

# 震災下の公共サービス

## —行政コストと災害時リスクの視点から

伊藤 久雄

東京自治研究センター理事

### はじめに—過疎・高齢社会を襲った大震災

岩手県には34の市町村があるが、過疎市町村<sup>1</sup>は23市町村を数え、市町村の3分の2が過疎市町村ということになる。全国の市町村の中では、過疎市町村は45%（2011年4月1日現在）であるから、岩手県の過疎市町村の割合はきわめて高い。3月11日の大津波によって被災した12の市町村のうち、9市町村が過疎市町村であった。この間、過疎市町村の人口減少は減少幅を拡大しつつあった。大地震と大津波は、この傾向にさらに拍車をかけることが懸念される。

2005年時点での全国の高齢化率は20.1%であったが、岩手県全体の高齢化率は24.5%と全国平均を大きく上回る。大津波被災12市町村の中で、岩手県平均を下回るのは久慈市のみである。岩泉

町は34%を超えていた。

このような背景をもった地域社会の公共サービスの基盤は、大震災の以前にも脆弱であった。平常時において公共サービスの基盤が脆弱だった地域が、大震災という未曾有の災害を受けた時、どのように対応できたのか、あるいはできなかったのかが課題である。特に、行財政の効率化の名の下にコスト削減をすすめてきた市町村が、大災害にどう対応できたかが問題になる。ただし本稿では、検証の視点を提起するだけにとどまっている。

### 公共サービス基盤の弱体化

#### (1) 医療機関・福祉施設

震災前において、東北地方の医療機関・福祉施設がきわめて脆弱だったことは、すでに多くの識者によって報告されている<sup>2</sup>。岩手県を例にとると、表1のとおりである。

#### (2) 公務員数

##### ① 全国および岩手県、宮城県

総務省は、毎年4月1日現在の「地方公務員定員管理調査」結果を公表している。総職員数から教育、警察、消防部門と公営企業関係部門を除いた一般行政部門だけをみると、1994年から2010年の間に、実に20.2%もの減少率となっている。この推移を市町村でみると、1994年と2010年との比較で

#### いとう ひさお

1947年生。中央大学経済学部卒。東京都職員を経て、現在、公益社団法人東京自治研究センター研究員、NPO まちぽっと理事。

著書に、『だれが公共サービスを担うのか、そのベストミックスは!』（2008年、NPO まちぽっと）、『東京白書III—石原都政10年の検証』（2009年、東京自治研究センター編・生活社、共著）、『原発依存の地域社会』（2011年、岩波新書『原発を終わらせる』石橋克彦編著所収）など。

表1 高齢化率、医療機関数、医師数、老人福祉施設数

	高齢化率	一般病院数	一般診療所数	医師数	老人福祉施設数
時点(年)	2005	2008	2008	2008	2008
岩手県	24.5	83	924	2,594	175
宮古市	27.2	2	39	94	15
大船渡市	27.0	1	29	71	6
久慈市	23.7	2	20	68	6
陸前高田市	30.5	2	10	21	3
釜石市	31.2	4	19	70	9
大槌町	28.5	1	8	9	1
山田町	28.1	1	6	11	1
岩泉町	34.3	1	7	8	1
田野畑村	30.0	0	2	1	1
普代村	27.9	0	2	1	1
野田村	26.8	0	2	1	0
洋野町	26.7	1	5	6	2

出所:総務省統計局ホームページ「東日本大震災関連情報」より作成。

は18.2%の減少率、最近6年間では10.0%の減少率となっている。被災地の岩手県、宮城県における市町村の最近6年間の減少率は、それぞれ9.2%、10.6%と、ほぼ全国平均並みの減少率を示している。

## ② 岩手県、宮城県の市町村

このような地方公務員の減少は、委託化、民営化、指定管理者などのアウトソーシングを中心とした行財政改革、小泉三位一体改革などによる地方財政の悪化などが原因である。では、もう1つ「平成の大合併」ともいわれる市町村合併による影響はどうであったか。

