

令和6年能登半島地震における輪島市から対口支援団体への権限委譲過程に着目した業務運営体制の実態解明 —被害認定調査を対象とした総括支援チームの活動を通じて—

藤原宏之¹・上杉英一²

Clarifying the Actual State of the Operational Management System With a Focus on the Process of Delegation of Authority From Wajima City to Supporting Organizations in the 2024 Noto Peninsula Earthquake: Through the Activities of the General Support Team for Building Damage Assessment

Hiroyuki FUJIWARA¹ and Eiichi UESUGI²

Abstract

When a disaster occurs, the affected municipalities accept support staff to carry out operations. To minimize the need for instructions from the staff of the affected municipalities and efficiently utilize the support staff, operational delegation has been proposed as a countermeasure. However, practical examples have not been confirmed. Therefore, this study examined the process of delegating authority to the counterpart support organizations, to which the support staff belonged, during the building damage assessment in Wajima City following the 2024 Noto Peninsula Earthquake, and considered six key points for facilitating authority delegation. Furthermore, it was shown that authority can be delegated for tasks beyond supervisory responsibilities, with the argument that the scope of delegation should be carefully considered depending on the nature of the tasks.

キーワード：令和6年能登半島地震，輪島市，被害認定調査，災害対応，権限委譲

Key words: The 2024 Noto Peninsula Earthquake, Wajima City, building damage assessment, disaster operation, delegation

¹ 伊勢市役所
Ise City Government

² 輪島市役所
Wajima City Government

本稿に対する討議は2025年5月末日まで受け付ける。

1. はじめに

1.1 研究背景

2024年1月1日に発生した令和6年能登半島地震（以下「能登半島地震」とする。）では120,000棟を超える建物被害が発生した¹⁾。住家の被害が発生すると、被災自治体は、被災者からの申請に対して、被害の程度を証明する罹災証明書を交付しなければならない。罹災証明書は災害対策基本法第90条の2に基づき、被災自治体が被害を受けた住家を調査（以下「被害認定調査」とする。）し、被災者に交付する。罹災証明書は、被災者が各種生活再建に関する支援制度を利用するために用いられる。

罹災証明書の交付が遅れたことに対して、平成28年熊本地震の対応を基に、その原因が指摘されている。古賀ら²⁾は、益城町が熊本市などの他の被災自治体と比較して罹災証明書の交付が遅れた理由を、被害が大きく役場機能が低下したことに加え、事前準備や訓練が実施されていないことと指摘している。総務省³⁾の調査結果には、1次調査^[1]開始まで16日以上を要した「4市町村のうち1市町村が、調査開始までに期間を要した理由の一つとして、自庁職員又は他機関から応援要員として派遣された職員の中に罹災証明書の交付に関して知見を有する者がおらず、ほぼ独力で対応に当たっていたことを、また、1市町村が、大規模災害を想定した罹災証明書交付担当部署の特定をしていなかったこと」が挙げられている。

さらに、平成28年熊本地震で支援を行った多くの自治体からは、被災自治体の調査体制の確立や、人員の確保が課題として報告されている³⁾。

被害認定調査を効率的に進めるための新たな取り組みが能登半島地震で行われた^[2]。しかし、能登半島地震で行われた被害認定調査の大部分は、応援職員を受け入れ、現地調査を主として行われているのが実態である^[3]。このように、多くの応援職員を受け入れて行われる業務において、被災自治体職員と応援職員の間で、どのような役割分担や調整が行われているのであろうか。

1.2 先行研究

本研究の議論に関連する応援職員と被災自治体職員の調整に関する先行研究を確認する。新谷ら⁴⁾は、平成30年7月豪雨の倉敷市の事例を対象に、どのようなスキームで支援が入ったのかを定量的に評価し、受援担当部署のマネジメント機能の確保が受援体制の課題であることを指摘している。しかし、本研究で対象とする個別業務を対象とした被災自治体職員と応援職員の役割分担について分析したものではない。

河本ら⁵⁾は、東日本大震災の対応で応援を行った自治体職員へのヒアリング調査の結果から、受援側自治体は流動的な状況下での対応を柔軟に行うために、応援職員による引き継ぎ完結型を前提として、現場（応援職員）に権限委譲することを提案している。

永松ら⁶⁾は、東日本大震災の南三陸町の対応において、応援職員の指揮命令系統に関して以下の2点を明らかにしている。1点目は、応援職員の支援チームリーダー以外の職員であっても、支援チームリーダーからの指示より、南三陸町からの指示で活動している職員が多かったことである。2点目は、複数自治体によって構成された支援チームほど、南三陸町の指示を受けて行われた活動が多かったことである。これらの結果から、応援職員を運用するためには、被災自治体の指示がなければ活動できないことが示唆される。結果を踏まえて、河本ら⁵⁾と同様に「受援側としては、自律的に活動できる部隊の派遣を要請し、かなりの程度権限移譲して丸投げする勇気と備えが必要かもしれない」と提案している。一方で、これらの提案を災害発生直後の応援職員を対象に検証した事例は確認できなかった。

また、熊本地震で被害認定調査の支援を行った福岡市⁷⁾によると、派遣先の熊本市では被災自治体と応援自治体の役割分担の明確化が教訓として報告されている。

これらを踏まえると、災害直後から被災自治体へ派遣される応援職員の受け入れに関しては、課題および改善の方向性は示されているものの、実際に応援職員への権限委譲^[4]が可能であるのかは

不明確である。

1.3 研究目的

本研究の目的は、被災自治体において、複数の団体から応援職員を受け入れる業務の運営体制（以下「体制」とする。）が、どのような調整の下で構築され変化したのか、また、どのような体制が構築されたのかを明らかにすることである。対象とする業務は被害認定調査である。なぜなら、被害認定調査は、自治体が災害対応において応援職員を受け入れる代表的な業務であるためである⁸⁾。なお、本研究は被害認定調査に関する新たな手法を提案するものではなく、権限委譲の観点から体制構築の過程と体制を評価するものである。

本研究における権限委譲とは、被災自治体から対口支援団体へ行うものであり、割り当てた業務範囲内での意思決定を行う権限を委譲することを指す。監督責任を伴う監督権限の移譲は含まれない。Heller⁹⁾は意思決定への参加と権限委譲を明確に区別し、権限委譲を「作業タスクにおける自律性を高めるさらなるステップ」と位置付け、上司が部下に権限を委譲することで、部下がより自律的に業務を遂行できるようになることを指摘している。本研究で扱う事例は、上司と部下の関係とは異なるが、割り当てられた業務範囲内での意思決定を通じて自律性を高め、責任を持たせる目的は同じである。

研究目的を達成するために、体制の構築時点と変化が求められた時点で実施された主な支援とイベントを確認し、被災自治体で行われた調整の実態を把握する。さらに、構築された体制を分析する。分析は、先行研究を踏まえて以下の2つの視点を以って行う。

視点1は、「多くの応援職員を受け入れる業務において、被災自治体はどのように応援職員に権限委譲を行い、応援職員と共に体制を構築・変更するのか」である。結果を踏まえて、応援職員への権限委譲に関する要点を考察する。

視点2は、「被災自治体が総括支援チームと対口支援団体と共に業務を進めるために、どのような業務の権限委譲を行ったのか」である。結果を

踏まえて、永松ら⁶⁾の言葉を借りると、被災自治体が「かなりの程度権限移譲して丸投げ」することが可能な範囲を考察する。

上述の総括支援チームとは、総務省の応急対策職員派遣制度により派遣される被災市区町村が行う災害マネジメントの支援を担うチームである。平成28年熊本地震では、様々なスキームに基づき応援職員が派遣され、全体像を共有する仕組みがなかったため混乱したという教訓を得ている¹⁰⁾。教訓を踏まえて、総務省が災害発生初動期における短期間の地方公共団体職員の派遣調整を行う制度として当該制度を構築した。被災自治体に対して原則として1対1で担当する都道府県または指定都市を割り当てる。割り当てられた団体を対口支援団体という。決定された対口支援団体から総括支援チーム、対口支援チームを派遣する。対口支援チームは、避難所運営や被害認定調査など多くのマンパワーが必要な業務に対して、人的不足を補うために派遣される。以下、本稿では「対口支援団体」が派遣する「対口支援チーム」については、判読が煩雑にならないことを目的に「対口支援団体」と記述する。

本研究の特徴は、後述する総括支援チームの構成員として、被災自治体の支援に関与した記録を基に得られた知見を提示することにある。実災害の現場から得られた知見は、今後の災害対応において参考となり得る。

以下、第2章では著者らが被災自治体の被害認定調査に携わった経緯と、分析対象とした被災自治体の被害認定調査に携わった団体および人員数を確認する。第3章では、1次調査と2次調査のそれぞれを開始するまでに実施した主な支援内容とイベントの確認を通じて権限委譲の過程を把握する。第4章では、体制と役割分担を権限委譲の観点から評価する。第5章では、問題解決を通じて得られた結果の意義を検討した上で、応援職員への権限委譲の要点と、その範囲について考察する。

2. 研究方法

本研究で対象とする被災自治体は、能登半島地

震で甚大な被害を受けた石川県輪島市である。対象期間は、被害認定調査の業務が開始された2024年1月6日から、対口支援団体の活動が終了となった5月31日までの期間とする。

本研究は、筆頭著者（以下「著者」とする。）が輪島市職員と共に業務進行に合わせて生じた問題の解決を繰り返し、その過程で得られたデータの分析を通じて研究目的を達成する。本研究で解決に向けて取り組む問題とは、「複数の対口支援団体から派遣される応援職員と共に、輪島市の制約を踏まえ、被害認定調査の体制を構築し、運営を行う」ことである。分析に用いるデータは、業務を進めるために著者が作成し輪島市へ提供した一次資料と、被害認定調査に関連する会議の議事録、著者の送受信メール、著者が記録したフィールドノート、総括支援チーム引き継ぎ書である。これらの資料から本研究に関連するデータを抽出し分析を行う。

本研究は、著者が職務を通じて得た経験を基に学術的な報告を行うものであり、意図せずとも輪島市に不利益が生じないように、輪島市から本稿の公表に関する同意を得ていることを明記しておく。本稿は、輪島市の被害認定調査に従事した総括者を含む4名の職員に送付し、事前確認を経て投稿した。統括者とは、後述する税務課長を兼務する部長級職員を指す。事前確認は、公表不可の内容や事実と反する内容が含まれていないかを対象とし、該当する指摘はなかった。また、本稿の公表に関する同意を本文中に明記することについても総括者から同意を得ている。

2.1 著者らが輪島市の被害認定調査に携わった経緯

伊勢市役所の職員である著者は、総括支援チームを構成する災害マネジメント支援員としての派遣要請を三重県から受けて輪島市の支援に携わることとなった⁵⁾。著者は、総括支援チームの構成員として1月3日から6月1日までのチーム派遣期間で、延べ73日間の派遣の命を受けた。1月3日から5日までの間は、対口支援団体と輪島市の間調整スキーム設計および、輪島市の避難所運

営に対して助言が行えるNPOの参画調整などのために石川県庁で活動した。輪島市役所での活動は1月6日からである。著者が実施した活動のうち、本研究に関連する主な活動は、被害認定調査に関連する業務の企画・調整・資源調達である。輪島市役所を離れている期間は、遠隔で資料作成や関係機関との調整などの活動を継続的に行なった。これらの活動を通じて、輪島市職員と共に問題解決を繰り返した。

