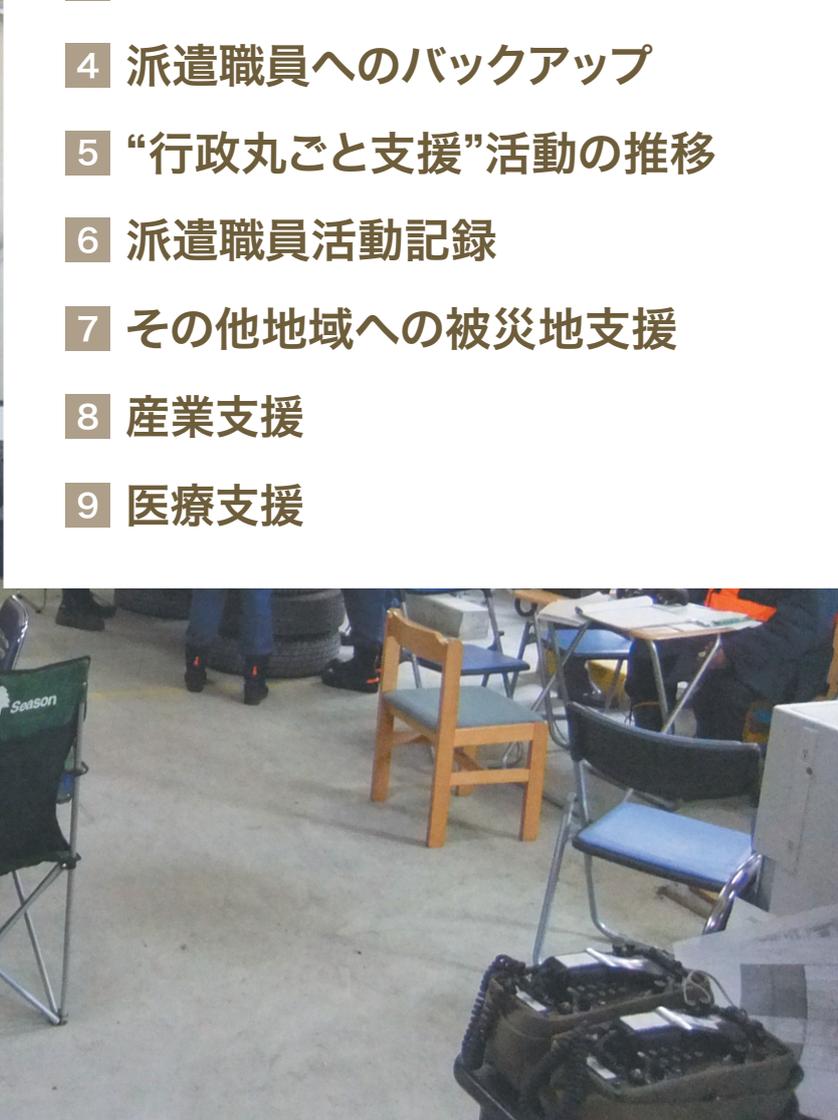




第2章 陸前高田市への “行政丸ごと支援”

- 1 “行政丸ごと支援”決定までの経緯
- 2 職員派遣に向けた課題、調整
～誰をどこにどのように～
- 3 “行政丸ごと支援”のスキーム
- 4 派遣職員へのバックアップ
- 5 “行政丸ごと支援”活動の推移
- 6 派遣職員活動記録
- 7 その他地域への被災地支援
- 8 産業支援
- 9 医療支援



第1節 “行政丸ごと支援”決定までの経緯

東日本大震災の被災地には国からの要請を受け、全国の自治体から数多くの職員が派遣された。一方、市役所が全壊し、市職員の4分の1が犠牲となった陸前高田市に対して、名古屋市は独自に職員を派遣し、復旧・復興の日々をともに歩んだ。自治体が被災自治体を全面的に支援する全国初の取り組みは、“行政丸ごと支援”と呼ばれ、10年以上も継続した。

被災地の状況を自治体の目で把握
陸前高田市への総力支援に組織が動く



名古屋市被災地域支援本部の設置 市を挙げて支援活動に取り組む意思

平成23(2011)年3月11日(金)14時46分。名古屋でも近年経験したことのない長く大きな横揺れがあった。名古屋市では、国の要請に基づき、震災直後から被災地の応急復旧活動のために、緊急消防援助隊や上下水道の応急復旧隊、心のケアチーム、医療救護班等を派遣するとともに、乾パンや毛布などの救援物資の提供等、東北の被災地への災害応急活動を行っていた。

これに加え、市を挙げて被災地域への支援活動に取り組むため、平成23年3月16日に市長を本部長とする「名古屋市被災地域支援本部」を設置し、その強い思いから、被災地域支援本部の看板が本庁舎の正面玄関に掲げられた。本部設置2日後の3月18日には、第1回被災地域支援本部会議が開催され、被災地支援に関する現状の報告及び意見交換がなされた。

以後10年以上にわたり、本部会議が開催され、被災地支援に係る重要な意思決定がなされていくこととなる。

2 陸前高田市への 行政丸ごと支援

3 支援から得た教訓等の還元 （南海トラフ地震への備え）



被災地域支援本部会議の様子

4 陸前高田市との交流



被災地域支援本部の看板

5 陸前高田市の概要

6 被災地支援データ集

被災三県への3億円の物資提供と 岩手県知事からの沿岸部市町村支援要請

震災直後、議会の各会派から東日本大震災で甚大な被害を受けていた岩手、宮城、福島の三県に対し、緊急の物資の提供等応急支援を行うべきとの強い要請を受け、3月19日に河村市長から各県知事に電話を入れ、震災によって自動車が決定的に不足しているとの各県の意向に沿って、三県それぞれに1億円相当の自動車を贈呈することとした（三県合計で、電気自動車27台、四輪駆動車69台、高規格救急車2台）。

その電話会談の際、特に達増岩手県知事から河村市長に対して「岩手県沿岸部の市町村が津波により甚大な被害を受けている。行政機能が麻痺している市町村もある。できれば名古屋市の支援をお願いしたい」との趣旨の要請があった。こうした情報は、震災直後から岩手県災害対策本部に派遣していた本市消防局職員からも寄せられていた。



名古屋市が寄贈した高規格救急車

先遣隊の派遣による現地状況把握 3隊の連携で岩手県沿岸部の実態を知る

被災地からの声を受け、大津波によって行政機能が麻痺している市町村があるとすれば、本市の力を貸すことによって少しでも役に立ちたいという想いから、被災地域支援本部事務局（以下「事務局」という）の判断で先遣隊を派遣することとした。

