

### 3.2.5 住民意識の動向と地域の行政対応に関する研究

#### (1) 業務の内容

##### (a) 業務の目的

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

##### (b) 平成 20 年度業務目的

平成 19 年度の業務では、都内モデル自治体の災害復興マニュアル・計画等の資料調査・聞き取り調査の実施、都内モデル自治体住民に対する FGI（フォーカス・グループ・インタビュー）の実施、国内における資料調査、国外でのインタビュー調査を行い、住民の地域・生活復興にかかわる意識・行政へのニーズや、基礎自治体の組織・体制・設備等の整備度合いの適合度、ギャップに関する課題・問題群を試行的に析出した。

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

各業務の方法は以下のとおりである。

#### 1)復興時における住民意識、行動に関する研究

災害復興に関わる住民の意識・行政に対するニーズを明確化、網羅化するため、被災経験のある自治体を選定し、新潟県長岡市の住民組織代表者たちに対して、インタビュー調査・アンケート調査を実施した。新潟県長岡市の住民組織代表者たちが選定されたのは、被災経験のある自治体を選定した結果、現在進行形で復興を進めている自治体か、まだ復興事業が終わって間もない自治体か、平成 20 年度の研究（被災経験のある自治体を対象とした復興時の住民意識・行動に関する研究、自治体における復興プロセスの実態に関する研究）におけるヒアリング対象として適当であると判断したからである。

#### 2)自治体における復興プロセスの実態に関する研究

災害復興プロセスについて構築した仮説的な枠組みの修正、付加を行い、また昨年度の業務で試行的に析出した災害復興マネジメントに関わる課題を精査するため、石川県震災復興支援室、輪島市災害復興支援室、新潟県県民生活環境部震災復興支援課、長岡市地域振興戦略部の職員等に対するインタビュー調査等を実施した。これら自治体が選定された理由は、神戸市や鳥取市のように、すでに復興が完了している自治体職員にではなく、現在進行形で復興を進めている自治体職員か、まだ復興事業が終わって間もない自治体職員にインタビューを実施する

方が、復興施策に関する被災住民との意見・要望の調整や、自治体が抱えている課題について、より鮮明に話を聞くことが可能だと判断したためである。

### 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

上記の 1)、2)の作業結果を踏まえて、過去の災害復興事例における住民意識と行政対応能力とのギャップや課題を析出し、復興についての住民側のニーズ、及び、行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いとの適合度・ギャップに関する課題・問題群を把握することで、より適切な災害復興プロセスモデルおよび復興マネジメント手法モデルを仮説的に構築することに努めた。

#### (c) 担当者

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

## (2) 平成 20 年度の成果

### (a) 業務の要約

平成 20 年度の業務では、昨年度の業務によって得られた成果（復興についての住民側のニーズと、行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いとの適合度・ギャップに関する課題・問題群の析出）をもとに、復興過程における課題を、より構造的に把握することを目標に、以下の業務を実施した。

第一に、被災経験のある自治体（新潟県長岡市）をサンプル地区として選定し、住民に対する FGI（フォーカス・グループ・インタビュー）とアンケートを実施することにより、地域・生活復興に関わる意識・行政へのニーズを析出した。第二に、被災経験のある自治体職員（石川県震災復興支援室、輪島市災害復興支援室、新潟県県民生活環境部震災復興支援課、長岡市地域振興戦略部）に対して、インタビュー調査を実施し、災害復興プロセスにおいて自治体職員が抱えている課題や問題群を試行的に析出した。第三に、第一の住民意識・行政に対するニーズとの比較検討、及び、第二の災害復興プロセス事例との比較検討を通じて、過去の災害復興事例における住民意識と行政対応能力とのギャップや課題を析出し、復興についての住民側のニーズと、行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いとの適合度・ギャップに関する課題・問題群を把握することで、より適切な災害復興プロセスモデル、及

び、復興マネジメント手法モデルを仮説的に構築することに努めた。

## (b) 業務の成果

### 1) 復興時における住民意識、行動に関する研究

#### a) FGI とアンケートの調査目的

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

本研究における FGI の目的は、昨年度と同様に災害復興時の住民の認識レベル、住民行動、行政への依存度等を明らかにすることにある。ただし昨年度は、サンプル地区を荒川区に設定して FGI を実施した。これにより、被災経験のない住民が災害復興や生活再建について、どのようなイメージを抱き、どのような行動を取ろうとしているのか、そして行政に対してどのようなことを期待しているのかについて把握することができた。

今年度の FGI が昨年度と異なる点は、被災経験のある自治体住民を被験者として迎える点にある。災害復興や生活再建についてどのような行動を実際に行ったのか、また行政に対してどのようなことを期待し、どのような支援を受けたのか等について把握することに努めた。

今年度は、2004 年の新潟県中越地震により被災した新潟県長岡市をサンプル地区として選定している。長岡市は、山古志地域を中心として多くの住民が避難生活を強いられ、地震発生から 4 年を過ぎた今も、自治体・住民ともに復興活動に従事している。従って、長岡市住民に対して FGI を実施することにより、復興時の住民の認識レベル、住民行動、行政への依存度等を正確に把握することが可能であると考えられる。またフォーカス・グループには、長岡市内の各地域の住民組織代表を選定した。彼らは、被災地域の住民の復興ニーズや復興活動を理解するのに、最も適したフォーカス・グループである。なぜなら、自治体と折衝を行うにあたり、彼らは地域内の住民・住民組織の復興ニーズや意見をまとめなければならないし、地域のリーダーとして地域復興のための活動を率先して企画・実施していかなければならない立場にあるからである。

また FGI の被験者に対して、災害復興・生活再建に関するアンケート調査を実施した。このアンケート調査は、被災住民の復興ニーズや復興活動をより詳細に把握するために、FGI の補助的な手段として実施したものである。

FGI の回答結果とアンケートの調査結果を踏まえて、昨年度と同様に 3 つの特徴ごとに回答傾向を分類し、被災住民の災害復興・生活再建に対する考えやニーズを、より正確に把握することに努めた。また昨年度の FGI 調査結果をもとに、被災経験の有無による災害復興・生活再建に対する考えやニーズの比較を試みた。

#### b) 実施状況、及び、質問項目、回答結果

i) FGI グループ構成、及び、実施日時等は以下の通り。

【対象】長岡市内住民組織代表 6 名

【構成】表 1 を参照

【日時】 2008年11月6日（木）9：30～13：00

【場所】 ホテルニューオオタニ長岡 3階うめの間 B

【担当】 佐々木一如（明治大学危機管理研究センター研究員）

西村 弥（同 研究員）

飯塚 智規（同 研究助手）

表 1 長岡市内住民組織代表グループの構成

	被験者	性別	年齢	職業	居住年数	住宅	家族構成	出身地区
1	A	男	72	農業	72年	築1年	配偶者・子供3人・孫1人	池谷集落地区
2	B	男	—	農業	70年	築250年	配偶者	法末集落地区
3	C	男	55	会社員	28年	築4年	配偶者	太田地区
4	D	男	54	農業	54年	築27年	配偶者・子供4人・子供の配偶者3人・孫4人・配偶者の両親2人・自分の兄弟姉妹3人	堀金集落地区
5	E	男	64	会社員	50年	築40年	配偶者・子供1人・自分の両親1人	繁窪地区
6	F	男	65	無職	41年	築20年	配偶者	虫亀集落地区

ii) FGI 質問項目と回答結果

FGI の実施にあたって準備した質問項目と主な回答結果は以下の通り。

質問 1：震災からご自身の生活や、地域コミュニティを復興するにあたり、どのような苦勞をされましたか。

- すぐに村に帰れると思っていたため、村に帰れない事態は想定していなかった。
- 若者が街に定住してしまい、集落に帰ってこない。
- 集落として復興の意見要望をまとめることはできても、地区となるとまとまらない。
- 復旧復興というものは、ここまでが復旧、ここからは復興というものではない。
- 自分の暮しの見通しがつかないと、集落のことについてまで、考えられない。
- 人間関係が大事。
- 復興基金を申請して、集会所を立て直した。

