

阪神・淡路大震災における兵庫県の組織運用の分析 －災害対応のための人材確保－

Organizational Management by Hyogo Prefecture Government
Following the Hanshin-Awaji Earthquake Disaster
－Human Resource Allocation for Disaster Response and Recovery－

林 春男^{1,2}、草野 公平¹、牧 紀男¹

Haruo HAYASHI^{1,2}, Kouhei KUSANO¹, Norio MAKI¹

¹防災科学技術研究所地震防災フロンティア研究センター

Earthquake Disaster Mitigation Research Center, NIED

²京都大学防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

This paper examined the organizational management processes taken by the Hyogo prefecture government during disaster response and recovery periods following the 1995 Hanshin-Awaji earthquake disaster. A special attention was given to represent the acquisition and allocation of human resources at the initiation phase of each new program at the entire period of post-disaster operations. We found 1) that many different ways of securing enough number of human resources were adopted at different time phase following the disaster, and 2) that unexpectedly small number of human resources were allocated for managing disaster recovery process.

Key Words: Hyogo Prefecture Government, Hanshin-Awaji Earthquake Disaster, logistics, human resource management, disaster response, disaster recovery

1. はじめに

平成7年1月17日に発生した兵庫県南部地震は阪神・淡路地域を中心に甚大な被害をもたらし、国・地方自治体等の行政機関は地震発生後から現在に至るまで様々な災害対応のための業務を行ってきた。林¹⁾は、各種災害対応の業務を時間経過に沿って四種類の課題に分類し、緊急対策、応急対策、復旧・復興対策の3つの課題を適切かつ効果的に推進するためには、災害対応の全期間を通じてロジスティクス、すなわち情報管理と資源管理が第4の課題であることを示している(図1)。

阪神・淡路大震災以降、地方自治体レベルでは地震発生時の被害推定・早期把握等を支援する防災情報システムの整備が進みつつあり、情報管理の面では進展しつつある。これに加えて阪神・淡路大震災以降各地の地方自治体で地域防災計画の見直し、各種災害対策業務マニュアルの整備、防災監や危機管理監といった防災専門上級職の設置等の危機管理対策が進められてきた。しかし、公開された地域防災計画を見る限りでは、緊急対応から復興までの長期的な視点に立った災害対応における効果的・効率的な組織運営を行なうための人材運用について十分な検討・対策が行われているとは言えない。

目黒²⁾らは、災害対策業務への職員の投入について、持続的な労働条件とリアルタイムの業務処理量のモニタ

リングに基づく適切な人材配置を行うことが業務処理の大幅な効率化につながることを報告している。こうした指摘を防災の実務に生かすためには、災害対応業務を体系化し、どの時期に、どのような業務が発生し、どの程度の人員を必要とするかを把握することが必要となる。

災害発生直後から緊急・応急対策が主となる時期は比較的期間が短いものの各種災害対応業務が多数競合し、また復旧・復興対策が主となる時期は回復した通常業務と災害対応業務が長期間競合するからである。このため、

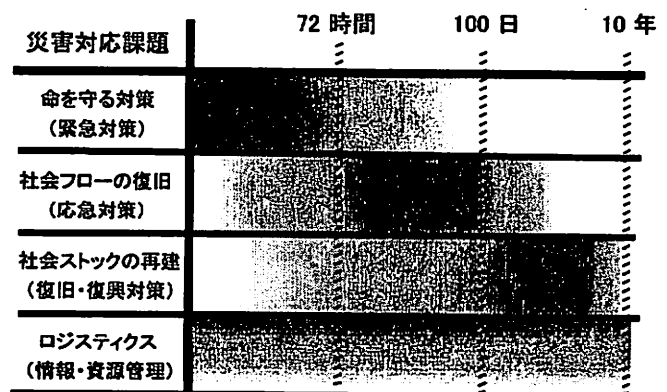


図1 災害対応の時間的展開¹⁾

大規模災害の災害対応業務の効率向上のためには、災害対策のフェーズの移行に伴う災害対応業務の組織及び要員の推移とそのための人員確保手段について事前に把握しておくことが不可欠となる。

そこで本論文では、阪神・淡路大震災における兵庫県の災害対応のための災害対応業務への職員配置と人員確保の状況を取り上げて、時間展開、組織構成、人員配置、取扱業務の点から分類を行って整理し、今後の災害対応を計画するための根拠となるべき基本的な知見の抽出を試みる。

2. 分析の方法

(1) 災害対応業務を分析するための枠組み

E.L.Quarantelli³⁾は災害対応のために用いられる組織形態が「仕事の性質」と「組織・要員」の2軸によって特徴付けられ、図2に示すような4種類の組織に分類されることを指摘している。この分類によると、地方自治体の災害対応のための組織は、既定の組織が通常業務として災害対応業務を実施する警察・消防等の組織、既定の組織が災害による新たな業務（拡張業務）を行う災害対策本部の組織、新しい組織によって災害に起因する全く新しい業務（創発業務）を行う復興本部の組織に分けられる。災害対応のための組織には地方自治体等の行政機関の組織のほか、既定の組織による対応を越えて災害対応の業務（拡大業務）に従事するボランティアの組織も分類される。

		Tasks	
		Regular	Non-Regular
Relationships	old	(1) Established 通常業務 警察・消防	(2) Extending 拡張業務 災害対策本部
	new	(3) Expanding 拡大業務 ボランティア	(4) Emergent 創発業務 復興本部

図2 災害対応のための組織の分類^{1),3)}

(2) 兵庫県の災害対応組織の変遷の概要

兵庫県の震災対応のための主な組織の変遷を図3に示す。震災対応のための組織は原則として通常組織とは別に設置され、通常組織の部署が災害対応組織に割当てられる形で各種災害対応業務を実施した。災害対策本部は災害対策基本法に基づく組織であるのに対し、阪神・淡路大震災復興本部は「阪神・淡路大震災復興本部の設置に関する条例」に基づく組織である。

なお、平成7年3月15日に阪神・淡路大震災復興本部（以下「復興本部」という。）が設置された後は、災害対策総合本部は廃止、災害対策本部に改組されて現在に至っている。

(3) 兵庫県の震災対応の組織運用のデータベース化

震災対応の長期的な組織運用を調べるため、平成6年度から平成12年度までの兵庫県の各部の事務概要^{4~32)}、職員録^{33),34)}、「職員時報のじぎく」^{35),36)}をもとに組織構

