

東日本大震災復興の総合的検証 —次なる大災害に備える—

研究調査中間報告書

2018 年 3 月



(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究戦略センター

研 究 体 制

【親研究会「東日本大震災復興研究会」】

- 委 員：五百旗頭真^{※1}・(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長
- 御厨 貴^{※2}・(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究戦略センター長
- 飯尾 潤 ・政策研究大学院大学教授
- 井内加奈子 ・東北大学准教授
- 井上 正也 ・成蹊大学准教授
- 今村 文彦 ・東北大学教授
- 楠 綾子 ・国際日本文化センター准教授
- 佐藤 翔輔 ・東北大学准教授
- 砂原 庸介 ・神戸大学教授
- 丹波 史紀 ・立命館大学准教授
- 手塚 洋輔 ・大阪市立大学准教授
- 林 昌宏 ・常葉大学講師
- 広田 純一 ・岩手大学教授
- 牧原 出 ・東京大学教授
- 村井 良太 ・駒澤大学教授
- 室崎 益輝 ・兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科研究科長

【研究分科会「教育復興研究会」】

- 委 員：青木 栄一^{※3}・東北大学准教授
- 阿内 春生 ・福島大学准教授
- 小田 隆史 ・宮城教育大学准教授
- 鷹 咲子 ・跡見学園女子大学教授
- 鷹島 修治 ・群馬大学助教
- 福田 亘孝 ・東北大学教授
- 村上 純一 ・文教大学講師

※1 は委員長、※2 はプロジェクトリーダー、※3 は分科会研究代表者

研究員：高森 順子 ・(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究戦略センター
主任研究員

事務局：吉田 哲 ・(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部長
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部研究調査課長

目次

I. 研究概要	1
1-1. 研究の目的	1
1-2. 論点	1
1-3. 研究方法	1
II. 検討項目	3
III. 各研究テーマの研究計画および成果	4
1. まちの再建：ハードの復興と生活・コミュニティの復興の関係	4
(1)現状課題と将来の安全な地域づくりへの課題整理 (今村文彦、松本行真、井内加奈子、佐藤翔輔)	4
(2)生活再建の視点から見た集団移転の評価と今後のあり方の検討 (室崎益輝)	16
(3)「みなし仮設」制度化に向けた検証—家賃補助政策の観点から (砂原庸介)	23
2. 生業・産業復興：農業・水産業・工業等地域産業再活性化の検証	29
(1)震災復興におけるコミュニティとしごと—歴史的視点の中での検証 (村井良太)	29
(2)東北三県の地域経済復興の実態分析—水産業とその関連産業を中心に— (林昌宏)	36
3. コミュニティの再建：合意形成プロセス、支援体制(自治体支援、NPO、大学)	44
(1)農村コミュニティの持続性—全戸流出地区を事例として (広田純一)	44
4. フクシマの復興：広域避難者、帰還者の課題、全国とのネットワーク	48
(1)原子力災害における生活再建と地域再生に関する研究 (丹波史紀)	48
(2)福島復興再生について (井上正也)	59
5. オーラルヒストリー／アーカイブ：復興過程における記録の保存と活用方法	63
(1)東日本大震災から7年後の記憶の記録 (牧原出)	63
6. 復興政策・制度と総括的評価	68
6-1 政策・制度	68
(1)復興基金のスキームと課題 (手塚洋輔)	68
(2)災害時における地方公共団体への人的支援の研究 (楠綾子)	77
6-2 総括的評価	85
(1)東日本大震災復興政策における実施要因 (飯尾潤)	85

I. 研究概要

1-1. 研究の目的

東日本大震災の復旧・復興プロセスを、国、県、被災自治体や、それらに関与する様々なアクター（応援自治体、民間支援団体、商工会・商工会議所等の各種団体、大学・研究機関等）を含めて総合的に検証し、今後の被災地の復興上の課題とその解決方策として南海トラフ地震をはじめ来るべき巨大災害から国家や地域社会の衰退に陥らせないための将来のあるべき社会像を見据えた「創造的復興」の実現に向けた知見の創出と政策提言を行う。

検証にあたっては、阪神・淡路大震災の復興検証の実績を参考にしつつ、文献調査、実地調査とともに、被災市町の首長および復興担当部局を中心にヒアリング調査を行う。

1-2. 論点

東日本大震災から5年が経過し、各被災地の復興計画のもと、復興は着実に進んでいるが、その一方で、自然環境や地域性が異なる中で、地域、個人、産業、企業、行政をはじめ様々なレベルで「復興格差」が顕在化しつつある。

災害を契機として、社会の抱える矛盾やひずみが一挙に顕在化することを考えると、東日本大震災からの復興は、人口減少、少子・高齢社会のもとで取り組んでいく復興であり、その意味で、これからの我が国社会の持続的発展を先導するモデルともなるべきものといえる。

1-3. 研究方法

本研究プロジェクトでは、28年度に行った復興庁委託調査「東日本大震災の復興状況に関する調査事業」を通じて行ってきた被災自治体へのヒアリング調査を29年度に機構自主研究として継続してきた。各委員は、2カ年に亘って実施してきたインタビュー調査をグループ研究として行い、総合的な復興状況の把握を進めながら、同時に、各委員の研究テーマの検討を行っている。以下、グループ研究として行っているヒアリング調査の概略を説明する。

(1) 被災自治体ヒアリング調査

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、28年度は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

29年度は、ケーススタディをさらに集めるため、市街地と沿岸部（雄勝など）との復興格差是正に取り組む石巻市、リアス式海岸地形の特殊性によって津波の被害も大きく、古来より大規模な被害の出る津波に襲われている宮古市に対して、ヒアリング調査を行った。

- ・宮城県石巻市：2017年8月17日
- ・宮城県石巻市：2017年9月12日

(2) 3県ヒアリング調査

28年度には、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

30年度には、震災復興にかかる関係省庁への追加調査の実施を予定している。

Ⅱ. 検討項目

各委員は、専門とする学問分野とこれまでの震災復興に関する知見をもとに、研究テーマを個別に設定し、各委員の研究調査の進捗をまとめた。また、29年度より東北大学教育学研究科の青木栄一准教授のもとに実施している、研究題目「東日本大震災復興における教育分野の現状と課題についての研究」を検討する研究分科会「教育復興研究会」においては、別冊として中間報告をまとめた。

Ⅲ. 各研究テーマの研究計画および成果

1. まちの再建：ハードの復興と生活・コミュニティの復興の関係

(1) 現状課題と将来の安全な地域づくりへの課題整理

今村文彦、松本行真、井内加奈子、佐藤翔輔

(1) 住まいの復興に関わる事業制度利用の実態

本節は、東日本大震災における復興の中心的な事業である、住まいの確保に関する 4 事業制度について、復興集中期間終了時点での自治体の利用実態を記す。まず、住まいの復興の進捗と事業制度の関係について述べ、続いて分析方法、結果、考察を示す。なお、本節は、Springer 社から出版された、Revisiting Tohoku's five-year recovery: Community rebuilding policies, programs and implementation¹ (章) から一部を抜粋し、要約・加筆したものである。

① 復興集中期間における復興の進捗と住まいの確保に関する事業について

東日本大震災の復興では、2011 年度から 5 年間で復興集中期間と定義し、25 兆円を超える財源フレームを設置した。復興庁は、この期間の主な実績として、被災自治体が柔軟に利用出来る手厚い制度の設立、住宅再建・復興まちづくり、産業・生業（なりわい）の再生、被災者支援（健康・生活支援）、原子力災害からの復興・再生、などの分野で一定の進捗があったことを記している²。2016 年 3 月末には、復興状況として、避難者は約 17.1 万人（当初 47 万人の約 36%）、インフラ・ライフラインの着工率は計画の約 88%、医療・学校等の施設の完成率はほぼ 100%に近い数値が得られた³。一方、住まいの復興は、まちづくり（防災集団移転促進事業や区画整理事業等）と災害公営住宅とも着工率はそれぞれ 99% および 97% と高いが、完成率は 43% と 58% に過ぎず、住まいの再建には時間を要している⁴。

¹ Iuchi, K., & Olshansky, R. B. (2018). Revisiting Tohoku's five-year recovery: Community rebuilding policies, programs and implementation. In V. Santiago-Fandino, S. Sato, N. Maki & K. Iuchi (Eds.), The 2011 Japan earthquake and tsunami: Reconstruction and restoration insights and assessment after 5 years. Switzerland: Springer.

² 復興庁「集中復興期間の総括と 28 年度以降の復興事業の在り方（ポイント）」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/20150512_1_ariakatapointo.pdf（平成 30 年 2 月 16 日閲覧）

³ 復興庁「復興 6 年間の現状と課題」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/dai45/siryoku2.pdf>（平成 30 年 2 月 16 日閲覧）

⁴ 前掲注 3)

東日本大震災復興交付金制度要綱は、復興交付金事業の基幹事業として、文部科学省や厚生労働省、農林水産省、国土交通省、環境省の5省庁が所轄する40事業を指定した。そのうち、住まいの確保やまちづくりに関係する事業の多くは国土交通省が所轄する23事業に含まれ、多種類の事業制度の利用が可能となっている。また、復興庁が公表する「住まいの復興工程表」では、住まいの確保に関する事業として、防災集団移転促進事業（防集）、土地区画整理事業（区画整理）、漁業集落防災機能強化事業（漁集）、災害公営住宅整備事業等（公営住宅）の4事業が示されている。それぞれの事業概要を表1-1に示す。

土地利用計画の決定過程や住まいの確保に関する事業の進行状況は、原子力事故災害被災地域（福島県）と津波被災地域（岩手県・宮城県）で大きく異なる。

原子力事故災害被災地域の福島県では、避難指示区域の指定やその変遷により、復興集中期間内に十分に事業を実施できなかった地域が多くあるため、復興・創生期間（2016年度～5ヶ年）に集中して支援を行うこととしている⁵。

表 1-1 住まいの確保に関する事業

事業名（所管省庁）	事業内容の要約（「」内は本文から抜粋。）
防災集団移転促進事業 （国土交通省）	「東日本大震災により被災した地域において、住民の居住に適当でないと認められる区域内の住居の集団移転を支援する事業」 多くの場合津波から安全な山側の高台が移転先になった。
都市区画整理事業 （国土交通省）	「広範かつ甚大な被災を受けた市街地の復興に対応するため、それぞれの地域の復興ニーズに的確に対応し、被災市街地復興土地区画整理事業等により緊急かつ健全な市街地の復興を推進する」 再建には土地区画整理を行うため、調整が必要。
漁業集落防災機能促進事業 （農林水産省）	「被災地の漁業集落において、安全安心な居住環境を確保するための地盤嵩上げ、生活基盤や防災安全施設の整備等を実施し、災害に強い漁業地域づくりを推進」
災害公営住宅整備事業等 （国土交通省）	「東日本大震災による被災者の居住の安定確保を図るため、災害公営住宅の整備等に係る費用を支援する」

出所：復興庁（2012）⁶を参考に筆者作成

⁵ 前掲注2)

⁶ 復興庁.「復興交付金 基幹事業」<http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>（平成30年2月

一方、津波被災地域である岩手県と宮城県では、集中復興期間中に土地利用計画の大枠が決定されたが、岩手県と宮城県の再建への取り組みの方法には違いがみられた。宮城県では、安全な市街地・住宅地の再構築を優先し、7市町の市街地を対象に、震災直後から建築基準法 84 条に基づく建築制限をかけ（特例法により最大 8 ヶ月）、その後、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設けた（上限 2 年間、7 市町の入れ替わり有り）⁷。一方、震災直後の岩手県では、県による建築制限を適用する動きはなく、建築基準法 39 条に基づいた災害危険区域の設定を市町村に求めているものの、強制はしていない⁸。

② 分析の目的・方法

分析の目的は、復興集中期間における被災 3 県内において、住まいの確保に関する事業を市町村がどのように展開したのかを県別に概観することである。各市町村の動向についての文献は見られるものの、全体の傾向をまとめた文献は多くはない。

分析には、復興庁が 2016 年 5 月に発表した「住まいの復興工程表」のデータ（市町村が、2016 年 3 月末復興庁に提出）を利用し、岩手県、宮城県、福島県の市町村が、住まいの確保に関する事業をどのように利用したかを整理した。復興庁のデータには、各市町村から提出された、地区名、事業手法（住まいの確保に関する事業手法のうちの、1 つあるいは複数の手法が記載）、供給計画戸数（注：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などで造成される「民間住宅等用地」は、1 画地を 1 戸と計上）、行程、備考（特別記載事項）の情報が記載されており、これを、事業地区総数や、事業の利用パターンと地区数等、県別の利用傾向などを理解するために、再整理した。

なお、分析の結果は、5 ヶ年にわたる著者の現地踏査やヒアリング等からの知見に照らし合わせ、考察に反映した。

③ 結果

住まいの確保に関する 4 事業は、計 862 地区で適用されている。そのうち、44%（379 地

16 日閲覧)

⁷ 復興庁『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, p.76-77, 2018

⁸ 岩手日報、「行政決定、待てない 本県津波浸水区域への店舗再建」

<http://www.iwate-np.co.jp/311shinsai/sh201108/sh1108141.html> （平成 30 年 2 月 17 日閲覧）

区)は面整備事業制度(防集、区画整理、漁集)を利用し、56%(483地区)は災害公営住宅整備事業制度を単独で利用している。379地区の面整備事業のうち、92%(350地区)は3事業のいずれかを単独で利用し、残りの8%(29地区)は3種類の面整備事業のうちの2種類を組み合わせて利用している(図1-1)。

各県の制度活用地区数は、岩手県は258、宮城県は391、福島県は213である。面整備事業と災害公営住宅事業(単独利用)の採択割合は、岩手県では公営住宅事業数、宮城県では面整備事業数が若干多く、福島県では公営住宅事業の利用が75%と圧倒的に多い(表1-2)。

ア. 面整備事業の利用内訳

面整備事業379地区のうち、350地区が面整備事業の3制度のいずれかを単独で利用しているが、その内訳は、防災集団移転促進事業の利用が全体の84%(295地区)を占める(図1-2)。この防集制度は、いずれの県でも最も利用された。

面整備事業379地区の内29地区では、2種類の面整備事業制度を組み合わせて利用したが、内訳は、区画整理事業と防集事業の組み合わせが18地区と最も多く、岩手県と宮城県でそれぞれ7地区と11地区で利用されている。区画整理事業と漁集事業の組み合わせ、また防集事業と漁集事業の組み合わせは、岩手県のみで利用された(図1-3)。

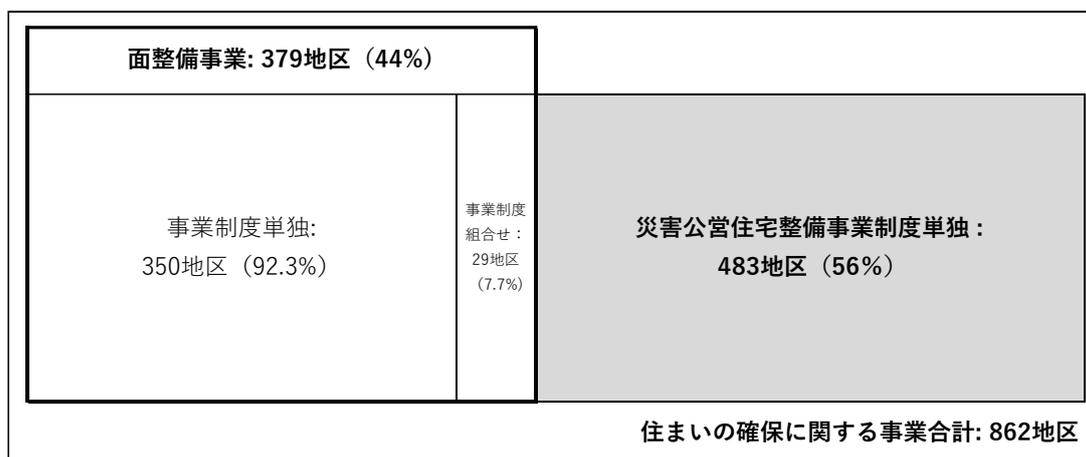


図1-1 住まいの確保に関する4事業の利用割合

出所: 筆者作成

表 1-2 住まいの確保に関する事業制度活用地区数（県別）

県名	面整備事業採択地区 (公営住宅併設地区も含む)	災害公営住宅事業 単独利用の地区	合計
岩手	121 (46.9%)	137 (53.1%)	258
宮城	205 (52.4%)	186 (47.6%)	391
福島	53 (24.9%)	160 (75.1%)	213
合計	379 (44.0%)	483 (56.0%)	862

出所：筆者作成

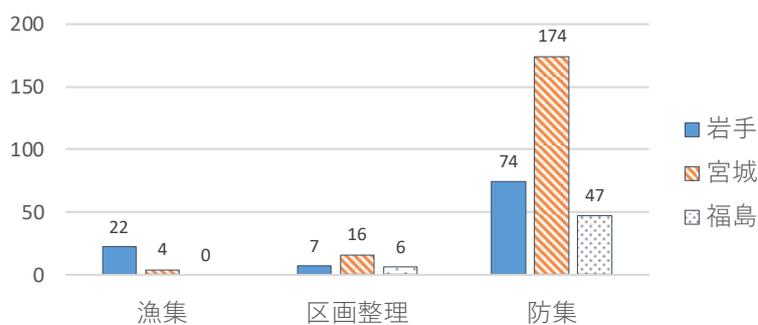


図 1-2 面整備事業単独利用の内訳（県別）

出所：筆者作成

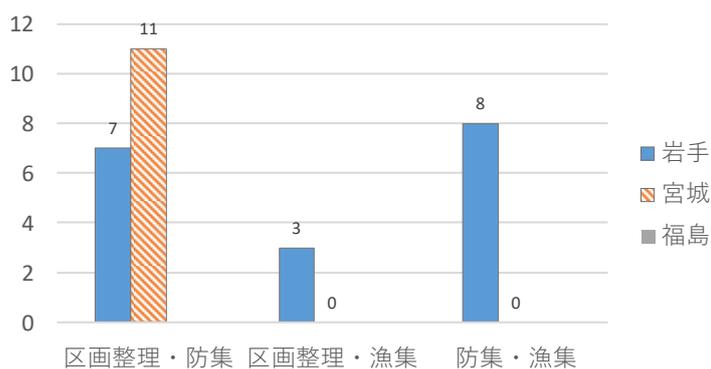


図 1-3 面整備事業組み合わせによる利用の内訳（県別）

出所：筆者作成

表 1-3 災害公営住宅事業制度活用の内訳（県別）

県名	災害公営住宅事業単独利用地区数	災害公営住宅事業併設地区数	合計
岩手	137 (77.0%)	41 (23.0%)	178 (100%)
宮城	186 (60.0%)	124 (40.0%)	310 (100%)
福島	160 (88.4%)	21 (11.6%)	181 (100%)

出所：筆者作成

イ．災害公営住宅整備事業の利用内訳

災害公営住宅への高い入居需要のため、住まいの確保に関する事業制度を活用した全 862 地区のうち、669 地区（79%）で災害公営住宅整備事業制度が利用された。そのうち 483 地区（72%）は単独の制度を利用したが、186 地区（28%）は面整備事業の採択地区内に公営住宅を併設している。県別利用傾向を見ると、単独で公営住宅制度を利用した割合の高い県は、福島県、岩手県、宮城県の順で、それぞれ 88%、77%、60%である（表 1-3）。福島県では、原子力事故災害被災地域からの避難者向けの公営住宅として福島市、郡山市、いわき市、南相馬市など、被災地からの遠方で災害公営住宅が多く準備されたため、単独の制度を利用した地区数が多くなったと考えられる。一方、宮城県では、災害公営住宅制度の単独利用が 60%と他県に比べ低く、残りの 40%にあたる 124 地区は面整備事業との併用だった。

面整備事業と公営住宅事業を組み合わせた 186 地区のうち、面整備事業単独と公営住宅の組み合わせが 85%（158 地区）、面整備事業 2 種と公営住宅事業の組み合わせが 15%（28 地区）で、面整備事業単独と公営住宅の組み合わせが多い。宮城県では、防集と公営住宅制度を組み合わせ利用した地区数が 101 地区と飛び抜けて多いのが特徴的である（図 1-4）。また、岩手県では、全ての組み合わせがみられ、福島県では、面整備事業 2 種と公営住宅事業の組み合わせを利用した地区は無かった。

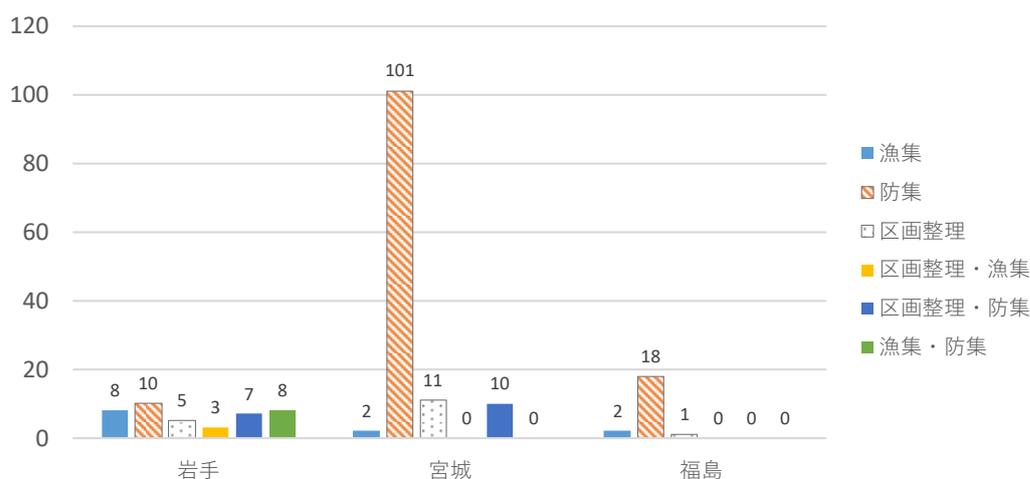


図 1-4 面整備事業と公営住宅事業の組み合わせによる制度利用の内訳（県別）

出所：筆者作成

④ 考察

東日本大震災からの復興では、復興交付金制度の設立によって、地元自治体の意向を反映する地域の再建が可能となった。一方、広大な地域が甚大な被害を受けたため、速やかな復興や市町村の主体的な取り組みが、困難であったとも言われている。本節は、住まいの復興、特に、住まいの確保に関する4つの事業制度（防集、区画整理、漁集、公営住宅）に焦点をあて、復興10年の上半期にあたる復興集中期間の5ヶ年で、岩手県、宮城県、福島県内の市町村が利用した制度を整理した。その結果、全862地区という多数の地区で住まいの確保に関する工事が行われており、1995年の阪神大震災や2004年の中越大震災とは異なる規模であることが改めて確認できた。また、各自治体は、住まいの確保のための4つの事業制度を、様々な形態で利用したことが明らかになった。具体的には、3種類の面整備事業から2種類を組み合わせる他、公営住宅と面的整備事業の組み合わせなどを実施しており、多くの工夫があったことが分かった。

県別の整理によると岩手県が住まいの確保に関する制度を最も柔軟に活用し、漁集、防集、区画整理事業のそれぞれと公営住宅事業の組み合わせ、漁集・区画整理、防集・区画整理、漁集・防集事業のそれぞれと公営住宅事業の組み合わせの、6パターンが見られた。宮城県は、防集事業制度を最も多く利用し、その多くの地区で公営住宅を併設している。福島県では、原子力事故災害被災地域を包含しているため、復興集中期間の住まいに関する

る制度利用は、影響の少ない他市内に公営住宅を建設するためのものがほとんどであった。

整理・分析により、3県での住まいに関わる制度利用に差異があることが判明したが、今後、その理由が被災地の地理的な状況にあるのか、政治的な背景にあるのか（復興庁からの情報入手過程、派遣自治体・中間支援団体／者の思想的な影響など）、社会的・地域文化的な影響にあるのか（津波被害を回避する歴史的・地域的意識、住民の意図など）など調べることで、将来の災害に備えた制度の在り方を考える一助となる。

（2）平成 28 年 11 月 22 日福島沖地震・津波での避難状況（実態と課題整理）

本節は東日本大震災が発生した地域における、その後の津波防災・対応に関して、平成 28 年 11 月 22 日に発生した福島沖地震・津波の自治体・住民対応を事例に検証を行う。なお、本節で述べる内容(文献 1)～6) に詳しく、以下はその要約を述べるものである。

① 平成 28 年 11 月 22 日福島県沖地震・津波

平成 28 年（2016 年）11 月 22 日 5:59、福島県沖を震源とする M6.4、最大震度 5 弱を観測する地震が発生し⁷⁾、宮城県内で最大遡上高 T.P. 4.3m の津波が観測された⁸⁾。本イベントでは津波による人的被害は発生しなかったものの、1) 東北地方では、2011 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震の津波以来、はじめて数 m を超える津波が観測されたほか、2) 宮城県では津波注意報の発表の後に、津波警報に切り替わる、3) 起床時間付近で発生した近地津波である、ここ数年の地震津波とは異なる現象が発生している。

東日本大震災の発生から 6 年が経過し、その経験を踏まえて、被災地で効果的な津波避難が行われたかどうかの実態を体系的に明らかにする必要がある。そこで、本研究は、2016 年 11 月 22 日に発生した福島県沖の地震津波における避難行動の実態について、宮城県石巻市と亘理町の住民を対象にした質問紙調査にもとづいて明らかにすることを目的とする。

② 研究方法

本研究は、宮城県の石巻市と亘理町における住民を対象にした質問紙調査によって行った。調査項目は、地震発生当時いた場所、津波注意報（5:59）の認知有無とその手段、避難指示（石巻市では 8:05、亘理町では 6:50）の認知有無とその手段、津波警報（8:09）の認知有無とその手段、それぞれの津波リスクの認識度合い、避難行動の有無、避難開始・

避難先到達の時刻、避難しなかった場合のその理由、家族内での事前の取り決め、避難先、避難時の持ち出し品、避難の手段、避難に車を用いた場合その理由、渋滞を目撃した場合はその時間・区間、避難先から撤退した時刻、そのきっかけ、自治体が主催する総合防災訓練への参加回数、自治体が主催する総合防災訓練が活かされたか、東日本大震災の経験が活かされたか、日頃の備え状況（個人・地域）、回答者の性別・年代・職業、家族の中の要配慮者の有無、東日本大震災における自宅の被害状況（り災区分）からなる。本稿では、避難行動そのものに関する項目について中心的に分析を行う。その他の単純集計結果については、文献5) 6) を参照されたい。

石巻市では、石巻市本庁区域内かつ2011年3月11日に発生した東日本大震災の津波浸水1m以上あった地域において、2016年11月現在居住する世帯のうち、無作為抽出された住戸5,000戸に対して調査員が調査票を2017年1月14日～20日に配付した。郵送によって調査票を回収し、2,169票（有効回収率：43.4%）を得た。

亘理町では、亘理町荒浜地区・吉田東部地区かつ2011年3月11日に発生した東日本大震災の津波浸水1m以上あった地域において、2016年11月現在居住する世帯のうち、無作為抽出された住戸1,000戸に対して調査員が調査票を2017年2月11日～14日に配付した。郵送によって調査票を回収し、530票（有効回収率：53.0%）を得た。

