

被災自治体における 復興計画と総合計画の関係づけと調整

——文献展望と東日本大震災の事例研究——

荒木 一 男

概 要

東日本大震災において、自治体が、最優先に取り組むべき「復興計画」を策定したとき、これまで最上位計画として運用してきた「総合計画」との関係をどのように位置付け、復興計画の内容を決定し、調整したのだろうか。このことを考察するため、自治体の復興計画や総合計画、およびその策定関係資料や議会の議事録等から計画内容や策定プロセス等を分析した。

この結果、まず、両計画の関係づけは3つの「型」に分類できることを示した。そのうえで、この関係づけや復興計画の守備範囲は総合計画の基本構想および基本計画の策定期間により影響を受け、多くの場合、復興計画の内容は「復旧・復興」と直接関係の少ない施策が増えることにより、意図せず総合計画に近くなり、両計画の調整が困難になる可能性を指摘した。

キーワード

総合計画 復興計画 組織 調整 自治体

1. はじめに

1.1. 本研究の目的

東日本大震災において、自治体は復興計画と総合計画とをどのように調整したのかを、その計画内容や策定プロセス等から考察することが、本稿の目的である。

この震災では、岩手県、宮城県、福島県沿岸域の全市町村（以下「被災沿岸市町村」という。）が復興計画¹を策定した²。復旧・復興のためのビジョンや政策を盛り込んだもので

あり、計画期間は10年程度である。

一方で、被災沿岸市町村は、震災時に総合計画を有していた。自治体の各種政策・行政分野を総て合わせて含んだ、政策・事業の全般に関して複数年度に跨って決定した一覽文書である³。各自治体はこれを行政運営上の最上位計画に位置付けている。計画期間は10～20年程度である⁴。総合計画は、一般的に、自治体の長期的な将来展望とその実現のための基本方針を示した「基本構想」と、基本構想を具体的に実現していくための中長期的な施策の実施計画で総合計画の期間中の半期に一度見直す「基本計画」（したがって前期と後期ができる）の2つの部分で構成されている。さらに、総合計画の毎年度の事業実施計画であり予算編成に反映される「実施計画」が別途存在する⁵。この「基本構想－基本計画－実施計画」の体系は「総合計画体系」と呼ばれる⁶。「基本構想」の策定に関しては、1969年、地方自治法の規定に基づき市町村の義務となり議会の議決を要した⁷。しかし2011年8月にこの規定は廃止された⁸。一方、「基本計画」や「実施計画」に関しては、そのような法的義務はなかった。ただし、宮古市のように、自治基本条例などにより総合計画（基本構想と基本計画）の策定そのものを議決要件とする自治体もある。また、そのような条例がない場合も、策定前に議会に対し説明・報告する市町村が大多数であり、議会による民主的統制を一定程度受けていると言える。

被災沿岸市町村は、復興計画と総合計画をいかに関係づけるかに注意を払った。その証拠に、これらの自治体の多くが両計画の関係を復興計画に明文化したり、議会で議論しさらに発展させたりしている。ただし、ニュアンスは各々異なる（表1）。

このような関係づけは、被災自治体において、今後ますます重要になると考える。なぜなら、それは後述するように復興計画の守備範囲が拡がり、あるいはこの計画を取り巻く環境がその拡大を求めており、両計画が類似する方向にあるからである。両計画の関係に基づいて調整し、震災復興と主要政策という、自治体にとって重要で幅広い分野にわたる行政プログラムをバランスよく実行していくことが、自治体の当面の運営に大いに影響する。こうしたことを念頭におくと、単純には、自治体は復興計画策定時点から両計画の関係づけを検討し、調整するための必要な組織体制を整え、それに合わせて復興計画の守備

1 「東日本大震災からの復興の基本方針」を背景に各自治体が策定したものをさす。一般に、「復興計画」、「震災復興計画」、「復興まちづくり（基本）計画」、「復興事業計画」などの名称で呼ばれている。

2 内閣府（2012）4頁

3 金井（2010）45頁

4 多くは10年であるがいわき市の総合計画のように20年のものもある（表3参照）。

5 西尾・村松（1995）247頁

6 西尾・村松（1995）249頁

7 旧地方自治法第2条第4項

8 平成23年法律第35号

(表 1) 沿岸被災市町村の復興計画と総合計画の関係

| 市町村名 | 復興計画 | |
|-------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| | 名称 | 総合計画との関係（復興計画の記載や議会等での市長等答弁要約） |
| 宮古市 | 東日本大震災復興計画 | 総合計画に掲げるまちづくりのあるべき姿を踏まえ、計画を策定（議会） |
| 大船渡市 | 復興計画 | 総合計画の基本構想や理念を踏まえて復興計画を策定（計画） 復興計画の事業一覧が総合計画の実施計画に該当（議会） |
| 久慈市 | 復興計画 | 総合計画後期基本計画と復興計画との実施計画を連動（議会） |
| 陸前高田市 | 震災復興計画 | 当面は総合計画を策定せず、この復興計画を基本に新しいまちづくりを進める（議会） |
| 釜石市 | 復興まちづくり基本計画 | 総合計画に準ずる役割をもつ計画（計画） |
| 大槌町 | 東日本大震災津波復興計画 | 総合計画と復興計画は両方残す形（議会） |
| 山田町 | 復興計画 | 総合発展計画は復興以外で引き続き推進すべき施策もあることから、復興計画の推進を図りつつ、総合発展計画の見直しについても検討（計画） |
| 岩泉町 | 災害復興まちづくり計画 | 総合計画などの上位・関連計画と整合・連携を図りながら推進（計画） |
| 田野畑村 | 東日本大震災田野畑村災害復興計画 | 総合計画に基づく施策の推進を基本としつつも、災害復興計画に基づいて実施（計画） |
| 普代村 | 普代村災害復興計画 | 総合発展計画の目指す将来像や考え方を踏まえ、復興計画を策定（計画） |
| 野田村 | 復興むらづくり計画 | 総合計画後期基本計画の将来像と復興計画の基本理念の実現を目指すもの（計画） |
| 洋野町 | 震災復興計画 | 総合計画に掲げる理念を共創するため、生活基盤や社会経済活動の迅速な復旧を図る（計画） |
| 仙台市 | 震災復興計画 | 基本計画を補完するものとして震災復興計画を定める（計画） 総合計画をしっかりと見据えた震災復興対策であること（議会） |
| 石巻市 | 震災復興基本計画 | 復興計画に基づく施策をあらゆる施策に優先。しかし、総合計画の事業の中にある市の発展に資する重要な事業も進める（議会） |
| 塩竈市 | 震災復興計画 | 総合計画や復興計画に掲げた目標や目指す都市像の実現（計画） 復興計画は総合計画の「安全で安心なまちづくりの分野」を担い総合計画で掲げた目標達成にも努める（議会） |
| 気仙沼市 | 震災復興計画 | 総合計画との整合性（計画） 復興計画に盛り込んだ事業を優先。総合計画の中で（中略）事業が進んでいるものに関しては進めていく（議会） |
| 名取市 | 震災復興計画 | 総合計画の基本構想と基本計画を踏まえ、復旧・復興に関する震災対策の特別計画として位置づけ（計画） |
| 多賀城市 | 震災復興計画 | 総合計画を上位計画（計画） |
| 岩沼市 | 震災復興計画 | 総合計画が市の最上計画。復興計画は総合計画の精神を十分踏まえているもの（議会） |
| 東松島市 | 復興まちづくり計画 | 総合計画後期基本計画を兼ねる役割を持つ計画（計画） |
| 亘理町 | 震災復興計画 | 総合計画を基本としながら、各分野別計画を補完した、震災からの復旧・復興の方向性を示すための計画（計画） |
| 山元町 | 震災復興計画 | 「第5次山元町総合計画」としても位置付け（計画） |

| 市町村名 | 復興計画 | |
|------|--------|-----------------------------------------------------------------------------|
| | 名称 | 総合計画との関係（復興計画の記載や議会等での市長等答弁要約） |
| 松島町 | 震災復興計画 | 総合計画基本計画と連携し、これらを一体の計画として推進（計画） |
| 七ヶ浜町 | 震災復興計画 | 総合計画と連動（計画） |
| 利府町 | 震災復興計画 | 総合計画等を上位計画（計画） |
| 女川町 | 復興計画 | 復興計画を優先して実施。復興の過程において必要に応じ総合計画策定（計画） |
| 南三陸町 | 震災復興計画 | 最大の課題は震災からの復興。総合計画は最上位計画だが、当面は、あらゆる施策に優先して復興計画に取り組む（議会） |
| いわき市 | 復興事業計画 | 早期復興と本市の将来に向けたまちづくりを両立して推進するため、限りある行政資源を最大限に活用し、効率的かつ効果的に事業を実施していく必要がある（議会） |
| 相馬市 | 復興計画 | 復興計画というのは被災者並びに被災地の立場に立ってつくるもの。それ以外は総合計画の中で考えていくべきもの（議会） |
| 広野町 | 復興計画 | 復興計画は、総合計画を補完するために策定するもの（計画） |
| 新地町 | 復興計画 | 総合計画を基本とし、復興計画は優先的に取り組むこと等を取りまとめたもの（計画） |

出典：沿岸被災市町村復興計画，議会答弁（ウェブ上の公開自治体），市町村における復興計画策定状況（岩手県ウェブページ），各市町復興基本方針・計画等の策定状況（宮城県ウェブページ），「議会だより」
 参考：総合計画との関係が復興計画に記載がある場合は、「総合計画との関係」欄の最後に（計画），市長・幹部の答弁等で確認される場合は（議会）と記した。

範囲を決定するはずであると考えられる。

本稿では，被災沿岸市町村が果たして上記のような観点で両計画を関係づけ，復興計画の内容を決定し，運用していったのかを考察する。結論を先取りすれば，①両計画の関係づけや復興計画の守備範囲は単純に総合計画の策定状況の影響を受け，②復興計画の内容は「復旧・復興」と直接関係の少ない事業が増えることにより総合計画に近くなり，③両計画の調整が困難になる可能性があることが割合的に多くなることを指摘する。

本研究の意義は，復興における総合計画と復興計画の一体的な運用方法への貢献である。将来構想の実現に関わる総合計画が運用されている中で，地域の復旧・復興に関わる復興計画を策定・運用することは，ヒト・モノ・カネの面で相当な負担が自治体に発生する。したがって，この二つの計画の成果を高めるため，どのように政策を調整していくのかを考察することは，自治体の政策資源の配分・運用や被災後の地域づくりに一定の有効性を示すことになるものと考えられる。

1.2. 先行研究の位置づけ

復興計画に関する研究は比較的新しく，特に阪神・淡路大震災を契機として進展してき

た。そこでは計画内容の歴史的変遷や策定要因・過程などが大きなテーマとなっている。本稿の目的と照らし合わせれば、復興計画とはどのようなものなのか、どのような要因で策定されるのか、復興計画の策定に総合計画の影響はあるのか、計画の企画・調整はどのように行われるのか等の観点から、先行研究をレビューすることが有益である。そこで、(1) 復興計画の内容、(2) 復興計画の策定に影響する要因、(3) 総合計画の内容、(4) 行政計画の「計画」と「調整」、(5) 復興計画と総合計画の関係などの項目に整理し、先行研究の成果を概観する。

1.2.1. 復興計画の内容

そもそも復興計画とは何であろうか。この計画については策定の法的根拠がなく「復興」に関する状態定義も存在しない⁹。復興計画を策定できることを規定した法律には2013年6月に制定された「大規模災害からの復興に関する法律」がある。それは復興計画に盛り込んだ内容を国が支援する法律である。ただし、その支援は集落単位での集団移転など土地利用に関することに限定されており、後述するように実際にはその他の多くの施策が盛り込まれている復興計画策定の必要性には言及していない。法的根拠は、多くの場合、相変わらず存在しないのである。このような状況の中で、これまで復興計画はどのような領域や内容について策定されてきたのか。以下、牧・太田・林(2007)等の議論をレビューする。

日本で最も有名な自然災害後の復興計画といえば、後藤新平が中心となってまとめた関東大震災後(1923年)の東京の復興計画であろう。この内容は、新たな都市をつくりあげるという「物理的復興」であった。それは越山(2001)が指摘する「区画整理や道路・公共工事中心の土木的な対応が主」とほぼ同義である。つまり「インフラ復興」である。そうした方針は狩野川台風(1958年)後の復興まで続いたという。

伊勢湾台風(1959年)や新潟地震(1964年)、酒田大火(1975年)からの復興についても基本的には「物理的復興」であった。ただし「産業立地」や「商店街の形成」など商工業の再建に関する「経済復興」も盛り込まれてはきている。

それが三宅島噴火(1983年)からの復興になると「高齢者・後継者対策」などの「生活再建」という言葉が現れる。この時の復興計画が主たる対象としているのは、大きな被害を受けた「阿古地区」の再建であった。三宅島全体の復興については「三宅村基本構想」、三宅村基本計画、過疎地域振興計画などによって推進された。

雲仙普岳噴火(1993年)からの復興においては「災害を活用した観光振興」という「地

9 牧(2013)16頁

域の活性化」軸が誕生した。阪神・淡路大震災（1995年）以降になると、市民生活全般の復興を包括するようになったことが指摘されている。例えば尼崎市震災復興基本計画には「住宅対策」、宝塚市震災復興計画には「交通ネットワークの整備」、ボランティア活動の振興、「保健・医療・福祉の充実」などの記載がある。また、神戸市の復興計画については対象域が市全域となっている。

以上の牧・太田・林（2007）の議論から分かることは、復興計画の守備範囲は時代によって変化してきており、インフラ（ハード）に生活支援（ソフト）が加わる方向へと拡大傾向が続いているということであろう。

