

東日本大震災復興の総合的検証
- 次なる大災害に備える -
【要約版】

2020年3月



公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

東日本大震災復興の総合的検証-次なる大災害に備える-【要約版】

研究調査の概要	1
序章 復興思想の変容 (五百旗頭真)	4
第1章 東日本大震災の地震と津波メカニズムと被害の特徴 (今村文彦)	6
第2章 復興の類型と諸相	7
2.1 被災類型別にみた復興の形 (広田純一)	7
2.2 市町村合併と復興の諸相 (室崎益輝)	8
第3章 避難から住まい・まちの再建	9
3.1 津波避難 (佐藤翔輔・今村文彦)	9
3.2 広域避難・長期広域避難 (石塚裕子)	10
3.3 復興事業によるまちの構造変化 (室崎益輝)	11
3.4 住まいの復興に関わる事業の制度利用と実施過程および復興の現状 (井内加奈子、今村文彦)	12
3.5 「みなし仮設」制度化に向けた検証—住宅政策の観点から (砂原庸介)	13
3.6 避難から住まい・まちの再建事業の評価と課題 (室崎益輝)	14
第4章 生業再生と雇用	15
4.1 農業の復興 (広田純一)	15
4.2 東北三県の水産業の復旧・復興 (林昌宏)	16
4.3 地域産業の再生と創生 (林昌宏)	17
4.4 生業・雇用とコミュニティ (村井良太)	18
第5章 学校教育・子育て環境 (青木栄一)	19
第6章 原子力災害からの再生・復興	20
6.1 原子力災害時におけるガバナンスの再検討—放射能問題を中心に (井上正也)	20
6.2 ふくしまにおける生活再建と地域再生 (丹波史紀)	21
第7章 復興を支える制度・仕組み	22
7.1 被災者への現金支給「準」制度—義援金・復興基金 (手塚洋輔)	22
7.2 地方公共団体間の応援—職員派遣システムの構築をめざして (楠綾子)	23
7.3 サードセクターによる被災者支援 (阪本真由美)	24
7.4 復興のトリレンマ (手塚洋輔)	25
第8章 記憶と伝承	26
8.1 記憶の電子化と空間化—東日本大震災と記憶の記録 (牧原出)	26
8.2 学校における記憶継承の取り組み (小田隆史)	27
8.3 震災伝承への取り組み・地域連携ネットワークの提言 (今村文彦・佐藤翔輔)	28
8.4 記録と伝承の今後の課題 (牧原出)	29
第9章 東日本大震災の教訓と課題	30
9.1 震災の記録としての首長オーラル・ヒストリー (牧原出)	30

9.2 東日本大震災における復興政策の体系的把握(飯尾潤)	31
第10章 政策提言(飯尾潤)	32

研究調査の概要

1. 研究調査の目的と方法

東日本大震災の復旧・復興プロセスを総合的に検証し、その結果から、今後の被災地の復興上の課題とその解決方策を明らかにし、将来のあるべき姿を見据えた「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ことを目的とした。検証にあたっては、阪神・淡路大震災等の過去の大震災の検証を参考にしつつ、文献調査、実地調査とともに、被災県・市町の首長及び復興担当部局を中心にヒアリング調査を行った。

2. 研究調査期間

平成28～31年度

3. 研究調査体制

復興の総合的検証の調査方針についての検討、及び分野別・テーマ別議論を行うため、別紙「研究体制」のメンバーによる研究会を24回実施した。

※内訳 東日本復興研究会(H28～31年度) : 15回

〔研究分科会〕教育復興部会(H29～30年度) : 9回

※H28年度実施分の一部は復興庁委託事業

実施日	実施内容
H28. 4. 21	第1回東日本復興研究会
6. 7	第2回東日本復興研究会
10. 25	第3回東日本復興研究会
12. 21	第4回東日本復興研究会
12. 27	第5回東日本復興研究会
H29. 4. 12	第6回東日本復興研究会
8. 10	教育復興部会第1回研究会
9. 27	第7回東日本復興研究会
10. 28	教育復興部会第2回研究会
12. 10	教育復興部会第3回研究会
H30. 1. 21	教育復興部会第4回研究会
1. 28	第8回東日本復興研究会
2. 18	教育復興部会第5回研究会
3. 27	第9回東日本復興研究会
6. 4	第10回東日本復興研究会
6. 17	教育復興部会第6回研究会
9. 8	教育復興部会第7回研究会

実施日	実施内容
H30. 9. 18	第11回東日本復興研究会
11. 25	教育復興部会第8回研究会
H31. 1. 12	第12回東日本復興研究会
1. 24	教育復興部会第9回研究会
3. 21	第13回東日本復興研究会
12. 10	第14回東日本復興研究会
R 2. 2. 29	第15回東日本復興研究会

