地域安全学会論文集 No. 4, 2002. 11
（投稿中）

阪神・淡路大震災における兵庫県の組織運用の分析－その１ －災害対応のための人材確保－

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

林 春男[1,2]、草野 公平[1]、牧 紀男[1]

Haruo HAYASHI[1,2], Kouhei KUSANO[1], Norio MAKI[1]

[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
DPRI, 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主に兵庫県の神戸・阪神・淡路地域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、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・復興対策の時期は回復した通常業務と災害対

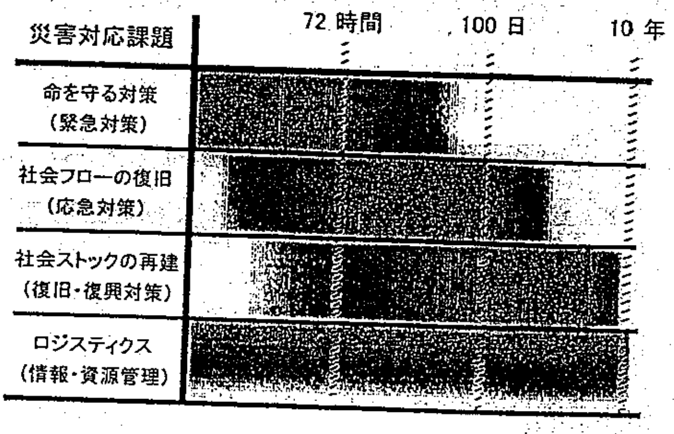

図１ 災害対応の時間的展開[1)]

応業務が長期間競合するからである。このため、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い整理し、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.Quarantelli[3]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。

Relationships	Tasks: Regular	Tasks: Non-Regular
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) 災害対応業務の時間的展開による分類

行政機関の会計年度は 1 年間であり、地方自治体の通常組織の大規模な組織改正や人事異動は会計年度の始期である 4 月 1 日に行われることが多い。阪神・淡路大震災における緊急対策及び応急対策のピークは地震発生から約半年で概ね収束し、復旧・復興対策はそれ以降も複数の会計年度をまたがって続いている。このため阪神・淡路大震災における地方自治体の組織的対応を緊急・応急対策と復旧・復興対策に分けて平成 6 年度以降の兵庫県における組織運用のあり方を整理する。

(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)]をもとに組織構成、従事職員数、復興業務に関する分掌事務等を係単位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入手できなかった。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。こうした理由から、この期間の業務別従事職員数はデータベースに含まない。

3. 人的資源動員の観点から見た兵庫県の災害対応の概要

(1) 兵庫県の職員定数

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 [37~40]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 12 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

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
知事事務部局	8,495	8,715	8,715	8,715	8,715	8,715	8,715	8,645
うち震災対策のための増員	0	220	220	220	220	220	220	220
議会･各種行政委員会事務部局	159	159	159	159	159	159	159	159
教育委員会事務局	561	631	631	631	631	631	631	631
うち震災対策のための増員	0	70	70	70	70	70	70	70
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	10,896	10,796
うち震災対策のための増員	0	500	400	300	300	300	250	150
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
うち震災による増員	0	128	207	207	207	207	207	180
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

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」である知事事務部局は 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。

こうした職員配置を図化したものが図 3 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、医療を 3 大通常業務を遂行し、残りの約 1 万人の職員によって 3 大通常業務の円滑な遂行とその他必要となる業務の遂行する組織であると定義できる。

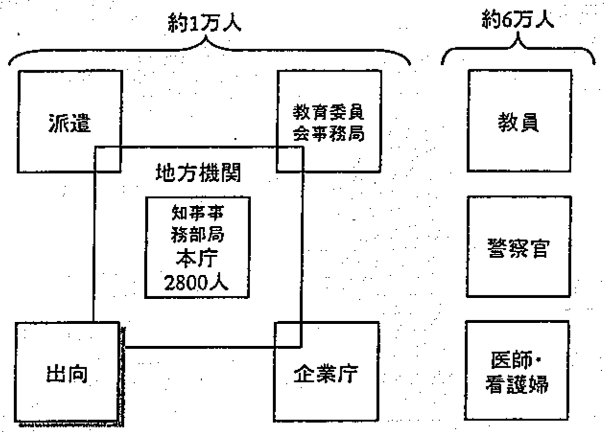

図 3　兵庫県の通常組織

（2）兵庫県の災害対応組織の変遷の概要 [41)]

