

# 災 害 事 例

事例コード | 201101

2011年（平成23年） 東日本大震災

# 1. 災害の概要

## (1) 東日本大震災の概要

### ①発生日時

平成 23 年 3 月 11 日 (金) 14 時 46 分

### ②震源及び規模

三陸沖 (北緯38.06度、東経142.51度、牡鹿半島の東南東130km付近)

深さ24km、モーメントマグニチュード Mw9.0

### ③各市町村の最大震度(震度 6 弱以上)

震度 7 : 宮城県北部

震度 6 強 : 宮城県南部・中部、福島県中通り・浜通り、茨城県北部・南部、栃木県北部・南部

震度 6 弱 : 岩手県沿岸南部・内陸北部・内陸南部、福島県会津、群馬県南部、埼玉県南部、千葉県北西部

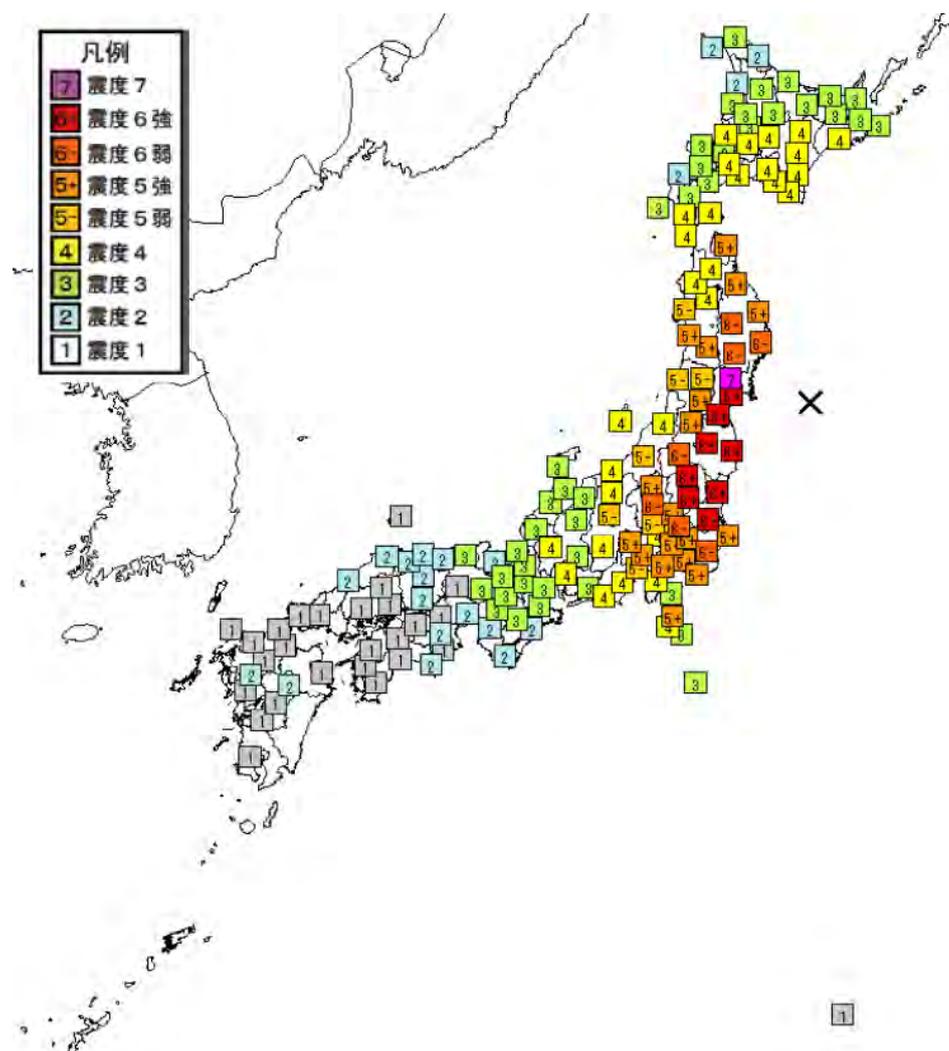


図 東日本大震災 本震の地域震度分布図

(出典) 気象庁「災害時地震・津波速報 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震」

#### ④津波発生経過及び最大津波高

- 3月11日 14時49分：岩手県（3m）、宮城県（6m）、福島県（3m）の沿岸に津波警報（大津波）を発表。  
 同 15時14分：青森県太平洋沿岸（3m）、岩手県（6m）、宮城県（10m以上）、福島県（6m）、茨城県（4m）、千葉県九十九里・外房（3m）に津波警報（大津波）を発表。  
 同 15時30分：北海道太平洋沿岸（3～6m）、青森県太平洋沿岸（8m）、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県九十九里・外房（以上すべて10m以上）、伊豆諸島（4m）に津波警報（大津波）を発表。

津波予報区	発表時刻										
	11日 14時49分	11日 15時14分	11日 15時30分	11日 16時08分	11日 18時47分	11日 21時35分	11日 22時53分	12日 03時20分	12日 13時50分	12日 20時20分	13日 07時30分
北海道太平洋沿岸東部	0.5m	1m	3m	6m	→	→	→	→			
北海道太平洋沿岸中部	1m	2m	6m	8m	→	→	→	→			
北海道太平洋沿岸西部	0.5m	1m	4m	6m	→	→	→	→			
北海道日本海沿岸北部						0.5m	→	→		解除	
北海道日本海沿岸南部		0.5m	1m	→	→	→	→	→		解除	
オホーツク海沿岸			0.5m	→	→	→	→	→		解除	
青森県日本海沿岸	0.5m	1m	2m	3m	→	→	→	→		解除	
青森県太平洋沿岸	1m	3m	8m	10m以上	→	→	→	→			
陸奥湾		0.5m	1m	→	→	→	→	→		解除	
岩手県	3m	6m	10m以上	→	→	→	→	→			
宮城県	6m	10m以上	→	→	→	→	→	→			
秋田県				0.5m	→	→	→	→		解除	
山形県				0.5m	→	→	→	→		解除	
福島県	3m	6m	10m以上	→	→	→	→	→			
茨城県	2m	4m	10m以上	→	→	→	→	→			
千葉県九十九里・外房	2m	3m	10m以上	→	→	→	→	→			
千葉県内房	0.5m	1m	2m	4m	→	→	→	→			解除
東京湾内湾		0.5m	1m	2m	→	→	→	→			解除
伊豆諸島	1m	2m	4m	6m	→	→	→	→			
小笠原諸島	0.5m	1m	2m	4m	→	→	→	→			
相模湾・三浦半島	0.5m	→	2m	3m	→	→	→	→		解除	

図 東日本大震災 津波警報等の発表状況の推移

（出典）気象庁「災害時地震・津波速報 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」

#### （2）対象市町村における被害の概要

東日本大震災による人的被害は死者1万8,703人、行方不明者2,674人、負傷者6,220人となった（平成25年9月1日現在）。また、住家被害は全壊12万6,574棟、半壊27万2,302棟となっている。  
 このうち、事例対象市町村（宮城県及び岩手県の6市1町1村）における被害状況は下表に示すとおり。

表 対象市町村における人的被害・住家被害の状況

都道府県名	市町村名	人的被害（人）		住家被害（棟）	
		死者	行方不明者	全壊	半壊
岩手県	宮古市	465	94	2,767	1,331
	釜石市	986	152	2,957	698
	大槌町	853	433	3,092	625
	野田村	39	—	311	168
宮城県	仙台市	907	30	30,034	109,608
	石巻市	3,510	447	19,957	13,114
	岩沼市	186	1	736	1,606
	東松島市	1,125	26	5,507	5,560

（出典）消防庁「平成23年東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第148報）」平成25年9月



図 東日本大震災 事例掲載市町村 (H25年3月時点人口規模別)

### (3) 事例の概要

#### ①復旧・復興体制構築状況(事例番号:20110101~20110108)

- ・ 発災直後の庁内の状況や復興、復興計画策定に向けた体制整備等の状況やボトルネックとなった事項について、被災8団体の事例を取りまとめた。

#### ②復興方針の検討状況(事例番号:20110109~20110116)

- ・ 復興方針の内容や策定プロセスのほか、条例化の取組等について、被災8団体の事例を取りまとめた。

#### ③被災団体における応援職員の受入状況(事例番号:20110117~20110119)

- ・ 発災直後の短期派遣における受入状況と、地方自治法に基づく長期派遣における受入状況、応援職員の受入に係る課題等について、被災3団体の事例を取りまとめた。

#### ④被災団体への応援職員の派遣状況(事例番号:20110120~20110123)

- ・ 発災直後の対応や、短期派遣における派遣状況と、地方自治法に基づく長期派遣における派遣状況、応援職員の派遣に係る課題等について、応援4団体の事例を取りまとめた。

#### ⑤復旧・復興計画の策定過程における合意形成の状況(事例番号:20110124~20110131)

- ・ 復旧・復興計画の構成内容や計画上の位置づけ、検討体制のほか、策定に向けた検討プロセスにおける住民合意形成の実施状況、住民合意形成実施上の課題について、被災8団体の事例を取りまとめた。

#### ⑥防災集団移転促進事業における合意形成の状況(事例番号:20110132~20110139)

- ・ 復旧・復興計画の構成内容や計画上の位置づけ、検討体制のほか、策定に向けた検討プロセスにおける住民合意形成の実施状況、住民合意形成実施上の課題について、被災8団体の事例を取りまとめた。

#### ⑦災害復旧・復興に係る権限代行事業の状況(事例番号 20110140~20110142)

- ・ 平成25年6月に公布された「大規模災害からの復興に関する法律」において、大規模災害による被害を受けた地方公共団体を補完するため、地方公共団体等からの要請に基づき、漁港、道路、海岸保全施設、河川等の災害復旧事業について国等が代行できることが明示された。
- ・ 制度活用の参考とするため、東日本大震災の被災団体のうち、市町村に代わり都道府県が代行した例、都道府県に代わり国が代行した例、都道府県に市町村が代行を要請した例の3事例について、被災概況、実施体制、実施概要・プロセスを取りまとめた。

#### ⑧用地取得業務における迅速化等措置の活用状況(事例番号:20110143~20110145)

- ・ 防災集団移転促進事業をはじめとして用地取得が必要となる事業における用地取得業務の実施状況や、国が実施している「土地収用手続きに係る迅速化等措置」の活用状況・効果・課題等について、被災3団体の事例を取りまとめた。

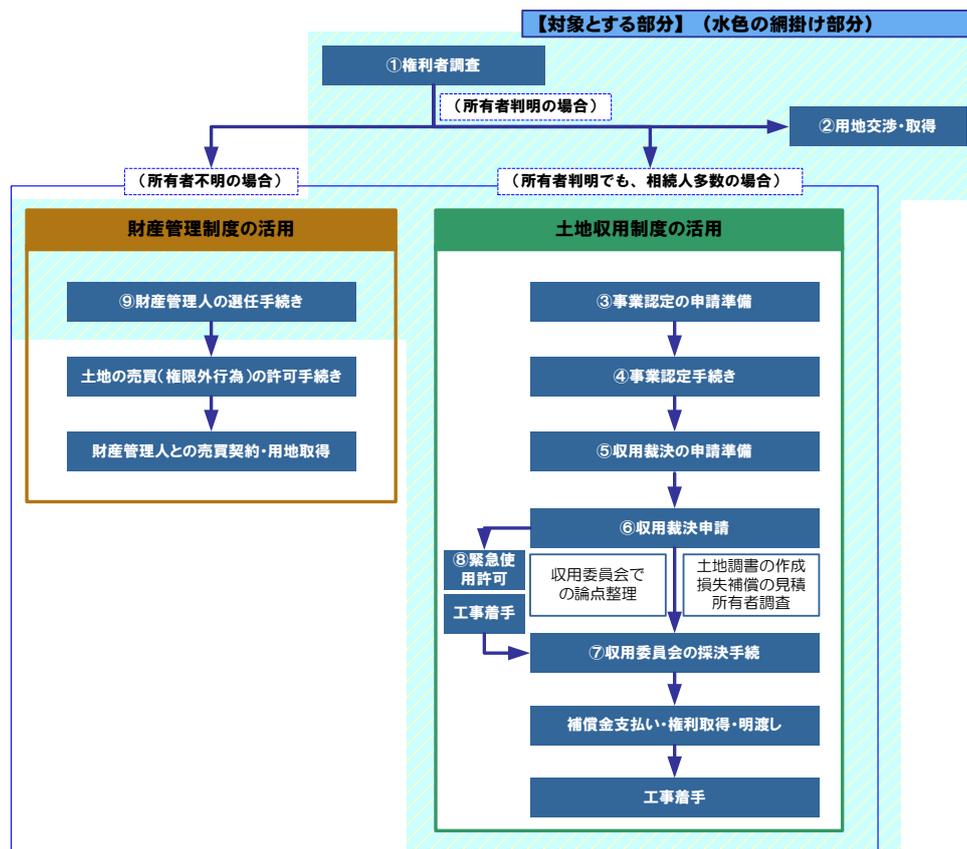


図 用地取得に係るフロー

表 用地取得に係るフロー毎のポイント

用地取得に係るフロー	取組内容
① 権利者調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>○用地取得に関する業務の司法書士、補償コンサルタント等への外部委託活用状況</li> <li>○登記情報の電子データ提供制度の活用状況</li> <li>○不明裁決申請に係る権利者調査のガイドライン活用状況</li> <li>○司法書士の駐在状況</li> <li>○用地加速化支援隊の活用状況</li> </ul>
② 用地交渉・取得	<ul style="list-style-type: none"> <li>○用地取得に関する業務の司法書士、補償コンサルタント等への外部委託活用状況</li> <li>○司法書士、土地家屋調査紙等への登記業務の外部委託活用状況</li> </ul>
③ 事業認定の申請準備	<ul style="list-style-type: none"> <li>○測量・設計の並行実施の状況・効果</li> </ul>
④ 事業認定手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>○説明会の開催方法の効率化の実施状況(土地収用法説明会と用地説明会の併催)</li> </ul>
⑤ 収容決済の申請準備	<ul style="list-style-type: none"> <li>○登記簿に基づく所有者調査におけるガイドライン活用状況</li> <li>○登記簿に基づく所有者調査における司法書士、補償コンサルタント等への外部委託活用状況</li> </ul>
⑥ 収用裁決申請	<ul style="list-style-type: none"> <li>○起業者への事前相談対応・書類作成支援の実施状況</li> <li>○所有者不明の場合の裁決申請書作成に係る立会い・署名押印の実施状況</li> <li>○裁決申請時の土地調査添付の不要化の効果</li> <li>○早期の収用裁決の努力義務の効果</li> </ul>
⑦ 収用委員会の採決手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>○全国の運用事例の活用状況</li> <li>○所有者不明の場合の不明裁決の実施状況及び効果</li> <li>○指名委員制度の活用状況</li> <li>○申請書に記載の無い所有者への通知手続きの省略化による事務手続き軽減効果</li> </ul>
⑧ 緊急使用許可	<ul style="list-style-type: none"> <li>○早期着工に向けた緊急使用の活用状況</li> <li>○緊急使用期間の延長(6ヶ月→1年)の効果</li> <li>○緊急使用要件のわかりやすさ</li> </ul>
⑨ 財産管理制度の活用及び財産管理人の選定手続き	<ul style="list-style-type: none"> <li>○自治体自ら財産管理人を探し、選定する事務負担軽減の効果</li> <li>○財産管理制度の活用状況</li> </ul>
⑩ その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>○制度運用上の課題</li> <li>○相続や共有等により多数の権利者がいる場合の処理フローのわかりやすさ</li> </ul>

## 2. 災害復興施策事例の索引表

201101	緊急 対応期	応急復旧期 (避難期)	本格復旧、 復興準備・始動期	本格 復興期
1. 復興への条件整備				
1.1 復興に関連する応急処置				
施策1：被災状況等の把握				
施策2：がれき等の処理				
1.2 計画的復興への条件整備				
施策1：復興体制の整備  【20110117, p13】 【20110118, p17】 【20110119, p19】  【20110120, p22】 【20110121, p25】 【20110122, p29】 【20110123, p31】 (関西広域連合)	<b>①復旧・復興体制の構築</b>			
	●→	【20110101, p9】	(宮古市)	
	●→	【20110102, p9】	(釜石市)	
	●→	【20110103, p9】	(大槌町)	
	●→	【20110104, p9】	(野田村)	
	●→	【20110105, p9】	(仙台市)	
	●→	【20110106, p9】	(石巻市)	
	●→	【20110107, p10】	(岩沼市)	
	●→	【20110108, p10】	(東松島市)	
	<b>③応援職員の受入</b>			
●→	(釜石市)			
●→	(大槌町)			
●→	(石巻市)			
<b>④応援職員の派遣</b>				
●→	(北九州市)			
●→	(東海市)			
●→	(福岡県)			
●→	(関西広域連合)			
施策2：復興計画の作成 ※特に住民合意形成の観点から	<b>②復興方針の検討</b>			
	●→	【20110109, p11】	(宮古市)	
	●→	【20110110, p11】	(釜石市)	
	●→	【20110111, p11】	(大槌町)	
	●→	【20110112, p11】	(野田村)	
	●→	【20110113, p12】	(仙台市)	
	●→	【20110114, p12】	(石巻市)	
	●→	【20110115, p12】	(岩沼市)	
	●→	【20110116, p12】	(東松島市)	
	<b>⑤復旧・復興計画の策定</b>			
●→	【20110124, p34】	(宮古市)		
●→	【20110125, p40】	(釜石市)		
●→	【20110126, p43】	(大槌町)		
●→	【20110127, p45】	(野田村)		
●→	【20110128, p46】	(仙台市)		
●→	【20110129, p50】	(石巻市)		
●→	【20110130, p54】	(岩沼市)		
●→	【20110131, p55】	(東松島市)		
施策3：広報・相談対応の実施				
施策4：金融・財政面の措置				

2. 分野別復興施策 2.1 すまいと暮らしの再建							
施策1：緊急の住宅確保							
施策2：恒久住宅の供給・再建							
施策3：雇用の維持・確保							
施策4：被災者への経済的支援							
施策5：公的サービス等の回復							
2.2 安全な地域づくり							
施策1：公共施設等の災害復旧							
施策2：安全な市街地・ 公共施設整備 ※特に防集事業における住民合 意形成の観点から(⑥) ※用地取得業務に係る状況及び 迅速化措置活用の観点から (⑦)	<b>⑥防災集団移転促進事業</b>						
	【20110132, p58】	(宮古市)	●	→			
	【20110133, p66】	(釜石市)	●	→			
	【20110134, p68】	(大槌町)	●	→			
	【20110135, p71】	(野田村)	●	→			
	【20110136, p73】	(仙台市)	●	→			
	【20110137, p75】	(石巻市)	●	→			
	【20110138, p77】	(岩沼市)	●	→			
	【20110139, p82】	(東松島市)	●	→			
	<b>⑧防集事業等における用地取得の取り組み</b>						
【20110143, p97】	(釜石市)	●	→				
【20110144, p103】	(大槌町)	●	→				
【20110145, p107】	(野田村)	●	→				
施策3：都市基盤施設の復興	<b>⑦災害復旧・復興に係る権限代行事業</b>						
	【20110140, p85】	(宮城県)	●	→			
	【20110141, p88】	(岩手県)	●	→			
	【20110142, p94】	(相馬市)	●	→			
施策4：文化の再生							
2.3 産業・経済復興							
施策1：情報収集・提供・相談							
施策2：中小企業の再建							
施策3：農林漁業の再建							

### 3. 災害復興施策事例

#### (1) 復旧・復興体制の構築

##### 【20110101】復旧・復興体制の構築（宮古市）

- ・ 市内における被災地域の割合が多く、市のプロパー職員の多くは被災者対応（避難所の運営、罹災証明書などの各種証明書の発行作業等）や災害査定準備に追われていたほか、震災直後は停電によりコピー機やパソコン等の資機材も使用できない状況であったため、体制構築に遅れが生じた。
- ・ 平成 23 年 6 月の復興基本方針公表のタイミングで、組織改編が行われ、「復興推進室」「都市計画課」「被災者支援室」が設置され、復興体制が整備された。
- ・ 平成 23 年 3 月に総合計画を策定した直後で、計画策定に従事した経験のある職員がいたため、計画策定における体制の構築等についてはスムーズに実施できた。

##### 【20110102】復旧・復興体制の構築（釜石市）

- ・ 復興計画の作成は、「釜石市災害復興プロジェクト推進本部」を事務局とし、体制は職員 13 名で従事した。当時は災害復旧対策と時期が重なったため、マンパワーの余裕がなく、声をかけやすい有識者やこれまで市の事業等で関係ができていた外部有識者等を中心として実働可能な体制を構築した。
- ・ その後、庁内の組織再編を行い、平成 23 年 9 月 26 日に復興推進本部を設置した。

##### 【20110103】復旧・復興体制の構築（大槌町）

○町長をはじめとした幹部クラス職員の死亡等による体制構築の遅延

- ・ 町長をはじめ、幹部クラス職員、技術職員約 60 名が津波で亡くなり、副町長も平成 23 年 6 月に退任したこと等により、特に初期の体制構築に遅れがみられた。
- ・ また、町役場のある町方地区では、地区内に立地する 2,000 棟の建物が 1 棟を除き全て全壊・流失する被害を受け、行政機能が著しく損なわれた。
- ・ 新町長が就任する平成 23 年 8 月までの間、震災復興にかかるスケジュールの検討、復興基本方針案の作成、県外避難した住民を対象とした町民懇談会等を実施し、体制構築に向けた準備を進めた。

##### 【20110104】復旧・復興体制の構築（野田村）

○行方不明者捜索の完了による早期の体制整備の実現

- ・ 行方不明者捜索が 3 月 28 日には完了していたこと、がれき処理についての住民理解が得られたことで解体に向けた動きが加速化したことで、被災団体の中では比較的早い段階から復興に向けた活動を開始できた。
- ・ 庁内組織として、村長をトップとし、関係各課長等で構成される「野田村東日本大震災津波復興本部」を設置し、平成 23 年 5 月 2 日に同会議を開催した。

