

行政庁舎の被災と文書による行政

—「平成28年（2016年）熊本地震」における
行政庁舎立入り禁止のなかでの文書管理—

奥住弘久

目次

- 第一章 はじめに
 - 第一節 本稿の課題
 - 第二節 熊本地震前の宇土市役所と益城町役場
- 第二章 熊本地震と宇土市役所
 - 第一節 本庁舎倒壊の危機—立入り禁止
 - 第二節 本庁舎外での執務再開と文書管理
 - 第三節 本庁舎内の文書

第四節 新庁舎の建設と文書の保存管理

第三章 熊本地震と益城町役場

第一節 本庁舎機能の喪失―一部立入り禁止

第二節 執務環境の整備―電算システムの復旧と文書管理

第三節 本庁舎外での執務再開と文書管理

第四節 新庁舎の建設と文書の保存管理

第四章 おわりに

※新聞記事の注記は、新聞社名・発行年（二〇一六年の場合は、一六と記す）―月―日（夕刊のみ明記）の順で、基本的に本文中に記した。たとえば、熊日は『熊本日日新聞』、西日本は『西日本新聞』、岩手は『岩手日報』を指している（基本的に新聞記事データベースを利用した）。

第一章 はじめに

第一節 本稿の課題

のちに「平成28年（2016年）熊本地震」と命名（気象庁）されることになる、二〇一六年四月一四日夜にはじまる熊本県熊本地方を震源とする一連の地震によって（以下、熊本地震と記す）、熊本県内の各地は甚大な被害を受けた。後日、四月一四日二二時二六分に起きた地震は「前震」（マグニチュード六・五）、その約二八時間後の一六日一時二五分に起きた地震は「本震」（マグニチュード七・三）と言われるようになるが、「2日間のうちに同

一観測点で2度も震度7が観測されたのは、気象庁の観測史上初めてのことであった¹⁾。

自治体の行政庁舎は、本来であれば、災害対応の拠点となる「場所」であると同時に、住民が避難する「場所」になる。しかし、震度七が二回（前震から二八時間以内）、震度六弱以上が七回（前震から三六時間以内）と大きな地震が立て続けに起こるなか（熊日一六一五―二七）、熊本県内の複数の自治体では、行政庁舎が使えなくなるという予期しない事態に陥った。熊本県によると、熊本地震で震度六弱以上を経験した住民は県人口の八三・パーセントにのぼり（熊日一六一五―一九）、県内四五市町村中の二九市町村で行政庁舎・学校・文化施設などの公共施設に被害が出た（熊日一六一五―二九）。熊本県内で行政庁舎が使えなくなった自治体は、大津町（四月一五日）・宇土市（同一六日）・益城町（同一六日）・八代市（同一七日）・人吉市（二二日）の五市町であった（熊日一六一四―二三）²⁾。これは、二〇一一年の東日本大震災により庁舎の移転を余儀なくされた基礎自治体の数が六県一三市町村（津波による移転は四市町村）であったことを踏まえるならば（ここには福島第一原子力発電所の事故による移転は含まれていない）³⁾、一つの県としては相当多い数であることがわかる。

このように熊本地震により熊本県内の自治体では行政庁舎に大きな被害が出たが、近代的な職務執行が文書（Akte）と公務員（Beamte）によって行われ、公務員と業務に伴う物財装置・文書装置の総体が役所（Büro）を形成するというM・ウェーバーの視点から整理するならば、震災によって行政庁舎が使えなくなった自治体では次のような問題状況に直面することになった。すなわち、行政庁舎が被災することで、庁舎内の諸設備（物財や行政文書）の一部に被害が生じた。加えて、行政庁舎への立入りが制限されたことで、庁舎内に残された（被害を受けていない）物財や行政文書の利用が困難になった。しかも、職員自身が被災者となり、通常業務とは異なる震災対応のための「応急業務」⁵⁾が急増したことで、執務の担い手自体が不足することになったのである。これは、役所を形成す

る職員・物財・文書のすべてについて何らかの問題を抱える状況に陥ったということであり、職務遂行に支障をきたすことを意味した。行政庁舎が使えなくなった宇土市の状況について、市長は後日次のように語っている。⁶⁾

庁舎が被災したということもあって、必要な業務以外は全部停止しました。住民票や納税の証明、罹災証明書以外は全部止めました。そうしないと現場が回らない。その他の職員は全員、市内全域の避難所に散らばっていた状況でした。

行政庁舎が使用できなくなるなかで執務の遂行が困難になったことを宇土市の職員は、「市職員として第一に震災対応に当たるのが当然であるが、並行して最低限の通常業務も処理していかなければならない点が、職員が苦勞している点だと思う。そのうえ、今回の場合、庁舎が半壊するという大きなハンディを負ったのも業務の負担をさらに大きくしている」と述べている。⁷⁾ 行政庁舎が被災したことで、宇土市役所は行政機関として危機的状況に陥ることになったのである。

本稿の課題は、震災により自治体の行政庁舎が利用できなくなるという状況のなかで、行政がその活動の基礎に置く「文書による行政」⁸⁾をどのように再開／継続させたのかを検討することにある。大規模震災に関する行政学からの研究は、これまで専ら震災後の中央政府や自治体の行財政対応、たとえば職員の行動や実施体制・組織間連携、復興計画や事業内容などに焦点をあててきた。⁹⁾ また、中央政府や自治体による震災記録（記録誌・検証報告・活動報告等）は、管見の限り、行政による被災者支援活動に焦点をあてたものが多いように見受けられる。¹⁰⁾ 本稿では、これまでの研究において言及されることはあったものの、主題として考察されることのなかった様々な行政活動の

基盤にある「文書」の管理（収受・起案・決裁・保存・廃棄などの文書事務）に焦点をあてる。具体的には、熊本地震で行政庁舎が被災し、震災直後から庁舎が使用できなくなった宇土市（人口約三七〇〇〇人）と益城町（人口約三四〇〇〇人）を取り上げ、地震により本庁舎が使えなくなるという非常事態のなかで、これらの自治体が行政事務の基本にある「文書による行政」をどのように展開したのかを検討する。熊本地震後、宇土市役所では市庁舎に立入ることが禁止されたため、「電話、パソコン、日本、事務機器、文書を持ち出せず、ゼロから行政機能をつくり上げていったような対応」¹³を余儀なくされた。また益城町では「役場機能がマヒし、生活保護や住民税手続きなどの通常業務を再開する見通しが立っていない」という状況に陥ることになった（熊日一六一四—一三三）。こうした二つの自治体は、本稿の検討事例として適していると考えられる。

第二節 熊本地震前の宇土市役所と益城町役場

熊本地震前の宇土市役所と益城町役場の状況は、次のようであった。

まず宇土市役所については、二〇〇三年二月に「震度6強程度の地震では大きな被害を受ける可能性が高い。更には、複雑な構造が故、耐震補強が困難であり改築を勧める」との耐震診断が出されていた¹⁴。そして、熊本地震が起こる前月の二〇一六年三月の市議会（本会議）で、市長が新庁舎の建設について答弁をしていた¹⁵。同月の「広報うと」には「新庁舎建設 只今検討中!!」との記事が掲載され、四月には新庁舎建設に関するアンケート調査が実施されることになっていた。そのアンケートが市民に送付されたまさにその日の夜に発生したのが熊本地震の「前震」であった¹⁶。

一方、益城町役場は、熊本地震前の二〇一二年に耐震工事を終え、新耐震基準を満たしていた。しかし、益城町

は前震で震度七、本震でも震度七を観測し、町役場も大きな被害を受けたため、使用できなくなった。⁽¹⁷⁾

以上のように熊本地震前の庁舎対応については両自治体間で違いが見られたが、益城町役場の状況が示しているように耐震工事をするもおおきくおぼろげな事態への備えは必要である。⁽¹⁸⁾ この点において両自治体は、行政自身が被災したときにどのような体制・手順で対応するかを記したBCP（業務継続計画 Business Continuity Plan）を策定していなかった。BCPは災害対策基本法第四条に基づく地域防災計画を補完するものとして策定されるもので、二〇一五年に内閣府から出された「市町村のための業務継続計画作成ガイド」によると「本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定」や「重要な行政データのバックアップ」など六つの要素が特に重要であるとされていた。⁽¹⁹⁾ 宇土市は二〇一六年度にBCPを策定する予定であった。⁽²⁰⁾ ちなみに、熊本地震前の二〇一五年末時点でBCPを策定していた自治体は、熊本県内の四五市町村中、熊本市・八代市など一七市町村であった（熊日一六―五―二七）。⁽²¹⁾

第二章 熊本地震と宇土市役所⁽²²⁾

第一節 本庁舎倒壊の危機―立入り禁止

一・前震と市役所

宇土市は、二〇一六年四月一四日の「前震」で震度五強の揺れに見舞われた。この「前震」によって、一九六五年に完成した鉄筋コンクリート五階建ての宇土市役所本庁舎には多くの亀裂が入った。本庁舎は、安全のために「防災行政無線により市民に必要な情報を発信する者」以外、立入り禁止の措置がとられた。⁽²³⁾ これは、都市整備課と国

の関係機関の意見を踏まえた市長の判断であった。

こうした災害発生時における最高意思決定機関（クライシスマネジメントの中枢²⁴）は、当該自治体ごとに設けられる災害対策本部である²⁵。しかし、宇土市ではクライシスマネジメントの拠点となる本庁舎が使えなくなってしまったため²⁶、地域防災計画に基づき災害対策本部を本庁舎に隣接する市役所別館に移さざるをえなくなった²⁷。このとき参照された「地域防災計画書」によると、災害対策本部の設置場所は市役所別館↓市庁舎内↓福祉センターの順で確保されることになっていた。

翌一五日は、災害対応のために市役所は終日閉庁となった。ただし、市役所別館一階に住民票や罹災証明書の受付けのための臨時窓口が設置された²⁸。本庁舎は「同規模の地震が来ても倒壊の心配は無いとの判断であったため、破損ガラスの片付け等のみで、機器・書類の搬出などは行わなかった」²⁹。

二・本震と市役所

ところが、一六日深夜、宇土市は「前震」より強い震度六強の揺れに見舞われた。この「本震」によって、市役所本庁舎の四・五階部分が崩れ、建物自体が倒壊する怖れが出てきた（写真1）。しかも、本庁舎は隣接する市役所別館と福祉センター側に崩れる危険があった（図1）。先に述べたように「地域防災計画書」では、市役所別館↓市庁舎内↓福



（写真1）立入り禁止になった宇土市役所（2016年5月27日撮影）

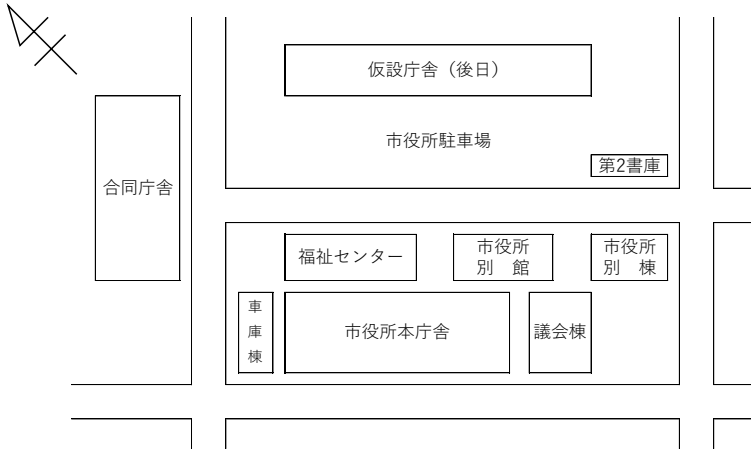


図1 宇土市役所周辺地図

社センターの順で災害対策本部が設置されるようになっていた。しかし、本震によってすべての場所に災害対策本部を設けることができなくなってしまった。このとき、災害対策本部は市役所別館に置かれていた。そのため、本庁舎裏側にある市役所駐車場にテントを設置し、そこに災害対策本部を移すことになった。この状態は、一九日に市役所機能を市民体育館に移動させるまで続いた。³⁰⁾ なお、この間、一六日一七時以降の災害対策本部会議は、本庁舎から道路を挟んだところにある宇土合同庁舎の会議室で行われた。³¹⁾

