

被災自治体の行政機能支援

—福岡県派遣職員の調査報告—

文屋 俊子 植木 翔平* 後藤 優太* 馬場日登美* 増田 遼*

要旨 本稿は、東日本大震災の発災直後から平成23年度中に福岡県から被災自治体に行政機能支援として派遣された行政職員を対象に、平成24年7月に実施した「東日本大震災の被災地に対する行政支援に関する調査」の報告である。本調査は、福岡県立大学人間社会学部の社会調査実習の一環として実施した。

本稿の目的は、東日本大震災の発災後、3月末から12月までの期間に派遣された職員の、被災地の状況変化に応じた行政機能支援の内容、評価、意見、派遣の効果と問題について、災害の3つのフェーズと仮定できる派遣時期別の連関を探ることである。

調査結果は、被災地の状況変化に応じて行政機能支援の内容、派遣職員の評価や意見は、派遣時期別に変動している。一方、派遣の効果と問題については、派遣時期別の連関より派遣職員の所属（県、市町村）や所属部署との連関が強いといえる。

キーワード：大震災 行政支援

1. はじめに

本稿は、東日本大震災の発災直後から平成23年度中に福岡県から被災自治体に行政機能支援として派遣された行政職員を対象に、平成24年7月に実施した「東日本大震災の被災地に対する行政支援に関する調査」の報告である。

(1) 被災自治体の行政支援と福岡県のとりくみ

被災自治体の行政支援は、各都道府県知事、各指定都市市長宛てに総務省自治行政局公務員部長名で出された平成23年3月22日付け文書「東北地方太平洋沖地震に係る被災地方公共団体に対する人的支援について」（総行公第21号）に基づき、全国知事会の要請に応える形で、福岡県からは宮城県東松島市に一般行政職の第1陣が3月28日に出発し、各陣おおむね9日間の

行程で同年12月までに32回439名（県職員230名、市町村職員209名）が派遣された。

福岡県が実施した短期派遣には、この行政機能支援以外に、健康相談（石巻市、福島県郡山市）、心のケア（気仙沼市）、スクリーニング（福島県）、児童相談所の業務支援（宮城県東部児相）下水道被災状況調査（亶理町、白石市）、被災文化財の緊急保全措置（仙台市）、農地・農業用施設等の災害復旧（岩手県、福島県）などがあり、平成23年度までに総勢684名（県職員402名、市町村職員282名）の実績がある。

また、地方自治法の規定に基づく長期派遣には、建築、機械、土木、研究者等の20名が、おおむね1ヶ月から半年程度宮城県及び福島県で業務に当たっている。また、派遣が本格化する以前の3月14日には、現地のニーズ調査のための先遣隊が出発している。

(2) 調査の企画と経過

本調査は、福岡県立大学人間社会学部の社会調査実習の一環として、発災直後から平成23年度までに派遣された職員の全数調査を意図して企画したものであったが、調査票の配布方法を相談し、最終的には配布を依頼した福岡県総務部人事課により、行政機能支援として東松島市に派遣された一般行政職員439名を対象とすることとなった。当初は業務内容が行政の全般にわたるため、調査票の質問項目に選択肢を作るめどが立たず、多くの項目を自由回答とした。また、東松島市の行政機能支援の一般行政職のみが対象となったため、陳腐化した質問項目もある。さらに、調査依頼をした翌日には九州北部豪雨災害が福岡県を襲い、災害対応に追われた派遣経験者も少なくない。¹⁾

(3) 本稿の目的と派遣時期の区分

本稿の目的は、東日本大震災の発災後、3月末から12月までの期間に派遣された職員の、被災地の状況変化に応じた行政機能支援の内容、評価、意見、派遣の効果と問題について、3つのフェーズとして仮定した派遣時期別の連関を探ることである。

そこで、平成23年3月から4月末までに出発した派遣陣を初期、5月から9月を中期、10月から12月を後期とした。これはバートン²⁾の災害の時間的展開過程でいえば、非組織的対応期から組織的対応期に移る時期、組織的対応期、復旧・復興期を含む時期に当たると考えた。東日本大震災では、災害の大きさと被災地域の広さから、地域や事柄によって単純に区分できない。しかし、発災後の混乱から始まった緊急対応が落ち着いて、組織的対応の仕組みが整備されてきたのは5月に入る時期であったし、9月に半年を経過した時点で、復旧から復興に移らなくてはならないという機運が醸成してきた。一般に使用される緊急対応期、復旧期、復興期の3区分に当たる。実際には、9月は、復旧のめども立たない状況であったが、社会心理的に復興期に向かっていったといえるのではない。