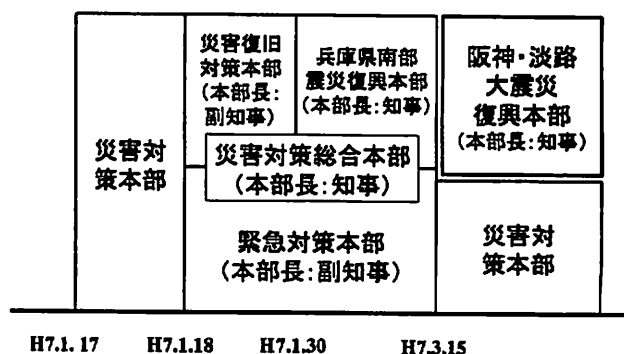


図3 兵庫県の災害対応のための組織の変遷¹⁾

成、従事職員数、復興業務に関する分掌事務等を係単位²⁾でデータベース化した。このデータベースによって震災対応のための取扱事務、組織構成、その業務に従事した職員数等を連続的にトレースすることが可能となった。

なお、1月17日の地震発生から3月15日に阪神・淡路大震災復興本部が設置されるまでの期間については、各業務に対する配置職員数に関するデータは断片的なものしか入手^{37),38)}できなかった。震災発生直後の約2ヶ月間、配置職員数そのものが把握されていなかったこと自体が、当時の混乱した状況を雄弁に物語る事実である。

(4) 災害対応のための人事運用体制による分類

前記から、震災後の通常の大きな人事異動が行われたのは、阪神・淡路大震災復興本部が設置された3月15日である。

また、兵庫県の震災に伴う配備体制の推移は、震災発生から3号配備体制（所属職員全員を配備）、2月22日から2号配備体制（所属職員の概ね5割以内の配備）、3月15日から1号配備体制（少数職員の配備）、4月28日から1号配備体制維持と待機要員縮小、職員の24時間宿直体制開始となっており³⁷⁾、3月15日で緊急時的な配備体制が概ね解除されたと言える。

従って、3月15日以降を通常の人事運用によって災害対応が実施された通常時体制、1月17日から3月15日までの期間は緊急時的な人事運用によって災害対応が実施された緊急時体制と位置づけることができる。この人事運用の体制別に平成6年度以降の兵庫県における災害対応のための組織運用について整理する。

3. 兵庫県の人的資源と通常時の職員配置の概要

地方自治体の行政組織の構成や職員定数は政令や条例等によって定められている。条例^{39~42)}に記載された兵庫県の職員定数を整理した結果を表1に示す。平成6年度から平成13年度までの兵庫県の職員定数の総計は約7万人弱であり、職員の内訳を見ると、学校教員（小・中学校教員は神戸市を除く県費負担教員）が4万人強、警察官が1万人強、病院事業に約5千人が配置されている。いわゆる「県職員」である知事事務局は8500人前後であり、本庁に約2800名、残りの大部分は地方機関に属している³⁾。

こうした職員配置を図化したものが図4である。この図を見ると、兵庫県は約6万人の職員によって教育、警察、医療の3大通常業務を遂行し、残りの約1万人の職

表1 兵庫県の職員定数

	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度
知事事務局	8,495	8,715	8,715	8,715	8,715	8,715	8,715	8,645
議会・各種行政委員会事務局	159	159	159	159	159	159	159	159
教育委員会事務局	561	631	631	631	631	631	631	631
警察官以外の警察職員	1,235	975	975	975	975	975	975	975
警察官	10,275	11,035	10,990	10,946	10,946	10,946	10,898	10,796
学校教職員定数合計	43,769	43,527	43,106	42,852	42,650	42,275	41,887	41,623
小学校教職員	18,942	18,829	18,639	18,501	18,317	18,134	18,006	17,955
中学校教職員	11,193	11,213	11,136	11,120	11,062	10,841	10,664	10,601
高等学校教職員	10,287	10,100	9,910	9,770	9,710	9,729	9,672	9,544
大学教職員	695	695	695	695	722	744	744	744
盲学校、聾ろう学校、養護学校教職員	2,652	2,690	2,726	2,766	2,839	2,827	2,801	2,779
企業庁職員	331	331	331	331	361	361	331	331
病院事業定数	4,881	4,881	4,881	4,935	5,065	5,065	5,065	5,065
県職員定数計	69,706	70,254	69,788	69,544	69,502	69,127	68,659	68,225

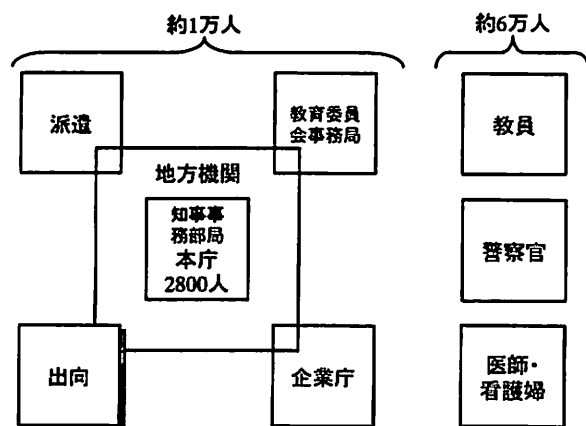


図4 兵庫県の通常組織

員によって3大通常業務の円滑な遂行とその他必要となる業務を遂行する組織であると定義できる。

4. 緊急時体制における組織運用

緊急時体制の主たる取扱組織である図3の災害対策総合本部の概要や緊急・応急対策のための職員確保の状況について述べる。

(1) 災害対策総合本部の概要

地震発生の翌日1月18日に設立された災害対策総合本部は、知事事務局本庁職員を中心に教育委員会事務局の本庁職員のほか警察本部を加えて構成された。災害対策総合本部には部が設置され、1月20日と1月30日の組織図³⁷⁾から、1)各部局に対して概ね通常業務と関連する分野の災害対応業務が割当てられた、2)緊急渉外対策部、緊急救援活動部、総合対策部等の業務は全庁的に割り当てられた、3)緊急・応急対策は主に緊急対策本部に属する部によって実施された、4)復旧対策・復興対策は災害復旧本部と兵庫県南部震災復興本部によって実施され、復旧対策の方が先行して復興対策のための組織編成はそれよりやや遅れる、ということがわかる。

特に初期においては全庁的な災害対応が取られたことは間違いなが、各業務の従事職員数は断片的に記述されている例^{37)・38)}のみであり、全体的な業務別職員数の

把握は困難である。また、「県職員の出勤状況は、当初自らの被災及び公共交通機関の途絶等により困難を極めたが、1月20日には本庁職員のうち7割が出勤し、翌週以降通常の出勤が確保された。」³⁷⁾や「震災から第3週(1月30日から2月5日)に入ると、問い合わせ・・・(中略)・・・。このころ、震災関連の全庁の対策についての実施体制が整い、それぞれの相談窓口等も明らかになったので、相談窓口一覧表や「情報センターマニュアル」を作成し、・・・(以下略)」³⁷⁾等の記述があることから、全庁的に統制のとれた組織運用ができるようになるまでには少なくとも2週間程度は要したことがわかる。

(2) 阪神・淡路大震災復興本部設置後の状況

災害対策総合本部における各種震災対応の業務のうち、住宅支援・救助物資・緊急救援活動等の一部の緊急・応急対策業務及び大部分の復興対策業務は阪神・淡路大震災復興本部の設置によって同本部の業務となった。これに伴い、復旧・復興対策業務はほぼ通常時体制へと移行したが、緊急・応急対策は、動員や短期派遣の規模を縮小しつつも従来の緊急時体制の方式で継続されている。

