

### 3.2.5 住民意識の動向と地域の行政対応に関する研究

#### (1) 業務の内容

##### (a) 業務の目的

本研究では、災害発生後における住民意識の調査・分析、及び、行政サイドの意識や組織・制度・マニュアル等の整備状況等を調査・分析し、復興時における住民行動と行政対応とのマッチングを試みることにより、首都の復興過程において重要な視点となる経済や生活の再建を視野に入れた、総合的な社会復興プロセスの最適化に資する理論の具体化を目的とする。

##### (b) 平成 21 年度業務目的

平成 20 年度の業務では、過去に被災経験のある自治体の災害復興マニュアル・計画等の資料調査・聞き取り調査の実施、被災経験のある住民組織代表に対する FGI（フォーカス・グループ・インタビュー）の実施を行い、住民の地域・生活復興にかかわる意識・行政へのニーズや、基礎自治体・広域自治体の組織・体制・設備等の整備度合いの適合度、ギャップに関する課題・問題群を試行的に析出した。

平成 21 年度においては、平成 20 年度に引き続き被災経験のある自治体職員・住民組織代表にインタビュー調査を行うことで、昨年度の業務で析出した上記の仮説的・試行的な枠組みを再検証し、より適切な復興プロセスモデル、及び、復興マネジメント手法モデルを仮説的に構築することを目標としている。具体的には、1)復興時における住民意識、行動に関する研究、2)自治体における復興プロセスの実態に関する研究、3)住民意識の動向、及び、行政対応能力に基づく復興プロセスの最適化、復興マネジメント手法に関する研究、という 3 つの業務に分けて実施した。

各業務の方法は以下のとおりである。

#### 1) 復興時における住民意識、行動に関する研究

災害復興に関わる住民の意識・行政に対するニーズを明確化、網羅化するため、被災経験のある自治体住民、具体的には、昨年度に引き続き長岡市旧山古志村周辺の住民組織代表者たちに対して、インタビュー調査を実施した。

#### 2) 自治体における復興プロセスの実態に関する研究

災害復興プロセスについて構築した仮説的な枠組みの修正・付加を行い、昨年度・一昨年度の業務で試行的に析出した災害復興マネジメントに関わる課題を精査するため、栗原市企画部企画課、宮城県総務部危機対策課の職員等に対するインタビュー調査を実施した。

#### 3) 住民意識の動向および行政対応能力に基づく復興プロセスの最適化、復興マネジメント手法に関する研究

上記の 1)、2)の作業結果を踏まえて、過去の災害復興事例における住民意識と行政対応能力とのギャップや課題を析出し、復興についての住民側のニーズ、及び、行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いとの適合度・ギャップに関する課題・問題群を把握する

ことで、より適切な災害復興プロセスモデルおよび復興マネジメント手法モデルを仮説的に構築することに努めた。

(c) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
明治大学専門職大学院ガバナンス研究科	教授	市川 宏雄	
明治大学政治経済学部	教授	中邨 章	
北九州市立大学都市政策研究所	准教授	南 博	
常磐大学コミュニティ振興学部	専任講師	砂金 祐年	
明治大学専門職大学院ガバナンス研究科	特任講師	佐々木一如	
明治大学危機管理研究センター	研究員	西村 弥	
同	研究助手	飯塚 智規	
同	同	小森 雄太	
同	同	若尾 侑加	
同	同	松岡 信之	
同	補助研究員	小野寺理香	
同	同	鈴木 文代	
同	同	仲村 愛	

(2) 平成 21 年度の成果

(a) 業務の要約

平成 21 年度の業務では、昨年度の業務によって得られた成果（復興についての住民側のニーズと、行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いとの適合度・ギャップに関する課題・問題群の析出）をもとに、復興過程における課題を、より構造的に把握することを目標に、以下の業務を実施した。

第一に、被災経験のある自治体、具体的には昨年度に引き続き新潟県長岡市をサンプル地区として選定し、被災住民に対する FGI（フォーカス・グループ・インタビュー）を実施することにより、地域・生活復興に関わる意識や行政に求める復興ニーズの変化や今後求められる対応、そして今後の復興の課題を析出した。第二に、被災経験のある自治体職員（栗原市企画部企画課、宮城県総務部危機対策課）に対して、インタビュー調査を実施し、災害復興プロセスにおいて自治体職員が抱えている課題や問題群を試行的に析出した。第三に、第一の住民意識・行政に対するニーズとの比較検討、及び、第二の災害復興プロセス事例との比較検討を通じて、昨年度の研究成果と今年度の災害復興事例における住民意識と行政対応能力とのギャップや課題を析出し、復興についての住民側のニーズと、行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いとの適合度・ギャップに関する課題・問題群を把握することで、より適切な災害復興プロセスモデル、及び、復興マネジメント手法モデルを仮説的に構築することに努めた。

## (b) 業務の成果

### 1) 復興時における住民意識、行動に関する研究

#### a) FGI とアンケートの調査目的

FGI とは、「組織化された井戸端会議」とも呼ばれるように、比較的少数の被験者（5～10名）で構成されるフォーカス・グループに対し、司会者があらかじめ用意した質問項目にもとづき質問を行い、自由に回答、意見交換してもらう調査法である。問題発見のために、量的な情報ではなく、質的な情報を収集することを目的とした調査手法である。

本研究における FGI の目的は、昨年度と同様に災害復興時の住民の認識レベル、住民行動、行政への依存度等を明らかにすることにある。昨年度はサンプル地区として、2004年の新潟県中越地震により被災した長岡市を選定して FGI を実施した。これにより、被災経験のある住民が災害復興や生活再建について、どのような行動を実際に行ったのか、また行政に対してどのようなことを期待し、どのような支援を受けたのか等について把握することに努めた。

今年度も、昨年度に引き続き新潟県長岡市をサンプル地区として選定している。昨年度に引き続き長岡市を選定した理由は、地震発生から5年を過ぎ、復興も復旧段階から再生段階に入り、住民の復興活動も個人の生活再建から地域振興に移りつつあることと、それに合わせて行政に望む復興支援のニーズの変化や、今までの行政からの復興支援に対して住民がどのように評価しているのかを把握することにある。また FGI には、昨年度 FGI に参加して頂いた方々に引き続き参加して頂いた。昨年度から引き続き参加して頂くことにより、昨年度の FGI の回答結果を踏まえた意見を聞くことが可能となるからである。

FGI の回答結果と昨年度の FGI の研究成果を踏まえて、3つの特徴（復興の認識・評価、行政・議員・中間支援組織に対する認識、今後の復興課題・目標）ごとに回答傾向を分類し、さらなる被災住民の災害復興・生活再建に対する考えやニーズの把握に努めた。

#### b) 実施状況、及び、質問項目、回答結果

i) FGI グループ構成、及び、実施日時等は以下の通り。

【対象】長岡市内住民組織代表 6名

【構成】表 1 を参照

【日時】2010年2月2日（火）12:00～15:00

【場所】ホテルニューオオタニ長岡 3階きりの間

【担当】飯塚 智規（明治大学危機管理研究センター 研究助手）

小森 雄太（同 研究助手）

若尾 侑加（同 研究助手）

松岡 信之（同 研究助手）

小野寺理香（同 補助研究員）

仲村 愛（同 補助研究員）

表 1 長岡市内住民組織代表グループの構成

	被験者	性別	年齢	出身地区
1	A	男	73	池谷集落地区
2	B	男	—	法末集落地区
3	C	男	56	太田地区
4	D	男	55	堀金集落地区
5	E	男	65	繁窪地区
6	F	男	66	虫亀集落地区

ii) FGI 質問項目と回答結果

FGI の実施にあたって準備した質問項目と主な回答結果は以下の通り。

質問 1: 前回ご協力頂いたインタビューから約 1 年経過致しましたが、この 1 年で皆様の生活や地域はどう変わりましたでしょうか。皆様の地域の復興の進捗状況、生活の再建状況や今後の課題についてお聞かせ下さい。

主な回答結果

- 全戸参加の組合を立ち上げ、その組合で農作業を受託するかたちにする事で、高齢者が農作業の心配から解放され、時間的にも労力的にも余裕もできた。
- 宿泊施設をはじめ様々な事業を基金で運営しており、震災前より活気があり繁栄している。観光協会を設立するので、新たな活動にも取り組みたい。
- 地域内の各コミュニティが個別に活動に取り組んでいる。
- 山の暮らし再生機構から常駐員を 2 人派遣してもらい、コミュニティごとに助言をしてもらっている。彼らの派遣期限も 3 年半なので、期限までに地域全体を盛り上げていきたい。
- 地震後の村を見に訪れる人々が増えている。産業関係は、それなりに復興してきたと思う。訪問者から話を聞いて村づくりに取り込んでいきたい。
- 復興も落ち着いてきたが、子供たちに精神面で地震の影響が出てきている。どのようにケアをしていくかが課題である。
- 震災前のコミュニティ間の交流は運動会・文化祭・老人会などしかなく、共同で地域復興事業に取り組んではこなかったが、地震後、各コミュニティの特徴を踏まえた復興デザインの策定を、合同協議会を作って取り組んでいる。
- 山の暮らし再生機構の派遣員には、イベントや会議があるごとに出席をしてもらっている。
- 震災前はコミュニティごとの足並みがそろわなかったが、地域環境の美化を通じて、地域の共同体意識が芽生えてきている。震災前より、地域にまとまりとエネルギーがある。
- 震災から一段落つき、亡くなる高齢者が増えている。