③ 結果と考察

津波から避難した人としていない人の割合・内訳を図2-1に示した。両市町では、津波避難の実施割合に差がある。亘理町では、63.8%の住民が避難したのに対して、石巻市では41.3%と住民の半数を下回っている。避難しなかった人のうち、そもそも避難のことを考えなかった人も石巻市では35.8%、亘理町では17.7%と石巻市の方が多く、全体として石巻市の方で避難行動が停滞していたことが分かる。図2-2に、避難しなかった人に対して、その理由を複数回答選択肢で問うた結果を示した。石巻市では、亘理町に比べて、「大きな津波は来ないと思ったから」と回答した人がやや多い。来襲する津波の高さのリスクを低く見積もったために、石巻市では亘理町よりも避難実施の割合が低くなったと考えられる。亘理町では、石巻市に比べて「仕事・学校に行くのを優先したから」が多い。亘理町は、いちご農業が盛んであり、地震が発生した時期はシーズンオンであった。いちごの農業従事者は、地震が発生したり、津波警報が発表されても、すでに作業をしていて、それを優先した人が見られたことを、インタビューによるプレ調査で確認している。

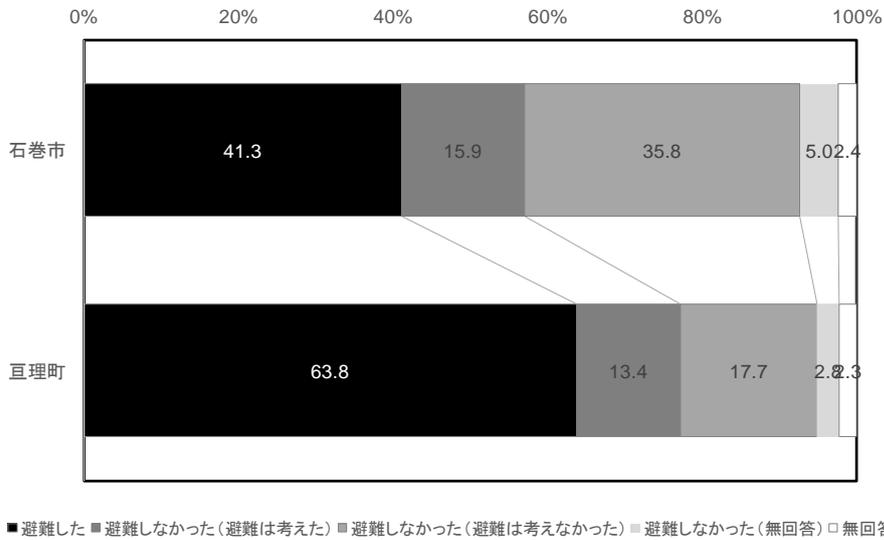


図 2-1 津波避難行動した人の割合

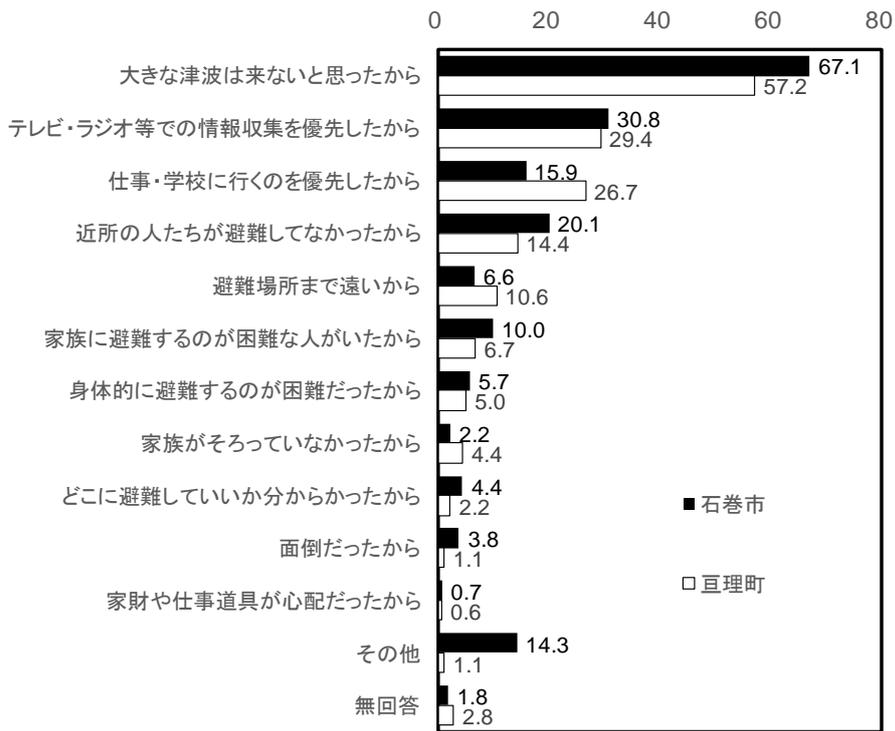


図 2-2 津波避難しなかった理由

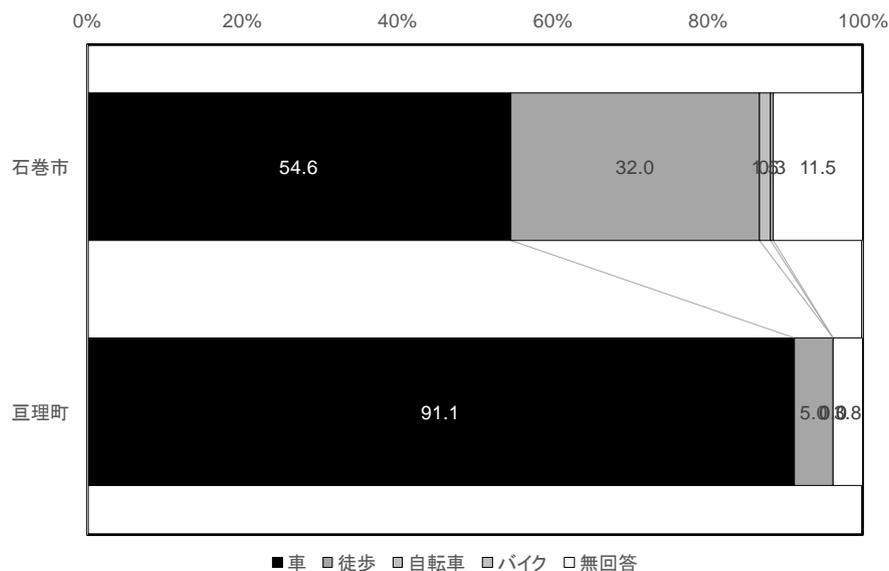


図 2-3 津波避難を実施した人の手段

両市町では、津波避難の手段の割合でも大きな違いが見られた、亶理町では、91.1%とほとんどの人が車で避難を実施した（図 2-3）。亶理町の沿岸部は、平野部であり、東日本大震災の際に浸水した地域は、山や高台、高い建物が無い場所であり、一般に津波避難は「原則徒歩」とうたわれているなかで、全国でも珍しく町が「車避難」も考慮した津波避難計画を策定した地域である。2013 年の総合防災訓練から、車を積極的に使った避難訓練も実施されている⁹⁾。普段の訓練を受けてか、ほとんどの人が車によって避難を行っていた。石巻市でも、54.6%の人が車によって避難している（図 2-3）。亶理町は車避難を可としているのに対して、石巻市では、周辺に高台や建物があることから「原則徒歩」とされており、東日本大震災発生以降も徒歩を中心とした津波避難訓練が毎年実施されている¹⁰⁾。石巻市総合防災訓練において、徒歩で避難した人の割合は、2013 年度は約 88.7%、2014 年度は 87.5%、2015 年度は 88.4%であった¹¹⁾のに対して、2016 年 11 月 22 日の地震の際には、32.0%に留まっている。亶理町では、毎年の総合防災訓練通りに、石巻市では毎年の総合防災訓練と本番とは異なる手段で津波避難が実施されたことが分かった。このほか、亶理町では車で避難した人の割合が高いものの、早期に避難が開始されたこともあり、渋滞に遭遇した割合は、石巻市の住民に比べて低かった（石巻市：17.0%、亶理町：8.4%）。これには、1) 前述の通り、亶理町では石巻市よりも早期に避難行動を実施した住民の割合が多く、2) 毎年の総合防災訓練で車避難を実際にトレーニングしているだけでなく、3) 朝早い時間で、住民以外の道路交通も少なかったことも影響していると考えられる。

参考文献

- 1) 佐藤翔輔, 今村文彦, 相澤和宏, 横山健太, 佐藤勝治, 岩崎雅宏, 皆川満洋, 戸川直希: 宮城県石巻市における 2016 年 11 月 22 日福島県沖の地震津波による避難行動実態, 土木学会論文集 B2 (海岸工学), Vol.73, I_1603-I_1608, 2017.10.
- 2) 戸川直希, 佐藤翔輔, 今村文彦, 岩崎雅宏, 皆川満洋, 佐藤勝治, 相澤和宏, 横山健太: 津波避難訓練が実際の津波避難行動に及ぼす効果—宮城県石巻市 2016 年 11 月 22 日福島県沖地震津波時の事例—, 土木学会論文集 B2 (海岸工学), Vol.73, I_1531-I_1536, 2017.10.
- 3) 戸川直希, 佐藤翔輔, 今村文彦, 遠藤匡範, 岩崎雅宏, 皆川満洋: 2016 年 11 月 22 日福島県沖地震津波発生時の宮城県亘理町における避難行動の実態—東日本大震災の経験や津波避難訓練との関係—, 地域安全学会梗概集, No. 41, pp. 177-180, 2017.11.
- 4) 佐藤翔輔, 相澤和宏, 横山健太, 佐藤勝治, 遠藤匡範, 高橋大輔, 岩崎雅宏, 皆川満洋, 戸川直希, 今村文彦: 2016 年 11 月 22 日福島県沖地震に伴う津波避難の実態: 石巻市と亘理町の住民を対象にした調査から, 第 36 回日本自然災害学会年次学術講演会講演概要集, pp. 13-14, 2017.9.
- 5) 石巻市, 東北大学災害科学国際研究所, 株式会社サーベイリサーチセンター: 2016 年 11 月 22 日福島県沖地震津波避難行動に関するアンケート
- 6) 東北大学災害科学国際研究所, 亘理町, 株式会社サーベイリサーチセンター: 2016 年 11 月 22 日福島県沖地震津波避難行動に関するアンケート
- 7) 気象庁仙台管区气象台: 2016 年 11 月 22 日 05 時 59 分頃の福島県沖の地震について
- 8) Anawat Suppasri et al: The 2016 Fukushima earthquake and tsunami: Local tsunami behavior and recommendations for tsunami disaster risk reduction, International Journal of Disaster Risk Reduction, Vol. 21, pp. 323-330, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijdrr.2016.12.016>
- 9) 佐藤翔輔, 今井健太郎, 大野晋, 今村文彦, 齋正幸, 板原大明, 松尾敏彦: 徒歩と自動車を組み合わせた津波避難計画の策定—宮城県亘理町での実践—, 土木学会論文集 B2 (海岸工学), Vol.70, No. 2, I_1371-I_1375, 2014.
- 10) 佐藤翔輔, 今井健太郎, 岩崎雅宏, 二上洋介, 熊谷雅之, 平松進, 亀井一彦, 鈴木聡一郎, 山内智, 今村文彦: 避難先を指定しない新しい津波避難訓練手法の提案—宮城県石巻市における実践と検証—, 土木学会論文集 B2 (海岸工学), Vol. 60, No. 2, pp. I_1361- I_1365, 2013.
- 11) 石巻市: 平成 27 年度石巻市総合防災訓練研究業務報告書

(2) 生活再建の視点から見た集団移転の評価と今後のあり方

兵庫県立大学大学院 室崎 益輝

(1) 集団移転評価の視角

東日本大震災では、津波によって沿岸部の市街地や集落が壊滅的な被害を受け、沿岸部の津波災害の危険性が強く認識されたこともあって、その危険な沿岸部に居住することを回避するために、津波のリスクのない安全な場所に集団移転することが、東日本の復興では広範囲に実施された。その集団移転事業の功罪を復興の実態から明らかにして、これからの復興事業や集団移転のあるべき姿を、本項で考察する。

① 評価の視点

防災集団移転は、防災を主たる目的で行われるために、防災や減災の側面からの評価は欠かせない。と同時に、土地の態様や利用に大きな変化をもたらす事業だけに、土地利用面からの評価も欠かせない。そして何よりも、被災者が生活する場であることから、生活面からの評価が欠かせない。本稿では、災害から本当に安全になったかという防災面や、有効な利用がはかられているかという土地利用面からの評価はさておき、被災者の豊かな生活が再建できているかという生活再建面に、焦点をあて評価することにしたい。

ところで復興は、被災の現実からスタートし、未来の社会をゴールとして歩んでゆく、創造のプロセスである。それゆえ、そのあるべき姿は、「被災の現実」と「未来の目標」の両面から捉えなければならない。創造的復興とは、未来につながる社会や地域を創造するということで、21世紀にふさわしい市街地や居住地の形成に努めなければならない。震災で明らかになった、高齢化社会や一極集中社会という現存の矛盾をどう克服するかという視点からも、復興事業や集団移転を評価しなければならない。

② 評価の項目

被災者の立場あるいは生活の側面から復興を進めようとする時、「4つの生」の確保と「6つの課題の実践」が欠かせない。この4つの生と6つの課題に焦点をあてて、集団移転を評価する。なお、4つの生というのは、「生命、生活、生業、生態」の4つである。1番目

の生命は、安全な暮らしが保証されているということで、先に述べた防災面の評価と密接に関わってくる。3番目の生業は、生活の糧としての雇用、生きがいとしての仕事をさしている。4番目の生態は、自然生態だけでなく社会生態も含んだもので、自然や歴史とのつながりに加え、人と人のつながりも含んでいる。コミュニティの形成がこの生態では問われる。

生活再建では、「医、職、住、育、連、治」という6つの課題を目標として、真に豊かな生活を取り戻すことが求められる。医は医療や健康、職は雇用や仕事、住は住宅や住環境、育は保育や教育、連はコミュニティや環境共生、治はガバナンスや自律性をさす。このうちの医は生命、職は生業、住と育は生活、連は生態に関わる。阪神・淡路大震災の復興では、主として医、職、住を問題にしたが、東日本大震災では、それらに加えて、育、連、治が問題になっている。

(2) 集団移転の概要

東日本大震災後の復興では、高い津波リスクを避けるために、内陸部や高台の安全な場所への移転がはかられた。沿岸部の1万ヘクタールの土地に住んでいた約3万世帯が、集団的あるいは個別的に移転することを余儀なくされている。このうち、公共事業によって宅地を造成し集団移転をはかる世帯が約2万世帯、集団移転によらず個別移転や自力移転をはかる世帯が約1万世帯である。なお、本項で取り扱う集団移転による再建世帯数は、東日本大震災の20万とも25万ともいわれる全体の住宅再建世帯の、僅か1割でしかないことに留意しておく必要がある。

① 事業手法

被災者のニーズの変化や用地確保の見通しの変化などにより、公的事业による集団移転の地区数は時間経過と共に多少変化しているが、2014年3月末の数字で425地区となっている。土地区画整理事業で51地区、防災集団移転促進事業で337地区、漁業集落防災機能強化事業で37地区が整備されている。平野部では区画整理によって宅地造成がはかられ、内陸部への移転あるいは嵩上げ地への移転が目指されている。一方、リアス式海岸部や半島部では防災集団移転か漁業集落防災で山地や高台への移転が目指されている。

② 宅地完成時期

復興計画の策定に時間がかかったこと、用地の確保が容易でなかったこと、山の切削や低地の嵩上げに時間がかかったことから、宅地が完成し被災者に引き渡すまでに時間がかかっている。被災3県で完成した宅地数の比率は3年後5%、4年後22%、5年後45%、6年後70%、7年後84%と時間がかかっている。

	2014.3	2015.3	2016.3	2017.3	2018.3
住宅の自主再建	11.1万件	11.9万件	12.7万件	13.4万件	14.1万件
防災集団移転・ 区画整理	着工84% 完成 5%	着工98% 完成22%	着工99% 完成45%	着工99% 完成70%	着工92% 完成84% 15,388戸
災害公営住宅	着工65% 完成 9%	着工93% 完成31%	着工97% 完成58%	着工98% 完成84%	着工99% 完成95% 28,456戸

表1 年度末での住宅と宅地の目標に対する完成比率

出典 復興庁「復興の現状と課題」¹⁾により筆者が作成

宅地の完成時期では、地域格差が顕著である。岩手県の田野畑村、釜石市の花露辺、陸前高田市の広田、宮城県の七が浜町の菖蒲が浜、仙台市、岩沼市、亘理町、福島県の新地町などでは、震災後2年から3年で宅地が完成し、住宅の再建が始まっている。内陸部に用地が確保できた地域、合意形成に努めた地域で集団移転事業は、比較的早く進んでいる。その反対に、岩手県の陸前高田市、宮城県の名取市など、大規模な区画整理を余儀なくされたところ、用地の確保にてこずったところ、嵩上げなどで時間を要したところや、合意形成に手間取ったところでは、移転のための宅地造成が著しく遅れている。岩手県で、宅地整備が遅れているのは、平地が少ないために高台造成に時間がかかったからである。

③ 開発宅地規模

集団移転事業は、津波の危険性の高い約15,000haという広大な地域からの移転者を受け入れるために実施される。その区域に居住していた自力で用地や住宅の確保が困難な約5万世帯に、宅地または公営住宅を提供することが期待されており、宅地確保のために400箇

所を超える地域で、土地区画整理事業、防災集団移転事業、漁業集落強化事業などが実施されている。400 を越える地区で、約 2 万区画の宅地整備が目指された。

雲仙普賢岳災害や奥尻島津波災害など過去の集団移転事業では、平均して 50 戸程度の移転であったのが、今回はそれとは比較できない膨大な宅地の供給が求められ、1 地区 100 戸を超える事業が 70 を超えるなど、大規模なものが目立つ。その大規模なものは、土地区画整理事業によるものが多いが、防災集団移転事業でも少なからず行なわれている。

その一方で、リアス式海岸部などでは、小規模な集落が多かったこと、広い用地が得られないことのために、20 戸未満あるいは 10 戸未満という小規模なものが多くなっている。今回の集団移転では、超大規模な開発と超小規模な開発とが並存しているのが今回の特徴である。

	～9	～19	～49	～99	～199	～499	500～	計
区画整理	1	0	2	7	14	14	11	49
岩手	0	0	1	0	6	5	5	17
宮城	1	0	1	6	6	6	6	26
福島	0	0	0	1	2	3	0	6
防災集団	92	89	80	26	22	8	2	319
岩手	26	30	21	7	4	1	0	89
宮城	51	47	47	13	17	7	2	184
福島	15	12	12	6	1	0	0	46
漁業集落	20	5	5	4	1	0	0	35
岩手	18	4	5	4	1	0	0	32
宮城	2	1	0	0	0	0	0	3
合 計	113	94	87	37	37	22	13	403

表 2 集団移転地区の戸数規模別の件数

出展 復興庁の「住まいの工程表」（平成 29 年 9 月）¹⁾ に基づき、筆者が作成。

④ 集団移転の形態

どのような場所に移転先を求めたかについては、国土技術政策総合研究所の米野史健氏の研究²⁾ に詳しく紹介されている。リアス式海岸部では、非浸水地（浸水していない市街地

や縁辺部)で4割、浸水地(浸水した市街地を嵩上げで対応)で2割、高台移転地で3割の地区が整備されている。必ずしも、すべての地区が高台に移転したわけではない。他方、平野部では、新市街地を作って移転するケースもあるが、それは移転地区の1割程度と限定的である。大多数は、内陸部の浸水しなかった既成市街地で整備されている。

集落の統合や分散がどのようになったかについては、神戸大学の槻橋修氏らの研究³⁾に詳しく紹介されている。単独移転(1つの地区が1つの地区に)が約4割、分散移転(1つの地区が複数の地区に)が約2割、複合移転(複数の地区が一つ又は複数の地区に)が約3割であったことが、明らかにされている。単独移転の場合は、比較的もとの場所近くに移転しており、今までの生活圏が維持されているのに対し、分散移転や複合移転の場合は元の場所から離れた場所に移転しており、新たに生活圏を作る必要に迫られている。

(3) 生活面からの評価

生命、生活、生業、生態という4つの側面から、集団移転での現状評価を試みる。

① 安全性

高台への移転あるいは防潮堤の建設や嵩上げ工事により、津波からのリスクが著しく減少したことは、高く評価できる。防災拠点や防災施設の整備もはかられており、防災性の向上が認められる。

とはいえ、リスクは津波だけではない。土砂災害などその他のリスクにも配慮しなければならない。山地や高台に移転したところでは、急峻な崖等の崩壊が危惧され、嵩上げや埋め立てをしたところでは、不等沈下や地盤劣化が危惧されるので、それらのリスクに対する対策の強化を忘れてはならない。また、防災はハードだけではなしえず、ソフトに充実やコミュニティの強化が欠かせない。後述するように、コミュニティの脆弱化が進行しているところが多く、集団移転がコミュニティの脆弱化につながり、そのことが災害リスクの増大につながっていることは、看過できない。

② 利便性

利便施設や公共施設のないところに移転するケースが少なくなく、またコミュニティの高齢化が危惧される中で、積極的にコミュニティを維持し、生活の利便性を高める努力がなされている。岩沼の玉浦西に代表されるように集会所や広場が積極的に作られていることは、評価できる。福祉連携の取組みが進んでおり、女川市の運動公園の「ふれあいカフェ」や多賀城市の桜木地区の「みんなのリビング」などの先進事例がある。

しかし、日常生活圏から切り離されて作られた団地では、買い物その他の生活利便施設が十分でない。「職住分離」の誤った考え方や防災集団移転事業の補助を住宅に限定しているという制度の限界があって、小規模な団地では日常生活に必要な施設が設置されない。車で遠くまで足を運ばなければならないという、状況にある。車の運転が出来ない高齢者にとっては、近くに利便施設がないというのは、致命傷である。

その中で、大船渡の「差し込み方式」のように、既設の生活圏あるいはコミュニティの中に宅地を設置した集団移転の取組みは、既設の生活施設を活用して利便性を確保したということで、評価できる。

③ コミュニティ性

生態ということでは、人と人のつながりが問題となる。

被災地の危険性を危惧しての流出、被災地での雇用がないことからの流出に加えて、住宅再建や復興まちづくりに痺れを切らしての流出が止まらない。とりわけ、若者の流出が激しく、岩手県を見ると、地域外への転出者の7割が30歳以下となっている。その結果、高齢者だけが取り残される状況にあり、その傾向は集団移転団地や災害公営住宅で、特に顕著である。

この人口減少に関わって、集団移転先への移住希望者が、復興の遅れに伴って減っている。集団移転団地の区画数を、当初の目標の2万8千戸から1万8千戸まで減らす措置を講じたものの、応募者が集まらず、空き区画が少なからず発生している。その打開を図るために、被災者でなくても購入を可能にする、寄宿舍やアパートの建設を認めるといった、対応がとられている。こうした状況の下で、既存のコミュニティが破壊され、高齢者だけの世界が生まれて、コミュニティ力が減退しつつある。このことは、防災性能の劣化にもつながっている。

この集団移転地への応募者の減少は、復興の遅れや建設コストの高騰もあるが、移転地が生活環境としての魅力に欠けていることも関わっている。移転団地の生活環境としての充実をはかることが、欠かせない。

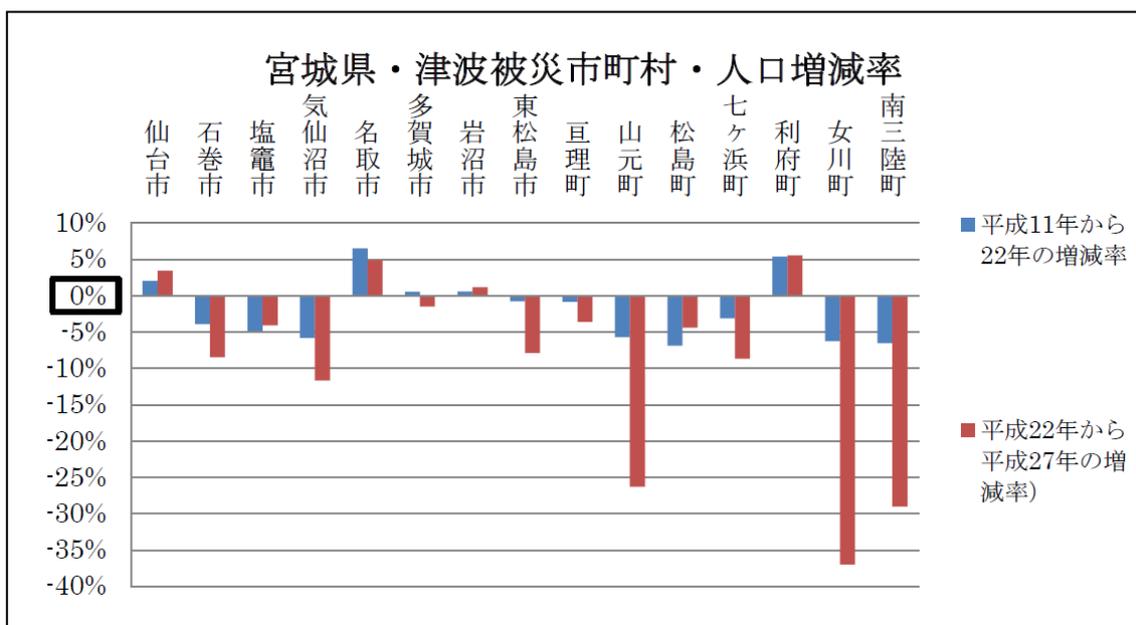


図1 被災市町村（宮城県）における人口増減

国政調査データから佐々木昌二氏が作成したもの⁴⁾を引用

復興庁「復興の現状と課題」「住まいの復興工程表」, 平成30年3月現在

<http://reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/index.html>

米野史健「応急仮設住宅から災害復興公営住宅等の恒久住宅への移行の実態と課題」, 国交省建築研究所平成28年度講演会テキスト, pp41~51, 2016年

槻橋修, 友淵貴之「移転形態別特徴から見る集団移転事業の特徴と課題」, 日本建築学会大会学術講演概要集(農村計画), pp45~46, 2013年

4) 佐々木昌二「市町村人口から見た岩手県・宮城県の復興状況について」, MINTO 機構リサーチメモ, 2016年

5) 増田聡「災害危険区域と防災集団移転促進事業に関わる課題群」, 日本災害復興学会誌「復興」, vol5, pp73~79, 2014年

(3) 「みなし仮設」制度化に向けた検証—家賃補助政策の観点から

砂原 庸介

1. 日本における家賃補助の位置づけ

日本の住宅政策では、地方自治体による公営住宅の供給、日本住宅公団による公団住宅の供給、そして住宅金融公庫による住宅への融資が「住宅政策の三本柱」として重視されてきた。住宅の直接供給と低利での融資は、先進国で一般的に観察される政策手段だが、それに加えて、多くの国では賃貸住宅の利用者に対する家賃補助が採用されている。これは、特に低所得者に対して家賃補助を行うことで、それなしでは購入できない住宅サービスを利用できる状況を生み出すものである。多くの国では、所得と連動したかたちで、家賃が所得の一定割合を超える場合の補填を行うかたちで実施されている。

