

東日本大震災の復興状況に関する調査事業報告書

2017（平成29）年3月

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

東日本大震災の復興状況に関する調査事業報告書

本報告書は、当機構内に設けた、東日本大震災及び阪神・淡路大震災からの復興に関して知見を持つ有識者 17 名からなるプロジェクトチームによる調査報告書である。

報告書の作成にあたっては、プロジェクトチームのメンバーと事務局が、地域や分野、テーマ別に分担して執筆を進め、その上で、5 回の会議と 3 回の編集委員会での意見交換を踏まえ、各執筆者の文責による文章を取りまとめた。

公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
平成 29 年 3 月

目次

第1章	はじめに・調査の概要	p1-p2
第2章	復興政策と被災地の現状	
第1節	復興政策の概要と進捗状況(高森順子)	p3-p8
第2節	指標に見る復興の現状(紅谷昇平)	p9-p22
第3節	被災者の復興への意識(木村玲欧)	p23-p35
第3章	東日本大震災 復興5年の取組と評価	
第1節	被災者支援	
1.	宮城県における被災者支援 (今村文彦、佐藤翔輔、井内加奈子)	p36-p44
2.	岩手県における被災者支援 (広田純一、村井良太)	p45-p54
3.	福島県における被災者支援 (丹波史紀、井上正也)	p55-p65
4.	評価と課題 (室崎益輝)	p66-p70
第2節	公共インフラの復旧と住宅再建の支援	
1.	宮城県における公共インフラの復旧と住宅再建 (今村文彦、井内加奈子、佐藤翔輔)	p71-p84
2.	岩手県における公共インフラの復旧と住宅再建(広田純一、村井良太)	p85-p95
3.	福島県における公共インフラの復旧と住宅再建(丹波史紀、井上正也)	p96-p103
4.	評価と課題 (飯尾潤)	p104-p110
第3節	産業・なりわいの再生	
1.	東北三県における漁業と水産加工業の再生(林昌宏)	p111-p124
2.	農業の再生 (広田純一)	p125-p138
3.	製造業・商業・観光の再生 (紅谷昇平)	p139-p155
4.	評価と課題 (紅谷昇平)	p156-p157
第4節	福島の復興・再生 (丹波史紀)	p158-p167
第5節	「新しい東北」の創造 (柳井政則)	p168-p192
第6節	復興を支える仕組み	
1.	三県における復興計画策定プロセスの実態 (高森順子)	p193-p207
2.	応援自治体の取組 (楠綾子)	p208-p222
3.	民間セクターの取組 (紅谷昇平)	p223-p230
4.	三県における震災の記憶の継承 (牧原出)	p231-p239
5.	義援金 (手塚洋輔)	p240-p249
6.	国、被災自治体の組織・制度 (飯尾潤)	p250-p258
第4章	総括的评价 (御厨貴、飯尾潤)	p259-p265
参考資料	研究調査の方法・体制等	p266-p267

第一章 はじめに・研究調査の概要

東日本大震災から5年が過ぎた。「集中復興期間」が経過したが、M9の巨大地震が残した爪痕は今なお深刻である。とりわけ、東北各県を襲った津波による被害は広く、かつ深い。さらには原発事故に伴う原子力被害が復興の足かせとなり、被災地間の復興格差をもたらしている。また被災地の将来を担う人口の減少も深刻である。2015年国勢調査速報値で見ても、岩手、宮城、福島3県の沿岸部を中心とした42市町村のうち36市町村で人口が減少し、この5年間で15万6千人の減少となるなど、わが国における人口減少社会を急進的に先取りした事態が進行している。

東日本大震災からの復興では、こうした社会の構造変化を見据えた総合的な取組が必要であり、様々な分野において詳細かつ体系的な調査研究が求められている。東日本大震災復興構想会議（以下「復興構想会議」という。）の提言においても「災害に関する学術調査」の重要性が指摘されているが、この間、当機構でも「人と防災未来センター」や「こころのケアセンター」とともに、研究ネットワークを活用しつつ防災・減災に関する調査研究に取り組んできた。

そうしたなか平成28年度、復興庁からの「復興5年間で行われた取組の実績を取りまとめるとともに、その評価を行う」ことを目的にした「東日本大震災の復興状況に関する調査事業」の委託を受けた。そこで、復興構想会議・同検討部会の中心的メンバーに加えて、阪神・淡路大震災の復興検証に関わった専門家、また当機構で4年間に渡って震災復興の研究を行いその成果を「大震災復興過程の政策比較分析」（2016年、ミネルヴァ書房）にまとめた研究会のメンバー等、17名から成るプロジェクトチーム（座長：御厨貴氏）を立ち上げ、このチームで調査と研究を行った。

調査方法としては、復興庁作成の「復興の現状と課題」をベースに岩手、宮城、福島3県における復興の全体像を俯瞰しながら、東日本大震災の特徴である津波被害と原子力被害に着目し、3県各2市町の計6市町に対してヒアリングヒアリング調査を実施した。岩手県と宮城県にあっては、一方で復興の司令塔となる庁舎を含めたまち全体が壊滅的な被害を受け新しいまちづくりに全力を挙げている陸前高田市と南三陸町、他方で、沿岸市街地は浸水したものの庁舎機能が存続し既存のまちを活かしながら復興に取り組んでいる釜石市と東松島市を、それぞれ選んだ。福島県にあっては原子力災害という困難な課題に直面している現状に鑑み、避難指示12市町村から南相馬市と、避難指示区域外で復興に取り組んでいる新地町とした。この6市町に対して28年7月から9月にかけてプロジェクトチームが現地に出かけて首長をはじめ関係部課職員からヒアリングを行った。各市町に研究チームの多数のメンバーで訪問、首長をはじめ諸部門の担当者に質問フォーマットを作成して、丁寧なインタビューを行ったため、各市町とも2～3日にわたる長期会議となり、合わせて一夏の熱い日々となった。加えて、3県全体の復興状況を把握するため、3県のヒアリングも実施した。貴重な時間を割いてご協力いただいた6市町及び3県の皆さまに感謝

いたします。

復興実績の取りまとめにあたっては、仮設住宅から恒久住宅への移行期におけるインフラ整備と生活復興に焦点をあて、進捗状況と諸課題の把握に努めた。この度の復興は、市町村中心の復興を大方針としつつも、5年間で25.5兆円にのぼる巨額の復興財源を全額国庫で負担する史上最も手厚い国の関与を特徴とした。また、全国の自治体や民間セクターが様々な取組を通じて被災地を支える“応援復興”も空前とあってよい規模に達した。それゆえ、国・県・市町村の役割や連携体制、NPOや企業等の民間セクターの活動にも本報告は留意した。自治体による「復興5年間で行われた取組の実績を取りまとめるとともに、その評価を行う」という目的に基本的に沿いながら、こうした外からの支援状況を考察するとともに、被災者生活再建支援金制度が確立したなかでの義援金のあり方についても言及した。もとより、被災者の視点は欠かせない。そこで、復興計画策定への住民の参画や仮設住宅や恒久住宅におけるコミュニティの形成についても注意を払った。この5年間の復興状況に関する意識調査については、3県がそれぞれ独自に実施しているアンケート調査結果を利用しつつ、3県間の復興意識や阪神・淡路大震災の復興検証との比較を行う上でNHKによる調査結果（2016年,NHK報道局社会部）をも活用した。このほか、未曾有の大災害の悲惨な記憶や体験、教訓を残し地域・世代を超えて伝える取組の重要性も改めて指摘しておきたい。

報告書の作成にあたっては、プロジェクトチームのメンバーと事務局が、地域や分野、テーマ別にそれぞれ分担して考察を進めた。その上で、5回の全体会議と3回の編集委員会での意見交換を踏まえながら各分野ごとに分析・評価を行いつつ、最終原稿を取りまとめた。

とりわけ、被害が甚大かつ広大でその様相が多様である東日本大震災の復興状況の把握と評価にあたっては、行政計画としての復興事業のほか、自主的な取組や地域における互助的な活動、さらには各被災地が抱える背景事情の相違（例えば、人口減少など震災前から抱えていた課題）などを踏まえる必要があるが、それらを体系的、網羅的に考察することは時間と資源の制約もあり困難であった。加えて、被災者支援、公共インフラの復旧と住宅再建の支援、産業・なりわいの再生など様々な事業が同時並行で進行する中、復興事業の効果が発現するまで一定の時間を要するが、それらを現時点で把握することには無理があった。このため、本報告書においては、6市町ヒアリングを通じて得られた成果や課題をもとにある程度まで分析視点を共有しつつも、復興状況の認識と評価は各執筆者の識見に依拠した議論にならざるを得ないという側面があった。とはいえ、評価をめぐって様々な観点を示した本報告書が、復興庁、被災自治体、研究機関等の関係者の方々が参考として活用されることを期待している。

ひょうご震災記念 21世紀研究機構
理事長 五百旗頭 真

第二章 復興政策と被災地の現状

第一節 復興政策の概要と進捗状況

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

高森 順子

本章では、東日本大震災の前期5年「集中復興期間」における国の政策および進捗状況について、重点項目ごとにその概略と主な施策結果を記述し概観する。また、後期5年復興・創生期間」における国の方針と重点項目別の施策内容を記す。

1. 東日本大震災の前期5年「集中復興期間」の施策と進捗状況

平成23年3月11日の東日本大震災の発生後、平成22年度内は予備費が活用された。その後、当面の復旧事業を中心に、財政措置4.0兆円（がれき処理、仮設住宅の建設、道路・港湾の復旧等）を計上する第1次補正予算（以下、「第1次補正」）が5月2日に成立した。6月20日、東日本大震災復興基本法が参議院本会議で可決、成立した。本基本法では、首相を本部長に全閣僚が参加する復興対策本部を設置し、有識者による政府の復興構想会議を復興対策本部の下に置くこととした。その上で、岩手県、宮城県、福島県の3県に現地対策本部を設けることになった。加えて、原発事故からの復興策を検討する有識者機関を新設することとした。また、復興策の企画立案、総合調整、実施を担う復興庁を内閣に置くこととし、復興庁の設置とともに復興対策本部は廃止することとし、財源については復興債を活用することを明記し、他の公債と分けて管理し、償還の道筋を明らかにした。さらに、地域限定で、民間からの投資などを促進するため、金融や財政分野で特例措置を認める「復興特区」制度を創設することとした¹。さらに、7月25日に財政措置2.0兆円（原子力損害賠償、被災者支援等）を計上する第2次補正予算が成立した。11月21日、本格的な復興予算に位置づけられる第3次補正予算が成立した。一般会計では、東日本大震災からの復旧・復興（11.7兆円、年金臨時財源の補てん2.5兆円を除けば9.2兆円）、台風12号の災害復旧（0.3兆円）、B型肝炎関係の財政措置が盛り込まれ（総額12.1兆円）、その財源には、主に復興債（11.6兆円）が計上されている。

復興の基本方針については、東日本大震災からの復興構想を議論し、その指針を策定するため、平成23年4月、東日本大震災復興構想会議（議長：五百旗頭真・防衛大学校長）が設置された。同会議での議論と並行して、東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）が同年6月24日に成立し、翌25日には、東日本大震災復興構想会議の提言が菅総理大臣（当時）に提出された。提言と基本法に沿って、東日本大震災復興対策本部（本部長：内閣総理大臣）は、平成23年7月29日（8月11日改定）に、「東日本大震災からの復興の

¹岩崎忠。（2011）．東日本大震災復興基本法の制定過程．自治総研，（394），48-62．

基本方針」をまとめた。復興の基本方針は、復興期間を10年間とし、特に、当初の5年間は「集中復興期間」と位置付けている。復興施策は、①復興の3つの柱（災害に強い地域づくり、地域における暮らしの再生、地域経済活動の再生）、②大震災の教訓を踏まえた国づくり、③原子力災害からの復興の3つの観点から整理され、復興を支援する仕組みとして、「復興特区制度」や「使い勝手のよい交付金」の創設等が盛り込まれている²。

以下、前期5年「集中復興期間」における施策と、その進捗状況について、①被災者支援、②公共インフラの復旧と住宅再建、③産業・なりわいの再生、④原子力災害からの再生の4つに大別してその概略と主な施策結果を示す。

（1）被災者支援

甚大な被害に伴い、発災直後の避難者は約47万人にのぼったことから、発災後半年間で、プレハブ型仮設住宅を約4万9千戸建設するとともに民間賃貸住宅を約5万3千戸借り上げ、みなし仮設住宅として被災者に提供した。この結果、平成29年3月現在で、自宅に帰れない方は約12万人（うち福島県から県内外へ避難している方が約8万人）まで減少し、このうちプレハブ型仮設住宅の入居者は平成24年3月時点の約11万7千人から平成27年3月時点で約8万人まで減少した。

また、仮設住宅における高齢者等の安心した日常生活を支えるため、介護サポート拠点を116か所整備するとともに、平成26年度においては615名の生活支援相談員及び452名の復興支援員による見守り等を行い、入居者の孤立防止に努めている。また仮設住宅入居者の健康状態の悪化を防ぐため、保健師による巡回保健指導等を行っている。

主な施策結果は以下である。

- ・救助活動等においては自衛官のべ1,066万人等を派遣（H23）、応急仮設住宅（借上げ型を含む）の整備においてはピーク時約12.3万戸。応急仮設住宅等への入居戸数は減少（8.5万戸（H27.3））し、恒久住宅への移転が進捗。岩手県、宮城県の計9市町村において応急仮設住宅が解消見込み（H28.3）、避難者数は当初の約47万人から約12万人まで減少（H29.3）、被災者の生活再建支援においては対象全て（22万4千世帯）に被災者生活再建支援金の支給（基礎支援金）をおおむね完了（H28.3）、地域医療の再生においては約9割の病院を復旧（H26.12）、就学支援においては被災園児児童生徒のべ18万人に学用品費等を支給（H23～25）

（2）公共インフラの復旧と住宅再建

災害廃棄物（がれき・津波堆積物）の処理は、都道府県域を超えた広域処理や仮設プラ

²財政金融課（2011）. 平成23年度第3次補正予算と今後の課題 一東日本大震災からの復興予算―. 調査と情報, (729), 1-14.

ントの建設等により、岩手県及び宮城県においては平成 26 年 3 月までに完了した。また福島県（避難区域を除く）においても、平成 27 年 3 月までにほぼ処理が完了している。また、道路、鉄道、上下水道、電気、通信等は原発事故による避難指示の出た区域や新しいまちづくりと併せて土地のかさ上げが必要となる区域等を除きすべて復旧した。学校施設や病院施設も 9 割で復旧している。

被災市町村の復興計画の策定支援や加速化措置（用地取得の手続き迅速化、労務単価の引き上げ等）によって、工事の促進を図っている。既に、高台移転による宅地造成は 9 割着手、災害公営住宅は 9 割で用地確保済となっている。住まいの復興工程表によると、集中復興期間において高台移転による宅地造成は約 1 万戸（48%）、災害公営住宅は約 2 万戸（65%）完成する見込みである。

主な施策結果は以下である。

- ・災害廃棄物処理においては福島県一部地域を除き処理を完了（H26. 3）、災害復旧においては河川堤防 2, 115 箇所のうち 2, 113 箇所（H26. 12）、道路（直轄国道）1, 161km のうち 1, 159km（H28. 11）の復旧を完了、インフラ整備においては復興道路等 570km のうち 241km を供用済（H28. 11）、復興まちづくりにおいては復興交付金 31, 818 億円を計上し（H23～27）、97 市町村及び 8 道県に対し 25, 650 億円を配分（H23～26）、災害公営住宅の 85%、高台移転の宅地の 94%で着手済（H26. 12）、集中復興期間中に、災害公営住宅 19, 566 戸（計画の 65%）、高台移転の宅地 9, 937 戸（同 48%）が整備完了見込み

（3）産業・なりわいの再生

被災企業がいち早く事業再開できるよう、無料で仮設店舗・工場を貸し出すとともに、施設・設備の復旧補助金を約 1 万事業者に交付した。また、緊急融資や信用保証、二重ローン対策などで、企業活動の再開と継続を支援した。

また、サプライチェーンや産業集積の再生、雇用の確保のため、税制、利子補給、被災地域への企業立地補助などを進め、また、観光業等における風評被害対策や、まちなかの商業施設の整備を支援した。

3 県の鉱工業生産指数は震災前の水準までほぼ回復しており、津波被災農地では約 7 割で営農再開可能、水産加工業は約 8 割で業務再開している。また、岩手県、宮城県及び福島県における有効求人倍率は、震災直後の 0. 45 倍から 1 倍超へと改善している。

一方、沿岸部の水産加工、食品製造業、ものづくり産業等は、施設・整備が復旧したにもかかわらず、売上の回復等が遅れており、新製品の開発等の販路開拓等への支援に取り組む必要がある。

主な施策結果は以下である。

- ・中小企業への支援においては約 28 万件の貸付（貸付額約 5. 8 兆円）を実施（H27. 2）、グループ補助金で 605 グループ、10, 416 事業者を支援（H27. 2）、交付先事業者の約 4 割が震災直前の売上水準まで回復（H26. 6）、3 県全体の鉱工業生産指数が震災前の水準にほ

ば回復（H24.1～）、企業立地においては岩手県 28 件、宮城県 129 件、福島県 616 件等計約 900 件を採択（H27.3）、農林水産業への支援においては漁船約 1.8 万隻の復旧、水揚げ量は約 8 割まで回復（H27.1）、水産加工施設の約 8 割で業務再開（H26.12）、津波被災農地の約 7 割で営農再開可能（H27.1）、雇用の確保においては平成 23 年度から 25 年度の 3 年間で約 26 万人の雇用を創出、被災 3 県の有効求人倍率は 0.45 倍（H23.4）から 1 倍以上に上昇（H24.7～）

（4）原子力災害からの再生

福島県から県内外への避難者は約 12 万人に上っており、戻る方、待つ方、新しい生活を始める方など避難者の状況はさまざまである。このため、戻る方に対しては、除染、インフラ復旧、生活関連サービスの再開の支援等を行うとともに、町内復興拠点等の整備を推進している。また、待つ方に対しては、長期避難者向けの復興公営住宅を整備するとともに、コミュニティ交流員による住民交流の支援等を行っている。さらに、新しい生活を選ぶ方については賠償の支払いや、就労・住宅のあっせんの支援等を行っているところである。

また、平成 26 年 4 月に田村市、平成 26 年 10 月には川内村の避難指示区域が解除され、平成 27 年 4 月からは檜葉町で避難指示解除に向けた準備宿泊が実施されるなど、住民の帰還促進に向けた取組が進展しつつある。

主な施策結果は以下である。

- ・ 除染においては国直轄除染対象 11 市町村のうち 4 市町村の面的除染を終了（H26.11）、市町村除染対象 94 市町村のうち 45 市町村において、除染等の措置が概ね完了（H26.12）、中間貯蔵施設の整備においては中間貯蔵施設等に係る交付金（1,500 億円）、原子力災害からの福島復興交付金（1,000 億円）を創設（H27.2）、ふるさとの復活においては、福島再生加速化交付金 2,655 億円を計上（H25～27）、避難指示区域の見直しが完了し、順次、避難指示を解除（H25.8）、風評被害対策としては、民間団体・市町村へ福島県産農産物の PR 事業を支援（H26.3）

2. 東日本大震災の後期 5 年「復興・創生期間」における国の方針

政府は、平成 27 年 6 月に「平成 28 年度以降の復旧・復興事業について」を決定し、復興期間の後期 5 か年である平成 28 年度から平成 32 年度を「復興・創生期間」と位置付けた。その中で、当該期間における復旧・復興事業の考え方を示すとともに、復興期間の復旧・復興事業の財源として、10 年間の総額で 32 兆円程度を確保することとした。政府は、「復興・創生期間」において、「東日本大震災からの復興の基本方針」において示した復旧・復興事業の基本的な考え方を踏まえつつ、以下に掲げる各事項に重点的に取り組むものとしている。

(1) 被災者支援（健康・生活支援）

避難生活の長期化や恒久住宅への移転に伴う被災者の心身の健康の維持やコミュニティの形成、生きがづくり等の「心の復興」など、復興の新たなステージに応じた切れ目のない支援を行う。また、応急仮設住宅から災害公営住宅などの恒久住宅への移転に当たって、住宅・生活再建に係る支援に取り組む。

主な施策内容は以下である。

- ・コミュニティ形成の支援や心身のケアを始めとした被災者支援の重要な課題に対応するため、50の対策からなる「被災者支援（健康・生活支援）総合対策」を着実に推進する。
- ・見守りや生きがづくりのための「心の復興」といった心と体の健康についての支援を行うなど、被災者の心身のケアに対する支援を継続する。また、被災者の移転に伴うコミュニティ形成や既存のコミュニティとの融合などを引き続き支援する。
- ・円滑な恒久住宅への移転や暮らしの再建のため、被災者の住宅・生活再建に関する相談支援体制の整備を支援する。また、学校校庭にある仮設住宅への対応に関し、自治体における取組を支援する。
- ・仮設住宅での避難生活の長期化や震災により親を亡くすなど、様々な形で受けている被災の影響を踏まえつつ、被災地の子どもが心身ともに健やかに育成されるよう総合的に支援するとともに、就学支援や学習支援等を通じて被災した子どもが安心して学ぶことができる教育環境の確保に取り組む。

(2) 住まいとまちの復興

住まいの再建は、平成28年度にかけてその多くが完成時期を迎える。県・市町村による災害公営住宅・高台移転の整備が「住まいの復興工程表」に沿って進捗するよう、引き続き、現地へのきめ細かな実務支援等を実施するとともに、被災者による住宅の自主再建を支援する。まちに人が戻るためには、生活に必要なサービス等の復旧・復興が不可欠である。このため、まちのにぎわいの再生、新たなまちでの交通網の形成、医療・介護の提供体制の整備、学校の再建等を進め、被災者が安心して暮らせる生活環境を整備する。

「集中復興期間」において道路、河川、上下水道等のうち、生活に密着したインフラの復旧は、全体としては概ね終了しつつある。今後は、災害に強く、かつ、被災地の経済発展の基盤となる交通・物流網の構築等に向け、現在計画中の復旧・復興工事を着実に進め、完了させる。

(3) 産業・生業の再生

これまで、中小企業等グループ補助金による被災施設の復旧、企業立地補助金による施設の整備のようにこれまでの災害復興行政において前例のない対応や産業政策と一体となった雇用面での支援、二重ローン対策、資金繰り支援、風評被害対策等に取り組んできた結果、全体として企業活動は概ね震災前の水準程度に回復してきている。「復興・創生期間」

においては、インフラ整備や住宅再建などハード面での復興が進むにつれて、被災地域での産業の復興や生業の再生などソフト面での復興と創生がより一層重要となる。このため、風評被害等の影響が大きい観光業や売上げの回復が遅れている水産加工業等の業種を中心に、創造的な産業復興を進めていく必要がある。被災地では、人口減少、少子高齢化が進む中、震災以後、人手不足が深刻化しており、地域の産業の生産性を高め、自立的で、持続可能性の高い、活力ある魅力的な地域経済を再生することが重要である。このため、「産業復興創造戦略」に基づき、地域基幹産業と地域の暮らし・雇用を支える産業のバランスの取れた発展に向け、中小企業の新たな取組・挑戦の支援、イノベーションや研究開発の推進による産業基盤の再構築、若者や女性を含む人材が集まり活躍する、暮らしやすい、働きやすい生活・雇用環境の再整備等を政府一丸となって戦略的に推進する。

（４）原子力災害からの復興・再生

福島原子力災害被災地域においては、田村市、川内村、楡葉町では避難指示の解除等が行われるなど、復興は着実に進展している。避難指示解除準備区域・居住制限区域については、事故から6年後（平成29年3月）までに避難指示を解除できるよう環境整備に取り組んでおり、本格的な復興のステージへ移行していく。早期帰還支援と新生活支援の両面の対策を深化させるとともに、事業・生業や生活の再建・自立に向けた取組を通じ、福島復興再生特別措置法を活用しつつ、福島の復興・再生を加速化する。福島12市町村の将来像の提言では、30～40年後には、復興が着実に進めば震災前に推計された人口見通しを上回る可能性や、空間線量率が相当程度低減するなど、明るい材料が示されたところであり、被災者が今後の生活に希望を持てるよう、県、市町村、民間とよく連携し、同提言の個別具体化・実現に向けて取り組む。福島の復興・再生は中長期的対応が必要であり、「復興・創生期間」後も継続して、国が前面に立って取り組む。また、福島第一原発の廃炉・汚染水対策については、国内外の叡智を結集し安全かつ確実に進めるとともに、地域住民の関心や不安に応えつつ地元を始め国内外に適切な情報発信を行っていく。さらに、放射性物質による環境汚染への対処については、福島県やその近隣地域において着実に進むよう取り組む。

第二章 復興政策と被災地の現状

第二節 指標にみる復興の現状

兵庫県立大学 防災教育研究センター
紅谷昇平

1. 復興指標の考え方

(1) 本節の目的

復興の評価方法として、アンケート調査による復興感の分析（兵庫県、木村、など）やワークショップによる生活再建要素の抽出（神戸市、立木、など）、聞き取り調査による復興曲線（宮本）など様々な方法が提案されている（紅谷）。これらは、大きくは被災者の意見にもとづく主観指標と統計データに基づく客観指標に分けられる。本節では、復興を評価する一つの考え方として客観指標である復興指標（紅谷）の考え方に基づき、東日本大震災の被災地の復興状況を概観する。

行政評価の分野で用いられる指標は、インプット指標（行政活動の投入を表す指標）、アウトプット指標（行政活動の結果を表す指標）、アウトカム指標（行政活動の成果を表す指標。アウトプットの結果として、市民が受ける効果を示す指標）に大別される（京都市）。東日本大震災の復興事業に係るアウトプット指標については、復興庁のホームページ等で情報公開が進められている。しかし、被災地の状況がどのような状態であるかというアウトカム指標については、これまであまり整理されていない。これはアウトカムには、震災の影響や復興事業以外の経済、社会環境の影響等も大きいいため、復興事業の効果を直接的に測る目的には適さないといった要因等があったと考えられる。

本節では、このような限界があることにも留意しつつ、被災地の現状を示す客観的なアウトカム指標を復興指標として抽出し、被災の特に大きかった岩手県、宮城県、福島県（以下、被災三県とする）の現状を把握し、評価を試みることを目的とする。

(2) 復興指標の設定

復興とは、住民や企業の活動や状態が回復することであると考え、住民、企業に対して以下の指標を設定する。なお、企業についての指標は、産業復興についての節でも取り上げているため、主に住民の生活に関する指標を中心に取り上げている。これらの指標は、被災三県別の分析を基本としているが、住民、企業の状態を示す最も総合的な指標と考えられる人口、事業所数については市町別、沿岸部・内陸部別にも分析を行う。

表 対象とした復興アウトカム指標一覧

対象	分野	想定したアウトカム指標
住民	総合	人口
	家計	生活保護受給者比率
	仕事	有効求人倍率
	生活の悩み	自殺者数
	教育	学校の成績
	家庭	出生率、離婚率
	健康	医療費
企業	総合	事業所数

2. 被災3県の状況

(1) 住民の状況

① 総合（人口）

岩手県、福島県は、被災前から人口の減少傾向があった。岩手県については、震災の前後で人口減少率の大きな変化はみられず、県内全体での人口に対する被災のインパクトは限定的であったと考えられる。一方、福島県については、震災を契機に減少率が大きくなり、岩手県よりも減少傾向が強くなっている。

宮城県については、他の二県に比べると震災前の人口減少傾向は穏やかで、ほぼ横ばいであった。震災後も、一時的には減少したものの、その後は微増傾向に転じている。

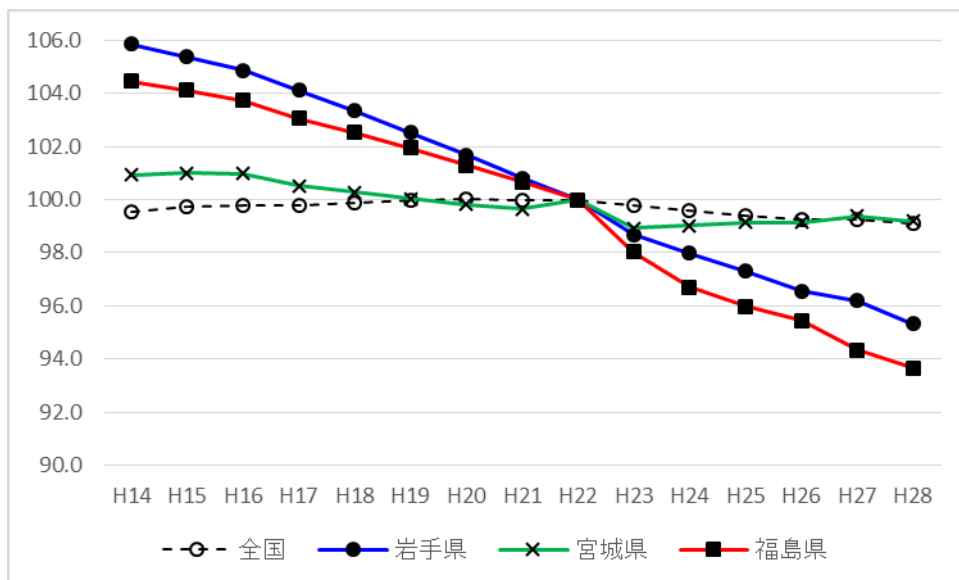


図 人口の推移（平成22年を100とする）

(出所：推計人口、国勢調査より作成。毎年10月の値)

② 家計（被保護人員数）

人口当たりの生活保護の被保護人員数の推移をみると、震災前には、全国と三県での差異は少なかった。震災のあった平成23年には三県とも被保護人員が増加したものの、その翌年の平成24年には三県とも減少に転じている。

その後、岩手県、福島県では、生活保護人員数は微減から横ばいであり、復興需要による経済への好影響等による効果と考えられる。一方、宮城県では、岩手県、福島県と異なり、平成25年から被保護人員が増加傾向に転じている。その理由としては、自治体が積極的に生活保護を認めるようになった可能性などが考えられる。

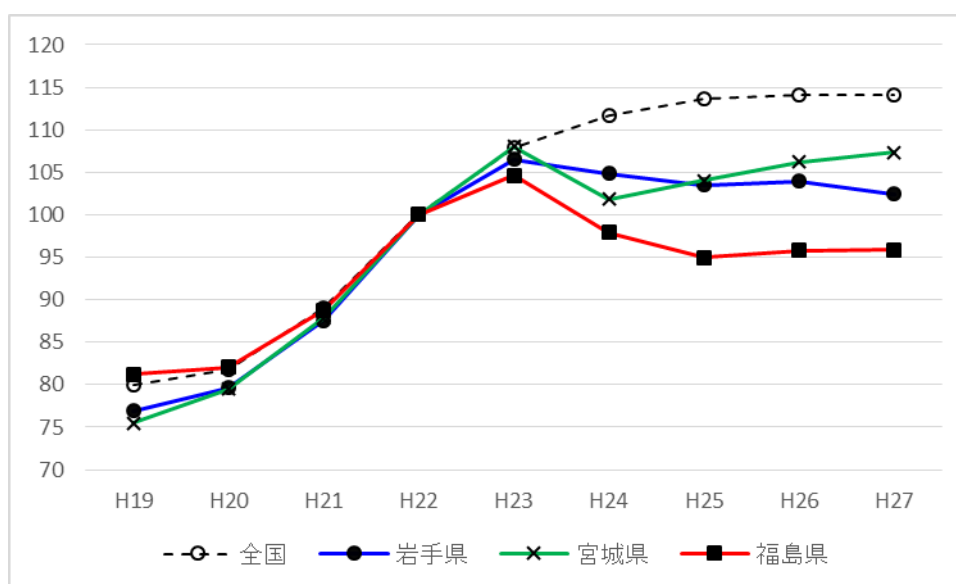


図 人口当たり被保護人員数の推移（平成22年を100とする）

(出所：保護者調査より作成。毎年7月の値)

③ 仕事（有効求人倍率）

有効求人倍率については、震災までは三県ともに全国値を下回っていたが、震災翌年の平成24年からは全国値を上回るようになった。これは復興需要等によるものと考えられる。

県別にみると、岩手県は平成24年、25年に全国値を0.1ポイント程度上回ったものの、平成26年以降は全国値と同等かそれ以下の水準にまで落ち込んでおり、求人状況の回復は一時的であった。一方、宮城県、福島県では、平成25年には全国値を0.3ポイント上回るまで増加している。ただし、宮城県は、その後すぐに減少傾向に転じ、福島県でも平成28年には減少傾向に転じており、やはり復興需要による影響は減少しつつある。

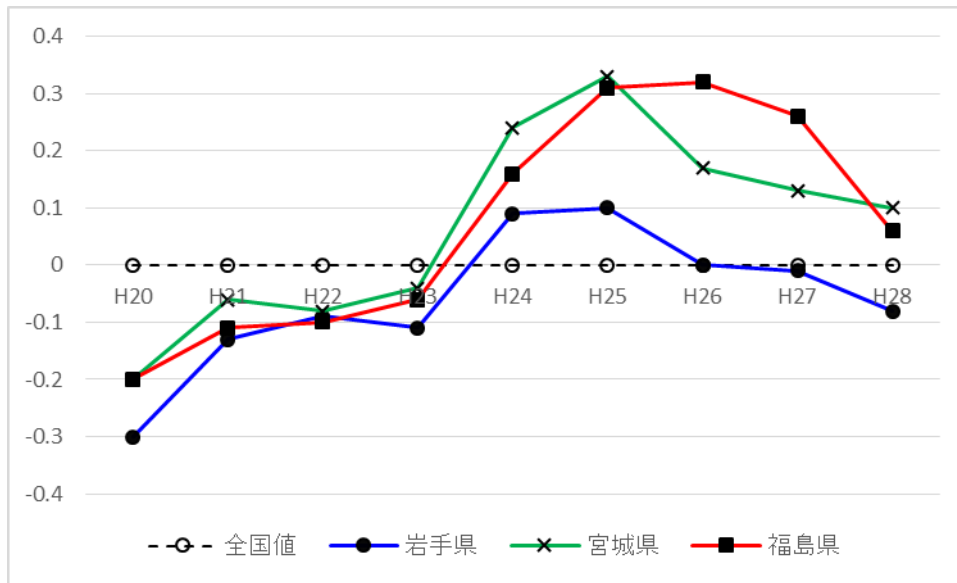


図 有効求人倍率（全国値との差）の推移
 （出所：職業安定業務統計より作成。年平均）

④ 生活の悩み（自殺者数）

住民の生活での深刻な悩みの状況を示す指標として、自殺死亡率の推移をみる。岩手県、宮城県では、震災のあった平成 23 年には自殺死亡率が減少し、その後も概ね全国を下回っている。一方、福島県については、震災後も全国値と同等の傾向であったが、平成 25 年以降は減少傾向から横ばいに転じており、全国や岩手県、宮城県と比べると、自殺者数の減少ペースが鈍化している。

自殺者数の減少ペースが鈍化している。

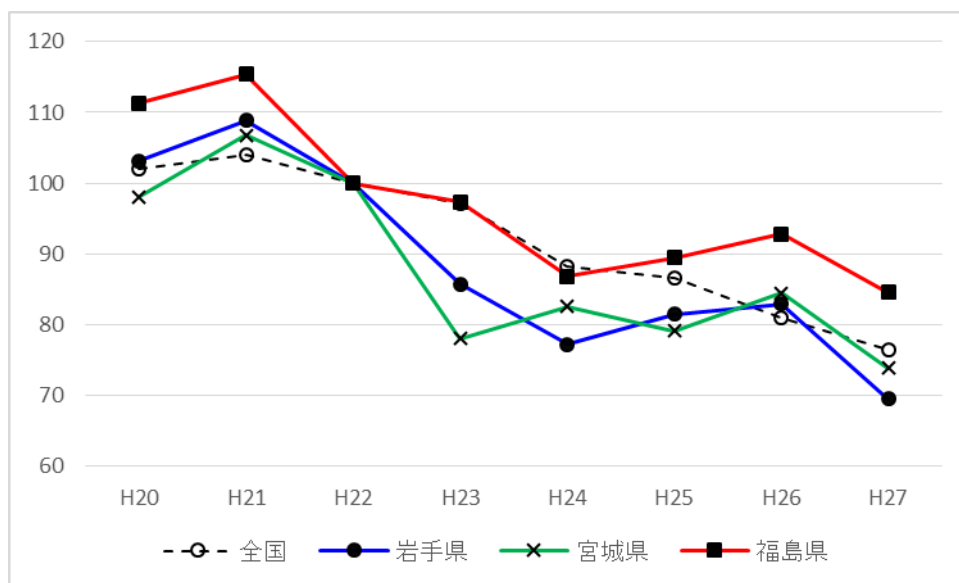


図 自殺死亡率（人口当たり自殺者数）の推移（平成 22 年を 100 とする）
（出所：警察庁、内閣府資料より作成）

また厚生労働省では、東日本大震災に関連する自殺者数を公表している（注 1）これをみると、岩手県、宮城県では、地震のあった平成 23 年の自殺者数が最多であったのに対して、福島県では、平成 27 年にかけて自殺者が継続的に発生してきたが、平成 28 年には岩手県、宮城県で自殺者数が増え、福島県では自殺者数が減少し、三県がほぼ同水準となっている。現在においても自殺防止の対策は重要課題であると言えよう。

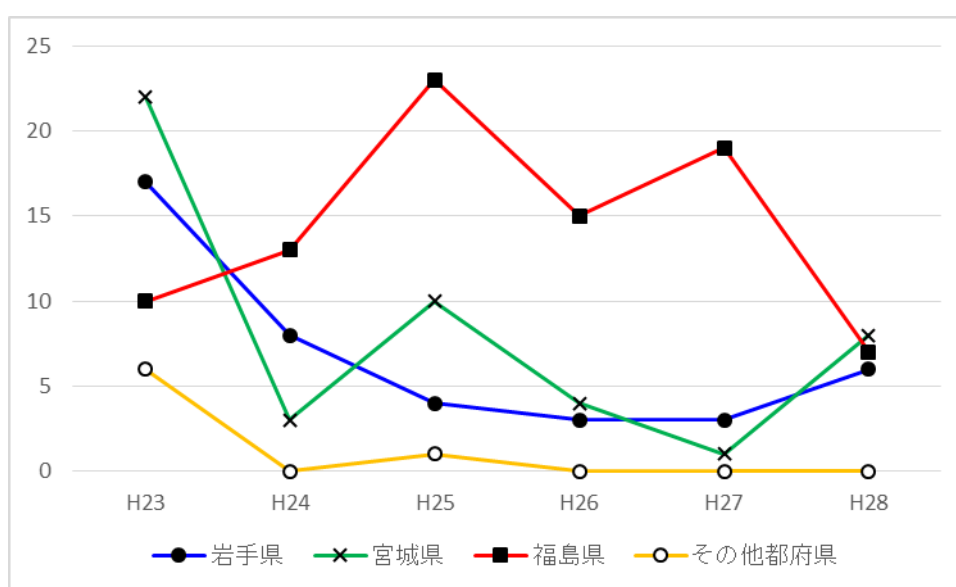


図 東日本大震災に関連する自殺者数（発見日、発見地ベース）
（平成 23 年は 6～12 月の値）
（出所：厚生労働省資料より作成）

⑤ 教育（全国学力・学習状況調査）

被災三県の全国学力・学習状況調査における小学生の算数 B、国語 B の平均正答率の全国との差異をみると、震災の翌年の平成 24 年には、三県のなかで成績の良かった岩手県の正答率が全国以下に落ち込む一方、宮城県の正答率が上昇する傾向がみられたが、平成 25 年以降は、震災前の傾向に戻っている。また福島県に関しては、平成 26 年、27 年には正答率が大きく向上しているものの、その後は減少傾向にある。

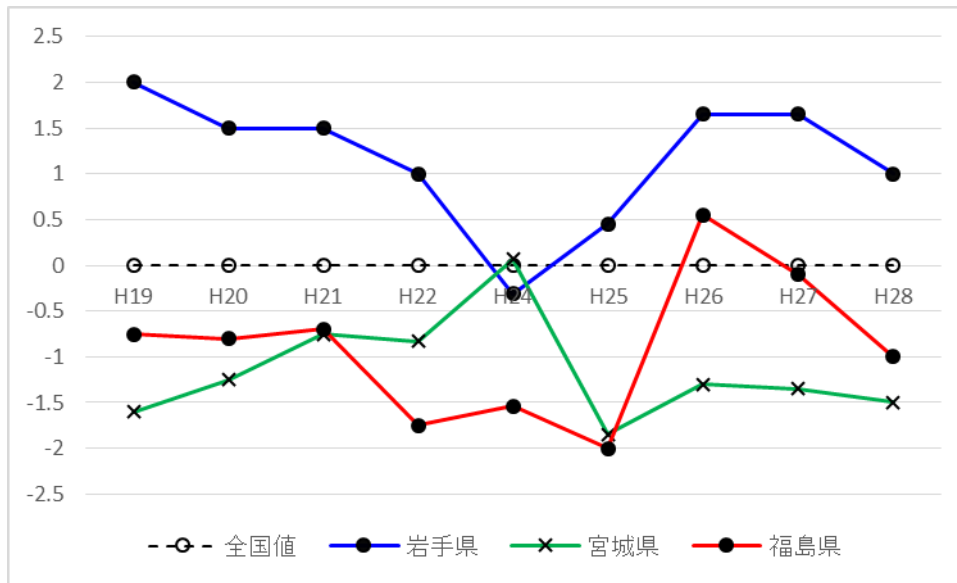


図 全国学力・学習状況調査（小学生国語B・算数B平均）の全国平均との差の推移
 (出所：全国学力・学習状況調査より作成。なお地震のあった平成23年には調査は実施されていない)

⑥ 家庭（離婚率）

離婚率をみると、被災三県では、震災のあった平成23年に離婚率が大きく減少し、その後も横ばい傾向が続き、全国平均を下回る傾向が続いており、震災によって家族のつながりが強まるなど離婚を抑制する影響があった可能性が考えられる。

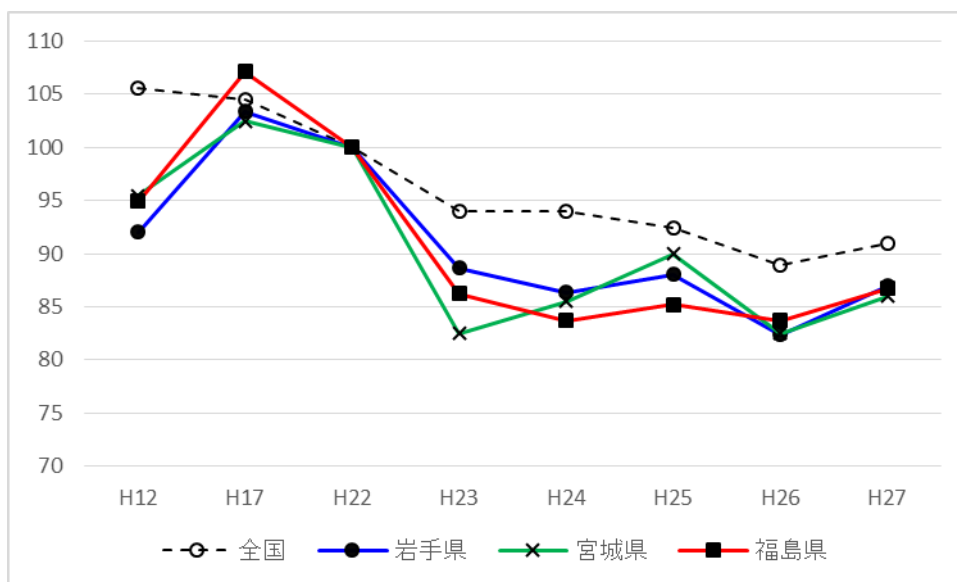


図 離婚率の推移（平成22年を100とする）
 (出所：人口動態調査より作成)

合計特殊出生率は、岩手県、宮城県に関しては平成 23 年に一時的に落ち込んでいるものの、それ以降は全国的な傾向と大きな違いはみられない。福島県では、平成 23 年、24 年と落ち込みがみられたが、平成 25 年から 26 年にかけて急回復し、全国と同等の水準となっている。

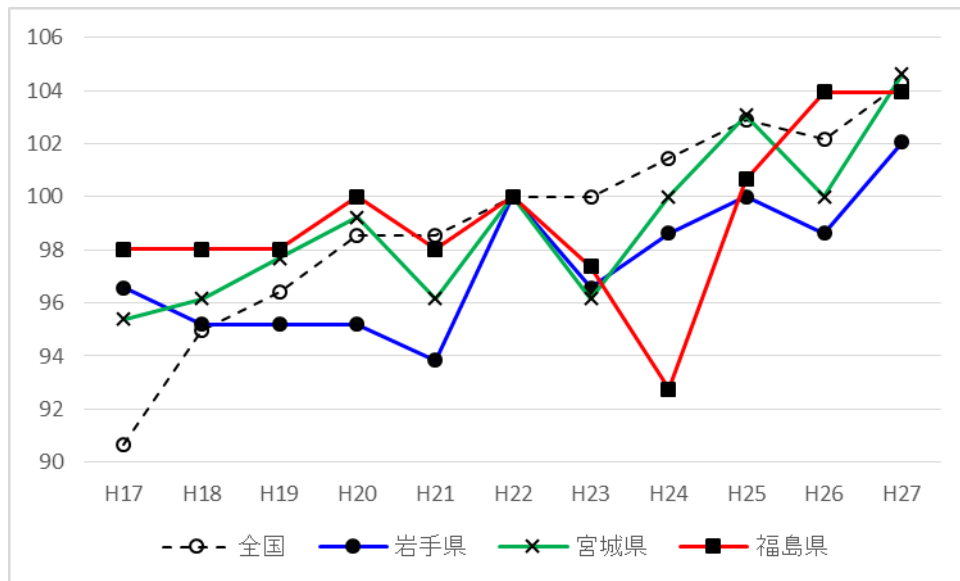


図 合計特殊出生率の推移（平成 22 年を 100 とする）
（出所：人口動態調査より作成）

⑦ 健康（概算医療費）

地震後、宮城県、岩手県では平成 26 年にかけて若干、人口当たりの医療費が全国値を上回っているが、平成 24 年の宮城県を除くと、顕著な違いはみられない。

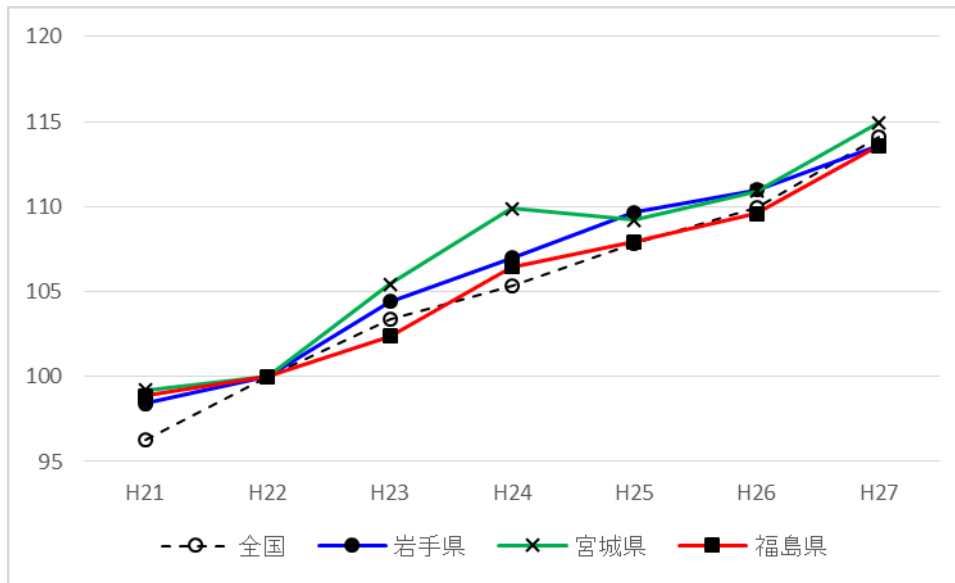


図 人口当たり概算医療費の推移（平成 22 年を 100 とする）
（出所：厚生労働省資料より作成）

（２）企業の状況

① 総合（民営事業所数）

民営事業所数、その従業者数ともに平成 24 年には、全国値よりも落ち込んでいるが、その後平成 26 年にかけて急回復している。平成 24 年から 26 年にかけて、宮城県では民営事業所数が、岩手県では従業者数が回復しているが、両県に比べると福島県の回復は限定的である。

なお、民営事業所数を全国の都道府県を比較した場合でも、平成 21 年から 24 年の比較では、東日本大震災で甚大な被害を受けた宮城県が 11.8%減、福島県が 11.7%減、岩手県が 9.8%減と減少率の上位 3 県となっており、平成 24 年から 26 年にかけては宮城県が 5.4%増と最も高く、次いで東京都の 2.6%増、岩手県の 1.7%増となっている。

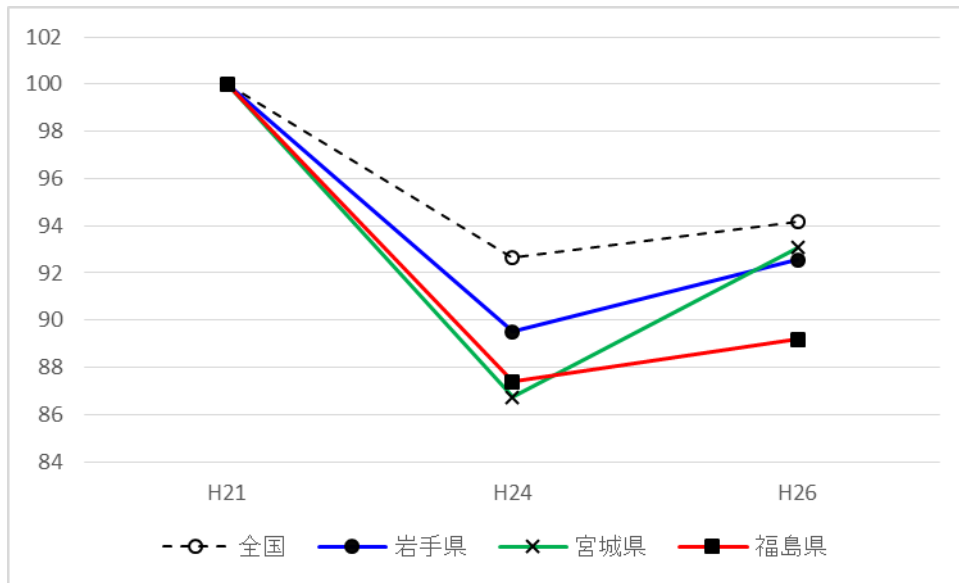


図 民営事業所数の推移（平成 21 年を 100 とする）
（出所：経済センサスより作成）

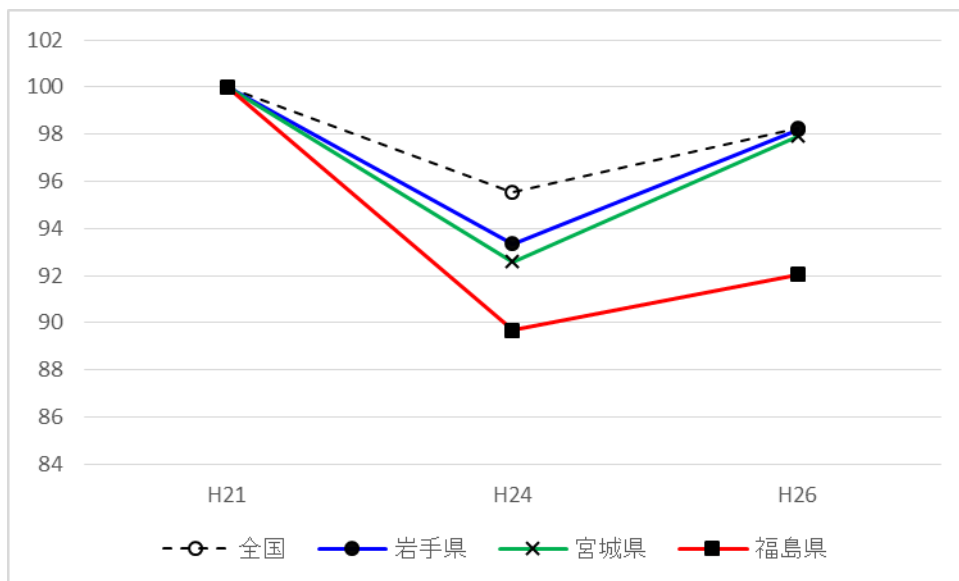


図 民営事業所数の従業者数の推移（平成 21 年を 100 とする）
（出所：経済センサスより作成）

3. 被災三県内の地域間比較

住民、企業の動向を示す代表的な指標である人口、事業所数について、被災三県内の地域別の傾向を分析する。

(1) 住民の状況（人口）

岩手県、宮城県ともに、沿岸部では地震をきっかけとした人口の落ち込みがあり、その後も減少傾向が続いており、回復の兆しが見えない。一方、内陸部の地域でも人口減少傾向に大きな変化はなく、仙台市だけが震災前と比べて人口の増加傾向が著しく大きくなっており、仙台市への一極集中が進んでいることがうかがわれる。

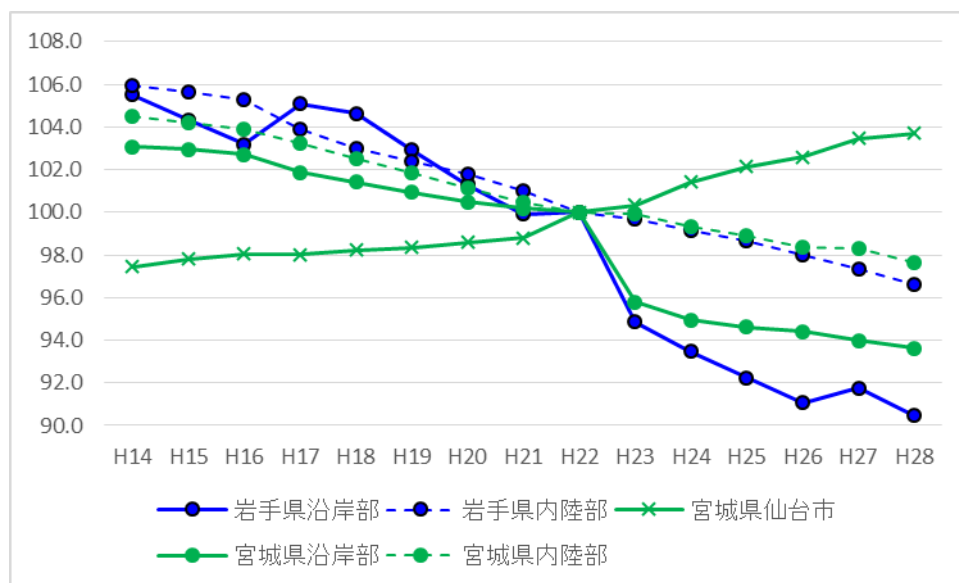


図 岩手県・宮城県での地域別の人口推移（平成 22 年を 100 とする）
（出所：推計人口、国勢調査より作成）

福島県内の市町村については、原発周辺自治体の人口が減少し、原発周辺自治体以外の沿岸部自治体の人口が増加している。なお平成 26 年から 27 年に大きな変化がみられるが、これは 27 年に実施された国勢調査により実際の居住人口が補正されたためであり、人口の実移動によるものではないと考えられる。

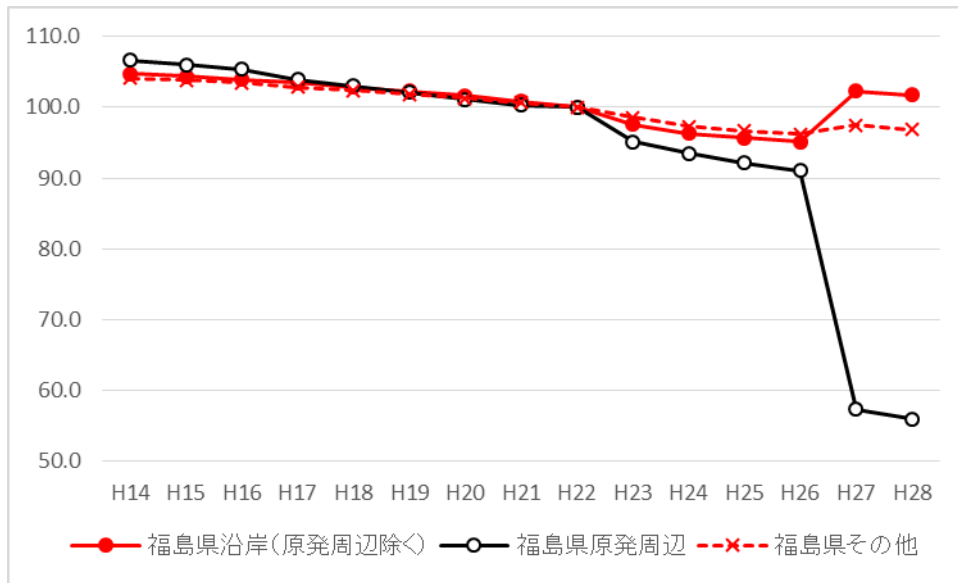


図 福島県での地域別の人口推移（平成 22 年を 100 とする）

（出所：推計人口、国勢調査より作成）

（※原発周辺自治体とは広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、南相馬市、飯舘村、川俣町、田村市、沿岸部とは新地町、相馬市、いわき市と設定している）

（2）企業の状況（民営事業所数）

岩手県、宮城県での地域別の民営事業所数の推移をみると、人口と同様に沿岸部の自治体では平成 24 年にかけての減少が著しく、その後、平成 26 年にかけての回復も限定的であり、岩手県沿岸部で平成 21 年の 8 割程度、宮城県沿岸部で 75%程度しか回復していない。

一方、震災による落ち込みが少なく、その後、平成 21 年値を超えて回復しているのは仙台市であり、企業の仙台への集中が進む傾向がうかがわれる。

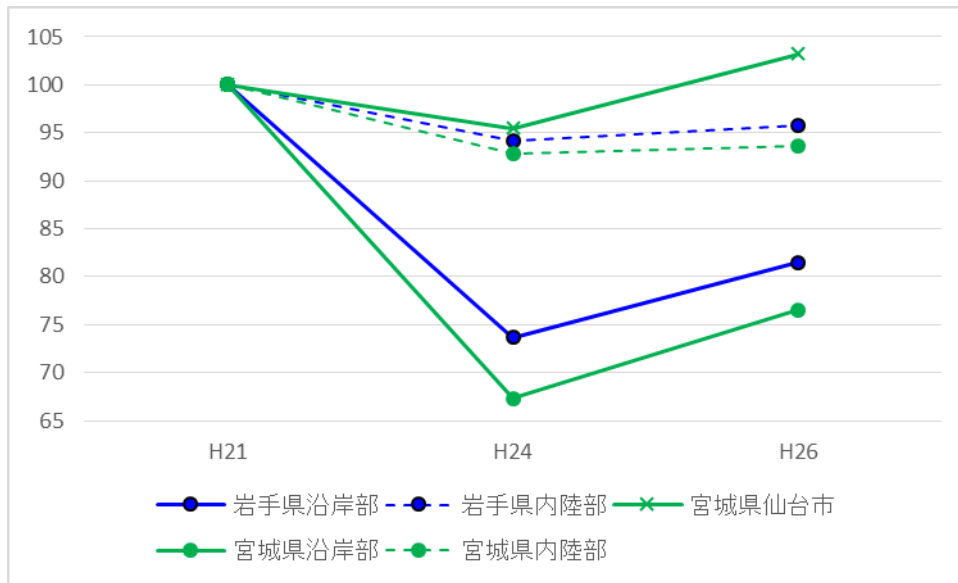


図 岩手県・宮城県での地域別の民営事業所数の推移(平成 21 年を 100 とする)
(出所：経済センサスより作成)

福島県については、原発周辺での事業所数の落ち込みが激しい一方、原発周辺地域以外では、沿岸部と内陸部（福島県その他）との差がほとんどみられない。これは、沿岸地域が、原発周辺地域からの企業の受け皿となっているためだと考えられる。

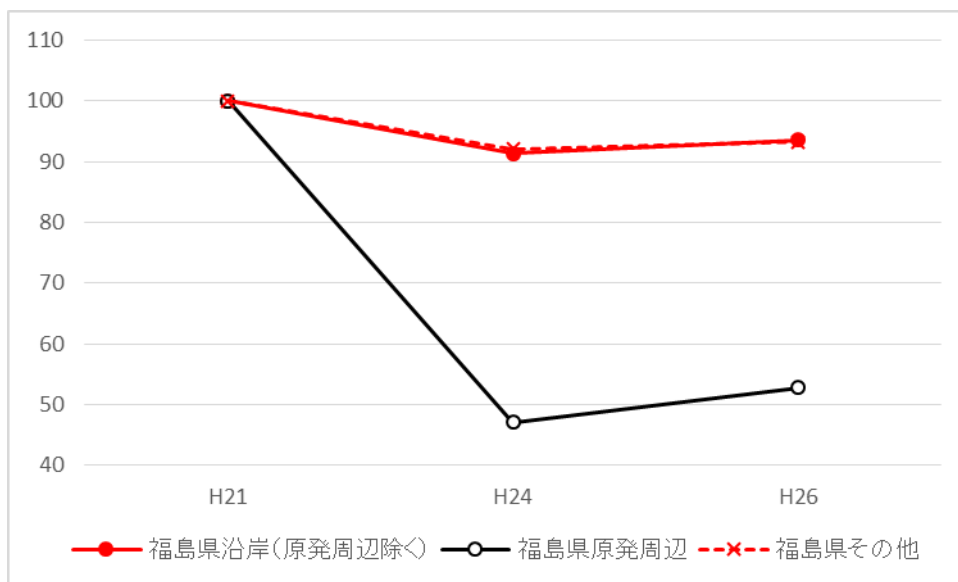


図 福島県での地域別の民営事業所数の推移(平成 21 年を 100 とする)
(出所：経済センサスより作成)

(3) 住民と企業の復興状況の関係性

市町村別の住民と企業の復興状況を概観するため、横軸に住民の変化率（平成 22 年値に対する比率）、縦軸に民間事業所数の変化率（平成 21 年値に対する比率）として、各市町村をプロットした。対象は、岩手県、宮城県沿岸部市町村、福島県の沿岸部市町村と原発周辺地域であるが、福島県の飯舘村、楡葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村については、原発事故の影響によりデータが不十分なため、今回は対象から除外した。

その結果をみると、女川町、南三陸町が人口、民間事業所数ともに減少率が大きく、復興が進んでいない。一方、仙台市は唯一、人口、民間事業所数ともに 100 を上回っており、「仙台一人勝ち」と言われる状況を裏付ける結果となっている。

県別にみると、宮城県内の市町（赤文字）は非常にバラツキが大きく、仙台に近い自治体は人口、民間事業所数ともに回復している一方、仙台から離れた南三陸町、女川町、気仙沼市、山元町は回復していない傾向がみられる。

岩手県内の市町村（黒文字）は、被害が特に甚大であった大槌町、陸前高田市、山田町では人口、民間事業所数ともに回復が遅れているが、その他の市町村については宮城県ほどのバラツキはみられない。

福島県内の市町村（青文字）については、人口が増加しているのは、いわき市、相馬市、新地町であり、原発の周辺自治体からの避難者の受け皿となっている地域である。また、内陸部の田村市、川俣町では、津波の被害を免れたためか、民間事業所数についてはあまり減少していない。今回、分析対象に含められなかった町村を含め、原発周辺自治体は人口、民間事業所数ともに減少が顕著であり、今後も重点的な支援が求められる。

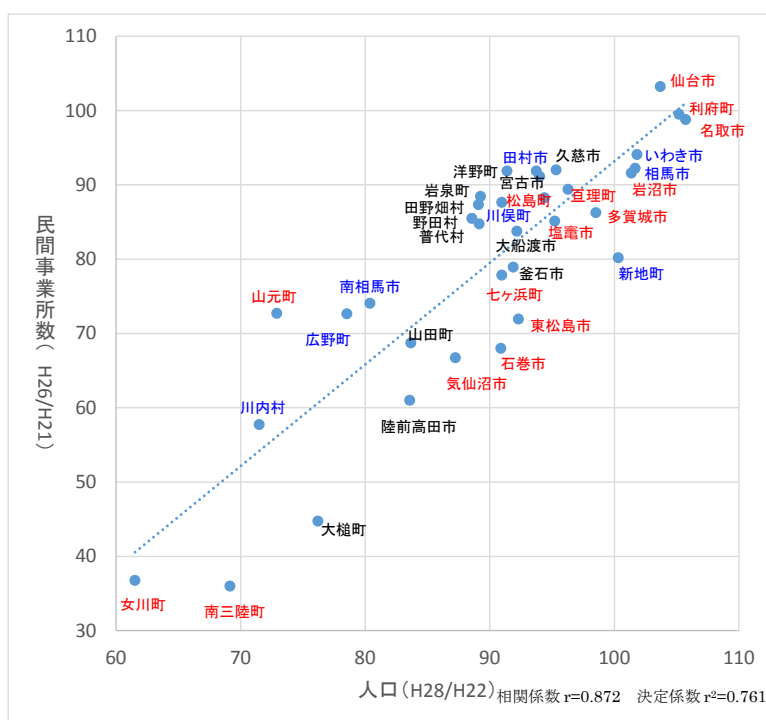


図 市町村別の民間事業所数・人口の変化率（地震前を 100 とする）
（出所：推計人口、経済センサスより作成）

注

1) 東日本大震災に関連する自殺の定義は、「①遺体の発見地が避難所、仮設住宅又は遺体安置所であるもの。②自殺者が避難所又は仮設住宅に居住していた者が判明したもの。③自殺者が被災地から避難してきた者が判明したもの。④自殺者の住居、職場等が地震又は津波により甚大な被害を受けたことが判明したもの。⑤その他、自殺の原因動機が東日本大震災の影響によるものであることが判明したもの。」となっている。

参考文献

- 1) 紅谷昇平「被災者の生活再建の課題」、震災復興学（共著）、pp. 73-83、2015年10月
- 2) 紅谷昇平「長期復興指標による被災地の復興状況の評価 — 阪神・淡路大震災を事例に—」日本災害復興学会 2008 年度学会大会予稿集, pp. 57~62, 2008
- 3) 本荘雄一「阪神・淡路大震災から 20 年が経過した今、神戸の復興を振り返って」（「復興」第 12 号 (Vol. 6 No. 3)), pp. 25-32, 2014
- 4) 立木茂雄「被災者の生活再建 1.1 概説 基本的視点」災害対策全書 3 復旧・復興, pp. 130-131, 2011
- 5) 木村玲欧、他「社会調査による生活再建過程モニタリング指標の開発 — 阪神・淡路大震災から 10 年間の復興のようす —」地域安全学会論文集 No. 8, pp. 415-424, 2006
- 6) 宮本匠「復興感を可視化する」復興デザイン研究・第 7 号, pp. 6-7, 2008
京都市「施策評価の指標に関する手引き（客観指標マニュアル）」
- 7) 総務省「平成 24 年経済センサス活動調査（確報）」、平成 25 年 8 月 27 日
- 8) 総務省「平成 26 年経済センサス基礎調査（確報）結果の公表」報道資料、平成 27 年 11 月 30 日

第二章 復興政策と被災地の現状

第三節 被災者の復興への意識（復興感、被災者意識調査による実態）

兵庫県立大学環境人間学部／大学院環境人間学研究科

木村玲欧

1. 被災者意識調査による長期的な災害過程・生活再建過程解明へのアプローチ

大災害は急激で大規模な環境変化を生み出す。大災害による環境変化は、構造物・ライフライン・情報システムなどのいわゆるハード面のみならず、社会組織体制や被災者の心身といったソフト面に対しても、被災者・被災地に対して長期にわたって被害・影響を及ぼす。このような大災害においては、「災害によって創られた、これまでの日常とは異なる新しい環境の中で、被災者が生活を建て直し、被災地が復旧・復興していく過程」を明らかにし、被災者や被災地の『『今』の現状と課題』をモニタリングすることが、被災者・被災地の全体像把握や適切な支援には必要である。この過程は「生活再建過程」、もしくは災害発生後の時間経過を伴った過程全体を「災害」と捉えて「災害過程」と呼ばれている（北原他, 2012）。

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、現代日本社会に発生した未曾有の広域巨大災害である。被災から5年が経過した2016年3月時点の復興の進捗状況を見ると、避難者数17.1万人、高台移転完成32%、災害公営住宅建設完成49%となっており、住宅再建の目処は道半ばである（復興庁, 2016）。これは1995年阪神・淡路大震災において、震災5年後の2000年1月には仮設住宅の全入居者が退去し、3月末には撤去工事が完了（完全解消）したことと比較すると、復興の構成要素である住宅再建の進捗状況が遅いことが考えられる（兵庫県, 2009）。

被災者の立場から見た長期的な災害過程・生活再建過程を解明するためには、被災者に対して質問紙調査などに代表される被災者意識調査を行うことが効果的な手法である。例えば被災の大きかった3県においても、岩手県では「岩手県の東日本大震災津波からの復興に関する意識調査」、宮城県では「県民意識調査」、福島県では「福島県政世論調査」を実施している。これらの調査は、例えば、岩手県では「復興計画の進行管理の一環として、復興計画に基づいて県等が行う施策、事業の実施状況や進捗に関し、県民がどの程度重要だと感じ、どの程度復旧・復興を実感しているか等を毎年継続的に把握するために実施する」という調査目的で、宮城県では「県が行う取組について、県民の皆様の認知度・関心度・重視度・満足度、優先すべきと思う施策や復旧・復興の実感などをお聞きする」という調査目的で、福島県では「復興やふくしまからはじまる新しい取組に関する情報を分かりやすくお伝えするため、県民の皆さんにどのように情報が伝わっているかなどをお伺いし、今後の情報発信に役立てる」という調査目的で行われている。

これらの調査によって、県民の立場から見た復旧・復興の実感を知ることができる。ただし同じ質問項目をそれぞれの県で尋ねているわけではないので、県内における事情を明

らかにすることはできるが、県間の比較などについては単純に比較することができない。そこで本論では、震災から5年を迎える2015年12月～2016年2月にかけて、筆者がNHK報道局社会部・東日本大震災取材班に協力するかたちで、被災者あわせて約4,000人を対象に郵送・対面調査を実施した調査データを用いることにした。このデータを本論用に改めて詳細に分析することによって、東日本大震災における各県の状況を明らかにすることを試みた。調査データはNHKの番組でも使用されたが、ここまで詳細な分析はなされていない。また、データを使用した論文は本稿が初出であり、新規性、独自性の高い記述である。

なお調査対象者は、被災時に岩手県・宮城県・福島県の3県の被災者や原発事故の避難者あわせて約4,000人である。これらの調査対象者は、これまでに全国のNHK記者が取材を行い住所や連絡先を教えていただいた被災者のリスト等を活用した。このリストをもとに、質問紙の郵送配布・郵送回収を行い、また取材過程における対面でも調査を行い、あわせて1,209人からの回答を得た（回答率約30%）。調査期間は、2015年12月～2016年2月にかけてである。なおこれらの調査概要からもわかるように、本調査は、住民基本台帳や選挙人名簿からの無作為抽出ではなく、あくまでも記者の取材リストに基づくものであり被災者全体の姿を表していないことに注意が必要である。

これらのリストに基づいて行われた回答者の属性をみると、性別は、男性60.5%、女性39.5%、年代は、49歳以下14.7%、50～69歳47.8%、70歳以上37.5%であった。震災当時の居住地は、岩手県26.2%、宮城県29.2%、福島県44.6%であった。自宅被害程度をみると、全壊53.9%、大規模半壊6.1%、半壊8.5%、一部損壊22.2%、被害なし9.4%であった。現在の住まいの場所は、震災前と同じ場所14.4%、震災前と同じ市町村45.8%、県内の別の市町村31.7%、震災前と別の都道府県8.1%であり、現在の住居形態をみると、元の場所にある自宅が13.2%、別の場所に再建した自宅（マンション含む）24.5%、仮設住宅31.6%、みなし仮設の賃貸住宅6.5%、復興住宅・災害公営住宅14.3%、自分で借りた賃貸住宅6.4%、親族・知人の家1.3%、その他2.1%であった。これらの結果から考えると、自宅被害が大きく、別の場所に転居して、仮設住宅や復興住宅等に居住している被災者の声が多いことが考えられる。以降の結果を読み取る際には、これらのことについて注意が必要である。

2. 地域の復興の進捗状況（結果1）

調査項目は、1)現在の状況について、2)今の心境について、3)住まいについて、4)仕事・家計について、5)絆について、6)これまでの5年、そして被災地の未来についての6つのカテゴリにおける計29問である。このうち、本調査では、被災者・被災地の震災5年の状況を明らかにする項目について結果を取り上げた。まず、地域の復興状況に対する被災者の主観的評価について取り上げたあと、避難・転居回数、被災者の家計の事情、家族・地域・被災地外との絆について取り上げた。

「あなたが暮らしていた地域の復興は、この5年間で進んだと感じるか」について、4つの選択肢から選んでもらったところ(n=1181, 欠損値除く(以下同じ))、「想定よりも早く進んでいる」が2.5%、「想定どおりに進んでいる」が12.3%で、した。これに対して、「想定よりも遅れている」が最も多く53.2%、「進んでいる実感が持てない」が32.1%と、この2つの回答で8割を上回っていることがわかった。

この結果を、岩手県・宮城県・福島県の県別で見たところ、「進んでいる実感が持てない」と回答した被災者は津波による被害が大きかった岩手県・宮城県ではそれぞれ17.7%、18.2%であったのに対して、原発事故の影響が続く福島県では49.8%と、岩手県・宮城県と比べて3倍近くになっていることがわかった。原発の影響が5年目の被災者の復興実感にも色濃く残っていることが考えられる(表1)。

表1 地域の復興の進捗状況の主観的評価(県別)

問. 地域の復興の進捗状況	岩手県	宮城県	福島県
① 想定よりも早く進んでいる	2.6	3.5	1.7
② 想定どおりに進んでいる	12.6	19.0	7.6
③ 想定よりも遅れている	67.1	59.4	40.8
④ 進んでいる実感が持てない	17.7	18.2	49.8

岩手n=310、宮城n=347、福島n=524(欠損値除く)、単位は%

$\chi^2(6) = 145.6, p < .01$

本問に類似する質問項目について、岩手県の意識調査(平成28年1月~2月実施)では「あなたがお住まいの市町村をみて、震災からの復旧・復興が進んでいると感じますか」と尋ねたところ、進んでいると感じる(15.1%)、やや進んでいると感じる(13.0%)、どちらともいえない(26.8%)、やや遅れていると感じる(6.9%)、遅れていると感じる(9.5%)、わからない・無回答(28.7%)となった。また宮城県の意識調査(平成27年12月実施)では「宮城県の全般的な復旧・復興について、進んでいると感じていますか」と尋ねたところ、進んでいる(6.3%)、やや進んでいる(22.0%)、やや遅れている(21.0%)、遅れている(24.5%)、わからない(26.3%)となった。なお福島県の意識調査では類似する項目がなかった。

これらをみると、地域の復旧(岩手県調査)・県全体の復旧(宮城県調査)、選択肢の違いから一概に比べることはできないが、復旧・復興が進んでいると回答している人が約3割である一方で、岩手県ではやや遅れている・遅れているが16.4%、宮城県ではやや遅れている・遅れているが45.5%であった。また両県とも「わからない」「無回答」が4分の1

以上に達した。この「わからない」「無回答」などが4分の1を超えるのは、これまでの被災地での現地調査等から推察するに、「施策等の専門家ではない一般市民の立場として、復旧・復興の遅れを客観的かつ総合的に判断・判定することは難しい」という考えが背景にあることが考えられる。その意味では、筆者が実施した調査のように「あなたが暮らしていた地域の復興は、この5年間で進んだと感じるか」と尋ねた上で、「自分の想定より早いか遅いか」という主観的な評価を尋ねることが、被災者の主観的な復興実感を測るためには効果的であると考え（実際に欠損値はn=23(1.9%)であった）。

次に、具体的な分野ごとの復興の進み具合を尋ねたところ、「遅い」もしくは「やや遅い」と答えた人が最も多かったのは「復興住宅・災害公営住宅の整備」で67.1%であった。次いで「地域経済の再生」が61.9%、「宅地の供給」が60.5%と、「住まい」や「経済」の分野に遅れを感じている人が多かった。また「原子力災害や被ばくへの備え」も61.5%に上った。またそれ以外の項目でも4割以上が「遅い」もしくは「やや遅い」と回答しており、「早い」もしくは「やや早い」と答えた人が最も多かった「道路の整備」(18.0%)、「医療や福祉のサービス」(17.4%)、「学校施設の整備」(16.9%)を2倍以上上回る結果となった(表2)。

表2 この5年の復興進捗についての主観的評価

問. 復興の受け止め方	① 遅 い	② や や 遅 い	③ 言 ど え ち な ら い と も	④ や や 早 い	⑤ 早 い
A 復興住宅・災害公営住宅の整備	34.7	32.4	20.9	9.2	2.9
B 宅地の供給	35.8	24.7	29.8	7.7	2.1
C 雇用・生活資金の確保	17.2	25.2	50.7	6.2	0.6
D 心身の回復	18.6	25.8	42.7	10.7	2.2
E 地域のつながり	22.7	28.7	35.0	11.3	2.2
F 地域経済の再生	30.7	31.2	32.4	5.4	0.3
G 原子力災害や被ばくへの備え	39.8	21.7	34.5	3.2	0.8
H 学校施設の整備	27.0	22.5	33.6	12.5	4.4
I 道路の整備	27.4	28.9	25.7	14.5	3.6
J 観光客の回復	31.3	24.3	35.6	7.6	1.2
K 医療や福祉のサービス	23.1	22.3	37.1	14.2	3.2
L 防潮堤の整備	31.6	26.5	30.8	9.6	1.5

各項目n=1048~1122(欠損値除く)、単位は%

さらに各項目について「遅い」もしくは「やや遅い」と回答した人を県別で見ると(表3)、岩手県で高かった項目は「宅地の供給」(67.9%)、「復興住宅・災害公営住宅の整備」(67.4%)、「防潮堤の整備」(62.0%)と、住宅対策および津波対策に遅れを感じていることがわかった。次に宮城県で高かった項目は「復興住宅・災害公営住宅の整備」(60.4%)、「原子力災

害や被ばくへの備え」(58.7%)、「防潮堤の整備」(58.0%)、「道路の整備」(58.0%)と、岩手県と同様の住宅対策・津波対策に加えて、原子力災害や被ばくへの対策についても遅れを感じている人が多かった。一方で福島県では、「復興住宅・災害公営住宅の整備」(71.6%)、「地域経済の再生」(69.0%)、「原子力災害や被ばくへの備え」(64.8%)、「観光客の回復」(64.2%)と、住宅対策や原子力災害や被ばくへの対策について遅れを感じている他に、地域経済対策などといった地域自体を維持し活性化する対策についても遅れを感じていた。

本問に類似する質問項目について、岩手県の意識調査(平成28年1月～2月実施)では、復興計画の3つの原則に基づいた29項目の取組について、進捗への実感として、進んでいると感じる(5点)、やや進んでいると感じる(4点)、どちらともいえない(3点)、やや遅れていると感じる(2点)、遅れていると感じる(1点)として、回答者に評価してもらい平均点を算出している。その結果、最も遅れていると感じていたのは、東京電力原発事故による県内の放射線影響対策(2.34)、次いで、被災者が安心して暮らせる新たな住宅や宅地の供給(2.47)、震災による離職者の再就職に向けた取組(2.47)、被災した事業所の復興や新たな事業所の進出による雇用の場の確保(2.50)、被災した商店街の再開・新たな商店街の整備(2.50)となり、表3における岩手県の「遅い・やや遅い」が50%以上の項目と一致することがわかった。なお宮城県・福島県の調査では類似する項目はなかった。

表3 この5年の復興進捗についての主観的評価(県別)

問. 復興の受け止め方 (「遅い」「やや遅い」と回答)	岩手県	宮城県	福島県
A 復興住宅・災害公営住宅の整備	67.4	60.4	71.6
B 宅地の供給	67.9	51.8	61.7
C 雇用・生活資金の確保	40.5	36.8	47.5
D 心身の回復	34.6	37.7	54.7
E 地域のつながり	41.6	43.5	62.8
F 地域経済の再生	59.0	54.2	69.0
G 原子力災害や被ばくへの備え	58.3	58.7	64.8
H 学校施設の整備	44.0	40.9	59.0
I 道路の整備	53.8	58.0	56.8
J 観光客の回復	50.0	48.5	64.2
K 医療や福祉のサービス	34.2	31.4	62.2
L 防潮堤の整備	62.0	58.0	55.4

岩手n=247～305、宮城n=315～338、

福島n=460～492(欠損値除く)、単位は%

また表 3 の各項目で「遅い」もしくは「やや遅い」と回答した割合について、岩手県・宮城県のどちらかと福島県との差が 20%以上離れている項目を見ると、「医療や福祉のサービス」（岩手県 34.2%、宮城県 31.4%、福島県 62.2%）、「地域のつながり」（岩手県 41.6%、宮城県 43.5%、福島県 62.8%）、「心身の回復」（岩手県 34.6%、宮城県 37.7%、福島県 54.7%）の 3 項目が該当した。震災から 5 年が経過した時点においても、福島県では、被災者の心身の健康維持に関する対策や、地域機能を維持するための対策についても遅れを感じており「被災者の心身を守り、人と人とのつながりを強める」といった地域成立のための基本的とも言える条件についての対策についても一層の尽力が必要であることが考えられる。

これらについて調査における自由記述の回答を見ると、生活の基盤となる住まいの問題が解決していない現状が復興に対する遅れを感じる一番の原因となっていることが推察される。「5 年経てば仮設から出る人も多く、復興していると思っていました。現状は、まだまだ仮設住宅から出られない人が多いです。まず住宅地の整備が必要な中、オリンピックは早かったのではないかと。オリンピックも大事ですが、資材や建設に関わる人材がいないのはオリンピックのせいだと思ってしまいます（岩手県山田町 30 代女性）」、「ふるさとに帰ることが本当の復興と思いつけてきました。でも、避難生活が長くなるにつれて戻る人も減ってきているなか、まちとして成り立つのかと不安になります。自宅も劣化していき、立て替えとなると金銭的に無理でしょうし、このままの生活でもいいのかなと揺れる日々です（福島県浪江町 50 代女性）」との回答があった。

震災から 5 年の段階でも仮設住宅で暮らす人が多いことが、まちの基盤・自分の生活の基盤ができあがっておらず、これが「復興が進んでいない」という回答につながっているのではないかと考えられる。特に原発事故の影響が残る福島県では、ふるさとに「戻りたいけれども、戻れない」、さらには今後の見通しも立たないという人が多い。このため、他県に比べて「復興が進んでいる実感が持てない」という回答が多いのではないかと考えられる。

3. 避難・転居回数（結果 2）

「震災発生以降に避難や転居した回数」について尋ねたところ、岩手県と宮城県がそれぞれ平均で 2.7 回だったのに対し、原発事故によって今も自宅に戻ることができない人が多い福島県は平均で 4.6 回と統計的に有意に多いことがわかった ($F(2, 1092)=154.1, p<.01$)。具体的な回数を見ると（表 4）、岩手県・宮城県ともに「3 回」が最も多く（岩手県 28.8%、宮城県 29.8%）、次いで「2 回」（岩手県 26.3%、宮城県 23.9%）、「4 回」（岩手県 16.9%、宮城県 17.2%）であった。一方で、福島県では 5 回が 21.5%と最も多く、4 回（19.1%）、3 回（16.5%）、6 回（11.4%）と多くの避難・転居回数を経ていることがわかった。また岩手県・宮城県では回答がなかった「8 回以上」も 8.9%であり、中でも「10 回以上」避難・転居している人も 2.6% ($n=13$) 存在しており、住まいが慌ただしく変わり落ち着きを取り戻

せないままに5年が経過している現実が明らかになった。

なお本問に類似する岩手県・宮城県・福島県の調査の類似項目は見当たらなかった。これらは個人の生活再建過程として個人の内部事情とも関係するような質問項目であり、行政主導の施策評価を主目的とした意識調査では尋ねづらい質問項目であることが理由として考えられる。

表4 震災発生以降の避難・転居回数

問. 震災発生以降の避難・転居回数	岩手県	宮城県	福島県
① 0回	7.2	6.8	2.4
② 1回	11.9	12.6	4.3
③ 2回	26.3	23.9	7.5
④ 3回	28.8	29.8	16.5
⑤ 4回	16.9	17.2	19.1
⑥ 5回	5.4	7.4	21.5
⑦ 6回	2.9	1.6	11.4
⑧ 7回	0.7	0.6	8.5
⑨ 8回以上	0.0	0.0	8.9

岩手n=278、宮城n=309、福島n=508(欠損値除く)、単位は%

避難・転居回数に続き、「住まいが変わったことであなたの家族に影響があったか」との設問に対しては、「大きな影響があった」もしくは「多少影響があった」と回答していた人が、3県ともに7割以上であり、特に福島県では9割以上であった。岩手県・宮城県では「多少影響があった」が最も多く（岩手県42.2%、宮城県41.4%）、次いで「大きな影響があった」（岩手県32.3%、宮城県32.6%）であったが、福島県では「大きな影響があった」が61.3%と6割を超える結果となった（表5）。

表 5 住まいの変化による家族への影響

問. 住まいの変化による家族への影響	岩手県	宮城県	福島県
① 大きな影響があった	32.3	32.6	61.3
② 多少影響があった	42.2	41.4	29.2
③ それほど影響はなかった	15.2	17.3	6.7
④ 全く影響はなかった	5.3	4.2	1.6
⑤ 住まいは変わっていない	5.0	4.6	1.2

岩手n= 282、宮城n= 307、福島n= 496(欠損値除く)、単位は%

$\chi^2(8)= 101.9, p<.01$

さらに具体的にどのような影響があったのかについて複数回答で尋ねたところ、岩手県・宮城県では「心理的負担が増えた」(岩手県 29.8%、宮城県 33.1%)、「近隣との交流が減った」(岩手県 27.3%、宮城県 31.2%) の 2 項目が他の項目よりも高かったが、福島県では「近隣との交流が減った」(51.7%)。「体調が悪化する人が出た」(46.3%)、「心理的負担が増えた」(43.7%)、「家族が別々に暮らすことになった」(43.1%) と実際の健康面での体調悪化や家族分離などの影響もあることがわかった (表 6)。

表 6 住まいの変化による家族への影響 (複数回答)

問. 住まいの変化による家族への影響 (複数回答)	岩手県	宮城県	福島県
① 経済的に苦しくなった	22.9	22.7	19.8
② 体調が悪化する人が出た	23.5	20.7	46.3
③ 家にこもりがちになった	15.2	16.1	34.1
④ 仕事を辞めた・変えた	14.6	15.0	28.7
⑤ 心理的負担が増えた	29.8	33.1	43.7
⑥ 近隣との交流が減った	27.3	31.2	51.7
⑦ ふるさとへの意識が薄れた	4.4	7.1	20.9
⑧ 家族が別々に暮らすことになった	13.7	22.4	43.1
⑨ 家族関係が悪化した	7.9	9.6	15.7
⑩ その他	7.3	9.3	10.4

岩手n= 282、宮城n= 307、福島n= 496(欠損値除く)、単位は%

これらの結果を考えると、津波で土地そのものが破壊されてしまったり、原発により長期的に住んでいたところに戻れなかったりする結果、何回ともなく避難や転居を繰り返した人がいることに東日本大震災の被害の大きさがあらわれていることがわかる。阪神・淡路大震災では発災から5年後には仮設住宅が解消されたが、震災から5年が経過した調査時点でも仮設住宅に多くの方が住んでいることから、転居回数はさらに増えることが考えられる。転居回数が多くなれば家族や地域との絆が一層弱まることが考えられるために、生活再建にとって大きな問題だと考えられる。

自由記述をみても、「転居を10回しました。いまは災害公営住宅で暮らしています。80歳になりました。この歳になって、自宅に戻って何をするのでしょうか。今の生活では年齢のことを考えると未来はありません。前の生活に戻ることはもう無理です」(福島県富岡町80代男性)、「震災以降、避難先として親族や知人の家などを転々、5ヶ所目がいまの仮設住宅です。震災から1年も経てば自宅に戻れると思っていましたが、いまだに仮設住宅での暮らしが続いています。母は94歳、いまでも自宅に帰りたい帰りたいと言いつけています。普通の生活がどれほど幸せなことだったかと思います」(福島県南相馬市60代女性)、「当時中学生だった長男は仮設住宅で受験勉強。高校を卒業して就職しました。狭い仮設住宅での勉強は大変だったと思います。いま中1と高2の娘も勉強に集中できずにいます。早く住宅が再建できていれば、有意義な高校生活や受験勉強ができたのではないかと親としては申し訳ない気持ちでいっぱいになります。5年はあまりにも長すぎる気がします」(宮城県東松島市40代女性)というような回答があり、避難や転居の繰り返しや、仮設住宅での長期的な生活が、被災者の生活だけでなく生活再建へ向かう気持ちにも大きな影響を与えていることが考えられる。

4. 被災者の家計の事情 (結果3)

震災以降の家計の状況について尋ねたところ、岩手県・宮城県では「だんだん苦しくなっている」と回答している人が最も多かった(岩手県46.7%、宮城県46.4%)。一方で、福島県では「当時も今も変わらない」が41.7%で最も多く、次いで「だんだん苦しくなっている」が37.1%であった(表7)。家計の事情について、後述する自由記述の内容とあわせると、現在も長期的な避難を続けている福島県に対し、岩手県・宮城県については「住宅再建や仕事の再建などが家計に影響を与えていて家計が苦しくなっている」と回答していることが考えられる。

なお本問に類似する岩手県・宮城県・福島県の調査の類似項目は見当たらなかった。これらは前節(避難・転居回数)と同じく、個人の生活再建過程として個人の内部事情とも関係するような質問項目であり、行政主導の施策評価を主目的とした意識調査では尋ねづらい質問項目であることが理由として考えられる。