災害対策本部の中核となったのは知事事務部局の本庁職員であった。震災発生直後から、兵庫県が震災対応のために行なった主な組織の変更を整理したものが図 4 である。一般に，震災前までの通常組織と災害対応のための組織は並列して設置され、一部の例外を除いて通常組織の部署が災害対応組織に割当てられて各種災害対応業務を実施した。災害対応組織のうち、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。

災害対応組織の推移を時系列的に追うと、まず兵庫県南部地震が発生した平成 7 年 1 月 17 日に「災害対策本部」（本部長：知事）が設置された。翌 18 日に，災害対策本部は「災害対策総合本部」（本部長：知事）に改組され、総合本部内に「緊急対策本部」（本部長：副知事）と「災害復旧対策本部」（本部長：副知事）が設置された。この各本部の下に各種緊急・応急・復旧対策を実施する情報対策部や緊急救援活動部等の部が置かれ、

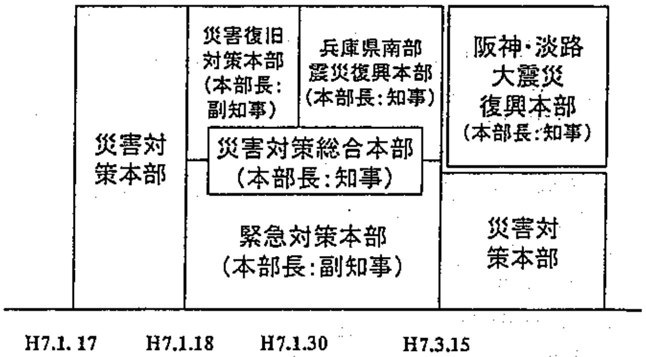

図 4　兵庫県の災害対応のための組織の変遷 [1)]

既存の各部局に業務が割り当てられた。

部は状況の変化や対策の進展に伴い新設・改廃された。平成 7 年 1 月 30 日の災害対策総合本部の改組により、総合本部内に「兵庫県南部震災復興本部」（本部長：知事）が設置されたが、従来の災害復旧対策本部長が副知事であるのに対し、兵庫県南部震災復興本部長が知事に代わっていることが注目される。平成 7 年 3 月 15 日に阪神・淡路大震災復興本部が設置されたことに伴い、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）震災による兵庫県職員の増員

阪神・淡路大震災の震災対策としてとられた職員定数上の特例措置は下記のとおりである。

1) 阪神・淡路大震災に伴う災害対策及び災害復興事業を実施する間、知事事務部局事務の 2.5%にあたる 220 人、及び教育委員会事務局の 11%にあたる 70 人を増員した [37)]。
2) 阪神・淡路大震災による被害を受けたことに伴い県民生活の安全と平穏を確保するため警察官を最大 500 人増員 [37)] した。増員は警察官の 4.1%にあたる。
3) 学校教員については、震災により精神的に不安定な状況にある児童・生徒に対処するための教育復興担当教員を最大 207 人（最大 0.5%）措置し、児童・生徒数の減少による減員を抑制した [6),7)]。

以上の震災のための職員定数の増員は平成 7 年度以降、すなわち阪神・淡路大震災復興本部の設置以降であることから主に復旧対策・復興対策のための増員である。従って、緊急対策・応急対策の大部分は既定の職員定数内で実施されたことになり、短期における職員確保と中・長期における職員確保は基本的に別の取扱として考えなければならない。

4．緊急対策・応急対策における組織運用

緊急対策・応急対策のための組織は、図 4 の災害対策本部と災害対策総合本部が中心でありるが、阪神・淡路大震災復興本部の設置以降も一部の業務は引き続き継続された。以下に組織の概要と業務に必要な職員の確保の状況について記載する。

（1）災害対策総合本部の概要 [41)]

震災発生の翌日の 1 月 18 日に設立された災害対策総合本部は知事事務部局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表 2 のとおり構成された。災害対策総合本部では、概ね通常業務と関連する災害対応業務が各部局に割り当てられたほか、緊急渉外対策、緊急救援活動、総合対策などの業務は全庁的に割り当てられた。現在のところ、各災害対応業務に対する職員の配置状況や業務量を定量的に把握し得る資料は、前述したように入手できていない。地震発生当時の知事事務部局、企業庁、教育委員会事務局の本庁職員は約 3 千人であり、職員の被災と交通機関途絶のため出勤状況は 1 月 17 日 14 時の時点で約 2 割、20 日の段階で約 70%、概ね通常の出勤状態が確保されたのは 23 日以降である。