4. 調査概要

(1) 被災市町の首長及び県庁・市町担当部局へのヒアリング調査・現地視察

津波被害と原子力被害に着目し、被災市町長・担当部局へのヒアリング調査・現地視察を実施。

実施日	ヒアリング調査・現地視察実施先
H28. 8. 8～ 8. 10	【宮城県】 東松島市長 阿部 秀保氏、及び市担当部局 南三陸町長 佐藤 仁氏、及び町担当部局
8. 17～ 8. 19	【福島県】 新地町長 加藤 憲郎氏、及び町担当部局 南相馬市長 桜井 勝延氏、及び市担当部局
8. 31～ 9. 1	【岩手県】 陸前高田市長 戸羽 太氏、及び市担当部局 釜石市長 野田 武則氏、及び市担当部局
10. 31～11. 1	県庁（宮城県、福島県、岩手県）担当部局
H29. 8. 17	【宮城県】 石巻市長 亀山 紘氏、及び市担当部局
9. 11～ 9. 13	【岩手県】 宮古市長 山本 正徳氏、及び市担当部局
H30. 8. 28～ 8. 30	【福島県】 檜葉町長 松本 幸英氏、及び町担当部局 双葉町長 伊澤 史朗氏、及び町担当部局 富岡町長 宮本 皓一氏、及び町担当部局
10. 29	【宮城県】 元名取市長 佐々木 一十郎氏
10. 30	【宮城県】 岩沼市、山元町（いずれも現地視察のみ）
11. 27	【宮城県】 元岩沼市長 井口 経明氏

※ヒアリング調査実施時点の役職名を記載。

(2) 被災県知事等へのヒアリング調査

実施日	ヒアリング調査実施先
H30. 7. 10	岩手県知事 達増 拓也氏
10. 30	宮城県知事 村井 嘉浩氏
H31. 8. 21	福島県知事 内堀 雅雄氏

※その他、政府高官へのヒアリング調査を実施。

5. 研究経費

この研究調査は、研究経費の一部に下記の科学研究費補助金を活用している。

- ① 研究課題：「東日本大震災における復興の総合的研究－まちの復興、生活の再建、生業の復活を中心に－」
- ② 研究代表者：五百旗頭真
- ③ 研究期間：平成28～30年度
- ④ 研究経費：17,290千円（科学研究費補助金「基盤研究B」）

研究体制

【東日本復興研究会（H28～31年度）】

- 統括責任者：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
プロジェクトリーダー：御厨 貴 ・ 同 副理事長兼研究戦略センター長
委員：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 ・ 成蹊大学教授
今村 文彦 ・ 東北大学教授
楠 綾子 ・ 国際日本文化研究センター准教授
阪本 真由美 ・ 兵庫県立大学准教授
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 ・ 大阪市立大学教授
林 昌宏 ・ 常葉大学准教授
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 ・ 兵庫県立大学教授
木村 玲欧 ・ 兵庫県立大学教授（H28 年度）
紅谷 昇平 ・ 兵庫県立大学准教授（H28 年度）

【研究分科会「教育復興部会」（H29～30年度）】

- 分科会研究代表者：青木 栄一 ・ 東北大学准教授
委員：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
鳶島 修治 ・ 群馬大学助教
福田 亘孝 ・ 東北大学教授
村上 純一 ・ 文教大学准教授

- 〔研究員〕 石塚 裕子 ・ 研究戦略センター研究調査部主任研究員（H30 年度～）
小林 悠太 ・ 同 研究調査部主任研究員（H30 年度～）
高森 順子 ・ 同 研究調査部研究員（H28～29 年度）
〔事務局〕 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
松原 浩二 ・ 研究戦略センター副センター長（H29 年度～）
吉田 哲 ・ 同 研究調査部長（H29 年度～）
田中 清富 ・ 同 研究調査部研究調査課長
井上 恭子 ・ 同 研究調査部研究調査課長補佐（H30 年度～）
内田 貞雄 ・ 機構監事（H28 年度）・ 研究戦略センター参与（H29～30 年度）
柳井 政則 ・ 機構研究調査本部研究調査部長（H28 年度）
松下 弘樹 ・ 研究戦略センター研究調査部研究調査課長補佐（H29 年度）

序章 復興思想の変容

五百旗頭真（(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構）

本章では我が国の歴史的災害対処について江戸時代から概観し、大きな転機となった阪神・淡路大震災以降の災害を通じて、国と社会の復興思想がどのように変遷したのかを示し、今後の備えについて提起する。