質問 2：復興に関する意見・要望について、県や市、地域住民の間で調整が必要だった案件や調整が難しかった案件がありましたら、ご教示ください。

- 住民が集まって行政に意見を述べるのではなく、集落区長がそれぞれの地域住民の意見を調整し、行政との間を取り持った。
- 集落区長は民生委員をはじめ、様々な委員を兼ねているため、毎日のように様々な委員会で地震の話が行われた。
- 集落によって被害が違うため、地区として足並みを揃えて復興事業が進行するのではなく、地区の中でも復旧段階の集落もあれば復興段階の集落もあった。

質問 3：(一枚紙の配布資料を提示して) 皆さんがご自分の生活や地域の復興のために、県や市から特に支援を受けたものがございましたら、○を付けてください。

回答結果は表 2 を参照 (以下、参加者からの関連発言)

- 基本的には全ての項目について、県と市から支援を受けている。
- 助成資格に適合しなかったため、住宅支援が受けられなかった。
- 田畑の復興のために農林水産業支援は重要。
- 小中学校の再開は地域の光。
- 新潟豪雨 (H16 年) の被害もあるので、河川の整備は急務。
- 採算の取れないという理由で、公共交通 (バス) が被災を機に廃止されてしまったので、復活してもらいたい。

表 2 質問 3 の回答結果

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

\* 14 の施策の内、1～5 までが都市復興に関する施策、6 が住宅復興に関する施策、7～10 が産業復興に関する施策、11～14 がくらしの復興に関する施策である。なお、14 までの施策以外として特に行政に頼った施策は、その他として 15 とした。

質問 4：皆さんがお住まいの地域、組合、NPO 等による独自の復興のための取組を行っていらっしゃいましたら、ご教示ください。また、その際に意見・要望の調整が難しかった案件がございましたらご教示ください。

- 農業組合の役員は、強制的に農協の建物更生共済に加入させていた。
- 環境、産業、景観等、NPO に様々な支援やアドバイスを頂いた。我々も NPO が楽しんで支援できるように配慮している。
- 集落の人口が減ってしまうと、NPO やボランティアを受け入れる余裕が集落にない。

- 復興組織を立ち上げて復興デザインを作っても地域によっては上手くいかなかったところもある。

**質問 5:** 復興に関しまして、国会（議員）、県議会（議員）、市議会（議員）には、どのような要望をされましたか。また、国会（議員）、県議会（議員）、市議会（議員）とは、どれくらい意見調整が行われましたか。

- （市議会議員に）1 ヶ月に 4～5 回程度、直接お会いして様々な要望を出している。
- 現在は、復興基金の運用の延長をお願いしている。
- 行政は受け皿となる住民組織が無ければ、復興基金の申請を認めない方針。自分達住民で復興事業を選別し、地元から声を挙げないといけない（市議会議員の方からの発言）。

**質問 6:** 復興事業を進めることで、新たに見えてきた復興上の課題等がありましたら、ご教示ください。

- 長岡市と合併して 2, 3 年経つが、市は物事の考え方が中心部優先になってきている。
- 復興基金の運用、基金事業のメニューの作成については、行政には柔軟な対応をしてもらいたい。
- 集落ごとに復興デザインを作成してしまい、地域としての復興デザインをまとめられなかった。
- 地域としての復興デザインを作成しようとしたら、区長のいる集落ばかりが中心となってしまい、周りの集落はデザイン作成に参加しない。

### iii) アンケート調査の実施状況、質問項目、回答結果

アンケート調査の質問項目と回答結果は以下の通り。ただし、質問 1 から質問 5 までの回答結果については、表 1 を参照。

**質問 1:** あなたの年齢を教えてください。

**質問 2:** 現在、あなたから見て、どのような方が同居していらっしゃいますか。該当する方に○を付け、人数もお書き下さい。

1. 配偶者
2. 子供 ( ) 人
3. 子供の配偶者 ( ) 人
4. 孫 ( ) 人
5. 祖父母 ( ) 人
6. 自分の両親 ( ) 人
7. 配偶者の両親 ( ) 人
8. 自分の兄弟・姉妹 ( ) 人
9. その他 ( ) 人
10. 単身者

質問 3：あなたの現在のご職業をご記入下さい。

質問 4：あなたの居住年数について、ご記入下さい。

質問 5：あなたの現在のお住まいの築年数、持ち家・借家の別について、ご記入下さい。

質問 6：震災被害からの皆さんの生活再建や地域の復興について、これまで公的機関に相談した事がありますか。ある場合は、相談した概要（差し支えない範囲で構いません）、相談した公的機関について、ご記入下さい。

・ない…0人

・ある…6人

内容

復興内容全般（特定の事業に関する記述は無し）

機関名

市役所…6人（内、支所3人、復興支援課1人、地域振興課1人、不明1人）

各種団体（NPO、農協等）…3人

大学・研究機関等…3人

新潟県…1人

質問 7：中越大震災による被害から、あなたやあなたのご家族が生活を再建するにあたり、近所の住民との間で、勉強会や意見交換会といった話し合いの機会をもった案件はございますか。ある場合は、相談した概要（差し支えない範囲で構いません）をご記入下さい。

・ない…1人

・ある…5人

内容

宅地の確保、住宅の再建、道路の復旧、生活再建支援制度に関する説明会、畜舎の再建、地域産業の復興、高齢者への生活支援

質問 8：中越大震災による被害から、あなたが暮らしている地域を復興するにあたり、近所の住民の方との間で、勉強会や意見交換会といった話し合いの機会をもったことはございますか。ある場合は、相談した概要（差し支えない範囲で構いません）をご記入下さい。

・ない…0人

・ある…6人

内容

農業の再建、地域づくり、帰村、宅地の確保、住宅再建、他の地域との交流、地域産業の復興、高齢者への生活支援、道路の復旧

質問 9：被災のご経験から、被災直後の行政（国・県・市）に求められるものは何だとお考えになりますか。ご自由にご記入下さい。

回答結果

回答数…5人

未回答…1人

回答内容

仮設住宅の設置、仮設トイレの不足の解消、被害状況・被災状況の把握、水の対応、職員が頻繁に顔を見せること、住民の要求を把握して対応すること、地区ごとに連絡事務を担当する職員の設置、物資の供給