先遣隊の派遣目的は、現地の被害の状況をより詳細に把握し、名古屋市としての対応方針を検討するためのものであり、平成23年3月19日から3月31日まで3回にわたり岩手県沿岸部に派遣した。

当初、東北新幹線が復旧しておらず、第一次先遣隊は陸路、公用車で名古屋から岩手県に向かった。また、被災地ではガソリンも不足していたことから、ガソリン入りの携行缶を積載し、往復2,000キロ近い距離を移動した。

先遣隊職員は、岩手県庁に立ち寄るほか岩手県沿岸部を北から順に南下し、情報収集を行った。

まず、岩手県沿岸部を調査していた第一次先遣隊が、陸前高田市の支援要請の一片をキャッチした。それを受け、第

二次先遣隊が陸前高田市に入って市街地の壊滅的被害を確かめ、同市の幹部にもヒアリングを実施。そして内陸部に行き、名古屋市職員の支援を想定した場合の拠点調査も行い、多数の職員が宿泊できる施設を一関市で見つけた。引き継いだ第三次先遣隊は、陸前高田市と一関市でさらに詳しい調査を続けるとともに、岩手県庁のある盛岡市でも拠点調査を行った。

被災地で得た情報はメールや電話により、随時事務局へ報告がなされた。当時、先遣隊と被災自治体との打ち合わせの際でも余震が頻繁に続き、予断を許さない状況だった。

県下の情報が集約されるはずの県庁や、隣の市ですらなかなか情報が取れない被災地があることを、先遣隊は岩手県に入って知った。あらゆるレベルの情報収集に努めるなかで、先遣隊のメンバーは、広域的な大災害で被害が大きい自治体は、実態が外部に伝わりにくいという事実を肌で感じるようになる。

先遣隊の主な報告内容

- 被災地は今なお頻繁に余震が続き、多数の市民が避難所に避難している。
- 沿岸部は内陸部と異なり、津波によって軒並み甚大な被害を受けている。目を覆いたくなるような惨状である。
- 特に、陸前高田市は市街地が壊滅的な被害を受けており、街ごとガレキで埋め尽くされている。市役所も全壊し、多数の職員が死亡または行方不明である。
- 岩手県庁からの要請により、陸前高田市災害対策本部になっていた給食センターに立ち寄ると、災害対応であわただしい状況にあり、何とか対応して下さった菅野健康推進課長（当時）と面談を実施。「陸前高田市では多くの保健師が亡くなるか、行方不明になっている。役所本来の業務が全く回らない。避難所を巡回する保健師は全国から来てくれているが、市役所の中に入って保健業務を立て直してくれる保健師は一人もいない。助けていただけるのなら一日も早く、かつ長期で現地に来てほしい」とのことであった。菅野健康推進課長の仲介により、他部署の課長と面談を実施するも、すべての部署でそのような状態である。
- 先遣隊としては、壊滅的な被害を受けた陸前高田市の支援を最優先に検討すべきである。陸前高田市の行政機能は麻痺状態にあるので、支援対象業務は広範囲にわたる。相当の覚悟を持って臨む必要がある。



被災地を調査する先遣隊



避難所を調査する先遣隊

先遣隊の派遣時期と派遣先

区分	派遣人数	時期	派遣先
第一次先遣隊	4人	3月19日～22日	岩手県庁、宮古市、山田町、大槌町等
第二次先遣隊	4人	3月22日～25日	岩手県庁、陸前高田市、大船渡市、釜石市、一関市等
第三次先遣隊	3人	3月25日～31日	岩手県庁、陸前高田市、一関市等

副市長をトップとした調査チームの派遣 被災地総力支援への意思決定へ

被災地への支援について最終判断し、市としての意思決定につなげるため、住田副市長(当時)をトップとする調査チームを編成し、平成23年4月1日から3日までにかけ、岩手県庁及び陸前高田市を訪問した。第三次先遣隊が帰還報告を行った翌日であり、また、行政機関にとって重要な4月1日からの出張であったが、未曾有の被害を受けた被災地支援を優先した。

調査チームが最初に訪問したのは、岩手県庁であった。仮に陸前高田市を支援するとした場合、県内市町村を統括する立場の岩手県庁の協力は不可欠と考えての訪問であった。岩手県庁においては、沿岸被災地の状況や岩手県の対応方針などの説明を受けるとともに、職員宿舎候補地(大東ふるさと分校、所在地:一関市大東町大原)の紹介や、翌日予定していた陸前高田市訪問に同席いただける旨

の了解を得ることができた。

翌日(4月2日)は、陸前高田市を訪問した。陸前高田市災害対策本部が置かれていた給食センターに移動し、戸羽市長を補佐し、現場で震災対応の陣頭指揮を執っていた白川総務部長(当時)と会談した。そこでは、対応すべき課題の多さと一瞬にして臨時職員を含め100名を超える同僚職員が亡くなった状況の説明を受け、行政機能回復に向けた支援の要請を受けた。住田副市長を含め調査チームの腹は決まっていた。住田副市長から「失われた陸前高田市の行政機能を回復させるために、名古屋市は総力を挙げて支援する。宿舎等課題はあるが、名古屋市で全部用意するので心配はいらない」とだけ白川部長に告げ、ものの10分で退席し、名古屋市へ戻ることにした。



被災により全壊した陸前高田市役所庁舎



市災害対策本部となった給食センター

調査チームの訪問日程

時期	訪問先	内容
4月1日	岩手県庁	政策地域部市町村課を訪問 ● 沿岸被災地の状況や岩手県の対応方針などの説明を受ける。 ● 陸前高田市支援の要請を受ける。
4月2日	陸前高田市	陸前高田市内を視察 ● 地震と津波で何もかもが破壊され言葉を失う惨状 ● 陸前高田市災害対策本部(給食センター)を訪問し、白川総務部長と会談(岩手県職員同席) ● 臨時職員を含め100名を超える職員が死亡するなど市役所の行政機能が麻痺状態にある。 ● 行政機能回復に向けた支援の要請を受ける。



加藤 誠司

名古屋市港区南陽支所長
 当時:総務局総合調整部主幹
 被災地域支援本部事務局
 第二次先遣隊・第二次調整隊
 で派遣

まちの形をなしていない壊滅状態に衝撃 支援の経験は名古屋市全体の力になる

岩手県庁のある盛岡市から大船渡市内を經由して沿岸部に出た途端、景色が一変しました。とりわけ陸前高田市内はまちの形をなしていないというか、壊滅状態でした。我々第二次先遣隊の4人は皆、これは大変なことになっていると衝撃を受けました。テレビの映像とはインパクトが全く違いました。

岩手県を通じてお会いできた陸前高田市の職員の方から、あらゆる部署が行政機能の回復に向けた一日も早く、かつ長期の職員派遣を必要としていることを、一方で陸前高田市側には受け入れのお膳立てをする余

