

都市政策

季刊 '13.10

第153号

特集

東日本大震災の復旧・復興期における 被災自治体のマンパワー確保

巻頭言

復旧・復興に向けた

自治体間連携による職員の長期派遣 …………… 矢田 立郎

論文

自治体間連携による職員の長期派遣のあり方について

…………… 鍵屋 一

東日本大震災による被災地方公共団体に対する

人的支援について …………… 小野寺 元

長期派遣職員の受け入れに当たって …………… 梅内 淳

名取市への長期派遣について …………… 森下 武浩

神戸市からの長期派遣者への

ヒアリング調査の主な結果 …………… (公財)神戸都市問題研究所

行政資料

平成24年度 神戸市都市戦略の構築に向けた調査研究報告(概要)

…………… (公財)神戸都市問題研究所

巻頭言

復旧・復興に向けた 自治体間連携による職員の長期派遣

神戸市長 矢田 立 郎



東日本大震災から2年半が経過しました。被災自治体・住民などの皆様のご努力により、東日本大震災の被災地において様々な困難を一つひとつ乗り越え復興事業を進められていることに敬意を表します。

現在、東日本大震災の被災地では、本格的な復興にむけての取り組みの中で、未経験の領域の復興事業であることや被災自治体での専門職の職員の不足などが復興の進展を阻害する主な要因の1つであると指摘されており、復興に必要なマンパワーを確保するための対策が急務となっていると言えます。

阪神・淡路大震災の際、本市では、全国の自治体から多数の応援職員を派遣していただきました。この時に受けた支援に対する感謝の気持ちと、東日本大震災の被災地の早期の復旧・復興を実現するため、本市から東日本大震災の被災地に多数の職員を派遣してまいりました。平成25年度においても専門職を中心に14名を派遣するなど、職員派遣を継続しております。

全国の自治体からは、多くの職員が被災地に派遣されておりますが、本市をはじめ多くの自治体で行財政改革による職員の削減が進められており、各自自治体とも厳しい人員状況のなか職員派遣を行っております。

また、被災地に派遣された職員については、派遣にあたっての事前の調整不足などが原因で、本来のマンパワーを効果的に活用できていない状況があります。派遣元と派遣先の両方の自治体において、マンパワーを有効に活用するための対策が必要となっております。

今後発生が予想される南海トラフ巨大地震をはじめとする大規模災害に備えるためにも、災害時に必要なマンパワーが確保され、また派遣された自治体職員が有効に支援活動ができるように、自治体間の連携による職員の長期派遣策について、神戸から全国へ発信していきたいと考えております。

特集「東日本大震災の復旧・復興期における被災自治体のマンパワー確保」にあたって

東日本大震災の被害は、阪神・淡路大震災を大きく上回り甚大かつ広範囲となり、復旧・復興対応業務は膨れ上がった。その一方で、職員自身の死亡・行方不明など行政機能に壊滅的な打撃を受けた市町村が多く、しかも、被災市町村の多くが人口小規模の団体であった。そのため、被災市町村では、職員のマンパワーが復旧・復興対応業務に追いつかず、外部からの応援が阪神・淡路大震災時以上に不可欠となった。なお、弊研究所でも、既に、「東日本大震災からの復旧・復興に関する第一提言」（平成23年6月23日）において、行政機関のマンパワーの確保の必要性を提言している。

このような状況の中で、発災直後の初動期、応急対応期に続いて、現在の復旧・復興期においても、全国の自治体から被災市町村に対して、災害時相互応援協定等による自治体間での人的支援や、総務省が全国市長会・全国町村会の協力を得て構築したシステム等をきっかけとして、市町村職員の派遣が行われている。総務省と全国市長会及び全国町村会による職員派遣システムでの復興に向けた業務に係る職員派遣の数は、横ばい若しくは増加傾向にある。神戸市でも、早期復興を支援するために、平成23年度から、中・長期職員を被災自治体に派遣している。平成24年度は、岩手大槌町、宮城県仙台市、名取市、石巻市、宮城県庁に、職員OBを含む16名の職員を派遣した。

その一方で、復興事業が進捗するにつれて、住宅の高台移転や区画整理事業などを担う土木職や建築職といった専門職員の不足が、被災自治体において大きな課題となり、復興事業の遅れをもたらす要因の一つであると指摘されている。しかし、職員を派遣する側の自治体もこれ以上多くの職員を派遣する余裕がないのが現実である。また、震災直後の応急復旧とは異なり、災害法制度上、長期的な災害復旧の実施責任は被災自治体自身にあって、応援を要請された自治体にはその応援要請を受け入れる努力義務はない。

このような自治体連携による職員の長期派遣にまつわる課題を考慮しながら、今号では、東日本大震災の被災地への自治体職員の派遣の現状と課題や、今後の長期派遣のあり方、被災自治体におけるマンパワーの確保策について論じていただく。

まず、論文「自治体間連携による職員の長期派遣のあり方について」では、災害時の自治体職員の長期派遣の仕組みについてご紹介いただくとともに、長期派遣をめぐる現状と課題について総合的に論じていただいた。

次に、論文「東日本大震災による被災地方公共団体に対する人的支援について」では、自治体職員の長期派遣の諸制度についてご紹介いただくとともに、総務省が取りまとめた東日本大震災における自治体職員の派遣の状況についてご報告いただいた。

次に、論文「長期派遣職員の受け入れに当たって」では、仙台市における他都市からの派遣職員の受け入れの現状と課題についてご紹介いただいた。

そして、論文「名取市への長期派遣について」では、宮城県名取市に長期派遣された神戸市職員の立場から、名取市への長期派遣の現状等についてご紹介いただいた。

最後に、論文「神戸市からの長期派遣者へのヒアリング調査の主な結果」では、平成24年度に東日本大震災の被災地に長期派遣された神戸市職員を対象に、弊研究所で行ったヒアリング調査の結果の概要についてご紹介させていただいた。

特集 東日本大震災の復旧・復興期における被災自治体のマンパワー確保

巻頭言

復旧・復興に向けた

自治体間連携による職員の長期派遣…………… 矢 田 立 郎

論 文

自治体間連携による職員の長期派遣のあり方について…………… 鍵 屋 一 4

東日本大震災による被災地方公共団体に対する人的支援について
…………… 小野寺 元 14

長期派遣職員の受け入れに当たって…………… 梅 内 淳 27

名取市への長期派遣について…………… 森 下 武 浩 32

神戸市からの長期派遣者へのヒアリング調査の主な結果
…………… (公財) 神戸都市問題研究所 39

関連図書紹介

図解よくわかる 自治体の防災・危機管理のしくみ 46 / 自治体連携と受援力 もう
国に依存できない 46 / 大規模災害に強い自治体間連携 現場からの報告と提言 47 /
東日本大震災復興まちづくり最前線 47

歴史コラム

勝田銀次郎と陽明丸事件…………… 辻 雄 史 48

潮 流

第30次地方制度調査会答申 50 / 大規模災害復興法・改正災害対策基本法 50 /
シャドーバンキング 51 / いじめ防止対策推進法 51 / 特別警報 52 / 原発新基
準 52 / i P S細胞による世界初の臨床研究を開始 53 / イプシロンロケット 53 /
デトロイト市財政破たん 54 / 公民連携 (P P P) の取り組み 54 / グローバル
M I C E 戦略都市 55 / 都市再生緊急整備地域の拡大 (神戸三宮駅南地域) 55

行政資料

平成24年度 神戸市都市戦略の構築に向けた調査研究報告 (概要)
…………… (公財) 神戸都市問題研究所 56

自治体間連携による職員の 長期派遣のあり方について

法政大学大学院講師（板橋区議会事務局長） 鍵屋 一

防災白書における職員派遣の記述

平成25年防災白書では、職員派遣について次のように記述されている。

「被災自治体における人員やノウハウの不足を補い、事業を進める必要があることから、全国の自治体からの職員派遣の更なる強化に加え、公務員OB、民間実務経験者、青年海外協力隊帰国隊員等の活用、市町村の発注業務の負担を軽減する発注方式の導入、都市再生機構の活用等に取り組むこととしている。」

被災自治体への職員派遣に関する記述はこれだけだ。これでは、被災自治体にどの程度の派遣職員のニーズがあり、現状はどこまで満たされているのか、不足はどの地域で、あるいは職種で生じているのか、その理由はなぜなのか、今後はどうするのか、などの課題や展望が見えない。

震災直後の応急対策は、災害対策法制度上で国や府県の関与や他自治体が応援要請への応諾の努力義務がある。これに対し、中長期的な災害復旧復興事業は被災自治体に実施責任があり、他の自治体が応諾の努力義務がないなどの差異があるためだろうか。

しかし、現実には復旧復興事業には多くの

経験ある職員が必要であり、他自治体からの人的支援なしには立ち行かない。東日本大震災の被災自治体では、自治体財政の緊縮化の中で、技術職員が少ないうえに、都市計画事業を何十年も実施していないので、ノウハウをもつ職員がそもそもいないというところもある。

したがって、経験のある職員の長期派遣なくして、自治体の復興はない。自治体の復興なくして、被災地の復興はない。防災白書には、この認識が弱いように思われる。

自治体職員の長期派遣の現状

復興庁のとりまとめによれば、図表1のように平成25年5月14日現在で、全国の自治体から被災地に2,056人が派遣されている。

国等の支援状況

平成25年7月の国等の主な支援状況は次のとおりである¹⁾。

a) 復興庁職員として、青年海外協力隊帰国隊員、公務員OB、民間実務経験者等を採用するなどして、市町村を支援している。

図表 1 職員派遣の現状

| 派遣先 派遣元 | 岩手県 | | | 宮城県 | | | 福島県 | | | 千葉県 | | | 合計 | | |
|------------|-----|-----|-----|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|-------|-----|-------|
| | | 県庁 | 市町村 | | 県庁 | 市町村 | | 県庁 | 市町村 | | 県庁 | 市町村 | | 県庁 | 市町村 |
| 都道府県 | 267 | 161 | 106 | 502 | 251 | 251 | 264 | 211 | 53 | 1 | 0 | 1 | 1,034 | 623 | 411 |
| 政令指定 都市 | 78 | 8 | 70 | 144 | 2 | 142 | 5 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 227 | 12 | 215 |
| 市区町村 | 207 | 0 | 207 | 450 | 0 | 450 | 135 | 2 | 133 | 3 | 2 | 1 | 795 | 4 | 791 |
| 合計 | 552 | 169 | 383 | 1,096 | 253 | 843 | 404 | 215 | 189 | 4 | 2 | 2 | 2,056 | 639 | 1,417 |

出典：復興庁ホームページ

- ・市町村駐在職員：71人
 - ・市町村巡回職員：51人
- b) 各省庁から、平成25年6月19日時点で、69人（うち岩手県4人、宮城県4人、福島県61人）の国家公務員が派遣されている。
- c) 都市再生機構では、被災市町村に置く現地事務所の人員を増員し、復興支援体制を強化している。
- ・現地支援体制：315人
- 数字だけを見ると、都市再生機構を除けば、国が直接、長期派遣等による支援を継続するのは困難なように見受けられる。

自治体間連携を強化する対口支援

今後の災害時の自治体間連携については応急対策だけでなく、復旧・復興対策においても「1対多」の「対口支援」あるいは「自治体スクラム支援」が必要と考えている。これは自治体間の強固な連携支援により「一つの被災自治体を被災していない多くの自治体が責任をもって長期的、包括的に支援する」仕組みである。

それは、支援する職員の頭数だけでなく、人と人、まちとまちとの顔の見える関係をも取り込めるからだ。実際の支援活動では人材の質と派遣スピード、それに人数が大切だ。そのときに役に立つのが、顔の見える関係である。災害時の国や全国団体の調整では人数

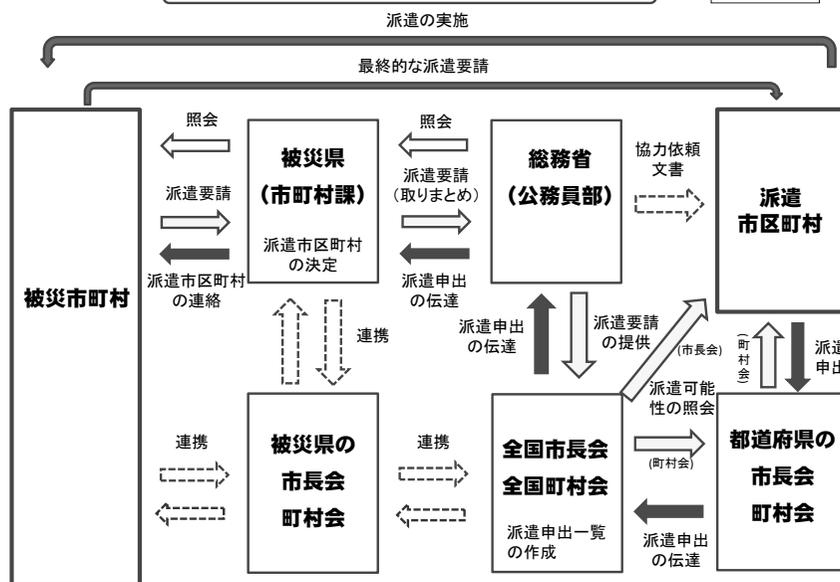
を確保することは可能かもしれないが、この関係を作ることが考えられていない。人はモノとは違うのだ。

改正災害対策基本法では「大規模広域な災害に対する即応力の強化」を謳い、「他の主体との相互応援が円滑に行われるよう、国・地方公共団体、民間事業者も含めた各防災機関は、あらかじめ地域防災計画等において相互応援や広域での被災住民の受入れを想定する等の必要な措置を講ずるよう努めなければならない」と規定している。しかし、長期間にわたる復旧・復興時の顔の見える自治体間連携の重要性は、応急対策に劣るものではない。

総務省及び全国市長会等からの依頼

平成24年11月の総務省の通知²⁾では、厳しい行財政状況の中で各自治体が職員を派遣していることへの謝意を示したうえで、次のように記している。

「被災市町村においては復興事業への重点的な職員配置、外部委託の活用、新たな職員の採用等の処置を講じ、懸命に復興事業を進めているところでございますが、復旧・復興事業を一層円滑に進めるためには、広範な職種に渡って職員の不足が避けられない状況にあり、平成25年度におきましても全国の地方公共団体からの中長期的な職員の派遣が必要になっております。



図表2 市区町村職員の派遣スキーム(全国市長会版)

出典：全国市長会「平成23年東北地方太平洋沖地震災害対策本部情報94-1」

このため今般、全国市長会及び全国町村会から各会員団体に対し、図表2のとおり職員の派遣依頼が行われました。

併せて、岩手県、宮城県及び福島県から各都道府県に対し、重点的に職員派遣をお願いしたい被災市町村を都道府県ごとに提示する形式の派遣要請が行われました。

各地方公共団体におかれましては、被災市町村の窮状をご賢察いただき、下記の事項にも留意し、被災市町村に対する人的支援について、なお、一層のご理解とご協力を賜りますよう改めてお願いいたします。」

そして、同日付で岩手県政策地域部長からは285名、宮城県総務部長から860名、福島県総務部長から235名の派遣要請が行われた。宮城県の依頼文の末尾は「重点的に支援をお願いしたい被災市町は別添のとおりですので、引き続き顔の見える継続的な支援をお願いします。」(傍線は筆者注)となっている。都道府県ごとに、重点的に職員派遣を依頼する被災市町村を割り振り、顔の見える継続的な支援を求めるとい形式は、まさに対口支援の

要請である。

この依頼に対し、平成25年6月1日現在、岩手県に132名、宮城県に311名、福島県に82名が派遣されている。充足率は3分の1強だ³⁾。

全国知事会の動き

全国知事会は、継続的な被災地の支援(職員派遣)について次のように述べている⁴⁾。

「全国知事会では復興本部を中心に被災地への応援職員の中長期派遣の調整を行っており、各都道府県からの多大の協力をいただき、平成23年度では118人、平成24年度では394人も多数の職員派遣につなげることができた。

しかしながら、復興に向けた事業量は加速度的に増加し、とりわけ、区画整理事業や高台移転事業に従事できるノウハウのある土木職職員の不足が顕著となってきた。こうした状況の下、平成24年5月18日に開催した全国知事会議において、佐藤福島県知事からこれまでの職員派遣への厚い御礼とともに、なお

かつ不足する職員についての更なる応援についての切実な要請がなされたところであり、これを踏まえ被災3県からの職員派遣の追加要請を取りまとめ、6月4日に各都道府県へ追加の職員派遣の照会を行った。

既に多数の職員を派遣している各都道府県では、現行の仕組みのままでは、更なる追加派遣は大変厳しい状況にある。しかしながら、被災地での復興に係る事業はこれからますます本格化するものであり、事業の継続的かつ適切な遂行に当たっては、職員（特に土木職）の確保が必須である。

全国知事会として、今後も継続的に長期間にわたり被災地を支援していくためには、東京都で先行的に取り組んでいるOB職員等を活用する任期付採用について他県でも実施の検討をすることや、既存の定数管理とは別枠での採用（財政面では国が別枠で措置）の検討等、幅広く、柔軟に派遣職員を確保する新たな仕組みを考え、構築していく必要がある。」（傍線は筆者注）

定員管理研究会の記述

全国の自治体は厳しい定員管理を行いつつも、自ら、あるいは総務省や全国知事会・市長会・町村会からの依頼を受けて被災自治体に職員を派遣している。論理的には、長期的に職員を派遣しても業務に支障がないのなら、そもそも業務に対して職員数が多かったことになる。総務省が自治体への厳しい定員管理を求めると同時に、被災自治体への派遣依頼を行うことは、ある意味で矛盾しかねない。

この点について、総務省の定員管理研究会の報告が興味深いので、23年度と24年度の記述を比較する。

平成23年度「東日本大震災から1年が経過しました。未曾有の大災害は地方公共団体の行政機能や体制に大きな影響を及ぼし、被災地においては現在も復興に向けた取組が続けられています。日本全体が転換期を迎えている今、各地方公共団体の果たす役割はますます重要になっています。

本研究会のテーマとする各地方公共団体の定員管理については、厳しい財政状況の下、引き続き行政の合理化・能率化を図ることが求められています。増大する行政需要に応じて重責を果たすこととの両立は難しく、適正な定員管理のあり方について、各地方公共団体の工夫や努力が必要とされています。」

平成24年度「地方公共団体の総職員数は、平成24年4月1日現在で約277万人となっており、平成6年をピークとして、平成7年から18年連続して減少し、この間、累積で約51万人の純減となっています。

集中改革プラン期間を含め、一貫して定員の見直しが行われてきましたが、一方では、行政サービスの水準や職員の士気に影響が生じているとの指摘もみられるところです。地方公共団体においては、効率的で質の高い行政を実現するために、行政需要の変化や地域的特性などそれぞれの実情に応じた、きめ細かな定員管理に取り組む必要があります。」

被災地復興や全国的な公共事業の増大にどう対処するかなど具体的には触れられていないが、23年度に比べ24年度は、自治体の定員管理はぎりぎりまできている、という切迫感が感じられる。

被災地の膨大な復旧・復興事業に加えて、高度成長時代に大量に建設したインフラの老朽化や国土強靱化関係の業務で、全国的に防災関係の公共事業が大きく増加した。公共事業は、お金があればすぐにできるものではな

い。全体計画作成、予算の確保、補助金申請、個別の用地買収、計画・工事仕様書作成、入札、契約、議会対応、工事監督、検査など多くの業務が必要であり、その一つ一つに正確性を期さなくてはならず人手が必要だ。

宮城県市町村関係職員確保アクション・プラン

市町村の復興業務における深刻な職員不足に対応する事例として、宮城県の「市町村復興関係職員確保アクション・プラン」（平成25年6月）を取り上げる。この取組は現実的かつ網羅的に検討・整理されており、復興期の職員確保のモデルになるものと考えられる。

同プランは次の3項目で構成されている。

(1) 「市町村震災関係職員確保連絡会議」の設置

この連絡会議は、市町村の復興関係職員の確保に関する情報共有を行うために2012年6月に設置された。宮城県の沿岸15市町および宮城県で構成され、会議開催のみならずメール等の活用により効率的かつスピーディーに情報共有及び取り組みの検討を行う。沿岸15市町の人事担当職員、宮城県の市町村担当と事業担当の職員が本メンバーだが、オブザーバーとして宮城復興局、総務省、東京都の被災地支援事務所が参画している。

このような情報共有は、困難な課題に対し関係者が効率的に連携するための重要な一歩と言える。

(2) 市町村における復興関係職員の不足状況の把握

復興関係職員の不足数を適切に把握し、市町と県とで共有する。特にポイントとなる区画整理等に携わる職員など、市町において見込みが困難なものは、県において事業量から推計して示すなど、市町を支援する。平成25

年6月からは毎月、更新するなど常に最新状況の把握を目指した。

最新データの把握、更新も言うは易く、行うのは面倒な作業と思われる。県の本気度が伝わってくる取り組みと感じる。

(3) 復興関係職員の不足を解消するための取組

主に各市町における復興関係職員の採用、他地方自治体等への職員の派遣要請、復興関係職員の必要人数を削減するための取り組みの3点だ。本稿は、職員の長期派遣がテーマだが、復興をスムーズに進めるために密接な関係がある職員採用、職員数を削減するための取り組みについても、関連事項として紹介する。なお、以下で【 】は実施主体、〔 〕は実施時期を示す。

1 市町における職員の採用

・2及び3を求める前提としても、市町の自助努力として、柔軟かつ積極的に実施することが求められる。

・県は、市町の自主性・主体性を尊重しつつ、指導助言及び支援に努める。

※以下の(1)ないし(3)に要する経費については、その全額が震災復興特別交付税により措置される。また、(4)については震災復興特別交付税のほか雇用創出基金事業を活用できる。

(1) 任期付職員の採用【市町】〔随時〕

・県は、市町が希望する場合には、統一試験の取り組みを支援する。

【県】〔すみやかに希望する市町と検討を開始〕

(2) 再任用職員の採用【市町】〔随時〕

(3) 任期の定めのない常勤職員の採用【市町】〔随時〕

(4) 臨時・非常勤職員の採用【市町】〔随時〕

2 他地方公共団体への職員の派遣要請

(1) 現在、派遣頂いている団体に対する継続派遣要請【市町】

- ・現在、派遣頂いている職員について、そのほとんどが来年4月以降も引き続き必要となる。派遣元の地方公共団体に対し、継続派遣を要請する。

(2) 現在、不足している職員の派遣要請

ア 国への派遣あっせんの要請・国が実施してきた各種スキームにおいて、国へ要望する。

【市町→県→国】〔不足数を把握次第すみやかに、以後、随時〕

イ 他地方公共団体への直接要請【市町】

- ・市町においては、友好都市等の繋がりを活用した新規派遣要請を積極的に実施することが求められる。
- ・県も、他都道府県に対し、当該都道府県職員又は当該都道府県内の市町村の職員の派遣について、直接要請する。

【県】〔すみやかに市町と相談しつつ実施〕

ウ 任期付職員を市町に代わり採用し、派遣

- ・県は、市町の希望に応じ、その実施について検討する。

【県】〔すみやかに任期付職員の採用を希望する市町と検討を開始〕

※東京都が、被災市町（宮城県においては気仙沼市及び南三陸町）の希望に応じ、9月に任期付職員を派遣した。本県のほか別紙のとおり全国の自治体も実施。

エ 宮城県職員の派遣【県】〔市町の要請に応じ、随時〕

- ・宮城県自体が膨大な復旧・復興事務を抱え、更なる派遣受け入れを必要としている状況ではあるが、緊急性・重要性の高い職については、市町村の要請に応じ、

追加的派遣に努める。

※H25年度は、43人の職員を派遣予定。

3 復興関係職員の必要数を削減するための取り組み

- ・以上の「1市町における職員の採用」については、対応できる職種や予算的な制約がある。また、「2他地方公共団体からの職員の派遣」についても、近年、地方公共団体が、強力に職員削減を進めており、派遣余力が大きくないことに鑑みると、限界がある。

- ・そうした中で、3の取り組みが重要となるものであり、積極的に取り組む。

- ・H24年度は以下の(1)から(4)について、市町にアンケート調査を実施し、その結果を基に取り組んだ。

(1) 地方振興事務所等による業務支援の強化

- ・市町の要望について、県において積極的に検討し、可能なものから実施する。

(2) 民間等への業務委託

- ・県及び市町で共同して民間（UR等）及び国に対し要請する。

(3) 県の業務受託

- ・市町の要望について、県において積極的に検討し、可能なものから実施する。

- ・業務受託について国の制度的対応が必要な場合には、市町及び県で共同して国に要望する。

※現在、災害廃棄物の二次処理や災害公営住宅の建設などについて、県が業務受託している。

(4) 仕事量の削減につながる業務の簡素化等

- ・県の裁量に係るものについて、市町の要望に応じ、県において積極的に検討し、可能なものから実施する。

- ・国の裁量に係るものについて、市町の要

望に応じ、市町及び県で共同して国に対し要望する。

平成25年度沿岸15市町の職員不足と確保対策

宮城県沿岸15市町においては、平成25年は必要数1,293人に対し1,014人が充足され、279人が不足するとしている。その不足を解消するための主な具体策として次の点を挙げている。

- (1) 対口支援関係をより深める取組
 - ・任期付職員代行採用の要請
 - ・時機を捉えた要請活動の実施（全国の市長会・町村会の会議における要請など）
- (2) 各市町の取組
 - ・全国の市町村職員OBの活用
 - ・民間企業からの人的支援の活用
 - ・復興庁による職員派遣の活用（国家公務員OB、青年海外協力隊帰国者等）
- (3) 市町・県共同の取組
 - ・宮城県による任期付職員代行採用
 - ・CM方式等による民間委託
 - ・県教委による埋蔵文化財の業務支援

このように被災市町村ごとに不足職員数を見える化し、職員確保策、業務軽減策を示すことで、職員の充足を図るとともに市町村間の格差の縮小、公平性の確保にもつながる。

業務量の増加に対応する職員増員の制度設計

職員確保は、ミクロでみれば被災自治体をいかに他自治体が職員の長期派遣により支援するかという問題だ。このため、被災自治体の首長等は友好自治体を直接訪問して継続派遣の要請を行うなど、懸命な努力を重ねてい

る。特に、発災直後からの特定自治体間同士の対口支援は、復興期の継続派遣にも効果を発揮している。

しかし、震災発生から時間が経過するにつれ、対口支援以外の自治体の理解、協力を得ることが徐々に難しくなってきた。どの自治体も厳しい定員管理をしており、その上、国土強靱化関係業務、老朽化したインフラの更新など、全国的に公共事業が増大している。この状況で限られた職員を奪い合っても、国全体の全体最適は実現しない。

本質的な課題は、一時的に大量に発生する復興事業に関して、対応できる自治体職員を全国的にいかに増加させるかだ。同時に、復興事業が終了した後に、職員数を適正規模に戻す仕組みがビルドインされた制度を設計することである。これは、東日本大震災対応にとどまらず、自然災害大国日本での災害復興をスムーズに進めるためにも重要な制度となる。

この課題に対して、比較的うまく対応しやすいのが、上記(2)で取り上げられている「全国の市町村職員OBの活用」と「民間企業からの人的支援の活用」である。これに加えて「大学院生の活用」「指南役の活用」を提案する。

OB 職員の活用

OB職員については、当初からその経験を活かしての被災地への派遣が、いわば自然発生的に行われてきた。

平成24年4月、東京都は被災地における技術系職員不足の課題に対応するため、行政経験者や民間経験者を「一般任期付職員」として採用の上、地方自治法に基づき被災市町村に派遣する新たなスキームを導入した。これは「地方公共団体の一般職の任期付職員の採

用に関する法律」に基づき、支援自治体が任期付きで自治体職員のOBなどを再任用職員として採用し派遣する方式である。即戦力となる人材を求めため、自治体OBだけでなく民間も含めて募集した。この方式は、その後、各自治体に広まり被災地の職員確保に一つの道筋をつけたと言える。

制度的なメリットは、任期付きであるため後年度負担となる職員数の増加を伴わないこと、即戦力を確保できること、採用期間中の経費が全額国費負担となること、などである。副次的には、被災自治体に職員採用の負担が少ないこと、志願制のためモラルが高いこと、子どもが成長し単身赴任しやすい世代であること、などもあげられる。