本震により本庁舎敷地内は立入りが制限されたため（朝日一六―四一―一六夕）、市役所駐車場に移動した災害対策本部には、執務を行なう上で必要となる備品がほとんど何もなかった。「軽度の被害であった市役所別館、福祉センターから持ち出せる備品のみで対応。使用できる電話回線は1回線」³²⁾「長机とパイプ椅子を並べただけ」（熊日一六一―一三〇）という状況であった。パソコンは市役所別館から調達した二台のみで、³³⁾電源は別館から延長コードで確保された。³⁴⁾本震のあった一六日夜は雨となり、しかも強い余震が断続的に続いていた。職員は、救援物資の受入や避難所の開設などの現場対応に追われた。防災無線については、本庁舎内から放送することができなくなったが、消

防無線との連携機能を使うことができたため、消防署から放送された⁽³⁵⁾。なお、本震直後、宇土市の面する有明海で津波注意報が発令されたが、約一時間後に解除された⁽³⁶⁾。庁舎そのものへの津波の影響はなかった。

災害対策本部の事務局機能は、危機管理課の七名の職員（非常勤を含む）で担われた。しかし、災害対策本部で利用できるパソコンは一八日になっても三台しかなかった⁽³⁷⁾。こうした状況は、一九日に災害対策本部を市民体育館に移した後も続いた⁽³⁸⁾。

こうしたなかで被災情報の整理や記録は、メモ書きにならざるを得なかった。意思決定は、起案書（定型の用紙）を使うことなく白紙を用いるという、所謂「簡易決裁」といわれる簡略化した方法で行われた。その際、「決裁版」といわれるクリップボードが使われたが、それは他自治体からの支援物資のなかに入っていたものであった。支援物資のなかには、通常業務に必要なダンボールやパソコン類も入っていた⁽³⁹⁾。そして決裁された文書は、差し当たり段ボール箱に格納・保存された。こうした状況のなかで作成されたメモ書きの文書は、パソコンが配備された後に、必要に応じてワードによる文書等に整えられた。メモ本体については、一年保存の後に廃棄された。

三．本庁舎への立入り禁止

本震以降、本庁舎・別館・福祉センター・議会棟・車庫棟は、事実上、立入り禁止となっていたが、四月二三日に本庁舎周辺は災害対策基本法第六三条第一項に基づく「警戒区域」となり⁽⁴⁰⁾、法的に立入りが禁止されることになった。これに従わなかった場合、同法第一一六条第二項により一〇万円以下の罰金又は拘留となる厳しいものであった。災害対策基本法第六三条第一項は次のように規定されている。

災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、警戒区域を設定し、災害応急対策に従事する者以外の者にして当該区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずることができる。

本庁舎周辺が「警戒区域」として立入り禁止になった影響について、職員は後日次のように述べている。「通常業務においては、庁舎内に入れないということで機器・消耗品が揃わない状況もあり業務が進まず、時間がかかったり、業務によっては滞ってしまうものもあった⁽¹⁾」。本庁舎周辺が「警戒区域」にされたことで、宇土市役所は平常時の執務環境を完全に失うことになった。では、庁舎に立入ることができないという状況のなかで、宇土市役所はどのように「文書による行政」を立て直していったのであろうか。

第二節 本庁舎外での執務再開と文書管理

一・市民体育館への移動と執務環境の整備

四月一九日に市役所機能は、本庁舎から六〇〇メートルほど離れた場所にある市民体育館に移された（写真2）。市民体育館への移動に際しては、本庁舎から文書類を持ち出すことができなかつたため、「基本的に人だけの移動⁽²⁾」となった。こうしたなかで現場対応を最優先しつつ、



(写真2) 市役所機能が移された市民体育館 (2016年5月27日撮影)

執務環境の整備が進められた。市民体育館に集められたのは、市民生活に直接関わる窓口業務を行う部署であった（建設部の土木課や都市整備課、経済部の農林水産課や商工観光課は別の場所に置かれた）。市民体育館は、地震前に耐震改修がなされていた（熊日一六一九―一四）。

（二）電算システム

自治体の電算システムは、「文書による行政」を行う上で必須の設備である。当時、宇土市のシステムは、「情報系システム」と「基幹系システム」に分かれていた⁽⁴⁴⁾。

①情報系システム

宇土市の「情報系システム」はインターネットに接続し、ホームページ・メール・共有ファイルサーバ等のほか、文書管理や財務会計その他の行政事務全般を取り扱うもので、二〇一二年九月に「クラウド化」されていた。クラウドとは、「機器やアプリケーションサービスを外部のデータセンターで保有・管理し、ネットワークを通じてシステムを利用する形式」のことである⁽⁴⁵⁾。宇土市では、市外に置かれたデータセンター（サーバを構築）が被災しなかつたため、地震直後からホームページに震災情報を掲載することができた。本震後、最初に調達された二台のパソコンは、ホームページの更新に使われた⁽⁴⁷⁾。

また宇土市では、二〇一四年からデータセンターのサーバにソフトウェアや業務用データを集中管理する「シンクライアント」方式を導入しており、職員の使用するパソコン端末には最低限の機能しか持たせてこなかった。そのため、市民体育館が臨時市役所になったとしてもパソコン端末を市外のデータセンターに繋ぐことさえできれば、

職員は本庁舎から個々に割り当てられたパソコンを持ち出すことなく（市役所に立入ることなく）、地震前に市役所にあつた業務データを使用することができる状況にあつた。

② 基幹系システム

マイナンバー・住民票・税情報等の住民情報を取り扱うのが「基幹系システム」である。宇土市の基幹系システムは、インターネットとつながる情報系システムとは「相互通信できないように、完全に分離」⁽⁴⁸⁾されていた。この基幹系システムは市役所別館三階に置かれたサーバ機器（電算室）が無事であつたため、外部から住民情報（電子データ）にアクセスすることが可能であつた（岩手一六一五―三）。

以上のように宇土市役所はシステム面において、本庁舎が被災したとしても対応できる仕組みになつていた。しかも、システムを動かす前提となる非常用電源装置や電力送電部分に大きな損傷はなかつた（非常用電源装置は本庁舎裏の屋外に置かれていた）。宇土市役所では本庁舎外に災害対策本部が置かれることになつても、システムを用いて執務を行うことが可能な状況にあつた。

しかし、市民体育館に移動するまでシステムが平常時のように使われることはなかつた。⁽⁵⁰⁾それは、避難所運営や救援物資の配布などの被災者対応が最優先された結果であつた。もともと、体育館に移つた後も、避難所などに職員が割かれ、罹災証明書交付の前提となる住家等の被害状況調査（全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊で被害を認定）⁽⁵¹⁾まで手が回らなかつた。⁽⁵²⁾そのため、システムが機能する条件は整っていたが、その前提となる作業が追いつかない状態が続いた。加えて「文書による行政」を回復していく上で、次のような様々な課題に直面した。

（二）「文書による行政」再開の課題

宇土市は、全国に先駆けて二〇〇一年に公文書管理条例（宇土市文書管理条例）を制定し、熊本地震前からフォルダー形式のファイリングシステムによる文書管理を厳格に行っていた。具体的には、次のようである。

まず、完結文書（紙ベースで決裁・供覧）のうち当該年度及び前年度の二年分の文書については、庁舎内のそれぞれの部署に置かれたファイリングキャビネットに格納された。具体的には、ファイリングキャビネットの上段には当該年度の文書が、下段には前年度の文書が納められた。また、進行中の文書は、退庁時や使用しないときには「やりかけフォルダ」に収納されることになっていた。これは、ファイリングキャビネットの上段が使用された。このように宇土市では、文書の私物化を防止し、執務室内に不用文書が氾濫しないようにするために、既決・未決にかかわらず文書をファイリングキャビネットに入れることが、地震前から徹底して行われていたのである。さらに、宇土市文書管理条例第二七条で毎月二一日を「文書管理の日」と定め、課ごとに点検をしていた。以上のように宇土市役所では文書管理に対する意識の徹底が図られていたが、「文書による行政」を再開するにあたっては次のような問題に直面することになった。

第一の問題は、パソコンの確保である。宇土市役所には本庁舎内だけでも二〇〇台以上の端末があった。しかし、本庁舎に立入ることができなくなった結果、パソコンが不足し、四月二十七日にようやくシンククライアント端末を各課に一台設置できるという状態であった。⁽³⁴⁾ 通常業務が再開された五月一〇日になっても（熊日一六一五一―一）、各課で準備できたのは、パソコン一台と内線電話一台であった（朝日一六一九―一四西部）。市民体育館にいた約一五〇人の職員に一人一台のシンククライアント端末を割り当てることは、五月二一日のことであった。⁽³⁵⁾ 本庁舎に立入ることができないなか、「文書による行政」を回復する上で、パソコン端末を確保すること

は必須のことであった。⁽⁵⁶⁾

第二の問題は、交付用紙の確保である。宇土市ではシンククライアントシステムを導入していたので、コンピュータ・プリンターなどのパソコン機器を揃えることができれば、文書の書式（様式）は準備することができた。しかし、住民票などの交付用紙には偽造を防止するために特殊な加工が施されており、特別な用紙を調達する必要がある。ところが地震により、こうした用紙を保管する本庁舎横の倉庫に近づくことができなくなり、用紙を新たに確保する必要に迫られることになった（熊日一六一二一一）。たとえデータにアクセスできたとしても、特別の用紙がなければ文書を交付することはできないのである。この問題は、最終的に支所から用紙を調達することでクリアされた（熊日一六一二一一）。「申請書や改ざん防止用紙などの消耗品が無く、支所に保管してあった旧様式を使用して業務を実施したが、整備までには時間を要した」のである。⁽⁵⁷⁾また、罹災証明書を発行する際に必要となる市長の「公印」は、本庁舎内から運び出すことができなかったため、作り直された（西日本一六一四一二七）。⁽⁵⁸⁾

第三の問題は、文書の保管である。宇土市では災害復旧工事の実施など、復旧のための予算・補助金関係の業務が新たに生じていた。本庁舎が使えないという状況のなか、日々作成される文書をどのように保管するかは、職員にとって大きな課題であった。実際、四月一九日に市役所機能が市民体育館に移されてからは、支援物資が入っていた段ボール箱が書類の分別・整理などに使われた。段ボール箱が文書棚やA4判文書を入れる決裁箱などに転用されたのである（熊日一六一六―四）。しかし、住民への対応が最優先されるなか、文書保管の問題は後回しにならざるをえないところがあった。

文書管理担当課（総務課行政係）は、文書管理に必要となる物品の早急な確保を目指した。補正予算の専決処分に基づき文書管理用品として、個別／決裁用／やりかけフォルダー、フォルダーラベル、CDフォルダー、クリヤー



(写真3) 市民体育館での執務の様子
(2016年6月20日 許可を得て撮影)