著者の活動は以下3点に留意して実施した。1点目は、輪島市職員の意向を尊重することである。2点目は、著者から対口支援団体へ説明する資料は、すべて輪島市職員の承認を得た上で提示することである。3点目は、輪島市職員および対口支援団体との対話を重視し、合意を得て問題解決に取り組むことである。

輪島市役所の税務課職員である第二著者は固定資産税の課税事務を行う主幹兼資産税係長である。輪島市地域防災計画¹¹⁾では、税務課職員が被害認定調査を担当することが規定されており、第二著者は能登半島地震の対応において、被害認定調査の中核となる役割を担った。

著者が輪島市での活動を開始した1月6日に、被害認定調査の検討状況についての説明を第二著者から受ける場面で、両者は初めて出会った。被害認定調査を進める過程では、著者は第二著者のいわば参謀を担った。両者が担った業務の詳細は第4章で詳述する。本稿を執筆するにあたり、構想段階で著者が第二著者に対して研究への参加を依頼し、同意を得た。第二著者は被害認定調査に関連する出来事を最も把握している立場であることから、記述の正確性を担保するために、本稿の執筆過程において複数回にわたり事実確認を行った。

2.2 被害認定調査に従事した対口支援団体等

本節では、輪島市で被害認定調査に従事した対口支援団体等を確認する。被害認定調査に従事した対口支援団体等を表1に示す。人員数については、派遣の陣によって増減が確認されたため総括支援チームで把握する最大数を記載した。なお、

表1 被害認定調査に従事した対口支援団体等

対口支援団体等	1次調査 人員数	2次調査 人員数	業務 開始日	対口支援 団体決定日
北九州市	20	10	1月22日	1月18日
福岡市	12	6	1月22日	1月18日
熊本県	26	26	1月25日	1月18日
広島県	20	18	1月25日	1月18日
山口県	11	10	1月25日	1月18日
高知県	8	10	1月25日	1月18日
静岡市	-	3	3月29日	1月7日
石川県	-	6	4月2日	-
東京都	-	10	4月3日	1月4日
岐阜県	-	3	4月4日	1月13日
鹿児島県	-	20	4月8日	3月26日
宮崎県	-	20	4月8日	3月26日
長野県	-	6	4月13日	1月7日
堺市	-	1	4月16日	1月4日
三重県	-	12	4月16日	1月2日
川崎市	-	4	4月18日	1月4日
大阪市	-	2	4月19日	1月4日
日本不動産鑑定士協会連合会	-	4	5月3日	-
合計	97	171		

引き継ぎ日の重複は考慮していない。

1次調査は、1月18日に対口支援団体として決定された6団体（北九州市・福岡市・熊本県・広島県・山口県・高知県）で実施した。先遣隊^[6]の活動を除き、被害認定調査に関する業務は1月22日から開始された。1次調査に従事した対口支援団体ごとの最大人員数の合計は6団体97人である。2次調査は、既に輪島市において避難所運営業務などに従事していた対口支援団体が、配置転換などで確保した人員に加えて、新たに鹿児島県および宮崎県が加わった。さらに、石川県（石川県、金沢市、能美市）および公益社団法人日本不動産鑑定士協会連合会が加わった。これらの結果、2次調査に従事した対口支援団体等ごとの最大人員数の合計は18団体171人である。

3. 結果1：権限委譲の過程

本章では、輪島市から対口支援団体に対して権限委譲がどのように行われたのかを把握するために、1次調査体制の構築および、2次調査体制への段階的移行に関連する主な支援内容とイベント

を確認する。前提条件として、輪島市役所で主に被害認定調査に携わることができる担当職員は税務課資産税係の3名に、主に現場調査業務を担うために他部署から一時的に動員を行った3名を加えた合計6名と限られている。

3.1 1次調査体制の構築

本節では、業務の開始から1次調査体制の構築にかかる期間を対象として対口支援団体に対して実施した権限委譲の過程を把握する。表2に時系列で、主な支援内容とイベントを示す。

著者が輪島市役所で活動を開始した1月6日時点では、被害認定調査の実施計画を確認することはできなかった。一方で、平成19年能登半島地震の対応では全棟調査が行われたことを確認することができた。そこで、全棟調査をベース^[7]に対象となる建物数に対して編成するチーム数と調査に要する日数を推計することとし、翌7日に輪島市へ推計結果を含めた業務のロードマップを提示した。

被害認定調査の詳細な実施計画を作成する前に解決すべき課題が判明した。6日に到着した避難所運営に従事する対口支援団体のリエゾン^[8]から、総括支援チームに対して、継続的に応援職員を派遣するためには、職員が寝泊まりできるスペース（以下「ベースキャンプ」とする。）を確保して欲しい旨の要望を受けた。この時点では著者も含め、応援職員は市役所の廊下などで寝泊りしていた。被害認定調査でも同様の課題が生じることが推測できたため、著者はベースキャンプを確保するための調査、調整を優先して行うこととした。輪島市職員は、令和5年度に石川県の主導で導入した被害認定調査を行うためのシステム（以下「システム」とする。）を稼働させるためのデータセットアップを進めた。

1月17日に三重県総括支援チームから石川県のリエゾンを通じて、被害認定調査に関する対口支援団体の追加を要請し、翌18日に6団体（北九州市・福岡市・熊本県・広島県・山口県・高知県）（以下「6団体」とする。）が決定した^[9]。被害認定調査の実施計画について輪島市の合意を得るこ

表2 業務の開始から1次調査体制の構築にかかる期間の主な支援内容とイベント

日	事項	詳細
1月6日	被害認定調査担当者・関係者への挨拶・情報収集	平成19年能登半島地震で被害認定調査を担当した職員から、①被災建築物応急危険度判定のデータを用いて被害認定調査を行う計画があること、②平成19年能登半島地震では全棟調査を実施したことを確認した。
1月7日	被害認定調査（第1次調査）のロードマップ提示 ベースキャンプの確保	事務所での役割、人員数および対象家屋数を基に編成するチーム数によって、全棟を対象とした1次調査の完了までに、どの程度の日数を要するのかを提示した。被害認定調査に従事する応援職員を要請するために、ベースキャンプの確保に関する調査・調整を開始した。
1月17日	被害認定調査に従事する対口支援団体の追加を要請	総括支援チームから石川県庁リエゾンに対して被害認定調査等に従事する対口支援団体の追加派遣について説明・依頼した。
1月18日	被害認定調査に関する対口支援団体の決定	総務省から全国知事会・政令都市市長会に対して対口支援団体の追加依頼が行われた。11時30分に広島県、山口県、高知県が決定し、18時に熊本県、北九州市、福岡市が追加で決定された。
1月19日	対口支援団体への資料提供 輪島市職員による被害認定調査開始	総括支援チームから対口支援団体に輪島市の被害認定調査に関する現状・応援職員の派遣スキームおよびシフト表を送付した。輪島市職員が6人体制で被害認定調査を開始した。火災による全焼地域の罹災証明書発行を開始した。
1月20日	北九州市、福岡市の先遣隊到着	輪島市役所に北九州市および福岡市の職員が到着した。先遣隊に被害認定調査に関する資料が届いていないことを確認し、現状および送付した資料を説明した。
1月21日	「24日100人受け入れ大作戦」への参画依頼	北九州市および福岡市の先遣隊に「24日100人受け入れ大作戦」への参画を依頼した。
1月22日	「24日100人受け入れ大作戦」開始	北九州市16名、福岡市10名の被害認定調査担当が到着した。現状・対応方針の説明後にマニュアル作成担当を北九州および福岡市で分担し作成を開始した。
1月23日	マニュアル作成継続・24日の集結の延期を決定	北九州市、福岡市は継続してマニュアル作成を行なった。輪島市、総括支援チーム、北九州市、福岡市の協議の結果以下の3点を決定した。①雪のため集結を25日に延期、②出発式の実施、③幹事団体をおくことを出発式後に協議
1月25日	自治体応援職員100人体制による輪島市被害認定調査の開始式マニュアル説明・調査開始	市長挨拶、対口支援団体の紹介、対口支援団体の代表（北九州市）挨拶の順で式が進められた。開始式の終了後に、対口支援団体に対して著者から輪島市における被害認定調査の実施方針を説明し、北九州市から作成したマニュアルの説明を行った。北九州市の一部と福岡市の職員は並行して被害認定調査を開始した。

とができ、システム稼働のためのデータセットアップが完了し、さらにベースキャンプとして利用するためのキャンピングカー20台が18日に到着することが決定したことから要請に至った。

19日に、北九州市および福岡市の先遣隊が到着した^[10]。輪島市では、被害認定調査に従事できる職員に限られているため、多くの調査員が一度に集結すると、管理ができないことが危惧された。このため、体制の構築は調査員を段階的に増員する計画としていた。計画を対口支援団体の調整窓口へ送付していたが、両市の先遣隊は把握していなかった。両市の派遣計画は段階的に派遣職員を増やすものではなく、当初から概ね1クールあたりの最大数を派遣する計画であることが判明した。

また、同日に輪島市職員による被害認定調査と、火災により消失した区域の罹災証明書発行が開始された。

20日に、北九州市および福岡市の調査員が22日に到着することが判明した。同日に残り4団体の調査員が24日に到着することが判明した。また、4団体も当初から派遣可能な職員数での派遣が行われることが判明した。つまり、2日後（22日）に26名が到着し、4日後（24日）に66名が加わり、総勢92名の調査員が24日に集結することが判明した。

これらの判明した事実から、総括支援チームと輪島市職員だけでは、体制構築の準備を完了させることができないと推察された。このため、22日に調査員が到着する北九州市および福岡市の職員を体制構築に参画させる方針を執った。

21日に、北九州市および福岡市の先遣隊に対して現状説明を行い、さらに、「24日100人受け入れ大作戦」と称した体制構築のために必要な準備を行うプロジェクトへの参画を依頼し承諾を得た。

対口支援団体	輪島市
<ul style="list-style-type: none"> ● シフト係 <ul style="list-style-type: none"> ● シフト <ul style="list-style-type: none"> ● 24日の調査票 ● 24日からのシフト作成 <ul style="list-style-type: none"> ● 被害認定調査 (端末アカウント含む) ・被災者生活再建窓口・コールセンター ● 車両の確認 ● LOGOチャット <ul style="list-style-type: none"> ● 使い方 ● 設定方法 ● アカウント数 ● LOGOチャットでの報告ルール ● 評価手順係 <ul style="list-style-type: none"> ● スマートフォン使い方マニュアル作成 (調査手順書) ● 23日に輪島市職員とマニュアル作成を目的とした調査 ● 被害認定調査事務所係 <ul style="list-style-type: none"> ● 応急危険度判定で使用した物品等の運搬 ● 事務所のレイアウト作成 ● 必要備品の搬入・セッティング 	<ul style="list-style-type: none"> ● 全体スケジュール ● 24日説明資料作成 ● 対口支援団体のロジ調整 ● 応急危険度判定データによる全壊判定の実装調整 ● 震災前後標高データによる全壊判定の実装調整

図1 対口支援団体へ示した資料1 (著者作成)