長らく、国の役割は社会の平穏を維持することにとどまり、災害対応においても食べ物と家を奪われた被災者を一時的に救済することまでが国の責務であった。関東大震災後に後藤新平により創造的復興という新たな復興思想の萌芽を見たが、阪神・淡路大震災では復旧と創造的復興の対立は、中央政府と被災地の対立として再現、継承された。阪神・淡路大震災では認められなかった公的な生活復興支援が、その3年後に被災者生活再建支援法の成立によって実現した。これを導いたのは被災自治体の堅い意志に加えて、国民意識の変容であった。阪神・淡路大震災の被災地には、全国から130万人ものボランティアが訪れ、普通の人々による、普通の人々へのシナリオのない人間尊重の行動結集があり、NPO法の設立となった。被災者生活再建支援法は、市民が国からの公的支援を受ける権利を承認するのに対し、NPO法は市民が公的な担い手として行動することの承認であった。この二つの新法に象徴される潮流は、平成時代の災害対処のあり方を左右することになった。

阪神・淡路大震災における「住民の生活復興なくして被災地再建はない」という思想は、鳥取県西部地震(2000年)、新潟県中越地震(2003年)に引き継がれ、中越地震において災害対処をめぐる日本社会の思潮はルビコンを渡ったといえる。＜単なる復旧 VS 創造的復興＞や、＜私有財産再建への公費投入の可否＞の論議は後退し、住民本位の人間らしい復興に共働するかたちが異論なく実施される日本社会となった。そして支援を受けた被災地が変電所となって支援をする側に回り、過去と未来をつないで、災害大国である我が国の共同体のあり様を示した。

東日本大震災の復興にあたっては、復興庁を設立し、復興会議を設けて日本災害史上初めて復興プランがあらかじめ公示され、創造的復興が謳われた。災害を完全に封ずる防災は不可能であるが、減災は限りなくできるという視点に立つて、高台移転と多重防御の方途を提示した。そして生活復興支援についても、国が自ら支援チームを立ち上げ、国の中心的な仕事の一つとなった。

阪神・淡路大震災以降、平成は大災害の時代であった。しかし、自治体間の広域支援、NGO-NPOや企業による支援、そして国民意識の変容により、災害列島の悲惨に対する全国的、全社会的な関与と対応が日常化された。平成の時代は、どの時代にもまして、被災した人々に手厚い支援を展開し、災害列島に生きる者としての国民共同体意識を強めた時代であったといえる。

ただ問題がないわけではない。災害に対処する政府の体制は依然として出来上がっていない。これまでのように後追い対処をくり返すのではなく、国防・災害・感染症それぞれについて高度な対応を行いうる国の体制をあらかじめ整備し

ておく必要がある。今後の国難に備え、われわれは新しい発想での対処をしなやかに見出していかなくてはならない。

第 1 章 東日本大震災の地震と津波メカニズムと被害の特徴

今村文彦(東北大学)

2011年3月11日午後2時46分前頃に東北地方太平洋沖で発生した地震は気象庁により「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震」と命名され、その震災名は東日本大震災となった。日本の観測史上最大[モーメントマグニチュード(Mw)=9.0]の超巨大地震であり、その後に発生した津波も広域に伝播し沿岸域を含めて多大な被害を出した。各地での被害像も多様で複雑であり、時々刻々に災害の状況も変化していった。所謂、広域での複合型災害であり、強震、津波、液状化、地滑り、火災に加えて原発事故も含めて人類が経験したことのないような影響を受けた。ここでは、主として東日本大震災における津波メカニズムと被害の特徴をまとめた。

Mw9.0の巨大地震と津波の発生により生じた様々な被害の様相を誘因・素因に分類しながら整理を試みた。現在も余震活動が続き、誘発地震も含めて地震のリスクがあるなど、完全に収束はしていない中で、実際に誘発地震も発生し、それによる被害等も発生している。断層による地殻変動や沿岸地形の変化(回復)は復旧・復興にも影響を与えている。こうした想定外を上回る災害に対する課題の克服に向け、今後の防災・減災への考えと現在の取組を紹介した。



図1 沿岸での複合被害
(地震による揺れ, 津波浸水, 火災, 船舶などの漂流)

第2章 復興の類型と諸相

2.1 被災類型別にみた復興の形

広田純一（岩手大学）

本節では、被災の程度と態様から被災地を類型化し、類型ごとに復興の形を把握した。津波被災地は人的被害、建物被害、都市行政機能の被害から5つの類型に分けられた（表1参照）。中心市街地が甚大な被災を受け、都市行政機能が麻痺した【類型1】【類型2】に該当する市町村はすべて三陸沿岸南部であった。

【類型3】【類型4】の場合、中心市街地の被災は限定的ではあったが、沿岸集落は壊滅的な被害を受けており、とくに仙台湾岸の集落では多数の死者・行方不明者を出した。

被災類型別に見た津波被災地の復興の特徴としては、ハード面では、被災が大きかった地域【類型1】【類型2】ほど、市街地・集落を問わず大がかりに住宅再建事業を実施し、中心市街地に新規に商業誘致を図るなど、大規模な市街地改造を行っている。にもかかわらず、事業に時間を要したこともあって、地域からの人口流出が続き、産業の再生も遅れがちである。これに対してソフト面の復興については、被害の大きさよりは、むしろ行政や首長の協働のまちづくりや住民参加の経験や姿勢の方が大きく関係した。ただし、被災地の出身者やボランティア、外部の支援団体や企業との関わりでは、被災が大きかった地域ほど大きく、その後のまちづくりにも好影響を及ぼしている。

