

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

首都直下地震は、人口減少時代を迎える日本の財政状況・人的資源の制約が厳しくなる中で、阪神・淡路大震災の被害を遙かに超える大規模被害と政治・行政・経済の中核機能への支障の発生も危惧されている。これらの被害からの地域・生活再建過程を最適化し、首都機能・経済活動および都市・地域社会・生活の効果的復興を実現するために、本研究では、単に建物施設の再建のみならず、経済活動や雇用・生活の効果的な再建を実現するための復興計画技術の構築と、継続的な事前復興の取り組み手法の開発を目的としている。

そのため、本研究業務では、①市民・企業・行政が協働する震災復興に関する研究、②市街地復興政策検討支援システム、③生活基盤としてのすまいの復旧・復興戦略に関する研究、④住民意識の動向と地域の行政対応に関する研究、⑤復興シナリオの構築と復興シナリオの選定、を進めるとともに、研究会を通して相互に連携し研究の総合推進を図る。

(b) 平成23年度業務目的

1) 復興プロセスにおける住民意識・住民行動に関する研究

平成23年度においては、平成22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、首都圏の住民に対して、首都直下地震が起こった際に想定されている復興プロセスに関する意識についての分析結果を精査し、地域・生活再建の進捗に影響を与える指標についてとりまとめる。

2) 自治体における復興プロセスの準備状況に関する研究

平成23年度においては、平成22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、首都圏の自治体に対して、追加的な調査を実施し、地域・生活再建の進捗に影響を与える指標についてとりまとめる。

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

1)と2)の作業結果を踏まえた各々で提示される指標の活用法に加え、首都圏における住民意識と行政対応能力とのギャップや課題の抽出と、適切な災害復興プロセスの最適化に資する課題・問題群の構造的把握により、研究会への参加を通して首都圏内の自治体の被災後の業務計画を立案する上で、実務で利用しうる参考資料集を作成する。

(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	名誉教授	中邨 章	

常磐大学コミュニティ振興学部	准教授	砂金 祐年	
北九州市立大学都市政策研究所	准教授	南 博	
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	
明治大学政治経済学部	助手	飯塚 智規	
明治大学危機管理研究センター	研究助手	久保 善慎	
同	同	竹内 桂	
同	同	三浦 正士	
同	同	若尾 侑加	
同	補助研究員	小野寺理香	

(2) 平成23年度の成果

(a) 業務の要約

1) 復興プロセスにおける住民意識・住民行動に関する研究

平成23年度においては、平成19年度から平成21年度まで実施したフォーカス・グループ・インタビュー（FGI）の研究結果と、昨年度に実施した復興プロセスに関する都市部住民の意識についてのwebアンケート調査の分析結果を精査し、地域・生活再建の進捗に影響を与える住民側の指標についてとりまとめた。

2) 自治体における復興プロセスの準備状況に関する研究

平成23年度においては、平成22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）を精査するとともに、首都圏を含む都市部の自治体に対して、復興体制の整備状況に関する追加的な調査を実施し、地域・生活再建の進捗に影響を与える行政側の指標についてとりまとめた。

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

1) と2) の作業結果を踏まえた各々で提示される指標の活用手法に加え、首都圏における住民意識と行政対応能力とのギャップや課題の抽出と適切な災害復興プロセスの最適化に資する課題・問題群の構造的把握により、研究会への参加を通して、首都圏内の自治体の被災後の業務計画を立案する上で、実務で利用しうる参考資料集を作成した。

(b) 業務の成果

1) 復興プロセスにおける住民意識・住民行動に関する研究

本研究では、平成19年度から平成22年度までに実施したフォーカス・グループ・インタビュー（FGI）調査やwebアンケート調査の結果から、被災住民の復興に関する認識と被災経験のない都市部の住民の復興に関する認識を整理し、復興時における都市部の住民意識や復興活動のあり方を模索することを目的としている。研究目的を達成するために、a) 復興に関する認識、b) 行政に対する認識、c) コミュニティ・復興協議会に関する認

識、ごとに住民意識・住民行動を整理した。その結果、復興の当事者としての認識を地域で共有することが大事であり、さらに地域の復興活動に対して有効性感覚を持つためには、普段から地域コミュニティや地域行政との接点を増やしていくことが必要であるとの結論に至った。

a) 復興に関する認識

平成 20 年度と平成 21 年度に実施した旧山古志村住民代表への FGI の結果によれば、被災住民の復興に関する認識は、地域コミュニティの再生よりも被災者個々人の生活の再建が優先されるという傾向にあることが分かった。そのため、仮設住宅暮らしが長引くような帰宅困難な状況が続くほど、被災者は他の地域に流出し、そこで生活の再建を始めることになる。特に、地域コミュニティにとって若年者の地域離れや住民の高齢化といった地域の課題への切迫感が高い地域ほど、被災した際に被災者の生活再建と地域の復興が重ならなくなり、被災者が他の地域での生活の再建を優先しようとするようだ。

しかし上記の認識がある一方で、被災地での生活再建を決意した住民は、地域の実情を踏まえながら、自分たちの力でもう一度集落を立て直そうとする認識も持っていた。すなわち、復興の当事者としての認識を有していたのである。平成 21 年度の FGI では、FGI 被験者たちの復興活動や復興の進捗状況についての認識は肯定的な評価であった。これは、自分たちの復興活動が着実に地域の復興につながっていることを実感できていたからであった。

