

# 津波被災地の復興における内陸自治体からの支援

－ 岩手県盛岡市の事例 －

都市・地域デザイン研究室 石川莉紗（指導 三宅諭）

## 1. はじめに

東日本大震災からの復旧復興過程において、被害の少なかった内陸部からの支援の重要性が再認識されることとなった。特に広域的な津波被害では各自治体の拠点や交通ネットワークも機能不全に陥る状況もあり、内陸部からの物的、人的支援が期待され、各自治体や団体による支援が積極的に行われた。しかし、経験したことの無い災害において各団体等が独自に支援活動を行ってきたため、今後予想される様々な災害復旧・復興に対して、知見が体系的に整理されていない状況にある。

本研究は、内陸部から直接的間接的に支援した取り組みを、復旧・復興のステージに応じて整理し、各段階における成果と課題を抽出することで、今後の災害発生時の他地域からの復旧復興支援のあり方を提示することを目的としている。

## 2. 研究方法

被災地以外の自治体はそれぞれ支援を行っており、全部を網羅するのは困難であるため、中核市である盛岡市の支援データを分析し、内陸からの支援内容を検証する。

具体的には、盛岡市が連携してきた“もりおか復興支援センター”でデータ収集を行い、センターが行った直接支援と間接支援、市からの委託で行った支援と独自で行った支援、支援体制、人員措置の方法と現場で生じた課題を整理し、復興支援センターの意義と課題を明らかにする。また、盛岡市が被災自治体へ派遣した応援職員を対象に行ったワークショップ結果を基に、派遣先自治体で感じた限界と課題、派遣元で対応すべき内容を明らかにする。

## 3. 盛岡市ともりおか復興連携センターの関係

### 3-1 もりおか復興連携センターの設立

盛岡市は発災直後から沿岸自治体の復旧支援として応援職員を派遣している。2011年4月に復興推進部を新設し、7月にはもりおか復興支援センターを開設し、被災者支援業務を委託することで、盛岡市は被災自治体の支援に集中することができた。

もりおか復興支援センターを運営する一般社団法人

SAVE IWATEは2011年3月13日に設立された。当初は災害ボランティア支援を行っていたが、盛岡市が復興支援センターを設置するにあたり、その運営業務を受託している。

つまり、盛岡市は開設した復興支援センターの運営業務を外部委託し、一般社団法人SAVE IWATEが受託、運営を担う体制となっている（図1）。

### 3-2 復興連携センターの役割と変化

復興支援業務を受託した復興連携センターは、被災者からの相談に対応するために、行政書士等の様々な専門機関と連携して相談会を開催し、被災者が専門的助言を得られるような機会を創出した。また、盛岡から被災地へのボランティア派遣も担った。平成23年度には約700名が登録されており、物資の仕分けやサロン運営、学習支援などの活動支援を行っていた。

設立当初からマニュアルを作成するとともに、ボランティア活動参加時には講習を行っていた。しかし、被災者との接し方に課題が見られたことと、トラブルが発生したことから、2012年度以降はサロン運営を中断し、2016年度以降に再開している。また、様々な活動に対しては、その都度注意事項を伝達するように変更している。

さらに2016年度には盛岡市各課、社会福祉協議会等が参加するもりおか被災者見守りネットワーク会議を立ち上げ、2019年には学校や地域包括支援センターも参加するような活動へと展開している。

