

# 市政 3

2021 March

CITY GOVERNMENT

vol.70

■とっておき！美しい都市の景観 ..... 3  
「野良時計」安芸市（高知県）

■市長座談会 ..... 6

市民と進める、本に親しむ地域づくり

座談会出席市長 ●八戸市長・小林 眞／三郷市長・木津雅晟

伊万里市長・深浦弘信／大村市長・園田裕史

司会・コーディネーター ●筑波大学准教授・藤井さやか

■市政ルポ 岡谷市（長野県） ..... 12

超精密機械工業都市とシルクの都との融合

岡谷市長 ●今井竜五

■マイ・プライベート・タイム ..... 18

小さくともキラリと光るまち

摂津市長 ●森山一正

■わが市を語る ..... 20

◆ひと笑顔あふれ輝く未来につながる 健幸都市

上田市長 ●土屋陽一

◆住宅都市からの転換

働きながら暮らせるまちを目指して

逗子市長 ●桐ヶ谷 寛

◆「地域とつくる多様な暮らしを選べる生活都市」

の実現に向けて

江南市長 ●澤田和延

◆人が輝き自然と生きる共感・共創のまち／宿毛

（まち、ひと、未来のために）

宿毛市長 ●中平富宏

■これぞ！食のイチオシ 岩国市（山口県） ..... 28

■視点 ..... 30

地域人口の急減に対処するための新たな組合づくりについて  
（特定地域づくり事業協同組合制度）

総務省自治行政局地域力創造グループ地域振興室



## 市政ルポ

岡谷市（長野県）

イルフ精神で目指す  
近未来のまちづくり

岡谷市長 ●今井竜五

**特集**

**東日本大震災から10年―被災地の今とこれから**

「特別インタビュー」東日本大震災から10年を迎えて…………… 34  
全国市長会会長 相馬市長 ● 立谷秀清

「寄稿1」東日本大震災復興政策の成果と教訓…………… 38  
元復興庁事務次官 ● 岡本全勝

「寄稿2」震災からの復興の先、市民とともに創る未来・大船渡…………… 41  
大船渡市長 ● 戸田公明

「寄稿3」復興のその先へ…………… 44  
気仙沼市長 ● 菅原 茂

「寄稿4」前例のない複合災害「震災前にも増して」…………… 47  
いわき市長 ● 清水敏男

**動き**

■世界の動き／豪華な「プーチン宮殿」を暴露、反政府機運高揚―ロシア…………… 50  
拓殖大学海外事情研究所教授 ● 名越健郎

■経済の動き／バイデン政権でも減らない米貿易赤字…………… 52  
日本経済新聞社編集委員 ● 滝田洋一

■自治の動き／数ではない若者一人の力―夢見る心を地域貢献に…………… 54  
帝京大学教授(法学博士)・パーミンガム大学名誉フェロー ● 内貴 滋

■都市のリスクマネジメント…………… 56  
東日本大震災10年を機に福祉と防災の連結を 跡見学園女子大学教授 ● 鍵屋 一

■時代を駆け抜けた偉人たち…………… 58  
南海の徳人 濱口梧陵<sup>⑫</sup> 人の本分 作家 ● 出久根達郎

■法令相談室から…………… 60  
在宅勤務について 全国市長会顧問弁護士 ● 石津廣司

■全国市長会の動き…………… 63

■編集後記…………… 64

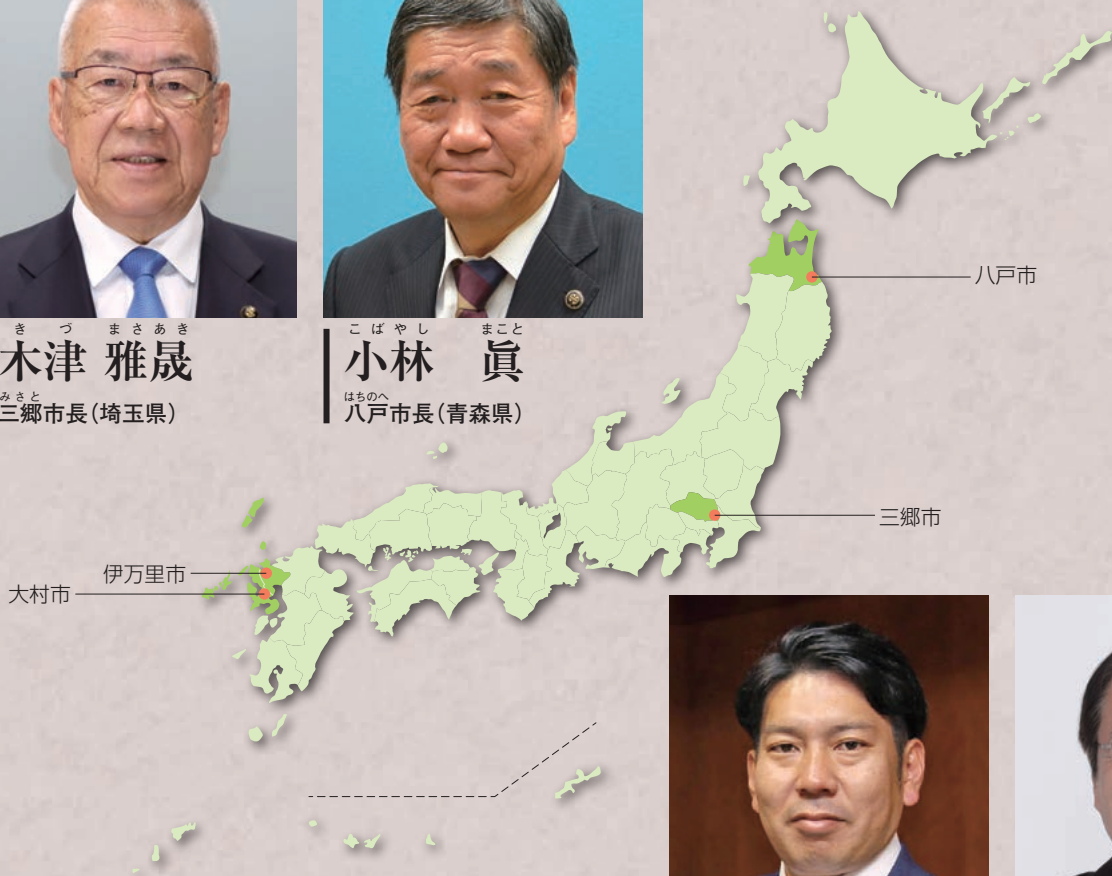
# 市民と進める 本に親しむ地域づくり



きつ まさあき  
**木津 雅晟**  
みさと  
三郷市長(埼玉県)



こばやし まこと  
**小林 眞**  
はちのへ  
八戸市長(青森県)



八戸市

三郷市

伊万里市

大村市

司会・コーディネーター

ふじい  
**藤井 さやか**  
筑波大学准教授



そのだ ひろし  
**園田 裕史**  
おおむら  
大村市長(長崎県)



ふかうら ひろのぶ  
**深浦 弘信**  
いまり  
伊万里市長(佐賀県)

新型コロナウイルスの感染拡大に伴い、外出を控える中で、読書の魅力を再認識した人たちも増えていきます。読書が持つ価値を重視し、各種資料の収集、貸し出しなどを行う公立図書館を中心に、市民が本に親しめる環境づくりに力を入れる自治体も少なくありません。また、インターネット通販の普及などに伴い、全国的に書店数が減少する中、本に関する公共サービスを提供する観点から、あえて「公営書店」を整備するなど、独自の取り組みを進める自治体も出てきています。

WEB会議形式の今回の座談会は、本に親しむ地域づくりに力を入れる小林・八戸市長、木津・三郷市長、深浦・伊万里市長、園田・大村市長にお集まりいただき、取り組みの概要と読書活動を普及させるためのポイント、施策を進める上での協働の在り方、まちづくりへの波及効果などについて幅広くお話しいただきました。

(本文中の役職名・敬称は一部省略しています)

## 市民の読書機会を地域でつくる

**藤井** コロナ禍の影響でテレワークが急速に普及するなど、オンライン化が一段と進展していますが、学びの手段としての本の位置付けは、今後も変わらないと思います。読書は言葉や知識を学び、豊かな人間性や感性を磨くために欠かせない、最も基本的な行為だからです。

それでは、各都市が進める本に親しむ地域づ

民間書店の淘汰が進む中、「本との偶然の出会い」を市民に提供したいと、八戸ブックセンターを開設しました。



小林 眞  
八戸市長(青森県)

くりの内容について、お聞かせください。

**小林** 八戸市は元来、文化活動が盛んなまちで、私が市長に就任してからも、「アートのまちづくり」を中心に、さまざまな文化事業を進めてきました。さらに、平成26年からは、幅広い世代の市民が本に親しめる環境整備に向けて、「本のまち八戸」の取り組みを推進しています。

これまで、生後3カ月の乳児とその保護者を対象に絵本の読み聞かせなどを行う「ブックスタート事業」、全小学生に市内書店で利用できるブッククーポンを配布し、自ら本を選び購入する体験を促す「マイブック推進事業」、さらには市内の小中学校に学校司書を派遣する「学校図書館支援事業」を実施してきました。

加えて、平成28年には、「本のまち八戸」を推進する拠点として、「八戸ブックセンター」を開設しました。インターネット通販の普及などにより、民間書店の淘汰が進む中、「本との偶然の出会い」を市民に提供したいとの思いから、本の販売機能も持たせた公共施設です。

一般書店では取り扱うのが難しい、需要は大きくないものの、良質な本を中心に陳列販売している他、館内でじっくりと閲覧することも可能です。なお、開設に当たっては、地元書店が有限責任事業組合を設立し、その組合が販売・仕入れ業務を受託する仕組みにするなど、民業圧迫にならない工夫もしています。

**木津** 三郷市は平成25年、市議会の議決を経て「日本一の読書のまち」を宣言しました。その後、乳幼児から高齢者まで、全ての市民を対象とする「日本一の読書のまち三郷推進計画」を策定し、ノンフィクション作家の柳田邦男先生に応援団長として施策への助言やイベント出演な

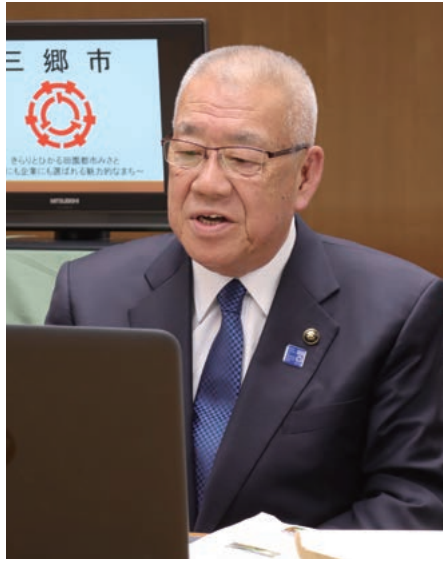
どさまざまなご支援をいただきながら、市民が読書に親しむ機会の充実、人と本をつなぐネットワークづくりを積極的に進めてきました。

市民に身近な読書拠点として、市立図書館や公共施設に併設された図書室、予約図書受け取りカウンターを含め、市内どこからでも1.5km以内にアクセスできる拠点を8カ所設けています。また、各図書館では各種ワークショップや講演会、講座などを開催している他、平成30年には電子図書館も導入しました。さらに、文字を読むのが困難な方のために、館内にはバリアフリーコーナーとして、音声読み上げ機能を備えたパソコンも設置しています。緊急事態宣言により、施設の利用制限を行っていますが、予



本の販売機能も持たせた公共施設「八戸ブックセンター」(八戸市)

「日本一の読書のまち」宣言を  
行い、読書に親しむ機会の充実、  
人と本をつなぐネットワークづくりを  
推進してきました。



木津 雅晟  
三郷市長(埼玉県)

約図書の貸し出しサービスを継続するなど、読書機会の充実に努めています。

他にも、読書で得た感動を絵と文章で表現し、家族へ伝える「全国家読ゆうびんコンクール」では、毎年全国各地から多くの応募をいただいている他、本市が東京オリンピック・パラリンピックのホストタウンとして交流を続けているギリ

シャ共和国とも「読書ゆうびん」を通じた学生間の交流に取り組んでいます。この他にも、子ども読書活動のリーダー育成に向けた子ども司書養成講座も行っています。

**深浦** 伊万里市民図書館は昨年、開館25周年を迎えました。市が設立した公立図書館は、おおもむね「市立」図書館と呼ばれますが、伊万里市ではあえて「市民」図書館という名称にしています。図書館の設立前から、ボランティア団体「図書館づくりをすすめる会」が伊万里市と協働して、市民参加型の図書館づくりを模索する中で掲げた、新たな図書館の理念「伊万里をつくり市民とともにそだつ市民の図書館」を、図書館の名称にも生かしているのです。

新図書館の開館とともに、「図書館づくりをすすめる会」は解散し、新たに「図書館フレンズいまり」が立ち上げられました。現在、約360名の会員の皆さんが、図書館のパートナーとして、イベントの企画運営、書庫の整理、会報誌の発行など、さまざまな活動に従事しています。およそ四半世紀に及ぶ市民図書館の歴史は、「図書館フレンズいまり」抜きには語れない、というのが正直なところですね。図書館開館から5周年、20周年に作られた記念誌に目を通して、図書館の歩みとともに、「図書館づくりをすすめる会」や「図書館フレンズいまり」の活動が詳しく紹介されています。それだけ、図書館運営にボランティア団体が果たしてきた役割が大きいことを表しています。多くの市民の協力の下で、市民図書館が運営されていることは、大変心強い限りです。

**園田** 令和元年10月、長崎県立・大村市立一体型の新しい図書館「ミライオン図書館」が市内に



「らんどせるブックよもよも」事業で本をプレゼントされた子どもたち(三郷市)

開設されました。都道府県と市町村が共同運営する図書館としては全国で2例目、県庁所在地以外では日本初となる施設で、大村市歴史資料館も併設しています。蔵書数は現在、125万8000冊ですが、収蔵能力は202万冊で、九州最大級の規模になります。

この新しい図書館の運営に関して、私としては三つの柱を設けています。一つ目は、「市民と創る図書館運営」です。開設前から「伊万里市民図書館」に何度も視察をさせていただき、市民とともに創る図書館を目指しています。

二つ目は「多くの人に興味を持っていただく運営」です。これまで図書館に足が向かなかった人にもぜひ訪れていただきたいと、利用者の



およそ四半世紀に及ぶ  
市民図書館の歴史は、  
図書館ボランティア  
「図書館フレンズいまり」  
抜きには語れません。

深浦 弘信  
伊万里市長(佐賀県)

興味・関心を引き寄せる仕掛けづくりに力を入れていきます。  
三つ目は、「新たな図書館の在り方を生かした運営」です。もちろん図書館ですから、「知の拠点」という大切な使命がありますが、医療や福祉、介護、経済、さらには都市計画といった分野まで、地域づくりに関わるあらゆる物事が、この図書館から生み出され、発信される、そんな情報発信基地としての役割も果たしていきたいと考えています。

### 本に親しむ市民を増やすための具体策

**藤井** では次に、市民へ読書活動を普及させるために、各都市ではどのような具体的な施策を進めていらっしゃるのか、さらに踏み込んでご紹介いただきたいと思います。

**木津** 三郷市では、乳幼児の段階から本に親しむ環境を整えようと、さまざまな事業を進めています。その一つが、4カ月児健康診査の際に行う「ブックスタート」です。図書館職員が保健師やボランティアと連携し、保護者と赤ちゃんに絵本の読み聞かせを行い、絵本をプレゼントしている他、小学校1年生に、12冊のリストから1冊を選んでもらい、プレゼントする「らんどせるブックよもよも」事業も行っています。

加えて、昨年からステーションワゴン型公用車に市のキャラクターをラッピングした「ふれあいブックワゴン」事業も始めました。司書が選んだ本を載せたワゴンが、保育所や幼稚園、老人福祉センターなどを訪れ、本の貸し出し、お話し会などを行っており、応援団長の柳田邦男先生からもPRなどに後押しをいただいています。

**園田** 大村市でも、乳児に絵本をプレゼントする「ふるさとこのころをはぐくむ絵本事業」を実施しています。プレゼントするのはブックスタート絵本と「ふるさと大村」をテーマに、市民と協働で作成した大村市オリジナル絵本です。他にも、21の全小中学校に学校司書を配置したことにより、学校図書室の貸出冊数が急増するなど、大きな成果が出ています。図書館では、絵本の人気キャラクターを館内で探すイベントを開催し、多くの子どもたちが来館するきっかけとなりました。



昨年、開館25周年を迎えた「伊万里市民図書館」(伊万里市)

**深浦** 伊万里市でも、生後3カ月の乳児に、絵本をプレゼントする「ブックスタート」を実施している他、保育園・幼稚園、小学校、中学校、特別支援、公民館など、74もの地点に、移動図書館(自動車図書館「ぶっくん」)で月に1回ほど巡回する取り組みも進めています。さらに、小中学校で朝の読書活動を推進するとともに、家庭での「家読」も推進。このように、学校や保育園、家庭など、さまざまなセクターとのつながりを確保しながら、市民が図書に親しむ環境づくりを進めています。

**小林** 八戸市でも、市立図書館と連携しながら、「ブックスタート事業」などの取り組みに力を入れてきた一方で「八戸ブックセンター」にお

司書や学芸員とは異なる視点による市民の皆さんの声をヒントに新たな図書館の在り方を模索していきたいです。



園田 裕史  
大村市長(長崎県)

いても市民の読書機会の充実に取り組んでいます。「市営書店」とよく言われますが、センターの役割は先ほど紹介したような「本の販売」だけではありません。読書会を行う「読書会ルーム」、本にまつわる展示を行う「ギャラリート」、執筆専用の部屋「カンヅメブース」なども設置している他、ゲストを招いてのトークイベントやワークショップなども随時開催しています。本に関する人材育成もセンターの役割の一つ

です。読書会ルームを利用して、合同歌会を実施した高校生たちが「全国高校生短歌大会(短歌甲子園)」で優勝・準優勝を果たしたり、日ごろからセンターを利用して市民が文学賞を受賞したりするなど、成果も上がっています。

### 市民や他セクターとの連携・協働

**藤井** 各都市とも、図書館やブックセンターを中心に、さまざまな施策を展開されていますが、市民協働の在り方も含めて、運営面で工夫されている点もお話してください。

**園田** 大村市でも、旧市立図書館時代から継続して、ボランティアの協力の下、おはなし会やミニコンサートなどを実施している他、図書ボランティア養成の取り組みも進めています。また、毎月テーマを決めて館内装飾もしていただいています。今、館内には、今年の干支<sup>えと</sup>にちなんで、牛の人形やモビールなどが飾られ、来館された方が楽しめます。