地域の復興と被災者の生活再建を結びつけるためには、被災後の住民の地域離れを食い止める必要がある。阪神・淡路大震災の復興事例でも、住民が被災地域から離れて別の地域で生活再建を始めたことにより、被災地の復興が遅れる事態が生じたとの見解もある。地域コミュニティを維持するためにも、避難所生活や仮設住宅での生活といった被災後の早い段階からの取り組みが必要であるだろう。

一方、被災経験のない都市部の住民の復興認識について、平成 19 年度に荒川区在住の住民に対して実施した FGI と平成 22 年度に実施した web アンケート調査の結果を整理すると、旧山古志村の住民と同様に、地域の復興よりも自分の生活再建を優先する認識を持つ反面、地域の復興や生活の再建は「自分（たち）の力でやるしかない」という復興の当事者としての認識も持っていた。ところが、web アンケート調査では、当事者意識がある割合は 50%程度に過ぎないという結果となった。FGI とアンケート調査で異なる結果となったのは、FGI を実施した荒川区では地域のつながりが強いという地域特性を有し、被験者たちに職住一致の方々が多かったためであり、それに対して、アンケート調査では職住不一致の方々が多かったためと考えられる。従って、復興の当事者意識については、被災前からの地域のつながりに関係があると推測される。

それでは復興に関する行動について、被災経験のない都市部の住民の認識はどうだろうか。まだ起きていない災害からの復興にあたって具体的な行動を想起することは困難であることが、平成 19 年度の FGI から明らかとなっている。具体的な行動が想起できるようになるためには、住民一人一人が自分の復興ニーズを明確化するとともに、地域全体ではどのような復興ニーズがあるのか把握しておくことが大事である。

平成 19 年度の FGI では、地域の復興に関しては交通基盤や市街地整備が、また生活の

再建に関しては食・住・ライフラインが復興ニーズとして示された。平成 22 年度のアンケート調査結果でも同様の傾向が見て取れた。復興の初期段階（被災後 2 週間以内）における復興ニーズは、上下水道、電気、ガスといったライフラインに関するものと情報や情報ツールに関するものに集約され、その次に道路や公共交通機関といった交通基盤に関するものが求められる結果となった。ライフラインの復旧終了後では、住宅の確保、医療の確保、安定した流通の確保の 3 つに復興ニーズが集約される結果となった。早い段階から、地域コミュニティを再生・維持するための取り組みを行うためには、自分たちにとって何が必要なのか、復興ニーズを予め認識し、それをどのように復興活動に結びつけていくのかを考えておく必要があるだろう。

b) 行政に対する認識

一般に行政に対する信頼は低く、それに反比例して行政に期待する需要は高いと言われている。しかし行政には、期待されている需要に対して十分に対応できる能力が備わっているとは言い難い。被災時においては、さらに需要が高まるため、行政が対応しきれなくなる。これを回避するためには、住民は行政との間にパートナーとしての協働の関係を築き、自分たちの活動に対して有効性感覚を持つ必要がある。

平成 20 年度と平成 21 年度の旧山古志村住民代表への FGI では、復興における行政の力の大きさとその必要性が認識される一方で、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復興の当事者としての認識が見られた。この認識の背景には、「被災地に対する理解の欠如（住民と行政の間の復興認識のズレ）」と「縦割り行政による弊害（住民の要望に対する行政の回答・反応のスピード）」という行政に対する 2 つの大きな不満があった。

復興認識のズレの修正、行政とのコミュニケーションの円滑化のためには、被災住民が自分たちで生活の再建や地域の活動に必要なものを把握していくことが重要である。そして、被災者にとって本当に必要な事業は何か、地域コミュニティができる事業は何であるのかを選別し、住民から積極的に行政に働きかける必要がある。その働きかけにより、行政の被災地に対する理解が進むことで復興認識のズレが修正され、コミュニケーションが円滑化し、住民の要望に対する行政の回答・反応のスピードも改善されていく。その結果、行政に対する有効性感覚につながり、さらなる復興活動への進展や行政の復興支援への参加に結びついていくものと考えられる。

それでは、被災経験のない都市部住民の行政に対する認識はどのようなものであろうか。平成 22 年度の web アンケート調査で示されたが、都市部の住民は基本的には行政に対する信頼は高くなく、政治や行政との接点がほとんどない。また行政に対する復興主体としての認識についても、頼りとなるとの認識を示しているのは 5 割前後であった。一方、平成 19 年度の荒川区での FGI では、復興を進める上で住民と行政の協力関係は欠かせないという認識を示した。復興における行政の役割について、悲観的な意見はほとんど聞かれず、期待や協力的な意見が示された。このような意見が出た背景には、復興にあたってどのようなパートナーシップを行政と構築するか、という問題意識があると結論づけた。