フォルダー、バーチカルファイルキャビネット、ディバイダー（仕切版）、ガイドラベルなどが発注された⁽³⁹⁾。このうち、文書を保管するキャビネットは、差し当たり一〇〇台必要であると考えられた。市役所機能を市民体育館に移した四月一九日以降、総務課には各課から文書管理に必要な物品がいつ揃えられるかとの質問が寄せられていた。キャビネットが納品されたのは、五月一日のことであった。この間、各課では、先に述べたように段ボール箱をキャビネットに見立てて文書を保管した。

しかし、復旧・復興業務を優先する必要性から、文書管理用品が整えられた後もしばらくの間、宇土市では文書管理のルールの一部を緩めざるをえなかった。保存期限満了後の文書の引継ぎ作業などを後回しにせざるを得なかったため、後日、市役所では積み残し作業に追われることになった⁽⁴⁰⁾。

(三) 執務の再開

市民体育館では、スペースの区割りがなされ、諸設備が整えられていった（写真3）。市民体育館と市役所別館のサーバは回線で結ばれた。行政サービスの大部分はストップ状態にあったが、市民体育館では住民票・印鑑登録証明書・パスポートの発行などに限定して業務が行われた。「罹災証明書」（税務課担当）については、四月二二日まで三二八件の申し込みがあった（以上、西日本一六―四―二四）。罹災証明書は、住民が公的支援（被災者生活再建支援金や仮設住宅への

入居など)を受けるために必要となるもので、市町村が災害対策基本法に基づき発行するものである。罹災証明書の発行は四月二十五日にはじまり⁶¹⁾、当初は避難所の臨時窓口で対応された(西日本一六―四―二七)。ちなみに、罹災証明書関係の文書は、税務課文書として保存されている。

五月一〇日から、市民体育館・宇土終末処理場・市民会館で通常業務がはじまった(熊日一六―五―一一)。市民体育館には総務課・財政課・市民課・福祉課などが集められたが、執務にあたってはセキュリティ対策が大きな課題となった。たとえば、文書管理についていえば、文書を収容するキャビネットの数が足りず、施錠できない状態で文書を保管せざるを得なかったのである。

六月には熊本県内で記録的豪雨が発生し(二〇日から二二日)、宇土市内でも土砂崩れによる死者が出るなど大きな被害が見られた。⁶²⁾

二・仮設庁舎への移動

五月二〇日から本庁舎の裏側にある市役所駐車場で二階建てのプレハブ仮設庁舎の建設がはじまった(熊日一六―五―二二)。仮設庁舎は七月二二日に完成し、市民体育館での市役所業務は八月五日に終了した。そして、八月六・七日に市民体育館から仮設庁舎への引越しが行われた。⁶³⁾その際、移動を理由とした文書の廃棄がなされることはなかった。仮設庁舎二階にはサーバ室が置かれたが、市役所別館のサーバ室も機能を維持することになったため、仮設庁舎と市役所別館は回線で結ばれた。なお、宇土終末処理場に移動している経済部門(農林水産課・地籍調査課・商工観光課)や建設部門(土木課・都市整備課)などは、この時点では移動しなかった(熊日一六―八―七)。⁶⁴⁾

仮設庁舎での執務は、八月八日からスタートした(写真4)。これは住民にとっては日常が戻りつつある、そし

て職員にとっては落ち着いて仕事のできる「復興への大きな1歩」（宇土市長）となる出来事であった（熊日一六―八―一九）。

第三節 本庁舎内の文書

一・立入り禁止と「文書による行政」

先に述べたように宇土市では災害対策基本法第六三条第一項により本庁舎および隣接する別館・福祉センターへの立入りが禁止されたが、これは本庁舎内の文書・資料等が利用できなくなることを意味した。⁶⁵こうした状況に職員はどのように対応したのだろうか。

第一は、文書の再作成・再取得・再発行である。たとえば、被害の大きかった本庁舎五階には財政課などが入っていたが、契約書類や業務執行等は「再作成」により文書を回復した。また、市民課にあったマイナンバーカードについては本庁舎一階に一五九五人分を保管していたが運び出すことができなくなり、総務省と相談の上、「再発行」することになった（読売一六―五―二三夕）。会計検査などで必要となる原本については担当部署で「再取得」された。再取得や再発行ができないケースは少なかった。

第二は、本庁舎とは別に設けられていた書庫の利用である（写真5）。宇土市役所は本庁舎が大規模に損壊したにもかかわらず、被災した行政文書の量は少なかった。それは、本庁舎内にある文書は過去二年分のもので、それ



(写真4) 仮設庁舎（2020年6月28日撮影）



(写真5) 書庫の様子 (2018年6月8日撮影)

以前については書庫に移されていたからである。宇土市では、決裁後二年を経過した文書は本庁舎とは別の場所に設置された書庫（第一書庫と第二書庫）で保存されるルールになっていた。書庫は、地震により建屋や書棚で一部損壊が見られたものの立入り禁止にまではいならず（建屋の安全確認のため一時期のみ立入り禁止）、また内部の保存文書の破損もなかったため、必要に応じて職員が利用できる状況にあった。意図的に書庫を本庁舎外に設けていたわけではなかったが、本庁舎に立入ることができなくなるなかで書庫が本庁舎とは別の場所であり、書庫に文書が定期的に移され、書庫の被災が最小限にとどまったことは、「文書による行政」を回復していく上で意味を持つことになった。もっとも、この前提として、徹底した文書管理が日常的に行われている必要があった。ちなみに、前年度の文書のうちキャビネット内で保管できない文書については、市役所別棟（図1）一階に置かれた旧書庫を

一時保管場所として使用することになっていた。⁽⁶⁶⁾市役所別棟は、地震後も「警戒区域」から外れ、立入り禁止にならなかった。そのため職員は、旧書庫の文書についても利用することが可能であった。

なお、宇土市役所では、福祉課と高齢者福祉課が本庁舎とは別の福祉センターに入っていたため、生活保護等の記録文書は被災から免れることができた。庁舎の分散は市民の利便性や執務遂行の上で非効率な側面もあるが、宇土市の場合、結果としてリスク分散になっていたのである。

二・本庁舎の解体と文書の取り出し

（一）本庁舎の解体

本震から三日後の四月一九日、宇土市長は国土交通省九州地方整備局長に本庁舎の被災状況調査とその解体等に関する技術的助言を要請した。同日、国土交通省熊本管轄事務所からTEC—FORCE（緊急災害対策派遣隊）が派遣され、宇土市は本庁舎の被災状況について説明を受けた⁶⁷。同日、宇土市長は本庁舎を解体する方針を固め、庁舎内の重要品の取り出しについての検討をはじめた（熊日一六一四—二〇）。TEC—FORCEは、書類や備品等の回収について優先順位をつけ、河川台帳や道路台帳といった重要な資料から持ち出すことを助言していた⁶⁸。本庁舎解体時に危惧されたのは、取り出し過程における行政文書の空中飛散であった。

本庁舎の解体に際しては、重要文書の確保に時間を要すると見られた。当初、損傷のひどかった四・五階部分（四階の総務課・財政課といった行政管理部門、五階の土木課・都市整備課といった建設部門）について、先端に磁気がついた大型クレーン車を使って書類をキャビネットごと回収し、次いで三階（農林水産課・商工観光課・地籍調査課といった経済部門）より下の階の文書を順次取り出すという計画であった（以上、熊日一六一六一六）。最終的には、国土交通省大臣官房官庁営繕部等の技術支援のもとで、次のような段取りで解体工事が進められることになった⁶⁹。

① 一階の一部を解体

② 四・五階について、行政文書（キャビネット）・備品等をマグネット付きアーム等で可能な限り取り出した後に

解体

③ 一～三階の行政文書・備品等を人力で取り出し、順次解体

解体工事にあたっては、まず七月一日から本庁舎一帯を仮囲いし（熊日一六―七一―二二）、一階の備品の取り出しやアスベストの除去などの事前作業が行われた。⁽⁷⁰⁾ 次いで、八月一八日から①の作業がはじまった。⁽⁷¹⁾ そして八月二五日から、②について事務机や文書の入ったキャビネット等の取り出しが行われた（写真6）。⁽⁷²⁾ 八月二五日の作業の様子を『毎日新聞』（二六―八―二六）は次のように報じている。

午前中に4階の窓枠を撤去。午後1時から重さ300キロまで吸い付けて運び出す能力のある電磁石つきクレーンで作業を始めた。重要書類の散逸は許されないため、高所作業所から指示をしながら、極めて慎重に進められた。しかし、窓際にある大型のキャビネット類は磁石でつり上げる際、扉が開いて書類が飛び出す恐れがあると同日の取り出しを断念。中型のキャビネットや机など6個だけを回収した。大型キャビネット類は、飛び出した書類を下のかごで受けながら爪で挟んで取り出す方法で、26日に再挑戦する。



（写真6）解体工事中的の本庁舎（2016年9月7日撮影）

こうした作業は、施工業者にとっても「ほとんど例がない」ことであった（毎日一六一八―二六熊本）。九月二〇日には四・五階の解体が終了し、二七日から③の作業がはじまった（熊日一六一九―二八）。こうして一月二一日までに「51年にわたり、市のシンボルとしてそびえた5階建ての姿が完全に姿を消した」（熊日一六一―二二）（写真7）。

解体工事は、本庁舎と本庁舎に隣接する議会棟・車庫棟でも行われ、二〇一七年三月二四日に完了した（熊日一七一三―二五）。

（二）文書の取り出しと文書のレスキュー

先に述べたように宇土市では完結文書・進行中の文書（「やりかけ」文書）ともに、日々キャビネットに収める文書管理が徹底されていた。そのため、平常時から執務室内に不要な文書が氾濫する状態にはなかった。地震前の宇土市役所には、市長部局（支所含む）と行政委員会を合わせて六六五台のパーチカルファイルキャビネットがあった。⁽²³⁾地震によるキャビネット自体の損壊や、水漏れなどによる腐食により処分せざるを得ないキャビネットは六〇―八〇台あったが、文書の取り出し作業は予定より時間を要したものの（熊日一六一―二二）順調に進み、最終的に「庁舎内の書類備品等の殆どを取り出すことができた」。⁽²⁴⁾



（写真7）本庁舎跡地（2020年6月28日撮影）

本庁舎の一・二階にあった市民窓口関係の文書は、キャビネットごと運び出され、そのまま仮設庁舎に運ばれた。⁽⁷⁵⁾ 損壊がひどかった四階には土木課や都市整備課といった建設部門等が入り、道路台帳や市営団地図面など電子化されていない重要文書が残されていたが(熊日一六一八―二六)、道路台帳については損壊の少ない場所に保管してあったこともあり、取り出すことができた。なお、被害が顕著に見られたのは、窓際に置かれた書籍類であった。なお、本庁舎から取り出された文書類は、継続文書については仮設庁舎に運び込まれ、それ以外については書庫に移された。

全国歴史資料保存利用機関連絡協議会(以下、全史料協と記す)が行ったアンケート調査(二〇一六年九月)によると、熊本地震による行政文書の直接被害は、熊本県と県内四五市町村のうち七自治体で見られた。その内訳は、書架の倒壊による破損六、水損三であった。⁽⁷⁶⁾ 宇土市役所においても本庁舎内に取り残された行政文書のなかには、スプリンクラーや雨水による水損が見られた。加えて本庁舎の解体にあたって粉塵の飛散を防止するために散水作業が必要となることから、水損する文書が出ることも予想された。⁽⁷⁷⁾