22日に到着した北九州市 (16名)、福岡市 (10名) の調査員に対して、現状および対応方針を説明した上で「24日100人受け入れ大作戦」への参画を依頼し承諾を得た。承諾を得る過程で、一部の調査員から、「被害認定調査に従事するために派遣されており、過去の被災自治体では被災自治体の職員が担ってきた調査箇所の割り当て、被害認定調査の運営体制構築、調査方法に関するマニュアルの作成などを担うことについて事前に説明を受けていない」旨の意見が出された。状況説明を丁寧に行なったことで承諾に至ったことから、不満の原因は、現場で活動する職員に、被災自治体の状況および計画が事前に共有されていなかったことと推察される。

「24日100人受け入れ大作戦」は、北九州市、福岡市および輪島市が、24日に約100名体制で被害認定調査を開始する共通の目標を達成するために実行したプロジェクトである。図1は、対口支援団体と輪島市のそれぞれが実施すべき業務を整理し、先遣隊および調査員に示したものである。調整の結果、シフト係を福岡市が担い、評価手順係と被害認定調査事務所係を北九州市が担うこととなった。輪島市の業務は著者が担った。「24日100人受け入れ大作戦」への参画が承諾された後は、両市に割り振られたマニュアルの作成が開始され、半日ごとに進捗状況を確認するための時間が設けられた。

23日には、輪島市、総括支援チーム、北九州市、



写真1 自治体応援職員100人体制による輪島市被害認定調査の開始式の様子 (著者撮影)

福岡市の協議を通じて次の3点が決定された。1点目は、集結予定日である24日に、降雪が予測されたため集結を25日に延期すること。2点目は、集結時に「自治体応援職員100人体制による輪島市被害認定調査の開始式」を実施すること。3点目は、6団体を取りまとめる幹事団体を置くこととし、25日からは、北九州市が担い、2週間ごとに交代することを6団体の集結後に議論することである。

25日には「自治体応援職員100人体制による輪島市被害認定調査の開始式」が行われた(写真1)。式は、輪島市長の挨拶、対口支援団体の紹介、対口支援団体の代表(北九州市)挨拶の順で進められた^[11]。式の終了後に北九州市の一部の職員と福岡市は1次調査を開始した。その他の職員に対して、著者から被害認定調査に関する輪島市の状

況、体制および完了目標などの説明を行った。続いて、マニュアル作成に携わった北九州市の職員からマニュアルの説明が行われた。これらの説明が終了した後に、運営体制に関する打ち合わせが行われた。参加者は、輪島市職員、総括支援チーム、6団体の代表者である。打ち合わせの結果、6団体が持ち回りで幹事団体を受け持つことが決定した。翌日からは、第4章で詳述する1次調査体制で業務が開始されたことから、これらを以て、1次調査体制の権限委譲が完了した。

3.2 2次調査体制への段階的移行

本節では、2次調査体制への段階的移行にかかる期間の過程を確認することで、対口支援団体に対して実施した権限委譲の過程を把握する。表3に時系列で、主な支援内容とイベントを示す。

全棟を対象とした1次調査の完了が3月中旬に見込まれる状態となったことから、2次調査への移行準備を行う必要が生じた。1次調査は建物の外観のみで調査を行うが、2次調査は建物内部の調査を行う必要があり、難易度が高くなる。過去の災害からは2次調査の実施にあたって「「損害割合」の程度の判定を職員がその場で目視で判断するのは難しい」との教訓が報告されていることから、難易度の高い業務だと考えられる¹²⁾。

1次調査では、すべての対口支援団体が共通の

マニュアルを用いて研修と引き継ぎを行った後に、総入れ替えを実施していた。2次調査は難易度が高いため、1次調査と同様の引き継ぎでノウハウを伝えることは困難であることが現場では認識されていた。さらに、2月27日に、一部の対口支援団体から「2次調査は専門性が高く、対応できる職員に限られることから、応援職員の派遣は1次調査までとし、別の業務を行う中長期の職員派遣を検討している」旨の連絡を受けた。これらの課題に対応するために、2次調査の対応方針を示し、応援職員を確保することが喫緊の課題となった。

2月29日に、対口支援団体に対して、輪島市副市長から5月末日を2次調査の完了目標とするため、継続的な職員派遣の依頼が行われた。対口支援団体に対して、総括支援チームから形式的に3月31日までの期間の応援職員派遣依頼の文書を発出していたことから、実際の目的に合わせた延長を依頼したことになる。副市長の依頼の後に、前節で示した「24日100人受け入れ大作戦」と同様に、著者から現状の説明に加えて、2次調査体制への移行に伴う業務を提示した(図2)。業務の整理にあたっては、2次調査の未経験者の応援職員を受け入れることを前提とした班編成を行う方針を執った。具体的には、対口支援団体の混成で調査班を編成し、2次調査の従事期間が長い職員が新たに着任した職員に対してOJT方式で調査手順

表3 2次調査体制への段階的移行にかかる期間の主な支援内容とイベント

日	事項	詳細
2月27日	応援職員の減員可能性を把握	一部の対口支援団体が3月末日で短期派遣を終了し、他業務の中長期派遣を検討していることが判明した。
2月29日	2次調査に関する状況認識の統一と、派遣期間の延長調整	輪島市副市長から対口支援団体に対して、5月末日を調査完了目標とするため、継続的な職員派遣の依頼が行われた。2次調査の方針および完了目標の詳細について著者から対口支援団体へ説明を行った。2次調査で必要となるマニュアルおよび体制構築について検討担当団体の検討を提案したが、他の団体が作成した資料などの例示を求められ決定には至らなかった。ただし、調査方法のマニュアルについては熊本地震の経験を踏まえて熊本県が担うことが決定した。
3月1日	2次調査に関するマニュアル作成担当の決定	作成するマニュアルイメージを中能登町向けに熊本県御船町職員が作成した資料を基に提示した。マニュアルの作成担当団体が決定し、マニュアルの作成が開始された。
3月4日	2次調査実施体制の承認	2次調査の運営体制は、対口支援団体の混成による機能別の班編成とすることを著者から対口支援団体へ提案し承認された。
3月15日	被害認定調査(第2次調査)体制への部分移行	北九州市、広島県、山口県、高知県が2次調査体制へ移行した。福岡市、熊本県は1次調査を継続した。
4月7日	2次調査体制への完全移行	2次調査体制およびタイムスケジュールを実装した。

完成目標3月4日（月） 3月6日頃から職員宅で開始

リーダー会議で簡単に進捗状況の共有をお願いします

- 2次調査マニュアル（調査班）
● 熊本県
- 2次調査住民説明マニュアル
● 作成担当
- アポ取りマニュアル（運営班）
● 作成担当
- 2次調査研修マニュアル（仮）
● 未経験者が評価を行うための工夫を検討し、必要に応じてマニュアル・ルールを作成
● 検討・作成担当
- 一次調査の反省を踏まえて2次調査は評価結果のチェック班設置

図2 対口支援団体へ示した資料2（著者作成）

を教えるものである。

図2で提示した「2次調査マニュアル」は、2次調査の調査方法を整理するものである。「アポ取りマニュアル」は、2次調査では建物の内部調査を行うことに伴い、申請者の立ち会いを求めることから、アポイントメントを取るための手順を整理するものである。「2次調査住民説明マニュアル」は、2次調査に関する申請書に加え、現場で申請者に対して制度等の説明を行うためのマニュアルである。「2次調査研修マニュアル（仮）」は、2次調査に応援職員が派遣される前に、各々が輪島市の2次調査体制と実施方法について事前学習するためのマニュアルである。著者からの説明に対して、一部の応援職員から、「具体的な資料の提示がなければ作業をイメージできないことから、役割分担を行うことができない」旨の意見が出された。「2次調査マニュアル」の作成は、熊本県が担うことを決定できたものの、その他のマニュアルを作成する役割分担の決定には至らなかった。

3月1日に、上記4つのマニュアルを作成するための参考資料を対口支援団体に提示し、マニュアルの作成に関する役割分担が決定した。提示した参考資料は、能登半島地震の対応で中能登町が使用したマニュアルである^[12]。前日に決定していたとおり「2次調査マニュアル」は熊本県が作成を担った。調整の結果、新たに「アポ取りマニュアル」は福岡市、「2次調査住民説明マニュアル」は山口県および高知県、「2次調査研修マニュアル（仮）」は北九州市および広島県が作成を担うことが決定した。

4日に、2次調査体制を対口支援団体に提示し

承認を得た。1次調査体制は対口支援団体ごとに調査班と運営班が存在していたが、2次調査体制は対口支援団体の概念を取り扱うこととした。つまり、内勤および現場調査の両方において対口支援団体の混成で職員を配置することとした。体制については次章で詳述する。

15日に、2次調査を開始した。北九州市、広島県、山口県、高知県の4団体で2次調査の体制を執ることとした。これを以て、2次調査体制の権限委譲が完了した。全棟調査の方針を執った1次調査において、評価漏れが確認されていたため、福岡市および熊本県は1次調査を継続することとした。

4月7日に2次調査体制への完全移行が行われた。事務所の配置が変更され、新たなタイムスケジュールを用いて業務が開始された。2次調査体制への完全移行に伴い、福岡市および熊本県も運営に携わる係へ割り当てられた。

4. 結果2：業務運営体制の分析

本章では、1次調査と2次調査のそれぞれの体制で、どのような役割分担が行われたのかを確認する。

第1節では、まず、比較分析の基とするために、災害に係る住家被害認定業務実施体制の手引き⁸⁾（以下「手引き」とする。）で示される体制を確認し、次に、輪島市で構築された1次調査および2次調査のそれぞれの体制と役割の担い手を示す。これにより、どのような体制で業務が行われたのかを確認する。

第2節では、手引き⁸⁾に示される業務と輪島市で執られた1次調査体制および2次調査体制の業務とその担い手の役割を確認した上で、輪島市から権限委譲が行われた業務を確認する。

なお、本章で示す図表は、第3章で詳述した対口支援団体との調整において、著者から対口支援団体に示した体制図を基に、著者の位置付け^[13]を加え、実態を基に作成した。図表と指揮命令の実態について、内容に誤りがないのかを確認するために、輪島市職員および対口支援団体から派遣された職員^[14]に確認を行なった。確認の結果、

業務分担に関する指摘と対口支援団体内部の指揮命令の実態に関する情報を得ることができた。これらを踏まえて、図表を修正し、実態を記述した。

4.1 体制の実態

(1) 国が示す体制

手引き⁸⁾で示される体制を確認する。図3に手引き⁸⁾の「体制と業務分担例災害規模の大きい場合」を基に作成した図を示す。詳細は手引き⁸⁾を参照されたい。

総括者には課長クラスが就き、災害対策本部との連絡調整を担う。コーディネーターには、係長クラスが就き、調査の進捗管理や、調査精度の確保など、業務の中核となる役割を担う。コーディネーターの下に調査班を統括するリーダーと、処

理班が配置される。

(2) 1次調査体制

次に、輪島市における1次調査体制を確認する(図4)。総括者には、税務課長を兼務する部長級職員が就いた。コーディネーターには第二著者が就いた。コーディネーターの下に、「総括班(幹事)」「調査班」「システム担当」「チェック担当」「企画・調整担当」が配置された。総括班(幹事)は、対口支援団体が2週間ごとに交代する輪番制で、当番となる対口支援団体の隊長が就いた。隊長とは、所属する応援職員のとりまとめを行う職員を指し、その職位は派遣の時期や団体によって異なる。隊長には、管理職や防災を担当する管理職級未満の職員が充てられるなど、対口支援団体によって任命基準に違いが見られた。初回の派遣

