

博士學位論文

氏名（本籍）	磯田 芳枝
学位の種類	博士（工学）
学位記番号	博甲第160号
学位授与年月日	令和 2 年 3 月 31日
学位授与の要件	学位規則第4条第 2 項
学位論文題目	東日本大震災被災自治体の復興事業における 自治体間の継続的な支援と受援に関する研究

論文審査委員	主査 野澤 康
	副査 村上 正浩
	〃 星 卓志
	〃 藤賀 雅人
	〃 市古 太郎（東京都立大学）
	〃
	〃

東日本大震災被災自治体の復興事業における 自治体間の継続的な支援と受援に関する研究

A study on Continuous Supports by Local Governments
from Other Regions for Reconstruction Projects
from Tsunami Caused by the Great East Japan Earthquake

2020年2月

工学院大学大学院工学研究科建築学専攻
磯田 芳枝

東日本大震災被災自治体の復興事業における 自治体間の継続的な支援と受援に関する研究

A study on Continuous Supports by Local Governments
from Other Regions for Reconstruction Projects
from Tsunami caused by the Great East Japan Earthquake

磯田 芳枝

【論文要旨】

東日本大震災以降、地震に限らず台風や豪雨による甚大な被害が発生し、復旧・復興が長期化している。これまで、関東大震災や第二次世界大戦からの復興は、道路や公園、住宅等物理的な復興整備されてきた歴史がある。阪神・淡路大震災では、大規模な市街地再開発事業や土地区画整理事業により市民が望む復興との乖離が指摘された。人口減少時代を迎えている今、その将来を見据えた復旧・復興を行うことが課題となっている。実際に、東日本大震災の復旧・復興で今までのまちにはなかった斬新な施設が整備された。一方で、多くの未利用の土地も目立つ。物理的な整備が終わり「これからがまちづくりの始まりだ」といわれるが、物理的な整備と復興に再び乖離が生じてきている。形として整備されるものは事業の完了をもって終わりとなると考えられるが、そうではない。市民と自治体によって被災した時から考え、進められていく必要がある。東日本大震災では、行政職員の復興業務は庁内での事業調整に留まらず、市民の意見を聞き調整することも必要とされ、行政職員の業務は量だけでなく、内容の幅も広がっている。

東日本大震災では、復興に関わる様々な事業を推進する行政は、職員や庁舎自体も被災し、また業務量の増加、復興事業の長期化のため職員不足が長く続き、多くの自治体の支援を受けた。自治体職員数が削減されている中、特に小規模自治体では技術職は十分な人数がいなかった。また、支援自治体においても余剰職員がいるわけでもなく、支援する職員確保に難しさもあった。そのため、民間企業等の職員が公務員の身分で被災地支援にあたるという方法や、業務提携で業務を軽減する方法も取られた。災害時における初動から応急期の自治体間の短期的な業務支援として、東日本大震災以降、支援自治体を予め決めて支援するシステムが施行され、支援を受けられない等の不公平がなく、いち早く支援が始められるようになってきている。しかし、基盤整備事業等の技術職が必要な分野では、復興事業の自治体間の職員支援については検討が及んでいない。本研究の課題は、行政が職員不足を解決して円滑に復興事業を進めていくために、自治体間の継続的な職員の支援と被災自治体の受援の状況を調査分析することにある。限られた事例からであってもこうした詳細な事例分析により得る知見には価値がある。

こうした背景を鑑み、復興事業に対する派遣による自治体間の職員支援（以下、職員派遣という）について、東日本大震災の復興市街地整備の事例から、職員派遣における被災自治体の「要請」と支援自治体の「要請に対する職員派遣」「その継続」の実態を解明し、復興事業における被災自治体のみならず、職員確保の課題を明らかにし、今後の大災害発生後の自治体間の支援と受援に関する対応への示唆を得ることを本研究の目的とする。

本研究は、第二章より導出するリサーチ・クエスチョン3つと、それらを解明する6つの分析を、全7章で構成している。

第一章「研究の枠組み」では、本研究の背景及び目的と研究方法（研究構成、調査対象、調査方法）を述べている。

第二章「先行研究の整理」では、日本の復興事業に対するその時代のニーズと復興事業の問題について知見を得るために、日本の復興に関する研究の系譜を整理した。特に、阪神・淡路大震災以降の研究から、1) 大規模復興事業における市民生活への影響や生活再建、コミュニティ分断や文化継承の問題、2) 行政内の人的運用と職員確保の問題があるという知見を得た。この2つの知見から日本の自治体における復興事業に関する研究、日本の自治体間における人的支援に関する研究について更に既往研究を整理した。以上の既往研究の整理から、長期にわたって自治体の職員不足の問題がありつつも、5年以上の経過を対象にした被災市町村の自治体間の支援、職員派遣について支援側と受援側の職員の詳細な業務の実態に関する研究が無いことが明らかになった。そこで、実態を解明するための3つのリサーチ・クエスチョンを次のように設定した。1) 東日本大震災の復興市街地整備事業において行政職員はどのような役割を果たしたか。2) 復興事業において、職員不足にどのように対応していたか。3) 継続的な職員派遣の要請と要請に対する職員派遣とそれらの継続はどのように行われていたか。以上の3つである。

第三章「東日本大震災における三陸沿岸の復興市街地整備事業と行政」では、特に被害が甚大だった沿岸部の市街地整備事業を対象として、文献調査および現地ヒアリングによって解明する。事例として、気仙沼市鹿折地区のかもめ通り商店街、女川町、大船渡市を取り上げた。かもめ通り商店街の事例では、商店街用地の確保で復興事業において行政の協力がはじめに得られなかった影響と、後に商店街専用道路の整備のために派遣職員の技術的支援が役に立ったこと、女川町では、市民の復興まちづくりを行政が支える役割を果たしたこと、大船渡市では行政と市民の役割を明確化しながら新市街地のエリアマネジメントの仕組みづくりをしたことがわかった。

第四章「岩手県三陸沿岸の復興事業と職員派遣の実態」では、復興事業と職員派遣の実態を明らかにするために、岩手県において甚大な被害を受けた三陸沿岸の特に派遣職員を長期間要した被災9自治体を対象とし、復興交付金事業を取り上げその実態を把握した。その結果、復興事業を支援するためには被災自治体の被災規模ではなく、どのような復興事業をするかを把握することが有用であることがわかった。更に、派遣職員の確保状況について調査分析をした。その結果、派遣職員の

確保が安定している被災自治体とそうではない自治体があったことがわかった。また、早期に支援した自治体ほど3年以上の継続支援の割合が高かったこともわかった。被災自治体ごとに派遣職員の確保方法に違いがあったことから、派遣職員の確保方法を分析した。その結果、確保方法の変化が、不足人数に影響していたことがわかった。また、復興事業の内容や進み方が確保人数の変動と関連していることがわかった。

第五章「受援自治体の要請と支援自治体の要請に対する職員派遣」では、第四章の結果から派遣職員の確保が最も安定していた大船渡市を事例として取り上げた。初めに、復興市街地整備事業に関わった行政職員について、支援自治体と受援自治体の双方の実態を具体的に把握し、派遣職員の安定した確保に関する知見を得た。更に、大船渡駅周辺地区市街地整備事業に関わった派遣職員と人事関係者を対象としてアンケート及びヒアリング調査を実施した。客観性を担保するために、両者の立場の意見を聞くことが可能な元副市長にもヒアリングを実施した。受援自治体である大船渡市が、事業進捗に合った派遣職員の必要人数や職能をどのように把握し要請していたかを解明した。次に、支援側自治体として、継続的支援をした相模原市と浜松市の派遣職員に対しアンケート及びヒアリングを実施した。要請に対する職員派遣について、職員の人選と調整、大船渡市での業務内容を明らかにした。その結果から、「要請対応型支援」と「業務特化型支援」という支援に分けられた。

第六章「支援自治体と受援自治体における職員派遣の継続」では、継続的な支援には情報共有と引継ぎの工夫があると考え、その詳細を明らかにした。更に、第五章で分けられた支援の特徴により、情報共有と引継ぎに違いがあることがわかった。その結果から、支援の特徴に応じた情報共有と引継ぎの体制づくりが必要であることがわかった。

第七章「継続的な自治体間の支援と受援の在り方」では、3つのリサーチ・クエスションと各章での分析・考察結果から課題を整理した。その上で、復興事業に応じた継続的な受援と支援の在り方、受援自治体と支援自治体における継続的で安定した職員の確保方法について考察し、研究全体のとりまとめを行った。

第三章で明らかにしたように、復興まちづくりは自治体の積極的関与があるか否かの違いはあるが、行政職員と市民の連携が不可欠であるといえ、行政職員の業務として今後も定着していくといえる。また、第四章から、全体的な職員不足は、復興事業の進み方と支援による職員派遣数がマッチしていないこと、職員確保の方法の不安定さによるものであることを明らかにした。さらに、自治体による職員派遣では十分に人数が確保できないことから、一時的に自治体間支援以外の方法も取られたが、自治体の継続支援を得ることで、必要職員数の確保と不足人数の軽減が可能であることを明らかにした。そして、それらを実現するためには、第五章及び第六章の事例から、支援自治体と受援自治体の関係構築が必要であることを示唆できた。

以上のことから、本研究で明らかにした自治体間の継続的な支援と受援の在り方は、安定的な職員確保の基本となり、高度な技術とプロセスが必要となる復興事業の質的向上に寄与することを示した。

A study on Continuous Supports by Local Governments from Other Regions for Reconstruction Projects from Tsunami caused by the Great East Japan Earthquake

The objectives of this thesis are to clarify the actual situation of continuous supports by dispatching staff from local governments in other regions for the reconstruction projects after the Great East Japan Earthquake, identifying the issues obtained from knowledge through the supports, and suggesting methodologies for job security for intending reconstruction the local area affected by disasters. In order to achieve these objectives, we have conducted research on the role of staffs of the local governments for the reconstruction of the affected area and methodologies of the job security and have obtained the results as follows.

Staffs of the local governments have played an important role to perform projects on the reconstruction of downtown area reconstruction projects smoothly through various accommodations to incorporate the opinions of citizens, as well as those with the national and prefectural governments (Chapter 3). Administrative staffs need technical skills for both conducting reconstruction projects and developing the community.

The important viewpoint was not a scale of the affected local government but the comprehension of reconstruction project to be supported. The selection of appropriate methodologies and number of staffs corresponding to status of the project is a key issue, after the observation that some local governments are successful for stable staffing while others are not. Continuous dispatch of local government staff is useful in reconstruction projects although various methods to secure can be selected (Chapter 4).

There are two types of the support by local governments that provide continuous support to those affected; one is based on requests and the other is based on tasks specified (Chapter 5). There is a difference of the sharing information and handover systems between the two types (Chapter 6). The systems could be established more efficiently through collaborative works between the local governments with giving and taking supports.

As a conclusion, it was clarified that the continuous dispatch of local government staff is useful to secure the staff having the required skills in an affected local government to steadily carry out reconstruction projects.

目次

第一章	研究の枠組み	4
1-1	研究の背景	4
1-1-1	復興事業と復興まちづくりに関わる意識	4
1-1-2	長期化した復興事業と市民生活への影響	5
1-1-3	復興事業と職員不足	5
1-1-4	多様な支援職員と被災自治体のマネジメントの必要性	6
1-1-5	甚大な被害に対応する自治体の職員派遣と事前復興	6
1-2	研究の目的	7
1-3	用語の定義	7
1-4	研究の方法	9
1-4-1	論文の構成	9
1-4-2	研究の対象と方法	13
第二章	先行研究の整理	15
2-1	はじめに	15
2-2	日本の大規模災害における「復興」に関する研究の系譜	16
2-3	日本の復興事業と自治体に関する研究	28
2-4	日本の自治体間における職員派遣に関する研究	31
2-5	本研究の意義	35
第三章	東日本大震災における三陸沿岸被災自治体の復興事業の特徴	36
3-1	はじめに。本章の背景と目的	36
3-2	研究の概要	37
3-2-1	調査対象	37
3-2-2	調査概要	38
3-3	東日本大震災における復興市街地整備事業の特徴	40
3-3-1	津波復興拠点整備事業の活用状況	40
3-3-2	岩手県・宮城県沿岸部の商業施設整備の様相	43
3-4	復興市街地整備事業と行政	47
3-4-1	長期の復興市街地整備事業によるまちの再建への影響：気仙沼市鹿折地区かもめ通り商店街	47
3-4-2	公・民による新市街地の復興：女川町	57
3-4-3	官・民による新市街地の復興：大船渡市	73
3-5	復興市街地整備事業における被災自治体の役割	98

第四章	岩手県三陸沿岸の復興事業と職員支援の実態	100
4-1	はじめに. 本章の背景と目的	100
4-2	研究の概要	100
4-2-1	調査対象	100
4-2-2	研究の構成と調査方法	100
4-3	岩手県三陸沿岸の復興交付金事業の実態	102
4-3-1	復興交付金事業の特徴	103
4-3-2	被害と復興交付金事業の関係	117
4-4	被災9自治体による職員確保の状況	120
4-4-1	被災前・被災後の職員数と復興事業への影響	120
4-4-2	職員確保と復興交付金事業の推移	121
4-4-3	復興交付金事業と派遣職員の推移	123
4-4-4	被災地外自治体からの職員支援の変化	131
4-5	職員確保の方法の変化	144
第五章	受援自治体の要請と支援自治体の要請に対する職員派遣	150
5-1	はじめに. 本章の背景と目的	150
5-2	研究の概要	150
5-2-1	調査対象	150
5-2-2	研究の構成	151
5-2-3	調査概要	151
5-3	大船渡市の復興事業と実施体制	153
5-3-1	大船渡市の職員数の状況	153
5-3-2	災害復興局の体制の変遷と業務	154
5-3-3	災害復興局の職員体制	156
5-3-4	災害復興局の派遣職員の特徴	157
5-4	要請の実態	161
5-4-1	大船渡市の職員確保の特徴	161
5-4-2	大船渡市の要請の状況	165
5-5	要請に対する職員派遣の実態	167
5-5-1	継続支援と復興業務の実態	167
5-5-2	派遣職員の確保の体制	169
5-5-3	継続的な職員支援と復興業務	171
5-6	支援の特徴	173
第六章	支援自治体と受援自治体における継続的な職員派遣	174
6-1	はじめに 本章の目的	174
6-2	研究の概要	175

6-2-1	調査概要	175
6-2-2	研究の構成	175
6-3	情報共有と引継ぎの実態	176
6-3-1	情報共有の機会と必要性	176
6-3-2	派遣職員の引継ぎの機会と必要性	181
6-3-3	業務を通じた経験の共有への展開	184
6-4	自治体間の継続支援のための引継ぎと情報共有	186
6-4-1	派遣職員の属性	186
6-4-2	引継ぎとその体制	188
6-4-3	情報共有の体制	190
第七章 継続的な自治体間の支援と受援の在り方		192
7-1	継続的な自治体間支援と受援に関する課題	192
7-1-1	復興事業と行政職員の役割に関する課題	192
7-1-2	復興事業における職員確保	192
7-1-3	継続的な自治体間の支援と受援に関する課題	193
7-2	東日本大震災の復興事業と派遣職員に関する考察	195
7-3	復興事業に応じた継続的な支援と受援に関する考察	196
7-4	本研究の今後の課題	197

参考文献リスト

図表写真リスト

謝辞

第一章 研究の枠組み

1-1 研究の背景

1-1-1 復興事業と復興まちづくりに関わる意識

日本の災害や戦火に見舞われる度に復興をしてきた。火災に対しては耐火性能が高い建物や延焼防止帯、津波に対しては防潮堤・土地の嵩上げ、豪雨被害による土砂崩れや河川の氾濫による浸水被害に対しては、ダム・河川堤防の強化といった、直接被害から人命や建物を防御する基盤整備事業は不可欠である。こうした基盤整備事業については国や都道府県等が検討したものを公表するという流れになっている¹。

このような災害に対する基盤整備事業において、阪神・淡路大震災の復興では、大規模な土地区画整理事業等の基盤整備により被災前のコミュニティが失われたことに対する住民の不満、床が埋まらない再開発事業に対する批判があがった。新潟県中越地震の復興事業では防災集団移転促進事業により、長年生活してきた場所を離れる／離れないといった物議から、中山間地域の生活や文化・産業継承のためのコミュニティの重要性が示唆されるようになった。阪神・淡路大震災や新潟中越地震では専門家や中間支援員といった市民の活動を支援する人々も現れ、基盤整備事業において市民の意見を反映させる復興まちづくりの活動がみられるようになり、市民の意見を復興事業に反映させるという対応が行政に求められるようになった。

そして、東日本大震災の復興事業では、被害の甚大さから「人命、財産を守る」ため、基盤整備事業が多く実施された。広範囲の被害であったため、復興まちづくりの支援を必ずしも全体で得られてはいないが、津波復興拠点整備事業、防災集団移転促進事業や防潮堤建設整備事業等において、一部ではあるが、市民が復興まちづくりの議論をして基盤整備事業に市民の意見を反映させた。今後の大災害においても、このように、基盤整備事業をはじめとした、復興事業に市民の意見を反映させる復興まちづくりの意識が行政にも市民にも広がることを期待できる。しかし、「土地が見えないのにまちづくりの話等できない」という市民の声も聞かれた。また、基盤整備事業が終わりつつあるこの時、「これからがまちづくりの始まりだ」という声も聞かれる。コミュニティの再生や生活再建に対し、市民と行政が連携することに至らない状況もまだある。

東日本大震災以後、特に事前復興ということが言われるようになった。近い将来発生する確率が高い大災害に対して、まだ被災していない自治体が訓練に取り組んでいる。特に本研究の対象である自治体職員を対象に実施している事前復興の取り組みとした

¹復旧・復興ハンドブック（内閣府、平成28年3月）、復興計画の策定（1-2-2）において、「復興は、地域が一体となって行っていくものであり、地方公共団体は復興施策を地域住民に示していくことが必要である。復興計画は、復興を行っていくための具体的な手法として、さまざまな復興施策を記述するものであり、したがってこれを策定し住民に公表することにより、地域住民に対し復興施策を具体的に伝えることができる。」としている。示すことに言及しているが、市民の意見反映の必要性の言及はない。

研究^{2,3}がある。これらの研究のうち、市古（2006）は、行政職員に対し「応急・復旧対応と比較して復興対応で重要と考える点は？」等の問い⁴をし、「長期的にみて市街地の安全性を向上させること」「時間が掛かっても住民と協働型で進めること」という回答節が多かったことから、

復興期では、迅速性を意識しつつも、発災までに蓄積されてきた人的物的資源に基づいて、つまり地域の持つ能力を生かしていくことが肝要とイメージされている、

と推論している。このように、未被災自治体の行政職員も復興事業を進めることに、市民と関わる意識を持つようになっている。

1-1-2 長期化した復興事業と市民生活への影響

高い盛り土の上に新しい市街地が整備された。商業施設も整備されたが、元の商業者や地元住民とは縁が薄くなっているところもある。沿岸部の被災した元市街地では多くの未利用地がまだある。特に、災害危険区域指定を受けた区域の余力ある住民や事業者は、元の土地の造成を待たず、直ぐに再建可能な土地に移動し、住宅や事業所を再建した人々もいる。造成された新しいまちに再建しようと仮設商店街で仮営業を続けてきたが、経営体力や健康上の問題等で廃業をした人々もいる。勤めていた事業所が廃業し、他のまちに仕事を求めて転居した人々もいる。このように、市民の生活再建は、復興事業の長期化により影響を受けた。人々の生活は被災したことで止まるものではなく、生活が継続可能な方法を模索し動いていく。人々の再建の時間に合った復興を行うことが被災自治体の課題であるが、同時に基盤整備事業のような長期を要する事業は、市民の生活再建が時間的な影響を受けるものであることを知っておかなければならない。

1-1-3 復興事業と職員不足

同時多発的に多くの自治体が甚大な被害を受けた東日本大震災において、復興事業は、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、道路整備等の長期間を要する事業が数多く実施された。自治体職員数が削減されている中、特に東日本大震災の被災地の小規模自治体では、これらの事業を実施していくための技術職が十分いなかった。また、支援自治体では、余剰職員がいるわけでもなく、支援するための職員確保が難しかった。そのため、これまで主に行われていた自治法に基づいた自治体間による職員派遣によらず、様々な方法で被災自治体の職員確保が行われた。例えば、民間企業やNPO団体の職員

2 市古太郎, 饗庭伸, 佐藤隆雄, 中林一樹 (2006) 事前復興対策としての都市復興図上訓練の現状と考察-8回目を迎えた東京区市行政職員向け都市復興図上訓練から-Vol. 40, No. 3, pp701-706

3 加藤孝明, 中村仁, 佐藤慶一, 廣井悠 (2011) ; 未経験の復興状況に対応するための事前準備: 復興状況イメージトレーニング手法の構築 - 埼玉県における取り組み 日本都市計画学会, 都市計画論文集, - Vol. 46, No. 3, pp913-918

4 他にも「復興まちづくり計画の策定の進め方」の問いに対し、まちづくり協議会方式で、時間はかかっても議論を尽くすべき、という意見が6~7割と肯定的であった結果を得ている。

が公務員の身分をもって被災自治体の職員として支援した。また、業務提携で行政の復興事業の業務を軽減する支援により、被災自治体の復興事業の職員不足に対応した。

東日本大震災以降、災害時における初動から応急期の自治体間の短期的な業務支援として支援自治体を予め決めて支援するシステム⁵が施行され、支援を受けられる／受けられないといった不公平が生じないように、そして、いち早く支援が始められるようになってきている。長期復興事業の業務を遂行していくための、自治体間支援には何らかの方策やシステム構築が求められる。

1-1-4 多様な支援職員と被災自治体のマネジメントの必要性

自治体のホームページでは、派遣職員の現地支援経験談が閲覧できる。派遣に赴いた配属先での仕事の内容や、そのまちの復興状況が綴られている。多くは、復興事業に対するやりがいや被災地の大変な実状を伝えている。任期を終えて経験を語る職員がいる一方、任期半ばで派遣元自治体に戻ることや、新聞等の報道によると自殺者もいるという。被災自治体職員の精神的ストレスが指摘されている⁶。限られた期間とはいえ、遠地に住み込み被災自治体の業務を行う派遣職員の精神的ストレスが問題になっている。

被災自治体は、初めて顔を合わせる人々、平時には公務員ではない人々といった多様な職員と復興事業の実施主体として経験のない復興事業を計画・調整・実施していかなければならない。このことから、派遣職員の配置についてマネジメントが必要である。どこの自治体・団体から、どのような経験を持つ職員が、いつまで勤務するのか、どのような業務をしてもらうのか、また、地元職員と派遣職員、派遣職員と派遣職員の業務の分担・連携と共有・引継ぎのマネジメントをだれがどのようにするか考える必要がある。

1-1-5 甚大な被害に対応する自治体の職員派遣と事前復興

阪神・淡路大震災という大きな被害を経験し、事前に検討をしておく「事前復興」⁷が示唆された。東日本大震災において更に、

*低頻度の巨大災害で、今までの経験主義的な防災対策の延長線上では対応できないということ、思い知らされたのである。*⁸

と、これまでの経験になぞらえるものではなく、被災に対し柔軟に対応することを第一義としている。

5 平成30年3月、大規模災害発生時に被災市区町村を支援するための全国一元的な応援職員派遣の仕組みとして「被災市区町村応援職員確保システム」を構築した。このシステムは、平成30年7月豪雨に初めて適用されている。

6 松井豊（2018）、危機発生時の職員の課題と対応、pp.177-219、「災害発生時における自治体組織と人のマネジメント」市川宏雄、中邨昭 編著、第一法規

7 中林一樹（2005）：「事前復興計画」の理念と展望、都市計画 No. 252、pp23-26

8 室崎益輝（2013）：東日本大震災から見えてきた「減災行政」の課題、東日本大震災における行政の役割、年報行政研究 No. 48、日本行政学会編

東日本大震災において、自治体間支援に関して事前復興という観点からの課題として、被災自治体から要請をすることは初動期、応急期において難しいことがわかり、その大災害の教訓を生かして、(3)で述べたように、応急業務に対してではあるが自治体間支援のシステムも施行されて、災害が起きたときにいち早く被災自治体の応援業務が支援されるようになった。また、システムの構築の研究もされてきている。復興事業の業務支援は、自治法に基づく自治体間の基本的な支援である。事前に復興事業における長期業務に対応する自治体間の職員支援の方策を検討⁹することも必要とされている。

1-2 研究の目的

こうした背景を鑑み、復興事業に対する職員派遣による自治体間の支援（以下、職員派遣という）について、東日本大震災の復興市街地整備の事例から、各被災自治体の復興事業と行政職員の質的役割と職員確保の状況を明らかにした上で、職員派遣における被災自治体の要請と支援自治体要請に対する職員派遣、それらの継続の実態を解明する。そして、復興事業における被災自治体のみならず、職員確保の課題を明らかにし、今後の大災害発生後の自治体間の支援と受援に関する対応への示唆を得ることを本研究の目的とする。

1-3 用語の定義

(1) 職員派遣

本研究において職員派遣は、復興事業に対する自治体間の支援のために職員が派遣されることを示す。自治体職員の派遣の根拠法は、災害対策基本法（1962年制定）において、災害の発生により、市町村がその業務を行うことが出来ない時の対応については、職員の派遣を要請すること（第29条）、他の市町村長に応援を要請すること（第67条）、他の都道府県知事に応援を要請すること（第68条）と規定されている。東日本大震災ではその業務拡大がされた。

(2) 自治体間支援

自治法に基づき被災自治体が自治体へ支援要請する支援に対し、要請された自治体が物的または人的支援をすることを示す。本研究では、後者の人的支援を示す。

9 例えば、全国知事会の職員派遣の事例研究から職員支援の方策を示唆した研究がある。阪本真由美（2014）、復旧・復興業務に対する都道府県間の人的支援調整に関する研究—東日本大震災の事例を中心に—、地域安全学会論文集 No. 24, pp. 245-251

(3) 受援

被災自治体が復興事業を遂行するため、支援を他の自治体や企業等の団体から受けることをいう。

(4) 総務省スキーム

自治体間支援のための職員派遣の方法。全国市長会・町村会がまとめ役となり、2012年度から自治体による被災自治体への職員を派遣する仕組みが制度化され運用されるようになった。災害対策基本法や自治法による職員派遣による被災自治体への支援の費用は支援側によるものだが、東日本大震災では中長期の自治体職員の支援の需要を見越し、総務省は2011年（平成23年）3月22日付で各都道府県、各指定都市宛てに、職員の派遣についての支援・協力を依頼する通知を発出した。これにより特別交付税による措置を講じた枠組みを整え、被災自治体の費用負担がなくなった。

このように、東日本大震災では新しい枠組みのもと、自治体支援の新たな制度が活用された。

(5) 復興庁スキーム

被災自治体への職員支援のための方法。復興庁は、東日本大震災の復興を成し遂げるために、復興事業を実施するための組織として、内閣に設置された組織。その復興庁と被災自治体が直接調整し、被災自治体へ職員を派遣するもの。

(6) 応援と派遣

自治体間の人的支援を、応援と派遣の2つに区別する。地方自治法第252条の17,3項、「…派遣される職員は、派遣を受けた普通地方公共団体の職員の身分をあわせ有することとなるものとし…」とあることから、この2つの違いについて、職員の身分を派遣元と先の自治体の身分とを併せ持つ、異動を伴う職員を「派遣職員」といい、異動を伴わない出張としての扱いの職員を「応援職員」とし、本章では区別する。また、派遣職員と応援職員を総じて支援職員という。

災害発生から時間の経過とともに変化に対応しながら実施されるが、避難所支援、医療・看護、インフラ・瓦礫処理、応援連絡調整、被害調査・認定・罹災証明等の短期業務は応援職員が多く支援している¹⁰。一方、長期的復興的な支援となる都市計画や建設等、その自治体の復興事業は、派遣職員により支援されている。

(7) 住民と市民

住民は地域に住まう人々、市民¹¹は地域で事業をする事業者やそこで働く就業者、商業者、住民を総称したものの人々として、本研究では2つの言葉を分ける。

10 人とみらい防災センター(2011)：東日本大震災における各県からの宮城県への人的支援について、支援分野別の推移、2011年東日本大震災における災害対応の現地支援に関する報告書（宮城県庁対応編）」付録1，p63（2011,5,27）

11 「住民」とは、村民、町民、市民、県民など、行政区割りに「住んでいる人」のことである。「市民」は、公共性の感覚を体得し全体利益をも考えて行動することのできる人。政策の策定と実行で自治体職員と協働することもできる人である」、と森啓（自治体学）は分けている。

(8) 情報共有

受援自治体と支援自治体間、時には支援自治体と支援自治体間という組織間における復興事業の業務遂行や職員確保を目的とし、情報を伝達・共有することを情報共有といい、個人的なものは情報交換として別とする。

(9) 引継ぎ

受援自治体内、受援自治体と支援自治体、時には支援自治体と支援自治体の職員間において、「業務や役割を前任者から後任者に渡すこと¹²⁾」を、引継ぎという。

(10) 災害の名称

阪神・淡路大震災、東日本大震災等の災害の名称は、馴染みがありわかりやすいことを優先し、地震等の名称ではなく、原因となる地震等の災害による名称を本文では採用し用いている。

(11) 対口支援とカウンターパート

対口支援は、2008年に発生した中国の四川地震において、中国政府のトップダウンで、被災していない省と市が被災地とペアを組み、支援する自治体が復旧から復興に至るまで物的・人的支援をした支援方法。カウンターパートは、東日本大震災において、関西広域連合（大阪府・京都府・滋賀県・徳島県・鳥取県・兵庫県・和歌山県）が、対口支援を参考にし、主に被災後の初動にいち早く警察・消防・医療の派遣、支援物資等の送付、応援要員の派遣、避難者の受け入れの支援をした。支援をする被災地は、関西広域連合の自主的なマッチングにより決められ、中国のトップダウンで決められるのとは異なっているため、日本版の対口支援といわれている。

1-4 研究の方法

1-4-1 論文の構成

本論文は、本研究は、第二章より導出するリサーチ・クエスチョン3つと、それらを解明する6つの分析を全7章で構成している。

第一章では、研究の枠組みとして、研究背景・目的及び研究方法について、論文の構成、研究対象、分析の方法を整理した。第二章では、「先行研究の整理」において、日本の復興に関する研究の系譜（2-2）を整理し、復興事業に対するその時代のニーズと復興事業の問題について得た。特に、阪神・淡路大震災以降の研究からは、大規模復興事業における市民生活への影響や生活再建、コミュニティ分断や文化・産業の継承の間

12 齊藤典明, 金井敦 (2014) : 業務の引継ぎを容易にするスケジューラ連動型組織知識敬称基盤、情報処理学会論文誌, Vol. 55, No. 1, pp. 127-142, の 3.1 「業務の引継ぎ」を参考にしている。

題について、被災自治体内の人的運用と職員確保の問題を得た。これらについて更に、日本の自治体における復興事業に関する研究（2-3）と、日本の自治体間における人的支援に関する研究（2-4）について、それぞれ既往研究を整理した。

これらの知見から、長期にわたっている自治体の職員不足の問題がある中で、5年以上の経過を対象にした研究は少なく、更に市町村単位の自治体間の継続的な支援を扱ったもの、その継続的な職員派遣における支援側と受援側の職員調整、被災自治体の復興事業と職員確保の変遷や業務の実態に関する研究が無いことが明らかになった。そこで、本研究の目的であるそれらの実態を解明するに当たり、東日本大震災において特徴的な復興事業である市街地整備に関わる行政職員の業務の把握と、対象被災自治体の復興事業と職員確保の量的な把握と確保方法、そして自治体間の支援と受援の実態を3つのリサーチ・クエスチョンから得る。その3つのリサーチ・クエスチョンを以下のように設定した。

1. 東日本大震災の復興市街地整備事業において、行政職員はどのような役割を果たしたか。

復興事業を推進するために、庁内だけではなく国・県等との調整と、市民の意見を復興事業に反映する等の調整は、これまでにはなかった業務の広がりがあったと考える。更に、被災自治体の職員と派遣職員における業務分担も考えられる。行政職員が、どのような業務にどのような役割を果たしたか明らかにする。このクエスチョンの答えを得るために、第三章を設定し解明する。

2. 各被災自治体の職員不足の状況と復興事業の規模や確保方法にはどのような関係があるか。

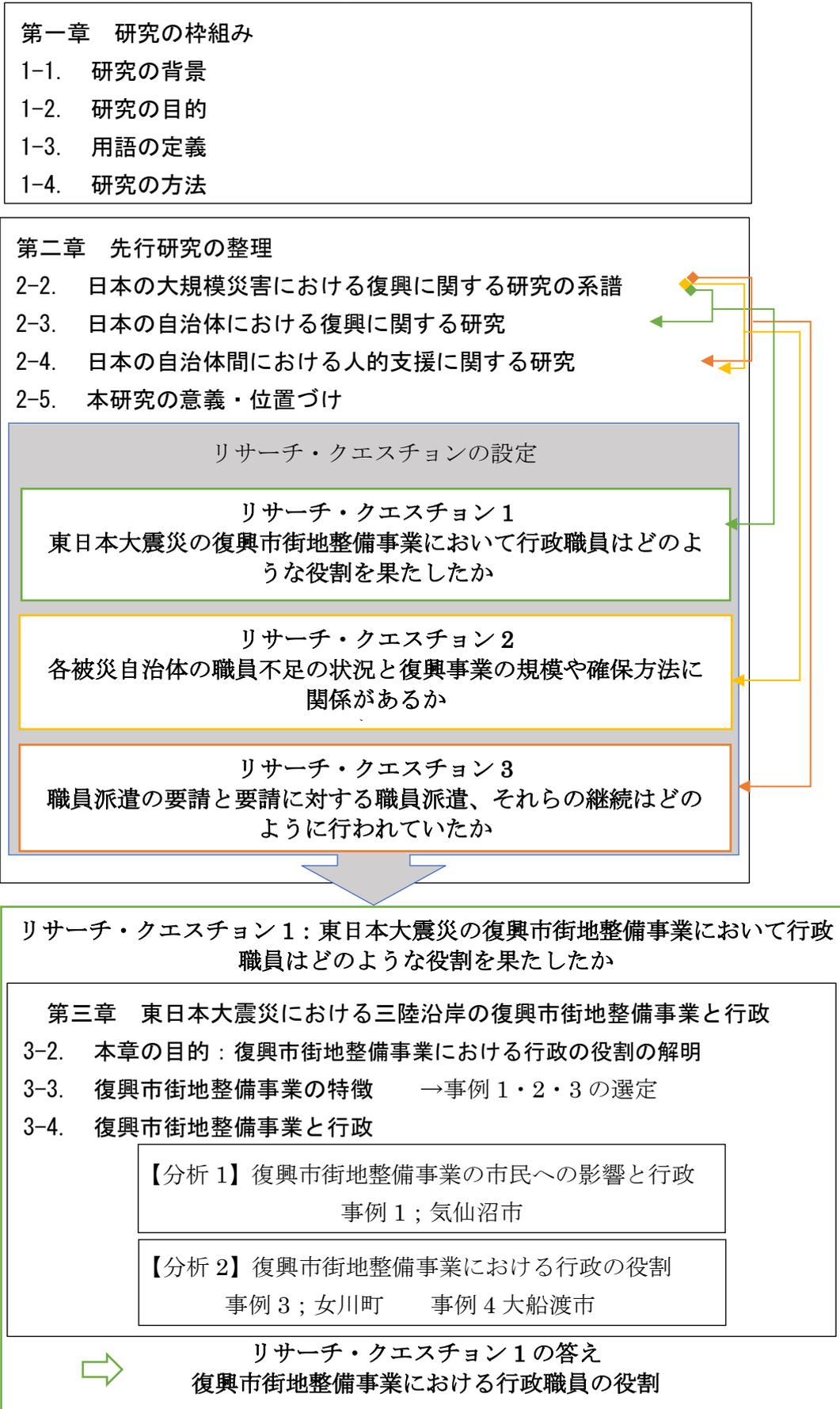
復興事業が長期かつ数が多かったことによる職員不足が指摘されたが、中には復興事業の進捗にあった確保ができた自治体もあったのではないかと考える。そこで、職員確保の状況について具体的にどのくらいの人数がどのくらいの期間不足であったか、復興事業の進捗状況を明らかにするとともに、復興事業の内容やステージと確保方法の関係について明らかにする。このクエスチョンの答えを得るために、第四章を設定し解明する。

3. 継続的な職員派遣の要請と要請に対する職員派遣、それらの継続はどのように行われていたか。

復興事業に関わらず、円滑な業務継続には情報共有や引継ぎの仕方が重要である¹³といわれている。そのため、情報共有と引継ぎについて、その方法や派遣職員の意見から実態を把握する。このクエスチョンの答えを得るために、要請と要請に対する職員派遣の実態を把握するために、第五章を設定し解明する。そして、要請と要請に対する職員派遣のこれらの継続について実態を、第六章を設定し解明する。

13 再掲 12

研究の構成は以下のとおりである。



リサーチ・クエスチョン 2：
各被災自治体の職員不足の状況と復興事業の規模や確保方法に関するか

第四章 岩手県三陸沿岸の復興事業と職員支援の実態

- 4-1. 本章の目的：復興事業と職員確保の関係性の解明
- 4-3. 被災 9 自治体の復興事業の特徴 各自治体復興交付金事業
- 4-4. 被災 9 自治体の職員確保の状況

【分析 3】復興事業の進捗と職員不足の実態の解明

- 4-5. 職員確保の方法の変化

【分析 4】安定した職員確保方法の解明



リサーチ・クエスチョン 2 の答え
復興事業における職員確保の実態

調査対象として大船渡市選定



リサーチ・クエスチョン 3：
職員派遣の要請と要請に対する職員派遣、それらの継続は
どのように行われていたか

第五章 受援自治体の要請と支援自治体の要請に対する職員派遣

- 5-1. 本章の目的：復興事業における継続的な自治体間の受援と支援の解明
- 5-3. 大船渡市の復興事業の実施体制と復興事業
- 5-4. 要請の実態
- 5-5. 要請に対する職員派遣の実態
- 5-6. 要請と要請に対する職員派遣の実態

【分析 5】市街地整備事業の職員派遣の実態の解明

- 5-7. 2 つの継続的な支援の特徴

第六章 支援自治体と受援自治体における職員派遣の継続

- 6-1. 本章の目的：長期の職員派遣を実施するための継続体制の解明
- 6-3. 受援自治体における情報共有と引継ぎの実態
- 6-4. 支援自治体における情報共有と引継ぎの実態

【分析 6】受援自治体と支援自治体における情報共有と
引継ぎの解明



リサーチ・クエスチョン 3 の答え
継続的な支援と受援の実態



結章

第七章 継続的な自治体間の支援と受援の在り方

7-1. 継続的な自治体間支援と受援の課題整理

7-1-1. 復興事業と行政職員の役割に関する課題

7-1-2. 復興事業における職員確保の課題

7-1-3. 継続的な自治体間の支援と受援に関する課題

7-2. 東日本大震災の復興事業と派遣職員に関する考察

7-3. 復興事業に応じた継続的な支援と受援に関する考察

1-4-2 研究の対象と方法

本研究の対象の範囲を【図1】に示す。

第三章の対象は、復興事業のうち、特に新しく創設された津波復興拠点整備事業と津波立地補助金を活用した地区の調査から市街地整備のうち最も多かった商業施設整備の事例を更に他の事業も含めて調査整理した。その結果より導出した3事例について、ヒアリング及び提供を受けた資料による調査分析を実施した。

第四章の対象は、東日本大震災の津波被害を受けた岩手県三陸沿岸部の被災市町村のうち、全国市町会等に職員の長期派遣要請を行った岩手県三陸沿岸部の9市町村を対象とした。自治体から公開されている文献・資料による調査により、復興交付金事業の費用及び派遣職員数について、時系列に基づいた数量推移の変化を調査し、各自治体の復興事業と職員の確保状況の特徴を導出した。更に、確保状況と確保方法による変化と関係について自治体から公開されている文献・資料により調査分析をした。

第五章は、第四章の結果から、復興事業における自治体職員による職員確保が最も安定的であった岩手県大船渡市を選定した。そして、自治体間における職員支援と受援についてその実態を詳細に把握するために、大船渡市の総務課にアンケートとヒアリング調査を実施した。また、大船渡市災害復興局の市街地整備事業を担当している職員から大船渡駅前の市街地整備事業の内容確認に関するヒアリングを実施した。更に、長期の派遣支援について知見を得るために、大船渡市に2011年から長期に継続した職員派遣の支援をしている相模原市と浜松市を対象としたアンケート及びヒアリング調査を実施した。また、両者の中立的立場である意見を得るために、大船渡市元副市長にヒアリングを実施した。アンケートの設問設定は、既往研究の内容を踏まえた上で設定した。アンケート及びヒアリングの内容とその分析方法の詳細は、各章において述べる。

第六章の対象は、更に第五章で得た相模原市と大船渡市の支援の特徴から、引継ぎと情報共有の状態を把握・整理し、職員派遣の体制の知見を得た。

なお、本研究の範囲は、津波被害による被害から復興期間をおおむね 10 年と定めている被害規模であり、福島県は原子力発電所の被害により放射能汚染の影響があり、復興が津波被害以上に長期間を要するため、本研究の対象としていない。また、第四章において、職員の継続支援の期間を調査しているが、【図 2】に示す国や宮城県、岩手県の復興計画の計画区分を勘案し、3 年、5 年を区切りとして調査をした。

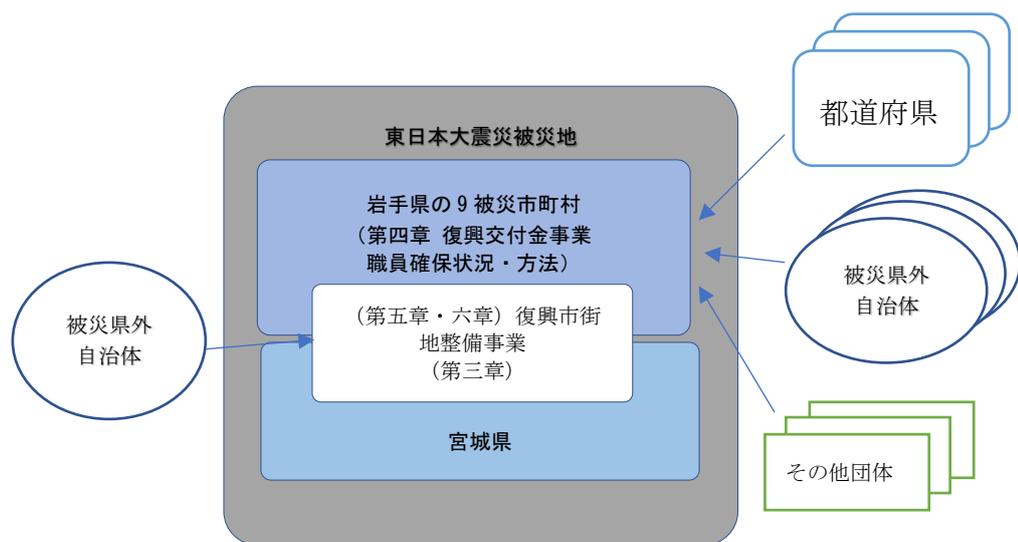


図 1 研究の対象

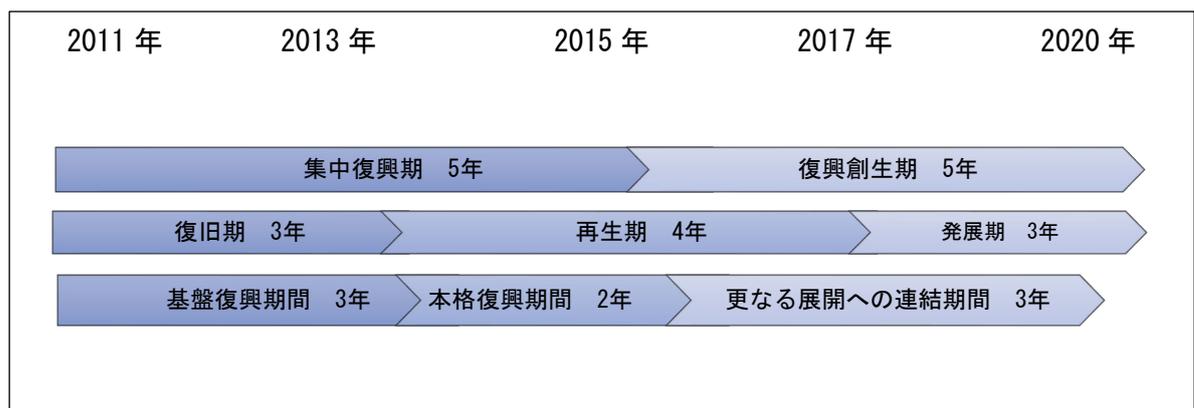


図 2 東日本大震災の復興期間の区分¹⁴：上；国（復興庁）、中；宮城県¹⁵、下；岩手県¹⁶

14 「復興期間は 10 年 間とし、被災地の一刻も早い復旧・復興を目指す観点から、復興需要が高まる当初の 5 年間を「集中復興期間」と位置付ける」東日本大震災からの復興の基本方針，東日本大震災復興対策本部，平成 23 年 7 月 29 日決定 平成 23 年 8 月 11 日改定

15 宮城県の復興計画の計画期間の分類。「宮城県震災復興計画」2011 年 10 月策定。

16 岩手県の復興基本計画の計画期間の区分。「岩手県東日本大震災津波復興計画」2011 年 8 月策定。

第二章 先行研究の整理

2-1 はじめに

日本の災害研究は、その災害の被害の特徴とともにその時代を反映した研究内容がみられる。J-Stage による本文アクセスが可能な論文から「災害」「復興」2つのキーワード検索をした結果、一番古い論文は、藤田金一郎「復興都市不燃化の基本計画に関する研究」（日本建築学会論文集,1949年,39巻,p.141-143）で、戦災復興における日本の建物再建に対してコストや耐久性の問題から「不燃材料を用いるべき」と述べたものであった。

次に、新潟大火災害に関するものがあり、寺島三雄他は、「復興対策一住宅・土地区画を中心として」（日本建築学会,建築雑誌,1956-02,第831巻,pp27-29）において、住宅復興対策について、自力再建できない被災者用の災害公営住宅と公団住宅と公庫住宅、そして自力再建を促進するための融資制度を整理した。この時は借地借家の権利紛争が多く発生し、臨時処理法を発して治めたことが述べられていた。また、防火建築帯の計画も紹介されていた。木造家屋が多く大火災の被害に多くあった歴史から、木造家屋のクリアランス、防火建築帯、そして新たな空地や街路を生み、費用負担としても国庫補助を満たす要件であった¹⁷ため事業として復興土地区画整理事業は最善であると述べている。これを約2カ年で完了とするとある。復興都市計画¹⁸の概要は、この災害のために新しく作成するものではなく、従前の都市計画を踏襲する計画で進められた。

浜田稔は「火災危険度と要望」（日本建築学会,建築雑誌,1956-02,831巻,pp1-2）においては、年間の平均風速と消防力としてポンプ車の台数から、年間平均焼失率により各都市の「燃えやすさ」を比較した。自然条件と備えから火災による危険に対し警鐘を鳴らし、「自分の都市の火災危険率を反省してもらいたい」¹⁹と述べている。こうした状況を改善するには、消防力、防火建築、防火建築帯、防火路の改善を述べている。

以上の3つの論文から、土地権利に関係することは、災害時において紛争になりやすく法的な対応がされないと復興の障壁となること、木造よりも燃えにくく耐久性のある建築を推奨すること、延焼を食い止めるための街路や公園等の計画的配置のための復興土地区画整理事業を実施すること、災害公営住宅等の住宅施策についての研究が進んでいたことがわかる。これらは時代が変わった現在の災害復興においても同じく実施されている。日本の災害復興の研究は、失った物的なものをより強固にする機能改善を目的とした「物的復興」からはじまっていることがわかる。被災後どの様に復興するのか、復興プロセスについて言及しているものはこの時代の研究には言及されていない。災害の復興に関する研究は、災害の都度、社会状況と共にどのような事実を明らかにし、課題を提起してきたか、その変遷を次項で整理する。

17 焼失戸数500戸、焼失面積10ha以上において国庫補助となる。新潟大火では焼失面積78,000坪（約25ha）であったが事業区域はそれを上回る108,000坪（約35.6ha）とした。

18 現在でいう復興計画に類する内容。

19 浜田稔「火災危険度と要望」（日本建築学会,建築雑誌,1956-02,831巻,pp1-2より引用）

2-2 日本の大規模災害における「復興」に関する研究の系譜

大規模災害における復興に関する研究は、数多くの分野によりあるが本研究の関わる範囲として、日本建築学会、日本都市計画学会、地域安全学会、災害復興学会のレビューを行った。本項では、はじめに阪神・淡路大震災（1995年）以前の復興に関する日本建築学会と日本都市計画学会における研究を整理する。次に、阪神・淡路大震災以降の復興に関する研究を前述した4つの学会の論文からその内容を整理する。

(1) 阪神・淡路大震災以前（1985年～1995年）の復興に関する研究

日本建築学会（1886年設立）と日本都市計画学会（1937年設立）は4つの学会の中でも歴史があるため過去の論文の蓄積を見込んだ。日本建築学会論文検索を活用し、キーワード「復興」より検索された論文（梗概、雑誌含む）は2,228件、その内、阪神・淡路大震災以前の1985年から支部報告集、大会論文集（建築雑誌、梗概は除く）に採用されている研究について分類した【表1-日本建築学会1～3】。日本都市計画学会学会誌・論文集検索を活用し、キーワード「復興」より検索された論文（査読付きの学術研究発表会論文・一般論文）は114件（うち、一般論文2件）【表1-日本都市計画学会】であった。これらの内容から、阪神・淡路大震災以前の研究の変遷は以下のように整理できる。なお、各学会論文検索の最終確認日は2019年12月10日である。

- 1) 1980年代は、第二次世界大戦の復興に関する研究が主であった。前半は戦争による被害状況や住宅生産に関する研究、次に復興計画や都市形成、復興政策といった研究がみられる。
- 2) 1984年の長野県西部地震に関する研究²⁰と1988年の酒田大火に関する研究²¹から、それまで復興計画に関する研究が主であったが、生活復興過程に言及した研究が初めてみられる。
- 3) 1993年の釧路沖地震、北海道南西沖地震により地震被害だけではなく津波被害による研究がみられる。避難行動²²や住環境²³の復旧・復興といった市民の行動や生活に関する研究がみられ始める。

20 中林一樹（1987）地震被害に起因する世帯単位での生活支障とその応急対応・生活復旧過程に関する研究 - 1984年長野県西部地震に関する王滝村の分析, 374号, pp71-81, 日本建築学会計画系論文集

21 中林ら（1988）酒田大火における被災者の生活復興過程に関する研究, 日本都市計画学会論文集 Vol. 23, No. 81, pp481-486

22 村上ら（1994）, 1993年北海道南西沖地震・津波による人的被害と住民避難行動に関する調査 67巻, pp157-160 北海道支部研究報告集

23 瀬戸口ら（1994）, 1993年北海道南西沖地震における地域社会と住環境の復旧過程における計画上の諸問題について: その1 檜山支庁管内の被災地域における復興計画内容を通して, 67巻, pp505-508 北海道支部研究報告集

表 1-日本建築学会 1 1985 年～1995 年の復興に関する論文の分類

年次	分類（災害）	分類（内容）	研究名	著者名	主な掲載
1985 -03	第二次世界 大戦	住宅生産 部材	戦後復興期における住 宅生産の工業化に関す る研究：その1・木質 系工業化住宅	片野 博， 田口 一生， 讚井 人志	九州支部研究報 告集 28 巻， pp69-72
			戦後復興期における住 宅生産の工業化に関す る研究：その2・プロ ック系工業化住宅	片野 博， 田口 一生， 讚井 人志	九州支部研究報 告集 28 巻， pp73-76
1985 -07		都市形成	戦後の都市形成におけ る戦災復興計画の位置 づけについて：千葉市 を例として	小嶋 勝衛， 山口 克弥， 遠山 次要， 海宝	関東支部研究報 告集 56 巻， pp409-412
1987	1984 年長野県西 部地震	生活復旧	地震被害に起因する世 帯単位での生活支障と その応急対応・生活復 旧過程に関する研究 - 1984 年長野県西部地震 に関する王滝村の分析	中林一樹	日本建築学会計 画系論文集， 374 号， pp71-81
1987 -03	第二次世界 大戦	戦災状況	日本における戦災都市 と戦災復興計画・事業 に関する歴史的研究： その1. 戦災都市の戦災 状況について(1)	石丸 紀興	中国・九州支部 研究報告集 7 巻， pp117-120
		戦災状況	日本における戦災都市 と戦災復興計画・事業 に関する歴史的研究： その1. 戦災都市の戦災 状況について(2)	石丸 紀興， 住川 雄一	中国・九州支部 研究報告集， 7 巻， pp121-124
		復興計画	「広島平和記念都市建 設法」の制定過程とそ の特質：広島市戦災復 興計画に関する研究 そ の7	石丸 紀興	中国・九州支部 研究報告集， 7 巻， pp125-128
1988 -03		復興計画	広島市議会における復 興計画の審議状況：広 島市戦災復興計画に関 する研究 その8	石丸 紀興	中国支部研究報 告集 14 巻， pp253-256
1988 -05	函館大火	復興計画	昭和9年 函館大火の復 興計画に関する研究： その1 大火の概要(都 市計画)	室崎 益輝， 大西 一嘉， 坂口 美加， 友久 ミキ	近畿支部研究報 告集 28 巻， pp481-484
		復興計画	昭和9年 函館大火の復 興計画に関する研究： その2	室崎 益輝， 大西 一嘉， 友久 ミキ， 坂口 美加	近畿支部研究報 告集 28 巻， pp485-488
1988 -07	天保三年の 大火	街区形成	高山三町における敷地 の所有状況と大火後の 復興：天保三年の「大 火ノ図」の考察	上野 邦一	日本建築学会計 画系論文集 389 巻， pp125-135

表 1-日本建築学会 2 1985 年～1995 年の復興に関する論文の分類

年次	分類 (災害)	分類 (内容)	研究名	著者名	主な掲載
1989 -03	第二次世界 大戦	復興計画	日本における戦災都市 と戦災復興計画・事業 に関する歴史的研究： その 4. 都市計画地方 委員会議事速記録を通 しての大阪市の当初復 興計画	石丸 紀興	中国支部研究報 告集 15 巻, pp177-180
1990 -02		復興計画	地方都市における都市 計画の展開過程に関す る研究(豊橋市の場合)： その 1 戦災復興 都市計画における街路 及び公園・緑地計画に ついて	目山 直樹, 紺野 昭, 山崎寿一	東海支部研究報 告集, 28 巻, pp413-416
1993 -03		復興政策	震災復興と戦災復興に おける計画・事業組織 の比較考察：日本にお ける都市政策的営為に 関する研究 その 1	沈 振江, 石丸 紀興	中国・九州支部 研究報告集, 9 巻, pp173-176
1993 -03		復興計画	広島市戦災復興計画に おける計画文脈に関す る研究：その 1 公園 緑地計画を対象として	坂田 晃一, 石丸 紀興	中国・九州支部 研究報告集, 9 巻, pp177-18
1993 -03		復興計画	熊本市の都市形成過程 に関する研究：その 3 熊本戦災復興計画の計 画方針について	佐藤 和弘	中国・九州支部 研究報告集, 9 巻, pp189-192 研究
1994 -03	釧路沖地震	建築構造 (耐震)	釧路工業高校 3・4 号校 舎の耐震性に関する検 討	浜田 治, 草苺 敏夫, 城 攻	北海道支部研究 報告集, 67 巻, pp149-152
1994 -03		人的被害	1993 年釧路沖地震によ る室内変容に関する戸 別調査解析	清水 浩史, 岡田 成幸, 村上ひとみ, 坂井 忍, 高井 伸雄	北海道支部研究 報告集, 67 巻, pp153-156
1994 -03	北海道南西沖 地震	人的被害 避難行動	1993 年北海道南西沖地 震・津波による人的被 害と住民避難行動に関 する調査	村上ひとみ, 岡田 成幸, 宮野 道雄, 望月 利男	北海道支部研究 報告集 67 巻, pp157-160
1994 -03		被害状況	1993 年北海道南西沖地 震被害調査報告：その 1 被害概要	山本 浩之南 真一 高橋 章弘 大野 雄一	北海道支部研究 報告集 67 巻, pp161-164
1994 -03		建物被害	1993 年北海道南西沖地 震被害調査報告：その 2 建築物の被害	林 勝朗, 山本 浩之, 南 慎一, 西川 忠, 桂 修, 大野 雄一	北海道支部研究 報告集 67 巻, pp165-168

表 1-日本建築学会 3 1985 年～1995 年の復興に関する論文の分類

年次	分類（災害）	分類（内容）	研究名	著者名	主な掲載
1994 -03	北海道南西沖 地震	被害状況 避難行動 災害活動	奥尻町青苗地区の都市 災害について：1993 年北海道南西沖地震被 害調査報告	南 慎一, 大野 雄一, 高橋 章弘, 大柳 佳紀, 山本 浩之, 古屋 剛	北海道支部研究 報告集 67 巻, pp501-504
1994 -03		復興計画 住環境	1993 年北海道南西沖地 震における地域社会と 住環境の復旧過程にお ける計画上の諸問題に ついて：その 1 檜山 支庁管内の被災地域に おける復興計画内容を 通して	瀬戸口 剛, 小林 英嗣, 小篠 隆生	北海道支部研究 報告集 67 巻, pp505-508
1994 -03		復興計画 住環境	1993 年北海道南西沖地 震における地域社会と 住環境の復旧過程にお ける計画上の諸問題に ついて：その 2 奥尻 町青苗地区の復興計画 を通して	小篠 隆生, 小林 英嗣, 瀬戸口 剛	北海道支部研究 報告集 67 巻, pp509-512
1994 -03	第二次世界大戦	復興政策	戦災復興計画・事業の 組織についての考察： 日本における都市政策 的営為に関する研究 そ の 3	石丸 紀興, 沈 振江, 張 竣立	中国支部研究報 告集 18 巻, pp433-436
1995 -02	北海道南西沖 地震	生活復興	北海道南西沖地震の生 活環境の復興過程と住 居の役割	伊村 則子, 石川 孝重	関東支部 研究 報告集, 構造系 65 巻, pp125-128
1995 -06	飯田大火 能代大火 鳥取大火 昭和新潟大火	復興計画 防災	大火の復興計画に関す る研究	室崎 益輝, 大西 一嘉, 高田 祐孝	近畿支部研究報 告集 35 巻, pp385-388
1995 -06	阪神・淡路大震 災	住宅復興	阪神大震災における避 難所生活者の住宅実態 調査(その 2)：避難者 の住宅復興の意向	塩崎 賢明, 平山 洋介, 児玉 善郎, 内藤 裕道, 後藤 浩史, 松崎 朗人	近畿支部研究報 告集 35 巻, pp813-816
1995- 10		応急仮設住宅	応急仮設住宅の物理的 実態と問題点に関する 研究：災害後に供給さ れる住宅に関する研究 その 1	牧 紀男, 三浦 研, 小林 正美	日本建築学会計 画系論文集, 476 巻, pp125-133

表 1-日本都市計画学会 1 1995 年以前の復興に関する論文の分類
(日本都市計画学会学術研究論文集)

年次	分類 (災害)	分類 (内容)	研究名	著者名	主な掲載
1982	第二次世界大戦	復興計画	戦災復興院委託制度による戦災復興計画と計画状況に関する研究 (戦災復興計画研究その 1)	石丸紀興	Vol. 17, No. 74, pp439-444
1983	関東大震災	復興計画	震災復興計画の研究: チャールズ・A・ピアード来日の都市計画的意義	渡辺俊一	Vol. 18, No. 50, pp295-300
1987	第二次世界大戦	復興計画	名護市における戦災と戦災復興に関する研究-戦災復興計画研究その 2	石丸紀興	Vol. 22, No. 22, pp127-132
1988	函館大火	復興計画	昭和 9 年函館大火の復興計画に関する研究	坂口美加, 室崎益輝, 大西一嘉	Vol. 23, No. 80, pp475-480
	酒田大火	生活再建	酒田大火における久居署の生活復興過程に関する研究	中林一樹, 小坂俊吉, 小島弘行	Vol. 23, No. 82, pp487-492
	第二次世界大戦	復興計画	戦災復興街路の計画設計思想に関する研究	天野光一, 河合淳	Vol. 23, No. 86, pp511-516
		復興計画	都市計画地方委員会議事録を通しての東京都区部の当初戦災復興計画に関する研究-戦災復興計画研究その 3	石丸紀興	Vol. 23, No. 86, pp517-522
1989		復興計画	建物疎開事業と跡地の戦災復興計画に及ぼした影響に関する研究 - 広島市の場合	石丸紀興	Vol. 24, No. 104, pp619-624
1990		復興計画	戦災復興計画策定時の委託制度による広島市土地利用計画に関する研究	石丸紀興	Vol. 25, No. 80, pp475-480

(2) 阪神・淡路大震災以降（1996年～2019年）の復興に関する研究

阪神・淡路大震災以降の災害における復興に関する研究について、地域安全学会（1986年設立）と災害復興学会（2008年設立）の2つの学会を加えて整理をする。

日本建築学会における研究は60件【表2-日本建築学会1996年以降】、日本都市計画学会における研究は115件【表2-日本都市計画学会1996年以降】、地域安全学会における研究は50件【表2-地域安全学会1999年以降】、災害復興学会における研究は27件【表2-災害復興学会2010年以降】みられる。

1995年の阪神・淡路大震災以降、2000年前半は、それまで日本建築学会と都市計画学会の研究では見られなかった研究テーマとして「応急仮設住宅²⁴」、「コミュニティ再生」²⁵、「復興まちづくり」²⁶、「生活復興」²⁷「復興まちづくり支援」²⁸、「商業復興」²⁹、といった市民の生活に関する研究が多くみられる。それまでの災害は、住宅の部材や建て方等の物理的な復興が主に研究されてきたが、物的復興の問題を市民の生活再建の視点から指摘する研究がされるようになった転換期であったと捉えることができる。復興の都市計画において、市民の生活に対する影響といった観点から「生活再建」「復興まちづくり」の研究がされている³⁰。甚大な災害による市民の生活再建に対する関心が高まったこと、市民生活の復興に関する研究は、復興事業による商業への影響や、その後の能登半島沖地震、新潟県中越地震で、更に市街地だけではなく集落の集団移転問題、地域産業の継承という視点から復興事業が市民生活だけでなく、地域全体に与える影響について研究がされている。以上から、市民が主体としての研究が多くみられるようになったのは、阪神・淡路大震災が契機であるといえる。

また、阪神・淡路大震災から、「人的支援」の研究もみられるようになってきている。阪神・淡路大震災、東日本大震災の調査研究では、「自治体組織の人材確保」³¹や「自治体組織」³²に着目した研究が2000年前半以降の地域安全学会と日本都市画学会でみられる。これらのうち、自治体間の人的支援に関する研究については2-4で後述する。東日本大震災が発生した2011年以降は、更に「人的支援」の研究が多くなっている。阪神・淡路大震災以降、ボランティア等、多様な主体が被災地市民や被災自治体へ積極的に支

24 牧紀男ら（1995），応急仮設住宅の物理的実態と問題点に関する研究：災害後に供給される住宅に関する研究 その1，日本建築学会計画系論文集，476巻，PP125-133

25 三浦研ら（1996），雲仙岳災害に伴い建設された災害復興住宅におけるコミュニティの変化実態 -地域防災力形成から見た構築環境の役割を視点として-日本都市計画学会，Vol. 31，pp811-816

26 野嶋政和ら（1997），阪神淡路大震災以後の復興まちづくり活動における街路空間の利用・認知と街路事業の影響に関する研究 -神戸市須磨地区桜木町を事例として-Vol. 32，pp739-744

27 北本裕之ら（1999），阪神・淡路大震災における生活復興過程の諸問題 に関する研究 -災害復興賃貸住宅入居者に対するアンケート調査に基づいて，地域安全学会 論文集 No. 1，1999. 11，pp87-92

28 山崎正洋（2001），非専門家ボランティアによる復興まちづくり支援に関する考察 -神戸市長田区御蔵通5・6丁目の事例から-，Vol. 36，pp397-402

29 紅谷昇平ら（2005），阪神・淡路大震災後の商業復興と大規模小売店の進出状況に関する研究，Vol. 40 No. 3，pp721-726

30 例えば、安藤元夫ら（2002），芦屋市若宮地区における震災復興修復型改良事業の居住者による評価に対する研究，日本建築学会計画系論文集，67巻 553号 217-224

31 林春男ら（2002），阪神・淡路大震災における兵庫県の組織運用の分析-災害対応のための人材確保，地域安全学会論文集，No. 4，pp289-298，

32 小野田泰明ら（2015），災害復興事業における計画実装と自治体の組織体制-東日本大震災における宮城県の復興事業を対象として日本建築学会第80巻，第717号，pp2523-2531

援がされることで被災行政だけではなく、被災市民自身が復興まちづくりの主体となることが定着し、物理的復興から人的復興が主流となっていると捉えることができる。多様な主体による人的支援は「復興まちづくり」の課題や可能性を示唆する研究^{33,34,35}等にみられる。

また、「被害想定」「防災」「避難」といった観点からの研究が地域安全学会で多くみられる。阪神・淡路大震災以降、市民生活に影響を及ぼす災害が続き、市街地の復興に限らず、人口減少・高齢社会の時代の現在、過疎地域における生活存続のためにできる積極的解決策としても事前準備は着目されている研究となっている。甚大な被害に対し、従来の復興論だけでは収まらないことも東日本大震災では明確となった。阪神・淡路大震災を契機に、事前復興について手法の構築の研究^{36,37}をはじめ、アクション・リサーチによる研究³⁸もみられるようになってきている。事後復興から事前復興へ展開している。

これらの内容から、阪神・淡路大震災以降の復興に関する研究の変遷は以下のように整理できる。

1) 物的復興から人的復興への転換期

阪神・淡路大震災以降、多様な地域における多様な災害により、多様な復興の問題が発生した。行政が実施してきた復興事業を市民も主体になって復興まちづくりを考えるようになり、物的復興から人的復興への転換期であった。

2) 多様な地域の災害の地域特性を捉えた研究展開

阪神・淡路大震災の研究で示唆された、「コミュニティの継続の必要性」「応急仮設住宅の問題点」「地域の商業等復興」「市民の意見を取り入れたまちづくりの必要性」等の生活再建に関する研究が、都市部や地方の市街地だけでなく、中山間地域、漁村地域と多様な地域の災害の地域特性を捉えた研究展開がみられた。

3) 自治体間の人的支援

阪神・淡路大震災を契機に自治体間による復興業務支援に関する研究がみられるようになった。災害時の自治体の初動の反省や職員不足の経験から、自治体間で連携して被災地に職員を派遣し支援することや、災害時応援協定を自治体同士で予め結ぶことの有用性を示唆する研究がみられた。東日本大震災では、広域に同時多発的に多くの自治体が被災したため、復興事業が長期化し、職員不足も長期化した。また、これまでの自治

33 犬山周太郎ら（2011），中山間地域における人的支援の実態とその役割に関する研究- 長岡市山古志サテライトにおける地域復興支援員の取り組みから 日本都市計画学会論文，-Vol. 46, No. 3, pp901-906

34 荻谷智大ら（2011），コミュニティ自治組織への行政による人的支援の実態と課題に関する研究、日本都市計画学会論文集，Vol. 46, No3, pp979-984

35 松本暢子ら（2013），東日本大震災における復興まちづくりのプロセスに関する考察 -福島県いわき市豊間地区のふるさと復興協議会の活動とその支援、日本都市計画学会論文集-，Vol. 48, No. 3, pp699-704

36 加藤孝明ら（2011），未経験の復興状況に対応するための事前準備：復興状況イメージトレーニング手法の構築、日本都市計画学会論文集，No. 46, Vol. 3, pp. 913-918

37 金ら（2017），「地域の営み」の継続に着目した事前復興計画策定手法の構築，地域安全学会論文集，No. 30, pp. 1-11. 4

38 磯村和樹ら（2019），津波被災想定地域における地域生活像の事前把握手法に関する研究-兵庫県南あわじ市福良地区における「失われた街」プロジェクト，日本災害復興学会論文集，No. 13, pp21-30

法派遣がベースではあるが、調整窓口の一元化といった新しい支援の調整の制度に対する検証も始まっていた。

4) 事後復興から事前復興への展開

被災したことがない人(未被災者)が、経験していないことを理解することは難しい。これまでの事後復興の検証や過去の経験は教訓としつつも、災害はその時々で異なり、被災する人も異なる。従って、甚大な災害からの復興のために、如何なる被害に遭遇しても柔軟に対応できるようにするための事前復興に関する研究がみられるようになった。

以上、既往研究の整理をした。本研究の目的である復興事業における支援と受援の実態を明らかにするために、はじめに復興事業について 1)、2) の既往研究の整理から、後述する 2-3 において、日本の復興事業と自治体に関する研究について、更に知見を得るために整理する。また、被災自治体の復興事業をどのようにまた、3) の既往研究から、後述する 2-4 において、日本の自治体間における人的支援に関する研究について、更に知見を得るために整理する。4) からは、復興の研究における本研究の結論の示唆を第七章にて述べる。

表 2-日本建築学会 1 1996 年以降の復興に関する論文の分類
(日本建築学会計画系論文集)

年次	分類 (災害)	分類 (内容)	研究名	著者名	主な掲載
1996. 7	雲仙普賢岳火山噴火	生活再建	雲仙普賢岳噴火災害に伴う災害復興住宅への生活拠点移動に関する研究 : 自然災害を起因とする環境移行研究 その 1,	三浦 研 牧 紀男 小林正美	485 号 pp. 87-96
1998. 5	酒田大火災	産業復興	酒田大火復興における経済的側面から見た調査研究,	中谷 典正 村上 處直 佐土原 聡	50 号, pp. 173-177
2002	阪神・淡路大震災	生活再建	芦屋市若宮地区における震災復興修復型改良事業の居住者による評価に対する研究	安藤元夫 幸田稔	67 巻 553 号 pp. 217- 224
2003		生活再建	商業機能からみた新長田駅南地区・大規模復興再開発事業に関する研究	安藤元夫 塩崎賢明 児玉義郎 浅野弥三一 竹山 清明	68 巻 564 号 p. 243- 250
2009	能登半島地震	生活再建	能登半島地震被災集落・道下の地域性と震災復興	山下寿一	74 巻 646 号 2617- 2626
2010	新潟県中越地震	生活再建	中越大地震後の生活再建の再構築に関する考察	水村容子 内田雄造 上杉啓 “ 古賀紀江 神吉優美”	75 巻 654 号 pp. 1897- 1906
2012	明治三陸大津波, 昭和三陸大津波	生活再建	岩手県沿岸部津波常襲地域における住宅立地の変遷	村尾修 礪山星	77 巻 671 号 57-65
2014	昭和三陸大津波	復興計画	昭和三陸津波後の岩手県大槌町吉里吉里集落の復興に関する研究 農山漁村経済更生運動と復興計画の関連	岡村健太郎	79 巻 698 号 pp. 1045- 1054
2014	東日本大震災	空間変遷	漁村集落における土地利用の変化と津波への対策が集落空間構成へ与えた影響	佐藤布武 貝島桃 代 橋本剛	79 巻 699 号 pp. 1119- 1127
2014		避難行動	東日本大震災時における高齢者の緊急避難行動の実態と集落環境による影響ーリアス式海岸沿いの集落赤浜のケーススタディ	神原康介 窪田亜矢 黒瀬武史 萩原拓也、 福士薫、 田中暁子	79 巻 701 号 pp. 1593- 1602
2014		生活再建 住宅	仙台市内の民間賃貸借り上げ仮設住宅での被災者の入居プロセスと居住実態	新井信幸 米野史健	79 巻 700 号 pp. 1401- 1406
2014		生活再建	東日本大震災時における高齢者の緊急避難行動の実態と集落環境による影響ーリアス式海岸沿いの集落赤浜のケーススタディ	黒瀬武史 窪田亜矢 神原康介 萩原拓也、 福士薫、 田中暁子	79 巻 701 号 pp. 1593- 1602

表 2-日本建築学会 2 1996 年以降の復興に関する論文の分類
(日本建築学会計画系論文集)

年次	分類 (災害)	分類 (内容)	研究名	著者名	主な掲載
2014. 8	東日本大震災	復興計画	高齢者サポート拠点の計画指針策定に向けた基礎的研究 東日本大震災における岩手県の実態と建設経緯を事例として	富安亮輔 大月敏雄 斎藤慶伸	79 巻 702 号 pp. 1853 -1861
2014. 12		生活再建	発災から仮設住宅入居までの避難先と移行プロセスに関する研究 岩手県における被災市町村と非被災市町村の仮設住宅の比較から	富安亮輔 岡本和彦 西出和彦	79 巻 706 号, pp. 2799 -2808
2014. 12	新潟県中越地震	コミュニティ再生	地域復興の構成概念に関する一考察 新潟県中越地震における被災地域を事例とした検討	照本清峰	79 巻 706 号, pp. 2809 -2817
2015. 1	東日本大震災	生活再建	東日本大震災における自治体独自の住宅再建支援メニュー創設の背景と特徴 広域巨大災害における住宅再建支援に関する考察	近藤民代	80 巻 707 号 pp. 135- 144
2015. 11		復興事業 自治体組織	災害復興事業における計画実装と自治体の組織体制-東日本大震災における宮城県の復興事業を対象として	小野田泰明 加藤優一 佃悠	80 巻 717 号 pp. 2523 -2531
2017. 3	東日本大震災	生活再建	宮城県女川町漁村群における東日本大震災被災前の共生の仕組みの解説 地域文脈を継承した漁村群の復興に関する研究 その 1	下田 元 穀木多 道宏 吉崎 真人	82 巻 733 号 pp. 647- 656
2017. 11		生活再建 商業	東日本大震災におけるゆりあげ港朝市の復興過程と地域貢献に関する研究 -災害危険区域内の商業活動を構成する施設と組合の考察	日詰 博文 永野 聡 山田 俊亮	82 巻 741 号 pp. 2865 -2874
2018	東日本大震災	生活再建	漁村小集落における被災世帯の居住地再建意向と防集団地の立地特性 東日本大震災における宮城県石巻市雄勝地区の復興を対象として	山中 新太郎 佐藤 光彦 藤本 陽介	83 巻, 745 号 pp.405- 415
2019		生活再建	大規模災害後の住宅再建意向決定の要因と仮設居住による影響 -宮城県七ヶ浜町を事例として-	佃 悠 横田 小百合 小野田 泰明	84 巻, 756 号 pp. 311- 321
2019	東日本大震災	都市計画 空間形成	宮城県山元町における震災復興事業によるコンパクトシティの形成状況	星 卓志 赤川 俊哉 金井 寛樹	84 巻, 757 号 pp. 611- 619

表 2-日本都市計画学会 1 1996 年以降の復興に関する研究
(日本都市計画学会学術研究論文集)