日本では、特に高度経済成長期以降、住宅の直接供給よりも需要面の政策である住宅金融公庫の融資は非常に大きな役割を果たしてきたが、同じ需要面でも賃貸住宅を利用する人々を支援するような家賃補助は極めて限定的であった。代表的な家賃補助と考えられてきたのは、生活保護のひとつである住宅扶助である。生活保護の支給が決定した人に対して、住宅にかかる費用を援助するものだが、これは住宅についての制度ではなくて、あくまでも生活困窮者に対する制度として切り離されている。実際、公営住宅の制度が作られたときに、住宅扶助との関係が議論されたが（大本 1994）、両者は全く異なるものとして扱われ、結果として当初の公営住宅は相対的に中間層に近い層を対象とすることとされた。住宅扶助を生活保護制度から分離して、独立した家賃補助を創設すべきであるという議論は、とりわけ近年政府の審議会などでも行われているが、実現には至っていない（小玉 2017）。

日本で家賃補助といえば、国によるものよりも、企業が福利厚生として従業員に提供する住宅手当の方が普及していると言えるかもしれない。しかし、潤沢な家賃補助ができるのは、所得の高い労働者が多い有力な企業に限られる。中小企業の労働者や、企業に所属しないような相対的に所得の低い人が補助を受けることは難しい。人事院が行っている職種別民間給与実態調査の2016年のデータによれば、規模が500人以上の企業の57%が住宅手当を支給しているのに対して、50-100人の企業ではその割合は40%にまで落ち込んでいる。このような家賃補助は、一般的に人々の住宅取得を助けて個人間の格差を縮小するものというよりも、相対的に恵まれた人々の住宅取得をより容易にする、どちらかと言えば

格差を拡大させるような性格があったと言えるだろう。

2. 先進国における家賃補助の広がり

福祉国家を形成する先進国における住宅問題への取り組みとしては、まず家賃統制が導入され、その後政府による直接供給が進められてきた (Kemp 2007)。そこまでは日本も同様だが、その後政府が直接供給から住宅サービスを利用する消費者に資金を給付することで、間接的に住宅問題に取り組む国が少なくない。表 1 に示されているように、欧米の先進国での家賃補助を見ると、福祉を家族に依存する傾向がある南ヨーロッパの国々 (ギリシャ・ポルトガル・スペイン・イタリア) では家賃補助が導入されていないが、たとえばイギリスやフランス、スウェーデンなどでは全世帯の 20% もの世帯が家賃補助を受けている (齋藤 2013)。家賃補助を導入した国では、早い段階で家賃統制が解除されたタイミングで¹、家賃の上昇分を補填する措置として家賃補助が広がる傾向にあった (Kemp 2007, 小玉 2017)。このような国では、政府が住宅困窮者のみに対して住宅を供給するというのではなく、より幅広い層を対象とした社会保障のひとつとして、住宅政策が位置づけられることになったのである。

先進国の中でも、自由主義の国々と比べて、平等を志向する社会民主主義勢力が強い国では、賃貸住宅の供給に国が直接責任を持つ傾向が強く、安価な賃貸住宅が大量に供給されてきた (Kemeny 1992=2014, 2001)。ところが、冷戦の崩壊後、低成長による財政資源の制約とともに、社会民主主義の行き詰まりが見られる中で、イギリス労働党の提示した「第三の道」に典型的に示されるように、社会民主主義政党が、自由主義的な手法を取り入れる傾向がある。住宅に対する支援の方法をとしても、政府が直接住宅の供給にかかわるのではなく、家賃補助を通じた間接的な支援を行う傾向が多く、多くの国で強まっている。典型的に社会民主主義的な理念の強い国であるとされてきたスウェーデンやオランダですら、政府による住宅の直接供給はほとんど行われなくなり、家賃補助へと移行している (Kemp 2007)。

家賃補助の導入で強調されるのは、人々の選択である。住宅を供給する側には、様々な制約のもとで価値に応じた住宅を提供することが求められる。政府が安い価格で直接供給

¹ 日本では、戦時中の家賃統制令が戦後長く維持されてきたが、早い段階で実質的にその意味を失っていたと考えられる。高度経済成長期に民間賃貸住宅の家賃は統制されることがなく上昇し、この間公営住宅などと民間賃貸住宅の家賃水準に格差が生じることになった。

する住宅は、市場家賃よりも低い家賃を提示して市場の機能を弱めてしまうのに対して、家賃補助を通じて住宅をその価値に応じた家賃で利用することができれば、住宅市場を下支えすることもできる。そのような評価を受けて、1990年代以降、国などが所有していた従来の社会住宅を居住者に払い下げることもしばしば行われている。そして、持家を購入する人々が大きく増え、住宅のローンも大きく積み上げられている。そのような統計を踏まえて、2012年の段階では、ケメニーが指摘した差異はもはや問題ではなくなっていると主張もある（Dewilde 2017）。

ただしそうは言っても、家賃補助はどの国でも同じように導入されているわけではない。たとえば日本と同じように持家所有が多いアメリカでは、家賃補助の制度が導入されているが、それは社会民主主義が強い国で導入されている家賃補助のように権利として認められているものではない。賃貸住宅の直接供給のように支出する予算を限定して政策を実施するのが難しく、特に景気の低迷期に家賃補助への需要が増えて財政を圧迫する可能性が高いので、緊縮財政を好む国では導入が難しくなることもあると考えられる。また、家賃補助を受ける借り手が必要以上に高い住宅を借りることや、価格を上げることで補助が貸し手に帰着してしまうことも懸念されるので、実施する国や地域において制度デザインの詳細が異なることは少なくない。

表1 各国の住宅手当の支給規模

	支給費の 対GDP比	受給世帯の 割合
オーストラリア	0.30%	14%
ニュージーランド	0.49%	18%
カナダ	0.02%	1%未満
米国	0.10%	2%
英国	1.10%	16%
フランス	0.92%	23%
ドイツ	0.23%	9%
オランダ	0.35%	14%
スウェーデン	0.57%	20%
チェコ	0.10%	7%

斉藤[2013:11]

3. 日本における直接供給の家賃補助への転換

日本では、他の先進国のように家賃補助が制度化されているとは言えないが、これまで

の政府による直接供給が家賃補助へと転換しつつあることは確認できる。まず、公営住宅については、1996年に「新法」と呼べるほどの大改正が行われ、応能応益家賃制度が導入された。従来の公営住宅法のもとでは、建設にかかった費用から国の補助金などを除いた額を用いた原価主義で家賃が算定されることになっていたが、新たな制度では原価主義を採用せず、入居者の収入をもとに(応能)、提供される住宅の立地や規模を加味して(応益)、家賃を決めるものことにしたのである。そして、政府からの補助は、基本的に近隣の似たような民間住宅(近傍同種の住宅)で設定される市場家賃と応能応益家賃の差額に充てられることになった。つまり、事業主体である地方自治体にとっては、どのような収入の入居者であっても公営住宅の運営を通じて市場家賃を確保して、長期的な事業の継続が可能になるのである。特に地方自治体が民間住宅を特定期間で借り上げて公営住宅として活用するときに、その傾向は強くなるだろう(国土交通省住宅局2009)。

次に、公団住宅については、日本住宅公団²がその中心を再開発事業やまちづくり事業にシフトさせる中で、その供給は縮小していった(増永2012)。その中で、公団の賃貸住宅では、公営住宅と同様に、原価主義で設定されていた家賃が1999年以降は市場家賃で設定されるようになっていく。それまで公団では、原価主義を前提に、住宅の耐用年数を長くすることで家賃を低く抑えていたが、この変更で民間の住宅と基本的には同じような家賃設定が可能となったのである。市場家賃が導入されることで、公的に安価な住宅サービスを提供するという日本住宅公団の当初の機能は基本的に終了したが、高齢者や低所得者に対する賃貸住宅事業では、国からの補助金を用いながら家賃減額を行うことになった。これを入居者に対する家賃補助と考えれば、この部分での公営住宅との連続性は強くなったと言えるだろう。

2006年に成立した住生活基本法に至る一連の改革では、政府の住宅の直接供給を縮小させる一方で、広範な家賃補助を含めた「住宅セーフティネットの機能向上に向けた公的賃貸住宅制度の再構築」(社会資本整備審議会住宅宅地分科会答申『新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて』)もうたわれていた。しかし家賃補助は導入されることがなく、住宅への公的支援が実質的に公営住宅に限られている中で、今後は入居基準がさらに厳格化することが考えられる(佐藤2009)。公営住宅で家賃補助に近いしくみが導入されているものの、その受給者はあくまでも公営住宅の入居という時点で選別されており、より

² 日本住宅公団は、1981年に宅地開発公団と合併して住宅・都市整備公団となった後、1999年に都市基盤整備公団に、2004年には独立行政法人都市再生機構へと改組される。

多くの人々が享受する権利とは異なる。

2010年代に入って、空き家の問題が深刻化する中で、公営住宅に準じる形で空き家を再利用する可能性も検討されている。住宅として利用されなくなった空き家を、住宅を求め高齢者や低所得者に対して積極的に貸すことを狙うものである。2017年4月に成立した改正住宅セーフティネット法では、一定の条件を備えた空き家の所有者が、空き家を賃貸住宅として都道府県や政令市・中核市などに登録すれば、所有者に対して住宅改修の補助金を出したり、入居する人々に家賃補助を行ったりすることを定めている。空き家を有効利用するだけでなく、孤独死リスクのある高齢者や、家賃を十分に払うことができない低所得者は、賃貸住宅を新たに借りることが難しいという問題に対して、政府が仲介に入ることで住宅を借りやすくすることを狙っているのである。

4. まとめ

家賃補助が住宅支援の主軸になりつつある他の先進国とは異なり、日本は家賃補助を導入する時期を逸して現在に至っている。その間民間賃貸住宅の家賃と公営住宅・公団住宅の家賃の格差は拡大し、公的な賃貸住宅は極めて限定された人々のみが利用するものとなった。このような日本で、社会民主主義国のように広範な家賃補助を導入することは極めて難しい。大きな財政支出に対して合意を得ることは簡単ではないし、すでに公的な賃貸住宅に入居している人々に対して追加的な負担を求めることもまた難しいからである。

そのような中で、災害時の「みなし仮設」のように、限定された地域において実質的な家賃補助を導入することは、住宅支援全体を再考する機会としても重要であると考えられる。震災時は通常時と比べて比較的多くの財政支出が認められやすく、また住宅を必要とする人々が広範に存在するからである。とはいえ、他の先進国の経験を参照すれば、単純に家賃補助を提供するだけでは不十分である。家賃補助の導入とともに民間賃貸住宅の家賃が上昇して、過度な支出が行われたり、補助の多くが貸し手である家主に帰着したりする可能性があるからである。日本の住宅政策における重要な「実験」となった「みなし仮設」の導入が、地域の賃貸住宅市場にどのような影響を与えたのかについて検討しながら、将来の家賃補助制度のデザインを考える必要があるだろう。

参考文献

- 大本圭野, 1994, 『日本の住宅政策の歴史的形成過程とその構造的特質に関する研究』神戸大学博士論文
- 国土交通省住宅局, 2009, 『既存民間住宅を活用した借上公営住宅の供給の促進に関するガイドライン (案)』 <http://www.mlit.go.jp/common/000116309.pdf>
- 小玉徹, 2017, 『居住の貧困と「賃貸世代」—国際比較でみる住宅政策』明石書店
- 齋藤純子, 2013, 「公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助」『レファレンス』63(12): 3-26.
- 佐藤岩夫, 2009, 「『脱商品化』の視角からみた日本の住宅保障システム」『社会科学研究』60(5/6): 117-141.
- 増永理彦, 2012, 『UR 団地の公的な再生と活用—高齢者と子育て居住支援をミッションに』クリエイツかもがわ
- Dewilde, Caroline, 2017, “Do housing regimes matter?: Assessing the concept of housing regimes through configurations of housing outcomes” *International Journal of Social Welfare*, 26(4): 384-404.
- Kemeny, Jim, 1992, *Housing and Social Theory*, New York: Routledge. (祐成保志訳, 『ハウジングと福祉国家 居住空間の社会的構築』新曜社, 2014 年)
- Kemeny, Jim 2001, “Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship,” *Journal of Housing and Built Environment*, 16(1): 53-70.
- Kemp, Peter A. ed., 2007, *Housing allowances in comparative perspective*, Bristol: The Policy Press.

2. 生業・産業復興：農業・水産業・工業等地域産業再活性化の検証

(1) 震災復興におけるコミュニティとしごと—歴史的視点の中での検証

村井 良太

(1) はじめに一東日本大震災からのくらしの復興

2017年度は、前年度に引き続き地域としては岩手県、テーマとしてはコミュニティに留意して調査を始め、8月17日の石巻市調査、9月12-13日の宮古市調査に参加した。さらに、9月21日付けで同機構による復興庁委託調査研究「東日本大震災被災者の生活復興プロジェクト」の「生活復興委員会ワーキングチーム」委員となり、林昌宏委員とともに第6章「しごと・雇用」、中でも雇用部分を担当した。本年度の成果としてはそちらも参照いただきたい。また、個人的に東日本大震災支援全国ネットワーク主催（復興庁コーディネーター事業）「現地会議 in 東京」（2018年2月1日）に参加するなど見聞を広げた。

本項では、このような1年間の活動を前提として、東日本大震災からの復興過程でのコミュニティとしごと（雇用）の接触面について主として歴史的方法によって考察する。いずれの面でも発災から6年以上が経過したことによる課題の変遷が印象的であった。

(2) 東日本大震災復興構想会議におけるコミュニティとしごと

東日本大震災からの復興は、国民全体の相互扶助と連帯、創造的復興を掲げる首相の諮問を受けた東日本大震災復興構想会議において検討された。復興構想7原則は、追悼と鎮魂に続く原則2で「地域・コミュニティ主体の復興を基本とする」と述べている。また報告書は、「減災」の考え方に立って「地域コミュニティ」と「人と人とをつなぐ人材」への注目を求める。

コミュニティというのは共同社会を指すが、曖昧さの残る言葉でもある。ここでは顔の見える人のつながりというべき個々のコミュニティと、もう少し広い領域での自律的世界という含意との大きく二つの意味が観取できる。後者については地域コミュニティ、農村コミュニティ、漁村コミュニティという用例もあり、地域社会に近い。「コミュニティづくり」という言葉も同様であるが、今回の大震災ではこうした結びつきへの支援が提言され、学校が地域コミュニティの核になることも期待された。

他方、雇用については、発災後様々な対応がすでに動き出しており、それが構想会議の

議論や報告書に入っている。失業給付の条件緩和や雇用調整助成金、雇用創出基金事業、被災地雇用、そして「日本はひとつ」しごと協議会もこのような例である。もう一つの特徴は、「雇用は生産からの派生需要である」と記されて、雇用対策が産業政策と一体的に進められたことである。

報告書は多様な主体が共助の精神で活動する「新しい公共」について、被災地の復興と日本の再生を進める上での役割に期待しているが、他方で最後に、苦しい復興過程において「公助」や「共助」に頼りがちの気持ちが生じるものの「自助の精神」にたつて、人とつながれるのではなく自らつなぐなかで「希望」が見えてくると総括している。

(3) コミュニティの再建

そこでまず、発災から6年を経て、コミュニティについて石巻市と宮古市の聞き取りも踏まえて復興過程におけるその表れや注目点を概観していきたい。

第一に、発災前のコミュニティの状態である。そもそもコミュニティ概念は1969年に国民生活コミュニティー問題小委員会が出した「コミュニティー生活の場における人間性の回復」と題する報告に淵源し、「行政は、第一に、住民要求の性格を把握するとともに、フィードバック・システムを確立し、それを通しての住民参加を促すこと、そのためには(1)行政機能の拡大、(2)広聴制度の確立、(3)広報活動の充実が必要である。そして第二に、コミュニティー・リーダーを活用すること、第三に、コミュニティー施設を整備すること、第四に、コミュニティー形成の方法を開発すること」を求めた(『地方自治百年史』3)。これを受けて翌1970年、自治省は「コミュニティ構想」を打ち出し、1971年度には国民生活優先の地方自治を進めるために「コミュニティー(近隣社会)に関する対策要綱」を作ってモデル事業など推進策を取った。また、同時代には革新自治体が全国で叢生し、住民参加による「まちづくり」が注目を集めていた。

戦後一貫して自治体を強化する目的でその広域化が図られてきたが、自治体の広域化は住民との距離を広げる。さらに高度経済成長による人の移動や都市化は従前の地域社会を揺るがし、心の通う自治体を作るためのコミュニティ構想が重要性を帯びたのであった。それから約40年後の東日本大震災であった。復興過程でコミュニティが機能した例においても発災前に地域コミュニティの強化が図られていた場合と、担い手の不足、関心の低下、地域行事の減少などどこでも共通する問題を抱えていた場合がある。

そこで重要なのは、第二に、発災後の施策の中での地域コミュニティへの働きかけであ

る。できるだけ従前のコミュニティを壊さないよう留意し、市の規模や都市性にもよるが、応急仮設住宅への入居に際しても地域コミュニティ毎に進めるなどの工夫が行われた。このことは次の住民主体の「まちづくり」に関わってくる。「まちづくり」に際しては地域コミュニティとともに地域に入った学者など中間支援者との関わりが意味を持った。町内会の再建・新設に際しては住民としての地方公務員の役割も見られた。

そして第三に、こうした地域コミュニティは規模が小さければ一人一人の顔が見える関係となる。避難所でのコミュニティ、仮設住宅でのコミュニティ、そして公営住宅など本設の住居に移行してからのコミュニティをつなぐ役割が重要で、社会福祉協議会やNPOが連携しながら、市町村など自治体も支援に努めた。阪神・淡路大震災での孤独死の問題が人のつながりに対する支援への大きな教訓を与えており、共助型の復興住宅など工夫も重ねられている。コミュニティは勝手にできるものでなく入居前説明会など場づくりが重要である。

そして第四に、地域の高齢化や人口減少などから拡大コミュニティに期待が寄せられている。産業復興に際して交流人口に関心が寄せられているが、震災を機に地域を離れた人や支援で地域に入った人など現住民ではないが深い関わりを持つ人びとをコミュニティの一員として地域を運営していくことが考えられている。

(4) 雇用危機施策

次に雇用問題であるが、地域に雇用がないと特に生産年齢層が地域を離れてしまうことから、コミュニティという観点でも非常に重大な問題である。東日本大震災からの雇用復興は日本経済の全般的傾向に左右されつつ、深刻な三県を中心に広範囲に及んだ雇用危機に対して、雇用の維持・回復、失業者への失業給付と緊急雇用の提供、そして産業政策と一体的に新たな安定的雇用創出が図られた。その司令塔となったのが、政府緊急災害対策本部・被災者生活支援チームの下に設置された被災者等就労支援・雇用創出推進会議が主導した既述の『「日本はひとつ」仕事プロジェクト』であった。まず主要な施策を一覧的にあげると以下のようなになる。

①補助・助成事業

・労働者に対し雇用保険失業給付の特例措置：災害による休業の場合でも失業しているものとみなして受給できる特例を実施。条件によって90日から330日まで給付される失業手

当の原則 60 日間の個別延長給付を、120 日間まで延長し、その後、被害が大きかった沿岸部などで 210 日間にまで拡大され、最長で 2012 年 9 月まで給付された。

・事業主に対し雇用調整助成金の特例措置：リーマン・ショックを受けて大幅に拡大してきたが、災害救助法適用地域の事業所事業主について、休業等実施計画書の事後提出を認めるなどの特例を実施。東京都以外の災害救助法適用地域について、特例の支給対象期間（1 年間）に開始した休業についてはこれまでの支給日数にかかわらず最大 300 日の受給を認め、特例終了後の受給可能日数にも影響しないようにした（2015 年度からリーマン・ショック前の水準に戻した）。

・被災者雇用開発助成金（特定求職者雇用開発助成金の拡充）：被災離職者等を雇い入れる事業主に対して助成金（大企業 50 万円、中小企業 90 万円）を支給した。

・雇用創出基金事業（重点分野雇用創造事業）について実施要件の緩和と基金積み増し：リーマン・ショック後の不況対策として導入され、雇用機会の創出を目的とする同制度を震災に適用。一時的な雇用の確保、生活の安定を図るための「震災等緊急雇用対応事業」（2015 年度から「震災等対応雇用支援事業」に改編、2016 年度末まで）、被災地での安定的な雇用創出のため産業政策と一体的に行う「事業復興型雇用創出事業」、高齢者から若者への技能伝承、女性・障害者の活用などを進める「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業」が進められた。前二者はその後も継続・拡張された。

・広域求職活動費や移転費の支給が行われた。

・津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金、自立・帰還支援雇用創出企業立地補助金：上述。

・復興人材の雇用と活用：2008 年度から集落の事情に詳しく行政と連携して巡回等を行う集落支援員、2009 年度から一定の条件下でおおむね 1 年以上 3 年以下で外部から入って地域協力活動に当たる地域おこし協力隊制度（ともに総務省）が設けられていたが、2011 年度からおおむね 1 年以上最長 5 年で被災地域内外からコミュニティ再構築を図る人材を求める復興支援員制度（総務省）が実施され、2019 年度からは復興庁が被災地事業者の専門人材確保を支援している。

②マッチング事業

・地元優先雇用への取り組み：復旧事業を地元被災者の就労につなげるため、地域の建設企業の受注確保を推進するため民間事業者や自治体に要請し、被災離職者等を対象にした雇い入れ助成金を設けた（前掲被災者雇用開発助成金）。

・マッチング体制として、「日本はひとつ」しごと協議会が設置され、すべての都道府県に協議会が設けられた。

・ハローワーク機能の拡大：特別相談窓口や避難所への出張相談など、情報の共有と提供を強化した。未払賃金立替払制度の申請手続きを簡略化、労働条件の相談も受け付けた。

・新卒者の内定取り消しの防止への取り組み、学生等震災特別相談窓口、ジョブサポーターの増員、都内での就職活動用の宿泊施設を無償提供した。

・職業訓練の拡充：リーマン・ショック後の雇用危機に対して雇用保険を受給できない求職者を対象に訓練期間中の生活支援給付をおこなう緊急人材育成支援事業（2011年10月より求職者支援制度）を実施。また職業訓練校等の復旧を推進した。

・2013年度より「福島避難者帰還等就職支援事業」を実施。山形県など避難者が多い都府県内のハローワークに「福島就職支援コーナー」を設置。また、2016年度から「原子力災害対応雇用支援事業」が創設された。

③労災対策（労働安全衛生対策等）

・復旧復興工事における労働災害防止対策。リーフレット作成等。マスクメーカーから無償提供された防じん用マスクの配布。

・原子力発電緊急作業従事者の線量管理、健康管理対策。東日本大震災における国、被災自治体の組織・制度について論じる。

以上を要するに、震災が2008年9月のリーマン・ショックによる雇用危機からの回復過程で起こったことで、雇用調整助成金の拡充や雇用創出基金事業などそのときの機動的な雇用対策が活かされ、積極的な取組が見られた。有効求人倍率が回復すると次いで雇用のミスマッチが問題となり、また以上の豊富な補助内容を実りあるものとする上でハローワークなど既存の行政機関の貢献はもとより、被災地内外から集うNPOや人々の様々なアイデアと実践が重要な役割を果たした。

（5）雇用危機への時系列的取り組み

次に雇用施策を時期的変化に注目して整理する。本項目は、生活復興会議の報告書で事例も含めて詳述したので詳しくはそちらを参照願いたい。

①雇用危機下の雇用の維持と再建

東日本大震災の発生直後に求人・求職は一時的に大幅に減少したが、4月には回復・増加していった（厚生労働白書 2012）。その中で、失業に対する長期の給付は就業困難者の生活を支えた一方、雇用保険に加入していない自営業者には収入の途がなく、また長期の失業給付が被災地企業の人不足や営業の縮小につながったとも指摘されている。

②緊急雇用—キャッシュ・フォー・ワーク

東日本大震災からの雇用復興では、緊急雇用面で大きな進展が見られた。それがキャッシュ・フォー・ワーク（CFW）である。CFWは平常の経済活動が被災地で再開するまでのつなぎ事業であり、被災失業者を吸収する失業対策に止まらず、施しよりも自活を望む被災者が自ら働いてお金を得ることで尊厳の回復に寄与し、地域雇用を通じて地域復興を促進し、被災後の人口減少抑制・コミュニティ維持への効果も期待された。

東日本大震災では発災直後に啓蒙・実践のためのネットワーク CFW-Japan が結成され、その取組は政府の「『日本はひとつ』しごとプロジェクト」に反映された。財源にはリーマン・ショック後の不況対策としてすでにあつた雇用創出基金が活用され、震災等緊急雇用対応事業として、都道府県、市町村による直接雇用または民間企業・NPO等への委託による雇用創出に用いられた。仕事内容は多様性と創意に富んでおり、海中のガレキ撤去作業から市臨時職員としての災害公営住宅入居関連事務や窓口業務の支援など、対象分野は肉体労働に止まらず、幅広いソフト的な労働にまで広がっている。

被災者が緊急雇用を通して地域の復興に関わることは受援者と支援者の同一性からコミュニティを作り出す仕組みとして評価される。また、行政需要の拡大に担い手が追いつかない中、緊急雇用がなかったら行政実務がまわらなかったのではないかと指摘される。

③生きがいつくりから生業づくりへ

阪神・淡路大震災後での成功事例として、「まけないぞう」の制作販売など「コミュニティ・ビジネス」の発展があげられる。避難所や仮設住宅でやることがないことそれ自体が大きなストレスとなる中で、東日本大震災でも多彩な展開が見られ、短期的な生きがいを超えた長期的な地域産業に結びつける動きもある。この時には東京での販売会など地域を越えた共助が機能している。また、生きがいという点では、受けた支援のお返しとして、震災を語るという地域貢献を重ねてきたという話もあった。

④再就職・長期的就業—雇用のミスマッチを越えて

東日本大震災では復興需要などで有効求人倍率が高く推移するなかで雇用のミスマッチが課題となった。雇用のミスマッチには職種の問題と地域の問題がある。すなわち建設系

や福祉系の求人が多いのに対して事務職の求人が少ないという職種に関わるものと、地域外からの求人を企画してもあまり応じ手がないという問題である。そのなかでハローワークが強化されたが、全体をカバーできるわけではなく、「新しい公共」というべき地域内外からの自発的取り組みが光った。

復興需要が一段落する中で、復興後への雇用転換も大きな課題である。被災者支援員としての働きにはオン・ザ・ジョブ・トレーニングの側面があり、復興人材を福祉人材など地域で長期的に活用していく道も論じられている。

(6) おわりに一人の移動

東日本大震災復興構想会議の「復興への提言」は「人と人をつなぐ」ことで、復興過程は満たされていく」と説いた。コミュニティと雇用を考えた場合に人の移動が重要な要素となっている。2018年3月で発災から7年が経つ。その間、子供は大きくなり、大人は年を取った。津波被災地、原発事故避難指示区域の内外で地域による状況の差も大きい。最終年度となる3年目に向けてさらに検討を続けたい。

主要参考文献

玄田有史『危機と雇用—災害の労働経済学』岩波書店、2015年

厚生労働省『厚生労働白書』各年度版

田村明『まちづくりの発想』岩波書店、1987年

地方自治研究資料センター編『コミュニティづくり読本』第一法規、1980年

地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史』3巻、地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会、1993年