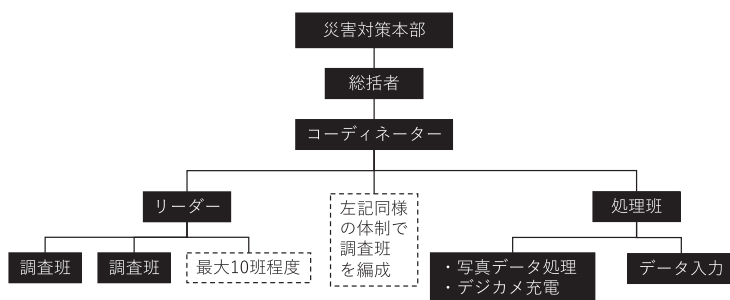


図3 手引き⁸⁾の「体制と業務分担例災害規模の大きい場合」を基に作成した図(著者作成)

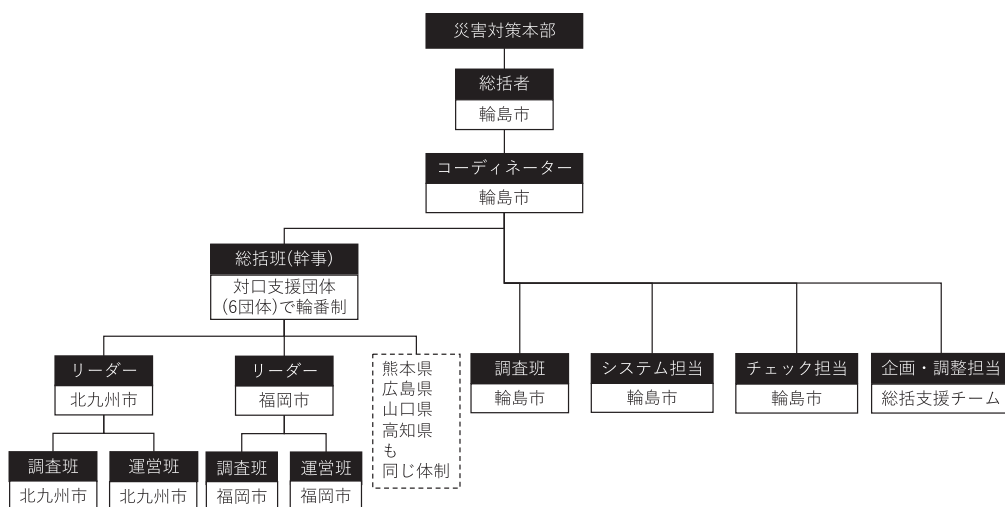


図4 1次調査体制(著者作成)

は、管理職の隊長を補佐した職員が、2回目の派遣では隊長を担う事例を複数人確認している。この例から示唆されるように、当初の派遣から時間が経過し、業務が安定するにつれて、管理職の応援職員は減少した。また、対口支援団体の隊長の立場で、総括支援チームおよび輪島市と調整する機会は生じたが、平時の所属や職位を基に調整が行われることはなかった。なお、輪島市および総括支援チームから、対口支援団体に対して隊長を含む応援職員の職位に関する条件は指定しなかった。

対口支援団体のとりまとめは、命令ではなく調整を以て行われた。毎日2回開催される定例会議および必要に応じて開催される臨時の会議を通じて調整が行われた。これは、応援職員が6つの異なる団体から派遣されており、各団体の隊長の職位も異なることに加え、事前に計画された体制ではなく、現場で輪島市の対応を行うために、その場で構築された体制であったため、同一組織内の上下関係のような指揮命令ではなく、調整による合意形成が適していたと考えられる。

総括班（幹事）の下に6団体が配置された。対口支援団体の隊長は体制における「リーダー」に就き、リーダーの下に、調査班と運営班が配置された。6団体とも同じ体制を執っている。つまり、各団体のリーダーの下で調査班と運営班が業務を行なった。対口支援団体から派遣される隊員は、隊の中で初めて顔を合わす職員が多く含まれていた。各県隊は、県職員と市町村職員の混成チームである。指定都市隊は組織内の多岐にわたる部署から集められたチームである。このような状況の中で、平時のような指揮権限はないものの、上司が部下に命令を行うような形で業務を進めている団体と、隊長の差配による団体内の調整を以て業務を進めている団体が混在したようである。

対口支援団体は、コーディネーターの指揮下に配置されているが輪島市から命令が行われることはなかった。応急対策職員派遣制度に関する要綱¹³⁾には、当該制度で派遣される応援職員は、被災市区町村長の指揮の下で業務に携わることが明記されている。しかし、輪島市での実態は、コー

ディネーターと対口支援団体の間での調整を以て活動が行われた。被災自治体職員からの視点では、自身の生活や業務を犠牲にして、遠方から派遣されてきた職員に対して命令を下すことは難しかったと推察される。また、前述の調整会議の場では、業務の進行に伴い生じた問題に対して、応援職員の知見を集めて対応方針が検討された。6団体は、被害認定調査の方針の決定に参加することが可能であり、権限委譲の結果、自律性と責任感が徐々に醸成されていたと考えられる。これらの条件に基づき、調整による業務マネジメントが機能したため、要綱¹³⁾に記載されるような指揮命令は必要がなかったと考えられる。

輪島市職員で編成された「調査班」「システム担当」「チェック担当」はコーディネーターが通常業務と同様に上司と部下の関係の下で業務を行った。

企画・調査担当は、総括支援チームの著者が就いた。著者に対しても、対口支援団体と同様に、コーディネーターから命令を受けることはなかった。主に自発的な活動が中心であり、一部の活動はコーディネーターからの依頼に基づいて実施した。業務に関する企画は、資料を作成した時点で著者からコーディネーターに提案し調整を行なった。すべての提案が採用されたわけではなく、調整の結果、廃案になった提案も存在する。例えば、図1で示した「震災前後標高データによる全壊判定」が該当する。この提案は、航空レーザー測量による震災前後の標高データの比較分析から、層崩壊した建物を抽出し、全壊判定へ繋げることを意図したものであるが、輪島市および関係者との調整の結果廃案となった。

1次調査体制の確認を通じて、対口支援団体間、リーダーおよび輪島市との接点では調整が行われていることがわかった。つまり、臨時の組織で応援職員が連携するためには、調整が求められたことが示唆される。

(3) 2次調査体制

次に、輪島市における2次調査体制を確認する(図5)。前項との説明の重複を避けるために、1次調査との変更点を中心に確認する。なお、係の配置に変更はないものの、係を受け持つ対口支援

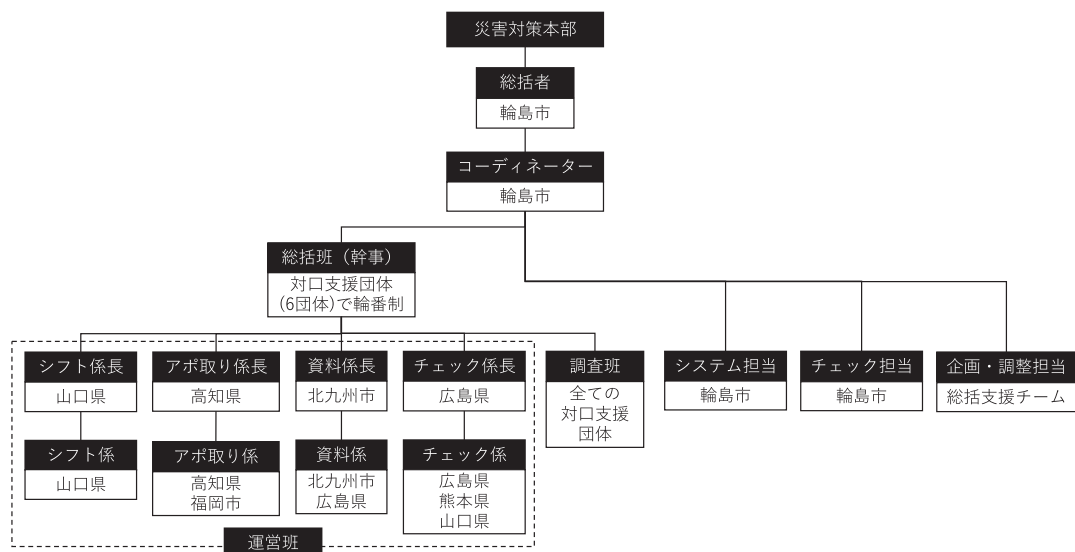


図5 2次調査体制(著者作成)

団体が時間の経過と共に一部変更しているため、図5は2次調査体制の完全移行時点(4月7日時点)を示した。

2次調査は、調査班および輪島市役所の被害認定調査事務所で勤務するすべての業務を対象に、対口支援団体の混成チームで実施することを基本方針とした。なぜなら、以下の2点の課題に対応するためである。1点目は、対口支援団体が6団体から15団体(2次調査体制への完全移行を検討した4月1日時点で判明した団体数)まで増加することに対応するためである。各団体の派遣規模は1名(堺市)から26名(熊本県)まで団体によって大きく異なることから、1次調査と同様に対口支援団体で運営班と調査班を設置する体制を継続することは困難であった。2点目は、第3章第2節で確認したとおり1次調査と比較して難易度の高い2次調査へ対応するためにOJT方式を実装するためである。ただし、1次調査の体制でも設けられた「総括班(幹事)」と4つの係から成る運営に係る内部事務は、関係者が増えることによる意思疎通の手間の増加を防ぐため、1次調査から被害認定調査に従事している6団体の混成チームとした。

2次調査体制は、総括班(幹事)の下に運営班

と調査班が配置された。運営班は4つの係で構成され、各係には係長が配置された。ここでの係長は、平時の業務における係長の職位を指すものではない。体制における係長にどの職位の職員を充てるのかは対口支援団体に委ねられていた。実態は、前述のとおり派遣開始から時間が経過し業務が安定してきたため、管理職の派遣は減少していた。例えば、2次調査体制の移行時に、ある対口支援団体が派遣した隊長は、1次調査体制で派遣経験のある係長級未満の防災担当職員であった。この対口支援団体の派遣陣における隊長の例から示唆されるように、体制における係長は管理職未満の職員が中心となって担った。4つの係とは、「シフト係」「アポ取り係」「資料係」「チェック係」を指す。運営班の中に、これら4つの係を位置付けた。1次調査体制は対口支援団体の隊長が就く「リーダー」の指揮下に調査班が配置されていたが、2次調査体制は総括班(幹事)の下に配置された。

2次調査体制においても1次調査体制と同様に、コーディネーターから、総括(幹事)、4つの係の係長、調査班、企画・調整担当に対して、命令が行われることはなかった。コーディネーターと総括(幹事)、4つの係間の調整は、毎日開催される定例会議および必要に応じて開催される臨時