ここで重要となるのが、住民本人が復興を行う当事者意識を持っているかである。当事者意識が強い住民ほど行政との間にパートナーとしての協働の関係を築き、自分たちの復

興活動に対して有効性感覚を持つ。地域とのつながりと当事者意識都の間に関係性がある
とすれば、地域コミュニティや地域行政との接点を普段から増やしていくことが重要である。
平成 22 年度の web アンケート調査では、復興の当事者となる意識を持っている住民
は 5 割程度であり、地域行政との接点については、地元の基礎自治体との接触が 1 年に 1
回あるかないか、またはそれ以下が 8 割を超える結果となった。復興における自助や共助
の役割を拡大するためには、実は公助を担う地域行政との接点が増えなければならないと
考えられるだろう。

c) コミュニティ・復興協議会に関する認識

それでは地域コミュニティとの接点についてはどうであろうか。東京都の震災復興マニ
ュアルでは、地域コミュニティや NPO・ボランティア団体などにより復興協議会を立ち上
げ、そこで地域の復興について活動を行なっていくことを推奨している。それ故、地域コ
ミュニティに対する認識は非常に重要となる。

旧山古志村住民代表への FGI から、住民間の信頼関係の強さが意見の取りまとめと行政
への要望の伝達を容易にしたことが明らかとなっている。しかし都市部においては、住民
間の信頼関係は強くない。昨年度の web アンケート調査では、回答者の 6 割以上が近所付
き合いの乏しいことが分かっている。特に、若い世代ほど、その傾向は顕著である。地域
活動への参加や町会などのグループ・団体への参加についても同様の傾向にあり、復旧復
興に最も期待したい若い世代ほど、地域コミュニティへコミットメントしていないことが
明らかとなっている。

この傾向は、都市部の中でも比較的地域のつながりが強いと言われている下町でも顕著
である。荒川区在住住民への FGI では、住民間のつながりが強いとする見解が多数示され
た一方で、以前より住民間のつながりが希薄になっていること、若い世代や会社員が町会
に加入しないこと、そして「新住民」と言われる再開発地区やマンションで暮らしている
人達は特に町会とのつながりが希薄であることが指摘されている。その「新住民」の方か
らマンションの住民間での協力関係については懸念が示されている。

また復興協議会への参加については、積極的・消極的の程度の差はあれ参加を志向する
傾向にあったが、復興協議会の立ち上げや復興ニーズの集約についてはコミュニティとの
コミットメント度合いに大きく依存する回答結果となった。高齢者・自営業者・主婦とい
った普段から地域コミュニティにコミットメントしているグループからは、意見集約の可
否について意見の相違はあれ、当事者としての意識が強い傾向にあったが、会社員グル
ープは、平時から引き続き町会などのコミュニティが旗振り役になることを期待し、地域の
復興活動より勤め先の会社に関する関心の方が強かった。

従って都市部の住民の復興活動への参加を考える上で、若い世代と会社員をどうやって
地域に取り込んでいくかを考える必要がある。そのためには新旧住民をどのようにして結
びつけいくか、その枠組みをどのように構築しうるかが重要な課題である。

d) 結論

本研究により、地域・生活再建の進捗に影響を与える指標は、復興ニーズの明確化、地
域での共有、当事者意識の 3 点である。

復興に関する住民の認識には大前提として地域コミュニティの再生よりも被災者個々人の生活の再建が優先されるという認識がある。そのため、早い段階から地域の復興と被災者の生活再建を結びつける取り組みが必要である。住民一人一人が自分の生活を再建するための復興ニーズを明確化し、それを地域住民全体の復興ニーズに結びつけることが重要である。さらには、被災者や地域の復興ニーズを具体的な復興活動につなげて考えていかなければならないだろう。つまり復興の当事者としての意識を住民一人一人が持つようにしなければならない。

また、復興の当事者意識が被災前からの地域のつながりや自分たちの活動への有効性感覚に関係があるとすれば、普段からの地域活動への参加の拡大や日常生活での自治体との接点を増やしていかなければならない。復興認識や復興ニーズは地域内の全ての住民・組織・団体が共有すべきであり、当然、そこには地域行政も含まれる。公助を担う地域行政との接点があればこそ、被災者や地域における自助や共助も機能する。また若い世代・会社員・新住民との接点も増やさなければならない。彼らとの接点を増やしていくことは、住民・地域コミュニティ・行政共通して言える今後の課題である。

2) 自治体における復興プロセスの準備状況に関する研究

本研究では、平成19年度から平成22年度までに実施した被災経験のある広域自治体(石川県、新潟県、宮城県)と基礎自治体(栗原市、長岡市、輪島市)への復興ヒアリング調査の結果から、復興体制の整備、関係部署や住民との連絡調整、復興計画・支援メニューの策定に関して押さえておくべきポイントを整理した。また今年度に追加的調査として政令市19団体、中核市41団体、特例市40団体、特別区23団体の計123団体に対して実施した復興に関するアンケート調査から、都市部における基礎自治体の復興体制の整備状況を把握した。そして、これまでのヒアリング調査と今回のアンケート調査の結果から、今後、行政が対応すべき課題を把握することに努めた。

a) 被災自治体の復興体制・復興対応

これまで本研究では、被災自治体の復興支援のプロセスを明らかにすることを念頭に被災経験のある広域自治体と基礎自治体に対してヒアリング調査を重ねてきた。具体的には、2004年の中部地震における復興対応について新潟県と長岡市に、2007年の能登半島地震における復興対応について石川県と輪島市に、2008年の岩手・宮城内陸地震での復興対応について宮城県と栗原市にヒアリング調査を行った。これら調査結果から明らかとなった3つの課題、すなわち「復興計画の策定・推進における課題」、「連絡調整・連携調整における課題」、そして「復興事業の評価」について振り返る。