裕は一切ないことも聞きました。おつらい中、ありのままを語ってくださった勇気は今も忘れません。現地の状況把握上、応援職員の拠点調査は必須であり、陸前高田市支援を想定した津波被害のなかった隣接する一関市などでの調査へとつながりました。

被災地の行政のあらゆる分野に入って助ける“行政丸ごと支援”は、個人だけでなく組織の力になります。大災害時にどんなことが起きるのか経験があれば、初動対応でも違ってくるでしょう。名古屋市全体の行政力、防災力のアップにもつながっていると思います。

支援本部事務局 の思い出

岩手県庁との“つながり”

先遣隊の職員が岩手県に調査に入ったときに、岩手県庁が窓口となり、陸前高田市を含めた各自治体との調整の仲介も行っていただいた。また、その後、岩手県庁に職員を派遣したこともあり、被災地の状況や県の対応方針等がタイムリーに把握できるようになった。後述するが、陸前高田市への支援が決定したのち、職員を派遣するにあたり、陸前高田市との調整及び協定書の締結の際もご尽力いただいた。

このように、岩手県庁にご協力いただいたことにより、本市の“行政丸ごと支援”が成立したと考えている。

陸前高田市“行政丸ごと支援”を決定 市町村が市町村を支援する日本初の取り組み

4月3日夜、調査チームが帰名した。緊急に河村市長に連絡を取って登庁を要請し、住田副市長から陸前高田市の惨状と早急に支援が必要な旨具申した。

翌4日の被災地域支援本部会議では、住田副市長から被災地の惨状の報告を受けるとともに、各局局長に対し「陸前高田市の行政機能を回復させるために、名古屋市を挙げて支援を行いたい。各局には協力してほしい」旨提案した。

だが、市長自ら被災地の意向を直接確認する必要があったことから、4日の会議では被災地支援の決定は持ち越しとなった。

会議後、河村市長から達増岩手県知事及び戸羽陸前高田市長に連絡を取り、陸前高田市支援の方針を伝えるとともに両首長の了解を得た。

そして、同月7日に再度被災地域支援本部会議を開催し、

河村市長から「昭和34(1959)年の伊勢湾台風で甚大な被害を受けた名古屋市は全国の支援で助けてもらった。今、被災で陸前高田市が困難を極めているならば、同じ市町として苦しみを分かち合いたい。陸前高田市を支援することは大都市名古屋の使命である。いろいろ困難はあるがチャレンジしよう」との趣旨の発言があり、全会一致で了承された。

こうして、市町村が市町村を支援する日本初の取り組みである陸前高田市“行政丸ごと支援”が正式決定された。陸前高田市が壊滅的な被害から立ち直り、さまざまな課題に向き合うプロセスを、名古屋市が共有していくこととなった。厳しい職員派遣となるが、多くの職員が被災地での経験を積むことは、将来予想される南海トラフ地震に必ず役立ち、本市の防災力の強化につながることも考えられた。

また、この日の本部会議では、今後の職員派遣の方向性や現地本部の立ち上げについても議論がなされ、ここから被災地支援に向けて本格的に動き出すこととなる。



市旗とともに現地入りした派遣職員たち(陸前高田市災害対策本部の給食センターで)

災害対応業務に昼夜、追われるなか 名古屋市の自己完結型の支援に感謝

震災後、私たちは災害対策本部の給食センターに泊まり、昼夜、対応に追われました。支援物資が夜中に届くこともありました。名古屋市から職員派遣の話聞いた時、受け入れにお金を使うと、この先、復旧や復興にどうお金を回すのかを考え、心配が先に立ちました。経費も含め応援に来てくれると知り、ありがたかったです。

人員体制は災害前の体制を基本に、職員が欠けた部署には経験者を持っていく動かし方をしました。係長以上のポストは地元

職員で対応し、他市の職員には実務面を担ってもらいました。私も防災・議会・監査・選挙などのポストを引き受けるなど、管理職はさまざまな部署を兼務する状態でした。

名古屋市が良かったのは、一関市に宿舍まで借りてもらい、バスの送迎も自前だったことです。なかには、こちらで宿舍の手配などを行った自治体もあります。支援を受け入れるにしても、被災地は準備が大変です。一般のボランティアと同じで名古屋市は自己完結型で進めてくれ、本当に感謝しています。

名古屋市職員と 接して



白川光一 さん

元陸前高田市
総務部長兼課長



陸前高田市の災害対策本部（給食センター）

第2節 職員派遣に向けた課題、調整 ～誰をどこにどのように～

—災害は決して他人事ではない。

名古屋市は、60年余り前の伊勢湾台風で、国内外の都市からも支援を受けた。

—助けてもらって今がある。

同じ地方自治体として災害に向き合う思いが、支援への原動力となる。

全庁を挙げての行政支援へ、綿密な準備が始まった。

前提は被災自治体に負担をかけないこと
実効性のある支援へ総合力が試された



スムーズな被災地支援へ4つの課題 マッチング、宿舎、通勤手段、経費

陸前高田市支援の決定がなされたが、支援を開始するにあたり、右記の4つの課題を早期に解決する必要があった。

- ① マッチング:どの部署にどのような職員を何人派遣するのか?
- ② 宿舎:被災地で派遣職員の宿舎をどう確保するのか?
- ③ 通勤手段:派遣職員の毎日の通勤をどうするのか?
- ④ 経費:支援に係る全体経費をどう工面するのか?

名古屋市は7日、東日本大震災で甚大な被害を受けた岩手県陸前高田市に、職員ら29人を派遣し、復興に協力していくことを決めた。当面、5月初旬から来年3月までの長期派遣とし、事実上、同市に「出向」する形で窓口業務など行政機能の補完に協力する。総務省は現在、全国市長会などを通じ、被災自治体からの要請に基づく職員派遣を調整中で、名古屋市の派遣はこれを先取りした形となる。

震災後、名古屋市は岩手県の三陸沿岸部に市幹部を派遣

「マイナス100%」の行政機能 支援

名古屋市職員 1年「出向」

して情報収集。職員の3分の1が死亡したり、行方不明になったりするなど、行政機能が「ゼロではなくマイナス100%」（市幹部）と壊滅的な被害を受けた陸前高田市への職員派遣を決めた。既に

来月から29人
陸前高田市へ

被災地を視察した堀場和夫総務局企画調整監は「政令市として出来るだけ協力したい。派遣職員の物理的、精神的なケアに努め、職員を派遣する部署の業務が滞らないよう調整していきたい」と話している。

派遣する職員は今後、庁内で選ぶが、現地で保健指導業務にあたる保健師や、高齢福

社、児童福祉にあたる事務職員ら29人を予定。被災者との信頼関係も重要となるため短期で交代させず、派遣期間は約1年と長期にわたる見通しだ。

当時の新聞で紹介された職員派遣
(読売新聞 平成23年4月8日朝刊)