**質問 10**：被災のご経験から、地域の復興にあたって、行政（国・県・市）に求められるものは何だとお考えになりますか。ご自由にご記入下さい。

回答結果

回答数…4人

未回答…2人

回答内容

住宅再建への援助、住民の声をよく聞くこと、行政が最後まで責任を持つという態度を明示すること、100%助成される復興事業支援枠の拡大、山村を維持するための援助

### c) 分析結果

#### i) 復興の認識と課題

現在、復興の最中である被災住民にとって、復興とは如何なるものであると認識されているのであろうか。FGI 被験者達に対して実施したアンケート調査において、個々人の生活の再建や地域の復興のための話し合いの内容について記入を求めたところ、生活再建・災害復興ともにほぼ同じ内容のものが記入される結果となった。また FGI では、「復旧復興というものは、ここまでが復旧、ここからは復興というものではない」という意見が示された。被災者にとって復旧・生活再建と復興は明確に線引きできるものではなく、相互に部分的に重なる概念として認識されていることが分かる。ただし、生活再建と災害復興が重複して認識されている傾向がある反面、両者の優先度の点では、まったく異なる傾向が示されている。端的には、「自分達の生活が再建できなければ、地域の復興のことまで考えが回らない」という発言に示されるように、災害復興よりも生活再建が優先されるという認識である。

じつは昨年度、荒川区の住民に対して行った FGI の結果においても、ほぼ同様の傾向が見られた。すなわち、4つのフォーカス・グループ（会社員、自営業者、主婦、高齢者）全てにおいて、生活の再建について見通しが立った後に、近隣住民間の協力による地域の復興がなされるものであるとの認識を示されている。こうしてみる限り、個人レベルでの、災害復興と生活再建の優先順位については、被災経験の有無によって認識が変化するわけではないようである。

もうひとつ、昨年度と今年度の FGI の結果において、ほぼ同様の傾向が見られたのは、若年者の地域離れと住民の高齢化という問題についての認識である。荒川区の事例では、復興時におけるマンパワーの不足等が懸念されていたが、長岡市のケースでは、そうした懸念が現実化したと思われるケースが示された。たとえば、仮設住宅に入居中の住民に対



して帰村の意思を確認したところ、高齢者ほど村に帰る意思が固く、若年者ほど都市部に移住する気持ちが強かったこと、また、実際に高齢者ばかりが村に戻ったこと、などである。今回は調査対象地区が山間地であったこともあり、いくつかの地域では、被災前から限界集落として、地域コミュニティのキャパシティには課題が生じていたようであるが、被災後における住民のさらなる地域離れが、復興の進展を妨げている事態を生じさせているようである。

一方、昨年度の FGI では指摘されず、今回の被災経験がある住民への FGI で指摘された課題は、長期における帰宅困難の課題であった。今回の FGI では「避難所生活や仮設住宅での生活は長引かず、すぐに村に帰れるものと思っていた」、「村に帰れないという想定をしていなかったために、自分達の生活の再建や地域の復興に取り組むことが遅くなった」という声が被験者達から寄せられた。仮設住宅暮らしが長引けば、他の地域や都市部において被災者は生活の再建を始めようとする。こうした傾向は、相対的に年齢が若いほど、強くみられるようである。地域コミュニティのキャパシ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中から地域コミュニティを維持するための取り組みが必要であると考えられるだろう。

## ii) 行政への認識

### ii-1) 行政への要望

個人の生活再建と地域の復興に関して、公的機関と相談したかどうかアンケート調査を行ったところ、FGI の被験者全員が地元の基礎自治体に相談したとの回答結果となった。基礎自治体のどの部署に相談したかについては、山古志にある支所に相談した人が多く、他では復興や地域振興に関する部署に相談したという結果となった。このアンケート結果から、基礎自治体こそが被災した住民にとっての最も公的な相談相手であることが分かる。

またアンケート調査では、被災直後に行政に求められる対応と地域の復興にあたって行政に求められるものについて、回答を求めた。その結果、前者に関しては、水を始めとした物資の供給やトイレの設置といった避難所における生活に関するもの、被害状況・被災状況の把握、連絡事務担当職員の設置といった情報の伝達共有の体制に関するものが多かった。中には、市職員が頻繁に顔を見せること自体が大事であるとの回答もあった。一方後者に関しては、住宅再建や復興支援事業に関する具体的な支援や「行政が住民の声をよく聞くこと」、「最後まで責任を持つという態度を明示すること」といった行政の住民に対する姿勢について言及した回答が寄せられた。特に住民と直接やりとりを行う部署では、被災直後の対応でもその後の復興支援でも、それらに取り組む姿勢を住民に示してもらいたいとの要望が寄せられた。上記の結果から、基礎自治体の職員には住民の精神的な支えとなる役割が求められていると言えるだろう。

一方 FGI では、行政の考え方が被災地よりも非被災地地域中心に変化してきているのではないかと、という危惧が被験者達から寄せられた。山古志村は被災してからすぐに長岡市と合併しているため、市は中山間地の地域コミュニティの事情に対して理解が十分ではないのではないかと、市の中心部がほとんど被害を受けなかったため時間が経つにつれて被災地への意識が希薄化しているのではないかと、といった懸念が示されたわけである。被災地区と非被災地区の間で住民や行政の意識が異なることは、ある意味で避けて通ることがで

きない問題ではある。これを避けるためには復興スキームの評価基準を設定し、それに基づいて調整していくことが必要であろう。

また復興基金事業についての要望も FGI における頻出事項であった。復興基金は様々な事業で活用されており、集会所や神社の再建、農業用地の改修、農具や防災設備の購入といったものから、お祭りを始めとした地域活動に関するものまで幅広く利用しているといった肯定的な意見が出された反面、以下のような課題についても指摘されている。

一つには、行政側が用意した復興基金事業のメニューについてである。当初、行政側が用意したメニューでは基金対象の事業数が少なかったとの意見が示された。例えば、農業用地を改修しても農地に水を引くためには農業用水施設の整備も行わなければならないが、それは基金事業の対象外であり、市に要望を出したことによってはじめて事業の対象に加えられたというようなケースである。「行政は事業メニューに関して陳情すれば対応をしてはくれる」という信頼感が存在するものの、最初から地元の意見を取り入れて基金の柔軟な利用を可能にしてもらいたいとの要望が示された。

二つには、復興基金対象事業の期限についてである。様々な復興事業において復興基金の利用が可能であるが、復興事業に対して復興基金の利用が可能な年数には、当然事業ごとに限りがある。しかしながら地区ごとの被害程度や帰村の時期により、被災地の復興状況も地域によってばらつきがある。そのような状況で復興基金の利用期間が打ち切られることは、被災者の生活にとっても地域の復興にとっても死活問題につながる。そのため地元の市会議員や県議会議員に対して復興基金の期限の延長を働きかけているとの話を聞くことができた。

なお FGI に参加していただいた市議会議員の方の話によれば、行政のお金にも限度があるため、被災者の要望全てを実現することは困難であり、議員も住民と行政の板挟みとなっているとのことであった。そして限りある復興基金を有効に活用するためには、被災者の方々にとって本当に必要な事業は何か、住民達ができる事業は何であるのか選別し、住民から積極的に行政に働きかける必要がある意見も聞かれた。復興過程における「政治」の役割として地元の代表者である地方議員を考えた場合、住民の要望をかなえるために一定の効果をあげていると言えるかもしれない。

三つには、申請者が負う負担についてである。申請者が負う負担については、個人では申請できず団体でなくては申請できない事業が多い点と、基金が全額を負担する事業が少ない点が不満として挙げられた。ある被験者からは、復興基金に申請するために新たに団体を立ち上げたという話も聞かれた。地域コミュニティが住民の受け皿とならなければ、行政からのサービスを受けられないことがわかる。