の会議を通じて調整が行われた。企画・調整担当との調整は必要に応じて行われた。

調査員との調整は、コーディネーター、総括班（幹事）、および4つの係の係長からの連絡事項を調査班の班長に対して伝達する朝礼が行われた。

調査員側からの意見は、「調査員の声」と称する調査方法や運営に対する意見記入用紙を投函する仕組みを構築して把握した。意見に対しては各係が作成した回答案を輪島市に確認した上で、回答を掲示することとした。なお、朝礼は輪島市役所から遠方の区域に調査範囲が広がってきたことに伴い、調査員の出発時間が早まってきたことから、5月4日に廃止された。

4.2 業務分担の実態

業務分担から権限委譲の状況を検討するために、手引き⁸⁾の業務分担と1次調査体制および2次調査体制で行われた業務分担を表4に示す。表4は、前節で示した図4（1次調査体制）および図5（2次調査体制）で、どの役割に、どのような業務が割り当てられたのかを示すものである。表4に記載した1次調査体制および2次調査体制の各種業務は、以下の手順で整理した。まず、「手引き⁸⁾に記載される業務」の列に、手引き⁸⁾に記載される業務を役割に合わせて転記した。次に、「1次調査体制の業務」および「2次調査体制の業務」の列に、図4（1次調査体制）および図5（2次調査体制）で確認した輪島市の役割に合わせて、手引き⁸⁾の業務を担当した役割の行に割り振った。例えば、「災害対策本部との連絡調整」の業務は、総括者がそれぞれの体制で担当したため、総括者の行の「1次調査体制の業務」および「2次調査体制の業務」の列にそれぞれ業務を記載した。手引き⁸⁾に記載されているが、業務の範囲が輪島市の実態と合っていない表現は語句の変更を行い、分割して2種類の業務として取り扱った。例えば、手引き⁸⁾で処理班の業務として示される「資機材管理・準備」は、輪島市では「資機材管理」はシステム担当が担い、「調査地図、調査票の準備」は資料係が担当したことから分割し、2種類の業務とした。手引きに記載のない業務は追加した。例

えば、「調査結果の修正」などが該当する。以下では、それぞれの役割が担当した主な業務を、総括者から順に確認する。なお、一部の業務は複数の役割で重複して担当しているものがある。

総括者は、手引き⁸⁾に記載される「災害対策本部との連絡調整」を担当した。重要な方針の決定はコーディネーターからの提案に対して総括者が行い、必要に応じて災害対策本部会議で情報共有を行った。

コーディネーターは、主に調査の総括を担当した。「調査の進捗管理」「調査に係る企画の承認」の業務が該当する。この他に「調査精度の確保」および「調査結果の修正」の業務を通じて調査の質を保つための業務を担当した。

リーダーは、1次調査体制のみ配置され、所属する対口支援団体の総括を担当した。輪島市の体制におけるリーダーは手引き⁸⁾に記載されるリーダーとは役割が異なり、「所属する対口支援団体の総括」が主たる業務である。

調査班は、手引き⁸⁾で示される「被害認定調査の実施」に加えて「写真データ整理」「調査票の入力」を行なった。輪島市ではシステムを用いて調査を行ったため、写真データおよび調査票はシステムに入力した。

処理班は、輪島市では配置されなかった。手引き⁸⁾で処理班が担当とされる業務は、調査班とシステム担当が分割して担当した。

以下で確認する役割は手引き⁸⁾には記載されていないものである。

システム担当は、資機材管理と、システム管理および運用を行なった。具体的には、関係機関から借用したタブレット端末、PCなどの「資機材管理」、調査結果データの吸い上げを行い、罹災証明書発行用のPCにデータを移動させる「評価結果データの管理」、システムを運用するために「システム関係者との連絡調整」を行なった。

チェック担当は、調査票の確認が含まれる「調査精度の確保」を行なった。修正が必要な調査票を確認した場合は、コーディネーターと相談のうえ「調査結果の修正」を行なった。

企画・調整担当は、第3章第1節で詳述した

表4 手引き⁸⁾の業務分担と1次調査体制および2次調査体制で行われた業務分担

役割	手引き ⁸⁾ に記載される業務	1次調査体制の業務	2次調査体制の業務
総括者	災害対策本部との連絡調整	災害対策本部との連絡調整	災害対策本部との連絡調整
コーディネーター	調査スケジュールの設定 調査地域、調査班、調査員のコーディネート 調査の進捗管理 調査精度の確保（調査票の確認、疑問点等の統一等）	調査の進捗管理 調査精度の確保（調査票の確認、疑問点等の統一等） 現場からの質問等への対応 調査結果の修正 調査に関する企画の承認	調査の進捗管理 調査精度の確保（調査票の確認、疑問点等の統一等） 現場からの質問等への対応 調査結果の修正 調査に関する企画の承認
リーダー	調査票の確認 現場からの質問等への対応 翌日の調査地図、調査票の準備	所属する対口支援団体の総括	-
調査班	被害認定調査の実施	被害認定調査の実施 写真データ整理 調査票の入力	被害認定調査の実施 写真データ整理 調査票の入力
処理班	写真データ整理 調査票の入力 資機材管理・準備（地図・調査票コピー、デジタルカメラ等の充電等）	-	-
システム担当	-	資機材管理 調査結果データの管理 システム関係者との連絡調整	資機材管理 調査結果データの管理 システム関係者との連絡調整
チェック担当	-	調査精度の確保（調査票の確認、疑問点等の統一等） 調査結果の修正	調査精度の確保（調査票の確認、疑問点等の統一等） 調査結果の修正
企画・調整担当	-	プロジェクトの企画・進行管理 課題に対する対応方針の企画 対口支援団体との連絡調整 資源調達 他自治体の対応状況に関する情報収集 調査方法に関する情報収集 調査スケジュールの設定	プロジェクトの企画・進行管理 課題に対する対応方針の企画 対口支援団体との連絡調整 資源調達 他自治体の対応状況に関する情報収集 調査方法に関する情報収集 調査スケジュールの設定
総括班（幹事）	-	対口支援団体間の調整 気象情報の収集 会議の運営・記録	調査の進捗管理 「調査員の声」の管理 対口支援団体間の調整 気象情報の収集 会議の運営・記録
運営班	-	調査地域、調査班、調査員のコーディネート 調査の進捗管理 シフト作成	-
シフト係	-	-	シフト作成
アポ取り係	-	-	アポ取りの架電
資料係	-	-	調査地図、調査票の準備
チェック係	-	-	調査計算結果の確認 調査精度の確保（調査票の確認、疑問点等の統一等） 2次調査マニュアルの更新 現場からの質問等への対応

「24日100人受け入れ大作戦」などの業務進行に伴って生じた課題に対応するための「プロジェクトの企画・進行管理」などの企画を担った。また、PCやシステムアカウントなどの調査全体に関連する「資源調達」を担った。

総括班（幹事）は、主に「対口支援団体間の調整」を通じて、意見のとりまとめに関する役割を担った。2次調査体制では、設定した目標に対する「調査の進捗管理」を行い、被害認定調査事務所への動線となる階段に掲示したグラフを更新し

た。さらに、前節第3項で確認した「調査員の声」に対する回答状況の管理を行なった。

運営班は、1次調査体制では、所属する対口支援団体の「調査地域、調査班、調査員のコーディネート」および「調査の進捗管理」を担った。2次調査体制では、運営班の中に、「シフト係」「アポ取り係」「資料係」「チェック係」を配置したため、業務内容は係ごとで以下に整理した。

シフト係は、18団体から派遣される職員を、入れ替わりのタイミングと輪島市での活動期間を考慮して「シフト作成」を行った。前節で確認したOJT方式を実装する役割を担ったと言える。具体的には活動期間を基に、調査員に、着任日を「初日」、2日目を「△」、3日目以降を「○」と3段階のランクを付し、ランクを考慮しながらシフト編成を行った。調査員に示されたシフト表にはランクが記載されている。「○」が付く職員は、班長候補となる。つまり、2日目までは、先輩職員の指導を受けながら、調査のノウハウを学び、最短で3日目からは後輩職員に教える立場になる。調査班ごとの車両の割り当てもシフト係が担った。

アポ取り係は、2次調査の申請者へ架電し、調査の日程調整を行なった。架電時には、日程調整に加えて、建物の部屋数、表札の有無および駐車スペースの有無を確認し、調査員が円滑に調査を行うための情報を収集した。

資料係は、調査班が携行するための「調査地図、調査票の準備」を行った。調査家屋を特定するための住宅地図や、固定資産税の家屋台帳から、家屋図面を複写した。これに加えて2次調査の申請書など、調査に必要な書類を申請者ごとに紙ベースで準備した。

チェック係は、調査結果のチェックおよび「2次調査マニュアル」の更新を行った。チェックは、「調査計算結果の確認」と、調査票の確認が含まれる「調査精度の確保」を行った。1次調査体制では、輪島市職員のみで「現場からの質問等への対応」を実施していたが負担が大きかった。2次調査体制では、まずはチェック係が「現場からの質問等への対応」を行い、判断が難しいものは輪島市職員が対応した。

次に、権限委譲の観点で業務を確認する。業務をカテゴリに分類した結果と応援職員への権限委譲の有無を表5に示す。表5は、1次調査体制および2次調査体制のそれぞれで行われた30種類の業務を対象にカテゴリに分類し、さらに、応援職員への業務の権限委譲の状況を確認するために、輪島市職員のみが担った業務と、応援職員へ権限委譲を行った業務を判読できるように整理した。カテゴリの分類は、以下の手順で分類した。

表4で示した業務を対象に、1業務あたり1つのラベルを作成し、内容が類似しているものを集約しサブカテゴリとして命名した。さらに、サブカテゴリの内容が類似しているものを集約し、カテゴリ名を決定した。サブカテゴリをまとめることができなかったラベルについては、そのままサブカテゴリを構成せずにカテゴリとして命名した。著者が分類した結果は、前述のとおり、輪島市職員および対口支援団体から派遣された職員^[4]の確認を経て確定させた。

30種類の業務を3つのカテゴリに分類した。「災害対策本部との連絡調整」は、サブカテゴリは生成せず1種類の業務でカテゴリを生成した。「組織運営管理業務」のカテゴリは、6つのサブカテゴリの生成を経て18種類の業務で生成した。被害認定調査の組織運営や資源管理に関連する業務を分類した。「調査業務」のカテゴリは、サブカテゴリは生成せず、11の業務で生成した。被害認定調査を行うために直接的に生じた業務を分類した。

輪島市では、被害認定調査に従事できる職員が限られている制約に対応するために、1次調査では24種類の業務が実施され、そのうち18種類の業務で権限委譲が行われた。2次調査では28種類の業務が実施され、そのうち22種類の業務で権限委譲が行われた。1次調査と2次調査を通じて合計30種類の業務が実施され、そのうち24種類の業務で権限委譲が行われたことがわかった。すべてのカテゴリで権限委譲が行われなかった業務が存在する。つまり、権限委譲はカテゴリに依存しないことが示唆された。「災害対策本部との連絡調整」のカテゴリに単独で分類した「災害対策本部との