阪神・淡路大震災復興本部設置以降の緊急・応急対策業務は、災害対策総合本部での担当部局が継続したほか、

表2 災害対策本総合本部の職員配置状況

震災前の状況		1月20日		1月30日	
部局	本庁職員	緊急対策本部	災害復旧対策本部	緊急対策本部	兵庫県南部震災復興本部
各部	—	・緊急渉外対策部 ・緊急救援活動部	・総合対策部 ・生活救援部	・緊急渉外対策部 ・緊急救援活動部 ・緊急生活救援部 ・緊急余震対策部	
知事公室	132	○情報対策部		○情報対策部	
		○国際対策部		○国際対策部	
企画部	181		○総合対策部 (復興総合計画、政府現地対策本部との連絡調整、専門家会議等)		○総合企画部(再生計画、政府現地本部との連絡調整等) ・新生活創造部
総務部	322	・緊急教育対策部	○庁内対策部(予算、議会等)	○庁内対策部	
				・緊急教育対策部	○総合調整部
東京事務所	16			・情報対策部	
生活文化部	142	・情報対策部		・情報対策部	
		○本部事務局 ○緊急渉外対策部 ○緊急物資対策部(生活資金等) ・緊急輸送対策部 ○余震緊急対策部(避難命令等)		○緊急渉外対策部 ○緊急救援活動部 ○緊急物資対策部(備蓄基地等) ・緊急住宅対策部 ・緊急輸送対策部 緊急余震対策部	・新産業創造部
福祉部	312	・緊急医療福祉対策部	○生活救援部 (義援金、義援物資、生活資金)	○緊急生活救援部 (義捐金、義援物資) ・緊急保健医療福祉対策部	○新生活創造部 (福祉まちづくり等)
保健環境部	308	○緊急医療福祉対策部	○廃棄物対策部	○緊急ごみ・し尿対策部 ○緊急保健医療福祉対策部	・新生活創造部(災害救急対策…) ○廃棄物対策部
商工部	158	・緊急物資対策部(生活用品等)	○ライフライン部(電話等) ○商工業対策部 ・生活物資対策部	・緊急物資対策部(生活物資等) ○緊急ライフライン対策部	○新産業創造部 (産業施設再生、新産業創造)
労働部	183			・緊急住宅対策部	
農林水産部	383	・緊急物資対策部(食料等)	○生活物資対策部 ・施設応急対策部(農林施設)	・緊急物資対策部(食料等)	・施設復旧部
土木部	317	○緊急輸送対策部	・ライフライン部 ○施設応急対策部(公共土木等)	○緊急輸送対策部	○施設復旧部 ・廃棄物対策部 ○用地対策部
都市住宅部	351	○緊急建築物対策部	・施設応急対策部(公営住宅等)	○緊急住宅対策部	○新都市建設部(幹線交通基盤、ライフライン、住宅整備)
企業庁	136	・緊急物資対策部(水等)	・ライフライン部(水道等) ・施設応急対策部(水道等)	・緊急ライフライン対策部	
教育委員会事務局	240	○緊急教育対策部	・施設応急対策部(学校施設等)	○緊急教育対策部	・新生活創造部 ・施設復旧部
警察本部	不明	・情報対策部		・情報対策部	
		○緊急救援活動部 ・緊急輸送対策部		・緊急救援活動部 ・緊急輸送対策部	

住宅支援、救助物資、緊急救援活動等の業務は阪神・淡路大震災復興本部の消防防災課に新たに設置された震災対策室へ引き継がれた。

（2）緊急・応急対策のための職員確保[41]

緊急・応急対策の期間中の職員確保は、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がある。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。主な震災対応業務について職員等の確保の状況を整理すると表3のとおりとなる。

a）県組織内の職員派遣と動員[41]

表 3 より、大量に職員を必要としかつ専門的でない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一方、業務に専門性や経験を要するものは部局内派遣や経験者動員等の措置がとられという傾向が見られる。

職員派遣・動員数の約半数は避難所緊急パトロールが占め、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）に達している。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いる。こうした業務は、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・応急対策のための動員は調査のための一時的な動員を除いて概ね収束した。

b）他の地方自治体職員の短期派遣による確保[41),42]

地震発生直後から兵庫県及び被災市町に対して自衛隊派遣やボランティア参加があっただけでなく、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を表 4 に示す。表 4 より派遣職員の大半は専門職又は技術職員の分野である。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 4 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とは関係ない。

表 3 及び表 4 において、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[(2)]。

c）警察の職員確保の状況[41]