**深浦** 全国的に図書館業務の外部委託が増えています。伊万里市民図書館は、「図書館フレンドズいまり」との協働を基盤としながら、あくまでも直営にこだわっています。

市民図書館は、ボランティア団体とは役割や業務内容が異なりますので、一定の距離感を保ちつつも、「図書館フレンドズいまり」が活動の理念として掲げる「協力と提言」を日々受けながら、より良い図書館運営に努めています。

**木津** 三郷市では図書館ボランティアだけでなく、市民の皆さんにも、市の読書活動に参画いただいています。代表的なものとして挙げられるのが、病院や自動車販売店などで本の貸し出しなどを行う「ふれあい文庫」の取り組みです。



長崎県立・大村市立一体型の新図書館「ミライon図書館」のエントランス(大村市)

この事業は市民からの寄贈本も活用させていただき、多くの市民の協力のおかげで、その拠点は7カ所に増えました。

また、令和元年に青年会議所と協力して実施した、参加者が本を持ち寄って交換するイベント「ブックエクステンジ」に参加しましたが、多くの市民に会場いただき、「1時間にブックエクステンジを行った最多人数」(539人)として、ギネス世界記録を達成するなど、大いに話題となりました。

**小林** 八戸市でも、本の読み聞かせなど、図書館やブックセンターの各種事業において、多くの市民に協力いただいています。それだけではなくありません。市内の飲食店や寺院などでも、

独自の本棚を設置している他、市内に立地する大手製紙会社も工場見学やブックセンターの企画展を通して、「紙が本になるまでの過程」を市内の方々に伝えてくれています。このように、さまざまな主体が、「本のまち八戸」の取り組みを後押ししています。

### 図書館・ブックセンターを地域活性化に生かす

**藤井** 図書館やブックセンターはまちの顔であり、人と人との出会いの場でもあります。図書館・ブックセンターがまちづくりや地域活性化に果たす役割、さらには今後の展望などについてお話しただければと思います。

**小林** 八戸ブックセンターの方針の一つは、「本で『まち』を盛り上げる」こと。具体的に言えば、中心市街地の活性化です。ブックセンターも中心市街地に立地していますが、その隣には、平成30年に設置した屋根付き広場「八戸まちなか広場マチニワ」があります。さらに、その向かいには、平成23年に開設した、市民活動の拠点施設「八戸ポータルミュージアムはっち」が立地しています。加えて、本年秋ごろに、新しい



藤井 さやか  
筑波大学准教授

市立美術館も開館予定です。このように、中心市街地に集客力のある市の文化施設を整備することで、まちのにぎわいが創出されています。

**園田** 「ミライの図書館」は、地域の商店街に隣接しています。こうした環境を生かして、地域自体を盛り上げる施策も展開したいと考えています。例えば、子どもたちが図書館でお金や経済の仕組みを学び、商店街に出て、地域の人と触れ合いながら、物品の販売体験をする。このように、図書館と地域が連携し、子どもたちの学びにもつながられるような施策にも積極的にチャレンジしたいですね。

さらに、従来とは異なる図書館の可能性を見出すためにも、市民から具体的な提案をいただきたいと思っています。司書や学芸員とは異なる視点による市民の皆さんの声をヒントに新たな図書館の在り方を模索していきたいです。

**木津** 高齢化が一段と進む中で、高齢者の外出機会をつくることは、今後のまちづくりにおいて、大きな課題です。その意味でも、市内各地に読書の拠点をづくり、市民が本に触れ合う機会を創出してきた本市の取り組みは、高齢者の生きがいづくりとして、意義が大きいと考えています。

また、充実した図書環境は、まちの魅力を高める上で欠かせない要素です。つくばエクスプレスが開業した平成17年以降、本市の人口は大幅に増えましたが、これからも人口増を実現するためにも、日本一の読書のまちの施策を継続したいと考えています。

**深浦** 図書館には図書館独自の機能がありますし、果たすべき役割もあります。多くの人に図書館を訪れたいと思ってもらえるようなイベント

トや施策を、図書館自らが実施することで、結果として、まちのにぎわい創出につなげることができればと考えています。

私は職員時代から市役所や地域の情報化に取り組んできましたが、情報化が進んでも紙の本の重要性が薄れることはないと考えています。GIGAスクール構想の実現に向けた取り組みが進められていますが、読み書きそろばんといった、最も基本的なリテラシーが備わってこそ、デジタル機器は力を発揮します。これからも市民図書館を中心に、子どもたちはもとより、市民の読書環境の充実に努めていきたいですね。

**藤井** 幅広い年齢層の市民が本に親しめるよう、各都市で多様な仕掛けが講じられていることがよく分かりました。インターネットでさまざまなことが調べられるようになり



ましたが、実際に紙に触れて、五感を使って考えたり、理解を深めたりできるところが、本の良さだと思います。今後、市民と力を合わせながら、誰もが本に親しめる環境づくりを進めていただきたいと思っています。本日はありがとうございました。

(令和3年1月12日、WEB会議形式にて開催)  
本コーナーは隔月掲載となります。次回は5月号に掲載予定です。



# 超精密機械工業都市とシルクの都との融合 イルフ精神で目指す近未来のまちづくり

## 村から市に移行した糸都・岡谷

令和3年で市制施行85年の節目を迎える長野県岡谷市は、国内に11例しかない「村から直接（町制を経ずに）市制に移行」した都市の一つだ。岡谷市が諏訪郡平野村から市へ移行したのは昭和11（1936）年4月のこと。それ以前に「村から直接市制に移行」しているのは、長崎県佐世保市（明治35／1902年）と山梨県宇部市（大正10／1921年）の2例しかなかった。また長野県内では、岡谷市の市制施行は長野市・松本市・上田市に次いで4番目に実施されているが、町制を経っていない市制施行の事例は岡谷市のみだ。

佐世保市が佐世保村から市へ移行した最大の要因は、明治19年に旧海軍鎮守府が設置されたことによる急激な人口増だった。宇部村から移行した宇部市の場合も、炭鉱都市としての急激な人口増が要因だった。それに対し

平野村（岡谷市）では、人口のピーク（約7万7000人）が市制施行以前の昭和5（1930）年に記録され、市制施行時には6万人を切っていた。ではなぜ、人口が急減し始めていた平野村に、村からの市制移行が認められたのだろうか。

実はそこにこそ、軍港都市や炭鉱都市として、重要な位置付けをされていた佐世保市や宇部市にも劣らない、当時の岡谷市が置かれた「日本における重要な位置付け」がうかがえる。

「明治・大正・昭和初期を通じて、平野村すなわち岡谷市は、日本における殖産興業および輸出産業のけん引役だった製糸業（生糸）の代表的生産地『諏訪地方』において、まさに糸都いとというべき中心的存在でした。市制施行当時の岡谷市は面積が現在（85・10㎢）の半分以下（39・39㎢）で、人口は現在（約4万8000人）より多い約6万人。ピーク時より減ってはいましたが、日本一人口の多い村でした。平野

いまいりゆうご  
今井竜五  
岡谷市長

村には数多くの製糸工場があり、各地から来た工女さんがたくさん住み込みで働いていたのです。

平野村で洋式機械製糸が始まったのは、洋式製糸業のモデルとして群馬県富岡市に官営富岡製糸場が設置された明治5（1872）年から3年後、明治8年のことでした。諏訪湖畔の寒村に過ぎなかった平野村のそれからの成長は凄まじく、大正時代には全国の生糸生産量のおよそ20%が平野村でつく





毎年8月に開催され、市民の血を沸かせる岡谷太鼓まつり

られ、平野村を中心とする諏訪地方の生糸輸出量は世界一といわれた時期もあります。人口も付随して急増し、第1回国勢調査が行われた大正9(1920)年には平野村の人口(約6万4000人)は松本市に次ぐ県内第2位、岡谷市より先に市制施行していた長野市や上田市より多かったほどです。そんな平野村が市制施行直前の6年間で2割以上も人口を減らしたのは、主に昭和4(1929)年から始まった世界大恐慌の影響による不況



諏訪湖釜口水門から流れ出る水流が大河・天竜川の源流

や、アジアの不穏な国際情勢などを背景に、日本の生糸の最大の受け入れ先だったアメリカへの輸出が、ほぼ断たれてしまったことに要因があります。また、大正から昭和初期に普及し始めた人絹(レーヨン)の登場も、脅威の一つでした。そうした状況の下、日本の製糸工場の多くが、休業や倒産に追い込まれていきます。特に養蚕・製糸共に全国シェアのトップを長年占めていた長野県、中でも製糸業の中心的役割を果たしていた平野村への打撃は大きく、平野村の人口は急減していきました。そのような状況に直面し、村政の行き詰まりの打開を図ろうとした先人たちは、昭和8(1933)年から『人心一新』を目的に、製糸業だけのまちらから多角的工業都市への脱却を図ります。



人口が急減していても平野村が岡谷市に移行できた背景には、明治維新以来、国是の殖

### 糸都から多角的工業都市への転身

同時に市制施行、それが難しければ町制への移行を目指して可能性を探り始め、昭和10年11月に内務大臣に上申書を提出します。その結果、翌昭和11年3月に内務大臣からの許可が下り、4月1日に念願がかない、市制施行を迎えることができました(今井市長) 平野村から岡谷市へ、糸都から多角的工業都市への大転換の背景を、今井竜五岡谷市長(4期目)は淡々と語る。祖父である今井梧楼氏(明治25年〜昭和19年)は、平野村存亡の危機に先人たちの中心となって、市制施行を力強く推進した当時の平野村村長であり、岡谷市初代市長(3期目の半ばで病没)となる方でもあった。



日本女性のサイズに合わせ開発された諏訪式繰糸機



現代の繰糸作業の様子(岡谷蚕糸博物館)



市民協働で始まった「オール岡谷産シルクのまちづくり」(岡谷絹工房)

産興業に貢献し続けた平野村への国からの高い評価、多角的工業都市化への期待も含まれていたことは想像に難くない。糸都から多角的工業都市への転身計画は、製糸業発展の過程で培われた平野村(岡谷市)の工業技術力と、多数の製糸工場の建物・設備などのインフラ、製糸業以来の工女たちの勤勉な労働力を基盤とするもので、実際、この転身は大成功を収める。

「特に昭和14(1939)年に勃発した第二次世界大戦を契機に、国内の精密機械メーカー(現在のセイコーエプソンやオリンパスなど)が空襲を免れるため、諏訪湖周辺に続々と疎開してきてくれたことが、多角的工業都市化を推進する際の追い風となりました。そうした大企業が地元の企業、町工場な

どに技術指導をしてくれたことが、飛躍への大きな力になったわけです。同時にそれが実現できたのは、精密機械メーカーが求める良質な労働力や、メーカーと連携して部品などをつくる技術的な基盤が、製糸業の歴史を通じて、岡谷市と諏訪地方にはエリアとして用意されていたからこそといえます。

また、特にカメラや時計など精密機械の企業や工場が多く集積していったことから、岡谷をはじめとする諏訪地方はやがて《東洋のスイス》と呼ばれるようにもなります(今井市長)

岡谷市と諏訪地方の工業技術力の基盤が、製糸業の中心地へ成長していく過程で培われた背景には、製糸機械が当初はフランス製など、高価な外国製のものしかなく、国産化を

図ることが生産地として急務だったという事情もある。さらに、輸入機械は日本人の体格には合わないものが多く、日本人に適した規格の機械を創意工夫せざるを得ない状況にあったことも、逆に奏功したといえるだろう。

その《創意工夫》のシンボルの一つは、岡谷蚕糸博物館に展示されている《諏訪式繰糸機(日本機械学会認定機械遺産)》だ。繰糸機は蚕の繭を煮て生糸を取り出し、繰糸するまでを一人の工女が行うためのシステムを持つ機械だが、諏訪式繰糸機は鍋を金属でなく地元産(旧高遠町・辰野町)の陶器製に、フレームを金属から木製に換えただけでなく、全体の規格が小柄な日本女性に合うように工夫されている。

平成26年に世界文化遺産に登録された富岡製糸場が立地する群馬県富岡市と岡谷市は、官営富岡製糸場が誕生してちょうど100年後の昭和47(1972)年に姉妹都市提携を締結している。官営工場(モデル工場)として常に最新鋭の外国の製糸技術を、機械とともに導入し続けた富岡製糸場が立地する富岡市と、富岡製糸場を模範としつつ、独自の工夫を凝らした機械を次々に作り、世界一の生糸の輸出量を誇るようになつた岡谷市。維新後の日本の殖産興業を車の両輪となつてけん引した両市が、姉妹都市として親しく交流し、令和4年には締結から50年の節目を迎えるという事実はとても興味深く、心温まる歴史の一コマという感がある。

### 次世代育成を目指す 小型ロケットプロジェクト

官民協働で製糸業のまちから多角的工業都市への転身に成功した《ものづくりのまち・岡谷》は、常に時代の要請に応えながら高度経済成長時代などを経て発展していき、80年代ごろからは、持ち前の光学・精密・機械などの多彩な技術を基にした、超精密微細加工技術による部品や製品の供給基地としての地歩を固めていく。

「現在では切削、研削、研磨、プレス、板金、鍛造、熱処理、メッキ、塗装など、製造業の基盤である多様な高度技術を保有する企業が多く立地しており、超精密微細加工が特徴の工業集積地として、《メイドイン岡谷》の部品や製品を国内外に供給しています。

岡谷市の製造業は比較的小規模な事業者が多数を占めていますが、粗付加価値率が県内19市のトップを維持するなど、高付加価値製品を生み出す強みを持っています。

さらに、最近では培ってきた高度な技術をより進化させ、従来手掛けてきた自動車や省力化機械はもちろん、健康・医療・ヘルスケア機器、航空・宇宙、環境・エネルギーなど、今後の成長が見込まれる産業分野への参入にも力を入れております（今井市長）

具体例を挙げれば、医療分野では人体に用いる医療機器部品の塗装や、医療現場で用い

る補助器具の製造などの供給が増えているという。また、電気自動車に搭載されるリチウムイオン電池の外装部品などは、世界的な電気自動車メーカーに採用されており、スマートフォンやタブレット、ゲーム機などの次世代通信端末機の関連部品も多くの企業が供給している。

岡谷市では県とも連携しつつ、そうした市内企業への営業面の後押しやマッチング支援、技術支援などの他、次世代の育成支援や人材確保に向けた取り組みも多彩に実践している。

「次世代育成の一つの事例としては、平成15（2003）年から始めた《ものづくりフェア》の開催があります。毎回、市内外から延べ5000人以上の子どもたちや学生、ご家族の皆さんなどにも来場していただいております。そして実際、過去の《ものづくりフェア》に参加

した学生や子どもたちの中から、学校を卒業後に市内企業に就職し、第一線の技術者として活躍している例も少なくありません（今井市長）



数多くの子どもたちが毎年参加する「ものづくりフェア」



岡谷での起業を目指す若者たちが対象の創業スクールも好評

次世代育成を目指す「夢のある取り組み」としては《SUWA小型ロケットプロジェクト》が挙げられる。平成27年度開始の取り組みで、同年度から令和元年度までは地方創生関係交付金を活用した「諏訪圏6市町村（岡谷市・諏訪市・茅野市・下諏訪町・富士見町・原村）による《SUWAブランド創造事業》の一環として実施された。具体的には「小型ロケット製作を通じたものづくり技術の高度化と人材育成」を行うもので、信州大学に事業委託している。

同プロジェクトは令和2年度以降、内閣府の地方創生推進交付金を活用し、諏訪圏の5市町村（岡谷市・諏訪市・茅野市・下諏訪町・



SUWAブランド発信のシンボル(SUWA小型ロケットプロジェクト)

原村)との連携による「モノづくり集積地SUWAのヒトづくりプロジェクト」へと発展。従来の取り組みに加えて、「若年層からのものづくり人材の育成」などをテーマに、信州大学や地元企業の協力の下に、圏域の小中学校でロケットに関する勉強やモデルロケットの打ち上げ体験を行う「SUWA小型ロケットプロジェクトワークショップ」を実施している。また、技術系の学生や企業の若手技術者との交流を通じた「ロボットキット」の開発および、それを活用した各種子ども向け体験イベントなどの計画も今後は実施していくという。



子どもたちの工業技術への関心を高める「モデルロケット打ち上げ体験」

## イルフ精神あふれる シルク岡谷復活計画

製糸業の勃興以来、現在に至るまで一貫して、モノづくりのまちとして歩んできた岡谷市だが、再三触れているように製糸業が盛んな時代には数多くの工女たちがいた。平野村の人口が約7万7000人でピークを迎えた頃、そのうちの約3万5000人が製糸工場に働く工女たちだったとされる。また、多くは10代だったため、休日ともなると若い女性たちが、大げさでなく市内の商店街を埋め尽くすことも珍しくなかったという。

「そのために岡谷では商業も盛んになりました。当時は娯楽施設も多く、諏訪地方の他

のまちからも、岡谷に遊びにくる人たちは多かったと聞いています。岡谷には現在も、諏訪地方では珍しい映画館やボウリング場もあり、やはり周辺地域の方々から『無くさないでほしい』とよく言われます(笑)。さらにその周りには、『イルフ童画館』をはじめとする文化施設も立地しています。人口の割にそうした娯楽・文化施設が充実しているのは、やはり製糸業が盛んだった頃に培われた繁華街としての名残といえるのかもしれませんが(今井市長)

『イルフ童画館』は、童画という言葉を創出し、童画の世界を芸術的な域まで高めたことで知られる、岡谷市出身の童画家・武井武雄の世界を顕彰・展示するための美術館だ。同時に、漫画や童画、絵本などの意欲的かつ多彩な企画展示を行うことでも定評がある。

また『イルフ』は『古いフルイ』を逆さまにした武井武雄の造語だ。新しい様式の子どもの玩具や童画、絵本などを提唱した武井武雄ならではの、斬新なキャッチフレーズといえる。そしてイルフ童画館のある岡谷市の中心市街地、かつて工女たちが闊歩(かほ)したと思われる通りの周辺は現在『童画館通り』と名付けられており、イルフの名称を冠した商業施設や市立岡谷美術考古館、前出の映画館、ボウリング場などの娯楽施設、多彩な飲食店、生涯学習活動センター・子育て支援施設などが近辺に集中している。

また岡谷市の市街地を歩いていると、精密

# 岡谷市

市 政 ル ポ

(長野県)



イルフ童画館には全国から武井武雄ファン、童画ファンが来館

機械工業関連の工場だけでなく、みそやしょうゆの醸造所、酒蔵の建物などともしばしば遭遇する。さらに市街地で今も確かな存在感を放っているのが、市内各所に点在する15件の近代化産業遺産(経済産業省認定)だ。さらに国内に4カ所しかない製糸工場の一つ(宮坂製糸所)をそのまま併設した岡谷蚕糸博物館が、市役所の裏手に立地している。