年次	分類 (災害)	分類 (内容)	研究名	著者名	主な掲載
1996	雲仙普賢岳 噴火	コミュニティ再 生	雲仙岳災害に伴い建設され た災害復興住宅におけるコ ミュニティの変化実態 -地 域防災力形成から見た構築 環境の役割を視点として-	三浦研, 牧紀男, 小林正美	Vol. 31, pp811- 816
1996	阪神・淡路 大震災	復興計画	神戸市の震災復興促進区域 における復興事業計画の特 徴について -まちづくり、 住宅復興、基盤整備の復興 状態からみた都市計画事業 と任意事業の比較検討-	佐藤圭二、 片寄孝治	Vol. 31, No. 138, pp823- 828
1997		復興まちづくり	阪神淡路大震災以後の復興 まちづくり活動における街 路空間の利用・認知と街路 事業の影響に関する研究 - 神戸市須磨地区桜木町を事 例として-	野嶋政和, 安場浩一郎 浅野智子	Vol. 32, pp739- 744
1997		復興計画	阪神淡路大震災復興区画整 理事業における「2段階都 市計画決定方式」の問題点 と有効性に関する一考察 - 神戸市松本地区・森南地区 と尼崎市築地地区を対象と して-	岸幸生, 小泉秀樹, 渡辺俊一	Vol. 32, pp757- 762
1997		空間変容 (商 業)	阪神淡路大震災後の三宮北 部地区の復興状況に関する 調査研究,	角野幸博	Vol. 32, pp763- 768
1998		復興計画	阪神・淡路大震災の復興都 市計画事業における「2段 階都市計画決定方式」の評 価に関する研究,	塩崎賢明	Vol. 33, pp97- 102
1998	関東大震災	復興計画	関東大震災後の東京の復興 都市計画をめぐる言説の編 制に関する研究	安場浩一郎	Vol. 33, pp295- 300
1998	関東大震災	復興計画	併設小学校との関係から見 た震災復興小公園の成立過 程に関する研究,	三平久子, 伊藤裕久	Vol. 33, pp307- 312
1998	北海道南西沖 地震	復興まちづくり	奥尻町青苗地区の復興まち づくり計画の策定過程,	南慎一, 大柳佳紀	Vol. 33, pp835- 840
1999	阪神・淡路 大震災	復興まちづくり	地域の文脈の継承を意図し た復興まちづくりの実践 - 西宮市旧集落森具地区震災 復興土地区画整理事業の事 例-,	田村博美, 土井幸平	Vol. 34, pp499- 504
1999	関東大震災	都市計画	関東大震災後の東京の復興 区画整理をめぐる言説の編 制,	安場浩一郎	Vol. 34, pp511- 516
1999	北但馬地震	復興計画	災害復興計画における都市 計画と事業進展状況に関す る研究 -北但馬地震(1925) における城崎町、豊岡町の 事例-	越山健治, 室崎益輝	Vol. 34. pp589- 594

表 2-日本都市計画学会 2 1996 年以降の復興に関する研究
(日本都市計画学会学術研究論文集)

年次	分類 (災害)	分類 (内容)	研究名	著者名	主な掲載
1999	阪神・淡路 大震災	復興計画	細街路整備型震災復興密集事業の実態と評価に関する研究 -宝塚市、伊丹市、淡路・一宮市、東浦町における住民アンケート調査-	幸田稔、 安藤元夫、 佐藤圭二、 松山明	Vol. 34 , pp625- 630
1999		生活再建	ひょうご災害復興型コレクティブ住宅における入居初期段階の状況 -入居者の住まい方と空間評価について-	大江七恵、 佐々木伸子、 上野 勝代	Vol. 34, pp811- 816
2000		生活再建	公営住宅におけるコレクティブハウジングのコミュニティ形成に関する研究 -ひょうご災害復興型住宅の入居後一年半の変化より-	大江七恵、 上野勝代、 佐々木伸子	Vol. 35, pp. 25- 30
2000		空間変容	阪神淡路大震災復興市街地における再建戸建て住宅による住宅地としての景観特性の変化に関する研究	高畠陽平、 鳴海邦硯、 澤木昌典	Vol. 35, pp. 397-402
2000		空間変容	震災復興における共同建替の実態と地区環境の変化に関する研究 -神戸市灰色・白地地域を対象として	野澤千絵、 小泉秀樹、 大方潤一郎	Vol. 35, pp. 409 - 414
2001	阪神・淡路 大震災	空間変容	震災復興小公園と小学校の関係に関する研究 -52箇所の空間構成と利用の変遷過程を中心に-	石山千代、 北沢猛、 西村幸夫、 窪田垂矢	Vol. 36 pp. 235- 240
2002		空間変容	市街地更新における共同住宅形態の多様化に関する研究 -芦屋市の復興市街地を事例に-	小浦久子、 岡絵理子	Vol. 37 pp. 559- 564
2002		産業再建	復興まちづくりにおける「産業観光」の取り組みについての考察 -ケミカルシューズ産業地・神戸市新長田駅北地区東部を事例として-	久保光弘、 土井幸平	Vol. 37, pp. 1099- 1104
2004	南海地震	事前対策	南海地震被害想定地域における住民の予防対策の阻害要因に関する研究-高知市種崎地区・浦戸地区を対象として	塩崎賢明	Vol. 39. No. 3 pp. 583-588
2005	阪神・淡路 大震災	生活再建	阪神・淡路大震災後の商業復興と大規模小売店の進出状況に関する研究,	紅谷昇平、 室崎益輝、 北後明彦	Vol. 40, No. 3, pp 721-726
2005		生活再建	新長田駅南地区復興再開発ビル入居店舗経営者の意識調査による事業評価に関する研究,	安藤元夫	Vol. 40, No. 3 pp. 937- 942
2008	新潟県中越地震	生活再建	被災者の住宅再建・生活回復から見た被災集落の集団移転の評価に関する研究-新潟県中越地震における防災集団移転促進事業の事例を通して-	石川永子、 池田浩敬、 澤田雅浩、 中林一樹	Vol. 43, No3, pp. 727- 732,

2-3 日本の復興事業と自治体に関する研究

阪神・淡路大震災以降の復興事業と自治体の既往研究を、2-2と同様に主に4つの学会の研究から、以下3つに大きく分けて整理をした。

(1) 復興事業と市民の生活の関係

物的復興から人的復興において、生活再建に関する多くの研究がある。

復興事業は本来的に最終目的であるべき、地域住民を主体とする地域社会での住民生活の復旧問題に焦点を合わせることを意図³⁹

世帯に焦点を当て、住宅の損壊状況（物的被害）と生活行動の復旧（生活面の被害・支障）を時系列に調査をし、住民生活の復興状況を明らかにしている。それまでの公的施設の物的復旧を問題としていたことを指摘した。

阪神・淡路大震災の復興事業と市民の生活再建に関する研究には、土地区画整理事業や市街地再開発といった、長期かつ大規模な復興事業により、従前のコミュニティが保てなくなることを指摘し、市民の望む従前の生活を基本とした復興と行政の復興事業の乖離を表した研究^{40,41,42}がある。また、住宅再建や住宅建設による空間変容^{43,44}に関する研究、住居形態によるコミュニティの問題を指摘した研究⁴⁵がある。東日本大震災では、土地区画整理事業による影響に関する研究^{46,47}や、行政が市民のコミュニティ再建を支援する必要性とその課題を示唆した研究がみられる⁴⁸。

これらの研究の知見から、市民が被害とともに失ったものは物的復興だけでは元に戻ることではなく、物的復興のプロセスに人的復興も共に組み込まれ、初めて機能的な回復に至ることがわかる。しかしそれも、被災前の生活の延長に戻るのではなく、被害の時点から新しく作られる復興の延長にあるということである。こうした状況を、

39 中林一樹(1984),地震被害に起因する世帯単位での生活支障とその応急対応・生活復旧過程に関する研究,1984年長野県西部地震における王滝村の分析-,日本建築学会計画系論文報告集,第37号,pp.71-81

40 木村玲欧,林春男,立木茂雄,浦田康幸(1999);阪神・淡路大震災後の被災者の移動とすまいの決定に関する研究,地域安全学会論文集 No.1,1999.11,pp.93-102

41 安藤元夫,幸田稔(2002);芦屋市若宮地区における震災復興修復型改良事業の居住者による評価に対する研究,67巻553号pp.217-224,日本建築学会

42 落合知帆,松丸亮,小林正美(2009)大規模災害からのコミュニティの再構築とコミュニティの問題対応能力に関する研究,Vol.44, No.3, pp325-330

43 幸田稔,安藤元夫,佐藤圭二,松山明(1999);細街路整備型震災復興密集事業の実態と評価に関する研究-宝塚市,伊丹市,淡路・一宮市,東浦町における住民アンケート調査-Vol.34,pp625-630

44 野澤千絵,小泉秀樹,大方潤一郎;(2000)震災復興における共同建替の実態と地区環境の変化に関する研究-神戸市灰色・白地地域を対象として,日本都市計画学会論文集 Vol.35, pp.409-414

45 三浦研,牧紀男,小林正美(1996),雲仙岳災害に伴い建設された災害復興住宅におけるコミュニティの変化実態-地域防災力形成から見た構築環境の役割を視点として,日本建築学会,485巻pp.87-96

46 荒木笙子,秋田典子(2017);津波被災地において復興土地区画整理事業が住民の居住選択に与えた影響,Vol.52, No3, pp1088-1093

47 磯田芳枝,野澤康(2017);東日本大震災の津波被害における復興市街地整備事業が商店街再建に及ぼした影響に関する一考察-気仙沼市鹿折地区かもめ通り商店街の事例から-,Vol.52, No.3, pp1066-1073

48 荻谷智大,姥浦道生,石坂公一(2011);コミュニティ自治組織への行政による人的支援の実態と課題に関する研究,日本都市計画学会論文集, Vol.46, No3, pp979-984年

被害を施設や住家の被害数量や被害額といった直接的な損害として考えるだけでなく、機能回復までに人々が被った負の影響の総和として捉える（間接被害という言い方もできよう）という考え方で、言い換えれば、被害と時間の積分として被害量を把握するものである

と、被災の影響を負として復興を正として表し、積分関数として捉えることで積分量を小さくすることが「よい復旧復興」であり、「どのような取り組みを行うことで、負の影響の総和を小さくできるか」と市古（2008）は述べている。復興事業は、正へ向かうだけではなく、負の要素もあるという特性を、行政と市民は認識し復興事業に向き合うことが必要であるといえる。

これらの既往研究の知見を鑑みた上で、本研究では、まだ復興事業の実態として取り上げられている数が少なく⁴⁹、市街地整備事業として新しく創設・運用された津波復興拠点整備事業を事例とし、その新しい事業に対して、行政がどのように事業を進め、市民がどのように生活復興をすることになったか実態を明らかにする。

(2) 行政組織内における職員の運用

阪神・淡路大震災における研究と東日本大震災における代表的な2つの既往研究を整理する。

阪神・淡路大震災について、災害対策のフェーズの移行に伴う災害対応業務の組織構成及び要員の推移とそのため的人员確保手段について事前に把握しておくことが不可欠であると人的運用について、事前準備にまで踏み込んだ示唆をしている。初めて組織内の人的運用・人材確保について必要性を指摘した研究⁵⁰である。阪神・淡路大震災における兵庫県の災害対応業務について、主たる取扱組織の構成、職員確保、主な取扱業務の職員配置を時間的変遷とともに多くの知見を明らかにしている。中でも、中長期派遣について、一時的な職員確保の手段であり、土木、建築、埋蔵文化財技師等の技術職であったこと、職員定数削減の影響が職員確保をする上であったこと、例えば、事務職は出向等で確保していたことを明らかにしている。災害対応業務から復旧・復興事業までの組織（災害対策本部・災害対策総合本部・災害対策本部・復興本部）とその職員確保の変遷を明らかにした知見は、本研究において、復興業務のステージにおける行政組織の職員の運用の変化、職員定数削減といった施策の影響を整理する上で参考にした。しかし、自治体職員の確保の方法について、阪神・淡路大震災では自治法派遣によるもののみであったが、東日本大震災では自治法派遣とは異なる様々な確保方法が出現したこと、対象が県であることから、東日本大震災のような、沿岸部の小規模自治体で、国・

49 復興土地区画整理事業との組み合わせで論じられている研究として、益邑 明伸，窪田 亜矢（2018）；東日本大震災津波被災市街地の再整備と被災事業者の動向の関係に関する研究，No. 53，Vol 3，pp905-912，がある。

50 林春男，草野公平，牧紀男（2002）；阪神・淡路大震災における兵庫県の組織運用の分析 - 災害対応のための人材確保，pp289-298，No. 4，地域安全学会論文集

県庁と平素から繋がりが薄い市町村とでは、業務に必要な職員人数・期間が異なる。既往研究ではこのように、活用された職員確保の方法や自治体の規模が異なること、被害の内容や程度も異なり、従って復興業務も異なる点で、東日本大震災の職員支援を述べるには不十分な点がある。

東日本大震災の自治体への人的資源の不足に対応した職員の確保・運用についての研究には、宮城県で甚大な被害があった石巻市を事例に自治体間における職員支援の詳細の研究⁵¹がある。職員確保の方法の整理や石巻市行政の組織の状況、災害対策本部設置から約1年後の復興対応期の職員数の変化を明らかにしている。自治体間の職員支援の研究において、中長期の派遣職員の運用の詳細と被災時点から応急期にかけての経時的な人的変化の知見が得られる研究である。しかし、中長期の職員派遣の途中の段階としての知見であり、期間として東日本大震災の長期的な職員派遣を述べるには不十分である。また、職員確保の状況を経時的な人数で評価し、復興事業の進捗や業務量の変動による影響には直接触れていないため、復興事業と職員不足の関係が明確になっていない。

(3) 復興事業の推進と自治体

阪神・淡路大震災では、その復興の取り組みが先進国で、大災害から復興を完成させた貴重な事例として評価されているという。被災して間もない混乱時にどのように復興計画が策定されたのかを、神戸市の復興計画策定に着目してその過程を評価し検証している研究がある⁵²。この検証において、被害が市民生活全般に及んでいたため、復興計画は多くの分野の検討がなされたと述べられている。計画策定には多くの調整が必要なことがわかる。

「復興計画と実施」は、一つのプロジェクトとみなすことができる。なぜなら定常業務ではなく、特定の目的をもって始められ、また実行の後は終わるという性質（有期性）があるからである。⁵³

というように、通常の自治体の業務ではなく、プロジェクトとしてみていく必要があるということ、それは長い時間をかけたものであり、社会情勢の変化や個別事業の進捗は影響を受け、ばらつきも生まれるため、個別事業の進捗管理が不可欠であると指摘している。このことから、個別事業の進捗の変化を追うことで事業の進捗管理（マネジメント）の状況を傾向として知ることができるのではないかと考えた。

また、

51 佐藤翔輔, 今村文彦, 林 春男 (2013); 東日本大震災における被災自治体の人的資源運用に関する分析-宮城県石巻市を対象にして, pp169-177, No. 21, 地域安全学会論文集

52 太田敏一, 牧紀男, 林春男 (2008), 神戸市復興計画策定過程の評価と考察, 地域安全学会論文集, No. 10, pp. 215-224

53 再掲 52, pp. 216 引用

国の省庁の担当局と繋がった非常に強い縦割り組織の力なので、分野の調整が非常に重要で、市の計画をまとめる意義は大きい⁵⁴

と、述べられていることから、復興事業における行政組織を調査する上で特に、被災自治体の市街地整備事業のプロセスを整理していく上で参考にした。また、被災自治体において復興のガバナンスはどうであったか、東日本大震災における被災自治体の復興計画策定や自治体間支援を取り上げ、被災自治体のガバナンスという論点から行政と住民意識のギャップを指摘、行政運営の課題を示唆している行政学的視点の研究⁵⁵がある。

宮城県沿岸の被災自治体の復興事業を概観した上で、復興計画策定から復興事業の実施決定までのプロセスにおける組織体制について事例から詳細に明らかにし、復興計画策定段階から事業実施における行政組織内部の会議体とその議題の変化、会議とその参加者の変化について詳細に調査分析がされ、自治体組織の復興事業における意思決定プロセスの動向の知見を得られる研究⁵⁶がある。しかし、実施後、その計画が完了するまでは調査対象としていないため、実施後の事業の見直しについての知見が得られない。東日本大震災のように、長期の復興事業では計画見直しもあるため、事業が完了するまでの過程を対象にする研究も必要である。特に、市民の意見を反映するプロセスは長期の復興事業を分析する上で必要がある。

そこで、リサーチ・クエスチョン1「東日本大震災の復興市街地整備事業において行政職員はどのような役割を果たしたか」を設定する。

2-4 日本の自治体間における職員派遣に関する研究

自治体間における職員派遣は、地方自治法（1947年）と災害対策基本法（1962年）に規定されている。災害に対応する業務⁵⁷の職員派遣の規定は後者になる。災害時に応援の要請をすることで職員の派遣を受ける。一方で、前者の自治法派遣は災害によらず、職員の派遣要請をすることで職員派遣を受ける。何れも「要請に応じて」行われる。自治体間支援の災害時の問題として、被災自治体では対応に追われその要請が出せないことが指摘されている⁵⁸。阪神・淡路大震災を教訓に、被災自治体に対する自治体支援は

54 再掲 52, pp221

55 飯塚智規（2013）：震災復興における被災地のガバナンス，明治大学，学位論文

56 小野田泰明ら，（2015）：災害復興事業における計画実装と自治体の組織体制，pp2523- 2531, Vol. 80, No717, 日本建築学会計画系論文集

57 災害対策基本法の「地方公共団体間の応援の求め」に関する規定においては、応援の対象業務について、従来、人命救助等の「応急措置」に限られていたものを、東日本大震災で応援職員の派遣を求めるニーズが強かった、避難所の運営や罹災証明書の交付事務を含む「災害応急対策」にまで拡大している。（総務省；大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会報告書、平成29年度より引用）

58 坂本真由美，矢守克也（2012），広域災害における自治体間の応援調整に関する研究-東日本大震災の経験より-，地域安全学会論文集，No. 18, pp. 391-400

災害時応援協定の締結を事前に結ぶという事前の体制構築にも寄与し、更に、自治体間が連携して被災自治体を支援する体制として、関西広域連合が発足（2010年）した。その翌年の東日本大震災で、いわゆる対口支援の一種であるカウンターパート方式で、加盟府県が支援する被災県の分担を決め（兵庫県・鳥取県・徳島県は、宮城県、大阪府・和歌山県は岩手県、京都府・滋賀県は福島県）、それに基づいた加盟府県内の市町村が被災自治体を支援した。この関西広域連合の活動について神戸市の派遣職員を対象に実施した調査から、地域ブロック等事前の分担に基づいて被災自治体に先遣隊を派遣して支援ニーズの派遣や必要規模等の把握及び受援体制構築等の支援を早期にすることは被災自治体の早い復興への前進に有用な支援方法であるということがわかる⁵⁹。一方で、加盟府県内の市町村への要請が必ずしも円滑ではなかったという報告⁶⁰もある。例えば、マンパワーの確保に有用性を認めながら、被災地の情報は、広域連合等を経由して間接的に情報を獲得するより、支援自治体と被災自治体が直接やり取りをする重要性についての示唆もある⁶¹。同様に、「大規模災害時の北海道・東北8道県相互応援協定（2007年締結）」の事例から、相互応援が機能しなかったのは、応援主管県に業務が集中し、応援を構成する他県もそれぞれ災害対応や応援調整支援に追われ、応援協定が応援主管県だけでは困難であった状況を述べている⁶²。どこを支援するかを予め決めておく対口支援は、早く被災自治体に支援でき、マンパワーも見込めるシステムである。しかし、長期の支援については、加盟府県がいつまで加盟府県内の市町村を調整するのか、長期の支援については加盟府県内の市町村に任せるのか、議論が必要である⁶³。

こうした支援自治体側の連携や応援協定といった体制が取れていた自治体支援はまだ数少ない。東日本大震災の自治体間の職員派遣の全体像を把握した研究では、一つの自治体から多くの自治体へ支援を行う応援が多かったことについて、

支援の際の責任の明確化、被災地とのコネクション形成、被災地での支援活動のノウハウの蓄積等を達成するうえでは非合理的である。

と、起こり得る問題を指摘している研究もある⁶⁴。

59 本莊雄一、立木茂雄（2012）、「大規模広域災害時における自治体間協力に関する考察：東日本大震災時における神戸市職員派遣の事例から」、地域安全学会論文集, No. 18, pp411-419

60 県と市町村の意見が必ずしも一致せず、県の方針に従わない場合もあるという。五百旗頭真 監修、大西裕 編集、災害に立ち向かう自治体間連携－東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態（2017）；北村亘，第4章カウンターパート方式都府県の役割, P92-95, ミネルヴァ書房

61 山口裕敏，土居千紘，谷口守（2013）；災害時自治体間援助の全国的実態とその特徴－東日本大震災を対象に－，地域安全学会論文集, pp179-188

62再掲 61

63 関西広域連合の要請を受け被災地支援を行ってきた兵庫県尼崎市では、2011年4月に「原則として気仙沼市に対して長期的継続的な支援を行う」と被災地支援に関する基本的な方向性を発表し、気仙沼市とパートナーシップ協定を締結し、土地区画整理事業等の支援として多い時で5人の職員を派遣した。（尼崎市HPより。最終閲覧 2019年12月10日）

64 野田哲司，藤生慎，沼田宗純，目黒公郎（2012）；東日本大震災における自治体間の職員派遣の実態分析，土木学会 第32回地震工学研究発表会講演論文集, pp1-5

東日本大震災の被災自治体への支援は、都道府県から被災県へ、都道府県から市町村へ、様々な形で行われ、報告^{65,66,67,68}として詳細がされ始めている。特に岩手県、宮城県、福島県についてどれだけの人数が支援に赴いたか、どのような問題が発生したかの知見が得られる。特に、自治体による被災地の人的支援について課題として考察している内容を挙げ、また提言をしている報告⁶⁹もあるが、支援側の経験が主であり、それを受ける側である被災自治体の状況についての意見に欠ける。一方で、既往研究において支援だけではなく受援の在り方についての重要性を述べている^{70,71}ものがある。受援側のあり方について十分な議論がされていなかったことを指摘し、自治体間協力には支援力と受援力の向上を図る必要があると述べられている。中でも、復興業務として通常業務とは別につくられる組織⁷²におけるストレス⁷³発生について、

不確実性や多義性といった、支援側と受援側の情報量のギャップや状況に対する統一的な認識が得られないことが課題を明確にできない

という状態を整理した上で、事前の受援計画の策定の意義を述べている⁷⁴。また、受援側と支援側の対応に対する評価基準が異なる点を明らかにし、

効果的な人的支援に向けた方策を検討する際に、組織的対応の内容に関係なく一律に考えるのではなく、通常型組織による対応と拡張型組織による対応とに分けて考える必要があると言える

と、述べている⁷⁵。これらの知見から、支援側と受援側の間に埋めるべきギャップの存在があることがわかったが、本研究が着目する復興事業の業務の範囲を検討するには、復興事業における自治体職員の派遣の状況においても同様の事象が存在する検証をする必要がある。

65 一般社団法人 消防防災科学センター「東日本大震災関連調査(平成23年度)編」
https://www.isad.or.jp/pdf/information_provision/information_provision/h23/higashinihon-all.pdf (最終閲覧; 2020年1月10日)

66 全国知事会「東日本大震災における広域応援の実施状況等の調査」(平成28年)

67 総務省「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会報告書」(平成29年度)

68 復興庁「平成29年度復興人材の確保及び運用に関する調査報告書」(平成30年6月)

69 自治体による被災地支援、第一部第4章4.4、p. 62-70、東日本大震災合同調査報告 都市計画編、東日本大震災合同調査報告書編集委員会、2015年

70 本莊 雄一 立木 茂雄、(2014) ; 被災市町村と応援行政組織やボランティア組織との連携・協働を促す受援計画の考察—東日本大震災を事例として—

71 本莊 雄一ら、(2013) ; 東日本大震災における自治体間協力の「総合的な支援力」の検証—神戸市派遣職員の事例から、pp. 1-10, No. 19, 地域安全学会論文集

72 Quarantelli, 他 1966, Dynes. R. R. 1970; 災害時の組織的対応の類型(Disaster Research Center Typology)におけるType3(拡張型)を示している。

73 ここでいうストレスとは、環境からの要請がその組織能力を超えている状態であると述べられている。

74 本莊雄一(2013) 大規模災害時における自治体間協力やNPO/NGOによる人的支援に対する被災自治体の受援力の研究—東日本大震災を対象として、同志社大学、学位論文

75 再掲 66

以上から、既往研究や報告に取り上げられている東日本大震災の自治体間における職員派遣の問題点は次の3点に大きく整理できる。

1) 応援・派遣職員の調整の問題

東日本大震災では、1つの自治体から複数の自治体へ支援する（1対多）、多くの自治体から1つの被災自治体が受援する（多対1）と、職員確保が複数方法あり、支援の状況が複雑であったため、窓口の一元化調整の提案がある。受援自治体が職員応援・派遣の要請の手間を軽減する利点はあるが、調整の機能は軽減できても業務を行う組織内は1対多のままである。支援の際の責任の明確化の問題、業務における連携等の問題があり、解決は別途必要である。

2) 人数確保の問題

業務量に加え、復興業務の長期化により、職員確保も長期化した。公務員の職員削減で受援側だけでなく支援側の職員確保も容易ではない。また、受援自治体のニーズに合った職員確保、特に技術職の確保はいずれの側も苦慮している。

3) 受援力の問題

現時点における受援力の研究の範囲は、応援業務の範囲である。大きく、職員の受け入れ態勢、現地での指揮、活動環境づくりについて、支援の内容に受援が追い付かない状況があり、それも支援する必要がある。予め受援計画を策定し準備も必要である。

以上から、2-3と2-4の既往研究の整理から、復興事業と職員確保の関係を知るためにリサーチ・クエスチョン2「各被災自治体の職員不足の状況と復興事業の規模や確保方法に関する関係があるか」と、復興事業における支援と受援の実態を知るためにリサーチ・クエスチョン3「継続的な職員派遣の要請と要請に対する職員派遣、それらの継続はどのように行われていたか」を設定する。

2-5 本研究の意義

既往研究では、職員派遣の問題の指摘において、業務量の視点はあるが行政職員の復興事業業務の質的な視点からの分析が欠けていることがわかった。復興事業の内容や規模を考えると、支援と受援自治体の規模（基盤整備事業等の経験の差）の影響や、復興事業を行う行政だけではなく、市民の生活再建に対する意向に対する視点も必要である。また、復興事業の主体である自治体組織を考えると、受援側が支援を受け入れる準備や継続することに対する視点も必要である。東日本大震災の三陸沿岸の被災自治体は小規模で基盤整備事業等の経験がほとんどない。そうした自治体の復興事業の質的な実態の把握が必要である。

また被災後から応援業務時期に集中していて、被災直後から長期を要する復興事業に関するものがない。特に基盤整備事業等技術職員に着目し、派遣された職員の被災自治体における職務内容、派遣に至る背景、派遣元自治体との調整・情報共有・引継ぎ、支援自治体の派遣職員のための職員確保の状況を明らかにした研究はない。また、複数の自治体（市町村）を対象に行った研究はなく、更に具体的に自治体間がどのように調整したか明らかにした研究はない。

自治体間の職員派遣には、初動期から応急時期までの短期についてはカウンターパート方式で支援されるように制度が始まったが、本研究が範囲としている職能と経験が必要な長期の復興事業への継続支援については、報告⁷⁶による問題提起はされたが、課題解決への模索は始まったばかりである。継続支援における職員確保の体制づくりには、被災自治体と支援自治体において復興事業に即した相互の調整が必要なのではないかと考える。

支援と受援の望ましい関係を構築してゆく努力が求められよう。…（中略）…そのために地域防災計画の中にスムーズな受援ができるようにするための、受援計画を策定しておくことが求められる。支援する側のシステム構築も急務である。⁷⁷

とあるように、本研究の結果は、長期にわたる復興事業、特に行政と市民が連携した高度な技術とプロセスを要する復興事業を質的に向上させることが可能になるという点で有用である。

76 「東日本大震災合同調査報告 都市計画編」, pp. 69, 2015, 東日本大震災合同調査報告書編集委員会

77 室崎益輝(2013)；東日本大震災から見えてきた「減災行政」の課題, 東日本大震災における行政の役割, pp39-57, 年報行政研究 48, 日本行政学会、より引用。

第三章 東日本大震災における三陸沿岸被災自治体の復興事業の特徴

3-1 はじめに. 本章の背景と目的

東日本大震災における被害の特徴は、津波が広域にわたって沿岸部の建物等の物的被害、そこで生業を営むものの人的被害であった。例えば、内閣府の専門調査会資料⁷⁸によると、建物倒壊数は、岩手県の三陸沿岸の11市町村で23,254棟に上ると発表されている。また津波は、津波だけではなく津波火災を引き起こし、建物を焼失させた。また、川や下水道管等を遡上した津波は海岸から離れた土地にも浸水被害をもたらした。浸水区域面積は約535k㎡、うち4割超が浸水深は2m以上⁷⁹であった。このように、津波による被害は直接的・間接的にも甚大であった。特に三陸沿岸市町村の市街地はその多くが海と山に囲まれた狭小な平地に存在し、被災前は行政機能や防災を担っていた庁舎等、市民生活には欠かせない公共施設も立地していたため、倒壊する等の被害を受けた施設⁸⁰があった。国土交通省は、円滑かつ迅速な復興が進むよう防災集団移転促進事業、土地区画整理事業等について必要な制度改正を行うとともに、新たに津波復興拠点整備事業⁸¹を創設し、復興のいち早い拠点づくりの制度整備をした。以下、国土交通省と復興庁の説明の引用を示す。

主に津波等により被災した地域の復興において活用いただくことを念頭に、適用が検討されている防災集団移転促進事業、土地区画整理事業及び新規の津波復興拠点整備事業の制度改正内容等を周知するとともに、併せて国として運用の考え方を示すことにより、円滑かつ迅速な事業実施と被災地の一日も早い復興に資することを目的とするものである。⁸²

このように3つの事業について「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイドンス）」（以下、ガイドンスという）に市街地整備事業の運用をまとめた。また、海岸の復旧・復興では、

被災地は、近い将来に襲来するかもしれない津波や高潮・高波に対して極めて脆弱な状況となっており、被災した海岸堤防の復旧等を速やかに行うことが必要。⁸³

78 今回の津波被害の概要「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」資料3-2、（内閣府）、p24-25

79 国土交通省都市局：東日本大震災による被災現況調査結果について（第1次報告）、（4）市町村別の浸水区域、建物被災状況の把握、p8

80 庁舎と防災庁舎の被害状況の調査資料。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、参考資料2、被害に関するデータ、市役所、町村役場の被害 p10によると、津波被害を受けた本庁舎数岩手県6市町村、宮城県3市町。

81 東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について 国土交通省都市局、平成24年1月9日

82 国土交通省「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイドンス）」平成24年1月、国土交通省都市局、1. 策定の目的より引用

83 1）国土交通省：東日本大震災からの海岸の復旧・復興の取り組み、東日本大震災を踏まえた津波防災対策の基本的な考え方より引用

http://www.mlit.go.jp/river/kaigan/main/fukkyufukko/pdf/fukkyufukko01_1508.pdf

と、防潮堤の整備の必要性を謳った。市街地の再建は、陸地側では市街地整備事業により、海岸では防潮堤整備事業により影響を受ける状況であり、被災自治体は復興市街地整備事業において多くの調整が必要な状況であった。

このことにより、市街地の上物整備事業⁸⁴として「まちなか再生計画」を策定し、中心市街地の再建に公共施設や商業施設を併せて市街地整備をする被災自治体もあった。

津波浸水地域又は原子力災害被災地域の中心市街地等で、市街地整備事業（津波復興拠点整備事業、土地区画整理事業、市街地再開発事業等）が進展するなか、復興まちなづくりが行われている「まちなか」の商業エリアについては、以下の観点から、商業集積・商店街の再生を進めることが今後必要となる。⁸⁵

津波復興拠点整備事業のように新しく創設された事業はもちろんのこと、既存の事業ではあるが、防災集団移転促進事業や土地区画整理事業は被災自治体にとって経験が少ない。更には新しく創設された津波復興拠点整備事業や上物整備事業のためのまちなか再生計画の策定や防潮堤整備も合わせて、復興市街地整備は様々な事業の組み合わせの様相をみせ、国や県との調整も不可欠であることから、職員不足は人数だけではなく技術的な面においても足りておらず、長期にわたる復興市街地整備事業にはその両方において支援が必要であったといえる。

そこで本章は、三陸沿岸では大津波によりまちの中心市街地が甚大な被害を受けたが、復興拠点としての役割である市民の生活に身近な商業施設の整備事業を取り上げ、この商業施設整備のプロセスに着目し、被災自治体の行政の役割を明らかにすることを目的とする。

3-2 研究の概要

3-2-1 調査対象

はじめに、東日本大震災における復興市街地整備事業について、特に国土交通省がガイドランスを示した3事業である津波復興拠点整備事業の実施状況、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業を活用した市街地整備事業を実施した、津波被害を受けた宮城県と岩手県の状況を整理する。その結果より、「復興事業の計画に位置付けられているか」「整備主体に行政の関与はあるか」「土地所有権は公有地か私有地か」について、行政の関与があるか／無いか、という観点からの分類から事例を抽出し、調査対象とした。

84 まちなか再生計画を策定し、認可されることで「津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金（商業施設等復興整備補助事業）」を活用し商業施設等を整備することができる。

85復興庁：被災地まちなか商業集積・商店街再生加速化指針，平成26年1月9日，p1，I．被災地における商業集積・商店街の再生等の趣旨より引用

3-2-2 調査概要

調査 1, 2 より、3 つの事業を活用した市街地整備、特に商業施設等を含む整備の状況把握をした。

(1) 三陸沿岸市街地整備の調査 (3-3-1)

調査 1：文献調査；津波復興拠点整備事業の活用状況、商業施設整備の状況各自自治体で公開されている資料⁸⁶や報道資料⁸⁷といった文献調査による。本章では、このうち岩手県 8 市町村と宮城県 13 市町の状況について 2011 年～2017 年度までの各自自治体によるホームページを含む公開資料により文献調査を行った。

調査 2：ヒアリング；文献調査で不明であった復興事業に関する、土地権利関係、と再建状況を以下の 1) から 6) までについて実施。7) については、商業施設テナント入居者軒数、建物形態、所有権内容の確認。

- 1) 大船渡市〈三陸サイコー商店街〉：2015 年 11 月 18 日、18 時から 2 時間、商店街代表他、2 人、鹿折復興マート（仮設商店街）、意見交換会
- 2) 亘理町〈亘理にぎわい回廊商店街〉：2015 年 12 月 1 日、16 時から 1 時間、亘理町専門官 1 人、亘理町宮島海事務所、面会方式
- 3) 山田町〈やまだうみねこ商店街〉：2016 年 5 月 15 日、13 時半から 1 時間半、やまだうみねこ商店街代表、大手書店（仮設商店街）、面会方式
- 4) 釜石市〈タウンポート大町〉：2016 年 10 月 21 日、9 時から 1 時間、フェリアス釜石 代表、1 人、フェリアス釜石事務所、面会方式
- 5) 南三陸町：2016 年 11 月 22 日、10 時から 2 時間、南三陸町建設課・産業振興課課長補佐計 2 人、南三陸町役場、面会方式
2016 年 11 月～2017 年 1 月、産業振興課課長及び建設課課長、電子メール
- 6) 陸前高田市〈未来商店街（仮設商店街）〉：2016 年 6 月 29 日 14 時半から 1 時間半、陸前高田まちなか未来プロジェクトグループ代表 1 人、未来商店街店舗、面会方式
- 7) 宮城県経済商工観光部：2016 年 5 月 10 日、11 時から、商工金融課商業振興班主幹 1 人、電話によるヒアリング

次に、調査 3～7 より復興事業における被災自治体の役割について解明をした。

(2) 宮城県気仙沼市かもめ通り商店街の調査・分析 (3-3-2)

調査 3：事例調査；商店街再建のプロセス

宮城県気仙沼市〈鹿折地区かもめ通り商店街〉：2012～2019 年（現時点）、商店街会員、筆者が行う支援活動の記録（議事録、補助金申請資料、業務報告書）⁸⁸

86 各自自治体発表のまちなか再生計画、復興計画、復興整備計画による。

87 岩手県及び宮城県の地方新聞による。主に河北新報、三陸新報、東海新報、岩手新聞による。

88 調査資料とすることについて、商店街の許可を得ている。

(3) 女川町の調査 (3-4-1)

調査 4: ヒアリング; デザイン会議と女川町中心市街地商業エリア協議会の組織・運営及びその活動、2016年8月2日、15時から1時間、産業振興課課長、公民連携室室長、女川町役場

文献調査; 女川町中心市街地商業エリア復興協議会会議資料(次第・議事録・会議資料の一式)、デザイン会議の次第他公開資料(女川町復興推進課及び公民連携室から提供)、デザイン会議配布資料(第25回から27回)

調査 5; ヒアリング; 女川町商業エリアの計画及び土地区画整理等事業、津波復興拠点整備手法について、2016年8月2日、16時から1時間半、復興推進課土地区画整理係担当者1人、女川町役場

文献調査; 女川町まちなか再生計画(女川町ホームページ)

調査 6; 文献調査; 女川町まちづくり推進協議会ワーキンググループの活動内容、参加者及び参加職員の属性資料、2016年6月9、14日、27日復興推進課復興調整係担当者、電子メール

(4) 大船渡町の調査 (3-4-2)

調査 7; 大船渡駅周辺地区津波復興拠点整備事業のプロセス

1) ヒアリング(第1回; 2016年8月3日、15時から1時間半、災害復興局市街地整備課担当者1人、大船渡市役所)

2) ヒアリング第2回; 追加調査、2016年10月20日15時半から1時間半、災害復興局市街地整備課担当者1人、大船渡市役所大船渡駅周辺地区整備における商業施設の市民と行政の連携のプロセス

3) 文献調査; 大船渡市まちなか再生計画(大船渡市ホームページ)、大船渡市復興計画、大船渡市復興計画事業(主要事業)スケジュール、大船渡市役所大船渡駅周辺地区整備計画に関する公開資料(大船渡市市街地整備課情報一覧)、日本都市計画学会東北支部シンポジウム(2016年10月21日開催)配布資料、公益財団法人街づくり区画整理協会、月刊区画整理、2016, pp15-19「早期復興に向けた大船渡市の取り組み」前田英和

3-3 東日本大震災における復興市街地整備事業の特徴

3-3-1 津波復興拠点整備事業の活用状況

津波被害から円滑かつ迅速な復興が進むよう防災集団移転促進事業、土地区画整理事業及び津波復興拠点整備事業の3事業の運用についてガイダンスが示された。特に津波復興拠点整備事業は、

東日本大震災における津波により被災した地域の復興を先導する拠点とするため、住宅、公益施設、業務施設等の機能を集約させた津波に対して安全な市街地を緊急に整備するため、津波防災地域づくりに関する法律第17条に規定された「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」として都市計画決定された都市施設を整備する事業である。⁸⁹

【表3】

と、甚大な被害を受けた市街地をいち早く整備し、被災地域の復興を先導することを目的として創設されている。そこでまず、3事業のうちこの津波復興拠点整備事業について調査した。なお、一団地の津波防災拠点市街地形成施設とは、津波防災地域づくりに関する法律第2条第15項に規定されていて、以下のようにガイダンスに記載されている。

津波による災害の発生のおそれが著しく、かつ、当該災害を防止し、または軽減する必要性が高いと認められる区域内的の都市機能を、津波が発生した場合においても維持するための拠点となる市街地を形成する一団地の住宅施設、特定業務施設又は公益的施設及び公共施設をいい、都市計画法第11条に規定する都市施設として都市計画に定めることができる。⁹⁰

表3 一団地の津波防災拠点市街地形成施設

施設名	主な施設内容
一団地の住宅施設	一団地における50戸以上の集団住宅及びこれらに附帯する通路その他の施設
特定業務施設	事務所、事業所その他の業務施設（公益的施設以外）
公益的施設	教育施設、医療施設、官公庁施設、購買施設
公共施設	道路、公園等、公共の用に供する施設

津波復興拠点整備事業は以下の地域に定めることができるとされている。

89 国土交通省「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）」はじめに、2. 事業制度の目的と主な適用イメージ、p 0-2、より引用。

90 国土交通省「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）」第Ⅲ編、1. 創設した制度の概要と適用、p 3-1、より引用

ただし、以下のいずれかを満たす市町村に限る。

イ 浸水により被災した面積が概ね 20ha 以上であり、かつ、浸水により被災した建物の棟数が概ね 1,000 棟以上であること。

ロ 国土交通大臣が、イの要件と同等の被災規模であると認めるもの。イの要件を満たす自治体として、青森県：八戸市（1市）、岩手県：久慈市、野田村、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市（8市町村）、宮城県：気仙沼市、南三陸町、東松島市、女川町、石巻市、塩竈市、七ヶ浜町、多賀城市、仙台市、名取市、岩沼市、亘理町、山元町（13市町）、福島県：新地町、相馬市、いわき市（3市町）、茨城県：北茨城市、日立市（2市）⁹¹

この要件を満たしている三陸沿岸岩手県 8 市町村と宮城県 13 市町の状況について、2011～2017 年度までの各自治体の公開資料により調査を行った。【表 4】

その結果、2 県 21 市町村中、7 市町村が津波復興拠点整備事業を活用せず、14 市町が活用、22 地区で事業が行われていた。実施した 22 地区について、定められた都市施設 4 種類の、一団地の住宅施設（以下、H と示す）、特定業務施設（以下、B と示す）、公益的施設（以下、P1 と示す）、及び公共施設（以下、P2 と示す）について、各地区の整備内容をこれら 4 種類により分類した。P1 を含む整備は 19 地区、P2 を含む整備は 22 地区、B を含む整備は 14 地区、H を含む整備は 8 地区である。更に、4 種の組み合わせから成る複合的な分類をすると、P1・P2 の組み合わせを「公共公益施設型」、P2・B の組み合わせを「業務施設型」、P1・P2・H の組み合わせを「公共・住宅施設複合型」、P1・P2・B、の組み合わせを「公共・業務施設複合型」、P1・P2・B・H の組み合わせを「公共・業務・住宅施設複合型」として 5 つに分類できる。

一番多いのは、公共・業務施設型（P1,P2,B）で 22 地区中 6 地区である。次いで公共・業務・住宅施設型（P1,P2,B,H）5 地区と公共施設型（P1,P2）5 地区、次いで業務施設型（P2,B）3 地区と公共・住宅施設複合型（P1,P2,H）3 地区である。更に、B を実施している 14 地区のうち、山田町、釜石市、大船渡市、陸前高田市（高田南）、女川町、東松島市（野蒜地区）、山元町（新山下、坂元）の 9 地区で商業施設の整備が計画されていた。

以上から、被災地の復興を先導する拠点としての市街地を形成する上で、津波復興拠点整備事業は、公共施設と合わせて商業施設整備にも活用される計画が多くみられた。商業施設という市民の生活の場を整備することを、東日本大震災の復興事業として行政が意識して計画していたと捉えることができる。そこで、更に市街地整備事業を伴う商業施設整備について次項において調査を行い、商業施設整備からみた復興の市街地整備事業の実態について知見を得る。

91 国土交通省「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）」第Ⅲ編、2. 支援制度の概要と運用より引用。津波復興拠点整備事業による支援の対象とする一団地の津波防災拠点市街地形成施設は、「原則として 1 市町村あたり 2 地区まで、国費支援の面積上限は 1 地区あたり 20ヘクタールまでとする。ただし、一団地の津波防災拠点市街地形成施設の都市計画決定のものには面積の制限や地区数の制限はない」とされている。

表4 津波復興拠点整備事業整備状況（2018年度調べ）

自治体名 (実施 地区数)	地区名	面積 (ha)	整備施設の内容	都市施設 の種類	分類		
岩手県	久慈市(0)	未実施		P2, B, H	公共・業務・住宅		
	野田村(0)	未実施					
	宮古市(2)	津軽石地区	1.2	市役所出張所、公民館、消防屯所、保育所、公園緑地、道路等	P1, P2,	公共公益	
		中心市街地地区	1.6	市庁舎、保健センター、防災センター、保健センター、市民交流センター、道路	P1, P2	公共公益	
	山田町(2)	山田地区 (陸中山田駅周辺) (三陸道アクセス部)	計 6.8 (3.1) (3.7)	商業施設、業務施設、医療福祉施設、広場、消防署、病院、住宅地	P1, P2, B, H	公共・業務・住宅	
		町方地区	3.8	コミュニティセンター、避難施設、公共施設、産業団地	P1, P2, B	公共・業務	
	大槌町(2)	安渡地区	19.6	避難施設、公共施設、産業団地	P1, P2, B	公共・業務	
		釜石市(2)	鵜住居地区 (駅前エリア) (山側エリア)	計 16.4 (2.3) (14.1)	住宅地、市役所出張所、小・中学校等、防災施設、体育館(スポーツ拠点施設)、地域交流施設、購買施設、駐車場等	P1, P2, B, H	公共・業務・住宅
	大船渡市(1)	東部地区	16.4	住宅施設、庁舎、文化交流拠点、多目的広場、駐車場、商業施設、漁港関連施設、水産加工施設等	P1	公共・業務・住宅	
		大船渡地区	10.4	一時避難施設、地域交流施設及び商業施設、事務所、物流施設、道路、緑地・オープンスペース	P1, P2, B	公共・業務	
	陸前高田市(2)	高田南地区	19.9	文化施設、交流拠点施設、津波防災拠点施設、津波復興拠点支援施設、商業施設、道路、公園・緑地、公共駐車場	P2, P2, B	公共・業務	
		高田北地区	18.7	災害公営住宅、消防署、警察署、コミュニティセンター、多目的広場、防災拠点施設、道路	P1, P2	公共・住宅	
	宮城県	気仙沼市(2)	赤岩港地区	19.9	水産加工施設及び関連施設、道路、公園、緑地	P2, B	業務
			朝日町地区	5.8	特定業務施設(造船・燃油)、津波避難タワー、重機用屋外駐車場、公園、道路	P2, B	業務
南三陸町(2)		志津川地区(東団地)	19.8	住宅団地、役場、公立病院、役場、消防署、生涯学習センター、福祉施設	P1, P2	公共・住宅	
		志津川地区(中央団地)	13.9	住宅団地、消防署、生涯学習センター、公園、道路	P1, P2, H	公共・住宅	
女川町(1)		女川浜	2.4	町役場、交通広場、店舗、道路、歩行者専用道路、地域交流センター	P1, P2, B	業務	
石巻市(1)		駅前地区	3.0	市役所本庁舎、市立病院、防災センター、ささえあいセンター、道路、公園、歩行デッキ	P1, P2	公共公益	
東松島市(2)		矢本駅東地区	5.7	市民センター、地区体育館、駐車場、子育て支援施設	P1, P2	公共公益	
		野蒜地区	3.3	道路、公園、地域交流センター、購買施設(観光物産交流センター)	P1, P2, B	業務	
塩釜市(1)		港町	3.2	避難施設、備蓄倉庫、津波避難デッキ、道路	P1, P2	公共公益	
七ヶ浜町(0)		未実施					
多賀城市(1)		多賀城	15.5	工場施設、事務所施設、備蓄倉庫、道路、公園	P2, B	業務	
仙台市(0)		未実施					
名取市		未実施					
岩沼市		未実施					
亘理町	未実施						
山元町(2)	新山下駅周辺地区	19.2	住宅団地、防災・交流拠点施設、小学校、保育所・子育て支援センター、購買施設、道路、公園	P1, P2, B, H	公共・業務・住宅		
	坂元	7.9	住宅団地、営農センター、防災拠点施設、役場坂元支所、購買施設、道路、公園	P1, P2, B, H	公共・業務・住宅		

凡例：P1；公益的施設、P2；公共施設、B；特定業務施設、H；一団地の住宅施設

3-3-2 岩手県・宮城県沿岸部の商業施設整備の様相

岩手県と宮城県の沿岸部(以下、沿岸部という)は津波とその影響による浸水のため、住家⁹²だけでなく産業・商業施設も被害にあった。そうした津波浸水地域における施設再建のために創設された補助金がでる事業が2つある。1つは、「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」⁹³である。被災事業者の自立再建を支援する国と県の補助金の交付を受けて施設整備ができる、通称グループ補助金と呼ばれる(以下、グループ補助金という)、東日本大震災に特例的に措置されたものである。本来、私有財産は、天災が原因であっても自費による復旧が原則であるが、「地域の経済・雇用の早期の回復を図ることを目的」としてグループを組むことにより補助金を受けられることができる特徴がある。これは熊本地震においても活用された。この制度は5つに分類されるが、そのうちの1つである商店街型は、店舗の再建のみならず、商店街形成のために必要な共同店舗や、商店街環境整備等のハード整備も補助対象にその運用が2013年度から拡充されている。

もう1つは、津波浸水地域の中心市街地等で市街地整備事業が進行する中、商業集積・商店街の再生を進めることを目的とした「商業施設等復興整備補助事業」⁹⁴による。津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立補助金(以下、津波立地補助金という)の交付を受け商業施設整備をするもの⁹⁵である。これは、2014年度に「被災地まちなか商業集積・商店街再生 加速化指針」⁹⁶により示されている。商店街型グループ補助金は、店舗の個別復旧を支援しているが、併せて商店街の共同事業として商業施設整備ができる。自治体が策定する「まちなか再生計画」⁹⁷に位置付けられることにより、津波立地補助金を活用して商業施設整備ができる。このように異なる事業が、沿岸部の津波被害を受けた市街地の商業施設整備に活用されている。

沿岸部の市街地で実施されている商業施設整備について、「名称(所在地)」「店舗形態・店舗数」「共用の時期」「整備主体」「整備主体への行政出資の有無」、また施設の土地について、「敷地の権利関係」「商業施設整備に関係する整備事業等名称」を整理した。その結果を【表5】に示す。なお、商店街型以外のグループ補助金を活用した事業者個別による再建は、商店街再建としての確認が難しいため本研究では扱わない。

津波立地補助金を活用した施設が6施設、グループ補助金(商店街型)を活用した施設が9施設、その内共同店舗(表中Aと示す)が10施設、戸建店舗による商店街(表中Bと示す)が7施設整備されていた。共同店舗(A)のみ、戸建店舗(B)との複合(A・B)による整備が多い傾向があり、戸建店舗(B)のみの商業施設整備が少ないことがわかる。なお、

92 現に住居している建物をいう。「災害の被害認定基準の統一について」(昭和43年6月14日内閣総理大臣官房審議室長通知)参照。

93 中小企業庁、「平成28年度中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」宮城県、岩手県HP参照

94 経済産業省HP、「津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金、商業施設等復興整備事業の概要」参照

95 再掲脚注2

96 復興庁：被災地まちなか商業集積・商店街再生加速化指針，平成26年1月9日，p1，I．被災地における商業集積・商店街の再生等の趣旨

97 「東日本大震災被災地におけるまちなか再生計画に関する通知について(通知)」内閣総理大臣、及び「東日本大震災被災地域まちなか再生認定要領」，復興庁 平成26年1月

⑧⑩は、防災集団移転促進事業（以下、防集事業という）による跡地を行政より取得しているため、行政支援はあるが、その過程において行政に商業用地の場所について複数の提案を申し出て交渉をしている経緯があることから、行政無支援型に分類した。⑫は区分所有のため、補助金上は商店街型グループ補助金を活用しておらず、戸建店舗の再建として扱われるが、災害公営住宅との合築でもあるため、本項では建物形式は共同店舗として分類した。

表5 宮城県・岩手県沿岸部の商業施設整備の状況 (2017年10月時点調べ)

補助金種別	商業施設整備名/建物形態(店舗数) (供用開始の状況: 平成29年2月時点)	建物形態	整備主体	整備主体 行政出資 の有無	商業施設 敷地の権利 関係	敷地に関する 復興市街地整備 事業、計画等
津波 立地	①山田町まちなか再生計画/ 共同店舗(10) (H28.11~)	A	(株)共同店舗棟建設運営会社 山田	無	町有地	津波復興拠点整備事業
	②大船渡市まちなか再生/ 共同店舗(31) (H29.4~)	A	(株)キャッセン大船渡	有	市有地	津波復興拠点整備事業
	③陸前高田市まちなか再生計 画/共同店舗(21) (H29.4 ~)	A	A棟:高田松原商業開発協同 組合 B棟:陸前高田再開発(株)	無	市有地	津波復興拠点整備事業
	④南三陸町まちなか再生計画 (志津川) / 共同店舗(28) (H29.4~)	A	(株)南三陸まちづくり未来	有	町有地	土地区画整理事業
	⑤南三陸町まちなか再生計画 (歌津) / 共同店舗(8) (H29.4~)	A	(株)南三陸まちづくり未来	有	町有地	防災集団移転促進事業 跡地利用
	⑥女川町まちなか再生計画/ 共同店舗(28) (H27.12~)	A	女川みらい創造(株)	有	町有地	津波復興拠点 土地区画整理事業 防災集団移転促進事業
商店 街型 グル ープ 補助 金	⑦やまだうみねこ商店街/ 戸建店舗(27) (H28.11~)	B	山田町商業事業協同組合	無	私有地 (町有地 売却予定)	津波復興拠点整備事業 まちなか再生計画
	⑧新生やまだ商店街/ 戸建店舗(9) (H27.11~)	B	新生やまだ商店街振興組合	無	町有地 定期借地権	防災集団移転促進事業 跡地利用
	⑨タウンポート大町/ 共同店舗(9) (H26.12~)	A	(株)フェリアス釜石	有	市有地	津波復興拠点整備事業 釜石市タウンプロジェクト
	⑩三陸サイコー商店会/ 戸建店舗(9) (H27.7~)	B	三陸サイコー商店会事業協同 組合	無	町有地	防災集団移転促進事業 跡地利用
	⑪おおふなと夢商店街/ 共同店舗(18) (H29.4~)	A	おおふなと夢商店街協同組合	無	市有地	津波復興拠点整備事業 まちなか再生計画
	⑫気仙沼内湾商店街 (魚町2丁目)/共同店舗但し 区分所有 (3)、 戸建店舗(5) (H28.9~)	複合 A B	気仙沼内湾商店街協同組合	無	市有地・ 私有地 (共同化)	土地区画整理事業 災害公営住宅整備事業 優良建物等整備事業
	⑬気仙沼内湾商店街 (南町2丁目)/共同店舗 (14)、(平成29.11~) 戸建店舗(7)	複合 A B	気仙沼内湾商店街協同組合	無	市有地・ 私有地 (共同化)	土地区画整理事業 災害公営住宅整備事業 優良建物等整備事業
	⑭かもめ通り商店街/ 戸建店舗(10) (H28.10~)	B	浜商栄会事業協同組合	無	私有地 (申し出 換地)	土地区画整理事業
	⑮亙理町築港通りにぎわい回廊 商店街/戸建店舗(11) (H27.3~)	B	亙理町築港通りにぎわい回廊 商店街管理組合	無	町有地	公園整備計画(町施行) 防災集団移転促進事業 跡地利用

凡例:補助金種別: 津波立地; 津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金
商店街型グループ補助金; 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業(商店街型)
商業施設の形態: A: 共同店舗, B: 戸建店舗
補注: まちなか再生計画に位置付けられた商業施設整備については自治体名を表記している。
供用開始について⑫⑬については、共同店舗のみの情報である。

これらを、「復興事業の計画に位置付けられているか」「整備主体に行政の関与はあるか」「土地所有権は公有地か私有地か」という3つの行政の関与があるか／無いか、という観点から以下の3つに分類できる。

〈行政主導型〉：行政の支援が計画・事業と費用・運営の両方の面で得られている。まちなか再生計画や復興事業等により商業用地の場所が決められ、行政出資の整備主体が商業施設を整備した②④⑤⑨が当てはまる。

〈行政支援型〉：行政の支援が計画・事業と費用・運営の面のいずれか得られていない。まちなか再生計画等や復興市街地整備事業等により商業用地の場所が決められ、商業者が整備主体で商業施設を整備した①③⑥⑦⑪⑫⑬⑮が当てはまる。

〈行政支援薄型〉：行政の支援が計画・事業と費用・運営の両方の面で、又は最初から得られていない等、行政の支援が薄い。商業者が商業用地の場所を行政に申し出て商業用地が決められ、商業者が整備主体となり商業施設を整備した⑧⑩⑭が当てはまる。

このように、東日本大震災における商業施設整備は、まちなか再生計画等自治体の土地利用計画に合わせた商業施設整備と、商業者自らによる商業施設整備の2つの動きがあることが分かる。前者（①②③④⑤⑥⑦⑨⑫⑬⑮）は施設整備において、計画策定から行政等の支援や関与があるが、後者（⑧⑩⑭）は行政による積極的関与は無く、商業者から行政へ働きかける形となっており、「商店街再建に参加する商業者を募ることに苦労した」「商店街型グループ補助金の共同事業の負担が大きい」「補助金申請が大変負担であった」「計画等書いたことがない」「用地の確保に苦労した」「行政の協力が欲しかった」という意見が後者の商業者から聞かれた。一方で、同じ戸建てによる前者の商業者グループ（①⑮）からは、「行政（または商工会）が県との間に入って支援をしてくれグループ補助金の申請をするのに大変助かった」「様々相談にのってもらった」という意見が得られた。しかし、行政関与の前者と関与のない後者、両者共通の悩みとして聞かれた意見は、「店舗再建するためにグループを作らなければならず、その負担金の合意の足並みが揃わない」「参加者を増やすことができない、または途中でやめられてしまい負担金が増えること」であった。こうした商業者個人の参加する／参加しないという意味は、個人の経済的・環境的要素があるため状況により変化し、不確定であるゆえにグループとして保つことが難しい。商業者の足並みを揃えるための支援と価値観の共有が必要となる。①⑮と⑧⑩⑭の違いは、①はまちなか再生計画に位置付けられた商業エリア、⑮は災害危険区域跡地利用の公園計画エリアでありグランドビジョンという価値が共有されたこと、「グループ補助金の申請にあたり支援があった」「商店街再建の場所を行政が用意してくれた」という支援のある／なしであった。

復興市街地整備事業の中、被災生活を送りながら商業者のみで自己の店舗再建に加えて、商店街への参加者を募集し組織体制づくりをすること、更に長期の復興事業の期間に維持することや、商業用地の確保を行うことは、行政等の協力がなくては困難であるところの調査の結果から捉えることができる。

以上から、商業施設整備の実態をまとめると以下のようなになる。

- 1) 自治体の復興事業、まちなか再生計画等の位置付けがあり、行政（あるいは商工会議所等）の関与があった「共同店舗形式」の商業施設の整備が多く、行政の積極的関与がない戸建店舗のみによる商業施設整備は少なかった。
- 2) 行政の支援が少ない、または得られない場合、商業者のみで商業施設を整備することは困難であった。

被災前の商店街のような商業施設は、主に戸建店舗が連担していた空間である。被災前のような再建は、行政により復興計画に位置付けられ、空間確保が復興事業によりされる必要があることがこれらの結果から考えることができる。また、商業者も店舗再建を個人的な再建と考えるのではなく、地域に必要な生活支援機能を担う意識を持つ必要があると考えることができる。

行政の積極的な支援が無く、商業者のみで商業施設を再建することがどのようなようであったかを把握するために、次項において⑭の気仙沼市鹿折地区かもめ通り商店街を事例として取り上げる。

3-4 復興市街地整備事業と行政

3-4-1 長期の復興市街地整備事業によるまちの再建への影響：気仙沼市鹿折地区かもめ通り商店街

前項の結果より、更に、戸建店舗を主とした被災前の商店街が、被災前の地区で被災前と同じように戸建店舗により商店街再建を目指した事例である、前項⑭の宮城県気仙沼市鹿折地区のかもめ通り商店街を事例として取り上げる。かもめ通り商店街は、沿岸部の復興事業の中で唯一、土地区画整理事業により、商業者の所有する土地の換地で商店街再建をした商店街である。復興市街地整備事業の下、商店街再建を目指した商業者のプロセスから復興市街地整備事業による影響を具体的に明らかにした。【分析 1】

(1) 鹿折地区の概要及び被害

鹿折地区は、気仙沼港の一番奥、気仙沼市の中心市街地である内湾地区の北側に位置する。26 行政区から成り、本震災前の人口は平成 23 年 2 月時点で 7,743 人であった。広い平地を有し、豊富な水資源に恵まれ、湾の奥である立地から、水産加工場や造船工場に適し、それに関連する町工場も多く、そこに働く人々で賑わう職住混在の地区であった。本震災による主な被害状況は【表 6】に示す通りであり、地区の棟数に対する被害の割合は 60%を超え市内第 1 位であった。海から約 1km 離れた JR 鹿折唐桑駅前まで大型漁船が打ち上げられた。

表 6 鹿折地区の被害概要
(気仙沼市調査統括表、消防発表より筆者作成)

被災概要	主な被害	津波約 7.0m (遡上高：約 9.7m (鹿折地区浜町)) 及び津波火災 (焼失面積約 10 万㎡)
	流出棟数	全壊：1,055 世帯 (3,179 棟)、大規模半壊：89 世帯 (268 棟) 半壊 16 世帯 (97 棟)
	死者	205 名

(2) 鹿折地区の復興市街地整備事業の概要

鹿折地区中心部の復興市街地整備事業の概要を【図 3】に示す。鹿折地区中心部は災害危険区域 (A、B、C) の指定を受け、約 42ha (土地所有者 1,043 名)が土地区画整理事業施行区域(B、D)となっている。更に、海側の「低地ゾーン」と災害公営住宅から北側の「かさ上げゾーン」が津波緩衝緑地帯 (図中、緑のライン) により分けられている。B の住民は D への換地を希望するか、防集事業に参加するかという住宅再建の選択肢がある。D への換地はあくまでも住宅再建のためであり、低地ゾーンかつ土地区画整理事業区域内(B)に住宅を所有していた地権者が対象である。災害危険区域(A、C)の住民は、防集事業で住宅再建が選択できるが、D への換地はできない。【図 3】に示すようにかもめ通り商店街は、B と C にまたがっている (白色点線部)。そのため、B の商業者

は店舗兼住宅であれば D へ換地を受けられるが、C の商業者は店舗兼住宅であっても換地を受けられない。また、店舗のみである場合は、B でも D へ換地は受けられない。

(3) かもめ通り商店街再建までの概要

商店街再建の一連のプロセスを【表 7】に示す。かもめ通り商店街は、被災前 34 店舗から成る任意団体の商店会であった。かもめ通り（図 5 中白点線で示す）と呼ばれる長さ約 250m、幅員約 9m の市道を挟んで店舗が連担して商店街を形成していた。地区の代表的な祭りである「かもめ祭り」や、毎月 1 回の売り出し「2 日市」等が、商店会の主な活動である域密着型の商店街であった。本震災により、商業者は市内の仮店舗等で営業を継続した者、休業をした者、市外で就職した者等様々な状況であった。この内の 9 商業者が市内の 2 つの仮設商店街に入居したが、他は市内外に分かれた。商店会は筆者が支援に入った平成 24 年度の時点で解散をしていた。

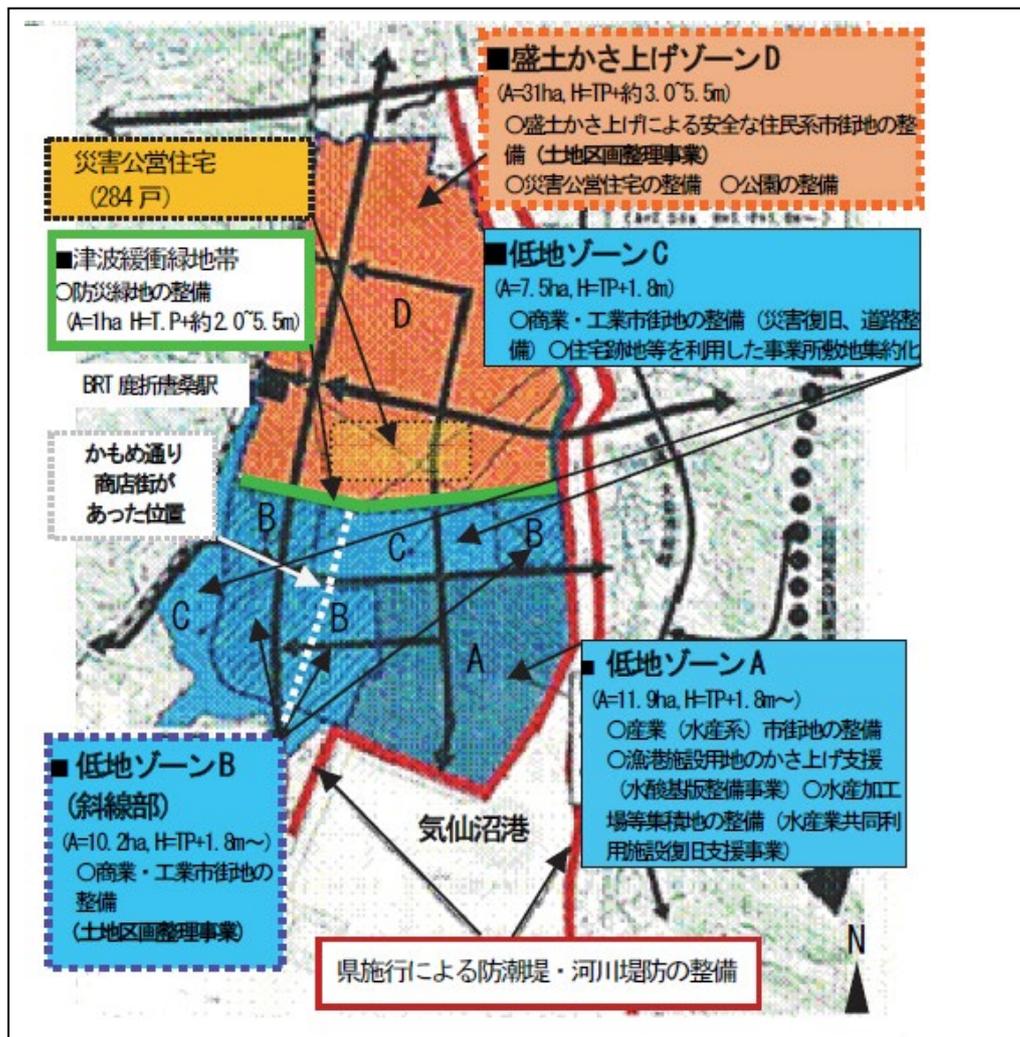


図 3 気仙沼市鹿折地区中心部の主な復興事業概要 (2013 年度時点)

気仙沼市住民説明会資料に筆者加筆

しかし、平成 25 年 2 月から、被災前商店会会員、18 商業者（以下、元会員という）が鹿折地区の復興事業等について情報交換を始め、店舗再建を検討するようになった（検討①）。以降、平成 28 年度まで商店街再建に関する会合をその検討内容により①②③と分類した。会合は、検討③終了まで盛土かさ上げ工事中の鹿折地区の仮設商店街の会議室で行われた。

平成 25 年 6 月まで、検討①に元会員以外に加わった 7 商業者、計 25 商業者が店舗の再建をするにあたり、所有する土地を集約換地することで商店街を形成する検討をした。所有する土地が土地区画整理事業の区域外のため換地対象ではない商業者もいたが、それらも含め商店街としてまとまった商業用地を確保したいという要望を市長に提出した（検討②）。

その結果、1 つの街区に商業者の土地の仮換地を受けた（13 商業者、隣接街区に 1 商業者の計 14 商業者）が、希望者全員ではなく、また商業者ではない地権者を 1 区画含んでおり、商店街が要望したような集約換地にはならなかった。その後、平成 27 年 4 月から翌年 3 月までの 1 年間、商店街再建を目的として創設された、気仙沼市の補助金事業を活用して「鹿折商店街街区検討会」（以下、街区検討会という）を設立、仮換地を受けた街区（以下、商店街街区という）で商店街を形成する検討をした（検討③）。

特に検討③では、再建資金について同年 10 月に、商店街型グループ補助金の事業認可・採択を受けた。一方でこの時点で退会者を出すことになる等、商店街再建予定の商業者を減じた。それから 1 年余り後、組合を設立し、平成 28 年 12 月時点で 6 商業者が店舗再建の準備をしており、平成 29 年春に商店街開きをすることになった。このように、商店街としての空間を形成したのは 6 事業者であった。

(4) 商業者の再建のパターン

商店街の再建に参加した商業者の属性とその意向について、支援の記録から【表 8】に整理した。更に、これらの商業者を対象に、店舗再建の状況を商店会参加と店舗の再建場所から整理し、再建パターンを【表 9】に示した。このパターンから商業者の再建が商店街空間を形成するための商業集積にどのように影響したか述べる。

不明の 1 商業者を除き、8 種類に分類できる。a-1～3 の 9 商業者が「商店街再建」に参加している一方で、b-1～5 の 15 商業者が「商店街再建」に参加していない。商店街街区に店舗を再建する「商店会参加・街区内再建（a-1）」は、6 商業者に留まっていることが分かる。

商店会参加は、商店会組合の会則が商店街街区内に限らず、鹿折地区内の商業者も対象としているため、a-3(No.14)のように後から鹿折地区内で参加者を増やしていくことはできるが、これでは商店街街区の商業集積にはならない。商店街街区の場所は、仮換地の時に決定された。従って、b-5 のように、商店街街区内に土地引き渡しを受け所有しても、店舗再建を諦めて商店会に参加せず、商店街街区内の土地活用をしない状況も発生し、換地された土地だけが残る。これもまた、商店街街区の商業集積にはならない。また b-1 のように、商店会に参加していないため、土地利用について、商店会と話し合

表7 かもめ通り商店街の再建プロセス

活動/年月	2011 (H23)	2012 (H24)	2013 (H25)	2014 (H26)	2015 (H27)	2016 (H28)	
地区の動き	発災 津波火災による壊滅的被害	10月: 鹿折まちづくり協議会設立	8月: かもめ祭開催	9月: 鹿折仮設商店街移転		8月: 鹿折まち開き 災害公営住宅入居開始 9月: 鹿折仮設商店街解体	
商店会の動き 被災前商店会 34店舗 (H21時点)	商店会解散	2月: 仮設商店街開設 (東新城かもめ通り商店街) 3月: 仮設商店街開設 (鹿折復幸マルシェ)	3月: 商店街再建意向確認 5月: 商店会の活動がまちづくり協議会の部会に位置付けられる (かもめ部会) 6月: 気仙沼市に商店街形成のため集約換地の申し出(17事業者) 8月: 震災後初、かもめ祭り開催 仮換地先候補街区決定(20番街区)	隣接街区へのスーパー誘致等の働きかけ	3月: 気仙沼市地域商業等計画策定事業により検討をしていく方針を決定 4月: 補助事業を活用した商店街再建の模索を開始 10月: 商店街型グループ補助金事業計画認定・採択(11月)	6月~: 商店街街区土地引渡し開始・建築開始 9月~: 店舗再建	
検討内容 (開催回数)			<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> 検討① H25.2月~ ・情報交換、勉強会 ・商店街再建について検討開始 (参加:18 事業者) (計4回) 内、1回に都市計画課、商工課参加 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> 検討② H25.5月~ ・集約換地の意向を固めるため会合 (参加: 25 事業者) ・商店街再建場所の検討 (計5回) </div>		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 検討③ H27.4月~ 商店街再建計画の検討を開始: ・鹿折商店街街区検討会: 合計11回開催、視察3回(参加:15 事業者) ・補助事業(グループ補助金)による再建手法検討開始: 勉強会、会合22回開催、商店街型グループ補助金申請に関する会合28回(計50回) (参加: 街区内10事業者、街区外1事業者) </div>		
鹿折地区 土地区画整理 事業 スケジュール		1月:意向調査 7月:第1回住民説明会 9月: 都市計画決定	3月:事業認可 地区内かさ上げ造成工事開始	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> 地区内立ち入り制限あり </div>			6月:一部土地引渡し

うことが出来ず、地権者の判断に任せるしかない状況もある。こうした理由から、期待したより再建する店舗数が少なく、商業集積していない。先に仮換地により商店街街区という場所が決まり、後から商店会という組織の検討が別々にされたため、商業集積しない状況が発生したことが分かる。

以上より、各事業者の再建状況を店舗再建の場所と商店会という組織の2つの視点から分析した結果、商店街再建は、場所と組織の両方について一体的な検討が必要であることが明らかになった。

表8 商店街再建検討の参加者属性と意向調査結果

No	業種	属性			仮店舗場所等	検討			店舗再建の状況	
		土地	年齢・後継者	G補助金申請状況		①	②	③	新商店会参加・2016 (H28.12) 年時点再建状況	
1	被災 *運送	C	50・不明	有	鹿折	◎	○	—	未・地区内低地ゾーンで再建	
2	前商 金融	B	—・—	有	閉所中	◎	○	—	未・今後地区内で再建	
3	店会 海苔製造販売	B	60・未	無	東新城	◎	◎	◎	参加・商店街街区内再建	
4	会員 電気製品販売修理	B	70・未	有 7次	鹿折	◎	◎	◎	参加・街区内再建未定・仮店舗で営業中	
5	婦人服	B	50・無	不明	東新城	◎	◎	△	未・再建未定（市有地と交換のため別街区へ換地）	
6	酒類販売	B	30・有	有	内湾	◎	○	—	不参加・低地ゾーンで本設再建	
7	米穀類・燃料販売	B	60・無	有 6次	鹿折	◎	◎	◎	参加・商店街街区内再建	
8	理容	B	50・無	有 5次	再建済	◎	◎	※	未・市内他地区再建・街区内土地商店街利用検討	
9	衣料品・寝装具販売	B	50・有	有 7次	鹿折	◎	◎	◎	参加・商店街街区内再建	
10	青果・総菜販売	B	60・無	有 7次	鹿折	◎	◎	×	不参加・商店街街区内換地・再建断念（健康・組合費）	
11	子供服雑貨販売	B	40・有	有	東新城	◎	◎	—	不参加・市内他地区再建	
12	*写真	B	50・有	無*	東新城	◎	◎	◎	参加・商店街街区内再建	
13	米類販売	B	40・無	無	休業中	◎	◎	◎	参加・商店街街区内換地（廃業）	
14	*飲食	B	40・有	有 5次	鹿折	△	△	—	今後参加・低地ゾーンに再建予定	
15	菓子製造販売	B	30・未	無	就職	◎	◎	◎	不参加・商店街街区内換地・再建断念（組合費・資金）	
16	鮮魚店	B	60・不明	不明	休業	△	△	—	不参加・再建不明	
17	医薬品・化粧品販売	C	50・未	不明	駅前	◎	◎	—	不参加・再建未定・仮店舗で営業中	
18	酒類販売	C	40・有	有	東新城	◎	◎	×	不参加・市内他地区で再建	
19	新規 酒類販売	C	40・有	有 6次	鹿折	—	○	—	不参加・地区内再建	
20	商業 鮮魚販売	B	30・有	無*	鹿折	—	◎	◎	参加・商店街街区内再建	
21	者 茶類販売	B	40・有	有 6次	鹿折	—	◎	—	不参加・地区内再建	
22	飲食	B	60・有	有 5次	再建済	—	◎	◎	未・商店街街区内換地・別業種で利用予定だが時期は未定	
23	理容	B	50・有	無	鹿折	—	◎	◎	参加・商店街隣街区に換地、再建	
24	自転車販売修理	B	60・有	無	鹿折	—	○	—	不参加・地区内再建	
25	豆腐製造販売	B	60・有	無	鹿折	—	◎	◎	参加・商店街街区内再建 *飲食業に転業	