課題としては、単身赴任の場合、被災地と現住所との二重生活のため生活費が余計にかかること、メンタルを含めた健康管理が難しいこと、家族や近隣関係の維持が難しくなる可能性がある、などだ。さらに重要なことは、OB職員による復興業務支援では、支援自治体に復興業務のノウハウが蓄積されにくいことだ。

そこで、支援自治体は今後、可能な限り中堅・若手職員を長期派遣することが望ましいと考える。それは、支援自治体と受援自治体、あるいは支援自治体間の職員たちが顔の見える関係を築き長期間維持できること、支援自治体が次の何十年間に被災したときに復興業務経験を持つ職員を増やせること、国全体で災害対応経験のある自治体職員が増えること、などのメリットがあるからだ。そのためには先にあげた単身赴任による長期派遣の課題について、十分なケアが欠かせない。たとえば、一定の水準の住宅確保、足回りとなる車のレンタル、1～2カ月に1度の帰庁報告と健康チェック、などがある。

現役職員を派遣した場合は、その不足分を

OB職員が補うのが望ましい。パートタイムの再任用職員でなく、フルタイムの任期付職員とし、その経験やノウハウを十分に活かせる待遇とすべきだ。OB職員も、人にもよるが、不案内な自治体で新たに人間関係を築きながら従事するよりも、慣れた職場で安定的な環境で勤務したほうがより力を発揮しやすいと思われる。

もっとも、個人的な資質、家庭の状況、職場の状況、被災地のニーズなどにより、OB職員が良い場合もあれば現役職員が良い場合もあり得る。どちらかが派遣された場合、そうでない方がサポートに回るものであり、どちらも被災地支援に変わりはない。現実的には、状況に応じて、柔軟に使い分けことが肝要だと考える。蛇足になるが「柔軟性」は職員派遣に限らず、災害時の多くの対応で特に重要である。

このような即戦力となる現役、OB職員を確保する例として、神戸市の人材データベース「神戸市職員震災バンク」がある。阪神・淡路大震災で復旧・復興業務に携わった職員約3,500人の氏名や所属を網羅して登録している。さらに「災害対策本部の運営」「避難所の設置・運営・閉鎖」「仮設住宅」などに分類された業務内容を登録し、「避難所」「仮設住宅」などとキーワードを入力すると経験者が分かり、素早く派遣できるようになっているという。他の自治体を支援するために、手間をかけてデータを更新しているのだ。なんと素晴らしいことか。

民間企業等社員の活用

都市再生機構をはじめとする民間企業等の社員の支援は大変貴重だ。ただ、欲を言えば市町村職員と兼任できれば、市町村の指揮のもとに動いてもらいやすい。そこで、支援元

の企業等に在籍しながら、被災地支援に従事する条件を整備する必要が求められていた。

総務省は平成25年3月1日付の通知⁵⁾で、民間企業や自治体の第三セクター等（土地開発公社等の地方三公社，財団法人等）の従業員を在籍したまま被災自治体が受け入れる際の留意事項等を明らかにした。

その概要は、以下のとおりである。

- ① 民間企業等の協力を得て、民間企業等の従業員の身分をもったまま、被災自治体の職員として採用（任期付職員又は特別職として採用）することができること。
- ② 被災自治体が負担する民間企業等からの職員の受入れ経費（給料等）について震災復興特別交付税により全額措置することとしていること。（災害復旧等に従事させるため、任期付職員として採用した場合に加え、平成24年度から特別職として採用した場合についても措置）

民間企業社員が、その身分をもったまま自治体の職員になるという特例が切り拓かれたことに大きな意義がある。極めて例外的措置のため、通常は相当程度限定的な条件が付されそうなものだが、本通知の本文では「当該許可を行う際の確認事項は、①職務遂行上、能率の低下を来すおそれがないこと、②相反する利害関係を生じるおそれがないこと、かつ、その他職務の公平を妨げるおそれがないこと、③職員及び職務の品位を損ねるおそれがないこと等」となっており、ハードルが低いという印象を受ける。

この通知は、東日本大震災の復興業務を支援するという限定だが、仮に有効な手法となれば、今後の大災害対応でも同じように取り扱われることは間違いのないであろう。

災害以外でも、自治体に特別な業務が一時的に発生した場合には、この手法は相当効果を発揮するのではないだろうか。もっと大き

く考えれば、自治体に民間企業社員を在籍したまま受け入れる人事ルールが新たに作られたと言えるかもしれない。

大学院生の活用

大学院生にとっては、自治体復興業務への従事はまたとないインターンシップだ。感性と体力の豊富な大学院生が被災地のあちこちで活躍する姿は、本当にまぶしいものがある。ただ、大学院生は卒業単位の修得や修士論文を書いたりするために、講義のある時期には大学院に戻らなくてはならない。

しかし、多くの大学院生は、将来的には研究者ではなく、実務者として企業や役所で働く。修士論文よりも復興支援業務のノウハウを学ぶことが重要だというのは言い過ぎだろうか。復興業務への従事を大学院の単位として積極的に認定し、同時に稼働収入を得て社会人としてスムーズな出発ができるようになるのが望ましいと考えている。

今後の日本を襲う西日本大震災や首都直下地震、火山噴火や高潮災害などの復興の担い手は、まさに彼ら大学院生になる。また、日本では高度成長期に整備されたインフラが一斉に更新時期を迎える。さらに世界を見渡せば、これからインフラ整備を行って羽ばたこうとする新興国がたくさんある。復興業務を実地に学んだ技術職の大学院生には、必ずや活躍の場が大きく広がるだろう。

指南役の活用

発災直後は、被災自治体職員はとにかく忙しく、当面の対応（災害対策本部、被害の把握、道路啓開、安否確認、ご遺体の捜索・処理、避難者への水、食料、燃料の確保、応急危険度判定、マスコミ対応などなど）に追わ

れ、何が何だかよくわからないうちにどんどん時間が過ぎるという。このとき、当面の対応とは別に、次に起こること（罹災証明発行、各種支援金の配分、避難所の縮小、仮設住宅の建築、復興計画案の作成）を予測しながら、準備を進めておくことが重要である。それには、被災自治体の担当部署だけでなく、全体像を冷静に観察し、状況に合わせて取り組みを助言できる他自治体の「指南役」が非常に役立つ。準備が整えば、その後の応急対策、復旧・復興対策がスムーズに進む。これは支援職員数では測れない、質的な人的支援である。ノウハウはマニュアルではなく、人にある。

被災者は避難生活などで苦しんでいるときに、必要な情報がなかったり、先の見通しが立たなければ不安感を持つ。これに自治体職員が十分に答えられないと不信感につながり、必要以上に軋轢が強くなる。当初の段階で「大丈夫です。今は辛いですが、〇〇の経験から、〇か月後には仮設住宅が建ち、その後復興計画が進んで必ず復興します」と、経験者に言ってもらえれば、職員も被災者もどんなに心強いだろうか。現場の実務に従事する支援だけでなく、折に触れてこのような助言ができる指南役は貴重だ。

自治体間連携による復興支援と減災のために

被災地で話を伺うたび、被災自治体の職員はどうしてこれほど辛い思いをするのかと思わずにはいられなくなる。被災者の苦しみ、不平不満のはけ口が、目の前の自治体職員に向けられている。自らも被災者でありながら、懸命に受け止める職員の姿は痛ましいものがある。実際にメンタルの病気になって休んだり、早期退職する職員も続出している。

その中で、支援自治体の長期派遣職員は、ただ自治体業務の支援を行っているだけでなく、被災職員を支え、住民との軋轢を緩和し、復興に向かう力を加速させる存在になっている。被災市町村職員からは異口同音に「市町村はあったかい。みんな大変なのに、よく人を出してくれる」という話を聞く。

そのような重要な役割をもつ派遣職員に対して、支援自治体は生活環境を整えたり、人事上の配慮をしたりするなどにより、モラルを高めなくてはならない。東日本大震災の復興のため、また次の災害被害を軽減するため、自治体間連携による職員の長期派遣の充実、定着化を願ってやまない。

参考文献

（公財）神戸都市問題研究所 都市政策 季刊 '13.4 鍵屋一「自治体職員の長期派遣について」地方行政（時事通信社）2013年8月12日，19日

- 1) 復興庁ホームページ 2013年8月8日
- 2) 平成24年11月30日付の各都道府県知事、各指定都市市長宛ての総務省自治行政局公務員部長による「平成25年度における東日本大震災被災市町村への職員派遣について」
- 3) 全国市長会ホームページ「東日本大震災に係る被災市町村に対する職員の派遣決定状況〔全国市長会・全国町村会・総務省・被災県の協力による派遣スキーム〕」
- 4) 平成25年5月17日付「東日本大震災における全国知事会の取組」
- 5) 平成25年3月1日付、「東日本大震災に係る民間企業等からの人的支援に関する通知」

東日本大震災による被災地方公共団体に対する人的支援について

総務省自治行政局公務員部公務員課公務員第四係長 小野 寺 元

1 はじめに

平成23年3月11日に起こった東日本大震災から2年半が経過した。

この震災に係る人的支援について、全国の地方公共団体では、地震の発生直後から被災地へ職員を派遣し、道路や水道等の生活インフラの復旧、避難所の運営支援、物資の配給事務等の応急的な支援を行ってきている。現在では、応急復旧段階から本格的な復旧・復興段階へ移行しており、被災地方公共団体における膨大な復旧・復興事業に対応するため、引き続き、全国の地方公共団体から多数の職員が派遣されているところである。

また、被災地方公共団体においても、正規職員の採用の拡充や任期付職員の採用等の人員確保のための様々な取組を行ってきている。本稿では、発災から現在までの職員派遣の状況と総務省における被災地方公共団体のマンパワー確保に向けた支援について述べることとしたい。

なお、文中、意見にわたる部分は筆者の個人的見解である。

2 発災から現在までの職員派遣の状況

全国の地方公共団体から被災地方公共団体へ派遣された一般職の地方公務員（消防、警察を除く。）の数については、平成23年7月以降、総務省において定期的に調査を実施している。以下では、これまでの調査結果に基づいて、職員派遣の状況について概観する。

(1) 平成23年3月11日から平成24年3月31日までの職員派遣の状況

平成23年度は、4回にわたって調査を実施している（7月1日、10月1日、1月4日、3月31日の各時点）。

調査では、発災直後から調査時点までの累積人数（調査期間内に派遣された職員の総数。派遣期間の長短は問わない。）と現在派遣人数（調査時点における派遣中の職員数）を把握している。（資料1）

平成23年3月11日から平成24年3月31日の約1年間に派遣された職員は延べ81,554人に上る。

累積人数の推移を見ると、平成23年7月1日時点で56,923人であり、その後、10月1日

東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況 累積人数、現在派遣人数の推移（平成23年度）

| 派遣元 | 累積人数 | | | | 現在派遣人数 | | |
|----------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| | 第1回 （～7/1） | 第2回 （～10/1） | 第3回 （～1/4） | 第4回 （～3/31） | 第1回 （～7/1） | 第2回 （～10/1） | 第3回 （～1/4） |
| 都道府県合計 | 20,470 | 26,304 | 28,175 | 29,145 | 930 | 558 | 486 |
| 政令指定都市合計 | 10,163 | 13,458 | 14,475 | 14,713 | 353 | 177 | 105 |
| 市区町村合計 | 26,290 | 34,040 | 36,457 | 37,686 | 1,177 | 476 | 213 |
| 総計 | 56,923 | 73,802 | 79,107 | 81,544 | 2,460 | 1,211 | 804 |

〔調査の概要〕

- 調査対象職員 調査対象団体に属する一般職の地方公務員（消防及び警察を除く。）であって、調査対象団体の命令によって公務として派遣された者
- 調査内容
 - ①累積人数 平成23年3月11日から調査時点（7月1日、10月1日、1月4日、3月31日）までの間に派遣された累積人数
 - ②現在派遣人数 調査時点（7月1日、10月1日、1月4日）で派遣中的人数（上記①の人数の内数）
- 派遣先被災地域 青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県及び千葉県の県及び県内市町村

時点で73,802人、1月4日時点で79,107人と推移している。

現在派遣人数の推移を見ると、7月1日時点で2,460人であったが、10月1日時点で1,211人と半減しており、さらに1月4日時点で804人に減少している。

派遣人数の減少については、発災直後は応急支援のため、人海戦術的に多数の地方公務員が短期で派遣されていたものが、年度後半に入り、応急復旧段階から本格的な復旧・復興段階へ移行し、職員の派遣期間が中長期にシフトしたことによるものと考えられる。

(2) 平成24年度における派遣の状況

平成24年度の調査は、前年度から一部内容を変更して実施している。

平成24年度の調査では累積派遣人数を調査せず、調査日時点における派遣者数のみを把握している。この時点では、中長期的な派遣が多数を占め、年度内で派遣者数が大幅に増減することはないと考えられるためである。また、職種別に派遣者数を把握することとし

ている。さらに、派遣をしている地方公共団体名とその人数等も公表し、各団体の職員派遣に対する取組状況が分かるようにしている。

調査は平成24年4月16日時点と10月1日時点で行っており、10月1日時点の調査結果の概要は以下のとおりである。（資料2）

全国の地方公共団体から派遣された職員数は1,682人である。うち、地方自治法による派遣が1,635人、出張による派遣が47人となっている。

職種別の派遣人数は、一般事務職の職員が561人（全体の33.4%）、土木職等の職員が939人（全体の55.8%）、その他の職種の職員が182人（10.8%）となっており、土木職等の専門職の需要が多いことがうかがえる。

前年度からの派遣人数の推移を見ると、前年度は2,460人（平成23年7月1日時点）、1,211人（平成23年10月1日時点）、804人（平成24年1月4日時点）と減少してきたが、平成24年度に入ってから、4月16日時点では1,407人、10月1日時点では1,682人と増加傾向にある。

平成24年度に入り、改めて全国の地方公共

平成24年度における東日本大震災による被災地方公共団体への 地方公務員の派遣状況調査の概要 (平成24年10月1日時点)

調査要領

- 調査時点 平成24年10月1日時点
- 調査対象団体 派遣元…全地方公共団体【岩手・宮城・福島県内における派遣を含む。】
派遣先…岩手県、宮城県、福島県及び千葉県の県及び県内市町村
- 調査対象職員 一般職の地方公務員（消防及び警察職員を除く。）であって、派遣元団体から派遣先団体へ派遣した職員

調査結果のポイント

- 全国の自治体から派遣された職員数は、1,682人（平成24年10月1日時点）。（参考1：地方自治法による派遣 1,635人、出張による派遣 47人）
（参考2：うち、任期付職員 48人、再任用職員 10人）
- 団体別派遣人数
 - ・職員を派遣した自治体の種類ごとの人数は、45都道府県から778人（全体の46.3%）、20政令指定都市から196人（全体の11.7%）、375市区町村から708人（全体の42.1%）。
 - ・派遣を受けた自治体ごとの人数は、宮城県内へ842人（全体の50.1%）、岩手県内へ450人（全体の26.8%）、福島県内へ381人（全体の22.7%）、千葉県へ9人（全体の0.5%）。
 - ・派遣された職員の県職員・市町村職員の別は、県職員として657人（39.1%）、市町村職員として1,025人（60.9%）。
- 職種別派遣人数
 - ・職種別の派遣人数は、一般事務職の職員が561人（全体の33.4%）、土木職等の職員が939人（全体の55.8%）、その他の職種の職員が182人（10.8%）。
- 前回調査（平成24年4月16日時点）との比較
 - ・派遣人数は、1,407人から1,682人へ、275人（19.5%）増加。
 - ・職種別派遣人数は、土木職等が773人から939人へ、166人（21.5%）増加。

調査結果の概要

派遣人数

(単位：人)

| 派遣元 | 岩手県 | | 宮城県 | | 福島県 | | 千葉県 | | 合計 | | | | | | |
|--------|-----|-----|---------|-----|-----|---------|-----|-----|--------|------|------|------|------------|--------|------------|
| | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | | | | | |
| 都道府県 | 202 | 160 | 42(17) | 344 | 270 | 74(17) | 231 | 212 | 19(4) | 1(1) | 0(-) | 1(1) | 778(39) | 642(0) | 136(39) |
| 政令指定都市 | 66 | 6 | 60(-) | 126 | 3 | 123(2) | 4 | 2 | 2(-) | 0(0) | 0(0) | 0(0) | 196(2) | 11(0) | 185(2) |
| 市区町村 | 182 | 0 | 182(66) | 372 | 0 | 372(15) | 146 | 2 | 144(0) | 8(3) | 2(2) | 6(1) | 708(84) | 4(2) | 704(82) |
| 合計 | 450 | 166 | 284(83) | 842 | 273 | 569(34) | 381 | 216 | 165(4) | 9(4) | 2(2) | 7(2) | 1,682(125) | 657(2) | 1,025(123) |

職種別派遣状況

(単位：人)

| 職種 | 岩手県 | | 宮城県 | | 福島県 | | 千葉県 | | 合計 | | | | | | |
|------|-----|-----|---------|-----|-----|---------|-----|-----|--------|------|------|------|------------|--------|------------|
| | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | | | | | |
| 一般事務 | 154 | 44 | 110(53) | 261 | 38 | 223(24) | 144 | 79 | 65(1) | 2(2) | 2(2) | 0(0) | 561(80) | 163(2) | 398(78) |
| 土木等 | 232 | 99 | 133(9) | 509 | 179 | 330(8) | 191 | 98 | 93(0) | 7(2) | 0(0) | 7(2) | 939(119) | 376(0) | 563(19) |
| その他 | 64 | 23 | 41(21) | 72 | 56 | 16(2) | 46 | 39 | 7(3) | 0(0) | 0(0) | 0(0) | 182(26) | 118(0) | 64(26) |
| 合計 | 450 | 166 | 284(83) | 842 | 273 | 569(34) | 381 | 216 | 165(4) | 9(4) | 2(2) | 7(2) | 1,682(125) | 657(2) | 1,025(123) |

※1 ()内の人数は、同一県内における派遣(例 岩手県庁から県内各市町村への派遣)に係る人数で、内数である。

※2 職種別派遣状況における職種のうち、「土木等」は、土木、建築、機械、電気、農業土木の職であり、「その他」は、文化財技師、保健師等の職である。

団体からの支援体制が強化されていることがうかがえる。

(3) 平成25年度における派遣の状況

平成25年度の調査は、前年度と同様の調査内容で実施している。

調査は平成25年5月14日時点で行っており、その調査結果の概要は以下のとおりである。
(資料3)

全国の地方公共団体から派遣された職員数

は2,056人である。うち、地方自治法による派遣が2,046人、出張による派遣が10人となっている。

職種別の派遣人数は、一般事務職の職員が796人（全体の38.7%）、土木職の職員が745人（全体の36.2%）、建築職の職員が161人（全体の7.8%）、その他の職種の職員が354人（17.2%）となっており、前年度に引き続き土木職や建築職といった専門職の需要が多いことがうかがえる。

平成25年度における東日本大震災による被災地方公共団体への 地方公務員の派遣状況調査の概要 (平成25年5月14日時点)

調査要領

- ・ 調査時点 平成25年5月14日時点
- ・ 調査対象団体 全地方公共団体【派遣元として】【岩手・宮城・福島県内における派遣を含む。】
- ・ 調査内容 被災地方公共団体への職員派遣状況
- ・ 調査対象職員 調査対象団体に属する一般職の地方公務員（消防及び警察職員を除く。）

調査結果のポイント

- 全国の自治体から派遣された職員数は、2,056人（平成25年5月14日時点）。（参考1：地方自治法による派遣 2,046人、出張による派遣 10人）
（参考2：うち、任期付職員 321人、再任用職員 42人）
- 団体別派遣人数
 - ・ 職員を派遣した自治体の種類ごとの人数は、47都道府県が1,034人（全体の50.3%）、20政令指定都市が227人（全体の11.0%）、444市区町村が795人（全体の38.7%）。
 - ・ 派遣を受けた自治体ごとの人数は、宮城県内へ1,096人（全体の53.3%）、岩手県内へ552人（全体の26.8%）、福島県内へ404人（全体の19.6%）、千葉県内へ4人（全体の0.2%）。
 - ・ 派遣先は、県が639人（全体の31.1%）、市町村が1,417人（全体の68.9%）。
- 職種別派遣人数
 - ・ 職種別の派遣人数は、一般事務（用地関係事務を含む）の職員が796人（全体の38.7%）、土木の職員が745人（全体の36.2%）、建築の職員が161人（全体の7.8%）、その他の職種の職員が354人（全体の17.2%）。
- 前回調査（平成24年10月1日時点）との比較
 - ・ 派遣人数は、1,682人から2,056人へ、374人（22.2%）増加。これは被災県が任期付職員を採用するなどして県内の被災市町村へ派遣している人数が39人から281人へ、242人（620.5%）増加していることが主たる要因。
 - ・ 職種別派遣人数は、一般事務（用地関係事務を含む）が561人から796人へ、235人（41.9%）増加。

平成25年度における東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況① (平成25年5月14日時点)

調査対象職員

調査対象団体に属する一般職の地方公務員（消防及び警察は除く。）であって、調査対象団体の命令によって公務として派遣された者

調査内容

被災地方公共団体への職員派遣状況

被災地方公共団体

岩手県、宮城県、福島県、青森県、茨城県及び千葉県

派遣人数

(単位:人)

| 派遣先 | 岩手県 | | 宮城県 | | 福島県 | | 千葉県 | | 合計 | | | | | | |
|--------|-----|-----|----------|-------|----------|----------|-----|--------|---------|------|------|------------|------------|----------|------------|
| | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | | | | | |
| 派遣元 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 都道府県 | 267 | 161 | 502 | 251 | 251(167) | 264 | 211 | 53(34) | 1(1) | 0(-) | 1(1) | 1,034(281) | 623(-) | 411(281) | |
| 政令指定都市 | 78 | 8 | 70(-) | 144 | 2 | 142(2) | 5 | 2 | 3(-) | 0(0) | 0(0) | 0(0) | 227(2) | 12(0) | 215(2) |
| 市区町村 | 207 | 0 | 207(53) | 450 | 0 | 450(21) | 135 | 2 | 133(0) | 3(3) | 2(2) | 1(1) | 795(77) | 4(2) | 791(75) |
| 合計 | 552 | 169 | 383(132) | 1,096 | 253 | 843(190) | 404 | 215 | 189(34) | 4(4) | 2(2) | 2(2) | 2,056(360) | 639(2) | 1,417(358) |

(参考: 前回調査(平成24年10月1日時点))

(単位:人)

| 派遣先 | 岩手県 | | 宮城県 | | 福島県 | | 千葉県 | | 合計 | | | | | | |
|--------|-----|-----|---------|-----|-----|---------|-----|-----|--------|------|------|------|------------|--------|------------|
| | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | 県庁 | 市町村 | | | | | |
| 派遣元 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 都道府県 | 202 | 160 | 42(17) | 344 | 270 | 74(17) | 231 | 212 | 19(4) | 1(1) | 0(-) | 1(1) | 778(39) | 642(-) | 136(39) |
| 政令指定都市 | 66 | 6 | 60(-) | 126 | 3 | 123(2) | 4 | 2 | 2(-) | 0(0) | 0(0) | 0(0) | 196(2) | 11(0) | 185(2) |
| 市区町村 | 182 | 0 | 182(66) | 372 | 0 | 372(15) | 146 | 2 | 144(0) | 8(3) | 2(2) | 6(1) | 708(84) | 4(2) | 704(82) |
| 合計 | 450 | 166 | 284(83) | 842 | 273 | 569(34) | 381 | 216 | 165(4) | 9(4) | 2(2) | 7(2) | 1,682(125) | 657(2) | 1,025(123) |

※ ()内の人数は、同一県内における派遣(例 岩手県庁から県内各市町村への派遣)に係る人数で、内数である。

平成25年度における東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況②
(平成25年5月14日時点)

職種別派遣状況 (単位:人)

| 派遣先 職種 | 岩手県 | | | 宮城県 | | | 福島県 | | | 千葉県 | | | 合計 | | |
|---------------------|-----|-----|----------|-------|-----|----------|-----|-----|---------|------|------|------|------------|--------|------------|
| | 県庁 | 市町村 | | 県庁 | 市町村 | | 県庁 | 市町村 | | 県庁 | 市町村 | | 県庁 | 市町村 | |
| 一般事務 (用地関係事務を含む) | 219 | 47 | 172(82) | 425 | 52 | 373(78) | 150 | 81 | 69(7) | 2(2) | 2(2) | 0(0) | 796(169) | 182(2) | 614(167) |
| 土木 | 202 | 53 | 149(33) | 414 | 72 | 342(79) | 127 | 51 | 76(8) | 2(2) | 0(0) | 2(2) | 745(122) | 176(0) | 569(122) |
| 建築 | 39 | 10 | 29(7) | 86 | 17 | 69(8) | 36 | 11 | 25(6) | 0(0) | 0(0) | 0(0) | 161(21) | 38(0) | 123(21) |
| その他 | 92 | 59 | 33(10) | 171 | 112 | 59(25) | 91 | 72 | 19(13) | 0(0) | 0(0) | 0(0) | 354(48) | 243(0) | 111(48) |
| 合計 | 552 | 169 | 383(132) | 1,096 | 253 | 843(190) | 404 | 215 | 189(34) | 4(4) | 2(2) | 2(2) | 2,056(360) | 639(2) | 1,417(358) |

(参考:前回調査(平成24年10月1日時点)) (単位:人)

| 派遣先 職種 | 岩手県 | | | 宮城県 | | | 福島県 | | | 千葉県 | | | 合計 | | |
|---------------------|-----|-----|---------|-----|-----|---------|-----|-----|--------|------|------|------|------------|--------|------------|
| | 県庁 | 市町村 | | 県庁 | 市町村 | | 県庁 | 市町村 | | 県庁 | 市町村 | | 県庁 | 市町村 | |
| 一般事務 (用地関係事務を含む) | 154 | 44 | 110(53) | 261 | 38 | 223(24) | 144 | 79 | 65(1) | 2(2) | 2(2) | 0(0) | 561(80) | 163(2) | 398(78) |
| 土木 | 167 | 58 | 109(7) | 342 | 83 | 259(4) | 125 | 54 | 71(0) | 7(2) | 0(0) | 7(2) | 641(13) | 195(0) | 446(13) |
| 建築 | 30 | 8 | 22(2) | 75 | 19 | 56(2) | 31 | 11 | 20(0) | 0(0) | 0(0) | 0(0) | 136(4) | 38(0) | 98(4) |
| その他 | 99 | 56 | 43(21) | 164 | 133 | 31(4) | 81 | 72 | 9(3) | 0(0) | 0(0) | 0(0) | 344(28) | 261(0) | 83(28) |
| 合計 | 450 | 166 | 284(83) | 842 | 273 | 569(34) | 381 | 216 | 165(4) | 9(4) | 2(2) | 7(2) | 1,682(125) | 657(2) | 1,025(123) |

※1 ()内の人数は、同一県内における派遣(例 岩手県庁から県内各市町村への派遣)に係る人数で、内数である。
※2 職種別派遣状況における職種のうち、「その他」は機械、電気、農業土木、文化財技師、保健師等の職である。

職員の派遣が多い団体は、被災県内での派遣を除くと都道府県職員の派遣では、東京都94人、兵庫県57人、北海道47人の順であり、政令指定都市職員の派遣では、横浜市23人、大阪市20人、名古屋市19人の順となっている。(資料4)

前年度からの派遣人数の推移を見ると、前年度は1,407人(平成24年4月16日時点)、1,682人(平成24年10月1日時点)と増加し、平成25年度に入って2,056人(平成25年5月14日現在)に更に増加している。平成24年度以降、岩手県、宮城県、福島県

