

被災市町村の行政機能の確保に向けた検討会議 現地調査

- 1 日時及び場所 平成24年10月17日（水） 14:00～15:00 宮城県女川町（仮庁舎）
" 17:30～18:15 宮城県庁 （13階会議室）
平成24年10月18日（木） 11:00～12:00 岩手県陸前高田市（仮庁舎）
" 13:30～14:00 岩手県遠野市（仮庁舎）
" 17:00～17:45 岩手県庁 （市町村課）

2 出席者及び対応者

- (1) 主席者 道総務部危機対策局危機対策課防災G 市川主幹
道総合政策部科学IT振興局情報政策課情報企画G 曾根主幹
道総合政策部地域主権局広域連携G 鈴木主幹
道総合政策部地域行政局市町村課G 叶野主幹、幾島主査、安宅主任
北海道市長会事務局 能登主査

(2) 対応者

- ア 宮城県女川町 阿部副町長
総務課 三浦補佐兼総務係長
企画課 阿部防災係長、土井主査
- イ 宮城県 市町村課 行政第一班 齋藤主任主査
" 行政第二班 千葉主査、高橋主事
危機対策課防災対策班 鈴木主幹、高山主事
" 危機管理班 伊勢主幹
情報政策課（3名）
- ウ 岩手県陸前高田市 白川理事
戸羽総務課補佐兼防災対策室長
- エ 岩手県遠野市 本田市長
菊池総務部長
防災危機管理課 菊池主事
- オ 岩手県 市町村課 箱石行政担当課長
前田主任主査
阿部主査

- 3 開催の結果
別紙のとおり

<女川町>

東野副町長

東日本大震災では、全く予想しない津波であった。
町では、チリ沖地震の経験から6mまで想定していたが、3倍を超える状況で、役場庁舎全体が水没した。
1階に全ての行政情報を保管していたことは、危機管理に問題があったと認識している。
被災後、住民基本台帳を立上げることから始めた。
津波で、道路は瓦礫でふさがれ、電信柱の倒壊により、有線電話や携帯電話も使えなく、衛星携帯電話も庁舎内に保管していたが水没した。
いろいろと反省すべき点が多いので、参考にさせていただきたい。

被災後、1年7ヶ月経ち、様々な支援をいただき、空爆の後のような状況が片づいてきました。
これから、町の7割が消滅し、新しい町を作り直すことは、これからが大変な作業となる。
8年の復興計画で、住むところ、働くところを再生することを行政と町民一丸となって取り組んでいる。

叶野主幹

今回の調査目的は、北海道でも過去に、チリ沖地震、南西沖地震などで、津波の被害もあったが、東日本大震災を期に、道議会議論もあり、従来の対応方法では、市町村役場が無くなることを想定していないことなどから、各担当部署（危機対策、情報政策、広域連携、道市長会、道町村会など）が集い検討を始めたところ。
机上の検討だけでは、教訓が生かせないと考えているので、町からの意見、経験談などの話をお聞きし、今後の対策に生かしていきたい。

町防災担当

～資料で説明～
<被害の概要>
要点
・津波が建物などをなぎ倒しながら奥地へ進んでいく、引き波で瓦礫の大半が海へ流れた。
・電気は10～20日程度使用できなかった。
・行政事務に使用する電力は、小型発電機を使用したけど、パソコンを数台動かすのがやっとなで、コピー機の電力を確保するのは難しかった。
・大規模な避難所での生活が長期に渡ると、衛生面を維持するのに苦慮する。
・町の復興計画では、防波堤の改修、国道をかさ上げし第2の防波堤、商業施設などを沿岸部に置き、住居地区は全て高台に置くことが予定される。

町総務課

<行政機能の確保>
○被災（直後）
・どこから手を掛けたらよいか判断が付かなかった。
・通信手段が絶たれたことで、情報発信や情報収集もできない状況。
・瓦礫で道路がふさがれ、身動きがとれない。
○被災後（1～2日）
・被災の翌日、高台の中学校の校長室に災害対策本部を設置。
・役場庁舎水没のため、事務用品・事務機器などがなく、小型発電機1台。
・公用車設置の衛星携帯電話のみが使用できたが、瓦礫で災害対策本部に移動することが困難
・消防用トランシーバが数台使用可
・避難所における物資不足、衛生面の確保が難しい。
○被災後（3～10日）
・災害対策本部を移転し、スペースを確保。
・職員が近隣の農家から食料を調達し、避難所へ輸送。
・職員の大部分を避難所、人命捜索、遺体回収、遺体身元確認、安置所、拾得物などの対応に裂かれたことにより行政機能の回復は後回しとなっている。
・行政情報システムの仮復旧
・県職員が現地入り、県との連絡調整