そして岡谷を訪れたら見逃せないのが、現・市役所庁舎にほぼ隣接している旧岡谷市役所庁舎(初代市庁舎)だ。鉄筋コンクリート造2階建て、瓦ぶき、延床面積1517㎡の堂々たるこの和洋折衷建築は、岡谷市が市制施行した昭和11(1936)年に建設されている。



市制施行に合わせて建設された旧岡谷市役所庁舎

「平野村が岡谷市へと移行する際の内務省からの条件の一つが、市役所にふさわしい庁舎を用意できるかということでした。そこで当時の平野村村長だった私の祖父・今井梧楼の呼び掛けに応じ、これを寄贈してください」たのが岡谷を代表する製糸家で、数多くの企業の役員を歴任された尾澤福太郎さんでした(今井市長)

岡谷市初代の市庁舎は、存亡の危機を迎えた製糸業のまち・平野村が多角的工業都市へと転換し、現在の超精密工業都市へと成長する一つの大きなスプリングボードになったのだ。

岡谷市では現在「第5次総合計画(2019〜2028年度)」に基づくまちづくりを推



スケートは岡谷のソウル・スポーツ

進。人口減少抑制に向けたブランディング事業の一環として、養蚕から製糸、製品化までを全て行う「オール岡谷産シルクのまちづくり」に取り組み始めた。近年力を入れている近代化産業遺産の観光面からの活用とともに、かつての糸都・岡谷に新たな息吹を加える発信事業として注目される。

このような超精密工業都市としての実力を基盤に、糸都時代の数々の遺産がもたらすソフトなイメージを核に現代の新しい感覚、すなわちイルフの精神を付加することで推進される岡谷市の硬軟自在なまちづくり。新旧の地域資源をフル活用する取り組みと言える。(取材・文〓遠藤隆/取材日令和2年12月15日)

# 小さくともキラリと光るまち



もりやまかずまさ  
森山 一正  
せつつ  
摂津市長(大阪府)



新幹線公園の「初代0系新幹線」

摂津市は、大阪府北部に位置する人口約8万6000人、面積約15km<sup>2</sup>のハート形の小さなまちです。小さなまちではありませんが、市内に事業所が4000以上点在し、世界に通用する技術や物づくりの拠点が多く集まる産業都市として、発展を遂げてきました。

市域には、高速道路や幹線道路が多く通っており、鉄軌道の駅も5駅存在します。また、新幹線の鳥飼車両基地は、休日になれば小さなお子さんを連れてご家族でにぎわいます。そのすぐ隣には新幹線公園が整備されており、初代0系新幹線が展示されています。

そんな本市の特徴は、コンパクトなまちだからこそ、お互いの顔がよく見え、人の

優しさや温かさが感じられるまちであることです。また、市民一人一人の社会参加への意識が高く、自主防災に向けた取り組みや、健康づくりイベントに積極的なことも特徴の一つです。

## 政治家になって50年

そんな本市の市長として、5期17年目を迎えました。気が付けば、政治家となって50年。私の生い立ちについて少し紹介しましょう。

昭和19年に生まれ、本市で育ち、昭和38年、関西大学へ進学しました。学生時代は、声が大きくエネルギーなこともあり、応援団に入団。団長を任せられ苦労したこともありましたが、応援団という厳しい世界で身に付いた度胸や根性は、後の政治や市政運営にも生きています。

大学卒業後、住宅メーカーの営業マンだった25歳の時、摂津市議会議員選挙に出て初当選。それからは、摂津市議5期と大



筆者の学生時代の応援団姿

阪府議5期、特に府議時代は議長も務め、本市のまちづくりに関わってきました。平成16年に第5代摂津市長に就任し、市政のかじ取り役として市民の信託を受ける立場となりました。

## 心を育てる「人間基礎教育」をまちづくりのテーマに

人々の生き方が多様化する中、地域社会ではコミュニケーションの希薄化や権利と義務のアンバランスなど、さまざまな歪みが生じています。また、個人主義の肥大化による個の主張の拡大は、家庭や社会、ひいてはまちづくりにも大きな影響を及ぼしています。

このような状況を踏まえ、市長就任以来、本市を小さくともキラリと光る魅力あふれたまちにするべく、「人間基礎教育」をまちづくりの柱に掲げ、強い信念で取り組んでまいりました。これは、「思いやりの心」「奉仕の心」「感謝の心」「あいさつを励行する心」「節約・環境を大切にする心」の五つの心を育み、社会のルールを守る人づくりを目指すものです。市内の公共施設や学校など、至る所に「人間基礎教育」と書かれた看板が設置されているだけでなく、今では市内の教育現場や多くの職場で実践されるまでに浸透してまいりました。

道徳理念の構築をまちづくりの柱にしていくのは、当時では、全国的にも珍しいこ



境内の掃き掃除をする筆者

とでした。道徳理念を持つことは、人として当たり前のことではありませんが、市民一人一人が意識しなければより良いまちづくりを実現していくことは難しいでしょう。教育の根源も、人としての基礎と心を育てることだと考えています。道徳理念は、押し付けるものではありませんが、常識として根付くまで時間がかかっても、新しい時代を担う子どもたちのために、またより良

### 健康の秘訣ひけつ

いまちにしていくために「人間基礎教育」を今後も掲げ続けていきます。

私は、毎年約500回、行事や地域の会合に足を運びます。実際に市民の顔を見て、活動や思いを知ることができるだけではなく、私の話に聴き入る市民の「眼に触れる」のが楽しみでもあるからです。行事に足を運んだ際、「市長はいつも元気でパワフルですね」と市民の方々から声を掛けていただくことが多いのですが、そんな私の健康の秘訣をご紹介します。

まず一つめ。私は、市長であるとともに、神社の宮司でもあります。毎朝5時頃に起床し、境内を掃き清めることが毎日の日課です。夏の暑い日も冬の寒い日も欠かさず行っているのです、この掃除を行うことで「今日も1日が始まったぞ！」と気合が入ります。

そして二つめは、毎朝自ら手作りする「ニンジンジュース」です。ニンジン・リンゴ・レモンをミキサーで混ぜて作る100%の野菜ジュースで、おいしい上に健康にもいいので、ぜひ皆さんも作ってみてください。

三つめは、机を使って行う腕立て伏せです。毎日400〜500回を目標としています。公務の合間、少しでも時間があれば市長室でも机や壁を使って腕立て伏せをす



日課である腕立て伏せをする筆者

るようになっています。これらの健康法を何10年も毎日欠かさず続けることで、ずっと健康で、元気に市長として日々の公務を行うことができています。

本市は「まちごとフィットネス！」と称し、市内のさまざまな場所にウォーキングコースや健康器具を設置したりと、まちぐるみで健康推進に取り組んでいます。また、平成25年に国立循環器病研究センターの移転が決定したことを契機に、お隣の吹田市とともに、「北大阪健康医療都市（健康都）」のまちづくりを進めてきました。今後は、健康から世界に向けて発信する健康促進や予防医療により、市民に健康づくりのきっかけを提供し、全国にも広げていきたいと考えています。



# わが

## ひと笑顔あふれ 輝く未来につながる 健康都市

豊かな自然に恵まれ、  
多様な文化と歴史が  
織りなすまち

新生「上田市」は、平成18年に  
1市2町1村の合併により誕生し  
ました。北は「ラグビー合宿の聖  
地」である菅平高原、南は雄大な  
美ヶ原高原という二つの自然公  
園に抱かれた、上田城の城下町を  
中心とする長野県東部の都市です。



市の観光拠点である「上田城跡公園」



ワイン用ブドウ畑が広がる「陣場（じんば）台地」

かつて「蚕都」とうたわれたほ  
ど盛んだった蚕糸業で培われた技  
術を生かし、現在では、精密電気  
機器などの製造業が地域経済をけ  
ん引しています。また、少雨多照  
で昼夜の寒暖差が大きい気候を生  
かして、高原野菜やリンゴをはじ  
めとする果樹など、バラエティー  
豊かな農産物が生産されており、  
近年では、ワイン用ブドウの生産  
地としても注目され、近隣8市町  
村で広域ワイン特区「千曲川ワイ  
ンバレー東地区」の認定を受け、  
ワイン産業の振興にも力を入れて  
います。

また、戦国武将「真田氏」発祥  
の地として広く知られ、北陸新幹  
線や上信越自動車道により、首都  
圏や北陸方面からのアクセスも良  
好で、多くの観光客でにぎわい、  
映画などのロケも頻繁に行われる  
など、「住んでよし、訪れてよし」  
のまちです。

### 日本遺産認定とシビック プライドの醸成

本市では、「太陽」や「大地」に  
縁のある寺社を含む文化財群が、  
夏至の朝日が照らす直線上（レ  
イライン）に配置されているこ  
とに着目し、令和2年6月、「レ  
イラインがつなぐ『太陽と大地  
の聖地』〜龍と生きるまち 信州  
上田・塩田平〜」と題したストー  
リーにより、日本遺産の認定を  
受けました。

市と関係団体などで設立した  
「上田市日本遺産推進協議会」  
を中心に、観光振興、地域活性  
化の一層の推進を図ります。



日本遺産の構成文化財の一つ「生島足島（いくしまたるしま）神社大鳥居」  
©岡田光司

について市民が触れる機会を設け、  
郷土に対する誇りや愛着といった  
「シビックプライド」を醸成するた  
め、令和元年度から「信州上田学」  
事業をスタートしました。ライフ  
ステージに応じた学びの場を提供  
するとともに、平成29年度に公立  
大学法人化した長野大学での講座  
や、学生を中心に上田の未来を語  
り合う「上田未来会議」など、住み  
続けたいと思える地域づくりを目  
指し、取り組みを進めています。



上田電鉄別所線千曲川橋梁（左は被災直後で、右は復旧工事中）

## 「東日本台風」災害からの復旧・復興へ上田電鉄別所線全線開通に向けて

令和元年10月、東日本を中心に広い地域を襲った「令和元年東日本台風」は、本市にも甚大な被害をもたらしました。災害復旧に当たり、姉妹都市・友好都市をはじめ、全国から多大なご支援を賜りましたことに、この場をお借りして御礼申し上げます。

被害は、道路、河川、農林業用施設など広範に及び、中でも市の中央部を流れる千曲川に架かる上田電鉄別所線橋梁の一部崩落は、地域住民の重要な交通手段を奪うこととなり、状況は深刻でした。

復旧に向けて、国・県、鉄道事業者と協議を重ね、国から特別な支援を受けるため、橋梁などを市が保有することを決断し、工事を進めてまいりましたが、いよいよ本年3月28日に、1年5ヵ月ぶりに全線開通する運びとなりました。

被災直後から、多くの市民、鉄道ファン、被災地を心配してくだる全国の皆さまに支えられ、応援メッセージや5万筆を超える署名、多額のご寄付・義援金など、温かいご支援をいただきました。改めて感謝申し上げます。

この災害を教訓とし、ビルド・バック・ベター<sup>①</sup>の理念の下、復旧・復興を着実に進め、防災体制のさらなる強化を図ってまいります。

## 「未来につながる上田」を目指して

令和3年度から、5カ年の第二次上田市総合計画「後期まちづくり計画」が新たにスタートします。本計画では、人口減少・少子高齢化などの課題に効果的に対応するため「上田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」との一体化を図った他、市を取り巻く社会情勢を踏まえ、新たに「子育て支援」と「最先端技術活用」を重点プロジェクトに位置付けるとともに、市の施策に「SDGs」のグローバルな目標を関連付け、将来にわたって持続可能なまちづくりを推進することとしています。

特に最先端技術につきまして

は、現在、個別計画である「上田市スマートシティ化推進計画」の策定を進めており、ICTやデジタルツールを活用し、市民サービスの向上や行政事務の効率化、産業や公共交通など地域課題の解決を目指すとともに、「新しい生活様式」の下での暮らし方、働き方の変化も踏まえ、施策を構築しています。

新型コロナウイルスは私たちの暮らしを一変させ、社会経済に計り知れない影響を及ぼしています。先を見通すことが困難な時代ではありますが、市民の命と暮らしを守るという覚悟を持ち、全国の自治体の皆さまと連携して共にこの難局を乗り越え、ひと笑顔あふれる郷土の実現に向け、これからも全力を尽くしてまいります。

## プロフィール

- ◆ 面積 552.04km<sup>2</sup>
- ◆ 人口 15万5595人
- ◆ 世帯数 6万8216世帯

〔将来都市像〕ひと笑顔あふれ輝く未来につながる健康都市

〔まちの特徴〕二つの自然公園を有し、城下町と蚕都の面影を残す、四季折々の風物に彩られた文化と歴史が織りなすまち

〔市町村合併〕平成18年3月6日、上田市、丸子町、真田町、武石村による新設合併



上田市長 土屋陽一



〔特産品〕上田<sup>（おと）</sup>紬、農民美術、松茸、つげば料理、そば、おやぎ、美味だれ、焼き鳥、うえだみどり大根、ワイン、地酒

〔観光〕上田城跡公園、塩田平、信濃国分寺、別所温泉、鹿教湯温泉、菅平高原、美ヶ原高原、北国街道・柳町、信州国際音楽村

〔イベント〕上田城千本桜まつり・紅葉まつり、上田真田まつり、岳の織、信州爆水RUN in 依田川、戸沢のねじと馬引き、ともしびの里駅伝大会

※面積は国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」に、人口・世帯数は「住民基本台帳」による。

## わが

住宅都市からの転換  
働きながら暮らせるまちを目指して東京から1時間圏内の  
自然豊かな住宅都市

逗子市は、神奈川県南東部に  
ある三浦半島の入り口に位置し、  
明治から昭和初期にかけては保養  
地として多くの著名人に愛され、  
東京・横浜のベッドタウンとして  
発展した、豊かな自然に囲まれた  
小さな住宅都市です。

三方を山に囲まれ、もう一方は



インスタ映えで人気のマリナ周辺

相模湾に面し、遠浅で波静かな逗  
子海岸が広がります。海水浴場と  
しては100年以上の長い歴史が  
ありますが、現在では音楽、砂浜  
での飲酒、入れ墨・タトゥーの露  
出などを禁止した「日本一厳しい」  
条例・規則の運用の下、家族連れ  
で楽しめるファミリービーチとし  
て親しまれています。年間を通じ  
てヨットやウインドサーフィン、  
SUPなどのマリンスポーツを楽  
しめる場でも  
あります。

また、市内  
には高級ホテ  
ルの機能もあ  
るマリナも  
あります。ヤ  
シの並木が続  
く、このアメ  
リカ西海岸風  
のリゾート施設は、インスタ映え  
するスポットとして若者の人気を  
集めています。

## 逗子でビジネスを

本市の歳入の多くは個人市民税  
が占めています。少子高齢化の  
影響で年々歳入が減る一方、社会  
保障費の増加、公共施設の老朽化  
対策、災害対策など取り組むべき  
課題も多く、近年では財政面で厳  
しい状況にありました。財政再建  
を図り、持続可能なまちづくりを  
推進するためには、法人関係税収  
を増やすことが必要と考え、企  
業誘致と起業促進をはじめとし  
た、「住むまち」から「働きながら  
暮らせるまち」への転換を目指し  
た取り組みを進めています。

その取り組みの一つとして、令  
和元年には「platform ZUSHI BIZ」

を立ち上げました。多様な事業者  
や大学などの研究機関が参加し、  
意見交換やネットワークを構築す  
ることにより、市内において新た  
なビジネスの実現に向けた取り組  
みを推進し、ビジネスの活性化に  
資することを目的としたプラット  
フォームです。現在、大手通信会  
社やエネルギー、医療・福祉関係  
など約50企業、四大学など約90の  
法人および個人の方々が参加され  
ています。

ZUSHI BIZでは、活動の必要性  
にに応じて、会員が自主的にワーキ  
ンググループを設置することがで  
きます。現在、健康医療分野と地  
域エネルギー分野で二つのワーキ  
ンググループが立ち上がり、市も  
連携しながら新たなビジネスの実  
現を模索しています。ワーケーションで  
関係法人づくり

昨年は新型コロナウイルスの影  
響で、ZUSHI BIZの全体ミーティ  
ングを開くことができず、新たな



家族連れでにぎわう逗子海岸海水浴場

ビジネスの実現も思うように進めることはできませんでした。そのような中でも、民間事業者と連携してワーケーションの実証実験を開始しました。市内でのワーケーションが進めば、実際に本市に足を運んでもらう人が増えることから、東京まで1時間のアクセスの良さや豊かな自然環境をはじめとした本市の魅力や、都内の企業などに広く知ってもらえるきっかけをつくることができます。その結果、関係人口だけでなく、関係法人を創出することも期待できる

ことから、移住促進や企業誘致に資するものとして、また、ウィズコロナ、アフターコロナの新しい生活様式の取り組みの一つとして推進しています。

### 女性が活躍できるまちに

本市には25〜39歳のファミリー層の転入が多く、特に、東京都特別区のうち、世田谷区や品川区など、神奈川県に近接しているエリアからの転入超過傾向が見られます。さらに、コロナ禍にあつてリモートワークが推進され、毎日通勤する必要がなくなるなど、企業に勤める従業員の働き方に変化が生じたことで、より住環境に関心が高まった結果、本市への移住希望者がさらに増え、転入超過傾向が強まっています。

自然豊かな本市には、結婚や出産をきっかけに転入する人が多い一方、住宅都市という性質上、一般的なオフィス系の仕事、職場が乏しく、子育て世代が働きたいと希望する仕事や職場が市内に少ないことから、働く意欲のある子育て世代の女性への就業機会の提供が課題となっています。また、子育て世代の希望する柔軟な

働き方では保育所の入所基準を満たしていないことも多く、子どもを預ける先がないために仕事に就けないという悪循環も見られます。そこで、保育的機能を持った職場を誘致創設し、子育てしながらも逗子で活躍できる環境づくりを進め、「働けるまち」としての魅力も高めていきます。さらに、こうした取り組みが企業誘致や起業促進にもつながるような好循環を生み出していきたいと考えています。

### プロフィール



逗子市長  
桐ヶ谷 覚

- ◆ 面積 17・28 km<sup>2</sup>
- ◆ 人口 5万9598人
- ◆ 世帯数 2万7736世帯
- 〔将来都市像〕 青い海とみどり豊かな平和都市（都市宣言）
- 〔まちの特徴〕 東京から1時間でアクセスできる、海あり山ありの自然豊かな住宅都市