資料4

**東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況
派遣人数上位団体(平成25年5月14日時点)**

| 区分 | 団体名 | 人数 | うち岩手県 | うち宮城県 | うち福島県 |
|--------|------|-----|-------|-------|-------|
| 都道府県 | 宮城県※ | 167 | | 167 | |
| | 東京都 | 94 | 27 | 39 | 28 |
| | 岩手県※ | 79 | 79 | | |
| | 兵庫県 | 57 | | 56 | 1 |
| | 北海道 | 47 | 12 | 25 | 10 |
| | 秋田県 | 35 | 11 | 18 | 6 |
| | 埼玉県 | 35 | 9 | 9 | 17 |
| | 愛知県 | 35 | 4 | 24 | 7 |
| 政令指定都市 | 横浜市 | 23 | 1 | 22 | |
| | 大阪市 | 20 | 4 | 16 | |
| | 名古屋市 | 19 | 15 | 4 | |
| | 広島市 | 15 | | 13 | 2 |
| | 神戸市 | 13 | 2 | 11 | |

※岩手県及び宮城県の派遣人数は、そのほとんどが県庁で任期付職員を採用し、県内の被災市町村へ派遣したものである。

平成25年度東日本大震災被災市町村への職員派遣について

〔全国市長会・全国町村会スキームによる中長期的な職員の派遣〕

(平成25年8月1日現在)

| 県名 | 要望状況 | | 充足数 | 不足数 |
|-----|------|-------|-------|-----|
| | 市町村数 | 要望数 | | |
| 岩手県 | 9 | 305 | 267 | 38 |
| 宮城県 | 15 | 911 | 735 | 176 |
| 福島県 | 24 | 231 | 193 | 38 |
| 合計 | 48 | 1,447 | 1,195 | 252 |

(参考) 職種別の状況

| 職種 | 要望数 | 充足数 | 不足数 |
|------|-------|-------|-----|
| 一般事務 | 667 | 559 | 108 |
| 土木 | 525 | 436 | 89 |
| 建築 | 106 | 92 | 14 |
| 保健師 | 74 | 51 | 23 |
| 農業土木 | 21 | 16 | 5 |
| 電気 | 13 | 13 | 0 |
| 機械 | 11 | 10 | 1 |
| その他 | 30 | 18 | 12 |
| 合計 | 1,447 | 1,195 | 252 |

まず、被災市町村の派遣要望（職種の別や期間等）を被災県の市町村担当課で把握し、総務省で取りまとめ、全国市長会・全国町村会を經由してこれを全国の市区町村に伝達する。全国の市区町村から派遣可能の申出があっ

たものを全国市長会・全国町村会を經由して総務省で取りまとめ、被災県の市町村担当課を通じて被災市町村に提示し、マッチングを行うというものである。

本スキームでは、平成23年3月から平成25

団体別

(資料6のつづき)

| 市町村名 | 要望数 | 充足数 | 不足数 |
|-------|-----|-----|-----|
| (岩手県) | | | |
| 宮古市 | 38 | 30 | 8 |
| 大船渡市 | 67 | 67 | 0 |
| 陸前高田市 | 25 | 22 | 3 |
| 釜石市 | 43 | 39 | 4 |
| 大槌町 | 89 | 74 | 15 |
| 山田町 | 16 | 13 | 3 |
| 岩泉町 | 2 | 2 | 0 |
| 田野畑村 | 18 | 13 | 5 |
| 野田村 | 7 | 7 | 0 |
| 計 | 305 | 267 | 38 |
| (宮城県) | | | |
| 仙台市 | 43 | 38 | 5 |
| 石巻市 | 232 | 188 | 44 |
| 塩竈市 | 28 | 27 | 1 |
| 気仙沼市 | 184 | 134 | 50 |
| 名取市 | 50 | 29 | 21 |
| 多賀城市 | 26 | 22 | 4 |
| 岩沼市 | 44 | 36 | 8 |
| 東松島市 | 68 | 58 | 10 |
| 亘理町 | 16 | 14 | 2 |
| 山元町 | 100 | 84 | 16 |
| 松島町 | 9 | 9 | 0 |
| 七ヶ浜町 | 22 | 21 | 1 |
| 利府町 | 2 | 1 | 1 |
| 女川町 | 10 | 7 | 3 |
| 南三陸町 | 77 | 67 | 10 |
| 計 | 911 | 735 | 176 |

| 市町村名 | 要望数 | 充足数 | 不足数 |
|-------|-----|-----|-----|
| (福島県) | | | |
| 福島市 | 18 | 9 | 9 |
| 郡山市 | 9 | 3 | 6 |
| いわき市 | 34 | 34 | 0 |
| 須賀川市 | 4 | 3 | 1 |
| 相馬市 | 17 | 17 | 0 |
| 二本松市 | 4 | 3 | 1 |
| 田村市 | 1 | 1 | 0 |
| 南相馬市 | 63 | 60 | 3 |
| 伊達市 | 2 | 2 | 0 |
| 国見町 | 1 | 1 | 0 |
| 川俣町 | 2 | 2 | 0 |
| 鏡石町 | 1 | 1 | 0 |
| 矢吹町 | 3 | 3 | 0 |
| 三春町 | 2 | 1 | 1 |
| 広野町 | 12 | 11 | 1 |
| 楢葉町 | 13 | 9 | 4 |
| 富岡町 | 5 | 4 | 1 |
| 川内村 | 1 | 1 | 0 |
| 大熊町 | 2 | 2 | 0 |
| 双葉町 | 3 | 3 | 0 |
| 浪江町 | 10 | 6 | 4 |
| 葛尾村 | 3 | 3 | 0 |
| 新地町 | 12 | 10 | 2 |
| 飯舘村 | 9 | 4 | 5 |
| 計 | 231 | 193 | 38 |

| | | | |
|----|-------|-------|-----|
| 合計 | 1,447 | 1,195 | 252 |
|----|-------|-------|-----|

年3月までに1,771件の派遣決定が行われた。なお、この件数は、ある期間の派遣を複数名が交代でおこなっているものも一件としてカウントしており、実際に本スキームで派遣された人数は派遣決定数よりも多くなっている。

平成25年度においても本スキームにより職員派遣の支援を行っており、平成25年8月1日現在で、本スキームによる派遣要望1,447人のうち、1,195人が充足している（うち本スキームによる派遣決定は531件、任期付職員の

採用等のその他の方法により確保できたものが664件)。(資料6)

なお、被災地方公共団体における地方自治法に基づく中長期の派遣職員の受入れ経費(給料、各種手当、赴任・帰任等の旅費、共済等負担金、宿舎借上費等の派遣職員の受入れに要する経費)については、その全額を震災復興特別交付税により措置することとされている。

以上のように、全国の地方公共団体では、積極的に職員派遣について対応されているところであるが、被災市町村では依然として職員が不足している状況である。

このため、総務省では、全国の地方公共団体に対して職員派遣について文書等で依頼するとともに、退職公務員や民間の技術者等を任期付職員として採用し被災地方公共団体に派遣する等の効果的な職員派遣の取組例について助言しているところである。

被災三県以外で任期付職員を採用して被災

地方公共団体に派遣する取組は、東京都において先駆的に始められ、その後、岡山市、滋賀県長浜市、兵庫県、大阪市、群馬県桐生市、香川県、堺市、北海道石狩市でも行われている。(資料7)

こうした取組も含め各地方公共団体における職員派遣に対する取組事例を取りまとめ、総務省のホームページで公表している。

(http://www.soumu.go.jp/main_content/000208135.pdf 参照)

(2) 任期付職員の採用等の被災地方公共団体における人材確保の支援

被災地方公共団体においてはマンパワーの確保のため、派遣職員による対応のほか、必要な人員を自ら採用することにも取り組んでいる。採用形態としては任期の定めのない常勤職員、再任用職員、必要な期間に限った任期付職員の採用がある。

このような被災地方公共団体において東日

資料7

任期付職員を活用した職員派遣の状況

平成25年8月現在

| 自治体名 | 採用・派遣した職員数 | | | 採用日等 | |
|--------|------------|------|-----|------|--------------|
| | 一般事務 | 土木職等 | その他 | | |
| 東京都 | 47 | 0 | 47 | 0 | 24年9月1日 |
| 岡山市 | 5 | 1 | 4 | 0 | 24年11月1日 |
| 滋賀県長浜市 | 3 | 0 | 3 | 0 | 25年1月1日、4月1日 |
| 兵庫県 | 30 | 16 | 14 | 0 | 25年4月1日 |
| 大阪市 | 4 | 4 | 0 | 0 | 25年4月1日 |
| 群馬県桐生市 | 4 | 2 | 2 | 0 | 25年4月1日 |
| 香川県 | 3 | 0 | 3 | 0 | 25年4月1日 |
| 堺市 | 10 | 6 | 4 | 0 | 25年7月1日 |
| 北海道石狩市 | 2 | 2 | 0 | 0 | 25年8月1日 |
| 合計 | 108 | 31 | 77 | 0 | |

※総務省ホームページへの掲載により8月時点で把握しているもの

本大震災への対応のために職員の採用を行った経費についてはその全額が震災復興特別交付税により措置されることとされている。

任期付職員については、期限を限り、復旧復興に特化した採用ができることから総務省としても積極的な活用を促している。

被災地方公共団体においてそれぞれ独自に採用を行っているほか、岩手県、宮城県、福島県の被災三県では、県が採用した任期付職

員を県内の被災市町村に派遣する取組も行われている。

こうした取組により、被災三県において平成24年度には市町村職員（県で採用し市町村に派遣する職員を含む。以下同じ。）として384人、県職員として249人が採用され、平成25年度には市町村職員として346人、県職員として389人が採用される予定である。（資料8）
総務省では、こうした被災地方公共団体に

資料8

被災3県における任期付職員等の募集・採用状況

平成25年8月現在

【平成24年度分】
（市町村職員分）

| 自治体名 | （採用形態） | 職員数 | | | | 採用日等 |
|-----------|------------|-----------|------|-----|----|---------------|
| | | 一般事務 | 土木職等 | その他 | | |
| 岩手県 | 田野畑村（中途採用） | 2 | 0 | 1 | 1 | 8月1日、9月1日 |
| | 宮古市（任期付） | 8 | 5 | 3 | 0 | 9月1日 |
| | 大槌町（任期付） | 11 | 6 | 5 | 0 | 12月1日、25年2月1日 |
| 宮城県 | 仙台市（任期付） | 56 | 19 | 37 | 0 | 4月1日 |
| | 山元町（任期付） | 3 | 0 | 3 | 0 | 4月1日 |
| | 塩竈市（任期付） | 5 | 0 | 5 | 0 | 4月1日 |
| | 名取市（任期付） | 17 | 10 | 6 | 1 | 6～8月1日 |
| | 石巻市（任期付） | 25 | 19 | 3 | 3 | 7月1日 |
| | 東松島市（中途採用） | 1 | 0 | 1 | 0 | 7月1日 |
| | 東松島市（任期付） | 1 | 0 | 1 | 0 | 10月1日 |
| | 女川町（任期付） | 3 | 2 | 0 | 1 | 8月1日 |
| | 山元町（任期付） | 3 | 1 | 2 | 0 | 9月1日 |
| | 亘理町（任期付） | 18 | 10 | 8 | 0 | 10月1日、11月1日 |
| | 南三陸町（任期付） | 9 | 9 | 0 | 0 | 10月1日 |
| | 気仙沼市（任期付） | 21 | 21 | 0 | 0 | 25年1月1日 |
| | 東松島市（任期付） | 16 | 10 | 6 | 0 | 25年1月1日 |
| | 福島県 | 川俣町（中途採用） | 5 | 5 | 0 | 0 |
| 南相馬市（任期付） | | 31 | 26 | 5 | 0 | 8月1日 |
| 本宮市（中途採用） | | 2 | 2 | 0 | 0 | 8月1日 |
| 浪江町（中途採用） | | 8 | 5 | 0 | 3 | 10月1日 |
| 宮城県 | （任期付） | 127 | 34 | 75 | 18 | 25年1月1日、2月1日 |
| 岩手県 | （任期付） | 12 | 6 | 6 | 0 | 25年1～3月1日 |
| 合計 | | 384 | 190 | 167 | 27 | |

（県職員分）

| 自治体名 | （採用形態） | 職員数 | | | | 採用日等 |
|------|--------|------|------|-----|---|--------------|
| | | 一般事務 | 土木職等 | その他 | | |
| 岩手県 | （任期付） | 81 | 43 | 38 | 0 | 4月1日、4月2日 |
| 福島県 | （任期付） | 115 | 83 | 32 | 0 | 4月1日 |
| 宮城県 | （任期付） | 31 | 0 | 31 | 0 | 5月1日 |
| 岩手県 | （任期付） | 22 | 4 | 18 | 0 | 25年1月1日、2月1日 |
| 合計 | | 249 | 130 | 119 | 0 | |

【平成25年度分】
 (市町村職員分)

(資料8のつづき)

| 自治体名 | (採用形態) | 職員数 | | | 採用日等 | |
|-----------|-------------|------|------|-----|-----------|-----------|
| | | 一般事務 | 土木職等 | その他 | | |
| 岩手県 | 釜石市 (任期付) | 13 | 6 | 4 | 3 | 4月1日 |
| | 田野畑村 (任期付) | 5 | 1 | 4 | 0 | 4月1日 |
| | 宮古市 (任期付) | 14 | 8 | 4 | 2 | 4月1日 |
| | 大槌町 (任期付) | 3 | 3 | 0 | 0 | 4月1日 |
| | 山田町 (任期付) | (7) | (7) | (0) | (0) | 9月1日 |
| | 陸前高田市 (任期付) | (1) | (0) | (1) | (0) | 10月1日 |
| 宮城県 | 南三陸町 (任期付) | 4 | 2 | 0 | 2 | 4月1日 |
| | 石巻市 (任期付) | 17 | 17 | 0 | 0 | 7月1日 |
| 福島県 | 福島市 (中途採用) | 8 | 0 | 6 | 2 | 4月1日 |
| | 南相馬市 (任期付) | 28 | 27 | 1 | 0 | 4月1日 |
| | 白河市 (中途採用) | 1 | 0 | 1 | 0 | 4月1日 |
| | 双葉町 (中途採用) | 5 | 4 | 0 | 1 | 4月1日 |
| | 楡葉町 (任期付) | 2 | 0 | 1 | 1 | 4月1日 |
| | 南相馬市 (任期付) | 15 | 15 | 0 | 0 | 7月1日、8月1日 |
| | 国見町 (任期付) | 1 | 0 | 1 | 0 | 8月1日 |
| 岩手県 (任期付) | 51 | 26 | 25 | 0 | 4月1日、4月2日 | |
| 福島県 (任期付) | 28 | 3 | 14 | 11 | 4~5月1日 | |
| 宮城県 (任期付) | (143) | (58) | (85) | (0) | 11月1日 | |
| 合計 | | 346 | 177 | 147 | 22 | |

(県職員分)

| 自治体名 | (採用形態) | 職員数 | | | 採用日等 | |
|------|--------|------|------|------|------|-----------|
| | | 一般事務 | 土木職等 | その他 | | |
| 岩手県 | (任期付) | 89 | 41 | 44 | 4 | 4月1日、4月2日 |
| 福島県 | (任期付) | 112 | 30 | 65 | 17 | 4~7月1日 |
| 宮城県 | (任期付) | 93 | 93 | 0 | 0 | 6月1日 |
| 宮城県 | (任期付) | (95) | (0) | (95) | (0) | 11月1日 |
| 合計 | | 389 | 164 | 204 | 21 | |

【平成26年度分】
 (市町村職員分)

| 自治体名 | (採用形態) | 職員数 | | | 採用日等 | |
|------|-----------|------|------|------|-------|------|
| | | 一般事務 | 土木職等 | その他 | | |
| 宮城県 | 仙台市 (任期付) | (0) | (0) | (0) | (若干名) | 4月1日 |
| 福島県 | 富岡町 (任期付) | (0) | (0) | (0) | (若干名) | 4月1日 |
| 岩手県 | (任期付) | (51) | (30) | (21) | (0) | 4月1日 |
| 合計 | | 51 | 30 | 21 | 0 | |

(県職員分)

| 自治体名 | (採用形態) | 職員数 | | | 採用日等 | |
|------|--------|------|------|------|------|------|
| | | 一般事務 | 土木職等 | その他 | | |
| 岩手県 | (任期付) | (30) | (20) | (10) | (0) | 4月1日 |
| 合計 | | 30 | 20 | 10 | 0 | |

※()内の数値は採用日前であるため募集人数としているもの
 総務省ホームページへの掲載により8月時点で把握しているもの

おける採用を支援するため、採用情報の周知・
 広報を行っている。具体的には、総務省ホーム
 ページにおける被災地方公共団体の採用情
 報に係るリンクページの設置や政府広報を活

用した採用情報の発信、全国の地方公共団体
 に対する採用情報の周知依頼等を行っている。
 (被災地方公共団体の採用情報に係るリンク
 ページについては

http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/kinkyu03_000024.html 参照)

(3) 平成25年度におけるマンパワー確保に向けた取組

平成25年度の被災市町村におけるマンパワーの不足数は8月1日現在で252人となっている。(資料6)

このようなことから、総務省においては、①全国の市区町村への職員派遣の要請、②被災地方公共団体における任期付職員等の採用の支援、③全国の市区町村OB職員の活用促進、④民間企業等の人材の活用促進の4つの取組により支援を行っている。

① 全国の市区町村への職員派遣の要請

前述のとおり、平成25年度においても派遣スキームにより、全国市長会・全国町村会と協力して被災市町村への職員派遣を支援している。

総務省では、被災市町村からの職員派遣の要望を受け、平成24年11月30日に各都道府県知事・政令指定都市市長・各市区町村長あてに、職員派遣への協力を求める通知を発出している。

また、被災三県では、平成25年度の派遣に当たり、都道府県別に重点的に職員派遣をお願いしたい被災市町村を示して職員の派遣を要請する取組を行っており、総務省からも各都道府県・政令指定都市に対してこの取組への協力を要請している。

現時点では、要望を満たすまでには至っていないことから、引き続き、全国の地方公共団体に職員派遣の協力を要請することとしている。

② 被災地方公共団体における任期付職員等の採用の支援

前述のとおり、被災三県、被災市町村自らも任期付職員の採用等により人材確保に努めているところである。総務省では、これまで被災地方公共団体に対して、任期付職員の採用に必要な条例の制定や被災市町村における採用のほか、被災県で任期付職員を採用し県下市町村への派遣する取組等について助言をしてきており、引き続き、被災地方公共団体における人材確保の手法等について助言するとともに、復興庁と協力し任期付職員の募集等に係る広報を実施する等により支援することとしている。

③ 全国の市区町村OB職員の活用促進

平成25年度から新たな取組として全国市長会・全国町村会の協力を得て、被災市町村で働く意欲のある市区町村のOB職員の情報をリスト化して被災市町村へ提供するシステムを構築した。

平成25年8月1日現在で全国から199人のOB職員の情報が提供されており、被災市町村で39人が採用されている。被災地方公共団体では即戦力となる人材が求められており、総務省では、引き続き、豊富な行政経験を有するOB職員の情報提供を各地方公共団体へ働きかけることとしている。

④ 民間企業等の人材の活用促進

今後、一層の復旧・復興事業を円滑かつ確実に進めるためには、幅広い人的資源の確保が必要不可欠である。このための一つの手法として、民間企業や地方公共団体の第三セクター等（土地開発公社等の地方三公社、財団法人等）との協定等により被災地方公共団体が民間企業や第三セクター等（以下「民間企業等」という。）の従業員を当該団体に在籍し

たまま職員として採用することが考えられる。

総務省では、岩手県、宮城県、福島県及び仙台市に対してこのような採用を行う場合の留意事項等について通知を発出したところである。その概要は次のとおりである。

ア) 民間企業等の協力を得て、民間企業等の従業員の身分をもったまま、被災地方公共団体の職員として採用（任期付職員又は特別職として採用）することができること。

イ) 被災地方公共団体が負担する民間企業等からの職員の受入れ経費（給料等）について震災復興特別交付税により全額措置することとしていること。（災害復旧等に從事させるため、任期付職員として採用した場合に加え、平成24年度から特別職として採用した場合についても措置）

また、総務省では、民間企業から職員を受け入れられる仕組みを整備したことについて、経済団体・業界団体を通じて企業に情報提供するとともに、平成25年4月以降、総務大臣自ら経済・業界団体の代表を訪問し、被災地方公共団体への組織的・継続的な人的支援を要請したところである。（資料9）

第三セクター等による人的支援については、

資料9

総務大臣による経済団体・業界団体 訪問要請先一覧

○平成25年

- 4月23日 日本経済団体連合会
- 5月10日 日本商工会議所
- 5月13日 経済同友会
- 5月27日 日本補償コンサルタント協会
- 6月20日 全国建設業協会
- 6月27日 建設コンサルタンツ協会
- 7月 9日 全国測量設計業協会連合会
- 7月22日 日本建設業連合会

全国市長会・全国町村会の協力を得て、全国の地方公共団体に対し、所管の第三セクター等の職員を派遣していただくよう要請したところである。

今後、被災地方公共団体と民間企業等との協力関係が構築され、マンパワーの確保が図られることが期待されており、総務省においても、経済団体・業界団体等と協力し、民間企業等からの人的支援が進むよう働きかけを行うこととしている。

4 おわりに

被災地方公共団体では、全国の地方公共団体からの職員派遣や任期付職員等の採用等により、マンパワーの確保に努めている。

しかしながら、復興事業の進展に伴い、今後もマンパワーが必要とされているところである。

総務省においては、被災地の一日も早い復旧・復興に向け、従来からの地方公務員の派遣のほか、新たな取組としてOB職員や民間企業の従業員等の活用を促進し、被災地方公共団体のマンパワー確保を支援している。

民間企業・地方公共団体の皆様におかれては、被災地の窮状をご賢察いただき、引き続き、被災地方公共団体への人的支援について、なお一層のご理解とご協力をお願いしたい。

（総務省における被災地方公共団体への人的支援については、

http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/70131.html 参照）

長期派遣職員の受け入れに当たって

仙台市復興事業局参事兼震災復興室長 梅内 淳

1 はじめに

「千年に一度の大災害」。

平成23年3月11日の大震災とこれに伴う巨大津波は、原発事故等も伴い、東北を中心とする太平洋沿岸地域に未曾有の被害を生ぜしめた。

仙台市では、昭和53年の宮城県沖地震以降30年余が経過し、3～40年周期とされる大規模地震の発生が高い確率で予想されていたことから、専門家による検討を踏まえ、マグニチュード7級の地震と3m級の津波を想定、阪神・淡路大震災や中越地震なども教訓に、様々な対策を講じてきた。

例えば、毎年の避難訓練や避難所運営訓練のほか、ガス（仙台市は都市ガスを市営事業として供給）導管の耐震化に加え、ガス供給区域を155ブロックに分け速やかな復旧作業を可能にするなどライフラインの強化、避難所となる公立小中学校等の公共施設耐震化などを計画的に進めてきている。

これら一連の対策は、今次震災のマグニチュード9.0という世界屈指の巨大地震に対しても効果を発揮し、仙台市の主要な都市機能は大規模な損傷を免れることができた。地震

に対する日頃の備えは、仙台市の震災復興を進める上で、大きなアドバンテージとなったものと認識している。

2 震災後のマンパワーの状況

東日本大震災は、仙台市が事前に想定していた地震規模を大幅に上回り、巨大津波が沿岸部の農村地域や仙台港周辺のエネルギー基地や工場を壊滅させ、多数の死者が発生したほか、内陸部の住宅や造成宅地に大きな被害が生じるなど、市内の広範な地域に甚大な被害をもたらした。

仙台市では、地域防災計画やこれに基づくマニュアルにおいて地震発災時における部局毎の役割や職員の担当を定めていたが、未曾有の大震災の前では、職員の理解度不足も相まって十分には機能しなかった。

避難所の設置・運営、行方不明者の捜索、ご遺体の収容、道路・ライフラインをはじめとする公共施設の復旧、ガレキ撤去や仮設住宅整備、り災証明の発行や生活再建支援金・災害義援金の支給等、膨大な事務と市民対応が矢継ぎ早に発生したため、現場は非常に混乱し、大幅なマンパワー不足が発生すること

(参考1)「20大都市災害時相互応援にする協定」に基づく職員の受入れ数

| | |
|------|---|
| 期間 | 3/12～5/21 |
| 派遣元 | 東京都、札幌市、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市 |
| 活動内容 | 先遣隊（応援事務）、避難所対応、復興計画策定支援、物資搬送、応急危険度判定、災害廃棄物処理支援、し尿処理、ごみ処理、下水道管きょ被害調査等 |
| 人数 | 延べ18,694名 |

となった。これに対し仙台市は、通例4月1日付けの人事異動を1か月凍結し、3月末の定年退職者を1か月フルタイムで再任用する等の措置を講じたが、様々な部署から人手不足の悲鳴が上がった。

このような状況にあって、各種の相互応援協定等に基づき、各自治体からの応援職員が続々と仙台入りし、混乱が続く現場において力強いご支援をいただいた。

これに加え、仙台市の外郭団体からの応援や、国の緊急雇用創出事業による臨時職員制度も活用し、マンパワー面の対応を図ったが、甚大な被害からの復旧・復興に向けては中長期的な視点に基づく対応が求められた。

3 長期派遣に向けた動き

マンパワーの問題については、発災直後の短期派遣では、土地勘や人間関係、業務内容等に精通したところで職員の交代が生じ、一連の復興事業を進めるうえで課題があったことから、復旧・復興を加速するためには職員の長期派遣（本稿では1か月以上にわたる派遣をいう。）が強く求められた。この点に関しては被災各地域でも同様の状況にあったことから、総務省に音頭をとっていただき、全国市長会を通じた職員の長期派遣スキームが動き出すこととなった。

このようなニーズが強まる一方、被災自治体では、この時期には目の前の課題をこなすのに精一杯であり、将来にわたって必要とな

るマンパワーの総量を客観的に把握することは困難であった。仙台市においても、人員確保の総括と他団体との調整窓口を担った人事課は、各部局からの五月雨の要求と全国の自治体との調整に忙殺されることとなった。

他方、政令市間では従前より「〇〇担当者会議」のように、定期的に担当部門ごとの情報交換の場を持っていたが、部門によっては、このような場を使って個別に職員派遣要請を行い、ご協力をいただいたところもあった。この方式は大きな成果を挙げ、早期の長期派遣実現に繋がったが、前述の市長会ルートなど複数の派遣要請ルートが存在することになったため、派遣元の団体から「要求を一本化してほしい」との指摘も寄せられた。

また、復旧・復興に当たっては、道路や上下水道、公共施設の復旧、集団移転、区画整理、公営住宅整備など、技術系職員のニーズが大きかったことから、国土交通省により技術系職員派遣に向けた全国調整スキームが立ち上げられた。このルートについては、総務省ルートとの調整が図られたほか、各自治体において対面方式で派遣が決定している場合には、それを尊重するなどの配慮をいただき、大きな力となった。

これらのルートに加え、仙台市では、姉妹都市や関係自治体から個別の支援をいただき、平成23年6月の11名を皮切りに、同年10以降は50人を超える派遣が実現した。

その後、平成23年度中に仙台市の復興計画が策定され、事業量の概要を把握できたこと、

派遣調整スキームが本格的に動き出したことなどから、各自治体との調整が進み、平成24年度には年間を通じて70人を超える長期派遣を確保することができた。

また、仙台市としても職員採用数を大幅に増やすと共に、復興事業担当の任期付職員の採用を行うなど、マンパワーの確保に努めたところである。

4 平成25年度に向けて

仙台市においても、土木・建築職員に対するニーズが高く、復興計画が平成27年度までの5年計画であったことから、そのピークは平成24～26年度と見込まれた。

平成25年度における確実な派遣職員の確保に向け、各自治体の人員計画が固まる前に調整を図るべく、平成24年8月までに、長期派遣をいただいている自治体を個別に訪問し、これまでの派遣に対する御礼と仙台の復興の現状報告に加え、次年度の派遣依頼を実施した。これは、仙台市としての要望を一本化してほしいとの派遣元団体の要望に応えることにも配慮したものであり、結果的に、平成25年度においても60人を超える長期派遣をいた

