

東日本大震災復旧・復興過程に関する研究

～宮城県東松島市の災害公営住宅整備を事例として～

ウチダ ユキオ

内田 幸雄

法学研究科政治学専攻 博士課程前期課程・研究生

目次

はじめに	146
1. 宮城県東松島市について	146
1-1 東松島市の位置と気候	146
1-2 東日本大震災における被害状況	146
1-3 歴史背景	147
1-4 地震による災害の歴史	148
2. 災害公営住宅	150
2-1 災害公営住宅とは	150
2-1-1 法的位置づけ	150
2-1-2 整備計画の状況と進捗（東北3県）	151
3. 東松島市の災害公営住宅整備	152
3-1 計画詳細	152
3-1-1 基本方針と計画期間	152
3-1-2 整備計画とスケジュール	153
3-1-3 東松島市買取災害公営住宅事業（プロポーザル）の活用	155
3-1-4 都市再生機構の活用	156
3-2 他自治体等からの派遣職員	157
3-3 整備計画策定から入居まで	161
3-3-1 複数回の意向確認と課題への対応	162
3-3-2 入居の方針を検討・決定	164
3-3-3 入居者決定プロセスと意義	165
3-4 完成戸数と入居率の推移	167
3-5 小括	168
4. 協働のまちづくり	170
4-1 東松島市における協働のまちづくりとは	170
4-2 地域まちづくり計画の策定	170
4-3 地域づくり交付金制度	171
4-4 東日本大震災時に協働のまちづくりが果たした役割	171
4-5 防災集団移転促進事業とまちづくり協議会	172
4-5-1 あおい（東矢本駅北）地区まちづくり整備協議会	173
4-5-2 住民参画によるまちづくり	173
4-5-3 コミュニティ形成促進への取り組み	174
4-5-4 新たな組織「あおい地区会」の設立	175
4-6 小括	176
5. 行政と議会の対応	177

5-1	東日本大震災前の備え	177
5-2	東日本大震災時の行政の対応	177
5-2-1	災害対策本部、本部長（市長）の運営・行動.....	177
5-2-2	行政の対応	179
5-3	東日本大震災時の議会の対応	182
5-3-1	災害対策本部との関わり	182
5-3-2	議長の立場と行動	182
5-3-3	災害対策特別委員会、復興まちづくり計画調査特別委員会の設置と議会の役割.....	183
5-3-4	復興期の議会.....	183
5-3-5	議会独自の災害対策本部の設置について.....	184
5-3-6	執行部に対する評価.....	185
5-4	東日本大震災後の行政の取り組み.....	185
5-5	小括	185
6.	まとめ.....	187
6-1	考察	187
6-1-1	首長の姿勢	187
6-1-2	議会の姿勢	187
6-1-3	市民協働のまちづくり	188
6-1-4	受援体制	189
6-1-5	住民意向の尊重	189

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災において、わが国は未曾有の危機に直面した。この困難な局面で行政・議会・住民が一丸となって早期の復旧・復興¹を目指し、震災がれきの迅速な分別処理、早期の集団移転先地造成・災害公営住宅入居など、他の模範となるような取り組みを行ってきた自治体が存在する。宮城県東松島市である。

私は埼玉県東松山市役所に勤務する地方公務員であるが、震災を契機に、自治法派遣により東松島市役所建設部建設課復興住宅班に配属された。そこで、災害公営住宅の整備計画策定や被災者の災害公営住宅入居への意向調査、入居方針策定、入居者選考に携わるなど、東松島市の復興過程の一部を経験してきた²。

本稿は、災害公営住宅の整備のために被災された方々と向き合いながら整備を進め入居に至った経験を最大限に活用し、宮城県東松島市の復興過程における災害公営住宅整備を事例として、二元代表制の視点から、なぜ東松島市の災害公営住宅整備が危機的な状況下で、迅速に行われたのかを明らかにするものである。

1. 宮城県東松島市について

1-1 東松島市の位置と気候

東松島市は宮城県のほぼ中央にあり石巻市、松島町に隣接する。JR 仙石線、三陸自動車道が市内中央部に走り、仙台市から約 30 分程度である。東北地方では比較的暖かく積雪が少ない温暖な地域である。

曲技飛行を行うブルーインパルス³の所属する航空自衛隊松島基地があり、海苔の養殖、牡蠣の養殖などが盛んな地域である。

1-2 東日本大震災における被害状況

東松島市の被害状況は以下のとおりである³。

人的被害 死者 1,110 人・行方不明者 24 人

計 1,134 人（全住民の約 3%）

家屋被害 全壊 5,513 棟 大規模半壊 3,060 棟 半壊 2,500 棟

計 11,073 棟（全世帯の約 73%）

避難者 15,185 人

避難所 106 箇所

¹ 復旧復興の明確な定義はないが、内閣府発行の「復旧・復興ハンドブック」によると、復旧は主に災害直後の原形復旧を指し、復興は、例えばまちづくりのように被災前の状況と比較して質的な向上を目指すものを指している。

² 平成 23 年 4 月にボランティアの瓦礫撤去に携わり、以降毎月のようにボランティアバスを企画し現地のボランティア作業をおこなった。現在も支援・交流活動を継続している。

³ 宮城県東松島市「東松島市の復興まちづくりの現状」、2017 年、p1。

浸水地域は市街地の65%であり、全国の被災市町村中最大である。

東松島市では平成23年4月11日に復旧・復興指針策定、同年6月13日復興基本方針策定、同年12月26日復興まちづくり計画を策定し、復旧復興に取り組んでいる。

復興まちづくり計画の策定にあたっては、市内各地域でまちづくり懇談会が複数に渡り開催され、市民参画が充実している。また、市民センター単位の8つの自治組織が災害時においても機能し、市内自治組織間で共助協定も締結されている。東松島市では震災前から地域分権型の自治協働のまちづくりを推進しており、築き上げてきた地域分権型の自治協働のまちづくりが大きな役割を果たしたと考えられる。

震災がれきの処理では、発生量109万8000トン⁴の処理を分別回収の徹底や手作業での分別により、低コストかつ早期に処理を終了している。

防災集団移転地の整備では7団地が計画され、平成28年11月にすべての団地が宅地引き渡し済みである。まちづくり協議会が組織され、住民参加のなか住民合意形成が図られ事業が進められている。

災害公営住宅の整備では平成24年7月に1,010戸の災害公営住宅が計画され、移転協議会等の住民組織との綿密な意向調整により、入居率98.4%⁵と高率の入居率を確保している。

1-3 歴史背景

東松島市は平成17年4月に、旧矢本町と旧鳴瀬町が合併し誕生した市である。

明治の時代に遡れば、明治22年4月に矢本村ほか2村が合併し「鷹来村」、小野本村ほか8村が合併し「小野村」、野蒜村ほか2村が合併し「野蒜村」がそれぞれ誕生する。昭和15年4月には鷹来村が町制施行で「矢本町」となった。その後、昭和30年5月に矢本町、赤井村、大塩村が合併し矢本町の名を引き継ぎ、小野村、野蒜村、宮戸村が合併し「鳴瀬町」が誕生する。そして平成17年4月に、旧矢本町と旧鳴瀬町が合併し現在の東松島市が誕生したという歴史背景となっている。

直近の合併前の矢本町、鳴瀬町の市庁舎がそれぞれ残り、矢本は現在の中心部、鳴瀬は農業・漁業の中心という位置付けの町である。

合併を繰り返す中で、まちづくりについて議論がなされる機会が多かったまちであるといえる。平成17年4月の合併の際にも、地区懇談会が5回開催されるなど、まちづくりについての議論が市民を巻き込んでなされている。

⁴ 宮城県東松島市「東松島市の復興まちづくりの現状」、2017年、p17。

⁵ 東松島市復興政策課、東松島市「復興のまちづくり」視察資料、2015年、p16。

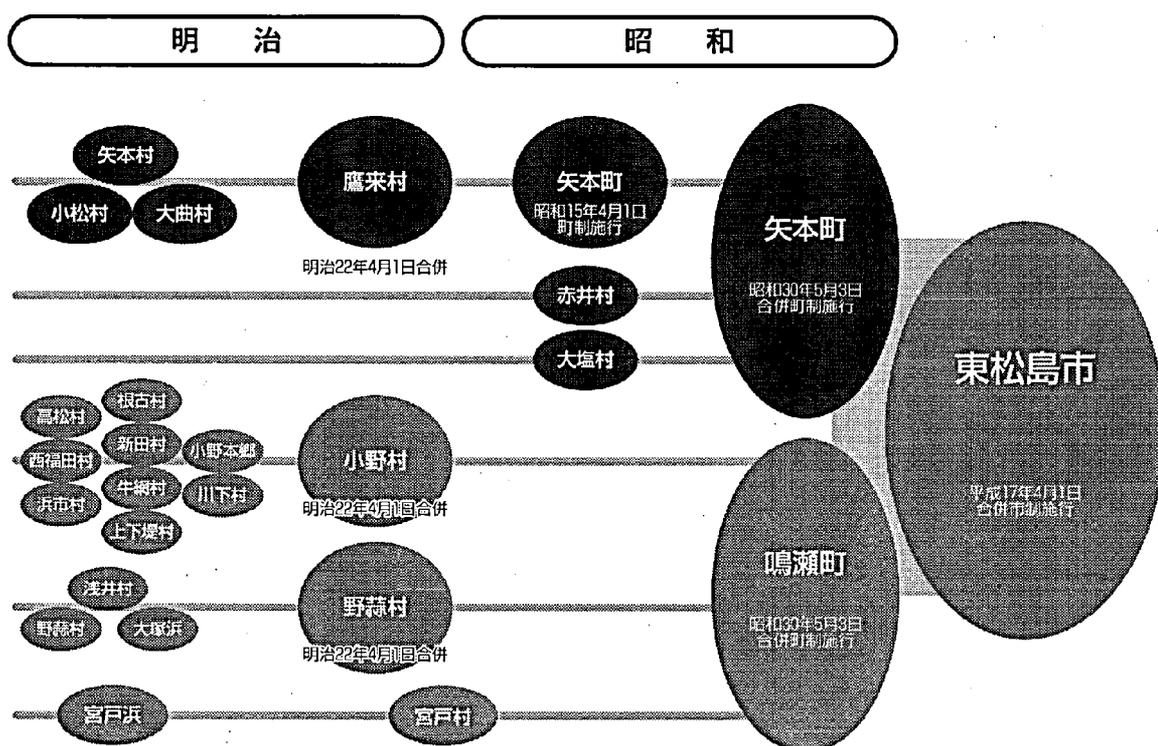


図 1-1
出典：東松島市ホームページより

1-4 地震による災害の歴史

宮城県は、昭和 53 (1978) 年、死者 27 名の犠牲者を出した「宮城県沖地震」に見舞われた。この地震による建物及びブロック塀の被害は甚大で、それまでの建築基準法の耐震基準が大幅に見直されるきっかけとなった。

平成 15 年 5 月 26 日には、宮城県沖を震源とした地震「三陸南地震」が発生した。宮城県内では 6 市町において最大震度 6 弱を記録し、重傷者 10 名を含む人的被害 64 名、半壊 11 棟を含む住家被害 1,096 棟の被害が発生し、被害総額は 54 億円以上であった。

平成 15 年 7 月 26 日には、宮城県北部を震源とするマグニチュード 5.6 の地震が発生した。発生が懸念されていた宮城県沖の海溝型ではなく、内陸部の直下型で、農村地帯を南北に走る断層が東西両方向から押し合う力を受けて斜めにずれた「逆断層型」の地震と判明した。この地震により鳴瀬町と矢本町で震度 6 強、震度 6 弱 2 回を観測した。県では、7 月 27 日第 6 回災害対策本部会議において、この連続した地震を「宮城県北部連続地震」と呼ぶこととした。

宮城県に被害を与えた最も古い地震の記録は、貞観 11 (869) 年 5 月 26 日に発生した地震である。大地震で家屋が倒壊し、大地に亀裂が入り、津波が広範囲に押し寄せ、1,000 人ほどの死者が出た。

昭和 53 年「宮城県沖地震」より前の、宮城県沖で発生した主な地震については次表のとおりである。

発 生 日	地震の規模
貞観 11 年 (869) 5 月 26 日	不明
慶長 16 年 (1611) 10 月 16 日	M8.1 以上
寛政 5 年 (1793) 2 月 17 日	M8.2 程度
天保 6 年 (1835) 7 月 20 日	M7.3 程度
文久 元年 (1861) 10 月 21 日	M7.4 程度
明治 30 年 (1897) 2 月 20 日	M7.4
昭和 11 年 (1936) 11 月 3 日	M7.5

表 1-1

出典：宮城県作成の災害年表をもとに筆者作成

以上のように東松島市が位置する宮城県は度々地震が発生し、その都度復旧・復興を経験して来た地域である。

2. 災害公営住宅

2-1 災害公営住宅とは

災害で家屋を失い、自力で住宅を確保することが困難な被災者のために、地方公共団体が国の補助を受けて供給する住宅である。

(別名、災害復興住宅。震災復興住宅。復興住宅。とも言う場合がある。)

2-1-1 法的位置づけ

公営住宅は、公営住宅法（以下、「法」という。）に基づき、「国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする。」（法第1条）もので、「地方公共団体が、建設、買取り又は借上げを行い、低額所得者に賃貸し、又は転貸するための住宅及びその附帯施設で、この法律の規定による国の補助に係るものをいう。」（第2条第二号）と位置付けられている。

国庫補助については、通常、建設等に擁する費用の1/2（法第7条）であるが、一定の要件に該当する災害の場合に災害により滅失した住宅に居住していた低額所得者に賃貸する公営住宅の建設である災害公営住宅の場合、2/3に引き上げられる。（法第8条）更に、激甚災害に指定された場合、激甚災害法により3/4とされる。

東日本大震災の場合は、これに東日本大震災復興交付金による追加補助により、国の負担は7/8に引き上げられ、通常補助対象とはならない用地取得造成費も補助対象となった。