東日本大震災における被災市町村の復興計画の内容に関する研究も存在する。佐藤・今村（2013）¹⁰によれば、主要な施策は、①災害につよいまちづくり、②くらし・生活の再建、③産業（農林業・水産業・商業）の再生・振興である。また、復興計画に添付されることの多い図面を基にした防災やまちづくりに関する要素の分析からは農業、漁業・水産加工業といった「職」の場を規定するものが多かったことも指摘されている。このように、阪神・淡路大震災と同様に、住民生活全般の復興に関することにまで守備範囲が広がっていることが分かる。

実際の政策でも、東日本大震災の復興の意味合いがソフトへ大胆に移行している。

政府は、2011年4月11日に東日本大震災復興構想会議を設置し、同年6月25日、「復興への提言～悲惨のなかの希望～」をまとめた。第1章には「復興に際しては、地域のニーズを最優先すべきである。同時に長期的な展望と洞察を伴ったものでなくてはならない。一方で高齢化や人口減少等、わが国の経済社会の構造変化を見据え、他方で、この東北の地に、来るべき時代をリードする経済社会の可能性を追求するものでなければならない。」との記載がある。そこには単なる復旧には留まらず時代を先取りする復興への期待が盛り込まれている。さらに第2章には「芸術祭や音楽祭などのイベントの開催」や「国際競技大会の招致・開催の推進」などが復興施策として位置づけられている。先に述べた雲仙普賢岳噴火以降の「地域の活性化」軸は観光であった。この軸は文化・スポーツへと、さらに海外へと広がっていると考えることができる。

1.2.2. 復興計画の策定に影響する要因

牧・太田・林（2007）¹¹は、災害規模の復興計画への影響にも着目する。阪神・淡路大震災では、全半壊被災世帯率が8%を超える市部で復興計画の策定が行われた。一方、人的資源に限られる郡部では30%を超える場合でも策定されない場合があった。また、全

10 佐藤翔輔，今村文彦（2013）306頁

11 牧，太田，林（2007）33頁

半壊被災世帯率が8%～20%の自治体では「防災まちづくり計画+復旧計画型」、20%以上の自治体では基本的には「総合計画型」の復興計画が策定されたとする。「防災まちづくり計画+復旧計画型」とは、川西市、明石市、尼崎市のように、計画の中に「災害に強いまちづくり」、「公共施設の復旧・整備方針」や「被災市民の生活援護および産業復興」の視点がある事例、「総合計画型」とは、神戸市のように「都市の再建」、「被災者の生活再建」、「経済再建」の3つの目標を掲げた事例である。

牧・太田・林（2007）は、新潟県中越地震（2004年）の復興計画についても検討を重ねている¹²。ここでは、阪神・淡路大震災とは異なり、被災規模に関わらず、ほとんどが「総合計画型」であることが指摘されている。被災地のほとんどは翌年に市町村合併を控えており、合併前の地域の問題を復興計画に記述しておこうという意図があったとしている。

また、佐藤・今村（2013）では、計画の内容に及ぼす要因の候補として、自治体が被災前に策定していた「総合計画」や「地域防災計画」を挙げている。これによると、釜石市、女川町、東松島市を除く24被災沿岸市町村における総合計画と復興計画の関係は「従前の総合計画とビジョンの理念と整合性を図る（22市町村、91.7%）」、「総合計画を念頭に置いても当面は復興事業を優先する（6市町村、25.0%）」、「復興の経過を踏まえて総合計画を改定もしくは新たに作成する（3市町村、12.5%）」、「復興計画を総合計画に置き換える（2市町村、8.3%）」（以上、複数回答）となっており、復興計画の内容は、従前の総合計画から大きな影響を受けていることが推察されるとしている¹³。

1.2.3. 総合計画の内容

大森（1987）は総合計画の機能について、「できる限り行政課題を客観的に把握し、自治体として責任をもって取り組むべき施策を体系化し、達成すべき目標とその手段・手順を明確にした」¹⁴ものとする。大森は、さらに総合計画の特徴について述べており、その内容については西尾・村松（1995）が端的にまとめ、総合計画体系の性格として、①将来展望性（ビジョン性）、②二重の意味の総合性（地域社会生活のあらゆる側面にかかわっていくという総合性と目的と手段を体系的かつ総合的に組み立てているという総合性）、③調整性（自治体行政の内部調整と地域社会全体の調整）、④上位性（行政計画の基本構想への適合）、⑤象徴性（地域統合機能）の5点を挙げている¹⁵。

12 牧、太田、林（2007）33頁

13 佐藤・今村（2013）314頁

14 大森（1987）52頁

15 西尾・村松（1995）249-250頁

1.2.4. 計画と調整

ところで、総合計画に限らず、行政計画を実行性あるものにするためには、組織における適切な内部調整、具体的には計画部門と各事業部門等との調整が必要となる¹⁶。計画部門に企画権を集中させて各事業部門は完成した計画どおりに行動するのか、あるいは事業部門の案をもとに計画部門が調整しそれに基づき各事業部門が行動するのかといったことが問われることになる。西尾（2000）はこれを「計画（企画）」と「調整」の関係として分析する。「計画策定過程への参与性（集中の程度）」の軸と「計画内容の明細性・具体性」の軸の2軸に着目し、「参与性が低い（集中性が高い）」および「明細性・具体性が高い」ものを「計画による調整」とよぶ。端的に言えば、「企画部門が全部門の活動について詳細に企画し、各組織単位の行動はこの案の細分化によって決定され、あとは機械的に実施されるような場合」である。一方、「参与性が高い」および「明細性・具体性が高い」ものを「計画の調整」とよぶ。「実施担当部門が明細性・具体性の高い「計画」案を作成し、企画部門がこれを積み上げ調整する過程で全体の「計画」が策定される場合」である。

総合計画の策定は、「計画による調整」と「計画の調整」のどちらにより重きが置かれるべきであろうか。中村（1976）は、総合計画における調整は、計画策定時における「計画の調整」と、計画の実施・評価時における「計画による調整」に大きく区分されるとする¹⁷。一方で、金井（2010）は、自治体の政策が複雑・多岐になってくればなるほど、全庁的な単一の総合計画の策定は容易でなくなっており、そのため総合計画が総枠内調整や優先順位付けの機能を失った場合、個別部課の要求・提案や、政策・行政分野計画を単に「総て合わせた」だけとなる¹⁸ことを指摘している。金井（2010）の指摘は現状を的確に捉えていると筆者は考えるが、このような事態を防ぐためには「企画権の集中」が重要であり、その意味で計画策定時における「計画による調整」機能の必要性が以前より高まっていると言えよう。

1.2.5. 復興計画と総合計画の関係

松井（2015）は、東日本大震災で被災した沿岸市町村の復興計画の特徴の一つに「並立化」を挙げ、総合計画との関係を整理している¹⁹。具体的には、自治体は復興計画策定時に複数の行政計画を整備していたとし、その一つとして総合計画があったと述べている。そして、異なる時点で策定された計画（政策）を整理する場合、①既存の総合計画体系の

16 西尾・村松（1995）257頁

17 中村（1976）63-65頁

18 金井（2010）95頁

19 松井（2015）218頁

新規事業として総合計画のなかに摂取する場合、②既存の総合計画体系の部門別計画として位置付けて総合計画に内包化する場合、③総合計画体系とは全く異なる新たな政策体系として併設する場合、の3つの選択肢があり、東日本大震災において被災した被災沿岸市町村は、①②、つまり「摂取・内包化」を採用したとする²⁰（松井（2015））。ここでは「震災前の総合計画と震災後の復興計画の関係は、決して分立した計画ではないことを強調したのであろう」と述べ、「総合計画の理念を特に引き継ぎながら復興計画に具体的な事業を掲載した」と指摘する。

松井の復興計画と総合計画の関係の3パターンは、行政計画としての総合計画などによる既存の政策体系と政治的性格の強いマニフェストの関係に関する自身の考えを応用したものである。すなわち、①既存の政策体系を刷新する場合（内包型（刷新型））、②既存計画体系を維持しつつ、マニフェストを部分的に既存計画に掲載する場合（「部分摂取型」）、③既存計画とは全く別にマニフェストの進捗管理を行う場合（「併設型」）の3パターンである²¹。どちらも行政計画たる総合計画と復興計画の関係と比較すると、「内包型（刷新型）」が変形され、刷新のニュアンスが弱まっている。

復興計画と総合計画の関係を、策定過程の中での実際の位置づけとして確認したのが茅野・阿部（2013）である²²。大船渡市の復興計画策定過程を整理し、復興計画は総合計画の基本構想や理念を踏まえて策定されたことが指摘されている。

1.2.6. 復興計画と総合計画の違い

最後にそもそも復興計画と総合計画の違いは何かについて、筆者が参画した危機対応学プロジェクトにおける議論をレビューしたい。玄田（2018）は、自然災害など突発的な災害への対応の背景として、「ブリコラージュ」について言及している。この概念は、人類学者のレヴィ・ストロースの指摘を危機などへの相応力に関する考え方に応用したものである。ブリコラージュとは「くろうとはちがって、ありあわせの道具材料を用いて自分の手でものを作る」行為とされている。玄田はこの対概念として、同じくレヴィ・ストロースの言葉を用いて「エンジニアリング」を挙げる。具体的には、「新たな情報を収集しつつ、設計・計画を慎重に行い、科学的認識によって構造を把握した上で自称を区別、実行するものである」という。玄田の指摘は危機対応の事前と事後の対応について述べたものであり、復興計画や総合計画の観点を示したものではない。しかしながら、両計画を比較するとき、防災体制の整備や将来に向けたハード・ソフト対策を事前に時間をかけて

20 松井（2015）

21 松井（2015）221-222頁

22 茅野・阿部（2013）32-33頁

進めていく総合計画はエンジニアリング志向であると言える。一方、復興計画は情報の収集が十分でなく構造の把握が困難な状況においてあり合わせのものを用いて策定を進める傾向が強く、ブリコラージュ志向である。それらは両計画の基本的な性格を捉えた議論として有効であろう。

1.2.7. 残された課題

これらの研究に鑑み、本研究では、「復興計画と総合計画の『調整』」を以下で深掘していく。そのためにまず、先行研究で「両計画が決して分立した計画ではないことを強調した」（松井（2015））と示唆された復興計画と総合計画の関係がどのような背景のもとで成立するのかを確認し、両計画の調整の前提条件を探る。着目するのは総合計画の策定状況（復興計画と総合計画（基本構想と基本計画）の策定の時間的前後関係）である。例えば、総合計画を復興計画と同時に策定する場合は、既に総合計画が策定されているもとで復興計画を整備するのに比べると、両計画の調整は容易であることが想像できる。いつ総合計画を策定しているか、被災時点においてその計画期間がどの程度残存しているかによって、復興計画と総合計画の関係が規定されるのではないかというのが筆者の考えである。

次に、復興計画の守備範囲を総合計画の施策との関係で比較する。これは、従来の研究が復興計画の守備範囲の拡大そのものを捉えてきたのに対し、ここではさらに総合計画の施策との関係で把握しようとするものである。

最後に両計画の実行における調整過程を考察する。調整の課題を捉えることによって、両計画のマネジメントの状況を検討する。

2. 研究の方法

この研究では、東日本大震災において、2018年度までに1000億円以上の復興交付金の交付を受けた岩手県・宮城県・福島県の被災沿岸12市町（以下「対象被災沿岸市町村」という。）を対象とする。復興交付金の規模が大きいということは、震災が自治体に与えた影響が大きく、より復興計画の重要性が増し総合計画との関係が深まると考えられるからである。具体的な研究の進め方は、次のとおりである。

(1) 総合計画の策定状況が復興計画に与える影響の検討

ここでは、「総合計画の策定状況」と「復興計画と総合計画の関係」の関係を明らかにする。

まず、公表資料を基に、対象被災沿岸市町村が「復興計画に総合計画との関係をどのように関係づけたのか」、「議会で市長や幹部職員は、復興計画と総合計画の関係についてどのように答弁しているか」を確認し、両計画の関係を分類する。この研究では、松井(2015)の復興計画と総合計画の関係に関する議論を用いない。なぜなら、この先行研究が適用できるのは「異なる時点で策定された計画の間を整理する場合」である。対象被災沿岸市町村の中には復興計画の策定時に総合計画が存在しないところもあり、本研究ではこの分類が厳密には成立しないからである。また、佐藤・今村(2013)も用いない。この先行研究では、一つの自治体が、両計画の関係性を示す項目に複数回答しているため、総合計画の策定状況からの影響が曖昧になるからである。そこで、今回の研究では両計画の関係を新たな「型」で分類することとする。

次に、復興計画策定年度(2011年度)時点における総合計画の策定状況を確認する。「基本構想」と「基本計画」については、一般的に、ある年度の4月1日が始期であり3月31日が終期である。震災発生は2011年3月11日であったため、総合計画の計画期間が同年3月31日で終了する自治体、4月1日以降も有効な総合計画を持つ自治体等が混在していたと考えられ、同計画の策定状況は多岐にわたっていた可能性がある。この「総合計画の策定状況」と先の「復興計画と総合計画の関係」の関係を検討する。

なお、本研究による分析・考察を進めるため、対象被災沿岸市町村の総合計画と復興計画の策定期間はいつか、復興計画の担当課はいつ設置されたのか、などについて一覧表を整理する。

(2) 復興計画の策定経過および守備範囲の検討(事例分析)

(1)で分類した「型」ごとに該当する自治体一つを抽出し、復興計画と総合計画の関係が具体的にどのように形作られていったのか、その関係と復興計画の守備範囲との間には、どのような関係があるのか事例分析を行う。分析資料には、自治体の震災復興関係資料と議会の議論等に関する公表資料を基に行う。

(3) 総合計画および復興計画の調整状況(事例分析)

復興計画と総合計画の策定・進捗における調整を事例分析する。これも(2)で用いた自治体の事例を活用する。総合計画や復興計画の実施計画、進捗状況評価、議会での議論等を参考にまとめていく。今回の事例はわずか3つに過ぎず、これらをもって全てを語ることはできない。その他の事例については今後の研究課題としたい。