表 7 震災以降 5 年間の、家計の状況の変化

問. 震災以降 5 年間の家計状況の変化	岩手県	宮城県	福島県
① 当時も今も変わらない	36.4	35.0	41.7
② だんだん楽になっている	7.9	6.5	10.4
③ だんだん苦しくなっている	46.7	46.4	37.1
④ 当初から苦しい状況が続いている	8.9	12.1	10.8

岩手n=291、宮城n=323、福島n=482(欠損値除く)、単位は%

$$X^2(6)=13.3, p<.05$$

自由記述をみると、「仮設住宅から災害公営住宅に移り、家賃がかかるようになりました。手取りで月 10 万円のうち、家賃や奨学金の支払いを引くと、残りは 6 万 5000 円。お風呂も毎日入りたいけれど我慢していますが、月 5 万円以上預金を崩しています。今後、家賃が大幅に増えると生活保護になるかもしれないと、毎日そればかり考えています」(宮城県気仙沼市 60 代女性)、「新築、増築と一安心のところを震災にあい、また家を建てなければなりません。孫たちもだんだん大きくなり、高校 2 年生もいて、大学に行くといったらどうしようと思います。家族が 7 人と多いので、家計の支出は増えるばかりです」(岩手県陸前高田市 70 代女性)といった住まいに関する家計の支出増大を知ることができる。

また「震災で自宅が流され、妻を亡くしました。いまは仮設住宅で 1 人暮らしをしています。5 年目までに自宅を自力で再建することを目標にしてきましたが、まだ整地しかできていません。経営している会社も、顧客数の減少と設備の復旧ができないので、仕事量が減っています。再建を目指して、家計を切り詰めて貯蓄にまわしています」(岩手県陸前高田市 60 代男性)、「自分の店がオープンして 1 年 4 か月で被災。平成 23 年 7 月にコンテナで再開し、その翌年には仮設商店街でオープンしました。でもその時が売り上げのピークでした。そのあとは、年々 1 割ずつ売り上げが減少していっています。仮設商店街の退去期限も迫る中、新設の商店街に移る費用が捻出できません」(岩手県陸前高田市 40 代男性)といった意見もあり、1 つの家庭の家計だけに着目するのではなく、地域全体の経済の落ち込みとあわせて解決していかなければならない問題であることがわかる。

5. 長期的な復興にむけて

本論では、被災者の立場から見た長期的な災害過程・生活再建過程について、被災者に対して行った質問紙調査の結果を読み解くことにより、東日本大震災の震災 5 年目の被災者の復旧・復興状況について考察をしてきた。これまでの考察をまとめると、岩手県・宮城県・福島県のどの県においても、住宅再建は途上であり、生活基盤である「住まい」に

ついて、今後も、支援を続けていくことが必要であることが明らかになった。特に津波災害や原子力事故の影響など、広域災害においては自分の住んでいる地域全体が居住不能もしくは長期にわたって戻ってこれられないために、「住まいの再建にむけてのさまざまな道筋（ルート）」を提示していく必要がある。

このためにはまずは「生活拠点を決定する」という決断を被災者にしてもらえるような施策・環境づくりが必要である。避難指示区域について 10 年スパンでの復帰が難しいようならば政府と被災者との交渉のもとで「新たな土地で生活をはじめ」ための支援も必要ではないかと考えることができる。そのためには土地や建物を物理的に用意するだけでなく、生業・産業支援を迅速・適切に行う必要があることもわかった。震災から 5 年目の時点においても、仮設住宅などに代表される仮住まいが続いており、今後、被災者の個人属性や置かれている状況の変化によって、医療・福祉や教育、仕事など解決すべき課題が多様化していくことが考えられる。

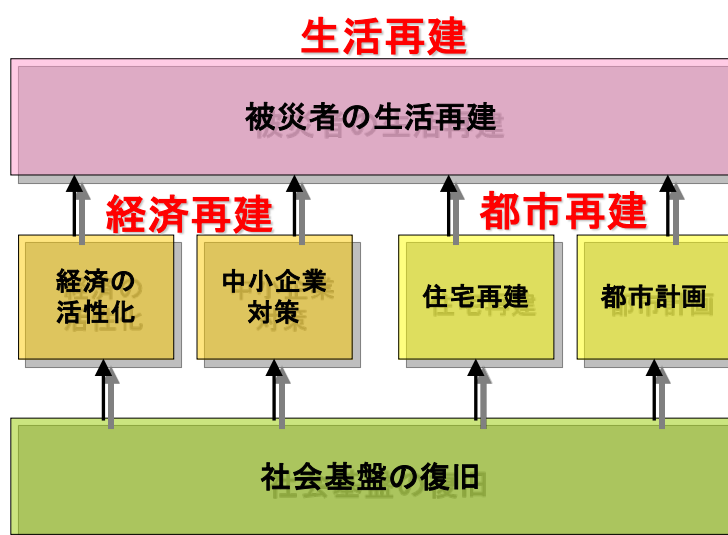


図 1 阪神・淡路大震災からの復興構造

図 1 が阪神・淡路大震災の検証によって提案された復興の構造（復興の 3 層モデル）である（神戸市震災復興総括・検証研究会, 2000, 復興の教科書, 2014）。まずは「社会基盤の復旧」が必要であり、その上に、住宅再建・都市計画といった「都市再建」（東日本大震災では地域再建）と、経済の活性化・中小企業対策といった「経済再建」が必要である。そしてこれらの再建の上で、ようやく被災者の「生活再建」が成りたつというものである。生活再建の目標（ゴール）は、どの被災者についても共通して「生活再建」である。しかし生活再建に至る道筋（ルート）は、ライフラインの復旧やまちづくりに目処がたち新たな住まいを手に入れた後は、個人の状況にあわせて細かく枝分かれしていくことが考えられる。今後、行政などの災害対応従事者は、支援対象者・支援内容の細分化などの準備・

支援を進めていき、「取りこぼしのない」支援を一層進めていく必要があると考えられる。一方で、被災者の個別の対応だけに陥るのではなく、「まち全体」をどのようにしていくのかについて住民と行政が合意を重ねながら、復興状況にあわせて修正をしながらも地域の未来の姿についてのグランドデザインを作り上げていくことも重要である。

自由回答をみても、「避難指示は解除されましたが、学校の再開がまだのため避難が続いています。コミュニティが崩れましたが、子どもたちなりにマックスで頑張っています。親にとっては、フレコンバックの隣で子どもが遊ぶ姿がイメージできず、まだ戻るかどうか判断がつかえません。子どもの気持ちを第一に考えたいと思います」（福島県楡葉町 50 代男性）、「復興はひとつひとつ、帰った住民の手で、進めていくしかないと思います。すべて行政の計画で進めても、その後が続かない。生活できない住民が出てくると思います。自分の手足で復興はしていきたい。あせらず無理せず確実に、一歩ずつ前へ行こう」（福島県楡葉町 50 代男性）、「震災前に戻るのではなく、それを超える形での復興を目指し、後世につなげていく、新しい取組が行われ、新しい技術が生まれる。さまざまな分野で日本の、世界のハブとして情報を発信していくような形で復興を成しとげたい。世界の手本になる復興を成しとげましょう」（福島県大熊町 40 代男性）、「新しい街づくりにはスピード感が必要だが、みんなが横一線に進む必要はなく、それぞれのペースに合わせていけばいいと思う。行政も法律や規制に縛られず、大きな構想、心躍るような発想で計画を進めてほしい。ゆっくりと進んで、新しい街づくりに悔いを残したくない。急がず慌てずゆっくりと心豊かに生活できるように進んでいきたいです」（岩手県陸前高田市 60 代男性）、「国道 6 号線沿いに植えた桜の木、着実に成長しています。小さいながら、花が咲いていた木もあります。信じましょう！必ず明るい未来が来ることを！桜の苗木のように少しずつでも成長していける！いつの日か満開の桜の花が見られる！被災地だったことを忘れるような明るい笑顔があふれる地域になることを願っています」（福島県南相馬市 30 代女性）というかたちで、復興へ向けての着実な歩みや意識も多く見られるようになったことが震災 5 年目の質問紙調査結果の特徴であった。

阪神・淡路大震災においても、兵庫県は前期 5 カ年、後期 5 カ年の計 10 年の復興計画を作り上げ実施した。東日本大震災の復興のスピードが、阪神・淡路大震災の復興のスピードと同じだったとしても、震災 5 年を迎えた調査時点は、ようやく折り返し地点であった。

東日本大震災においては、調査時点から執筆時点（2017 年 1 月）において、約 1 年が経過し避難者は減少し、住宅再建も進んでいる。2016 年 12 月に復興庁が発表した「東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し」によると、避難者数は、2016 年 3 月時点で 17.1 万人であったものが、2016 年 12 月時点では 13.1 万人（発災直後は 47 万人）と減少している。住まいとまちの復興については、完成戸数ベースでみると、2016 年 3 月時点では高台移転 43%、災害公営住宅 58%であったものが、2016 年 12 月時点では高台移転 57%、災害公営住宅 74%となっており、2016 年度末（2017 年 3 月）までには高台移転 69%、災害公営住宅 83%を見込んでいる。また住まいの確保に関する事業のおおむね完了を、2018 年

度末（震災から約 7 年）として、復興庁としては引き続き加速化措置を推進し、きめ細やかに市町村を支援することを計画している。住宅再建についての状況は、災害からの時間経過とともに変化し、解決した問題の他に新たな問題も発生していることが考えられる。引き続き、被災地内だけでなく被災地外からも注目・支援をしつづける体制が必要である。

参考文献

- ・復興の教科書（生活復興に関する質問紙調査データセット協議会）（2014）基礎知識 復興のモデル，インターネットサイト「復興の教科書」
<http://fukko.org/>（2016年3月末時点）
- ・復興庁（2016）東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し[平成28年3月版]，復興庁発表資料
- ・復興庁（2016）東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し・主な指標[2016年12月]，復興庁発表資料
- ・福島県（2015）平成27年度県政世論調査結果報告書，福島県
- ・兵庫県（編）（2009）伝える一阪神・淡路大震災の教訓一，ぎょうせい
- ・岩手県（2016）平成28年「岩手県の東日本大震災からの復興に関する意識調査」結果（データ編），岩手県
- ・北原糸子・松浦律子・木村玲欧（編），日本歴史災害事典，吉川弘文館，2012.
- ・神戸市震災復興総括・検証研究会（2000）神戸市震災復興総括・検証 生活再建分野 報告書，神戸市震災復興本部
- ・宮城県（2016）平成27年県民意識調査結果報告書，宮城県

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第一節 被災者支援

1. 宮城県における被災者支援

東北大学災害科学国際研究所

今村 文彦

佐藤 翔輔

井内 加奈子

(1) 被害の概況と特徴

宮城県内での人的被害として、死者（関連死を含む）10,553名、行方不明者1,235人（平成28年9月30日現在）が報告されており、地震が多くリアス式海岸など複雑な地形を持ち従来から津波被害の大きかった三陸海岸地方（大船渡・陸前高田・気仙沼・女川）に加えて、砂浜などの海岸線が直線状であり、過去においては、津波による大きな被害を受けていなかった地域である仙台湾周辺（石巻、東松島、仙台、名取）に及んだ。人的被害の程度は、津波影響範囲（地域）の中で率として把握することが必要であるが、多くは自治体単位での情報に留まっている。この中で、地域別（町・大字別）の犠牲者率¹⁾が示されており、これを見ると12%を超える地区が3地区（石巻市長面周辺（15.6%）、東松島市野蒜周辺（12.7%）、名取市閑上（13%））あり、県外では陸前高田市高田町（13.6%）、相馬市磯部（28.1%）である。このような数字が示すように、宮城県沿岸部を中心に震災による人的被害が大きく、過去の災害経験を遙かに上回る規模であった。そのため、県も過去の事例のない役割を担うことになった。

県の震災復興計画策定²⁾の冒頭で「従来とは違った新たな制度設計や思い切った手法を取り入れていくことが不可欠」と述べられている。また、「災害からの復興にとどまらず、人口の減少、少子高齢化、環境保全、自然との共生、安全・安心な地域社会づくりなど、現代社会を取り巻く諸課題を解決する先進的な地域づくりに取り組んでいく」との必要性を強調している。実際に、宮城の将来ビジョンと震災復興計画を体系化し、それぞれの政策や施策の評価を宮城県行政評価委員会の審議を経て毎年極め細かく実施している点は評価できる。課題と対応方針も示しているが、審査した段階での短期的な内容に留まっている。

県内の平野部を代表とする東松島市（震災前人口43,142人）では犠牲者が1,152名（2016.9末1,129人、2017.3末同じ）であり、いまだに23名が行方不明で、現在も行方不明者の捜索は続いている。また、リアス式海岸部を代表とする南三陸町（震災前人口17,666人）では、犠牲者620人、行方不明者212人にも及んでいる。さらに、最多避難者9,753人、最大集団避難者2,674人、罹災住戸3,301戸という極めて大きな被害状況であり、町役場も破壊され自治体機能そのものも失われた。

大震災による人的被害は現在も引き続き生じている。関連死であり、復興庁では、震災

関連死の死者を「東日本大震災による負傷の悪化などにより死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき当該災害弔慰金の支給対象となった者」と定義している。復興庁の統計では、平成28年9月末時点での集計で震災関連死と認定されたのは3,523人（福島県2,086人、宮城県922人、岩手県460人）に及んだ。震災直後だけでなく復旧・復興の段階で、避難所、仮設住宅、復興住宅等での被災者支援の継続の重要性が示されている。かつてない甚大な犠牲者と被害者が発生し、しかも犠牲者率も非常に高いため、発生直後から宮城県としては前例のない対応を迫られた。「従来とは違った新たな制度設計や思い切った手法を取り入れていくことが不可欠」という状況であったが、広域にわたる被災地での支援には多様性も必要であり、実態として関連死が900名以上出てしまったことに対して、課題整理をしっかりと実施しなければならない。

参考文献

1) 谷謙二研究室（埼玉大学教育学部人文地理学）

http://ktgis.net/tohoku_data/small_area_map/

2) 宮城県（2017）,宮城県震災復興計画

<https://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/fukkou-keikaku.html>

（2）仮設住宅

宮城県では、2011年3月28日から、プレハブ仮設住宅の建設が開始され、9月28日に県建設分21,519戸がすべて完成している¹⁾。プレハブ仮設住宅、民間賃貸借上住宅（以後、みなし仮設住宅）、その他の仮設扱い住宅を含めると、最大で、47,861戸が整備され、123,630人が入居していた（2011年12月）²⁾。2016年11月現在では、11,388戸、25,142人となっており、それぞれピーク時の約23.8%、約20.3%にまで減少している。

表1. 宮城県における応急仮設住宅の入居状況（2016年11月30日現在）²⁾

種類	入居戸数(戸)	入居者数(人)	備考
プレハブ仮設住宅	6,899	14,465	平成24年4月 プレハブ仮設住宅 21,610戸 53,269人
民間賃貸借上住宅	4,371	10,416	民間賃貸借上住宅 25,137戸 67,753人
その他の仮設扱い住宅	118	261	その他の仮設扱い住宅 1,114戸 2,608人
計	11,388	25,142	計 47,861戸 123,630人 (▲36,473戸 ▲98,488人)

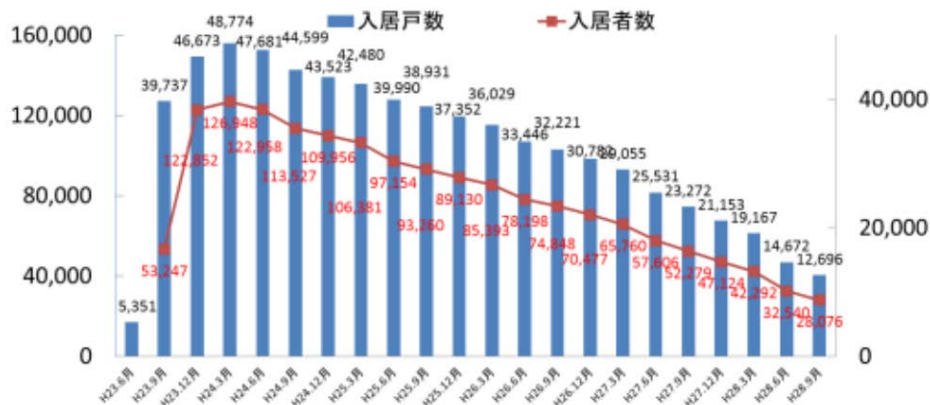


図1. 宮城県における応急仮設住宅の入居状況の推移²⁾

東日本大震災では、「民間賃貸住宅の借り上げによる応急仮設住宅供与」が本格的に採用されたはじめての災害である。表からも分かるように、2012年4月時点では、宮城県ではみなし仮設住宅戸数の整備戸数の方が、プレハブ仮設住宅戸数を上回っている²⁾。報告者が参加した、みなし仮設住宅居住者に対するエスノグラフィー調査より、次のような点が明らかになっている^{3~5)}。みなし仮設住宅居住者は、プレハブ仮設住宅に住みたくないという希望がある。もしくは家族に高齢者や障がい者がいることから、みなし仮設住宅の供与制度が始まる2011年5月よりも前から、早期に民間賃貸住宅に入居しており、避難所生活の回避もしくは早期解消している傾向にあった。また、みなし仮設住宅の居住者からは、プレハブ仮設住宅の居住者に比べて、住環境の苦情の申し出が極めて少ない。さらに、会計検査院の試算では、プレハブ仮設住宅の建設費用は1戸当たり628万円だったのに対して、みなし仮設住宅は2年間で183万円で済んでおり、大幅なコストを削減することができている⁴⁾。一方で、具体的な要件・書式・手順等のノウハウがないままに制度がスタートしたために、多くの混乱が発生し、県において数万件に及ぶ契約・支払い業務が集中して発生したことは、大きな課題として表れた。

名取市において⁷⁾、仮設住宅入居者を対象に行った質問紙調査では、被災者の主観的な評価による復興の度合い（生活復興感）は、一般にはみなし仮設住宅の居住者の方がプレハブ仮設住宅に比べて高い。一方、単身高齢者世帯や、自身が障がい者であったり、家庭内に身体が心配な人がいる世帯では、プレハブ仮設住宅の方が生活復興感が高いことが明らかになっている。行政コスト面や多くの被災者の住環境面では、みなし仮設住宅の方が良いと考えられるが、生活に配慮が必要な被災者にとっては、周りからの支援を要する上でプレハブ仮設住宅の方が適切であると考えられる。

なお、ヒアリング調査では、南三陸町では、みなし仮設入居者に対して、大家から更新拒否があり、プレハブ仮設への移転入居希望のケースがあるなど、対応に当たった自治体から安定的に居住できるみなし仮設住宅の仕組みを求める声があった。

宮城県では、広域な被災（特に、平野部での住宅地）のために、住宅被害が大きかった。

そのために、みなし仮設が導入されその数も最大で 48,000 戸が整備されたという対応は、評価すべきであり、当時の実態に合わせた臨機応変な対応の 1 つと言える。ここでは、住環境の苦情の申し出が極めて少ない点、一般的な居住者の生活復興感が高い。さらには費用も少ない点に注目したい。今後は、災害の被害範囲に応じて、みなし仮設の整備（確保）を如何に迅速でかつ、事情に合わせた選定を行うかが要点である。

参考文献

- 1) 宮城県土木部住宅課：宮城県における応急仮設住宅の建設に関する報告～東日本大震災への対応状況～, <https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/126168.pdf>, 2013.1.
- 2) 宮城県：復興の進捗状況, <http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/603726.pdf>, 2016.12.
- 3) 戦略的創造研究推進事業（社会技術研究開発）「コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造」研究開発領域「借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化」研究開発実施終了報告書, 2016.x
- 4) 田中聡, 重川希志依, 佐藤翔輔, 柄谷友香, 河本尋子：名取市における借り上げ仮設住宅に居住する被災者の再建過程に関する一考察, 地域安全学会東日本大震災特別論文集, No.2, pp. 17-18, 2013.9.
- 5) 重川希志依, 田中聡, 河本尋子, 佐藤翔輔：借り上げ仮設住宅施策を事例とした被災者の住宅再建に関する研究－恒久住宅への円滑な以降を目的とした住環境の分析－, 住総研研究論文集, No. 41, pp. 145-156, 2015.3.
- 6) 日本経済新聞：みなし仮設費、現金支給を 検査院が厚労省に改善要求, 2012.10.05
- 7) 松川杏寧, 佐藤翔輔, 立木茂雄：東日本大震災における仮住まいのあり方が個人の生活再建に与える影響について－名取市現況調査のデータをもとに－, 地域安全学会梗概集, No. 36, pp. 83-86, 2015.11.

ヒアリング（3）被災者に対する見守り活動

①仙台市の取組^{1) 2)}

仙台市では、入居者の所在の確認と個別情報の把握を行うために、2011年8月初旬に、市の職員のべ400人が2日間をかけて借上げ仮設住宅のうち市内の津波浸水区域に居住していた世帯の戸別訪問を行うとともに、その後、調査対象世帯を拡大して調査票を郵送し、プレハブ仮設住宅を含めた約12,000世帯に対するアンケート調査を実施した。これらの調査の結果、住まいの再建の目途が立たない被災者、日常生活面で大きな不安を抱えている被災者が多いことが明らかとなった。このため仙台市では、2012年4月に生活再建支援室を新設し、生活再建支援員事業を開始した。この事業を推進するために生活再建支援員を配置することとし、その業務を仙台市シルバー人材センターに委託した。その後、現況調査結果に基づき被災世帯の状況を4分類し、生活再建や住まいの再建に大きな課題を抱える世帯を中心に、支援員（仙台市シルバー人材センター）による戸別訪問活動が行われている。訪問の目的は住まいの再建方針の確認であり、特に、仮設住宅入居者それぞれがどのような方針を持っているのか、再建に向けた障害は何かなどの現状を把握することであった。

重川ら¹⁾によれば、仙台市では、豊かな人生経験を持つシルバー会員による訪問支援活

動は、それまでの社会人・企業人として培われてきた能力が最大限生かされ、様々な困難に直面している被災世帯の生活再建支援に重要な役割を果たしたという。このような活動があっただけでなく、仙台市では、2016年10月28日にプレハブ仮設住宅の全居住者の退去が完了している³⁾。

②名取市の取組⁴⁾

名取市の「被災者見守り活動」の実施主体は、名取市サポートセンター「どっとなとり」がおこなっている（以下サポートセンター）。サポートセンターは、名取市直営の組織であり、その管理は同市震災復興部生活再建支援課が行っている。

訪問活動は、週4日間（月・火・木・金）、次のような流れで行われている。1) 訪問準備、2) 訪問・聞き取り、3) 訪問実績と聞き取り内容の入力（帰所後）。1) 訪問準備では、訪問対象世帯に関する情報シート（総括票）、2) 世帯構成員ごとの詳細情報と、過去に訪問した実績がある場合には訪問履歴（日付と聞き取り内容）は表示される情報シート（個別票）、聞き取り内容を記録するシート（対応時内容チェックシート）を、世帯単位で準備する。同シートは、家族、交流、住宅、経済、健康、その他の枠からなる自由記述様式である。2) 訪問支援員は、サポートセンター支援員、名取市生活再建支援課職員、みやぎ心のケアセンター職員のうち、サポートセンター職員を少なくとも1名を含む2人組となり、自動車を使って訪問する。1日に、1～2チームが9:00～12:00、10:45～14:45（途中、昼食休憩を含む）のいずれかの時間帯で出動している。3) 訪問支援員は、世帯構成員の状況、周辺住民との交流、住まいの状況、経済状況、仕事の状況、健康状態（通院、常備薬）について聞き取りを行う。聞き取りの後は、サポートセンターのしおり、就労や健康相談、防犯・予防に関する注意喚起のチラシ等を渡す。訪問支援員は、1日に最大で10件程度の訪問を予定し、聞き取りのための準備を行うが、訪問時不在の場合が多く、すべて訪問できることは稀であり、1日に2～5件程度、日によってはすべて不在の場合もある。不在の場合でも、以上のしおりやチラシ類はポスティングする。訪問活動から帰所後、データベースシステムに訪問の実績と聞き取り内容の入力作業を行う。サポートセンターは、土・日曜日にも開設しており、平日における訪問で不在だった世帯に対して、電話をかけて聞き取りを行う。

毎週水曜日は、サポートセンターミーティングとして、名取市被災者生活再建支援課職員、サポートセンター職員、みやぎ心のケアセンター、公益社団法人青年海外協力協会（JOCA）職員を一堂に会し、注意すべき世帯について情報共有と今後の対応方針について検討を行う。心や健康の面において重度の問題が発生しているような人がいる世帯については、同市保健センターに情報提供し、訪問の引き継ぎを行う。また、再建済の世帯のうち、特段大きな問題もなく、訪問の継続の必要性があまり無いようであれば、「訪問不要」として以降の訪問対象から除外することがある。なお、対象世帯からの「訪問不要」の自己申告もこれに該当する。

③東松島市の取組（ヒアリング調査より）

東松島市では、仮設住宅ができた段階で被災者サポートセンターを立ち上げている。同センターの業務を一部補完するため、矢本東被災者サポートセンター、矢本西被災者サポートセンター、鳴瀬被災者サポートセンターという 3 カ所の地域センターも設置された。被災者サポートセンターでは、市や宮城県社会福祉協議会等と連携して地域の被災者のサポート事業を行った。仮設住宅の戸別訪問を通じての被災者のニーズ調査、関係者によって定期的に開催される会議等を通して、行政や各サポートセンター長、仮設住宅代表者らと意見交換を行うなどして、被災者のサポートにあたった。ヒアリング調査においては、この情報共有を通して、看護師関係の団体が、被災者サポートセンターからの委託業務と併せて独居世帯への心の健康問題に関する訪問を実施するなど、柔軟な対応がとられたという評価が述べられている。また、看護師団体は被災者サポートセンターからの委託であるが、同時に心の健康ということで独居の方の訪問なども行っていただき、連携のとれたサポートを実施しているという評価も述べられた。

各仮設住宅には自治会を組織して、自治会のほうで地域の活動などを支援した。例えば、地域で声かけをして様々な活動を企画し入居者の参加を募った。そこには助成金による支援もあった。また、訪問活動の中でも手当している看護師、専門家らが、その場で聞いたことで何か問題ある点については行政側にも必ず報告があり、それを関係機関につないで問題解決を図るというような形での方法をとられていた。

④南三陸町の取組⁵⁾

南三陸町では、「滞在型支援員」の取組が行われている。南三陸町内外の仮設住宅エリア内に、滞在型支援員が朝夕 2 回の巡回を行い、安否確認を行う。具合の悪い被災者を発見したり、何かトラブルを発見した場合は、被災者生活支援センターに連絡を行うことになっている。訪問世帯は、70 歳以上の独居もしくは老老夫婦世帯、50 歳以上の男性独居世帯、その他被災者支援センターが必要と判断する世帯になっている。滞在型支援員は、仮設住宅エリア内に住んでいる 60 歳以上の高齢者であることが条件になっており、「被災者が被災者を見守る」形式をとっている。毎月 5 件程度、何からの発見・報告事項があり、一定の効果が見られている。

以上、4 箇所でのサポート状況について紹介したが、それぞれ生活再建支援（サポートセンター）については設置の時期や規模の違いはあるが体制を整え、例として豊かな人生経験を持つシルバー会員による訪問支援活動なども展開されている。さらに、訪問の際にヒアリングなどで出された課題については関連部局に報告され解決が図られるなどの工夫も報告されている。しかしながら、その充実度や効果等については実態の調査・検証が必要であり、効果的な支援活動の要点や実施への目安が必要であろう。結果的に、関連死が 900 名を超えてしまった事実についても状況把握が必要であり、また、県が各自治体にどのよ

うなサポートを実施でき、何が実施出来なかったのか、は必ずしも明らかではなく、双方の担当者への調査も必要であると考える。

参考文献

- 1) 重川希志依, 田中聡, 河本尋子, 佐藤翔輔: 仙台市シルバー人材センターが生活再建支援活動に果たす役割と今後の課題, 地域安全学会東日本大震災特別論文集, No.4, pp.47-50, 2015.10.
- 2) 河本尋子, 重川希志依, 田中聡, 佐藤翔輔: 生活再建支援施策に関連するプロセスの可視化, 地域安全学会東日本大震災特別論文集, No.4, pp.55-58, 2015.10.
- 3) 河北新報: <仮設住宅>仙台の全入居者が退去, 2016.10.29
- 4) 佐藤翔輔, 立木茂雄, 重川希志依, 田中聡: 名取市における「被災者見守り活動」の実態に関する一次的分析, 地域安全学会東日本大震災特別論文集, No.3, pp.33-34, 2014.10.
- 5) 宮城県保健福祉総務課: 東日本大震災における被災者生活支援取組事例, 見守り活動: 滞在型支援員の取り組み (南三陸町), <http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/225034.pdf>

(4) 心のケア対策 (こころのケアセンターの取組を中心に)

宮城県精神保健福祉センター¹⁾では、東日本大震災発生時の対応として、こころのケアチームの調整、地域精神保健活動再構築の支援、研修を通じた人材育成の支援、支援者に対する支援、みやぎ心のケアセンターの準備・開設等を行っている。

2011年3月～2011年12月までに、同センターが開設していたホットライン (こころの健康相談電話) は、4,464件受信したうち、917件が震災関連相談であった (約22%)。この917年の内訳の時系列推移を図に示す。多くは心の不調を訴えるものであり、2011年5月にピークを迎えている。2011年9月以降、震災関連相談の件数は落ち着いているものの、継続的に寄せられている。

ヒアリング

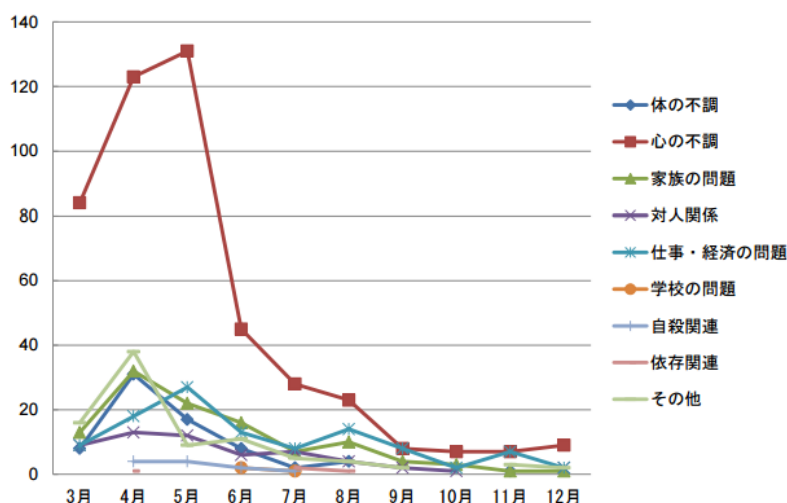


図2. こころの健康相談電話における震災関連相談件数の推移¹⁾

南三陸町では、震災で町の職員を失ったため、心のケアに関する業務は、社会福祉協議会に委託したり、ボランティアの支援を受けたという。また被災直後には、全国からの保健師チームや、こころのケアセンターの支援を受けて、住民情報をつかむところから地域を巡回していた。現在は総合ケアセンターができて、保健福祉課と病院で連携をとって、住民に寄り添った形での相談を受けている（ヒアリング調査より）。

ここでは、震災直後に実施したこころのケアセンターが開設していたホットライン（こころの健康相談電話）を中心に報告を実施したが、5年間での変化や今後の傾向なども把握する必要がある。これらは復興（特に生活復興感）と関連させて整理し、各フェーズでの変化を捉えることが重要であると考えられる。

参考文献

1) 宮城県精神保健福祉センター：東日本大震災における心のケア～発災から 10 ヶ月の活動記録～，
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/200535.pdf>， 2012.3

（5）コミュニティ対策（移転が進む仮設内の課題と対策）

仙台市では、仮設住宅の第1次募集（2011年4月11日～18日）の段階で、10世帯以上が集まってグループ単位で申込み方式（コミュニティ申込）を採用したが、申込件数は5件に留まった¹⁾。これは、近所の人と連絡が取れず10世帯以上という条件をクリアできない、また、沿岸部の被災者にとって、建設場所となった地域は、元々住んでいた地域から遠く離れており、家や農地の様子を見に行くことができないなどの理由から申込は低調になったという。そこで、第2次募集（5月9日）においては、申込に必要な世帯数の条件を5世帯以上へ変更し、かつ、一部は災害時要援護者等について単独枠を導入したところ、コミュニティ申込件数は302件となった。

東松島市では、2011年夏より復興まちづくり推進員が設置され、震災前のコミュニティの関係を重視した話し合いや学習会を展開し、この蓄積を集団移転後の新しいコミュニティ形成への参加へと結びつけている²⁾。分散避難する被災者をつなぎながら、話し合いや学習会を重ね、被災前のコミュニティの関係を維持しながら復興まちづくりを促進することを目的に実施されている。宮城県では、宮城県東松島市、南三陸町において4名ずつ（計8名）が配置された。

新しいコミュニティが形成される際での外的支援（行政やNPO、個人）の役割は重要であるが、どのような組織が連携して継続的に実施するかが課題であり、体系づけた調査や整理がないために手つかずの状況であると考えられる。その際に、仙台市が実施したように申請の状況を踏まえて、募集条件を変えるなどの対応は必要であるが、最終的に、この施策にどのように地域（コミュニティ）が形成されていったのかを検証する必要がある。

- 1) 仙台市：東日本大震災における仙台市の応急仮設住宅対応について，
<http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/pdf/h280929shiryo09.pdf>,2016.9
- 2) 櫻井常矢，伊藤亜都子：震災復興をめぐるコミュニティ形成とその課題，地域政策研究， Vol. 15, No. 3, pp.41-65, 2013.2.

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第一節 被災者支援

2. 岩手県における被災者支援

岩手大学 広田純一

駒澤大学 村井良太

(1) 被害の概況と特徴

岩手県の人的被害は、死者 4,673 人、行方不明者 1,169 人、合計 5,842 人に上る（平成 25 年 7 月現在）。これは宮城県の死者（9,535 人）・行方不明者（1,310 人）の合計 10,845 人に次いで全国第 2 位であり、東日本大震災の犠牲者全体、18,574 人の 31.5%を占める。

岩手県は、とくに行方不明者が多いのが特徴であり、死者・行方不明者全体の 20.0%に達する。宮城県が 12.1%、福島県が 11.6%であるのに比べれば、その多さは歴然としている。行方不明者がこのように多かったのは、三陸海岸の地形的特徴－入り組んだ湾の狭い平地に人家が密集している－が影響していると言われている。

震災後は、行方不明者の捜索が最優先された。がれきの撤去にさいしても重機の使用が控えられた。岩手県では、最後まで消防団活動としての行方不明者の捜索が行われていたのは陸前高田市だったが、そこでの活動に一区切りがつけられたのは、震災から四十九日に当たる日であった。

(2) 仮設住宅

岩手県の仮設住宅の建設については、担当した県土整備部建築住宅課が「東日本大震災津波対応の活動記録－岩手県における被災者の住宅確保等のための5か月間の取組」（平成 23 年 11 月 30 日更新）としてその詳細をまとめている。

これによれば、被災直後からの対応経緯は以下の通りである。

- 3/12 全県の建設事業者となる(社)プレハブ建築協会（プレ協）に建設の準備を指示
- 3/13 県において建設可能地の図面上でのリストアップ作業を実施
- 3/14 プレ協の現地担当業者と協議
 - ・ 早急な体制整備を要請
 - ・ 物流拠点の確保に向けての協議
 - ・ 地元の雇用についての配慮を依頼
- 3/14 当面の建設戸数を 8,800 戸として、プレ協本部（東京）に建設申請（場所未定）
 - ・ 当初は県保健福祉部の資料をもとに戸数の想定（仮設住宅必要率 50%）
- 3/24 岩手県建設資材連合会から「復旧建設資材の地元調達について」の要請
- 3/28 市町村からの要望戸数 19,657 戸。

3/31 仮設住宅の必要戸数を 8,800 戸から 18,000 戸に変更。

4/7 プレハブ建築協会に「県内建設業者への優先発注と県産資材の活用について」の要請（県知事名で）

震災の翌日 3 月 12 日には国交省から仮設住宅の必要数の問合せが入ったが、被災地の状況がまったくつかめない状況の中で正確な数字をはじけるわけもなく、市街地の住家の相当数が流されているはずという仮定の下で、とりあえず 8,800 戸という数を出したという。

その後、被災の状況が次第に明らかになり、3 月 28 日時点で市町村からの要望戸数は 19,657 戸に上った。沿岸市町村には民間賃貸住宅の空きはほぼないと推察されたため、要望の大半は仮設住宅で受け入れると予想して、仮設住宅の必要戸数を 3 月 31 日時点で、8,800 戸から 18,000 戸に変更した。必要戸数 20,000 戸に対して、公営住宅 700 戸、自宅改修 1,000 戸、内陸避難等 300 戸を差し引くと 18,000 戸というわけである。

ただし、プレ協への建設申請は 8,800 戸のままに据え置かれた。これはプレ協だけで仮設住宅の供用が間に合うかという不安と、仮設住宅の建設が地元の雇用や地元資材の活用に大きな効果があると考えたためであるという。実際、県土整備部の年間建設事業費は約 500 億円であり、仮に仮設住宅を 14,000 戸、1 戸当たり 500 万円で建設すると仮定すれば、総額は 700 億円にも上る（県土整備部の試算による）。それに先立つ 3 月 24 日には、岩手県建設資材連合会から県知事宛に要請もあった。その後、プレ協と協議を重ね、4 月 7 日には知事名でプレハブ建築協会に「県内建設業者への優先発注と県産資材の活用について」の要請を行っている。こうして地元発注と資材の活用が進展し、他県に比べて早期の仮設住宅の建設につながるようになった。岩手県では 8 月中旬には仮設住宅の建設が完了している。

表 1. 岩手県における応急仮設住宅等の入居状況（2011 年度）

	応急仮設住宅			みなし仮設住宅				応急仮設等合計	
	供給戸数(戸)	戸数(戸)	人数(人)	民間賃貸住宅		公営住宅等		戸数(戸)	人数(人)
				戸数(戸)	人数(人)	戸数(戸)	人数(人)		
7月29日	13,984	10,235	24,799	3,344	8,591	1,065	3,164	14,644	36,554
8月26日	13,984	12,683	31,013	3,438	8,955	1,012	3,151	17,133	43,119
9月30日	13,984	13,001	31,452	3,466	8,977	997	3,072	17,464	43,501
10月28日	13,984	13,184	31,728	3,364	8,636	990	3,042	17,538	43,406
11月25日	13,984	13,208	31,412	3,370	8,649	991	3,029	17,569	43,090
12月28日	13,984	13,218	31,298	3,364	8,639	1,019	3,050	17,601	42,987
1月27日	13,984	13,185	31,296	3,336	8,557	1,021	3,063	17,542	42,916
2月24日	13,984	13,209	31,124	3,297	8,464	989	2,927	17,495	42,515
3月30日	13,984	13,187	30,755	3,188	8,191	998	2,965	17,373	41,911

表 1 は、岩手県における平成 23 年度の仮設住宅等の入居状況を示したものだが、仮設住宅については、供給戸数 13,984 戸に対して、9 月 30 日時点で入居者が 13,001 戸となっており、概ね 9 月末までには入居がほぼ終わっていることがわかる。ちなみに、仮設住宅の入居戸数のピークは 2012 年 1 月 13 日の 13,228 戸、入居人数のピークは 10 月 28 日の

31,728 人である。

なお、仮設住宅とみなし仮設住宅（民間賃貸アパートと公営住宅）を合わせた合計を見ると、入居戸数のピークは12月2日の17,622戸で、仮設住宅がそのうちの74.8%を占める。宮城県や福島県に比べると仮設住宅の割合が高いのは、三陸地域では元々民間の賃貸住宅が少ないためである。

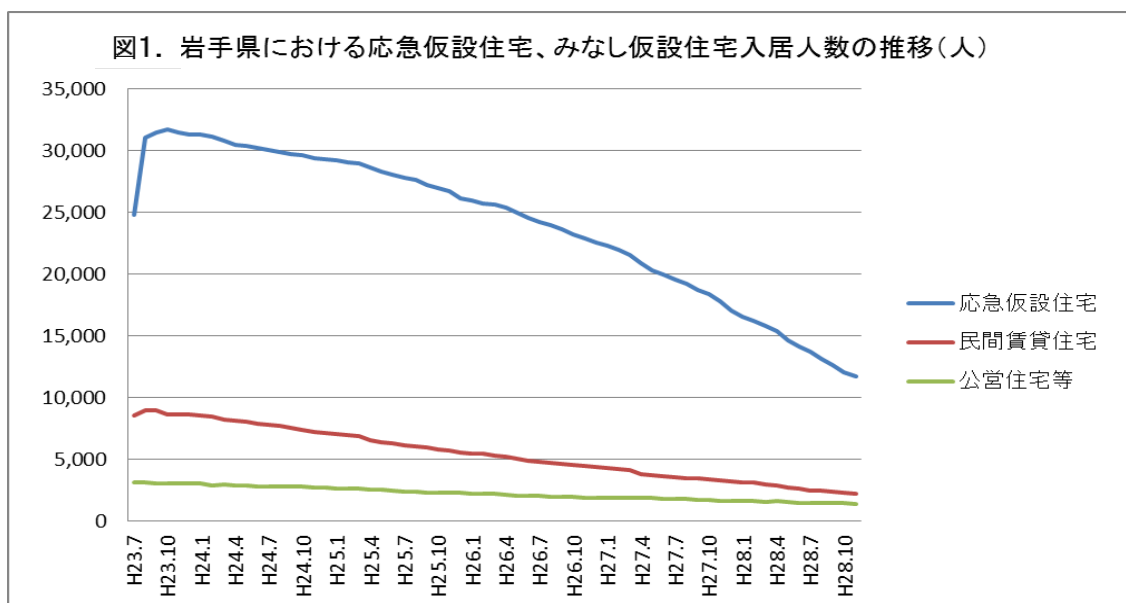


図1に、仮設住宅とみなし仮設住宅の入居者数の推移を示す。ピークは、2011年10月14日の43,738人であり、2016年11月現在では15,385人と、ピークの35.2%まで減少している。図1に見られるように、入居者数の減少は2015年度以降加速しているが、これはこの頃から防災集団移転促進事業や災害公営住宅の建設の進捗が加速したからである。

仮設住宅については、その時々で様々な課題に直面し、課題解決が図られてきた。

第1は、短期間に大量の建設が必要とされたことである。前述のように、岩手県では震災直後から地元発注を検討し、3月末には決断、5月には発注を実現している。これによって建設のスピードアップが図られ、お盆頃までに大半の被災者の入居が可能となった。ちなみに地元発注に対して、89社（グループを含む）が応募し、最終的に21社（グループを含む）が落札、合計2,352戸（17%）を建設している。

岩手県では、被災地からの人口流出をできるだけ避けるためにも、現地での仮設住宅の建設にこだわったところがある。震災の直後は、単に住宅が流出したというだけでなく、公共インフラが機能不全に陥り、医療・教育・生活・就業のあらゆる面で、居住環境が悪化した。そのため被災地を離れて内陸や他県に避難した住民も多くいる。こうした一時的避難者の帰還を促進するためにも、仮設住宅の早急の建設が求められたのである。

第2は、建設用地の確保である。三陸沿岸の被災地はただでさえ土地が少ないところに、全壊・半壊家屋が大量に発生したため、公有地だけではまったく用地が足りなかった。そ

ここで、県ではいち早く民有地の借り上げに踏み切り、必要戸数の確保に努めた。とくに被害が大きかった大槌町と陸前高田市では手当たり次第、土地を確保したという。

その結果が迅速な仮設住宅の提供につながったわけだが、弊害もあった。仮設住宅が分散し、小規模な団地が続出したことである。しかも、交通不便な場所や土工費を要する場所にも建てざるを得なかったため、入居者にとっては生活が不便であり、建設者（県）にとっては高コストな団地が増えてしまった。これに資材費の高騰も加わって、益々コストが上昇し、工期も延びてしまった。

第 3 は、補修の必要である。短期間に大量の建設を強いられたため、相対的に必要度が小さな部分は後回しにされた。その典型は断熱工事である。岩手県では、入居後に順次断熱工事に取りかかっている。また、予想されたことではあったが、入居後に苦情や要望が殺到した。岩手県では苦情・要望の専用窓口を設けて、きめ細かくこれに対応してきた。

第 4 は、仮設住宅でのコミュニティづくりである。阪神・淡路大震災の教訓もあって、仮設住宅でのコミュニティづくりへの問題意識はどの自治体でもそれなりにあった。沿岸漁村部では、地区内に仮設住宅が設置されることが多かったのも、コミュニティは比較的保たれた。ただし、住宅被害のなかった住民との間に、境遇の違いから行き違いや疎遠が生じ、必ずしもコミュニティとして一体感が保たれていたわけではない。これに対して、市街部に建てられた仮設住宅では、入居者同士の面識がないような団地が多く、コミュニティづくりの必要性が高かった。釜石市のように、行政の主導で仮設の自治会設立が進められたところもある。

第 5 は、みなし仮設に関わる問題である。みなし仮設住宅とは、大規模な災害が発生した際、地方公共団体が民間住宅を借り上げて被災者に供与し、その賃貸住宅を国や自治体が提供する応急仮設住宅に準じるものとみなす制度である。「災害救助法」では「現物給付の原則」と「現在地救助の原則」の二つの原則があり、応急仮設住宅はこれらの原則に則って供給される。これに対して、みなし仮設住宅は、民間住宅を借り上げるという点で「現物給付の原則」から外れているし、また東日本大震災では、被災自治体以外の自治体でも供給可能としたから、「現在地救助の原則」をも超えている。ちなみに、東日本大震災の際には、震災 8 日後の 3 月 19 日に「民間賃貸住宅、空き家の借り上げにより設置することも差し支えない」とする災害救助法の弾力運用についての課長通知が出されている。これは津波による浸水で応急仮設住宅の建設用地が不足したことに加え、原発事故によって地元を離れざるをえない被災者が多く生じたためとされている。結果として、東日本大震災では、みなし仮設住宅が 6 万 8 千戸に上り、応急仮設住宅の 5 万 3 千戸を上回ることになった。

みなし仮設住宅は、既存住宅の空室を利用するため、応急仮設住宅よりもコストが低く抑えられる（解体費用も不要となる）し、用地の確保や建物の建設に要する手間や時間を大幅に減らせる。また、住み手のニーズに適った住宅を見つけやすいことや、住み心地も応急仮設住宅より全般的に快適であるなど、行政・被災者ともにメリットが多い。

しかしその一方で、元のコミュニティと離れて個別に分散して居住することに伴うデメリットも少なくない。第 1 に、必要な情報や行政支援が受けにくくなること（支援する側からすると支援がしにくい）、第 2 に、周囲に話し相手がないため、孤立化しやすいこと（とくに新しい環境に馴染むのに時間がかかる高齢者等）、第 3 に、それに加えて、周囲は被災していない人たちなので、話がしづらかったり、話がかみ合わないこと（そのため、さらに孤立感を深める）、そして第 4 に、時間が経つほど、生活の基盤（仕事、学校、病院、買い物など）が避難先に移るため、被災地の人口減少につながるなど、などである。第 2 や第 3 の点は、心のケアが必要になるケースだが、個別・分散居住はその支援をあまりくくさせているのである。

また、みなし仮設住宅に対しては、「所得や資産等の資力要件」についての厳格な運用が必要という指摘もある。「行政が借主となって被災者に提供するといった形式をとっているが、ほぼ「現金給付」に近いものがある。」とし、「所得や資産等の資力要件」についての厳格な運用が行われなかった場合、（中略）、本来は要件を満たしていないある程度経済的な余裕がある人も入居することになる」というのである。

首都直下型地震や南海トラフ地震では、東日本大震災以上に住宅被災者が発生することが予想されているが、現物給付型の仮設住宅と、現金給付型のみなし仮設住宅、あるいはそれ以外の制度を、どう組み合わせる避難者への住宅供給を行っていくか、今後に残された大きな検討課題であろう。

（3）被災者に対する見守り活動

被災者に対する見守り活動の仕組みとしては、①ライフサポートアドバイザー（LSA。仮設住宅のサポートセンターに配置）、②生活支援相談員（主に区市町村社会福祉協議会に配置）、③その他緊急雇用で採用された生活援助員（「復興支援員」、「友愛訪問員」「訪問支援員」「絆支援員」等、市町村によって呼称は多様）の三つがある。

①の LSA とは、ライフサポートアドバイザー、生活援助員と呼ばれる高齢者の日常生活の支援サービスを行う人材である。厚生労働省老健局が被災者支援策として導入した取組で、仮設住宅等に介護・福祉サービス拠点を設置し、要介護高齢者等を対象に専門職種によるサービス提供を行うものである。

②の生活支援相談員は、厚生労働省社会・援護局が予算措置した取組で、主に市町村社会福祉協議会に配置され、仮設住宅等の被災者の相談や見守りを行う。震災によって職を失った被災者の緊急雇用として非専門職の採用が想定された（平野）。

これに対して③の生活援助員は、これらの仕組みとは別に、市町村が緊急雇用で独自に採用したものである。実際の活動は、①の生活支援相談員に近く、違いを認識していない被災者も少なくない。

表 2 は、岩手県における仮設住宅のサポート拠点の設置状況である（2013 年 7 月 31 日現在）。被災地全体で 28 ヶ所あり、運営主体は市町村によって異なり、医療法人が 11 ヶ所、社協以外の社会福祉法人が 8 ヶ所、社協が 4 ヶ所、自治体が 2 ヶ所、その他が 3 ヶ所とな

っている。すべての拠点で総合相談支援を行っているが、ディサービスは 8 ヶ所、居宅介護支援は 2 ヶ所にとどまる。

表 3 は、岩手県における生活支援相談員の配置数(2012 年度)である。合計は 195 人で、被災者の多い陸前高田市、大槌町、釜石市、大船渡市、宮古市等の配置数が多く、20~30 人となっている。

ただし、表 3 は社協が配置している②生活支援相談員のみであり、実際には、上記の①の LSA や③の生活援助員を含めて、もっと多くの支援人材が被災地で活動している。これらの支援人材の実数については、高齢者住宅財団が 2015 年度に行ったアンケート調査(「被災者支援従事者の役割と地域を支える人材育成に関するアンケート調査」(平成 28 年 3 月))が参考になる。

同アンケート調査では、「岩手県、宮城県、福島県の 3 県にある応急仮設住宅等で暮らす被災者を支援することが主な業務とされている者」を「被災者支援従事者」とし、県等からのヒアリングによって、その数を 3 県全体で約 2,000 人(岩手県 570 人、宮城県 610 人、福島県 820 人)と見込んでいる。これには、前述の①ライフサポートアドバイザー、②生活支援相談員、および③その他の生活援助員をすべて含む。岩手県の生活支援相談員が 195 人であったから、570 人からこれを引くと 375 人となり、これが①と③の合計値ということになる。

同アンケート調査では、被災者支援従事者全員に対して調査票を配布し、1,054 人から回答を得ている(回収率 47.2%)。その結果、支援員の属性としては、女性が多く(73.1%)、50 代以上の割合が高い(57.9%)が、30 代(13.6%)、40 代(22.7%)も少なくないこと、配偶者との同居の割合が高い(62.2%)ことが明らかになっている。また支援員の主な業務としては、個別支援として「見守り活動」(84%)、「心配等の語りの傾聴」(53.3%)、地域支援として「サロンや茶話会など交流の促進」(64.1%)等、そして「専門職・機関との連携」(55.9%)が挙げられている。

表2. 仮設住宅におけるサポート拠点の取組状況（岩手県：2013年7月31日現在）

	被災自治体	担当地域 同じ自治体は記入無し	運営主体					機能	1 総合相談 支援	2 デイ サービス	3 居宅介護 支援
			自治体	社会福祉 協議会	社会福祉 法人（社 協以外）	医療法人	NPO法 人・一般 社 団 法 人・公益 財団法人				
岩手県 1	釜石市							ジャパンケアサービス	●	●	●
2	釜石市							ニチイ学館	●	●	●
3	釜石市				●				●	●	
4	宮古市				●				●		
5	大船渡市				●				●		
6	大船渡市				●		●		●		
7	大船渡市				●				●		
8	大船渡市				●				●		
9	陸前高田市				●				●		
10	遠野市			●					●		
11	奥州市							NPO法人	●		
12	大槌町			●					●	●	
13	大槌町						●		●	●	
14	大槌町				●				●		
15	大槌町			●					●		
16	大槌町						●		●		
17	大槌町			●					●		
18	大槌町				●				●	●	
19	山田町						●		●	●	
20	山田町						●		●		
21	山田町						●		●		
22	山田町						●		●		
23	山田町						●		●		
24	山田町						●		●		
25	山田町						●		●		
26	山田町						●		●		
27	野田村		●						●		
28	野田村		●						●		

さて、以上のような支援員による見守り活動については、目に見える効果として、自殺や病気、痴呆等の事前の察知と専門職・専門機関への連絡がある。おそらく統計として整理されていると思われるが、今のところ筆者には把握できていない。しかし、見守り活動の真価は、むしろ自殺や病気、痴呆等の事前の防止にあったと考えられる。仮設住宅等の引きこもりがちの高齢者には戸別訪問が効果的であっただろうし、サロンや茶話会を通じた入居者同士、あるいは入居者以外との交流は、被災者の楽しみ、息抜き、生きがい等につながってきたことは確かである。

ただし、その一方で、様々な課題が指摘されてきたことも事実である。現場レベルの課題としては、たとえば、知識や経験のない支援員が多数いたことから、支援の質にばらつきがあったこと、支援員への事前の研修が概して不十分

で、当初は支援自身が自分の業務をよく理解できていなかったこと、あるいは被災者への接し方やサロンの運営の仕方がわからず戸惑いがあったこと、支援員のマネジメントが必ずしも十分ではなかったこと、そのこともあって人間関係に悩む支援員が少なからずいた

表3. 生活支援相談員の配置数（岩手県）

市町村名	計画	配置数
盛岡市	1	1
宮古市	20	20
大船渡市	23	23
久慈市	5	5
遠野市	6	6
一関市	2	0
陸前高田市	36	33
釜石市	30	27
奥州市	2	0
雫石町	1	1
滝沢村	2	2
住田町	2	2
大槌町	30	26
山田町	15	15
岩泉町	4	4
田野畑村	3	3
野田村	4	4
洋野町	6	6
県社協	17	17
合計	209	195

こと、同じ地域の中に立場の違う様々な支援員がいて、それらの連携が必ずしもうまく取れていなかったこと、報酬のある支援者に対してやっかみを抱く被災者がいたこと、支援者の多くが1年契約で（先の見通しが立たず）常に翌年の雇用に不安を抱えていたことなどである。もっとも、これだけ大勢の支援員を、様々な財源を活用しながら集中的に被災地に投入したわけで、初期段階でいろいろな齟齬が生じるのは致し方ないことではあった。多くの地域では、当事者の努力によって現場ごとにそれなりに課題を解決にしていたものと思われる。

これに対して、支援者制度とその運用に関わる課題としては、支援者の研修・スキルアップのあり方、支援者の待遇や就業条件、支援者の契約更新、支援者のマネジメント人材の育成、経験を積んだ支援者人材の福祉・地域づくり人材としての活用などが挙げられよう。とくに、最後の人材活用については、地域包括ケアの仕組みが動き出している現状にあっては喫緊の課題と言えるだろう。

（4）心のケア対策

岩手県では、震災直後の3月17日に「こころのケア対策会議」を設置し、厚生労働省に対して「こころのケアチーム」の派遣要請を行った。「こころのケアチーム」とは、精神科医師、保健師、看護師、臨床心理士、精神保健福祉士等で構成された合同チームである。

3月18日には、第一陣として、北里大学と相模原市の合同チームが大船渡市に入った。以後、2012年3月末までの1年間にわたり、30チーム、延べ約8,600人が被災地に入って支援活動を行った。対応した被災者数は延べ9,811人、診察件数は5,553件、うち処方したのが2,083件に及んだ。

全国から派遣された「こころのケアチーム」の活動を引き継ぐ形で設置されたのが「岩手県こころのケアセンター」である。岩手医科大学内に中央センターを置き、久慈、宮古、釜石、大船渡の県合同庁舎内に「地域こころのケアセンター」が配置された。職員数は合わせて約50人である。運営は、震災前から自殺予防や災害対策に取り組んでおり、震災後も沿岸北部で心のケアの実績を積んでいた岩手医科大学に委託された。

「こころのケアセンター」の役割は、地域の医療や保健活動を通じて支援が行き届くこと、および身近で気軽に相談できる体制を整えることとされている。各センターには、保健師、看護師、臨床心理士、精神保健福祉士等の専門職が常駐しているほか、沿岸7ヶ所に「震災こころの相談室」を開設して、週1回程度、内陸から派遣された精神科医師による相談会を開催している。

「こころのケアセンター」のもう一つの活動は、地域の保健活動への支援である。具体的には、市町村が行う健康調査や特定健診に専門職を派遣して、リスクの高い人の早期発見や、その後のフォローをしている。また、将来的に地域主体で運営しているいけるように人材育成の研修や、支援者のメンタルケアも行っている。

なお、岩手県臨床心理士会による心のケア活動も報告されている（中谷）。震災直後の4

月から始まり、2011 年度に 17 事業が実施されている。多くは他機関・団体との共同活動とのことなので、上記の「こころのケアチーム」の一員として活動したものと思われる。また、岩手大学も、2011 年に震災後に設置した釜石サテライトに臨床心理士の資格を持つ特認准教授を常駐させ、現在まで心のケア活動を継続している。

臨床心理士による心のケア活動は主に 3 つである。第 1 は、定期的に避難所や仮設住宅を訪問して、被災者と顔見知りになった上で、ストレス反応についての心理教育と呼吸法や弛緩法といったリラクゼーション教育を行うというものである。リラクゼーションは概して評判がよく、いろいろな避難所から声がかかったという。第 2 は、主に行政機関からの依頼で、支援者への心のケア心理教育とリラクゼーション教育、及び個別面接である。第 3 は、幼稚園教諭や保育士、保護者を対象とした、子どものストレス反応やその対応についての研修会である。子どもの身近にいる大人が安全・安心感を取り戻すことが重要であるという（中谷）。

臨床心理士として継続的に被災地の心のケアを担ってきた岩手県立大の中谷は、震災後 4 年目の現状として、行政や支援機関・団体の継続的な活動を通して、「仮設住民や地域住民のこころの健康は大分回復してきている。」とした上で、「しかしながら、平常時と比較して沿岸被災地域の住民の多くに、震災関連の高いストレス反応が依然として認められるのも事実である。」と指摘している。そして、今後、仮設住宅から恒久住宅への移行が加速化する中で、仮設住民が「期待と不安」を高めていること、転入者を受け入れる地域住民も「同じ気持ちである」と述べている。

心のケアの基本は、基本的な生活サービスおよび安全・安心の提供である。その基盤の上に、家族および地域社会によるサポート（自助・共助）があり、さらに保健師や看護師によるサポートがある。それらで扱えない場合に初めて、専門職によるサポートが必要となる。その意味で、地域社会のあり方は重要であり、次のコミュニティ支援とも深く関わってくる。

（5）コミュニティ対策

被災者支援の視点でコミュニティ対策というと、3) で述べたように、被災者支援従事者（以下、支援員）による「地域支援」を指すようである。集会所でのサロンとか茶話会、被災者による様々なサークル、外部支援団体による交流イベント等である。

しかし、これらは主として被災者同士のつながりを深めるための活動であり、地域住民による自立的な地域コミュニティをつくるのに役には立つだろうが、直接的にそれを目指すものではない。自立的な地域コミュニティづくりは、近年では「協働のまちづくり」や「地域運営組織」の文脈の中で、全国的に進められてきている。ほとんどの場合は行政主導で、地域組織の再編・整備、地域別の計画づくり、地域活動の拠点づくり（公民館の市民センター化等）、指定管理者制度による拠点施設の運営、一括交付金による金銭的支援、人材派遣、各種の情報提供、町内の支援体制の整備（地域づくり課等の新設）などが計画

的に取り組まれてきているのである。こうした取組によって、地域の課題解決力が向上し、「地域のことは地域で」担うことができるようになれば、行政と対等のパートナーとして、文字通り「協働」のまちづくりを推進できるというわけである。

震災前からこうした取組を進めてきた東松島市や新地町が、今回の震災復興に際しても、住民の協議会組織をいち早く立ち上げて、地域住民の声をうまく反映させながら復興計画を策定し、その後の復興まちづくりにつなげているのは決して偶然ではない。残念ながら、岩手県の沿岸自治体では、震災前には概してこうした取組が低調であり、その違いが震災後にも現れたように思う。もっとも岩手県でも、釜石市では類似した取組に震災前から着手していた。旧村単位に自治会連合的な「地域会議」を設置し、地域の課題解決に取り組んでいたのである。ただし、まだ取組の経験が浅く、今回の震災対応で有効に機能したとは必ずしも言えない（被災を免れた内陸の地域会議の中には、被災者支援に積極的に動いた地域はあった）。

さて、被災地におけるコミュニティ対策は、大きく3つに分けることができる。

第1は、既存の地域コミュニティ（町内会や自治会）への支援である。初期の段階では食料や物資の支援が中心で、仮設住宅段階になると、仮設の集会所の設置、移動手段としての車の提供、地域の祭やイベントへの金銭・労力支援等があった。これらの支援は、行政というよりは、その地域の出身者や地域外の団体・企業・大学等、民間セクターによるものが主体であった。もちろん行政からの支援もあったが限定的であり、逆に、住民情報の提供等の面で地域側の希望や要望が通らずに、不満や不信を持たれた場合も少なくなかった。

第2は、新たな地域コミュニティづくりであり、仮設住宅での自治会設立や、災害公営住宅でのコミュニティづくり、さらには集団移転によって新旧住民が混在する地域でのコミュニティづくり等がこれに含まれる。現在もっとも必要とされている対策の一つでもある。大槌町や大船渡市では、外部の専門家も加わって支援体制を整え、計画的に推進している。

第3は、上記の支援員を中心としたコミュニティ支援である。いわゆる地域支援と呼ばれる活動である。

これらは互いに関係する部分があり、それぞれの関係者が連携して対応するのが望ましい。前述の大槌町のように、そうした体制を構築しているところもあれば、そうでないところもある。いずれにしても市町村が中心的な役割を果たすべきであるが、まだその認識が全般的に弱いのが気がかりである。

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第一節 被災者支援

3. 福島県における被災者支援

福島大学 丹波史紀

成蹊大学 井上正也

(1) 被害の概況と特徴

福島県内の人的被害として、死者（直接死＋死亡届提出数〔遺体が発見されていないが死亡届のあった数〕＋関連死）3,934名、行方不明者3名に及んだ。

地域別に見ると沿岸部の市町の死者が3,529名（北から新地町119名、相馬市486名、南相馬市1,125名、浪江町572名、双葉町164名〔＋行方不明1〕、大熊町128名〔＋行方不明1〕、富岡町400名、楡葉町144名、広野町46名〔＋行方不明1〕、いわき市464名）であり、全体の89.7%に及んでいる。

また福島県では地震と津波を原因とする沿岸地域の生産設備の損壊、流出、浸水に加えて、原発事故による放射線被害によって、現在も福島県内に42,735名、福島県外に40,245名にのぼる避難者が存在している（以上全て平成28年12月現在）³。

とりわけ東京電力福島第一原子力発電所事故における原子力災害は福島県の被害の「特殊性」をもたらす要因となっている。今回の災害の特徴をふまえると、「原子力発電所事故」(Accident)と「原子力災害」(Disaster)の両方が存在していると言っても良い。とかく原子力発電所事故の際には、事故後の発電所のプラントが不安定な状態におかれたり、メルトダウンの現状、さらにはそれに伴う「汚染水」の処理などに関心が向きがちである。こうした問題は、原子力発電所事故による「アクシデント」として取りあげられる。しかし、「原子力災害」は、こうした発電所の事故のアクシデントに加え、それによってもたらされた人・社会・環境への様々な影響（被害）として評価する必要がある。「人」に着目するならば、低線量の放射線被ばくへのリスクへの不安などがある。また「社会」に着目するならば、家族や地域の離散、避難成果による健康悪化や震災関連死、失業や風評被害など産業・雇用・農業などへの影響であり、それは主に社会生活に対する影響である。さらに「環境」に着目すれば、広範囲に及ぶ放射性物質の飛散による自然環境への影響であり、それによる除染の必要性や、動植物などの生態系への影響でもある。このように原子力発電所の事故だけでなく、広範囲にわたる影響の実態を評価する必要がある。

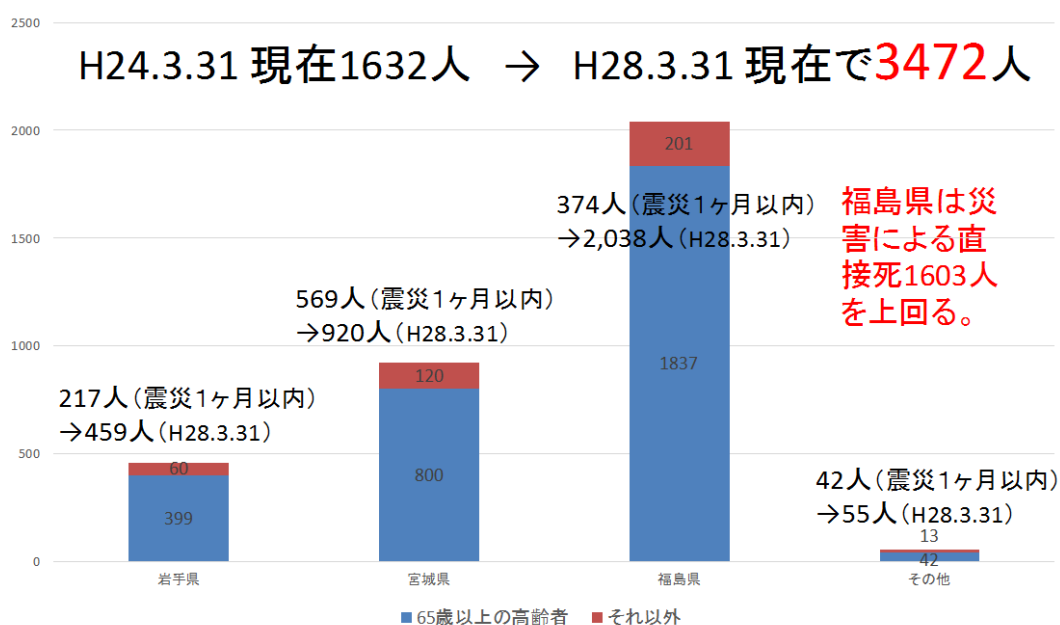
福島県のみならず東日本全体に放射能が飛散し、福島原発から北西方向へ高濃度の放射能汚染が現れた。それは政府の指示する警戒区域などの避難指示区域以外でも「ホットスポット」と呼ばれる高線量の地点が検出されるなどし、住民の生活や産業など住民生活全般に深刻な影響をもたらした。

³ 福島県災害対策本部「平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報（第1674号）」平成28年12月26日（月）8時00分現在

こうした被害の拡散により浜通りを中心に多くの住民が避難を余儀なくされた。県内外に避難する福島県の被災者は、ピーク時にはおよそ 16.2 万人にまで及んだ。これは今回の東日本大震災の被災者全体（約 32 万人）の半分にあたる。また避難指示区域に指定された地域以外の地域から、自主的に避難した住民や、福島県以外の地域から避難をした住民もあり、今回の原発事故がその被害を単に福島県の、そして原発周辺の自治体にだけ及ぼしているのではなく、非常に広範囲にわたって影響を及ぼしていることがわかる。

特に福島の人的被害の特徴を示す一つとしてあげられるのは「震災関連死」である。「震災関連死」は、地震や津波による死亡が「直接死」であるのに対し、過酷な避難所生活や、避難の移動にともなう肉体的・精神的疲労、長期にわたる避難生活における健康悪化などにより死亡するケースを指している。福島県の「直接死」が 1,603 人であるのに対し、「震災関連死」は 2,086 人となり「直接死」より多くなっている(2016 年 9 月 30 日現在)。その特徴は、震災直後の過酷な避難生活や移動による健康悪化だけでなく、震災から数年経っても健康を害し死亡するケースが増え続けていることに特徴がある。原子力災害による避難のなかで、なれない土地での生活や見通しの立たない長期避難生活による健康悪化が要因として考えられる。

震災関連死 平成 28 年 3 月 31 日現在調査結果



出所:復興庁「東日本大震災における震災関連死の死者数」(平成28年6月30日)

※「震災関連死の死者」とは、「東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった方」と定義。(実際には支給されていない方も含む。)

図 1. 東日本大震災における震災関連死の死者数

(2) 仮設住宅

福島県災害対策本部発表による住家被害は、全壊、半壊、一部損壊の合計が 138,160 棟に上っている。県内の全壊棟数は 15,897 棟であり、地域別にみると、津波による被害が目立った相双地区といわき地区の合計が 12,458 棟と 78.4%を占めている(2011年6月30日現在)⁴。

福島県では 2011年3月23日からプレハブ仮設住宅の建設が開始された⁵。しかし、岩手県、宮城県と比べて原発事故の影響で役場ごと避難している町村は、他の市町村で用地を確保する必要から用地確保で難航した⁶。今回の東日本大震災では、地震・津波に加え、原子力災害による避難を余儀なくされた方々が多数存在することから、その建設は主として福島県が担うこととなった。自然災害による「被災者」、原子力災害にともない避難を余儀なくされた「避難者」をあわせ 16,800 戸建設することになった。その後、応急仮設住宅の移築や撤去等が行われたことから、2016年1月28日時点で 16,347 戸が設置されている。

これまでの自然災害では、各都道府県が応急仮設住宅の迅速な設置を行うことを目的としてプレハブ建築協会と、「災害時における応急仮設住宅の供給に関する協定」を結び、災害時に応急仮設住宅を建設する事になっていた。しかし今回の東日本大震災では、その被害の甚大さや被災者の数が膨大にのぼることなどから、プレハブ建築協会が被災三県に供給できるプレハブ型の応急仮設住宅は 3 万戸とされた。そのため、福島県ではプレハブ建築協会による建設を約 1 万戸とし、それ以外の応急仮設住宅を福島県独自に発注する方式を 2011年3月20日に決定し、4月11日には応急仮設住宅建設事業候補者の公募を開始した。この公募では、本店を福島県におく地元工務店に建設することとし、そのほとんどを県産材など活用した木造仮設住宅として設置することとなった。当初は募集戸数 4,000 戸に対し、27 事業者 16,226 の応募があった。さらにその後 2,000 戸を追加することになった。

応募条件は、①応急仮設住宅の供給能力が 100 戸以上建設できること、②一定期間内に現地で建設し入居が開始できる供給能力があること、③県内に本店のある建設事業者もしくは共同企業体・団体であること、④過去3年間の間に、年 20 戸以上の戸建住宅又は共同住宅の供給実績があること、などを要件とした。

こうした福島県独自の発注方式による事業者選定に際し、その選定要件として、①地元建設業者の仕事づくり、②県産材の活用、③事業を通じた被災者の雇用確保、などに配慮することとし、結果としてそのほとんどが木造仮設住宅として建設される「福島県方式」として社会的にも注目されることになった。居住性や断熱等の性能、さらには各事業者によるユニークな建設方法によるバリエーションの豊富さなど、木造建設による利点を生かした設置が進められた。

ただし、プレハブ型あるいは木造型の応急仮設住宅の設置を越えて進んだのが、みなし仮設住宅(いわゆる借り上げ住宅)の設置である。みなし仮設住宅(借り上げ住宅)は、「一

⁴ 「東日本大震災における福島県の被害状況等について」『福島の進路』2011年8月。

⁵ 『朝日新聞』2011年3月19日。

⁶ 『朝日新聞』2011年8月12日。

般型」が 515 戸、「特例型」が 13,828 戸となり、入居者数で見るとプレハブ型・木造型仮設住宅よりも多い。特に、被災者自ら県内の民間賃貸住宅に入居した被災者の賃貸契約を、県との契約に切り替え、県借上げ住宅として供給する「特例措置」がほとんどを占めることとなった。被災者は家賃 6 万円を上限（5 人以上の世帯の場合には 9 万円以下）に事実上の家賃補助として通常の民間賃貸住宅に入居することになった。これは居住性からすればプレハブ型の応急仮設住宅より性能面では優れ、被災者の住環境改善には大きな役割は果たした。一方で、広域避難している今回の災害においては、被災者相互のコミュニティの確保などで課題が残った。

一方で、プレハブ型あるいは木造型の応急仮設住宅（いわゆる「建設型応急仮設住宅」）では、被災者・避難者の居住環境の確保が困難なことから、民間借り上げ住宅（いわゆる「みなし仮設住宅」）の設置が行われた。福島県では、民間借り上げ住宅を約 23,000 戸、民間賃貸住宅を行政機関が借り上げ、被災者・避難者に災害救助法に基づき無償提供することとした。

プレハブ仮設住宅、民間賃貸借り上げ住宅、公営住宅を含めると最大で 39,849 戸が整備され（2012 年 4 月 16 日現在）、入居者数は 98,207 名に上った。2016 年 11 月末現在では、18,733 戸、38,159 名となっており、それぞれピーク時の 47%、38.8%となっている⁷。震災によって広域避難した人には、避難指示区域以外のいわゆる「自主避難者」も多く存在している。原発事故による健康被害を心配し家族が離散し避難したケースも少なくない。また、福島県は、2017 年 3 月末をもって避難指示区域外からの避難者に対する災害救助法に基づく応急仮設住宅の供与を終了することから、2017 年 1 月から 2019 年 3 月までの間、避難生活を継続する世帯のうち一定の収入要件を満たす者を対象とする民間賃貸住宅家賃補助事業を創設するなど、「帰還・生活再建に向けた総合的な支援策」を実施している。一方、避難指示を解除する地域も多くなり、徐々に住民の帰還が進みつつある。しかし、住宅や仕事・学校など家族の様々な事情から、帰還をためらっている者も少なくない。

避難指示区域内で避難を余儀なくされているか否か、福島県内からの避難かなど、置かれている状況がそれぞれ異なっている。とはいえ、長引く避難生活による生活リスクは置かれた立場に限らず同じように生じている。筆者の見解では、「原発事故子ども被災者支援法」は、そうしたそれぞれの被災者の置かれた立場に限らず、包括的な施策を求めている。同法の趣旨に沿い、帰還・移住・避難継続など、それぞれの置かれた実情に応じたきめ細かな対応が必要だと考える。

（3）被災者に対する見守り活動（生活支援員、NPO等の取組）

福島県は、東日本大震災と原子力災害にともなう被災者・避難者で、応急仮設住宅及び民間借り上げ住宅、並びに復興（災害）公営住宅等に居住する者に対する生活支援として、「生活支援相談員」を配置した。主な活動として、巡回訪問による見守り・傾聴・健康不

⁷ 「応急仮設住宅・借上げ住宅・公営住宅の入居状況推移」（福島県ウェブサイト）
(https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/life/247012_575399_misc.pdf : 2016/12/29)

安に対する相談対応、必要な福祉・生活再建サービスに関する情報提供、並びに住民同士の交流活動を促進及び孤立防止などを行っている。主として、ひとり暮らしや高齢者・障がい者のいる世帯、父子・母子世帯、乳幼児がいる世帯などを中心に訪問している。

福島県は、「福島県生活支援相談員等配置事業」として、福島県社会福祉協議会に委託し、専任職員2名、総括生活支援員10名（県内5地区に分け、各2名）、主任生活支援員を各市町村社会福祉協議会に配置し、各市町村社会福祉協議会に配置される生活支援相談員10名に対し1名配置した。ちなみに、実際の生活支援を担う生活支援相談員は、各市町村社会福祉協議会に配置され、応急仮設住宅等の入居戸数100戸程度につき1名を基準に配置している。ちなみに各市町村社会福祉協議会に配置されている生活支援相談員は、2015年11月1日現在で28市町村、269名が配置されている。

① 新地町の取組

新地町では2011年10月に「サポートセンターまごころ」（以下、サポートセンター）が発足し、4名の生活支援員と3名の調理員、このほか各地域でのサロン活動を行なうスタッフ2名と事務方1名による計10名の体制で活動を行っている。

生活支援員は当初プレハブ仮設住宅の被災者を主な対象にしていたが、仮設から新たに住宅再建をしたり町営住宅に移るにつれ、支援先は拡散してきている。また町内の仮設に在る72世帯のうち48世帯が原発地域、南相馬、富岡、浪江、大熊、飯館の5市町村からの避難住民であるが、これらも併せて支援をしている。

支援内容は週数回の訪問を継続して実施している。仮設だけでなく防集団地に移住して新しい環境に馴染めない住民に対しても相談活動と見守り活動を行って居る。相談内容としては医療健康分野が多い状況である。

調理員については3名が、仮設、仮設から移動した被災者の双方を支援している。サポートセンターには厨房器具があることから、配食サービスを月曜から金曜日まで実施している。配食サービスは独居者が多いため見守りも兼ねる形で実施している。

サロン支援員は、団地や集会所などを利用して定期的に簡単なゲームや血圧測定、体操、ゲームなどの気分転換の活動を実施している。参加者は概ね10名から20名ほどが見込まれている。また生活支援相談員、生活ケアセンター、保健福祉事務所などとの連携協議を定期的に行なって被災者の情報を共有している⁸。

NPOについては「NPO法人みらいと」が2012年8月に発足し、このうちコミュニティー・クリエイト事業部が、子どもに対する様々なイベントや健康促進のための各種活動を行っている。また町商工会の青年部のメンバーと共にNPO法人が実行委員会に参画して、「やるしかねえべ祭」という夏祭りを毎年実施しており、2016年8月には3万6,000人を集めて開催された⁹。

⁸ 新地町でのヒアリング記録。

⁹ 「NPO法人みらいと ウェブサイト」(<http://www.miraito.info/index.html> : 2016/12/29)。

② 南相馬市の取組

南相馬市内の応急仮設住宅は27団地、約2,800戸建設されている。仮設住宅入居者への支援については、保健師や医師などの健康支援を中心に見守り支援を行った。それ以外の悩みなどについては、社会福祉協議会の生活支援相談員による訪問活動で対応した。さらに県が実施した「きずなづくり事業」を活用し、各仮設住宅に担当の職員を割り当て、高齢独居者を中心に1日1回程度声かけを行い、見守り活動を行ってきた。

一方で、訪問するチームが各自戸別に訪問することによる支援の偏りが見られたことから、チーム化をして一方化した対応に切り替えていった。

なお、平成23年5月末から、応急仮設住宅入居者の健康調査、6月からは仮設集会所のサロン開始など、市担当部局と、社会福祉協議会などが会議をもつなどして、情報交換をし目的を共有しながら、有機的な連携を図っていった。

今後、双葉郡を中心に原子力災害に伴う長期避難者の復興公営住宅が多く建設されることから、高齢者の介護サービス等の不足が懸念される。

被災者に対する見守り支援は、各地で生活支援相談員や他の支援員制度を活用し生活支援や医療・介護と連携した取組を行っている。震災直後、十分な連携が行われていなかった状況は少しずつ改善されているものの、応急仮設住宅から恒久住宅等へ転居するケースが増えるなど、支援対象区域の様相が変化しつつあるのが現状である。例えば、応急仮設住宅団地に開設された「高齢者サポート拠点」についても、デイサービスの提供など高齢者の介護基盤のより所になってきた。一方で帰還する自治体が増えてくると、帰還した住民への医療・介護サービスの提供も必要とされ、事業所は避難先あるいは元の地域（帰還先）でのサービス提供を期待されている。しかし、応急仮設住宅に残る住民の多くは、高齢者等ケアの必要な者も多く、自ら自立生活再建に課題を抱える者も多い。こうした点からも住民の避難生活の変化に対応した柔軟な取組の再構築が求められている。

(4) 心のケア対策

2012年2月1日に10名の職員からなる「ふくしまこころのケアセンター」（以下、センター）が発足し、同年4月1日に、6方部3駐在からなる計54名体制で運営を開始した（浜通り：相馬方部（「NPO 法人なごみ」に委託）、南相馬駐在（南相馬市）、いわき方部（いわき市）、中通り：県北方部（福島市）、県中方部（郡山市）、県南方部（白河市）、県庁駐在、会津方部（会津若松市）、加須駐在〔双葉町避難住民対応〕）。

いずれも精神科医（非常勤）、看護師、保健師、精神保健福祉士、作業療法士、臨床心理士、社会福祉士などからなる多職種チームで構成され、福島県立医科大学に新設された「災害こころの医学講座」からの支援を受けている¹⁰。

センターが相談支援活動を実施した対象人数は年度毎に見ると、2012年度8,464名、2013

¹⁰ 「ふくしま心のケアセンター ウェブサイト」(<http://kokoro-fukushima.org/syotyyouaisatsu/>: 2016/12//29)。

年度 5,566 名、2014 年度 6,164 名である。相談支援の方法としては、訪問が最も多く 2012 年度～2014 年度までの平均で 77.4%を占めている。次いで多いのは電話相談であり、こちらは 2012 年度では 6.5%であったのが、2013 年度 9.7%、2014 年度 12.5%と拡大している。電話相談では原発事故のため県外避難を強いられた住民への相談支援の窓口として機能している¹¹。

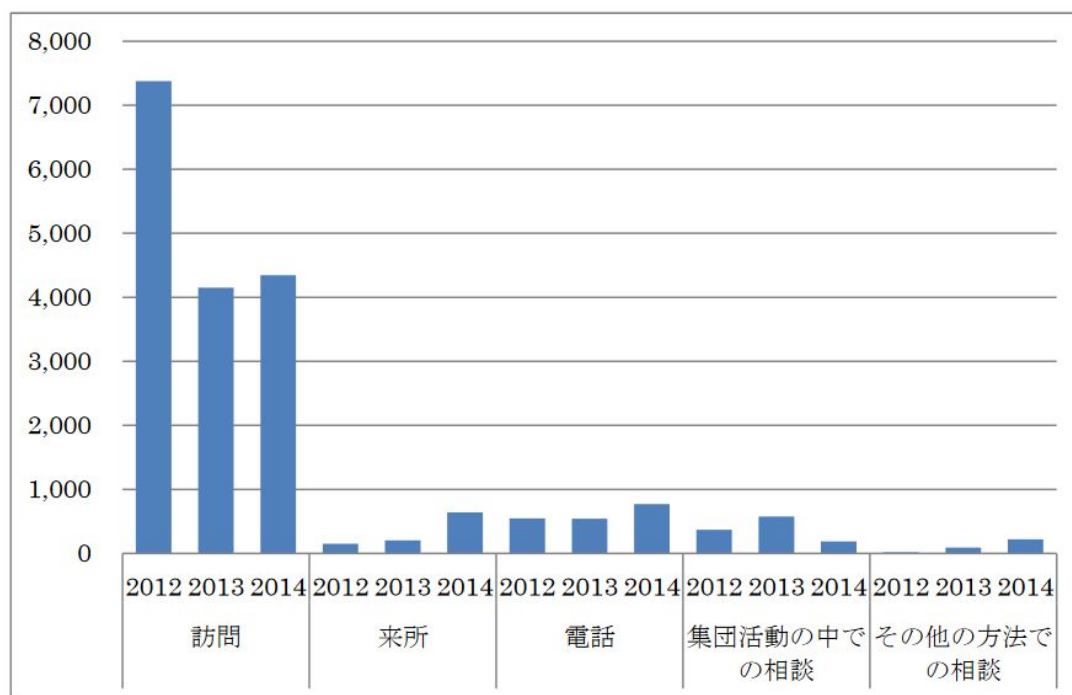


図 2. 福島県における相談支援の方法（2012 年度～2014 年度）

出所：「ふくしまこころのケアセンター3年間の活動報告」

http://kokoro-fukushima.org/wp/wp-content/uploads/2016/01/katsudohoukoku_27_3.pdf：2016/12/29)

相談内容として3年間の合計で一番多かったのは身体症状に関するもので、平均で 20.4%を占めている。次に多いのは「気分・情動に関する症状」、次いで「睡眠問題」、「不安症状」と続いている。

また相談の背景にあると推測された、あるいは相談者により言語化された生活上の出来事を「相談の背景」として列挙すれば以下のようなになる。健康上の問題や、居住環境の変化、家庭・家族問題等が多くを占めている。なお、「放射能」に関する相談は 1.3%から 2.8%とそれほど高くない数値を推移している。

福島県が行った原発避難者への意向調査では、避難区域の住民が「よく眠れない」60.4%、

¹¹ 「ふくしま心のケアセンター3年間の活動報告」

http://kokoro-fukushima.org/wp/wp-content/uploads/2016/01/katsudohoukoku_27_3.pdf：2016/12/29)

「何事も以前より楽しめなくなった」59.0%と、他の地域よりも高い数値を示しており、こころの不調を訴えるケースが多くなっている。長引く避難生活が被災者の心身の不調をもたらす要因にもなっており、「心のケア」を含む幅広い精神保健の支援の充実が求められる。

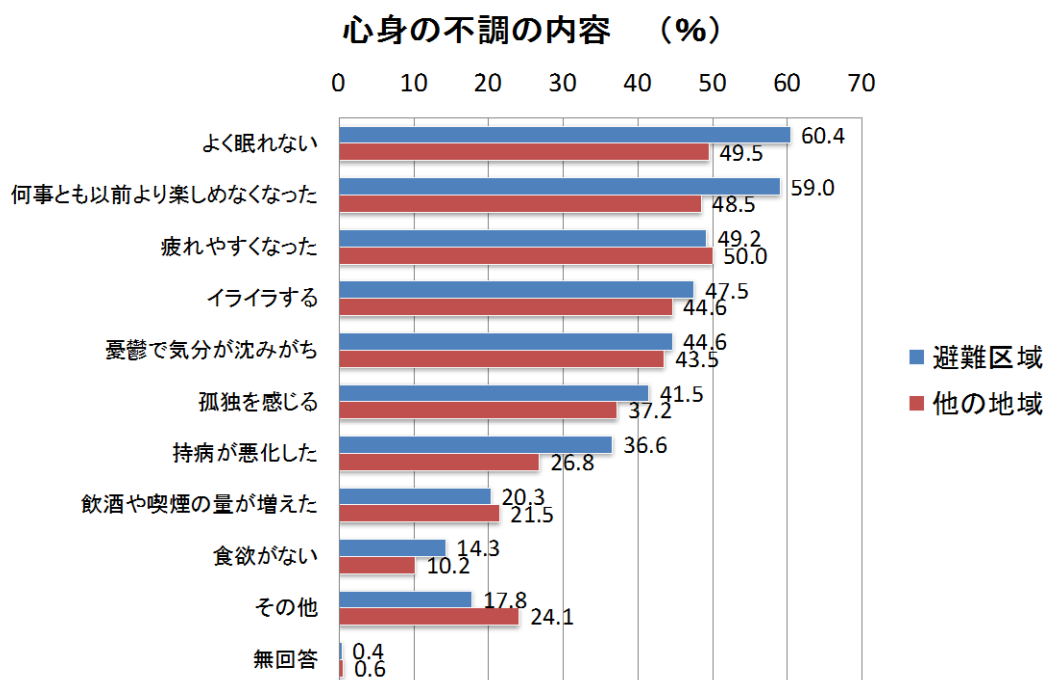


図3. 福島県が行った原発避難者の意向調査（2014年度第2回目の調査）

相談の背景	2012	2013	2014	合計
近親者喪失	372	514	425	1,311
居住環境の変化	3,058	2,808	2,581	8,447
経済生活再建問題	556	420	475	1,451
失業・就労問題	528	509	643	1,680
人間関係	238	500	808	1,546
家族・家庭問題	1,160	1,227	1,952	4,339
教育・育児・転校	199	311	489	999
放射線	106	182	368	656
加齢による問題 (2012年度のみ)	238	0	0	238
健康上の問題	1,330	3,282	3,949	8,561
その他	622	656	1,190	2,468
不明	35	38	56	129

図4. 相談の背景ごとの相談件数（2012年度～2014年度）

出所 前掲「ふくしま心のケアセンター3年間の活動報告」7頁。

（5）コミュニティ対策（移転が進む仮設の課題と対策）

応急仮設住宅等への入居は、災害救助法上は原則2年とされている。現在はこれを延長して応急仮設住宅の供与を行っている。「帰還困難区域」に指定されている住民にとって、ふるさとで実際の生活ができるようになるにはさらに時間を要することが想定される。このように、今回の原子力災害は、自然災害の想定を越えて長期にわたる避難生活を想定しなければならない。阪神・淡路大震災やその他の大規模災害においても、応急仮設住宅の入居期間は実際には延長をしているものの、5年以上の避難生活を想定しているわけではない。現行の災害法制度が、被災者の生活や住居の再建に要する期間に対応しきれていない実態が浮かび上がっている。

長期にわたる避難生活は、これまであったコミュニティを破壊し、住民同士のつながりを維持することもままならない。住民のふるさとへの帰還のメドが見通せない状況において、バラバラになった家族や地域ができるだけ集住しコミュニティを維持できるようにしたい

という要望が被災者から聞かれるようになった。長期にわたって帰還が困難な地域を抱える自治体からは、できるだけ住民がまとまって生活できる拠点を整備して欲しいと、「仮のまち」（町外コミュニティ）というこれまでの日本の地方行政において経験したことがない制度課題も出されるようになった。バラバラになった家族や地域ができる限り集住し、元のコミュニティに近い形で生活の拠点を整備したいというのが被災者の希望である。