- 〔特産品〕 ワカメ、シラス
- 〔観光〕 逗子海岸、マリンスポーツ
- 〔イベント〕 逗子海岸花火大会、逗子アートフェスティバル



官民連携でワーケーションの実証実験

※面積は国土地理院「全国道府県市区町村別面積調」に、人口・世帯数は「住民基本台帳」による。

# わが

## 「地域とつくる多様な暮らしを 選べる生活都市」の実現に向けて

### 尾張戦国武将たちの 青春の舞台

江南市は愛知県北西部、清流木曾川の南岸に位置し、面積30・20km<sup>2</sup>の市域を有する都市です。地形は扇状地であることから全般に平坦な土地は、温暖な気候・風土と相まって、暮らしに最適な自然環境となっています。

名古屋から20km圏にあり、公共交通機関のアクセスは約20分と利便性が高いことから、ベッドタウンとしての都市化が進み、愛知県尾張北西部の主要都市となっています。また、木曾川を挟み、岐阜県側の地域との交通結節点にもなっています。

戦国時代には、織田信長や豊臣秀吉らが若き日を過ごした青春の

舞台としても知られ、市内に多くの歴史を残す生駒家は信長や秀吉とのつながりが深く、3代家宗の娘である久庵桂昌大禅定尼（戒名。前野家に伝わる古文書「武功夜話」では「吉乃」という）が信長との間に、嫡男信忠、信雄、徳姫をもうけている他、秀吉から届いた書状や礼状などが生駒家に残るなど、この時代を代表する武将たちとは深い縁で結ばれていました。

### 暮らしが花ひらく 生活都市。江南市

市内には、後醍醐天皇の勅願寺として元徳元年（1329年）に創建された「曼陀羅寺」がそびえ、国の重要文化財に指定されている正堂や書院をはじめ、多数の文化財を所蔵しており、市のシンボルの一つとして知られています。また、



曼陀羅寺正堂を背景に、観光客でにぎわう「こうなん藤まつり」

隣接する曼陀羅寺公園には、市の花である「フジ」が早咲きから遅咲きまで12種類約60本、紫・白・紅と色鮮やかに咲き誇ります。毎年4月下旬から5月上旬にかけては「こうなん藤まつり」が開催され、多くの観光客でにぎわいます。

フジの他にも、市内ではサクラ・ボタン・アジサイ・ハナシヨウブといった花々が楽しめる他、国営木



四季折々の花々や緑に囲まれた公園「フラワーパーク江南」

曾三川公園の一つである「フラワーパーク江南」をはじめ、市内のあちこちで四季折々の彩りを感じていただくことができます。

一年を通じて花と緑豊かな環境がありながら、公共交通機関で約20分の位置に大きな都市がある。そんな「暮らしの中に便利が詰まったまち」が江南市です。

田舎の良さと生活の利便性を併せ持った「ゆとりのある暮らしが見つかる場所」として、「暮らしが花ひらく生活都市。江南市」をキャッチコピーに、シティブロモーションを推進しています。



令和5年度の供用開始を目指す「布袋駅東複合公共施設」(イメージ図)

## 生活・産業・文化の 魅力があふれ、 選ばれ続けるまち

本市は、平成20年に「江南市戦  
略計画(第5次江南市総合計画)」  
を策定し、「地域経営」と「行政経  
営」の二つの視点を取り入れ、市民  
協働による総合的かつ計画的なま  
ちづくりを推進してまいりました。  
その間、人口減少・少子高齢化  
の進展、地震・風水害といった災  
害対応へのニーズの高まり、I C  
T技術の進展、市民参加・官民連  
携の広がりなど、社会経済情勢も  
大きく変化してきました。

こうした時代背景を  
受け、平成30年には、  
初めて人口減少社会を  
前提とした総合計画と  
して「第6次江南市総  
合計画」を策定いたし  
ました。  
この計画は、これま  
で本市が培ってきた市  
民協働の仕組みを基礎  
として、より効率的・  
効果的な行政経営を実  
現し、将来像に掲げて  
おります「地域とつく

る多様な暮らしを選べる生活都  
市」の実現に向けて、本市の魅力  
や市民の皆さまの満足度を高める  
ため、さまざまな施策を行ってお  
ります。

## 新たなにぎわいと交流の 創出を目指して

本市では、平成28年度に「布袋  
駅東複合公共施設基本計画」を策  
定しました。安心・安全な生活に  
つながる公共サービスの提供およ  
びにぎわい・交流の創出、財政負  
担の軽減を実現するために、官民  
連携事業により、布袋駅東地区に  
新たなにぎわいの拠点となる複合  
公共施設を整備することといたし  
ました。

また、施設には以前から検討を  
進めてきた、市民からの期待も高  
い図書館の整備についても組み込  
むこととし、民間施設や他の公共  
施設と連携した効率的・効果的な  
施設整備や子育て支援機能など、  
一層の充実を図ることとしてい  
ます。

「南玄関口にふさわしいにぎわ  
いと、安心して住み続けられるま  
ちの交流施設」を基本コンセプト  
に、布袋駅前ににぎわいや交流を

創出し、市民の利便性を向上する  
ため、令和5年4月の供用開始に  
向け、公共機能と民間機能が複合  
した「官民複合施設」の整備を進  
めてまいります。  
新型コロナウイルス感染症は、  
依然として収束の見込みは立って  
いませんが、感染予防対策や支援  
策を講じながら、アフターコロナ  
の時代を見据え、事業を進めてま  
います。

## プロフィール

- ◆ 面積 30・20 km<sup>2</sup>
- ◆ 人口 10万239人
- ◆ 世帯数 4万1779世帯

〔将来都市像〕地域とつくる多様な暮  
らしを選べる生活都市

〔まちの特徴〕木曾川の恵みを受けて  
発展した扇状地であり、温暖な気候・  
風土で暮らしやすく、交通便利性が高  
く、住みやすいまち

〔特産品〕ネギ(江南越津ねぎ)、ナバ  
ナ、地酒、インテリア織物、ハクサイ、



江南市長  
澤田和延



ダイコン、ポインセチア、コマツナ、  
キャベツ  
〔観光〕曼陀羅寺、音楽寺、北野天神社、  
フラワーパーク江南、二子山古墳  
〔イベント〕こうなん藤まつり、あじ  
さい祭り、江南市民サマーフェスタ、  
江南市民花火大会、こうなん産業フェ  
スタ、北野天神社筆まつり



SNSやテレビで話題になった踏切のサングラスをかける「布袋の大仏」

※面積は国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」に、  
人口・世帯数は「住民基本台帳」による。

# わが

## 人が輝き自然と生きる共感・共創のまち 「宿毛」くまち、ひと、未来のために

### 魚のゆりかご、文教のまち 宿毛市

宿毛市は、四国の西南端に位置し、全国に先駆けて桜前線が上陸する温暖な気候と、海・山・川とあった豊かな自然に恵まれたまちです。



明治22年に建築された「宿毛まちなえき 林邸」

「魚のゆりかご」と言われるほど魚種が豊富な宿毛湾の魚は絶品であり、ブリ、タイを中心とした養殖業が盛んです。農林業では、約84%の森林率を誇る豊かな森林があり、オクラやイチゴなどの農産物が生産され、中でも文旦や小夏、直七といったか

んきつ類は、本市の特産品として、全国へ発信されています。

さらに、歴史や文化においても、明治以降の日本に多大な影響を与えてきた偉人を多く輩出したまちでもあります。

### 揺るぎない「七つの理念」

本市は、昭和29年町村合併促進法施行に伴い、六つの町村が合併し、人口3万2000人余りを擁する市として誕生しました。以来、人口減少が続き、私が市長に就任した平成27年12月には、人口が2万1620人となり、市制施行時からの減少率は32.4%となりました。人口減少に歯止めを掛けることは喫緊の課題であり、ま

ちの魅力在市内外へ発信し、「若者に夢を、高齢者に生きがい」をスローガンに、「産業振興」「観

光振興」「防災対策」「人口減少対策」「子育て支援」「高齢化社会対策」「文化と芸術とスポーツ振興」

の「七つの理念」に基づき、実効性のある政策を全身全霊で進めております。

特に、東日本大震災を受けて、平成24年に高知県が新たに公表した南海トラフ地震による本市の被害想定（最大規模の地震発生を想定）によると、市街地は震度6弱の揺れと7m程度の津波が発生し、さらに地盤が2・4m沈降するとされています。

そうした中、本市では大規模災害時において大きな力を発揮する「自助」や「共助」の意識醸成や活動への助成に取り組み、「公助」としての対策についても、津波から「命を守る」対策、助かった「命をつなぐ」対策、復旧・復興期にお

ける「生活を立ち上げる」対策など、短期だけでなく中長期的な視点の下、積極的に取り組みを進めております。

また、津波浸水想定区域にある各種公共施設については、可能なものから高台移転を検討・実施しています。その中で、老朽化が著しい市役所庁舎については、復旧・復興の司令塔となる「災害に強い庁舎」となるよう、令和4年完成に向け、新庁舎建設に取り組みしております。

今後は、都市計画マスタープランや地域防災計画の全面改訂、国土強靱化地域計画の策定を計画しており、災害に強いまちづくりを目指してまいります。

### 未来を担う子どもたちの成長を全面サポート

本市では「子育て世代包括支援センター」や「地域子育て支援センター」「子育て支援室」の配置に加え、保育園や学校など各種機関の連携を強化することで、妊娠期

から子育て期にわたって切れ目のない支援を行っており、医療費についても16歳未満の子どもたちを対象に無料化するなど、子育て支援の充実を図っています。

今後、「宿毛市子ども・子育て支援事業計画」に基づき、地域の特性や複雑、多様化するニーズに沿って、子どもを産み育てやすい環境づくり、子ども・子育て支援事業の提供を行ってまいります。

## 新たな時代に対応したまちづくり

魅力あふれるまちづくりを実践する上で、地域資源を活用することは、本格的な地方創生の時代を生き抜くために必要不可欠です。そこで、本市の大きな魅力である海・山・川といった自然・体験型観光の取り組みを推進していきます。釣りやダイビングなどのマリンスポーツをはじめ、令和2年は日本初となる、高さ72mのダムの壁面を利用

したクライミング施設を国と連携して整備しました。地上約63mの場所からスタートできるスリル満点のコースを体感いただけます。「新型コロナウイルス」の感染拡大を受けて、本市におきましても、「新しい生活様式」の実践を市民の皆さまと取り組んでいるところであり、コロナ禍での健康維持は非常に重要な課題となっております。



島の宝100景にも選定されている「沖の島」

競技合宿に来ていただくなど、本市のスポーツ活性化に向けサイクルイベントによるスポーツ振興、教育文化向上に努めております。自転車は「密」を避けて利用できるツールです。今後は、子どもから高齢者までが自転車に触れる機会を増や

本市では、平成31年3月に、「宿毛市自転車を活用したまちづくり計画」を策定しており、東京2020オリンピックピック・パラリンピック競技大会のホストタウンの相手国であるオランダから自転車

し、自転車やサイクルスポーツを市民にとって身近なものにしていくとともに、ルール・マナーの徹底や将来的な市民の生活の質の向上を図りながら、「コロナなんかには負けない」健康で笑顔があふれるまちづくりを目指していきます。引き続き、まち、人、未来のために、そして「人が輝き自然と生きる共感・共創のまち」の実現に向け、全力で取り組んでまいります。

## プロフィール

- ◆ 面積 286・20 km<sup>2</sup>
- ◆ 人口 1万9896人
- ◆ 世帯数 1万64世帯

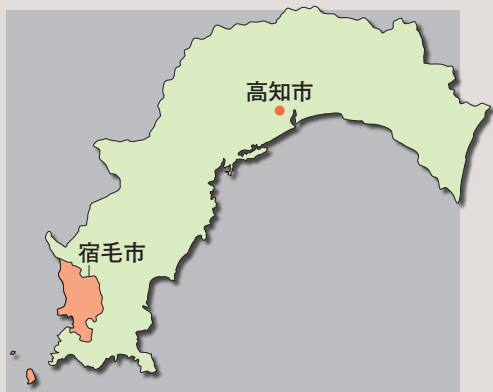
〔将来都市像〕人が輝き自然と生きる共感・共創のまち、宿毛。

〔まちの特徴〕宿毛湾の豊富な水産資源と、緑豊かな山々に囲まれた、歴史や文化に恵まれたまち

〔特産品〕カツオ、ブリ、タイ、キビナゴ、サンゴ、文旦、小夏、温州みかん、直七、イチゴ、オクラ



宿毛市長  
中平富宏



〔観光〕沖の島・鶴来島、出井甌穴、四国霊場三十九番札所 延光寺、宿毛まちなぎ林邸、宿毛歴史館

〔イベント〕市民祭宿毛まつり、野菜祭り（ヤーサイ）、宿毛マラソン、すくもサイクルフェスティバル



自転車を活用したまちづくりを推進

※面積は国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」に、人口・世帯数は「住民基本台帳」による。



これぞ!  
食の

# イチオシ

## いわくに 岩国市(山口県)



# 「つまんでちよんまげ」 日本酒のくに、いわくに

推薦者



産業振興部 商工振興課  
岩国ブランド推進班  
にしおかけいすけ  
西岡敬亮さん

日本三名橋の一つ、錦帯橋を有する岩国市は、美しい水や豊かな自然に恵まれ「雁木、五橋、金冠黒松、金雀、獺祭」といった日本酒の酒所として有名です。そして、日本酒と同じように岩国の自然や気候が育んだ数々の特産品があります。昨年10月、その特産品を使ったおつまみシリーズ「つまんでちよんまげ」が誕生しました。上質な素材を使って心を込めてつくりあげた岩国のおいしいおつまみを、皆さまもぜひ、「つまんでちよんまげ！」



面積	873.72km <sup>2</sup>
人口	13万2,171人 (令和3年1月1日現在)
特産品	岩国寿司、岩国れんこん、岸根ぐり、こんにゃく、地酒、高森牛、天然アユ、由宇とまと、わさび

※面積は国土地理院「全国都道府市区町村別面積調」に、人口は「住民基本台帳」による。



つまんでちよんまげキャラクター。「岩国の日本酒が好き過ぎて、ちよんまげが徳利になってしまった岩国城下町の侍」というコンセプトの下、誕生しました。

# 市政

令和3年3月号

## 地域人口の急減に対処するための 新たな組合づくりについて

### 特定地域づくり事業協同組合制度

総務省自治行政局地域力創造グループ地域振興室

#### 特定地域づくり 事業協同組合制度の概要

昨年6月4日に施行された「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律」に基づき、マルチワークによる雇用の創出によって、産業の担い手不足に悩む地域の事業者と、地方への移住に関心を抱く都市部の若者などをつなぐ画期的な手法としてこの制度は誕生した。

地域の事業者は、「仕事はあるが人がいない」「繁忙期と閑散期の差が大きく、通年で人を雇う仕事量はない」「1人常勤で雇うのは経営体力的に厳しい」などの課題を抱え、他方、都市部の若者などは、「地方への移住に対する興味はあるが、地方の仕事の雇用条件が不安」「何も知らない土地なので、まずはさまざまな業務を経験したい」との思いを抱いている、というケースが少なからず

ある。本制度は、中小企業等協同組合法と労働者派遣法を活用し、事業協同組合を通じて、地域の事業者が人材をシェアすることにより担い手を確保するとともに、就業者に対して安定した所得と社会保険、多様な働き先を提供することにより、若者などが地域に入る環境を整備するものである。

派遣先の組み合わせは、季節・曜日・時間などによる業務の繁閑や、農林水産業、食品加工などの二次産業、介護・運送・小売業などの三次産業をうまく組み合わせること、地域の実情に応じた多様な設計が可能である。

対象地域は、人口の急減に直面している地域である。人口規模・人口密度・事業所数などに照らし、地域づくり人材の確保について特に支援が必要な地区として、地域の実情に応じて都道府県知事が認める地区であり、過疎地域に限られないことに留意

が必要である。

財政面では、組合の運営経費について市町村からの支援に対し、国の特定地域づくり事業推進交付金および特別交付税措置の対象とするなど、手厚い財政支援措置が講じられていることが大きな特徴である。(図表1)

#### 制度運用に当たって 留意すべき事項について

制度の健全な運用を確保するために、留意すべき事項について触れておきたい。

まず、本制度は中小企業等協同組合法に基づく事業協同組合制度を活用した上で、国からの財政支援を組み合わせているものであることを鑑み、組合は派遣労働者を少なくとも二つ以上の派遣先事業者へ派遣し、かつ、一事業者当たりの労働時間を年間総労働時間の8割以内に抑える必要がある。

**図表1 特定地域づくり事業協同組合制度の概要**

根拠法：地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律（令和2年6月4日施行）

**人口急減地域の課題**

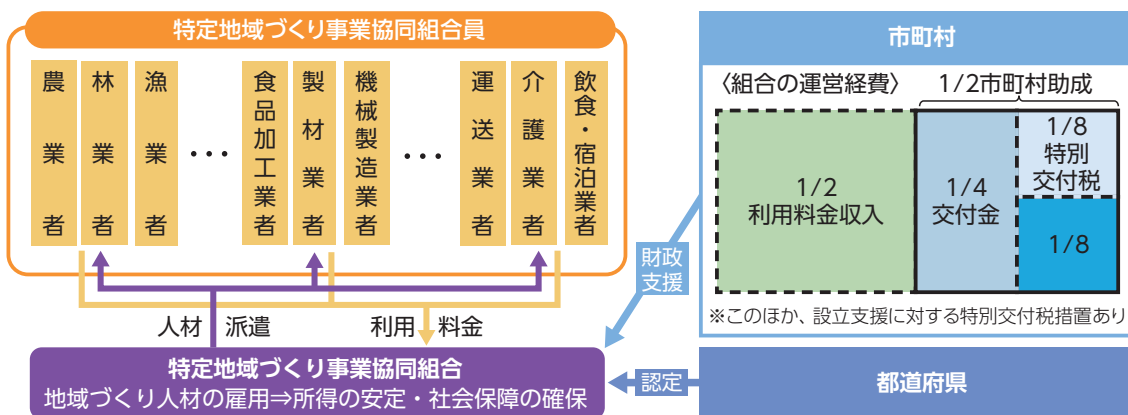
- 事業者単位で見ると年間を通じた仕事がない
  - 安定的な雇用環境、一定の給与水準を確保できない
- ⇒人口流出の要因、U/Iターンの障害

**特定地域づくり事業協同組合制度**

- 地域の仕事を組み合わせて年間を通じた仕事を創出
  - 組合で職員を雇用し事業者に派遣  
(安定的な雇用環境、一定の給与水準を確保)
- ⇒地域の担い手を確保

**人口急減法の概要**

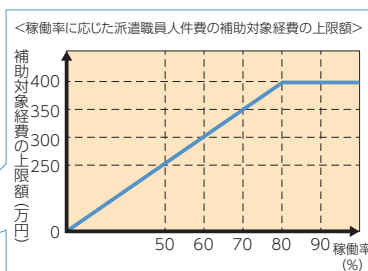
対 象：人口規模・人口密度・事業所数などに照らし、人材確保に特に支援が必要な地区として知事が判断  
※過疎地域に限られない  
認定手続：事業協同組合の申請に基づき、都道府県知事が認定（10年更新制）  
特例措置：労働者派遣法に基づく労働者派遣事業（無期雇用職員に限る）を届け出で実施可能