2005年4月以降に行われた市町村合併について、両県における市町村職員数(一般行政部門)を2005年と2010年(ともに4月1日現在)とで比較してみると次のようになる。

岩手県では、合併した市町村は10.4%の減少(盛岡市を除く)、合併しなかった市町村は10.6%の減少となった。全体の比較では両者に変わりはないが、個々の市町村では大きな相違があり、合併した市町

村で最も減少幅の大きかったのは一関市の15.6%、合併しなかった市町村では葛巻町26.4%、大槌町25.4%、一戸町22.3%などである。岩手県では、合併よりも行財政改革の影響が大きいと思われる。

岩手県とは異なって、宮城県は合併した市町村の減少率は13.0%、合併しなかった市町村は7.9%と、明らかに合併の影響が表れている。個々の市町村でも、合併した市町村の中で最大の減少率は美里町の23.0%であるのに対し、合併しなかった市町村で20%以上の減少だったところはない。

## (3) 技能労務系職員(現業職員)

一般行政職員の中で技能労務系職員(現業職員)の現状はどうだろうか。ここでは清掃職員、道路補修員の2職種を取り上げる。震災との関連でいえば、避難所である学校における学校給食の調理員(調理用機器)も課題ではあるが、センター方式のところや、自校方式でも調理員が委託のところもあると考えられる。ここで取り上げる清掃職員は、ごみ収集車との関連、道路補修員は道路維持補修車との関連など、そ

の存在は単に人員だけでなく、車両・機材・機具などの資源配置も含めて考えてみたい。岩手県、宮城県の市町村の実態は以下のとおりであった。

〈岩手県〉清掃職員については、すでに2005年当時から配置していた市町村はごくわずかであり、2010年で配置されているのは盛岡市、宮古市、花巻市、釜石市、二戸市の5市のみであった。人員も盛岡市の84人を除けば、1人から10数人であり、災害復旧に役割を果たし得たかは疑問である。道路補修員にいたっては、2010年に配置していたところは盛岡市（わずかに6人）など4市に過ぎず、道路維持車両の配置などおよそ覚束ない。

〈宮城県〉清掃職員は、岩手県と同様にすでに2005年時点でも配置していない市町村の方が多かった。2010年には34市町村のうち、配置している市町村は石巻市（15人）など4市、3町であり、配置も少人数である。災害時の役割は石巻市などでもきわめて限定的であったはずである。道路補修員も同様に、2010年の配置は石巻市（17人）、気仙沼市（7人）、角田市（2人）の3市のみである。

#### （4）支所（出張所）機能

市町村合併は、合併した市町村市役所・役場は1つに統合し、市役所・役場の置かれなところは支所（出張所）が置かれる。当然、職員数も減らされるが、先に述べたように宮城県においてその影響が表れていると思われる。課題は職員配置や職員数だけでなく、その機能、サービスである。

筆者は、公共サービス改革法に基づく「市場化テスト」によって特定公共サービス（窓口6業務）を委託した長野県南牧村と北海道由仁町、宮城県丸森町、兵庫県神戸町の4自治体について、ヒアリング調査した結果などに基づいて次のように述べたことがある<sup>3</sup>。「自治体窓口業務、とりわけ出張所（支所）窓口の委託は、出張所（支所）機能という基本的な公共サービス基盤の維持に深くかかわる課題である。出張所（支所）は単に住民票などの発行窓口だけでなく、相談業務など地域の住民の生活を支える重要な機能を持つ

ている」。

今回の大震災において、支所（出張所）がどのように機能したのか、機能しなかったのか、十分な検証が必要である。

### 公共サービス基盤を破壊した大震災

公共サービス基盤の破壊は、医療機関・社会福祉施設において顕著にあらわれた。人々の命と直結する問題であるから、すでにさまざまに報告されている<sup>2</sup>。ここでは次の2つの問題を取り上げる。