入居の要件は、通常の公営住宅の場合、同居親族要件、入居収入基準、住宅困窮の3要件を満たす必要がある（法第23条）が、東日本大震災の場合、災害によって滅失した住宅に居住していた者及び都市計画事業等の実施により移転が必要となった者については、建設に要する期間（最長10年間）については公営住宅の入居が可能とされた。

2-1-2 整備計画の状況と進捗（東北3県）

東北3県の災害公営住宅の平成28年3月末時点での整備進捗状況は以下の表のとおりであり、進捗率は岩手県54.9%、宮城県61.6%となっている。

H28.3時点

県名		計画戸数	完成戸数	進捗率
岩手県		5,771	3,168	54.9
宮城県		15,919	9,812	61.6
福島県	津波・地震向け	2,807	2,600	92.6
	原発避難者向け	4,890	1,167	23.9
	帰還者向け	188	0	

表2-1
出典：国土交通省資料から筆者作成

以下は、東松島市のある宮城県沿岸の整備進捗状況である。

市町名	H25.3末		H26.3末					H27.3末					H28.3末							
	工事着手戸数	工事完了戸数	計画戸数	工事着手戸数	進捗率	工事完了戸数	進捗率	序列	計画戸数	工事着手戸数	進捗率	工事完了戸数	進捗率	序列	計画戸数	工事着手戸数	進捗率	工事完了戸数	進捗率	序列
仙台市	595	12	3200	2237	69.90%	576	18.00%	3	3179	3117	98.00%	1946	61.20%	2	3179	3179	100.00%	3129	98.40%	2
石巻市	129	20	4000	711	17.80%	149	3.70%	5	4000	2393	59.80%	930	23.30%		4500	3466	77.00%	2438	54.20%	
気仙沼市	0	0	2200	165	7.50%	0	0.00%		2155	1107	51.40%	185	8.60%		2133	1814	85.00%	681	31.90%	
名取市	0	0	752	0	0.00%	0	0.00%		716	92	12.80%	42	5.90%		716	269	37.60%	92	12.80%	
多賀城市	0	0	532	160	30.10%	0	0.00%		532	482	90.60%	160	30.10%	5	532	532	100.00%	482	90.60%	3
東松島市	177	0	1010	321	31.60%	254	25.10%	1	1010	621	61.50%	321	31.80%	4	1010	831	82.30%	648	64.20%	5
亘理町	100	0	497	350	70.40%	0	0.00%		477	477	100.00%	447	93.70%	1	477	477	100.00%	477	100.00%	1
山元町	32	18	487	91	18.70%	83	17.00%	4	484	364	75.20%	246	50.80%	3	490	418	85.30%	402	82.00%	4
女川町	200	0	945	227	24.00%	200	21.20%	2	918	230	25.10%	230	25.10%		866	457	52.80%	269	31.10%	
南三陸町	84	0	770	84	10.90%	0	0.00%		738	224	30.40%	104	14.10%		738	702	95.10%	244	33.10%	

表2-2
出典：宮城県公表資料「災害公営住宅の整備状況について」から筆者作成

東松島市は、平成26年3月末時点で進捗率が25.1%であり、県内トップである。災害の規模を考えれば非常に早いといえる。平成28年3月末時点では64.2%であるが、被害の大きかった気仙沼、南三陸、女川との比較では依然としてトップである。

東松島市では野蒜北部丘陵地区が山を削っての高台移転事業であり、その面積は東松島市内で最大である。高台造成に時間を要し、平成29年度中の完成が当初の計画であるので、後半の進捗率の伸びに影響を及ぼしている。

3. 東松島市の災害公営住宅整備

3-1 計画詳細

東松島市では当初 1,010 戸の整備計画を平成 25 年 7 月に策定している。
 主な内容は次のとおりである。

3-1-1 基本方針と計画期間

整備計画の中で基本方針として以下の 3 点を掲げている。

- I 人にやさしい安心な「住まいづくり」
 - ・子育て世代から高齢者世代までの多世代のライフスタイルに対応
 - ・地域コミュニティの形成、維持が出来る環境づくり
 - ・住みやすさや人とのつながりを大切にしたい住まいづくり
- II 計画的かつ迅速な「住まい造り」
 - ・まちづくり計画との連動
 - (集団移転等の土地利用やハード、ソフト両面で効果的な整備)
 - ・多様な居住スタイル、ニーズに対応した先導的モデルの整備
 - ・民間事業者との連携による整備・供給
- III 持続可能なまち・未来を見据えた「住まい創り」
 - ・再生可能エネルギーの導入 (エネルギーの自給化、産業創出)
 - ・太陽光パネルの設置や断熱性能の強化 (省エネ対策、環境保全)
 - ・地域産木材等の活用 (地域循環型経済)
 - ・地域特性、環境に配慮した住まい創り (自然環境との調和、魅力ある住まい)

計画期間は、平成 29 年度までを予定 (図 3-1 参照)

前期 3 年以内の整備 主に市有地の活用を中心とした整備

中期 5 年以内の整備 用地取得や造成が必要となるもの

後期 5 年以降の整備 大規模造成等により建築までに相当の期間を要するもの

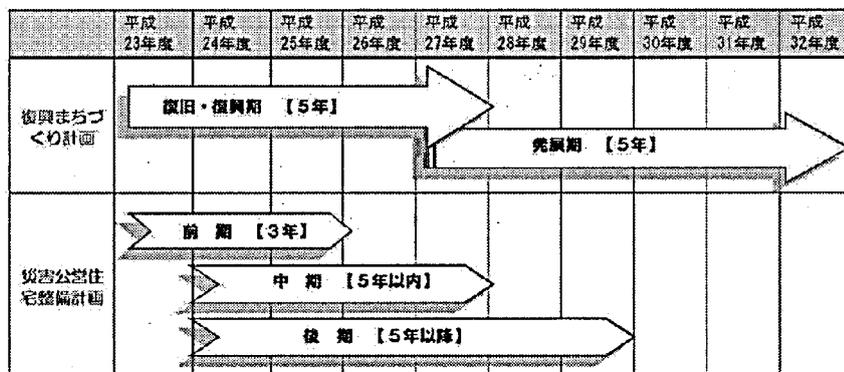


図 3-1

出典：東松島市「災害公営住宅整備計画」、2012 年、p4。

3-1-2 整備計画とスケジュール

災害公営住宅の整備計画戸数は、建設予定地の立地条件、各地区の滅失住宅戸数及び意向調査結果を参考に試算された。

(H24/6/6 時点、個別面談意向確認結果から推計)

地区名	建設予定地	整備予定戸数	備 考
矢 本 地 区	矢本東保育所跡地区	20	
	東矢本駅北地区	273	集団移転先
	矢本西地区	9	集団移転先
	小松谷地区	156	
	小 計	458	
鳴 瀬 地 区	鳴瀬給食センター跡地区	21	
	小野駅前北地区	23	
	小野駅前南地区	58	
	野森北部丘陵地区	263	集団移転先
	宮戸地区	33	集団移転先
	小 計	398	
市内全域（プロポーザル方式）		154	事業提案募集
合 計		1,010	

表 3-1

出典：東松島市「災害公営住宅整備計画」、2012年、p5。

整備予定地について特徴的なことは、具体的な建設場所を特定せずにプロポーザル方式により整備を進めることが整備計画に盛り込まれていることである。建設のスピードを重視するため、民間事業者の提案を募集し、採用した提案を完成後に買い上げる方式を採用した。

整備戸数については、住民意向等をさらに精査して必要に応じて見直すとし、住民の意見を反映し柔軟に対応することを方針としている。

整備スケジュールと整備手法は次のとおりまとめられている。

災害公営住宅整備スケジュールと整備手法等

(前期:~平成25年度)

建設予定地	整備計画年度								整備手法等
	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29		
①矢本東保育所跡地区			20戸						市街化区域内の未利用地 県への委託 高齢者向け住宅
②小松谷地地区			156戸						民間活力の活用 地方拠点法に基づき拠点地区※
③鳴瀬給食センター跡地区			21戸						市街化区域内の未利用地 県への委託 屋上避難スペース
④小野駅前北地区			23戸						市街化区域内の未利用地 民間活力の活用 先導モデル地区

(中期:~平成27年度)

建設予定地	整備計画年度								備考
	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29		
⑤東矢本駅北地区						273戸			集団移転事業による造成地 UR・県への委託 土地区画整理事業
⑥矢本西地区						9戸			集団移転事業による造成地 県への委託
⑦宮戸地区						33戸			集団移転事業による造成地 県への委託

(後期:~平成29年度)

建設予定地	整備計画年度								備考
	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29		
⑧小野駅前南地区						58戸			応急仮設住宅用地利用 直接建設
⑨野蒜北部丘陵地区							263戸		集団移転事業による造成地 UR・県への委託 土地区画整理事業
⑩市内全域	154戸								民間活力の活用

図3-2

出典：東松島市「災害公営住宅整備計画」、2012年、p10。

東松島市の整備計画において、具体的な整備手法について以下の5点が挙げられている。

①市街化区域内未利用地の活用による整備

開発許可が不要なため、早期の建築着手が可能となるとしている。

②防災集団移転促進事業と災害公営住宅等整備事業との組み合わせによる整備

防災集団移転促進事業による造成地内に用地を確保することにより、大量供給が可能となり、震災前のコミュニティの継続が期待されるとしている。

③県や都市再生機構への委託

絶対的に不足するマンパワーを補うため、宮城県や都市再生機構⁶(以下「UR」という。)への設計、施工を委託することにより、早期着手を図るとしている。

④民間活力の活用

民間の活力、技術力及びノウハウを活用するため、プロポーザル方式(買取型事業提案)を検討し、早期着手を図るとしている。

⑤先導モデル地区の設定

他の地区に先行して、多様なタイプの住宅を整備し、今後整備を進める災害公営住宅だけでなく集団移転や個別移転により住宅を建設する際のモデルプランとしての役割も位置づけている。

上記の内、②の防災集団移転促進事業との組み合わせによる整備では、大量の用地を確保し供給することを計画するとともに、集団移転による震災前のコミュニティの継続にも配慮を行っている。

③のURへの委託では、マンパワー不足に言及し、市内で最大規模となる東矢本駅北地区(後のあおい地区)と野蒜北部丘陵地区を明記し、規模の大きな地区については、URの持つノウハウを活用し早期着手を図ろうとしている。

④の民間活力の活用として、プロポーザル方式(買取型事業提案)を検討し、災害公営住宅を早期に整備するため、民間の活力、技術力及びノウハウを活用することを明確にしている。

コミュニティの継続に配慮し集団移転との共存を図るとともに、URの活用や民間の力を上手く利用し早期の完成を目指している。

3-1-3 東松島市買取災害公営住宅事業(プロポーザル)の活用

東松島市の迅速な災害公営住宅の整備の大きな要因に、買取災害公営住宅事業の実施がある。民間の力を利用し早期の完成、入居を実現した。以下に、その概要と実施した背景を述べる。

東松島市では、東松島市買取災害公営住宅事業実施方針を平成24年11月に策定した。

⁶ 正式には独立行政法人都市再生機構。愛称をUR都市機構としている。

事業の目的は、東日本大震災によって住宅を失くした被災者のために、宮城県東松島市の供給計画等に基づき、民間事業者が建設する共同住宅等を災害公営住宅として東松島市が買取供給することによって、早期の住生活の安定を図ることを目的とする⁷。とされた。

事業の内容は、災害公営住宅の早期供給を図るため、民間の事業者が設計・建設した住宅等を市が買取するものである。

市は、買取を希望する地区の範囲（用地のみ決まっている場合もあり）と、戸数、仕様など要求水準を示し公募を行う。用地の選定、住戸の配置プランまで事業者任せで提案を受け審査し、最適な提案を採用し協定を結び事業着手し完成後買い取るという手法である。

（議決が必要な場合は仮協定）

用地が不足し、市も用地の確保に苦慮する中、ハウスメーカーなどが参加し、メーカーならではの知恵と技術を活かし提案がなされる。民間ならではのアイデアが詰まっており、他社との差別化も自然と図られてくる。

この手法で平成25年1月に提案を採用した住宅は、平成26年4月に入居が可能となった。事業者が一貫して用地の取得、造成、建築まで行うため非常に短期間での完成となった。メーカー側も東日本大震災の復興事業であり、被災者の一日も早い生活再建を実現するために非常に協力的であった。

この買取災害公営住宅事業の実施に首長の判断は迅速であった。被災者は仮設住宅での不自由な生活を強いられている中、一日も早い完成入居を実現し得る手法として評価し、実施を早い段階で決断した。議会側も理解を示し協力的であった。早期の決断により、事業者側の用地確保、建築資材確保や人手不足などの課題が顕在化する前に有利に事業を進めることが可能となったのである。

3-1-4 都市再生機構の活用

阿部市長は、阪神・淡路大震災、中越地震の際に都市再生機構（以下「UR」という。）が復興整備に力を発揮したことを知っていた。URに復興整備をお願いすると早期に判断した。国や国会議員などに働きかけ、国交省などの協力も得た。結果、「東日本大震災復興特別区域法」において、URは、従来の業務のほか、委託に基づき、復興整備計画に記載された復興整備事業（土地区画整理事業の受託、防災集団移転促進事業の受託、災害公営住宅整備事業の受託⁸等）を行うことができることとなった。

平成24年2月29日、宮城県東松島市における復興まちづくりを円滑に推進するため、東松島市とURは、相互協力を確認する覚書を交換した。

この覚書は、市がURに対して「復興まちづくりの計画策定」、「復興整備事業の実施」及び「災害公営住宅の整備」についての協力を確認し、事業の進捗を図っていくものであ

⁷ 東松島市「買取災害公営住宅事業実施方針」、2012年、p1。

⁸ 災害公営住宅整備事業（買取型）については都市機構法（第11条1項16号）において規定

った。東日本大震災において、URが「災害公営住宅の整備」だけでなく、「復興整備事業の実施」について、包括的に協力することとした覚書の交換は、宮城県内初であった。

URが、受け持った地区は市内最大規模の集団移転先2地区であった。URの協力なしでは困難な規模の集団移転先地区であった。首長のURに頼むという決断が速かったことにより、国やURが動き、法整備も行われた。結果として東松島市は宮城県内初の相互協力を確認する覚書を交換するに至り、その後の復興事業が円滑に進捗したのである。