以下に調査結果の概要を示し、派遣時期別の分析結果を述べる。

2. 調査概要

(1) 調査の目的

平成23年度中に福岡県から被災自治体に行政機能支援として派遣された行政職員について、①行政支援の内容を明らかにする、②派遣された職員の実態を把握する、③今後の行政支援についての意見を明らかにすることを目的とする。

(2) 調査対象者

2011（平成23）年度中に、福岡県及び県内各市町村から行政支援として被災地に派遣された職員で知事部局から派遣された684名のうち宮城県東松島市に行政機能支援に派遣された一般行政職439名の全数調査。

(3) 調査期間

2012（平成24）年7月12日～8月6日

(4) 調査票の配布・回収方法

メールの添付ファイルによって、派遣時期別の班の班長に送信し、班員への配布及び回答者からの回答の送信を依頼した。

(5) 回収票/標本数

回収118票/標本数439（回収率26.9%）
（増田）

3. 調査結果

(1) 回答者の属性

被災地の行政支援に派遣された職員のうち回答を寄せてくれた118名の内訳は、女性は1割弱で、ほとんどが男性、30～40代が中心である。福岡県職員は6割、県内市町村職員は4割であった。所属部署で多い回答は総務・企画の27.8%、農林水産の17.4%であった。また職種では事務職が68.8%と大部分を占め、続いて技術職が22.9%となっている。（馬場）

(2) 支援内容

① 活動場所

行政支援派遣職員の主な活動場所は、回答のあった118名の6割が、自治体の役所窓口で活

動していた。また4分の1は役所内部で災害復旧関係業務等にあたっている。避難所、仮設住宅等被災の最前線で業務にあたった職員はわずかである。

活動場所を、派遣時期にみても、被災現場、避難所における活動は初期がほとんどであり、中期、後期になると役所窓口、役所内部で活動している。

② 仕事内容

派遣された職員の仕事内容について、県職員と協議して選択肢を作ったが、実際の調査対象者は東松島市に派遣された職員のみであったため、一般業務、総合受付、被害確認の3つが大部分を占めている。また、仕事内容を派遣時期でみても、被害確認等を行ったという回答は初期に派遣された10名である。

実際に従事した仕事内容についての自由回答で見ると、罹災証明、義援金の申請受付、各種制度申請など、役所窓口での被災者に対する窓口業務が約3割あった。

初期派遣者は、拾得物の受付、支援物資や避難所での活動、遺体の身元確認などの業務に当たっていた。後期になるほど、案内や、受付業務など役所の中での仕事が大半を占めていた。40代、50代の職員は拾得物や、遺体の確認業務が他の年齢の職員と比べると多い。所属別では、各種申請の受付は、市町村職員の割合が県職員より多い。

③ ショックを受けたこと

被災地で困ったことやショックを受けたことについて自由回答で答えてもらった。

ショックを受けたこととしては、被害状況や被災者の現状について挙げたものが9割以上を占めていた。また、初期に派遣された職員は、地震の続発を挙げた回答もあった。

支援業務は、役所での案内や受付業務など被災者と対面する業務が中心であった。そのため、被災者と面談した際の体験談や相談内容、「福岡県の人に被災者のことがわかるわけない」などといった被災者から投げかけられた言葉などを含め、被災者の現状にショックを受けたと回答した職員も多かった。被災者の現状以上に多かった回答は、被災現場の状況である。被災地の凄惨さ、半年以上経過した時期でも復旧が進んでいない現状にショックを受けたという回答が見られた。なかには行政としての無力感を覚えるなどといった回答もあった。

④ 困ったこと

現地で困ったことについての回答は、回答者の4分の1程度である。主なものは方言や、地名が読みづらいなどが8%、派遣期間が短く、派遣職員の役割に慣れたところで交代するもどかしさを挙げる回答が6%、移動手段や生活物資についてが4%あった。(増田)

