌12日に自衛隊の大型ヘリコプターにより救出された。救出後にヘリコプターから降ろされた職員は、災害時の庁舎の移転先として定められていた中央公民館に向かい、そこにあらためて災害対策本部を設置した。とはいえ、本庁舎、執務環境や書類、さらには町長は行方不明であり、同僚の職員をも失った状況での災害対応となった。総務課主幹の指揮のもとで、災害対策本部は、優先的に対応が求められた「食糧調達」「遗体収容」「避難所対応」という業務に集約され、公民館に集まった職員10名～12名に業務が割り振られた。津波から3日後には、町職員102名、自衛隊、消防、県や他の市町村からの応援職員、ボランティア等、合わせて800名以上が集まった。そこで、「救護班」「清掃班」「公務班」というように対応業務を増やしていった。

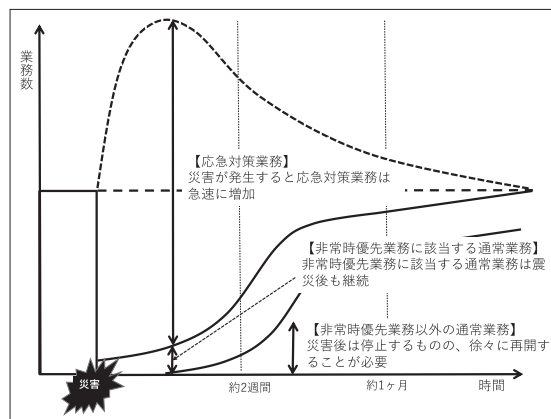
以上に述べたように、大槌町では、首長や職員が犠牲になり、さらに本庁舎が被災し設備・書類等を利用することが困難な状況にお

いて災害対応を強いられた。この状況において、大槌町がとった行動は、第一に、優先的に対応が求められる業務を絞りこみそこに職員を配置したこと、第二に、自衛隊・消防・自治体・ボランティア等の外部からの人的支援を積極的に活用したことである。これらの取り組みは突発的な状況に対応するために、総務課主幹の指揮により即興でもたらされたものであった。最悪の事態を乗り越えるには、業務調整を行うとともに、外部からの支援を積極的に活用しなければならないことを示している。

## 3 災害発生後に優先して取り組む市町村の業務

災害が発生すると、市町村は避難所対応や被災者への物資提供、罹災証明の発給、災害廃棄物の処理等のさまざまな業務に追われる。図1に災害発生後の業務量のイメージを示す。災害時に優先して取り組む業務が「非常時優先業務」である。非常時優先業務には、避難所対応や物資の提供等の地域防災計画において「応急対策業務」として位置付けられている業務、通常業務のうち「業務の継続の優先度が高い通常業務」、罹災証明の発給や仮設住宅への入居手続き等の早期の対応が求められる「災害復旧・復興業務」、その他「新規発生業務」等がある<sup>3)</sup>。災害発生後は膨大な業務が発生することから、平常時の業務分掌のままでは災害対応業務を遂行することが難しく、優先させて取り組むべき業務を明らかにし、そこに職員を配置するという業務マネジメントが重要になる。

図1 災害発生後に市町村が実施する業務の推移<sup>\*4)</sup>



災害発生直後に業務量が一時的に増える業務が「応急対策業務」である。具体的には、避難所運営や物資の提供というような避難者の生活支援に関する業務、被災地における保健衛生環境の維持、災害廃棄物の処理等である。特に、地震や大規模浸水のように同時に多数の住宅が被害を受けるような災害では、応急対策業務の業務量は膨大なものとなる。これらの業務の多くは、平時には存在しない業務のため、業務を担当する職員が何をすればよいのかという知見を持っていないこともあり、そうすると効率よく業務を行うことが難しい。その場合は、過去に災害を経験したことがある市町村から支援を得る、災害対応の専門性が高いNGO/NPO等の民間団体と連携するというように、外部組織と連携して災害対応を行うと有効である。

「通常業務」には優先的に対応が求められる業務と、緊急性が低い業務とがあることから、緊急性が低い業務は一時的に休止し、優先的に対応が求められる業務に職員を配置する必要がある。優先的に対応が求められる業務の一つが「窓口」業務である。市町村の窓口は、住民が日常生活を営む上で必要となる医療、教育、安全などの公共サービスについて相談し手続きを行う場であり、住民と行政とをつなぐ機能を担う。どの窓口業務を優先させるのかであるが、表1に阪神・淡路大震災（1995年）により被害を受けた兵庫県芦屋市と東日本大震災で被害を受けた岩手県釜石市の窓口の再開状況を示す<sup>4)</sup>。災害後、最初に再開された業務が死亡届の受理であり、芦屋市では災害の翌日に再開していた。死亡届の受理が急がれたのは、窓口で死亡届を受理した後に火葬許可の発行、斎場の手配というように、埋葬に至る一連の手続きが進められたためである<sup>4)</sup>。次いで再開した業務は、ゴミ収集に関連する業務である。自宅が被災した住民は、被災後すぐに自宅の清掃・片付けを始めることから、災害ゴミの集積場所の指定、分別方法や収集日時の告知を早急に行わないと、指定外の場所に分別されていないゴミが廃棄され回収が困難になる。また、災害後に業務量が増加する業務に、住民票などの証明書の発行や国民年金、戸籍などの人の移