3-2 他自治体等からの派遣職員

ここで、東松島市の他自治体等からの派遣職員について述べる。

筆者は、東松島市総務部総務課の小野弘行行政専門員に東松島市の災害対応についてインタビューを行った⁹。小野氏は東日本大震災の際は、災害対策本部で関係機関との調整、組織改正、人事等職員の指揮を執っていた。熊本地震の際には熊本県西原村に入り、支援をおこなった経歴を持つ。今後の災害に対する備えについて、自治体の危機管理として、

1. 防災・減災による災害に強いまちづくり、2. 防災知識の普及、3. 自主防災組織の更なる育成強化、4. 防災拠点施設等の整備、5. 相互応援体制の整備、6. 生活物資等の確保を震災の経験を活かし推進していくとの話であった。

5. 相互応援体制の整備として、東松島市は震災を契機に繋がりのできた他の自治体と積極的に災害時相互応援協定や友好都市の締結を行っている。

友好都市等の状況は以下のとおりである。

【友好姉妹都市】

北海道更別村(平成9年)

【友好都市】

山形県東根市(平成23年12月11日)

埼玉県東松山市(平成27年11月7日)

東京都大田区(平成28年11月12日)

【災害時相互応援協定】

埼玉県東松山市、東京都大田区など、北海道、山形県、宮城県、埼玉県、東京都、愛知県、岐阜県、福岡県、香川県の各都・道・県内の16自治体と協定を締結

東日本大震災以降、新たに友好都市の盟約や協定締結を進めている。これは、大規模災害時は近隣自治体も被災者となることから、遠隔地自治体との協定の推進(人的支援、物的支援)を図ったもので、相互応援体制、受援体制の強化につながっている。このように震災後の東松島市は震災を教訓として次の災害に備えて相互応援体制の強化を目指しているのである。

⁹ 小野氏へのヒアリングは2017年8月に行った。

被災自治体において職員のマンパワー不足は深刻である。下表は、東松島市の一般会計決算額の推移である。執行状況に目を向けると、震災直後の H24 年は震災前 H22 年の 8.3 倍、H27 年でも震災前の 4.7 倍の予算を執行しなければならない状況である。

東松島市一般会計決算額の推移

	年度	一般会計決算額
震災前	H22	153 億円
震災後	H23	540 億円
	H24	1,276 億円
	H25	1,088 億円
	H26	789 億円
	H27	724 億円

表 3-2

出典：東松島市視察資料「東日本大震災 3.11 の衝撃」から筆者作成。

決算の状況からもわかるとおり、応急時の対応及び応急期を過ぎた後の事業の量は膨大である。膨大する事業に対応すべく、他の自治体から派遣職員を募っている。

東松島市における人員確保の状況は、以下の表のとおりである。

定員適正化計画の進捗状況および復興に向けた人員確保の状況(4月1日現在) (単位:人)

区分	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度
定員適正化計画値	367	361	353	-	-	-	-	-	-
正職員	352	344	337	335	330	330	327	332	331
任期付職員	-	-	-	-	16	29	28	45	54
再任用職員	-	-	-	-	2	4	7	11	12
市職員数(小計)	352	344	337	335	348	363	362	388	397
自治法派遣	-	-	-	41	74	77	72	71	62
職員数(合計)	352	344	337	376	422	440	434	459	459

(注)1 平成24年度以降の再任用職員・任期付・自治法派遣は、4月1日時点の数値です。

表 3-3

出典：東松島市「市報ひがしまつしま 2017 年 12 月 1 日号」、2017 年、P5。

私が赴任していた平成 25 年度は自治法派遣職員 74 名であった。正職員 330 名に対する割合は 22.4%で約 5 人に 1 人は派遣職員という構成であった。派遣職員なくしては復興事業を進めることが困難な状態であった。

人的支援を受けるにあたっては、被災を受けていない多くの自治体でも人員不足の悩みを抱えており、派遣要請をしても人員を確保することに大変苦勞する。前述のとおり東松

島市は、震災を契機に友好都市、災害時相互応援協定の締結を行った¹⁰。そういった自治体からからは継続して人的支援を受けている。

派遣された職員は、復興の一助にと高い意識を持って派遣に臨んでいる職員が多く、長期に渡る復旧・復興の取り組みで疲れの見えるプロパー職員を支えた。派遣職員ではあるが、先頭に立ち復興事業を推進するものも数多くいる。

表 3-4 は平成 25 年 1 月時点の東松島市における派遣職員の状況である。復興都市計画課は集団移転先の区画整理事業、建設課は道路整備や災害公営住宅、市民協働課は仮設住宅管理などを行っている部署である。そういった部署への配属が多い。

派遣元は表 3-5 のとおり多岐に渡る。東京都大田区や埼玉県東松山市は災害時相互応援協定を締結しており、それぞれ 3 人を派遣し人数が多い。その他、山形県東根市、埼玉県富士見市、岐阜県美濃加茂市なども協定等を締結している市である。

配属先	人数
復興都市計画課	9
建設課	8
市民協働課	7
税務課	6
行政経営課	3
農林水産課	3
防災交通課	3
商工観光課	2
復興政策課	2
福祉課	2
用地対策課	2
会計課	1
学校教育課	1
教育総務課	1
市民課	1
農業委員会	1

表 3-4

出典：東松島市資料をもとに筆者作成。

派遣元	人数
東京都中野区	4
熊本県熊本市	4
埼玉県東松山市	3
東京都大田区	3
広島県広島市	3
群馬県明和町	2
京都府京都市	2
宮城県	2
愛媛県松山市	2
北海道、北見市、美唄市、大川市、福井市、天理市、小山市、調布市、十和田市、川崎市、東根市、富士見市、新座市、戸田市、高松市、庄原市、天草市、人吉市、菊池市、山鹿市、熊本県、涌谷町、美濃加茂市、岡山県、豊田市、瀬戸市、愛知県	各 1

表 3-5

出典：東松島市資料をもとに筆者作成。

¹⁰ 【友好姉妹都市】北海道更別村(平成 9 年)、【友好都市】山形県東根市(平成 23 年) 埼玉県東松山市(平成 27 年) 東京都大田区(平成 28 年)

【災害時相互応援協定】

埼玉県東松山市、東京都大田区など、北海道、山形県、宮城県、埼玉県、東京都、愛知県、岐阜県、福岡県、香川県の各都・道・県内の 16 自治体と協定を締結

私は自治法派遣で建設課復興住宅班に配属され、以下のとおり災害公営住宅の整備計画の策定から入居まですべての業務を担当した¹¹。

- 平成 24 年 7 月 宮城県東松島市建設部建設課派遣
災害公営住宅整備計画作成
- 平成 25 年 1 月 宮城県東松島市建設部建設課派遣
災害公営住宅建設プロポーザル実施
入居者意向登録調査の実施を決定
- 平成 25 年 4 月 宮城県東松島市建設部建設課派遣
- 4 月 意向登録調査内容分析 整備計画見直し
入居優先方針作成 入居者選定委員会設置要綱作成、
入居方針検討委員会設置要綱作成
- 6 月 入居優先方針・入居基準作成
- 7 月 災害公営住宅説明会開催
災害公営住宅ガイド・仮申込み書類作成
- 8 月 仮申込み個別面談（8 月、10 月）
- 9 月 入居者選考・抽選・仮決定（入居地区の決定）
（9 月、11 月）
- 11 月 現場見学会開催（11 月、12 月）
- 12 月 本申込み書類作成 市営住宅管理代行調整（供給公社）
- 1 月 本申込み（H26.4 入居 254 世帯）
- 2 月 入居住戸の申込み個別面談・抽選・決定
- 3 月 入居者説明会 市営住宅条例、規則改正案作成、改正
追加地区建設プロポーザル実施・事業者決定
鍵引渡し（254 世帯）

派遣を通じて感じたことは、プロパー職員だけでは到底こなすことの出来ない業務量ということである。派遣職員を気遣い、仕事についても同じ職員として対等に接し、大事にしてくれる現地プロパー職員の意識も素晴らしい。

現地の住民にも市の広報誌等を通じて派遣職員が紹介され、認知されている。説明会や面談等で市民と直接生活再建や今後の生活についてデリケートな話をする場面では、派遣職員であることを気遣い感謝の気持ちで接していただけた。

プロパー職員、派遣職員、市民の間に良好な協力関係が築かれていた。こういった関係を築けたことが、災害公営住宅整備が順調に進んだ理由の一つにあげられる。

東松島市は震災で出来た繋がりを大切にしており、派遣元の自治体に幹部職員を派遣し

¹¹ 派遣期間は平成 24 年 7 月、平成 25 年 1 月、同 4 月～平成 26 年 3 月

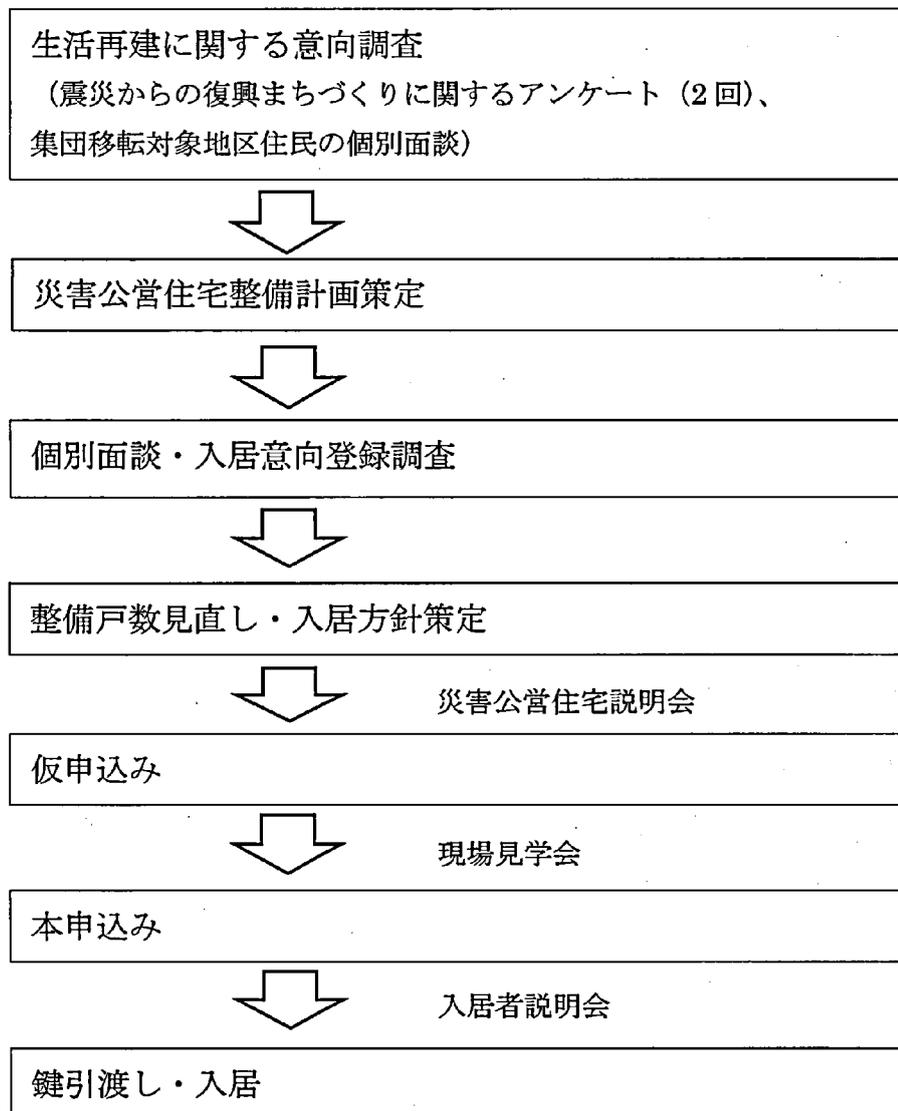
お礼の表敬訪問を行うなどの活動をしている。その結果として継続的な受援体制が整い復興事業に携わる人員の確保にも成果が現れている。

熊本地震の際には、職員を現地に派遣し、熊本県西原村の災害対応の指南役として東松島市の持つノウハウの提供を行った。

復興を進めるには他自治体の協力、受援体制の整備無くしては不可能という経験が活かされているのである。

3-3 整備計画策定から入居まで

東松島市の災害公営住宅整備について当初の入居までの流れを図示する。



3-3-1 複数回の意向確認と課題への対応

(1) 意向の確認

生活再建方法及び災害公営住宅の整備に関連し、東松島市では平成25年2月までに、合計6回に及ぶ住民の意向を確認する調査を実施した。

調査の概要と結果を整理すると下表のとおりである。

調査名称	実施時期	調査内容	結果
震災からの復興まちづくりに関するアンケート第1回	H23.7	今後の居留意向など どこに住みたいか市内（同所、別所）、市外	対象 2411 世帯に対し意向確認書提出は 2339 世帯で 97.0%が回答 うち災害公営住宅居住希望は 33%の 772 世帯
震災からの復興まちづくりに関するアンケート第2回	H23.11	今後の再建など 集団移転、市内移転、市外移転、移転再建、現地再建、再建済といった再建を中心	
宮城県がとりまとめる県内の復興住宅計画での整備予定戸数を 860 戸と推計			
集団移転対象地区住民の個別面談第1回	H24.3	希望する住宅形式や入居場所など	主な課題 ①圧倒的に多い戸建て住宅希望への対応 ②地区ごとの整備予定戸数と入居希望地区戸数の乖離 ③意向未決定世帯の予測と対応
H24.7 災害公営住宅整備計画策定 (1,010 戸)			
集団移転対象地区住民の個別面談第2回	H24.10	「再建方法」として集団移転（対象世帯の場合）か災害公営住宅かそれ以外か（個別移転など）	入居希望 931 世帯 主な課題 ①調査結果と建設可能戸数に乖離が生じている地区の調整
津波防災区域外で被災した世帯に対する災害公営住宅の入居意向調査	H24.10	災害公営住宅を希望する場合は希望地区住宅タイプ（戸建・集合）間取り、日常生活動作の支障、車イス使用の有無、自動車台数及びペットの有無、戸建希望の場合の払い	②単身高齢者世帯の存在 コミュニティ形成配慮 ③自動車の複数台の所有 駐車場確保の問題 ④ペット飼育世帯の対応