(3) 緊急時体制における職員確保

緊急時体制においては、本庁や被災地の地方機関・外郭団体の職員が震災対応の業務に従事しただけでなく、a)兵庫県の部局内での職員派遣と部局横断的な動員、b)他の都道府県等の行政機関職員の短期派遣等によって職員確保が行われた。このほか各種団体からの職員、専門家等の派遣や、各種ボランティア等の支援も不可欠であった。

a) 県組織内の職員派遣と動員

今回の震災では、職員動員の担当部署が震災当時の地域防災計画上の対策本部総括班(消防交通安全課)から1月22日に人事課に設けられた人員確保対策班へ変更されている³⁷⁾。組織内派遣や動員に係る業務内容と職種の関係は、大量に職員を必要とするが非専門的な業務については一般職員の組織横断的な動員がとられたのに対し、専門性や経験を要する業務には部局内派遣や経験者動員等の措置が主にとられている。

最終的な職員派遣・動員数は延べ40,134人(本庁9,386人、地方機関30,748人)に達しており³⁷⁾、このうち約半数を避難所緊急パトロールが占める。大規模な動

員は職種を問わずローテーションで実施されており、このような業務は、業務内容としては誰もが実施可能なように定型化されているものの、膨大なニーズ解消のために人海戦術に頼らざるをえないものであり、こうした業務実施形態は基本的にはボランティア活動と同じ「拡大業務」（図2）に相当する。

避難所緊急パトロールは被災地の避難所の縮小によって規模を縮小しつつ平成7年7月26日まで続き、この時点で緊急・応急対策のための継続的な動員は調査のための一時的な動員を除いて概ね終了している。

b) 他の地方自治体職員の短期派遣による確保

地震発生直後から被災地域への自衛隊派遣やボランティア参加があっただけでなく、兵庫県及び被災市町に対して他の地方自治体や関係団体等から多数の職員が派遣された。兵庫県及び被災市町に対する平成7年3月31日までの短期派遣職員数の一覧³⁷⁾を表2に示す。表2より派遣職員の大半は専門職又は技術職員である。ただし、一部の短期派遣は平成7年4月以降も継続され、概ね短期派遣が終了したのは平成7年7月末であるので、表2は派遣職員の全数を表していない。この短期派遣は災害救助法に基づく派遣であり、派遣元自治体の出張の形で実施されたため職員定数の増加には影響しない。

応援職員の受入調整等の業務については震災当時の地域防災計画に規定が無く、当初の関係部局の個別対応は途中から人事課人員確保対策班による一括対応（被災市町の調整等は地方課）に変わっている³⁷⁾。これは、大規模災害対応時の動員・応援職員受入等の要員確保の業務は、人事担当部署が一括して行うことが妥当であることを示す。

また、初期の災害対応の中核となる災害対策（総合）本部事務局、緊急物資対策部、緊急救援活動部等の要員として他の都道府県防災担当職員の受入や防災担当業務経験職員の動員を行っていることは、緊急時に防災担当業務に従事できる職員の養成とその動員体制を平常時から準備しておくことが必要であることを示しており、その教訓にもとづいて兵庫県の防災担当部署は震災以降大幅に強化されている⁴⁾。

c) 警察の職員確保の状況

警察は、通常時には治安維持、交通対策等に係る業務を行っているが、災害対応業務として自衛隊や消防とともに実施した救出、救助、不明者捜索のほか、被災地や仮設住宅等の24時間パトロール、県職員の避難所パトロールへの同伴、交通対策等の各種災害対応業務を展開した。表1に記載した警察官の職員定数の増員は平成7年7月18日以降であり、それまでの間は1月18日までに約2,500人（13,000人体制）、翌19日までに約5,500人（16,000人体制）の応援を受けて各種業務に当たってお

表2 兵庫県及び被災市町に対する短期職員派遣^{37), 4)}

区分	平成7年1月17日～ 平成7年3月31日			(うち、平成7年1月17日～ 平成7年2月17日)		
	都道府県	市町村	計	都道府県	市町村	計
防災	1,450	0	1,450	593	0	593
生活福祉	10,087	23,351	33,438	3,422	8,461	11,883
医療	18,732	10,869	29,601	9,386	6,294	15,680
水道	16,321	43,935	60,256	10,295	25,640	35,935
建築	5,270	5,229	10,499	3,916	3,905	7,821
衛生環境	6,338	15,490	21,828	4,034	8,607	12,641
土木	5,581	5,547	11,128	2,371	3,482	5,853
その他	10,181	18,035	28,216	5,267	9,492	14,759
合計	73,960	122,456	196,416	39,284	65,881	105,165

り³⁷⁾、非常に迅速な要員確保が行われている。警察の応援は7月31日まで続き、延べ43万人に達している³⁷⁾。

d) ボランティアの状況

今回の震災において活躍したボランティアの種類は、放送、医療、看護、法律、税理等の専門性を活かした業務から汎用的な業務まで様々である。ボランティアの数は避難所の縮小に応じて減少しているが、震災後1年経過した時点で約700人のボランティアが活動し、震災後1年で延べ約137万人と報告³⁷⁾されている。

5. 通常時体制における組織運用

復興本部の設置によってほぼ通常時体制による人員運用が行われるようになったが、同本部の設立時は、実質的に復興本部専任の部署でも大部分の職員は旧所属との兼務形式がとられ、旧所属の兼務が解除されたのは新年度の平成7年4月1日である。

以下に通常時体制へ移行した後の復旧・復興対策の組織、職員配置、職員確保等について記す。

復興対策の推進にあたっては、県の復興対策と一体的又は相補的に復興事業を推進するため既存の外郭団体が引き続き活用されたほか、新たにいくつかの外郭団体が設置されて職員の出向が行われた。

(1) 復旧対策のための組織と職員配置

復旧対策のための組織のうち、県営施設復旧や土木施設の復旧対策については新たに室や係が新設・増設されたのに対し、農林水産施設の復旧については既存の係の増員によって対応された。復旧対策業務は規模の違いはあるものの通常の災害時にも行われている業務であるため、高い専門性が必要とされるものの図2に示した拡大業務に該当する。

このうち、新たに組織が設置・増設された業務の職員配置状況について図5に示す。図5のうち、平成11年度の神戸土木事務所災害復旧室の職員数増加は新湊川浸水対策のためである。営繕課では、平成6年度に本庁舎周辺整備を行っていた係が、平成7年度に県立施設や庁舎復旧のため係が増設・改称され、平成8年度以降は庁舎等の耐震補強等を実施する係に改称されている。復旧対策のための組織・職員配置は一部の土木の地方機関を除いて概ね2～3年で終了している。