他方、原発被災地は、放射線量の違いによって被害の大きさおよび復興の難易に明確な違いが見られ、次の4つの類型に分けられた。【類型1】全域避難・継続中（現在も全域が避難指示（帰還困難）区域）、【類型2】全域避難・再生着手（旧避難指示区域で、人口減少が激しい地域）、【類型3】主要部避難・再生進行（旧避難指示区域で、復興が進みつつある地域）、【類型4】山間部避難・再生進行（一部が旧避難指示区域で、復興が進みつつある地域）。津波被災地との一番の違いは、復旧・復興に取りかけられる時期であり、また復旧・復興の見通しが立たない状況が長く続いたことだった。

表1 被災自治体の類型化

類型	名称	特徴	該当市町村
類型1	自治体壊滅型	市街地・集落の大半が流出した上に、市町村庁舎をはじめ主要な公共施設、ならびに商業・業務施設の大半が損傷。都市行政機能が壊滅。	大槌町、陸前高田市、女川町、南三陸町
類型2	市街地大規模被災型	市街地が大規模に被災し、公共施設および商業・業務施設の多くが被災。都市行政機能が大幅に低下。沿岸集落も甚大な被災。	山田町、気仙沼市、石巻市
類型3	市街地部分被災型	市街地の一部が被災し、公共施設および商業・業務施設の一部が損傷。都市行政機能が低下。沿岸集落は甚大な被災。	宮古市、釜石市、大船渡市、東松島市、七ヶ浜町、名取市、亶理町、山元町、新地町、南相馬市
類型4	沿岸集落被災型	市街地の被災は比較的軽微。主に沿岸集落が被災。	洋野町、久慈市、野田村、菅代村、田野畑村、岩泉町、松島町、利府町、塩釜市、多賀城市、仙台市、岩沼市、相馬市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町、広野町、いわき市
類型5	旧町村被災型	平成大合併以前の旧町村が甚大な被害	類型1に相当：旧田老町、旧三陸町、旧北上町、旧雄勝町 類型2に相当：旧河北町、旧牡鹿町

注）斜体は仙台湾岸および福島沿岸の市町村

2.2 市町村合併と復興の諸相

室崎益輝(兵庫県立大学)

東日本大震災は、平成の大合併が一段落した時に発生した。被災地の沿岸部の自治体の中の9自治体(表2参照)は、平成の大合併を経験しており、大震災によって合併のあり方が問われた。大震災では、広域合併そのものが持っている弱点に加え、合併直後であったための体制不備も加わって、様々な問題点が顕在化している。合併のメリットもあったが、デメリットのほうがより顕著にあらわれている。

メリットとしては、防災の専門家の養成や災害情報システムの整備により災害対応の向上がはかられたこと、非被災地域からの人や物資などの提供により広域支援の展開がはかられたことが、評価できる。デメリットとしては、合併による周辺部の職員の減少が著しく、中心部からの距離が物理的にも心理的にも大きくなっていて、周辺部で十分な対応ができなかったこと、中心部からのサービスも十分に得られなくなったことが、指摘できる。その結果として、周辺部は応急対応だけでなく、復興対応でも取り残されている。

合併による問題点を克服するためには、支所など周辺部の対応能力の向上を人員面でも管理面でも強化する、情報システムなど広域に即した連携のための基盤の整備をはかる、地域コミュニティに権限を与えて行政を補完することが欠かせない。

表2 沿岸部合併市町村の概況

	現在の市町名	旧市町	合併年月	国勢人口(2010)	死者行方不明者数(2015)	死者不明の人口比(%)	面積(km ²)
岩手	洋野	種市・大野	2006.1	17,913	0	0.00	302
	久慈	久慈・山形	2006.3	36,875	5	0.01	623
	宮古	宮古・田老・新里川井	2005.6 2010.1	59,442	568	0.96	1,259
	大船渡	大船渡・三陸	2001.11	40,738	498	1.22	322
宮城	気仙沼	気仙沼・唐桑本吉	2006.3 2009.1	73,494	1,434	1.95	332
	南三陸	歌津・志津川	2005.10	17,431	832	4.77	163
	石巻	石巻・北上・河北・河南・桃生・雄勝・牡鹿	2005.4	160,704	3,975	2.47	554
	東松島	矢本・鳴瀬	2005.4	42,908	1,152	2.68	101
福島	南相馬	鹿島・原町・小高	2006.1	70,895	1,121	1.58	163