動に伴う事務手続きがある。これらの業務は、オンラインシステムを活用して事務手続きが進められるため、システムの稼働状況に応じ業務再開手順を検討する必要がある。

なお、窓口の再開直後は手続きを急ぐ人が集中し窓口の混雑が想定されるため、再開にあたっては混雑を回避する方策を検討する必要がある。具体的には、同時に複数の手続きが効率よく進められるよう、被災者支援に関する窓口を集約した「ワンストップ窓口」を設置する、混雑が想定される業務については作業端末数を増やす、市町村間の職員支援を得て配置する職員数を増やす、担当が不明瞭な案件の対応窓口を設置するなどである。

業務マネジメントを効果的に行い、災害時にも業務継続が可能な体制を整備するために策定されるのが「業務継続計画」である。令和元年の段階では89.7%の市町村（1,561団体）において業務継続計画が策定されている<sup>5)</sup>。しかしながら、計画を策定するのみならず、それが想定外の状況において実効性を持つものであるのか、本章で述べた事項を網羅する内容となっているのかは確認しておく必要がある。

表1 窓口業務再開に要した日数(芦屋市・釜石市)<sup>4)</sup>

業務内容	芦屋市	釜石市
死亡届の受理	1日	3日
死亡届の受付	6日	5日
住民票の発行	10日	22日
戸籍証明の発行	10日	32日
国民年金	7日	22日
一般ゴミ収集	4日	13日
学校の再開	16日	35日
罹災証明の発行	34日	32日

#### 4 外部からの人的支援を活用する

前章で述べたように災害発生後は膨大な業務が発生し、市町村の職員だけでは業務を実施することが困難な場合もある。本章では、災害発生後の膨大な業務を円滑に進める上で重要な役割を担う外部からの人的支援について述べる。

災害対策基本法では、災害の発生により、市町村がその業務を行うことができないときは、他の市町村長に職員の「派遣」を要請すること、他の市町村長に「応援」を要請する

こと、市町村長などが実施すべき応急措置を都道府県知事が実施することを定めている<sup>\*5</sup>。つまり、災害後に増大する業務については、他の市町村からの人的支援を得て対応することを災害対策基本法は前提としている。

外部からの人的支援が求められる業務内容は、災害発生直後、復旧・復興というフェーズの推移とともに変化するが、大きく被災者支援に関する業務、被災した都市機能の回復や住宅の再建に関する業務、行政の事務機能回復に関する業務がある。このうち、避難所運営や物資提供等の応急対応業務や、通常業務のうち死亡届・住民票・戸籍・罹災証明の発行手続きなどは、どこの市町村においても平時から類似した内容の業務が実施されていることから、他の市町村からの人的支援を得たとしても滞りなく業務を行うことができる。ただし、業務実施に求められる様式や手続きは市町村により異なることから、用いる様式などを事前に標準化しておく、より効率よく業務を進めることができる。

外部からの人的支援を得ることは重要であるが、そのためには、どのタイミングでどのような支援を受けるのかという支援の受入体制を整理した「受援計画」を検討しておく必要がある。受援計画では、支援の受入を担当する部局を定めることにより情報を一元化するとともに災害発生直後に想定される受援ニーズにはどのようなものがあるのかを事前にリスト化しておく、支援側との情報共有をどのように行うのか等を整理しておく有効である。

外部からの支援との連携により効果的に災害対応を実践した事例に、2016年の熊本地震で被害を受けた熊本県益城町の取り組みがある<sup>6)</sup>。益城町では、地震により本庁舎が被害を受けたことに加え、多数の避難所が開設されたことから、当初は、被災者を支援するために避難所運営業務に職員の多くを配置していた。その結果、災害対策本部が人員不足となり、災害対応業務が一時的に停滞した。また、災害発生とともに、被害認定・罹災証明の発行、仮設住宅のニーズ調査等の「災害復旧・復興業務」への対応も求められた。そこで、優先的に対応が求められる業務については、益城

町の職員と外部からの支援職員とで構成される「避難所対策」「住まい支援（仮設住宅）」「被害認定・罹災証明」「役場建設」というプロジェクトチームを急遽設置し連携により業務が実施された。つまり、プロジェクトチームという新たな仕組みを即興で創り出すことにより、外部支援者と災害対応の目的・情報が共有され、効率よく業務を進めることができていた。