凡例及び補注：土地のアルファベットは、図1のエリアを示す。地区内とは鹿折地区を示す。
 会不参加は—で示す。商店街街区に換地した事業者Noに着色。
 *は仮設商店街の代表者。年齢は世代。
 G補助金は、中小企業等グループ施設等復旧補助事業の商店街型以外。数字は募集回数。
 無*：G補助金を取得しているが設備のみで建物の取得をしていない事業者。
 仮設店舗は、太字に枠内着色が仮設商店街。その他は仮店舗営業。就職は、遠地にて就労している者。
 ①②③検討後の意向：商店街再建に参加◎、鹿折で再建だが商店会不参加○、商店会に参加だが再建は未定△、鹿折で再建しないかつ商店会不参加×、商店会に不参加土地活用※1

表9 商業者の再建パターン

再建パターン	内容（土地の場所と店舗再建について）	商業者（表8のNo.）
a-1	商店会参加 街区内再建・着手型	商店会に参加し、所有する土地を商店街用地に換地し、引き渡し後直ぐに店舗再建する商業者
a-2	商店会参加 街区内再建・未定型	当初はa-1の予定であったが、店舗再建を他の街区で検討している商業者
a-3	商店会参加 街区外再建・予定型	商店街外に換地を受けているが、商店会に参加して土地引き渡し後に店舗再建する商業者
b-1	商店会不参加 街区内土地利用型	商店会には直接かわらないが、商店街の土地を商店街のために利用することを目的に換地を受けた商業者
b-2	商店会参加未定 地区内個別店舗再建型	鹿折区内に再建するが、商店会参加未定（予定し無しを含む）の商業者
b-3	地区外個別店舗再建型	鹿折地区外に再建する商業者
b-4	再建未定型	再建する予定はあるが、戸建店舗かテナント再建するか、地区内で再建することも定まっていない商業者
b-5	再建断念型	商店街に換地を受けたが、店舗再建を断念した商業者。土地利用は未定。
不明*		再建の状況が不明である商業者

*2018 (H26) 年の現地調査により、商店会に参加しないが鹿折地区内で再建する予定があることがわかった

(5) 商店街再建の4つの段階と行政の支援

前述(4)より、かもめ通り商店街において、場所と組織が一体的に検討されなかった状況が明らかになった。検討①②③と店舗の本設までの4つの段階における行政の支援の状況が商業者の意向変化と復興市街地整備事業にどのような影響を与えたかについて述べる。

1) 検討①から検討②まで

会合では「商店街をかさ上げゾーンのどこにするか」「換地対象外の商業者をどうするか」が主な議題となっている。従前のような地域型商店街の再建を目指し、居住制限のない、かさ上げゾーン【図3】への集約換地を要望している。その検討の中で7商業者を減じている。被災元地で再建しなかったため、会の要望した場所に反対した3商業者No.1、6、14【表8】のNo.以下、番号は本節において同様）は、集約換地に参加しなかった。No.2は、防集対象地区に土地を持つが住民ではなく事業者のため、宅地かさ上げゾーンへの換地適用がされず、会の要望に同意したが集約換地に参加していない。No.19、24は検討②から参加した新規である。グループ補助金取得のためにグループを組むことや、土地の換地を有利にしたいという目的で参加していたが、参加するメリットを得られず、会に参加することを辞め、集約換地に参加していない。

このように、1)では主に集約換地の参加可否と場所についての議論が参加者を減じた理由である。これは(2)で述べたように、復興市街地整備事業において、【図3】BとCでは再建の選択肢が異なっていたことが原因である。商業集積させるためには、商業者の店舗再建場所の選択が一致することが必要だが、土地区画整理事業のスケジュールに間に合うように、事業者が災害危険区域指定を受けた自身の土地利用と事業再建と住宅再建を併せて検討し、更に足並みを揃えることは困難である。

この段階の行政の支援は、【表7】中の検討①に示したように、都市計画課と商工課が参加した「商店街集約換地に関する意見交換」⁹⁸が1回であった。この時の協議内容は、①集約換地の希望場所が被災前の下水道処理施設の再建予定があるため、要望した場所は難しい、②希望地の地権者の合意形成を行っていく必要がある、という内容であった。商店街再建するための用地について行政からの提供案はなく、商業者の所有する土地の換地により再建を検討する状況であった。

建物の基礎だけが残し、かさ上げによる造成がこれから始まろうとしている時期、土地を所有している商業者にとって店舗再建が想像できない状況であり、まして土地を所有していない商業者にとっては、仮店舗であった店舗を再び同じ場所で再建することは現実的では無かった。

商店が甥再建に向けて進展がみられる状況ではなかったが、商業者らが意思を示したことで、行政は商店街の再建の意向を知る機会となった。

98 2013年6月5日に開催された。鹿折まちづくり協議会の部会として商業者代表が参加した。行政の他に土地区画整理事業を請け負っていた都市再生機構の職員も参加した。

2) 集約換地要望の結果を受けた意向変化

集約換地を含めた商業用地の要望の結果、集約換地を願い出た事業者の土地が、1つの街区に仮換地されたが、前述(3)検討②の通り、要望していた商業用地としての換地にならなかった。例えば、被災土地がCゾーンであるため換地ができないNo.17の店舗再建場所の土地を合わせて受けることができなかった。このため、No.17は街区内に土地を持っていないことから商店街再建から離脱した。これにより1事業者を減じている。事業者ではない地権者の土地も1区画同じ街区に換地されることになっていた。また、「商店街組織に参加することに対する不安、メリットを感じない」という理由からNo.21の1事業者を減じている。この事業者は新規参加者であるが、検討会に出席してみても組織で動くことに対して不自由さを感じたと述べている。一方で、No.18のように換地対象にならなかったが、会に参加し続けた事業者もいる。

このように、2)では商店街で再建を希望していたが、換地対象外のために除かれた事業者と、商店街街区に仮換地を受けたが辞退した事業者があった。更に、事業者ではない地権者の土地が仮換地されたという状況であった。土地区画整理事業の区域内外の枠に捉われずに店舗再建を希望する者が参加し、商店街街区に多くの店舗が再建できるようにするため、土地区画整理事業の換地の手法だけではなく、防災集団移転促進事業等の別の事業を併せて活用する等、商業用地の確保を行政が主導して検討する必要があった。また、事業者側の問題として、店舗再建したいという共通の目的があっても、商店街という組織に属した経験のない事業者が、組織に属して再建することに難しさがある。換地を受けたが辞退した事業者は、被災前は商店街に属していない。商店街に属するメリットを感じる、新規事業者の参加を増やすためにも、原位置換地が原則の土地区画整理事業ではなく、商業用地の確保を行政が先導することは、事業者がどこに再建するか迷うことが無く、再建手法も明確にでき、早く再建できる安心感を持たせることができ、有効であると考えられる。行政が商店街再建の支援をしているということが、被災して再建の見通しが立たない事業者にとっては1つの再建の心強い手がかりとなる。

3) 検討③の意向変化

商店街街区内の各事業者の敷地配置や商店街の専用歩道整備について検討している。事業者がそれぞれ換地を受けた場所は同じ1つの街区であったが、道路に四方を囲まれた状況であり、被災前のかもめ通りと呼ばれたような両側に店舗が立ち並ぶ商店街の形態を望めない状況であった。商店街の空間として慣れ親しんだ商店街空間の再建を目指す検討をした。各事業者の土地を、背割り部分をセットバックすることで整備を試みたが、それでは永続的な使用が期待出来ないこと、換地を受けた自分の土地を全部、自由に使用できないことに対する異論もあった。更に、事業者以外の地権者も1区画あり、セットバックの協力を求めることが難しく、商店街専用歩道の検討は難航した。結果的には、換地を受けていた1事業者が再建を諦めたことから、その土地を市有地と交換することで商店街専用歩道の整備を実現している。

この段階では、商店街の再建場所が決まり、再建する商業者も決まっていたことから、商店街と店舗の再建について、グループ補助金の商店街型を活用する検討をした。事業計画策定と商業者らの意見のとりまとめ、及び県・市等との調整をアドバイザーら⁹⁹と筆者が支援した。この計画策定において、検討の初期から補助金申請先の宮城県経済商工観光部と中小機構東北支部の支援を受けることができた。計画認定を受けるに当たり、市の復興事業に対する商店街の位置づけが必要であったこともあり、気仙沼市商工課の支援を受けられるようになった。商店街専用歩道を整備するために他の商業者の土地との交換という形ではあったが、市の協力も得ることができた。この時の商工課の課長は、宮城県庁からの派遣職員であった。また、その後、商店街専用歩道の整備において、市有地（宅地）を歩道状空地にすることで商店街歩道とした。そのため、宮城県の土木事務所と敷地に関する協議が必要になった。この時、商工課に所属していたが、土木技術職でもあった神戸市からの派遣職員¹⁰⁰が支援を申し出、協議をした。土木事務所にも顔が利き、また職能も有していたため協議がスムーズであった。市の職員として、建設業者への対応も行っていたことを後任の行政職員から聞いている。

このように、実施段階において行政の協力は不可欠であり、有用であったといえる。

4) 本設の意向変化

検討③終了の時点で、土地区画整理事業区域外 C ゾーンの地権者で、最後まで商店街再建の検討に加わっていた No.18 が、仮設営業していた鹿折地区外で再建し、鹿折地区内で再建しない意向を表明した。仮設営業している場所が新市街地化し商売の目処がついたからであった。検討②以降は会に名前を連ねるだけで参加の実態はなかった。No.4 は、商店街街区に土地引き渡しを受けたにもかかわらず、商店街街区外で再建を検討した。被災地区内で仮営業していたが、会合で度々意見の違いが目立ってきていた。このように、長期にわたり商店街として活動がないこと、商業者の様々な状況の変化は、再建の場所や商店街という組織に拘らないという状況を生んだ。

このように、長期にわたる復興市街地整備事業は、商業者の経済的な状況や再建への意識を変え、商店街再建の参加者を減じるという影響があったことがわかった。特に、場所については、行政の協力が不可欠であったといえる。

以上、かもめ通り商店街の事例による商店街再建の実態から、長期にわたる復興市街地整備事業の影響として3点を以下に挙げる。

- a. 商店街の再建をするための「場所」が先に土地区画整理事業により確定し、その後店舗再建の手段を決めるための「組織」の法人化をすることになった。結果、当初商店街街区内で再建する予定であった商業者が「組織」を確定する段階で抜け、商店街街区内に期待した商業集積が実現しなかった。

99 鹿折まちづくり協議会アドバイザーの倉田直道氏（現工学院大学名誉教授）と氏の主催する㈱アーバン・ハウス都市建築研究所の支援による商店街街区検討がされた。

100 気仙沼市は関西広域連合の支援を受けている。

- b. 復興市街地整備事業等により、商店街は異なる条件に区分けされ、そのため商業者の再建場所の選択肢が一樣ではなかった。災害危険区域指定による住宅の建築制限がある低地ゾーン（図3, A,B,C）に商店街があったため、土地区画整理事業による換地ができる／できない、の条件の差による不公平感を生んだ。また、どこに換地を希望するかという点で低地ゾーンに残りたい商業者と店舗兼住宅の再建を盛り土ゾーンでいたい商業者ともに希望と分かれる結果となり、店舗再建の選択に大きく影響した。
- c. 経年的な状況変化は廃業や再建場所の意向変化に加えて、組織にこだわらなくなった商業者を生んだ。商業者の換地された土地だけが残った結果、期待した商業集積が実現しなかった。同時に、組織作りに足並みが揃わない状況も生んだ。

以上より、災害危険区域指定、及び土地区画整理事業等、市街地整備事業により様々な選択肢があり、事業のスケジュールが限られ、それまでに再建場所の検討をするという中、商業用地の場所を決め、商業者の土地を集約し、更に組織を形成することは、商業者だけでは難しいことが明らかになった。商店街再建のためには、商業者の店舗再建の場所の選択が一致すること、かつ多くの商業者が参加できる組織が必要で、それを如何に一体的に検討できるかが課題である。

行政は復興市街地整備事業等の工夫によりスムーズな用地確保ができるようにすること等、行政側でなければ出来ない支援を行う必要がある。特に市街地整備事業では、商業地の誘導等の措置を講ずる必要がある。これには、土地区画整理事業や防集等、事業の経験がある職員の関与が必要になる。

1) から 4) の段階において、都市計画課との調整は常に地元プロパー職員であった。派遣職員が同席することもあったが、発言等はなかった。筆者の知る限り、さいたま市、尼崎市、東京都都市づくり公社等の団体から土地区画整理事業等の職能がある職員が派遣されていたが、3) の段階の時のように直接的な支援を受ける状況は無かった。商業用地の確保について、市から得た協力は集約換地用の街区を示されたのみであり、商業者ら自らが指定されたその場所に換地願いを出すというものであった。その街区には商業者ではない、地権者も含まれており、完全な商業用地とはならなかった。商業者ではない地権者との話し合いも商店街側がしていた。残念ながら、商店街再建のための商業用地を確保するという積極的な方策は検討されなかったといえる。

このことから、気仙沼市への派遣職員が、その職能をこうした復興市街地整備事業で発揮する場があったのかは、疑問である。少なくとも、この鹿折かもめ通り商店街の再建において、商業者側はその機会に触れることは2) の段階まではなかった。

沿岸部では、商店街等の解散・活動休止と同時に再編が起きている。この事例はそのうちの1つに過ぎず、被災地の商店街の再建の傾向を述べるには十分ではないが、壊滅的被害を受けた1つの地区の新市街地形成において、行政の支援を早期から受けられなかった商業者による商店街再建が、長期間を要する復興市街地整備事業に影響を受けた様相を明らかにした。



写真1 鹿折かもめ通り商店街 2017年2月撮影

次に、行政主導型と分類した事例として、まちなか再生計画¹⁰¹や復興事業等により商業用地の場所が決められ、行政出資の整備主体が商業施設を整備した女川町と大船渡市について調査をした。分類した中で、2016年度時点で施設が竣工していたこと、施設整備や運営に対し行政が出資しているまちづくり会社を設立していたこと、が対象とした理由である。

沿岸部のいくつかの自治体では、まちなか再生計画を策定することにより商業施設等の整備をしている状況があることを3-3-2で述べた。まちなか再生計画の、平成26年3月20日に内閣総理大臣より出された認定の基準によると、「他の計画等との整合性」「国、県、市町村が定める他の各種計画等と整合したものであること」、また、認定の手続き等再生計画案の作成等によると、「市町村等又はまちづくり会社等が再生計画の案を策定する（まちづくり会社等が作成する場合は、市町村の承認を得る）」とある。そこで、行政と市民の連携の実態把握に、まちなか再生計画を策定し、商業施設を整備した事例を対象とすることは適切である。

101 https://www.reconstruction.go.jp/portal/sangyou_nariwai/onagawakeikaku-hontai.pdf

3-4-2 公・民による新市街地の復興：女川町

宮城県女川町は、被災自治体の中で「まちなか再生計画」を最も早く策定し認定を受けた自治体である。女川町は、復興事業において造成を伴う大規模な土地区画整理事業が行われているにもかかわらず、市街地の商業施設が三陸沿岸地域の中で最も早く整備された。本項では、女川町の市街地整備事業を事例に「行政と市民」の連携の状況から、行政職員の復興事業における役割を明らかにする。

まず、復興中心市街地整備の概要を整理し、それに関わる会議体の検討体制及び活動概要を整理する。次に、会議体の議事録の中から「行政と市民¹⁰²」の連携や関係調整がされている箇所を抽出・整理し、復興事業の検討プロセスにおける行政の役割を明らかにする。調査は、公開されている資料の他、筆者が行ったヒアリング調査と女川町復興推進課及び公民連携室から提供を受けた会議資料¹⁰³に基づき分析を行った。

(1) 復興市街地中心市街地整備の概要

女川町が津波により甚大な被害を受け中心市街地が壊滅状態になったことは、様々な報告から知られている。本項では、その中心市街地再建のための整備について概略を整理する。その中心市街地整備の計画を【図4】に示す。

女川町は、JR 女川駅を中心としたエリアをまちの中核を担う「にぎわい拠点」の中に位置づけ、「公共施設＋商業施設＋観光施設」を整備し、特に、にぎわいの中心となるシンボル空間であるプロムナードとして、商業施設や拠点施設を集約している。事業手法は、当初から土地区画整理事業を活用した整備を計画し、JR 所有土地、町有地（【図4】の青色）を中心に、公共公益拠点施設整備とまちの賑わい空間を確保するため集約配置し、街の中心部を再構築した。事業途中で、手続の早い津波復興拠点整備事業（以下、津波拠点という）を活用してスピードアップを図った¹⁰⁴という。更に、新しく創設された津波立地補助金を活用して商業施設の整備をするためにこれまでの検討を元にまちなか再生計画をつくり、2015年12月に認可を受けた。まちなか再生計画の認定は最も早かった。そして津波立地補助金を活用した施設も一番早く竣工した。その1つの理由として、被災後直ぐに、エリアを限定した整備の事業検討を進めていたこと、また新しく創設された事業である津波拠点を直ちに活用したことにあるといえる。もう1つの理由として、商業施設の内容を検討する会議体が既に存在したことである。この2つが連動したことにより、市街地整備が早かったと推測できる。この中心市街地の事業の中でもシンボリックな空間整備であるプロムナードを取り上げ、その検討プロセスから行政の役割について、(2)以降で述べていく。

102 本項において市民とは商業施設を整備し使用する側の商業・事業者らと、利用者する側の主に住民を示す。

103 女川町中心市街地商業エリア復興協議会 2013年4月9日から2014年1月29日までの部会を含めた計11回の議事録。

104 女川町復興整備協議会特別会議事録（公開資料）によると、開発許可の特例等復興整備に必要な手続きは、国の関係省庁・宮城県が一堂に県庁に会し調整されていた。2012年2月から2014年2月まで計9回開催。こうした事業実施の前段階の許認可の検討体制にも特徴がみられる。

www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/toshi/giji/20140519_hukkou_seibi_giji6.pdf

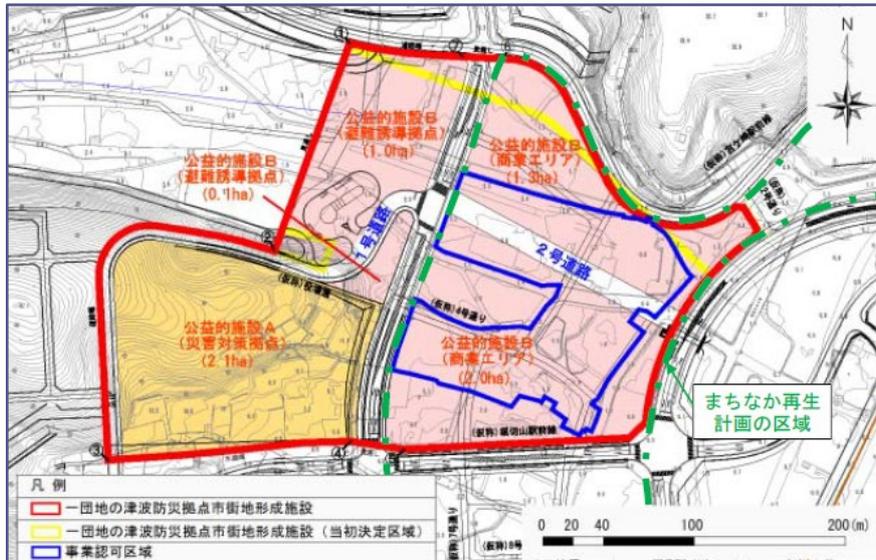


図4 女川町中心市街地整備計画
(女川町まちなか再生計画を引用し筆者加筆)

(1) 中心市街地整備に関わる検討体制の概要

商業エリアについて、女川町は「公民連携による商業エリア復興基本方針（平成 26 年女川町告示第 38 号）」を 2014 年 4 月に示した。

中心市街地の商業エリアについて、先行していた行政の基盤整備の計画と事業者らの商業施設整備の考えの両方を調整し議論する場が必要になった。そこで、商工会呼びかけの下、既に被災直後から発足して町の復興について議論をしていた「女川町復興連絡協議会」（以下、FRK という）のメンバーを中心に「女川町中心市街地商業エリア復興協議会」が設立された。また、女川町職員（区長、医療センター長、PTA 会長等）ら 16 人による「女川町復興まちづくり推進協議会」も発足しており、その下部組織のワーキンググループ（以下、WG と示す）が復興まちづくりについて住民の意見を反映するまちづくりの活動をしていた。更に、女川町の復興市街地整備事業における特徴的な会議体に、復興事業のプロジェクトに関係する行政各課出席の下、町長や防災、建築、都市計画の専門家ら 4 人が公開の場で討議をする「女川町復興まちづくりデザイン会議」

（以下、デザイン会議という）がある。このように 3 つの会議体が存在し、復興のまちづくりについてそれぞれのテーマに対する課題解決や、町全体の共通課題に対して会同士が連携しながら取り組んでいた。その活動概要と参加者属性を【表 10】に、関係図をそれぞれの会議体で公開している図を使用して筆者が加筆したものを、【図 5】に示す。

表 10 女川町復興まちづくりの会議体の名称及び活動概要（筆者作成）

会議体の名称 (事務局)	活動概要（設立～2013年度）
女川町復興まちづくり推進協議会、及びそのWG (復興推進課)	<p>推進協議会：2011年10月設立、町内各団体代表者、町職員15人により構成</p> <p>WG：（2012年6月設立⇒（15回開催、9グループの検討）2013年3月提言書⇒2013年（8回開催、4分科会全22回、計30回開催）2014年3月第2回報告書、推進協議会の推薦35人、一般公募28人計63人（2012年度）により構成</p>
	<p>推進協議会：復興まちづくり事業への提案、町民意見の反映。協議会の下部組織としてまちづくりワーキンググループを設置。必要によりWGを開催する。</p> <p>WG：町民の意見を女川町復興まちづくり事業に幅広く反映させる・復興まちづくり事業に町民が主体的に関われる体制をつくる。</p>
女川町中心市街地商業エリア復興協議会及びその検討部会 (商工会)	<p>2013年6月設立、商工会、FRK、町内事業者による20人により構成。2013年5月設立準備会⇒同年6月第1回商業エリア協開催、以後計5回の商業エリア協開催、同年6月～プロムナード検討部会3回開催、部会長会議1回開催、計10回）</p> <p>その他、プロムナード検討部会パティオ検討部会、物産センター検討部会、女川マーケティング検討部会が設置された。</p>
	<p>中心商業エリアの賑わい創出にかかる活動、町全体の街区形成にかかる活動、これらを達成するために必要な活動</p> <p>2013年度から中心市街地整備の考え方を行政と共有、事業実施のために事業者・事業者発意で設立された。</p>
女川町復興まちづくりデザイン会議 (復興推進課)	<p>2013年9月設立、町長、専門家3人計4人の構成</p> <p>東日本大震災により被災した女川町の復興まちづくりにおいて、優れた景観づくりを計画的に進め、誇りと愛着の持てる暮らしやすい町の実現に寄与するために設置。</p> <p>他の協議会の議論や庁内で個別に業務検討されたものを町長はじめとする専門家計4人が討議をする場。議題に関係する関係課の職員、業務を請け負っている企業の職員等がオブザーバーで参加する。それを町民が直接確認することができる。時には意見を求められることもある会議が「デザイン会議」であり、会議は公開され公聴可能</p>
<p>凡例： 推進協議会；女川町復興まちづくり推進協議会、WG；ワーキンググループ FRK；女川町復興連絡協議会、商業エリア協；女川町中心市街地商業エリア復興協議会</p>	

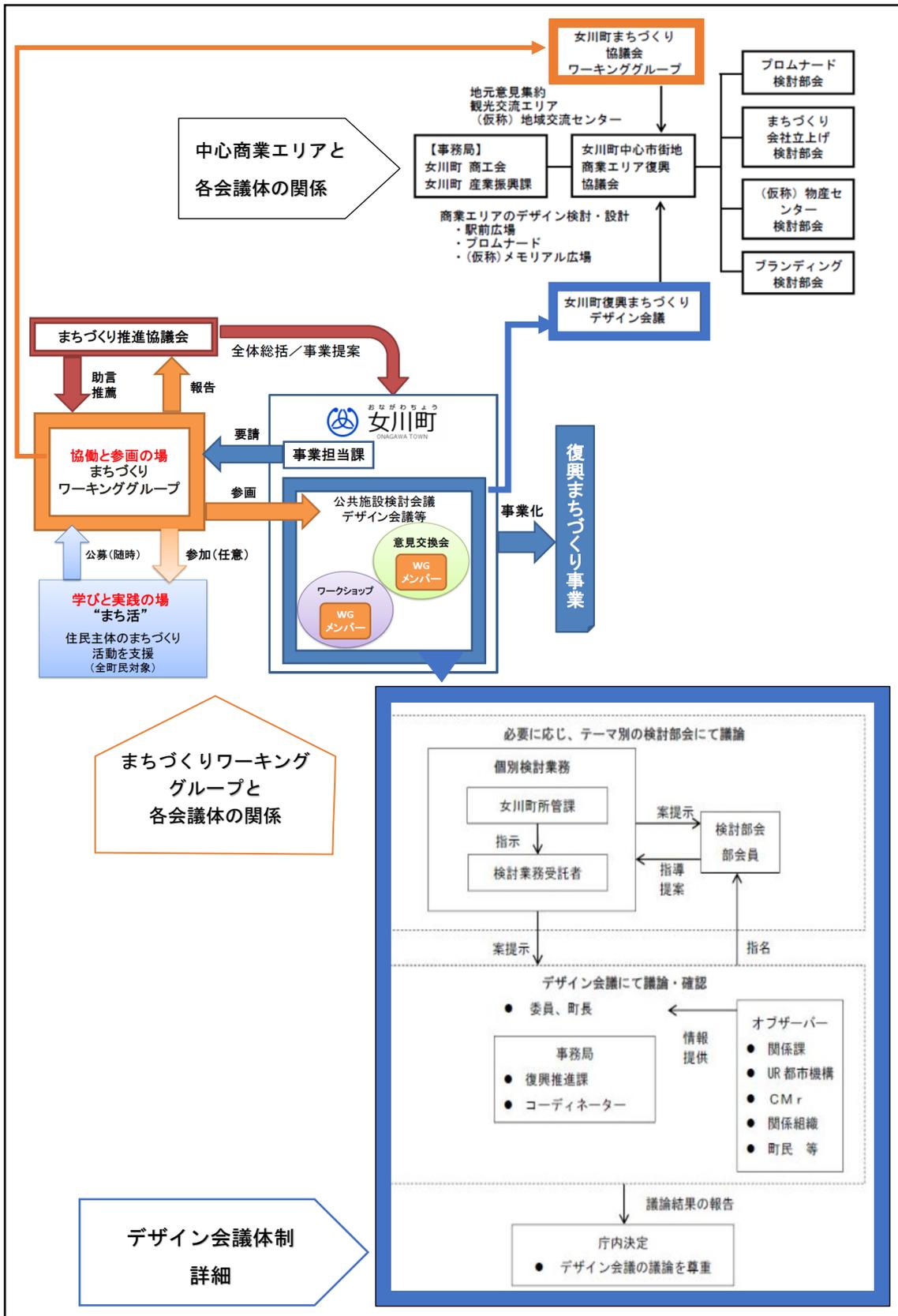


図5 女川町復興まちづくりに関わる会議の体制
(女川町公開資料を引用し筆者加筆作成)



写真2 デザイン会議の様子
(黄色矢印は、4人の委員) 2014.2 筆者撮影

(2) 行政と市民の連携のプロセス

1) 女川町中心商業エリア復興協議会

女川町では復興整備の計画を女川町の中心市街地の商業施設整備において、女川町中心商業エリア復興協議会（以下、中心商業エリア協議会という）の議事録（2013年4月から2014年1月まで計11回）から、復興市街地整備事業における行政と市民主体の会議体の関係を調査した。その会議の概要を【表11】に示した。また、行政と市民の連携や役割を明らかにするために議事録の発言から、両者間の「情報共有（表中、㊦と示す）」「事業に対する意向（表中、㊧と示す）、要望（表中、㊨と示す）」を示すキーワードや内容を抽出し、それらについて内容を記した。内容は概略を記した。例えば具体的な日にちや固有名詞等は「@日」「A氏」というように示した。その結果を【表12】に示す。市民は主に商業者・事業者であるため、以下、商業者らと示す。

議事録の発言調査から、女川町の中心商業エリア復興協議会設立準備段階の女川まちづくりに係る打合せ会（①）では、中心市街地全体計画の内容について行政から「計画について国と調整が既に終わったこと」「2年間で整備を終えたい」という具体的なスケジュールを伝えられていた。それに対し、商業者らは、商売プログラム等具体的に整備される施設活用を検討するための検討会発足を要望した。（仮称）女川町中心市街地商業エリア復興協議会準備会（②）では、①に引き続き行政と商業者らがお互いの状況について情報共有した。ここで行政は商業者らがこれまで検討してきた具体的な内容を知ることになった。駅前をシャッター街にしないために、土地所有の法人化と入居者を決

めることが最重要課題と商業者らの視点を伝えている。事業のスケジュールに囚われながらも、「入居する業種、必要店舗面積等を設計側に上げる必要がある」という発言【表12】中、下線で示す)があった。行政が商業者らの考えを復興事業に反映する意向を示していると捉えられる。打ち合わせ、準備会、協議会開始と比較的スムーズに行政と商業者らの議論が実施され共有されている様子が議事録からわかる。また、検討の体制が直ぐに組織されたことも特徴であるといえる。誰が誰と組んでどのような議論をするべきかわかっていると捉えることができる。また検討会が横断的に情報共有することも行政(復興庁の支援職員からであった)から提案されていたことが記されていた(第8回部長会議)。議事録の発言記録の全てに名前や属性の記載があるわけではないが、一部発言者の記載もあり行政(復興推進課、産業振興課)や町長もこの協議会と検討部会に参加していたこともわかった。

こうした会議体の調整は、女川町中心商業エリア協議会は、商工会及び産業振興課の公民連携室が担っていた。女川町復興まちづくり推進協議会、及びデザイン会議は復興推進課が担っていた。公民連携室室長は宮城県庁からの派遣職員であった。復興推進課には復興庁からの支援職員が配置され、議事録中にもその職員の発言がみられる。また、筆者のヒアリングから、復興推進課が管轄する土地区画整理事業、津波復興拠点整備の基盤整備事業と商業施設のソフトを検討する側の事務局である公民連携室との庁内調整は、横断的に話し合いがされている状況が分かった。

表 11 女川町中心商業エリア復興協議会概要
(設立～2014年1月の提供資料より筆者作成)

会議回数	年月	会議名称	主な協議事項	出席者属性 (人数)
①	2013. 4. 9	女川まちづくりに係る打合せ会	・まちづくり協議会の設置の検討 ・女川町中心市街地商業エリア復興協議会設置の是非、設置の場合の構成員、予算、運営スタッフ	復興推進課 (2) 産業振興課 (3) 商工会 (10) 観光協会 (2) まちづくり合同会社 (4) 業務委託者 (3)
②	5. 30	(仮称) 女川町中心市街地商業エリア復興協議会準備会	・今まで検討してきた町の将来像 ・今後の検討スケジュール ・プロムナードに関する事業者の意見交換会の実施について	復興推進課 産業振興課 商工会 まちづくり合同会社
③	6. 7	第1回女川町中心市街地商業エリア復興協議会	・協議会規約の承認、協議会長等の選出 ・プロムナード検討会の設置	女川町中心市街地商業エリア復興協議会 (21) ・商工会 (15) ・FRK 構成員 (4) ・まちづくり合同会社 (1) ・庁内小売店代表 (1) 専門家 (2)、女川町業務委託者 (4社)
④	同日	第1回プロムナード検討部会及び意見交換会	・今まで検討してきた町の将来像 ・今後の検討スケジュール ・プロムナードに関する事業者の意見交換会の実施について	女川町中心市街地商業エリア復興協議会 専門家 (2)、女川町業務委託者 (4社)
⑤	6. 21	第2回プロムナード検討部会	・プロムナードの使い方イメージ ・プロムナードに車両の通行空間を置くかどうか ・プロムナードの修景について意見を聞き計画の参考にする	女川町中心市街地商業エリア復興協議会 専門家 (2)、女川町業務委託者 (4社)
⑥	7. 14	第3回プロムナード検討部会及び意見交換 (3つの論点について)	・プロムナードの歩行空間整備の確認、アンダーパスの設置 ・プロムナードの使い方イメージにあたり道路法上の既成の確認 ・賑わい拠点としての施設検討 ・プロムナードの景観について	女川町中心市街地商業エリア復興協議会、専門家 (1) 女川町、業務委託者 (5社)
⑦	7. 16	第2回女川町中心市街地商業エリア復興協議会	・プロムナード検討会の報告 ・商業エリアの復興スケジュール ・賑わい拠点における事業の再建方法 ・検討部会の設置	女川町中心市街地商業エリア復興協議会 (18) 産業振興課、復興推進課 商工会、経済産業省東北経済産業局、委託業者
⑧	7. 23	女川町中心市街地商業エリア復興協議会 部会長会議	・検討部会の方針・体制	・プロムナード沿道商業施設検討部会 ・パティオ商店街検討部会 ・物産センター検討部会 ・女川マーケティング検討部会
⑨	10. 4	第3回女川町中心市街地商業エリア復興協議会	・事業者説明会と個別面談開催 ・グループ補助金 (商店街型) に関する情報提供 ・女川駅の検討状況 (報告)	女川町中心市街地商業エリア復興協議会 (16) 復興推進課、産業振興課 商工会、宮城県、専門家、業務委託者 (2社)
⑩	10. 31	第4回女川町中心市街地商業エリア復興協議会	・プロムナード空間デザイン案	記録なし
⑪	2014. 1. 29	第5回女川町中心市街地商業エリア復興協議会	・個別再建者の面談結果報告 ・にぎわい拠点の整備方針の変更 ・テナント型商店街の事業計画 ・プロムナードのデザイン意見交換会開催について	女川町中心市街地商業エリア復興協議会 (17) 産業振興課 (4)、復興推進課 (1) 商工会 (2)、委託業者 (2社)

表 12 女川町中心商業エリア復興協議会発言の概要①～④

会議	行政	市民（商業者ら）
① 打ち合わせ会	(1) 中心市街地全体計画の内容について行政から説明	
	<p>① 情 ・ 中心市街地全体計画について国との調整が終了。 ・ 中心市街地区の宅地造成は集中的に進めたい</p> <p>② 意 ・ 「スケジュール」約2年間で終えたい ・ 女川駅の2015年3月オープンを目標に設計を進めたい ・ 駅前商店街（）は公的な商店街として整備したい。商業者の皆さんがどう思うかによる。 ・ 皆さんの意見を元に、計画に修正を加え、事業を第一に実施していきたい</p> <p>③ 要 ・ 町のまちづくり協議会（まちづくり推進協議会を示すと思われる）等と調整する必要がある。 ・ 運営に係るスタッフは復興推進課A氏、産業振興課のB氏に担当をお願いする</p>	<p>① 意 ・ 交流人口をどのくらいにみるか ・ 商売プログラムを作ることが必要である ・ 女川まちづくり協議会（仮称）の設置とメンバーの検討をする準備会として発足したい</p> <p>② 要 本日参加のメンバーに旅館組合、スーパー関係、まちづくり合同会社（若手）交通関係、国等に協力してもらえないか</p>
② 準備会	(1) 今まで検討してきた将来像	
	<p>① 意 プロムナードの整備について、商業者らと同じ方向を向いている</p>	<p>① 情 キーワード：「住み残る・住み戻る・住み来る」「通過型観光から滞在型観光へ」「観光と商業との連携」</p> <p>② 意 駅前法人化した土地所有としてテナント型（個人所有となりシャッター街としない）</p>
(2) 今後の検討スケジュール		
	<p>① 情 「スケジュール」の問題期限を決める必要性（復興事業全体に影響が出てくるため）</p> <p>② 意 入居する業種、必要店舗面積等を設計側に上げる必要がある</p>	<p>① 要 プロムナードの検討部会の立ち上げ</p> <p>② 意 行政は事業工程を重視する。商業者は、施設への入居者を決めるのが最重要課題。</p>
③ 第1回	<p>・ 協議会発足開会に係る規約・会長・副会長選出</p> <p>・ プロムナード検討会設置、構成員は協議会の委員全てに決定</p> <p>・ 店舗選定等の事業計画はテナント想定事業者で別途構成する</p>	
④ 第1回 プロムナード	意見交換等	
	<p>・ 視察報告→オガール紫波によるプロジェクトや施設運営について。「身の丈に合った復興事業」「町民の重荷にならない」「施設建設時の4倍の維持管理コストがかかる」「人口予測税収見込みを踏まえた規模設定」「地元で維持できる規模」「高い稼働率が見込める施設都市町民負担を軽減すること」等のキーワードが重要</p> <p>・ 空間計画専門家からの説明→基本コンセプト、中心部の基本的な在り方、幹線道路網、商業エリア空間計画</p>	
	質疑応答：：商業エリア内の道路配置や沿道施設の考え方について	
	<p>① 意 プロムナードへの車の進入の可否</p> <p>② 要 プロムナードの空間動線について（利用者・事業者）</p> <p>③ 要 プロムナードの商業施設形式、配置計画、集客力</p>	

表 12 女川町中心商業エリア復興協議会発言の概要⑤～⑦

会議	行政	市民（商業者ら）
⑤ 第2回 プロム ナード	意見交換等 X案Y案についての意見	
	<ul style="list-style-type: none"> ・は歩行者専用道路とする Ⓢ 街区割は昔の道路をなぞる方向。細かい区画設計は、店舗の貼り付けで調整。 ・プロムナード沿道の建物の建て方と運営方式はセットで考える Ⓢ 利用者の意見も聞きたい（他施設との連動、景観系形成の観点から） 	
⑥ 第3回 プロム ナード	第1回・第2回検討部会の結果確認 ・プロムナードは歩行者空間、自動車を通行させない ・街区割は昔の道路をできるだけ踏襲。細街区割は店舗立地に応じ調整。 ・プロムナードから海側に抜けるアンダーパス通路の設置（R398の横断部分については警察・県庁と調整中） 意見交換： 論点1 季節ごと、平日・イベント時にそれぞれどんな使い方があるか 論点2 人が集まる賑わい拠点とするためにはどんな施設があるといいか 論点3 プロムナードの景観について	
⑦ 第2回	プロムナード検討会の報告	
		<ul style="list-style-type: none"> Ⓢ ・プロムナードを歩行者専用歩道とする ・賑わい拠点内は昔の道路を踏まえた街区割 ・プロムナードと国道との交差点部はプロムナードをアンダーパスで通す ・プロムナードの空間の使い方や設え等検討 Ⓢ 空間設計を進める際に検討した使い方や設えを活用する
	商業エリアの復興スケジュールについて	
	<ul style="list-style-type: none"> Ⓢ 仮設商店街の開鎖時期について Ⓢ 創業支援施設は新規事業者をイメージ。再建事業者はグループ補助金の活用も考え別の場所を検討する Ⓢ プロムナードとパティオではそれぞれ立ち上げ方が違う。出資方法・募集の仕方が異なるので部会で協議し決めていく 	<ul style="list-style-type: none"> Ⓢ ・仮設商店街の店舗をまちで買取は可能か ・仮設店舗の営業車で商売している人の行き場の確保をお願いしたい
	賑わい拠点における事業の再建方法について	
	<ul style="list-style-type: none"> Ⓢ グループ補助金制度の条件整理→被災事業者と非被災事業者の違い、使用した補助金の扱い、補助対象の面積要件、制度の読み解き。 Ⓢ 造成スケジュールは全体の流れで決まっている。ピンポイントで造成を早めることは難しい。まずは、協議会の中で施設配置やゾーニングの合意を図ってほしい 	<ul style="list-style-type: none"> ・プロムナードはシャッター街にしたいくないので個々の事業者が所有せず、組合・会社で所有 運営することを大原則としたい。 Ⓢ 宿泊施設が不足する印象。宿泊事業者の移行に合わせ造成を早められないか。
	女川町中心市街地商業エリア復興協議会の今後の進め方、資料—4（事務局で想定している検討課題） 〈協議会により早期に検討を要する事項〉 ・商業エリアにおける土地活用の方針と商業事業施設の再建方法について ・商業エリアに生じる町有地の取り扱いについて ・シャッター街とならない仕組みの検討 ・新規参入事業者の募集 〈検討部会により検討を要する事項〉 ・プロムナード沿道商業施設の整備方針 ・複合商業施設整備の検討 ・パティオ形成に関する検討 ・水産物流センター等既存施設整備の方法 ・プロムナード、駅前広場、観光交流エリアの商業活動 ・新商品の開発、情報発信の在り方	

表 12 女川町中心商業エリア復興協議会発言の概要⑧～⑨

会議	行政	市民（商業者ら）
<p>⑧ 部長会 会議</p>	<p>各検討部会の方針・体制についての確認 プロムナード沿道商業施設検討部会・パティオ商店街検討部会・物産センター検討部会・ 女川マーケティング検討部会の設置</p>	
	<p>プロムナードは個人の資産ではなく、 街の顔としてシャッター街にならない 再建のため組織化が必要。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・パティオ商店街は個人の土地により独立型店 舗で再建する ・道の駅的なものを検討。（海のものに限らず いろいろな物産を扱う）→マリパルとの兼 ね合い。同様の施設が庁内に2か所存在は現 実的ではない。マリパルの再配置の検討。
	<p>検討部会の運営について</p>	
<p>⑨ 第3回</p>	<p>事業者説明会と個別面談開催について</p>	
	<p>① 事業者に対する説明会と個別面談開催</p> <ul style="list-style-type: none"> ・パティオについては検討部会を経て参加者募集 ・プロムナードについてはテナント募集の手続きを進める ・拠点施設は公共的な成果腕はあるが、協議会で必要機能を検討していく <p>② 図面ではイメージがわからない。模型を作って説明してほしい</p> <p>③ 商業集積を促すための銀行公共施設の配置、足りない機能は町外からの参入を見込む</p> <p>④ 町有地を活かしたにぎわい拠点整備は、シャッター通りを作らないための入れ替えしや すい環境の確保が目的</p> <ul style="list-style-type: none"> ・短期間での商業施設の計画に、様子見の商業者が多い中、商業者が参加の決断ができる かが課題 ・面談が説明の機会、見直しのきっかけとしたい <p>⑤ グループ補助金による施設整備とまちの商業施設や基盤整備の計画のスケジュール調整</p> <p>⑥ （基盤整備に時間が掛かるのが承知なうえでの）グループ補助金の制度の問題</p> <p>⑦ 仮設商店街に入っていて、今計画している商業施設には入れない商業者へのフォローが 必要。店舗の役割は物販だけではなくコミュニケーションの場として重要</p> <p>⑧ 店舗の開業時期を明確に発信することは何かの結論を出す良いきっかけになる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・将来イメージを示すことで再建時期が早まる期待も <p>⑨ 災害時の医療対応の拠点となる病院の計画について</p> <p>⑩ 中心市街地が孤立しないような別ルートの確保</p> <p>⑪ この協議会での検討がWGに共有されていない。→今後協議会においてWGと意見交換を 考えている</p> <p>まちづくり会社設立に関する情報提供（行政から）</p> <p>⑫ まちづくり会社の設立、協議会で民意を固めた上で議会提出したい</p> <p>⑬ まちづくり会社は町有地を借り商業施設を整備運営する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・床の過剰供給とならないよう商業者のニーズの把握のための面談 	

表 12 女川町中心商業エリア復興協議会発言の概要⑨～⑪

会議	行政	市民（商業者ら）
⑨ 第 3 回	<p>⑨ 女川駅の設計について</p>	
	<p>⑨ グループ補助金</p> <ul style="list-style-type: none"> ・協議会で検討しているプロムナード沿道商業施設（共同店舗）施設整備におけるグループ補助金活用の可否、 ・経年で発生する可能性のある入居者の入れ替え時に関する制度の読み解き 	
⑩ 第 4 回	<p>⑨ プロムナード空間デザイン案（案内のみ）</p>	
⑪ 第 5 回	<p>個別面談結果の報告</p>	
		<p>⑨ 個別再建が 3 件ではパティオ形成できない</p>
	<p>賑わい拠点整備方針の変更について</p>	
		<ul style="list-style-type: none"> ⑨ 金融機関の集約の可否 ⑨ 駅前の業務施設さみしい印象 ⑨ テナント店舗の建物形態、間仕切りで入居テナントに対応できるように ⑨ 駅前の商業機能、交流人口の中心 ⑨ プロムナードの施設配置、業種配置 ⑨ 女川港から船が入る。パチンコ等の娯楽施設のニーズ高い
<p>テナント型商店街の事業計画について</p>		
<p>⑨ テナント型商業施設の計画の募集要項作成中。今後プロムナード検討部会で図っていきたい。</p> <p>⑨ 駅の開業時は駅舎の他、ゆぼっぼ、駅前広場、フューチャーセンター、漁業体験施設が開業予定。</p> <p>⑨ 観光協会、商工会の事務所の入居先。地域交流センター課商業施設内。補助対象外かどうか。指定管理とも絡めて検討したい。</p> <p>⑨ まちなか再生計画を作成していく</p> <p>⑨ 駅が街の顔になるか？車社会前提とした場合施設の配置を再考してはどうか。</p> <p>⑨ 高校生や高齢者が楽しめる場所</p> <p>⑨ 子どもを預けたり荷物を預けたりする場所</p>		

2) 女川町まちづくり推進協議会 WG

WG は、女川町が住民の意見を復興事業に反映させるために、まちづくり推進協議会の下部として組織され設立された。WG としての活動は、2012 年度から 2013 年度であった。それ以降は、子どもワークショップやシンポジウムの開催や公園整備の検討会と、形式や内容を変化させながら 2018 年度も住民参加のまちづくりの事業として活動している。この 2012~2013 年度の WG について、検討グループ（分科会）の名称と開催された回数を【表 13】に整理した。2012 年度は第 3~11 回が前半、12~15 回が後半の 2 部構成で開催されていた。グループの人数も前半は 63 人と多く、開催回数は頻繁であったが、出欠席をみると出席する人/欠席する人が分かれ、出席率に偏りがみられた。後半からは前半の出席率が高かった参加者を中心に 30 人に絞られ、グループのテーマも 3 つになって開催されていた。2013 年度の活動 2 年目には、開催回数は月 1 回ほどとなり、人数も 36 人¹⁰⁵となっていた。市民が協議に参加する/しないが開催回数が増すともみられる中で、テーマも事業進行に合わせて絞られ、参加者もテーマも集約していったことがわかる。

表 13 WG 活動の状況（設立～2013 年度）

2012 年度	検討グループ名（人数）開催日は同日にグループに分かれて開催			
第 3~11 回 （前半）	教育・育児（8）	漁業・水産加工（8）	公共施設・街並み（14）	
	商業・観光 A（12）	商業・観光 B（9）	福祉・コミュニティ・交通（8）	
第 12~15 回 （後半）	街並み B（高台） （6）	商業・観光（17）	公園（7）	
2013 年度	分科会名（人数）			
開催日は分科	運動公園（8）	観光交流エリア（10）	教育環境（9）	公共施設（6）
会で異なる	全 6 回	全 6 回	全 5 回	全 5 回

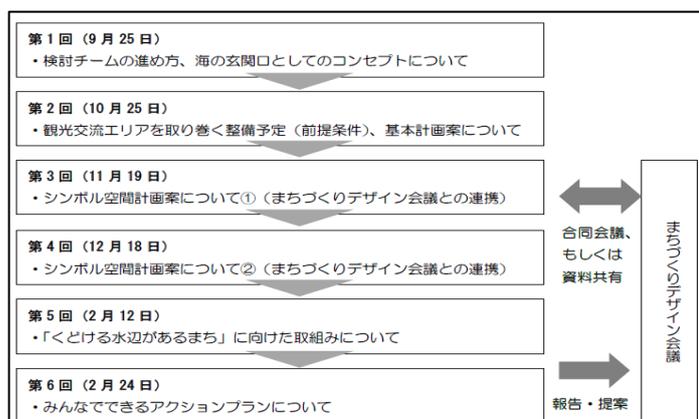


図 6 観光交流チームの検討の流れ

（出典：平成 25 年度ワーキンググループ報告書）

105 36 人中 3 人はテーマに分かれないまま欠席がつづいていたので表 11 の人数に反映していない。

表 14 WG への行政職員参加状況 (2012 年度)

第12回 まちづくりWG			第13回まちづくりWG				第14回まちづくりWG				まちづくりワーキンググループ報告会					
No. (属性)	所属	グループ	No.	所属	役職	グループ	No.	所属	役職	グループ	No.	所属	役職			
1	企画課	街並みB (高台)	1	企画課	係長	高台、街並み	1	企画課	係長	街並み						
2		商業・観光	2		係長	高台、街並み										
			14-1		主査	商業										
3	町民課	商業・観光	3	町民課	参事	商業	3	町民課	参事	商業	3	町民課	参事			
4		商業・観光														
	生活支援室										報1	生活支援室	室長			
5		街並みB (高台)	5	生活支援室	技術主幹	高台、街並み	5	生活支援室	技術主幹	街並み	5		生活支援室	技術主幹		
6	健康福祉課	街並みB (高台)	6	健康福祉課	技術補佐	高台、街並み		健康福祉課	参事	街並み						
			14-2				高台、街並み		14-2							
7	産業振興課	公園	14-3	産業振興課	主査	商業		産業振興課	課長補佐	商業	14-3	産業振興課	主査			
8		商業・観光	8		課長補佐	商業	8		課長補佐	商業	8		課長補佐			
9		商業・観光	9		係長	商業										
10		商業・観光	10		主事	商業								10	主事	
11	生涯学習課	商業・観光		生涯学習課				生涯学習課				生涯学習課				
12		商業・観光	12		課長補佐	商業	12		課長補佐	商業	12		課長補佐			
13		商業・観光														
14 (宮城県)	復興推進課	商業・観光		復興推進課				復興推進課			14	復興推進課	課長			
15		(全体)											15	参事		
16		商業・観光														
17 (宮城県)		街並みB (高台)	17		復興推進課	技術補佐	高台、街並み		17	復興推進課	技術補佐		街並み	17	復興推進課	技術補佐
18		公園												18	復興推進課	係長
19		街並みB (高台)	19		技師	公園										
凡例:	着色無し	2~3回参加									報5 (豊田市)		係長			
		第13回~報告会	全参加								報6 (西宮市)		技師			
		単回参加									報7 (西宮市)		主事			
		報告会のみ参加									報8 (復興庁)		復興支援員			
	No. 番号	No. 1~19:	第13回参加者	() 内は、派遣元団体を示す							報9 (復興庁)		復興支援員			
		No. 14~1~3:	第14回参加者								報2	税務課	課長			
		報1~9:	報告会参加者								報3		参事			
											報4	総務課	課長			

番号は職員を示す。空欄は、連続参加の番号がわかりやすくするため設けている。

WG への行政の参加者の属性を調査した結果を【表 14】に示す。行政は、2012 年度 WG 活動、後半の第 12 回から参加を始めた。この結果から、中心市街地整備の検討に延べ 7 課、68 人が参加していたことがわかった。一番多くの人数が参加したのは、復興推進課の 11 人、次いで産業振興課の 4 人であった。第 12 回から報告会まで参加したのは、町民課、生活支援室、産業振興課、生涯学習課、復興推進課の各 1 人であった。報告会を除いた単回の参加者（【表 14】緑色）は 6 人であった。比較的、複数回にわたり継続して参加した職員が多い。特に、復興推進課 4 人、産業振興課 3 人と多く、プロムナードの事業推進において、ミッションとして住民意見の事業への反映を意識していると捉えることができる。

このように WG において、中心市街地商業エリアの検討が、2012 年度は、第 3~11 回にかけて商業・観光 A、第 12~15 回にかけて商業・観光のグループで話し合われた。2013 年度は、行政職員の参加者の名簿が得られなかったため具体的な参加状況は示すことは出来ないが、行政の関り方を「2013 年度女川町まちづくりワーキンググループ報告書」から知ることができた。観光交流チームの検討の流れ（【図 6】）によると、デザイン会議と「合同会議もしくは資料共有」「報告・提案」と記載があった。更に公開資料から、プロムナードを設計している専門家の参加¹⁰⁶も確認できた。行政とタイムラインを同じくした情報共有があると捉えることができる。また、同資料の、運動公園

106 第 3 回観光交流エリア検討チーム ワークショップの成果 シンボル空間計画案について①（まちづくりデザイン会議との連携）の記載箇所から確認できる。

検討チームの検討の流れによると、「都市計画課が毎回検討会に参加」「資料提供」「方針説明」と記載があった。更に、運動公園検討チームはまちづくりデザイン会議の部会（川まちづくり検討部会）として改編、設置された。このことから、運動公園検討チームの検討が行政の事業推進に中心的な組織となっていたと捉える。一方で、公共施設検討チームにおいては、公共施設管理者との「意見交換」が、最終回に行ったに留まっていた。教育環境検討チームにおいても途中の第3回で「教育委員会の参加」と記載があった。公共施設と教育施設では観光交流チームと運動公園検討チームのような職員の関与がこの段階であったとはいえないことがわかった。

以上から、検討チームにより職員の参加の違いがあったことが認められた。また、WGに参加していたのは主に地元の職員であり、報告会には豊田市、西宮市、復興庁からの派遣職員も参加していたことがわかった。地元職員が市民の声を直接参加して得ていたこと、事業推進に必要な情報として派遣職員へも共有する機会があったことがわかった。

3) 女川町デザイン会議

復興事業実施の最終的な討議の場であるデザイン会議では、商業エリアの賑わい拠点となるプロムナードについて、主に2013年9月の設立当初から2015年の11月まで17回の検討を行っていた。

ここで少しデザイン会議の様子を筆者が傍聴したデザイン会議¹⁰⁷から説明する。公園づくりワークショップでの町民意見を踏まえたシンボル空間整備計画についての討議で、プロムナードの設計を担当している専門家が、その住民ワークショップで震災遺構祈念公園について気になる提案があったことを伝え、その案を元に被災前の土地のレベルとかさ上げ後の土地のレベルをつなぎ震災遺構を見学するコースを作るといった議論がその場で展開されていった。技術的に、復興事業のスケジュールや制度の確認をその場にオブザーバーで参加する担当課や委託業者に即座に質問し、確認を取るといったことがされていた。本来は、庁内の会議室で行われることが公開の場でされるのがデザイン会議の特徴である。行政の説明責任という観点からみた時、透明性が担保されると捉えることができる。復興事業の説明会で配布される資料の読み解きからでは知ることができない復興の将来像をこの会議を膨張できることは、市民がまちの復興プロセスを知ることができ、行政としても、直接、情報共有・発信ができる会議であるといえる。このように中心市街地は、中心商業エリア復興協議会とWGの検討を踏まえながら、デザイン会議を経て事業実施へ向かっていたことがわかった。

107 第26回女川町復興まちづくりデザイン会議2016年2月18日(木)を公聴。(2)シンボル空間検討部会からの報告と討議「①平成27年度公園づくりワークショップでの町民意見を踏まえたシンボル空間整備計画について」で議論された。

年 月	2011			2012			2013(H25)			2014(H26)			2015(H27)			2016											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
行政の事業																											
市民の動向																											
女川町まちづくり推進協議会(NC)																											
女川町中心商業エリア復興協議会																											
プロムナード検討委員会																											
デザイン会議																											

事業	2011	2012	2013(H25)	2014(H26)	2015(H27)	2016
行政の事業						
市民の動向						
女川町まちづくり推進協議会(NC)						
女川町中心商業エリア復興協議会						
プロムナード検討委員会						
デザイン会議						

図7 女川町中心市街地整備における行政と住民の検討会議体のプロセス（2011～2015年まで）

4) 市街地整備における女川町の役割

以上、女川町の市街地整備における役割について、プロムナード整備のプロセスから述べてきた。どのようなタイムスケジュールで行われたか、1) から3) で述べた3つの会議体について、第1回まちびらきが開催された2015年12月までのスケジュールを整理したものを【図7】に示す。この図からも、市民による会議体が先行して活発であったと捉えることができる。また、2014年度には4つの会議体がプロムナードという、まちの復興のシンボリックな空間の議論を行っていたことがわかる。

女川町の行政は、事業制度の活用を「まちを使用する市民（商業者・事業者）」「利用する市民（住民）」の2つの視座を協議会から得て計画を作成し、事業実施に至るために、法制度・事業の運用を専門家や委託業者らと検討し、国・県等の関係者と調整する役割をした。

一方で、女川町の市民は、まず初めに「こういうまちにしたい」という復興の将来像を考え、行政に伝えた。そして、「こういうまちにしたい」という実現のために行政とともに時間を費やし議論し、行政任せではなく自らまちの事業に関わった。決して多くの市民の参加があったわけではなく、一部の熱心な市民の参加であったこと、市民の数が徐々に限られたものになっていた様子は、まちづくり推進協議会のワーキンググループ経過から知ることができた。商業者・事業者と住民が早期から両方揃って議論を活発にできるのであればなおよいが、被災した状況下において、まちの将来を、特にまちを使用する立場の市民がこのような会議体を組織し、議論に参加したことに意義があると考えられる。このような市民が存在し、また行政がそれを活かす体制を取ったことが、復興市街地整備事業において行政と市民の連携に繋がったといえる。

3-4-3 官・民による新市街地の復興：大船渡市

岩手県大船渡市は、復興計画を2011年10月に策定した。前述した女川町と同様に津波復興拠点整備事業を活用した中心市街地整備を、被災前から中心市街地だった大船渡駅周辺地区に実施した。その中心市街地整備の計画図を【図8】に示す。

震災後に建築制限をかけなかったことから、一部の事業者が、流出しなかった建物を修繕して、事業再開したところが出始めていた。このままでは無秩序な再建が進むことを危惧した大船渡市は、土地区画整理事業による中心市街地の整備の検討を始めた。またその一部を、津波復興拠点整備事業を活用し、土地区画整理事業の換地により、まとまった土地を市が所有することで、一団地の津波防災拠点市街地形成施設の整備を実施した。更に、まちなか再生計画を策定し、津波立地補助金を商業施設整備に活用し、一団地の津波防災拠点市街地形成施設と商業施設を集積した拠点を整備した。大船渡市の復興事業の特徴として最も注目できるのは、この津波復興拠点整備事業10.4haのエリアマネジメント体制の構築であるといえる。本項ではこの大船渡市の市街地整備事業を事例に行政の復興事業における役割を明らかにする。

まず、大船渡市の復興市街地整備の概要を整理し、その検討に関わった会議体とプロセスを調査し整理する。その分析により、行政の役割を明らかにする。調査は、公開されている資料の他、筆者が参加したシンポジウム¹⁰⁸等の資料、大船渡市災害復興局市街地整備課職員へのインタビュー、及び提供を受けた説明資料に基づき調査・分析を行った。

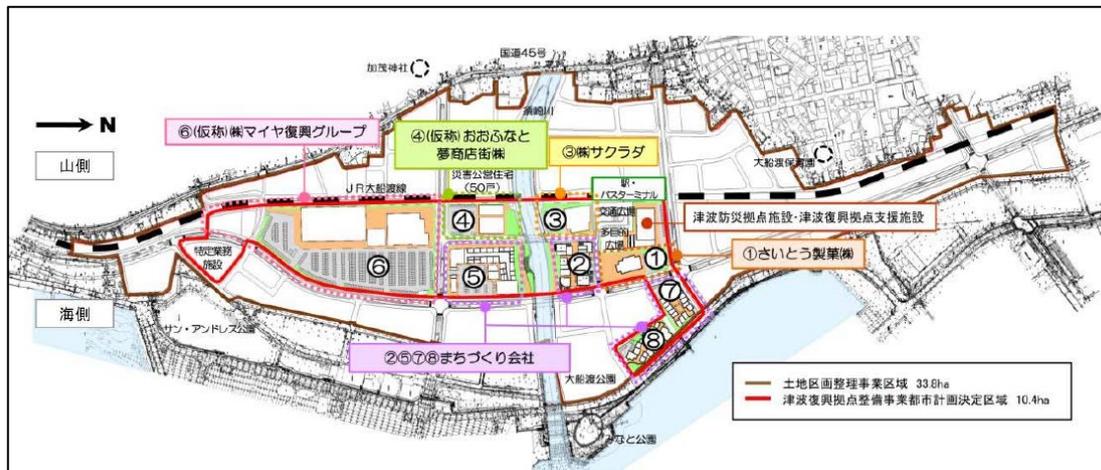


図8 大船渡駅周辺整備の計画

(出典：大船渡市まちなか再生計画)

108 「第3回震災復興からエリアマネジメントへ」日本都市計画学会東北支部設立5周年記念連続シンポジウム「復興の都市計画・まちづくり。」2016年10月21日配布資料

(1) 大船渡市の復興市街地整備の概要

1) 土地区画整理事業による土地利用

大船渡市の中心市街地であった大船渡駅周辺は甚大な被害を受けた。この大船渡駅周辺約 33.8ha（地権者 530 人）の区域は、大船渡市が施行者となり、土地区画整理事業が施行された。土地利用計画によると、JR 大船渡線より海側は居住禁止とし業務区域を、山側は盛り土して海側にあった宅地を換地、また災害公営住宅を整備した。

「地権者一人ひとりに対して聞き取り調査を行い、土地利用の意向を反映させる『申し出換地』で、きめ細やかな対応を可能とした」¹⁰⁹

という。この計画前に事業再開していた事業者らが異議を申し立てることもなく、事業への移行はスムーズだったという。

2) 津波復興拠点整備事業による商業施設や公益施設整備

大船渡市は、土地区画整理事業の換地で得た公有地と津波復興拠点整備事業により公有地の集約を図った。これにより津波復興拠点整備地区は 10.4ha（都市計画区域決定）となった。その内、「一団地の津波防災拠点市街地形成施設（2.3ha）」に、公共・公益施設を集約し整備した【図 9】。津波復興拠点整備事業の役割について「大船渡地区津波復興拠点整備に向けての提言書」¹¹⁰には次のように示されていた。



図 9 土地利用方針図

出典：大船渡駅周辺地区まちづくりグランドデザイン（一部筆者加筆）

109 前田英和「早期復興に向けた大船渡市の取り組み」区画整理, 2016 年 11 月

110 「大船渡地区津波復興拠点整備に向けての提言書」大船渡地区津波復興拠点整備事業まちづくりワーキンググループ, 2017 年 1 月より引用。

災害時の都市機能を維持する「防災活動拠点」

- ・再度の大津波によって浸水が想定される地域の「一次避難場所」
- ・発災時の応急救護や一定期間の避難者の収容やケアを行う「避難所」

先行整備による商業・業務の復興と市全体の復興を「けん引」

- ・大船渡の玄関口としての「まちの顔」
- ・新たな雇用と交流の「創造」
- ・生活の利便性と楽しみの「提供」

この目的を果たす機能を持った施設を、大船渡地区津波復興拠点整備事業まちづくりワーキンググループが検討し、大船渡市へ提言した。この時の検討体である大船渡地区津波復興拠点整備事業まちづくりワーキンググループについては、(2)に後述する。こうして、「一団地の津波防災拠点市街地形成施設(2.3ha)」は、2種類の商業業務地区(観光交流と近隣商業)に、津波復興拠点施設・津波復興支援施設、交流広場・商業施設・駐車場・観光施設が必要な機能施設として整備されることとなった。商業者の出店意向と地権者の売却意向を踏まえ、最終的に津波復興拠点整備事業の事業地面積は、2.3haから7.7haに拡大した。その後、2013年7月に津波復興拠点整備事業認可を受けた。商業施設は、まちなか再生計画を策定し、認定を受けることによりその一部は津波立地補助金を活用して整備された。

津波復興拠点区域の施設は、【図9】に示す①から⑧街区により構成され、大きく商業施設、宿泊サービス施設、公園、公益施設の4種類に分けられた。はじめにホテル(③街区と示される)、スーパー等の街区(⑥街区と示される)が竣工し第1期まちびらきしたのが2016年3月であった。以降、第2期まちびらきが2017年4月、②・④・⑤街区、第3期まちびらきが2018年4月、①街区の竣工により開催された。

3) エリアマネジメント

市が所有する土地①から⑧街区(【図8】)について、その上に商業施設、公共・公益施設が建つことになった。株式会社キャッセン大船渡(以下、キャッセンという)が4街区(②⑤⑦⑧街区)、企業が3街区(①③⑥街区)、商業者協同組合(夢商店街)が1街区(④街区)を大船渡市から賃借することになった。大船渡市はこれらの施設の管理運営の手法として、エリアマネジメントを実施する仕組みを検討した。エリアマネジメント・パートナーの協力を得て推進したその結果、大船渡市も出資者となったまちづくり会社を設立した。大船渡市は、このエリアマネジメントの仕組みづくりにおいて、まちづくり会社が自立性を持つための工夫をしたという。またエリアマネジメントに参加する受益者が積極的に責任を持ち、参加できる仕組みとして「**BID (Business Improvement District) 制度**」を参考に【図10】に示す資金調達の仕組みをつくった。通常、エリア内の受益者に対して、地代+エリアマネジメント費が課せられるが、地代を下げることにより発生する差額を、エリアマネジメント費と自主事業費に充てる仕組みで、受益者のハードルを低くし、かつ直接まちづくり会社に費用が入るため、収益事

業に使用できるというメリットがある内容とした。地代を税相当額にするということは、大船渡市が土地の所有者であるからこそできることであり、津波復興拠点の制度を行政が効果的に活用した仕組みと捉えることができる。大船渡市はこの仕組みを規則として明記し、制度の運用の環境を整えた。そして、エリアマネジメントを実施するキャッセンを2019年3月に都市再生推進法人に指定し、更に公益的な立場に位置づけをすることで、エリアマネジメントの事業推進体制を支援した。

以上のような事業の活用と円滑に事業を進めるための仕組みづくりをすることができた大船渡市の検討体制を(2)で述べる。

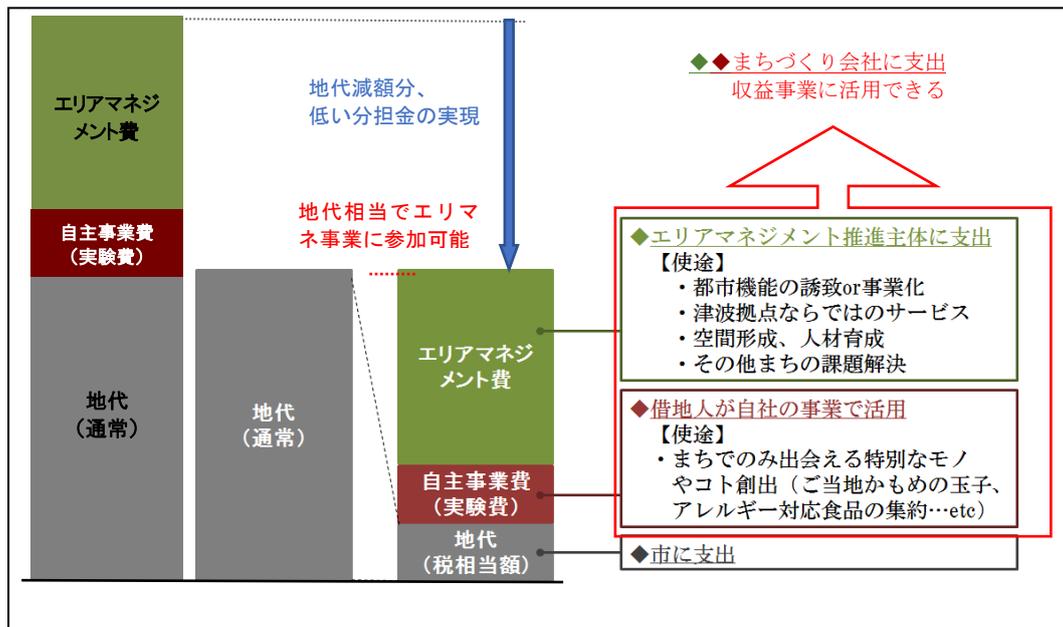


図10 大船渡におけるエリアマネジメント費の仕組み
(大船渡市作成資料に筆者加筆)
「被災中心市街地再開発プロジェクトの状況」大船渡市資料に筆者加筆)

(2) 大船渡駅周辺地区整備に関わる検討体制

公開されている各資料¹¹¹から、大船渡駅周辺地区の復興市街地整備の検討体制と検討プロセスを調査・整理して【図 11】に示す。大船渡市が事業検討と実施のために設置したのは、大船渡地区の土地区画整理事業による土地利用と、大船渡駅周辺地区の津波復興拠点整備事業区域内の施設整備を推進するランドデザインをまとめた「大船渡地区津波復興拠点整備事業ワーキンググループ」（以下、ワーキンググループ〈WG〉という）、津波復興拠点整備事業により整備される街区の施設について、その管理運営の方針から具体のエリアマネジメントに至る協議を行った「大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会」、この2つの他に、WGがまとめた大船渡地区津波復興拠点整備事業基本計画（案）を踏まえた基本計画のとりまとめを行うために、専門家からの詳細な意見・提言を集める組織として「大船渡地区津波復興拠点整備事業専門委員会」を設置している。そして実際にエリアマネジメントを推進している「株式会社 キャッセン大船渡」の4つの検討体制があることがわかった。そして、大船渡市が設置した以外に、商工会議所、大船渡市議会において復興市街地整備事業に関する検討組織があったことが議事録やランドデザインの資料からわかった。これについては5) に後述する。

111 大船渡市ホームページの情報（2019.11.4 最終閲覧）を含む。特に、ワーキンググループのスケジュールは、<https://www.city.ofunato.iwate.jp/soshiki/sigaichi/756.html> 土地区画整理事業の取り組み（平成25年度以前）による。

1) 大船渡地区津波復興拠点整備事業ワーキンググループ〈WG〉

津波復興拠点整備事業を推進するために、大船渡市は大船渡市職員、子育て・高齢者生活支援する市民団体代表と専門家らを構成員とするWGを2012年10月に設置し、整備する施設機能の検討を始めた。その活動概要を【表15】に示す。初めの5回は議事録が公開されていたためその概要をまとめた。テーマ別WGは、議事録の公開が無く、成果物である施設検討のまとめの資料からその概要をまとめた。

これによると、WGは、はじめの5回までの検討で、津波復興拠点整備区域内の施設整備に必要な機能の検討とその管理運営の想定していた。地元商業者の実状がある中で、整備をしていくための課題提示が多くされ、それらをまとめ、大船渡市に提言書を提出した。その後、エリアマネジメントWG・行政施設WG・商業業務施設WGと3つのテーマに特化した議論をする体制（以下、テーマ別WGという）を設置した。その組織構成を【図12】に示す。このテーマ別WGは、行政施設WGと商業業務施設WGそれぞれにおいて議論された内容を、エリアマネジメントWGに提案し、エリアマネジメントWGはその2者の調整を行い、全体計画として決定するという役割を果たしていた。このテーマ別WGは各4回の開催の後、津波復興拠点整備の基本計画（案）をまとめた。前半のWGとテーマ別WGの参加者の違いは、エリアマネジメントワーキンググループの行政職員が部長級以上であった点である。行政職員は所属部署に関わるテーマに、市民は自身の所属する団体に関わるテーマにグループ分けされている状況が【表15】の属性からわかる。事務局は、テーマごとのワーキンググループ1つに対し、

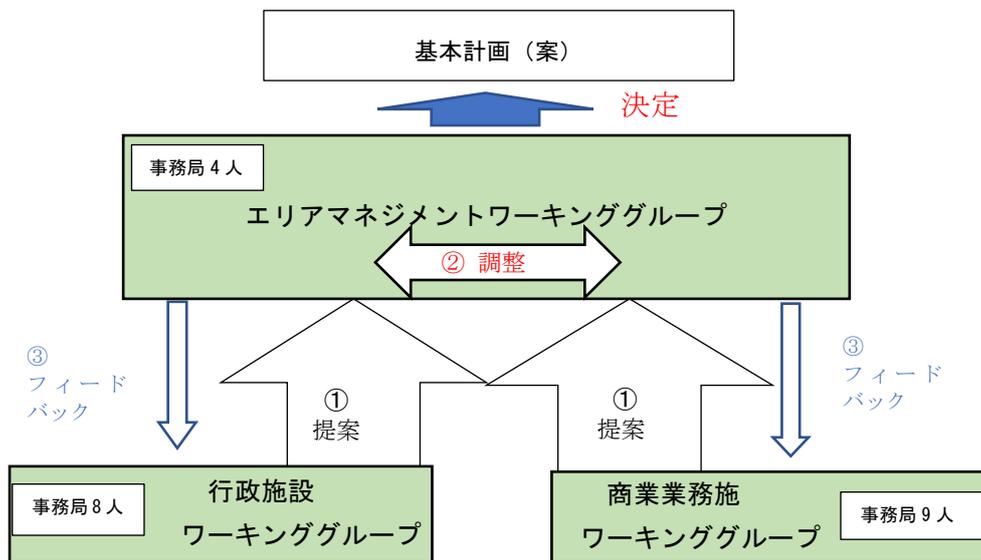


図12 テーマ別ワーキンググループ組織体制図
 (大船渡地区津波復興拠点整備事業エリアマネジメントワーキンググループ
 第1回資料を参考に筆者作成)

表 15 大船渡地区津波復興拠点整備事業まちづくりワーキンググループ活動概要

回数	年月	会議名称	主な協議事項	参加者属性 (人数)
1	2012. 10	大船渡地区 津波復興拠点 整備事業 まちづくり ワーキング グループ	津波復興拠点整備に向けた意見交換	中小機構、商業系まちづくり専門家、商工会議所、観光物産協会、消防署、消防団、地区公民館長、子育て団体代表、高齢者支援協議会（各1人）計9人／企画調整課、港湾経済課、商業観光課、地域福祉課、保険介護センター、防災管理室（各1）計6人 オブザーバー： 環境未来都市専門家、UR、PCKK（各1人）計3人 合計18人
2	2012. 11		津波復興拠点整備の基本的な考え方や導入する機能	
3	2012. 11		津波復興拠点整備に導入する機能と公共公益施設に配置する機能	
4	2012. 12		提言書素案の確認 ・地元商店会の意向が存在することを確認 ・共同施設の維持管理のルール作り ・津波復興拠点のマネジメント、スキーム構築、運営体制の検討が今後必要であることを確認	
5	2013. 1		提言書のとりまとめと市への提出	
テーマ別ワーキンググループ（エリアマネジメント、行政施設、商業業務施設）				
1	2013. 4. 17	エリマネ WG	(1) 商業空間整備計画に基づく土地利用計画 (2) 動線計画 (3) 施設整備イメージ (4) 事業主体・整備手法・管理運営；1) 津波復興拠点区域の管理・運営に向けたエリアマネジメント導入 2) 事業手法・スケジュール 〈全体計画の決定〉 〈ワーキンググループ間の調整〉	大船渡市副市長／災害復興局長／企画政策部長、総務部長、生活福祉部長、商工港湾部長／大船渡商工会議所事務局長、大船渡地区公民館長、保育園理事長、生協事務、／学識経験者、障害者支援専門家、中小機構、まちづくり専門家（各1人）合計14人
2	5. 31			
3	7. 2			
4	8. 21			
1	4. 26	行政施設 WG	(1) 津波防災拠点施設・津波復興拠点支援施設の配置方針 (2) 交通広場及び多目的広場の整備計画 (3) 津波防災拠点施設・津波復興拠点支援施設の基本方針 (4) 津波防災拠点施設・津波復興拠点支援施設の建築基本計画 (5) 津波防災拠点施設・津波復興拠点支援施設の管理運営手法（指定管理者制度の導入の検討）	災害復興局局長／商業観光課、土地利用課、企画調整課、防災管理室、地域福祉課／保健介護センター長、大船渡消防署長、大船渡消防団分団長、大船渡地区公民館長、子育て団体代表、高齢者支援協議会／環境未来都市専門家、再生可能エネルギー専門家、環境未来都市コンサルタント（各1人）合計15人
2	5. 30			
3	6. 23			
4	7. 30			
1	4. 30	商業施設 WG	商業業務施設基本計画：(1) 商業エリアに求められる機能 (2) 出店意向からみる必要面積と土地利用配置 (3) 商業の方向性、ターゲット、商業エリアの基本方針 (4) 商業空間の整備方針	商工港湾部部長／商業観光課、土地利用課、港湾経済課（各課課長）／大船渡商工会議所産業振興課長、大船渡観光物産協会、旅館組合、飲食業組合（以上各1人）／中小機構 (2)、商業系まちづくり専門家 (1)、環境未来都市専門家 (2)、学識経験者／地元大型店（以上、各1人）商店街 (6) 合計21人
2	5. 31			
3	6. 28			
4	8. 1			
8. 28			基本計画（案）を市長へ提出	
凡例：WG：ワーキンググループ、エリマネ；エリアマネジメント、商業；商業業務、中小機構；独立行政法人中小企業基盤整備機構、生協；岩手県飲食業生活衛生同業組合大船渡支部、セルの着色は【図14】の色分けと同じ				