(出典) 各種統計データより筆者が作成

第3章 避難から住まい・まちの再建

3.1 津波避難

佐藤翔輔・今村文彦(東北大学)

東日本大震災における犠牲者の多くは、津波に起因する溺死が9割を占める。ここではその要因として、津波情報や避難の呼びかけを受け取った状況も異なるとはいえ、次の点が挙げられる。1) 気象庁からの津波情報が住民に十分に伝わっていなかったこと、2) 津波浸水のエリアが、事前の想定(ハザードマップ)を大きく超えたこと、3) 安全な場所にいる人、もしくは一旦避難した人が、沿岸部に戻る行動がみられたこと(ピックアップ行動)、4) 市街地等で多くの車が一斉に避難して渋滞が発生したこと(グリッドロック現象)。陸前高田市でのアンケート調査によれば、多くの事前の備え、事前のハザードリスク認識が東日本大震災における住民の津波避難に影響を及ぼしていなかった一方で、平时に家族で防災のことを話し合っていたことや、災害伝承として昭和三陸地震津波について知っていたことが、東日本大震災発生当時の津波避難の実施に影響していたことが示唆された。

さらに、東日本大震災の被災地に、再び来襲した津波として、2016年11月福島沖地震を事例に、宮城県内の石巻市および亶理町での津波避難実態を調査し、改善された内容や残された課題について考察した。図2にあるように東日本大震災で同様に被災した地域であっても、その後の津波イベントについて避難行動に差が見られることを確認した。また、東日本大震災という甚大な津波災害を経験した地域でも「全員避難」は実現されていない。今後は、復興過程や災害伝承のプロセスの中で、このような結果がどのように影響するのかを明らかにしていきたい。

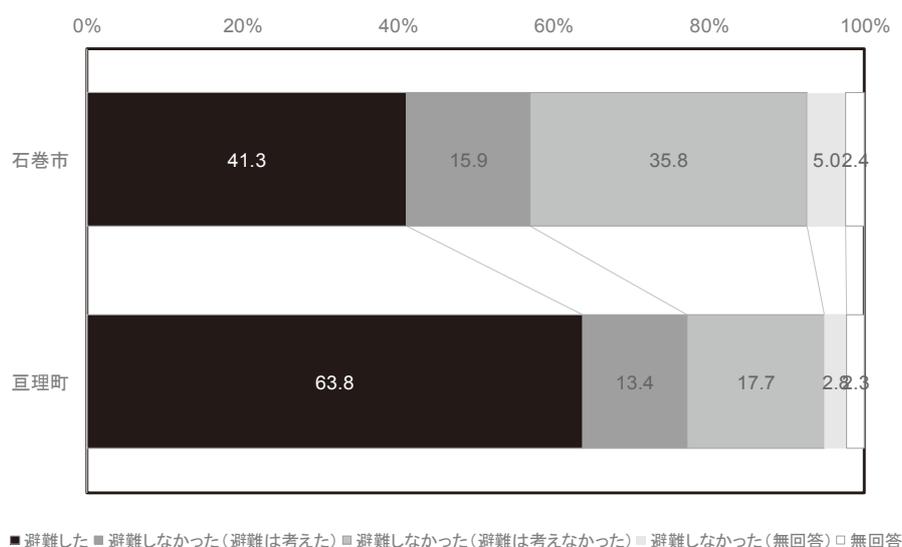


図2 津波避難行動した人の割合

3.2 広域避難・長期広域避難

石塚裕子((公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構)

本節では、阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震と 3 つの震災を対象に広域避難、長期広域避難の実態と課題を把握し、東日本大震災および障害者等の広域避難に関する支援状況を把握した。その結果、災害の規模、範囲にかかわらず、全国各地に広域避難、長期広域避難が生じ、その多くは高齢者であることがわかった。長期広域避難者の約 7 割は、避難元に戻れずに避難先に定住する傾向が確認された(図 3 参照)。避難元に戻れない理由としては、避難元が都市部を含む場合は、住まいの確保が第一の理由となり、災害公営住宅等への入居が決まらず避難期間が長引く中で、高齢化等により戻ることを断念していると考えられる。また、岩手県からの避難者に顕著であるが、医療や福祉の都市機能が従来から不足する避難元の避難者は、帰郷にあたり健康や高齢が戻れない理由となることがわかった。そして、災害時により困難を抱えることが多い障害者の広域避難では、受け入れ先の医療や福祉の体制や介助事業者のネットワークがなければ実現できないことがわかった。

福島をはじめとする原発避難者の長期広域避難は、現在進行形であり、超長期化する中で高齢者や社会的弱者の生活困窮など課題が深刻化している。今後も大災害が起こる可能性が非常に高い中で、広域避難は相互補完の関係があり、全国各地に広域避難、長期広域避難の支援体制を構築していくことが求められる。中枢中核都市の機能強化を図るなど、医療や福祉など都市機能を支える都市が中心となり、官民学が連携し広域避難に備えることが必要である。まずは現在進行形である原発避難者の長期広域避難の課題を、全国共通の課題、将来への備えと捉えて取り組むことから始めることが求められる。