(2) 阪神・淡路大震災復興本部の職員数の概要

復興本部は、復興本部のみに所属する部署と通常の組

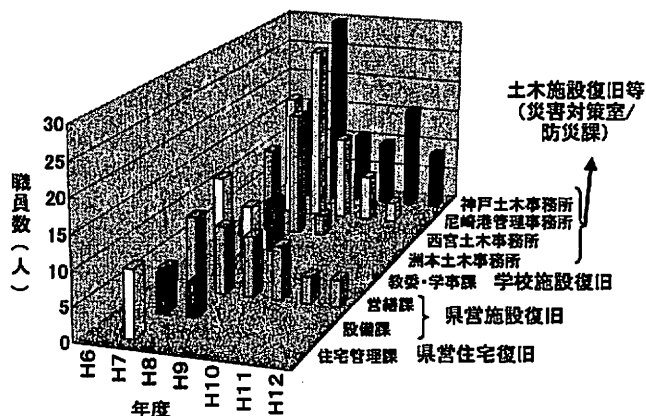


図5 県営施設復旧及び土木施設復旧・復興の職員数⁽⁶⁾

なお、教育委員会事務局の職員数も、図 5 の学校施設
 復旧事業等のため一時的に増加している。



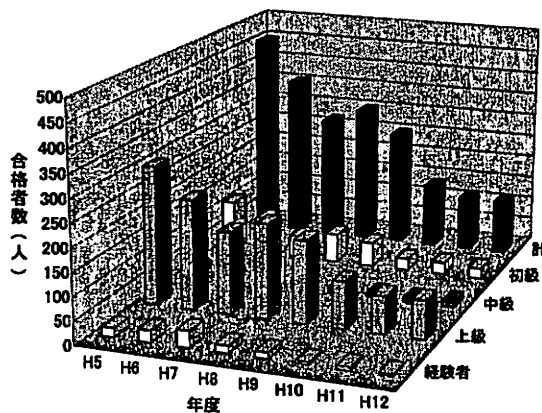


図8 行政職員の合格者数

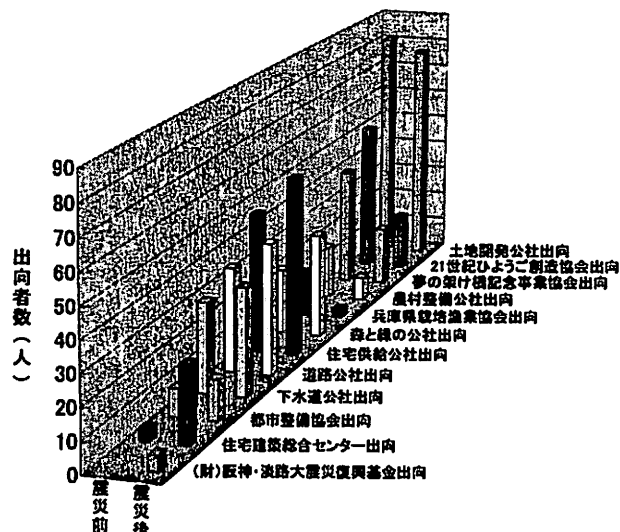


図9 震災前後における外郭団体への出向状況

た外郭団体の多くは平成6年度に但馬地方のイベント関連事業を実施していた外郭団体であり、一方震災後に出向者数が増加した外郭団体は土木・都市住宅部関連の外郭団体が多く、特に住宅関連の外郭団体への出向者数の増加が大きい。定数内の派遣職員については震災前後の年度で事務職員が約10名減少している。以上より、通常の人事による職員数確保は、事務職員について出向及び派遣職員の総数削減により約40名確保したことになる。

(4) 復興本部の業務と組織設置・職員配置の形態

復興対策の業務を、組織の設置形態と図6の職員の配置形態により整理すると表3のとおりとなる。組織の所属や職員の配置が復興本部に重点が置かれている業務ほど震災対策に特化した業務である。従って産業復興計画は、ほかの復興計画の策定業務と比べてより通常業務との相関が高い。また、対策期間が長期に渡る業務には、土木の復興計画策定・調整や神戸東部新都心整備のように事業の進展につれて通常業務側へとシフトしていくものもみられる。ただし、図6の復興本部職員数の本務・専任と兼務の比率から、表3の「上記以外の復興対策の業務」に従事する兼務職員が復興本部職員の大部分を占めている。

以上の取扱組織や職員配置に加えて各業務の震災前からの継続性を考慮すると、図2の創発業務に該当するも

表3 復興本部の組織構成・職員配置と業務内容

組織の所属	職員の所属	業務の種類	期間(年度)
復興本部	復興本部	復興総合計画策定、復興計画推進、復興企画等	H8終～
		震災復興に関する総合的な相談・情報提供	H8終～H12
		震災関連の外郭団体(出向)	H7～
		防災に関する企画	H8終～H7
		応急仮設住宅維持管理、入居者支援	H8終～H12
		救護物資	H8終～H7
		被災者復興対策、生活復興	H8終～
		土木の復興計画策定・推進、インフラの防災対策	H8終～H10
		都市復興計画策定・調整	H8終～H10
		神戸東部新都心整備	H8中～H10
		復興に係る市街地整備及び区画整理	H8終～
	従主	緊急救援活動	H8終～H7末
		土木の復興計画推進	H11
		地域安心拠点整備	H8終～H12
		ヘルスケアパーク、ヒューマンケア	H8～H12
		災害救急医療システム整備	H8終～
		産業復興計画策定・推進	H8終～H11
		観光復興事業	H8
		雇用開発調査	H8終～H9
		神戸東部新都心整備	H11～
		災害公営住宅建設	H8終～H9
	従主	上記以外の復興対策の業務	H8終～

のは、1)復興総合計画策定・推進、復興企画等、2)応急仮設住宅維持管理、入居者支援、3)被災者復興対策・生活復興、4)土木復興計画策定、5)都市復興計画策定・調整のほか、6)震災関連の外郭団体の業務が該当し、それ以外の復興対策業務は組織の設置形態や震災前との業務の継続性の点から拡張業務と見なすことができる。

(5) 復興本部職員数の行政目的別内訳の推移

復興本部職員数について、図6の本庁職員数に地方機関及び外部機関出向の職員数を加え、概ね現行の部制に従って行政目的ごとに分類したものを図10、図10から復興本部専任又は本務の職員のみ抽出したもの、すなわち、表3の「上記以外の復興対策の業務」を除いた業務の職員数の行政目的別の内訳を図11に示す。

図10の復興本部全職員数の増減は、復興本部を構成する課・係数の増減に大きく影響される。平成8年度の職員数増加は、生活文化・福祉・保健等や土木・都市・住宅等の業務の課・係の新設・復興本部への追加による結果であり、平成11、12年度の減少はその逆の結果である。