##### 【20110105】復旧・復興体制の構築（仙台市）

- ・ 庁内の意思決定機関として市長、副市長、区長や局長等で構成される「仙台市震災復興推進本部会議」を立ち上げ、平成 23 年 5 月 2 日に第 1 回本部会議を開催、「仙台市震災復興ビジョン」について検討を行った。
- ・ 庁内組織としての震災復興本部は当初 16 名体制であった。
- ・ その後、主に被災者の生活再建支援等への対応のため応援職員が加わり、平成 23 年度末には 24 名体制となった。

##### 【20110106】復旧・復興体制の構築（石巻市）

- ・ 発災当初、避難所運営と物資の搬入等への対応に追われ、スムーズな体制構築が難しかった。
- ・ 「復興対策室」を発災から 1 ヶ月後の平成 23 年 4 月 11 日に設置し、神戸市の復興計画を取り寄せ勉強するところから開始した。
- ・ また、庁内の意思決定機関として「震災復興推進本部」を同年 4 月 15 日に設置し、同月 27 日に会議を開催し、「震災復興基本方針」を決定した。

### 【20110107】 復旧・復興体制の構築（岩沼市）

#### ○庁内体制の構築

- ・ 庁内組織として、平成 23 年 4 月 25 日に「岩沼市震災復興本部」を設置した。

### 【20110108】 復旧・復興体制の構築（東松島市）

#### ○庁内体制の構築

- ・ 市の内部組織として、平成 23 年 6 月 19 日に市長を本部長とする「東松島市震災復興本部」を設置した。

#### ○避難所巡回による住民意見の把握

- ・ 市庁舎が機能停止に陥るとともに周辺の被災状況も酷く、直後の体制構築は難しかったことから、発災直後の 3 月から、復興計画策定体制にさきがけて避難所を回り、住民意見交換会を開催し住民意向を把握した。
- ・ 東松島市では自治基本条例をもとに、平成 20 年に「東松島市まちづくり条例」を制定し、8 地区で予算をつける自治協議会制度を導入し、住民主体のまちづくりを実施してきたため、従前から比較的強固なコミュニティ組織があった。このため、住民意見交換会の際には自治協議会ごとに設置していた市民センターを核として開催した。
- ・ 開催にあたっては、自治会長をはじめとしたネットワークにより市民に参加を呼びかけてもらった。混乱する状況の中、行政だけでは、会議への参加者集めを行うことは難しかった。
- ・ 住民意見を十分に反映させた形で計画策定を行うことを重視したため、計画策定体制準備よりも前に実施した。
- ・ また、住民意見を踏まえ、特に集団移転等の生活再建については合意形成を急ぐことが方針となった。

## (2) 復興方針の検討

### 【20110109】復興方針の検討（宮古市）

○復興方針の策定

- ・ 平成 23 年 6 月 1 日に、「宮古市震災復興基本方針」を公表した。
- ・ 同基本方針では、「復興に向けた基本的な考え方」の他、当面緊急的に取り組む内容等についてとりまとめ発信した。

### 【20110110】復興方針の検討（釜石市）

○復興方針の策定

- ・ 平成 23 年 4 月 11 日に、「釜石市復興まちづくり基本方針」を公表した。
- ・ 同基本方針では「復興に向けた基本的な考え方」の他、復興まちづくりの目指す方向性や、スケジュール、復興に関する応急対応として取り組む内容についてとりまとめた。

### 【20110111】復興方針の検討（大槌町）

○復興に向けた方針の決定

- ・ 町長をはじめ、幹部クラス職員、技術職の職員約 60 名が津波で亡くなり、副町長も平成 23 年 6 月に退任したこと等により初期の体制構築に遅れがみられた。
- ・ 新町長が就任した平成 23 年 8 月に、同年 12 月を目処に復興計画を策定すること、住民の意向を最大限尊重することの 2 つの方針が決定した。

○災害復興基本条例の制定

- ・ 町民、事業者及び町の協働により復興を推し進めていくことを明文化するため、大槌町災害復興基本条例を制定した（平成 23 年 9 月 30 日施行）。

### 【20110112】復興方針の検討（野田村）

○復興計画策定にむけた復興方針の決定

- ・ 平成 23 年 5 月 2 日に第 1 回「野田村東日本大震災津波復興本部」を開催した後、村長が参加し、復興計画にかかる「住民懇談会」を平成 23 年 5 月 12 日及び 16 日に開催した。同懇談会は地区ごとに 4 回開催しており、主な意見として、住宅再建等に関する意見のほか、計画素案の提示要望等があった。
- ・ 平成 23 年 5 月 27 日に、第 2 回「野田村東日本大震災津波復興本部」を開催し、基本理念や基本的な考え方（基本方針）、復興計画の目標年次や計画期間、復興計画の策定体制等を示した、「野田村東日本大震災津波復興基本方針」を決定、同年 5 月 31 日に、村議会（東日本大震災に係る調査特別委員会）に復興方針等を報告した。
- ・ 復興基本方針は「安全・安心で活力あるむらづくり」を基本方針として、「防災まちづくり」「生活再建」「産業・経済再建」の 3 つの柱から構成されている。

復興基本理念・復興基本方針・復興計画の関係

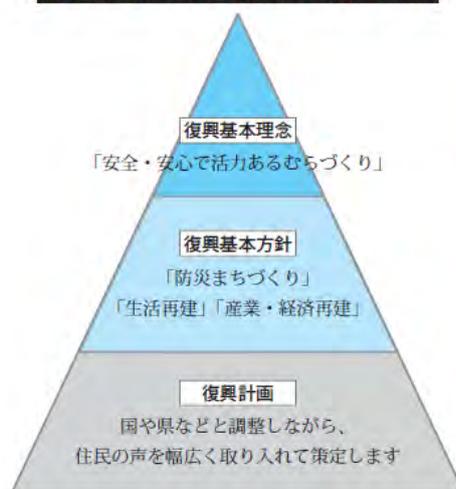


図 野田村における復興基本理念、基本方針、復興計画の関係

(出典) 野田村「広報のだ No. 459」(平成23年7月)

### 【20110113】復興方針の検討（仙台市）

○早期の復興方針の提示と体制構築

- ・ 庁内での検討結果を踏まえて、平成 23 年 4 月 1 日に「仙台市震災復興基本方針」を公表した。同基本方針では、復興に向けた理念に加えて当面の施策の方向を提示した。
- ・ 施策として、「仙台市震災復興本部」を設置するとともに、5 月を目途に震災復興の総括・企画調整を担う組織を設置すること、さらには「仙台市震災復興計画」の策定に速やかに着手すること等を示した。

### 【20110114】復興方針の検討（石巻市）

○復興に向けたビジョンを明示するための基本方針の作成

- ・ 復興に向けたビジョンを打ち出すことが必要であると判断したため、3 つの復興の基本理念と計画期間等、復興についての基本的な考え方を示した「震災復興基本方針」を平成 23 年 4 月 27 日に公表した。

### 【20110115】復興方針の検討（岩沼市）

○復興に向けた方針の決定

- ・ 当市のように比較的規模の小さな自治体には支援の手が回ってこない可能性を危惧し、スピード感を持った対応が必要という市長の方針を受け、より迅速に復興を推進するため、庁内に「岩沼市震災復興本部」を設置し、計画期間を 7 年と定めた基本方針を決定した（平成 23 年 4 月 25 日）。
- ・ 特に復興計画についてはスピード重視で検討することとなった。

### 【20110116】復興方針の検討（東松島市）

○現場の混乱と住民トラブルを回避するための復興指針の作成

- ・ 発災後の不眠不休の対応で倒れる職員も多く、発災後 2 週間経過した時点で現場は混乱を極めるとともに、職員の定例報告も停滞気味であった。また、現状の復旧進捗状況がわからないこと等による住民トラブルも頻発し、問い合わせ対応に追われていたため、方向性を示すことで市民、現場、庁内の整理を改めて行う意味で、「東松島市「東日本大震災」復旧・復興指針（平成 23 年 4 月 11 日）」を作成することとした。
- ・ 復興指針は、住宅再建の方針の他、実施しなければならない項目毎にスケジュールと担当課を明示した。
- ・ 復興指針は、県内では未だ公表している市町村も少なかったことから、マスコミに取り上げられ、市民を含め、広く周知することが可能となった。

### (3) 応援職員の受入

#### 【20110117】 応援職員の受入（釜石市）

##### ① 応援職員の受入概要

- ・ 短期派遣職員は発災直後から多数受け入れており、延べ約1万人、1日あたり50～60人にのぼる。
- ・ 業務内容としては、避難所運営業務が主であり、その後、がれき撤去や仮設住宅の入居受付対応に移行した。地方自治法による派遣は、発災後業務量の増加に伴い、年々増加しており、全国34団体から69名が派遣されている（平成27年1月1日現在）。また、復興庁等の国の機関や民間企業からの派遣職員や任期付職員が併せて56名となっている。

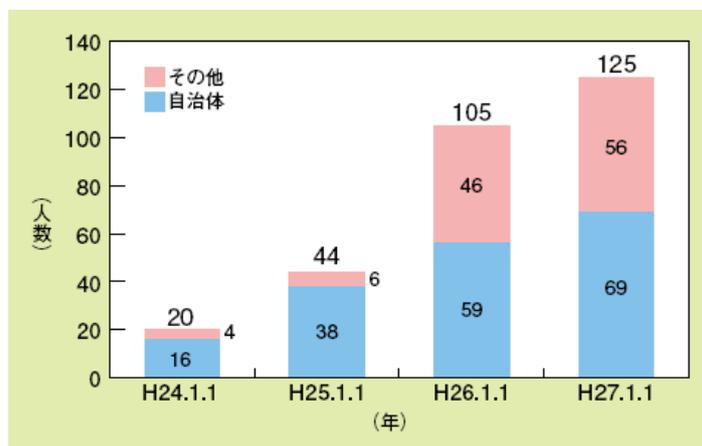


図 釜石市への各年応援職員の状況

(注) 「その他」は国や民間団体など。また、避難所など震災直後の支援業務への短期派遣の人数は含まれない。

(出典) 広報かまいし（平成27年1月21日号）

※( )は人数

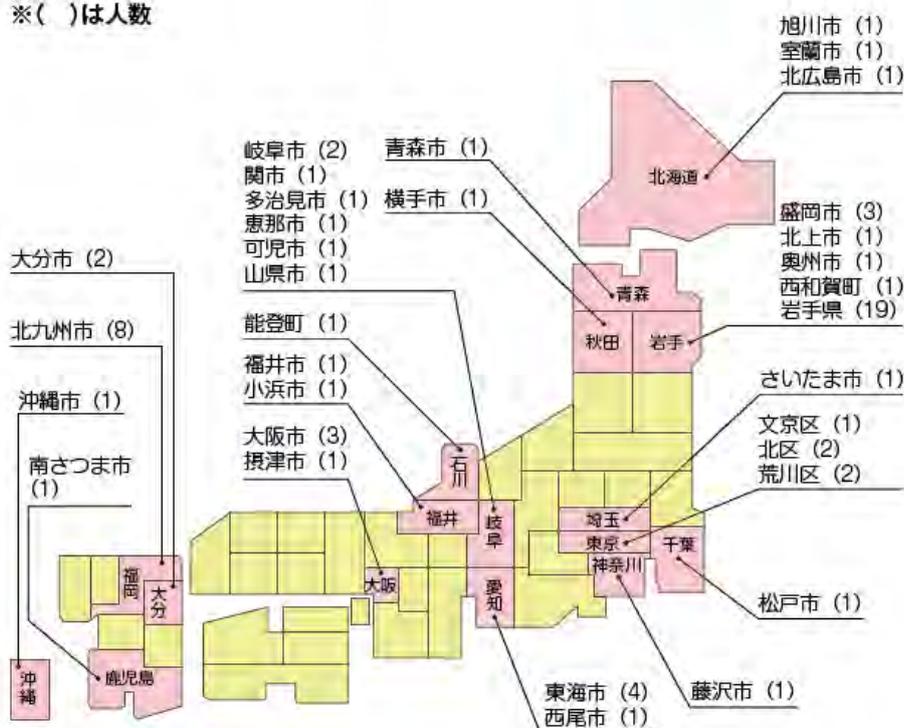


図 釜石市への自治体からの応援職員の状況（平成27年1月1日現在）

(出典) 広報かまいし（平成27年1月21日号）

## ②発災直後以降の短期派遣の状況(～長期派遣開始以前まで)

### ○応援職員の業務内容

- ・ 発災から約 10 日後に、岩手県内や秋田県内で日頃から関係のあった自治体から、応援職員が到着した。
- ・ 甚大な被害による混乱が続いており、応援職員の宿泊場所の確保や食事の提供等の受援体制も未整備であったことから、応援職員には宿泊場所と食事が付随する避難所運営業務の対応を依頼することとなった。
- ・ 平成 23 年 8 月 10 日に避難所が全て閉鎖するまでの間、応援職員には主として避難所運営をしてもらった。応援職員数は、延べ約 1 万人、1 日あたり 50～60 人にのぼる。
- ・ このほか、被災経験のある兵庫県からは財務関係の職員が派遣され、災害救助法に関するレクチャーを受ける等の支援も得た。
- ・ その後、平成 23 年 4 月初旬からは、罹災証明書の発行や住民票発行等の窓口業務が大量に発生したことから、大阪市に対し約 10 名の派遣要請を行った(大阪市からの短期派遣職員については「○大阪市からの短期職員派遣の状況」を参照)。
- ・ また、4 月 14 日以降は瓦礫撤去や津波で流出した車両の引取窓口の対応、仮設住宅の入居受付対応等の業務にも応援職員に従事してもらった。

### ○秋田県からの短期職員派遣の状況

- ・ 秋田県では、県下市町村に派遣可能人員について照会をかけ、県として取りまとめて本市へ派遣している。30～40 名の職員がバスに乗車した状態で派遣され、各避難所を巡回しながら必要人員が下車して配置についていた。期間は 3 泊 4 日で、都度同数の派遣職員がバスでやってくるという状況であった。
- ・ また、配置の避難所毎に引き継ぎ用ノートを作成し、効率的に引継ぎを実施する体制が構築されており、当市の負担は限りなく少なかった。
- ・ 一方、避難所の統廃合等で、刻々と場所が変化する中、避難所への案内を当市で都度実施しなければならなかったことについては課題と認識している。

### ○大阪市からの短期職員派遣の状況

- ・ 大阪市には、発災直後から関西広域連合の応援調整に基づき支援を受けている。発災直後、当市職員も気づかないうちに、当市災害対策本部付近に大阪市の現地対策本部が立ち上がっており、対策本部を拠点としてニーズを集約し必要な支援を大阪市独自で検討・実施してもらった。
- ・ また、応援職員の宿泊場所も含めて、全て大阪市自ら用意してもらっており、これは受援団体としては非常に助かった。
- ・ こうした大阪市の支援スタイルは、当市からのニーズ伝達や情報提供が困難な中、非常に貴重であり、応援する側としての参考にもなった。

## ③地方自治法に基づく長期派遣の状況(長期派遣開始以降)

### ○開始時期

- ・ 地方自治法に基づく長期派遣は、平成 23 年 3 月に全国市長会から打診を受け、同年 6 月から開始した。

### ○応援職員の業務内容及び人員規模

- ・ 長期派遣が開始された平成 23 年 6 月当初は、北上市、奥州市、岐阜県市長会等から 5～6 名が派遣された。
- ・ 「鉄のつながり」のある北九州市からは、平成 23 年 8 月に釜石市役所内に「釜石デスク」という出張所を設け、そこで長期派遣職員も含めた応援職員の管理を行うといった特徴的かつ手厚い支援をしてもらっている(【20110120】参照)。
- ・ 平成 23 年度は長期派遣職員へのニーズはそれほど高くなかったものの、復興計画に基づいた実施計画を策定する平成 24 年度以降、土木系技術職や保健師等の専門職員のニーズが急激に高まり、応援職員の増加につながった。
- ・ 現在は、専門職員のニーズは収束傾向にあり、技術系の専門職員から行政事務職員へと変化している。

#### ④職員の充足状況・ニーズ等

- ・ 現在でも慢性的に職員が不足している状況である。応援職員を要請する際には、半年後の状況を見越して各課のニーズを整理する必要があり、必要な応援職員数を正確に把握することは極めて難しい。このため、各課のニーズを全て応援職員で充足することはできていない。
- ・ 不足する職員については、新卒採用の他、市の任期付職員として雇用する等により補っている。しかし、震災からの年月の経過に伴い、応募者数も減少傾向にある。
- ・ 職員の慢性的な不足の背景には、復興まちづくりに加え、新たにラグビーワールドカップ会場に選定されたことに伴う新規事業を複数抱えていることや、国の要請に基づく対応（地域包括ケア等への対応）等、相対的な業務量の増加も要因となっている。

#### ⑤実施上の課題・留意点

##### ○応援職員の宿泊場所確保の困難さ

- ・ 発災当初から様々な人が被災地に訪れており、多くのホテルや宿泊施設が被災する中では、応援職員向けの宿泊場所の確保は困難を極めた。このため、短期派遣の応援職員については避難所運営要員とすることで対応した。
- ・ また、発災間もない頃は応援職員が仮設住宅を利用することが制度上も住民向けの説明上も難しかった。
- ・ 仮設住宅については、被災者の入居が一段落した6月以降には応援職員も使用できることとなり、以降は仮設住宅を応援職員の宿泊場所として活用している。

##### ○平時からの受援体制構築の必要性

- ・ 災害現場はその時々で刻々と状況が変化するため、臨機応変に対応するしかない面もあるが、応援職員にどのような業務に従事してもらうかについては、事前に検討しておく等、平時から受援体制を検討しておくことも必要である。

##### ○派遣元の違いに伴う長期派遣職員の処遇格差

- ・ 自治体からの応援職員の場合、基本的な処遇に大きな差はないが、復興庁から派遣される職員（期間業務職員）は、公務員制度上の処遇が異なる場合があり、応援職員間で処遇格差が取りざたされる場合があった。
- ・ また、岩手県からの応援職員は、岩手県で任期付職員として雇用され当市に派遣されているが、岩手県内市町村へ派遣される場合は災害派遣手当が付かないほか、年休数が異なる等、処遇格差が問題となっている。
- ・ 平成 25 年度の後半から平成 26 年度にかけて市で働く応援職員から不満の声が挙がるようになっており、処遇が異なる状況を柔軟に対応・改善できる制度設計が必要である。
- ・ 特に、長期派遣職員と市の任期付職員、県の任期付職員の処遇格差への対応が求められる。

##### ○被災自治体における職員管理負担の増大

- ・ 被災自治体で複数自治体から派遣されている応援職員を管理することは、派遣元自治体数が増えれば増えるほど、事務手続きが増えることとなっており、課題となっている。

##### ○応援職員が従事する業務内容のミスマッチ

- ・ 復興事業は長期的に実施していく必要があるなかで、応援職員は事業途中で交代となるケースが多いことから、当市では可能な限り復興業務にプロパー職員を配置する方針とし、応援職員には通常業務への従事をお願いした。しかし、応援職員の中には直接復興関連業務に従事したいとの思いで派遣されている職員も割合は多くはないものおり、ミスマッチが発生している。

#### ⑥協定の活用状況・活用意向

- ・ 岩手県内市町村、東京都荒川区、愛知県東海市と締結している3つの災害時応援協定については、東日本大震災前から締結しているものである。
- ・ 東日本大震災の発生に際し、東海市では、協定を根拠として、発災翌日の平成 23 年 3 月 12 日に先遣隊を派遣し、東海市独自に被災状況を把握した上で、ニーズに応じた支援物資が送られてきた。
- ・ 東日本大震災のような大規模災害の場合、受援自治体から応援要請することは難しいため、東海市のような対応は参考になる。
- ・ 東日本大震災後、応援自治体との間で協定締結が進んでおり、当市の防災教育を学びたいという趣旨で、防災教育面での連携も含めた協定を締結している例もある。
- ・ しかし、数多くの自治体と協定を締結すれば良いというものでもない。当市が応援自治体として動

く際、自治体規模を鑑みながら適切に応援対応できることが重要であることから、協定締結の打診を受けても、場合によっては締結を見送ることもしている。

表 釜石市の災害時応援協定等の締結状況

締結先	協定締結年月日	協定名称
岩手県内市町村	H8.10.7	大規模災害時における岩手県市町村相互応援に関する協定
岩手県・岩手県内市町村・消防の一部事務組合	H8.10.1	岩手県防災ヘリコプター応援協定
東京都荒川区	H11.3.25	災害時における相互応援に関する協定
愛知県東海市	H15.2.21	災害時における相互応援に関する協定
東海市・トヨフジ海運(株)	H18.6.30	船舶による災害救助に必要な物資等の緊急輸送に関する協定
鹿児島県南さつま市	H24.10.11	災害時における相互応援に関する協定
大阪府摂津市	H25.3.22	災害時における相互応援及び防災に関する相互協力に関する協定
岩手県（大船渡市、花巻市、北上市、遠野市、奥州市）、秋田県（横手市、湯沢市、由利本荘市、大仙市）北東北地域連携軸構想推進協議会構成市	H25.5.20	災害時における相互応援に関する協定
嚶鳴協議会加入自治体のうち協定締結に賛同した自治体（岐阜県恵那市、岐阜県大野町、沖縄県沖縄市、神奈川県小田原市、長野県基礎町、佐賀県多久市、大分県竹田市、大分県日田市、愛知県田原市、愛知県東海市、兵庫県養父市）	H25.6.4	災害時における相互応援に関する協定
三重県尾鷲市	H25.8.22	災害時における相互応援及び防災に関する相互協力に関する協定

（出典）釜石市「釜石市の災害時応援協定等の締結状況」（平成27年3月13日現在）

## 【20110118】 応援職員の受入（大槌町）

### ① 応援職員の受入概要

- ・ 発災直後からの短期派遣については、多くの自治体から支援を受けたが、当時は混乱を極めており正確な数・派遣元を把握できていない。
- ・ 平成 27 年度見込みとしては、大槌町職員 128 名に対し、それを上回る規模の応援職員を受け入れる予定である。具体的には、地方自治法に基づく応援職員については、111 名（市町村及び県）、民間派遣応援職員が 3 名、町の任期付職員 44 名、県退職扱いの応援職員 6 名である。
- ・ 派遣元自治体は 53 団体である。県内自治体、東京都下自治体、大阪府下自治体からの割合が比較的多い。