水損した文書については、総務課が仕分けを行い、①被害の少ないものについては各部署で乾燥処置を施し、文書箱で保管された(水損文書が大量にある部署については、乾燥後、書庫内に別置きされた)。そして、②カビが発生しているものについては別棟に運び、長期保存文書(総務課担当)と歴史的文書(文化課担当)に分けてそれぞれ保存作業が行われた。⁽⁷⁸⁾ 歴史的文書以外の文書については、カビを除去し、写しを取ることで、原本は廃棄された。なお、キャビネットの損壊により廃棄せざるを得ない文書については、各課の「ファイル基準表」の備考欄に「熊本地震により減失」と明記の上、処理された。

第四節 新庁舎の建設と文書の保存管理

宇土市は、二〇一七年三月二二日に本庁舎建設の基本構想を発表した（熊日一七―三一―二三）。そして、二〇一九年三月に「宇土市新庁舎建設基本計画」が策定された。

基本計画は四つの基本理念からなり、「基本理念② 利用しやすく親しみを感じる庁舎」では、四つの基本方針が示された。このうち「基本方針② 行政機能の充実」では、「③書庫・収納庫の整備」が掲げられ、「庁舎内に耐火性能をもつ書庫を設置し、文書検索の利便性を高め、空調設備、消火設備及びセキュリティ設備を備え、市民との共有財産である公文書の保存に適した環境の整備を目指」すとされた。また「各課の書類や図面等を保存年限ごとに保管する書庫を設置するとともに、測量器具や作業道具等を保管する収納庫等を必要とするフロアに設置」することなども記された。⁽⁷⁹⁾これに基づき作成された「宇土市新庁舎建設 基本設計業務 基本設計（概要版）」（二〇一九年六月二八日）では、地上四階建ての建物のうち、二階の一般執務フロアに「執務サポートゾーン」を設け、書庫・倉庫等を集約することが盛り込まれた。新庁舎は、二〇二三年度から供用開始の予定である。

なお、新庁舎の完成後、市役所別棟は解体されることになっており、別棟の旧書庫に置かれている文書は第一書庫と第二書庫に移されることになっている。また、市役所別館のサーバ室は全て新庁舎のサーバ室（三階）に移設される予定である。

第三章 熊本地震と益城町役場⁸⁰⁾

第一節 本庁舎機能の喪失―一部立入り禁止

一・前震と町役場

二〇一六年四月一四日夜の「前震」で益城町は震度七の地震に見舞われた。この地震により、一九八〇年に完成した益城町役場は電源を喪失し、「停電等により庁舎内で執務できる状況ではなく」⁸¹⁾なった。本庁舎の屋上には、もともと非常用蓄電池・非常用発電機・ソーラー発電蓄電池が配備され、三・五日分の電力供給ができるようになった。しかし、前震により電力送電部分が損傷したことで、電力供給ができなくなり、固定電話等も使えなくなった。またインターネットに接続する「情報系システム」(後述)も配線部分が損傷したことで、本庁舎と外部を結ぶ様々な連絡手段が絶たれることになった。

こうした状況のなかで益城町は、「明文化はしていなかったが」本庁舎の代替施設として事前に決めていた(朝日一六―九一―四)、「保健福祉センター」(愛称「はびねす」)の状況「調査・把握を行った」⁸²⁾。町役場から約二キロ離れた場所にある「はびねす」は建物に損傷がなく、商用電源・非常用電源、固定電話も利用可能で、災害対策本部を設けるスペースもあつた。しかも、災害対策本部で必要となる物品も大体そろっていた。かくして、益城町災害対策本部(本部長は町長)は「はびねす」に設けられることになった。⁸³⁾災害対策本部には、役場から大小の地図・住宅地図や携帯無線機などが持ち込まれた。

一方、現場での避難者対応にあたるため本庁舎南側の駐車場には現地災害対策本部(本部長は総務課長)が設けられた。しかし、電力供給が止まり暗闇であつたことに加え、本庁舎の応急危険度判定や建物被害調査ができない

なかで、本庁舎への立入は安全性の観点から制限せざるをえなかった。その結果、「被災した町本庁舎からの備品搬出が困難」となり、現地対策本部には「机や椅子、ホワイトボード等の備品が整っていないかった。このため、各応援機関が持参した備品を共用し、情報収集や情報共有に努めたが、現地対策本部としての有効な指示伝達ができなかった」⁽⁸⁵⁾。

翌一五日五時過ぎに九州電力の高圧発電機車が配備され、本庁舎への電力供給が再開された（熊日一八一—一六）。その後、災害対策本部は「はびねず」から本庁舎三階大会議室に移され、現地対策本部は廃止された。そして、庁内の全システムが復旧したことからクラウドで保存されていた住民基本台帳の情報がUSBメモリに取り出された。これは、エクセルで被災者台帳を作成するために必要なことであった。⁽⁸⁶⁾

余震が続くなか益城町では、震災対応として被災建築物の応急危険度調査を開始した。この調査には、二次的災害を防止するために住民に注意喚起をするという意味合いがあった。⁽⁸⁷⁾

二・本震と町役場

ところが、四月一六日深夜一時二五分に益城町は再び震度七の地震（本震）に見舞われた。「役場庁舎は揺さぶられて砂煙が上がり、足元の舗装には一気に亀裂が走った。建物が崩れる音が四方から聞えた」という（熊日一六一—一七〇）。本庁舎は再び停電となり、職員は暗闇のなか、「懐中電灯を手」に庁舎の外に逃げた（熊日一八一—一七）。

本震により本庁舎三階の電算室にあった「情報系システム」のサーバが被災し、システムが機能しなくなった。また、高圧発電機車が本庁舎のある高台から落下したため、本庁舎では再び電源供給ができなくなった。本庁舎に

隣接する議会棟では、天井が崩落し（熊日一六一五―二二）、本会議場の「議員や執行部の席は、天井板などで埋め尽くされ足の踏み場がない」状態となった（熊日一七一四―二二）⁽⁸⁸⁾。かくして、災害対策本部は本庁舎南側の駐車場に移されることになった⁽⁸⁹⁾。

屋外に設けられた災害対策本部では備品が整えられなかった「前震時の反省を踏まえ」⁽⁹⁰⁾、投光機、発電機、長机、椅子、大小の地図、住宅地図、携帯無線機、懐中電灯、ホワイトボード、マジック等の筆記用具などが整えられた。しかし「準備すべき備品や事務用品が少なく運営に支障をきたした」⁽⁹¹⁾。文書を記録する際などに必要となるパソコンはなく、電源もなかった。

本震当日の一六日夜は、雨になることが予想された。こうした状況のなか、災害対策本部は再び「はびねす」に移された。「はびねす」の災害対策本部で必要となるものは、本庁舎が立入り禁止になったため（後述）、町内の公共施設から取り寄せられた。また、FAX、パソコン等の情報機器、大型テレビ等は外部発注で調達された。しかし、「事実上、役場機能はストップ状態」（熊日一六一四―二二）となった。

三. 本庁舎への一部立入り禁止

一九八二年に建設された三階建ての益城町役場本庁舎は、熊本地震前に耐震工事を終えており、前震後には本庁舎で執務が再開できると見られていた。しかし、四月一六日の本震直後に外部から目視による判定を行ったところ、倒壊の危険性があることが分かり、本庁舎は町長の判断で立入り禁止となった⁽⁹²⁾。本「庁舎には無数のひびが入り、敷地には陥没や亀裂が確認された」のである（熊日一八一―一七）。そして、一八日に行われた熊本県建築課職員による応急危険度判定の結果、本庁舎は「危険」とされ、本庁舎への立入り禁止が継続されることになった。なお、



(写真8) 一部立入り禁止になった町役場（2016年6月19日撮影）

応急危険度判定により、議会棟との渡り廊下等についても立入りが禁止となった。

これを受けて二〇日から応急工事が行われ、エレベーター棟と庇（正面玄関ポーチ部分）の撤去などが行われた。⁹³ちなみに、後日行われた建築研究所の調査によると、本庁舎は北側に傾斜していた。⁹⁴この時期、「資料の多くは庁舎に残ったままで業務に支障が出」という状況であった（西日本一六―四―二九社説）。たとえば、本庁舎に自由に出入りできなかったことで要支援者名簿を利用することができなくなり、自衛隊や消防隊による全戸訪問により要支援者の安否確認などが行われたのである（毎日一七―二―二一―三西部夕刊）。

対策本部が置かれていた「はびねず」は避難所にもなっており、災害対策本部として狭小なスペースしか確保できなかったからである。このほか本庁舎で活動を行ったのは、益城町関係では衛生班（ゴミ処理）・物資班（物資・食料）電話受付（総務課）・避難所対策チーム（後日）、町外関係では関西広域連合・福岡県災害対策支援本部・熊本県・九州地方整備局・自衛隊・国土交通省リエゾン班であった（五月三日時点）。⁹⁵このほかの一般職員については、本庁舎への立入りが制限された。また、住民の立入りは禁止された（熊日一六―七―二七）。（写真8）。

一般職員の本庁舎への立入りは、重要書類等の搬出についてのみ認められた。それは明るい時間帯に複数人である場合に限られ、入退室簿で管理された。しかし、本庁舎内は地震によつて雑然とした状況になっており、立入ることができたとしても必要な文書・資料を探し出すのに苦勞する状態であった。なお、本庁舎にはセキュリティの観点から警備員が置かれた外、二四時間体制で本庁舎に職員が駐在する体制がとられた。

四・本震直後の文書管理

①概要

本震により「情報系システム」のサーバが被災したため、益城町ではそれを使った「文書管理システム」がしばらくの間、利用できなくなった。そのため、益城町での文書の收受・起案・決裁・発送は、災害救助法関係、災害対策本部関係、非常時の優先業務など必要最小限のものにとどめられた。起案にあたっては、エクセル文書で作成された文書様式が使われた。たとえば災害対策本部の文書については、当初、パソコン本体にデータが保存されたが、情報システムが復旧した後はデータを移すことで、共有フォルダーで保管されるようになった。

避難所においては名簿などが作成された。名簿の作成にあたっては避難所へのパソコン配置が後回しにされたため、それをどのように作成・保管するかは困難を極めることになった。避難所の名簿については、避難所を閉鎖する時に、後日の検証のために残しておくようにいわれることがあったものの、残すための正式な指示はなされなかった。⁹⁶⁾

② 災害対策本部の文書管理

災害対応を行う際の最高意思決定機関となる災害対策本部の組織体制は、益城町の地域防災計画で決められていた。しかし、職員は避難所での対応に追われ、災害対策本部は計画したように動くことができなかった。⁽⁹⁷⁾ こうしたなかで災害対策本部の文書についても十分な管理を行うことは難しかった。災害対策本部の事務をどのように切り盛りしていくのかについては、「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」（以下、人と防災未来センターと記す）の연구원からアドバイスを受けるなどした。「人と防災未来センター」は、関西広域連合の支援体制に組み込まれ、前震と本震の間の四月一日に第一次隊を益城町に派遣していた。⁽⁹⁸⁾

災害対策本部会議は、当初、スペースが十分確保できないなかで限定的な参加者によって行われており、議事録も作成されていなかった。こうしたなかで「人と防災未来センター」の연구원は「会議での報告事項や決定事項をホワイトボードや模造紙に速記して議事録として残す支援を行った」⁽⁹⁹⁾。そして、ホワイトボード等に記されたものは写真撮影された。しかし、このときの記録は、その後散逸し、現在では断片的にしか残されていない。災害対策本部会議の議事録は、五月二日に災害対策本部が本庁舎内に戻された後に、ようやく紙媒体で作成されるようになり、文書保存箱で保管された。ちなみに、議事録作成にあっても、「人と防災未来センター」の연구원から記録の取り方などについて指導を受けた。⁽¹⁰⁰⁾ 「人と防災未来センター」は、現地支援にあたり「町本部会議の資料様式の提案」「本部会議議事進行方法の提案・改善」などを具体的な項目として掲げていた。⁽¹⁰¹⁾