図11のハード面の計画・整備を主とする土木、都市、住宅等の業務は、平成9年度の災害公営住宅建設終了、平成11年度の応急仮設住宅解消に伴って職員数も減少し、平成12年度は復興に係る市街地整備及び区画整理事業、復興プロジェクトである神戸東部新都心整備、応急仮設住宅の用地復旧(平成12年度で解消)の業務の専任・本務部署が残っている。

表3のうち被災者復興対策・生活復興といくつかの震

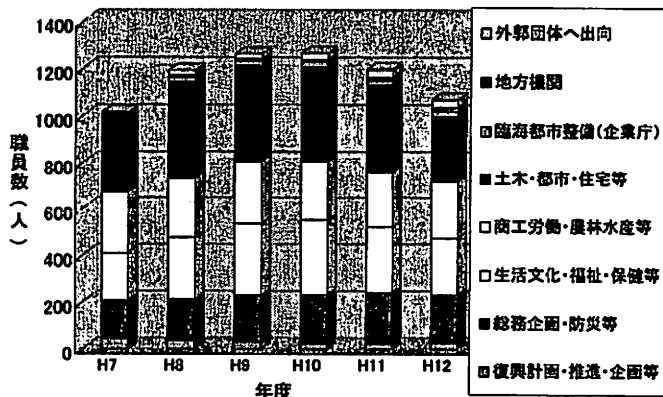


図10 復興本部職員(全体)の行政目的別内訳①

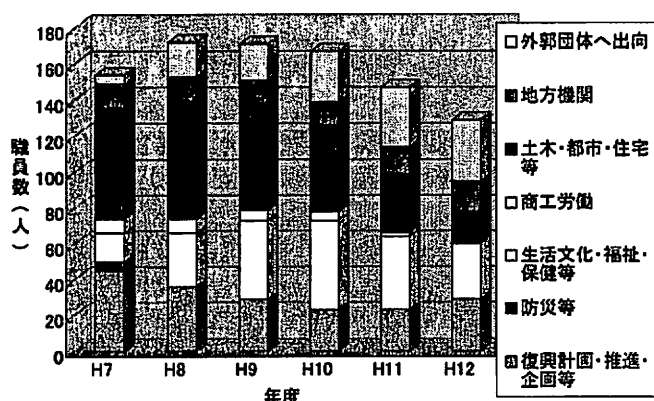


図 11 復興本部職員（専任・本務）の行政目的別内訳⁽⁶⁾

災復興プロジェクトから成る生活文化・福祉・保健等の業務の専任・本務職員数は、各事業の拡大に併せて平成 10 年度にピークとなり、その後は主に生活復興業務の縮小に伴って減少している。

表 3、図 10、11 より商工労働・農林水産の業務のうち専任・本務部署は産業復興計画策定・推進と平成 8 年度の観光復興事業のみである。その他の復興対策の事業は兼務職員によって実施されており、復興本部の職員数の増減は比較的小さい。

6. 復興対策のための業務別の職員配置

(1) 拡張業務のための職員配置

表 3 及び図 6 は、復興本部における多くの復興業務は拡張業務であり、既存の組織との兼務の体制で推進されていることを示している。このうち、土木、住宅のハード面の整備関連業務を取り上げ、震災対策と通常業務を含めた業務別の職員配置の推移を明らかにする。

a) 土木関連業務

震災に伴う土木関連業務は、施設災害復旧業務と復興関連事業に分けられるが、インフラ復興計画の策定等の業務を除くと大部分は拡張業務に属する。

土木関連業務の主な部署の職員数の推移を図 12 に示す。復興本部の土木部に設置された復興対策室（課）は、設置時の平成 7 年度以降職員数が減少し、平成 11 年度には兼務職員だけとなって平成 12 年度には組織が解消された。道路、河川、砂防等の主な復興事業の主管課である本庁各課の職員数は、震災対策を原因とする増減がほとんど

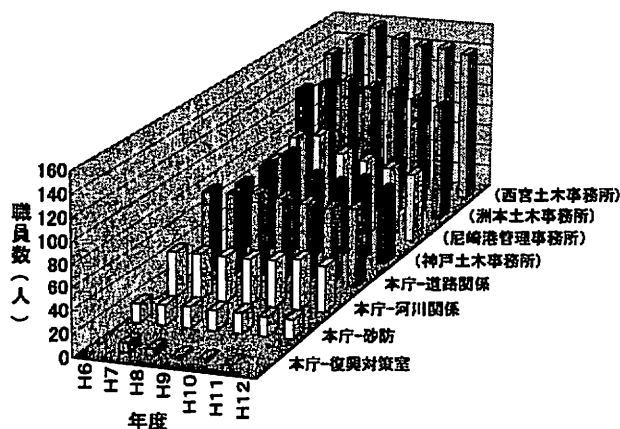


図 12 土木部の主な震災関連部署の職員配置⁽⁶⁾

見られない。一方、被災地を所管する地方機関は「緊急インフラ整備 3 年計画」に概ね相当する期間について職員数の増加が見られる。これらの増員は、図 5 の災害復旧室や防災課等の土木施設復旧関係の部署の職員増加の影響が大きく、これ以外では西宮土木事務所等の用地課の職員数が震災後に大幅に増加しており、震災以降同事務所の管内で多くの復興事業が実施されていることを示している。

b) 住宅関連業務

創発業務と拡張業務が混在する広範な事業群として住宅関連業務の職員配置の内訳を図 13 に示す。

図 13 より、住宅関連の業務は従事者数の推移によって以下の 4 つのグループ、1) 震災直後にピークを持つが従事者数の変動の少ない営繕・設備、住宅管理の業務、2) 震災直後に従事者数が増加・以降減少する住宅供給系の業務、3) 創発業務である応急仮設住宅関連の業務、4) 震災以降漸増している住宅政策・住宅助成業務に大別される。

営繕・設備、住宅管理の業務の人員増加は、図 5 の県営施設や既設県営住宅の災害復旧のための短いピークの人員増加が原因である。災害復興公営住宅や災害復興準公営住宅の供給を行う住宅建設や住宅供給公社（出向）の従事者数の増加期間は、「ひょうご住宅復興三か年計画」の実施期間に相当する。住宅建築総合センター（出向）は、震災以降住宅助成や住宅相談等の事業を実施しているが、従事者数は住宅供給系に準じて推移している。

住宅助成の業務には復興基金の多くの住宅対策事業や県の住宅関連貸付金等が含まれ、従事職員数の推移より物理的な住宅供給が概ね計画どおり終了した後も住宅助成業務が継続していることを示している。