3. 復興計画と総合計画の関係

3.1. 両計画の関係を示す3つの「型」

表1における復興計画の総合計画との関係性の分析から、復興計画と総合計画の関係は以下の3つの「型」に分類できる。これを対象被災沿岸市町村で分類すると表2のとおりとなる。

3.1.1. 「復興計画・総合計画並立」型（Ⅰ型）

この型には、最上位計画である総合計画と、最優先計画の復興計画に上下関係を設けず、並立させて運用しようとする特徴がある。大槌町、山田町、石巻市、気仙沼市、南三陸町、いわき市の3市3町が該当する。

例えば、気仙沼市の場合、議会において市長が「復興計画に盛り込んだ事業を優先して行っていくことになろうかと思う。その上で総合計画の中で（中略）事業が進んでいるものに関しては、それはそれで進めていく。」と答弁している²³。

また、南三陸町の場合、震災復興計画に、「町にとっての最大の課題は、震災からの復興です。総合計画は、まちづくりの最上位に位置づけている計画ですが、当面は、復興という大きな目標に向けて、あらゆる施策に優先して本計画に取り組んでまいります。」との記載がある。ただし、南三陸町は、総合計画を最上位計画として位置づけていることには変わりはない²⁴。

3.1.2. 「復興計画＝総合（基本）計画」型（Ⅱ型）

この型は、総合計画全体または基本計画の計画期間が終了するのに合わせ、復興計画をその代わりを果たすものとして位置付けたものである。釜石市や陸前高田市、東松島市が該当する。

釜石市は、復興まちづくり基本計画に、「本計画は、現時点で釜石市のまちづくりの指針となる総合計画が未策定であることから、今後のまちづくりの基本的な方向性を示す総合計画に準ずる役割をもつ計画として策定」と記載した。「総合計画に準ずる役割」としたのは、後述のとおり、復興計画案を議会に上程した際に市は「総合計画に代わる役割」としたところ、議員から、復興計画の策定は法的根拠がないのにも関わらず、法的根拠の

23 2011年9月気仙沼市議会 佐藤一郎議員の質問に対する市長答弁, 2011.9.26

24 2014年度南三陸町第一回総合計画審議会議事要旨

ある基本構想を含む総合計画に代わる役割に位置づけるのは適当ではない、という指摘を受けたからである。しかし、その後、釜石市議会では、複数の質問者および答弁者が「総合計画に代わる（復興計画）」という発言しており²⁵、「総合計画に準ずる」という意識が市長以下一部以外に徹底されていなかったことが窺える。また、2011年度から2020年度までは復興まちづくり基本計画に基づいて市政運営がなされており、計画期間終了と同時に総合計画が立ち上がるよう策定作業に入っていることから、事実上、総合計画に代わる意味を持ち合わせていたと考えられる。

陸前高田市は、2011年2月の市長選後、新市長の意向を反映した総合計画づくりを進め、同年6月議会で基本構想策定議案の議決を得る準備を進めていた²⁶。しかし、震災後この議案の上程をとりやめた。同市は当初、議会において「策定が急がれているのは復興計画であり、前総合計画、案の段階の昨年策定された計画、それらの流れを引き継ぎながら地区の振興策を行っていきたい。」と、実態としての総合計画は存在しない中で、あるものとして行政運営にあたることを表明していた²⁷。つまり両計画の関係は、総合計画が存在していないにも関わらず「復興計画・総合計画並立」型に近かった。しかしながら、市長は、2012年3月議会では「復興計画により当面は新しいまちづくりを進めていくこととしており、新総合計画の策定は復興事業の進展や復興状況を見ながら検討したいと考えている」と、2013年3月議会では「当面は総合計画を策定せず、この復興計画を基本に新しいまちづくりを進めていく」と答弁し、最終的には「復興計画＝総合（基本）計画」型に落ち着いた。

東松島市は、復興まちづくり計画に、「本計画は、平成23年度において、総合計画後期基本計画が未策定であることから、当面は総合計画後期基本計画を兼ねる役割を持つ計画として策定します。部門ごとに策定する個別計画などの上位計画として位置付けられます。」と記した。

3.1.3. 「総合計画>復興計画」型（Ⅲ型）

この型は、復興計画を総合計画の下位計画として位置づけている特徴がある。宮古市、大船渡市、仙台市が該当する。

宮古市においては、市長が議会で「本市の目指すべきところは、総合計画に掲げる将来

25 2014年9月釜石市議会山崎長栄議員の質問に対する総務企画部長答弁（2014.9.18）、2016年9月決算特別委員会古川愛明委員に対する教育次長答弁（2016.9.23）、2016年12月議会赤崎光男議員の質問に対する教育次長答弁（2016.12.13）、2017年3月議会海老原正人議員の質問（2017.3.7）。なお、「総合計画に準ずる（復興計画）」という答弁も市長を中心に同程度存在する。

26 2010年12月陸前高田市議会 及川一郎議員の質問に対する企画部長答弁、2010.12.8

27 2011年9月陸前高田市議会 松田信之議員の質問に対する企画部長答弁、2011.10.4

像の実現であることは論を待たないところであり（中略）、復興計画を総合計画の下位計画として位置づけ」と発言している²⁸。

大船渡市の場合、大船渡市復興計画に「大船渡市政の最上位計画は、大船渡市総合計画です。（中略）大船渡市総合計画の基本構想や理念を踏まえて復興計画を策定するものです。」と記載しており、総合計画の最上位性を強くアピールしている。

仙台市の場合は、仙台市震災復興計画に「（仙台市基本構想や）基本計画を補完するものとして震災復興計画を定め、総合的に取り組む」と記載している。さらに、その意味について、市長は議会で「今後震災復興がより良い形で仙台の将来に資していくためには、総合計画をしっかりと見据えた震災復興対策であることが資するもの」と答弁している²⁹。

以上、復興計画と総合計画の関係を整理すると（表2）となる。

（表2）復興計画と総合計画の関係

| 「復興計画・総合計画並立」型 （Ⅰ型） | 「復興計画＝総合（基本）計画」型 （Ⅱ型） | 「総合計画＞復興計画」型 （Ⅲ型） |
|--------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
| 6自治体 | 3自治体 | 3自治体 |
| 大槌町 山田町 石巻市 気仙沼市 南三陸町 いわき市 陸前高田市（当初） | 釜石市 東松島市 陸前高田市（最終） | 宮古市 大船渡市 仙台市 |

これらの対象被災沿岸市町村の復興計画・総合計画について、両計画の関係ごとに策定状況や策定組織等を整理すると、（表3）のとおりである。

28 2011年12月宮古市議会 松本尚美議員の質問に対する市長答弁

29 2011年9月仙台市議会 嵯峨サダ子議員の質問に対する市長答弁，2011.9.29

(表3) 対象被災沿岸市町村の総合計画と復興計画の策定状況、各々の担当組織

| 市町村名 | 総合計画 | | | | | | | | | | 復興計画 | | | |
|--------------------|------------------|-------|------------------|-------|----|------------------|---------------|------------------|-------|---------------|---------------|-------|----|--|
| | 基本構想(2011.4.1時点) | | | | | 基本計画(2011.4.1時点) | | | | | 議決日 (策定時期) | 始期 | 終期 | |
| | 旧(終期2010年度以前) | | 現行(2011年度に有効な計画) | | | 旧(終期2010年度以前) | | 現行(2011年度に有効な計画) | | | | | | |
| 始期 | 終期 | 議決日 | 始期 | 終期 | 始期 | 終期 | 議決日 (策定時期) | 始期 | 終期 | 議決日 (策定時期) | 始期 | 終期 | | |
| H23.4時点 市町長就任時期 | 全半壊 住宅率 | 策定担当課 | | 策定担当課 | | | 策定担当課 | | 策定担当課 | | | 策定担当課 | | |

「復興計画-総合計画並立」型

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------|-------|----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|--------------------|-----------|------------|---------------------------------|-----------|--|
| 大磯町 | | — | — | | 2006/4/1 | 2017/3/31 | 2006/4/1 | 2011/3/31 | — | 2011/4/1 | 2017/3/31 | 2011/12/26 | 2011/12/26 | 2019/3/31 | |
| 町長不在 | 60.6% | — | | 企画財政課 | | | 企画財政課 | | | 企画財政課 | | | 災害復興室(2011.4) 復興推進室(2011.11) | | |
| 山田町 | | — | — | 2005/12/9 | 2006/4/1 | 2016/3/31 | 2006/4/1 | 2011/3/31 | — | 2011/4/1 | 2016/3/31 | — | 2011/12/22 | 2021/3/31 | |
| H12.7 | 39.8% | — | | 企画財政課 | | | 企画財政課 | | | 企画財政課 | | | 総務課復興推進室(2011.5) | | |
| 石巻市 | | — | — | 2006/12/21 | 2007/4/1 | 2017/3/31 | 2007/4/1 | 2017/3/31 | — | 2010/6/18 | 2017/3/31 | 2011/12/22 | 2011/12/22 | 2021/3/31 | |
| H21.4 | 51.0% | — | | 総合政策課 | | | — | | | 総合政策課 | | | 復興対策室(2011.4) | | |
| 気仙沼市 | | — | — | 2011/3/2 | 2007/10/2 | 2017/3/31 | 2007/10/2 | 2012/3/31 | 2011/3/2 | 2007/10/2 | 2017/3/31 | 2011/10/7 | 2011/10/7 | 2022/3/31 | |
| H22.4 | 43.1% | — | | 企画政策課 | | | 企画政策課 | | | 企画政策課 | | | 企画政策課 | | |
| 南三陸町 | | — | — | 2007/3/8 | 2007/4/1 | 2017/3/31 | — | — | — | 2007/4/1 | 2017/3/31 | — | 2011/12/26 | 2021/3/31 | |
| H17.11 | 59.9% | — | | 企画課 | | | — | | | 企画課 | | | 震災復興推進室(2011.6) (企画課改組) | | |
| いわき市 | | — | — | 2000/12/22 | 2001/4/1 | 2021/3/31 | 2006/4/1 | 2011/3/31 | — | 2011/4/1 | 2021/3/31 | — | 2011/12/26 | 2021/3/31 | |
| H21.7 | 27.4% | — | | 企画調整課 | | | 企画調整課 | | | 行政経営課 (企画調整課改組) | | | 行政経営課内 復興支援室(2011.6) | | |
| 陸前高田市 (当初) | | 2001/4/1 | 2011/3/31 | — | — | — | 2006/6/1 | 2011/3/31 | — | — | — | 2011/12/21 | 2011/12/21 | 2019/3/31 | |
| H23.2 | 39.1% | 企画調整課 | | — | | | 企画政策課 | | | — | | | 復興対策局(2011.5) 事業推進室(2011.10) | | |

「復興計画=総合(基本)計画型」

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------|-------|-----------|-----------|------------|----------|-----------|----------|-----------|---|----------|-----------|------------|---------------------------------|-----------|--|
| 釜石市 | | 2000/6/16 | 2011/3/31 | — | — | — | 2006/4/1 | 2011/3/31 | — | — | — | 2011/12/22 | 2011/12/22 | 2021/3/31 | |
| H19.11 | 19.8% | 総合政策課 | | — | | | 総合政策課 | | | — | | | 総合政策課 | | |
| 東松島市 | | — | — | 2006/12/20 | 2007/4/1 | 2017/3/31 | 2007/4/1 | 2012/3/31 | — | 2007/4/1 | 2012/3/31 | — | 2011/12/22 | 2021/3/31 | |
| H17.5 | 71.6% | — | | 企画政策課 | | | 企画政策課 | | | 企画政策課 | | | 復興政策課(2011.8) (企画政策課改組) | | |
| 陸前高田市 (最終) | | 2001/4/1 | 2011/3/31 | — | — | — | 2006/6/1 | 2011/3/31 | — | — | — | 2011/12/21 | 2011/12/21 | 2019/3/31 | |
| H23.2 | 39.1% | 企画調整課 | | — | | | 企画政策課 | | | — | | | 復興対策局(2011.5) 事業推進室(2011.10) | | |

「総合計画>復興計画」型

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------|-------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|------------|---------------|-----------|--|
| 宮古市 | | 2006/4/1 | 2015/3/31 | 2011/3/11 | 2011/4/1 | 2020/3/31 | — | — | 2011/3/11 | 2011/4/1 | 2015/3/31 | — | 2011/10/31 | 2021/3/31 | |
| H21.7 | 16.4% | 企画課 | | 企画課 | | | — | | | 企画課 | | | 復興推進室(2011.6) | | |
| 大船渡市 | | 2006/4/1 | 2011/3/31 | 2011/3/22 | 2011/4/1 | 2021/3/31 | — | — | — | 2011/4/1 | 2016/3/31 | 2011/10/31 | 2011/10/31 | H33.3 | |
| H22.12 | 23.7% | 企画調整課 | | 企画調整課 | | | — | | | 企画調整課 | | | 災害復興局(2011.3) | | |
| 仙台市 | | 1997/4/1 | 2011/3/31 | 2011/3/15 | 2011/4/1 | 2021/3/31 | 1997/4/1 | 2011/3/31 | — | 2011/4/1 | 2021/3/31 | 2011/11/30 | 2011/11/30 | H28.3 | |
| H21.7 | 26.3% | 総合計画課 | | 総合計画課 | | | 総合計画課 | | | 総合計画課 | | | 震災復興室(2011.5) | | |

出典：各自治体総合計画、復興計画、それらの策定過程のホームページ資料、議会答弁、市長プロフィール「東日本太平洋沿岸地域のデータ及び被災関係データ～『社会・人口統計体系(統計でみる都道府県・市区町村)』より～」総務省統計局「東日本大震災関連情報」(www.stat.go.jp/info/shinsai/) 被害状況は全人口に占める浸水域人口の割合 平成29年度までに1000億円以上の復興交付金の交付を受けた岩手、宮城、福島の市町村を対象