質問 2: (昨年度、FGI 参加者が行政から支援を受けた復興施策の結果を一枚紙で配布、説明後) それでは、行政から受けた復興支援策に関しまして、皆様の生活や地域において、それら支援策により、どの程度、満足のいく復興が達成されたと考えられますか。また今後も行政の復興支援が必要だと考えられるものはございますか。

#### 配布資料

	行政による支援策	自分の生活の再建のために行政に頼ったもの	村・町の復興のために行政に頼ったもの
1	道路・鉄道・港湾等の交通基盤整備	C・F (2人)	A・B・C・D・E・F (6人)
2	公園・河川等の環境基盤整備		A・B・C・E・F (5人)
3	情報・通信網の整備	A・F (2人)	B・E・F (3人)
4	市街地整備	B (1人)	A (1人)
5	住民による復興協議会等への支援	B (1人)	A・C・E (3人)
6	住宅支援	A・C・D・E・F (5人)	B・C・D・E・F (5人)
7	中小企業支援		F (1人)
8	観光業支援	B (1人)	A・B・C (3人)
9	農林水産業支援	B・D (2人)	A・B・C・D・E・F (6人)
10	雇用対策		
11	保健・医療	A・F (2人)	B・D・F (3人)
12	福祉	A (1人)	B・C・D・F (4人)
13	文化・教育施策	B (1人)	A・B・C・D (4人)
14	物価・市場対策		E (1人)
15	その他		C (1人)

#### 主な回答結果

- 交通基盤整備はありがたいが、トンネルや道路が整備されたために過疎化に陥った村もある。行政には地元で利益が上がる道路やトンネルから復旧を優先してもらいたい。
- 交通の便が良くなっても、公共交通機関（バス）が走らなくなるとは意味がない。
- 交通基盤整備では、「わずかに数十軒の集落に大金かけるのか」という意見も行政にはあった。費用対効果を即求められるのはどうかと思う。
- 地盤改良の経費に基金が使えたのはありがたかった。
- 介護が必要で避難所では暮らせない高齢者を、老人ホームにショートステイさせてくれたのはありがたかった。仮設住宅や自宅に戻ってからも福祉の手立ては手厚かった。
- 廃校になった学校を別の使用目的に再利用できるよう整備して、集落の中心としたい。
- 地域福祉や地域防災活動など、今までは行政に頼ってきたが、行政に頼らず自分たちの地域で何とかしていこうとしている。
- 防災設備や情報通信設備といったハード面に基金が申請できるのは、今年が最後である。今後、どうするのかは、復興デザイン策定事業で話合っている。
- 大型バスが集落まで入れるよう道路の拡幅を行政にお願いし、工事が進んでいる。
- 基金で防災道具を購入したが、これをいざという時に使えるようにすることが、私たちの方の課題である。
- 震災で竣工の早まった道路があり、その道路のおかげで自分たちの地区を通る人も増えた。その道路を利用した地域復興デザインの策定などを行っている（例：直営所の設置）。

質問 3：配布資料に書かれている復興支援策以外には、今後どのような行政からの支援が必要でしょうか。

主な回答結果

- 最初は行政の融通も利いていたが、基金が減っており、行政の方も融通が利かなくなってきた。
- 合併前の村役場の時には、「やれる・やれない・どの程度やれる」という反応がすぐあったが、合併後、支所と本庁との関係になると、回答が早くもらえなくなった。
- 集落の世帯数を減少させた一因として、3年間で道路や田畑が復旧できるのかという不安があった。最近では、こんなに早く復旧できたなら、山古志に帰ればよかったという声も聞かれる。行政は期待以上に頑張ってくれた。
- 行政も人的にも財政的にも厳しい中、震災ということで力を注いでくれた。感謝している。
- 長岡市と合併して支援は手厚くなったが、融通は利かなくなった。
- 市のトップの人たちは、山地のことをあまり理解していないと思う。集落では空校舎であっても文化・伝統の中心としてとして大事であるが、市はそれを理解していない。
- 合併したことで、交流事業や観光事業への支援や宣伝効果は大きい。同じ市内だという意識が出てきている。
- 復旧工事では、行政の力の大きさを実感した。
- （復興支援策や地域振興策は）各地域が推薦している議員の方の力関係に左右されている気がする。
- 一地域だけでは何かしようと思ってもできないので、最終的には行政の力は必要である。

質問 4：中間支援組織（NPO、NGO、ボランティア、復興支援員）は、皆様の地域振興や復興活動に、どのような役割を果たした（果たしている）とお考えですか。また中間支援組織と連携しての地域振興や復興活動について、連携が上手くできた点や上手くいかなかった点、中間支援組織と意見が食い違った点などがございましたら、ご教示ください。

主な回答結果

- 被災当初は集落を離れようという雰囲気であったが、中間支援組織の支援があったおかげで、集落をもう一回立ち上げようと盛り上がってきた。
- 当初は倒壊した家の整理の手伝いや田植えの協力のため、中間支援組織に入ってもらった。復興プランを作ってもらおうと思っていたのではなく、お手伝いに来て頂いたと思っていた。集会に参加してもらったら、集落としての全体の方針を決めようという話になった。
- 中間支援組織（地域復興支援センター山古志サテライト）は様々な復興支援を行っているが、残念ながらイベント中心になっている。イベントや会合に誘われても、高齢者をはじめ、なかなか受け入れてはもらえない。

- 中間支援組織の方々も、それぞれの地域の実情を飲み込むのに時間がかかってしまった。できるだけ早く地域の実情を理解してもらうことが大事である。
- 地域の実情も踏まえて、自分たちで参加できるものを自分たちで見つける必要がある。
- 高齢者の方々がスムーズに何かに参加できるようにするために、農作業から始めた。
- 住民会議・市民会議では、旧山古志村全体のことを企画するため、復興祭を始めとしたイベントが中心になってしまう。
- 市の復興支援室が事務関連の業務を行ってくれたため、非常に有難かった。議員を通じて復興支援室が継続するようにお願いしている。
- 被災してから5年経過しても、そのうち4年は復興のために何をしてよいのか分からない状態である。10年は支援が必要。一本立ちは15年かかる。
- 中間支援組織（地域復興支援センター山古志サテライト）は、支援よりも地域の中に入れてもらうことが大事である。
- 中間支援組織には、集会にオブザーバーとして参加してもらった。
- 当初、自分たちの復興に関する意見や取り組みと中間支援組織のそれとは、考えた方のスピードに違いがあった。遅いと言われると委縮して意見が言えなくなってしまう。1年ぐらいでかみ合ってきた。
- 地域活動は土日なのに、役所は土日が休みである。代休や交代制などで、土日に集落に入ってきて活動に参加してもらいたい。そこは支援員を見習ってもらいたい。
- 仮設住宅にいた時から、ボランティアセンターが近くにあった。センターの人たちが支援員になってくれたので、関係も良好である。
- 支援員の期限は後3年である。支援員がいなくなったらどうするか、自分たちでどう地域を考えていくか、行政が復興の支援を続けていける状況（規模が減らされるにしろ）をどうやって作っていくかが今後の課題である。
- 行政からすれば「いつまでも行政頼みではいけませんよ」という考えである。逆に、自分たちで積極的に発信していると、行政は面倒を見てくれる。

質問5：国会（議員）、県議会（議員）、市議会（議員）は、震災からの復興や地域振興に、どのような役割を果たした（果たしている）とお考えですか。例えば、被災者の声・要望は、議員によって議会や行政に十分に伝えられ、行政からの復興支援に反映されたとお考えになりますか。

#### 主な回答結果

- 市議会議員、県議会議員ともに携帯で連絡の取れる親しい関係である。事あるごとに連絡を取れるので、非常に頼もしい。
- 100%要望が通るわけではないことは、私たちも理解しておかないといけない。
- 復興基金の上限に満たされない事業があった。不合理だということで、議員のみなさんをお願いして是正してもらった。
- 区長、町内会長の働きが重要である。彼らから市に要望をあげていかないと、行政は取り合わない。議員は、そこにいかにバックアップできるかが大事である。
- 合併後、市は山間部に理解が足りなかった。議員が、それぞれの地域の事情を行政に

伝えないといけない。

- 議員は私たちにとって行政への窓口である。行政へ（働きかけるため）の窓口（との関係）を絶やさないことが大事である。
- 雪のこと一つとっても、市には中山間地のことを理解してもらえない。高齢者ばかりのところに金を使わなければならないのか、という話も出る。納得してもらうには、仲間（他の区長や議員）が必要だ。
- 市道については市議会議員に、県道については県議会議員にお願いして、道路の拡幅化や舗装化してもらえる見込みがついてきた。
- 議会で議員から質問してもらおうと、原課も勉強する。そうすることで、行政の山間部の理解も進んできた。

質問 6：皆様や皆様がお住まいの地域にとって、復興の最終目標は何でございましょうか。また、その目標に到達するためには、今後何が必要でしょうか。どのような活動が必要となりますでしょうか。