災害対策本部における議事録作成や資料整理を実際に担当したのは、議会事務局職員であった。議会事務局には二名の職員がいたが、一名は管理職であったため、担当者は事実上一名であった。こうした業務を議会事務局職員が担当することになったのは偶然のことであった。ちなみに、現在、災害対策本部会議の議事録は情報公開請求に

より閲覧することが可能である。しかし、益城町の情報公開制度は「町の区域内に住所を有する者」など対象が限定されており、誰もが開示請求できるわけではないことには注意が必要である。⁽¹⁰⁾

その後、二〇一六年一月二一日に災害対策本部は解散し、それ以降の復旧・復興業務は主に六月に新設された震災復興本部で行われることになった（以上、熊日一六一―一八）。現在、震災復興本部の業務を引継いでいるのは、危機管理課である。震災から四年経過した二〇二〇年一〇時点で、災害対策本部の文書は、紙文書については危機管理課のキャビネットや書庫などで保管されている。

第二節 執務環境の整備―電算システムの復旧と文書管理

五月に入っても益城町では「役場庁舎が使えず、転入・転出を受け付ける窓口業務を含む行政機能のほとんどがまひ状態」であった（熊日一六一―五一）。「執務環境を失ったことにより、役場機能が停止し、混乱を招く結果となった⁽¹¹⁾」のである。では、通常業務の再開に向けて益城町はどのように取り組んだのであろうか。

益城町は四月二三日の災害対策本部会議でプロジェクトチーム（PT）⁽¹²⁾の設置を決定し、二五日に「執務環境の確保」を主な業務内容とする役場機能再建プロジェクトチームを発足させた。⁽¹³⁾一つのテーマについてプロジェクトチームをつくり各課横断的に検討するというやり方は、益城町では地震前からなされていたことであった。⁽¹⁴⁾ちなみに、四月一六日の本震から二五日のプロジェクトチーム発足までの間に「平常業務の継続・復旧」に関わった職員は全職員の四・九パーセントであり、四三・二パーセントの職員は「避難所での避難者対応に関する業務」にあたった。⁽¹⁵⁾地震直後の四月は、執務環境の整備に人を割くことができない状況にあったのである。その後、五月末にかけて「平常業務の継続・復旧」に関わる職員は、二〇・六パーセントに増えていった（「避難所での避難者対応に

関する業務」は二〇・六パーセント）。こうしたなかで通常業務再開に向けた執務環境の整備が進められていった。以下では、「文書による行政」の基盤となる電算システムの復旧について考察する。

益城町のシステムは、当時、「情報系システム」と「基幹系システム」に分かれていた。⁽¹⁰⁾ 情報系と基幹系のパソコンは別々になっており、情報系のパソコンは各職員の机の上に、基幹系のパソコンは課に一〜二台、置かれていた。

一・情報系システム⁽¹⁰⁾

益城町の情報系システムは、文書管理やパソコンのデータ管理などを行うもので、インターネットに接続していた。⁽¹⁰⁾ しかし、その復旧には時間を要した。それは、本庁舎三階の電算室に置かれた情報系サーバーが本震によって被災し、本庁舎も使えなくなるなか、「はびねす」にシステム機器を移設し、回線の敷設とシステムの再構築（仮サーバーの設置）をしなければならなくなったからである。

情報システムのサーバーが被災したことで、文書管理システムによる文書の起案等ができなくなった。そのため、この時期に作成されたメモや文書は職員個人や各部署に管理を委ねざるを得なくなったため、後日、文書の散逸が顕著に見られることになった。

二・基幹系システム⁽¹¹⁾

益城町の基幹系システムは、住民基本台帳や福祉関係の台帳、年金、介護、税金の出納等の各種業務を行うもので、本震から一週間ほど経過した四月二三日に復旧した。このシステムはクラウドで運用されており、データは外部のデータセンターに保管されていた。二六日からは、クラウドの運用がはじまり、データ更新の事務処理ができ

るようになった。⁽¹⁵⁾

基幹系システムのうち住民基本台帳データは、罹災証明書の発行に関わるものである。益城町は、基幹系システムにダメージを受けなかったため、住民基本台帳データを確保することが可能であった。しかし、益城町の基幹系システムは罹災証明書の発行に対応できる仕組みになっていなかった。それ故に、先に述べたように当初、被災者台帳をエクセルで作成するために住民基本台帳の情報を外部に取り出す必要があった。こうしたなかで益城町では、罹災証明書をスムーズに発行するための仕組み作りを進めた。すなわち、熊本県から紹介を受けた「被災者支援システム」(京都大学や新潟大学などの研究グループで開発したもの)の導入である(西日本一六―五一―一)。「被災者支援システム」は、罹災証明書などを発行する際に使うことができるもので、システムを運用する上で必要となる宛名情報を住民基本台帳データから取り込むようになっていた。

もともと、当初、益城町では罹災証明書を発行する前提になる住家等の被害認定調査にまで手が回らず(西日本一六―四―二四)、四月三〇日によく調査をはじめることができた状況であった(西日本一六―四―三〇夕刊)。ちなみに、本来であれば被害認定調査は、罹災証明書の申請受付後に行われるものである。しかし、益城町は被害が町全体に及ぶと判断し、申請の有無にかかわらず、町内すべての建物一六七〇〇棟について調査を行った⁽¹⁶⁾(以上、熊日一六―五一―一、西日本一六―四―三〇夕刊)。

受付場所の確保と人員体制が整ったことから、五月一日に罹災証明書の受付が飯野小学校などの避難所ではじまった(六日からは公民館でも開始)。初日には、三六七三件の交付申請があった(西日本一六―五一―二)。そして、二〇日から熊本産業展示場(グランメッセ熊本)内の特設テントで罹災証明書の交付が開始された。罹災証明書発行に際して必要となる備品は、外注で用意された。ちなみに、罹災証明書用にパソコン四五台、プリンター一〇台

分の費用が計上された。¹⁰⁾

第三節 本庁舎外での執務再開と文書管理

一、「はびねす」から「中央公民館」へ

五月九日から「はびねす」一階ロビーで、戸籍関係の証明書発行など一部の業務が再開された。戸籍については、益城町に本籍のある人の戸籍異動処理が全国の自治体から毎日届くなかで、早期の業務再開が目指された。しかし、「はびねす」は避難所としても使用されており、「多くの避難者がいる中で、個人情報保護に配慮した住民票の交付や、住民異動届の受付事務を行うことは非常に困難であった」¹¹⁾。こうしたなかで役場機能再建プロジェクトチームの検討を踏まえ、役場北側にある「中央公民館」の応急的な改修が行われた（写真9）。そして、執務を再開できる場所の確保と並行して、各種システムの復旧が進められていった。「はびねす」で再構築されたサーバは、執務の行われる「中央公民館」と回線で結ばれた。

五月一五日に「はびねす」の仮設窓口は閉鎖され、翌二六日午後一時から「中央公民館」で戸籍届出の受領、戸籍証明の交付、住民票発行、印鑑登録・証明などの窓口業務（住民生活課）がはじまった。一七日からは、住民生



（写真9）中央公民館（2017年1月6日撮影）

活に直結する罹災証明書関係（税務課）・障害者関係（福祉課）・要介護者関係（いきいき長寿課）の業務が再開された。⁽¹⁰⁾ その際、本庁舎から持ち出された備品は、事務用椅子程度で、事務用デスクなどは寄贈により、カウンターや会議用テーブルなどはリースによって賄われた。⁽¹¹⁾ 執務にあたる職員は、避難所運営を他自治体からの応援職員や支援法人に任せることで確保された。

ところで、この時期まで、文書の收受と発送は各課に任されていた。平時であれば役場内の全ての文書の收受や発送は、文書担当課である総務課の仕事である。しかし、総務課は避難所対応などに追われ、文書管理システムを使うことができないなかで文書の受付等ができない状態にあった。総務課の業務が通常時の内容に戻るのには、次に述べる「プレハブ庁舎」等で執務を開始した六月六日以降のことであった。

二．「中央公民館」と「プレハブ庁舎」―通常業務の再開

益城町は、役場敷地内に新たに建設した「プレハブ庁舎」（写真10）と役場北側にある「中央公民館」を接続させることで、六月六日から通常業務を再開させた。⁽¹²⁾ もっとも、執務室は「業務に必要な事務機器、机やキャビネ、文書等も満足に置けない状況」であった。⁽¹³⁾ 通常業務にあたることのできる職員は、その後年末にかけて増えていき、「平常業務の継続・復旧」にあたる職員は、二〇・六パーセント（四月二五日から五



（写真10）中央公民館裏のプレハブ庁舎（2016年6月13日撮影）

月三十一日）から五〇三パーセント（六月一日から年末）に上昇した。

なお、こうした本庁舎外での執務にあたっては、立入り制限された本庁舎一階の文書保存庫に置かれた図面などが使われることもあった。文書保存庫は地震により一部の移動式書架で倒壊がみられたものの、文書それ自体に大きな被害はなかった。⁽¹⁰⁾

三．仮設庁舎

「プレハブ庁舎」や「中央公民館」の窮屈な執務室で業務が行われるなか、益城町は本庁舎から一キロほど北側に位置する、もともと畑のあった場所にプレハブ建築による二階建ての仮設庁舎の建設を進めた。⁽¹¹⁾ 仮設庁舎では、プレハブの強度も踏まえ西側別棟一階に電算室が置かれた。⁽¹²⁾ ちなみに、電算室の隣には危機管理課と書庫が配置された。

仮設庁舎への引越しは、二〇一七年五月六日に行われた（熊日一七―五―一七）。そして、五月八日から仮設庁舎での執務がはじまった（熊日一七―五―一七）（写真11）。仮庁舎への引越しに際しては、本庁舎から必要なものはすべて持ち出されたが、地震関係以外の保存年限を過ぎた文書の廃棄が行われた。また、総務課からは、出納閉鎖が六月にあることから各課に文書整理の依頼がなされた。

その後、本庁舎と中央公民館の解体に伴い、文書の保存場所が不足す



(写真11) 仮設庁舎（2018年7月9日撮影）

るといふ問題が生じた。⁽¹²⁾これを受けて仮設庁舎の敷地内にプレハブ棟が新たに建設され、各課に文書保存用のスペースが割り当てられた。

第四節 新庁舎の建設と文書の保存管理

二〇一六年八月に本庁舎の「杭基礎の調査」と「被災度区分判定」が行われ、九月末に調査結果が報告された。⁽¹³⁾これにより本庁舎にある一七〇本の基礎杭の大部分に損傷のおそれがあることが判明した(熊日一六一〇―一三三)。この調査結果について総務課は一〇月三日に研究者や建設設計事務所関係者から意見聴取し、⁽¹⁴⁾一〇月二日の町議会定例会で町長は「被災した庁舎の取り扱いについて、役場内の政策調整会議で協議した結果、建てかえが妥当であるということを考えている」と⁽¹⁵⁾その後の方向性を示した。新庁舎の建設場所や機能については二〇一七年一月三日から「新庁舎建設検討委員会」で検討が重ねられ(二〇一八年二月まで)、二〇一八年三月に「新庁舎建設基本構想・基本計画」が策定された。この間、「新庁舎建設検討委員会」と職員による「新庁舎建設プロジェクトチーム」の議論、住民アンケート、パブリックコメントなどが行われた。⁽¹⁶⁾かくして新庁舎は、もともと本庁舎があった場所に建設されることになり、二〇二〇年度の着工・二〇二一年度中の完成を目指すことになった(熊日一七一―二一六)。本庁舎の解体工事は二〇一七年二月からはじまり、二〇一八年七月三二日に終了した。