まず、「復興計画の策定・推進における課題」について、復興計画の策定に関しては、さらに3つの課題に分類できることが、これまでの調査から明らかとなっている。一つ目が「主管部署の人員不足に関する課題」、二つ目が「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」、そして三つ目が「『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という課題」である。これら3つの課題から分かったことは、事前にできるだけ復興に関する業務量を想定し、それに対応できる組織・体制を整備しておく必要があるということである。

復興担当の専門部署は、基本的には、地域振興や市民生活を扱っていた部署、あるいは、総務を担当する部署がその中枢を担うことになる。この部署では、復興計画の策定と同時並行で被災者への支援の取りまとめ・実施や、被災者向け窓口相談の対応が行われる傾向にある。また復興に関連していると認識される業務については、他の部署の業務でも復興担当の部署がその業務を引き受けざるを得なくなってくる。業務量に対して復興担当部署の人員は足りない状況になる。つまり復興担当部署は、そのキャパシティを上回る業務を担当しなければならないのである。インフラ整備以外にも、被災者の生活に関連する業務や、コミュニティ支援に関する業務も担当しなければならない基礎自治体では、特にその傾向が強い。従って復興担当部署の人員の配置や役割の明確化については事前に検討しておく必要がある。

一方、復興計画の推進に関しては、計画や支援の修正に関する課題が見て取れた。時間とともに変化する被災住民からの要望を取りまとめ、それを復興計画に反映して復興事業として実施するという一連の作業を、適正かつ適切な「行政手続」として進めてゆくには、相応の時間が必要となる。例えば、要綱や条例案の作成、議会や住民との調整など、行政が迅速にサービスを住民に提供するまでには時間を要する。その一方で、住民からの要望には迅速な対応を取ることが求められる。この課題に対応するためには、常に住民・議員・中間支援組織との連絡調整を密にしなければならない。さらに言えば、復興計画や復興支援の計画策定・実施に参画させることが、支援の適宜修正とサービスの迅速な提供につながる可言えよう。

次に「連絡調整・連携調整における課題」について、これまでのヒアリング調査では主に住民一行政間、自治体内の部署間、そして国・県・市の政府間での連絡調整・連携体制について質問を行ってきた。その結果、特に課題として念頭におくべきものは、住民一行政間と自治体内の部署間での連絡・連携調整についてのものであった。

住民一行政間の連絡調整・連携体制については、地域コミュニティの集會に職員を派遣して積極的に復興支援や復興事業についての意見交換を行ったり、復興市民會議といった被災地全体の市民會議や地域ごとの説明會を開催・実施したりすることが、住民と行政との間の復興認識のズレを埋めることに貢献している。また住民と行政との二者間では、どうしても意見交換や復興認識、復興ビジョンなどの点で衝突を起ししがちである。そこで、その衝突を和らげて両者のコミュニケーションを円滑化するための存在として、復興支援員の存在が注目された。個々の被災コミュニティの事情を把握することは、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、かなり重要であることは疑いない。復興支援員には地域住民と地域行政の橋渡し役として役割が期待される。

また自治体内の部署間での連絡・連携調整については、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であった。具体的な例として、情報の一元化の課題については、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部署と復興対策本部と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挙げられた。職員の地震被害に対する認識の共有に関する課題については、被災状況や復旧復興状況について職員の認識にバラつきがあったことが明ら

かとなった。

これらの課題への対処として、長岡市と栗原市では次の2つを行っていた。一つは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り、各部署横断的に復興の全体方針を検討して職員の意識の共有化を図っていた。もう一つは、復興を所管する部署が立ちあげられる際に他の部署からも職員を参集させることで、その職員に参集前に務めていた部署と連絡調整を担当させることが有効であった。

最後に「復興事業の評価」について、調査を実施した全ての自治体において、復興の進捗状況や事業評価は、主に完了した事業の数（アウトプット）で判断されており、事業成果（アウトカム）にまで配慮した具体的な成果指標は作成されていないことが明らかとなっている。具体的には、完了した復興事業の数、インフラや仮設住宅の入居者数、観光客数、製造品出荷額、農業産出額などが復興目標の達成基準とされている。

また復興のコストを考える上で、復興事業とそうでない事業との線引きが不明確な点が課題となっていた。復興はただ災害による被害を回復することではなく、地域の課題を解決するという意味も含まれるため、その目標設定も大きくなるが故に曖昧となりがちである。例えば地域コミュニティの再生や地域の活性化といった復興目標は、アウトプットだけで達成できたかどうか判断できるものではなく、目に見えての成果が表れにくいものである。そのため既存事業と復興事業の成果の判別を難しくしている。復興のコストとパフォーマンスのバランス、そして、その結果による成果を如何にしてはかるべきかが、「復興事業の評価」における課題であった。

b) 復興に関するアンケート調査の内容と結果

これまで被災経験のある自治体に対して、復旧復興時の体制や復興計画の策定経緯についてヒアリングを行ってきた。ヒアリングから分かった上記の課題が、復興への備えに事前の段階でどれだけ対応できるようになっているか、都市部の自治体の整備状況を把握することが肝心である。そこで今年度は都市部の基礎自治体の復興体制の整備状況を把握するために、追加的調査として政令市 19 団体、中核市 41 団体、特例市 40 団体、特別区 23 団体の計 123 団体に対して復興に関するアンケート調査を実施した。当初の計画では首都圏の自治体のみに対して調査を実施する予定であったが、都市部の自治体というサンプル数を増やすために首都圏に限定することを止め、政令市、中核市、特例市、特別区を調査対象とした。なおアンケートの回収結果は 79 団体であり、6 割弱の回収率となった。

