

平成28年8月22日

のぞみ総合法律事務所

弁護士 野村 裕

## 被災自治体で実感した組織のコンプライアンス

### 第1 はじめに

平成25年5月から本年5月までの3年間、東日本大震災の被災自治体である宮城県石巻市役所に、任期付公務員として勤務し、市役所内の唯一の弁護士として法律実務を担当してきた。

復興を支援すべく被災地に向かった当職であったが、本来の専門分野であるコンプライアンス・危機管理の局面も多く経験することとなった。

本稿では、津波被災地・被災自治体の震災後の歩みをご紹介すると共に、大災害によって地域社会全体のストレスが高まった状況下で考えさせられた、企業・組織のコンプライアンスの基本について、当職なりの実感を論じさせていただきたい。

### 第2 大規模津波被災自治体・石巻市

石巻市は、平成17年に旧・石巻市及び周辺6町が合併した、面積約555 km<sup>2</sup>の自治体である。

平成23年3月11日に発災した東日本大震災により、市街地部が広範に浸水し、また、リアス式海岸の沿岸部のほとんどの浜が壊滅的な被害を受けた。市民の死者・不明者は3600人（全国の死者・不明者の約5分の1を占める。）、全壊した住家は約2万棟（全国の全壊住家の約6分の1を占める。）であり、単独の市でありながら、震災の津波被害の2割近くを引き受けたことになる。

市役所の総合支所（合併した旧町の役場）のうち2か所が最上階まで浸水、全壊し、病院や公立学校、漁業・水産加工業の関係施設等も被害甚大であった。

こうした石巻市の津波被害は、被災の総量として全国最大級であった。

また、自治体規模に比した被災の割合を考えると、震災直前の石巻市の人口約16.3万人に対して2.2%が死亡・不明となり、世帯数約6万世帯に対してその3分の1に当たる棟数の住家が全壊したことになる。

対して、石巻市役所の行政職員数は、震災当時、800人程度であった（なお、市職員も40人以上が死亡・不明となった。）。

このように“自治体の規模（人口、職員数等）に比して深刻に被災した”ことにより、石巻市役所は、震災直後の対応、その後の各種復旧・復興事業など、過大な行政事務を背負うこととなった。

### 第3 復旧・復興に関する相談案件

平成25年5月、石巻市役所の総務部総務課に法制企画官という職名を新設いただき、同市の初めての弁護士職員として赴任した。

赴任する前から決まっていたことは、「市役所内のあらゆる部署からの法律相談を受ける」ということだけであり、弁護士として市役所の（それを通じて、被災地・被災者の）お役に立てるような職務の分野、仕事の仕方は、赴任してから現場で考えさせていただきたい、とお願ひしていた。

当時、震災発生から2年間余りが過ぎた時期で、震災時及び直後期の緊急対応に関する大小の紛争が多く残っていた。行政による捜索・被災家屋解体・ガレキ撤去等の過程で、壊さなくてよい建物、塀、境界標等まで損壊してしまった等の物損に関するクレームや紛争が多数あった。

この時期は、復興事業を進めるための前向きな案件も多く動き始めていた頃でもあった。住まいの再建に関する復興事業が、「計画」の段階から「実行」の段階に進み始めて、用地買収ほか不動産の権利関係に関する案件、建設工事の発注・契約に関する案件、高台移転事業（防災集団移転促進事業）・土地区画整理事業・災害公営住宅の整備・市街地再開発事業など各種事業や制度に関する相談が占める割合が大きくなっていった。

また、被災者の生活再建を支援する、各種の給付に関する制度（生活再建支援金、災害弔慰金、義援金その他）の運用に関する相談も多かった。

ここに列挙したのは、いずれも震災に起因する事業に関する相談である。これら事業は、多数の被災者が対象となり、被災者個々に対応を要する内容も多くあるため、事務量は膨大で、特別なトラブルがなくても事務を急いで進めることが困難であった。その上、イレギュラーな事案、トラブルとなりそうな事案が発生すれば、（法律家の目から見れば深刻なケースでなくても）一つのつまずきが計画の大きな遅れにもつながってしまう。

石巻市職員らは、これまで経験がなく、前例もないような復興関連の事業に取り組み、しかし、不安があっても、立ち止まるという選択肢が与えられない中、悩みながら進み続けていた。