こうした原子力災害にともなう長期避難者の住まいと暮らしの再建が政策上の課題となり、国・福島県・被災自治体は、長期避難を余儀なくされる避難者の生活拠点の整備の一つとして、「長期避難者の生活拠点整備」をすすめることになった。そのため、復興大臣・福島県知事・避難自治体および受入自治体の首長で構成する「長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会」を設置し、その主な協議事項として、①長期避難者等の生活拠点を確保するため、移転期間、移転規模、整備方法、制度的課題等について検討・調整、②避難元自治体のニーズに応じて、受入自治体と連携しつつ、災害公営住宅のモデル的整備について検討・協議してきた。これを財政的にも具体的な裏付けを行うために、2013年2月17日に福島復興再生特別措置法の一部を改正した。ここでは長期避難者の生活拠点の形成のために居住環境などのインフラ整備と共にソフト事業も行えるための財政措置として、「生活拠点形成交付金」の創設を行い2013年度約503億円これに措置した。とはいえ、ひとつの自治体をまとめた形で住まいを確保するようなことは、実務上も受入先の自治体の住民感情からも困難であること、なによりも被災住民の希望が必ずしも一か所にまとまらないことなどから、県内各地に「分散」して災害公営住宅を整備するような方式をとることとなった。

一方、ハード面に加え、災害公営住宅に入居する住民が地域に溶け込んで生活ができるようにするために、ソフト面での事業が課題となっている。福島県避難地域復興局が担当し、各部局のタスクフォースによる実務レベルで災害公営住宅のハード面での整備だけでなく被災者支援のソフト面での施策の充実を図るための検討を行っている。

ただし、災害公営住宅を建設するにあたって課題も存在している。一つは、入居を希望する住民の計画・入居段階での参画が十分とは言えないことである。災害公営住宅を含め、長期にわたって住民が生活再建の拠点を整備するには、当事者の意向を十分に把握したり、計画段階からできるだけ住民が参画できる仕組みづくりが必要である。その場合には、受入先自治体の住民との共生を前提にし、避難元の自治体の住民のみならず、受入側の住民と共にコミュニティを新たに形成し直すための協働が必要となっている。

もう一つの課題は、現在進められている長期避難者の生活拠点整備が災害公営住宅中心になっていることである。災害公営住宅は、高齢者や低所得者の住まいの確保に重要な役割を果たすことが期待されるが、他方で被災者の立場に立てば若い世代ほど自ら自力で住宅を確保しようという意向が強くなる。ましてや不動産などの「財物賠償」がさらに進めば、その傾向はさらに加速することが予想される。そのため災害公営住宅に入居するのは低年金の高齢者や低所得者層、あるいはハンディキャップのある世帯に限られることにな

りかねない。

避難自治体では、被災者のコミュニティ支援として、被災者同士の相互の交流や互助、さらには支援者による要援護者支援、つながりの再構築などの取組を進めているが、現状では広域に避難する被災者全体への対応に困難を極めている。支援者による支援には一定の効果があるものの、限定的にならざるを得ず、今後のコミュニティ支援には、被災者相互の自立的な活動をサポートする視点が必要になってきている。祭りや地域行事などの伝統文化の保存活動、住民同士のサークル活動、震災体験を語り継ぐ「語り部」の活動など、被災者自らが複数集まって活動する取組を積極的に支援する施策が重要である。

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第一節 被災者支援

4. 評価と課題

公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

室崎 益輝

(1) 概括

東日本大震災においては、大震災の被害の甚大性、被害の多様性、被害の長期化に加えて、見えない被災者の存在や県外への被災者の存在、さらには支援機関や支援コミュニティの被災という状況の中で、被災者支援に関して多くの困難が発生し、多大で厳しい課題が突きつけられた。

その厳しい状況にも係わらず、国、県、市町に加えて NPO、企業などの参画と連携の下に、新たな被災者支援の制度やシステムの構築、ボランティアを含む多様な支援者の参画と広がりなどによって、被災者の苦悩の解消、生活の保護、自立の促進などがはかられている。2 章で示したような被災者アンケートなどで被災者の意向を見ると、医療や福祉のサービス、心身のケア、生活資金の確保といった側面では、復興の過程を肯定的に評価をするものが多く、被災者支援がそれなりの役割を果たした、と評価できる。

とはいえ、6 年を経過した今なお、県外避難を含め仮住まいを強いられている被災者が 2017 年 2 月末現在で 10 万人を超えているなど少なくなく、また生業の確保がままならず「家計の状況の変化」についてのアンケートで経済的苦しみを訴える被災者も多く、すべての被災者に細やかな支援が行き届いているとはいえない状況がある。コミュニティの崩壊や住宅内への閉じこもり、高齢化の進展による地域力の後退の中で、新たな支援やさらなる支援の強化が求められる状況にある。

なお、福島県の被災地については、放射能汚染のリスクが完全には解消されない状況の中で、被災者の生活再建が他の 2 県に比して遅れており、長期被災や分散避難を強いられている被災者をいかに継続的に支援してゆくかの課題が、大きく残されている。

(2) 主な被災者支援活動

この 6 年間で行われた主な被災者支援の取組を概観しておく。応急期の被災者支援は大きく、健康の回復など心身のケア、避難所や仮設住宅での生活の見守り、生業の再建や雇用の確保の支援、仮住まいの提供と住宅再建の支援、子どもに対する教育や遊びのサポート、応急の生活を支える財政支援に分けられる。

① 健康回復と心のケア

震災直後には、持病の悪化、生活習慣病の悪化、不眠や抑うつ状態、PTSD、生活不活発病など、心身の健康破壊が進む。それに対して、医師、看護師、保健師、社会福祉士などによる訪問活動が展開されている。看護協会は、仮設住宅での健康相談活動に積極的に取り組んでいる。この健康面の支援では、個別支援対策が進んだこと、多職種連携が進んだ

こと、心のケアのセンターを核とした精神保健の支援が進んだことを、成果として指摘できる。その一方で、看護職など支援者の不足など課題も残されている。

② 生活の見守りと支援

避難生活や仮住まい生活で、生活の乱れや閉じこもりなどによって、健康を悪化させた被災者、いつまでも自立できない被災者が生まれる。これに対して、安否確認や見守り、新たなつながりづくりや居場所づくりが、被災者支援として求められる。被災地には、支え合いセンターなどの生活支援拠点が設置され、社会福祉協議会などから派遣されるや生活支援相談員や復興支援員などにより支援がはかられている。このシステムにより、巡回型あるいは常駐型の生活支援が行われている。福島大学の学生が常駐して支えになったという事例もある。この生活支援の取組の中から、石巻の地域包括ケアセンターに示される未来につながる先進事例が生まれている。なお、この生活支援では、在宅避難者やみなし仮設入居者など見えない支援者への支援ができなかった、支援経験のないサポーターが少なからずいて適切な支援ができなかった、という問題点が指摘されている。

③ 生業再建と仕事の支援

被災地では復興に関わる雇用が大量に生まれ、求人倍率も高く数的には雇用があるように見える。しかし、被災者の生きがいにつながる仕事、被災者の生活にマッチした仕事が少なく、結果として仕事がなく生活に苦しむ状況がある。それに対して、新たな産業の創出、起業家の事業再開支援、就労支援の相談活動が展開され、仮設住宅などでは手作り品のコミュニティビジネス化がはかられている。ただ、人口減少と事業減少の悪循環の中で、生きがいやコミュニティ形成につながる雇用の創出がうまくいっていない。若者や女性の雇用が広がらないという問題点も指摘されている。

④ 住宅環境の改善と再建支援

仮設住宅などでは、その中でコミュニティをいかにつくるか、劣悪な環境の改善をいかにはかるか、恒久住宅への移行等をいかに進めるかが、支援のポイントとなる。住宅再建の相談活動を建築士や弁護士などが連携して取り組む、ボランティアと居住者が協働して仮設住宅の修復や環境改善に取り組む、みなし仮設など見えない被災者のネットワーク化に取り組むなどの、先進事例が生まれている。ただし、恒久住宅への移行が五月雨式に進む中で、仮設でのコミュニティの崩壊が進み、脆弱な被災者だけが取り残される状況にあり、仮設住宅の統廃合も含め、そこでの支援をいかにはかるかが問われている。

⑤ 子どもの教育と遊びの支援

応急期のしわ寄せは子どもにも及ぶ。ストレスを抱えた子どもも多くなる。肥満症の子どもや閉じこもる子どもも増える。学力の低下も見られる。震災遺児の対応も必要となる。これらに対して、親子のたまり場づくり、子どもの遊び場や学び場づくり、子育てサロンの取組などが展開されている。ここでは、子どもを対象とした「セーブザチルドレン」「あしなが育英会」などのNPOや市民団体が活躍している。子どもの教育に積極的に取り組んでいる岩手県で、子どもの学力が維持されていることなどは評価される。

⑥ 応急生活への財政支援

東日本大震災では、住宅はもとより家財の一切を失った人が大半である。それだけに、当面の生活をする上で必要な家財や生活用品を購入する必要に迫られる。そのため、義援金その他による現金の迅速な支給が欠かせない。今回の震災では、義援金の配分が遅れたことなど、生活救済的な財源援助をいかにはかるかが課題として残された。

(3) 被災者支援を評価する視点

今回の調査で見た6年間の被災者支援の現状を、被災者の苦しみがいかに緩和されたか、被災地の再生がいかに迅速に成されたかなど、以下のような評価軸を立てて評価し、今後の課題を明らかにすることが求められる。

その評価のキーワードは、広域支援、包括支援、継続支援、補完支援、連携支援の5つに要約できる。広域支援というのは、広範囲で大規模な被災ニーズに効果的に対応できたかという視点である。膨大なニーズに限られたシーズで対応するにはどうすればいいかが、ここでは問われている。

包括支援というのは、生活のつながりを有機的にとらえて、医・職・住・育など多様なニーズに総合的に対応できたかという視点である。生活のつながりに即した支援のつながりをいかに統合し包括化するかがここでは問われている。継続支援というのは、緊急期から復旧期さらには復興期に至る時系列的な変化の中で、ニーズの変化に即して継続的に対応できたかという視点である。従来は応急期の災害救助に限定されていたが、復興期に至るまでの被災者の生活を支えてゆく必要があり、応急期しか考えていない災害救助法の見直しも含めて、そのあり方を考えてゆく必要がある。補完支援というのは、支援の届かない隙間を適切に捕捉し補完しているかという視点である。見えにくい被災者にも支援を届けるために、被災者カルテをつくって被災者をもれなく把握することや、ローラー作戦を系統的に展開する仕組みをつくることなどが、ここでは求められる。連携支援というのは、支援組織間で有機的な連携や協働がはかられたかという視点である。支援者間でプラットフォームやラウンドテーブルをつくることなどが、ここでは課題である。

(4) 被災者支援の新たな特徴

以上の評価の視点を踏まえ、東日本の被災者支援の特徴を見ると、プラス面として評価すべき点は、以下の3点である。

① 国や自治体の迅速な対応

予算面の裏づけが遅れて、支援のフォローが遅れた部分もあるが、支援体制の構築など過去の経験を生かして迅速な対応がはかられた。

② 多様な支援の担い手の参画

従来の医療関係や福祉関係の機関だけではなく、NPOやボランティアなどの積極的な参画が見られ、企業の支援活動も飛躍的に進んだ。生活支援相談員や復興支援員などの活躍

もみられた。

③新たな支援システムの構築

国では「被災者生活支援チーム」、県レベルでは「被災者相談支援センター」、市町では「被災者サポートセンター」などの組織が立ち上がり、被災者支援を体系的、持続的に進める体制がつくられた。岩手県災害福祉広域支援推進機構など新たに作られたシステムが大きな役割を果たしている。

(5) 被災者支援の課題

まだ、仮設住宅や県外避難地で仮住まいを送っておられる被災者がいる。震災の後遺症で心身を害しておられる被災者もいる。まだ、大震災は進行形である。そうした被災者の傷が癒され、一日も早く生活再建と自立が達成されるよう支援してゆかねばならない。と同時に、次の大災害に備えるために、この6年間の被災者支援の取組を検証し、その教訓を共有化して、事前減災や事前復興につなげていくことが欠かせない。

(a) 今の被災者のために

- ① 被災者のおかれておる実態と被災者が必要としている支援の内容を明らかにすること。そのための被災者のカルテを生活支援員や民生委員などの連携の下に整備しなおして、一人ひとりの実態に即した細やかな支援につなげること。
- ② 震災関連死や公営住宅等での孤独死の原因分析に努め、それらを防止するコミュニティケアなどの手立てを明らかにして、新たな「防ぎうる死」を生まないようにすること。
- ③ 仮設住宅から恒久住宅への移転、県外被災地から定住居住地への移転をはかるための情報提供や相談支援の体制の整備をはかること。定住と再建ための家賃補助や低利融資などの支援策の見直しをはかることも必要である
- ④ 生活保護や高齢者福祉など日常的な支援システムにつないでゆくこと。震災で生まれた支援の非日常システムを日常システムに切り替えてゆくことも欠かせない。

(b) 次の災害に備えるために

- ① 今回の大震災後の支援活動で生まれた優れた事例や仕組みを資料集などの形で「見える化」して、次の支援活動につなげること。
- ② 住宅再建だけでなくコミュニティ再建や生業再建などの被災者支援に係わる制度面での欠陥や不備を明らかにして正すこと。避難所の環境基準、仮設住宅のサポート体制、集団移転地の環境基準、土地の権利関係の調整手続きなどの見直しが必要である。
- ③ 子どもに対する教育などの支援フレームを強化する必要がある。
- ④ 被災者支援のための情報基盤の整備に努める。被害認定の迅速化と簡素化に努めることも欠かせない。
- ⑤ 支援者の人材育成と事前研修に努める必要がある。

- ⑥ 被災者のニーズを行政その他の支援組織につないで政策化や事業化をはかる中間支援組織あるいはプラットフォームが求められる。行政、NPO、企業、被災者代表などからなる提言組織を構築する。

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第二節 公共インフラの復旧と住宅再建の支援

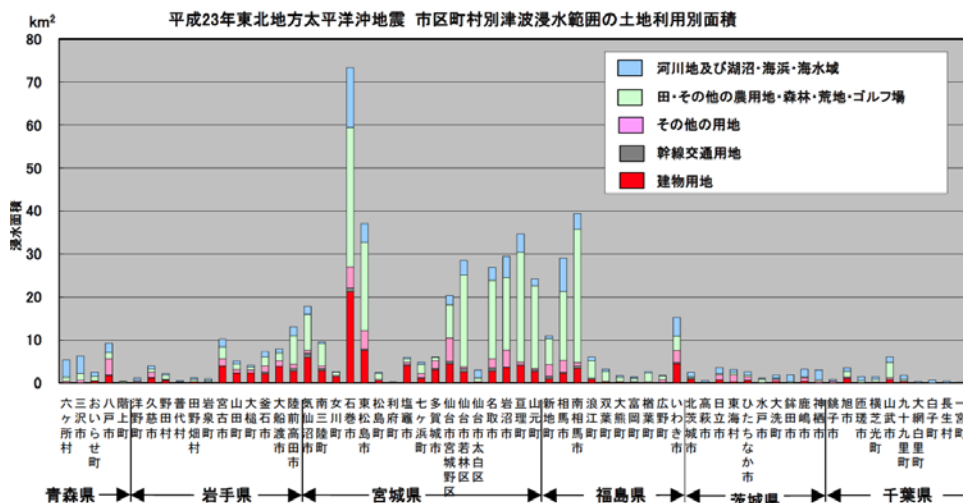
1. 宮城県における公共インフラ復旧と住宅再建

東北大学災害科学国際研究所
今村 文彦
井内 加奈子
佐藤 翔輔

(1) 被害の概況と特徴（被害の全体像と被災が大きい地域）：

宮城県内では、津波による被害を受けた6県における総浸水域の6割に相当する327 km²が浸水した。沿岸構造物や防潮林、家屋・建物、道路・鉄道（車両も含む）など交通網、および、その他各種インフラの被害、また、浸食・堆積による地形変化、破壊された瓦礫や沖合での養殖筏、船舶などの漂流、さらには可燃物の流出とその火災など多種の被害が発生した。

石巻市や仙台市、名取市、岩沼市、東松島市、亶理町などの平野部では、浸水範囲が大きい。以下の図は国土地理院による市町村別津波浸水域での土地利用別面積を示している。石巻市や東松島市では、特に建物用地の浸水範囲が極めて大きく、市街地などの地域の中心部が多く被災したことが分かる。宮城県は、この被災状況を鑑み、まず、復興の重点として、災害に強いまちづくり宮城モデルの構築を挙げ、高台移転、職住分離、多重防御による大津波対策など、沿岸防災の観点から震災教訓を活かした災害に強いまちづくりを提案した。



平成 28 年 9 月末時点の進捗状況は、防災集団移転促進事業（防集）が計画された 12 市町 195 地区の全地区で造成工事に、そのうち 181 地区（93%）で住宅建設に着手されている。また、土地区画整理事業は計画された 11 市町 34 地区の全てで事業が許可され、そのうち 32 地区（94%）で着工されている。さらに、災害公営住宅は、整備計画戸数 15,995 戸のうち、21 市町 282 地区 14,352 戸に着工、21 市町 243 地区 11,547 戸が完成し、全般的に順調な事業進展を見せている。

ここで、大規模に被災した 2 箇所の復興方針を紹介したい。

まず、東松島市は、津波浸水範囲は市全体の約 36%にあたる 37 km²に及び、そのうち住宅用地は 8 km²、全市街地の約 65%が浸水した。海岸低地が広がる地域特性から、市街地の浸水割合は 3 県の津波被災自治体のなかで最も大きい。防災集団移転事業と土地区画整理事業を組み合わせ、高台に移転する復興計画が立てられた。野蒜北部丘陵地区は、整備地区の範囲が 91.5 ha と広く、当初は計画の実現が危ぶまれた。さらに、移転元の津波流出家屋の割合が地域毎に異なったことから、移転・再建対象地域の議論が起こったが、最終的に、津波シミュレーション結果を活用して意見集約を行った。

一方、南三陸町では、リアス式海岸沿いの町の中心部が津波で壊滅的打撃を受け、高台移転のまちづくりを進めている。しかし、高台の土地が狭小であるため、住居は高台に置くが、平野部は大規模な嵩上げによる商業地域とする土地利用の方針（職住分離）で復興を進めている。これは、新しい市街地を建設するに等しい大胆な実験が行われているとも見ることができる。

東日本大震災後の再建では、ハザードマップや被災マップが多くの自治体で作成・活用されたが、シミュレーション結果と実際の被害に差異が見られ、復興の過程で多くの議論を生んだことを留意すべきである。例えば、仙台市が作製した津波ハザードマップや被災世帯の把握を目的とした地図などでも、津波浸水域に差異があることが報告されている（河北新報 2016）。市は震災後に津波の痕跡を独自に実地調査して到達ラインを確認し、2013 年に「独自支援制度区域図」を作製した。国土地理院の地図では沖野東小の近くまで津波が届いているが、区域図では、その約 1 キロ東の仙台東高手前で止まっている。このような津波浸水域の差異が、行政間や住民との間で、津波被災に対する認識のギャップが生まれる要因ともなった。今後も調査主体により浸水域などに差が生じることが予想され、その場合の調整（統一）手段の検討が必要である。



国土地理院（左）と仙台市実地調査(右)による浸水範囲（仙台市沖野付近）

（２）道路・鉄路・港湾の復旧と防潮堤の整備

① 公共土木施設について

宮城県内では、道路(1,415 箇所)・橋梁 (123 箇所) は着手 99%・完成 96%、河川施設 (274 箇所) は着手 99%・完成 81%、海岸保全施設 (74 箇所) は着手 96%・完成 30%、港湾施設 (288 箇所) は着手 94%・完成 52%となっている。ただし、今回の震災は、空間的に大規模だったのみならず、時間の経過と共に制度活用期間が終了しており、時間的な影響の大きさも示されている。

東松島市では、現時点で、被災した道路、橋梁などの復旧に関して、災害査定を受けた事業に関しては全て完了している。ただし、復旧後の時間経過に伴い、道路路面の沈下や、下水などのインフラの盛土部分での沈下や段差の発生などが生じており、これらの対応も求められている。現状では、災害査定が終了しているため、東日本大震災復興特別交付税を活用し、路面復旧の一環とするなどの工夫で対応している。

南三陸町では、道路、河川、漁港の復旧は予算査定を簡素化したため、計画策定はスムーズに進んだ。しかし、査定は復旧費の上限のみ行ったため、事業化に関わる査定にはかなり時間を要し、さらにバック堤の敷地内にある道路について、バック堤の計画が決定しないと工事が進まないという問題があり、事業化に時間を要している。

② 鉄道について

JR 東日本の在来線では、津波により気仙沼線、石巻線、仙石線、常磐線の 7 線区で 23 駅が流失し、約 60 km にわたる線路も流失、瓦礫に埋没した。仙台空港鉄道では、津波により仙台空港滑走路下の鉄道トンネルが水没した。大船渡線、気仙沼線の復旧については、「大船渡線・気仙沼線沿線自治体首長会議」（座長：国土交通副大臣、構成員：沿線首長、JR 東日本副社長、復興庁統括官等）により議論がなされ、平成 27 年 12 月に大船渡線、平成 28 年 3 月に気仙沼線について、BRT による本格復旧で合意した。

③ 防潮堤について

防潮堤建設については、震災前では宮城県内での防潮堤整備は限られていたが、震災後、

県の海岸線約830kmの29%に当たる総延長243km、382地区の防潮堤工事計画が策定され、平成29年2月末現在、工事着手済が78%、完了が25%となっている。県内では新設が多く（かさ上げではない）、地域での合意形成に多くの時間がかかった。建設段階で環境配慮（景観や生態系の創出も検討）の取組が実施された例もあり、また、塩竈・松島地区での浦戸地区では、学術検討の成果を活かして、整備方針（計画堤防高さ、L1の見直し）が見直された例もある。

例えば、東松島市では、防潮堤（高さ）についての住民・地域組織の反応や合意形成において、住宅や生活・産業に密着している部分で議論があった。特に、松島湾側の海岸沿いに住宅が建設されている地域においては、景観面における質疑が多くあった。最終的には地域の話し合いで、様々な議論の末、合意がとれたと考えている。

一方、南三陸町では、津波シミュレーションの結果に基づき、L1に設定している。住民に対しては、まずは自治区長、次いで冠婚葬祭や地域の困りごとを処理する契约会という浜浜の自治組織の役員に話をし、了解を得た者から住民に直接話すという手法がとられた。役員は高齢世代の発想が強いが、若い世代には自分がこれからも漁師として生活するには高い堤防は不要だとして住民と意見対立が起こるケースも報告されている。町が管理する19カ所の防潮堤計画地区があるが、着工しているのは今のところ2カ所である。

このように、地域毎に合意形成の対象や手法は異なり、整備状況も差が生じている。このような違いについては、地域性の中で評価されると考えるが、最も重要なのは関係者間で十分に議論を行い、課題・問題も含めて合意されたかという点である。今後、重要と考える課題としては、従来の地域内での合意形成の手法が災害復旧・復興という将来での大きな変化を伴う場合に有効であるか考えておく必要がある。発災後にこの点について議論することは難しく、事前に議論をして課題を整理しておくことが肝要であるとする。岩手県との関係では、基本設計については同じであるが、水門と水門無し（バック堤）の考えは明確に異なっている。過去の整備状況や土地利用だけでなく、将来の維持管理などについても双方の視点がある。同じ三陸海岸の沿岸域でこの2つの方式がどのように展開されるのか、注目が必要である。

（3）公営住宅整備（県営・市町村営災害公営住宅の建設、供給、入居状況）

① 公営住宅の建設状況について

宮城県の災害公営住宅は、21市町302地区に15,995戸が計画されている¹⁾。平成28年11月30日現在、事業着手戸数と完了戸数はそれぞれ15,287戸と12,039戸で、進捗率は着手が約96%、完成が75%である²⁾。21市町中4市町（石巻市、名取市、東松島市、女川町）に着手未完了地区、9市町（石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、東松島市、山元町、女川町、南三陸町）に工事未完成地区があり、計画戸数が大きい市町ほど進捗に時間を要している傾向を示す。

宮城県における災害公営住宅の整備は、津波による甚大な被害によって、マンパワーの

不足を招いた。また、現地再建ではなく移転再建を図るものを多く含むため、業務量が甚大となった。このため、通常の直接建設（県受託や市町によるもの）やUR都市機構からの買取による整備に加えて、民間買取（民間業者による土地を含めた公募型買取、地元の工務店・設計事務所・資材供給業者をグループ化した地元の協議会による整備）等の方法により建設の促進を図る工夫がなされた³⁾。整備手法別の計画建設戸数内訳は、直接建設4,996戸（31.4%）、買取10,674戸（67%）、借上げ249戸（1.6%）となっており、買取方式が主である²⁾。なお、建設は平成28年度内に86.2%を終了する計画で進められている¹⁾。

〔表：手法別年次計画表（平成28年3月31日時点）（再掲）〕

手法別内訳		H24年度	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度	H30年度 調整中	計
直接 建設	直接建設	12	439	602	907	651	40	87	2,738
	県受託	18	78	894	1,118	121	29	-	2,258
	計	30	517	1,496	2,025	772	69	87	4,996
買取	民間買取	-	424	1,672	1,127	687	127	337	4,374
	協議会	-	-	249	421	1,020	586	98	2,374
	UR都市機構	-	231	520	951	1,726	498	-	3,926
	計	-	655	2,441	2,499	3,433	1,211	435	10,674
借上げ		20	129	-	-	-	-	100	249
計		50	1,301	3,937	4,524	4,205	1,280	622	15,919
累計		50	1,351	5,288	9,812	14,017	15,297	15,919	-
割合		0.3%	8.5%	33.2%	61.6%	88.1%	96.1%	100.0%	100.0%

（調整中，437戸）

出典：宮城県東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録（中間報告）～5年の歩み～

公営住宅は、各地区に単独で建設される場合もあるが、土地区画整理事業や防災集団移転事業などを活用しその敷地内に併せて整備されるケースも多い。例えば、インタビュー対象の東松島市では整備予定の7団地¹²⁾すべての敷地内に公営住宅も建設される。南三陸町においても、8地区に整備する計画の公営住宅は、大きな防集団地内に配置されている¹³⁾。

② 供給、入居状況について

山元町新山下駅周辺地区（木造50戸、県受託整備による）において、平成25年4月1日に災害公営住宅の入居が宮城県内で初めて開始された²⁾。その後、各地区の公営住宅建設の終了に伴い、順次入居が進められており、平成28年11月末現在、11,383戸の入居が終了している。これは、完成戸数12,039戸の94.6%、計画戸数15,995戸の71.2%となっている。完成戸数に対する入居率は市町によりばらつきがあり、入居率が100%の市町（多賀城市、登米市、利府町、大郷町、涌谷町）がある一方、70%前後の市町（塩竈市、美里町）もある。なお、各市町の計画戸数に対する完成戸数の割合は異なるため、今後建設が進む

¹² 7つの整備地区は、野蒜北部丘陵団地、東矢本駅北団地、矢本西団地、牛網団、月浜団地、大浜団地、室浜団地である。

¹³ H28.8.10のインタビューによる。8つの公営住宅は、志津川西、志津川中央、志津川東、柞沢、伊里前、入谷、戸倉、名足地区に建設される。

につれて、入居率は変動する可能性がある。

インタビュー対象の東松島市と南三陸町では、公営住宅の入居率向上のためのいくつか取組を行っている。まず、入居決定率が高水準（整備計画戸数 1,122 戸に対し 98%の決定率）の東松島市では、災害公営住宅建設にあたり、公共施設や病院また公共交通などへのアクセスや利便性を最大限に配慮した。さらに、仮設段階での自治会組織の立ち上げにも力を入れ、コミュニティに対する支援や働きかけを行い、行政と住民間でのスムーズな情報共有を試みている。7 月時点で工事進捗率が約 46%の南三陸町においても、計画と入居の実態に大きな差が出ないように、段階的な意向調査を行って整備を進めている。具体的には、第 1 段階で公営住宅への入居希望者を把握し、第 2 段階で団地の仮申し込みを行うことで、入居場所毎の希望者数の把握を行い区画数とのすりあわせを行っている。ただし、建設に時間がかかっており、高齢のため一人暮らしが不可能になるなど、やむを得ない理由により入居が不可能になっているケースもある。

再建時の災害公営住宅の適切な確保と入居の方法は、継続する課題である。阪神・淡路大震災の再建では大量の戸数を確保するために、郊外での住宅整備を行ったほか、早期の生活再建を目指し、弱者を優先し被災者の早急な災害公営住宅の入居を目指した。結果として、自治体は大量の住宅ストックを抱え込んだうえ、住民は従前の地域のつながりを失ってしまったケースも少なくはなかった。この反省から、中越地震からの再建では、計画段階から住民の意向調査による必要戸数の検討を進め、地域のつながりを重視した入居が行われた。東日本大震災からの再建においても、意向調査に沿った必要戸数の計算やコミュニティ単位での入居は重要視されたが、整備が必要な戸数が甚大であったことから細やかな対応が困難であったうえ、復興の長期化により計画時と入居時の実態の乖離が大きくなっているとの現実がある。このような実態と課題について、改めて整理することが肝要である。

参考文献

- 1)復興庁.(2016). 住まいの復興工程表（平成 28 年 9 月末現在）[平成 28 年 11 月 14 日公表]
- 2)宮城県.(2016a). 東日本大震災からの復旧・復興事業の進捗状況（平成 28 年 11 月末現在）.
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/603973.pdf> より Dec. 25, 2016 にダウンロード
- 3)宮城県(2016b). 東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録（中間報告）～5 年の歩み～. 仙台：宮城県.

（4）防災集団移転・土地区画整理事業等、まちづくりについて

対象地に都市部を有する宮城県の復興まちづくりでは、安全な市街地・住宅地の再構築の優先を目的に、4 市 3 町（石巻市、気仙沼市、東松島市、名取市、女川町、南三陸町、山元町）の計 1,850 ヘクタールで、被災直後に建築制限をかけたことが他県と異なる。

建築基準法第 84 条に基づき、2011 年 4 月 8 日から 2 ヶ月間を初期的な建築制限適用期

間とし、この期間終了前に制定した特別法に基づき、最大4ヶ月間（2011年11月10日まで）期間を延長した¹⁾。その後、山元町を除く上記6自治体と、新たに仙台市³⁾が加わった合計7自治体は、2年間を上限に、都市計画法及び被災市街地復興特別措置法に基づき被災市街地復興推進地域を決定し、地域内の建築行為の制限をかけて、個別の無秩序な建設を回避することで防災性の高いまちづくりを目指した。その後、対象地域内では、都市計画決定により土地区画整理事業や津波復興拠点整備事業が採択され、施行されている。

現在宮城県では、復興まちづくり事業として、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業のうち、前2事業を重点事業としてとらえている。平成28年11月30日現在、防災集団移転促進事業は、12市町・195地区で計画されており、すべての地区で造成工事が着手されている。また、183地区（94%）では、既に土地が購入・借地され、住宅が建てられる状況になっている。

土地区画整理事業は、34地区で都市計画決定、32地区（94%）で着工されており、そのうち、23地区（68%）では、住宅等の建築工事が着手されている。

津波復興拠点整備事業は、8市町村12地区で計画されており、全地区で都市計画決定により事業が認可されており、既に11地区では住宅等の建設工事が可能で、工事も1地区で完了している。なお、復興庁ではこれら3事業に加えて、漁業集落防災機能強化事業も復興まちづくり制度の一つとして捉えており、県内3市町（女川町、利府町、塩竈市）4地区での活用が見られる²⁾。

次に、市町別の制度活用状況を示す。防災集団移転事業は、石巻市の56地区、気仙沼市の51地区、次いで、南三陸町の26地区、女川町の22地区で活用され、小規模集落が多い市町で地区数が多い²⁾。一方、土地区画整理事業は、石巻市では15地区で活用され多く見られるが、他の市町では多くても3、4地区程度での活用となっている。

市町別の防災集団移転促進事業、土地区画整理事業の状況

市町名	防災集団移転促進事業			土地区画整理事業		
	計画 地区数	造成工事 着手等(率)		計画 地区数	工事着工 (率)	
		住宅等建築工事 着手(率)	住宅等建築工事 着手(率)		住宅等建築工事 着手(率)	住宅等建築工事 着手(率)
仙台市	14	14 (100.0%)	14 (100.0%)	1	1 (100.0%)	1 (100.0%)
石巻市	56	56 (100.0%)	51 (91.1%)	15	14 (93.3%)	9 (60.0%)
塩竈市	2	2 (100.0%)	2 (100.0%)	2	2 (100.0%)	2 (100.0%)
気仙沼市	51	51 (100.0%)	50 (98.0%)	3	3 (100.0%)	3 (100.0%)
名取市	2	2 (100.0%)	2 (100.0%)	2	1 (50.0%)	1 (50.0%)
多賀城市	—	—	—	1	1 (100.0%)	1 (100.0%)
岩沼市	2	2 (100.0%)	2 (100.0%)	1	1 (100.0%)	1 (100.0%)
東松島市	7	7 (100.0%)	7 (100.0%)	3	3 (100.0%)	3 (100.0%)
亘理町	5	5 (100.0%)	5 (100.0%)	—	—	—
山元町	3	3 (100.0%)	2 (66.7%)	—	—	—
七ヶ浜町	5	5 (100.0%)	5 (100.0%)	4	4 (100.0%)	0 (0.0%)
利府町	—	—	—	—	—	—
女川町	22	22 (100.0%)	17 (77.3%)	1	1※ (100.0%)	1※ (100.0%)
南三陸町	26	26 (100.0%)	26 (100.0%)	1	1 (100.0%)	1 (100.0%)
合計	195	195 (100.0%)	183 (93.8%)	34	32 (94.1%)	23 (67.6%)

※ 女川町は事業認可を4箇所取得しているが、1地区として計上

出典：宮城県復興の進捗状況（平成 28 年 12 月 11 日）

市町による各地区の復興まちづくりは、それぞれの被災状況に合わせた独自の方針と工夫を通して進められている。

東松島市では、まず、津波による流出家屋数割合が地区毎に異なったため、まちの再建にあたり 3 種の建築制限を設けた。津波シミュレーションの結果を活用した危険区域の設定は、住宅の再建が不可である津波防災区域第 1 種、鉄筋コンクリートの住宅は許可する第 2 種、1.5 メートルの嵩上げによる住宅建設が可能となる第 3 種と 3 段階に設定し、可能な限り安全な移転地域で住宅の再建を図られるように努めている。次に、移転先として 7 地区にて計画・事業化が行われ、土地区画整理事業で整備する地区が 2 地区（防災集団移転事業と土地区画整理事業の組み合わせによるもの）と防災集団移転事業にて整備する地区が 5 地区（防災集団移転事業単独のもの）となっている。このうち、土地区画整理事業で整備される地区の面積は、それぞれ 91.5 ha（野蒜北部丘陵団地）と 21.9 ha（東矢本駅北団地）で、防災集団移転事業と比較してかなり広いのが特徴である。特に野蒜北部丘陵は、復興交付金が確保される前に市が独自の基金を使って先行購入しており、他市町とは異なる行動を取っている。早い用地購入が市民への説得材料にもなった上、土地の価格がその後高騰したことなどを踏まえると、先行投資はスムーズな事業実施に繋がる一因とな

っており、特筆すべき決断である。

市街地が壊滅状態となった南三陸町では、まちの再興にあたり L2 レベルの津波が発生しても命を守ることを優先した。具体的には、浸水が予測される地域には、住宅再建を避けて産業や観光施設の立地を促進し、高台に住まいや公共施設を建設する方針の土地利用計画が策定された。この方針を実現するために、町内に 20 地区 28 団地が計画され、防災集団移転促進事業により移転先の整備が進められている。南三陸町は、大きく歌津地区、志津川地区、戸倉地区、入谷地区の 4 地区で構成されており、各地区での団地の整備が理想的であったが、地形条件により実現せず、小さな移転先造成地が数多くできてしまっている。また、志津川地区の低地部（シミュレーションによる浸水地域）約 60.2ha では、土地地区画整理事業により商業集積拠点が整備されつつある。この地区は、約 9m の嵩上げによって整備されており、土は高台整備にて発生する残土ですべて賄える計算となっている。

このように東松島市と南三陸町の 2 市町に限っても、シミュレーションによる浸水地域の取り扱いから、復興まちづくり制度の活用方法、地形条件による移転先造成地の数・規模までが異なっていることが明らかになっており、均一な復興の方法と事業が提示されても結果は異なることが示された。一方、新造成地内に公営住宅が建設されていることは両者に共通である。東松島市では、造成中の 7 地区すべてに公営住宅が建設されており、南三陸町においても 8 地区の公営住宅すべてが規模の大きな防集団地内（伊里前、志津川（志津川東、志津川中央、志津川西）、戸倉など）に建設中である。復興まちづくりについては、基盤整備が終了し土地地区画整理事業、防災集団移転促進事業及び漁業集落防災機能強化事業にて整備された宅地に民間住宅が建設中であり、これからがコミュニティ再興のソフト対策など総合的施策が重要となる段階である。

参考文献

1)河北新報. (2011 年 11 月 11 日). 焦点／復興見据え新制限移行／宮城県の建築制限きょう解除. 河北新報

2)復興庁. (2016). 住まいの復興工程表 [平成 28 年 9 月末現在] [平成 28 年 11 月 14 日公表].

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20161111102423.html> より Dec 25, 2016 にダウンロード

5) 自力再建

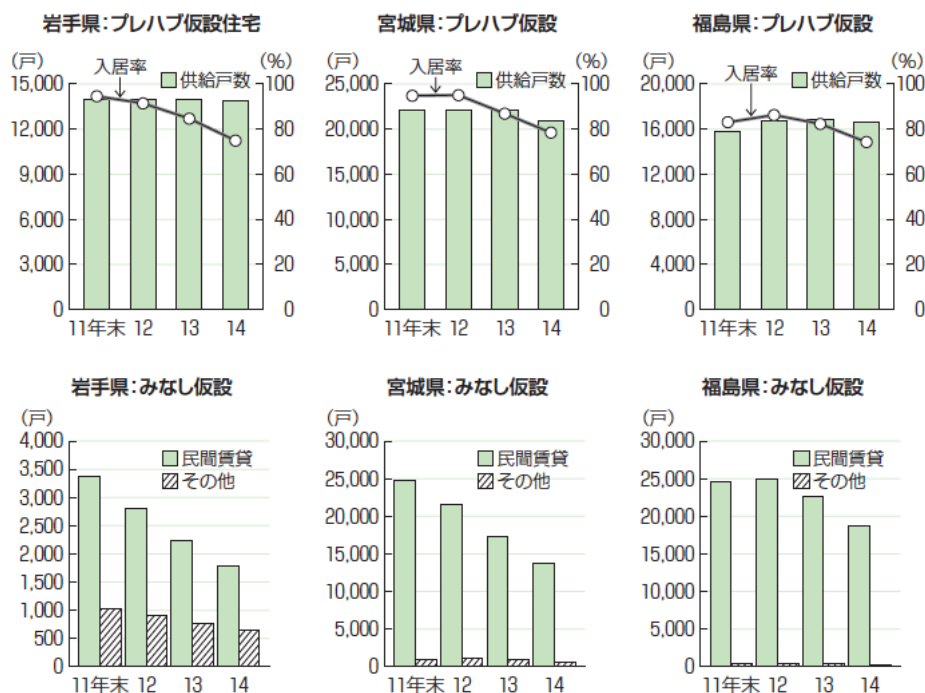
宮城県では、35 市町村の被災者が、自力再建の指標となる被災者生活再建支援制度の対象となっている。東日本大震災からの再建では、住宅の被害程度に応じた「基礎支援金」と住宅の再建方法に応じた「加算支援金」が支給される。このうち、宮城県は、基礎支援金の部分は平成 30 年 4 月で終了することを決定し、加算支援金の部分は、土地地区画整理事業や防災集団移転事業の進捗状況をにらみ、平成 30 年度に制度の延長の有無を決定している¹⁾。基礎支援金部分の支給実績額は、平成 28 年度末で 130,296 件、980 億 1175

万円と公表されている。申請期間は6回延長されたが、申請の9割以上が震災のあった平成23年度に集中していた（平成23年度の支給件数は11万8288件、894億3212万円）²⁾。

このように、自力再建については、被災者生活再建支援金活用の件数と額は計上できるが、受給者の実際の支給額が限度額に大幅に満たないといった従来からの傾向や、支援金制度を利用していない、あるいは、できていない被災者も少なくはないと想定されることから、自力再建の全体像の把握は困難である。阪神淡路大震災や中越大震災後の自力再建の状況が把握されていない反省から、東日本大震災での自力再建の戸数の推移や制度的課題の把握の必要性が認識されているものの、参考資料がかなり限られている。この中で、災害復興住宅融資の申請・支給件数（支援）により研究が報告されているので紹介したい。

多田³⁾は、住宅再建の実態を、平成23年末から26年までの期間で、加算支援金および災害復興住宅融資の申請・支給件数に基づくクラスター分析から地図化し、住宅再建の時期や場所から地域差を明らかにした。結果、都市部や土地供給が潤沢であったと考えられる地域から住宅再建が積極的に行われ、沿岸被災地では、自力による住宅再建は震災直後から2～3年後に活発に行われているなどの地域差を示している。

第4図 被災3県における仮設住宅入居戸数の推移



資料：岩手県復興局生活再建課提供資料、宮城県保健福祉部震災援護室公表データ、福島県土木部建築住宅課提供資料

(注) 1 その他の仮設住宅には、公営住宅、公務員宿舎、UR賃貸住宅等を含む。
2 プレハブ仮設住宅の供給戸数に、グループホームの戸数を含む。

さらに、多田⁴⁾は、加算支援金からみる東日本大震災からの住宅再建を調べ、被災者による自力での住宅再建は平成24年度がピークで平成25年度以降は減少すると予想していた

が、現状は加算支援金が一定程度申請・支給される状況(≒自力再建)が続いているという点を指摘している。この後のデータ等についてはまだ示されていないが、重要な指標になると考える。

参考文献：

- 1) 河北新報. (2017年1月13日). 震災被災者支援金 宮城県が18年4月で終了.
- 2) 河北新報. (2017年1月18日). 生活再建支援金打ち切り 宮城県が説明.
- 3) 多田忠義(2015),東日本大震災の住宅再建 に関する地域差 - 農林中金総合研究所
- 4) 多田忠義(2014),分析レポート, 加算支援金からみる東日本大震災からの住宅再建, 農林中金総合研究所

6) コミュニティ再興 (新たなコミュニティ形成に向けて)

宮城県では、住まいの再建は、被災前のコミュニティを可能な限り継続させることを念頭に進められている。例えば、防災集団移転促進事業の整備地区では、防集を活用した宅地と公営住宅を併設し、各世帯が住宅再建の資金を準備できるか否かに関わらず、従前コミュニティのメンバーが共同で再度生活を営むことを目指して事業が進められている。しかし、仮設住宅やみなし仮設での生活は、必ずしも従前コミュニティ単位では行われずに、3～5年、それ以上の期間を各地で過ごしたため、仮設住宅での居住期間に多くの住民組織やコミュニティが形成された。このコミュニティは恒久住宅への定住時に再度分解されている。恒久住宅地への再定住が進む現時点では、従前コミュニティの再形成に主眼が置かれている。一方、従前コミュニティの規模が小さい、あるいは、防災集団移転促進事業等の制度利用希望者が少なかったコミュニティでは、事業を適用できなかったため、自治体独自の方針により、従前は各地に点在した小規模コミュニティを集約した例も見られる。

また、一部自治体では、住民の高齢化などに配慮し、従前コミュニティに限定せず再定住先の選定を許可した。従前コミュニティの移転のみに注目しても、住民が極端に減少したところや移転先コミュニティに編入したところなど、複数のパターンが見られる。以上のように、再定住地のコミュニティは、従前コミュニティの移転や各地からの集約など様々な形態があるが、自治組織の新設・改変や人口減少に直面するコミュニティの持続可能性を見いだす必要性に迫られていることは、いずれのコミュニティに共通する課題である。

宮城県におけるコミュニティに対する主な支援として、県による公的な支援と国際協力機構 (JICA) による支援¹⁾³⁾が挙げられる。

まず、県は、被災コミュニティの再定住地区 (具体的には、防災集団移転事業、復興土地区画整理事業、漁業集落防災機能強化事業、災害公営住宅整備事業による整備地区) を対象に、コミュニティ機能の強化を支援する「地域コミュニティ再生支援事業」や、再定住地区に限定しない被災地域の包括的な振興を支援する「復興応援隊」や「復興支援専門員」等の制度を導入している。

地域コミュニティ再生支援事業は、コミュニティ機能の強化や地域の活性化を目指す活

動の支援を目的としている。補助対象は、新たに設立した自治組織、編入先の既存自治組織、さらに新自治組織形成を支援する自治体や支援団体である。この支援制度は、再定住地区の工事が完成に近づきはじめた平成 27 年度から開始された。具体的には、①コミュニティ再生、②コミュニティ元気づくり、③震災経験伝承の 3 種類の事業を行っている。平成 27 年度は 5 市 3 町の 14 件、平成 28 年度は 8 市 5 町の 61 件（平成 28 年 12 月現在）が採択された⁶⁾。東松島市と南三陸町は平成 28 年度から同制度を活用しており、前者は 5 件、後者は 3 件を採択している。いずれも防集や災害公営住宅整備地区でのお茶会や季節の行事、防災訓練などのイベント開催を通じたコミュニティづくりを主たる活動としている。

再定住地域に限定しない被災地域の包括的な振興支援には、平成 24 年度開始の復興応援隊設置事業（総務省の復興活動支援事業に基づく）と平成 25 年度導入の復興支援専門員制度がある。前者は住民と自治体を結び、後者は市町村と県を結ぶことを主眼としているが、いずれも現場の声を拾い上げ、既存の制度による助成に繋げて、地域住民主体の復興や振興の推進を目指すボトムアップ型のアプローチで進められている。復興応援隊事業は、隊員の人件費や復興応援隊員が所属する受託団体の受託者経費、ワークショップやイベントの開催費を支援する。応援隊が最前線の地域に入り、プロジェクトスキームに沿って比較的柔軟に活動することで、地域コミュニティのニーズに対応した事業の実施を可能としている。宮城県内の最新の復興支援員の配置実績は 109 名で、うち 65 名が県事業、残りが 4 市 1 町の事業による⁴⁾。また、県と市町村を連結する復興支援専門員も、公には言及が難しい復興の現状や課題を自治体から拾い上げて現状把握を行うほか、適宜、利害関係者間の調整を行い、被災地の地域復興を支援している⁵⁾。東松島市・南三陸町の両自治体は復興支援員制度を導入しており、東松島地区では「市民協働のまちづくりの再生」と称して仮設住宅や仮住まいの段階から再定住段階まで、コミュニティ支援（仮設・恒久住宅内外のコミュニティ支援、自治組織再建支援、海岸部から内陸部への移転など）や市民活動支援（団体設立・活動支援）・起業支援を行った（平成 26 年度終了）⁷⁾。南三陸町は、「住民参加による観光のまちづくり（平成 27 年度終了）」の他、現在「つながる里山振興」「南三陸まちづくり担い手育成」「商店街を核としたまちづくり」の事業を進行中で、観光、学生・起業の交流、商店街の活性化など起業・生業支援に注力している⁷⁾。

次に、宮城県内の特筆すべき活動として、海外での開発援助活動を主とする国際協力機構（JICA）が JICA 東北支部や地域復興推進員（国際協力推進員¹⁴⁾（2011 年 10 月に設置）を通じて行った被災地支援が挙げられる。東松島市での活動が中心で、地域復興推進員を通じて被災者の生活再建環境の形成・維持、行政の復興まちづくり事業と住民ニーズのリンク、震災からの復興の教訓や知見の集約などを担い、中間支援組織として、コミュニテ

¹⁴ 平成 8 年に制度化したもので、『地域の JICA 窓口』として、地域国際化協会など地方自治体が実施する国際協力事業の活動拠点」と JICA が配置しているもの。国際協力推進員は、JICA 事業の支援や広報などを通じ、自治体の国際協力事業との連携を促進し、ひいては市民への国際協力の理解や連携を進める一助となることを目的としている（JICA, 2016b）

いの再編成や起業、市の国際協働に向けた新たな取組を支援した。東松島市の「環境未来都市（平成 23 年 12 月認定）」が海外とのつながりの創出や環境都市モデルの輸出を狙ったように、同市の「世界と復興の経験・教訓を共有する」姿勢が JICA との協働を実現させたと考えられる。JICA の支援は、当初、コミュニティ支援が主であったが、時間の経過につれて海外（インドネシア共和国バンダアチェ市やフィリピン共和国レイテ州¹⁵⁾）との知見共有や協働、さらにはコミュニティビジネスの機会創出に繋がっている。加えて、これらの事業推進に、官民学と市民の連携を目指した地元 NPO などの中間支援組織や、市が平成 17 年より進めてきた自治協働のまちづくりにて機能していた自治協議会組織をうまく組み込んでおり、住民組織形成支援から生業の創出までバランス良く活動する仕組みを構成している。

住民自治組織の再構築の点では、東松島市と南三陸町に大きな差異は見られない。宮城県の他自治体と同様、新規自治組織の構築や従前自治組織の再編成、既存自治組織への編入などの多様なパターンにおいて、地域コミュニティ再生支援事業や復興応援隊事業を通じて、地域自治が早急に運営されるように協議・議論されている。さらに、市民活動支援（団体設立・活動支援）や起業支援、なりわい支援についても、先述の復興応援隊や、被災後に地元で強化・結成された NPO 等の活動を通じた取組が行われている。

自治組織の再構築を超えた包括的なコミュニティの形成・持続に向けた取組は、東松島市と南三陸町では若干異なるアプローチが取られている。東松島市では、震災前に構築されていた自治協議会組織と市の関係を最大限に活用し、JICA や NPO を始めとする中間支援組織や民間企業とうまく連携し、復興事業を活用して新たなコミュニティの形成を戦略的に展開している。例えば、先述の震災後に構築した JICA との協働で、草の根協力事業等を通じ、持続可能なまちづくりや地域防災、コミュニティビジネス、地域の行政組織作りの方策を探るほか、環境未来都市としてエネルギー産業の創出も目指している。一方、南三陸町は、各コミュニティの地域特性を活かしたコミュニティの再構築や持続を目指しており、地元企業によるビジネスの再開や新規企業の設立を町全体で支援し、現存資源を活用した町の価値の再創出を行っている。例えば、復興支援員制度の活用では、住民自治組織の再構築に限定せず、観光、人材育成、商店街の活性化など地区の特性やニーズを踏まえた産業再創出事業を主に進めるほか、林業では森林管理協議会（SFC）の国際認証、漁業では水産養殖管理協議会（ASC）の国際認証を取得し、国際社会においても通用すべく産業の強化を進めている。さらに、バイオマス産業都市構想（平成 26 年採択）下で、バイオガス事業と木質ペレット事業を進めているなど、震災の経験から「人と環境にやさしく災害に強いまちづくり」のコンセプトとその具体化に取り組んでいる。両自治体に共通することは、国際連携や国際認証の取得により、持続可能なまちづくりを目指していること

¹⁵⁾ バンダアチェ市との連携では、草の根協力事業を通じて①持続可能なまちづくり、②地域防災、③コミュニティビジネス、④地域の行政組織づくりを深めており（JICA 2016c）、レイテ州には東松島市による養殖技術指導が行われている（JICA 2016a）、

である。

上述のように、新規コミュニティの形成や持続可能な地域の再創出を目指して、各自治体は取り組んでおり、現在、地域への転入者が定着するなどの波及効果が出つつある。インフラの復旧・復興が地域再建の中心であった時期から、従来の課題である過疎化への対応や、人口減少時代のコミュニティづくりの方策を探る段階へと移行しつつある。この移行に伴い、事業継続が予算削減に伴い厳しくなっていること、様々な復興や都市構想を実現する上で鍵となる企業誘致が必ずしも計画通り進んでいないことが課題である。

参考文献

- 1) JICA. (2016a). 【東日本大震災から 5 年】日本の技術が立役者！ミルクフィッシュとカキで台風ヨランダの被災地復興. https://www.jica.go.jp/topics/2015/20160229_01.html より Jan 8, 2017 にダウンロード
- 2) JICA. (2016b). 各地の JICA 窓口 国際協力推進員.
<https://www.jica.go.jp/about/structure/suishin/#suishin> より Jan 8, 2017 にダウンロード
- 3) JICA. (2016c). 地域経済活性化特別枠.
https://www.jica.go.jp/partner/kusanone/tokubetsu/ind_02.html より Jan 8, 2017 にダウンロード
- 4) 内閣府. (2016). 平成 27 年度 「復興支援員」 取り組み状況.
http://www.soumu.go.jp/main_content/000434819.pdf より Jan 8, 2017 にダウンロード
- 5) 宮城県(2014). 復興支援専門員について.
<https://www.pref.miyagi.jp/site/hukkousien/fukkoushiensenmonin.html> より Jan 8, 2017 にダウンロード
- 6) 宮城県(2016a). 「地域コミュニティ再生支援事業」 について.
<https://www.pref.miyagi.jp/site/hukkousien/komyu.html> より Jan 8, 2017 にダウンロード.
- 7) 宮城県 (2016b). 被災地の地域づくりを支援する「復興応援隊」.
<https://www.pref.miyagi.jp/site/hukkousien/futtukou-ouentai.html> より Jan 8, 2017 にダウンロード

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第二節 公共インフラの復旧と住宅再建の支援

2. 岩手県における公共インフラ復旧と住宅再建

岩手大学 広田純一

駒澤大学 村井良太

(1) 被害の概況と特徴

岩手県の被害状況は表1に示す通りである。

表1. 岩手県の市町村別の被害状況

市町村名	人口	人的被害の状況					建物被害の状況	
		死者 (人)	行方 不明者 (人)	負傷者 (人)	合計 (人)	対人口 割合 (%)	うち、 家屋倒壊(棟)	
岩手県計	1,330,147	4,672	1,151	206	6,029	0.5	24,916	
陸前高田市	23,300	1,556	217	不明	1,773	7.6	3,341	
大船渡市	40,737	340	80	不明	420	1.0	3,934	
釜石市	39,574	888	152	不明	1,040	2.6	3,655	
大槌町	15,276	803	437	不明	1,240	8.2	3,717	
山田町	18,617	604	149	不明	753	4.0	3,167	
宮古市	59,430	420	94	33	547	0.9	4,005	
岩泉町	10,804	7	0	0	7	0.1	200	
田野畑村	3,843	14	15	8	37	1.0	270	
普代村	3,088	0	1	1	2	0.1	0	
野田村	4,632	38	0	19	57	1.2	479	
久慈市	36,872	2	2	10	14	0.0	278	
洋野町	17,913	0	0	0	0	0.0	26	
沿岸小計	274,086	4,672	1,147	71	5,890	2.1	23,072	
内陸小計	1,056,061	0	4	135	139	0.0	1,844	

岩手県災害対策本部調べ(上記被害は平成23年4月7日までに発生した余震の被害を含む/死者数は県警調査によるもので市町村別死者数は遺体発見場所に基づく集計による/行方不明者、負傷者数は市町村報告による/家屋倒壊数は全壊+半壊数/人口は平成22年国勢調査による)

資料) 岩手県東日本大震災津波の記録 (2013年7月第2版)

沿岸12市町村で、死者4,672人、行方不明者1,147人、被害者は合計で5,819人に上る。震災直前の2010年の総人口274,086人(国勢調査)の2.1%である。市町村別では、被害者人数で見ると陸前高田市の1,773人が一番多く、大槌町の1,240人、釜石市の1,040人が千人を超えている。被害者の人口比では、大槌町の8.2%、陸前高田市の7.6%が群を抜いて高くなっている。いずれも中心市街地全体が津波に襲われた市町である。

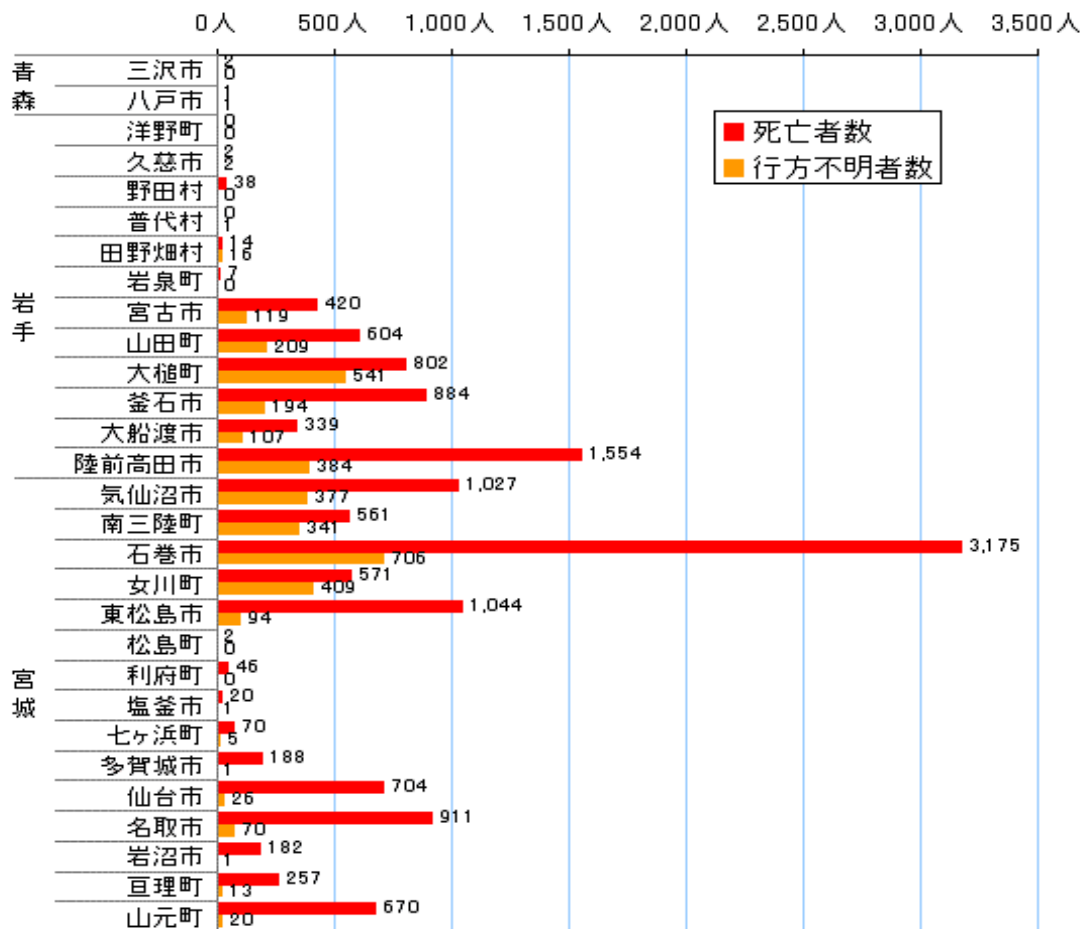


図1. 岩手・宮城県各市町村別死者・行方不明者数

(出所) 社会実情データ図録 <http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4362a.html>

原資料：各県HP（2011年10月11日現在）

図1に見られるように、人的被害は、震源地に近い宮古市以南の三陸南部で際だって多くなっているのが特徴である。

家屋倒壊棟数（全壊・半壊）は県全体で24,916棟、うち沿岸だけで23,072棟に達し、宮古市以南の6市町はいずれも3千棟以上の倒壊被害を受けた。その結果、大量の避難者が生まれることとなった。

このような事態に対し、国土交通省東北地方整備局と岩手県は、東北地方を縦に走る内陸の東北自動車道と国道4号線の通行をまず確保した上で、この縦軸ラインから三陸沿岸に至る横軸ラインを確保する「くしの歯作戦」を展開した（図3）。

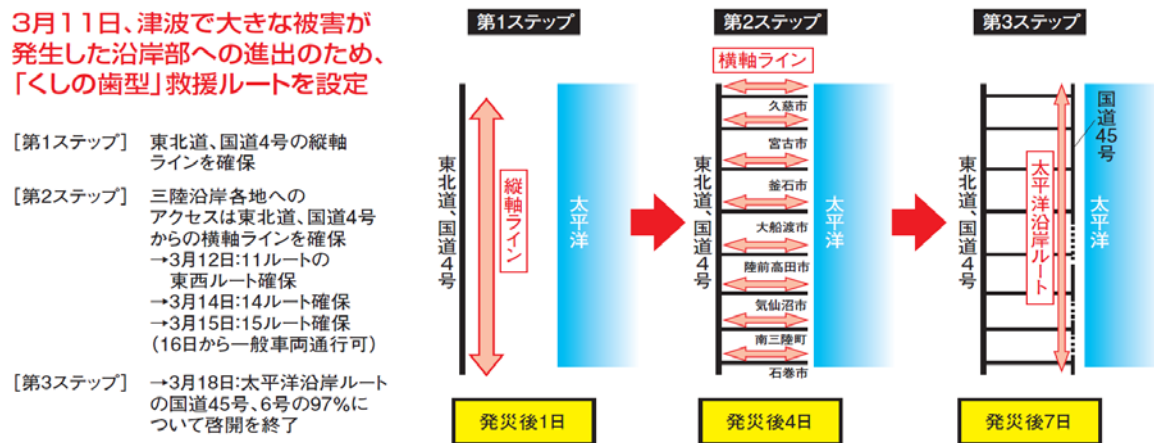


図3. 「くしの歯作戦」による道路の再開・復旧

資料) 岩手県東日本大震災津波の記録 (2013年7月第2版)

発災後1日で縦軸ラインを開通させ、4日後には横軸ラインを復旧、そして7日後には、三陸沿岸の縦軸(太平洋沿岸ルート)を開通させている。

また、新たな幹線道路として期待の高い三陸縦貫道路(三陸沿岸道路)と三陸横断道路(3路線)は、震災によって建設が大幅な前倒しとなり、三陸地域の今後の発展に寄与することが期待されている。表2にこれらの道路の現在の進捗状況を示す。

表2. 復興道路・復興支援道路の進捗状況 (2016年10月30日現在)

	路線名	計画延長	供用中	事業中	うちH23補正 新規	うちH25新規
復興道路	三陸沿岸道路	359km	167km	192km	148km	—
復興支援道路	宮古盛岡横断道路	66km	24km	42km	35km	—
	東北横断自動車道釜石 秋田線	80km	63km	17km	17km	—
	東北中央自動車道	45km	0km	45km	11km	12km
	合計	550km	254km	296km	211km	12km

資料) 3.11 復興道路・復興支援道路情報サイト <http://www.thr.mlit.go.jp/road/fukkou/>

復興道路とも呼ばれている三陸沿岸道路（縦貫道路）は、計画延長 359km に対し、2016 年 10 月 30 日現在で、167km が供用開始されており、進捗率は 46.5%である。ちなみに、開通目標は東京オリンピックの年の 2020 年である。これに対して復興支援道路とも呼ばれる横断道路 3 路線については、宮古盛岡横断道路は、計画延長 66km に対し、24km が供用中（進捗率 36.4%）、東北横断自動車道釜石秋田線が、計画延長 80km に対し、63km が供用中（進捗率 78.8%）、そして東北中央自動車道（相馬～福島）は計画延長 45km に対し、まだ供用中の区間はなく、進捗率は 45.5%である。宮古盛岡横断道路の開通目標年は 2020 年、また東北横断自動車道釜石秋田線は、2019 年のラグビーワールドカップ開催に間に合わせるために、それより少し早く 2018 年を目標としている。

② 鉄路

岩手県内では、表 3 に示す 5 路線で津波による線路や駅舎等の流出があった。

表 3. 岩手県内の被災した鉄道の復旧状況

JR八戸線(階上～久慈間)
・2011年8月までに、階上～種市間で運転を再開。
・2012年3月の種市～久慈間の運転再開により、全線での運転を再開
三陸鉄道北リアス線(宮古～久慈間)
・2011年3月、陸中野田～久慈間、宮古～田老間、田老～小本間で相次いで運転再開。
・2012年4月、田野畑～陸中野田間で運転再開。
・2014年4月、小本～田野畑間で運転再開し、全線で運転再開。
JR山田線(宮古～釜石間)
・三陸鉄道へ移管したうえで、2018年度内の運転再開をめざして復旧工事中。
三陸鉄道南リアス線(盛～釜石間)
・2012年4月、盛～吉浜間で運転再開。
・2014年4月、吉浜～釜石間で運転再開し、全線で運転再開。
JR大船渡線(気仙沼～盛間)、JR気仙沼線(前谷地～気仙沼間)
・2011年4月、気仙沼線前谷地～柳津間で運転再開。
・2012年8月、気仙沼線柳津～気仙沼間が BRT で仮復旧。
・2013年3月、大船渡線気仙沼～盛間が BRT で仮復旧。
・2015年7月、JRが BRT を継続して運行(本格復旧)することを地元自治体に提案。
・2015年12月、大船渡線について合意。
・2016年3月、気仙沼線について合意。

資料) 旅行総合研究所タビリス : <http://tabiris.com/archives/daishinsai/>より筆者が加工

このうち JR 八戸線、三陸鉄道北リアス線、三陸鉄道南リアス線は全線で運転を再開している。また、JR 大船渡線、気仙沼線については BRT による本格復旧で合意されている。海岸線を通る区間が多かった JR 山田線はとくに被害が大きく、まだ不通であるが、三陸鉄道に移管した上で、2018 年度内の運転再開を目指している。

これに対してトンネル区間および高台を通過する区間が多かった三陸鉄道は、震災後 1 ヶ月余りで一部区間の復旧を果たし、震災から 4 年後の 2014 年 4 月には全線開通を果たしている。三陸鉄道は、JR からの山田線の移管により、久慈から釜石までの一貫運行が可能となるが、平行して走る三陸縦貫道路が競合相手となる可能性があり、楽観はできない

状況にある。

③ 港湾

岩手県内には4つの重要港湾（大船渡港、釜石港、宮古港、久慈港）と2つの地方港湾（小本港、八木港）があり、これら県内の港湾はすべて被災した。各港の岸壁や護岸なども沈下、流出し、大船渡港と釜石港にあった湾港防波堤も倒壊した。津波が引いた後は、がれきが港内に漂流し、また海底に沈み、大型船舶の入港を困難にした。

港湾施設の被害は、沿岸南部において特に甚大で、港湾自体の地盤沈下によって、港湾につながる道路に大きな段差が生じたり、道路自体が消失するところもあった。前述のように、行方不明者の捜索が最優先されたこともあって、港湾機能回復には1ヶ月以上を要し、一般貨物の入港は、4月中旬の久慈港が最初だった

④ 防潮堤

防潮堤の整備は、震災前の整備計画が基本となっているが、今回の大津波を受けて、津波防災対策については新たな概念が導入されている。具体的には、比較的発生頻度の高い津波（L1津波）に対しては、防潮堤等のハード整備により対応し、東日本大震災のような最大クラスの津波（L2津波）に対しては、避難等のソフト対策と組み合わせて対応することとなっている。道路等の公共インフラに比べると復旧のペースは遅めだが、震災前の整備計画に比べれば、大幅なペースアップとなっている。

防潮堤の高さに関しては、事業主体である県が当初示した高さから、地域の意向を受けて下げたところもある（大槌町赤浜、釜石市根浜など）。

（3）公営住宅整備

岩手県の災害公営住宅の2017年1月31日現在の進捗状況は表4の通りである。

表4. 災害公営住宅の進捗状況（平成29年1月31日現在）

	県・市町村整備 合計			県整備 計			市町村整備 計		
	地区数	戸数	進捗率	地区数	戸数	進捗率	地区数	戸数	進捗率
建設予定戸数	192	5,694	-	56	2,760	-	136	2,934	-
工事中	24	569	10.0%	8	269	9.7%	16	300	10.2%
工事完成	130	4,320	75.9%	38	2,080	75.4%	92	2,240	76.3%

県営・市町村営の合計で、建築予定戸数が192地区、5,694戸に対して、工事完了が130地区、4,320戸であり、進捗率は75.9%となっている。このうち県営住宅の進捗率は75.4%、市町村営住宅の進捗率は76.3%である。現時点での予定では、災害公営住宅は2016年度末に80.6%が完了、2018年度末にはすべてが完了する見通しとなっている。

住宅の形式としては、集合住宅、長屋、戸建ての3つのタイプがある。集合住宅形式は、主に市街地に建設され、戸数も多い（概ね50戸以上、最大は300戸）。元々住んでいた地域が異なる住民が入居する場合がほとんどで、このため災害公営住宅内でのコミュニティ形成がとくに課題となっている。戸数が多いところでは、単独で自治会を設置するケースが多いが、十分な準備をせずに拙速に役員を選んではしまったところでは、後々の自治会運営に苦勞している場合が多いように見受けられる。

長屋形式と戸建て形式は、主に漁村部に建設され、元々そこに住んでいた住民が入居するケースが多い。戸数は少なめで一団地20戸未満が多い。そのため、その地区の自治会に編入される場合がほとんどである。防災集団移転事業で造成される団地内に設置される場合と、単独で設置される場合とがある。なお、戸建て形式の住宅については、将来の払い下げを想定しているケースもある。このように、元の地区内に元の住民が入居するケースが多いので、集合住宅タイプに比べると、コミュニティ形成の点では相対的には問題が少ないと言えるが、長期間離れて暮らしていたこともあって、住宅を流されずにずっと住み続けていた住民とのコミュニケーションは必ずしも良好とは言えないようである。土地が少ないために、災害公営住宅が元の集落と少し離れた場所に建設されたような地区では、日常生活上の不便も生じているという。

災害公営住宅についても、いくつかの課題が見られる。まず何よりも大きかったのは、建設までに時間がかかってしまったために、当初は入居を予定していた世帯まで地区外に転出してしまい、結果として人口減少につながってしまったことである。とくに、漁村部ではその傾向が強かった。このため、市町村はたびたびの計画変更を強いられることにもなった。工事の遅れの直接的な原因としては、用地確保の困難や、建築資材の高騰・労働者不足等があり、短期間で大量の住宅供給が必要だったために、やむを得ない部分もあったかもしれない。ただ、細かく見ていくと、災害公営住宅建設の見通しの示し方など、行政側の対応の丁寧さや、住宅が建設される地域側の対応（地域として話し合いを重ね、計画的な受け入れをしたかということ）の良し悪しによっても、帰還する世帯の数に違いが見られるケースもあるので、より詳細な原因究明が必要である。

次に、建設に時間がかかった要因の一つである用地確保であるが、元々土地が少ないところに、大量の住宅供給を強いられたため、前述のように、やむを得ない部分があったことは確かである。この問題は、起こってしまったからでは対応が難しく、事前の準備が重要となる案件である。これから災害が想定される地域では、少なくとも事前に土地の調査を行って供給可能面積を把握しておくべきであり、可能であれば、地権者との事前交渉も行って用地取得の可能性を探っておくとよいだろう。

（4）防災集団移転・土地区画整理事業等

① 集団移転事業

集団移転事業のうち防災集団移転促進事業（防集）は、88地区、2,120区画の計画に対

して、2016年12月時点で、75地区、1,672区画が完了し、進捗率は85.2%である。また、漁業集落防災機能強化事業（漁集）は、39地区、462区画の計画に対して、30地区、387区画が完了しており、進捗率は83.8%である。いずれも終盤戦を迎えている。

集団移転先の場所については、震災1年目の夏頃から検討が始まったが、三次補正予算の成立が同年の10月下旬にまでずれ込み、市町村負担の有無や程度が明確でなかったために、検討が進まないという自治体も見られた。市町村負担があるなら多額の造成費がかかるところには計画できないという認識があつて、住民にも明確な説明ができなかったのである。ただ、国土交通省の直轄調査が入った自治体では、市町村負担の問題は棚上げにして、集団移転や区画整理の計画を立て始めていたところがあつたようである。筆者が2011年5月に各自治体を訪問した際、すでに詳細な計画図面を作っていた自治体もあつた。

震災1年目に策定された市町村の復興計画は、住宅再建が主目的であり、具体的には集団移転地（災害公営住宅を含む）をどこに計画するかが一番の関心事だった。復興計画の策定に当たっては、住民代表を入れた策定委員会を設置したり、地区ごとに住民説明会や懇談会、アンケート調査なども行われ、それなりに住民参加も試みられたが、従来の説明会・懇談会形式に止まり、きめ細かな合意形成は必ずしも十分とは言えなかったようである。ただ、時間と労力が限られ、経験も不足する中ではやむを得なかった部分はある。

震災2年目に集団移転（防集と漁集）の事業計画が策定されたが、計画主体である市町村は復興交付金の申請・審査に関わる復興庁との協議に大半の労力を割かれ、地域との協議が滞ってしまった。地域側から見ると、事業の進捗状況がわからず、行政への不満が溜まった時期だった。復興庁との協議に時間を要した点については、当事者である市町村からも、もう少し自分たち（市町村）を信用してもらってもよかつたのではないか、という不満が寄せられている。

さて、集団移転事業の場合も、前述の災害公営住宅と同様、事業の完了までに時間がかかり、漁村部の場合は人口流出の原因の一つにもなった。時間を要した原因は、前述の通り、用地取得や資材費の高騰、労働者の不足等があつたが、それに加えて集団移転の候補地の多くに縄文遺跡があり、発掘調査に時間を要したことが挙げられる。工事着手が1年以上遅れる地区が続出し、地元の不満は当初はかなり大きかつた。

また、主として用地の関係から、地区内に事業適地が確保できず、地区外に計画せざるを得ないケースもあつた。このような地区では、地域コミュニティが実質的に分散してしまい、移転後のコミュニティの維持が相当困難になることが予想される。

② 土地区画整理事業

土地区画整理事業は、19地区、5,229区画の計画に対して、2016年12月時点で完了しているのは4地区、1,634区画に止まり、進捗率は31.2%となっている。他のまちづくり関連事業に比べると、かなり遅れが目立つ。

事業の遅れは、当然のことながら、前述の災害公営住宅や集団移転の場合と同じく、人

口の流出につながる。土地区画整理の場合は、それに加えて、従前の居住者がそこに戻るかどうかが読みにくいという問題もある。そのため、事業完了後、実際にどれだけの住宅が建つのか、町としての賑わいがどれぐらい戻るのか、誰も正確なところはわからないという現実がある。

さて、沿岸市町村ではそもそも本事業の経験がないところが多かったため、自ずと応援職員の力に頼らざるを得なかったが、必ずしも要望通りに確保できたわけではなかった。また、土地区画整理という事業の性格上、時間がかかるのはやむを得ない面もあった。

しかし、逆に言えば、今回の被災地のようなところでは、土地区画整理事業以外の手法もありえたのではないか、ということでもある。たとえば、奥尻島のように、全面買収して、土地を造成した後に、払い下げることにすれば、より時間もかからず効率的だったようにも思う。この点の検証も今後の課題であろう。

③ 中心市街地再生（津波復興拠点整備事業ほか）

三陸沿岸の諸都市の中心市街地の復興には、多くの場合、津波復興拠点整備事業が導入されているが、中心市街地再生の考え方や手法に各都市の特徴が見られて興味深い。

床上浸水に留まった宮古市中心部では、多くの建物がそのまま残った。そのため市街地の嵩上げは行わず、現状のまま復旧を果たしている。ただし、海岸線の防潮堤は従来より高くしている。同じ宮古市でも、壊滅的被害を受けた田老地区では、流出した市街地を全面的に高台に移転し、津波跡地は水産施設や商業施設の用地としている。その際、住民側は、被害を免れた市街地の一部も一緒に高台移転することを望んだが、現行制度では対応が難しく、断念した経緯がある。住宅のみを移転するか、町ごと移転するかという選択である。

市街地の大半が流出した山田町では、現地嵩上げ＋区画整理方式（＋防潮堤の嵩上げ）を採ったが、一部の商店組合は早期の営業再開を希望し、嵩上げをしない現地再建を選択した。実際、一足早く営業を再開しており、今後、後発の嵩上げ再建商店街との違いがどのように現れるのか、推移を見守る必要がある。

同じく、市街地の大半が流出した大槌町でも、現地嵩上げ＋区画整理方式（＋防潮堤の嵩上げ）を採用している。ただ、本町では、商業者同士の話し合いが必ずしも十分ではなく、行政の主導性にも欠けるため、元の経営者が現地に戻って営業を再開するといった以外に、これといった工夫がないのが気付きである。

大半の建物が半壊した釜石市では、市街地の嵩上げは行わず、街路や区画割は元のまま残して再建が図られている。速やかな市街地再生を掲げて、核となる大型商業施設（イオン）を中心市街地の真ん中に誘致するなど、急ピッチで復興が進んでいる。ホテルや商店も続々と再建を果たし、いち早く賑わいが生まれつつある。良い意味での行政の主導性が発揮されていると言える。

中心市街地のうち海岸沿いの低地部分が壊滅した大船渡市では、海側の災害危険区域を

市が全面買収し、ここに賃貸による商業施設群を計画している。民間のまちづくり会社が主導して計画を策定し、開業後の運営も行う予定となっている。新規参入が行いやすい仕組みであり、今後の展開が期待される。開業は2017年春の予定である。

中心市街地のすべてが流出した陸前高田市では、地盤の嵩上げ後、区画整理が実施されている。中心市街地の中央部には、大型商業施設が計画され、2017年春には開業の予定となっている。それ以外は、元の商業者が区画整理された自分の土地に戻って経営を再開することになる。商業者中心に何度も話し合いが重ねられた結果の計画であり、2016年秋には営業する商店の具体名も公表されていて、中心市街地再生に向けて期待が高まっているところではある。

以上のように、三陸沿岸の諸都市では、中心市街地再生のいわば展示場のような様相を見せており、どの都市のやり方が成果を上げるのか、今後の展開が注目される。

(5) 自力再建

比較的資金に余裕があった世帯は、直後から自力再建を目指した。集団移転事業の見通しが立たなかったり、時間がかかることがわかってから、自力再建に切り替えた世帯もある。

地域内で自力再建する場合は、自分の土地または親戚・知人の土地に再建するケースが多い。土地の目処が立つから自力再建を選択するという面もあるように思う。

これに対して、地域外に自力再建する場合は、より便利な近隣都市もしくは内陸都市に再建するケースがほとんどである。

地域で早くから復興の話し合いがなされたような地域では、自力再建よりもむしろ地域内での集団移転を選択する世帯が多い印象がある。また、自宅の流失を契機に2～3世代同居世帯が分離するケースも目立つが、自力再建の場合は、世帯分離せずに同居を継続するケースが多いようにも見受けられる。いずれにしても今後の検証が必要である。

(6) コミュニティ支援

多くの自治組織では、震災後に避難所の運営を担い、その間に住民の安否や消息の確認も行った。その時期にこうした活動を行った自治組織は、程度の差こそあれ、比較的スムーズにその後の自治活動の再開を果たしている。これに対して、避難所運営を行わなかった、あるいは被害が甚大でそれどころではなかった自治組織は、活動の再開が著しく遅れた（解散した組織もある）。

活動を再開した自治組織も、住民が複数の仮設住宅等に分散避難している状況では、集会や共同活動の実施に困難を抱えていた。

こうした自治組織の活動に対して、自治体等による支援は概して不十分だった。とくに、行政が持っていた住民情報については、何らかの形で自治組織に提供すべきだったように思う。

いずれにしても、地域コミュニティについては、震災前からの地域づくりの経験、そして行政との関係性が復興にも影響を及ぼしており、三陸沿岸では、いわゆる「協働のまちづくり」の経験が不足していたことが問題であった。

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第二節 公共インフラの復旧と住宅再建の支援

3. 福島県における公共インフラ復旧と住宅再建

福島大学 丹波史紀

成蹊大学 井上正也

(1) 被害の概況と特徴

県内での浸水面積は112km²であり、6県全体の19%に相当する¹。住家被害は全壊15,194棟、半壊79,626棟、一部破損141,369棟に上った。また公共建築1010棟、その他非住家36,755棟が被害を受けている。公共土木施設等の被害額は県で259,826百万円、市町村で56,374百万円で合計316,202百万円に上った²。被害の大きかったのは沿岸部の市町村であるが、とりわけ原発の警戒地域に指定された沿岸地域は、被害状況の把握もままならない状況が続いた。

(2) 道路・鉄路・港湾の復旧と防潮堤整備

県内では、道路(755箇所)は着工99%、完了94%、橋梁(43箇所)は着工95%、完了88%、河川施設(250箇所)は着工99%、完了87%、海岸施設(156箇所)は着工99%、完了47%、港湾施設(331箇所)は着工96%、完了92%である。

全土木工事の進捗状況を地域別に見ると会津、中通りの完了率が100%であるのに対して、浜通りは79%であり、沿岸部の被害の大きさを示している³。また放射能被害によって居住制限のかかった地域の完了率は、避難指示解除準備区域57%、居住制限区域91%、帰還困難区域は32%である。これは帰還困難区域を除いた他地域の完了率85%と比べて低い数値である⁴。

東日本大震災によって、JR東日本在来線は、八戸線、山田線、大船渡線、気仙沼線、石巻線、仙石線、常磐線の7線区で、津波により23駅が流出し、線路も約60kmにわたって流出した。福島県内では浜通りを縦貫する常磐線が震災により大きな被害を受けた。とりわけ、広野―磐城太田間では、福島第一原発事故の影響で警戒区域に指定されている⁵。常磐線の不通区間は順次開通しており、残る区間も2017年内に浪江―小高間、竜田―富岡間が、2019年度末までには富岡―浪江間が開通して常磐線が再び全通する予定である⁶。

¹ 国土地理院「津波による浸水面積(概略値)について(第5報)」平成23年4月18日、
(<http://www.gsi.go.jp/common/000059939.pdf>:2016/12/29)

² 福島県土木部「ふるさとの再生と帰還にむけて」平成27年3月、2頁。

³ 「災害復旧工事進捗状況」(2016年12月14日更新)「ふくしま復興ステーション ウェブサイト」
(<http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/saigaifukkyu.html>:2016/12/29)

⁴ 同上。

⁵ 東北の鉄道震災復興詩編集委員会編、国土交通省東北運輸局監修『よみがえれ!みちのくの鉄道』33頁。

⁶ 東日本旅客鉄道株式会社「東北地方において長期間不通となっている区間」

防潮堤については、震災で多くの海岸施設が壊滅的な打撃を受けたことから、海岸の応急対策を実施すると同時に、2011年10月には学識経験者による「福島県海岸における津波対策検討会」の提言を受けて、海岸堤防の高さや基本構造を定め、沿岸住民の意見聴取を経てから計画案を作成した。

地域別の海岸堤防の高さは以下のように設定されている。

表 1. 地域別の海岸堤防の高さ

出典 福島県土木部「ふるさととの再生と帰還にむけて」平成27年3月、37頁

No.	ゾーン名	ブロック名	地域	被災前 計画堤防高 (T.P.m)	新計画 堤防高 (T.P.m)	東日本大震災 津波痕跡高 (T.P.m)※1
1	相双北部	蒲庭	相馬市磯部～相馬市蒲庭	6.2	7.2	(遡上高:20.8)※3
2		鹿島	相馬市蒲庭～南相馬市鹿島区鳥崎			
3		北泉大磯・萱浜	南相馬市原町区金沢～南相馬市原町区幸			
4		小浜・小高	南相馬市原町区幸～南相馬市小高区浦尻			
5		浪江	南相馬市小高区浦尻～双葉町中浜			
6	相双南部	双葉	双葉町中野～双葉町細谷		8.7	※2
7		大熊	大熊町夫沢～大熊町小良浜			
8		小良ヶ浜	富岡町仏浜～富岡町小浜			
9		富岡	富岡町仏浜釜田～富岡町毛萱			
10		檜葉	富岡町毛萱～檜葉町山田浜			
11		浅見	広野町下北迫～広野町折木			
12		夕筋・末続	いわき市夕筋～いわき市久之浜町			
13	いわき	久之浜	いわき市久之浜町～いわき市四倉町		7.2	7.9
14		新舞子	いわき市四倉町～いわき市平沼ノ内			
15		豊間	いわき市平薄磯～いわき市江名			
16		江名・中之作	いわき市江名～いわき市永崎			
17		永崎	いわき市永崎～いわき市小名浜下神白			
18		小名浜港	いわき市小名浜下神白～いわき市泉町下川			
19		剣浜・小浜	いわき市泉町下川～いわき市小浜町			
20		勿来	いわき市小浜町～いわき市勿来町			
					7.7	

※1：東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ (<http://www.coastal.jp/ttjt/>) による速報値 (2011年10月8日参照)

※2：警戒区域内であるため、津波痕跡調査は実施されていない。(2011年10月8日現在)

※3：痕跡高がないため、遡上高(内陸へ津波がかけ上がった高さ)を記載。

福島県では過去に大きな津波被害がなかったことから、台風や低気圧による高潮を想定して、最も高い波が観測された1913年の台風記録を基に6.2mの防潮堤を建設していた⁷。防潮堤の建設においては、福島県内の防潮堤はそれ程高いものではなかったことから、地域住民との合意形成に難航したケースは見られないようである。実際、新地町では県主導で定められた7.2mは、従来の防潮堤から1mかさ上げしただけであるため目立った反発は見られなかった⁸。

一方、避難指示区域におけるインフラの復旧には、立ち入りが大きく制限されていることから被害認定から困難を極め、被害状況の全体像を確認する作業にも時間を要した。さらに避難指示解除後に復旧事業を行うことから、他県に比べ大幅にその作業は遅れている。

(<http://www.jreast.co.jp/pdf/saikaijoukyou.pdf>: 2016/12/29)。

⁷ 『朝日新聞』2011年5月14日。

⁸ 新地町におけるヒアリング。

国の復興事業に関わる予算確保を、一定期間確保するための工夫が必要になっている。被災自治体からは、避難指示が解除されていないために必要な復旧事業も行えず、被害の相対的に少ない地域から先行して復旧事業が行われているために、将来の避難指示解除後の予算が確保されるのかを心配する声も少なくない。十分な予算確保に基づく対応が必要とされる。

(3) 公営住宅整備

福島県では、地震・津波による被災者への公営住宅提供を「災害公営住宅」と呼び、原発避難者に対する公営住宅提供を「復興公営住宅」と呼んでいる。

① 災害公営住宅

津波・地震の被災者を対象にした災害公営住宅は、9市町村合計 2,807 戸が計画されている。現在事業着手戸数と完了戸数はそれぞれ 2,758 戸と 2,644 戸であり、進捗率は 98.3% (着手) と 94.2% (完成) である⁹。地域別に見ると、相馬市や南相馬市は計画戸数に対する完成戸数の割合が 100% であるが、平成 28 年度 9 月時点での進捗状況は、楢葉町は 13%、広野町は 77% であり、警戒区域内での住宅建設が進んでいないことを示している。

② 復興公営住宅

原発避難者を対象にした復興公営住宅は、10市町村合計 4,890 戸が計画されている。現在の事業着手戸数と完了戸数はそれぞれ 4,107 戸と 2,576 戸であり、進捗率は 84% (着手) と 52.7% (完成) である¹⁰。復興公営住宅の建設に際しては、避難住民のコミュニティの維持・形成の拠点になることが期待され、入居に際しては市町村単位や親族同士など、複数世帯によるグループ入居が配慮されている。

現在、復興公営住宅に入居する住民の意向等を把握するために、復興庁において各自治体と協議しつつ住民意向調査を実施している。なお、建設される復興公営住宅は、避難元自治体の住民が居住することを想定しているが、実際に建てられる場所は自らの自治体ではなく受入自治体になるケースが多いことから、県営住宅として建設することとした。現在福島県は県内各地に 4,890 戸の復興公営住宅を建設しようとしている。通常の公営住宅整備の方法に加え、できるだけ早期に建設できるようにするために、民間事業者が建設する住宅を買い取ることにより復興公営住宅として整備する「買取型復興公営住宅整備事業」なども行っている。

復興庁と被災自治体では、住民への意向調査をもとにしながら、公営住宅提供数の確保を進めている。しかし、被災者の意向は長引く避難生活によって変化し、必ずしも意向調

⁹ 福島県土木部建築住宅課「災害公営住宅（地震・津波等被災者向け）の進捗状況（平成 28 年 11 月 30 日時点）」（<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/193516.pdf> : 2016/12/29）。

¹⁰ 福島県土木部建築住宅課「復興公営住宅整備進捗状況（平成 28 年 11 月 30 日時点）」（<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/193599.pdf> : 2016/12/29）。

査の結果通りにはいかない状況になっている。実際の復興公営住宅の選考にあたっては、整備される場所によっては、何次かにわたる入居希望をとるようなケースが存在する。

さらに、避難指示解除後は、復興公営住宅への入居に制限がともない、帰還をためらったり、次の生活場所への移転を迷う被災者は、実際に復興公営住宅へ入居を希望するようになって、対象者の要件外とされ、入居できないということも起こりえる。各種の意向調査においても、被災者の意向は一律ではなく、生活再建に迷い、判断がつかないという被災者も少なくない。避難指示解除による施策対応の相違をつくらず、被災者の暮らしと住まいの再建に寄与する柔軟な対応が求められる。

(4) 防災集団移転・土地区画整理事業等まちづくりについて

福島県では、津波被災地の復興まちづくり事業として、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、防災緑地事業の3点を掲げている。本項目では前2者を取り上げる。

まず防災集団移転促進事業は、6市町47地区で計画されている。このうち44地区が造成工事に着手しており、43地区が造成完了しており建物が建築可能な状況にある(2016年11月現在)。このうち檜葉町の2地区と富岡町の1地区は未着手の状態にある¹¹。買い取り単価は福島県では震災発生前の土地の8～9割の価格となっており、買取後の土地利用については新地町、相馬市では防潮堤や防災緑地が予定され、南相馬市、浪江町、檜葉町では主に海岸防災林が計画されている。また、いわき市は企業用地として売却予定としている。しかし、相馬市、浪江町、檜葉町、いわき市では具体的な利用方策が決っていない土地も多い¹²。

被災市街地復興土地区画整理事業については、新地町、いわき市、富岡町の8地区合計177.1haに上り、いずれの地区でも工事が着手されている。

次に復興まちづくり事業の具体例として、ヒアリング対象であった新地町と南相馬市を取り上げたい。

①新地町

新地町では被災した沿岸集落の住民に対して、自力再建と災害公営住宅の入居意向を丁寧に取り、オーダーメイド方式で7団地218戸の高台移転を早期に実現した点は特筆に値する。新地町は震災前から住民の自治活動が盛んであり、コミュニティ意識が高い地域であった。発災後も避難所を集落ごとに再編したことで、以前からのコミュニティが維持されることになった。