表 16 津波復興拠点整備事業におけるワーキンググループ等参加者の状況

属性	No.	WG	専門委員会	エリマネ WG	行政施設 WG	商業施設 WG
WG 参加者、または参加していなかったが、テーマに関する団体に所属している者	1					
	2					
	3					
	4					
	5					
	6					
	7					
	8					
	9					
	10					
	11					
	12					
	13					
	14					
	15					
	16					
	17					
	18					
	19					
専門委員会委員	20		○			
	21		○			
	22		○			
	23		○			
	24		○			
	25		○			
	26		○			
	27		○			
	28		○			
	29		○			
大船渡市職員、または市内団体	30					
	31					
	32					
	33					
	34					
	35					
	36					
	37					
	38					
	39					
	40					
	41					
	42					
岩手県内団体	43					
	44					
	45					
	46					
大船渡市内商業者	47					
	48					
	49					
	50					
	51					
	52					

凡例：No.；参加者に通し番号を付したもの
No.の位置；中央揃えは行政職員を示す
WG；ワーキンググループ、WGの名称は、【表15】と同じ。セルの着色（図12と同色）は、WG等の参加を示す。
No.のセルの着色；灰色は複数の検討体への参加を示す。
○；専門委員会への参加者

災害復興局の大船渡周辺整備室の地元職員 4～9 人（1 職員あたり 2 つの WG を兼務しているものもいた）と委託業者 2 社が担当していた。

更に、WG がテーマ別に分かれた状況について、その参加者の関係する団体の属性や継続の状況を調査したところ【表 16】を得た。この結果と【表 15】を合わせ、以下に 4 つの結果を示す。

- ① WG の参加者 13 人中、テーマ別 WG に 7 人の継続参加がみられた。特に、商業業務施設 WG に 3 人、行政施設ワーキンググループに 4 人参加していた¹¹²。エリアマネジメント WG には 2 人参加していた。
- ② テーマ別 WG の各参加人数は、エリアマネジメント WG が 14 人、行政施設 WG が 15 人、商業業務施設 WG が 21 人であった。何れの WG にも、新規に、そのテーマに日頃から関わっている事業者や専門家が新たに参加していた。例えば、人数が一番多かった商業業務施設 WG では、地元の元商店街や仮設商店街等の商業者の参加により数が増えた。商業者の店舗再建に関わる施設検討をするので関心が高まったと捉える。本項 5) に後述するが、商工会議所がとりまとめた提言書の活動もこうした検討の場に商業者が自ら出てくる要因の 1 つと考えられる。
- ③ 何れの WG にも課長級（エリアマネジメント WG は部長級）の行政職員が複数人参加するようになった。
- ④ エリアマネジメント WG の参加者は、主に専門委員会の委員と行政職員が大半を占めている。13 人中 9 人、このうち派遣職員（国土交通省）は 1 人であった。

以上の結果から、①より、テーマ別 WG の検討を深めるため、前半の WG からの継続性、②より、新規性、専門性、関係者の参加を担保した体制となっていたことがわかる。また、③及び④より、テーマ別の施設整備の検討と並行して、エリアマネジメントの仕組みや体制といった運用面の決定がされていたと捉えられる。行政が事業実施のスケジュールと運用の検討を同時進行していくための場を設置し、また関係する参加者を招集していたことがわかった。

¹¹² 1 人で 2 つのワーキンググループに参加していた人もいたため、ワーキンググループの延べ参加人数として合計 8 人となっている。

2) 大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会

エリア別 WG の終了後、大船渡市は本格的にエリアマネジメントの仕組みと体制を整えるために「大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会」（以下、協議会という）を2014年7月に設置した。この協議会の設立について、大船渡市のホームページに次のように記載されている（2019年11月7日最終閲覧）。

市では、大船渡駅周辺地区（大船渡地区津波復興拠点整備事業区域及び大船渡駅周辺地区土地区画整理事業区域を中心とする地区）において、環境未来都市の実現に向けた先進的な取り組みを進めながら、将来にわたり継続して魅力と賑わいあるまちづくりを具現化していくため、エリアマネジメントの推進体制や取り組み等について、関係者による検討を進めています。¹¹³

このように、まちづくり協議会の事業目的とする範囲が土地区画整理事業（33.8ha）と津波復興拠点整備事業（2.3ha）であること、参加者が関係者¹¹⁴であることが明示されている。ここでいう「関係者」について、まちづくり協議会の規約をみると

（組織）

第4条 協議会は、次の者をもって構成する。

- (1) 大船渡市
- (2) エリアマネジメント・パートナー
- (3) 大船渡商工会議所
- (4) 大船渡地区津波復興拠点整備事業区域における借地人又は予定借地人
- (5) 旧予定借地人
- (6) その他第2条の目的を達成するために協議会が必要と認める者

2 協議会の委員は、前項各号の代表者から推薦を受けた者（第6号に該当する個人にあつては、当該個人）とする。

とある。更に、以下のように続く。

今後の検討にあたっては、進められている復興事業のスケジュールとの関係や、関連する法律、事業の実施に伴うコストの問題等の様々な課題を解決する必要があることから、関係者が連携して創意工夫を図りながら検討を行う組織として、平成26年7月31日に「大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会」を設立しました。¹¹⁵

113 大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会について
<https://www.city.ofunato.iwate.jp/soshiki/sigaichi/502.html>

114 設立時の「関係者」のうち、まちづくり協議会の委員は以下の通り。会長、大船渡市市長、副会長、商工会議所会頭、エリアマネジメント・パートナー、①街区予定借地人、②街区予定借地人、③街区予定借地人、④⑤街区予定借地人、⑥街区予定借地人、⑦⑧街区予定借地人の合計9人。

115 33再掲

このように、復興事業が関わる区域に先進的な取り組みを推進していくための検討をまちづくり協議会で行うことを大船渡市は明示した。事務局は災害復興局大船渡駅周辺整備室に設置され、市が推進する先進的な取り組みについて関係者による検討を進めているということから、大船渡市の主導で検討されたといえる。この協議会活動における行政の役割を知るために、ホームページに公開されている資料、第1～11回の会合の議事概要を整理し、【表17】に示す。その協議内容は主に、①基盤整備と施設整備のスケジュール、②津波復興拠点整備区域内の施設整備の手法、③津波復興拠点整備事業地のエリアマネジメントと土地貸付・建物所有の仕組み、④津波復興拠点整備区域内のエリアマネジメントの組織構築、以上の4つに分けられる。これらから得た知見を以下に整理した。なお、【表17】中の文章について、決定事項を伝えているのか、意向を伝えて議論を促すものであるのか区別するために、意向についてその文章の始めに(意)と示した。また、①から④の整理をした根拠の部分に下線を付した。また、大船渡駅周辺整備のプロセスにおいて主要な出来事を網掛した。

① 基盤整備と施設整備のスケジュール

第2回まちづくり協議会の意見交換で、「道路や街区の基盤整備について、市ではスピードアップを図るとともに、店舗オープン時には適切に整っている状態としてほしい」という意見に対し、第3回には「各街区の着工可能時期を目途に施設整備に着手できるよう、引き続き各街区での具体的な事業計画の検討を進めながら、並行してエリア全体での調整を進めていく」と回答し、基盤事業と各街区の施設整備のスケジュールの整合が取れた調整をしていくことを明言していた。配布資料で、基盤整備のスケジュールや津波拠点整備事業施設配置図(案)を示していた。基盤整備と施設整備を並行して検討し、調整していたことがわかった。第9回まちづくり協議会では「(仮称) おおふなと夢商店街とキャッセンが整備する商業施設の整備にあたっては、仮設店舗の撤去予定時期との擦り合わせを随時行いながら、スケジュール管理をしていく」とあり、仮設店舗から商業施設への移設のタイミングが合うように事業を進めていたこともわかった。施設完成後、スムーズに入居・オープンできるようにすることは、事業者の負担を軽減し、速やかな再建の手助けになる。

② 津波復興拠点整備区域内の施設整備の手法

津波復興拠点整備区域内で事業をする事業者の施設整備について、多様な業種や資本状況が異なる事業者を集約して施設整備をすること、特に事業者グループの調整が難しい状況があった。第2回まちづくり協議会、資料1「大船渡駅周辺地区のエリアマネジメントの推進に向けた検討経過等について」から、特に仮設商店街を主とした事業者を対象に商業部会を設置していたことがわかった。大船渡市は、津波復興拠点整備区域内の施設整備について、事業者グループにはまちづくり会社が整備した建物に入居することを前提としていた。その施設整備には、津波立地補助金を活用する予定としていた。個店事業者へは、津波復興拠点整備事業の目的の理解と、その事業手法に対する周知の

ために勉強会¹¹⁶も開催していた。商業者の意見は、どのような商業施設にしていくかということより、テナント賃料と施設整備の時期に関する興味が強く、施設整備の内容に係るエリアマネジメントに対する分担金や事業参加といった内容の理解を得るのが難しく、エリアマネジメントに参加する／参加しない、という意見の違いがあったこと、その違いが、まちづくり会社が整備する商業施設に入居する／入居しない、の意見の違いとなっていたことがわかった。

まちづくり会社が整備する商業施設は津波立地補助金を活用する方針としたため、それに必要なまちなか再生計画の策定が必要となった。また、まちづくり会社の整備する施設に入居しない商業者が、別途、グループ補助金を活用して独自に施設整備をすることになった。この整備については商工会議所が主に進めていくことになったことを第7回まちづくり協議会「大船渡駅周辺地区のエリアマネジメントの推進について」により確認した。独自に商業施設を整備するグループに対して大船渡市は直接関与せず、商工会議所と連携を取ることで、商業用地の貸付の可否も事業計画の内容を確認してから判断するとして、まちづくり会社の整備する施設に入居する商業者のグループとは分けて対応するようになったことがわかった。

③ 津波復興拠点整備事業地のエリアマネジメントと土地貸付・建物所有の仕組み

土地貸付や建物所有は、前述した津波復興拠点整備区域内の施設整備の手法にも関係するが、大船渡市は、復興市街地整備にあたり、被災前の市街地の問題・課題を解決するだけでなく、将来のまちづくりとして魅力的なまちの拠点を整備することを目的とした。そのためにエリアマネジメントによる運営を選択した。しかし大船渡市の事業者にとって、今まで馴染みのないエリアマネジメント費の負担をできる限り抑え参加しやすい仕組みとして、市有地である土地賃料を税相当額に減免するとした。また、土地貸付は、個々の土地・個人に対してではなく、街区ごとに企業に対して行ない、個人的な都合で廃業して使用されなくなる土地が発生することを避けた。企業のように街区に施設整備できない小規模の事業者に対しては、大船渡市はエリアマネジメントを実施するまちづくり会社が整備する建物への入居を誘導した。全ての街区に対し、まちづくり会社がコントロールできる土地貸付や建物所有の仕組み作りをしていたことがわかった。

④ 津波復興拠点整備区域内のエリアマネジメントの組織構築

大船渡市は、津波復興拠点整備事業区域について、当初からまちづくり会社が実施していくことを念頭に、施設整備を検討してきた。エリアの価値を高めて自身の事業の業績にも生かしていこうと考える予定借地人を、拠点を扱う事業者候補としてまちづくり協議会で招集、まちづくり会社設立までのスケジュールも明示し、まちづくり協議会の早い段階から、エリアマネジメント・パートナー¹¹⁷を選定し、エリアマネジメントに必要な計画検討や事業検討、実務的な支援を受けた。まちづくり会社設立の準備室が設け

116 2015年3月27日、第4回 大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会、資料1「大船渡駅周辺地区のエリアマネジメントの推進について」によると、プレ勉強会を含めると2か月間に計5回の勉強会を開催していた。

117 津波復興拠点整備事業区域を中心としたエリアのマネジメントを行うまちづくり会社への出資やエリアマネジメント事業実施に意欲を持つ民間事業者から、魅力的かつ実現性のある提案を求め、今後実施するまちづくり会社の設立やエリアマネジメント事業の方針確立を着実に推進するためのパートナーを選定する。

られ、エリアマネジメントの推進の実務的なことは準備室が行うようになっていた。タウンマネージャーが公募で決まると、まちづくり協議会で協議していたこと、準備室やまちづくり協議会が調整していたことをタウンマネージャーが担うようになり、準備室やまちづくり協議会は必要なサポートを行うという立場をとるようになった。以上から、まちづくり会社が設立されるまで、組織は少しずつ形を変え、エリアマネジメントの組織体制を実際に行うまちづくり会社に必要な事業者を固めていった状況がわかった。

このように、まちづくり協議会は、キャッセン設立を制度から、またその活動をスタートするために組織体制を構築する役割であったことが明らかになった。行政は、組織体制を整えるための制度設計、施設整備の手法の検討とそれに必要な計画策定、施設整備と基盤整備事業のスケジュール調整といった役割をしたことがわかった。

表 17 第 1～3 回 大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会活動概要
(大船渡市発表資料より引用し筆者加筆作成)

回・開催日	議事概要	配布資料
設立・第 1 回 2014. 7. 31	<ul style="list-style-type: none"> ・ 設立経緯、規約（案）承認、役員決定 ・ 施設等の整備方針や各種取り組み事項等をまとめたまちづくり計画を作成し、着実に実施していくこと ・ 対象区域については、土地区画整理事業区域と津波復興拠点整備事業の区域を合わせた約 36.1ha（但し、商業業務機能の再生を急ぐ観点から、当面は津波復興拠点整備事業の区域（10.4ha）を優先） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大船渡駅周辺地区のエリアマネジメントの推進に向けた検討経過等について ・ 大船渡駅周辺地区のエリアマネジメント推進に係る事業推進の全体フロー（案） ・ （仮称）大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会規約（案） ・ 大船渡駅周辺地区のエリアマネジメントの推進に向けた今後の進め方について ・ 大船渡地区津波復興拠点整備事業施設配置計画
第 2 回 11. 13	<ul style="list-style-type: none"> ・ エリアマネジメントの推進に向けた今後の進め方→まちづくり会社設立の方針 ・ まちなみ形成等に関する調整→デザインコード（案）を基に、拠点エリア（10.4ha）を優先して設定を進める ・ 商業街区の店舗配置の調整→各街区での事業計画や配置計画の検討と、エリア全体での調整を並行して行いながら、協議会で方向性を決定していく ・ <u>基本的に全ての街区に関して、まちづくり会社が全体最適の観点でコントロールできるよう、土地貸付や建物所有のあり方を協議会で検討していく</u> ◎ <u>道路や街区の基盤整備について、市ではスピードアップを図るとともに、店舗オープン時には適切に整っている状態としてほしい。</u> ◎ <u>個別の街区で検討する課題と、エリア全体で検討する課題がある</u> ◎ <u>状況が異なる街区へのまちづくり会社のかかわり方の検討が必要</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 資料 1) 大船渡駅周辺地区のエリアマネジメントの推進に向けた検討経過等について ・ 資料 2-1) 大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会部会設置規程及び商業部会委員名簿（資料 2-2～資料 4 は非公開） ・ 資料 5) <u>大船渡地区津波復興拠点整備事業施設配置（案）</u> ・ 資料 6-1) 基盤整備スケジュール資料（工事完了年度位置図） ・ 資料 6-2～4) 基盤整備スケジュール資料（H26～27 年度工事着手位置図） ・ 資料 6-5) 基盤整備スケジュール資料（H26～27 年度工事完成予定図） ・ 資料 7) 大船渡駅周辺地区のエリアマネジメントの推進に向けた今後の進め方について ・ 資料 8) は非公開 ・ 資料 9) 開発コンセプト（案）及びデザインコード（案）
第 3 回 2015. 1. 26	<ul style="list-style-type: none"> ・ 商業街区の施設整備に向けた今後の進め方→<u>各街区の着工可能時期を目途に施設整備に着手できるよう、引き続き各街区での具体的な事業計画の検討を進めながら、並行してエリア全体での調整を進めていく</u> ・ 津波立地補助金等を活用してまちづくり会社が施設整備を行っていくことも視野→協議会が主体となって商業部会や商業者グループ合同での打合せ等を行いながら、事業計画、店舗構成や施設配置計画等を取りまとめていく ・ まちづくり会社の設立について（案）→まちづくり会社の組織体制や事業内容は、津波復興拠点区域全体の施設配置の他、まちづくり会社による施設整備の有無によっても変わってくるため引き続き協議会全体で検討していく 	資料は非公開

表 17 第4～7回 大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会活動概要

回・開催日	議事概要	配布資料
第4回 2015. 3. 27	<ul style="list-style-type: none"> ・商業街区の施設整備に向けた今後の進め方→企業グループについては、これまでどおり、具体的な施設整備の検討や手続きを進めていく。<u>商業者グループについては、準備室が出店希望者と個別商談を実施し、詳細な経営状況を確認した上で、関係者で事業計画や施設の配置計画等についての検討を進めていく</u> ・まちづくり会社の設立について→まちづくり会社の設立に向けて、協議会内に準備組織「まちづくり会社設立準備室」を設置して、法人設立までに必要な準備作業や各種調整を進めていく 	<ul style="list-style-type: none"> ・資料1) 大船渡駅周辺地区のエリアマネジメントの推進について ・資料2-1、2-2 非公開 ・資料3) まちづくり会社に係る準備組織の設置等について ・資料4) まちづくり協議会規約(案) ・資料5) まちづくり会社設立準備室設置規程(案)
第5回 7. 9	<ul style="list-style-type: none"> ・企業グループについては、拠点全体の統一的な建物の色彩及びサインの企画等の調整を、引き続き進める ・<u>商業者グループについて、個別面談のとりまとめ結果(対象商業者数：計63名)まちづくり会社が整備する商業施設への入居希望アンケート結果(入居希望28件、希望しない17件、判断しかねる18件)</u> ・<u>おおふなと夢商店街(株)の独自商業施設建設希望に対しては、使用街区は4街区のみ。その使用可否は事業計画等を確認した上で判断する。最低限のエリアマネジメント事項を遵守することを条件とする。</u> ・まちづくり会社が整備する商業施設の着工までのスケジュール→まちづくり会社で雇用するタウンマネージャー及びスタッフの募集。公募する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・資料1) エリアマネジメントの推進について ・資料2～4) は非公開 ・参考資料2) タウンマネージャー及びスタッフの募集要項(案)
第6回 8. 10	<ul style="list-style-type: none"> ・商業エリア(津波復興拠点)の形成について →<u>企業グループについては、タウンマネージャーの意見と、まちづくり会社との関係性を踏まえて、事業用定期借地契約に係る貸付条件(案)を検討していく</u> →<u>商業者グループについては、まちづくり会社が整備する商業施設への出店希望者数は29件。各出店希望者の経営計画書(売上計画、資金計画等)の精度を高めつつ、施設配置の検討を進めていく。(仮称)おおふなと夢商店街(株)が独自に整備する商業施設への出店希望者数は26件。引き続き施設全体の事業計画等の取りまとめを行ってもらう。</u> ・まちづくり会社の設立について→タウンマネージャー決定 	<ul style="list-style-type: none"> ・資料1) エリアマネジメントの推進について ・資料2) は非公開 ・資料3) タウンマネージャー及びスタッフの雇用について ・資料4) 大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会規約(案) ・資料5) 道路・交通広場の設計等の概要について ・資料5) 道路・交通広場のイメージパース ・参考資料は非公開
第7回 10. 5	<ul style="list-style-type: none"> ・商業街区の整備について →<u>エリアマネジメント事業費は、各借地人において分担する。分担金額等の調整を進めていく。</u> ・まちづくり会社が整備する商業施設、出店申込者との貸付条件等の調整の仕方 ・まちづくり会社の設立→法人形態を株式会社、商号を「株式会社キャッセン大船渡」 ・<u>キャッセンの事業内容→不動産賃貸事業、エリアマネジメント事業、自主事業</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・資料1) エリアマネジメントの推進について ・資料2) 大船渡地区津波復興拠点の考え方及びまちづくり会社が整備する商業施設コンセプト(案)(資料3非公開) ・資料4) まちづくり会社の設立について ・資料5) まちづくり会社の事業スキーム(案) ・資料6、参考資料1～5は非公開

表 17 第 8～11 回 大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会活動概要

回・開催日	議事概要	配布資料
第 8 回 2016. 1. 6	<ul style="list-style-type: none"> ・ まちなか再生計画の策定について ・ エリアマネジメントの推進体制について → (株) キャッセン大船渡を設立するとともに 2・5 街区の予定借地人としたことに伴い、協議会の推進体制の見直し→<u>タウンマネージャーは協議事項の提案を行うことができる位置づけとする</u> ・ これまで②⑦⑧街区の予定借地人となっていた委員については、「旧予定借地人」として引き続き協議会に参画 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 資料 1) まちなか再生計画の策定について ・ 資料 2) まちなか再生計画（概要版）（平面図は非公開） ・ 資料 3) 大船渡駅周辺地区のエリアマネジメントの推進について ・ 資料 4) まちづくり会社の設立に伴う協議会規約の改正等について ・ 参考資料 1) (株) キャッセン大船渡の今後の事業について ・ 参考資料 2) 協議会規約（改正案） ・ 参考資料 3) 部会設置規程・まちづくり会社設立準備室設置規程 ・ 参考資料 4 は非公開
第 9 回 7. 28	<ul style="list-style-type: none"> ・ (仮称) おおふなと夢商店街(株)と(株)キャッセン大船渡が整備する商業施設の整備にあたっては、<u>仮設店舗の撤去予定時期とのすり合わせを随時行いながら、スケジュール管理をしていく</u> ・ 現おおふなと夢商店街協同組合が中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業の申請を行ったことを受け、(仮称) おおふなと夢商店街(株)と(株)キャッセン大船渡との間で、<u>イベント開催等グループ活動の共同実施に向けて役割分担等の調整を進める</u> ・ 官民連携まちづくり協議会決算について 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 資料 1) 大船渡駅周辺地区のエリアマネジメントの推進について ・ 資料 2) 平成 27 年度大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会決算書（資料 3 は非公開） ・ 参考資料 1) 大船渡駅周辺地区の整備状況について ・ 参考資料 2) その他参考資料は非公開
第 10 回 2017. 3. 14	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大船渡駅周辺地区の整備状況と今後の取り組み→(仮称) おおふなと夢商店街(株)と(株)キャッセン大船渡が整備する商業施設（平成 29 年 4 月 29 日開業予定）のテナント配置計画を確認 ・ ⑥街区に整備中の店舗の開業時期について確認、①街区の商業施設の開業時期及び施設イメージについて確認。 ・ 商業エリアの賑わいづくりに向けた取り組みについて→賑わいづくりについては、来街者に対して商品だけを提供するのではなく、個人の暮らしを豊かにすること、コミュニティづくりにも資する場と機会を提供すること。 ・ 平成 29 年度中に商業エリア内の商業施設が概ね開業することから、今後の協議会のあり方について意見交換 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 資料 ・ 参考資料 1) 道路平面図 ・ 参考資料 2) 宅地建築開始時期・主要道路供用開始時期 ・ 参考資料 3) 大船渡駅周辺地区の整備状況 ・ 参考資料 4) (仮称) 大船渡公園周辺の状況 ・ 参考資料 5) 行政施設の概要 ・ 参考資料 6) 津波復興拠点①②④⑤街区の概要 ・ 参考資料 7) 整備スケジュール ・ 参考資料 8) は非公表
第 11 回 8. 23	<ul style="list-style-type: none"> ・ 平成 31 年度からのエリアマネジメントの本格実施に向けて、各街区の次世代メンバーを中心に構成する作業部会を設置し、津波復興拠点のエリアマネジメントの具体的検討及び試行を行う ・ 協議会規約の改正について→人事改正 	<ul style="list-style-type: none"> 資料 1) エリアマネジメントの推進 資料 2) タウンマネージャー資料 資料 3) 協議会規約（案） 参考資料 1) 大船渡駅周辺地区整備状況 参考資料 2) 大船渡公園 参考資料 3 - 1) 大船渡都市計画地区計画 参考資料 3 - 2) 地区計画計画図 参考資料 3 - 3) 景観づくり&用途制限 参考資料 4 - 1) 津波防災拠点施設の概要 参考資料 4 - 2) 行政施設

3) 大船渡地区津波復興拠点整備事業専門委員会

WGによってまとめられた津波復興拠点整備基本計画(案)を基本計画にするにあたり、招集された専門家・学識経験者らで構成された委員会である。委員は全部で10人により構成され、その属性は、大船渡市は大船渡市副市長・災害復興局長・商工港湾部長、大船渡商工会議所、その他は大学学識経験者(3大学)、専門家(障害者支援、エネルギー、公民連携事業)で、前半のWGの参加者が含まれていないことが前出【表18】からわかる。専門委員会の役割については、

専門委員会の所掌事項

大船渡地区津波復興拠点整備事業基本計画に関すること

大船渡駅周辺地区まちづくりグランドデザインに関すること

大船渡駅周辺地区に関し、特に市長が必要とする課題等に関すること¹¹⁸

と、明示されている。所掌事項という表現からもWGとは異なる性質の特別な委員会と捉えることができる。第1回から4回の議事の概要について【表18】に示す。これより、「検討の進め方について」「津波復興拠点区域拡大について」「エリアマネジメントについて」、またそれらの推進体制、津波復興拠点事業区域の土地の貸付の考え方、大船渡地区津波復興拠点整備基本計画等、について議論されたことがわかった。行政が基本計画やグランドデザインを決定するに当たり、専門家の意見を聞く場であり、商業者や事業者、市民の直接の声が入る場ではないが、エリアマネジメントWGに参加している委員が10人中5人、商業事業施設WGに参加している委員が2人、行政施設WGも2人と、各テーマ別WG参加者の2人が委員になっていることから、テーマ別WGの検討内容を踏まえた上で議論されたと考えられる。

118 大船渡市ホームページ、大船渡地区津波復興拠点整備事業専門委員会についてより引用。
<https://www.city.ofunato.iwate.jp/soshiki/sigaichi/2047.html>

表 18 大船渡地区津波復興拠点整備事業専門委員会の議事の概要

(大船渡市ホームページを参考に筆者作成)

開催回	主な議事の概要
第 1 回 2013. 9. 27	専門委員会の構成と検討事項、検討の進め方、スケジュールの確認 専門委員会で行う検討は、市民や事業所等からの意見を聞きながら進めること。 市民や事業所等への情報提供は十分に行う。
第 2 回 11. 26	津波復興拠点区域の拡大について 拡大の方向性については、今後、商業者及び地権者の意向、土地区画整理事業の仮換地等を勘案して決定する。 エリアマネジメントについて エリアマネジメント推進組織の役割や推進体制、取り組み等の検討にあたっては、生業再生を目指す個々の動きと課題を整理する。
第 3 回 2014. 1. 14	エリアマネジメント推進組織の推進体制等について エリアに求められる管理・運営事業と設備投資等の投資事業については、リスクマネジメントができるように切り分けて検討する。 津波復興拠点整備事業区域の土地貸付の考え方等について 土地貸付の手法や取り決め事項の検討にあたっては、事業者が行う土地利用とそれに伴い必要となる手続きを想定し、整理する。 大船渡地区津波復興拠点整備基本計画等について ゾーニングやデザインコードの検討にあたっては、立体での空間把握を行いながら、検討すること。また、道路の整備にあたっては、住宅地との連続性を考慮するとともに、ソフト事業の実施等にも配慮する。 行政施設（津波防災拠点施設・津波復興拠点支援施設）整備等について 交通広場や多目的広場の使い方も含めて、今後引き続き検討する。
第 4 回 同年 8. 29	津波復興拠点整備事業の進捗状況等について エリアマネジメント推進組織については、津波復興拠点エリアの魅力を高めていくための持続的な取り組みとそれに伴うリスクを整理するとともに、人材の確保についても今後検討する。 行政施設（津波防災拠点施設・津波復興拠点支援施設）整備に関する検討状況について 利用者目線に立ったコンテンツづくり（津波の伝承や集客に結びつくもの）の検討を進めるとともに、避難のあり方を踏まえた施設の規模適正化を図る。また、交通広場の整備にあたっては、周辺施設との境界を意識させない工夫をするよう、今後検討する。

4) 株式会社 キャッセン大船渡

前述 2) のまちづくり協議会により、準備・設立された津波復興拠点整備事業区域内のエリアマネジメント会社である。大船渡市が前面に出てエリアマネジメントをするのではなく、民間ならではの役割が機能する仕組みが作られた。例えば、それは会社の資本金の出資者・出資比率にも現れている。キャッセンの出資者・出資比率を整理し【図 13】に示す。出資者の構成は、大船渡市と、エリアマネジメント・パートナーである大和リースが同率 24.83%、エリアで事業をする地元企業 3 社で 34.34%、地元銀行 3 行で 15%、その他商工会議所が 1%となっている。元副市長の話によるとこの比率は調整して実現したとのことであった。その目的は、

「市が単独筆頭株主にはならない。」

「金融機関にもしっかり関与する。」

「普段は民間企業の良さが出るように、必要な時には市が関与する」¹¹⁹

ことで、行政主導のまちづくり会社となるのを回避し、キャッセンが自主性を持つ仕組みを整えるためであった。

大船渡市からキャッセンへ、その業務の移管の変遷がみられる（【表 17】の表 midpoint 線で示す部分）。順を追ってみると、まず、まちづくり協議会第 6 回の時にタウンマネージャーの決定が報告されるが、この時、タウンマネージャーの立場や業務の明示は無かった。まちづくり協議会第 7 回において、キャッセンの事業内容が定まり、次の第 8 回において協議会の推進体制の見直しと、タウンマネージャーの位置づけがされていた。これに伴い、大船渡市は庁内に設置していたまちづくり会社設立準備室を廃止し、その事務業務を移管していたことがわかった。【表 19】

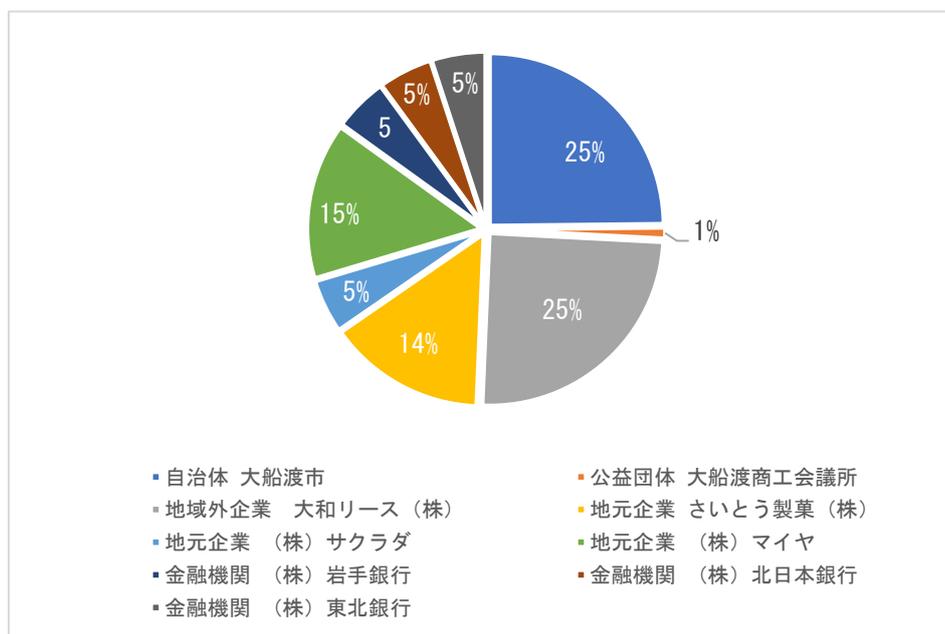


図 13 (株)キャッセン大船渡の出資者・出資比率

(大船渡市まちなか再生計画より筆者作成)

119 日本都市計画学会東北支部シンポジウム(2016年10月21日開催)配布資料より、抜粋し引用。

表 19 (株)キャッセン大船渡への業務移管
(出典：まちづくり協議会第8回資料4より抜粋)

1. 準備室の廃止（案）		
・準備室設置規程第5条の規定により、以下のとおり、準備室の事務をまちづくり会社に引渡すとともに、準備室及びその設置規程を廃止します。		
(1) 引き渡す事務		
業務名	概要	進捗状況
①法人設立 関連業務	・ビジョン、ミッションの作成	・継続検討（素案は作成済）
	・タウンマネージャー、スタッフ、社長の確保	・完了 →社長については、当面の間の暫定的な就任のため、引き続き事務局とともに候補者を選定
	・法人設立手続き	・完了
②事業内容 の検討	・商業施設計画の作成	・継続検討（素案は作成済）
	・エリアマネジメント事業の検討	・継続検討（概要は作成済）

この時、キャッセンのタウンマネージャーは、エリアマネジメントの戦略を以下のよう
に掲げている。

- ・社会情勢や流行等に応じて、変化し続けるだけの受容性と冗長性があること
- ・先行整備する街区をモデルとして、周りの街区整備に援用可能な知見を得ること
- ・ハコモノは整備した瞬間に負債になるという考えから、建物にはお金をかけないこと
- ・代わりに、変化の余地のある外部空間にこだわること
- ・「コモンズ」を創出するため、「プレイスメイキング」「タウンプロモーション」「エリアマネジメント」の3つの取り組み・活動を行うこと自体をデザインと捉えること

この戦略から、キャッセンは商業施設において個々の店舗ではなく、「コモンズ」とい
う空間の活動により価値を創出していくことを目指すことがわかった。

その後、タウンマネージャーのもと、まちづくり協議会との連携によりプロジェクト
を推進させた。第3期まちびらきにより、先行の⑥、③、②④⑤に加え①街区のまちび
らきが開催された。そして、キャッセンは2018年3月に都市再生推進法人に指定され
た。こうして、官民連携の新市街地整備の仕組みが整っていったことがわかった。

5) 大船渡市の商業者らによる検討組織

WGの仮設商店街代表の発言（第3回議事録）から、商工会議所がまとめ役となった
地元の商業者らによる「震災後の新しい商店街を考える委員会」の存在がわかった。第
4回の議事録から要望書のまとめは中小企業基盤整備機構が支援をしていた。商業者
の委員会に関わっていたと考えられる。同時期にまちづくりの専門家が、商業者らとワー
クショップを行い、商業者らと議論し考えをまとめていたこともわかった。更に、大船渡

商工会議所の機関誌¹²⁰によると、「復興商店街実現プロジェクト会議」を商業者らで立ち上げ、今後の商店街の在り方について5回の検討協議を重ねていたことがわかった。その提案を【図14】に示す。その協議内容を要望書にまとめ、エリアマネジメントWGの最終会議に間に合わせるタイミングで2013年8月19日に市長に提出していた。この要望書の内容は、エリアマネジメントWG第1回資料にも記載があり、エリアマネジメントWGにおいて情報共有されていた。商業者らの意見は、直接大船渡市が関与してとりまとめたものではなく、商工会議所がとりまとめて挙げられていたことがわかった。

(3) 市街地整備における行政の役割

以上、4つの検討体から明らかになった行政の役割を以下に整理する。

大船渡市は津波復興拠点整備により市有地とした土地の維持管理のために地代を徴収するのではなく、地代を減免し、その分をエリアマネジメントに当てるという仕組みを作ることで事業者が参加しやすくした。また大船渡市も出資者になることでエリアマネジメントの運営を市が関与していく役割を果たしていることがわかった。

このことは、事業計画の検討段階から事業実施段階までの検討体のデザイン設計をし、エリアマネジメントの組織体制からもわかった。まちづくり協議会メンバーは、津波復興拠点整備のエリア内でリスクを負う事業者だけでなく事業に精通したパートナーも加えて構成した。エリアマネジメントの確実な事業推進の体制と、行政と事業者の役割分担を意識する仕組みづくりをしたといえる。

また、この仕組みづくりのために、基盤整備のスケジュール、施設整備に係る計画策定、補助金申請という期限と、被災前にはなかったエリアマネジメントという仕組みの理解を商業者から得るために、WG、テーマ別WG、まちづくり協議会と段階毎にエリアマネジメントに参画するターゲットを分類し、それぞれに対応する支援をしていたと捉えることができる。最終的にエリアマネジメントに参画できる事業者だけではなく、参画しなかった独自商業施設整備をした商業者らに対しても表面には現れない支援をしたといえる。

実際には、商店街型グループ補助金による共同店舗建設は組合の法人化、共同事業、共同店舗の建設費と維持管理費は、キャッセンのエリアマネジメントに参加するということと差は大きくない。むしろ出費はまちづくり会社が間に入らない分、ダイレクトに組合員の負担になるため独自商業施設整備をする方が負担は重い。しかし、「賃料が高すぎる」「いろいろなルールに縛られたくない」といった考えを持つ事業者のエリアマネジメントの参画には繋がらなかった。そこで大船渡市は、市有地の貸付条件を「その使用可否は事業計画等を確認した上で判断する。最低限のエリアマネジメント事項を遵守することを条件とする。」とハードルを設けることにより、店舗再建は容易ではない

120 商工しおさい, 大船渡市商工会議所, 2013年9月20日発行, NO. 348

という責任感と負担に向き合う自覚を醸成したと捉えることができる。ハードルをクリアしたキャッセンには入居しない商業者の商業施設は、キャッセンの施設と同様、仮設商店街解体と商業施設入居がスムーズにできるようスケジュールが組まれたことから行政の支援があったといえる。

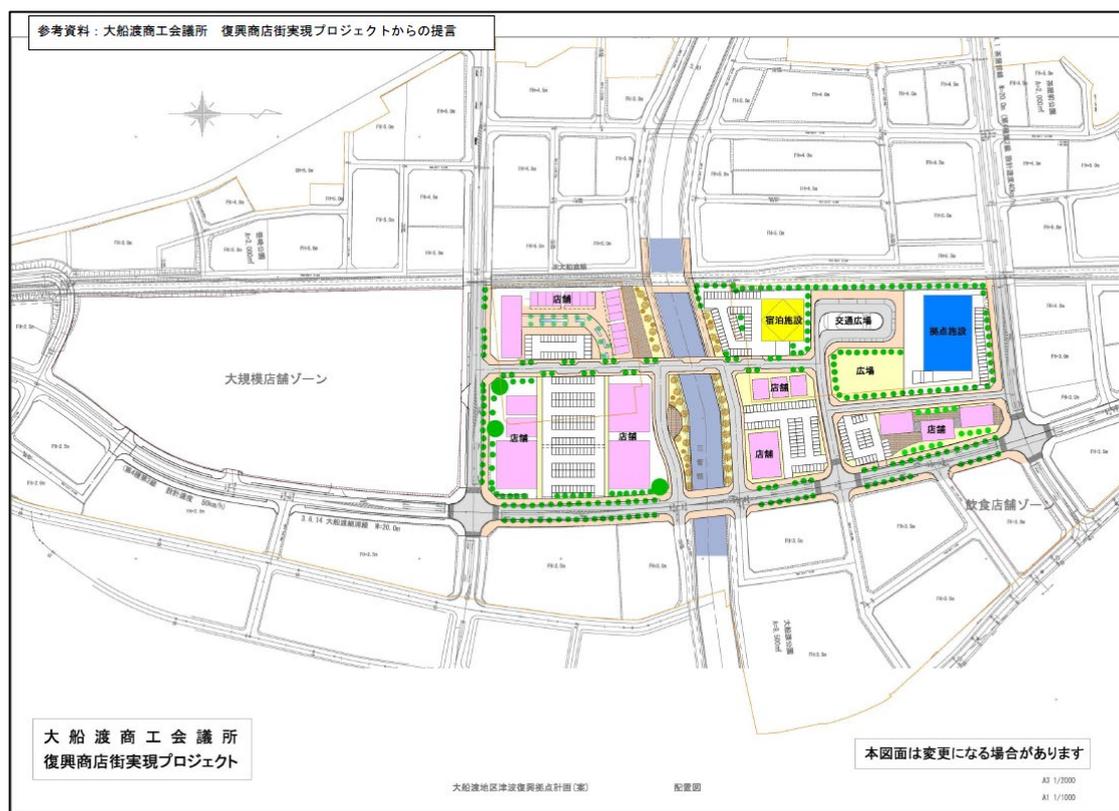


図 14 地元商業者による「復興商店街実現プロジェクト会議」の提案
 (出典：エリアマネジメントワーキンググループ第1回資料より)

3-5 復興市街地整備事業における被災自治体の役割

復興市街地整備事業により、市街地は再び生活の場として新市街地として再建されることになった。しかし、大半の市民にとっては「事業がわからない」「市民にはイメージがわからない」、行政もまた、「経験のない」「慣れていない業務」からのスタートであったことが、3つの事例から明らかになった。行政の支援が早期にはなく、外部専門家の支援のみで再建を目指した気仙沼市のかもめ通り商店街では、商店街の再建を目指すための土地の確保を始めるところから商業者だけで行うことの困難を知ることができた。また、女川町と大船渡市の事例では、国・県・支援自治体・専門家・実務者等による様々な人的支援のもと、協議会等を設置して計画的に市街地整備が行われていた状況について知ることができた。

女川町の市街地整備事業は、被災直後から話し合われてきた「まちを使用する市民(商業者・事業者)」の市街地再建の提案に沿って行政が紐づけたものであった。主に地元職員が市民の会合に出席をすることで、行政は「まちを使用する市民(商業者・事業者)」「利用する市民(住民)」の2つの視座を得ていた。また、地元職員・派遣職員も含め行政は、事業推進のための技術的な検討、例えば、法制度・事業の運用を専門家や委託業者らと検討し、国・県等の関係者と調整する役割をした。

大船渡市の市街地整備事業は、行政発意の元に主導されたものであった。事業者への周知と理解を確実にするため、行政と市民の役割分担という考えを明示したことは効率的、合理的であったと考える。エリアマネジメントを実施するための組織体制の仕組みづくりにおいて、大船渡駅周辺整備室の地元職員が事務局として継続して担当していた。技術的なことに関する検討は外部専門家に、また、まちづくり会社設立は、エリアマネジメント・パートナーとして、大手リース会社に協力¹²¹(出資・建設も含め)を得たことや、まちづくり会社の設立に伴い、順次協議会規約の改正を重ね、その時の状況に合わせて事業を推進しやすいように事業実施の制度的環境を整えることは、行政ならではの市民への丁寧な支援であったといえる。一方で、気仙沼市鹿折地区の市街地整備事業は、商店街再建をはじめとして復興事業に市民の意見を反映するための行政からの支援は、派遣職員によるところが多く、地元職員による支援は少なかったことから、職員の自己判断の範囲で支援をしていたが、行政自体が市民の意見を反映する役割を果たしていたとは言い難いといえる。

気仙沼市鹿折地区のかもめ通り商店街では、行政も商業者自身も商店街再建に積極的な当事者意識を持つものが少なかった。一方で、女川町のように市民が初めから積極的な当事者意識を持って行政と共に事業を推進したところもあれば、大船渡市のように、市民に当事者意識を持ってもらうところから行政が下支えし醸成をしなければならないこともあった。いずれの事例からも、将来の見通しが難しく状況により決めようとする市民の存在により不確定な状況があった。市街地整備事業は市民にとって「イメージがわからない」ものである。市民に具体的なイメージが無い場合は、行政主導も必要で

121 協力した大手リース会社のホームページから、キャッセン商業施設建設も手掛けていたことがわかった。

あることがわかった。その場合、市民に対する復興事業に関する情報提供が不可欠であり、イメージしやすくなるための支援も必要となる。【分析 2】

以上から、第三章の調査分析より得た、リサーチ・クエスチョン 1「東日本大震災の復興市街地整備事業において行政職員はどのような役割を果たしたか」の答えは以下のとおりである。

市街地整備事業を市民と連携して推進するため、行政の職員は、被災自治体が復興まちづくりの主体として必要な会合の場を設け、又はその設置を支援していた。そして、市民と共に会合に参加し、復興事業に対する市民の意見を聞くと共に、復興事業の説明をしていた。また、市民の要望に合った事業を推進するために、専門家や業務委託者と適切な方策を模索・検討し、時には部課を横断して調整する役割を果たしていた。

第四章 岩手県三陸沿岸の復興事業と職員支援の実態

4-1 はじめに. 本章の背景と目的

第二章の既往研究より導出したリサーチ・クエスチョン2「各被災自治体の職員不足の状況と復興事業の規模や確保方法に関係があるか。」の答えを得るために、本章は、受援側の復興事業と職員確保の状況を解明することを目的とする。

被災自治体が職員支援を受けた背景として、膨大な復興事業を進めるための職員数の確保や事業の技術的な支援を受ける必要があった。特に職員数は、2002年からの地方公務員定員適正化計画による職員数を削減していた影響もあった。被災した2011年は、自治体は職員数を削減している最中であり、自治体は指定管理者制度を導入する等、アウトソーシング化して庁内業務をスリム化していた。そのため、行政内は職員数もノウハウも足りない状況であった。また、全国的に支援する側の自治体も職員の余剰がある状態ではない中、職員を確保し継続支援している。こうした背景の下、自治体職員の派遣は、被災初期・応急期の短期の応援業務から基盤整備等長期を要する復興事業の業務への移行と共に、職員の派遣の期間は1年以上になった。これだけ多くの自治体に職員を長期に継続して派遣すること、特に1年以上被災自治体の職員として着任するという支援は、日本の過去の災害において例を見ない支援である。

4-2 研究の概要

4-2-1 調査対象

被災自治体については、岩手県沿岸の津波により被災した13自治体のうち、中期長期派遣を要請しなかった普代村、洋野町、2015年度より要請の実績がない久慈市を除く9市町村¹²²（以下、被災9自治体という）を対象とした。これら被災9自治体は行政の機能の中心である庁舎の被害を受け、行政職員自身が多く犠牲になった自治体も含まれている。こうした被災状況の異なる被災9自治体を対象にして調査をすることは、各被災自治体の復興事業を反映した職員確保の実態を知るのに有用と考える。支援自治体については、非被災自治体かつ被災自治体と同等の地方公共団体として市区町村を対象とした。また、岩手県内の非被災市町村は自助の範囲とし、本章では除外し、調査は岩手県外の市区町村を対象とした。

4-2-2 研究の構成と調査方法

はじめに、4-3では、被災9自治体自治体の復興事業の実態として、被災9自治体の「第20回各市町村の復興交付金事業計画 復興交付金事業等事業計画書（様式1-2）」（以下、復興交付金事業計画書という）の、事業計画書の注3¹²³に注意し既配分を採用

122 宮古市、大船渡市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、野田村の9市町村。

123 復興交付金事業計画一覧表下部に記載がある補注の（注3）のこと。「総交付対象事業費」、「各年度の交付対象事業費」、「事業間流用額」欄の上段（ ）書きは、前回までに配分された額等を記載し、中段には今回申請する額を記載する、とある。

して、復興交付金事業計画書から事業内容と各事業費用について事業数・事業期間、年度別事業費の推移を調査し、被災 9 自治体の自治体規模と復興事業の特徴を明らかにした。次に 4-4-1 では被災 9 自治体自治体の被災前・後の職員数の増減から、復興事業が職員数に及ぼした影響を把握するために「総務省，地方公共団体定員管理関係，市区町村データ，第 2 表-1，部門別職員数」2005（平成 17）年及び 2010（平成 22）年より、被災前の職員数の状況を調査し、同データ 2010（平成 22）年及び 2018（平成 30）年から、被災後の職員数の状況を調査し、それぞれ職員数の割合を比較し被災前と被災後について分析をした。4-4-2 では、被災 9 市町村の職員確保状況について、必要人数・確保人数・不足人数を調査し、復興事業の推移との関係を推測した。4-4-3 では、復興交付金事業と職員の必要人数・確保人数・不足人数の推移の状況を調査し整理した。4-4-4 では、岩手県の公開資料「被災市町村職員確保状況④人材確保状況〈自治体別〉」により、2012 年度から 2017 年度までの中長期の被災地外市町村からの職員派遣の状況を明らかにし、4-4-3 の結果と併せて職員不足の推移を分析し特徴を得た。【分析 3】

4-5 では、被災 9 自治体の職員確保の方法について、同資料「②人事確保状況〈スキーム別〉」から調査した。但し、当該資料の派遣方法は 2013 年度から分類が記載され、2011 年度及び 2012 年度については分類されておらず不明のため、2013 年度からの分析とした。【分析 4】

以上の調査分析から復興事業を鑑みた職員確保の実態を解明し、リサーチ・クエスション 2 の答えを得る。

4-3 岩手県三陸沿岸の復興交付金事業の実態

復興交付金事業は、東日本大震災復興特別区域法（平成二十三年法律第百二十二号）第七十八条に定められた被災自治体が、国の財政支援を受ける復興事業である。「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（東日本大震災財特法）」における「特定被災地方公共団体」及び「特定被災区域」に指定された自治体において、「復興特区法に基づき、東日本大震災により著しい被害を受けた地域における復興地域づくりに必要な事業を一括化し、一つの事業計画の提出により、被災地方公共団体へ交付金を交付するものであり、被災地の復興を支える中核的な制度」¹²⁴として、被災地方公共団体が自らの復興プランの下に進める地域づくりを支援し、復興を加速させることを目的に創設された。5省40事業の基幹事業【表20】と、それに付随する効果促進事業により成っているが、本章においては復興交付金事業の主である基幹事業の動向にのみ着目する。出来れば、効果促進事業も加味することが正確であると考えが、正確な事業費を知ることには本分析は要点を置いていない。基幹事業の傾向を概観する調査のため、基幹事業に付随する効果促進事業については算入していない。

表20 復興交付金基幹事業一覧表
(出典：復興交付金要綱)

番号	事業名	番号	事業名
文部科学省		国土交通省	
A-1	公立学校施設整備費国庫負担事業（公立小中学校等の新増築・統合）	D-1	道路事業（市街地相互の接続道路等）
A-2	学校施設環境改善事業（公立学校の耐震化等）	D-2	道路事業（高台移転に伴う道路整備（区画整理））
A-3	幼稚園等の複合化・多機能化推進事業	D-3	道路事業（道路の防災・震災対策等）
A-4	埋蔵文化財発掘調査事業	D-4	災害公営住宅整備事業等（災害公営住宅の整備、災害公営住宅に係る用地取得造成等）
厚生労働省		D-5	災害公営住宅家賃低廉化事業
B-1	医療施設耐震化事業	D-6	東日本大震災特別家賃低減事業
B-2	介護基盤復興まちづくり整備事業	D-7	公営住宅等ストック総合改善事業（耐震改修、エレベーター改修）
B-3	保育所等の複合化・多機能化推進事業	D-8	住宅地区改良事業（不良住宅除却、改良住宅の建設等）
農林水産省		D-9	小規模住宅地区改良事業（不良住宅除却、小規模改良住宅の建設等）
C-1	農山漁村地域復興基盤総合整備事業 （集落排水等の集落基盤、農地等の生産基盤整備等）	D-10	住宅市街地総合整備事業（住宅市街地の再生・整備）
C-2	農山漁村活性化プロジェクト支援（復興対策）事業 （被災した生産施設、生活環境施設、地域間交流拠点整備等）	D-11	優良建築物等整備事業
C-3	震災対策・戦略作物生産基盤整備事業 （麦・大豆等の生産に必要な水利施設整備等）	D-12	住宅・建築物安全ストック形成事業（住宅・建築物耐震改修事業）
C-4	被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）	D-13	住宅・建築物安全ストック形成事業（がけ地近接等危険住宅移転事業）
C-5	漁業集落防災機能強化事業 （漁業集落地盤高上げ、生活基盤整備等）	D-14	造成宅地滑動崩落緊急対策事業
C-6	漁港施設機能強化事業 （漁港施設用地高上げ、排水対策等）	D-15	津波復興拠点整備事業
C-7	水産業共同利用施設復興整備事業 （水産業共同利用施設、漁港施設、放流用種苗生産施設整備等）	D-16	市街地再開発事業
C-8	農林水産関係試験研究機関緊急整備事業	D-17	都市再生区画整理事業（被災市街地復興土地区画整理事業等）
C-9	木質バイオマス施設等緊急整備事業	D-18	都市再生区画整理事業（市街地液状化対策事業）
		D-19	都市防災推進事業（市街地液状化対策事業）
		D-20	都市防災推進事業（都市防災総合推進事業）
		D-21	下水道事業
		D-22	都市公園事業
		D-23	防災集団移転促進事業
		環境省	
		E-1	低炭素社会対応型浄化槽等集中導入事業

124 復興交付金は、「東日本大震災の復興地域づくりに必要なハード事業を幅広く一括化するだけでなく、自由度の高い効果促進事業、地方負担の手当て、基金の活用等、過去の震災への対応にはない極めて柔軟な仕組み」として東日本大震災の費用的な面だけではなく、手続きの簡略化からも被災自治体の復興事業を支えている。

4-3-1 復興交付金事業の特徴

大規模事業が多い被災自治体ほど、業務に対する行政の負担も大きくマンパワーが必要になることは既往研究からも示唆がある。費用が多額で事業数が多く、長期を要する事業は、復興全体に及ぶ影響が大きい。職員確保を負担なく、適切にするためにも、そのような事業は計画を立てる段階から実施するまで、スムーズに進められることが必要であるとする。本項では、各被災 9 自治体における復興交付金事業の内容と費用の推移から復興事業の特徴を明らかにし、職員確保への影響を推測する。

復興交付金事業の申請の状況は、復興交付金事業計画書にその申請金額と申請する回以前の配分を受けた金額も記載されている。基金という性格はあるが、事業の計画と実施の目処を立てて予算申請することにより配分を受けることができる。申請した事業は事業計画が実施可能な状況と判断できるため、事業進捗を反映しているとする¹²⁵。申請回数はその年度により異なることから、第 20 回（2018 年 3 月時点）申請に記載されているデータを採用し、2011 年度から 2017 年度までを年度毎に、被災 9 自治体の各事業費がいつ・どのような事業に配分されたか調査をした。結果として得られた被災 9 自治体の復興交付金事業の特徴を【表 21】の各内容について分析し、市町村毎の状況を【表 22a】～【表 22i】に示す。なお、表中の事業番号は、復興交付金事業の事業番号をそのまま引用し記載している。A は文部科学省管轄、B は厚生労働省管轄、C は農林水産省管轄、D は国土交通省管轄、E は環境省管轄の事業である。また、総事業費は 2017 年度まで累計したものである。

凡例にも記載しているが、各事業費計・期間・各基幹事業の総合計の事業数（表中は事業数と記載している）の上位 5 位と、2011 年度から 2017 年度の事業費計のうち、最大金額を赤字で示している。更に、赤字で示した事業番号のセルは、灰色に着色している。また、年度毎の事業費に上下の変動¹²⁶がみられるものには金額の部分を灰色に着色している。

表 21 被災 9 市町村に関する復興交付金事業費の特徴に関する調査内容

調査内容
事業総数
総事業費
各基幹事業の総合計の事業数
各基幹事業にかかった期間（年）
国土交通省（D 事業）が占める割合
多額の費用の事業名、第 5 位まで
長期間の事業名、第 5 位まで
事業数が事業名、第 5 位まで
事業の特徴（割合等）

125 東日本大震災復興交付金制度要綱, 第 8 「交付金の執行」, 1 基金の造成 特定市町村又は特定都道府県は、復興交付金事業等の実施に当たり基金を造成し、復興交付金事業計画の計画期間内にこれを取り崩して復興交付金事業等を実施することができる。そのため、事業計画の内容とは異なる事業に移行がある程度みられる。申請した事業ではないが、別の事業に生かされるという点で事業進捗と捉える。

126 事業費申請の上下は、上下動があるものを対象としていて、収束に向かったもの（事業完了により 0 円になったもの）は含まれていない。

表 22a 宮古市の復興交付金事業の特徴

	事業番号	年度						各事業費計 (千円)	省庁計 (千円)	期間 (年)	事業数	
		2011	2012	2013	2014	2015	2016					2017
1	A-4	0	57,480	184,567	0	0	0	242,047	242,047	2	2	
2	C-1	0	417,000	60,000	820,000	30,000	0	1,327,000	16,218,279	4	2	
3	C-2	12,886	764,588	0	8,139	145,514	0	931,127		5	3	
4	C-4	0	38,000	0	0	32,638	0	70,638		4	1	
5	C-5	0	1,564,000	959,300	871,930	203,799	143,207	3,758,742		6	9	
6	C-6	0	96,600	227,020	54,200	0	0	377,820		3	1	
7	C-7	0	3,986,962	4,173,318	1,591,136	1,536	0	9,752,952		4	4	
8	D-1	0	948,000	1,323,000	4,225,000	4,499,000	5,542,000	3,051,000		19,588,000	6	14
9	D-4	285,000	4,561,368	7,600,254	6,415,858	2,813,578	0	0	21,676,058	5	10	
10	D-5	0	14,573	92,125	120,384	339,577	779,087	112,000	1,457,746	6	2	
11	D-6	0	2,610	16,500	14,586	36,420	82,199	0	152,315	5	2	
12	D-9	0	0	89,000	0	0	0	0	89,000	1	1	
13	D-13	0	613,080	201,740	0	0	0	0	814,820	2	1	
14	D-15	0	171,500	339,000	1,526,000	0	146,720	1,058,689	3,241,909	6	2	
15	D-17	0	939,300	825,089	5,434,769	2,141,242	1,054,936	645,000	11,040,336	6	8	
16	D-20	0	142,950	0	32,590	15,250	226,245	0	417,035	5	4	
17	D-21	0	0	453,000	157,000	4,023,465	0	0	4,633,465	3	3	
18	D-22	0	122,500	70,000	0	0	0	0	192,500	2	3	
19	D-23	0	3,199,000	7,330,500	5,271,500	923,500	0	0	16,724,500	4	20	
20	E-1	0	10,500	82,453	104,300	43,569	52,150	32,190	325,162	325,162	6	1
事業費計		297,886	17,650,011	24,026,866	26,647,392	15,249,088	8,026,544	4,915,385	総事業費	96,813,172	85	93

凡例：赤字は事業費・期間・事業数の上位5事業を示し、その数値を示す事業番号のセルを着色して示す。また、申請額がV字変動している事業について、年度欄の数字のセルに着色して示す。

【宮古市の復興交付金事業の特徴】

宮古市は、基幹事業を計 20 事業実施している。その合計は 93 事業となり、事業期間を累計すると 85 年分となる。総事業費は 96,813,172 千円、そのうち国土交通省の管轄事業（以下、D 事業という）が総事業費の約 8 割強を占めている。最も費用が多額であるのが災害公営住宅整備費（D-4）、次いで道路事業〈市街地相互の接続道路〉（以下、D-1 と示す）、防災集団移転促進事業（以下、D-23 と示す）、都市再生区画整理事業〈被災市街地復興土地区画整理事業〉（以下、D-17 と示す）、水産共同利用施設復興整備事業（C-7）である。

最も長い期間を要した事業は、漁業集落防災機能強化事業（以下、C-5 という）、D-1、災害公営住宅家賃低廉化事業（以下、D-5 と示す）、津波復興拠点整備事業（以下、D-15 と示す）、D-17、低炭素社会対応型浄化槽等集中導入事業（以下、E-1 と示す）の 6 基幹事業で、各 6 年（2017 年度時点）要している。市街地形成や住宅再建に関わる事業に時間を要している状況がわかる。

また、最も事業数が多いのは、住宅再建に関わる事業 D-23 の 20 事業である。次に、市街地や住宅地を結ぶ道路事業 D-1 は 14 事業と多い。D-4 は 10 事業、C-5 は 9 事業、D-17 は 8 事業の合計 61 事業である。

年度により事業費が一旦途切れる、または減っていたが上昇するという変動（以下、V 字変動という）がみられる基幹事業は、C-1,C-2,D-6,D-15,D-17,D-20,D-21、E1 の 8 基幹事業あり、全体の約 4 割である。基幹事業費は、2014 年度を最大に年々減少し事業が収束しているが、年度により費用に V 字変動がみられる基幹事業もある。宮古市の復興事業で事業費が多額、V 字変動があり、事業数が多いのは、D-15,D-17 の 2 基幹事業である。これらの事業費が最大であった時期と V 字変動の状況から、2013 年度から 2017 年度にかけて事業に合った職員確保が難しかったのではないかと推測する。

表 22b 大船渡市の復興交付金事業の特徴

事業番号	年度							各事業費計 (千円)	省庁計 (千円)	期間 (年)	事業数
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017				
1 A-1	0	31,742	65,871	68,493	350,388	426,583	0	943,077	2,039,256	5	4
2 A-2	0	11,422	136,343	24,518	177,162	372,665	0	722,110		5	15
3 A-3	0	12,464	0	0	29,994	7,333	0	49,791		5	1
4 A-4	0	23,240	55,903	62,527	81,536	70,242	30,830	324,278		6	2
5 B-3	0	0	0	0	5,358	0	0	5,358	5,358	1	1
6 C-1	0	359,000	762,000	702,000	149,000	59,000	0	2,031,000	11,340,403	5	3
7 C-2	0	120,000	100,000	0	0	0	0	220,000		2	1
8 C-5	0	30,000	9,600	560,100	142,800	275,540	101,760	1,119,800		6	3
9 C-6	0	700,000	100,000	0	0	0	0	800,000		2	2
10 C-7	0	6,499,000	576,000	94,603	0	0	0	7,169,603		3	4
11 D-1	0	695,600	2,662,700	3,405,000	2,880,695	2,473,351	4,263,841	16,381,187	77,619,979	6	23
12 D-2	0	0	200,000	2,645,000	446,450	703,550	1,182,556	5,177,556		5	1
13 D-4	252,920	3,528,420	5,355,400	11,668,800	1,271,650	0	0	22,077,190		5	20
14 D-5	0	18,810	143,980	146,972	175,768	384,604	438,515	1,308,649		6	3
15 D-6	0	2,550	26,890	21,703	31,143	39,965	55,891	178,142		6	2
16 D-13	0	0	235,800	471,600	0	0	0	707,400		2	1
17 D-15	0	121,816	1,470,930	2,577,500	130,000	679,502	819,214	5,798,962		6	2
18 D-17	0	1,009,300	200,000	611,000	2,000,000	2,692,674	1,266,463	7,779,437		6	3
19 D-20	0	14,000	11,000	0	0	0	0	25,000		2	1
20 D-21	0	21,760	418,000	0	32,000	0	240,818	712,578		6	4
21 D-22	0	0	10,000	0	0	0	0	10,000		1	1
22 D-23	0	3,308,001	9,831,315	4,324,562	0	0	0	17,463,878		3	23
23 E-1	0	51,670	60,250	140,223	0	49,864	65,154	367,161		367,161	6
事業費計	252,920	16,558,795	22,431,982	27,524,601	7,903,944	8,234,873	8,465,042	総事業費	91,372,157	100	121

凡例：赤字は事業費・期間・事業数の上位5事業を示し、その数値を示す事業番号のセルを着色して示す。また、申請額がV字変動している年度欄の数字のセルにも着色をして示す。

【大船渡市の復興交付金事業の特徴】

大船渡市は、基幹事業を計 23 事業実施している。その合計は 121 事業となり、被災 9 自治体の中で最も多くの事業を実施している。その事業期間は累計すると 100 年分となる。総事業費は 91,372,157 千円、そのうち D 事業が総事業費の約 9 割を占めている。最も費用が多額であるのが D-4、次いで D-23,D-1 となっている。中でも住宅に関して事業費がかけられている。防集の事業数は 23 事業あり、これも被災 9 自治体で最も多い。

最も長い期間を要した事業は、埋蔵文化財発掘調査事業（以下、A-4 と示す）、C-5、D-1、D-5、東日本大震災特別家賃低減事業（以下、D-6 と示す）、D-15、D-17、下水道事業（以下、D-21 と示す）、E-1 の 9 基幹事業で、各 6 年（2017 年度時点）要している。5 年以上要している基幹事業が 15 事業と全基幹事業に占める割合が多い。その内容は、市街地形成や住宅再建に関わるものである。

また、最も事業数が多いのは、住宅再建に関わる事業で、D-23 と D-1 が 23 事業、D-4 が 20 事業である。

基幹事業費は、2014 年度を最大に、翌年度にはある一定程度まで減少し、収束しているとみられる。V 字変動は、A-2,A-3,C-5,D-1,D-2,D-6,D-15,D-17,D-21 全体の約 3 割の 9 基幹事業にみられる。大船渡市の復興事業で事業費が多額、V 字変動があり、事業数が多いのは、D-1,D-15,D-17 の 3 基幹事業である。これらの最大費用と V 字変動の状況から、2012 年度から 2017 年度にかけて事業に合った職員確保が難しかったのではないかと推測する。

表 22c 陸前高田市の興交付金事業の特徴

事業番号	年度							各事業費計 (千円)	省庁計 (千円)	期間 (年)	事業数	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017					
1 A-1	0	62,000					36,799	98,799	1,138,757	1	3	
2 A-2		99,704	45,000	103,970	103,967	37,312	108,558	498,511		6	11	
3 A-3			11,234	0	41,823			53,057		3	1	
4 A-4		138,710	226,916	21,274	31,139	70,351	0	488,390		5	2	
5 B-3			25,914			1,023	9,303	36,240	36,240	5	2	
6 C-1		1,231,000	1,852,000	871,600	30,000	10,000	740,114	4,734,714	13,815,103	6	3	
7 C-2						23,740	291,887	315,627		2	1	
8 C-4		41,217	731,335	738,935				1,511,487		3	4	
9 C-5					32,573	370,661	39,183	442,417		3	3	
10 C-6			279,000	336,000				615,000		2	1	
11 C-7		5,540,650				48,322	252,904	5,841,876		6	5	
12 C-8		24,742	329,240					353,982		2	2	
13 D-1		953,900	1,791,100	6,831,024	3,947,038	885,909	2,358,537	16,767,508		192,169,282	6	21
14 D-2							4,286,007	4,286,007	1		1	
15 D-4	407,000	6,285,000	5,551,738	11,027,208	2,816,952	665,986		26,753,884	6		10	
16 D-5		20,100	155,105	88,131	393,798	303,258	182,744	1,143,136	6		2	
17 D-6		3,600	27,780	8,127	37,658	51,027		180,434	6		1	
18 D-13		393,000	393,000					786,000	2		1	
19 D-15	0	5,074,206	880,245	1,412,980	8,154,794	0	6,894,174	22,416,399	6		3	
20 D-17	503,400	11,288,447	14,718,925	15,792,371	11,335,089	5,314,089	19,392,214	78,344,535	7		4	
21 D-20		78,000	40,000	35,305	26,400	81,664		261,369	5		4	
22 D-21		330,000	515,000	112,000	32,000	1,488,097	2,200,020	4,677,117	6		3	
23 D-23	156,600	4,229,820	17,542,435	10,584,924	4,039,114			36,552,893	5		12	
24 E-1		65,456	111,636	184,256	0	31,680	0	393,028	393,028		5	1
事業費計	1,067,000	35,859,552	45,227,603	48,148,105	31,022,345	9,383,119	36,844,686	総事業費	207,552,410		105	99

凡例：赤字は事業費・期間・事業数の上位5事業を示し、その数値を示す事業番号のセルを着色して示す。また、申請額がV字変動している年度欄の数字のセルにも着色をして示す。

【陸前高田市の復興交付金事業の特徴】

陸前高田市は、基幹事業を計 24 事業実施しており、被災 9 自治体の中で最も基幹事業の種類が多い。また、基幹事業数の合計は 99 事業となり、事業期間の累計は 105 年分となり、被災 9 自治体の中で最も長い。また、総事業費は 207,552,410 千円とこちらも最も多額である。このうち D 事業が総事業費の約 9 割を占めている。最も費用が多額であるのが D-17,D-23,D-4,D-15 であり、これらは約 303ha、1000 万㎡超、盛り土高 T.P7~12m の盛り土かさ上げを伴う、大規模な面整備事業¹²⁷に関するものによる。

最も長い期間を要した事業は、D-17 の 7 年で、次いで、学校施設環境改善事業（以下、A-2 と示す）、C-1、水産業共同利用施設復興整備事業（以下、C-7 と示す）、D-1,D-4,D-5,D-6,D-15,D-21 の 9 事業の各 6 年（2017 年度時点）である。5 年以上を要する基幹事業は 15 事業あり、長期事業の割合が全基幹事業の 6 割を超え高い。その内容は、市街地形成や住宅再建、産業再建に関わるものである。また、最も事業数が多いのは、D-1 の 21 事業である。

基幹事業費は、2014 年度を最大に一旦減少したが、2017 年度に 2012 年度と同等額まで上昇している。基幹事業の全体の 6 割の 15 事業に V 字変動がみられる。陸前高田市の復興事業で事業費が多額、V 字変動があり、事業数が多いのは、D-1,D-4,D-15,D-17 である。これらの状況から、2012 年度から 2017 年度全体を通して事業に合わせた職員確保が難しかったのではないかと推測する。

127復興交付金基幹事業である「漁業集落防災機能強化事業」「津波復興拠点整備事業」「市街地再開発事業」「都市再生区画整理事業」「防災集団移転促進事業」を面整備 5 事業という。

表 22d 釜石市の興交付金事業の特徴

事業番号	年度							各事業費計 (千円)	省庁計 (千円)	期間 (年)	事業数
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017				
1 A-1		2,525	0	25,250	0	101,909	129,684	221,022	5	1	
2 A-2		1,000	0	10,000	0	19,720	30,720		5	1	
3 A-4		32,868	27,750				60,618		2	2	
4 C-1		112,000	66,000	60,000	38,000		276,000	17,466,509	4	1	
5 C-4			55,242				55,242		1	1	
6 C-5	8,060	2,016,679	1,665,252	1,255,262	2,113,594	324,107	7,382,954		6	14	
7 C-6		722,111	495,649				1,217,760		2	1	
8 C-7		880,000	6,228,590	10,000	30,000		7,148,590		4	2	
9 C-8	410,338	483,541	492,084				1,385,963		3	1	
10 D-1		850,321	1,924,105	4,684,318	2,831,972	1,429,938	11,720,654		119,034,346	5	15
11 D-4	469,595	14,991,604	11,769,200	12,607,231	1,361,931	2,822,485	44,022,046			6	26
12 D-5		39,422	139,859	0	315,169	848,501	2,203,794	6		2	
13 D-6		6,261	22,041	0	35,415	95,001	252,973	6		2	
14 D-9			231,000				231,000	1		3	
15 D-13		25,984	806,528				832,512	2		1	
16 D-15	0	2,568,147	2,825,704	6,367,671	1,369,660	2,202,929	15,334,111	5		2	
17 D-17	0	2,713,101	4,825,810	10,032,075	7,244,993	0	24,815,979	5		13	
18 D-20		44,500	33,000				77,500	2		1	
19 D-21		75,000	1,145,000	1,535,000	800,000	1,141,883	4,696,883	5		6	
20 D-22		591,460	0	0	37,098	39,950	668,508	6		6	
21 D-23	19,540	8,436,945	4,797,506	713,500	105,447	105,448	14,178,386	6	13		
22 E-1		22,050	132,300				154,350	154,350	2	1	
事業費計	907,533	34,615,519	37,682,620	37,300,307	16,283,279	9,091,921	995,048	総事業費	136,876,227	89	115

凡例：赤字は事業費・期間・事業数の上位5事業を示し、その数値を示す事業番号のセルを着色して示す。また、V字変動している事業について、年度欄の数字のセルにも着色して示す。

【釜石市の復興交付金事業の特徴】

釜石市は、基幹事業を計 22 事業実施している。その合計は 115 事業となり、事業期間の累計は 89 年分である。総事業費は 136,876,227 千円、そのうち D 事業が総事業費の約 9 割を占めている。最も費用が多額であるのが D-4、次いで D-17、D-15、D-23 となっている。陸前高田に次いで 2 番目に事業費が多額である。

最も長い期間を要した基幹事業は、C-5、D-4、D-5、D-6、都市公園事業（以下、D-22 と示す）、D-23 の 6 事業で各 6 年（2017 年度時点）である。5 年以上を要した基幹事業は 12 事業で、全基幹事業の半数を超えている。その内容は、住宅再建、市街地形成や都市公園事業である。他の被災 9 自治体では D-17 に 5 年以上要しているが 4 年と短い期間に事業申請されている特徴がある。また、最も事業数が多いのは、D-4 の 26 事業である。

基幹事業費は、2013 年度と翌年度の 2 年度にわたり、事業費計が多額となった後、年々減少し、2017 年度には 3 基幹事業となり収束している。事業費公立学校施設整備費国庫負担事業〈公立小中学校等の新增築・統合〉（以下、A-1 と示す）、学校施設環境改善化事業〈公立学校の耐震化等〉（以下、A-2 と示す）や C-5、C-7、D-4、D-5、D-6、D-15、D-21、D-22 の 10 基幹事業で全体の約半数に V 字変動がみられる。釜石市の復興事業で事業費が多額、V 字変動があり、事業数が多いのは、D-4、D-15 の 2 基幹事業である。これだけではなく、短期間による D-15 の事業の実施、2012 年度や 2013 年度の早期に多くの事業申請をして、その後は基幹事業により事業が動いている物そうでないものとそれぞれ異なる状況を鑑みると、2012 年度から 2016 年度にわたり事業に合わせた職員確保が難しく、特に多くの申請がされた 2014 年度以降の事業の進捗に合わせた確保が難しかったのではないかと推測する。