3.2. 「総合計画の策定状況」と「復興計画と総合計画の関係」の関係

「1.1.」で述べたように、総合計画は、基本構想と基本計画に分けることができる。そして、基本構想の有効期間は概ね10～20年間であり、この期間を概ね半期ごとに基本計画が前期・後期でカバーし、具体的施策を列挙する仕組みになっている。そこで、復興計画策定年度（2011年度）を基準とし、効力のある基本構想と基本計画が存在していたか否か（すなわち「有効」であったか「無効」であったか）。「有効」の場合は、「計画期間中」（2010年度以前から計画期間）、「開始年度」（2011年度から計画期間が開始）、「最終年度」（2011年度で計画期間が終了）のいずれか、ごとに先の復興計画と総合計画の関係を示す3つの「型」がどのように位置付けられるかを分析する。

3.2.1. 基本構想「有効」・基本計画「有効」

4つのパターンに分類できる。

パターン1は、基本構想、基本計画とも「計画期間中」の場合である。「復興計画・総合計画並立」型の気仙沼市、南三陸町、石巻市が該当する。いずれの自治体も基本構想と基本計画の終期が2017年3月31日であった。

パターン2は、基本構想は「計画期間中」で基本計画が「計画開始年度」の場合であり、「復興計画・総合計画並立」型が該当し、基本構想の終期が2017年3月31日の大槌町、同じく2016年3月31日の山田町、2021年3月31日のいわき市が該当する。

パターン3は、基本構想は「計画期間中」であり基本計画が「計画終了年度」の場合であり、「復興計画＝総合（基本）計画」型の東松島市が該当する。

パターン4は、基本構想、基本計画とも「計画開始年度」の場合であり、「総合計画＞復興計画」型の宮古市、大船渡市、仙台市が該当する。

3.2.2. 基本構想「無効」・基本計画「無効」

総合計画（基本構想と基本計画）の有効期間が2010年度末に終了し、その後策定しなかった場合である。

パターン5は、「復興計画＝総合（基本）計画」型の釜石市、陸前高田市が該当する。

以上について、「総合計画の策定状況」と「復興計画と総合計画の関係」を整理すると（表4）のとおりとなる。

(表4) 「総合計画の策定状況」と「復興計画と総合計画の関係」との関係

| | | 基本計画 | | | |
|----------|--------------------|-----------------------------------|------------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| | | 有効 | | | 無効 (計画なし) |
| | | 計画期間中 (2010年度以前から有効) | 計画開始年度 (2011年度から開始) | 計画終了年度 (2011年度で終了) | |
| 基本 構想 | 計画 期間 中 | (パターン1) I型 気仙沼市・南三陸町 石巻市 | (パターン2) I型 大槌町・山田町 いわき市 | (パターン3) II型 東松島市 | - |
| | 計画 開始 年度 | - | (パターン4) III型 宮古市・大船渡市 仙台市 | - | - |
| | (計 画 な し) | - | - | - | (パターン5) II型 釜石市 陸前高田市 |

- 参考・I型は「復興計画・総合計画並立」型、II型は「復興計画＝総合（基本）計画」型、III型は「総合計画＞復興計画」型を示す。
- ・縦軸の基本構想および横軸の基本計画はいずれも総合計画を構成する計画である。
 - ・「有効」とは、復興計画策定年度（2011年度）に基本構想もしくは基本計画が存在していた場合を指し、「無効」は同年度に同構想もしくは同計画が存在しなかった場合を指す。
 - ・「計画期間中」とは、復興計画策定年度に有効な基本構想もしくは基本計画が前年度（2010年度）以前に策定され計画期間中であった場合を言い、「計画開始年度」とは、同じく構想もしくは計画が復興計画策定年度から計画期間が開始したものを言う。また、「計画終了年度」とは、基本計画が2011年度で計画期間が終了する場合を言う。
 - ・「無効（計画なし）」とは、基本構想もしくは計画が復興計画策定年度に存在しなかった場合を言う。

3.3. まとめ

復興計画と総合計画の関係について、復興計画の記載内容や議会での議論をもとに3つの「型」で整理した(表2)。さらに、復興計画策定年度を基準に「総合計画の策定状況」を整理し、「復興計画と総合計画の関係」との関係で分類を試みた(表3)(表4)。ここでは、なぜパターンごとに復興計画と総合計画の関係の「型」が決まるのか、その選択の合理性を考察する。

「復興計画・総合計画並立」型（I型）は、パターン1とパターン2の場合に選択される。パターン1の場合、総合計画は既に策定されているので、意図的に廃止しなければ復興計画策定年度には有効となっている。パターン2の場合も、基本計画は、通常、前年度中に策定が済んでおり、総合計画を意図的に廃止しようとしないう限り4月1日から有効となってい

る。では、これらのパタンで総合計画中止の判断が働かないのはなぜだろうか。理由としては、基本構想については、見直しが概ね10～20年に一度であることから、災害は確率的には同構想が「有効」な状態の時に発生する。この場合、基本構想は議会の議決を得て成立しており、復興計画を策定するために基本構想を途中年度で終了することは議会への説明障壁が大きいことから行わないと推察できる。

「復興計画＝総合（基本）計画」型は、パタン3、パタン5の場合に選択される。パタン3でこの型が選択される理由としては、2012年度から計画期間が始まる新基本計画を策定するためには、2011年度中に手続きする必要性が生じ、人的資源や時間の制約からこの年度に復興計画と同時に作業を進めるという対応が困難であったことが推察できる。被災後の突発的な危機対応が求められる中で復興計画とは別に新基本計画を策定することは容易ではない。パタン3の場合は、基本計画の有効期間が2011年度で終了するという総合計画の策定状況の中で、復興計画と基本計画の両方の策定は避けたいとする意図的な側面もあったことが分かる。

パタン5は総合計画が存在しないというものである。釜石市、陸前高田市とも、2010年度末で総合計画の計画期間が終了している。

「総合計画＞復興計画」型は、パタン4の場合である。パタン4でこの型が選択される理由としては、震災当日もしくは震災直後に改めて議会を開催し新総合計画（基本構想＋基本計画）を議決しているということが背景にあると考える。復興計画策定作業にかかる直前に総合計画を策定しているがゆえに、復興計画が総合計画に優先したり並列したりするよう関係づけてしまうと、何のために新総合計画を策定したのか、という最上位計画としての意味合いとつじつまが合わなくなる。したがって、復興計画は自ずと総合計画の下位計画にせざるを得なくなったことが推察できる。

パタン4とパタン5の違いは、2010年度に総合計画の計画期限が切れる中で、2011年度から有効となる新総合計画を策定したか未策定であったかということである。2011年3月当時、地方自治法の規定で未だ基本構想の策定義務が課せられていたことを考えると、パタン4のように新基本構想を策定しないという選択をすることは自治体の高度な判断であると推察できる。つまり、パタン5は、パタン4を通常選択する中で意図的に選んだということができよう。

ここまで、①対象被災沿岸市町村の「復興計画」と「総合計画」との関係、②「総合計画の策定状況」と「両計画の関係の関係」を概観してきた。この結果、総合計画の策定状況ごとに、両計画の関係は規定されていると考えることができる³⁰。ただし、「復興計画

30 この関係は、例えば熊本地震における熊本市総合計画と熊本市復興計画の関係においても見ることができる。両計画の関係はパタン1であり、「復興計画・総合計画並立」型となっている。熊本市

＝総合（基本）計画」型は、当初「復興計画・総合計画並立」型を選択した陸前高田市を除き、自治体の意図的な選択が存在する。では、これらの関係はどのような要因で生じているのか。本節の推察は正しいのかを次節以降の事例分析で考察する。

4. 復興計画の策定経過および守備範囲の検討（事例分析）

「3.」において、復興計画が総合計画の策定状況から影響を受けている状況を見てきた。ここでは、実際の自治体の事例から、組織設置や計画策定等にかかる経過を分析し、どのように関係が構築されたか、また、この関係と復興計画の守備範囲との間にどのような関係があるかを考察する。

このうち、復興計画の守備範囲に関しては、次のとおり分析する。

先に述べたように、復興計画にはどのような政策に関しても掲載することができるため、自治体が策定した復興計画の守備範囲は様々であると考えられる。そこで、それぞれの復興計画の違いを明らかにするため、掲載された施策について次のように分類する。

まず、復興計画の内容から、目的が「復旧や再建・再生である施策」と「防災体制の整備に関する施策」を「狭義の復旧・復興」とする。これらは、復興計画である以上は最低限含まれるべき内容であると考えられる。これら以外の施策を「その他の施策」とする。「その他の施策」は、前後の文脈に着目せずにそれだけを見ると、復旧・復興には関係がないように見えるものもある。そして、この施策の存在や復興計画の形態により、復興計画が総合計画に類似のものとなっているか否かを検討する。

この検討で考えられるのは、復興計画と総合計画の関係を表す3つの「型」の復興計画ごとの「その他の施策」の数の違いである。

「復興計画・総合計画並立」型の場合、復興計画には、総合計画には記載されていない「その他の施策」の施策が、例外的であるとしても複数盛り込まれる可能性が考えられる。

「復興計画＝総合計画」型の場合、復興計画は総合計画の役割も果たす。このため「その他の施策」が、より多く盛り込まれることが考えられる。

「総合計画＞復興計画」型の場合、基本的に全てが「狭義の復旧・復興」であると予想できる。

この検討は、復興計画と総合計画の関係の3つの「型」の中から一つずつ事例を抽出し確認する。抽出に当たっては、次節でも活用できるよう「復興計画＝総合（基本）計画」

は復興計画策定後、総合計画に同計画を取り込み両計画の一体化を図った。ただしそれは当初の総合計画の中に別章として復興計画を加えたもので、両計画の内容の融合が進んだわけではない。

型以外については復興計画策定時に存在した総合計画の終期がいったん到来したものを選択する。次に、表4に示したパターンの中から最も事例の多いものを分析対象とすることとし、上述の3つの「型」にしたがいパターン1、パターン5、パターン4に該当する市町村を選択する³¹。

以上の条件から、「復興計画・総合計画並立」型は石巻市、「復興計画＝総合（基本）計画」型は釜石市、「総合計画＞復興計画」型は大船渡市を対象に検討する。

4.1. 石巻市震災復興基本計画の策定経過および守備範囲

東日本大震災後の4月6日、石巻市長は議会で開催された東日本大震災対策会議において、「復興プランを早く立てて、(中略)国の、あるいは県の支援をいただきながら進めていくということで、この復興プランについての復興対策室のようなものを早急に立ち上げ(る).」と発言し、同室を11日付で創設した^{32・33}。この室が事務局となって5月15日には第1回震災復興ビジョン有識者懇談会を開催し助言を得た。さらに6月14日には第1回市民検討委員会を開催し復興計画の策定を始めた。8月29日、石巻市は、第6回市民検討委員会の場で復興計画の骨子を示す。委員からは、「総合計画と復興計画の整合性について、総合計画を改訂するという認識でよいのか」という質問があった。これに対し市は、次の検討委員会の場で、「復興計画の策定状況や復旧事業の進捗状況を踏まえて総合計画の改訂を判断する」と回答した³⁴。9月に開催された議会でも復興計画と総合計画の関係に関する議論が生じた。復興対策室長は、両計画を整合させていくと答弁している³⁵。また、復興計画の素案については、国の第3次補正予算を受けて事業や財源を固めていく方針を示した³⁶。11月、復興計画の素案を示す³⁷。復興計画の策定が進む中で、2010年度決算の審査を担当した代表監査委員から「復興計画の策定に望むこと」という意見書が議会に提出される。内容は、「市議会の議決を得て策定した市の最高上位計画の総合計画が存続しており、復興計画策定後は同計画をベースにした総合計画見直しに取り組むべき」というものだった³⁸。代表監査委員は、「総合計画は全庁的に時間をかけて策

31 パタン1とパタン3に該当する市町村数は同数であるが、これらのパタンが市町村が被災した時に遭遇する可能性は、確率的にはパタン1が圧倒的に多いことからこちらを対象とした。

32 2011年石巻市議会東日本大震災対策会議、2011.2011.4.6

33 2011年石巻市議会東日本大震災対策特別委員会 総務部長説明、2011.6.9

34 第7回市民検討委員会資料「石巻市震災復興基本計画市民検討委員会委員からの提案事項への対応」

35 2011年9月石巻市議会総務企画委員会 阿部純孝議員の質問に対する復興対策室理事答弁、2011.9.13

36 2011年9月石巻市議会 阿部純孝議員の質問に対する復興対策室理事答弁、2011.9.13

37 2011年12月石巻市議会 堀川禎則議員の質問、2011.12.19

38 2011年12月石巻市議会 柴山耕一代表監査委員説明、2011.12.5

定しているのに対し、復興計画は短期間に策定せざるを得ないという中で、特定の部門が行っているという感じが否めなかった」と述べている³⁹。この代表監査委員の指摘を受け12月議会では、再び両計画の関係が議論になる。石巻市は最終的に、「復興計画に基づく施策が優先されるが、総合計画に示されている緊急性、重要性を要するものについては内容を検討の上、実施する」という整理を行った。

ここで、復興計画の全体像を確認しておく。この計画には、「みんなで築く災害に強いまちづくり」から「未来のために伝統・文化を守り、人・新たな産業を育てる」までの4つの施策大綱があり、その下に、「新たな防災体制の構築」から「企業誘致と新産業の創出」までの14の大項目がある。さらにその下に「防災拠点の整備」からはじまる33の中項目があり、「防災拠点・機能の整備」から始まる合計104施策がこれらに連なる(表6)。また、施策横断的・一体的に優先的かつ重点的に取り組むものとして7つの視点からプロジェクトを設定し、さらには地区ごとに横断的に整理した地区別整備方針がある。これに掲載されている施策を「狭義の復旧・復興」と「その他の施策」に分類すると、前者は98施策、後者は6施策である。「その他の施策」のうち、総合計画でも取り上げている施策は5施策であった。残りの1施策は、「施策大綱4」の中の「高等教育の充実による人材の育成」であり、石巻市に石巻専修大学の新学部新設の要請と、東北地方に新設構想のあった医学部の誘致を行うものであった(表5)。