永松伸吾『キャッシュ・フォー・ワーカー—震災復興の新しいしくみ』岩波書店、2011年

東日本大震災復興構想会議『復興への提言—悲惨のなかの希望』2011年

(<http://www.reconstruction.go.jp/topics/hukkouhenoteigen.pdf>、2018年2月27日閲覧)

(2) 東北三県の地域経済復興の実態分析——水産業とその関連産業を中心に——

林 昌宏

(1) 本研究の目的

本研究の目的は、主に以下の2点である。

まず、岩手、宮城、福島の3県における基幹産業の一つである漁業・水産加工業、すなわち水産業の復旧・復興の状況について、行政体制（中央地方政府間関係、地方地方政府間関係）と地域経済の連関性の観点から、明らかにしていくことである。具体的には、行政による支援システム（たとえば、グループ補助金のあり方など）が、水産業のあり方に、どのような影響を及ぼしているかを分析するとともに、発災から7年を経て、いかなる戦略的方向性を見定めていくべきかを検討する。

つづいて、水産業と密接あるいは近接した関係にある農林業や観光業、運輸業の復旧・復興の状況について分析する。後述するとおり農林業は、ブランド農産物の開発やバイオマス発電など新たな取り組みが進められつつある。観光業は、三陸の豊富な観光・水産資源の活用のあり方の模索が続いており、運輸業も三陸沿岸道路などの開通と、それを見越して企業の進出が相次いでいる。これらを分析し、水産業の復興状況と比較することで、より総合的な被災地の地域経済の復旧・復興の実態のみならず、行政の支援体制のあり方や残された政策課題を明らかにしていくことを目指す。

なお、本稿では、これまでの調査・研究で得られた知見を整理するとともに、次年度に向けて残された課題を提示することにしたい。

(2) 地域経済の復興は、どこまで進んでいるのか？—統計分析を踏まえつつ

岩手・宮城・福島の各県の沿岸地域は、主に水産加工、紙・パルプ、セメント、鉄鋼・非鉄、化学、地域商業・観光業などを主要な産業としていた。また内陸部では、自動車・輸送機械、一般機械（半導体等製造装置）、半導体デバイス、電気・電子などの工場が数多く立地していた。これらは、東日本大震災による地震と津波によって操業を一時的に中止あるいは廃業に追い込まれ、鉱工業生産指数も2010年を100とすると、2011年3月に岩手65.9、宮城48.6、福島66.0まで低下した。その後、内陸部の製造業が生産を再開し、沿岸地域でも大企業を中心とした設備の復旧が進展したため、2012年初頭には全国と同水準まで回復するに至っているⁱ⁾。

震災によって被災三県と仙台市の県民総生産（名目）や県民所得が、どのように変化したのかを示したのが図 1 である。これらの震災による影響は、県によって異なっている。たとえば、岩手県の数値は、ほとんど変動が見られないが、宮城県は 2011 年度の県内総生産（名目）が前年度と比べて顕著に落ち込んでいる。また、原子力災害に見舞われた福島県は、2011 年度に前年度比で県内総生産（名目）が 9.9%、県民所得が 11.0%それぞれマイナスで、2014 年度になって、ようやく震災前と同水準にまで回復できている。

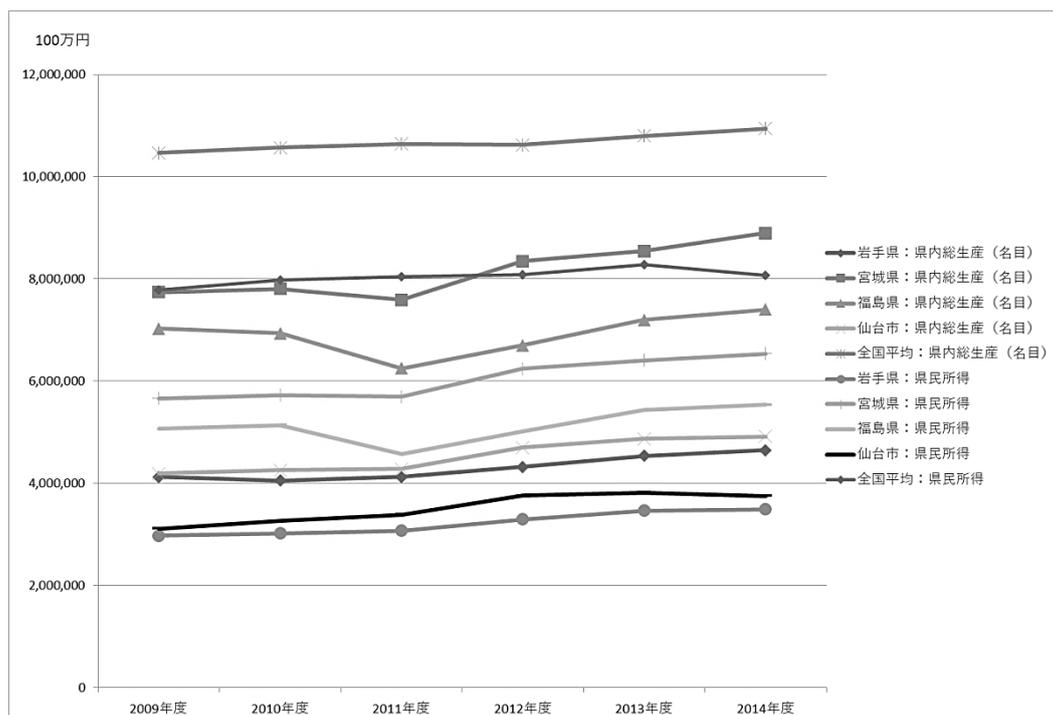


図 1 東北 3 県および仙台市の県内総生産（名目）と県民所得の推移

出所：内閣府『県民経済計算（平成 13 年度－平成 26 年度）』をもとに筆者作成。

地域	事業所数(事業所)			就業者数(人)		
	2009	2014	増減率	2009	2014	増減率
岩手県	67,230	62,050	-7.7%	605,948	595,288	-1.8%
沿岸被災地	15,566	12,620	-18.9%	110,827	104,439	-5.8%
沿岸以外	51,664	49,430	-4.3%	495,121	490,849	-0.9%
宮城県	110,209	102,472	-7.0%	1,120,793	1,100,860	-1.8%
沿岸被災地	80,265	74,505	-7.2%	850,864	834,226	-2.0%
沿岸被災地(仙台除く)	31,598	24,319	-23.0%	269,109	236,575	-12.1%
沿岸以外	29,944	27,967	-6.6%	269,929	266,634	-1.2%
福島県	98,713	91,206	-7.6%	910,688	872,963	-4.1%
沿岸被災地	22,108	19,990	-9.6%	207,961	194,852	-6.3%
沿岸以外	76,605	71,216	-7.0%	702,727	678,111	-3.5%
沿岸被災地計	117,939	107,115	-9.2%	1,169,652	1,133,517	-3.1%
沿岸被災地(仙台除く)	69,272	56,929	-17.8%	587,897	535,866	-8.9%
沿岸以外計	158,213	148,613	-6.1%	1,467,777	1,435,594	-2.2%

表1 被災3県の事業所数、就業者数の推移

出所:宮曾根隆「震災後5年を迎えた東北の社会経済」『ビジネス・レーバー・トレンド』通

巻492号、p.4、2016年(原資料は、経済産業省:経済センサス基礎調査)。”

数値やグラフの推移のみを見れば、確実に東北地方の地域経済が回復傾向にあることが認められるが、楽観視できるような状況ではない。表1は、被災3県の事業所・就業者の状況を比較したものである。これによると、岩手、宮城、福島の各県において太平洋岸沿いの被災地の事業者数・就業者数が1～2割程度も減少しており、回復できていない実態が浮き彫りとなっている。

とりわけ就業者不足は、被災3県の深刻な問題であり続けている。被災沿岸地域の基幹産業である漁業は高齢化や後継者不足、水産加工業は人手不足が顕著である。水産加工業者については、生産ラインを少ない労働力で維持するために新しい設備の導入を検討・実施したり、働き手を外国人技能実習生で補完したりして対応しているⁱⁱ⁾。

次節では、第1～第3次産業の現状と新たな取り組みを紹介する。

(3) 各産業の実態と新たな取り組み

①第1次産業(農林漁業)

漁業関連の施設は、津波によって壊滅的な被害を受けた。その後、手厚い支援のもとで漁港施設、産地市場などインフラの復旧が進展してきたが、漁業・養殖業の生産高や生産額は、被災前の水準には至っていないところが多い。福島県沖では原子力災害によって操業自粛の継続を余儀なくされている。また、震災後にサンマ、イカ、ギンザケなどが深刻な不漁に見舞われ、回復の兆しが見えていない。他方で、漁業者によるブランド水産物の開発や新たな漁業のあり方を模索する取り組みが続けられている。

農業については、農業経営体と沿岸被災地の耕地面積が震災前から減少した。震災後に水田農業では圃場整備による早期の農地復旧、生産組合の設立を前提とした農機具の再購入支援なども展開されてきた。また、宮城県山元町での「ミガキイチゴ」のブランド化の成功や、福島県の主要農作物である“もも”“夏秋きゅうり”が復興支援セールなどの開催により震災前の水準を上回るといった成果をあげている。しかしながら、原子力災害の風評被害も続いており、福島県の中通り・浜通り産コシヒカリの取引価格の下落、福島県産品への消費者の不買の問題があるⁱⁱⁱ⁾。

林業では、後述するとおり震災を機に自分たちの暮らしを根底から見つめ直すべく、エネルギーの自給や循環の地域づくりに取り組む動きが現れてきている。

②第2次産業（主に建設業、製造業、起業・イノベーション）

建設業については、復興需要（公共工事と住宅着工）が被災地の経済を下支えしていた。たとえば、岩手県では公共工事請負額（前払保証金対象）が1,692億円（2010年度）から2,793億円（2011年度）、5,252億円（2014年度）に達し、新設住宅着工戸数も5,228戸（2010年度）から9,870戸（2013年度）に急増した^{iv)}。ただし、これらは今日、ピークアウトして衰退局面にある。また、復興需要によって雇用の確保困難、同業他社との競合激化、原材料・資材価格・人件費の上昇などの問題が引き起こされている。

製造業では、3県ともに従業者数の減少が課題となっている。とりわけ沿岸被災地の基幹産業である水産加工業は、人手不足に加えて事業者の廃業や震災後の販路の縮小・喪失が売り上げの回復の足踏みの原因となっている。こうした状況でも事業者のほぼ半数が生産能力を8割程度まで回復させてきており、ブランド水産物の開発や水産加工業者の協業化が進んでいる。原子力災害に見舞われた福島県の製造業は、震災後の「ふくしま産業復興企業立地補助金」などの復興支援策が奏功し、企業立地件数が増加傾向にある^{v)}。

起業・イノベーションに関しては、産学官民で構成された東北 ILC 推進協議会による国

際リニアコライダー（地下トンネルに設置される大規模な素粒子衝突実験装置）の誘致活動、福島県を国際廃炉研究開発（放射性物質分析・研究施設）、ロボット開発・実証などの拠点とする福島・国際研究産業都市（イノベーション・コースト）構想（2014年度～）の実現に向けた取り組みが続けられている。また、活動は終了したが、産学共同で設立された「東北未来創造イニシアティブ」（2012～2017年）が復興に貢献するリーダーの発掘・育成に取り組むべく「経営未来塾」などのプログラムを展開してきた。

③第3次産業（主に観光業、小売業、運輸業）

岩手、宮城、福島の各県の観光業は、平泉の世界文化遺産登録（2011年6月）、NHK大河ドラマ「八重の桜」（2013年放送）、NHK連続テレビ小説「あまちゃん」（2013年放送）、「東北観光博」（2012年3月～2013年3月）、B-1グランプリ in 郡山（2014年10月）、destinationキャンペーンなどにより、観光客数の下押しの防止や一定程度の回復が図られている。

ただし、宮古市の浄土ヶ浜に代表される三陸海岸の景観などを活かした既存の観光が回復しておらず、そちらへの観光客の誘導、修学旅行客や為替の変動を見越しながらの外国人観光客の誘致とそのための環境整備、東京などの大都市圏や県境を越えるアクセスの改善などが急務である^{vii}。また近年では、環境省による三陸復興国立公園の創設を核とした「グリーン復興プロジェクト」（2012年度～）^{viii}、観光庁による東北観光復興対策交付金（2016年度～）や広域観光周遊ルート形成促進事業の展開（2015年度～）などが展開されているほか、震災復興ツーリズム（たとえば女川町、南三陸町、陸前高田市、宮古市など）に関心が寄せられている^{viii}。

小売業は、土地区画整理事業などの進捗に伴って、スーパーマーケットやホームセンターの新規立地あるいは再開店がなされている。被災商店街は、南三陸町さんさん商店街の本設店舗のオープン（2017年3月）のように仮設店舗から本設店舗への移行が進められつつある。地域振興の起爆剂的な役割を担うべく、イオンタウン釜石のオープン（2014年3月）、イオン広野店（福島県広野町）のような大型商業施設が立地した地域も存在する。そのほか高台に移転した高齢者は、自家用車を所有・運転できないと買い物難民となってしまうため、通信販売や定期的に巡回する共同購入・移動販売のニーズが高まってきている。

運輸業に関しては、三陸沿岸道路、東北横断自動車道釜石秋田線、東北中央自動車道、宮古盛岡横断道路が「復興道路・復興支援道路」と位置づけられ、震災後の新規事業化区

間は、総延長で 236km に達している。三陸沿岸道路をはじめとする幹線道路網の整備により災害時における緊急搬送路の確保、高次救急医療施設への速達性の確保、水産物の輸送時間の短縮などが期待されている^{ix)}。

さらに、幹線道路網の整備を受けて、釜石市では流通系の企業が進出し、釜石港のコンテナ貨物の取扱が 2015 年に 4,420TEU に増加した（2010 年は 114TEU）。宮古港では、2018 年 6 月に室蘭港とのフェリー航路が開設される予定である。

④被災地の産業復興をめぐる課題

被災地では、人口減少や住宅の再建が遅れたことから労働力が不足し続けた。そのため産業間・職種間で、それを確保しようと事業者が競合したのである。食料品製造をはじめとする地元事業者は賃金格差等から求人難に直面し、復旧工事に係る建設・土木事業者も膨大な事業量を賄う人手の確保が困難になった。そして、今後の復旧・復興をめぐる公共工事やサービス業の減少は、不可避な状況にある。被災地域内の産業の復旧と雇用の移動が適切に進んでいかなければ、復興需要や雇用対策による雇用が喪失する可能性が高い。

他方、各地で「三陸ブランド」（特産物・観光地・学び）の確立に向けた活動が展開されている。「太平洋銀行」と称される漁業など、被災地がそれまで維持してきた比較優位に、どこまで依拠すべきかを検討し、加えて地域を代表し、かつそれまで存在しなかった新産業や特産品の創出できるならば、将来への展望は、より明るさを増すであろうし、その動きも既にスタートしている。こちらに関連して次節では、漁業、水産加工業、そして林業に関わる新たな取り組み事例を紹介する。

（４）新たなビジネスモデルの萌芽

①ブランド水産物の開発・維持

ブランド水産物の開発は、各地で続けられている。たとえば、2016 年 9 月に南三陸町で地域産品統一ブランド「いいもの南三陸」認証制度が立ち上げられた。これは、物産振興や知名度向上、6 次産業化の推進が目的で、特産の新鮮なホタテやカキ、ホヤ、タコの燻製、缶詰など全 10 種類を町関連イベントや商談会などに共同出店・販売していくことを目指すもので、キリンビールグループと（公財）日本財団が協力している^{x)}。

また、陸前高田市では、広田湾産ブランド（ワカメ、カキ）が有名であるが、一部の漁

業者が高級食材であるエゾイシカゲガイの養殖を手がけ、2016年6月に初出荷した。

名取市では、関上赤貝のブランド力を維持するため、地元で資源管理、分類規格の設定、品質評価などが実施されている^{xi)}。

②新商品の開発、新規事業の展開

気仙沼市では、2013年7月にサメの街気仙沼構想推進協議会が設立された。この協議会は、フカヒレの販路を拡大する新市場開拓と、サメ肉や骨、皮などの商材価値を高めて売り出す新商品開発を行うことを目的に結成されたもので、アサヒグループホールディングス、NTTドコモなど6社も賛助会員として協力している。結成後にシャークナゲットを開発し、学校給食で提供して好評を得たほか、サメ皮革製品の商品化を進めている^{xii)}。

漁業では、手ぶらでフィッシングや漁業体験といったサービスで観光客を呼び込み、合わせて水産物のインターネット販売を行うブルーツーリズムの取り組みがある。たとえば、南三陸町歌津では、2013年以降に若手漁師が、こうした取り組みに挑戦するために相次いで起業し、その一つである金比羅丸は、2015年に観光庁の第3回「今しかできない旅がある」若者旅行を応援する取組表彰「東北ブロック賞を受賞した^{xiii)}。

林業についても、震災後に自然、特に山と海のあり方を見直す動きが始まり、間伐材を活用した地域おこしが進められている。2014年に大槌町で設立されたNPO法人吉里吉里国は、自伐型林業の「復活の森プロジェクト」や『復活の薪』プロジェクトを展開している。これは、大部分が漁師の所有で手つかずのまま荒廃していた山森（20～30ha）において、集落営林「おおつち自伐林業振興会」による森林整備作業（主に間伐等）を施し、自然環境の回復を目指すほか、薪や材を生産・販売し、地域の雇用を創出するというものである^{xiv)}。

それから、2012年2月に気仙沼市で設立された気仙沼地域エネルギー開発（株）は、木材加工のほか「リアスの森バイオマスパワープラント」（800kwの発電能力）と名付けられた小規模バイオマス発電所を設置している。この事業に必要な木材は、年間8000～1万tで、生み出された熱は気仙沼市内のホテルの温水・冷暖房に利用し、電気は再生可能エネルギー固定価格買取制度を活用しての売却がなされている。

岩手県や福島県では、震災によって発生した廃木材の利活用（PB木材、バイオマス発電の原料）や、仮設住宅・災害復興公営住宅建設での地域材利用の取り組みが見られる^{xv)}。

(5) むすびにかえて

被災地の労働力不足は深刻な問題として残されているが、若手（特に漁業者）を中心に新たな人材確保・販路開拓の取り組みが拡大してきている。また、豊かな水産資源を活用したブランド水産物や新商品の開発、地域木材を活用した再生可能エネルギー事業への取り組みなどは、復旧・復興のモデルケースとしての役割を担うことが期待される。

次年度は、漁業・水産加工業とそれに密接に関連した産業（観光業や農林業など）の復興の実態を引き続き分析するとともに、これらを支援する行政体制や制度のあり方について検討することにした。東日本大震災で被災した地域経済の復興にむけた諸アクターによる活動と、その背後にある行政体制・支援制度を、総体的に捉えることで「次なる大災害」に向けて必要な取り組みや心構えも明らかになるはずである。

-
- i) 経済産業省東北経済産業局『東北地域における産業復興の現状と課題～5年を振り返って』、http://www.tohoku.meti.go.jp/somu/topics/pdf/160224_2.pdf（2018年2月23日閲覧）。
- ii) 浜口伸明「東日本大震災被災地域製造企業の復興過程」『国民経済雑誌』第215巻第4号、p.3、2017年。
- iii) 木村正昭「福島県における経済・産業の回復状況と雇用の見通し」『ビジネス・レーバー・トレンド』通巻492号、pp.18-19、2016年。
- iv) 菊池洋介「震災から5年を迎えた岩手県の経済と雇用状況」『ビジネス・レーバー・トレンド』通巻492号、pp.8-10、2016年。
- v) 前掲注3)、p.18。
- vi) 広田純一、山本清龍、柴田亮「岩手県三陸沿岸地域の観光復興－持続的な地域づくりに向けて」『観光文化』第40巻第2号、pp.19-20、2016年。
- vii) こちらの詳細は、環境省東北地方環境事務所「環境省「グリーン復興プロジェクト」－自然とともに歩む復興」『観光文化』第40巻第2号、2016年を参照されたい。
- viii) こうした点を計量的に分析した研究として、工藤亜稀・大江靖雄「震災被災地における宿泊業の復興と経営意欲に及ぼす要因分析－岩手県・宮城県を対象として」『農業経営研究』第55巻第2号、2017年がある。
- ix) 宍戸英雄「三陸沿岸道路気仙沼道路」『Ace 建設業界』第6巻第3号、pp.17-18、2016年。
- x) 『時事通信社 iJAMP』2016年9月27日を参照。
- xi) 西川正純、三輪宏子「被災地の水産業・水産加工業－変化と多様性を受け入れる仕組みづくりへ」東北大学大学院経済学研究科地域産業復興調査研究プロジェクト編『東日本大震災復興研究V 震災復興は東北をどう変えたか』南北社、pp.109-115、2016年を参照。
- xii) 村田進「変革は人にあり 村田進さん 宮城県 サメの街気仙沼構想推進協議会会長 「サメの街気仙沼」のブランド化目指す サメの振興が、地域の復興を実現する」『AFC フォーラム』第64巻第6号、2016年を参照。
- xiii) 南三陸ブルーツーリズム金比羅丸、<http://konpiramaru.main.jp/>（2018年2月24日閲覧）。
- xiv) 家中茂「震災を機にして立ち上がった“自伐型林業”の動き－岩手県大槌町、遠野市、宮城県気仙沼市」森林環境研究会編『森林環境2016』公益財団法人森林文化協会、pp.95-99、2016年を参照。
- xv) 前掲注14)pp.102-104を参照。

3. コミュニティの再建：合意形成プロセス、支援体制(自治体支援、NPO、大学)

(1) 農村コミュニティの持続性 —全戸流出地区を事例として

広田 純一

1. 研究の目的

東日本大震災の仙台湾岸の農村集落の中には、ほぼ全世帯が流出し、移転先が内陸の複数の団地に分かれてしまっているところがある。このような集落では、復旧した農地に通って農業は継続されているが、集落としての存続が著しく困難になっており、自治組織としてはすでに解散しているところが多いようである。

しかし、このような集落でも、農地や水路、墓地など、共同管理が必要な施設・土地も残っており、こうした管理を誰がどのように行うべきか課題も残されている。中越地震の被災地では、居住者がゼロになった集落でも、通いで耕作や施設管理を行っているケースもあり、話し合いなども行われていて、いわゆる集落機能がしぶとく存続しているのである。農村コミュニティの持続性を考える上で、非常に興味深い事例と言えよう。

本研究では、住宅がなくなり、農地等の土地だけが残った農業集落を対象に、土地利用と土地管理、および運営組織の現状を調査し、農村コミュニティとして存続しているかどうかを明らかにする。その上で、農村コミュニティの存続の必要性、存続のための支援のあり方について考察を加える。

2. 調査地(予備調査実施済み)

※○＝本年度報告書で取りまとめ、△＝検討中予定

- (1) 気仙沼市杉の下地区:全戸流出, 近隣転出?:営農組合
- (2) 南三陸町西戸川地区:一部残存, 一部帰還:営農組合
- △(3) 石巻市大川地区:全戸流出, 遠方転出:リスタ大川
- △(4) 東松島市大曲地区:全戸流出, 遠方・近隣転出:営農組合
- (5) 東松島市野蒜地区(鳴瀬):一部流出:アグリナード鳴瀬
- (6) 仙台市井戸地区:全戸流出, 近隣転出?:営農組合
- (7) 仙台市荒浜地区:全戸流出, 近隣転出?:営農組合
- (8) 仙台市神屋敷地区:一部流出, 一部帰還:イーストカントリー

- (9) 七ヶ浜町七ヶ浜地区:一部流出?:営農組合
- (10) 名取市名取地区:全戸残存:営農組合
- (11) 岩沼市岩沼地区:全戸流出, 近隣転出:営農組合
- (12) 山元町山元東部地区:全戸流出, 近隣転出:営農組合

3. 仙台市井土地区の事例

(1) 震災前の地域コミュニティと被災状況

- ・伊達家由来の集落。17～18 代の家ある。つながり強い。
- ・震災前は 103 世帯。自治会あり。青年団, 消防団, 子供会, 老人クラブ等も震災直前まであった。夏祭り等もあり, 活動は活発だった。
- ・津波で 36 名が死亡。東六郷小が避難場所だった。1 階まで津波が来て, そこで亡くなった方が多かった。
- ・震災後、災害危険区域とそれ以外に 2 分された。全員が戻りたくないという意向だった。
- ・災害危険区域の世帯は, 集団移転した世帯(10 軒ぐらい)と自力再建した世帯がある。集団移転した 10 軒は行き先はバラバラ。これに対して, 自力再建した世帯のうち 10 軒はまとまって移住した(集団移転事業ではない)。
- ・地区としてまとまって集団移転を希望したが, 市は受け入れてくれなかった。
- ・今地区内に残っているのは 5, 6 軒。実際に住んでいる。60～70 代の年配の人のみ。若い人は戻ってこない。
- ・自治会は震災後も存続。町内会費は集めず。行政からの連絡, 我々としてどうするかとの相談, 訃報の連絡などを行ってきた。
- ・仮設住宅, 見なし仮設はバラバラだった。連絡網を作って, 班割りもした。
- ・現在は年に 1 回, 総会を開催。
- ・震災直後に「移転を考える会」を設立し, 年に 5～6 回集まったが, 地区としての集団移転がダメとわかってから集まらなくなった。役員会はまだ存続している。元の住民との情報交換も減っていった。
- ・今年の 2 月 11 日に総会。現在住んでいる人(5, 6 世帯)で新自治会を立ち上げることに。これまでの積立金も継承する予定。

(2) 農業生産組合

・このままでは井戸の地名がなくなってしまう, 農業が残ればコミュニティも継承できる。元の住民が集まる場所を作れると考えて, 生産組合を設立することを決意。

・農業は我々だけではできない。元住民の奥さん達に声がけしてパートとして手伝ってもらうことにした。1年間は自分たちは無給。パートさんにすべてを支払い。そうしているうちに人の輪が広がってきた(とくに女性の輪)。

・農事組合法人「井土生産組合」。平成24年12月設立(平成25年1月17日法人認可)。

資本金 195 万円

・構成員 16 名, うち役員(理事)8 名。常時雇用 5 名, パート 20 名程度(平成 29 年 4 月現在)。

・経営面積 100ha。うち水田 85ha, 畑 15ha。

・トラクター9 台, コンバイン 4 台, 田植機 4 台(8 条植え), 園芸用機械。

・H29 年度の目標売り上げ 1 億 3 千万円。

・経営理念:

①復興のシンボリック的存在として, ここに人が集まり, 井土のコミュニティの再生の場となります。

②安全安心な農産物の生産し, 顔の見える購買を通じて我々の商品が磨かれ, そしてブランド化することで, お客様とともに笑顔が絶えない組合にします。

③若い担い手や女性の力を確保し, 永遠に継続する強い組合にします。経営の継続と発展のために必要な収益は確実に確保します。

(3)コミュニティ活動の多面的機能支払による地域活動

①多面的機能支払による地域活動

・「井戸農地保全組織」として結成。代表は営農組合とは別。構成員は農地権利者全員。

・活動(草刈りが主)の際には元の全世帯に案内を出す。作業には 17, 8 人が集まる(もう少し若い人達に来てもらいたい)。

②収穫祭

・震災後に元住民の懇親の場として開催。全戸に声がけ。200 人近くが集まる。「久しぶり」という声も聞かれ, 元住民同士のコミュニケーションの場となっている。

③ネギ祭

・震災後にネギ栽培開始。仙台井土ネギとしてブランド化。消費者を対象。元住民も参加(運営の手伝いもしてくれる)。3 年前から実施。感謝の気持ちを込めて。ネギの掘取りを行う