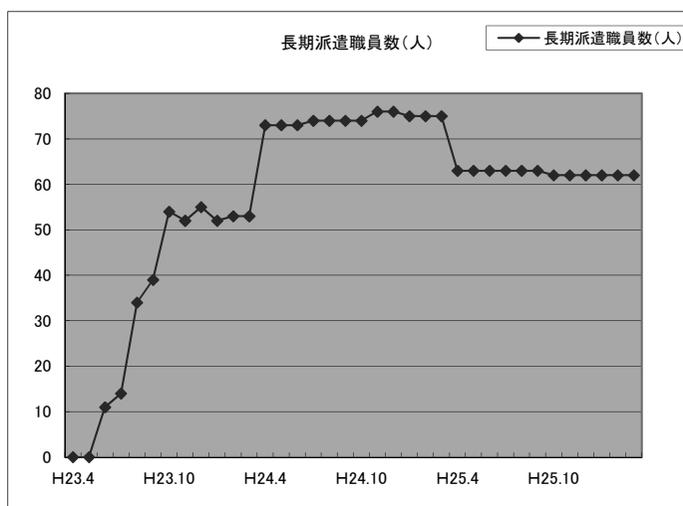
だけることになった。

5 長期派遣に係る課題

発災時の職員派遣については、阪神・淡路大震災以降、自治体間の派遣協定や国レベルでの派遣スキームが設けられ、これらは今次震災においても有効に機能した。

一方、長期派遣については、被災自治体において被害や復興事業の全容と、これに伴うマンパワーを把握し、数量化して提示することが困難であった。このような状況にあって、仙台市は横浜市はじめいくつかの自治体から「カウンターパート」方式の支援を受けたが、この方式により派遣要請に柔軟に対応していただいたことが、混乱期には非常に効果的であった。このことから、今後想定される大規模災害に向けて、長期派遣に係る対口支援など広域支援のスキーム構築を進めることが有効と考える。

また、実際の派遣に当たっては、長期派遣職員の宿舎や身の回り品の確保なども大きな問題となった。仙台市では、民間賃貸住宅を仮設住宅とする「みなし仮設」が多数発生したことなどから、発災後は賃貸住宅の空室率



(参考2) 各時点における長期派遣職員数

が極端に減少し、交通利便性の高い土地に宿舍を確保することが困難であった。不慣れた土地での生活に当たって、女性の派遣職員に対する居住環境の配慮を求められるなど、きめ細かな配慮の必要性も痛感した。

さらに、派遣職員の職務経験や技能と、被災地側の職員へのニーズとのミスマッチ、仙台市独自の工事発注システムや財務会計システムへの対応など、様々な問題が発生した。

仙台市では平成24年度に、166名からなる復興事業局を立ち上げたが、そのうち38名が派遣職員、25名が任期付の新規採用職員という状況であった。そのため、課長・係長ラインは仙台市職員が担うこととなったものの、担当職員の中核を派遣職員が担い、新規職員の指導も担っていただくような部署も発生するなど、派遣職員に大きな負担が生じた。

これに対しては、派遣職員の意見を聞きながら他部局と調整を行い、中堅のリーダーになれる仙台市職員を年央で配置したほか、民間委託部分を増やすなど、仙台市としても手探りをしながら課題に対応していった。また、年間を通じて全国規模の派遣調整スキームを利用できたことにも大変に助けられた。

震災対応業務に関しては、被災者の立場に立つほど現実と制度の狭間で苦しむといった面があり、着任時に本市の健康相談窓口を周知するとともに、着任後3月経過時に、本市のカウンセラーによる派遣職員への個別面談を行うなど、派遣職員等のメンタルケアについても引き続き十分に配慮することが必要と考えている。

6 おわりに

以上、仙台市における長期派遣の状況や課題について概要を述べた。大規模災害時には膨大な事業量が発生することから、一定期間

(参考3) 団体毎の長期派遣職員数(延べ)

| 派遣元都市 | 職員数 |
|---------|-----|
| 札幌市 | 2 |
| 宮城県富谷町 | 1 |
| 山形市 | 6 |
| 山形県新庄市 | 1 |
| 山形県長井市 | 1 |
| 山形県南陽市 | 2 |
| さいたま市 | 7 |
| 埼玉県所沢市 | 1 |
| 千葉市 | 4 |
| 千葉県市原市 | 1 |
| 東京都 | 39 |
| 東京都新宿区 | 12 |
| 東京都文京区 | 1 |
| 東京都台東区 | 1 |
| 東京都墨田区 | 8 |
| 東京都江東区 | 3 |
| 東京都北区 | 1 |
| 東京都荒川区 | 2 |
| 東京都足立区 | 1 |
| 横浜市 | 32 |
| 相模原市 | 5 |
| 新潟市 | 8 |
| 新潟県佐渡市 | 1 |
| 静岡市 | 4 |
| 浜松市 | 2 |
| 名古屋市 | 7 |
| 愛知県豊橋市 | 2 |
| 愛知県豊川市 | 2 |
| 愛知県安城市 | 1 |
| 愛知県常滑市 | 1 |
| 愛知県稲沢市 | 2 |
| 京都市 | 6 |
| 京都府亀岡市 | 1 |
| 大阪市 | 2 |
| 堺市 | 11 |
| 大阪府泉佐野市 | 3 |
| 神戸市 | 12 |
| 岡山市 | 2 |
| 広島市 | 15 |
| 愛媛県宇和島市 | 2 |
| 福岡市 | 6 |
| 福岡県春日市 | 1 |
| 計 | 222 |

にわたる長期派遣が不可欠であり、今次震災などを参考としながら、国レベルでの派遣調整スキームの構築が重要と考える。また、被災自治体においても様々な面で工夫や配慮が必要になるものと認識している。

最後に、神戸市をはじめとする派遣元自治体の皆様、派遣職員の皆様のご理解とご支援により、仙台市の復興事業は概ね順調に進んでおります。皆様のご厚情に対し、改めて心から御礼を申し上げます。

(参考4) 市長会ルートでの短期派遣 ※117団体から延べ3,576名

| 期 間 | 派 遣 元 | 活動内容 |
|-------------------|---|--------------------------|
| 4/11～ H24/3/23 | 北海道胆振総合振興局管内市町, 京都市, 高知県仁淀川町 | 住民異動届関係業務 戸籍届の受付等補助事務 |
| 4/13～6/20 | 北海道胆振総合振興局管内市町, 愛知県市長会, 高知県黒潮町 | 避難所運営補助 |
| 4/15～ H24/3/15 | 京都市, 愛知県市長会 | 介護保険料減免申請受付 |
| 4/15～10/7 | 愛知県市長会, 京都市, 徳島市, 東京都特別区長会 | 国民健康保険関連業務 |
| 4/15～ H24/3/31 | 埼玉県, 新潟県, 兵庫県, 札幌市, さいたま市, 横浜市, 川崎市, 相模原市, 新潟市, 浜松市, 静岡市, 京都市, 大阪市, 堺市, 神戸市, 岡山市, 広島市, 福岡市, 北九州市, 東京都特別区長会, 東京都市長会, 愛知県市長会, 愛知県町村会, 兵庫県内各市, (北海道) 函館市, (青森県) 青森市, 十和田市, (岩手県) 二戸市, (秋田県) 秋田市, (山形県) 酒田市, 山形市, 鶴岡市, (茨城県) 古河市, (群馬県) 高崎市, (埼玉県) 川口市, 所沢市, 川越市, 上尾市, 幸手市, (神奈川県) 大和市, 鎌倉市, 三浦市, 南足柄市, (石川県) 七尾市, (山梨県) 富士吉田市, (岐阜県) 各務原市, (愛知県) 一宮市, 扶桑町, 長久手町, 飛島村, 豊山町, 蟹江町, 大口町, 東栄町, 美浜町, (長野県) 長野市, (三重県) 四日市市, (京都府) 京田辺市, 木津川市, (奈良県) 橿原市, (岡山県) 総社市, (広島県) 廿日市市, 三原市, 竹原市, 神石高原町, 世羅町, (徳島県) 徳島市, (香川県) 綾川町, 高松市, 三豊市, 坂出市, (高知県) 津野町, 日高村, 宿毛市, (福岡県) みやま市, 柳川市, 飯塚市, 筑紫野市, 宗像市, 筑後市, 大牟田市, 中間市, 大川市, 春日市, 福津市, 宮若市, 八女市, (熊本県) 熊本市, (大分県) 竹田市, 豊後高田市, 日田市 | り災証明交付に係る事務 |
| 4/19～7/15 | 神戸市, 川崎市, 福岡市, 相模原市, 静岡市, 横浜市, 北九州市, 千葉市, 京都市 | 生活保護における面接相談業務等 |
| 4/19～9/2 | 神戸市, 関市 | 道路復旧工事 |
| 4/21～7/25 | 徳島市 | 住宅相談窓口業務補助 |
| 4/21～9/29 | 京都市, 徳島市 | 宅地復旧等相談業務 |
| 4/25～8/14 | 大阪市, 新潟市, 京都市, 堺市, 岡山市, 広島市, 札幌市, さいたま市 | 避難所における生活保護制度説明・周知等 |
| 5/1～ | 富士吉田市, 埼玉県内市町, 東かがわ市, 丸亀市, 観音寺市, 足利市, 米沢市, 香川県土庄町, 一宮市, 瀬戸市, 尾道市, 横浜市, 射水市, 京都市, 埼玉県, 東京都, 東京都特別区長会 | 災害弔慰金等各種制度申請審査業務 |
| 5/9～7/30 | さいたま市, 京都市 | 保健活動(保健師派遣) |
| 5/20～9/16 | 岡崎市, 下呂市, 高知県仁淀川町 | 解体工事の設計・監理・検査等, 発注調整等 |
| 5/20～9/30 | 広島県府中町, 広島県熊野町, うきは市, 京都市, 東京都, 東京都特別区長会 | 応急仮設住宅入居申込受付・説明 |
| 6/1～7/21 | 京都市 | 保育所事務 |
| 6/13～7/8 | 京都市 | 被災ブロック塀実態調査 |
| 7/26～9/29 | 徳島市 | 市営住宅災害復旧, 災害査定 |
| 9/12～ H24/2/29 | さいたま市 | 住宅の応急修理, 障害物の除去制度の申込受付 |

名取市への長期派遣について

神戸市都市計画総局総務部庶務課担当係長 **森下 武浩**
(名取市震災復興部復興まちづくり課技術主幹)

1. 名取市の概況と被害

(1) 名取市の概況

名取市は人口7万3千人、面積は約100km²で、宮城県のほぼ中央、仙台市の南東に隣接している。

国道4号線バイパス、仙台東部道路、JR東北本線が市域を南北に縦貫しており、JR東北本線を利用すると名取駅から仙台駅までは約15分と非常に便利な場所に位置している。

また、仙台空港は仙台市にあるものばかり思っていたが、実は空港は名取市に位置しており、飛行機を利用すれば神戸まで約3時

間という状況である。

(2) 名取市の被害

今回の震災で名取市では、死者911人・行方不明者42人、半壊以上の建物5,000棟以上の甚大な被害を受けた。

名取市での被害の特徴としては、地震の揺れによる被害が地震の規模の割には少なく、大きく被害をもたらしたのは、津波によるものであるということであった。

結果、内陸部の市街地は比較的被害が少なく、被害は沿岸部に集中している。

死者・行方不明者は全て津波の被害であり、沿岸部の家屋の大半が全壊、海から1km以内の木造住宅はほぼ全て流失している。

また、津波が到達したのは地震発生後約1



【名取市の概況図】



【津波の押し寄せる様子】

時間という大きな時間差があったことから、津波は来ないのではないかと、もしくは規模が小さいのではないかと思われていた可能性もあり、この時間差が被害を大きくしてしまった可能性もある。

阪神・淡路大震災の時も同様であるが、想定を超える規模の災害は被害をさらに大きくするものと考えられる。

2. 名取市への派遣について

(1) 派遣の打診

名取市への派遣の打診を受けたのは、平成23年度の後半で、24年度に派遣されるとのことであった。

阪神・淡路大震災時、私は区画整理を担当していたが、震災復興事業の担当ではなく、震災以前より施行していた事業を担当していた。

ただ、間接的にはあるが、課の中の仕事として復興事業の情報は色々と入ってくる状況ではあったし、その後6年間区画整理を担当していたので、震災復興事業についても一定程度内容は把握していた。

6年後区画整理部署からは異動したが、5年後また区画整理の部署に配属され、震災復興事業の検証等の仕事も行ってきたので、名取市が復興のまちづくりとして土地区画整理事業を行うことについては気になっていたというのが正直なところである。

しかし、派遣の打診を受けた時、私は区役所に配属されており、異動してきたばかりだったため、まさか私に声がかかるとは思っていなかった。なので、職場経験の少ない私がベテランの同僚を差し置いて派遣されることによる職場への影響がとても心配であった。

ただ、最終的に快く送り出していただいた上司をはじめ職場の皆さんに、お詫びを申し上げるとともに感謝の意を伝えたい。

(2) 名取市の組織について

私が名取市に派遣されたのは平成24年4月からで、東日本大震災発生から約1年が経過していた。

派遣された時点では、被災状況の確認や罹災証明の発行、仮設住宅の建設といった被災者に対して急務を要するに業務については当初の山場を越え、復旧や復興に向けて事業が少しずつ動き始めていた。

名取市の職員数は約550名である。震災直後、復興のまちづくりを担当する部局は、市の建設部に震災復興室というかたちで組織されており、震災復興室は担当部長1名、室長1名、室長補佐1名、担当者4名、UR職員2名、神戸市からの派遣職員1名の合計10名で構成されていたが、年度途中に室から部体制に拡充され、次長1名、班長2名が増員されていた。

私が派遣された平成24年度からは、1名の担当者と他の自治体からの派遣職員が5名増員され、計19名ということではほぼ倍増となったが、管理職を除く担当者13名のうち、他都市からの派遣が6名、UR職員が2名と6割が応援部隊の組織である。

(3) 派遣直後の印象について

これはあくまでも私の個人的な思いだが、行財政改革でスリム化された組織の中で、復興事業という一時的に増加した業務を執行するために、多くの職員を採用し組織をつくることは、自治体を経営していくうえで将来的に人件費等が大きな負担になることが予想されるため、一時的な応援に頼ることはやむを得ないことと思われる。

しかし、派遣された側としては、被災した市町村が復興にどの程度の力を注いでいるのかということについて、多少の疑問を感じることもあるのではないかと感じた。

というのは、派遣されてきた者は復興を支援するという意気込みも強く、さらに地元市町村に対して迷惑をかけられないという気持ちも大きいからだ。

また、被派遣者はそれぞれの自治体の意向を背負ってきており、派遣元自治体の派遣者に対する期待も大きいと考えられる。

事業経験者の私としても、地元職員の少ない中で本当に復興事業をなし得ることができるのか不安を感じる部分もあった。

3. 復興業務に従事して

(1) 二つの復興手法

東日本大震災による被害の大きな原因は津波であり、津波による家屋の流失が被害の大半を占めている。となると復興事業の目的は津波への対策が事業の大きな目的となる。

沿岸部の被害を受けた地域の復興の方針としては①被害のあった場所に地盤の嵩上げなどの津波対策を講じ、現地での再建を図る。もしくは②被害のあった場所から津波が来ないと想定される場所へ移転する。という大きく2つの手法が検討されている。

このような状況の下、私の担当する閑上地区は、地元住民代表、学識経験者、国・県の担当者による検討、地元説明会、アンケートの実施のもと、津波対策を講じ、もともとの

心からの笑顔を求めて、新たな未来へ

名取市震災復興計画

- 名取市第五次長期総合計画(平成23～32年度)をふまえ復旧・復興に関する震災対策の特別計画
- 「再生期」、「展開期」、「発展期」の計7箇年
 - ・再生期：社会・経済基盤の再生
 - ・展開期：日々の生活の充実
 - ・発展期：新たな魅力の創造
- “暮らし”、“産業”、“まち”の復興
 - ・暮らし：互いに支えあい強い絆で結ばれた暮らし
 - ・産業：地域資源と仙台空港を活用し、集積・連携
 - ・まち：多様な世代が未来を感じて安心して暮らせるまち

【名取市震災復興計画の概要】

まちの魅力を生かすことを前提に現地再建の方針を決定していた。

(2) 二つに分かれる民意

私が派遣された時には、すでに復興計画が策定され、現地再建の方針が定められており、その方針に基づき復興事業の区域が定められていた。

そして、事業の対象となる住民の方に個別に事業の内容を説明し、今後の意向を確認するというのが派遣されてからの最初の仕事となった。

面談を進めていくうちに、手法が2つあることによって民意は大きく分かれているということがわかってきた。両者の希望は「今まで居住してきた場所なので戻りたい。」「危険な場所なので戻りたくない。」

と相反していたが、お互いに正当性があるもので、明確な理由を持ってそれぞれの意向を否定することはできない。

今後の方針を示す立場にある行政としても判断の難しいところである。

閑上地区 復興まちづくりの事業方針



【閑上地区の事業方針】

(3) 地元の方と話をして

復興事業にかかる地元住民との話し合いになると、土地の権利や家屋の移転の話となるためどうしてもご年配の方が多く、そうなる出てくるのが地元の方言である。

ご年配の方が少し早口でしゃべられると最初は何を話しているのかわからないこともあった。逆に自分の関西弁がでると「出身はどこだ?」「派遣の職員に話してもしょうがないので名取市の職員と代わってくれ?」といわれ、話もできず地元の職員の方に迷惑をかけたこともあった。

あとこれは当然のことなのだが、現場を知るといことが、まちづくりの話をするうえではとても重要である。被災者は、役所の人は地元のことをよく知ったうえで、まちの復興を検討していると思っており、たとえば近所の店や公園のことなどでも話が通じないとすると不信感がつのることもある。派遣されてすぐにまちのことを把握することは難しい。

地元職員の方と話をしたり、被災者の方と話をすることによって徐々にまちのことはわかってきた。しかし、私の担当した閑上地区は壊滅的な被害を受けており、現地にはがれきの撤去された広大な土地しか残っておらず、被災前の状況は地図や写真を見て想像することしかできなかった。

少し話に脈略がなくなってしまったが、要は地元の言葉やまちのことを知るといことが、地元の方と話をするうえでお互いの信頼関係を高めていくということを再認識する結果となった。

(4) 業務を進めていくうえで



【がれき撤去された閑上地区の状況】

私は市の職員なので、派遣先も名取市ということで、業務のルールについては基本的に今までと同様に行うことができると思いながら名取市での業務が始まったのだが、やはり所変わればルールや用語も少しずつ異なってくるものである。

また、当然のことながら名取市と神戸市では組織の規模が異なる。名取市は非常にコンパクトな行政なので、担当から部長までの間が非常に近く、業務の話も非常に上司に上げやすい状況にある。

あとこれは地域独特の気質もあるのかもしれないが、政策、方針の決定に至る過程が私の神戸市で経験してきた感覚と大きく異なって感じた。

特に復興の業務は名取市の方にとって全く初めてのことも多かったであろうし、なかなか方針が決まらないこともしばしば見受けられたが、これは致し方ないことかもしれないと感じるところもあった。

やはり、今まで対応したことのない事項については、なかなか前に踏み出すことが出来ず、一定程度の経験を持ったものが進言を行ったとしても、直ぐに決断されるというのではなく、裏づけや根拠の説明に時間を要することもあった。

また、まちづくりと言うのは多くの選択肢があると自身思っており、今後どう進めるかについての進言については慎重に行う必要もあった。

(5) 関係機関との協議

私が名取市での復興業務で担当したのは土地区画整理事業であり、土地区画整理事業というのは、公共施設の整備改善と宅地の利用増進を図る事が目的の事業である。

公共施設とは道路や公園であり、それらを適正に配置し、宅地を整形にして再配置する

ことになる。

神戸市は政令指定都市のため、市が行う事業については、国と直接協議を行い事業が決定されるのだが、名取市が事業を進める場合は宮城県との協議を行い、さらにその協議結果をもとに宮城県が国との協議を行う事になる。

特に神戸市は震災以前より多くの土地区画整理事業を進めてきていたため、国との協議もある程度進めやすかったと感じていたが、名取市が土地区画整理事業を行うのは初めてであり、宮城県との協議は非常に厳しい状況となった。宮城県の方も復興の事業を担当することは始めてであったろうし、県下の復興事業の数はとても多かったため、一つ一つの項目に対して裏づけや根拠を求められ、さらには県下のほかの市町村との横並びまでチェックが及んだ。

しかし、現場の市町村としては事業を一刻も早く進めたいという気持ちが強く、神戸での経験を持っていた私としては、大きくジレンマを感じてしまったが、こればかりはなかなか改善策を見つけることが出来ず、自己嫌悪に陥ることもあり、経験を生かすことの難しさを痛感した。

4. 復興の制度に関して

(1) 復興交付金制度

沿岸部の市町村は甚大な被害を受けており、復旧・復興にかかる費用は市町村のみの財政力では賄いきれるものではなく、国の支援に頼らざるを得ないのが実情である。

特に復旧ではなく復興という面においては、新たなまちの展望であるとか、安全・安心のための対策等が必要となるが、小さな市町村においては少しの財政負担も自治体の経営に大きな負担となる。

東日本大震災からの復興のために創設された復興交付金制度は、土地区画整理事業の場合国庫補助率が3/4に拡充され、市町村負担部分の1/4には補助金の交付時に100%交付税措置がなされ、事業費の全額が国費になるという財政面では非常に手厚い仕組みとなっている。

阪神・淡路大震災の際は、既存の補助率(1/2)のまま拡充されず、市町村の負担部分に対しては起債を充当し、その起債に対して一定の割合で交付税措置が行われるというものであったので、市町村の財政負担という面では大きく軽減されるものとなっている。

ただ、復興交付金の交付を受けるためには、非常に厳しい査定があり、なかなか交付を受けることができないというのが、今回派遣されて業務に携わった感想である。

復興交付金の対象事業は既存の国庫補助事業を流用しており、事業の採択については既存の補助事業と同じ基準とされているのだが、実際はその基準を上回る復興庁の内部基準により査定されるからである。

簡単にいうと国庫補助事業の制度を所管している省庁と財源を所管している省庁が異なっており、2重のチェックがあるということである。2重のチェックがあるということだけならばさほど問題ではないのだが、私の派遣された名取市ではこのことが復興のまちづくりを進めるにあたって大きな障害となった。

東日本大震災の被害はとても大きく、被災自治体は大きなダメージを受けているため、復興のまちづくりの財源は国庫補助金に頼らざるを得なく、まちづくりの計画を策定するにあたっては、国庫補助事業を所管している省庁の指導の下計画を策定している。

そして所管省庁の指導の下策定した計画について住民の意向を把握するため計画を住民に説明して、その後事業を進めていくことに

なるのだが、事業を進める段階になって国庫補助金を申請する時にもう一度復興庁の査定があり、査定が通らなければ計画を見直さなければならないという現象が出てきたからだ。

すでに計画は住民に説明しているにもかかわらず、一度説明した計画を住民の意向とは関係なく、査定のために計画を変更せざるを得なくなってしまう。となると住民は行政に対して不信感を抱いてしまい、行政不信に陥った住民たちは行政に対して反発する。

その状況をマスコミが報道し、その報道を見た省庁はさらに厳しい要求を市町村に行う。

そして、市町村は計画を変更しようとしても省庁の了承が得られず、計画の変更協議に期間を要し、住民不在のまま時間だけが経過してしまうという悪循環が起こってしまった。

制度にすべての問題があるとまでは言えないが、今回私の派遣された名取市では非常に大きな課題として浮き彫りとなった。

(2) 制度の改正による課題

今回の災害は未曾有の災害であり、各地の被害状況により国庫補助採択の基準を見直しが行われている。

被害の状況により拡充されることもあれば、復興のまちづくりの計画策定の状況を見て厳しく制限された内容もある。

時間の経過とともに制度が制限されることは、計画策定において課題となることは明白だが、制度が拡充されることにより課題となることもあるということを体験した。

市町村が復興まちづくりの計画策定を行うに当たっては、復興の目的や目標を定め行うのは当然の話なのだが、壮大な計画を立てたとしても財源が伴わなければ計画を実行できない。そのため、計画策定に当たっては国庫補助制度の採択を受けることができるかどうかということも、計画を策定するうえでの大きな要因の一つとなる。なので、計画策定の過程で国庫補助事業採択の見込みがないと判断し、見込みの無い方法を選択肢から外して計画を策定することもある。

今回の場合、計画策定時は選択できなかった方法が、計画を進めていく途中段階でその方法を可能になったというケースである。当初の選択が計画の根幹となる部分であればあるほど後戻りは非常に困難であるし、また、計画策定の過程に大きな疑念を残す形となってしまった。

東日本大震災で被害を受けた地域は、範囲も広く、被災地の被害の状況も復興の方針もさまざまであるため、一定の制度をすべての地域に適用するのではなく、被災地ごとの柔軟な制度適用も必要ではないかと感じさせられた。

また、時間の経過とともに制度を見直すことはとても重要であり、大変なことだと推測されるが、判断が遅れることによりまちづくりに大きな影響をもたらすということを現場

揺れる関上復興計画

住民・議会 代案を

見直し求める 請願を採択



関上町は、東日本大震災で被災した地域であり、復興計画の策定が進められている。しかし、住民や議会からは、計画の見直しを求める請願が提出されている。この請願は、復興庁の査定を受ける前に、住民の意向を反映させる必要があると主張している。

| 3案 | メリット | デメリット | 市民の意向との関係 |
|-----------|--|--|-----------|
| 現地再建(東行策) | ・比較的早く進む ・国上を守れる | ・津波を埋める住民が関上や周辺から来る | ◎ |
| 復興再建(西行策) | ・復興再建と津波の被害を軽減できる ・津波を埋める住民が関上や周辺から来る | ・津波を埋める住民が関上や周辺から来る ・津波を埋める住民が関上や周辺から来る | X |
| 復興再建(東行策) | ・津波を埋める住民が関上や周辺から来る ・津波を埋める住民が関上や周辺から来る | ・津波を埋める住民が関上や周辺から来る ・津波を埋める住民が関上や周辺から来る | △ |

【新聞による報道】

で実感することとなった。

5. 派遣業務を経験して

(1) 支援のニーズとその対応

今回の私の名取での業務は、幸い想定範囲であったが、他の市町村では派遣の方が、想定していなかった業務を担当し、悩んだり精神的に厳しい状況に陥ったりしている方もいらっしゃる聞いた。

派遣の業務に関しては、支援を求める側のニーズと支援が対応していることが必要と考えられるが、今までに経験したことのない業務に関しては支援を求める側もどういった支援を求めればよいのか具体的に示すことができない場合もあり、支援が望んだ形にならないこともあると思われる。

また、支援をする側もそのニーズに完全に合わせるということは非常に難しいことと思われるが、このような状況を少しでも避けるため、派遣を行う側としては派遣先での業務や立場を十分に理解し派遣を行うことが重要ではないかと考える。

(2) 派遣業務を経験して

災害時における派遣業務は、業務内容や派遣先での立場など様々あり、単純に一言で言い表せるものではないと思われるが、普段の業務にはない緊急的な業務を現場で体験することができ、非常に有意義な経験をする事ができたと思っている。

また、業務の内容だけではなく、派遣先の職場の皆さんや業務で関係する皆さんとの交流なども、普段の業務ではなかなか無い経験ではないかと思われる。

なので、今後皆さんの中で災害の派遣を経験することができる機会があって、職場や家庭の状況が許すならば、一度、派遣業務に携



【名取の職員による応援職員の歓送迎会】

わることを検討して頂きたい。

最後に、東日本大震災により被災された方々に謹んでお見舞いを申し上げますとともに、一日も早く復興されることをお祈り申し上げます。

参考文献

- ・名取市市勢要覧（平成18年3月）
- ・河北新報（写真）（平成23年3月22日）
- ・朝日新聞（新聞記事）（平成24年9月29日）
- ・名取市震災復興計画（平成23年10月）
- ・関上地区復興まちづくり説明会資料（平成25年8月）

神戸市からの長期派遣者への ヒアリング調査の主な結果

(公財) 神戸都市問題研究所

1. はじめに

東日本大震災発災後、被災自治体における
人員やノウハウの不足を補うために、神戸市

を含む全国の自治体から職員派遣が行われて
きた。初動期や応急対応期を経て、復旧・復
興事業を一層円滑に進めるために、広範な職
種に渡って職員の不足が避けられない状況に