派遣に向け現地ヒアリングを
行った人事担当者

計20名

職員の派遣部署・人数・期間をマッチング 各局人事担当者による調整隊が現地へ

職員を派遣するには、失われた行政機能の程度に応じ、陸前高田市がその業務に何人の支援を望んでいるのか、詳細に把握する必要があった。

その際に、被災地域支援本部事務局として留意したのは、職員を派遣するのは各局であるため、各局が主体となって支援業務の詳細を把握し、納得の上で適した人材を派遣する必要があること。事務局は、陸前高田市とのマッチングを各局に要請した。

また、陸前高田市との事前協議において、保健師の迅速な派遣を強く要望されていたことから、まず福祉関係の職員を優先的に派遣する必要があった。その後、他の職種の職員を派遣する2段階の派遣を行うこととし、調整を行った。

平成23年4月7日から9日、福祉関係の業務の調整を行うため、まず、第一次調整隊7名を派遣した。第一次調整隊は主に、健康福祉局や子ども青少年局、名古屋社会福祉協議会など福祉系の職員であった。職員同士のマッチングにより、保健師2名と保健師をサポートする事務職員1名を派遣することとなり、保健行政全体の統括を期待される保健師1名は、1年間の長期派遣であった。残りの保健師1名

と事務職員1名は、ローテーションによる派遣とした。

また、保健師以外にも、高齢者福祉・児童福祉分野の職員派遣の調整も行った。続いて同月12日から14日にかけて、福祉関係以外の業務の調整を行うため、第二次調整隊13名を派遣した。

事務局職員とともに陸前高田市に入った各局の人事担当者は、被災地をその目で見た。災害対策本部となった高台の給食センターに寝泊まりし、自ら被災しながら働く職員たちに会った。どの部署でも職員が震災で死亡または行方不明となり、災害対応にも人員を取られていた。切実なニーズを聞き取り、派遣職員の業務及びそのポスト数について一つ一つ詰めた。

この結果、4月22日に保健師など福祉関係の業務を中心に職員を派遣し、5月11日にはそれ以外の業務で職員を派遣し、そのポスト数は合計33であった。



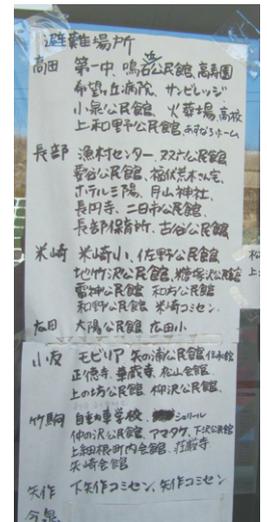
浸水した市街地



陸前高田市災害対策本部
(給食センター)



届けられた支援物資



陸前高田市災害対策本部
(給食センター)に
貼られた避難所の情報



陸前高田市職員にヒアリングする第二次調整隊

第一次調整隊によるヒアリング内容

陸前高田市担当課	ヒアリング内容	名古屋市担当局
健康推進課	保健行政全般の統括・コーディネート業務、要援護者抽出業務（市内全域ローラー作戦） 保健指導業務（母子保健・予防接種・検診など）、健康推進事務	健康福祉局
長寿社会課	高齢福祉事務 生活保護事務	健康福祉局
社会福祉課	児童福祉事務	子ども青少年局
社会福祉協議会	陸前高田市社会福祉協議会の正規職員全員死亡または行方不明のため、応援の 福井県や新潟県の社会福祉協議会の職員からボランティアのニーズ状況など	社会福祉協議会

第二次調整隊のヒアリング内容

陸前高田市担当課	ヒアリング内容	名古屋市担当局
総務課	人事、行政、組織、庁内LAN、Webサイト関係事務	総務局
協働推進課	地デジ対策事務等	総務局
財政課	管財事務	財政局
税務課	市民税事務、家屋評価事務	財政局
市民環境課	住民票交付等の窓口事務、環境安全業務（ゴミ、交通安全、防犯協会、犬・猫引き取り）	市民経済局、環境局
農林課	農業振興、農業関係交付金、補助金業務、林道事業、交付金事業、災害状況調査等	緑政土木局
農業委員会	農業委員会事務、農業基本台帳の復元	緑政土木局
水道事業所	水道会計事務（予算・決算）	上下水道局
会計課	会計事務	会計室
学校教育課	半壊した学校施設の修復 再開予定の10校における二次復旧	教育委員会事務局 住宅都市局

被災地支援を左右する職員の宿舎確保 支えてくれた一関市のみなさん

事務局として調整に苦勞したのが、派遣職員の生活の場となる宿舎をどのように確保するかであった。

3月に被災地へ派遣された先遣隊が、岩手県庁や陸前高田市の紹介を受け、陸前高田市近郊の旅館やホテル、民宿等の調査を行ったが、全国からの応援職員やボランティア、業者等により満室で確保できない状態であった。地区の公民館等を宿舎とすることも検討したが、長期派遣をするうえでは、生活の場に適さないという事情もあった。

そのなかで、第二次先遣隊が派遣された際に偶然にも立ち寄ったのが、岩手県一関市大東町摺沢にある富二屋旅館である。第三次先遣隊が立ち寄った際には実際に宿泊させていただき、長期派遣に向けての宿舎とすることができるのかも確認した。富二屋旅館の女将に改めて確認したところ、「名古屋市なら宿舎として貸してもよい」ということで全室賃貸借した。

しかし、33ポストの職員を派遣しなければならないこと、引き継ぎ期間の職員の増員を考慮すると、旅館の部屋数だけでは足りなかったため民家を探すこととした。民家を探すにあたり富二屋旅館の女将だけでなく、一関商工会議所大東支所をはじめ、当該地区の方々の多数の情報を得て、近くの民家3軒と学習施設である大東ふるさと分校を宿舎として確保した。

精神的負担軽減を考えた生活拠点 女将の温かいケアで支援に集中

宿舎選定にあたって重視したことは、職員の精神的な負担を軽減し、派遣職員相互のコミュニケーションを取りやすくすることであった。そのため、安心して共同生活を送ることができる環境を整備するとともに、現地連絡事務所を富二屋旅館に併設し、派遣職員のサポート及び岩手県や陸前高田市との調整を担う職員を常駐させた。

一関市大東町摺沢で過ごした1年が、派遣職員にとって大過なく陸前高田市の支援に集中できたのは、いつも傍らで優しく接していただいた富二屋旅館の女将の藤野静枝さ



派遣職員の宿舎だった富二屋旅館



宿舎として借りた
大東町摺沢の民家



自然体験学習施設「大東ふるさと分校」も宿舎に

んのおかげである。女将は派遣職員にはいつも分け隔てなく笑顔で接し、自らの睡眠時間を削ってでも食事の準備を行い、1日中派遣職員をサポートした。時には相部屋を嫌がる職員を叱ったこともあった。

