

東日本大震災と自治体行政

今井 照

震災前の防災対策

東日本大震災は地震、津波、原発による複合災害だった。災害は自然現象そのものではなく、自然現象が社会的脆弱性の隙を突くことで発生する。事前の対策としては、地震であれば建物の耐震性や火災予防が求められ、津波では避難路の確保と避難行動が必要になる。ただし、原発については原子力発電所という存在そのものが社会的脆弱性だったということになるだろう。もし原発がなければゼロリスクも可能だからである。

関東大震災の犠牲者の大多数は火災による焼死であり、阪神・淡路大震災の犠牲者の大多数は建物の倒壊による圧死であった。東日本大震災の犠牲者の大多数は津波による水死と考えられているが、実はどのようにして犠牲になったのかという分析はあまり進んでいない。地域的な研究によれば、海が見えるほどの沿岸部では犠牲が少なく、多少、内陸に入って日常的には海との接触がない地域で犠牲者が多いといわれている。津波の高さという自然現象と犠牲者数との間には必ずしも因果関係があるわけではない。

特に象徴的なのは、小中学校では、宮城県石巻

市立大川小学校というただ一例を除いて、日本でただひとつの犠牲者も出していないことである。校舎や体育館が跡形もなく崩壊した学校を含めて、すべての学校で避難行動がとられ、数多くの生命を守っている。子どもに犠牲者が出ているのは、地震直後に親などが引き取りに来て、一旦、家に戻って津波にあった場合がほとんどである。そういう意味では、現在、計画されている巨大防潮堤に頼らずに、一定の社会的な対策によって、千年に一度単位の大災害でも犠牲者を大きく減らすことができるという可能性を示している。

歴史上、再三の大津波に襲われてきた三陸海岸の各市町村では、津波対策が取り組まれてきた。しかし細かくみていくと市町村ごとに差異もみられる。まして、平安時代の貞観津波以降、主だった津波災害がなかった宮城県中部や南部、福島県沿岸部では、必ずしも津波対策が積極的に取り組まれてきたわけではなかった。たとえば、東日本大震災直前には、沿岸部の全ての自治体で津波ハザードマップが作成されていたが、専門業者に任せて作成した自治体では市民のほとんどがその存在を知らないところさえあった。

このような中であって、福島県楢葉町では津波ハザードマップを住民参加で作成していた。地区

ごとに協議をし、避難路などの確認を住民自身が行っている。その結果、楢葉町では今回の災害でいくつかの集落が丸ごと津波に呑まれたにもかかわらず、直接的な犠牲者は一人にとどまっている。このうちの何人かは消防団として救助活動にあたっていた人や他の地域にいて犠牲になった人たちである。現地を視認すればわかるとおり、驚異的に少ない数字といってもよい。

緊急時の自治体行政

地震、津波、原発という複合災害によって庁舎が使用不能になった自治体も少なくなかった。地震によって損壊し、災害対応の初動に影響した自治体は、福島県だけでなく郡山市、須賀川市、国見町、川俣町の四所があり、福島県庁そのものも高層部が損壊して災害対策本部が設置できず、隣地の自治会館に本部を置いたため、当初、想定されていた連絡網が使えず、国や市町村との間の情報伝達に支障を生じた。福島県では、地震は中通りと呼ばれる内陸部のほうが激しく、住宅などの被害も大きかった。ただし福島市役所は震災直前に新庁舎が完成し、免震装置が機能してほとんど揺れず、書架等の倒壊もなかった。岩手県陸前高田市、同槌町、宮城県南三陸町など、津波によって庁舎が丸ごと呑み込まれ、職員にも多数の犠牲者が出た自治体もあった。また原発災害避難によって庁舎を離れざるを得なくなった町村も延べで九町村があった。

また市町村合併によって、基礎的自治体の区域がいたずらに広域化したことによる影響も大き

かった。たとえば、平成の大合併によって東京二三区に匹敵する面積に拡大した石巻市では、旧石巻市内の被害も甚大だったため、初期対応をそれぞれ支所（旧役場）に任せることしかできなかったが、合併前と比べれば、人材も資源も決定権も薄くなった支所では十分な対応ができず、多数の孤立地域を生み出した。住民の生命と安全を守るという基礎的自治体の最低で最大のミッションを果たすことができなくなった市町村が増加している。