二〇二〇年一月に作成された「益城町新庁舎建設設計業務 基本計画書 概要版」によると、新庁舎は二階部分に防災拠点機能を集中し、電算室も同階に配置されることになった。地震の経験からいえば電算室は一階部分に配置することが好ましいともいえるが、新庁舎では震災後も行政機能が継続できるように基礎免震構造が取り入れられた。また書庫については、四階に置かれることになった(益城町新庁舎建設設計業務 実施設計説明書 概要版)

二〇二〇年九月）。

新庁舎完成後、益城町役場は仮設庁舎から引越しをすることになる。文書管理についていえば、移動させる文書の整理や、課の編制が変わることによる文書の引継ぎなどが問題になってくると予想される。災害対策本部の文書は、現在、保存期間を延長し、保管され続けている。益城町は、新庁舎への移動時にこうした文書をどのように保存していくかの判断に迫られることになる。

第四章 おわりに

宇土市長は熊本地震からの一年を振り返り「1958年の市制施行以来、最大の危機だった」と述べている（熊日一七―四―一四）。本稿では、自治体の行政庁舎が地震により被災し、立入り禁止になるという状況において、行政はその活動の基礎となる「文書による行政」をどのように再開／継続させていったのかを考察してきた。熊本地震における宇土市と益城町の事例からは、非常時の文書管理体制について平常時から検討しておくことが災害対応や執務の継続において重要な意味を持っていることが読み取れる。

もっとも、こうしたことについては、行政庁舎が被災し、使用不可能とならないように予め技術的な対策を講じておくことも必要である。この点について中央政府は、自治体が庁舎の耐震化工事などを早急に進めることができるように、二〇一六年度で終了予定であった「緊急防災・減債事業債」を二〇二〇年度まで延長し、元利償還金の七割を地方交付税措置するとしている（熊日一九―一―八夕刊）。しかし、建築基準法や耐震改修促進法に則した行政庁舎にしたとしてもなお、庁舎が使用できなくなる可能性については常に念頭に入れておく必要がある。専

門家は次のように述べている。⁽¹⁸⁾

建築基準法や耐震改修促進法は、大地震時に建物内部の人命を守ることを主眼としている。杭が破損しても、建物が倒壊・崩壊しなければ目的は達成される。だが近年の地震で、法の目的は達成したものの、傾斜によって使えなくなってしまう事例が目立つようになってきた。益城町役場庁舎はその代表例といえる。

このように法律の目的は、行政庁舎内で執務ができるかどうかにはなかった。耐震基準は、大規模地震後の執務室の利用まで念頭においたものではないのである（毎日一六一五―九東京）。加えて、熊本地震では「本震」後も余震が続き、五月二日午後七時までに震度一以上の地震は一一五七回に達した（熊日一六一五―三）。ここでは地震が一回では収束せず、余震が断続的に続くなかで執務にあたらざるを得ない職員の心理的な負担についても無視することはできない。そこで本稿の最後に、非常時を見据えた文書管理の在り方について、震災後のそれぞれの段階における対応に即して論点を抽出することにした⁽¹⁹⁾。なお、こうした非常事態に陥ったときの文書管理について自治体相互でどのような情報交換をしているのかについては確認できていない。

第一は、震災直後の応急対策が必要となる段階である。被災によって本庁舎が使えなくなった場合においても、災害対策本部は機能できるようにしておかなくてはならない。⁽²⁰⁾二〇一八年四月の時点で、熊本県内の基礎自治体においてBCPで代替庁舎を指定しているのは三六市町村（県内市町村の八〇パーセント）である（熊日一八一四―一六）。しかし、宇土市に見るように、移転先である代替庁舎を決めるだけでは災害対策本部は機能しない。まず、全ての移転先に立入ることができる可能性がある。宇土市では、「地域防災計画書」において市役所別館↓

市庁舎内↓福祉センターの順で災害対策本部を移転することにしてはいたが、全ての候補地について災害対策本部を設けることができなかった。そして次に、どのように災害対策本部を移転させるのかを検討しておく必要がある。具体的には、災害対策本部を実際に機能させていくうえで必要不可欠な、様々な記録をとるためのパソコンや文房具類の確保、記録を管理するための仕組みの整備などである。益城町は、後日、災害対策本部の運営の課題の一つとして「屋外に災害対策本部を設営したが、机やホワイトボードなど準備すべき備品や事務用品が少なく運営に支障をきたした」ことを挙げている。⁽⁸⁾ 災害対策本部に何をどのように持ち込むかについては平常時から検討しておく必要があるといえる。

第二は、復旧・復興の段階である。被災した住民の生活を回復していく上で、自治体は罹災証明書の発行など様々な文書を作成していかなくてはならない。しかし、本稿で論じたように、震災によってデータ・回線・電源・端末・用紙など「文書による行政」の前提となる部分が様々な問題が生じた。

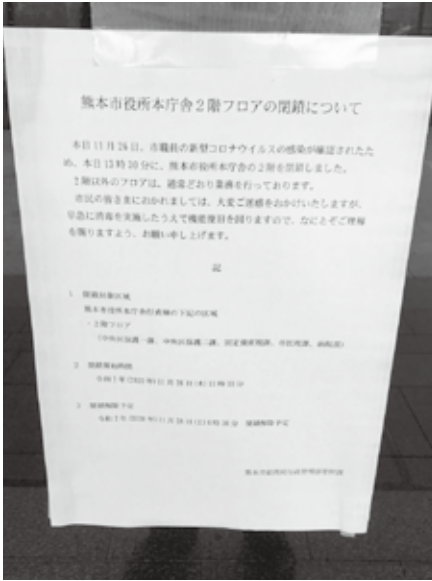
まずデータの管理については、サーバを庁舎内に置くか／庁舎外に置くかが一つの論点になる。益城町では本庁舎三階（庁舎内）に情報系システムのサーバを設置していたが、地震によりダメージを受けたことで、システムの復旧に時間を要することになった（クラウド化していた基幹系システムは無事であった）。これに対し宇土市では本庁舎については壊滅的打撃を受けたものの、基幹系システムのサーバが置かれた市役所別館は被災から免れ、クラウド化していた情報系システムも無事であった。しかし、サーバを本庁舎の外に置くことで問題が解決されるわけではない。熊本地震の際には問題が生じなかった宇土市であるが、二〇二〇年七月の熊本県南豪雨⁽⁹⁾では宇土市と人吉市を結ぶ光回線が断線したことで、宇土市は外部サーバに一時アクセスできなくなるという事態に陥った。その結果、庁内ネットワークが機能しなくなり、HPの閲覧だけでなく、住民票の発行等の通常業務にも支障が出ること

が危惧された。⁽¹³⁾ こうした遠隔地にあるサーバに接続できなくなるという問題は、同時期の八代市役所（熊本県）でも見られた（以上、熊日二〇―七―五）。このことはサーバを本庁舎外におく場合であっても、ネットワークの維持について対策を講じておく必要があることを示している。「文書による行政」の前提にあるデータの管理については、サーバを庁舎内に置か／庁舎外に置かだけでなく、データにアクセスするためのネットワーク（回線や送電）についても見落とすことのできない論点になるのである。

次にパソコンは、「文書による行政」を遂行するために必要不可欠な道具となるため、本庁舎に立入ることができなくなったとしても、数を確保できるようにしておく必要がある（罹災証明書の発行など平常時にはない業務のためにもパソコンが必要になる）。また、プリンターや特殊な加工を施した用紙も文書の発行等に際しては必要になる。さらにパソコン機器とデータを運用するには電源も必要である。益城町は「非常用電源装置が損傷し、電源供給が途絶えた」という問題について、「非常用電源を庁舎高層階に配置せず、地上配置とすることが必要である」と「改善の方向性」を記している。⁽¹⁴⁾

第三は、通常業務が再開される段階である。行政庁舎が被災した場合、この段階においても仮設庁舎での執務が続くことになる。こうした事態のなかで、通常業務の再開に伴って生ずる文書とともに、復旧・復興業務のなかで作成される文書をどのように管理するかは一つの論点となる。たとえば宇土市では危機管理課の文書として災害対策本部文書を保存しているが、時間の経過とともに文書が散逸してしまう自治体も多く、こうした非常時に作成された文書をどのように保存していくかは被災した自治体に共通する課題となっている。⁽¹⁵⁾

こうした文書の散逸は、仮設庁舎から新庁舎への移転がきっかけとなることもある。全史料協が行ったアンケート調査（二〇一六年九月）によると、熊本県内の基礎自治体（四五自治体）のうち九自治体で熊本地震により庁舎



(写真12) 一部立入り禁止の掲示
(2020年11月26日撮影)

移転（出先機関を含む）の必要性が生じ（予定含む）、庁舎移転に伴い六自治体で文書の廃棄が行われた（予定含む）⁽¹⁸⁾。このことを踏まえるならば、仮設庁舎から新庁舎に移動するときに震災関連文書が廃棄される可能性が高いといえる。

もつとも、自治体の行政庁舎が使えなくなるのは地震の場合に限らない。水害・火災・原発事故によっても生じうる。東日本大震災で甚大な被害を受けた陸前高田市（岩手県）は地震と津波により市役所が被災した⁽¹⁹⁾。また、今日では感染症による行政庁舎への立入り禁止についても検討しておく必要がある。二〇二〇年春以降、日本国内でも感染が拡大している新型コロナウイルス感染症をめぐっては、熊本県内だけでも菊地市役所（二〇二〇年七月）、上天草市役所（同一一月）、阿蘇市役所（同一二月）、山鹿市役所（同一二月）、高森町役場（同一二月）などにお

いて、数日ではあるものの本庁舎が全面閉鎖になった。また、熊本市役所では一部のフロアが閉鎖（同一一月）された（写真12）。ちなみに、菊地市役所は本庁舎を閉鎖したことで、証明書の発行業務は支所で受け付けることになった（熊日二〇一七―二八）。また、高森町でも窓口業務は出張所で行われた（熊日二〇一二―二三）。こうした地震以外のケースについても研究を重ねることで、非常時の「文書による行政」について多面的に考察を深めていくことは今後の課題である。

(付記)

本稿の内容はすべて執筆者の責任に帰するものであるが、執筆にあたっては熊本県益城町役場や宇土市役所の関係者をはじめとする様々な方々からご協力を得ることができた。聞き取り調査等に応じてくださった皆様に深く御礼申上げたい。なお、本文中の写真は、全て執筆者が撮影したものである。(二〇二〇年二月一八日脱稿、二〇二一年一月二六日一部改稿。)

注

- (1) 「平成28年(2016年)熊本地震の概要」(気象庁技術報告 第一三五号 二〇一八年) 三頁。
- (2) 八代市議会は前震当日(四月一四日)に第一〇回「新庁舎建設に関する特別委員会」を開催していた(<https://www.city.yatsushiro.lg.jp/kiji/0035051/index.html> 二〇二〇年八月三一日閲覧)。二〇一六年九月の時点で本庁舎が使用中止になっていたのは、熊本県内では天草市を入れた六市町であった(熊日一六―九―一四)。このうち天草市役所については、老朽化した本庁舎(本館)の改築が熊本地震前から計画されており、熊本地震による本庁舎(本館)倒壊の危険性から二〇一六年七月に機能の一部を移転させていた(「市政だより天草」二〇一六年七月、No.246)。その後、工事の目途がついたことから二〇一七年二月二一日に本庁舎(本館)は閉鎖・解体された。
- (3) ここでの六県とは岩手県・宮城県・福島県・茨城県・栃木県・埼玉県である。中央防災会議(東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会)「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告参考図表集」(二〇一一年) 七五頁。
- (4) Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie. Mit einem Anhang: die rationalen und soziologischen*