表5 業務をカテゴリ別に分類した結果と応援職員への権限委譲の有無

カテゴリ	サブカテゴリ	業務	1次調査体制	2次調査体制
災害対策本部との連絡調整		災害対策本部との連絡調整	●	●
		調査の進捗管理	○	○
組織の運営		調査スケジュールの設定	○	○
		課題に対する対応方針の企画	○	○
		プロジェクトの企画・進捗管理	○	○
		調査に関する企画の承認	●	●
		会議の運営・記録	○	○
		「調査員の声」の管理	-	○
		他自治体の対応状況に関する情報収集	○	○
組織運営管理業務	情報収集	調査方法に関する情報収集	○	○
		気象情報の収集	○	○
		調査地域、調査班、調査員のコーディネート	○	-
資源調達・管理		資源調達	○	○
		資機材管理	●	●
		シフト作成	-	○
		対口支援団体との連絡調整	○	○
対口支援団体との連絡調整		対口支援団体間の調整	○	○
		所属する対口支援団体の総括	○	-
調査業務	所属する対口支援団体の総括	所属する対口支援団体の総括	○	-
	システム関係者との連絡調整	システム関係者との連絡調整	●	●
		調査精度の確保（調査票の確認、疑問点等の統一等）	○	○
		調査票の入力	○	○
		被害認定調査の実施	○	○
		現場からの質問等への対応	○	○
		写真データ整理	○	○
		調査地図、調査票の準備	-	○
		2次調査マニュアルの更新	-	○
		調査計算結果の確認	-	○
		調査結果の修正	●	●
		調査結果データの管理	●	●
		アポ取りの架電	-	○

● = 輪島市職員のみが担当した業務 ○ = 応援職員へ権限委譲した業務

連絡調整」は権限委譲が行われていない。「組織運営管理」のカテゴリに分類した業務のうち、「調査に関する企画の承認」「資機材管理」「システム関係者との連絡調整」の3業務は権限委譲が行われていない。「調査業務」のカテゴリに分類した業務のうち、「調査結果の修正」「調査結果データの管理」の2業務は権限委譲が行われていない。これらの6業務が、なぜ権限委譲されなかったのかは次章で検討する。

5. 考察

本章では、問題解決を通じて得られた結果の意

義を検討した上で、転用可能性を考慮しながら、応援職員への権限委譲に関する要点および被災自治体が「かなりの程度権限移譲して丸投げ」⁶⁾することが可能な範囲を考察する。

5.1 問題解決を通じて得られた結果の意義

本研究で解決に向けて取り組んだ問題は、「複数の対口支援団体から派遣される応援職員と共に、輪島市の制約を踏まえ、被害認定調査の体制を構築し、運営を行う」ことである。本稿の投稿時点において、輪島市では被害認定調査を継続しているため、最終的な結論を得る時期ではないが、現

時点で得られた結果を基に意義を検討する。

問題解決の過程で権限委譲を実施した結果、輪島市職員が担う業務量を低減することができた。第3章では、調査員が利用するマニュアルの作成およびマニュアルの説明などが応援職員により行われたことを把握した。第4章では、権限委譲が行われた業務を把握した。つまり、輪島市の制約を踏まえて権限委譲が行われた結果、輪島市職員の業務量を低減させることができたと考えられる。

また、生じた課題への対応方針を応援職員で検討する方向づけができた。例えば、2次調査時点においてアポイントメントの完了件数が調査班の調査可能数に対して不足する課題が生じた。つまり、調査班は編成できるものの、調査を行う家屋のアポイントメントが十分に取れていない状況が発生した。課題に対応するために、「アポ取り係」と「シフト係」が自発的に連携して、一時的に「アポ取り係」を増員することが応援職員間の調整で実現している（5月7日など複数日で実装）。

すべてを判断できる時点ではないものの、これらの事実から、問題解決の過程で輪島市の制約を踏まえた体制が構築され、運営が行われたと一定の評価は可能であろう。また、本事例を通じて、被災自治体の職員のみで体制を構築できない場合には、体制の構築時点から対口支援団体へ権限委譲を行い、共に体制を構築する選択肢があること

を提示できたことにも意義がある。

5.2 権限委譲の要点

(1) 権限委譲の実施時点の要点

第3章では、複数の対口支援団体に対して権限委譲を行う過程を確認した。本項では、権限委譲を行うにあたって、対口支援団体に対して実施した説明内容の確認を通じて権限委譲の実施時点の要点を検討する。確認は、本研究において、初めて対口支援団体に権限委譲を行った「24日100人受け入れ大作戦」の説明に用いた資料を対象とする。

「24日100人受け入れ大作戦」の実施を通じて対口支援団体に権限委譲を行うために、著者から先遣隊（1月21日に説明）および調査員（1月22日に説明）に対しての説明に用いたスライド資料の構成と目的を表6に示す。スライド資料は12ページで構成され、各スライドには図1（表6スライドNo.10）および図2と同様に、スライド上部へスライドタイトルを記載している。

スライド資料を用いて、輪島市の承諾を得た資料を著者が対口支援団体に説明し、状況認識の統一を実現した。田口ら¹⁴⁾は、状況認識の統一を実現するためには、被害および対応状況を報告資料に集約し、会議を通して審議・承認・共有した上で対応方針と方向性を決定して、はじめて実現で

表6 スライド資料の構成と目的

スライド No.	スライドタイトル	スライドの目的
1	被害認定調査に関する状況共有と対応方針	輪島市の承諾を得た資料を、著者が輪島市に代わりに説明していることを示すために、輪島市税務課資産税係の名前を入れた。
2	罹災証明書の発行完了までのロードマップ (イメージ)	
3	一次調査完了 (全棟: 約31,000棟) イメージ	現状と対応方針を共有すること。
4	調査対象家屋数を減らすための作戦	
5	全壊判定タスクイメージとスケジュール	
6	輪島市被害認定調査組織図	
7	現地調査タイムスケジュール	体制を共有すること。
8	調査事務所タイムスケジュール	
9	チーム編成・持ち物	
10	24日100人受け入れ大作戦 (21日~23日の業務)	体制を構築するために必要な業務と期限を共有すること。(図1)
11	今後の課題	2次調査の方法を別途検討する必要があることなど、今後の課題を共有すること。
12	資料に関する問い合わせ先	疑問点等の問い合わせ先を示すこと。

きると指摘している。スライド資料には、これらの要素が含まれ、1月22日に輪島市、著者、北九州市および福岡市が参加した会議で議論が行われた。つまり、田口ら¹⁴⁾が指摘する状況認識の統一を実現する要件を満たしていたと考えられる。上記から、権限委譲の要点の一つは、権限委譲の実施時点に状況認識の統一を実現した上で、業務の割り振りを会議で決定することであることが示唆された。

(2) 「企画・調整担当」が機能した要因と権限委譲への貢献

前項では、状況認識の統一を実現し、対策が進められた事例の一つを確認した。5月末日までの対口支援団体の活動期間中には、様々な問題が生じ、その都度、同様のプロセスを繰り返しながら問題を解決してきた。本項では、「企画・調整担当」が問題解決において果たした役割が、輪島市から対口支援団体への権限委譲を成功させる要点の一つであることを示すため、その機能した要因と、どのように権限委譲に貢献したのかについて順に検討する。

著者が担った「企画・調整担当」は、総括支援チームの活動事例として総務省¹⁵⁾が示す「応援職員に依頼する業務及び必要人数の把握」「罹災証明書の交付業務（受付・調査・交付）」に関する全体のコーディネート」を繰り返し行なったものである。著者と第二著者が出会った1月6日時点においては、第二著者は応急対策職員派遣制度の存在について把握していなかった（5月9日確認）。著者が作成し対口支援団体に示した資料には、徐々に構築された信頼関係のもとで、必要に応じて輪島市税務課資産税係のクレジットを入れることが認められた。例えば、第3章で確認した「24日100人受け入れ大作戦」の資料が該当する。これにより、総括支援チームである著者の助言は、既に輪島市に受け入れられており、輪島市からの提案であると対口支援団体に認識されたと考えられる。1月を例に挙げると15日間は輪島市役所で席を並べて問題解決に取り組んだ。所属する伊勢市役所での勤務日は5日である。つまり、大半は輪島市税務課資産税係と同じ時間を過ごしたこと

となる。席を並べ一緒に業務を進めることで、輪島市役所の組織文化や、職員を含めた被災者の生活状況に関する理解を深めた。また、自身について語ることにより、実質的に輪島市税務課資産税係の一人として著者が徐々に受け入れられたと考えている。これらから、「企画・調整担当」が機能した要因は、対口支援団体の応援職員が、著者が輪島市に受け入れられ問題解決に取り組んでいる姿勢を観察し、輪島市税務課資産税係のクレジットが入った著者の提案資料を、輪島市からの提案と受け止め検討が行われたことにあると考えられる。著者が輪島市に居ない日を含めて会議の議事録を確認したところ、著者からの提案に対して、輪島市職員でないことに起因する批判的な議論は見受けられなかった。

「企画・調整担当」は、問題を把握した上で、対応方針を決めるための資料を作成し、繰り返し行われた意思決定を支援する役割を果たした。第3章で示した2つの権限委譲に関連するプロジェクトでは、プロジェクトの必要性、タスクおよび期日を示した上で役割分担を調整し対口支援団体の了承を得た。これらの企画調整を通じて、対口支援団体に割り当てた業務範囲内での意思決定を実行できる体制が構築された。

上記から、権限委譲の要点の一つは、「企画・調整担当」が状況認識の統一を実現し、業務の割り振りを会議で調整し、決定を支援したことであると示唆された。輪島市の事例では、応援職員である著者が「企画・調整担当」を担い、対口支援団体の信頼を得ながら権限委譲が進められた。なお、「企画・調整担当」の担い手や業務範囲は現場状況やニーズに応じて柔軟に設定されるべきであることに留意いただきたい。

(3) 権限委譲が機能するための要件

第3章で確認したとおり、被害認定調査を進めるにあたって、対口支援団体が担当する業務は会議を経て決定された。輪島市からは、業務を実行するための詳細な指示は行わず、輪島市および著者から関連する情報提供およびPC等の資源提供を行った。対口支援団体は与えられた業務の範囲内で、自由裁量で業務を進め、日々実施される進

捗状況の共有の会議で輪島市および関係者との意見交換を以て対応方針が決定された。これは、権限委譲が機能するための2つの要素として、中村ら¹⁶⁾が指摘する点に合致する。2つの要素とは、権限の「委譲側に残る「監督責任が適正に履行されること」と、権限委譲における「部下が保有する資源（委譲後のサポートも含める）との適合」と説明される。輪島市と対口支援団体の関係は上司と部下の関係とは異なるが、この文脈を本研究のケースに置き換えると次のようになる。「輪島市が業務権限を対口支援団体に委譲し、進捗状況の確認を通じて監督責任を果たし、「対口支援団体は、関連する情報や資源提供のサポートを受けながら、業務実行に必要な人員を充てることができた」。このことから、本研究で行われた被害認定調査は、中村ら¹⁶⁾の権限委譲が機能するための2つの要素を満たしていたと考えられる。言い換えると、応援職員への権限委譲を機能させるためには、これら2つの要素を満たすことが権限委譲の要点の一つと考えられる。

Bartlett and Ghoshal¹⁷⁾は、ABB（アセア・ブラウン・ボベリ）などの企業で従業員に権限委譲を行い、規律やコントロールを維持しながら自発性を促したことによる成功事例を報告している。具体的には、ABBの事例では「権限委譲と密なコミュニケーションを徹底するという企業文化こそが、この組織を活性化させた」とされる。本研究における対口支援団体は、割り当てた業務範囲内の意思決定を通じて自律性と責任を持ち業務を遂行した。毎日行われた会議での進捗の共有と調整を通じて、輪島市と対口支援団体の間で密なコミュニケーションが維持された。この観点からも、権限委譲が機能するための要件が満たされていたと考えられる。