## 4. 盛岡市による被災自治体支援

### 4-1 職員数の変化

盛岡市が被災自治体へ派遣した職員数を図2にしめす。

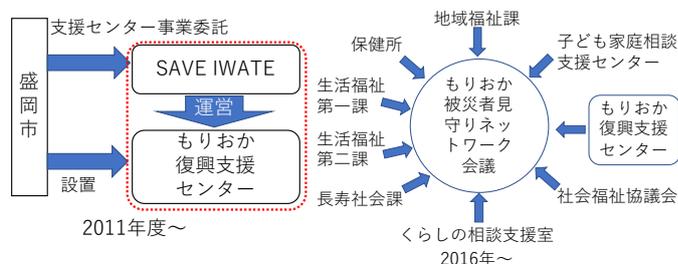


図1 盛岡市と復興支援センターの関係および体制の変化

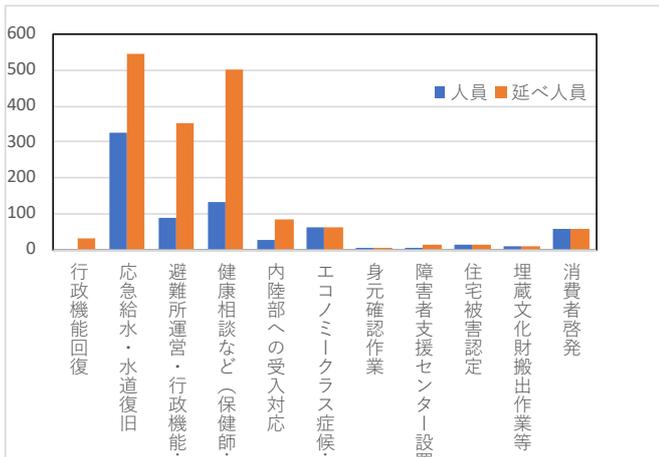


図2 H23年度応援職員の業務内容

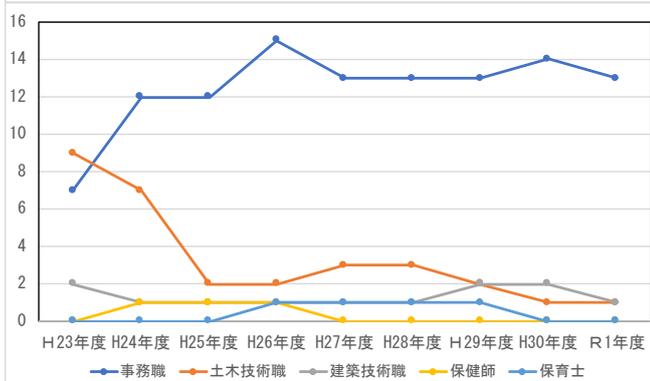


図3 派遣職員の職種と人数変化

平成 23 年度は緊急時であったために応援職員と派遣職員が明確に区分されていない。

応援職員数を見ると、応急給水・水道復旧、避難所運営、健康相談等の延べ人数の多いことがわかる。特に避難所運営、健康相談等は応援職員数に比べて延べ人数が多いことから、特定の人材が長期または度々応援職員として派遣されていたことがわかる。それ以外の業務については応援職員数と延べ人数に差が無く、継続的な応援よりは一時的な人手であったといえる。

次に派遣職員の職種と人数の変化を図3に示す。

平成 23 年度は土木職が一番多かったが、その後は次第に減少し、平成 25 年度以降は大きな変化がないことがわかる。一方、事務職は平成 23 年度から次第に増え、平成 27 年度以降ほぼ一定数であることがわかる。その他の職種は少人数であり大きな変化があるとは言えない。

つまり、災害発生直後は土木系専門職を必要とし、復興計画に基づいて復興事業が着手された後は事務系職員を必要とすることがうかがえる。他の建築職や保育士、保健師はあまり派遣されていないことから、専門職の少ない小規模自治体では必要とされる可能性が高いが、土木職や事務職ほどではないことがうかがえる。

#### 4-2 業務内容の変化

派遣職員が担当した業務内容の変化を図4に示す。網のかかっている業務は単年度業務で継続されていない

図4 派遣職員の実業務

派遣先	職種	主な業務内容	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1
野田村	専	区画整理事業の計画策定	■	■							
	専	地元調整	■	■							
	一	高台移転、区画整理事業等	■	■	■						
	専	林道工事関連業務									■
	一	再生可能エネルギー事業					■	■			
田野畑村	一	応急仮設住宅運営事務					■	■			
	一	被災地支援総合交付金関係事務						■			
	専	村道等の復旧および設計・工事	■	■						■	■
	専	上下水道	■	■						■	■
	専	測量設計	■	■						■	■
宮古市	専	用地買収	■	■						■	■
	専	集落排水施設等の復旧・設置設計工事					■	■			
	専	集落道、避難誘導道の整備計画等					■	■			
	専	保健指導および健康相談等					■	■			
	一	災害廃棄物処理	■								
山田町	一	埋蔵文化財等発掘調査		■	■						
	専	埋蔵文化財等発掘調査		■	■						
	一	健康づくり支援、仮設住宅訪問					■	■			
	一	まちづくり計画					■	■			
	専	まちづくり計画					■	■			
大穂町	一	復興整備計画、都市計画、区画整理事業					■	■			
	専	復興整備計画、都市計画、区画整理事業					■	■			
	一	固定資産評価業務					■	■			
	一	被災者台帳システム運用等被災者支援					■	■			
	専	保健活動					■	■			
釜石市	専	災害復旧工事設計等		■							
	専	災害公営住宅建設工事関係								■	■
	一	生活再建支援金等交付支給	■								
	一	義援金、災害市町村、住宅再建補助等の交付交付事務	■								
	専	公共施設設計・監督	■	■	■						■
大船渡市	専	学校施設の復旧、長期修繕計画策定					■	■			
	専	海認申請、公営住宅・町営施設建設関連					■	■			
	一	障がい保健福祉	■								
	一	戸籍住民票受付登録	■								
	一	支援金給付等					■	■			
陸前高田市	一	議会事務局事務					■	■			
	一	監査業務					■	■			
	一	税務関係					■	■			
	一	地籍調査					■	■			
	一	緊急雇用創出事業、各種助成事業					■	■			