また、派遣職員が病気で寝込むときは、看病をしていたほか、名古屋を離れ寂しく思う職員のよき相談相手にもなっていた。このようにいつも優しく接してくれ、献身的な「名古屋の母」なくしては名古屋市の“行政丸ごと支援”は成り立たなかったと言っても過言ではない。

当時から約10年が経過した現在でも、元派遣職員が休日家族や友人を連れて、年間に数十人と富二屋旅館へ訪れたり、連絡を取ったりするなど名古屋市職員から慕われ

続けている。

また、一関市大東町摺沢の皆様にも、名古屋市職員を地域の一員として受け入れていただき、お祭りなど地域の催しがある際には声をかけていただいた。東北の方々の心温かく人情味溢れる機微に触れ、職員一同心が和むとともに「なんとしてでも被災地の支援をやり遂げる」というエネルギーをもらった。



派遣職員も参加した一関市大東町の水かけ祭り

名古屋市職員と接して

遠く名古屋から助けに来てくださった皆さんとの出会いは一生の宝物



藤野 静枝 さん

富二屋旅館の女将

当時のことを思い出すと涙が出ます。地震で電気も水道も止まり、旅館の部屋もぐちゃぐちゃになりました。でも、遠く名古屋から、大勢の方が岩手のために来てくださることに、とても胸を打たれました。1日も早く沿岸の方が復興できるように、名古屋から助けに来てくださる。私も皆さんを介してお役に立てると、お世話を引き受けました。

都会の方たちが家族と離れて山奥の不便な所へ来て、しかも被災地の支援の仕事で、想像以上のストレスや苦しみがあったと

思います。冬は体験されたことのない寒さです。でも、皆さんグチをこぼさなかった。悲惨な場面も見ることあったでしょう。気持ちを軽くしてあげようとお話をしました。なるべく被災地と関係ない話をね。気持ちを癒して、つながることが一番大切ですね。

名古屋に戻られてからもお顔を見せて来てくださったり、ご家族や、「結婚しました」とお相手を連れて来てくださってうれしいです。名古屋市職員の皆さんと出会ったことは、私の一生の宝物です。



職員みんなで祝った女将の誕生日



宿舎での派遣職員の夕食風景



OBたちもときおり訪れる

内陸の宿舎から沿岸の陸前高田市へ 安全に職員を運ぶ通勤手段の確保

内陸部の宿舎から沿岸部の陸前高田市へ、多数の派遣職員を安全に通勤させることもまた、被災地支援の重要なポイントとなった。宿舎とした富二屋旅館は、JR大船渡線摺沢駅前に立地し、一関市と陸前高田市との中間に位置していた。震災前はJR大船渡線に乗り、陸前高田市まで移動することが可能であったが、震災の影響で大船渡線の一部区間が不通となり、代替のバス路線もなかった。

4月22日から派遣された職員たちは、レンタカーで陸前高田市まで通勤していた。5月11日からは新たに派遣される職員がいることから、通勤用の小型マイクロバスをレンタルして対応した。



一関摺沢 ⇄ 陸前高田市 通勤ルート図

運転については、摺沢と陸前高田市間は、道も狭く峠を越える山道ルートであったことから、派遣職員の安全確保を図るため、最初の1か月間は、名古屋市交通局のバス運転手に運転を依頼した。同僚のプロの目から通勤経路として適切かどうか、通勤時間はどの程度見込むべきなのかなどの助言を求めた。その後は、それらの助言を踏まえ、地元の業者に運転を委託した。

また、バスの運行については、派遣職員の残業を踏まえた時刻設定を行い、陸前高田市→摺沢のルートは2便用意した。冬季には、降雪や凍結等を踏まえたルート変更を行った。峠越えの夏季ルートは片道45分の所要時間であったが、気仙沼市から迂回する冬季ルートは片道95分であった。冬季は危険な道路事情であったが、地元の委託業者に安全に運転していただいたことで問題なく乗り切ることができた。



峠越えルートの
ループ橋の様子



通勤のためバスに乗り込む派遣職員

陸前高田市支援に係る経費の工夫 補正予算議決と議会からの激励

当時、本市では市長と議会とが激しく対立し、年度末が迫る時期にも関わらず、平成23年2月6日リコール成立による議会解散、平成23年3月13日議会の出直し選挙というように非常事態の渦中にあった。ようやく平成23年3月24日に3月市会が召集され、年度をまたぐ平成23年4月27日までの会期中で、平成23年度暫定予算案、平成23年度当初予算案及び関連条例案の審議が始まった。

陸前高田市支援関連経費は、当初予算案には計上されておらず、財政局と協議の上、必要経費は予備費から執行していた。

平成23年度当初予算案の本会議質問において、議会から「陸前高田市支援の内容が予算的にも明らかとなるよう

補正予算を組み、今議会に追加上程すべき」との指摘を受け、補正予算を編成すべく至急準備に着手した。

職員の派遣旅費や宿舎の借り上げ経費、現地連絡事務所の設置・運営経費及び岩手県庁との連絡調整に当たる職員の派遣費用など計4億5千万円余の補正予算案を組み、会期末の平成23年4月27日に議会へ上程し、全会一致で議決された。

また、議会からは、陸前高田市に派遣された職員に対し、「名古屋市民を代表して、その使命を全うされることを祈念し、激励する」との決議も全会一致でいただいた。

以上のような経緯で、平成23年4月22日に福祉関係業務を中心に第一次の職員派遣を実施し、さらに、平成23年5月11日にはそれ以外の業務を中心に第二次の職員派遣を実施した。

支援本部事務局
の思い出大きかった全局の協力と議会の激励
名古屋市民の代表として送り出した

全市を挙げての協力が得られたからこそ、“行政丸ごと支援”というプロジェクトが成り立ちました。どのような職員を送るかを、支援本部事務局が勝手に決めていたら、ニーズと支援が噛み合っていたかどうか。それぞれの局が専門的な見地で、現地でどのような業務をやるのか、そのためにどのような職員を送り出すのかをすり合わせたことが、派遣職員の能力発揮につながったと思いますね。

議会の激励も大きかったです。当時の3月市会は、当初予算がまだ審議中の状況でし

た。陸前高田市の支援は予備費で計上したのですが、議会から、「予備費や補正予算ではなく、堂々と予算を組み、被災地支援をやれ」と言ってくれたのです。議会は名古屋市民の代表です。「名古屋市民として応援するぞ」という激励文までいただき、派遣職員たちは名古屋市の代表として行くのだと、送り出してもらいました。議会に対して涙が出ましたね。議会からの激励文はしばらくの間、職員が利用する食堂に貼っていました。