## ii -2) 行政から支援を受けた施策

昨年度の FGI では、災害復興・生活再建において被験者が必要と感じる行政施策、及び、そうした行政施策に関する意見を回収するため、東京都の災害復興マニュアルに即した 14 項目の施策を提示し、生活再建と災害復興のそれぞれについて行政に希望する施策を選択してもらうという作業を行った。その結果、昨年度の 4 つのフォーカス・グループでは、どのグループでも、「住宅」、「保健・健康」、「情報・通信網」、「物価・市場」といった日常の生活に欠かせないものが、個人の生活再建に必要な施策として行政に期待される傾向

にあり、交通基盤整備や環境基盤整備、市街地整備といった都市の復興に関係するものが災害復興として行政に期待される傾向にあった。また生活再建に関する施策が優先され、街の復興はその次であるという認識を全てのグループが共有しており、生活再建こそが住民にとっての災害復興であるという認識であった。

そこで今年度も昨年度と同様に東京都の災害復興マニュアルに即した 14 項目の施策を提示し、生活再建と災害復興のそれぞれについて行政に頼った施策を選択してもらうという作業を行った。被験者達からは、基本的には全ての項目について行政からの支援を受けているという回答があったものの、その中でも特に必要とした支援を選択してもらった。その結果、個人の生活再建に関する支援の中で過半数を超えて選択されたのは、「住宅」のみであり、以下、「交通基盤整備」、「情報・通信網」、「農林水産業支援」、「保健・医療」が続く結果となった。一方、地域の復興に関しては、行政に頼った施策が多岐にわたる結果となった。

生活再建に関する支援において、「住宅」のみが過半数以上を占める結果となった理由としては、医療や情報については被災後すぐから行政による対応が行われたのに対して、住宅支援については行政からの支援が十分ではなかったこと、加えて住民が帰村するまでに時間がかかり、住宅の再建に取り組む時期が遅くなったため、まだ比較的最近の生活再建課題であったことが考えられる。「携帯電話の電波が入るように塔を建ててもらった」、「避難所や仮設住宅の中に診療所を建ててもらった」という被験者のコメントから、医療や情報については早期の段階から支援が行われていることが分かる。しかし住宅支援については支援金額が低額である点や支援条件に当てはまらず支援金が支給されなかったといった被害認定の点についての不満が示されており、被災者にとって十分な支援とは言えないものであったことが分かる。

地域復興に関する支援においては、被災地域が中山間地域であったこともあり、都市に関する 5 つの施策（交通基盤整備、環境基盤整備、情報・通信網整備、市街地整備、復興のための協議会等への支援）の中では、市街地整備を挙げた人は少なく交通基盤整備や環境基盤整備を挙げた人が多い結果となった。住宅支援については、生活再建の方に選択した人が地域の災害復興でも選択している傾向にある。この傾向は、生活再建と災害復興が密接にリンクしていることを示しており、c)-i)で触れた復興に対する認識を裏付けていると言えよう。被験者の半数以上が選択した農林水産業、医療・福祉、文化・教育についても、過疎化や高齢化といった問題を抱えている限界集落にとっては、個人の生活の問題としてよりも地域としての問題として捉えられていると考えられるだろう。

また文化・教育については、集会所や学校の再建について話を聞くことができた。被験者達によれば、地域コミュニティの中心である集会所は復興基金を利用して真っ先に立て直している。学校は、高齢化や過疎化の問題を抱えている山間地集落では、地域コミュニティを維持するために重要な役割を果たしている。学校を再開することで、子供達が集落で義務教育を受けることが可能となる。従って、学校の再開は被災地域からの住民の流出を防ぐことに一役買っていると言えるだろう。この結果から地域コミュニティの復興は、交通基盤や環境基盤の整備といったものだけではなく、地域コミュニティの住民達の核となる場所・建物を確保することも重要であると考えられるだろう。

### iii) 地域コミュニティの維持と住民・コミュニティ間の信頼関係

各集落における住民間の信頼関係が強いことがうかがえた。今回の FGI 被験者達はほとんどが区長であり、住民の意見を取りまとめて行政に要望を伝える際には各集落の区長が中心となっているが、彼らからはその際に苦勞した話は聞かれず、むしろ積極的に地域の活動に住民が加わり集落の復興をアピールしたとの話も聞かれた。しかしコミュニティ内の信頼関係が強くとも、コミュニティ間の信頼関係は必ずしもそうではないようだ。例えば、3つの集落からなる大田地区の被験者からは「ご先祖様の出所が違う、その町独特の雰囲気があるため、何かをやろうとした時にまとまらない」という意見が示された。集落ごとにコンサルタントが入り集落ごとに復興デザインを作成したため、地区全体の復興デザインを描けず 200mおきに集会所を作った地区もあれば、地区全体のデザインを描いても、その後に各集落の意見を調整できず、当初のデザイン通りにいかなかった地区もあるようである。当然のことではあるが、旧山古志村という地域でも村内の地区ごとにそれぞれ事情がある。従って、地域が同じだからといって必ずしも意見がまとめられるわけではない。しかしながら被験者達も集落間での意見調整の重要性は認識しており、震災前にはあまり集落間ごとの交流がなかったが今後は集落間での協力・競争の関係が築いていく必要があるとの意見が示された。地域としての復興を考える際には、住民間の信頼・協力関係のみならず、地域内のコミュニティの信頼・協力関係を鑑みる必要もあるだろう。

また、住民・コミュニティ間の信頼関係のみならず NPO やボランティアの受け入れについても尋ねたところ、彼らを受け入れるためにはコミュニティにも受け入れるだけのキャパシティが必要であることが明らかとなった。NPO・ボランティアの復興に関する助言や、一緒に農作業や復興活動に従事してくれることは非常にありがたいという意見が聞かれる一方で、彼らが作業をできるように空き家を用意するといった配慮を行ったという意見も聞かれた。地区によっては、ボランティアを受け入れていない地区もあった。集落の人口が少ないなかで活動しているため、ボランティアの受け入れのためにまで人手を割けないというのが理由である。NPO やボランティアが復興に果たす役割は大きいですが、地域コミュニティが彼らを受け入れるためには、コミュニティの方でも彼らを受け入れるキャパシティが必要となる。従って、やはり地域コミュニティを維持していくことが、地域の復興における大きな課題の一つなのである。

## 2) 自治体における復興プロセスの実態に関する研究

### a) インタビュー調査の目的

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

そこで本研究では、自治体の最適な復興対応の在り方を分析するために、被災経験のある自治体の復興担当職員（石川県震災復興支援室、輪島市災害復興支援室、新潟県県民生活環境部震災復興支援課、長岡市地域振興戦略部）に対して、インタビュー調査を実施した。イ

インタビュー調査の質問項目は、自治体の復興プロセスの実態を把握するために、①復興計画の策定と推進、②各担当部署間、及び、国・県・市の間での連携、調整、③住民等との意見調整、の3点に着目して作成した。またインタビューの回答傾向から、災害復興プロセスにおいて、特に自治体職員が抱えている課題や問題群を試行的に析出することで、自治体による復興対応の課題を把握ことに努めた。