- ・住民基本台帳情報等を基に、住民の安否確認を行う。
- ・携帯電話が仮復旧
- 被災後（10日～）
 - ・ライフラインの復旧
 - ・住民に対する住民票写し、本人証明書など行政機能の復旧
- 被災後（1ヶ月～）
 - ・税、国保、年金、福祉、介護の機能回復
 - ・被災状況調査、被災証明書の発行、仮設住宅整備、避難者対応、廃棄物処理
- 被災後（2ヶ月～）
 - ・職員派遣が本格化

- 行政情報データ

役場庁舎外（町立病院）に各種行政情報データをバックアップしていたが水没し使用不能。

- 職員派遣

災害で死亡した町職員は1名であった。
職員派遣者は、延べ4,300人となっており、最大で1日40名の協力をいただいていた。
現在は、復興に重点を置いているため、技術職職員が不足している。

- 幾島主査 平成23年5月21日に、西宮市、宝塚市、川西市、猪名川町の3市1町（関西広域連合）と登米市、栗原市、女川町、南三陸町の2市2町とで交わされた「東日本大震災に係る災害応援活動に関する協定」具体的な活動を教えていただきたい。
- 東野副町長 職員派遣が主な内容である。
- 叶野主幹 東日本大震災からの復興が完了した後も、継続される内容か。
- 東野副町長 今般の災害に関しては、最低でも3年程度必要であると見込まれる。
その後における継続などについては、これからの議論となる。
- 幾島主査 北海道は3つの海に囲まれていることから、エリア単位で被災した場合、別なエリアからの支援を行う方法も考えられるが、東北地方では、この様な取り組みがあるか。
- 東野副町長 水道関連で組織的に動いているものはあった。
町では、姉妹都市を持っていないため、他の自治体との災害協定や応援協定は有効である。
- 叶野主幹 被災後、最も苦慮したのは「通信手段」だったか。
- 町総務課 衛星携帯が唯一の通信手段であったが、県との連絡を始め物資調達依頼など、24時間使用しなければならなかった。
- 叶野主幹 税に関する事務は、時期的な対応なのか。
- 町総務課 確定申告、震災後の修正申告などが殺到した。
関連して、金融機関の利用（個人引出、中小企業の決算期）で本人証明書も殺到した。
（金融機関では本人確認の提示が必要であったため、予め金融機関と調整した上で発給。）
- 曾根主幹 近隣の自治体と行政情報データを共同で保全させることは考えているか。

町防災担当	県では、クラウドを集中的に行うための協議会があるが、県の指導が弱いので、町独自で、クラウドを構築する考えである。
鈴木主幹	協定締結の留意する点や、協定を実行力のあるものにするための考えはあるか。
町総務課	周辺市町村との連携も考えなければならない。
鈴木主幹	都道府県が広域自治体としてコーディネートするようなことはいかがか。
町防災担当	防災関連については、特に考えはなかった。
能登主査	職員派遣について、例えば、県内の被災していない自治体へ県外からの派遣を行い、その自治体から被災自治体へ派遣を行う（玉突き派遣）手法についてはどうか。
町総務課	玉突き派遣については、県職員より、同じ市町村職員の方が即戦力となり得ると考える。