松雄 俊憲

名古屋市観光文化交流局長
当時:総務局総合調整部長
調査チームで派遣

東日本大震災の復興支援に従事する本市職員の激励に関する決議

平成23年3月11日に発生した東日本大震災及びそれに伴う大津波により、死者・行方不明者は2万6千人を超え、全半壊した建物も6万戸に上っている。また、ライフラインや公共施設の被害も甚大であり、今なお、多くの方が避難所生活を余儀なくされている。

本市は、震災直後から緊急支援物資の提供にとどまらず、緊急消防援助隊として救助活動に従事するなど人的な支援を積極的に行ってきた。さらに、4月22日からは被災自治体の行政機能を回復するために、全国で初めて、基礎的事務や企画政策、復興計画策定事務などに従事する職員を約1年間にわたり岩手県及び陸前高田市へ派遣し、全面的に支援することとした。

よって、名古屋市会は、被災地の一日も早い復興と生活再建を願うとともに、被災地に派遣された本市職員が、名古屋市民を代表して、その使命を全うされることを祈念し、激励するものである。

以上、決議する。

平成23年4月27日

名古屋市会

名古屋市会の激励決議文

第3節 “行政丸ごと支援”のスキーム

平成7(1995)年の阪神・淡路大震災時の経験から、名古屋市は、従来の分担型支援の課題を把握していた。支援の偏りやミスマッチを避け、復旧・復興を助けるには、長年培った地方自治体としての総合力が試される。“行政丸ごと支援”は、名古屋市の組織力そのものだ。



従来の被災地支援の仕組み 多数の自治体から職員が派遣

従来、被災した自治体の支援調整は国が行い、国は支援が必要な自治体とその支援業務を指定し、全国の自治体に対し応援要請するのが通例である。

各自治体は、この国の要請に基づき被災地に職員を派遣することになるが、このシステムの場合、被災地では多数の自治体の職員が支援に当たることとなり、かつ短

期間で職員が入れ替わることもあるため、自治体間・職員間で横の連携が取りにくいという問題点があった。



従来の被災地支援の仕組みイメージ図



平成23年度派遣の職員

33ポスト
延べ144名



被災した国道45号線、沼田川の橋桁（陸前高田市）



被災した線路（陸前高田市）

2 陸前高田市への 行政丸ごと支援

3 支援から得た教訓等の還元 （南海トラフ地震への備え）

4 陸前高田市との交流

5 陸前高田市の概要

6 被災地支援データ集

名古屋市の“行政丸ごと支援”の特徴と支援業務 被災自治体の行政機能全般に携わる

本市は国からの応援要請とは別に、壊滅的な被害を受け、「マイナス」からスタートすることになった陸前高田市の行政機能全般を、まずは「ゼロ」に戻すため中長期的に支援することを目的に独自に調整を行った。

平成23年度は、合計33ポストに延べ144名の職員を派遣した。支援した業務は、住民票の交付や災証明の交付、市民税に関する事務、生活保護、高齢者福祉、児童福祉、保健指導といった市町村本来の業務に加え、陸前高田市の震災復興計画や地域防災計画の改訂、被災した小中学校の応急復旧、農業関係事務や林道事務等、庁内LANの

敷設、さらには陸前高田市の企画政策に携わるなど行政機能全般を支援した。

迅速かつ継続的に必要な職員を派遣し一体的に支援する“行政丸ごと支援”は、災害時の自治体間の共助スキーム「対口支援」につながった。



名古屋市が行う“行政丸ごと支援”のイメージ図



第一次支援隊の激励式(平成23年4月21日)



第二次支援隊の激励式(平成23年5月10日)

対口支援

被災自治体と支援自治体が互いにペアを組んで行う支援のことで、平成20(2008)年5月の中国、四川大地震で注目された。「対口」は中国語で「ぴったり合う」の意味。ペアとなった自治体が、混乱する被災自治体に先遣隊を送り、状況を見定めた上で迅速で適切な支援を行う。支援自治体も災害対応のノウハウを蓄積でき、地元の災害対策にフィードバックできるメリットがある。

東日本大震災時、名古屋市や関西広域連合などが対口支援を実施。平成30年4月から、被災自治体ごとに支援する都道府県・政令指定都市を決めて職員を派遣する対口支援の全国運用が始まり、同年の西日本豪雨で本格的な運用となった。令和元(2019)年、東日本各地に甚大な被害をもたらした台風19号の被災地でも、対口支援の動きが広がった。

職員を守る現地連絡事務所の役割 派遣調整やメディア対応なども一手に

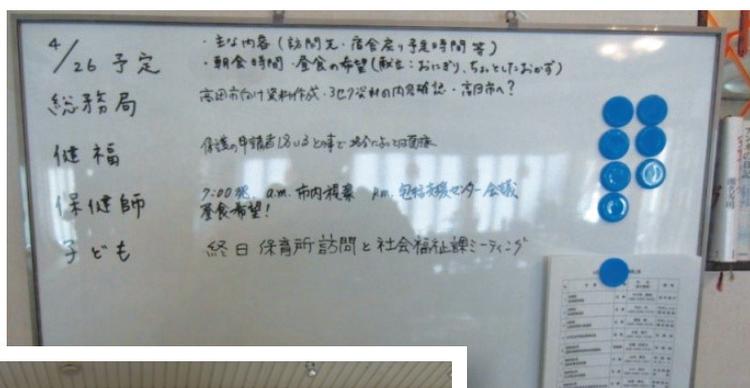
前述しているが、職員派遣を行うにあたり、平成23（2011）年度は富二屋旅館に現地連絡事務所を併設した。ここでは被災地域支援本部事務局の職員が2週間ごとのローテーションで常駐し、派遣職員への負担が過度にならないようにするため、バックアップする体制を整えた。

現地連絡事務所では、派遣職員の宿舎の調整や通勤に関すること及び陸前高田市との派遣調整などあらゆる

業務を行っていた。その中でも、特に注意を払っていたのがメディアへの対応である。“行政丸ごと支援”の取り組みが全国初ということもあり、メディアの関心が高く、派遣職員への取材の申し込みが連日のようにあった。

ただでさえ業務で多忙な派遣職員が、メディアと直接やりとりをしてはさらに負担がかかってしまうため、取材の申し込みはまず事務局にて引き受け、その後派遣職員と調整する方法により対応した。