#### b) 実施状況、及び、質問項目、回答結果

調査対象、及び、実施日時等は以下の通り。

##### ①石川県

【対象】石川県震災復興支援室

【日時】2008年11月4日（火）13:00～15:00

【担当】砂金 祐年（常磐大学コミュニティ振興学部専任講師）  
佐々木一如（明治大学危機管理研究センター研究員）

##### ②輪島市

【対象】輪島市災害復興支援室

【日時】2008年11月5日（水）13:00～15:00

【担当】砂金 祐年（常磐大学コミュニティ振興学部専任講師）  
佐々木一如（明治大学危機管理研究センター研究員）

##### ③新潟県

【対象】新潟県県民生活環境部震災復興支援課

【日時】2008年11月5日（水）10:00～12:00

【担当】中邨 章（明治大学政治経済学部教授）  
西村 弥（明治大学危機管理研究センター研究員）  
飯塚 智規（明治大学危機管理研究センター研究助手）

##### ④長岡市

【対象】長岡市地域振興戦略部

【日時】2008年11月5日（水）14:00～16:00

【担当】中邨 章（明治大学政治経済学部教授）  
西村 弥（明治大学危機管理研究センター研究員）  
飯塚 智規（明治大学危機管理研究センター研究助手）

インタビューの実施にあたって準備した質問項目と主な回答結果は以下の通り。

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

- 復興ビジョンは街づくりの基礎資料程度のものでしかない（新潟県）。
- 復興ビジョンを作成しても、それを実現する人的資源や財源が無い（新潟県）。
- 復旧初動期に復興計画の策定が行われたため、復興計画の策定や本庁と各支所との連絡調整に時間がかかった（長岡市）。
- 復興基金の事業メニューが確定しなかったため、業務区分が行政なのか基金なのか

不明確なまま、復興計画の策定が行われた（長岡市）。

- 人員の不足。年度末退職職員の雇用延長等の対応策（輪島市）。
- 通常業務の処理が追いつかなくなった（輪島市）。

**質問 2：**復興計画策定に係る具体的なプロセスをお聞かせ下さい。

- 復興計画の策定にあたり、企画課が財政セクションとの調整に当たった（新潟県）。
- 当初は企画課が主管課であったが、復興が本格化し、復興推進室を立ち上げて（平成 17 年 4 月）計画を取りまとめた（平成 20 年 4 月より、地域戦略振興部に改称）。復興、合併地域振興、中山間地の再生等、業務は多岐にわたっている（長岡市）。
- 当初は企画課が主管課となり、その後、各部からの異動で 6 名体制の室を設置（石川県）
- 19 年度は、データをまとめて、地区の課題を整備。20 年度は復興に向けての協議会を開催（輪島市）。

**質問 3：**復興計画の策定に関し、（市民ワークショップやパブリックコメント等で）住民の意見を収集・調整されたと存じますが、行政が予測していなかった要望はございましたか。また、寄せられた意見をもとに、さらなる住民との意見調整は行われましたでしょうか。住民との意見調整の場の開催数についてもお聞かせ下さい。

- 復旧に関する要望や応急対策に関する要望が多く、復興計画に役立つものは少ない（あっても、すでに計画に盛り込まれている）（新潟県、長岡市）。
- 被災地を観光地にする意見があったが、当初は取り上げなかった（新潟県）。
- 懇談会等を開催した。それ以上に、各種制度の説明等に職員が各地域にて説明会を実施した際に意見等が寄せられた（輪島市）。
- 県独自には実施していない。市町を通じて要望等を集約（石川県）。

**質問 4：**復興計画の策定に関し、過去の他の自治体における災害復興計画を参考にされましたか。参考にされた場合、どのような点が参考となりましたか。

- 神戸の復興計画を参考にした。しかし、都市部と中山間地では、被害状況が違うため、あまり参考にならなかった（新潟県、長岡市）。
- 新潟の復興計画を参考にした。しかし、被災規模が異なったため、運用には違いが生じた（石川県、輪島市）。

**質問 5：**復興計画の実施過程において、計画策定段階では不明だった課題や、計画の推進によって新たに生じた課題がありましたらお聞かせ下さい。

- 仮設住宅退去者のフォローアップ（新潟県）。
- 仮設住宅暮らしから、コミュニティを維持していくための取り組みが必要（新潟県）。
- 住民の要望は時間とともに変化していくため、要望を取りまとめて計画に反映させるのには時間がかかる（新潟県、長岡市）。
- 地域によって復興の考え方が統一されていないため、事業を実施するのに時間がかかった（長岡市）。

- 震災復興基金メニューの確定遅れや提案事業の不採択により、復興基金を活用しての実施を想定していた事業に遅れや見送りが生じた（長岡市）。
- 復興と同時に、地域（経済・コミュニティ）再生のための要望が多くよせられた（石川県）。
- 申請方法の簡素化を求める声があった。想定よりも、市民からの申請数が少なかった（石川県）。

**質問 6：**貴自治体を実施した復旧・復興のための施策のうち、完了した事業はどれくらいございますか。施策の具体的な成果指標がございましたら、ご教示ください。

- 計画事業の完了数や製造品出荷額、農業産出額、観光客の数等で復興を評価しているが、具体的な成果指標はない（新潟県、長岡市）。
- 経済的な指標は、どこまでが復興事業によるものなのか判断が付かない（新潟県、長岡市）。
- 経済指標以外でどう評価するかが課題（新潟県）。
- 国の事業は殆ど終了（石川県）。

**質問 7：**初期の復旧目標をどれくらい達成できたと自己評価されていますか。また、再生段階における目標はどのように設定されておりますか。

- インフラ、仮設住宅、観光客数については、ある程度達成したと評価しているが、具体的な成果指標は無い（新潟県、長岡市）。
- 復興事業の支出総額は分からない（新潟県）。
- 復興と従来からの中山間地域の高齢化・過疎化の課題を併せて取り組む必要がある（長岡市）。
- 市民の力や地域外との連携を柱に、被災地域が「山の暮らし」を再生し、今後も持続していける地域になれるようにしたい（長岡市）。

**質問 8：**復興計画の策定や実施過程にて、役所内の部署間で、連携や調整を行う必要が高かった事業や課題等がありましたら、お聞かせ下さい。特に、市街地整備事業や商店街振興事業に関し、そのような事例がありましたらお教え下さい。

- 部署間の連携や調整では、特に大きな課題は無かった（新潟県、長岡市）。
- 被災者協議、災害危険区域指定、用地確保、宅地造成、財源調整については、特に連携調整が必要だった（長岡市）。
- 支所地域との調整は、支所担当課と本庁の担当部局で行った（長岡市）。
- 部長クラスでの調整（輪島市）

**質問 9：**災害への対応段階から復興段階への移行に伴い、各担当部署における業務や人員の調整において、課題が発生した事例がありましたら、お聞かせ下さい。

- 企画課が中心となり、各部署からも人を出し合って復興支援課を立ち上げたため、各部署への連絡調整は上手くいった（新潟県）。
- 本来やるべき所管が仕事をしやすいように復興支援課で仕事を調整した（新潟県）。

- 本来は国、復興ビジョン作成委員会、山古志復興連絡会議との連絡調整が仕事の中心であったが、既存事業でも復興が関係すれば復興支援課が仕事を抱え込むことがあった（新潟県）。
- 職場によっては、担当業務と人員バランスに不均衡が生じているところもあるかと思うが、具体的には不明（長岡市）。
- 復興基金事業として地域復興支援センターを設置し、地域に根差した復興支援が行えるように復興支援員を配置している（長岡市）。
- 一定期間が過ぎ、特定の部署に業務が集中してきている（輪島市）。