ことを示す。また、赤い点線は復興に関連する業務を示しており、横に繋がるほど継続性を示し、縦に繋がるほど展開または関連業務が派生していることを示す。

図から大船渡市、陸前高田市では継続性や関連性がほとんどみられないことがわかる。また、野田村の再生可能エネルギー関連事業や大槌町の議会事務や監査など、復興事業以外の業務で継続性が見られ、純粋に人手不足であったことがうかがえる。

復興事業関連を見ると、沿岸北部では高台住宅地や土地区画整理事業、(復興)まちづくり計画などの面的整備に関する業務が多いことがわかる。また、釜石市ではまちづくり協議会運営や総合計画など、山田町では公共施設設計関連業務、野田村では区画整理や高台住宅地、田野畑村では村道関連業務がみられる。さらに、宮古市では専門職と一般職が交互に派遣されているが、盛岡市からの派遣職員に対して継続的な支援を求めていることがうかがえる。つまり、長期にわたる土木事業を伴う復興においては、面的整備事業およびそこから派生すると予想される関連事業業務に派遣すると、継続的かつ横断的の事業が可能になることがうかがえる。

一方、一定規模以上の自治体では技術職もそれなりにいることから、継続的な事業よりは即時的な事業への人手が求められることがうかがえる。陸前高田市の場合は、犠牲になった職員も多く、大半が派遣職員であることが影響しているとうかがえる。

#### 4-3 支援の課題

盛岡市が応援および派遣職員対象に毎年行っているWS結果をもとに、派遣職員支援の課題を整理した(図5)。具体的には、WS結果をモノ、コト、カネ、ヒト、シ

クミ、情報、業務等に分類し、さらに、複数挙げられている課題には◎をつけている。また、継続的に指摘されている課題は矢印で関連を示している。

モノに関しては、震災直後は娯楽施設や商業施設のほとんどが流失したこともあり、支援先での生活に苦労したことがうかがえる。しかし、平成25年度以降は意見がほとんどないことから、仮設商店街の建設や新しい商業施設の進出により課題が解決されていることがうかがえる。

コトに関しては、イベントの必要性が指摘されている。沿岸へのツアーも含めて支援の現場で感じる課題と実現性を考慮したときに、イベントの継続的開催が重要な方策となっていることがわかる。

ヒトに関しては、初期から継続性や複数職員の派遣、専門性のある職員が指摘されている。しかし、平成27年度からは引継が課題として挙げられており、復興事業の進行に伴い、盛岡市からの派遣の必要性が薄まり、人材を育成して引き継ぐことが重要となってきたことがわかる。さらに職員の派遣方法を含めたシクミに関して平成24年度から継続的に指摘されており、被災市街地以外の自治体からの支援において派遣のシクミを構築することが重要であるといえる。

その他の項目についても毎年指摘されているが、復興計画、事業のビジョンが派遣職員に取って不明瞭であったことがうかがえる。派遣職員が不明瞭と感じるということは、住民にとっても不明瞭であると推測でき、外部的視点がチェック機能を果たす可能性を有することもうかがえた。