表1 平成24年度神戸市長期派遣者ヒアリングについて (敬称略)

| | 日 程 | ヒアリング対象者 | 派遣先・業務 |
|----|-------------------------|---|-----------------------|
| 1 | 6月12日(水) 11:20-12:20 | こども家庭局こども企画育成部こども家庭支援課 母子保健係長 濱 裕子(保健師) 北区保健福祉部北神保健福祉課 成人担当係長 太田 亜紀(保健師) | 仙台市, 被災者健 康支援 |
| 2 | 7月1日(月) 13:30-14:30 | 建設局下水道河川部計画課 指導担当係長 高田 泰光(土木職) | 石巻市, 汚水・雨水 管渠の災害復旧 |
| 3 | 7月1日(月) 15:00-16:00 | みなと総局経営企画部総務課 担当係長 岡 宏明(土木職) | 石巻市, 港湾施設復 旧支援 |
| 4 | 7月3日(水) 9:30-10:30 | 都市計画総局市街地整備部浜山都市整備課 伊澤 悠平(土木職) | 名取市, 土地区画整 理事業 |
| 5 | 7月3日(水) 11:00-12:00 | 都市計画総局住宅部住宅整備課 東畑 一巳(建築職) 都市計画総局建築技術部建築課 嘉本 亘(建築職) | 仙台市, 公共建築物 の営繕業務 |
| 6 | 7月3日(水) 15:30-16:30 | 建設局垂水建設事務所 安全推進担当課長 宇野 正高(土木職) | 石巻市, 道路橋梁に かかる復旧 |
| 7 | 7月8日(月) 10:00-11:00 | 建設局西水環境センター管理課 竹下 幸治(土木職) | 仙台市, 宅地災害復 旧業務 |
| 8 | 7月8日(月) 13:30-14:30 | 建設局道路部技術管理室 土木精算係長 金山 和義(土木職) | 石巻市, 道路橋梁に かかる復旧 |
| 9 | 7月8日(月) 15:00-16:00 | 都市計画総局住宅部住宅整備課設備保全 担当係長 川崎 隆博(機械職) 都市計画総局建築技術部設備課 山下 哲也(電気職) | 石巻市, 公共建築物 の営繕設備業務 |
| 10 | 7月10日(水) 10:00-11:00 | 教育委員会事務局社会教育部文化財課 西岡 誠司(学芸員) 教育委員会事務局社会教育部文化財課 西岡 巧次(学芸員) | 宮城県, 埋蔵文化財 発掘調査 |

あり、全国の自治体からの中長期的な職員の派遣を要望する声絶えないところである。要望に応えるために神戸市からも、平成23年度に5人、平成24年度に16人、平成25年度に14人を長期派遣している。本小稿では、復旧・復興期における長期派遣の実態と改善策を検討する素材を得るために、平成24年度に派遣された現役職員を対象に実施したヒアリング調査で出てきた、派遣職員の生の声を紹介する。なお、平成24年度に引き続き今年度も名取市へ派遣されている都市計画総局総務部森下武浩係長については、ヒアリング調査を行うことができなかったため、別途、本号に掲載されている（p32～p38）原稿執筆を依頼した。

2. ヒアリング調査の主な結果

(1) ヒアリング調査の概要

平成24年度に、被災地に長期派遣された現役職員を対象に、計10回のヒアリング（表1）を行った。

各ヒアリングでは、「うまくいったこと」、「うまくいかなかったこと」、「改善策」の3つのテーマについて、各職員に生の声を聞いた。そこで出された意見のキーワードを抽出して、カードに書き込んだ。テーマごとのカードの枚数は、「うまくいったこと」81枚、「うまくいかなかったこと」88枚、「改善策」48枚になった。次に、テーマごとに、各カードに書き込んだ意見の内容の類似性に着目して、カードのグループ化を行い、各テーマの親和図（図1、図2、図3参照）を作成した。このテーマ別の親和図をもとに、各テーマで出された意見の概要を紹介する。

(2) 「うまくいったこと」（図1参照）

「うまくいったこと」は、大きくは「全体

評価」と「個別評価」に整理できた。また、「個別評価」については、受援側に係わることと支援側に係わることに分けられた。

1) 全体評価

「全体評価」は、主効果と副次効果に分けられる。また、主効果は、業務に関することとメンタル面に関することに分けられる。業務に関することは、任された仕事をうまくできたことや仕事のボリュームが適度であったことである。また、派遣先の職員に今後の活動のイメージをもってもらえたり、自分たちでやらなければという意識をもってもらえたりしたことである。メンタル面では、派遣職員同士で親睦を深めたり、適度に帰神できたり、中村副市長が被災地を訪問した際に懇談できたりしたこと、ストレスが少なかったことである。

副次効果としては、他都市で働くことによって、神戸とは違った仕事のやり方を知り、神戸での仕事のやり方を見直すきっかけになったことや派遣された若手職員が区画整理事業を経験することができたことが挙げられている。

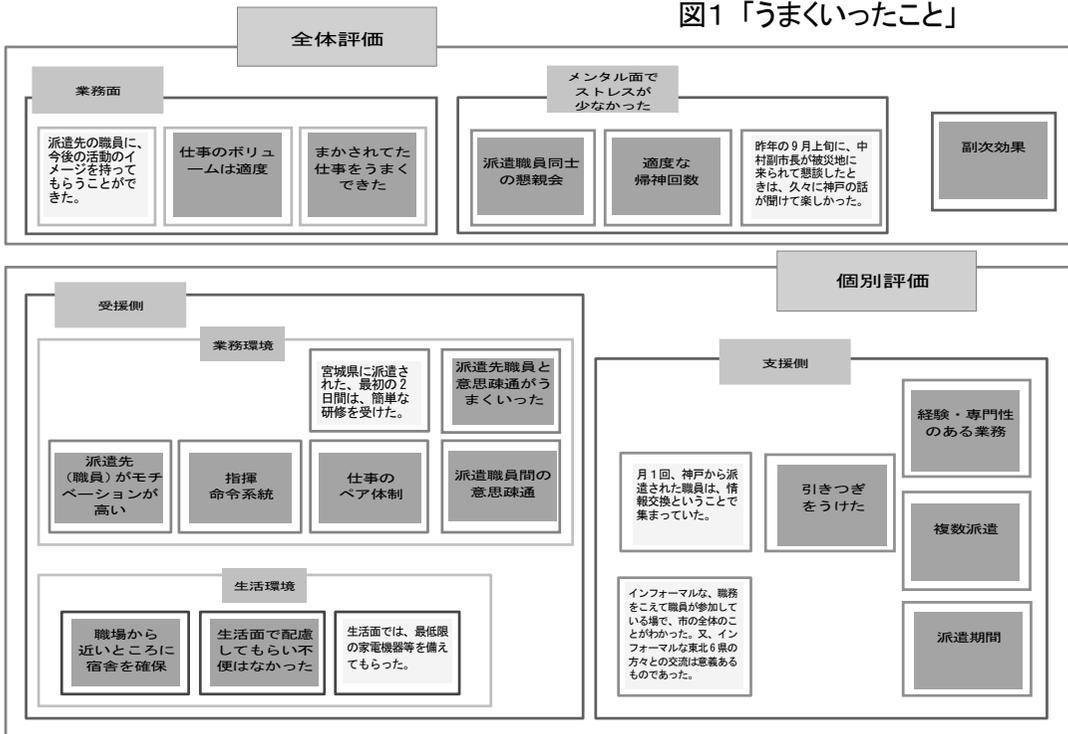
2) 個別評価

① 受援側に係わること

「受援側」は、業務環境と生活環境とに区分される。業務環境は、指揮命令系統、派遣先の職員及び派遣職員間の意思疎通、派遣職員のモチベーションの高さ、派遣先職員とのペア体制が挙げられた。指揮命令系統では、派遣職員が実務を行い、意思決定は派遣先が行うというように役割分担が明確であったり、トップダウンが徹底していたりしたことである。派遣先の職員と派遣職員とペアで仕事をすることによって、地元との意思疎通や調整が上手くいったことや情報の共有を図ることができたと指摘された。

生活環境面では、職場から近いところに宿

図1 「うまくいったこと」



舎を確保してもらったり、派遣先の職場で、何かと声をかけてもらえ、生活面で配慮してもらったりしたということである。

② 支援側に係わること

経験していた業務であったことや、神戸から複数で派遣されたのでメンタル面での負担を感じなかったこと、派遣期間が妥当であったこと、十分な引継ぎをうけることができたことが挙げられた。

(3) 「うまくいかなかったこと」(図2 参照)

「うまくいかなかったこと」も、大きくは「全体評価」と「個別評価」に分けることができた。また、「個別評価」も、受援側に係わることと支援側に係わることに整理できた。

1) 全体評価

仕事のやり方について、提案しても受け入れてもらえなかった場合があったという意見が出された。それは、受援先が、『これまで経験してきたやり方にこだわって、新しいやり方の導入には慎重であったことによるもので

はないか』と指摘された。

また、入札不調や天候の影響などで復興業務が進まないために、業務量が、予想していたほど多くなかったというところもあった。その一方で、復興事業の前段となる業務については、業務量に対して派遣期間が短く、業務が中途半端で終わってしまい仕事の達成感がなかったという意見が出された。

2) 個別評価

① 受援側に係わること

「受援側」では、「業務環境」と「生活環境」に大きく分けられる。「業務環境」では、「指揮命令系統」、「派遣先の職員の専門性」、「派遣先職員との仕事の分担」、「業務マニュアルがない」、「仕事のやり方の違い」、「派遣先職員の意欲」、「派遣先内部での意思疎通」、「派遣先職員と派遣職員との意思疎通」の面での課題が挙げられた。

「指揮命令系統」では、リーダーシップが発揮されていなかったこと、どのように進めるかの方針も示されず仕事を丸投げされたこ

と、組織的に動くことはなかったなどの場合もあったと指摘された。

「派遣先の職員の専門性」では、課内に専門家がいないために、場合によれば仕事の手戻りがあったことや、また、上層部の異動が早かったために、業務の継続性の面で課題が見られたことなどが指摘された。

「派遣先職員との仕事の分担」では、派遣先の職員が通常業務を行い、派遣職員が災害特有業務を行うという業務分担であったため、被災自治体に災害特有業務のノウハウが蓄積されないのではないか、また責任の所在が不明確になるのではないかという意見がでた。また、課長と係長が派遣先職員で担当は派遣職員だけという職場があり、士気の面で問題になるのではないかという意見もあった。

「業務マニュアルがない」では、平常時には県指導の下で仕事をしているために、市のマニュアルが無かったこと、また個別業務では設計・積算のマニュアルが無かったこと、仕事の進め方で統一が取れていなかったこと

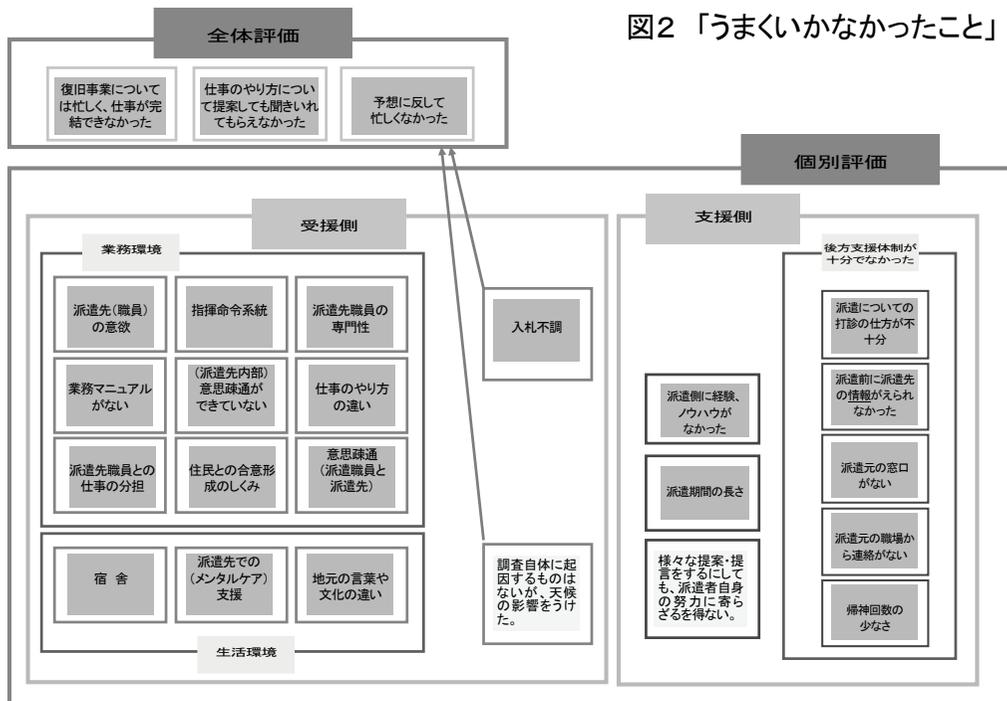
が指摘された。

「仕事のやり方の違い」では、派遣当初仕事になじめなかったり、慣れるのに時間がかかったりという指摘があった。

「派遣先職員の意欲」では、業務改善の意欲が十分でない場合があったり、仕事のスピードが通常と同じ場合があったりしたということである。また、制度的なことについては国・県に任せ、市独自に打ち上げることはなかったときもあったということである。

「派遣先内部での意思疎通」では、縦割りの弊害で、組織間の意思疎通や情報交換が不十分で情報共有ができていなかった場合や、派遣先の所属課と派遣先において派遣職員要請を行う担当課との間に意識の乖離があった場合が見られたということである。

「派遣先職員と派遣職員との意思疎通」では、派遣職員と派遣先の職員の部屋が離れており情報共有に問題があったり、派遣職員が他所もの扱いされていると感じる時があったりしたことである。



「生活環境」では、宿舎が職場から遠く、宿舎の周りには利便施設がなかったところもあったという意見が出された。また、最初は、地元の地理や言葉が分からなかったという意見も出された。

② 支援側に係わること

「担当業務について経験やノウハウを持っていなかった」ことや「派遣期間の長さ」、「派遣職員の積極性」、「後方支援体制」面で課題が指摘された。「経験やノウハウ」について、現地再建か集団移転かといった場所の決定の問題は、阪神・淡路大震災時にはなかったため、阪神・淡路大震災の経験を生かすことができなかつたことが挙げられた。「派遣期間の長さ」では、1年で交代するのは業務の継続性の確保の点で問題が出てくることや、年度の後半からの派遣は、職場の雰囲気慣れるのに苦慮したことである。「後方支援体制」では、派遣の1週間前に派遣を打診されたことや、派遣前に派遣先の情報が十分に与えられなかったこと、派遣元の全所的な窓口がなかったこと、派遣元の職場からあまり連絡がなかったこと、帰神回数や条件について局によって異なっていたということである。

(4) 「改善策」(図3参照)

改善策に関する意見は、「受援側に係わること」、「支援側に係わること」、「両者に関係すること」、「事業執行にかかる制度の見直し」に整理することができる。

1) 受援側に係わること

受援側の改善策として、大きくは、「受援の態勢」と「事前の取り組み」に分けられる。「受援の態勢」では、管理職がリーダーシップを発揮することや、派遣職員に仕事を丸投げしないこと、派遣職員と地元職員とのペア体制をとることが挙げられた。また、災害対応業務については、被災自治体における、その

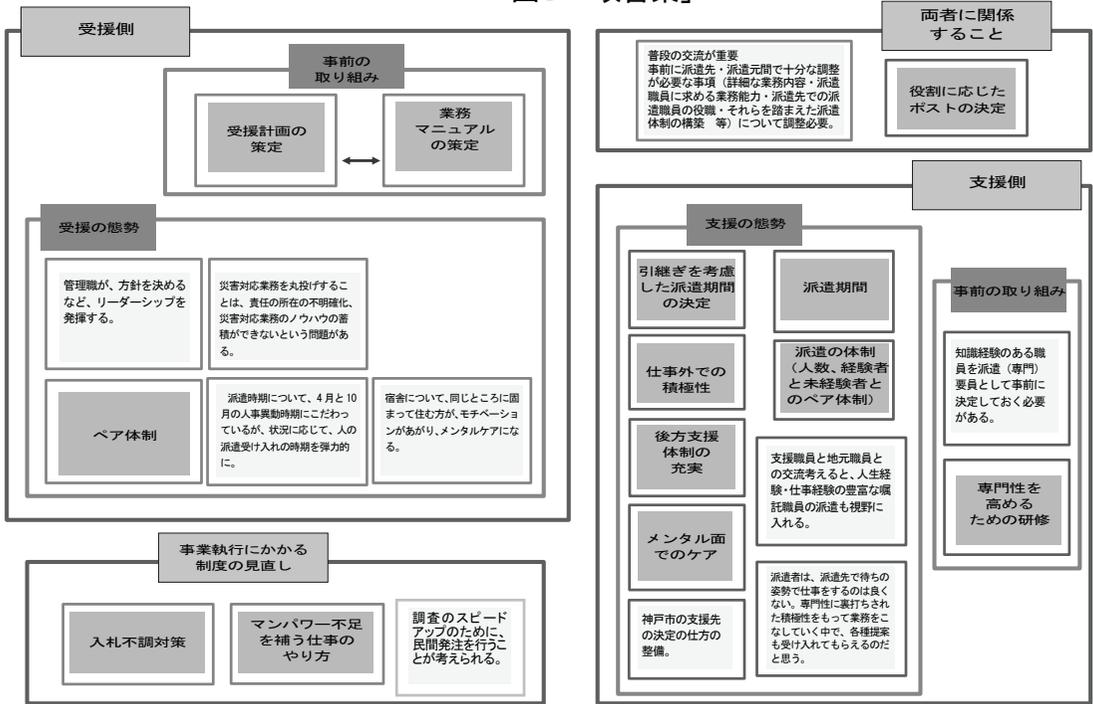
ノウハウの習得の重要性を重視すれば、派遣職員だけに任せるといった事務分担を見直した方がよいという意見が出された。さらに、派遣職員の受け入れを、4月と10月の人事異動時期にこだわるのではなく、事業の進捗状況に合わせて、弾力的に行うべきであるという意見も出された。併せて派遣職員が近くに居住できるように、宿舎を確保することが、モチベーションやメンタル面でのケアから望ましいという意見が出された。

「事前の取り組み」として、受援計画の策定や業務マニュアルの整備が挙げられた。受援計画は、応援の受け入れ方を平時に定めておくもので、その内容としては、派遣職員にどのような業務をやってもらうのか、派遣職員にどのような専門性を求めるのかなどが挙げられている。また派遣職員が年度単位で代わるので、業務マニュアルの策定が求められた。

2) 支援側に係わること

支援側の改善策として、大きくは、「支援の態勢」と「事前の取り組み」に分けられる。「支援の態勢」では、支援先の決定方法の整備、派遣期間、派遣体制、メンタル面でのケア、後方支援体制の充実が挙げられた。派遣期間の長さの決定にあたっては、事業の継続性を確保する引継ぎや地元の方との信頼関係の構築について考慮する必要があるという意見が出された。また、引継ぎを考えて期間が重なるように派遣時期をずらす必要があるとの意見も出された。派遣体制としては、仕事のノウハウの継承という点から経験者と未経験者とのペア体制や、メンタル面でのケアの点から一つの自治体と同じ業務で複数派遣がよいという意見が出された。メンタル面でのケアについては、複数派遣に加えて、少なくとも2ヶ月に1回の帰神や派遣元からの声かけが必要であるという意見が出された。後方

図3 「改善策」



支援体制の充実としては、現在の縦割りの体制を見直して、市全体の派遣窓口を統一するなどの充実を図る必要があるという意見が出された。

また、派遣職員に仕事や仕事外での積極性が求められた。仕事では、待ちの姿勢ではなく、専門性をもって、積極的に業務改善の提案を行うということである。仕事外では、横断的な情報の把握や研鑽のため、インフォーマルな職員の会合に参加するということである。

「事前の取り組み」では、知識経験のある職員を派遣要員として事前に決定しておくことや、職員の専門性を高めるための研修を実施していくことが挙げられた。

3) 支援側と受援側の両者に関係すること

両者に関わる改善策として、一つは、ミスマッチを避けるため事前に、派遣受け入れのニーズを明確にして派遣先と派遣元との間で十分な調整を行うことが挙げられた。特に、調

整事項としては、業務内容、派遣職員に求める業務能力、派遣先での派遣職員の役職などである。

もう一つは、都市間の普段からの交流が重要であるということである。

4) 事務執行にかかわる制度の見直し

事務執行に関わる制度の改善策としては、マンパワー不足を補うための仕事のやり方の見直しや合併入札制度などの入札不調への対策の必要性について意見が出された。前者としては、人手のかからないような制度の採用ということで、具体的には、発注業務の外注や補助監督員の最大限の活用、課内で業者を含めた協議の場の設定などの意見が出された。

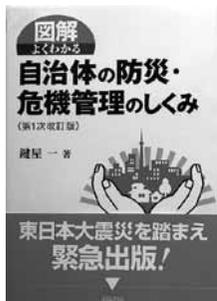
3. おわりに

本小稿では、平成24年度における神戸市からの長期派遣者を対象として、実施したヒアリング調査で出てきた生の声を整理した。そ

の中で、「うまくいったこと」と「うまくいかなかったこと」で、相矛盾する意見が含まれていることが分かる。これは、職員を派遣先や、時期、分野を越えて派遣させたことから、このように様々な意見が出るのは実践上当然の結果とも言える。今後、こうした相反する意見について、派遣先、時期、分野などとの関係を含めて詳細に分析したい。また、派遣先自治体の意見も聞いていきながら、効果的な長期派遣のあり方について検討していきたい。



図解よく分かる 自治体の防災・危機管理のしくみ<<第一次改訂版>> 鍵屋一著



学陽書房
本体2,300円+税

本書は、東京都板橋区防災課長、同危機管理部長を歴任してきた筆者が、2003年9月に出版された初版を、2011年3月に発生した東日本大震災の教訓を踏まえ、防災・危機管理の要点、課題、政策を全面的に見直し、ふさわしい事例を抽出し改訂したものである。

初版が出版された2003年には、本書の表現を借りれば、「当時の地域防災計画では事前の予防対策や『減災』という言葉、また、耐震化、要援護者支援、防災教育など今日の防災対策の柱となっている重要な課題も十分認識されていなかった」。そこで、特に、防災危機管理の政策に関して、何がどんな理由で重要なのか、先進的な事例はどうなっているか、これから何をすればよいのかなど、執筆当時の自治体の防災課長の現場目線で考え、整理したのが初版であった。

改訂版では、初版発行以後の約8年間の減災政策を通じた変化、津波災害とその備え、要援護者支援の方策などが新たに加筆された。「防災・危機管理の基本」「地域防災計画」「地域防災計画の問題点」「減災」「命を守る耐震」「災害時要援護者の支援」「まちを救うコミュニティ」「役に立つマニュアルづくり」「実践的な防災教育・訓練」「条例」の全10章からなり、見開き左頁には図、右頁には解説文を配置し、分かりやすく読みやすい構成となっている。

筆者は本書の中で、災害時に効果的な対応ができるためには、市民と自治体が可能なかぎりの減災対策を行い、全国の関係者が「1対多」のスクラム、すなわち、「一つの被災自治体を被災していない複数の自治体が責任をもって長期的、包括的に支援するスクラム」で被災地を支援できる制度の構築が必要であると提案している。このスクラムはまた、行政支援だけでなく、住民、企業、NPO・ボランティアなどによる総合的な支援もしやすくなると述べた。

自治体の防災担当者に限らず、防災危機管理に関心のある市民にもお勧めしたい1冊である。



自治体連携と受援力 もう国に依存できない 神谷秀之、桜井誠一著



公人の友社
本体1,600円+税

大規模広域複合災害である東日本大震災では、阪神・淡路大震災と異なり、小規模な市町村が多い中で、多数の職員が死亡・行方不明となったり、庁舎が全壊となったりなど甚大な被害を受けた市町村があった。このように、災害対策基本法に基づいて災害時に被災者支援の第一対応者と規定されている市町村の行政機能に大きな支障が生じたため、外部からの応援が、阪神・淡路大震災の時以上に必要とされた。

東日本大震災の発災直後から、自衛隊・警察広域緊急援助隊・緊急消防援助隊、災害派遣医療チームなど緊急対応組織が被災地に赴き救助や救急活動等に大きな働きをした。同時に、自治体も、被災自治体の情報収集を行うための先遣隊の派遣をはじめとして自主的な支援を積極的に行った。このことは、日本の自治体にとって画期的な動きであった。この経験から、大規模災害の対応には、国の支援に加え、自治体相互の水平型の連携支援が欠かせない時代になったと指摘されている。

また、東日本大震災での自治体支援の経験から、被災自治体が全国からの支援を効果的に生かすためには、阪神・淡路大震災以降に指摘されてきた支援を行う側の「受援力」を高めることに加えて、支援を受ける側の「受援力」を高めることが必要不可欠であるという認識が広がっている。

本書は、「受援」をテーマにした本がほとんどない中、「受援」への関心を広めるため、東日本大震災時の受援力不足の実態と課題を紹介するとともに、支援の受入れ体制を事前に準備する計画である「受援計画」策定の必要性を説いている。ただし、「受援計画」について、今だ明確な定義や、内容等が定まっていない。そこで、本書では、全国自治体の「受援計画」づくりの参考として、全国に先駆けて策定された「神戸市の災害受援計画」の概要を紹介している。

本書は、東日本大震災で注目された概念である「受援」を手短に知る上で、格好の1冊である。



大規模災害に強い自治体間連携 現場からの報告と提言

稲継裕昭編著



早稲田大学出版部
本体940円+税

阪神・淡路大震災以降、各地で取り組まれてきた市町村の地域防災計画では、自主防災組織を第一に考え、その補完措置として市町村役場による公助があり、その上で近隣市町村同士の連携や、市町村と県との連携を打ち出してきた。しかし、東日本大震災では、地域によっては自治体の庁舎自体が大きな損害を受け、地域コミュニティ全てが津波に飲みこまれてしまった地域も少なくない。地域の絆だけでは、このような大規模災害には、とても対応しきれないことが明らかになった。

本書は、自治体、とりわけ遠隔自治体からの人的支援の実態と自治体間連携支援の課題について、現役の地方公務員を中心に執筆した論文集である。執筆者の中には東日本大震災の被災地へ実際に派遣された自治体職員も多く、被災地の現場からの報告とそこから導きだされる具体的な提言がコンパクトにまとめられている。

第1章では、遠隔自治体からの人的支援の現状と、法的な限界について総論的に述べるとともに、人材のデータベースを作成する提言を行った。第2章では、東日本大震災などこれまでの大規模災害の事例から避難所運営に係る課題を抽出したうえで、避難所の需給マッチングシステムの構築など、よりよい避難所運営のために必要な仕組みについて提案を行った。第3章では、遠隔自治体から派遣された職種ごとの傾向を調査し、時期によるニーズの変化をまとめた。

また、第4章では、東日本大震災の神戸市の取り組みや派遣事例について紹介し、阪神・淡路大震災を経験した職員等で構成する「神戸市職員震災バンク」について触れ、全国的な人材バンクシステムの必要性を提言した。第5章では、災害時の医療体制について解説するとともに、八尾市立病院での災害医療活動での経験を通じ、災害現場での医療者や自治体職員の使命について述べた。第6章では福井県、第7章では関西広域連合と京都府、第8章では岐阜県の人的支援の事例について紹介している。

本書は、今後の大規模災害にも耐えうる自治体間連携を構築するために必要な事例と提言が豊富に記述されており、自治体職員を中心に広く読んでいただきたい一冊である。



東日本大震災復興まちづくり最前線

大西隆、城西哲夫、瀬田忠彦 編著



学芸出版社
本体3,800円+税

本書は、東日本大震災からの復興の現状と課題を示し、さらに震災の教訓を今後の国土や都市のあり方に活かそうという趣旨で発刊された。復興に奮闘する被災5都市の市長（岩沼・石巻・気仙沼・陸前高田・釜石各市）をはじめ、復興推進に現場で関わってきた行動的研究者や専門家が執筆しており、単に机上の復興論にとどまることなく、復興が遅れているという焦燥感など率直な実感を包み隠すことなく明示し、そのうえでいかにして復興を加速させていくのか、並行して進む人口減少社会にも対応した復興としていくのかなどが論じられている。