(3) 評価

① 役立ったか

「行政支援で行った仕事は、被災地の復旧・復興にどの程度役立つと評価していますか」との質問に、「あまり役立たない」、「まったく役立たない」という回答はなかった。回答者の約9割が「非常に役に立つ」や「ある程度役に立つ」と評価している。

「評価できない」という回答も4%ある。これが役に立ったかどうかは現地の人の判断に委ねるべきで、派遣されていた側が評価すべきでないという趣旨である。

派遣時期別にみると、初期に派遣された回答者は「ある程度役立つ」と答えた人が半数、「非常に役立つ」が37%あって、これは他の時期よりも高い。さらに「評価できない」も約7%あり、他の時期よりも割合が高い。後期は「ある程度役立つ」という回答が4分の3を占め、「非常に役立つ」という回答は2割と、他の時期よりも低い。(表-1)

② 役立った点はなにか

「役立ったと思うのは、具体的にどのような点ですか。」との自由回答では、9割以上が回答した。「現地職員の負担軽減」を挙げた人は4割といちばん多かった。ついで「生活復旧への対応」、「人手不足の改善」がそれぞれ2割ある。

派遣時期別に見ると、初期は「現地職員の負担軽減」と答えた人が4割、中期では、「現地職員の負担軽減」の割合が一番高いけれども、「生活復旧への対応」(25%)、「人手不足の改善」(20%)の割合が他の時期より高い。後期は、中期と似ているものの「人出不足の改善」が減少している。「自分の経験」として役立ったという回答が6%と、高くなっているのが目につく。

以上のように全体的には「現地職員の負担軽減」を挙げる回答が多い。自由記述に多くみら

表-1 派遣時期別 支援は役立ったか

V=0.135

	n	非常に役立つ	ある程度役立つ	どちらとも	評価できない	合計
初期	30	36.7%	50.0%	6.7%	6.7%	100.0%
中期	53	26.4%	62.3%	7.5%	3.8%	100.0%
後期	34	20.6%	73.5%	2.9%	2.9%	100.0%
合計	117	27.4%	62.4%	6.0%	4.3%	100.0%

れたのは、派遣職員が被災者と現地職員との間に立つことで、双方の「緩衝材」としての役割があったことが指摘されている。(表-2)

③ 役立たなかった点

「行政支援で行った仕事が役立たないと思う点があれば教えてください」との自由回答項目では、65%からの回答があった。「期間が短すぎて現地に負担をかける」、「人員配置に問題があって工夫が必要」等、派遣の問題を挙げた人がそれぞれ14%程度ある。

派遣時期別にみると、初期では「派遣の限界」(17%)、「現地職員への負担になっている」(13%)、「事前の情報収集がないと役に立たない」(10%)などが、自由回答であるにもかかわらず異口同音に答えられており、これらは他の時期よりも高い。初期における派遣職員の苦悩が見て取れる。

中期では「期間が短い」(15%)との回答が他の時期よりも高く、後期では「人員配置に工夫が必要」(20%)と増加し、「被災者の気持ちに配慮」した仕事のしかたができなかったという趣旨の回答も18%と高くなっている。派遣期間が短く被災者と接する機会も限られるなかで、単に案内をするにしても、どのような態度で接すべきかわからないといった回答もみられた。(表-3)

全体に、「期間が短い」こと、「人員配置に工夫が必要」などが挙げられており、派遣のしかたにも問題があるという指摘がみられた。これらは派遣時期があとになるほど、高くなる傾向にある。発災からの時間経過にしたがって被災地に必要な人員の役割や数に変化が生じる。変化に応じた派遣システムの見直しが必要だと考えられる。

④ 支援が行き届いてないと感じる点

「被災地に行って、支援が行き届いてないと感じる点はありませんか」と尋ねたところ、「はい」と答えた人は全体の8割近い。とくに初期では高くなっている。これを具体的に答えてもらったところ、8割から回答があった。とくに

表-2 派遣時期別 役立った具体的内容

V=0.179

	n	人手不足	現地負担軽減	心のケア	生活復旧対応	自分の経験	その他	無回答	合計
初期	30	20.0%	40.0%	10.0%	13.3%	.0%	3.3%	13.3%	100.0%
中期	53	20.8%	39.6%	5.7%	24.5%	3.8%	1.9%	3.8%	100.0%
後期	34	14.7%	38.2%	5.9%	23.5%	5.9%	5.9%	5.9%	100.0%
合計	117	18.8%	39.3%	6.8%	21.4%	3.4%	3.4%	6.8%	100.0%