<宮城県>

幾島主査	北海道では、道内市町村との応援協定を締結しているが、行政機能に関して盛り込まれていない。先ほど、女川町からお話しを聞いたが、県庁側の対応、県外自治体との調整等についてお聞きしたい。
市町村課	(住基ネット関係) 被災日の翌日(12日)、総務省から県住基法施行条例の改正や被災した山元町からの意向もあり、16日に専決処分により条例を改正し、県から石巻市、山元町、女川町、南三陸町へ紙と電子情報で本人確認情報の提供を行った。
幾島主査	被災直後における初動体制の確立については。
危機対策	八道県の応援協定に基づいて、被災日の16時には、山形県から職員が到着した。到着した職員を窓口とし、様々な支援や応援をいただいたところ。 全国知事会からも支援をいただいたが、窓口が複数になることで調整が難しかったが、一方で、関西広域連合のカウンターパート方式は効果的であった。 従来より災害発生時(震度6弱以上)に、県職員(出先機関)を被災地へ派遣し情報収集や連絡を行う機能があったが、今般の被災のような役場庁舎が被災し、通信手段が不通になることを想定していなかった。 このことから、被災地への派遣規定を見直し、衛星携帯電話の整備を行っているところ。
叶野主幹	危機対策部局で、各部門の人的支援要請などを一手に引き受ける体制であったか。
危機対策	専門職以外は、災害対策本部の事務局で、八道県協定や他県からの支援を含め調整を行うこととしていたが、マンパワー不足であった。 このことから、今般の震災を教訓に県庁の組織体制の見直しを行っているところで、内容としては、情報が途絶したところは無条件で派遣、市町村災害対策本部の情報収集員などを行う職員の派遣を重点的に行うもの。 県からの職員派遣について、初動体制から中長期体制に変わっており、県庁内部(危機対策、人事課、市町村課)で見直しを進めているところ。
市川主幹	初期段階から現在に至るまでの支援規模、人数など具体的な内容を聞きたい。 また、これからの課題についても願います。
危機対策	平成16年に市町村相互の応援協定が35市町村で締結されていた。 県で調整する間もなく、被災の少ない市町村自らが被災市町村へ直接の応援を行った。 被災2日後に、被災した沿岸部の市町村が、隣接する市町村に職員派遣、被災者受入、医療支援、し尿処理支援、消却処理支援など行っていた。 広域に渡る災害であったため、被害が少ない近隣の一つの市町村に対し、被災した複数の市町村から支援を求めた状況。 県庁で把握している市町村相互間の職員派遣数は、被災後約半年で延べ2,000人であった。
市川主幹	予め、市町村間カウンターパートを決めていたのか。
危機対策	決めていない。 隣接する市町村相互で連絡して職員派遣を行った。 本来、応援協定によれば、職員派遣は県が調整する役割を担うことであったが、暇がない場合は、

実施要領で市町村相互間で対応できる。

市川主幹

派遣職員の職種に特徴はあるか。

危機対策

それぞれの事務経験者あるいは、その職に近い職員となっている。
宮城県では、昭和53年6月12日の宮城県沖地震を教訓として、毎年、県内市町村を交え訓練を行っており、予め指定された職員が市町村へ出向き、夜間入口や災害対策本部の設置場所などを確認する訓練を行っている。

市川主幹

派遣職員の数は。

危機対策

2名体制である。
一部、長期化を考え4名体制としている地域もある。

曾根主幹

IT-BCP関連で市町村の動向や、県としての取組みをお聞きしたい。

情報担当

県内35市町村のIT-BCP策定状況は、2団体である。
県としても、職員向けの研修を活用し周知を行っている。
被災後は、自治体クラウドの導入も検討が進んでいる。
システムを共同で創る意見はあるが具体的にない。

市川主幹

県内のBCPの策定状況は

危機対策

県を含め県内市町村も策定していない。
震災前にBCPの策定に係る検討を行っていたが、震災後の現状を盛り込み再検討している。
県内市町村への働きかけは、これからである。

鈴木主幹

防災関連での広域連携について、一部時組合や広域連合などによる考えがあるか
道内の一部の地域で、定住自立権関連で広域的に備蓄などの動きがある。

市町村課

防災に限らず、県内市町村への研修会や検討会議などを通じて、考えて行かなければならない。

叶野主幹

今後、災害応援協定の見直しが進められると思うが、注意すべき点などをお聞きしたい。

市町村課

今般の震災では、被災直後における初動体制から関西広域連合の支援が大きな力となっている。
また、毎年、自主的に宮城県と山形県で防災訓練を行っており、職員相互が庁舎の出入口や災害対策本部の設置場所などを確認している。

叶野主幹

宮城県庁と仙台市との災害発生時の役割分担はあるか。また、今後検討の予定はあるか。

危機対策

来年度、県及び県内35市町村で訓練を予定している。
実際に避難所の開設や物資輸送も考えているため、仙台市との連携を図りたい。
政令指定都市である仙台市を特化した考え方はなく、今般の震災においても、全国の政令指定都市間の協定で対応していた。