		下げ、など	⑤車いす生活者への更なる対応
災害公営住宅意向登録調査（これまでの調査で災害公営住宅への入居を希望した世帯を対象）	H25.2	意向調査結果を受け見直した地区ごとの整備戸数と入居希望数と乖離状況を示し、先の調査からの入居希望先地区変更の有無を調査 希望先変更の場合には、先の個別面談と同様、希望する地区など (入居希望と整備戸数の更なる調整を図るため実施)	入居希望 992 世帯 先の意向調査の結果から、意向に沿うように可能な限り整備地区、整備戸数を見直したがそれでも乖離が埋まらなかったため、その状況を示し希望者の意向の調整を狙った。

表 3-6

出典：東松島市資料から筆者作成。

(2) 課題への対応

住宅形式では戸建タイプを希望する世帯が圧倒的に多かった。希望する入居場所については、従来住んでいた場所にこだわらず、新たな地区を希望する世帯も多かった。津波で被害を受けた地区の多くは、もともと戸建て住宅が立ち並ぶ地区であった。戸建て住宅での生活が一般的な地域で発生した災害であり、集合住宅に慣れない人が多いことから、戸建住宅を希望する世帯は必然的に多くなった。集合住宅タイプの整備を進めれば、限りある敷地を有効使用でき効率的であるが、被災した住民の意向を無視した計画はその後の難航が予想されることから、可能な限りの戸建タイプの整備を進める方針とした。

調査により入居希望者数のより正確な把握、入居希望者の世帯の状況（年齢、家族構成、障害の有無、ペットの有無、自動車所有台数）など、詳細な状況が把握できた。調査結果の分析を進め、地区ごとに必要な（希望のある）住居の数、タイプを割りだし、建設用地として見込んでいる土地に実際に建設可能な戸数を割りだしていった。

また、市で用意するそれぞれの地区の用地に整備可能な戸数と、住民が入居を希望する地区と戸数に乖離が生じていたため、新たな用地を検討し、可能な限り希望者の意向に近い地区での建設戸数を増やす計画とするように議論を重ねた。

希望状況を示し再度の調査を行ったことにより、希望者が多い地区から希望者が少ない他の地区へ変更する世帯が現れた。自然と調整が図られ乖離の幅は縮小したが、なお希望者との乖離が埋まりきらない地区も残る状況であった。

この調査を最終として、整備戸数の見直しを行った。今後の意向の変化に対応すべく、すべての地区を決定するのではなく、一部は今後の調整のため大まかな地区のみ決定した。

整備計画戸数と地区別希望世帯数の推移は以下の表のとおりである。

地域	地区	当初計画戸数 H24.7①	希望戸数② (H24.12未現在)	計画差 ②-①	変更戸数③ H25.2	計画差 ②-③	意向登録調査後 希望戸数 ④H25.5現在	変更戸数⑤ H25.7	計画差 ④-⑤
東矢本	東矢本駅北	273	369	96	273	96	347	307	40
	矢本東保育所跡	20	21	1	20	1	25	20	5
西矢本	矢本西	9	108	99	40	68	85	40	45
	小松谷地	156	73	-83	156	-83	120	156	-36
赤井	赤井	154	109	-45	105	4	143	139	4
小野	鳴瀬給食センター跡	21	6	-15	21	-15	9	21	-12
	小野駅前北	23	42	19	23	19	37	23	14
	小野駅前南	58	21	-37	58	-37	23	37	-14
	牛網団地	0	0	0	27	-27	10	27	-17
野蒜	野蒜北部丘陵(野蒜寄り)	263	154	-109	263	-109	167	170	-3
	野蒜北部丘陵(東名寄り)								
宮戸	月浜	17	13	-4	13	0	15	15	0
	大浜	12	6	-6	6	0	6	6	0
	室浜	4	5	1	5	0	5	5	0
その他	矢本地内							44	-44
	地区無回答		4						
	合計	1,010	931	-83	1,010	-83	992	1,010	-18

表 3-7

出典：東松島市災害公営住宅関連資料をもとに筆者作成。

復旧はトップダウン、復興はボトムアップという明確な方針のもと、市長の明確な指示と迅速な決断により、スピードを重視しながらも住民の意向を十分汲み取り見直しを重ね、当時考え得る最良の計画を目指した。住民の意向を複数回に渡って確認し、意向の分析と整備計画の調整を丁寧に行ったことは、東松島市の災害公営住宅整備が高い入居率を達成したことに大きく寄与している。

市長の明確な指示と判断が後ろ盾となり、作業に当たる職員も計画策定を円滑に進めることができた。

3-3-2 入居の方針を検討・決定

入居条件の決定や選考方法の決定などを外部の意見も踏まえて公平に決定するため、住民や福祉関係者、教育関係者などを委員とし、副市長を委員長とする「入居方針検討委員会」を設置した。

委員会では、面談や意向調査の分析の結果が報告され、それを踏まえ入居条件などを事細かに議論した。特に、通常の公営住宅では認めていないペットの飼育の可否や通常必要とされる保証人2名の必要性、敷金の徴収の可否など議論された。

また、入居者選考の方法も同メンバーで「入居者選考委員会」を設置し議論された。入

居者の選考方法として、抽選をなるべく避けるため、優先度（障害の有無、年齢など、子供の有無など）を点数化して、点数の高い順に先行する方法が採用された。

また、移転を余儀なくされた津波防災区域内に居住していた世帯をまず優先的に入居決定し、その後津波防災区域外の世帯、市外被災者の順で決定していくことを方針とした。

スムーズな生活再建に向け、入居方針検討委員会での議論を経て市長判断のもと方針を決定した。具体的には以下の要件緩和を行った。

①保証人→通常2名求めるところを1名とした。

更に、保証人がいない場合は緊急連絡人を登録することで可とした。被災により身寄りの者を全て亡くした者もあり、そのような場合への配慮である。

②ペット飼育→通常公営住宅では飼育不可であるが、ルールを定め棲み分けに配慮し一代に限り飼育可とした。

公営住宅では通常ペットの飼育は認めていない。しかし、居住を希望する世帯のペットの飼育状況を見ると1割程度の世帯で何らかのペット飼育をしている状況であった。震災前は戸建て住宅に居住し、ペットと共に生活を送っていた世帯である。被災した方々にとっては家族同様である。避難していた場所からペットを助けに戻って犠牲になった事例もある。被災した方々にとっては一緒に避難し生き抜いた家族であり、亡くなった家族の形見である。ペットが肉親の形見であったり、家族同様に震災を乗り越えたという人の思いへの配慮である。

③敷金→全額免除 経済的にも入居しやすいようにとの配慮である。

面談や意向確認調査を複数回に渡り行い、その結果を分析し入居希望者の状況や意向を把握し、外部の意見も取り入れながら入居方針を丁寧に議論し、被災者に真に必要な施策は何かを見極め判断をした。入居方針策定の過程においても住民の意向を尊重したのである。

3-3-3 入居者決定プロセスと意義

東松島市の災害公営住宅の整備において重要な役割を担った手続きが、仮申込み手続きである。以下に入居者決定プロセスの概要と意義を述べる。

東松島市では早期の入居先決定にむけ、入居優先方針に基づき、平成25年7月～8月津波防災区域内世帯を対象とした仮申込みを先行して実施した。

仮申込みとは、本申込みの際に優先して入居申込できる世帯を決定する手続きで、実質的には入居先地区と住戸タイプを決定する手続きとなっている。

具体的には、これまでの入居意向登録調査などを踏まえ計画変更し決定した地区ごとの住宅に仮申込みを行い、選考のうえ申込優先世帯を決定する手続きである。

入居予定の世帯構成員を記載した上で、希望地区・形式（戸建/集合）と間取りタイプを一つ選択し、また障害者・高齢者等の抽選での優先順位枠に該当するかどうかを回答、ペ

ット可住戸の希望や車イスの必要性、将来の払い下げ希望やグループ入居の希望等を記入する形式とした。受け付けは個別面談方式を採用した。希望者が多い場合は、点数化された優先順位によって順位の高いものから決定し、同点の場合に抽選を行い決定する。選考に漏れた場合は、一巡後、他の地区に仮申込み、または保留とすることとなる。

先行実施の津波防災区域内世帯の仮申込みは抽選することなく、655世帯の入居先が決定した。

続いて津波防災区域外世帯を対象とした仮申込みを同年9～10月に実施した。方法は同様だが、津波防災区域内世帯の仮申込み後の空き状況を公開し、また、申し込みの状況を途中で確認し、選考前であれば変更することが可能な仕組みとした。抽選を避けたい世帯は事前に申込状況を確認し、空きがあり抽選なしで決定できる地区に移動する世帯もあった。

このように自然と調整が行われるような仕組みを導入したことにより、必要最低限の抽選で各世帯の入居先地区と住戸タイプが決定した。

仮申込みの内容は、原則として変更不可としたため（実質、空きがほとんどなくなり希望通りかかないため、そういう申し出も出来ない）計画のスムーズな実行へ寄与した。仮設住宅住民の話であるが、入居が進み仮設住宅を退去する住民が増えれば、残された住民は焦りや妬みなどを持ちかねない。しかし、東松島の場合は仮決定により、いつ頃の地区の住宅に住めるということがはっきりしているため、生活再建の目標が立てやすくなり、精神的負担の軽減につながっているという。

入居の3か月程度前から行う本申込みの手続きの際は、仮申込みにより入居先地区が事前に決まっていたことにより、入居予定者同士の口コミによる情報交換・交流が進み円滑に進んだ。個別面談形式で手続きを行い住戸の決定作業をおこなった。自然発生的に譲り合いや相談による住戸決めが入居者間で図られるケースもあり、居住する住戸が競合し、抽選となる世帯はごく少数であった。集団移転先地区では、まちづくり協議会等を介して、話し合いにより住戸決定を行った地区もある。

仮申込み手続きは、入居者は生活再建の不安を抱える中、早い段階で市が整備する災害公営住宅へ将来入居できることがはっきりするため、子供の通学区や通勤先など将来の生活イメージが湧き生活設計が立てやすくなる。精神的な負担の軽減にもつながる。

整備する市側も入居予定者がはっきりしていることから、復興庁への説明、区画割り、住戸の配置計画など入居予定者の状況を判断し、その地区に住むことが決まった入居予定者の意見を汲みながら、詳細な整備の計画を作成することが可能となった。

更に、各地区に住む入居予定者が決まっていることから、入居開始前からのコミュニティ形成への取り組みも行うことが可能となった。

東松島市の高い入居率を示す災害公営住宅整備において、仮申込みの手続きは上記のように単に入居先を決定するだけでなく、被災者の生活再建の計画、被災者の精神的な安定、整備計画の円滑な実施、コミュニティの形成などに大変重要な意義があったのである。

3-4 完成戸数と入居率の推移

以上のような経緯を経て完成した東松島市の災害公営住宅の完成戸数と入居率の推移については次の表のとおりである。

住宅名	地区名	入居開始年度	整備戸数	入居数(年度)			現入居数	空き数	入居率	
				総数	H26	H27				H28
市営町浦住宅	矢本東保育所跡地区	26	20	19	19		19	1	95.0%	
市営小野中央住宅	鳴瀬給食センター跡地区	26	21	20	20		20	1	95.2%	
市営小野駅前北住宅	小野駅前北地区	26	23	23	23		23	0	100.0%	
市営川前二住宅	赤井川前二地区	26	16	16	16		16	0	100.0%	
市営川前四番住宅	赤井川前四番地区	26	38	38	38		37	1	97.4%	
市営小松南地区	小松谷地地区	26	156	156	156		154	2	98.7%	
市営あおい住宅	東矢本駅北地区	26~28	307	306	47	77	182	305	2	99.3%
市営柳の目東住宅	赤井柳の目北地区	27	85	85		85	85	0	100.0%	
市営矢本西住宅	矢本西地区	27	40	40		40	40	0	100.0%	
市営室浜住宅	宮戸室浜地区	27	13	13		13	12	1	92.3%	
市営大浜住宅	宮戸大浜地区	27	5	5		5	5	0	100.0%	
市営月浜住宅	宮戸月浜地区	27	4	4		4	4	0	100.0%	
市営小野駅前南住宅	小野駅前南地区	27	30	28		28	30	0	100.0%	
市営小野駅前東住宅	牛網地区	27	29	29		29	29	0	100.0%	
市営沢田前地区	矢本地区	27	44	39		39	44	0	100.0%	
市営野蒜ヶ丘住宅	野蒜北部丘陵地区	29	0	0			0	0	0.0%	
合計			831	821	319	320	182	823	8	99.0%
年度別整備戸数				831	321	327	183			
累計整備戸数				831	321	648	831			
累計入居数				823	319	639	821			
年度別入居率				99.0%	99.4%	98.6%	98.8%			