**図表2 特定地域づくり事業協同組合に対する財政支援の概要**

**【国庫補助】**

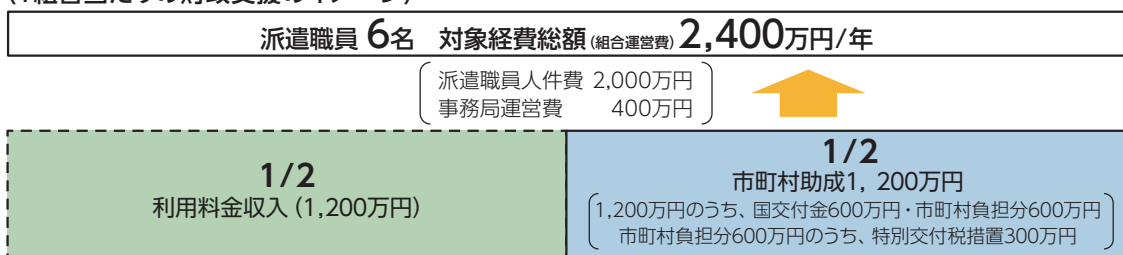
- 名称「特定地域づくり事業推進交付金」（予算計上：内閣府、執行：総務省）
- 組合運営費の1/2の範囲内で公費支援（国1/2、市町村1/2）
- 対象経費は、(1) 派遣職員人件費、(2) 事務局運営費
  - ・対象経費の上限額：派遣職員人件費…400万円/年・人、事務局運営費…600万円/年
- 令和3年度予算案：5億円
- 制度の健全な運用を確保するための仕組み
  - ①複数の事業者への職員派遣
    - ・派遣職員の一の事業者での労働時間は総労働時間の8割以内
  - ②労働需要に応じた職員の確保
    - ・派遣職員の稼働率が8割未満の場合は上限額を稼働率に応じて漸減



**【地方財政措置】**

- 特定地域づくり事業推進交付金に係る地方負担（措置率1/2）
  - 特定地域づくり事業協同組合の設立支援に関する地方単独事業に係る市町村負担（対象経費の上限額：300万円、措置率1/2）
- ※既存の移住・定住対策に係る特別交付税措置（措置率1/2（財政力補正あり）など）も活用可能。

**<1組合当たりの財政支援のイメージ>**



一事業者への派遣が8割を超えると、個人の直接雇用と実質的に差がなくなり、本制の趣旨にそぐわないためである。次に、労働需要に応じた職員を確保する

必要がある。派遣待機の状態や休業の期間をできるだけ短くし、派遣職員の稼働率が8割以上となるよう、組合は派遣先の確保に努める必要がある。（図表2）

総務省に寄せられる問い合わせについて 組合の設立を検討する団体から寄せられる問い合わせのうち、代表的なものを紹介する。

## ①「市町村は組合員になることができるか」

市町村は、中小企業等協同組合法による事業者には当たらないため、組合員になることはできず、組合へ出資することや、組合員として派遣職員を受け入れることはできない。しかしながら、市町村から組合の設立支援のために補助など（特別交付税対象経費）を行うことや、組合員の利用に支障がない場合は一定の要件の下で員外利用により派遣職員を受け入れることは可能である。

## ②「1時間当たり1000円との総務省モデルの利用料金水準を満たす必要があるのか」

総務省の説明資料において、収支予算の一例として示している利用料金は、あくまでも例示であり、必ずしも1000円とする必要はない。実際の料金設定に当たっては、少なくとも最低賃金以上の水準とした上で、区内の他の事業者の賃金や委託料などの水準、派遣労働者の処遇として適切な水準を踏まえて、地域の実情にあった利用料金を検討いただきたい。

## ③「組合の派遣職員は、無期雇用でなければならないのか」

届け出により労働者派遣事業を実施できるのは、全ての派遣職員が無期雇用職員である場合に限られる。仮に、1名でも有期雇用職員の派遣をする場合には、別途、労働者派遣事業の許可を取る必要がある。

## 活用を予定している市長の声

本制度の活用を予定している市長からのコメントを紹介する。

### 若者の力で市内事業の活性化を



＜長崎県五島市＞  
野口市太郎市長

本市は生産年齢人口が減少し高齢化が進む有人国境離島地域で、人口減少が市の最重要課題である。本事業により市内外の若者に、市の基幹産業である農水産業をはじめ、観光・飲食・医療福祉など幅広い分野で活躍いただき、市内の人手不足解消と若い力による地域活性化を図り、若者の転出抑制・移住・定着につなげてまいりたい。

### 将来を見据えた地域づくり



＜徳島県三好市＞  
黒川征一市長

本市は、四国一の広大な面積を有し、過疎、振興山村、辺地、特定農山村などの地域指定

となっている。地域的な条件不利性もあり、国勢調査における人口減少率は、48.3%と高い。本制度による地域産業の担い手確保は重要な課題と捉えており、継続した財政支援により、都市部などの若者目線を生かし、事業者の枠を超えた派遣事業の拡大を図りたい。

### 制度の活用における期待

業務の繁閑の差が大きい第一次産業が主要産業となっている地域においては、マルチワークという働き方がなじみやすい面があるのではないかと考えられる。

例えば、第一次産業に加え、第二次・第三次産業を組み合わせ、六次産業人材とすることなど、地方への人材回帰の受け皿となることを期待される。

さらに、単なる若い労働力として移住者を呼び込むことにとどまらず、祭りや地域活動への参画を通じ、地域活性化の担い手としても活躍してもらうことも有効であろう。

都市部で働く若者などの地方へのUIJターンによる移住・定住のきっかけとして、本制度が全国に普及し、安心して地方で暮らし続けることができる雇用環境が整っていくことに大いに期待しながら、総務省では各地の事例の情報提供や、組合の運営費に対する継続的な財政支援により、地方の取り組みを後押ししてまいりたい。

# 特集

## 東日本大震災から10年 —被災地の今とこれから

2021年3月11日をもって、東日本大震災は発生から10年を迎えます。地震・津波による大きな被害を受けた地域では、住まいの再建・復興まちづくりがおおむね完了し、産業・なりわいの再生も順調に進展するなど、復興の総仕上げが行われています。一方で、心のケアなどの被災者支援をはじめ、今後も一定の支援が必要な事業がなお残っている状況を踏まえ、令和3年度からは「第2期復興・創生期間」（令和3～7年度）が開始することとされました。

今回の特集では、被災地の復興・再生に向け国（復興庁）が進めてきた取り組みとその成果、今後への教訓を、有識者にご寄稿いただきました。また、全国市長会会長からは被災自治体の市長としての経験、全国市長会会長として「第2期復興・創生期間」において国へ期待することなどを語っていただいた他、被災した都市自治体からは、復興に向けたこれまでの歩みと、今後の展望や課題などについてご寄稿いただきました。

特別  
インタ  
ビュー

### 東日本大震災から10年を迎えて

全国市長会会長 相馬市長 立谷秀清

寄稿 1

### 東日本大震災復興政策の成果と教訓

元復興庁事務次官 岡本全勝

寄稿 2

### 震災からの復興の先、 市民とともに創る未来・大船渡

大船渡市長 戸田公明

寄稿 3

### 復興のその先へ

気仙沼市長 菅原 茂

寄稿 4

### 前例のない複合災害 「震災前にも増して」

いわき市長 清水敏男



# 東日本大震災から10年を迎えて

全国市長会会長 相馬市長 立谷秀清 たちやひできよ

## 市町村ごとに異なる、復興の進展具合

東日本大震災が発生して10年が経過しました。現在の復興状況についてどのようにご覧になっていますか。

私は、復興とは被災された高齢者、子ども、青壮年層の皆さんがそれぞれの人生のステージで、生活再建をどのように果たしていくか。これが基本理念になると考え、各種事業に力を尽くしてきました。具体的には、高齢者の皆さんには健やかな老後生活を提供する。子どもたちには、健やかに成長する環境を提供する。そして、青壮年層の皆さんに対しては、住宅の再建を含めて、人生の再設計につながる環境整備に取り組んでいく。この重要性は、10年前も今も変わらないと思います。

そうした観点から、現在の復興状況を振り返りたいと思います。

震災前、高齢者の皆さんは、集落の中で多くの人たちに囲まれて、健やかに暮らしてこ

られました。しかし、震災により、その生活は一変しました。特に苦労されたのは、住み慣れた集落からの移転を余儀なくされた高齢者だと思えます。震災から10年が経過しましたが、今でもつらい思いをされている高齢者も少なくないと思います。

子どもたちも大きな傷を負いました。助かった子どもたちは成長していますが、暗い記憶はこれからも残っていくのではと案じています。既に10年もの時間が経過したからといって、PTSDの問題が解決したと楽観視できる状況にはありません。自治体は子どもたちの心の問題にずっと向き合っていかなければいけません。

働き盛りの青壮年層も同様です。震災により、多くの方が自宅や仕事を失いました。特に福島県の漁業復興は道半ばの状態で、漁業だけでは生活が成り立つような状況にはありません。福島第一原子力発電所の事故が原因で避難されたご家族も少なくありませんが、避難先の地域になじめずに、苦労している方

もいます。帰還したくても生活環境が整わず、それがかなわない方もいます。

もちろん、復興事業により人生の再設計がうまくできて、新しい人生を着実に歩まれる方もいますが、そのような状況にない方々も少なからずいるわけですから、そのことは重い課題と受け止めています。

ハード整備は着実に進んだとしても、それだけで復興は実現されないということですね。

復興道路をはじめ、どれほど新しいインフラが整備されたとしても、それだけで被災者が抱える課題が解決されるわけではありません。インフラ整備は被災者が生活再建を果たすための「手段」に過ぎません。復興の目的はあくまでも被災された高齢者、子ども、青壮年層の皆さんの生活再建にあるのです。

この10年間、被災者の皆さんはどういう思いで暮らしてこられたのか。また、自治体は、苦しい状況にある方々にどこまで共感し、手を差し伸べることができたのか。私自身も自



問する毎日ですが、恐らく、それぞれの市町村によって状況は全て異なると思います。

実際、被災3県全体を見回しても、復興の進展は市町村ごとに異なります。復興事業がおおむね終了した市町村もあれば、いまだに事業が継続している市町村もあります。

そもそも、市町村ごとに被害の大きさは異なります。本来なら震災復興も県が中心となるのではなく、それぞれの市町村が独自の対策を立てるべきではなかったかとの思いもあります。ですが、いずれにしても、いまだに癒やしがたい傷跡が残っている市町村が存在しているのは事実ですから、引き続きの対策が必要であるというのが私の意見です。

### 孤独死対策にも尽力

——相馬市としても、震災直後からさまざまな復旧・復興に向けた施策を進めてこられました。

考えられることは全て行ってきたつもりです。

例えば、被災直後に重点を置いたのは「次の死者を出さない」ことを目標とした孤独死対策でした。住民のリーダーである「戸長」「組長」が中心となって、各戸の見回り、住民への声掛けを行うなど、支え合いの精神で仮設住宅の運営を行う仕組みを構築しました。

震災翌年には、被災した一人暮らしの高齢者や老老世帯の方々が入居する「相馬井戸端長屋」を建設しました。1日1回は共助スペースで、みんなで食事を取るようになるなど、プライバシーを守りながらも共同生活を送るルールを設けました。食事に出てこれない人がいれば、何かあったのではと皆で気づくようなシステムにしたのです。

ただし、震災から10年を経て、井戸端長屋に入居されている方々も10歳分、年を取られました。当然、心身の機能も衰えてきますから、医療や介護をはじめ、さまざまな問題が発生しています。震災から年を経ることに、こうした新しい問題にも対応していく必要が出てきます。いろいろな課題を抱えながらの10年でした。

——相馬市では、住民の集団移転などで新た

に建設した災害公営住宅は「戸建て」にこだわられたとも聞いています。

大きな津波被害を受けた市内の尾浜地区や原釜地区、磯部地区は漁業者が多く住まわっていた地域でした。その漁業者の皆さんが集団移転をしなければいけないことになり、行政としてどのような住まいを提供するかが課題となりました。

私自身も漁村に生まれ育ったから事情はよく分かっているつもりですが、団地などの集合住宅は、漁業者の皆さんには合わないと思いました。新たな集落を中心に、かつてのような、住民同士が支え合う、密接なコミュニティを形成するには、以前の居住環境にできるだけ近いものを提供することが重要だという結論に至りました。

そこで、港近くの高台に土地を造成し、整地をして、戸建ての災害公営住宅を整備しました。ちなみに、相馬市では東日本大震災の被災地として初めて、希望者に災害公営住宅の払い下げを行いました。私は当初からその方針を掲げていました。災害公営住宅を自分の持ち家として、愛着を持って暮らしていただきたいとの考えからです。

### 震災孤児・遺児への支援の仕組みを構築

——震災孤児・遺児のサポートにも取り組まれました。

震災時に発令された「大津波警報」の下、





令和2年10月にオープンした相馬復興市民市場「浜の駅松川浦」

消防団員の皆さんの最前線での避難誘導により、多くの市民が命を取り留めました。しかし、その任に当たられた10人の消防団員が命を落とす結果となりました。痛恨の極みです。

団員以外のお子さんも含め、市内の震災孤児・遺児の数は50名を超えます。そこで、震災で親を亡くした孤児・遺児に対し、学業や生活の支援を行うため、相馬市では「震災孤児遺児義援金」を支給したほか、全国から募った寄付金で基金を創設して、長期的に支援する仕組みもつくりました。

制度は構築しましたが、今でも「子どもたちはしっかりと育っているのか、成長しているのか」と常に案じています。この気持ちは、これからも決して消えるものではないでしょう。

が相馬市における放射能対策の基本的な考え方です。震災直後から、市民の不安をおおるような報道ばかりがなされてきたこともあり、放射能に対する正しい知識を身に付けることが必要と考えました。

そこで被災直後から実施してきたのが、被ばく検査と放射能教育です。特に子どもたちには、10年間にわたり、外部被ばく、内部被ばくの検査を継続的に行ってきました。さらに、検査で明らかになった累積線量の影響などについて正しく理解してもらうために、放射能教育にも力を注いできました。

子どもたちの被ばく検査の数値を見ても、健康リスクが心配な状況にはありません。「福島県の子どもたちはかわいそう」といった一方的な見方や偏見が根強くありますが、相馬の子どもたちは力強く人生を歩んでもらいたいと思っています。

### 子どもたちの笑い声が絶えない環境に

——昨年、津波で大きな被害を受けた尾浜地区に「尾浜こども公園」と「相馬復興市民市場（浜の駅松川浦）」を開設されました。

既に申し上げたように、尾浜地区は漁業者が多く住まわれていた地域でしたが、津波によってあらゆる建物が押し流れ、被災直後にはがれきの山と化してしまいました。その土地を新たに活用する際に、まず考えたのは、長年地区に暮らしてこられた方々が気軽に集える場所にしたいということでした。

加えて、もう一つ重視したのが、子どもたちの存在です。復興後の明るい未来を描く子どもたちの笑い声が絶えない環境にしたいと思います。その二つの要素が背景にあって、「尾浜こども公園」を整備したのです。

「相馬復興市民市場」は、福島第一原子力発電所の事故による風評被害対策の一環として整備しました。安全で新鮮な相馬の魚を気軽に購入し、日々召し上がっていただくと考えて、少しずつ偏見をなくしていきたいと考えました。

ありがたいことに、今、店内にぎわいも生まれています。ただ、継続的に営業していくためには、相馬市民の台所にならないといけません。今は市外のお客さんが中心ですが、多くの市民にも日常的にご利用いただきたいと思っています。

本日のインタビューで申し上げたこと以外にも、農地の復興をはじめとした産業再生、生活基盤の再整備など、あらゆることに力を尽くしてきました。しかし、それらの施策がどこまで適切だったのか、効果があったのか、私には分かりません。少なくともまだ自己評価できる状態ではないと考えています。

### 支援いただいた自治体には義理を返す

——東日本大震災が発生した直後から、被災自治体に対しては、全国の都市自治体が職員派遣をはじめ、さまざまな支援を行いました。被災自治体が復旧・復興事業を進めていく



平成25年8月に完成した防災備蓄倉庫「相馬兵糧蔵」

上で、他自治体や関連機関からの支援は必要不可欠です。東日本大震災でも相馬市を含め、被災自治体には多くの自治体からご支援を賜りました。この場を借りて御礼申し上げます。

私が全国市長会会長に就任してからも、災害が発生したら、被災した地域の市長と国土交通省地方整備局長が直接連絡を取り合い、支援を受けるシステムや、同一県内、同一地域内の自治体が被災自治体を支援するシステム

をつくりました。他方、大規模災害の場合には、総務省と全国市長会・全国町村会による、全国的な派遣スキームも既に構築されています。ただし、震災を経験した立場から申し上げると、支え合いのシステムやスキームがあるから、人的支援を継続的に受けられる、というものでは

ありません。特に大規模災害が発生すると、復興には長い時間を要します。長期間にわたって支援をいただくには、支援を行う自治体の側が、「よし、分かった。腰を据えて支援しよう」という気持ちになっていただかなければいけません。

要は、気持ちということが大切になってきます。支援を受ける自治体としては、支援にこられた他自治体の職員を大事にする。そして、義理はきつちりと返す。この姿勢が大切です。相馬市では、震災後、有事に備えて毛布や水、米などを備える「相馬市防災備蓄倉庫」を設置しましたが、その内部には、支援いただいた市町村のリストを、壁面に貼り付けています。いざ、その市町村で災害が発生すると、いち早く支援物資を届けるようにしています。実際にそれが縁で、交流が生まれ、防災協定を結んだ例もあります。

### 森羅万象恐ルベシ

——令和3年度から、「第2期復興・創生期間」が始まります。国へ期待することはありますか。既に申し上げたように、東日本大震災の影響はいまだに残っています。その意味では、「第2期復興・創生期間」として、復興の取り組みが継続されるのは当然のことと受け止めています。

復興の責任を持つのは市町村です。各市町

村が復興を成し遂げようと努力するのは当然のことですが、甚大な被害を受けた地域ですから、国にはこれからも継続的な支援をお願いしたいと思います。相馬市としても、復興事業を続けながら、地方創生と連動する形で、持続可能な地域づくりを推進していきたいと考えているところです。

——最後に、全国の市長にメッセージをお願いします。

震災から2年余りが経過した平成25年8月、「相馬市防災備蓄倉庫」の隣に、殉職消防団員顕彰碑を建立しました。その裏面には、私が寄せた顕彰文が刻まれています。その一節に「森羅万象恐ルベシ」という文言があります。