ただし、この新施策は震災前から市役所の外部に構想があった。石巻専修大学の新学部構想は2010年には石巻市の知るところとなり⁴⁰、医学部設置構想は東北福祉大学と仙台厚生病院がそうした動きをしていたことが分かっている⁴¹。先の市民検討委員会は、これらの動きに関して具体的に議論することはなく、市が8月に示した復興計画の骨子において言及はなかった。これらが具体的に盛り込まれたのは市が11月に公表した復興計画の素案からである。第8回市民検討委員会はこの素案を検討し、委員からは肯定的な意見が述べられている。この項目を掲げた経緯は、石巻市は議会において、まず「人間共生学部」の設置は、「大学が新学部学科の創設を検討していることから市としても今後必要な人材確保とその教育をお願いしたい。」ということであり、医学部誘致は、「国のほうで医学部新設を議論しており、年度末には最終答申をまとめるという中で、宮城県に東北福祉大学と仙台的厚生病院の中で医学部を新設するというような構想がある。石巻市として医療人材を安定的に確保するためにはこういう医学部をどうしても誘致して、将来的に人材

39 2011年12月石巻市議会 阿部純孝議員の質問に対する柴山耕一代表監査委員答弁, 2011.12.8

40 2010年石巻市議会 高橋誠志議員の質問に対する企画部長答弁, 2010.9.17

41 2011年3月宮城県議会 ゆさみゆき議員の質問に対する知事答弁, 2011.2.25, 2011年3月栗原市議会佐藤千昭議員の質問に対する市長答弁, 2011.2.22

(表5) 石巻市震災復興基本計画の「その他の施策」と総合計画施策の関係

| 石巻市震災復興基本計画 | | 石巻市総合計画基本計画 |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 施策 | 施策の具体的な内容 | 復興計画の施策に合致する施策内容 |
| 施策大綱1 みんなで築く災害に強いまちづくり | | |
| 新エネルギーの活用 | | |
| 新エネルギー等の活用による環境に配慮した災害に強いまちづくりの推進 | <ul style="list-style-type: none"> 太陽光、バイオマス（微生物類等）、コジェネレーションなど新エネルギー等の導入に係る課題の整理を行い、本市に適合する新エネルギー等の導入を促進 産学官の協働組織である「石巻復興協働プロジェクト協議会」を設置し、先進的なエネルギー利用や管理の仕組みを構築し、大幅な二酸化炭素排出量が削減できるスマートコミュニティの構築など、モデル的な事業を実施し、活用地域を拡充 | <ul style="list-style-type: none"> 家庭、学校、職場等の幅広い分野で、新エネルギー導入に向けた普及・啓発を進めるとともに国・県等の補助制度の活用や独自の支援策としての太陽光発電設備導入補助制度により、市民や事業者が新エネルギーを導入しやすい環境づくりを実施（5-2-4 エネルギー対策を推進する） 太陽光・太陽熱・風力を利用した自然エネルギーや、廃棄物・バイオマスを利用したバイオディーゼルの燃料やプラスチック固形燃料などのリサイクルエネルギーの事業化を目指すとともに、公共施設への積極的な導入を推進（5-2-4 エネルギー対策を推進する） |
| 施策大綱3 自然への畏敬の念を持ち、自然とともに生きる | | |
| 港湾の復旧・復興 | | |
| 石巻港の活用とポートセールス | <ul style="list-style-type: none"> 東北地区におけるバルク貨物の拠点として、官民一体となったポートセールスを展開 客船誘致や帆船を招待してのイベント開催などにより、港湾都市の特長を活かした観光振興や地域振興の取り組み実施 工業用地への新たな企業誘致を積極的に推進 | <ul style="list-style-type: none"> 港湾機能や背後地の有効活用を図るため官民一体となった積極的なポートセールスを促進（3-1-5 石巻港の整備・利用促進を図る） 石巻港の知名度向上と利用促進を図るため、客船の誘致活動を推進（3-1-5 石巻港の整備・利用促進を図る） 石巻港の整備（中略）といった交通インフラ等の優位性や（中略）を官民一体となって積極的にアピールし（中略）企業などの誘致を推進し、産業の活性化と雇用の場の確保（3-1-1 地域資源を活用する） |
| 施策大綱4 未来のために伝統・文化を守り、人・新たな産業を育てる | | |
| 学校教育・社会教育施設等の復旧・復興 | | |
| 高等教育の充実による人材の育成 | <ul style="list-style-type: none"> 震災後の復興、再生を図る上で重要な地域づくりを担う専門的な人材、教員や保育士、さらには地域医療に従事する人材を育成するため、高等教育の充実を図ります。（石巻専修大学人間共生学部（仮称）新設の要請）（宮城県に新設を目指している医学部の誘致） | — |
| 産業の活性化と新産業の育成 | | |
| 企業誘致の促進 | <ul style="list-style-type: none"> 「石巻トットモロービジネスタウン企業誘致推進協議会」などの関係団体や、「東京みやび石巻人會」をはじめ、企業誘致アドバイザーや本市にゆかりのある方々の人脈を活用しながら、官民一体となった企業誘致を実施 企業からの問い合わせにワンストップで対応する体制を確立するとともに、進出に当たっての優遇策の拡充に努めます | <ul style="list-style-type: none"> 港湾機能や背後地の有効活用を図るため官民一体となった積極的なポートセールスを促進（3-1-5 石巻港の整備・利用促進を図る） 企業立地に係る相談や情報提供、フォローアップなど、さまざまなサービスを総合的に行うワンストップサービスの精神で企業誘致を実施（3-1-1 地域資源を活用する） 企業進出を促進するための支援制度である企業誘致助成制度の対象業種や内容拡充を図り積極的な企業誘致を実施（3-1-1 地域資源を活用する） |
| 6次産業化による産業の再生 | <ul style="list-style-type: none"> 既存産業の復旧・復興を基に、6次産業化を積極的に展開 関係機関と連携し、ICTを活用した植物工場の誘致による先進的な農業を推進 石巻市企業誘致条例助成金制度、石巻市産業創造助成金制度など既存の支援制度の拡充や新たな助成制度を構築 | <ul style="list-style-type: none"> 農商工事業者間の交流促進を図り地域性を活かした農林水産物の栽培研究・開発や、中小企業者の新商品開発を促進（3-1-3 多様な連携機会を創出する） 植物工場等をはじめとした新産業等の創出を支援し、特色ある地域産業を振興（3-1-1 地域資源を活用する） 企業進出を促進するための支援制度である企業誘致助成制度の対象業種や内容の拡充を図り積極的な企業誘致を実施（3-1-1 地域資源を活用する） |
| 新エネルギー等関連産業の集積 | | |
| 新エネルギー等関連産業の集積 | <ul style="list-style-type: none"> 災害に強い世界最先端のエコタウンの実現等によって、産業の創造と雇用の創出が図られる魅力的な都市としての復興に向け、産学官の協働組織である「石巻復興協働プロジェクト協議会」を設置し、連携体制の確立を図るとともに、新エネルギー等関連産業の集積に努力 微生物類の機能性物質を活用した医薬品、バイオマス燃料等を生産する企業等を誘致し、産業を活性化 関連企業の集積をはじめ、積極的に新エネルギー等に関する研究機関や発電施設等を誘致 | <ul style="list-style-type: none"> （中略）バランスのとれた産業構造、豊富な地域資源などの本市の魅力为官民一体となって積極的にアピールし（中略）新たな産業の確立につながる企業などの誘致を促進（3-1-1 地域資源を活用する） エネルギーの枯渇、地球温暖化、環境汚染などのさまざまな問題が取りざたされており、新エネルギーへの代替が地球規模の課題であると同時に導入の促進は地域経済の活性化の可能性を有していることから、その活用による新産業の創出を実施（3-1-1 地域資源を活用する） |

出典：石巻市震災復興基本計画，石巻市震災復興基本計画実施計画，石巻市総合計画基本計画

を確保していくということが必要だ。」と説明している⁴²。

「人間共生学部」に関しては、2013年，人間学部として石巻専修大学に新設された。また，医学部設置に関しては、2014年6月28日，文部科学省の審査会において，応募の

42 2011年石巻市議会東日本大震災対策特別委員会 後藤兼位委員の質問に対する企画部長答弁，2011.11.9

(表 6) 石巻市・釜石市・大船渡市の復興計画の施策数等

| | 復興計画の施策数 | 総合計画の施策数 | | |
|------|----------|---------------|-------------|--------------------|
| | | うち「狭義の復旧・復興」数 | うち「その他の施策」数 | うち総合計画の施策に該当しない施策数 |
| 石巻市 | 104 | 98 | 6 | 1 |
| 釜石市 | 118 | 72 | 46 | — |
| 大船渡市 | 69 | 62 | 7 | 0 |

出典：石巻市・釜石市・大船渡市の復興計画と総合計画

あった3団体の中から、(仮称)石巻地域医療教育センターを設置する構想を掲げていた東北薬科大学の構想が選定された。この構想は、石巻市に地域医療や災害医療教育の拠点をおき、医師不足が深刻な沿岸地域への後方支援、地域に根差した総合診療医の養成を目的とするものであった⁴³。

この結果を受けて、石巻市では、この地域医療教育センターの受け皿となる石巻市立病院建設の基本構想に取り掛かる。もとの病院建物は津波で1階部分が使用不可能となっていた。同時に地域医療を担う新しい人材育成の検討が始まり、2016年9月1日、市民病院は開院した。

4.2. 釜石市復興まちづくり基本計画の策定経過および守備範囲

釜石市の総合計画は、終期が2011年3月31日となっていたため、市は、2009年度から新総合計画の検討をはじめていた。そして、2011年2月28日から始まった議会において、基本構想の議決を求める議案を提案した⁴⁴。3月11日、議会開催中に東日本大震災が発生しそのまま自然閉会となる。結果、基本構想に関する議案は議決を得ないままとなった。

3月31日、釜石市は臨時議会を開催する。市は2011年度予算案などを議会に付託する一方で新総合計画案は上程しなかった。このことについて議会からは何ら質問はなかった。市長はこの議会で今後の方向性に関し、「釜石市の将来の展望というものをきちんとつくりながら、その中で地場の企業の皆さん初め、誘致企業の皆さんも、これからも釜石で企業展開をしていく、あるいは努力をしていくという環境づくりを積極的にしていかなければならない。」との決意表明を行った。

43 2014年9月石巻市議会 亀山市長からの報告, 2016.9.4

44 2011年3月釜石市議会 議案第26号

震災から1か月後の4月11日、市長は「復興まちづくり基本方針」を策定し、市民に対し「撓まず屈せず」と題したメッセージを発信する⁴⁵。市長が釜石市民の精神の原点として位置づけ、新総合計画案にも書かれていた「不撓不屈」を言い換えたものである⁴⁶。5月26日には復興計画を論議する「復興まちづくり委員会」を開催し、総合計画を審議してきた「釜石総合振興審議会」委員を母体に新メンバーが追加し組織化した⁴⁷。事務局は総合計画を担当していた総合政策課であった⁴⁸。

釜石市議会では、6月議会で議員提案条例を改正し、議会が議決すべき事項の中に復興計画の策定に関することが盛り込まれる。また、この議会で、議員からは「総合計画をはじめ全ての計画を土台から見直さなければならない。」という考えが示された⁴⁹。6月3日、議員提案条例は可決された。24日、釜石市は「第2回復興まちづくり委員会」を開催し、「復興まちづくり基本計画骨子案」を示す。この案で復興計画を「総合計画に準ずる役割をもつ計画」として位置づけた⁵⁰。この委員会の審議を受け、釜石市は、7月12日に、同骨子案を議会に提示する。復興計画と総合計画の関係は、10月26日に公表した中間案でさらに深められ「総合計画に代わる役割をもつ計画」となる⁵¹。最終案にもこの考え方が踏襲され議案となる⁵²。市長は、12月に開催された定例市議会において、「復興の基本方針⁵³に掲げられている復興施策の中に高齢化や少子化への対応、地域経済活動の再生や雇用対策、教育や文化・スポーツの振興など総合計画と重なるものが多い」ことから復興計画を総合計画に位置付けると判断⁵⁴した旨述べている。しかし、復興計画を総合計画に代えるという考え方には異論があった⁵⁵。復興計画の根拠法がはっきりしていない中で、法的策定根拠のあった基本構想を含む総合計画に代わるものとして同計画を位置づけられるのかとの指摘であった。これを受け、市側は、最終的に同計画を「総合計画に準ずる役割をもつ」ものとし、議会の議決を得た⁵⁶。

45 2011年6月釜石市議会 市長答弁, 2011.5.31

46 2010年12月釜石市議会 市長答弁, 2010.12.15

47 釜石市ホームページ「釜石市復興まちづくり基本計画策定に向けた取り組み（釜石市復興まちづくり委員会）」(http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/detail/1192596_3071.html)

48 釜石市復興まちづくり委員会第一回委員会協議要旨, 2011.5.26

49 2011年6月釜石市議会 山崎長栄議員の質問, 2011.6.1

50 釜石市：釜石市復興まちづくり基本計画「スクラム釜石復興プラン骨子」, PP1, 2011.7.12

51 釜石市：釜石市復興まちづくり基本計画「スクラム釜石復興プラン中間案」, PP1, 2011.10.26

52 2011年12月釜石市議会 議案第135号

53 東日本大震災復興対策本部、「東日本大震災からの復興の基本方針」, 2011.7.29

54 2011年12月釜石市議会 市長答弁, 2011.12.20

55 2011年12月釜石市議会 山崎長栄議員質問, 2011.12.20

56 釜石市, 釜石市復興まちづくり基本計画, 2011.12

ここで、釜石市の復興計画の全体像を確認する。復興計画は、7つの基本目標の下に36の施策体系が構築され、118の実施策による構造になっている(表6)。このうち「狭義の復旧・復興」は72施策あり「その他の施策」が46施策となっている。総合計画が存在しないため、「総合計画の施策に該当しない「その他の施策」」は存在しない。