表3-8

出典：東松島市災害公営住宅関連資料をもとに筆者作成 平成29年12月時点。

野蒜北部丘陵地区は平成29年度入居開始で入居途中であるから集計対象外とした。

当初入居が始まった平成 26 年度においては、整備戸数 321 戸に対し、入居数 319 世帯、入居率が 99.4%である。メディア等で東日本大震災の災害公営住宅の空室が問題とされる中、東松島市の高率の入居率は注目に値する。平成 27 年度は入居率 98.6%、平成 28 年度は入居率 98.8%と推移した。平成 29 年 12 月時点の現入居者の入居率は 99%である。集計対象の 15 地区のうち 9 地区は現在も入居率 100%である。

下の表は宮城県内の比較である。

宮城県内の比較												
都市名称	死者	行方不明	計	全壊	半壊	一部損壊	災害公営 計画戸数	災害公営 完了率	災害公営管 理開始戸数	災害公営 空き戸数	災害公営 入居率	
仙台市	923	27	950	30,034	109,609	116,046	3,179	98.4	3,179	112	96.5	
石巻市	3,552	426	3,978	20,040	13,048	19,948	4,500	58.2	3,549	145	95.9	
塩竈市	42	0	42	672	3,278	6,993	419	28.4	390	83	78.7	
気仙沼市	1,217	216	1,433	8,483	2,571	4,761	2,133	37	1,912	172	91	
名取市	954	38	992	2,801	1,129	10,061	716	12.8	219	8	96.3	
多賀城市	219	0	219	1,746	3,730	6,166	532	90.6	532	2	99.6	
岩沼市	186	1	187	736	1,606	3,086	210	100	210	10	95.2	
東松島市	1,129	23	1,152	5,519	5,558	3,504	1,010	78.7	831	5	99.4	
亘理町	283	4	287	2,389	1,150	2,048	477	100	477	57	88.1	
山元町	700	18	718	2,217	1,085	1,138	490	82	490	13	97.3	
七ヶ浜町	79	2	81	674	650	2,605	212	100	212	22	89.6	
女川町	258	258	516	2,924	349	661	866	33.9	329	7	97.9	
南三陸町	620	212	832	3,143	178	1,204	738	35	-	-	-	
単位	人	人	人	棟	棟	棟	戸	%	戸	戸	%	
	平成29年4月30日現在						平成28年5月現在		平成29年3月時点			

表 3-9

出典：宮城県公表資料から筆者作成。

特に東松島市は入居率が高く、平成 29 年 3 月時点の入居率は 99.4%である。

東松島市は被害の大きかった沿岸部の自治体であり整備戸数が多い市であるが、他市町の状況と比較すると、1,000 を超える整備計画を持ちながら、空き戸数が 5 戸は驚異的である。

平成 28 年 5 月現在の災害公営完了率も 78.7%で被害の大きかった沿岸自治体(塩竈市、気仙沼市、女川町、南三陸町)の 3 割前後に比べ完了率が高い。また、前述の表 2-2 において、平成 26 年 3 月末時点での災害公営住宅工事完了戸数は 254 戸で進捗率 25.1%となっており、県内トップの完成率であった。

3-5 小括

東松島市はこれまで述べたように、計画戸数が 1,000 戸を超える災害公営住宅の整備戸数が多い自治体であるが、整備の進捗も早く、入居率も高い。平成 29 年 3 月時点で、空

き室は5戸、入居率は99.4%と、他の自治体に比べて驚異的である。

生活再建方法に悩む住民が多い中、話を聴く機会（考える機会）を複数回設けたことにより、住民が住まいの再建に関心を持つきっかけとなった。

入居率の高さは、複数回の意向調査や面談移転協議会等の住民組織との綿密な調整の成果である。住民の意向に可能な限り応えようと何度も調整を図ったことが、結果として無駄な住宅建設を避け、空き室をなるべく作らないことに影響した。

何よりも、仮申込み手続きにより早期にほとんどの入居希望者の入居先を決めることが出来たことが、入居希望者の生活再建の目標となり、被災者の精神的な安定につながったことが意義のあることだと考える。

住居の決定についても、まちづくり協議会等を介して、話し合いにより住戸決定を行うなど、住民の意向を尊重した。

自治法派遣職員が果たした役割もある。前述のようにプロパー職員、派遣職員、市民の間に良好な関係が築かれていた。入居の調整や説明会、個別面談などでも、住民は派遣職員に対して非常に協力的な者が多かった。復興に向け共に頑張るという意識が醸成され、円滑な手続きの一助となった。

建設場所、計画決定、震災という特殊事情を考慮した入居条件緩和、入居者選考方法など、様々な場面で市長の判断を求める機会があった。市長はスピード重視しながらも、復旧はトップダウン、復興はボトムアップという明確な方針のもと、住民の意向や気持ちに寄り添うことを念頭にその都度判断をし、明確な指示を出した。首長のこのような姿勢は東松島市の災害公営住宅整備に多大な影響を与えた。

上記の要因を整理すると、以下の6点にまとめることが出来る。

- (1) 複数回に渡る個別面談・意向確認の実施
- (2) 意向の分析に基づく地区別計画戸数の柔軟な見直し
- (3) 仮申込み実施による早期の入居先地区の決定
- (4) 住民同士の話し合いによる住戸決定
- (5) 自治法派遣職員との良好な関係
- (6) 復興はボトムアップという首長の明確な方針

4. 協働のまちづくり

東松島市では、平成17年から協働のまちづくりに取り組んでおり、東日本大震災の際に機能した。筆者は、東松島市復興政策部長の小山修氏に協働のまちづくりについてインタビューを行った¹²。協働のまちづくりと東日本大震災について述べる。

4-1 東松島市における協働のまちづくりとは

東松島市で考える「協働」とは、地域共通の目標（地域の課題等）に向けて、地域と市が対等のパートナーとして協力して取り組むこと及び、地域が出来ること、市がすることの役割を見直し、より地域が主体となったまちづくりを進めてゆくこと。としている。「誰かがやる、行政がやってくれる」という受け身ではなく、まちづくりに関わるみんなが主役であるという意識を持って、取り組みを進めることが目的としている。

背景としては、平成17年当時、少子化・子育て困難、高齢化（独居老人の増加）、景気の低迷・財政難、災害・地域犯罪の不安、合併による地域課題の多様化、複雑化など社会背景を考慮し、協働のまちづくりの政策を推進することとされた。

東松島市まちづくり基本条例（平成21年4月1日施行）第1条で、地域の特性を活かし、魅力あふれる東松島市を市民の手で築き上げていくため、協働によるまちづくりを推進することを基本とし、この条例を定める。としている。

条例制定時など議会も巻き込んで議論し、議決を経ることで、議会と行政が共通認識のもとに市民協働の取り組みを推進することが可能となった。

市民協働のまちづくりの政策について、地域自治組織の育成（平成19年度～20年度）として、各地域の核となる組織を育成し、市民センター・地区センターの整備（平成19年度～20年度）で各組織の拠点施設を整備する。地域まちづくり計画の策定（平成20年度～）各地域の活動指針、まちづくり交付金制度の創設（平成21年度～）各組織の財政支援制度が主な政策の柱である。

推進方策としては、市民理解を進めるために、平成19年度から、各地域に出向いて、これからの協働のまちづくりについて説明を424回行っている。庁内体制を整えるため、協働のまちづくり事業推進本部の立ち上げ・職員ワークショップの開催、議会対応として、トップ宣言、議会との協調、中心施策に位置付けしていることを明確にしている。

地域担当職員として、各地区に市役所職員を地域担当として割り当てた。地域担当職員は普段の地域活動の支援などを行い、地域住民と行政職員の顔の見える関係が構築されていた。

4-2 地域まちづくり計画の策定

地域まちづくり計画とは、そこに住む皆が知恵を出し合い、それぞれの役割や責任を再

¹² 小山氏へのヒアリングは2017年8月に行った。

確認し、地域の将来像や課題、その実現に向けた方向性などを定めた地域づくりの設計図である。その地区に住んでいる住民自らが計画に関わるので、各地区の特色にあった計画の策定が可能となる。また、計画を地域の活動目標とするだけでなく、併せて地域における住民の役割分担の明確化につながる。計画の策定の作業では、各地域単位で検討ワークショップを開催し課題の抽出、対応策・役割分担の検討を行い、方針を計画書として取り纏めている。

住民参画のもと計画が策定され、その後も定期的に見直しを行っている。

4-3 地域づくり交付金制度

地域づくり交付金は、基本項目、提案項目、選択項目の3つからなる。

①基本項目は、各自治組織の裁量で自由に支出可能な財源である。自治組織の運営に関する事業や各地域で主体的に実施される事業が対象となり、地区センター維持管理費、役員報酬も含まれる。

②提案項目は、各地域が企画し、提案する事業に対して交付するものである。具体的には、植栽事業や地区センター自前修繕事業がある。

③選択項目は、行政から提示された業務メニューから選択して事業を実施する桃で、公園草刈り、遊歩道整備等がある。今まで行政が業者に業務委託していたものを交付金制度を活用して地域に委託するものである。

なお、交付金は、先の計画が根拠となり交付される。

以上のように、協働のまちづくりとして、市民参画のもと計画が策定され、その財源として交付金制度があり、市民参画のもと策定された計画を根拠として交付されている。首長の明確な方針のもと議会との共通理解の上で市民参画が推進され、市民がまちづくりに関わる環境が醸成されつつあった。

4-4 東日本大震災時に協働のまちづくりが果たした役割

このように醸成されつつあった市民参画の協働のまちづくりの意識が東日本大震災では機能した。

炊き出し、確認調査、復興計画の話し合いの場面で、住民自ら行動できたのである。被害の少なかった地域が、被害の大きかった地域を助ける取り組みも自然発生的に行われていた。阿部元市長はインタビューの中で、東日本大震災発生時は、今までの防災の取り組みが無駄に終わったかと思ったが、内陸の自主防災組織が動いて、沿岸部を共助で支援したのをみたととき無駄ではなかったと思った。と語っている¹³。

市民協働の取り組みの中で、地域担当職員を配置していたことも大きい。普段の取り組みの中で、地域の住民と地域担当職員の関係が構築されていたことから、避難所など地域

¹³ 阿部氏へのヒアリングは2017年8月に行った。

住民が集まる場所へ入っていくことが出来た。関係が構築されていなければまず謝ることから始まり住民と関係を構築するのに時間を要し、次の行動を円滑に進めることが困難となる。

復興まちづくり計画の策定の段階でも、2,000人規模のワークショップが開催され、住民の合意形成が図られた。集団移転事業では、地区ごとにまちづくり協議会が組織され、住民参画のもと事業が進められた。協働のまちづくりの理念が活かされたのである。

4-5 防災集団移転促進事業とまちづくり協議会

東松島市では、防災集団移転促進事業として東日本大震災の津波による被害が甚大であった市街地又は集落を移転促進区域（7地区）に指定し、多重防御（防災緑地・高盛土の道路等）により内陸側の安全な丘陵地又は既存市街地周辺に住宅地（7団地）を整備し移転を図るとした（平成24年度から平成28年度）¹⁴。

移転元（7地区）：野蒜地区、大曲浜・浜須賀地区、立沼地区、牛網・浜市地区、月浜地区、大浜地区、室浜地区

移転先（7団地）：野蒜北部丘陵団地、東矢本駅北団地、矢本西団地、牛網団地、月浜団地、大浜団地、室浜団地

このうち規模の大きな団地が、野蒜北部丘陵団地（全体面積91.5haうち団地24.6ha、住宅敷地278区画9.1ha、災害公営170戸3.2ha）と東矢本駅北団地（全体面積21.9haうち団地21.9ha、住宅敷地273区画8.6ha、災害公営307戸4.8ha）である。

地域の復興を図るためにまちづくり協議会の組織をつくり、集団移転地などの新しいまちづくりを進めている。7つの集団移転先に対して、宮戸地区は3つの浜が一つにまとまり5つのまちづくりの組織¹⁵が立ち上がった。

それぞれの地域の特色にあわせて地域の住民が主体となり活動を行い、住民参画のもとまちづくりを進めた。集団移転先のコミュニティ形成や区画割り、災害公営住宅整備など、新たなまちづくりに大変重要な役割を担った。この中から、住宅区画と災害公営住宅数が最も多い、あおい（東矢本駅北）地区まちづくり整備協議会を実例としてその役割を考察する。

¹⁴ 宮城県東松島市「東松島市の復興まちづくりの現状」、2017年、p3。

¹⁵ あおい（東矢本駅北）地区まちづくり整備協議会、矢本西地区まちづくり整備協議会、牛網地区まちづくり整備協議会、野蒜北部丘陵復興協議会、宮戸（月浜・大浜・室浜）地区移転者会議の5つ。

4-5-1 あおい（東矢本駅北）地区まちづくり整備協議会

筆者は、あおい（東矢本駅北）地区まちづくり整備協議会会長の小野竹一氏にまちづくりの活動についてインタビューを行った¹⁶。

あおい（東矢本駅北）地区は、JR仙石線東矢本駅北駅の北側に広がる、集団移転先地区の一つであった。被害の大きかった大曲浜地区の元住民が半数以上を占める地区である。大曲浜地区は、津波防災（災害危険）区域に指定され、居住することが困難となった。

移転先のまちづくりについて「あおい（東矢本駅北）地区まちづくり整備協議会」を設立し、住民と行政と協働でまちづくりを進めた。協議会の活動の記録について以下にまとめる。

経緯

市が集団移転先の用地を取得し、宅地造成の基本計画を作成。

2012(H24)年6月～大曲浜地区民で月1回ペースで懇談会を実施。

2012(H24)年10月、設立準備のための懇談会（世話人選出など）

2012年(H24)11月、設立準備会（2回）を経て、「東矢本駅北地区まちづくり整備協議会」を設立。

少人数の専門部会¹⁷で検討し、方向性を役員会に諮り、全会員対象の井戸端会議（ワークショップ）で意見を聞き、総会で最終決定する体制で会議を行い、年間90～120回、多い年は3日に一度のペースで協議会活動。