### ② 発災直後以降の短期派遣の状況（～長期派遣開始以前まで）

- ・ 発災 1 週間後には、岩手県を通じて 4～5 日交代の応援職員が派遣された。応援職員は遺体安置所に 2～3 名、その他、窓口業務、ガソリン運搬及び給油スペース対応等に従事した。
- ・ このほか、大阪府や静岡県等では、震災発生直後から独自に職員を派遣し、独自にニーズ把握、応援内容の検討等を実施していた。町で調整・管理する余裕はなかったため、非常に助かった。
- ・ 避難所運営については町のプロパー職員で対応していたが、時間経過とともに避難所数が増加し、プロパー職員のみでの対応が難しくなったため、OB 職員を臨時職員として雇用し、避難所運営要員とした。

### ③ 地方自治法に基づく長期派遣の状況（長期派遣開始以降）

- ・ 地方自治法に基づく当町への派遣は平成 23 年 5 月から開始した。
- ・ 派遣期間は 3 ヶ月もしくは 6 ヶ月であり、土木部局や民生部局等に配属された。
- ・ 神戸市や長岡市の職員を OB 職員も含めて総務省・市長会のスキームに則り派遣してもらったことは、町としても震災復興の経験を有する職員の必要性を痛感していたことから、非常にありがたかった。
- ・ また、大槌町では、庁舎が津波被害を受け、業務マニュアルや各種業務の様式等もすべて流失しており、応援職員に派遣元自治体のマニュアルやフォーマットを提供してもらい、それを元に新たに町のマニュアル等を作成することができた。

### ④ 職員の充足状況・ニーズ等

- ・ 大槌町では、町長をはじめ、多くの課長級職員が死亡した。特に、地域整備課職員は 12 名のうち 9 名が死亡し、10 名程在籍していた技術職員もほぼ半数が死亡したため、技師関係は応援職員に頼らざるを得ない状況であった。
- ・ 一方、プロパー職員の確保も重要な課題であり、震災直近の採用試験では年齢制限を撤廃して採用を行っていた。また、町の任期付職員として土木技師・建築技師を確保している。
- ・ 同時に、仮設住宅入居者の健康悪化等が問題となり、社会福祉士や保健師のニーズも高まっている。また、予算執行ができる一般事務職がないことも課題と認識している。
- ・ 平成 26 年度及び平成 27 年度では総職員数は大きくは変わらない見込みだが、応援職員は減少傾向にある。その減少分を新たに採用する町任期付職員で埋めている状況である。平成 27 年度当初では任期付職員 16 人を採用予定であるが、管理職としての採用も多い。若年層の管理職も発生していることから、プロパー職員の育成も大きな課題となっている。
- ・ 一方、職員の定員管理計画を策定予定で、現状の事業規模では今後 10 年間は 130 名程度が適正と考えているが、人口減少や税収減の問題がある中、それが本来見合った規模かどうかの判断が難しい。

### ⑤ 実施上の課題・留意点

#### ○ 応援職員の宿泊場所確保の困難さ

- ・ 大槌町内では、民宿・ホテル等が元々少なかったうえ、ほぼ被災しており、宿泊場所の確保は困難を極めたため、周辺自治体の宿泊施設等を活用することとした。
- ・ 短期派遣の応援職員の宿泊場所については、釜石市内にある振興局会議室や遠野市の宿泊施設を利用した。また、一部は、釜石市の民宿等も活用した。
- ・ 長期派遣の応援職員の宿泊場所については、平成 23 年明子路までは釜石市・宮古市の仮設住宅を活用し、その後職員交代のタイミングで、庁内の仮設住宅に移ってもらった。

#### ○プロパー職員のメンタルヘルス対策の必要性

- ・ 未だ基本的な生活環境が整っていない職員も多く、特に大槌町のプロパー職員では、メンタルヘルス対策を必要とする職員が多い。
- ・ そのため、岩手医科大学と提携して週3回の相談業務に加え、月1回精神科医による診察を実施している。
- ・ 応援職員向けのメンタルヘルス対策については県の協力のもと、年3回の個別面談で定期的にフォローしている。また、定期的に盛岡市内で応援職員向けのメンタルヘルス研修会を実施しており、応援職員間の交流にもつながっている。

#### ○応援職員間の業務引継ぎ上の課題と工夫

- ・ 短期派遣については、ルーティン的な業務も多く、直接引継ぎそのものの必要性がないものが多かった。ある場合でも、応援自治体内で個別に引継ぎ対応を取ってもらっており、当町として何かする必要はなかった。
- ・ 一方、長期派遣では、町のプロパー職員と一緒に取り組む業務も多く、専門性も高く、引継ぎが課題となっている。この課題に対応するため、業務ごとに応援自治体を固定化するようにしている。

#### ○長期派遣職員の処遇格差の課題

- ・ 派遣元自治体で管理職級の役職であっても、一般級として派遣される場合もあり、死亡した職員が多い町では、若年層が管理職を担うことも多く、年齢と職位が逆転し、結果として双方が気を遣う状況となる場合もあることは課題と認識している。
- ・ 長期派遣では、応援職員の処遇について、派遣元自治体と大槌町とで個別に協定を締結しているが、原則派遣元自治体の処遇に合わせて協定を締結しているため、単身赴任手当等の細かい処遇内容が自治体によって異なる。その結果、職位は同じでも処遇が異なるケースがあり、応援職員からは、処遇を他の職員と同等にしてほしいとの要望がでてきている。また、岩手県では、県の統一基準として県内派遣の場合、災害派遣手当が付帯しないこととなっており、こうした点も処遇の差につながっている。同じ業務に従事している中で、処遇格差があることがモチベーションの低下にもつながっており、全国一律の基準が必要であると感じている。

#### ○被災自治体における職員管理負担の増大

- ・ 派遣元自治体数・応援職員数ともに多く、人員管理業務が膨大となっていることが課題である。
- ・ 特に年度末になると更新や給与等に関する問い合わせが殺到するが、派遣元自治体と応援職員の双方から発生しており、そのことが業務負担を高めている。派遣元自治体でも、複数の派遣先自治体とこうした連絡調整を行っていると思料され、派遣元と派遣側双方で負担が多い現状について、管理業務の効率化にむけた制度改善が必要である。

#### ○応援職員が従事する業務内容と課題

- ・ 復興関連業務については、町職員にノウハウがないこともあり、応援職員を中心として対応し、通常業務を大槌町職員で実施している。
- ・ メンタル不調を訴える大槌町職員が非常に多いこともあり、ある程度就業時間が固定される窓口業務を主に大槌町職員で実施している。

## 【20110119】 応援職員の受入（石巻市）

### ① 応援職員の受入概要

- 平成 26 年 4 月 1 日現在、応援職員 218 名のうち、地方自治法による派遣は 206 名であり、民間企業からの派遣が 5 名、復興庁からの派遣が 12 名である。また、派遣元自治体は 76 団体であり、平成 25 年度より増加している。

表 石巻市における地方自治法派遣による応援職員数

年度	派遣者数	派遣団体数
平成 24 年度当初	58 人	34 団体
平成 25 年度当初	162 人	64 団体
平成 26 年度当初	206 人	76 団体
計	340 人	

（出典）石巻市「平成27年度職員不足解消に向けた対策について」

### ② 発災直後以降の短期派遣の状況（～長期派遣開始以前まで）

- 発災直後しばらくは、各課の職員の状況や今後発生する業務量の見通しが立たず、そのために外部に対して支援ニーズを発信できない状況が続き、プッシュ型の人的支援を受け入れていた。
- 発災直後は関西広域連合と神奈川県チームが先行して到着するなど、2～3自治体による応援であったが、メディアで石巻市の惨状が報じられたことにより、応援自治体数が急増した。姫路市、松本市、愛知県・静岡県及び両県下市町村等から多くの職員派遣を受けた。短期派遣は、避難所運営が落ち着くまで継続した。
- 短期派遣における受援状況について、当時混乱を極めていたため全体像を把握することは難しい。受援調整や業務内容の指示対応等も困難であったため、避難所運営、市民課窓口業務、被害認定調査等、業務ごとに担当課が受入調整を行って対応した。

### ③ 地方自治法に基づく長期派遣の状況（長期派遣開始以降）

- 平成 23 年度中から、姫路市、松本市から地方自治法に基づく長期派遣が開始した。ただし同年 8 月までは派遣期間が 3～6 ヶ月と短く、応援職員数も数名程度と小規模であった。
- 大阪市については、大阪市からの提案を受け、区画整理事業の 1 地区分の事業を大阪市独自で担当する体制となっており、管理職、補佐級、係長級を含むチームとして派遣されている。こうしたチームによる派遣では、特定の業務をそのまま依頼することができる等の効果がある。

### ④ 職員の充足状況・ニーズ等

- 平成 26 年 4 月 1 日現在で総職員数 1,639 名に対し、必要職員数は 2,037 名であり、その差 398 名のうち応援職員 218 名及び職員採用（任期付き採用含む）62 名で、残り 118 名が不足している状況である。職員採用は、総務省から他市の OB 職員情報を入手して任期付採用した 118 名、民間企業等から任期付採用者 4 名、市独自の採用が 45 名（うち最大 5 年任期の任期付 40 名、その他弁護士、管理監、省庁から 5 名）である。
- 今後の方針として、長期派遣については引き続き要請していくが、応援職員数のピークは事業進捗状況からも平成 27～28 年度と見込んでおり、長期派遣職員のみで充足することは難しいと考えている。
- 一方、中途職員の採用による不足人員の補充は、復興事業が終了し必要人員数が減少した後の当該職員の処遇が困難なことから、退職職員・OB 職員の再任用、民間企業からの応援職員の増員を検討している。
- 任期付職員の採用活動は全国で実施しているが、住宅付でなければ応募が得られない状況である。
- 防災集団移転促進事業等、住民合意形成が必要な事業も多いため、技術的な職員や、市にノウハウがない再開発や区画整理などの事業に応援が引き続き必要である。

### ⑤ 実施上の課題・留意点

#### ○ 派遣元団体への個別訪問

- 当市への職員を派遣している 71 自治体に対して、市長・副市長・部長等が支援に対する御礼の意を込めて個別に訪問し、復興の現状報告や要望等の伝達を行っている。特に距離的に遠方に位置する自治体では、石巻市の状況の伝達が不十分であるため、直接現状を説明する機会は重要であると考えている。
- また、派遣元自治体でも人員が不足する中での長期的な職員派遣は負担も大きく、派遣元自治体の

理解を得る意味でも、直接の訪問が必要と考えている。

#### ○応援職員の宿泊場所確保の困難さ

- ・ 市内のアパートや官舎等も被災し住宅の絶対数が不足していることから、応援職員の宿泊場所の確保は困難を極めた。不動産業者に個別に相談し、1軒ずつ確保することをせざるを得ない状況であった。
- ・ 一方で、長期派遣については、派遣元自治体から宿泊場所の確保状況について問い合わせを受けることも多く、派遣元自治体では、宿泊場所が確保されていないことが職員派遣を躊躇する要因ともなっていた。
- ・ 応援職員の宿泊場所として、仮設住宅も一部活用しているが、被災者が入居しないような立地の仮設住宅である場合が多く、市内からも遠隔地であるため、公用車の割り当てや被災元自治体へのレンタカーの借り上げ依頼等を通じた交通手段の確保も必要となった。また、都市部自治体からの応援職員の場合、自動車運転免許を保有していても運転経験がほぼない職員も多く、その場合の調整にも苦慮した。
- ・ こうしたこともあり、長期派遣については派遣元団体の職員同士で宿泊場所の引継ぎを依頼している。
- ・ また、住居内の設備についても石巻市が提供している。事務の繁雑さを防ぐ観点からも、テレビ、冷蔵庫、洗濯機、電子レンジ、こたつの5点を1セットとして提供している。しかし、派遣元自治体が独自に掃除機や電子ジャー、その他の備品をあつらえている場合もあり、派遣元自治体間での住環境の差につながっている。

#### ○プロパー職員及び応援職員のメンタルヘルス対策の必要性

- ・ 平成24年度からプロパー職員と同様年2回のアンケート調査を実施し、必要に応じて市で採用した臨床心理士によるケアを実施している。あわせて、メンタルヘルス研修会も開催している。
- ・ このほか、応援職員には定期的に派遣元に戻ってもらうことも有効である。頻度については、帰庁報告等で月に1回程度が望ましいと考えているが業務処理の進捗状況を考慮し、2か月に1回程度であれば石巻市で旅費を負担し、それ以上については派遣元団体の負担として調整している。

#### ○応援職員間の業務引継ぎ上の課題

- ・ ある業務に従事する応援職員の派遣元自治体が変更となる場合のほか、同じ自治体内で職種が変わる場合でも、各課で引継ぎをフォローしている。
- ・ 各課に引継ぎの負担がかかっている状況を改善する観点からも、同じ業務は同じ派遣元自治体から職員を派遣してもらえよう、可能な限り調整している。

#### ○長期派遣職員の処遇格差の課題

- ・ 応援職員の給与については、協定により派遣元団体の給与条例に基づき支給しその必要経費について石巻市が負担することとなるが、単身赴任手当など派遣元団体の条例等に規定されていない場合は他団体との不均衡が生じてしまうこととなるので、石巻市の給与条例に基づき単身赴任手当を支給するなどの措置を講じた。
- ・ また、特別旅費（赴任旅費・帰任旅費）について、派遣元自治体により旅費条例の中で定められている場合と定められていない場合があるなど、取扱いが異なっており、派遣元自治体と石巻市で負担の分担を決定する必要がある。

#### ○被災自治体における職員管理負担の増大

- ・ 大規模自治体であるほど、専門分化しており、「土木技師」でも、下水道、道路等の専門分野が固定化している場合が多く、派遣先との職種内でのミスマッチが発生している。また、石巻市は沿岸部であることから多くの漁港を抱えておりその復旧に必要な土木職が不足することとなったが、内陸部の派遣自治体においては、漁港などの専門職がないなど自治体間での調整について限界がある。
- ・ 派遣協定では、具体的な業務内容を記載する必要があるが、特に発災後間もない段階では、実際に必要とされる業務と協定内で記載する業務内容とでミスマッチが発生した。現行の制度では、協定に記載する業務として、ある程度抽象的に記載せざるを得ない。
- ・ また、業務内容のマッチングという観点でいえば、総務省による全国調整よりも、県・県下市町村との対口支援でのマッチングの方がスムーズだろう。

○応援職員が従事する業務内容と課題

- ・ 現在は、早期復興に向け、復興事業に力点が置かれ、通常業務からも人員を集めて復興事業に充てている状況である。このため、通常業務に従事する職員が不足する傾向にあり、応援職員には通常業務等に従事してもらいたいが、復興交付金は原則として復興業務に従事する応援職員の費用のみが対象となっていることや、派遣元自治体との兼ね合いもあり、調整が課題となっている。

⑥協定の活用状況・活用意向

- ・ 個別の協定に基づく支援も重要ではあるが、ある程度応援・受援のエリアを定めた中規模の対口支援の仕組みを構築していくことが、マッチング等の事務負担軽減や人事管理の負担軽減等につながるものと思われる。

(4) 応援職員の派遣

【20110120】 応援職員の派遣 (北九州市)

①職員派遣の実施概要

○派遣実績

- 東日本大震災以降、4県18市町に543人(延べ17,515人/日)を派遣した(平成27年3月末現在)。

○釜石市に対する職員派遣の概要

- 発災直後に北九州市の保健師が釜石市に派遣されたことを契機として釜石市の惨状を知ったことから、従来から製鉄業が盛んであった「鉄のつながり」やエコタウン構想等、まちづくり上の共通点が多い等による両市の関係も後押しし、釜石市に対する対口支援を実施することとなった。
- 長期的に職員を派遣するにあたり、当初は土木等に精通した課長級の職員を派遣し、インフラ復興に向けてどのような人材が必要かを把握した。
- 釜石市への派遣人数は390人(延べ16,100人/日)にのぼり、平成26年度実績では、北九州市の出先事務所として釜石市庁舎内に設置した「北九州市・釜石デスク」に2名(内、現地採用嘱託職員1名)、釜石市復興支援本部に7名(内2名は途中交替)、都市計画課に1名、水産課に1名、計11名を派遣している。なお、釜石市へ派遣された職員は復興業務のみに従事している。

表 北九州市における派遣実績及び派遣状況(平成27年3月現在)

年度	派遣者数(人)	備考等
～平成24年度	522	—
平成25年度	16	内、5名は24年度より継続
平成26年度	11	内、3名は25年度より継続
計	543	

派遣先	支援内容	派遣期間・人数等(※継続は現在進行中)	職員	派遣先	支援内容	派遣期間・人数等(※継続は現在進行中)	職員
釜石市 390人 (16100人/日)	釜石市復興支援本部 釜石市復興支援本部	【25年度派遣】(25年4月1日～27年3月31日(予定)) 事務1人、福祉スタッフ1名(嘱託・延長)	危機管理室	釜石市 390人 (16100人/日)	市民生活行政事務支援	【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 事務1人、福祉スタッフ1名(嘱託・延長)	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 事務1人、福祉スタッフ1名(嘱託・延長)	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 事務1人、福祉スタッフ1名(嘱託・延長)	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人、福祉1人、事務2人	危機管理室
岩手県 405人 (18290人/日)	水産課業務支援	【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 水産1人	水産課	岩手県 405人 (18290人/日)	復興業務支援	【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 水産1人	水産課			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 水産1人	水産課			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 水産1人	水産課			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 水産1人	水産課			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 水産1人	水産課			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 水産1人	水産課			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 水産1人	水産課			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 水産1人	水産課			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 水産1人	水産課			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
福岡県 589人 (26000人/日)	復興業務支援	【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室	福岡県 589人 (26000人/日)	復興業務支援	【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
福岡県 589人 (26000人/日)	復興業務支援	【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室	福岡県 589人 (26000人/日)	復興業務支援	【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室
		【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室			【25年度派遣】(25年4月1日～26年3月31日) 土木1人	危機管理室

(出典) 北九州市「東日本大震災に関する北九州市の主な支援状況」(平成27年3月31日現在)

#### ○発災当初の状況

- ・ 北九州市で最も早く被災地に入ったのは緊急消防援助隊である。また、発災から3日後に厚労省の斡旋により、保健師を派遣した。このほか、水道、文化財関係等国からの派遣要請、市長会からの派遣要請等、複数のスキームに跨がって職員派遣を実施している。
- ・ 釜石市への支援では、保健師の他に、平成23年4月から避難所運営に従事する職員を数多く派遣した。これら職員の派遣にあたっては、北九州市内でレンタカーを借り上げ、物資を積載した市営バスとレンタカー、職員をフェリーで運び支援に向かった。

### ②実施体制

#### ○庁内の体制

- ・ 東日本大震災発生当時は総務企画局内に復興支援本部を設置して職員派遣を実施していたが、平成24年度に東日本大震災を踏まえた危機管理体制強化の組織改編が行われ、市長直轄部局として危機管理室が設置されるとともに、復興支援本部の業務も危機管理室へ移管された。

#### ○釜石市への対口支援の実施体制

- ・ 支援に係る具体的なアドバイスや北九州市関係部局との連絡調整等を迅速かつ円滑に行うことを目的として、釜石市役所内に課長級職員が常駐する「北九州市・釜石デスク」（現地事務所）を設置した（平成23年8月）。
- ・ 釜石デスクの業務は、北九州市の業務として実施している。釜石デスクで勤務する派遣職員は地方自治法に基づく長期派遣ではなく、北九州市として雇用した職員の出張扱い（単身赴任）としている。

### ③職員派遣実施上の工夫

#### ○北九州市・釜石デスクの役割

- ・ 釜石市へは常時職員を10名程度派遣しており、市からの伝達事項や郵便物等の回付の必要もあることから、釜石デスクが事務窓口として機能している。また、釜石市との連絡調整事項も多数発生することから、円滑に業務を遂行するため、このような体制を採用した。
- ・ 一方、派遣職員は北九州市から遠く離れた見知らぬ土地で長期間業務に従事する必要があることから、釜石デスクでは、職員の健康状況の把握等も行っている。

#### ○釜石市への対口支援の工夫・対口支援のメリット

- ・ 釜石市への対口支援は、枠組み上、釜石市と個別に事前調整したうえで、総務省のスキームに乗せた形で実施している。
- ・ 庁内では技術職員が不足する中、釜石市からの要請だけでなく、総務省からの依頼に基づくものとして、内部調整を行い、職員派遣を決定している。
- ・ 派遣先を釜石市へ集中させたことによるメリットとして、派遣職員同士が集まって悩みや問題等を共有しやすいといったこともある。
- ・ また、スマートコミュニティ事業や世界文化遺産登録に向けた取組みなど、まちづくりに関連した共通項が多い中、職員が復興業務に関与できることは、職員自身の経験上大きなメリットとなる。
- ・ 釜石市への派遣職員は、釜石市内の仮設住宅に入居している。
- ・ 釜石市の公用車は津波で流されるなどの被害を受け不足している状況のため、北九州市の公用車や現地で借り上げたレンタカーを派遣職員1名につき1台を割り当てるようにしている。職員が居住する仮設住宅は釜石市内の中心部から離れた場所にあることもあり、職員の通勤用として使用しているほか、釜石市の公用車として業務にも大いに活用されている。

#### ○派遣職員を確保するための工夫

- ・ 派遣職員を確保するため、北九州市で独自に任期付き職員を採用している。土木・建築については昨年度から任期付き職員を雇用し、派遣している。
- ・ このほか人事課を通じてOB職員にも声かけをしているところであるが、北九州市から遠いことや長期派遣になること、東北の寒冷地での生活になること等から、応募者数は多くない。