アンケート調査の質問項目と回答結果は以下のとおりである。

問 1 貴自治体では、災害後の復興計画の立案を担当する部署があらかじめ指定されていますか。どちらかの欄に○を記入してください。

カテゴリ	実数	%
回答者数	79	100.0
a 指定されている	31	39.3
b 指定されていない	47	59.5
無回答	1	1.2

SQ 「a 指定されている」を回答した自治体にお聞きします)復興計画の立案を担当する部局の名称、職員数、当該部局の長の職位について、ご記入ください。

部局	実数	%
回答者数	38(6市区複数回答)	100.0
市長公室	3	7.9
企画・政策	14	36.8
防災・危機管理	4	10.5
都市・まちづくり	8	21.1
総務	2	5.3
その他	7	18.4
無回答	0	0.0

職員数	実数	%
回答者数	31	100.0
1～10	8	25.8
11～50	10	32.2
51～100	4	13.0
100以上	3	10.0
無回答	6	19.0

長の職位	実数	%
回答者数	31	100.0
課長級	4	13.0
部長級	17	54.8
局長級	2	6.0
危機管理監	1	3.2
その他	4	13.0
無回答	3	10.0

問2 貴自治体では、地域防災計画の中に復旧・復興編は策定されていますか。あはまる欄一つに○を記入してください。

カテゴリ	実数	%
回答者数	81 (2市区複数回答)	100.0
a 震災編・風水害編等の中に策定している	63	77.7
b 震災編・風水害編等とは独立して策定している	17	21.0
c 現在、策定に取り組んでいる	0	0.0
d 策定していないが、今後策定予定である	1	1.3
e 策定していない、今後も策定の予定はない	0	0.0
無回答	0	0.0

SQ 「a 震災編・風水害編の中に策定している」、「b 震災編・風水害編とは独立して策定している」を回答した自治体にお聞きします) 災害からの復興に関する以下の項目について、地域防災計画に具体的取組内容が記載されている欄すべてに○を記入してください。

カテゴリ	実数	%
回答者数	79	100.0
a 復興本部の設置	39	49.4
b 復興計画の策定	58	73.4

c 激甚災害指定の手続き	53	67.1
d 義捐金等の支給	68	86.1
e リ災証明	60	76.0
f 仮設住宅の供給・住宅再建支援等	63	79.7
g 復興まちづくり・市街地整備等	34	43.0
h 産業支援・雇用・就業対策等	52	65.8
i 医療・保健・福祉	35	44.3
j 文化・教育	26	32.9
k 災害廃棄物の処理	38	48.1
l 被災住民への相談受付・情報提供	42	53.2
m その他	14	17.7
無回答	2	2.5

問3 貴自治体では、地域防災計画とは別に、①事前復興計画、②復旧・復興条例を策定していますか。各欄いずれか一つに○を記入してください。

①事前復興計画

カテゴリ	実数	%
回答者数	79	100.0
a すでに策定している	7	8.9
b 現在、策定に取り組んでいる	1	1.2
c 策定していないが、今後策定予定である	9	11.4
d 策定していない、今後も策定の予定はない	59	74.7
無回答	3	3.8

②復旧・復興条例

カテゴリ	実数	%
回答者数	79	100.0
a すでに策定している	5	6.3
b 現在、策定に取り組んでいる	0	0.0
c 策定していないが、今後策定予定である	5	6.3
d 策定していない、今後も策定の予定はない	64	81.1
無回答	5	6.3

事前の復興体制の整備状況を見ると、事前復興計画や復旧・復興条例はほとんど整備されていないが、地域防災計画における復旧・復興編の策定はほぼ全ての自治体において策定されている（図1）。地域防災計画復旧・復興編の中身を見てみると、復興計画の策定については7割の自治体が記載されていると回答をしているにもかかわらず、復興計画の策定を担当すると想定される復興本部の設置については、約半数の自治体にしか記載されていない（問2のSQを参照）。事前にできるだけ復興に関する業務量を想定し、それに対応できる組織・体制を整備しておく必要があると上述したが、現在のところ、自治体は復興体制や組織づくりについて十分な整備が進んでいないと考えられる。

それでは、あらかじめ復興計画の立案を担当する部署が決まっている自治体では、どのような部署がその中枢を担うことになるだろうか。栗原市・長岡市・輪島市といったピアリング先自治体では、地域振興や市民生活を扱っていた部署が復興業務を担っていた。今年度のアンケート調査では、企画・政策や都市・まちづくりを所管する部署が復興を担う