(4) 最初に到着する応援職員との状況共有

応援職員は支援を目的に派遣されていることから、被災自治体との信頼関係を構築するために、想定していなかった業務も含めて権限委譲を受け入れる機運および裁量があることに期待したい。一方で、本研究では権限委譲の実施時点で応援職員からの不満を確認した（第3章第1節）。具体

的には、従事する業務内容を事前に知らされていないことが多かったことである。最初に到着する応援職員との関係構築は、後の業務に影響を与えることが考えられることから、権限委譲の要点の一つと捉え、不満を低減させる対応策を検討したい。

上記の不満に対応するためには、想定される業務を派遣される職員が認識した状態で被災自治体に赴くことができる状態が望ましい。応援職員の派遣要請を行う際の様式（様式2-2）¹³⁾に、状況共有に関する項目が導入されることで、本研究で生じた混乱を低減させることができる。

具体的には、応援要請を行なった業務の進捗状況、体制および想定される業務量（被災家屋数や避難者数などを想定）が少なくとも記載されている必要がある。不明な項目は不明であることを明確にすれば良い。非常時に作成することを考慮すると、各項目は選択肢を設ける形が望ましい。現時点の様式（様式2-2）¹³⁾は、「期間」「業務（職種）」「人数」「主な業務実施場所」「左記までの交通手段」「特記事項」を記入するように定められている。これらの項目に上記の項目を記載する選択肢を追加することで、改善が図られると考えられる。また、対口支援団体の派遣調整に関わる部署から、派遣される応援職員へ情報が共有されることも併せて必要となる。これにより、被災自治体の状況が応援職員に共有され、想定外の業務に応援職員が充てられる不満を低減できる。

(5) 対口支援団体決定時点からの密な連絡調整

第3章第1節では、輪島市で被害認定調査に従事できる職員が限られているため、多くの調査員を一度に受け入れることが難しいとの認識を確認した。対策として、段階的な応援職員の増員による体制構築を計画したが実現しなかった。原因としては、災害対応初動期の混乱により、情報伝達が行われなかった可能性があることに加え、応援職員を段階的に増員することで派遣に伴うロジスティクスが複雑化すると予想があったことが考えられる。

本報告の事例では、北九州市および福岡市の2団体の調査員が先行して現地に到着し、体制構築への協力が得られたことから、結果的に体制構築

を行うことができた。しかし、6団体の調査員が同時に到着した場合には、さらに混乱が生じていた可能性がある。

対策としては、対口支援団体と総括支援チームおよび被災自治体間の連絡調整を密に行い、応援職員が到着する前から状況認識の統一を実現することが考えられる。通信環境が許せば、オンラインで打ち合わせを行い、早期から顔の見える関係を構築することも有効であろう。これにより、対口支援団体の幹部職員が現場状況を理解し、権限委譲が円滑に進む可能性が高まる。

(6) 応援職員に対する業務に関する丁寧な説明

第3章第2節では、2次調査を開始するために必要となるマニュアル作成の役割分担に課題が生じたことを確認した。本報告の事例では、専門職のみが従事する業務ではない被害認定調査を対象としており、応援職員は、具体的な資料の提示がなければ作業をイメージできなかったことから、必ずしも業務に精通した職員ばかりが派遣されていないことが示唆された。また、著者が示した資料および説明が、応援職員の属性を十分に考慮できていなかったことが、この問題の要因であると推察される。

対策としては、2次調査の業務内容を確認する事前研修など行うことで、業務に関する共通認識を持つことができ、マニュアル作成に関する作業をイメージできた可能性がある。つまり、専門職のみが従事し、事前に業務の実施方法が定められているような業務以外は、応援職員に対して業務に関する丁寧な説明を行い、業務に関して共通認識を持つことで、権限委譲への理解が得られると考えられる。

5.3 権限委譲の可能な範囲

本節では、第4章第2節(表5)で確認した、輪島市職員のみが担った6業務を対象に、なぜ権限委譲されなかったのかを検討した上で、権限委譲が可能な範囲を考察する。6業務とは、「災害対策本部との連絡調整」「調査に関する企画の承認」「資機材管理」「システム関係者との連絡調整」「調査結果の修正」「調査結果データの管理」を指

す。

「災害対策本部との連絡調整」は、災害対策本部会議で、被害認定調査の責任者が進捗や課題を報告する業務である。応急対策職員派遣制度で派遣される応援職員は、短期間の派遣であることに加え身分の異動を伴わない。このため、応援職員は輪島市の業務に対して責任を負うことはできない。また、総括支援チームが携わる業務は「被災市区町村が行う災害マネジメントを総括的に支援すること」と規定される¹³⁾。「災害対策本部との連絡調整」を業務の責任者として行うことは、上記の支援の範囲を超えており、さらに、輪島市の監督責任の基に行われる業務であることから、権限委譲に向かない業務と言える。

「調査に関する企画の承認」は、著者や対口支援団体が企画した対策を実装するために、輪島市の監督責任に基づいて意向を表明する業務である。企画内容は、被害認定調査の進捗に影響を与える。「調査に関する企画の承認」は輪島市の監督責任の基に行われる業務であることから、権限委譲に向かない業務と言える。

「資機材管理」は、輪島市が所有していた資機材およびシステムを利用するためのアカウントの管理に加えて、一時的に提供されたタブレット端末およびPCなどの資機材管理を指す。短期間で交代する応援職員には権限委譲を行わず、入れ替わりのない輪島市職員が担った。石川県や対口支援団体から一時的に提供を受けた資機材は、業務の終了時には返却が求められる。つまり、監督責任は輪島市にある。主な業務内容はPCなどの故障対応であった。業務は日常的に発生するものではなかったことから、応援職員への権限委譲の必要性はなかったと推察される。一方で、著者に対して調査員から、PCの不具合についての相談を受ける場面があった(5月6日)。輪島市に報告を行った上で著者が対応した。これらを踏まえると、「資機材管理」は、監督責任を輪島市に残した状態での権限委譲が可能と考えられる。

「システム関係者との連絡調整」は、輪島市と契約している業者との連絡調整を指す。業者との契約に基づく調整は、委託業務の監督責任に基づ

き行われることから、権限委譲に向かない業務と言える。

「調査結果の修正」は、調査結果に疑義がある場合に、修正を加え最終判断を行うものである。輪島市の監督責任に基づき行われる業務であることから権限委譲に向かない業務と言える。

「調査結果データの管理」は、システムを利用して調査した結果の管理を行うものである。管理を行うためには、輪島市のシステムを操作できる権限が求められることに加え、日々の調査結果のデータ入力完了後に、データ移行の作業が行われていたことから、応援職員への権限委譲は検討されなかったと推察される。日々の業務であることから、マニュアル化は可能であり、システムの操作権限を付与することで権限委譲は可能と考えられる。

上記で確認した6業務は、輪島市では被害認定調査に従事することができる職員に限られていたことから、大部分の業務で権限委譲が行われた上で残った業務と捉えられる(表5)。これを踏まえて、本項の考察を考慮すると、被災自治体が応援職員に対して「かなりの程度権限移譲して丸投げ」⁶⁾することが可能な範囲とは、被災自治体の監督責任に基づく業務以外であることが示唆された。

また、「資機材管理」や「調査結果データの管理」のように、権限委譲は可能と考えられるが、輪島市では権限委譲が行われなかった業務があることもわかった。つまり、被災自治体や応援職員の状況に合わせて、権限委譲を行う範囲および優先順位の検討が必要となることが示唆された。

5.4 権限委譲が進む業務と限界

前節では、被害認定調査を対象として権限委譲が行われた業務から、その可能な範囲を考察した。本節では、権限委譲が進む業務と、その限界について検討する。

被害認定調査は、迅速に被災者に罹災証明書を交付するため、短期間で正確に完了させることが求められる業務である。類似する業務としては、地震により被災した建物の倒壊の危険性を判断す

る被災建築物応急危険度判定が挙げられる。このような業務は、被災者や被災現場の状態を継続的に評価し、対策を講じる性質ものではないため、輪島市の被害認定調査で行われた業務の多くは、対口支援団体へ権限委譲することが可能であったと考えられる。また、永松ら⁶⁾の「自律的に活動できる部隊の派遣を要請し、かなりの程度権限移譲して丸投げする勇気と備えが必要かもしれない」との提案が、実践可能であることも確認された。ただし、著者は監督責任を含めた「権限移譲」ができるとは考えていない。与えられた業務範囲内の権限委譲であることを再確認しておく。

一方で、被災者と信頼関係を構築しなければ、進めることが難しい性質の災害対応業務も存在する。例えば、菅野¹⁸⁾が提唱する「災害ケースマネジメント」が該当する。災害ケースマネジメントは、被災者への複数回にわたるアウトリーチを通じて、信頼関係を構築し、困りごとを聞き出し、適切な支援制度へ繋ぐ業務である。被害認定調査のように短期間で正確に完了させる業務とは性質が異なり、長期間の関与が不可欠である。このため、短期間で職員の入れ替わりがある対口支援団体に、業務の多くを権限委譲することは難しいと考えられる。さらに、短期間の応援職員派遣を想定した応急対策職員派遣制度では、対応する業務として想定されていない¹⁵⁾。加えて、長期間の対応が求められることが示される資料として、能登半島地震の対応においては、内閣府から被災県に発出された通知^{例えは19)}では、社会福祉協議会や士業、NPOと連携し、継続的な支援の実施を行うことが求められている。このように、災害ケースマネジメントを進めるためには、長期間の関与が不可欠であり、被害認定調査などの業務とは性質が異なることが明らかである。

上記から、実施する業務の性質によって、被災自治体から権限委譲が行える範囲は異なることが示唆される。永松ら⁶⁾の考察は、東日本大震災の発災した3月11日から4月30日までの間に派遣された応援職員を対象とした調査結果に基づいており、その95%が10日以内の派遣期間である。調査対象者が従事した業務は、応急給水や避難所支援

が上位を占めるもので、業務によって性質は若干異なるものの、災害ケースマネジメントと同質ではない。これらから、まずは、本研究で得られた結果の転用については、災害発生直後の短期間を実施する業務を対象に検討する必要がある。権限委譲を行う業務が増加することで、被災自治体職員の負荷を低減できる。しかし、権限委譲は、被災自治体の組織文化や被害規模、また応援の規模などの影響も受けることが考えられる。このため、被災自治体は業務の性質を見極め、業務を取り巻く状況を把握した上で、対口支援団体に権限委譲を行う範囲を検討し、膨大な災害対応業務を遂行する必要がある。

6. まとめ

本研究では、能登半島地震で被害を受けた輪島市の被害認定調査を対象に、業務進行に合わせて生じた問題の解決を繰り返し、その過程で得られたデータの分析を行った。得られた知見を以下にまとめる。