表-3 派遣時期別 役立たなかった点

V=0.276

	n	期間短い	人員配置工夫	事前情報収集	派遣の限界	現地雇用シフト	現地職員負担	被災者気持ち	その他	無回答	合計
初期	30	10.0%	10.0%	10.0%	16.7%	.0%	13.3%	10.0%	3.3%	26.7%	100.0%
中期	53	15.1%	11.3%	3.8%	5.7%	1.9%	5.7%	11.3%	9.4%	35.8%	100.0%
後期	34	14.7%	20.6%	.0%	2.9%	.0%	2.9%	17.6%	2.9%	38.2%	100.0%
合計	117	13.7%	13.7%	4.3%	7.7%	.9%	6.8%	12.8%	6.0%	34.2%	100.0%

「支援メニューの不備や効率化」について問題を指摘した人は3割近い。

初期では「支援メニューの効率化」が27%、「十分な支援は不可能」、「物資や支援金の問題」もそれぞれ13%ある。「派遣システムや期間」(10%)、「メンタル面での支援」(7%)の順となっている。

中期では「支援メニュー効率化」の33%、「生活支援」の13%、「国、県、市町村の役割」の約6%の三つの回答割合が他の時期よりも高い特徴がある。

後期では「復興が進んでいない」が約3割いる。(表-4)

⑤ 派遣されて良かったこと

「被災地に派遣されて、どういう点が良かったか」自由回答で尋ねたところ、「被災地の現状を体感できたこと」、「自治体職員としての経験、心構え、対応」のそれぞれ27%、「被災者に対して少しでも支援を提供できた」が22%あった。

初期では「被災者に対して少しでも支援を提

供できた」37%、「派遣先・一緒に派遣された方とのつながりができた」17%が他の時期より高い。一方、「被災地の現状を体感できた」13%、「自治体職員としての経験、心構え、対応」17%は、他の時期より低い。

中期では「自治体職員としての経験、心構え、対応」が36%あり他の時期より高い。

後期では「被災地の現状を体感できたこと」が38%を占めた。これは他の時期より高い。一方で「被災者に対して少しでも支援を提供できた」の15%は、他の時期よりも低い特徴がある。(表-5)

⑥ 今後、派遣を希望するか

「今後、同じような災害が起きた時、また、派遣を希望しますか。」との回答に1名を除いた全員が「はい」と答えた。

⑦ 派遣職員の「行政支援」に対する評価

被災地に必要な支援は発災からの時間経過によって変化していく。これにともない派遣職員の受け止めも変わっていき、派遣職員の「行政支援」に対する評価は、派遣時期によって変化

表-4 派遣時期別 行き届かなかった点

V=0.355

	n	十分不可能	支援メニュー	物資等問題	自治体役割	復興進まず	派遣期間	現地行政	生活支援	メンタル	無回答	合計
初期	30	13.3%	26.7%	13.3%	.0%	6.7%	10.0%	.0%	10.0%	6.7%	13.3%	100.0%
中期	53	.0%	32.1%	9.4%	5.7%	7.5%	3.8%	1.9%	13.2%	3.8%	22.6%	100.0%
後期	34	.0%	20.6%	5.9%	.0%	29.4%	5.9%	2.9%	8.8%	5.9%	20.6%	100.0%
合計	117	3.4%	27.4%	9.4%	2.6%	13.7%	6.0%	1.7%	11.1%	5.1%	19.7%	100.0%

表-5 派遣時期別 良かったこと

V=0.253

	n	現状体験	支援提供	つながり	職員の姿	心構え	幸せ原点	無回答	合計
初期	30	13.3%	36.7%	16.7%	3.3%	16.7%	3.3%	10.0%	100.0%
中期	53	28.3%	17.0%	5.7%	1.9%	35.8%	3.8%	7.5%	100.0%
後期	34	38.2%	14.7%	11.8%	.0%	23.5%	5.9%	5.9%	100.0%
合計	117	27.4%	21.4%	10.3%	1.7%	27.4%	4.3%	7.7%	100.0%