#### 主な回答結果

- 復興ができたかどうかは歴史が証明することだと思う。私たちが亡くなっても集落があり続けることが目標である。そのために、これから何をしなければならないのが大事である。
- 若者に誇れる山古志の農産物をブランド化し、渡していくことが務めだと思っている。
- 産業を作らないと、なかなか復興は進まない。高齢化のため、意気込みはあっても歩みは遅い。
- あまり無理をしないで生産していくことを産業の取組の方向にしようと思っている。
- 地震前の生活を取り戻すのが一つの目標である。しかし高齢化進めば、取り戻せない。
- 山古志が長岡の宝になるようにしたい。長岡市全体を引っ張っていく核になれば、復興を達成したと思う。
- 若者がいて子供が生まれて、ということにならないといけない。
- 再び山に帰ろうという人も出てきている。山から離れた人が、いつ帰ってきてもいいようにしていくことも大事である。
- 地震を通じて、再び隣近所を訪問し親密な関係へと向かっている。
- 最終目標は住民が話し合いながら決めていかないといけない。
- 勤め人は帰属意識が企業にあって地域のことはおろそかになりがちである。しかし一日の 2/3 は居住地で暮らしているのだから、いざという時どうするか、常に意識を持って話し合いをしていくのが大事である。

#### c) 分析結果

##### i) 復興の認識・評価

FGI 被験者たちからは、一様に復興が一段落し、だいぶ地域に落ち着きが出てきたとの認識が示された。この認識は、ハード面における地域の復旧・復興状況がかなり進展していること、ソフト面においても地域住民の協力関係と地域による復興への取り組みが順調

に進んでいることが背景にある。例えば、「大型バスが集落まで入れるよう道路の拡幅を行政にお願いし、工事が進んでいる」、「震災で竣工の早まった道路があり、その道路のおかげで自分たちの地区を通る人も増えた」といった発言に示されているように、ハード面における復興については、既存の道路の復旧や拡幅・新規竣工、地盤改良など、震災前の状態か、それ以上の状態になっていると言えよう。

一方、地域コミュニティの信頼関係や活気といった復興のソフト面についても、震災前よりも良い状態になりつつあるようだ。被験者からは「基金事業により震災前より集落に活気がある」、「地震後の村を見に訪問者が増えている」との声が寄せられた。また「地震を通じて再び隣近所を訪問し、親密な関係へ向かっている」との発言もあがった。各集落・各地域で生活する人々は震災前よりも減少したが、それに反比例して、地域のまとまりは震災後の方が強くなっているようだ。それを可能にしているのは、やはり地域コミュニティによる復興活動によるところが大きい。各コミュニティによる個別の復興デザインの策定や、観光協会・農業組合・地域合同協議会などの立ち上げ、復興基金を利用した地域の観光事業の実施など、地域の活性化への取り組みについて、様々な発言が FGI では寄せられた。

彼らの活動に共通するものは、地域の実情を踏まえ、自分たちの力でもう一度集落を立て直そうとする認識である。長年その地域で生活を営み、地域の課題や事情も把握しているからこそ、地域の実情を踏まえた活動が可能となる。「地域の実情を踏まえた活動を」という認識は、行政・議員・中間支援組織との連携や関係にも如実に表れている（行政・議員・中間支援組織との連携や関係については、後段で触れる）。被験者たちの復興の認識は、被災前の状態に戻る段階から復興の次の段階、すなわち、地域の活性化について取り組む段階にきていると捉えられるだろう。

また上記の復興認識から、FGI 被験者たちにとって、今日までの地域の復興に対する評価は、肯定的なものと捉えることが可能であろう。彼らの復興の目標の一つに、「山から離れた人が、いつ帰ってきてもいいようにしていくこと」というものがある（復興の課題・目標についても後段で触れる）。「再び山に帰ろうという人も出てきている。山から離れた人が、いつ帰ってきてもいいようにしていくことも大事」という発言に示されるように、地震によって山古志から離れた人たちからも、「再び山に帰りたい」という気持ちが表わされるほど復興が進んでいる。自分たちの復興認識とそれに基づく活動が、着実に復興目標に向かって進んでいることを実感できているのであろう。そのことが、肯定的な地域復興の評価につながっているものと考えられる。

## ii) 行政・議員・中間支援組織に対する認識

このような被験者たちの復興の認識・活動・評価は、行政・議員・中間支援組織との連携や関係の在り方にも、影響を与えている。被災者の復興に対する認識、それに基づく活動、そして評価を理解することは、行政・議員・中間支援組織が復興活動を進める上でも重要である。復興プロセスを最適化するためには、被災者・行政・議員・中間支援組織等のそれぞれの意識・行動をマッチさせる必要があるからである。以下では、FGI 被験者の行政・議員・中間支援組織に対する認識を分析する。

## ii-1) 行政に対する認識

復興における行政の力の大きさとその必要性を認識しながらも、その一方で、行政に頼るだけではなく、地域が自立していかなければならないという認識が見受けられた。例えば、道路を始めとした復旧事業では、あらためて行政の力の大きさを実感するとともに、人的にも財政的にも行政は厳しい中であるにもかかわらず、復旧事業が早く進んだことや介護・福祉の手厚い対応が行われたこともあり、「行政は期待以上に頑張ってくれた」といった感謝の言葉がヒアリングでは寄せられた。だからといって、彼らが行政に対して不満が無いというわけではない。

FGI の回答を見てみると、①山地への理解が乏しい点、②縦割り行政の弊害、の 2 つに不満がおよそ分類できる。この 2 つの不満は、被災地が長岡市に合併したことによる影響に起因するところが大きい。①については、被験者たちからは、合併したことにより行政からの支援が手厚くなったとの声も聞かれる一方で、集落の過疎化や集落における学校の重要性といった山間地の事情が理解できていないとの声もあった。山間地の集落・地域における廃校の再利用や道路の拡幅・舗装といった被災者の要望は、ほぼかなえられたようであるが、かなえられるまでには、行政と住民との間で、復興に関する認識にズレがあったようである。

また②については、FGI の被験者からは、合併後は行政に要望を伝えても回答・反応が返ってくるまで時間がかかるようになったとの意見が示された。合併前の村役場の時代には、要望に対して、行政ができること・できないこと、できる範囲・できない範囲について、直接反応が返ってきた。しかし合併後は村役場が支所となったために、行政の縦割り意識が強くなり、本庁に伺いを立ててからでなくては、反応が返ってこなくなったようだ。また、合併により行政からの支援は手厚くなったが、支援に対する融通が利かなくなったとの声もあがった。行政サイドから見れば、支所一本庁といった縦の関係上、現場判断はできず、住民に上記のような不満があがることは致し方のないことではあるが、住民サイドから見れば、合併前の行政との親密な関係が変化し、疎遠な関係になったように感じているようだ。

ただし、行政と住民の間の意識のズレや行政—住民の関係の変化は、FGI の回答を見る限り、必ずしも復興に悪い影響を及ぼしたわけではないようだ。見方によっては、意識のズレや関係の変化は、地域の自立性を促しているようにも考えられる。FGI 被験者からは、「一地域だけでは何かしようと思ってもできないので、最終的には行政の力は必要」という声が寄せられた一方で、「自分たちで積極的に発信していると、行政は面倒を見てくれる」という意見も示されている。復興活動を通じて、今までのように行政に全てを頼る依存の関係から、自分たちで地域に必要なもの把握し、行政からの支援を受けて自分たちで活動を行う認識に、すなわち、i) で述べた自分たちの力でもう一度集落を立て直そうとする認識に変化していると捉えられるだろう。

## ii-2) 議員に対する認識

行政と住民の間の意識のズレや行政—住民の関係の変化は、住民に自発性を促した。その際、彼らの要望を伝える窓口として、大きな役割を果たしたのが議員である。FGI の回答結果からは、住民と議員との関係が良好であることがうかがえる。彼らの関係は、「携

帯で連絡の取れる親しい関係」であり、「事あるごとに連絡を取れるので、非常に頼もしい」間柄である。

議員への要望の中身を見てみると、道路の拡張や舗装、市の復興支援室の存続、復興基金についてである。当然、議員に要望を伝えたからといって、必ずしも要望通りに行政が動くとは限らない。昨年度の FGI でも、「行政のお金にも限度があるため、被災者の要望全てを実現することは困難であり、議員も住民と行政の板挟みとなっている」といった意見が示されている。住民もその事情は把握しており、「100%要望が通るわけではないことは、私たちも理解しておかないといけない」という回答に示されているように、議員の事情もよく酌んでいるようだ。

しかしながら、それでも議員の行政に対する影響力は大きいと言える。今回の FGI でも、復興基金の上限に満たされなかった事業を是正してもらったといった話を聞くことができた。住民にとって、議員は行政への窓口なのである。上述の通り、住民と行政の間には、被災地の事情や復興に関する意識のズレがあった。その意識のズレを埋めることが議員には求められている。住民の行政への要望を議員がバックアップすることにより、被災地の事情を行政に理解してもらうことが可能となる。そのことは、「議会で議員から質問してもらおうと、原課も勉強する。そうすることで、行政の山間部の理解も進んできた」という被験者からの回答にも示されている。

繰り返しになるが、住民の要望が議員を通じて行政に伝えられたからといって、必ずしも全て要望がかなえられるわけではない。行政には人的にも財政的にも法的にも限界がある。大事なことは、それに住民側が理解を示すことである。今回の FGI では、被験者が行政・議員それぞれの事情に理解を示していることがうかがえた。これは被験者が行政・議員を信頼しているからであろう。昨年度の FGI では、住民間・集落間の信頼関係について分析を試みた結果、信頼関係が強いことがうかがえた。加えて、行政や議員への信頼関係も強いことが、旧山古志地域の復興が順調に進んでいる要因であると言えるだろう。