ことが分かった（問 1 の SQ を参照）。都市部の自治体であることを考えれば、年間計画や都市計画を所管する部署が担当することは当然の処置と考えられる。

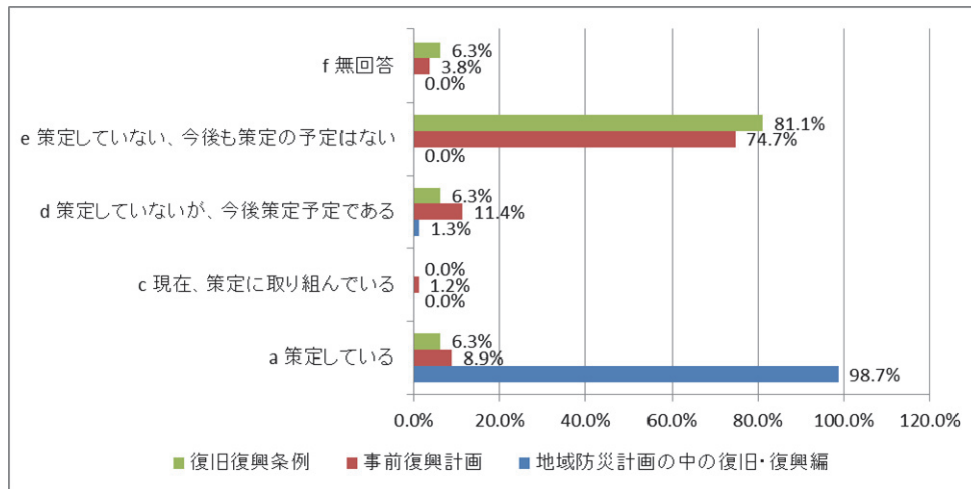


図 1 地域防災計画復旧・復興編、事前復興計画、復旧復興条例の策定状況

一方、復興担当部署の職員数を見ると、10 名以下のところから 100 名を超えるところまで自治体によって様々であるが、問 1 の SQ で最も回答数の多かった、長の職位が部長である自治体の復興担当部署の職員数を見ると、やはり全体よりも職員数が多く割かれる傾向にあった（図 2）。キャパシティの点から言えば復興担当部署の職員数は多い方が良い。従って、課単位よりも部単位で復興を担当すべきである。ただし復興担当部局内の特定の課が事務局機能を担うことになれば、結局のところ、その課の職員数によっては十分な業務量をこなせなくなる恐れがある。あくまでも事務局機能のある部署に十分な職員数が配置されるように配慮されることが重要である。

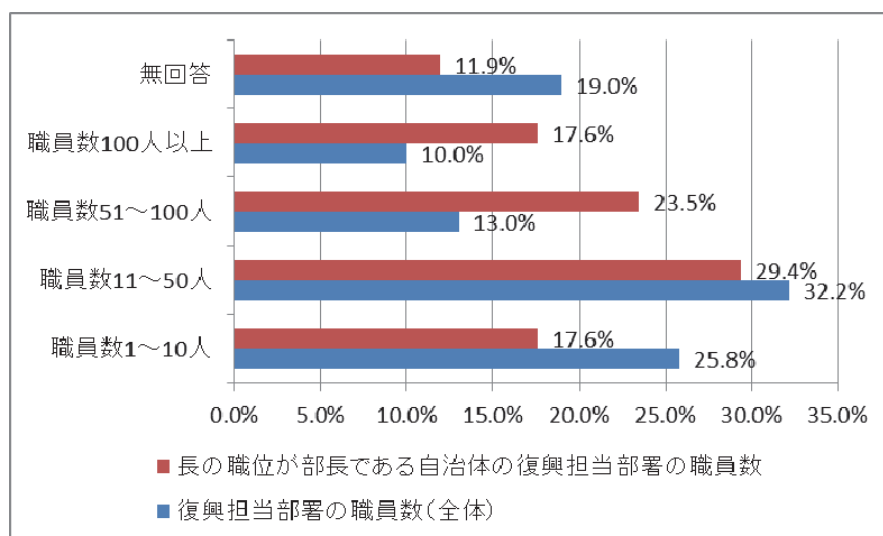


図 2 長の職位が部長である自治体の復興担当部署職員数と全体との比較

また復興担当部署の業務量について、現在のところどれだけの想定がなされているのだ

ろうか。問 2 の SQ を見ると、防災計画復旧・復興編で記載されている業務内容のうち、回答結果が 5 割を超えたものは、「復興計画の策定」、「激甚災害指定の手続き」、「義捐金等の至急」、「り災証明」、「仮設住宅の供給・住宅再建支援等」、「産業支援・雇用

就業対策等」、「被災住民への相談受付・情報提供」であった。ただし、これらの内容については、既存の行政手続きや既知である復興時の行政手続きを掲載したものも多く、業務内容と業務量の点から、どれだけ検討がなされているのかは疑問が残る。職員数の問題と合わせて、復興担当部署の業務内容や業務量、各部署や関係機関との連絡調整について、より一層検討を重ねていくことが、今後の行政には求められる。

c) 結論

本研究により、地域・生活再建の進捗に影響を与える指標とすべき課題は大きく三つに分けられる。すなわち前述の「復興計画の策定・推進における課題」、「連絡調整・連携調整における課題」、そして「復興事業の評価」である。「復興計画の策定・推進における課題」については、復興業務を所管する部署のキャパシティと業務量のバランスを取ることが一つの指標となる。次に「連絡調整・連携調整における課題」については、住民—行政間での連絡調整と、庁内での部署間の連絡調整における課題をどのように低減していくかが指標となる。そして「復興事業の評価」については、復興のコストと復興事業のパフォーマンスのバランス、それによる事業成果（アウトカム）を見据えた評価が指標として求められる。