具体的には、まず第1編「復興のグランドデザイン」では、減災論や人口減少時代の復興のあり方、復興を進めるにあたっての国や自治体のガバナンス上の課題と方向性、地域産業再生の方向性、深刻な原発災害に見舞われた福島復興の課題と展望、震災復興と循環型社会形成や都市計画制度との関係、防災まちづくり、持続可能な地域づくりを考慮した復興ビジョンのあり方等について論じられている。次に第2編「復興まちづくりの実践」では、震災復興を進めるにあたって考慮すべき事項、復興計画のあり方、仮設まちづくりを通じた担い手ベースの復興、記憶を活かした復興まちづくり、モビリティデザイン、コミュニティ主導による復興まちづくり、まちづくり会社による復興のあり方等について論じられている。最後に第3編「復興のまちづくりの現場から」では、被災5市長が、被災状況、復旧・復興の進め方や課題・問題点、将来のまちのあり方や方向性について率直に論じている。

被災地での復興まちづくりは今、復興計画が出揃い、個別地区の復興事業の合意形成が進められている段階であるが、実際に事業を進めるにあたって被災者それぞれの復興に対する考え方や置かれた状況の違い等により対立が生じがちである。そのようなタイミングで本書で論じられているように、復興まちづくりのビジョンのあり方をもう一度問い直し、共通理解を深めていくことはきわめて重要である。

勝田銀次郎と陽明丸事件

元神戸市震災復興本部総括局長 辻 雄史

勝田銀次郎は、山下亀三郎、内田信也と並ぶ三大船成金の一人で、後に神戸市長（第8代2期 昭和8年12月21日～16年12月20日）として活躍した人物である。政治家としての功績等については、拙稿「勝田銀次郎と陽明丸事件」（神戸外国人居留地研究会年報『居留地の窓から』第8号）に譲り、ここでは「陽明丸事件」について述べてみたい。

1914年7月第1次世界大戦が勃発し、ロシアは当初イギリス、フランス等連合国側で（東部戦線で）ドイツ、オーストリア等と戦っていたが、大戦末期（1917年）ロシアで革命が起き内戦状態となった。オーストリアの傘下にあったチェコ軍（スロヴァキア軍を合わせ約5万人）はロシア側に寝返りドイツ側と戦うことになったが、実権を握ったレーニンの革命政権はドイツ等同盟国側と単独講和を結んで戦線から離脱してしまった。ところがチェコ軍は革命政権に協力せず反革命勢力だったので、英仏はチェコ軍の西部戦線投入を目論み、日米にチェコ軍救出名目でシベリア出兵（対ソ干渉戦争）を要請していたが、遅れて参戦したアメリカも最終的にこれに応じ、日米英仏伊等が連合してシベリアに出兵するに至った。

世界大戦は1918年11月に終結するが、ロシアの内戦は続いていた。混乱を極めるサンクトペテルブルクを逃れ、4才から18才までの子供と付添いの婦人・約870人が1919年夏までウラル地方に滞在していたが、内戦が激しくなり極東シベリアの沿海部まで逃げ延びてきた。そこでウラジオストックでアメリカ赤十字社（責任者ライリー・アレン大佐）が子供たちを集め、約1年間保護していた。

1920（大正9）年になると、1月にアメリカ

軍は撤兵し日本軍がウラジオストックを準備していたが、戦火の拡大に伴い、アメリカ赤十字社は子供たちを連れて洋上へ脱出することを決断する。その際ソビエト政権はアメリカ政府（ウイルソン大統領）にロシア人を速やかに引き渡すよう警告していたので、同政府は将来の外交問題を懸念し公的に関与せず赤十字社に一任していた。当然日本政府でもそれに順応せざるを得ず、一方船社側も戦後の海運不況で、かかる難件に乗り出そうとする者はいなかった。そこに、アメリカ赤十字社の要請を受け、敢然と立ちあがったのが勝田銀次郎であった。

この史実が明らかになったのは、日本船「陽明丸」（茅原基治船長）によって救助されたロシア人の孫にあたるオルガ・モルキナ（サンクトペテルブルク在住）が現われ、サンクトペテルブルクで個展を開催中の北室南苑（金沢市在住の篆刻書家）に「ヨウメイマルのカピタン・カヤハラの子孫にお礼を言いたい」と、その探索方を依頼してきたのが発端であり、これを最初に報道したのが産経新聞（2011.6.26付、佐藤貴生モスクワ支局長）であった。そして、北室の懸命な努力によって「陽明丸」と茅原船長、さらに船主勝田銀次郎をつきとめ、依頼者のロシア女性モルキナが来日して、岡山県笠岡市にある船長の墓にも参っている。その後茅原船長の手記（茅原基治著『赤色革命余話 露西亞小兒団輸送記』金光図書館蔵）が発見され、壮大な航海の様相が明らかになっている。

茅原船長は、毎年恩師に年賀状を出していたが、船長手記では昭和9年元旦に「人生50と云う峠に達し、過ぎて来た坂道の中で、最も深く印象に残って居るものを綴り、年賀状

に代えました」とある。金光図書館の館長によれば、この恩師は金光学園初代校長で日本赤十字社社員として赤十字を日本に広めた教団幹部であり、茅原基治を教育したと言う。従って、船長の行動規範には「博愛の精神」が徹底していたと思われる。

ここで、産経新聞に掲載された「ヨウメイマルと800人の子供たちの旅」の経路を示す世界地図をご覧ください。この地図をベースに船長手記にある日付を加味して、航海の概略を述べると次のとおりである。

1920年7月13日にウラジオストックを出港し、北海道・室蘭に（手記では15日入港）立ち寄り、太平洋を横断してアメリカ西海岸のサンフランシスコに寄港し（8月1～5日）、パナマ運河を通過して東海岸に回り、ニューヨークに寄港する（8月28日～9月14日）。ニューヨークには2週間余碇泊するが、子供たち一行は大歓迎を受けている。また神戸で積んだ砂糖を荷揚げし、北歐向けの石炭を積み込んでいる。そして大西洋を渡り、フランス・ブレストに寄港し（9月27～28日）、欧州沿岸を北上して、キール運河をぬけ、バルチック海に出て、ついに10月13日最終フィンランド・コイビスト港（現在ロシア・レニングラード州プリモルスク港）に到着し、13日、14日と2日かけてドイツ人等の捕虜を除き全員が上陸を果たした。

船長手記によれば、陽明丸の乗船者は、ロシアの子供たち（男428人、女351人）だけではない、付添いの婦人が80数人、赤十字社10数人、乗組員が60人余のほか、ドイツ、オーストリア、トルコの兵士70数人、合計1,020人余となっているのである。船長も総括しているが、乗船者は、実に日米露独奥、ハンガリー、トルコ、チェコ、フィンランド、ポーランドの10カ国に及ぶ、1,000人を超える多国籍の人々が、15,500余マイルの波濤を越え、地球の3分の2を迂回する、90日余の大航海を成し遂げた。

最後に、陽明丸の経歴等を説明しておく、10,685重量トン、1919年3月大阪鉄工所因島工場で進水、4月シアトル向け処女航海、主として北米、欧州航路に配船、1920年6月アメリカ赤十字社と傭船契約締結、1929年7月気仙沼沖で濃霧のため座礁し、解体された。陽明丸は、10年という短い航歴の中で人道面で偉大な功績を残していた。船主・勝田銀次郎は、「命のビザ」で多くのユダヤ人難民を救った杉原千畝（リトアニア・カウナス）領事代理に次ぐ日本のシンドラーと言えるかも知れない。なお、陽明丸は、大阪鉄工所因島工場で客船対応の艀装工事を行った後、1920年7月ウラジオストックに向かう直前に神戸港に立ち寄り、ニューヨークで下ろす砂糖をここ神戸で積み込んでいる。アメリカで需要の高い砂糖をバラスト荷として利用して、製糖の基地で勝田汽船本社の所在地・神戸で積み込んでいるのは、正に勝田の本領といえようか。



1920年ウラジオストックで撮影された陽明丸
ワシントンポスト2012年1月7日付



産経新聞2011年6月26日付

第30次地方制度調査会答申

大都市制度のあり方や基礎自治体の担うべき役割等について調査審議を行ってきた第30次地方制度調査会（以下「地制調」という）は、本年6月に安倍首相に対し答申を行った。

本地制調は、平成23年に当時の菅首相から、住民自治のあり方、社会経済情勢の変化に対応した大都市制度のあり方、東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方などについて、地方自治の一層の推進を図る観点から調査審議を行うよう諮問され、住民自治のあり方に関しては、議会と長の関係や住民自治の更なる充実等を内容とした意見を提出し地方自治法改正等により実現が図られてきた。その後、大都市制度のあり方や基礎自治体の担うべき役割等について調査審議を進め、本答申をまとめた。

主な内容として、まず第1に「現行の大都市制度」について、指定都市と道府県の「二重行政」を解消するため、反対論が少なかつた移譲実績のある35業務は、道府県から指定都市への事務移譲を基本とし、税源移譲など税財源の見直しを行っていくべきとしている。また、指定都市において、住民に身近な行政サービスを住民により近い組織において提供することや住民がより行政に参画しやすくなるよう、行政区の役割の拡充や区長の権限強化や特別職とすることも可能とすること等の検討を求めている。また、特例市制度の中核市制度の統合、都

から特別区への一層の事務移譲など都区制度の見直し等について提言を行っている。第2に「新たな大都市制度」について、東京都以外の大都市地域への特別区制度の適用に際して留意されるべき道府県と特別区の事務分担、税源配分等を指摘するとともに、二重行政を完全に解消するうえで、域内全ての自治体事務を処理する特別市（仮称）制度導入の意義を強調する一方、導入にあたって、住民自治等の観点から公選の長、議会を備えた区を設置することや広域事務や税財源等に関して都道府県等や三大都市圏域内での調整が必要であると指摘している。第3に「今後の基礎自治体の行政サービス提供体制」について、新たな広域連携制度の必要性や「都市機能の集約とネットワーク化」をキーワードとした地方圏における地方中枢拠点都市の役割の明確化、三大都市圏における市町村間の水平的役割分担の促進、自立が困難となった小規模市町村の行政機能を維持するため都道府県が事務を代替処理等の補完機能の検討などが提言されている。

人口減少や急速な高齢化が進む中でも成長を牽引し、生活基盤を維持するうえで大都市の役割は大きく、答申の趣旨を活かしながら二重行政の解消など効率的・効果的な大都市制度の実現を目指すとともに、自治体間での相互連携を進めて行政機能を着実に維持・発展させていく取り組みが求められている。

大規模災害復興法・改正災害対策基本法

大規模災害に対する国や自治体の復旧・復興対応を強化するため、国などの防災対策を見直す改正災害対策基本法と、あらかじめ復興の手順を定める大規模災害復興法が、6月17日に、参院本会議で全会一致で可決、成立した。

改正災害対策基本法では、避難に支援が必要な高齢者や障がい者らの支援体制を整備した。個人情報保護法が障害となり、要援護者の情報が消防団や民生委員などに十分伝わらず、支援が行き届かなかつたという反省を踏まえて、高齢者や障がい者など要援護者の名簿作成を市町村に義務付けた上で、本人の同意を得てあらかじめ消防機関等に提供する規定を盛り込んだ。ただし、生命に関わるような事態では本人の同意なく名簿を消防団等に提供できると明記した。このほか、「災害応急対策等に関する事業者の責務として、災害時における事業活動の継続、国・地方公共団体の施策に対する協力の明記」「住民が防災に寄与することの例示として、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄及び防災訓練の明記」「一定の地区内の居住者等を行う防災訓練、備蓄、防災活動等に関する地区防災計画の作成」等が含まれている。なお、東日本大震災を踏まえた法制上の課題のうえ緊急を要するものについては、昨年6月、災害対策基本の「第1弾」

改正で措置されていたが、その際に、引き続き検討すべきとされた諸課題について、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の最終報告（2012年7月）もふまえて、さらに措置された。

一方、大規模災害復興法では、これまで復興の道筋についての法律がなく、災害ごとに特別立法で対応してきたために、対応への遅れをもたらしたことの反省に立って、東日本大震災クラスがそれ以上の災害が起きた場合には首相をトップとする復興対策本部を設置し、復興基本方針を定めるとした。農地の仮設住宅等への転用手続きの簡素化なども盛り込まれた。さらに、被災が大きい自治体が管理する漁港や、道路、河川の復旧などの業務を国や都道府県が代行する規定を明記した。また、市町村は、円滑かつ迅速な復興を図るため、政府の復興基本方針等に即して、復興計画を作成できるものと明記された。

この2法の成立で防災から復興までの法制度が整ったことで、南海トラフ巨大地震や首都直下地震などの巨大災害が起きた場合の対応の迅速化が期待される。ただし、今回の内容は行政の基本的な対応が中心である。今後、より効果的な被災者支援のあり方などを含めた災害法制の総合的な見直しが求められる。

■ シャドーバンキング

7%を超える経済成長を続けてきた中国において「シャドーバンキング」と呼ばれる非正規の金融取引が経済の先行きに不安をもたらしている。

シャドーバンキングとは、正規の銀行とは異なる金融機関等から高金利でお金を貸し借りする表面に現れてこない金融取引のことである。中国では貸出金利が制限されたり預金保険制度等が未整備のため、正規の銀行は、リスクの少ない国営企業、大企業などに融資先が限定される傾向にあり、経済成長を担ってきた中小企業や個人事業者等に十分に資金が供給されにくい状況にある。そのため中小企業等は旺盛な資金需要を満たすため、「裏の金融システム（シャドーバンキング）」が必要となった。

現在懸念されているのは、シャドーバンキングで取引されている資金が、実業だけでなく不動産や株取引、需要が見込めない大規模開発事業などに投入されて「バブル」を生み出しており、1990年代の日本と同様その崩壊により実体経済の深刻な影響をもたらすのではないかと。また、貸し出し側が金融債権を小口に分けて「理財商品」という高金利の金融商品を投資家に販売しているが、貸出金が不良債権化することで金融商品がデフォルトとなり2000年代に米国発で世界に広がったリーマンショックと同様の金融危機が起こるのではない

かとされている点である。シャドーバンキングで扱われている残高は中国政府も把握しきれていないが、一部の信用格付機関の推計によれば少なくとも約20.5兆元（約333兆円）とするところもあり、日本のバブルで生まれた不良債権総額100兆円と比較してもその巨額さと深刻さが分かる。

シャドーバンキング問題の影響は、単に金融市場にとどまらず中国経済の減速、さらには中国との貿易比率の高い日本を含むアジア諸国の経済に打撃を与えるのではないかと懸念されている。中国政府も事態打開のため、李克強首相主導の「リコノミクス」と呼ばれる経済改革を行っており、大胆な金融緩和政策とは一線を画して制度改革など構造調整を中心に取り組んでいる。その一環として銀行による貸出金利の一部自由化によりシャドーバンキングに頼らない金融市場の育成を図るなどしているが効果は上がっていない。むしろ短期的には信用収縮に伴う短期金利の急上昇や経営力の弱い不動産業者の経営悪化など副作用が目立ち始めている。実体経済にも多大な悪影響を及ぼす不動産や株式のバブル崩壊や金利の急上昇などを防ぎながら構造改革を進める綱渡りの金融政策を続けていくことになる。

■ いじめ防止対策推進法

平成25年6月、与野党6党により共同提出された「いじめ防止対策推進法」が成立した。平成23年に大津市で中学2年生の男子生徒がいじめを苦に自殺するなど、深刻化するいじめ問題の現状が、議員立法につながった。

いじめとは、同じ学校に在籍するなど一定の人間関係にある児童や生徒による行為で、対象者が心身の苦痛を感じている状態のことであり、改めて定義された。インターネットを通じて行われる同様の行為も、いじめに含まれる。

いじめを防止するための基本方針として、国及び学校は「いじめの防止等のための対策に関する基本的な方針」について定めることが義務化され、地方公共団体にも努力義務が課された。また、地方公共団体は、関係機関等の連携を図るため、学校、教育委員会、児童相談所、法務局、警察その他関係者により構成される「いじめ問題対策連絡協議会」を置くことができることとされた。

学校が講ずべき基本的施策として、道德教育等の充実、早期発見のための措置、相談体制の整備、インターネットを通じて行われるいじめに対する対策の推進、について定めるとともに、国及び地方公共団体が講ずべき基本的施策として、いじめの防止等の対策に従事する人材の確保等、調査研究の推進、啓発活動について定めることとされた。学校は、いじめの防止等に関する措置を実効的に行うため、複数の教職員、心理、福祉等の専門家その他の関係者により構成される組織を置くこととされた。

また、個別のいじめに対して学校が講ずべき措置として、いじめの事実確認、いじめを受けた児童生徒またはその保護者に対する支援、いじめを行った児童生徒に対する指導またはその保護者に対する助言について定めるとともに、いじめが犯罪行為として取り扱われるべきものと認められるときの所轄警察署との連携について定めることとされた。あわせて、加害者側の児童生徒に対して懲戒や出席停止などの必要な措置をとることとされた。

本法では、いじめのうち、心身に重い被害を受けたり、長期欠席を余儀なくされたりしたケースを特に「重大事態」として定義する。重大事態が発生した場合の対処として、学校は、速やかで適切な方法により事実関係を明確にするための調査を行うものとされ、この調査を行ったときは、いじめを受けた児童生徒及びその保護者に対し、必要な情報を適切に提供することとされた。さらに、学校は、地方公共団体の長等に対して重大事態が発生した旨の報告をするとともに、地方公共団体の長等による再調査の実施と、再調査の結果を踏まえて措置を講ずること等について定めることとされた。

国としていじめを防止する姿勢を明確に打ち出したことには一定の意義があると言えるが、今後、自治体や教育委員会において早急にいじめに対する対応方針を策定し、教育の現場で具体的に施策を実行することが求められている。

特別警報

平成25年8月30日、気象庁は豪雨などで重大な災害が起る恐れが高まった場合に発表する特別警報の運用を始めた。大雨、暴風、高潮、波浪、大雪、暴風雪の6種類を新設し、それぞれの地域で「数十年に一度の現象」を基準に市町村単位で発表する。

このほか、津波、火山噴火、地震については、従来からの警報のうち、危険度が非常に高いレベルのものを特別警報に位置づけた。具体的には、予想される高さ3メートル超の津波警報、噴火警報のうち「噴火警戒レベル5（避難）」「レベル4（避難準備）」、震度6弱以上を予想した緊急地震速報も特別警報に位置づけた。なお、これらの発表にあたっては「特別警報」という名称を用いず、従来どおりの名称で発表される。

大雨特別警報の発表の日安とする指標として、3時間雨量や土砂災害発生の危険度を示す「土壌雨量指標」などが50年に一度となる数値を地域ごとに決定。指標を超えたか超えると予想した場合に発表する。

台風や発達した温帯低気圧によるケースは、原則として中心気圧930ヘクトパスカル以下、最大風速50メートル以上が目安である。大雪も観測点ごとに50年に1度の積雪を目安とした。

特別警報が対象とする現象は、18,000人以上の死者・行方不明者を出した東日本大震災における津波や、我

が国の観測史上最高の潮位を記録し、5,000人以上の死者・行方不明者を出した「伊勢湾台風」の高潮、紀伊半島に甚大な被害をもたらした、100人近い死者・行方不明者を出した「平成23年台風第12号」の豪雨等が該当する。

発表した場合、気象庁は自治体やメディアなどを通じて住民に伝える。新たに都道府県から市町村への伝達と、市町村から住民への伝達措置を義務付けた。

特別警報の新設で警報など他の情報の軽視化や、防災気象関連情報の複雑化などを指摘する声もある。また局地的予想の困難さや特別警報の発表がなくても災害が発生するおそれもある。気象庁は「特別警報が発表されたら、ただちに命を守る行動をとる」ように述べ、また、「特別警報が発表されないからといって安心することは禁物」で、「特別警報の運用開始以降も警報や注意報はこれまでどおり発表される。大雨等においては、時間を追って段階的に発表される気象情報、注意報、警報を活用して、早め早めの行動をとることが大切」と啓発している。

なお、同年9月16日に、台風18号の列島縦断に伴い、気象庁は、京都、滋賀、福井の3府県に特別警報を発表した。住民の判断にどれほど効果があったのか、今後検証していく必要がある。

原発新基準

東京電力福島第一原発の事故を教訓に強化された原発の新しい規制基準が2013年7月8日に施行された。北海道、関西、四国、九州の電力会社4社が5原発10基について再稼働を求めて安全審査を国の原子力規制委員会（以下「規制委」）に申請した。

原発の新規制基準は、新たに原発の安全規制を担うことを目的に2012年9月に発足した規制委が従来の指針などを見直して策定した。再稼働申請をした5原発10基とは北海道電力泊1～3号機（北海道）、関西電力大飯3、4号機（福井県）、高浜3、4号機（同）、四国電力伊方3号機（愛媛県）、九州電力川内1、2号機（鹿児島県）である。

新基準は電力会社に対して、過酷事故への対策や地震・津波対策を強化した。新制度では、最新の技術基準を既存の原発に反映させる「バックフィット」を導入し、原発の再稼働は新基準に適合することが前提条件となる。

新基準は原子炉等規制法に基づく規制として電力会社に対し法的に義務付けられ、基準を満たしていないと規制委が判断すれば設備の改善や運転停止などの命令を電力会社に出すことができる。また、新基準は、炉心溶融

や放射性物質の大量放出といった過酷事故対策について、原子炉内の圧力を下げるときに放射性物質の放出を抑えるフィルター付きベント（排気）設備や免震機能を備えた緊急時対策所の設置のほか、津波や地震対策を大幅に見直し、自然災害や航空機テロの規定も盛り込んでいる。

新基準は既存の全50基の他、新たに建設される原発にも適用される。今後、規制委は担当者への聞き取りや現地調査などで各原発が新基準に適合しているか確かめる。その後、地元自治体の同意や政府の判断を経て再稼働する流れとなっている。規制委にとって初めての作業であることから、結論が出るには半年程度かかる見通しである。

原発の運転を原則40年で制限する制度も7月8日に施行された。40年を超えて運転するには、新基準を満たすと同時に電力会社が設備の劣化を詳細に点検し報告することが定められた。規制委がこの二つで安全が確保されていることを確認し、運転延長を認めた場合、例外的に1回に限り最長20年間運転できる。しかし、老朽化原発は大規模な工事が必要となるとみられ、電力会社が廃炉を自主的に選択する可能性もある。

■ iPS 細胞による世界初の臨床研究を開始

独立行政法人理化学研究所と公益財団法人先端医療振興財団は、「滲出型加齢黄斑変性に対する自家 iPS 細胞由来網膜色素上皮 (RPE) シート移植に関する臨床研究」を共同で計画し、臨床研究の実施に向けた基礎研究や前臨床研究 (安全性・有効性試験) を行ってきた。この臨床研究は、眼科疾患の一つである「滲出型 (しんしゅつがた) 加齢黄斑変性」を対象に、患者自身の iPS 細胞から RPE シートを作製し、それを網膜下に移植することで視機能を維持・回復する新しい治療法の安全性と有効性の確認を目的としている。

この臨床研究は、厚生労働省による審査等を経て両機関がその実施を決定し、平成25年8月1日に共同研究契約を締結、被験者の募集を開始した。臨床研究開始後は、先端医療センター病院が患者からの皮膚細胞の採取、RPE シートの移植、および術前術後の検査を行い、理化学研究所は研究全体の管理を行うとともに、患者の皮膚細胞から、iPS 細胞の樹立を経て RPE シートの作製を行う。連携・協力機関である中央市民病院は、患者リクルートの支援や検査の一部、術中術後の緊急時対応等を担う。

臨床研究のスケジュールについては、患者本人から文書による同意を得た上で必要な検査を行い、選定基準を満たす患者を2年間の登録期間中に順次6名まで登録する (一次登録)。一次登録後、患者から皮膚組織を採取して培養し、iPS 細胞の樹立を経て RPE シートを作製す

る。規定された品質を満たす RPE シートが作製できていることや患者自身の参加意思に変更がないことなどを条件に、実際に RPE シートの移植が行えることを確認する (二次登録)。二次登録された患者に RPE シートの移植を行い、1年間経過観察を行い、経過観察終了後、さらに3年間追跡調査を行う。患者の一次登録に要する期間は不確定だが、一次登録後、皮膚細胞を採取してから RPE シートが完成するまでには約10カ月を要する。そのため、1症例目の患者が移植に至るのは早くも平成26年の夏頃と予想される。また、後半の3症例は、前半の3症例の移植後、一定の評価を終えてから二次登録を行う。

事前に厳しい安全性試験を行っているが、移植した iPS 細胞由来 RPE シートから腫瘍が発生する可能性を完全に否定できるわけではなく、皮膚の採取や全身麻酔に伴う有害事象や、網膜の手術に伴う一般的な有害事象 (出血や感染、網膜剥離、それらに起因する視機能への影響等) が起こる可能性がある。医師はこれらを注意深く観察するとともに、有害事象が起きた際には最善の治療を行う。

今回の臨床研究は、iPS 細胞由来細胞を用いた治療法開発の初期段階にあるため、安全性の確認が主な目的であり、視力の大幅な改善といった顕著な治療効果を期待するものではない。本研究で治療法の安全性が確認できれば、より多くの患者を対象にした臨床研究や治験を実施できると期待される。

■ イブシロンロケット

イブシロンロケットは、高性能と低コストの両立を目指して我が国が開発を進めている、新時代の固体燃料ロケットである。日本の新型ロケットは主力の H2A 以来12年ぶりである。平成18年度に廃止された先代の固体ロケットである M (ミュー)5 ロケットの後継機として平成22年度から本格的に開発が始まった。既存の技術である M5 ロケットと H2A ロケットの構成要素を流用しながら、全体設計に新しい技術と革新的な打ち上げシステムを採用することで、簡素で安価で即応性が高くコストパフォーマンスに優れたロケットを実現することを目的に開発がすすめられた。M5 ロケットの約3分の2の打ち上げ能力と約3分の1の打ち上げ費用 (30億円以下) を実現することが、具体的な開発目標であった。

イブシロンの名前は、公式には「Evolution & Excellence (技術の革新・発展)」「Exploration (宇宙の開拓)」「Education (技術者の育成)」に由来する。ラムダロケット、ミューロケットなど日本で開発されてきた固体ロケット技術を受け継ぐ意味を含め、ギリシア文字の「(E) イブシロン」が用いられた。

M5 ロケットは、宇宙科学研究所 (I S A S、現 J A X A 宇宙科学研究所) により、固体ロケットの研究と科学衛星打ち上げ用として開発されたが、搭載衛星にロケットを最適化できるという利点はあるものの、打ち上げには80億円の高額な費用と約3年の製造期間が必要で、本来は簡素で安価で即応性が高い固体ロケットの利点を生

かしきれていなかった。また、I S A S の年間予算は約200億円と宇宙開発予算としては比較的低額で、高額な M5 ロケットによる打ち上げ回数は限られていた。このような中で、より開発期間が短く安価で小型の衛星を多数打ち上げるべきという要望があり、新たな小型の固体ロケットが開発されることとなった。

イブシロンロケットでは、打ち上げシステムの革新が行われ、従来のロケットで行われていた複雑な打ち上げシステム代わって、数人とパソコン数台でロケットの打ち上げ前点検や管制を行うことが可能となっている。これを「モバイル管制」と呼んでいる。また、打ち上げに向けた準備について、人工知能による機体の自動点検で、世界のロケットの中でも最短のわずか1週間で行えるようコンパクトなものとした。これによりロケットの打ち上げが日常的なものとなり、諸外国との衛星打ち上げビジネスにおける競争に勝利するとともに、宇宙をもっと身近に感じることのできる新たな時代を実現しようとしている。

イブシロンロケットの最初の打ち上げは、平成25年8月22日の予定であったが、地上設備の配線に誤りがあったことが判明し、同月27日に延期された。しかし、27日の打ち上げでは、打ち上げ19秒前にコンピュータが異常を検知したため中止となった。その後、平成25年9月14日、イブシロンロケットは打ち上げに成功し、人工衛星を軌道に投入した。今後の我が国の宇宙開発の進展に期待したい。