### ④実施上の課題

#### ○大規模災害発生時の応援・受援ニーズの一元化の必要性

- ・ 大規模災害時には、応援側・受援側双方のニーズを一括して集約し派遣するというシステムがないと混乱する可能性があるため、国や知事会・市長会等を含め、どの機関が取りまとめるのかを事前に取り決めておくことが望ましい。

○被災自治体における職員充足状況把握の難しさ

- ・ また、被災自治体における職員の充足状況について、網羅的に集約した情報が存在しない。総務省は被災自治体のニーズを派遣側に照会することはしているが、民間派遣等も含めて自治体単体で見た場合の充足状況については把握できていない。このため、結局被災自治体に照会しなければ正確な充足状況を把握できない状況となっていることは課題と考える。

○長期的な応援に向けた派遣職員確保のための持続可能な体制構築

- ・ 釜石市からの要望は土木や建築の技術職の割合が多く、もともと市の技術職員も少ないことから、担当部署ではそれなりに負担にはなっていると思料される。
- ・ 全国的に自治体の職員数を削減している中、どの自治体でも特に技術職員は慢性的に不足している状況で、応援期間が長期化した場合の体制が不十分である。

⑤協定の活用状況・活用意向

- ・ 北九州市では、これまで協定に基づく応援要請は受けていない。
- ・ 協定がないと派遣しないということにはならないが、協定がある場合は、要請がある前に派遣側で一旦検討することとなるため、より円滑に派遣実施の決定ができると思われる。
- ・ 政令市間でも複数の協定が締結されており、大規模災害が発生した場合、どの協定を使って動くかという問題がある。また、協定に拘束されてしまうと柔軟な対応が難しくなることも考えられる。

## 【20110121】 応援職員の派遣（東海市）

### ①職員派遣の実施概要

#### ○派遣実績

- 東日本大震災以降、2県7市町に対し、延べ101人を派遣した（平成27年3月現在、4月以降の予定数を含む）。釜石市については従前の協定等に基づき、その他の自治体については、県・市長会等の調整に基づき派遣を実施したが、釜石市への対口支援に軸足を置くという方針のもと、主に釜石市へ職員派遣している。

#### ○釜石市に対する職員派遣の概要

- 昭和40年代、富士製鉄釜石製鉄所から東海市の東海製鉄所（現新日鉄住金名古屋製鉄所）へと転勤になった製鉄所の職員・家族約3千人が東海市に移住したことを契機として、釜石市との市民レベルの交流が始まり、平成15年には「災害時における相互応援に関する協定」を締結し、防災訓練にあわせた通信訓練等を実施していたほか、平成19年には姉妹都市提携し、人事交流を実施していた。
- こうしたつながりもあり、市長の進言により、東日本大震災発生直後に開かれた本部員会議において、協定に基づく釜石市への対口支援を決定した。
- 釜石市への派遣人数は、平成27年度時点で延べ43人にのぼる。
- 発災直後は1週間単位で職員を交代し、その後、自治法派遣移行後は、3ヶ月～1年単位で派遣している。
- また、応援職員は、発災直後は救援物資輸送、避難所支援業務に従事し、その後は長期的に復興まちづくりに係る業務に従事している。

表 東海市における派遣実績（釜石市）（平成27年3月現在）

派遣先市町村名	派遣職員(職員)	人数	期間	区分	職務内容	派遣要請者
岩手県釜石市	消防職	4人	H23/3/11～H23/3/15	短期派遣	先遣隊	釜石市(災害協定に基づく派遣)
	事務職、消防職	3人	H23/3/13～H23/3/15	短期派遣	救援物資輸送	
	事務職、消防職	3人	H23/3/18～H23/3/20	短期派遣	救援物資輸送	
	副市長、事務職、消防職	4人	H23/3/25～H23/3/27	短期派遣	救援物資輸送	
	保健師、事務職	4人	H23/4/6～H23/4/11	短期派遣	避難所補助業務	
	事務職	4人	H23/4/9～H23/4/14	短期派遣	避難所補助業務	
	事務職	4人	H23/4/12～H23/4/17	短期派遣	避難所補助業務	
	事務職	4人	H23/4/15～H23/4/20	短期派遣	避難所補助業務	
	保健師	1人	H23/10/11～H24/3/23	長期派遣	保健師業務	
	技師	1人	H23/10/11～H23/12/31	長期派遣	復興まちづくりに係る土木関係業務	
	技師	1人	H24/1/1～H24/3/23	長期派遣	復興まちづくりに係る土木関係業務	
	保健師	1人	H24/4/1～H25/3/31	長期派遣	保健師業務	
	技師	1人	H24/4/1～H25/5/31	長期派遣	復興まちづくりに係る土木関係業務	
	保健師	1人	H25/4/1～H26/3/31	長期派遣	保健師業務	
	技師	1人	H25/4/1～H26/3/31	長期派遣	復興まちづくりに係る都市計画関係業務	
	技師(任期付)	1人	H25/4/1～H27/3/31	長期派遣	用地交渉業務	
	技師(任期付)	1人	H25/4/1～H27/9/30	長期派遣	用地交渉業務	
	保健師	1人	H26/4/1～H27/3/31	長期派遣	保健師業務	
	技師	1人	H26/4/1～H27/3/31	長期派遣	復興まちづくりに係る土木関係業務	
技師	1人	H27/4/1～H27/3/31	長期派遣	復興まちづくりに係る土木関係業務		
事務職	1人	H27/4/1～H28/3/31	長期派遣	用地交渉業務		
計	43人					

(出典) 東海市「東日本大震災に伴う被災地支援（職員派遣）状況」（平成27年3月31日現在）

表 東海市における派遣実績（その他自治体）（平成27年3月現在）

宮城県亘理町・山元町	消防職	8人	H23/3/12~H23/3/15	短期派遣	消火・救急活動	消防庁(緊急消防援助隊愛知隊)
	消防職	4人	H23/3/13~H23/3/16	短期派遣	人命検索及び救急活動	
	消防職	5人	H23/3/17~H23/3/22	短期派遣	人命検索及び救急活動	
	消防職	5人	H23/3/20~H23/3/25	短期派遣	人命検索及び救急活動	
	消防職	5人	H23/3/23~H23/3/28	短期派遣	人命検索及び救急活動	
	消防職	5人	H23/3/26~H23/3/30	短期派遣	人命検索及び救急活動	
	消防職	4人	H23/3/29~H23/4/3	短期派遣	人命検索及び救急活動	
	消防職	4人	H23/4/1~H23/4/6	短期派遣	人命検索及び救急活動	
	消防職	4人	H23/4/4~H23/4/9	短期派遣	人命検索及び救急活動	
	消防職	4人	H23/4/7~H23/4/12	短期派遣	人命検索及び救急活動	
岩手県大槌町	保健師	1人	H23/4/8~H23/4/15	短期派遣	避難所での保健相談活動	厚生労働省・愛知県
	保健師	1人	H23/7/22~H23/7/29	短期派遣	避難所での保健相談活動	
	保健師	1人	H23/8/1~H23/8/8	短期派遣	避難所での保健相談活動	
宮城県東松島市・石巻市	事務職(水道)	2人	H23/3/22~H23/3/27	短期派遣	応急給水活動	日本水道協会
	事務職(水道)	2人	H23/3/26~H23/3/31	短期派遣	応急給水活動	
	事務職(水道)	2人	H23/3/30~H23/4/4	短期派遣	応急給水活動	
宮城県仙台市	事務職	1人	H23/5/5~H23/5/13	短期派遣	罹災証明業務	愛知県市長会
のべ派遣職員数		58人				

(出典) 東海市「東日本大震災に伴う被災地支援（職員派遣）状況」（平成27年3月31日現在）

表 東海市が締結する災害時相互応援協定（東日本大震災以前に締結されたもの）

協定等名称	締結先	締結年月日	主な内容
姉妹都市災害時相互応援協定	米沢市	平成13年11月10日	食料・飲料及び日用品の提供、車両の提供、応急復旧等の資機材等の提供、職員の派遣、児童・生徒の受け入れ、住宅の提供
災害時における相互応援に関する協定	釜石市	平成15年2月21日	情報収集及び提供、食料・飲料及び日用品の提供・斡旋、応急復旧等の資機材等の提供、職員の派遣
災害時における相互応援に関する協定	沖縄市	平成20年11月7日	

(出典) 東海市「東日本大震災に伴う被災地支援（職員派遣）状況」（平成27年3月31日現在）

#### ○発災当初の状況

- ・ 市長のトップダウンにより、東日本大震災発生直後に開かれた本部員会議において、釜石市への職員派遣を決定した。具体的な決定事項として、協定に基づいて消防職を先遣隊として派遣することが決まり、直後に消防車両で被災地へ向かい、被災状況の確認とニーズ把握を行った。
- ・ 先遣隊からの報告を踏まえ、市内で支援物資を集めたうえ、市内物流事業者が釜石市内の物資集積所へ輸送した。職員もこれに同行し、物資輸送～積み卸し～引き渡しまでを一貫して実施した。
- ・ その後、釜石市と調整し、避難所運営支援への要望を受け、4名の職員を派遣し、避難所運営支援に従事した。この際、別途災害時相互応援協定を締結している沖縄市からの提案で、沖縄市・田原市の応援職員と合流し、合同で支援に向かった。
- ・ また、発災後2週間経過後に副市長が釜石市を訪問し、職員の状況や被災状況等を確認した。

#### ②実施体制

##### ○庁内の体制

- ・ 企画部長の主導により平成23年3月14日～16日にかけて部署横断で庁内10課から主査レベルの職員を集め、災害支援チームを発足させ、発災直後の支援に従事した(平成23年3月末に解散)。
- ・ 救援物資輸送については総務部・市民福祉部が、職員派遣については企画部が中心となって対応し、一定期間経過後に職員派遣に係る事務手続き、出張手続き等について職員課が引き継ぎ、対応した。

#### ③職員派遣実施上の工夫

##### ○協定締結に基づく職員派遣のメリット

- ・ 災害時相互応援協定の中で費用負担について規定があり、応援側の負担としていたため、比較的スムーズに実施することができた。
- ・ また、一部事務組合に対し、職員派遣をしている実績もあり、職員派遣に係る協定書の様式を活用

できた。

- ・ 支援スキームが国、県、市長会と多岐にわたるなか、協定を締結していたことで、市としての方針を円滑に決定することができた。

#### ○支援に係る市民理解の重要性

- ・ 支援が長期化するなか、支援を継続することについての市民理解は非常に重要となるが、東海市の場合、釜石市民との結びつきも強く、市が設置した「スクラム釜石」という基金からの援助を受け、市民団体等が復興支援に取り組む等釜石市との交流を深めており、市としての支援に疑問を投げかける意見等は出ていない。

#### ○円滑な応援活動のための工夫

- ・ 救援物資輸送については一度現地に派遣された職員を再度派遣することで、現地での物資引き渡し等が円滑に進むよう工夫した。また、短期派遣については1週間交代としていたが、引継時間を設けたり、避難者の要望等をまとめた引継ノートを活用したりする等、極力被災地職員の負担にならないよう配慮した。
- ・ また、発災後間もない時期は、避難所運営支援に従事する職員が支援物資を受け取りにくい状況であったことから、市職員の福利厚生団体である職員互助会でも職員から支援物資を集め、被災地職員向けの物資を別途確保し釜石市に送る対応をした。

#### ○応援職員等の負担軽減のための工夫

- ・ 釜石市内のアパート・マンション等も空きが少なく、また、仮設住宅は市街地から遠いことから、市でホテルを借り上げ、住居を確保した。
- ・ 市としても1年単位で職員を派遣する以上は、職員の負担軽減の観点からも必要な対応との判断であった。
- ・ 応援職員のメンタルケアの意味合いも兼ねて、職員には月に1度帰庁してもらい、業務内容や執務状況等について報告してもらっている。
- ・ また、年に1度、所属部門の管理職（部長職等）が釜石市に出向き、応援職員の現地でのメンタルケアを図るとともに、翌年度以降の職員派遣のニーズ把握等に努めている。

#### ○応援職員確保のための工夫

- ・ 長期派遣移行後（平成23年10月以降）は、釜石市のニーズも、保健師と復興まちづくりに係る技術職員に特化したものとなった。特に用地交渉経験のある職員というニーズを受け、用地交渉経験のあるOB職員を、任期付職員として採用し、対応している。

### ④実施上の課題

#### ○協定締結に基づく職員派遣時の混乱

- ・ 協定を締結していたことで、応援を決定する際の意味決定はスムーズにできたが、その後の運用や事務手続き面では混乱が生じた。

#### ○救援物資ニーズの変化に伴うミスマッチ

- ・ 救援物資については、ニーズ把握をした場合でも時間とともに刻々とニーズが変化するため、東海市から届ける場合にもミスマッチが生じ、混乱を極めた。あらかじめ時系列で求められる物資を協定で定めることも検討が必要である。

#### ○応援の長期化に伴う課題

- ・ 平成25年度以降、年間3～4名の職員を派遣しており、約860名の職員規模からすれば、多くの技術職員を派遣してきた。東海市内で応援期間の長期化に対する否定的な意見は出されていないが、現在派遣中の職員からは、そろそろ被災自治体が自らの力で復興を推進すべきという意見も出ている。
- ・ 土木関係の技術職ニーズは高いものの、東海市内の再開発事業等でも必要とされ、絶対数が少ないこともあり、調整が難しい。また、保健師については、釜石市での保健師採用による職員の確保状況や、派遣可能な保健師不足の事情等を踏まえ、平成27年度以降派遣を見送っている。
- ・ こうした状況の中で、平成27年度10月以降は派遣職員2名体制となる見込みである。

### ⑤協定の活用状況・活用意向

○東日本大震災を契機とした直近の協定締結状況

- ・ 東日本大震災後、従前から交流があった喫鳴協議会の加盟団体や近隣市町村等と災害時相互応援協定を締結している。海老名市との協定については、新東名高速道路の起点・終点に位置する二市として、高速道路を活用した円滑な災害時相互応援体制を想定したものである。
- ・ 広域にわたり複数団体と協定を締結しているが、協定締結団体が同時被災した際の優先順位等、今後、具体的な検討が必要である。

表 東海市が締結する災害時相互応援協定（東日本大震災以降に締結されたもの）（平成27年3月現在）

協定等名称	締結先	締結年月日	主な内容
石油基地自治体協議会加盟団体災害時相互応援協定	室蘭市、釧路市、苫小牧市、伊達市、石狩市、北斗市、青森市、八戸市、秋田市、男鹿市、久慈市、酒田市、仙台市、塩竈市、多賀城市、北茨城市、千葉市、市川市、船橋市、市原市、袖ヶ浦市、横浜市、横須賀市、新潟市、富山市、金沢市、半田市、碧南市、知多市、四日市市、堺市、泉大津市、松原市、高石市、海南市、有田市、倉敷市、玉野市、坂出市、松山市、大竹市、下関市、宇部市、周南市、防府市、岩国市、山陽小野田市、和木町、北九州市、中間市、唐津市、大分市、八代市、鹿児島市、うるま市	平成23年7月12日	被災団体への物資提供、人員派遣、負傷者等の受入れ及び被災者の一時受入れ
災害時における相互応援に関する協定	恵那市、大野町、沖縄市、小田原市、釜石市、木曾町、多久市、竹田市、田原市、日田市、養父市（喫鳴協議会加盟12団体）	平成25年6月4日	食料・飲料及び日用品の提供、車両の提供、医薬品等の提供、職員の派遣、被災者受入れの施設提供、災害ボランティアの斡旋、企業等への被災地支援の協力要請
災害時における相互応援に関する協定	海老名市	平成26年11月5日	食料・飲料及び日用品の提供、車両の提供、職員の派遣、応急復旧等の資機材等の提供、被災者受入れの施設提供、災害ボランティアの斡旋
災害時における相互応援に関する協定	半田市、常滑市、大府市、知多市、阿久比町、東浦町、南知多町、美浜町、武豊町	平成27年3月26日	食料・飲料及び日用品の提供、車両の提供、応急復旧等の資機材等の提供、職員の派遣、被災者の受入れ

（出典）東海市「東日本大震災に伴う被災地支援（職員派遣）状況」（平成27年3月31日現在）

## 【20110122】 応援職員の派遣（福岡県）

### ①職員派遣の実施概要

#### ○派遣実績

- ・ 平成 26 年度末時点までの総数で 502 名の職員を派遣した。このうち、短期派遣は 402 名、地方自治法に基づく長期派遣は 100 名である。平成 25 年度は、平成 24 年度に福岡県内で発生した豪雨災害の影響等により、派遣人員が減少している。
- ・ 短期派遣では、宮城県、福島県、岩手県の被災 3 県と東松島市、石巻市、郡山市、気仙沼市、亶理町、白石市、仙台市の各市町村に派遣した。
- ・ 一方、長期派遣は、総務省のスキームを活用し、宮城県・福島県・岩手県の被災 3 県に派遣した。

表 福岡県における派遣実績（平成 26 年 10 月現在）

年度	派遣者数（名）	備考等
平成 23 年度	422	内、短期派遣 402 名、長期派遣 20 名
平成 24 年度	34	内、2 名は平成 23 年度より継続
平成 25 年度	18	内、3 名は平成 24 年度より継続
平成 26 年度	28	内、5 名は平成 25 年度より継続
計	502	

（出典）福岡県「これまでの被災地派遣実績」

#### ○発災当初の状況

- ・ 発災直後は、全国知事会からの要請に基づいて職員派遣を実施した。最も早かったのは保健師の派遣である。
- ・ 全国知事会における調整の結果、福岡県は宮城県を支援することとなり、宮城県との調整の結果として、東松島市をはじめ宮城県内の市町村へ職員を派遣した。
- ・ 短期派遣を行う場合には、県内市町村からも応援職員を募集し、県の職員と合わせて派遣した。
- ・ 派遣職員には水や食料等を持参させたが、基本的に必要な物資は被災自治体側で用意されていた。

### ②実施体制

#### ○庁内の体制

- ・ 平成 23 年 3 月 12 日に知事を本部長とする「東北地方太平洋沖地震福岡県救援本部」を設置した。その後、平成 24 年 3 月 9 日に、復興を主眼とした息の長い支援を実施する「東日本大震災福岡県復興支援本部」に移行した。
- ・ 職員派遣については総務部人事課を担当課として対応している。

### ③職員派遣実施上の工夫

#### ○応援職員の心のケア

- ・ 応援職員の激励と被災地の情報収集を目的として、平成 26 年度から年 1 回、被災 3 県それぞれに人事課職員が出向いている。
- ・ また、派遣元部署から最低でも月 1 回、電話やメール等で応援職員に連絡を取ることで職員の心のケアをしている。
- ・ その他、派遣期間中の 1、3、6 ヶ月経過時及び派遣先から戻った時点でのストレスチェックや、福島県内に派遣される職員の希望者に線量計の貸出と産業医によるヘルスチェックを実施している。

#### ○応援職員の人数・職種の調整方法

- ・ 応援職員数については、福岡県の総職員数（約 7,800 名）との見合いの中で、毎年度全体で 25 名程度を目安としており、その中で被災 3 県のニーズをみながら職種を割り振り、その人数が派遣可能かを、派遣元部署と調整している。このため、技術系職種の場合は、派遣元部署との調整結果により、当初の予定人数を充足しないケースもあり、その場合は事務系職種に切り替えることもある。
- ・ 応援職員は基本としてプロパー職員で対応しており、主任クラスの 20 代後半～30 代の職員が主流である。毎年度全職員の中から募集しており、募集人員が派遣人員を上回っている。
- ・ なお、応援職員については、休職者などと同様に職員の定数管理の外としており、応援職員を派遣した各課は原則として定数を充足した状況となっている。

#### ○応援職員の住居や処遇

- ・ 応援職員の住居については、派遣先自治体で職員住宅等の提供を受けている。
- ・ 職員を派遣する側としては、住居があらかじめ用意されていなければ派遣は難しく、最低限住居の確保は必要になる。
- ・ 一方、家具等については、県の東京事務所職員等と同様自ら用意することとしている。
- ・ また、寒冷地手当について、福岡県では規定がないため、派遣協定上派遣先の団体に負担してもらっている。

#### ④実施上の課題

##### ○支援が長期化した場合の職員確保の難しさ

- ・ 支援が長期化した場合、一度派遣した職員が再度派遣されるということも想定され、その場合の対応が課題である。
- ・ 平成 24 年度に県内で発生した豪雨災害の復旧のため、土木系職員については追加で臨時採用を行うとともに、他県からも応援を受ける中、平成 25 年度は土木系職員の被災地派遣を見合わせた。技術系職員については、職員数も少なく、長期的な派遣が難しくなるケースもあるだろう。

##### ○発災直後における応援要請の調整

- ・ 発災直後は様々な応援要請が錯綜したため、応援要請を一本化・調整する仕組みは必要である。

#### ⑤協定の活用状況・活用意向

- ・ 被災 3 県への職員派遣については、全国知事会で締結している「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」に準じて実施している。
- ・ 短期派遣先の被災市町村については、特段事前の協定等は締結しておらず、知事会や応援担当としてペアリングされた宮城県との調整の中で派遣先を決定した。
- ・ 九州圏では「九州・山口 9 県災害時相互応援協定」を締結しており、平成 24 年度の豪雨災害時に同協定に基づき他県から職員を派遣してもらった実績がある。
- ・ 全国知事会における調整のほか、総務省スキームが有効に機能しており、協定を締結していないことが応援職員を派遣する上での大きな課題にはならないと感じているが、市町村に直接派遣する場合には、派遣先選定に苦慮する可能性はあり、協定はその際の根拠として機能するだろう。

## 【20110123】 応援職員の派遣（関西広域連合）

### ①職員派遣実施の概要

#### ○短期派遣の実績

- 行政職員の短期派遣については、兵庫県内市町で実施した平成 23 年 3 月 24 日の派遣分が第一陣である。当初の応援内容としては、避難所運営、がれき処理、市役所業務等に従事した。約 1 週間交代で派遣しており、ピーク時には 387 人が派遣された。
- 最終的に第 32 陣（平成 23 年 10 月末）で現地支援本部を閉鎖し、関西広域連合としての職員派遣は終了した。