ている。1袋500円(10kg以上ある)で取り放題(赤字)。1年目は3反で2千人,2年目は6反で4千人。1時間で完売。

④墓の管理

- ・集落の墓は、半分ぐらいが残った。檀家が管理組合を作って管理している。

⑤自治会の総会

- ・年に1回開催。

(4)将来(組合長談)

- ・我々が続けていけば、いつか(元の住民も)振り返ってくれるのではないか。将来の基盤づくりだと思っている。新卒者が入ってくれば嬉しい。
- ・経営基盤の確立はまだまだ。野菜の収益性が高いので、米から園芸にシフトしていきたい。そのためにも土作りを地道にやりたい。

4. まとめ

- ・大半の世帯が流出しても、農村コミュニティの共同活動はかろうじて継続している。
- ・共同活動の継続の要は営農組織である。営農組織が主導して、農作業や懇親活動を通じて元住民が集まる機会を作り、コミュニティをつなぎ止めている。
- ・営農組織が存続する限り、農村コミュニティは維持されうると考えられるが、コミュニティのメンバーは徐々に入れ替わっていく可能性がある。営農組織の担い手やパートは現在のところは元住民だが、次第にそれ以外のメンバーが増えていくと考えられるためである。
- ・共同活動の継続には、多面的機能組織(実質的には営農組合が主導)が重要な役割を果たしている。多面的機能組織が将来の地域運営組織に展開する可能性がある(東松島市野赤地区の事例)。

4. フクシマの復興：広域避難者、帰還者の課題、全国とのネットワーク

(1) 原子力災害における生活再建と地域再生に関する研究

丹波 史紀

(1) 避難指示解除で大きく変化する被災地ふくしま

本項では、東日本大震災・原子力災害における福島県の生活再建と地域再生について論じる。

①避難指示解除の動向

震災から7年を迎え、福島県の被災地は大きく変化している。①2017年3月末を境にして、一部帰還困難区域を除いて、相双地域の避難指示区域が大きく見直された（ただし、双葉町・大熊町は居住制限区域・避難指示解除準備区域を含む全町）こと、②2017年3月末の福島県外に避難する区域外（自主）避難者に対する住宅提供の終了したこと、③相双地域において、中間貯蔵施設の建設が本格化し復旧事業が本格化したこと、さらに帰還困難区域においても「復興拠点」の整備などハード事業が展開され始めたこと、④2020年の復興庁設置終了にとともなう、それ以降のふくしま復興対応の省庁のあり方が議論されていること、などが最近の特徴として言える（図1参照）。

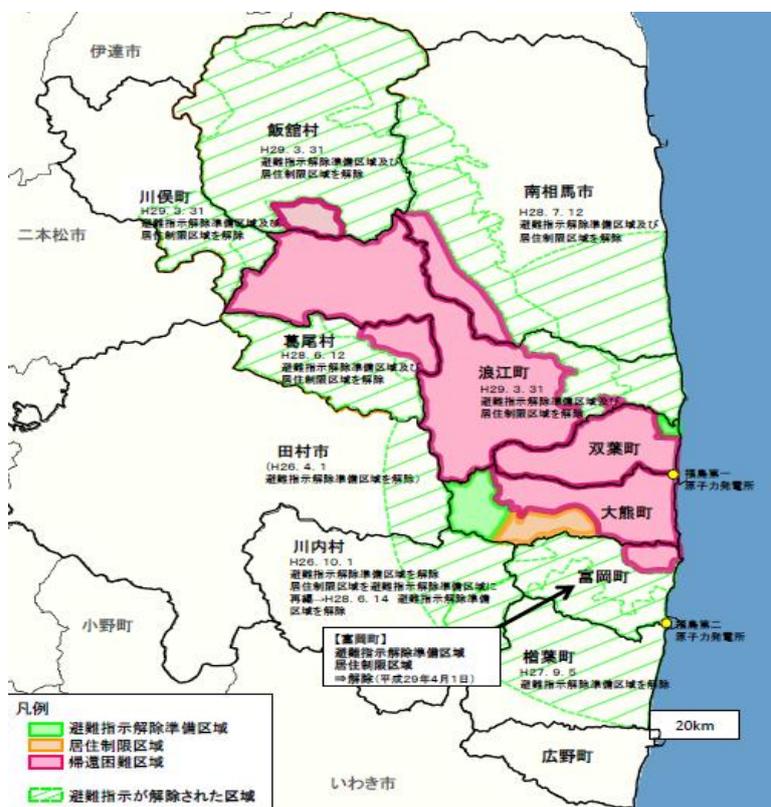


図1 避難指示区域のイメージ (2017年4月1日時点)

出所：経産省公表の概念図をもとに福島県が作成。福島県資料による。

特に避難指示解除が多数の地域でされたことは大きな変化である。これまで①帰還困難区域、②居住制限区域、③避難指示解除準備区域と大きく三区分された状況にあったが、そこでは住民の立ち入りが大きく制限され、たとえ立ち入ることができても、その活動は大きく制約されていた。

これに対し、政府は2015年6月12日に「原子力災害からのふくしま復興の加速に向けて(福島復興指針)」の改訂版を閣議決定した。これを元に示された政府の避難指示解除の要件は、①「空間線量率で推定された年間積算線量が20ミリシーベルト以下になることが確実であること」、②「電気、ガス、上下水道、主要交通網、通信など日常生活に必須なインフラや医療・介護・郵便などの生活サービスが概ね復旧すること、子どもの生活環境を中心とする除染作業が十分に進捗すること」、③「県、市町村、住民との十分な協議」であった。これに基づき、政府は避難指示を受けている自治体との調整を行い、各地で住民懇談会を開くなど、「避難指示解除」にむけた合意形成をはかろうとした。既に避難指示を解除済みの田村市(2014年4月)、楡葉町(2015年9月)、葛尾村(2016年6月(一部))、川内村(2014年10月・2016年6月)、南相馬市(2016年7月(一部))に加え、浪江町(2017年3月(一部))、川俣町(2017年3月)、飯舘村(2017年3月(一部))、富岡町(2017年4月(一部))が解除され、その対象住民は約3万2千人に及ぶ。

②避難指示解除をめぐる自治体の姿勢

急速に変化する被災地の動きをみると、拙速な「帰還政策中心」と批判する向きもあるが、現実にはそれほど簡単ではない。被災自治体の多くは、避難指示解除の要件が十分に住民の安心を培うものであるのかどうかを見極めながら慎重に対応してきたのが実態である。例えば、川内村では2012年にいち早く帰還を進めてきた自治体であるが、一部村内に避難指示区域を有し、その解除時期をめぐる慎重に対応した。村は独自に避難指示解除の検証委員会を設け、安全・安心な放射線量、除染の進捗、生活インフラなどの生活環境の改善といった観点から検証した。その際、環境省が行っている空間放射線量の計測は住宅地においても三か所に限られているため、村独自に計測を行い国の基準以上に詳細な空間放射線量の計測を行った。こうした住民目線の取り組みが、実際の村独自の計測によって、一部線量が高くなる住宅も存在することを明らかにし、除染の「フォローアップ除染」と

いった追加除染を要望する根拠にもなっていた。

さらに、合意形成という点で国は拙速に進めようとする避難指示解除に対し、自治体が毅然として対応した例もあった。富岡町は当初政府から「2017年1月解除案」が提示されたが、政府の拙速な避難指示解除方針に町も「時期尚早」として受け入れを拒否した。その後、政府は2017年3月31日解除の方針を伝えたが、町役場と町の議員全員協議会は2017年4月1日の解除で合意することになった。このように被災自治体では、国の避難指示解除方針を鵜呑みにして対応してきたかと言えば、そうではなく被災地の実情を鑑み、地域住民の声を大事にしながらか慎重に判断してきたのが実情である。

避難指示区域解除による住民帰還の傾向は、概ね避難指示解除が早い自治体ほど住民帰還が進んでいる（図2参照）。2017年3月を境に解除された浪江町・富岡町（2017年4月1日）、飯舘村の帰還率はまだ数ヶ月であるため今後の動向を注視する必要があるが、三つの自治体は帰還困難区域を地域内にかかえているため、その進捗は必ずしも早くはない。ただしこれにも事情がある。国の示した「避難指示解除の三要件」をたとえ満たしたとしても、現実の生活場面では帰還するための条件がそもそもまだ整っていない場合が少なくない。図2は、第2回双葉郡住民実態調査における現在の住まいの状況であるが、これを見ると震災から数年が経過しているために、「問題なく居住することができる」とする世帯は多くなく、むしろ「修理しないと住めない状態」や「建て替えないと住めない状態」が5・6割を占めている状況にある。

被災地の住民帰還率（2017年8月1日現在）

	避難指示解除	震災時の人口	現在の登録人口 (震災時人口比)	帰還人口	帰還率 ※1	統計日
広野町	2011年9月30日	5490	4926 (-10.3%)	4010	81.4% (73.0%)	2017年7月26日
田村市都路	2014年4月1日	3001	2441 (-18.7%) 309 (20キロ圏) 2132 (30キロ圏)	2092 246 1846	79.6% 86.6%	2017年4月末
川内村	2014年10月1日 2016年6月14日	3038	2707 (-10.9%)	2181	80.6% (71.8%)	2017年7月1日
檜葉町	2015年9月5日	8011	7233 (-9.7%)	1740	24.1% (21.7%)	2017年6月30日
葛尾村	2016年6月12日	1567	1460 (-6.8%)	203	13.9% (13.0%)	2017年7月1日
南相馬市小高区	2016年7月12日	12842	8903 (-30.7%)	2046	23.0% (15.9%)	2017年7月12日
川俣町山木屋	2017年3月31日	1252	969 (-22.6%)	212	22.0%	2017年8月1日
飯館村	2017年3月31日	6509	5977 (-8.2%)	466	7.8% (7.2%)	2017年8月1日
浪江町	2017年3月31日	21542 解除済 17888 未解除 3654	18218 (-15.4%) 15105 (-15.6%) 3113 (-14.8%)	264	1.7% (1.5%)	2017年6月末
富岡町	2017年4月1日	15830	13329 (-15.8%) 解除済 9415 未解除 3914	215	2.3%	2017年8月1日
双葉町		7147	6120 (-14.7%)			2017年7月31日
大熊町		11105	10572 (-8.1%)			2017年7月31日

資料：冠木雅夫「避難指示解除後の自治体の現状と課題」（Web版「建築討論」13号、2017年秋）を参考に作成。

<http://touroon.aij.or.jp/2017/08/4361>

* 帰還率は現在の住民登録人口に対する比率、カッコ内は震災当時の住民登録人口比。

* 数字は市町村担当部署への聞き取り、市町村やふくしま復興ステーションのHPによる。

図2 住民の帰還状況

第2回調査：震災時の住居の状況：地域別 (2017年2月)

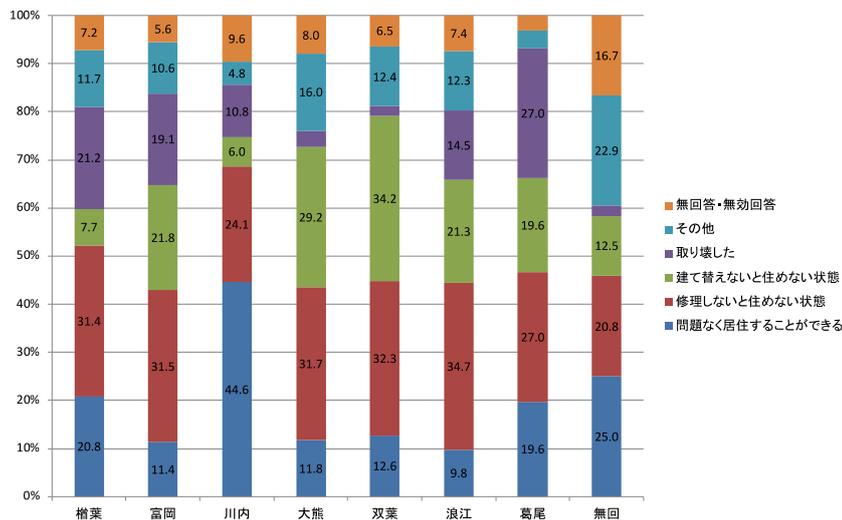


図3 震災時に住んでいた住まいの現在の状況（第2回双葉郡住民実態調査による）

出所：第2回双葉郡住民実態調査をもとに筆者作成。

被災地では、高齢者が中心となって帰還していることを嘆く声はよく聞かれる。しかし、

全体の傾向は高齢者が中心となって帰還しているものの、実態を詳細にみると必ずしもそれだけが問題なのではない。除本ら（2015）は、被災地における原子力災害がもたらした「不均等な復興」について被災地の調査をもとに論じている¹。「復興のフロントランナー」と呼ばれる川内村でさえ、帰還者の中心は50歳代後半以降であるものの、90歳代前半になると帰還する者よりも避難者の方が多いことを指摘している。それは、「川内村の戻っている人の典型的なイメージは、比較的高齢で、村に仕事があり、あるいはすでにリタイアしていて、健康の心配があまりなく、自分で車を運転できる人」（p.14）という実態なのである。震災により家族離散が進み、これまで村で維持してきた親族扶養も期待できず、ケアを要する要介護者や要支援者は、高齢者であったとしても避難先にとどまらざるを得ないのが現状である。現実的には自立した高齢者を中心に帰還しているのであって、必ずしも高齢者が一律に帰還しているわけではない。

若い世代も同様である。自らの仕事や子どもの学校など、避難先での生活に一定の定着が進んでいけば、すぐに帰還をするという選択になるとは限らない。それは単に「望郷の思い」が強い弱いということではなく、自らの人生設計と重ね合わせながら慎重に判断していると言える。

（2）生活再建のめどがつけにくく、災害後の二次的被害も生じている被災地

今回の原子力災害の大きな特徴の一つは、生活再建の将来設計が非常に描きにくく、震災から数年を経ても被害が進行し拡大していることであろう。一方で、現在の状況をふまえると、被災者の置かれた状況が震災から数年の間で大きく異なり、被災者同士の間でも格差が生じてきている。原子力災害は、多くの喪失と困難をもたらした、それまであった生活の再建をすることが容易ではない災害と言えるだろう。そのいくつかの事実を示したい。

①突出する震災関連死の多さ

第一に、福島県における震災関連死（災害関連死）の突出した多さである。図4は、東日本大震災における被災三県の災害関連死の数である。三県を比べると、福島県の多さが際立つ。ちなみに福島県の直接死は1605人（2018年1月15日現在）であるので、直接死よりも震災関連死が多いことが分かる。宮城県や岩手県が直接死に対し震災関連死がおよ

¹ 除本理史・渡辺淑彦編著（2015）『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのかー福島事故から「人間の復興」、地域再生へー』ミネルヴァ書房を参照。

そ一割程度という状況を考えると、福島県の震災関連死の多さがさらに際立つ。それを時系列でみると、その特徴がさらにわかる。図5は、被災三県の災害関連死を時系列にしたものであるが、宮城県と岩手県は震災からおよそ半年の間に震災関連死が集中していることがわかるが、福島県の場合、震災から半年以上すぎても震災関連死が増え、一、二年という月日を経ても震災関連死が後を絶たないことが読み取れる。

ちなみに震災関連死は災害弔慰金等の支給にも関わり、市町村が審査委員会を設けこれを認定している²。これまでの災害における震災関連死は、新潟県中越地震の際のいわゆる「長岡基準」が参考にされる場合が多い。それは、死亡までの経過期間を基準とするというものである³。東日本大震災においても、厚生労働省は各都道府県の災害弔慰金事務担当者向けに「事務連絡」として、この「長岡基準」を参考に情報提供している⁴。しかし、東日本大震災ではこの基準を見直さざるを得なかった。なお日弁連は、震災関連死を「長岡基準」のような死亡時期で判断することは、「極めて限定的」であるとしてその見直しを求め、国に認定基準の策定を提言している⁵。

東日本大震災、特に福島県では原発事故というこれまで経験したことの無い大規模災害から、震災関連死について6か月を超えても認定する状況となっている。さらに言えば、2016年の熊本地震において熊本市では、この「長岡基準」の時期区分は用いられていない⁶。このように、東日本大震災と原子力災害では、被害の甚大さともに、それが進行形で拡大していることが震災関連死だけをみても読み取れる。

² 市町村から委託を受け、都道府県に災害弔慰金支給審査委員会に設置する場合もある。

³ 「長岡基準」では、死亡時期を一つの目安にし、①震災後1週間以内の死亡は震災関連死と推定、②1ヶ月以内の死亡は震災関連死の可能性が高い、③1ヶ月以上経過した場合は震災関連死の可能性が低い、④死亡まで6ヶ月以上経過した場合は震災関連死ではないと推定、とする時期で区分している。

⁴ 厚生労働省社会・援護局災害救助・救援対策室による事務連絡「災害関連死に対する災害弔慰金等の対応（情報提供）」（2011年4月30日付）

⁵ 日本弁護士連合会総会決議「東日本大震災・福島第一原子力発電所事故の被災者・被害者の基本的人権を回復し、脱原発の実現を目指す宣言」（2014年5月30日）を参照。

⁶ 毎日新聞2016年6月14日付より。

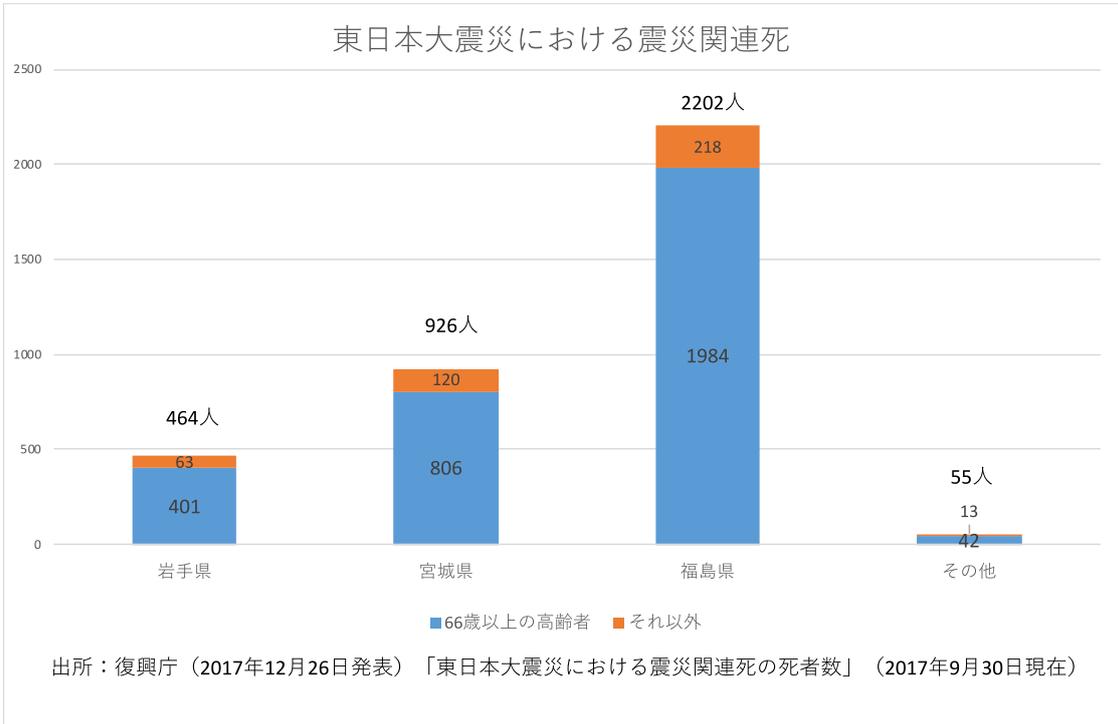


図4 東日本大震災における震災関連死の状況

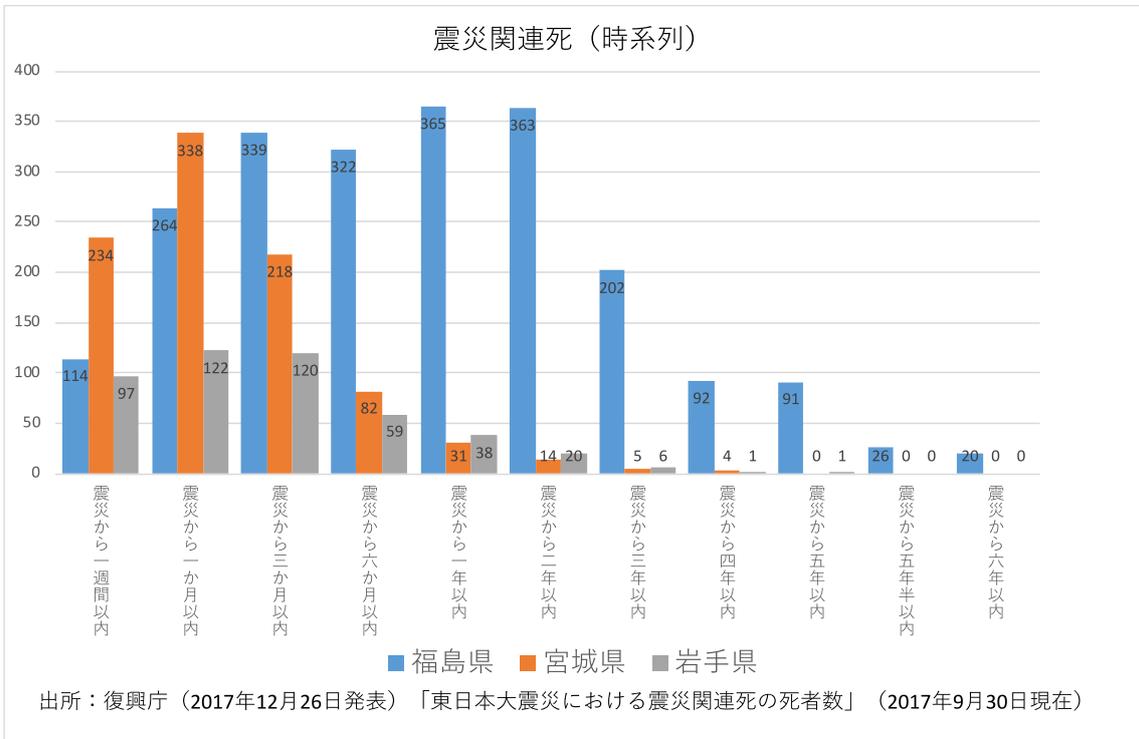


図5 東日本大震災における震災関連死の推移

②双葉郡住民実態調査にみる仕事と住まいの状況

第二に、さらに時間の経過とともに拡大する「格差」の一つとして、「しごと」をめぐる状況である。前述の第2回双葉郡住民実態調査では、それを示す調査結果となった。震災前後の「しごと」の変化について問う設問では、震災後生産年齢人口（15歳から64歳）でも31.9%の者が「無職」の状態であった。これは震災前のそれ（10.3%）と比較すると、3倍になっている。65歳以上になるとさらに深刻で、震災前44.1%であったのが、震災後は76.0%にまで上昇している。ここからも生活再建がまだ十分進んでいない実態が浮かびあがる（図6参照）。

他の調査でもその実態を示している。公益社団法人福島相双復興推進機構（福島相双復興官民合同チーム）は、被災12市町村にあった事業者に対し、事業再開支援を行う震災後創設された団体である。同機構は被災12市町村に存在していた約8000事業者に対し、ヒアリング調査を重ね、事業再開の意向などを調査している。避難指示区域の解除有無などにも左右され自治体ごとの相違が大きいものの、全体で見ると、「地元で事業を再開済み／地元で継続中」は28%、「避難先で事業を再開済み」は25%であるのに対し、「休業中」が40%、「事業を再開しない（廃業）」が5%という状況でおよそ半数近くが事業を再開できていない（表1参照）。さらに同機構は、農業者の営農再開の意向について調査しているが、「再開済み」は22%にとどまり、「未再開」が8割近い（図7参照）。「未再開」のうち、「再開意向のない」もしくは「再開意向未定」の者に、その理由を尋ねると、「高齢化や地域の労働力不足」（43%）、「帰還しない」（37%）が上位を占める（表2参照）。長引く避難生活の中で、これまで想定していた後継者の帰還が進まず、自らだけでは営農再開に見通しが立てられない状況がうかがい知れる。

第2回双葉郡調査：震災前後の職業：生産年齢内外 (2017年2月)

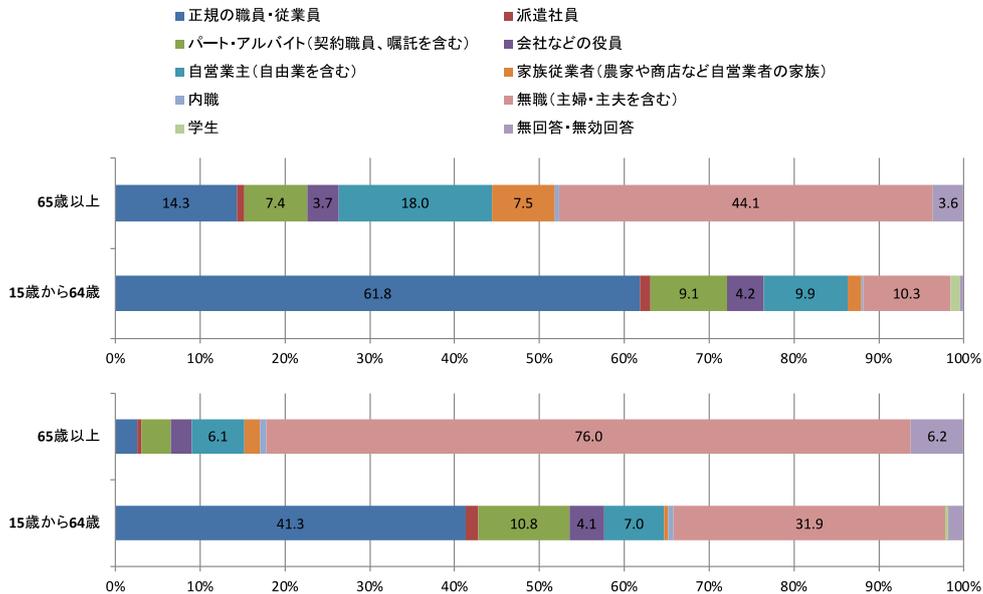


図6 第2回双葉郡住民実態調査による震災前後の職業の変化

福島県：被災地の市町村別の事業再開についての意向（2018年1月31日現在）

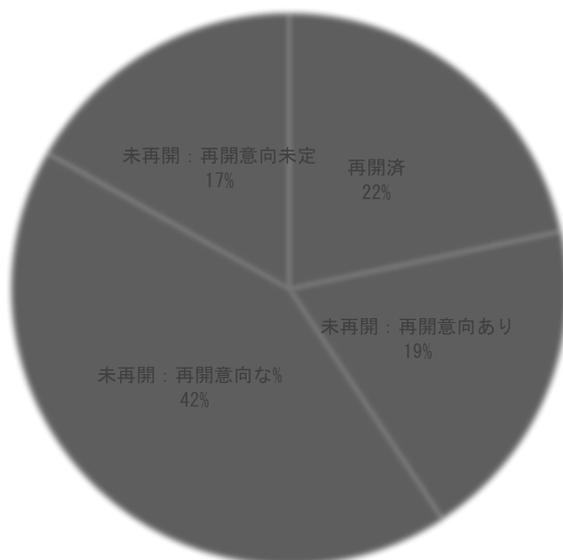
	南相馬市 鹿島区	南相馬市 原町区	南相馬市 小高区	広野町	田村市	川内村	楢葉町	川俣町	葛尾村	飯館村	富岡町	浪江町	大熊町	双葉町	総計
地元で事業を再開済み／地元で継続中	96%	90%	23%	84%	92%	46%	26%	60%	22%	25%	6%	4%	1%	1%	28%
避難先で事業を再開済み	0%	3%	27%	5%	6%	9%	22%	10%	40%	29%	31%	34%	35%	31%	25%
休業中	2%	4%	43%	7%	3%	34%	43%	28%	24%	39%	52%	53%	54%	61%	40%
事業を再開しない（廃業）	0%	1%	5%	2%	0%	7%	6%	2%	12%	4%	9%	7%	8%	4%	5%
その他	2%	2%	1%	1%	0%	4%	3%	0%	3%	2%	2%	2%	3%	3%	2%
合計（訪問事業者数）	55	731	459	83	107	56	336	58	68	232	738	1,039	452	284	4,698