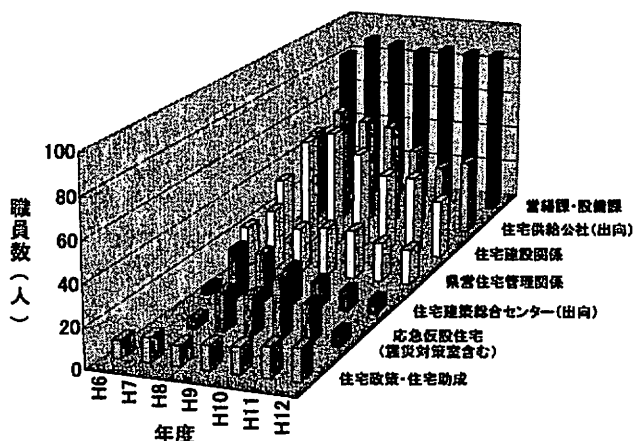


図 13 住宅関連業務の職員配置⁽⁶⁾

(2) 創発業務の職員配置の推移

震災対策のための新規事業を新規の組織で実施する創発業務の職員配置状況を明らかにするため、a) 復興総合計画策定・推進、復興企画等業務、b) 応急仮設住宅維持管理、入居者支援業務、c) 被災者復興対策・生活復興業務について、それぞれの詳細な職員配置の推移を記す。

a) 復興総合計画策定・推進、復興企画等業務

復興総合計画策定・推進・復興企画に関する業務は、通常業務では企画業務に相当し、兵庫県の独自の政策による事業が大部分を占める。

これらの業務は、復興本部設置時には総括部の計画課、企画課が中心となって担当し、その後課の統合・分割等

が行われて現在に至っている。これらの業務の配置職員数について外郭団体出向者も含めて図 14 に示す。復興総合計画の策定は、復興本部の設置前は災害対策総合本部の総合対策部及び総合企画部において旧企画部が主として担当した³⁷⁾。このため計画課及び企画課の設置時の職員には企画部及び企画部関連外郭団体からの異動が多い。また、業務担当職員は大部分が事務職員である。

図 14 より総括部の計画及び企画業務に従事する職員数は復興総合計画策定以降減少しているものの、逆に外郭団体への出向者は平成 10 年度まで増加している。これは震災復興総合計画の策定後にフェニックスプラザや記念協会（（財）阪神・淡路大震災記念協会）設立のための係が新たに設置され、対象施設や団体が設立された後は担当職員がそのまま復興基金や記念協会等の外郭団体へ出向する形がとられたためである。このほかの係等の設置を伴った事業としては、周年事業のほか平成 12 年度の「人と防災未来センター」の整備事業等がある。

b) 応急仮設住宅維持管理、入居者支援業務

今回創発業務に分類した応急仮設住宅維持管理・入居者支援の業務は、事業の展開・終了時期や事業規模は直接的には応急仮設住宅の戸数及び入居者数の推移に依存する。

応急仮設住宅の建設業務は、平成 6 年度から 7 年度にかけて都市住宅部が緊急・応急対策として実施した^{37),38)}。一方、応急仮設住宅維持管理・入居者支援業務は、復興本部の専任組織によって実施され、応急仮設住宅が平成 12 年 1 月に解消されたことに伴い、取扱組織は約 1 年後の平成 12 年度末で解消された。業務担当職員は、仮設住

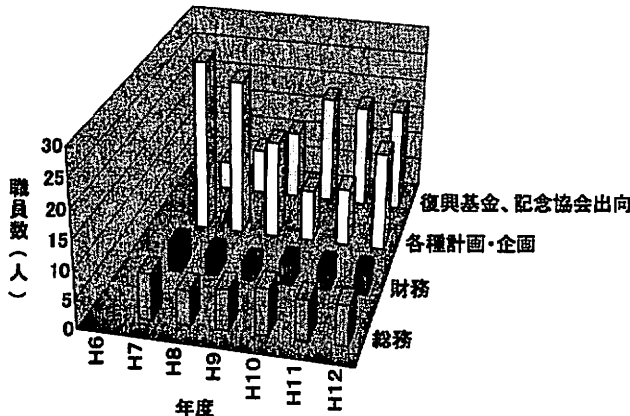


図 14 復興総合計画策定・推進、復興企画等業務の職員配置⁽⁶⁾

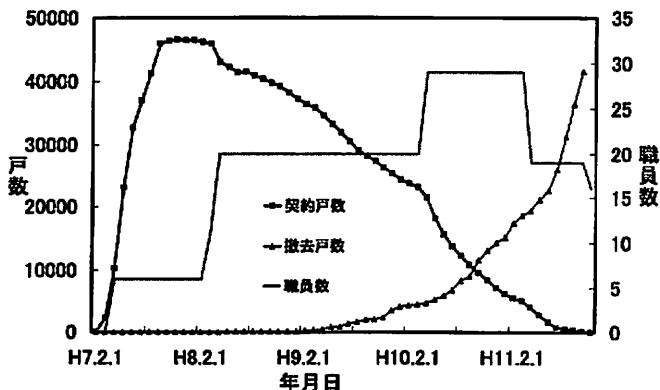


図 15 応急仮設住宅の戸数と職員数

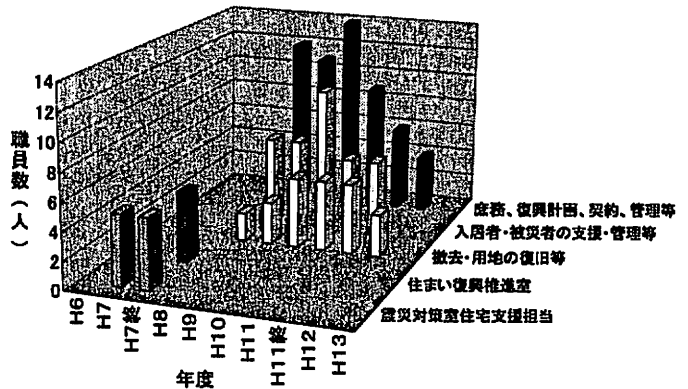


図 16 応急仮設維持管理・入居者支援業務の職員配置⁽⁶⁾

宅施設関連業務については技術職員であるが、大部分の業務については事務職員である。

この応急仮設住宅維持管理・入居者支援業務について、業務担当職員数と応急仮設住宅の契約個数・撤去個数との関係を図 15 に示す。図 15 から担当職員数のピークは、契約個数が最大時の約半分に減少し、撤去戸数が増加しつつある平成 10 年度であり、図 16 の職員内訳の推移より、この時期に各種の業務が集中していることがわかる。

なお、応急仮設住宅が解消された平成 12 年 1 月の翌平成 12 年度の業務内容は、応急仮設住宅の再利用、用地の契約及び現状復旧工事等となっている。

c) 被災者復興対策・生活復興業務

復興本部における被災者復興対策のための組織編成は、避難所が解消されつつある平成 7 年 7 月であり、生活復興への組織的かつ本格的な取り組みは平成 8 年 7 月に開始された。これらの業務担当職員数の推移を図 17 に示す。

生活復興業務は、生活資金関連とそれ以外の生活復興県民ネット、生活支援マネジメント等各種ソフトの事業への取り組みに大別される。また、生活復興業務は阪神・淡路大震災復興基金による生活対策事業の多くの担当部署でもある。平成 8 年度から 9 年度にかけて業務担当職員数の増加が頻繁に行われているので、この期間の業務は試行錯誤的で十分計画された事業を実施したとは言えない。