表 22e 大槌町の興交付金事業の特徴

事業番号	年度							各事業費計 (千円)	省庁計 (千円)	期間 (年)	事業数
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017				
1 A-1		66,376	66,376					132,752	315,058	2	1
2 A-2		78,806	11,274					90,080		2	2
3 A-4		39,032	53,194					92,226		2	2
4 C-1			64,000	297,500	60,000	0	659,000	1,080,500	14,696,052	5	4
5 C-2		300,000						300,000		1	1
6 C-4		10,000	10,000					20,000		2	2
7 C-5	11,000	134,040	409,390	857,299	1,568,877	1,157,928	700,683	4,839,217		7	6
8 C-7		4,483,000	3,799,985	173,350				8,456,335		3	2
9 D-1		458,537	1,626,711	1,993,006	1,391,643	973,776	506,393	6,950,066	116,012,644	6	12
10 D-4	390,000	6,570,437	8,131,851	9,927,011	0	371,593		25,390,892		6	14
11 D-5		27,380	191,990	0	186,896	369,832	455,656	1,231,754		6	2
12 D-6		4,880	21,240	0	30,890	52,555	55,656	165,221		6	2
13 D-13		551,772	1,103,544					1,655,316		2	1
14 D-15	0	110,200	1,000,560	1,331,098	707,039	395,694	1,300,715	4,845,306		6	3
15 D-17	50,142	2,019,385	3,950,000	4,448,000	8,557,460	5,469,907	5,332,288	29,827,182		7	13
16 D-20		49,200	19,000	132,102		528,407		728,709		4	3
17 D-21		344,000	2,503,940	0	2,135,021	2,878,099	2,906,945	10,768,005		6	7
18 D-23	55,700	3,602,096	16,530,644	6,118,770	3,086,978	3,954,550	1,101,455	34,450,193		7	12
19 E-1		33,075	33,075	0	6,048	28,567		100,765	100,765	5	1
事業費計	506,842	18,882,216	39,526,774	25,278,136	18,259,259	15,652,501	13,018,791	総事業費	131,124,519	85	90

凡例：赤字は事業費・期間・事業数の上位5事業を示し、その数値を示す事業番号のセルを着色して示す。また、V字変動している事業について、年度欄の数字のセルにも着色をして示す。

【大槌町の復興交付金事業の特徴】

大槌町は、基幹事業を計 19 事業実施している。その合計は 90 事業となり、事業期間の累計は 85 年分となる。総事業費は 131,124,519 千円、そのうち D 事業が総事業費の約 9 割を占めている。最も費用が多額であるのが D-23、次いで D-17、D-4 となっている。復興交付金整備事業の中でも D-17、D-23 の面整備事業に関して事業費と期間がかかっているのが特徴である。

最も長い期間を要した事業は、C-5、D-17、D-23 の 3 基幹事業で 7 年（2017 年度時点）となっている。このことから、土地造成を伴う面整備事業において長期を要したことがわかる。次いで、D-1、D-4、D-5、D-6、D-15、D-21 の 6 事業が各 6 年（2017 年度時点）を要している。5 年以上要している基幹事業は 11 事業あり、長期事業の割合が全基幹事業の約 6 割と高い。その内容は市街地形成や住宅再建、産業再建の事業が占めている。

基幹事業費計は、2013 年度と割合早い時点で最大になった後、徐々に減少しているが、一定のところでは止まっている。各基幹事業費の動向をみると、全体の 4 割の 8 事業に V 字変動がみられる。大槌町の復興事業で事業費が多額、V 字変動があり、事業数が多いのは、D-4、D-21、D-23 の 3 基幹事業である。これらの状況から、2012 年度から 2017 年度と全体を通して事業に合わせた職員確保が難しかったのではないかと推測する。また、2017 年度以降も基幹事業の実施のため、職員確保が必要な状況とみられる。

表 22f 山田町の興交付金事業の特徴

	事業番号	年度						各事業費計 (千円)	省庁計 (千円)	期間 (年)	事業数	
		2011	2012	2013	2014	2015	2016					2017
1	A-4		26,043	48,114	33,757	22,350		130,264	130,264	4	2	
2	C-1		695,000	771,140	1,158,000	0	0	183,973	2,808,113	6	4	
3	C-4		220,000						220,000	1	2	
4	C-5		1,451,000	2,788,380	1,997,467	3,685,613	122,820		10,045,280	5	4	
5	C-6		35,000	151,000	0	0	0	6,338	192,338	6	4	
6	C-7		1,410,000	1,530,000					2,940,000	2	1	
7	D-1		2,204,000	3,860,000	1,906,500	4,076,783	2,636,281	6,339,602	21,023,166	6	19	
8	D-2		232,000	482,000					714,000	2	2	
9	D-4	206,000	3,755,000	6,067,843	3,595,080	3,737,381	4,758,918	1,525,435	23,645,657	7	20	
10	D-5		16,080	102,845	0	4,635	205,021		328,581	5	2	
11	D-6		2,880	18,420	0	766	18,994		41,060	5	2	
12	D-13		235,800	1,013,940					1,249,740	2	1	
13	D-15	0	197,000	2,178,000	3,381,000	641,266	2,428,960	185,259	9,011,485	6	1	
14	D-17	0	776,000	4,054,000	3,847,061	3,883,712	2,331,626	2,752,690	17,645,089	6	12	
15	D-20		70,000	94,000	2,000				166,000	3	3	
16	D-21		55,000	220,000	956,500	808,483	641,125		2,681,108	5	3	
17	D-22				16,800	220,700			237,500	2	1	
18	D-23	6,000	6,414,000	15,990,000	12,524,000	0	0	0	34,934,000	4	10	
19	E-1		18,490	25,945	12,278	7,609	13,976	11,748	90,046	90,046	6	1
事業費計		212,000	17,813,293	39,395,627	29,430,443	17,089,298	13,157,721	11,005,045	総事業費	128,103,427	83	94

凡例：赤字は事業費・期間・事業数の上位5事業を示し、その数値を示す事業番号のセルを着色して示す。また、V字変動している事業について、年度欄の数字のセルにも着色をして示す。

【山田町の復興交付金事業の特徴】

山田町は、基幹事業を計 19 事業実施している。その合計は 94 事業となり、その事業期間の累計は 83 年分となる。総事業費は 128,103,427 千円、そのうち D 事業が総事業費の約 9 割を占めている。最も費用が多額であるのが D-23、次いで D-4、D-1、D-17 となっている。復興交付金事業の中でも市街地形成などの面整備事業や災害公営住宅や防災集団移転などの住宅再建に関して事業費がかかっている。

最も長い期間を要した事業は、D-4 の 7 年（2017 年度時点）、次いで C-1、C-6、D-1、D-15、D-17、E-1 の 6 事業が 6 年である。5 年以上要している基幹事業は 11 事業あり、長期事業の割合が全基幹事業の約 6 割と高い。その内容は市街地形成や住宅再建の事業である。

基幹事業費計は、2013 年度と割合早い時点で最大になった後、徐々に減少しているが、一定のところまで止まっている。各基幹事業費の動向をみると、全体の約半分の 9 事業に V 字変動がみられる。特に、D-1、D-15、D-21 については、2015 年度以降も変動がみられる。山田町の復興事業で事業費が多額、V 字変動があり、事業数が多いのは、C-5、D-1、D-4、D-17、D-23 の 5 基幹事業である。これらの状況から、2013 年度から 2017 年度全体を通して事業に合わせた職員確保が難しかったのではないかと推測する。

表 22g 岩泉町の復興交付金事業の特徴

	事業番号	年度						各事業費計 (千円)	省庁計 (千円)	期間 (年)	事業数	
		2011	2012	2013	2014	2015	2016					2017
1	A-1		21,859	186,960	386,293			595,112	711,840	3	1	
2	A-2				15,948	23,924		39,872		2	2	
3	A-3		64,520					64,520		1	1	
4	A-4		4,112	8,224				12,336		2	1	
5	B-3		21,504					21,504	21,504	1	1	
6	C-4		26,700					26,700		1	1	
7	C-5	234,000	1,152,000	1,821,200	264,000			3,471,200	3,613,945	4	1	
8	C-6		96,000					96,000		1	1	
9	C-7			9,195	10,850			20,045		2	2	
10	D-1		94,211	179,455				273,666		2	2	
11	D-4	81,760	522,975	500,000				1,104,735	2,703,452	3	3	
12	D-5		10,000	20,000	11,464	36,302	31,366	109,132		5	1	
13	D-6		10,000	20,000				30,000		2	1	
14	D-20	58,000	416,329	711,590				1,185,919		3	1	
15	E-1		29,400	14,700				44,100	44,100	2	1	
事業費計		373,760	2,469,610	3,471,324	688,555	60,226	31,366	0	総事業費	7,094,841	34	20

凡例：赤字は事業費・期間・事業数の上位5事業を示し、その数値を示す事業番号のセルを着色して示す。また、V字変動している事業について、年度欄の数字のセルにも着色をして示す。

【岩泉町の復興交付金事業の特徴】

岩泉町は、基幹事業を 15 事業実施している。その合計は 20 事業となり、事業期間の累計は 34 年となる。総事業費は 7,094,841 千円、そのうち C 事業が総事業費の半分を占めている。最も費用が多額であるのが C-5、次いで D-4、D-20 となっている。事業の主である住宅再建は C-5、D-4 で実施し、D-23 は実施していない。

最も長い期間を要した基幹事業は、D-5 の 5 年、次いで C-5 の 4 年となっている。被災 9 自治体の中で事業期間、事業数、事業費全て最も少なく、復興事業は小規模であったのが特徴である。

基幹事業費計は、2013 年度と早い時点で最大になった後、急速に減少し、2017 年度には事業費配分は無く、復興交付金事業が完了したとみられる。また、V 字変動もみられないことから、2013 年度までの早い段階で職員確保が難しかったと考えられる。

表 22h 田野畑村の復興交付金事業の特徴

	事業番号	年度						各事業費計 (千円)	省庁計 (千円)	期間 (年)	事業数	
		2011	2012	2013	2014	2015	2016					2017
1	A-4		16,901	19,888				36,789	36,789	2	2	
2	C-1			130,000	120,000			250,000		2	1	
3	C-2		72,000	363,000				435,000		2	3	
4	C-5	933,200	3,265,270	3,188,250	1,842,000			9,228,720	11,288,435	4	2	
5	C-6	70,300	32,400	30,000	32,000			164,700		4	3	
6	C-7		740,000	391,015		79,000		1,210,015		4	5	
7	D-1		366,000	1,442,000	1,822,500	620,000	660,000	90,000	5,000,500	6	7	
8	D-3		96,000	118,000	59,000				273,000	3	1	
9	D-4	91,000	3,139,000	1,452,000				4,682,000	10,238,722	3	5	
10	D-5		503	6,164	42,940	74,792	75,942	200,341		5	2	
11	D-6		90	1,354	10,303	14,355	11,779	37,881		5	2	
12	D-20		30,000	15,000				45,000		2	2	
13	E-1		4,410	4,410				8,820	8,820	2	1	
事業費計		1,094,500	7,762,574	7,161,081	3,928,743	788,147	747,721	90,000	総事業費	21,572,766	44	36

凡例：赤字は事業費・期間・事業数の上位5事業を示し、その数値を示す事業番号のセルを着色して示す。また、申請額がV字変動している事業について、年度欄の数字のセルにも着色をして示す。

【田野畑村の復興交付金事業の特徴】

田野畑村は、基幹事業を13事業実施している。その合計は36事業となり、事業期間の累計は44年となる。総事業費は21,572,766千円、C事業とD事業の割合がほぼ同じであるのが特徴である。最も費用が多額であるのがC-5、次いでD-1、D-4となっている。住宅再建とそれに付随した道路事業が主である。住宅再建は、C-5、D-4で実施し、D-23は実施していない。

基幹事業費計は2012年度に最大になっており、被災9自治体の中で最も早い。翌年度の2013年度も多く費用配分を受け、その後急速に減少し収束しているが、C-6、D-1の2基幹事業で若干のV字変動がみられる。収束した時点のわずかな変動とみられる。田野畑村の場合、事業費が多額で事業数が多いC-5、D-4の事業が2014年度までに完了していることから、それまでの職員確保が特に難しかったと考えられる。

表 22i 野田村の復興交付金事業の特徴

	事業番号	年度						各事業費計 (千円)	省庁計 (千円)	期間 (年)	事業数		
		2011	2012	2013	2014	2015	2016					2017	
1	A-4	0	85,854	187,990	0	0	0	0	273,844	273,844	2	2	
2	C-1	0	390,600	0	141,000	104,200	0	19,800	655,600	1,639,592	6	2	
3	C-4	0	112,343	40,200					152,543		2	1	
4	C-5	40,000	283,180	279,634	159,635				762,449		4	4	
5	C-6		40,000	10,000					50,000		2	1	
6	C-7		19,000						19,000		1	1	
7	D-1		393,667	1,506,721	3,576,373	419,770	52,800	57,744	6,007,075		16,383,899	6	11
8	D-4	19,000	1,674,231	845,773	724,049				3,263,053			4	3
9	D-5		3,015	22,140	22,695	45,837	129,793	0	223,480	5		2	
10	D-6		540	2,664	4,270	9,215	17,880	0	34,569	5		2	
11	D-13		79,380						79,380	1		1	
12	D-17	50,000	235,086	266,000	722,144	245,856	0	0	1,519,086	5		2	
13	D-20		84,527						84,527	1		1	
14	D-21		14,620	88,272					102,892	2		1	
15	D-22	30,000	440,000	665,569	673,758	130,697	200,801	0	2,140,825	6		5	
16	D-23	150,000	1,315,809	1,463,203	0	0	0	0	2,929,012	3		5	
17	E-1	0	0	0	2,205	0	0	0	2,205	2,205		1	1
事業費計		289,000	5,171,852	5,378,166	6,026,129	955,575	401,274	77,544	総事業費	18,299,540		56	45

凡例：赤字は事業費・期間・事業数の上位5事業を示し、その数値を示す事業番号のセルを着色して示す。また、V字変動している事業について、年度欄の数字のセルにも着色をして示す。

【野田村の復興交付金事業の特徴】

野田村は、基幹事業を 17 事業実施している。その合計は 45 事業となり、事業期間の累計は 56 年となる。総事業費は 18,299,540 千円で、そのうち D 事業が総事業費の約 9 割を占めている。最も費用が多額であるのが D-1、次いで D-4 となっている。9 被災自治体の中で田野畑村と同規模であるが、D-17 や D-23 を実施している点に違いがある。

最も期間を要している事業は、C-1、D-1、D-22 の各 6 年（2017 年度時点）で、次いで D-5、D-6、D-17 の 5 年（2017 年度時点）と、5 年以上要している基幹事業が 6 事業あり、その割合が全体の 3 割超である。その内容は市街地形成や住宅再建等の事業である。

基幹事業費計は 2012 年度から急速に上昇した後、2014 年度を最大に急速に減少しているが、V 字変動が C-1、D-1、D-5、D-22 にみられる。このうち、事業数が多く、事業期間が長いのは D-1、D-22 であるが変動は若干とみることができる。これらの状況から、2014 年度まで多くの基幹事業を実施した時期の職員確保が難しかったのではないかと推測する。

以上が被災 9 自治体の復興交付金事業について、年度毎の既配分金額を整理した結果である。この復興交付金事業の特徴と各被災 9 自治体の規模及び事業数・事業期間数について、更に以下 1) から 4) のように分析をした。

(1) 復興交付金事業費と自治体規模の関係

通常の自治体の歳出とは異なる復興事業がどのくらい自治体にとってインパクトがあるか、人口と被災前の歳出を採用した自治体の規模と復興交付金事業費から分析する。

まず、被災9自治体の2017年度までの復興交付金事業費の既配分の累計額と、自治体規模の指標である被災前人口を用いて被災9自治体の状況を比較したものを【図15】に、歳出（2010年度）を比較したもの【図16】に示す。なお、【図16】は、復興交付金事業費が年度ごと異なるため、各被災自治体の復興交付金事業費の最大金額を採用した。

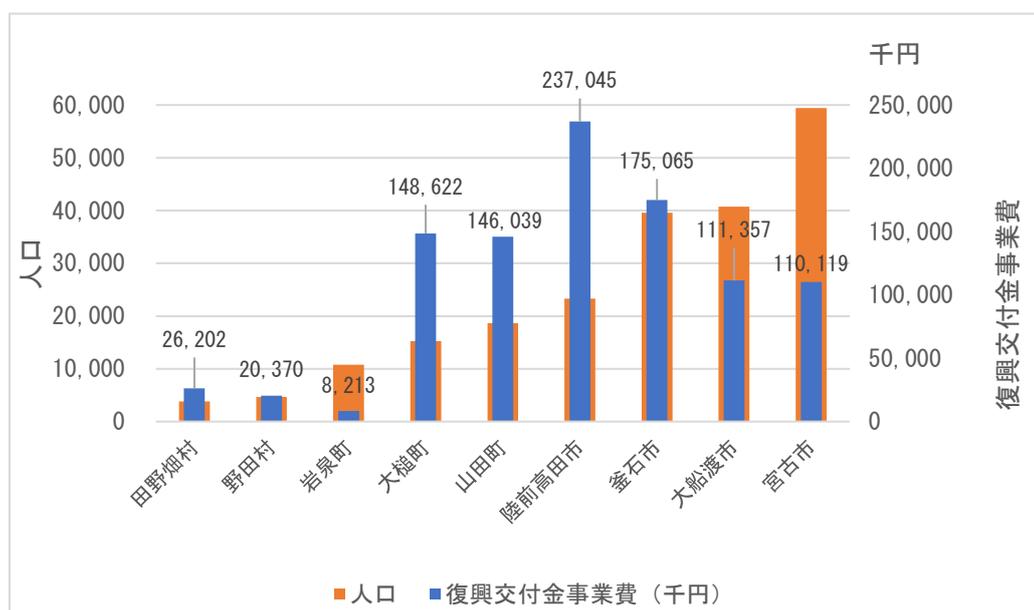


図15 被災9自治体の人口と2017年度までの復興交付金事業費

【図15】より、釜石市と大船渡市のように、人口規模が同等であっても復興交付金事業費には差があり、また、陸前高田市の人口は宮古市・大船渡市・釜石市より少ないが、復興交付金事業費はそれらよりも多い。このように、自治体の人口規模と復興交付金事業費の多い／少ないに関係はみられない。自治体の復興事業の選択によることが【表21】の被災9自治体復興交付金事業の特徴からもわかる。事業の選択は、被災状況に関係があると考える。

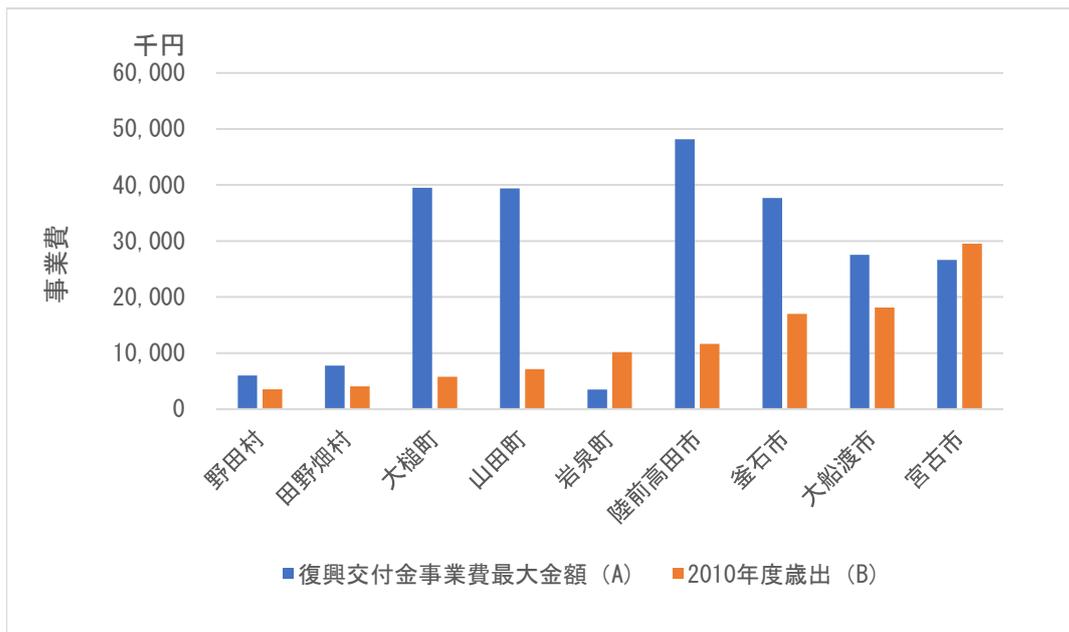


図 16 被災 9 自治体の被災前歳出と復興交付金事業費の比較

表 23 被災前歳出（2010 年度）に対する復興交付金事業費の割合

自治体名	野田村	田野畑村	大槌町	山田町	岩泉町	陸前高田市	釜石市	大船渡市	宮古市
A/B	1.7	1.9	6.8	5.5	0.3	4.1	2.2	1.5	0.9

被災 9 自治体の被災前歳出に対する復興交付金事業の状況について【図 16】より、岩泉町、宮古市では復興交付金事業費の最大額が被災前歳出以下であったことがわかる。しかし他の多くの自治体では、被災前歳出を超えたものになっており、復興交付金事業が、平時の自治体の歳出能力を上回っていることがわかる。

【表 23】は、被災前歳出に対する復興交付金事業費の割合（A/B）を示している。大槌町の 6.8、次いで山田町の 5.5、陸前高田市の 4.1、釜石市の 2.2 であり、これらの自治体は特に負担が大きいがわかる。被災前に最も歳出が多かった宮古市は 0.9 に、次に多かった大船渡市は 1.5、被災 9 自治体の中で人口に対し被災前歳出の割合が高かった岩泉町は、最も低い 0.3 に留まっている。

このように、被災前の自治体規模と復興交付金事業費に関係はみられないことがわかった。

(2) 事業期間と事業数の関係

事業数と2017年度までの事業期間計の関係を【図17】に示す。「岩泉町・田野畑村・野田村」と「宮古市・大船渡市・陸前高田市・大槌町・釜石市・山田町」の2群に分かれた。9被災市町村の復興交付金事業は、省庁別では国土交通省管轄（D事業）が最も多く、次いで農林水産省管轄（C事業）が活用されていた。特に、C-5,D-1,D-4,D-15,D-17,D-23を活用した市町村の事業期間や事業数が多い傾向がみられる。また、これらが多いほど復興交付金事業費が多額である傾向もある。

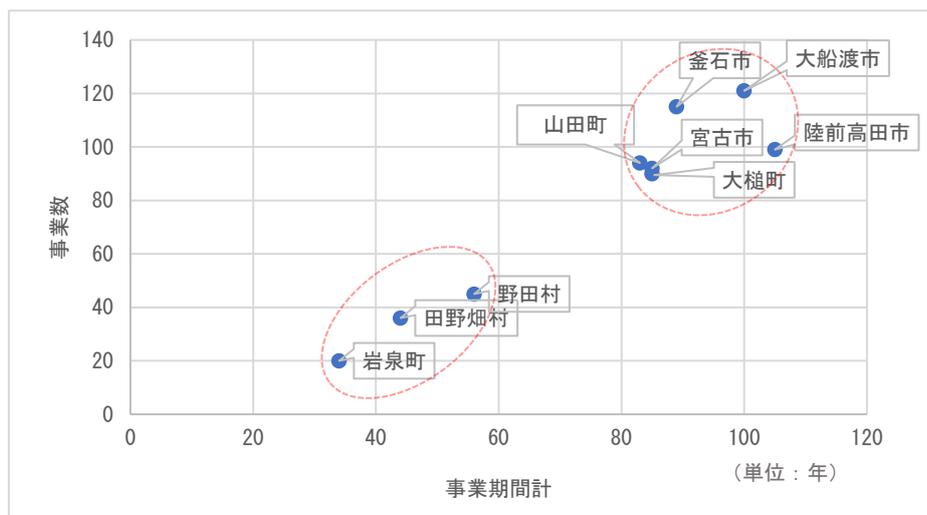


図17 9被災市町村の復興交付金事業期間と事業数の関係

一方で、大船渡市と陸前高田市をみると、事業数の少ない陸前高田市の方が大船渡市よりも事業期間が長い。事業数と事業期間の関係が必ずしも前述のとおりではない状況もあることがわかる。

(3) 年度ごとの事業費の変動と事業期間・事業数・事業費計への影響

9被災市町村について、各事業について年度ごとの事業費に上下動があるものについて【表22a~i】を灰色に着色した。それをみると、上下動が多い事業は、復興事業費や事業期間、事業数が赤字で示しているものと一致する傾向がみられた。また、復興事業費が多い市町村ほど、灰色に着色される事業数も多い。そこで、復興交付金事業費の2017年度までの累計の推移の比較をしてみた。それを【図18】に示す。2013年度前後から緩やかになる「岩泉町・田野畑村・野田村」と年度により事業費の増減の割合にばらつきがみられる「宮古市・大船渡市・陸前高田市・大槌町・釜石市・山田町」の2群に分けられる。後者の6市町について事業費の増減の状況をみると、2014年度まではいずれも年度ごとに事業費の増減は急な傾斜としてみられるが、その後は緩やかになり2017年度にはあまり変化がみられない「宮古市・釜石市」、緩やかではあるが一定の割合で増加している「大船渡市・大槌町・山田町」、年度ごとに事業費の増加の割合が異なっている「陸前高田市」と3つに分けられる。これは、事業の進み方に急進と停滞

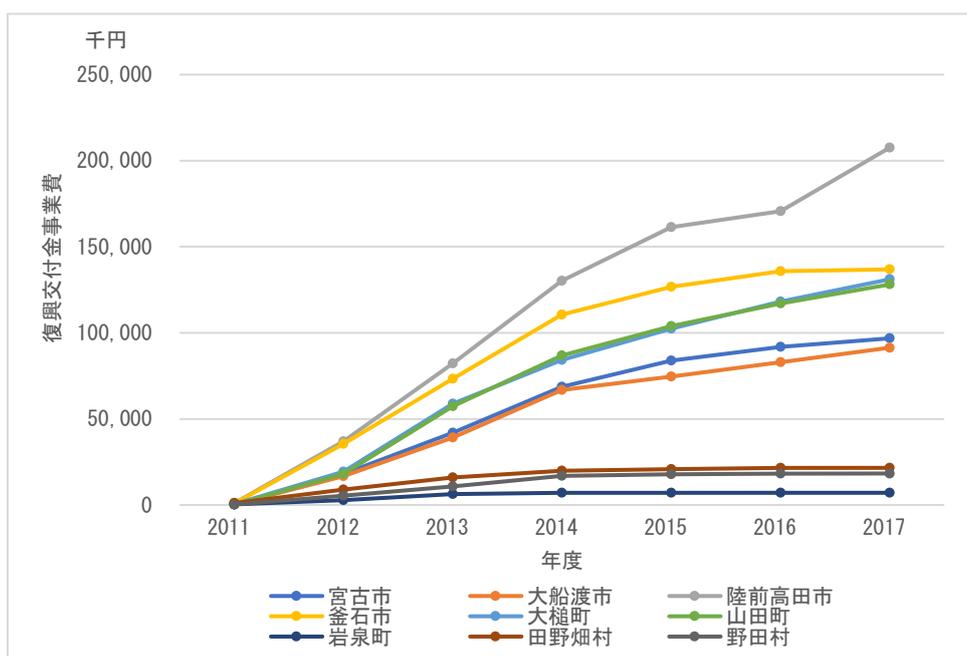


図 18 9 被災市町村の復興交付金事業費 (2017 年度までの累計) の比較

があると考えられる。年度ごとに事業費にばらつきがあると、復興交付金事業費、期間・事業数も長くなる傾向があり、影響があるといえる。

特に、D 事業の D-1,D-15,D-17,D-23 に上下の変動が多くみられる。併せてこれらの事業は、「事業期間が長い」「事業費総額が多額」「事業数が多い」という状況もみられる。道路事業 (D-1) と面整備事業 (D-15,D-17,D-23) は、計画から実施に至るまで何れの自治体においても長期間を要し、D 事業費が主な被災自治体では、復興交付金全体の 9 割近くを占めるとい状況からも多額であるといえる。

また、個々の事業費に上下動がみられる事業の割合が多い市町村は、事業期間が長く、これは【図 17】の結果と一致する。

以上、(1) から (3) の分析から次のことが考えられる。

- ・被災 9 市町村の復興交付金事業は、事業が C または D 事業のいずれかの事業が主であった。D 事業が主である被災市町村は「事業期間が長い」「事業費総額が多額」「事業数が多い」という傾向がみられ、事業費は被災前の歳出と比較して大きく上回った自治体もあった。通常を超えた事業量を実施する上で被災自治体には多くの職員支援が必要であったと考えられる。
- ・事業数が多いと事業期間が長くなる傾向がみられたが、大船渡市と陸前高田市のように事業数が多い大船渡市の方が、事業期間が短いというものもあった。事業数が多いイコール事業期間が長いというものではないことから、事業の進み方・内容と実施する被災自治体の状況が影響している可能性がある。庁舎の被害と職員の被害が大きかった陸前高田市では行政機能が低下していたため、事業を進めるのに時間を要したと

推測できる。被害が大きいと復興事業も大規模になり、その分マンパワーも必要になるが、そのための職員確保は、事業の進み方・内容、被災自治体の受援の体制に関係しているのではないかと考える。

- ・復興交付金事業費の累計総額は自治体の人口や被災前の財政規模と関係性がみられないことから、被災の状況や復興事業の内容が影響することが考えられる。従って、必要な職員人数もこれらに影響を受けることがいえる。言い換えると、被災自治体の規模や平時の職員人数から支援の職員人数が導き出されるのではなく、復興事業数や事業期間に相当した職員が必要になると考えられる。
- ・復興交付金事業の年度ごとの申請金額の上下変動は復興事業費が多い自治体ほどみられた。また、変動が多い自治体ほど事業期間が長いことから、職員派遣の期間にも影響が及ぶことが考えられる。

4-3-2 被害と復興交付金事業の関係

復興交付金事業費と被害について、被災 9 自治体の被害について、人的被害と物的被害について調査した。人的被害は、「死者・行方不明者数」「推定浸水域にかかる人口の自治体人口に対する割合として「浸水域人口／人口」を、また物的被害は「浸水面積」「被害住家数（全半壊）」「被害住家数（全半壊）の可住地面積に対する割合」を調べ、【表 24】¹²⁸に整理し、各項目の上位 3 位までを赤字で示した。人的被害、物的被害のそれぞれに割合の項目を加えたのは、その市町村の人口や可住地面積の絶対値だけで被害を判断するのを避け、被災 9 自治体の状況を相対に比較するためである。また可住地を採用することで、住家被害数と建物が密集していた市街地の被災を想定できる。

この結果から三陸沿岸の地形の特徴として平地が少なく、浸水面積が狭くても住家被害に影響があることがわかる。また、行政機関の被害も大きく、陸前高田市と大槌町は本庁舎の全壊被害を受け、職員も多数の死者¹²⁹が出たことは知られている。被災 9 自治

体のうち、本庁舎に被害が無かったのは、大船渡市、岩泉町、田野畑村の 3 市町村で、他 6 市町村は浸水被害を受け行政機能は低下した。

岩泉町・田野畑村・野田村は、【表 24】の被害項目のうち、推定浸水域人口の人口に対する割合を除く全てにおいて、低い値を示していた。一方、宮古市・大船渡市・陸前高田市・大槌町・釜石市・山田町は、被害項目において高い値を示していた。これらは、

【図 17】においても同じ群である。特に陸前高田市は全ての項目において上位 3 位を占めていて、最も復興交付金事業費が多額となっている自治体でもある。しかし、推定

128 人口は、平成 22 年（2010 年）の国勢調査から、死者・行方不明者数・浸水面積・推定浸水面積に係る人口・可住地は岩手県東日本大震災の記録の数値を採用した。また、住家被害数は、各被災 9 自治体の震災記録誌より採用した。

129 陸前高田市の市職員の死者・行方不明者は 68 人（陸前高田市発表）、大槌町は町長をはじめ 40 人が犠牲となった。

浸水域人口の人口に占める割合みると、野田村は陸前高田市と同値を示している。浸水域人口の割合としては同等の被害であるが、可住地面積に対する住家被害数（全壊）をみると陸前高田市の方が物的被害は大きいことがわかる。

また、例えば、自治体規模が大きい可住地に対する被害住家数の割合や人口に対する推定浸水人口でみた場合、大槌町・山田町のような規模の小さい自治体でも被害が大きいと、被害の値が低い宮古市と事業期間・事業数が同等（【図 17】参照）となっていることがわかる。このように、津波による浸水面積、人的被害、住家の物的被害の大小と復興交付金事業にはある程度の傾向がみられることがいえる。しかし、この被害項目から復興交付金事業費の関係に何らかのルールがあるとまではいえない。

復興交付金事業費が多い順から並べると、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、大船渡市、宮古市、田野畑村、野田村、岩泉町となるが、津波被害の状況から被害が大きい順を並べると、人的被害のうち、死者・行方不明者数の被害では陸前高田市、大槌町、釜石市、山田町（以上、ここまで復興交付金事業費と同順）、宮古市、大船渡市、野田村、田野畑村、岩泉町となり、当てはまらない。人的被害の項目をみても順位は復興事業費のそれとは異なる。物的被害からみると、被害住家数／可住地面積では、被害数値が大きい中から並べると、陸前高田市、大槌町、山田町、大船渡市、釜石市、野田村、宮古市、田野畑村、岩泉町となり、こちらも当てはまらない。物理的被害の他の項目「浸水面積」「被害住家数（全半壊）」で見た場合、復興事業費の順位とは異なるが、【図 17】で大きく 2 群に分けられる状況は同じである。

表 24 被災 9 自治体の東日本大震災による津波被害の状況

市町村名	地域規模		被害				
	人口 2010 年	死者・行方 不明者数	浸水面積 (km ²)	推定浸水域 に かかる人口	被害住家数/ 可住地面積 (棟/km ²)	被害住家数 全半壊 (棟)	推定浸水 域人口/ 人口
宮古市	59,430	567	10	18,378	39	4,098	0.3
大船渡市	40,737	496	8	19,073	94	3,937	0.5
陸前高田市	23,300	1,808	13	16,640	177	4,045	0.7
釜石市	39,574	1,142	7	13,164	90	3,655	0.3
大槌町	15,276	1,280	4	11,915	162	3,717	0.8
山田町	18,617	834	5	11,418	129	3,167	0.6
岩泉町	10,804	10	1	1,137	3	200	0.1
田野畑村	3,843	32	1	1,582	13	270	0.4
野田村	4,632	39	2	3,177	48	479	0.7

以上の分析から、被害は、復興交付金事業の傾向を示す目安の1つではあるが、必ずしも反映するものではないと捉えることができる。このことから、派遣職員の人数は自治体の被害に関係せず必要になることがいえる。言い換えると、復興事業の事業数や事業期間に相当した職員が必要になるということである。例えば、釜石市の復興交付金事業費は、9市町村中2番目であるが、人口規模の近い大船渡市と比較をすると、死者・行方不明者は釜石市の方が大きい、他の人的被害要素は大船渡市の方が大きい。物理的被害をみると僅差ではあるが大船渡市の方が3項目とも大きい。

このように、事業数が多くても期間が短い自治体もあったこと、復興事業の内容や受ける支援により、復興事業数が多くても事業期間を短くできることも考えられる。例えば、1) 事業計画策定や事業実施が速やかであった、2) 事業推進のために必要な職員支援を受けた、3) 土地区画整理事業や防集を実施しなかった（小規模な復興事業に実施した）の大きく3点が考えられる。この仮説に基づき、次項において特に2)を確認するために、被災9自治体の派遣の職員人数状況について調査・分析をする。

4-4 被災9自治体による職員確保の状況

4-4-1 被災前・被災後の職員数と復興事業への影響

総務省地方公共団体定員管理関係（市区町村データ）¹³⁰（以下、総務省地方公共団体定員管理データという）より、統計がとられた2005年から2018年について職員数の推移について、被災前の職員数を2005（平成17）年総務省地方公共団体定員管理データと同データ2010（平成22）年、被災後の職員数を2010（平成22）年と2018（平成30）年から調査し、【表25】を得た。これによると、被災前は、2005年を1とした時、2010年では1.00以下の着色した部分が多くみられるように、職員数は多くの自治体で減少傾向であったといえる。一方、被災後は、2010年を1とした時、2018年では総合計においても一般行政計においても1.00以下の着色した部分は被災前より少なく、全体的に増加しているといえる。特に土木計は、いずれの自治体も1.00を上回り全ての市町村が増加している。復興事業において特にハード整備に関わる土木部門に職員の増員が必要であったことから、被災9自治体は職員数に復興事業のハード整備の影響を受けていたことがわかる。

表25 被災9自治体の被災前と被災後の職員数の割合

2005年を1としたときの2010年度				2010年を1としたときの2018年度			
自治体	総合計	一般行政計	土木計	自治体	総合計	一般行政計	土木計
宮古市	1.26	1.26	1.16	宮古市	0.93	0.97	1.16
大船渡市	0.94	0.97	1.02	大船渡市	0.98	1.00	1.30
陸前高田市	0.91	0.93	1.11	陸前高田市	1.00	1.05	1.67
釜石市	0.74	0.95	1.00	釜石市	1.06	1.16	1.09
大槌町	0.80	0.75	0.88	大槌町	1.13	1.45	4.14
山田町	0.88	0.87	0.75	山田町	1.14	1.25	2.00
岩泉町	0.89	0.87	1.00	岩泉町	1.09	1.18	1.27
田野畑村	0.86	0.84	0.75	田野畑村	0.93	1.19	3.33
野田村	1.00	1.03	1.00	野田村	1.27	1.40	5.50

130注）総務省地方公共団体定員管理関係市区町村データは2005年（平成17年）から統計が公表されている。

4-4-2 職員確保と復興交付金事業の推移

(1) 必要人数

被災 9 自治体に対する職員確保の状況について、2011 年度から 2017 年度の職員の必要人数の推移を【表 26a】に示す。各市町村の最大必要人数は 2014 年度と 2015 年度に必要人数が最大となっているものが多い。被災前 2010 年度の一般行政職員数と比較すると、大槌町では被災前の 2 倍近くの職員数を必要としていたことがわかる。陸前高田市でも 9 割近く、その他 5 割以上の職員数を必要としたのが、釜石市、山田町、田野畑村、野田村であった。

表 26a 被災 9 自治体の必要人数の推移

	2013	2014	2015	2016	2017	必要人数 合計	2010 年度 一般行政職員数
宮古市	91	108	104	81	63	477	481
大船渡市	82	86	89	78	68	451	269
陸前高田市	100	118	119	148	158	708	185
釜石市	110	136	159	162	136	745	298
大槌町	151	165	163	151	131	842	85
山田町	46	56	70	74	66	339	129
岩泉町	8	13	11	9	7	50	131
田野畑村	20	27	30	29	23	138	43
野田村	19	27	32	28	19	139	40

補注：各自治体における最大確保数の箇所に着色した。2011 年度、2012 年度は必要人数としての集計ではないため記載せず

(2) 確保人数

表 26b 被災 9 自治体の確保人数の推移

	2013	2014	2015	2016	2017	確保人数 合計
宮古市	83	102	93	79	63	420
大船渡市	79	85	88	78	68	398
陸前高田市	98	114	111	138	148	609
釜石市	109	130	136	135	123	633
大槌町	137	148	161	140	111	697
山田町	45	56	62	65	55	283
岩泉町	8	12	8	8	7	43
田野畑村	17	26	27	28	21	119
野田村	19	23	29	24	19	114

補注：各自治体における最大確保人数の箇所に着色した
2011 年度、2012 年度は確保人数の集計なしのため記載せず

必要な人数の要請に対し、実際にどれだけ人数を確保したか（確保人数）の推移を【表 26b】示す。2015 年度までに最大確保人数がピークである市町村が多い中で、陸前高田市、山田町、田野畑村ではそれより遅れていることがわかる。

(3) 不足人数

必要な人数を要請したのに対し、実際にどれだけ的人数が不足したか（不足人数）の推移について【表 26c】に示す。2015 年度以降に不足人数が最大になった市町村が多いことがわかる。特に、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町では不足人数が二桁となっており、職員不足が顕著である。

表 26c 被災 9 自治体の不足人数の推移

	2013	2014	2015	2016	2017	不足人数 合計
宮古市	8	6	11	2	0	27
大船渡市	3	1	1	0	0	5
陸前高田市	2	4	8	10	10	34
釜石市	1	6	23	27	13	70
大槌町	14	17	2	11	20	64
山田町	1	0	8	9	11	29
岩泉町	0	1	3	1	0	5
田野畑村	3	1	3	1	2	10
野田村	0	4	3	4	0	11

補注：各自治体における最大不足人数の箇所に着色した
2011 年度、2012 年度は不足人数の集計なしのため記載せず

不足人数の変化は、年度により増加と減少を繰り返しているもの、経年により増加しているもの、経年により減少しているもの 3 つの型に分けることができる。9 被災自治体をこれに合わせて整理すると以下ようになる。

- 1) 変動型；宮古市、釜石市、大槌町、田野畑村、岩泉町、野田村
- 2) 上昇型；陸前高田市、山田町
- 3) 下降型；大船渡市

このうち、1) と 2) に分類される自治体が、職員不足の際に確保が大変であったと判断できる。

以上から、被災前の職員数では不足人数を要したことが負荷となり、不足人数を多くしている状況がみられる。不足人数を生じる時期が異なることや職員不足の度合いが変動すること、また大船渡市のように、多くの事業を実施しているにもかかわらず、他の被災自治体と比較して不足人数が多く生じていない状況から、職員不足は、被災自治体を実施する復興事業の内容や進捗と関連があると考えられる。

4-4-3 復興交付金事業と派遣職員の推移

職員不足が、被災自治体が実施する復興事業の内容や進捗とどのように関連があるか、被災 9 自治体ごとの復興交付金事業と必要人数・確保人数・不足人数の年度推移を【図 19a~19i】に示す。

事業費計の年度推移は、配分された金額を示し、実際の事業の進捗を直接反映しているものではないが、計画が実施される段階になっているとみることができる。そのため、経年により事業費が少なくなっていく山形を描くことが予想できる。また事業費が少なくなっていく状況は、急激に少なくなるもの、徐々に少なくなるものが予想できる。少なくなる状況は、事業が計画されたそれ以上の事業が増えないことと捉えることができる。一方、職員確保について、計画的な事業進捗をしている場合、計画的に出来ているのではないかと予想する。したがって、時間の経過とともに不足人数は減り、必要人数と確保人数の描く線は重なることが予想できる。

このように、事業費が示す変化と職員確保の推移を併せてみることで、年度による事業にあった職員確保ができていっているかどうか推察する。

宮古市は、(3)において変動型に分類したが、不足人数は 2016 年度から少なくなっている。【図 19a】の事業費推移をみると、2014 年度を最大に 2015 年度から事業費が減少している。【表 22a】からは事業数が減少していることもわかる。このことから、事業の収束に伴い職員確保ができるようになったといえる。不足人数にばらつきがみられるのは、事業費が 2014 年度から 2016 年度に急激に変化していった期間である。この時に大きく変化がみられた事業は、【表 22a】に示すように、D-4, D-15, D-17, D-21 で、規模が大きい事業である。20 事業中 15 から 5 事業に減少し、また、事業の収束に合わせて不足人数が減少していったことがわかる。早期の段階では職員確保は安定しなかったが、事業の収束と共に安定した確保をしていると捉えることができる。

大船渡市は、(3)において事業費が最大になった 2014 年度の時から 1 年で急激に減少したが、その後事業費は平坦に推移している。この時期の主な事業は、【表 22b】に示すように、D-1, D-17 である。全 23 事業中 2015 年度には 15 から 9 事業と減少し、収束に向かっている。それに伴い、必要人数・確保数ともに緩やかに減少し、2016 年度から不足人数を 0 人としている。全体を通して早い段階から安定した確保をしていると捉えることができる。

陸前高田市は、事業費が減少した時に必要人数・確保数が上昇している。また、2017 年には事業費が再び上昇している。これは、【表 26c】に示すように、D-2, D-15, D-17, D-21 による。また事業数も 24 事業中 14 事業の配分を受けている状況で収束している状況とは言えない。職員確保は、早い段階においては不足人数も少なかったが、【表 22c】に示すように、事業が毎年度上下変動しており進捗の見通しが難しい状況において、年々職員不足が増加していったと捉えることができる。

釜石市は、事業費が 2012 年度から 2014 年度にかけて最大値を示した翌年度から急速に減少している。必要人数と確保人数は、2013 年度は程足りていたのが、事業費が急激な減

少を示した 2014 年度から差が大きくなっていることがわかる。不足人数の減少は、事業の収束によるいえる。事業費の増減イコール進捗ではないが、事業の計画後から実施に至る間に何らかの問題があり、職員確保できていないと考えられる

大槌町は、事業費が 2013 年度と比較的早い時期に最大になったが、2017 年度において、まだ事業費配分がされていることから、復興事業が収束に至っていないと推察できる。また、職員確保は、2015 年度はほぼ必要人数を満たしたが、2013 年度の時点から足りておらず、全体を通して安定していないことがわかる。

山田町は、事業費が 2013 年度を最大に翌年度から徐々に下降し始めている。職員数は 2014 年度まで不足人数が少なかったが、2015 年度から増えている。事業費は減少しているが、2015 年度から減少は緩やかになっており、就職している状況ではないと考えられる。必要人数は、2016 年度まで増加していたことがわかる。

岩泉町は、事業費が 2013 年度を最大に翌年度には急速に減少して 2017 年度には職員支援を受けない状況になっている。不足人数は 2015 年度が多く生じたが、全体的に確保できている。

田野畑村は、事業費が 2012 年度を最大に、翌年度は緩やかに減少し、その後 2 年で急速に減少していることがわかる。不足人数は毎年度ごとに増減がみられ、職員確保が安定していないことがわかる。

野田村は、事業費が 2012 年度に急速に上昇し 2014 年度に最大となっている。翌年度に急激に減少し、2017 年度は【表 22i】に示したように、2 事業が配分されたのみである。不足人数は、毎年度ごとに増減がみられ、職員確保が安定していないことがわかる。

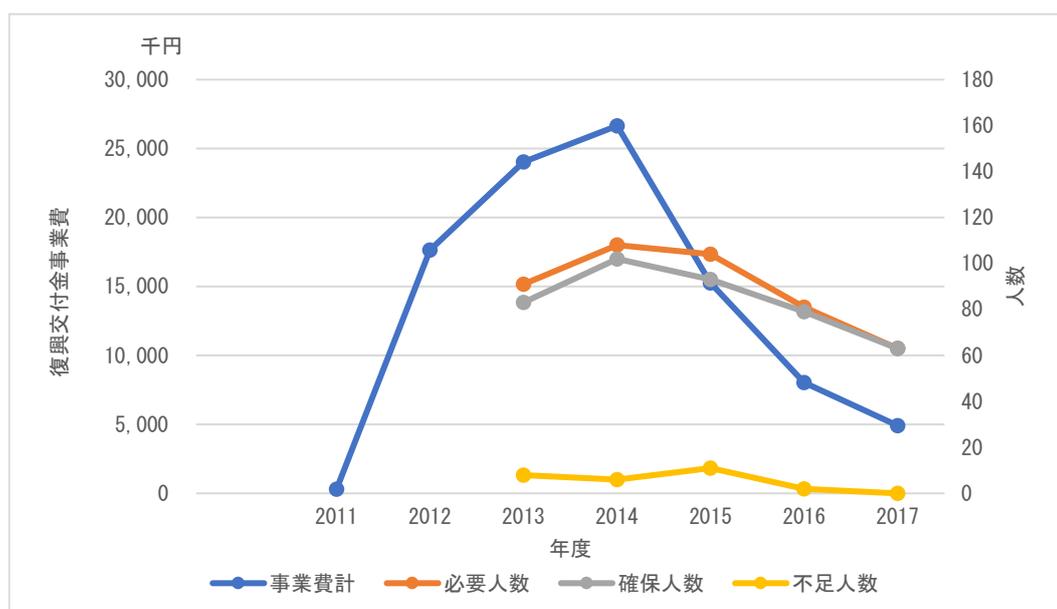


図 19a 宮古市の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移

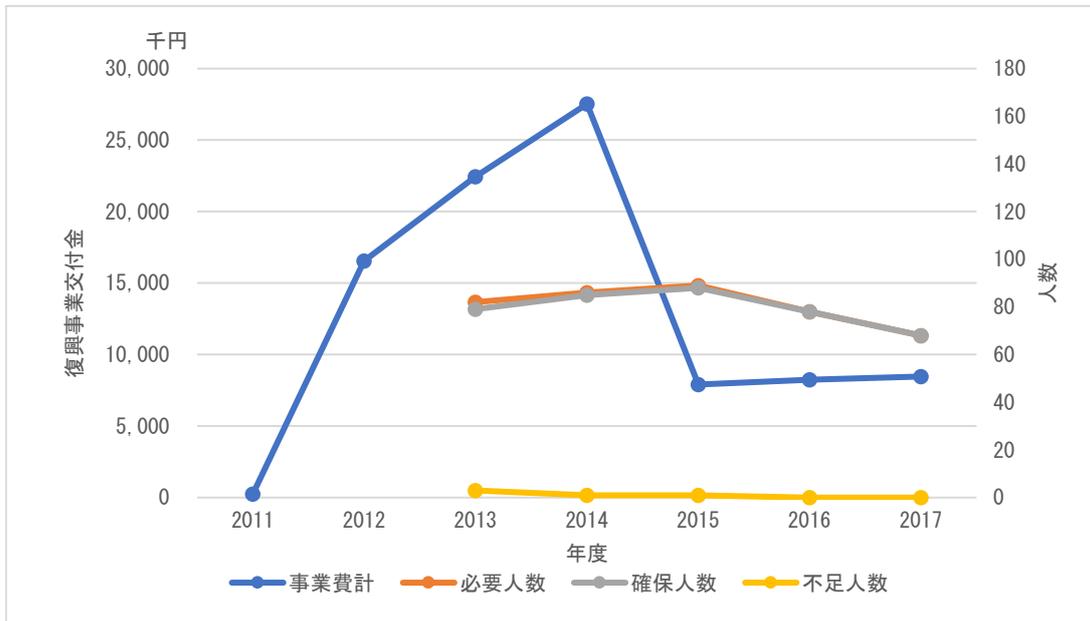


図 19b 大船渡市の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移

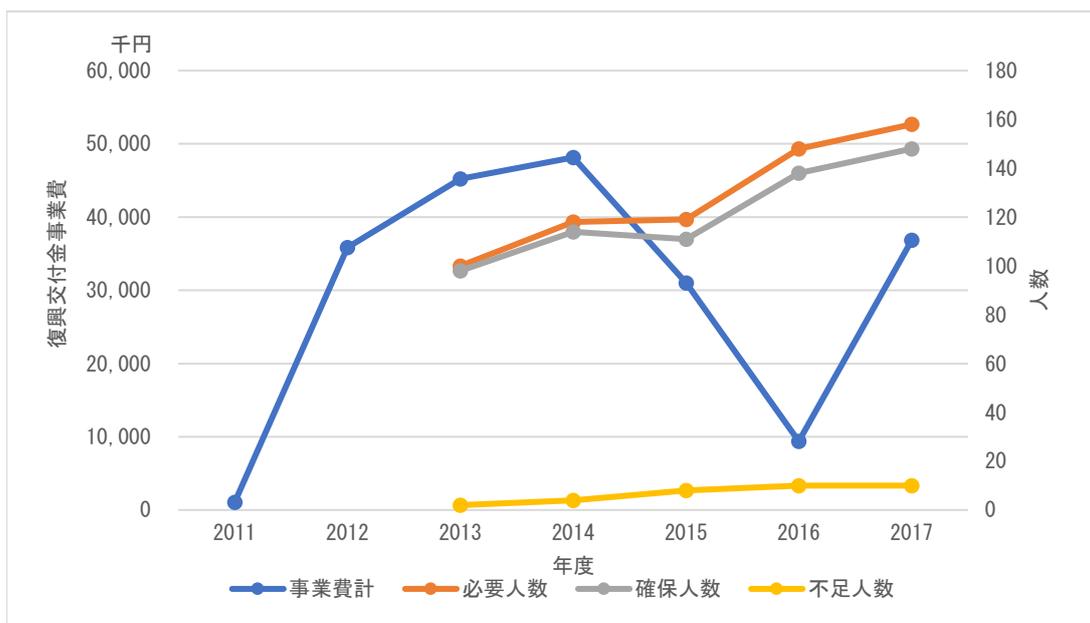


図 19c 陸前高田市の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移

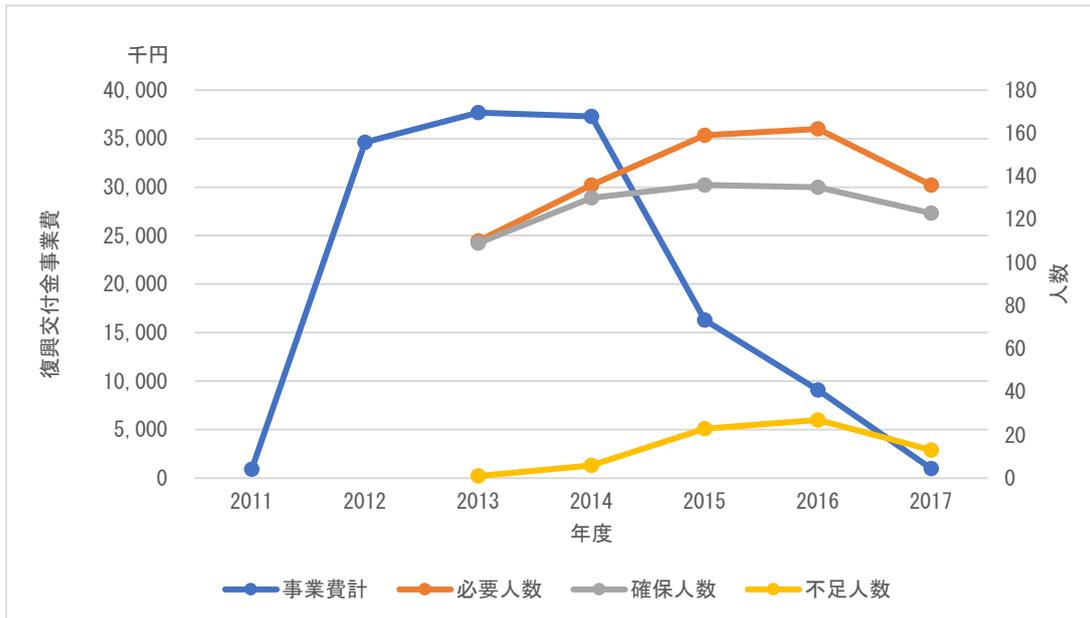


図 19d 釜石市の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移

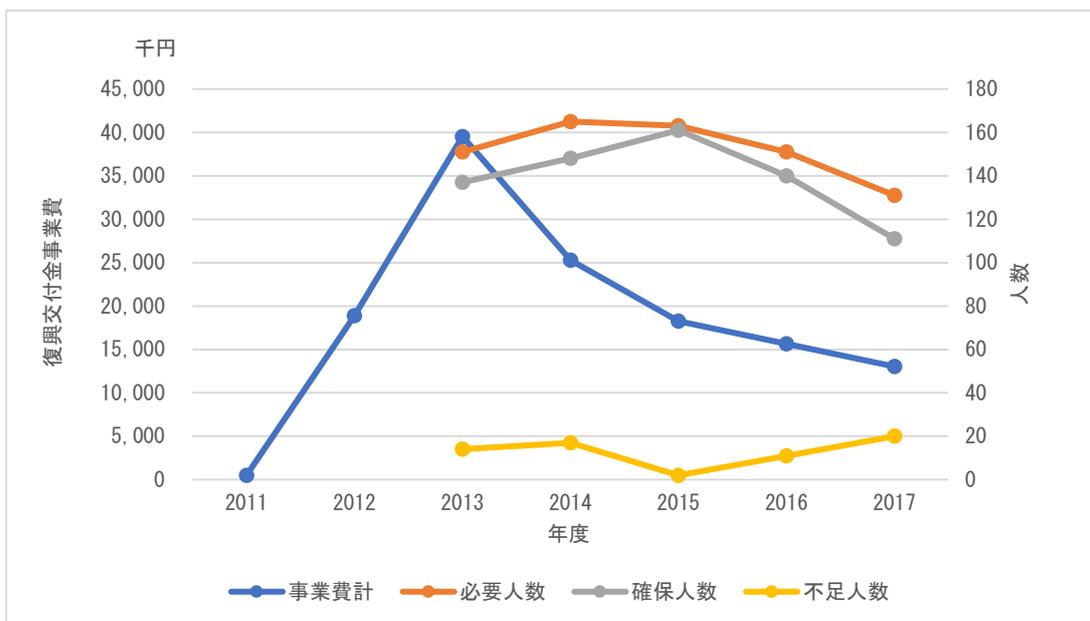


図 19e 大槌町の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移

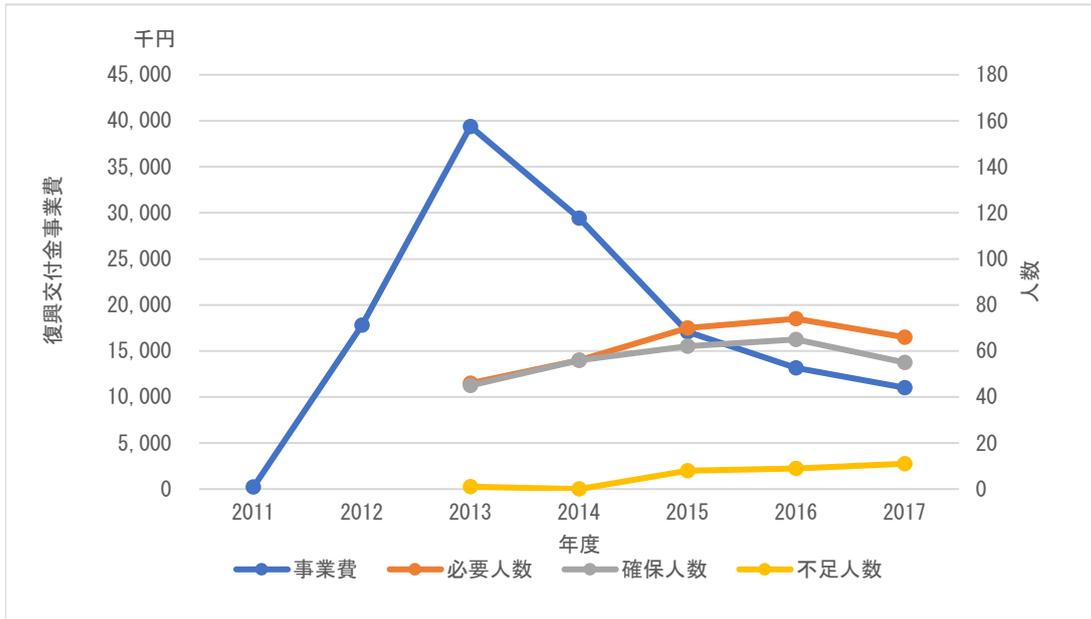


図 19f 山田町の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移

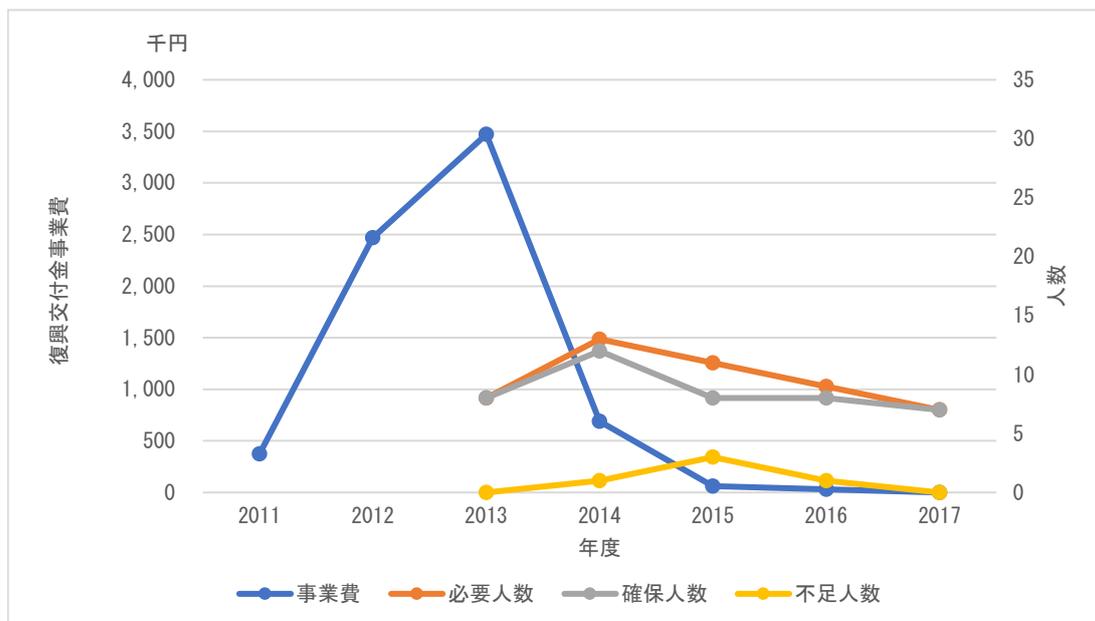


図 19g 岩泉町の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移

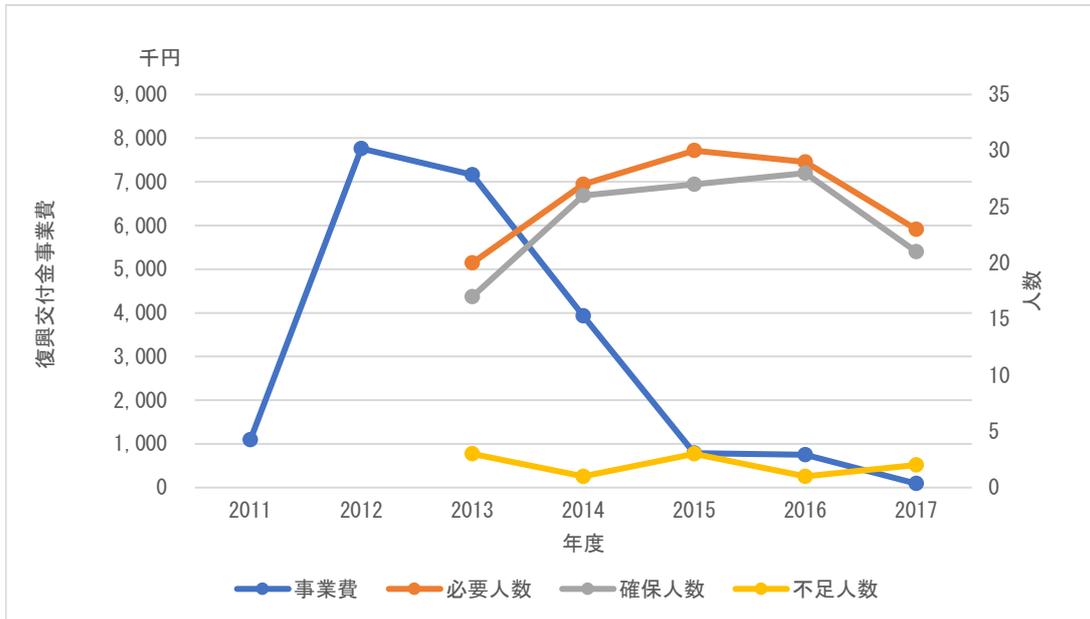


図 19h 田野畑村の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移

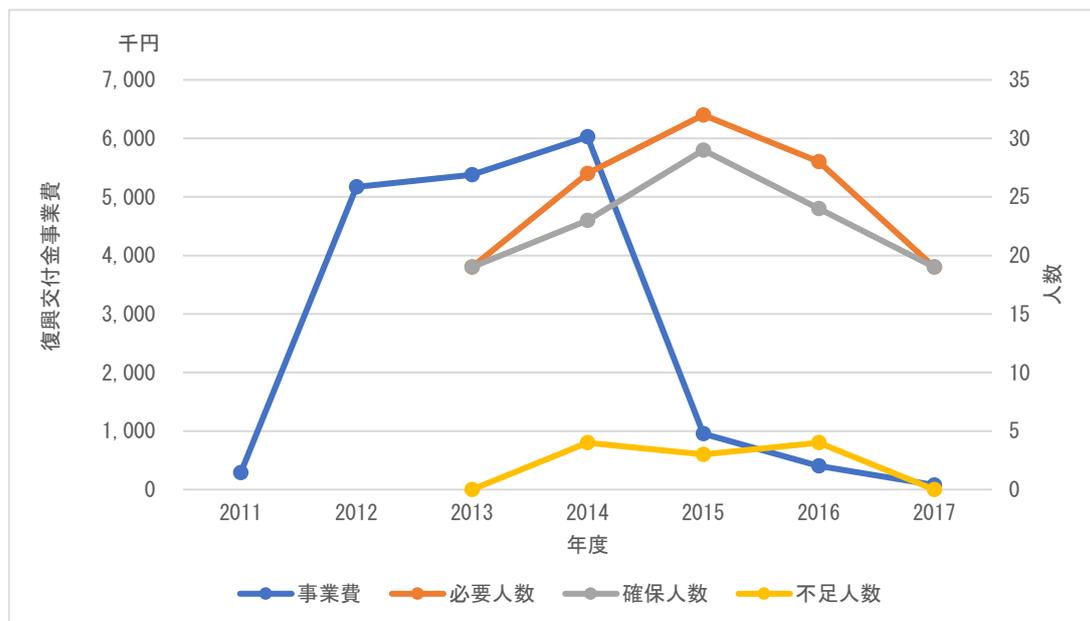


図 19i 野田村の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移

被災 9 自治体の状況から、不足人数が変動している年度は、復興交付金事業費が急速に減少または上昇した年度以降に不足人数が上昇している傾向がみられる。

釜石市【図 19d】、大槌町【図 19e】、田野畑村【図 19h】では、前半は職員の確保ができていたが、途中で不足人数が多くなっているのがわかった。何れの自治体も事業費の急速な下降や上昇といった変動の後、不足人数を多くしている。事業費申請が先にされ、その後事業が実施されていく時期に不足人数が出ていることから、実施段階の職員確保に問題があるのではないかと推測する。

前出 2) の不足人数上昇型の陸前高田市は、事業費が 2016 年度から 2017 年度にかけ再上昇している。この時期は他の被災自治体は、事業費が減少していて、上昇があってもわずかである。計画した事業を実施していく時期に、計画を上げていることから、復興事業自体の遅れがあると捉えることができる。被災してから時間が経つにつれ、職員確保は難しくなることは容易に推測できることから、遅い時期の計画の実施は、職員不足を招くことになる。

前出 3) の不足人数下降型の大船渡市【図 19b】は、はじめから不足人数が少なく、必要人数と確保人数にばらつきがみられない。職員確保が円滑かつ安定しているといえる。事業に合わせて職員確保を調整できていると捉えることができる。

このように、各被災自治体により職員確保が安定に違いがあることがわかった。また、復興事業費の推移と照合してみると、事業が動き出した前半に職員確保の安定が難しかった自治体が多かったといえる。後半は比較的安定がみられたが、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田市では職員確保が難しい状況があったことがわかった。

以上、復興交付金事業費の推移から職員確保について、事業の実施の状況が職員確保に影響を与える可能性があること、事業実施と経年変化による時期的な状況が職員確保に影響を与える可能性があること、職員確保の安定状況について知見を得ることができた。

4-4-4 被災地外自治体からの職員支援の変化

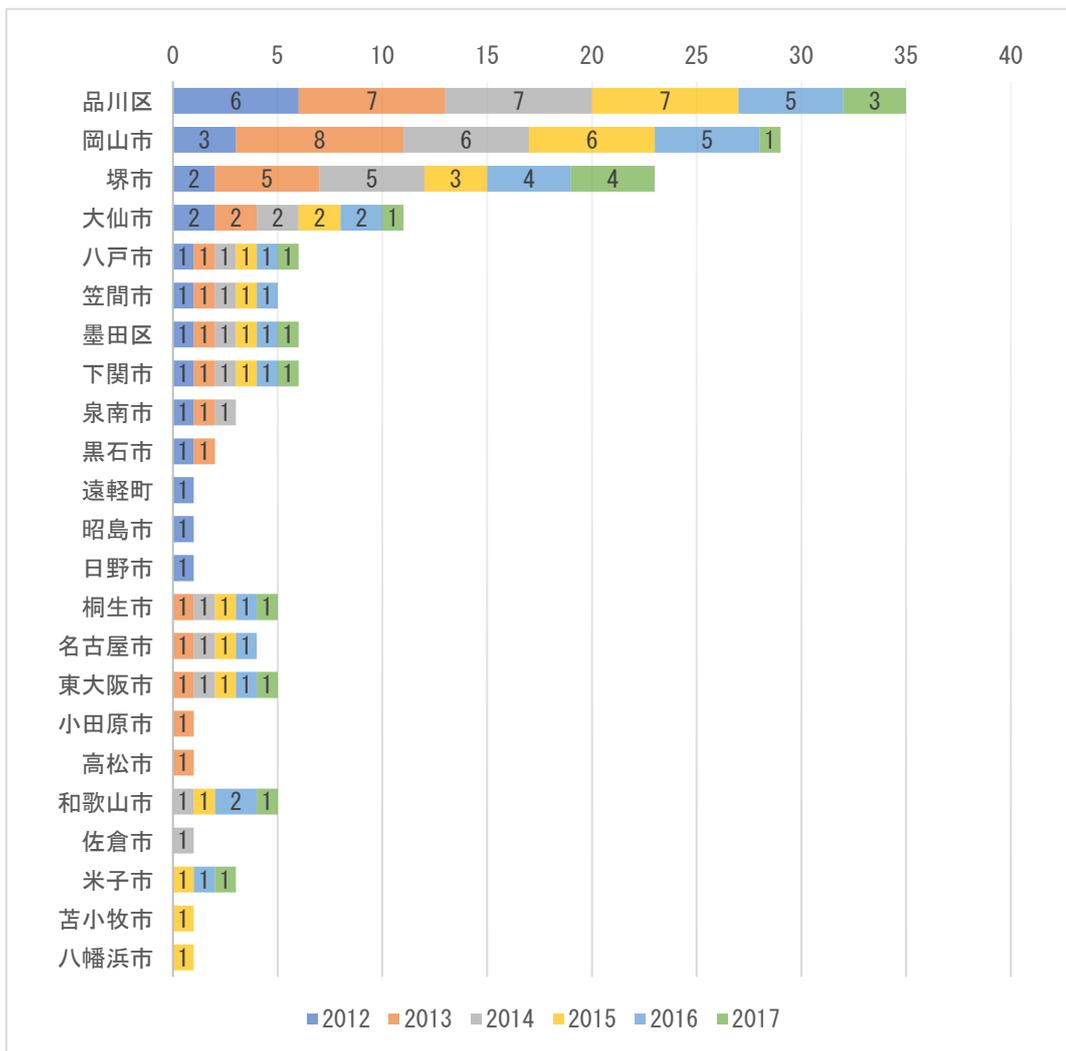
被災 9 自治体は、北は北海道、南は沖縄県にわたる 42 都道府県の岩手県外市区町村（以下、県外自治体という）から広範囲に人的支援を受けている。その数は 2012 年度から 2017 年度までで 214 市区町村²²¹となっている。

2012 年度から 2017 年度までの期間、被災 9 自治体がどこの市区町村から、いつから、何人の職員支援を受けたかについて、調査をしたところ、各被災 9 自治体について【図 20a】から【図 20i】を得た。

更に、継続支援の状況についてどのくらいの数の市町村が継続支援をしたのか、年々支援市区町村数はどのように変化したのか、岩手県が公開している資料「被災市町村職員確保状況④人材確保状況〈自治体別〉、他都道府県の市区町村からの派遣状況（平成 30 年 3 月 1 日現在）」を用いて調査分析し、被災 9 自治体の継続支援の特徴として、a 支援市区町村数、b 3 年以上継続市区町村数、c 継続支援自治体の割合（支援自治体数に対するその年度支援自治体が 3 年以上継続支援した割合 [b / c]）を得た。その結果を被災 9 自治体の【図 20a】から【図 20i】の図中 a, b, c にそれぞれ記載する。

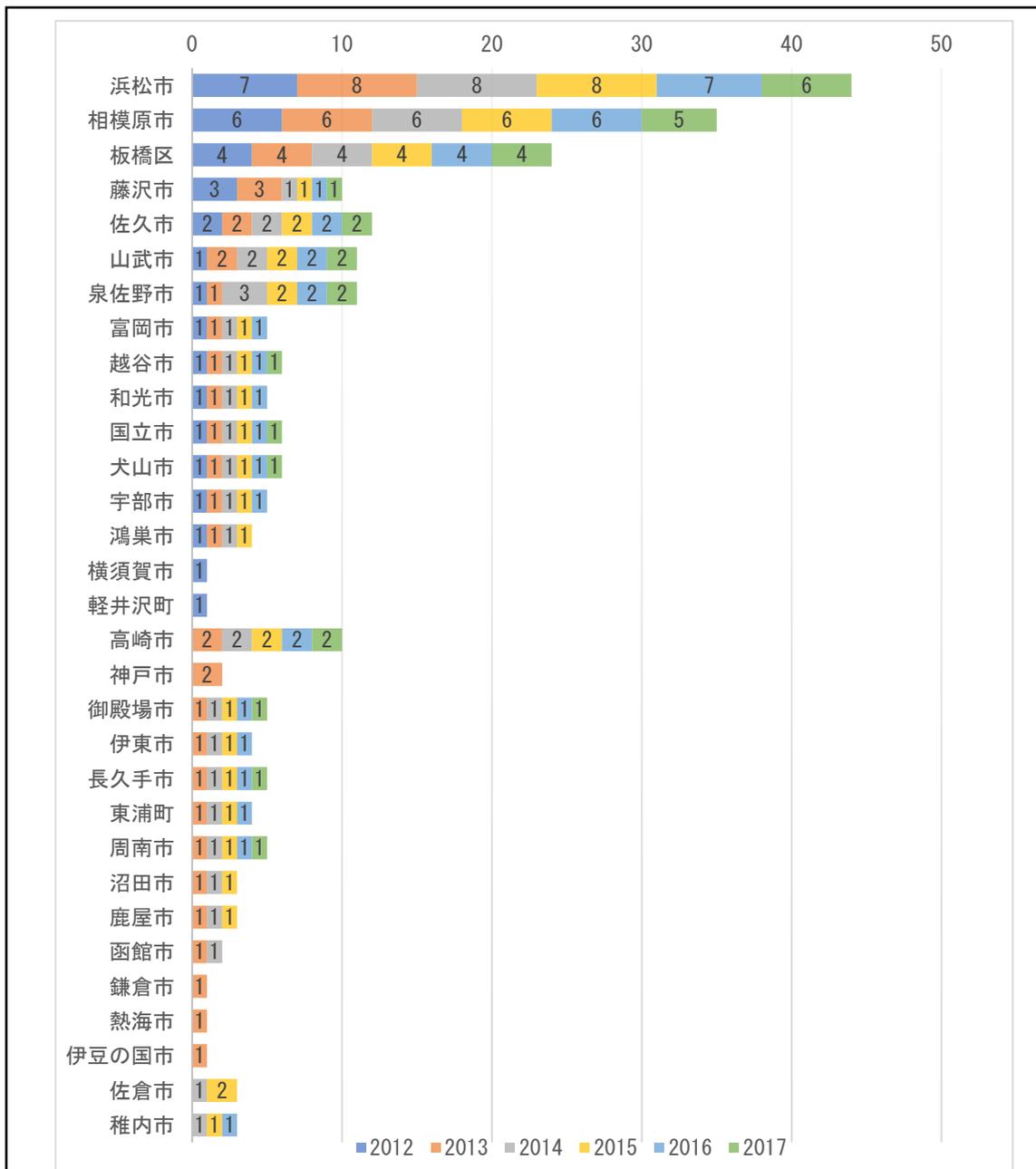
1 つの被災自治体が複数の自治体から職員確保をしていたことがわかる。最も支援自治体が多いのは、大槌町の 54 自治体、次いで釜石市の 49 自治体、陸前高田市 33 自治体となっている。また、2012 年度に確保した自治体の特徴として、2017 年度までの長い期間継続して確保している、特定の自治体により多くの人数を確保している、といった特徴がみられる。2014 年度以降では大槌町を除き他の被災自治体では継続した確保がみられない。自治体間による職員確保は経年により継続支援が減少することがいえる。

