

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。