生活支援マネジメントシステム等の各種新規事業等は平成 10 年度まで拡張したあと、平成 11、12 年度と規模を縮小している。

生活資金関連の業務は、平成 10 年度に被災者生活再建支援法付帯決議に基づいて実施された復興基金事業であ

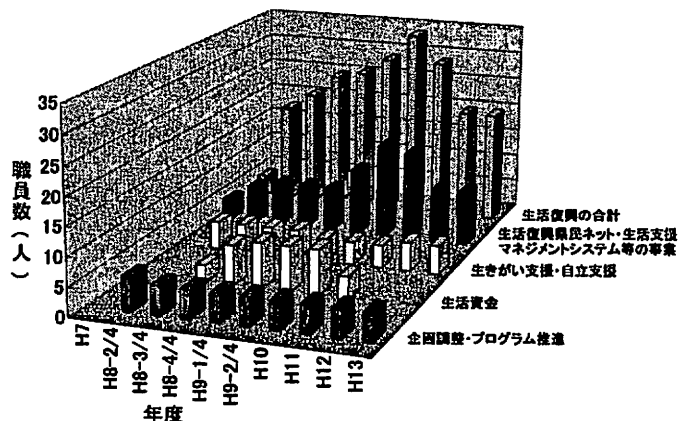


図 17 生活復興業務の職員配置⁽⁶⁾

る被災者自立支援金の支給開始によってピークとなり、平成 11 年度には主要な事業が縮小又はほぼ終了し、12 年度には生きがい支援・自立支援に吸収された。同法の成立により生活資金関連業務は以降の災害において既定の業務となったが、成立がより早ければ生活資金関連業務はより効率よく実施できていたこととなろう。

(3) 復旧・復興対策の組織運用・人員運用の分析

復旧・復興対策のための職員確保は、一般職員の採用予定職員数が基本的に減少を続けていることや、中・長期派遣職員の平成 8、9 年度の予定数（それぞれ 176 人、60 人）⁶⁾ に対する実績（それぞれ 164 人、55 人）から、復旧・復興対策における配置職員数は業務全般に渡ってかなり抑制されていると考えられる。生活復興業務の職員数が平成 8、9 年度にかけて逐次増員されたことも、事業計画が試行錯誤的であっただけでなく、職員数抑制方針のためでもあると推測される。

さらに、平成 11 年度以降は行財政構造改革による一般職員の実数削減（予定数は 11 年度 75 人、12 年度 142 人）が行われており⁷⁾、図 11 の復興本部専任・本務職員数も一般職員の実数削減に併せて職員数が減少している。平成 10 年度まで拡大を続けた生活復興業務の職員数もこれに併せて減少しており、生活資金関連業務だけでなく生活復興マネジメントシステム等の業務にも職員数縮小が及んでいる。

以上より、復旧・復興対策の各事業のための配置職員数は原則として必要最小限に抑制されており、平成 11 年度以降の行財政構造改革によって、さらに職員数抑制が徹底されていると考えられる。ただし、新規業務である創発業務は所用人員の査定において比較検討する材料が乏しいことから、拡張業務と比べると配置人員数が妥当でない可能性が高いと思われる。

7. まとめ

本研究において阪神・淡路大震災における兵庫県の組織運用・人員運用について、主たる取扱組織の構成、職員確保、主要な業務の職員配置の変遷の点から明らかにし、以下の知見を得た。阪神・淡路大震災における災害対応のための組織、業務の推移とそれに伴う人員確保の推移は図 18 のとおりとなる。

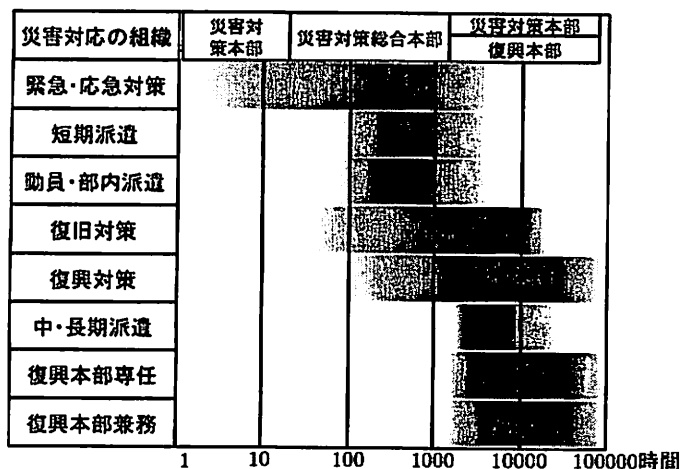


図 18 災害対応のための職員確保の推移

- (1) 阪神・淡路大震災復興本部設置に伴う人事異動や職員の配備体制の推移から、平成 7 年 3 月 15 日以降を通常の人事運用によって災害対応が実施された通常時体制、1 月 17 日から 3 月 15 日までの期間は緊急時的な人事運用によって災害対応が実施された緊急時体制と位置づけることができる。
- (2) 災害対策総合本部による緊急時体制において、全庁的に統制のとれた組織運用ができるようになるまでに少なくとも 2 週間は要している。
- (3) 緊急時体制における県組織内の職員派遣と動員は、大量に職員を必要とするが非専門的な業務については一般職員の組織横断的な動員がとられ、専門性や経験を有する業務には部局内派遣や経験者動員等の措置がとられた。また、緊急時体制における応援職員の職種は、技術職員と専門職員である。
- (4) 大規模災害対応時の動員・応援職員受入等の要員確保の業務は、最終的に人事課人事確保対策班に集約されており、これらの業務は人事担当部署が一括して行うことが妥当である。
- (5) 初期の災害対応の中核となる業務の要員として他の都道府県防災担当職員の受入や防災担当業務経験職員の動員を行っており、緊急時に防災担当業務に従事できる職員の養成とその動員体制を平時時から準備しておくことが必要である。
- (6) 復興本部の各種業務の遂行のために、知事事務部局のおよそ 15% の人員が配置され、そのうち専任・本務で配置されたのはおよそ 15% に過ぎず、災害対策総合本部のほぼ全庁の対応時と比べると著しく少ない人数（最大約 140 人）でコアとなる復興事業が推進された。
- (7) 通常時体制における震災対策のため職員定数の増員が行われ、実際の要員確保の手段としては長期的な人員増加となる採用者数の増加を避け、土木、建築、埋蔵文化財技師等の技術職員は 3 年間の中・長期派遣によって確保し、事務職員について出向及び派遣職員の総数削減により確保した。
- (8) 復興本部の業務について創発業務に該当するものは、1)復興総合計画策定・推進、復興企画等、2)応急仮設住宅維持管理、入居者支援、3)被災者復興対策・生活復興等の業務が該当し、それ以外の多くの復興業務は災害対策総合本部の各種業務と同様に拡張業務である。
- (9) 復旧・復興対策の各事業のための配置職員数は原則として必要最小限に抑制されており、平成 11 年度以降の行財政構造改革によって、さらに職員数抑制が徹底されていると考えられる。