平成24年度に、派遣職員の宿舎を富二屋旅館から陸前高田市のドライビングスクール「マイウス」へ移動させたことに伴い、現地連絡事務所も移動した。



第一陣の派遣職員が
情報共有に使ったボード



閉所式の日、派遣職員と現地連絡事務所職員（平成24年3月31日）



現地連絡事務所

派遣を支える名古屋市各部署での調整 全職員のサポートがあってこそ送り出せた

陸前高田市へ職員を派遣するにあたり、そのポストは33にわたることから、業務内容は多岐にわたっていた。それらの職員を派遣するのは各局であるため、名古屋市市内でも局間での調整が必要であった。被災地域支援本部にて陸前高田市から業務のニーズを聞き取り、それに基づいて職員

を派遣するポスト及びその人数を決定し、各局へニーズに適した職員の派遣を依頼した。前述の通り、各局の担当者は調整隊として、被災地を直接見ていることから、具体的なイメージを持って派遣する職員を選ぶことができた。

ただ、各局は職員を派遣することで人員が減ってしまう。残された名古屋市側の職員のサポートがあってこそ、“行政丸ごと支援”が成り立っていたと言える。



被災地派遣職員現地受入式(平成23年4月22日)



被災地派遣職員現地受入式(平成23年5月12日)
出典:いわて震災津波アーカイブ/提供者:陸前高田市



当時の陸前高田市役所仮設庁舎(コンテナ)



菊池満夫 さん
元陸前高田市企画部長
兼企画政策課長

直後は事務処理体制や調査体制もゼロ 根気強く対応してくれた名古屋市職員

発災直後、通信手段も車もなく情報収集ができませんでした。若手職員は被災したり避難所に取られたり、頼りになったのは人も車も重機も装備が整った自衛隊です。本来、災害時には市役所が中心となり、自衛隊や警察、消防などと連絡調整をし、搜索や復旧にあたるはずが、事務処理体制や調査体制もゼロでした。自衛隊の隊長は見てわかったのでしょうか。「あなた方は今できる状態ではない。私たちが主導権を取って対応してよろしいか」と。3月12日の夜から毎晩、自衛隊と会議を開き、搜索状況や被害

状況、今後の対応について協議しました。

再建に向けて何をすべきかを洗い出し、各部課の役割も見直しました。企画政策課には広報や来客対応、交通施策以外にも、どこにも分けられない仕事も来ました。名古屋市の職員には事前にお願ひしたもの以外に、避難所の慰問に来る人や福島原発の関係で延々と来る苦情電話の対応もしていただき、申しわけなかったです。どんな仕事も根気強く我慢強くやってくれ、負担だけかけましたね。

名古屋市職員と
接して

支援本部事務局
の思い出派遣で生じた欠員は市全体で調整
名古屋で協力したすべての職員に感謝したい

支援がうまくいくには、ベースキャンプとなる宿舎の確保が重要です。名古屋市職員が同じ場所に集まったのは、コミュニケーションや心理的な負担の軽減に大きく関わったと思います。

被災地では状況が日々、変化します。現地事務局員は、陸前高田市との間を2週間ごとで行き来し、現地の生の声を名古屋市の各局に伝え、調整を行いました。

“行政丸ごと支援”が成り立つために尽力したのは、派遣職員だけではなく、さまざまな部署のさまざまな業務で人事異動

が発生し、派遣が可能となる仕組みです。支援に行きたいと手を挙げる人がいて、現地のニーズに合えば人事異動が発生します。欠員は、その人の所属で出る場合もあれば、全然違う所で発生する場合があります。本庁の部署で1人派遣されると、回りまわって区役所の欠員となることも。それでも市全体でうまく回し、“行政丸ごと支援”が成り立ちました。

派遣されなくても同じ方向を向き、見えない所で協力してくれた名古屋市のすべての職員に深く感謝したいと思います。



松岡由紀彦

名古屋市総務局行政部
法制課長
当時:総務局総合調整室主査
被災地域支援本部事務局
第三次先遣隊・第一次調整隊
で派遣

第4節 派遣職員へのバックアップ

職種にもよるが、数か月から3年ほどの中長期間、被災地で現地職員と同様の業務に従事した名古屋市の職員たち。環境の変化や多忙な業務に伴う疲労、家族から離れる生活への不安などを考え、本市は、さまざまなケア対応を組織として整えた。

被災地で行政のプロとして働く職員
心身両面でのフォロー体制を構築



派遣前の準備・派遣中のケアなど 様々な取り組みで健康管理を徹底

生活環境が整備されておらず、慣れない被災地で暮らし、働くことは派遣職員にとって負担がかかりやすいものである。そのため派遣職員のメンタルヘルスケアが重要であり、様々な取り組みで支援体制を構築している。

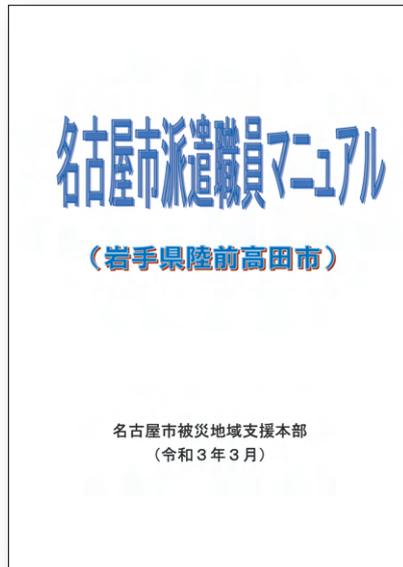
まず被災地への派遣前には、産業医との面談を行い、健康状態のチェックを行う。派遣期間中には、派遣先の所属部署において、所属長との面接が行われるとともに、「名古屋市職員こころの日」である毎月24日には派遣職員がセルフケアとして健康状況チェック表を記入する。

健康状態についてのチェックを随時行い、健康状態に不安がある職員は派遣元局や被災地域支援本部に相談することになっている。

また、派遣職員は派遣元局への業務報告のため月1回程度帰名することになっており、その際に、家族や友人との時間を過ごすことができる。

その他、緊急対応要領及び安否確認要領を定めるとともに、平成29(2017)年度までは現地にて本市の産業医による面談を実施するなど派遣職員の健康管理を組織としてバックアップしてきた。





事前説明会で配布される
派遣職員マニュアル

健康状況チェック票（派遣職員）

（下記の項目に記入の上、総務局安全衛生課宛にメール等で提出してください。）

記入日	年月日	フリガナ		所属
職番		氏名		
性別	男・女	生年月日	年月日	年齢
				補職

○派遣中の状況…該当するところに記入するか、最も当てはまる項目にチェックしてください。

＜睡眠等＞ 帰宅時刻 時 分 ごろ 就寝時刻 時 分 ごろ
睡眠時間 1日平均 時間 分

＜業務等＞ 業務についての精神的負担 小さい 大きい 非常に大きい
業務についての身体的負担 小さい 大きい 非常に大きい
業務上で困難なことがありますか。()