こうした課題とそれに対応する指標に対し、今年度のアンケート調査結果を見るかぎりにおいては、まだ十分に処置できる体制が自治体に整備されているとは言えないであろう。これまでの復興事例や課題を通じた復興体制の整備が今後の自治体には求められると言えよう。

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) 本研究の目的

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。

「復興時における住民意識、住民行動に関する研究」と「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。

b) これまでの研究成果と今年度の研究方法

これまでの研究成果から、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として、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。

4つの課題について確認しておく、先ず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のことである。例えば被災することによる行政職員の業務量の増大、復興担当部署（場合によっては庁内全体）のリソース（人員）とキャパシティ（事務処理能力）の不足がこれに当たる。行政運営における課題については、さらに4つの課題に分けられた。具体的には、復興業務と通常業務の調整についての課題、住民—行政間の意見調整についての課題、住民へのアカウントビリティの確保に関する課題、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の4つである。社会的・経済的課題とは、地域のコミュニティが被災する前から抱えている課題のことである。例えば、過疎化や高齢化がこれに当たる。そして政治的課題とは、復興過程における「政治」の役割、すなわち地方議会議員の役割を指す。

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は、以下の8つの内容に類型化できると結論づけた。

- A) 行政と住民間のアクセスの方法
- B) 行政と住民間のアクセスの質・量
- C) 住民からの要望への対応の質・量
- D) 住民からの要望への対応のスピード
- E) 復興活動の範囲
- F) 復興活動の質・量
- G) 復興活動のスピード
- H) 復興活動の優先順位

そこで今年度は、「復興プロセスにおける住民意識・住民行動に関する研究」と「自治体における復興プロセスの準備状況に関する研究」によって提示された地域・生活再建の進捗に影響を与える指標から、住民意識と行政対応能力との間の8つのギャップと4つの課題に対して検討を行い、災害復興プロセスにおける住民の意識と行政対応能力を適合させるための復興マネジメント手法を考察した。また「地域生活再建の最適化に関する研究」チームでの研究会での報告を通して、復興プロセスの最適化の研究成果をさらに深めることに努めた。

本研究の成果が、自治体の防災・危機管理等担当職員による復興計画、復興支援メニュー、そして業務計画の作成において参考資料として実務で利用しうるように、これまでの研究で得られた住民意識・行政対応のデータや分析結果を資料集として編集した上で、最終年度成果物として明治大学危機管理研究センターのweb上に2月に公開した。

c) 検討結果と今後の研究課題

復興マネジメント手法を構築するためには、復興プロセスにおける住民意識と行政対応

能力の間の8つのギャップを埋めなければならない。そのためには、復興業務と通常業務の調整についての課題、住民—行政間の意見調整についての課題、住民へのアクセシビリティの確保に関する課題、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対処する必要がある。そこで「復興プロセスにおける住民意識・住民行動に関する研究」と「自治体における復興プロセスの準備状況に関する研究」によって示された指標をもとに、課題を解消・解決するためにはどうすべきか考察していく。

まず住民と行政間のアクセス（8つのギャップのうちのA）とB））についてである。このギャップを埋めるためには、行政運営における課題の中の住民—行政間の意見調整についての課題と、政治的課題に対処することが求められる。復興時における行政への働きかけの重要性は言うまでもないが、住民意識の研究結果から、都市部住民は行政との接点がないと言える状況であったことが明らかとなっている。従って、住民と行政の意見調整をするための連絡・交渉の窓口が住民・行政ともに必要である。その役割を地方議会議員が担い、住民と行政との間の仲介役になるといった措置も必要だろう。さらには平時から住民と自治体との接点を作っておけば、被災時や復旧復興時における住民への応対もスムーズになるだろう。

次に住民からの要望への対応（C）とD））について、これは行政運営における課題の中の住民—行政間の意見調整についての課題と、社会的・経済的課題が当てはまる。住民は一日も早く復興ニーズを明確化して地域での共有をはからなければならない。これが遅れると行政の方でも対応が後手に回る。住民意識の研究の結果から、ライフライン・情報通信・交通基盤整備などが復興ニーズとして都市部住民には期待されていることが明らかとなっている。その認識を地域で共有するとともに地域ごとの事情を加味していくことが求められる。また住民と行政間のアクセスの問題にも関連するが、行政は住民との間での連絡調整に支障をきたさないように情報の一元化と、その運用を考えた復興体制を整備しておく必要がある。住民からの要望に対して迅速かつ相当量の対応をこなすためには、情報が復興担当部署に必ず上がり、職員の間で情報共有ができるようにしなければならない。

そして復興活動（E）からH））について、これは災害に所与の課題、行政運営における課題の中の復興業務と通常業務の調整についての課題と住民へのアクセシビリティの確保に関する課題の解消が、復興活動に関するギャップを埋めるのに寄与するだろう。具体的には、復興業務に対応できるキャパシティを持った復興体制・組織を整備するために、復興担当部署へのリソース（人員）・キャパシティ（事務処理能力）の配分・役割の明確化、住民へのアクセシビリティの確保が望まれる。