#### ○長期派遣の実績

- 地方自治法に基づく派遣（専門職派遣を含む）は平成 23 年 6 月から実施しており、平成 25 年度以降概ね 200 人前後で推移している。

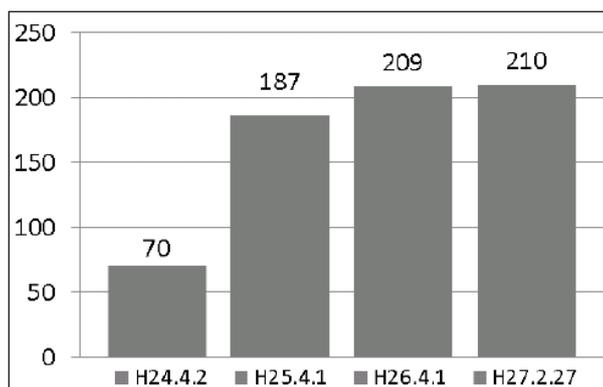


図 東日本大震災における関西広域連合構成団体による長期派遣人員数の推移

（出典）兵庫県「県内避難者の登録状況及び職員等派遣状況（兵庫県・関西広域連合構成団体）」（平成27年3月2日）

### ②実施体制

#### ○現地事務所の設置

- 阪神・淡路大震災の教訓として、支援物資等に対する被災地ニーズの発信が困難であったことを踏まえ、特に物的支援のニーズを把握するため、現地連絡事務所を3県（岩手県・宮城県は平成 23 年 3 月 14 日、福島県は 3 月 16 日）に設置し、被災地ニーズの把握に努めた。

表 現地連絡事務所の設置概要

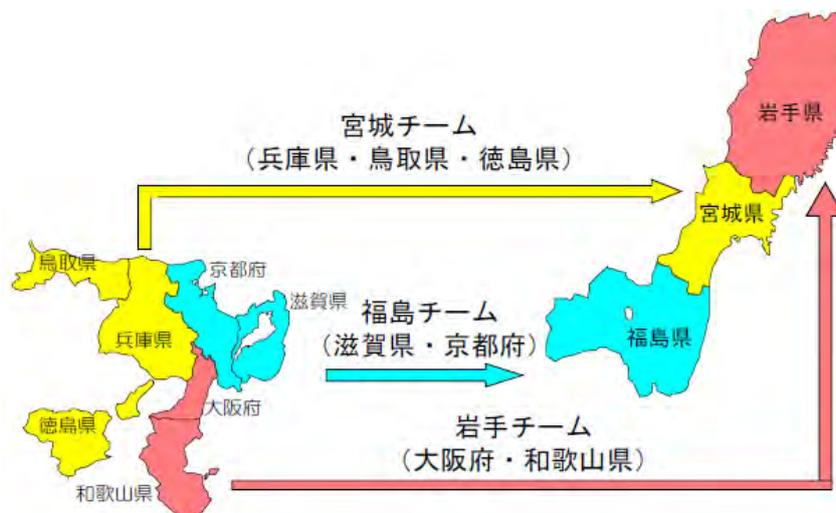
被災県	設置場所	設置時期	担当府県
岩手県	岩手県庁内	3月14日(月) 17:00	大阪府、和歌山県
宮城県	宮城県庁内	3月14日(月) 10:30	兵庫県、鳥取県、徳島県
福島県	会津若松合同庁舎内	3月16日(水) 9:30	滋賀県、京都府
	福島県庁内	3月16日(水) 13:00	

（出典）関西広域連合「関西広域連合の東日本大震災に対する支援活動概要」（平成23年4月26日現在）

#### ○関西広域連合による調整内容とカウンターパートによる応援の実施

- 発災直後は関西広域連合ではなく、広域連合内の自治体が個別に先遣隊を派遣し、被災地の状況把握を行い、職員派遣を行っていた。発災から約 1 週間が経過した頃から、関西広域連合によるニーズの把握と広域連合内の自治体との間での応援調整を開始した。
- 平成 23 年 3 月 13 日に「東北地方太平洋沖地震支援対策にかかる関西広域連合からの緊急声明」を発表し、カウンターパート方式による対口支援を表明・実施した
- カウンターパートは複数の応援府県を設定している。兵庫県は、鳥取県・徳島県とともに宮城県の支援を実施したが、まずは兵庫県が中心となって必要人員を把握し、鳥取県・徳島県に人員照会をかけるという形を取った。

表 関西広域連合によるカウンターパート方式による支援



(出典) 関西広域連合「関西広域連合における広域防災の取り組み」(平成 26 年 12 月 19 日)

### ③職員派遣実施上の工夫

#### ○短期派遣時のニーズと調整方法

- ・ 災害復旧業務は、発災直後は避難所運営や罹災証明書の発行といった当面の生活の支援が中心であるが、次第にインフラの再建や復興事業の実施など生活基盤の復興に関する業務へと移行する。そうした業務の変化に合わせて、応援職員のニーズも当初は税・事務職関係が多く、その後復興事業の進捗とともに建築職等専門職へのニーズが高まる。ただし、土木職については発災後一貫してニーズが高い。
- ・ 応援職員に関するニーズは、カウンターパートで個別に調整していたが、発災当初から技術者等の派遣についてはニーズも高く、応援職員数が不足していたため、関西広域連合で全体調整し派遣した。

#### ○関西広域連合による調整窓口の一本化による被災地負担の軽減

- ・ 阪神・淡路の教訓の一つが、「被災地に迷惑や負担をかけない支援」であり、事務局である兵庫県では、かつての被災県としてもそうした支援の実施を目標としていた。関西広域連合として広域連合内の府県の相互調整窓口を一本化したことは、被災地側の負担を軽減するとともに、迅速かつ機動的な支援を行う上では非常にメリットのあるものであった。

#### ○カウンターパート方式による被災地の特性に応じた責任ある支援の実施

- ・ カウンターパート方式で、被災県と応援府県の割り当てを決定することで、各府県が責任を持って被災地ニーズに対応するという、責任ある支援の実施につながった。
- ・ また、各自治体の個性や適性にあわせてカウンターパートを組めることもメリットであった。

### ④実施上の課題

#### ○カウンターパート方式によるデメリット

- ・ 今回の支援では、カウンターパートの調整がスムーズに実施できたが、調整が難航する場合、それがボトルネックとなり支援の実施が遅れることが懸念される。
- ・ また、一旦カウンターパートを設定してしまうと変更が難しく、応援自治体にも得意・不得意の分野（原発対応等）があるため、支援内容が得意分野に偏ってしまう可能性もある。
- ・ 加えて、応援自治体の被災経験の有無が、支援内容に大きく影響することも懸念される。被災経験の無い自治体の場合、全体像を想定できない中で動くこととなり、支援が長期化すればするほど支援の質の差が拡大する可能性がある。

#### ○技術職員の確保の難しさ

- ・ 技術職が不足する状況下で、民間企業から派遣人員を選定し、県の任期付職員として採用した上で派遣しているが、業界全体としても技術職員が不足するなか、技術職員の確保が難しい状況である。

○長期的な派遣人員の確保の難しさ

- ・ 受援自治体の立場では、引継ぎの問題等もあることから、長期的な人員確保が必要であることは理解できる。しかし、派遣自治体としては、県内災害等への対応もあり、一定数の職員を長期的に送り続けることが難しい上、長期化に伴い市民の理解を得られないケースも増加する可能性がある。
- ・ 兵庫県では、当初から、再任用ではなく、正規職員を中心として派遣していたが、時間の経過とともに、職員の定数外として別途採用した任期付職員を中心とした派遣に切り替えている。その際、仙台市等、被災自治体で任期付職員を募集・採用した上で、派遣しているケースもある。
- ・ 長期的に職員派遣を実施することに対する市民の理解を得る上でも、条例等による明文化等の工夫も必要になるだろう。

⑤協定の活用状況・活用意向

- ・ 協定に基づき、平時から意見交換や合同訓練等が実施できることを考えれば、事前の備えとして、協定は必要である。
- ・ 南海トラフ巨大地震を想定した場合には、今後、支援の枠組みを広げ広域ブロック間で調整し、応援要請先・調整先を極力少なくしていく方向で検討することが重要である。

## (5) 復旧・復興計画の策定

### 【20110124】復旧・復興計画の策定（宮古市）

#### ①検討経緯と計画の構成

##### ○計画構成の検討

- ・復興推進室（平成23年6月設置）内で検討を行い、「基本計画」と「推進計画」の二部構成とすることとした。
- ・また、基本計画で示された「まちづくりの考え方」に基づき、地区別の具体的な復興まちづくりの方針を示す「地区復興まちづくり計画」が住民提案をもとに作成された。

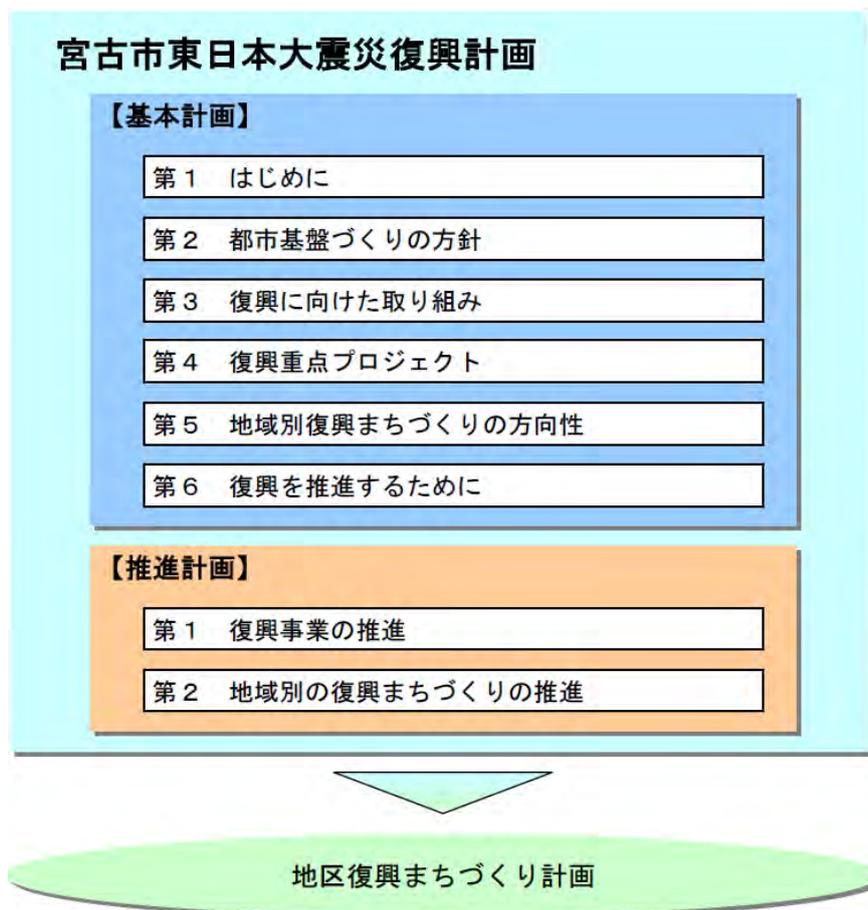


図 宮古市東日本大震災復興計画の構成

（出典）宮古市「宮古市東日本大震災復興計画」（平成23年10月31日）

##### ○復興計画の策定状況

- ・平成23年6月に検討を開始し、基本計画については平成23年10月31日に、推進計画については平成24年3月30日に策定した。
- ・基本計画策定時点では、復興交付金等の国の支援の詳細が決定していなかったこともあり、方向性のみを示すものとし、国の支援が具体化されたのち、この支援内容を踏まえた形で推進計画を策定した。

##### ○総合計画との関係

- ・復興計画は総合計画の下位計画として位置づけ、総合計画策定スキームを参考にしながら、復興計画検討委員会の意見や有識者からのアドバイスを受け、効率的に検討を進めることができた。

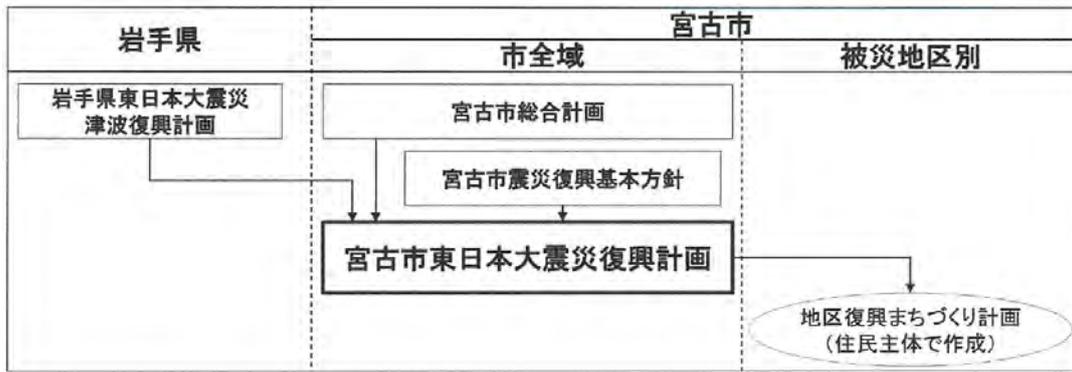


図 宮古市復興計画の位置付け

(出典) 宮古市「宮古市の復興に向けた取り組み」

## ②検討体制

### ○基本計画・推進計画の検討体制

- ・ 専門的な見地からのアドバイスや多様な団体の参画による市民意見を把握するため設置した「復興計画検討委員会」を中心組織として、市側は庁内横断型組織である「宮古市東日本大震災復興本部」が中心となり計画策定を実施した。

表 復興計画検討委員会委員一覧

選考区分	所属機関団体名等	委員	
		役職名	氏名
1. すまいと暮らしの再建に係る分野	【医療・福祉関係】 社団法人宮古医師会	副会長	佐藤 雅夫
	〃 宮古市社会福祉協議会	事務局長	葛 浩史
	〃 いわて生活協同組合宮古コープ組合員	理事	香木 みき子
	【被災者支援関係】 宮古ひまわり基金法律事務所	所長	小口 幸人
2. 産業・経済復興に係る分野	【教育関係】 宮古市PTA連合会	会長	大戸 浩
	【産業団体】 新岩手農業協同組合	宮古宮農経済センター長	齋 崎 浩昭
	〃 宮古地方森林組合	代表理事組合長	佐々木良一郎
	〃 宮古漁業協同組合	代表理事組合長	大井 誠治
	〃 重茂漁業協同組合	代表理事組合長	伊藤 隆一
	〃 田老町漁業協同組合	代表理事組合長	小林 昭榮
	〃 宮古商工会議所	会頭	花坂 康太郎
3. 安全な地域づくりに係る分野	〃 宮古・下閉伊モノづくりネットワーク	工業部会長	田 鎮 巖
	〃 社団法人宮古観光協会	会長	澤田 克司
	【交通関係】 東日本旅客鉄道株式会社盛岡支社	企画部長	多田 秀彰
	〃 岩手県北自動車株式会社	常務取締役	新谷 元彦
	【防災関係】 早稲橋自主防災会	会長	山崎 時男
	【地域コミュニティ関係】 社団法人陸中宮古青年会議所	理事長	杉本 裕樹
4. 学識経験を有する者	【防災・情報】 みやこコミュニティ放送研究会	事務局員	木村 彩子
	【NPO関係】 NPO法人ふれあいステーション・あい	理事長	佐々木りほ子
	〃 岩手県立大学宮古短期大学部	学部長	植田 眞弘
5. その他必要と認める者	〃 岩手大学工学部	教授	南 正昭
	【オブザーバー】 国土交通省東北地方整備局釜石港湾事務所	所長	村上 明宏
	〃 〃 三陸国道事務所	所長	工藤 栄吉
	〃 岩手県沿岸広域振興局経営企画部	宮古地域振興センター所長	花山 智行
	〃 〃 水産部	宮古水産振興センター所長	坂本 晋
計	26名		加藤 郁郎

(出典) 宮古市「第1回宮古市東日本大震災復興計画検討委員会委員名簿」

### ○まちづくり計画の検討体制

- ・ 被災地区は行政区分別にみると 33 地区と非常に多いため、被災規模に応じて住民意向把握手法を 2 種類に分けることとし、まちづくり計画の検討を行った。
- ・ 被災戸数が 100 戸以上の地区については、WS 形式を中心とした「復興まちづくり検討会」を設置し、住民の代表が地区計画の内容について検討し、市長に提言する「検討会立ち上げ型」(10 地区)での検討を行った。一方、被災戸数が 40 戸未満の地区については、全住民を対象として「意見交換会」を開催し、被災住民には個別に意向確認を実施し、適宜計画に反映させる「全体協議型」(23 地区)での検討を行った。

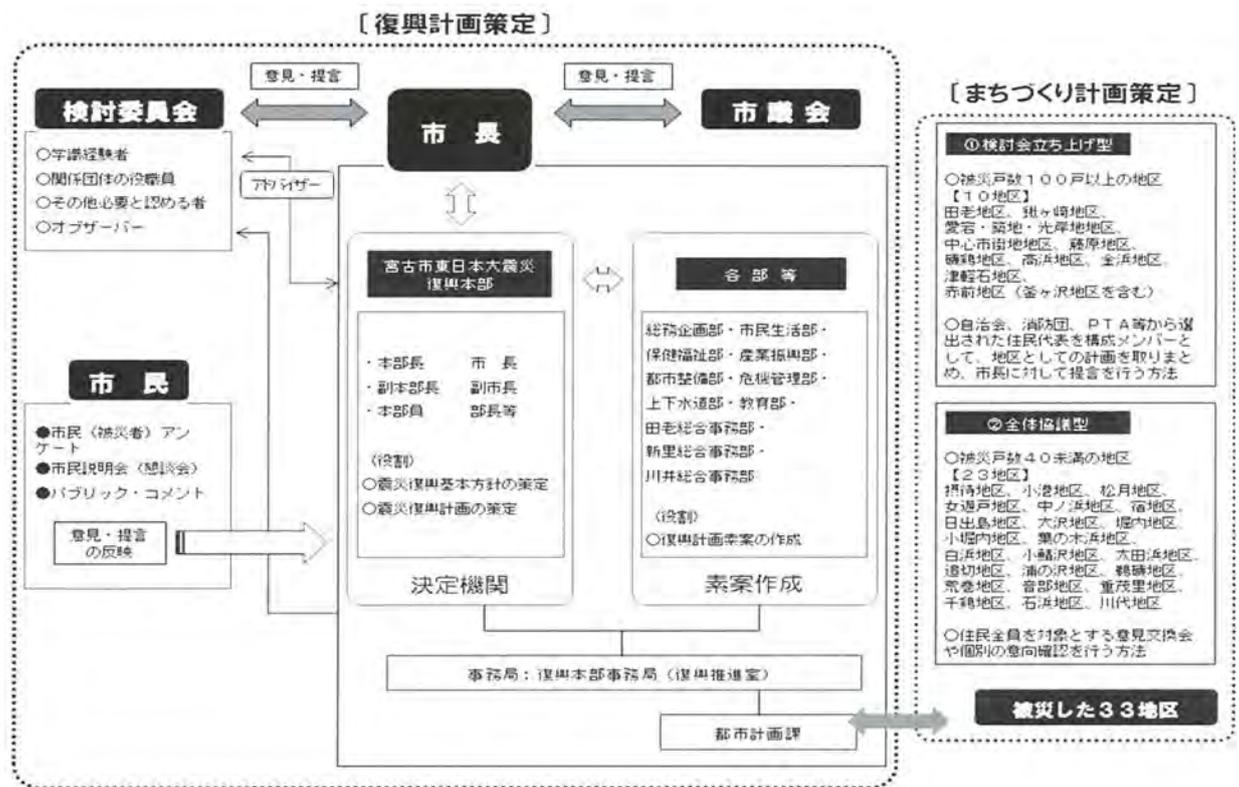


図 宮古市復興計画策定体制

(出典) 宮古市「宮古市の復興に向けた取り組み」

### ③住民合意形成の概要及びポイント

○基本計画策定プロセス1：最初の住民意向把握としての「市民懇談会」の開催

- ・復興に向けたまちづくりに関する住民意向を把握するため、市長と地域住民による座談会形式の意見交換会としての「市民懇談会」を最初に実施した。平成23年6月23日～7月4日にかけて、13日程21会場で実施し、市民約2千人が参加した。基本的には住民の要望を聞くことを主眼とし、基本方針についての説明と意見交換等を行った。

○基本計画策定プロセス2：「復興計画検討委員会」の開催・検討

- ・「②」で記載した通り、基本計画策定の中核組織である「復興計画検討委員会」は、有識者、市内の農業、森林、漁業、商工会、観光等の産業団体、医療・福祉関係者、被災者支援団体、PTA、交通・防災関連団体等、総勢26名から成り、専門的な見地からのアドバイスと、市民意見の把握を同時に行った。平成23年7月に第1回を開催し、10月末までで計5回開催し、検討を行った。

○基本計画策定プロセス3：復興計画策定に関する住民アンケート調査の実施

- ・平成23年7月8～26日にかけて、被災地域及び被災地域周辺住民6,644世帯を対象として、アンケート調査を実施し、復興に向けた計画づくりに関する意見を把握した（回収率48.2%）。

○基本計画策定プロセス4：関係団体との「意見交換会」の実施

- ・より多くの意見を聴取するため、建築士会、女性団体、市内高校生を対象として、市幹部が出席し計画策定に関する意見交換会を実施した。

○基本計画策定プロセス5：広報誌によるきめこまやかな周知

- ・アンケート調査実施の周知やアンケート結果、復興計画検討の経緯については、市の広報誌「広報みやこ」で広報している。

表 市民懇談会開催概要

開催日時	会場名	参加者数		
		地区住民	その他*	合計
6月23日(木) 18:30~20:30	重茂漁業協同組合	62	12	74
6月24日(金) 18:30~20:30	赤前小学校	95	14	109
6月25日(土) 10:00~12:00	津軽石小学校	113	7	120
6月25日(土) 13:30~15:30	磯鷄小学校	83	7	90
6月25日(土) 16:30~18:30	藤原小学校	77	10	87
6月29日(水) 18:30~20:30	高浜小学校	128	15	143
6月30日(木) 18:30~20:30	田老高齢者センター	78	18	96
7月 2日(土) 10:00~12:00	グリーンピア三陸みやこ	255	19	274
7月 2日(土) 13:30~15:30	崎山小学校	51	9	60
7月 2日(土) 16:30~18:30	鍛ヶ崎小学校	216	11	227
7月 3日(日) 10:00~12:00	市民総合体育館	49	16	65
7月 3日(日) 13:30~15:30	宮古小学校	87	10	97
7月 3日(日) 16:30~18:30	愛宕小学校	85	8	93
7月 4日(月) 18:30~20:30	市役所	137	13	150
計		1,516	169	1,685