■ デトロイト市財政破たん

アメリカの中西部のデトロイト市（ミシガン州）が、慢性的な財政難で資金繰りに行き詰まり、7月18日に、連邦破産法9条に基づく更生手続きを同市の連邦破産裁判所に申請した。同市によると負債総額は180億ドル（約1兆8千億円）以上で、アメリカ自治体の破たんとしては過去最大になる。なお、連邦破産法第9条は、企業者や個人の倒産・破産処理を規定した連邦破産法のうち、9条は、多額の債務を抱えた地方自治体などの債権処理手続きを定めている。債権者の債権回収がいったん停止され、債務債権の交渉や計画の立案が可能になる。

デトロイト市は、アメリカ自動車大手ゼネラル・モーターズが本社を置くなど、自動車産業の中核都市として知られ、1950年には人口は180万人を超えていた。しかし、地元の経済を支えてきた自動車産業の衰退が長期化し、2009年にはGMが経営破たんに追い込まれたことや、警察や救急などの行政サービスの低下で、治安が悪化したことなどによって、人口流出が続き、現在、人口は約70万人にまで減少した。失業率も、ミシガン州の平均のほぼ2倍に当たる16.3%で高止まりしている。このため、税収の減少に歯止めがかかわらず、その一方で、都市インフ

ラの維持費用や退職者への年金の支払いの負担などの支出の削減が進まず、近年は慢性的な財政難に陥っていた。

ミシガン州のスナイダー知事は、今年3月に、同市の財政についての非常事態を宣言し、事態収拾を図るため、緊急管理人を任命した。借金を整理するため債権者らと交渉を進めていたが、折り合いがつかずに破産申し立てとなった。

その一方で、破産の可能性が高まったため、市の年金基金などが7月に入り、市の破産法申請を回避するため、訴えを起こした。ミシガン州裁判所は、7月19日に、「申請は、州法に違反する」との判断を示し、州知事に対して緊急管理人による破産法申請の撤回を求めた。州裁判所は、緊急管理人が、年金給付を削減するため連邦破産法9条の申請を行ったと違法性を指摘した。今後、州は、上訴する方針であると伝えられている。州裁判所の判断が、連邦破産裁判所に及ぼす影響は不透明だが、手続きが長期化する可能性がある。

破産法の適用が認められれば、裁判所の管理下で債務削減などの再建計画を策定するが、負債額が巨額のため、順調に進むかは不透明であると指摘されている。

■ 公民連携（PPP）の取り組み

国や各地方自治体においては、厳しい財政状況や組織のスリム化が続く中、民間活力を積極的に導入するためのしくみや体制の構築を進めている。

神戸市においても、市民サービス向上や地域経済の活性化等、さまざまな行政課題の解決に向けて、民間事業者が主体となった取り組みを推進するため、平成25年度、企画調整局内に公民連携推進室を新設した。

公民連携＝PPPとは、Public-Private Partnershipの頭文字で、これまで自治体が単独で取り組んできた分野に、民間の知恵やアイデア、資金や技術、ノウハウを取り入れることを指す。公民連携推進室は、民間事業者からの提案・相談を受け付けるワンストップ窓口として、各事業部局と情報共有しながら事業化に向けた調整を行っており、これまでに包括連携協定の締結をはじめとした以下の事業を実施している。

江崎グリコ(株)とは「情報発信」・「イベント協力」・「防災」・「食育」など幅広い分野で連携・協力するための包括連携協定を締結した。「情報発信」については、同社から全国発売されるチョコレート菓子「神戸ローストショコラ」を「KOBESPECIALPRパートナー」の第1号として認定し、パッケージに神戸の風景写真や観光サイトを掲載することで、広く神戸の魅力を発信している。

(株)アシックス監修によるランニングコースの整備に関する基本協定の締結では、都心・ウォーターフロントの新たな魅力創出に向けて、みなとのもり公園からHAT神戸に至るランニングコースの整備を同社監修のもと進

めている。具体的には、間伐材を活用したウッドチップジョギングコースの整備のほか、歴代五輪マラソンメダリストのシルエットモニュメントやウォーキングサインボードの設置など、安全・快適なランニングコースづくりに協力して取り組む。

(株)みなど銀行との連携による情報発信では、同行が、本店内の店頭スペースに開設した「みなど神戸ギャラリー」を活用し、市政情報や地域のイベントに関する話題などをタイムリーに提供する。

加えて、市有施設のさらなる魅力向上と、市有財産の有効活用による自主財源の確保等を一層推進するため、新たに事業者側からの提案によるネーミングライツ制度を導入した。

また、平成23年6月に、「民間事業提案の制度化」「コンセッション方式（公共施設等運営権制度）」の導入などを盛り込んだ改正PFI法が施行されるなど、公共分野における民間事業者の参入可能領域が拡大されており、今後、ますます民間発意によるPFI事業の活性化が予想されている。そこで、神戸市として、様々な案件により迅速・柔軟に対応するためには、事業者に向けた公民連携窓口の一層の周知と職員の意識向上が不可欠であるとして取り組みを進めている。

今後とも神戸市と事業者が対等なパートナーとして、互いにメリットがある関係を築き、各々の強みを生かすことのできる効果的・効率的な公民連携が進むことを期待したい。

■ グローバルMICE戦略都市

MICEとは、社員研修など企業の会議・研修・セミナー等(Meeting)、企業等の社員表彰のための報償・招待旅行等(Incentive)、国際会議、学会会議や国際大会(Convention)、展示会・見本市、スポーツイベント、各種イベント(Event)の頭文字をとった言葉である。

MICEの振興は、訪日外国人旅客の拡大、経済効果、わが国の文化等のソフト資源による国際貢献、地域の国際化・活性化の観点から大きな意義を持つものであり、観光庁では2010年を日本のMICE元年(Japan MICE Year)として各種の施策を展開しており、2012年には観光立国推進基本計画において、我が国の国際会議の開催件数を2016年までに5割以上増やすとしている。

1981年に「ポートピア81博覧会」を開催して以来、全国のなかでもいち早く国際観光・コンベンションに力を入れ「コンベンション」を核とした都市経営を行ってきた神戸市としても地域の文化及び経済の発展に寄与するMICE誘致を推進すべく、従来の国際会議を対象とした支援制度に加え、2010年度には企業等の報償旅行を対象とした支援制度を、また2012年度からは大型の国内会議を対象とした支援制度を創設している。

さて、国際的なMICE誘致競争が激化するなか、観

光庁では、日本の誘致力を強化するため、我が国を牽引するMICE都市の育成を図るため平成25年4月に「グローバルMICE戦略都市」制度を創設のうえ自治体を対象に公募していた。神戸市は選定・評価委員会の審査を経て、平成25年6月に東京都、横浜市、京都市、福岡市とともに「グローバルMICE戦略都市」に選定された。

神戸市では、昨年度末にコンベンション事業の都市政策上の位置付けや今後求められるコンベンション施設、運営体制について策定した「コンベンションセンター再構築基本構想」を基に、今年度には、今後求められるコンベンションセンターの再整備事業の内容やその事業手法、提供するサービス、さらには運営体制に関する「コンベンションセンター再整備基本計画」を策定するとともに、「グローバルMICE戦略都市」制度の一環として国際レベルのコンベンションに関して高度な専門知識と国際ネットワークを有する外国人専門家によるコンサルティングやメディア招請のプロモーション等を通じてマーケティング戦略策定等の支援を受けながら、世界トップレベルのMICE都市を目指して誘致力の強化に努めていくこととしている。

■ 都市再生緊急整備地域の拡大(神戸三宮駅南地域)

我が国都市の国際競争力が、海外の都市に比べて相対的に低下している中、国全体の成長を牽引する大都市において、官民が連携して市街地の整備を強力に推進し、企業や人を呼び込む魅力ある都市拠点を形成することが求められている。

そのため、国では、都市再生の拠点として、都市開発事業等を通じ緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地域を、都市再生特別措置法に基づく「都市再生緊急整備地域」として指定している。

地域の指定を受けるには、国が定めた「都市再生基本方針」に即して都市再生緊急整備地域の整備に関する方針(地域整備方針)を定める必要がある。地域整備方針には、社会経済情勢の動向や既存の都市機能の集積状態等の観点を踏まえ、①整備の目標、②都市開発事業を通じて増進すべき都市機能に関する事項、③都市開発事業の施行に関連して必要となる公共施設その他の公益的施設の整備に関する基本的な事項、④その他当該地域における緊急かつ重点的な市街地の整備の推進に関し必要な事項を定め、その方針を国が認定することで地域指定が行われる。

その地域内で事業を行う民間事業者には、①既存の用途地域や容積率等の規制が適用除外となる土地利用規制の緩和、②民間事業者が都市計画の提案を行うことが可能となり、また、提案から半年以内に事業に対する都市計画決定等が受けられる、③事業実施に必要な事業認可

等の手続期間の短縮、④プロジェクトに対する金融支援や税制措置、などの特例措置がある。

神戸市においても、平成14年10月「神戸三宮駅南地域(47ha)」「神戸ポートアイランド西地域(232ha)」において「都市再生緊急整備地域」の指定を受けたところである。

このうち「神戸三宮駅南地域」では、三宮駅ビルの再建に合わせた駅前広場の再整備の検討が進みつつあることから、来訪者が特に多いと考える商業地域を基本に、駅周辺の建物の老朽化が進む地域で、まちの魅力や快適性、安全性をさらに高めていくことが望ましいエリアを、また、ウォーターフロントでは、平成23年3月に策定した「港都神戸」グランドデザインにおいて、今回の拡大エリアを「商業・業務・観光・居住機能など様々な都市機能の導入を図っていくエリア」と位置づけており、拡大区域に隣接して事業者が進出するなどグランドデザインに沿ったまちづくりの動きがあることから、現行の地域を「神戸三宮駅周辺・臨海地域(96ha)」に拡大することとし、平成25年7月、国による指定を受けたところである。

今後、同エリアにおいて、より一層の民間事業の誘発、民の力を活用した都市基盤の整備を進めることで、神戸が今後も都市間競争に負けない選ばれる都市となるとともに「都心・ウォーターフロント」のエリアが、ますます魅力と競争力のある地域となることを期待している。

平成24年度 神戸市都市戦略の構築に向けた調査研究報告 「神戸市にふさわしい大都市経営のあり方」 (概要)

平成25年 3月

(公財) 神戸都市問題研究所

[問い合わせ先：TEL 078-252-0984]

はじめに

「都市戦略の構築に向けた調査研究事業」は、神戸市が、平成21年度から政策研究プロジェクトチーム事業の機能を拡充したもので、研究員が国内外への実地調査を行い、これまで実施された各種研究事業の提言、予算編成・議会等の議論の内容の具体化を図り、市政の長期的な政策課題に関する方針決定の検討材料として活用するとともに、中堅職員の政策形成能力の向上を図るものである。

平成24年度の調査研究テーマは、「神戸市にふさわしい大都市経営のあり方」であった。研究員として、このテーマに関係の深い所管局に属する、企画調整局企画調整部企画課係長梶山耕司及び同課大都市・広域連携担当係長神谷俊幸が参加することとなり、海外調査では英国イングランド（ロンドン、シェフィールド⁽¹⁾）を訪れた。以下、調査研究結果の概要を紹介する。

第1章 調査研究の背景・目的と視点・進め方

1 調査研究の背景・目的と視点

日本経済や地域社会を取り巻く環境は、大きく変化しており、これまで機能していた地方自治制度も時代の変化に応じた変容が求められている。特に、大都市における諸活動は、その規模の大きさから、国全体の影響も大きい。少子化による人口減少社会の到来、急速な高齢化の進展、経済のグローバル化などによる世界的な都市間競争の激化など、大都市における深刻かつ多岐にわたる課題の先導的な解決をはかるため、大都市の自立性を高める制度改革が検討課題になっている。

しかしながら、我が国の大都市制度である指定都市制度は、50年以上前に制度化された「暫定的な措置」である。指定都市には、道府県の一部の事務を特例的に担う権限しか与えられておらず、また、役割分担に見合った財源を与えられていないため、大都市が直面する課題に対して、責任を持って解決できる仕組みにはなっていない。

このような中で、指定都市市長会では、現行の指定都市制度を抜本的に見直し、大都市が、国の権限の一部や道府県の事務権限と、この処理に要する税財源を市に移譲する特別自治市制度の創設について検討、研究を行っている。しかし各指定都市は、歴史的な経緯、地勢、産業構造、文化圏、経済圏などにおいてそれぞれの役割や特徴が異なるため、総論としての特別自治市制度を踏まえつつも、それぞれの指定都市の役割、特徴に応じた制度の創設や、大都市経営のあり方を模索している。

以上を踏まえ、本調査研究では、特別自治市制度の考え方を基本にして、神戸市の役割や特性を明らかにしながら、国や都市圏域の成長を牽引する神戸市にふさわしい大都市経営のあり方について中長期的な視点から検討を行う。

2 研究の進め方

(1) 研究指導

①研究会における研究指導

研究指導・参考資料提供について、新野幸次郎・神戸大学名誉教授（理論経済学・経済政策論）、石井淳哉・流通科学大学長（マーケティング論・流通論）、加藤恵正・兵庫県立大学政策科学研究所教授（経済地理学・産業立地論・都市地域経済政策）、林宜嗣・関西学院大学経済学部教授（財政学・都市経済論）、村上芳夫・関西学院大学総合政策学部教授（地方政府・政府間関係・地方分権）をお願いした。具体的には研究会を6回開催し、研究指導をいただいた。

②英国イングランドの現地調査

神戸市にふさわしい大都市経営の方向性を検討する上で参考とするため、林教授、村上教授の指導を受けて英国イングランドにおける大都市制度等について海外視察調査を行うこととした。また、両先生には、海外視察先と視察先でのコーディネーターを紹介していただいた。英国イングランドの財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所（JLGC）及びシェフィールド大学等を、平成24年11月18日から11月23日にかけて視察を行った。シェフィールドでの視察先とのコーディネートや随行については、アービング・関西学院大学総合政策学部教授をお願いした。

【海外視察概要】

| 月 日 | 視察都市 | 視察・訪問先 |
|-----------|----------------------------|---|
| 11月18日（日） | シェフィールド | シェフィールド市内視察 |
| 11月19日（月） | シェフィールド | シェフィールド市内視察 シェフィールド大学 Town and Regional Planning Section Senior Lecturer Dr. Aiden While |
| 11月20日（火） | シェフィールド ロザーハム ドンカスター | シェフィールド市役所 ピーク・ディストリクト（国立公園） |
| 11月21日（水） | シェフィールド | シェフィールド大学 Aiden While |
| 11月22日（木） | ロンドン | 財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所（JLGC） Research and Partnerships Manager Andrew Stevens |
| 11月23日（金） | ロンドン | ロンドン市内視察 |

(2) 調査研究の視点と手順

今回の調査研究にあたっては、「神戸市の将来像を実現するために、制度はどうあるべきか」との視点に立っていることから、はじめに、神戸の特性と将来像について、明らかにしておく。ついで、この将来像の実現について、神戸都市圏としての周辺市町を含めた圏域の発想や住民自治の充実の視点に立って検討する上での参考にするために実施した今回の海外視察調査の結果を紹介する。

最後に、海外視察調査の結果を踏まえて、神戸市にふさわしい大都市経営の方向性を提案していく。

図表1 英国の地図



出典：シェフィールド大学HP

第2章 神戸市の特性と将来像

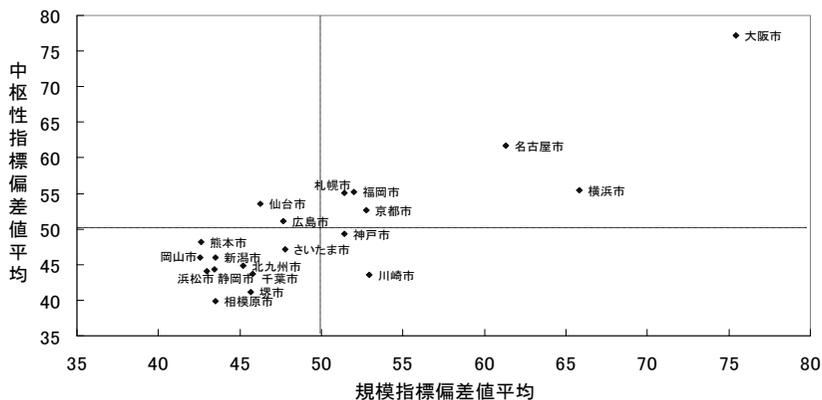
神戸市にふさわしい大都市経営を検討する前提条件として、大都市の規模及び中枢性を示すと思われる統計指標に基づいた大都市の類型化により神戸の特性を検討するとともに、「第5次神戸市基本計画」（マスタープラン）をもとに神戸の将来像を明らかにする。

1 神戸市の特性

(1) 神戸市の規模と中枢性

図表2は、神戸市の規模と中枢性について、他の指定都市との比較分析^②を行ったものである。分析結果は、指定都市自体が非常に多様化していることを示しており、同じ大都市であっても、地域における特性と果たすべき役割が異なっていることが示されている。このことを踏まえば、大都市経営のあり方や制度改革を検討するにあたっては、それぞれの大都市が有する地域特性に配慮する必要があると言える。神戸市の特性としては、京都市、札幌市、仙台市、広島市、福岡市とともに、規模「中」、中枢性「中」の「中枢型」と位置付けることができる。

図表2 大都市の規模と中枢性



(2) 神戸市の特性を示す“神戸らしさ”

つぎに、「規模指標」と「中枢性指標」以外に、神戸市の特性をさらに明らかにするため、「神戸らしさ」を示す指標を選定し、因子分析を行った。指標の選定にあたっては、①大都市の類型化で使用した規模性と中枢性以外の基準で、人口の大きさに規定されないような「神戸らしさ」を表すもの、かつ、②「神戸2010ビジョン」(平成17年)で位置づけられている「神戸らしさ」を参考にすることとした(図表3)。

図表3 神戸の特性(神戸らしさ)の考え方

| | | |
|--------------------------|--|--|
| ①人 | 神戸人気質・・・国際性、先取性、開放性 | (市民一人当たりの外国人数) |
| | 自律的な活動を始めた市民、内外で活躍する神戸ゆかりの人々 | |
| ②まち | 都市イメージの良さ | 1人あたり都市公園面積(m ²) 全産業事業所総数 上場企業本社数 第2次産業比率 第3次産業比率 1人あたり医療病床数 女子学生比率(大学) 博物館数 大学数(人口100万人当たり) コンテナ貨物取扱数量(総数) |
| | 多様な顔をもつまち(市街地、みなと、海上都市、ニュータウン、田園、温泉) | |
| | 国際的水準の生活環境、コンパクトなまち | |
| | 産業・・・重厚長大産業、生活文化産業、神戸医療産業都市構想 | |
| | 文化・・・歴史のあるまち、食文化の豊かなまち、スポーツの盛んなまち、多彩な大学のあるまち | |
| 海・空・陸の充実した交通基盤(神戸空港の開港等) | | |
| ③自然 | 地形(六甲山、瀬戸内海、坂の街)、温暖な気候 | 地目別有租地面積総面積あたりの山林面積(免税点以上の面積) 市街化調整比率 |
| | 自然と都市の共生、身近な自然と豊富な緑、自然災害 | |
| ④震災復興文化 | 地震の経験、復興まちづくりの経験、震災以降生まれた自律的な活動 | 1万人あたり消防署数 |
| | 地域・市民同士のつながり、くじけない、負けないという頑健さ | |

出典：神戸市「神戸2010ビジョン 豊かさ創造都市こうべ」平成17年6月
大都市統計協議会「大都市比較統計年表/平成22年」他

図表4により、抽出された3つの共通因子の寄与率を合計すると、約64%となり、この3つの因子によって、全体の半分以上が説明されていることになる。

また、図表4を見ると、第1因子は、上場企業本社数、全産業事業所総数が高い因子負荷量を持っており、「中枢性」を示している。また第2因子は、第2次産業比率と、第3次産業比率が高い因子負荷量を持っており、符号はプラスとマイナスの両極端に分かれることから、各都市の「産業構成」を示している。第3因子は、博物館数、女子学生比率（大学）、大学数（人口100万人当たり）における因子負荷量が相対的に高くなっており、「教育や文化の集積」を示している。

「中枢性」及び「産業構成」については、大都市の類型化で使用した規模性と中枢性を示す指標と同じであるが、それ以外に、「神戸らしさ」として、「教育や文化の集積」が特徴づけられた。

図表4 因子分析結果

| 変数名 | 第1因子 中枢性 | 第2因子 産業構成 | 第3因子 教育文化集積 | 共通性 |
|-------------------------------|-------------|--------------|----------------|-------|
| 全産業事業所総数 | 0.695 | 0.586 | 0.300 | 0.917 |
| 上場企業本社数 | 0.754 | 0.419 | 0.263 | 0.815 |
| 第2次産業比率 | 0.218 | -0.770 | 0.427 | 0.823 |
| 第3次産業比率 | -0.120 | 0.796 | -0.400 | 0.810 |
| 市街化調整比率 | -0.630 | 0.162 | -0.270 | 0.497 |
| 地目別有租地面積総面積あたりの山林面積（免税点以上の面積） | -0.481 | -0.206 | 0.414 | 0.446 |
| コンテナ貨物取扱数量（総数） | 0.530 | 0.523 | 0.089 | 0.563 |
| 女子学生比率（大学） | -0.552 | 0.415 | 0.573 | 0.807 |
| 1人あたり都市公園面積（m ² ） | -0.622 | 0.230 | -0.258 | 0.507 |
| 博物館数 | -0.053 | 0.391 | 0.707 | 0.656 |
| 大学数（人口100万人当たり） | -0.740 | 0.200 | 0.504 | 0.842 |
| 1人あたり医療病床数 | -0.530 | 0.193 | 0.083 | 0.325 |
| 1万人あたり消防署数 | 0.175 | -0.508 | 0.252 | 0.352 |
| 固有値 | 3.582 | 2.807 | 1.977 | — |
| 寄与率 | 0.275 | 0.215 | 0.152 | — |

(3) 神戸都市圏の範囲

神戸市は明治以来、経済上、文化上、社会資本としても一体的に形成されている周辺都市との有機的な連携のもとで、県の中核都市として地域を牽引してきた。神戸市の平成21年度市内総生産額（名目）は約6兆円であり、県内総生産の約3分の1を占めている。

周辺市からの流入人口（昼間人口）についてみると、平成22年時点では明石市からは30%、三木市からは23%、芦屋市からも21%が流入しており、周辺自治体との経済的な関係が深く、神戸市を中心とした都市圏を形成していると言える。

神戸都市圏の範囲としては、平成12年、平成17年、平成22年の国勢調査結果を基に、各市町の常住就業者のうち、神戸市に通勤する割合が5%を超える市町とした（図表5）。

神戸市に通勤する割合の推移を見ると、西宮市、芦屋市、三田市は増加していることに対して、明石市、加古川市、高砂市、播磨町は減少していることがわかる。



| | 平成12年 | 平成17年 | 平成22年 |
|------|-------|-------|-------|
| 明石市 | 32.3 | 30.8 | 29.6 |
| 西宮市 | 10.8 | 10.3 | 11.2 |
| 芦屋市 | 21.2 | 21.2 | 21.7 |
| 加古川市 | 13.7 | 12.6 | 12.0 |
| 宝塚市 | 5.8 | 5.4 | 5.8 |
| 三木市 | 24.8 | 22.5 | 21.1 |
| 高砂市 | 7.9 | 7.4 | 7.3 |
| 小野市 | 7.1 | 7.0 | 7.0 |
| 三田市 | 9.4 | 9.5 | 12.3 |
| 稲美町 | 15.9 | 15.5 | 15.6 |
| 播磨町 | 18.5 | 16.3 | 15.7 |

図表5 神戸都市圏エリアの推移

(4) 神戸市の特性について

以上の分析により、神戸市は、大都市としては中規模でバランスの良い特性を有していると言える。また、通勤者の分析から、神戸都市圏が示され、神戸市とその周辺地域の経済的なつながりが明らかになった。ただ、人口動態は、阪神間を中心とした都心回帰の傾向を示している。神戸市内においても、東部地域を中心に人口の増加傾向が見られるが、西部地域は減少傾向にある。神戸らしさとしては、教育や文化の集積が特徴付けられているが、大学等の高度教育機関や、デザインやファッションなど、神戸独自の教育・文化の集積を活かした都市の発展を模索していく必要がある。

2 神戸の目指す将来像～神戸の都市戦略～

神戸の将来像については、平成24年2月に、「神戸づくりの指針（目標年次平成37年）」と、「神戸2015ビジョン」と「各区計画」から構成される、「第5次神戸市基本計画」（マスタープラン）において示されている。平成37年に向けた神戸づくりの長期戦略として、神戸づくりの視点を「市民の視点」、「地域の視点」、「広域の視点」の3つの視点でまとめている。

「神戸2015ビジョン」では、神戸市が与える周辺地域への影響という視点も踏まえ、「暮らし・経済の向上」と「新たな価値・魅力の創出」として、神戸市が新しい成長戦略に取組み、市域とその周辺地域を含めた圏域全体の発展を目指す方向性が示されている。その中で、代表的な成長戦略として位置づけられている、「医療産業都市」の推進、「創造都市（デザイン都市）」を紹介しておく。

(1) 「医療産業都市」の推進

「医療産業都市」の推進には、医療関連産業の集積を図ることが目的であり、神戸市の先端医療センター、発生・再生科学総合研究センター、スーパーコンピュータ「京」などの誘致により、平成25年3月末時点で230社以上が進出し、約5,400名の雇用が新たに創出されている。

神戸市だけでは制度的、権限的に実施できない施策については、兵庫県と連携して施策を実施している。兵庫県が産業集積条例として不動産取得税の軽減等を、神戸市がエンタープライズゾーン条例として固定資産税、都市計画税の軽減等を、連携をして実施しているが、条例の対象となる分野について、多少のずれが生じている。

(2) 創造都市（デザイン都市）

六甲山、瀬戸内海、文化・知識・技術の集積という本来神戸の持つ素晴らしい魅力・資源を、デザインという視点で磨き上げ、つなぎ合わせ、さらに新たなものを生み出して都市を活性化していくことや、既存のものをリノベーションしていくとの考え方である。主なものとして、都心・ウォーターフロントの再

整備，六甲山森林整備戦略による六甲山・摩耶山の保全・活性化といったものがある。

第3章 大都市圏域の発想に係わる海外視察調査結果

第2章では、神戸市の大都市としての特性と、それを生かした神戸の都市戦略や神戸の目指す将来像について取り上げた。神戸市の役割として、その特性から中枢業務機能と基礎自治体の機能をバランスよく装備し、神戸医療産業都市の発展や、デザイン都市の推進により都市の魅力を向上させ、周辺自治体を含めた圏域の経済発展をリードすることが位置づけられていることがわかる。

本章及び第4章では、神戸市の将来像の実現について、キー概念となる「大都市圏域の発想」と「住民自治」の視点から検討する上で参考とするために実施した英国イングランドの海外視察調査結果を紹介する。

1 大都市圏域の視点にたった発展モデルとしての「英国イングランドのシティ・リージョンの現地調査」

(1) 方向性

神戸市と周辺都市は経済的に密接な運命共同体を構築し Win-Win の関係にあることから、全体としての地域の経済規模を大きくし、利益の共有によって地域間格差を縮小しながら発展することが求められている。

また、地域づくりにとって社会資本の整備は不可欠である。これまでは、各自治体が単独でフルセットの整備を目指すというのが一般的であったが、財政制約が厳しい現在においては、社会資本を効率的かつ重点的に整備することが強く求められている。圏域の発想に立って社会資本を整備することによって、社会資本の有効活用、建設費・運営費の節約、地域（圏域）の中核施設づくりが可能となり、地域のイメージアップ、地域の役割分担が可能となる。ただし、広域的な施設整備については、どの地域にどの施設を建設するかといった決定における合意形成の問題が出てくることが予想される。

施設利用の利便性に関しては、施設へのアクセシビリティを改善することで確保すべきである。そのため交通インフラの整備が求められる。交通インフラの整備は同時に、地域間ネットワークの形成を通じて圏域の一体化も資することになる。