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

表 3　緊急・応急対策にかかる主な業務の職員確保状況

業務分類	主な災害対策業務	資格・専門等	他の地方自治体（県内含む）		その他の派遣元	部局内の派遣	組織横断的動員	ボランティア
			短期	中・長期				
本部	本部要員	防災業務経験者					○	
	緊急物資対策部	防災業務経験者					○	
	緊急救援活動部	防災業務経験者					○	
広報対策	情報センター対応		○					
	臨時災害FM局	プロアナウンサー等	○		NHK		○	○
避難所・物資基地	避難所所在学校の活動支援	教員、学校事務	○			学校		○
	避難所緊急パトロール	一般職員（警察官同行）					○	
	救護対策現地本部	役付一般職員					○	
	避難所の弁当等の管理、啓発活動		○			保健所		
	物資基地の常駐・仕分け等	一般職員			消防団		○	○
	動物救護							○
	避難住民、仮設入居者等への調査	一般職員					○	
福祉対策	災害弔慰金等	業務経験者	○		厚生省			
	文字放送等	手話通訳者	○					
	被災施設への施設職員派遣		○					
	福祉事務所（市町）		○					
	社会福祉協議会による支援				全国的な社会福祉協議会組織による派遣、警察			○
医療・保健対策	救護所、救護班、被災地病院支援等	医師、看護婦、理学療法士	○		日赤、自衛隊、大学病院、公立・民間病院、ボランティア団体等	県立病院等		医療ボランティア、看護ボランティア
	精神科救護所	精神科医、精神科ソシャルワーカー、心理職等	○					
	子どもたちの心の理解とケア事業	精神科医			日本医師会（精神科七者懇談会）			
	医薬品管理		○					
	避難所等巡回健康相談等	保健婦	○			保健所		
	避難所巡回栄養相談等	栄養士			厚生省 兵庫県栄養士会	保健所		
雇用対策	緊急雇用保険サービスセンター 緊急雇用調整助成金センター		○					
中小企業対策	中小企業総合相談所		○				県民局職員	弁護士 税理士
農林水産対策	漁港復旧	技術職員	○	○	水産庁、関係調査研究機関			
	ため池復旧	技術職員	○	○		○		
	治山復旧	技術職員	○	○		○		
土木対策	道路・橋梁復旧	技術職員			本州四国連絡橋公団			
	急傾斜地調査	専門家			（社）全国防災協会			
	土木施設復旧・復興	技術職員		○				
水道対策	水道復旧	技術職員等	○		厚生省			
	緊急給水活動				自衛隊、全国の水道事業体、企業			○
	工業用水道復旧	技術職員等	○					
建築対策	被害状況調査、応急危険度判定	技術職員	○		建設省、住宅・都市整備公団等			
	応急仮設住宅建設	技術職員	○					
土木・建築対策	幹線道路等沿道危険建築物の倒壊危険度判定調査				近畿地方建設局			
住宅対策	公営住宅あっせん受付窓口		○					
	ホームステイ・公的住宅施設窓口	一般職員					○	
	日何十身の公的宿泊施設への移送	一般職員					○	
学校施設復旧	被害度調査・応急危険度調査 施設復旧	技術職員	○	○				
埋蔵文化財	発掘調査	埋蔵文化財技師		○				

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 2500 人（13000 人体制）、翌 19 日までに約 5500 人（16000 人体制）の応援によって各種業務に当たった。この応援は 7 月 31 日まで続き、延べ 43 万人に達した。

d）ボランティアの状況 [41]

ボランティアの種類は表 2 から専門性を活かしたものから汎用的なものまで各種あり、震災後 1 年で延べ約 137 万人のボランティアが活動を行ったことが報告されている。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ている。

5．復旧・復興対策における組織運用

表4　兵庫県及び被災市町に対する短期職員派遣[41),(3)]

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

復旧対策のための組織編成は、平成7年1月18日の災害復旧対策本部及びその下の復旧対策を行うための各部の設置が表2及び図4により確認されるのに対して、復興対策のための組織編成は、それよりやや遅れている。平成7年1月30日の災害対策総合本部の改組により災害対策復旧本部が兵庫県南部震災復興本部に改編されて「復興」が組織名称として表れた。そして阪神・淡路大震災復興本部の設置以降は、同本部が復興対策の中心となり、復旧対策は通常組織側を中心に実施されることとなった。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[(4)]（地方機関は課）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（地方機関は課）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震災以前から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10, 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。また営繕課は平成6年度は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。

（2）阪神・淡路大震災復興本部の組織構成と職員配置

a）復興本部の所属職員数の概要

平成7年3月15日に設置された阪神・淡路大震災復興本部（以下「復興本部」という。）は、復興本部のみに所属する部署と通常の組織にも属する部署によって構成され、復興の進展、新規の復興事業の立上げや組織改正に伴い組織構成の変更が行われてきた。なお、教育委員会事務局や警察本部は復興本部に属しておらず、知事部局のうち大部分の地方機関や県営施設の復旧業務担当部署も属さない。