(出典) 宮古市「震災復興に係る市民懇談会概要」

- 地区復興まちづくり計画策定プロセス1：被災規模にあわせた住民合意形成手法の採用
  - ・被災地区が多岐にわたったため、復興まちづくり計画は行政主導ではなく、住民の思いを反映することを重視し、早期（平成23年9月）から被災戸数が100戸以上の地区に対しては、WS形式での検討を中心とする「復興まちづくり検討会」を設置し、住民主体で復興まちづくり計画を検討し、市長に提言する形（検討会立ち上げ型（10地区））を採用した。一方、被災戸数が40戸未満の地区については、全住民を対象として「意見交換会」を開催し、被災住民には個別に意向確認を実施し、適宜計画に反映させる「全体協議型」（23地区）を実施した。
  
- 地区復興まちづくり計画策定プロセス2：被災全地区での説明会「地区復興まちづくりの会」の開催
  - ・まちづくり計画の進め方について、市民に対し広く説明するため、「地区復興まちづくりの会」を被災地区全33地区においてそれぞれ2回開催した。
  - ・第1回では、被災規模別に検討会立ち上げ型と全体協議型の2種類に分けて進めること、この時点での復興パターンの説明、生活再建に関する支援制度の概要について説明を行った。また、第2回では、検討会立ち上げ型地区については、検討会案を住民に対して提示・承認を得て、その場で市長に対して提言を行った。また、全体協議が他地区では、市の計画の概要について示し、住民から了承を得た。
  
- 地区復興まちづくり計画策定プロセス3：「復興まちづくり検討会」による地区まちづくり計画住民案の作成（10地区）と市長への提言
  - ・「復興まちづくり検討会」は主にWS形式で再建築やゾーニング、まちの将来像についての検討を踏まえて住民案を作成し、市長に提言し、そのうち対応可能な内容を計画に反映する方法とした。
  - ・特に要望が多かったのが、住宅再建の方法についてや支援制度のあり方に関する情報提供についてであったため、市としての方針や案を示し、住民に検討してもらった。
  - ・復興まちづくり検討会については、規約を作成し、住民主体で計画策定に取り組むこと、策定案を市に提案することを明示した。
  - ・検討会参加者は、自治会、消防団、商店街、PTA等から選出したメンバーで構成される。検討会の立ち上げにあたっては、参加者を選出する団体に事前説明を行い、「第1回地区復興まちづくりの会」にて市から検討会メンバーを提案した。
  - ・女性や若者の意見を反映させるためメンバーに入れるべきとの意見が出されたが、選定が困難を極め見送らざるを得なかった。

- ・ 田老地区および鉾ヶ崎地区については、自治会を中心としてまちづくりを検討する協議会がすでに立ち上げられていたため、それを吸収するかたちで検討会を立ち上げることとした。
- ・ 検討会については、第1回を平成23年10～11月に開催し、2月上旬までで各地区で4回開催した。田老地区については4回でまとめることが難しかったため、計7回開催した。
- ・ 検討会での検討中に、「内覧会」として、復興まちづくり計画（素案）を市民に公開し、意見募集するプロセスを踏んでいる。
- ・ 検討会メンバーは、地区の代表者とはいえ、選出にあたり選挙等の手続きを踏んで決定したわけではないため、最終的に住民の一部から反対意見が出るということもありえた。このため、検討会で作成された計画案については、「第2回地区復興まちづくりの会」にて説明を行い、地区住民から了承を得る形式を採用した。結果として、毎回全住民に意見募集のプロセスを踏んでいたこともあり、批判的な意見は出なかった。
- ・ このほか、検討会の検討経緯や出された意見を取りまとめて周知するため、「復興まちづくり便り」を地区別に作成し、市内に全戸配布して周知している。

表 復興まちづくり検討会規約

(目的)  
 第1条 田老地区復興まちづくり検討会（以下「検討会」という。）は、東日本大震災により甚大な被害を受けた田老地区において、再び津波により人命が失われることがないまちづくりを進め、活気があふれる地区の復興を実現するため、広く住民及び産業等関係者（以下「住民等」という。）の意見や地区の特性をふまえた住民主体の地区復興まちづくり計画（以下「復興まちづくり計画」という。）を策定し、宮古市に提案することを目的とする。

(出典) 宮古市「田老地区復興まちづくり検討会 規約」

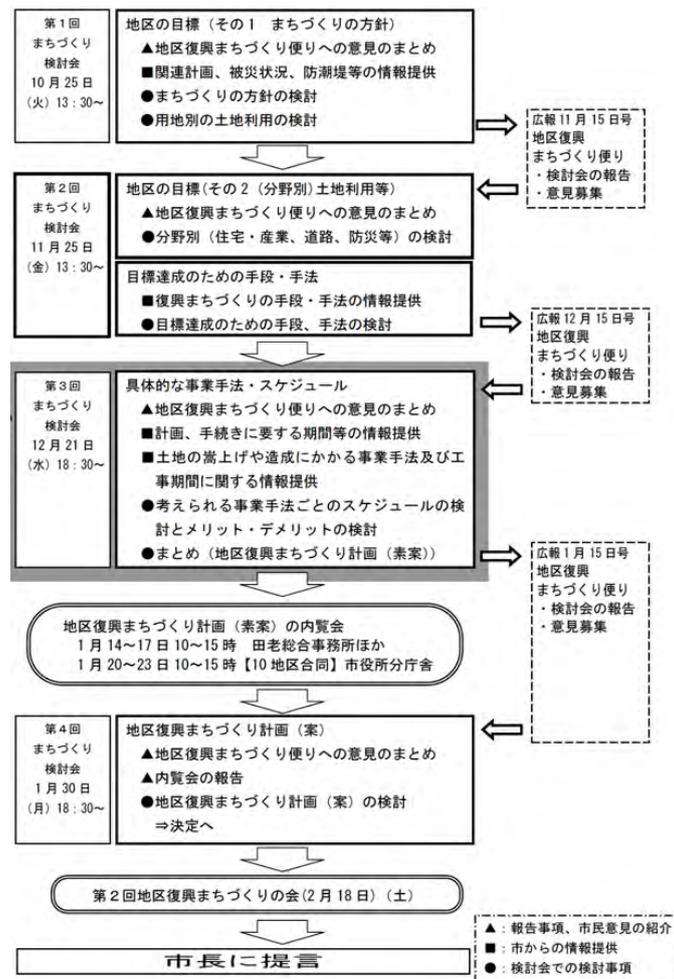


図 田老地区復興まちづくり検討会における検討経緯

(出典) 宮古市「第3回田老地区復興まちづくり検討資料」

○地区復興まちづくり計画策定プロセス4:「意見交換会」と個別意向調査による二段構えの住民意向把握(23地区)

- ・地区内の全住民を対象とした意見交換会「復興まちづくりの会」を実施した。そのなかで被災していない住民側から、被災住民の声を尊重してほしいとの意見が挙げられたことから、この意見を踏まえ、被災住民を対象として、別途、個別意向調査(面談形式)2~3回実施して詳細なニーズを把握した。
- ・「地区復興まちづくり計画策定プロセス2」で記載した検討会開催地区は、住宅用途の他、漁業等産業用途での土地利用も含めて検討したことから難航したが、「意見交換会」を開催した地区はすべて住宅地のみであったため、合意形成が比較的スムーズであった。
- ・WS形式での検討と比較して、全体協議型の方が意見調整を容易に進めることができた。

#### ④有識者・専門家等、中間支援の活用

○他機関のアドバイスに基づく人選

- ・市内の事情に精通した有識者として、市内大学から有識者を選定し、また、県の紹介により総合アドバイザーを選定した。

#### ⑤実施上の課題

○ボトムアップ方式での検討による職員負担の増大

- ・住民意向把握の結果を踏まえ、被災状況やニーズが非常に多様であったことから、ボトムアップでの計画策定を重視して進めたが、意見集約にはやはり時間がかかり、特に復興計画策定については、6月から実質4ヶ月で形にしなければならず、職員への負担が過大となった。
- ・一方で、幅広く意見を聴取したことにより、住民ニーズを踏まえた計画策定が実施できた。高台移転なら高台への移転、現地再建の場合は防潮堤の高さを鑑み、必要に応じて嵩上げ等により、現地再建を支援できるような制度設計を行った。

○国の制度設計に伴う影響

- ・国の制度設計に時間を要し、方針が提示されるまでは、財源等の裏付けもなく、不確定要素を含んだまま先走る形で住民に対して説明を行わなければならなかった。

○求められるスピード感と時間のかかる住民意見収集との矛盾

- ・特に復興計画はスピード感を重視していたため、検討会メンバーの選定等に十分な時間をかけることができず、一般公募等の手法による委員選定を実施できなかったことから、この点を補う必要が生じた。

○短期間で策定に至ったことによるデメリット

- ・復興計画については、住民に読んでもらうための時間や機会が必ずしも十分とはいえなかった点は課題である。
- ・また、基本計画については策定期が国の支援の枠組み決定以前であったことから、柔軟性のある文章にする必要があったり、実効性を考慮した記載にする等の工夫が必要であった。
- ・復興の大枠を決める計画であるので、本来的にはもう少し時間をかけて検討したかった。計画に書かれていれば良いが、書かれていないと事業実施の段になり遑上にも乗ってこないため、内容精査に時間をかけたかった。
- ・人的資源を多く投入して計画策定を行ったが、復興計画の特に基本計画部分は、県の計画の準用も一つの手段として検討する余地はあると思う。

## 【20110125】 復旧・復興計画の策定（釜石市）

### ①検討経緯と計画の構成

○復興まちづくり基本計画の議決

- ・ 平成 23 年 12 月に議決を経て策定した。

○総合計画との関係

- ・ 総合計画が未策定であることから、今後のまちづくりの基本的な方向性を示す総合計画に準ずる役割を持つ計画として位置づけた。

### ②検討体制

○従前組織を活用した検討体制の構築

- ・ 震災以前からあった体制や組織を核として適宜強化しつつ、臨機応変に体制を補うことでスピードを重視しながら検討を行うことが可能となった。

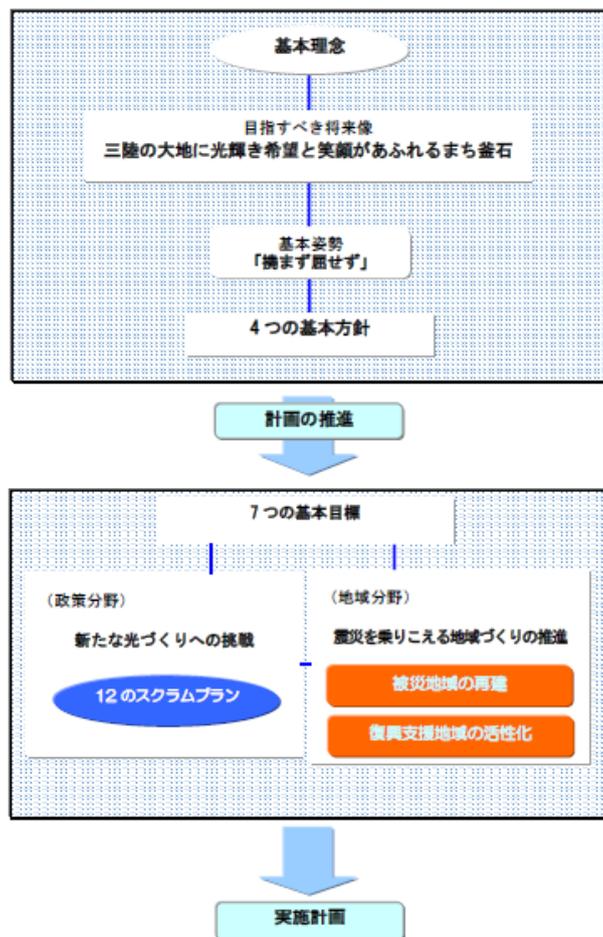


図 釜石市における復興まちづくり基本計画の構成

(出典) 釜石市「釜石市復興まちづくり基本計画」（平成23年12月22日）

○有識者等で構成される計画策定の中心組織「復興まちづくり委員会」の設置

- ・ 復興計画策定のための中心組織としては、「復興まちづくり委員会」を、平成 23 年 5 月に立ち上げ、第 1 回会議を実施した。会議は平成 23 年 5 月～12 月の間に計 6 回開催し、基本計画策定に向けた協議を実施している。
- ・ メンバーは市内の多様な分野から代表者に参加してもらう形とし、委員数は 40 数名となった。なお、当該組織は「総合振興審議会」を元とした組織で、従来は総合計画の策定・進捗管理の位置づけの組織であったが、震災復興時にはこの組織を拡充する形で「復興まちづくり委員会」とし、計画策定後は従前の体制に戻した。

○地区ごとの検討組織「復興まちづくり懇談会」と「復興地域会議」の設置

- ・ 「復興まちづくり懇談会」は、市の方針の説明と住民側からの意見を収集する場として、被災 21 地区ごとに設置した。被災地域の住民を参加者としており、計 6 回開催した。会議の主な議題は、基本計画の内容について理解を得ると共に、地区別の課題についての意見交換であり、住民から出た意見については次回の懇談会実施時に市としての方針を提示するというスタンスで運営した。
- ・ 会議は夜間に実施したが、高齢者に限らず比較的若い世代の参加もえられた。ただ、基本的には家長が出席する機会が多いため、比較的高齢の方が高齢者に偏る多い傾向にはなった。
- ・ 「復興まちづくり懇談会」は、復興計画策定後に防災集団移転促進事業等の協議を行うための会議体として「まちづくり協議会」及び「地権者連絡会」に移行し、地域ごとの復興のあり方について、具体的な検討を行っている。
- ・ 「復興地域会議」は、震災以前から設置されていた「地域会議」を元にした組織で、各町内会の代表を参加者として、復興まちづくりの意見集約に活用した。位置づけとしては、「復興まちづくり懇談会」で出てきた各地域の意見をとりまとめる組織である。
- ・ なお、地域会議とは、地域課題を解決し住民主体のまちづくりを推進するための組織として行政区画の支所単位別に 8 地区ごとに、保健医療・福祉・生涯学習機能を地域で完結できるようにすることを目的として設置された組織である。

○専門的な提言を行う「復興プロジェクト会議」と「復興まちづくり委員会アドバイザー」の設置

- ・ 「復興プロジェクト会議」は学識経験者、コンサルティング会社等と教育関係、漁業関係等の分野別組織の市民代表からなる組織で、土地利用計画やハード整備等、専門的知見を必要とする分野について「復興まちづくり委員会」に対して専門的知見から提言を行う位置づけの組織である。
- ・ 「復興まちづくり委員会アドバイザー」は東京大学大西教授をはじめとして著名な有識者で構成されており、市政全般に対してアドバイスを行う「市長ブレン」としての位置づけである。

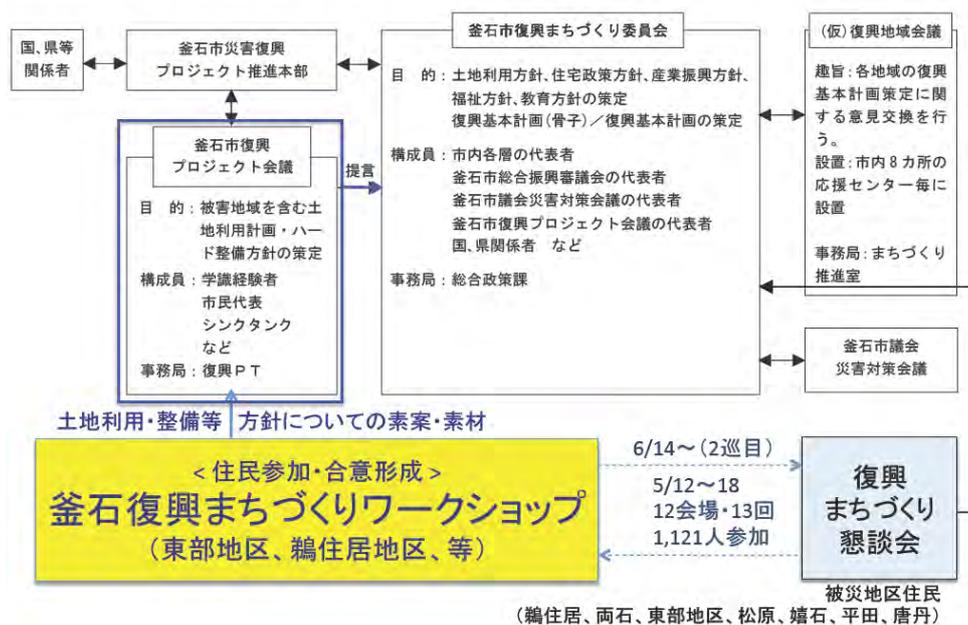


図 釜石市における復興まちづくり基本計画の検討組織

(出典) 釜石市「釜石市復興まちづくりワークショップ」配付資料

③住民合意形成の概要及びポイント

○住民意見の把握を中核とした合意形成の実施

- ・ 現地再建が大方針とされたため、それぞれの地区の意見を最大限尊重することとなったため、意向把握のための会議体を設置した。
- ・ 発災から 2 ヶ月後の 5 月に「復興まちづくり委員会」を立ち上げ、12 月に策定するまでの実質 7 ヶ月間で、相当数の会議を開催することは負担も大きく苦勞した。しかし、被災地域が多く、地域別に抱えている事情も異なっていたことから、個別に意見を聞きながら計画策定を実施していく必要があるとの認識のもと、こうした合意形成手法を採用するに至った。

#### ○地区ごとの合意形成組織の活用

- ・ 「②」に記載の通り、被災地域には「復興まちづくり懇談会」を被災 21 地区別に設置し意見収集・集約を行った。このほか、被災地区に限らず市内全域から意見集約・収集の組織として、「復興地域会議」を行政区の支所単位別に 8 地区ごとに設置した。
- ・ 「復興まちづくり懇談会」「復興地域会議」はともに、従前の組織をベースとして、組織体制を強化したもので、従前の組織を活用したことで、スピードを重視しつつ、きめ細やかな住民意見の把握が可能となった。

#### ○被災者が多い地域におけるよりきめ細やかな意見収集の実施

- ・ 東部地区、鶴住居（うのすまい）地区の 2 地区を対象に、「釜石市復興まちづくり集中ワークショップ（以下、「WS」）」を 2013 年 5 月 4 日、2013 年 6 月 11 日～13 日の全 2 回開催した。
- ・ 東部地区や鶴住居地区は被災者が多く、「復興まちづくり懇談会」という形態で意見を出すことが難しいとの考えから、WS 形式でより小さな単位で自由に意見を出してもらうことを意図したものである。WS では、復興にあたってどのようなまちにしていきたいかといった将来イメージや、それに関連する復興計画についての思いを聞くことを主眼に置いている。
- ・ こうした WS は現在も継続しており、学校再建やにぎわい施設の建設にあたっても部門別・テーマ別に必要に応じて開催している。なお、WS 形式での検討は震災前から実施しており、職員にとっても一定程度馴染みのある手法であった。

#### ○その他全市的な意見募集等の実施

- ・ 上記の個別地区ごとの合意形成の他に、「私が考える復興プラン作文募集」やパブリックコメント等の合意形成手法を実施した。

### ④有識者・専門家等、中間支援の活用

#### ○従来のネットワークを活用した人選

- ・ 声をかけやすい有識者やこれまで市の事業等で関係ができていた人を中心としてすぐに実働可能な体制を構築した。

#### ○職員が主体となった検討

- ・ 特に初期の検討段階では、業務量が過大となったため、コンサルティング会社に業務委託を行い、運営の支援を得た。
- ・ しかし、基本は住民意見を把握することが大きな目的としてあったため、職員が中心となって実施することを重視し、有識者等からアドバイスを受けること等は行っていない。
- ・ ただし、地区によっては地区意見を集約する過程で有識者が自発的に参加している地区もある。

### ⑤実施上の課題

#### ○対象者や内容が限定された合意形成

- ・ 「復興まちづくり懇談会」はあくまで任意参加であったため、新聞等で開催の案内をし、それを受けて出席した住民の意見しか把握できていない。住民全員が参加した状態で全員の意見を把握できていないという観点から、この点は課題である。
- ・ 結果的に用地買収等の段階では個別の意見を聞かざるをえず、復興まちづくり懇談会やその後のまちづくり協議会での合意が得られたからといっても、事業がスムーズに進捗するわけではなかった。
- ・ 合意といっても計画案に対する合意を取り付けたというだけで、計画を進めていくための諸々の調整は課題として残った。

#### ○住民の多様な意見を把握することの難しさ

- ・ 会議をベースとした意見集約では、発言者の意見が総意になりやすいことは課題であった。

## 【20110126】 復旧・復興計画の策定（大槌町）

### ①検討体制

- ・ 新町長が平成 23 年 8 月に就任後、町民、事業者、町が協働で復興を推し進めていくことを復興方針としたことに伴い、地域ごとの検討組織「地域復興協議会」を立ち上げ、地域別の検討を開始した。
- ・ 「大槌町復興まちづくり創造懇談会」は、町長に対して専門的な見地からアドバイスする位置づけの外部有識者を中心として組織した。一方、「大槌町再生創造会議」は地域内の関係機関の代表及び公募町民を中心に組織し、復興計画策定の中核組織である。
- ・ 「地域復興協議会」は地域ごとの住民意向を集約する組織で、これとは別に地域の代表者からなる「地域代表者会議」も併せて設置し、地域間の情報共有・代表者意見の集約を実施した。
- ・ 「地域復興協議会」から上がってきた案について、「再生創造会議」で詳細を検討する形式を採用した。