この10年を振り返っても、各地で自然災害が発生しています。相馬市でも令和元年10月、台風19号による水害が発生しました。そろそろ震災から10年という時期に、今度は新型コロナウイルス感染症が発生し、さらに、震度6強という地震に見舞われました。

平穏な日々を送っているように見えても、それはたまたまのことに過ぎません。自然が相手ですから、いつ、何が起こるのかわからない。常に恐れる気持ちを持ちながら、私たちは災害対応や危機管理に当たる必要があります。これからも全国の市長さんと連携し、力を合わせながら、防災対策などに努めたいと思います。

# 東日本大震災復興政策の成果と教訓

元復興庁事務次官

おかもとまさかつ  
岡本全勝



東日本大震災の発生から10年が経ちます。震災直後から被災者支援と復興に携わってきた1人として、感慨無量のものがあります。

被災地の市町村長とお話しすると、「長かったけれど、早かった」とおっしゃいます。被災直後は、町の全てを流され、どのように復興したら良いか見通しも立ちませんでした。その前に、大勢の避難者の生活を支えることで精一杯でした。町に広がる大量のがれきき前に、「これを片付けるのに何年かかるでしょうか。3年ですかね、5年ですかね」といった会話をしたことを覚えています。

10年という年月は、被災者には、とても長い時間だったと思います。他方で、復興に携わってきた関係者にとっては、経験のないことから、先の見えない仕事に全力で取り組んだことから、過ぎる時間は早かったと思います。

1000年に1度と言われた大津波、日本が初めて経験した原発過酷事故。本稿では、想定外、未曾有の大災害からどのように復興してきたか、これまでにない政策をどのよう

に導入したか、何ができて何が残っているかを紹介します。詳しい数値や政策については、復興庁のホームページ「復興に向けた取り組み」を参照してください。

## 1 被災地の10年、何ができたか

津波被災地では、復旧・復興工事はほぼ完成しました。

がれきの片付けは国が作業に入り、おおむね3年で片付けました。小さな町では10年分のゴミに相当する廃棄物が出ましたが、仮設焼却炉をいくつも作り処理しました。

高台移転やかさ上げによる町づくり工事は完了し、災害公営住宅は3万戸が、住宅用地造成は1・8万戸分が完成しました。自分で復旧した住宅（支援金対象）も、15万戸余りあります。学校や病院などの施設も、再開しました。鉄道はBRTによるものを含めて、全線で開通しました。防潮堤や道路は、以前のものより大規模な計画が作られ、これらの完成もめどが立っています。

原発被災地では、放射線量が比較的低かつ

た避難指示解除準備区域と居住制限区域では避難指示が解除され、復興しつつあります。放射線量が高く帰還が困難として故郷喪失などの賠償金を払った帰還困難区域は、まだ帰還できない状況にあります。

## 2 これまでにないことをする

被害の大きさ、そして市町村役場が被害を受けたことから、政府は被災者支援と復興に直接乗り出しました。そのための組織として、緊急災害対策本部被災者生活支援チーム、原子力災害対策本部原子力被災者支援チーム、復興庁をつくりました。

これまでにない被害だったので、何をしなければならぬか、何ができるかが分かりませんでした。前例のない災害に対し、「前例通り」は矛盾です。その時点時点で、被災自治体と一緒に「走りながら」考えました。必要に応じて新しい対策を作り、政策を広げました。その結果、これまでにないことを行い、「前例踏襲」を打破することになりました。現地で被災者の生活や町の状況を見ると、前例

表 まちのにぎわいの復興に必要な3つの要素

要素	性質	主体	実現と支援の手法	
1. インフラ・住宅の 再建	モノ	行政	公費で工事を発注	【資金】 従来の取 ↑↓ 新たな取
			再建支援金	
		個人		
2. 産業・なりわいの 再生	機能	企業 事業主	施設 施設の無料提供 グループ補助金	【人・ノウハウ】
			売上 大企業などとの マッチング 〔販路開拓・ 新製品開発等〕	
		地域住民	多様な主体(NPOなど) と協働	
3. コミュニティの 再建	つながり	地域住民		

通りとは言っておられませんでした。国民や国会も、それを支持してくださったのです。復興増税は、その一つの表れです。

**3 国土の復旧から生活の再建へ、哲学の変更**

政策拡大を整理したのが、表「まちのにぎわいの復興に必要な3つの要素」です。一言でいうと、復旧復興の哲学を「国土の復旧から生活の再建」へ変えたのです。

従来は、避難者を避難所に収容し、生活物

資を支給します。そして仮設住宅を造って移ってもらう。住民が自らの住宅を再建する。役所は公共施設を復旧する、というのが災害復旧の基本でした。これまでの復旧政策は、施設の復旧が主であって、被災者の暮らしという視点が少なかったのです。

私も当初は、壊れたインフラを復旧すれば、町は戻ると考えていました。しかし、仕事を進めていくと、道路や学校、住宅を再建しただけでは、町での暮らしが戻らないことが分かってきました。

・コミュニティの再建

表の下端を見てください。まず手を広げたのが、仮設住宅での孤立防止です。これは、阪神・淡路大震災での教訓がありました。家族や知人を亡くし、地域でのつながりが切れた人たちが、そして仕事をなくした人たちが、二間の仮設住宅で暮らします。孤独は時に孤独死も生みます。他者とのつながりやコミュニティは、目に見えませんが、暮らしていく際に重要な要素です。孤立を防ぐために、見守り活動を行いました。役場職員は手が足りず、かといって「一見さん」の個人ボランティアでは来てもらう方に不安があります。そこで、しっかりしたNPOに委託することになりました。

コミュニティ再建は、新しい住宅に移った際にも重要です。市町村役場とNPOに、町内会の設立や活動を支援してもらいました。国は、お金と情報を提供しました。コミュニ

ティ支援は、これまで政府の仕事とは認識されていませんでした。そこで担当部局がなく、復興庁が直接担当しました。

・産業となりわいの再生

次に、産業となりわいの再生です。表の中段を見てください。産業やなりわいの再生は、事業主の責任です。ところが、商店主はこの災害を機に、店を閉じるとおっしゃいます。子どもたちは都会に出て行って、戻ってきません。建物は流され、借金だけが残っています。しかし、商店がないと、住民は暮らしていけません。住宅が再建されても、生活できないのです。

そこで、プレハブの建物を無償で提供しました。設備には、高率の補助金を出しました。これまで産業復旧に対する政府の支援は、低利融資でした。事業主が銀行からお金を借りて、再開します。私有財産の災害復旧には公費を入れないという原則でした。その哲学を、大転換しました。

工場についても、建物の無償提供と施設設備の補助金を出しました。商店や工場は、従業員にとっては働く場です。働く場が再開しないと、この人たちは失業者になります。工場を再開してもらい、従業員の雇用の場を確保してほしいのです。町のにぎわいを取り戻すには、商店と働く場が必須です。

ところが、工場が再開し製品ができてても売れないという事態が起きました。この地域の主要な産物は、海産物や水産加工品です。生

産を再開して、元の取り引き先に売りに行っ

ても、売れないのです。スーパーマーケットの棚には、他の産地の品が並んでいます。どのようなようにしたら、取り引きをしてもらえるか。

補助金を出して安くすれば売れるでしょうが、その補助金がなくなると効果がなくなります。

そこで、企業支援相談「結の場」という仕掛けを作りました。被災地企業と大企業とを引き合わせる「お見合いの場」です。例えば水産加工業者と、東京から支援に来てくれる大企業

の社員とを引き合わせます。製品を前に、なぜ売れないのか、何が問題かを議論します。事業者は、なぜ売れないのか分からない。

それを解きほぐしていきます。パッケージが悪いのか、取り引き先を開拓すべきなのか。問題点が見えてくると、次回は専門家を送ります。

お金ではなく、人やノウハウの支援です。この仕組みを考えたのは、民間企業から復興庁に来てくれた職員です。

• 町の復興の3要素

もう一度、表「まちのにぎわいの復興に必要な3つの要素」を見てください。町での暮らしを取り戻すためには、インフラや住宅の再建だけではできず、産業となりわいの再生、コミュニティの再建が必要でした。施設設備といったモノだけでなく、商業サービスと働く場という機能、人とのつながりが必要

でした。

このうちインフラと住宅の再建は、行政にも経験があり、公費で工事を発注することで実現できます。ところが、産業やなりわいの再生は、主体はあくまで事業主であり、また資金援助だけでは実現できません。人と

ノウハウの支援が必要だったのです。コミュニティの再建は、住民たちが取り組まなければ

できません。資金援助では住民によるつながりの再生ならず、持続しません。ここでも、NPOなどの人とノウハウの支援が必要です。

地域社会は行政だけでなく、企業やNPOなどによって支えられていることが分かります。

#### 4 反省と教訓

##### • にぎわいの回復

津波被災地では、復旧工事はほぼ終わりました。残っていることは、にぎわいの回復と住民の戻りです。町のにぎわいを取り戻すため、産業再生とコミュニティの再建に力を入れました。しかし、多くの町村で人口の減少が起き、また減少が続いています。復興工事に時間がかかった町ほど人が戻らないという傾向があります。避難先や別の町で生活を再建した人がいるからです。

ただし、地理的に見ると、仙台市とその周辺市町では人口は増えています。仙台という都市の持つ働く場や都市的魅力が、人を引き付けるのです。市町村の人口の差には、被害の

大小とともに、地域の社会的経済的条件による面があります。後継者が戻る、後継者が育つ産業がないと、にぎわいの再生は難しいです。

##### • 今後への教訓

今後、南海トラフ地震など巨大災害が想定されています。今回の東日本大震災での経験は、教訓になります。被災者生活支援チームと復興庁では、関係資料をホームページに掲載し、保存しています。

私たちは、走りながら考え、一つ一つ実行してきました。まちづくりが終わった段階で振り返ると、いくつかの反省もあります。

一つは、まちの再建全体を考えて工事を行うということ。過大な防潮堤を造った」との批判があります。これは現行の災害復旧事業の仕組みに原因があります。復旧事業は「早く元に戻す」という原則で、担当部局が直ちに復旧工事に着手するのです。それに対し、まちづくり計画は、住民合意などで1年以上かかります。すると、まちづくり計画より先に防潮堤復旧工事が進みます。

人口が増える時代では、それでも問題は生じなかったのですが、今回は多くの被災地で人口が減少していて、さらに減少することが予測されています。過大な施設を造ると、お荷物になります。まちを復旧する際に、元に戻す復旧ではなく、まちの将来を見据えた復興が必要になります。

# 震災からの復興の先、 市民とともに創る未来・大船渡

大船渡市長(岩手県)  
おおふなと

戸田公明  
とだきみあき



## はじめに

大船渡市は、岩手県南東部に位置し、V字型あるいはU字型の奥行き深い大船渡湾、綾里湾、越喜来湾、吉浜湾を有する。急峻な山地が海岸線まで迫る典型的なリアス海岸となっており、碁石海岸をはじめ変化に富んだ景観と、海・山の豊かな自然資源に恵まれている。

古くは農業と漁業をなりわいとしてきたが、明治14年の軍艦「雷電」の入港を機に、大船渡湾の港としての重要性が注目されるようになった。昭和27年に2町5カ村が合併して大船渡市が誕生し、臨海型工業都市の形成を指して積極的に工業導入が図られ、セメント産業などが発展するとともに、水産加工業も盛んに営まれ、工業・水産業のまちとして発展してきた。平成13年には、第1次産業が盛んな三陸町との合併により、「海と港」とともに発展するまち「新生・大船渡市」が誕生した。平成19年3月には、大船渡港と韓国・釜山

港を結ぶ県内初の国際貿易コンテナ定期航路が開設され、名実ともに国際港の仲間入りを果たすとともに、平成22年8月には、県内で唯一、大船渡港が、国から「新規の直轄港湾整備事業の着手対象とする港湾(重点港湾)」の一つとして選定され、三陸沿岸地域の拠点都市として歩んできた。

しかしながら、平成23年3月11日に発生した東日本大震災により、本市では死者・行方不明者が419人、全壊・大規模半壊などの建物被害が5592世帯に及ぶ未曾有の被害を受けた(令和2年3月末現在)。平成23年10月には、令和2年度を目標年次とする市復興計画を策定し、市民生活や産業・経済の復興、都市・産業基盤の再建など、国内外から多大な支援をいただきながら、復旧・復興に向けて、官民一体で災害に強いまちづくりに取り組んできたところである。

計画に搭載した事業は、ほぼ完了のめどが立つところまで進捗し、最終段階を迎えているが、これもひとえに関係各位の支援のため

ものであり、心から感謝するものである。

## これまでの復興の歩み

東日本大震災の発生から今日に至るまでの復興の取り組みの中で、意を配したのは市民の意向を反映させながら各種復興事業に取り組むということだった。

中心市街地が壊滅的な被害を受けた本市にとって、災害廃棄物処理や都市基盤、産業基盤の早期復旧と併せ、住宅再建やなりわいの再生などを最優先に取り組むべき重要課題と位置付け、被災者や関係者と協議、合意形成を図りながら推進してきた。

その一つが、安心・安全な生活環境の整備に向けた防災集団移転促進事業である。事業実施に当たっては、市内各地区・地域において説明会を実施するとともに、地域コミュニティ単位での移転希望者の取りまとめや、移転先の用地選定および地権者との交渉に至るまで、住民主導による検討・調整をお願いした。併せて、地形上、平たん地の少ない中で防



商業施設のオープンによりにぎわいを見せる中心市街地

災集団移転促進事業を実施するに当たり、国に対し事業対象戸数の要件緩和を要望し、ある程度の区域内に点在する区画を同一エリアと見なすこととした。

それにより、地域内に存在する未利用地などを活用し、小規模な団地を整備する大船渡市独自の「差込型」の整備手法を取り入れることができ、結果として地域コミュニティの維持や団地造成にかかる大規模投資の抑制につながった。

その他、被災跡地の利活用に当たっても地区住民と検討・協議を重ね、企業誘致のための産業用地整備や、地域住民の交流の場となる広場整備などを実施している。

新たに整備した産業用地には、民間によるトマトの大規模栽培施設や、イチゴ生産・担い手育成拠点施設が建設され、新たな雇用が創出されるなど、被災跡地の有効利用が着実に進んでいる。

また、中心市街地のまちづくりにおいては、

エリアマネジメントの手法を導入することとし、市をはじめ、商工会議所や地元企業などの出資により設立した、推進母体となるまちづくり会社「株キャッセン大船渡」が中心となり、事業者や住民などと連携したまちづくりが進められている。

市民一丸となって取り組んできた本市の復興計画も最終年度を迎え、計画に搭載した各復興事業は、ほぼ終了する見込みとなっている。

### 新たに生まれた課題

一方で、被災者の心のケアやコミュニティ形成支援などのように、復興への取り組みを進める中で新たに生まれた課題もある。

震災で身近な人を亡くし、心に悲しみを抱えたまま生活を送る人や、避難所から応急仮設住宅、そして災害公営住宅などの恒久住宅への入居というように、復興の進捗状況により生活環境が変わることで孤立してしまった人などへの支援は、復興期間にとられない中長期的かつ丁寧な支援が必要となる。

それには、行政だけでなく、地域も一緒にあって支えるという意識が重要であり、住民同士の支え合いや助け合いといった地域コミュニティにおける共助の取り組みが、日常生活だけでなく、今後の災害発生時の備えにもつながるものと考えられる。

また、中心市街地であるJR大船渡駅周辺地区の新たなまちづくりにおいては、利活用が未定となっている民有地が残っていること

から、引き続き利用を希望する方々と地権者とのマッチングを支援する取り組みなどを行いながら土地利用の促進を図る。

併せて、中心部以外の被災跡地の利活用についても、土地を集約し活用しやすいエリアの創出を図り、民間事業者などによる活用や地域住民の活動の場など、広く活用方法を模索し、産業振興や地域活性化に結び付けられるよう、さらなる有効活用の実現に努めていく。

### 震災後のつながりを生かした交流の拡大

本市では、地域資源を生かした四季折々のイベントや、豪華客船「飛鳥II」をはじめとする客船招致に積極的に取り組んできた。

震災によって各種イベントは休止を余儀なくされたが、全国からの支援と市民の積極的な参画により再開されるとともに、復興支援を通じたつながりを生かし、市外でのイベント展開に至っている。平成29年4月には、被災した中心市街地にまちづくり会社が運営する商業施設がオープンし、官民協働でにぎわい創出のための取り組みが続けられ、三陸沿岸道路の延伸と相まって、市外からの来訪客も多く見られている。また、三陸沿岸地域に根付いた伝統芸能や地域行事が脚光を浴び、その魅力が再認識されている。

さらに、各種イベントの開催を通じて、震災後につながりが深まった自治体や大学などとの交流機会が拡充されるなど、交流人口・



市民協働による復興後のまちづくりに向け開催した地区懇談会

関係人口の拡大とともに、本市の認知度アップが期待されている。

### 東日本大震災の経験と教訓

本市においては、沿岸部を中心に東日本大震災で甚大な被害が発生したことから、市復興計画に基づき、災害の経験と教訓を生かしながら、復旧・復興を推し進めてきた。

湾口防波堤や防潮堤、道路、防災行政無線などの復旧・整備に伴い、防災機能の向上が図られるとともに、津波浸水シミュレーションで浸水が想定されるエリアなどを災害危険

区域に指定、住宅などの建築を制限し、地域コミュニティの維持・形成に配慮しながら、防災集団移転促進事業などによる住宅の高台移転を進めてきた。

また、市民を対象とした防災訓練や、小中学校での防災教育を継続的に実施するなど、ハ

ド整備と併せて、防災意識の向上を図るための取り組みが続けられている。

こうした動きは、行政にとどまらず、各地区や団体などでも展開されており、震災の経験や教訓を風化させることなく、次世代に引き継がれるよう、官民一体となって推進している。

### 市民との協働によるまちづくり

本市では、コミュニティ活動や生涯学習、観光振興など、さまざまな分野で市民主体の活動が展開されており、行政主導のまちづくりから、市民・民間事業者・団体と行政が協働するまちづくりへの転換が図られてきている。特に、震災時には、市内外のNPO法人などの各種団体が自主的に活発な活動を展開し、復旧・復興の主たる担い手の一つとなり、その後の継続的な活動につながっている。

一方、人口減少が進むにつれ、市民が主体となつて地区の生活課題を解決する体制や取り組みの重要性が増しており、それぞれの地区づくりをけん引する地区運営組織の形成に向け、住民が地区の活動・運営を「自分ごと」と捉える意識の醸成と、住民参画の機会拡大を促すことが求められている。