以上より、他自治体からの支援の課題として、コトと

図5 派遣職員支援の課題

	H23年度	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度	平成30年度
モノ	娯楽施設(飲み屋、食堂)◎ 宿泊施設 コンビニ 銀河プラザみたいなショップ 沿岸事務所	店が無い(外食も)◎ 宿泊施設◎ 海産物、名産◎ 仮設商店街があるが近寄りづらい	娯楽施設 宿泊施設 商店街		共有サーバー、クラウド 産直に沿岸コーナー	店が少ない 学校
カネ	とにかく金を使う	被災地支援ファンド		物価が高い		
コト	盛岡のイベント出張の支援 仮設巡回バス、買い物支援 沿岸への食ツアー	被災地見学・買い物ツアー◎	イベント◎ 連携コーディネート(NPO、団体等)◎ 復興ツアー◎ 支援の支援 被災者支援状況管理システム	盛岡市のイベントの活用 バスツアー 盛岡が得意とする分野の支援提案(観光等) 盛岡の企業と被災地企業で商品開発	内陸避難者向け説明会 現地視察バスツアー 沿岸市町村の事務改善、ノウハウ 沿岸資源の活用、開発企業の支援	イベント支援◎ 内陸避難者のサポート 他自治体との協力◎ 職員の共同研究 派遣職員なしてまわ 業務の情報、知識の蓄積 被災地のものを扱う ブランド化
ヒト	継続的な派遣◎ 人事交流◎ 同時に複数職員 被災地行政職員の交流 人材バンク 派遣先を絞る	職員派遣(最低半年)◎ 職員配置(より多く)◎ 職業訓練 行政部門以外の人的支援 復興事業以外の職員交流 事務、技師とちからも不足	派遣職員の増員 職員の育成 職員交流 専門性のある職員派遣 派遣職員の確実な引継	柔軟な対応、頑張れる人材の育成 専門性の高さ(事例の多さ) 派遣交流と若い職員の育成 派遣終了後のつながり 戦略的な人材派遣	人材育成、人材支援 継続的な業務の引継◎ 保育士 マンパワー 専門職◎ 職員能力向上◎	職員不足 被災自治体職員のスキルアップ 募集しても来ない 人材育成 心へのケア 引継の問題 スペシャリスト 指導官の不足
シクミ		復興後の支援の仕組みづくり 派遣方法(ラップ期間、スキル、宝突き派遣など) 長期スパンの派遣または派遣交流	育てる・教えるノウハウ研修 市が任期付職員を採用し、プロパーを被災地へ派遣 被災地職員との研修会 派遣時期、期間の見直し(年単位)	複数年派遣 県全域での合同研修会 職員同士の交流	若手とベテランの人事交流 引継の盛岡モデル	技術系職員の研修 派遣ではなく人事交流◎ ビジネスマッチング
情報	文化のテキスト化 情報の不足 情報共有・発信の手助け◎	情報共有 派遣職員間情報交換 被災地の情報発信◎	盛岡で行っている事業PR 支援に関する情報収集、発信	組合による物販情報発信 盛岡を中心とした被災地観光の紹介 特産品料理のPR 被災地の魅力発信	被災地のものを食べられる店のPR 沿岸の歴史・文化の展示	情報発信◎ 大学のサテライト 沿岸市町村PR◎ 大学生、専門学校生への就職先紹介
業務	派遣職員が何でも屋になっている 派遣職員の担うことが明確でない 仮設住宅のあり方が主業務 何ができるのかわからない		発注の一本化			効率化 業務分担 事業のスクラップ 見える化(マニュアル等)
計画事業	高台移転は具体的に何をやるの? 業務量が多すぎて復興計画が見えない プロジェクト型復興計画で良いのか?	数年後のビジョンが不明 補助メニューが多すぎる	10年後を見通すこと 交付金の活用 土地の有効利用が可能な制度		まちづくりのビジョン 資源を活かした基盤づくり	予算への対応 ランニングコスト スピードアップ 公営住宅の遅れ
役所	求められた支援に対しては積極的	派遣先の職員ケア◎ 業務のマッチング◎ 派遣職員の技能のマッチング◎ 有給休暇を取りやすく マスコミ(学生)対応	機能強化	工事設計、監督業務の受託 事業代行		

ヒト、そしてヒトに関連するシクミの構築が重要であることが明らかになった。

## 5. 復興支援センターによる支援内容と変化

### 5-1 予算の変化

復興支援センターの平成 23 年度から令和元年度の予算変化を図 6 に示す。平成 24 年度に大幅に増加し、その後、平成 30 年度にピークを迎えていることがわかる。予算の 8 割～8 割 5 分は人件費であり、平成 24 年度に急激に業務が拡大し、業務拡大に合わせて復興支援センターも拡大することで復興支援を実現してきたことがわかる。