補足として、復興計画に、震災時点ではほぼ完成形にあった新総合計画案がどの程度取り込まれたかを一つひとつ確認し、復興計画の守備範囲における新総合計画案の影響を考える。

すると、「その他の施策」46施策のうち、新総合計画案に盛り込まれていたのは38施策であり、この計画で生じた新たな施策は8施策である。一方、新総合計画案にあって復興計画に盛り込まれなかった施策もあり、それは、「未来子育ての応援」「男女共同参画の推進」、「廃棄物の抑制と再利用再資源化の推進」、「情報の地域格差の解消」、「行政サービスの向上」の5施策である。ただし、復興計画には「安心できる子育て環境の整備」と「廃棄物処理」に関する施策がある。具体的には子育てに関しては被災した施設の復旧・整備、廃棄物処理に関しては災害廃棄物処理となっている。このため、完全に分野として欠落したのは、「男女共同参画の推進」、「情報の地域格差の解消」、「行政サービスの向上」の3施策となっている。

4.3. 大船渡市復興計画の策定状況および守備範囲

大船渡市の総合計画は、終期が2011年3月31日となっていたため、市は2009年度から市民意識調査を開始⁵⁷するなど、策定の1年以上前から検討を始めた。市は、震災直前の2月25日に始まった大船渡市議会に基本構想と基本計画の策定議案を上程し、新たな総合計画の策定を進めていた。3月11日はまさにこの議案の審議中であった。震災によって議会は休会となる。22日、改めて議会を開催し同議案を可決し、4月1日から計画期間が始まる新総合計画が誕生した。また、23日には災害復興局を設置することを表明する。議会から今回の震災復興は国家的プロジェクトになるため、国の支援の獲得に万全を期すよう質問があり、市長は、災害復興局の役目として激甚災害の特別措置の確保などが盛り込まれていることを説明した⁵⁸。5月10日には臨時議会を開催し、この中で、災害復興局長は、復興計画の取りまとめのタイミングについて、「国のほうから支援制度、それが明らかにならないと復興計画がまとまらない。支援制度、あるいは国の2次補正、そう

57 2011年6月大船渡市議会 熊谷昭浩議員の質問に対する総合政策部長答弁、2011.6.17

58 2011年3月大船渡市議会 田中英二議員の質問に対する大船渡市長の答弁、2011.3.22

いったものの動きに注目している。」と答えている⁵⁹。この局のもとで5月23日に第1回復興計画策定委員会を開催し、復興計画の策定を進める⁶⁰。第2回（6月2日）の委員会では早速、復興計画の骨子案に「大船渡市総合計画の基本構想や理念を踏まえて復興計画を策定する」と盛り込むことを明らかにした。復興計画と総合計画の関係については、6月市議会においても取り上げられ、議員から「市政総合計画がつくられたところであるが、このままいくと総合計画の中に災害復旧ということがほとんどないまま進められることになる。見直しも、あるいは補完も必要ではないかと思うがそういう事務はいつどのように進めるのか。」という質問があった。市長は、「今のところは復興計画の作成・実施に向け、邁進したい。災害復興計画をつくる過程の中で、総合計画に取り込んださまざまな事業など適切なものがあれば取り込んでまいりたい。」と答えている。7月7日の第3回委員会において骨子案を決定する。10月31日、9月定例市議会において議決を得て、大船渡市復興計画は成立した。そして最終的に総合計画も復興計画も総合計画の実施計画の中で事業の一本化を図るという仕組みを講じた⁶¹。

この結果、市政の進め方も総合計画に基づいたものになる。2012年3月議会での市長は、来年度の施策の進め方について、総合計画の政策に復興施策等を盛り込みながら説明した。

こうして出来上がった復興計画を総合計画との関連で整理する。

復興計画には、「市民生活の復興」、「産業・経済の復興」、「都市基盤の復興」、「防災まちづくり」の4つの大項目の中に合計20の方針があり全体で69の施策がある。

次に、復興計画と総合計画の関係を見てみよう。まず、大船渡市の復興計画にある「狭義の復旧・復興」と「その他の施策」に整理する。先にみたように、復興計画は、「復興」に限定した3つの大項目と「防災」の1つの大項目から構成されており、基本的に全て「復興」に関係するため、復興計画自体が「狭義の復旧・復興」で構成されている。

仮に大項目ではなく、施策レベルの「狭義の復旧・復興」と「その他の施策」を確認すると、7施策が「その他の施策」に該当する。この内容と総合計画の施策とを確認すると、全てが総合計画の施策となっている（表7）。

59 2011年5月大船渡市臨時議会 須藤共二議員の質問に対する災害復興局長答弁, 2011.5.10

60 2011年3月大船渡市議会 田中英二議員の質問に対する大船渡市長の答弁, 2011.3.22

61 2011年12月大船渡市議会 須藤共二議員の質問に対する企画政策部長答弁, 2011.12.14

被災自治体における復興計画と総合計画の関係づけと調整

(表7) 大船渡市復興計画の「その他の施策」と総合計画との関係（施策レベル）

| 大船渡市復興計画 | | 大船渡市総合計画 |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 施策 | 計画記載の事業名・事業内容 | 復興計画の施策に合致する施策内容 |
| 1 市民生活の復興 | | |
| 方針② 市民が安心して暮らせるよう保健、医療、介護、福祉など生活に密接に関係する各種サービスの充実を図ります | | |
| 地域医療を充実します | 医師確保対策事業 医師不足の解消や初期救急医療体制、夜間における診療体制の環境整備に向けた取り組み 対象：県の奨学金事業 内容：負担金の納入 対象：県立病院、医師会など関係機関の代表 内容：県立大船渡病院の医療体制充実や地域医療の課題についての検討会開催 | 施策17(2) 地域医療体制の充実 ・本県沿岸南部の拠点病院として必要な医療機能を確保するため、県立大船渡病院・救命救急センターにおける常勤医師不在の診療科の解消に取り組みます ・各診療所の機能充実を図るとともに、県立大船渡病院との連携を強化し診療サービスの充実に努めます |
| 地域全体で高齢者や障がい者、子どもたちを支え合ったりやさしいまちづくりに取り組みます | 生きがい対応型サービス事業 介護予防のための生きがい対応型サービスの拡充 ・対象者：高齢者 ・場所：介護保険施設など | 施策13(2) 高齢者福祉サービスの充実 ・要介護高齢者の在宅医療を支援するため、関係団体や企業等と連携して、デイサービスやショートステイなどの介護保険サービスの充実を図ります |
| | 介護予防健康づくり事業 介護予防のための健康づくりや運動教室の開催 ・介護予防教室開催 ・委託による介護予防事業の実施 ・介護予防ボランティア養成講座開催 ・地域自主活動への講師派遣 | 施策13(2) 高齢者福祉サービスの充実 ・要介護移行防止や認知症予防等をテーマとした研修機会の拡充に努めるなど介護予防に関する知識の啓発や老人クラブなどによる自主的な介護予防活動の育成・支援に努めます |
| | 放課後児童健全育成事業 保護者が仕事などにより昼間家にいない小学校就学児童に対し授業終了後に児童館などを活用して適切な遊び及び生活の場を提供 実施箇所：8か所 | 施策15(2) 地域における支援体制の整備 ・延長保育や乳児保育、病後児保育等の各種保育事業、子育てに関する相談や援助などを行う地域子育て支援センター、放課後児童クラブの運営事業など、子育て支援事業を推進します |
| | 市町村消費者行政活性化事業 消費活動に伴う被害を防止するとともに、被害者を救済するため、消費生活センターを設置 ・場所：市役所内 ・方法：H23は事務所工事 H24以降相談受付開始 | 施策11(2) 相談・支援体制の充実 ・消費者の安全と安心を支え、消費生活に関するトラブルの解決を支援するため、消費生活センターを設置します |
| 方針⑤ 市民共有の財産である歴史・文化資源を活用して、うるおいと安らぎをつくりだします | | |
| 歴史・文化資源の継承・普及活動に取り組みます | 芸術文化創作活動支援事業 団体などによる芸術文化活動の活性化を図るため、展示会や発表会、作品集の刊行などの創作活動に対し補助 | 施策30(2) 芸術・文化の振興 ・優れた舞台芸術や創作芸術などの鑑賞機会の拡充、各種芸術文化情報の積極的な提供に努めるとともに、幅広い層の市民が、芸術文化活動に主体的に参加できる環境づくりを推進します |
| 2 産業・経済の復興 | | |
| 方針④ 農林業のあり方を検討し、振興策を見出します | | |
| 地産地消の取り組みを進めるなど、農林業振興を図ります | むらづくり研修施設整備事業 集集施設整備 ・合足ふるさとセンター ・南嶺地区集集施設 木材供給等緊急対策事業 ・市内木材加工会社の生産、電力、熱利用などの施策整備を支援 ・市内木材加工会社を中心にバイオマス燃料の生産、電力、熱利用などの施設整備を支援 (仮称)三陸みらい園芸産地づくり事業 夏季冷涼で冬季温暖な三陸地域の気象条件を活かした、高収益施設園芸品目のハウスなどの生産施設整備を支援 ・品目 イチゴ、ほうれん草、園床椎茸 | 施策20(2) ・農村リーダーや新規就農者に対する各種研修や組織づくりを進めます 施策20(3) ・関係機関・団体などと連携して、気仙スギなどについて、高品質・高付加価値の木材加工製品の利用・普及を促進するとともに、燃料資源として有効活用を図ります 施策20(1) 花き、園床しいたけを中心に、地域特性を生かした施設型・周年生産型農業を推進します |
| 方針⑦ 地場産業の活力により産業・経済を活性化します | | |
| 地場産業の連携・高度化や新たな分野での起業などを支援します | いわてものづくり産業人材育成事業 県内陸地域と沿岸・東北地域のものづくりネットワーク間の連携強化と産業集積を支える高度な産業人材の育成を支援 | 施策22(1) 雇工業を支える基盤（社会資本、公共交通、情報基盤、人材育成、融資制度など）の整備・充実に努めます |
| 北里大学など関係機関との産学官連携の取り組みを推進します | 北里大学海洋生命科学部施設利用促進事業 北里大学海洋生命科学部三陸キャンパス内施設や設備の利用を積極的に推進 | 施策22(現状) 北里大学と地元企業との新商品開発や共同研究に対する助成など、産学業連携交流を推進 |
| | 三陸町養殖海域の水質調査事業 北里大学海洋生命科学部の協力を得ながら、三陸町内の養殖海域において水質調査を実施 | 施策22(現状) 北里大学と地元企業との新商品開発や共同研究に対する助成など、産学業連携交流を推進 |
| 方針③ 情報通信基盤の整備を進めます | | |
| 災害時において、確実に情報収集・発信ができる環境を整備します | 地域情報通信基盤整備促進事業 光通信サービス未提供地域の解消に向けて通信事業者への要望活動を展開 | 施策3(3) 情報通信ネットワークの活用促進 ・快適に情報を入力できる環境を整えるため、協働受信施設管理組合への支援に努めるとともに、通信事業者に光ロードバンド未整備地域の解消を働きかけます |
| | 地上デジタル放送難視聴地域解消事業 テレビ共同受信施設組合などが行う、地上デジタル放送の難視聴を解消するための施設改修を支援 | 施策3(3) 情報通信ネットワークの活用促進 ・快適に情報を入力できる環境を整えるため、協働受信施設管理組合への支援に努めるとともに、通信事業者に光ロードバンド未整備地域の解消を働きかけます |

出典：大船渡市復興計画，大船渡市総合計画

4.4. まとめ

本研究の問いは、1.1で述べたように、自治体は、復興計画策定時点から両計画の関係を検討し、それに合わせて復興計画の守備範囲を決定し、その後運用したのだろうかということであった。本節ではこのことを確認するため、復興計画と総合計画の関係を示す3つの「型」から石巻市、釜石市、大船渡市を選び、復興計画の策定プロセスと復興計画の守備範囲の決定までをみてきた。

4.4.1. 復興計画策定と両計画の関係づけ

第一に、「復興計画・総合計画並立」型の石巻市の議会の議論からは、復興計画の策定は、国等の財政支援を確保するための行動と考えられた。そして、そのために復興計画の策定を目的とした新組織を設置していた。「復興計画・総合計画並立」型に該当する6自治体についてみても、4つが復興計画策定のための担当組織を新設している。これらの自治体についても復興計画は国の復興予算を獲得するためのツールとしての行政計画と見做したように思われる（表3）。次に、総合計画との関係づけに関しては、策定作業の当初段階から自治体が明確な考えを有していたわけではなかった。途中段階で完成後の復興計画の内容に合わせて総合計画を改定する必要性が議論になり、最終的には復興計画の策定と同時期である12月に両計画を並立させるという関係に固まっていった。この経過の中では、総合計画を廃止するという議論は生じていない。これは最上位計画としての総合計画の重みであろう。これについては先の石巻市の代表監査委員の指摘が参考になる。具体的には、先に述べたとおり、総合計画は全庁が一体となって時間をかけて策定しているのに対し、復興計画は短期間に策定せざるを得ないという中で特定の部門が行っている感じが否めなかったというものである。復興計画は国の財政支援を確保し復興を早く進めるべきものという意味で当時自治体では最優先の課題であった。一方、総合計画は、概ね10～20年間の行政運営の指針として1年以上の時間をかけて⁶²市民、市長、議員、職員等と議論し共有したものである。市民生活を元通りにという意味で復興が優先であることには違いないが、市の最も重要な計画という点では総合計画の正統性が強く、両計画に優先順位をつけることは難しいということであろう。このことは、3.3で議論したように、総合計画を廃止することへの議会障壁とも関連性があると考えられる。