防災集団移転事業については、新地町は高台移転について、被災集落ごとに懇談会を開催し、住民の意向調査を行なった。また計画を進める上で大きな課題である元地の買い上

¹¹ 福島県「防災集団移転促進事業」(<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/193168.pdf>: 2016/12/29)

¹² 松崎祐樹・川崎興太「東日本大震災からの復興に向けた防災集団移転促進事業の事業計画の分析」『都市計画論集』14号(2016年2月)231頁。

げ価格を、他の自治体に先駆け 2012 年 1 月に公表した。そのことによって、移転協議は軌道に乗ることになり、同年 4 月からはワークショップ形式で行政と住民との懇談会が開催され、希望する移転先ごとに住民による協議が行なわれた。新地町では 100 坪を越える宅地は原価で購入してもらおう形をとることで、住民に移転先で希望する敷地規模を 60 坪から 100、150、200 坪など選択できるようにした。広さの希望をとったことで、家の場所を決める協議も早く進められ、そのことが住民の流出を防ぎ、町につなぎとめる結果になった¹³。

移転団地は高さ 10m を確保した上で、概ね役場を中心とした円周上に配置され、これまでの集落コミュニティを基に住民意向に基づいて分散配置された。防災団地の移転先の用地買収も地権者の協力的姿勢もあって比較的スムーズに進められた。

また 7 つの団地のうち 5 つには災害公営住宅も併設されている。

新地町では防集事業が一段落した後、駅前を中心とする区画整理事業を本格化させた。2012 年 1 月に決定された第一次復興計画では、住居再建に重点がおかれていたが、2015 年 6 月に決定された第二次復興計画では、JR 常磐線の内陸部移設にあわせて新地駅周辺被災市街地復興整備事業を推進している。本事業は盛土による安全性の向上を図ると同時に、まちの顔となる駅前広場の整備や生活利便施設などの立地を図り、新しいまちの「拠点づくり」を進めている。

②南相馬市

防災集団移転促進事業については、当初、原町区、鹿島区、小高区の 3 区に全部で 36 地区を計画していた。しかし、事業を進める中で、移転対象者との懇談や、移転先の土地所有者との協議を踏まえた見直し（統廃合や新設）がなされ、現在では 21 地区を指定している（防集移転団地造成はすべて完了）。

なお、当初計画 36 地区のうち 11 地区は避難指示区域内での団地造成を計画していたが、その特殊性から移転対象者の希望が少なく、集団移転事業が成り立たなかったことから、すべて廃止となっている。契約は 304 戸中 302 区画が契約を終わった。なお、計画実施にあたっては、用地交渉による土地確保、さらには移転者の面積等の希望などを調整しながら進め、説明会やワークショップを地区ごとに開催し、総計 200 回以上の議論を重ね行ってきた。その議論の過程の中で、避難指示区域内の地区の移転事業を断念するなど、住民の意向を尊重しながら事業を実施してきた。

南相馬市では比較的早期から住民の意向を把握しながら防災集団移転の取組をすすめてきた。原子力災害による影響で見えにくくなっているが、こうした福島県内における防災集団移転事業の早期着工は特筆してよい。住民意向を丁寧に把握し移転事業の取組を進めており、当初からいた自治体職員に加え、全国から集まる技術系応援職員の貢献も大きい。

¹³ 新地町でのヒアリング、江田隆三「福島県新地町・防災集団移転促進事業」『建築雑誌』129（2014 年 3 月）。

(5) 自力再建（個数の推移、制度的課題）

住宅再建にかかわる自力再建は、地震・津波による被災者については、自己資金に加え、公的な被災者生活再建支援法、民間保険による地震保険やJA建物更正共済などを利用し住宅を新たに再建・購入する。一方、原子力災害による避難者については、東京電力からの賠償：「財物賠償」が大きく寄与している。特に原子力損害賠償紛争審査会による「第4次追補」により財物賠償の内容が改善され、避難先で住宅再取得について、例えば築年数が48年を超える木造住宅の場合、事故前価値が新築価格の2割程度となってしまう、実際の住宅取得に困難となる場合が少なくなかったが、これを住宅の取得や修繕等に係る費用として、最大新築価格8割まで賠償されることになり、これにより相当程度住宅取得がしやすくなった。

長引く避難生活によって、帰還をする住民だけでなく、避難先で新たに住宅取得をするケースが増加している。東京新聞調べによれば、原発避難による帰還困難区域と居住制限区域の住民が新たに住宅取得をする場合の不動産取得税の減免措置（避難指示解除準備区域については福島県の条例により対応）を受ける者が、2011年度末66件のみであったが、2016年12月末には9,552件にまで増加している。三つの避難指示区域の住民が約7.9万人である。およそ4万世帯とすれば、4世帯に1世帯は新たに住宅取得をしたことになる。同数値は帰還する住民も含まれ、帰還後に住宅再建をするケースも含まれている。しかし、帰還率が約7%から20%程度という自治体が多く、住民帰還がすすまない中で新たな住宅取得は、避難先での自力再建を選択した者も少なくないことを示している。

不動産取得税の減免措置を受けた被災者

年	件数
2011年度末	66
2012年度末	745
2013年度末	2,190
2014年度末	4,791
2015年度末	7,428
2016年度(12月末時点)	9,552

注：原発避難者が新たに住宅や土地を購入する際の不動産取得税の減免措置。

「帰還困難区域」と「居住制限区域」の住民を対象としているが、「避難指示解除準備区域」については福島県の条例で対応。

出所：東京新聞調べによる（2017年2月4日付）

(6) コミュニティ再興

コミュニティ再興については、それぞれの被災状況や市町村の規模にあわせて、各地区

が独自の方針で進めている。ヒアリングを行った新地町では、電源三法交付金によって従来から財政基盤が安定していたこともあり、市町村合併の必要もなく住民コミュニティも比較的しっかりした形で存在していた。発災後も避難所や仮設住宅では、もともとの地区単位で入居したため住民同士の支え合いが存在していた。発災直後も津波被害のなかった地域住民が交代で炊き出しを行っていたことから隣接する山元町から避難してきた住民もいた。

また震災前からあった地域の自主防災組織が、避難訓練や炊き出し訓練を行っていたことが避難所生活で活かされた。新地町では放射線被害が少なかったことから、他の原発避難地域の被災者が住宅を建設するケースも増えてきている。新地町では双葉や南相馬の住民を仮設に受け入れ、子どもたちを保育所や小中学校で受け入れている。原発被害のため住民票は新地町に移していないが、各地区単位で既存の住民が歓迎会を開いたりして、良好な関係を築いている。

新たに住宅を再建した人と周辺コミュニティとの地域づくりとしては、町商工会の青年部のメンバーが実行委員会になって「やるしかねえべ祭」という夏祭りを2011年から毎年実施しており、2016年8月には3万6,000人を集めて開催された¹⁴。

ところで、震災から6年を迎える段階において、徐々に進んでいるのが住宅を新天地などで新たに建設・購入する自力再建型である。復興公営住宅の入居希望は概ね約15%とから20%程度にとどまっている。例えば、原発立地自治体である大熊町では、平成27年8月に行った意向調査において、災害公営住宅の入居意向について聞いたところ、「入居希望」が14.0%、「現時点では判断できない」が14.7%、「入居を希望しない」が68.4%となっている。

さらに、「現在の住居形態」について聞くと、「プレハブ型」の応急仮設住宅が12.4%、民間住宅や公営住宅などの「借り上げ型」が24.3%に対し、「持ち家（ご本人またはご家族所有）」とこたえた世帯が38.9%にまでのぼり最も多かった。この傾向は他の町村でも同じ傾向が見られ、同年9月に住民意向調査した浪江町では、30.9%が「持ち家（ご本人またはご家族所有）」とこたえていた。このように被災者全体の3割から4割程度が、新たに持ち家等の住宅所有をし、住宅再建を新天地で行う傾向が顕著に現れてきている。

もちろん制度的には、入居する住民をできるだけ幅広くできるように、若年世代などへの復興公営住宅の家賃負担を低減するなどの措置も考えられるが、被災者の住宅再建を災害公営住宅だけを想定することは決して好ましいことではない。むしろ復興公営住宅のまわりに若い世代が自力で住宅再建をし、ゆるやかに避難者の生活拠点の整備をはかりながらコミュニティを維持していくような新たな制度づくりが必要と言えよう。例えば、自治体が災害公営住宅のまわりの地域を宅地造成するなどし、自力再建をしたい住民の負担を軽減しながら住宅整備をはかれるようにすることや、避難先の住民と避難元の住民が共生するために、共同で利用できるコミュニティスペースの整備、さらに住民票は避難元自治

¹⁴ 新地町でのヒアリング。

体においたままであっても、避難先の自治体の行政運営やまちづくりにも参画できるような「自治協議会」の設置をするなど、これまで経験したことのない災害の新たな課題に柔軟に対応できるような制度づくりが求められる。

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第二節 公共インフラの復旧と住宅再建の支援

4. 評価と課題

政策研究大学院大学

飯尾 潤

(1) 概要

公共インフラの復旧や住宅再建を中心とする地域のハード環境の整備は、東日本大震災の復興政策の大きな柱である。ここでは、被災三県の状況について、5項目に焦点を当てながら、それぞれの県の状況を整理した。それらを比べてわかるのは、原発事故の影響を含む被災の程度、地形などの要素でかなりの部分が説明でき、その意味では各地で進展する事業には共通性が多いということである。そこで、市町村中心の復興という方針のため、いくつかの事業を除けば県ごとの違いはそれほど大きくはないほか、個別の事業については全くの例外は少ない。すなわち、地域的に見て、被災の程度を勘定に入れると、あまりに早い進展も少ないし、あまりに遅くいつまでも取り残される例も少ない。その点では、とにかく復興が遅いという一般の評価とは違って、事業内容を勘案すれば、おおむね事業は順調に進んできたとみることができる。ただ、そのなかで浮かび上がった課題について、今回焦点を当てた項目ごとに、まとめてみたい。

(2) 道路・鉄道・港湾復旧と防潮堤整備

道路の復旧は、きわめて順調であるという評価が一般的である。とりわけ幹線整備に当たる、三陸縦貫道の全面着工や順次の開通、常磐道の原発事故を押しての開通については、高い評価がなされている。ただ、生活道路については、数が多いこともあり、災害査定で漏れた部分や、防潮堤整備や地域づくり事業との関連で、調整が必要な部分について、一定の課題が認められた。つまり、個別事業の査定において、原型復旧にこだわるあまり、実情に合わない査定がなされるという現場の不満である。もちろん市町村側の不満がすべて妥当なものとは限らないが課題がないわけではない。

鉄道については、道路に比べて復旧が遅れるのは、事業の性格上やむを得ないところがあり、その中で順次開通区間が延びていることは、評価できよう。ただ、復旧において営業の見通しが大きな問題となっており、被災前から利用者が低迷しており、しかも復旧に巨額の費用がかかる区間については、鉄道の廃止も含めて検討されており、それに対する地元の評価はやむを得ないというものから、なんとか再開できないかというものまで分かれているが、営業費用も含めて公費の投入ができないことが多いなかでは、被災前と全く同じ状態での再開には限界がある。道路網の整備が進むなかでは、鉄道の未来はますます厳しいものがあると考えざるを得ない。そのなか、BRT ならではの特性で利便性を高めた大船渡線などの取組は、注目されるべきである。

港湾復旧に関しては、一般の港湾に比べて、漁港の復旧が遅れているという指摘もある

が、おおむね順調であり、これがネックになって復興が遅れるという例は少ないように考えられる。しかし、集約化などによる港湾機能の高度化の試みは限定的であり、創造的復興という点からは課題が残っている。

防潮堤の整備については、報道などでは高すぎる・巨大すぎるなどの批判がなされている面がある。ただ、個別に見れば、学術的検討の成果などに照らして設定された基準から考えて、それほどかけ離れた規模の事業が伸展しているわけでもないことも見て取れる。とりわけ、従来の基準では、水際で完全の津波を防ぐという防災の考え方をとっていたのを、数十年に一度の津波に備える L1（低い）、滅多に起こらない津波に備える L2（高い）のうち、どこでも低い方の L1 が採用されていることに注意が必要である。

また、岩手県では不満が少ないのに、宮城県では住民の反対運動が起こるなど紛争事例がいくつか発生したとされるが、整備基準が大きく違うわけではない。岩手県側では従来から整備されていた防潮堤の強化という例が多いのに、宮城県側では、新たに整備という事例が多いことも関係している。ただ、岩手県側でも、住民意向の吸い上げ・住民合意の努力が不十分なまま事業が伸展して、住民側があきらめているという指摘もある。また宮城県で問題になっている事例では、背後地の整備との関係で、従来型の限られた範囲の住民との話し合いだけでは不十分であるという指摘もある。

また、防潮堤整備において、宮城県では河川に水門をも設けない（河川にも防潮堤＝バック堤を整備）方針、岩手県では自動化したものを中心に水門を整備する方針に、明確に方針が分かれた。これについて、水門をなくしてバック堤を整備するとその分だけ地域づくりが窮屈になり、狭い平地の利用が困難になる場合も出てくる反面、水門を設ければ、その水門の建設費はともかく維持管理費がそれなりに発生するという面もあり、一概にどちらがよいかは決められないが、地形などの条件もあり、県が一律に方針を決めることについては、地元からは疑問の声もあった。

防潮堤について、福島県ではほとんど問題になっていないが、これは、計画された高さが、これまでの防潮堤をいくらか高くした程度で、大きな変化がないからだと思われる。

ただ、全体として、地域づくりと一体となって、多重防御型で、防潮堤が低い総合的な減災対策をとった事例がきわめて限定的なのは、地域づくりの話し合いを待たずに、防潮堤の整備方針が決められたことと関係があり、その点で防潮堤整備の方針を地元の意向に合わせて柔軟に調整する仕組みが、課題として考えられよう。

（3）公営住宅整備

公営住宅の整備に関しては、地域づくり整備と並行して進められており、どの地域も需要に応じて数を調整しながら進めているが、すでに建設が終わった住宅についてみると、一部に入居率の低い場合もある。復興事業が長期にわたっているので、入居希望者の事情が変わることもあり、その調整手法と空き室が出た場合の対処についての工夫が求められるが、各地とも、そうした事情について、様々な工夫を凝らしているように見受けられる。

こうした整備は、市町村が中心になっているが、岩手県のように県と市町村が分担し合って整備する方針、宮城県のように基本的には市町村が主体となって整備する方針、福島県のように津波災害と原発災害という複合災害であることに即して、前者に対応する災害公営住宅は市町村、後者に対応する復興公営住宅は県が主体となって整備するという方針など、三県の方針が違っていることが注目される。

また、各地とも、高台移転など地域づくりに寄り添いつつ、そうした地域に併せて公営住宅を整備しているところが多いが、これはコミュニティの維持・育成という観点からは妥当な方針である。具体的な地区割りにおいては、住民の要望などから、一定の分離が起こっているところもあり、一般の再建住宅と公営住宅との関係をどのようにつないでいくのかが課題の一つとなっている。また、公営住宅の建築物としての種別も、地域に応じた整備という大方針はあるものの、どうしても集合住宅型の方が用地も少なく、管理も容易であるために、数を確保しなければならなかった自治体を中心に住民の違和感を招いている例もある。とりわけ、民間からの買い上げ物件については、用地取得が容易だという利点はあるものの、配置の点ではやや不利であり、課題が残っている。

また、分散的に整備する方針はよくても、将来を考えれば、分散的な公営住宅ストックをどのように使っていくのかということが課題になる。現段階では、入居率など数の調整が問題になっているが、将来にわたっては入居者の減少にどのように対処するのか、新たな入居者をどう考えるのかといった公営住宅ストックの活用がという論点が問題になっていくものと思われる。

(4) 地域づくり事業（防災集団移転・土地区画整理事業等）

安全で活力のある地域を再生するために、用地を整備する地域づくり事業は、きわめて多くの高台移転、とりわけ防災集団移転促進事業が実施されている。遅れているとされていたこうした事業の多くも、発災後5年を経て、6年を迎える段階では、かなりの程度完成に向かっており、住宅整備が盛んに行われるようになってきている。その意味では、ようやく地域づくり事業が完了して、次の段階に進むという状況が生まれている。こうした事業の伸展により、これまで数多くの津波被害を受けてきたこの地域が、津波に対して大きな抵抗力を備えつつあることは、歴史的に見て画期的な政策がなされつつあるものと評価できよう。

高台移転を選択したところは、首長が当初よりそうした目標を掲げて住民を主導した地域もあれば、話し合いの結果として高台移転が選択された場合もあるが、多くの地域では話し合いのなかで、被災地全体の方向性として高台移転が奨励されているという受け止めか方から、そうした方向性が自ずと選択された例が多く見られる。その意味で、今回の復興では、高台移転が基本形となっているが、多重防御のまちづくりなどの試みが少ないことは、気になる点である。さまざまな選択肢が等しく検討され、その利害得失が十分に理解されたうえで、選択された結果かどうか問われているのである。

これらの違いは住民との話し合いの巧拙が出たという面もある。事前に地域のあり方について、行政と住民が話し合いをしていた地域、発災直後から住民への情報提供とともに、意向の把握を精力的に進めていた地域、住民同士の中身の濃い議論を精力的に進めていた地域では、それなりに円滑に事業が推進するだけでなく、外から見ても、バランスのとれた計画になっているように見える。逆に、行政の手が回らず、住民同士の話し合いも不十分だという地域では、結論を得ることがなかなか難しく、事業を進めていく段階でも見直しが必要となったり、結果として入居者が少なくなってしまったという事例もある。その意味では、事前復興のような試みが広がっていくことが、こうした事業の円滑な推進につながることは明白である。

ただ、聞き取り調査のなかでは、住民があまりものを言わない傾向があることや、行政における決まった手順・規則へのこだわりが強かったり、場合によっては首長の強力な指導力によって議論がしにくい、といった現象が生じたことも浮かび上がっている。また、外部からの応援も、一方で、自分たちの考え方を住民に押しつけようとして評判の悪い場合もあるし、他方で、専門能力をもとに住民の合意形成を誠心誠意支えてくれたと感謝される場合もある。慣れない地域づくり事業に取り組まなければならない被災自治体や住民に、どのような応援が必要なのかは、改めて整理されるべき課題であろう。

そして、防災集団移転促進事業がきわめて数多く実施され、土地区画整理事業など他の事業が限定的な実施にとどまった点に関しては、特別の誘導があったわけではなく、ただ、高台へ皆で移転するという事業のわかりやすさ、開発行政になれた関係者の処理のしやすさ、権利関係の処理の易しさなどが関係しているものと思われる。現実には、土地区画整理を選択した地域では、着工が遅れている例が多く、地域づくり事業として、土地区画整理事業などを用いてまちづくりを実現することは、容易でなかったことがうかがわれる。その意味では、防災集団移転促進事業が選ばれたことには理由があるが、使い勝手のよい他の選択肢を用意しておかなくてよいのかという問題は残る。たとえば、より簡易に権利関係を整理して、多重防御による現地再建を可能とする事業形態などは、今後の災害のためにじっくり検討がなされる必要があるだろう。

関連して、土地に関わる事業において、土地の権利関係の確認・処理に、法的な手間が過重になることが問題となった。これについては、復興加速措置として一定の対策もとられたが、根本的なところで問題が残っているように思われる。こうした課題は、基本的な法秩序に関わることもあり、土地に関わる法体系全体を平時のうちに整理しておき、対応できるような制度を構築しておかなければ、次の災害においても、同様の問題が繰り返される可能性が高いことに注意が必要である。

また、復興交付金事業のなかでも、あまり使われなかった事業が、なぜ使いにくかったのかという検討を行うことも課題である。使われなかった事業は不要だという方向で評価を下すだけでは不十分である。大規模造成以外の事業のどこが難しかったのかを考え、どうすればそれが可能になるのかということを考えておかなければ、安価でかつ満足度の高い

事業を構想することが難しくなるからである。

現時点においては、それぞれの地域づくり事業が完了し、次は入居者による住宅建設、さらには生活基盤整備という段階に移っていくが、その段階で、初めてそれぞれの事業の成否が明らかになるわけで、もう一段高い課題についても観察しておく必要がある。

(5) 自力再建

そもそも災害復興において、自力再建は最も基本的な再建ルートであるが、それだけに、公的関与が限られ、自力再建は把握が難しい面がある。そこで被災者生活再建支援法による加算支援金（後半）の支払いや、不動産取得税の減免措置の適用などを通じて、全体として把握されているだけであるが、その動向は復興全体の動向を考えるうえで重要な意味を持っている。

今回のように津波被害が中心の場合、元地にそのまま住宅を再建することが難しく、通常の災害よりも、必然的に再建が遅れる。ゆとりのある層は、このあたりを見越して、公的支援を待つ必要がない自力再建を選び、災害後いち早く移転地を見つけて土地を購入し、住宅を建設するという行動をとることが考えられる。ただ、3県の分析によると、地域づくり事業の話し合いに参加しながら、時間がかかることに気づいたり、事業内容が自らの希望とは違うということに気づいたりして、自力再検討へ転じる例も少なくないと見られる。まして、福島県のように先の見通しが立ちにくい放射能汚染の問題を抱えている場合には、気持ちの振幅も大きく、自力再建を果たす時期も遅れがちで、とりわけ財物賠償の基準の変更が大きな影響を与えたことがわかっている。

このような自力再建については、公的な支援がある防災集団移転促進事業の対象者などとのバランスを考慮して、一定の公的支援を行うべきだという意見がある一方で、自力再建は従前のコミュニティと関係なく行われることが多いので、自力再建への支援を手厚くすることがコミュニティの再建に負の影響があるという意見の双方が成り立つ。ただ、現実には地域づくり事業においても、従前コミュニティがそのまま再現されることは少ない以上、被災地全体の復興状況のバランスをとるという考え方に一理があるという見方が強くなったように思われる。この点について、自力再建の実態把握が十分ではないこともあり、この問題はさらに検討が必要である。

(6) コミュニティ再構築

これまで述べてきたような、さまざまなインフラ整備は、産業の再生の前提となるとともに、最終的には人々の暮らしの再建・発展の前提となる事業であり、それをつなぐためには、ソフト面でのコミュニティ再構築が大きな意味を持っている。このことは、よく認識されており、今回の復興政策においても、コミュニティの維持・発展に関する施策は、いろいろ出されている。

ただ、大前提として、今回の震災では、被災地と同じ場所での再建が難しい場所が多か

ったこともあり、コミュニティを維持するという課題が大変難しくなったことも確かである。先に述べた自力再建の問題を除いても、近隣に住んでいた被災者同士が、移転先でも同じように近隣に住むことが、現実には困難な場合が少なくないからである。また、被災直後にたどり着いた避難所での生活、そして仮設住宅への入居という過程で、元々の近隣通しが同じような場所で生活することは難しかった。そこで、多くの被災者は、元々のコミュニティと、仮設住宅などのコミュニティの両方に属することになった。これを解消するために仮設住宅再編などを行った岩沼市などの自治体は例外的である。そうした積極策をとった場合、地域づくり事業に関する話し合いなども比較的行いやすく、望ましい結果が得られたように思われる。ただ、多くの場所では、二つの帰属のうち、時間がたつにつれて、仮設住宅などで形成されたコミュニティの比重が高くなるのは当然のことであった。そのとき、みなし仮設など、ばらばらに避難生活を送った被災者は、また新たなコミュニティ形成に苦勞することになる。こうした根本的な問題は、なかなか解消が難しく、理論的にも考えるべき点を含んでいる。

その上で、復興支援員制度など、コミュニティ活動の支援策は、それなりに有効であり、多くの場合高く評価されている。こうした政策がなかったとしたら、被災者の生活はより厳しいものとなり、復興のための話し合いも難しく、新たに移転した先でのコミュニティ形成もより難しくなったものと思われる。その意味で、コミュニティ対策がいくつもとられたことは、大きな意義があった。

ただ、一方で、住民自治組織と市町村の行政との連携がうまくいかなかったという反省点があることも確かであり、また地域や自治体によって、コミュニティ支援策の有効性には、バラツキがあることも確かである。幾重にもなされた支援のどれが有効であったのか、どこかに見落としがなかったのか、プログラム同士のぶつかり合いはなかったのかなどの問題は、今後の検討課題である。

(7) 小括

東日本大震災の復興過程においては、極めて巨大な被災に対して、根本的な対策として、高台移転など土地利用に関する積極的な対策が政策化され、住民の多くもそうした政策に即して、新たな形で地域を再建することを選んでいった。こうした巨大事業においては、全体像を見通すことはできず、計画の間に様々な齟齬が生じることもさげがたい。また、行政の側では事務量が膨大になり、住民の側では十分な知識がないまま、情報提供を受けても、なかなか自らの将来を選びきれないという問題も起こってきた。とりわけ、こうした事業が地域ぐるみで取り組まなければ実現しないものであったため、住民同士の話し合いは奨励されたものの、それを現実に行えるかどうかは別問題であった。被災者の生活支援にも共通するところであるが、コミュニティの底力や、行政の柔軟性が根源的な形で問われる場面であった。

それぞれの事業については、すでに整理したところであるが、諸事業の推進に、住民と

の対話を十分に行ったところでは、反対が少ないだけでなく、外から見てもバランスのとれた形で事業が進展した例が多いことを考えると、地元自治体が、住民の合意形成に最大の力を裂けるような支援体制、政策推進体制が重要であることがわかる。この点に関しては、復興庁を中心に国の関係者の尽力にもかかわらず、課題が残ったといわざるを得ない。たとえば、中心的な課題であれば、創造的復興という大目的に沿った工夫がこらされていても、一般の土木事業については原型復旧にこだわる査定で苦労したという声を聞く。ただ、こうした個別事例に、どのように対処するのかは、創造的復興というスローガンで、贅沢な企画になるというのは問題があり、そこまでしなくてもよいのではないかという例もなくはないので、個別の査定を重ねるだけではなく、全体のバランスをとりながら、計画を具体化していくなかで、適切に処理できる手法を編み出すべきかもしれない。首長の政治力などで、かなり巨大な事業を柔軟に実施できた自治体がある一方で、地元の事情の反映を早々にあきらめ、不満を残したような自治体も観察される。こうしたバラツキはある程度やむを得ないとは言うものの、事業推進の基準作りという点では、今後の課題というべきであろう。

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第三節 産業・なりわいの再生

1. 東北三県における漁業と水産加工業の再生

常葉大学
林 昌宏

(1) はじめに—本稿の目的

2011年3月11日に発生した東日本大震災によって、東北地方は最大で震度7の揺れと10m以上の津波に襲われた。とりわけ津波は、岩手、宮城、福島各県の沿岸部で漁業や水産加工業などに甚大な被害をもたらすことになった¹⁵⁾。また、その後発生した東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」と略す）の事故は、広範な地域に放射性物質の問題や風評被害を生じさせたのである。これらの問題については、今日もなお解決に向けた取組と模索が続けられている。

こうした点を念頭に置きながら本研究は、世界屈指の漁場や水産関係施設を備える東北地方の岩手、宮城、福島各県において、漁業ならびに水産加工業、すなわち水産業が、どのような被害を受けたのか。つづいて、この5年間で、どのようにして復旧・復興を果たしてきているのか、あるいはいかなる課題が残されているのかを明らかにしようとする。分析にあたっては、関係する先行研究や公開・提供された行政資料、本研究プロジェクトが実施したヒアリング調査のデータをもとにする。

本稿では、まず漁業、水産加工業の被害状況、中央政府ならびに宮城県や岩手県がどのような復旧・復興プランを策定したのかについて把握する。つづいて、宮城、岩手両県の漁業、水産加工業の復旧・復興状況をマクロ的な視点（県レベル）とミクロ的な視点（個別市町レベル）から分析していく。これらを踏まえたうえで、福島第一原発事故により2016年12月現在も試験操業が続けられている福島県の漁業の状況を確認し、最後に5年間の復旧・復興の評価すべきポイントと、残された政策的課題について述べる。

(2) 漁港、水産加工業の被害状況と復旧に向けた動き

① 被害の状況

東日本大震災による激しい地震動ならびに巨大な津波、とりわけ後者は東北地方のみならず関東から九州地方という太平洋岸の広い地域で漁船、漁港、養殖施設、共同利用施設などの水産関係施設に甚大な被害をもたらすものであった¹⁶⁾。これらの被害総額は、表1

¹⁵⁾ 北海道、青森、茨城、千葉の各県でも漁港などに被害が生じているが、本稿では分析の対象としない。

¹⁶⁾ 以下は、田中郁也「東日本大震災による漁港被害と復旧・復興について」『土地改良』第277号、2012

のとおり 1 兆 2,000 億円を超えている。特に、7 道県（北海道、青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の各県）の被害状況が圧倒的に大きかった。

7 道県には、730 の漁港が存在していたが、そのうち 319 漁港が被災し¹⁷⁾、被害総額は 8,000 億円を超えた。さらに、7 道県のうちでも、震源に近い岩手、宮城、福島の各県では、被害が深刻なものとなっている。具体的に見てみると、漁港の被害数は、岩手県が 108 港（県内漁港数 111 港）、宮城県が 142 港（県内漁港数 142 港）、福島県が 10 港（県内漁港数 10）という壊滅的なものであった¹⁸⁾。被害の概要は、防波堤、堤防、岸壁等の損壊、地震に伴う地盤沈下であった。なお、漁港においては緊急物資の搬入や漁業活動の再開のためのガレキの撤去、全国的な拠点漁港においては漁期に対応した岸壁等の応急的な嵩上げなどが求められることになった。

表 1 水産への被害（漁船、漁港、養殖、共同利用施設）

主な被害	全国		うち7道県	
	被害数	被害額	被害数	被害額
漁船	28,612隻	1,822億円	28,479隻	1,812億円
漁港施設	319漁港	8,230億円	319漁港	8,230億円
養殖関係 (うち養殖施設) (うち養殖物)		1,335億円 (738億円) (597億円)		1,254億円 (719億円) (534億円)
共同利用施設	1,725施設	1,249億円	1,714施設	1,247億円
被害総額		12,636億円		12,543億円

出所：田中（2012）¹⁹⁾に一部加筆。

津波による被害は、漁港や養殖関係の施設だけにとどまらず、水産加工施設にも及んでいる。こちらについては、農林水産省の資料によると、岩手県、宮城県、福島県の 966 施設が被災した²⁰⁾。水産加工施設や製氷冷凍冷蔵施設などの被害額は、約 1,600 億円に達している²¹⁾。さらに全国各地で製造・出荷停止に伴う原材料の供給不足による混乱、販路の喪失といった事態が引き起こされることになった。

次項では、漁業、水産加工業の復旧・復興が、どのようにして進められたのかについて、東日本大震災復興構想会議をはじめとする中央政府の決定や予算編成を中心に見ていくこ

年、p.16 を参照。

17) これは全国の 2914 漁港の約 1 割に相当する数である。牧野稔智「漁港の復旧・復興状況」『基礎工』第 43 巻第 7 号、2015 年、p.20 を参照。

18) 牧野（2015）p.20。

19) 田中（2012）2012 年、p.16。

20) 農林水産省（2016）「農林水産業の復興・創生に向けて～復旧・復興状況と今後の取組～」, <http://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/sinsai/pdf/0zentai.pdf>（2016 年 12 月 10 日閲覧）

21) 『水産週報』第 1887 号、2016 年 4 月 1 日。

とにしたい。

② 復旧・復興に向けた方針づくりと補正予算による対応

2011年6月に、東日本大震災復興構想会議が「復興への提言－悲惨の中の希望」を発表し、それを受けた水産庁が「水産復興マスタープラン」を策定した²²⁾。具体的には「復興への提言」において示された漁業・地域ごとの復旧・復興の方針の類型化、漁港機能の集約・役割分担を踏まえて、「水産復興マスタープラン」において拠点漁港、地域水産業の生産・流通漁港、その他の漁港の3つの類型ごとに復興施策を示したものとなっている。その後、2011年8月に「各府省の事業計画と工程表のとりまとめ」が公表され、漁港施設などについては2013年から2015年度までに、復旧に目途をつける方針が固められた²³⁾。

早期復旧を目指すための財源として、2011年5月に編成された第1次補正予算において総額300億円が水産関係で計上された。こちらの予算では、緊急的に実施すべき復旧事業が計上されており、漁港施設等災害復旧事業に246億円、拠点漁港における漁港施設用地等の緊急的な嵩上げ工事、漁港施設の被災状況を踏まえた設計条件の見直し検討のための調査費といった内容で54億円が、それぞれ計上されている。

さらに同年11月に編成された第3次補正予算では、水産関係で総額2,548億円が計上されている。こちらは、政府の復興基本方針や水産庁が定めた水産復興マスタープランに基づき、本格的な復興予算として計上されたものである。内訳は、漁港施設等災害復旧事業で2,346億円、水産基盤整備事業で202億円である²⁴⁾。こうした財源の確保を背景に、施設の早期復旧や漁業、水産加工業の再建支援が本格化するのである。次節では、水産庁、宮城、岩手両県の対応を分析することにした。

(3) 水産庁ならびに宮城、岩手両県の対応

① 水産庁の対応

水産庁²⁵⁾は、まず全国的な水産物流通に影響を及ぼす特定第三種漁港で、特に主要岸壁の被災が甚大であった宮城県の石巻漁港および気仙沼漁港において、早期陸揚げの再開を目指して代行工事を行った。これは、2011年4月施行の「東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律」と、同年7月の村井嘉浩宮城県知事から鹿野道彦農林水産大臣に対する要請に基づくものである。後者の要請の内容は、気仙沼漁港の主要岸壁、石巻漁港の主要岸壁と臨港道路の災害復旧工

²²⁾ 田中（2012）pp.18-pp.20を参照。

²³⁾ 2012年3月に水産庁は「水産基本計画」を新たに策定した。こちらでは、政府の「東日本大震災からの復興の基本方針」（2011年7月決定）や「水産復興マスタープラン」などで示し、実施してきた水産復興の方針を基本計画に位置付けることにより、東日本大震災からの水産業の復興に政府を挙げて取り組むことが改めて明確にされている。

²⁴⁾ 補正予算については、田中（2012）pp.19-pp.20を参照。

²⁵⁾ 以下は、牧野（2015）pp.20-pp.23を参照。

事の施工であった。これを受けて水産庁は同年 12 月から工事を開始し、2014 年 10 月に全ての工事が完了した。

つづいて、地震に伴う地盤沈下により漁港背後の水産加工施設などが機能しなくなるという事態が発生した。これに対して水産庁は、水産基盤整備事業により漁港施設用地の嵩上げが可能となるよう制度を拡充し、石巻漁港や気仙沼漁港などにおいて漁港施設用地の嵩上げ工事を実施した。青森県の八戸漁港、岩手県の大船渡漁港や釜石漁港などにおいては、高度衛生管理型荷捌き所の整備を行い、供用が開始されてきている。

さらに、技術不足や資材不足から生じる工事入札の不調・不落の発生、復帰した漁業活動との調整、台風などの悪天候といったことが要因となって復旧工事の遅延が生じることになった。これらに対して水産庁は、公共コンクリートプラントの整備、被災自治体への漁港関係技術職員の派遣、受注条件の緩和²⁶⁾、予算価格の算定の確保などの対策を講じてきている²⁷⁾。

水産庁の代行工事や、後述する県や市町村による漁港の復旧工事によって、2015 年 2 月末には、被災漁港 319 漁港のうち約 9 割の漁港（305 漁港）で水産物の陸揚げが可能になっている²⁸⁾。2016 年 3 月に農林水産省が発表した「農林水産業の復興・創生に向けて～復興状況と今後の取組～」によると、漁港では 233 港（73%）が陸揚げ機能を全面回復、78 港（24%）が部分回復したとされる。水産加工流通施設も被災した 966 施設のうち 816 施設が業務再開を希望し、705 施設（86%）が政府の支援などを活用して業務再開を果たした²⁹⁾。そのほか岩手、宮城、福島で、漁船は約 1 万 8000 隻が復旧（2015 年 12 月末現在）、加工流通施設は産地市場 34 施設のうち 23 施設が業務再開を果たした³⁰⁾。ただし福島県では、原子力災害の影響が現在もなお続いており、漁業種類や対象種を限定した試験操業ならびに販売が続いている³¹⁾。試験操業の詳細は、後述することにした。

② 宮城県の対応

宮城県における漁業、水産加工業の被害状況³²⁾についてであるが、漁船、漁港、養殖施設、流通加工などの関連産業の被害額は、6,804 億円（うち津波被害額は 6,793 億円）であ

²⁶⁾ 受注条件の緩和は、具体的には、1 人の主任技術者が管理できる近接工事等の明確化などである（牧野（2015）p.21 を参照）。

²⁷⁾ 水産庁は、青森県から千葉県に至る海域において漁礁などの漁場施設の被害状況の調査、震災で発生した災害廃棄物（コンクリートがら）を漁場施設として再利用するための実証調査などを行っている。また、被災した漁業集落において、安全な居住地の整備と生活インフラ等の整備を行う「漁業集落防災機能強化事業」、市町村営漁港の嵩上げ等を行う「漁港施設機能強化事業」、漁港における緑地等整備を行う「漁港環境整備事業」が復興交付金の対象に位置づけられている。詳細は、田中（2012）pp.20-pp.21 を参照。

²⁸⁾ 牧野（2015）p.21。

²⁹⁾ これらの業務再開にあたっては、水産庁の水産業共同利用施設復旧整備事業などの支援が存在した。

³⁰⁾ 『水産週報』第 1887 号、2016 年 4 月 1 日。

³¹⁾ 農林水産省（2016）「農林水産業の復興・創生に向けて～復旧・復興状況と今後の取組～」、<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/sinsai/pdf/0zentai.pdf>（2016 年 12 月 10 日閲覧）

³²⁾ 以下は、小林徳光ほか「東日本大震災から 5 年後の宮城県における水産業の復興状況と課題について」『沿岸域学会誌』第 28 巻第 4 号、2016 年、pp.21-pp.27 を参照。

った。これに民間の水産加工施設や加工機器等の被害を含めると 8,700 億円を超える損害となっている。そのほか 12,005 隻の漁船の被災、大量のガレキの散乱、福島第一原発の事故の直接的・間接的影響が被害としてあげられる。

2011 年 8 月に宮城県は「宮城県震災復興計画」を策定した。これに基づき、同年 10 月には「宮城県水産業復興プラン」が策定されるに至っている。こちらは、復興まで概ね 10 年を想定したものであった。このほかには、2014 年 10 月に「水産業の振興に関する基本的な計画」、2015 年 8 月に「宮城県養殖振興プラン」が策定されている。

宮城県内では、142 漁港全てが被災し、被害額は約 2,711 億円に達した。これらの施設は、震災直後から応急工事、2011 年 12 月から本復旧工事が開始されている。県管理漁港の復旧工事を進めるにあたっては、前項でも指摘した問題であるが、労働力不足や資機材の調達が困難になり、これによって現場の進捗が遅れることになった。さらに、その帰結として石巻や女川など 6 漁港の復旧工事の完成時期は、2015 年度から 2017 年度に先延ばしされるという事態も生じさせた。

漁港施設の復旧に合わせて、全国的な水産物の生産・流通の拠点かつ国民に安全・安心な水産物を提供するため、県内各地で高度衛生管理型荷捌き所の整備が進められることになった。2015 年 9 月に石巻市水産物地方卸売市場の供用が全面的に開始されたのを皮切りに³³⁾、気仙沼、女川、南三陸、塩釜においても建設、供用が開始されてきている。漁港施設用地の嵩上げ工事、漁港沿岸の防潮堤の復旧・新設、瓦礫の撤去作業も続けられた。

宮城県内の 1 万 2 千隻にも及ぶ漁船の被害に対しては、共同利用小型漁船建造事業および共同利用漁船等復旧支援対策事業が実施された。2015 年 12 月末現在で震災前に稼動していた 9,001 隻のうち、約 8,600 隻が復旧に至っている。そのほか 2011 年度から、水産業共同利用施設復旧支援事業、水産業共同利用施設復旧整備事業を活用した共同利用施設機能（カキ処理場、ノリ加工施設や作業場の機能）や養殖施設の復旧整備が実施されてきた。この結果、養殖生産物の生産量は、2014 年度までに震災前（2006 年から 2010 年の中庸 3 ヶ年）の 65%、金額で 75%まで回復した。主な養殖生産物は、カキ、ノリ、ワカメ、ホタテ、ホヤ、ギンザケである。

漁船や養殖施設の復旧が進んだことから、水揚量も回復傾向にある。2011 年は、約 10 万トン（対前年比 31%）、水揚金額は約 259 億円（対前年比 43%）であったが、2015 年の水揚量は約 25 万トン（震災前の 8 割）、水揚金額は約 591 億円（震災前の約 10 割）にまで回復した。

水産加工業については、県内 680 カ所の水産加工場、冷凍冷蔵庫などが被害を受け、販路が失われた。これらは、水産業共同利用施設復旧支援事業、水産業共同利用施設復旧整備事業、中小企業等グループ施設等復旧整備事業などを活用し、生産再開に必要な施設の

³³⁾ 石巻漁港の石巻市水産物地方卸売市場については、『水産界』第 1574 号、2016 年において詳しく紹介されている。高度衛生管理型荷捌き所については、林浩志「震災からの復興と高度衛生管理型漁港の整備」『海洋水産エンジニアリング』第 108 号、2013 年を参照されたい。

整備が進められてきた。そのため2015年の水産加工品出荷額は、1578億円に到達した³⁴⁾。しかし、販路の喪失などもあり、こちらの出荷額が震災前のレベルに回復するまでには、なお時間を要すると考えられる。

宮城県においては、福島第一原発事故によって放出された放射性物質の問題を考慮する必要がある。2012年4月1日に食品中の放射性物質の新たな基準値（放射性セシウム100Bq/kg）が設定された。これを受けて宮城県では2012年度から各魚市場などに簡易放射能測定装置10台を貸与したほか、水産技術総合センターにゲルマニウム半導体検出器を設置し検査体制を強化している。加えて、宮城県水産物放射能対策連絡会議（漁業および流通加工23団体で構成）の設置や、県調査指導船を活用しての放射能検体用サンプルの定期的な採取と継続的な検査の実施、市場仲買人などへの検査結果の情報提供とホームページでの公表などを展開している。2012年4月以降では、マダラ、ヒラメ、イシガレイ、ヒガンフグ、スズキ、クロダイの6魚種に出荷制限指示や水揚げ自粛措置を講じた。クロダイは、2016年12月現在も出荷制限指示が続いているが、それ以外の全ての魚種の出荷制限は解除されてきている。そのほかに宮城県は、安全性のPR活動、販路確保・拡大に向けた取組、新たな養殖対象種の開発研究や魅力ある新商品開発への支援、2014年10月に毎月第3水曜日を「みやぎ水産の日」として制定するなど、販路の回復に向けた取組を続けている。

最後に、宮城県においては、水産復興特区が導入された。こちらは、2011年5月10日の東日本大震災復興構想会議で、村井嘉浩宮城県知事が水産復興特区の導入を提言したことに端を発する。漁業権を民間企業に付与することで水産業の早期復興などを図ろうとする、こちらの構想に対しては、宮城県漁業協同組合や全国漁業協同組合連合会など県内外からの強い反発を招くことになった。また、水産業に詳しい研究者からも特区についての問題点を指摘する著書や論文が相次いで発表されている。それでも水産復興特区構想は、2011年12月26日施行の東日本大震災復興特別区域法により法制化された。

紆余曲折を経て2012年8月に、石巻市において桃浦地区の漁業者15名と地場商社の仙台水産が合同責任会社「桃浦かき生産者合同会社」を設立した。同社は、2012年10月に宮城県漁業協同組合（以下「漁協」と略す）への加入を果たし、2013年4月に国が水産復興特区を認定した。そして同社は、2013年9月に漁業権免許（有効期間は5年）を取得するに至っている³⁵⁾。なお、賛否両論の中で導入された水産復興特区ではあったが、実現したのは現在のところ、こちらのケースのみである。

これらを踏まえて、次節では南三陸町、東松島市の漁業、水産加工業の復旧、復興状況

³⁴⁾ 2010年の出荷額は2,582億円で、これは県内の食料品出荷額5,732億円のうちの約45%を占めていた。

³⁵⁾ 石巻市桃浦地区の水産復興特区の導入については、『朝日新聞』2016年6月14日～7月8日の「てんでんこ（海を取り戻す）」の特集記事、庄司貴俊「唯一『水産復興特区』に賛成表明した論理—平等性の原則」東北学院大学震災の記念プロジェクト金菱清（ゼミナール）『千年災禍の海辺学—なぜそれでも人は海で暮らすのか』生活書院、2013年、pp.100-pp.116、上野俊彦『海と人と魚—日本漁業の最前線』農山漁村文化協会、2016年、pp.63-pp.69に詳しい。

について見ていくことにする。

③ 岩手県の対応

岩手県においても宮城県と同様に震災による漁業、水産加工業の被害は深刻で³⁶⁾、これらの被害総額は、5,649億円に達した。具体的には、漁港施設が111漁港のうち108漁港(被害額4527億円)、漁船が14,303隻のうち13,271隻(被害額338億円)、養殖施設が26,514台のうち25,841台(被害額131億円)が、それぞれ被害を受けている。また、水産施設等の被害額も653億円に達した。

宮城県では水産復興構想特区が導入されたが、岩手県では、達増拓也知事の方針もあって、漁協主導の復旧・復興を目指す³⁷⁾とされた。2011年8月に岩手県は「岩手県復興計画」を策定した。こちらにおいては、地域に根ざした水産業を再生するため、両輪である漁業と流通・加工業について、①漁協を核とした漁業、養殖業の構築、②産地魚市場を核とした流通・加工体制の構築、③漁港等の整備(地域の防災対策や地域づくり、水産業再生の方向性を踏まえた漁港・漁場・漁村生活基盤や海岸保全施設の復旧・整備を推進)、以上のような内容であった。復旧、復興にあたっては、漁協が事業主体となって漁船や漁具を一括整備し、組合員に貸し出す「漁協を核とした共同利用システム」を構築されている。漁船や養殖施設については、国・県・市町村が9分の8を負担する補助事業によって支援がなされた。

養殖業の復旧は、①まず、単年度での収穫が可能でより早期に収入が確保できるワカメ・コンブの養殖施設を優先的に整備し、②次いで、収穫までに2~3年程度の期間を要するカキ、ホタテ、ホヤなどの養殖施設を整備するとともに、③国の「がんばる養殖復興支援事業」を活用して、収穫により収入を得られるまでの期間のそれを確保するなど、生産の早期再開と経営の安定化を図る、以上の対応が採られた。その結果、2015年11月末時点での養殖施設の復旧状況は、目標値である17,480台に対し17,420台(99.7%)が整備されるに至っている。この数値は、震災前の66%の水準である。

岩手県内の産地魚市場は、2012年9月までに13市場全てが営業を再開した。13市場における2014年度の水揚実績は13万9千トン、金額は22億円であった。これは、震災前3カ年平均比で前者は81.6%、後者は100.4%まで回復していることになる。そのほかに水産加工事業者は、中小企業等復旧・復興支援事業費補助(グループ補助金)や(公財)ヤマト福祉財団からの寄付金を充てた水産加工事業者生産回復支援事業などを活用して復旧を進め、約9割が事業の再開を果たしている³⁸⁾。

36) 以下は、高橋進「東日本大震災津波から5年~岩手県の水産業の復興について」『沿岸域学会誌』第28巻第4号、2016年、pp.16-pp.20を参照。

37) 『朝日新聞』2016年6月30日。

38) 岩手県では、漁協主導による復旧・復興を進めた。その結果、補助金の申請などで、各漁協の間で、能力差もあり、顕著な格差が生じるという帰結を招いている。こちらの詳細な分析と今後のあり方については、別稿を期す。

次々節においては、釜石市、陸前高田市の漁業、水産加工業の復旧・復興状況について見ていくことにする。

(4) 宮城県南三陸町、東松島市の漁業、水産加工業の復旧・復興状況

① 南三陸町

南三陸町は、三陸沿岸の主要な漁業基地の一つで、歌津、志津川、戸倉の3つの漁業集落を軸に展開してきた³⁹⁾。漁港は、第2種漁港(県管理)が4、第1種漁港(町管理)が19存在する。1960年代からは湾内での養殖漁業に参入し、ワカメ、カキ、ホタテ、ホヤ、ギンザケなどが養殖されてきた。2005年から2010年にかけての海面漁業の漁獲量は概ね1万1千トンから1万3千トン、2005年度から2010年度にかけての海面養殖業の収穫量は7,200トンから1万1千トンで、それぞれ推移してきた。さらには、これらを素材とする水産加工業の発展をも促してきている。

2011年3月に発生した震災による津波により、南三陸町では漁船や養殖漁業施設が流出し、魚市場やカキ処理場などの施設が壊滅したほか、地震による埠頭の沈降が発生した。これにより同年の海面漁業の漁獲量は3,515トン、同年度の海面養殖業の収穫量は1,219トンにまで落ち込んでいる。

震災後に南三陸町では、津波によって被害を受けた各漁港の復旧を進めたほか⁴⁰⁾、2011年10月に仮設市場をオープンし、2016年6月に高度衛生管理型の魚市場を新たに開設している。水産加工施設は、水産庁の復興交付金を活用(8分の7を政府が負担)しながら整備が進められた。こちらについて2016年8月時点で、南三陸町は12件(54億円)が採択されている。

養殖漁業については、2016年3月にカキ養殖でASC(Aquaculture Stewardship Council(水産養殖管理協議会))の国際認証を取得、サケのふ化放流事業を展開している。カキの養殖については、海と繋がる森林の管理も重要になってくることから、2015年10月に南三陸森林管理協議会などがFSC(Forest Stewardship Council(森林管理協議会))の国際認証も取得した。そのほかワカメ、メカブ、ウニなどの養殖は、順調に回復している。2014年の海面漁業の漁獲量は9,301トン、同年度の海面養殖業の収穫量は7,667トンで、発災前の水準に回復しつつある。

2016年9月には、南三陸町の水産業者らが地域産品の統一ブランド「いいもの南三陸」認証制度を立ち上げた⁴¹⁾。新ブランドの創設の目的は、物産振興や知名度向上、6次産業化の推進にある。特産の新鮮なホタテやカキ、ホヤ、タコを燻製にしたり、缶詰にしたり

³⁹⁾ 関満博「基幹産業の漁業の被災と復興」『震災復興と地域産業5』新評論、2014年、pp.46・pp.47を参照。

⁴⁰⁾ 以下は、南三陸町産業振興課へのインタビュー調査(2016年8月10日実施)、南三陸町提供資料に基づく。

⁴¹⁾ 『時事通信社iJAMP』2016年9月27日を参照。

しているもので、全 10 種類を今後は町関連イベントや商談会などに共同出店し、販売していくとされる。こちらについては、キリンビールグループと（公財）日本財団が協力した。

他方で課題も存在する。福島第一原発事故による風評被害の問題が依然として解決には至っておらず、特にホヤについては、一大消費地である韓国が 2013 年 9 月に輸入禁止措置を講じて以来、未だに閉鎖されたままとなっている。また、水産加工業の人手不足、労働力不足の問題も解決には至っていない。

② 東松島市

東松島市は、7 つの第 1 種漁港が存在し、ノリやカキの養殖を中心としてきた⁴²⁾。2009 年の東松島市内の漁獲量は、ノリが 2 億 8 千万枚（22 億 7,647 万円）、カキが 329 トン（3 億 9,500 万円）、その他 396 トン（2 億 5,400 万円）であった。漁協組合員数は、震災前に 307 名であった。

東松島市においても、漁港、漁船、水産加工施設が津波によって流出するという被害に見舞われた。発災から 5 年を経過してノリの加工施設、カキの共同処理施設、漁船などは、ほぼ復旧している。ノリの生産量は、2015 年は 1 億 6,784 万枚（約 17 億円）となっている⁴³⁾。また、カキの生産量も 2015 年 235 トン（3 億 1,600 万円）、その他 922 トン（3 億 2,198 万円）となっている。ノリやカキを生産ベースで見ると、数量的には 60%から 70%まで回復し、金額ベースでは 70%から 80%まで回復している。漁業協働組合員数は、震災前から微減し 2013 年現在で 292 名となっている。

企業誘致については震災後、工業団地である「グリーンタウンやもと」に石巻市から 2 つの水産加工業者（ダイシン食品（2013 年）、高橋徳治商店（2014 年））が進出してきている。

（5）岩手県釜石市、陸前高田市の漁業、水産加工業の復旧・復興状況

① 釜石市

釜石市には、第 3 種漁港 1、第 2 種漁港 5、第 3 種漁港 9 の計 15 の漁港が存在する。同市の 2010 年の海面漁業の漁獲量は、1 万 6,144 トン（28 億 5,889 万円）で、イサダ、サバ、秋サケが中心である。また、ワカメ、ホタテ、コンブが養殖されており、2010 年の海面養殖業の収穫量は、6,954 トン（合計金額は不明）であった。そのほか、小規模な刺し網漁船漁業が展開されている⁴⁴⁾。

42) 以下は、東松島市農林水産課へのインタビュー調査（2016 年 8 月 9 日実施）、東松島市提供資料に基づく。

43) 東松島市の宮城県漁業鳴瀬支所に所属する浜市地区と野蒜地区の漁業者は、震災後に東松島漁業生産組合を発足させ、国の漁業復興への救済策である「がんばる養殖復興支援事業」を選択せず、若いメンバーが中心となって運営、ノリの養殖業を展開している。詳細は、菅野航「浜を守ることと品質向上の両立－高齢化しない生産組合の取り組み」東北学院大学震災の記念プロジェクト金菱清（ゼミナール）（2013）pp.170-pp.184 に譲る。

44) 関満博「水産関連産業の被災と復興－高加工度、高付加価値化を目指す」『地域開発』第 578 号、2012

釜石市では、津波によって漁協組合事務所の全壊、養殖場・漁船の流出などの被害を受けた。2011年の海面漁業の漁獲量は8,222トン（14億8777万円）、海面養殖の収穫量は476トン（合計金額は不明）にまで落ち込むことになった⁴⁵⁾。それでも2012年から養殖漁業の主力であるワカメ、ホタテ、コンブの採取が再開され、2015年4月現在で漁船については100%復旧、海面漁業、海面養殖業ともに水揚（収穫）量も回復傾向にある。魚市場は、衛生管理型のタイプの建設が進められている。

水産加工業については、グループ補助金を活用した再建が進められている。さらに釜石市には経営スタイルの変革に取り組む企業も存在する。たとえば、市内の代表的な水産加工業者である井戸商店は、新商品（釜石イカウインナー）を開発し、2011年10月から販売を開始している⁴⁶⁾。

そのほか釜石市では、復興交付金効果促進事業を活用した設備導入事業の実施（設備導入に対する支援補助）が進められている。震災後に、「販路拡大」、「風評被害対策」、「労働力の確保」が課題とされていたことから、このような課題に積極的に対応していくための設備導入に対する支援が2013年度から実施されてきた。補助対象設備は、1) 生産の効率化、省力化を図る機器の導入（事業の合理化又は雇用確保対策等）、2) 加工品の高次化を図る機器の導入（商品開発等）、3) 付加価値向上を図る機器の導入（釜石産水産物のブランド化等）、4) 凍結技術の導入等衛生管理対応に必要な機器の導入、5) 放射線量の測定機器導入による安心・安全の確保（風評被害対策）、6) その他、水産加工業者のフル復旧に向けた必要な機能の導入、以上となっている。

同市における漁業、水産加工業の課題として、生産量の回復、販路の確保・拡充、雇用の確保（生産現場においては漁業後継者の確保、育成）があげられる。また、釜石市は「魚のまち」としての原点に戻り、水産業の魅力、さらには地域としての魅力や個性、特色を継続的に地域外に発信していくため、消費拡大に向けた取組を重視していくことを目指している。

② 陸前高田市

陸前高田市には、第2種漁港2、第1種漁港10（県管理1、市管理9）の計12の漁港が存在している。2006年の同市の漁獲量は、7,810トンで、サバ類、サンマ、オキアミ類が中心であった⁴⁷⁾。

陸前高田市でも津波により漁業、水産加工業の施設等は、ほぼ全てが全壊もしくは流出した。2013年度から政府、関係団体からの支援を受けた漁船、水産施設、養殖筏などの復旧が進められ、これは2014年度をもって完了した。また、沿岸部では防潮堤の建設が進め

年、p.19。

45) 以下は、釜石市提供資料に基づく。

46) 関（2012）pp.20-pp.21を参照。

47) 陸前高田市については、統計書が震災後は未作成となっていることや、震災前の統計データについても、津波で流失したことから、十分な把握が困難な状況になっている。

られており、2020年度に完成する予定となっている。

陸前高田市では、広田湾産ブランドがよく知られており、ワカメ、カキなどが高い評価を受けている。これに加えて、一部の漁業者が高級食材であるエゾイシガケガイの養殖を手がけ、2016年6月に初出荷する⁴⁸⁾など、新しいブランド品の開発も続けられている。

漁業、水産加工業に対する政府の手厚い支援と陸前高田市による支援は、現在でも続いている。2016年度は政府の「がんばる海の担い手支援事業」(漁業就業奨励金支給事業)の支援を受けた。同市へのインタビュー調査によると、これらの業種への支援にあたっては、農業への支援との整合性も図っているとのことである。陸前高田市での漁業、水産加工業の課題は、漁協組合員の減少(後継者不足)、水産加工品の新たな取引先の開拓、水産加工業従事者のマンパワー不足となっている。

(6) 福島県沖の試験操業と新地町、南相馬市の漁業の復旧状況への影響

① 試験操業の経緯

福島県は、約160kmの海岸線に14の漁村と10の漁港が存在している⁴⁹⁾。震災前の漁業者は1600名、漁業生産は100億円で、北太平洋を広く漁場とする漁業と福島県の地先から沖合を漁場とする漁業に大別された。

福島県においても、大震災によって発生した津波により漁業、水産加工業施設の全壊、流出という事態に見舞われた。それだけではなく、福島第一原発事故が発生し、海洋が放射能に汚染された。そうしたことから福島県の漁業は、震災後1年3カ月にわたって全面的に中断されることになった。こうした措置は、漁業者の自主的判断に基づいている。

その後、2012年6月に漁業の試験操業が開始された。これは、事故後1年を経過したあたりで放射能が半年以上検出されない魚種が確認されたことによるものである。試験操業は、相馬双葉地区の沖合底引網漁業で、漁獲対象はミズダコ、ヤナギダコ、シライトマキバイの3種、水深150m以深の福島県の北部海域に限定したものであった。2013年3月からは、原発の20km圏外の北部沿岸海域では初めてとなる試験操業が開始された。これは、相馬双葉地区の船曳網漁業でコウナゴを対象としていた。

ところが、2013年8月に福島第一原発の汚染水漏洩が明らかにされたことによって、試験操業は一時中断に追い込まれることになった。同年9月から試験操業が再開された後は、エリアも順次拡大されていき、現在は原発から半径20km圏外の福島県沿岸域を漁場としている(図1)。対象種は、試験操業の開始時は3種であったのは、2016年11月現在、94種まで拡大してきている。

48) 『河北新報』2016年6月21日。エゾイシガケガイは、主に刺身や寿司ネタに利用され、東京の築地市場では、1kg(18個前後)2,300円で取引されるという。

49) 福島県沖の試験操業については、福島県漁業協同組合連合会「福島県における試験操業の取組」, <http://www.fsgyoren.jf-net.ne.jp/siso/sisotop.html> (2016年12月14日閲覧)、乾政秀「海洋の放射能汚染と水産業復興問題」『農村と都市をむすぶ』第751号、2014年、pp.35-pp.44、工藤豊「福島県の水産業の現状と復興に向けた取組—水産物のモニタリング検査と試験操業」『レファレンス』第64巻第12号、2014年、pp.55-pp.75を参照。

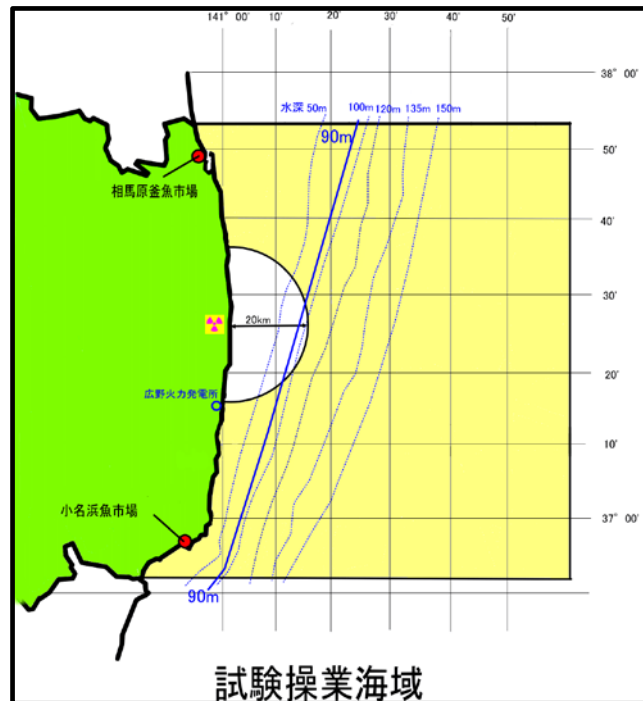


図1 福島県沖試験操業の対象区域

出所：福島県漁業協同組合連合会（2015）⁵⁰⁾。

そのほか、県がモニタリング検査を行った上で、漁協がスクリーニング検査を実施するなど、検査体制も強化されている。試験操業による漁獲物の出荷方針は、国の基準値が放射性セシウム 100Bq/kg であるところを福島県漁連が 50Bq/kg を自主基準に設定しており、実際には、ほとんどが不検出の状態にある。漁獲物の流通先は、主に福島県内の消費地市場が中心であるが、一部、東京や仙台など県外にも出荷されている。出荷に際しては検査結果報告書、検査証明書を添付し、箱毎に検査証を貼付けることになっている。

これらに基づき次項では、新地町、南相馬市の漁業の状況について概観したい。

② 新地町ならびに南相馬市の現状

まず、新地町の漁業は、近海が中心であり⁵¹⁾、相馬協働火力発電新地発電所（1994年運転開始）からの温排水、沖合では黒潮と親潮が交わることで1年を通じて好漁場が形成されていた。釣師浜漁港では、イカナゴ、シラス、タコ、ホッキガイなど多くの魚種が水揚げされ、特に釣師浜で水揚げされるカレイは「釣師カレイ」と呼ばれ、町を代表する特産品となっている。2010年の新地町の漁獲量は、1,871トンであった。

2011年の震災では津波により漁港の施設が破損・流失するなど甚大な被害を受けた。こ

⁵⁰⁾ 福島県漁業協同組合連合会「試験操業の対象海域」, <http://www.fsgyoren.jf-net.ne.jp/sono/buhin/kaiiki20150831.pdf> (2016年12月14日閲覧)

⁵¹⁾ 以下は、新地町農林水産課インタビュー調査（2016年8月17日実施）、新地町提供資料による。

れにより漁獲量は、2012年は54トン、2013～2014年は試験操業の影響もありゼロとなっている。

新地町では、漁業の本格再開に合わせて海水浴場、海釣り公園と連携していくことを将来的な課題として捉えている。また、復興交付金を活用した水産加工施設建設の計画（HACCP規格に対応）があることや、海底に残った瓦礫の処理の問題を解決していく必要があると認識している。

つづいて、南相馬市の漁業についてである。震災前に、市内では真野川漁港があり、こちらには約40隻の漁船が所属していた⁵²⁾。また、同市の海面漁業漁獲量は、2005年以降2000トン台で推移しており、2010年のそれは2,497トンであった⁵³⁾。

南相馬市でも震災による津波で漁港や荷捌き所が大きな被害を受けたほか、2005年から2010年にかけて漁業従事者が16%減少したとされる⁵⁴⁾。南相馬市では、2015年度に南相馬市農林水産復興プランを作成して対応を進めているほか、2016年3月に真野川漁港の施設が復旧を果たしている。

（7）おわりにー評価と残された政策的課題について

東北三県の漁業、水産加工業の復旧、復興について、まず評価すべきポイントとしては、政府や全国各地からの手厚い支援による漁港、漁船、水産加工施設等の早期復旧と水揚量の早期回復、高度衛生管理型荷捌き所の導入がある。本研究プロジェクトでも、現地調査した6市町において、進捗状況の相違はあるものの、いずれも早期復旧、復興に向けた取組が進められていた。

また、水産物のブランド化も震災後に加速したと考えられる。本稿では、陸前高田市の広田湾産ブランドの存在、釜石市における水産物のブランド化に向けた動き、南三陸町のカキ養殖にあたって2つの国際認証を取得している取組や地域産品の統一ブランド「いいもの南三陸」認証制度の立ち上げなど、各地域の特徴が反映された政策が展開されていた点を紹介した。今後の課題としては、ブランド水産物の生産を維持しつつ、それらの認知度を国内外で、どのように向上させていくか、あるいは漁業者、水産加工業者が、これらを生業の基盤とできるように、いかにして販路を開拓していくかが問われている。これらは、単に漁業者や水産加工業者だけではなく、関係自治体が広域的かつ戦略的に検討や支援、調整をすべき課題であることは言を俟たない⁵⁵⁾。

つづいて、残された政策的課題として、どの市町にも共通しているのは後継者不足、労

52) 『河北新報』2016年3月29日。

53) 南相馬市役所情報政策課統計係ほか編『南相馬市統計集「まちDス2015」』南相馬市役所、2016年、p.12。同市の海面漁業漁獲量は、2011年に93トン、2012年に0となっている。

54) 以下は、南相馬市商工労政課インタビュー調査（2016年8月19日実施）による。

55) 漁業、水産加工業の復旧、復興をめぐる政策が地域経済にどのような影響を及ぼしているのかについての検討は、別稿を期したい。

働力不足の問題である。たとえば宮城県では、1993年の漁業就業者数は約17,000人であったのが、2013年には約6,000人まで減少している⁵⁶⁾。他方で、施設は早期に復旧を実現し、魚市場の高度化が進むなど、従事者の減少とは対極の現象が生じている。ただし、こちらについては、少ない従事者で、高度技術を活用し、水揚量や生産量を拡大していけるならば光明が見えてくるであろう⁵⁷⁾。筆者は、こうしたパラドックスと希望が存在している点を指摘しておきたい。

もうひとつは、原発事故による放射性物質と風評被害の問題が未だに解決の見通しすらついていないという点である。福島県沖の試験操業の継続や宮城県における出荷制限、ホヤの輸入を一大消費地である韓国が現在も禁止する措置を継続していることなど、これらの問題を抱えたままの漁業、水産加工業の復興は、相当に厳しい状況にあると言える。福島県沖の漁業が本格的に再開される時期は定かではないが、それを見越した対策を、どのように採用していくのかが産学官に問われている。

最後に、「次なる大災害」に備えるべく全国各地で事前復興のあり方を考える機運が高まっているが、漁業、水産加工業についても、その例外ではない。本研究プロジェクトの調査においても、震災を機とした漁港の集約化について考えを提示する首長も存在していた⁵⁸⁾。こうした問題については行政、漁業、水産加工業関係者、一般市民などのアクターが連携して問題意識を醸成し、東日本大震災のみならず過去の大災害の経験（阪神・淡路大震災、北海道南西沖地震など）を積極的に学び取っていく姿勢が肝要となる。

⁵⁶⁾ 小林（2016）p.27。

⁵⁷⁾ 震災後に、漁獲高（特にサケ、イカ、サンマ）が減少したままとなっており、こちらの回復に向けた措置が講じられていない点も問題として残されている。

⁵⁸⁾ 佐藤仁南三陸町長インタビュー調査（2016年8月10日実施）に基づく。

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第三節 産業・なりわいの再生

2. 農業の再生

岩手大学
広田純一

(1) 農地・農業用施設等の被害状況

表1は、被災三県の農林水産関係の被害額を示している。

表1. 3県の農林水産関係被害額

		被害額計	農業関係	水産関係	林野関係
金額	岩手県	6,633	688	5,649	296
	宮城県	12,952	5,505	6,896	551
	福島県	3,814	2,395	924	495
	合計	23,399	8,588	13,469	1,342
割合	岩手県	28.3%	8.0%	41.9%	22.1%
	宮城県	55.4%	64.1%	51.2%	41.1%
	福島県	16.3%	27.9%	6.9%	36.9%
	合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

資料) 農林水産省東北農政局「農業農村の復興再生に向けた取組と動き」(2016年12月)掲載

表2. 農林水産関係被害の施設等別内訳(全国)

施設	被害額	箇所数
農地	4,006億円	(18,174ヶ所)
農業用施設等(注)	4,835億円	(17,502ヶ所)
農作物、家畜等	142億円	
農業・畜産関係施設等	493億円	
合計	9,476億円	

(資料) 農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災と農林水産業基礎統計データ(図説)

— 岩手・宮城・福島を中心に—(平成24年6月)

(注1) 青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、神奈川県、長野県、静岡県、新潟県

(注2) 農業用施設等：主に、ため池、水路、揚水機、農地海岸保全施設

総額は2兆3,399億円に達し、県別では、宮城県が一番多く、1兆2,952億円(55.4%)、続いて岩手県が6,633億円(28.3%)、福島県が3,814億円(16.3%)となっている。中越

地震（2004年）の1,330億円、阪神淡路大震災（1995年）の900億円と比べると、文字通り桁違いの被害であったことがわかる。

このうち農業関係の被害は8,588億円と、全体の36.7%を占める。ここでも一番大きな被害を受けたのは宮城県で、被害額は5,505億円に達し、農業被害額の64.1%を占めている。次いで福島県が2,395億円（27.9%）、岩手県が688億円（8.0%）である。農業被害の内訳は表2の通りで、農地および農業用施設等（ため池、水路、揚水機場、農地海岸保全施設等）が中心となっている。

また、農地の流出・冠水面積は三県全体で20,530haに達し、そのうち宮城県が全体の70%に当たる14,340haと圧倒的に大きい。続いて、福島県は全体の27%、5,460ha、岩手県は730ha、4%に留まる。

農地の被害は、とくに海に近いところでは、津波による表土と畦畔の流出、附帯する道水路の破壊、ハウス等の農業用施設の損壊、自動車や船、破壊された家屋をはじめとする大小様々ながれきの堆積があり、原形を止めない徹底的なものだった。海から内陸に行くに従って、被害の程度は相対的に軽くなり、表土・畦畔・附帯道水路の形が残るようになるが、がれきの堆積ならびに海水の進入が5km以上内陸にまで及んだ。また、低地が広がる仙台湾岸では、農地の排水のために海岸沿いに排水機場が並んでいたが、津波の直撃を受けて軒並み全壊し、内陸の農地や市街地の排水に大きな支障をもたらした。被災した主要な排水機場は97箇所を上る。

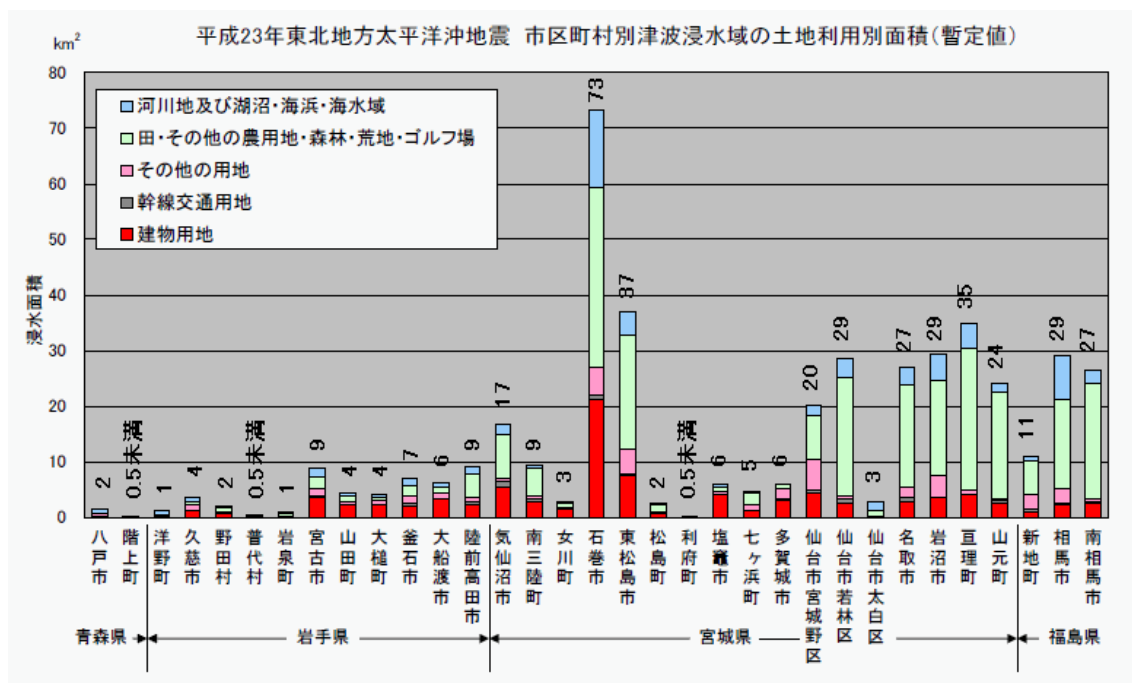


図1. 東日本大震災の津波による市区町村別浸水面積

(出所) 社会実情データ図録

(原資料) 国土地理院 <http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4363d.html>

図 1 は市区町村別の津波浸水面積を示したものである。仙台湾岸の市区町村の浸水面積が多いこと、そして浸水面積の過半を水田を中心とする農用地が占めていることが見て取れる。

このように、東日本大震災の農業被害は、沿岸部に広範な農地が存在した宮城県と福島県が中心で、平地が狭い三陸沿岸の岩手県の被害は限定的だったことがわかる。

表 3. 津波被害のあった農業集落及び農業経営体

		農業集落がある市町村	津波被害のあった市町村	農業集落		農業経営体		津波のあった農業集落における平均被災農業経営体数(B/A)
				2010年世界農林業センサス時点(平成22年2月)	うち津波被害のあった農業集落(A)	2010年世界農林業センサス時点(平成22年2月1日)	うち津波被害のあった農業経営体(B)	
3 県計	実数	128	36	10,737	1,021	179,396	9,370	9
	構成比	100	28.1%	100	9.5%		5.2%	
岩手県	実数	34	11	3,652	270	57,001	480	2
	構成比	100	32.4%	100	7.4%		0.8%	
宮城県	実数	35	15	2,797	576	50,741	6,060	11
	構成比	100	42.9%	100	20.6%		11.9%	
福島県	実数	59	10	4,288	175	71,654	2,840	16
	構成比	100	16.9%	100	4.1%		4.0%	

(資料) 農林水産省大臣官房「被災3県における農業経営体の被災・経営再開状況(平成26年2月1日現在)－農林業センサス結果の状況確認の概要－」(平成26年3月)を基に広田が作成。

(注)「状況確認の対象とした農業集落」とは、岩手県、宮城県及び福島県の「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」に基づく特定被災地方公共団体(平成23年7月11日時点)にある農業集落のこと。また「被害」とは、東日本大震災に伴い農業経営体の経営者、雇用者、農家世帯員等の農業従事者や生産基盤・設備等が受けた影響により通常の農業経営を行うことができないことをいい、「被災」とは、その被害を受けたことをいう。なお、東京電力福島第一原子力発電所事故により、福島県内において区域指定(帰還困難区域居住制限区域、避難指示解除準備区域)され、営農が不可能となったものを農業被害に含めた。

表 3 に、津波被害のあった市町村、農業集落および農業経営体を示す。

津波被害のあった市町村は3県合わせて36市町村で、全市町村の28%に当たる。また、津波被害のあった農業集落は1,021に上り、三県の全集落の9.5%であった。このうち津波被害のあった農業経営体は9,370に達し、全農業経営体の5.2%を占めた。

県別に見ると、農地被害と同様、宮城県の被害が大きい。津波被害のあった農業集落は576(20.6%)、農業経営体は6,060(11.9%)に上り、いずれも三県の中ではトップである。次に岩手県は、被災した農業集落は270集落(7.4%)と多いが、農業経営体は480(0.8%)

に留まった。三陸地方は漁家を中心に元々農家が少ないためと考えられる。これに対して福島県は被災した農業集落は175と三県の中では一番少ないが、農業経営体は2,840(4.0%)と宮城県に次いで多くなっている。

1 集落当たりの被災農業経営体数は、一番多いのが福島県の16経営体、次いで宮城県の11経営体、岩手県は少なめで2経営体となっている。

これらのデータからも県別の被災の違いは明らかで、①広い海岸平野部を持つ宮城県では、多くの農業集落がそこに立地し、多数の農業経営体が被災を受けたこと、②リアス海岸に湾ごとに多数の集落が立地する岩手県では、被災した農業集落は多いものの、元々農業経営体が少ないために被害も相対的に少なくなっていること、そして③岩手・宮城に比べて海岸線の長さが短い福島県では、被災した農業集落数は相対的に少ないが、沿岸部に広く水田が分布することもあるため、一集落当たりの被災農業経営体数が一番多くなっていることがわかる。

(2) 農業復興施策の特徴

政府の復興構想会議の「復興への提言」(2011年6月25日)では、農林業について「地域の類型別に下記の3つの戦略を組み合わせた将来像を示す必要がある。」として、

- ①高付加価値化… 6次産業化(第1次産業と第2次、第3次産業の融合による新事業の創出)やブランド化、先端技術の導入などにより、雇用の確保と所得の向上を図る戦略
- ②低コスト化… 各種土地利用計画の見直しや大区画化を通じた生産コストの縮減により、農家の所得向上を図る戦略
- ③農業経営の多角化… 農業・農村の魅力を活かしたグリーンツーリズム、バイオマスエネルギー等により、新たな収入源の確保を図る戦略

を示した。

農水省ではこれを受けて、「農業・農村の復興マスタープラン」(2011年7月)を策定し、農地の復旧・整備から将来の農業・農村の担い手の確保を経て、復興構想会議が示した上記の3つの方向性を目指す農業・農村の復興イメージをまとめた。

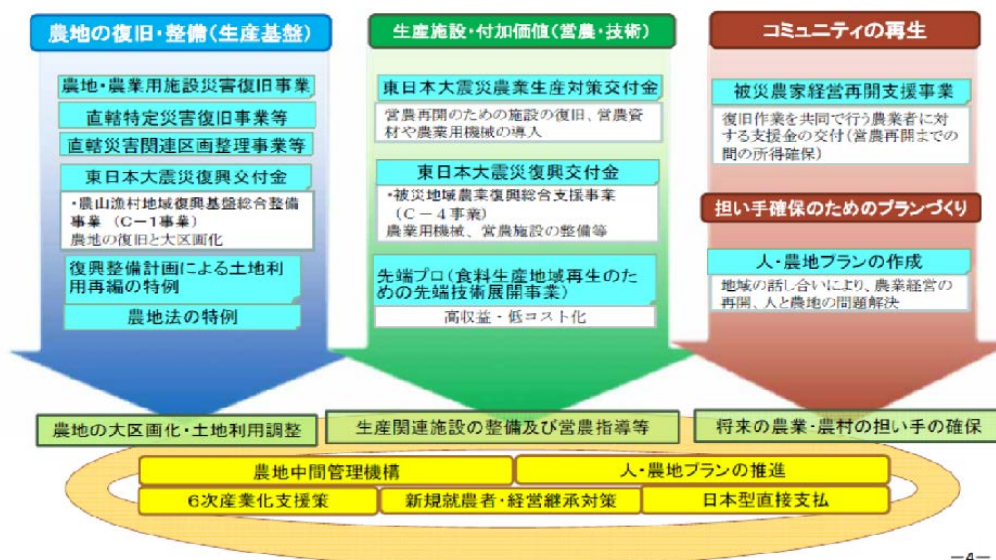


図2. 農業・農村の復旧・復興関連施策の概観 ー施策・事業の体系ー

出所：農林水産省東北農政局「東日本大震災からの農業の復旧復興」（平成28年12月）

図2は、この復興マスタープランを実現するために実施された東日本大震災における農業・農村の復旧・復興関連施策の体系を示したものである。復興関連施策は大きく次の3つに分けられる。

第1は、被災した農地の復旧・整備（生産基盤）に関わる施策である。ここには、①災害復旧事業（被災農地の復旧）、②復興交付金による農地の復旧と大区画化事業、そして③復興特区による土地利用再編事業の3つが含まれる。

第2は、生産施設の再建と最先端技術の導入（営農・技術）に関わる施策である。これには、①営農再開のための施設の復旧、営農資材や農業用機械の導入に関わる「東日本大震災農業生産対策交付金」、②同じく施設の復旧や農業用機械の導入等を支援する、復興交付金による「被災地域農業復興総合支援事業」、及び③高収益・低コスト化を目的とした食料生産地域の再生のための「先端技術展開事業」の3つがある。

第3は、コミュニティの再生に関わる施策である。これは、①営農再開までの間の所得確保のために、農業者が共同で行う復旧作業に対して支援金を交付する「被災農家経営再開支援事業」と、②担い手確保のためのプランづくりである「人・農地プランの作成」が含まれる。

以上の農業復興施策の特徴は、第1に、農業の生産基盤（農地と農業水利施設）と生産手段（農業用施設や農業機械、農薬・肥料・ハウス資材等）の復旧をフルセットで支援したこと、第2に、震災前の状態に戻すのではなく、高付加価値化・低コスト化・多角化という地域農業の将来を見据えた創造的復興を目指したこと、第3に、営農再開までのつなぎとして農地等の復旧作業に対する助成を行ったことである。

農業生産に関わるすべてを失った農業者にとって、生産基盤と生産手段のフルセットの

支援は非常に効果的であり、全体として十分に手厚い支援がなされたと言ってよいだろう。ただし、農業の復興施策に比べると、農村の復興施策は相対的に手薄であり、次に述べるように、農村コミュニティの再建については課題を残すことになった。

(3) 5年目の農業復興施策の評価

① 農地の復旧状況

表4に、農地の復旧・整備の実績を示す。ここで復旧とは、従前の農地を単純に復旧すること、整備とは圃場整備を行って大区画化を図ることをいう。

表4. 農地の復旧・整備—県別・年度別にみた復旧・整備の推移と見通し—

	27年度 まで累計	28年度	29年度 以降	小計	避難指示 区域	復旧対象 農地合計	転用 (見込み)	計
岩手県	490	20	160	670	0	670	60	730 ha
宮城県	12660	500	550	13710	0	13710	630	14,340 ha
福島県	1820	580	360	2760	2120	4880	580	5,460 ha
計	14940	1100	1070	17140	2120	19260	1270	20,530 ha
比率(対全体)	73%	5%	5%	84%	10%	94%	6%	100%
比率(对小計)	87%	6%	6%	100%				

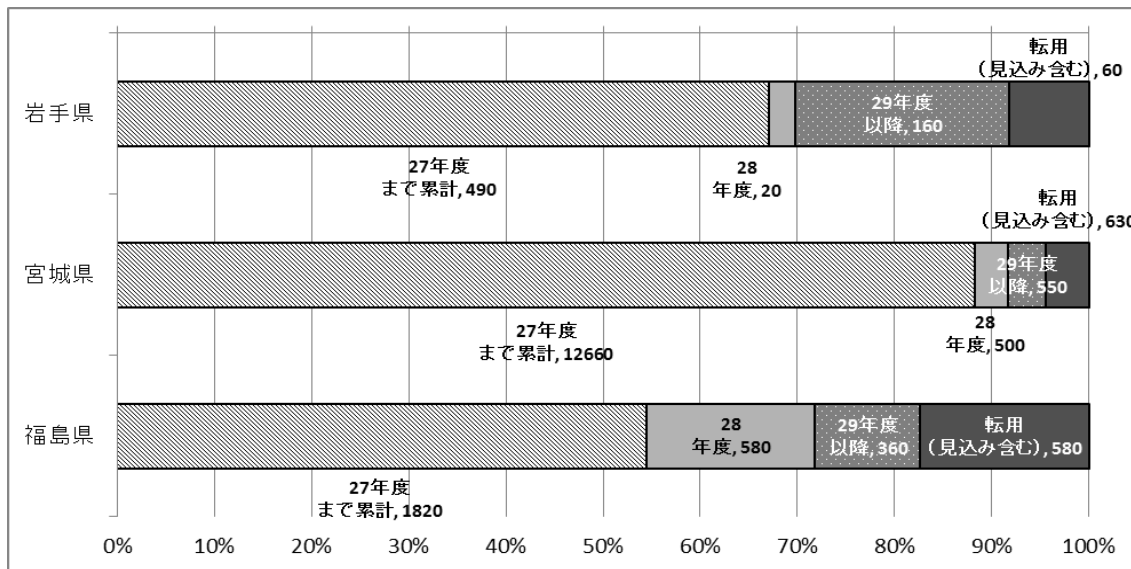
(資料) 農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災と農林水産業基礎統計データ(図説)—岩手・宮城・福島を中心に—」(平成24年6月)

被災三県の被災農地20,530haのうち、震災5年後の2015(平成27)年度末までに復旧・整備された農地は14,940haで、進捗率は73%である。2016(平成28)年度には1,100haの復旧・整備が完了する予定なので、これを加えると16,040haとなり、進捗率は78%となる。

ただし、被災農地には、復旧・復興の過程で転用された農地(見込み含む)が1,270haあり、また福島県の原因避難指示区域の農地が2,120haが含まれる。これらを除くと、当面の復旧対象農地は17,140haとなり、これを母数とすれば、2015(平成27)年度末の進捗率は87%、2016(平成28)年度末では93%となる。

被災三県の県別の復旧・整備状況を示したのが図3である。

図3. 被災3県の復旧・整備状況



(資料) 農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災と農林水産業基礎統計データ(図説)―岩手・宮城・福島を中心に―」(平成24年6月)

最も被災面積が大きかった宮城県では、被災農地14,340haに対して、2015(平成27)年度末の完了面積が12,660ha、進捗率は88%に達する。転用面積630haを除いた復旧対象農地13,710haに対する進捗率は92%となり、三県中もっとも復旧・整備が早い

これに対して岩手県では、被災農地730haに対して、2015(平成27)年度末の完了面積は490ha、進捗率は67%に留まる。転用面積60haを除いた復旧対象農地670haに対する進捗率で見ても73%と、宮城県に比べると遅れ気味である。また、福島県は避難指示区域の2,120haを含むこともあって、被害農地5,460haに対して、2015(平成27)年度末の完了面積は1,820haと、進捗率はわずかに33%にすぎない。転用農地580haを除いた復旧対象農地4,880haに対する進捗率でも37%に留まる。福島県が置かれている厳しい状況が見て取れる。

ともあれ原発被害に見舞われた福島県を別とすれば、これだけの甚大な被害に対して、5年という短期間でよくこれだけ復旧したというのが、被災地にいる筆者の実感である。とくに仙台湾岸の広範な農業地帯が津波に襲われた宮城県の健闘が光る。

② 生産手段の復旧状況

次に、生産手段の再建状況であるが、表5a・bに、前述の「東日本大震災農業生産対策交付金」による生産施設の整備・高付加価値化の事業実績を示す。

表 5 a. 生産施設の整備・高付加価値化の取組支援 整備事業

	件数	金額
乾燥調製施設	206件	2,831百万円
集出荷貯蔵施設	61件	2,367百万円
生産技術高度化施設	24件	3,179百万円
農産物処理加工施設	15件	620百万円
穀類乾燥調製貯蔵施設	71件	595百万円
畜産物共同利用施設	45件	2,904百万円
その他	95件	1,022百万円
計	517件	13,518百万円

表 5 b. 生産施設の整備・高付加価値化の取組支援 推進事業

	件数	金額
リース方式による農業機械等の導入	165件	1,040百万円
肥料、農薬、ハウス資材等の農業用資機材の共同調達	275件	1,860百万円
放射性物質の吸収抑制対策	226件	4,641百万円
農業生産工程管理(GAP)の導入	30件	2,457百万円
自給飼料生産・調製再生支援	120件	1,406百万円
家畜改良体制再構築支援	42件	80百万円
その他	158件	2,072百万円
計	1016件	13,556百万円

「整備事業」は、乾燥調整施設、集出荷施設、生産技術高度化施設、畜産物共同利用施設等、農畜産物の収穫後に必要とされる共同施設の再建を支援する事業で、517件、135億円が投入された。また「推進事業」はリース方式による農業機械の導入や農業用資機材の共同調達、放射性物質の吸収抑制対策、農業生産工程管理（GAP）の導入、自給飼料生産・調整再生支援等、水田農業や施設園芸、畜産の経営再建を支援する事業で、1,016件、136億円が交付された。

前述のように、農畜産業の経営再建には、生産基盤と生産手段をフルセットで支援する必要があったが、それを担ったのが本事業だったわけである。

③ 経営の再建状況

これらの支援の結果、どれだけの経営再開が果たされただろうか。

表6は、前掲表3に示した「津波の被害があった」農業経営体の再開状況（2014年2月1日現在）である。やや古いデータだが、比較できる最新データが見当たらなかったため、とりあえずこれで代替しておく。

表6. 津波被害のあった農業経営体の営農再開状況

	津波被害のあった農業経営体数	H26.2.1現在で営農を再開している農業経営体数	営農を再開していない農業経営体数（不明を含む）	営農再開割合	参考	
					H25.3.11現在	H24.3.11現在
3県計	9,370	4,840	4,540	51.6	45.9	35.3
岩手県	480	260	220	53.9	48.3	18.9
宮城県	6,060	3,910	2,150	64.5	57.8	45.2
福島県	2,840	670	2,170	23.6	20.1	17.1

（資料）農林水産省大臣官房「被災3県における農業経営体の被災・経営再開状況（平成26年2月1日現在）」「農林業センサス結果の状況確認の概要」（平成26年3月）

（注）福島県の「営農を再開している農業経営体」には、実証栽培を含めている。

この表より、震災1年後の平成24年3月11日時点で、三県平均で35.3%が再開、2年後の平成25年3月11日現在で45.9%、そしてほぼ3年後の平成26年2月1日現在で51.6%が再開を果たしている。この時点では農地の復旧も6割程度だったので、妥当なところだろう。県別ではやはり宮城県の再開率が64.5%とやや高く、次いで岩手県が53.9%、原発被害に見舞われた福島県は23.6%と苦戦している。