危機対策

今般の災害発生時では、何故、情報が入ってこないのか？ 全く想定ができなかった。
今までの災害では、情報が入ってこないことは無かった。
翌日以降、膨大な情報が輻輳して入ってくる度に、国から随時確認を求められ、人手が不足した。
全ての県庁職員が、災害対応業務に従事していなかったため、見直しを考えている。

市町村課	将来的に、災害対応業務に従事している職員への支援を考えている。 災害時には、被災住民への支援が優先されるが、避難所の運営など従事する職員へはサポートする環境になかった。
叶野主幹	既存の市町村相互の応援協定は、見直すことは考えているか。
危機対策	様々な意見があったが、最終的に応援協定が機能したと考えられ、見直しは考えていない。 ただ、災害発生時における指揮機能を検討する必要がある。
幾島主査	広域的な視野で、東北圏域での動きはあるか。
危機対策	8道県の応援協定はある。
鈴木主幹	関西圏域のような避難者の受入場所、ボランティア対応などの受援について、マニュアル化されているか。
危機対策	応援協定で詳細には明記していないが、人と物の対応について対応可能であるとする。

<陸前高田市>

理事	<p>岩手県内では、最大の被災地となった。</p> <p>市職員の4分の1に当たる58名が死亡し、助かった職員の半分以上が被災した。</p> <p>依然、復興は進まないため、市ではFacebookを活用して、市外への情報発信を行っている。</p> <p>多くの職員が亡くなったため、震災後に退職者を再任用し、さらに職員派遣により現在も60名近い職員の応援をいただいている。</p>
総務課補佐	<p>～資料で説明～</p> <p><被害の概要></p> <ul style="list-style-type: none">・災害対策本部は、津波被害がなかった市内の給食センターに設置した。・仮庁舎は、別の場所にある県住宅供給公社所有の土地にユニットハウスを繋ぎ業務再開。・現在、プレハブを4棟建（①住民、税務 ②総務、財政 ③議会 ④復興対応スペース、会議室）で業務を行っている。・全ての部署で職員が不足している状況で、り災証明書発行、納税申告受付など状況に応じて、職員派遣をお願いしている。・特に、選挙執行においては、神奈川県川崎市から常時3～4名職員派遣をいただいた。
叶野主幹	<p>被災後の通信手段は、どの様に確保したか。</p>
理事	<p>災害に備え、市役所を拠点として、市内数カ所の地区センターを無線で結んでいたほかに、無線が届かない3地域に衛星携帯電話を配置していた。</p> <p>被災後、配置していた衛星携帯電話2台を確保できたことから、消防本部の発電機から電源を供給し通信手段を確保した。また、被災4日後、県から衛星携帯電話の貸与もあった。</p>
叶野主幹	<p>仮庁舎設置後、住民が申請した事務は何か。</p>
理事	<p>死亡届である。</p> <p>救助活動が進むに連れ、遺体の回収が行われているためである。</p> <p>安否情報の提供、遺体の安置所の確保、火葬対応にも苦慮。</p> <p>死亡届の用紙は、近隣の市町村から提供いただいたものを使用した。</p>
幾島主査	<p>職員派遣の形態について、市町村職員を望むか？ 県職員を望むか？</p>
総務課補佐	<p>市町村職員の場合、即戦力になるが、市町村の規模に左右される。</p> <p>大規模の市町村は専門的に対応可能であるが、小規模の市町村は幅広く対応しなければならない。</p> <p>窓口業務以外では、義援金の交付事務など、市町村でも行ったことがない事務は、県が支援・協力して進めることが必要ではないか。</p> <p>職員派遣の期間についても、1～2週間で交代する体制では、災害対応に係る事務処理業務ではなく、物資管理、書類の回復などマンパワーが必要となる業務にしか従事できない。</p>
叶野主幹	<p>被災後、一番最初の役所機能は、何であったか。</p>
総務課補佐	<p>住民窓口業務、避難所運営、避難者対応、福祉、医療の対応</p> <p>平行して、電気、水道、通信、交通などインフラの復旧が必要</p> <p>実際、多くの職員を失ったことで、被災後、行政機能の確保を優先するよりも、被災住民の対応</p>