市町村間の災害対応を全国域で支援するための仕組みとして着目されるのが、総務省が2018年3月に新たに開始した「被災市区町村応援職員確保システム」である。これは、災害が発生し対応が困難なときに、都道府県と区域内の市町村が一体となり応援を展開するという仕組みであり、①避難所の運営、罹災証明書の交付等災害対応業務を支援する要員の派遣、②被災市区町村が行う災害マネジメントのために、災害マネジメント総括支援員（GADM: General Advisor for Disaster Management）を派遣し、被災市区町村の首長などに、災害対応に関するノウハウを伝えるものである。これらの支援の仕組みを効果的に活用し、状況に応じて災害対応を進める必要がある。

## 5 想定外に備える：災害対策本部を通じた調整機能の重要性

以上に述べたように、災害が発生すると、利用できる資源が限られた状況で突如として膨大な業務量が発生するが、それに対応するには業務マネジメントを行うことや、外部組織と連携する必要がある。ところが、現行の地域防災計画においてこれらの内容が網羅されているわけではない。なかには、地域防災計画に加え、「業務継続計画」や「受援計画」を策定している市町村もあるが、災害が発生したときに、これらの計画をどのように連携させるのかという仕組みまではあまり検討されていない。

想定外の状況において創り出される即興のパターンについてMoormanらは、第一に、既存のシステムをそれに代わる資源・構造・活動・タスクにより「再生する (reproductive)」第二に、新たなものを活用して「適応 (adjustment)」する、第三に、新たなものと異なるものを創り出す「創造的即興 (Creative Improvisation)」

を示している<sup>7)</sup>。本稿の事例を見ると、例えば、大槌町では人員が限られる状況において業務内容を絞りこむとともに外部の支援を得ることにより状況に「適応」していた。また、益城町の事例は外部と連携し「プロジェクトチーム」という従来の災害対応にはない新たな仕組みを創り出した「創造的即興」の事例だといえる。

そのような即興を可能にするための仕組みが「災害対策本部」である。災害対策本部が設置されるのは、平常時の業務分掌では災害対応が機能しないためであり、その場にある資源を活用して、状況に適応し対応するためである。ただし、即興を機能させるためには以下の要件が求められる。

第一に、組織全体を指揮する災害対策本部長の重要性である。音楽の即興演奏において良い指揮者が大切であると同様に、災害対応においても全体を統括する本部長の役割は重要である。災害対策本部では、組織がどのような目標に基づき災害対応を行うのかという組織の目標を定めるとともに、目標の実現に向けて組織体制をどのように適応させるのか、どの業務に優先的に取り組むのか、膨大な業務を抱えており業務が滞りがちな部局はどこなのか、それをどのように補完するのかという方向性を示す必要性がある。

第二に、即興演奏では、個々の演奏者が自分のレパートリーを熟知しているからこそ、新たなハーモニーを生み出すことができる。同様に、災害対応についても、組織構成員が自らの役割を熟知することにより即興を創り

出すことができる。つまり、職員の災害対応能力の強化は想定外の状況に対応するためには不可欠である。特に、災害を経験した市町村ほど災害対応のスキルが高いことから、それらの市町村の知見を得て、自らの組織体制の強化や人材育成に活かす必要がある。

なお、大きな災害の場合は復興関連業務も膨大なものとなる。全庁体制で災害復興を進めるための体制が「災害復興本部」の設置である。「災害復興本部」を設置する場合は、各部局内（原課）に復旧・復興に関する業務を担当する人を配置し、災害復興本部を通して情報共有が行われるケースと（図2）、災害復興本部の設置とともに、災害復興を統括する専属の「災害復興推進局（課）」を設置することもある（図3）。例えば、2019年の東日本台風で被害を受けた長野市では、災害からほぼ2ヶ月後の12月11日付で「長野市復興本部」が設置され、さらに、企画政策部に「復興局復興推進課」という専属の部局が設置された。復興業務を統括する部局が設置されると、復興業務の担当が明確になり、復興の進捗状況や関連する予算の執行状況が把握しやすくなる。このように、災害対応のみならず、復旧・復興に関する組織体制についても事前に検討しておく必要がある。

## 6 おわりに

本稿では、災害発生後に市町村がどのように業務を実施しているのか、また、早期の復旧・復興を実現するにはどのような取り組みが求められるのかを、「即興」理論に着目し、近年