今後の課題として、緊急体制時における職員配置を明らかにすることに努めるほか、神戸市等の主な被災市町の阪神・淡路大震災における組織運用・人員運用についても取扱組織、職員確保、職員配置の変遷等の点から整理し、さらには災害対応業務への投入人員と事業成果について評価・検証を行う必要がある。

補注

- (1) 被災地を所管する阪神、東播磨、淡路の 3 県民局（地方機関）には別途災害対策地方本部が設置された。
- (2) 行政組織規則や阪神・淡路大震災復興本部行政組織規則等により、課、室、係等の組織構成単位はすべて規

定されている。特命事項等処理するために課内に設置される行政組織規則等に規定のない担当で実質的に係に相当するものは本論文では係として扱った。また、地方機関の課は本庁の係に相当する。

- (3) このほか、社会保険や職業安定等の機関委任事務のための国費公務員（本庁約 210 人、地方機関約 1,100 人）が職員定数外で福祉部と労働部に所属した。
- (4) 人事面では平成 7 年度に防災監が設置されたほか、消防及び防災を担当する部署（交通安全及び保安業務従事者を除く）の職員数は、平成 6 年度震災前 20 人、平成 8 年度 39 人、平成 9 年度 56 人、平成 12 年度 62 人と推移しており、著しく増員された。
- (5) 警察及び消防の派遣は含まない。県内の被災市町以外の市町からの派遣を含む。
- (6) 各年度の職員数は特に記載の無い限り 8 月 1 日付である。
- (7) 外部機関への派遣及び出向者は計上していない。また、通常組織と復興本部の兼務は、1 人で複数ポストに兼務のケースもあるが、1 人につき 1 回のみ計上した。
- (8) 平成 7 年度、8 年度は年度中の最大数、平成 9 年度は 7 月 1 日付の人数を表す。

謝辞

本論の執筆にあたり、兵庫県中央県民情報センターにおいて各種行政資料を閲覧したほか、兵庫県企画管理部管理局職員課より貴重な資料を賜りました。ここに記して感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 林 春男：防災ボランティア論議義ノート率先市民主義，晃洋書房，pp52, 2001.4.
- 2) 石原祐紀・目黒公郎：地震後の災害対応業務の効率化に向けた基礎的研究，土木学会第 56 回年次学術講演会概要集，pp474-475，2001.10.
- 3) E.L.Quarantelli(ed); Disasters: Theory and Research, Sage, 1978, pp87-103.
- 4) 兵庫県総務部・部外局課：事務概要・平成 6 年度
- 5) 兵庫県総務部・部外局課・阪神・淡路大震災復興本部渉外部・国際部：事務概要・平成 7 年度
- 6) 兵庫県総務部・部外局課・阪神・淡路大震災復興本部渉外部：事務概要・平成 8 年度～平成 11 年度
- 7) 兵庫県企画管理部・部外局・阪神・淡路大震災復興本部企画管理部：事務概要：平成 12 年度
- 8) 兵庫県企画部：事務概要・平成 6 年度
- 9) 兵庫県企画部・阪神・淡路大震災復興本部地域部：事務概要・平成 7 年度
- 10) 兵庫県知事公室・阪神・淡路大震災復興本部調整部・防災部：事務概要・平成 8 年度～平成 11 年度

- 11) 兵庫県生活文化部：事務概要・平成 6 年度
- 12) 兵庫県生活文化部・阪神・淡路大震災復興本部防災部：事務概要・平成 7 年度
- 13) 兵庫県生活文化部・阪神・淡路大震災復興本部生活文化部：事務概要・平成 8 年度～平成 11 年度
- 14) 兵庫県県民生活部：事務概要・平成 12 年度
- 15) 兵庫県福祉部：事務概要・平成 6 年 4 月
- 16) 兵庫県福祉部・阪神・淡路大震災復興本部福祉部：事務概要・平成 7 年 7 月、平成 8 年 4 月、平成 9 年 4 月
- 17) 兵庫県保健環境部：事務概要・平成 6 年度、平成 7 年度
- 18) 兵庫県保健部：事務概要・平成 8 年度、平成 9 年度
- 19) 兵庫県健康福祉部：事務概要・平成 10 年度、平成 11 年度
- 20) 兵庫県商工部：商工部の概要・平成 6 年度～平成 11 年度
- 21) 兵庫県産業労働部・兵庫県地方労働委員会：事務概要・平成 12 年度
- 22) 兵庫県労働部・兵庫県地方労働委員会：事務概要・平成 6 年度～平成 11 年度
- 23) 兵庫県農林水産部：事務概要・平成 6 年度～平成 12 年度
- 24) 兵庫県土木部：土木部概要・平成 6 年度～平成 11 年度
- 25) 兵庫県県土整備部：県土整備部概要・平成 12 年度
- 26) 兵庫県都市住宅部：都市住宅部概要・平成 6 年度、平成 7 年度
- 27) 兵庫県都市住宅部・阪神・淡路大震災復興本部都市住宅部：都市住宅部概要・平成 8 年度～平成 10 年度
- 28) 兵庫県まちづくり部・阪神・淡路大震災復興本部まちづくり部：まちづくり部概要・平成 11 年度
- 29) 兵庫県長期ビジョン部・阪神・淡路大震災復興本部長期ビジョン部：事務概要・平成 12 年度
- 30) 兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部：事務概要・平成 7 年度～平成 12 年度
- 31) 兵庫県企業庁：企業庁事務概要・平成 6 年度～平成 7 年度
- 32) 兵庫県教育委員会：事務概要・平成 6 年度～平成 12 年度
- 33) 兵庫県総務部人事課：兵庫県職員録・平成 6 年度～平成 11 年度
- 34) 兵庫県企画管理部管理局人事課：兵庫県職員録・平成 12 年度
- 35) 兵庫県職員課：職員時報のじぎく・1994.7. VOL408～2000.3. VOL442
- 36) 兵庫県企画管理部管理局職員課：職員時報のじぎく・2002.5. VOL443～2001.1 VOL447
- 37) 兵庫県：阪神・淡路大震災・兵庫県の 1 年の記録，1995.6.
- 38) 兵庫県都市住宅部：甦るまち・住まい・阪神・淡路大震災からの震災復旧・復興のあゆみ，1997.3.
- 39) 兵庫県：兵庫県職員定数条例・昭和 35 年 3 月 31 日条例第 5 号
- 40) 兵庫県：兵庫県学校教職員定数条例・昭和 51 年 3 月 31 日条例第 32 号
- 41) 兵庫県：兵庫県病院事業等職員定数条例・昭和 35 年 3 月 31 日条例第 6 号
- 42) 兵庫県：企業庁職員定数条例・昭和 41 年 3 月 31 日条例第 31 号

(原稿受付 2002.6.5)