を優先し、1週間後に行政機能を回復に取り組んだ。職員の配置については、過去に経験したことがある部署に配置する考え方とした。

名古屋市では、阪神大震災時の教訓から、職員派遣の形態は、同じ部署に1年以上同じ職員が努める扱いとしている。

曾根主幹 行政情報システムに係る災害対応はどの様に考えているか。

総務課補佐 県から県内市町村に、行政情報のバックアップについての動きがある。

住基情報は、外部のデータセンターに2ヶ月前のバックアップデータがあったため、それを基にバックアップ日以降に転出・入手続きを行うよう呼びかけるなどで復旧させた。

叶野主幹 今般の災害を受け、県への要望はあるか。

理事 被災地では、行政事務以外にも様々な業務に対応していただきたい。
緊急を要する事態に、柔軟に対応できるようにしていただきたい。

鈴木主幹 災害対応について、あらかじめ市町村間で、様々な職員を相互併任しておく手法はいかがか。

理事 業務経験がある職員でなければ、初動対応は難しいと考える。
今回、公務災害の申請に当たっては、名古屋市から審査する側の職員の応援を受けたことで、市の申請手続きが迅速に行えた事例があった。

<遠野市>

総務部長	<p>市では、後方支援活動を継続的に行うため、3月28日から沿岸被災地後方支援室を立上げた。今般の震災前から奥尻沖地震などを教訓にして、後方支援拠点構想があった。</p> <p>遠野市は、東北地方の内陸部から三陸沿岸部の間に位置する地理的条件、道路条件や地盤条件などが整った地域である。</p>
市長	<p>震災から1年半経ったが、復興が進んでいない。</p> <p>釜石市では、復興計画ができているのに、様々な法的手続きが現行法上で進められている。復興を加速させるためにも、法律や制度を改めるべきではないか。</p> <p>一日も早く、仮設住宅から公営住宅へ住民が安心して暮らせる場所を提供すべきと考える。</p> <p>三陸地域は、震災前から人口減少が加速し、少子高齢化、医師不足・医療確保、小中学校の再編、鉄道の採算割れの地域であった。</p> <p>市町村合併が進まなかった地域であるからこそ、津波で失った公共施設を元に戻す復旧ではなく、広域的な復興が必要と考えているが、県は、復興は市町村それぞれの役割と言いつつ、市町間の調整役となっていない。</p> <p>県の市町村課長に申し入れしていることだが、大槌町から税務職員1名の派遣を求め、県市長会・町村会を通じて県内市町村に問合せしている状況である。これについて、内陸の市町村の部長職を集め、同じ職種の職員派遣のローテーションを組み、3～5年間応援できる体制とし、派遣元市町村には、臨時・非常勤程度の交付税措置とすれば、いつでも協力すると伝えているが仕組みが築けていない。</p> <p>遠野市では、被災後5月頃から岩手県に送られてくる救援物資の仕分けを行える体制を整え、県に申し入れたが拒否された。その結果、県では大量の償却費用負担することになった。</p> <p>岩手県内の33市町村中、11市町村が被災したが、残りの市町村は遠野市のような後方支援活動が可能であった。</p> <p>救援物資の仕分けは重要であり、例えば衣類であれば冬物、夏物の仕分けしなければならないし、食料やゴミまで混入している場合がある。</p> <p>避難所には、仕分けが行われずまま、自衛隊による輸送が行われ、過去の経験が生かされていなかった。</p> <p>災害が発生した時、みんなが当たり前と思う事柄が機能しなかった。</p> <p>県では、おそらく市町村に対し、迷惑をかけられない。かけたくない。の気配りがあったのではないか。現場の市町村が一番状況を理解しているので、県が中心となって各市町村の役割を調整していただきたかった。</p>
叶野主幹	<p>県は、この後方支援のあり方を構築し直す考えがあるのか</p>
市長	<p>ある。</p> <p>今年、県において震災に対する検証報告書をまとめた中に、遠野市との連携が十分でなかった。後方支援基地構想の知識・概念がなかった。など県は正直に反省をしている。</p> <p>県職員の対応については、災害対応部署の職員と災害対応部署以外の職員との差があり、現場の市町村では疑問が出ている。</p> <p>今回の震災を踏まえ、津波を防ぐ考えではなく、津波を逃がす方法で、減災にする仕組みが重要である。</p>
叶野主幹	<p>今回の災害対応で、遠野市が負担した経費はあるか</p>