持ち込まれた大小の法律相談に1件ずつ対処していく仕事は、法的懸案の解決であると同時に、市職員が「安心して仕事に取り組める」ための職場環境づくりであったと感じている。

### 第4 被災自治体におけるコンプライアンス・危機管理

石巻市に赴任するまで、12年間の弁護士経験における主要な取扱分野は企業法務であり、その中でもコンプライアンス・危機管理分野のウェイトが大きかった。

そんな自分であったが、赴任するに当たっては、「被災地、被災者のため」「復興のため」との思い入れが勝っており、「これまでの業務は一旦離れて、新しい仕事に一から取り組もう」という心持ちであった。

しかし、実際に被災地入りして、すぐ認識違いに気づかされた。当たり前のことであるが、大規模な被災自治体は、何年間も休みなく危機管理を継続しなければならない状況下に置かれ

ていたのである。

市民の多くが被災し、一人ひとりが、生活再建という人生の重大な課題を背負う。それに対して、行政が復興計画の大枠を作り、各被災者に対して復興施策を準備し、適用する。

そのとき、復興の施策が手厚いからこそ（例えば、津波被災した自己所有地を市に買い上げてもらったうえで、公費で造成された高台移転先の区画を、長期間、低額で借地できるなど）、その施策の対象となるか否かが非常に大きな意味を持つ。被災者と被災者との間に線引きをする作業である。

あるいは、防潮堤を整備しようというときに、ある地域では、「〇〇メートルの防潮堤を作る」「防潮堤を作らない」といった、一つの結論を全員で共有しなければならない。しかしながら、例えば人口 500 人以上の地域で、全員一致の意見などあり得ない。

このような中、被災自治体は、あらゆる施策及び運用・適用の妥当性について、住民・議会・メディアに対して丁寧に説明責任を果たすことを求められる。適切に対応できなければ、個々の施策は社会問題となり、容易に他の施策をも停滞させる事態に陥る。

それでいて、平時より大量の事務・事業を、平時よりも短いスパンで計画し、実行しなければならないのであるから、予定変更や何らかの漏れ等が生じることも避け難い。

弁護士職員が、被災自治体において、説明責任を果たすお手伝いをする。すなわち、何か懸案が生じた場合に、事実関係を整理し、法的側面・社会常識の側面の双方から当該問題の大小の程度を適切に評価して、それに応じた「自治体としての公式な説明」の準備をお手伝いすること。その役割を上手に引き受けることができれば、自治体の幹部職員及び担当職員の心身の負担を大きく軽減することができる。

たまたまの巡り合わせであったが、企業のコンプライアンス・危機管理を専門としていた自分だからこそ、お役に立てた場面も多かったと感じている。

## 第5 企業・組織のコンプライアンスの基本に立ち戻る

石巻市役所で3年間を過ごして、企業や組織のコンプライアンスについて、あらためて、基本に立ち戻って考えさせられることが多かった。

### 1 組織は個人の集まりであるということ

市役所という組織があり、その中に様々な部局・部署が設けられ、それぞれの所掌事務を取り扱っている。ある部署の管理職が入れ替わったり、担当職員が入れ替わったりしても、当該部署としての事務遂行に著しいバラツキは生じない、というのが建前である。

しかし、部署内での事務遂行にしても、部署をまたぐ調整にしても、個人間の協議やコミュニケーションの積み重ねであり、また、最後は誰か個人が事務を遂行するものである。

したがって、組織のコンプライアンスを語る場合、議論を突き詰めて行けば、個人の能力や振る舞いの問題、人間関係の問題に至ることになる。

## 2 個人を大切に活かさなければならないということ

膨大な事務・事業を遂行するため、復興の最前線の現場には、様々な人材が集っている。従前からの市役所職員、新規採用職員、他自治体からの応援派遣職員、復興のニーズを満たすために採用された任期付職員や臨時職員、専門的能力を有するキャリア官僚や企業からの派遣職員等々である。

それでも、事業推進やマネージメントを市役所が自前で賄いきれないため、様々な形で、事務や事業を外注したり、補助的な業務を発注したりしている。ボランティアから発展したNPO団体等も、強力な援軍である。これら外部の企業・団体等との連携・共同も復興を推進する上で非常に重要である。