質問 10：復興計画の策定段階や推進段階において、国・広域自治体・基礎自治体の間で、特に連携や調整を行う必要があった事業や課題等がありましたら、お聞かせ下さい。また、国からの復興支援や補償に関し、課題が生じた事例がありましたら、お聞かせ下さい。

- メモリアル事業については、国・県・市で連携を行っているが、それ以外は基本的に連携していない（新潟県、長岡市）。
- 復興基金事業について、県と市で連携している。復興基金は都市型を基準とした内容のため、中山間地域では活用しづらい（新潟県、長岡市）。
- 各市町が地域の状況を勘案して復興計画を策定したため、経過報告は行ったが、連携・調整はしていない（長岡市）。
- 国との調整は上手く行われている（石川県）。
- 基金による事業のため、市町へ委託費が払えない。実際の窓口業務を行う市町との間の調整に課題（石川県）。

質問 11：復興に関し、住民主催のワークショップや勉強会が、どれくらい開催されたか把握しておられますか。また、貴自治体では、住民主催のワークショップ等に対して、どういった支援や連絡調整を行いましたか。地域ごとに、それらワークショップ等の運営方法、議論された内容に違いはありましたか。

- 住民からの要望で復興基金を利用して市民会議を年 2 回行い、各地の復興事業の意見交換をしている。しかし、地域ごとの会議についてはデータが無い（新潟県）。
- 復興基金を使って 40 名ほど復興支援員を雇い、行政と地域の連絡調整や他都道府県での特産品展等に一役買ってもらっている（新潟県、長岡市）。
- 住民主導による復興プランの策定については、復興基金が活用されている。組織化され、県や市との話し合いに参加している地域もある（長岡市）。
- 各地域での懇談会等に職員が出席（輪島市）。

質問 12：住民組織との意見調整を進める中で、住民から寄せられる要望の内容はどのように変化していききましたか。

- 基金事業のメニューを具体的に作成する段階で、住民の意見を聞いている。
- 被災直後は、個人の生活の問題に関する要望が多かったが、時間が経つにつれて、地域コミュニティの再建に関する要望が多くなった（新潟県、長岡市）。



- 田舎は高齢者が地域を担っているため、行政依存が強い（長岡市）。
- 既存の行政需要に関する内容が多くなってきている（石川県）。

質問 13：復興に関しまして、国会議員や地方議会（県議会・市議会）との間では、どのような意見調整が行われましたか。

- 議会や委員会での質問された際に対応している（新潟県、長岡市）。
- 国の予算作成の際には、国会議員に復興の支援をお願いしている（新潟県）。
- 復興計画の策定に関しては、市議会にも意見を伺った（長岡市）。
- 議会等での対応（石川県、輪島市）

### c) 分析結果

#### i) 復興計画の策定・推進における課題

2004年に起きた中越地震、並びに2007年に起きた能登半島地震における復興計画は、どちらの地震でもおよそ半年から10か月後には県と市ともに策定されている。例えば中越地震の例では、被災してからおよそ1か月後の2004年12月には、新潟県も長岡市も復興計画の策定に着手している。これと並行して復興ビジョン策定懇親会が県に設置されることで、復興計画の方向性が翌2005年3月までには作成されており、復興計画の素案が作成されたのは、県・市ともに4月であった。その後、県と市、市の本庁と支所、市・県と住民との間で意見交換が行われ、8月に新潟県、長岡市ともに復興計画が正式に作成されている。

こうした復興計画を策定するまでのプロセスについて質問を行ったが、その結果、いずれの自治体においても、復興を専門とする部署ができるまでは、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の企画課が主管していたことが明らかとなった。また、復興計画の素案を作成する際には、他の自治体が過去に策定した復興計画が参考とされたようである。新潟県と長岡市では、1995年に起きた阪神・淡路大震災の際に作成された兵庫県と神戸市の復興計画が、石川県と輪島市では中越地震の際に新潟県と長岡市が作成した復興計画が参考とされている。ただし、それぞれがどの程度参考となったのか、という点については、留意が必要である。阪神・淡路大震災が都市部を中心とした被害であるのに対して、中越地震では中山間地を中心とした被害であった。そのため新潟県・長岡市ともに、復興計画の策定においては苦慮した点が多々あったようである。また石川県と輪島市からも、被災規模が中越地震とは異なったために運用には違いが生じたとの認識が示されていることから、復興計画にも被災地の地域性を反映させる必要があり、過去の事例がそのまま転用できないことが見て取れる。

いずれの自治体においても復興計画の策定作業は1年を待たず完成されているものの、計画の転用可能性以外についても、様々な課題が明らかになっている。いずれのヒアリング結果からも明らかな課題は、第一に、主管部署の人員不足に関する課題、第二に、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であった。これらは被災直後から復興期まで、いずれの段階においても当てはまるものであるが、特に復興期において配慮すべき課題が、第三の「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。自治体ごとに若干の差異はあるが、一般に、「復興」を担当するとされる部

署の本来業務は、復興事業の推進と同事業をめぐる庁内調整にあるとされる。しかしながら今回のヒアリング調査では、「一般の復興事業」のみならず、他の部署における既存の一般的な事業ですら、復興に関連していると認識されると復興担当の部署の業務として引き受けざるを得なくなっているとの認識が示された。結果的に、「復興」担当部署のキャパシティを上回る業務を担当することが恒常化しているようであり、復興担当部署の役割の明確化やリソースの配置については今後、さらに調査・検討を進めてゆく予定である。

また復興計画を推進することによって新たに生じた課題についても質問したところ、主に復興計画の修正に関して課題を抱えているとの認識が示された。時間とともに変化する被災住民からの要望を行政が取りまとめ、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。これは、担当職員の熟練度や意思といった問題とは全く別の次元の問題であり、とくに新たな政策を住民の要望にこたえて実施する場合、要綱や条例案の作成、議会、住民との調整などを進める必要があり、行政が迅速にサービスを住民に提供するのは困難となる。なおかつ、住民からの要望に迅速な対応を取るためには、常に住民との連絡調整を密にしなければならないというジレンマが存在する。

住民からの要望を把握するためのチャンネルを確保するだけでなく、実施までに比較的長期の時間を要する場合は、それを根拠とともに伝達するためのシステムの構築といった工夫が必要であろう。

## ii) 連絡調整・連携調整における課題

住民の要望を迅速に行政が取り上げるためには、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・連携体制も機能していなければならない。そこで住民一行政間、政治家一行政間での意見調整、自治体内の部署間と国・県・市の政府間での連携調整の課題について質問を行ったが、とくに明確に課題として認識されている問題は見受けられなかった。その理由としては、以下のことが言えるであろう。

住民一行政間では、住民による意見調整・意思決定のための活動に職員を派遣して積極的に意見交換を行う取り組みが行われていた。例えば、復興市民会議を開催し、各地の復興事業について意見交換を行ったり、職員が地域ごとに復興説明会を実施したりしていることが、インタビューの結果から明らかとなっている。その他、県と市の話し合いの場に住民組織の代表者に参加してもらっているとの回答も聞かれた。住民と行政の間で意見調整を行うための、行政と住民との間のアクセスやチャンネルが比較的良好に整えられていたと言えるだろう。