総務部長

岩手県から、災害救助法の適用により、ほぼ支弁された。

震災直後、市の備蓄食料を確保するため、職員が地元商店で食料を調達した代金（数千万円）も県と交渉し対象となったところで、直接交付されたのは3億円程度。

また、支援拠点となった運動公園の復旧費用も全額県で負担していただいた。

法律などに、後方支援に係る財源が明確になれば、全国に広まるのではないか。

<岩手県>

市町村課	～資料で説明～ <被害の概要> 県内の陸前高田市、大槌町で、津波被害により庁舎が壊滅し、多くの職員も亡くなった行政情報の基礎資料が流失 県庁では、地震発生直後、盛岡市内は停電になり庁舎自家発電で電力を賄っていた。 県議会期中、県住基条例を改正し、住基情報を紙ベースで陸前高田市と大槌町へ提供。 県では、被災市町村行政機能回復支援事業（8年間）の中で、情報システムの復旧に係る補助を国庫補助を活用して行っている。（県単独事業は行っていない） 被災市町村の行政機能回復までには数年が必要 （中長期的な職員派遣で、数年間継続することが必要）
市町村課	県市町村課において、未定稿であるが災害発生時行動マニュアルを作成した。 被災地には、発災当時から姉妹都市関係での職員派遣などがあり、県では把握できていない。
叶野主幹	県市町村課における防災業務の位置づけの業務は
市町村課	行政機能に係る住基法関連業務、職員関連である。
幾島主査	県と市町村間で災害関係の応援協定はあるか。
市町村課	地域防災計画で触れているだけで、個々の協定はない。
幾島主査	県の出先機関と市町村間でもないか。
市町村課	ない。
幾島主査	東北地域における県相互間の取組みに向けた動きはあるか。
市町村課	総合防災室で検討しているか把握していない。 市町村個々において、それぞれ結ばれている協定や姉妹都市などで対応できており、現在も中長期的な職員派遣に結びついている。 県と市町村間の協定が、必ずしも効力を発揮するとは思えない。 協定が無くても、関西広域連合が応援してくれた。協定がなくても問題はない。
曾根主幹	資料にある「情報システム復旧支援協定」とは
市町村課	県と市町村、さらに業者を加える考えでいる。 データ復旧、ICTの活用、各種システムを考えている。
曾根主幹	陸前高田市でお聞きしたが、県庁でバックアップデータについて取組みがあると聞いているが。
市町村課	県の情報システム部署で、外部にバックアップを置く市町村に対し、支援を行うことである。 新たに設備を設けるものではなく、盛岡市内のバックアップセンターと市町村間の橋渡しである。
曾根主幹	その他、市町村間を橋渡しするような取組みはあるか。
市町村課	検討はしたが、特にない。

大槌町でクラウドを検討、釜石市が産業連携で、北九州市にバックアップデータを保管していることを聞いている。

市川主幹

市町村におけるBCP策定状況をお聞きしたい。
また、県庁において大規模災害を想定して仲介役を派遣する体制はあるか。

市町村課

BCPの策定状況は不明である。
市町村課においては、行政支援班として行政機能回復に向けた初動段階の支援を行うこととなっている。
また、それぞれの部署での支援があるはずである。

鈴木主幹

平成22年度2月頃、市町村の共同処理についてコーディネートしている実態はあるか。

市町村課

県の出先において、観光などの事業で広域的な考えはある。

鈴木主幹

自治法に基づく機関の共同設置を活用した防災関連の動きはあるか。

市町村課

まだ無いと思われる。
備蓄、後方支援などでの共同設置は必要だと考える。

能登主査

職員派遣の方法について、何か考えはあるか。

市町村課

玉突き型の職員派遣は、発災から1年程度であれば有効的である。
一関市では、沿岸市町村へ職員派遣を行い、他の県から職員派遣を受けている事例がある。

能登主査

他県から職員派遣を受けた調整はどの様に行われたか。

市町村課

総務省からの制度で行われている。
また、職員の確保として、OBや民間（道路公団、農林水産団体など）の活用ができないか検討している。