職員の配置形態は、復興本部専任職員と復興本部・通常組織の両方に所属する職員に分けられ、後者は復興本部か通常組織のどちらかを本務とする。この職員の配置形態からみた復興本部と知事部局、企業庁、教育委員会事務局の本庁勤務職員数の変遷を図6に示す。

知事部局及び企業庁の定数約9千人に対して本庁職員は最大約3050人、このうち復興本部の肩書を持つ職員数は最大約1200人、復興本部専任又は本務の職員は最大約140人である。表6の平成11年度までの本庁職員には、旧福祉部・旧労働部の社会保険、年金、雇用保険等の業務を取り扱っていた国費公務員が含まれているが、国費公務員は定数外であり復興本部には含まれていない。平成12年度の本庁職員数の減少は、機関委任事務の廃止に伴いこれらの組織が県から国に移管され、本庁の国費公務員約210人分が算入されなくなったことが主な原因である。知事部局及び企業庁職員のうち通常組織を本務とする職員数は平成6年度から平成11年度まで2900人強でそれほど変動が見られない。従って、本庁職員の震災に伴う増加分は復興本部専任又は本務職員分ということとなる。

なお、教育委員会事務局の職員数も震災後増加しているが平成11年度以降は震災以前の状態に戻っている。

b）復興本部職員数の行政目的別の分類

復興本部職員数を概ね現行の部制に従った行政目的ごとに分類したものを図7、図7から復興本部専任又は本務の職員のみ抽出したものを図8、各分類ごとの復興本部専任又は本務職員の占める割合を表5に示す。図7より復興本部職員数からみた行政目的別の復興業務のピークは、土木・都市・住宅等は平成8～10年度、生活文化・福祉・保健等は平成9～11年度、復興計画・推進・企画等は平成7年度となっているが、震災関連の外部機関への出向や総務企画・防災等は漸増している。また、図8より復興本部専任又は本務の職員により構成される組織の業務は、土木、都市、住宅等は図7と異なり平成8年度がピークでそれ以降は顕著に縮小しているのに対し、生活文化・福祉・保健等は図7とほぼ同様に平成9～11年度にピークとなっている。表5より商工労働・農林水産等や総務企画・防災等の復興対策は兼務の割合が

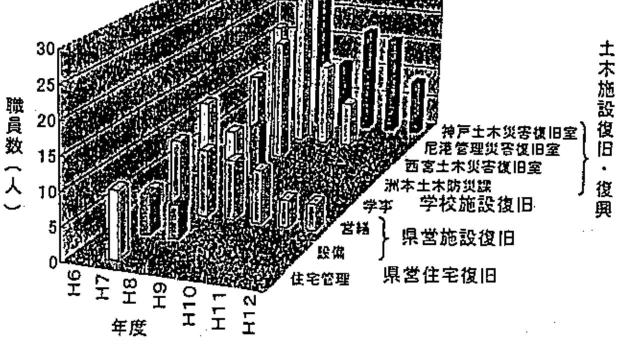

図5　県営施設復旧及び土木施設復旧・復興の職員数[(5)]

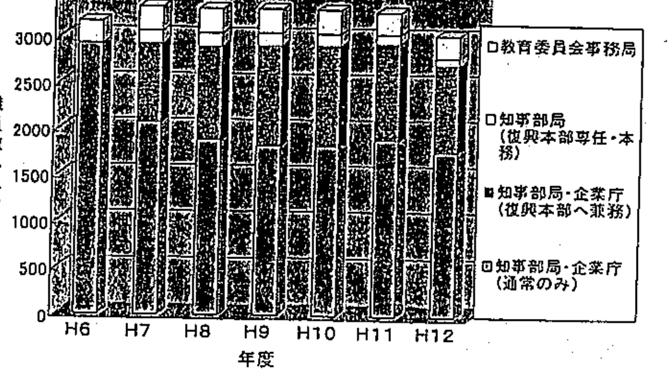

図6　本庁職員に占める復興本部職員の割合[(6)]

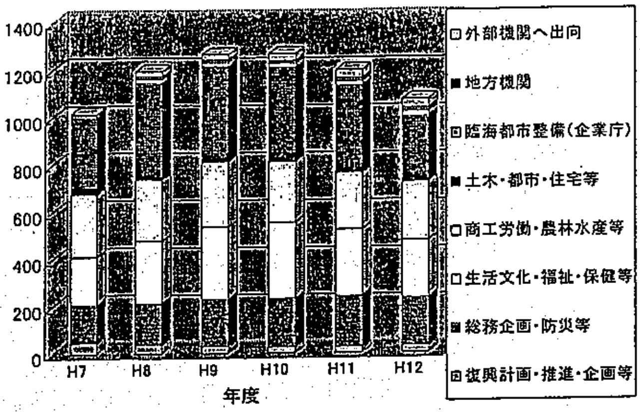

図７　復興本部職員（全体）の業務別内訳[7]