表7. 営農を再開できない理由（複数回答）

	生活拠点が定まらない（原発事故の影響による場合を除く）	耕地や施設が使用（耕作）できない（原発事故の影響による場合を除く）	農機具が確保できない	農業労働力が足りない	営農資金に不安がある	原発事故の影響	その他（病気やケガ等）
3県計	6.9	15.6	6.8	1.2	4.8	86.4	0.3
岩手県	60.1	98.7	31	-	37.6	-	0.6
宮城県	34.9	94.3	38.3	2.6	21.1	-	3.7
福島県	2.9	6.1	3.2	1.1	2.4	96.6	-

（資料）農林水産省大臣官房「被災3県における農業経営体の被災・経営再開状況（平成26年2月1日現在）」「農林業センサス結果の状況確認の概要」（平成26年3月）

（注）福島県の「営農を再開している農業経営体」には、実証栽培を含めている。

表 7 は、営農が再開できない理由（複数回答）である。岩手県と宮城県では「耕地や施設が使用できない」が 94～99%と圧倒的に高く、農地や施設の復旧が進んでいなかった当時の状況がうかがわれる。次いで、「生活拠点が定まらない」が岩手県で 60%、宮城県で 35%と高く、住宅再建の目処が立っていないことが営農再開を阻害していたことが知れる。また、「農機具が確保できない」と「営農資金に不安がある」が、岩手県、宮城県とも概ね 3 割を超えており、生産手段と営農資金に問題を抱えている経営体があることがわかる。これに対して福島県では、当然のことではあるが、「原発事故の影響」が 97%を占め、その他の理由はほとんど挙がっていない。

出所は異なるが、農業経営体の増減が分かる別のデータを表 8 に挙げておく。被災 3 県における農林業経営体の経営状況の変化を、2010（平成 22）年と 2015（平成 27）年の農林業センサス調査結果の比較から見たものである。

表 8. 2010～2015 年の農業経営体の増減率

	農業経営体		家族経営体	組織経営体
		法人経営		
岩手県	△ 17.6	31.8	△ 18.0	2.7
沿海市区町村	△ 25.3	38.0	△ 26.0	8.9
内陸市区町村	△ 16.7	30.9	△ 17.1	2.0
宮城県	△ 23.4	53.3	△ 24.1	7.4
沿海市区町村	△ 34.0	76.3	△ 34.6	△ 1.7
内陸市区町村	△ 19.2	46.9	△ 20.0	9.7
福島県	△ 25.8	12.5	△ 26.0	△ 14.5
沿海市区町村	△ 46.4	△ 34.6	△ 46.3	△ 49.0
内陸市区町村	△ 21.1	25.5	△ 21.3	△ 4.8

また、表 9 によると、この 5 年間で継続した農業経営体は 3 県全体で、内陸市区町村では 77.9%であるのに対して、沿岸市区町村は 59.4%と、18 ポイント以上低い。沿岸市区町村の休廃業率は実に 40.6%に達しており、内陸市区町村と大きな開きが出ている。津波の大きな影響をここにも見ることができる。

農業経営体の数は 5 年間でいずれの県も減少しているが、とくに沿岸市区町村で減少率が高い。明らかに震災の影響が出ている。その中でも宮城県の沿岸は-34.0%、福島県の沿岸は-46.4%と、内陸に比べて、15～25 ポイントも減少率が高い。もう一点、興味深いのは、岩手県と宮城県では特に沿岸市区町村において法人経営が増加していることである。とくに宮城県では法人経営の増加率が 76.3%と、内陸に比べても著しく高い値になっている。復興支援施策における高付加価値化・低コスト化・多角化の効果が出てきているということだろう。これに対して福島県では、沿岸部の法人経営が-34.6%の減少と対照的な結果となっている。原発被害がそれだけ大きな影響を与えているということである。

復興施策の効果が伺えるデータをもう一つ示しておこう。図4は、震災を挟む5年間の経営耕地面積規模別農業経営体の増減率（宮城県）である。

表9. 被災3県の農林業経営体の経営状況の変化

区分	平成22年 農林業 経営体	(参考) 避難指示区域内に 所在していた 農林業経営体	継続 経営体	休廃業等	新規 経営体	平成27年 農林業 経営体
	①=③+④	②	③	④	⑤	⑥=③+⑤
被災3県計	183,315	5,542	136,230	47,085	4,872	141,102
沿海市区町村	35,192	4,161	20,890	14,302	849	21,739
内陸市区町村	148,123	1,381	115,325	32,798	4,038	119,363
岩手県	59,301	-	46,117	13,184	2,118	48,235
宮城県	51,410	-	37,987	13,423	1,257	39,244
福島県	72,604	5,542	52,124	20,480	1,499	53,623
構成割合(%)						
被災3県計	100.0	3.0	74.3	25.7		
沿海市区町村	100.0	11.8	59.4	40.6		
内陸市区町村	100.0	0.9	77.9	22.1		
岩手県	100.0	-	77.8	22.2		
宮城県	100.0	-	73.9	26.1		
福島県	100.0	7.6	71.8	28.2		

注:1 「継続経営体③」とは、2010年調査及び2015年調査ともに、農林業経営体に該当したものをいう。
 2 「休廃業等④」とは、2010年調査で農林業経営体であったもののうち、2015年調査では農林業経営体に該当しなかったもの、又は、2015年調査が実施できなかったもの等をいう。
 3 本表は、今後の2010年調査との接続状況の精査により、数値が変わることがあり得る。

沿岸部では1ha未満や1～5haの小規模経営体が減少し、50ha以上の大規模経営体が著しく増加していることがわかる。これは農業機械のリースや農業生産施設の復旧への支援が共同利用を前提としていることが効いていると考えられる。農地だけであれば個別経営の再開も可能だが、生産手段である農業機械や生産施設への支援が共同利用を前提としている以上、組織化して対応せざるを得なかったということである。

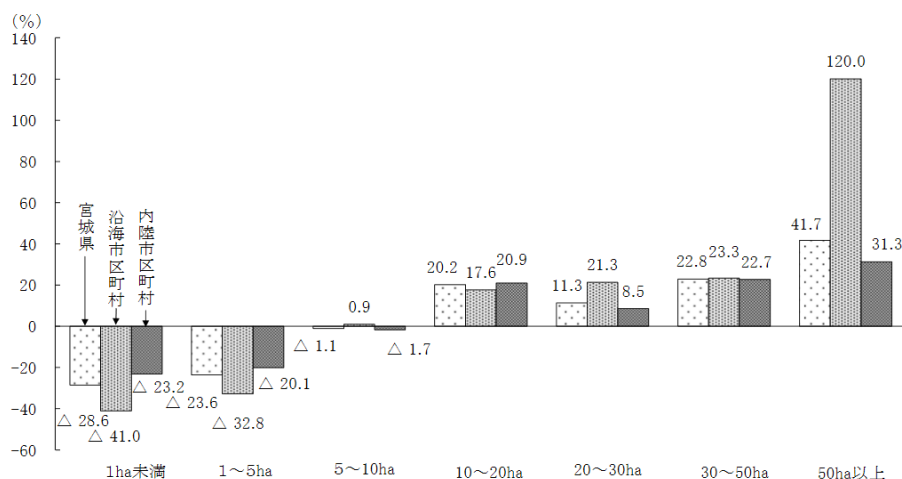


図4 経営耕地面積規模別農業経営体数の増減率(宮城県)

さて、農地の復旧が三県平均で8割弱、一番進んでいる宮城県で9割近くまで達している現在、経営再開ができない主要な理由が「耕地や施設が使用できない」だったことを考えれば、農業経営の再開もそれに比例して進んでいるはずである。農地の復旧が6割程度だった震災3年後の時点で、経営再開が5割強だったことを考えると、農地の復旧が8割まで進んだ現時点では、少なく見積もっても7割程度までは農業経営が再開されているのではないか。ただし、前述のように、復興政策によって大規模経営体への転換が進んでいると見られるため、農業経営体の数自体は逆にそれほど増えない可能性もある。とくに、震災3年目以降の農地の復旧は、大区画化を目指した圃場整備地区が多く、個別経営から大規模経営への転換が進むはずなので、経営体の数はむしろ減ることになるだろう。いずれにせよ、従前の農業経営体の「再建」という視点だけでは、農業の復興は評価できないことに留意しておくべきである。

農業経営の再開について、最後に施設園芸の動向に触れておきたい。仙台平野南部の亘理・山元町はイチゴの施設栽培の一大産地だった。専業農家が多数おり、後継者も順調に育っていた。施設の大半は沿岸平野部に立地していたため、津波によって壊滅的な被害を受けることとなった。震災前の栽培面積96haの実に95%が被災したのである。しかし、農家自身の努力と、前述の国による手厚い支援、そして民間からの支援も加わって、震災のあった2011年には震災前の約2割の面積で栽培を再開、11月からは出荷も始まった。翌2012年度からは国の復興交付金による本格的な復興がスタートし、その年で約3割の面積で栽培再開、以後、3年目の2013年度には栽培面積が約7割まで回復し、4年目の2014

年度には出荷量で約 8 割にまで回復している（東北農政局 2016）。国の復興政策が目に見える形で成果を上げた例と言えよう。

（４）評価と課題

以上のような復旧・復興の状況も踏まえつつ、農業の復興に関する評価と課題を以下に述べる。

第 1 に、狭義の農業の復興（従来の農業生産や農業経営の再建）については、農地の復旧だけでなく、農業機械や農業施設、農業資材の再建にも手厚い公的支援がなされたため、全体としては比較的速やかに復興が進んできたと言ってよい。農業の生産基盤と生産手段のフルセット支援の効果が上がったと言えるだろう。確かに震災 1、2 年目ぐらいは、住宅再建が最優先課題だったこともあって、農業の復興が相対的に後回しとなった感はあるが、県や国の担当部署がその間も積極的に地域に入って状況把握や協議を進めてきたこともあり、それ以降は比較的スムーズであったと言える。

また、水田については、単なる現状復旧ではなく、震災を契機とした復興圃場整備に取り組んだ地区も多く、大規模経営体の育成にも成果が上がりつつある。もっとも、圃場整備が比較的スムーズに立ち上がったのは、震災前から事業推進の取組のあった地区であり、地域内で地域農業の将来ビジョンがある程度は共有され、基盤整備ならびに担い手育成（大規模経営体への農地の利用集積）への合意形成が進んでいたことが速やかな事業実施につながっている。その際に、農家の事業費負担が軽減（実質的にはなし）されたことが大きな事業促進要因となったことも指摘しておかなければならない。これに対して、震災前にこうした取組がなされていなかった地区では、住宅再建と平行して、将来ビジョンの共有や合意形成のプロセスを進めなければならなかったため、それなり手間と時間がかかった。

他方、本地域の特産であったイチゴ栽培については、前項で述べたとおり、今回壊滅的被害を受けたが、一時的に他地域で栽培を続けるなどして、震災直後の苦境を乗り切った後は、手厚い補助金を活用した施設の再建が進み、再建の意思を持っていた農家についてはほぼ再建が完了している。施設の設備投資への支援が成果を上げた例と言える。

第 2 に、農地の復旧、とくに水田の復旧には多面的な意義があるということである。水田の復旧は、言うまでもなく、そこで営まれる稲作の再開に直結し、農家にとっては収入の確保ややりがいの回復という大きな効果をもたらす。しかし、水田の復旧が目に見える形で達成されると、収入とかやりがいといった農家個人への効果にとどまらない、もう一つ別な意義があることに気づかされた。それは農村景観の回復という、地域全体に関わる効果である。水田は農村地域の景観を構成する主要な要素であるがゆえに、水田が復旧すると一気に復興が進んだような気持ちにさせられるのである。津波の直後、当たり前のようにそこにあった地域の水田が、水面下に沈み、あるいは一面のがれきに覆われた。その状態から時間をかけて、水を抜き、がれきを撤去し、ブルドーザーが入って、水田の形が整えられ、最後に稲が作付けされた。当たり前の日常が戻ってきたその瞬間である。水田

の復旧は、住民自身が思っていたよりずっと人々の気持ちを明るくさせたように思う。

水田復旧のこうした効果を考えれば、まだ手がついていない福島の被災水田においても、早急に復旧に着手すべきではないかと思う。除染の問題、担い手の問題、そして収穫した米の販路等、解決すべき課題はあるだろうが、地域景観を取り戻すという視点から、復興の先導事業として取り組む意義があるように思う。

第3に、いわゆる6次産業化など、農業分野の新しい取組については、一部に優良事例も出始めていて、成果が上がりつつあるが、全体的な評価を下すにはまだ時期尚早と思われる。現在の動きがどれだけ広がりを持ち、かつ定着していくか、今後に期待したいところである。

第4に、農業の復興が、以上のように、曲がりなりにも着実に進捗し、それなりの成果を上げてきたのに対して、農村の復興については課題を残したように思う。その一つは、農村コミュニティの礎でもあった居住のまとまりが、一部の集落を除いて、住宅再建の過程の中で壊れてしまったことである。主に仙台湾岸に立地していた農村集落がこれに該当する。これらの農村集落の多くでは、仮設住宅でもコミュニティ単位の入居が実現できなかったところが多く、さらに本設段階でも内陸の市街地周辺に計画された集団移転地に個別に移転することとなった。元のコミュニティ単位で入居できたのは、岩沼市等、一部の集落のみに限られた。その結果、農地は現地で復旧できたものの、居住地は分散する事態となった。これによって、道水路の草刈りや水路の泥上げ、寺社や墓地の管理、祭や伝統行事の開催等、それまで農村コミュニティが担ってきた共同の取組を支える基盤が失われてしまったのである。

ただし、住宅の再建と農地の復旧がまだ完了していない現段階では、居住地の分散が農村コミュニティに与える影響を評価するにはまだ時間を要する。中越地震のさいにも、住宅はすべて里に下りてしまったにも関わらず、元の集落に残された農地に通いながら、これを共同で保全管理している集落もある。東日本大震災でも同じようなことが起こらないとも限らない。いずれにせよ、農村コミュニティについては、もう少し丁寧な現状把握の必要があるように思う。

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第三節 産業・なりわいの再生

3. 製造業・商業・観光の再生

兵庫県立大学 防災教育研究センター

紅谷昇平

(1) 東日本大震災における産業被害の特徴と実態

① 産業被害の状況

東日本大震災は、前例のない広域巨大災害であり、地震や津波によって沿岸部の建物やライフライン、社会基盤施設等を中心に大きな被害が発生した。被害額は、内閣府の試算によれば16.9兆円であり、その内訳は表1のとおりである。

表1 阪神・淡路大震災と東日本大震災の被害額

		阪神・淡路大震災		東日本大震災	
建築物等		6.3兆円	65.6%	10.4兆円	61.5%
ライフライン施設		0.6兆円	6.3%	1.3兆円	7.7%
社会基盤施設		2.2兆円	22.9%	2.2兆円	13.0%
その他	農林水産	0.5兆円	5.2%	1.9兆円	11.2%
	その他			1.1兆円	6.5%
総計		9.6兆円	100.0%	16.9兆円	100.0%

(出所：参考文献1)

表2 東日本大震災の産業被害額

	岩手県	宮城県	福島県	3県
工業	890億円	5,900億円	2,198億円	8,988億円
商業	445億円	1,200億円	1,399億円	3,044億円
観光業	326億円	200億円	—	526億円
合計	1,661億円	7,300億円	3,597億円	12,558億円

岩手県、宮城県、福島県については、工場は、工業統計を基礎として、各地域の被害状況を勘案して推計している。商業は、沿岸市町村の商店(建物・商品)について商業統計を基礎として、各地域の被害状況を勘案して推計している。観光は、沿岸市町村宿泊施設について、建築業工統計(宿泊業用建築物単価)を基礎として、各地域の被害状況を勘案して推計している。

※被害状況は公表された時点のものであり、今後変更される可能性がある。

(出所：中小企業白書(2011年版)平成23年7月1日)

また津波や地震の揺れによる直接被害だけでなく、サプライチェーンを通じた間接被害や放射性物質の拡散による風評被害、原発等の停止による計画停電の影響など様々な形で各地の経済活動に影響があったことも、東日本大震災の大きな特徴である。間接的な被害を含めた影響を、アンケート調査(参考文献2, 3)の結果からみていきたい。

森川の企業アンケート調査（参考文献2）では、サプライチェーンの被災による直接的影響が大きかったのは「製造業」、「東北・関東」、「大企業」という結果が出ている。電力の問題については、東北・関東の企業で「電力使用制限の対象地域だったため直接の影響を受けた」とする企業が多かった。これらの企業は、国内や海外との調達先の分散、拡大に取り組んでいる傾向がみられた。

NKSJ リスクマネジメントの企業アンケート調査（参考文献3）では、サプライチェーン寸断による間接被害は、製造業では50%で、非製造業では35%で影響があったという結果である。また電気通信機器や電子部品・デバイス・輸送機器など、国際分業が進んだ業種では「海外への影響あり」とする企業の比率が50%を超えていた。震度別の事業再開のボトルネックについては、震度4以下の地域では「材料・部品の不足」がボトルネックとなった企業が63%と最多であり、サプライチェーンの混乱が、地震による被害の少ない企業にも影響を及ぼしたことがわかる。

② 被災後1年程度の被災と復旧状況

ア. 統計データにみる被災と復旧状況

東北経済産業局が2012年6月に公表した東北地域における各種経済指標(参考文献4)の動向について整理する。鉱工業生産指数については、地震前の9割を超えるレベルまで回復している。主要業種ごとの動向をみると、トヨタが新ハイブリッドカー「アクア」の生産拠点として東北を位置づけた効果などがあり、輸送機械工業が牽引している。一方、県別では、宮城県では、震災前の約8割のレベルにとどまっており、福島県、岩手県と比べて回復が遅れている。商業については、大型小売店、百貨店、スーパー、コンビニエンスストアのいずれも、震災前の水準を上回る販売額となっており、復興需要が明確になっている。耐久消費財については、家電製品は2011年4月から7月にかけて前年同月比を上回っているが、その後の売上げは落ち着いている。一方、新車販売台数は、2011年9月以降、前年同月比大きく上回る結果となっており、家電製品と自動車とで復興需要の発現時期が異なっている。

新設住宅着工戸数については、地震後、前年同月比を下回った状態がほとんどであり、住宅が大量に再建される兆しはみられない。建築制限がかけられたエリアが広いことがあり、阪神・淡路大震災の復興状況と比べても住宅再建は遅れている。

雇用については、2011年4月を底として有効求人倍率は上昇を続けている。特に被災が甚大であった宮城、岩手、福島の三県と山形県で求人倍率が高まっている。(1)

企業倒産は、2011年当初より前年同月比を下回る状態が続いているが、2012年3月末で被災企業を対象とした手形の特例措置が終了（福島県の一部では継続）するため、今後の動向が懸念される。

イ．新聞記事にみる被災、復興状況

統計データやアンケート調査では十分に把握できない個々の経済主体の動きについて、2011年3月から2012年6月までの日本経済新聞における記事（参考文献5）を収集し、分析を行った。

企業立地については、地震直後にはデータセンターを関東地域外に移転する動きがあった。その後、被災企業が自治体の優遇策等を受けて東北内陸部に拠点を移す動きがみられた。「復興特区」や「ふくしま産業復興企業立地補助金」の制度が明らかになるにつれ、被災地への企業立地の動きがみられるようになった。被災地、被災地外ともに、リスク分散のため沿岸部の工場やデータセンターの一部を内陸部に分散させる動きがみられた。

製造業については、地震直後には、紙、インク、自動車部品、電子部品など多くの物品が不足し、海外生産にも影響が及ぶことになったが、需給緩和にかかる時間は業種により違いがみられた。

漁業については、2012年1-2月には前年同月の水揚げ実績を上回る漁港も出るようになった。しかし水産加工業が盛んな石巻港や放射性物質の影響により出荷がストップしている福島県では、未だに漁業の復興の見通しが立ちにくい状態である。

商業については、統計データからも明らかなように復興需要が顕在化しているため、コンビニエンスストアや大規模店舗が、復興需要を狙った積極的な新規出店を検討しているとの報道があった。

地価については、被災地では、津波で被災した市街地の地価が大幅に下がる一方、安全な高台の地価が上昇しており、二極化が進んでいる。日本全体では、東京圏に比べて大阪圏において商業地価の「横ばい」、「上昇」の比率が高く、安全な関西への評価が高まる傾向がみられた。また液状化の被害が大きかった千葉県浦安市や放射線量が比較的高い福島県内の都市では地価が下落する傾向があった。

サプライチェーンについては、海外の取引先から、地震や電力不足のリスクから、日本国内だけでなく海外生産比率を高めるよう要求されることが増え、海外生産を増やす企業が増加している。

復興需要については、復旧関連工事によってゼネコンが増収となったが、労務費の上昇により営業利益は減少している。住宅メーカーは、本格的な住宅再建の復興需要はないが、仮設住宅建設による利益があった。住宅設備・建材については、工事技術者の不足により、自社施工かどうかでメーカーの決算の明暗が分かれることになった。また建設用鋼材は、地震直後には企業の設備投資やマンション建設等が中断したため価格が下落し、2012年3月になってようやく価格が反発した。一方セメントメーカーについては、復興需要のため2012年5月発表の営業利益は高水準となった。

地震直後には、被災地からの「代替需要」も顕著にみられた。例えば、近畿地方は、東北・関東地域の製造、輸出を代替するため、半導体や化学光学機器などの地震後の輸出額が前年同月を大きく上回るようになった。

東日本大震災の被災地は広大であり、地域や業種等により被害、復興の状況は大きく異なっている。今回、統計データや新聞記事から得られた情報をもとに、経済被害・経済復興に関する全体像を図 1 のように整理した。原発事故の影響が続く福島県をはじめ、経済の被災、復旧の動きはこれからであり、今後とも継続的な状況把握を続ける必要がある。

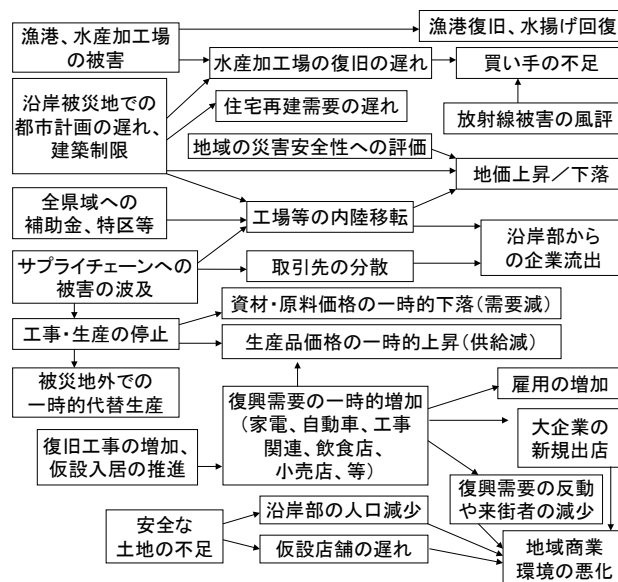


図 1 東日本大震災後の経済状況の関係図（参考文献 7 より）

(2) 産業復興施策の特徴と実績（アウトプット）

① 産業復興施策の特徴

東日本大震災では行政による復興支援策についても従来と異なる特徴がみられる。復興基金については、低金利を背景として、これまでのような運用型ではなく取り崩し型で設けられた。国による復興基金設置の発表は 7 ヶ月後であり、3 ヶ月で復興基金が設立された阪神・淡路大震災と比べると時間がかかっている。また能登半島地震や新潟県中越沖地震で設けられた中小企業復興支援基金は設置されなかったが、中小企業基盤整備機構（以下「中小機構」）が主体となって、市町村から提供を受けた土地に仮設店舗や仮設工場の設置を進める事業を展開した。さらに中小企業がグループをつくり施設の再建を進める補助事業（中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業）や規制緩和や特別な支援の対象となる復興特区（東日本大震災復興特別区域）、二重債務問題を整理するための産業復興機構や東日本大震災事業者再生支援機構の設立など、これまでにない産業支援施策が展開されている。これらの中から特徴的な産業復興施策の 5 年間の実績をみていきたい。

② 中小機構による仮設事業所の建設

中小機構は、壊滅的な被害を受けた沿岸部において中小企業の早期復旧と地域の経済活動の再開を支援するために、市町村が準備した土地に、中小機構が仮設店舗、仮設工場、

仮設事務所等を建設する事業を行った。完成した仮設施設は、市町村に無償で一括貸与（最終的には無償で譲渡）され、市町村が被災した中小企業者等に無償で貸与することとなっている。これまでに 641 の案件で、1265 棟の仮設施設が提供され、内訳は、店舗 423 棟、工場 364 棟、事務所 282 棟、作業場等 206 棟となっており、地域別では、岩手県が半数以上を占めている。

なおこれらの仮設施設については、平成 28 年 6 月末時点で、65 案件で撤去されている。最大で 2825 事業者（平成 25 年 12 月）が入居、平成 28 年 6 月では 2456 事業者が入居している。2456 事業者の内訳では、漁業が 730 事業者で最も多く、次いで小売業 403、飲食業を除くサービス業 317、建設業 274、製造業 264、飲食業 219 となっている。

表 3 中小機構による仮設施設の整備状況

(平成28年9月末現在)							【単位:案件数】	
	H23 年度	H24 年度	H25 年度	H26 年度	H27 年度	H28 年度	計	備 考 (※棟数)
青森県	25	2	0	0	0	0	27	33
岩手県	154	184	21	3	0	0	362	664
宮城県	84	51	8	3	3	0	149	346
福島県	52	21	12	9	7	0	101	220
茨城県	1	0	0	0	0	0	1	1
長野県	1	0	0	0	0	0	1	1
計	317	258	41	15	10	0	641	1,265

(出所：参考文献 8)

※案件数：市町村から中小機構に対して仮設施設の整備要望があった単位を 1 として集計した数

※棟数：独立した建物単位の数

③ グループ補助金

グループ補助金とは、「地域経済の中核」を形成する中小企業等グループが復興事業計画を作成し、県の認定を受けた場合に、施設・設備の復旧・整備を支援する制度である。企業活動に対して補助を直接出すという点では、これまでに無かった画期的な支援制度であり、補助率は 3/4 で、国が 1/2、県が 1/4 を負担する。1 次～16 次公募において、北海道、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県で 654 グループ、4,809 億円（うち国費 3,206 億円）を交付決定している。その多くは平成 23 年度、24 年度に採択されており、平成 25 年度からは対象地域を「津波浸水地域又は警戒区域等を含む市町村」に限定し、平成 27 年度からは新分野需要開拓等を見据えた新たな取組を支援する新運用を実施している。

④ 二重債務問題

被災した企業が再生するためには、被災前からの債務に加えて新たに復興のための設備投資等の借入が必要となる。この二重ローン問題の解決に向け、従前の債務を銀行等から買い取り、債務の支払い繰り延べや一部免除等を行うために、産業復興機構（岩手・宮城・福島・茨城・千葉の5県に設置）と東日本大震災事業者再生支援機構が設立された。両者の支援スキームはよく似ているが、主な違いは支援対象である。産業復興機構は比較的規模の大きな企業を対象としている。一方、東日本大震災事業者再生支援機構は、大企業や第三セクターは対象外であり、中小企業、中でも小規模事業者、農林水産事業者、医療福祉事業者を重点的支援対象としている。

中小企業を支援する東日本大震災事業者再生支援機構の実績をみると、2016年11月末時点で、支援決定件数は累計703件であり、岩手県164件、宮城県327件、福島県81件、青森県56件、茨城県48件、栃木県11件、千葉県13件、その他地域3件となっている。また買取対象債権の元本総額は、1176億円であり、うち債務免除の総額は545件となっている。また支援決定先に協議中等の件数を加えた747件の業種別の内訳をみると、水産関係が168件と最も多く、その内122件が水産加工となっている。次いで小売業が101件と多くなっている。（参考文献9）

⑤ 復興特区

東日本大震災の特徴的な復興の仕組みに復興特区制度がある。これは、自治体が地域の状況や特性を踏まえて作成したオーダーメイドのメニューに基づき、地域限定で思い切った特例措置を実現し、復興を加速する仕組みであり、岩手県、宮城県、福島県の全市町村に加えて北海道、青森県、茨城県、栃木県、埼玉県、千葉県、新潟県、長野県の一部を含む227の市町村が対象となっている。

復興特区には、①復興推進計画に基づく規制・手続き・税制の特例や利子補給金の支給、②復興整備計画に基づく土地利用再編のための特例、③復興交付金事業計画に基づく復興交付金の交付の3つの柱がある。このうち産業復興に特に関係してくるのが復興推進計画に基づく措置であり、県、市町村が復興推進計画を作成し内閣総理大臣の認定を得ることで、住宅、産業まちづくり、医療・福祉等の分野での規制、手続きの特例や、雇用創出のための税制特例、利子補給等が可能となる。自治体により復興推進計画の項目は異なっているが、産業集積関係の税制上の特例や金銭上の特例（利子補給金の支給）、確定拠出年金の中途脱退要件の緩和、応急仮設建築物の存続期間の延長に係る特例、公営住宅の入居者要検討の緩和等について、多くの地域で計画が策定されている。

表4 復興推進計画の認定状況

	岩手県	宮城県	福島県	その他
復興推進計画の認定数	28	67	87	36
計画の概要				

産業集積関係の税制特例	6	15	4	2
指定会社に対する出資に係る税制特例		3		
工場立地法等の規制特例		1		2
医療機関への医療従事者の配置基準の特例	1	1	1	
医療機器製造販売の許可基準の緩和	1	1	1	
薬局等構造設備規則の特例	1			
確定拠出年金の中途脱退要件の緩和	1	1	1	1
農地法の特例		1		
漁業法の特例		1		
用途規制の緩和	1	6		
応急仮設建築物の存続期間延長に係る特例	1	5	2	4
公営住宅の入居者要件等の緩和	1	1	1	3
被災者向け優良賃貸住宅の特別償却等		1	1	
金融上の特例(利子補給金の支給)	17	33	77	26

注：一つの計画で複数の措置を受けている場合や、複数の自治体(県、市町村)が共同で一つの計画を作成している場合があるため、「計画の概要」の項目数の単純な比較はできない。

(出所：平成 29 年 1 月 31 日現在の復興庁資料より作成)

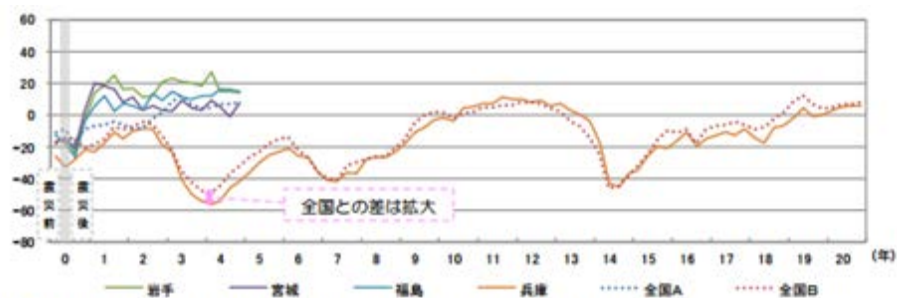
(3) 産業復興の状況 (アウトカム)

① 経済指標の状況

東日本大震災 5 年目の産業復興の状況について、日本政策投資銀行の資料(参考文献 1)を中心に、経済指標の状況を見ていきたい。

ア. 業況判断指数 D.I.

日本銀行の全国企業短期経済観測調査(短観)における四半期ごとの業況判断指数(D.I.)をみると、東北の被災 3 県では、震災直後には悪化、全国との差が拡大したが、半年後には復興需要により全国を上回る水準まで回復した。以降復興需要の継続により概ね全国を上回り推移している。



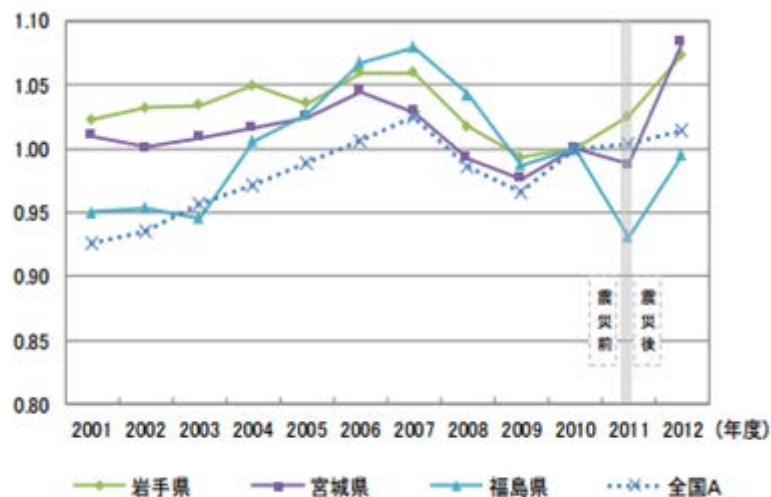
(注)岩手県、宮城県、福島県および全国Aは10年12月～15年9月、千葉県および全国Bは94年11月～15年9月
(出所)日本銀行仙台支店および神戸支店資料

図 2 阪神・淡路大震災と東日本大震災の業況判断 D.I. (全産業) の推移
(95 年 2 月、11 年 3 月を 0 年とした場合)

(出所：参考文献 1)

イ. 域内総生産 GRP

福島県は震災直後に大きく落ち込み全国水準までの回復が見られないものの、岩手、宮城は翌年より全国を大きく上回っており、復興需要に牽引されたものと考えられる。

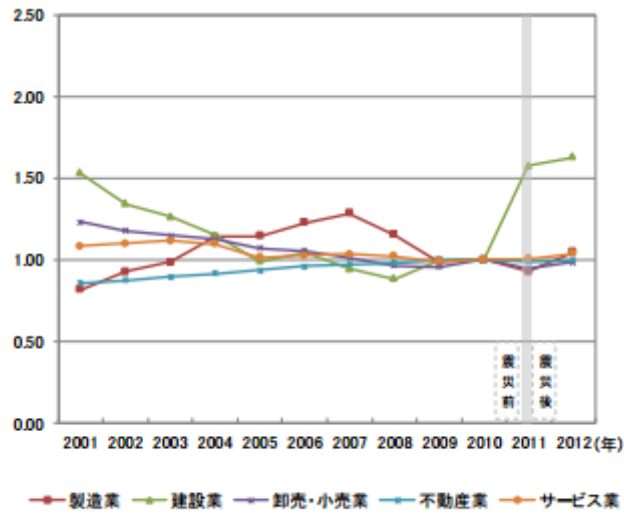


(出所)内閣府『国民経済計算』、『県民経済計算』を元に日本政策投資銀行作成

図3 全国（実質 GDP）と3県（実質 GRP）の比較
(10年を1とした場合)
(出所：参考文献1)

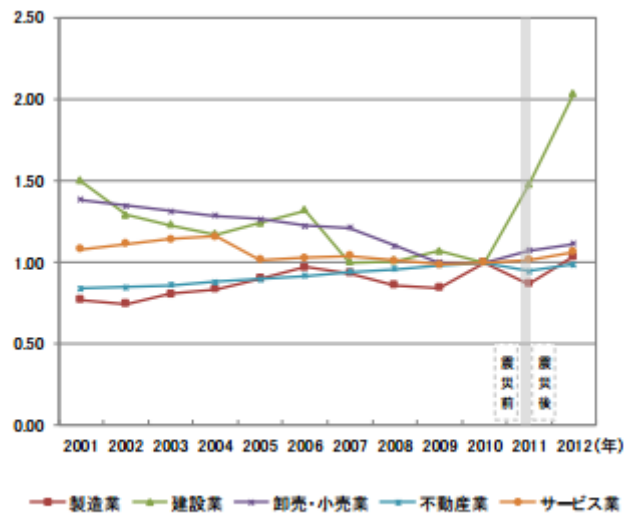
ウ. 産業別 GRP

建設業が震災直後から大きく増加したが、その後は震災直後に落ち込みをみせつつ、翌年には回復傾向を示している。特に宮城県においては不動産業以外の産業で震災前の水準を超えているが、これは復興需要によるヒト・モノ・カネの集積が特に仙台圏を中心に進捗した結果と考えられる。



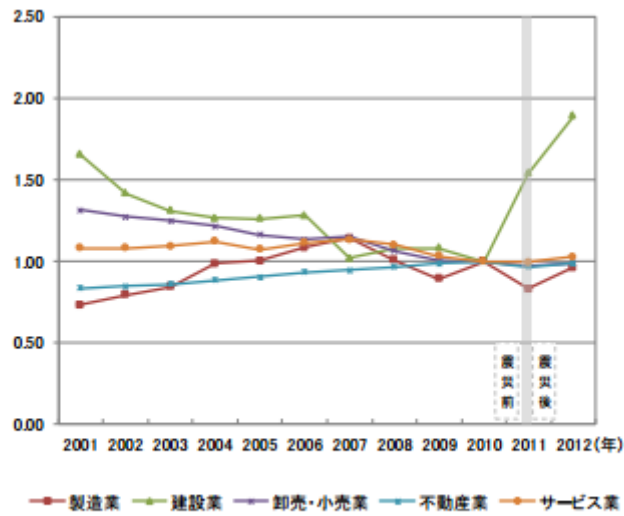
(出所)内閣府『県民経済計算』を元に日本政策投資銀行作成

図4 岩手県の実質経済活動別GRP (10年を1とした場合)
(出所：参考文献1)



(出所)内閣府『県民経済計算』を元に日本政策投資銀行作成

図5 宮城県の実質経済活動別GRP (10年を1とした場合)
(出所：参考文献1)

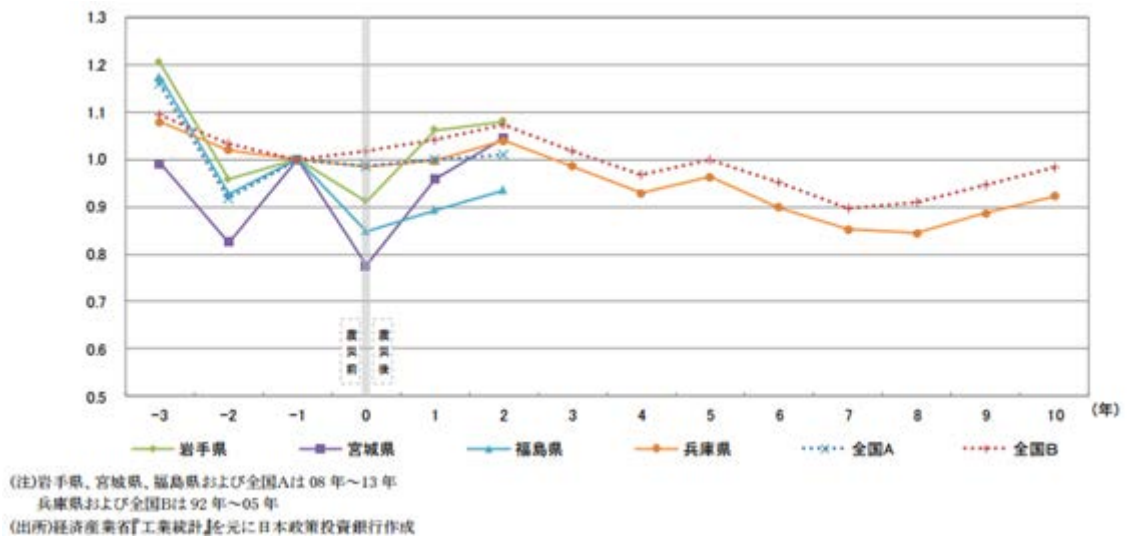


(出所)内閣府『県民経済計算』を元に日本政策投資銀行作成

図6 福島県の実質経済活動別GRP (10年を1とした場合)
(出所：参考文献1)

エ. 製造業(製造品出荷額)

震災直後に落ち込むも、翌年からは3県とも回復傾向に転じた。3年後には宮城県、岩手県において全国水準以上に回復するも、福島県は震災前の水準に達していない。



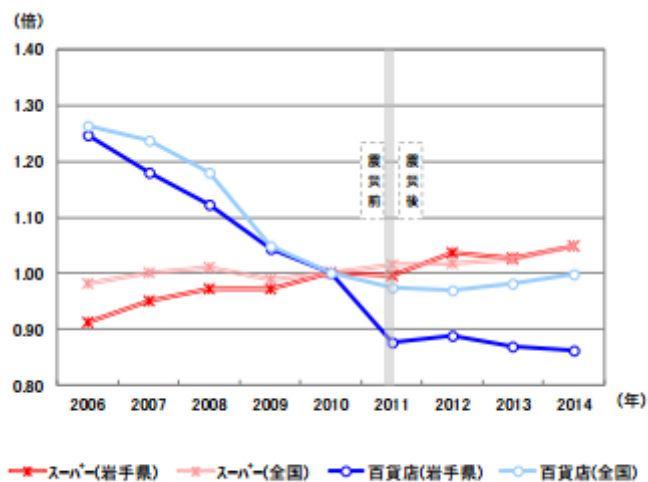
(注)岩手県、宮城県、福島県および全国Aは08年～13年
兵庫県および全国Bは92年～05年
(出所)経済産業省『工業統計』を元に日本政策投資銀行作成

図7 製造品出荷額の比較 (94年、10年を1とした場合)
(出所：参考文献1)

オ. 商業(大型小売店販売額)

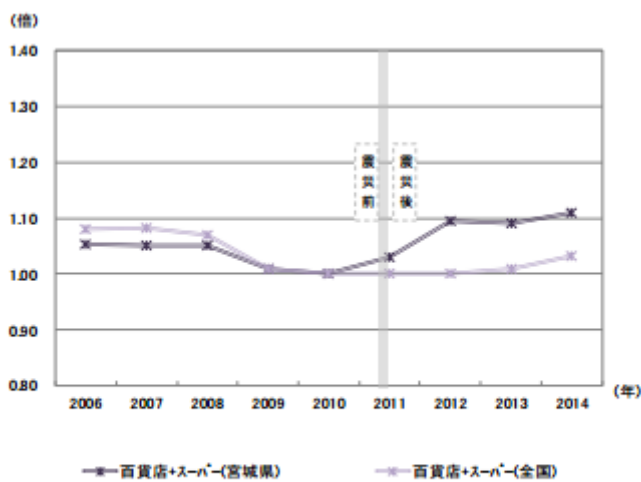
岩手県で全国水準を下回るが、宮城県、福島県ではいずれも全国水準を上回り推移し

ている。復興人材の集積、有効求人倍率が高水準で推移していることによる所得増に起因していると考えられる。



(出所) 経済産業省『商業動態統計調査』を元に日本政策投資銀行作成

図8 岩手県の大型小売店販売金額 (10年を1とした場合)
(出所：参考文献1)



(出所) 経済産業省『商業動態統計調査』(※)を元に日本政策投資銀行作成
(※)宮城県は百貨店とスーパーの合計値のみ掲載

図9 宮城県の百貨店+スーパー販売金額 (10年を1とした場合)
(出所：参考文献1)

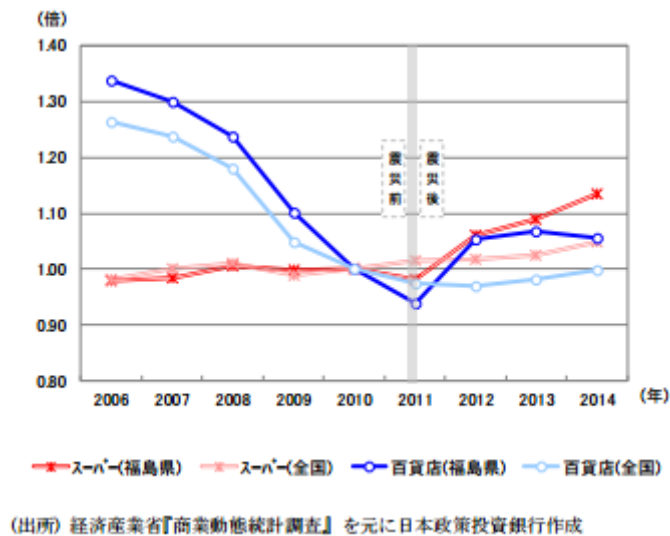


図10 福島県の大型小売店販売金額（10年を1とした場合）
（出所：参考文献1）

② 東北六県への進出企業（参考文献10）

復興需要等の影響による東日本大震災後の企業の東北地方への進出状況を把握するため、東京商工リサーチによる分析結果をレビューする（2015年2月時点）。それによれば、東北6県以外に本社を置き、東北6県に支店、営業所、工場などの事業所を設置している企業は1万5,611社で、事業所総数は4万700件であり、2011年調査より企業数、事業所数とも2ケタの増加率となっている。関東からの進出が7割であり、宮城県に4割が集中している。

業種別では、最多が製造業（自動車、半導体、等）の4,636社（構成比29.7%）、次いでサービス業（非営利団体、労働者派遣業、等）他3,212社（同20.6%）、卸売業3,196社（同20.5%）の順である。2011年比で増加率トップは建設業の48.5%増で、道路建設や各種インフラ整備に向けた復興関連工事が建設業の事業所進出を後押ししたと考えられる。また、震災復興支援を目的としたNPO法人も増加している。

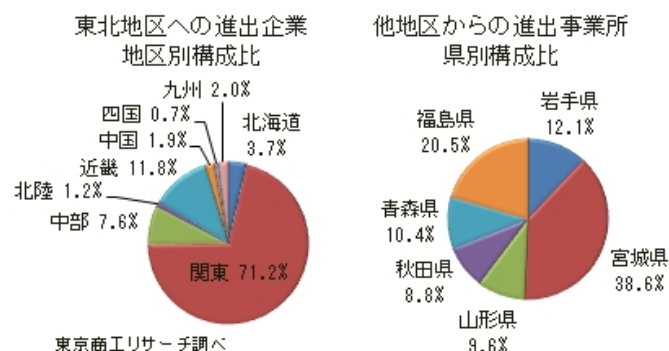


図11 東北地区への進出企業の動向（出所：参考文献10）

③ 被災地商工会議所の意見

2015年2月に公表された日本商工会議所の報告書(参考文献11)の中で、以下のような「被災地商工会議所の声」が紹介されている。その中には、人手不足や後継者不足、面的整備事業の進捗に伴う課題や不安など統計やデータだけでは十分に把握できない現場の意見がみられる。

【復興全般に関する声】

○内陸部の土地のかさ上げは、平成28年度に完了予定であり、まだ途中段階。沿岸部も同様の状況であり、復興は進んでいるようで進んでいない。

○震災から4年弱が経過し、災害公営住宅が竣工するなど、復旧・復興は進みつつあるが、復興を加速させるための予算・人手確保や事業者の販路回復・開拓等の「新しい課題」も顕在化している。こうした課題に直面した今だからこそ、気づき言えることもある。

○まちづくりにはこれから着手する。目に見えるところで復興が進んでいるが、細かいところがまだできていない。これからは、凝縮したコンパクトシティ形成を進める。

○地震・津波被災地域においては復興事業が本格化しつつある一方で、原子力災害地域は依然として、インフラ復旧・事業再開もおぼつかない状況。

【具体的な課題に関する声】

○区画整理に伴う土地のかさ上げや換地の関係で、グループ補助金を活用して営業再開した事業者が移転せざるを得ないケースが生じている。移転補償費は支払われるが、移転先での事業再開資金が足りない。

○これまでにグループ補助金を活用して事業を再開した企業の多くは、工業(水産加工業・造船業等)であり、商業(飲食店・小売店)の多くは未だ仮設店舗で経営を続けている。

○市内の被災区域は21区域で、このうち5区域が土地区画整理事業を選択した。仮換地も終了しているが、かさ上げが進まず、所有者に土地が戻ってくるのは、3~4年後とされている。

○震災前と比べ、水揚げ量は8割、観光は7~8割程度回復。しかしながら、水産業では後継者不足が深刻化している。

○有効求人倍率が1.8倍になっている。最も深刻なのは、トラック運転手の不足であり、販路拡大の足枷になっている。

○市内の有効求人倍率は1.9倍に達しており、人手不足が深刻化。一方で、職種別の有効求人倍率では、「事務職(0.4倍)」「水産業(2.7倍)」となるなど、求人求職のミスマッチも顕在化しつつある。

○商談会の仲介役は、流通事情に詳しい人物でなければ、なかなか成果に結びつかない。流通業界の団体などに登録されている業界のOB人材などが必要。また、首都圏のマーケットに詳しく、ニーズを把握している人材も必要。

○修学旅行をはじめとした教育旅行客数の回復が課題。教育旅行客数の推移(宿泊者数ベース)は、震災前の60%程度に留まっている。

(参考文献11より)

④ 観光

観光入込客数については、宮城県、福島県については、震災によって減少した後、徐々に回復傾向にあり、宮城県については平成27年にはほぼ震災前の水準に戻っている。一方、岩手県については、震災による減少は小さかったものの、その後も減少が続き横ばい状況にある。

震災後、プラス要因としては復興需要等の関連で延べ宿泊者数については、震災後、三県ともに増加している。また国際会議の開催件数も、震災により一時的に落ち込んだものの、宮城県、福島県ではその後、震災前よりも開催件数が増加している。

一方、課題としては外国人延べ宿泊者数が、全国の傾向と比較して大きく遅れている点、福島県において教育旅行の件数が回復していない点が挙げられる。

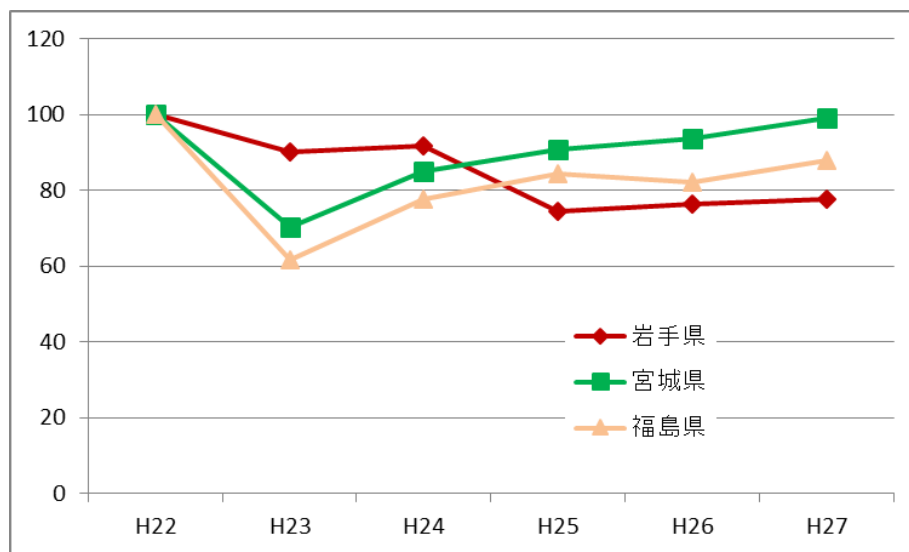


図1-2 延べ宿泊者数の推移 (平成22年値=100とする)

(宿泊旅行統計調査より。平成28年値は速報値。なお平成22年と23年以降では調査基準が異なるため、単純に比較することはできない)

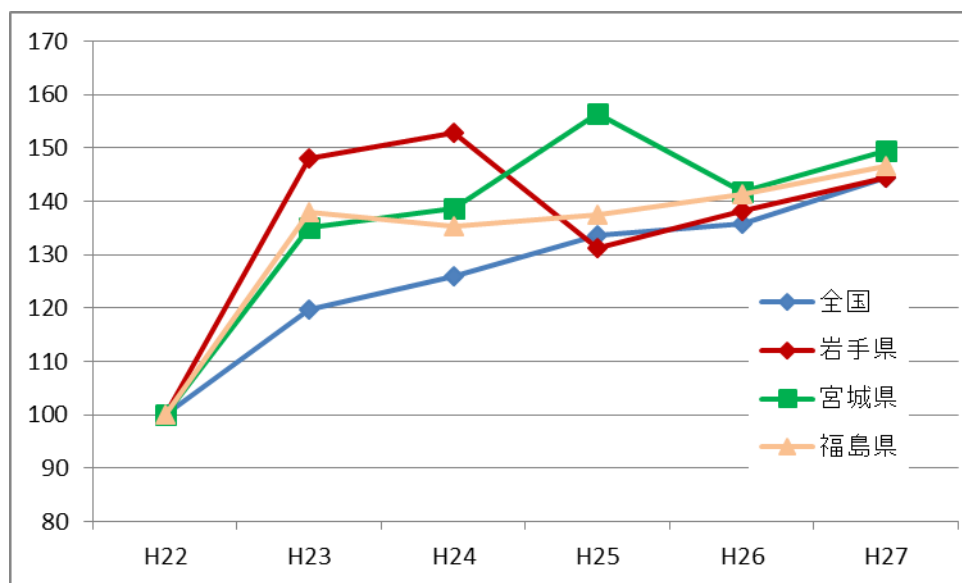


図1-3 宿泊旅行客の推移 (平成22年値=100とする)

(宿泊旅行統計調査より。なお平成22年と23年以降では調査基準が異なるため、単純に比較することはできない)

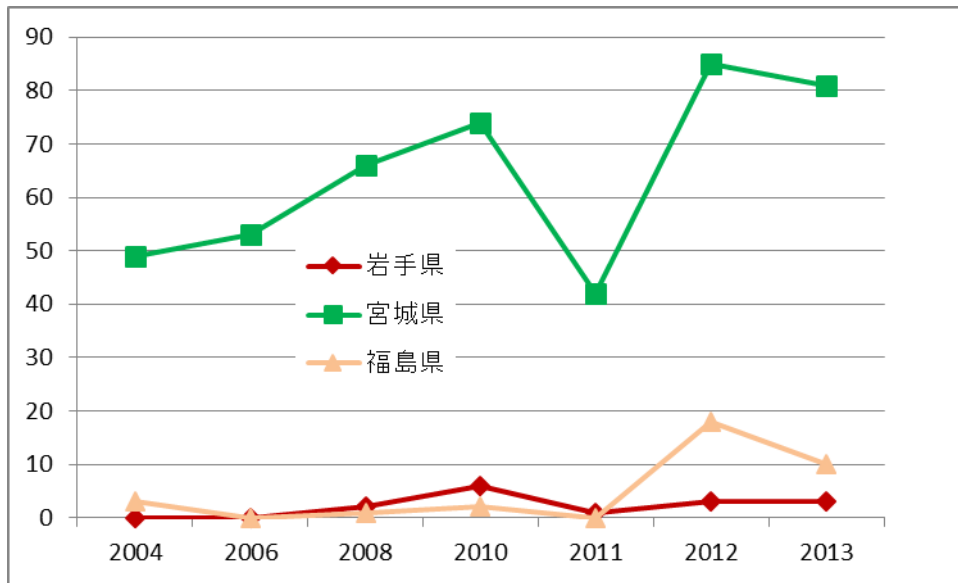
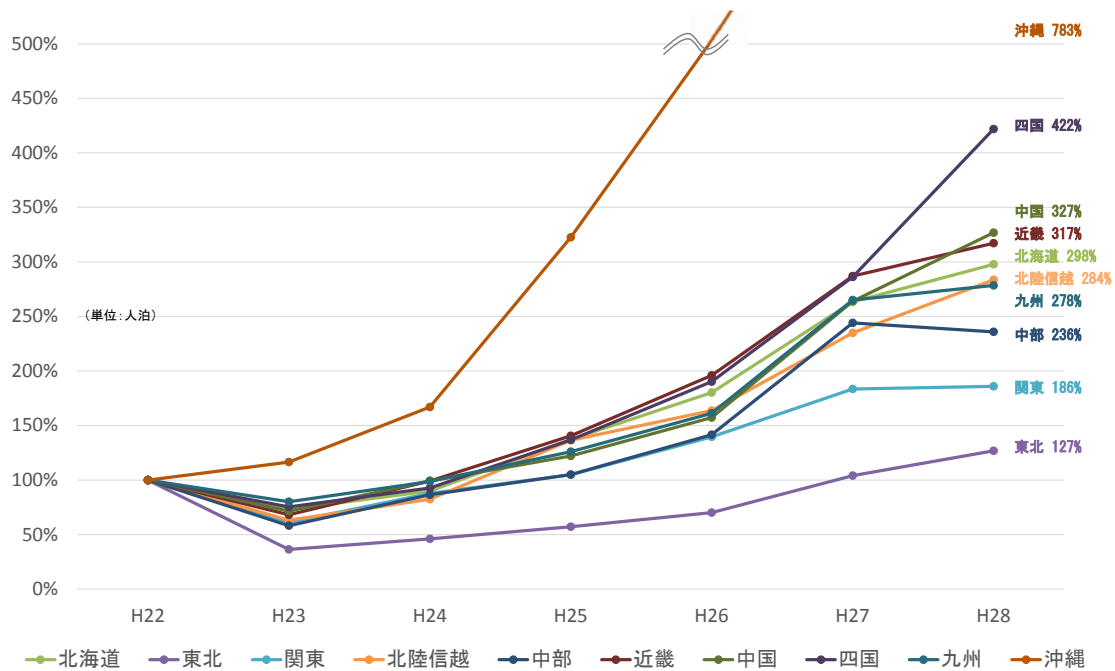


図 1 4 国際会議開催件数の推移

(出所：吉澤謙人「東北地域における観光の現状と課題」日本銀行仙台支店、2015年4月20日)



観光庁「宿泊旅行統計調査」(従業員10人以上の宿泊施設を使用。平成28年の値は速報値による。)

※ 各ブロックは地方運輸局等の単位による集計(長野県は北陸信越運輸局、福井県は中部運輸局に含まれる。)

図 1 5 東北6県の外国人宿泊者数の推移
(復興庁資料より引用)

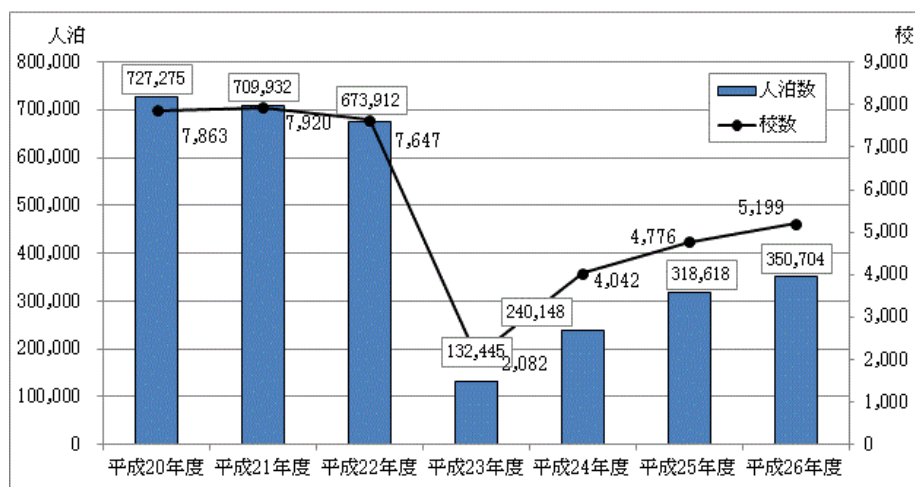


図16 福島県における教育旅行の推移
(福島県観光物産交流協会、福島県ホームページより引用)

(4) まとめと今後の課題

東日本大震災では、これまでに例をみない産業被害の集中的被害（沿岸部）とサプライチェーンを通じた被害の広域的波及があった。それに対して、仮施設整備やグループ補助金、復興特区など、従来の災害時の支援の枠組みを超えた新たな施策が展開され、企業の復興において効果を発揮している。また復興需要による事業所数や宿泊者数の増加なども、地域経済にとってプラスに働いている。

一方、今後、復興が進むにしたがって、復興需要により底上げされた効果は減少することになり、宿泊需要や雇用等への影響が懸念される。また高台移転等の進展に伴い、仮設から本設へ移転することとなり、地域商業にとっては地域社会や人口が回復するかどうか、売上に大きく影響してくることになる。さらに風評被害によって減少した可能性がある教育旅行や外国人宿泊客の回復も課題であり、引き続きの地域産業の実情、課題に応じた柔軟な支援が求められる。

参考文献

- 1) 日本政策投資銀行「東日本大震災から5年 ～新しい成長に向けて～」2016年2月
- 2) 森川正之「東日本大震災の影響と経済成長政策：企業アンケート調査から」(RIETI Policy Discussion Paper Series 12-P010) 2012年5月
- 3) NKSJ リスクマネジメント「東日本大震災における被害実態と地震対策効果に関するアンケート調査結果」2012年5月
- 4) 東北経済産業局「管内(東北6県)の経済動向」2012年6月15日
- 5) 日本経済新聞 (2011年3月から2012年6月)

- 6) 紅谷昇平「東日本大震災における経済被害の全体像と連関性」地域安全学会東日本大震災特別論文集 No.1, pp.99-100, 2012
- 7) 紅谷昇平「復旧・復興対策の変化と課題 産業の再生」都市住宅学 88号, 2015年1月
- 8) 中小機構資料「仮設施設の全体整備状況等」(平成28年10月11日更新)
<http://www.smrj.go.jp/kikou/earthquake2011/kasetsu/>
- 9) 東日本大震災事業者再生支援機構「活動状況報告(平成28年12月6日)」
<http://www.shien-kiko.co.jp/publications.html>
- 10) 東京商工リサーチ「『東北6県への進出企業』調査」2015年2月26日、
http://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20150226_01.html
- 11) 日本商工会議所「東日本大震災からの本格復興に向けて 4年間の検証と次の6年およびその先を見据えた対応を」2015年2月19日
<http://www.jcci.or.jp/recommend/2015/0219142143.html>
- 12) 吉澤謙人「東北地域における観光の現状と課題」日本銀行仙台支店、2015年4月20日

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第三節 産業・なりわいの再生

4. 評価と課題

兵庫県立大学 防災教育研究センター

紅谷昇平

ここまでの各分野での論考をもとに、産業・なりわいの再生における評価と課題をまとめてみる。

(1) 水産業・農業

東日本大震災では、大規模な津波により水産業や農業を中心に大きな被害が発生した。農林水産業全体では、被災三県で約2兆3400億円の被害があり、その約6割が水産関係、4割弱が農業関係の被害であった。水産業の分野では、直後から漁港や関連施設の早期復旧に向けた対応が進められ、特に宮城県の石巻漁港、気仙沼漁港では、被災自治体に替わって水産庁による代行工事が行われたのは画期的であった。農業分野においても農地の復旧は迅速に進められ、2015年度末の農地復旧の進捗率は73%、転用農地や原発避難指示区域の農地を除くと87%に達している。

一方、県別にみると、三県での復興には違いもみられる。水産業については、宮城県では水産復興特区が導入され、震災前の水産業の仕組みを改革することを目指したのに対して、岩手県では漁協や魚市場など震災前の仕組みを核として漁船や漁具を組合に貸し出すなどの支援が実施された。宮城県では、水産復興特区制度を利用した参画は1社のみであるが、参入事例が少ない原因や限界については、もう少し長期的に評価していく必要があるだろう。

農業においては、宮城県は、仙台平野の農地が甚大な被害を受けたが、その後の復旧も早く2015年度末の進捗率は88%に達している。一方、岩手県の進捗率は67%、福島第一原発事故の影響を受けた福島県では33%にとどまっている。農業経営体についても、県による差異がみられ、岩手県、宮城県の沿岸市区町村では、内陸に比べて農業経営体の減少が著しい。その一方で、特に宮城県では法人の経営体の増加率が76.3%と非常に高くなり、さらに小規模な経営体が減少し、50ha以上の大規模経営体が増加している。

これらを見ると、水産業、農業ともに復興を契機に変革を指向した宮城県、復旧をベースとした堅実な復興を目指した岩手県と言えるだろう。両者とも、被害や地域の特徴をもとに望ましい復興の姿を追求した一つの解である。また水産物のブランド化や労働者不足など、両県に共通する取組や課題もある。復興を、いかに長期的な成長や持続的な地域経済につなげていくかが今後の課題となろう。また沿岸部の農業経営体が大きく減少し、放射線被害による試験操業が続いている福島県の状況は、岩手県、宮城県とは全く異なっている。厳しいにモニタリング検査の結果でも放射線はほとんど不検出の状態であるが、風

評被害は、依然存在している。これからが農業、水産業の復興の正念場であり、一層の支援が求められる。

(2) 商業・製造業・観光

商業、製造業の復興においても、中小機構による仮設店舗・仮設工場の建設やグループ補助金、復興特区など、これまでの災害にはなかった手厚い支援が行われた結果、地震直後には経済活動が落ち込んだものの、復興需要の後押しもあり、翌年以降には製造業では岩手県、宮城県、商業では宮城県、福島県で回復傾向を示している。特に宮城県では、仙台を中心に復興需要の恩恵を受けており、人口・経済活動ともに震災前を越えて回復している。

しかしながら、沿岸部と内陸部を比較すると、被災県内の地域間格差も著しい。岩手県、宮城県では被害が大きい沿岸市町村で、民間事業所の回復が遅れている。さらに仙台への一極集中が進む宮城県では、仙台から離れた地域ほど復興が遅れる傾向があり、南三陸町、女川町、気仙沼市、石巻市、東松島市、山元町などで民間事業所の減少が激しくなっている。福島県では、津波の被災の影響よりも福島第一原発事故による避難区域指定の影響の方が色濃くなっており、津波で被災しても、いわき市や相馬市のように民間事業所数は回復している。今後は、避難区域の解除が進むにつれて、企業活動の復帰も進むのかが注視すべき事項であり、企業立地を市場に委ねるだけでなく、社会的サービスの提供者あるいは雇用の担い手として企業を位置付け、地域再生の呼び水として積極的に立地を誘導する支援策が求められよう。

観光については、延べ宿泊者数や国際会議開催件数は震災前よりも増えているものの、外国人延べ宿泊者数は、全国的なインバウンド急増の流れから大きく遅れており、福島県への教育旅行も震災前の水準を回復していない。延べ宿泊者数は、復興需要に支えられている面もあり、今後、復興工事が減少していくに連れ、減少していく懸念がある。復興需要に頼らず、福島原発事故の風評被害を乗り越えた観光の姿については、まだ試行錯誤の状況にある。震災の教訓を伝える語り部活動や震災学習など、減少傾向にある教育旅行をにらんだ取組も展開されており、今後は、その効果の検証と支援が必要である。

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第四節 福島復興・再生

福島大学

丹波史紀

(1) 複合災害の被害とその特徴

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、地震と津波の被害が東北地方を中心に広範囲にわたって被り、人的被害では約2万人の人びとが死亡もしくは行方不明の状態となった。福島県は、死者3,893人となっており、うち2065人が震災関連死⁵⁹となっている(2016年7月25日現在)。行方不明者も3人ある⁶⁰。福島県の人的被害の特徴は、直接死を越えて震災関連死が多くなっている点であり、地震・津波のみならず原子力災害の影響が長期にわたってもたらされていることが理解できる。

また東京電力福島第一原子力発電所の事故によって、福島県を始め東日本全体に放射性物質は広範囲に飛散し、原発立地周辺自治体の双葉8町村や飯舘村、南相馬市の一部など、避難指示区域に指定された住民の多くが避難を余儀なくされた。さらに避難指示区域に指定されていない地域においても相対的に高い放射線量を計測する地域も現れ、そうした周辺の住民が自主的に避難する例も後を絶たなかった。47都道府県の全てに被災者が避難し、1700あまりある全国の自治体のうち、その7割にあたる1200市区町村に被災者が避難する状況にあった。ピーク時には16万人を越える福島県民が避難した。特に福島県外に避難した者も多く、統計と取り始めた2011年6月2日時点では38,896人が県外に避難していたが、その後徐々に多くなり、2012年3月8日がピークで62,831人にまで増えた。その後徐々に減少し2016年12月9日現在では40,059人にまで減少している⁶¹。

さらに人的被害に留まらず、住宅や防潮堤などのハード面にも大きな被害をもたらし、地域の社会基盤全体へと大きな影響をもたらした。公共土木施設被害約3,162億円、農林水産施設被害約2,453億円、文教施設被害約379億円となり、公共施設被害報告額の総額は、約5,994億円となっている。ちなみにこの被害総額には、南相馬市の一部及び双葉8町村の被害額は含まれていない。原子力災害による被害はさらに広範囲に及び、廃炉・除染費用や被災者への東京電力による損害賠償額はいまだ増え続けている。ちなみに経済産業省による試算によれば、東京電力福島第一原子力発電所事故による廃炉・汚染水対策に約8兆円、除染・中間貯蔵施設建設に約6兆円、個人や事業所等への賠償が約8兆円とされており、少なくとも全体として約22兆円は必要とされている⁶²。特に除染等、原子力災

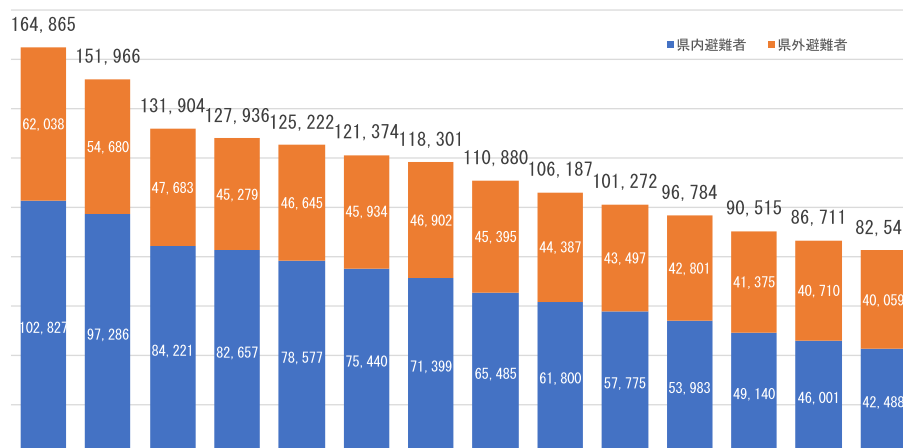
⁵⁹ 震災関連死は、地震・津波などの直接的な被害によるものではなく、その後の避難生活での体調悪化や過労など間接的な原因によって死亡することである。

⁶⁰ 行方不明者の数値については、実際の行方不明者は227人いるが、既に224人の者が死亡届を出されているため、3人となっている。

⁶¹ 避難者の数値については、福島県災害対策本部および復興庁の資料による。

⁶² 試算は、経済産業省「東京電力改革・1F問題委員会」による東電改革提言(案)による(2016年12

害にともなう新たな財政支出は膨大で、震災前の自治体の一般会計予算と同等かそれ以上の費用を要している事も少なくない。大事なことは、被災者の生活再建と地域の復興を共に実現していくことであろう。そのためには、両者のバランスを保った財政支出のあり方が必要とされている。



策本部および復興庁の資料による（2016年12月27日現在）。

（２）ふくしま再生に向けた国・県・市町村の取組

① 国・福島県の取組

東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故により地震・津波並びに原発事故を経験した福島県は、その被害が何重にも折り重なって「複合」する複雑さをかかえている。特に、避難指示区域に設定された地域の自治体は、原子力発電所の事故収束・除染等の進捗や空間放射線量の低減、中間貯蔵施設建設あるいは区域解除など、復旧・復興の計画を策定し実施するための前提となる条件が不確定なために、その具体化に困難を極めた。一方で、被災自治体の少なくない団体が、役場機能ごと広域に避難することを余儀なくされ、避難する住民も全国各地に分散するなど、被災者支援にも大きな障壁をかかえ、一自治体の取組だけでは困難な状況にあった。

福島県では、2011年8月に「福島県復興ビジョン」を策定し、復興に向けた「大まかな方向性」を確認した。具体的な計画策定が見通せない中で、福島県が今後被災地の復興に向けてめざすべき基本的なスタンスを確認することから始めた。その基本的考え方の柱は、

月20日)。

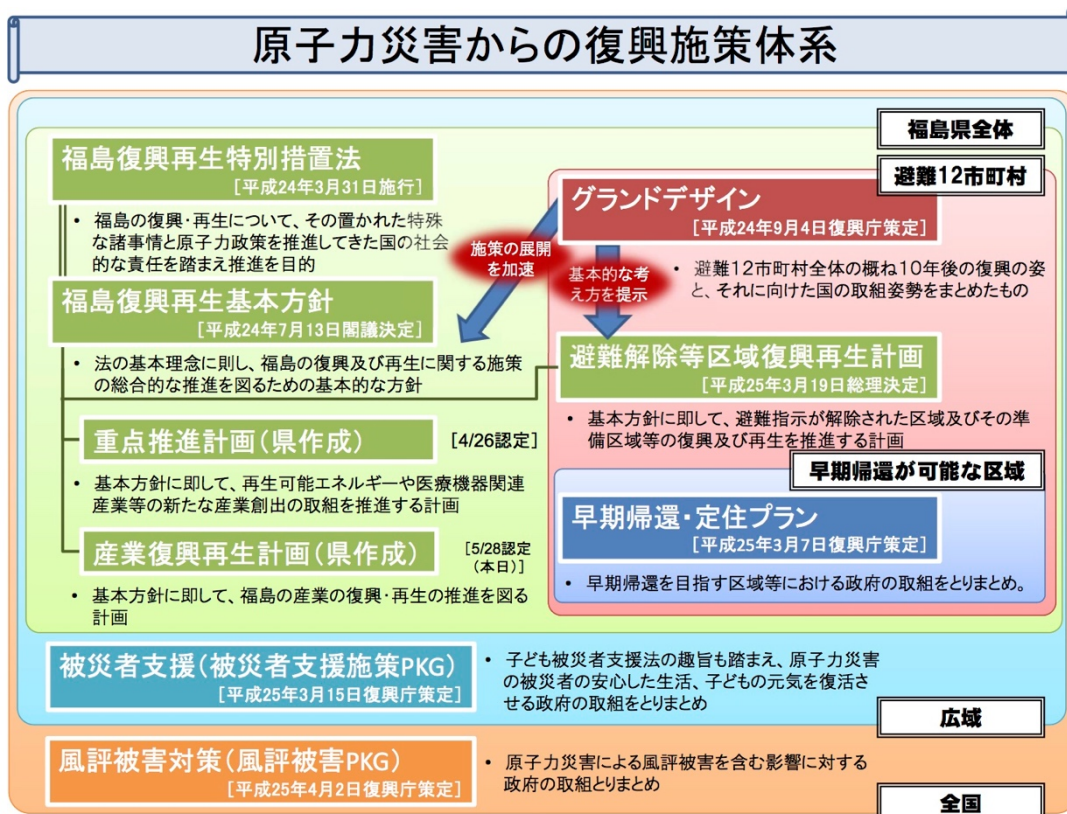
①「原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり」、②「ふくしまを愛し、心を寄せる全ての人の力を結集した復興」、③「誇りあるふるさと再生の実現」、と定めた。

さらに、そのビジョンを具体化するための計画策定として、「福島県復興計画」を 2011 年 11 月（第 1 次）、2012 年 12 月（第 2 次）、2015 年 12 月（第 3 次）と、3 回にわたって策定・見直しを図った。

とりわけ、被災地自体の多くが、通常の行政事務の実施すら困難な状況にあつて、広域的に避難する被災者の支援に早急に取り組む必要性から、被災者の応急仮設住宅の提供、あるいは復興公営住宅など公営住宅の確保、あるいは生活インフラや風評被害払拭を含む産業基盤の整備など、福島県の役割が求められた。福島県は、プレハブ型応急仮設住宅の建設を約 16000 戸、民間賃貸住宅などを借り上げる、いわゆる「みなし仮設住宅」の確保・提供を約 23000 戸するなどした。特に、プレハブ型応急仮設住宅の建設にあたっては、プレハブ建築協会建設による仮設住宅だけでなく、県内の建設事業者を中心にした木造仮設住宅の建設（約 6000 戸）を土木部中心に行うなど特筆すべき取組が行われた。

こうした広域的な行政機能の実施が期待される中、国も、原子力政策を推進してきた国の社会的責任や原子力発電所事故特有の被害、あるいは福島県の復興計画実施を着実なものにするために、2012 年 3 月に「福島復興再生特別措置法」を施行した。これは、原子力災害により「深刻かつ多大な被害を受けた福島の復興及び再生」について、「その置かれた特殊な諸事情とこれまで原子力政策を推進してきたことに伴う国の社会的責任を踏まえ」、国が「原子力災害からの福島の復興及び再生に関する施策を総合的に策定し、継続的かつ迅速に実施する責務を有する」ことを定めた。さらにその具体化を図るために、2012 年 7 月 13 日に「福島県復興再生基本方針」を閣議決定した。福島県全体の復旧・復興の基本的方針を確認すると共に、広域的に避難する被災者の支援（2013 年 3 月 15 日復興庁策定）、あるいは風評被害対策（2015 年 4 月 2 日復興庁策定）など国が広範囲にわたる被害に対応する独自の取組の具体化も図った。

一方、避難を余儀なくされている沿岸部を中心とする 12 市町村などからは、最も深刻な被害のあった被災地域の復興が具体化されることを求める要求も強くあり、国は、避難 12 市町村全体の将来像を示した「原子力発電所の事故による避難地域の原子力被災者・自治体に対する国の取組方針(グランドデザイン)」(2012 年 9 月 4 日復興庁策定)を示した。これを具体化するために、「避難解除等区域復興再生計画」(2013 年 3 月 19 日総理決定)を定めた。さらに早期帰還が可能な区域の取組を示した「早期帰還・定住プラン」(2013 年 3 月 7 日復興庁策定)なども示された。



② 被災市町村の取組

福島県内の「浜通り」を中心とする被災市町村においては、地震・津波の自然災害と原子力災害の両方の被害を受け、復興計画策定など多くの課題が存在した。他の福島県以外の被災地が、復旧・復興の取組を進めるための計画策定に着手した状況においても、多くの被災自治体は直面する住民避難や自治体移転などによる影響によって、計画策定になかなか着手できなかった。

南相馬市では、2011年8月17日に「南相馬市復興ビジョン」を策定し、その後2011年12月21日に「南相馬市復興計画」を策定した。浪江町では、2012年4月に「浪江町復興ビジョン」を策定、2012年10月に「浪江町復興計画」を策定した。このように、多くの被災自治体では、自然災害と共に原子力災害の影響から、①原子力発電所事故の収束作業が困難を極めたこと、②放射線量の低減など安心・安全の環境への見極めが困難であったこと、③除染の進捗状況などの環境改善の取組が見通せないこと、などから具体的な復興計画をすぐに策定することが困難なため、そのビジョン・方向性を確認する「復興ビジョン」を策定する自治体が見られた。特に、避難指示による地域への立ち入りが大きく制限される状況において、被災自治体ですら自ら被害状況を確認する作業すら大幅に遅れることとなった。

その後、各被災自治体において復興計画が策定されることになるが、上記のような復旧・

復興の時期的な見通しが立てられない特殊事情から、多くの自治体では計画年限を示せないままの計画づくりとなった。年度ごとの計画的な復旧・復興の計画策定が困難なために、廃炉作業・除染の進捗・中間貯蔵施設の受入是非・避難指示解除の方針など、状況の進捗に応じて随時計画の見直しを余儀なくされた。例えば、飯舘村は2011年6月の「までいな希望プラン」から2011年12月の「いいたて までいな復興計画」、さらに2015年6月の「いいたて までいな復興計画第5版」まで、随時計画見直しを行ってきた。

さらに福島県の被災自治体の復興計画の多くの特徴は、避難指示が当面望めない自治体の多くが、当面の被災者の生活再建を優先（「人の復興」）させ、徐々に地域の復興（「まちの復興」）を進めるという計画内容となった。

（3）避難区域における復興施策の課題

上記のような、国・福島県・被災市町村の計画と施策の実施において、地震・津波による自然災害の影響と、原子力災害による複合的な被害の両方の課題に取り組まざるを得ず、除染・中間貯蔵施設建設・全国各地に広域避難する住民サポートなど、他の被災地と異なる課題にも取り組まなければならなくなった。

一方、計画的な復興の道筋が描きにくい被災自治体の多くは、原子力災害という特殊性から、国や東京電力が一体となって原子力行政を進めてきた経緯をふまえ、その社会的責任による対応を求めている。そのため、福島県、特に沿岸部の原子力災害の被害を受けた地域は、前述のように、他の自然災害にともなう災害と異なる政策対応を必要としていた。

避難区域における復興施策の課題として、主にあげられるのは、①原子力発電所事故の収束を見すえながらの長期にわたる復興プロセス、②福島復興再生特別措置法に基づく国・県と一体となった被災自治体の復興計画の必要性、③長期にわたる避難を余儀なくされる人々への住まいと暮らしの再建をすすめるための施策具体化、④自治体間の広域連携による面的・広域的な復興施策の必要性、⑤長期復興プロセスにおける財政的裏付けの必要性、などであろう。さらに、こうした多様なステークホルダーが関与する復興プロセスに当事者の参画をきちんと担保していく特別な努力も必要であろう。

（4）被災者支援に関わる取組

原子力災害による長期にわたる避難指示が出され、住民の帰還等が見通せない中において、多くの自治体では全国に避難する住民のサポートに当面对応せざるを得なかった。特に広域避難する避難者への支援については、避難者の所在確認からスタートし、避難先での生活サポートなど広域的な対応が求められた。

国は、2011年11月15日に「原発避難者特例法」を施行し、全国各地に避難する住民に対し、要介護認定等に関する事務、保育所入所に関する事務、予防接種に関する事務、児童生徒の就学等に関する事務など、住民への行政サービスについて、「指定市町村」から住民票を移さずに避難している住民については、指定市町村又は福島県が提供すべき行政サ

一ビスのうち、「自ら提供することが困難であるとして総務大臣に届け出て告示されたもの（特例事務）」については、原発避難者特例法に基づき、避難先団体から受けることとした。「指定市町村」は、いわき市・田村市・南相馬市・川俣町・広野町・楡葉町・富岡町・大熊町・双葉町・浪江町・川内村・葛尾村・飯館村の13市町村である。ちなみに法律上、それ以外の自治体から避難する住民については、避難先の自治体の「努力義務」とされた。

さらに、2012年6月21日には「原発事故子ども・被災者支援法」が施行された。上記のように、避難区域以外からも多くの住民が避難している現状において、政府・東京電力などからの支援あるいは賠償も十分ではないことから、必要な支援を求める法律が与野党超党派の議員立法により成立した。正確な情報提供や、放射線による健康上の不安解消、子ども・妊婦への健康被害の防止・健康管理、被災者の支援の継続性など必要な措置を講じるようにした。政府は、「被災者生活支援等施策」についての基本方針を定めているが、制定には法制定後一年以上の時間を要している。

福島県では、避難者の多い各都道府県に職員を派遣し、避難先の自治体との連絡調整や避難者の相談対応にあたった。また、福島県あるいは浪江町などでは復興支援員を関東地方・山形県・新潟県など各地に配置し、県外に避難する住民の対応にあたった。さらに被災市町村（原発避難者特例法で指定された13市町村）については、全国各地に避難する住民に向けて、月2回広報誌等を発送するなどし、情報伝達に努めた。さらに県外に避難する避難者への健康管理として、ホールボディカウンター検査の実施や県内同様震災時概ね18歳以下の福島県民を対象にした甲状腺検査の実施、あるいは県外避難者に対する「こころのケア事業」などを行っている。

さらに、避難指示が出されている自治体の住民のみならず、「区域外避難者」（いわゆる「自主避難者」）も多く避難する状況にあることから、全国で避難者支援にあたる民間支援団体へ補助金を支給するなどし、避難者の相談・見守り・交流の場の提供などの支援活動をサポートした。また、各都道府県で活動する避難者支援団体のネットワークづくりなどを行うなどし、避難先地域で活動する団体への支援、連絡調整等を行った。また、抜け漏れのない支援を行うという観点から、各地の避難者支援団体につながっていない避難者の相談にもあたれるよう、避難者相談案内窓口（「ふくしまの今とつながる相談室 toiro」）を福島県内に開設し避難者の抱える悩みにきめ細かく対応できる電話相談を行っている。

さらに福島県では、「ふるさとふくしま帰還・生活再建支援事業」として、避難指示区域外から避難している世帯について、県内外の応急仮設住宅から県内の自宅等へ移転した場合の費用について、県外からの移転については一世帯につき10万円（単身世帯は5万円）、県内からの移転については一世帯あたり5万円（単身世帯は3万円）を補助する制度をつくった。

一方、長期にわたる避難生活を余儀なくされる住民の少なくないことから、避難者の住宅確保が課題となっていた。そのため、福島県は原発避難者向けの復興公営住宅を4980戸（計画時）整備する事とし、長期にわたる避難生活に対応するため、応急仮設住宅から恒

久住宅への転換を図る対応を行った。特に震災前のみずからの居住地でなかった地域での公営住宅入居が中心であることから、近隣地域のコミュニティへの避難者の参画を促す必要性から、福島県では「コミュニティ交流員」を各復興公営住宅に配置し、自治会の組織化や近隣住民との交流などの取組を行っている。

また、福島県は、2017年3月末をもって避難指示区域外からの避難者に対する災害救助法に基づく応急仮設住宅の供与を終了することから、2017年1月から2019年3月までの間、避難生活を継続する世帯のうち一定の収入要件を満たす者を対象とする「民間賃貸住宅家賃補助事業」を創設した。同制度では、初期費用の補助（10万円）に加え、2017年1月～2018年3月分については家賃の2分の1（上限月3万円）、2018年4月～2019年3月については家賃の3分の1（上限月2万円）を補助としている。

（5）インフラ復旧に関する取組

東日本大震災で被災した公共土木施設等は、被災か所 2,126 か所となっており、復旧事業が完了した施設は、2012年9月で 838 か所、2013年3月で 1,027 か所、2014年3月で 1,325 か所、2015年3月で 1,506 か所、2016年3月現在で 1,763 か所となっており、完了率は 84%にまで上昇している。会津方面や中通りの復旧は完了した一方で、浜通りの復旧（浜通りの復旧率 79%）が課題となっている。特に原子力災害により避難指示区域等については、災害査定はようやく終了したものの、復旧はいまだ復旧途上にあり、査定か所数 344 か所に対し、復旧完了率は 56%となっている⁶³。避難指示区域における公共土木施設等の復旧にあたっては、帰還困難区域における除染の進捗が課題となっている。

（6）食の安全・安心対策および風評被害払拭に関する取組

福島県の主力産業の一つであった農林水産業は、震災前に比べ産出額が減少し、農林水産業の再生が課題となっている。福島県の農業産出額の推移を見ると、県全体の農業産出額が 2010年の 2,330 億円から 2011年には 1,851 億円にまで落ち込んだ。その後徐々に回復傾向を示し、2013年には 2,049 億円にまで回復したが、2014年には全国的な米価の価格が大幅に下落したことの影響を受け、福島県でもコメの産出額を大幅に減らした。コメ以外の野菜やモモなどの果実、林業なども徐々に回復傾向を示している。

特に原子力災害にともなう放射性物質の飛散による食の安全への不安が高まったことから、「食の安全・安心対策」が震災直後から求められた。福島県では、放射性物質を含む食品など県産農林水産物のモニタリング検査を実施し、基準値を超える食品を流通させない取組を進めた。農林水産物のモニタリング検査を実施する一方で、農地の除染などの生産段階における放射性物質の除去も行われた。特に主食であるコメについては、県内全域で生産・流通されるコメの全袋検査を実施した。こうした取組により、2016年段階で玄米・

⁶³ 避難指示区域における公共土木施設等被災数 344 か所については、避難指示を解除した田村市・川内村・楢葉町の区域も含む。

野菜・果実・畜産物・栽培きのこ・海産魚介類・養殖魚については、モニタリング検査によって基準値を超えるものは一件も検出されなかった。一方、山菜や野生きのこ、河川や湖畔の魚類などについては、基準値を越えるものも数件検出されている。特に漁業の影響は深刻で、漁業関係者による試験操業が行われ、3万件を越えるモニタリング検査を実施し、安全が確認されている魚種も特定されつつあるが、福島県沿岸漁業並びに底引き網漁業は、現在も操業自粛を余儀なくされている。

多くの関係者によって、食の安全・安心対策が行われ、コメなど放射性物質の基準値を超えるものがない食品も多く存在しているものの、全国的にはこうした取組についての認知がまだ十分とは言えないのが現状である。

一方、観光業の再生に関しては、震災後県内への観光客や教育旅行などを控える傾向があった。2010年度における福島県の観光客入込は5,718万人、教育旅行は673,912人泊であったが、2011年度には観光客入込は3,521万人、教育旅行は132,445人泊にまで減少した。その後、NHK『八重の桜』やディスティネーションキャンペーンなどの実施、さらには福島県の日本酒が全国新酒鑑評会で金賞数4年連続日本一になるなどにより、徐々に観光業の回復もしてきている。ちなみに2015年度の観光客入込は5,031万人(2010年対比88.0%)、教育旅行は381,446人泊(2010年対比53.7%)にまで回復している。2020年の東京オリンピック・パラリンピックに向け、サッカーの事前キャンプ地に選定、野球などの開催地誘致などを行うなど、復興の歩みを世界に発信する取組も進められている。ちなみに外国人の福島県内のべ宿泊者数は、2010年87,170人であったが、2015年段階では37,150人(2010年対比55.2%)となっている。

(7) 産業再生・イノベーション・コースト構想

原子力災害による地域産業への打撃が深刻な状況にあって、原子力災害における事業者の事業再開が課題となっている。国は、国・県・民間をメンバーとする「福島相双復興官民協議会」を設置し、その下に「福島相双復興官民合同チーム」を組織し、内閣府原子力災害対策本部、福島県、公益社団法人福島相双復興推進機構、独立行政法人中小企業基盤整備機構から構成される約180名の組織で、避難指示等の対象地域となった福島県内12市町村における事業者の事業・生業・生活の再建支援を行っている。

さらに、国は2014年1月赤羽経済産業副大臣(当時)を座長とする「福島・国際産業都市構想研究会」を発足させた(福島県からは内堀副知事が参加)。同研究会は、同年6月23日に最終報告の決定、翌日の6月24日に「経済財政運営と改革の基本方針について(骨太の方針2014)への位置づけ」を行った。2014年8月の「福島復興再生協議会」において、知事から復興大臣に要望がなされ、平成27年度概算要求において総額200億円が盛り込まれた。これが福島県における新産業創出による産業再生を狙いとした「イノベーション・コースト構想」である。「震災、原発事故によって失われた浜通りの産業・雇用を回復するため、廃炉やロボット技術に関連する研究開発、エネルギー関連産業の集積、先端技術を活