が生じる。これらを鑑みて、支援のありかたを状況に応じて変えていく必要がある。

被災地に行って、支援が行き届いていないと感じた人は8割に上った。この行き届いてない点を具体的に「支援メニューの不備や効率の問題」を挙げた人が多い。

被災者にどこで、どんな支援が受けられるのかという情報が周知されていない。支援制度の各種手続きが複雑で時間がかかる。支援物資をどのように配布すればいいかわからないといった回答には、派遣職員が短期間に職務内容を把握し、被災者支援を行う行政の支援を円滑に行うには多くの困難があったであろうことも関係していると考えられる。こうしたことを踏まえ、国や各自治体は支援制度の手続きの簡略化や、既存の災害時における対応策を見直すことが重要である。(植木)

(4) 行政支援についての意見

① 今後の支援のありかた

「今後どのような支援をするのが良いか」の自由回答では88%が意見を寄せた。

派遣期間を長期にするという回答は3割、人的・財政的支援は2割であった。この2項目を回答者の大半が重視している。また、状況によって支援内容を変えるべきという回答は初期では20%あるが、中期9.4%、後期2.9%と減少

する。(表-6)

② とくに継続すべきと考える支援

今まで続けてきた支援で、とくに継続すべきだと考えるものについて、意見を聞いたところ、最も多かったのが「人的支援」の31%、ついで「財政支援」9%である。また、42.%は無回答であった。

③ 民間の支援が望ましい支援活動

民間の企業やNPOが中心となっていくことが望ましいと思う支援活動については、回答者の52%が回答した。回答で多かったのは「ボランティアセンターなどの運営」の11%。ついで「住居の片づけ・洗浄作業」の9.3%である。

所属別で見ると、福岡県職員の回答で多かったのは「運送・分配」「守秘義務の無いもの」であった。これに対し、市町村職員の回答で多かったのは「生活支援」「ボランティア運営」「心のケア」であった。市町村職員は、被災者の身近な支援を民間に任せたいと考えているといえるだろう。

④ 適切だと思う派遣期間

適切な派遣期間については、回答者の3分の1が「1か月から3か月」と答えた。ついで半年以上の長期23%、1週間から1か月の短期22%である。

派遣時期別に見ると、適切だと思う派遣期間との連関がある。初期では「1週間から1か月」

表-6 派遣時期と今後の支援のありかた

V=0.271

	n	長期派遣	人、 財支援	状況	メンタル	瓦礫受入	雇用確保	わからない	その他	無回答	合計
初期	30	33.3%	20.0%	20.0%	6.7%	3.3%	0.0%	6.7%	3.3%	6.7%	100.0%
中期	53	26.4%	30.2%	9.4%	1.9%	5.7%	3.8%	3.8%	5.7%	13.2%	100.0%
後期	34	41.2%	14.7%	2.9%	11.8%	5.9%	5.9%	0.0%	2.9%	14.7%	100.0%
合計	117	32.5%	23.1%	10.3%	6.0%	5.1%	3.4%	3.4%	4.3%	12.0%	100.0%

と答えた人の比率が中期・後期の派遣者に比べて高く、派遣時期が中期の派遣者は「1か月から3か月」と答えた人の比率が初期・中期と比べて高い。派遣時期が後期の派遣者は「3か月から半年未満」と答えた人の比率が初期・中期に比べて高い。以上のように、派遣時期があとになるほど、適切だと思ふ派遣期間が長くなる傾向がある。

⑤ 民間情報サービス活用の必要性

今回の震災ではSNSと呼ばれる民間情報サービスが活躍すると同時に問題も指摘されている。今後、緊急時には、このような民間情報サービスを活用することが必要かどうか尋ねたところ、「必要である」・「ある程度必要である」という意見が合わせて67%。対して「必要でない」・「あまり必要でない」は2.5%であった。年代別に見ると、10代・20代の回答者では「必要」という意見が40%と多く、それ以外の年齢では「ある程度必要」という意見が多い。