(2) 英国イングランドのシティ・リージョン

大都市圏域の視点にたつて発展していくために必要となる制度について、英国イングランドのシティ・リージョンを事例として取り上げる。

シティ・リージョンとは、大都市域における行政区域を越えた連携を推進するようにデザインされたものであり、その目的は、複数の行政単位における水平連携、垂直連携を容易にすることである。また、シティ・リージョンは交通、住宅、職業訓練といった経済発展機能にとって適切な空間規模の考え方を推し進めようとするものでもある。したがって、中心都市だけでなく、背後地（郊外）をも対象としている。このシティ・リージョンの概念が実現したものとして、シェフィールドなど大都市圏カウンティが挙げられる。さらに、グレーター・マンチェスター地域についてはシティ・リージョンの法的地位を有している。

(3) 主な調査結果

英国イングランドのシティ・リージョンについて、①シティ・リージョンの事例、②グレーターマンチェスター地域におけるシティ・リージョンの2事項を調査した。

1) シティ・リージョンの事例

英国イングランドでは、大都市圏における事務組合が、その圏域内の公共交通、ごみ処理、警察、消防において圏域内での連携に取り組んでいる。また、経済開発に関しては、地域全体の重要な経済開発の調整を行う合同行政機構や、行政関係者、地域の民間企業の代表者で構成される組織（LEP）などにより取り組みが進められている。

LEPは、地域の成長と雇用創出のために設置される、民間主導の官民連携パートナーシップである。シティ・リージョンの発想に基づくもので、理事会は自治体、地元経済界、市民団体などで構成され、

理事長は地元経済界代表者が就任、理事会の過半数は民間人であり、地域成長ファンドへの申請等を行っている。

図表6 英国・イングランドにおけるシティ・リージョンの例

| | 圏域内での連携 | 圏域内での連携 | 経済開発 | 経済振興 |
|------|---------------------------|---------------------------|--|---|
| 組織 | シェフィールドなどの大都市圏における広域の事務組合 | グレーター・マンチェスター自治体協会 (AGMA) | グレーター・マンチェスター合同行政機構 (GMCA) | シェフィールドなどの LEP (Local Enterprise partnership) |
| メンバー | 大都市圏域の自治体 | 加入は自治体の任意 | 10の大都市圏ディストリクトから各1名ずつ任命された計10名の地方議員で構成 | 地域経済界と自治体代表者で構成 |
| 活動内容 | 公共交通、ごみ処理、警察、消防 | 執行機関として、公共交通、ごみ処理、警察、消防 | 重要な経済開発、地域再開発、交通施策の調整 | <ul style="list-style-type: none"> 交通網整備を含め、鍵となる優先投資対象事業を定めて、政府とともに取り組む。 社会基盤整備と事業実現のための支援、コーディネート 地域成長ファンドに対する助成申請の調整・申請 新しい成長産業のハブを運営するためのコンソーシアムづくり等を支援し、実現に関与することで、高成長産業を支援する。 地域の雇用主、ジョブセンタープラス、訓練提供者とともに失業者の雇用を支援 ネットワークインフラ整備など、政府が優先事項として定めている開発事案への参画等 |

2) グレーター・マンチェスター地域におけるシティ・リージョン

英国イングランド北西部の地域であるグレーター・マンチェスター地域は英国イングランドに6つあるシティ・リージョンの中で唯一法的地位を有している。当該地域は10の大都市圏ディストリクト (Metropolitan County Council) の代表的組織として、グレーター・マンチェスター自治体協会 (AGMA) が設置されている。AGMAの役割の一つは、英国政府及びEUに対し、グレーター・マンチェスターを代表することである。同地域の警察、消防、交通組織は、グレーター・マンチェスターを単位として設置されている。

また、同地域が法的地位を有するシティ・リージョンに指定され、当該地域における自治体の上位レベルに位置する行政組織として、グレーター・マンチェスター合同行政機構 (GMCA) が設置されている。GMCAの主な役割は、重要な経済開発、地域再開発、交通施策の調整である。

図表7 グレーター・マンチェスター地域におけるシティ・リージョンの例

| | | |
|----|---|--|
| 地域 | グレーター・マンチェスター地域 (イングランド北西部) | |
| 人口 | 約260万人 | |
| 名称 | グレーター・マンチェスター合同行政機構 (GMCA) | グレーター・マンチェスター自治体協会 (AGMA) |
| 性格 | イングランド北西部グレーター・マンチェスター地域を単位とする法的地位を持つ行政体 | 10の大都市圏ディストリクトの代表組織 |
| 根拠 | 「2009年地域民主主義、経済開発、建築法」 グレーター・マンチェスター合同行政機構設置命令 | |
| 役割 | 地域全体の重要な経済開発の調整 交通計画の策定 地域再生 | 英国政府・EUに対してグレーター・マンチェスター地域を代表する GMCAが関わらない自治体業務及びその関連事項 (緊急事態計画、公衆衛生、公営住宅、地域の住民組織等への補助金交付、複数の自治体による公共サービスの共同提供、自治体業務における効率の向上など) に関する10自治体間の方針の調整 |

| | | |
|------|--|--|
| 構成 | 10の大都市圏ディストリクトから各1名ずつ任命された計10人の地方議員で構成 評議会（議長、副議長を指名）において1人1票の議決権を有する。 議決には過半数の承認 （下記の項目については特別議決） ・GMCA が法律によって策定を義務付けられる全ての計画及び戦略の承認及び変更 ・GMCA の予算及び財政計画の承認及び変更 ・国務大臣より提案された中央政府から GMCA への機能及び予算の委譲の承認 ・GMCA が決定したその他の計画及び戦略の承認及び変更 | 加入は自治体の任意 |
| 執行機関 | グレーター・マンチェスター交通局（T f GM） | グレーター・マンチェスター警視庁、 グレーター・マンチェスター消防・救急局、 グレーター・マンチェスター廃棄物処理局 |
| 財政 | 「都市協定」の締結 ・都市の経済成長促進を狙いとする都市と中央政府間の合意であり、内容は、政府から都市への権限移譲、経済開発を目的とする施策に関する取り決めなど ・GMCA が公共交通施設などインフラ施設の改善を目的とする12億ポンド規模のファンドを創設し、この資金を使ったインフラ施設改善の結果生み出された国税の増収分の一部が中央政府から交付される。 ・ファンドの財源は、GMCA のメンバーである10自治体が共同出資した資金 | |

第4章 住民自治に係わる海外視察調査結果

第3章では、大都市圏域の発想に係わる海外視察調査結果を紹介した。大都市は、広域機能を考える必要があると同時に、住民に身近な行政は住民で行うという、住民自治を担保する必要がある。

大都市においては規模が大きすぎるため、住民の意見が十分に反映されないのではないか、という意見も根強く存在している。住民自治を充実させるためには、住民が必要とする施策を充実させていくだけでなく、施策への意思決定について、住民が積極的に参画し、意見を表明できる制度をどのように構築していくのかについても検討する必要がある。

住民自治の充実を図っていく制度の一例として、英国イングランドのパリッシュを事例として取り上げる。英国イングランドのパリッシュは、地方自治法に基づいて設置が認められており、活動に要する財源も制度化されている。2007年地方自治法により、新たなパリッシュの設置権が中央政府から地方自治体へ移譲され、また、パリッシュの設置が認められていなかったロンドンでも、コミュニティ及び区（borough）の発案によるパリッシュの設置が認められた。

英国イングランドのパリッシュについて、その権限・財源について調査した。その結果は図表8のとおりである。

パリッシュの機能は大きく分けて、①限定的な行政サービスの提供（遊歩道整備、街路照明維持管理、墓地・火葬場管理、コミュニティ・ホールの提供等）、②カウンティ（県）やディストリクト（市）から特定の事項について協議や通知を受ける権利、③ディストリクトや国の機関などに対して地域の代表となること、の3つである。パリッシュの事務には法律で義務付けられたものではなく、パリッシュの担う事務は、規模やパリッシュの選択により様々である。パリッシュの議会の議員は、住民の直接選挙で選ばれる。年に1回、年次総会を開かなければならないこととされている。

主な収入は、カウンスル・タックス（税）である。ただしパリッシュは、課税権は持つものの、税を独自に徴収することができないため、徴収権を持つ自治体にプリセプト（徴収命令書）を交付して代わりに税を徴収してもらうという方法が取られている。このほか、使用料も重要な財源となっている。

図表 8 英国イングランドのパリッシュの概要

| | |
|-----------|--|
| 根拠法 | 地方自治法 |
| 地位 | 準自治体 |
| 設置方法 | 一定数以上の署名を集め自治体に提出 (当該区域の有権者(18歳以上)の10%以上、ただし250人を下回ることはいできない) →見直し作業の実施、パリッシュの設置提案の検討 ※自治体の決定で行うことも可 |
| 区域 | パリッシュを設立する区域を定める |
| 組織 | 公選による議員と事務局 議会原則設置 事務局長 住民総会 |
| 報酬 | 議員は無報酬 職員は有給 |
| 地域代表権 | ディストリクトや国の機関などに対して地域の代表となる |
| 行政サービスの提供 | 遊歩道整備 街路照明維持管理 墓地・火葬場管理 レクリエーション施設の管理 標識や掲示板の設置 バス停のベンチ等の管理 コミュニティセンターの管理 オープンスペースや緑地の管理等(限定的) (法律上義務付けられた事務はない) ※カウンティの同意が必要なものもある |
| 都市計画の許認可 | 新たな建築物の建設、屋根の形を変える場合、大きな木を切りたい場合に、許認可 |
| 権利 | カウンティやディストリクトから特定の事項について協議(カウンティによる遊歩道の調査や初等学校の校長の任命等)や通知(当該パリッシュに関係のある開発申請や条例の制定等)を受ける権利 |
| 施設の貸し出し | 議場の貸し出し 特定の儀式を執り行う必要な資格をカウンティから取得 |
| 歳入・歳出 | 主な収入はカウンシル・タックス 使用料も重要な財源 |
| 市役所との関係 | 徴税関係において関係するだけで、その他の場面では指導監督はなし (理由:市役所とは全く異なる事務を行っているため) |
| その他 | 2つの自治体をまたぐことはいできない 全国組織がある |

注:下線は、神戸市域内で組織されている「まちづくり協議会」、「ふれあいまちづくり協議会」、自治会にはないと考えられる制度(組織・権限・財源等)を示す。

第5章 海外視察調査結果を踏まえた神戸市にふさわしい大都市経営のあり方の提言

今回の海外視察調査結果を踏まえて、「神戸市にふさわしい大都市経営のあり方」の方向性として、①シティ・リージョンの発想に基づく神戸都市圏域の発展のための提言、②パリッシュを参考にした、住民自治の方向性についての提言にまとめた。

1 シティ・リージョンの発想に基づく神戸都市圏域の発展のための提言

(1) 現状

経済的に、神戸市と神戸市周辺市町は一体的な関係にある。すなわち、神戸市周辺の住民は、神戸市に通勤・通学しており、神戸経済により生計が支えられており、また神戸市も、経済活動を行う上で必要となる労働力を神戸市周辺住民によって支えられている。神戸市の経済規模の拡大は、神戸市にとどまらず、周辺市町の発展においても必要不可欠となっている。神戸市と神戸市周辺市町の発展を考える上では、「圏域(シティ・リージョン)の発想」が重要となる。

(2) 神戸都市圏域の発展のためのこれからの方向性

神戸市が、神戸市並びにそれを取り巻く周辺市町とともに発展していくためには、企業誘致にとどまらず、従業員の住宅、教育、福祉、交通など、圏域における様々な分野の施策についても、連携しながら進めていくことが重要である。

圏域の発展を支えるしくみとして、前述の英国イングランドにおけるシティ・リージョンの考え方が有効である。これは、周辺市町を含めた都市圏の将来像（ビジョン）の共有や、周辺市町との水平的連携を図ろうとするものである。

現行制度においても、広域連合や一部事務組合など、地方自治法上に規定のある自治体間連携の仕組みがあるが、圏域内の民間企業も参加した組織などにおいて、圏域内の経済開発について検討するといった、シティ・リージョンの発想に基づく都市間連携を講じる余地がある。

また、圏域の発展の実現に向けて、圏域の中心である神戸市に、指定都市市長会が提案する特別自治市制度のような、包括的な事務権限と税財源の移譲が必要であると考えられる。

2 パリッシュを参考にした、住民自治の方向性についての提言

(1) 現状

大都市においては、住民自治の観点から、その規模が大きすぎるとの意見もあるが、住民の価値観が多様化する中で、住民自治をどのように確保していくべきかについては、あらゆる規模の都市で課題となっている。このことに対し、神戸市では、これまでも様々な手法を用いて、住民が意見を表明し、市政に反映できる仕組みを導入してきた。

(2) 住民自治のこれからの方向性

神戸市の現行の制度を踏まえながら、地域自らが地域課題の解決を考え、それに基づき活動できるような制度を検討することが重要であるが、その検討の際、英国イングランドにおけるパリッシュが参考となる。

パリッシュの特長としては、①住民が自ら設置できること、②住民がより参加できること、が挙げられる。パリッシュは歴史的に教区の発想で成立したものであり、わが国の地方自治に全面的に反映させることは難しいが、個々の制度については取り入れることは可能であると考えられる。

例えば、設置については、住民の発意によることを基本とし、組織には、代表者をおき、その運営にあたっては、住民の方の参加を促し、透明性の高い運営をはかるため、住民総会を積極的に設置する。また、事務局はある程度専門性をもつ職員で構成され、区域は現行の行政区よりも小さく、概ね生活圏が想定される。

また、活動内容については、現行の「まちづくり協議会」や「ふれあいのまちづくり協議会」等の活動内容を基本として、さらなる活動内容の拡大については、組織の詳細な制度設計や機能、行政サービスの公平性等の観点から、検討を行う必要がある。現行の地域組織と異なる点としては、地域の生活全般に関わる問題を総合的に取り上げる場であるということである。活動内容の具体例としては、街路照明維持管理、レクリエーション施設の管理、コミュニティセンターの管理、オープンスペースや緑地の管理、標識や掲示板、遊歩道の設置に対する市への提案等や、ふれあい給食、いきがづくり、コミュニティビジネスなどが考えられる。

さらに、運営財源としては、①活動内容に応じた交付金、②アセット・トランスファー、③地域資源を活用して、収益を生み出すことができる、などであり、補助金がなくても自律的に継続して運営していける仕組みが必要である。

3 今後に向けて

本調査研究の結果から、神戸市においても、将来像の実現のために事務権限と税財源の移譲を必要としており、指定都市市長会が提案する、事務権限と税財源を基礎自治体である大都市へ移譲する特別自治市制度も、目指すべき神戸市の大都市制度の一つであると考えられる。

今後、前述の「神戸市にふさわしい大都市経営のあり方」の方向性について、その内容を詰めていくために、神戸市の実態を考慮しながら、現地調査や関係者へのヒアリングなどにより、具体的に検討していく必要がある。

具体的な検討テーマとして、神戸都市圏域の発展については、周辺市町と共有化できるビジョンの内容や、圏域の設定の考え方、広域連携のインセンティブや、圏域における周辺市町との利害調整や発展に伴う果実の分配における神戸市のリーダーシップの発揮などを研究していくことが考えられる。

また、住民自治の方向性については、パリッシュの考え方を取り入れるにあたって、神戸市における住民自治の課題との関係を踏まえて検討していくことや、その正統性の担保の仕方、範囲・規模の考え方、区行政のあり方などを研究していくことが考えられる。

最後になりましたが、今回貴重な時間をいただいた関係者の皆様に、深謝の意を表します。

注

(1) シェフィールド (City of Sheffield) は、人口約56万人の都市である。19世紀には鉄鋼業で栄え、「鉄鋼の街 Steel City」と呼ばれていた。現在は、学術都市・科学技術集積地をめざしている。郊外には優れた自然景観を持つピーク・ディストリクト (Peak District) という美しい自然の国立公園を有している。

シェフィールドを中心として、バースレイ (Barnsley)、ドンカスター (Doncaster)、ロザーハム (Rotherham) の4市で大都市圏 (Metropolitan Area) (人口約133万人) を形成している。

(2) “大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会「“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」(平成21年3月)で用いられた分析方法に基づき、それを活用して、新しい統計資料を使用して行った。

大都市の規模及び中枢性を示すと思われる統計指標を、下記の通り、「Ⅰ 人口」、「Ⅱ 経済」、「Ⅲ 行政」、「Ⅳ 情報・文化」の4分野について収集し、各都市の統計指標を基に、規模指標と中枢性指標のそれぞれの平均偏差値を算出し、「大規模中枢型」「中枢型」「副都心型」「国土縮図型」の4類型に区分した。なお、類型はそれぞれ、「大規模中枢型」は、規模「大」、中枢性「中～大」、「中枢型」は、規模「中」、中枢性「中」、「副都心型」は、規模「中」、中枢性「小」、「国土縮図型」は規模「小」、中枢性「小～中」であるものを示している。

| 分野 | 規模指標 | 中枢性指標 |
|---------|--|---|
| Ⅰ 人口 | <ul style="list-style-type: none"> 人口 人口集中地区人口密度 人口集中地区対市域面積比率 | <ul style="list-style-type: none"> 昼夜間人口比率 対都道府県人口比率 |
| Ⅱ 経済 | <ul style="list-style-type: none"> 全産業事業所数 製造品出荷額等 年間商品販売額 | <ul style="list-style-type: none"> 上場企業本社数 銀行業事業所数 証券業・商品先物取引業事業所数 |
| Ⅲ 行政 | <ul style="list-style-type: none"> 地方公務員従業者数 基準財政需要額 歳出総額 | <ul style="list-style-type: none"> 国家公務員従業者数 管区地方支分部局等数 |
| Ⅳ 情報・文化 | <ul style="list-style-type: none"> 情報サービス業従業者数 映像・音声・文字情報制作業従業者数 学術・開発研究機関従業者数 広告業従業者数 | <ul style="list-style-type: none"> 放送業事業所数 専門サービス業事業所数 学術・開発研究機関事業所数 |

参考文献

- 加藤恵正「都市の経済戦略—City-Region Innovation 政策へ—」都市政策134号、23-34頁、2009年
 林宜嗣・21世紀政策研究所監修『地域再生戦略と道州制』日本評論社、2009年
 林宜嗣「地方財政と広域連携」都市問題研究第61巻第1号、19-32頁、2009年
 神戸都市問題研究所『都市政策 第141号』神戸都市問題研究所、2010年
 財団法人日本都市センター『基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書—転換期の広域行政・広域連携—』、2011

年3月

藻谷浩介『実測！ニッポンの地域力』日本経済新聞出版社，2007年

広井良典『創造的福祉社会―「成長」後の社会構想と人間・地域・価値』筑摩書房，2011年

守屋淳『現代の渋沢栄一たち（八） 池田 弘』青淵，公益財団法人渋沢栄一記念財団，2013年

アンドリュー・スティーブンス著 石見豊訳『英国の地方自治 歴史・制度・政策』芦書房，2011年

石見豊「イングランドにおけるシティ・リージョンの発展と課題」国士舘大学政経学部創設50周年記念論文集，2011年6月

武岡明子「イングランドにおける“準自治体”―パリッシュの機能と役割―」月刊自治研 vol.49No.575，42-51頁，2007年8月

山田光矢『パリッシューイングランドの地域自治組織（準自治体）の歴史と実態―』北樹出版，2004年

竹下謙『パリッシュにみる自治の機能～イギリス地方自治の基盤～』イマジン出版，2000年

アレン・J・スコット編著 坂本秀和訳『グローバル・シティ・リージョンズ グローバル都市地域への理論と政策』ダイヤモンド社，2004年

財団法人自治体国際化協会『英国の地方自治（概要版）―2011年改訂版―』財団法人自治体国際化協会，2011年

エリアマネジメント研究会『平成21年度 民・学・産との協働による政策研究報告書 エリアマネジメント』神戸都市問題研究所，2010年

新しい公共の都市政策的展開研究会『平成22年度 民・学・産との協働による政策研究報告書 エリアマネジメントの政策化』神戸都市問題研究所，2011年

平成20年度神戸市政策研究プロジェクトチーム『政策研究プロジェクトチーム報告書 大都市制度研究』神戸都市問題研究所，2009年

参考資料

堺市都市制度研究会「平成22年度報告書 堺市を核とした南大阪地域での基礎自治体間連携の推進に向けて」2011年3月

横浜市大都市自治研究会「横浜市大都市自治研究会第一次提言」2012年3月

“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会「“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」2009年3月

地方分権改革推進委員会「第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立」平成20年5月28日

賛助会員様専用ホームページの開設のお知らせ

日頃、「都市政策」をご愛読いただきありがとうございます。

2013年10月から賛助会員様向けサービス内容の充実・向上を目的として、賛助会員様限定の特典といたしまして、賛助会員様専用ホームページを開設いたします。

専用のIDとパスワードにより、弊研究所ホームページの中の「賛助会員様専用ホームページ」にログインしていただくことで、ホームページの内容を閲覧いただくことができるようになります。

賛助会員様専用ホームページの閲覧を希望される方は、下記アドレスまでお名前、登録用アドレスをお知らせください。よろしく願いいたします。

申込先 E-mail tmk15@abox3.so-net.ne.jp



都市政策セミナーの開催について

季刊「都市政策」の最新号の特集内容等について、分かりやすく解説するセミナーを開催します。

- ◆日 時 日程1 平成25年11月5日(火) 18:30～20:00
日程2 " 11月11日(月) 18:30～20:00
※日程1と日程2は同じ内容です。
- ◆場 所 神戸都市問題研究所会議室
(神戸市中央区浜辺通5-1-14 神戸商工貿易センタービル18階)
- ◆内 容 第1部 講演
テーマ 東日本大震災の復旧・復興期における被災自治体のマンパワー確保
講 師 神戸都市問題研究所常務理事兼研究部長 本荘 雄一
第2部 東日本大震災被災自治体職員との意見交換・交流等
- ◆対 象 ①当研究所賛助会員 ②季刊「都市政策」購読者 ◆参加費 無料

◆お問い合わせ

神戸都市問題研究所事務局(電話078-252-0984, Fax078-252-0877)までお問い合わせください。

※都合により日時・場所等を変更することがあります。



職員・議員・市民必携の政策情報誌

月刊『地方自治職員研修』

毎月15日発行、B5判122頁、定価800円（最寄りの書店より取り寄せできます）
直接送付・年間定期購読：8,880円（税・送料込み、前払い）

10月号《特集》職員とマナー／行政対象暴力に抗する！

9月号《特集》自治体のシチズンシップ

8月号《特集》超高齢社会のまちづくり

臨時増刊
最新・104号

『自治体職員が論じる自治判例』（仮）

判例の意義と自治体実務への影響を論究！

10月末発売 定価1,680円（税込み）

好評
発売中

『市民自治のこれまで・

これから』今井照・編著

定価2,625円（税込み）

公職研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

<http://www.koshokuken.co.jp>

tel.03-3230-3701 / fax.03-3230-1170 / e-mail:hello@koshokuken.co.jp



公益財団法人神戸都市問題研究所 賛助会員の募集

公益財団法人都市問題研究所では、当研究所の設立趣旨や研究活動にご賛同いただける賛助会員（個人・法人）を広く募集しております。

賛助会員の皆様には、当研究所の機関誌やイベントのご案内、最新の研究活動に関する情報などを逐次ご提供させていただいております。

◆賛助会員の特典

- ・季刊「都市政策」（年4回発行）の贈呈
- ・施設見学会へのご招待
- ・メールマガジンの月次配信
- ・賛助会員専用ホームページ
- ・賛助会員専用新刊図書・雑誌ライブラリー
- ・都市政策セミナーへの参加

◆年会費

- ・個人会員：一口 5,000円（一口以上） 法人会員：一口 50,000円（一口以上）

◆お問い合わせ

神戸都市問題研究所事務局（電話078-252-0984、Fax078-252-0877）までお問い合わせください。

※入会は随時受け付けております。

編 集 後 記

- ◎未曾有の被害をもたらした東日本大震災から2年半が経過しました。被災地の一日も早い復興を願うとともに、発災からこれまでの過程で学んだ教訓を、近い将来に発生が予測される大規模災害への備えに活かさねばならないと思います。
- ◎その教訓の一つに、各自治体において、他都市からの応援職員などのマンパワーを有効に活用することが重要であり、そのためには事前の調整や準備が必要であるというものがあります。
- ◎本号が、全国の自治体職員や関係者に、大規模災害における自治体間の連携の仕組みと、それによるマンパワーの活用策について考えるための一助となることを期待します。
- ◎次号は、「スマート都市づくりの課題と展望」（仮題）を特集します。ご期待ください。

[問い合わせ先]

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1-14 神戸商工貿易センタービル18F FAX 078-252-0877
神戸都市問題研究所内 季刊「都市政策」編集部宛

次号154号予告（2014年1月1日発行予定）

— 特集 スマート都市づくりの課題と展望 —

| | |
|--------------------------------|-------|
| スマート都市と都市計画 | 安田 丑作 |
| 未利用エネルギーの活用について | 中尾 正喜 |
| 都市における効率的なエネルギー利用の事例について | 佐藤 信孝 |
| 神戸市のスマート都市とエネルギーの有効活用の取り組みについて | 西 修 |

<タイトルについては変更になる場合があります>

■ご寄附のお願い

公益財団法人神戸都市問題研究所では、公益目的事業として調査研究活動を行っており、活動にご賛同いただける方（個人・法人）から広く寄附を募っております。詳しくは弊研究所事務局（電話078-252-0984）までお問い合わせください。

季 刊 都 市 政 策

第153号

印 刷 平成25年9月20日 発 行 平成25年10月1日
発行所 公益財団法人神戸都市問題研究所 発行人 新野 幸次郎
☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号（神戸商工貿易センタービル18F）
電話（078）252-0984
発売元 みるめ書房（田中印刷出版株式会社内）
☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4
電話（078）871-0551
印 刷 田中印刷出版株式会社

* 落丁・乱丁本はお取替えます。

都市政策バックナンバー

- 第126号 特集 デザインを生かしたまちづくり 2007年1月1日発行
- 第127号 特集 ソーシャルキャピタルと地域づくり 2007年4月1日発行
- 第128号 特集 神戸医療産業都市構想 2007年7月1日発行
- 第129号 特集 神戸開港140年 2007年10月1日発行
- 第130号 特集 少子高齢社会における受益と負担の関係 2008年1月1日発行
- 第131号 特集 景観行政の変遷と意義 2008年4月1日発行
- 第132号 特集 ソーシャル・インクルージョン手法による地域の再生 2008年7月1日発行
- 第133号 特集 文化創生都市づくりとビエンナーレ 2008年10月1日発行
- 第134号 特集 これからの神戸づくりの論点 2009年1月1日発行
- 第135号 特集 大都市制度 2009年4月1日発行
- 第136号 特集 都市の就業戦略 2009年7月1日発行
- 第137号 特集 環境共生都市づくり 2009年10月1日発行
- 第138号 特集 阪神・淡路大震災の教訓は危機管理にどのように生かされているか 2010年1月1日発行
- 第139号 特集 分譲マンション再建・管理をめぐる諸問題 2010年4月1日発行
- 第140号 特集 神戸市(新長田地区)中心市街地の活性化について 2010年7月1日発行
- 第141号 特集 大都市に期待される役割について 2010年10月1日発行
- 第142号 特集 都市資源としての六甲山 2011年1月1日発行
- 第143号 特集 第5次神戸市基本計画 新たな神戸づくり 2011年4月1日発行
- 第144号 特集 自治体における科学・技術の活用 2011年7月1日発行
- 第145号 特集 東日本大震災への神戸市の緊急・復旧対応支援 2011年10月1日発行
- 第146号 特集 東日本大震災からの復興の推進に向けて 2012年1月1日発行
- 第147号 特集 神戸市まちづくり条例30年 2012年4月1日発行
- 第148号 特集 産業振興におけるスーパーコンピュータの活用 2012年7月1日発行
- 第149号 特集 協働と参画による六甲山を生かした神戸づくり 2012年10月1日発行
- 第150号 特集 都市戦略としてのアジアにおける都市間交流の展開 2013年1月1日発行
- 第151号 特集 東日本大震災を教訓とした受援力強化に向けた新たな取り組み 2013年4月1日発行
- 第152号 特集 行財政改革に向けた神戸市の外郭団体の再編 2013年7月1日発行

ISBN978-4-901324-32-8
C3331 ¥619E



9784901324328

定価650円(本体619円)

みるめ書房



1923331006192



発売元

みるめ書房

神戸市灘区岩屋中町3-1-4

☎078-871-0551