今後においては、これらのより一層の情報発信と共有を図り、地区との信頼関係を基礎としながら、地区課題の解決に向けた「協働」の土台づくりを進めていく必要がある。

### 今後の展望

東日本大震災から10年の歳月が流れ、復旧・復興から新たなまちづくりへと移行する中で、震災以前からの人口減少や少子高齢化の進行、地球規模の環境問題などへの対応が求められている。加えて、市民の価値観の多様化や、日常生活における安全・安心の確保へのニーズの高まり、さらには、新型コロナウイルス感染症との共存、SDGs（持続可能な開発目標）の達成、デジタル化の進展など、著しい環境の変化や多様化するニーズに、いかに適切かつ迅速に対応するかが課題となっている。

特に新型コロナウイルス感染症の全国的な感染拡大に伴い、本市においても、人々の交流機会の減少や市内経済への影響が見られ、感染防止と社会経済活動の両立が強く求められている。

このような状況の下、豊かな地域社会の実現を図るため、これまで以上に、市内の各地区や地域におけるまちづくりに多様な主体の参画を得て地域力を高めるとともに、さまざまな分野で生産性の向上を図りながら、市民所得の維持、向上につなげると同時に、「新たな日常」の下、市民、事業者、市が一丸となって持続可能なまちづくりの取り組みを推進していきたい。



# 復興のその先へ

## 復興事業の振り返り

東日本大震災発生から10年、この間全国の自治体から物心両面のご支援をいただきました。心から感謝申し上げます。とりわけ、長期にわたって職員を派遣していただいた都道府県・市区町村の温かい対応にはお礼の尽く



三陸沿岸道路・気仙沼湾横断橋(愛称:かなえおおはし)

しようもない。新しく生まれた「ご縁」を末永く大切にさせていただきたい。

さて、復興において政府は初めての5年間で集中復興期間、その後の5年間で(第1期)復興・創生期間と位置付けてきた。昨年、復興庁の10年延長、津波被災地においては5年の期間延長が決定し、第2期復興・創生期間と名付けられた。

今後の5年間で、繰り越したハード事業の一日も早い完成と、引き続きソフト事業として、見守りや心のケア、コミュニティ形成などの被災者支援が中心となっていく。

これまでの10年間で、本市の一般会計歳出決算ベースにおける復興分は約9965億円となり、通常分の3倍を優に超える。市内で展開された国県市のハード事業は、大まかな事業区分でも461事業、建設工事の入札は2781件、延べ応援職員数は1771人になる。

復興事業に当たり、本市では「復興は社会課題の解決を伴うべき」とのフィロソフィー

気仙沼市長(宮城県)  
けせんぬま

菅原 茂  
すがわら しげる



を掲げてきた。一方、既存制度は災害復旧に代表されるように復旧中心だ。その乖離を埋める仕事が私にとつての復興事業だったかもしれない。この間、政府と地元自治体双方で多くの粘り強い擦り合わせの努力が展開され、復興交付金制度も活用しながら相当程度の成果を得ることができた。市職員は中央の関係省庁の皆さんと直接交渉することが常態化し、一回り実力が増したのも成果の一つである。

「社会課題の解決」は「創造的復興」とも言い換えられる。10年を経てさまざまな立場の人が自分なりの「創造的復興」を語っているが、内容はいろいろ。一方で、現在、被災地全体の復興事業の妥当性について時には厳しい評価が報じられている。復興の最初の段階で全国民注視の中、全被災地を巻き込み政府や有識者も交えつつ、東日本大震災の被災地における「創造的復興」とは何かを、その必要性和合わせて熟議しておく必要があったと感じている。



気仙沼の高校生マイプロジェクトアワード

## 地方創生 ～ピンチをチャンスに～

企業、団体、NPOなど、自治体以外からも多くの支援をいただいていた。本市において特筆すべきは「東北未来創造イニシアティブ」との出会いだ。アイリスオーヤマ(株)の大山健太郎代表取締役会長と、大学院大学至善館の大滝精一現副学長を中核的発起人とするこの大規模な取り組みは、本市の復興および本市の将来においても大きな意味を持つことになった。代表的な

取り組みが「経営未来塾(大山健太郎塾長)」である。半年を1期として5期85名の産業人材が、監査法人、銀行、経営コンサルタントなどからなる第一線のメンター陣に鍛え上げられた。新規事業、事業の拡大・連携、海外進出など、成果は今も生まれて続けている。

その後、この流れを確実なものとするため、経営未来塾でも中核を担っていただいたデロイ

ト・トーマツの全面的コミットメントを受け、市として「経営人材育成塾」を年間に半年ずつ開講している。各経営者が自社の課題をさらけ出し、プロを交えて方策を練る、併せて人材育成のNPOであるISLのリーダーシップセッションなどを交え、全人的な経営者育成を目指している。

産業人材育成と並行して、まちづくり人材の育成にも力を入れている。地方創生において各地の成功例が紹介されているが、その多くは人口5000人以下の町。500の町が創生したとして合計人口は250万人にすぎない。一方、日本の人口約1・25億人を市区町村数で割れば平均は7万人強。そのサイズの市が創生しなければ日本全体の創生はない。小さな町ならば一人のリーダーで町は変わるかもしれないが、人口数万人の町なら多くのまちづくりリーダーが必要と考え、数々の取り組みを進めてきた。

まちづくりセミナー「ぬま塾」実践塾「ぬま大学」「気仙沼の高校生マイプロジェクトアワード」「チャレンジジャーズピッチ」など、若者が社会課題を見つけ、調査・研究・解決策提案、そして実践につなげるプロセスに、移住者や市内の若きリーダーたちが伴走している。高校での探求型学習を、復興途上のまちの中で進化させ具現化する流れが出来上がりつつある。多くの人の共感の下、共想・協働へと発展させ、互いが応援し合う姿が目標だ。

併せて、女性の活躍を期待し明治大学と連

携して行っている「アクティブ・ウーマンズ・カレッジ」や、東北学院大学との連携で40歳以上の地域で活躍する人材を育む「アクティブコミュニティ塾」も継続している。

このように、「人材育成を基礎とした市民が主役のまちづくり」人から始まる「地方創生」をまちづくりの基軸に据えている。

地方においてこそ効果が分かりやすい現在の取り組みの多くで、意識の高いUIJターの若者が活躍している。都会では得にくい「実感」が魅力のようだ。

大震災で被災した勤労青少年ホームや、離島に橋が架かり、他機能を求めていた客船ターミナルと駐車場。これらを災害復旧事業として合築し整備したのが、防潮堤を隠す形で建てられた本市のまちづくり拠点の施設、海を見渡す「PIER7」だ。さまざまなまちづくり企画が展開されており、土日には私も呼ばれ、魅力的な発表を聞かせてもらっている。

## 最大の課題「人口減少」

本市(1市2町合併)の人口のピークは昭和56年の約9・3万人、ちょうど今から40年前だ。その後、一貫して減り続け、現在は6・1万人強。大震災での犠牲者と直後の流出が大きい、その時期を除くと大震災前と大震災後の数年では年1・3～1・4%と減少率はあまり変わらない。ところが直近の2～3年ほどは、復興事業関係者の帰還に加え、何より高齢化の進展で年1・8%程

度の減少となっており、加速度が感じられる。大震災前は30%強だった高齢化率は38%以上となり、社会減も止まらず人口減少と高齢化が最大の社会課題となっている。

中でも鍵になるのは女性人口の推移である。国勢調査ごとに5歳刻みの人口の推移を見れば、高等教育機関がない本市の場合、15〜24歳で男女とも約50〜60%が一度、市を離れる。一方、25〜29歳では男性が15〜20%戻って来るのに対し、女性は5%以下、直近はマイナスとなっている。消滅可能性都市の原因である女性人口の減少がハッキリ見とれる。全人口では圧倒的に女性が多いが、生産年齢以下では男性が多く、未婚率も県平均より高くなっている。

市長直属で人口減少対策統括官を置き、雇用の創出、結婚・出産・子育て環境の整備、移住定住の促進(災害公営住宅活用中)などに力を入れているが、大きな流れは食い止められていない。

特に女性の流出回避、Uターンの促進が大きな課題と考え、市立病院付属の看護学校入試における指定校枠の拡大、奨学金、本市で看護師になる方の奨学金返済免除・支援、Uターン介護人材への支援の他、コロナ禍では保育人材への手当なども行ってきた。一方、このような資格者は日本全国どこでも求人が多く、効果は今のところ限定的だ。

併せて、若い女性が好むオフィス系の仕事

の創出の一環として、統合した中学校の空き校舎を改造し、ITやデザイン系の会社を誘致している。先に述べたまちづくり団体や観光DMOなども女性の活躍の場所となっており、三陸道の延伸で仙台などへ簡単に遊びに行ける環境が整ったことも含め、女性に好まれる職場と地域環境の創造に引き続き取り組んでいきたい。

ただ、本市が抱える女性人口の問題は全国の地方に共通の課題である。政府として、より大きな政策の必要性を指摘しておきたい。

### 復興のその先へ

大震災で私たちが失ったものは人命を含めあまりにも大きい。一方で、この10年で得たものもとても大きい。平成23年に最も大事にされた言葉は「絆」。一方でその後の復興過程において、私たちは「縁」の大切さ、「縁」の力を実感してきた。全国、全世界の人々とのつながりが私たちの貴重な「財産」であり「宝」になっている。これは自治体も個人も同じこと。政策も人生もより彩り豊かな形で進めることができそうだ。

同時に市外の方々とのふれあいの中で気付かされたことは、私たちが本市の「自然、食、風土、人間性」＝地域力にもっと自信を持つて良いということである。

まち・ひと・しごと総合戦略における本市の将来像は、①自然との共生、②都会の真似

はしない、③産業は国際的。これを一言でいうと「地方にある世界の港町気仙沼」。また、現在走っている市第二次総合計画におけるまちの将来像は「世界とつながる 豊かなロークール」。この二つは同じこと。世界を相手にビジネス・交流、地域の豊かさを維持・追求し、享受しようというものである。

人口減少問題は市民にとっても行政にとっても、その生活や運営に大きな影響を与える一大事であり、対処が必要だ。一方で、日本の都市部も、やがて世界の人口も減少に転じる。人口減少の流れは一定程度受け入れた上で、私たちは地域の豊かさを追求していかなければならぬ。地方都市の命題は「人口減少時代の地域の豊かさの追求」であり、復興のその先へ向かい、さらに取り組んでいくことになる。

地域の豊かさと言っても、今ある地域資源だけを守る事では達成されない。産業面で既存の復旧と幾分の改善を達成した各被災地の復興事業だが、将来については不安がいつぱいだ。一方、コロナ禍で都市部の限界もハッキリしてきた。

第2期復興・創生期間においては、各地の地域力を維持し磨きながら、併せて新しい仕事づくりをテーマにしていかなければならない。かつてのような「人と原料の供給基地」とどまらない未来創りに挑戦していきたいと思っている。

# 前例のない複合災害「震災前にも増して」

いわき市長(福島県)

しみずとしお  
清水敏男



## はじめに

いわき市は、東北地方の東南端に位置し、東は太平洋、北は原発などが立地する電源地帯である双葉郡と接している。

太平洋に面する海岸線は南北60km余りに及び、交互に展開する砂浜と海食崖が織り成す地形が、漁港、国際貿易港、海水浴場、景勝地をそれぞれ形成している。

津波による電源喪失により水素爆発が起き、放射性物質が拡散した福島第一原子力発電所

からは、おおよそ30km、70kmの距離に位置している。このような地理的要因により、本市における被災の様

相は、他県と大きく異なる。地震と津波による被害に加え、原発事故に起因する根拠の不安定な不安と風評が、産業活動や日常生活に大きな影を落とした。

特異な点は避難の状況にも表れており、避難所には地震・津波により住居を失うなどして、一時2万人弱の方が避難したが、他方、放射能汚染を恐れ、本市を離れる市民が続出した。半面、原発が立地する地域からは、帰還や一時帰宅が容易であることや、気候・風土が類似していること、人的・文化的・経済的につながりが深いことなどから、最大2万4000人を超える方が流入し、現在でも1万8000人余りの方が市内で生活している。

本市の被災状況は「大地震、大津波、原発事故、風評の四重苦」と呼ばれ、また、原発事故に伴う国からの避難指示は出されていないものの、前述のとおり原発との近接性から「避難元」と「避難先」の両面を持った自治体として、双方の対応を迫られることとなり、復興の道のりは険しく、かつ未知の歩みをたどった。

## 被災状況

### ① 大地震

本市では、本震で震度6弱を記録した。巨大な震源域は周辺に影響を及ぼし、数えきれないほどの余震を引き起こしただけでなく、内陸型の地震を誘発した。本震から1ヵ月後の4月11・12日には連続して、市内内陸部を震源とする直下型の誘発地震が発生した(いずれも震度6弱)。本震に伴う津波により沿岸部の悲惨な状況が明らかとなる中、今度は内陸部で、孤立や土砂崩れの危険性から各所で避難指示または避難勧告を発令する事態となった。また、復旧活動においても、本震により断水した約13万戸の復旧率が97%まで回復していたところ、4月11日の地震により約10万戸が再び断水した。

### ② 大津波

地震発生から3分後には大津波警報が発令され、22分後には小名浜で第1波が観測された。その後、茨城県鹿島灘沖で発生した巨大

表 被害などの状況

市内最大震度	6弱	
市内最大津波高	8.57m	
人的被害	直接死者数	293人
	関連死者数	138人
	死亡認定を受けた行方不明者数	37人
	計	468人
建物被害	全壊	7,902棟
	大規模半壊	9,253棟
	半壊	33,146棟
	一部損壊	40,879棟
計	91,180棟	
避難状況	避難所数(ピーク時)	127カ所
	避難者数(ピーク時)	19,813人
	いわき市から市外への避難者数(令和3年1月1日現在)	2,640人
	他自治体から市内への避難者数(令和2年11月1日現在)	18,474人

余震によって増幅された第2波が天津波となつて押し寄せ、多くの人命を奪い、沿岸部の集落、漁港および田畑などに甚大な被害を与えた。以降、津波は小さくなりながらも、深夜までに10数回来襲し、大津波警報は約30時間継続した。

### ③ 原発事故

原発事故による放射性物質の拡散により、震災初期の混乱期における市内へのガソリンなど生活必需品の物流および支援助物資・人材の流入停滞に始まり、土壌・海洋汚染、市民の流出と市外避難者の流入など、市民や事業者には不安と活動の停滞をもたらした。行政としてはこれらに対応するために、放射線スクリーニング検査や内部被ばく検査、空間線量モニタリング、保育所・学校給食の放射性物質検査、除染、市外避難者および受け入れ避難者に対する支援など、大規模自然災害への対応に加えて、原発事故に関連する膨大な対策を迫られることとなった。

### ④ 風評被害

福島第一原子力発電所と福島県は「フクシマ」として同一視され、農林水産業や観光業をはじめさまざまな分野において、生産物の価格低下、販売量・生産量および利用客の減少などが生じ、今なおその影響が色濃く残っている。

消費者庁による「風評被害に関する消費者意識の実態調査（令和2年3月）」によれば、食品の産地を気にする人のうち13・6%が「放

射性物質の含まれていない食品を買いたいから」をその理由に挙げ、そのうち79・2%（全体の10・7%）が購入をためらう産地として「福島県」を挙げている。

また、国際的には、令和3年1月現在も15の国や地域で福島県産食品の輸入規制が続いている。

## 復旧・復興の取り組み

本市は、前例のない複合災害に対し、「震災前にも増して活力に満ち溢れた、世界に誇る復興再生モデルとなる持続可能なまち」を目指し、平成23年9月に、復興に向けた理念や主要な施策などを示した「いわき市復興ビジョン」を策定するとともに、これに基づき復旧までの作業工程を示した「いわき市復旧計画」および復興に向けた具体的な取り組みを示した「いわき市復興事業計画」を策定した。さらに、平成28年度以降は、いわき市総合計画に「復興」を重点戦略として位置付け、復興交付金など国の制度も活用しながら、次の五つの柱に沿って取り組みを進めた。

### ① 被災者の生活再建

被災した市民一人一人に寄り添い、住まいと暮らしの再建や安定に向け、住宅の確保や避難者の支援などに取り組んだ。

○一時提供住宅：被災者が恒久的な住宅に移行するまでの間、応急仮設住宅を建設するとともに、雇用促進住宅や民間借上げ住宅を一時提供住宅として提供した。ピーク時には

3187戸に8891人が入居した。

○災害公営住宅：住宅再建が困難な被災者向けに16カ所、1513戸の公営住宅を整備した。

○市外避難者への支援と原発避難者の受け入れ：市外への避難者に対し、一日も早く「いわき」へ戻っていただけるよう放射線量や除染の状況など、本市の情報を毎月郵送すると同時に、一方で、市内に避難してこられた方に対しては、一定の行政サービスの提供や地域住民とのコミュニティ形成を支援している。

### ② 生活環境の整備・充実

医療・福祉体制の強化、子育て・教育環境の整備、地域力の強化など、安心して暮らすことができる生活環境の整備・充実や災害対応力の強化を図った。

○除染：身近な生活空間から順次、除染を進め、平成29年11月末をもって生活空間の除染が完了した。

○いわき市医療センター：福島県浜通りの中核病院となる市立病院の老朽化に伴い、震災の経験を踏まえ、災害対応力を備えた病院として整備し、平成30年12月に開院した。

○いわき震災伝承みらい館：震災の記憶や教訓を確実に後世へと伝え、災害に対する危機意識および防災意識の醸成などを図っていくため、津波被災地区に整備し、令和2年5月に供用を開始した。

### ③ 社会基盤の再生・強化

災害に強い社会資本を整備するとともに、

被害の大きかった沿岸域の再生など、市民生活と密接に関連する社会基盤の再生・強化を図った。

○災害廃棄物などの処理：災害廃棄物などの量は約93・6万tに達した。市内に設置した仮置き場は19カ所で、処理完了には4年の歳月を要した。

○震災復興土地区画整理事業：沿岸部6カ所において、河川や海岸堤防の嵩上げなどと併せて、宅地や道路、公園、防災緑地などを一体的に整備した。このうち、小名浜地区にあつては、同事業の完了により大型商業施設が開業し、小名浜港、魚市場、県内屈指の観光地であるアクアマリンパークの再生と相まって、港と市街地が一体となった物流、産業、観光の拠点として、復興のシンボルとなっている。

○防災集団移転促進事業：津波により多くの建物が流失した沿岸部4地区において、高台など近隣の安全な場所に住宅地を38区画整備した。

④経済・産業の再生・創造

市民の暮らしの基盤であり、都市の活力の源である地域経済の再生復興を図るため、農林水産業をはじめ、地元企業の経営再建や新たな産業の創出に努めた。

○産業の集積：さまざまな復興特区制度や、福島イノベーション・コースト構想に基づく支援制度などを活用するとともに、津波被災

地への立地や本社機能移転に対する市独自の支援制度などにより、企業の立地や新增設を促し、なりわいの再生を図った。

○いわき見える化プロジェクト：放射性物質のモニタリング検査結果やプロセス、生産者の想いなど、本市のありのままを見ていただくため、各種情報の受発信やイベントの開催などのほか、いわき野菜の魅力为消费者目線で発信する「いわき野菜アンバサダー認定制度」を創設するなど、風評払拭のための取り組みを進めた。