⑥ まとめ 行政支援についての意見

派遣職員の多くが、継続すべきであると考えた支援は人的支援であり、回答者の約3割がそう回答している。また、今後どのような支援をするのが良いか、自由回答では専門職の長期派遣という意見が多く、ついで人的・財政的支援という回答であった。これらの回答から、派遣された職員の多くが現地でマンパワー不足を強く感じていたと考えられる。

適切な派遣期間については、派遣時期が初期の回答者ほど短く、今後の支援の項目では、後期になるほど専門職の長期派遣という意見が多かった。震災発生から時間が経過するにつれて、派遣された職員が現地で必要と感じた仕事は、ともかくマンパワーが必要という現実から、専門的対応が必要なものに変化していったといえる。

また、今後の支援のありかた、とくに継続すべき支援、民間に望ましい支援の3つの質問項目のすべてに、心のケアや精神的な支援の必要性が挙げられており、回答数は多くないものの、この項目に注目してみた。

今後の支援のありかたについての自由回答では、派遣時期が初期の派遣者では6%である精神的支援が、後期の派遣者においては10%を超えている。さらに、被災者に対する心のケアはもちろんであるが、現地職員や派遣職員に対する精神的な支援が必要だという回答も複数見られた。このことから、今後、大災害にともなう行政支援メニューでは、被災者の心のケアの必要性とともに、自らも被災者である現地行政職員の精神的支援にも対応すべきであろう。また、そのような現状に間近に接する派遣職員についてもメンタル面での配慮の必要性を感じた。(後藤)

表-7 派遣時期別 適切だと思ふ派遣期間

V=0.178

	n	1週間~1か月	1~3か月未満	~半年未満	半年以上	一概に言えない	合計
初期	29	31.0%	24.1%	17.2%	20.7%	6.9%	100.0%
中期	52	17.3%	38.5%	11.5%	25.0%	7.7%	100.0%
後期	34	20.6%	32.4%	23.5%	23.5%	0.0%	100.0%
合計	115	21.7%	33.0%	16.5%	23.5%	5.2%	100.0%

(5) 行政支援の効果と問題点

① 地元自治体に役立つこと

「被災地の行政支援を通じて地元自治体の防災に役立つことがあるとすれば、どのようなことか」の自由回答には回答者の64%が回答をよせた。いちばん多かった回答は、行政の防災体制に役立つという内容の回答で3割を占める。つぎに災害時の対応の経験になったという回答で13%ある。

② 被災地を見たことない人との意識のずれ

被災地から帰還したのち、被災地を見たことない人との意識のずれを感じるかどうか尋ねたところ、全体の63%が意識のずれを感じたと回答した。その具体的内容を自由回答で尋ねたところ、63.5%が回答した。多いのは、現地職員の大変さ、被災状況の認識などで、それぞれ2割程度が挙げている。

③ 被災者との意識のギャップ

被災者との間で意識のギャップについて尋ねたところ、回答者の4割が無回答であった。意識のギャップを感じないという回答は17%、感じたという回答は38%であった。また、意識の差異はあって当然という自由回答が複数見られたので、アフターコードで集計したところ14%あった。その他を選択し、書き込みの回答をしたものも32%あった。この設問の意図をいぶかる内容の回答もあった。

所属部署別にみると、ギャップを感じないと回答したのは保健・福祉で2割であった。ギャップを感じたは土木・建築で35.5%あった。また、ギャップはあって当然との回答が多かったのは農林水産、保健・福祉であった。

④ 派遣職員の体験・意見を聞く機会

被災地から帰還したのち、所属部署で派遣された職員の体験や意見を聞く機会があったかど

うか尋ねたところ、全体の56%は機会があったと回答した。派遣時期別にみると、機会があったとの回答は、後期で61.8%と多い。初期53%、中期54.7%であることから、次第に意見を聴く機会は増えてきたと考えられる。所属別にみると、市町村が63%と、福岡県より多い。

⑤ 派遣職員の心理ケアやカウンセリングの有無

所属部署で派遣職員の心理ケアやカウンセリングをしているかどうか尋ねたところ、全体の67.8%が「いいえ」と回答した。派遣時期別にみると、初期では46.7%が「はい」と回答した。中期では34.7%、後期には17.6%となった。後期になるほど、心理ケア等の機会があるという認識がないと見ることもできる。