²²¹ 214 は、実数である。2011 年 4 月 1 日時点で全国の市区町村数は 1747、2014 年 4 月 5 日以降平成 30 年 10 月 1 日時点で 1741 である。全市町村のおよそ 12%から支援されていたことになる。



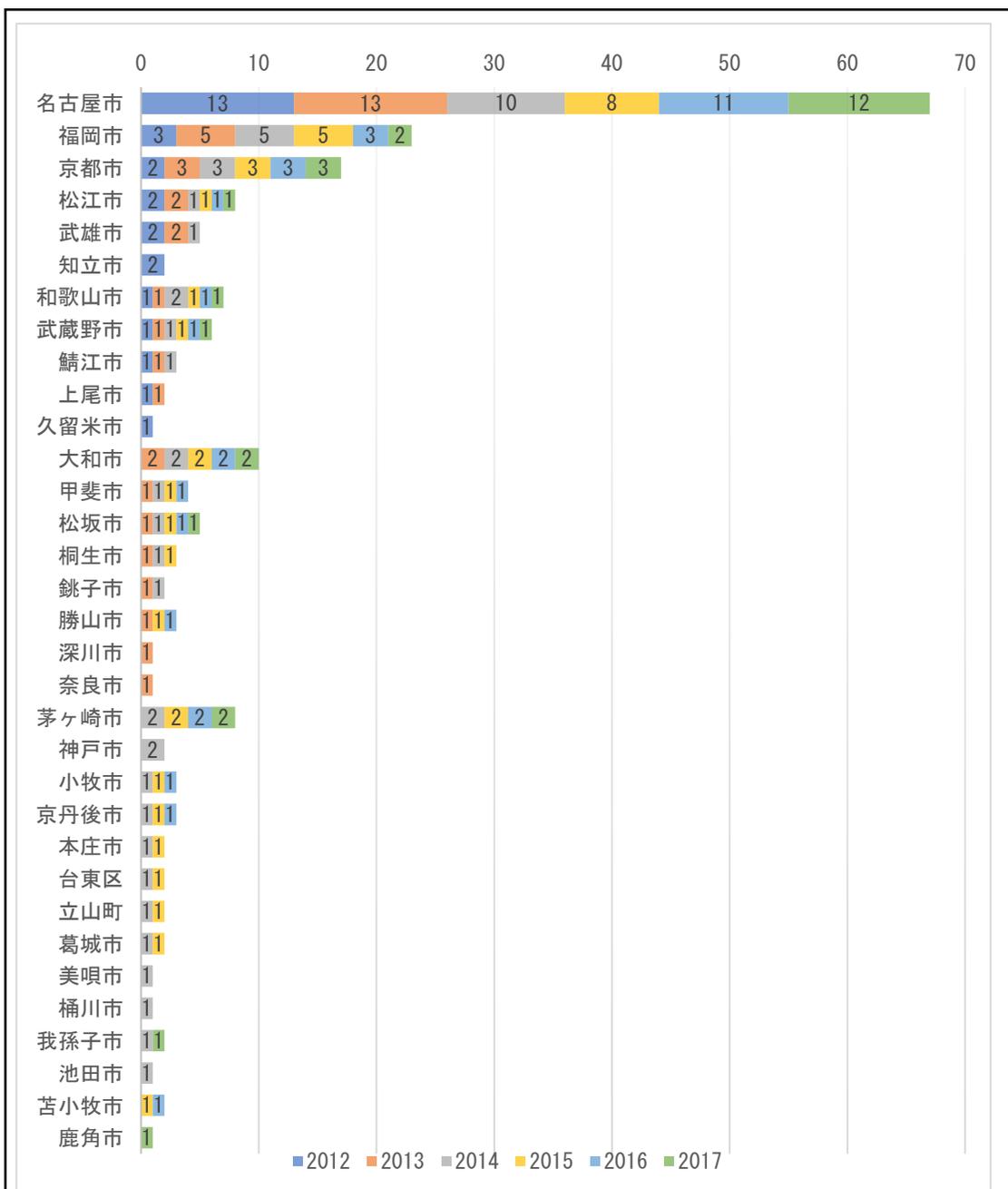
- a. 支援市区町村総数 : 23
- b. 3年以上継続市区町村数 : 14
- c. 継続支援自治体の割合 (3年以上継続支援した市区町村数 / 支援市区町村数) :
 2012年度:0.7 2013年度:0.6 2014年度:0.5 2015年度:0.3
 2016年度以降新規の支援市区町村無し

図 20a 宮古市の被災地外市町村からの派遣職員の状況



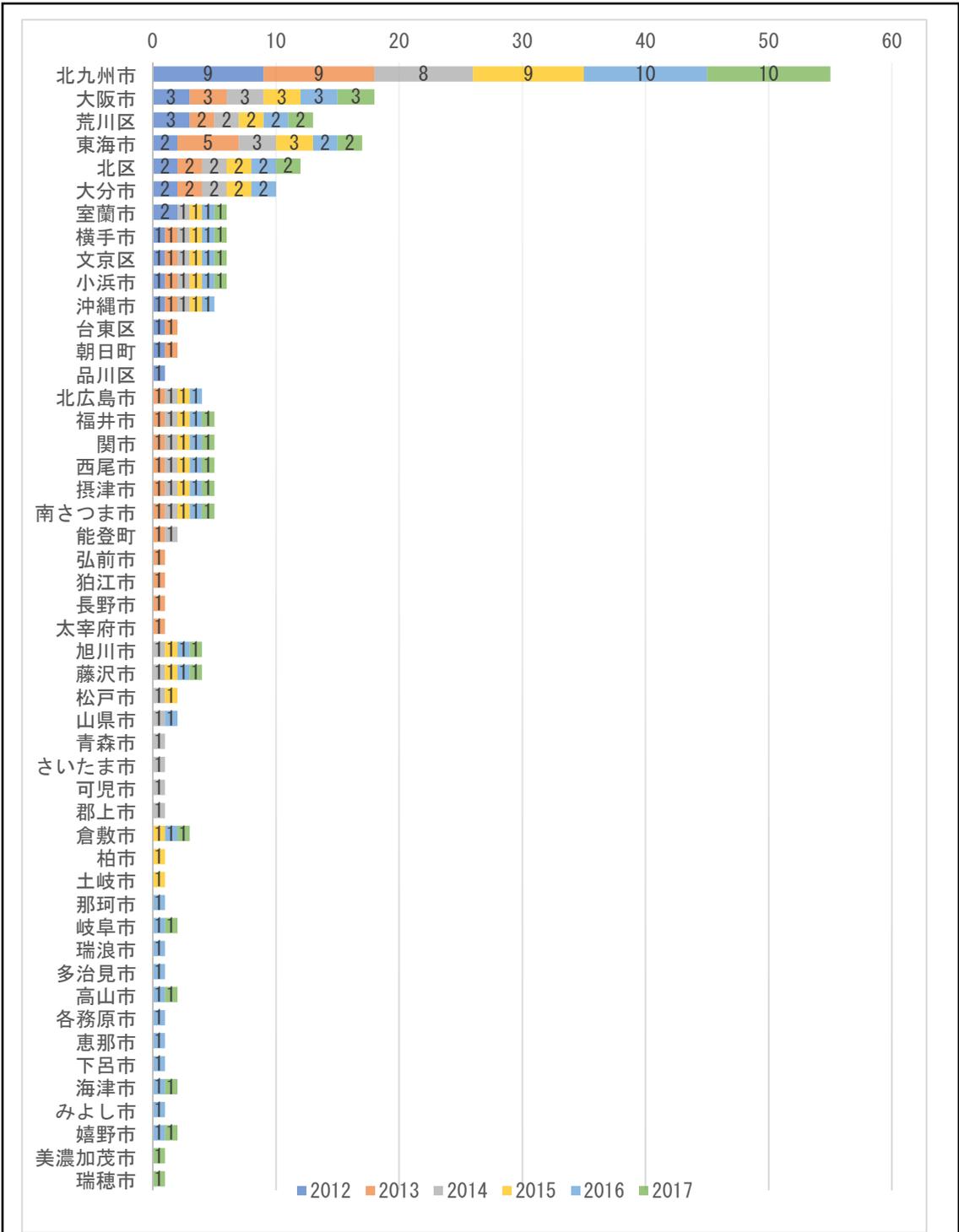
- a. 支援市区町村総数 : 31
 2) 3年継続以上市区町村数 : 23
 3) 継続支援自治体の割合 (3年以上継続支援した市区町村数 / 支援市区町村数) :
 2012年度:0.9 2013年度: 0.6 2014年度:0.5
 2015年度以降新規の支援市区町村無し

図 20b 大船渡市の被災地外市町村からの派遣職員の状況



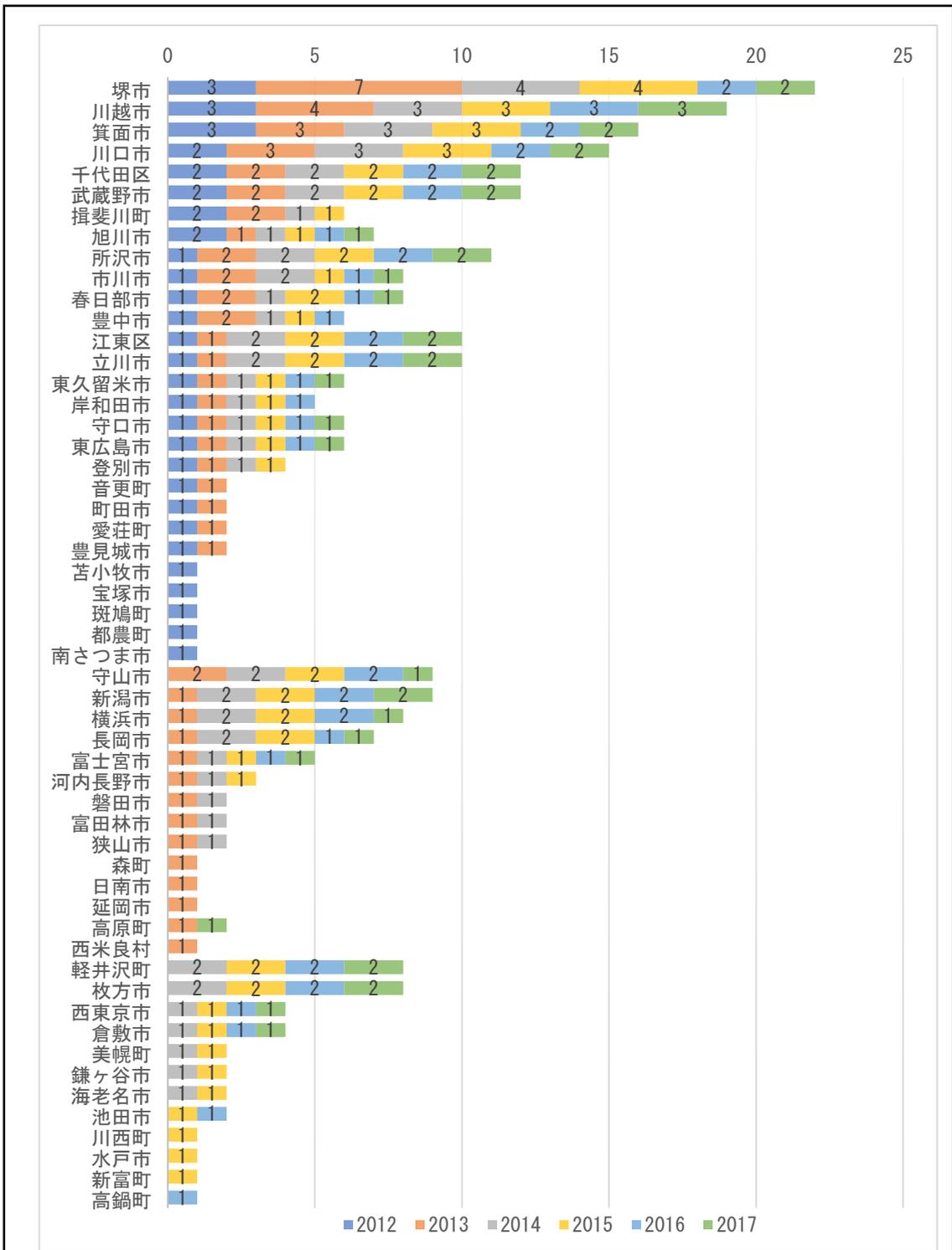
- 1) 支援市区町村総数 : 33
- 2) 3年以上継続市区町村数 : 15
- 3) 継続支援自治体の割合 (3年以上継続支援した市区町村数 / 支援市区町村数) :
 2012年度:0.7 2013年度:0.5 2014年度:0.3 2015年度:0
 2016年度;新規の支援市区町村無し 2017年度;0

図 20c 陸前高田市の被災地外市町村からの派遣職員状況



- 1) 支援市区町村総数 : 49
- 2) 3年以上継続市区町村数 : 20
- 3) 継続支援自治体の割合 (3年以上継続支援した市区町村数/支援市区町村数) :
 - 2012年度;0.8 2013年度;0.5 2014年度;0.3 2015年度;0.3
 - 2016年度;0 2017年度;0

図 20d 釜石市の被災地外市町村からの派遣職員の状態



- 1) 支援市区町村総数 : 54
- 2) 3年以上継続市区町村数 : 29
- 3) 継続支援自治体の割合 (3年以上継続支援した市区町村数 / 支援市区町村数) :
 - 2012年度:0.7 2013年度:0.4 2014年度:0.6 2015年度:0
 - 2016年度:0 2017年度:新規の支援市区町村無し

図 20e 大槌町の被災地外市町村からの派遣職員の状況

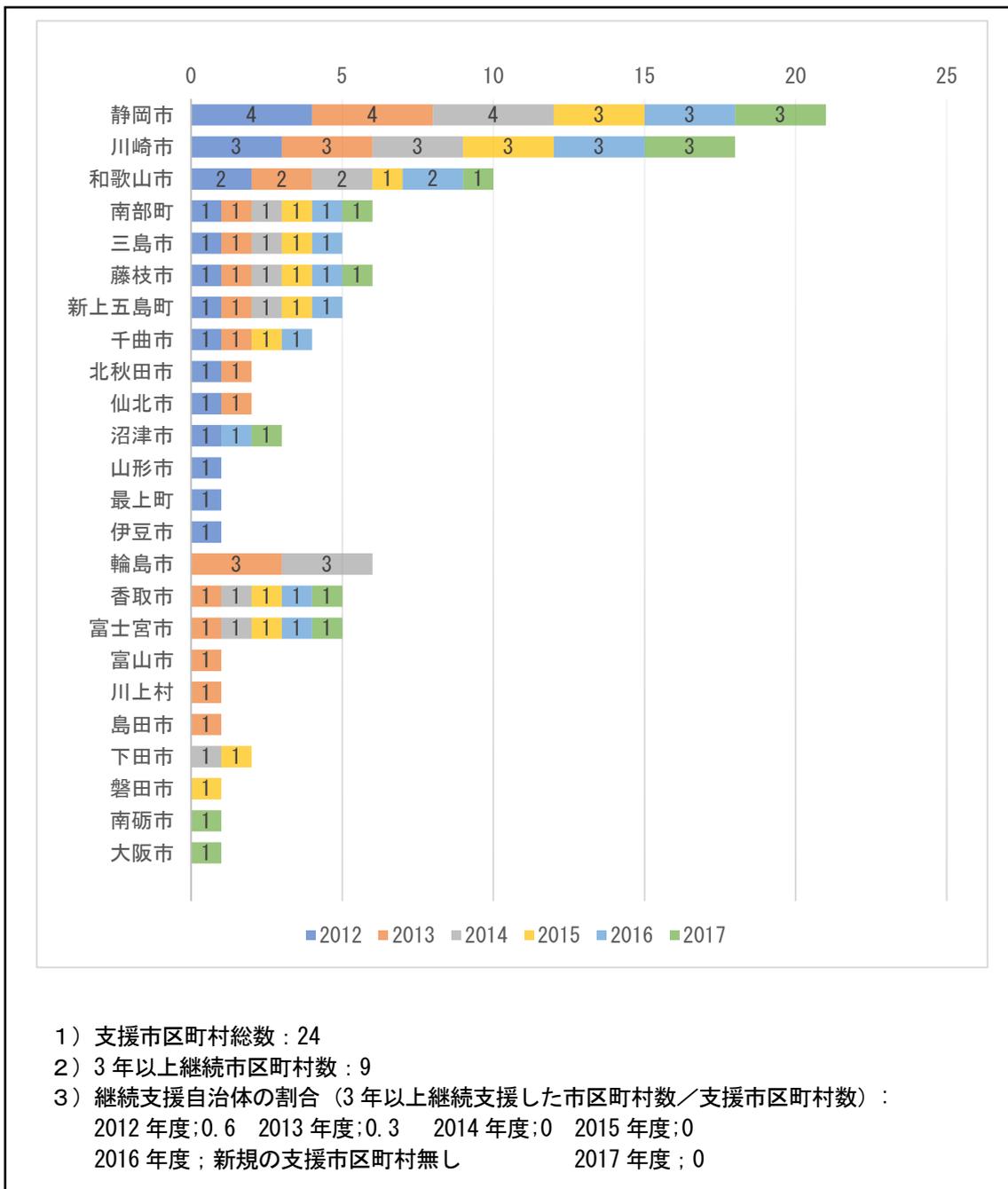


図 20f 山田町の職員支援の状況

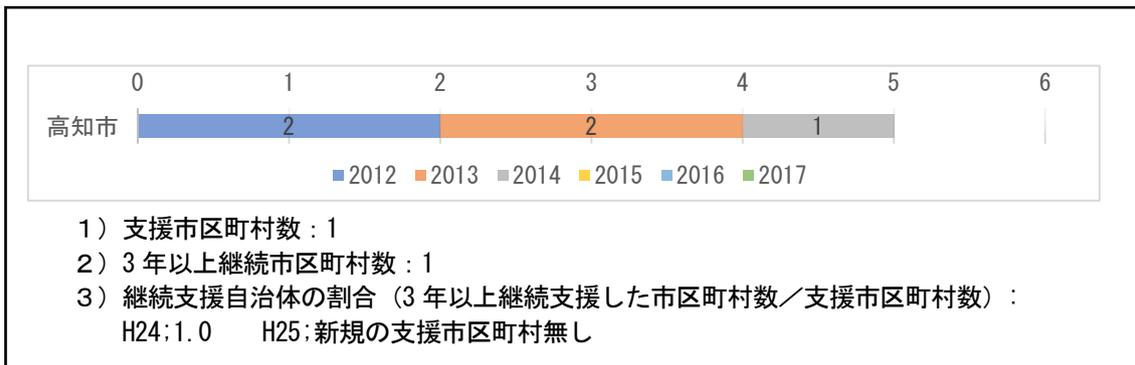


図 20g 岩泉町の被災地外市町村からの派遣職員の状態

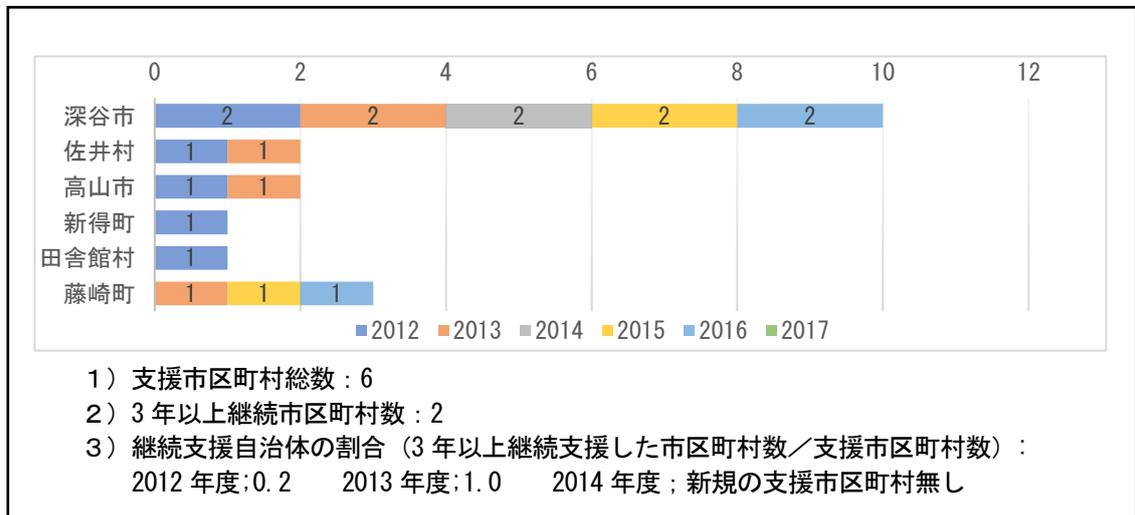


図 20h 田野畑村の被災地外市町村からの派遣職員の状態

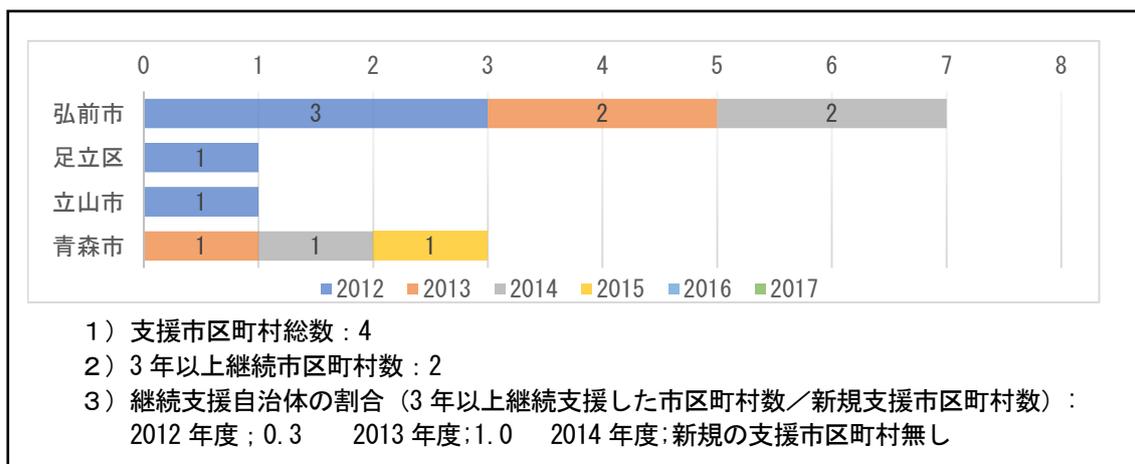


図 20i 野田村の被災地外市町村からの派遣職員の状態

このように、被災 9 自治体への支援の状況は、支援自治体数・職員数・派遣の期間も様々であるが、総じて被災後早い段階から支援をしていた県外自治体ほど継続している傾向がみられた。また被災から時間が経っていない段階の方が支援する県外自治体が多かったことがわかる。

県外自治体が派遣する人数は、年度により増減して派遣しているものと、1 人なら 1 人、2 人なら 2 人と一定数を持続して派遣しているもの、この 2 つの傾向がみられた。また、多くの自治体が 1 人ないし 2 人の派遣であるが、他の市区町村よりも多数の職員を毎年度継続して派遣している市区がいずれの被災 9 自治体にもみられる。これらの市区は、政令指定都市や東京特別区といった規模の大きな自治体であり、職員数も多く、また事業経験を持つ豊富な人材が他の自治体より多くいる。特に宮古市、大船渡市、陸前高田市、釜石市にみられる。

以上の結果から、県外自治体の支援数からも 4-3-2 の調査結果と同様の 2 群に分けることができる。宮古市・大船渡市・陸前高田市・釜石市・大槌町・山田町は、いずれも支援する県外自治体が、岩泉町・田野畑村・野田村の 3 つの町村より多い。復興交付金事業費、事業期間、事業数からも同様の群に分かれている。復興交付金事業費が多いと県外自治体数も多い傾向がみられ、県外支援自治体が多いと県外市町村による継続支援数も多くなっているといえる。そこで更に、被災 9 自治体へ支援した市区町の継続支援の状況がどうかを把握するために、本項の調査の結果【図 20a~20i】と、前項の調査の結果【図 19a~19i】を元に、継続支援状況について次の (1) から (3) について分析をした。その分析結果から、(4) において被災地外市町村の継続支援の有用性について考察する。

(1) 被災 9 自治体へ継続的支援している県外自治体数の状況

被災 9 自治体の受けた支援を、3 年以上（5 年以上を含む）・5 年以上の支援に分け、被災 9 自治体別に【図 21】に示す。最も多くの市町村から支援を受けたのが大槌町、次いで釜石市、陸前高田市となっている。また、岩泉町、田野畑村、野田村は、他の 6 市町と比較して市町村からの支援も継続支援も少ない。総支援自治体数に対し継続支援の割合が高いところは、宮古市、大船渡市である。一方、支援自治体数が多いが、継続支援自治体の割合が低いところは、陸前高田市、釜石市、山田町である。大槌町は約半分である。3 年以上継続支援した自治体より、5 年以上継続した自治体数が総じて少なくなる傾向がみられるが、3 年以上継続支援した自治体との割合をみた時、陸前高田市の約半数が最も割合が引く、3 年以上継続支援している自治体が 5 年以上継続支援している割合は低くないといえる。この 3 年以上継続支援については、更に本項 (3) において分析する。

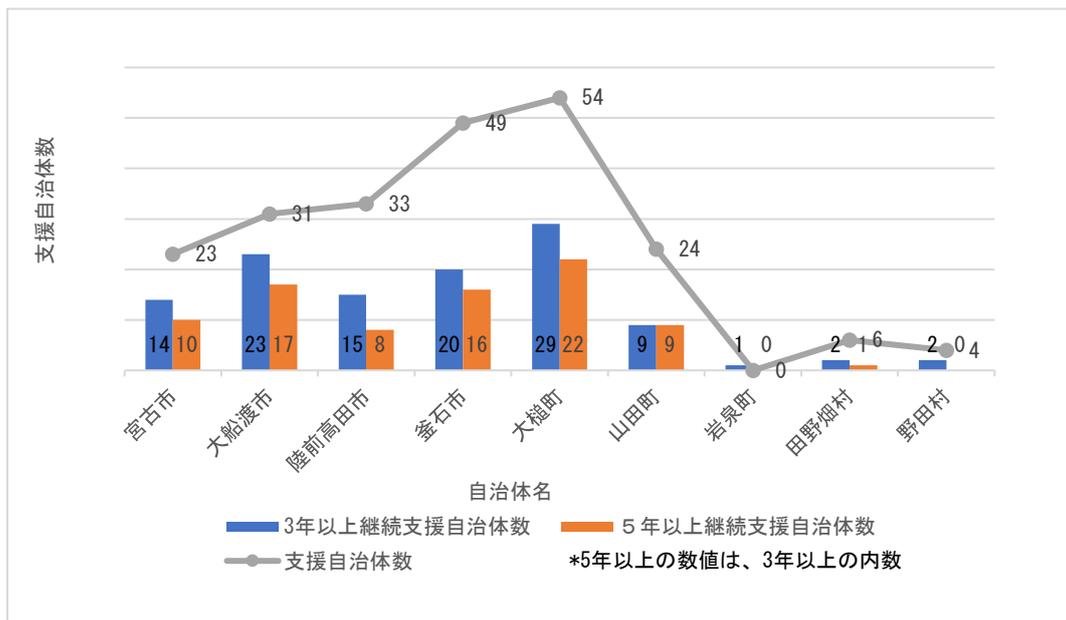


図 21 被災 9 自治体別支援自治体数と継続支援数の状況

(2) 被災地外支援市区町村数の経年変化 【図 22a~22i】

被災してから年数が経つにつれ県外からの支援自治体が減少していることがわかる。大船渡市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、野田村で減少している。一方で、支援市町村が増加した被災自治体もある。宮古市は 2015 年度に 1 市増加、陸前高田市は 2014 年度に 4 市町増加、釜石市は 2016 年度に 8 市増加している。

宮古市の必要人数の最大は 2014 年度であったが、その年度は新規支援自治体数が前年よりも 3 市少ない 2 市となっている【図 22a】。2015 年度には前年度よりも多く支援を受けることができていたが、最も職員を要した時に、新規に自治体から支援を受けられていなかったことがわかる。

陸前高田市は必要人数のピーク【表 26a】は 2017 年度であるが、その年の新規支援は 2 市に留まっている【図 22c】。こちらも同様に職員確保を県外自治体支援では確保していないと考える。他の方法で必要人数を確保しているか、確保できずに不足を出しているということになる。確保方法を各年度について調査をする必要がある。これについては次項で詳細を調査した。

釜石市について、必要人数を示した【表 26a】と【図 22d】を比較する。2016 年度が必要人数 162 人と最大であり、この時の不足人数が 27 人【表 26c】と同じく最大であった。2016 年度に事業を実施するための職員を要したため、県外からの支援自治体数も増加したことが推測できる、

(3) 3年以上継続支援した被災県外市区町村の割合の経年変化【図 22a~22f】

被災から時間が経つにつれ、支援に入る自治体が継続支援する割合が減っている状況を知るために、被災 6 自治体へ支援している被災地外市区町村数に対する 3 年以上継続支援した市区町村数の割合の変化を調べた。なお、岩泉町、田野畑村、野田村は支援自治体が少なくかつ継続支援も少なく調査サンプルとして適さないため、この調査からは除く。

その結果から、一番継続の割合が高かったのは、大船渡市の 2012 年度 0.9、次いで釜石市の 0.8、宮古市、陸前高田市、大槌町の 0.7、山田町は 0.6 となっている。2013 年度では大船渡市と宮古市が 0.6、次いで陸前高田市、釜石市の 0.5、大槌町は 0.4、山田町は 0.3 であった。2014 年度では、宮古市、大船渡市が 0.5 で、陸前高田市、釜石市、山田町が 0.3 となり、年々継続する自治体の割合は下がったことが明らかになった。一部、大槌町のように 2014 年度に 0.6 と 1 年度だけ継続の割合を上げた自治体もあるがそれが継続してはいない。新規に支援する被災地外市区町村は、大船渡市は 2014 年度、宮古市は 2015 年度、大槌町は 2016 年度、陸前高田市（2016 年度は新規支援自市区町村無し）と釜石市と山田町（2016 年度は新規支援市区町村無し）は 2017 年度までみられた。

この数値から、被災後早い時期から支援をする自治体ほど継続支援をしている割合が高いことがわかる。大船渡市では 2012 年度に入った自治体のほとんどが 3 年以上継続支援していることがわかる。翌年度になると一番高い割合でも 0.6 と支援に入った半分超が 3 年以上継続していることがわかる。2014 年度以降は継続支援の割合が低くなり、新規に支援に入っても 3 年以上の継続支援をする市区町村はない、または新規に支援をする市区町村が無いことがわかる。自治体間支援は、被災後 2 年で継続支援する自治体の数が半分になり、3 年ほど経つと 3 割以下に減る傾向がみられた。

このことから、早期に得た自治体による継続支援の割合を如何に維持するかが、職員確保に繋がるといえる。そこで、継続割合が一番高かった大船渡市の割合を、継続割合が少なく不足人数の多かった陸前高田市に当てはめ、確保ができた職員人数を仮定した。

【表 27】に示した数値を①②に示す計算式に当てはめて計算した。なお、毎年度の新規継続は、大船渡市の最低値である 0.5 を下回らないように計算した。また、1 自治体につき 1 年度に派遣を期待する職員数を 1~2 人とした。

表 27 大船渡市と陸前高田市の継続支援の比較

年度		継続支援市区町村の割合【図 22】					
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
大船渡市【図 22b】 3)		0.9	0.6	0.5	新規支援の市区町村無し		
陸前 高田 市	【図 22c】 3)	0.7	0.6	0.3	0	0	0
	新規支援市区町村数	11	8	12	1	0	1
	不足人数	—	2	4	8	10	10

〈計算式〉

新規支援市区町村数×その年度の新規市区町村数

＝仮定の支援市区町村数（四捨五入）…①

①×1～2（人）＝増加が期待できる人数 …②

結果：年度； 実際の支援市区町村数， 仮定の支援市区町村数（①）， 増加が期待できる人数（②），不足人数に対する補充人数

2012年度；9， 10， （1自治体増）， 1～2人増， 不足人数は不明。しかしこの年度の職員支援が2013年度、2014年度の継続支援に加算される。

2013年度；5， 5， （変わらず）， 2014年度、2015年度の継続支援に加算される人数は0人， 前年度（2012年度）の1～2人の補充

2014年度；3， 6（3自治体増）， 3～6人増+2012年度の1～2人， 4～8人の補充が見込める

2015年度；1， 1 （変わらず）， 2016年度、2017年度の継続支援に加算される人数は0人， 前年度（2014年度）の3～6人の補充

2016年度；0， 1 （1自治体増）， 1～2人増+前々年度（2014年度）の3～6人、2017年度の継続支援に加算される人数は1～2人， 前々年度（2014年度）の3～6人の補充が加算できる

2017年度；1， 1 （変わらず）， 2018年度の継続支援に加算される人数は0人， 前年度（2016年度）の1～2人の補充

となる。以下、年度ごとの不足人数がどのように変化するか、上記のシミュレーションを説明する。

2012年度の陸前高田市の実際の支援自治体より1自治体増加する。この年の不足人数は集計されていないため、不足人数がどれだけ解消されるかわからないが、1～2人の不足人数を減らすことができる。

2013年度の不足人数は2人である。2012年度の1自治体増分、1～2人補充できることになり、2013年度の不足人数は0人となる。

2014年度の不足人数は4人である。3自治体増分、3～6人を補充できる。また、2012年度の継続支援で1～2人の補充を見込めるため、合計で4人から最大8人を補充できる。よって不足人数を0人にできる。

2015年度の不足人数は8人である。2014年度の3～6人の補充のみが見込める。よって不足人数は2～5人となる。

2016年度の不足人数は10人である。2016年度に1自治体増で1～2人補充できる。更に前年度（2015年度）の3～6人の補充も加算できることから、合計4～8人補充できる。よって不足人数を2～6人に減らすことができる。

2017年度は10人不足している。この年は新規支援自治体が無いため、前年度（2016年度）の1～2人の補充のみである。よって不足人数は8～9人となる。

以上から、継続する自治体数の割合を上げることは不足人数を減らすことになることがわかった。このシミュレーションでは、3年継続を最長としたが、継続年数が長ければ支援自治体数も新規に多く必要ではないことが示唆できる。反対に、継続年数が少なければ、新規の支援自治体数を増やす必要があるということである。

このように、本項では復興事業の進捗により、いつ・どれだけ職員不足が生じたか、どの自治体から支援を受け、どのような変化がみられたかを調査することにより、自治体による継続支援の実態を明らかにした。職員不足は、調査した被災9自治体全てにみられたが、その時期や不足人数は被災自治体により異なっていた。その結果から、3年間の継続支援を受けることで職員不足を減少できることがわかった。災害時における自治体間支援は、自治体支援の基本であることから、自治体間支援の継続期間をマネジメントすることが有用であるといえる。

4-5 職員確保の方法の変化

自治体による職員確保は市区町村からの派遣だけではなく、県職員の派遣や任期付き職員の採用等、東日本大震災では様々な職員の確保の方法があり、被災自治体によりその選択も多様である。

被災 6 自治体の職員確保について、岩手県がまとめ、公開している資料「被災市町村職員確保状況①人材確保状況〈派遣元別〉」には、被災市町村が確保した「確保の方法（11 種類）」「人数」が年度ごとに記されている。その資料を活用し、2013～2017 年度の確保方法による確保人数の推移を調査し、【図 22a～22f】に示す。結果を概観すると、総務省スキーム²²²、独自確保といった、被災地外市区町村²²³からの支援は 2015 年度まで割合が高いが、その後は年々割合が低くなっている傾向がみられる。中には、市町村の上位自治体である岩手県や復興庁からの職員支援を多く受けている被災市町村もある。復興庁スキーム²²⁴による支援は、2015 年度を境に縮小となっている。全体的に、被災市町村任期付職員が 2014 年度前後から増加して割合が高く、また、岩手県任期付職員も 2014 年度から割合が高くなっている。以上から、被災地外市区町村からの支援の割合は、被災後 3 年間は高く、2014 年度頃から、被災市町村任期付職員や岩手県任期付職員の割合に移行していることがわかる。そこで、「自治体派遣による職員確保」と「任期付職員による職員確保」に分類²²⁵し、各被災 6 自治体の職員確保の特徴を以下に整理する。

宮古市は、被災市町村任期付職員が全体を通して確保の主な方法になっている。他に総務省スキーム、他自治体任期付職員、独自確保の自治体間支援等により職員確保をしている。いずれの確保方法も 2014～2015 年度をピークに減少に転じている。一方で、岩手県内内陸市町村による確保は少数だが安定して、経年増加の傾向がみられる。

大船渡市は、総務省スキームが全体を通して確保の主な方法になっている。他に独自支援、岩手県任期付職員、岩手県内内陸市町村等により職員確保をしている。総務省スキームが 2015 年度を境に減少に転じ、代わりに被災市町村任期付職員が増加している。岩手県任期付職員が年度により変動がみられる。全体的に何れの確保方法も安定した傾向がみられる。

陸前高田市は、全体を通して決まった確保方法が 2015 年度までみられないが、独自確保、岩手県任期付職員、岩手県内内陸市町村の割合が高い。2016 年度からは急に被災市町村任期付職員が確保の主な方法になっている。独自支援、総務省スキームといった被災地外からの自治体間支援による職員派遣は経年により減少している。一方で、被災市町村任期付職員、岩手県任期付職員、他自治体任期付職員と、任期付職員が増加傾向を示している。

222 用語の定義 1-3 (3) 参照

223 岩手県内市町村は、被災していても岩手県が被災県であるため被災地内市町村としている。

224 用語の定義 1-3 (4) 参照

225 総務省派遣スキーム・独自確保・岩手県内内陸市町村を自治体支援、岩手県職員、岩手県任期付職員・他自治体任期付職員を任期付支援と分類している。

釜石市は、全体を通して決まった確保方法はみられないが、2015年度までは総務省スキームが主な確保の主な方法になっている。2016年度からは被災市町村任期付職員も多くなっている。総務省スキームを除き何れの方法も全体的に年度により変動が大きく一定していない。一方で復興庁スキームが2015年度を境に大きく減少に転じ、代わりに被災市町村任期付職員が大きく増加していることも特徴である。被災6自治体の中でも復興庁から確保している職員数が多いのも特徴である。

大槌町は、全体を通して決まった確保方法はみられないが、2014年度までは総務省スキームが確保の主な方法になっている。2015年度からは被災市町村任期付職員が急激に数を増やし、また独自確保も割合として増えている。しかし、被災市町村任期付職員を除き何れの方法も2014年度から減少している。

山田町は、全体を通して決まった確保方法はみられないが、2014年度までは独自方法が、2015年度以降は被災市町村任期付職員が確保の主な方法になっている。また、総務省スキームや独自支援といった被災地外からの自治体支援は経年により減少がみられる一方、岩手県任期付職員、岩手県内内陸市町村、岩手県職員といった岩手県内による支援を一定程度確保しているのが特徴である。

以上被災6自治体の職員確保の状況から、被災6自治体により職員確保の方法が異なっていることがわかった。特に、自治体の支援の基本である自治体間支援が主な確保方法として選択されていなかった自治体もあった。被災して間もない時は混乱もあり、把握が難しいと推測する。その中で自治体ごとに支援を受けやすい方法を選択することから、早期の段階で被災自治体の支援方法は決まったとみられる。

自治体間支援の方が経年による減少の割合が大きく変わっていない。職員確保に関する取り決めは、対自治体間との契約であるため、調整も手間がかかる。そのため、被災直後のような混乱が生じているときは独自支援を選択すると考えられる。東日本大震災では、総務省スキームが設立されたのは被災の翌年度からのため、独自支援による自治体間支援が先行したと推測できる。自治体間支援は一度決まれば同じ地方自治体としての安心感もある。自治体間支援はそのような点で安定感があるが、長期にわたる支援には経年による減少が問題である。

一方、任期付職員による支援は、被災市町村任期付派遣に比較的変動がみられる。2015年度以降、他の職員確保が減少する、または必要人数が増加するといった状況を補完しているように増加している。被災市町村任期付職員は、対自治体の支援と異なり、対個人の契約であるため、その被災市町村の待遇等の条件による。募集の仕方により調整しやすい職員確保の方法であると捉える。

5年を超え本研究が対象とする10年という長期の事業期間の職員確保を考える時、遠方からの自治体支援は早期において期待できるが、長期を見込むには岩手県内の自治体による職員確保や、任期付職員といった一定期間の支援が確約される方法も、自治体間による職員確保が難しい時間が経った時期には有用であると考えられる。

何れの職員確保の方法も、被災から時間が経つにつれて減少している。復興事業が収束に向かい、必要人数自体が減っている自治体（宮古市、大船渡市、釜石市、大槌町、山田町）が多くなっているといえる。一方、必要人数が減っているにもかかわらず、確保できない状況が問題である。陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町について、以下の状況が読み取れる。

陸前高田市；2016年度から必要人数が急増した。これまで確保していた人数以上に必要になった。これはV字変動に表れ、復興事業の影響によるものと考えられる。

釜石市；2014～2016年度にかけて必要人数が急増した。復興庁スキームの減少が目立つ。これが影響しているためか、この間は毎年度、何れの確保方法にも人数の変動がみられる。調整が難しくなっていたためといえる。

大槌町；全体的に何れの確保方法も人数が減少傾向を示している。人数の変動が小さく維持できているのは岩手県職員だけである。被災市町村の任期付職員の継続も2年ほどで大きく減少している。主となる確保方法がみられない。庁内で職員確保の調整が出来ていないことも考えられる。

山田町；全体的に何れの確保方法も年度により変動があり、また減少傾向を示している。2016年度の必要人数がピークとなったが増加に確保が出来ずそのまま回復できていない。被災市町村任期付職員の減少が大きく影響している。任期は最大5年まで延長できるが、2015年最大に確保したが継続していない。

これらの結果から、確保が不安定になる要素を3点に整理した。

- 1) 主となる確保方法が変わるとき
- 2) 職員確保の方法の割合が変化するとき
- 3) 確保方法の組み合わせが基本的に決まっていない自治体

職員確保は、担当部署が庁内の必要な職員数を把握できて始めて安定した確保ができ、復興事業を明確に把握していなければ、復興事業の内容にも進捗にも合った職員の必要人数の把握はできない。加えて、職員確保は経年によりそのしやすさが変化することが明らかになった。以上を踏まえ、安定した職員確保には、主となる確保方法を決め、事業推進期間には継続支援を受けることが必要である。また、年度により確保方法に大きな変化が生じないよう、支援側の自治体と調整が必要となる。

本章では、岩手県三陸沿岸の特に職員派遣を必要とした被災9自治体について、復興交付金事業の費用、事業項目を時間的推移と合わせて調査・分析し、更に、被災地外の自治体からどのくらいの期間、どれだけの数の自治体から支援を受けたか、その確保はどのような方法を組み合わせてしていたか実態を明らかにした。

以上から、リサーチ・クエスチョン2「各被災自治体の職員不足の状況と復興事業の規模や確保方法に関係があるか。」の答えは以下のとおりである。

被災自治体ごとに復興事業の内容や進み方が異なり、派遣職員の確保方法の違いもみられた。これらの変化が確保人数の安定と関連しているといえる。

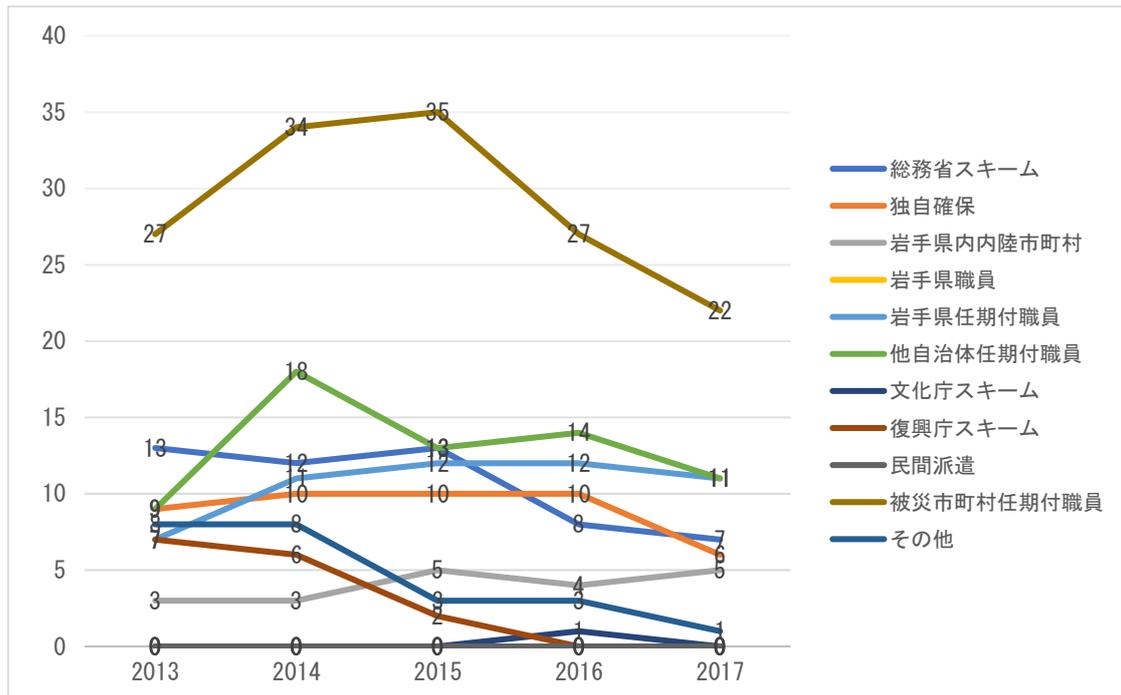


図 22a 宮古市の職員確保の方法の変遷

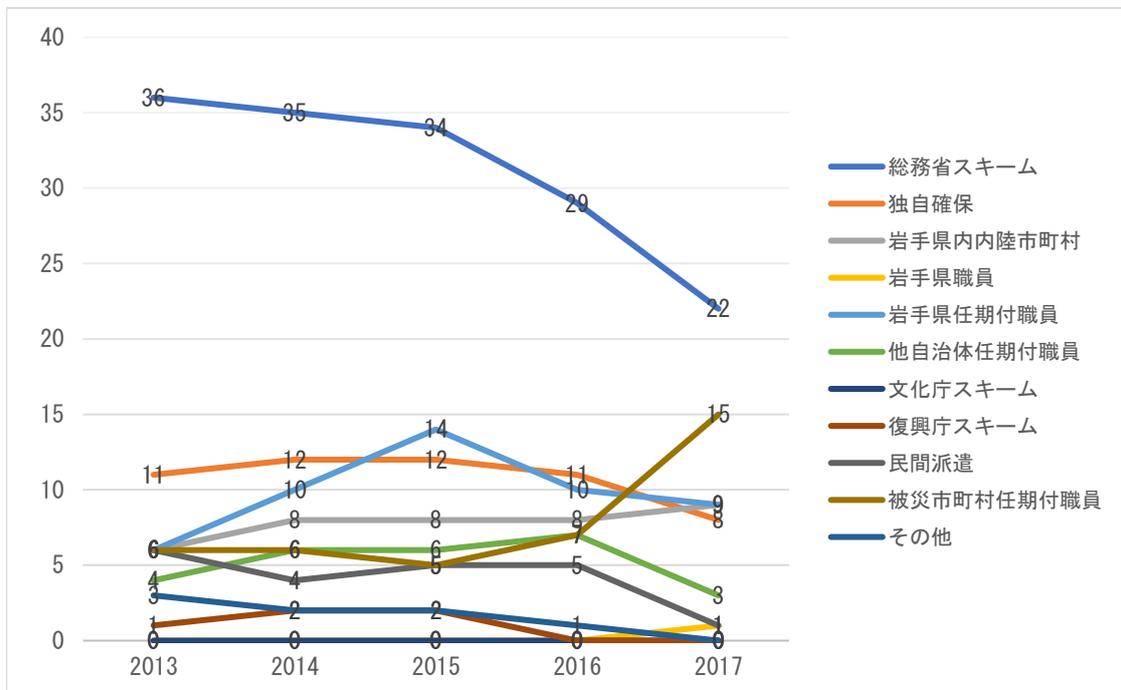


図 22b 大船渡市の職員確保の方法の変遷

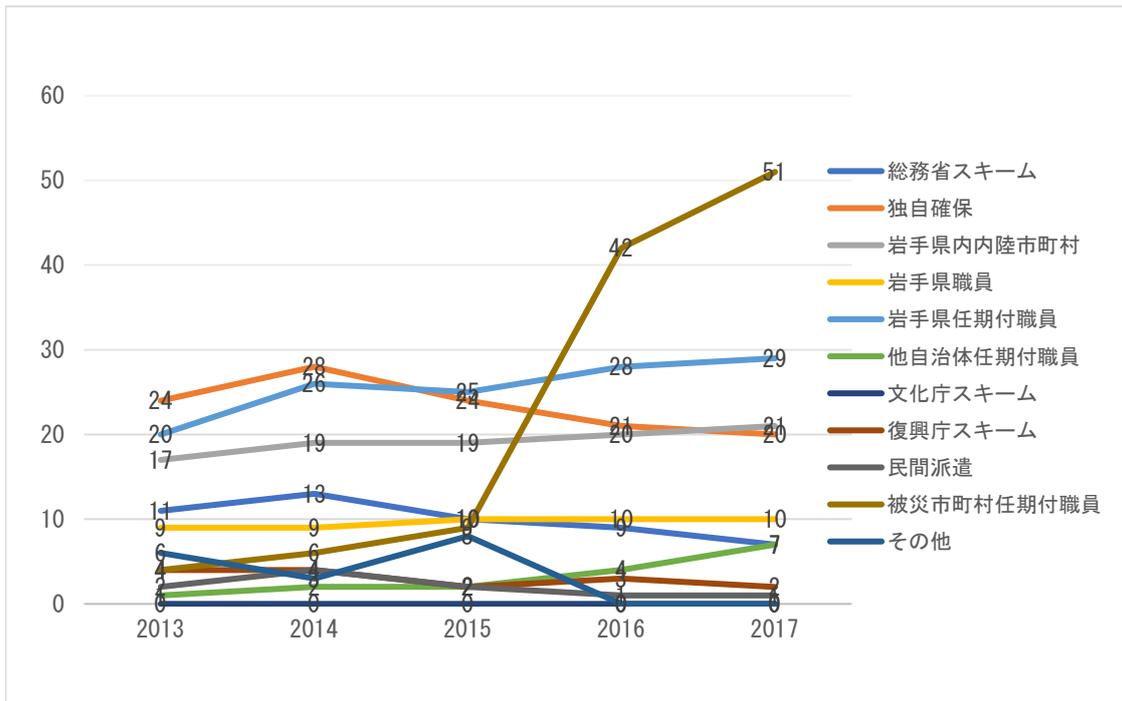


図 22c 陸前高田市の職員確保の方法の変遷

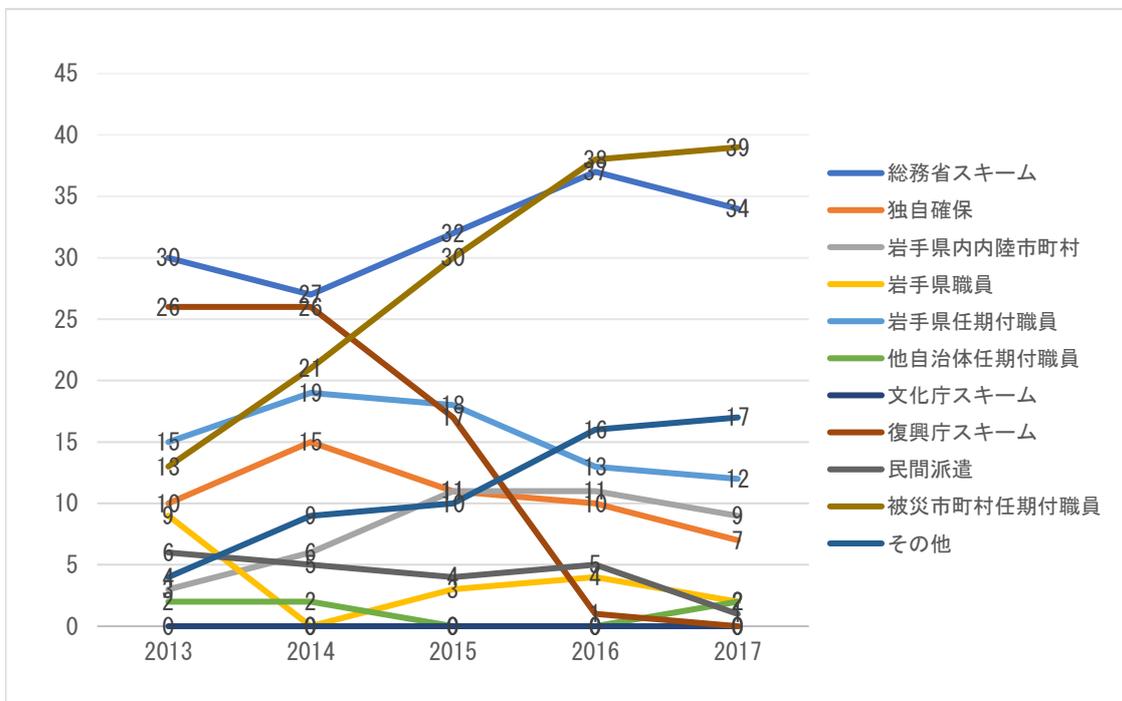


図 22d 釜石市の職員確保の方法の変遷

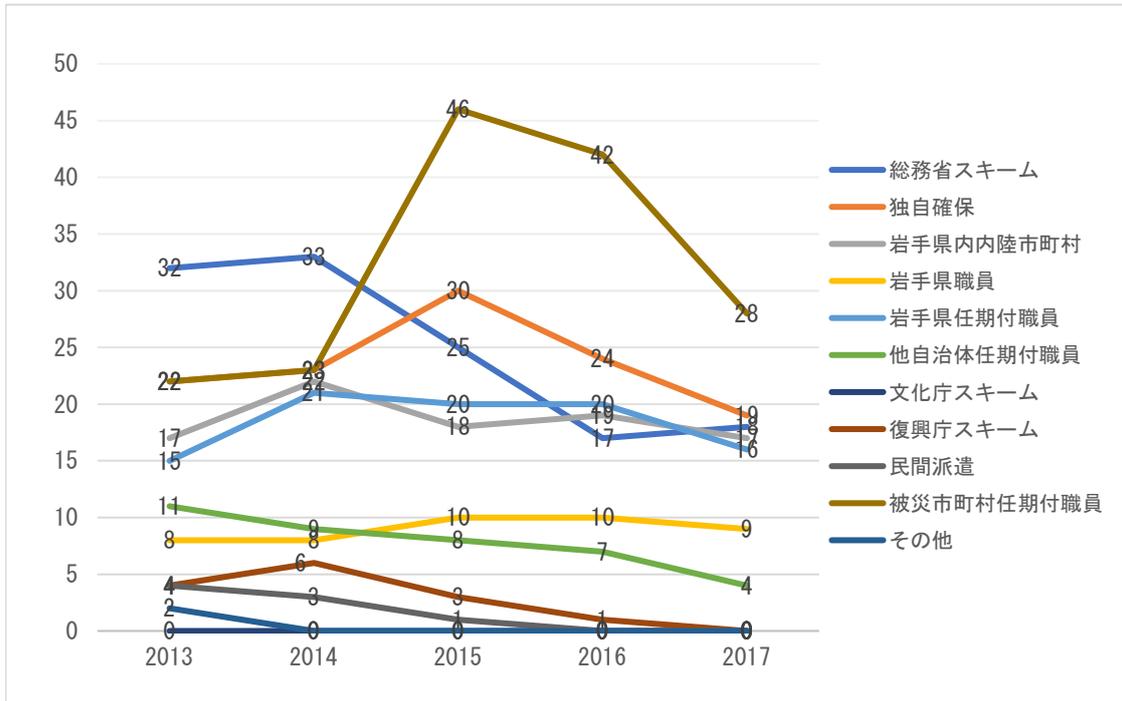


図 22e 大槌町の職員確保の方法の変遷

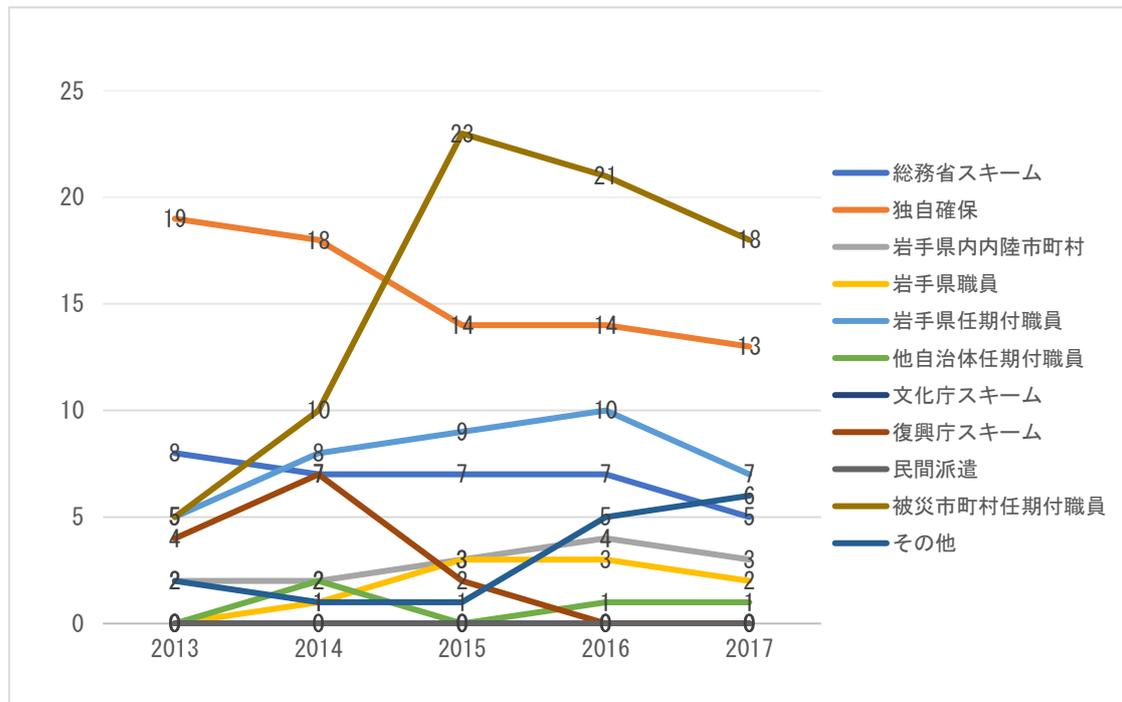


図 22f 山田町の職員確保の方法の変遷

第五章 受援自治体の要請と支援自治体の要請に対する職員派遣

5-1 はじめに. 本章の背景と目的

リサーチ・クエスチョン3「職員派遣の要請と要請に対する職員派遣、それらの継続はどのように行われていたか。」の答えを得るために、本章は、受援側の復興事業と職員確保の状況を解明することを目的とする。

東日本大震災における自治体間支援は、前章の調査からも多くの方法があり、多様であったことがわかった。自治体間支援には明確なルールはなく、自治体独自に応急的に対応していた状況があり、自治体により支援が偏ったという問題もある。長期の事業や新しい復興事業に対応し、適切で速やかな復興をするためにも、被災自治体は事業段階毎に求められる職能・人数を想定して支援を受ける（以下、受援という）ための要請をする必要がある。支援側は自身の自治体の仕事がある中、数年単位で職員を支援に出すことについて、いつ・どこから・誰を（職能含め）・どのくらいの期間想定しておく必要がある。それら支援と受援の歯車が、被災状況に応じてうまくかみ合うことは、安定した継続的な支援と受援の関係を導き出し、効率的な復興事業を進めることが出来るのではないかと考える。

本章では、東日本大震災で創設された事業の津波復興拠点整備と、既存の基盤整備事業である土地区画整理事業や防災集団移転促進事業を含み、長期を要する事業であるだけでなく、高度な技術も要する事業として市街地整備事業の支援と受援に着目する。

5-2 研究の概要

5-2-1 調査対象

行政職員の役割を 3-4-3 で明らかにした大船渡市の復興市街地整備事業を事例に、自治体間の継続的な職員の受援と支援における要請と要請に対する職員派遣の実態を解明する。

大船渡市を事例として選定した理由は、以下のとおりである。

- ① 庁舎が被災していなく、被災直後からの動向が把握できる。要請、要請に対する職員派遣を、復興事業を実施していく場としての庁舎を確保することや行政職員の被災といった外因要素を出来る限り省いて分析できる。
- ② 復興市街地整備事業は災害復興局が管轄しているため、調査しやすい。
- ③ 復興市街地整備事業において多くの事業を実施しているが、東日本大震災において創設された津波復興拠点整備事業やまちなか再生計画の策定を経て市街地整備をしている。その実施体制を知ることが復興市街地整備事業における要請と要請に対する職員派遣の実態を解明する上で意義がある。
- ④ 都市計画区域を定める一定規模以上の自治体である。
- ⑤ 継続的な職員派遣を受け、安定した職員確保をしている。（第四章の分析から）

5-2-2 研究の構成

5-3 では大船渡市の職員状況と復興事業の概要を整理した上で、復興市街地整備事業とその実施体制について、大船渡駅周辺地区市街地整備事業を対象にその具体を明らかにした。5-4 では大船渡市災害復興局の派遣職員の配属や業務と受援自治体である大船渡市がどのように「要請」をしていたかの具体を明らかにした。5-5 では、支援側自治体の「要請に対する職員派遣」について、職員の人選・調整と派遣の仕組みと支援の継続状況を把握し明らかにした。

5-2-3 調査概要

本章の研究構成は以下のとおり文献調査²²⁶と【表 28】及び【表 29】に示すアンケート及びヒアリング調査を実施し、以下に示すように分析し、整理した。なお、アンケート及びヒアリング対象者は、2011 年の被災直後から継続的な自治体間の支援を行っている相模原市と浜松市を選定した。

表 28 受援側自治体への調査概要

調査対象	大船渡市元副市長 在任期間：2012～2015 年度	大船渡市総務課 総務課長, 課長補佐 (2017 年度時点)
調査日	2018 年 1 月 26 日	2018 年 2 月 7 日
調査方法	ヒアリング (面会方式)	事前にアンケートを配布、 ヒアリング (面会方式)
調査内容	1. 着任経緯・職務内容 2. 災害復興局の体制・状況 復興事業の概要・変遷 (津波復興拠点整備) 3. 駅周辺整備の実施体制 4. 支援職員の状況, 支援・ 支援の全体像 5. 被災後大船渡市職員状況 *受援側と支援側の双方を把握 するために自治体調査のプレ ヒアリングとして実施。	アンケート 1. 支援の状況：支援を受けた団体名, 支援を受けた経緯 2. 活用した人的支援の方法, 要請の発信・とりまとめ方法 3. 支援の要請の経年変化、円滑な継続的支援に工夫したこと
		ヒアリング 1. 大船渡市全体の支援状況 2. 災害復興局体制, 支援状況 3. 調査票内容の確認 4. 被災前後の市職員状況

226 大船渡市のホームページにおける公開資料は、職員採用状況 (平成 21～29 年度)、大船渡市の復興計画や事業スケジュールによる。総務省のホームページに公開されている資料は、全国市長会の要請に関する資料要望状況、協定書案による。大船渡市提供資料として、大船渡市災害復興局の職員体制 (平成 23～平成 29 年度) による。

なお、浜松市の職員について異動や死去等の理由から未実施者がある。ヒアリングやアンケートという手法には限界があるが、年度や役職に偏りが無いように、年度当たり 1 人のヒアリングと、浜松市については、技監だけではなく技師を含めて調査をしたい旨の要望を伝え、出来る限り幅広い立場の職員を対象とすることに努めた。未実施職員の業務内容については、大船渡市の調査と浜松市職員の情報提供により調査した。【分析 5】

表 29 支援側自治体への調査概要

自治体	相模原市（人口約 70 万人）	浜松市（人口約 80 万人）
対象者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2011～2016 年度に災害復興局に派遣された職員（6 人） ・ 職員課の担当職員（1 人）（2018 年度時点） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2011～2016 年度に災害復興局に派遣された職員（6 人）、うち 2012～2013 年度派遣職員には実施できなかった ・ 人事課（アンケートのみ）
調査日	アンケート配布： 2018 年 1 月 18 日 ヒアリング： 2018 年 1 月 30 日、 同年 2 月 1 日	アンケート配布： 2018 年 2 月 5 日 ヒアリング： 2018 年 2 月 15 日
調査方法	事前に記入式アンケート配布 面会方式のヒアリング：約 1 時間/人（浜松市職員 3 人は、時間の都合により、中堅・若手職員に対し同時に 45 分間行った）	
■ アンケート調査内容		
人事担当者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 派遣経緯 2. 要請に対する対応及び調整その体制、派遣職員の人選 3. 支要請内容の変遷、長期支援対応において難しかったこと 4. 派遣支援を行う上での平時の準備に関する意見 	
派遣職員	<ol style="list-style-type: none"> 1. 属性： <ol style="list-style-type: none"> ① 通勤時間・通勤手段、派遣時の年齢 ② 支援の意思決定の状況：受諾経緯、理由、環境等 ③ 派遣期間、配属部署、配属先での役職、携わった業務 2. 業務意識調査： <ol style="list-style-type: none"> ① 現地での業務内容についての認識の違い ② 現地で戸惑ったこと ③ 適切な派遣の継続支援実施のための内容・期間等に対する意見 3. 継続支援の体制：専門性と経験・役職の有用性、引継ぎの必要性、業務継続のための情報共有 	
■ ヒアリング内容		
上記アンケート対象者に対し、内容の確認及び補足		

5-3 大船渡市の復興事業と実施体制

駅周辺整備は、壊滅的被害を受けた被災前から中心市街地であった JR 大船渡駅周辺（33.8ha）（以下、駅周辺地区という）の整備をするため土地区画整理事業を導入、その一部の大船渡地区（10.4ha）に、津波復興拠点整備事業を活用、更にまちなか再生計画を策定し、中心市街地の再整備をするものである。

大船渡市の市街地整備事業と復興交付金事業の概要については、それぞれ 3-4-3 および 4-3-1 を参照されたい。本項ではまず、大船渡市の職員の状況を整理し、災害復興局の事業とその体制について概況を述べた後、3-4-3 で示した駅周辺整備に関わった職員について言及し、実態を解明する。

5-3-1 大船渡市の職員数の状況

大船渡市は、2001（平成 13）年 11 月に合併し、2002（平成 14）年度からの職員の定員適正化計画の下、指定管理者制度の導入等で、職員数を順調に減らしてきた結果、【図 23】に示すように、正規職員が最も少なくなっていた時期に被災し、復興事業を実施しなければならない状況であった。ヒアリングによると、被災後も職員数が減る状況があったという。その理由として、身内の被災等の諸事情があって退職した職員以外に、通常業務とは異なる復旧・復興業務を行うことに対し、業務量の増加やその内容に対する肉体的・精神的ストレスを感じたことによる退職者があったという。自身の被災、または身内の被災等の影響で職員が退職することで人数が減少することを想定し、職員の確保をする必要がある。

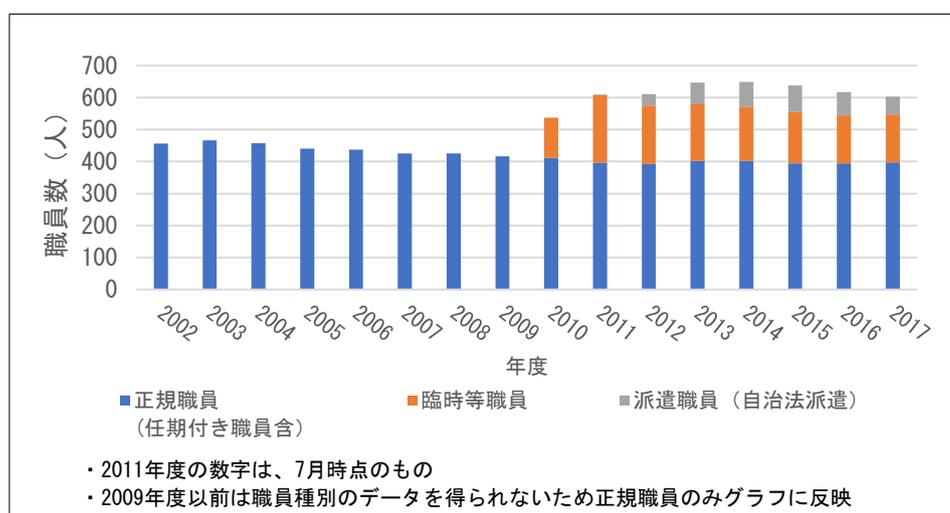


図 23 大船渡市職員種別職員数の推移
(大船渡市総務課提供資料及び大船渡市行政各各実施計画-平成 24 年度取り組みを参考に筆者作成)

5-3-2 災害復興局の体制の変遷と業務

大船渡市では、2011年3月に災害復興局を設置して復興市街地整備事業の業務を通常業務と分けて行っていた。その組織変遷を【図24】に示す。

発足した時は1局で復興計画策定から津波シミュレーション、災害危険区域指定、防災集団移転促進事業等の事業推進まで幅広く実施していたが、2012年度から3課体制、2013年度以降は土地利用課が事業に対応した部署を分化している。また集団移転課は、防災集団移転促進事業の用地に係る事業が完了し、土地の引き渡し等の段階では業務は別の部署へ移管され、災害復興局内の管轄ではなくなっている。事業の進捗に合わせて徐々に組織編成をしていて、最終的に2017年度には3課2室体制で復興事業を実施している。その3課2室体制の業務内容を【表30】に示す。

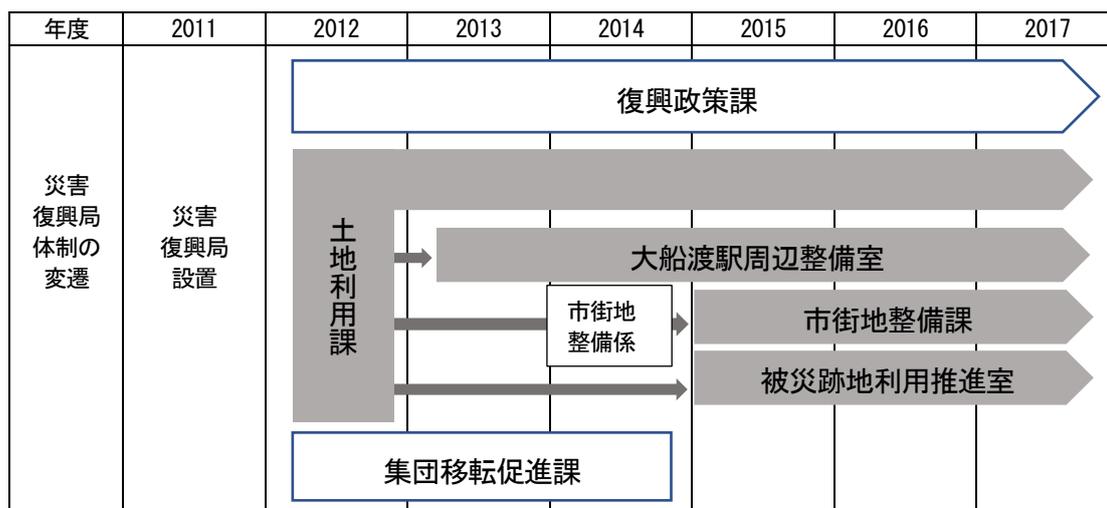


図24 災害復興局体制の変遷

表 30 災害復興局の業務
(2019 年時点の大船渡市ホームページより引用し、筆者作成)

課・室名	主な業務
復興政策課	<p>【総務係】</p> <p>復興の基本方針に関すること。 復興計画の策定に関すること。 復興計画の総合調整及び進行管理に関すること。 復興事業に係る政策の企画立案に関すること。 復興事業（主要事業に限る。）の総合調整に関すること。 復興推進計画、復興整備計画及び復興交付金事業計画の作成に関すること。</p> <p>【用地係】</p> <p>復興事業に係る用地補償の総合調整に関すること。</p> <p>【管理係】</p> <p>防災集団移転促進事業（防災集団移転住宅団地整備工事を除く）に関すること。 防災集団移転住宅団地の管理に関すること。</p>
土地利用課	<p>【計画係】</p> <p>都市計画に関すること。 都市計画審議会に関すること。 街路事業に関すること。 市街地再開発事業に関すること。 都市計画マスタープランに関すること。 開発行為の許可申請に関すること。 災害危険区域の指定及び災害危険区域内における建築物の建築制限に関すること。</p> <p>【調整係】</p> <p>被災跡地利用の総括に関すること。</p>
市街地整備課	<p>【市街地整備係】</p> <p>大船渡駅周辺地区での土地区画整理事業に関すること。 大船渡駅周辺地区土地区画整理事業で整備した土地の利活用に関すること。</p>
跡地利用推進室	<p>被災跡地の事業計画に係る施策に関すること。 被災跡地の事業計画に係る事項の調査及び企画に関すること。 被災跡地の事業計画に必要な事項に関すること。</p>
大船渡駅周辺整備室	<p>大船渡駅周辺地区のまちづくりに係る事務の総合調整に関すること。 大船渡駅周辺地区のまちづくりに係る事項の調査及び企画に関すること。 防災観光交流センターの管理・運営に関すること。 その他大船渡駅周辺地区のまちづくりに必要な事項に関すること。</p>

5-3-3 災害復興局の職員体制

大船渡市の災害復興局の職員数の推移について、大船渡市職員と支援職員別、更に建築・土木の技術系職員の内訳の推移について調査したところ【図 25】に示すようになった。

大船渡市職員及び支援側職員を合わせた災害復興局の職員数は、設置時は 8 人であったが、2015 年度に最多で 47 人となっている。支援職員の数は、2011 年度には 2 人であったが、2012 年度には 12 人、2013 年度には 21 人と設置から 2 年で急速に人数が増えたことがわかった。

派遣支援による土木・建築職数は、2011 年度は 2 人であったが、2012 年度は 7 人、2013 年度は 13 人となっており、土木・建築職も急速に人数が増えたことがわかった。一方で大船渡市の土木・建築職員の数は最大で 4 人となっている。大船渡市のホームページ²²⁷によると、被災後の 2013 年度より 1～3 人を募集しているが、2015 年度まで応募がなく、また、2017 年度に 1 人の採用はあったが、受援側で期待している採用ができていない状況がある。