次に業務別の予算変化を図 7 に示す。事業名が変更されていても業務内容が同じ場合は同一の事業としてまとめている。

平成 27 年度までは被災者生活再建支援事業が基本であったが、平成 28 年度以降は住宅・再建相談支援や見守り・相談支援が大半を占めていることがわかる。発災直後の緊急期・復旧期から住宅再建の基盤整備が進められた復興創生期は避難所や仮設住宅、公営住宅等での生活再建支援業務が拡大する時期であり、その対応が求められていたといえる。基盤整備が整い始めた平成 28 年度以降の復興再生期になると、住宅再建の相談や新しい居住地における引きこもり防止などの見守りが重要になり、関連してコミュニティ形成へと業務内容が展開しているといえる。

### 5-2 業務内容の変化

復興支援センターが受託した事業とその内容を整理し

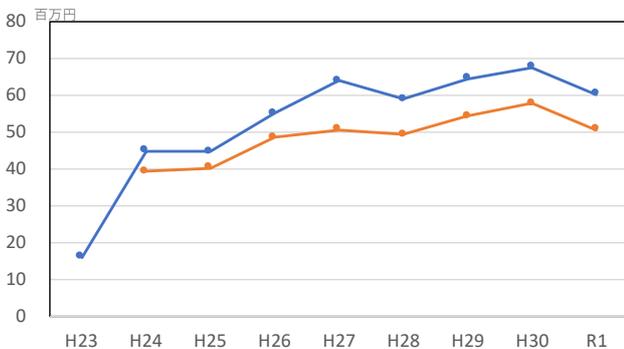


図6 復興支援センターの予算および人件費の推移

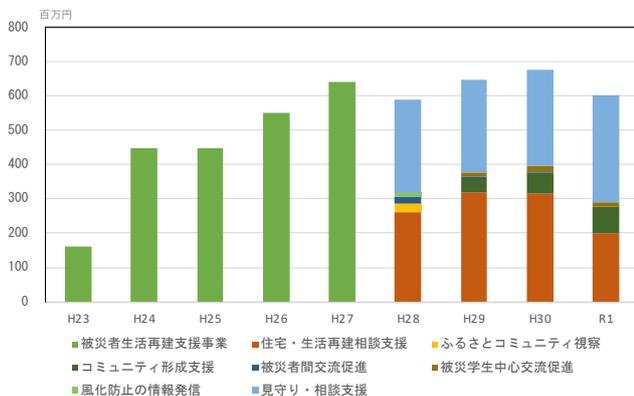


図7 事業別予算の推移

た。事業名が変更されているが業務内容が同じまたは類似、発展している事業の関連性を分析した。

平成 27 年度までは被災者生活再建事業が大きく、その他は物資の配送やボランティアの活動支援で寄与していたことがわかる。しかし、平成 28 年度以降はそれ以前の事業が複数に関連して展開しており、事業が複雑化していることがわかる。さらに事業をみると相談支援事業、コミュニティ関連事業、交流促進事業、見守り関連事業の 4 本柱へと変化しており、沿岸被災地だけでなく内陸へ避難してきた人の支援へとシフトしていることもうかがえる。

つまり、復興支援センターの業務変化は沿岸支援から内陸での自立支援へと重視すべき課題が変化していることを示している。

## 6. おわりに

本研究では、東日本大震災からの復興における盛岡市の取り組みについて、他団体との体制、派遣職員の業務内容を整理し、内陸自治体に求められる役割と課題として次の点を明らかにした。

復興支援センターを開設し、その運営を他団体に委託することで行政として取り組むべき業務に専念することができた。特に時間経過とともに支援内容が複雑化しており、復興支援センターがあることで対応できたといえる。また、派遣された職員の業務内容から単年度業務が多くて継続性に課題が見られるものの、初期に専門職が派遣されると計画策定から事業化まで継続的に関わり、一般職への引継も見られた。言い換えるならば、中核市規模の人的資源と経験が生かされているといえる。

さらに、派遣された職員意見を分析し、派遣職員支援に必要な事項を明らかにした。その結果、経年で専門職の派遣が求められており、大規模な基盤整備の求められる復旧・復興の現場では専門職の派遣が重要で、引継を可能とする複数派遣のしくみが必要であることがわかった。特に派遣よりは人事交流という意見も多くみられ、経験の重要性がうかがえた。

以上より、緊急復旧期、基盤復興期、生業復興期、生活復興期、再生まちづくり期と時間変化とともに支援体制を変化させることが必要であり、それに合わせて専門職から一般職への円滑な引継を行うことが重要であることを明らかにすることができた。