所属別にみると、福岡県では47.9%が心理ケア等があると回答したが、市町村では8.7%しかない。小さな自治体では、所属部署にはないという回答であると考えられる。

所属部署別にみると、ケアがあると回答した割合が高いのは、土木・建築の約6割、ついで農林水産の45%である。ケアがないという回答割合が高かったのは、総務・企画で78.1%であった。(表-8)

⑥ 同時期に派遣された人との交流

派遣期間終了後においても、同時期に派遣された人との交流があるかどうかを尋ねたところ、回答者の8割以上に交流があった。さらに交流の内容をみると、もっとも多かったのは懇親会などで6割を越えている。ついで多かったのがメール連絡の14%である。さらには、研究会やボランティアなどの企画をするグループなども見られた。

派遣時期別にみると、初期は9割が交流はあると回答している。中期、後期となるにしたが

表-8 派遣時期別

V = 0.231

	n	ケアあり	ケアなし	合計
初期	30	46.7%	53.3%	100.0%
中期	53	34.0%	66.0%	100.0%
後期	34	17.6%	82.4%	100.0%
合計	117	32.5%	67.5%	100.0%

い減少している。所属部署別にみると、商工観光、土木・建築、総務・企画などが低く、農林水産、保健・福祉などが高い傾向がある。

4. 考察

(1) 支援内容・評価・意見の時期別の差違

行政機能支援の派遣職員が行った支援内容は、案内、窓口業務、データ入力などがほとんどであるが、初期には被災現場や避難所における活動も行い、なかには拾得物の受付や遺体の身元確認を行ったものもいる。初期派遣者は、地震の続発に悩まされ、生活物資や移動手段の確保にも苦勞しており、被災者に近い体験をしている。

マンパワー不足の、なにかから手を付けてよいか分からないような現場で、少しでも被災者のために支援できたことが良かったと感じ、支援活動は役立ったと評価している。その反面で、派遣の限界を感じ、「現地職員への負担になっている」、「事前の情報収集がないと役に立たない」と、悲痛な思いを抱えている。なかには、現地職員が自らも被災者でありながら、不眠不休で食事どころか水も満足に飲めない状況で、住民に詰め寄られる現場で、行政職員と住民の間の緩衝材となって現地職員が仕事できるようにすることが自分の役目だったと語った派遣者もいる（ヒアリングによる）。

中期派遣者の主な仕事内容は、各種制度の窓

口での受付業務やデータ入力などが多い。被災者支援のメニューが出揃ったところであり、パルトンの組織的対応期に一致する。一方で、支援が役立ったかの評価は、相変わらず高いものの少しずつ低下している。行政の一部としての仕事が増えてきたためと考えられる。

この時期の班長さんに見せてもらった派遣職員の引継ぎのためのファイルが充実してきている。仕事内容が多岐にわたるため、内容別にファイルされた資料で、細かい注意書きでいっぱいだった。データ入力の仕事をとっても、被災者から聞き取りながらの作業で、分類に困ることがしばしばあるとのことだった。

この時期の役立ったことは、「現地職員の負担軽減」は依然高いものの、「生活復旧への対応」、「人手不足の改善」の割合が増え、組織対応期における仕事内容を反映している。一方、行き届いてない点では「支援メニューの効率化」や「生活支援」、「国、県、市町村の役割」などの回答が増えるのも、具体的な仕事の中の矛盾を感じる場面が増えてきたためと考えられる。中期では、派遣されて良かったことに、「自治体職員としての経験、心構え、対応」などを挙げた派遣者が多い。

後期の派遣者の仕事内容は、案内業務が格段に増え、各種の申請受付の割合も高くなっている。復興を進めなければならない時期なのに、「半年以上経過した時期でも復旧が進んでいない現状にショックを受けた」「復興が進んでい

ない」という回答が自由回答であるのに後期派遣者の3割に達する。なかには行政としての無力感を覚えるという回答もあった。

被災地住民との接触の中で地名や方言が分からず苦勞する例が増えている。役立たなかった点では、「人員配置に工夫が必要」が増加し、「被災者の気持ちに配慮」した仕事ができなかったという趣旨の回答も多い。良かったこととして、「被災地の現状を体感できたこと」を挙げた後期派遣者は4割近い。