このようにして集う人材の能力や個性は、いうまでもなく多種多様である。皆が皆、高い能力とモチベーションを備えているというわけにはいかないし、文書作成能力やコミュニケーション能力も人それぞれである。

しかし、大規模津波被災からの地域の復興に取り組むためには、少数精鋭ではなく、復興という目標を共有できるすべての人材に、適材適所で、それぞれに可能な働きをしてもらうことが必須である。

もとより、机の上での事務処理能力が高い人材イコール役に立つ人材ではない。文書処理が苦手でも、被災者と接する場面では大いに力を発揮する人材も多い。

## 3 ミスは必ず生じるので、生じた後の対応が重要であること

多様な人材が協働し、また、初めての事務を膨大に処理している中では、市民からお叱りを受けるようなちょっとした不備が日々生じ得るし、市長が記者会見で説明しなければならないような問題も時に生じることが避けがたい。震災後、石巻市に限らず、被災自治体の幹部職員らは、そうした大小のミスへの的確な事後対応・危機管理対応を求められ続けてきた。

もっとも、被災地ならずとも、組織・企業がミスを根絶することは不可能である。

もし、ミスを一切生じさせまいと考えれば、少数精鋭の人材をフル回転させることになり、それ以外の人材の働く場はどんどん狭められることになる。また、前述のとおり、「ミスが少ない人材」と「仕事ができる人材」は同義ではなく、前者だけでは組織の目標を達成することは困難である。

ミスを起こしても構わない、というわけではない。ミスをなくすように努力する、目標とすることは当然である。

しかし、その上で、ミスが生じ得ることをあらかじめ織り込んで、ミスを早期に把握し、適切に対応するための、マネージメントや危機管理の体制を整えることが肝要であり、また、現実に危機管理の場面となったときの的確な判断・対応がもちろん重要である。

#### 4 平素の良好な職場環境作りがコンプライアンスの基本であること

被災直後期の自治体は、最高潮の極限状態であった。

当職が赴任した時点では、そこまでの時期は脱していたが、それでも、復興の遠い道のり、目の前の膨大な事務に、途方に暮れている職員も多かった。

もし、1～2年間、死力を尽くせば復興事業が完成するのであれば、無理を押し切り切りする方法もあったかもしれない。しかし、ハード面の復興事業も5年間ではとても完了せず、また、最後の一人の被災者まで生活再建を果たすまでには、さらなる長期間を要することが見通される。したがって、個々の職員が心身の健康を維持できるような、持続的なマネジメントが求められてきた。

責任・負担が重い部署においては特に、一部の職員にストレスが集中することを避けるよう、留意する必要がある。

ただでさえ負荷がかかる中で、もし、一人の職員が職場を離脱することになれば、周囲の何人もの職員が連鎖的に職場離脱する危機ともなってしまう。

その際、事務量の側面だけではなく、例えば、ある職員が、復興事業に対するご理解を得られない特定の被災者の対応に苦勞しているような場合に、同僚や上司に相談することができて、相談を受けた側もそれを受け止めて対処しようとするといった、職場内の円滑な人間関係の面も含めた職場環境が問われることになる。

コンプライアンスを専門的に論じていると、ミスや不祥事を予防するためのテクニカルな議論に焦点が当たりやすい。対して、本項で述べたような内容は、経済社会の厳しい競争に身を置く企業経営者からすると、「理想論に過ぎない」といった受け止めにもなりがちかと思う。

しかしながら、当職は、被災自治体・石巻市役所での勤務を経て、「個性や能力がバラバラな職員が（市民が）、それぞれの部署（職場）で力を発揮できるような職場（地域社会）の実現」を目指すことは、決して理想論などではなく、むしろ、現実的な要請であると実感している。

全国的に少子高齢化がさらに進行することを見据えれば、被災地に限らず、あらゆる組織が、いずれ必ず、構成員の個性を受け入れること、それを踏まえたコンプライアンス態勢を構築することを要求される。あるいは、「一億総活躍社会」の当然の前提条件であるとも言える。

しかし、そこまで議論の風呂敷を広げるまでもなく、現在も、ばらつきの程度に違いこそあれ、あらゆる企業・組織は、能力も個性も多様な構成員（かつ、それぞれに長所も短所もある構成員）から成り立っている。したがって、どの組織も、100点を取り続けられる構成員などいないことを直視したコンプライアンス態勢整備に取り組むことを求められているはずである。