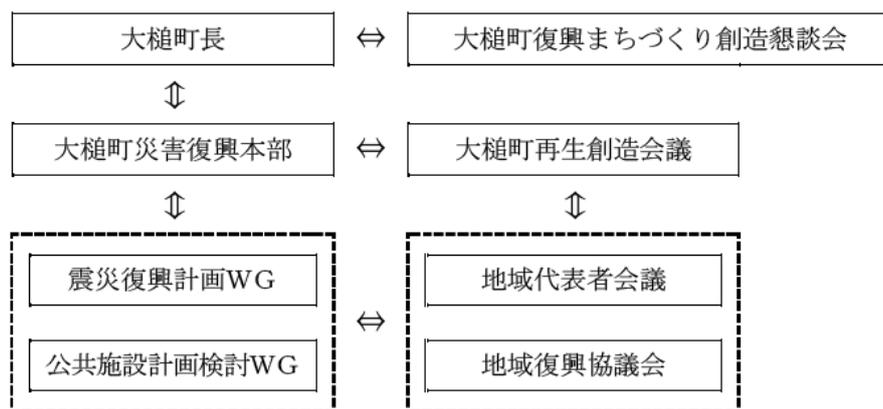


図 東日本大震災津波復興計画策定体制

(出典) 大槌町「大槌町東日本大震災津波復興計画」（平成23年12月）

### ②住民合意形成の概要及びポイント

- 「地域復興協議会」を中心とした地域別の合意形成
  - ・ 地域復興協議会は、大槌町災害復興基本条例の規定に基づく会議体で、10 地区ごとに、各地区全町民を対象として、ワークショップ形式により、防潮堤の高さ、宅地等、住宅再建を中心とした復興まちづくりのあり方について検討を行った。
  - ・ 平成 23 年 10 月～11 月にかけて 4 回開催した。なお会議回数は検討状況によって地域ごとに異なり、多い地域では 10 回にのぼった。
- 議論の適切な誘導：未来のまちのあり方についての検討
  - ・ 議論が目先の再建に傾きがちであったため、住宅再建を最優先としながらも、公共施設のあり方や防潮堤のあり方に触れる等、幅広く未来のまちのあり方について検討できるようテーマの設定を工夫した。
  - ・ また、「将来」「未来」のように漠然とではなく、具体的に「〇年後」とイメージしながら検討してもらうよう工夫した。
- 住民意見の計画への最大限の反映・活用
  - ・ ワークショップでとりまとめられた意見は、町として対応できるものとそうでないものがある。両者の仕分けを行う一方、最大限意見を反映するよう努めた。
  - ・ 地域の意見を最大限反映させた全体の復興計画を策定するため、実質的な復興計画の検討は地域復興協議会での検討後となった。
- 検討遅延地区へのフォロー
  - ・ 地区によってまとまりの良い地区とそうでない地区とがあり、検討がまとまらない地区では、職員が頻繁に通い、協議会を週 1 回程度の高い頻度で開催するなど、個別にフォローを行った。
  - ・ また、「A 地区では既にここまで検討が進んだ」といったように他地区での検討状況を共有することで、地区ごとのまとまりを強め、進捗を促す工夫をした。

○町外避難者の意向把握

- ・ 町内の被害が甚大で町外避難者が多く発生したことから、別途町外避難者を対象とした「町民懇談会」を2011年6月に町内13会場で開催し、要望・意向を把握した。

**③有識者・専門家等、中間支援の活用**

○東京大学有識者らの「地域復興協議会」コーディネーターとしての参画

- ・ 町内に関連施設があった東京大学から支援の申し入れがあり、有識者らに10地区の「地域復興協議会」コーディネーターとして参画してもらった。
- ・ 平成23年5月から応援に入っていたが、その後ワークショップのコーディネーターが必要となった段階で、その運営支援を依頼した。

○町長の人脈を通じた有識者の登用

- ・ 「大槌町復興まちづくり創造懇談会」は、町長の人脈を活用して集めた有識者が中心となっている。

**④実施上の課題**

○タイトな検討スケジュール下での住民意向を重視するボトムアップ方式の採用

- ・ 復興計画の策定は非常に短期間での検討が求められるが、住民意向を尊重したボトムアップ方式による検討は、時間も人手もより多くを要し、非常に苦慮した。

## 【20110127】 復旧・復興計画の策定（野田村）

### ①検討経緯と計画の構成

#### ○復興計画の議決の状況

- ・ 平成 23 年 11 月 7 日に計画を策定した。なお、トップの判断で議決は行っていない。

#### ○総合計画との関係

- ・ 平成 23 年 3 月に「野田村総合計画後期基本計画」を策定した直後であったこともあり、同計画に基づく施策の推進を基本としつつ、復興に関する事項について「野田村東日本大震災津波復興基本計画」に基づいて推進することと整理している。

### ②検討体制

- ・ 庁内組織としては、「野田村東日本大震災津波復興本部」を設置し対応した。
- ・ 学識経験者や産業団体関係者、関係行政機関の職員、「21 世紀むらづくり委員会」や関係団体から構成される「野田村東日本大震災津波復興計画策定委員会」を平成 23 年 6 月 23 日に設置している。「21 世紀むらづくり委員会」とは東日本大震災の前から村の諮問機関として設置されていた組織で、町内会・漁協・農協・森林組合・商工会等の団体代表者で構成されている組織である。
- ・ 「野田村東日本大震災津波復興計画策定委員会」の座長は、以前から村と関係のある有識者に依頼している。

### ③住民合意形成の概要及びポイント

#### ○行政による素案作成とそれに対する意見収集という形態での合意形成

- ・ 従来から行政が素案を示し、住民意見を募るといった形式での取り組みが多かったことと、できるだけ早期に復興計画を策定するという意向から、行政が素案を作成して地域に諮るといったトップダウンの形で検討を進めた。
- ・ トップダウンでの迅速な意思決定には、震災以前から住民も行政も慣れていた。

#### ○住民懇談会及びアンケートによる住民意見の集約

- ・ 村長が参加して「復興計画にかかる住民懇談会」を平成 23 年 5 月 12 日及び 16 日に開催した。同懇談会は地区ごとに 4 回開催しており、主な意見として、住宅再建等に関する意見等がよせられたほか、計画素案を提示してほしいとの要望がなされた。
- ・ また、全村民を対象とした「村民アンケート」（6 月 17 日）のほか、中学生・高校生を対象とした「野田村の復興に関するアンケート調査」（6 月 21 日）を実施した。前者では生活再建に関する意見が大半を占めたが、後者の意見では「村に元気を取り戻したい」といった意見がみられた。

#### ○素案決定後の住民説明会の開催

- ・ 素案決定後は 11 地区で「復興にかかる住民懇談会」を開催し、素案の説明と意見交換を行った。

### ④有識者・専門家等、中間支援の活用

- ・ 各地域に大学が独自に支援を行っているという動きはあったようだが、村として独自に何かしたということはない。
- ・ 初期の頃は復興庁の職員が来て、国との連携を行う上で非常に有効であった。
- ・ また、国土交通省が実施した「復興パターン調査」のコンサルタントから、防災集団移転促進事業等も含めて様々な支援を受けた。

### ⑤実施上の課題

#### ○財源と計画内容の調整

- ・ 財源規模の小さな村としては、復興計画の財源を国の特別交付金によらざるをえない。しかし、特別交付金の内容がなかなか決まらなかったことと、内容が決まった後もその交付金の支給対象となる事業と、計画の内容の整合をいかに取るかに苦慮した。

## 【20110128】復旧・復興計画の策定（仙台市）

### ①検討経緯と計画の構成

○復興計画の議決の状況

- ・平成23年11月30日に復興計画について議決を行った。

○ビジョン、中間案、最終案の3段階での検討

- ・平成23年11月30日の復興計画の策定に至るまでに、計画の素案であり、仙台市の復興についての考え方や方向性について示した復興ビジョンを平成23年5月30日に取りまとめた。これに対する意見聴取等を経て、中間案を平成23年9月20日に決定、公表し、パブリックコメント等を経て、復興計画を策定した

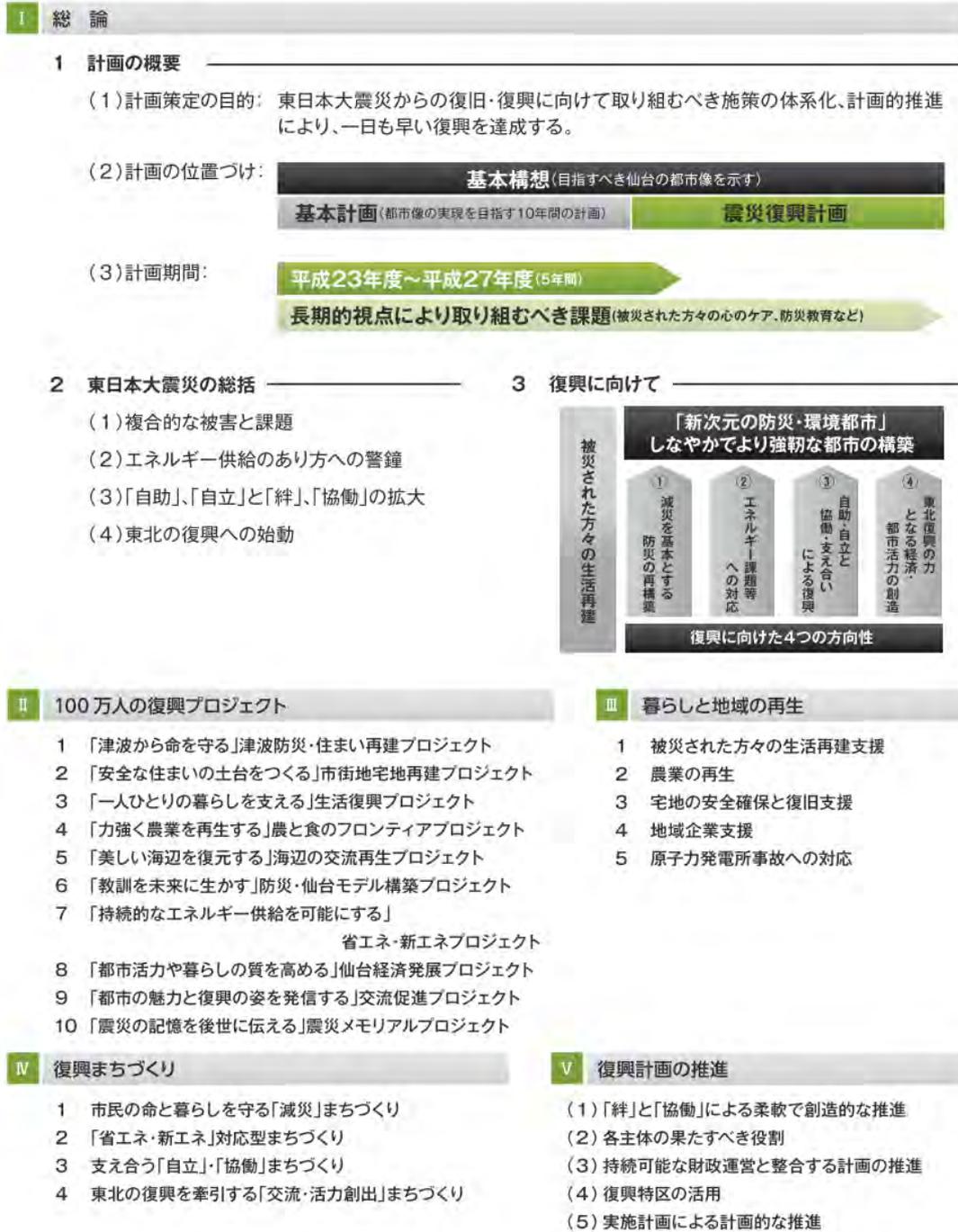


図 仙台市震災復興計画の構成

(出典) 仙台市「仙台市震災復興計画（概要版）」

## ○総合計画との関係

- ・ 震災直前まで基本計画の策定を行っており、基本構想及び基本計画ともに平成 23 年 3 月に議決している。こうしたことも踏まえ、復興計画は、基本計画を補完する計画として位置づけられている。



図 仙台市震災復興計画の位置づけ

(出典) 仙台市ウェブサイト

## ②検討体制

### ○地域密着型の有識者会議の設置

- ・ 計画策定のための有識者から成る「仙台市震災復興検討会議」を設置し、検討を行った。宮城県が国レベルへの提案型の計画策定を行っていたことを受け、仙台市としては、より地域密着型で計画案を策定しようという方向性から、分野のバランスに配慮し、仙台市にゆかりのある有識者を基本として委員を選定した。
- ・ 「仙台市復興検討会議」は、平成 23 年 7 月 13 日に第 1 回会議を開催し、その後平成 23 年 11 月 14 日までで 6 回の会議を開催した。

### ○有識者会議のもとに設置する、被害の大きな地域を対象としたワーキンググループの開催

- ・ 検討会議では、特に津波被害の大きかった東部地域を対象として、津波シミュレーションや東部地域の土地利用等について検討を行う「東部地域検討ワーキンググループ」を 4 回開催した。

## ③住民合意形成の概要及びポイント

### ○発災直後から多様な手法による幅広い住民意見の聴取

- ・ 市長の意向もあり、また、震災復興ビジョンを策定する上では住民意見を踏まえることが不可欠との判断から、被災地域の町内会長等を対象として「復興座談会」（平成 23 年 5 月 21 日～29 日）を開催した。
- ・ 震災後 1 ヶ月が経過した時期であっても、住民からの意見は避難所運営に関する苦情であったり、将来の町のビジョンに関する思いであったり、権利制限に関する要望であったりと、その内容は多岐にわたっており、必ずしも、復興ビジョンの内容だけとは限らない。復興座談会でも、主な意見は苦情が圧倒的な割合を占めたが、そこで得られた意見から、復興ビジョンに関係するものを行政で抽出し、課題を整理した。
- ・ その他、「市内企業に対するヒアリング調査」のほか、「農業者に対する意向調査」、「住まい等に関するアンケート調査」等を実施した。
- ・ 災害の規模にもよるが、震災後さほど時間が経過していない状況では行政も混乱の最中にあり、住民意見を把握することは難しい面もあるが、まず大きな方針だけ決定し、それに対する苦情も含めて住民のあらゆる意見を丁寧に聞いていくことが重要だと考えている。
- ・ なお、住民組織を立ち上げての検討は行っていない。

### ○津波被災地域へのきめ細やかな個別説明会の開催

- ・ 津波で被災した地域については、全市レベルで実施した住民意向把握の取組とは別に、「東部地域まちづくり説明会」を設置・開催している。
- ・ 同説明会では、東部地域を町内会毎に 15 地区に整理し、震災復興ビジョンや津波シミュレーションの実施状況についての説明を行った。また、説明会の周知方法については、個別に住民に連絡した。
- ・ なお、東部地域は特にコミュニティが強く、仙台市全体で見ても町内会加入率が 8 割を超えており、町内会経由での連絡が非常に有効であった。

○パブリックコメントを通じた被災者ニーズへの対応

- ・パブリックコメントは2,000件もの意見が寄せられた。中でも、住宅再建に関する内容への意見が多かった。
- ・この結果を受け、中間案から最終案を作成する際には、災害危険区域の見直しを行うと共に、災害危険区域外の津波浸水区域について、内陸の安全な地域に移転するには利子補給を行うなどの独自支援制度を構築する等の変更を加えた。

表 仙台市震災復興計画の策定における市民参画事業の内容

(1) 震災復興ビジョン策定段階（平成23年4月、5月）

震災復興支援に向けた市内企業に対する調査	
調査期間	[第1回] 平成23年4月12日～25日 [第2回] 平成23年7月19日～8月5日
調査目的	震災の影響による地域企業・事業所の被害状況や復旧の見直し、復興に向けた施策のニーズ等を把握し、効果的な支援策に関する企画立案の基礎的なデータを収集するため、ヒアリング及びアンケート調査を実施
対象者	[第1回] 市内企業732社（ヒアリング調査） [第2回] 市内企業1,000社（アンケート調査）

農業者への意向調査	
調査期間	平成23年4月28日～7月31日
調査目的	東部地区において被災した農業者への情報提供、生活等に関する相談等を受けるとともに、今後の営農等の意向を把握し、市の復興計画等に反映させるため、面談方式による調査を実施
対象者	津波被災地域に居住する（販売）農家及び入作農家（941戸）
調査件数	585戸

住まい等に関するアンケート調査	
調査期間	[宮城野区] 平成23年5月5日～9日 [若林区] 平成23年5月6日～10日
調査目的	被災者の住まい等に関する意向を把握し、生活再建のための基礎資料及び本市の今後の復興に向けた参考資料とするため、アンケート調査を実施
対象者	宮城野区、若林区内の津波被害を受けた地域住民 （主に避難所にいた成人男女（学生除く）・配布数 2,903枚）

復興座談会	
実施時期	平成23年5月21日～29日
実施概要	震災により津波被害及び宅地等被害を受けている地域住民の復興に対する意向を今後のまちづくりに生かすため、座談会形式による意見交換会を実施
対象者	被災地域の町内会長等
開催回数	6回
参加人数	109名

(2) 震災復興計画中間案策定段階（平成23年6月、7月）

復興まちづくり意見交換会	
実施時期	平成23年6月12日～26日
実施概要	震災復興ビジョンについて市民の皆様へ説明し、今後の復興やまちづくりに対する意見をいただくため、意見交換会を実施
対象者	市民
開催回数	7回
参加人数	約660名

仙台市震災復興計画の策定に向けた調査	
実施時期	平成23年7月
実施概要	震災復興計画の策定に市民意見を反映させるための基礎資料とするため、郵送による調査を実施
対象者	76 連合町内会
回答数	57 連合町内会
質問項目	震災時における町内会・連合町内会の活動で問題となった点や対応に苦慮した点、これまでの取り組みで役立ったことなどについて
主なご意見等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域で連携し、避難所運営等にあたることができた。</li> <li>・要員確保や町内会役員の負担、帰宅困難者への対応などの課題があった。</li> <li>・指定避難所以外の市民センターや集会所も避難所として位置づけるべき。指定避難所と同様の支援をすべき。</li> <li>・避難所の食料等の備蓄が不足した、ガソリン等の燃料確保が困難だった。</li> <li>・住民各自の「自助」の重要性を認識した。</li> <li>・在宅被災者に対する支援が難しかった。</li> <li>・行政からの情報提供が少なかった、避難所と区役所、地域内での連絡が困難だった。市職員にもっと防災教育をすべき、意識改革が必要。</li> </ul>

東部地域まちづくり説明会	
実施時期	平成23年8月20日～31日
実施概要	震災復興ビジョンや津波シミュレーションの実施状況等について説明し、東部地域のまちづくりに関する意見をいただくため、地域ごとの説明会を実施
対象者	概ね東部道路より東側の土地・建物所有者（4,790人）
開催回数	15回
参加人数	約2,760名

(3) 震災復興計画中間案策定後（平成23年9月～11月）

パブリックコメント	
実施期間	平成23年9月22日～10月17日
実施目的	震災復興計画中間案を市民に広く周知するとともに、市民の意見を広く聴取するために実施
意見提出者数	145人・団体
意見等の件数	508件

第2回東部地域まちづくり説明会	
実施期間	平成23年9月24日～10月2日
実施目的	津波シミュレーションの検討結果や住まいの安全確保と建築制限の考え方等について説明し、東部地域のまちづくりに関する意見をいただくため、地域ごとの説明会を実施
対象者	概ね東部道路より東側の土地・建物所有者（4,790人）
開催回数	19回
参加人数	約3,120名

各界各層・有識者調査	
実施期間	平成23年9月30日～10月17日
実施目的	震災復興計画中間案に対し、専門的立場等からの意見を聴取するため、郵送等による調査を実施
対象者	各界各層の有識者 501人・団体
意見提出者数	78人・団体
意見提出件数	382件

震災復興計画（中間案）説明会	
実施期間	平成23年10月8日～10月16日
実施目的	震災復興計画中間案の内容を説明するとともに、市民の視点から中間案に対する意見を伺うため、説明会を実施
対象者	市民
開催回数	7回
参加人数	約520名

津波シミュレーション等に関する説明会	
実施期間	平成23年11月5日、6日
実施目的	東部地域のまちづくりに関する意見をいただくため、津波シミュレーションの見直しの影響がある地域を対象に説明会を実施
対象者	南蒲生、新浜、井土、種次地区の土地・建物所有者（約900名）
開催回数	5回
参加人数	577名

（出典）仙台市「仙台市震災復興計画」

#### ④有識者・専門家等の中間支援の活用

- ・ 検討会議の委員と津波シミュレーション（東北大学）での支援のみであり、個別地区に有識者を派遣するなどは行っていない。

#### ⑤実施上の課題

- ・ 東部地域における津波シミュレーションの作業とそれに伴う地元調整が遅れたことと、国の補正予算の内容が明確に示されず、具体的にどのような事業を盛り込めるかについての目処が立たなかったため、公表予定がずれ込んだ。
- ・ 特に国の補正予算の動向が見えない中で、実現性が担保された計画とすることが困難であった。

## 【20110129】復旧・復興計画の策定（石巻市）

### ①検討経緯と計画の構成

#### ○復興計画の議決の状況

- 平成 23 年 12 月 22 日に議決を行っている。石巻市では多くの計画で議決を行っており、当該計画についても同様に議決を行った。



図 石巻市震災復興基本計画の構成

（出典）石巻市「震災復興基本計画」

### ②検討体制

- 庁内の意思決定機関として「震災復興推進本部」を設置した（平成 23 年 4 月 15 日）。この「震災復興推進本部」に対し、アドバイスをを行う機関として有識者を中心とした「震災復興ビジョン有識者懇談会」を設置した。
- 同懇談会からビジョンについて 2 回にわたり意見を得たのち、それを踏まえた修正等に向けて動き出すため、その後は行政を中心とした検討が重要との判断から、同懇談会はこれをもって終了した。
- また、市民意向把握のための「震災復興基本計画市民検討委員会」を設置し、平成 23 年 6 月から 11 月までで計 8 回にわたって開催した。