用した農林水産業の再生、未来を担う人材の育成強化などを通じて新たな産業・雇用を創出」を図ることを目的にしている。原子力災害現地対策本部長である総理大臣を座長とし、福島県知事、地元市町村長、有識者等で構成される「イノベーション・コースト構想推進会議」を2014年12月に設置し、放射性物質分析・研究施設、モックアップ試験施設などの建設、福島ロボットテストフィールドや国際産学官連携拠点の整備、スマート・エコパーク建設、エネルギー関連産業の集積、農林水産分野の新産業創出などを柱に、浜通りを中心に新産業創出の計画を行っている。

構想の具体化を図り、国内外の企業・研究機関による新産業創出の取組は、今後の福島県の産業再生の柱となっている。各種施設等も建設され始めているが、こうした新産業創出を担う人材確保も課題となっている。

小括-原子力災害にともなう長期避難者の尊厳回復をめざして

自然災害だけでなく原子力災害を経験した福島の復興・再生は、過去に例のない新しい対応を必要としている。そのため、災害救助法など自然災害を想定したこれまでの災害法制だけでは決して十分な対応がなしえないのが現実である。国が特別措置法を制定し、福島固有の課題に対し県や被災自治体と連携しながら特別な措置を講じようとしているのはこうしたことによる。一方で、原子力災害によって引き起こされた地域課題は、人口減少、少子高齢化の加速、家族単位の縮小化、医療・福祉サービス提供体制の脆弱化、など日本社会が今後（もしくは今現在）課題となっているような問題とも言え、福島の課題の多くは、日本全国の地域社会がこれから直面する「課題先進地域」とも言える。その点では、福島の復興・再生に取り組む事は、これからの日本社会の課題解決に向けたモデルになり得る可能性を秘めているとも言える。

ふくしまの復興・再生計画が、今の被災者と地域社会が抱える課題に正面から応え、現実的な課題解決の糸口を見いだしていけるかどうかは、被災者と地域社会が“Back more better”となり得るかどうかに関わっている。そのための政策評価は指標づくりも含め今後の課題であろう。

ところで、原子力災害における復興・再生の大きな課題は、原子力災害による長期避難者が、尊厳を回復して地域の一員としてむかえられ社会における役割を発揮できるかが問われている。その点では、国連「国内強制移動に関する指導原則」（1998年）が参考になる⁶⁴。「国内避難民」（internally displaced persons＝IDPs）とは、「特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられたまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であって、国際的に承認

⁶⁴国内避難民の問題については、墓田桂『国内避難民の国際的保護越境する人道行動の可能性と限界』（勁草書房、2015年）が詳しい。

された国境を越えていないもの」であり、世界には 3800 万人存在するとも言われている⁶⁵。

この国際的に議論されている指導原則に依拠すれば、「自然もしくは人為的災害」の影響によって離れざるを得ない者にとって必要なのは、決して住民の「帰還」だけを想定しておらず、「自らの意思によって国内の他の場所に再定住する」ことや「再統合」をすることに、国や自治体など「管轄当局」は努力することも求めており、人びとのくらしの再建は決して「単線」でないことが理解できる。人びとが「帰還」すること、あるいは他の地域で「再定住」「再統合」することの多様な「選択肢」を容認し、当事者である被災者が、復興計画や住んでいる地域の社会統合に関わる計画策定及び管理運営に「完全な参加」を確保するよう努力がなされることを示している。

なお、日本学術会議・東日本大震災復興支援委員会福島復興支援分科会における「東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言」（2014 年 9 月 30 日）においても、住民の「帰る」「帰らない」という単一的な復興の道筋ではなく、被災者の生活再建を何よりも最優先し、「帰還」「再定住」「再統合」の何れもが選択できる「複線型復興」を提言している⁶⁶。

被災者・避難者が生活の再建を実感し、それぞれの選択によって自らの居住する環境に社会参加し、市民的諸権利が擁護されることが望まれる。そのために、自らに関わる計画の策定や管理運営に当事者が復興のプロセスに参画できる仕組みづくりも欠かせない。現在、帰還困難区域を除く地域の多くが、避難指示解除を進めていこうとしている。こうした政策変化の状況において、被災者・避難者がその計画決定や管理運営に参画し、当事者として地域課題の解決にあたることのできるような努力は今後も特に必要であろう。

⁶⁵ 国内強制移動モニタリングセンター（IDMC）の調査では、紛争や暴力による国内避難民は世界で 3,800 万人（2014 年末時点）としている。

⁶⁶ 「東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしとすましの再建に関する提言」, 日本学術会議, 2014

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第五節 「新しい東北」の創造

公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部長

柳井政則

1. 「新しい東北」事業の概要

(1) 基本的考え方

平成 24 年 12 月 26 日（安倍内閣初閣議）に閣議決定された「基本方針」において、東日本大震災からの復興を加速するため、「単なる『最低限の生活再建』にとどまることなく、創造と可能性の地としての『新しい東北』を作り上げる」こととされた。

これを受けて、復興推進委員会において、平成 25 年 3 月から調査・審議を進め、同年 6 月に『新しい東北』の創造に向けた中間とりまとめを行い、平成 26 年 4 月に政府に対して、提言（「新しい東北」の創造に向けて）した。

本事業は、この提言を受けて実施された事業であり、被災地は、日本全国の地域社会が抱える課題（人口減少、高齢化、産業の空洞化等）が顕著であるとの認識のもと、インフラや住宅等（ハード）の復旧が進みつつある中、「まちの賑わい」を取り戻すためには、「人々の活動（ソフト）」の復興、具体的には、①「産業・なりわいの再生」と②「コミュニティの形成・地域づくり」に取り組むことが必要であるとの認識に立っている。そして、取組に当たっては、国・自治体のみならず、企業・大学・NPO など、民間の人材やノウハウを最大限に活用しながら、全国のモデルともなりうる挑戦的な取組を推進し、被災地での普及・展開を図ることを基本としている。

つまり、「新しい東北」は、民間の人材、ノウハウ、資金を活用しつつ、官民一体となって、地域再生・活性化とビジネス創造の芽を育てることにより、①被災地復興・再生の加速化を図るとともに、②人口減少、少子高齢化、産業の空洞化等の我が国社会が抱える今日的課題解決のモデルを構築していこうとするものと言える。

(2) 事業の体系

「新しい東北」の推進に当たっては、企業・大学・NPO 等の「民」のノウハウや新たな発想が十分に生かされるよう、「官」と「民」が連携し、それぞれの強みを持ち寄って取組を進めていくことによって復興を加速していくことが重視されている。

こうした先進的な取組が被災地において新たな「芽」として自立的かつ持続的な取組として育っていくとともに、被災地全域に波及（横展開）し、ひいては、「元気で健やかな子どもの成長を見守る安心な社会」「『高齢者標準』による活力ある超高齢社会」「持続可能なエネルギー社会（自律・分散型エネルギー社会）」「頑健で高い回復力を持った社会基盤（システム）の導入で先進する社会」「高い発信力を持った地域資源を活用する社会」といった

我が国が目指すべき5つの社会の実現のためのモデルとなることが期待されている。

図1の「新しい東北」の全体像からわかるように、①先導的な取組の加速化とその横展開、②その展開に当たっての民間の人材・ノウハウ・資金の活用、③情報共有、マッチングの土台となる官民の多様なアクターによるプラットフォームの構築という3つの取組の基本方針のもと、「先導モデル事業」「官民連携推進協議会」「地域づくりネットワーク」「企業連携グループ」「復興金融ネットワーク」「WORK FOR 東北」の6つの具体的な施策が展開されてきた。

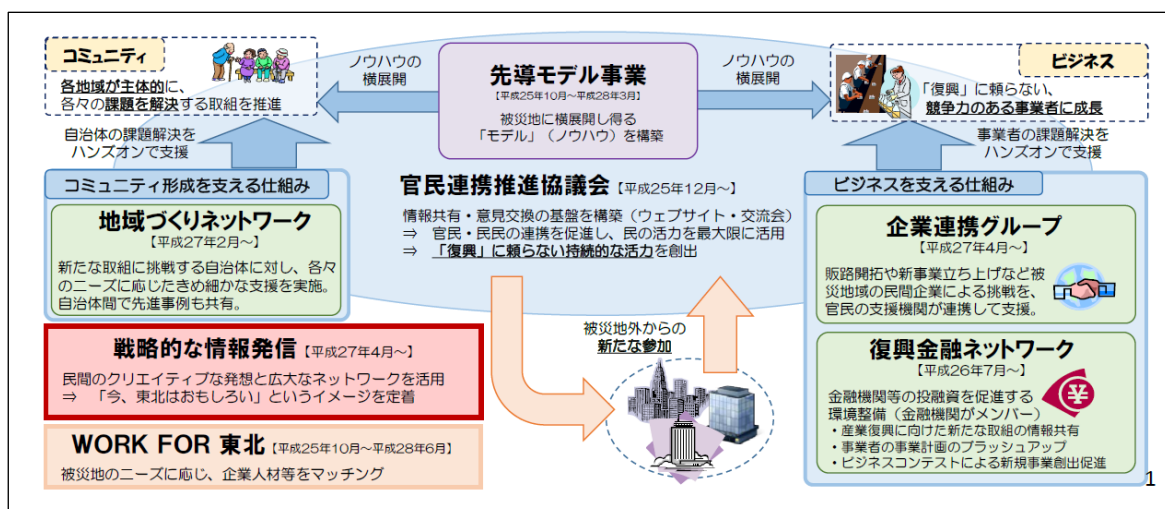


図1. 「新しい東北」の全体像

(復興庁作成『「新しい東北」各種施策の全体像と成果(平成28年5月版)』から)

(3) 先導モデル事業と他の事業との関連

図1「新しい東北」の全体像からわかるように、地域社会の将来像として設定された5つの目標像の実現のため先進的取組のいわば「芽」を育てる仕組みとしての「先導モデル事業」がこれまでの中心に位置づけられている。

そして、この先導モデル事業は、大きく、①新たなビジネスの創造につながるものと、②地域が主体的に各々の課題を解決していくというコミュニティの活性化・再構築につながるものの2つに分けられる。このモデルの被災地における横展開を支える仕組みとして、まず、ビジネス面では、販路開拓や新事業立ち上げを官民の支援機関が連携して支援する体制としての「企業連携グループ」と、事業活動を投融资面で促進する金融機関を中心とした連携支援体制としての「復興金融ネットワーク」がある。一方、コミュニティの活性化、再構築の面では、被災自治体が地域課題の解決に向けて取り組む際の支援や地域間の連携体制としての「地域づくりネットワーク」と、被災地での復興を進めていく上でマンパワーが不足している自治体に対して、そのニーズに応じた民間の専門人材の派遣を行う「WORK FOR 東北」の仕組みがある。

そして、先導モデル事業を通じて、発掘され、復興の原動力として芽生え、育ち始めたモデルを被災地に広く波及させていくためには、それに関するノウハウや人材についての情報の共有や連携が不可欠であり、その土台として、多様な分野にわたる官民、民民の連携のプラットフォームとしての「官民連携推進協議会」がその役割を担うこととされている。

(4) 各事業の進捗等の概要

(i) 先導モデル事業（平成25～27年度）

「新しい東北」の実現に向け、被災地ですでに芽生えている先導的な取組を育て、被災地での横展開を進め、東北、ひいては日本のモデルとしていくため、先導的な取組を幅広く公募し、支援するものであり、復興事業を行うNPOや民間企業などに対し、住民参加の検討会開催や、専門家の招へいなどに要する費用を支援している。

同事業は、平成25年6月の復興推進委員会「新しい東北の創造に向けて」（中間報告）の提言に基づき、被災地における先進的な取組を加速させるため、年度途中でも執行可能な復興推進・調整費を活用してスタートし、平成25年度途中から平成27年度までの3年弱の期間で先導性、持続性、相乗効果・波及効果等が期待できるモデル事業として実施された。

平成25年度は、「新しい東北」の5つの社会像に対応して、子どもの成長、高齢社会、エネルギー、社会基盤、地域資源の5分野についてプロジェクト事業を公募、採択、実施された。平成26年度から平成27年度は、①プロジェクト事業（5分野のテーマに即したプロジェクトを支援）、②横断的課題支援事業（被災地では、リーダーとなる人材の育成・確保や起業・新事業の創出に向けた支援等、各種取組・事業に横断した課題があるため、それらの解決に向けた支援を行う取組を支援）を実施した。なお、平成26年度については、平成25年度の選定事業のうち取組内容をさらに発展させる取組を継続事業として採択した。

予算額は、3年間で32.1億円が予算措置され、実績として28.7億円が執行された。

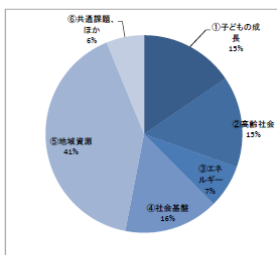
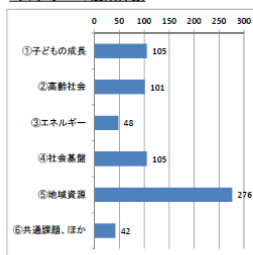
表 1. 先導モデル事業の応募・選定件数及び予算額・実績額の推移

区 分		平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	合計
選定件数合計 (応募件数)		66 件 (464 件)	98 件 (327 件)	56 件 (199 件)	220 件 (990 件)
内 訳	プロジェクト事業件数 (応募件数)	66 件 (464 件)	48 件 (252 件)	45 件 (166 件)	159 件 (882 件)
	横断的課題支援事業件数 (応募件数)	—	4 件 (20 件)	11 件 (33 件)	15 件 (53 件)
	継続事業件数 (応募件数)	—	46 件 (55 件)	—	46 件 (55 件)
予算額 (実績額)		9.0 億円 (8.1 億円)	14.8 億円 (13.7 億円)	8.3 億円 (6.9 億円)	32.1 億円 (28.7 億円)

応募状況

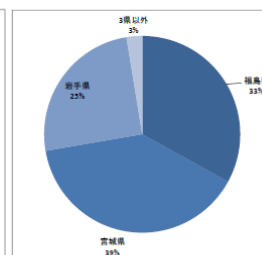
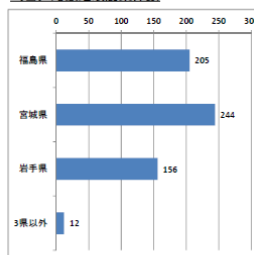
応募総数：464 件

(1) テーマ別案件数



※ 1 案件が複数テーマにまたがる場合もあるため、合計数は応募総数とは一致しない。

(2) 対象地域別案件数

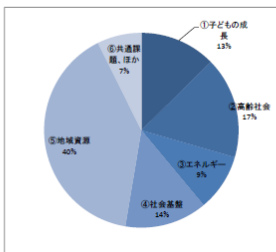
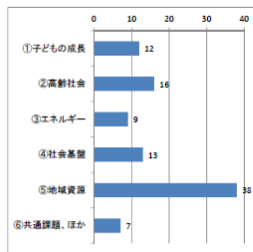


※ 1 案件が複数地域にまたがる場合もあるため、合計数は応募総数とは一致しない。

選定状況

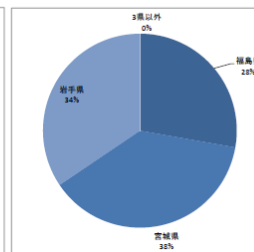
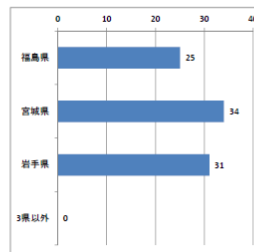
選定件数：66 件

(1) テーマ別案件数



※ 1 案件が複数テーマにまたがる場合もあるため、合計数は選定件数とは一致しない。

(2) 対象地域別案件数



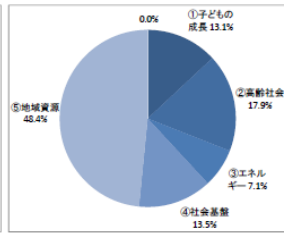
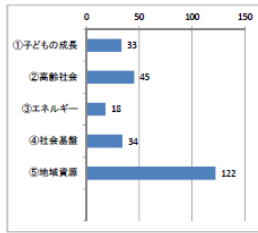
※ 1 案件が複数地域にまたがる場合もあるため、合計数は選定件数とは一致しない。

図 2. 平成 25 年度先導モデル事業のテーマ別等応募及び選定状況

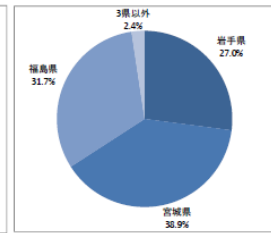
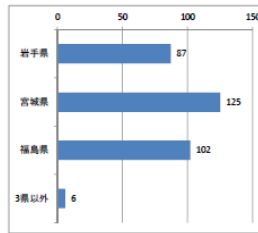
応募状況

応募総数：252件

(1) テーマ別案件数



(2) 対象地域別案件数

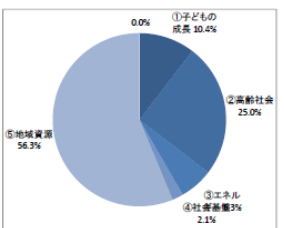
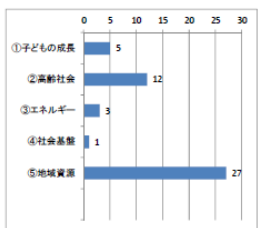


※1案件が複数地域にまたがる場合もあるため、合計数は応募総数とは一致しない。

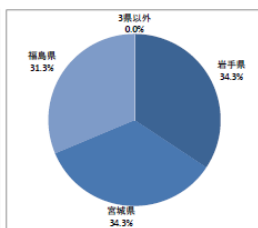
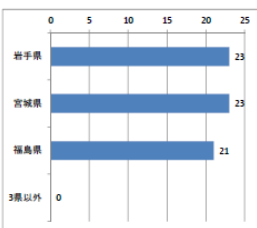
選定状況

選定件数：48件

(1) テーマ別案件数



(2) 対象地域別案件数



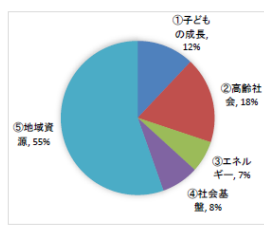
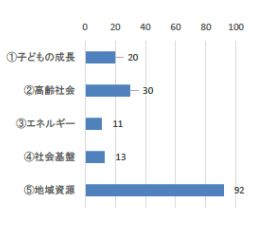
※1案件が複数地域にまたがる場合もあるため、合計数は選定件数とは一致しない。

図3. 平成26年度先導モデル事業のテーマ別等応募及び選定状況

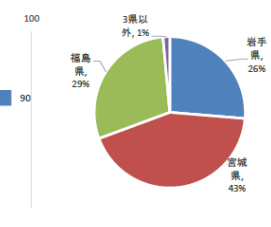
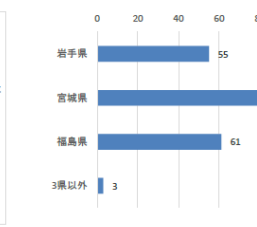
応募状況

応募総数：166件

(1) テーマ別案件数



(2) 対象地域別案件数

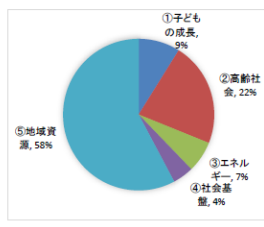
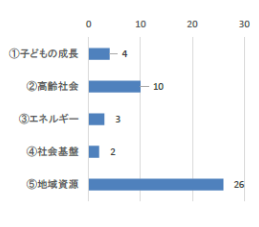


※1案件が複数地域にまたがる場合もあるため、合計数は応募総数とは一致しない。

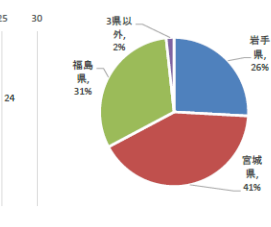
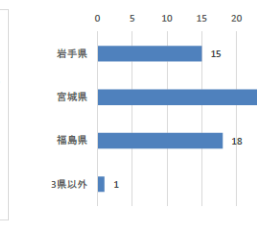
選定状況

選定件数：45件

(1) テーマ別案件数



(2) 対象地域別案件数



※1案件が複数地域にまたがる場合もあるため、合計数は選定件数とは一致しない。

図4. 平成27年度先導モデル事業のテーマ別等応募及び選定状況

表 2. テーマ別の応募状況

テーマ	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度		合計	
	応募 (件)	割合 (%)	応募 (件)	割合 (%)	応募 (件)	割合 (%)	応募 (件)	割合 (%)
子どもの成長	105	15	33	13	20	12	158	14
高齢社会	101	15	45	18	30	18	176	16
エネルギー	48	7	18	7	11	7	77	7
社会基盤	105	16	34	13	13	8	152	14
地域資源	276	41	122	48	92	55	490	45
共通課題ほか	42	6	0	0	0	0	42	4
合計	677	100	252	100	166	100	1095	100
応募総数	464	—	252	—	166	—	882	—

※ 1 案件が複数テーマにまたがる場合もあるため、合計数は応募総数とは一致しない。

表 3. テーマ別の選定状況

テーマ	平成 25 年度			平成 26 年度			平成 27 年度			合計		
	選定 (件)	割合 (%)	応募件 数に対 する割 合 (%)	選定 (件)	割合 (%)	応募件 数に対 する割 合 (%)	選定 (件)	割合 (%)	応募件 数に対 する割 合 (%)	選定 (件)	割合 (%)	応募件数 に対する 割合 (%)
子どもの成長	12	13	11	5	11	15	4	9	20	21	11	13
高齢社会	16	17	16	12	25	27	10	22	33	38	20	22
エネルギー	9	9	19	3	6	17	3	7	27	15	8	19
社会基盤	13	14	12	1	2	3	2	4	15	16	9	11
地域資源	38	40	14	27	56	22	26	58	28	91	48	19
共通課題 ほか	7	7	17	0	0	—	0	0	—	7	4	17
合計	95	100	14	48	100	19	45	100	27	188	100	17
選定件数	66	—	14	48	—	19	45	—	27	159	—	18

※ 1 案件が複数テーマにまたがる場合もあるため、合計数は選定件数とは一致しない。

表 4. 対象地域別応募状況

	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度		合計	
	応募 (件)	割合 (%)	応募 (件)	割合 (%)	応募 (件)	割合 (%)	応募 (件)	割合 (%)
岩手県	156	25	87	27	55	26	318	28
宮城県	244	39	125	39	90	43	459	40
福島県	205	33	102	32	61	29	347	30
3 県以外	12	3	6	2	3	1	22	2
合計	617	100	320	100	209	100	1146	100
応募総数	464	—	252	—	166	—	882	—

※ 1 案件が複数地域にまたがる場合もあるため、合計数は応募総数とは一致しない。

表 5. 対象地域別選定状況

	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度		合計	
	選定(件)	割合 (%)	選定(件)	割合 (%)	選定(件)	割合 (%)	選定(件)	割合 (%)
岩手県	31	34	23	34	15	26	69	33
宮城県	34	38	23	34	24	41	79	38
福島県	25	28	21	31	18	31	61	29
3 県以外	0	0	0	0	1	2	1	0
合計	90	100	67	100	58	100	210	100
選定件数	66	—	48	—	45	—	159	—

※ 1 案件が複数地域にまたがる場合もあるため、合計数は選定総数とは一致しない。

(ア) 応募・選定の傾向

テーマ別の応募状況は、各年度とも地域資源が最も多く、4 割以上を占めており、3 年間合計で見ると、①「地域資源 (45%)」②「高齢社会 (16%)」③「子どもの成長 (14%)」・「社会基盤 (14%)」⑤「エネルギー (7%)」の順となっている (表 2)。

テーマ別の選定状況は、3 年間合計で、①「地域資源 (48%)」②「高齢社会 (20%)」③「子どもの成長 (11%)」④「社会基盤 (9%)」⑤「エネルギー (8%)」の順になっており、応募件数の傾向とほぼ同じである (表 3)。

応募件数に対する選定件数の割合 (採択率) をみると、それぞれのテーマで約 1 割から 3 割が選定されている。

このように、特定のテーマに極端に偏ることなく選定されており、被災地で芽生える先導的な取組を幅広く育てるという趣旨に合致した結果となっている。

対象地域別の応募状況は、3 年間合計で宮城県が全体の 40% と最も多く、次いで「福島

県（30%）」「岩手県（28%）」「3県以外（2%）」の順となっている。また、対象地域別の選定状況は、「宮城県（38%）」、「岩手県が（33%）」、「福島県が（29%）」となっており、応募・選定ともに大きな地域差はみられない。

応募総数に対する選定件数の割合（採択率）は、平成25年度は14%であったが、平成27年度は27%と約2倍になっており、被災地で芽生えつつある先導的な取組を少しでも多く取り上げ育てていくという姿勢がみられる。

（イ）応募から審査までのプロセス等

〔応募要件〕

復興に取り組む法人・団体（複数の法人・団体・個人が任意団体を結成し、応募することも可能）

ただし、企業単独、地方公共団体単独は不可。

（平成26年度からは、被災地の団体が一つ以上入っていることを要件として追加）

〔補助金額〕

金額の上限及び下限は設定していないが、平均すると1件あたり概ね1,000万円程度（定額）（取組の内容に応じて、金額は120万円程度から3000万円超まで様々。）

〔補助対象経費〕

ソフト事業のみ。（施設整備などハード整備は対象外）

〔審査手順〕

- ・有識者（テーマごとに2名）及び復興推進委員会委員による書類審査。
- ・有識者、復興推進委員会委員の意見を踏まえ、復興庁が決定。

（ii）その他の事業の進捗状況

（ア）官民連携推進協議会（平成25年12月～）

震災後に被災地で事業展開されている多様な主体（企業、大学、NPO等）による取組について、情報の共有・交換を進め、様々な連携を推進するためのプラットフォームとして設立された。専用ウェブサイトでの情報発信と交流会の開催を活動の二本柱としている。

交流会は、毎回多数の参加者があり、新事業の創出、販路拡大、支援制度の活用等につながっている。特に先導モデル事業採択団体についてブース出展やプレゼンによる情報発信を行うとともに、先進事例について発表を行っている。日ごろは交流する機会のない異分野の地域団体、企業等が積極的に交流し、交流会参加者からは、「普段なかなか出会えない方とネットワークが形成できた」「自分たちのシステムを導入したい方に出会えた」など好評であり、会員同士の連携に役立っている。

表 6. 官民連携推進協議会の概要

代表	一般社団法人日本経済団体連合会長、公益社団法人経済同友会代表幹事、 日本商工会議所会頭
副代表	その他設立発起人団体のトップ等
会員	1, 286 団体・法人の役員等（平成 29 年 1 月時点）
事務局	復興庁（一部、みずほ総合研究所株式会社に委託）
活動内容	<p>専用ウェブサイトでの情報共有・交換（平成 26 年 1 月 21 日稼働） 交流会等の開催</p> <p>平成 25 年度（1 回） 3 月 仙台、参加：約 190 団体、約 350 人</p> <p>平成 26 年度（3 回） 9 月 盛岡、参加：約 180 団体、約 410 人 11 月 郡山、参加：約 180 団体、約 380 人 2 月 仙台、参加：約 270 団体、約 580 人</p> <p>平成 27 年度（6 回） 5 月 神戸、参加：約 100 団体、約 260 人 7 月 東京、参加：約 150 団体、約 220 人 7 月 遠野、参加：約 75 団体、約 130 人 10 月 仙台、参加：約 400 人 11 月 いわき、参加：約 130 団体、約 300 人 2 月 仙台、参加：約 360 団体、約 760 人</p> <p>平成 28 年度（5 回） 6 月 東京、参加：約 1000 人 6 月 東京、参加：約 2000 人 11 月 郡山、参加：約 250 人 12 月 釜石、参加：約 250 人 2 月 仙台、参加：約 400 人</p>
分科会	<p>官民連携推進協議会の下に、次の 3 つの「分科会」を設置し、自治体のネットワーク構築、企業への専門家集中派遣や販路開拓支援、事業者への金融面での支援といった事業を実施している。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域づくりネットワーク ・企業連携グループ ・復興金融ネットワーク

表 7. 会員の種類別・地域別登録者数（平成 29 年 2 月 1 日現在）

■会員の登録数（種類別）

カテゴリ	団体数	割合
代表・副代表	21	2%
経済団体	85	7%
民間企業	411	32%
各種協同組合等	61	5%
NPO 法人	43	3%
公益法人等	107	8%
独立行政法人等	20	2%
大学等	114	9%
先導モデル事業	228	18%
地方自治体等（都道府県）	37	3%
地方自治体等（市町村）	136	11%
府省庁	24	2%
合計	1,287	100%

■会員の登録数（所在地別）

所在地（県）	団体数	割合
被災 3 県合計	710	55%
岩手県	133	10%
宮城県	332	26%
福島県	245	19%
被災 3 県以外	577	45%
合計	1,287	100%

（イ）地域づくりネットワーク（平成 26 年度～）

「新しい東北」事業の横展開等を通じて、各地域の課題に応じた新しい挑戦を推進するため、「新しい東北」官民連携推進協議会の下に、被災地自治体をメンバーとする「地域づくりネットワーク」を設立している。岩手県、宮城県及び福島県では、各県とも被災市町の 6 割以上がメンバーとなっている。具体的な取組としては、自治体間のネットワークを構築するため、①「ノウハウや情報の共有」、②「課題解決のサポート」、③「自治体組織の活性化支援」の 3 本柱で具体的な取組を実施している。

表 8. 地域づくりネットワークのメンバー数（平成 29 年 2 月現在）

地 域	構成自治体等
青森県	2 団体（県、1 市）
岩手県	1 5 団体（県、14 市町村）、オブザーバー：いわて連携復興センター
宮城県	2 4 団体（県、23 市町）、オブザーバー：みやぎ連携復興センター
福島県	3 0 団体（県、29 市町村）、オブザーバー：ふくしま連携復興センター
合計	7 1 団体（4 県、6 7 市町村）、オブザーバー：3 連携復興センター

①ノウハウや情報の共有（平成 26 年度～）

自治体間の交流会を開催し、全国の地域づくりの先進事例の紹介、自治体版ハンズオン支援事業の取組発表や先導モデル事業主体と自治体とのマッチングなど最新の情報提供を行い、被災地自治体職員の意識啓発に寄与している。

先導モデル事業実施主体と自治体とのマッチングでは、先導モデル実施団体のうち、各自治体からの希望も聞き、自治体の参考となる取組を展開している実施主体に交流会に参加してもらい、各自治体からの参加者との意見交換を実施した。

表 9. 地域づくりネットワーク交流会の開催実績

平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度
実施回数：1 回（2 月） 開催場所：仙台 ・「新しい東北」の施策紹介 ・地域づくりの代表事例の紹介	実施回数：3 回（7 月、10 月、2 月） 開催場所：仙台 ・地域づくりの代表事例の紹介 ・先導モデル事業実施主体と自治体のマッチング会 ・自治体版ハンズオン支援事業の取組発表 ・自治体間の意見交換 等	実施回数：2 回（8 月、10 月） 開催場所：仙台 ・地域づくりの代表事例の紹介 ・民間企業等の取組の紹介 ・自治体版ハンズオン支援事業の取組発表 ・自治体間の意見交換 等

②課題解決のサポート（平成 27 年度～）

地域の自立的な課題解決を図るため、「自治体版ハンズオン支援事業」を実施している。

この事業では、先導モデル事業等のノウハウを参考とした新たな取組を行う自治体を対象として、ワークショップ等の開催や連携先や先進事例の紹介を通じて伴走型で支援した結果、行政と支援団体の意見交換の場の創出やコミュニティ形成拠点の機能強化等の事例が生まれ、地域課題の解決に寄与している。

表 10. 県別支援自治体数

地域 \ 年度	平成 27 年度	平成 28 年度	合計
岩手県	2 市町	1 町	3 市町
宮城県	2 市	1 市	3 市
福島県	5 市村	8 市町村	13 市町村
合 計	9 市町村	10 市町村	19 市町村

③自治体組織の活性化支援（平成 27 年度～）

被災自治体で様々な復興プロジェクトに取り組む職員に対し、被災地外での先進的な取組を学ぶ研修を実施し自治体職員の意識啓発に寄与している。平成 27 年度は 11 自治体から 15 名、平成 28 年度は 9 自治体から 10 名の職員が参加した。

(ウ) WORK FOR 東北（平成 25 年度～平成 27 年度）

被災自治体が復興を進める上で民間の専門人材を必要とする場合に、被災自治体のニーズと、働く意欲のある民間人材をマッチングし、まちづくりや観光振興などでノウハウを持つ民間人を被災自治体へ派遣するとともに、派遣後の研修等を行っている。

この事業の実施により、ICT を活用した防災体制の整備・地域情報化の推進、6 次産業化に向けた商品開発や、避難先におけるコミュニティ構築支援等の活動事例が生まれ、派遣者数も年々増加し、派遣者及び受入自治体の双方から満足の声が聞かれるなど自治体でのマンパワーが不足している中で、一定の成果を上げた。

表 11. WORK FOR 東北の派遣実績

(単位：人)

		平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	合計
派遣人数		17 (企業派遣 4、個人派遣 13)	43 (企業派遣 2、個人派遣 41)	93 (企業派遣 4、個人派遣 89)	153 (企業派遣 10、個人派遣 143)
内 訳	岩手県	5	9	39	53
	宮城県	5	9	26	40
	福島県	7	25	28	60

※平成 25 年度については、平成 25 年 10 月から実施。

(エ) 企業連携グループ（平成 24 年度～）

産業復興の中核を担う被災地域の民間企業による創造的な事業活動への挑戦を、効果的に支援するため、地方自治体、産業支援機関、商工会議所・商工会等の企業支援担当者、企業支援の専門家、民間復興支援団体等の連携体制を構築し、①企業復興支援ネットワークの構築、②被災地域企業新事業ハンズオン支援事業、③専門家派遣集中支援事業、④販

路開拓支援チームの設置、⑤地域復興マッチング「結の場」、を実施している。

①企業復興支援ネットワークの構築（平成 27 年度～）

官民の支援機関で実際に企業支援を担当する職員をメンバーとして登録し、情報共有・協力関係の構築の場を提供し、職員の支援活動が円滑に行えるよう、施策情報の共有、支援ノウハウの向上、個別企業支援サポートのための取組を行っている。

表 1 2. 企業復興支援ネットワーク登録者数（平成 28 年 5 月現在）（単位：人）

所属	岩手県	宮城県	福島県	その他	合計
県	47	26	2	—	75
市町村	38	64	60	—	162
商工会議所・ 商工会	56	29	59	—	144
公的支援機関	21	60	8	10	99
その他（経営 支援機関等）	1	8	5	7	21
合計	163	187	134	17	501

②被災地域企業新事業ハンズオン支援事業（平成 24 年度～）

被災地域で新事業にチャレンジする企業に対して、新たな販路や事業パートナーとのマッチング、法律・会計・商取引等の専門家の紹介などの具体的な実務支援（ハンズオン支援）を実施している。支援件数は、着実に増加しており、地元産の間伐材を利用した新商品の開発や三陸産原材料を活かした新商品の開発・販路開拓や、地元水産食品の統一ブランド化による販路開拓などの具体的成果が生まれている。

表 1 3. 被災地域企業新事業ハンズオン支援事業件数の推移（単位：件）

年 度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	合計
岩手県	2	2	3	4	11
宮城県	4	2	4	6	16
福島県	1	3	3	5	12
合 計	7	7	10	15	39

③専門家派遣集中支援事業（平成 27 年度～）

被災地企業の復興に必要な専門知識・ノウハウを有する高度な専門家・専門機関を選定・登録し、被災地で新たな事業を立ち上げる企業等に対し、単なる助言にとどまらない集中支援を実施している。新商品・サービスの開発や、既存商品の高付加価値化をはじめ幅広い支援内容となっている。

表 1 4. 平成 27 年度支援実績

(単位：件)

支援内容	岩手県	宮城県	福島県	合計
新商品・サービスの開発	3	3	2	8
既存商品の高付加価値化	1	2	2	5
効率性・生産性向上	2	2	0	4
商業施設開発	0	0	1	1
その他	1	1	1	3
合計	7	8	6	21

④地域復興マッチング「結の場」(平成 24 年度～)

新商品の開発手法や販路、担い手不足などの課題を抱える被災地域企業と、ノウハウや販売機会の提供などの支援を提供できる大手企業とのマッチングを目的としたワークショップを被災各地で開催し、被災地域企業の新たな取組を支援している。

支援企業が、自社の利益を超えて、被災地域の企業ニーズに応え、技術、情報、販路など、自らの経営資源を被災地域企業に幅広く提供することにより、被災地域企業は、通常のビジネスマッチングでは得られない販路やアイデア等を得ることができる。

毎年度、参加地域企業数 1 社当たり平均 1.5～2 件のマッチングが成立しており、被災地の企業活動の復興に大きく貢献している。

表 1 6. 「結の場」の開催実績

年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度	合計
開催回数	2 回	4 回	4 回	4 回	4 回	18 回
地域企業数	23 社	26 社	33 社	35 社	30 社	147 社
支援企業数	68 社	92 社	109 社	112 社	92 社	473 社
マッチング件数	50 件	49 件	49 件	72 件	1 件	220 件
開催場所	宮城県(石巻市、気仙沼市)	宮城県(南三陸町、亶理市) 岩手県(宮古市) 福島県(福島市)	宮城県(多賀城市、気仙沼市) 岩手県(大船渡市) 福島県(南相馬市)	宮城県(女川町) 岩手県(久慈市) 福島県(会津若松市、広野町、檜葉町、富岡町、川内村)	宮城県(東松島市) 岩手県(釜石市、山田町) 福島県(相馬市)	

⑤販路開拓支援チームの設置（平成 26 年度～）

被災地の水産加工業等が抱える販路開拓等の課題の克服に向け、被災地支援に取り組む民間企業や団体等や行政が一堂に会し、互いの情報を共有し、互いの強みを活かした連携を促進している。メンバーは、民間企業、事業者団体等 27 団体に加えて、協力団体 3 団体（公益社団法人経済同友会、一般社団法人日本経済団体連合会、日本商工会議所）及びオブザーバー（経済産業省東北経済産業局、水産庁）で構成されており、年 2 回程度のメンバー相互の交流会を開催している。[平成 26 年度：2 回（郡山・仙台）、平成 27 年度：2 回（東京・仙台）、平成 28 年度：1 回（仙台）]

販路開拓に係る取組として、販路開拓支援チームのメンバーが参画する復興水産加工販路回復促進センター主催により、被災地域が一体となった国内外のバイヤーとの間の商談会を開催し、毎年多数の商談成立に至っている。

表 17. 東北復興水産加工品展示商談会の開催実績

	平成 27 年度	平成 28 年度
東北復興水産加工品展示商談会	<p>平成 27 年 6 月 16 日（火）～17 日（水）（2 日間）</p> <p>開催場所：仙台市内</p> <p>来場者：延べ 4,200 人</p> <p>商談成約数：</p> <p>【展示商談会】</p> <p>96 ブース設置し、成約数 200 件（うち新規取引先 118 件、既存取引先 82 件）</p> <p>【個別相談会】</p> <p>国内バイヤー 50 社との商談 477 件のうち、86 件（18.0%）が成立。</p>	<p>平成 28 年 6 月 7 日（火）～8 日（水）（2 日間）</p> <p>開催場所：仙台市内</p> <p>来場者：延べ 5,000 人</p> <p>商談成約数：</p> <p>【展示商談会】</p> <p>118 ブース設置し、成約数 139 件（うち新規取引先 100 件、既存取引先 39 件）</p> <p>【個別相談会】</p> <p>国内バイヤー 53 社との商談 600 件のうち、85 件（14.2%）が成立。</p>

(オ) 復興金融ネットワーク（平成 26 年度～）

金融機関等に産業復興に関する情報を積極的に提供し、被災地での新たな資金供給の創出を目指し、官主導の取組による復旧から、民主導の取組による本格的な復興への橋渡しをするため、金融機関をメンバーとして交流会・懇談会を開催するとともに、復興ビジネスコンテストによる受賞者への新規事業の立ち上げを支援している。メンバーは、金融機関等 35 団体（平成 28 年 11 月現在）で構成されており、交流会・懇談会を通して産業復興に関する情報共有を行っている。

被災地の地域産業の復興や地域振興の一環として、資金供給を呼び込むことを目指し、復興ビジネスコンテストを開催している。応募件数は 8～13 倍と高く、また幅広い分野

にわたっており、企業の関心も高い。

受賞者には、賞金のほか、交流会でのPR、専門家派遣などのアフターフォローを実施している。

表17. 復興ビジネスコンテストの応募・受賞実績 (単位：件)

	平成26年度		平成27年度				平成28年度		合計	
	応募	受賞	ビジネス部門		アイデア部門		応募	受賞	応募	受賞
			応募	受賞	応募	受賞				
岩手県	26	2	20	2	6	0	47	2	99	6
宮城県	52	6	55	11	4	0	65	5	176	22
福島県	30	2	30	4	3	0	46	8	109	14
その他	25	0	33	0	341	4	81	0	480	4
合計	133	10	138	17	354	4	239	15	864	46

表18. 復興ビジネスコンテストの応募区分の状況 (単位：件)

区分	年度	平成26年度		平成27年度		平成28年度		合計	
		応募	受賞	応募	受賞	応募	受賞	応募	受賞
水産業		14	2	22	3	6	0	42	5
農林畜産業		33	3	20	3	35	2	88	8
製造業		21	1	20	3	19	5	60	9
商業・観光・サービス業 (28年度は商業サービス業等)		26	1	39	5	34	4	99	10
観光業 (28年度のみ)		—	—	—	—	22	2	22	2
その他		39	3	37	3	42	0	118	6
学生 (28年度のみ)		—	—	—	—	81	2	81	2
合計		133	10	138	17	239	15	510	42

2. 評価と課題～先導モデル事業を中心に～

(1) 評価の対象

図1にみられるように、「新しい東北」事業は、被災地における復興・再生の加速化と人口減少、少子高齢化等の我が国社会が抱える今日的課題解決のモデルの構築・提案という目的実現のため、多くの事業で構成されている。

その中でも、望ましい社会像を達成するための「芽」となるべく、広く被災地に横展開

し、さらには、日本全国にも波及していくような、ビジネスや地域社会づくりの先進的な取組を育てていこうとする「先導モデル事業」は、これまでの「新しい東北」の中心を担ってきた。

そこで、ここでは、「新しい東北」事業を構成する全事業について個別に評価するのではなく、先導モデル事業を対象を絞って、評価を行い、課題を明らかにすることとする。

(2) 評価の視点

① 事業の定着・普及

先導モデル事業は、新しい東北の実現に向けて、被災地で芽生えつつある先導的な取組を育て、被災地での横展開を進め、東北、ひいては日本のモデルとしていくことを目的としており、本事業で採択された取組が、被災地の他の地域への波及、導入が円滑に進んだかという視点から評価する必要がある。

また、本事業でスタートアップの資金を活用してモデルを構築し、補助金が助成される期間終了後は、自らの力で自立的に取り組んでいくこととされていることから、本事業で採択された取組が、時代を先取りしたモデルとして、自走、継続、定着がうまくいったかという点から評価する必要がある。

② 行政機関・支援機関相互の連携・協力

本事業は、スピード感を持って復興を後押しするため、復興庁直轄事業として制度設計されたものであるが、事業終了後も自走していくためには、他省庁はもとより、地域に密着した県、市町村という行政、そして、商工会議所やJA、社会福祉協議会といった各分野での支援を行っている公的機関等との連携が不可欠である。これらの機関の連携によるきめ細かなフォローのもとに、事業実施者である企業や団体にとってシームレスな支援となっているかの視点からの評価が必要である。

(3) 評価と課題

上記の2つの視点から、復興庁の所管部署、先導モデル事業の評価に携わった有識者、先導モデル事業の採択団体、被災3県庁に対するヒアリング調査等を参考にしながら、評価と課題の抽出を行った。

ア 評価の視点①：事業の定着・普及

復興庁の所管部署としては、概ね計画どおりに事業は実施され、一定の成果が生まれていることも確認しているという見解である。うまくいかなかったものでも条件が変わればうまくいくものもあるし、新たな事業のヒントになるケースもある。新しい芽を出すのが事業のねらいなので、いろんな芽が出てくるのが成果であるととらえている。ま

た、個々の事業の評価というより、普及展開に重点的に取り組んでいくことが重要であるので、今までにないような取組の部分伸ばしてもらおうとか学んでもらうことが大切であるとの認識である。

ただ、復興庁も、すべての事業が等しく成果を上げているわけではないと認識しており、テーマ別にみると、エネルギー分野は課題が大きくて成果が出にくかったこと、事業主体の組織力が弱いところの取組が弱いケースがみられたとの認識を持っている。

(ア) 評価すべき点

① 時代を先取りしたビジネスや地域づくりの「芽」創出への寄与

被災地にチャレンジングな新しい芽を育てるとともに、被災地のみならず日本全体としての災害復興や地域づくりのモデルを提案するところに本事業の意義があり、ビジネス分野では、アプリ開発をはじめとする情報技術を活用した取組を中心に、汎用性の高いシステムとして他地域に波及した例もみられる。また、本事業が官民を含めた関係団体が一緒になって事業を実施することとなっていることから、観光との連携による商品化や地域ブランドの構築など、新産業の創出、新しいビジネスモデルも生まれている。また、地域づくり分野では、避難訓練プログラムや防災教育ツールの開発・実践、住民の支え合いによる交通弱者支援など、災害対応、過疎化・高齢化の進展をはじめ地方に共通する課題解決のための取組が他地域に波及した例がみられる。

② 中間支援組織や次代を担う人材の育成及び人的ネットワークの形成促進

本事業への取組を通じて、NPOや地域団体を中心に、次代を担う人材が育つとともに、行政や公的機関と地域住民をつないで住民主体の支え合い活動を育成する取組を行う等、中間支援団体が育ってきている。

また、事業への参画を契機として、国、県、市町等の行政機関のネットワーク、地元のNPOや地域団体同士のネットワーク、研究者等の専門家集団のネットワーク、あるいは、それらを横断的につなぐネットワークも生まれつつある。

③ 多層的な情報共有・情報発信を通じた横展開の可能性

先導モデル事業の中でも特に顕著な先進事例、成功事例については、「新しい東北先導モデル事例集」(vol 1、vol 2)としてとりまとめ、冊子を配付するとともに、「新しい東北」官民連携推進協議会主催の交流会の場での発表及びブース展示を通じて、ノウハウの横展開のための積極的な情報発信を行っている。

また、「新しい東北」事業の中には、先導モデル事業のほかに、地域づくりやビジネス関連の様々な連携や支援のネットワークの構築や、ノウハウや情報の共有、普及啓発をめざす情報発信の仕組みも用意されている。

情報発信や普及啓発によって、先導モデル事業に採択された個々の案件が、他地域に

どの程度展開されたかを具体的に示すデータはないため、定量的に検証することはできないが、上記の多層的な情報共有・情報発信の機会を通じて、横展開に寄与したものと推察される。

(イ) 課題

本事業の目的である横展開がなかなか進んでいないという意見もあるが、その背景には、先導モデル事業全体がどの程度、横展開したのかについての十分な情報がないことが挙げられる。スタートアップの支援が終わった後は、自分で頑張ってくださいよ、先導モデルで培ったノウハウを活用してくださいよというスタンスとなっているのはやむを得ないとしても、事業終了後の実施状況を把握するための追跡調査及び効果検証によって、事業終了後の事業や組織の動きをもっと「見える化」することが、他地域への横展開の可能性を明らかにする上で重要である。

(ウ) 横展開、継続・定着のためのポイント

① オーダーメイド型の柔軟な導入促進

先導的なモデルと言っても、ある地域での成功事例がそのまま他の地域でマッチングするとは限らない。資源、体制や環境など事業が成り立つための前提条件が異なればうまくいかないケースも出てくる。汎用性の比較的高い情報系の取組が他の地域でも受け入れられやすいのはそのことをよく示していると考えられる。

逆に言えば、先導モデル事業がその対象地域限定の閉じられた取組に埋没することなく、汎用性、普遍性を備えていることを前提に、他地域で導入する場合には、その地域の実情にあったオーダーメイドのシステムとして再構築する等の工夫が必要である。地元の人を巻き込み、地元のニーズや実情に対応した体制がしっかりしているとうまくいくものと考えられる。

② 事務局体制を含む担い手や組織の育成・確保

地域づくりでもビジネスでも、事業を円滑にテイクオフさせていくためには、新しい発想と熱意を持った人材が不可欠であるが、安定的に継続していくためには、一部の個人プレーで進めるのではなく、しっかりとした事務局体制を構築し、組織の業務執行能力の確保、向上を図る必要がある。

③ 財源を含む行政による重点的支援

1、2年のスタートアップ段階での資金を手当てするだけで、自立したり、定着することは極めて困難であると言わざるを得ない。例えば、新しいビジネスを展開する際には、立ち上がり期の萌芽的・準備的な調査研究（いわゆるフィージビリティ調査）に始まって、基礎研究、応用研究、開発研究、そして、事業化・製品化に至る各ステ

ップ間でのフィードバックを繰り返しながら、最終的な新製品の誕生となる。地域づくりにおいても、思いついたアイデアをもとに試行錯誤しながら事業スキームを設計し、実施に至るといふ点では同じことがいえる。

したがって、アイデア（シーズ）を粘り強く育て、ビジネスや事業化にもっていくためには、各段階に応じて、財源の手当て、専門人材の関与をはじめ、行政による個別かつ寄り添い型での支援が不可欠である。特に、地域に密着した県や市町村、商工団体等の公的団体によるきめ細かいフォローが求められる。

④ 現場ベースでのキーパーソン（機関）に対する情報発信

先導モデル事業を通じて先進的な取組が出てきても、その取組を他地域に横展開するためには、まず、そのモデルとなる事業を知ってもらうことが第一歩となる。その際には、「新しい東北」官民連携協議会主催の交流会での事例発表やブースでの展示、プレゼンテーションのように、広く産学官の関係者を対象に情報発信し、そこから、関係者への情報の伝播を図るといふ手法もあるが、関心がある人・組織、知ってほしい人・組織に直接働きかける場の設定がより効果的である。

イ 評価の視点②：行政機関・支援機関相互の連携・協力

(ア) 評価すべき点

① スピード感のある事業実施及び支援

復興庁の直轄事業として、本庁と現地復興局で案件ごとに担当者を決めて事業の進捗管理を実施することとしているため、スピード感を持って、採択された案件の様々な取組を支援することによって、産業や地域づくりに係る復興の加速や新しい「芽」のインキュベートに大きな効果を発揮したと考えられる。とりわけ、各種復興業務に集中して取り組まざるを得ない県や市町村が極めて繁忙な状況下において、復興庁が直接取り組んだことは有意義であった。

② 地域づくりや企業支援の組織や人のネットワークの拡大促進

5つのテーマごとに産学官の様々な機関が参画するとともに、事業の正式な参画機関以外の組織や人の参加、協力を得ながら事業を実施した結果、事業に関わった関係者間で一種の化学反応が生まれ、さらに、これまでつながりのなかった人や組織も含めて、様々なネットワークの拡大につながっている。

③ 民間の人材、ノウハウの積極的な成果還元

本事業のねらいとして、民間の人材やノウハウの活用を掲げているが、官民連携のプロジェクトとして実施することから、ビジネス化においては、販路開拓やブランド化はもちろんのこと、地域づくりにおいても、観光や6次産業化、コミュニテ

イ・ビジネスへの展開がみられるなど、民間の専門的な知恵や活力が大きく貢献している。また、円滑な資金調達や効率的な事業執行体制の確保といった事業スキームの面でも成果を上げている。さらに、先導モデル事業以外の事業でも、人材派遣による民間の様々なノウハウを有したマンパワー活用、販路開拓等で成果をあげており、先導モデル事業との連携による相乗効果を発揮している。

(イ) 課題

復興庁が直接事業主体に補助するスキームであるため、事業実施のスピード感がある一方、地元の県・市町村の関与が少なく、復興庁からの積極的な働きかけ、要請もなかったという意見が地元自治体から聞かれた。現場に一番密着した地元自治体が担うべき役割が明確になっていれば、自治体の方も主体的かつ計画的に、自らの政策のベクトルをあわせて、一体的に関わることができたのではないかと思われる。

さらに、復興庁としての事業終了後のフォローアップや横展開のアプローチも取りやすくなったのではないかと考えられる。

また、本事業がスタートアップ支援に特化しているため、自走・定着のためのシームレスな支援のスキームとして設計されていない。事業終了後は、自立して、必要があれば、国や地方自治体等の支援メニューを活用して事業を展開することとされているが、事業終了後の地方自治体による支援が明確に位置づけられていないことから、支援スキームとしては不十分と言わざるを得ない。

(ウ) 連携・協力のためのポイント

① 様々な地域の活動主体との連携とネットワーク化

新しいビジネスや地域づくり活動を継続的に進める場合でも、また、先進的な事例を参考にしつつ新たに取り組んでいく場合でも、実際に地域において事業を動かしていくためには、地域の様々な活動主体との連携・協力、ネットワークが不可欠である。外部の人材や組織の力を活用することは、地域資源活用のポテンシャルを見出し、これまでにない発想で事業を推進していく上で大きな力となることは間違いないが、それはあくまで支援する役割を担うのであって、最終的には、地元の人や組織が事業についての責任を負うべき立場にある。したがって、地元を根を下ろして活動している地方自治体、地域団体、職能団体、金融機関、企業、NPO等が連携・協力し、それぞれの役割を果たし、相乗効果を発揮することが事業成功の重要なポイントとなる。

② 国→県→市町村へとバトンタッチしていく仕組みの構築

前述のとおり、先導モデル事業においては、現場に一番近い地元自治体の役割が

明確でなく、関与も少なく、事業に関わっている意識も乏しい。しかし、他の被災地域への横展開を進めていくためには、地元自治体の役割を明確に位置づけ、責任を持って主体的に関わるような仕組みにする必要がある。地元自治体が、個別の案件について、意識的にフォローし、そのインセンティブとなる支援メニューを国が手当てするなど、国、県、市町村がそれぞれの得意分野を活かしつつ、リレー方式で連携していく仕組みを構築することが求められる。

③ ステージに応じた段階的かつ継続的な個別支援システムの構築

アイデアが事業化に至るまでには様々な段階があり、各段階での適切な支援を行うことによって、次のステップへの円滑な移行が可能となり、最終的な事業化や製品化までの期間も短縮される。

新産業の創造についても、近年は、平等原則や護送船団方式に立脚した産業政策よりも、やる気のある特定の個別企業を育てていこうという、選択的な産業政策が主流となりつつある。したがって、個々の案件ごとに行政や支援組織の担当責任者を明確にした上で、寄り添いながら、継続して相談、助言も含めたきめ細かいフォローアップ、支援を行う仕組みを構築することが求められる。

ウ 事業のスキームについての課題

最後に、「新しい東北」事業の目玉事業として実施された先導モデル事業について、事業スキーム上の課題をいくつか提示したい。

(ア) 全体的評価

有識者、当事者、3県庁とも、今回の事業は、被災地の復興を加速化する上で、また、災害多発時代を迎えたわが国の災害復興のモデルを構築するきっかけとして有意義であったと評価している。復興庁が、直接、官民連携の取組を応援し、スピード感を持って地域再生・活性化やビジネス創造の芽を育てる挑戦的な事業と言える。

制度的には、全額（定額）補助となっているが、良い発想、企画力であっても、資金力不足で実施に踏み切れないNPO等が主体となることが想定されることを考えると、適切な条件設定といえる。また、NPO、事業団体、地方公共団体の官民共同を要件として、企業、自治体単独での申請を認めていない点は官民連携を進める上で有意義であったと思われる。

(イ) 課題

事業スキーム上、改善すべき課題としては、次の点が考えられる。

① 対象事業

本事業は、ソフト経費だけが対象で、活動拠点施設、機器装置等のハードは対

象外になっているが、活動の推進に必要な不可欠なものについてはハード経費も対象にする方がよかったのではないかと思われる。本事業がスタートした平成25年度は、被災地では、ようやく社会インフラの復興が見え始めた段階であり、ソフトがすぐに成果を上げられるような土壌が必ずしも整っていないまま、ソフトを立ち上げてすぐ成果を上げることは困難である。

ただ、時間の経過とともに、人々の意欲や連帯感も低下していくので、ソフトを早くやらないとハードも活きないという面もある。

② 事業期間

本事業は、スタートアップ支援の、しかも、ソフト事業のみを対象としていた関係もあって、事業期間は、原則、1年間である（ただし、複数年度（最大3年度）に渡って採択されている案件もあり。）。しかし、これでは、事業期間が短すぎて、モデル開発で精一杯で横展開を行うには無理があるとともに、すぐに自走するのも困難である。また、様々なアクター間の化学反応も起こす上でも時間が短かった。

むしろ、最初から全額を出すのではなく、複数年をかけて段階的な補助をするやり方があってもよかったのではないかと思われる。

さらに、福島県については、原発事故に伴う避難指示区域の解除等固有の課題を抱えていることから、他の2県と比べると、むしろこれから、産業や地域社会の復興・再生が本格的にスタートする時期を迎えることから、本事業のような取組が必要となってくるものと考えられる。

③ 評価手順

有識者による評価では、5つのテーマ別にそれぞれ2名の学識者が専門的見地から、評価を行うことになっているが、独断的な評価にならないためにも、もう少し多人数による評価の方がよかったのではないかと思われる。

また、有識者による評価（書類審査）、復興推進委員会による評価（書類審査）を経て、最終的に復興庁が採択案件を決定するプロセスとなっているが、申請書類だけで評価するよりも、申請者のプレゼンの機会を設定すれば、申請者及び評価者の双方にとって透明性の高い、納得いく評価となったと思われる。また、当事者の今後の活動にとって有益な助言を得られるメリットもある。

④ 支援スキーム

スタートアップの支援に限定せずに、地元自治体等の役割を明確に位置づけた上で、シームレスな支援スキームとして構築した方が、一過性の効果にとどまる

ことなく、より多くの取組が育ち、広く波及していったのではないかと思われる。せっかく生まれた「芽」をきちんと育てていくためには、例えば、「自治体版先導モデル事業」を設ける等の地域レベルでのフォローアップの仕組みを導入することが必要である。

⑤ 事業終了後のフォローアップと検証

本事業の成果を「見える化」し、今後新たな制度設計を行う際に参考とするため、事業のフォローアップの仕組みを作って、例えば、「フォローアップコーディネーター」のような制度を導入し、現地で、事業の継続・定着や横展開の拡がりの実態を把握、評価し、事業の効果検証を行うことが必要である。

まとめ～提言にかえて

「新しい東北」事業について、先導モデル事業を中心にみてきたが、今回の東日本大震災からの一日も早い復興をめざすべく、復興庁の直轄事業として、官民が連携して新しいチャレンジングな課題にスピード感を持って取り組んだ点は高く評価すべきものであり、新しい社会システム構築のための事業として大きな役割を果たしたと言える。

東日本大震災の復興を進めるに当たっては、復興構想会議から出された提言にある「復興構想7原則」に基づき、国民全体の連帯と分かち合いによって復興を進めることとされた。その一環として導入された復興特別税によって復興財源を確保し、積極的な国費の投入により被災地の復興・再生を進めることとされ、先導モデル事業をはじめとする新しい東北事業もそうした政策に沿って復興推進委員会の提言に基づいて実施されたものである。ひるがえって、22年前の阪神・淡路大震災では、兵庫県をはじめ地元自治体は、従来のままの商店街を復活しても、高齢化が進展する状況下では賑わいが戻るわけでもないし、港も以前の水準のまま復旧しても、グローバルな競争にさらされる中であって、国際的な競争力の回復は望めないことから、単なる復旧ではなく、創造的復興への取組が必要であると国に訴えた。しかし、国費投入は復旧（原状回復）までで、良いよりものを作るのであれば地元でやるべきであるというスタンスに国は終始したため、「創造的復興」は地元自治体の限られた財政負担の制約の下で進めざるを得なかった。

人口減少、少子・高齢化、グローバル化の進行が加速化する一方、災害多発時代の到来を迎え、災害が広域化・大規模化する中であっては、「創造的復興」に全力を挙げて取り組んでいかないと、大災害が起これば、まさに「国難」となってわが国の社会、経済に甚大な被害をもたらし、国家としての衰退に直結することが危惧される。

その意味で、これからの災害対応の基本姿勢は、「創造的復興」、国連防災世界会議の仙台防災枠組に明記された言葉で言えば、「より良い復興（Build Back Better）」をめ

ざすべきである。しかも、国を挙げて、できるだけ短期間で復興できるかが重要になる。

東日本大震災の復興施策の大きな柱として実施した「新しい東北」事業は、東北の復興が日本のモデルとなるために取り組んだ、挑戦的な試みであり、この事業を通じて播かれた新たな「種」が、「創造的復興」推進のモデルとして、東北の被災地から、全国へと拡がり、東北から日本を変えていくことを期待したい。そのためには、新しい産業や地域づくりの種を播くだけではなく、継続的にフォローアップを行い、その「芽」を大きく育てていくための長期的な事業戦略と環境整備が求められる。

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第六節 復興を支える仕組み

1. 三県における復興計画策定プロセスの実態

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

高森 順子

本項では、東北3県（岩手県・宮城県・福島県）および、東北3県内の市町村における復興計画と、その策定プロセスを概観する。なお、本項の記述に当たっては、各省庁の復興計画に関する統計データおよび、2016年8月～9月に実施した6市町ヒアリング調査、2016年10月～11月に実施した東北3県庁ヒアリング調査を使用する。

（1）東北3県における復興計画策定プロセスの実態

①東北3県の復興計画の策定期間

東日本大震災における県レベルの復興計画は、青森、岩手、宮城、福島の4県で策定された。本報告書は東北3県を射程とするため、青森県の復興計画には触れず、岩手県、宮城県、福島県の復興計画についてその概要を説明する。

東日本大震災は、地震とそれに伴って発生した津波、そして原子力発電所事故という複合的な大災害である。その被害は、東北3県（岩手県・宮城県・福島県）を中心に、非常に広範囲に亘った。このような甚大かつ広範囲な災害からの復旧・復興を目指すため、東北3県は復興計画の策定をもってその道筋を示した（表1）。

まず、東北3県における復興計画の策定期間については、岩手県が最も早く、震災から約5か月後の2011年8月11日に計画を策定している。次いで、宮城県が震災から約7か月後の2011年10月19日、最も遅い福島県は震災から約9か月後の2011年12月28日に計画を策定している。まず、この策定期間について、戦後に発生した自然災害として東日本大震災に次ぐ犠牲者数となった、1995年1月に発生した阪神・淡路大震災と比較する。阪神・淡路大震災においては、「阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）」が震災から約半年後の1995年7月28日に策定されている²⁾。これと比較すると、岩手県は2か月ほど早く、宮城県は約1か月遅れで策定されたことになる。一方で、福島県の復興計画は阪神・淡路大震災の復興計画より約3か月遅れての策定となった。

東北3県の復興計画の計画策定期間のタイムラグは、復興計画の元となる基本方針の策定期間から生じている。基本方針は、復旧・復興に向けて、緊急的に取り組む内容や、復興計画の策定など、基本的な方針を明らかにするものである。その基本方針の策定に関して、岩手県、宮城県は震災から約1か月後の2011年4月12日に策定しているが、福島県は岩手、宮城から4か月遅れた2011年8月11日に策定している。阪神・淡路大震災においては、兵庫県が有識者による「都市再生戦略策定懇話会」からビジョンの提言を受け、「阪神・

淡路震災復興計画「基本構想一」を策定したのが震災から約3か月後の1995年4月12日であり、これと比較すると、岩手、宮城の基本方針は阪神・淡路大震災とほぼ同時期であったことがわかる。一方で、福島県は震災から5か月後ようやく基本方針策定にこぎつけている。このような策定期間に差が生まれた要因は、自然現象である地震やそれに伴う津波による被害に加えて、福島第一原子力発電所の事故の収拾と、事故によってもたらされたあらゆる影響が関係している。本調査で実施した福島県に対するヒアリング調査で

表1. 東北3県の復興計画

	岩手県	宮城県	福島県
名称	岩手県東日本大震災津波復興計画	宮城県震災復興計画	福島県復興計画
策定日	2011年8月11日	2011年10月19日	2011年12月28日
計画年数	8年	10年	10年
基本方針	東日本大震災津波からの復興に向けた基本方針(2011年4月11日制定)	震災復興基本方針(2011年4月11日制定)	復興ビジョン(2011年8月11日制定)
進捗評価	トータルではおおむね計画通りだが、被災状況・被害規模に応じて差がある。	おおむね着実に推進してきていると県議会では答弁しているが、漁港、住宅関係では遅れているところもある。	光と影がある。避難指示地域、避難者ともに減少しているが、原発問題の影響は根深く、以前として課題が山積している。
被災者支援	①被災者の生活の安定や住宅再建に向けた資金面等での支援、住まいや生活全般に関わる相談に応じられる体制の整備等、生活再建を促進 ②保健活動やこころのケア、保護を必要とする子どもの養育支援を実施	①緊急重点事項として掲げ、応急仮設住宅整備、公共住宅供給、住宅再建支援、被災者の心のケアや保健衛生の向上等に取り組む	①県内避難者に対しては安心できる生活の確保、住環境の再建支援、雇用の維持・確保、 ②県外避難者に対しては、県内帰還へのサポート、および県外避難の生活サポートを他都道府県との支援連携のもとで推進
公共インフラ	①復興道路として「災害に強い高規格幹線道路等の幹線道路ネットワーク」を整備し、補完する国道、県道を含めた道路ネットワークを構築	①耐災性の高い多重交通ネットワークの構築や、迅速かつ確実性の高い災害情報収集・伝達体制の整備等の推進	①浜通りの復興基盤となる「浜通り軸」の早期復旧・整備と、生活道路の整備 ②浜通りと中通りをつなぐ道路や東西連携道路など、災害に強い道路ネットワークの構築
住宅・まちづくり	①多重防災型まちづくりを推進 ②住民生活や企業活動に必要な機能をコンパクトに集約し、効率的な市街地整備を推進	①高台移転、職住分離、多重防御による大津波対策など、沿岸防災の観点から被災教訓を活かした災害に強いまちづくりを推進	①住民の居住に不当でない被災地域内にある住居の集団移転を促進 ②タウンモビリティ整備など復興まちづくりに必要な事業を支援
産業振興	①両輪である漁業と流通・加工業について、漁業協同組合を核とした漁業、養殖業の構築と産地魚市場を各とした流通・加工体制の構築を一体的に進める ②水産業、農業の6次産業化の推進 ③復興支援をきっかけにして生まれたつながりを大切にする「おもてなしの郷いわた」として国際的な観光立県を確立	①水産業、農業の6次産業化の推進 ②農地の面的な集約や経営の大規模化、作目転換等を通じて農業生産額の向上を図る ③DC(デスティネーションキャンペーン)等の観光キャンペーンの実施、インバウンドへの対応強化を推進	①農林漁業者自らが安全を確認できる体制の構築、有機農業やGAP(適正な生産工程管理)など、安心を高める取組の推進 ②水産業、農業の6次産業化の推進 ③太陽光、風力、地熱、水力、バイオマスなど再生可能エネルギーの導入拡大および、再生可能エネルギーに係る最先端技術開発などを実施する研究開発拠点の整備

出所：東北3県ヒアリング調査および、内閣府『平成24年度 年次経済財政報告—日本経済の復興から発展的創造へ』「コラム2-3 被災3県の復興計画」(2012)¹⁾を参考に筆者作成

は、基本方針である「復興ビジョン」策定の準備が本格的にスタートしたのが震災から1か月後の2011年4月、つまり、岩手県、宮城県が基本方針の策定が完了したときであったことがわかった。

このようなタイムラグが起きたことは、自然災害が引き起こした被害への対応に加え、

原発事故の状況把握がままならなかったことが主たる要因であった。また、福島県の復興ビジョンの基本理念は「1. 原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり」「2. ふくしまを愛し、心を寄せるすべての人々の力を結集した復興」「3. 誇りあるふるさと再生の実現」の3つから成り立っているが、その第一理念である「原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり」を組み入れる／入れないで議論があり、まとめあげる際に時間を要したことも要因の一つとして挙げられる。

以上のように、東北3県における復興計画の策定期間は、阪神・淡路大震災と同様の県がある一方で、福島県の場合はその策定に一定の時間を要することになった。それは、原発事故の実態とその被害の把握が困難であったことや、従前の経済基盤の一つであった原発からの脱却を示す基本理念に対する合意形成に一定の議論が必要であったことがその要因の一端であると考えられる。

②東北3県の復興計画の期間と内容

次に、東北3県（岩手県、宮城県、福島県）の復興計画の期間とその内容について概説する。復興計画の期間については、宮城県、福島県が2011年度から2020年度までの10年間、岩手県が2011年度から2018年度までの8年間としている。阪神・淡路大震災は10年を復興計画の期間としていた。ヒアリング調査において岩手県は、8年という期間を設定した理由について、複数の期間を示したうえで、市町村との意見交換、あるいは復興委員会での議論のなかで、より迅速な復興を目指すためと述べている。また、岩手県の総合計画が2018年度までの10年計画になっているため、復興計画の終点（2018年）を合わせた形としている。

ヒアリング 次に、東北3県の復興計画の内容について概説する。まず、被災者支援に関しては、東北3県の共通項目として、被災者の生活の安定のために、住環境の再建支援と心のケアが挙げられている。福島県に関しては、被災者支援のあり方を県内避難者と県外避難者に大別したうえで、県内避難者に対しては岩手県、宮城県と同様に住環境の再建支援や雇用の維持確保等を項目に掲げている。一方、県外避難者に対しては、県内帰還へのサポートを行うとともに、県外避難の生活サポートに関しては、避難者が生活する広域自治体と連携して支援を推進することを項目に掲げている。

公共インフラに関しては、災害に強い交通インフラの整備等、防災・減災につながるインフラの再構築が目指されている。特に、岩手県では「災害に強い高規格幹線道路等の幹線道路ネットワーク」の整備、福島県では、浜通りと中通りをつなぐ道路や東西連携道路など、新たな交通インフラの拡充を項目に掲げている。

住宅・まちづくりに関しては、多重防御による住民の安全確保が共通項目となっている。また、岩手県は「住民生活等に必要な機能をコンパクトに集約」、宮城県は「高台移転、職住分離」、福島県は「住居の集団移転を促進」といったように、まちづくりにおいて、居住地区を集約し、移転を促すことが共通項目となっている。

最後に、産業振興に関しては、各県の産業において占める割合が高い農業や水産業、そ

して、交流人口を増やすための観光についての項目が掲げられている。農業、水産業においては、生産性を高め収益性を高めることや生産・加工・流通を一体化したり、2次・3次産業と連携して地域ビジネスの展開や新たな産業を創出する「6次産業化」を推進することを柱としている。また、観光においては、災害ボランティアをはじめとして、震災をきっかけに被災地へ訪れた人々と継続的な関係を結ぶことを目的として岩手県の「おもてなしの郷いわた」や、インバウンド（海外から日本へ来る観光客）に対する対応を強化する取組などがみられる。また、産業振興として、福島県独自の重点事項としては、県の基本理念の一つである「原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり」を叶えるため、再生可能エネルギーの導入拡大および、再生可能エネルギーに係る最先端技術開発などを実施する研究開発拠点の整備がある。

(2) 東北3県の各市町村における復興計画策定プロセスの実態

本項では、東北3県（岩手県、宮城県、福島県）の市町村における復興計画の策定状況について概観するとともに、2016年8月に実施した6市町ヒアリング調査をケーススタディとして用い、①復興計画策定の時期、②復興計画策定プロセスの特徴、③復興計画の策定方法、④復興計画策定後のプロセスを検討する。

東北3県の市町村においては、沿岸部を中心に復興計画が策定された。その総数は東北3県内の全127市町村のうち、65市町村であり、約半数の51%であった。県ごとに見てみると、岩手県内では約36%（12市町村）、宮城県内では約66%（21市町村）、福島県では約58%（34市町村）の市町村が復興計画を策定した（表2）。

表2. 東北3県別 復興計画策定市町村名

岩手県 (12市町村／全33市町村)	宮城県 (21市町村／全35市町村)	福島県 (34市町村／全59市町村)
野田村、岩泉町、山田町、普代村、陸前高田市、釜石市、洋野町、宮古市、田野畑村、大船渡市、久慈市、大槌町	亘理町、多賀城市、角田市、大崎市、仙台市、石巻市、登米市、東松島市、女川町、利府町、岩沼市、塩竈市、気仙沼市、七ヶ浜町、名取市、白石市、山元町、松島町、南三陸町、栗原市、涌谷町	福島市、二本松市、伊達市、本宮市、国見町、川俣町、大玉村、郡山市、須賀川市、田村市、鏡石町、天栄村、石川町、白河市、西郷村、矢吹町、棚倉町、塙町、鮫川村、猪苗代町、金山町、相馬市、南相馬市、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、新地町、飯館村、いわき市

内閣府報告⁵⁾ および各県の報告⁶⁾を参考に筆者作成

また、本項でケーススタディとして用いる6市町（岩手県釜石市、岩手県陸前高田市、宮城県南三陸町、宮城県東松島市、福島県新地町、福島県南相馬市）の復興計画の概略は以下の表のとおりである（表3）。

表3. 6市町の復興計画概略

	岩手県		宮城県		福島県	
	釜石市	陸前高田市	南三陸町	東松島市	新地町	南相馬市
名称	釜石市復興まちづくり基本計画	陸前高田市復興計画	南三陸町復興計画	東松島市復興まちづくり計画	新地町復興計画	南相馬市復興計画
策定日	2011年12月22日	2011年12月23日	2011年12月26日	2011年12月26日	2012年1月23日	2011年12月21日
計画年数	10年	8年	10年	10年	10年	10年
改定の有無	無し	無し	有り	無し	有り	無し
目指すべき将来像	三陸の大地に光輝き希望と笑顔があふれるまち釜石	海と緑と太陽との共生・海浜新都市の創造	自然・ひと・なりわいが紡ぐ安らぎと賑わいのあるまち	あの日を忘れずともに未来へ「東松島一心」	「やっぱり 新地がいね」「自然輝き 笑顔あふれる 町再建」	心ひとつに 世界に誇る 南相馬の再興を
基本方針	(1) 災害に強い都市構造への抜本的転換 (2) この地で生き続けるための生活基盤の再建 (3) この地で生き続けるための生活基盤の再建 (4) 子どもたちの未来や希望の創造	(1) 世界に誇れる美しいまちの創造 (2) ひととを育て命と絆を守るまちの創造 (3) 活力あふれるまちの創造	目標1 安心して暮らし続けられるまちづくり 目標2 自然と共生するまちづくり 目標3 なりわいと賑わいのまちづくり	(1) 防災・減災による災害に強いまちづくり 一 防災自立都市の形成 二 支え合って安心して暮らせるまちづくり 三 生業の再生と多様な仕事を創るまちづくり 四 持続可能な地域経済・社会を創るまちづくり	基本的視点(1)命と暮らし最優先のまち (2) 人の絆を育むまち (3) 自然と共生する海のあるまち 土地利用構想(1)二線崖による土地利用 (2) 建築制限による職住分離 (3) 利便性の確保	(1) すべての市民が帰郷し地域の絆で結ばれたまちの再生 (2) 逆境を飛躍に変える創造と活力ある経済復興 (3) 原子力災害を克服し世界に発信する安全・安心のまちづくり
基本目標	基本目標1 暮らしの安全と環境を重視したまちづくり 基本目標2 絆と支えあいを大切にすまちづくり 基本目標3 生活の安心が確保されたまちづくり 基本目標4 人やもの、情報の交流拠点づくり 基本目標5 ものづくり精神が息づくまちづくり 基本目標6 強く生き抜く子どもを育てるまちづくり 基本目標7 歴史文化やスポーツを活かしたまちづくり	基本方向1 災害に強い安全なまち 基本方向2 快適で魅力のあるまち 基本方向3 市民の暮らしが安定したまち 基本方向4 活力あふれるまち 基本方向5 環境にやさしいまち 基本方向6 協働で築くまち	(1) 命を守る土地利用への転換 (2) 地域コミュニティの再構築 (3) 生命と財産を守る防災と減災のまちづくり (4) 防災・減災システムの整備 (5) 命を守る交通ネットワークの整備 (6) 災害に強い情報通信手段の確保と地域情報化の推進 (7) 安心を実感できる保健・医療・福祉のまちづくり (8) 自然環境の保全 (9) エコタウンへの挑戦 (10) 生活衛生環境の保全 (11) ふるさとを思い、復興を支える「人づくり」 (12) 産業の再生・発展 (13) 雇用の創出と交流人口の拡大	(1) 防災・減災型都市構造の構築 (2) 防災自立都市の形成 (3) 暮らしやすい住環境の整備 (4) 安心して豊かに暮らせる生活環境の向上 (5) 地域コミュニティの自治力の醸成 (6) 生業の基盤整備と再生 (7) 企業誘致の促進と雇用の確保 (8) 観光資源の再構築と魅力づくり (9) 新たな仕事の創出と起業の推進 (10) 持続可能な地域経済・社会の構築 (11) 民間資源の導入	(1) 安心・安全なまちづくり ① 災害に備えるまちづくり ② 土地利用 ③ 原子力災害の克服 ④ 仕事の復興 ⑤ 農業の復興 ⑥ 水産業の復興 ⑦ 商工業の復興 ⑧ 労働者への支援 ⑨ 新たな産業の創出 ⑩ 住宅の復興 ⑪ 住宅の建設・取得の支援 ⑫ 災害公営住宅の整備 ⑬ 保健・医療・介護・福祉の充実 ⑭ 教育・文化の振興 ⑮ スポーツ振興	主要施策1 緊急的対応 ① 放射性物質による汚染対策 ② 市民生活の応急的復旧 主要施策2 市民生活復興 ① すべての市民が安心して暮らすことのできるまちの再生 ② コミュニティ・地域の絆の復活 主要施策3 経済復興 ① 産業の再生 ② 新たな産業の創出 主要施策4 防災まちづくり ① 災害に強いまちの創造 主要施策5 ① 未来を拓く子どもの育成・世代を超えた人づくり ② 子育てしやすい環境の整備 主要施策6 原子力災害の克服 ① 放射性物質による汚染への対応 ② 「復興モデル」の世界発信

各市町の復興計画およびヒアリング調査を参考に筆者作成

①復興計画策定の時期

復興計画を策定した市町村のうち、その半数以上が2011年12月以前に策定を行っている。なかでも、2011年12月に集中して復興計画を策定しており、その数は東北3県全体で見ると、計画を策定した全65市町村のうち、約27%にあたる18市町村となっている（図1）。

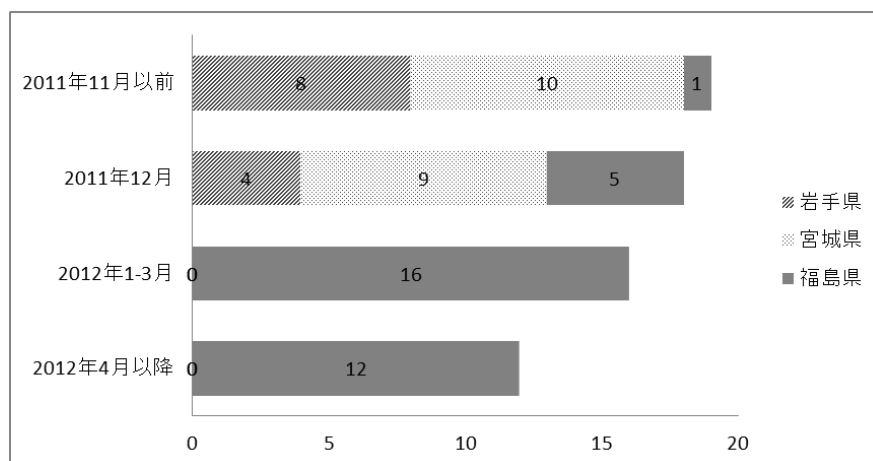


図1. 東北3県別 市町村の復興計画の策定期間（対象市町村＝65）
内閣府報告⁵⁾ および各県の報告⁶⁾を参考に筆者作成

一方、県別にみると、岩手県は復興計画を策定した12市町村のうち、8市町村が2011年11月以前に、4市町村が2011年12月に策定し、宮城県、福島県内の市町村よりも早い段階で復興計画が策定されている。一方、宮城県は復興計画を策定した19市町村のうち、10市町村が2011年11月以前の策定、福島県は34市町村のうち、1市（相馬市）のみが2011年11月以降の策定となっている。また、福島県においては、福島県内で復興計画を策定した市町村全34のうち、2012年1月以降に全体の約82%にあたる28市町村が計画の策定を完了しており、岩手県、宮城県との計画策定期間と比べて、策定の動きが遅かったことがうかがえる。福島県の復興計画策定が遅れた要因としては、福島第一原子力発電所の事故による影響が大きいと考えられる。福島県の復興担当部局は、県内の市町村における2011年当時の復興計画の策定状況について、南相馬市など比較的早い市町村もあったが、その大半は何から始めてよいか分からないといった、混乱状況にあったという。そのなかで、2011年12月28日に福島県復興計画が策定され、県内の多くの市町村がそれに追従する形で復興計画を策定することになった。

また、復興計画が2011年12月に比較的集中して策定される傾向が高かった要因としては、平成23年11月21日に成立した平成23年度第3次補正予算を待ってから計画を策定したことが考えられる。第3次補正予算は、本格的な復興予算として位置づけられるものであるが、予算成立が遅れた要因としては、首相交代などの政治的要因により、財源を巡る議論が長引いたことが考えられる。⁷⁾ 復興予算としての第三次補正予算の成立が遅れたことに対しては、6市町村ヒアリング調査においても、問題であったという意見がある。例

例えば、南三陸町においては、復興計画は2011年9月には完成していたが、第三次補正予算の成立を待たなければ復興計画として成立させることができなかったという。復旧・復興の指針となる復興計画をいち早く出せないことは、復興への道程を広く一般に示すことができず、結果的に復興を遅らせてしまうことにつながる。南三陸町の事例は、被災自治体はいち早く復興予算を成立させることを強く望んでいること、かつ、東日本大震災において復興予算成立が遅かったと地元自治体の一部は感じていたことを示している。

②復興計画策定プロセスの特徴

木内らの調査⁸⁾によると、東日本大震災における復興計画の検討・策定の一般的な流れは①沿岸堤防の整備計画、②多重防御の実現手法、③移転住宅用地等の確保、④復興市街地の整備計画、⑤復興公営住宅等の整備という順であるという。この指摘を前提とすると、東日本大震災における復興計画の検討・策定プロセスには、阪神・淡路大震災の震災復興計画の検討・策定と比較して、①～③の検討・調整の段階が加わっている。また、木内らはさらに、①～④の各段階の検討結果は、次の段階の検討のための前提条件となるが、前段階の検討途中情報を得つつ後段階が早期に結論を得るために始められており、フィードバック等の過程を得る余裕がほとんどなかったと指摘している。さらに、多重防御と移転住宅用地の確保等が優先的に検討され、通常の都市マスタープラン等の策定時に最初に検討される、都市構造のあり方や人口フレームの検討等は結果的に先送りされていると指摘している。

また、復興計画の検討・策定にあたっては、住民と歩調を合わせつつ、できるだけ早期に将来ビジョンに関する合意形成を図るかという課題がある。宮城県東松島市のヒアリング調査では、震災から1か月後に基本方針を策定、震災から百日後には災害対策本部を災害復興本部へ名称を改めるとともに、合同慰霊祭を行ったという。以上から分かることは、住民の気持ちに寄り添いながら、復興計画の検討・策定の時期を慎重に見定めていき、その具体的な方法として、節目に合わせて、慰霊的行事と復興に関する制度改変を同時に行うということがなされていたということである。さらに、東松島市では住民参加型でまちづくり計画を策定しているが、これは震災前から市民協働を掲げ、まちづくりについて地域主体で実施していたことが生かされたものである。

また、復旧・復興の指針となる復興計画は、その事業計画が期間内に実現可能であるかという点は勿論重要であるが、復旧・復興にかかる時間が住民にとって適切であると感じられることが肝要となる。復興計画を8年に設定した岩手県に合わせ、同じく8年で策定した陸前高田市は、8年という期間の採用に至った理由は岩手県がいち早く作成した復興計画に準じたところが大きかったと述べている。そして、8年という期間は、決してその実施内容に対して十分な余裕のある期間ではなく、住民感情を優先した結果であったという。住民の高齢化を鑑みた際、着実に復興に歩みを進めることと、出来る限り短い期間で復興を遂げることとを同時に成し遂げるため、設定された期間であることが伺われる。

③復興計画の策定体制

ア. 有識者等による検討委員会等の設置状況とその評価

内閣府調査（2012年3月時点）によると、東北3県の地方自治体における検討会議等の設置状況として、全体では「復興計画の策定主体となる組織として設置した」とする回答が18市町村（約32%）と最も多く、「市町村長に提言・答申するための組織として設置した」が16市町村（約28%）と続いている。また、「有識者等による検討委員会等は設置しなかった」とする市町村も12市町村（約21%）あった（図2）

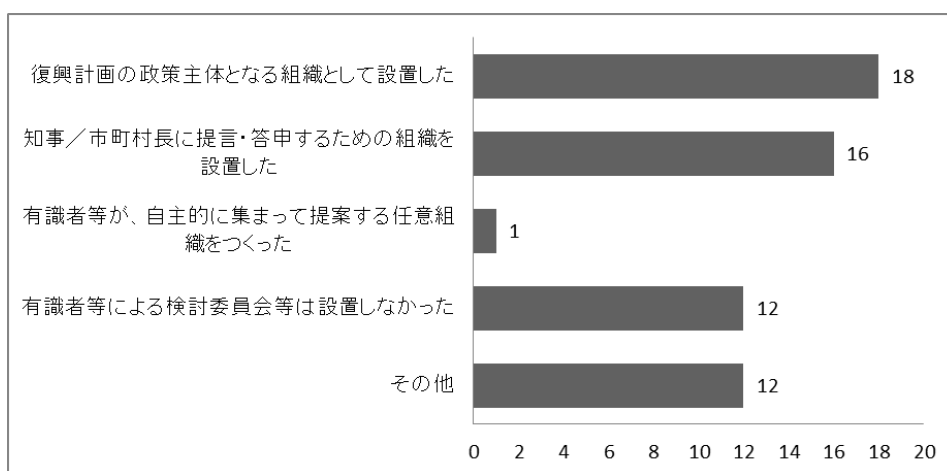


図2. 有識者等による検討委員会等の設置状況（対象市町村=57、複数回答）

内閣府報告⁵⁾をもとに筆者作成

表4. 6市町における有識者等による検討委員会等の設置状況

	委員会名称	設置理由	委員数	学識経験者	NPO等	女性
釜石市	釜石市復興まちづくり委員会	復興計画策定①復旧及び復興のあるべき姿や基本方針に関すること②復興計画に掲げる施策及び事業に関することについて調査審議するため設置	45	0	6 (一般公募の市民3名を含む)	8
陸前高田市	陸前高田市震災復興計画検討委員会	復興計画案の策定およびその他復興計画案の策定に必要な事項に関して検討を行う組織として設置	50	3	1	4
南三陸町	南三陸町震災復興計画策定会議	復興計画の策定にあたり意見を述べるほか、復興事業に関する包括的審議を行う組織として設置	9	7	0	0
東松島市	東松島市震災復興まちづくり計画有識者委員会	復興まちづくり計画に係る専門的立場からの指導、助言する組織として設置	6	6	0	0
新地町	新地町復興計画策定委員会	復興計画策定にあたる調査、検討をし、復興計画の策定主体となる組織として設置	15	1	3	1
南相馬市	南相馬市復興市民会議	震災および原子力災害からの復興に向け、市民の意見を反映させた復興計画を策定するための政策主体となる組織として設置	25	2	0	5

各市町の報告書等をもとに筆者作成

6市町ヒアリング調査で対象となった自治体においては、すべての市町で復興計画を検討する委員会が設置されている（表4）。その設置理由は、復興計画の策定にあたって、そ

の策定主体として設置した事例（釜石市、陸前高田市、新地町、南相馬市）と、復興計画の策定にあたって、主に意見聴取のために設置された事例（南相馬市、東松島市）がある。また、委員数は陸前高田市（50名）、釜石市（45名）のような規模から、南三陸町（9名）、東松島市（6名）のような少数のものもある。また、6市町において、学識経験者はほぼすべての委員会に入っている。学識経験者の委員数がゼロの釜石市の場合も、復興計画の策定主体となる「釜石市復興まちづくり委員会」とは別に、アドバイザーとして6名の学識経験者を置いている。さらに、委員会に提言を行う組織として、著名な建築家を顧問に据え、学識経験者3名、市民委員13名からなる「釜石市復興プロジェクト会議」を別途設置している。また、NPOや市民団体等に所属する委員は、釜石市が最も多く6名（うち、一般公募の市民3名を含む）であった。一方で、委員会の構成委員数が比較的少ない南三陸町、東松島市の場合は、NPOや市民団体等に所属する委員がゼロであり、委員会を構成するメンバー全員が学識経験者で占められていた。

さらに、女性の委員数は、釜石市8名（約18%）、南相馬市5名（約20%）、陸前高田市4名（約8パーセント）、新地町1名（約7%）となり、南三陸町ならびに東松島市はゼロであった。復興庁が行った復興計画の策定にあたって設置された委員会等における女性割合の調査⁹⁾によると、2012年4月現在、外部有識者等を含めた委員会を設置している市町村の委員の合計751人中、84人（約11%）が女性であり、調査した38市町村のうち9市町村で女性委員がゼロという結果だった。