図 3 宮城県の避難終了者の内訳推移

(出典) 宮城県提供資料より作成

3.3 復興事業によるまちの構造変化

室崎益輝(兵庫県立大学)

今回の東日本大震災の復興を、まちの構造として空間面から特徴づけるのが、住宅の集団移転とコンパクトシティ形成の事業である。本節では、この2つの事業が、生活の自立を回復すること、安全で安心な空間をつくること、社会の歪みの改革をはかることという、復興の課題に照らして適切に行われているかを検証し、次の災害における復興に資する教訓を明らかにする。

集団移転では、大規模な開発主義に陥ったために、住宅の移転や再建に時間がかかり、そのために被災地外への人口流動が進み、コミュニティの崩壊を招いていること、公的な住宅と宅地の供給による住宅再建よりも、自力で住宅再建をはかる動きの方が大きいことがわかり、修理も含めて自力再建を積極的に誘導した方が、被災者の希望も満たされ再建も早くなること、既存のコミュニティの中に差し込むような形で小規模な移転をはかる方がコミュニティの維持が確保されることがわかった。

コンパクトシティの形成では、空洞化や高齢化といった社会が直面する課題の解決をはかるためには、職住近接のコンパクトシティの形成をはかることが欠かせないこと、遠隔地への分散型の移転は職住近接のコンパクト化にそぐわないこと、既存ストックを最大限活用した近接移転がコンパクト化につながることを明らかにした。

3.4 住まいの復興に関わる事業の制度利用と実施過程および復興の現状

井内加奈子・今村文彦（東北大学）

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「住まいの復興に関わる4事業制度」の利用実態や、事業の実施過程・住まいの復興の現状を概観する。

まず、被災3県（岩手・宮城・福島）の自治体が、復興10年の上半期にあたる5ヶ年の集中復興期間（2011年度-2015年度）に、住まいの確保に関する基幹4事業制度を利用した実態を調査した。表3に示すように面整備事業（防災集団移転促進事業・復興土地区画整理事業・漁業集落防災機能強化事業）、および、災害公営住宅事業は、復興庁「住まいの復興工程表」2016年5月発表のデータによると計862地区で実施され、各県の中での自治体が工夫してこれらの制度を様々な形態・組み合わせで利用したことを確認した。

次に、住まいの再建制度の利用に特徴的な取り組みがなされた陸前高田市高田地区（岩手県）と東松島市野蒜地区（宮城県）の2市地区を対象に、再建にかかる政策判断と事業実施の過程、ならびに、その結果である再建の現状を整理した。まず、津波被害の形態や国から提示された復興方針に従い、2地区の再建方針が政策決定されたことを確認した。従来から自治体と市民の協働体制が制度的に構築されている地区では、より住民意見を反映した計画の策定と事業実施が円滑・迅速に行われ、結果として住民の高い帰還率を達成する傾向が確認された。その一方、迅速さのみでは地域の持続可能性の向上に繋がらず、住まいの整備以外の諸要因（特に生活や経済活動に関わる要因）も重要であることが確認できた。

今次の復興では、住宅の確保が中心となり、居住以外の生活再建に関わる諸活動（例えば、労働や購買、レジャー等の活動）の支援との連携に限界があったため、中・長期的な地域再建にまで繋がらなかった地域も多い。今後の復興支援では、住宅の確保に限定されない、広義の意味での地域再建に向けた事業フレームワークの構築が求められる。

表3 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

(出典) 復興庁「「住まいの復興工程表」2016年5月発表のデータ」より作成

3.5 「みなし仮設」制度化に向けた検証-住宅政策の観点から

砂原庸介（神戸大学）

東日本大震災では、被災者が当面居住することになる仮設住宅が非常に大きな問題となった。東北地方沿岸部の広い地域を襲った津波によって沿岸市町村において仮設住宅の用地を確保するのは困難となり、また福島第一原発の事故によって居住が困難になる地域を抱えた福島県の市町村では、住宅が健在であったとしても居住することができなかった。その結果として、被災者が被災した自治体の領域で建設される仮設住宅に入居して恒久的な住宅の復興を待つ、というそれまでの災害で堅持されてきた現地主義の原則が崩れ、被災者が自治体を超えて仮設住宅に入居するようになった。そして、その時に利用された仮設住宅の多くは、素早く建設されて利用されなくなった後に取り壊される建設仮設住宅ではなく、恒久的な住宅を仮設住宅と「みなし」で利用する「みなし仮設」であった。