○魅力と安全性の発信：交流人口の回復を図るため、「いわきサンシャインマラソン」や「フーラーズ甲子園in I W A K I」「いわきサンシャイン博」といった全国規模のイベントや、国際的には「第7回、第8回太平洋・島サミット」や「第3回W B S C U I 15 ベースボールワールドカップ2016 in いわき」を開催し、広く国内外に本市の魅力と復興の姿を発信した。

⑤復興の推進

国・県などとの連携を強化するほか、復興に必要な組織の見直しや財源の確保に取り組むなど、復興を推進するために必要な体制を構築した。

今後の展開

農林水産業・製造業・観光業の再生や、福

島第一原子力発電所の廃炉・汚染水の問題など、個々具体の課題はあるが、大きくは「復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題」と「原子力災害に起因する課題」の2点の解決に注力していく。

「復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題」とは、復興の進展に伴って生じている、心のケアやコミュニティの形成、震災復興土地区画整理事業区域内の土地活用など、被災者支援やまちの復興に関する新たな課題である。そして「原子力災害に起因する課題」とは、根強く残る風評被害の払拭や、廃炉・汚染水対策の安全かつ着実な推進に加え、福島イノベーション・コースト構想の実現による地域経済の活性化や、地域人材の育成・確保などである。

震災から10年を迎え、これまで着実に復興の歩みを進めてきたが、その途上で自然災害や感染症という危機に再び直面している。本市はこれまでも、こうした幾多の危機を乗り越えて、今日に至った。決してあきらめることなく、その都度、力強く、しなやかに立ち上がってきた多くの先人の英知と努力に学び、いま目前にある危機を克服し、多様な主体が力を合わせ、「住んで良かった、住み続けたい」と思える故郷の「いわき新時代」をしっかりと築いていく。

# 都市の

# リスクマネジメント

第131回

## 東日本大震災10年を機に福祉と防災の連結を

跡見学園女子大学教授

鍵屋

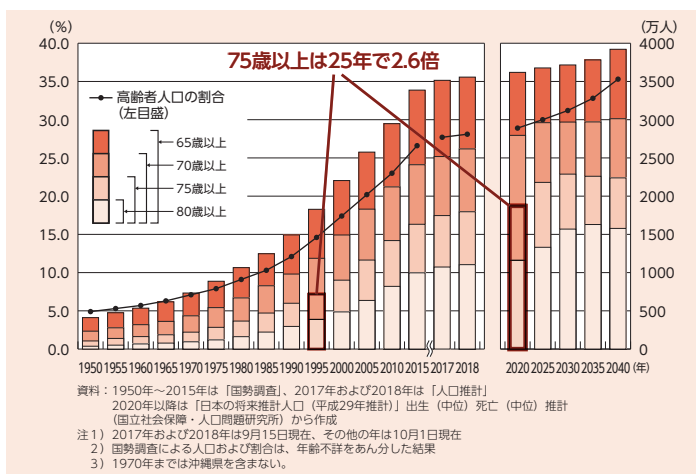
本年は東日本大震災が発生してから10年になる。この災害によって理不尽にも命を奪われた人々への深い哀悼と、長い間、悲しみを背負いながら復旧・復興に努められた方々に、心からの寄り添いの気持ちを伝えたい。

### 災害被害と社会の脆弱性

東日本大震災では、2万2195人以上が亡くなられたか行方不明となっている（うち、直接死が1万5899人、行方不明が2529人（令和2（2020）年3月、警察庁）、関連死が3767人（令和2（2020）年9月、復興庁）。なぜこれほど大きな人的被害がもたらされたのだろうか。

災害被害は「自然の外力×暴露量（人口など）×社会の脆弱性」の関数である。東日本大震災の自然の外力は「ハザードマップの想定をはるかに超える大津波」になる。暴露量は「青森から千葉まで500km」になり、沿岸部の広範囲な居住地域が津波に襲われた。そして社会の脆弱性については、多くの地域で高齢化・人口減少が進んでいた。

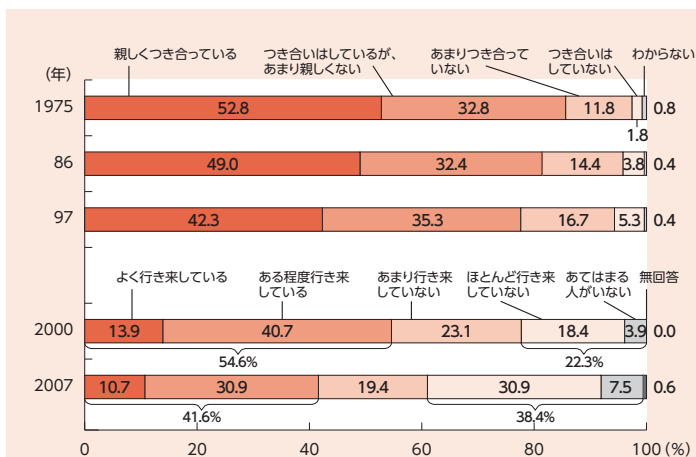
図1 高齢者人口および割合の推移



総務省統計局「統計からみた我が国の高齢者」より作成

わが国は毎年、社会の脆弱性が進行している。26年前の大震災である阪神・淡路大震災と比較すると、75歳以上の高齢者は、1995年の阪神・淡路大震災時には717万人だったが、2020年予測で1872万人と、25年で約2.6倍に増加している（図1）。また、

図2 近所付き合いの程度の推移



内閣府「平成19年版国民生活白書」より作成

単身高齢者は3.2倍に増加した。一方で、地域の付き合いは弱くなり（図2）、町内会・自治会への参加者は減った。消防団の人員も少なくなり、自治体職員は平成7（1995）年から平成28（2016）年にかけて16.5%減少した。（図3）



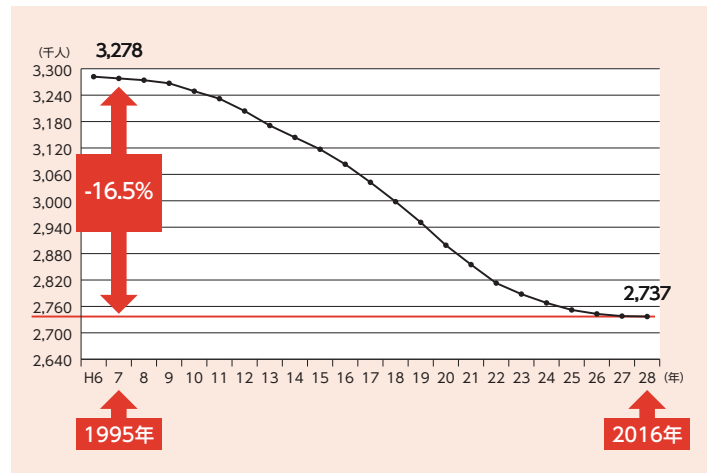
# Risk Management

## 災害時の支援者

すなわち、自助は後期高齢者、単身高齢者が激増して弱くなり、共助は近所付き合いが減り町内会・自治会活動への参加者が少なくなることで弱くなり、公助は消防団や自治体職員の減少により(量的に)弱くなった。自助も共助も公助も、25年前に比べて、すっかり脆弱になった社会に私たちは生きている。その先駆けが東日本大震災だったのである。

内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」(2013年)によれば、東日本大震災時の避難では、高齢者

図3 地方公共団体の総職員数の推移



総務省HP「地方公務員数の状況」より作成

## 福祉と防災の連結

その要因として、震災による直接的な負傷、生活環境の悪化や心的外傷後ストレスが考えられている。また、要介護という身体的な衰えに加え、精神的にうつ状態になる高齢者も増えていった。さらに、災害関連死3767人のうち、66歳以上が3335人(令和2(2020)年9月、復興庁)、88.5%が高齢者に集中している。

災害時に「誰一人取り残さない」ためには、高齢者・障がい者などの災害時要配慮者を真っ先に考えなければならぬ。そうすると、日常から要配慮者を支援している福祉関

や障がい者は、家族や近所の人など、身近な方からの直接的な働き掛けによる他、福祉関係者からの連絡や声掛けなどによって避難した割合が高いことが明らかになっている。これまで避難支援においては、家族以外では近隣の助け合いが最も重要とされていたが、東日本大震災の避難情報源、避難支援者としては、福祉関係者が同程度に重要な役割を果たしていたことが分かる。

係者が官民間問わず、重要な役割を果たす必要がある。昨年、内閣府や厚生労働省から相次いで福祉関係者の防災力強化に関する方針が示された。具体的には市区町村に向けて、避難行動要支援者の個別計画作成の努力義務化、福祉避難所の充実、介護保険計画での感染症・災害対応がある。また、介護福祉施設に向けて、3年以内に災害および感染症対応BCP(業務継続計画)作成を義務付けした。

コロナ対応に追われる市区町村や福祉施設の現場にとつては、さらに負担が増えることになる。しかし、災害は待つてはくれない。市区町村を挙げて福祉と防災の連結を進めていただきたい。

## 筆者プロフィール

### 鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長(兼務)、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士(情報学)。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」など政府委員。内閣官房地域活性化伝道師、(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事など。著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』『福祉施設の事業継続計画(BCP)作成ガイド』など





法令相談室から

# 在宅勤務について

全国市長会顧問弁護士

石津廣司 いしづひろし

## 1 はじめに

新型コロナウイルスの感染拡大により市でも在宅勤務が一気に広まっている。筆者が市の担当者に電話連絡すると、同僚の職員の方から「〇〇さんは本日在宅勤務です」との返事がしばしばあり、在宅勤務の拡大を実感している。

民間企業では在宅勤務が従前から導入され、法的問題も議論されてきているが市においては、公務員（職員）が、職務を遂行する場所は、当然、市庁舎内であると考えられてきており、十分な法的検討もなされておらず、在宅勤務の仕組みも完備しているとは言い難い。筆者の知る限り、現時点では市において在宅勤務をめぐる法的トラブル

ルは発生していないようであるが、市には民間企業とは異なる側面（例えば、市においては「勤務条件条例主義」の原則があり、法令に則した取り扱いをしていないと、職員から法的責任を追及されるだけでなく、住民監査請求・住民訴訟を通じて住民から法的責任を追及される）があり、法的検討は必須である。

そこで、市における在宅勤務で生じ得る法的問題を考えることにした。

## 2 在宅勤務の実施手続

前述のとおり、従前、職員が職務を遂行する場所は当然、庁舎内であると考えられてきており、その認識は市及び職員とも共通している。ところが在宅勤務となれば、

職務を遂行する場所は自宅となり、そのための法的根拠が必要となる。

この点は民間企業においても議論されており、就業場所の変更であるから、配転であり、そのための手続が必要であるとの考えと、出張命令と同様に在宅勤務の業務命令で足りるとの考え方とがある。

現在、市で行われている在宅勤務のほとんどは、継続的に在宅での勤務を行うものではなく、週何日の頻度で在宅勤務をするというものであるから、配転の手続は不要である。しかし勤務場所がどこかは職務専念義務の履行確認、勤務時間管理等の上で重要なことであり、命令により明確にしておく必要がある。自治体のなかには在宅勤務を自宅等への出張として扱っている例

があるが、出張として在宅勤務を命ずるのであれば、出張命令権者によって出張命令の手続をとっておく必要がある。

### 3 勤務時間管理

1 在宅勤務の場合、職員の勤務時間の把握が困難となる。このような場合には、地方公務員にも適用される労働基準法三八条の二第一項本文により、事業場外のみなし労働時間制によって対処することになる。右規定の事業場外のみなし労働時間が適用される要件は、①労働者が労働時間の全部又は一部について事業場外で業務に従事した場合であって、かつ②労働時間を算定し難いことである。この場合には、所定労働時間、すなわち正規の労働時間（勤務時間）に勤務したものとみなされる。

現在、各市において新型コロナウイルスの感染対策として一般的に実施されている在宅勤務については、右の事業場外のみなし労働時間制により正規の勤務時間に勤務したとみなして給与支給することに対応可能であるが、以下のとおり留意する必要がある点もある。

2 留意すべき第一は、労基法三八条の二第一項の事業場外のみなし労働時間制が適

用される場合であっても、当該業務を遂行するために通常所定労働時間を超えて労働することが必要となる場合には、その通常必要とされる時間が労働時間とみなされる（労基法三八条の二第一項ただし書き）。この場合には正規の勤務時間を超えて勤務したものとみなされるから時間外勤務手当の支給が必要となる。

通常必要とされる時間は、「通常の状態での業務を遂行するために客観的に必要とされる時間」をいうとされており（昭和六三年一月一日基発一号）、右の通常必要とされる時間の認定を適正に行っておかなければならない。

通常必要とされる時間の認定を誤ると、過少に認定していれば職員から時間外勤務手当の支給請求を受けることになり、過大に認定していれば住民から時間外勤務手当の過大な支給（違法・不当な公金の支出）がなされているとして住民監査請求・住民訴訟において責任追及がなされることになる。

3 留意すべき第二は、事業場外のみなし労働時間制が適用される場合であっても、労働安全衛生法六六条の八の三により「労働時間の状況」を把握する義務が使用者にはある。右の労働安全衛生法の規定

は長時間労働の労働者に対する医師の面接指導の前提として、「労働時間の状況」を把握する義務を規定しているものであるが、同規定は地方公務員にも適用される（地公法五八条二項・三項）。

右の義務を怠り職員に健康被害が生ずると、市は安全配慮義務違反による損害賠償責任を問われることになる。

### 4 諸手当の支給

在宅勤務の場合、職員が職務を遂行する場所が庁舎内であることを前提に支給の対象を定めている手当について、支給すべきかどうか検討する必要がある。

1 通勤手当については、自宅から職場（庁舎）までの通勤について支給されるものであるが、在宅勤務となると、通勤が必要となる。在宅勤務の場合に通勤手当を支給するかどうか、支給するとしてどの範囲で支給するか、給与条例や規則を検討しておく必要がある。現行の給与条例・規則に照らし、適正な取り扱いができない場合には改正しておくべきである。

2 また、在宅勤務を出張命令の方式で行う場合には、出張に伴う旅費等の支給も問題となる。

旅費条例や規則を検討し、必要な場合

には改正しておくべきである。

## 5 費用負担

在宅勤務を情報通信技術を利用して行う場合には、通信環境の整備が必要となり、その費用負担の問題が生ずる。

厚労省「情報通信技術を利用した事業場外勤務の適切な導入及び実施のためのガイドライン」は民間労働者についてはあるが、「テレワーク」に要する通信費、情報通信器等の費用負担等に関し、「テレワークを行うことによって生ずる費用については、通常の勤務と異なり、テレワークを行う労働者がその負担を負うことがあり得ることから、労使のどちらが負担するか、また、使用者が負担する場合における限度額、労働者が請求する場合の請求方法等については、あらかじめ労使で十分に話し合い、就業規則等において定めておくことが望ましい。特に、労働者に情報通信器、作業用品その他の負担をさせる定めをする場合には、当該事項について就業規則に規定しなければならぬ」とされている（労基法八九条第五号）としている。

市においては、地方自治法二〇三条の二第一項所定の非常勤職員等については、右の経費は職務の執行に要した経費であるか

ら、「費用の弁償」として条例に規定して支給することになる（地方自治法二〇三条の二第三項、第五項）。

## 6 職場環境

在宅勤務の場合には、職務を遂行する場が職員の自宅であるため、市が直接に職場環境を整備することはできない。しかし、職場環境は職員の健康に影響を及ぼすものであり、自宅が職場であっても市は無関心であつてよいということにはならない。

前記の厚労省「情報通信技術を利用した事業場外勤務の適切な導入及び実施のためのガイドライン」は「テレワークを行う作業場が、自宅等の事業者が業務のために提供している作業場以外である場合には、事務所衛生基準規則、労働安全衛生規則及び「情報機器作業における労働衛生管理のためのガイドライン」の衛生基準と同等の作業環境となるよう、テレワークを行う労働者に助言等を行うことが望ましい」としており、市においても留意すべきである。

## 7 公文書の管理

職員が職務を遂行するに当たっては、公文書の利用が必然的に生じてくる。

公文書も従前のように紙媒体だけではな

く、電磁的記録媒体もあり、その内容も個人情報等の秘密情報を含むものもある。

今後、在宅勤務が活発に行われると、公文書が庁舎内外に持ち出されるおそれが増大するのであり、公文書の管理を一層厳格に行わなければならない。

## 8 おわりに

以上のとおり在宅勤務についてはさまざまな法的問題があり、また法的問題は前述の各問題点に限られるのではなく、検討すべき事項は少なくない。

現在、新型コロナウイルスの感染対策として緊急に実施する在宅勤務については、全ての法的問題を検討してから実施に移すことは不可能であつたらう。

しかし在宅勤務、ことに情報通信技術を利用した在宅勤務は、「通勤時間の短縮及びこれに伴う精神的・身体的負担の軽減、仕事に集中できる環境での就労による業務効率化及びこれに伴う時間外労働の削減、育児や介護と仕事の両立の一助となる」(厚労省「情報通信技術を利用した事業場外勤務の適切な導入及び実施のためのガイドライン」という積極的な意義を有するもの)であり、市においても、これを機会に本格的導入に向けて準備を進めるべきであらう。

# 全国市長会の

# 動き

1月12日～2月14日

詳細につきましては、全国市長会ホームページ  
 ( <http://www.mayors.or.jp/> )  
 をご参照ください。

立谷会長、副会長の田辺・静岡市長、  
 社会文教委員会委員長の吉田・

本庄市長が、菅・内閣総理大臣に

「新型コロナウイルスワクチン接種

の安全かつ円滑な実施に向けた

**#1** 緊急要望」を、河野・行政改革担当・

国家公務員制度担当・内閣府特命担当

大臣（沖縄及び北方対策 規制改革）に

「新型コロナウイルスワクチン接種に

関する提言」を手交し、その実現方に

ついて要望

1月27日開催の社会文教委員会において、  
 「新型コロナウイルスワクチン接種の安全かつ円滑な実施に向けた緊急要望」および「新型コロナウイルスワクチン接種に関する提言」を取りまとめ、同日夕刻、立谷会長、副会長の田辺・静岡市長、社会文教委員会委員長の吉田・本庄市長が、菅・内閣総理大臣に同緊急要望を、また、河野・行政改革担当・国家公務員制度担当・内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方対策 規制改革）に同提言を、それぞれ手交し、その実現方について要望を行った。

〔社会文教部〕