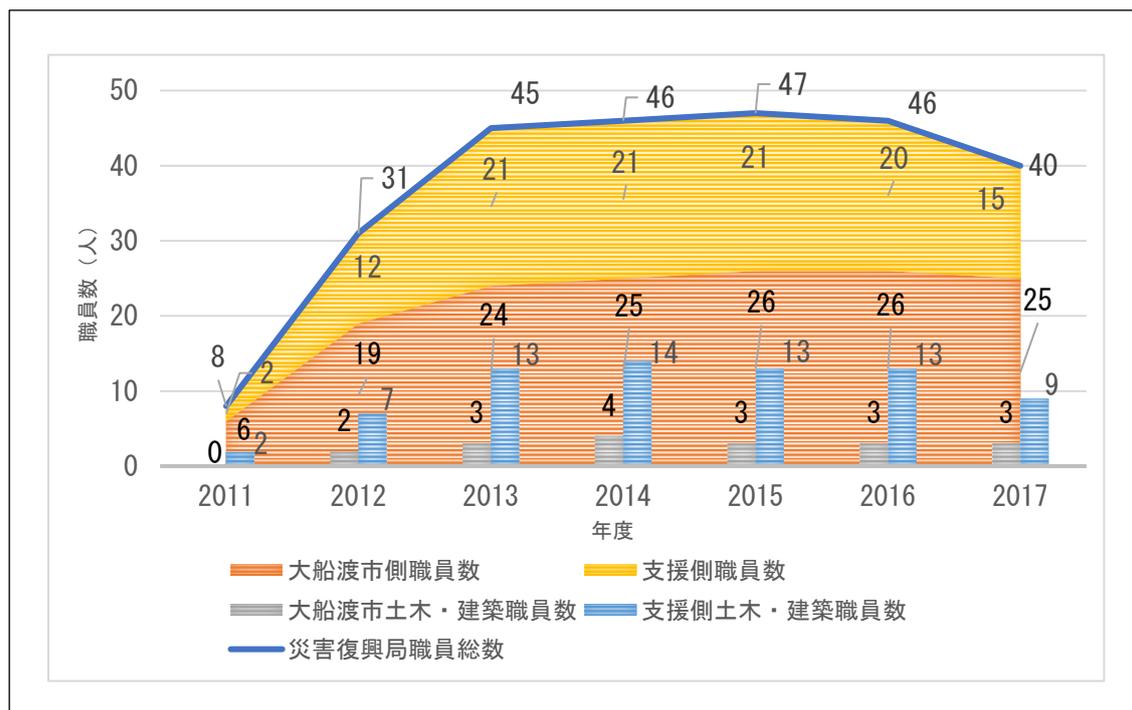


図 25 災害復興局の職員の推移とその内訳

227 大船渡市ホームページ、平成 25～29 年度採用試験実施結果により調べ。(2017 年 12 月閲覧)

5-3-4 災害復興局の派遣職員の特徴

災害復興局が支援を受けた自治体数は24自治体である。その24自治体の支援した時期と、支援の職種別を建築・土木職を先に事務職を後に分け【図26】に示す。なお、アルファベットは自治体を示し、支援開始年度→建築・土木職→事務職→継続した派遣支援が長い順に並べている。SGは相模原市、HMは浜松市を示す。

(1) 支援の経緯（大船渡市総務課アンケート及びヒアリングより）

24自治体から支援を受けることになった経緯は、被災前交流や友好都市関係によるものは3自治体、間接的縁故が2自治体で、残る19自治体は震災を契機に支援を受けていて、支援の大半が東日本大震災を契機にしたものであった。

大船渡市は、被災前から4市2町で様々な交流をしている友好都市関係（銀河連邦という）があり、災害時における相互応援に関する協定を結んでいた。災害復興局では、【図26】の自治体Hと相模原市がその協定に基づき支援していた。また、自治体Iは震災前に人事交流を実施した時期があった縁であった。浜松市は相模原市との政令指定都市繋がりで大船渡市の支援をするに至った。Cは他の自治体を介しての縁で、支援に至った。その他自治体は、全く交流がなかったが直接支援の申し出があって支援を受けることになったという。

(2) 支援時期及び職種

2017年度時点で、前年度以前から支援がみられるものを継続型、そうではないものを一定期間型とし、そのうち単年度型を単年度型として分類してみると、2017年度まで支援を継続している、SG, HM, C, D, H, L, Q, R, S（9自治体）を継続型、E, I, J, M, N, U（6自治体）を一定期間型、F, G, K, O, P, T, V, W, X（9自治体）を単年度型と分類できる。単年度型と継続型が約半数、一定期間型を合わせると継続した支援が比較的多い。更に、建築・土木職と事務職で分けると、建築・土木職の支援を、期間の長短はあるが17自治体から受

自治体	SG	HM	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X
年度	2011	■	■																					
	2012	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■												
	2013	■	■	■	■	■						■	■	■	■	■	■	■	■	■	■			
	2014	■	◎									■	■	■	■	■	■	■	◎		■			
	2015	◎	◎									■	■	■										
	2016	◎																				■	■	■
	2017																							

凡例： ■ 建築・土木職、 ■ 事務職、 ◎ 建築・土木、事務職
記号は、支援開始年度→建築・土木職→事務職→継続した派遣支援が長い順に並べている。

図26 24自治体の支援時期と職種の状況(2017年度時点)

(大船渡市総務課提供資料より筆者作成)

けている。継続性を併せてみると、建築・土木職継続型は SG, HM, C, D, L の 5 自治体、事務職継続型は Q, R の 2 自治体である。事務職から建築・土木職へ後から変化している H, S の 2 自治体を加えると建築・土木職継続型は 7 自治体となり、建築・土木職の継続支援が多いことがわかる。また、事務職か土木・建築職のいずれかに支援が分かれている。

(3) 派遣職員の職種

次に災害復興局の復興市街地整備事業に関する具体的な配属と業務実態を明らかにするために、駅周辺地区整備に限定した職員の体制を、所属・業務内容・在籍年度について調査した。その結果を【図 27】に示す。セルの色分けは、所属に対応している。No. は、個人を示している。

駅周辺整備において、派遣職員の数は延べ 44 人であり、うち◇◆はそれぞれ土木職、建築職を示すが、その数は延べ 33 人である。対して、大船渡市職員の数は延べ 58 人、その内土木職、建築職は 1 人である。駅周辺整備に関わった派遣職員は土木職、建築職の割合が高いことがわかるとともに、大船渡市職員は事務職がほとんどであったことがわかる。また、駅周辺整備の施設整備に関わる業務は、大船渡駅周辺整備室が管轄であるが、そこは大船渡市職員が担当していて、派遣職員は携わっていない。ヒアリングによると、土木職、建築職は、基盤整備事業経験のある自治体の派遣職員に任せ事業を推進し、比較的経験が少なくてもできる事務系の職務や、長く地元に関わる将来のまちづくり等の内容は、受援側である大船渡市がやることとして、土木職、建築職は支援側に、事務職は受援側と職種が分けられていたという。

(4) 支援の特徴

支援の種類は、単年度支援と継続支援に分けられる。更に継続支援は、1 人が複数年にわたって交代せずに継続する支援（以下、滞在型支援という）と単年度で職員が交代して派遣される継続支援（以下、交代型支援という）2 種類に分けられる。単年度支援は自治体等 NB, R, X の 3 人にみられる。継続支援は自治体等 L（以下、岩手県任期付という）, S, R, U と、SG（以下、相模原市と示す）, HM（以下、浜松市と示す）にみられる。前者は滞在型支援、後者は交代型支援で、これはリレー式ともいわれる。特に、浜松市の区画整理・駅周辺基盤整備の交代型の継続支援が特徴的である。滞在型支援は、2 年間の継続支援が 1 人、3 年間の継続支援が 6 人、5 年間の継続支援が 1 人の計 8 人であった。自治体 S については、2015 年度以降 1 人の職員が複数年在籍しているので滞在型支援に分類した。一方、交代型支援は 15 人であった。

このように、災害復興局の支援は、単年度支援よりも継続支援の割合が大きかったことがわかる。継続支援は、滞在型支援よりも交代型支援の人数が多かったことがわかる。また、継続支援の型は、支援する自治体により違いがあることから、支援する自治体の職員派遣の

方針や仕方に起因すると考えられる。つまり、支援内容とそれに合った人材をどのように確保し、いつまで送ることができるかといった支援のスタイルによる。

また、契約の違いにより待遇も多様であることが考えられる。被災自治体と支援自治体との派遣職員の契約は、年度ごとの契約もあれば、期間を定めた任期付きもある。岩手県の任期付き職員はおおむね2～3年の任期²²⁸である。都道府県による任期付き職員は、都道府県の任期付き職員として採用され被災自治体へ派遣される。つまり、個人的な希望により被災自治体へ赴くものであるため、任期満了後の処遇は不確定である。都道府県採用の任期付職員の場合は、任期を終えると採用元自治体としての職員の立場も失効する。また、滞在型も1人の職員が被災自治体に配属され契約期間業務をするが、任期を終えた時に派遣元自治体の従前の部署等に配属されるかは不確定である。通常の自治体職員の配属を考えると、長く被災自治体に在籍するほど、従前の部署に戻ることは難しくなると考えられる。一方で、交代型支援は、任期後は派遣元自治体へ帰還する。このように、派遣職員と派遣元自治体の事情も念頭に置くことは、自治体との派遣職員の契約において内容を決めるにあたり有用であると考えられる。

²²⁸ 採用された日から5年の範囲内で任期を延長する場合もある。全国知事会ホームページ「岩手県における任期付職員採用募集に係る情報提供について平成26年6月」より。

区分	No.	災害復興局における職務		大船渡駅周辺地区整備に關係した時期							災害復興局における職務		大船渡駅周辺地区整備に關係した時期							
		所属・役職	業務内容	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	所属・役職	業務内容	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
支援職員	1	L	土利課 師	区画整理・基盤			◇	◇	◇	◇		1	災害復興局 局長	災害復興局	統	統	統			
	2	L	土利課 師	駅周・基盤			◇	◇	◇		2	災害復興局 幹	復興計画策定・土地利用計画							
	3	S	土利課 幹	災害危険区域							3	災害復興局 係	復興計画策定・土地利用計画							
	4	S	土利課 幹	駅周・基盤			◇				4	災害復興局 事	復興計画策定・土地利用計画							
	5	S	市整課 監	基盤				◇	◇	◇	5	災害復興局 局長	災害復興局					統	統	
	6	S	市整課 幹	基盤				◇	◇	◇	6	土利課 課	区画整理・津視			事	事			
	7	NB	土利課 師	災害危険区域			◇				7	土利課 任	区画整理							
	8	R	土利課 査	区画整理・換地調							8	土利課 係	区画整理							
	9	R	土利課 任	区画整理・換地調							9	土利課 課補	区画整理							
	10	R	市整課 事	区画整理・換地調							10	土利課 課補	区画整理・津視							
	11	X	市整課 事	区画整理・換地調							11	土利課 任	駅周			◇	◇	◇	◇	
	12	K	土利課 査	区画整理							12	駅周室 幹	津視・駅周・まち							
	13	U	土利課 査	区画整理							13	駅周室 係	津視・駅周・まち							
	14	SG	災害復興局 監	復興計画・土地計			◇			◆	14	駅周室 任	津視・駅周・まち							
	15	SG	復政課 監	災害危険区域・津シ							15	駅周室 幹	津視・駅周・まち							
	16	SG	土利課 監	災害危険区域				◇			16	駅周室 任	津視・駅周・まち							
	17	SG	市整課 査	区画整理・換地調							17	市整課 課	駅周							
	18	HM	災害復興局 監	復興計画・土地計				◇			18	市整課 課補	区画整理・駅周							
	19	HM	土利課 監	区画整理							19	市整課 係	区画整理・換地調							
	20	HM	土利課 監	災害危険区域等				◇			20	市整課 係	駅周							
	21	HM	土利課 師	区画整理・津視・基盤				◇			21	市整課 係	駅周							
	22	HM	土利課 監	駅周					◇		2011～2017年度の市職員延べ人数：58人									
	23	HM	土利課 師	駅周・基盤				◇			凡例：◇；土木職◆；建築職なし；事務職。統；統括。事；事務統括									
	24	HM	土利課 事	区画整理・換地調							注：英字は派遣元自治体を示す。図28の自治体表記と同じ、但し、NBは非自治体/所属の色分けは図3に対応している									
	25	HM	市整課 監	区画整理；土木職					◇		所属；災害復興局、土利課；土地利用課、駅周室；大船渡駅周辺整備室、市整課；市街地整備課、復政課；復興政策課/役割；課長、監；技監、課補；課長補佐、係；係長、幹；主幹、査；主査、師；技師、事；主事、任；主任/業務内容；復興計画；復興計画策定、土地計；土地利用等計画、津シ；津波シミュレーション、津視；津波復興拠点整備事業、駅周；大船渡駅周辺地区整備事業、換地調；換地地権者調整、基盤；基盤整備、まち；まちづくり/No.12 と No.17 は異動により所属が異なるが同一人物									
	26	HM	市整課 師	駅周・基盤					◇											
	27	HM	市整課 監	区画整理						◇										
	28	HM	市整課 師	駅周・基盤						◇										
	29	HM	市整課 師	駅周・基盤						◇										
				2011～2017年度の支援職員延べ人数：44人																

図27 大船渡駅周辺整備事業に関わる職員の業務と関わった時期

5-4 要請の実態

5-4-1 大船渡市の職員確保の特徴

本項では、前項で示した大船渡駅周辺整備計画に関わった派遣職員について、その具体的な職員の確保とそのため要請について状況を明らかにするために、大船渡市総務課にアンケート調査とヒアリングを合わせて実施した。（【表 28】アンケート調査 2）

(1) 活用した人的受援の方法

調査結果を【表 31】に示す。自治体からの職員派遣だけでなく、臨時職員の採用や NPO などからの人材派遣を活用している。また、ヒアリングからは「自治体間での支援方法は安定していて継続的な受援の基本ではあるが、一気に人が集められない。民間や第三セクターなどは、年度の途中の変化にも対応が可能のためそれを補完することが出来る。」という特徴を把握して使い分けをしていたという。

自治体間の派遣においても、災害時応援協定による自治体間の直接の支援と、東日本大震災を機に創設された総務省スキームのように全国市長会などを介する間接的な自治体間支援とがあり、自治体間支援と言ってもその方法には複数ある。復興事業は多くの事業が同時にかつスピード感を要求されながら進捗していき、また制度の変化もある。こうした状況下でスムーズに事業を進めるために対応できる職員体制を整えることが被災自治体の人事や事業を実施する現場の責任者には求められている。

表 31 職員確保の方法（【表 28】調査 2）

質問	アンケートで得た意見
活用した人的受援の方法	<ul style="list-style-type: none"> ・総務省のスキームによる自治体間派遣 ・災害時応援協定による自治体間支援 ・臨時職員の採用 ・任期付き職員派遣（岩手県） ・NPO など第三セクターの派遣 ・企業など民間の派遣 ・復興庁など省庁からの派遣
庁内の要請内容のとりまとめはどのように行われたか	<ul style="list-style-type: none"> ・被災直後は市長が直接、相模原市に必要な職能（技監）を具体的に要請 ・総務課が受援要請を取りまとめ、岩手県に上げる ・2011 年被災直後は、災害対策本部員会議で必要な職種人数を判断 ・災害対策本部廃止後、総務課長が各部課長からの申し出に応じ判断 ・平成 24 年度からは、申し出ではなく各部課長から事務事業を総務課がヒアリングして要請する内容を判断

(2) 庁内の要請内容のとりまとめはどのように行われたか

災害復興局における要請のとりまとめについて、ヒアリングで得た回答を【表 31】に、それを元に被災後いつ、誰が、どのように、要請する職員について把握していたかを【図 28】に示す。

被災直後は、首長の判断により直接要請しているが、災害対策本部が設置されてからは災害対策本部員会議が判断するようになっている。災害対策本部が廃止されたのちは、その業務を総務課が引継いでいるが、その方法は総務課が判断するのではなく、各部課の申し出に変わり、次年度には、各部課へのヒアリングをする体制を整えていることがわかる。現場の状況を正確に判断して要請することができたという理由はここにある。また、ヒアリングした総務課長は、その直前の所属が災害復興局であったため、局内の状況に精通していたこともわかった。部署による必要な職能を把握する体制を発災後の庁内の体制に応じて整えることができた一因であると考ええる。

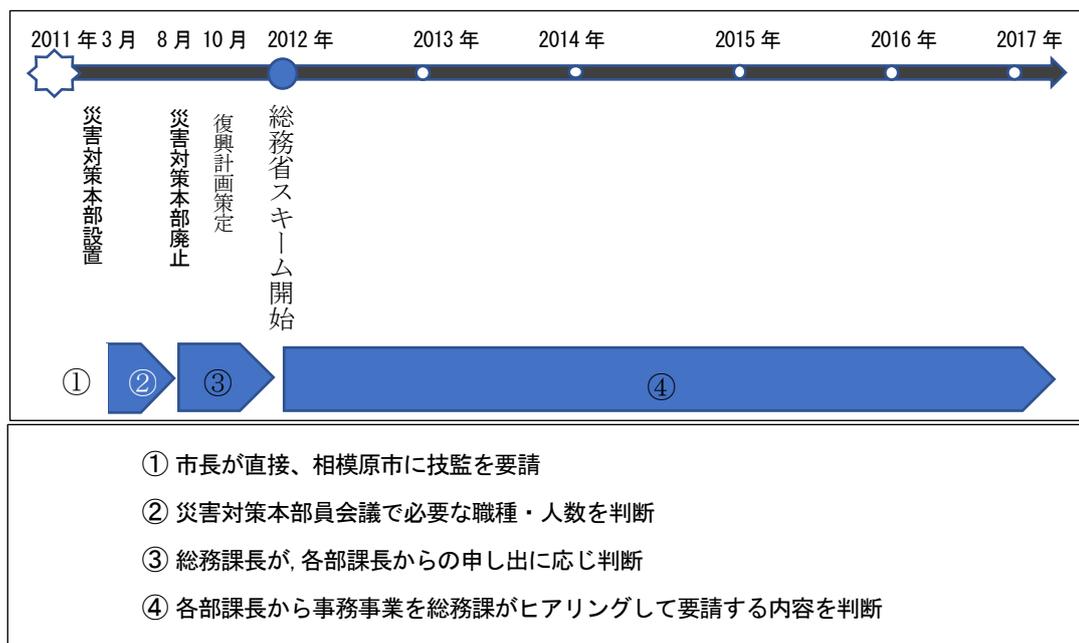


図 28 大船渡市災害復興局における要請のとりまとめの変遷

(3) 状況の変化と要請

1) 要請を出す先と受援方法の選択

ヒアリングによると、被災直後はどこに要請をすればよいのかわからず、混乱があったという。まだ制度が整っていない被災して間もない頃には、応援協定を結んでいた相模原市に対し、市長が具体的な要請をしていることがわかる。その後、活用する派遣支援の方法が整理され、特徴を捉えて活用できるようになったとのことである。

また、岩手県の町村課の職員派遣の要望のとりまとめは、全国市長会との調整において被災自治体の手続きの負担が軽減されるため大変助かったという。複数の支援の方法がある中で、それぞれの方法に対応して要請先があるが、被災した状況下においてそれぞれ異なる手続き先に対応することは負担がある。総務省スキームにおいては、こうした負担が軽減されたていて、この制度を活用し要請しやすい。

2) 職能

被災直後においては、これから数年に及ぶことになる復興ハード整備の実施を鑑み、市長が応援協定を結んでいる相模原市に対し、直接技監の派遣を要請している。被災直後の混乱があった時期に、被災自治体が災害対応をしながら、並行して復興事業を実施するのに必要なことは何か、首長が早期に判断し直接要請をしている。災害復旧・復興への対応が徐々に整っていく段階に合わせ、災害対策本部員会議、各部課と庁内組織において必要な職能の把握をするようになっていった。一方で、首長の経験による先導的な判断も必要な状況があることがわかる。

また、4-3-1 で示したように、復興事業が本格的に動き出したのは2012年度からであることがわかっている。復興計画を策定したのは2011年10月、翌年度における派遣職員について全国市長会が要請を発表したのは2011年12月21日であり、職員確保の検討に時間的猶予がある。復興事業が動き出す時に必要な職能を要請することはスムーズな復興事業の進捗に結び付くと考えられる。このように、災害復興局の各部課は、事業変化に伴う必要な職員把握が出来ていたという。

3) 人数

前述2)の職能と同様に、災害復興局の各部課は事業変化に伴う必要な職員人数の把握も出来ていたという。技監の支援を受けたことにより、災害復興局で実施する復興事業が明確になるとともに、事業数や内容から必要人数を検討することが可能になったためである。

以上、要請に関し(1)から(3)にあるように、「どこに対し」「どのような職能を」「何人必要である」ということを的確に把握し要請に繋ぐことができたのは、被災直後から技監の支援を受けたことで事業を明確にすることができ、その結果、必要な職能・人数を明らかにすることができたからであった。また、各部署の職員要請のとりまとめは、被災直後においては災害対策本部であったが、災害対策本部廃止後からは総務課で行うようになり、方法も各部課長からの申し出ではなくヒアリングに変わっていた。こうした現場の状況に合わせて段階的に必要な職員を把握するように方法も変化していたことが明らかになった。

(4) 円滑、かつ継続的な受援のために効果的なこと

大船渡市のアンケート及びヒアリング調査から 2 点があげられている。

1 つは、円滑な受援をもたらすものとして、要請にあたり要望を県に上げるだけでなく、受援先の自治体に職員派遣の要請を直接伝える機会を設けていたという。翌年度事業と要請の時期に関連することだが、翌年度予算等の議会終了後、全国市長会の職員要望書が発表されるまでに、支援を受けている自治体に復興事業の進捗報告と翌年度の職員支援の要請をしていたという。翌年度の復興事業は、何を実施するかが決まり、必要な職能・人数を直接伝えることで、職員確保を確実にする。また、支援自治体にとっても 12 月に発表される前に情報を得ることは、具体的な職員確保に動くことができるため、受援側・支援側の双方にとってメリットがある。大船渡市が大切にしていたのは、支援自治体に対し専用の日程を組んで訪問することである。丁寧に感謝を伝えるとともに情報を伝え理解を得て職員派遣を受けることに専心したものである。

もう 1 つは、継続的な受援に効果的なものとして、岩手県による職員の派遣要望の窓口の機能である。三陸沿岸の規模の小さい自治体にとって、国・省庁・支援の各関係団体との調整を独自で行うことは難しく、岩手県がこうした調整の窓口となったこと、一元化する機会を設けたことは、負担の軽減になったという。

更に、元副市長へのヒアリングから、支援自治体に応じた「派遣職員の取り扱いに関する協定書(案)」を参考に、派遣職員の取り扱いの協定書を支援自治体との協議により各自自治体の実情に合わせて作成しているという。その種類は 7 種ほどあり、きめ細かい対応をしていたという。これは、円滑で継続的な受援に効果的なものである。

職員の派遣には前述したように直接的、間接的と複数の支援方法があり、自治体からの支援といっても職員派遣の待遇に違いがある。同じ部署で同じ業務をしても、待遇が異なることが被災地支援をしている職員にとってストレスの原因の 1 つになっている²²⁹。一方で、職員を派遣する自治体では財政的な問題を抱えていて、自治体によらず国費負担による職員派遣の費用は活用したいと考える自治体は少なくない。全国市長会が各市長会に出した事務連絡「平成 24 年度における東日本大震災に係る被災市町村に対する中長期的な職員派遣へのご協力について(依頼)²³⁰」の中に「派遣職員の取扱いに関する協定書(案)」が示され、取り決めを締結する際に必要があるとされている。長期にわたり職員を派遣するに当たり、こうした待遇に対してきめ細かく対応する配慮は、支援側自治体及び職員に安心感を与え、継続的な受援へ結びつくと考えられる。

²²⁹ ヒアリングによると自治体により、帰庁費用や時間外手当に差が発生している。また、給与が高く派遣元自治体の費用としたいくないという考えで被災自治体に派遣されている職員もいるという。

²³⁰ 全国市長会、平成 23 年東北地方太平洋沖地震災害対策本部 情報 71-4、平成 23 年 12 月 21 日、「派遣に係る説明、及び回答に当たっての留意点について」1. 派遣に係る説明によると、「中長期的な職員派遣は、基本的には地方自治法 252 条の 17 に基づく派遣によるのが適当であります。これによる場合、派遣期間や職員の身分・給与、サービス、経費の負担等を定めた派遣職員の取扱いに関する協定書を、派遣元市区長と派遣先市町村長との間で締結することが必要となります」とあり、「派遣職員の取扱いに関する協定書(案)」では 15 項目の取り決め内容が記載されている。これはあくまで(案)であり、経費負担などいずれの自治体が負担するかは協議による。

以上、大船渡市に対する受援の調査により、継続的な職員確保を自治体からの派遣職員による確保を基本としながらも、年度途中に発生する事業変化の対応が難しいことがあり、他の確保方法により、現場の変化に対応していた。こうした変化も、現場が何をするか明確でなければ必要となる職種・職能・人数を見極めること、更にそれに対応することは難しい。事業経験のある派遣職員の支援を受け、早期に事業を明確にすることが円滑な受援を継続していくための課題である。また、5-3-4 に述べたように事務職と土木・建築職と職種を分けること、また、要請のタイミングを早めにする、直接実状を説明すること、派遣職員の待遇についてきめ細かく行うことといった工夫をすることは、支援自治体の円滑な職員確保の手助けになり、継続的な受援を導きやすくしている。

5-4-2 大船渡市の要請の状況

総務課のヒアリングによると、他自治体からの受援の状況について「要請通り、かつスムーズ」に職員確保ができたとの回答を得た。どのような要請がこうした受援に結び付いたのか、総務課に行なったアンケート調査（【表 28】調査 3）とヒアリングの結果を元副市長に実施したヒアリングと合わせ、この調査の回答を以下【表 32】にまとめた。

回答から、大船渡市では円滑な職員確保をするために独自方法として、直接支援自治体に市長らが出向き、被災と復興事業の進捗を伝え、支援自治体と共有することに努めていたことがわかった。岩手県が総務省スキームについて、取りまとめし発表している「職員の派遣要望状況」をみると、必要人数や職能は記載されているが、被災地の復興事業の進捗や事業の実施に至るプロセスといった詳細は記載されないのわからない。

表 32 大船渡市の要請の状況（【表 28】調査 3）

質問	回答
状況の変化と要請	<ul style="list-style-type: none"> ・平成 23 年度は、応援・派遣の受け入れに当たり、時間の経過とともに変化する派遣及び応援職員の調整が難しかった ・市長が応援協定を結んでいる自治体に早期にかつ直接、技監の派遣を要請した ・復興事業の進捗を見ながら要請する職種と人数を見きわめることが大変であった（災害復興局以外の部署も含め）
円滑かつ継続的な受援のために効果的なこと	<ul style="list-style-type: none"> ・継続的で円滑な支援の理解を得るために、市長らが受援先自治体を訪問して復興状況の進捗を説明している。岩手県が取りまとめる要請のスケジュールを鑑み、次年度の要請が出る前に、説明のためだけに専用の日程を組んで行われている ・現在のように県が窓口となる要請方法が機能的と考える ・県が事務局となり、復興庁、東京都などの関係機関、被災自治体、県内内陸自治体が一堂に会し、情報共有すること

継続した協力を得るには、支援先の自治体へ、どのような職員が何人必要かだけでなく、復興事業の全体像やプロセスといった復興事業の詳細も被災自治体が直接伝えることが重要である。

第四章の結果から、大船渡市は被災 9 自治体の中で職員確保の不足人数が最も少なく、かつ安定して職員確保ができていた。特に 3 年以上の継続支援をする自治体数が多かった。自治体間支援において、要請のシステムだけに頼らず、要請するために復興事業を進めていくために、何が足りていないかといった整理と庁内のとりまとめがされていた。また、継続支援を受けるために、自分たちの状況を直接伝えるということもされていた。こうした工夫が安定した継続支援を受ける結果に繋がったと捉えることができる。

5-5 要請に対する職員派遣の実態

継続型支援で2011年度から支援を行なっている、相模原市と浜松市を選定し、継続的な職員支援の状況を明らかにする。これら可能な限りの職員に対し、アンケート及びヒアリング調査を行った。（【表29】調査1-②、③、2-①、②）

相模原市と浜松市の大船渡市への派遣の経緯と2017年度時点の派遣状況について、相模原市は、被災前から災害時の応援協力協定により、被災直後に大船渡市長から直接相模原市長に、都市計画の事業経験のある職員として技監の派遣の要請があった。その後、毎年度技監を派遣してきたが、2015年度を最後に技監の派遣は終了し、技師のみの派遣になっている。浜松市は大船渡市と被災前からの交流はなかったが、相模原市との政令指定都市という繋がりから大船渡市への支援を決め、相模原市と同様に大船渡市長の要請により、2011年度から技監を派遣して支援を行っている。

相模原市、浜松市両市とも2011年度から1~3人の職員を基本的には単年度派遣しているが、全国市長会等を介した総務省スキームの制度が活用できるようになるまでは、独自支援（地方自治法252条17に基づく派遣）であった。2012年4月から総務省スキームを活用して2017年度も職員派遣の支援を継続している。

5-5-1 継続支援と復興業務の実態

【図26】からは、相模原市が2011年度以来継続支援をしていることがわかるが、【図27】からは、2014年度、2015年度、2016年度の職員3人について、駅周辺整備に関わっていない職員がいることから記載がない。これは業務が変わったことを意味する。そこで相模原市と浜松市両市の派遣職員の職務状況²³¹を調査し、【表33】を得た。相模原市も交代型の支援をしていたことが明らかになった。

業務については、2013年度まで復興計画策定や災害危険区域指定、防災集団移転計画、土地区画整理事業と項目は相模原市と浜松市は同じであった。2014年度から相模原市の業務は主に駅周辺以外の土地利用、移転跡地利用、公園整備となり、毎年度少しずつ業務内容が変化している。2014年度まで1人技監を派遣していたが、2015年度から技監に加え、土地区画整理事業の業務を行う技師も増員している。この職員は、浜松市の職員と同じ市街地整備課に配属されている。その後、2016年度からは技師のみの派遣となり、技監派遣を終了している。一方、浜松市は2013年度から職員を増員して土地区画整理事業、津波復興拠点整備、駅周辺の業務に一貫していることがわかる。

相模原市と浜松市の支援の状況の特徴をそれぞれ以下にまとめた。

²³¹ 派遣職員に関する大船渡市総務課提供資料、【表29】に示す相模原市と浜松市の派遣職員へのアンケート調査①属性、ヒアリングから筆者作成。

表 33 相模原市と浜松市の派遣職員の職務状況

自治体	職員	派遣元 自治体の 所属・役職	大船渡市での職務		派遣年度(平成)						
			所属・役職	業務内容	駅周りに関与あり●、 関与なし○						
					23	24	25	26	27	28	
SG	a	都局 都計・幹	災局・監	復興計画策定, 土地利用計画, 津シ, 災害危険区域, 区画整理, 集団移転	●						
	b	都局 技監・幹	復政・監	災害危険区域、津シ, 土地利用計画		●					
	c	都局 技監・副幹	土利・監 駅周(兼)	災害危険区域, 区画整理, 津シ, マスタープラン作成,			●				
	d	都局 交政・担課	土利・監 駅周(兼)	災害危険区域, 津シ, 土地利用計画(駅周辺以外)移転跡地利用, まちづくり				○			
	e	環局 環共 公園課・総副	土利・監 跡地(兼)	土地利用, 公園整備, 土地利用計画(駅周辺以外)					○		
	f	都局 道路部 土用	市整・査	駅周辺地区, 区画整理, 換地地権者調整, 移転補償						●	●
	g	都局 道路部	土利・師	土地利用(駅周辺以外), 公園整備, まちづくり							○
HM	a	都部 区整・監	災局・監	復興計画策定, 防災集団移転計画	●						
	b	都整 市整・監	土利・監	災害危険区域		●					
	c	都整 都計・課補	土利・監	区画整理			●				
	d	都整 市整	土利・師	区画整理, 津抛			●				
	e	産 産振・監	土利・監	駅周, 区画整理					●		
	f	都整 市整	土利・師	駅周, 区画整理, 地権者調整					●		
	g	税 税総	土利・事	駅周, 区画整理, 換地地権者調整					●		
	h	都整 市整・主幹	市整・監	駅周, 区画整理, 地権者調整, 換地調整						●	
	i	都整 市整	市整・師	駅周, 区画整理						●	
	j	都整 市整・課補	市整・監	駅周, 区画整理, 換地権利者調整, 移転補償							●
	k	都整 都計	市整・師	駅周, 地権者調整, 換地調整							●
凡例	所属：都局；都市建設局, 環局；環境経済局, 災局；災害復興局, 都部；都市計画部, 都整；都市整備部, 産；産業部, 税；税務部, 都計課；都市計画課, 技監；技術監理課, 交政；交通政策課, 環共；環境共生部, 土用；土木用地課, 区整；区画整理課, 市整；市街地整備課, 産振；産業振興課, 税総；税務総務課, 復 政；復興政策課, 駅周；大船渡駅周辺整備室, 土利；土地利用課, 跡地；被災跡地利用推進室, /役職： 監；技監, 課；課長, 課補；課長補佐, 担課；担当課長, 総副；総括副主, 幹；主幹, 副幹；副主幹, 査；主 査, 事；主事, 師；技師(兼)；兼任/職務；津シ；津波シミュレーション, 津抛；津波復興拠点整備事 業, 駅周；大船渡駅周辺地区整備事業										

注) SGは相模原市、HMは浜松市、小文字アルファベットは職員個人を表す。

(1) 相模原市の交代型支援の特徴

「職員の派遣要望状況」に応じて毎年度 1 人ずつ交代型の職員派遣をしていた。その特徴として、職員 a~g の業務内容が、毎年度前任者と異なり、かつ内容が変化していた。更に、職員 d の所属は土地利用課駅周辺整備室の兼任であるが業務内容をみると土地利用計画において「駅周辺以外」となっていた²³²。翌年度の職員 e は、職員 d と同様の業務だが、職員 d とは所属が異なっていた。これは業務が別の課に移管されていたためであった。復興事業に合わせ組織変更がある状況で、前任者と異なる部署に配属されること、また現地の

232 業務内容の確認は、アンケート記載以外に辞令による確認をしている。

復興事業の進捗や業務内容の変化に対応した支援になっていたと捉えられる。被災自治体が未経験の事業を多数実施していくためには、経験豊富な職員の支援が不可欠である。一方で、支援自治体としては、自治体としての継続支援であっても現地においてその年度ごとに異なる事業の業務の担当に配属されるため、前任者からの業務継続の支援とはならない状況がある。

(2) 浜松市の交代型支援の特徴

浜松市は土地区画整理事業に特化した支援をしている状況がみられた。これは浜松市が戦災復興土地区画整理事業から蓄積した経験を生かし、土地区画整理事業の支援をすることを大船渡市に当初から申し出たことによる。相模原市のように組織変更で前任者と後任者の業務内容や所属が異なる状況は発生していなかった。一方で、派遣人数については、2013年度に2人、2014年度には最大の3人を派遣していて、その後2人に減っていて、年度により増減がみられた。土地区画整理事業の進捗に合わせて派遣人数を予め調整していたことをヒアリングから確認した。1つの自治体から業務を担える技術職を複数人、毎年度交代で派遣する職員確保人数の調整が必要な支援になるといえる。

5-5-2 派遣職員の確保の体制

相模原市と浜松市は2011年度から技監を派遣して復興計画策定をはじめとし、災害危険区域指定や津波シミュレーションなど、災害復興局で実施する復興事業において重要な技術的支援をしている。支援する職員の役職・職能、スタート時期といった状況は同様であるのに対し、業務の変化がある／ないに違いがみられるのは、支援の事業を申し出ている／いないだけという違い以外に、要請に対する派遣の仕組みにも違いがあるのではないかと仮定し、両市へのヒアリング調査（【表 29】人事担当者への調査 2）により、派遣職員の人選・調整の体制に違いを得た。

相模原市は、相模原市職員課が、岩手県が取りまとめた「職員の派遣要望状況」の内容を受け、該当する職員候補が所属する部署と相談し、派遣職員を人選し、被災地に赴く意向、家庭環境等が派遣に適切であるか、例えば、本人が行きたくても家族が反対している場合は派遣の対象としない等、十分に確認して決めている。相模原市の手順の中では、派遣職員の所属部署と大船渡市とは直接の調整はなく、あくまで「職員の派遣要望状況」を元に職員課が人選・調整を行うのが相模原市の派遣の体制となっている。

一方、浜松市は大船渡市と浜松市の市街地整備課が直接、派遣職員の人数や支援内容について協議・調整をし、それに合わせて人選をしている。浜松市人事課は派遣に要する手続きはしているが、人数や内容の調整には関与していない。職員本人の被災地に赴く意向や派遣に適切かどうかの判断も浜松市市街地整備課で行われている。特定の事業に合わせて職員の

派遣支援を継続して行うことを、体制も含めて確立している。これは、土地区画整理事業の進捗に合わせて職員を派遣するのに効率的であったとのことである。従って、人事課にはアンケートのみの回答となり、ヒアリングは市街地整備課に行うことになった。

こうした違いは、【表 33】に示す派遣元自治体の所属から、相模原市では都市整備局と環境経済局 2 局 6 課に比較的広い範囲にわたり人選がされ、浜松市も都市整備部他、2 部 4 課²³³と複数部課にわたっていることがわかる。浜松市は毎年、市街地整備課から派遣職員が人選されている。また、市街地整備課は、被災自治体に職員を派遣し、かつ派遣元自治体において人選・調整を行ない、派遣にかかる書類上の手続きは総務課が行っているというのが浜松市の職員確保の体制である。

相模原市は、2015 年度から技監ではない職員も派遣するようになり、2016 年度以降は技監の派遣を終了している。事業進捗により必要な職能が変化し、求められる支援が変わったため、と職員課の人事担当から回答を得た。また、時間の経過とともに被災地に対する意識の薄れから、要請に対応する職能の職員を確保するのは難しい状況があるという意見も聞かれた。相模原市では、要請内容に対応した職能の職員を、時間をかけても確保する努力をしていた。アンケートからは、1 年以上も前から被災地への派遣を打診されていたという回答を複数得た。職員課は庁内の中で、該当する職員を人選し派遣の意志を確認していた。それでも 2015 年度以降の派遣職員確保には苦労があったという。そこで OB/OG 職員の再任用をして派遣をするという工夫をしていた。

一方、浜松市は、2013 年度より土地区画整理事業に関する業務が増えることに対応するため、土地区画整理事業の進捗を想定して派遣人数を増やし、2014 年度には 3 人を派遣している。浜松市のように土地区画整理事業の支援と業務が決まっていたため、予め人数の想定がしやすく、人材確保の計画を立てることも可能である。一方で、2014 年度には市街地整備課だけではなく 3 課にわたって確保していた。浜松市からは職員確保について、時間的経過による理由で確保が難しかったという回答は得なかった。同じ課内で複数人派遣することについても特に言及はなかった。一番は、被災地で生活しながら、業務が出来る資質のある職員か否かの判断であったとのことである。課内で適任者がいない場合は、他の課で適任者を探していた。また、技監と若い技師の組み合わせで派遣し、技師の場合、経験が浅くても教えられるので業務を実施する上で問題はなかったとのことであった。

以上より次の 5 点が明らかになった。

- 1) 時間の経過とともに復興への認識が継続支援をしても薄らいで、遠地に派遣職員として赴く職員を要請に対応して継続的に確保をすることが難しくなっていたことがわかった。
- 2) 再任用の工夫をして職員確保をしていた。
- 3) 業務が特定していると人数の予測がしやすい。

²³³ 浜松市は 2016 年に組織改編があり、都市計画部は都市整備部となっているため、本稿では同じ部としている。

- 4) 複数人を派遣する場合、1つの課からだけでなく他の部署からも確保することがある。庁内の理解も得られていた。
- 5) 技監と若い技師の組み合わせで派遣していた。

両市の異なる継続支援の体制の違いは、現地での業務に速やかに移行することにも影響があると考えられる。それぞれの業務のしやすさについて知見を得るために、事項において更に調査を行った。

5-5-3 継続的な職員支援と復興業務

前項までの両市の調査から、職員派遣の体制と合わせて業務の内容の違いがあることがわかった。復興事業が加速した段階は事業進捗に伴う組織編成による業務の変更の影響、継続した支援でも前任者の職務と異なっていた影響を受け、復興事業の進捗に合わせて派遣する職員数の増減があった。このように支援側自治体は、復興事業の段階により受ける影響の特徴を捉えて職員を確保するためにも、被災自治体の組織変更について情報を得る策を講じる必要がある。

そこで、相模原市と浜松市、両市の派遣職員へ、着任前と後の業務に対する認識の違いが実際にあったかどうかを確認するためにアンケート及びヒアリングを行い、またそれに対する意見（自由記入、ヒアリング）を得た結果を【図 29】と【表 34】に示す。

ヒアリングから、現地で初めて知り驚くことはあったが、「刻々と変化する状況に対応するのは当然」「法に則った事業を遂行している点で公務員として当然である」「それも支援である」という意見を得た。これは、被災の混乱で認識の違いは当然あるとしても、それに対し柔軟に対応し、自ら進んで職務を遂行していく姿勢が必要であると捉えられる。

「認識の違いはなかった」という回答は、相模原市では2人は2013年度（技監）と2015年度（技師）にみられ、浜松市は5人（技監・技師）にみられた。認識の違いに相模原市と浜松市で差があった。特に浜松市では認識の違いが無かったという回答が多かった。浜松市は業務に特化した支援をしていたため、内部で翌年度派遣職員への引継ぎや情報共有がされていたからである。相模原市の2人は、大きな組織編成による業務移管がない年度の職員であったことによると考えられる。また、前者の技監は、前任者の業務が幅広かったため様々な業務の状況を予想し、前任者の情報を参考にしながらも支援という特性から現地で与えられる業務に専心するというスタンスであったということであった（ヒアリングから）。後者の技師は、既に他の被災自治体への支援も経験していて、東日本大震災の復興事業の現場の状況を知っていたこと、また配属先での業務は土地区画整理に関するものと明確であった職員であった。こうした理由から「認識の違いはなかった」と回答していた。

以上より次の2点が明らかになった。

- 1) 受援側自治体の組織変更やそれによる業務の移管の影響が支援の特徴により違い

- があった。相模原市は影響を受けていたが、浜松市は影響を受けていなかった。
- 2) 相模原市の派遣職員は、組織編成があったことやそれによる業務移管の状況を知らず着任していた。

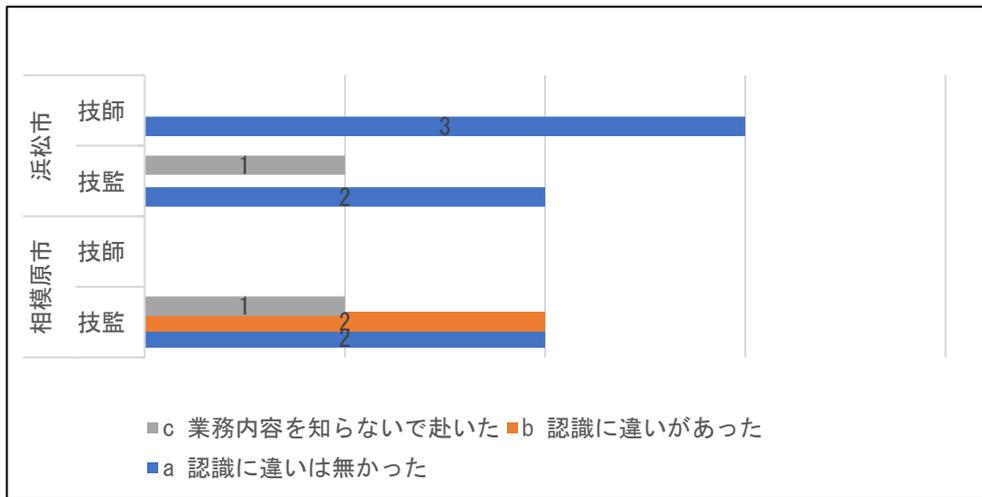


図 29 業務に対する事前と事後の認識の差

表 34 派遣職員への業務意識調査（アンケート 2. ③の結果）

「業務について 現地入り前と後 で認識の違いは あったか」	<ul style="list-style-type: none"> ・業務内容を知らないで行った（2011 年度派遣職員） ・前任者から引継ぎとして聞いた業務内容が現地に着任したら異なった (2012～2016 年度の派遣職員) ・現地に入ってから対応して業務に当たる状況があった ・聞いていたことと異なっていることに驚きはあったが、復興というスケジュール感と新しく創設される事業がある中で、 「刻々と変化する状況に対応するのは当然」 「法に則った事業を遂行している点で公務員として当然である」 「それも支援である」 ・認識に違いは無かった 〈以上、相模原市職員回答〉
	<ul style="list-style-type: none"> ・業務内容を知らないで行った（2011 年度派遣） ・認識に違いは無かった 〈以上、浜松市職員回答〉

5-6 支援の特徴

本章では、大船渡市を被災当初から継続支援をしている相模原市と浜松市を対象として、その継続支援の実態について明らかにした。その知見から、2つの市の支援にそれぞれ特徴があることがわかった。相模原市と浜松市の派遣に関する違いとして2点あげる。

- 1) 支援する業務内容が異なる。相模原市は当初の要請であった技監という職能と1人という人数を要請として受け、浜松市は当初の取り決めにより土地区画整理事業の業務を支援するという要請に対し職員を派遣している。
- 2) 派遣職員の人選の仕方、調整をする体制が異なる。相模原市では、人事担当者が、岩手県のとりまとめた「職員の派遣要望状況」を確認した上で人選と調整をしていた。浜松市は土地区画整理事業を支援する市街地整備課が人選と調整を直接大船渡市と行っていた。浜松市の市街地整備課は事業特化した支援をするための職員確保の体制を整えていたといえる。

これら支援の違いから、相模原市の支援を「要請対応型支援」、浜松市の支援を「業務特化型支援」に分けることができる。

その特徴は、支援の要請の受け方や業務内容の違いによるものである。そこで、2つの支援の違いから、継続的な支援に必要な情報共有と引継ぎにも違いがあるのではないかと推測できる。次章では、継続的な支援において、2つの市がどのような情報共有と引継ぎをしたか実態を把握し、支援の種類によって継続支援にどのような問題があるか更に調査を試みる。

。

第六章 支援自治体と受援自治体における継続的な職員派遣

6-1 はじめに 本章の目的

第五章では、復興事業について、継続的な支援の実態を受援側は大船渡市から支援側は相模原市と浜松市の調査から明らかにした。そして、継続的な支援を支える派遣職員の確保の体制についても知見を得た（5-5-2）。そこで、継続的な支援のためには業務に関する情報共有と引継ぎが必要になると考える。例えば、情報処理学の分野において、組織における情報共有と引継ぎの議論に、

組織内に『共有』されないことで、情報を持つ個人が職場を去るとその情報は失われてしまう²³⁴

という問題がある。個と組織、更に組織と組織による情報共有は、双方が受け取った情報を理解し、活用することをしなければ、継続して共有されなくなる。復興業務を行う現場には多様な属性の派遣職員がいる。継続的な自治体間の支援において、受援側は継続した支援を受けるために、支援側は職員の派遣を継続するために、情報共有と引継ぎは重要である。

引継ぎは、組織内の異動時に前任者と後任者で行われ、その時様々な情報共有がされる。行政の場合、2～3年のサイクルで部署が異動になるのが慣例となっている。引継ぎは業務報告書が常套的な手段であるが、しかし、本研究で取り上げている復興事業は、他の自治体等との混成チームにより業務を進める性質がある中で、同一自治体での平時の業務引継ぎとは異なる。平時の自治体においても、

引継ぎの契機で『組織の知識』が失われてゆくことが見えてきた。²³⁵

単純に業務や役割を引き継ぐだけでなく、それまで蓄積されてきた資料とともに知識をも引き継ぐ必要がある²³⁶

と指摘されている。

前章 5-5-1 において、相模原市と浜松市の支援の違いを知る過程の中で、受援側自治体では、組織変更やそれに伴う業務の移管を把握する状況が異なっていたことがわかった。このことから、受援側と支援側の自治体間の情報共有、前任者から後任者への引継ぎについて、要請対応型と業務特化型という支援の特徴による違いがあることが推測できる。

234 鈴木竜太（2014），学習をもたらす職場：情報の開放性と職場の凝集性の学習行動への影響，Vol. 48，No. 2，pp16-27，組織科学参考。

235 再掲，補注2のpp. 129を引用。

236 再掲，補注2のpp. 129を引用。

そこで、本章では、第五章に引き続き、安定した継続支援を大船渡市へしていた相模原市と浜松市の派遣職員の意見から、どのように情報共有を行ったのか、またどうあるべきだと派遣職員らは感じたか、また業務を継続支援する上でのしやすさ、難しさを引継ぎに着目して明らかにする。継続的な職員派遣のために必要な情報共有や引継ぎに有用な示唆を得ることを目的とする。

6-2 研究の概要

6-2-1 調査概要

支援側自治体の派遣職員に対する調査（第五章【表 29】）の一環として対象職員・調査日・調査方法とも同様に実施した。本章の対象項目を抜粋して【表 35】に記載する。

表 35 支援側自治体への調査概要（第五章【表 29】一部抜粋）

■対象：支援側自治体の派遣職員、合計 12 人	
相模原市 2011 年度～2017 年度 派遣職員 (技監 5 人, 技師 1 人, 計 6 人)	浜松市 2011 年度～2017 年度 派遣職員 (技監 3 人, 技師 3 人, 計 6 人)
■アンケート調査概要（以下の数字は質問番号を示す）	
1. 属性：①通勤時間・通勤手段、派遣時の年齢 ②支援の意思決定の状況：受諾経緯、理由、環境等	
2. 業務意識調査： ③業務に対する自己評価 ④適切な派遣の継続支援実施のための内容・期間等に対する意見	
3. 継続支援の体制：職務継続のための「情報共有」「引継ぎ」の実態 ①大船渡市と支援自治体における情報共有の有無、手段 ②支援自治体間における情報共有 ③情報共有の必要性について ④業務の「引継ぎ」の状況・必要性について	
■ヒアリング内容：アンケート内容の確認及び補足	

6-2-2 研究の構成

6-3 では、被災自治体での復興業務の情報共有と引継ぎがどのように行われていたかを明らかにし、業務がどのように継続されていたか、実態を明らかにした。6-3-1 では、受援自治体における情報共有について、6-3-2 では、引継ぎについてそれぞれの機会と体制と必要性について、支援自治体の派遣職員を対象としたアンケートにより知見を得た。これらの結果から 6-4 では支援自治体における継続支援のための業務の情報共有と引継ぎの体制について言及した。【分析 6】

6-3 情報共有と引継ぎの実態

6-3-1 情報共有の機会と必要性

派遣職員が着任後、速やかに復興業務の継続を担えるよう、配属された部署による引継ぎの機会に限らない情報共有の機会が大船渡市にあったのではないかと考えた。そこで、大船渡市の情報共有の機会の有無を知るために、大船渡市と支援自治体間（【表 35】 3 - ①）、支援自治体間（【表 35】 調査 3 - ②）について調査した。また、支援業務における情報共有の体制に対する意見を求めた（【表 35】 調査 3 - ③, ④）。これら職務継続のための情報共有について、①②③④の結果を以下に示す。

(1) 受援自治体と支援自治体の情報共有の実態【図 30】

相模原市と浜松市の派遣職員の回答から、情報共有の手段が異なっていたことがわかった。相模原市の派遣職員の回答では、大船渡市の業務に関して、中には人事に係わる情報共有をした職員もあったが、特に報告会などの機会は設けられていなかった。一方、浜松市の派遣職員の回答から、特に技監の職員は、毎月の帰庁報告時に、報告会（【図 30】 選択肢 b）の場があったことがわかった。大船渡市の業務の情報共有を口頭での報告や資料などにより図っていた。しかし、技監と技師では回答が異なっていた。技監には報告会といった機会があり、役職により機会は異なっていたと捉えられる。

以上より、相模原市と浜松市では大船渡市との業務に関する情報共有の有無の程度や手段が異なっていたことが明らかになった。

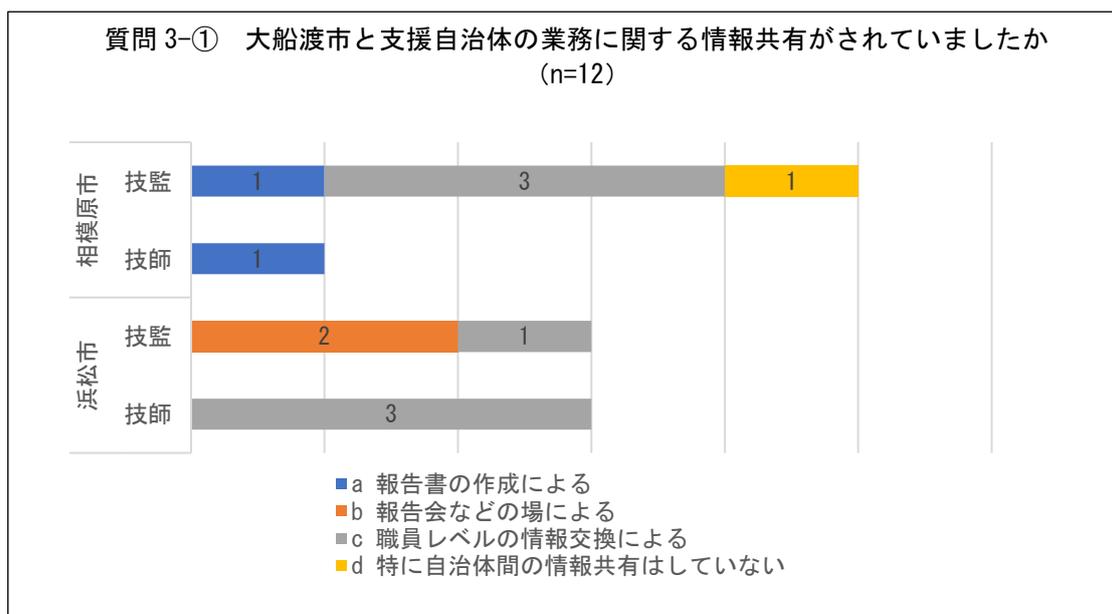


図 30 大船渡市と支援自治体間の情報共有の手段

(2) 支援自治体間の情報共有の実態【図 31】

支援自治体間において、業務の情報共有の機会は設けられていなかったことがわかった。個人差はあるが、職員間の交流（飲み会などのインフォーマルなもの）という形で月1回程度から不定期に機会を設けていたという回答を複数得た。被災自治体では、多様な派遣元の職員と業務を行うことになるが、支援自治体間の情報共有の機会は設けられていないことがわかった。しかし、年ごとに違う顔ぶれの派遣職員で、現在進行形の復興事業を着任後直ぐに支援することが難しいことは、第五章においても、着任後戸惑った職員がいたことにより明らかである。複数の回答があった職員間の交流の場合、その年度内の情報共有は派遣職員同士では可能であるが、翌年度は違う派遣職員が業務を行うことを考えると、業務特化型である浜松市のように、その業務を行うのが同じ自治体職員同士ならば情報共有が可能であるが、要請対応型である相模原市のように、他の自治体等の職員と業務を行う場合、機会が無ければその情報共有は容易ではない。その機会が、受援自治体のみに負担と責任がかかることは、被災しかつ膨大な復興事業を行っている状況を鑑みると難しい。支援自治体間が業務に関する責任を持つ意味でも、情報共有の機会を持つことが有用であると考ええる。

また、支援が長くなるほど、それまで実施してきた復興事業と支援してきた業務内容は蓄積される。円滑に継続して支援するためにも、支援自治体と支援自治体が復興業務の内容を共有する仕組みが必要であると考ええる。

そこで、派遣職員は情報共有の必要性を感じているか、質問したところ【図 31】に示す回答を得た。

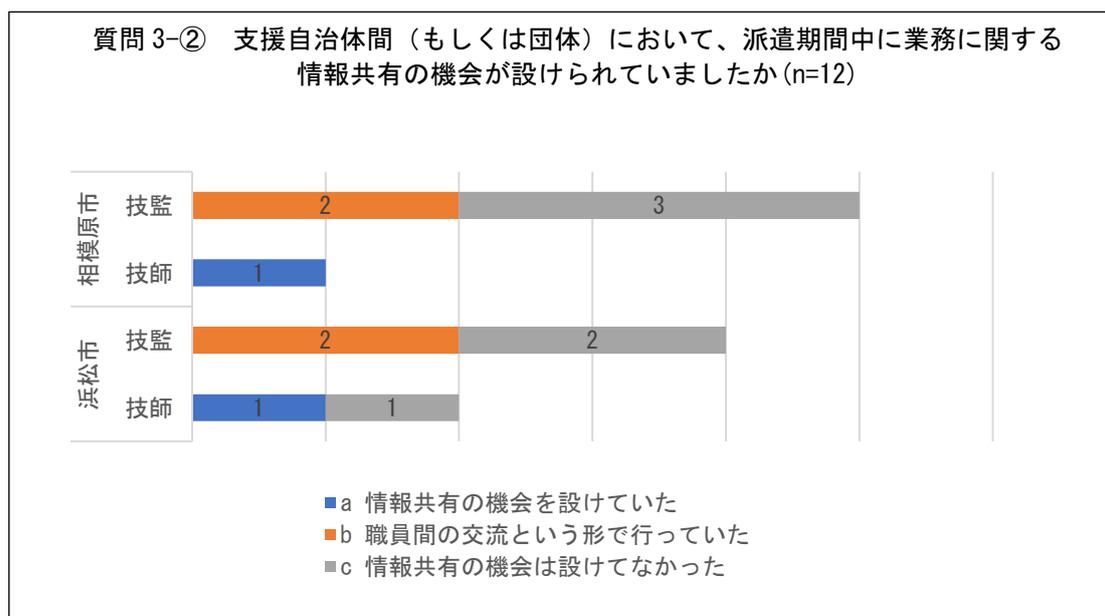


図 31 大船渡市と支援自治体間の情報共有の有無とその手段

(3) 複数の自治体と業務を行う上での情報共有の必要性【図 32】【表 36】【表 37】

情報共有の必要性については、「必要を感じる」は相模原市の派遣職員の方が多く、浜松市の派遣職員では「必要を感じる」は無く、「あったほうがよい」「必要を感じない」という回答を得た。相模原市の派遣職員について、「必要性を感じる／感じない」と意見が分かれた。

これら「必要を感じる」「あったほうがよい」という意見と「必要を感じない」という意見について、その理由を分けると以下のように回答を得た。

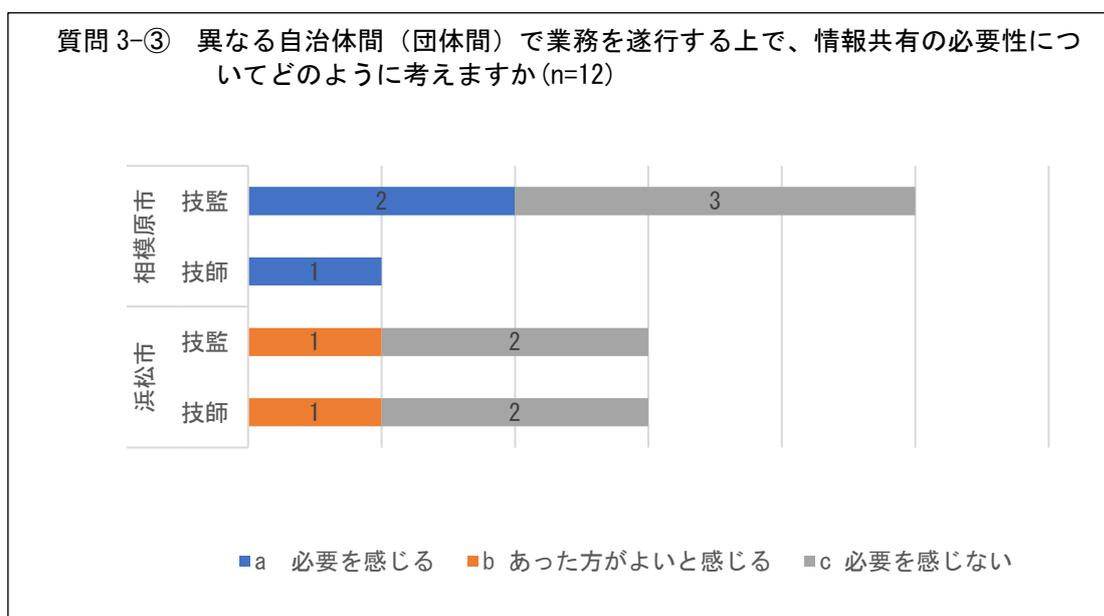


図 32 複数の自治体と業務を行う上での情報共有の必要性に対する意見

表 36 情報共有の必要性に関する意見（自由記入及びヒアリング）

<p>■情報共有は必要・あったほうがよいと感じる職員の意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 支援内容の周知、確認。自分が行っていることは、全体のどの部分か、業務を行う上で知りたい。 ・ 業務の進め方の周知。帰属する自治体と業務の進め方が異なるので知りたい。
<p>■情報共有は必要を感じない職員の意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 法に基づく業務のため業務以上の情報共有は必要ない。 ・ 業務の当事者間で情報交換が行われればよい。 ・ 派遣職員という意識ではない。

まだ災害復興局が1局体制であった頃の派遣職員は、情報共有について「必要を感じる」「あったほうがよい」という回答であった。復興事業の状況が見えにくい中で、情報共有の必要を感じていたことがわかった。情報共有は復興事業の計画策定や事業計画段階で、業務が不明確である状況において必要性を感じる傾向があった。浜松市の派遣職員の回答の「あったほうがよい」とした理由として、「何が不足しているか、何の支援が必要かの目安がわかる（災害復興局が1局体制時の派遣職員の意見）」「自分ではないが、業務の引継ぎで苦勞していた他自治体の職員がいたので、あったほうがよいと感じた」という意見であった。「必要を感じない」という回答では、「法に基づく業務のため、業務上の情報共有は必要ないが、時間外での飲み会などの情報交換は必須」といった意見もみられた。また「派遣先においては、どのような団体であるかの情報は何ら役に立たないため（必要ない）」という意見もあった。これらの回答から、被災自治体の業務に対し特別というのではなく、その自治体の行政職員として復興事業の業務にあたる意識を持っていることがわかった。しかし、派遣元の自治体にいるのと異なり任期が1年と限られている中で、業務に関わる情報共有を必要であったこともわかった。

このように、必要性については、相模原市では必要を感じる／感じないの意見が分かれたが、浜松市と異なる点は、あったほうがよいではなく、必要であるという意見が同数あったことである。この違いの原因として、第五章で述べた支援の特徴による違いがあると考え、「多くの自治体と業務遂行していく上でどの様な情報共有の体制があるとよいと感じましたか」という自由回答形式の設問を設定し、更にヒアリングから意見を求めた。その結果を【表 36】（【表 35】調査 3-④）に示す。

表 37 情報共有の体制に関する意見の概要（自由記入及びヒアリング）

<p>■組織運営に関する項目</p> <ul style="list-style-type: none"> ・（部署の）壁を作らない体制であるとよい。 ・受援側の自治体は、マネジメントに徹するとよい。 ・業務の進め方などの説明があるとよい。 ・係内を統括する係長や課長補佐等を中心に定期的なミーティングが行われるとよい。 実際、定期的にミーティングが開催され情報共有に役立った。 ・現地体制を把握できていなかった。事前に共有出来るとよい。
<p>■業務運営、統括に関する項目</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特段に情報共有の体制が必要ではなく、「指示・命令」が的確であれば業務を進めることができる。 ・法に基づく業務のため必要ない。 ・現地業務の進行を把握できていなかった。事前に共有出来るとよい。

情報共有の体制に関する意見については、相模原市の派遣職員と浜松市の派遣職員で回答が異なった。相模原市の派遣職員では、「自身で受け取っていた情報と異なりギャップがあった」という意見があったのに対し、浜松市の派遣職員からそうした回答はなかった。更に相模原市の派遣職員に対し、「どのような事にギャップがあったか」という問いをしたところ、「現地体制を把握できていなかった」「現地業務の進行を把握できていなかった」という回答を複数得た。大船渡市において組織体制が変わり、業務の移管があった時期に派遣された職員らの意見であった。また、災害復興局が1局体制の時の派遣職員らからは、「人数も少なく（8人）情報が集まり業務も細分化されていない状況であり、情報共有が出来ていたので体制ということを考えることはなかった」という回答を得た。また業務統括に関する意見にもみられるように、復興事業のステージにより、つまり、業務が定まる／定まらないが、情報共有の体制に対する考えに影響していると捉えることができる。

毎年度組織の編成があった時期に着任した職員は、それまで継続してきた前任者の支援業務内容と、辞令に記載された所属から想定していた業務と、現地に着任してからの業務が異なったという意見が複数あった。業務支援型の浜松市においては業務を通して継続した大船渡市との情報共有の機会があった中で組織の変更を知ることが出来た。一方、要請対応型の相模原市は、翌年度によって業務が変化することもあり、そのまま前任者の業務が引継がれないこともあった。前任者の引継ぎを受けるだけでは、年度で交代する派遣職員は翌年度の組織変更の情報を知る機会がなかったことがわかった。

また、この設問の回答から明らかになったことで想定していたことと違った結果は、情報共有の機会とその体制づくりは、受援自治体に期待しているということであった。受援自治体の立場からは、業務の説明を職員が変わる度に行なうことに対する負担があるため、なるべく長く居てもらいたいという意見がある。長期のビジョンを必要とする復興事業を、複数の自治体の、毎年のように異なる職員と行うことをマネジメントするのは、どの自治体にも容易にできることではないと考える。支援自治体間の情報共有の機会があると受援自治体の負担は軽減できるが、その年度にならないと、どの自治体と業務に着くかわからない状況もある。また、通常業務と並行で支援自治体はその機会を設けることも簡単ではないと考える。それだけでなく、支援自治体は複数にわたり、支援の初めから連携体制を想定していないという点においても容易ではないと考える。こうした観点から、継続的に支援する自治体は、職員が毎年度変わったとしても、情報の蓄積や関係構築ができる点で被災自治体が職員支援を受けるのに有用である。

以上より、情報共有の実態として、多様な組織の職員で業務を進めるために、復興事業の現場では情報共有の場が設けられていると考えたが、予想と異なり受援自治体も支援自治体間も業務の情報共有を特に場を設けて実施するという状況はなかったことがわかった。

6-3-2 派遣職員の引継ぎの機会と必要性

要請対応型と業務特化型では業務の継続において引継ぎの相手が異なると推察できる。前者の場合は異なる自治体の職員へ引継ぎする可能性が高く、後者では自分が所属している派遣元自治体の職員へ引き継ぐことが定まっていると考えられ、支援の特徴により引継ぎの形式や体制に違いがあると考えられる。そこで、どのように行われたのか明らかにするためにアンケート（【表 35】調査 3 - ④）及びヒアリングを行った。以下、「質問 3 - ④ 職務継続のための引継ぎ」について、結果を【図 35】～【図 38】に示す。また、引継ぎについてヒアリングによって得た意見を示す。【表 38】

表 38 引継ぎに対する意見

<p>■引継ぎの有無、実態</p> <ul style="list-style-type: none">・概ね、同じ自治体が業務を引き継ぐことから、部署としての引継ぎはなかった。・行政引継ぎ文書による引継ぎであった。・同じ自治体間であれば適切な引き継ぎができると思うが、異なる自治体の引継ぎとなると受援側自治体の役割が大きく必要となる <p>■引継ぎの有用性</p> <ul style="list-style-type: none">・実務にまだ取り組んでいない時期であったため、直ぐには役に立たなかった。・ボリュームが多すぎるため短時間で理解できなかった。 <p>■引継ぎの必要性</p> <ul style="list-style-type: none">・派遣元や経歴が様々であるので、（業務を遂行する上で）相手が何を考えているのかを知るのに必要。・引継ぎが大事、必要であると思いつつ、自分の時には役に立たなかったという経験をした。（引継いだ内容と自分の業務が異なったため）

(1) 引継ぎの有無 【図 33】

大船渡市の配属部署での業務の引継ぎの機会は、相模原市の派遣職員によると、2011年度、2012年度派遣ではなかったとアンケートから回答を得た。これは大船渡市総務課のヒアリングから得た「2013年度から各部署で実施するようになった」という回答に整合している。

一方、浜松市の派遣職員の回答では、2011年度の職員から設けていたと回答を得ていることから、浜松市の派遣職員は業務の引継ぎをしていたことがわかった。大船渡市が引継ぎのミーティングを設けるまで2年を要していることから、復興事業の業務を行う部署の引継ぎ体制づくりは、時間が掛かることがわかった。4-4-3 に示したように、大船渡市の復興交付金事業費配の配分の最大は2014年度であり、復興事業の計画がある程度目処がつく時期である。また、5-3-2 に示したように、災害復興局の体制が事業に合う形に変化がみられた時期でもある。このように、事業が進むことで組織的に引継ぎが必要になったと考えられる。

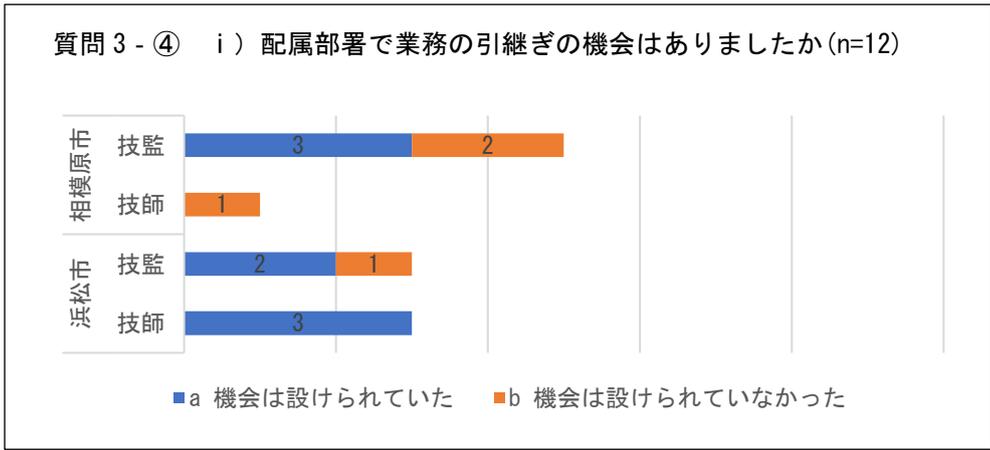


図 33 大船渡市での業務の引継ぎの機会の有無

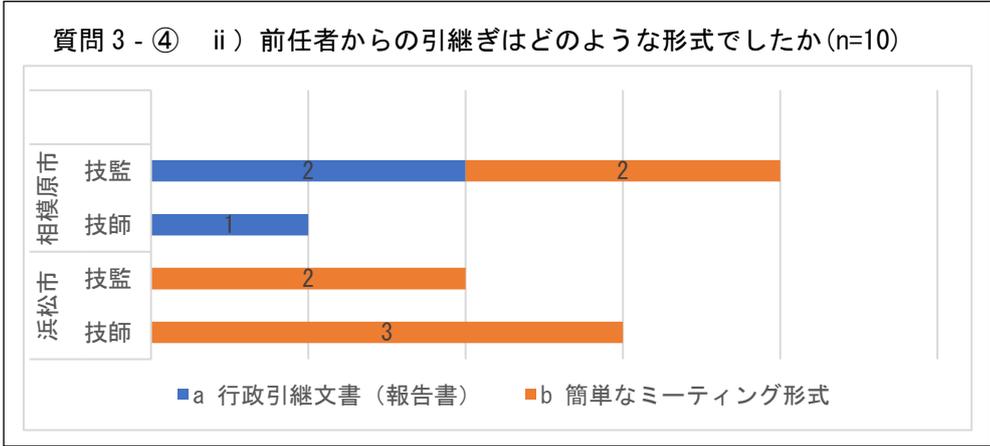


図 34 前任者からの引継ぎの形式

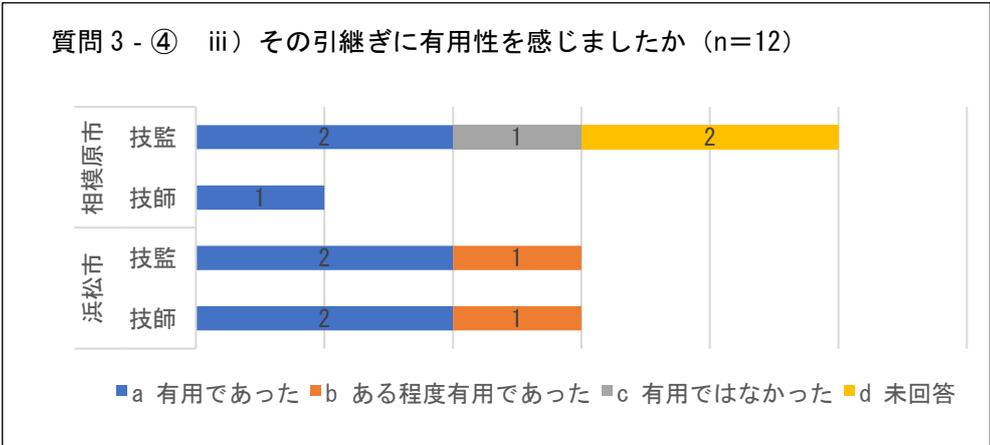


図 35 引継ぎの有用性

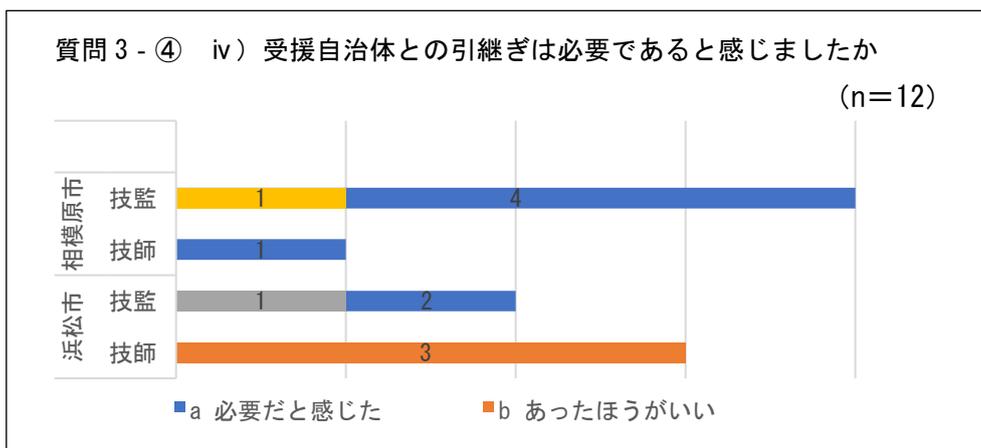


図 36 受援自治体における引継ぎの必要性

(2) 引継ぎの形式 【図 34】

引継ぎの形式は、相模原市の場合は、業務報告書と簡単なミーティング形式の 2 種類があり、派遣職員によりそれは異なった。業務報告書による引継ぎを受けた職員は、相模原市以外の自治体職員からの引継ぎだったため、予め面会する機会はなく、行政報告書の引継ぎになった。一方で、浜松市の場合は、簡単なミーティング形式で実施されていた。翌年度の事業推進が円滑で滞りがないようにするためにミーティング形式で実施していた。