現在、「みなし仮設」は大きな災害の後の標準的な対応として制度化が進められようとしている。これまでに家賃補助が導入されてこなかった日本において、「みなし仮設」の制度化は、今後の家賃補助の導入にも大きな影響を与える可能性が否定できない。そこで、本稿では、東日本大震災における「みなし仮設」の経験、具体的には「みなし仮設」の終了が入居者の移動に対してどのような効果をもたらしたかを検討していく。そのために、日本における家賃補助の位置づけを確認したうえで、東日本大震災において「みなし仮設」がどのように運用され、入居した人々がどのような行動をとったかについて、宮城県を事例として考察する。このときの経験についての本稿の分析から示唆されることは、「みなし仮設」の利用者が建設仮設住宅の利用者と比べて、年度の区切りを境として基本的に自発的に移動するであろうこと、そして仮に家賃補助が打ち切られるからと言って必ずしももともといた場所に一斉に戻るわけではないということである。

3.6 避難から住まい・まちの再建事業の評価と課題

室崎益輝(兵庫県立大学)

東日本大震災では、まちづくりでは、何もかも失われた白地状態の中で新しく街を無数につくるという課題に直面し、住まいづくりでは、地震や津波さらには放射能汚染により住宅を奪われた膨大な数の住宅再建をはかるという課題に直面した。まちづくりでは400地区を上回る市街地や集落の整備が、住まいづくりでは3万戸を上回る住宅の再建が求められた。

住まいづくりとまちづくりを成功するための教訓としては、「事前復興の取り組み」、「法制の弾力的運用」、「協働と合意のプロセス」の3つである。用意周到、臨機応変、連携協働の3つが大切ということである。

また「応急避難からまちづくりに至るまでの連続性」、「復興における安全性と快適性の統合」、「膨大な復興需要に限られた復興資源での対処」、「個々人の人間復興と地域のコミュニティ再建との関係性」、「長期広域避難に対応したコミュニティ支援のあり方」など、今後の復興のあり方に関わる重要な課題が数多く提起されており、理論的にも実践的にも制度的にもこれらの課題にこたえてゆく必要がある。

東日本大震災の復興では、光の部分と影の部分があると述べた。その光の部分については、光の先進事例を未来につながるものとして評価し、その普及をはかることに心掛ける必要がある。往々にして復興の遅れなどの影の部分に目がいきがちだが、復興の中で素晴らしい芽が生まれており、それを未来につなげる必要がある。

一方、陰の部分については、責任追及ではなく再発防止の観点から、自省的にその改善をはからなければならない。国や県と基礎自治体の連携のあり方、法制度や事業のオペレーションのあり方、さらには行政職員の資質の向上をはかる教育のあり方など、見直すべき課題は少なくない。

もっとも必要なのは、光と影の間に見え隠れする「新たな問いかけ」に積極的にこたえてゆくことである。災害救助法や被災者生活再建支援法の見直しから家賃補助制度の整備まで、現代の社会状況に即した形で先行的に法制度の改善をはかる必要がある。それに加えて、新しい住宅再建や都市復興の技術や計画の革新に努めなければならない。

第4章 生業再生と雇用

4.1 農業の復興

広田純一（岩手大学）

本稿では、東日本大震災による農業・農村の被災状況と復興政策を整理した上で、現時点での農業・農村の復興状況を検討した。結論は以下の通りである。

第一に、復興構想会議の「復興への提言」、および政府の「東日本大震災からの復興の基本方針」が掲げた農業の低コスト化、高付加価値化、多角化については、充実した財政措置を後ろ盾に強力な支援措置が講じられた。農業生産基盤（農地や水利施設等）と農業生産手段（農業機械や農業用施設・設備等）の支援は極めて手厚く、しかも経営の大規模化・組織化を誘導するものだった。

第二に、その結果、福島県原発被災地を除けば、水田農業や施設農業については、家族経営から大規模経営・組織経営が転換が急速に進んだ。また、すべてではないが、生産物の高付加価値化と経営の多角化を実現した大規模経営体も登場している。現時点では、当初の政策目標をある程度は達成しつつあると見てよいだろう。

第三に、ただし、課題もある。①津波被害が相対的に小さく、既存の農地を主体に賃貸借によって大規模化を進めてきた既存の大規模経営体は、機械や設備の被災が小さかったためにこれらの更新が行えず、かつ農地も従来そのまま、規模拡大が思うようにできないでいること、②震災後にいったんは大規模経営体に貸し付けられた農地の貸し剥がしが一部に見られること、③震災後に立ち上がった大規模経営体における将来的な機械・設備の更新に不安が残ること等である。