2014(H26)年5月、「あおい地区まちづくり整備協議会」に名称変更。

2016(H28)年10月、解散。

4-5-2 住民参画によるまちづくり

市民にとっても今まで経験のない大規模な集団移転である。入居時期の差、学区(所属地域自治組織)など、課題は山積であった。ワークショップ等により糸口を見つけて移転を希望する住民の意見集約を行った。

ワークショップの会場に姿をみせない住民の意見も聞くため、仮設住宅集会所を活用し、新しいまちづくりのための意見交換会も実施した。その会場には普段姿を見せない、高齢者、子育て世代も訪れ、意見を反映した。

協議会の役員たちには、生活に密着した内容のテーマを話し合っていくことになるため、多くの協議会員に参加してほしいとの願いがあった。そこで、高齢者になじみのなかった「ワークショップ」という言葉を「井戸端会議」と名称変更して実施した。井戸端会議では、参加しやすい名称に変更したこともあり、老若男女参加者が集いまちづくりに向き合

¹⁶ 小野氏へのヒアリングは2017年8月に行った。

¹⁷ 専門部会の種類は、宅地・公共施設計画検討部会、区画決定ルール検討部会、街並み検討部会、広報部会、研修・イベント部会、災害公営住宅部会、コミュニティ推進部会、自治連絡協議部会である。

い考える場となった。

入居する区画や住戸の決定などについてもまちづくり整備協議会が上手く機能した。自立再建世帯の区画決めでは、まちづくり整備協議会が、2013(H25)年8月、区画決めの手順の説明会を開催した。まちづくり整備協議会主導のもと、まず20区面前後のブロックを設定し、各世帯の所属ブロックを決定した。震災前の地域の繋がりに配慮し、複数世帯のグループでのエントリーも行った。2013(H25)年11月に、全世帯がブロック毎に一堂に会して、個別に家を建てる245世帯の区画が決定した。

決定の方法としては、震災前の隣組や親子・親戚で近くに住みたい等の望みを叶える様に抽選が一番最後の手段として、好きな人と一緒に同じブロックへ(約20世帯で15ブロックに設定)エントリーできるようにし、その後同じブロックを希望した人同士でどの区画に誰が住むのか話し合いを行い、決まらなければ抽選という方法を採用した。

時間はかかったが、住民同士の話し合いのプロセスを経ることにより譲り合いも生まれ、コミュニティ形成にも寄与し、住民参画のもと満足度の高い住居区画決めが行なわれたのである。

災害公営住宅整備については、災害公営住宅部会を組織した。市の担当者、整備するUR都市機構の担当者も部会の会議に毎回出席し、入居を希望する部会員と協議を重ねた。

協議を踏まえ、平屋の増加、ベランダの設置、仏壇置場の設置位置変更、エレベーターホールの設置(集合住宅)、間取りの修正などについて市やURに要望し実現した。

自立再建の区画決め同様に、災害公営住宅の住戸決めも住民参加の話し合いのもと、高齢者の見守りやペットの飼育などに配慮し、今後の生活を見据えた住戸決めが住民参画のもと行なわれたのである。

4-5-3 コミュニティ形成促進への取り組み

移転先の新しいまちでコミュニティをどのように形成していくか課題であった。ひとつの取り組みとして、移転者が確定する前の早い段階から「交流会」を開催した。回数を重ね、コミュニティ形成促進を目指した。

また、集団移転を決意し、移転者の顔ぶれが分かるような段階になると、居住前に「顔合わせ会」を複数回開催した。自立再建エリアでは、街区(班)ごとに境界フェンス共同設置など経費を抑える手法についても話し合いが行われた。

また、協議会での議論について会員に知らせるため、まちづくり通信を発行した。内容は議論の結果・結論だけではなく、議論の過程などもできる限り掲載し、参加していない会員との情報共有を図った。また、事業などの事前告知も積極的に記事にし、参加率の向上を図った。

平成24年11月15日発行の創刊準備号から平成28年10月7日発行の第28号まで、臨時号や号外も含めるとその発行数は31にもなる。

まちづくり通信の発行はきめ細やかな情報発信・情報共有となり、そこに住む住民との

共通認識のもとコミュニティを形成し、まちづくりを円滑に進めることに寄与した。

コミュニティ形成の取り組みのひとつとして「あおいペットクラブ」の活動がある。東松島市では、一般に公営住宅でのペットの飼育を認めていなかった。しかし、震災時で、家族が亡くなりペットは助かったというような事例もあり、ペットは震災と一緒に乗り越えたかけがえのない家族である人もいる。ペットの飼育について、市と協議した結果、マナーを守り、周りに迷惑をかけないことを条件に、戸建の災害公営住宅では一代限り飼育が認められた。

そこで、マナーを守りペット飼育に関連するトラブルを未然に防ぐため、ペットを飼育する人たちの組織化が検討された。そうして設立されたのが「あおいペットクラブ」である。単なるマナー向上のための組織に留まらず、街のパトロールを兼ねた散歩会や動物ふれあいのイベントを開催するなど、ペットを介して新しいまちのコミュニティ形成を促進することとなった。

4-5-4 新たな組織「あおい地区会」の設立

「あおい地区会」は、まちづくり協議会の活動が契機となり2016(H28)年4月10日に新しく組織された。単純な各自治会の連合組織ではなく、各自治会の自主的な運営を尊重しつつ、自治会の枠を超え、あおい地区全体として一体化して進めた方がより効果的・効率的である事業に特化して取り組む組織である。

活動内容は、地域内の高齢者や子ども等に対する日常的な見守りを行う体制の構築、公園の除草及び維持・トイレ清掃・集会所の維持管理、地区住民の親睦を深める地区全体で行うイベントの実施、ペットを介したコミュニティ形成や、飼育マナー向上に関する啓発活動、文化、スポーツ、趣味などの活動に対する援助などを主な活動としている。

「あおい地区会」の今後の事業展開としては以下のとおりである。

(1) 高齢者見守りシステムを構築し、住民が住民を見守る体制の確立

あおい人財バンクを活用したコミュニティ形成

登録者募集開始、趣味や特技や資格などを活かし、趣味の会(集まり)や教室、各種イベントを展開し楽しいまちへ

(2) あおいコミュニティ農園構想

被災買取り土地を活用し耕作

特産品開発、コミュニティビジネスを展開

生きがい・健康推進対策、次世代の人材・活動財源確保

まちづくりを支える組織としてまちづくり協議会が発展的に引き継がれ、活動している。

住民が活躍し、コミュニティ形成を図り、地域住民の手で更なる発展を目指す取り組みとして注目である。

4-6 小括

集団移転先のまちづくりを考える協議会の活動をきっかけにコミュニティが形成され、集団移転がひと段落したあとも、今後のまちづくりを担っていく新たな組織が生まれた。

まちづくり整備協議会の災害公営住宅部会では、整備を担当する行政側と事業者も参加し入居を希望する住民と直接議論し、お互いが意見を出し合いあるべき災害公営住宅の姿を議論した。住民の意向を尊重し整備計画や建設する住宅の仕様を見直すなどの対応を図った。入居先の住戸を決める際も入居希望者同志の話し合いにより住居を決定するなど、時間は要したが結果的に、入居率の高い災害公営住宅の整備を実現した。また、議論の過程でコミュニティの形成や入居者と行政側の関係の構築も進み、まちづくり協議会が機能したのである。

東松島市の復旧・復興事業が危機的な状況下で、迅速に行われたのかを考察する場合、これまで述べたように、東松島市が東日本大震災前から市民協働のまちづくりを推進し、市民がまちづくりに参加する意識、環境が醸成されていたことが、迅速な復旧・復興に大きな要因となったことがわかる。

5. 行政と議会の対応

東日本大震災復旧・復興過程における宮城県東松島市の災害公営住宅整備について論じるにあたり、東松島市の行政と議会が東日本大震災からの復旧・復興に対してどのように考え行動し、対応したかについて述べる。災害公営住宅整備事業には、首長の判断と指示、議会の承認が不可欠であるからである。

5-1 東日本大震災前の備え

平成15年7月26日発生した宮城県北部連続地震を教訓に、また阿部市長の公約でもある「災害に強いまちづくり」を推進するため、発生が危惧されていた宮城県沖地震への備えを行っていた。

例を挙げると以下のとおりである。

- ・市内全域に自主防災組織の立ち上げ
- ・地域防災計画の災害対応マニュアルに基づく発災型訓練・啓発活動
- ・防災マップ（津波編・地震編）の作成と地域説明・全戸配布
- ・地域防災倉庫の整備（食糧等の備蓄）
- ・小中学校・公共施設の耐震化、市民宅の耐震化診断への助成
- ・ブロック塀から生垣設置への一部助成

5-2 東日本大震災時の行政の対応

5-2-1 災害対策本部、本部長（市長）の運営・行動

災害対策本部は平成23年3月11日から同6月18日までの100日間設置された。開催数は延べ141回になる。

下表は、災害対策本部会議の実施状況である¹⁸。

期間	開催時間	開催回数
発災後（11日～12日）	随時	
3月13日～3月15日	午前6時、午後1時、6時	3回
3月16日～3月22日	午前6時、午後6時	2回
3月23日～4月17日	午前7時、午後6時	2回
4月18日～6月18日	午後8時	1回

表5-1

出典：東松島市「埼玉県災害対策本部熊谷支部防災研修会」補足説明資料、p3。

災害対策本部の本部構成は、市役所本部員（本部長〔市長〕、災対各部長、関係課長）、

¹⁸ 東松島市総務部総務課行政専門官 小野「埼玉県災害対策本部熊谷支部防災研修会」補足説明資料、p3

陸上自衛隊、航空自衛隊、石巻警察署、矢本消防署、市消防団、国土交通省、ライフライン関係機関（広域水道、東北電力、NTT）、市建設業協会、オブザーバー出席（市議会議長、地元県議会議員）である。

① トップの基本姿勢（初動対応）は以下のとおりであった。

- ・初動対応はトップダウン、復興まちづくりはボトムアップ
- ・災害対策本部からは基本的に離れない
- ・すべての情報を関係機関が共有すること
- ・責任をとる覚悟を持ち、速やかな決断と指示
- ・関係機関と行政の密接なる連携
- ・被害全体像の把握（今後の対応「復旧・復興」の方向性を決断）

上空からの視察により、仮設住宅建設戸数、建設箇所、がれき置き場、仮埋葬場所、集団移転による新しいまちづくりを決断

・自ら市民への防災無線のマイクで本部の情報提供と協力を要請
責任と覚悟を持ち、速やかな決断と指示を行っており、関係機関との情報共有と連携、災害対策本部を離れないが防災無線での市民との繋がりも大切にしている。

これらは、当時の市長阿部氏の過去の経験と知識の蓄積があつてのことであった。

阿部氏は30年の政治生活の中で、議員、議長、市長の経験をしている。更に、幼少期の1960年チリ地震大津波、議員期の1978年宮城県沖地震、議長期の2003年宮城県北部連続地震を経験している。東松島市議会議長を務めていた宮城県北部連続地震では、自主的に災害対策本部に残り、首長へ、スピード優先のため専決処分をすべきとの助言をした。

インタビュー¹⁹の中で阿部氏は、応急対応が一番大切と語った。優先順位を①遺族、②家が流された人、③子供たちの笑顔を取り戻すと決めた。避難所についても早い段階で、学校は一次避難所、二次避難所は公共施設、三次避難所は仮設住宅と言い続けて、移動する意識を住民に持ってもらおうとした。東松島市では宮城県で最も早く4月20日に学校を再開している。重要な専決処分は、がれき処理と移転先の土地の買い取りだったとしている。

② 初動対応が市民・国・県・関係機関・メディア等から信頼され、展開される復興へ応援される自治体を目指した。

・国（内閣府、財務省、国交省、防衛省等）へ毎日の情報提供と要請と調整並びに関係国会議員、全国市長会への要請

・大規模災害時に適用になる災害救助法、被災者生活再建支援法等の弾力的運用を要請

※仮設住宅の入居期間延長、生活再建支援金の申請期日の大幅延長、民間アパート等の

¹⁹ 阿部氏へのヒアリングは2017年8月に行った。

仮設住宅対応（みなし仮設）、住宅応急修理制度、被災家屋判定方法等（簡易判定）

※被災者対応に要する経費の確保と平成23年度地方税の課税ができないため、平成23年度分地方交付税を前倒して国に交付要請

東松島市は宮城県北部連続地震の際に激甚災害法の指定を受け、災害救助法、被災者生活再建支援法の適用を受けた経験がある。法制度運用上の課題や、実際の現場で起こる問題などに精通していたため、東日本大震災の際には、いち早く法の適用、運用について国にアドバイスをしたり、国から意見を求められた。

③防災関係機関が一同に会し、災害対策においてすべての情報を共有して連携して対応

- ・課題を翌日に持ち越さない素早い対応が求められた。
- ・何よりも全ての情報を共有し、関係機関が一丸となり連携を取らなければ対応が不可
災害対策本部構成関係機関：国土交通省（リエゾン・TEC=FORCE）、陸海空自衛隊、警察、広域消防、市消防団、東北電力、NTT、水道企業団、市建設業協会

④市役所組織の再編と人事異動（毎月）

- ・災害規模の大きさ、対応の進捗度合、各種法制度の運用に合わせた組織の再編と人事異動が必要となった。

⑤職員の状況について

- ・職員も被災者（自宅の被害の確認もできなかった。）
- ・15人の職員の家族21名が犠牲に（家族の葬儀も秋以降に）
- ・職員のメンタルヘルス対策
（過酷な現場、PTSD 予防19名が臨床心理士の面談、2名は1か月以上長期休暇）

⑥正確な情報の収集と被災者への提供について

- ・流言飛後→二次災害（人的被害・暴動等）につながる恐れがある。
- ・正しい情報を正確に避難所へ伝える（手作り広報紙等）
災害臨時号をその都度発行し一番新しい情報を被災者へ
- ・首長自らマイクを持ち防災無線で市民へ情報提供