しかしそれでも全ての市町村で緊急時の支援活動が取り組まれた。自らも被災者であり、また家族や同僚を犠牲にした職員たちも、高いモラルをもって市民のために働き続けた。ただし、その足を引く要因も少なくなかった。国による「災害査定」の細かさは自治体職員に過大な負担を強いた。国による政策誘導としてのメニュー方式の「復興交付金制度」や国土交通省主導による復興計画は、地域に過大な公共事業と役所に膨大な業務量をもたらした。地域単位でのていねいな住民合意や創造性を奪った。

復興時の行政体制の課題

表は宮城県内の津波被災自治体について、震災前と震災後の決算規模を比較したものである。山元町の八、九倍を筆頭に、軒並み、飛躍的に事業規模が拡大していることがわかる。震災によって通常業務の質も複雑化し、その量が増えている上に、復興関連事業が上乘せされていることによる。これに対して自治体行政は、職員の犠牲者や退

表 2010/2013年普通会計決算規模の倍率

気仙沼市	7.1
南三陸町	6.9
石巻市	3.7
女川町	7.9
東松島市	7.3
利府町	2.2
塩竈市	1.9
七ヶ浜町	4.2
多賀城市	1.9
仙台市	1.4
名取市	2.9
岩沼市	3.5
亘理町	4.8
山元町	8.9

職者によって、従前の体制すら確保できない状態にあった。そこで、アルバイトなどの非正規雇用に加え、「派遣」と「採用」によって増員策をとっている。このうち、最も早く、かつ有効に機能したのは、震災時までに重ねてきた交流実績を前提に、市町村間で応援職員を派遣するやり方である。たとえば友好都市や災害協定締結自治体との間では、即座に応援職員が派遣されている事例が目立つ。ただし、それまで有効な交流実績のない市町村にはこの種の支援が来ない。

これに対して派遣のもうひとつの柱は、全国市長会や全国町村会を通じて被災自治体が必要な職員とその数を要望し、総務省や都道府県庁を通じて、全国の市町村から派遣職員を募るものである。ただし、職員を派遣する側の自治体にとってみれば、必ずしも自発的に職員を派遣するわけではなく、結果的に需要数を満たす職員が供給できなかったり、派遣期間を細切れにして対応するなどの方策がとられたりすることになる。

今回の震災対応で初めて多用されたのは「任期付職員制度」であり、これを利用した「代行採用」という手法である。代行採用とは、被災地と離れた地域の自治体などが、震災対応のために任期付職員を採用し、その職員を被災地自治体に派遣す

るというものである。最初に行ったのは東京都庁で、二〇一二年九月から一年間、土木職と建築職を被災地自治体に派遣している。ただし、これらの任期付職員制度や代行採用も、時間を置くにつれて募集定員が集まりにくくなっている。

制度の不備も露呈した。たとえば、民間企業の職員が被災地自治体の支援に入る場合、自治体側にはそれを受け入れる制度が存在していなかった。そこで総務省は二〇一三年三月になって技術的助言としての通知を自治体に出し、民間企業職員の在籍出向を自治体が受け入れることができるという解釈を伝えた。しかし本来の法の主旨から考えると、かなり強引な解釈であり、脱法性は免れない。保護と規制をきちんと定めた法律の制定が求められる。

以上のような各種の対応がとられているが、総じて自治体行政の体制は不十分のままといえる。職員不足もあるが、その最大の要因は過大で性急な「創造的復興」事業が市町村に押し付けられているためであり、結果的に被災住民に寄り添いながら時間をかけて生活や町を再建していくことに手間をかけられない状況が続いている。

【参考文献】伊藤哲也「震災復興関係職員の不足解消

方策と課題（第二八回自治体学会富山高岡大会報告、二〇一四年）、今井照「自治体再建―原発避難と移動する村―（筑摩書房、二〇一四年）、田中重好「東日本大震災を踏まえた防災パラダイム転換」（『社会学評論』六四巻三号）、室崎益輝・幸田雅治編著『市町村合併による防災力空洞化』（ミネルヴァ書房、二〇一三年）

へいまい あきら・福島大学教授