＜休日について＞ 余暇の時間を活用して気分転換できていると思いますか。
 はい いいえ どちらともいえない

○現在の自覚症状…最も当てはまる項目にチェックしてください。

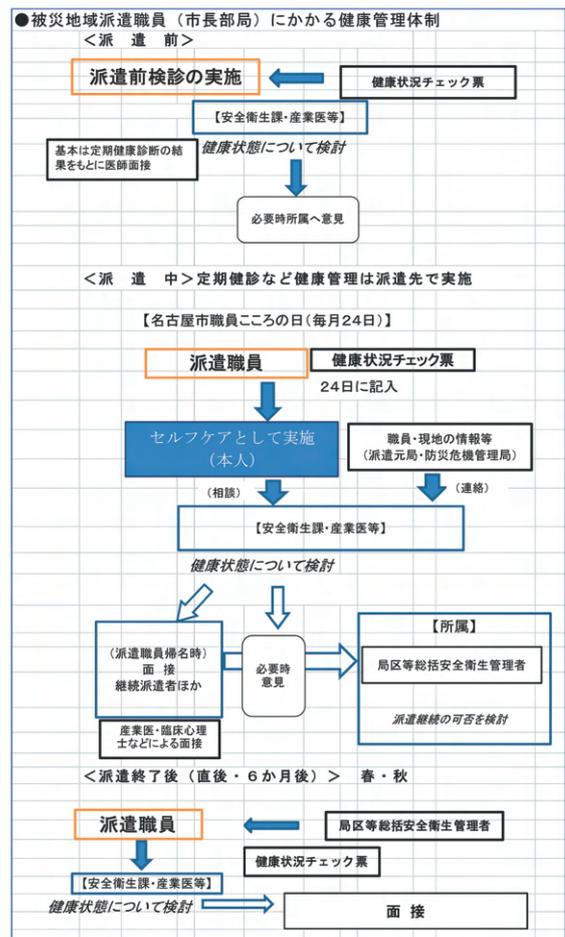
・頭が痛い、重いことはありませんか。	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> 時々	<input type="checkbox"/> ほとんど毎日
・めまいはありませんか。	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> 時々	<input type="checkbox"/> ほとんど毎日
・耳鳴りはありませんか。	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> 時々	<input type="checkbox"/> ほとんど毎日
・不安感やイライラはありませんか。	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> 時々	<input type="checkbox"/> ほとんど毎日
・気分がふさいで憂うつですか。	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> 時々	<input type="checkbox"/> ほとんど毎日
・疲れやすい、疲れが残ることがありますか。	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> 時々	<input type="checkbox"/> ほとんど毎日
・眠れないことがありますか。	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> 時々	<input type="checkbox"/> ほとんど毎日
・物事に集中できないことがありますか。	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> 時々	<input type="checkbox"/> ほとんど毎日
・仕事に強い眠気に襲われることがありますか。	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> 時々	<input type="checkbox"/> ほとんど毎日
・体力が落ちていると思うことがありますか。	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> 時々	<input type="checkbox"/> ほとんど毎日
・派遣前と比べて体重の増減はありますか。	<input type="checkbox"/> 変わらない	<input type="checkbox"/> 増えた	<input type="checkbox"/> 減った

() kg () kg
 変わらない 増えた 減った 飲まない
 1日の平均飲酒量 何を () 量 () 本・杯
 何を () 量 () 本・杯
 変わらない 増えた 減った 吸わない
 1日の平均本数 () 本

その他気になる症状をご記入ください。

・名古屋市産業医等との面接を希望されますか。①希望する ②希望しない
 ・希望しない場合でも、産業医等の判断によりお呼び出しすることがあります。

毎月1回、派遣職員が記入する健康状況チェック表



派遣職員を見守るラインケアのフロー

第5節 “行政丸ごと支援”活動の推移

刻々と変わる被災地の状況

求められるニーズも次々と変わっていった。

名古屋市は復旧から復興へのフェーズに応じて、幅広い分野での専門人材の派遣を継続してきた。

被災地での10年以上にわたる支援経験から本市が学んだものは多い。

年を追うごとに変わる支援のあり方
被災地の声に耳を傾け、応え続けた



継続した10年以上の“行政丸ごと支援” 復興状況に応じたニーズに合わせて

陸前高田市への職員派遣は平成23(2011)年度から始まり、令和3(2021)年度の現在も継続されているが、被災地の復興状況に合わせて、その内容も少しずつ変化していった。

震災直後、職員の4分の1が被災し、庁舎も全壊した陸前高田市に対して、平成23年度は住民票交付の窓口業務から震災復興計画の策定まで、33ポストに延べ144名

の職員を交代で派遣し、業務全般にわたる“行政丸ごと支援”を行った。

2年目の平成24年度は、震災復興計画が実行段階に移るため、区画整理や道路復旧、水道整備といった新たなまちづくりに向けた分野に専門性の高い職員を派遣することにシフトし、16人のうち13人を1年間の長期にわたり派遣した。

その後も陸前高田市の復旧、復興状況に応じて変化する支援ニーズに寄り添い、毎年10名前後の職員を派遣し続けた。

また、年間を通じた派遣だけでなく、業務の繁忙状況等に応じて、市民税業務や新図書館の司書業務などへの短期派遣も行い、本市職員は被災地支援を通じて多くのことを感じ、学んだ。

平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
33ポスト 延べ144名	16名	13名	11名	8名	11名
平成29年度	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度	
13名	12名	12名	12名	6名	



仮設市役所庁舎



震災後の陸前高田市役所庁舎



被災した旧庁舎で書類を探す職員



被災した書類の再生を行う職員



血圧測定と健康相談を行う職員



林道整備の現場に立ち会う職員

派遣職員を支えた職員たち

派遣職員を支える側の中心にいたのは、総務局所属の被災地域支援本部事務局の職員。彼らは先遣隊や調査隊などに参加した後、一関市大東町の現地連絡事務所である富二屋旅館に詰め、陸前高田市と名古屋市各局、派遣職員との間の連絡調整を行い、“行

政丸ごと支援”がスムーズに進むように支えた。

その他、岩手県庁に長期で詰めて連絡調整を行った職員、現地での通勤経路調査や当初の送迎に協力した交通局の職員、派遣職員の健康チェックに携わった保健職の職員もいた。

派遣職員のサポート業務に関わった職員（平成23年度）

職務	延べ派遣人数	派遣期間
連絡調整・後方支援	75名	4月14日～3月31日
派遣職員の通勤にかかる運転業務	5名	5月9日～6月1日
派遣職員の健康管理にかかる業務	9名	5月28日～5月30日 12月21日～12月23日