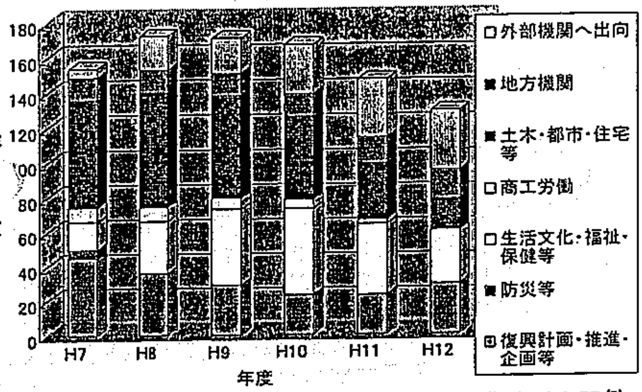

図８　復興本部職員（専任・兼務）の業務別内訳[7]

表５　復興本部職員の業務別の専任・本務の割合[7]

	H7	H8	H9	H10	H11	H12
復興計画・推進・企画等	98%	95%	94%	96%	96%	100%
総務企画・防災等	3%	0%	0%	0%	0%	0%
生活文化・福祉・保健等	8%	11%	14%	16%	15%	13%
商工労働・農林水産等	3%	3%	2%	2%	1%	0%
土木・都市・住宅等	19%	16%	14%	12%	9%	6%
臨海都市整備(企業庁)		0%	0%	0%	0%	0%
地方機関	100%	100%	100%	100%	100%	100%
外部機関へ出向	100%	100%	100%	100%	100%	100%
復興本部全体	15%	14%	14%	13%	12%	12%

かなり高く、生活関係やインフラ関係の業務分類と比べると通常業務と震災対策を一体的に進めていると考えることができる。また、土木・都市・住宅等は復興の進展に伴い兼務の割合が増大しており、震災対策に特化した業務が確実に減少していることがわかる。

c) 復興本部の業務の組織運用の分類

復興対策の業務分類方法は各種考えられるが、組織の設置形態と職員の配置形態により整理すると表６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純粋な震災対策としての位置づけが高い業務と考えられる。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と言えるだろう。また、対策期間が長期に渡る事業では、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。

以上のような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のは、1)復興総合計画策定、復興計画推進、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。

表６　復興本部の組織構成・職員配置と業務内容[8]

組織の所属		職員の所属		業務の種類	期間(年度)
復興本部	通常組織	復興本部	通常組織		
有	ー	主	ー	復興総合計画策定、復興計画推進、復興企画等	H6終～
				震災復興に関する総合的な相談・情報提供	H6終～H12
				震災関連の外郭団体(出向)	H7～
				防災に関する企画	H6終～H7
				応急仮設住宅維持管理、入居者支援	H6終～H12
				救援物資	H6終～H7
				被災者復興対策、生活復興	H6終～
				土木の復興計画策定・推進、インフラの防災対策	H6終～H10
				都市復興計画策定・調整	H6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	H6終～
		従	主	緊急救援活動	H6終～H7末
				土木の復興計画推進	H11
有	有	主	従	地域安心拠点整備	H6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	H6終～
				産業復興計画策定・推進	H6終～H11
				観光復興事業	H8
				雇用開発調査	H6終～H9
				神戸東部新都心整備	H11～
				災害公営住宅建設	H6終～H9
		従	主	上記以外の復興対策の業務	H6終～

（３）復旧・復興対策のための職員確保

既述のとおり平成７年４月１日以降は震災対策のため知事事務部局や教育委員会事務局の職員定数が増加された。以下に実際の職員増加の方法について検証した。

a) 中・長期派遣職員

兵庫県への中・長期的派遣職員数を図９に示す。中・長期派遣職員の従事業務は主に復旧・復興対策に関する業務となっており、都市復興計画、県営住宅（災害復興住宅）建設業務、市街地復興等の復興本部に直接所属する部署よりも、県営施設復旧等の復興本部以外の本庁の部署や、土木・農林水産部地方機関等への配置された職員の方が多い。また、教育委員会事務局の地方機関に対して埋蔵文化財技師が３年に渡って多く派遣されている