第二に、「復興計画＝総合（基本）計画」型の釜石市の議会の議論からは、比較的早い段階から復興計画と総合計画の同一化の動きが見受けられた。釜石市は、3月31日に議

62 例えば石巻市では2005年6月石巻市議会で石巻市総合計画審議会条例の制定に関する議論を開始し、2006年12月の総合計画策定に結び付けた。

会を開催したものの総合計画の策定は議案とならず、また、議案としなかったことについて議員からも質問はなかった。大船渡市と仙台市が震災直後に議会を開催し総合計画策定の議決を得たのとは対照的である（表3）。なぜ策定が見送られたのか。釜石市の6月議会では、議員が「総合計画をはじめ全ての計画を土台から見直さなければならない」⁶³という考えを述べていた。このことは、実は3月31日に開催された議会で既に市長および議員のある程度の共通認識になっていたのではないだろうか。先に述べた当該議会における市長の決意表明も暗に新総合計画案は震災後の市政に適合しないという判断をしていた状況が窺える。釜石市はこうした状況から早い段階で復興計画を総合計画に代わるものとして整備しようとしていたのではないかと考えることができる。4月11日に市長が発したメッセージの内容や復興担当の新組織の未設置という事実、復興計画の審議の場への総合計画審議組織の発展的活用は、こうした意図の証拠と言える。「3.3」で、釜石市が該当するパタン5は、総合計画が2010年度で終了するというタイミングが背景にある中、意図的に選択されたことが推察される旨を述べたが、まさにそのとおりだといえよう。

第三に、「総合計画>復興計画」型の大船渡市の議会の議論からは、「復興計画・総合計画並立」型と同様、復興計画の策定は国等の財政支援を確保するための行動と考えられ、総合計画との関係づけに関して明確な考えを有していたわけではなく、復興計画策定組織の設置についても国の支援の獲得のためであった。（表3）のとおり、この型の3自治体中3つが財源確保を目的として総合計画担当組織とは異なる復興計画担当組織を設置していたことは、その証左であると考えられる。次に、復興計画と総合計画の関係表明については、大船渡市は2011年6月2日であり、石巻市の9月13日と比較すると3か月も早かった。この関係表明時期が早いのは、「総合計画>復興計画」型を選択した宮古市や仙台市も同様である（表8）。この型を選択した自治体は、早い段階で両計画の関係を整理したことが窺える。3.3では、これらの自治体は、最上位計画としての新総合計画を震災の直前直後に策定したことから、復興計画は自ずと総合計画の下位計画に位置づけざるを得ず、両計画の位置づけに議論の余地がなかったことを物語っていることと推察したが、早い段階で両計画の関係を整理したことは、そのことを裏付けていると言える。

以上から、本研究の問いである「自治体は復興計画策定時点から両計画の関係づけを検討したのか。」に立ち戻ると、「復興計画・総合計画並立」型の石巻市と「総合計画>復興計画」型の大船渡市については、少なくとも復興計画の策定開始の時点では国等の財政支援目的であって両計画の関係づけは意図していなかった。一方、「復興計画＝総合（基本）計画」型の釜石市については一定の意図をしていたとすることができる。ただし、ど

63 2011年6月釜石市議会 山崎長栄議員の質問, 2011.6.1

(表 8) 被災市町村における復興計画と総合計画の関係に関する表明時期

| 市町村名 | 公表時期 | 公表の場 | 市町村名 | 公表時期 | 公表の場 |
|------|--------|------------|-------|-------|----------------------------|
| 大槌町 | 12月9日 | 大槌町議会12月議会 | 釜石市 | 6月24日 | 第2回復興まちづくり委員会 「復興計画」骨子案 |
| 山田町 | 10月1日 | 復興計画行政素案 | 東松島市 | 8月下旬 | 東松島市議会全員協議会 |
| 石巻市 | 9月13日 | 石巻市議会9月議会 | 陸前高田町 | 7月1日 | 陸前高田市議会6月定例会 |
| 気仙沼市 | 9月26日 | 気仙沼市議会9月議会 | 宮古市 | 6月1日 | 災害復興基本方針 |
| 南三陸町 | 9月18日 | 震災復興計画素案 | 大船渡市 | 6月2日 | 復興計画骨子 |
| いわき市 | 12月26日 | 復興事業計画 | 仙台市 | 5月23日 | 仙台市議会東日本大震災対策特別委員会 |

出典：各市町ホームページ、各市町議会ホームページ

の型においても、その選択の背景に総合計画の策定状況があったということができる。

4.4.2. 復興計画の守備範囲

第一に、「復興計画・総合計画並立」型の石巻市の復興計画には、「狭義の復旧・復興」のほか、既存の総合計画の内容に関する施策と新しい施策が盛り込まれていた。新しい施策は「石巻専修大学への人間共生学部の誘致」と「医学部の誘致」であった。この二つの項目は、いずれも震災前から石巻市に生じていた環境変化への対応策であり、本来、復興とは関係がない。また、復興計画は、重点プロジェクトを盛り込んでおり、西尾・村松(1995)の総合計画の性格に類似している。復興計画に新しい施策が盛り込まれたことも含め、同計画が総合計画化してきているということができる。

なお、本研究のテーマからは少々外れるが、これらの施策については、市側からの突然の提案で盛り込まれたことが契機となっており、議会や住民との調整という観点で不十分な点があるのではないだろうか。代表監査委員の発言は、このようなプロセス上の課題を指摘しているように見える。こうした対応が適切だったのかは、今後検討の余地があるだろう。

第二に、「復興計画＝総合(基本)計画」型の釜石市の復興計画には、「狭義の復旧・復興」のほか、新総合計画案に盛り込まれていた施策とそれ以外の新規施策が含まれていた。釜石市の復興計画は、総合計画を兼ねる以上、「その他の施策」が多数盛り込まれることは合理的である。つまり、釜石市の場合、この型を選択したことに基づき、復興計画の守備範囲が決定したとすることができる。ただし、ここでも本論のテーマから少々外れるが、「男女共同参画の推進」など新総合計画案に盛り込まれていたものの復興計画に

は掲載されなかった施策があることに注意をする必要がある。1年以上にわたる総合計画の議論の中で位置づけられたはずの項目が、震災復興という緊急を要する事態への対応の中で消えてしまうことは民主的なのか。そのような事態を防ぐ必要があるのではないかなど、こちらについても、今後検証と議論が必要であろう。

第三に、「総合計画>復興計画」型の大船渡市の復興計画には、「狭義の復旧・復興」のほか、全て総合計画の内容に関する「その他の施策」が盛り込まれ、新しい施策は含まれていなかった。復興計画は総合計画の下部計画であることから、このように同計画を位置づけることは合理的であると考えられる。大船渡市の場合も、この型を選択したことに基いて復興計画の守備範囲が決定したと言うことができる。

以上、復興計画の守備範囲の考察から、「復興計画と総合計画の関係」と「復興計画の守備範囲」の間には特定の関係が存在すると言えよう。

5. 復興計画と総合計画の調整の状況

次に、計画策定後、自治体は両計画をどのように調整してきたのかを考察する。まず、インターネット上の公表資料から、対象被災沿岸市町村の総合計画と復興計画の進捗状況を把握した。表8は、新総合計画の策定における委員会資料や毎年自治体が定期的に公表しているものから作成している。一般的に総合計画の進捗が不十分な印象はあるが、両計画の評価基準は自治体ごとに異なっており、客観的な進捗（達成）状況から調整の成果を考察することは困難である。そのため「両計画の進め方」に着目する。自治体の組織の中

(表8)

| | 総合計画 | | | | | | 備考 | 復興計画 | | | | | | |
|-------|-----------|-----------|-----------------------|------|------------|-------|----------------------------|-----------|------------|----------------|------|------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| | 計画終期 | 評価時期 | 評価方法 | 達成状況 | | | | 計画終期 | 評価時期 | 評価方法 | 達成状況 | | | 備考 |
| | | | | 事業数 | 達成数 (見) | 達成率 | | | | | 事業数 | 達成数 (見) | 達成率 | |
| 釜石市 | 計画なし | - | - | - | - | - | 2021.3.31 | 2019.3.31 | 施策進捗の自己評価 | 118 | 117 | 99% | ・達成数は見込 | |
| 東松島市 | 計画なし | - | - | - | - | - | 2021.3.31 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | - | ・ほぼ計画通り (2017.3 市長の議会答弁) | |
| 気仙沼市 | 2017.3.31 | 2016.9.30 | 統計目標等の達成状況 | 124 | 48 | 38.7% | 気仙沼市総合計画審議会資料 | 2021.3.31 | 2014.9.30 | 施策進捗の自己評価 | 194 | 192 | 99% | ・達成数は見込 ・現在は復興事業全体の取組状況を計画と関係させず公表 |
| いわき市 | 2021.3.31 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 2021.3.31 | 2016.3.31 | 事業の着手状況 | 222 | 220 | 99% | ・達成数は着手数 | |
| 南三陸町 | 2017.3.31 | 未掲載 | 基本構想の目指す姿と現状の定性比較 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 基本構想の姿との定性比較を実施 | 2021.3.31 | 2013.3.31 | 未掲載 | - | - | - | ・着手事業費ベースの進捗状況を公表 |
| 石巻市 | 2017.3.31 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | H33.3.31まで終期延長 | 2021.3.31 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | ・復興事業全体の成果資料を公表 |
| 大槌町 | 2016.3.31 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | | 2019.3.31 | 2015.12.25 | 施策進捗の自己評価 | 255 | 227 | 89% | ・達成数は見込み ・復興事業全体の取組状況を計画と関係させず公表 |
| 山田町 | 計画なし | - | - | - | - | - | | 2021.3.31 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | ・達成数は見込み ・復興事業全体の取組状況を計画と関係させず公表 |
| 陸前高田市 | 計画なし | - | - | - | - | - | | 2021.3.31 | 毎年 | 全事業の完了状況 | 165 | 51 | 31% | ・達成数は完了分 |
| 宮古市 | 2020.3.31 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | 未掲載 | | 2021.3.31 | 2018.3.26 | 進捗状況の定性評価 | 82 | 82 | 100% | ・達成数は見込み |
| 大船渡市 | 2015.3.31 | 2015.2.28 | 成果目標の達成状況や事業進捗による自己評価 | 37 | 29 | 78.4% | 大船渡市総合計画審議会資料 | 2021.3.31 | 毎年 | 事業の着手状況 | 256 | 256 | 100% | ・達成数は着手数 |
| 仙台市 | 2021.3.31 | 毎年 | 重点政策ごとに指標等を用いた自己評価 | 98 | 85 | 86.7% | 実施計画の「重点的な取り組み」に位置づけた事業の評価 | 2016.3.31 | 2016.3.31 | 総合計画実施計画での進行管理 | 60 | 55 | 92% | 総合計画の達成状況の一部 |

でどのような調整を行い両計画の施策を実行してきたのかを考察しそのプロセスを定性的に分析する。

ここでは、先の復興計画の守備範囲の検討を行った石巻市、釜石市、大船渡市の復興計画について、その進め方のプロセスを考察する。

5.1.1. 石巻市における状況

石巻市では、2011年12月に策定した復興計画を進めるにあたり、復興対策室を廃止し、2012年2月1日に震災復興のための政策立案および総合調整を行う部署として、震災復興部復興政策課を設置した。復興計画を進めるために、毎年、当該年度を含めて3か年分の実施計画を策定することとなった。総合政策課が担当する総合計画実施計画とともに「総合計画実施計画（平成24年度～26年度）震災復興基本計画実施計画（平成23年度～平成26年度）」という一つの冊子をつくり、前半を総合計画、後半を復興計画として公表している。そして、この実施計画の進捗状況を確認して翌年度の実施計画に反映・見直しをするという方式で進めることになった。この形で最初に策定した2012年度の実施計画は、2012年2月21日に開催された石巻市議会全員協議会で公表された。まず総合政策課長が総論と総合計画実施計画部分について説明し、続いて復興政策課長が復興計画部分を説明するというスタイルで説明が行われた。

このような中、石巻市議会においては組織間の連携強化が議論になる。2012年度後半、議会から復興事業を進める上で各部の連携をさらに効率的に進めることを求める声があがるようになった。総務部、企画部の統合等を含め、震災復興にマンパワーを投入すべきという質問に対し、石巻市は、「今後復興計画、総合計画を効率的に進行管理していくということも考えると、組織の見直しというのは必要かと考えている。」と答弁している⁶⁴。2013年3月、市長は横割の組織改革の検討を行うことを述べる⁶⁵。8月1日から復興政策部と復興事業部が誕生し、企画部は廃止され復興政策部になった。これに伴い、復興計画および総合計画の進行管理は復興政策課が担うことになった。

5.1.2. 釜石市における状況

釜石市の復興計画を担当するのは総合政策課である。釜石市では、この部署が中心となり、2017年度以降、復興計画記載の進捗状況を公表している。内容は、復興計画の各事業について、その進捗状況を示すという手法である。同年の状況は118事業中、実施中は93事業、完了済み24事業となっており、復興計画の目標年次である平成32年度までに

64 2012年9月石巻市議会 安倍太郎議員の質問およびこれに対する総務部長答弁、2012.9.21

65 2013年3月石巻市議会 後藤兼位議員の質問、2013.3.4

終了不可能な事業は、市庁舎整備の1件であった⁶⁶。ところで、釜石市の復興計画は総合計画に準ずる計画である。こうしたことから2014年度からは、最上位計画である総合計画を策定すべきという意見が出始める⁶⁷。釜石市は最終的に復興計画の計画期限の到来とともに新たな総合計画を策定することとし、総合政策課が担当となって策定作業を進めている。復興計画と総合計画が一本化されており、かつ復興計画が総合計画に準ずるということで両者の関係が明確であり、調整に関する困難は比較的少ない。