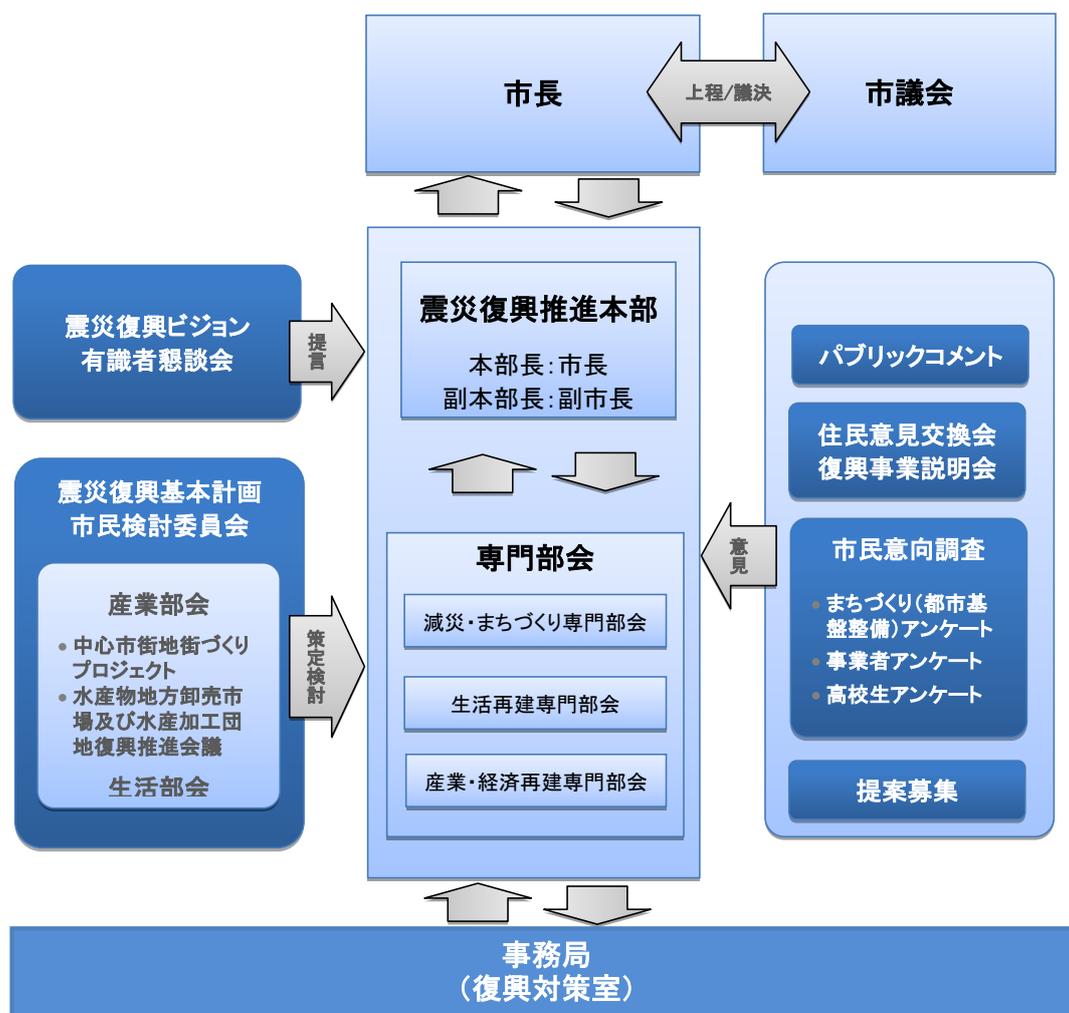


図 石巻市震災復興基本計画の策定体制

(出典) 石巻市「震災復興基本計画」資料編

### ③住民合意形成の概要及びポイント

#### ○市民意識調査の実施

- ・ 市民意識調査として、「まちづくり（都市基盤整備）アンケート」を5月に実施したほか、特定の関係団体を対象に、事業者アンケート、これに加え高校生に対するアンケートを実施した。
- ・ 市民意識調査の実施にあたっては、被災規模が大きく避難所数も多かったことから、該当する市民の避難状況を把握することが非常に困難であった。

#### ○基本計画に対する市内外からの幅広い提案の募集

- ・ 市民に限定せず、幅広く基本計画策定に関する提案募集を行っており、最終的には約150件の意見が寄せられた。これらについては、各部署で市の施策として展開すべきかを判断したうえで、展開が必要なものについては事業内容としてとりまとめた。

#### ○全市的な意見収集と各集落単位での意見収集の実施

- ・ 全市的な意見収集としては、「震災復興基本計画（骨子）」策定前に、「都市基盤復興計画に関する住民との意見交換会」（平成23年7月14～24日）、「高校生との意見交換会」（同年7月2日）、また、「建築制限区域該当町内会代表との意見交換会」（同年6月8～14日）をそれぞれ開催した。
- ・ また、素案策定後、パブリックコメントや住民意見交換会、復興事業説明会（市内15箇所）を、それぞれ平成23年11月に実施した。
- ・ 一方で、石巻市は半島に75あまりの集落が点在しているという特徴があり、高台移転に対する合意形成を図るという観点からも、各集落単位での意見収集についても行った。集落単位での意見収集は、総合支所が中心となって実施しており、個別に大学等が支援に入っている。

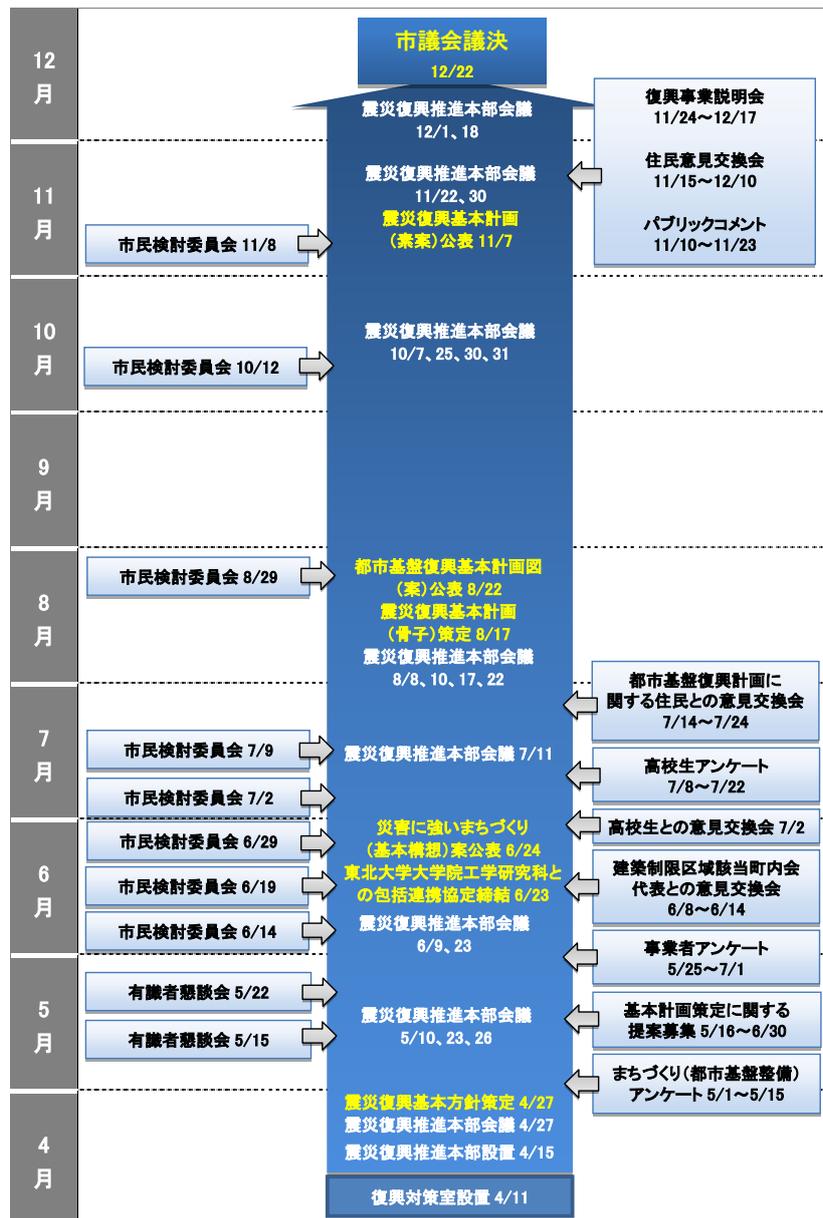


図 石巻市震災復興基本計画の策定経緯

(出典) 石巻市「震災復興基本計画」資料編

#### ④有識者・専門家等の中間支援の活用

○各地区への複数有識者の参加

- ・ 本庁半島部・牡鹿地区では、平成 23 年 8 月頃に全国の建築家の復興支援ネットワーク「アーキエイド (Archi+Aid)」が 4 泊の日程で牡鹿地区内の各集落を訪問し、住民に対して専門的見地からの支援を行った。具体的には、高台移転等に対する住民意向の把握とともに、地区ごとに将来像を検討し、その成果について全地区で共有した。
- ・ 一方、北上地区には北海道大学と JIA (公益社団法人日本建築家協会) が、雄勝地区には「雄勝スタジオ」(東北大学・東北芸術大学等) がそれぞれ支援に入っている。いずれも最初はボランティアとして地域に入り、地区ニーズを把握するために総合支所を訪問したことを契機として、連携が始まったものである。
- ・ 大学が地域に入ることは、地域の意見集約という点では有効であった。特に被災者の孫のような年齢の学生が話に耳を傾けてくれることは、被災者との心理的な距離を縮める上で非常に有効であった。

## ⑤実施上の課題

### ○困難を極めた市民の避難状況の把握

- ・ 市民意識調査の実施にあたっては、被災規模が大きく避難所数も多かったことから、該当する市民の避難状況を把握することが非常に困難であった。

### ○国の制度設計の遅延と情報の錯綜

- ・ 震災当初は情報が錯綜し、財源についてもどの程度確保できるか不透明な状況であった。復興交付金の内容が明らかになった時点で随時計画の事業内容を見直しており、その結果、計画策定に時間を要した。

### ○マンパワーの不足

- ・ 被災規模が甚大で、膨大な業務が発生したため、職員が圧倒的に不足した。
- ・ 国の職員が早い段階から直接市役所に入り、計画策定支援をしてもらえる仕組みがあると良い。

### ○基盤整備部門との連携

- ・ 当初、復興計画策定の担当部署と、現場のまちづくり事業等を行う基盤整備の担当部署は別の組織であった。しかし、両者の関係性は非常に深く、緊密に連携する必要があることから、一つの組織として位置づけることが望ましかった。

## 【20110130】 復旧・復興計画の策定（岩沼市）

### ①検討体制

- ・ 復興方針決定直後の平成 23 年 5 月 7 日に計画策定のための検討組織として、市民代表、被災地区代表、学識経験者、産業関係者から成る「震災復興会議」を設置し、検討を開始した。

### ②住民合意形成の概要及びポイント

- 復旧後のコミュニティ維持を見据えた避難所及び仮設住宅への入居と避難所時点からの意向把握
  - ・ 被災した 6 集落は、農村集落で地域のつながりが比較的強固な地域であったことから、また、市長が阪神・淡路大震災時のコミュニティ崩壊と孤独死が多発した事態を課題と認識していたことから、従前のコミュニティを維持することを最優先とし、避難所への避難、仮設住宅への入居時にも集落単位を維持するよう配慮した。
  - ・ 避難所は当初、銘々が近くの避難所へ逃げ込んだため、また恐怖心から住居被害の無い住民も避難していたため、予想をはるかに超えた避難者数となったが、時間の経過とともに避難者数が減少するにつれ、避難所を集約する過程で集落単位になるよう工夫した。
  - ・ 避難所時点から集落単位で避難生活を送るよう配慮したことで、地区の代表者との話し合いをほぼ毎日のように実施し、地域の声を把握する体制が構築できた。
  - ・ これにより、地区の代表者と毎日のように話し合いを実施していたため、復興計画に向けた大まかな方向性は固まっており、効率的に検討を進めることができた。

#### ○全市民対象説明会と被災 6 地区説明会の併用

- ・ パブリックコメント（平成 23 年 7 月 29 日～8 月 27 日）を実施したほか、実施期間中の平成 23 年 8 月 10 日に全市民を対象として、復興計画素案について説明会を開催した。具体的には、地域コミュニティの再生・集約のあり方、住宅再建に関する意見、農地の復旧、今後のスケジュール等について説明し、意見交換を行った。
- ・ 説明会については広報誌の他、市のウェブサイト、FM いわぬま等で広報を実施した。
- ・ また、被災 6 地区については関連が大きいことから、地区別に復興計画について説明した。

### ③有識者・専門家等、中間支援の活用

#### ○東京大学、東北大学有識者らの「震災復興会議」委員としての参画

- ・ 当市出身の学識経験者やこれまでの市の事業で既に関係があり市の事情に精通した有識者を中心として、実働可能な体制を構築した。市の事情に精通した有識者を中心に進めることで、効果的かつ迅速に計画の検討が可能となった。

## 【20110131】復旧・復興計画の策定（東松島市）

### ①検討経緯と計画の構成

○高い同意率を維持した状態での復興計画策定

- ・ 5戸以上集まれば防災集団移転促進地区に認定するという方法もあったが、従来のコミュニティを重視していたため、バラバラに移転して良しとするのではなく、「将来にわたり持続的に生活可能な利便性の高いコミュニティをつくる」ことを前提に、8割以上の同意を目指して復興計画を策定したいという意図があった。

○復興交付金枠組みの決定に合わせた計画策定期間の調整

- ・ 復興交付金の枠組みに復興計画の事業枠組みを合わせるため、12月まで復興計画策定を継続した。早期に策定した自治体もあったが、交付金の仕組みと合っていなければ計画の見直しが必要となる可能性が高いと判断し、策定期間を調整した。

○復興計画の議決

- ・ 平成23年12月議会において、計画の基本方針部分について議決を受けた。総合計画においても、基本構想部分の議決を受ける形式を踏襲した。

○総合計画との関係

- ・ 総合計画の見直し中であったこと、上位計画であることから総合計画検討委員に、復興計画策定委員として検討体制に入ってもらった。

### ②検討体制

○「復興まちづくり計画まちづくり懇談会」を中核とする検討体制

- ・ 東松島市では自治基本条例をもとに8地区に予算をつける自治協議会制度を導入し、住民主体のまちづくりを実施してきたため、比較的強固なコミュニティ組織があり、これを基礎とすることができた。
- ・ 計画策定のための中心検討組織として、前総合計画策定委員（公募委員を含む）、8つの自治協議会役員からの推薦者、市内NPO団体、漁業団体、農業団体、商工会、社協等地域関係団体と、有識者から成るメンバーで構成される「復興まちづくり計画まちづくり懇談会」を設置して検討を行った。

○自治協議会組織を核とした「まちづくり協議会」とさらに詳細な単位での「住民懇談会」「住民意見交換会」

- ・ 東松島市では自治基本条例をもとに8地区で予算をつける自治協議会制度を導入し、住民主体のまちづくりを実施してきたため、比較的強固なコミュニティ組織があった。これを活用し、8自治協議会ごとに「まちづくり協議会」を設置した。市民も含めて集う「全体会」と役員のみを対象とした「役員会」の2種類がある。
- ・ 自治協議会をさらに行政区単位で分割した地区ごとに「住民懇談会」「住民意見交換会」（いずれも意見交換会）を開催した。

○住民との対話組織「地区懇談会」によるワークショップの開催

- ・ 8地区を巡回して住民と話し合う「地区懇談会」を平成23年8月以降実施し、WS形式でまちづくりへの思いや意見を出し合ってもらった。

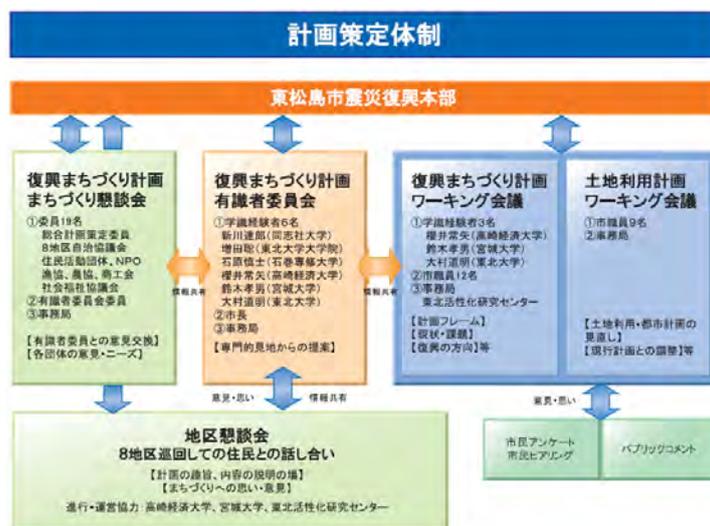


図 東松島市復興計画策定体制

(出典) 東松島市「東松島市復興基本計画」

### ③住民合意形成の概要及びポイント

#### ○避難所巡回時点からの住民意見の把握

- ・ 市庁舎が機能停止に陥るとともに周辺の被災状況も酷く、直後の体制構築は難しかったことから、発災直後の3月から、復興計画策定体制にさきがけて避難所を回り、住民意見交換会（地区によっては「住民懇談会」と表記）を開催し住民意向を把握した。
- ・ 住民意見を十分に反映させた形で計画策定を行うことを重視したため、計画策定体制準備以前から実施した。

#### ○住民との対話組織「地区懇談会」によるワークショップの開催

- ・ 8地区を巡回して住民と話し合う「地区懇談会」を平成23年8月以降実施し、WS形式でまちづくりへの思いや意見を出し合ってもらった。参加者は2,000人規模で、将来のまちづくりのあり方や、現状のまちの課題等について検討を行った。開催数は合計50～60回にのぼる。

#### ○被災全世帯を対象としたアンケート調査の実施

- ・ 震災時、津波浸水地域に居住もしくは土地・家屋を所有していた全世帯を対象として、郵送によるアンケート調査を実施し、今後の居住意向や事業継続の意向について把握した。

表 東松島市復興まちづくり計画策定経過

月	日	内 容	計画策定プロセス	月	日	内 容	計画策定プロセス		
5月	8日	立沼地区集団移転促進委員会懇談会	計画策定体制の準備	9月	5日	赤井地区懇談会	計画骨子案の検討②		
	11日	野蒜地区まちづくり協議会意見交換会			7日	第6回ワーキング会議			
	11日	小野地域自主防災事務協議会意見交換会			12日	矢本西地区懇談会			
	15日	牛網地区住民意見交換会			13日	第3回有識者委員会			
	26日	野蒜地区住民意見交換会			19日	野蒜地区懇談会			
6月	2日	新町地区住民意見交換会	計画策定体制等の確定 計画策定スケジュールの確定	10月	20日	大曲浜地区懇談会	計画案の作成作業		
	4日	新東名地区住民懇談会			20日	中学生ワークショップ（崎瀬二中、矢本二中）			
	4日	行政区長会議			22日	第7回ワーキング会議			
	8日	宮戸島復興対策検討委員会意見交換会			22日	第3回まちづくり懇談会			
	13日	東松島市震災復興基本方針策定			25日	浜市地区集団移転意見交換会			
	13日	第1回ワーキング会議			26日	「東松島市復興まちづくり計画骨子」公表			
	16日	東名野蒜地区住民意見交換会			29日	JR仙石線沿線住民の会懇談会			
	19日	東松島市震災復興本部を設置			11月	14日		第8回ワーキング会議	計画案の検討①
	28日	第1回有識者委員会				14日		第4回まちづくり懇談会	
						18日		行政区長会議	
7月	3日	大曲浜地区住民意見交換会	計画の枠組みの検討	11月	7日	集団移転等に関する説明会	計画案の検討①		
	4日	第2回ワーキング会議			7日	（集団移転の対象となっていた各地区の行政区単位で開催）			
	8日	野蒜地区住民意見交換会			12日	第9回ワーキング会議			
	16日	市民アンケート調査（7月25日まで）			15日	パブリック・コメント（12月5日まで）			
	22日	第3回ワーキング会議			22日	大曲浜地区懇談会			
	26日	第1回まちづくり懇談会			27日	第4回有識者委員会			
	29日	野蒜地区まちづくり協議会意見交換会			29日	第5回まちづくり懇談会			
	29日	矢本西地区まちづくり協議会意見交換会			12月	5日		第10回ワーキング会議	計画案の検討②
	31日	小野地区まちづくり協議会意見交換会				13日		第5回有識者委員会	
	8月	1日			第4回ワーキング会議	計画骨子案の作成作業  計画骨子案の検討①			26日
1日		大塩地区まちづくり協議会意見交換会							
1日		矢本東地区まちづくり協議会意見交換会							
4日		大曲地区懇談会							
4日		行政区長会議							
5日		宮戸地区懇談会							
8日		大塩地区まちづくり協議会意見交換会							
10日		大曲地区懇談会							
10日		小野地区懇談会							
12日		大曲地区懇談会							
19日		第5回ワーキング会議							
24日		矢本東地区懇談会							
25日		第2回有識者委員会							
25日		第2回まちづくり懇談会							
26日		大塩地区懇談会							
28日	野蒜地区懇談会								

（出典）東松島市「東松島市復興基本計画」

#### ④有識者・専門家等、中間支援の活用

##### ○WSへの有識者の活用

- ・ 職員のみで大規模WSを運営することは難しかったため、検討委員会委員で、自治基本条例検討時から市と関わりの深い有識者と学生がWS運営支援に入ってもらい、非常に助けられた。
- ・ また、被災者がWSの中で学生とふれあうことで勇気づけられたり、力をもらおうといった効果もあった。

##### ○地域に精通した有識者の登用

- ・ 有識者選定の考え方として、自治基本条例等、市の根幹となる事業等で関係があり、市内の状況に精通した有識者を中心に体制構築を行った。これにより、効果的かつ迅速に計画について検討を行うことができた。