このように、相模原市の職員の回答から、面会や直接連絡を取れない前任者から業務を引き継ぐ場合は業務報告書と現地のミーティングの情報で業務にあたることになる。その点、ミーティング形式は、不明な点があったとき、その場で質問することが可能であり、業務特化型の支援には業務に対する引継ぎとして効率的だといえ、有用であるといえる。要請対応型においても、有用な方法といえるが、相模原市の職員で見られたように、要請対応型支援では、被災自治体の組織編成により業務が異なる部署へ移管した場合、前任者の業務の継続を後任者がするとは限らない。継続支援でも前任者の引継ぎを生かせず、被災自治体で実施される引継ぎが業務をするための唯一の情報となるのがわかる。

(3) 引継ぎの有用性と必要性 【図 35】 【図 36】

引継ぎについて、前任者からの引継ぎの有用性と、受援自治体（大船渡市）との引継ぎの必要性について質問をしたところ、受援自治体との引継ぎは、必要である・あったほうがいいという意見がほとんどであった。相模原市派遣職員の方が、より必要であると感じていたことがわかった。また、相模原市のように、派遣元が同じ自治体の職員同士であっても引継ぎが難しい状況があった。これは、【表 37】の意見から、年度によって異なる業務内容に、業務の引継ぎが生かせなかったことも、引継ぎを難しくした原因と考えられる。復興事業は毎年度の進捗が著しく、交代型で継続支援する派遣職員がス

ムーズに業務をするためにも、引継ぎは必要であることがいえる。情報共有に加えて、引継ぎも受援側自治体の役割が大きく必要であることが推察できる。一方で、浜松市のような体制を取ることができれば、支援自治体で有用な引継ぎが可能で、受援自治体の負担が軽減できる。

これらアンケートの回答から、毎年度の進捗が著しい復興事業の業務の支援において、毎年度交代型で業務を継続支援する派遣職員にとって、引継ぎは必要であることがわかった。一方で、支援自治体の派遣職員間の引継ぎが有用ではない状況が生じることもある。そのため、受援自治体側における引継ぎの役割は大きい。しかし、受援自治体が、引継ぎの機会を設ける体制を整えるまでに時間を要することもわかった。受援自治体の負担を軽減するために、支援自治体が引継ぎの体制を構築することは有用である。しかし、これは、業務特化型の支援をする場合において可能であるが、業務が毎年度異なる要請対応型では難しいと考えられる。

6-3-3 業務を通じた経験の共有への展開

業務を通して「経験の共有」があったかという自由記入の問いに対し、両市の派遣職員全員が「あった」と回答している。【表 39】に回答の内容を分類して示す。

復興業務を挙げる職員が特に浜松市で多かった。東南海地震の発生に対する危機意識から特に自身の自治体に生かしたいという意見が複数聞かれ、特に若い技師らにみられた。支援という立場であったが、被災自治体の業務の進め方、体制づくり、災害時の業務の進め方が参考になったという。また、受援自治体からだけでなく、支援自治体同士で業務を通して新しい経験があったという。また、「支援側／受援側という感覚は、被災地の市民からみれば関係なく、同じ行政マンであり、等しく現場で経験の共有が出来た」という意見もあった。派遣職員は現地の業務を通して、経験の共有を積極的にしていると捉えることができる。

表 39 業務を通して「経験の共有はありましたか」に対する回答の分類

1.	復興業務（津波シミュレーション、地域再建の取り組み、公園整備のワークショップ）
2.	災害時業務としての復興事業の進め方
3.	受援自治体としての体制
4.	業務の進め方
5.	その他

一方、その他として「復興の実務は派遣職員が行っていたため、プロパー職員の経験値となったかは疑問」、「将来、災害が発生した場合にプロパー職員が対応できるようにしておくことが必要」といった回答がみられた。受援自治体で派遣職員が行っていた業務が共有されていたか疑問が残る回答である。派遣職員の意見から鑑みると、支援した業務を受援側の自治体職員と共有している実感を持っていない部分もあると捉えられる。今後再び災害が起き、同じように復興事業を実施する場合、再び同様の支援を繰り返し受けるのではなく、支援が無くても、被災自治体で出来るようになることが多くなるといったレベルアップを期待している。そのためのノウハウが受援自治体に残ることが、支援した業務を共有した結果になる期待していると捉えることができる。

本章の調査では、支援自治体の派遣職員を対象とした調査のため、受援自治体の職員の意見がない。経験の共有や引継ぎについて受援側自治体の職員を対象に調査をする必要があると考える。

以上、引継ぎに対する必要性や有用性を、派遣職員の意見から明らかにした。支援業務の違いにより、機会を設ける方法などに違いがあったことがわかった。具体的にその機会の違いはどのようなものであるか、次項で明らかにする。

6-4 自治体間の継続支援のための引継ぎと情報共有

本項では、相模原市と浜松市の引継ぎと情報共有の実態について、詳細を明らかにする。まず、6-4-1では、両市の派遣職員の属性を整理した後、その職員らがどのような情報を有用としたかを調査した。6-4-2では、引継ぎの内容と機会について詳細を調査した。6-4-3では、調査から得た知見より、継続的な自治体間支援のための引継ぎと情報共有の提案をする。

6-4-1 派遣職員の属性

年齢は、相模原市は50歳代が主である。技監や業務経験豊かな職員を要請により派遣している。一方、浜松市は、技監の派遣に加えて、土地区画整理事業の業務に合わせて年度により人数を調整して派遣している。技監と年齢の若い技師との組み合わせによる派遣が2013年度から始められている。若い技師も加えて復興業務を経験させていたとヒアリングから回答を得ている。なお、配偶者の有無は、ほとんどが配偶者のいる職員であった。【図37】

派遣の承諾は、迷った／固辞した理由として「家庭の都合」が多く、次いで、「自身に関係するプロジェクトの都合」であった。受諾理由は、「復興支援の役に立てるから」が多く、次いで「専門性・経験を生かせる業務内容であったから」であった。【図38】

支援のしやすさは、距離、アクセスのしやすさと現地情報が第1位であった。ヒアリングから、「復興が進まない時期であり関係なかったが、落ち着いた段階では条件の1つになるかもしれない」という回答を得た。その回答が示すように、2016年度派遣職員2人が第1位に距離、アクセスのしやすさをあげていた。しかし、全体として数は多くなく、気にする／気にしないは個人的な事情により分けられると考えられる。

現地の情報は第1位、2位、4位に上げられ、全体を通して支援のしやすさ、行きやすさの条件として、職員により順位は異なるが、数が多かった。内容は住環境などの情報が主であった。被災地に持参するものや買い物などの生活情報は必須であったという。

勤務条件は、全体的にあげられていた。その内容は、専門性や経験、役職といった立場で、技監に多く見られた。

期間については第2位に多くあがったが、全体を通して数は多くはなく、気にする／気にしないは職員により分かれた。派遣の期間が決まっていることから特に気にしていないと考えられる。そこで、「支援として赴くのに適切だと思われる、派遣期間」を設問に加えた。期間をあげた7人中6人が1年間と回答し、1人が2年と回答した。理由は、「1年以上派遣元自治体を離れると、ポジションが無くなる」「特に若い世代には、経験として行ってほしいが、元の自治体に戻り、更に経験を積んでもらわないといけない。」といった回答があった。また1年と回答はしたが「行った業務がある程度どの様になるかをみるには、2年は最低勤務したい」「自分が行った業務がどうなったか知りたい気持ちはある。出来れば2～3年関わりたい。」という回答が複数あった。前述の派遣の受諾の設問【図38】の回答「b 迷ったが許諾した」と回答した理由にも、「自身

の抱えるプロジェクトを離れることができなかつた」といった理由が複数あつた。このことから、1年以上職場を離れることは、元の部署に戻ることにリスクがあることを示唆している。【図 39】

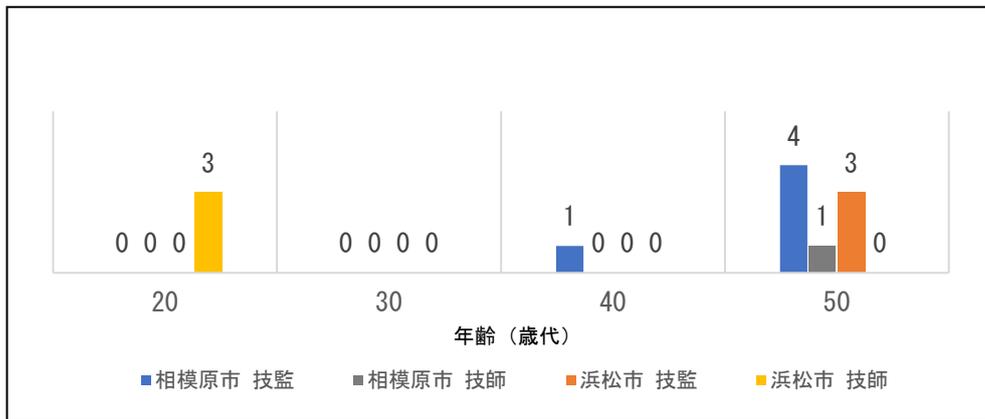


図 37 職能と年齢

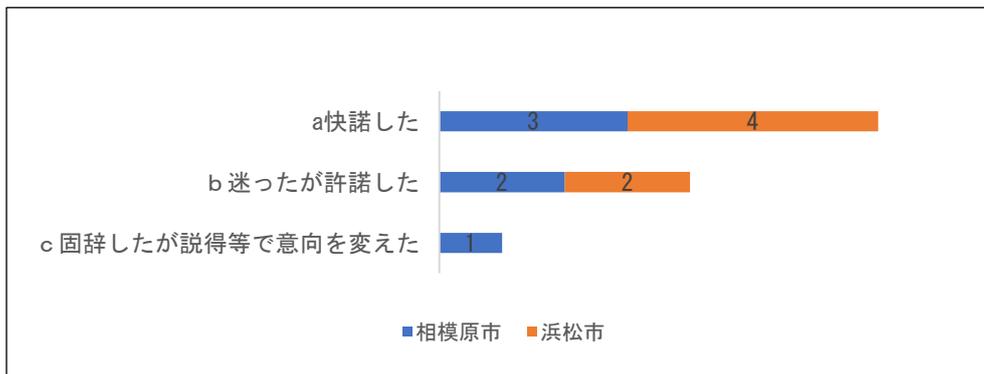


図 38 派遣の受諾について

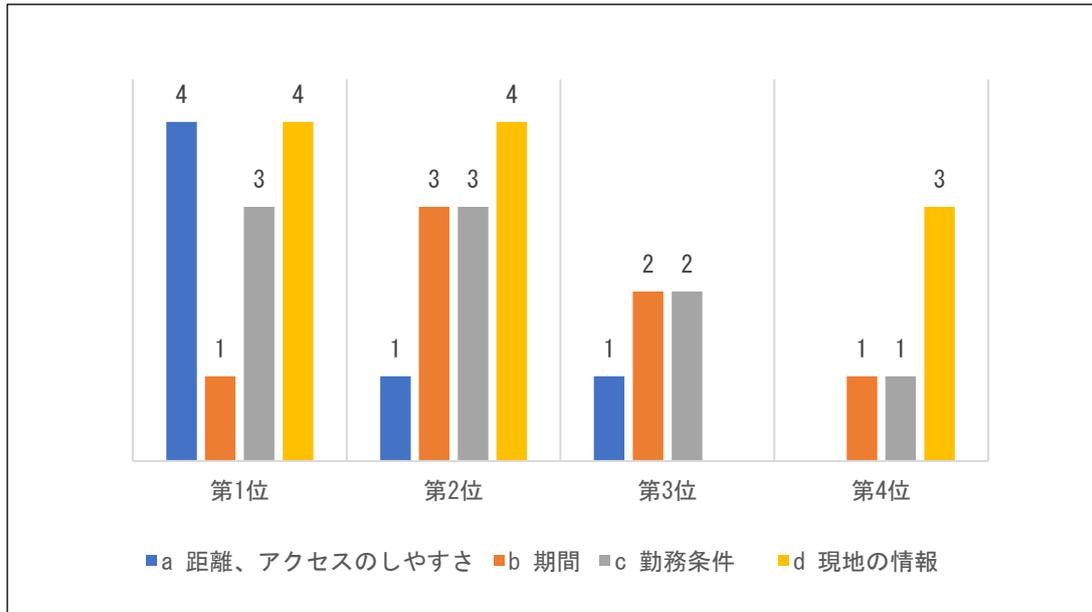


図 39 支援のしやすさ、行きやすさの条件（複数重複回答可）

6-4-2 引継ぎとその体制

(1) 前任者からの引継ぎ内容について【図 40】

前任者からの引継ぎは、両市ともに全員が「あった」と回答した。前任者からの引継ぎについて有用と思った内容を【表 35】3-④から整理し【図 40】に示す。

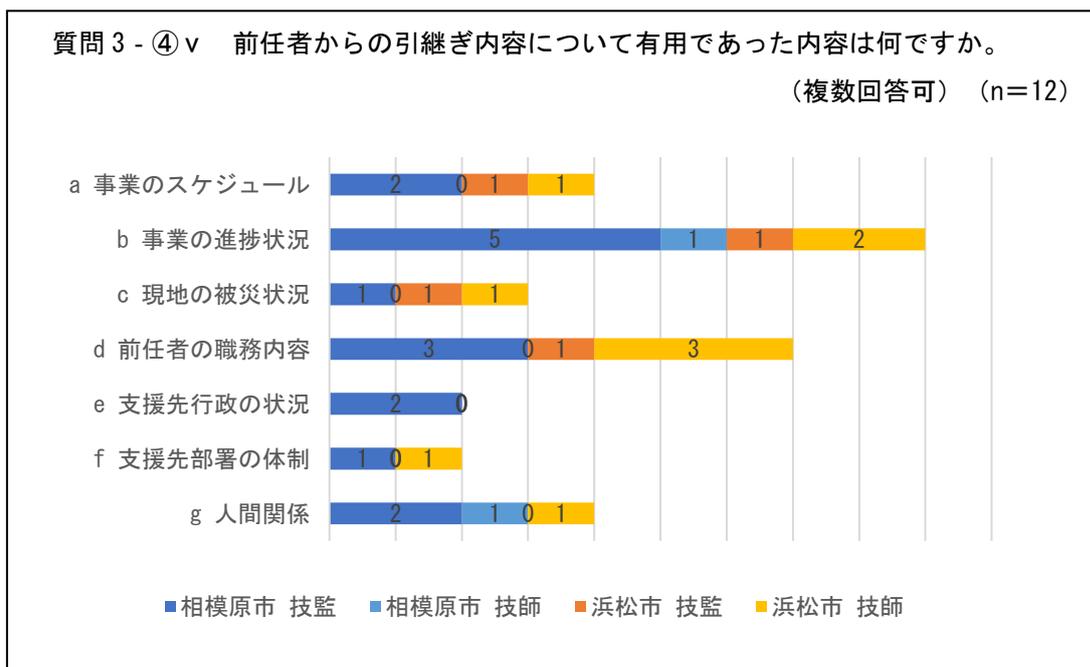


図 40 有用だと思った引継ぎの内容

一番多かったのは、b 事業の進捗状況であった。これは相模原市に顕著にみられる。二番目は d 前任者の職務内容であった。両市ともにほぼ同数みられるが、相模原市の場合は大船渡市の組織変更が多くあった 2013～2016 年度にかけての職員にみられた。浜松市においては技師にみられ、技監にはみられなかった。以上を踏まえて、両市の引継ぎの特徴を整理する。

相模原市では、各派遣職員が上げた項目数は派遣年度にかかわらずまちまちであった。内容は、「事業のスケジュール」「事業の進捗状況」「現地の被災状況」「前任者の職務内容」「支援先行政の状況」「支援先部署の体制」「人間関係」など業務に付随する内容まで幅広く挙げられた。特に全員が「事業の進捗状況」を挙げた。前任者が引き継いだ内容を、後任者が引継ぎを受けた内容として認識していない状況もあった。引継ぎは、報告書や口頭でされていたが、決まった形式があるということではなかった。派遣職員により、引継がれた項目が異なっていた。

浜松市では、派遣職員により引継ぎに上げた項目数は相模原市と同様に、派遣年度に関係なくまちまちであったが、主に挙げられた内容は「前任者の職務内容」、次いで「事業の進捗状況」であった。引継ぎを受けた内容は、職員 1 人が「事業のスケジュール」「事業の進捗状況」「現地の被災状況」「前任者の職務内容」「支援先部署の体制」「人間関係」と多くの項目を挙げたが、他の派遣職員は 2 項目前後であり、全体的に相模原市ほど多くの項目を挙げていなかった。引継ぎは簡単なミーティングで行われていた。

以上より、引継ぎの体制の違いとして、ミーティングという形式が決まっていた浜松市と、特に決められた形式はなく、派遣職員の意思で行われていたという違いがあることがわかった。また、引継ぎに有用だったと回答した項目数から、相模原市の技監からは多くの項目数があげられていたが、浜松市の技監があげた項目数は少なく、また内容も支援先行政の状況、支援先部署の体制、人間関係については上げられていなかった。

(2) 引継ぎの機会

アンケート調査から、引継ぎの機会の頻度（時期及び回数）について、浜松市の派遣職員からは具体的な回答を得たが、相模原市の派遣職員からは無回答であった。これが何を示すのか、更にヒアリングにより調査を行った。浜松市の派遣職員の引継ぎは、業務に特化した支援であることから、浜松市派遣職員同士の引継ぎがイコール配属先の大船渡市の業務の引継ぎとして認識されていた。

一方で、相模原市の派遣職員は、毎年度、業務内容に変化があったため、業務の引継ぎを翌年度の派遣職員にする機会を設ける必要性が低かった状況がわかった。浜松市のように前任者の業務を引き継いではおらず、また引継ぎも報告書によるもので、ミーティングといった形式になっていなかった。引継ぎの時期は交代・着任の時で一致していたが、回数についてはその 1 度であり、頻度として認識されず「無回答」となったことがわかった。

浜松市の引継ぎについて、ヒアリングの回答からその内容を以下に示す。

浜松市の派遣職員は、月1回報告のために帰庁する。これは市街地整備課内で共有される。また、年度の途中には浜松市長や部長が直接視察にも行く。年度末には、翌年度派遣職員は、大船渡市に前任者がいる間に1~2回研修に行く。この時、以前に派遣された職員も同行する。このように、帰庁報告・視察・研修・派遣職員の再訪問という仕組みを作っている。土地区画整理事業の支援に特化するためにこの仕組みは必要であったという。

この仕組みには次の4つの意義がある。

- ①月一度の帰庁報告は課内職員で共有でき、翌年度派遣へ準備、又は帰任者が自分の行なった被災地支援の進捗を知ることができる。
- ②市長らの視察は、翌年度に派遣するべき職員を的確に把握し、職員確保の予定を決めることに役立つ。翌年度派遣職員の協議・調整を現地で直接できる。
- ③着任前年度末の研修は、前任者がいる状況で直接業務の引継ぎを受けられる。また、その時間を通常業務として取れる。組織としてその体制を取っている。
- ④派遣職員の現地再訪問は、自身の仕事の確認の機会になる。

浜松市の引継ぎは情報共有の役割も果たしていたと考えられる。

以上、アンケートから、相模原市と浜松市では引継ぎの内容や形式の他、機会に違いがあることがわかった。内容の違いは、相模原市では「事業の進捗」が、浜松市では「前任者の職務内容」が、引継ぎの内容としてあがった数が多かった。形式の違いは、相模原市は前任者からの口頭や報告書によるもの、浜松市は更にミーティングが設けられていた点であった。機会については、時期や回数について違いがみられた。引継ぎの状況が異なるのは、支援型の違いからであった。

6-4-3 情報共有の体制

前項より、相模原市と浜松市の事例から、引継ぎと情報共有についての状況を知ることができた。このことから、要請対応型と業務特化型の継続支援の特性を鑑みた引継ぎと情報共有の体制の構築が考えられる。相模原市と浜松市の引継ぎと情報共有の概要を【図41】に表す。

相模原市の帰庁報告は、所属部課長及び人事担当者に対し、基本的に月1回あるが、現地の仕事の状況により担当者が判断して行わない場合もあり、年度でその状況もまちまちであり定められてはいなかった。派遣元自治体に現地の様子を直接伝えるには欠かせない機会であるという意見もあったが、業務に関する情報は、定期的に派遣部局課と共有する機会が必要でなかったことがわかった。

浜松市の帰庁報告は、「毎月の帰庁報告時に、口頭での報告や資料などにより情報共

有化を図った。」等、帰庁時の報告会の場で業務の情報共有が図られていたと複数の回答があった。これは技監の職員に特にみられた回答で、大船渡市での業務状況を帰庁時に報告する機会があったことがわかった。帰庁報告は何れの職員も月 1 回の義務であり、市街地整備課で報告会が開催されていたことがわかった。

このことから、業務対応型の支援は、業務の円滑な推進のために業務内容の引継ぎや情報共有だけではなく、職員確保の観点からも体制を検討する必要がある。帰庁報告・視察・研修・派遣職員の再訪問という体制をつくるには、支援側自治体の通常業務体制から変えていく必要があることが示唆できる。

要請対応型の支援は、業務継続がある／ないにより、引継ぎや情報共有の内容や機会が異なる。業務の引継ぎの必要がない場合、支援自治体内に情報共有の機会を定める必要性はなかった。しかし、復興事業という急に変化する業務の特性から考えると、積極的な引継ぎや情報共有の体制は、職員を継続して派遣する上で必要であるといえる。

以上から、継続した支援をするため引継ぎや情報共有に体制構築が必要であり、そのために、受援自治体と支援自治体相互の関係を構築することが有用である。

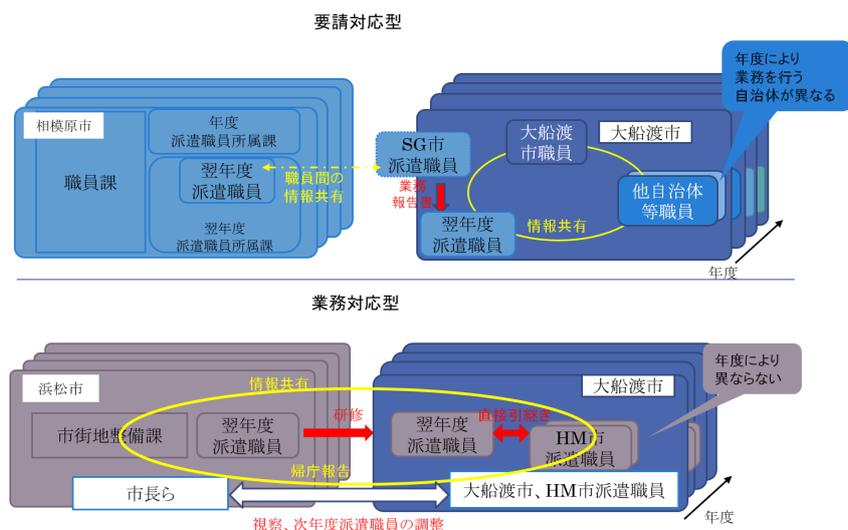


図 41 支援型による引継ぎと情報共有の違い
(筆者作成)

以上より、リサーチ・クエスチョン3「継続的な職員派遣の要請と要請に対する職員派遣とそれらの継続はどのように行われていたか。」の答えは、大船渡市では、初期の段階で復興事業に必要な職員派遣を要請し、その後も継続支援を受けるため、支援自治体へきめ細かい配慮（復興状況の報告、派遣職員の取り扱いの協定書を支援自治体との協議により各自自治体の実情に合わせて作成）があった。業務を継続支援することに主眼を置いた引継ぎや情報共有する体制を構築していた自治体と、業務の継続が特に必要ないことから、特に機会を定めていないといった、支援型により、情報引継ぎや情報共有の仕方に違いがみられた。

第七章 継続的な自治体間の支援と受援の在り方

本研究における3つのリサーチ・クエスチョン「行政職員の復興事業における役割」「復興事業と職員確保の関係」「職員確保のための要請と要請に対する派遣とそれらの継続の実態」の答えは、第三章から第六章にわたる調査・分析により解明して得た。

それぞれの結果は、各復興事業の期間、事業内容を具体的に明らかにした上で、職員確保の方法や支援における業務内容の違いを解明しており、今後の災害における被災自治体の復興事業を進める計画上にも有益な示唆を与えるものである。

本章では、研究全体の結章として、得られた調査結果から東日本大震災の職員確保に関する考察を述べた後、3つのリサーチ・クエスチョンの答えを元に、継続的な自治体間の支援と受援により復興事業を進めていく上での課題を述べ、継続的な自治体間の支援と受援が復興事業にもたらす有用性を考察する。

7-1 継続的な自治体間支援と受援に関する課題

7-1-1 復興事業と行政職員の役割に関する課題

第三章では、市街地整備事業における市民との協議から、行政職員が調整役を果たしていた自治体もあったこと、またその詳細を明らかにすることが出来た。本研究では市街地整備事業の3分類のうちの2種3事例による分析をした。その分類により、行政職員の復興事業の市民に対する関わり方に差がある状況がみられた。その結果から、復興事業における行政職員の役割に関する課題を導出した。

復興事業における市民との連携の確実な場づくりと制度面からの支援

復興事業における被災自治体では、行政と市民の連携は認識されつつも、行政も住民も連携の経験があまりないところでは、市民と行政が集まり協議をするということが十分に認知されず、行政の一方的な復興事業が進む状況もあった。更に東日本大震災による津波被害地域では、市民も甚大な被害を受けた。連携するための物理的な場づくりと、連携のための話し合いを支援する行政職員や専門家などが必要であり、そのための制度面からの支援が課題となる。特に自治体からの派遣職員は、派遣元自治体での経験と被災自治体でのしがらみのない立場から連携を下支えする役割を果たすと考えられる。また、復興事業は長期にわたり、市民との話し合いのプロセスを知っておく必要があることを鑑み、自治体による継続支援が適している。

7-1-2 復興事業における職員確保

第四章では、2011年度から2017年度までの文献・資料の調査から、被災自治体を限定して復興事業及び職員確保の状況について明らかにした。復興事業は、被災自治体により様々で確保方法も多様であり、職員不足の状況には違いがみられた。その結果から、復興事業における職員確保の課題を2つ導出した。

復興事業の段階を踏まえた職員確保の検討

長期間にわたる復興事業の職員確保は、復興事業の内容・規模を鑑み、スケジュールに合わせて、どのような派遣方法により職員確保をするかが課題となる。職員の確保方法については、自治体ごとの災害応援協定や被災前の交流も期待できるが、復興事業の支援には、技術的な職能を持つ職員の派遣を長期間必要である。災害応援協定や被災前の交流といった縁故による支援が、それに対応できるか併せて検討する必要がある。

多様な自治体からの職員マネジメント

復興事業の業務や調整に慣れていないことから支援を受け身的にしては、被災自治体の復興が支援者により左右されることが考えられる。被災自治体が復興を推進するには、復興事業を実施する主体として支援をマネジメントする必要がある。そのためには、①どこから②職能③人数④期間について、復興事業を鑑みながらマネジメントすることが課題となる。

7-1-3 継続的な自治体間の支援と受援に関する課題

第五章では、安定した職員確保の事例として大船渡市を受援自治体に、その継続的な職員派遣をする相模原市と浜松市を支援自治体に、職員派遣の要請と要請に対する職員派遣の実態を明らかにした。更に第六章では、受援と支援の継続の実態について明らかにした。これらの結果から、継続的な自治体間の支援と受援とそれらのための情報共有と引継ぎに関する課題を導出した。支援自治体については支援の型に課題を分けてまとめる。

(1) 要請対応型支援の課題

支援（派遣元）自治体における情報共有の意識の低下と情報量の低下

要請対応型の支援では、業務内容が変化することが考えられ、支援自治体内で情報共有の体制を作って情報は蓄積されても翌年度職員には活用されない場合もある。活用されない情報は、蓄積されるが忘れられる。また、活用されないことが続くと報告に対する必要性を低下させ、結果として継続した被災自治体の復興事業の情報量を低下させる。このことは、継続支援に対する意識の低下を招く。継続支援をするには、支援自治体が意識して情報共有の機会を作ることが課題となる。この時、帰庁報告のスケジュール確保が有用である。

復興事業業務に対する柔軟な対応

被災から時間が経っていないほど、被災自治体の混乱は大きい。職員の顔ぶれも被災自治体の職員だけではなく多様な所属の職員である。業務に対しても、職員に対しても、マネジメントが十分ではない状況がある。こうした状況を判断しながら、業務を自ら探

すことも必要となることが相模原市の事例から明らかになった。被災自治体の状況に合わせた業務支援が必要となるため、柔軟に対応することが課題となる。

(2) 業務特化型支援の課題

業務の進行状況に合った職能と人数確保

支援する事業において、継続的な業務マネジメントを行っているといえる。これは、被災自治体にとって、助かる支援であるといえる。引継ぎや情報共有の機会が派遣中の職員だけではなく、派遣前の職員にも与えられることで、業務が途切れない体制を作ることとはとても有用である。円滑に復興業務を進めることができ、他の支援自治体にも受援自治体にも信頼がおける良好な支援が可能となる。一方で、こうした業務を一括して支援できる自治体は多くないと思われる。業務の進行状況に合った技術的な職能を持った人材とその人数確保が要求される。浜松市の事例から、単年度に3人の現役の技術職員を派遣するため、複数の協力課が必要であったことが明らかになっている。途切れない職員確保をするための、派遣元自治体の協力が課題となる。

他自治体と協力した業務の推進

支援する業務において中心的な役割を果たすことになる。受援自治体が、職員確保を苦勞して行っていることを考慮して、一緒に業務を行う、継続的な支援ではない単年度の派遣職員や初めて配属された派遣職員等と業務を通じて良好な関係を築き、翌年度も再度職員派遣を受けられるように配慮することも課題となる。

(3) 受援自治体の課題

職員確保や円滑な業務支援を受けられるための相互理解のためのマネジメント

支援自治体と情報共有や引継ぎの機会を設けることで相互理解を深め、職員確保や円滑な業務支援を受けられるようにすることが課題となる。

復興事業という法に基づく業務であっても、自治体により業務の進め方や意思決定のプロセスに違いがあり、更に異なる自治体同士で業務を行うことに、職員たちには戸惑いが少なからずある。着任後速やかに業務を進めるためにも、進め方を理解してもらうための機会は必要である。この機会を受援自治体が設定することで事業のイニシアティブが受援自治体にあることを表すことにもなる。

また、復興事業の主体は被災自治体であるので業務推進のマネジメントをすることが必要である。経験のない事業を複数の自治体職員等と遂行していくためのマネジメントができる体制を作ることが課題となる。被災して混乱している状況からこのような体制を作るとは非常に困難であると考えられる。マネジメントが出来ない場合、それが出来る人材を確保することも必要である。或いは、平時からマネジメントの人材育成をしておくことも解決になる。

7-2 東日本大震災の復興事業と派遣職員に関する考察

東日本大震災では、実に様々な派遣職員が被災地の業務を支えた。自治法派遣だけではなく、多くの支援方法が活用され職員不足を補ったが、その一方で多くの選択肢があったために、その活用の仕方に被災自治体も支援自治体も苦慮した。被災自治体での業務は、多様な派遣元の、多様な経験を持つ人々の集まりで進められた。東日本大震災の職員支援の特徴は、こうした、被災自治体外からの職員派遣、被災地内外の臨時職員採用や任期付職員の採用、民間企業からの多様な支援方法と、それらによる長期にわたる支援といえる。長期にわたる支援も実態は、第四章の結果で示したように、被災から4年くらいまで、職員支援は、不足人数はあったが比較的確保されていた。その後ははじめの頃支援を受けていた団体等からの継続支援がされない状況として職員不足として現れた。そこで以下、受援側と支援側について派遣職員の確保について考察を述べる。

(1) 受援側における復興事業に必要な職員確保

復興の段階（復興事業の内容・規模・スケジュール）に合わせた職員確保方法の選択

- 1) 支援を申し出る自治体がある間に出来るだけ多くの継続的な支援が可能な自治体と協力関係を築く。安定した継続支援は継続支援自治体数の底上げが有用。
- 2) 被災地外自治体からの職員派遣はおおよそ3~4年間でピークであり、それ以上の時間が経つほど、自治体支援は減少する。あとから人数だけ確保しようとしても自治体からの継続支援は得にくく、必要人数に足りない状況は回復できない。
- 3) 長期を要する復興事業の推進には、継続的な職員支援を受けたほうが安定した確保に繋がる。継続的な支援には、被災地外自治体による継続的な職員派遣（独自支援含む）の他に任期付職員による支援がある。しかし、任期付職員は最大で5年であることを考慮する必要がある。早い段階で支援を受けてしまうと復興事業の一番人数が必要な時に任期切れとなることが予想される。自治体による職員派遣の人数と調整しながら徐々にシフトし、被災後4~5年後以降に確保の重心を置く支援を受けことにより10年間の継続的な支援も可能。
- 4) 復興の段階により必要人数も異なり、同時に確保方法もシフトしていくマネジメントが必要。
- 5) 自治体支援にも様々な状況がある。自治体単独で対口支援する自治体、関西広域連合に代表されるような、いくつかの自治体が連携して対口支援先を決めて支援する自治体、自治体派遣ではあるが、個人的な意思で職員が希望して支援する自治体もある。
- 6) 第五章の事例で示した相模原市と浜松市のように、継続的に支援する自治体もあれば、単年度支援等の様々な職員派遣をする複数の自治体をマネジメントして復興事業を進めることが必要。
- 7) 復興まちづくりに関する復興事業の支援には、一貫した継続支援を受けることが有用。

(2) 支援側における職員派遣に必要な職員確保

支援する自治体の決定とその自治体の復興事業に関する情報の取得

- 1) 派遣職員のミスマッチによる現地でのトラブルに配慮をしなければならない。被災自治体には派遣職員の情報は無くわからないことが多い。派遣元自治体で人選が慎重に行われなければ、支援どころか逆に被災自治体の負担になりかねなく、また派遣職員のストレスにもつながる。
- 2) 職員派遣して支援する目的、または支援の仕方を明確にする。支援の仕方については、ある業務に特化する支援か、全国市長会等からの要請に基づく支援か、検討することが役立つ。明確になれば、どのくらいの期間、どのような職能の職員が、何人必要かの想定も可能となる。その結果、庁内の調整がどのように必要になるか、体制づくりの準備も可能になる。

以上を踏まえ、復興事業の段階応じ、確保方法の情報を加えるにより、復興事業に合った適切な必要人数のシミュレーションは、長期的な職員派遣を受けるのに有益なシステムになり得る。

7-3 復興事業に応じた継続的な支援と受援に関する考察

3つのクエスチョン・リサーチから得られた答えに対する課題を踏まえ、復興事業に応じた自治体間の継続的な支援と受援について、以下に考察を加える。

甚大な被害により、大規模で複数の事業を同時に実施するには、被災した三陸沿岸の自治体は小規模であり技術的支援を受ける必要があった。多くの被災自治体は、被災前の歳出を超える事業を最低で3年、長くて5年以上実施する状況であった。多くの復興事業は支援自治体の技術を基本として実施されたが、事業が完了した時にそれらを維持管理できるだけのノウハウが被災自治体にあるか、またそのような将来を検討したか、人口減少時代の市街地の縮小化を見越した復興事業をしたかを、今後検証する必要があると考える。造成した土地が再び市民に活用され、完成した施設が市民の新しい生活に利用されなければ、多くの派遣職員により継続支援された仕事が、事業を実施しただけのものになってしまうような支援や復興事業は避けなければならない。

本論文では、東日本大震災が多様な職員派遣により復興事業に対する支援が行われ、被災自治体によりその確保方法が様々であった中で、市町村を単位とした自治体による継続的な職員派遣による支援の実態を明らかにした。その知見から、市民の意見を反映させる復興事業において、市民との連携の確実な場づくりと制度面から支援する課題、全体的な職員不足は、復興事業の進み方と支援による職員派遣の人数がマッチしていないこと、職員確保の方法が不安定であることに対する課題、複数の自治体と復興事業を進める上での情報共有や引継ぎ体制に関する課題を得た。

被災自治体では実際に、自治体による職員派遣では十分に人数が確保できないという状況から、自治体間支援以外の方法も一時的に取られた。今後、職員支援がこの一時的に取られた確保にシフトしていくのかその動きに留意したい。自治体の継続支援を得ることで、不足人数の軽減が図れることを明らかにできた。また、継続支援を実現するための支援自治体と受援自治体間の調整や関係構築の工夫を明らかにし、関係構築が必要であることを示唆できた。この考えに基づけば、複数の自治体から職員支援が受けられている中で、継続的な自治体間支援は、高度な技術とプロセスが必要となる復興事業において質的向上と安定した職員確保を得る上で有用であるといえる。

7-4 本研究の今後の課題

本研究では職員不足について、復興交付金事業の推移から想定をした。また、継続的な自治体間の支援と受援について、復興事業の中でも、特に市街地整備事業を限定して行政職員の役割を解明し、更に継続的な支援の受援と支援は、自治体間支援は市町村による支援が基本であるため、被災地外市区町村からの支援に限定して調査分析した。引継ぎや情報共有の実態については、長期継続支援を実施した自治体による。このことから今後の課題として3点指摘できる。

1点目は、職員不足と復興事業の関係について、復興交付金の推移から把握するには自治体による復興事業の体制が異なるため、実数として全体の職員不足の推移は得られていない。実際に事業に関わった職員を調査する必要がある。複合的な事業を選択するのではなく、防災集団移転促進事業や土地区画整理事業等の事業毎の職員を調査することを今後検討したい。

2点目は、復興交付金事業については、まだ、未完成の事業もあり事業進捗の全体像を把握するためには継続した調査が必要である。

3点目は、継続支援において特徴的な相模原市と浜松市2つの自治体の引継ぎや情報共有から継続支援のあり方を明らかにしたが、継続支援している自治体はまだある。継続支援がどのような期間にどれだけされたかについて、事例を増やしていくことで、その問題点の知見を得ることが可能であると考え。本章で取り上げた要請対応型と業務特化型の支援は、相模原市と浜松市の継続支援している自治体の事例である。継続側からの視点はあるが、継続していない側の状況から何が阻害要因であるかを把握することも体制を構築していくために必要である。

【参考資料・文献】

第一章 研究の枠組み

- ・復旧・復興ハンドブック, 内閣府, 平成 28 年 3 月
- ・市古太郎, 饗庭伸, 佐藤隆雄, 中林一樹 (2006) 事前復興対策としての都市復興図上訓練
- ・の現状と考察-8 回目を迎えた東京区市行政職員向け都市復興図上訓練から-
- ・Vol.40, No.3, pp701-706
- ・加藤孝明, 中村仁, 佐藤慶一, 廣井悠 (2011) : 未経験の復興状況に対応するための事前準備 : 復興状況イメージトレーニング手法の構築 - 埼玉県における取り組み 日
- ・本都市計画学会, 都市計画論文集, -Vol.46, No.3, pp913-918
- ・松井豊「危機発生時の職員の課題と対応」, 市川宏雄, 中邨昭 編著, 災害発生時における自治体組織と人のマネジメント, 2018 年, 第一法規, pp.177-219
- ・中林一樹 (2005) : 「事前復興計画」の理念と展望, 都市計画 No.252, pp23-26
- ・室崎益輝 (2013) : 東日本大震災から見えてきた「減災行政」の課題, 東日本大震災における行政の役割, 年報行政研究 No.48, 日本行政学会編
- ・阪本真由美 (2014) : 復旧・復興業務に対する都道府県間の人的支援調整に関する研究 - 東日本大震災の事例を中心に -, 地域安全学会論文集 No.24, pp.245-251
- ・人とみらい防災センター (2011) : 東日本大震災における各県からの宮城県への人的支援について, 支援分野別の推移, 2011 年東日本大震災における災害対応の現地支援に関する報告書 (宮城県庁対応編) 付録 1, p63 (2011, 5, 27)
- ・斉藤典明, 金井敦 (2014) : 業務の引継ぎを容易にするスケジューラ連動型組織知識敬称基盤、情報処理学会論文誌, Vol.55, No.1, pp.127-142
- ・東日本大震災からの復興の基本方針, 東日本大震災復興対策本部, 平成 23 年 7 月 29 日
- ・宮城県震災復興計画, 2011 年 10 月
- ・岩手県東日本大震災津波復興計画, 2011 年 8 月
- ・東日本大震災に係る民間企業等からの人的支援に関する通知, 報道通知, 総務省, 平成 25 年 3 月 1 日
- ・牛山久仁彦「自治体間連携の進展と課題 - 東日本大震災以降の課題と広域連携の新たな展開」, 東日本大震災から 4 年 - 自治体にとっての視座, pp19-21, No.167, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2015 年 3 月
- ・中林一樹「危機管理における官民の連携」, 市川宏雄, 中邨昭 編著, 災害発生時における自治体組織と人のマネジメント, 2018 年, 明治大学危機管理研究センター, 第一法規, pp.90-117
- ・中邨章, 試案 - 災害対策の「標準化」 - 首長リーダーシップと自治体職員の専門化, 市川宏雄, 中邨昭 編著, 災害発生時における自治体組織と人のマネジメント, 2018 年, 明治大学危機管理研究センター, 第一法規, pp.120-134

第二章 先行研究の整理

- ・ 浜田稔（1956）：火災危険度と要望,日本建築学会,建築雑誌,1956-02,831 巻,pp1-2
- ・ 中林一樹（1987）:地震被害に起因する世帯単位での生活支障とその応急対応・生活復旧過程に関する研究 - 1984 年長野県西部地震に関する王滝村の分析, 37 号, pp71-81, 日本建築学会計画系論文集
- ・ 中林ら（1988）:酒田大火における被災者の生活復興過程に関する研究,日本都市計画学会論文集 Vol.23,No.81,pp481-486
- ・ 村上ら（1994）:1993 年北海道南西沖地震・津波による人的被害と住民避難行動に関する調査 67 巻,pp157-160 北海道支部研究報告集
- ・ 瀬戸口ら（1994）:1993 年北海道南西沖地震における地域社会と住環境の復旧過程における計画上の諸問題について:その 1 檜山支庁管内の被災地域における復興計画内容を通して, 67 巻,pp505-508 北海道支部研究報告集
- ・ 牧紀男ら（1995）: 応急仮設住宅の物理的実態と問題点に関する研究: 災害後に供給される住宅に関する研究 その 1, 日本建築学会計画系論文集, 476 巻,PP125-133
- ・ 三浦研ら（1996）:雲仙岳災害に伴い建設された災害復興住宅におけるコミュニティの変化実態 -地域防災力形成から見た構築環境の役割を視点として-日本都市計画学会,Vol.31,pp811-816
- ・ 野嶋政和ら（1997）:阪神淡路大震災以後の復興まちづくり活動における街路空間の利用・認知と街路事業の影響に関する研究 -神戸市須磨地区桜木町を事例として-Vol.32,pp739-744
- ・ 北本裕之ら（1999）:阪神・淡路大震災における生活復興過程の諸問題 に関する研究 -災害復興賃貸住宅入居者に対するアンケート調査に基づいて, 地域安全学会 論文集 No.1, 1999. 11, pp87-92
- ・ 山崎正洋（2001）:非専門家ボランティアによる復興まちづくり支援に関する考察 -神戸市長田区御蔵通 5・6 丁目の事例から-,Vol.36,pp397-402
- ・ 紅谷昇平ら（2005）:阪神・淡路大震災後の商業復興と大規模小売店の進出状況に関する研究,Vol.40 No.3,pp721-726
- ・ 安藤元夫ら（2002）:芦屋市若宮地区における震災復興修復型改良事業の居住者による評価に対する研究,日本建築学会計画系論文集, 67 巻 553 号 217-224
- ・ 林春男ら（2002）:阪神・淡路大震災における兵庫県の組織運用の分析-災害対応のための人材確保,地域安全学会論文集,No.4, pp289-298,
- ・ 小野田泰明ら（2015）,災害復興事業における計画実装と自治体の組織体制-東日本大震災における宮城県の復興事業を対象として日本建築学会第 80 巻,第 717 号,pp2523-2531
- ・ 犬山周太郎ら（2011）,中山間地域における人的支援の実態とその役割に関する研究-長岡市山古志サテライトにおける地域復興支援員の取り組みから 日本都市計画学会論文,-Vol.46,No.3,pp901-906

- ・ 荻谷智大ら (2011) , コミュニティ自治組織への行政による人的支援の実態と課題に関する研究、日本都市計画学会論文集, Vol.46, No3, pp979-984
- ・ 松本暢子ら (2013) , 東日本大震災における復興まちづくりのプロセスに関する考察-福島県いわき市豊間地区のふるさと復興協議会の活動とその支援,日本都市計画学会論文集-,Vol.48,No.3,pp699-704
- ・ 加藤孝明ら (2011) ,未経験の復興状況に対応するための事前準備：復興状況イメージトレーニング手法の構築,日本都市計画学会論文集,No. 46, Vol. 3, pp.913-918
- ・ 金ら (2017) , 「地域の営み」の継続に着目した事前復興計画策定手法の構築, 地域安全学会論文集, No.30, pp.1-11. 4
- ・ 磯村和樹ら (2019) , 津波被災想定地域における地域生活像の事前把握手法に関する研究-兵庫県南あわじ市福良地区における「失われた街」プロジェクト, 日本災害復興学会論文集, No.13,pp21-30
- ・ 中林一樹 (1984) ,地震被害に起因する世帯単位での生活支障とその応急対応・生活復旧過程に関する研究,1984 年長野県西部地震における王滝村の分析-,日本建築学会計画系論文報告集,第 37 号,pp.71-81
- ・ 木村玲欧,林春男,立木茂雄,浦田康幸 (1999) ;阪神・淡路大震災後の被災者の移動とすまいの決定に関する研究, 地域安全学会論文集 No.1, 1999.11,pp.93-102
- ・ 安藤元夫,幸田稔(2002);芦屋市若宮地区における震災復興修復型改良事業の居住者による評価に対する研究」,67 巻 553 号 pp.217-224, 日本建築学会
- ・ 落合知帆,松丸亮,小林正美 (2009) 大規模災害からのコミュニティの再構築とコミュニティの問題対応能力に関する研究,Vol.44,No.3,pp325-330
- ・ 幸田稔,安藤元夫,佐藤圭二,松山明 (1999) ;細街路整備型震災復興密集事業の実態と評価に関する研究 -宝塚市,伊丹市,淡路・一宮市,東浦町における住民アンケート調査 - Vol.34 ,pp625-630
- ・ 野澤千絵,小泉秀樹,大方潤一郎; (2000) :震災復興における共同建替の実態と地区環境の変化に関する研究 -神戸市灰色・白地地域を対象として,日本都市計画学会論文集 Vol.35, pp.409-414
- ・ 三浦研,牧紀男,小林正美 (1996) :雲仙岳災害に伴い建設された災害復興住宅におけるコミュニティの変化実態 -地域防災力形成から見た構築環境の役割を視点として,日本建築学会,485 巻 pp.87-96
- ・ 荒木笙子,秋田典子(2017); 津波被災地において復興土地区画整理事業が住民の居住選択に与えた影響」, Vol.52, No3, pp1088-1093
- ・ 磯田芳枝,野澤康(2017); 東日本大震災の津波被害における復興市街地整備事業が商店街再建に及ぼした影響に関する一考察 -気仙沼市鹿折地区かもめ通り商店街の事例から-, Vol.52,No.3,pp1066-1073
- ・ 荻谷智大,姥浦道生,石坂公一 (2011) :コミュニティ自治組織への行政による人的支援の実態と課題に関する研究,日本都市計画学会論文集, Vol.46, No3, pp979-984 年

- ・益邑明伸, 窪田亜矢 (2018) :東日本大震災津波被災市街地の再整備と被災事業者の動向の関係に関する研究 ,No.53 ,Vol 3 ,pp905-912
- ・林春男, 草野公平, 牧紀男 (2002) :阪神・淡路大震災における兵庫県の組織運用の分析 - 災害対応のための人材確保, pp289-298, No.4, 地域安全学会論文集
- ・佐藤翔輔, 今村文彦, 林春男 (2013) :東日本大震災における被災自治体の人的資源運用に関する分析-宮城県石巻市を対象にして, pp169-177, No.21, 地域安全学会論文集
- ・太田敏一, 牧紀男, 林春男 (2008) :神戸市復興計画策定過程の評価と考察, 地域安全学会論文集, No.10, pp.215-224
- ・飯塚智規 (2013) :震災復興における被災地のガバナンス, 明治大学, 学位論文
- ・小野田泰明ら (2015) :災害復興事業における計画実装と自治体の組織体制, pp2523-2531, Vol.80, No717, 日本建築学会計画系論文集
- ・総務省 (平成 29 年度) :大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会報告書
- ・坂本真由美, 矢守克也 (2012) :広域災害における自治体間の応援調整に関する研究-東日本大震災の経験より-, 地域安全学会論文集, No.18, pp.391-400
- ・本莊雄一, 立木茂雄 (2012) :大規模広域災害時における自治体間協力に関する考察 : 東日本大震災時における神戸市職員派遣の事例から 地域安全学会論文集, No.18, pp411-419
- ・北村亘「第 4 章 カウンターパート方式都府県の役割」, 五百旗頭真 監修, 大西裕 編集, 災害に立ち向かう自治体間連携ー東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態, 2017 年, ミネルヴァ書房, pp92-95
- ・山口裕敏, 土居千紘, 谷口守 (2013) :災害時自治体間援助の全国的実態とその特徴-東日本大震災を対象に-, 地域安全学会論文集, pp179-188
- ・野田哲司, 藤生慎, 沼田宗純, 目黒公郎 (2012) :東日本大震災における自治体間の職員派遣の実態分析, 土木学会 第 32 回地震工学研究発表会講演論文集, pp1-5
- ・一般社団法人 消防防災科学センター : 「東日本大震災関連調査(平成 23 年度)編」 https://www.isad.or.jp/pdf/information_provision/information_provision/h23/higashihonihon-all.pdf (最終閲覧 ; 2020 年 1 月 10 日)
- ・東日本大震災における広域応援の実施状況等の調査 平成 28 年, 全国知事会
- ・大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会報告書 平成 29 年度, 総務省
- ・平成 29 年度復興人材の確保及び運用に関する調査報告書 (平成 30 年 6 月) ,復興庁
- ・自治体による被災地支援, 第一部 第 4 章 4.4, p. 62-70, 東日本大震災合同調査報告, 都市計画編, 東日本大震災合同調査報告書編集委員会, 2015 年
- ・本莊 雄一, 立木 茂雄, (2014) :被災市町村と応援行政組織やボランティア組織との連携・協働を促す受援計画の考察ー東日本大震災を事例としてー
- ・本莊 雄一ら, (2013) :東日本大震災における自治体間協力の「総合的な支援力」の検証ー神戸市派遣職員の事例から, pp.1-10, No.19, 地域安全学会論文集

- ・本荘雄一（2013）：大規模災害時における自治体間協力やNPO/NGOによる人的支援
- ・に対する被災自治体の受援力の研究-東日本大震災を対象として,同志社大学,学位論文
- ・室崎益輝「東日本大震災から見えてきた『減災行政』の課題」, 東日本大震災における行政の役割,年報行政研究 48, pp39-57, 日本行政学会

第三章 東日本大震災における三陸沿岸被災自治体の復興事業の特徴

- ・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資料 3-2, 内閣府, p24-25
- ・国土交通省都市局:東日本大震災による被災現況調査結果について(第1次報告),(4)市町村別の浸水区域、建物被災状況の把握, p8
- ・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:参考資料 2, 被害に関するデータ,市役所、町村役場の被害, p10
- ・東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について, 国土交通省都市局, 平成 24 年 1 月 9 日
- ・東日本大震災からの海岸の復旧・復興の取り組み,東日本大震災を踏まえた津波防災対策の基本的な考え方, 国土交通省（最終閲覧 2020 年 1 月 5 日）
http://www.mlit.go.jp/river/kaigan/main/fukkyufukko/pdf/fukkyufukko01_1508.pdf
- ・復興体制の全体像, 東日本大震災からの復興と自治体自治体再建・再生のための総合的研究一, 第 3 章, pp81-192, 都市報告⑰, 公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所, 2017 年
- ・被災地における商業集積・商店街の再生等の趣旨, 被災地まちなか商業集積・商店街再生加速化指針, 復興庁, p1, 平成 26 年 1 月 9 日
- ・平成 28 年度中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業, 応募要領
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/320461.pdf>
- ・土地区画整理事業等の公共工事のためグループ補助金を活用して他地域に移転された事業者の皆様へ,岩手県 HP（最終閲覧 2019 年 11 月 4 日）
- ・https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/016/671/30_unn-you.pdf
- ・津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金, 商業施設等復興整備事業の概要, 経済産業省 HP（最終閲覧 2019 年 12 月 15 日）
https://www.mizuho-ir.co.jp/topics/tsunami-ritti/52/pdf/02_01.pdf
- ・東日本大震災被災地におけるまちなか再生計画に関する通知について(通知), 内閣総理大臣, 東日本大震災被災地域まちなか再生認定要領,平成 26 年 1 月
https://www.reconstruction.go.jp/portal/sangyou_nariwai/onagawakeikaku-hontai.pdf（最終閲覧 2019 年 12 月 5 日）
- ・女川町中心市街地商業エリア復興協議会 2013 年 4 月 9 日から 2014 年 1 月 29 日までの部会を含めた計 11 回の議事録（女川町提供資料）

- ・女川町復興整備協議会特別会議議事録
www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/toshi/giji/20140519_hukkou_seibi_giji6.pdf (最終閲覧 2020 年 1 月 5 日)
- ・前田英和 (2016) : 早期復興に向けた大船渡市の取り組み, 区画整理, 2016 年 11 月
- ・大船渡地区津波復興拠点整備に向けての提言書: 大船渡地区津波復興拠点整備事業まちづくりワーキンググループ, 2017 年 1 月
- ・土地区画整理事業の取り組み :
<https://www.city.ofunato.iwate.jp/soshiki/sigaichi/756.html> (平成 25 年度以前)
 (2019 年 11 月 4 日最終閲覧)
- ・大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会 :
<https://www.city.ofunato.iwate.jp/soshiki/sigaichi/502.html> (2019 年 12 月 10 日最終閲覧)
- ・大船渡地区津波復興拠点整備事業専門委員会 :
<https://www.city.ofunato.iwate.jp/soshiki/sigaichi/2047.html> (2019 年 12 月 10 日最終閲覧)
- ・日本都市計画学会東北支部シンポジウム配布資料(2016 年 10 月 21 日開催)
- ・商工しおさい,大船渡市商工会議所, 2013 年 9 月 20 日発行, NO.348
- ・澤田道夫(2009): 地方政府における行政組織の意思決定をめぐる基礎理論的研究—自治効率の観点から見た来るべき協治社会の展望—, 熊本県立大学, 学位論文
- ・窪田亜矢「自治体は復興にどう取り組めるか」, 長期的な復興支援と自治体, pp26-28, No.215, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2019 年 3 月
- ・山本俊哉「被災地起点のハード整備」, 自治体にとっての 3.11, pp39-41, No.131, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2012 年 3 月
- ・山本俊哉「被災地起点のハード整備の現在とこれから」, 復興の現在位置と第 2 ステージ—東日本大震災から 5 年, pp21-23, No.179, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2016 年 3 月

第四章 岩手県三陸沿岸の復興事業と職員支援の実態

- ・林春男, 草野公平, 牧紀男 (2002) : 阪神・淡路大震災における兵庫県の組織運用の分析 - 災害対応のための人材確保, pp289-298, No.4, 地域安全学会論文集
- ・佐藤翔輔, 今村文彦, 林春男 (2013); 東日本大震災における被災自治体の人的資源運用に関する分析-宮城県石巻市を対象にして, pp169-177, No.21, 地域安全学会論文集
- ・小野田泰明ら (2015) : 災害復興事業における計画実装と自治体の組織体制, pp2523-2531, Vol.80, No717, 日本建築学会計画系論文集
- ・岩手県宮古市、大船渡市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、野田村の 9 市町村 (平成 30 年 3 月時点) の復興交付金事業計画書, 各市町村 HP (最終閲覧 2019 年 8 月 30 日)

- ・支援職員数/市町村職員数, 地方公共団体定員管理関係(市区町村データ),平成 H25～29年),www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/cgyousei/teiin/190325data.html (2019年12月10日 最終閲覧)
- ・津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金(商業施設等復興整備補助事業:民設商業施設整備型) 五次公募 公募要領, 津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助事業事務局(最終閲覧2019年12月15日)
- ・復興体制の全体像, 東日本大震災からの復興と自治体再建・再生のための総合的研究一, 第2章, pp43-79, 都市報告⑰, 公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所, 2017年
- ・国勢調査, 平成22年(2010年)
- ・岩手県東日本大震災津波の記録, 第2版, 2013年7月
- ・東日本大震災被害(津波など), 岩手県HP, (最終閲覧2019年9月14日)
- ・www3.pref.iwate.jp/webdb/view/outside/s14Tokei/bnyaBtKekka.html?c=B2105&=&searchJoken=B21%3AB2105%3A-
- ・東日本大震災の「記録」, 岩手県宮古市, 2013年3月
- ・大船渡市東日本大震災記録誌, 岩手県大船渡市, 2015年7月
- ・陸前高田市東日本大震災検証報告書, 岩手県陸前高田市, 2014年7月
- ・伝えたい3.11の記憶ー東日本大震災 釜石市証言・記録集, 釜石市, 2016年7月
- ・「被災状況及び取り組みについて」, 釜石市復興まちづくり基本計画策定に向けた取り組み(釜石市復興まちづくり委員会) 第1回, 資料1, 岩手県釜石市
- ・生きる証 岩手県大槌町東日本大震災記録誌, 岩手県大槌町, 2019年7月
- ・東日本大震災記録 復興への足跡, 岩手県岩泉町, 2012年3月
- ・震災の記憶 岩手県野田村, 野田村観光協会, 2016年6月
- ・平成17年 地方公共団体定員管理調査結果, 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室, 平成18年1月

第五章 受援自治体の要請と支援自治体の要請に対する職員派遣

- ・飯塚智規(2013): 震災復興における被災地のガバナンス, 明治大学, 学位論文
- ・坂本真由美, 矢守克也(2012): 広域災害における自治体間の応援調整に関する研究ー東日本大震災の経験よりー, 地域安全学会論文集, No.18, pp.391-400
- ・本莊雄一, 立木茂雄(2012): 大規模広域災害時における自治体間協力に関する考察: 東日本大震災時における神戸市職員派遣の事例から 地域安全学会論文集, No.18, pp411-419
- ・西村弥「被災自治体職員が抱える課題」, 市川宏雄, 中邨昭 編著, 災害発生時における自治体組織と人のマネジメント, 2018年, 明治大学危機管理研究センター, 第一法規, pp.43-63
- ・職員採用状況(平成21～29年度)、大船渡市の復興計画、事業スケジュール: 大船渡市HP(最終閲覧2020. 1.5)

- ・大船渡市災害復興局の職員体制（平成 23～平成 29 年度）；大船渡市総務課提供資料
 - ・大船渡市行政改革実施計画
 - ・岩手県における任期付職員採用募集に係る情報提供について
- て、平成 26 年 6 月、全国知事会 HP
- ・全国市長会：平成 23 年東北地方太平洋沖地震災害対策本部 情報 71-4,平成 23 年 12 月 21 日,「派遣に係る説明、及び回答に当たっての留意点について」
 - ・浅野史郎「復興のガバナンス」,自治体にとっての 3.11, pp23-26, No.131, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2012 年 3 月
 - ・中川幾郎「被災自治体職員の使命」, 3.11 と自治体職員, pp14-17, No.155, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2014 年 3 月
 - ・鍵屋一「自治体間連携による職員派遣の充実に向けて」, 3.11 と自治体職員, pp22-24, No.155, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2014 年 3 月
 - ・鍵屋一「大規模災害と自治体間連携」, 縦・横・ナナメの自治体間連携, pp23-25, No.175, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2015 年 11 月
 - ・稲継裕昭「自治体間連携による人的支援の効果と今後の課題」, 復興の現在位置と第 2 ステージ—東日本大震災から 5 年, pp33-35, No.179, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2016 年 3 月
 - ・派遣職員による被災地支援の教訓, pp46-52, No.179, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2016 年 3 月
 - ・鍵屋一「大災害と自治体間連携」, 大災害と自治体職員の対応力, pp18-20, No.191, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2017 年 3 月
 - ・稲継裕昭「災害時における行政機能確保と職員組織」, 被災自治体職員の使命—東日本大震災から 7 年, pp18-20, No.203, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2018 年 3 月
 - ・鍵屋一「長期的な復興支援と自治体間連携」, 長期的な復興支援と自治体, pp17-19, No.215, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2019 年 3 月

第六章 支援自治体と受援自治体における継続的な職員派遣

- ・鈴木竜太（2014）:学習をもたらす職場：情報の開放性と職場の凝集性の学習行動への影響, Vol.48, No.2, pp16-27,組織科学
- ・斉藤典明,金井敦（2014）:業務の引継ぎを容易にするスケジューラ連動型組織知識継承基盤, Vol.55, No.1, pp127-142, 情報処理学会論文誌
- ・野中帝二, 安部純一, 組織における知の継承—知の継承における五つの誤解, No.268, pp34-42, 特技懇誌, 2013 年 1 月 28 日,特許庁技術懇話会
- ・楊成寧, 組織における「経験知」の伝達, pp1-8, 経営学論第 87 集, 名古屋大学
- ・櫻井常矢「復興を支える職員の経験と課題」, 被災自治体職員の使命—東日本大震災から 7 年, pp21-23, No.203, 月刊ガバナンス, 株式会社 ぎょうせい, 2018 年 3 月

【図・表・写真リスト】

第一章 研究の枠組み

- ・ 図 1 研究の対象
- ・ 図 2 東日本大震災の復興期間の区分

第二章 先行研究の整理

- ・ 表 1 日本建築学会 1～3 1985年～1995年の復興に関する論文の分類
- ・ 表 1 日本都市計画学会 1 1995年以前の復興に関する論文の分類
- ・ 表 2 日本建築学会 1～2 1996年以降の復興に関する論文の分類
(日本建築学会計画系論文集)
- ・ 表 2 日本都市計画学会 1～2 1996年以降の復興に関する研究
(日本都市計画学会学術研究論文集)

第三章 東日本大震災における三陸沿岸被災自治体の復興事業の特徴

- ・ 表 3 一団地の津波防災拠点市街地形成施設
- ・ 表 4 津波復興拠点整備事業整備状況
- ・ 表 5 宮城県・岩手県沿岸部の商業施設整備の状況
- ・ 表 6 鹿折地区の被害概要
- ・ 表 7 かもめ通り商店街の再建プロセス
- ・ 表 8 商店街再建検討の参加者属性と意向調査結果
- ・ 表 9 商業者の再建パターン
- ・ 表 10 女川町復興まちづくりの会議体の名称及び活動概要
- ・ 表 11 女川町中心商業エリア復興協議会概要
- ・ 表 12 女川町中心商業エリア復興協議会発言の概要①～④
女川町中心商業エリア復興協議会発言の概要⑤～⑦
女川町中心商業エリア復興協議会発言の概要⑧～⑨
女川町中心商業エリア復興協議会発言の概要⑩～⑪
- ・ 表 13 WG活動の状況(設立～2013年度)
- ・ 表 14 WGへの行政職員参加状況(2012年度)
- ・ 表 15 大船渡地区津波復興拠点整備事業まちづくりワーキンググループ活動概要
- ・ 表 16 津波復興拠点整備事業におけるワーキンググループ等参加者の状況

- ・表 17 第 1～3 回 大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会活動概要
第 4～7 回 大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会活動概要
第 8～11 回 大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会活動概要
- ・表 18 大船渡地区津波復興拠点整備事業専門委員会の議事の概要
- ・表 19 (株)キャッセン大船渡への業務移管

- ・図 3 気仙沼市鹿折地区中心部の主な復興事業概要
- ・図 4 女川町中心市街地整備計画
- ・図 5 女川町復興まちづくりに関わる会議体の体制
- ・図 6 観光交流チームの検討の流れ
- ・図 7 女川町中心市街地整備における行政と住民の検討会議体のプロセス
- ・図 8 大船渡駅周辺整備の計画
- ・図 9 土地利用方針図 出典：大船渡駅周辺地区まちづくりグランドデザイン
- ・図 10 大船渡におけるエリアマネジメント費の仕組み
- ・図 11a 2011～2013 年度大船渡駅周辺地区整備の事業及び検討のプロセス
- ・図 11b 2014～2016 年度大船渡駅周辺地区整備の事業及び検討のプロセス
- ・図 11c 2017～2019 年度大船渡駅周辺地区整備の事業及び検討のプロセス
- ・図 12 テーマ別ワーキンググループ組織体制図
- ・図 13 (株)キャッセン大船渡の出資者・出資比率
- ・図 14 地元事業者による「復興商店街実現プロジェクト会議」の提案

- ・写真 1 鹿折かもめ通り商店街 2017 年 2 月撮影
- ・写真 2 デザイン会議の様子

第四章 岩手県三陸沿岸の復興事業と職員支援の実態

- ・表 20 復興交付金基幹事業一覧表
- ・表 21 被災 9 市町村に関する復興交付金事業費の特徴に関する調査内容
- ・表 22a 宮古市の復興交付金事業の特徴
- ・表 22b 大船渡市の復興交付金事業の特徴
- ・表 22c 陸前高田市の復興交付金事業の特徴
- ・表 22d 釜石市の復興交付金事業の特徴
- ・表 22e 大槌町の復興交付金事業の特徴
- ・表 22f 山田町の復興交付金事業の特徴
- ・表 22g 岩泉町の復興交付金事業の特徴
- ・表 22h 田野畑村の復興交付金事業の特徴
- ・表 22i 野田村の復興交付金事業の特徴

- ・表 23 被災前歳出（2010 年度）に対する復興交付金事業費の割合
- ・表 24 被災 9 自治体の東日本大震災による津波被害の状況
- ・表 25 被災 9 自治体の被災前と被災後の職員数の割合
- ・表 26a 被災 9 自治体の必要人数の推移
- ・表 26b 被災 9 自治体の確保人数の推移
- ・表 26c 被災 9 自治体の不足人数の推移
- ・表 27 大船渡市と陸前高田市の継続支援の比較

- ・図 15 被災 9 自治体の人口と 2017 年度までの復興交付金事業費
- ・図 16 被災 9 自治体の被災前歳出と復興交付金事業費の比較
- ・図 17 9 被災市町村の復興交付金事業期間と事業数の関係
- ・図 18 9 被災市町村の復興交付金事業費（2017 年度までの累計）の比較
- ・図 19a 宮古市の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移
- ・図 19b 大船渡市の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移
- ・図 19c 陸前高田市の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移
- ・図 19d 釜石市の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移
- ・図 19e 大槌町の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移
- ・図 19f 山田町の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移
- ・図 19g 岩泉町の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移
- ・図 19h 田野畑村の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移
- ・図 19i 野田村の復興交付金事業費と職員必要人数等の推移
- ・図 20a 宮古市の被災地外市町村からの派遣職員の状況
- ・図 20b 大船渡市の被災地外市町村からの派遣職員の状況
- ・図 20c 陸前高田市の被災地外市町村からの派遣職員の状況
- ・図 20d 釜石市の被災地外市町村からの派遣職員の状況
- ・図 20e 大槌町の被災地外市町村からの派遣職員の状況
- ・図 20f 山田町の職員支援の状況
- ・図 20g 岩泉町の被災地外市町村からの派遣職員の状況
- ・図 20h 田野畑村の被災地外市町村からの派遣職員の状況
- ・図 20i 野田村の被災地外市町村からの派遣職員の状況
- ・図 21 被災 9 自治体別支援自治体数と継続支援数の状況
- ・図 22a 宮古市の職員確保の方法の変遷
- ・図 22b 大船渡市の職員確保の方法の変遷
- ・図 22b 大船渡市の職員確保の方法の変遷
- ・図 22d 釜石市の職員確保の方法の変遷
- ・図 22e 大槌町の職員確保の方法の変遷
- ・図 22f 山田町の職員確保の方法の変遷

第五章 受援自治体の要請と支援自治体の要請に対する職員派遣

- ・表 28 受援側自治体への調査概要
- ・表 29 支援側自治体への調査概要
- ・表 30 災害復興局の業務
- ・表 31 職員確保の方法
- ・表 32 大船渡市の要請の状況
- ・表 33 相模原市と浜松市の派遣職員の職務状況
- ・表 34 派遣職員への業務意識調査

- ・図 23 大船渡市職員種別職員数の推移
- ・図 24 災害復興局体制の変遷
- ・図 25 災害復興局の職員の推移とその内訳
- ・図 26 24自治体の支援時期と職種の状況(2017年度時点)
- ・図 27 大船渡駅周辺整備事業に関わる職員の業務と関わった時期
- ・図 28 大船渡市災害復興局における要請のとりまとめの変遷
- ・図 29 業務に対する事前と事後の認識の差

第六章 支援自治体と受援自治体における継続的な職員派遣

- ・表 35 支援側自治体への調査概要（第五章【表 28】一部抜粋）
- ・表 36 情報共有の必要性に関する意見
- ・表 37 情報共有の体制に関する意見の概要
- ・表 38 引継ぎに対する意見
- ・表 39 業務を通して「経験の共有はありましたか」に対する回答の分類

- ・図 30 大船渡市と支援自治体間の情報共有の手段
- ・図 31 大船渡市と支援自治体間の情報共有の有無とその手段
- ・図 32 複数の自治体と業務を行う上での情報共有の必要性に対する意見
- ・図 33 大船渡市での業務の引継ぎの機会の有無
- ・図 34 前任者からの引継ぎの形式
- ・図 35 引継ぎの有用性
- ・図 36 受援自治体における引継ぎの必要性
- ・図 37 職能と年齢
- ・図 38 派遣の受諾について
- ・図 39 支援のしやすさ、行きやすさの条件
- ・図 40 有用だと思った引継ぎの内容
- ・図 41 支援型による引継ぎと情報共有の違い

謝辞

本論文をまとめるにあたり、はじめに、東日本大震災の復興という大きなテーマとひき合わせてくださった、学部、修士課程を通して恩師である倉田直道先生に感謝を申し上げます。先生のご紹介で、大学院修了直後から気仙沼市鹿折地区に、東日本大震災の復興まちづくりの手伝いのため足を運ぶようになりました。「自分で興味を持たなければ続けられないこと」という先生からの一言に被災地に向き合う覚悟を決めた記憶があります。そして、縁もゆかりもない私を、復興のまちづくりの一員として受け入れてくださった鹿折地区をはじめとする気仙沼市の市民の皆様感謝を申し上げます。被災地の現状を長い間知ることができました。このご縁は、私のライフワークとなる貴重なものとなっています。

また、本論文のテーマである自治体間支援に関して行政職員のみなさまから多大なるご指南を受けました。その皆様に感謝申し上げます。はじめは、新宿区に勤務する後輩が被災自治体における様々な問題点の提起がきっかけでした。また、私の活動においても、行政職員の方々とは当初から復興事業の相互理解が良好であったわけではありませんでした。東日本大震災の復興と大きな同じテーマに向き合いながら、同じ足並みで進めないことに、時に厳しく議論したこともありました。しかし、時を重ね、議論が共有に変わったことを感じるようになりました。ここで大きくお世話になったのが宮城県庁の職員の方々、全国から集まった派遣職員の方々でした。特に東京都の任期付職員、神戸市職員、鹿児島市職員の方々でした。派遣職員の方々の被災自治体における支援の役割を明らかにしたい、長期の支援はどのようなになっているのだろうかという疑問が、自治体間支援に対する探究心を深めた原動力となりました。

研究調査をするにあたり、復興事業の最中であるにもかかわらず、復興事業の実態把握のためにヒアリングを受けてくださった、女川町産業振興課・公民連携室・復興推進課の職員の皆様、南三陸町建設課の小川様（故人）、大船渡市災害復興局大船渡駅周辺整備室の佐藤様のご協力に感謝申し上げます。更に、自治体間支援の様相について詳細なアンケートやヒアリングを受けてくださった、大船渡市総務課田中様、佐々木様と相模原市職員、浜松市市街地整備課の皆様、心より感謝申し上げます。特に、本研究の調査の調整と多大なるご協力を賜りました、相模原市（当時）の安藤様、同じく相模原市の一柳様と、浜松市の前田様、鈴木様に深く感謝申し上げます。また、大船渡市元副市長の角田様には、支援側と受援側の両者の立場からのご意見を頂いたことは、本研究において一方的な視点による論考を見直す貴重な機会となりました。心より感謝申し上げます。

本論文がテーマとする復興の実状を調査するには、大学院卒業後の実務経験のない私が一人で出来るものではなく、多くの方のご協力が必要でした。同じく復興

支援をしている、宇野様（女川町支援）にはデザイン会議にお誘いいただき、商業者の会議にも参加させていただく機会を頂いたほか、長きにわたり現場について教えて頂きました。また、飯村様（山田町支援）には、まちなか再生計画のプロセスや課題について多くのご指南を頂きました。日本都市計画家協会の渡会様と震災復興タスクフォースの大船渡市越喜来支援メンバーの皆様には、実務経験のない私に会議や現地活動にお誘いいただきました。被災地の復興主体は住民であるということ学ぶ貴重な機会となりました。心より感謝申し上げます。

本論文の審査にあたり、審査をしていただいた副査の先生方に感謝申し上げます。全ての先生方が復興事業の現場に関わってこられ、現場の鋭い視点から意見していただきました。村上先生には、博士論文のまとめ方に関し、幾度とご指導を頂きました。気仙沼市の避難所支援もされていた先生は、私の気仙沼市の支援を知っている点で研究と現場の違いを共有できたことは研究をする上で心強かったです。藤賀先生も、同じ復興のテーマでご研究活動もされていることから、現場と研究を共有していただける心強い存在でした。研究の論点整理のご指導を特にいただきました。星先生には、山元町の復興支援を自治体職員の立場から研究に対しご指導をいただきました。支援する側の自治体の実状について貴重なご経験談と自治体視点のご指摘を頂きました。学外の審査員としてご参加くださった市古先生は、日本都市計画家協会の震災タスクフォースで一緒したことがきっかけで、気仙沼市の防災集団移転のご相談など、現場の情報共有をする機会の割合が多かった中で、本論文の審査に際しては、学問的見地からご意見を頂きました。私の支援活動を知っている先生方に審査をしていただけたことは嬉しく、またそのご意見は、今後の本研究の展開に貴重な視座を得るものでありました。心より感謝申し上げます。

そして、こうした貴重な現場の経験を学術として形式化したいという思いを実現するために、根気よく丁寧にご指導くださった野澤康先生に、深く感謝申し上げます。感覚的に考える傾向が強く、現場発想に陥りがちになる私に対し、事実と理論の構築を説いてくださいました。また、使う言葉に対する正確性に注力することもご指導を通して学びました。博士課程在籍中のご指導は短時間のセッションでしたが、一番緊張する真剣な時間でした。先生の日頃の研究活動や学生指導の姿勢から研究者としての心構えや責任感を学ぶ機会となり、これから研究を続ける私にとって最も必要なものをご教示いただきました。本当にありがとうございました。

最後に、人生半分の時を迎える直前に、大学院へ戻り博士課程で研究をすることになり、忙しい自営の仕事に加えて家事も受け持ってくれた夫と、精神的支えとなってくれた両親と妹、そして博士論文の技術的指導をしてくれた義理弟に心から感謝申し上げます。

2020年2月

磯田芳枝