(2) 派遣の効果と問題点

被災地の行政支援を通じて地元自治体の防災に役立つことについて、地元自治体の連絡体制、災害を想定した避難経路や、食料の調達先、市民参加の防災訓練、行政システムデータなどのバックアップなど、防災体制の全般的な見直しが必要だという気構えが挙げられた。また、実際に被災現場をみることで防災意識をもち、現状について、より物事を現実的に考えるようになったという個人的な災害対応経験についての回答が得られた。これらの回答は、市町村所属の派遣職員に多い。

県職員は無回答が半数近く、災害後の事後処理に関しては業務を通じて参考にはなるが、「防災」という面では直接的に業務を通じて役立つことはあまりなかったという意見や、従事した業務内容が地元自治体に適用できないという回答があった。これらのことから所属によって活用の可能性や考え方に差があると考えられる。

被災地をみたことがない人との意識のずれについては、ずれがあると答えたのは75%であった。その具体的な内容としては、テレビでは伝わらない被災地の余震・おい・ほこりなどや、マスコミ報道に対するギャップという回答も多

かった。マスコミの情報は必ずしも事実ではなく、時間が経過すると報道しなくなり、人々の関心も薄れるが、被災地では今も復旧作業が続いているという、回答もあった。

そして、震災で発生した瓦礫の処理問題や、北九州市の瓦礫受け入れ問題で、市の対応に安全性の如何を問わず一方的に批判的な考えの方が相当数いることなどの瓦礫処理を巡る問題についても指摘している。

質問に対する直接の回答ではないが、たとえば、帰福後に「良い経験をしたね」と言われたことに対して、良い経験になったという想いにならなかったこと、周囲が同じ日本で起こったことと思っていないことなど、危機感に差があるといった回答があった。

被災者との間で意識のギャップがあるかを自由回答でたずねたのは、どのような意識のギャップがあったか具体的な回答を得たかった。しかし、被災者と意識が違うのは当たり前であり、無意味な質問であるという指摘や、意識の差異はあって当然だという回答が多く、質問のしかたが適切ではなかった。

被災地から帰還したのち、派遣職員の体験を生かすための意見交換会などの機会があったかどうかについては、現地を見ていない職員に、被災地での行政的対応などについて話すことで、今後に経験が生かされるのではないかと考えたのだが、その機会は比較的少ないように思う。また、所属部署での心理ケアやカウンセリングの機会も、その認識も比較的低いようである。

同時期に派遣された職員との交流の有無を尋ねたところ、懇親会などを行っているという回答が多かった。定期的に交流会を開催していたり、同じ陣で派遣された職員との集まりの場を設けているという。これらは、初期派遣者ほど

多く、先に述べた意見交換会や心理ケアやカウンセリングが利用されないぶん、心情整理としての交流も多いのではないかと考えられる。(馬場)

以上のように、被災地の状況変化に応じて行政機能支援の内容、派遣職員の評価や意見は派遣時期別に変動している。平成24年度以降の派遣が長期派遣にシフトし、現地雇用なども進められていったことは、派遣職員の意見が活かされた結果である。

一方、派遣の効果と問題については、派遣時期別の連関より派遣職員の所属(県、市町村)や所属部署(福祉、農林など)との連関が強いといえる。所属ごとの取り組みに差があるものと考えられ、一般職員との意識の差は大きい。(了)

参考資料:

総務省 「東北地方太平洋沖地震に係る被災地方公共団体に対する人的支援について」

(各都道府県知事、各指定都市市長宛て 3月22日
文書 総行公第21号) http://www.soumu.go.jp/main_content/000208146.pdf

総務省 各都道府県による被災地に対する人的支援の状況について

http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/70131.html からのリンク参照。

福岡県 東日本大震災に係る福岡県職員の平成23年度までの派遣実績

http://www.pref.fukuoka.lg.jp/uploaded/life/57/57944_16116745_misc.pdf

注

1) 九州北部豪雨災害で調査回答どころではない事態

の収束を待つて貴重な回答を寄せていただいた回答者、配布の労をとっていただいた派遣陣の班長方にお礼を申し上げる。なお、本調査は、福岡県総務部防災危機管理局消防防災指導課、福岡県総務部人事課の協力のもとに可能となったものである。

2) A・H・バートン著、安倍北夫監訳1974『災害の行動科学』学陽書房、36.