- ①権限委譲の過程を体制構築時点と、変革が求められた時点の2つの時点を対象に明らかにした。
- ②権限委譲は体制構築時点から可能であることを明らかにした。
- ③複数の対口支援団体が派遣される事例における被害認定調査の体制の一つの形を明らかにした。
- ④権限委譲を行うための要点を6点考察した。1点目は、状況認識の統一を実現した上で、会議で業務の割り振りを決定することである。2点目は、問題解決の実現に「企画・調整担当」が機能したことである。「企画・調整担当」は、問題を把握し、対応方針を決定するための企画調整を通じて、意思決定を支援した。3点目は、中村ら¹⁶⁾が指摘する権限委譲が機能するための2つの要素を満たすことである。4点目は、最初に到着する応援職員との事前の状況共有である。5点目は、応援職員が到着する前から対口支援団体と状況認識の統一を行い、現地の状況を理解していただくことである。6点目は、専門職のみが従事する業務でない場合には、応援職員に対して業務に関する丁寧な説明を行い、

共通認識を持つことである。

- ⑤権限委譲が可能な範囲は、監督責任に基づく業務以外であることと考察した。
- ⑥被災自治体が権限委譲を行う範囲は、業務の性質を見極め検討する必要があることを考察した。本研究の限界を2点挙げる。1点目は、本研究は研究方法の特性上、一つの事例を対象としていることから、他の事例で適応が可能であるのかの検証は行っていないことである。2点目は、本研究で把握した被害認定調査の運営体制が、輪島市職員や応援職員から、どのような評価を得ていたのかが含まれていないことである。これらは今後の課題としたい。

最後に、輪島市を含めた能登半島地震の対応では、全国から応援職員が被災地に駆けつけ被害認定調査を行なった。南海トラフ地震などの広域災害が発生した場合に、すべての被災自治体に対して大規模な応援職員の派遣が調整可能かどうかは疑問が残る。被災者が速やかに新たな生活に踏み出すためには、現地調査が主となる被害認定調査に代わる新たな被災者の評価制度を検討する必要がある。

なお、本稿は、第54回地域安全学会研究発表会(春季)での口頭発表で公表した内容を大幅に加筆修正したものである。

謝辞

本稿執筆にあたり、能登半島地震での災害対応にあたってご協力いただいた皆様、輪島市役所の皆様に感謝申し上げます。とりわけ、輪島市役所の池腰博之氏、山本亮氏、白崎舞氏とは業務開始時点から一緒に知恵を出しながら対応を進めてきました。共に災害に立ち向かう仲間として受け入れていただきありがとうございました。熊本県御船町役場の和泉俊氏には調査を進めるために、貴重な資料や知恵を提供いただきました。感謝申し上げます。また、防災科学技術研究所の辻岡綾先生に助言をいただきました。感謝申し上げます。

補注

- [1] 地震による被害認定調査は、まず、建物の外

観から調査を行う1次調査が行われる。1次調査の判定結果に不服がある被災者の申請に基づき、建物の外観に加えて建物の内部も調査を行う2次調査が行われる。

- [2] 輪島市では、被災建築物応急危険度判定の結果を利用し、遠隔地からの評価が行われた²⁰⁾。珠洲市ではドローンで撮影した写真を用いて被害認定調査の評価が行われた²¹⁾。
- [3] 例えば、輪島市を対象とした被災建築物応急危険度判定の結果を用いたリモートによる被害認定調査の判定²⁰⁾は、2,200軒程度が対象である。輪島市の住家は13,540棟²²⁾であり、これに非住家を加えた家屋が被害認定調査の対象であることから、大部分の調査は現地調査であると言える。なお、能登半島地震は特定非常災害に指定されたため、半壊以上の非住家を含めた家屋が公費解体の対象となることから、非住家の調査が求められた。
- [4] 河本ら⁵⁾は「権限委譲」とし、永松ら⁶⁾は「権限移譲」を用いているが、本研究では最終的な責任まで引き渡すことを意としないため「権限委譲」で表現を統一する。
- [5] 三重県の総括支援チームは、派遣の陣ごとに3名から6名で構成され、1月3日から6月1日までの間で26陣が派遣された。派遣された職員のうち課長級の職員は4名と限られ、その他の職員は一般職から課長補佐級の幅広い職位の職員で構成された。チームは主に三重県防災対策部職員で構成され、派遣陣によっては市町の職員との混成で編成された。経歴は現役の防災担当と、防災担当経験者を有する者である。
- [6] 先遣隊とは、本隊が到着する前に被災地への進出経路や宿营地などの執務環境の確認や、被害情報および支援ニーズなどの情報収集を行う隊を指す。
- [7] この時点では、折橋ら²³⁾が、風水害における簡易化手法として示す「一括認定と調査」を基本とし、火災による全焼区域を一括認定し、その他は悉皆調査を行う方針が検討された。さらに、簡易化を図るために、輪島市職員の発案で被災建築物応急危険度判定結果のデータ流用による被害認定調査が検討された。
- [8] リエゾンとは、被災自治体の情報収集や派遣元の団体と被災自治体間の調整などを目的に派遣される職員を指し、連絡や連携を意味するフランス語を語源とする「リエゾン」や「情

報連絡員」などと呼称される。

- [9] 1月18日に対口支援団体が決まった事実を確認できる資料として、例えば広島県が応援職員の出発式に関する資料提供を行なっている²⁴⁾。
- [10] 1月19日から先遣隊の活動が開始された事実を確認できる資料として、例えば北九州市が活動状況をホームページで公開している²⁵⁾。
- [11] 被害認定調査開始式が行われた事実を確認できる資料として、北九州市が報道機関へ資料提供を行なっている²⁶⁾。
- [12] 提示したマニュアルは熊本県御船町職員が能登半島地震に対応するために中能登町向けに作成したものである。当該職員は著者と懇意にしていたことから、能登半島地震の対応における情報交換を行っており、輪島市の状況を踏まえて提供された。
- [13] 総括支援チーム引き継ぎ書には、被害認定調査は著者の名前が担当者として記載されていた。他の業務に担当名は記載されていない。このことから、被害認定調査は総括支援チーム内で十分に役割分担が行われていたとは言えず、部分的な総括支援チームのサポートがあったものの、著者のみが担当となっていたことが確認できる。
- [14] 対口支援団体から派遣された職員とは、隊長の立場と、隊員の2つの立場で複数回派遣された2団体の応援職員2名と、隊長の立場で派遣された応援職員1名である。

引用文献

- 1) 非常災害対策本部：令和6年能登半島地震に係る被害状況について（令和6年5月8日14時00分現在）、2024。 https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/r60101notojishin/pdf/r60101notojishin_43.pdf, 2024年5月15日。
- 2) 古賀元也・森下啓啓・大庭知子・辛島一樹：熊本地震後の住宅再建プロセスにおける再建費用と再建期間の実態と課題 熊本県益城町を対象とした被災者の意識調査の分析、日本建築学会計画系論文集、第88巻、第806号、pp.1302-1312, 2023。
- 3) 総務省九州管区行政評価局：大規模災害時における罹災証明書の交付等に関する実態調査—平成28年熊本地震を中心として—、結果報告書、2018。

- 4) 新谷歳三・馬場美智子：災害時の人的支援スキームの受入実態に基づく基礎自治体の受援体制の課題分析，土木学会論文集，Vol.79，No.7，論文ID22-00163，2023。
- 5) 河本尋子・重川希志依・田中聡：ヒアリング調査による災害応援・受援業務に関する考察－東日本大震災の事例－，地域安全学会論文集，20巻，pp.29-37，2013。
- 6) 永松伸吾・越山健治：自治体の災害時応援職員の現場でどのように調整されたか－2011年南三陸町の事例－，地域安全学会論文集，29巻，pp.125-134，2016。
- 7) 福岡市：「平成28年熊本地震」支援活動記録，2017。
- 8) 内閣府（防災担当）：災害に係る住家被害認定業務実施体制の手引き，2023。
- 9) Frank A. Heller: Leadership Decision Making and Contingency Theory, Industrial Relations, Vol.12, pp.183-199, 1973.
- 10) 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ：熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について（報告書），2016。
- 11) 輪島市防災会議：輪島市地域防災計画，2022。
- 12) 高野慎吾・新井一司：住家被害認定調査における経験から伝える～「的確な現地調査」と「迅速なり災証明書発行」に向けて～，資産評価システム研究センター固定資産評価研究大会講演録等，2019。 https://www.recpas.or.jp/new/jigyo/report_web/kenkyu_giji/23th/23_1jousoushi-shiryou.pdf，2024年6月25日。
- 13) 総務省：応急対策職員派遣制度に関する要綱，2021。
- 14) 田口尋子・林春男・北田聡：逆算式アプローチによる「取りまとめ報」作成手法の提案－効果的な状況認識の統一の実現－，地域安全学会論文集，13巻，pp.433-442，2010。
- 15) 総務省：応急対策職員派遣制度に関する運用マニュアル〈第4版〉，2021。
- 16) 中村功・大藪毅：日本型雇用慣行組織における権限委譲の理論的研究，慶應義塾大学大学院経営管理研究科修士学位論文，2019。
- 17) Bartlett, A. C. and Ghoshal, S.: The Individualized Corporation, Harper Collins Publishers.1997. (グローバルビス経営大学院訳「新装版個を活かす企業」，ダイヤモンド社，2007.)
- 18) 菅野拓：借上げ仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの意義と論点－東日本大震災の研究成果を応用した熊本市におけるアクションリサーチを中心に－，地域安全学会論文集，31巻，pp.177-186，2017。
- 19) 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当）：令和6年能登半島地震に係る災害ケースマネジメント等の被災者に寄り添った支援の実施について（依頼）2024。 https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/pdf/tsuuchi_r60228_ishikawa.pdf，2024年9月16日。
- 20) 東京都総務局総合防災管理課：令和6年能登半島地震への都の対応（第37報）（住家被害認定調査のリモートによる応援について），2024。 <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/topics/1000019/1023177/1028619.html>，2024年3月8日。
- 21) 熊本市固定資産税課：令和6年能登半島地震におけるドローン等を活用した住家被害認定調査および遠隔判定支援の実施について，2024。 https://www.city.kumamoto.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=53819&class_set_id=3&class_id=535，2024年3月8日。
- 22) 輪島市：輪島市空家等対策計画，2018。
- 23) 折橋祐希・浦川豪：風水害における住家の被害認定調査の簡易化手法の現状と課題の考察－被災自治体職員へのヒアリング調査を通して－，自然災害科学，41巻，特別号，pp.237-252，2022。
- 24) 広島県：令和6年能登半島地震に係る職員の応援派遣について， <https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/561774.pdf>，2024年9月12日。
- 25) 北九州市：令和6年能登半島地震の支援について， https://www.city.kitakyushu.lg.jp/kiki-kanri/90000638_00001.html，2024年9月12日。
- 26) 北九州市：【お知らせ】輪島市で開催される被害認定調査開始式について， <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/001070691.pdf>，2024年9月12日。

(投稿受理：2024年6月27日
訂正稿受理：2024年10月7日)

要 旨

災害が発生すると被災自治体では、応援職員を受け入れて業務を行うこととなる。被災自治体職員からの指示を減らし、応援職員を運用するためには、応援職員に対して業務権限を委譲することが対策として提案されているが、その実例は確認できなかった。そこで、本研究では、令和6年能登半島地震における輪島市の被害認定調査を対象に、応援職員が所属する対口支援団体への権限委譲の過程を明らかにし、権限委譲を行うための6つの要点を考察した。また、権限委譲が可能な範囲については、監督責任に基づく業務以外であることを示した上で、業務の性質に応じて範囲を検討する必要があることを論じた。