資料：福島相双復興官民合同チームによる資料をもとに筆者作成。

表1 福島県の被災12市町村の事業再開状況

出所：公益社団法人福島相双復興推進機構の資料より筆者作成。

被災12市町村の農業者に対する営農再開状況及び意向



資料：福島相双復興官民合同チーム「原子力被災12市町村における農業者戸別訪問活動結果概要」より（2018年1月19日）

市町村5 農業者訪問数

市町村	訪問数
相馬市	239
広野町	15
田村市郡路	19
川俣村	23
楢葉町	77
川3 町山木屋	26
葛尾村	37
飯館村	89
富岡町	114
浪江町	219
大熊町	65
双葉町	28
合計	1012

資料：福島相双復興官民合同02119子6 被災12市町村における農業者戸5訪問活7結果概要より（2018年1月19日）

図7 福島県被災12市町村の営農再開の状況

出所：公益社団法人福島相双復興推進機構の資料より筆者作成。

再開意向のない・未定の理由（1農業者につき最大3つまで回答）

課題（理由）	者数	割合 ※1
高齢化や地域の労働力不足	259	43%
帰還しない	219	37%
機械・施設等の未整備	116	19%
農地の確保が困難	69	12%
販売先確保が困難（価格低迷、風評等を含む）	38	6%
その他 ※2	309	52%

※1 割合は、再開意向なしまたは未定の農業者600者に対する値

※2 その他の309者は、再開意向がない・未定の者で、その理由の記載がない者である。

資料：福島相双復興官民合同チーム「原子力被災12市町村における農業者戸別訪問活動結果概要」より（2018年1月19日）

表2 福島県被災12市町村の営農再開の状況

出所：公益社団法人福島相双復興推進機構の資料より筆者作成。

第三は、「住まい」である。第2回双葉郡住民実態調査では、現在の住居の状況について調査している。その調査結果では、「購入・再建した持ち家（集合住宅含）」が、双葉町で57.4%、大熊町で55.4%、浪江町で46.8%、富岡町で46.6%となっている。帰還困難区域を含む自治体の多くが、避難生活が長く進み避難先で新たに持ち家を購入する者が半数前

後を占めていた（図8参照）。ちなみに同調査は、調査時期を2017年2月から3月にかけて実施した。そのため、上記の浪江町・富岡町は避難指示解除がまだされておらず、購入・再建した持ち家（集合住宅含）」はふるさとではなく避難先で購入したものと考えられることができる。このように、長引く避難生活のために避難先で住宅を購入するなどして「定着」が進んでいる実態も浮かびあがる。

第2回双葉郡調査：現在の住居：地域別 (2017年2月)

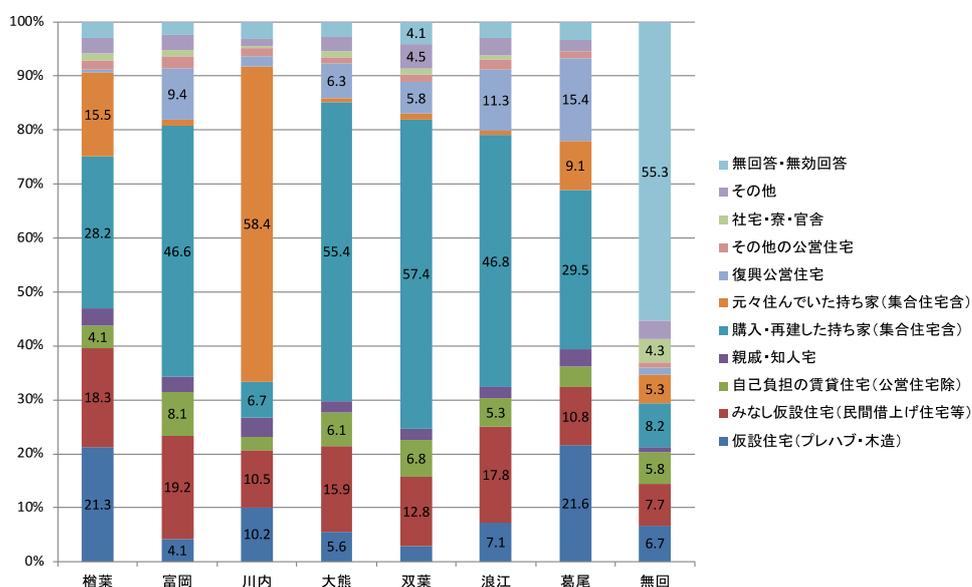


図8 第2回双葉郡住民実態調査による双葉郡の住民の現在の住まい出所：第2回双葉郡住民実態調査より筆者作成。

まとめ

依然として生活再建の途上にあり、かつ震災後新たな生活困難が生じている福島県の状況は、原子力災害による人々の生活や地域のありように様々な影響をもたらしていることが理解できる。そこからの地域再生は容易ではないが、被災地の状況をつぶさに見ると、住民の自発的な取り組みや自治体の「工夫」もみられるようになってきている。今後は、そうした状況をできるだけ反映し、調査研究を進めていく所存である。

(2) 福島復興再生について

井上 正也

(1) 対象地域について

2016年度は、福島県内で共に沿岸部を津波によって大きな被害を受けながらも、復興計画が比較的順調に進んでいる新地町と、市内の一部が「原子力災害区域」となった南相馬市を選定し、復興計画の策定・実施プロセスに関するヒアリング・実地調査を行なった。これらの市長は福島第一原子力発電所の北側に位置していた。

2017年度については、同様の手法で福島第一原子力発電所の南側に位置している富岡町を対象に調査を実施する予定であったが、諸般の事情により実地調査は行われなかった。2017年4月1日に富岡町では、町内の居住制限区域及び避難指示解除準備区域の解除が決定された。しかし、町内の北東には帰還困難地域も残っており、地域によって異なる復興支援対応が求められている。本年度は、次年度の現地調査の準備作業として、公開史料を基に富岡町の復興整備計画の現状について分析を行ない、原発被害の大きかった地域における復興の可能性を探る。

(2) 富岡町の概要

富岡町は、阿武隈高地と太平洋に挟まれた地域に所在する。同地は中世から近世にかけて、現在のいわき市に本拠をおいた「磐城氏」の勢力範囲に属し、幕藩体制の中では岩城領の行政機構の中に組み込まれた。幕藩体制下では、小浜、上郡山、下郡山、本岡、毛萱、大菅、仏浜、小良ヶ浜、上手岡などの村落が、各々の行政の役割を担ってきたが、明治時代以降は、これらの村が大きく二つに集約されて現在の富岡町の基礎が形成され、1955年に現在の富岡町が誕生した。

高度成長期に入ると、福島県の太平洋沿岸地域（浜通り）に東京電力の発電所建設が始まり、富岡町を含めた同地は、原子力や火力発電所発電所といった電力供給地として位置付けられるようになった。富岡町にも、町の一部にかかる形で福島第二原子力発電所が建設された。さらに東京電力の500kV変電所である新福島変電所が建設され、福島第一原子力発電所及び福島第二原子力発電所の電源と首都圏を接続する変電施設として機能した¹。

¹ 福島県富岡町「町の歴史とシンボル」(<http://www.tomioka-town.jp/guidance/post-2.html>: 2018/3/24)

東日本大震災の発災時点の人口は、15,960名、6,300世帯であった²。産業別就業人口の割合としては、第一次産業 6.3%、第二次産業 32.9%、第三次産業 60.7%であった³。

(3) 東日本大震災の被害

2011年3月11日の東日本大震災によって、同町は震度6強を記録する地震被害に見舞われ、直後に最大21.1mの津波によって、富岡町の仏浜、毛萱、小浜、富岡駅前地区が大きな被害を受けた。被害戸数は全壊・全流出127戸、大規模半壊24戸、半壊31戸、死者24名であった。同町の地震・津波被害の状況は、直後に詳細な被害調査ができなかったために詳細な把握ができなかった。それは福島第一原子力発電所の事故によって、原発半径20km圏内から避難指示が出されたために、同町役場は隣村の川内村へ、さらに3月16日には郡山市（ビックパレットふくしま）へと避難を余儀なくされたためである。また福島第一原子力発電所から半径20km以内に位置する富岡町は、4月22日に警戒地域に指定され、全町民が避難を余儀なくされた⁴。

(4) 復興に向けた取り組み

未曾有の原子力災害に見舞われたことによって、当初、富岡町では復興計画の目処も立たない状況であった。しかし、2013年3月25日、警戒区域の見直しが行われ、空間線量分布図を基に、地域のコミュニティを維持しながら鉄道や道路なども考慮した上で、「帰還困難区域」「居住制限区域」「避難指示解除準備区域」の3区域に分けられた。

2012年9月に策定された第一次復興計画では、原子力災害によって町民の帰還の見込みが立たないことから、町内の災害復興計画は大枠に留められ、計画の推進は、国が示した除染特別地域に対するいわゆる「除染ロードマップ」の進捗状況をみながら、国や東京電力の対応を注視しつつ柔軟に対応することとされた。

一方、同計画で重視されたのは当面の生活拠点の整備である。同町は、2017年度以降を帰還時期と定め、町内における除染・インフラ復旧と並行して、当面帰還できない町民のために、町外における生活拠点の整備が進められた。具体的には、震災後各地に分散して居住した住民のために、三つの地域を指定して、生活拠点を構築するための体制整備が進

² 福島県富岡町「町の人口の動き（平成30年3月1日現在）」
(<http://www.tomioka-town.jp/living/cat25/2018/03/003783.html>: 2018/3/24)

³ 富岡町役場企画課編『町勢要覧資料編 統計とみおか』平成22年版。

⁴ 富岡町企画課『富岡町「東日本大震災・原子力災害」の記憶と記録』福島県富岡町（平成27年3月）、96-97頁。

められた。三つの集合地域とは、①「本所」と位置付けられた富岡町内の低線量地区、②「サテライト」と位置付けられたいわき市内の居住地区、③同じく「サテライト」と位置付けられた郡山市内の居住地区である。これらの地域はそれぞれ、①「さくら富岡」、②「つつじ富岡」、③「せきれい富岡」という名称が付与され、「さくら富岡」については2016年度末、他の二地域については2014年度末が整備目標と定められた⁵。

その後、2015年7月に策定された富岡町災害復興第二次計画では、第一次計画策定後の情勢の変化に合わせて町としての取り組みを包括的に示したものであった。だが、帰還の見通しについて未だ不透明な要素が多く、また町民の未帰還状態が長期化するなかでの住民コミュニティの維持が大きな課題として浮上してきた。そのため、富岡町では、①帰還する、②帰還しない、という二者択一ではなく、③今は判断しない、という選択肢も含めて、あらゆる町民の意向を尊重し、選択できる計画になるように配慮が払われた。

第二次計画では、2015年～2024年の10年間を対象とし、町内の再生・復興については2015～6年を「復旧期」、2017年～おおむね2020年までを「復興期」、2021年以降を「発展期」と定められた。またこれに合わせて町民の生活再建についても、2020年までの帰還を短期復興期、それ以後を中長期復興期として段階的な復興の取り組みを進めていくとされた。

この計画に沿って、町では避難する町民が直面する課題を洗い出し、生活再建支援プロジェクト、インフラ復旧・拠点整備プロジェクト、産業再生・創出プロジェクト、福祉・教育プロジェクトの4つを重点プロジェクトに定め、それぞれの重点プロジェクト毎に3つの課題を設定し、合計12のプロジェクトを実行することが定められた⁶。

(5) 今後の課題

今後の復興の最大の課題は、避難の長期化によって町民が分散していくなかで、どのようにコミュニティとしての一体性を維持しつつ復興につなげていくかである。住民登録者は2015年4月1日時点で14,012名であり、震災発生時の人口(15,910名)から1割強の人口が減少している。

また避難先での生活再建が進んだ住民と、今なお仮設住宅で生活する町民との間での意向にも広がりを生まれ、住民の帰還に対する意識は多様化している。2014年の富岡町住民

⁵ 富岡町「富岡町災害復興計画(第一次)」平成24年9月。

⁶ 富岡町「富岡町災害復興計画(第二次)」平成27年6月。

意識調査では、現時点で戻りたい人が 11.9%、現時点で戻らないと決めているが 49.4%、現時点では分からないが 30.7%であり、半数近くの町民が戻らないという意向を示していることが判明している⁷。

前述したように、2017年4月1日をもって、富岡町は北東部の帰還困難地域を除いた全町の避難指示解除準備区域と居住制限区域が解除された。今後、意識が多様化しつつある住民をコミュニティにつなぎとめつつ、富岡町自体の復興をどのように本格化させていくかが重要な課題となろう。

⁷ 検討委員会・政策化会議（案）「富岡町災害復興計画（第二次）」平成27年4月20日
（<http://www.tomioka-town.jp/living/Files/2015/05/01/富岡町災害復興計画（第二次）素案.pdf>:
2018/3/26）

5. オーラルヒストリー／アーカイブ：復興過程における記録の保存と活用方法

(1) 東日本大震災から7年後の記憶の記録

牧原 出

(1) 震災後7年目という時間の長さ

東日本大震災から2018年3月11日で7年が経過する。震災後に誕生した子どもも小学生になる。震災の記憶が次第に遠のきつつある。実際に津波によって甚大な被害を受けた地域でも高台移転が進み、復興住宅が完成しつつある。中心部の嵩上げも相当程度進行しており、今後は道路建設と交通網の再建、商業地としての本格営業開始などが進むであろう。いよいよコミュニティの再建が本格化し始める。

地域差は様々であるにせよ、震災前の町並みが徹底的に破壊された後、徐々に新しい町並みが生まれつつあるという状況で、どのように震災を記憶するかという課題が浮上し始めた。これまでは圧倒的な震災の衝撃の前に何とか記憶を残そうとしてきたが、今後はうすらぎつつある震災の記憶を保全し、次世代に継承するという営みもまた必要になってくるのである。

他方で、復興という政策は、ハードの施設が完成すれば終了へと向かう。コミュニティの再建という課題は今後も継続するが、過疎地であれ都市部であれコミュニティの保全は必ずしも容易ではなく、被災地におけるコミュニティ再建の課題は多様なコミュニティ政策の一環と位置づけられる可能性が高い。つまり、震災の固有性が希薄になり、様々な地域の一つとして被災地が位置づけられるようになっていくのである。いわば、被災地のノーマライゼーションが進みつつある。

しかしながら、2016年4月に発生した熊本地震に代表されるように、地震、豪雨、豪雪、火山噴火といった自然災害は、東日本震災後も至る所で発生している。日本を全体として俯瞰すれば、災害の新しい記憶が随所で記録されていく。その意味で記憶はたえず更新されているのである。東日本大震災の発災から復興政策の終了までを一つのサイクルとして描くことは十分可能だが、震災の記憶は、他の諸々の災害の記憶のサイクルが重畳する全体の過程とみることもできるし、必要なのである。

美術史家のジェニファー・ワイゼンフェルドは、関東大震災後に新聞社の発刊した写真帳を通じて「フォトドキュメンタリー」が「繰り返し複製され循環されるうちに、指標的

なものから図像的なものへ」変容したと指摘している（ジェニファー・ワイゼンフェルド『関東大震災の想像力——災害と復興の視覚文化論』青土社、2014年、55頁）。だが、これまでのところ、あれほど巨大な衝撃を与えた東日本大震災が「図像的」なものへ変容したとは言い得ないし、他の自然災害を含めてむしろ記憶の風化の方が、おこりうるシナリオである。そうした風化に抗する記録の作成とはいかにして可能か、また現場では如何なる取り組みがなされているかが、今後の分析課題と設定した上で、本年の現地調査を次節では略述する。

（2）被災地調査から見られた記憶の記録の現状

①石巻市

石巻市では、市中心部とそこから遠距離の雄勝地区など太平洋岸の地区とではそもそも被害状況が異なっていた。漁業を生業とする雄勝地区では、高齢化が顕著である。今回訪問した浪板地区では、10世帯で復興のための活動を始めた波板地区では、休憩所・集会所でもあり、工房や簡易宿泊し施設を持つ波板地域交流センターを外部のデザイナーに解放する形で「ナミイタ・ラボ」が組織されている。地域資源の再発見、外部への情報発信、震災の記録作成など、もっぱら若い世代のデザイナーがここを拠点に独自の創作活動を行っている。

また市中心部から離れた釜谷山根に旧大川小学校がある。震災で多くの児童・教師の命が奪われた地である。そうした点を踏まえてこの小学校の校舎跡は震災遺構として保存されることになっているが、遺族に配慮して道路から見えにくくするなどの措置がとられるという。

中心部は駅舎、市役所を含めて広範囲に冠水が続いた地域であった。また海岸部の工場地域では大量の瓦礫が発生しており、その除去にも長期を要した。その中心部にある震災伝承スペースつなぐ館は、震災時の状況と復興の取り組みを展示する「情報ステーション」となっており、この地区から徒歩圏内で震災のよすがとなるいくつかの地点を歩くことができるようになっている。たとえば、石巻ニューズでは、手書きの新聞を配布したとして世界的にも話題となった石巻日日新聞のセット6枚が展示されている。震災時にこの発行に尽力した元記者が館長として説明に当たっており、このセットは、現在3セットしか残存せず、他の1つは横浜の日本新聞博物館、もう一つはアメリカにあるという。

また津波により壊滅的被害を受けた南浜地区には、震災遺構として保存の検討が進めら

れている旧門脇小学校があり、それを臨む位置に東日本大震災南浜つなぐ館がある。門脇・南浜地区の過去・現在・未来を伝える展示を設けており、その隣に市民の創意で設置された手書きの看板「がんばろう石巻」があり、3月11日にキャンドルによる追悼が行われている。

この付近に宮城県における国営の復興祈念公園の建設が進められている。起工式は2017年3月19日であった。基本計画では「街の記憶」「追悼と伝承」が整備の際の「基本的な視点」となっており、今後どのように具体化するかが問われている。

石巻市においてこうした震災の記憶の伝承は、2017年4月1日に復興政策部内に新設された震災伝承推進室を中心として進められている。これは前年の2016年7月から検討を進めていた市の震災伝承検討会議が、17年3月に震災伝承計画を策定したことを受けて設置された。この計画では、資料の収集と利活用促進、震災学習のための教材等作成と学習機械の創出、国内外への震災の経験と教訓の発信、異例・追悼の場の整備、伝承活動の場の整備、持続的活動を支える組織・体制の構築を柱としている。

②宮古市

英語版での復興計画を発表し、海外からの注目を集めたのが宮古市である。湾岸部に津波の到来する計画書表紙の写真は、アメリカの政治学者R. サミュエルズの復興政策分析の書である『3. 11 Disasters and Change in Japan』の表紙に使われている。市は2013年に『東日本大震災宮古市の記録 第1巻 津波史編』、2016年に『第2巻 復興・防災編／記憶伝承編』を編纂して、震災資料の整理と震災記録の作成を行った。

記憶の伝承に特に力を入れているのは、田老地区であり、震災遺構としてのたろう観光ホテルなどをめぐる防災学習ツアー「学ぶ防災」が継続的に実施されている。このホテルの最上階で実際に震災時にそこで撮影された動画を見るツアーは相応の迫力がある。またここから市の建設した第1、第2、第3防潮堤のラインも一望でき、市が蓄積し今後再建していく津波防災のインフラをも体得できるものとなっている。

(3) 熊本地震とアーカイブプロジェクト

以上のように記憶の風化とこれに抗する記録の保存という観点から興味深いのは、第二安倍晋三内閣発足以後の施政方針演説である。とりわけ本年1月22日の施政方針演説では、東日本大震災の被災地については福島に相応の時間を割いて、脱炭素化のプロジェクト

トを展開することを力説していたが、たとえば熊本地震など最近の激甚災害については「災害からの復旧・復興を引き続き、力強くしてまいります」にとどまった。昨年の施政方針演説では、熊本地震について、俵山トンネルを含む熊本高森線の開通という実績に触れ、熊本空港ターミナルビルの再建、熊本城天守閣の早期復旧を支援すると述べていたが、今年はそのと大きく異なり、各地に適切に目配りをしたとは言いがたい内容となっている。復興政策の終了に向けた動きは、記憶の風化を促進する効果を果たすであろうことは想像に難くない。

だが今後終了する政策とは、あくまでもハードの設備を中心とした政策にとどまる。記憶の記録はむしろ未完のプロジェクトとなっている。それを支える市民レベルの動きとして、石巻では2017年11月に3.11メモリアルネットワークが設立され、震災の伝承活動を行う個人・団体・震災伝承拠点を結ぶネットワークを形成することが目指されている。そこでは、阪神・淡路大震災、中越地震、熊本地震などの過去の自然災害でのアーカイブの活動と全国レベルで連携しようとしている。2018年3月に石巻で開催された第1回シンポジウムでの議論を聞いていると、記録の蓄積を「メッセージ」として伝えることが、「震災の風化」に抗することであり、それこそが「伝承」であるという方向性が生じつつあるようであった。記憶の記録は、記憶の記録の伝承へと転化しつつある。その方向性を今後は見極める必要がある。

そのための示唆となるのが、この石巻の大川小学校の痛ましい犠牲者とその遺族、そして被災者を慰謝使用と苦闘する宗教家についてのルポルタージュである、イギリス人ジャーナリストのリチャード・パリによる『津波の霊たち——3.11死と生の物語』（早川書房）である。本年1月に邦訳が出たが、原文は昨年8月に公刊され、海外では受賞するなどその悲劇を世界に向けて雄弁に描いている。2月に邦訳が刊行されており、その詳細な筆致で震災後の小学校の置かれた状況が再現されているのである。震災後6年かけて取材を重ねた上でのドキュメンタリーでは、遺族の置かれた状況を相互に比較しつつ、被災の多様さと悲しみに堪える心のありようの複雑さが精細に描かれる。このような記述は時の経過によって可能となったものでもあり、また伝承の方法が月日の経過とともに精細となっていることでもある。さらには、記録が伝承となるのだとすれば、パリーのようなノンフィクション作家が数多くの震災に関わるノンフィクションを出版しており、これらもまた広義の「記録」と位置づけることも可能である。

こうして震災後7年を経て、多様なナラティブが登場する中で、震災についての記録を

どう蓄積するかが改めて問われ始めている。こうした方向性を全体としてどうとらえるかは、今後の課題となるであろう。

6. 復興政策・制度と総括的評価

6-1 政策・制度

(1) 復興基金のスキームと課題

手塚 洋輔

(1) はじめに

被災者の住宅再建を含む生活復興には現金支給を中心とする経済的な支援も欠かせない。実際ここ四半世紀にわたって現金支給方策は充実してきた。それまでの義援金のみ依存する体制から1990年代前半に発生した雲仙普賢岳噴火や阪神・淡路大震災を契機として復興基金の創設による現金支給が始まり、1998年の被災者生活再建支援法の制度化に結実した。現在では、これら義援金・復興基金・被災者生活再建支援法がセットとなって支援策が展開されている。

このうち被災者生活再建支援法を中心とする政策変化については以前の研究¹⁾で扱った。また東日本大震災時における義援金については昨年度のテーマに取り上げて、各県・市町村での相違を整理するとともに、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実態を明らかにした²⁾。

そこでこの中間報告では、残る復興基金を取り上げることとしたい。そもそも復興基金は、税では支出が難しかったり、既存の制度では十分に対応できなかったりする対象を支援するために構築されたしくみである。それゆえ、復興基金のスキームの違いとそれに伴う運営主体の違いが重要な論点になる。やや図式的に言えば、阪神・淡路大震災や中越地震などで採用されてきた従来のしくみが、「運用型基金+財団法人が運営+県単位で一元管理」というものであったのに対し、東日本大震災ではそれと大きく異なる、「取り崩し型基金+自治体直営+市町村の分散管理」という方式が採用されることとなった。

新しい方式の結果、例えば、基金は従来、公費で対応できない支援を行うのに主眼があったのに対して、今回は自治体直営であることにより、公費の補完という役割も果たした

¹⁾ 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：関東、阪神・淡路、東日本三大震災の検証』ミネルヴァ書房、2016年。

²⁾ 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』2017年。

ことか指摘されている³⁾。さらに従来は財団法人のウェブサイト等においても事業内容やその額が公表されていたのに比して、各自治体で詳細な情報が明らかとされていないという点も復興基金の実態把握に支障となっている。

したがって、このような制約を踏まえてこの報告では、復興基金の検証に向けた準備作業として、実態把握の限界をいくつかの自治体の財政情報の公開内容から検討する。その上で、「取り崩し型基金＋自治体直営＋市町村の分散管理」という基金スキームの特質を、「資金の混合」という観点から考察する。

(2) 復興基金のスキームの変遷

① 雲仙普賢岳

戦後の災害対応では、長らく、税の投入は、避難所の運営や復旧工事といった現物支給が中心であり、被災者への現金支給はもっぱら民間からの義援金に依存してきた。だが、1991年に発生した雲仙普賢岳の噴火では、市街地に警戒区域が長期にわたって設定されたため、住宅再建や当座の生活に必要な現金給付の強い要望が噴出し、税による被災者支援の制約を乗り越える新しい支援方策が求められた。

その中で考案されたのが復興基金である。これにより、既存制度の枠に縛られず、より自由な支援策の展開を可能にしようとした。雲仙普賢岳の場合、県レベルと市町村レベルで個別に基金が創設されたが、その中心となったのが長崎県の基金である。この基金は、事業にかかる経費を実質的に税で賄う「行政基金」(以下では、より一般的に「公費型基金」と呼ぶ)と県に配分された義援金による「義援金基金」(以下では、より一般的に「募金型基金」と呼ぶ)とに区分して構成され、産業振興等多様な支援に使われた。もっとも、焦点となった現金給付の大半は募金型基金によるものであり、公費型基金は警戒区域の設定に伴う損失補償という名目で一部に充当されたに過ぎない⁴⁾。

公費型基金(行政基金)のスキームは、長崎県の一般財源(20億円)に加えて県債で280億円を調達して合計300億円で財団法人に基金を造成し、それを市中銀行の定期預金等で運用した利子により各種事業を行うというものであった。県債の償還にかかる利息についてはその95%を交付税にて国が措置した。ただし、市場での実運用益で資金を確保するス