5.1.3. 大船渡市における状況

大船渡市は、総合計画は企画調整課が、復興計画は災害復興局（2012年度以降は災害復興局復興政策課）が担当している。総合計画については毎年、当該年度を含め3年間の計画期間とする実施計画および財政計画を策定し、決算終了後実施計画実施状況報告書を策定しローリングを行い、その結果を翌年度の総合計画に活かしている。復興計画に伴う事業は、この実施計画の中に盛り込まれ、総合計画と一体的に実施計画の進捗状況としてまとめられている。総合計画と復興計画の位置づけが明確な中で、これらを担当する両計画の担当組織の位置づけも明確であり、調整に関する困難は比較的少ない。

5.1.4. まとめ

総合計画と復興計画の調整と進捗の状況をみてきた。特筆すべきは石巻市である。

同市の場合、復興計画と総合計画の担当課は当初別々であった。復興計画および総合計画は、いずれも重点プロジェクトがある。両計画の担当課は、各々政策の優先順位付けを行う必要があり「計画による調整」志向になっていたと考えられる。その後、復興事業を優先し両計画を効率的に進めるために担当課を一本化した。存続課は復興計画担当課であった。さらに総合計画については最終的に終期が4年延長され復興計画と同じ終期となった。このように考えると、「復興計画・総合計画並立」型から復興計画優先の方向性が示されたと考えることができる。総合計画と復興計画の調整の困難さが総合計画担当と復興計画担当の組織統合を招き、その結果がこの一元化をもたらしたと考えることができる。

66 釜石市ウェブサイト「釜石市復興まちづくり基本計画の進捗状況について」

(http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/keikaku/fukko_kihonkeikaku/detail/1208341_3058.html)

67 2014年釜石市議会 山崎長栄議員の一般質問, 2014.9.18 ほか

6. 総括

今回の研究で行った事例分析は、一定条件を満たす被災沿岸市町村の復興計画と総合計画の関係を「型」に分類し、その中から一つずつ自治体を抽出して行ったものであり、わずか3例に基づくものである。また、「復興計画・総合計画並立」型では、復興計画と総合計画の担当課が異なる石巻市を事例としたが、気仙沼市のように、復興計画および総合計画の担当課が同一の事例も存在しており、こうした場合の両計画の調整については明らかにしていない。しかしながら、このような限界を抱えつつも、ここまでの議論において、復興計画と総合計画の調整の状況が見えてきたのも事実である。以下、復興計画と総合計画のマネジメントに関し、本研究で明らかになってきた点について、これらの視点を踏まえながら総括する。

(1) 復興計画と総合計画の関係

「復興計画・総合計画並立」型と「総合計画>復興計画」型の場合、復興計画の策定目的は、国等からの財政支援の確保であった可能性を指摘した。それを裏付ける一つの証拠として、事例では、こうした財政支援を受けるための復興計画を担当する新たな組織を設置し策定を進めていたことが分かった。また、対象被災沿岸市町村全体でみても、新組織を設置していたのは9自治体中7つであり、これらについても国等の財政支援を確保する目的の復興計画を策定することが目的となっていた可能性を指摘した。その後、これらの自治体は、最上位計画としての総合計画と復興計画の関係づけを行うこととなり、その決定方法は総合計画の策定状況（復興計画と総合計画の策定の時間的前後関係）に大きく左右されることが分かった。

一方、「復興計画＝総合（基本）計画」型は、総合計画（基本構想と基本計画）あるいは基本計画の有効期間が終了するという総合計画の策定状況下の際し、震災直後から意図的に復興計画に総合計画を兼ねるという選択を行っており、組織も総合計画担当に一本化していた。

(2) 復興計画の守備範囲

復興計画の守備範囲が拡大傾向にあることは先行研究でも指摘されており、今回の事例でもその傾向が明らかとなった。また、「復興計画と総合計画の関係づけ」と「復興計画の守備範囲」の関係が、どのように構築されていくかについても「型」ごとに違いがある可能性を指摘した。すなわち、①「復興計画・総合計画並立」型の石巻市の場合、復興計

画は、直接的には復興に関連せず、総合計画には記載されていなかった施策を有していたこと。加えて、復興計画が重点プロジェクトを持つことで、総合計画的になっていたこと。さらには、こうした守備範囲の拡大と両計画の関係づけは同時並行的に進むこと、②「復興計画＝総合（基本）計画」型の釜石市の場合、復興計画は、策定予定であった新総合計画案に盛り込まれた施策を多く持ち総合計画の意味合いを有していたこと、また、復興計画と総合計画の関係づけが「復興計画＝総合（基本）計画」型に決定したことにより、それに基づいて復興計画の守備範囲は拡大すること、③「総合計画＞復興計画」型の大船渡市の場合、復興計画は、既存の総合計画の範囲内の施策のみ有していたこと。また、復興計画と総合計画の関係づけが「総合計画＞復興計画」型に決定したのち復興計画の守備範囲が決まること、ということであり、釜石市の場合は当然としても、石巻市の場合ですら、復興計画が否応もなく総合計画化している可能性を指摘した。

また、直接の研究対象ではないが、上記の①および②の場合、唐突にこれまで検討されていない施策が盛り込まれる可能性があるとともに、②の場合は、新総合計画案で検討されていた政策が抜け落ちるといった事態もあり、住民や議会等との合意形成における問題が存在する可能性を指摘した。

(3) 復興計画と総合計画の調整

先に述べたとおり、石巻市の復興計画は、幅広い施策を持ち重点プロジェクトも有するなど総合計画的であった。このような「総合性」と「優先順位付け」に配慮しなければならない両計画の策定組織は、共に「計画による調整」志向となり、実施計画の構成やその後の組織改正等の状況から、当初は相互調整が十分に機能していない可能性を指摘した。

釜石市は、復興計画と総合計画が一体化するため、調整上の問題は生じていなかった。また、大船渡市については、復興計画の担当課は総合計画の担当課とは別であるものの、復興計画は総合計画の一部であり、総合計画担当課の調整に従っていることが分かった。

3.3でみたとおり、災害は確率的には基本構想が有効な状態の時に発生するのであり、復興計画と総合計画の関係の中で最も多数を占めるのは「復興計画・総合計画並立」型である。この型が単に総合計画の策定状況によって規定づけられるとともに、復興計画に総合計画に近い施策が盛り込まれる中で両計画の調整が困難になるというのは、自治体が政策資源を効果的に活用して被災後の地域づくりに邁進するうえでは非常に不幸なことである。なぜこのような状況になるのだろうか。この調整にはいかなる合理性があるだろうか。以下は、特にこの型における調整について考察していきたい。

そもそも、復興計画は、牧・太田・林（2007）の議論にみたようにインフラ復興を目的

に始まった「復旧・復興」という特定分野の行政計画であった。さらに、その特徴については、玄田（2018）の議論を踏まえれば、総合計画がエンジニアリング的性格であるのに比して、復興計画はブリコラージュ的性格が強い。このような計画の違いを前提とすれば、復興計画と総合計画の特徴は、いくつかの点で本来大きく異なるはずである。

第一に、策定期間である。総合計画は、庁内調整や住民との合意形成のために時間をかけるべきである。一方、復興計画は市民生活を元に戻すために緊急を要するものであることから、その策定は短期で行うべきである。実際、事例として掲げた3市についても、復興計画は7~8か月で策定している一方、総合計画は1年以上の時間をかけて完成させていた。先に述べた石巻市の代表監査委員の指摘もこの策定期間に関する両計画の考え方と合致する。

第二に、組織の考え方である。西尾（2000）に着目すれば、総合計画は未来志向であり地域全体の統一のビジョンを示す必要があることから、「計画による調整」が可能な企画部門が必要となるが、復興計画はむしろ現場の具体性・明細性を尊重しそれらを調整する「計画の調整」寄りの調整部門が必要となる。今回の対象被災沿岸市町村においても、一定の意図をもって「復興計画＝総合（基本）計画」型を選択したところを除く10自治体（陸前高田市を含む）のうち8つが総合計画担当課とは異なる別組織が復興計画を担当していた。

第三に、地域の政策資源の配分の考え方である。被害の大きさにもよるが、通常、復興計画の策定は自力再建困難な災害への対応のためであり、基本的には国の支援を前提として走り出す。実際、東日本大震災においては、被災自治体の実質的な財政負担がゼロとなる国の補正予算第3号が2011年11月21日に成立して以降に多くの復興計画が誕生した（表2）。一方、総合計画は今後の市税収入や交付金見込み、公債費の見通し、有利な地方債の活用見込みなど財政状況を踏まえつつ、国県の補助金の獲得見込み等も考慮し、行財政計画の策定も検討しながら策定される。それはあくまで地域独自の政策資源を踏まえた計画が基本となる。

総合計画と復興計画に関するこのような違いは、実は現時点も多くの自治体が思い描いているものなのではないだろうか。このような中で、総合計画の策定状況として最も当てはまる可能性の高い「パタン1およびパタン3」（表4）に該当し「復興計画・総合計画並立」型を選択した場合、特に復興計画と総合計画の担当組織が別々の自治体に顕著に調整の問題が生じるのである。

こうした市町村における復興計画が必然的に辿ることになる策定プロセスについて、具体的には次のような仮説が考えられる。

被災市町村は、当初、復興計画を「復旧・復興」に関する計画と捉え、特定分野の行政計画と考える。そして「計画の調整」を行う新組織を設置する。国が復旧・復興予算の措置を進める中、自治体はその獲得を念頭におき復興計画の策定を開始する。国は、6月に開催された東日本大震災復興構想会議において「復興への提言～悲惨のなかの希望～」を公表した。その中では復興の範囲が従来以上に拡大していった。これを受けて復興計画は、守備範囲が拡大し、かつ、既存の総合計画に触れていなかったプロジェクトすら持つようになり総合計画化していく。同時に両計画の役割分担が不明瞭となり、議会からも両計画の位置づけについて質問が行われる。そこでは様々な棲み分けが検討されるが、最終的には単純に総合計画の策定期間に応じて「両計画を並立させる」といった対応が行われることになる。この結果、復興計画の担当課が「計画による調整」を行わざるを得なくなり、両計画の担当課が異なるために組織の調整が困難になる、というものである。

先の先行研究レビューにおける金井（2010）の指摘のとおり、自治体の政策が複雑・多岐にわたるようになり、総合計画に求められる調整が困難になる中で、守備範囲を拡大しつつある復興計画の運用を行い、総合計画と調整をとることは容易ではない。自治体は、これからの復興計画には総合計画的要素が伴うことを事前に十分理解すべきであろう。その上で、両計画の関係を総合計画の策定状況に基づいてアドホックに決定するだけではなく、場合によっては一定の手続きを経たうえで総合計画の基本計画そのものを見直し、総合計画と復興計画が一体化した計画の策定を進めていくことが必要なのではないだろうか。その際に重要なのは、両計画を一つの計画としてまとめ、この大きな計画の中に復興計画と総合計画を別々に配列するという形式的な一体化を避け、基本計画の体系の中に、4.において整理した「その他の施策」を関連付け、融合させ、政策の一貫性をとることであり、そのためには、今この時点で災害が生じた場合に、両計画を別々に運用するのか、釜石市のように一体化するのかを検討するとともに、策定組織について事前に構想し、決定プロセスを整備しておくべきであろう。

近年、復興事前準備という考え方がある。「平時から災害が発生した際のことを想定し、どのような被害が発生しても対応できるよう、復興に資するソフト的対策を事前に準備しておくこと」をいう⁶⁸。今後は、復興計画の策定において総合計画との関係をどのように構築し組織的にはどのように対応するのかを考えていくことも復興事前準備に必要な要素であると言えるだろう。

68 国土交通省（2018）3頁

(参考文献)

- 石巻市（2011）「石巻市震災復興基本計画」
- 大船渡市（2011）「大船渡市復興計画」
- 大森彌（1987）「自治体行政学入門」良書普及会
- 金井利之（2010）「実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政計画・行政評価」第一法規
- 釜石市（2011）「釜石市復興まちづくり基本計画」
- 茅野恒秀，阿部晃士（2013）「大船渡市における復興計画の策定過程と住民参加」『社会学年報』，No. 42
- 国土交通省（2018）「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」
- 越山健二（2001）「災害後の都市復興計画と住宅供給計画に関する事例的研究」，神戸大学博士論文，私家版，23頁
- 佐藤翔輔，今村文彦（2013）「東日本大震災における震災復興計画の巨視的分析—岩手県・宮城県の沿岸市町村を対象にして—」『自然災害科』学 J. JSNDS31-4
- 東大社研玄田有史・有田伸編（2018）「危機対応学」勁草書房
- 内閣府（2012）「東日本大震災における被災地方公共団体の復興計画の分析調査報告書」
- 中村五郎（1976）「計画と調整」『行政学講座3 行政の過程』東京大学出版会
- 西尾勝・村松岐夫（1995）「第4巻 政策と管理」『講座行政学』有斐閣
- 東日本大震災復興構想会議（2011）「復興への提言～悲慘のなかの希望～」
- 牧紀男（2013）「復興の防災計画 巨大災害に向けて」鹿島出版会
- 牧紀男，太田敏一，林春男（2007）「どれだけの規模の災害に見舞われたら復興計画が策定されるのか？—復興計画が策定される災害規模と計画内容」『地域安全学会論文集』No. 8
- 松井望（2015）「県庁内のガバナンス変容と持続—マニフェスト導入による政治時間の規律付け—」宇野重規，五百旗頭薫編『ローカルからの再出発—日本と福井のガバナンス—』有斐閣，221-222頁
- 松井望（2015）「復興計画の設計と運用」小原隆治，稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済，
- 南三陸町（2011）「南三陸町震災復興計画」