図2 復興本部—原課体制

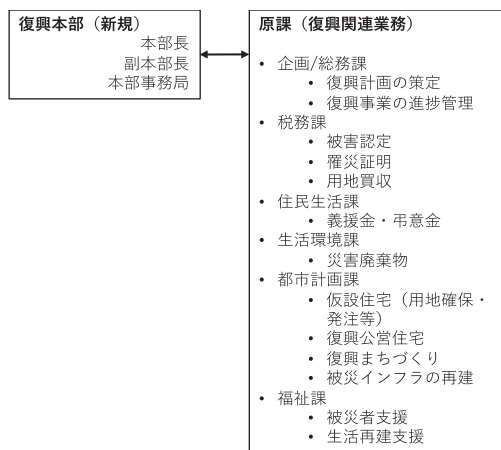
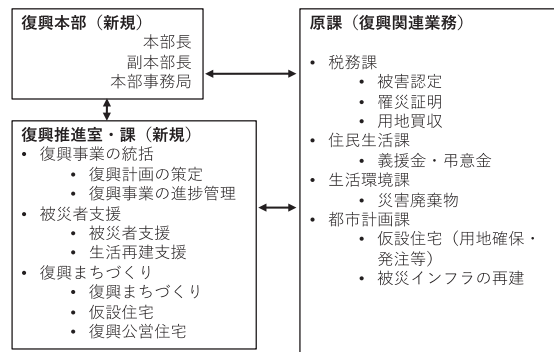


図3 復興本部—復興推進課体制



発生した災害対応の事例から検討した。市町村では「地域防災計画」等の災害に関する計画を策定しているものの、災害対応においては想定外の突発的な出来事が相次いで発生する。計画を策定するだけでは、そのような危機に対応することは難しく、即興が重要になる。災害対策本部は組織体制を変革させることにより柔軟な対応を可能にする仕組みであるが、即興を創り出すためには、指揮者となる災害対策本部長が組織の目標や方向性を示すこと、本部長がどのような状況でも対応できるように災害対応のスキルを高めておくことが必要である。

なお、市町村の災害対応において最も困難な状況とは、被災することにより行政機能を喪失することである。そのような事態に陥ること自体を回避する必要がある。そのためには、第一に、職員の命を守ること、第二に、本庁舎を地震・津波・洪水・土砂災害による被害を受けない場所に設置すること、第三に、万一本庁舎が被害を受ける可能性がある場合は、代替庁舎を準備しそこに必要な設備・システムを整備しバックアップ体制を整えること、第四に、代替庁舎への移転が必要な場合は、いつどのタイミングで代替庁舎に移行するか具体的な移転の基準を明確にしておくことである。なかでも、市町村職員は何にも代え難い重要な存在であることから、命を守るための対策については必ず優先して取り組んで欲しい。

- \*1 日本の防災行政システムの基盤となる「災害対策基本法」は、市町村の責務を「当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する」と定めている（災害対策基本法第5条）。
- \*2 災害対策基本法第23条。
- \*3 大槌町による検証報告書<sup>2)</sup>と平野公三総務課長（当時。現大槌町長）へのインタビューに基づく（インタビューは2013年7月8日に実施した）。
- \*4 内閣府による業務継続の手引き<sup>3)</sup>より作成。
- \*5 ここでいう職員の派遣とは、被災市町村からの要請に基づき行われるものであり身分は派遣先との併任となる（地方自治法に基づく）。これに対し、応援は災害発生直後の応急措置のために自主的に短期間職員が派遣されるものであり身分の異動を伴わない。地方自治法に基づく職員派遣は手続きに時間を要することから、災害発生直後の応急措置は、他の自治体

からの職員の応援を得て対応されていることが多い。

【参考文献】

- 1) Moorman, C., and Miner, A., S.: "Organizational Improvisation and Organizational Memory," *The Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 4, pp.698-723, 1998
- 2) 大槌町：東日本大震災津波における大槌町災害対策本部の活動に関する検証報告書，2017年
- 3) 内閣府：大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き（平成28年2月），2016年
- 4) 阪本真由美・原野直子・河合弘樹：災害時における市町村の窓口業務継続に関する研究，地域安全学会論文集，31巻，pp.241-247，2017年
- 5) 消防庁：地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果，2019年12月26日
- 6) 熊本県益城町：平成28年熊本地震益城町による対応の検証報告書，2017年
- 7) 吉田孟史：組織理論における即興（improvisation）の意義，名古屋大学大学院経済学研究科『経済科学』第47巻第1号，pp141-149，1999年

著者略歴

阪本 真由美（さかもと・まゆみ）

京都大学大学院情報学研究科博士後期課程修了。博士（情報学）。国際協力機構（JICA）、人と防災未来センター、名古屋大学減災連携研究センターを経て現職。ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会委員、文部科学省科学技術・学術審議会測地学分科会専門委員、内閣府地区防災計画アドバイザー、長野県防災会議委員、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）理事など。著書に『わかる！取り組む！災害と防災1地震』（共著、帝国書院、2017）、翻訳に『災害の倫理』（ザック著、勁草書房、2020）など。