³⁾ 青田良介「岩手県・宮城県における東日本大震災復興基金の活用に関する考察」『震災復興研究』8号、2016年。

⁴⁾ 宮入興一「自然災害における被災者災害保障と財源問題：雲仙火山災害と阪神淡路大震災との比較視点から」『経営と経済』79(2)、1999年。

キーム（当初は5年で90億円程度を見込んでいた）は、バブル経済崩壊後の公定歩合の引き下げとそれに伴う金利下落の影響を直接受け、想定の半分まで落ち込んだ。そのため、運用益の確保のために基金の積み増しを余儀なくされたことも重要な事実である⁵⁾。

② 阪神・淡路大震災

この復興基金がさらに着目されたのは1995年に発生した阪神・淡路大震災である。雲仙での設置を前例として兵庫県と神戸市は国の協力を得て財団法人として阪神・淡路大震災復興基金を設立した⁶⁾。この基金は、義援金に余剰がなかったことから、公費型基金のみの構成となった。具体的には、兵庫県と神戸市が出資した基本財産（200億円）と地方債を発行して貸し出された運用財産（5800億円）からなり、運用財産の利率を4.5%として10年間で2600億円余りを捻出し事業に充てる予定としていた。

ただ基金のスキームを見ると、雲仙の時のような実際に運用して利子を得るスキームではなく、それとは異なるスキーム（債権譲渡方式）が採用されたことが着目される。既に金利が低下しており、実際に市場で運用して資金を確保するのが困難だったからである。すなわち、利率4.5%で債券を引き受けた金融機関から事務は残したまま基金にその債権を譲渡するしくみを構築することで、名目利率分の金額を自治体から基金に安定的に供給することが可能となった。そして、地方債の償還に際しては交付税に算入する部分について雲仙同様に95%の交付税措置がはかられた。この方式は、地方債許可・交付税措置・金融機関の協力が揃ってはじめて可能といえよう。

基金の対象事業は雲仙の時のものを基本としつつも、国と協議して支援メニューを決定し、設立当初は28事業でスタートした。ただ結局は税で事業費を捻出する手法であったため、警戒区域設定という特別の事由がない以上、従来の論理を踏襲すればそこから被災者に直接現金支給を行うことは困難という限界を抱えていた。

こうした中で、兵庫県は、「生活再建」のための現金支給策として基金による現金支給を認めるよう国に働きかけ、最終的には、基金の運用財産を3000億円積み増した上で、高齢者等の低所得者のみに対象をごく限定した生活再建支援制度や、中高年自立支援金制度などの基金事業が追加されるに至った。さらにその後、被災者生活再建支援法が制定されて国の支援制度が開始すると、同じようなしくみを基金で準備して、先の生活再建支援制度

⁵⁾ 『朝日新聞』1993年2月8日。

⁶⁾ 以下の記述は、主として、復興10年委員会『阪神・淡路大震災復興10年総括検証・提言報告』第2編 総括検証・検証テーマ「復興資金：復興財源の確保」、2005年に依拠した。

と被災中高年恒久住宅自立支援制度を拡充するかたちで被災者自立支援金制度に結実した。

こうして最終的には 113 事業に 3540 億円の運用益名目の税が充当された。また国が交付税で負担したのはそのうちの 2651 億円であり、自治体負担が 889 億円となった。概ねその半分以上が住宅再建等の生活支援に活用された。

③ 中越地震

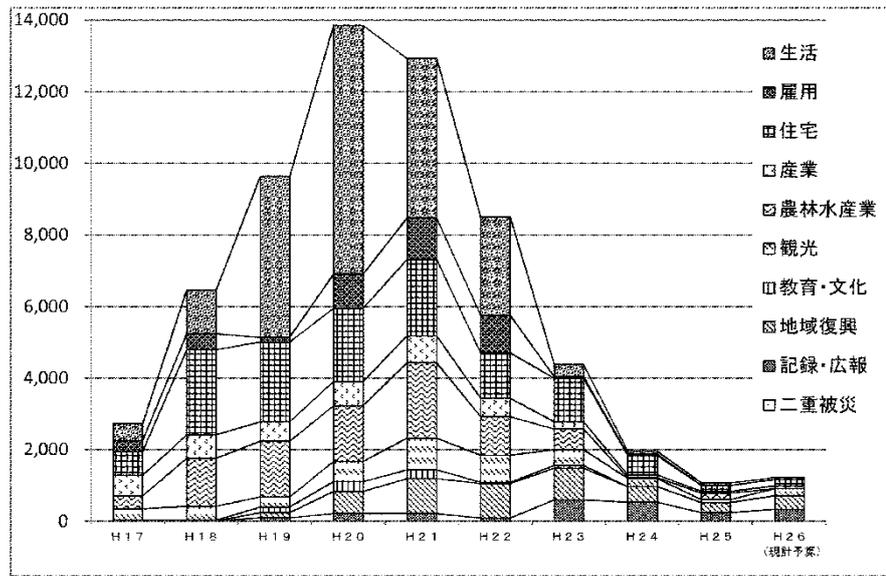
阪神・淡路大震災復興基金で採用された債権譲渡方式によって事前に基金の規模を確定させることが可能となった。中越地震に際しても、財団法人が作られて債権譲渡方式により震災復興基金が設置された⁷⁾。財団法人とはいえ、運営の中核を担ったのは新潟県であることは確認しておくべきだろう。

基金の規模は運用資産が 3000 億で運用利率を 2% という名目とし、毎年 60 億円の運用益（＝県からの支出）を 10 年で総額 600 億円の規模とした。実際の執行額は宝くじの収益などを加えて予定額も含め 645 億円までなっている。実際の支出額は毎年 60 億円ずつではなく、将来の収入を当て込んだ借り入れで行われていた。図〇-1 に示したように、発災から 3～4 年目にピークが来ていることがわかる。財政面では 10 年で 600 億円という規模のほうが重要であった。

また使途も、阪神・淡路大震災と異なって、既に被災者生活再建支援法があるために、住宅再建の現金支給がそう大きいわけでもないことが特徴である。その代わりに各地域の公民館などの施設の建て替え・修繕にかかる費用が最大の支出となっており、4000 箇所弱を対象に 113 億円余りを助成した。

⁷⁾ ここでの記述は、主として、新潟県中越大震災復興検証調査会『新潟県中越大震災復興検証報告書』2015 年に依拠した。

(単位：百万円)



注) 義援金事業会計を除く (平成26年12月末現在)

図 10-1 中越大震災復興基金事業会計執行(見込)推移

出所：新潟県中越大震災復興検証調査会『新潟県中越大震災復興検証報告書』2015年，79ページ

(3) 東日本大震災における復興基金の特質

① 取り崩し型基金というスキーム

東日本大震災においても発災直後から復興基金の設置の要請が被災自治体より出された。国は、復興基金を設置する方向で検討するとしたものの、その手法や額については明言を避け、復興構想会議の結論を待つ形を取った。そして2011年10月には行ってようやく基金の設置に必要な財源の手当てとして総額1960億円の特別交付税を配分することを決定した(さらに2013年3月には総額1047億円が市町村向けに住宅再建用として追加配分された)。

今回の復興基金はいくつかの点で従来と異なるスキームを採用した。第1に、低金利の状況にあるため、名目的であっても運用によって資金を確保することが難しいということで運用型の基金ではなく、取り崩し型基金とした。それゆえ第2に、基金の運営主体も、取り崩し型基金となると震災復興基金も地方自治法で認められている他の基金と同じ扱いとなるため、行政自身での運営も可能とされた。そして実際、ほとんどの自治体では行政による直接運営を選択し、自治体の一般会計の中で基金が執行されている。第3に、従来

基金の運営の中核を担ってきたのは県であるが、東日本大震災の場合、被災地が広域で複数の自治体にまたがっていたため、基金の運営も多面的になった。しかも、市町村単位にも配分して独自に使えるようにしたため、分散型となった。

② 使用実態把握の試み

財団法人方式の場合、単一の財団法人の支出を見ることで少なくとも復興基金全体の使用額について知ることができた。しかし多面的に、しかも自治体の一般会計を通じて執行されている場合に、いかにして復興基金の実態を把握することができるだろうか。

まずこうした場合に参考となるのが、国の集計データということになる。実際、復興庁は年に数回作成している「復興の取組と関連諸制度⁸⁾」の中で復興基金の残高や活用額について県別に集計した表を掲載している。しかし、このデータには致命的の欠点がある。後に検討する「資金の混合」の結果、県によってもまた年度によっても内実の異なる金額が掲載されている可能性が大きく、要するに正確さに欠けるのである。

これが如実に表れている宮城県の例を紹介すると、本来さほど増減しないはずの「基金規模」の欄の額からして、731億円（2012年）→660億円（2013～2015年）→722億円（2016年）→913億円（2017年）と大きく変動している。これはそもそも基金の額に何をどこまで含めるか、からして統一されていない証左である。このように復興庁のデータをそのまま鵜呑みにして分析することには慎重となる必要がある。

いずれにせよ復興庁が公表している集計データは市町村に配分されたものも、県単位で集計されており、市町村別にはなっていない。では各自治体の公開データを丹念に探れば解決するのだろうか。残念ながらそれはきわめて困難な実情にある。なぜなら、いまや行政情報を公開する手段として定着したかに見えるウェブサイトを通じて得られる情報開示の内容が自治体によって千差万別だからである。確かに決算データ等、全国の自治体で開示が標準化されているものもある。しかし復興基金を調査する際の基本情報ともいべき基金残高からして、復興基金が含まれる「その他特定目的基金」全体の残高は公開資料に記載されていても、復興基金単独での額は自治体によって書いているところとそうでないところがあるといった具合なのである。

⁸⁾ 復興庁ウェブサイト「復興の現状と取組」>「復興の現状と取組 【基礎データ集（約100ページ）】」に過去分も含めて掲載されている。

この点、参考となるのが、河北新報が大学の協力を得て行った大規模調査である⁹⁾。東北地方のブロック紙である強みを活かし、自治体へのアンケート調査によって2015年度までの復興基金の使途や額、事業立案の手法などの特徴を明らかにしている。そこでは市町村によって執行率に大きな差があり、とりわけ甚大の被害に見舞われた沿岸部や、住民が避難している福島第一原発周辺の自治体で執行が少ないことが一目瞭然に提示されている。またその調査に協力した地理学者の福留邦洋は「自治体の直営方式は外から見えにくく」「単なる『便利な財源』になっていないか懸念がある」と指摘する。

同様に、いくつかの県や市町にヒアリング調査を通じて支援メニューの一覧を作成した青田良介も、ヒアリング先の要望から、どの基礎自治体かは明記しない方針としており、直営方式ならではの不透明性がうかがわれる。さらに「財源不足に苦しむ行政にとっては使い勝手の良い財源（公費）であるとも考えることができる」とも考察している¹⁰⁾。

このように、取り崩し型基金についてはその重要性を否定はしないものの、使い方の不透明性や趣旨からの逸脱の可能性が示唆されている。

そこで以下ではそのわかりにくさの要因を資金の混合という観点から試論的に考察する。

③ 取り崩し型基金の特徴：資金の混合

財団法人方式の場合、自治体が執行する他の事業とは別に執行されるため、資金の流れは 国 → 県 → 財団 → 被災者 というように基本的には単一である（図10-2）。したがって国の措置額が事業規模（被災者への支援額）とほぼ等しい（正確には95%の措置）と考えられる。ゆえに当初設定される基金の規模が予算制約として機能し、結果としてある程度の優先順位付けを前提にした計画的執行を可能とする。

対して、直営方式の場合、国の措置額≒

事業規模となっていない。なぜなら、2つ

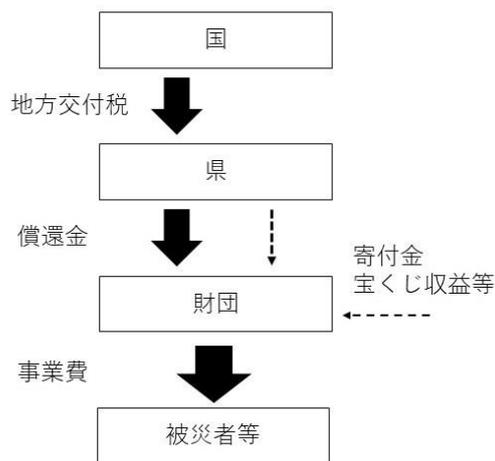


図10-2 従来型基金の流れ

出所：筆者作成

⁹⁾ 『河北新報』2017年3月15日・16日

¹⁰⁾ 青田良介「岩手県・宮城県における東日本大震災復興基金の活用に関する考察」『震災復興研究』8号、2016年。

の点で資金が混合するスキームになっているからである。そのことが各事業への支出と財源との関係を外部からうかがい知ることが極めて困難となっている大きな要因であり、結果として不透明の執行や放漫な支出に結びついているとも考えられる（図〇-3）¹¹⁾。

第1は執行上の問題である。復興基金の執行は、一旦各自治体の一般会計の歳入に繰り入れられるため、場合によっては自治体の一般財源と合わせて支出されることも可能となっている。そのことか使い勝手の良さとなっている反面で、復興基金だけを切り出して資金の流れを把握できない要因ともなっている。少なくとも公表資料ベースにおいて復興基金事業を区分している自治体すら少数にとどまる¹²⁾。

第2は復興基金への事後的な積み増しである。確かに従来の復興基金でも宝くじ収益などを入れ込むことは珍しくなかった。しかし、その場合であっても、額は小さく基金事業の大半が当初に計画された運用益（＝交付税）によることには変わりはなかった。しかし、東日本大震災の場合、寄付金や職員給与の減額分、さらには毎年度継続的に投入されている震災復興特別交付税の一部を震災復興基金に繰り入れられているところもある。

要するに、使った分だけ目減りするのではなく、積み増しによって事後的に総額が増えている場合もある。先に挙げた宮城県の基金規模に変動があるのも、積み増し分を含める

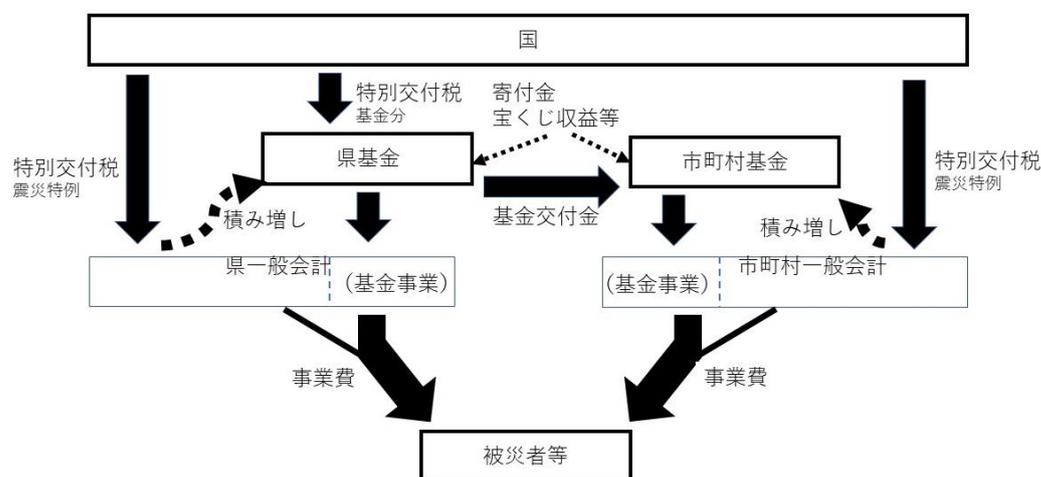


図 10-3 東日本大震災における取り崩し型基金の流れ

出所：筆者作成

¹¹⁾ 基金における財源の付け替えの構造については、北村亘「被災自治体に対する政府の財政措置」小原隆治・稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、2015年。

¹²⁾ 例えば、宮城県石巻市は各年度の「主要な施策の成果等に関する説明書」において震災復興基金事業の経費を公開している。

かどうか不透明なところに一因がある¹³⁾。いずれにせよ数十億から百億円を超える額が変動している事実が示すのは、基金事業の規模を事前に確定し優先順位付けをして計画的に執行するような状況にはないということである。そして少なくともしくみとしては、復興基金が自治体予算本体の過不足を調整する役割を果たしたり、地元の要望に圧されるかたちで支出を増やしたりする余地があるとはいえよう。もっともそのことの善し悪しは別に評価する必要がある。

(4) 今後の課題

今後の震災対応を考える際に、復興基金のしくみ自体は不可欠といえるが、方式によってその運用や効果に違いがある可能性が高い。本研究の課題としては、限定された情報を手がかりとしつつ、メリット・デメリットを整理する作業が残っている。

そのこととは別に、取り崩し型基金の実態を理解するには正確な資金の流れを把握することがまずもって行わなければならないことには変わりはない。そのためにも事前に使い勝手を制約すること、あるいは不適切の支出を指摘することとは一旦切り離して、統一した基準での情報の公開と正確な集約が必要であることをこの際強調しておく。

¹³⁾ 復興庁資料「復興の取組と関連諸制度」（2016年11月9日）によると市町村交付分330億円を除いた基金規模は392億円で2011～2015年度までの実績値が214億円である。となると2015年度末の基金残高は計算上178億円となるはずが実際の決算書では292億円と乖離があり、その差額114億円の大部分はなにがしかの寄付金や積み増し分と考えられる。ただ復興庁資料「復興の取組と関連諸制度」（2017年11月6日）では補正されて、基金規模583億円、2011～2016年度までの実績値362億円とある。2016年度末の基金残高は決算で260億円（計算上は221億円）と差は縮まったもののまだ乖離はある。

(2) 災害時における地方公共団体への人的支援の研究

楠 綾子

大規模・広域的な災害が発生すると、行政区域を越えた機動的、効果的な行政の災害対応が必要となる。東日本大震災では、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。本報告はそのうち地方公共団体、とりわけ政令指定都市による被災地自治体への人的支援に焦点を当て、人的支援の態様を検討するとともに、人的支援が被派遣団体と派遣団体の双方にどのような影響を与えたのかを考察する。

政令指定都市（2018年3月現在20都市）を対象とするのは、第一に、政令指定都市が1948年の五大市（横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市）共同事務所の設置以降、指定都市事務局（1963年発足）を経て現在の指定都市市長会（2003年12月発足）に至るまで、各指定都市の連携を図りつつ大都市としての要望の実現に向けて共同活動を展開してきたことである¹。日本の全人口のおよそ2割を占める指定都市の政策立案・提言は、とくに地方分権の推進や住民生活に直接的に関わる問題について影響力をもつと考えられる。第二に、政令指定都市は行政上、都道府県から一定の独立性をもつ自己完結的な行政組織で、人口規模（人口約70万人～370万人）に比例してその規模も大きい²。そのため、被災地の自治体には最大数十名規模の職員を派遣することができたし、継続的な支援も可能であった。政令指定都市による被災自治体への人的支援を分析することによって、災害時の地方公共団体に対する人的支援のありかたや問題点がより明確になると考えられるのである。

1. 指定都市の共同行動——「20大都市相互応援に関する協定」

東日本大震災の被災地の地方公共団体に対する人的支援は、①総務省や全国知事会、全国市長会、被災各県、技術系諸団体など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関西広域連合に

¹ 「指定都市市長会の沿革」 <http://www.siteitosi.jp/about/history.html>（最終アクセス：2018年3月23日。以下ウェブサイトの閲覧日は同様）。

² 北村亘『政令指定都市——百万都市から都構想へ』（中公新書、2013年）。

よる組織的支援、④その他独自ルート、の4つに分類することができる³。このうち②については、政令指定都市（当時19市）間に「20大都市相互応援に関する協定」が存在していた⁴。

この協定は、参加各市・都で災害が発生し、当該都市独自では十分な応急措置が実施できない場合に、この「被災都市の要請にこたえ、災害を受けていない都市が友愛的精神に基づき、相互に救援協力し、被災都市の応急対策及び復旧対策を円滑に遂行する」ための取り決めであった。応援を要請する都市は、被害の状況や必要とする物資の品名や数量、職員の職種や人員、応援場所およびそこまでの経路、応援期間などを明らかにし、あらかじめ定められた連絡担当部局を通じて応援を要請する（第2条）。被災都市が応援を要請できない状況下では、各都市は「自主的な判断により応援を行うことができる」（第3条）。応援職員として想定されていたのは、救助及び応急復旧に必要な医療系職、技術系職、技能系職等の職種であった（第1条）⁵。

奥山恵美子・仙台市長は、本協定と災害対策基本法第67条（他の市町村長等に対する応援の要求）に基づき、当日付で避難所の運営等被災者対応、生活必需物資とその供給に必要な資器材の提供、およびその他大規模広域災害の対応に必要な支援を要請した⁶。京都市のように市長が直接、仙台市長と連絡して支援の具体的内容を相談したところもある⁷。発災翌日から5月21日までの約2か月間だけを見ても、仙台市に対しては19の指定都市と東京都から延べ18,694名の職員が派遣された。派遣職員は先遣隊による毛布、食料等の供給、避難所対応、物資搬送、建築物応急危険度判定、し尿処理、ごみ処理、下水道管渠被

³ 楠綾子「応援自治体の取り組み」（2017年）。

⁴ 2010年4月発効、19の指定都市と東京都との協定。なお大阪、名古屋、京都、横浜、神戸、北九州、札幌、川崎、福岡、広島の各市は1960年5月に「指定都市災害救援に関する覚書」を締結、1975年6月には東京都と川崎、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の各市が「大都市震災相互応援に関する覚書」を締結している。これが1986年10月に「11大都市災害時相互応援に関する協定」に整理され、以後政令指定都市の増加に伴って改訂された。「協定書」http://www.siteitosi.jp/news/honbun/pdf/h23_04_14_01_01.pdf。なおこの協定は、2012年4月に政令指定都市に移行した熊本市が加入した結果、「21大都市相互応援に関する協定」となった。

⁵ 「協定書」http://www.siteitosi.jp/news/honbun/pdf/h23_04_14_01_01.pdf。

⁶ 神戸市「東日本大震災における神戸市の保健衛生活動報告書」（2013年11月）83頁、http://www.city.kobe.lg.jp/safety/emergency/higashinohon/img/250106_hokenkatudou_houkokusyo.pdf。

⁷ 京都市「東日本大震災におけるこれまでの支援状況」、<http://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/page/0000097604.html>。

害調査、復興計画策定など多岐にわたる業務の支援に従事した⁸。

なかでも神戸市と新潟市の支援は迅速かつ大規模であった。神戸市は3月12日に先遣隊4名を派遣し、仙台市の要請を受けて、2日後には避難所運営を支援する第1次派遣隊約50名が出発した。4月25日までの1ヶ月あまりの間に総数231名が仙台市で青葉区や若林区の各避難所で支援業務に当たっている⁹。より現地に近い新潟市については12日未明に危機管理防災課の先遣隊が、早朝からは建築部・土木部・下水道・水道局の応援職員が現地入りして活動を開始した。5月26日までのおよそ2ヶ月間に仙台市に派遣された職員は、消防、医療、保健衛生、環境、教育委員会なども含めて延べ8,380名に及んだ¹⁰。

神戸市と新潟市は大規模震災を直接経験、あるいは支援の実績が豊富で、広域災害支援の手順がある程度マニュアル化されていたために¹¹、迅速で多様な人的支援が可能となったと考えられる。関東地域の各市・都が発災直後は自市・都の地震の被害や帰宅困難者への対応を必要としたことも、神戸市と新潟市の役割を大きくした要素であったろう。なお仙台市に対する指定都市・東京都の支援は、札幌市によって連絡調整が行われたとみられる¹²。政令指定都市および東京都の相互人的支援の取り決めは、協定の存在を基礎に神戸、新潟2市の能動的な支援によって有効に機能したといえよう。

2. 要請対応型支援と独自支援

他の被災市町村に対する人的支援は、上記①～④類型の組み合わせで展開された。ほとんどの場合、とくに当初は総務省や厚労省、全国知事会、全国市長会、被災各県、技術系諸団体など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が大きかった¹³。

⁸ 仙台市「東日本大震災 仙台市震災記録——発災から1年間の活動記録」（2013年3月）519頁、

http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/documents/15_chapter12-s_3.pdf。

⁹ 神戸市「東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証——調査研究会の報告」196-197頁、<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/saisyuuhoukoku.pdf>。消防、上下水道、医療、保健衛生、廃棄物処理分野の派遣職員はこの数には含まれない。

¹⁰ 新潟市「東日本大震災における新潟市の対応」（2011年5月26日）、

http://www.city.niigata.lg.jp/kurashi/bosai/hisai_info/h230311/index.files/20110526.pdf。

¹¹ 「東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証」5-6頁。「東日本大震災における新潟市の対応」。

¹² 2011年度調整担当の千葉市が被災したため、札幌市が代行したという。神戸市「東日本大震災における神戸市の保健衛生活動報告書」3頁。

¹³ たとえば京都市「東日本大震災におけるこれまでの支援状況」。広島市「職員等の派遣」、<http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/contents/1300150762995/index.html>。横浜市「東日本大震災

神戸市を例に挙げると、保健師の派遣については厚生労働省の要請に基づいて実施され、その結果、第一陣は福島県に入ることになった（原発事故のために福島県での活動は中止、厚生労働省の依頼によって岩手県陸前高田市に派遣。さらに厚生労働省との調整を経て仙台市にも派遣）。消防、医療、下水道、給水、水道などの分野もそれぞれ国や全国組織、被災3県の要請で職員が被災地各地に派遣されている。また関西広域連合で兵庫県が宮城県を担当することになり、県から仙台市に加えて宮城県南部の市町への支援を要請されたのを受けて、4月に入ってあらたに名取市への支援を開始した。応援職員は応急対応や復興計画等の全般的な助言、避難所や給付・仮設住宅関係の業務支援、まちづくり・復興区画整理事業支援などに従事している¹⁴。

関西広域連合との連携の度合いは府県によって異なっていたようである。堺市の派遣先に岩手県、なかでも宮古市や大槌町が多いのは、同様に関西広域連合の決定によって大阪府の担当が岩手県（大阪府は主として宮古市、大槌町、大船渡市担当）となったことの影響があると推測される¹⁵。他方、京都市の場合、スクールカウンセリングなどの短期派遣を例外として京都府の担当県、福島県に職員を派遣していない（長期派遣は当初は仙台市、その後も宮城県下の市町が圧倒的に多い）¹⁶。大阪市の職員派遣は、2011年7月時点で岩手県内でも釜石市が最大である¹⁷。いずれも関西広域連合の決定にはあまり影響されなかったように見受けられる。

国や全国的組織の要請から始まった支援でも、それがきっかけとなって支援協定が結ばれ、人的支援が継続することもある。たとえば岡山市は、2012年7月、復興庁などから宮古市へのさらなる支援の要請を受けて、それまで派遣していた3名に加えて「昭和3年から区画整理事業による基盤整備を行ってきた本市のノウハウ、経験を宮古市の支援に生か

に伴う本市の主な対応等について」（2012年3月31日現在）、
<http://www.city.yokohama.lg.jp/somu/org/kikikanri/h2303jishin/topics/>。さいたま市「被災地に対する本市からの支援状況」（2014年3月31日更新）、
<http://www.city.saitama.jp/001/011/011/001/p013160.html>などを参照。

¹⁴ 「東日本大震災における神戸市の保健衛生活動報告書」2-6頁。「東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証」18-21、32-33頁。