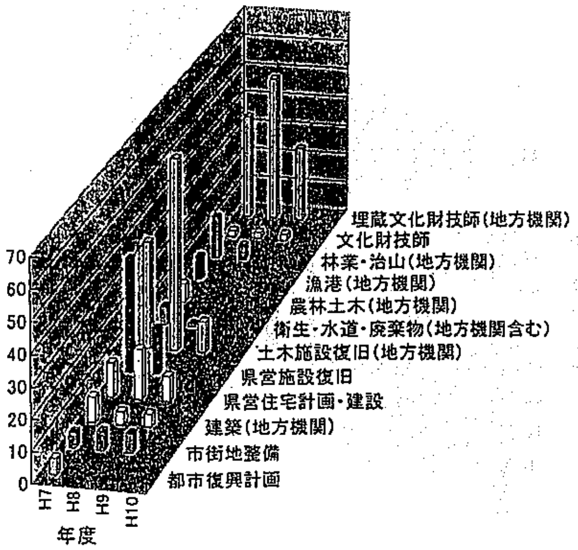

図９　他の都道府県等からの中・長期派遣職員

ことも注目される。この埋蔵文化財技師の業務は、県だけでなく国、公社、公団等が実施する各種復興事業に伴う遺跡等の埋蔵文化財確認調査 [32]であり、直接的な復興事業に起因する二次発生的な復興業務であると言える。

中・長期派遣は地方自治法 252 条の 17 に基づく派遣であり、派遣職員は派遣元自治体と兵庫県の両方の職員の身分を持つため、中・長期派遣職員は職員定数と見なされているものと思われる。派遣職員数は平成 7 年度が最大で合計 175 名であり、知事事務局への派遣職員数は平成 7 年度が最大で 125 人、教育委員会事務局への派遣職員数は平成 8 年度が最大で約 60 人となっている。

b) 通常の人事による職員の確保

職員確保のための最も一般的な方法としては、職員採用数の増加が考えられる。図 10 に採用者数の目安として採用者数と概ね一致する合格者数について人事委員会の事務概要 [4~7]から整理した結果を示す。図 10 より行政職員の合格者数は震災以前から平成 8 年度を除いて年々減少しており、そのうち経験者分は平成 7 年度まで増加し、その後減少を続けている。職員数は採用者数と退職者数等の増減によって変化するが、職種別の退職者数は不明である。しかしながら、合格者数からは震災対策のための要員確保の手段として採用者数を増加させたという傾向は見られない。

県行政と一体となって公共的活動を行う住宅供給公社等の外郭団体への出向職員は職員定数外である [37]。震災前後における外郭団体への職員の出向状況について平成 6 年度と平成 7 年度の出向者数を比較すると知事事務部局の出向者数は全体でやや減少、うち事務職員は約 30 人減少、技術職員は逆に約 25 人増加している。出向者数の平成 6 年度と同 7 年度の増減が比較的大きい外郭団体の出向者数の変化を図 11 に示す。出向者数が大幅に減少し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減少により約 40 名確保したことになる。

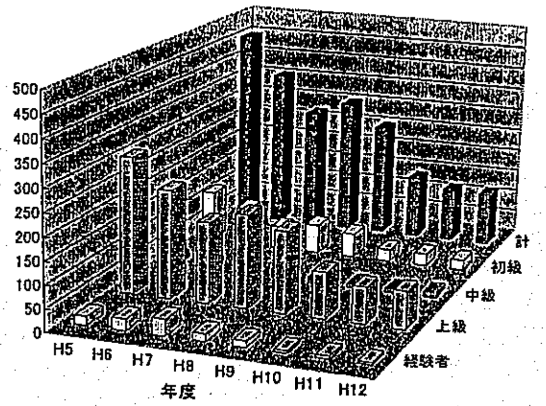

図 10　行政職員の合格者数

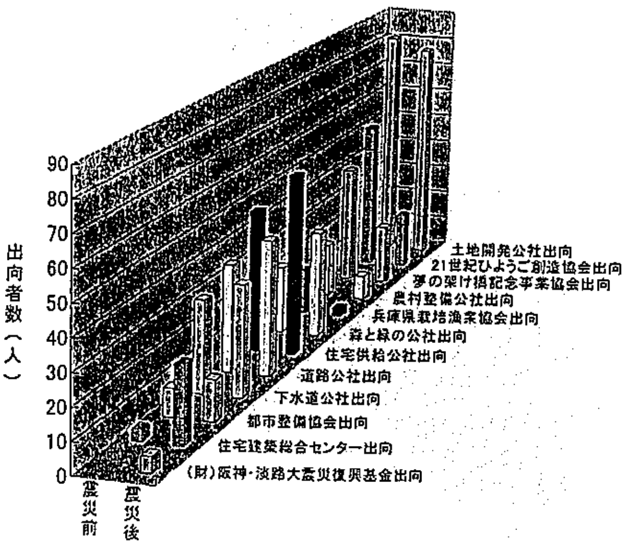

図 11　震災前後における外郭団体への出向状況

6. まとめ

本研究により阪神・淡路大震災における兵庫県の震災対応の組織運用について以下の知見を得た。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 12 のとおりとなる。