イ. 住民説明会等の開催状況とその評価

内閣府調査（2012年3月時点）¹⁰⁾によると、東北3県の地方自治体における住民説明会等を開催することで良かった点として、「復興に向けた課題を、住民の立場から知ることができた」（28市町村、約88%）、「住民の様々な意見を、計画に反映させることができた」（24市町村、約75%）、「様々な地域の、多様な住民の意見を反映させることができた」（15市町村、約47%）をあげる自治体が多くみられた（図3）。また、住民説明会等の課題、不十分だった点としては、「高台移転などの制度、方針が決まらず、説明・回答が難しかった」とする地方自治体が14市町村（約44%）で最も多く、次いで「限られた職員数で、説明会などを開催するのは困難だった」（8市町村、約25%）、「課題や不十分な点はなかった」（8市町村、約25%）と回答している（図4）。

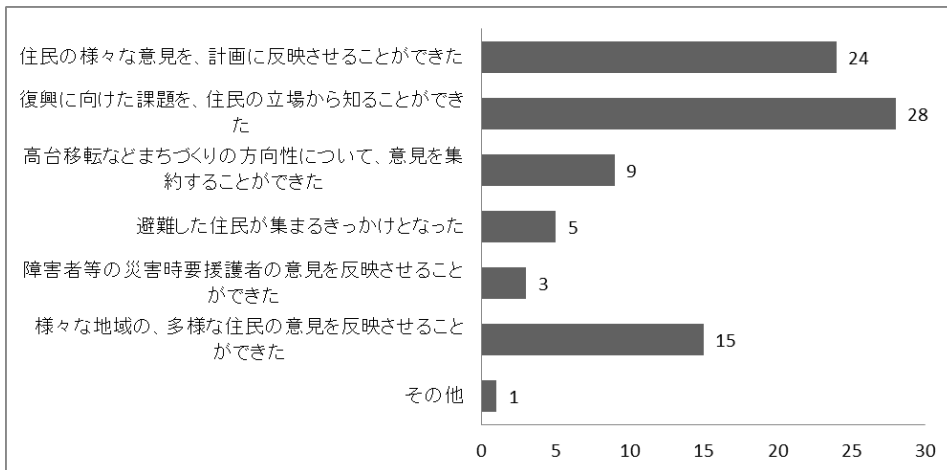


図3. 住民説明会等を開催して良かった点（対象市町村=32、複数回答）
内閣府報告⁵⁾をもとに筆者作成（内閣府報告から東北3県以外の地方自治体を除いた）

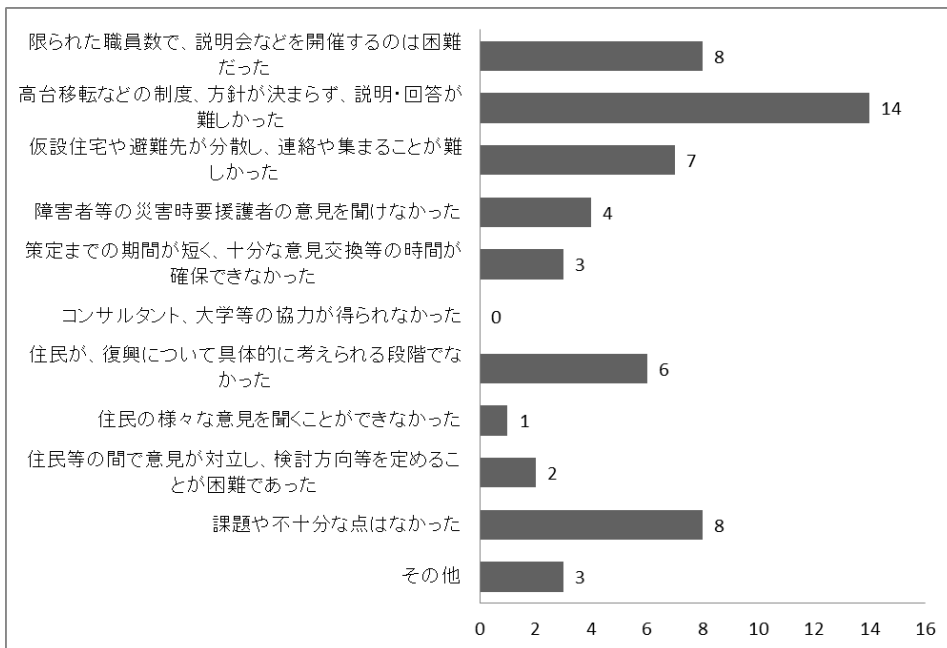


図4. 住民説明会等の課題、不十分だった点（対象市町村=32、複数回答）
内閣府報告⁵⁾をもとに筆者作成（内閣府報告から東北3県以外の地方自治体を除いた）

表5. 6市町における復興計画策定にあたっての住民等からの意見募集方法

	住民説明会	アンケート	パブリックコメント	詳細
釜石市	○	×	○	・復興まちづくり懇談会、復興まちづくりワークショップを開催・釜石市民や市内に通勤・通学している方を対象に、復興プランを作文として募集
陸前高田市	○	○	○	・市民説明会を市内各地区ごとに開催・全世帯を対象に「今後の居住に関する意向調査」を実施・18歳以上の市民の中から、1000人を無作為抽出し「今後のまちづくりに関する意向調査」を実施
南三陸町	○	○	×	・町民の意見を計画に反映させるため、「南三陸町震災復興町民会議」を設置。地域懇談会の実施・全世帯を対象に「南三陸町の復興まちづくりに関する意向調査」の実施
東松島市	○	○	○	・自治協議会単位の「地区懇談会」を実施・全世帯を対象にアンケートを実施・利府松島商工会登録事業者・観光協会会員を対象に事業所アンケートを実施
新地町	○	○	×	・住民説明会、ならびに住民アンケートを実施。第二次復興計画策定にあたってはパブリックコメントも実施
南相馬市	○	○	○	・「南相馬市復興計画及び除染計画市民説明会」を実施。市民意識調査を実施。広報紙によるパブリックコメント募集

各市町の報告書ならびに6市町ヒアリング調査をもとに筆者作成

6市町ヒアリング調査で対象となった自治体においては、説明会によって復興計画の方針を住民に説明すると同時に、住民の意見聴取と復興計画への反映を行ってきた。さらに、説明会と並行してアンケート調査やパブリックコメントの募集を行い、出来る限り多様な方法で住民の意見の吸い上げを図ってきたといえる。住民説明会と同時に、アンケートとパブリックコメントを実施したのは、陸前高田市、東松島市、南相馬市である。一方、どちらか一方のみ行った市町は釜石市（パブリックコメント実施）、南三陸町（アンケート調査実施）、新地町（アンケート調査実施）である。しかし、どちらか一方しか実施しなかった市町が、必ずしも住民の意見を十分に聴取できていないとは言い切れない。釜石市は、まちづくり懇談会やワークショップを通して、より詳細な将来ビジョンのあり方を市民で考える場を作ってきた。また、釜石市民や釜石市に通勤・通学する人々を対象に、復興プランを作文として募集している。南三陸町は、パブリックコメントを行わない代わりに、「南三陸町復興町民会議」を設置し、立候補制で町民の委員を募集し、会議での意見を復興計画に反映させている。また、新地町は2015年6月に第二次復興計画を策定した際に、これまでの復旧・復興事業の進捗についてパブリックコメントを募集し、計画の改定に生かしている。

④復興計画策定後のプロセス

復興計画の策定後、被災した各自治体のなかには、復興計画ならびに実施計画通りに実施した自治体もあれば、適宜見直し等を図った自治体もある。このような、各被災自治体における復興計画策定後の見直しの有無については、以下の3類型に大別された。

ア. 復興計画・実施計画等改定無し型

6市町ヒアリング調査の対象自治体において、復興計画、ならびに実施計画に関して改

定や見直しをせずに推進した自治体は釜石市、東松島市の2市が該当した。釜石市は、2011年12月22日に「釜石市復興まちづくり基本計画」(10年プラン)を策定し、その後、実施計画等の見直しもせずに計画を遂行してきた。また、東松島市も、2011年12月23日に「東松島市復興まちづくり計画」(10年プラン)を策定し、あわせて実施計画等の変更はしていない。ヒアリング調査において釜石市は、復興計画等の見直しについて、復興計画の改定よりもむしろ次期総合計画の策定と、現行の復興計画との接続に関心が払われていると述べている。

イ. 復興計画改定無し・実施計画見直し型

また、復興計画の改定はせずに、実施計画を適宜見直した自治体もみられた。6市町ヒアリング調査の対象自治体においては、陸前高田市、南相馬市の2市が該当した。陸前高田市は、2011年12月23日に「陸前高田市復興計画」(8年プラン)を策定し、その後改定はしていない。そして、その計画の実施状況に合わせ、震災復興実施計画を2015年3月、2016年3月に2度改定している。また、南相馬市は、2011年12月21日に「南相馬市復興計画」(10年プラン)を策定し、その後改定はしていない。そして、実施状況に合わせ、復興計画前期実施計画を2013年3月25日、2014年2月28日の2度改定している。陸前高田市は、復興系計画を見直しせず、実施計画を見直した理由として、復興計画を「復興への理念」と捉えており、それをむやみに改定することは避けるべきであるとの考えがあったと述べている。

また、南相馬市は復興計画を見直しせず、実施計画を2度見直してきた。そして、2014年度には復興計画を改定せず、総合計画へと統合する形をとった。南相馬市は、福島第一原子力発電所事故の影響により、避難指示区域が設定され、区域見直しが除染状況に合わせて図られている。その進捗状況を復興計画策定時に見極めることは困難であった。そのようななかで、市の総合計画の策定と一体化することで、その一部をなす復興計画も新たに見直しを図りながら策定し、現状との整合性を保ちながら復興への歩みを進めているといえる。

ウ. 復興計画改定型

復興計画そのものを改定した自治体もみられた。6市町ヒアリング調査の対象自治体においては、南三陸町、新地町の2市町が該当した。南三陸町は、2011年12月26日に「南三陸町復興計画」(10年プラン)を策定し、翌2012年3月26日に改定しているが、改定内容は微調整程度である。一方、新地町は2012年1月23日に「新地町復興計画」(10年プラン)を策定し、約3年間の復旧・復興事業の進捗状況を精査し、策定委員会とパブリックコメントを踏まえ、2015年6月18日に「第二次新地町復興計画」として改定を行い、第一次復興計画でも最優先事項に掲げられていた「すまい再建事業」は継続して重点事項として掲げつつ、第二次復興計画から新たに「コミュニティ・絆復興事業」、「仕事・なりわい復興

事業」、「新たなまちの拠点事業」を重点事項に挙げている。第一次から継続している「すまい再建」は、ヒアリングにおいて言及されていた「再建が進まない住民」に対する施策である。新地町では、震災から3年以上が経過した時点において借り上げ住宅や仮設住宅に住んでいる住民については、防災集団移転事業などに参加する住民らに比べ、その意向の把握が困難であったという。そこで、第二次復興計画策定にあたっては、該当の住民約30名にアンケートを実施し、改定内容に反映させた。

以上のように、被災した各市町は復興計画を実施計画との連動、総合計画との接続を鑑みながら、復旧・復興のプロセスで変化しつづける現場の状況とその都度対応し、運用してきたといえる。

(3) 評価と課題

本論では、東北3県（岩手県・宮城県・福島県）および、東北3県内の市町村における復興計画策定と、その策定プロセスを概観した。以上のことを踏まえ、本項では、将来の災害対応において改善すべき点、課題をまとめる。

市町村の復興計画の策定にあたっては、国の予算成立を待たなければならなかったことで、復興計画の策定・公表が遅れたことを指摘した。確かに、国の予算成立をより迅速に行う必要があることは勿論である。しかしながら、必ずしもすべての計画が迅速であれば良いというわけではない。復興計画は、がれき撤去や仮設住宅の建設といった、応急的な処置が必要な計画と、高台移転やかさ上げ工事といった、住民と行政が地域の将来ビジョンを共に構想することが求められる計画によって構成されている。つまり、被災直後から素早く決定し実行すべき事項と、住民の意見聴取をはじめ、じっくりと議論を重ねてから決定し実行すべき事項が、一つの復興計画に集約されているのである。このような復興計画の性質を鑑みると、被災によって不安をかかえた住民を安心させるために、緊急的な復興計画と、将来ビジョンを踏まえた長期的な復興計画と2段階に分けて決定し、住民に提示するという方法も考えられるのではないだろうか。具体的には、地方自治体は、災害が起こる前に予め復興計画の議論を進めておくという「事前復興」の一つとして、被災者の応急的な生活環境の確保など、早急に提示すべき事項をメニュー化し、国の予算代行や予算の一部負担も考慮に入れる項目として事前に準備しておくなどの対応策が考えられる。その上で、コミュニティの再編に関わるような防災集団移転など、街の長期的な将来ビジョンに関わる事項にあたっては、住民の意見聴取の時間を最大限確保し、住民主体の熟議のうえで、国の予算等との兼ね合いを踏まえて決定することが望ましいのではないだろうか。

また、被害の大きかった市町村においては有識者等による検討委員会が設置されるケースがほとんどであるが、東日本大震災においては、そのメンバーに住民と専門家が序列なく参画しているケースと、専門家のみで構成されたケースが見られた。震災復興においては、高い専門知識を持つ外部有識者の力が必要になることは勿論だが、そのような外部有

識者によってもたらされる専門知見をより活かすためには、地元の知見と融合させることが必要である。その意味において、復興計画の策定段階において、外部有識者と住民が一つのラウンドテーブルで議論を尽くすことができるよう、復興計画の検討委員会等の設置にあたっては、専門家のみならず、住民をメンバーに登用することが求められる。さらに、復興を担う人材として、NPO 関係者や女性を積極的により多く登用していくことも、今後の課題であろう。

また、東日本大震災においては、被災者のニーズをくみ取った復興計画を作成するため、多くの地方自治体では住民説明会、アンケート調査、パブリックコメントなどの複数の方法を用いて被災者の意見聴取が行われている。しかし、それらを実施したか否かや、各方法の実施回数の量で住民の意見聴取が効果的に行われたかどうかを一概に判断することは難しい。例えば、釜石市においては、アンケート調査は行っていないが、ワークショップの実施やパブリックコメントの募集、住民説明会などによって、被災者の個別具体的な思いや希望を拾う実践が積み重ねられ、その結果が復興計画の策定とその実施に活かされている。この事例は、住民意見の聴取方法が、アンケート調査という定量的調査に頼るのではなく、定性的な調査を積極的に行うことが肝要であることを示しているのではないだろうか。

最後に、復興計画策定後のプロセスにおいては、被災地の流動的な状況変化に応じて、適宜、計画と実施状況の相互チェックを行い、その結果によっては復興計画の修正を含めた柔軟な対応が求められる。そして、復興計画から総合計画へのスムーズな接続が図らなければならない。本調査でケーススタディとしてもちいた6市町においては、それぞれの状況に準じて対応がなされているが、6市町も含め、多くの被災自治体では、復興計画の実施に注力しなければならず、その実施状況を総合的に捉え、復興計画の妥当性を検証し、再検討する余裕がほとんどなかった。そのため、復興計画策定後においては、実施目標の時期を守れているかなど、復興計画の進捗を確認し、復興計画の妥当性を定期的に検証する外部のフォローアップ組織の設置も必要だったのではないだろうか。復興計画の妥当性を検証するフォローアップ組織としては、復興計画の策定主体であった検討委員会が引き続き担うことができれば、計画策定から計画実施まで、継続的に計画に携わることが可能となるだろう。

以上のように、復旧・復興という長期間のプロセスにおいて、国、県、市町村、住民、専門家といったステークホルダーがそれぞれの役割を十分に発揮し、持続的な災害復興を目指すための復興計画の策定、運用システムの再構築が求められる。

- 1) 内閣府（防災担当）「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 平成 24 年 3 月策定」
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/pdf/201204_higashihon.pdf（2016 年 10 月 20 日閲覧）
- 2) 計盛哲夫「第一章 阪神・淡路震災復興計画」, 財団法人 阪神・淡路大震災記念協会編『阪神・淡路大震災 10 年 翔べフェニックス』財団法人 阪神・淡路大震災記念協会, pp.14-52, 2005 年
- 3) 2016 年 10 月 31 日実施の福島県ヒアリング調査より
- 4) 2016 年 11 月 1 日実施の岩手県ヒアリング調査より
- 5) 内閣府（防災担当）「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 平成 24 年 3 月策定」
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/pdf/201204_higashihon.pdf（2016 年 10 月 20 日閲覧）
- 6) 福島県「県内市町村復興計画等の作成状況」
<http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/ps-fukkoukeikaku1101.html>(2016 年 10 月 20 日閲覧)
- 7) 財政金融課「平成 23 年度第 3 次補正予算と今後の課題 ―東日本大震災からの復興予算―」『調査と情報』第 729 号, pp.1-14, 2011 年。
- 8) 木内望・米野史健・吉田純土「東日本大震災による津波被災都市の復興計画の策定プロセスの研究」『国総研レポート』, p.98, 2016 年
- 9) 復興庁「被災地自治体における復興計画の策定における男女共同参画の状況について」
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/000983.html>（2016 年 10 月 20 日閲覧）
- 10) 内閣府調査（2012 年 3 月時点）より、住民説明会等を行った地方自治体のうち、東北 3 県の地方自治体以外の 4 市町（千葉県山武市、旭市、香取市、長野県栄村）を除き再集計した

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第六節 復興を支える仕組み

2. 応援自治体の取組

楠 綾 子

国際日本文化研究センター

はじめに

東日本大震災では、宮城県南三陸町のように庁舎が津波に襲われて流出したり、首長が死亡した岩手県大槌町をはじめ職員に多数の犠牲者を出したりするなど、行政の中核機能に大きな打撃を受けた地方公共団体が続出した¹。発災直後の緊急支援から復旧、復興過程に至るまで、被災自治体には中央省庁およびその出先機関や外郭団体、都市再生機構（UR）、地方公共団体の職員、公務員OB、さらに民間企業従業員やNPO法人職員が派遣され、さまざまな業務を担った²。

本稿はこのうち地方公共団体による被災自治体の支援に焦点を当て、その実態と5年間の取組で浮き彫りになった問題を分析する。東日本大震災では全国1,554市町村（災害救助法が適用された市区町村を除く）中、大都市・特別区は9割5分以上、中小都市でも8割以上が人的支援を実施したという³。被害の大きさもさることながら、阪神・淡路大震災（1995年1月）を契機として、大規模・広域的な災害が発生した際に行政区域を超えて機動的、効果的に災害対応を行う必要が広く認識されるようになっていたことが、この数字を生み出した。1995年の災害対策基本法の改正で、地方公共団体が広域応援体制を確保することが規定されると⁴、翌年の全国知事会では「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」が締結され、その後、隣接するブロック間の広域防災応援協定の締結が進んだ。その数は全国で32協定に上る（2012年4月1日現在）。市区町村間においても、都道府県内の統一応援協定や県境を越えた広域的な防災応援協定が推進されるようになった。広域防災応援協定を結んでいる市区町村は、震災前の2010年4月時点で89.8%に達している（2012年4月1日現在で1,645団体、94.4%）⁵。

こうした防災応援協定が震災時にどのように機能したのだろうか。またそれ以外にどの

¹ 庁舎損壊の被害は14市町村、公務中の死亡・行方不明者は岩手、宮城、福島 の3県で330人に上った。稲継裕昭広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」小原隆治・稲継裕昭編『大震災に学ぶ社会科学第2巻 震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、2015年、167頁。

² 復興庁「被災地での人材不足対策」、http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat3/20161216_jinzai.pdf（最終閲覧日：2016年12月25日。以下、同日の場合は特記しない）。

³ 山口裕敏・土居千紘・谷口守「災害時自治体間援助の全国的実態とその特徴——東日本大震災を対象に」『地域安全学会論文集』no. 21（2013年11月）、180-181頁。

⁴ 総務省消防庁『平成24年版消防白書』第2章、http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h24/h24/html/2-2-9-1_2.html。

⁵ 内閣府『平成25年版防災白書』特集2、http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h25/honbun/1b_0s_02_03.htm。

ような支援の枠組みが創出されたのだろうか。本稿は、自治体間の人的支援を可能とした枠組みを検討するとともに、どのような分野で人的支援が行われたのかを明らかにし、そのなかで見えてきた課題を提示したい。

1. 地方公共団体間の支援の実態

(1) 支援の規模

表 1 は、全国各地の地方公共団体から被災地の地方公共団体に派遣された職員の累積人数（平成 23 年 3 月～平成 28 年 3 月）、地方自治法に基づく中長期派遣（後述）が始まった直後（2011 年 7 月）の人数、2011 年 12 月時点ののべ人数、2016 年 4 月時点の人数を示している。一見して、仙台を中心とする都市圏が存在し、かつ震源地にもっとも近かった宮城県への派遣が突出して多いことがわかる。応援に入った地方公務員の数は、基本的には派遣先自治体の人口規模に比例するが、地震と津波で行政機関が受けた被害の程度にも左右された。陸前高田市と南三陸町が人口に比して派遣職員数が多いのはそのためである。

【表 1】派遣職員の規模

自治体	人数 震災前人口 (2010.4)	累積人数 (2016.3) ⁶	2011 年 7 月 1 日現在 ⁷	2016 年 4 月時 点 ⁸
岩手県全体	約 133 万	22,515	501	615
宮城県全体	約 234 万	49,751	1,517	1,084
福島県全体	約 204 万	17,943	404	372
釜石市	39,574	361		71
陸前高田市	23,300	540		87
東松島市	43,149	337		71
南三陸町	17,754	405		107
新地町	8,297	53		16
南相馬市	70,896	231		39

(単位：人)

*人口は各県公式ホームページから作成。宮城県については 2010 年 10 月 1 日現在の推計、福島県については 2010 年 3 月 1 日現在。

⁶ 被災 3 県に関しては総務省「東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況（平成 23 年 3 月 11 日から平成 28 年 3 月 31 日までの累積）、

http://www.soumu.go.jp/main_content/000443649.pdf より作成。

⁷ 総務省「東日本大震災による被災地への地方公務員の派遣状況調査」（平成 24 年 7 月 1 日時点）、

http://www.soumu.go.jp/main_content/000125227.pdf。

⁸ 総務省「平成 28 年度における東日本大震災に係る地方公務員の派遣状況①」（平成 28 年 4 月 1 日時点）、

http://www.soumu.go.jp/main_content/000443648.pdf。なお、県全体の人数は 2016 年 10 月 1 日現在。

(2) 地方公共団体による人的支援が果たした役割

被災した地方公共団体のマンパワー不足は深刻であった。震災前から行財政改革によって人員削減が進み（新地町、南相馬市、釜石市、東松島市）、たとえば東松島市ではとくに技術部門でアウトソーシング化が進んでいた（東松島市ヒアリング）。行政の基礎体力は弱っていたといわねばならない。想定をはるかに上回る甚大な被害によって許容量を超える業務が発生したことに加えて、南三陸町や陸前高田市では職員に多数の犠牲者を出したため、応援職員による短期的な支援のみならず地方自治法に基づく中長期的な職員派遣も不可欠であった。

発災直後から数週間の応急対応段階は、避難所の開設・管理、支援物資の受け入れ・分配や、罹災証明の受付・発行、罹災台帳管理、被災者生活再建支援制度や住宅応急修理、仮設住宅の入居受付対応、流出車両の引き取り対応など諸申請への対応支援など窓口業務への要請が大きく、各地方公共団体からの応援職員がこれを充足した⁹。福島第1原子力発電所の事故によって市域南部が避難区域に指定された南相馬市については、市民の避難用車両の手配や輸送にも他自治体が協力した（南相馬市ヒアリング）。

復旧段階に入るところからは、ほぼすべての自治体で専門知識をもつ技術職（土木、建築、下水道、道路、農業関係など）の需要が高まった。さらに復興段階へと移行するにつれて、保健活動を実施する保健師・看護師、土地区画整理事業や防災集団移転に関する住民との折衝といった、より地域事情への精通、被災者個人との関係構築が求められる分野にも人的支援が入っている（6市町へのヒアリング）。このほか工業用水応急復旧支援、し尿処理、避難者や被災児童生徒の受け入れ、学校再開のための業務を行う教員、火葬協力、災害廃棄物処理などにも地方公共団体から派遣された職員が配置されており¹⁰、応急対応から復旧、復興に至るまでほぼ一貫して、あらゆる分野で人的支援が行われたことがわかる。また陸前高田市や釜石市などでは、震災復興関連業務とは直接の関係がない、通常の事務処理業務についても派遣された職員が担っている（陸前高田市、釜石市ヒアリング）。

2016年4月1日現在、岩手、宮城、福島3県に派遣された地方公務員計2,071人中、「一般事務（用地関係事務を含む）」は931人（45.0%）、「土木」735人（35.5%）、「建築」は142人（6.9%）、「その他（農業土木、電気、機械、保健師、文化財技師など）」が263人（12.7%）である。一般事務と土木が多い傾向は3県とも共通しているが、岩手と宮城は両者を合わせて8割を超えるのに対して、福島県については7割程度にとどまり、「その他」の割合が2割を超える¹¹。原発事故による復旧、復興の遅れが反映しているのではないかと考えられ

⁹ 同上および中村達也（釜石市総務企画部総務課課長補佐兼職員係長）「巨大災害に打ち勝つための自治体間の応援・受援体制——東日本大震災における釜石市の経験とその後の取り組み」（2015年7月17日）、http://www.boukakiki.or.jp/crisis_management/H27-2-2%20kenkyukai.pdf（最終閲覧日：2017年1月15日）。

¹⁰ 宮城県「東日本大震災-宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証-」、<http://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou3.html>、335頁。

¹¹ 総務省「平成28年度における東日本大震災に係る地方公務員の派遣状況①」（平成28年4月1日時点）、http://www.soumu.go.jp/main_content/000443648.pdf。なお、県全体の人数は2016年10月1日現在。

る。

2. 地方公共団体間支援の枠組み

東日本大震災の被害の大きさが想定をはるかに超えたことを反映して、各地の地方公共団体は発災直後から、自治体間の相互応援協定に基づく派遣にとどまらず多様なルートで被災自治体に職員を派遣した。それらは大きく7つのルートに整理される。

(1) 総務省

被災各県（青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉）市町村課が県内市町村のニーズ（希望職種、職務内容、人数、派遣期間）を取りまとめて総務省に報告、その情報を総務省が全国市長会および全国町村会を通じて全国の地方公共団体に通知するという仕組みであり、震災直後の3月22日に総務省から初回の募集が発表された¹²。発災から8ヶ月後の2011年11月末時点で、この仕組みで合計1,314人が被災地に派遣されている（岩手県：142人、宮城県：817人、福島県：293人、茨城県：38人、千葉県：24人）¹³。2016年10月1日現在でも、地方公務員の派遣総数のおよそ6割に当たる1,259名（岩手県：277人、宮城県：816人、福島県：166人）¹⁴が総務省スキームによる派遣である。広く希望を周知し、多くの人員を確保するには有効な枠組みであったといえよう¹⁵。

(2) 全国知事会

全国知事会が1996年に締結した「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」では、大規模災害が発生した際に全国知事会は「災害対策都道府県連絡本部」を設置し、必要な情報を収集するとともに被災県から広域支援要請があった場合に備えると規定されていた。また、①被害を受けた都道府県は所属するブロックの幹事県に被害状況や応援内容等を連絡して広域支援を要請し、②幹事県がこれを全国知事会に連絡、③全国知事会は各ブロックと調整のうえ広域応援計画を作成し、それを各ブロックの幹事県及び被災県に連絡し、④被災県を応援することになった都道府県は最大限その責務を果たす、ことになっていた¹⁶。

3月11日、知事会はただちに災害対策都道府県連絡本部を立ち上げ、情報収集を開始した。ただ、被害の規模が巨大かつ広範囲にわたり、被災各県は被災者の救助活動や避難者

¹² 総務省「総務省と全国市長会・全国町村会による人的支援スキーム」、
http://www.soumu.go.jp/main_content/000208130.pdf。

¹³ 総務省「東日本大震災による被災市町村への市町村職員の派遣決定状況〈全国市長会・全国町村会スキーム〉」（平成23年11月30日現在）、
http://www.soumu.go.jp/main_content/000208133.pdf。

¹⁴ 総務省「平成28年度東日本大震災被災市町村への職員派遣について」（平成28年10月1日現在）、
http://www.soumu.go.jp/main_content/000448714.pdf。

¹⁵ 宮城県「東日本大震災-宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証-」、
<http://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou3.html>、336頁。

¹⁶ 全国知事会「東日本大震災における全国知事会の活動」2012年7月、
http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/25517_2.pdf、3頁。

への対応に忙殺され、福島県は原発周辺地域住民の避難対策も加わったことから、所属ブロック幹事県への広域応援要請を検討する余裕はほとんどなく、協定を文字通りに実施するのは非常に困難な状況であった。そのため、全国知事会は翌日に会長（麻生渡福岡県知事）を本部長とする「緊急広域災害対策本部」を設置し（5月12日に東日本大震災復興協力本部へと発展的解消）、ブロックの幹事県を通さず、被災県や各都道府県と直接連絡・調整を行い、被災県をそれ以外のすべての都道府県が支援する仕組みを立ち上げた。被災県からの職種別の支援要請に基づいて知事会が各都道府県に照会し、マッチング作業を行ってその結果を被災県に通知するという方式であった¹⁷。

ところが、被災自治体への職員派遣ルートが相互に調整のないまま複数存在し、とくに総務省スキームとの間で派遣職員が複数のルートに登録され、支援側と受援側の双方が混乱を来す恐れが生じた。そこで全国知事会では、①派遣調整を行う人材は都道府県職員（公営企業、教育委員会を含む。警察官および消防職員は除外）とする、②国において派遣調整を行っている職種については、国の調整方針に従う、③国において派遣調整が行われていない分野については、被災県の知事会に対する要請内容を踏まえ積極的に調整する、と行った方針を決定し、これに沿って派遣職員の調整作業を行った。3月23日から4月21日までのおよそ1ヶ月間、知事会は短期的な人的支援を中心に632人をマッチングし（要請は702人。一般事務：402人、土木系：204人、その他：26人）、被災各県に派遣した¹⁸。2014年度も行政、土木、建築、水産職など計425人（2015年3月31日現在。岩手県：120人、宮城県：154人、福島県：151人）を派遣している¹⁹。

（3）県

被災各県の県庁は沿岸部を中心に被災自治体に対して職員を派遣した。またそれぞれの県市長会や県町村会を通じて被災自治体への職員派遣を調整している。宮城県では、発災直後から33市町にのべ21,200人を派遣した（2012年3月末時点）。とくに津波による甚大な被害を受けた南三陸町など1市4町に対しては、地方自治法第252条の17に基づく中長期的な職員派遣を行った（2012年3月末時点で11人）²⁰。福島県の場合、沿岸部および福島第2原子力発電所の事故で避難区域に指定された14市町村に計52人が派遣された（任期付38人、職員14人）²¹。岩手県は2016年12月1日現在、釜石市など5市3町2村に

¹⁷ 同上、2-4、9頁。

¹⁸ 同上、9-10頁。

¹⁹ 全国知事会「平成26年3月31日 平成26年度における東日本大震災に係る岩手県、宮城県、福島県への職員派遣結果について」、http://www.nga.gr.jp/data/activity/committee_pt/committee/reconstruction/2013/140331.html。

²⁰ 宮城県「東日本大震災-宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証-」、<http://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou3.html>、342頁。

²¹ 福島県総務部市町村行政課「平成28年度東日本大震災に関連し必要とされる職員の状況（各市町村ごとの状況）【職種別】」、<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/160623.pdf>。

139 人（うち任期付 112 人）を派遣している²²。

（４）技術系諸団体

土木、上下水道、農林水産業など技術系職員、土地区画整理事業の専門家・経験者などを中心に、国土交通省や農林水産省、水産庁など中央省庁、地方整備局や農政局などその出先機関、日本下水道協会のような公益社団法人を通じて地方公共団体の職員が派遣されるケースがみられた。たとえば国土交通省は、被災 3 県および仙台市からの要請を受けて、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業に当たる職員の長期派遣を各都道府県・政令指定都市に依頼し、2011 年 12 月下旬におよそ 160 人の派遣の回答を得た。被災市町村における復興計画の策定が進み土地区画整理事業や防災集団移転促進事業の立ち上げが必要となったところで、関係者間の合意形成や権利関係の調整などに専門性や経験が求められ、また復興事業全体に占める割合も大きくなると考えられたのである²³。農水省も被災 3 県の要請を受けて、農地・農業用施設の災害復旧工事に要する技術者を都道府県などの協力を得て派遣した（平成 24 年度は国及び都道府県の技術者 114 人の長期派遣を予定）²⁴。

下水道協会は、阪神・淡路大震災後に被災時における国、自治体、日本下水道事業団等の関係機関による全国規模での支援ルールを明確化する「災害時支援ルール」を策定していた。東日本大震災では、被害の規模が想定を大きく超えたことから、この「支援ルール」基盤にその枠を超えた体制で支援を行った。国土交通省内に設置された下水道支援調整チーム、同省東北地方整備局に設置された「下水道現地支援本部」で関係団体と連携しつつ、全国の自治体からの現地支援に関する総合調整を実施したのである。北海道から九州まで、100 以上の自治体が現地の被害状況の調査などに職員を派遣したという²⁵。

このようなルートを使って、たとえば新地町は、農政局と下水道協会を通じて派遣職員を受け入れている（新地町ヒアリング）。

（５）地方公共団体間協定

北海道・東北 6 県、新潟県の 8 道県は、防災体制の連携強化と応急支援の迅速かつ円滑な実施を目的として、1995 年に大災害時等の相互応援に関する協定を締結していた。同協定では、8 道県内で被災した地方公共団体が相互に食料や飲料水の供給、車両やヘリコプタ

²² 岩手県「平成 28 年度被災市町村人材確保状況」（平成 28 年 12 月 1 日現在）、http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/007/120/scheme_281201.pdf（最終閲覧日：2017 年 1 月 15 日）。

²³ 国土交通省「東日本大震災による津波被災自治体への人的支援について」（2012 年 2 月 3 日）、http://www.mlit.go.jp/report/press/toshi08_hh_000012.html（最終閲覧日：2016 年 1 月 15 日）。

²⁴ 農林水産省「東日本大震災について～農地・農業用施設の災害復旧のための技術者派遣について～」、http://www.maff.go.jp/j/press/nousin/sekkei/120308_1.html（最終閲覧日：2017 年 1 月 15 日）。

²⁵ 日本下水道協会「東日本大震災に関連した日本下水道協会の主な取り組み（概要）」（平成 23 年 6 月 30 日）、<http://www.jswa.jp/wp/wp-content/uploads/2011/07/258dbc7598f95c4fdb51c48133e9f0d.pdf>（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日）。

一の派遣などを要請できると規定され、被災道県からの要請がなくても他道県が自主的に救援隊を出動させる仕組みが整備された。また、津波災害や被災地域が広範囲に及ぶ可能性を考慮して、太平洋側と日本海側の道県を組み合わせた出動優先順位を定めた。宮城県が被災した場合の優先順位は、第1位が山形県、第2位が福島県、第3位が北海道となっていた。宮城県と山形県はこの取り決めとは別に相互応援協定も締結していた²⁶。

同様に1995年の災害対策基本法改正以後、東北各県内の市町村間でも同一県内、あるいは隣接する他道県の市町村間で相互応援協定締結が促進された。東北地域外の地方公共団体との広域的な相互応援協定を結んでいた自治体もあった。宮城県と岩手県では県内市町村全てが県内の他市区町村との相互応援協定を締結していた。宮城県では35市町村中24市町が、岩手県でも34市町村中23市町村が県外の市区町村との間に協定を準備していた。福島県では59市町村中47市町村が県内他市町村との協定を結んでいた（県外との協定をもっていたのは38）²⁷。ヒアリングを実施した6市町はすべて県外市町村との間で相互応援協定を締結していた（【表2】）²⁸。

【表2】

	協定締結先	締結年月
釜石市	秋田県横手市、本庄市、湯沢市、大曲市*	1997.6
	東京都荒川区	1999.3
	愛知県東海市	2003.2
陸前高田市	宮城県気仙沼市、南三陸町、本吉町、栗原市、登米市**	2005.7
東松島市	北海道更別村	2006.7
南三陸町	陸前高田市など岩手県6市町**	2005.7
	山形県庄内町	2006.5
新地町	福島・宮城・山形隣接34市町村	1997.1
	北海道伊達市、宮城県亘理町、山元町、柴田町	2001.11
南相馬市	福島・宮城・山形隣接34市町村	1997.1
	東京都杉並区	2007.2

²⁶ 宮城県「東日本大震災-宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証-」、<http://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou3.html>、338-339頁。

²⁷ 「市区町村相互応援協定締結状況」（平成23年4月1日現在）災害対策基本法改正等に関する地方公共団体連絡会（消防庁、2012年4月27日）資料「地方公共団体間の相互応援の強化について」所収、https://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h24/tikoutai/01/shiryo_02.pdf。宮城県「東日本大震災-宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証-」、<http://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou3.html>、335頁。

²⁸ 「岩手県内市町村における県外市区町村との相互応援協定締結状況」（平成22年4月1日）、「宮城県内市町村における県外市区町村との相互応援協定締結状況」（平成22年4月1日）、「福島県内市町村における県外市区町村との相互応援協定締結状況」（平成22年4月1日）、消防庁資料「地方公共団体間の相互応援の強化について」所収、http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h24/tikoutai/01/shiryo_02.pdf。

	茨城県取手市	2007.7
--	--------	--------

*釜石市のほか、花巻市など岩手県内 5 市が参加

**陸前高田市のほか、一関市など県内 5 市町が参加

南相馬市と東京都杉並区は、少年野球の交流を通じて交流を深め、それが災害時相互応援協定の締結へと発展した。市内の 4 分の 1 が福島第 2 原発から 20 キロ圏内、2 分の 1 が 20～30 キロ圏内に入った南相馬市に対しては、当初、物的支援も人的支援も滞りがちだったところ、杉並区は積極的に支援したといっよい（南相馬市ヒアリング）。市民の避難にバスを提供するとともに、群馬県東吾妻町にある区の保養施設に市民を受け入れ、同町や新潟県小千谷市の避難先には物資の支援や保健師の派遣を実施した。また、避難用バスの提供を皮切りに職員を随時、現地に派遣して市との間で支援内容を協議し、5 月 9 日から 3 ヶ月間にわたって職員 7 名を派遣した²⁹。その後は技術職を中心に 10 名程度を派遣している（南相馬市ヒアリング）。杉並区は、災害時相互援助協定を締結している東吾妻町、小千谷市、北海道名寄市にも南相馬市に対する支援を呼びかけるとともに、震災から 1 ヶ月足らずの 4 月 8 日にはこれらの市町との間で「自治体スクラム支援会議」を設立し、連携して支援に当たった。自治体間の水平的な相互連携による新たな支援の枠組みとして、杉並区はこの「自治体スクラム支援会議」（2012 年 7 月から東京都青梅市、福島県北塩原村が参加）を積極的に宣伝している³⁰。

釜石市や横手市、花巻市の間には自治体職員間の交流があった（釜石市ヒアリング。なお 2016 年 12 月 1 日現在、釜石市に派遣されている地方公共団体の職員 74 人中 10 人が県内の内陸市町村からの派遣である³¹）。相互応援協定ではなかったものの、友好都市協定が継続的で一定規模の人的支援につながったのが、たとえば気仙沼市と東京都目黒区（2010 年、「目黒のさんま祭」の縁による）である³²。いずれも各種の自治体間協定が人的支援の基盤になったケースである。一方、協定があってもその相手が同じく被災した場合には、協定はほとんど機能しなかったのではないかとみられる。

注目されるのは、（1）総務省スキームや後述の（7）その他独自ルートなどでたまたま職員を派遣した地方公共団体が、派遣先の被災自治体との間に応援協定を締結するケースがみられたことである。その協定が基盤となって、職員の派遣が継続しているのである。

²⁹ 杉並区「東日本大震災に対する杉並区の対応について～区内対応と南相馬市支援～」（平成 23 年 6 月 25 日現在）、

https://www.city.suginami.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/013/588/genzeikikin_04_2301.pdf（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日）。

³⁰ 杉並区「自治体スクラム支援会議」について（2011 年 5 月 11 日）、

<http://www.city.suginami.tokyo.jp/news/h2703/1014583.html>（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日）。杉並区広報課「自治体スクラム支援会議開催」（2015 年 7 月 10 日）、

https://www.city.suginami.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/014/583/270710jिताtaisukuramusiennkaigi.pdf（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日）。

³¹ 岩手県「平成 28 年度被災市町村人材確保状況」。

³² 稲継「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」184 頁。

新地町と和歌山県みなべ町、滋賀県竜王町、長崎県諫早市（新知町ヒアリング）、陸前高田市と名古屋市（陸前高田市ヒアリング）、宮城県美里町と東京都足立区³³などがその例として挙げられよう。

（6）関西広域連合

関西広域連合は、地方分権の推進の一環として2010年12月、関西地方の2府5県（京都、大阪、兵庫、和歌山、滋賀、徳島、鳥取）によって設立された。広域行政を担う責任主体の育成と国の出先機関の受け皿づくりを目的に、とりわけ後者を重視して広域計画の策定作業に入ったところで迎えたのが東日本大震災であった³⁴。

広域防災の担当県で連合長（井戸敏三知事）を出していた兵庫県が中心となって、発災から2日後の3月13日に開かれた緊急会議では「ダブルキャスト方式」による「カウンターパート方式」で被災3県を支援することが決定された。その結果、兵庫県、徳島県、鳥取県は宮城県を、京都府と滋賀県は福島県を、大阪府と和歌山県は岩手県を、それぞれ協力して担当することとなった。会議後には連合長の井戸知事が、被災3県に関西広域連合の現地連絡所を開設して、被災地のニーズを的確に把握し情報を広域連合に集約する体制の下効果的に支援を行う方針を表明した（「東北地方太平洋沖地震支援対策にかかる関西広域連合からの緊急声明」およびその後の記者会見）³⁵。

ダブルキャスト方式によるカウンターパート方式での支援について、その方法や支援の迅速性、内容が評価されることが多い。ただ、3つの組み合わせがすべて有効に機能したかどうかは検討を要するであろう。福島県への支援は、とりわけ当初は原発事故の影響で混乱したし、県と県下市町村との関係が良好ではなかったために秩序だった支援が困難だったケースもある³⁶。京都府の場合、府庁は3月13日以降、福島県に職員を数次にわたって派遣し、その数は震災後1年間で約8,197人に上った。ところが京都府下の市町村の間では、京都府災害支援市町村連絡会議（3月16日開催）において、府が「できるだけ市町村と一体的に対応していくことを確認」したにとどまったようである³⁷。たとえば亀岡市は、支援物資の受付や避難者への公共施設の提供については府との連携の形跡がみられるものの、人的支援については、保健師を会津若松市と南相馬市に派遣した以外には、総務省スキーム（仙台市）や全国水道協会のルート（岩手県）を使って実施したとみられる

³³ 宮城県「東日本大震災-宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証-」、<http://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou3.html>、338頁。

³⁴ 大西裕「はじめに」（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部編『災害時における広域連携支援の考察』（2016年3月）5頁。

³⁵ 鶴谷将彦「東日本大震災発生時における関西広域連合の被災地支援について——カウンターパート方式採用と第一次派遣職員を中心に」『災害時における広域連携支援の考察』24-27頁。関西広域連合「設立の経緯」、<https://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=52>。「東北地方太平洋沖地震にかかる関西広域連合からの緊急声明（平成23年3月13日）」、http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload/1300767552.pdf。

³⁶ 北村亘「被災地支援におけるカウンターパート方式の機能する条件」『災害時における広域連携支援の考察』37-52頁。

³⁷ 京都府災害支援対策本部「東日本大震災に係る支援状況等について」（平成24年3月11日）、<http://www.pref.kyoto.jp/saigaishien/documents/1331514050919.pdf>（最終閲覧日：2017年1月16日）。

(震災後 1 年間)³⁸。

大阪府は、現地連絡要員や物資集積場支援要員（府庁各部局を総動員）を皮切りに、岩手県内に職員を派遣した。パートナーの和歌山県との間では、大阪府がもっぱら大槌町と宮古市、大船渡市、和歌山県が山田町を担当することになった³⁹。府下市町村は、豊中市が大槌町や大船渡市、山田町に⁴⁰、枚方市は大槌町に⁴¹、高槻市は大槌町、宮古市、山田町に⁴²それぞれ職員を派遣するなど、大阪府の人的支援が岩手県を中心として実施されたことがうかがえる。大阪府が全体としては関西広域連合によるカウンターパート方式を「効率的な支援であり、有効であった」と総括しているのはそのためであろう。ただ、全国知事会など全国的レベルのルートとの調整が必要だったこと、和歌山県との役割分担がやや不明確だったことを問題点として挙げていることは、広域連合による被災地への人的支援のありかたを問うものとして注目されよう⁴³。

関西広域連合の取り決めた方式による支援がもっとも有効だったのは兵庫県であろう。それは、兵庫県が阪神・淡路大震災の経験をもち、復興過程で研究機関の整備や職員の研修に熱心に取り組み、さらに新潟県中越地震や 2008 年の宮城県内陸地震を通じて支援のノウハウを蓄積していたことが大きかったと考えられる⁴⁴。

宮城県の災害対策本部に関西広域連合・兵庫県宮城県庁現地連絡所が設置されたのは 3 月 14 日である（3 月 20 日、現地支援本部に改組）。3 月 23 日には、石巻市（女川町、東松島市を含む）、気仙沼市、南三陸町を直接支援するため、宮城県と調整のうえ 3 市町に現地支援本部が設置された。この支援本部それぞれに兵庫、鳥取、徳島県の職員や各県の市町村職員等から構成されるチームが派遣され、ニーズの把握や避難所の運営、健康相談など総合的支援を実施した。兵庫県は、支援の継続性と責任性を重視する観点から、県内についてもカウンターパート方式を採用した。すなわち、県内の市町をグループ化し、特に職員数の多い県内の中核市を被災 3 市町に恒常的に派遣するとともに、そのほか被災経験の

³⁸ 亀岡市「東日本大震災における亀岡市の支援について」（2012 年 3 月 9 日）、
<http://www.city.kameoka.kyoto.jp/bousai/anzen/bosai/hisaisha/h-shinsai.html>（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日）。

³⁹ 大阪府「被災地の復興を願って～東日本大震災における大阪府の支援状況～」(平成 25 年 3 月) 第 4 章、
<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/19608/00000000/e4.pdf>（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日）。

⁴⁰ 豊中市「被災地への職員派遣について」（平成 28 年 1 月 1 日現在）、
https://www.city.toyonaka.osaka.jp/kurashi/bosai/tohhokujisin/jisin_taiou.files/160101haken.pdf（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日）。

⁴¹ 枚方市「東日本大震災に伴う枚方市の取組状況（時系列）」、
<https://www.city.hirakata.osaka.jp/site/higasinihon/torikumitiran.html>（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日）。

⁴² 高槻市「東日本大震災における人的支援状況」、
<http://www.city.takatsuki.osaka.jp/kakuka/soumu/kikikan/oshirase/daishinsai/kyuuenkatudouhoukouku/1364367407254.html>（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日）。

⁴³ 同上第 7 章、<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/19608/00000000/h7.pdf>（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日）。

⁴⁴ 宮城県「東日本大震災-宮城県の発災後 1 年間の災害対応の記録とその検証-」、
<http://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou3.html>、340-341 頁。北村亘「被災地支援におけるカウンターパート方式の機能する条件」『災害時における広域連携支援の考察』37-52 頁。

ある市町を分散して派遣したのである。石巻市は姫路市、気仙沼市は尼崎市、南三陸町は西宮市がそれぞれカウンターパートとされた⁴⁵。

西宮市の場合、県の要請で4月2日から南三陸町に職員を派遣した。また5月中旬には宝塚市、川西市、猪名川町との兵庫県阪神支援チームが宮城県登米市および栗原市と連携して、女川町と南三陸町に対する応急対策および復旧対策の円滑な遂行と行政機能回復に向けての協力・支援を相互に行っていくため、「東日本大震災に係る災害応援活動に関する協定」を締結した。支援チームを組むことによって、被災地のニーズに応じた多様な支援を行うとともに、職員などを安定して派遣する長期的な対応を可能とすることが期待されたのだ⁴⁶。結果として、南三陸町では派遣職員の約3割を兵庫県からの職員が占め、派遣職員の不足に悩まされることはほとんどなかったという。とくに西宮市の現副市長は、2016年段階でも南三陸町で人的支援が不要となるまで職員を派遣する方針を明言するなど、積極的な支援を展開している（南三陸町ヒアリング）。

兵庫県の支援には2つの特徴が認められる。第一に、徹底した自己完結型の支援を行ったことである。派遣職員は宿泊可能な大型バスで現地入りし、食料・飲料水、毛布からポータブル発電機や投光器、衛星携帯電話、パソコンや事務用品に至るまで携行した⁴⁷。さらに交代時には引き継ぎまで行うなど、担当業務についても自己完結的に遂行できるように行動した（南三陸町ヒアリング）。第二に、被災地のニーズに細かく対応する体制をとったことである。派遣される職員は被災地の状況に応じた即応支援ができるよう編成された⁴⁸。また現地の災害対策本部会議に派遣職員が参加し、情報を共有した。情報はすぐに兵庫県庁に伝えられ、県庁から必要な支援が届いたこともあったという（南三陸町ヒアリング）。

（7）その他独自ルート

総務省や全国知事会のルートを使わず、また事前に相互応援協定など各種協定が存在したわけではなかったが、被災自治体への人的支援を実施した地方公共団体がこのパターンに当たる。戸羽太市長（就任時46歳）の全国青年市長会での関係を活用した陸前高田市（陸前高田市ヒアリング）、富山県南砺市長が相馬藩時代に遡る交流のよしみで南相馬市に職員を派遣し、さらに田中幹夫南砺市長が他市町に支援を呼びかけたケース（南相馬市ヒアリング）のように、首長の個人的関係や歴史的・文化的交流に基づく支援が挙げられよう。また釜石市に継続的かつ一定規模の支援を行っている北九州市もこのパターンに入る。北九州市と釜石市は、「製鉄のまち」としての共通点を持ち、「九州・山口の近代化産業遺産

⁴⁵ 宮城県資料、340-341頁。

⁴⁶ 東日本大震災西宮市支援対策本部「西宮市の基本方針」「職員等の応援派遣状況」、http://www.nishi.or.jp/navi/ln_0002000783.html（最終閲覧日：2017年1月16日）。

⁴⁷ 宮城県「東日本大震災-宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証-」、<http://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou3.html>、341頁。

⁴⁸ 同上。

群」世界遺産登録推進協議会に属するメンバーでもあった。震災 3 日後に、厚生労働省の要請で派遣した北九州市の保健師の最初の活動地が釜石市であったこともあって、北九州市が釜石市に支援を打診したところから組織的な職員派遣が始まった（2015 年 5 月現在、11 人派遣。のべ人数は 16,409 人）⁴⁹。

こうした首長の個人的関係や歴史的・地理的關係もなく、名古屋市のように継続的かつ一定規模の人的支援が実現した例もある。発災直後から、名古屋市は市職員の先遣隊を岩手県沿岸部に派遣し、現地の被害状況を視察させていた。さらに副市長をトップとする調査チームが陸前高田市の壊滅的な被害状況を確認したことで、同市への集中的な支援を決定した。それは住民票の交付、企画、産業振興、保健、児童福祉という平常の業務から道路復旧、区画整理、防災集団移転など復旧・復興業務に至るまで行政全般にわたって陸前高田市を支援する「行政丸ごと支援」という形をとった。2011 年度だけでものべ 144 人の職員が派遣され、2012 年度から 2015 年度にかけても 48 人が陸前高田市で支援に当たっている（2016 年時点で 8 人）⁵⁰。被災した地方公共団体に片端から連絡して支援を打診し、要請のあった自治体に職員を派遣した地方公共団体もあり、東日本大震災に際して、地方公共団体がいかに積極的に被災地へ職員を派遣したかを物語る証左といえよう。

以上の 7 つのルートは、①情報の集約機能を持つ機関による派遣調整を経た人的支援（1～4）、②事前の地方公共団体間の相互支援協定に基づく人的支援（5）、③広域連合による組織的支援（6）、④その他独自ルート（7）の 4 つに分類されるであろう⁵¹。以下、3 点指摘しておきたい。第一に、多くの自治体はこの 4 類型を併用して人的支援を実施している。全県のまたは全国的な組織をもつ機関による情報集約と調整は、支援者・受援者を自力で確保するコストを省くことができる反面、派遣決定までに時間を要することになる。より迅速で柔軟なルートが必要とされたということであろう。

第二に、この 4 類型のなかで最大の派遣人材供給源は①である。とりわけ総務省スキームは、全体のおよそ 6 割を占めている（2016 年 10 月 1 日現在）。本稿で取り上げた名古屋市、北九州市、西宮市の事例から、組織的かつ継続的な人的支援は中核都市や政令指定都市にはほぼ限定されたと考えられるし、災害時の支援経験に乏しい小規模の地方公共団体にとっては、総務省のルートをはじめ①が有効だったと考えられる。ただ、すべての被災自

⁴⁹ 北九州市「釜石市への支援のきっかけ・支援の概要」、

<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/kiki-kanri/13801035.html>。北九州市危機管理室「東日本大震災に関する北九州市の主な支援状況」（平成 27 年 5 月 1 日）、

<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000697746.pdf>（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日）。

⁵⁰ 名古屋市「名古屋市の被災地支援の取り組み」、

<http://www.city.nagoya.jp/kurashi/category/20-2-25-1-0-0-0-0-0-0.html>。

⁵¹ 稲継は、全国知事会および総務省（全国市長会・全国町村会）ルートを「非集権的スキーム・情報事後集約型」、災害応援協定や姉妹都市協定ルートを「非集権的スキーム・情報分散型」と分類している。「非集権的スキーム」とは、中央政府は指示権をもたず、あくまでお願いベースでの依頼に他自治体が応じたことを意味する。情報集約の有無は、個別の支援に関する情報集約（事前であれ発災後であれ）の機能をもつ機関が存在するか否かの問題である。稲継「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」173-174 頁。

自治体で総務省スキームがもっとも多いわけではない。岩手県に限っても、釜石市は 74 人中 5 割に当たる 37 人が総務省スキームで派遣されているのに対して、陸前高田市は 91 人中わずか 1 割の 9 人にすぎない。岩手県内で自治体間の人的支援がもっとも多い大槌町でも 100 人中 18 人（2 割弱）にとどまっている⁵²。地方公共団体の人的被害の程度や総務省スキーム以外のルートの安定性と規模、あるいは復興計画の進捗状況によって、総務省スキームへの依存度や 4 類型の組み合わせに差が生じると考えられるが、詳細はさらなる検討を要する。

第三に、派遣の開始と継続の過程で枠組みが変化する場合がある。総務省スキームや独自ルートでの派遣に始まって、支援側と受援側がどこかの時点で相互応援協定を締結するパターンがしばしばみられた。また、震災前から存在した相互応援協定に他の自治体が参加するケース、関西広域連合の取り決めた支援を協定で保証したケースも注目されるであろう。前者の例としては杉並区が中心となっている「自治体スクラム支援会議」、後者は西宮市などによる「東日本大震災に係る災害応援活動に関する協定」が挙げられる。被災地の現状に即した人的・物的支援を模索するなかで構築された枠組みが、基礎自治体間の水平的な相互連携スキームであった。こうしたバイまたはマルチの相互応援協定は、安定的で組織的な人的支援を支えていると考えられる。

3. 課題

(1) 要請に基づく支援の限界

阪神淡路大震災を教訓に推進された広域の相互応援協定が想定していたのも、また震災を受けて整備された総務省スキームも、全国知事会や県のルートも、被災地の要請に基づく職員派遣を原則としていた。しかし、行政機関が麻痺するような発災直後の混乱状況にあっては、当事者が被害状況を把握することは容易ではなく、要請に基づく支援は難しかったのではないかと考えられる⁵³。さらに総務省スキームなどによる派遣は、実際に派遣されてきたときには被災自治体側が派遣を要請した時点の事情が変わっている可能性もあり、そのタイムラグも問題となる⁵⁴。これに対して、関西広域連合は被災地への事前連絡なく支援・受援の組み合わせを決定し、すみやかに現地に職員を派遣して実情を把握、支援を開始した。名古屋市、東京都杉並区なども、発災直後に被災地の状況を把握して組織的な支援を展開した。ヒアリングを実施した自治体でこれらの地方公共団体の支援に対する評価が高いのは、その支援の継続性、包括性ととも迅速で能動的、かつ柔軟な支援が可能だったことによるところが大きいのではないと思われる。

被災地に入ってから、やはり被災自治体からの要請を待っていた支援自治体があったのかもしれない。「やっぱり支援するほうも、やはり支援のスキルを上げないと、ただ行っ

⁵² 岩手県「平成 28 年度被災市町村人材確保状況」。

⁵³ 鍵屋一「東日本大震災（2）——避難生活、災害時要援護者、自治体支援」『地方行政』（2011 年 4 月 4 日）6 頁。

⁵⁴ 中村「巨大災害に打ち勝つための自治体間の応援・受援体制」。

て、何をしたらいいですかでは実際は混乱してますから、多分受援は無理だと思います」（東松島市ヒアリング。熊本地震への支援に言及するなかでの発言）「黙っていても仕事をしていただけるみたいな人たちが来ていただけると」（陸前高田市ヒアリング）といった声が示唆するところである。指示待ち支援は、とりわけ応急対応が必要とされる段階には有効でなかったかもしれない。加えて発災直後は、宿泊施設の多くも被災し、公共施設は市民の避難場所となったため、宿泊場所の確保が困難であった⁵⁵。必要物資の調達も容易ではなかったから、それでなくても仕事量が飽和状態にある受援側の業務を増やさないためにも自己完結的な支援が必要だったことは、ヒアリング結果から明らかである。

（2）複数の人的支援枠組みの効用と弊害

前述のように、①情報の集約機能を持つ機関による派遣調整を経た人的支援、②事前の地方公共団体間の相互支援協定に基づく人的支援、③広域連合による組織的支援、④その他独自ルートでの4種類の支援枠組みは、相互補完しながら、被災3県への全国的で大規模な、かつ継続的な人的支援を可能としたと考えられる。他方で、複数のルートが存在したために、情報が重複して同一の派遣要請や支援申し出が複数のルートに登録されるなど、調整を必要とする局面もあった。全国知事会と総務省スキーム、関西広域連合と全国知事会の関係は整理されなければならなかった。より一元的に情報を集約する必要だという議論があっても不思議ではない。ただ、情報の集約は大規模になればなるほど調整に時間を要し、被災地のニーズに柔軟に 대응することが難しくなるであろうことは容易に予想されるため、単一の中央集権的な人的派遣スキームの構築が望ましいとはいえないであろう。複数ルートの調整は今後も課題となると考えられる。

（3）支援側と受援側の希望のミスマッチ

他地方公共団体から派遣されてきた職員が数ヶ月単位で交代する場合、頻繁な引き継ぎの必要を生み、また地元住民との信頼関係の構築も困難となる。また、官庁の人事異動は年度初めと10月に行われるのが通常であるが、派遣職員の交代は年度末から年度初めに集中する傾向があり、引き継ぎなどで業務の停滞を招くことがある。交代時期を4月と10月に分散するなど、可能なかぎり円滑に業務が行われるような対策を取っている自治体もある。長期的支援と人事異動時期の分散が被災自治体の希望するところであるが、派遣元自治体の事情も勘案されなければならない。

ヒアリングでしばしば指摘されたのは、支援側と受援側で希望する職種や、当該職種に必要とされる専門性、経験に関する認識が必ずしも一致していないということであった。すなわち、支援側は（自分の自治体が被災するかもしれない）次の震災に備えて、職員の研修も兼ねて人的支援を行う。したがって、復興計画の策定・実施に係る部署を希望することが多い。これに対して受援側は、通常業務でも人員不足が発生しているため、復興と

⁵⁵ 同上。

は直接関係のない部署へも支援を希望することがある。また、受援側が求める専門性や経験を、派遣されてきた職員がもっていたわけではないケースもあった。人的支援はあらゆる分野で必要とされることを認識するとともに、必要とされる業務内容を的確に理解することは、支援側の課題として挙げられるであろう。

(4) 派遣職員に対するケア

陸前高田市に派遣された盛岡市職員、大槌町に派遣された宝塚市職員の自殺（それぞれ2012年7月、2013年1月）は、環境の違い、被災地での過酷な業務が派遣されてきた他自治体職員に大きな肉体的、精神的負担を与えることをあらためて浮き彫りにした。受援側の自治体にとっては、派遣職員の居住環境の整備、精神面・体調面の健康管理が課題となっている。応援職員が心身をリフレッシュできるよう定期的に帰省を促し、帰省旅費を支給している自治体もある（南相馬市、陸前高田市）。また、土地区画整理事業や防災集団移転事業などに係る業務は、地元の実情の理解や地元住民との関係構築がとくに必要であり、他所者の職員が警戒されることもあった。そのため、自治体によってはプロパー職員とペアで折衝に当たるなどの対策を取った（東松島市）。応援職員とプロパー職員、地元住民との交流の場を設けて、職員間のみならず地元住民と応援職員間の信頼関係の醸成に腐心しているところも多い（東松島市、南三陸町、新地町）。

さまざまな地方公共団体が職員を派遣し、さらに人的支援ルートが複数存在するために、派遣元や採用枠組みによって勤務条件が異なることになる。待遇の違いへの不満からトラブルが発生することもある（南三陸町ヒアリング）。応援職員の待遇の格差を可能なかぎり小さくする工夫も必要であろう。派遣された自治体職員にスムーズに業務に当たることができる環境を受援側がどれだけ整えられるかも、自治体間の人的支援の課題である。

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第六節 復興を支える仕組み

3. 民間セクターの取組

兵庫県立大学 防災教育研究センター

紅谷昇平

1. 東日本大震災における民間支援の特徴

日本では伝統的な地域コミュニティによる相互支援がボランティア活動の中心であったが、1995年の阪神・淡路大震災では、延べ140万人の個人ボランティアが被災地支援に取り組み、ボランティア元年と呼ばれるようになった。その後、1997年のナホトカ号重要流出事故の際にも多くの個人ボランティアが重油の回収作業に入ったこととも併せて、災害や事故の際に個人ボランティアをマネジメントする方法として、災害ボランティアセンターの設置が普及していくきっかけとなった。また阪神・淡路大震災をきっかけに被災者支援や他地域の災害支援に取り組む組織も生まれ、その動きは1998年のNPO法制定にもつながることとなった。

東日本大震災の特徴としては、地域コミュニティ、個人ボランティア、災害支援を目的としたNPO等に加えて、被災地が壊滅的な被害を受けたため強いバックアップ体制を有する国際NGOが支援で存在感を発揮したことが挙げられる。被災地では社会福祉協議会が被災し、災害ボランティアセンターを立ち上げが遅れた。さらにガソリン不足で移動手段が確保できないうえ、沿岸部のホテル・飲食店等も被災したため、個人ボランティアが気軽に沿岸被災地に行ける状況でなかった。一方、海外支援をしているNGOや大規模なNPOは組織力があるため、ガソリンやテント、食料等を自己調達し、被災地に拠点を設け、継続的に活動することが出来た。

次にボランティアやNPOと国・地方自治体との連携が進んだことも大きな特徴である。これは、東日本大震災前に「防災ボランティア活動検討会」においてNPOと内閣府(防災)との関係性が構築されていたこと、東日本大震災後、政府に震災ボランティア連携室が設置されたこと、また宮城県や被災市町村の一部でボランティアやNPO等が加わった定例連絡会議が開催されたこと、などが有効に働いた。

さらに、多くの企業が業務の一環として、あるいは採算を度外視したCSRの一環として、被災地支援に取り組んだことも重要な点である。

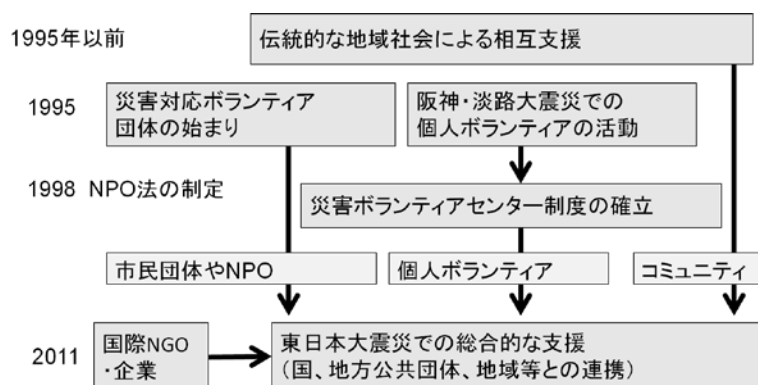


図 1. 東日本大震災までの民間セクターによる支援の流れ

2. 全国的な中間支援組織の活動

国家規模の大災害であった東日本大震災の被災地を支援するため、全国的なネットワークを有する中間支援組織が、被災地外の NPO や企業と、被災地の被災者やそれを支援する団体等をつなぎ合わせるため、大きな役割を果たした。代表的な中間組織を幾つか紹介する。

一つは、東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN) である。JCN は、国内の災害支援 NPO 等によって東日本大震災の被災地を支援するために設置され、2011 年 3 月 30 日に設立総会を開催した。活動としては、メーリングリストの運営や省庁との定例連絡会議の開催、支援状況マップの作成、ボランティアのガイドライン等の発行、現地会議の開催などを実施した。最大で 855 団体が参画し、被災地支援に関わる情報共有の場として活用された。

二つ目はジャパンプラットフォーム (JPF) である。JPF は、元々は経済界 (日本経団連) からの寄付を主な原資として、国際協力活動に取り組む国際 NGO に対して支援を行うための団体であった。東日本大震災後は、同様のスキームで経済界等から寄せられた 70 億円の寄付を元に、JPF の会員である国際 NGO や現地で支援活動に取り組む NPO 等に支援を行った。JPF という経済界と非営利団体を結ぶプラットフォームの存在が、企業からの支援金を円滑に被災地に届けることにつながった。また金銭的な支援だけでなく、岩手県、宮城県、福島県に拠点を設けて、活動する組織へのアドバイスや情報交流等の支援も行った。JPF の支援は、助成が前払いであるため、資金力が弱い活動団体にとっては使い勝手の良いものであったが、応募には法人格が必要という制約もあった (注 1)。また JPF の会員 NGO 向けの支援に比べると、非会員向けの「共に生きるファンド」は金額が少ないという課題もあった。

三番目は中央共同募金会である。中央共同募金会では、赤い羽根共同募金の 3% を災害等準備金として積み立てており、東日本大震災では、そこから総額 8 億 8 千万円の支援を災害ボランティアセンターの設置や運営等に対して行った。積立金があったためか、支援

の動きは早く、活動初期は中央共同募金会からの支援を受けたという NPO は多く、また助成決定前の支出についても、遡って助成の対象とすることを認めたため、助成を受けた NPO からの評価は高かった（注 1）。また災害ボランティア・NPO 活動サポート資金（ボラサポ）を設けて、総額 34 億円の助成を行ってきた。ボラサポは 2015 年 9 月まで助成を行った。2015 年 4 月からは仮設住宅や新しいコミュニティづくりやつながりづくりのための活動を支援するボラサポ 2 を開始した。

3. 被災三県での連携復興センターの活動

先に紹介した 3 団体は、主に被災地外からの支援と被災地をつなぐ役割を担っているが、それを被災者に届けるためには被災地で活動する大小様々な団体を支援し、あるいはつないでいく役割が必要である。東日本大震災では、岩手県、宮城県、福島県の 3 県それぞれに「いわて連携復興センター」、「みやぎ連携復興センター」、「ふくしま連携復興センター」と呼ばれる組織が設立され、各県内の NPO 等への支援の窓口として機能することになった。同じ「連携復興センター」という名称で、月 1 回、三団体での定例ミーティングが開催されているが、最初に設立されたみやぎ連携復興センターの名前を岩手県、福島県でも参考にして命名したという関係であり、それぞれ設立の経緯や背景は異なっている。

(1) みやぎ連携復興センター

みやぎ連携復興センターは、宮城県内の代表的な中間支援組織である「せんだい・みやぎ NPO センター」が、団体間のコーディネートを目的として、「被災者を NPO とつないで支える合同プロジェクト(略称：つなプロ)」、「ジャパン・プラットフォーム」、「公益社団法人仙台青年会議所」、「パーソナルサポートセンター」とともに、2011 年 3 月 18 日に任意組織として設立した。岩手や福島と異なり、会員という制度が無いため、構成メンバーの位置付けが不明確であり、組織としての合意形成が取りにくい一面があった。

その後、緊急支援期における連絡調整の必要性の減少に伴い、資金獲得を円滑に進めるため「せんだい・みやぎ NPO センター」の復興支援部門に移行し、主に被災地支援を行う団体に対しセクターを超えた連携の機会や資金支援、調査、人材育成、政策提言、情報発信などを行ってきた。その後、連携復興センターの委託事業予算が増えてくるにしたがって、職員の雇用や助成・委託事業の受け方など組織形態について改めて議論が進められ、2015 年 7 月に、復興創生期間の 5 年間の復興に資する活動を積極的に取り組むため、「せんだい・みやぎ NPO センター」から独立し、「一般社団法人みやぎ連携復興センター」として法人化した。また一般社団法人にすることで、被災地沿岸部の中間支援組織が関わりやすくなることも狙っている。

連携復興センターの職員が他の団体に移ったり、県内の他団体との交流は多い。また新潟県中越地震での復興に携わった人材を雇用するなどもしているが、多くの人材は新たに仙台や東京で雇用している。

業務としては、当初から県内の団体の連携促進を主な目的に掲げてきた。2012年からは、県委託事業として復興支援活動の支援を行っている。また復興支援員の人材マネジメントも行っている。中間支援から、少しずつ自らが直接事業を行うようになってきている。企業の支援活動との連携や企業研修の受入など企業との連携、協力も増えてきており、東京の企業との意見交換会を開催したりしている。

今後の課題としては、5年間の集中復興期間後も支援が減ったという感じはしないが、災害復興の制度から通常の制度への移行が少しずつ進みつつある。また支援団体だけでなく、企業とNPOとのマッチングにも力を入れたいと考えており、東京の企業だけでなく、宮城県内の企業とNPOとの連携を進める事業にも取り組む予定である。企業との連携では、仙台青年会議所出身の職員のネットワークが活かされている。

(2) いわて連携復興センター

岩手県内の震災直前の状況は、県内の各地に複数の有力な中間支援組織が存在する状況であり、各団体のメンバーやキーパーソンが顔見知りの状態であった。それらのキーパーソンや団体が協力して、復興支援のために立ち上げたのが「いわて連携復興センター」である。現在は、特定非営利活動法人となっている。

設立のきっかけは、震災後は、沿岸部の団体は、被災した目の前の状況への対応で一杯の状況だったが、みやぎ連携復興センターが設立されたのをみて、岩手でも外部からの支援を集めるために同様の団体が必要と考え、4月28日に任意団体として設立した。名称も宮城に合わせることにし、情報共有を中心とした組織であった。当初、本部は釜石に置く予定だったが、被災により物件がなかったため、サテライトとして北上に設置し、現在に至っている。北上市に設置した理由の一つとしては、市長が震災直後にはNPO活動に関わっており、活動への理解があったことも影響している。

岩手県庁での定例ミーティングは2011年5月頃から始まり、復興関係部署と情報共有を進めた。震災前から県からの受託等を通して、NPO関係者と県とではつながりがあった。またJPFと連携復興センターで、2011年6月から仮設分科会を設けて、遠野にて仮設支援を協力するための話し合いをはじめた。JPFとは「共に生きるファンド」のフォローアップを受託しており、現在でも月に1回、ミーティングを行っている。企業との関係で言えば、宮城、福島ほどはコミットしておらず、研修の現地コーディネーターやインターンの受入程度である。他にも多くの中間支援組織やNPOがあるので、いわて連携復興センターは、復興分野のみに活動を集中している。

今後の課題としては、復興という色が薄れていく中、市民活動支援に切り換えて、防災やアーカイブ、メモリアル、啓発などの活動に乗り出すべきかどうか、組織の大きさをどう変えていくか、ということである。

(3) ふくしま連携復興センター

震災後、福島県ではNPOなどのつなぎ手となる中間支援組織があったものの、連携・共同して被災者支援に取り組む動きがなかなかみられなかったため、福島大学が県内各地の被災者支援をしているNPOや個人等に呼びかけネットワークづくりをはじめ、2011年7月に約10団体によって「ふくしま連携復興センター」が設立され、同年12月に一般社団法人となった。2016年時点では会員（社団法人の社員）は23団体である。

当初の活動は、県内各地のボランティア活動や避難所支援のネットワーク化であり、その後、避難所の生活課題の調査や応急仮設住宅の生活環境調査などに取り組んでいった。またJCNなどと連携し、支援が届きにくい県外避難者の支援スキームづくりや相談窓口の開設などに取り組んでおり、中間支援組織としてのネットワークづくりだけでなく、直接的な被災者支援にも取り組んでいるのが特徴である。

行政との関係としては、福島県避難者支援課や復興庁などから委託事業を受けているという関係と、日常的な活動を通して現場や支援の課題などを行政に伝えるという関係である。現場のニーズを連携復興センターが行政に伝え、必要とされる委託事業の形をつくりあげていく場合もある。このように現場の意見を反映したコーディネート、マッチングが出来るのは強みである。行政とは良好な関係を築いているが、行政側の担当者が、NPOと一緒に事業に取り組む仲間として認識しているのか、外注先としてみているのか、NPOへの理解の深さによって事業のやりやすさに影響はある。

福島県については、復興や生活再建が長期化するのが明らかなので、息長く活動や支援を続けられる体制づくりが求められており、自立した組織にしていくことが求められる。現在、行政からの委託事業が大きいですが、今後は企業との連携事業を増やすなど、事業の多様化を進めることが課題の一つである。これまでに企業のCSRのパートナーとなり、スポーツ教室開催の支援や研修受入、支援ファンドの設置などの実績がある。

4. 企業等による支援活動

(1) 企業による支援

東日本大震災では、企業が被災地支援に積極的に取り組んだことも大きな特徴である。例えば中央共同募金会は、武田薬品工業株式会社から寄付を受け、東日本大震災により被災3県外に避難されている広域避難者を支援する「タケダ・赤い羽根広域避難者支援プログラム」を実施し、2016年度までの3年間にわたり、各地で広域避難者のための支援活動を行う団体を対象に、資金や運営のサポートを行っている。また日本財団では、ジョンソン・エンド・ジョンソン社会貢献事業、キリンビールと連携した水産業支援「絆」プロジェクト等を実施している。

本格的な支援を展開した企業の一つに、三菱商事の例が挙げられる。参考文献8によれば、三菱商事は2011年4月、4年間で総額100億円の「三菱商事 東日本大震災復興支援基金」（以下、「三菱基金」とする）を創設し、2012年に3月には「三菱商事復興支援財団」

(以下、「三菱財団」とする)を設立し、奨学金制度(3695人、約45億円)や社員ボランティア活動(述べ3,529人)、NPO等への助成(約10億円)、地元金融機関との協働による産業復興・雇用創出支援(44事業者に約20億円の投融資)、福島県での果樹農業6次産業化などを推進している。さらに2015年4月には、今後5年間分の活動資金として35億円の追加拠出を決定している(注2)。福島県での果樹農業6次産業化への取組例として、三菱財団と郡山市が2015年2月に農業・観光・物産の連携協定を締結し、それに基づき三菱財団がワイン醸造施設を整備し、年間3万リットルのワインやリキュールを製造するプロジェクトがあり、2015年10月にワイン醸造施設の竣工式が行われ、2016年には最初の出荷がなされた。三菱財団では、郡山駅前に事務所を設けて9名が駐在する体制をつくって取り組んでいる。(参考文献8~11)

また、企業の強みを活かしつつ、多様な支援を行った企業として富士ゼロックスの例がある。参考文献12によれば、同社では、3月17日に義捐金2億円をジャパン・プラットフォームに寄付してNPO等の初動を支援するとともに、4月までに国内・外から4,000万円を超える募金と寄せ書きを集めた。また全国各事業所で備蓄していた水・食料等に加えて、現物寄付を求め、これらを逐次被災地域に送っていった。さらにNGOの復旧・復興支援活動を応援するため、各種印刷物の無償出力やトナー及びプリント料金を無償での複合機の最長1年間無償のレンタルなどを展開した。また社員も、ボランティアとして継続的に被災地に入って復旧・復興活動を支援していった。

(2) URによる支援

① 当初1ヶ月

URでは、地震直後から被災者のためのUR賃貸住宅の提供(延べ970戸)や事業地区用地を応急仮設住宅用地として提供(仙台市あすと長町地区、いわきニュータウン地区など約8ha)、応急仮設住宅建設支援要員の派遣(延べ181名)、被災宅地危険度判定士の派遣(3名)等の支援を、被災自治体に対して行っていた。

② 当初1年間

本格的な支援としては、2011年4月より岩手県から国土交通省への応援要請があり、支援ニーズのある岩手県内市町村(野田村、宮古市、山田町、大槌町、陸前高田市)に土木系、建築系の職員1名ずつを復興計画策定等の技術支援としてURの費用負担で派遣している。(17名派遣)その後、2011年7月から宮城県からの応援要請が入って計37名派遣、11月には福島県にも派遣するようになり、計59名となった。最終的には、1県・18市町村に、延べ62名を派遣している。

派遣者は、全国の組織から人を出してもらい派遣したが、当初は、東北出身の志願者が多かった。OBの再雇用もしている。3~6ヶ月で派遣していたが、本人の希望がある場合は、より長期で派遣している。

③ 2012 年以降

復興計画の策定が概ね終了した 2012 年になってからは、復興市街地整備事業（22 地区）と災害公営住宅（85 地区）が主な支援活動である。実際の面的整備事業を見据えた要請が入るようになると、まず覚書を、その後協定を結び、その協定を元に随意契約で事業を受託するようになった。災害公営住宅整備については、自治体が用地確保後、UR が建物工事を行い、完成後に自治体買い取ってもらうスキームが一般的である。2012 年 4 月には派遣者は 172 名となり、2013 年より現地復興支援事務所を設置するようになった。沿岸部が被災し、借りられる住宅が少ないので、釜石市、東松島市、気仙沼市の 3 カ所には、計 80 名分の職員宿舎を建設した。

UR では、事業の効果的な進捗のため、CM 方式を多く導入している。CM 方式とは、段階的な大規模工事をゼネコンやコンサルタント等に一括発注する方式であり、契約手続きの効率化や、民間ノウハウ活用による期間短縮、全国からの職人や材料、重機等の効果的な調達などが可能となる。設計・施工を進めていく形となった。例えば、東松島市野蒜北部丘陵地区では、高台の土砂搬出のため UR と CM マネージャーが連携し、ベルトコンベアを活用して短期間で土砂搬出を完了することが出来た。CM 方式は、復興事業以外ではあまり見られないが、今回のような状況では効果的であった。

課題としては、防災集団移転、土地区画整理事業、漁業集落整備事業など複数の事業が関係してくるので、どの事業で行うのが効果的かという評価が難しい。また、まちづくりの方針を決めた復興計画策定や直轄調査の段階はコンサルタントが主導し、UR はあまり関わっていないが、その段階から関わった方がより適正な事業となった可能性はある。また県道や河川の事業スピードとの調整も難しかった点である。

5. 民間部門が果たした役割の評価と残された課題

東日本大震災では、初動段階から NGO、NPO が積極的に被災地支援に入り、その後の復興期においても阪神・淡路大震災や新潟県中越地震等の経験から発展してきた NPO や企業、各種団体等による支援活動が大きな役割を果たしていった。またこれらの活動に経済界からの資金をつないだ JPF や、行政を含めたコーディネートや情報共有のハブとなった三県の連携復興センターのように、中間支援組織による支えも大きかった。特に連携復興センターは、被災地外の資金や支援と、被災地内の資源（人材、組織）をつなぐ窓口として大きな役割を果たしていった。さらに東日本大震災をきっかけとして、被災地支援に関わる全国の NPO・NGO 等の連携組織である JVOAD が立ち上がり、2016 年の熊本地震でも被災地支援団体や行政をつないでいった。また日本を代表する中間支援組織である日本財団が、中央共同募金会のように災害時に備えた基金の設置を決定した。（2014 年、目標 300 億円）これらの取組は、今後の災害での復興支援においても、大いに参考となるモデルになるだろう。

一方、今後に残された課題もある。連携復興センターは、行政と NPO とのつなぎ役とな

ったが、今後は企業とのつなぎ役としての役割も期待されると共に、継続的に運営に関わることが可能な専門人材の確保が求められる。また復興支援は長期化するため、被災地外の団体から被災地内の団体や住民組織による内発的な活動へとバトンタッチしていく段階が出るが、その接続方法についてはまだ試行錯誤である。さらに UR のような技術者集団による復興計画策定段階からの自治体支援の方法については、東日本大震災の教訓を踏まえて制度として確立させておくことが望ましい。

注

- 1) JPF、中央募金会についての NPO からの意見は、著者が、JPF の評価委員を務めた際、NPO 関係者から聞いた意見である。
- 2) () 内は 2015 年 3 月末時点の値である。

参考文献

- 1) 丹波史紀「ふくしま連携復興センターの歩み」消防科学と情報 No,120,2015
- 2) みやぎ連携復興センター ヒアリング調査、2016.11.2
- 3) ふくしま連携復興センター ヒアリング調査、2016.11.2
- 4) いわて連携復興センター ヒアリング調査、2016.11.10
- 5) 都市再生機構 震災復興支援室 ヒアリング調査、2016.12.2
- 6) 都市再生機構「東日本大震災における UR 都市機構の復興支援」平成 28 年 8 月版
- 7) 都市再生機構「東日本大震災における都市再生機構の取組概要」
- 8) 岡本全勝「東日本大震災 復興が日本を変える」ぎょうせい、2016 年 3 月
- 9) 三菱商事ホームページ、プレスルーム > 2015 年 > 東日本大震災 復興支援活動について、<http://www.mitsubishicorp.com/jp/ja/pr/archive/2015/html/0000027148.html>
- 10) 三菱商事ホームページ、ホーム > サステナビリティ > 復興支援活動、<http://www.mitsubishicorp.com/jp/ja/csr/fukkou/>
- 11) 三菱商事復興支援財団ホームページ、<http://mitsubishicorp-foundation.org/>
- 12) 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター「地域における NPO 活動やボランティア活動等の実態に関する調査研究報告書」、2012 年 3 月

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第六節 復興を支える仕組み

4. 三県における震災の記憶の継承

東京大学先端科学技術研究センター

牧原 出

(1) はじめに

東日本大震災は、発災時にデジタル・アーカイブが普及し始めており、直後の4月から公文書管理法が施行されるなど、記録保存への関心が高まった時期にあたっていた。加えて地震によって起こった福島第一原子力発電所事故は、原発の安全神話を根底から解体し、なぜこういった甚大な事故が生じたのかという事件の検証への関心が高まった。しかも、関東大震災や阪神・淡路大震災が都市直下型地震であり、建物倒壊や火災が都市を破壊する原因であったのに対して、沖合を震源とした東日本大震災ではもっぱら津波が都市インフラに壊滅的打撃を与えた。津波被害の爪痕は各地の震災遺構をどう保存するかという問いを被災自治体に突きつけた。市民にとっても、遺構は悲しみの原因ではあったが、根こそぎ失われたかつての生活の痕跡を何らかの形で定着させたいという欲求は静かながら強かった。

こうした状況のもとで、様々な形で被害状況、復旧作業、復興過程などについての記録が蓄積されていった。行政機関はもちろんのこと、企業さらにはNPOが積極的に記録保存に関わった。さらには、携帯電話やスマートフォンを持つ個々の市民が、夢中で撮影した写真や動画もまた保存すべき記録となっていた。政策情報のみならず、市民の目線でとらえた種々の映像が記録として収集されていったのである。

こうした記録保存の全体状況をとらえるのはきわめて困難である。そこで本章では、行政による取組を中心に俯瞰し、付随的に民間のプロジェクトについて特色ある事業について触れることとする。第1に、復旧プロセスの検証、第2に祈念施設の建設、第3に震災遺構の保存、第4に記録保存のプロジェクトとして、紙・デジタル情報、さらには映像、聞き取りすなわちオーラルヒストリーなどの実施状況、第5に被災地を体験するプロジェクトの実施例に着目しつつ、整理することにした。

これらはそれぞれ記憶を保存する目的が異なる。第1の復旧プロセスの検証は、未曾有の大災害でありながら巨大余震の可能性も根強くある中で、将来のより効果的な施策のための材料を収集することが目的であった。第2の祈念施設の建設、第3の震災遺構の保存は、地域にとり鎮魂と将来の防災へのシンボルを残すことが重要な課題であった。第4の記録保存は、官民あわせて地域の基本的な記録をまずは保存するという意味合いが強い。第5の被災地体験プロジェクトは、防災教育と地域振興としての観光という目的を持っている。

これらについて全体的な傾向を概観しておきたい。

まず全体としてみると、県や規模の大きい市では様々な取組がなされているのに対して、小規模の町では、行政職員数も少なく、記録保存よりは祈念施設・震災遺構保存が中心となる。また原発事故の被害が甚大であった福島県では、記録保存は今後の課題となっている。

その上で各項目について全体的な傾向を整理すると、第1の復旧プロセスの検証は、県レベルは概ね機関別に行われているが、市町レベルでは実施・不実施の差異が見られる。第2の祈念施設の建設や第3の震災遺構の保存は、被害状況に応じて、多くの自治体で進められている。第4の記録保存のプロジェクトは、行政機関のみならず、図書館・文書館、大学などの研究機関、そしてNPOによる特色ある活動が展開されている。最後に、被災地の体験型プロジェクトは、東日本大震災が海岸部を中心に広域に甚大な被害が及んだ自然災害であったため、その被害状況を体験するプロジェクトは、観光による地域振興のみならず防災教育としての効果も高い。復興が進むにつれて、概ね各地の観光協会などが主体となり、他地域の状況をそれぞれ学習しながら、地域特性に応じたプロジェクトが少しずつ進められているのである。

以上の視点を前提に、以下では宮城県、岩手県、福島県それぞれについて、県の取組と、現地調査を行った市長の代表的な取組を検討する。

(2) 宮城県と県内市町

① 宮城県

宮城県の復旧過程の検証は、継続的な取組であることが大きな特徴である。平成24年3月に、最初の検証記録「東日本大震災―宮城県の発災後6か月間の災害対応とその検証―」を発行し、翌25年3月に続編として「東日本大震災(続編)―宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証―」と記録映像「東日本大震災～宮城県の記録～」をとりまとめた。27年3月には以上をさらに総合的に検証した記録誌「東日本大震災―宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証―」を発行した。以上の検証に際して、平成24年4月25日に設置された「宮城県防災会議東日本大震災検証・記録専門部会」の意見を随時聞き取った。これは学識経験者、市町村及びライフライン関係者等で構成される会議として、専門的見地と現場の経験との融合を図るものであった。

県は、ウェブサイト「東日本大震災 宮城の記録」上で、県庁内の各部局単位で行われた検証過程の記録誌を掲載しており、県内市町村の記録誌も同じウェブサイトで詳細にとりまとめている。

次に祈念施設・災害展示施設等については、復興祈念公園として、石巻南浜津波復興祈念公園の建設が計画されており、石巻南浜津波復興祈念公園有識者委員会において理念の検討が進められている。

震災遺構の保存については、平成25年11月に、県は沿岸15市町長とともに「震災

遺構保存に関する沿岸15市町長会議」を開催し、「震災遺構保存に関する検討の進め方」を提示し、防災教育などの方針に基づいて遺構保存を進めるため、「宮城県震災遺構有識者会議」を開催した。県内7市町9施設について、共通の評価基準に基づいて評価を行い、保存の優先順位等を提案した。もっとも後述するように、もっとも保存の価値が高いと評価された南三陸町防災対策庁舎は、町民の意見集約に時間をかける必要があることもあわせて提案しており、慎重な判断を行っている。

なお、県とは別個に県庁所在地であり、県内最大規模の市である仙台市は、市民図書館せんだいメディアテークにおいて、被災状況の常設コーナーを設置して展示を行っており、並行して「3がつ11にちをわすれないためにセンター」を開設し、映像・写真・音声・テキストなどの関係資料の収集と展示プロジェクトを展開している。

県の記録保存としては、上記の記録誌編集とともに、宮城県立図書館によって、「東日本大震災アーカイブ宮城」において、様々な文書の収集とデジタル・アーカイブの構築が行われている。

体験型プロジェクトとしては、みやぎ教育旅行プログラムとして、県内自治体・諸団体が取り組んでいる防災旅行についての情報を集約して発信している。またみやぎ観光復興支援センターで、企業、学校、旅行会社、自治体、組織・団体などからの依頼を受けて、希望に応じて、現地のガイド団体やNPO団体等と受入のマッチングを行っている。これを受けて、平成27年度より県外から観光客を呼び込むために、県外観光客支援事業を開始した。

② 東松島市

東松島市では、復旧・復興過程の検証を各地区等の代表等で組織する復興まちづくり市民計画委員会が行った。市民委員18人と学識経験者3名からなる委員会に市役所担当各部の職員が加わり、復興状況を随時説明し委員の意見をとりまとめて評価を行うとともに、復興計画を市総合計画に組み入れる過程で、この市民委員会が市民の意見を策定過程に反映させる場となったのである。

次に祈念施設・災害展示施設等の建設については、JR旧野蒜駅の駅舎と併設されていた奥松島物産交流センターの整備を行い、震災復興伝承館として、平成28年10月1日に開館した。震災に関する写真を展示し、旧駅舎2階部分にスクリーンを設けて被災当時の映像や市民の聞き取りを放映している。開館時の10月の入館者は約3,600名、団体数は103であった。この野蒜駅プラットホームについては、平成26年に震災遺構可能性調査を実施し震災遺構として保存する方針とし保存工事を実施している。