## ii -3) 中間支援組織に対する認識

昨年度の FGI では、NPO やボランティアを受け入れるためには、受け入れる地域コミュニティのキャパシティが大事となってくることを示した。今回の FGI では、さらに踏み込み、中間支援組織と良好な関係を築き、ともに復興に従事していく上で、どのような課題があったのか、話を聞いた。

現在のところ、中間支援組織から各地域にそれぞれ支援員が派遣されている（山の暮らし再生機構から、太田地区に 2 人、旧山古志地域に 5 人、旧小国町に 3 人、栃尾に 3 人、支援員を派遣されている）。住民と中間支援組織の関係は良好で、「被災当初は集落を離れようという雰囲気であったが、中間支援組織の支援があったおかげで、集落をもう一回立ち上げようと盛り上がってきた」といった話を聞くことができた。中間支援組織の主な活動は、各集落・地域の集会や会議にオブザーバーとして参加することである。そこで、そもそもどういった経緯で、中間支援組織を受け入れるようになったのかを伺ったところ、当初は会議のオブザーバーとしてや、復興プランについての助言を求めるために彼らを受け入れたのではなく、農作業や倒壊した建物の片づけを手伝ってもらうために彼らを受け入れたようである。そして、折角なので彼らにも地域の集会に参加してもらったところ、

復興のための全体の方針を決めようという話になったとのことであった。

しかし、いざ復興方針を決めようという話になった際、住民と中間支援組織の間には、復興に対する考えやスピードに大きなズレがあったようだ。今でこそ、地域の良いところをもう一度理解して復興の柱にしようという「軸ずらし」の考えが、住民・中間支援組織ともに浸透しているが、当初は中間支援組織のイベント中心の考え方は、住民には受け入れてもらえなかった。被災地は高齢化が進んでいる地域であり、産業も農業が中心である。このような地域では、高齢者も復興の担い手である。高齢者でもスムーズに活動に参加できるように、農作業を再開することが、彼にとって何より大事であった。また彼らにとってみれば、まずは地域全体よりも自分の集落のことが大事である。中越市民会議や地域復興支援センター山古志サテライトが企画した、復興祭を始めとする被災地全体のイベントは、高齢者には参加しづらいものであったようだ。

また、復興に対する考え方のスピードにもズレがあった。高齢者や少ない世帯数でも可能な復興を柱に据えている住民の考えは、中間支援組織から見れば歩みの遅い考え方に映ったようだ。「遅いと言われると委縮して意見が言えなくなってしまう」こともあったようである。こうした復興に対する考えやスピードのズレがかみ合うまで、1年ぐらいかかったようだ。被災者からも「できるだけ早く地域の実情を理解してもらうことが大事」という意見が寄せられている。

しかし、復興に対する考えやスピードのズレを修正しながら、復興が今日まで進んできたのは、やはり両者の間に信頼関係が築かれていたからである。このことは、住民・中間支援組織、双方の復興活動にプラスに作用したと言える。「中間支援組織（地域復興支援センター 山古志サテライト）は、支援よりも地域の中に入ってもらうことが大事」という意見に代表されるように、イベントを中心とした復興活動よりも、地域コミュニティの活動に参加し、その地域の実情を把握してもらうことが中間支援組織には望まれている。被災者たちが地域の実情を踏まえて自分たちでできる復興活動を模索するための手助けを、中間支援組織が行うためには（つまり「軸ずらし」で地域の良さを気付かせるためには）、被災地域の人々とどのようにして信頼関係を構築していくかが、今後の復興を考える上で鍵となるであろう。

### iii) 今後の復興課題・目標

復興が一区切りついたと認識している被災者たちにとって、今後の復興はどのように認識されているのだろうか。被災者たちの回答結果から、今後の復興の課題や目標に関する発言を拾っていくことで、地域が元の状態に戻り、さらに活性化するためにはどうすればよいか、考察していきたい。

まず、今後の復興の目標を見ていくと、被災者からは「私たちが亡くなくても集落があり続けること」、「地震前の生活を取り戻す」、「山古志が長岡の宝になるようにしたい」、「山から離れた人が、いつ帰ってきてもいいように」といった考えが示されている。つまり、集落の存続と地域の独自性を打ち出すことが、今後の復興の目標と言える。それでは、目標を達成するためには、どのような手段を講じる必要があるだろうか。

被災者たちは、行政に頼るだけではなく、自分たちの力でもう一度集落を立て直そうとする認識であることは上述した。自分たちの力で立て直すためには、住民が地域の実情を

踏まえた活動を行うことが重要であった。例えば、高齢者でも参加でき、被災する前から地域ぐるみで取り組んできた農作業が活動の中心に据えられた。もちろん、「若者に誇れる山古志の農産物をブランド化し、渡していくことが務めだと思っている」といった発言に示されているように、彼らも地域の活性化を望んでいる。しかし、自分たちの力で復興を成し遂げようとするのであれば、早急な復興を望むよりも「あまり無理をしないで生産していくことを産業の取組の方向にしよう」とする姿勢が大事であると言える。そういう意味では、宿泊施設・直営所の運営や廃校の再利用なども、地域住民ができる範囲で楽しんで取り組んでいる復興活動・地域活性化活動である。

それでは、今後の課題としては何が考えられるであろうか。被験者の回答を拾っていくと、高齢者や若年者の心のケアと、復興支援員の派遣期間や復興基金の終了後の復興活動についての不安が課題として認識されている。特に、復興支援員の派遣期間や復興基金の終了後、コミュニティが独り立ちしていくことができるかどうかは大きな課題である。「自分たちの力で復興を」という認識の下、復興活動を進めても、行政や中間支援組織の支援失くしては活動を続けていくことはできない。ある被験者からは、「被災してから5年経過しても、そのうち4年は復興のために何をしてよいのか分からない状態。10年は支援が必要。一本立ちは15年かかる」という意見が寄せられた。首都直下地震からの復興に限らず、復興を考える上で、あらためて長期的な視野に立った復興支援と活動を考えていかなければならないことが、この発言に示されている。

## 2) 自治体における復興プロセスの実態に関する研究

### a) インタビュー調査の目的

復興のための対応が迅速かつ適切に行われるためには、自治体においても復興のための組織体制や法整備がなされている必要がある。また復興時において住民と行政は、罹災証明の発行や復興基金の申請、避難所や仮設住宅に関する諸活動、地域の復興のための話し合いなど様々な場面で接点をもつことになる。生活の再建や地域の復興について様々な要望を抱いている被災住民が、それらを実行に移すためには、自治体も住民の活動を支援できる体制ができていなければならない。

そこで本研究では、自治体の最適な復興対応の在り方を分析するために、昨年度に引き続き、被災経験のある自治体の復興担当職員（宮城県総務部危機対策課、栗原市企画部企画課）に対して、インタビュー調査を実施した。インタビュー調査の質問項目は、自治体の復興プロセスの実態を把握するために、①復興計画・復興施策の企画・立案について、②復興計画・復興施策の推進について、③担当部署間での連携、意見調整について、④国・県・市の間での連携、意見調整について、⑤住民・中間支援組織等との意見調整について、の5点に着目して作成した。またインタビューの回答傾向から、災害復興プロセスにおいて、特に自治体職員が抱えている課題や問題群を試行的に析出し、昨年度と同様に、i) 復興計画の策定・推進における課題、ii) 連絡調整・連携調整における課題、iii) 復興事業の評価の3点に分類して、自治体による復興対応の課題を把握ことに努めた。

### b) 実施状況、及び、質問項目、回答結果

調査対象、及び、実施日時等は以下の通り。

① 栗原市

【対象】 栗原市企画部企画課

【日時】 2010年1月18日（月）10:00～12:00

【担当】 中邨 章 （明治大学政治経済学部教授）

西村 弥 （明治大学危機管理研究センター研究員）

飯塚 智規（明治大学危機管理研究センター研究助手）

② 宮城県

【対象】 宮城県総務部危機対策課

【日時】 2010年1月18日（月）14:30～16:00

【担当】 中邨 章 （明治大学政治経済学部教授）

西村 弥 （明治大学危機管理研究センター研究員）

飯塚 智規（明治大学危機管理研究センター研究助手）

インタビューの実施にあたって栗原市と宮城県に準備した質問項目と主な回答結果は以下の通り。

【栗原市への質問項目と回答結果】

① 貴自治体では復興計画を策定されていますが、計画策定作業の際に生じた（組織運営、及び政策上の）課題には、どのようなものがありましたでしょうか。

●組織運営上の課題

・復旧を担当している災害対策本部と復興を担当している復興対策本部の事務局間での連絡調整・情報提供が円滑にできなかった。

●政策上の課題

・個人財産の形成に対して、栗原市の公金投入をどの程度の配分で出せるのかが、一番大きな悩みだった。

② 復興計画策定に係る具体的なプロセスをお聞かせ下さい。

●災害対策本部では被災者支援までとても手が回らず、被災後1か月後に復興対策本部が組織され、事務局として復興対策室ができた。事務局としては、すぐに計画策定にとりかかりたかったが、当面の被災者支援策の作成や、各部署間の連絡調整、金銭面の調整、義捐金の配分、被災者支援の受付窓口の設置に追われ、12月まで取り組むことはできなかった。