部署間での連携については、「i) 復興計画の策定・推進における課題」でも触れたが、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が参集されているため大きな問題が生じなかったと考えられる。他の部署から参集した職員が、自分たちが以前に務めていた部署と連絡調整を担当したことにより、部署間での連携に大きな問題が生じなかったようである。復興担当部署における人的リソースの量という点については、職員不足の課題を抱えてはいるが、リソースの配置という点ではスムーズな連絡調整が行えるように職員が集められたと考えられるだろう。

国・県・市の政府間での連携調整について、国との連携についてはメモリアル事業以外

には連携は行っていないとの回答や国との連携は上手く行われているといった回答が寄せられた。しかし県と市の間では、復興基金事業について課題があったとの回答が石川県から寄せられた。ここに広域自治体と基礎自治体の間での権限・リソース配分の問題が若干ながら見て取ることができる。復興基金については、事業計画や予算の策定は県が中心となっており行われているが、住民に対する窓口業務を行っているのは市町である。そのため本来であれば県は業務委託費を市町に支払わなければならない。しかし基金事業の主体は県ではなく財団法人としての復興基金にあるため、県が市町に委託費を支払うことはできず、基金の窓口業務は市町の負担となる。今回の調査では、広域自治体と基礎自治体の間での権限・リソース配分の問題は、復興基金についてしか見られなかったが、今後もこのような問題が発生する可能性があることも行政の復興プロセスにおける課題として想定していく必要があるかもしれないだろう。

### iii) 復興事業の評価

「何をもって当該自治体が復興を達成したと判断するか」という問いは、万人が納得する明確な答えを一概に出すことができないという意味において難しい問題であろう。今回の調査では、実際に被災して復興事業を行っている自治体は復興の達成についてどのような評価を下しているのかを明らかにするために、復興施策の成果指標の有無、及び、復興目標の達成度に関する自己評価についての質問を行っている。その結果、調査を実施した全ての自治体において、復興の進捗状況は、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た。例えば復興目標達成の自己評価においては、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、農業産出額などが基準とされている。

ただし、こうした復興事業における成果指標の設定は、どこまでが既存事業による成果で、どこまでが復興事業による成果なのか判断がつかないことなど、指標の設定が容易ではないことも事実であり、今後、技術的な可能性を探ってゆくべき分野であろう。

このほか、既存の制度においては、復興基金の総額やライフライン・交通基盤整備といった復旧事業における支出額を把握することは可能である反面、純粋な復興事業ではないものの、復興に寄与するその他の事業をも含めた支出総額については、把握することが困難なようである。何を復興の対象として設定し、そのためにどのような手法を取るかによって復興のコストは変動するが、前述の事業成果に関するアウトカム指標が存在しないことと併せて、復興のコストとパフォーマンスのバランスを如何にして取るのか、復興における行政の課題の一つとして言えるだろう。

なお、山間地特有の震災における課題としては、地域再生に関する課題をあげることができる。たとえば長岡市においては、中山間地の地域コミュニティの維持・活性化は震災前からの課題であったため、復興事業の策定にあたっては地域再生に関する既存の事業とも併せて考える必要があったとされる。復興というものが、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た大きなテーマであることが見て取れる。しかし復興のテーマが大きい故に既存事業と復興事業の成果の判別を難しくしているとも言えるだろう。

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

#### a) 研究目的

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

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

#### b) 研究結果

1) 復興時における住民意識、住民行動に関する研究での分析結果、及び、2) 自治体における復興プロセスの実態に関する研究の分析結果から、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を検討したところ、災害に所与の課題、行政運営における課題、社会的・経済的課題、政治的課題が浮き彫りになった。以下、4つの課題について説明する。

先ず災害に所与の課題とは、端的に言えば、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。例えば行政職員の業務量は被災することにより飛躍的に増大する。通常の業務に加えて災害からの事後対応も業務に加わるからである。例えば住民の要望は時間の経過とともに個人の生活再建から地域の復興へと変化するように、被災してから時間が経過すれば住民への対応業務は質的にも量的にも変化する。しかし行政に、これに対応するためのリソース（人員）とキャパシティ（事務処理能力）が不足していることは、自治体へのヒアリング調査結果で示したとおりである。すなわち、被災することによって生じる業務量の増加と業務内容の変化は避けることができないが、それに対応するための人手や事務処理能力が行政に不足していることが、所与の課題である。

次に行政運営における課題である。これについては、さらに4つの課題に分類することができる。一つは復興業務と通常業務の調整についての課題である。これは所与の課題で述べた行政リソースとキャパシティの不足とも関連する。行政リソースとキャパシティの不足を解決するためには、通常業務と復興業務の調整を行い、復興を担当する部署に行政リソースを十分に配分しキャパシティをあげて、その役割を明確化しなければならない。従って、担当部署の役割の明確化と行政リソースの分配が行政運営の課題の中の一つとして考えられるだろう。

二つには住民―行政間の意見調整についての課題である。住民の要望に沿った復興を行政が行うためには、意見調整するための連絡・交渉の窓口が住民・行政ともに必要となる。この課題については、今回の住民組織代表への FGI や自治体へのヒアリング調査からは、

比較的大きな問題は見られなかった。従って今回の中越地震のケースにおいては、行政と住民との間の意見調整が機能していたと言えるかもしれない。

三つには住民—行政間の意見調整にも関連するが、住民へのアカウントビリティの確保に関する課題である。地域の復興が迅速に行われるためには、行政が住民に対して迅速に復興のためのサービスを提供しなければならない。しかしその一方で、復興のサービスが住民の要望に適ったものかどうか、行政は住民の要望を吸い上げ、彼らの理解を得るために説明責任を果たす必要がある。住民に説明し理解を得るには時間がかかるものだが、そのために説明責任が疎かになってはならない。迅速さの中にも説明責任を果たすバランスが求められる課題であろう。

四つには国—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である。復興事業のイニシアティブを取るの国なのか、広域自治体なのか、基礎自治体なのか、そして復興事業を行うための権限・資源はイニシアティブを取っている政府に十分に配分されているのか。これらは行政運営における重要な問題である。ただ、今回の自治体へのヒアリング調査からは、政府間での連携についてほとんど問題は顕在化していなかった。

復興プロセスを最適化するための住民意識と行政対応能力の適合における課題の三つめは社会的・経済的課題である。今までの課題が主に行政能力における課題であったのに対し、これは地域のコミュニティに関する課題である。例えば旧山古志地域の各集落は、被災する以前から過疎化・高齢化といった地域コミュニティの課題を抱えていた。またコミュニティによる復興基金事業の実施やNPO・ボランティアの受け入れには、そのコミュニティに受け皿としてのキャパシティがなければならない。しかし過疎化や高齢化がコミュニティのキャパシティを低下させている。復興の課題はその背景に地域の課題を背負っているのである。

最後の四つめは政治的課題である。震災の被害が大きかった地区とそうでない地区では、どうしても復興に関する気持ちや考え方に温度差があるものである。今回のFGIでは、長岡市は被災した旧山古志地域よりも市中心部優先の考え方に変わってきているとの意見が示された。また被災した地域の声を代弁するために地域代表の地方議会議員が住民と行政の間に立って調整を行っている話も聞かれた。復興過程における「政治」の役割は、実は重大であると言えるのかもしれない。