¹⁵ 堺市「堺市の支援状況について」、
<http://www.city.sakai.lg.jp/kurashi/bosai/daishinsai/shien/shien.html>。

¹⁶ 京都市「東日本大震災に係る支援活動記録集」（2015年12月）、
<http://www.bousai-kyoto-city.jp/bousai/pdf/higashinihonkirokusyu.pdf>。

¹⁷ 東日本大震災・大阪市総合対策本部震災支援部会「被災地を基礎自治体の総合力で支援——対口支援を通じて」、
http://www.city.osaka.lg.jp/contents/wdu210/mayor/2011img/110726_02.pdf。

すこと」とし、土木工事、用地買収業務に当たる職員 5 名の追加派遣を決定した。さらにそうした支援を安定的に展開するため、2017 年 3 月末を期限とする「岡山市・宮古市復興まちづくりの支援に関する協定」を締結した¹⁸。

独自ルートでの支援のうち、1 自治体に支援を集中しその多岐にわたる行政事務を広範に、しかも長期間にわたって支援—カウンターパート方式、または対口支援—することが可能だったのは、政令指定都市の支援の特徴であろう。北九州市、名古屋市、浜松市はそれぞれ早い段階で釜石市、陸前高田市、大船渡市に支援を集中投下することを決定し、これを継続した。北九州市と釜石市はともに「製鉄のまち」として製鉄関連の史跡や施設等の世界遺産登録を目指す「九州・山口の近代化産業遺産群」世界遺産登録推進協議会に属していたこと、北九州市が厚労省の要請で震災 3 日後に派遣した保健師の活動が釜石市であったことから、釜石市に対して支援を打診した。2015 年 5 月 1 日段階で同市が釜石市に派遣した職員は 394 名（延べ人日 16,409 人）、2015 年度は復興支援本部、都市計画課、水産課などで 11 名が支援業務に従事している¹⁹。なお大阪市も 4 割以上の職員を投入した釜石市への支援を「対口支援」と位置づけている²⁰。

名古屋市は発災直後から、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。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支援の内容は行政全般に及んだ。2011 年度だけでも延べ 144 名、2017 年度も 10 名が陸前高田市に派遣された²¹。また浜松市は、全国知事会が静岡県を担当を岩手県に割り振ったため、同県に先遣隊を派遣し調査したところ、大船渡市から支援の要請を受けたために主たる支援対象先と決定した。震災から約 3 ヶ月、2011 年 6 月までは 8 名 1 千

¹⁸ 岡山市「2012 年 7 月 23 日記者会見要旨」、
http://www.city.okayama.jp/hishokouhou/hisho/hisho_00313.html。

¹⁹ 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「東日本大死因際に関する北九州市の主な支援状況」（2015 年 5 月 1 日）、
<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000697746.pdf>。

²⁰ 東日本大震災・大阪市総合対策本部震災支援部会「被災地を基礎自治体の総合力で支援—対口支援を通じて」。

²¹ 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>。

ーム、9日交代の体制が組まれた²²。2011年7月以降も延べ47名の職員を派遣している(2016年10月)。2016年10月時点で7名の職員は、同市に派遣する全国32自治体のなかでは最多規模であるという²³。

北九州市や浜松市は当初、①、②のルートで支援活動を実施していたが、北九州市は「特定の自治体に対し本市の特徴や強みを活かした支援を行うべきという機運が高まり」、浜松市は、被災範囲が広大で多くの自治体が含まれていることから、「支援する自治体は、それぞれ担当する自治体を決めて、集中的に取り組むを行った方が効率的であると考え」て、特定の対象への集中支援を決定している²⁴。両市とも全国的組織の支援要請に対応するなかで特定自治体への集中支援に移行し、これが人的支援の中心となったのだった。

3. 支援の教訓—職員派遣の制度について

震災からおおよそ4ヶ月経った2011年7月、指定都市市長会は「平成24年度国の施策及び予算に関する提案」をまとめている。冒頭に置かれた「東日本大震災への対応及び震災対策に係る要請・提案」は、震災対策の1つに「指定都市が臨機応変に被災者・被災地支援を行える仕組みを構築すること」を挙げた。東日本大震災における指定都市の支援を「大都市の持つ総合力を活用した支援」と自負したうえで、こうした実績を踏まえて「今後の災害発生に備えて、指定都市が持つ総合力をより迅速かつ的確に発揮できるよう、全国的なカウンターパート方式の導入など、自治体の多様性を生かした被災地への職員の派遣や被災者の受入れなどに関する仕組みを構築すること」がその具体的内容である²⁵。名古屋市や北九州市などが展開した特定自治体への支援の集中投入が、指定都市市長会においては「大都市の総合行政としての機動力ときめ細かさを生かし」た²⁶支援のありかたとして高く評価されていたことがわかる。

翌月に開かれた指定都市市長会の「大規模災害時の支援にかかる指定都市市長会議」では、大阪市がより効果的な支援のために対口支援の実施と調整スキームの確立を提案して

²² 浜松市長「市長エッセー：大船渡市を集中支援」(2011年6月5日号)、

<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/koho2/room/break/e230605.html>。

²³ 『毎日新聞』2016年10月13日、<https://mainichi.jp/articles/20161013/ddl/k22/040/050000c>。

²⁴ 北九州市「釜石市への支援のきっかけ・支援の概要」。浜松市長「市長エッセー：大船渡市を集中支援」。

²⁵ 指定都市市長会「平成24年度国の施策及び予算に関する提案」(2011年7月)、

http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/h23_07_19_01.pdf。

²⁶ 同上。

いる。指定都市や県庁所在地を中心に広域自治体グループを形成し、各グループに支援対象を割り振るという相模原市の提案も、実質的にはカウンターパート方式であろう。神戸市も指定都市間での支援先の分担を想定していたようである²⁷。神戸市は1年間の被災地支援活動を振り返って、「派遣先での活動の効率化や横の連携を図る」観点から、カウンターパート方式の仕組みづくりが必要であるとの結論に至った。さまざまなルートの要請に応じた領域別の支援を実施した結果、「(市役所を構成する)局間の連携なくそれぞれのルールによる活動となった」という反省があったためではないかと考えられる²⁸。

応援職員派遣の仕組みについて、神戸市が合わせて提案しているのが「全国の統一した枠組みの中での支援ルールの整備及び広域災害発生時の費用負担(国の負担)のルールの明確化」である。法令や協定等に基づく職員派遣では、「派遣隊の位置づけ、支援の立場や任務、位置づけが分野により必ずしも明確であったとはいえなかった」ためであった。具体策としては統一的な支援ルールの整備、被災地支援の需要と供給を調整する全国的な窓口の整備、災害時の担当地域の指定、国、広域連合、県、指定都市、市町村の役割の明確化などが挙げられた²⁹。

神戸市の後者の提案がどれだけ他の指定都市の同意を得たのかは検討の必要があろう。ただ、広域かつ大規模な災害の初動で指定都市が相互に緊密に連携し、一体となって被災地支援に取り組むことによって、迅速で適切な支援を実現することができるという観点から、翌年12月に指定都市市長会は「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」を決定した。地域ブロックの構成、被災地域の担当に割り振られている地域ブロックによる現地支援本部の設置と支援隊派遣、中央連絡本部の設置、対口支援による被災市区町村への支援、広範な都道府県に被害が及ぶ場合の分担などが規定された³⁰。翌年度からは、この行動計画に基づいて平時からの準備や災害時の円滑な対応に資するよう、各都市担当部署で実施体制を明確化するとともに実施モデルを策定し、図上訓練を実施している。各都

²⁷ 指定都市市長会「大規模災害時の支援にかかる指定都市市長会着の開催」(2011年8月22日)、大阪市「指定都市 災害広域支援 応急復旧期マニュアル(案)の概要―指定都市が持つ総合力を効果的、効率的に発揮するために」、同「より効果的な被災地支援に向けて(案)」(2011年8月22日)、相模原市「相模原市検討提案(たたき台)」、神戸市「大規模災害における指定都市の広域支援のあり方(案)」、http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/h23_08_22_01.html。

²⁸ 「東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証」。

²⁹ 同上。

³⁰ 「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」(2013年12月)、http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/pdf/h25_12_16_01_06.pdf。

市の行動計画担当課長を構成員とする課長会で行動計画に係る協議や情報交換も行われた³¹。

指定都市の応援職員の派遣に関する仕組みづくりは、こうして東日本大震災を契機に大きく進んだといえよう。指定都市間の連絡・調整や国、他の市町村との連携と役割分担などの問題がどのように解決したのか、実際に指定都市間の協定や行動計画がどのように運用されたのかは、熊本地震への対応を分析しなければならない。指定都市のみならず中核市間にも「中核市災害相互応援協定」が存在しており、指定都市と比較しつつその動きを考察する必要がある。指定都市をはじめとする地方自治体の相互協力が災害時の応急対応、復旧・復興のあり方をどのように変えるのか、さらにそれが地方分権の推進にどのように影響するのか、今後の検討課題としたい。

³¹ 指定都市市長会「広域大規模災害時における指定都市市長会行動計画に係る取組状況について」、http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/pdf/h27_05_12_01_siryu/siryu8.pdf。

6-2 総括的評価

(1) 東日本大震災復興政策における実施要因

飯尾 潤

(1) 課題

震災復興政策の検証が簡単ではない理由の一つは、それがあまりに膨大な政策の複合体であることとともに、その政策が働きかける対象が多様であることにある。これまでの調査でも、その点を回避するために、市町村の対応をもって、国の政策の終着点としての現場の状況だととらえてきた面がある。いわば復興庁や各省など国から発した政策が、県などを通じながらも、市町村に行き着いて、そこで具体的な形をとるという視角が基本になっていた。つまりは政策実施研究でいうトップダウン・アプローチに基づく検討を主眼とするものであった。

そうした検討方法自体は、最も正統的な方法ではあり、政策が意図通りに実現したかどうかを見るためには、避けて通れない方法である。しかしながら、こうした分析はどうしても役所の都合、制度的関係を前提として、政策の流れを見るということになりがちである。そこでは政策を運営する側の都合が前提とされるので、そのことによって見落とされる現実も多いはずである。

そこで、政策の受け手の側からの視角、つまり政策実施研究でいうボトムアップ・アプローチへの目配りが必要である。この場合は、現場で政策を形にしている市町村、とりわけ現場職員の視角をもとに、政策実施を考えていくことになる。もちろん、市町村も多様であり、それについての配慮が必要であることは当然のこととしても、野別の状況や、政策対象の多様さもまた重要な点である。政策の効果を考えるときには、政策の担い手ではなく、それが働きかけている政策対象の立場が重要になるのは当然のことである。

そうなってくると、さらに多様な、個人や家族、企業や地域コミュニティ、産業コンプレックス（業界、取引先関係など）といった本来の政策対象について考えることになる。これらは政策実施における顧客アプローチであるが、政策が限定的ではないために、人により事柄により状況がばらつき、焦点を絞って実態を把握することが難しいからである。こうした難しさがあるために、たとえば住民本位を掲げる報道が、全体的な把握に失敗した結果として、根拠が定かではない国の政策批判でお茶を濁し、復興の遅れを批判して済

ましてしまうことになる。

また、政策の検証ということを考えれば、できあがった政策がきちんと実施されたかどうかとともに、どのような政策が可能であったのかということの両面を考える必要がある。つまり、何が可能で、何が不可能なのかということ的前提をしつつ検証しなければならないのである。ところが、膨大な政策の複合体であり、政策対象が膨大かつ多様という状況を考えれば、このことは容易ではない。

そのとき、平均値や達成度などという指標は、結果としてそうなりとだけであって、一応の目安ではあっても、当事者や個別の政策実施においては、適切な評価の尺度たり得ないのである。ただ、全体を見渡すためには、集計ということも必要であり、両立のための現実的な方策が、一定の類型化である。ただ、どのような類型が有効なのかを考えるためには、潜在的にどのような類型が存在して、どうしてそれを拾い上げるのかという思考過程が不可欠である。そこで、ここでは、本格的な検証作業の前提として、政策が分岐していく類型に、どのような条件が関係しているのか検討を加えておきたい。

(2) 類型化において考慮すべき論点

①市町村ごとの被災の程度と類型

これについては、これまでも類型化を前提とした議論が多かった。平野部で中心部を含め広い範囲で被災した地域、広い湾に面して中心部を含めて全面的に被災した地域、狭い湾に面した地域が全面的に被災した地域、そしてそれぞれの地形で、部分的な被災にとどまった地域、内陸部で液状化や地滑りの被害が出た地域、そしてそれに加えて、福島県には、放射能の被害が出た地域が広く存在する。一般にこうした類型は、市町村ごとの類型としてとらえられるが、たとえば石巻のように中心市街地と半島部、内陸部がある自治体では、そうした要素を複合的に持っている。そのため、こうした類型を市町村ごとに当てはめるだけでは、拾いきれない対象が出てくることにも注意が必要である。また、ここでは地形と被災の程度が組み合わされて類型が作られているが、放射能の影響は別にしても、たとえば、行政機能を果たす建物（町役場など）が全面被災して使えなくなっているかどうかは決定的に重要である。そのうえ、市町村合併の有無や時期なども、行政の対応に大きな影響を与えているから、考慮しておくことが必要となる。

②住民（被災者）の側の類型

地域の状況が出発点になるとしても、復興政策が目指す復興の主体が被災した地域住民

であるとすれば、そうした住民の類型化も必要である。住居を失ったかどうか、家族を失った稼働、仕事を失ったかどうか、いったん失った仕事に戻る見込みがあるかどうか、心身の障害を抱えたりそうした家族をかかえているかどうか、年齢の違い・家族構成の違い、所得水準や貯蓄状況・保険の加入の有無など経済力の違いなど、思いつくだけでも実に多様である。そうした初期条件のうえに、発災直後からどのような生活を送ったのかという類型がある。避難所に避難したのか、縁者などを頼ってよその場所に避難したのか。避難者に移ってから、仮設にいつ頃移ったのか。あるいは、別のところに出て行ったのか。災害仮設住宅も、見なし仮設なのか、建設型仮設なのかという違いもある。そのうえ原発災害については、指示を受けて避難したのか、自主的に避難したのか、どういう支援を受けたのか、賠償などの違いなども大きい。自力再建と復興事業への参加の状況や暮らしの再生を考えるためには、そうした被災者の事情も考慮に入れることが必要になるから、被災者の態様について一定の配慮と準備が必要となる。

③復興計画策定における市町村のリソース(外部からの助言など)と住民の意向

復興計画の策定状況は調査したところであるが、どのような形で復興計画が作られたのかも、復興の状況に関係する。復興計画自体は、思いつく限りの政策を列挙したものであっても、その重点の置き方や、排除した選択肢によっては、長く影響がある事例も見られるからである。そこで、たとえば、自治体担当者と少人数の有識者などを中心に検討が進んだ場合、住民の代表を入れたような外部に広がる会議を使いながら検討が進んだ場合の違いもあるし、首長が住民の意向を把握するように努める場合と、自らの信念で進めていく場合の違いもある。そのほか、国土交通省などの中央省庁の支援、そうした省庁からの出向者の役割や、外部のコンサルタントの協力など、復興計画の骨格を作る上での支援体制は、復興政策に一定の違いを生み出したように見える。

④避難所から仮設住宅への移行過程の類型化(市町村の方針・実施体制と住民の観点)

先に被災者の観点から、避難所などの問題を取り扱ったが、市町村ごとに多様な方針があり、避難所の場所をどうしたのか、どのような避難所ができたのか、といった問題もある。また避難所ごとに自治組織的な活動が現実化したところと、そうではないところ、手厚い支援を受けられた場所と、行き届かなかったところなど、多様な状況がある。そのうえ、仮設住宅への移行については、市町村ごとの方針の違いもあり、また用意できた仮設住宅の種類・場所などの違いも存在する。一般には、早い遅いという点に関心が行きがちだが、避難所の解消のされ方の違いは、住民への影響が大きい。避難元のコミュニティを

維持しようとしたところがあれば、それができずに、各段階で再編が繰り返されたところもある。また分散的な見なし仮設住民への働きかけは、いくらか弱くなったはずであり、仮設に入居する住民の地理的分布も、その後の展開に影響を与えたと考えられる。

⑤復興事業の具体的内容確定過程を、事業横断的に整理・類型化

そうして、各市町村が中心となって、復興政策の具体的内容が固まっていたはずであるが、国の方針の説明と、避難所解消などの進み具合、政策決定における市町村の方針（首長主導か、役場の合意形成か、住民参加の要素があるか）といった違い、置かれている環境の違いなどから、復興政策の具体化には、一体の違いがある。それらを総論的に見ることは難しいが、高台移転などのインフラ事業、被災者の生活支援策、産業振興などの類型ごとに、整理したり類型化したうえで、事業横断的な姿を確認しておくことはできる。インフラ事業が大量に必要となった場所と、そうした事業が比較的少ない自治体では、当然ながら同じ政策領域であっても実施過程に違いが出てくるからである。

⑥市町村などによる住民合意形成への支援状況／復興事業への反映状況の整理

高台移転など多くの住民にかかわり、かつ当事者の合意・同意がなければ進められない事業に関しては、住民合意形成の態様が、政策の違い生み出すことは広く知られているが、どのような類型化が可能であるかについては、まだ十分な検討がないように見える。うまくいけば、住民合意がうまくいったと評価し、事業が停滞すれば、住民合意形成に失敗したという評価がなされがちであるが、結果から見るだけでなく、どのような仕組みで、どのような形の合意形成努力がなされたのか、住民の参加意欲、住民同士の多様性など住民の側の事情、さらには、報道の影響など外部環境なども考慮しつつ、一定の類型化を進めていき、それをもとに評価がなされるべきであろう。

⑦生活・職業支援の実態と、被災者自身の将来にわたる生活構想との連関

暮らし・なりわい支援に関わる政策は多岐にわたるし、それを利用する被災者の多様であるが、問題は、そうした支援政策が、被災者のニーズに、全体として合致しているかどうかである。これは、政策が用意した予算とその消化率などではかられることが多いが、事態はそれほど簡単ではないのではないのか。国が政策をメニュー化するに際しては、自治体側の要望を受けることも多く、それには当然被災者の状況あるいは要望を受けて地元で議論がなされているはずであるが、実態把握が難しいなかで、そうした検討がうまくなされることばかりではない。また、心配して政策的対応を準備したが、それほどでもなかったということは、非難されるべき事態ではなく、むしろその周到さが評価されるべきもの

である。逆に、予想外に利用が多く、資源不足で対応ができかねる場合もあるものとみられる。そのほか、要望を受けて対応を検討するうち、既存の政策類型にはめ込む過程で、ニーズとは違った政策メニューが提示されるということも起こりうる。被災者は困っているのに、国対応は冷たいという側面ばかりが報道されるが、これほど多様な政策メニューが用意された経験はなく、ミスマッチの原因を探っていくことは重要な課題である。そうしたときにポイントになるのが、被災者側の生活構想との関わりである。被災者といっても多様で、しかも将来への考え方も時々によって変わっていくから、これを確定するのは容易ではないが、そうした状況を包括的ではなく、理念的にでもよいから、類型化していかなければ、問題を解いていく入り口にもたどり着けないように思われる。さらに、放射能災害の場合には、放射能に対する考え方の違い、行政不信と外部からの情報拡散の影響など、さらに自体が複雑であるのは周知の通りである。

⑧事業再建スキームと新事業創出スキームと市町村の復興計画との連関

産業支援については、被災によって失われた事業を再建していくという方向性と、新たな産業を作っていくという方向性の二つが存在する。今回の復興政策は、創造的復興を掲げたこともあり、後者に焦点があたりがちであるが、この二つは住民にとっては相互に入り交じった形であられる。しかも、高台移転や、移転元地の状況、防潮堤の整備計画などが、どこで・いつ・どのような事業を再建・創業していくのかという問題と密接に関係する。また、製造業型の事業、サービス系の事業、農業、漁業など事業の種類によっても、その構想は違ってくる。こうした状況は、集計された統計データでは読み取りにくく、ある程度まで現場の事情を知ってから数字を確認しなければ、実態とは異なる解釈を引き出しがちである。また、復興政策が展開する時間軸に沿って、事情が変わりやすいのも、この分野の特徴であり、そのうえ特定の魚種の不漁、市場の変化、労働市場の変化などがこうした政策の実現に関係してくるから、一直線に事態が改善するという前提を置くことができないことにも注意が必要である。

⑨被災者の資力と復興事業参加との関係（自力再建、復興フレームの違い、独自支援）

被災者のタイプのなかでも、経済的状況は考慮すべき事項としてあげておいたが、さまざまな復興施策に参加するにあたっては、被災者の経済的状況は大きく関係する。最終的に事業参加をした人々の状況に目が向きがちであり、それを知るだけでも大変ではあるが、そもそも事業参加するかどうかの段階で、経済的条件は大きな要素であり、防災集団移転促進事業への参加などについても、自力再建などとの比較が行われているわけであり、時

間の経過とともに、待ちきれずに自力再編へとシフトして脱落する人々が出るにしても、それができる資力があるかどうかは決定的である。また、復興フレームによって、自己負担のあり方も変わってくるし、産業再生との関係もある。そうした意味で、基礎条件としての被災者の資力を類型化しておくことは、復興政策の実態を把握するためにも必要なものである。

⑩地域におけるインフラ整備の全体状況と他の復興政策との連関

土地の形状を変えるインフラ整備は、その他の活動の基盤である。高台移転を進めれば、高台の新住宅地と、移転元の低地ができるし、かさ上げを進めれば、かさ上げが行われる場所と、かさ上げがない場所が分かれる。そうしたときに、たとえば、それぞれを利用しなければいけない産業の復旧は、そうした事情に大きく影響を受ける。また、港湾施設などがなければ、漁業の再開は難しく、部分的復旧・整備であっても、どのタイミングでそれが行われるかは、産業の再生に大きく影響する。また、防潮堤が完成しなければ、低地の利用が進まないという事情もある。学校や病院などは、高台への移転も多いが、そうした移転時期が、地域に残る子どもの数や、地域で暮らせる高齢者の数を規定するという側面もある。復興政策を考えるとき、それぞれの分野に分けて進捗状況を見ることがよく行われているが、前提条件が整備されないために、特定の場所の特定分野の政策が進展しないという状況もあるので、その点について考えておく必要がある。また、逆に高台移転などを待てずに、他の場所での事業再開を選んだために、事業としては成功したという事例もあるはずである。その場合の教訓は複雑だが、考慮に入れておくべき点である。放射能汚染問題のある地域においては、インフラ整備の前段階としての除染の問題もあり、また残された施設が痛んでいるとか、インフラが先行的に整備されても、それで前提条件が整うというわけでもないの、もう少し複雑な状況を考えておく必要があるのは言うまでもない。

⑪時間の経過による被災者の意識変化の類型化

高台移転などに時間がかかりすぎて、その間でいったんは移転を決意した住民の気が変わり、事業から離脱したために空き地ができるという問題や、多くの住民が離脱したために、事業自体が成り立たなくなり、見直しを余儀なくされるなどのことは、各地で起こっている。また、最初は事業再建を考えたが、時とともに年齢が高くなって、再建をあきらめるといった例も少なくない。そうした場合には、仮設商店街には店を出せたが、本設までたどり着けなかったという例もある。また、住民合意の背景にある地元で支配的な意見・

気持ちというのも時期によって移り変わっていく。そうした変化が、類型化できるものかどうかは、わからないところもあるが、どのような形の意識変化が起こっているのかを念頭に、時期ごとの復興政策のあり方を見直してみることも必要となろう。

⑫復興政策終了後の市町村の状況と被災者の類型化

そうした検討の上で、復興の後の地域の姿について、最初の被災分類に対応する形で、復興状況の分類を試みることも、全体像を把握する上で、必要なことだと考える。もちろん市町村や地域別の把握とともに、被災者の状況についても、その多様性を把握していくべきである。そして、この作業は分析の最終形態とも関係するので、あらかじめ形を作って当てはめるのではなく、これまでの要素が重なった形が見えるように作り上げるべきであろう。

(3) 類型の利用法

ここで考えたような、各要素における類型化は、それをまとめれば、大きな分類ができるというほど単純なものではなく、類型化の試みは、全体を大きくまとめるための前提作業ではない。むしろ各項目におけるチェックリストだと考え、それぞれについて考える場合に、見落とししたり、位置づけを怠る側面が出ないようにするためのものである。その結果として、どの部分に興味深い現象が現れるのかは、現段階では見通せないが、紋切り型ではない検証を行うためには、必須の作業であると考えている。そのうえで、特別に切り取った観点に応じて、復興政策の実施（現実化）の跡をたどり、他のやり方はなかったのかを含めて考察して、政策の評価へ進むべきである。実態に即した分析のために、有効な類型が果たす役割は大きいと考えている。

4. 研究全体についての総括

4-1. 研究成果についての全体総括

平成 28 年度より進めてきた本研究プロジェクトにおいて、初年度は国が「集中復興期間」と定めた、発災から 5 年間を中心に、復興庁委託事業として調査研究を進めた。そこでは、復旧・復興の途上における諸課題を、主にサプライサイド（行政側）の取組から明らかにした。

本年度は、集中復興期間を過ぎたことにより、課題も緊急対応、復旧にかかるものから、長期的かつ持続可能な暮らしの立て直しへと変遷している。また、被害が広域であることに加え、震災前から懸念されてきた過疎化、高齢化など、あらゆる社会背景を鑑みなければならぬ。そのような状況のなか、被災地の全体像の把握にあたっては、ダイヤモンドサイド（住民側）の受援状況をより一層詳細に分析する必要がある。今後の研究調査において、被災地の生活のありようを具体的、かつ微視的に分析することが必要であり、被災自治体や地元住民への聞き取りをさらに進めていくことが求められる。

4-2. 今後の課題

（1）調査で得られたオーラルヒストリーのアーカイブ化（保存・情報公開等）

本研究プロジェクトでは、被災自治体の首長に対して、1 時間から 1 時間半に亘りインタビュー調査を実施し、その内容をオーラルヒストリー記録文書としてまとめてきた。本年度は、これまでインタビューを行ってきた 8 市町（岩手県釜石市・陸前高田市・宮古市、宮城県南三陸町・東松島市・石巻市、福島県新地町、南相馬市）のヒアリングを記録文書としてまとめ、各首長に対し公開に向けた協議を行っている。最終年度においては、追加で行う、被災自治体の首長インタビュー調査も含め、それらを利活用可能な状態にアーカイブ化し、復興プロセスの検証に資することとする。

（2）国・県・市町村間における県の役割および、福島県市町（避難指示解除市町と避難者受入市町）へのヒアリング調査

総合的検証を達成するために必要な調査として、以下、2 点の調査を追加で実施する。

1 点目は、被災市町村中心の復興と国の全面的支援のもとでの県の役割を明らかにする県のリーダーへのオーラルヒストリー調査である。加えて、復興庁が設置されるまで

の政府各省庁の動向である。被災市町村の復興計画の大部分を占めるインフラ計画の作成に各省庁の関与があったが、その実態を地方整備局を含めてリーダーのオーラルヒストリー調査を行う。2点目は、原発被災を含む複合的な被災をした福島県の自治体のリーダーおよび実務担当者へのオーラルヒストリー調査である。一連の研究成果は広く一般に利用可能とし、被災地の復興を推し進める一助となるとともに、将来予想される南海トラフ巨大地震等の震災復興にも生かされるものとする。