#### （1）高齢者の住居と介護保険サービス

被災地において、高齢者はどのようなところに住んでいたのか、興味深い調査がある。それは田村明高氏（タイムプランニング代表）調査のものである。田村氏は次のように述べている<sup>4</sup>。「岩手、宮城、福島、千葉の災害被害地の高齢者施設（居住系）では合計818か所、3万3502戸が被害を受けている。津波の被害で2764戸、ライフラインの停止の被害を受けたホームでは2万7260戸。原発で避難する施設1656戸。地震被災の戸数で考えれば、高齢者の施設数とその受け入れ施設の機能低下を考えると全体で10万戸が被害を受けていると推測される。グループホームにお住まいの認知症の方が、場所を移って暮らすことは、ほぼ不可能に近い」

このような状況を国や県、市町村は把握できていたのだろうか。介護保険制度の導入以降、公務員ヘルパーはほとんど0（ゼロ）になり、市町村は保険者といえども具体的なサービス提供は民間事業所に委ねた。今回の大震災において要援護者の受入体制は、受入可能人数が高齢者関係施設3万6392人（厚生労働省、7月26日現在）に対して、受入状況は1850人（8月2日現在）に過ぎない。なぜこのようなミスマッチが起きるのが課題である。厚生労働省は3月11日以来、要援護者への対応について、通知、事務連絡を連発してきた。都道府県や市町村もこれを受けて、ホームページなどで広報してはきた。しかし、実

際に要援護者やその家族等に伝わっただろうか。これも検証すべき課題である。

## (2) 市役所（役場）、支所（出張所）の被害

大津波に直接襲われた大鶴町や南三陸町の役場については、これまでも報道されてきた。しかし両役場以外にも、被害は広がっていた。筆者が見聞した範囲でも、福島県の郡山市役所と川俣町役場は地震で被災し、役所機能を他の公共施設に分散している。少なくともこの市役所、役場は、その耐震化対応が遅れていたといえることができる。

支所（出張所）の被災については、現在のところ国や県に資料がなく、個々の市町村に聞き取りしないと把握できない状況にある。そこで、読売新聞に掲載された石巻市の状況を転載するとどめたい<sup>5</sup>。「死者・不明が4000人に上り、今も避難所76か所に約3700人が暮らす石巻市。市職員の死亡・不明48人のうち17人は市北上総合支所（旧北上町役場）の職員だった」。

## 災害後の対応と復旧過程

### (1) 災害後の対応

被災市町村のすべてを検証することは現時点では困難である。そこで、先行研究と新聞報道によって、今後検証をすすめるための課題を明らかにしたい。ひとつ目は、今井照氏（福島大学教授）の調査分析である。今井氏は6月6日から12日にかけて、原発災害避難者の実態調査を朝日新聞社と共同で実施、その分析を『自治総研』2011年7月号に寄せられている<sup>6</sup>。この分析の中で、震災対応への評価を総括して次のように述べている。

「自然災害や原発災害に対して、市町村ができることは初めから限られている。そのことは住民自身も自覚的であり、だからこそ災害後の対応が問題となる。たとえば、村長が顔を出すということ自体に即効的な意味があるわけではないが、しかし避難者にとっては限りなく重要なことなのである。むしろこのことこそ避

難者の力になるのかもしれない。事実かどうかは別にして、合併した市町村では中心部の対応になっていて、周辺部への情報伝達が遅いといった声も出ている。そう感じさせてしまうことそのものが問題なのだろう」

ふたつ目は読売新聞の報道である<sup>5</sup>。石巻市について次のように記す。「石巻市は2005年、近隣6町と合併し、面積が4倍になった。町役場は市支所となり、職員数はこの6年で1割以上減らした。市は震災直後、支所管内の避難所の実態がつかめず、亀山紘市長も「合併の影響で行政機能が混乱した」と認める。ある支所職員は「以前のように住民に密着した行政ができない」と話す」