Grundlagen der Musik (Tübingen: Mohr, 1956) S.560. 邦訳 M・ウェーバー（世良晃志郎訳）『支配の社会学 I』（創文社、一九六〇年）六一頁。なお、邦訳も参照したが、必ずしもそれに即しているわけではない。From Max Weber: *Essays in Sociology*, Translated, Edited and with an Introduction by H.H.Gerth and C.Wright Mills (with a new preface by Bryan S. Turner), London, 1991, p.197. も参照した。

(5) 応急業務とは「災害応急対策業務や早期実施の優先度が高い復旧・復興業務等」を指す（内閣府（防災担当）「市町村のための業務継続計画作成ガイド」平成二十七年五月、二頁）。

(6) 「熊本地震の対応に関するオーラルヒストリー」における元松茂樹宇土市長の発言（『熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興に関する検証報告書』（二〇一八年）二八頁）。

(7) 宇土市『平成28年 熊本地震、豪雨災害 震災記録誌 越えて行く』（宇土市、二〇二〇年）七七頁。以下、『宇土市震災記録誌』と記す。

(8) 近代官僚制の特徴である「文書による行政」について、日本における確立過程を歴史的な展開に即して論じたものとして、井出嘉憲「行政における文書管理―『生きた施設』の理念と現実」（『社会科学研究』第三五巻第五号、一九八四年）。

(9) 行政学の視点からの論考を集めたものとしては、たとえば、小原隆治・稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』（東洋経済新報社、二〇一五年）。稲継裕昭編『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応―自治体の体制・職員の行動―』（第一法規、二〇一八年）。なお、行政庁舎の被災については、建築学からの研究がほとんどであり、行政学からの研究は皆無である。

(10) たとえば、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」（二〇一八年一月）は、罹災証明書の交付に焦点をあて、各自治体による検証報告書を整理している。

(11) たとえば、今井照『自治体再建―原発避難と「移動する村」』（筑摩書房、二〇一四年）では、東日本大震災直後の国見町役場（福

島県)の様子が紹介されている(三一―三四頁)。

(12) いずれも熊本地震直前の二〇一六年三月三二日時点のもの。宇土市については「行政区別総計票」(二〇一六年三月三一日)、益城町については「行政区別人口表」(二〇一六年三月三一日)を参照した(宇土市HP <https://www.city.uto.lg.jp/qaview/40/17678.html>、益城町HP <https://www.town.mashiki.lg.jp/kiji0032535/index.html>、いずれも二〇二〇年十一月十三日閲覧)。

(13) 「平成31年度視察報告書 総務文教委員会」(長野県須坂市議会 行政視察)。 <https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php?id=5d54e7d1a63e9> (二〇二〇年七月一六日閲覧)。

(14) 「宇土市新庁舎建設基本計画」(二〇一八年)二頁。

(15) 二〇一六年三月八日の平成二八年三月定例会(第一回)において、元松茂樹市長は新庁舎建設の経緯、建設費の問題について述べている。

(16) 二〇一八年二月二六日に開催された平成三〇年度三月定例会(第一回)における元松茂樹市長の答弁。「宇土市新庁舎建設基本計画」(二〇一八年)二頁。

(17) もっとも、西村博則町長は後日、耐震補強をせず、庁舎が倒壊していれば広範囲に被害が広がっていたと述べている(熊日一六―一九―一四)。

(18) 財政難から庁舎の耐震化や改築が遅れたという論点については、たとえば、葉上太郎『命』の司令塔は守れるか―熊本地震で倒壊寸前の庁舎が続出―(『ガバナンス』二〇一六年七月号)。

(19) 内閣府(防災担当)、前掲「市町村のための業務継続計画作成ガイド」四頁。

(20) その後、宇土市は熊本地震を踏まえ、二〇一七年六月五日に宇土市防災会議において宇土市地域防災計画の修正を承認したが、そのなかにBCPの策定が盛り込まれた(熊日一七―一六―一六)。

(21) 熊本県はBCPを策定していた。

- (22) 以下、宇土市役所について論じるにあたっては、宇土市総務課での対面（二〇一八年六月八日）および複数回にわたるメールでの聴き取り調査を踏まえている。
- (23) 齋藤泰「平成28年熊本地震において本庁舎が被災した自治体の災害対応について～宇土市役所の事例～」(一般財団法人消防防災科学センター)『地域防災データ総覧 平成28年熊本地震編』二〇一七年) 四八頁。個別に理由を確認したうえで立入りが決定された(聴き取り調査による)。
- (24) 鍵屋一「熊本地震に学ぶ自治体の災害対応～クライシスマネジメントのあり方を中心に～」(一般財団法人消防防災科学センター)『地域防災データ総覧 平成28年熊本地震編』二〇一七年) 四二頁。
- (25) 宇土市の場合、災害対策基本法と宇土市災害対策本部条例に基づいて設置されることになる。
- (26) 鍵屋、前掲論文、四二頁。鍵屋は庁舎被災により災害対策本部の対応・動きが停滞する「空白時間」に焦点を置いているが、本稿は文書管理の観点から庁舎被災による行政全般への影響に焦点をあてている。
- (27) 「平成二七年度 宇土市地域防災計画書」一二五頁。
- (28) 『宇土市震災記録誌』六頁。
- (29) 前掲「平成31年度視察報告書 総務文教委員会」(長野県須坂市議会 行政視察)。
- (30) 齋藤、前掲論文、四九頁。
- (31) 同右、五一頁。なお、『宇土市震災記録誌』六頁は、四月一六日一七時に「災害対策本部を宇土合同庁舎(国所管)へ移設」と記しているが、本稿では齋藤の論述に従い、宇土合同庁舎に移されたのは、災害対策本部「会議」であると捉えている。このことについて、たとえば元松市長は、市議会での質問を受け、四月一六日に「災害対策本部を庁舎裏の駐車場に設置した、テントに移した」と述べた後に、国所管の合同庁舎への移転という事態に全く言及することなく「4月19日に市役所機能そのものを市民体育館に移転するなどして、災害対応にあたってきました」と震災対応を振り返っている(二〇一六年一二月六日に開催された平成二九年定例会(第四回))。また、宇土市議会の議事録からは、宇土合同庁舎へ災害対策本部を

- 移転したという事実を確認することはできない。さらに、大和市防災会議による「平成28年熊本地震活動報告」には、四月一七日から二〇日の支援活動が記されているが、災害対策本部の様子について「屋外テントに本部を設置」と画像が掲載されている (<http://www.city.yamato.lg.jp/web/content/000123625.pdf> 二〇二〇年八月三一日閲覧)。伊勢原市議会による「会派視察報告書」二〇一九年一月六日 (https://www.city.ishihara.kanagawa.jp/gikai/docs/2019082800024/file_contents/201911106_goudou.pdf 二〇二〇年八月三一日閲覧)、須坂市議会「平成31年度視察報告書 総務文教委員会」(前掲)からも、災害対策本部を国所管の合同庁舎に移設したという事実を確認することはできない。これらのことは、災害対策本部が合同庁舎に移設されていないこと(災害対策本部がこの時期、屋外のテント内にあったこと)を傍証していると考えることができる。もっとも、国土交通省職員による論考に「宇土市役所に隣接する国の宇土合同庁舎が一時的に市の災害対策本部として使用されている」との記述も見られる(橘義満ほか「熊本地震による宇土市への技術支援の取組について」http://www.qsr.mlit.go.jp/useful-n-shiryokukakaku/kenkyu/h29/01/1_01.pdf (二〇二〇年八月三一日閲覧))。これは、災害対策本部会議のときに「一時的に市の災害対策本部として使用されている」と捉えることも可能であろう。災害対策本部会議の開催状況と内容については、斉藤、前掲論文、五一頁に記されていることから、本稿では斉藤の論述に従うことにした。その後、校正の最終段階で災害対策本部が宇土合同庁舎に移された事実はない(災害対策本部会議は宇土合同庁舎で行われた)ことが確認できた。
- (32) 前掲「平成31年度視察報告書 総務文教委員会」(長野県須坂市議会 行政視察)。
- (33) 齋藤、前掲論文、五四頁。以下、本稿におけるパソコンの台数については、同頁を参照している。
- (34) 同右、四九頁。一六日に固定電話を「なんとか一回線を確保した」(同、四九頁)。また、庁舎の損壊により防災行政無線が使用できなくなることにも危惧された(橘ほか、前掲「熊本地震による宇土市への技術支援の取組について」)。翌一七日に総務省の移動電源車が到着した(前掲「平成31年度視察報告書 総務文教委員会」)。
- (35) 二〇一九年二月六日の「平成二九年二月定例会(第四回)」における元松茂樹市長の答弁。
- (36) 津波注意報により「市全体がパニック状態になって」いたという(二〇一九年二月六日の「平成二九年二月定例会(第

- （40）『宇土市震災記録誌』七頁
- （41）同右、七九頁。
- （42）齋藤、前掲論文、五二頁。
- （43）同右、五二頁。
- （44）以下、システムの説明については、二〇一六年九月八日に開催された「平成二八年九月定例会（第三回）」における山本桂樹企画部長の答弁を参照した。その後、宇土市では情報系システムを業務系と情報系に分離させており、現在では、基幹系（電算システム・住基関係）・業務系（文書管理その他の通常業務）・情報系（インターネットと接続・ネット環境）に分かれている。なお、業務系はL G W A N（総合行政ネットワーク）と接続している。
- （45）当時の情報系システムにおけるインターネットとの関係については、二〇一五年九月一日に開催された「平成二七年九月月定例会」と、二〇一五年二月四日に開催された「平成二七年二月月定例会（第四回）」における荒木繁男企画部長の答弁による。
- （46）宇土市役所「宇土市基幹系システム更新業務 公募型プロポーザル 調達仕様書」（二〇一八年八月）。
- （47）齋藤、前掲論文、五四頁。
- （48）二〇一五年九月一日に開催された「平成二七年九月月定例会（第三回）」における荒木繁男企画部長の答弁。
- （49）宇土市は二〇二〇年一月から基幹系システムをクラウド化した（聴き取り調査による）。
- （50）災害対策本部がテントにあったとき、外部サーバに接続して業務を行うことはあったという（聴き取り調査による）。
- （40）「元松茂樹市長の答弁」。
- （37）齋藤、前掲論文、五四頁。パソコン三台は、二〇日まで続いた。
- （38）災害対策本部の文書は、危機管理課の文書として現在、保存されている。
- （39）担当課の記録によると、「事務用品」と書かれており、詳細な物品名は記載されていない（聴き取り調査による）。