以上をまとめると、復興プロセスの最適化のための復興マネジメント手法として、住民意識の研究と行政対応の研究で明らかにした各課題をクリアしていくことが、復興プロセスの最適化につながるようになると言える。それが結果として、復興についての住民意識・行政ニーズと、行政の組織・体制・設備等の整備度合いとのギャップに関する課題・問題群の解消につながるのである。

しかしながら、現時点での都市部の住民の復興認識や行政の復興体制の整備状況では、住民意識と行政対応のギャップの適合度についてはかることは困難である。現在の都市部住民・行政の事前復興への取り組み状況はほとんど進んでいない状況である。従って、住民意識と行政対応のギャップや課題を解消するための方向性までは示せても、現状の適合

度を分析することは難しい。適切な災害復興プロセスのモデルの構築や復興マネジメント手法の具体化については、今後も調査・研究を進めていく必要がある。

(c) 結論ならびに今後の課題

1) 結論

図3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。

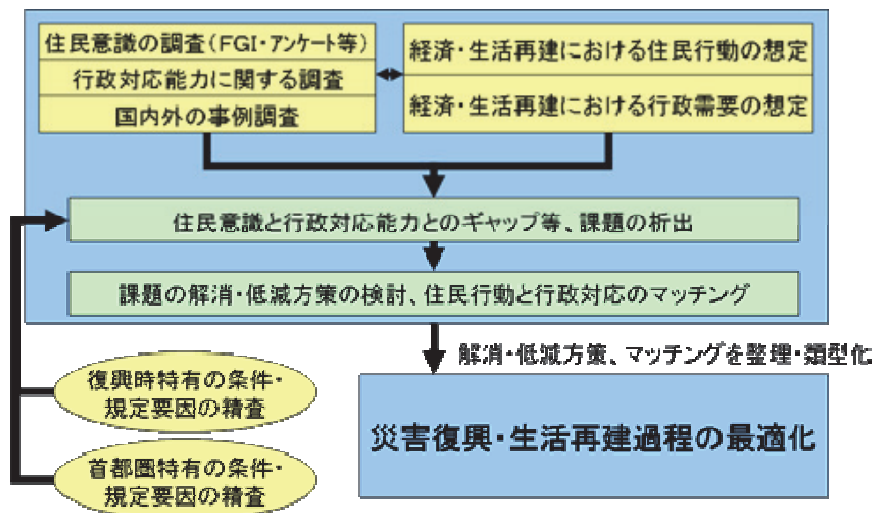


図3 最適な復興実施に関する仮説的理論枠組み

今年度の研究では、これまでの住民意識と行政対応の研究成果を精査し、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・問題群と照合することにより、第四の課題である住民行動と行政対応のマッチングを図るための復興マネジメント手法を考察した。その成果については、「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」の「c) 検討結果と今後の研究課題」で記載したとおりである。

2) 今後の課題

今後の課題は、大きく分けて3つある。一つは「首都圏特有の条件・規定要因の精査」が不十分である点である。首都圏特有の条件を明らかにするために、これまで「広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究」チームの全体ワークショップや各種研究会にて議論を重ねてきた。その結果、政治・経済の中核である点や人口や都市機能の集中などを考

慮する必要性が見出された。しかしながら、復興時における住民意識や行政対応を把握するための調査に大きく時間を割く必要があったため、それらを如何にして地域の住民意識や行政対応に結びつけるべきかを考察するまでには至らなかった。首都圏特有の条件については、今後あらためて考察を重ねていく。

二つ目の課題は、復興時における住民意識や行政対応の事例調査のさらなる必要性である。これまでの事例調査は主に中越地震、能登半島地震、岩手・宮城内陸地震の3つから得られた知見による。これら事例は被災地と中心市街地が離れているため、行政庁舎がほとんど被災していない。そのため行政機能が著しく低下するような事態ではなかった。首都直下地震では、そのような事態となる可能性は低い。従って平成23年3月11日に発生した東日本大震災の復興事例も加え、行政機能が低下した被災地における住民意識や行政対応の事例を調査していく必要がある。

三つ目の課題は、復興マネジメント手法の構築をさらに深め、適切な災害復興プロセスのモデルを提示することである。これまでの5年間の研究で、復興マネジメント手法を構築するための解決すべき課題について、住民側・行政側から明らかにしてきた。今年度は課題を解決するための方向性について提示するまでに至った。しかしながら、課題を解決するための手法の具体化までには至らなかった。その理由として、二つ目の課題である復興事例の収集がまだ十分でないことと、被災経験のない都市部住民の復興に関する認識不足や行政の復興体制の整備状況が不十分なため、まだ適合度をはかれるほどの段階には至っていなかった点が挙げられる。前者については、今後も復興事例を収集して住民意識と行政対応能力のギャップについて精査を続けていく。後者については、研究会などを通じて住民と行政に対して復興に関する認識や復興への備えを深めてもらえるよう努める。

(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

なし

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
都市部住民の防災・危機管理に関する意識傾向～ウェブアンケート調査の結果を通じて～	市川宏雄、西村弥、砂子祐年、佐々木一如、飯塚智規	『自治体危機管理研究』第7号	2011年4月30日	国内

マスコミ等における報道・掲載

なし

(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