5-2-2 行政の対応

筆者は、東松島市復興政策部復興政策課課長の高橋宗也氏に東日本大震災後の行政の対応についてインタビューを行った²⁰。行政の対応について述べる。

²⁰ 高橋氏へのヒアリングは、2015年8月に行った。

① 市民協働のまちづくりが機能

東松島市は、平成 17 年に矢本町と鳴瀬町が合併して出来た市である。震災前から課題解決型の自治協働のまちづくりを進めていた。新市における第 1 次総合計画で目指したのが自治協働のまちづくりである。自治協議会方式で市内を 8 つの地域に分けてコミュニティごとに課題解決型の市民自治組織を創ってきていた。平成 21 年に本格的に導入し、震災前のある程度組織が出来上がっていた。地域独自のまちづくりを進めていた。

震災時には、避難所運営、炊き出し、行方不明者の確認調査等に力を発揮。地域が自らの力で動くことができた。行政は自主運営された組織に助けられた。共助の大切さを感じた。

あまりに被害が大きく、住民の心の痛手も大きいので、外に出たくないという人も多かった。まちづくりを考える局面では市民と向き合い、声を聴かなければならない。自治組織の方が口コミで住民を集め話し合いの場ができた。

未だインフラの復旧も十分でない状況下、復旧・復興指針を震災から 1 か月という早い時期に示している。この時期に示すことで担当部署を明確にし、アナウンス効果を狙ったとのことであった。

② 復興まちづくり計画の策定

復興まちづくり計画の策定に向け、平成 23 年夏から秋に中学生も含めた 2 千人規模のワークショップ（以下WS）を開催した。地区懇談会という名称で 8 つの自治協議会単位で開催し、まちづくりについて話し合う場となった。ここでも自治組織が機能した。サイレントマジョリティを含めた大多数の意見が紙にされ、大多数の傾向的な意見を拾うことができた。

このような経過を経て策定されたのが 復興まちづくり計画（平成 23 年 12 月策定）である。コミュニティを背景に比較的早めに復興計画の合意が取れた。WS 方式により多くの方が集団移転を希望している状況が掴めた。

その後も策定時点の集団移転の合意率が 80%を超えた。合意率が低いと計画が早くできてもその後の事業化など進行に支障が出る。時間は要したが、住民協力のもと策定に至っており、その後がスムーズに運んだ。復興計画の骨子は 9 月にはできていたが、国の復興交付金制度のスキーム構築を確認したうえで、12 月に議会に提出した。財源の裏付けと住民合意を背景に、復興計画の計画変更は行わずに済んでいる。

個々の集団移転計画では 住民参加を基本に、市民委員会、地区委員会等の話し合いの組織を編成する方針で計画を策定。コミュニティごと移転できる地域の絆を重視した集団移転地を目指している。

地区ごとに協議会・委員会を組織し、住民参加のもと行政と話し合いをしながら計画を進めている。3 つのキーワード、住民自らが選んだ「安全な集団移転地」、コミュニティごと移転できる「地域の絆を重視した集団移転地」、公共交通に近く至便「持続的に生活でき

る集団移転地」。将来的に持続可能なサステナブルなまちを目指したとのことである。

③ 議会との関係

議会は緊急期・復旧期の間、手続き的なものを過大に要求しないで、スピードを重視して専決権限を認めてくれた。

平成23年度の上半期については、災害復旧費だけで、復興予算の裏付けがない中、移転先地確保を目指した。被災地物価の上昇もあり早い段階で候補地を絞り、市長英断のもと専決により野蒜丘陵地の用地が確保できたことが早期復興を考えると重要であった。タイミングを失し、リスクをとらないことがリスクとなる状況だった。特に仙石線の1日も早い再開は執行部、市長の思いだけでなく、議会、市民の願いであった。復興財源がない段階での先行買収は、市長の英断、議会も英断だった。野蒜地区は造成に時間がかかるため特に急いだ。最初に着手したがそれでも完成は最後。7団地すべてしっかりやるという執行部の思いもある。

市民生活に直結する住居の復興だけは遅れてはならない。復興のスピードに差が出ることは避けたかった。「まち」も、「浜」も同じスピードで復興を目指した。議会も協力してくれた。復興優先は多くの人々の願い。緊急期・復旧期においては、市民・議会・行政などすべてが復興のスピードを重要視していた。

震災から3年目になると、復興関連事業が進捗し、ハード事業の発注関係の業務量がピークを迎えた。復興のかたちが目に見えてくる中、この頃から議会、議員も復興のスピード優先という方向性は変わらないが、よりよいまちづくり、復興のために、執行部側の説明、議案に対し、議会は一層丁寧な説明を求め、議論を重ねる場面が多くなって来たとしている。

④ 事前に取り組んでおくべきこと

事前に自治体ができる準備は何かとの問いには2点が挙げられた。

ひとつは、がれき処理についての事前の仕組み作り。市建設業協会と事前に協定を結んでいた。がれき処理は被災者捜索と一緒にセットで行うことになる。ヤード（がれきを置く場所）とシステム（事前協定）が必要。リサイクル率は99.22%。現場での分別徹底のため搬出に時間を要すが、最終的には他自治体に比べ最も安く、最も早く処理が終わった。

二つ目は、地域住民との繋がり構築。行政と住民との「協働」というが、市民も職員も経験が必要で、特に職員が慣れていないとなかなか円滑には出来ない。震災前から地区で生まれ育った職員中心に課長から主任級で4~5人の地区担当を設け、普段から地区の事業などに参加し地域住民と顔なじみになっていた。

避難所に行ったら謝ることから始める。家族が見つかっていない中での話し合い。住民は全財産を失くして家族も亡くして、例えようのない悲しみの中である。そのような状況

下でも、地域に顔をつないでいたから入っていった。地域住民の中に入っていけないと対応はどんどん遅れる。話をするのができ、緊急対応がとれると、市民の信頼度アップにも繋がる。

5-3 東日本大震災時の議会の対応

筆者は、東松島市議会、佐藤富夫氏、上田勉氏、小野幸男氏に東日本大震災後の議会の対応について、インタビューを行った。議会の対応について述べる²¹。

5-3-1 災害対策本部との関わり

市の災害対策本部の組織には、議会・議長の位置づけはない。

当時議長であった佐藤氏（当時4期目）は、自主的に、臨時的な組織の一員として毎日出席し、情報の共有を続けた。他の多くの議員も同席したが、発言はほとんどしなかった。これは、東松島市議会では過去3度の地震経験を踏まえた議会の反省点もあり、災害時には個別地域の案件は持ち込まないという協議があったからである。また、議長から、執行部の負担になることや判断を鈍らせるような事は控えるようにという指示もあったため、執行部に極力介入せず、負担を掛けない動きをした。被災地域が地盤となっている議員も全体に影響を及ぼすような発言は控えた。

議会が、市の災害対策本部に影響を与えずに活動するのは困難である。そのため、議会としては、災害発生時における緊急の応急対応を行うよりも、混乱状況から脱出したときに、要望書や意見書を取りまとめるといった行動を取る方が良いと考えた。2003年の宮城県北部連続地震時には、議員からの意見や要望はあったが、東日本大震災は規模が大きかったことと、議員の与える影響を個々の議員が認識していたため、かなり押さえていた。

今後、震災時に、震災を未経験の議会がこのような対応が出来るかどうかは課題である。

東松島市議会では、議会としての災害対応について、議会独自の災害対策機関の設置など過去に議論したことがあるが、検討を途中で中止した。その理由として、議会自らが完結する災害対応活動であればよいが、執行部に対する情報提供や市民要望の伝達となると、市の災害対策本部の優先順位に大きな影響を与えてしまう危険性が極めて大きい。それは、議会本来の機能ではないという結論に至ったためとしている。

5-3-2 議長の立場と行動

災害時の議長のマニュアルはないが、佐藤元議長は以下の行動を取っている。

①議員の安否確認と被災状況・・・22名の議員の安否について、20名の無事を確認。死亡1名、入院1名、家屋流出3、家屋大規模半壊等19。混沌とした状況の中で、個々の議

²¹ 佐藤富夫氏、上田勉氏、小野幸男氏へのヒアリングは、2013年10月及び2015年8月に行った。

員の行動を把握することは不可能。比較的軽微な被害で済んだ議員は、地域の一員として避難所での支援活動に当たっていた。

②被災状況の確認・・・発災3日目、市長と共に、ヘリコプターで上空から被災状況を確認。2市1町（女川町、石巻市、東松島市）のための行動もあると認識した。

佐藤元議長は、東松島市以外の以下の役職も兼ねていた。

- ① 全国市議会議長会基地協議会副会長、
- ② 2市（石巻市、東松島市）水道企業団議長代行（議長死去のため、副議長の佐藤氏が代行
- ③ 2市1町広域行政事務組合議長代行

それぞれの役職の立場で、関係機関に対する支援要請や応急対応の適切な指示などを行った。

5-3-3 災害対策特別委員会、復興まちづくり計画調査特別委員会の設置と議会の役割

平成23年4月5日に、議会として災害対策特別委員会を立ち上げた。（～7月27日 9回）。災害対策特別委員会を設置し、市長の専決処分を容認するという意思決定だけでも行うということで、執行部抜きで、臨時議会を招集した。その中で、口頭の紳士協定を結び、議長が代表して市長に災害対応に関する専決処分の実施について申し入れをしたという変則的な取り扱いとなった。

専決処分容認の議会からの申し入れは、首長の専決処分決断の後ろ盾ともなり、スピードを優先した復旧・復興を後押しした。

「議会は緊急期、復旧期の間、手続き的なものを過大に要求しないでスピードを重視して専決権限を認めてくれた。議会の対応に感謝している。」と当時の東松島市復興政策課長高橋氏は語っている²²。

平成24年1月31日には復興まちづくり計画に関する調査特別委員会が立ち上げられた（～平成25年4月28日 21回）が、当時の最大限の問題・課題を抽出して意見書を提出。議会が考える震災復興に取り組んだ。執行部の出した方針を議論する場ではなく、議会としてあるべきまちづくりを議論してまとめた。調査の際も執行部の負担にならないよう議員自ら聞き取りに回るなど復旧復興のスピードへ配慮した。

5-3-4 復興期の議会

震災から2年ほど経つと、議会の執行部に対する発言に変化がみられるようになる。それまでスピードを重視して発言を控えていた議員たちであるが、時間の経過とともに震災

²² 高橋氏へのヒアリングは2015年8月に行った。

に関連した一般質問が多くなっていく。事業の進捗状況、対応状況など議会としてのチェック機能の役割が多くなった。3年を経過し平成26年になると、震災関連の入札工事事件の議会による否決なども見受けられるようになる。

以下は震災以降の専決処分及び議案件数の推移である。

年	専決処分数	議案件数	備考
平成23年	22	49	
平成24年	6	140	
平成25年	8	135	
平成26年	5	160	
平成27年	2	173	うち1件は修正案可決、1件は否決 いずれも震災関連

表5-2

出典：東松島市議会議決結果一覧より筆者作成。

震災当初の平成23年は専決処分（財産取得や災害廃棄物処理など）が22件と多数行われた。スピードを優先した結果であり、議会も専決処分容認の申し入れを首長に行っている。

復興事業の進捗に伴い議決案件（財産の取得や道路認定など）が増大してきている。平成27年には震災関連の議案に対して、修正案可決や否決の結果があった。

5-3-5 議会独自の災害対策本部の設置について

議会が災害対策本部を作ることはどう考えるか？との問いには以下の回答があった。

組織が機能するには熟度、議長のリーダーシップが必要。執行部側の対策本部とは位置づけが違う。予算の裏付けも無い。議員の安否確認、議会としてどう動くか、どう調整していくか、そのような位置付けになるのではないか。

当時の佐藤元議長は災害対策本部に居た。大きな課題、情報が議長に集約され、各議員に状況を伝えることが出来た。各議員はその情報を地域住民に伝えた。自然発生的に議長のもとに情報が集約されていた。

災害対策本部における、議長発言のルール・仕組み作りは必要。議長は、情報提供だけで、本部に対し意見は言わないようにした。議長、議員の発言は影響力がある。執行部の負担にならないよう極力介入せず、市長の判断が鈍らないように、課題に対応できるように上手に情報提供する必要がある。議会の連絡会議で荒ごなしをしてから、議長が執行部の災害対策本部で話すとよいのではないか。オブザーバの位置づけが良い。

5-3-6 執行部に対する評価

また、災害の対応について執行部のどこが評価できるか？との問いには以下の回答があった。

復興公営住宅（災害公営住宅）にいち早く取り組んだことは評価する。人数、再建方法の掌握、場所の確保を的確に行っていた。仮設住宅も早かった。がれきの処理も早い。経験による部分もあるが場所の確保ができた。

何よりも人を安心して住めるようにしたのがいい。震災時にはしなければならないことがある。まずは避難所、次のがれき処理、仮設住宅確保、移転のための住宅。東松島市の対応は周囲から評価を受けている。人を安心した住居に早く住まわせてやりたい。そういう意味で復興公営住宅にいち早く取り組んだことは評価する。人間の救済が一番であるとしている。

5-4 東日本大震災後の行政の取り組み

東松島市では、東松島市復興まちづくり計画において、「災害に強いまちづくり」を掲げ、東日本大震災の教訓を生かすべく、以下の取り組みを行っている。

- ・ 防災・減災による災害に強いまちづくり
- ・ 防災知識の普及
- ・ 自主防災組織の更なる育成（市民との協働）
- ・ 防災拠点の整備
- ・ 相互応援体制の整備（遠隔地自治体と協定締結、受援・支援体制の整備、民間企業団体等との連携強化）

過去に災害を経験しているからこそであるが、東日本大震災を契機として繋がりが深まった自治体との災害時相互応援協定の締結や、受援・支援体制の整備、民間団体の連携強化など更なる取り組みを行っている。熊本地震の際には、職員を現地に派遣し、熊本県西原村の災害対応の指南役として東松島市の持つノウハウの提供を行った。