●12月に係長級の職員を集めワークショップ（被災者生活再建ワークショップ、産業経済復興計画ワークショップ、集落再生防災まちづくりワークショップの3つ）を組織し、1月に5、6回行い、全体的な事業計画や方針を固めていった。

●職員ワークショップと並行して、被災者にアンケート調査も実施した。

●ワークショップでは、各業務担当（例：食料関係担当、住宅関係担当）の職員が集まって、各業務において今後必要な支援について話し合った。

●住民を含めたワークショップの開催をアドバイザーの先生から助言を受けたが、住民を含めたワークショップを行うまでの時間的余裕がなかった。計画案を出し

た後、被災者の検討委員会を設置して、計画策定と並行して意見をうかがっていた。

- ③ 復興計画・復興施策の企画・立案に関し、住民の意見を収集・調整されましたか。されている場合には、どのような方法で収集・調整されましたか。
- 被災者へのアンケート調査や相談窓口で意見を集めてワーキング会議などの素案にした。また検討会で素案を提示して街づくりや地域づくりの意見を頂いた。
  - 検討会参加メンバーについては、栗駒地区と花山地区については、それぞれ復興の会の代表者とその方々が推薦した人をそれぞれ1名加えた。その他、各団体の代表者にご参加いただいた。
- ④ (住民からの意見を収集・調整されていた場合) 住民からは、どのような要望が寄せられましたか。また行政が予測していなかった要望はございましたか。
- 被災者の方々に経済的な支援ができないかという意見が、検討会から多く寄せられた。最後まで議論の調整が難しかった部分である。
  - 義捐金と集落の再生のための支援が、被災者への直接的経済支援であるという割り切り方をお願いした。
- ⑤ 復興計画・復興施策の企画・立案に関し、過去の他の自治体における災害復興計画を参考にされましたか。参考にされた場合、どのような点が参考となりましたか。
- 復興計画を策定されている自治体のものは、全て参考にした。特に柏崎市と輪島市の復興計画が参考になった。
  - 復興の会がNPOの支援を受けて復興計画を作成していたので、検討委員会でも検討を行った。ただ、復興の会の復興計画は市全体ではなく、その地区の復興という捉え方だったことと、個人資産への助成の部分で大きな祖語があり、なかなか折り合いがつかなかった。
- ⑥ 復興計画・復興施策の実施過程において、企画・立案段階では不明だった課題や、計画・施策の推進によって新たに生じた課題がありましたらお聞かせ下さい。
- 地震から2年目、復興計画を策定してから10か月程度なので大きな課題はない。
  - 温泉の原水、農業用水の枯渇が問題である。今までは湧水を農業用水に利用していたところやボーリングの実施などは、行政の支援が必要である。
- ⑦ 震災から1年半が経過しましたが、貴自治体を実施した復旧・復興のための施策のうち、完了した事業とその利用者数はどれくらいございますか。また復旧・復興事業の評価について、施策の具体的な成果指標がございましたら、ご教示ください。
- 利用者数については、平成20年度までの実績は作成した。ただし内部資料なので非公開である。
- ⑧ 復旧・復興の目標をどのように設定しておられますか。また復旧・復興に具体的な

目標が設定されておられましたらご教示下さい。また、その目標を達成するために、今後はどのような対応を考えておられますか。

- 今の段階では具体的な数値目標は出していない。
- 復興目標設定は非常に難しい問題である。観光などは、客数など具体的な数値を出せるが、集落の維持といった目に見えない部分の復興はどうすべきかが課題である。
- 被災地の観光化も考えているが、栗駒山の道路寸断が復旧しないと、どうにもならない。

⑨ 復興計画・復興施策の策定や実施過程にて、庁内の部署間で、連携や調整を行う必要が高かった事業や課題等がありましたら、お聞かせ下さい。

⑩ 災害への対応段階から復興段階への移行に伴い、各担当部署における業務や人員の調整において、課題が発生した事例がありましたら、お聞かせ下さい。

- 情報の一元管理が一番の課題である。災対本部が設置された時点で、被災者の情報の一元管理が必要である。
- 職場が混乱しているので、職員が動くたびに情報資料が潜在してしまう。
- 個人情報保護のため、部署間を跨いで市民生活の情報を流すことができない。情報共有と個人情報保護の点では、国の方でも検討をしてもらいたい。

※質問⑨と⑩については時間の制約上、一まとまりの質問として回答して頂いた。

⑪ 復興施策の策定段階や推進段階において、国・広域自治体・基礎自治体の間で、特に連携や調整を行う必要があった事業や課題等がありましたら、お聞かせ下さい。また、各種復興支援や補償に関し、国・広域自治体・基礎自治体の間で課題が生じた事例がありましたら、お聞かせ下さい。

- 復興基金の設置のための連絡調整が大きな課題である。復興基金で被災者への直接支援を行うつもりだったが、基金を設置できなかったため、限られた支援（県から 7,000 万円）で被災者の支援を調整しなくてはならなかった。
- 復旧工事では、国の工事を優先してほしい、県の工事の時間をずらしてもらいたい等、調整が必要だった。

⑫ 復興に関し、貴自治体では、住民（NPO・NGO といった中間支援組織を含む）主催のワークショップや勉強会に、どういった支援や連絡調整を行いましたか。支援や連絡調整において生じた課題や特に検討を要した案件がございましたら、お聞かせください。また、ワークショップや勉強会が、どれくらい開催されたか把握しておられましたら、ご教示ください。

- 総合避難所で毎週一回、復興の会という連絡調整会議を実施した。
- 公金の私財への直接投入できないことが一番の検討要件だった。

⑬ 住民組織との意見調整を進める中で、住民から寄せられる要望の内容はどのように変化していききましたか。

- 避難所生活の時は避難所生活に関する要望、仮設住宅生活の時は仮設住宅生活の要望が寄せられた。
- 長期間、住民から寄せられた要望として一番多かったのは、住宅被害の罹災証明である。

⑭ 復興に関しまして、国会議員や地方議会議員からは、何か要望が寄せられましたでしょうか。また復興施策の企画・立案に関して、国会議員や地方議会議員との間で意見調整が必要な案件などがございましたでしょうか。

- 国会議員に対しては、復興基金の設置や財政支援、復旧工事について要望を出した。工事関係は、ほとんど希望をかなえてくれた。
- 県議会議員については、県からの財政支援や県の工事について、お願いした。
- 市議会議員からの要望は、被災者の要望と遜色なかった。市としてできる対応をとった。

#### 【宮城県への質問項目と回答結果】

① 復興支援制度の一覧と、その所管課をご教示ください。

- 今回の地震は、規模は大きかったが局地的だったので、復興専門セクションは設けず、復興復旧対策は各部局が分担して個別に行っている。事務局は危機対策課で行っているが、特に音頭を取って復興事業を行っているわけではない。
- 今回の地震は、山間部で起きた地震。土砂ダムの発生、集落の孤立、そして道路の遮断が大きな課題である。従って県の方では、インフラ復旧が主な復旧・復興の中身である。
- 県内の被害状況や、各部局の事業取り組み状況は、危機対策課の方で集約している。
- 部局ごとに被災直後から対応事案が出てくる部局と、ある程度時間がたってから対応事案が出てくる部局がある。各部局の取り組み状況は、把握している。
- 災害対策本部を引きつぐ形で災害復旧対策本部は残っているが、本部員が一同に会して検討する事案はほとんどない。

② 復興支援制度の企画・立案プロセスについて、お聞かせください。また、復興支援制度の策定の際に生じた（組織運営、及び政策上の）課題がありましたら、ご教示ください。

- 災害が発生した際に実施すべき業務が定められたマニュアルが各部局ごとであり、それに基づいて活動を行っている。
- マニュアルは初動対応の部分から、それによって各課が対応すべき部分まで網羅している。今回の復興も、マニュアルに書かれた業務の延長上で行っている。
- 復興のプランを立て、一元的にどこかの部署が担当しているのではなく、今までの対応の延長線上で業務対応している。

③ 復興支援制度の企画・立案に関し、過去の他の自治体における災害復興の事例を参

考にされましたか。参考にされた場合、参考になった点と参考にならなかった点をご教示ください。

- ④ 復興支援制度の企画・立案に関し、住民の意見を収集・調整されましたか。されている場合には、どのような方法で収集・調整されましたか。

※宮城県では、個々の所管部署で対応しており、全体的な復興支援制度は作成していないため、③と④については回答無し。

- ⑤ (住民からの意見を収集・調整されていた場合) 住民からは、どのような要望が寄せられましたか。また行政が予測していなかった要望はございましたか。

●罹災証明など、県庁にはほとんど苦情はこなかった。

- ⑥ 復興支援制度の実施過程において、制度の計画・立案段階では不明だった課題や、施策の推進によって新たに生じた課題がありましたらお聞かせ下さい。

●既存の事業の中で対応したので、特に課題は無い。

●栗原市と意見調整して、既存の事業で対応しきれないもの(例：高齢者向け支援など)については、特例制度も設けて対応した。

- ⑦ 震災から1年半が経過しましたが、貴自治体を実施した復旧・復興のための支援制度のうち、完了した事業とその利用者数はどれくらいございますか。また復旧・復興事業の評価について、支援制度の具体的な成果指標がございましたら、ご教示ください。

●申請数などはカウントしているが、成果指標はない。

- ⑧ 復旧・復興の目標をどのように設定しておられますか。また復旧・復興に具体的な目標が設定されておられましたらご教示下さい。また、その目標を達成するために、今後はどのような対応を考えておられますか。