- (51) 現在は、災害救助事務取扱要領（二〇二〇年）に基づき「半壊」と「一部損壊」の間に「準半壊」が設けられている。
- (52) 罹災証明書は災害対策基本法第九〇条の二に基づくもので、住民が被災者生活再建支援金の給付、応急仮設住宅の支援、税金等の減免などを受ける際の判断材料となる書面である。
- (53) 「宇土市ファイリングマニュアル基礎編」「宇土市ファイリングマニュアル実務編」（宇土市文書管理委員会、二〇一七年）。
- (54) パソコンの台数は、齋藤、前掲論文、五四頁。
- (55) 同右、五四頁。
- (56) 企業からのパソコンの寄贈もあった。たとえば「日本PCサービス、熊本地震被災地宇土市役所、御船町役場へ各10台のパソコンを寄贈」<https://www.aipress.ne.jp/news/105525>（二〇二〇年七月一六日閲覧）。
- (57) 『宇土市震災記録誌』七九頁。
- (58) 聴き取り調査においても確認した。葉上、前掲論文、四〇頁でも確認することができる。
- (59) 宇土市資料。
- (60) 被災によりそれまでの文書管理体制が崩れてしまうことについては、橋本竜輝「平成28年熊本地震 熊本県内自治体への公文書に関する被災状況等調査を実施して」（『記録と資料』No.27、二〇一七年）一七頁。
- (61) 『宇土市震災記録誌』七頁。
- (62) 『広報うと』二〇一六年八月号、四頁。
- (63) 『広報うと』二〇一六年九月号、二三頁。
- (64) その後、二〇一七年四月三日に農林水産課・商工観光課等は仮設庁舎に近い福祉センターに、土木課・都市整備課は別棟に移転した（『広報うと』二〇一七年四月号、一〇頁および熊日一七―四一）。
- (65) 宇土市の職員は後日、「永久保存文書は写しを別の場所又は耐火金庫に保管しなければならぬと思った」（『宇土市震災記録誌』七九頁）と述べている。宇土市の文書管理規則に「永久保存文書」がないことを踏まえるならば、ここでの永久保存

文書とは重要な一般の文書を指しており、文書を別の場所に保存しておくことの重要性を述べていると考えられる。

- (66) 「宇土市ファイリングマニュアル実務編」（宇土市文書管理委員会、二〇一七年）。
- (67) 以上については、橋ほか、前掲論文。
- (68) 同右。
- (69) 同右および「広報うと」二〇一六年八月号。
- (70) 「広報うと」二〇一六年九月号、一三三頁。
- (71) 同右。
- (72) 八月二五日が解体の山場であった（熊日一六一八―二六）。読売二六一八―二六（熊本版）。
- (73) 宇土市資料。
- (74) 橋ほか、前掲論文。同様の指摘は、橋本、前掲論文、一六頁。
- (75) 橋本、同右論文、一七頁。
- (76) 同右、一五頁。
- (77) 「先送りが招いた市庁舎崩壊」（『日経アーキテクチュア』二〇一六年八月二五号）一五頁。
- (78) 聴き取り調査および橋本、前掲論文、一七頁。
- (79) 「宇土市新庁舎建設基本計画」（二〇一九年三月）三一頁。
- (80) 以下、益城町役場について論じるにあたっては、益城町総務課での対面（二〇一八年七月九日と二〇二〇年一〇月一二日）および複数回のメールでの聴き取り調査を踏まえている。このほか、『平成28年熊本地震 益城町による対応の検証報告書』三六頁から四〇頁、六三―七頁も参照した（以下、『益城町検証報告書』と記す）。
- (81) 『益城町検証報告書』六四頁。
- (82) 聴き取り調査による。なお、『益城町検証報告書』（七一頁）は、非常用電源装置が損傷したとあるが、前震時か本震時か

定かでない。

- (83) 『益城町検証報告書』六三頁。聴き取り調査でも確認した。
- (84) 『益城町検証報告書』三六頁および六三頁。新聞報道では、次のような記述も見られる。「駆けつけた職員と長机やいす、ホワイトボードを駐車場に運び出し、応急の災害対策本部を立ち上げた。ただ、連絡手段は職員の使用携帯電話しかなく、思うように指示が出せずにいた。……はびねずに災害対策本部を移すことを決め、防災担当職員らと急いだ。」(熊日一八一―一五)。本稿では、益城町が作成した報告書に依拠している。
- (85) 『益城町検証報告書』七七頁。
- (86) 以上は、『益城町検証報告書』三六頁および聴き取り調査による。
- (87) 「広報ましき 災害臨時号(No.1)」(二〇一六年四月三〇日)。応急危険度調査は、罹災証明書発行のための調査とは別のものである(西日本一六一四―二九)。
- (88) 議会棟は耐震補強されていなかった(熊日一七―四―二一)。
- (89) 『益城町検証報告書』六四頁。
- (90) 同右、七八頁。
- (91) 同右、六九頁。
- (92) 聴き取り調査および熊日一六一四―二二。また、渡邊秀和ほか「2016年熊本地震により被災した庁舎の地震後継続使用性の考察」(『日本建築学会技術報告集』第24巻第57号、二〇一八年)六七八頁。https://www.jsstage.jsst.go.jp/article/aij/24/57/24_673/pdf-char/ja (二〇二〇年九月六日閲覧)。
- (93) 聴き取り調査および渡邊ほか、同右論文、六七八頁。
- (94) 「耐震補強済み庁舎はなぜ壊れた 熊本地震で杭損傷の益城町役場、建築研究所が詳細調査」(『日経アーキテクチュア』二〇一八年六月二八日号)。二〇二二年の耐震補強により倒壊を免れたといわれた(熊日一六一九―一四)。

- (95) 『平成28年4月 熊本地震における災害対応の現地支援に関する報告書』(DRI調査研究レポート VOL.36、阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター、二〇一七年)二八頁。
- (96) 実際の業務の必要性から、結果として残ることになった(聴き取り調査による)。
- (97) 『益城町検証報告書』五七頁。災害対策本部長を補佐する人員も足りず、災害対策本部の機能も麻痺した(同頁)。
- (98) 前掲『平成28年4月 熊本地震における災害対応の現地支援に関する報告書』二〇頁。
- (99) 以上については、同右、二六頁。
- (100) 同右、二七頁。「人と防災未来センター」からは、①報告に付すべき案件、②協議する案件、③検討する案件、などのほか、議事の進め方などについても指導を受けた(聴き取り調査による)。
- (101) 同右、二四頁。
- (102) 益城町・情報公開制度 (<https://www.town.mashiki.lg.jp/kij003813/index.html>)二〇一〇年一月二二日閲覧)。
- (103) 熊本県益城町『平成28年熊本地震 益城町震災記録誌』(二〇二〇年四月)一一三頁。以下、『益城町記録誌』と記す。
- (104) 『益城町検証報告書』六五頁。
- (105) 同右、六一頁。同時に、避難所対策、住まい支援、被害認定・罹災証明の各PTも発足した。このうち被害認定・罹災証明PTは、五月九日に分割された。
- (106) 『益城町記録誌』三三三頁。
- (107) 以下、職員の業務内容についての割合は、『益城町検証報告書』四二―四四頁に基づく。なお、このデータの基となった職員アンケートでは、従事時間の多かったものの上位二つを挙げるものになっている。「災害対策本部の組織・運営、全庁的な人事・応援の受入れ調整」に従事した職員は四・四パーセントであった(同、四二頁)。
- (108) 現在、益城町では、情報系システムをLGWAN(総合行政ネットワーク)系とインターネット系に分離している。このうちLGWAN系は職員の自席にあるパソコンから接続することができ、文書管理やパソコンのデータ管理するものである。

なお、基幹系システムとL・G・W・A・N系システムは、基本的に別のネットワークになっている（聴き取り調査による）。

- (109) 情報系システムについては、聴き取り調査および『益城町記録誌』一一三頁。
- (110) 基幹系システムと情報系システムは別のネットワークになっており、繋がっていないかった（聴き取り調査による）。
- (111) 基幹系システムについては、聴き取り調査および『益城町記録誌』一一三頁。
- (112) 『益城町検証報告書』三七頁、一七一頁。
- (113) 兵庫県朝来市の職員等が三人ずつ二チームに分かれて調査し、全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊に分類して「調査済」と書いた紙を玄関などに貼り付けた（熊日一六一五―一）。
- (114) 「平成28年第2回定例会（7月26日招集）町議会会議録」一六頁。
- (115) 『益城町検証報告書』一七二頁。
- (116) 以上「広報ましき」災害臨時号No.6、二〇一六年五月一五日）。
- (117) リース契約については、『益城町検証報告書』一七二頁。
- (118) 『益城町検証報告書』三八頁および六七頁。『益城町記録誌』二八九頁。
- (119) 益城町二〇一六年第二回定例会における坂田議員の質問（平成28年第2回定例会（7月26日招集）町議会会議録）一六五頁）。
- (120) 橋本、前掲論文、一六頁。
- (121) 仮設庁舎をめぐることは、二〇一六年第二回定例会（七月）でリース料が高すぎるなどの理由から補正予算案の修正があり、その後、議会に再提案された後に可決されるということがあった。
- (122) 二階部分には常時使用しない会議室などが配置された。なお、本震による情報系サーバの損傷については、電算室が下層階に設置されていれば問題が回避できたかもしれないとも考えられた（聴き取り調査による）。
- (123) 以上については、『益城町記録誌』二九八頁。
- (124) 渡邊ほか、前掲論文、六七七頁と六七八頁の「表3」。

- (125) 「平成28年第3回定例会（10月11日招集）町議会会議録」四六頁。
- (126) 同右、五〇頁。
- (127) 経緯については、益城町「新庁舎建設事業のこれまでの歩みを報告します」を参照（<https://www.town.mashiki.lg.jp/kiji0034185/index.html> 二〇二〇年十一月二二日閲覧）。
- (128) 向井智久・建築研究所構造研究グループ主任研究員（当時）の発言。「杭基礎の耐震設計手法の確立へ」（『日経アーキテクチュア』二〇一八年六月二八日号）二二頁。二〇一八年五月に公表された国土交通省の防災拠点向けガイドラインでは、基礎にも耐震性が必要であるとされている（同頁の向井発言）。
- (129) 災害対策基本法に基づき作成される「防災基本計画」では、地震災害や原子力災害など災害ごとに、「災害予防」「災害応急対策」「災害復旧・復興」の段階に分けて諸施策が記されている（中央防災会議「防災基本計画」令和二年五月）。以下では、本稿の目的にそくして災害の「応急対策」と「復旧・復興」の段階に分けて考察する。なお、本稿では災害対応における職員不足の問題については触れていないが、益城町では人手不足が大きな問題となった（たとえば、熊日一八一―一一）。
- (130) 鍵屋一は、こうした問題を「クライシスマネジメントの拠点である庁舎被災による空白時間」と表現し、阪神・淡路大震災や東日本大震災でも見られたと述べている（鍵屋、前掲論文、四二頁）。
- (131) 『益城町検証報告書』六九頁。
- (132) 気象庁は二〇二〇年七月に起きた九州北部地方を中心とする大雨を「令和2年7月豪雨」と名付けている（気象庁「令和2年7月3日からの豪雨へ名称を定めることについて」二〇二〇年七月九日。https://www.jma.go.jp/jma/press/2007/09b/20200709_heavyrainname_ref.pdf 二〇二〇年十一月二二日閲覧）。この文では通称として用いられる言葉を使っている。この他に「熊本豪雨」と言われることもある。
- (133) 災害は二〇二〇年七月四日（土曜日）未明に発生したが、同五日（日曜日）に復旧したため、同六日（月曜日）からの窓口業務には支障が出なかった（聴き取り調査による）。

(134) 『益城町検証報告書』七一頁。

(135) たとえば、「震災公文書 保存に課題」(読売二〇一三―一八)。ここでは、東日本大震災で被災した四二市町村のうち、震災公文書のルールを設けているのは一一自治体にとどまることが記されている。熊本地震においてもこのことは論点となったが、熊本市は、震災関連文書の全てを一〇年間保存することにした(その後、選別する予定である)(熊日一九―三一―一五)。ちなみに、神戸市は、阪神淡路大震災後一五年経ってようやく関連文書の整理に取り掛かり、約八年の歳月と約一億六千万を要することになった(同)。

(136) 橋本、前掲論文、一五頁。

(137) このことについては、別稿を準備している。