以上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考えられる。

- 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

住民意識と行政対応能力におけるこれらギャップを解消し復興プロセスを最適化させるためには、各課題を解消・低減することが必要であることは言うまでもない。しかし一口に復興プロセスの最適化と言っても、各課題を解消・低減したことによって何がどうなれば復興プロセスが最適化したと言えるのか、最適化を示す指標がないのである。従って 8 つの類型にそれぞれ最適化を示す指標を設けて、住民意識と行政対応能力がどれだけ一致しているかを把握する必要があるだろう。

### (c) 結論ならびに今後の課題

#### 1) 結論

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

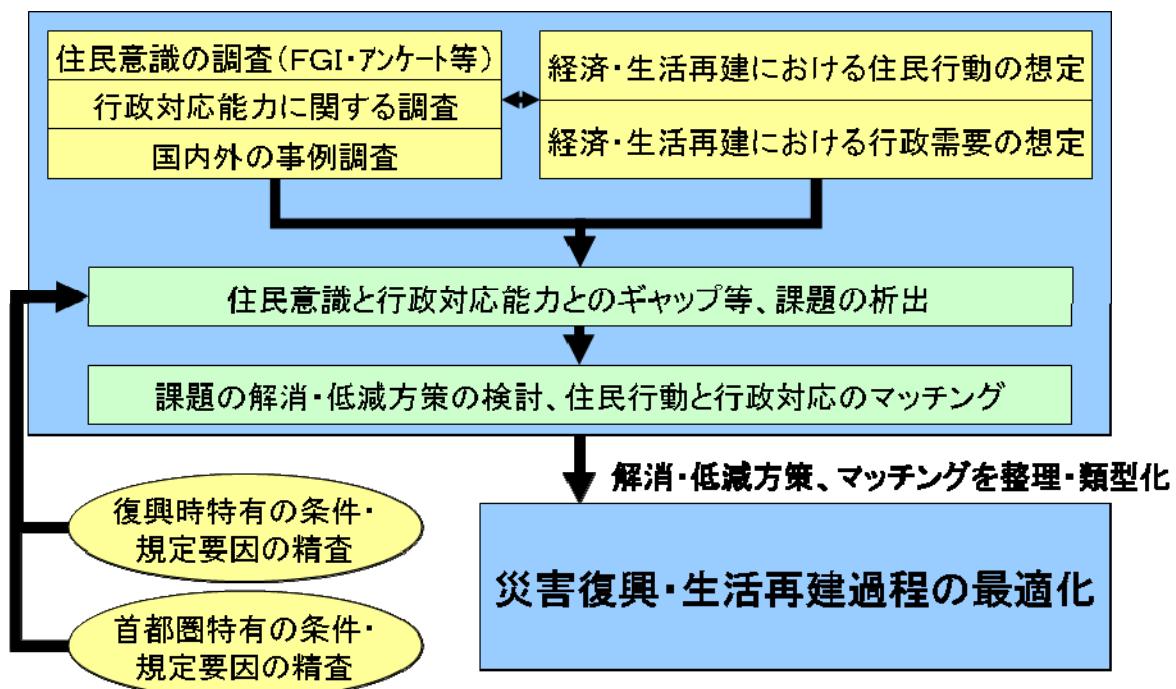


図 1 最適な復興実施に関する仮説的理論枠組み

今年度の研究では、第一と第二に挙げた内容をもとに、被災住民の復興意識と行政による復興対応を調査することで、研究目標である復興についての住民側のニーズと、行政サ

イドの組織・体制・設備等の整備度合いとの適合度・ギャップに関する課題・問題群の把握は、ある程度達成されたものと言える。また把握できた住民側のニーズと行政対応から、復興プロセスを最適化するための住民意識と行政対応能力の適合度・ギャップにおける課題・問題群を仮説的に検討した。その結果、行政リソースとキャパシティの不足、行政—住民間の意見調整、行政のアカウンタビリティ、政府間での権限・資源配分、地域コミュニティのキャパシティに基づいた4つの課題(災害に所与の課題、行政運営における課題、社会的・経済的課題、政治的課題)と、これら課題に基づいた8つのギャップ(行政と住民間のアクセスの方法、行政と住民間のアクセスの質・量、住民からの要望への対応の質・量、住民からの要望への対応のスピード、復興活動の範囲、復興活動の質・量、復興活動のスピード、復興活動の優先順位)を試行的に析出することができた。そして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の仮説的構築するために、復興の最適化を示す指標の導入を検討することで、次年度以降の復興プロセスの最適化と復興マネジメント手法の仮説的構築につながるものと結論付けた。

## 2) 今後の課題

今後の課題としては、以下のことが考えられる。

第一に被災経験のある自治体と自治体住民のサンプル数が少ない点である。今年度は被災経験のある自治体と自治体住民にヒアリング調査やアンケート調査を行い、その調査結果をもとに分析を行った。しかしながら、この調査結果はあくまで新潟・長岡と石川・輪島の事例結果に過ぎず、その結果をもとに分析した今年度の研究も、特定の事例においての復興プロセスの最適化の課題を明らかにしたものにはすぎない。そのため次年度以降も継続して事例調査を実施しサンプル数を増やすことで、復興プロセスの最適化の課題をより精緻なものにしていく予定である。

第二に、第一の課題とも関連するが、調査対象の自治体と自治体住民が中山間地域であることである。本研究は首都直下地震における復興を想定したものであるため、中山間地域をサンプルとした今年度の研究は、そのまま都市部に適用できるものではない。加えて首都は単なる都市ではない。首都は人口・建築物の密集や高度化されたインフラといった地理的特性に加えて、政治・経済システムやリソースの集中という機能的特性も備えている。そのため次年度以降の研究において、首都圏特有の条件・規定要因を精査し、中山間地での住民意識と行政対応をどう首都の復興として生かすか考えていく必要があるだろう。

### (d) 引用文献

なし

### (e) 学会等発表実績

学会等における口頭・ポスター発表

発表成果(発表題目、口頭・ポスター発表の別)	発表者氏名	発表場所(学会等名)	発表時期	国際・国内の別
「FGIによる住民意識の	西村 弥	日本自治体危機管	2008年7月	国内

調査-復興イメージを中心に-」（口頭発表）		理学会2008年度研究大会	12日	
-----------------------	--	---------------	-----	--

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
「FGIによる住民意識の調査-復興イメージを中心に-」	西村 弥、市川 宏雄、飯塚 智規	『自治体危機管理研究第2号』	2008年10月17日	国内
「災害発生後の地域住民と自治体-復興過程における住民意識の動向と地域の行政対応-」	市川 宏雄	『講座 危機管理行政第2巻 危機発生！そのとき地域はどう動く-市町村と住民の役割-』	2008年9月15日	国内
「FGIによる住民意識の調査-復興イメージを中心に-」	西村 弥、市川 宏雄、飯塚 智規	『日本自治体危機管理学会2008年度総会・研究大会予行集』	2008年7月12日	国内

(f) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

**(3) 平成 21 年度業務計画案**

(a) 目標とする成果

平成 21 年度においては、平成 19 年度、平成 20 年度の業務で得られた成果（復興についての住民側のニーズと、行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いの適合度、ギャップに関する課題・問題群）を元に、引き続き調査範囲を拡大して調査を実施、分析を進めることにより、より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と解消・低減方策の方向性を明らかにすることを目的として業務を実施する。

(b) 実施方法

業務の実施にあたっては、平成 20 年度と同様に 1)復興時における住民意識、行動に関