●特に設定していない。

- ⑨ 復興支援制度の策定や実施過程にて、庁内の部署間で、連携や調整を行う必要が高かった事業や課題等がありましたら、お聞かせ下さい。また連携や調整がスムーズに行われた事業や課題等もありましたら、お聞かせください。

●既存の事業の中で対応したので、特に連携・調整は行われていない。

- ⑩ 災害への対応段階から復興段階への移行に伴い、各担当部署における業務や人員の調整において、課題が発生した事例がありましたら、お聞かせ下さい。

●個々の所管部署に任せている。特に課題は発生していない。

- ⑪ 復興支援制度の策定段階や推進段階において、国・広域自治体・基礎自治体の間で、特に連携や調整を行う必要があった事業や課題等がありましたら、お聞かせ下さい。

また、各種復興支援や補償に関し、国・広域自治体・基礎自治体の間で課題が生じた事例がありましたら、お聞かせ下さい。

- 栗原市の災害対策本部とのカウンターパートは危機対策課だが、復興対策本部との窓口は特に定められていなかった。それぞれの課がそれぞれ連絡を取っている。
- 4回目の県の災害対策本部会議で、「現地対策本部を設置せず、現地の指揮を栗原市とし、県は後方支援する立場をとる」ことになった。市の災害対策本部の方に土木部から人員を配置し、道路や土砂ダム・河川整備について、市・国（林野庁・国交省・農水省）と調整した。
- 関係機関が一同に会して連絡調整会議を行えたのは、土木やヘリの運用については効果的だった。首都直下でも他機関との運用調整は大事だが、被災規模が今回の地震とは違うので、その点は課題ではないか。

⑫ 復興に関し、貴自治体では、住民（NPO・NGO といった中間支援組織を含む）主催のワークショップや勉強会に、どういった支援や連絡調整を行いましたか。支援や連絡調整において生じた課題や特に検討を要した案件がございましたら、お聞かせください。また、ワークショップや勉強会が、どれくらい開催されたか把握しておられましたら、ご教示ください。

- 2003年の北部連続地震の際には、各地域単位で県の職員が住民の会議に参加したが、今回は参加していない。
- 避難所の相談業務では、県も職員を派遣している。
- 土木部では、国や市と一緒に復旧事業の報告会に参加している。また紙媒体で状況報告をしている。

⑬ 住民組織との意見調整を進める中で、住民から寄せられる要望の内容はどのように変化していききましたか。

- 住民と直接やり取りはしていない。

⑭ 復興に関しまして、国会議員や地方議会議員からは、何か要望が寄せられましたでしょうか。また復興支援制度の企画・立案に関して、国会議員や地方議会議員との間で意見調整が必要な案件などがございましたでしょうか。

- 激甚災害指定や被災者復興支援については、県選出の国会議員に要望を出した。

### c) 分析結果

今回の調査では、岩手・宮城内陸地震において最も被害が大きかった栗原市と、栗原市のある宮城県の復興担当部署に対して、それぞれヒアリング調査を行った。その結果、被災住民と直接向かい合わなければならない栗原市と、県全体のことに目を向けなければならない宮城県とでは、復興に対する対応や役割に大きな違いが見受けられた。基礎自治体である栗原市は、被災者を相手に復興事業に取り組まなければならない。それに対し、広域自治体である宮城県は栗原市を支援することが主な復興事業であった。基礎自治体と広

域自治体では、復興に求められる役割は異なって当然であるが、今回の調査では特にその傾向が顕著に見受けられた。

#### i) 復興計画の策定・推進における課題

復興計画の策定については、栗原市では復興計画を策定しているが、宮城県では復興計画を策定していない。県内で被害が大きかった地域が栗原市にほぼ限定されていたこともあり、宮城県では既存の県の事業の範囲内で、今回の復興事業の対応を行った。宮城県が実施した復興事業は、道路・土砂ダム・河川整備といったインフラに関する復興事業が主であった。一方、栗原市が担当する復興事業は、インフラ整備以外にも被災者の生活に関連するものやコミュニティ支援に関するものなど多岐にわたる。そのため、栗原市では、被災者の支援と復興計画の策定が同時並行で行われ、復興を所管する部署である復興対策室には、かなりの負荷がかかることとなった。以下では、栗原市の復興計画の策定までの流れを見ていく。

所管部署である復興対策室は、被災してからちょうど一ヶ月後の2008年7月14日に設置された。当初は、生活支援に関する対策についても災害対策本部で練られていた。しかしながら、状況に応じて対応を迫られる災害対策本部では、生活支援や今後の復興事業まで対応することは難しい。そこで、復興対策本部が設置された。併せて、事務局として復興対策室が設置され、専任職員が3名、兼任職員が8名配属され、復興対策・復興支援について取り組むこととなる。

復興対策室の設置後、先ず彼らが取り組まなければならなかったのが、被災者への各種支援であった。各課との連絡調整を重ねて、9月1日に「被災者支援のお知らせ」のパンフレットを発行し、全戸に配布した。この時期、復興計画の策定についても取り組み始めるが、パンフ発行後しばらくは、被災者支援の相談・受付・実施、そして義捐金の配分調整に取り掛からなければならなかった。復興計画策定に本格的に取り組むことになったのは12月である。

計画の策定にあたり先ず取り組んだのが、3つの分野（「被災者生活再建」・「産業・経済復興」・「集落再生・防災まちづくり」）ごとにワークショップを立ち上げて、計画の方向性や住民にとって必要な事業は何かを検討することであった。年が明けて1月には、3つの分野ごとに、各部署の係長級の職員をランダムに集め、ワークショップが開催された。各ワークショップは5、6回ほど開催され、全庁ワークショップも開催された。これと並行して、被災者への支援についてニーズを調査するため、1月16日から27日までの間に被災者に対してアンケート調査も実施された。アンケート結果を踏まえながら、ワークショップで復興方針と復興事業案を作成・協議するとともに、地元の住民代表によって構成されている市民検討会を2月・3月中に4回開催し、復興計画案に対する意見を収集した。こうして2009年3月末に栗原市震災復興計画が策定された。

栗原市の「復興対策室の設置～被災者支援対応～復興計画策定」までの流れを概観すると、昨年度のヒアリング調査から見てとれた復興計画策定・推進上の3つの課題が、今回のヒアリングでも当てはまると考えられる。昨年度、石川県・新潟県・長岡市・輪島市に行ったヒアリングから、①主管部署の人員不足に関する課題、②復興ビジョンの実現のための人的資源・財源不足に関する課題、③「復興」の文字が課名に含まれる部署における

業務の肥大化、を復興計画の策定・推進上の課題として示した。それでは、今回の調査では、3つの課題はどのように見てとれるか。

①については、栗原市では、3名の専任職員と8名の兼任職員が復興対策室に配属されているが、それでも被災者への支援の取りまとめと実施や、被災者向け窓口相談の対応が、復興計画の策定と並行して行われたため、計画の策定に支障をきたした。計画が早くできればよいというものかどうかは、検討の余地があるが、③の業務の肥大化と併せて考えると、今後の復興担当部署の組織体制についてどうあるべきか、どれだけの人員を割けばよいのか、考慮すべき課題であろう。

また②については、これはどうしても避けられない課題である。平時から行政は人的資源・財源不足に悩まされている。危機発生時は、この課題が一挙に噴出することになる。今回の宮城県と栗原市では、特に財源不足が大きな復興上の制約となったようだ。宮城県では、復興基金を創設することができず、交付金（金額にして7,000万円）という形で栗原市に対応することとなった。栗原市としては基金を当てにしたかったところもあったようだが、基金が創設されなかったため、被災者の生活再建支援については、市の財源で主に実施することとなった。復興基金の創設は、県の事業であるため、財政的には県に多大な負担を強いることになる。しかしながら、FGIの回答からも分かるように、中越地震では基金があることで、コミュニティの存続・活性化に大きな効果を生んでいる。首都直下地震での復興を考える上でも、基金の創設と自治体の財政負担については、今後、想定しておく必要のある課題であろう。

## ii) 連絡調整・連携調整における課題

ヒアリング調査の回答結果からも分かる通り、部署間・行政—住民間・政府間の連絡調整・連携調整でも、様々な課題が発生したようだ。部署間での連絡・連携調整では、宮城県庁においては、部署間で調整を必要とする案件がなかったため、取りまとめを担当した危機対策課では、課題となるような問題は生じなかったようだ。一方、栗原市の方では、連絡調整に苦労したことがヒアリング調査からうかがえた。情報の一元化と職員の地震被害に対する認識の共有が、大きな課題だったようだ。

情報の一元化の点については、復興対策本部と災害対策本部の事務局間での情報提供が円滑にできなかった点、被災者生活支援を被災当初から担当していた市民生活部の社会福祉課と復興対策室で住民向け窓口が二重になってしまった点、現場が混乱しているため職員が移動する度に紙媒体の資料が散乱してしまう点、そして個人情報保護の関係から住民の個人情報を、部署間を跨いで流すことができない点が課題としてあげられた。これら課題を踏まえて、被災者の情報をデータベースシステムで一元管理することを栗原市では試みている。しかしながらシステムを構築しても、データを記入する統一の様式がなかったため、情報の整理という面では上手くいかなかったようだ。情報の一元管理は、危機発生時・復旧復興時における重要課題の一つである。今回のヒアリング調査から、システムを構築するだけでなく、その運用面についても考えていく必要があることが、あらためて認識できた。