### (2) ライフライン、がれき処理過程にみる市町村間格差

ライフラインのうち水道の被害（断水）は、岩手県2万1470戸（うち家屋流出地域2万1161戸）、宮城県2万9276戸（同2万7191戸）、福島県5168戸（同4313戸）にのぼった。原発被害のある福島県を除く復旧状況（8月2日現在）は、大津波による流出地域以外では岩手県はすべて復旧し、宮城県においても名取市と南三陸町に断水家屋をわずかに残すのみとなっている。しかし、6月21日時点においては名取市、南三陸町以外でも、岩手県陸前高田市、釜石市は断水家屋を残していた。なぜ遅れたのか、検証が必要だと思う。

一方、がれき処理は課題が多い。7月14日現在では岩手県で56%、宮城県においては36%しか仮置場への搬入がすすんでいない。市町村別にみても、100%処理されたところから、最も遅れている石巻市の19%までさまざまである。国は8月末までにはすべての市町村で処理を終えるとしているが、実現は大変難しいと思われる。またその過程が問題である。がれき処理量の多寡、仮置場確保の難易さ、釜石市のように当初は市内事業者にすべて委ねようとした方針上の問題など、理由はさまざま考えられるが今後の検証が必要である。

## 行政コストと災害時リスク

### (1) 行政コスト削減と災害時リスク

これまでいくつかの事例を述べてきたが、行政コスト削減と災害時リスクの観点から、あらためて検証すべき視点を提起しておきたい。

- ・ 行政職員の削減と災害時リスク—特に避難所運営などの災害時対応と職員配置について
- ・ 市町村合併による効率化と災害時リスク—特に大合併した周辺市町村における支所(出張所)機能と首長部局(本庁)との関係について
- ・ 技能労務系職員の0(ゼロ)化と災害時リスク—あわせて車両・機器財の配備がほとんどなくなっていた状況について
- ・ 委託・民営化などのアウトソーシングの進行と災害時リスク—委託・民営化した事務・事業の災害時の運営について
- ・ 指定管理者制度と災害時リスク—「公の施設」の災害時開放(避難所など)や運営について

### (2) 総体としての「責任の体系」確立は可能か

アウトソーシングや指定管理者制度の進行は、これまで以上に行政と民間事業者(NPO・NGOを含む)との関係が問われている。行政との関係では次の三段階に課題がある。その第一段階と第二段階の課題の一部については、国の「新しい公共」推進会議において、「政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告」が行われている<sup>7</sup>。

第一段階 事業委託(指定管理を含む)発注の予定価格の積算(人件費、間接費などのフルコスト・リカバ

リーの確立)

第二段階 入札・契約改革(総合評価入札制度、最低制限価格制度、協働契約など)

第三段階 公契約法・公契約条例(公契約における労働条項—最低賃金など)

そしてもうひとつの課題は、行政と民間事業者を含めた総体としての「責任の体系」の確立である。事業委託や指定管理の下での事故だけでなく、災害時も含めた責任の所在を、行政、民間事業者それぞれに明確にし「体系化」することである。平常時の事故対応、災害時の対応は、民間事業者にも求められるだけでなく、最終責任者としての行政の下、責任の分担もまた求められている。■

#### 《注》

- 1 詳しくは全国過疎地域自立促進連盟の「過疎のお話」参照。<http://www.kaso-net.or.jp/kaso-about.htm>
- 2 伊関友伸「慢性悪化の高齢者ら増加傾向に—被災地で患者受け入れ状況などを調査」(時事通信社、『地方行政』2011年4月21日)、同「東日本大震災と行政の仕事のあり方」(『月刊自治研』2011年6月号)、熊坂義裕「被災時及び今後の地域医療体制」(『ガバナンス』2011年July、『週刊東洋経済』2011・7・23:特集「SOS!ニッポンの医療」、中でも「震災が突き付けた医療危機」「追い詰められる病院・診療所」)など。
- 3 伊藤久雄「自治体における「市場化テスト」の現状と検証」『自治総研』2011年5月号。
- 4 もうひとつの住まい方推進協議会パネルディスカッション(2011年5月10日)での発言。
- 5 『読売新聞』7月27日「復興漂流」(中)。
- 6 今井照「原発災害避難者の実態調査(1次)」『自治総研』2011年7月号。
- 7 第7回「新しい公共」推進会議(7月20日)。