(1) 災害対応のための組織について組織構成、職員配置、取扱業務の点から分析を行った。その結果、災害対策総合本部の緊急対策及び応急対策業務、復旧業務、復興本部の実施したインフラ、住まい、産業等の多くの復興業務は従来の体制の中で新しい課題に対応する拡張業務としてに処理されてきた。一方、復興本部の業務のうち、復興計画策定、応急仮設住宅維持管理・入居者支援、生活復興等の業務は新しい組織をもって新しい課題に取組む創発業務として処理されていた。

(2) 緊急・応急対策のための職員確保は、技術職員及び防災業務担当職員を中心とする短期派遣職員の応援、部局内関連業務職員の応援のほか、一般職員の組織横断的な動員が行われた。これらの職員確保は地震発生から約半年でほぼ終了した。

(3) 復旧・復興対策のための職員確保は、職員定数条例の改正による定員増を行ったうえで、事務職員については派遣・出向職員の削減、技術職員については 3 年間の中・長期派遣職員の受入の方法が

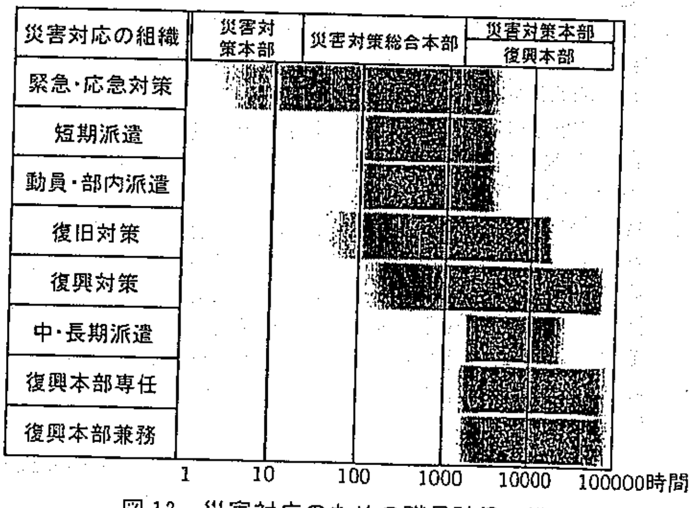

図 12　災害対応のための職員確保の推移

とられた。
(4) 大規模な都市型地震災害時の緊急・応急対策においては、各種技術職員が不足するだけでなく、災害対策本部等の基幹となる防災業務担当職員が大幅に不足する可能性がある。
(5) 阪神・淡路大震災のケースでは、復旧・復興期において大幅に不足した技術職員の職種は、土木、建築のほか、埋蔵文化財技師であった。文化財が多い地域では復旧・復興期に文化財技師が多く必要となるケースも考えられる。
(6) 緊急・応急対策を主とする災害対策総合本部の業務体制は震災後約2ヶ月間まで続いた。
(7) 各種の施設復旧対策のピークは震災後 1〜2 年間であり、3年間でほぼ終了した。
(8) 復興事業の推進にあたって創設された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%の人員が配置された。そのうち専任・本務で配置されたのはおよそ 15%に過ぎなかった。

補注

(1) 被災地を所管する県民局（地方機関）には別途災害対策地方本部が設置された。
(2) 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。
(3) 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。
(4) 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。特命事項等を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。
(5) 本論文では特に記載の無い限り各年度の 8 月 1 日現在の職員数を計上した。
(6) 外部機関への派遣及び出向者は計上していない。
(7) 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 6 年度末の復興本部設置時に総括部等の新規設置部署へ異動した職員の多くは、形式上旧所属との兼務形態がとられて平成 7 年 4 月 1 日の人事異動によって旧所属の兼務が解除された。このようなケースは実態に即して復興本部専任とみなした。

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講義ノート率先市民主義，晃洋書房，pp52
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、平成 13 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：兵庫県職員定数条例・昭和 35 年 3 月 31 日条例第 5 号
38) 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

39) 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
40) 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
41) 兵庫県：阪神・淡路大震災・兵庫県の1年の記録，1995.6.
42) 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.

(原稿受付 2002. 6.5)