## 第6 発災から5年、石巻市の復興状況について

石巻市における仮設住宅入居者は、ピーク時（平成24年5～6月頃）で合計1万3000世帯に上った。

その後、住宅再建の進捗により、平成28年3月末時点で、プレハブ仮設住宅入居が約4000世帯、民間賃貸住宅を利用する「みなし仮設住宅」入居が約2800世帯まで減少してきたが、なおも約6800世帯が住宅再建を果たさなければならない。

すでに生活再建を果たして幸せに暮らしている市民も多い。その一方で、いまだにプレハブ仮設住宅などで不自由な生活を強いられている市民もいて、その中にも、再建予定が具体的に決まっている（例えば、入居する災害公営住宅の工事完成を待っている）市民と、再建予定が決まらない市民とがいる。

石巻市内を見て回れば、中心市街地周辺にも多くの更地が残されている。さらに、被災した沿岸の漁業集落まで足を延ばせば、被災元地の有効利用がほとんど進んでいないことが見て取れる。

残念ではあるが、これが、震災後5年間を経過した大規模津波被災自治体における、復興・生活再建のスピードの現実である。

本年5月、当職は、後任の弁護士にあとを託して、東京に帰ってきた。復興はまだ長丁場であり、自分が最後まで見届けるわけにもいかない。今後は立場を変えて、現場を見た者として、東京から復興を後押しし、また、被災地の現実を多くの方に知っていただくための活動も少しずつ担いたいと考えている。

最後に、拙稿をお読み下さった皆様に、東日本大震災被災地の現在を、ぜひ、御自身の目や耳でお確かめいただきたく、機会を捉えて被災地を訪問（再訪）下さることをお願いして、結びとしたい。

以 上

<問い合わせ先>

弁護士 野村 裕 (のむら・ゆう)

E-mail [yun@nozomisogo.gr.jp](mailto:yun@nozomisogo.gr.jp)

のぞみ総合法律事務所

〒102-0083 千代田区麴町3-2 ヒューリック麴町ビル8階

TEL 03-6261-4471 (直通) FAX 03-3265-3860

URL <http://www.nozomisogo.gr.jp/>

<略歴>

平成10年3月 東京大学法学部卒業

平成13年10月 司法修習終了(司法修習期:54期)、第二東京弁護士会に弁護士登録、のぞみ総合法律事務所入所

平成16年4月～平成18年3月 日本銀行(決済機構局等)に出向

平成25年5月～平成28年4月 仙台弁護士会に登録換えし、石巻市役所に特定任期付職員として赴任(職名=総務部総務課法制企画官)

平成28年5月 再び第二東京弁護士会に登録換えし、のぞみ総合法律事務所に復帰

<主要取扱分野>

【企業法務・コンプライアンス】

- ・ 企業・組織を支える総合的な法律実務(平時の法律実務/緊急時の法律実務)。コンプライアンス・危機管理、不祥事対応、紛争・訴訟対応、各種契約法務ほか全般。

【自治体法務、災害復興関連法務】

- ・ 地方自治体及び教育委員会に対する総合的な法務支援。学校事故対応など含む。
- ・ 復興まちづくりの法務(集団移転促進事業、土地区画整理事業、市街地再開発事業ほか)、不動産権利処理(登記困難地を含む)
- ・ 児童虐待防止、要保護児童対策地域協議会(子どもを守る地域ネットワーク)支援

【個別の法律分野】

- ・ 名誉毀損、メディア関連法
- ・ 金融機関のコンプライアンス、保険法、決済関連法等

<近年の論文・講演等>

- ・ 「特集・災害復興『大規模津波被災自治体・石巻市の復興に携わって』」(「自治実務セミナー」2016年3月 第一法規)
- ・ 「津波被災自治体の復興に取り組んで——数十年単位の時の経過を反映できる登記制度の必要性を痛感——」(「月刊登記情報」通巻639号2015年2月 金融財政事情研究会)
- ・ 「時の流れは解決してくれない ～被災地で顕在化する登記制度の問題点～」(「月刊登記情報」通巻652号2016年3月 金融財政事情研究会)
- ・ 企業、地方自治体、教育委員会・教員等を対象とする、企業・組織のコンプライアンス・危機管理、マネジメント等に関する講演など実績多数。

掲載日:2016年9月8日