5-5 小括

東松島市の震災時対応として特筆すべきは、過去の経験を教訓として活かした点である。過去の失敗や体験を糧として、事前の取り組みを行っていたことはもちろん、発災時に行政も議会も強力なリーダーシップの元、段階ごとに明確な方針が示され、情報共有が図られ震災対応に上手く機能した。

次には、人材の存在である。震災を経験のある首長、議長の存在も言うまでもないが、それを取り巻く、行政職員、議員も震災を経験した者が多い。経験を積んだ人材の存在は、東松島市がこれまで述べてきたような対応が出来たことに大きく寄与している。

議会・執行部共通の思いは、一日も早い復興である。議会はスピードを重視し、市長に

専決権限を与える方針を早期の段階で明確にした。執行部は震災から僅か1カ月で「復旧・復興指針」を打ち出し、6月には復興基本方針を策定している。これらの指針、方針の策定に議会として事前関与はなかったが、執行部側が議員から常日頃報告を受ける地域、被災者の状況や要望を適切に汲み取り方針に活かしていたことが議会側からは評価されている。

専決容認の方針を議会から明確に伝えられた執行部は、復興財源の裏付けがない中で市長の英断により移転先候補地取得を決めるなど、各所において非常に迅速な対応を図っており、スピード優先という議会の思いを具現化している。復興はスピード重視、リスクを取らないことがリスクになるという言葉は経験談として肝に銘じるべきである。

復興まちづくり計画の策定時には一転、非常に丁寧である。ワークショップを2千人規模で開催して、大多数の意見を拾うことができた。議員もその場に参加し、そこでの意見を聞いて調整に入った。ボトムアップ型の策定経過を経たことにより、集団移転の合意率8割でスムーズに計画が進行した。震災の年の夏、まだ復旧の最中でのことであり驚異的である。震災前から課題解決型の自治協働のまちづくりを進め、行政職員が地域に顔つなぎできていたことで、震災前に目指した協働が必然的に実を結んだ。

市長はリーダーシップを発揮し、専決容認という議会の理解のもと、トップダウンで復旧復興にあたった。同時に情報共有の徹底、復興過程になったらボトムアップという明確なビジョンを示していた。

議会も議長がリーダーシップを発揮し、議員を取りまとめ専決容認の方針を明確にした。

議長のもとに自然発生的に情報が集約され、議長を通じ、各議員に情報共有が図られ、地域の住民のもとに伝えられた。議長、議員の発言は影響力があることを踏まえ、執行部の負担にならないよう配慮を促し、復興はスピード優先という方針が明確であった。

議会と執行部の関係では、震災から2年を経過したころから変化があったと両者の見解は一致している。執行部側は説明、議案に対し、議会は一層丁寧な説明を求め、議論を重ねる場面が多くなって来たと感じている。議会側も、震災復興の大義名分のもと、議会としてのチェックも遠慮していたが、時間の経過とともに震災関連の一般質問が多くなり、事業の進捗状況、対応状況などについて、議会としてのチェックの役割が多くなってきたとしている。

執行部の「市民の生活に直結する住居の復興だけは遅れてはならない」という言葉、議員の「復興公営住宅にいち早く取り組んだことは評価する。人を安心した住居に早く住まわせてやりたい。人間の救済が一番である。」という言葉に執行部、議会の思いが共通する。

過去の震災の経験を共通の体験として、首長の強力なリーダーシップのもと、東日本大震災発災前から「災害に強いまちづくり」を推進してきたが、それでも想定を超える災害の前では被害を免れなかった。しかし、過去の経験を活かし、首長も議会も強力なリーダーシップのもと、段階ごとに明確な方針が示され、情報共有が図られ震災対応に上手く機能した。

次には、人材の存在である。震災を経験のある首長、議長の存在も言うまでもないが、それを取り巻く、行政職員、議員も震災を経験した者が多い。各種災害関連の施策に精通している職員・議員の存在もあった。経験を積んだ人材の存在は、東松島市がこれまで述べてきたような対応が出来たことに大きく寄与している。

さらに、東日本大震災後は更に取り組みを強化するとともに、震災の経験を他の自治体に普及し、教訓として活かせるよう取り組みを行っている。これは、過去の経験を活かすことを経験した自治体だからこそである。

6. まとめ

6-1 考察

今まで述べたように、東松島市はスピードを重視し、明確な方針・指示のもと、迅速な復旧・復興のため取り組んできた。迅速に災害公営住宅の整備を進めることが出来た要因を、二元代表制の視点から考察すると、以下の5点にまとめることが出来る。

6-1-1 首長の姿勢

東松島市が災害公営住宅の整備を迅速にかつ効率的に進めるために重要だったことの第1に首長の姿勢がある。前述したように、東松島市は過去に何度も災害を経験している。過去の震災を経験した首長は、経験を活かし行動リーダーシップを発揮した。発災当初から覚悟を決め、情報共有を徹底し、初動対応はトップダウン、復興まちづくりはボトムアップという方針を明確にした。議会は、前述のように首長の明確な方針を後押しするように専決処分容認の申し入れを行うなどを行った。首長は、がれき処理や移転先の土地取得などについて専決処分を行い、復旧復興のスピードを優先した。行政職員は、復旧のスピードを優先という方針のもと、首長の迅速な決断と指示に従い事業を推進した。

災害公営住宅の建設についても、建設場所、整備手法、建設戸数、入居要件、入居者の選考方法など判断を求められる場面が多岐に渡った。首長は、被災者の意向に寄り添う姿勢、スピードを優先する姿勢が明確であり、判断を求められた時も常に素早い決断であった。業務に従事する職員もその決断に従い業務を遂行した。

震災後の混沌した状況の中で、上記のように行動した首長の存在と姿勢は、迅速な災害公営住宅の整備に欠かせないものであった。

6-1-2 議会の姿勢

第2に議会の姿勢がある。前述したように、議会も過去3度の震災の経験している。議員が執行部に与える影響を考慮し、執行部の負担や判断を鈍らせるような行動を控えた。議長もそのことについて過去の経験から認識しており、個々の議員に適切な指示を出した。上記の姿勢は、意図的にとられたものである。

また、災害対応に関する専決処分実施についての申し入れも震災を経験していたからで

ある。議会からの専決処分容認の申し入れは、首長の専決処分決断の後ろ盾となり、スピードを優先した復旧・復興を後押しした。行政側も、前述のとおりその議会の対応を評価している。

復旧のスピードを優先し行動した議会の姿勢は、迅速な災害公営住宅の整備に欠かせないものである。

東松島市の事例からもわかるように、二元代表制の視点からも、通常時の首長と議会の関係と異なり、災害発生などの緊急時は、首長と議会が如何にして同じ方向を向ける体制をとれるかが重要になる。震災時、特に発災直後の緊急期には首長にはすべての責任のしかかり、素早い判断と決断が求められる。その際に、議会が首長の判断を鈍らせるような行動をとってはならない。東松島の事例は過去に災害を経験したからこそその行動である。他の震災を経験していない自治体において、首長と議会が上記のような体制をとれるか疑問である。震災を経験していない首長と議会はこのことを認識し、来るべき時に備えるべきである。

6-1-3 市民協働のまちづくり

第3に市民協働のまちづくりがある。これは震災時の首長が震災前から取り組んでいた課題解決型の政策である。新市における第1次総合計画で目指したのが自治協働のまちづくりで、コミュニティごとに課題解決型の市民自治組織を創ってきていた。震災時には、避難所運営、炊き出し、行方不明者の確認調査等に力を発揮。地域が自らの力で動くことができた。行政は自主運営された組織に助けられた。共助である。

市民協働の土壌があったことにより、震災後のまちづくりを考える局面では、自治組織の方が口コミで住民を集め話し合いの場を持つことを可能とした。復興まちづくり計画の策定の場面でも自治組織が機能し、地区懇談会という名称で8つの自治協議会単位で開催した。住民の協力のもと作成された復興まちづくり計画は、住民の意向を反映させた内容となり、集団移転の合意形成率も高く、その後の事業化などスムーズに進行した。

個々の集団移転計画では 住民参加を基本に、市民委員会、地区委員会等の話し合いの組織を編成する方針で計画を策定。コミュニティごと移転できる地域の絆を重視した集団移転地を目指した。地区ごとに協議会・委員会を組織し、住民参加のもと行政と話し合いをしながら計画を進めた。

集団移転先の災害公営住宅では、入居者同士の話し合いで入居する住宅を決定する方式をとるなど、住民参加型の取り組みがなされた。震災前から市民協働のまちづくりとして住民を主体に考え、住民がまちづくりに参画できる環境を醸成してきたからである。発災時においても住民に寄り添い住民意向を尊重した、東松島市のまちづくりの姿勢は、震災時だけでなく、コミュニティ形成を課題とする自治体にとって教訓となるであろう。

震災前から取り組んでいた市民協働のまちづくりの理念が活かされ、住民が自ら参加し、まちづくりを議論していく土壌が醸成されていたことにより、迅速な災害公営住宅の整備

はもとより、入居率の高い災害公営住宅の整備を実現した。

6-1-4 受援体制

第4に受援体制が挙げられる。この受援体制は過去の震災の経験を活かし、阿部元市長が率先して対応した施策である。東松島市は宮城県北部連続地震の際に激甚災害法の指定を受け、災害救助法、被災者生活再建支援法の適用を受けた経験がある。法制度運用上の課題や、実際の現場で起こる問題などに精通していたため、東日本大震災の際は、いち早く法の適用、運用について国にアドバイスをしたり、国から意見を求められた。このことは東松島市の存在を国に認識させ、国の目を東松島市に向けさせることとなるとともに、国の法制度の解釈や運用面で過去の経験を踏まえた現場の声をもとに助言することにより、経験のない他の自治体を含め被災自治体に有用な行動となった。

更に、自治法派遣で数多くの他の自治体から、応援職員を受けている。派遣された職員は単なる事務処理に留まらず、移転地の買い上げや、集団移転先の区画整理事業、災害公営住宅整備など復興の核となる事業に携わり活躍している。市民も遠方より派遣されている職員を気遣い、協力的な関係が構築され、迅速な復興に寄与した。

民間の活力も上手く活用している。大規模な集団移転地区には、UR都市機構の活用を早期に決断し、支援を求め、協定を締結した。事業規模を考慮した首長の素早い判断があったためであり、その後の事業も計画的に順調に進んだ。

災害公営住宅の建設では、一部の地区についてプロポーザル方式で事業提案を募集した。民間の力を活用し早期の完成入居を実現した。東松島市において一番最初に完成入居となった住宅254戸は、すべて民間事業者が主体となり建設した住宅であった。民間の力を上手く活用し、迅速な災害公営住宅の整備を進めた。

東日本大震災からの復旧・復興は、ひとつの自治体だけでは到底対応できない状況であった。東松島市が迅速な災害公営住宅の整備を果たした要因の一つに、これまで述べたような受援体制を早期に整え、自治法派遣職員を上手く活用し、民間の力を上手く活用したことが挙げられる。

東松島市は、意識的に初動対応が市民・国・県・関係機関・メディア等から信頼され、展開される復興へ応援される自治体を目指し行動した。前述のとおり有益な行動である。経験のない自治体にとってこのような行動が出来るか疑問であり、見習うべきことである。

6-1-5 住民意向の尊重

第5に住民意向を尊重したことである。阿部元市長の震災に取り組む姿勢は「初動対応はトップダウン、復興まちづくりはボトムアップ」という方針にもとづいて、スピードが求められる復興過程においても住民の意向に対し丁寧な対応を行ったものである。

復興まちづくりの計画策定時には、2,000人規模のワークショップを開催し、住民の意向を復興まちづくり計画に反映させた。計画策定時には時間を要することになるが、住民

の意向が伴った合意形成率の高い計画となるため、その後の移転事業に対して住民合意が得られスムーズに事業が進捗した。

生活再建に関する意向も複数回確認した。そのことは結果として、まちづくりの計画に住民の意向が反映され、無駄の少ない、住民の意向に沿うような移転事業に結びついた。

災害公営住宅の整備にあたっては、生活再建に関する調査や複数回に渡り住民の希望する居住地区や住居のタイプなどを調査した。単なる郵送による調査ではなく、時間を要する個別面談方式により実施している。住民と向き合い、住民の意向を尊重する姿勢が明確である。そして、その結果を可能な限り計画に反映した。結果として、計画通り迅速スムーズに、かつ、入居率の高い災害公営住宅の整備を実現したのである。復旧・復興にはスピードが優先されるわけであるが、東松島市の事例のように、住民の意向を再三確認し、住民の意向に寄り添いながら住民参画のもと事業を進めることは大変重要である。スピードを優先しながらも、時間を要する住民の意向を十分に確認するプロセスを経ることにより、応急期を過ぎた復興まちづくりにおいて、高い合意形成率を背景に事業の進捗がスムーズかつ的確に進むからである。

謝 辞

本稿は筆者が平成24年7月、平成25年1月、同4月～平成26年3月までの間、自治法派遣により東松島市役所建設部建設課復興住宅班に配属され災害公営住宅整備に携わり、東松島市の復興過程の一部を見てきた経験を伝えるべく執筆した。勤務は毎日のように深夜まで及び激務であった。無事に派遣期間を終えられたのは、早期の入居を目標に共に激務に耐え抜いた東松島市職員の皆様の協力あつてのことである。派遣職員を気遣ってくださった市議会議員、市民の皆様。当時の阿部秀保東松島市長は職員を常に気遣い温かい言葉をかけてくださった。一文字違いを縁として、早期に東松島市支援を決断し、職員派遣など支援を行った森田光一東松山市長。執筆の過程で東松島市の皆様に視察とインタビューを度々お願いしたが、快く応じて頂いたのは派遣の際にお世話になり縁が出来た皆様である。東松島市視察に同行頂くなど、中村昭雄先生（大東文化大学）、鍵屋一先生（跡見学園女子大学）からは数々の貴重なご意見を頂いた。ここに記して謝意を表する。