また職員の地震の被害に対する認識の共有については、被害地区が花山地区と栗駒地区にほぼ限定されていたため、他の地区の職員・住民があまり大きな被災意識を持っていな

かったことが課題としてあげられている。この課題に対して栗原市では、被害の無かった地区の職員を被災地の業務支援にまわしたり、復興計画策定のワークショップに参加させたりすることによって、職員の認識の共有を図った。首都直下地震においては、被害が想定されている地域であれば、どの地域でもかなりの被害が想定されているため、職員の被災認識が場所によって大きく異なるということは考え難い。しかしながら、自治体職員の復興認識を共有するという点については、栗原市の取り組みは参考になるかもしれない。部署間での復興認識を共有するためには、栗原市で行われたように、全庁単位やテーマごとのワークショップで横の連携を図ることが、有効な手立てである。やはり各部署横断的に復興の全体方針を検討し、職員の意識の共有化を図っていくことが望ましいであろう。

次に行政一住民間の連絡調整・連携調整について、これも宮城県では直接住民とのやり取りをしていなかったため、特に問題は生じていなかったが、直接住民とやり取りをする栗原市の方では、住民の方々のために様々な配慮がなされていた。アンケート調査の実施や相談窓口の設置はもちろん、「被災者支援のお知らせ」のパンフレットを全戸に配布するとともに、時間を設定して被災者に支所に来てもらい、世帯ごとに説明を行い、相談を受けるといった、かなりきめ細かい対応を行っている。ただし、このようなきめ細かい対応は、被災者が少なかったことと、被害に限られた地域であったことを考慮しなければなるまい。被害が広範囲にわたり、多数の被災者が発生すると想定されている首都直下地震では、このようなきめ細かい対応は不可能であろう。

そこで、行政と住民との間をつなぐ復興支援員の存在が重要な役割を担ってくる。昨年度のヒアリング調査や昨年度と今年度の FGI でも、復興基金にて雇われている復興支援員が、住民と行政の橋渡し役を担っていたことが明らかとなっている。栗原市でも、同様の役割である被災者生活支援員を設置している。復興基金が創設されなかったこともあり、国の緊急雇用対策事業の一環で臨時の職員を雇うという形で、支援員が置かれている。

支援員はボランティアや中間支援組織の人ではなく、一般の応募で集まった人が雇われている。また外からのボランティアの受け入れは行っていないとのことであった。理由としては、被害の少なかった地区のボランティアから十分な人数が確保できたこと、市外からのボランティアを受け入れるよりも市内のボランティアの方が地域の事情に精通していることがあげられた。今回の FGI の中間支援組織についての話でも出てきたが、地域の事業を把握するという事は、行政と住民との関係や地域コミュニティの復興を考える上で、かなり重要なことであるのは疑いない。東京都の震災復興マニュアルでも地域住民による復興をうたっているが、地域住民による復興や行政との連携を考える上で、行政や住民が復興支援員に地域の事情を把握させる、もしくは復興支援員が行政や住民の事情を把握することは、行政と住民との間の連絡調整・連携調整、引いては今後の円滑な復興を進める上での重要な課題として捉えることができるだろう。

3 つ目に、政府間の連絡調整・連携調整について、交通基盤・環境基盤整備の事業において、国・県・市のどの事業を優先させるかが調整を要した案件であったようだ。宮城県では、土木部から市の災害対策本部の方に人員を派遣し、国（国交省・農水省・林野庁）や市と協議・調整を行ったという話を聞くことができた。特に、関係機関が一同に会した連絡調整会議は、交通基盤・環境基盤整備事業の調整やヘリの運用面で効果的だったとのことであった。被災直後から復旧段階における政府間の連絡調整・連携調整の重要性が、

あらためて認識される結果となったと言えるだろう。

### iii) 復興事業の評価

栗原市によれば、岩手・宮城内陸地震からまだ2年しか経過していないこともあり、復興事業の評価については、まだ思案中とのことであった。もちろん、復興の進捗状況については、栗原市でも宮城県でも、主に完了した事業の数や申請者数（アウトプット）で確認・判断がなされている。栗原市では、年度ごとに各事業に対する申請者数と事業費をまとめているし、宮城県でも土木事業や福祉事業の事業費や申請者数をまとめている。しかし、昨年度のヒアリング調査と同様に、事業成果（アウトカム）に配慮した具体的な成果指標は作成されていない。

栗原市でも、この点は憂慮すべき課題として認識している。復興目標としては、「被災者が日常の生活を取り戻す」、「集落を再生・維持する」といった漠然とした設定はある。しかし、集落の再生・維持といった復興目標は、目に見えて成果が表れにくいものである。昨年度と今年度の FGI で見た中越地震からの旧山古志村地域の復興状況からも明らかのように、道路の修繕・集会所・神社の再建・農地の整備のようなハード面の復興が、その集落で生活を営む住民に十分に利用されなくては、「被災者が日常の生活を取り戻す」、「集落を再生・維持する」といった復興目標にはつながらない。事業成果（アウトカム）をはかるには、アウトプットを住民がどう活用しているのか、その利用状況を見ていく必要があるだろう。

## 3) 住民意識の動向および行政対応能力に基づく復興プロセスの最適化、復興マネジメント手法に関する研究

### a) 研究目的

本研究の目的は災害復興プロセスにおける最適化と、そのための復興マネジメント手法を構築することにある。ここでの災害復興プロセスの最適化とは、復興過程における住民の意識と行政対応能力を適合させることであり、そのための方法が復興マネジメント手法であるといえる。従って、復興プロセスを最適化するための手法を構築することが本研究の目的である。

昨年度は、1) 復興時における住民意識、住民行動に関する研究と 2) 自治体における復興プロセスの実態に関する研究から析出された、復興についての住民意識、行政へのニーズと、行政の組織・体制・設備等の整備度合いとの適合度・ギャップに関する課題・問題群を把握することで、災害復興プロセスモデル、及び、復興マネジメント手法モデルを仮説的に構築することに努めた。

今年度は、昨年度に課題としてあげた、サンプル数が少ない点を考慮し、サンプル数を増やすことに重点を置いた。具体的には、岩手・宮城内陸地震で被災して間もなく、今まさに復興に取り組んでいる宮城県と栗原市の対応を調査することで、行政職員が現在進行形で認識している行政対応の課題を把握することに努めた。また、復興時における住民意識と行動については、昨年度に引き続き、旧山古志村地域の方々に FGI を実施し、復興時における各関係機関との連携や復旧・復興の初期段階から一区切りついてからの目標・課題を把握することに努めた。

今年度の宮城県・栗原市の対応や旧山古志村地域の住民の復興認識を昨年度の研究成果に加え

ることで、昨年度に仮説的に構築した復興マネジメント手法モデルをより精緻なものにすることに努めた。

## b) 研究結果

昨年度の研究成果から、復興プロセスを最適化するための住民意識と行政対応能力の適合における課題には、災害に所与の課題、行政運営における課題、社会的・経済的課題、政治的課題といった4つの課題が浮き彫りとなった。今年度の1)復興時における住民意識、住民行動に関する研究、と2)自治体における復興プロセスの実態に関する研究、で分析した研究結果を4つの課題に当てはめて検討する。

本研究で考える「災害に所与の課題」とは、被災することによって避けることができない課題（例、行政職員の業務量の増大）のことである。今回の調査でも、行政には、この課題に対応するためのリソース（人員）とキャパシティ（事務処理能力）が不足していることが見て取れた。栗原市では、復興対策室が設置された際に、専任職員を3名、兼任職員を8名配属したが、それでも被災者の生活再建支援のための事業の策定・実施、相談窓口での住民への対応、復興計画の策定がほぼ同時並行で行われたため、人手や事務処理能力が不足し、苦勞されたことが明らかとなっている。その一方で、被災していない地区から職員を派遣することで、現場での業務量を抑えるなどの対応も見ることができた。

行政運営における課題について、この課題はさらに4つの課題（①復興業務と通常業務の調整についての課題、②住民—行政間の意見調整についての課題、③住民へのアクセシビリティの確保に関する課題、④国—広域自治体—基礎自治体の間での権限・資源配分についての課題）に分類することができる。今回の調査では、①と③については、大きな問題は見受けられなかった。これは岩手・宮城内陸地震からまだ2年しか経過していないことや、地震の被害が一部地域に限定されていたことが理由として考えられる。

②については、今回は栗原市の手厚い住民対応を見てとることができた。一方 FGI では、行政との窓口として、議員の役割がクローズアップされた。この点については、政治的課題であらためて後述するが、住民と行政との間での考えや認識に齟齬が生じた際には、第三者が仲立ちをすることで、両者の意見調整を容易にすることが可能となるようだ。これは議員に限らず、中間支援組織でも同様の効果が期待されている。今回の自治体ヒアリング調査の回答の中に、私財への公金の投入の点で、行政と住民の間に認識の祖語が見受けられたが、こういった認識の違いを埋めるためには、住民と行政をつなぐ窓口が複数あると効果的ではないだろうか。