記録保存のプロジェクトとしては、東松島市図書館が主体となって、デジタル・アーカイブを構築するとともにオーラルヒストリーなどの記録保存にも取り組んでいる。

③ 南三陸町

南三陸町では、復旧プロセスの検証を担当課レベルで部内で行っており、町としては今後の検討課題となっている。

他方で祈念施設・災害展示施設としては、6ヘクタールに及ぶ震災復興祈念公園の建設が計画されており、平成30年に完成予定となっている。祈りの丘にモニュメントを配し、一定の高度を持つ築山に防災機能を持たせ、町の鎮魂と復興のシンボルとするとともに、防災文化を育むことを狙いとしている。震災遺構としては、津波で多くの職員が犠牲となった防災対策庁舎を一定期間県有化としており、その間に町民で保存について議論することとしている。

さらに町では、宮城県が運営する「東日本大震災アーカイブ宮城」に参加し、ウェブ上に震災に関する写真の公開を行っている。また、町のホームページ上で、津波襲来時の写真や町長定例記者会見の資料を掲載している。その他に特筆すべきものとしては、南三陸町と気仙沼市が出資する気仙沼・本吉地域広域行政事務組合の「リアス・アーク美術館」において、常設展「東日本大震災の記録と津波の災害史」を開催している。

南三陸町観光協会は、仮設店舗に隣接する南三陸町ポータルセンターに、アーカイブ施設「南三陸ストーリー」を設置し、震災の記録や、復興過程の状況、さらには町の魅力を伝える展示を行っている。並行して、震災の経験を伝えるプロジェクトとして、「語り部による学びのプログラム」は学生など団体向けに、「まちあるき語り部」は個人観光客向けに展開しているところである。

(3) 岩手県と県内市町

① 岩手県

岩手県では、平成24年2月に『東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書』をとりまとめた。県総合防災室がリストアップした項目について、県庁各部局、全市町村、防災関係機関へのアンケート調査、住民へのヒアリング、アンケート調査等をもとに、外部有識者の分析・助言にもとづく作業が行われた。さらに、県、市町村、自衛隊、消防等の防災関係機関による応急対策や、被害状況等を記録する『岩手県東日本大震災津波の記録』を公刊している。

祈念施設・災害展示施設等については、国・陸前高田市とともに高田松原津波復興祈念公園の計画作業に従事している。また、公園内に「震災の事実と教訓の伝承」及び「三陸地域や中心市街地等へのゲートウェイ機能」を目的とした震災津波伝承施設を整備することとしている。

記録保存としては、被害状況や発災時における県の対応を前掲記録誌として編纂するとともに、復興状況について平成24年度以降、「いわて復興レポート」を毎年作成している。また県立博物館は「文化財レスキュー」により歴史的資料を収集・保存している。

デジタル・アーカイブについては、平成24年度の総務省「東日本大震災アーカイブ基盤構築プロジェクト」に参加し、陸前高田市、大槌町を対象として、運用モデル実証事業

を実施している。平成28年度、県では、デジタル・アーカイブ構築に着手し、28年度末にはウェブサイトで公開されている。

また体験型プロジェクトとしては、三陸地域の総合振興のため、公益財団法人さんりく基金に観光地経営の視点に立った観光地域作りの「DMO」機能を持たせることとして、県政策地域部内に「三陸総合振興準備室」を設置した上で、基金内にDMO専門担当部署を新設し、専門人材の配置、観光データ分析、地域戦略の策定などを進めることとしている。

② 釜石市

釜石市では、平成24年12月に釜石市東日本大震災検証委員会を設置して、津波避難行動、災害対策本部、避難所運営、学校・子ども関連施設、地域コミュニティなどテーマごとに対応を検証した報告書を6編取りまとめた。これに加えて、周辺市民が避難したところに2階天井付近まで津波が到達し、多数の市民が犠牲となった鵜住居地区防災センターについては、その調査委員会を設置して、報告書を取りまとめている。

祈念施設・災害展示施設については、平成27年7月に策定した「釜石市震災メモリアルパーク整備基本計画」により、犠牲者の慰霊、追悼、鎮魂のための「祈りのパーク」及び震災経験、記憶、教訓の伝承、防災意識の高揚、防災学習の推進のための「防災学習施設」の整備を目指している。これまで基本計画に基づいた整備を進めるため、復興庁と復興交付金確保の協議を行い、鵜住居駅前地区の施設整備について基本設計に取り組む予定となっている。ただし、鵜住居地区防災センターを解体するなどしており、震災遺構を特に保存するという動きはない。

記録保存としては、県が行う震災津波関連資料と連携して、災対本部の資料などについて、スキャニング作業を実施している。また津波で流出した写真などの保存処理を行い、デジタル化する作業を進めている。さらに被災者の震災体験などを映像で記録する事業（130件程度）も行っている。

またボランティアとしては、三陸ひとつなぎ自然学校が、震災体験プログラムを随時企画してきた。もっとも他の団体も含めて、こうしたプログラムを継続的に実施するまでには至っていない。

③ 陸前高田市

陸前高田市では、各地区コミュニティ推進協議会、小中学校校長会、女性団体協議会など各種団体や避難所の代表者を委員とする検証委員会を組織して、人的被害の要因分析、災害対策本部の震災当日の行動の検証を行った。その際には計242人の市民・職員への聞き取りと、市民を対象としたパブリックコメントを実施した上で、平成26年7月に『陸前高田市東日本大震災検証報告書』を発表した。

祈念施設・災害展示施設については、新たに整備する中心市街地に市の「復興の歩み」

を学び伝えるとともに、これまで国内外から受けた数多くの支援に対する感謝の気持ちを発信する施設として（仮称）一本松記念館を整備することとしている。これはまた、市民相互はもとより、市民と市への来訪者との交流を通じ、交流人口の拡大・賑わいの創出に貢献する空間となることをも予定している。両施設ともに、平成31年度の供用開始を目指している。

震災遺構もこの祈念公園の整備とあわせて保存を進めている。高田松原津波復興祈念公園内にあり、犠牲者が出なかった4つの遺構（道の駅タピック45、気仙中学校、下宿定住促進住宅、高田松原ユースホテル）を、公園整備と一体的に保存する方向で進めている。

記録保存については、行政文書の記録保存を進めるとともに、平成26、27年度に「東日本大震災記録情報アーカイブ基礎調査事業」を開始し、震災前の町並み、震災直後、復旧、復興への過程を時系列でまとめ（8,381件）、デジタル・アーカイブを構築している。

体験型の震災継承プロジェクトとしては、陸前高田市観光物産協会にて語り部の事業を行っている。また、将来の防災に備えた「マニュアル」作成を進めている。平成26年7月、東日本大震災の被災状況を的確に把握し、反省や課題を整理し検証することを目的に「陸前高田市東日本大震災検証報告書」を作成し、この報告書から得られた教訓にもとづき、平成27年3月に「避難マニュアル」、「避難所運営マニュアル」、「災害時初動対応マニュアル」を作成した。なお、「避難マニュアル」に関しては、平成28年3月「音声避難マニュアル」も作成したところである。

（4）福島県と県内市町

① 福島県

震災の検証としては、平成25年3月に『東日本大震災の記録と復興への歩み』を作成した。平成28年3月には『東日本大震災記録写真集』を編纂している。

震災祈念公園の整備が予定されている双葉・浪江町にまたがる地区の計画については、その理念を整理した上で、平成28年6月に、「福島県における復興祈念公園のあり方（基本構想への県提言）」が策定され、県知事から復興庁へ手交された。

記録保存としては、平成27年度より、県立博物館等による「ふくしま震災遺産保全プロジェクト」が開始され、地震や津波、原発事故の被害状況を物語る「震災遺産」の保存と展示企画などの情報発信が進められている。もっとも浪江町などの住民の帰還が始まった地域では、生活の再開・再建が第一次的課題であり、震災遺構については、これからの課題である。

記録保存の取組としては、総務省「『東日本大震災アーカイブ』基盤構築事業」の「デジタルアーカイブ構築・運用に関する実証調査」において構築・運用されたデジタル・アーカイブシステムに「東日本大震災デジタル・アーカイブ Fukushima」がウェブ上

に運用されている。県・県内市町村等が文書、写真、動画などを公開している。

また原子力発電所事故を受けて、内閣府原子力災害現地対策本部による浜通りにおける新産業基盤の創出を目的とした「福島・国際研究産業都市（イノベーション・コースト）構想」が打ち出されており、そこでは原子力災害を後世に伝える「アーカイブ拠点構想」も含まれていた。これについて、平成27年9月に、県の「東日本大震災・原子力災害アーカイブ拠点施設有識者会議」が「東日本大震災・原子力災害アーカイブ拠点施設の機能、内容等について（報告）」を公表した。これを受けて平成28年6月に「東日本大震災・原子力災害アーカイブ拠点施設基本構想策定に係わる検討会議」が設置され、平成29年3月にアーカイブ拠点施設に係る基本構想が取り纏められている。

② 新地町

新地町では、平成27年度に（第二次）新地町復興計画を取りまとめる際に、復旧・復興事業について進捗状況や課題等を確認し、第二次計画に反映した。復旧過程の検証もその一環として行っている。

祈念施設・災害展示施設については、新地駅周辺の津波復興拠点整備事業に際して、交流センター内や防災緑地のセンターハウス内に震災アーカイブ施設を整備する構想が一部で提唱されているが、具体的内容は未確定である。

震災遺構については、特に保存する施設はない。

震災の記録保存については、平成26年3月に「新地町・震災と復興－50年後の新地人へー」を発行した。ここで震災に関する行政記録を編集するとともに、編集過程で行った住民へのワークショップを通じて、証言を記録する形で保存に努めている。また民間では、被災時の逸話や町内の昔話を紙芝居にまとめ、語り部として活動中の団体がある。なお、この紙芝居の製作は、広島県の団体による復興支援事業として行われたものである。

なお体験型の震災継承プロジェクトとしては、「新地町 心の情景ジオラマ事業」として、著名作家の指導により、津波で全壊流失した史跡「観海堂」を参加者がジオラマとして製作する事業を平成28年7～10月に実施し、その成果を町役場屋上階に震災関連の写真とともに展示している。さらに沿岸の被災集落跡地に整備中の防災緑地に植える樹木の一部となるよう「どんぐりプロジェクト」として、参加者の家庭や企業等でどんぐりを育て、今後植樹にも参加する事業に取り組んでおり、初回の植樹祭は、平成26年10月に実施した。

③ 南相馬市

南相馬市では、復旧プロセスの検証は、平成25年12月に作成された「南相馬市災害記録誌」を通じて行っている。

祈念施設・災害展示施設については、消防・防災センター内に津波の高さを表すモニュメントや写真、市へ寄せられた応援メッセージ等を展示するスペースを設けている。

震災遺構の保存は特に行っていない。

また記録保存のプロジェクトとしては、市立中央図書館が震災後に出版された、震災に関する出版物の収集及び展示を行い、震災直後に設置された避難所において掲示されていた掲示物や、市民が避難中に書いた手記などの収集及び保存に努めている。県立博物館もまた、市と共同して、廃校になった小学校備品の保存など震災遺産の保存活動を行っている。また上記「災害記録誌」において、市の活動についての記録を収集し、職員・市民の声も記録している。

なお体験型の震災継承プロジェクトとしては、観光ボランティアガイドという語り部による現地視察への対応を行うとともに、観光推奨ルートを提案している。

(5) 評価と残された課題——どう俯瞰するか

以上から、項目ごとに評価するならば以下の諸点が指摘できる。

まず第 1 に、復旧プロセスの検証については、宮城県の取組が高く評価できる。関係部局ごとに検証作業結果をとりまとめ、県 HP のポータルサイトからそれぞれを閲覧することができるという俯瞰性をも持っているからである。また市町レベルでは、陸前高田市の検証委員会の規模が大きく、充実した検証結果をとりまとめている。もともと、他の多くの市町も、市民参加の委員会を組織して検証しており、こうした組織化の試みは地域の被災状況、住民感情によって異なるため、必ずしも規模が大きいことが望ましいとは一概に言えない。まずは、住民感情に十分配慮した検証過程を経ることが望ましい。

第 2 に、祈念施設の建設・災害遺構の保存については、住民感情を前提に南三陸町では今後も検討課題としている。宮城県も、この点を配慮した検討作業を進めており、拙速を戒めることが何よりも必要である。また新地町のジオラマは、ある種の癒やしの効果を狙ったプロジェクトとして新しい取組と言える。

第 3 に、記録保存については、発災後の救助活動などが当初の取組となってきたが、長期にわたる復興過程を一つ一つ記録していくこともまた重要であり、現在進行中の課題である。また蓄積された記録をどのように利活用することができるかという課題が、今後浮かび上がるであろう。たとえば防災教育などの素材として活用するなどの工夫が、各自治体で求められる。

第 4 に、被災地体験プロジェクトは、本来防災教育、観光による地域振興の意味合いとして未来志向の取組とはなるが、すでに震災の記憶が遠のき、語り部のようなプロジェクトが消えつつある地域も見られる。語り継ぐことそれ自体も重要であるが、保存された記録を活用しつつ、体験プロジェクトを充実させることが必要であろう。

かくして、三県および県内市町では、様々な記録保存の取組を進めている。主体は行政機関のみならず、ボランティアや、観光協会、さらには住民自身である。そこで重要な課題は、個々の取組を結びつけて、記憶をより堅固なものとして、後代に継承することであ

る。市町の役割は、ボランティア・住民などの取組を結びつける点にあり、県は、市町の取組を広域的に結びつける役割を担っている。復興庁は、祈念施設建設などにおいて、総務省や国会図書館はデジタル・アーカイブの構築において、三県および県内市町を結びつけている。

そして、被災地全体を見渡して、記録保存を積極的に進めるに際して、東北大学災害科学国際研究所は、防災・医療などの学際的な研究所として、復興と将来の防災に助言を与えているだけでなく、記録保存についても主導的な役割を果たした。総務省のデジタル・アーカイブ事業と、個々の自治体の取組とを結びつけながら、記録保存に対して実践的な助言を行っている。

しかしながら、甚大な被害を受けた自治体や、福島県のように深刻な原発事故による被害を受けた地域では、復興事業も途上であり、住民感情も多様である。また特に津波被害を受けた沿岸自治体では、規模が小さい場合には、記録保存まで十分な手当が及ばない傾向がある。県や国さらに東北大学災害科学国際研究所のような研究機関の役割は、そうした地区に対して支援をする点にもある。

こうしてみると、今後の課題は、以下の諸点である。

第1に、いまだ記録保存が十分でない地域への支援である。小規模自治体や、福島県と県内自治体のように原子力災害からの復興途上の地域については、外部からのアーカイブ構築の支援が欠かせない。

第2に、アーカイブの利活用である。現在のところ、その喫緊の課題は体験プロジェクトの展開に表れている。各地の体験を保存しつつ、これを訪問者に的確に伝える必要がある。そのときにこそ、官民が収集した様々な資料やオーラルヒストリーが有用なはずである。

第3に、国、県、市町村という行政のラインが、住民や民間団体の活動を結びつけ、この紐帯をさらに専門機関が強化していくというここでの構図は、今後の大規模災害における記録保存のモデルになり得る。復興事業が概ね完了したところで、こうした記録保存のネットワークモデルを提示することができれば、災害発生後に当座の復旧に行政が尽力する傍らで、より長期的な視点から記録保存の事業を開始することができる。アーカイブという切り口で、復興過程を全体として見渡すのは、東日本大震災の被害があまりに甚大であることを考えると、困難であり必要でもある。そのためのツールの開発は今後の災害に対しても重要な意味を持つのである。

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第六節 復興を支える仕組み

5. 義援金

大阪市立大学

手塚洋輔

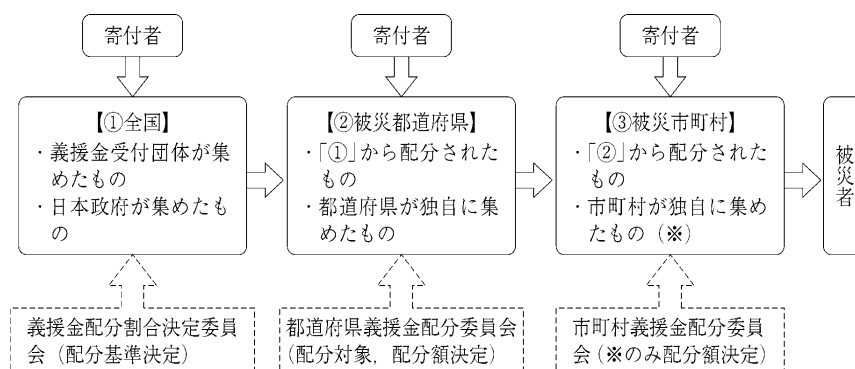
(1) 義援金の制度と経緯

(2) 義援金のしくみ

義援金は、市民や企業などから寄付を募集し、それを被災者に配分することにより、公的資金（税）では十分に措置できないような被災者の暮らしに直結した見舞金や生活再建資金として活用するしくみである。今般の東日本大震災においても、全国的な受付団体である日本赤十字社などに対して、3,796億円にのぼる募金が集まった⁽⁵⁶⁾。加えて、岩手県184億円、宮城県269億円、福島県220億円といった各県レベルで受け付けたもの⁽⁵⁷⁾、さらには各市町村レベルに寄せられたものもある。

被災者への現金給付のしくみとして、義援金のほか、災害弔慰金制度や被災者生活再建支援制度があり、さらには近年では復興基金を用いて各自治体が独自の給付施策を行うことも少なくない。こうした他の支給制度と比べたとき、義援金の特性は何よりも原資が寄付であることから、用途の制約が相対的に少なく、かつ、予算措置を伴わないため迅速な給付が可能な点にある。実際、被災直後の被災者にとって、義援金の持つ意義は大きい。

ところで、これらの義援金は、「迅速性」「透明性」「公平性」を旨に被災者へと配分され



出所：青田良介「義援金」室崎益輝ほか監修『災害対応ハンドブック』法律文化社，2016年，p.39

図1 義援金配分のしくみ

(56) 内閣府「東日本大震災に係る日本赤十字社等義援金配分状況（平成28年7月31日現在）」

(57) 金額は、各県のウェブサイトによる（岩手県 平成28年3月31日現在，宮城県・福島県 平成28年7月31日現在）。

ることとなるが、実際は、次のような手順を踏む。まず、全国レベルでの義援金（以下、本節では「全国義援金」という。）は、国が設置した「義援金配分割合決定委員会」において配分基準が決定され、その基準に則って被災状況が計算され、被災各県に按分される。国からの配分額に県独自の義援金（「県義援金」）を合わせて、具体的な配分対象や配分額を決定するのが、各県に設置される「義援金配分委員会」である。この配分対象・配分額にしたがって、市町村に義援金は配分され、市町村が被災者に対する実際の配分業務を行う。また、市町村レベルで集められた義援金（「市町村義援金」）は当該市町村の「義援金配分委員会」が決める（図1）。

ただ、被災直後にあつては、被災規模の大きさも、集まる義援金の規模も判然としないため、「迅速性」と「公平性」を両立させることは難しい⁽⁵⁸⁾。迅速性を重視すれば、被害実態と乖離した配分になるおそれがあるのに対して、公平性を重視すると、配分決定までに時間がかかってしまうという問題もある。

（3）義援金の歴史的経緯⁽⁵⁹⁾

過去を振り返ると、日本の場合、戦前から大規模災害が発生した後の応急対応・復興を担う資金源の一つとして、義援金は活用され、被災者への現金支給に充てられるなどしてきた。実際、関東大震災に際しては、国内からの義援金だけでも当時としては類を見ない3400万円が集まった。ただ、それまでの災害と異なり義援金が被災者に直接配分されず、配給される食糧被服をはじめ施設建設などの現物・サービス供給に主として活用されるにとどまり、現金支給は主として皇室からの下賜金が用いられた。

戦後になっても、義援金が被災者への現金支給の主要な資金源であることは持続した。現物支給に関しては災害救助法（1946年）、災害対策基本法（1961年）と災害法制が徐々に整備され、自治体に対する国の財政支援が充実していくものの、現金支給は長らく義援金主体で細々と行われてきたに過ぎなかったのである。

1970年代に入ると、議員立法にて災害弔慰金制度が創設され、遺族に対して災害弔慰金が支払われるようになったほか、重度の障害を受けた者には災害障害見舞金が支払われるようになった。しかし、支給条件が人的被害のみで住宅被害が含まれなかったため、それが適用されないと、概して支給額はごくわずかなものに留まった。例えば、日本海中部地震（1983年）で被災した秋田県能代市における全壊世帯への支給は、秋田県からの見舞金30万円と義援金16万2600円であった。

しかしながら、1991年に発生した雲仙普賢岳の噴火と続く1993年の北海道南西沖地震では、被災者数に比して莫大な義援金が集まり、手厚い現金支給を可能にした。義援金を現金として配分するだけでなく、主要な資金源とする基金を造成し、住宅再建や産業復興を

(58) 青田良介「義援金」室崎益輝ほか監修『災害対応ハンドブック』法律文化社、2016年、関英男「明治時代の義援金支給における行政対応の変遷」『都市問題』99巻3号、2008年。

(59) ここは、手塚洋輔「被災者への現金支給をめぐる制度と政治」御厨貴編『大震災復興過程の政策比較分析』ミネルヴァ書房、2016年の記述による。

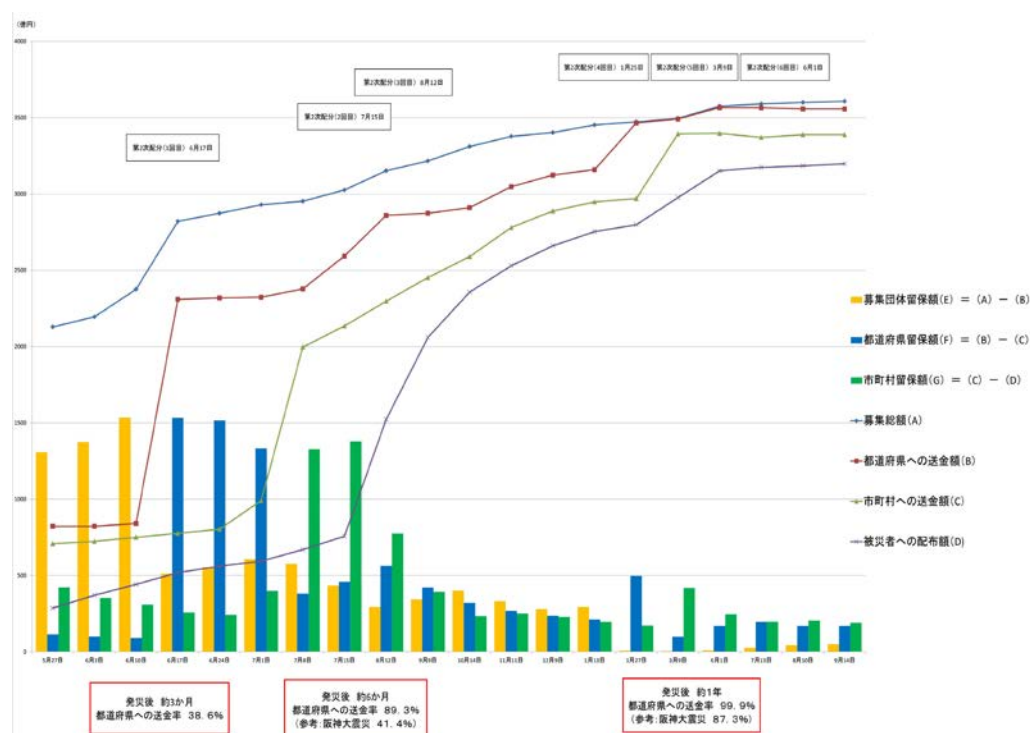
含む多様な支援がなされたのである。ただ、これらの施策は基金を媒介することで、私的支援である義援金を行政による「公的支援」へと変換する意味合いを持ったともいえる。

他方で、1995年の阪神・淡路大震災は、こうした義援金頼みの体制の限界が露呈した例であった。阪神・淡路の際に寄せられた義援金は総額 1793 億円にも及び、雲仙や奥尻と比べても格段に多かった。しかしながら、被災者の数もまた桁違いに多かったことから、最終的な義援金配分額が全壊の場合でも最高 55 万円に留まった。それゆえ、現金支給を求める声は高まり、自社さ連立政権下ということもあって、最終的に被災者生活再建支援法へと結実していくことになる。

その後、数次の制度改正を経て、2007 年以降は被災者生活再建支援法によって最大 300 万円が渡し切りで支給されるしくみが維持されており、義援金配分はこれと対をなすしくみであるといえよう。

(4) 岩手・宮城・福島における配分実態

① 全国レベル



出所：日本赤十字社「災害義援金に関する課題と今後の方向（報告）」2013年3月，24ページ

図2 義援金配分状況の推移

東日本大震災の場合、被災地が広域にわたったことから、当時災害救助法を所管してい

た厚生労働省⁽⁶⁰⁾が、学識経験者・義援金受付団体・被災自治体担当者からなる「義援金配分割合決定委員会」を設置した。そして2011年4月8日の第1回委員会において、全国義援金の第1次配分方針として、死亡・行方不明者(1人あたり)35万円、全壊世帯35万円、半壊世帯18万円、原発避難指示・原発待避指示圏域世帯35万円の支給を決定し、それに基づいた額を都道府県に配分した。なお、この配分額について、委員会では都道府県を拘束するものではないとしつつも、参酌するよう求めており、次に扱う各県の対応からもわかるように、事実上それに拘束されたといつてよい。

第2次配分以降の方針は、2011年6月6日の第2回委員会で審議決定した。第1回のように金額を決めるのではなく、死亡・行方不明者・全壊・原発避難世帯を「1」、半壊世帯を「0.5」とするポイント制の導入し、被災各県の被害状況に応じて積算・按分する方法に変えた。具体的な配分基準・配分額については、いくつかの考慮事項を求めつつも、県ごとの決定に任せることとした。これにより、第2次配分以降は県ごとの差異がみられる。

(5) 岩手県

岩手県では、2011年4月18日に第1回配分委員会を開催し、①全国義援金は国の配分基準によること、②県義援金も国と同等の対象と割合で配分することとし、死亡・行方不明・全壊には15万円、半壊には7万円とした。第2次配分に際しては、第3回配分委員会(2011年6月23日)にて、①全国義援金は国で決めたポイント比率とするものの、②県義援金については、震災遺児に対する修学資金のための基金を造成するために6.2億円をあて、その余を被災者生活再建支援法の対象外である半壊世帯に配慮するために一律支給としたのが特色である⁽⁶¹⁾。以後の配分でも、配分対象は広げず、この比率(死亡・全壊等：半壊＝国2：1，県1：1)が維持されている。

なお、岩手県内各市町村は、この県レベルで決定した配分対象・配分額に上乘せするかたちで、全国義援金・県義援金の対象外となった世帯や事業者なども含めて、市町村義援金の配分を行った。

(6) 宮城県

宮城県でも全国義援金の第1次配分は、国の配分額を踏襲した(第1回配分委員会2011年4月13日)。ただ、宮城県では、県義援金はもとより、全国義援金についても独自の配分を行ったことが注目される。具体的には、県義援金は第1次の段階から、震災孤児も対象として50万円を配分したほか、全国義援金第2次配分以後は、仮設住宅未利用世帯への配分や、津波浸水区域への上乗せなどを行っている。また、配分比率をみても、大規模半壊に手厚く支給する方法を採用していることもあげられよう。

(60) 現在では、内閣府が所管している。

(61) 岩手県復興局生活再建課「義援金第2次配分の実施について(案)」第3回岩手県義援金配分委員会資料、2011年6月23日。

表1 県別義援金配分額

(単位 万円)

	岩手			宮城			福島		
	全国	県	計	全国	県	計	全国	県	計
死亡・行方不明	120.8	57.2	178.0	104.5	16.5	121.0	市町村単位で決定 (1次配分のみ県が決定)		
災害障害見舞金支給対象者				14.5	11.5	26.0			
全壊	120.8	57.2	178.0	97.0	15.0	112.0			
大規模半壊	60.9	49.2	110.1	73.5	10.0	83.5			
半壊				49.0	5.0	54.0			
津波浸水区域 (加算)	全壊			34.4	5.1	39.5			
	大規模半壊			20.2	4.1	24.3			
	半壊			12.0	3.0	15.0			
	仮設住宅未利用(加算)			10.0		10.0			
震災孤児				50.0					
母子・父子世帯(震災遺児含む)				15.0	21.0	36.0			

※福祉施設入居者に対するもの等を除く。

出所：各県のウェブサイト及び資料から筆者作成

また市町村レベルを見ると、市町村義援金の規模にばらつきがみられる。今回ヒアリングを行った南三陸町では、8.6億円(2016年2月現在)ほどの市町村義援金が集まり、震災孤児に対してかなり手厚く市町村義援金を配分しているのが特徴である。これに対して、東松島市では、3.5億円(2015年7月)にとどまったため、配分額に限りがあったものの、震災孤児に加えて震災遺児に対しても独自の支給を行った。

(7) 福島県

福島県の場合、原発被災地を抱えたがゆえに義援金配分をめぐっても深刻な問題が引き起こされた。というのも、被災直後の第1次配分では、県義援金・全国義援金ともに、原発被災に対する義援金の対象が避難指示・屋内待避指示の区域となった30km圏に限られたからである。それゆえ特に、対象区域と対象外区域に市内を二分された南相馬市は対応に苦慮することとなった。そこで、後でも触れるように、市独自の財源を使って、全国義援金・県義援金との差額を対象外区域の世帯にも支給する方法を選んだ。

こうしたこともあって、福島県では、第2次配分以降、震災孤児・震災遺児に対する配分を除いて、県配分委員会で配分対象・金額を最終決定せず市町村に総額の枠を配分することとどめ、市町村配分委員会にてそれらを決定するしくみをとったことが最大の特徴といえる。具体的には、全国義援金については、厚労省の義援金配分割合決定委員会のポイント比率(死亡等1:半壊0.5)に即して市町村ごとに積算・按分し、県義援金については、

表2 市町村別義援金配分額（単位 万円）

	岩手・陸前高田			岩手・釜石			宮城・南三陸			宮城・東松島		
	全国・県	市町村	計	全国・県	市町村	計	全国・県	市町村	計	全国・県	市町村	計
死亡・行方不明	178.0	6.7	184.7	178.0	7.65	185.65	121.0	14.0	135.0	121.0	2.0	123
災害障害見舞金支給対象者			-			-	26.0		26.0	26.0	1.0	27
全壊	178.0	10.6	188.6	178.0	6.15	184.15	112.0	21.6	133.6	112.0	2.27	114.
大規模半壊							83.5	11.2	94.7	83.5	1.7	85
半壊	110.1	8.0	118.1	110.1	6.15	116.25	54.0	11.2	65.2	54.0	1.65	55.
仮設住宅未利用（加算）			-			-			-		0.6	0
全壊			-			-	39.5		39.5	39.5	0.62	40.
津波浸水区域 大規模半壊			-			-	21.3		21.3	21.3	0.4	21
威（加算） 半壊			-			-	15.0		15.0	15.0	0.27	15.
仮設住宅未利用（加算）			-			-	10.0		10.0	10.0		10
震災孤児		50.0	50.0		100.0	100.0	50.0	193.6	243.6	50.0	48.5	98
震災遺児		50.0	50.0		50.0	50.0	36.0	57.7	93.7	36.0	20.7	56
母子・父子世帯			-		10.0	10.0	36.0		36.0	36.0	2.0	38
要介護・障害者世帯			-		10.0	10.0			-			
貸家等所有者			-		10.0	10.0			-			
在宅避難世帯		5.0	5.0			-			-			
中小企業事業者		2.0	2.0		10.0	10.0			-			
農業従事者		0.6	0.6			-			-			
漁業従事者		2.0	2.0			-			-			
津波浸水区域一部損壊			-		10.0	10.0			-			

	福島・新地			福島・南相馬			福島・福島（参考）		
	全国・県	市町村	計	全国・県	市町村	計	全国・県	市町村	計
死亡・行方不明	139.2808		139.2808	65.0	6.0	71.00	35.0	-	35.
災害障害見舞金支給対象者			-			-			-
全壊	139.2808		139.2808	40 + 45.74×人	8.7	48. +	142.3	13.0	151
大規模半壊				40* +	5.8	45.8 +	72.6	7.0	79
半壊	72.6404		72.6404	33.48×人		33.44×人	72.6	5.0	77
(Ⅲ) 警戒区域（～20）			-	40 +	4.35	44.35 +			
(Ⅲ) 計画的避難区域			-	40 +	4.35	44.35 +			
(Ⅳ) 特定避難勧奨地点			-	40* +	4.35	44.35 +			
(Ⅳ) 緊急時避難準備区域（20～30）			-	40 +		40 +			
上記以外（南相馬）		0.8	0.8	40* +		40* +			
全世帯（新地）		6.85×人	6.85×人	26.745×人		26.745×人			
震災孤児	100.0	20.1	120.1			-			
震災遺児	50.0	20.1	70.1			-			（該当なし）

※福祉施設入居者に対するもの等を除く。

出所：各市町村のウェブサイト及び提供資料から筆者作成

全国義援金では対象外となった30km圏内の一部地域も対象としたうえで、その比率に応じて積算・按分することとした。

したがって、福島では市町村ごとの決定が意味を持つことになったが、ヒアリング調査を行った新地町の場合、全国義援金・県義援金に関しては、ポイント比率にほぼ応じた支給額とした。この傾向は、福島市等でも見ることができる。相違点として、新地町では、市町村義援金を被害に関わりなく平等に配分しているのが特徴であろう。

他方で、原発被災自治体である南相馬市では、先にも述べたように、全国義援金・県義援金第1次配分での対象外住民の取り扱いが問題となり、世帯あたり合計40万円となるよう差額を見舞金として一般財源から支給した。その理由として、そもそも市町村合併した経緯もあり、住民間の不公平感を払拭する必要があったためとされる⁽⁶²⁾。第2次配分以降

(62) 桜井南相馬市長に対するヒアリング。

については、警戒区域・計画的避難区域・特定避難勧奨地点と、緊急時避難準備区域、その他の地域で若干差をつけつつも、市全域を対象を含めて配分を行っている。また、東京電力からの補償との均衡をはかるために、第2次配分以降は世帯単位ではなく、個人単位としたことも指摘できる。加えて、市町村義援金については、市民への配分は一部にとどめ、基金として積み増して、各種事業に活用していることも特徴である。

(8) 教訓と課題

① 義援金活用の2つの型——広く薄く（平準化）型と狭く厚く（重点化）型

広く、現金給付という観点からすれば、災害弔慰金、被災者生活再建支援金、防災集団移転促進事業にかかる補助、さらには復興基金による各種助成など並んで、義援金もその1つの経路ではある。ただ、原資によって使途の制約があるため、民間からの寄付を原資とする義援金は、中でも柔軟に使用できる資金と考えられる。

そのため、義援金の使用範囲をめぐっては、他の経費では対象にならない人々にも広く薄く支援する「平準化」の方向と、特定の対象に的を絞って手厚く支援する「重点化」の方向がありうる。実際、東日本大震災においても、2つの方向性がみられた。

「平準化」の方向は、例えば、岩手県において「半壊」世帯への配慮から県義援金を一律としたことなどに表れている。また、福島県南相馬市のように、国の義援金割合決定委員会のポイント通りであれば対象外となってしまう30km圏外の住民にも支給するという方針も同様であろう。

他方で、宮城県および宮城県内の南三陸・東松島両市では、津波浸水区域に対する加算措置や、震災孤児・震災遺児に対する手厚い支援が行われており、岩手と比べて「重点化」の方向が際立っている⁽⁶³⁾。実際、東日本大震災の場合、同じ市町村でも津波被災の有無によって被害の程度が大きく異なったため、一律の義援金配分額では「津波被災者と住み続けている人が同額なんて不公平だ」との声が出てくることにもなったからである⁽⁶⁴⁾。

ここで注意すべきは、平準化にせよ、重点化にせよ、ある意味、住民間の不公平感を除去しようとする試みであることである。支援の枠から外れていることに対する不満への対応が平準化の方向性であり、支援が画一的のため必ずしも必要の少ない人々ももらっている（焼け太り）ではないかとの不満に対応するのが重点化の方向性といえるだろう。

ただ、難しいのは、こうした住民間の不公平感は、あくまで近隣住民との比較になるので、額が大きければ払拭されるものでもない。事実、1993年の北海道南西沖地震において、奥尻町では多額の義援金（全壊1世帯400万円）及び義援金を原資とした住宅再建策（同700万円）が行われ、生活再建という点での経済効果はあるとされるが、にもかかわらず、住民の不満は大きいという調査結果もある⁽⁶⁵⁾。いずれにせよ、こうした方向性の違いが、

(63) もっとも、岩手の場合、震災遺児に対する支援は義援金を原資とした基金で中長期的に行うこととしているため、一括払いか否かの違いともいえる。

(64) 「朝日新聞」2012年1月18日

(65) 奥田幸平・岡田成幸・中嶋唯貴「1993年北海道南西沖地震被災地奥尻町住民の復興過程アンケート調

どのように影響を及ぼすのかどうかは今後も注視・検証していく必要があるだろう。

② 義援金配分委員会の事前準備

今回の義援金支給における批判の一つに、支給が遅れたという指摘がある⁽⁶⁶⁾。被災範囲が広域かつ原発災害を伴ったため、その配分の方向性を迅速に定めるのは困難をきわめた。実際、最初の配分決定を行うための義援金割合決定委員会の開催は発災後 28 日が経過した後であり（阪神淡路大震災の場合は 12 日後）、それだけ自治体への配分もずれ込むことになったのである⁽⁶⁷⁾。他の現金支給経路に比べて義援金に期待される重要な特性に「迅速性」があることを鑑みれば、重大な問題であるといえよう。

この点を踏まえて、義援金受付の中核を担う日本赤十字社は、2014 年 2 月より、それまでの被災都道府県ごとの受付から全国単位（本社）の受付に改めるとともに、支給基準にも「その他被災者が居住できない状況」を 1 ポイントとして換算することを追加し、それに応じて各都道府県に按分することを明確化した⁽⁶⁸⁾。

また、市町村レベルの問題として、応急対応に忙殺されている時期に義援金配分委員会の設置をゼロから始めることの難しさがある。震災後に行われた各種の検証作業の結果、事前の備えが叫ばれるようになり、国も自治体に対して、地域防災計画の見直しを行う中で、義援金配分委員会を明確化するよう求めている⁽⁶⁹⁾。

③ 支給実施事務の簡素化・仕組み化

同じく、迅速性に関わる問題として、支給実施業務もある。とりわけ、住家被害に関しては、全壊・大規模半壊・半壊といったように被害程度に応じて支給額が変わることもあって、罹災証明が死活的に重要性を帯びることとなった。ヒアリング調査先の自治体担当者も罹災証明が早く出せるかが鍵と指摘する。実際、罹災証明を早く出した南三陸町では 4 月から義援金の配分が可能になった一方で⁽⁷⁰⁾、罹災証明のシステム構築から始めなければならなかった自治体では遅れることとなった。この点、庁舎が流出したため、住民データ自体が失われた陸前高田市では、住基ネットのバックアップデータがあったとはいえ、残されたハードディスクの復旧から始めなければならず、それだけ支給も遅れることとなった⁽⁷¹⁾。

このような支給の遅れは、しばしば、被災者にとっての生活資金の枯渇につながること

査」『日本建築学会北海道支部研究報告集』87号、2014年

(66) 総務省行政評価局「震災対策の推進に関する行政評価・監視—災害応急対策を中心として—結果報告書」2014年6月。

(67) 「厚生労働省での東日本大震災に対する対応について（報告書）」2012年7月20日。

(68) 日本赤十字社「災害義援金に関する課題と今後の方向（報告）」2013年3月。

(69) 「災害時の義援金の早期配分に向けた取組について」（2012年12月14日付、厚生労働省社会・援護局総務課災害救助・救援対策室事務連絡）

(70) 南三陸町へのヒアリング

(71) 陸前高田市へのヒアリング

もあった。とりわけ、低所得者層はもとより、現金収入に乏しくてもいわば自足した生活を営んできたような農漁村部の世帯では、預貯金も少なく、避難所を出た後の生活に支障を来すおそれもあった。

また、類似制度でもある被災者生活再建支援金の給付事務とも密接に関わっており、自治体によっては、認定支給業務のフローを構築することで一体的に処理することで業務の簡素化をはかった例もある。この点については、①「半壊」の場合、義援金の対象ではあるが、被災者生活再建支援制度の対象外であること、②「大規模半壊」について、厚労省の義援金配分割合決定委員会の基準では「半壊」扱いとなることといった、制度間のズレも指摘されている。

義援金・被災者生活再建支援金のいずれも、住家被害の対象は、「生活の本拠」となっている住宅である。住民登録をしていない場合などでも、居住の実態が証明できれば、支給対象とできるが、その認定をめぐって住民対応に苦慮した自治体も少なくない⁽⁷²⁾。この点、内閣府は、被災者生活再建支援金の認定に関して、電気・水道などの料金明細や郵便物配達先により認定することとしていたが、2011年8月には、これらに加えて、携帯電話料金請求書・NHK受信料領収書や、民生委員・町内会長による居住証明などでも認定できるよう改めた⁽⁷³⁾。

④ 分権的配分方法の検証

東日本大震災における義援金支給において、軋轢が顕在化したケースに、原発被災をめぐる南相馬市の問題がある。国レベルの義援金配分決定委員会の基準が30km圏内に限られていたことから、圏外住民への対応に苦慮することになったからである。そのような事情のもと、福島県では従来の方針から転換し、第2次配分以降、市町村で配分決定するようになった。

このような市町村単位での分権的な配分決定は、一方で確かに地域の事情に配慮した配分を可能にしたとも評価できるだろう。しかし他方で、市町村への負荷を高めることにもつながりうる。実際、発災当初の第1次配分の時点で分権的なしくみを採用できたかという点、逼迫した行政資源をそこに投入することは困難であった⁽⁷⁴⁾。また、そもそも全国義援金を市町村の事情に即してどこまで支給できるのかも論点となりうる。

福島県の採用した分権的手法が、今後の災害対応において普及するのか、あくまで例外的な事象にとどまるのかは不明であるが、そのメリット・デメリットを改めて検証しておく必要がある。

このこととの関連で、市町村が配分決定できる市町村義援金における市町村間格差も見逃せない問題である。今回調査を行った自治体に限ってみても、先に触れたように、宮城

(72) 釜石市へのヒアリング

(73) 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害復旧・復興担当）「被災者生活再建支援制度の周知等について」（2011年8月18日付，府政防850号）

(74) 南相馬市へのヒアリング

県南三陸町の 8.6 億円に対して、人口が 2 倍以上（2011 年時点）の東松島市は 3.5 億円であった。こうした差異はメディアの露出量におおむね比例すると考えられ、震災報道のあり方も含めて検討する必要がある。

（9）総括と提言——他の現金支給策との役割分担の必要性

被災者の生活再建支援に必要な現金支給を考える場合、お金に色がついていない以上、それがどのような経路で行われるかは、被災者にとってさして重要ではない。その一方で、それぞれの制度的基盤が異なるために、用途や配分時期、配分対象といった点でいくつもの制約がある。そのため、こうした制約が相対的に少ない義援金は、迅速に支給し生活を支援する役割だけでなく、いわば制度間の調整弁としても活用されている。

しかし本来、後者の政策的な役割は、義援金以外の現金支給策を見渡して適切に役割分担しなければならない。そのためには、複数の支給経路をその特性に合わせて組み合わせながら、総体として被災者支援を行う枠組みを「事前に」構築しておくことが肝要である。そしてこのとき、復興基金による事実上の現金支給がほぼ定着している状況において、義援金でしか担えない役割とは何かが改めて問われることになる。それは義援金に過度に依存しないしくみづくりにもつながるだろう。そのためにも、民間保険の活用を含めて、個々の被災者がいつ頃、どのくらい現金を得て、何に使うことができたのか、反対に、いつどの時点でどのくらい現金が不足したのかといったことを詳細に追跡していく調査研究が必要である。

最終的な制度設計は実証研究を踏まえるとしても、これまでの知見から、現時点でも、たとえば、全国義援金については「迅速性」を重視し、特に第 1 次配分に関しては、罹災証明によらない一律支給のような簡便な支給とする一方で、都道府県・市町村義援金⁽⁷⁵⁾については、多少時間をかけて、復興基金でも手当ての難しい領域に活用するといったことも考えられる⁽⁷⁶⁾。

(75) 第 2 次配分以降の全国義援金の一定割合について、市町村に配分決定を移譲することも考えられる。

(76) この意味で、東日本大震災時にいくつもの自治体で行われた震災孤児・震災遺児支援は一つの方策だろう。

第三章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第六節 復興を支える仕組み

6. 国、被災自治体の組織・制度

政策研究大学院大学

飯尾 潤

(1) 復興政策における政府間関係と組織体制

東日本大震災における復興政策においては、政府間関係(国、都道府県、市町村の相互関係)が重要な意味を持った。復興事業が巨大で複雑であったため、国、被災自治体(県や市町村)それぞれの内部では完結せず、組織を越えた連携体制の構築が焦点となったからである。

日本における通常の行政体制において、国から都道府県へ、そして市町村へという中央・地方関係を軸として役割分担のうでで処理がされてきた。そして、2000年分権改革が定着し始め、国と自治体との間には密接な関係(融合体制)がありながら、国の拘束力が低下し、自治体の主導権が徐々に強化されつつあるという状況が出現したなかで、東日本大震災においては、あまりにも巨大な災害に、初期対応においても自衛隊や外交省のテックフォースをはじめとする国の積極的な関与が大きな意味を持ち、また本稿が対象とするような巨大な復興政策が動き出したことは、それまでの方向性とは異なる例外的な状況が出現させた。そのため、政府関係のあり方が、復興政策の具体化を規定した面が大きい。

そのうえ東日本大震災に対する復興政策において、政府間関係が問題とならざるを得ないような固有の問題として少なくとも次の5点があった。

まず、今回の復興に関しては、創造的復興ということが掲げられ、これまでの災害復興の枠にとらわれない政策が推進された。これについては、災害の巨大さや社会・経済条件を考えれば必要なことであり、幅広い支持もあったから正当な目的ではあったが、関係者間で政策のイメージに食い違いが起りやすく、政府間関係においても、期待と現実とのギャップが生じたり、方向性についての理解の相違が生じやすかったりと、さまざまな課題を生み出す一つの要因となった。

また、市町村中心の復興という方針も、被災地の多様性や住民合意の必要性を考えれば、妥当な方針ではあるが、市町村が自らの財源で復興できるような災害ではない以上、政策の大枠を決めて予算の手当をする国との間で、綿密な調整が必要となった。全国からの職員派遣など人的支援を受けてもなお、被災自治体には人員も経験も不足し、膨大な事務に苦しみながら職務を遂行することになった。

そして、今回の復興政策においては、その重大性に鑑み、国の側でも制度的な対応を取り、復興庁という新たな役所による仕組みを整備した。ただ、こうした組織の設置は経験も少なく、また運用のルールにおいても動きながら整備していくことになり、一定の混乱は避けられなかった。また、復興庁の設置は象徴的な意味があったため、被災地において

それへの期待は高く、省庁間調整などで何か不具合があると復興庁の責任にするという風潮を生み出した面もある。

そのうえ、巨額の復興予算が用意され、とりわけ被災市町村に極めて手厚い措置がとられたことは、上記の問題を拡大する効果を持った。津波によって根こそぎ流された地域の再建には容易ではなく、再びの災害に対する備えを考えると、巨大な事業が必要とされる。また、被災者の生活を支え、地域において産業が持続していくことをはかるには、通常とは違う費用がかかってくる。その結果、東日本大震災の復興事業については、かつてない巨額の復興予算が確保された。被災地の自治体にとって、見たこともないような巨額の予算を使って、早期に事業を進めることは、きわめて大きな負担となる。また、被災自治体の財政力がなく、また必要な事業が広範囲にわたることから、復興予算については国が思い切った措置によって、被災自治体に対して極めて手厚い扱いがなされた。このことは、阪神淡路大震災からの復興のために、兵庫県や神戸市が巨額の負債を抱え、発災から20年以上たった現在でもなお苦しんでいることに比較すれば、明確な違いである。ただ手厚い措置は、被災自治体の期待を高める反面、当然のことながら査定を必要とするので、国との間に膨大なやりとりが生じることになった。

最後に、東日本大震災が日本国民に与えた衝撃は大きく、復興に関する関心も極めて高かった。そのため、災害や復興に関する報道も多く、それが政策過程に一定の影響を与えた側面がある。ただ、報道は不具合を取り上げて批判するという視点になることも多く、たとえば復興庁発足直後に「査定庁」批判に関する報道を通じて関係者が相互不信に陥るような事例もあったほか、がれきの処理など報道で話題になった課題に急に力が注がざるを得ない状況が生まれるなどの問題もあって、復興政策の進展を検証するためには、そうした報道が果たした役割についての目配りもまた必要となる。

そこで、本稿では、このような東日本大震災が、関係の政府組織に与えた重圧を前提に、政府間関係を軸に、各政府組織の役割分担を考察しておきたい。

(2) 復興庁の組織体制と国の役割

日本の行政組織は、基本的には各省に内閣官房・内閣府が加えたものが根幹となっており、一般の行政事務は内閣府か各省に分配されている。また行政組織の再編は希であり、2001年に行われた省庁再編は戦後改革以来の大規模な改革であり、それ以前にもその後もいくつかの変更はあっても、根幹が変更されることはなかった。これに対して東日本大震災の復興政策の推進のためには、こうした既存の行政体制の枠組みを超えた組織として平成24年2月10日に復興庁が設置された。

当初、政府は内閣官房に置かれる復興対策本部を拡充することで、省庁間調整あるいは被災自治体と国の関係省庁との調整を行う組織を設けて、具体的な事業実施は平常より関係施策を所管する各省庁にゆだねる方針であったが、折からの強力な復興推進体制を求める声もあり、与野党交渉や政治的な決断によって復興庁の設置が決まった経緯がある。そ

の意味で、復興庁の設置自体は、行政機構の外部から設定されたものであり、日常的な行政処理の方法とは一定の齟齬が生じやすい経緯を持っていた。また「強力で格の高い」行政機関として、内閣に直接属するような組織としての法的位置づけを与えられたが、復興庁は万能ではなく、省庁間の調整が必要なのは、当然のことである。ところが、一般には、復興庁に対する期待が高く、その期待に応えようと復興庁側もワンストップサービスを強調した。復興庁には期待を持たなければ失速するという危機感があったものと思われるが、復興過程で自治体側に生じた復興庁への批判は、こうした期待と現実の落差に起因するところもあった。

現時点で振り返ってみると、復興庁については、市町村から見ても、復興庁があるから何でも相談できたとか、特定の分野に偏らず、広い目配りがあってよかったという声もあり、国の他省庁からも、あの膨大な事務をとりまとめて盛られたのはありがたかったとか、省庁の枠組みに乗りにくい課題（心のケア、新しい東北）などを取り上げてくれたという積極的な評価も多い。ただ、市町村側からは、予算査定における問題を中心に、その専門能力の不足、硬直的な姿勢、煩瑣な事務処理手続きについて、多くの批判もある。

復興関連制度は膨大であるが、大きく分けて次のような構造となっている。まず、復興施策の外延を固めるために、復興庁が関係する範囲として特定被災地域が設定され、特定地方公共団体である市町村が指定されている。いわばこれが、復興政策全体にかかわる広義の特区として機能する。そのうえ、福島復興再生特別区域として、原発災害にかかわる特例が福島県にかかっているため、福島県には二重に広義の特区が設定されている。

そのうえで、復興推進計画、復興整備計画、復興交付金事業計画という大きく分けて 3 つの制度的装置が作られている。第一の復興推進計画は、被災自治体が個別の規制・手続きや税制等の特例を受けるために、単独あるいは共同で作成し、内閣総理大臣の認定を受けることで、規制等の特例が受けられるもので、これがいわゆる復興特区制度として理解されているものである。ただ、内容があまりに広範にわたるため、どれを復興特区制度として念頭に置くかで、イメージに相当の開きが出てくる。

第二の復興整備計画は、土地利用の再編を図りながら地域づくり（町づくり・むらづくり）を進めるために、土地利用にかかわる特例許可・手続きをワンストップで処理するための枠組みであり、既存の土地利用規制に対して復興整備計画が上書きをするような関係に立つ（これも特区の一種であるが、推進計画にかかわる特区と紛らわしいので、復興整備計画制度と呼ぶ）ものであり、高台移転をはじめとしてさまざまな土地利用の変更が必要な今回の復興における重要な政策ツールとして新たに構想されたものである。

第三の復興交付金制度は、激甚な被災を受けた自治体が通常の補助金や地方交付税の仕組みとは違った形で行えるようにする措置であり、今回の特別の制度である。具体的には発災の年の第三次補正予算によって基本形が定められており、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、道路整備事業、学校整備事業など、地域づくりに関連する 5 省 40 事業からなる基幹事業が補助金として手当てされ、それに付随する形で基幹事業の 35%を上限と

する効果促進事業がハード・ソフトの事業（避難路の整備、ハザードマップの作成、ワークショップの開催費など）に充てられることで、一体として運営されることとなっていた。これらの予算は復興庁が一括して計上することで、調整が図られることになっていた。どの事業を必要とするのかは、被災地の実情によるところから（当該市町村が住民との話し合いをもとに要求する）、事業ごとの予算割り当てはあらかじめ決めず、必要な事業に応じて配分していくことになっていた。そして、その財源についても、補助率のかき上げとともに、地方交付税の手当によって、それらの事業に関して、被災自治体の自己負担が実質的にはない形で、復興の中心的な事業が推進できるように設計されていた。

これらに加えて、福島県には、放射能対策の除染費用を含め、これらとは別立ての事業が用意されており、それらについても、通常の行政運営方式とは別の処理がなされている。また、復興政策にかかわるものについては、各省庁が直接行う事業についても、復興庁が関与することも多く、予算面で復興庁の役割は大きかった。

こうした事務を支えるために、復興庁には、各省庁の公務員が出向する形で基幹的な人員を確保すると同時に、関係部局の公務員を併任で配置し、事務の効率的な処理を目指した。また地元自治体との密接な関係を築き、被災地のニーズに敏感になるために、岩手、宮城、福島の3県には復興局を置き、そのほか8カ所に事務所・支所(発足時)が設けられた。地元への人員の配置については、よく市町村を回って意見を吸い上げてくれたという積極的な評価もあるが、問題が国の省庁間調整に関わるが多いため、復興局や事務所の役割はそれほど大きくなかったという声もある。

こうした復興体制が、通常の体制と違うのは、市町村が国の事業を実施する際の計画策定者・予算の要求者として直接位置づけられていることである。通常の政策のように、制度にそって市町村が要求してくる事業を、県がとりまとめて、国で予算を配分するという仕組みではなく、市町村が事業主体として国との関係を持たざるを得ないような仕組みとなっているのである。そのため、復興庁にはそれなりの人員があっても、相手にしなければならない自治体の数は多く、また事情もそれぞれであって、丁寧な対応ができかねる面もあった。そのため、多くの市町村は、復興庁だけではなく国の各省庁と直接のやりとりをすることになった。

このように復興庁は、復興推進計画、復興整備計画、復興交付金のいずれにおいてもとりまとめの役割を担うことになっているが、国の各省庁もそれぞれの役割が与えられており、そうした関係省庁の調整のうえで結論が出る仕組みになっている。しかも関係省庁は、それぞれの事業についての専門知識を持っており、臨時に設立されて必ずしも当該事業の背景を知っているとは限らない復興庁の職員よりも優位に立ちがちである。ところが、復興庁は事業をとりまとめる関係上、市町村と関係省庁をつなぐ立場にある。そこで市町村からは一挙に問題を解決する役割を期待されている復興庁に対して、過剰な期待が生じ、時に認識の相違が発生することにもなった。

(3) 被災三県の復興体制と立場

復興関連事業の現場では、しばしば県の姿が見えないという話を聞く。ところが、それぞれの県についてみてみれば、膨大な事業をこなしており、復興政策において重要な役割を果たしていることが分かる。この落差はどこから来ているのであろうか。

岩手県、宮城県、福島県という今回の中心的な被災地に立地する県は、当然のことながら、東日本大震災への対応、復興政策の推進のために特別の体制を整備したが、具体的な組織体制には違いがあった。岩手県は復興局を設けてそれを中心に県の調整を図り、宮城県は県庁が主導して自前で基本方針を作り、復興本部を中心に運営する仕組みにしたが、福島県は特別の組織をつくらず県庁組織全体を二枚看板的な運営を目指したのである。

それぞれの県は、被災自治体として痛手を被りながらも、県庁所在地が被害の中心ではないこともあり、それぞれ独自の復興構想を立て、復興計画に基づいて政策を推進していった。ここで問題となるのは、県が政策を推進するといった場合、それは県が自ら展開する事業を指すのか、県下市町村の政策をも含んだ形で推進するのかという点である。今回の復興にあたっては、市町村中心の復興という国の大方針があったために、津波被災地の再建や、放射能対策などの政策において、国が市町村に直接働きかけをすることも多く、その面からは、一般的に広域自治体として県が市町村を監督・支援するというようになっていても、実質的には、国と市町村が直接意思疎通を図る場面が多かった。これが市町村から見たときの、県の存在感の弱さになっている。

ただ、県と市町村との関係を考えるとき、県の役割に対する認識の相互の誤解がある面も指摘する必要がある。市町村の聞き取りにおいて、発災直後に県が積極的に指示を出して救助や復旧の方針を示してほしかったという期待が時々聞かれた。しかし各県とも発災直後には状況の把握も難しく、また現場に直接介入する能力が十分にあったとも見えない。県の立場としては、県としての方針を決めていく方が先決であり、状況把握をするとともに国の方針も確認しながら行動するということになりがちである。実際に、いくつかの分野で県は積極的に市町村の支援に回っているものの、復興段階になると、財源的に圧倒的な国の存在感に押されがちになっているのである。伝統的に県は市町村と国をつなぐ役割を担っており、いわば中間管理職的な立場にあった。そのうえ、この地域では非常時であっても、法や手順を大切にするという傾向が強いため、管理的な行動になりがちであり、その点が市町村からの不満を招くことにもなったように思われる。

もっとも、県ごとの違いもあって、これは、従前からの県庁と市町村との関係、知事の個性や、県庁の状況などが反映しているものとみられる。そこで、三県それぞれやり方は異なるが、県が直接実施する事務を中心に、各県の復興政策を認識し、市町村が国と進めている事業の支援などよりも、そうした各県独自の事業の推進を持って各県の復興とする傾向が出てくる。仮設住宅の確保やがれきの処理など発災直後の課題に対して派遣の主導性はそれなりに強く発揮されているし、学校の早期再開や再建、あるいは医療体制の整備などについては、3県それぞれが積極的に事業を推進しているのに対して、公営住宅に関し

て3県がそれぞれ違った施策を推進しており、県ごとの違いも明確に出ている。そのほか、産業振興などは、県の役割が大きいこともあり、それぞれ積極的に施策を推進しているのである。ただ、こうしたときに権限を持っているから推進するという以上に、部局ごとに成立している系列ネットワークが強固な分野（文教関係など）で、比較的県の主導性が出やすい傾向があった。

このように考えると、国が市町村と直接向き合う関係ができたために、媒介者としての県の役割が十分に果たせない分野が復興事業については大きく、にもかかわらず通常よりも当事者としての県の役割が大きくなっているために、県の外から見た姿と都県の側から見た姿に、大きな落差が生じたものと思われる。

（4）復興現場としての市町村（6市町を中心に）

被災した市町村は、被災の程度、とりわけ役場がどれくらい被災したのかによって、再建のスピードや整備方法は違っても、発災直後からさまざまな工夫を凝らし、国や県あるいは全国の自治体、さまざまな組織の支援を受けて、その機能を回復し、復興政策に取り組んできた。地元の自治体である市町村が機能しなければ、住民の生活が守れないからである。このとき、注目されるのは、いまだに避難所の運営や行方不明者の捜索が重要な課題であった発災1ヶ月後から2ヶ月後ぐらいには、既に復興態勢の模索が始まり、復興計画の策定に向けた動きが始まっていることであり、5月から6月にかけて国の復興構想会議の提言が出る頃には、大きな方向性を打ち出した市町村が多く、復興計画自体も国の法整備・予算確保を見たうえで平成23年の年末までに策定したところが多い。被害の大きさや役場機能の混乱を考えれば、驚異的なことではあったが、将来の計画がなければ住民の心をつなぎ止められなかったという事情とともに、情報不足のなかで従来の災害復興の先例を参考にしたり、従前の発想のまま復興への歩みを開始したりせざるを得なかったという側面もある。

復興推進体制は、被害の大きさを考えれば、全庁的な対応をとるしかなかったところが大半であるが、そのなかで重点となる部局に人員を配置しながら、かろうじて行政事務を回していくという形になっている。その際における、応援職員の役割の大きさや、外部からの支援の重要性は、別に論じるとおりである。

このとき市町ごとの違いを生み出したのは、被災の程度とともに、首長の姿勢が大きかったように思われる。一つの類型は、首長積極主導型であって、首長が自らの信念や判断をもとに方針を示して役場を率い、マスメディアなどへの発信にも取り組み、それらを背景に県や国との交渉にのぞむとともに、住民の先頭に立つという類型であって、調査対象のなかでは、陸前高田市、南三陸町、東松島町、南相馬市などがこれにあたる。ただ、こうした首長主導型は、当該の首長の個性によって具体的な現れ方は大きく違う。マスメディアへの発信を庁内や住民への情報発信にも使う首長があるかと思えば、職員とのやりとりをもとにして対応を決めたら、一挙に各方面に発信して同時に調整していくという首長

もある。ただ、マスメディアを通じて政策を知るといった状況が生まれると、マスメディアの対応(たとえば特定の事業に対する批判)によっては、住民間に疑心暗鬼を発生させるという面もあったことは確かである。

これとは違った類型が、首長とりまとめ型であって、各方面から入ってくる情報をもとにしながら、役場職員に調整を委ね、国や県との対応と住民の意見を聞くことを同時に進めて、最終的な結論に至るという類型であり、調査対象のなかでは、釜石市や新地町がそれにあたる。こうした類型は一見するとスピードが遅いように見えるが、結果としてみれば、手戻りも少なく、全体として決して遅れているということはない。

どちらにおいても、地方議会の関与は限定的であり、地方議員の活躍は、地方議会に配慮する首長がいるかどうかで説明できることが多い。今回のような巨大な事業の場合、県や国との交渉が決定的に重要になるうえ、行政目的においては既に合意があるため、首長が中心となって処理するしかない面もあり、議会の機能発揮が限定的であってもやむを得ない面もあるが、住民の意向とりまとめという点では、議会機能が使えなかったところは反省点であろう。

既に述べたように、国や県に対する市町村の態度という点では、県に対してはもっと支援してほしいが、期待に応えてくれなかったという不満と、市町村の意見を十分にくみ上げてもらえなかったという不満を聞くことがある。どの市町村でも日常行政における県の役割は認識しているはずなので、これらは先に述べたような落差から来る評価であるものと思われる。

これに対して国に対しては、復興庁の役割について、その存在と、復旧に限らず、復興側面にも積極的に予算を配分した点や、職員の熱意については高い評価がなされているものの、自治体として慣れない交渉に苦勞したという感想も時に見られる。

逆に、復興整備計画に関する規制の特例については、一般論として評価する声が強かったが、土地の権利関係の処理に関わる規制の緩和を求める声は強く、累次にわたって対策がとられてもなお、問題がより根本的なところにあるため解決が困難であったように見て取れる。

こうしたなか、国土交通省と、農林水産省については、それぞれの省の施策だけではなく、復興政策全体に関連して、評価する声が多く聞かれた。これは、それらの省の専門知識があることだけではなく、たとえば国土交通省の場合、多くの市町村に派遣職員を送っており(副市長など)、日常的な意思疎通ができたことが、評価の要因となっている。そのほか、特定の派遣職員を通じて、ある省庁の分野における専門的助言が得られたという意見もあって、人的なネットワークの深度が評価につながっているように思われる。その意味で、有効なネットワークを持っている市町村が、復興政策について早い段階で見通しを持ったほか、復興政策全般について自信を持って推進することができ、そうでない場合には苦勞するという実態があった。また、国の職員ではなくても、国とのネットワークを持つコンサルタント会社が極めて大きな役割を果たしたように見える自治体もあり、同

様に内面化されたネットワーク構築、専門知識供与が重要な意味を持っていたことが分かる。もっとも、そうしたネットワークで得た情報が、住民の話し合いを待たずに自治体の方針を決定づけることになったという疑問の声もあった。

また復興推進計画上の特區に関しては、市町村の必要性、関連の知識、関心の持ちように対応はさまざまのようである。このなかで福島県内においては、関連のメニューも多く、さまざまな実例が多いが、一般には特區の性質上ばらつきが大きい。しかしこれについては、自治体側のイニシアティブが強調されている制度の設計であるため、政策自体に関する不満は少ないように見受けられる。

ただ、こうした国あるいは県に対する批判は、今回の復興事業が巨大すぎて、上位の政府に依存せざるを得なかったことへの裏返しである。

また、そうした政府間関係が決定的な意味を持ったことの裏面は、被災自治体がどれぐらい住民の意向を丁寧にすくい上げられたのかということがある。住民からの声については、聞けば聞くほど出てくるという側面もあり、これでよしということがない反面、あまり意見を聞いていると復興が遅れるという状況になると、住民の側も黙って従うしかないという状況が生まれがちであり、その点では、復興の早い遅いとは別の次元の検討が必要である。もっとも、ていねいに住民の意向を吸い上げる工夫(早い時期からの数多い集会の開催、仮設住宅再編など住民同士の関係深める工夫)をとったことによって、住民の合意が得やすく、復興事業が早期に進展した例もあるので、住民合意の形成法の巧拙が、最終的な満足のほか、復興事業の促進につながるという面もある。

(5) 政府間連携の課題と教訓

東日本大震災の復興政策のような複雑で巨大な事業が何の軋轢もなく推進されるということはあり得ないから、これまで検討してきたような、国や県、市町村のそれぞれのレベルにおける問題や、その関係における問題が、全く起こらないことは想像できないものの、問題を減らすための手がかりを考えていくことは重要である。本稿では、現時点での問題の所在を整理しておきたい。

第一は、国あるいは復興庁への過大な期待と、現実の行動や支援の中身つまり充足の間に、大きな落差があり、それが摩擦を生んでいることである。当初から国の全面的支援が不可欠だという合意があり、それが喧伝されたために、地元自治体の方では、何ができるのかということについて見解の相違あるいは揺れを経験せざるを得なかった。また丁寧に対応しようとするほど、摩擦が大きくなって不満が高まるということも事実である。その意味で、国の責任、県の責任、市町村の責任について、大枠での切り分けのできるような態勢が必要であった可能性がある。たとえば、復興交付金のうち効果促進事業のあり方については、一定の課題があった可能性がある。他方で、全額国費負担ということになると、市町村の側でも、できるものはできるだけ実現しておきたいという欲求が生まれて、それを中心に復興事業が回っていったという面も否定できない。その点で、一部地元負担

の問題は、改めて考察すべき課題である。

第二に、省庁間調整の課題について、この問題を一律に解決するわけにはいかないにしても、復興庁による事務のとりまとめ体制の構築には別の選択肢があった可能性がある。たとえば職員の専門能力という点では、担当する政策に関連の深い省庁から派遣された職員が主として担当することで、いくらか困難を減らせた可能性がある。また予算についても、復興庁と財務省の間で大枠の合意を作ったうえで調整を行った方が、個別の査定の積み上げよりも摩擦が少なかった可能性がある。また復興庁がとりまとめる政策のほかにも、各省庁が独自に展開する復興政策があり、それらを通じた復興政策の調整の場が不足していた可能性もある。とりわけ、今回の調査では十分に扱うことができなかったものの、福島放射線対策に関しては、復興庁と環境省、それに経済産業省のほか、東京電力なども当事者となり、施策や地域ごとに関係が異なるなど、調整が極めて難しい状況が生まれたので、復興庁としても、福島再生総局に高い地位を与え（いわゆる「ダブル本社制」、さまざまな点で福島県関係の事案処理に特に力を入れているが、それでも対応できなかった課題があるかどうか、その調整プラットフォームのあり方についても考察が必要であろう。

第三に、市町村と県との役割の切り分けに関しては、どちらも被災自治体である側面と、県は広域自治体として市町村を補完する存在であるという側面からすれば、県の顔が国の方を向いているときには被災自治体の側面が強くなり、そうすると県も直接住民に目を向けられる施策に関心が向いて、後者の補完的な役割が弱くなった可能性がある。その点では、復興政策のために手が回らない市町村のために、人員や業務量の面を中心に、それを影から支援する仕組みがあれば、より関係は円滑に進んだのではないかと思われる。

第四に、今回の復興政策は、住民による選択を前提として、市町村中心の復興を掲げた面があるが、このような非常時において、市町村が住民の意向を把握し、住民自らの話し合いによって、住民の合意を形成するということが、いかに困難かということが明るみになった。この役割を県まして国が肩代わりはできないので、何らかの方策が必要な分野である。これに関して、事前の準備や政策遂行上の工夫によって、住民の合意形成が円滑に進んだ事業も少なくなく、それを考えれば、住民合意の調達法を事前復興のメニューとして持つとともに、日常行政における住民意向把握の積み重ねが重要であるようにも思われる。

以上、政府間関係を中心に、復興政策の制度的な面での課題を簡単に整理したが、いずれも復興目的と事業管理・責任領域の整理に関わる課題であり、より具体的に事業や政策ごとの検討を踏まえて、さらなる考察が必要である。

この報告書では、東日本大震災における復興政策のこれまでを振り返り、多角的に検討を加えることによって、現状把握とともに課題を浮き彫りにすることに力を注いだ。もとより現地調査の対象も限られ、網羅的な調査は行い得ないので、いくつかの論点に絞った記述になっている部分も多いが、教訓とすべき経験も数多く見いだされた。ここでは、そうした教訓となる論点を中心として、復興政策の現時点における評価を行いたい。

(1) 全体的評価

復興に関する政策のうち、発災直後から現在において、問題点が指摘された施策も、それなりに改善措置がとられ、必要な加速措置が重ねられることで、被災の程度を勘案すれば、原発事故関連の一部を除いて、著しく進捗が遅いという政策はほとんどないという状況である。早い遅いは相対的な感覚であり、復興政策の進展は早いに越したことはないが、現場の実態を踏まえれば、それほど遅れているという状況は認められない。その意味で、復興政策が全体として、必要な調整を踏まえて進んで来たことを示している。ただ、高台移転など、実力がある自治体などにとびきり早い実現例を奨励して、結果として他の地域に対する見本とした方が、全体としての復興が加速した面もあったように思われる。

このなかで、被災者支援に関しては、試行錯誤はあったものの、これまでの災害の経験を踏まえて、さらに次の段階に向かうような工夫や新機軸も見られた。とりわけ、見回り支援や心のケアなどに力を入れたのは、今回の復興政策の大きな特徴である。また、民間の支援も NPO から企業まで、多様な支援が行われ、しかも一定の組織的な調整がなされたことは、大災害への支援が次の段階に入ったことをうかがわせる。また、義援金も関心の高さを反映して、高い水準で配分されたが、必要性から見て、どのような配分がなされるべきかには、一定の課題もある。

そして、みなし仮設住宅の採用なども相まって、仮設住宅の早期の整備は重要な意味を果たしたが、避難生活が長期にわたるといふことや、元地での再建が難しい例が多いことなど、今回のような事態に対処するには、現行の災害救助法の枠組みに限界があることが示された。関連して、コミュニティの維持・形成の重要性は関係者に理解され、多様な施策が展開されて、一定の成果を上げているものの、基本的な住民のグループ化という点について、避難所や仮設住宅段階から、本住宅への入居にいたる過程で、現実の困難に直面して、不十分な面があり、必ずしも当初の目的が達成されているわけではない。

さらに、福島を中心とする原発事故に起因する問題においては、除染の問題、賠償の問

題、避難自治体の運営の問題、あるいは自主避難者の問題などが複雑に入り組み、本報告書では十分に扱いきれなかった部分もあるが、まだまだ課題が数多く残っている。ただ、これらの政策については、立場によって評価が大きく異なるところがあり、複眼的な視点による評価が必要である。

津波被災地を中心に、公共インフラの復旧なども、それぞれの分野で着実に成果が上がっているが、地域づくり事業などとの連携が課題になった部分もある。また、がれき処理などを突出して優先した時期もあったが、早期にがれきを処理しても、その場所の使い道が決まっていないという場所も多く、優先順位の付け方には問題が残った。むしろそれに費やされた人員・時間などを、住民合意に振り向けた方が有効であったと見えるところもある。

そして、住宅再建の基盤となる土地にかかわる地域づくり事業については、極めて多くの地域で高台移転が実現したのが大きな特徴である。長年にわたり津波災害に襲われてきたこの地方において、そうした経験から決別する画期的な事業が推進されたことは、歴史的な事件であるといえよう。ただ、減災の観点から、総合的な対策によって津波対策を行う多重防御の試みが少ないのは、創造的復興の観点からは残念な面もある。地域や住民の独自性よりも、全体の流れが強く作用したように考えられる。また、高台移転した後の移転元地の活用が遅れている例が多いことは課題である。

また、産業・なりわいの再生に正面から取り組んだのも、今回の復興政策の大きな特徴である。グループ補助金制度の創設など、積極的な支援によって、弱いとみられていたこの地域で、被災前に比してそれなりの水準にまで各種の指標が回復しているのは、大きな成果である。ただ、重要性が指摘されていた水産加工業などの復活が遅れているなど、沿岸部における産業再生に課題がある。

そのほか、「新しい東北」をはじめとするイノベーションを喚起するための政策が推進されたことに大きな特徴があるが、それを受けた全面的な被災地における革新は今後の課題である。

このような復興政策の展開については、市町村中心の復興が掲げられたこともあり、全体として計画をもとに復興が進んだというよりも、国のメニュー提示を軸として、県レベルでも市町村レベルでも、それぞれ独自の計画をもとに事業が進められたが、事業内容が交渉によるところも大きく、柔軟な対応が成功の秘訣であるに見える。逆に交渉が円滑でなければ、課題を残すということになったので、調整の仕組みについて課題があるとみられる。

このような膨大な復興政策の推進のために、被災自治体への応援職員が大量に動員され、大きな成果を上げたことも、今回の復興過程の大きな特徴である。ただ数の面で必要な人員が確保できないという問題のほかに、派遣時期の短さや交代方法など、具体的な支援方法には課題もあった。

震災の記憶の伝承の重要性は認められているものの、膨大な復興政策の実施に手を取ら

れ、少し遅れている面があり、今後の全面的な展開が期待されるところである。

政府の体制の整備についても、復興庁の設置や復興交付金制度や各種の特区など、今回の復興政策においては、画期的な手段がいくつもとられた。このうち復興庁の設定は、結果として大きな成果を上げたが、各省庁との調整方法などには、一定の課題も残っている。また、国費をまとめて投入したことは、例のない巨大大事業を推進する原動力となった。こうした措置により総合的な復興政策が実現したことは高く評価できる。そのうえで、個別具体的な事業のあり方、地元負担のあり方には、いくらか課題が生じており、次の大災害に向けて、考え方の整理と、基盤となる政策的枠組みの整備が課題である。

(2) 制度的な面での評価

東日本大震災においては、これまでにない規模の復興政策が決定され、実施されてきた。それによって高台移転などのハード面でも、見守りや産業振興などソフト面でも、例を見ない規模の事業が伸展している。その成果は大きいとしても、そうした実施の過程を振り返ると、制度的のより工夫を凝らし、前提となる考え方を整理しておいた方がよい問題もある。

まず、今回の災害では、今から振り返れば相当に早い時点で、被災各県も市町村でも復興計画を策定している。逆に国の方は、計画というよりは復興政策のメニューを用意しつつ、期間については大枠としての5年の集中復興期間、10年の復興期間を設定した。このうち自治体の復興計画については、少しでも早い策定によって、今後の見通しをつけたいという意図はよくわかるものの、国の政策と住民の意向が明確でないまま、策定を急いだ面もある。その点で、復興計画とはいうものの、なすべき政策を網羅したチェックリスト的な性格が強まった。むしろ条件を見定めてから、手堅い計画を作った方が実効性が上がったとも考えられる。また被災の程度の違いが、復興期間の設定にも連動するように、国の期間設定についても、類型化などの工夫があってもよかったかもしれない。

今回の被災者支援から復興にいたる形では、全国から様々な形での支援が行われた。これについては最近「受援力」が論じられるように、受け手の側の準備が事前になされていることが望ましい。また応援職員について、一定のパッケージ支援など組織だった支援の方が、より有効に機能することがわかっており、特定の分野については応援側で引き継ぎを行うなど自立性を持ちつつ、派遣元自治体のプロパー職員に混じって職務を行うといった形を作っていくのが望ましい。民間との協働についても、民間側と自治体との間で協働プラットフォームのようなものが共有されることが、より効果的であるとみられる。

義援金の配分や、被災者生活再建支援法の支援金配分など、津波によりすべてを失った住民にとっては、大きな力になったものの、とりあえずの生活を継続するための資金と、生活を再建し、さらに住宅の再建などを試みる段階の資金との区別など、一定の課題がありうる。

また、コミュニティの維持・強化の重要性は、今回しばしば強調されていることではあ

り、こうした課題が正面から扱われたのは画期的なことであるが、実現はなかなか難しい。被災前コミュニティの維持に関しては、避難所や仮設住宅への入居時の配慮、仮設住宅の再編などが有効であるように見えた。ただ、そうした被災前コミュニティの維持には限界もあるので、今回とられているような新たなコミュニティ創出への支援についても、全体としてパッケージ化しておくことが望ましいのではないかと。

こうしたとき、被災者支援において、見回りや心のケアが重視されたのは、特筆すべき点ではあったが、さまざまな領域間の連携、たとえば心のケアと職業・収入面での支援との連携などが十分でなかった面がある。被災者にとっては、一元的な支援が重要であり、他方で、別の支援者が代わる代わる訪れて煙たがられるなどの実態もあったこと、逆にみなし仮設住宅の入居者や、福島からの遠方の避難者などを中心に、取り残される被災者の問題もあったところが課題である。

また、グループ補助金など、思い切った産業・なりわいの支援が行われたのも、今回の復興政策の特徴であり、それによって廃業を免れた事業者も多いことは重要であるが、他方で、産業の高度化についての施策は別立てであり、注目すべき事例も数多いものの、その間の連携に課題を残している。また特区の設定などについても、被災の程度に応じた特例を考えることも意味があろう。

土地の形状に関する地域づくり関連事業については、結果として防災集団移転促進事業へ集中したことは、住民の意向の結果として尊重されなければならないが、他の再建プランの使い勝手が悪かったのではなかという疑いもある。たとえば、被災していない、あるいは被災の程度が軽い地域の空き地に溶け込むように、被災地からの移転が行われる「差し込み型移転」などは、もう少し大規模に起こってもよかったと考えられる。ただ、そうした試みが散発的になったことは、そうした移転が表面上メニューにないように見えたことも関係していると見られる。また土地区画整理事業の実例が少なく、しかも実施例では合意形成の困難や決定の遅れが目立つことになった。しかし多重防御の町づくりを考えると、こうした手法にも大きな利点がある。その点で、土地区画整理事業への公費投入がかさ上げに限られたのは、土地区画整理事業の誘因としては弱かった可能性がある。総合的な町づくりのために、むしろ総体としてのコスト減に資するような形で、広く公費が投入されることを考えてもよいと思われる。

また土地に関する規制の一元化、緩和、手続きの簡素化などに関する問題は、復興過程に入ってしまうと、法の下での平等ということを考えてとりうる措置は限られており、大胆な緩和や手続きの簡素化は実際上難しい。その点で、大規模な災害の発生を前提に、手続きを大幅に簡素化し(問題事案については事後補償などで対処)するとともに、土地の権利関係の整理を行う枠組みを法的に検討しておき、準備しておく必要があるように考えられる。もちろん、災害のあり方は多様であり、必要とされる法的処理も異なってくるのであるが、こうした準備は積み重ねることで、有効性を増すものなので、早急な検討が必要

である。

今回のように、災害復興に復興庁という独立の官庁を設立し一元化を図ることは、例が少なく、その運営についても手探りの面があったが、振り返ってみれば復興庁は、それなりの意義と存在感を持ったということができよう。

ただ、福島再生に関わる問題は数多く、それについては別途の考慮が必要である。そもそも、原発事故はなかなか想定が難しく、次も同様の災害が起こるとは限らない。反省点として、早期に処理の枠組みを一元化することや、地元自治体との信頼関係、ひいては住民との信頼関係を早期に確立しなければ、同じ対策をとるにしても、効果が全く違うということがある。そうしてことを念頭に、対処の難しい事案について、日常的に知恵やノウハウを蓄積し、災害即応期から復興過程にかけて必要となる情報を集約化するような仕組みは是非とも必要であろう。

こうした事前の準備は、すべての災害に当てはまる。このところ「事前復興」が語られるようになってきているが、今回の復興に際しても地域のあり方について事前の話し合いなどがあった地域は、比較的円滑に地域づくりなどの復興事業をこなしていることは、事前復興計画の重要性を示唆している。災害は予想が難しいとはいっても、対処法について自治体側にある程度の準備があり、また住民の側にも、基本的な項目についてのイメージがあれば、復興についての話し合いは、ずいぶん違ってくるはずである。その意味で、発災直後の対応だけではなく、その後の復興を考えて、平時の準備を怠らないことが大切である。

(3) 現在の事業についての評価

現在進展している復興に関する諸事業については、完成を目指して、このまま進めていくべき事業がほとんどであるが、一部には少し手直しや、事業終了に当たって新たな手当が必要となるものもあるのではないかという評価である。

たとえば、高台移転や公営住宅の整備に伴って、仮設住宅からの退去が一斉に生じつつある。ただ、一部には退去を渋る入居者もいて、みなし仮設住宅を含めて仮設住宅の閉鎖が課題となっている面もある。みなし仮設住宅と、新設の仮設住宅の関係について両者が同じように扱われていることや、時期において、その扱いについて工夫が必要かもしれない。

また、移転先におけるコミュニティ機能強化については、移転前から綿密なコミュニティ形成のプログラムを持っていたところから、そこまで手が回らなかったところまで、自治体や移転地ごとに大きなバラツキがある。こうした事業は、復興支援員などコーディネーターやファシリテーターの存在が重要であるが、復興事業が次第に終了するとともに、財源も減少してこうした制度の継続が難しくなる。ただ、一般の行政においても、生活支援員制度などが存在するので、行政による一般の支援制度に形を変え、コミュニティ機能の強化に資する活動が継続できるように配慮が望ましい。医療や介護などについては地域包括ケアの体制整備や、学習指導などについては地域の学校を拠点とする活動などに、転

換していくことが、好ましい状態を生み出すためには重要であると考えられる。

さらに地域の生活基盤の形成がこれから焦点となっていくはずであり、今回は防災集団移転促進事業でも商店など生活利便施設の建設も可能な枠組みになっているが、現実には移転先で医療施設などを含めた生活利便施設が整備されることは難しいが、何らかの手立ては必要になるように思われる。

このように高台移転において、移転先の整備は最盛期を迎えているが、移転元地の利用については、計画策定を含めて遅れているところが多い。これまで地元自治体も、移転の実現に精一杯で、跡地の利用まで手が回らないというのが実情であったと考えられるが、跡地の権利関係の整理や整形について、それを促進するような制度の整備が考えられてもよい。

また被災地とりわけ、津波で激甚な被災を受けた沿岸部においては、水産加工業などの回復が遅れ、また福島県では未だに風評被害によって工業にも影響があるほか、漁業については再生の緒に就いたばかりである。こうした場合には、とかく被災前の状況に戻すことが想定されがちであるが、産業の高度化も重要な課題であるから、様々な新しい試みを引き続き支援していくべきことが望まれる。その際、ブランド化などの付加価値化が重要であり、その意味で、「新しい東北」事業で注目された試みを、地元で根付かせるようなきめ細かな支援策が意味を持つてくると考えられる。また、観光については、日本全体での伸びに比して、被災地が後れをとっている原因を解明しつつ、産業の高度化と相まって推進することが重要である。

また、福島の帰還促進事業に関しては、その困難性に鑑み、様々な対策がとられており、引き続き誠実に実施していくことが必要であるが、避難者の意識は様々であり、必ずしも行政の期待通りには事態は進展していないように見受けられる。これまでの原則は維持しながらも、多様なニーズに柔軟に対応するため多様な支援策を用意して、原発避難者の福祉を向上させることもまた、全体としての復興の完遂に意味があるものと思われる。

災害記憶の伝承については、これまで復興事業に実現に忙殺され、災害遺構の保存問題など一部に注目された問題を除けば、とりわけ市町村レベルでは取組が遅れが見られることに注意が必要である。

(4) おわりに

東日本大震災は近年まれに見る大自然災害であると同時に、その復興政策もまた、例を見ない巨大な事業となった。これぐらい巨大な事業となれば、その部分部分である程度の不具合が生じることはやむを得ないが、累次の加速措置など修正措置も積み重なり、全体として事業が伸展して、完了したものも少なくない状況となった。その意味では、今回の復興政策はおおむね成功していると考えられるが、その評価について現段階における論点抽出を中心に作成したのが、この報告書である。もとより巨大な事業に関して、1年の調査期間は限られており、調査の難しさを実感したが、全体として復興事業が進展するなかで浮か

び上がった論点はかなりの程度まで指摘できたものと考えている。被災者を始め、政策を担当した関係者の苦勞に思いをはせ、さらに残された事業の完遂を祈るとともに、この経験が次の災害の復興に役立つことを切に望む次第である。

研究調査の方法・体制等

1. 研究調査の目的と方法

東日本大震災の復興を総合的に検証し、今後、重点的に取り組むべき方向性や新たな課題等を明らかにするため、ヒアリング調査、文献調査等を通じて復旧・復興プロセスの総合的検証を行った

2. 研究調査体制

(1) 東日本復興検討会議の設置

復興の総合的検証の調査方針および、各分野。テーマ別に議論を行うため、別表のメンバーによる検討会議（座長・御厨貴）を5回実施した。

(2) 6市町ヒアリング調査

東日本大震災の特徴である津波被害と原子力被害に着目し、3県各2市町の計6市町に対してヒアリング調査を実施した。岩手県と宮城県にあっては、一方で復興の司令塔となる庁舎を含めたまち全体が壊滅的な被害を受け新しいまちづくりに全力を挙げている陸前高田市と南三陸町、他方で、沿岸市街地は浸水したものの庁舎機能が存続し既存のまちを活かしながら復興に取り組んでいる釜石市と東松島市を、それぞれ選定した。福島県にあっては原子力災害という困難な課題に直面している現状に鑑み、避難指示12市町村から南相馬市と、避難指示区域外で復興に取り組んでいる新地町とした。

ヒアリングにあたっては6つのテーマ（①リーダーシップ、②5年間の復興の取組の考え方、③被災者支援、④公共・インフラの復旧・復興、⑤住宅再建・復興まちづくり、⑥産業の復興状況、復興支援策の評価、※南相馬市のみ⑦放射線被害からの復興課題を追加）ごとに市町首長をはじめ担当部局等から聞き取りを行った。

- ・宮城県(南三陸町、東松島市):2016年8月8日－8月10日
- ・福島県(南相馬市、新地町):2016年8月17日－8月19日
- ・岩手県(陸前高田市、釜石市):2016年8月31日－9月1日

(3) 3県ヒアリング調査

岩手、宮城、福島3県に対して5つのテーマ（①復興の推進、②国（省庁・復興庁）および市町村との連携と支援体制、③被災地の復旧復興に関わる外部組織との支援および受援関係、④復興計画の推進状況と評価、⑤義援金に関する県独自の取組※福島県のみ⑥原子力災害に関する復興課題を追加）に大別し、県庁担当部局に対しヒアリング調査を実施した。

- ・宮城県：2016年10月31日
- ・福島県：2016年10月31日
- ・岩手県：2016年11月1日

別表：検討会議メンバー表

	氏名	役職	執筆担当
1	五百旗頭 真	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 理事長 (統括責任者)	第1章
2	御厨 貴	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究統括 (プロジェクトリーダー)	第4章
3	飯尾 潤	政策研究大学院大学 教授	第3章第2節4 第6節6 第4章
4	井内 加奈子	東北大学災害科学国際研究所 准教授	第3章第1節1 第2節1
5	井上 正也	成蹊大学法学部 准教授	第3章第1節3 第2節3
6	今村 文彦	東北大学災害科学国際研究所長 教授	第3章第1節1 第2節1
7	木村 玲欧	兵庫県立大学環境人間学部 准教授	第2章第3節
8	楠 綾子	国際日本文化研究センター 准教授	第3章第6節2
9	佐藤 翔輔	東北大学災害科学国際研究所 助教	第3章第1節1 第2節1
10	丹波 史紀	福島大学行政政策学類 准教授	第3章第1節3 第2節3 第4節
11	手塚 洋輔	大阪市立大学大学院法学研究科 准教授	第3章第6節5
12	林 昌宏	常葉大学法学部 講師	第3章第3節1
13	広田 純一	岩手大学農学部 教授	第3章第1節2 第2節2 第3節2
14	紅谷 昇平	兵庫県立大学総合教育機構防災教育センター 准教授 (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 主任研究員	第2章第2節 第3章第3節3 第3節4 第6節3
15	牧原 出	東京大学先端科学技術研究センター 教授	第3章第6節4
16	村井 良太	駒澤大学法学部 教授	第3章第1節2 第2節2
17	室崎 益輝	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長	第3章第1節4
研究員			
1	高森 順子	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究員	第2章第1節 第3章第6節1
事務局			
1	藤原 由成	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長	
2	内田 貞雄	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 監事	
3	柳井 政則	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究調査本部部長	第3章第5節
4	田中 清富	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究調査本部課長	

2017（平成 29）年 3 月発行

「東日本大震災の復興状況に関する調査事業報告書」
（復興庁 2016（平成 28）年度委託事業）

公益財団法人 ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

〒 651-0073
兵庫県神戸市中央区脇浜海岸通 1 - 5 - 2 東館 6 階
TEL : 078 - 262 - 5570
Fax : 078 - 262 - 5593