④について、今回の調査では、基礎自治体の栗原市が復興事業のイニシアティブを取っていたようであるが、その栗原市に十分な権限・資源が配分されていたかどうか、検討の余地があることが見て取れた。復興基金が創設されなかったこともあり、市の復興事業は県からの限られた交付金と市の財源のみで行われなければならない。もちろん道路・河川の整備や土砂ダムの撤去作業などは、国や県の復旧・復興事業である。しかしながら、被災者の生活支援や今後のコミュニティ支援といったソフト面の復興事業については、基本的には市の財源で賄う必要がある。基礎自治体のソフト面の復興事業への財政支援については、今後、検討を要する案件であろう。なお、中央—地方間の連携という点では、連絡調整会議が機能したこともあり、問題は顕在化していなかったようである。

三つ目に社会的・経済的課題について、これは地域コミュニティの抱えている課題のことである。過疎化や高齢化といった地域コミュニティのキャパシティに課題を抱えていると、復興事業の実施や NPO・ボランティアの受け入れに支障をきたすことが明らかとなっている。今回の FGI では、各コミュニティの事情を踏まえた地域活性化の取り組みについて、話を聞くことができた。地域コミュニティの復興を成し遂げるためには、地域住民が自分たちの地域の課題を把握し、過度な負担とならない無理のない復興活動を考える必要があるだろう。

最後の四つめは政治的課題である。昨年度と今年度の FGI から、被災した地域の声を代弁するために地域代表である地方議会議員が住民と行政の間に立って調整を行っていることが明らかとなっている。東京都の震災復興マニュアルに示されているような住民の自主的な復興活動を行政が望むのであれば、行政はその地域に暮らす人々の実情に理解を示さなければならない。行政の方も、「私財に公金は投入できない」といった自分たちの支援できること支援できないことを住民に理解してもらわなければならない。住民と行政との間を誰かがつなぎ、行政側の事情、住民側の事情をそれぞれが理解する必要がある。その役割を担ったのが、中越地震の場合は議員であった。首都直下地震の際でも、復興過程における「政治」の役割は重大ではないだろうか。

以上、昨年度の研究で示した、復興プロセスを最適化するための住民意識と行政対応能力の適合における 4 つの課題は、今年度の研究成果からも見て取ることができた。この 4 つの課題を解消・低減することが復興プロセスの最適化につながると言えるだろう。

## (c) 結論ならびに今後の課題

### 1) 結論

図 1 は災害復興及び生活再建の最適化を図るための仮説的な理論枠組みである。この図の意味するところは、第一に、住民意識と行政対応の事例調査に基づき、住民行動、行政需要を想定するとともに、想定結果からあらためて調査を実施すること、第二にそうした反復的な調査結果を積み重ねるなかで住民意識と行政対応能力とのギャップ等、復興上の課題を析出してゆくこと、第三に、第二の課題の析出にあわせて復興時及び首都圏特有の条件、規定要因を精査し、復興上の課題をより鮮明にしてゆくこと、第四に析出された諸課題について解消・低減方策を検討し、住民行動と行政対応のマッチングを図ること、最後にそうした解消・低減方策を政策課題・政策分野ごとに整理・類型化を進めることによって、災害復興・生活再建過程の最適化にむけて理論化を進めていく、ということである。

今年度の研究では、昨年度に引き続き、第一と第二に挙げた内容をもとに、被災住民の復興意識と行政による復興対応を調査することで、研究目標である復興についての住民側のニーズと、行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いとの適合度・ギャップに関する課題・問題群をより正確に把握することを目指した。また把握できた住民側のニーズと行政対応から、復興プロセスを最適化するための住民意識と行政対応能力の適合度・ギャップにおける課題・問題群を再検討し、昨年度に導き出した 4 つの課題（災害に所与の課題、行政運営における課題、社会的・経済的課題、政治的課題）が妥当なものであるかどうか検討を行った。その結果、今年度の調査でも、この 4 つの課題が妥当であり、これら課題の解消・低減が、復興プロセスの最適化につながると結論付けた。

## 2) 今後の課題

今後の課題としては、以下のことが考えられる。

第一に、昨年度も課題としてあげたが、調査対象の自治体と自治体住民が中山間地域であることである。本研究は首都直下地震における復興を想定したものであるため、中山間地域をサンプルとした今年度の研究は、そのまま都市部に適用できるものではない。加えて首都は単なる都市ではない。首都は人口・建築物の密集や高度化されたインフラといった地理的特性に加えて、政治・経済システムやリソースの集中という機能的特性も備えて

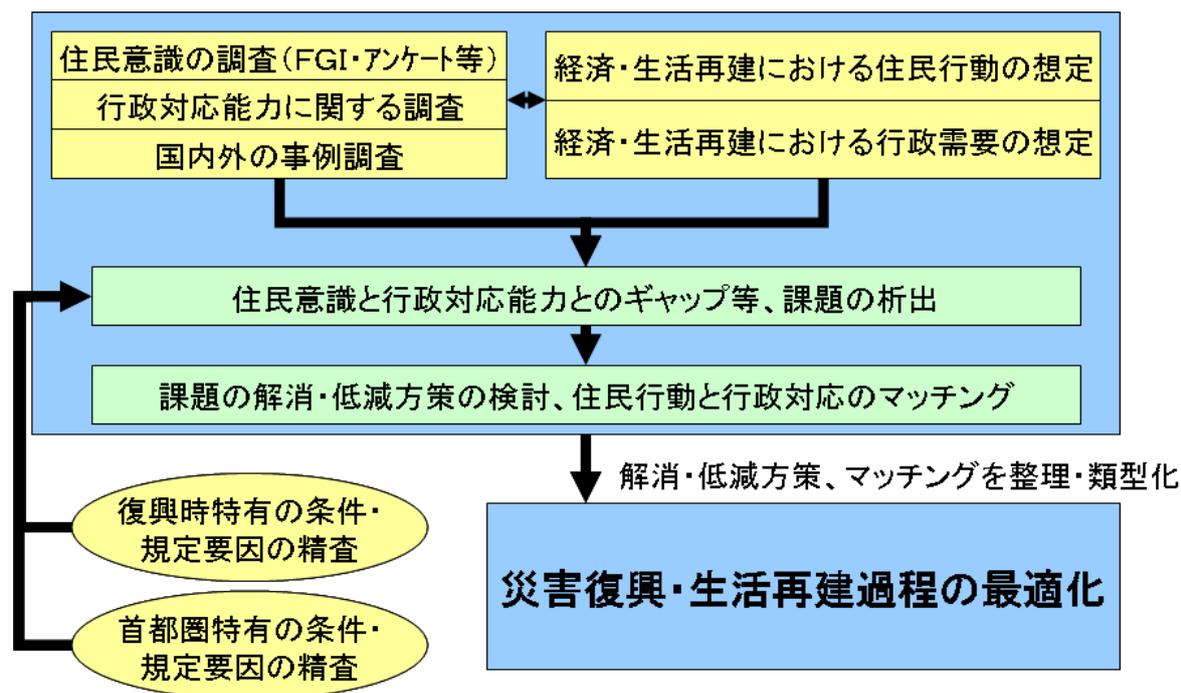


図1 最適な復興実施に関する仮説的理論枠組み

いる。そのため次年度以降の研究において、首都圏特有の条件・規定要因を精査し、中山間地での住民意識と行政対応をどう首都の復興として生かすか考えていく必要がある。

第二に、復興プロセスを最適化するためには4つの課題を解消・低減しなくてはならないが、そのためには復興プロセスの最適化を示す指標を設定しなくてはならないことである。昨年度は、復興プロセス最適化のための4つの課題から、復興プロセスにおける住民意識と行政対応能力のギャップを8つに類型化した（行政と住民間のアクセスの方法、行政と住民間のアクセスの質・量、住民からの要望への対応の質・量、住民からの要望への対応のスピード、復興活動の範囲、復興活動の質・量、復興活動のスピード、復興活動の優先順位）。そして、8つの類型にそれぞれ最適化を示す指標を設けて、住民意識と行政対応能力がどれだけ一致しているかを把握する必要があることを提案した。この指標を設定するためには、今まで調査してきた被災経験のある自治体の復興体制・復興対応や都内住民・被災住民の復興ニーズをもとに、首都圏の自治体がどれだけ復興体制を確立しているかを調査する必要があるだろう。

(d) 引用文献

なし

(e) 学会等発表実績

学会等における口頭・ポスター発表

発表成果（発表題目、口頭・ポスター発表の別）	発表者氏名	発表場所（学会等名）	発表時期	国際・国内の別
復興シナリオの構築に関する考察：復興過程にある被災住民・自治体への調査を通じて	佐々木 一如	日本自治体危機管理学会2009年度研究大会	2009年10月10日	国内

学会誌・雑誌等における論文掲載

掲載論文（論文題目）	発表者氏名	発表場所（雑誌等名）	発表時期	国際・国内の別
復興シナリオの構築に関する考察：復興過程にある被災住民・自治体への調査を通じて	佐々木 一如	『自治体危機管理研究第4号』	2009年12月7日	国内
復興シナリオの構築に関する考察：復興過程にある被災住民・自治体への調査を通じて	佐々木 一如	『日本自治体危機管理学会2009年度総会・研究大会予行集』	2009年10月10日	国内

(f) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

(3) 平成22年度業務計画案

(a) 目標とする成果

平成22年度においては、平成21年度までの成果（復興についての住民側のニーズと、行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いの適合度、ギャップに関する課題・問題群の把握）をもとに、首都圏の自治体における、復興に関する住民側のニーズの把握、組織・体制・設備等の整