第四に、農村コミュニティの再建は大きな課題を残した。とりわけ全戸が流出した仙台湾岸の農業集落の多くで、結果として集落住民が個別に住宅再建をせざるを得なかったために、元住民が分散してしまい、農村コミュニティは大幅に弱体化、もしくは実質的に消滅してしまった。ただし、震災後に立ち上がった大規模経営体が、農林水産省の多面的機能支払制度を使って、道水路の維持管理作業や復興イベント等を企画し、元住民や元農家が参加できる機会を作っている例が見られ、被災地以外の地域にも適用しうる先進的な取り組みとして注目される。

最後に、福島県原発被災地であるが、農業の復興も農村コミュニティの再建も道半ばである。とくに、避難区域の解除が行われていない双葉町や大熊町については、まだスタート台にも立てていない。原発被災地の農業復興については、津波被災地とは違ったトップダウン型のアプローチが必要だったように思う。すなわち、行政主導で公的な農業経営体をまず立ち上げて、除染後の農業経営のモデルを示すとともに、農村景観の大部分を占める水田や畑の復元を積極的に行って、景観再生を前倒しで進めるという手法である。宮城県や岩手県の被災地では、農地再生後に被災住民の気持ちが一気に前向きになった事実を踏まえれば、こうしたアプローチを試してみる価値はあるだろう。

4.2 東北三県の水産業の復旧・復興

林 昌宏(常葉大学)

東日本大震災により岩手、宮城、福島各県の沿岸部は、漁業、養殖業、水産加工業、すなわち水産業が壊滅的な状況へと追い込まれた。また、その直後に発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故は、水産業においても放射性物質の問題や風評被害を生じさせ、今日もなお解決し得ていないままである。

こうした点を念頭に置きながら本稿では、まず世界屈指の漁場や水産関係施設を有する岩手、宮城、福島各県における水産業の被害の実態を分析した。つづいて、この8年間で水産業は一定程度の復旧・復興を果たしてきているが、それがどのような特徴を備えたものであったのか、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た。

東北三県の水産業の復旧・復興について、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がある。水産物のブランド化（陸前高田市のエゾイシカゲガイ、南三陸町の地域産品統一ブランド「いいもの南三陸」認証制度の立ち上げ、三陸ナマコなど）や水産加工業者間の協業化（宮古チーム漁火、気仙沼鹿折加工協同組合）、若者を中心とする新規従事者獲得の取り組み（具体例として（一社）フイッシャーマンジャパン）も震災後に各地で加速した。将来的には、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、漁業者や水産加工業者が、これらを生業の基盤にできるように、いかにして販路を国内外で開拓・拡大していくかが問われている。

残された課題は、水産業での後継者不足や労働力不足の問題、原子力災害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おらず、不漁や貝毒も発生・長期化している点である。後継者や労働者不足の問題は、高度技術の活用や関係者による協業化を進展させることにより、水揚量・生産量の増大を図っていくことが肝要になるであろう。原子力災害については、検査体制の維持や安全性・信頼性の発信はもちろんのこと、水産業関係者への支援といった取り組みを官民連携で検討し、時機をうかがいながら採用していくという長期的な視点も必要である。最後に、不漁や貝毒に関しては、生業をめぐる復旧・復興が単線的に進むわけではなく、こうした不確実性も発生し得るということ、そして「次なる大災害」に直面し、類似の対応に迫られた際には、それを念頭に置きつつ、リスクヘッジを図るべきことを教訓として提示しておきたい。

4.3 地域産業の再生と創生

林 昌宏(常葉大学)

東北地方の太平洋（三陸）沿岸の被災地においては、水産業が基幹産業として存在している。他方で、それ以外の諸産業の活性化を地元主体で推し進め、それらの連関を促進させることにより、地域内で繰り返し再投資する力、すなわち地域内再投資力を創出していくことも求められている。

そこで本稿は、主として農林業、製造業、観光業の復旧・復興に向けた新しい取り組みを分析し、被災地における地域産業の再生と創生の現状と課題について検討した。

農林業は、ブランド農産物の開発（山元町のみがイチゴなど）や林業再生と仮設住宅ならびに災害復興公営住宅の建設・バイオマス発電（気仙沼市のリアスの森バイオマスパワープラント）が関連した取り組みなどが新たに生じつつある。

製造業や観光業では、豊富な地域の水産・観光資源の活用（気仙沼市のサメ皮革製品の開発、震災遺構の活用ならびに語り部による観光など）のあり方の模索が続けられており、小売業でも施設の整備と商店街の再興（本設商店街の建設など）、事業者の結束・協働、業態の多様化（複業化型、業態化型、商圈・販路開拓型）が進められている。加えて、原子力災害と、それに伴う風評被害に立ち向かうべく尽力している企業や団体も存在している。

水産業も含めて、こうした取り組み、あるいはその背景に存在していた支援制度は、一定程度の評価を受けて然るべきものである。他方で、東日本大震災に対する世間の関心が低下を続けていることは否めない。諸種の支援も、将来的に弱化していくことが予期される。そうした状況のもとで今後は、可能な限り諸産業間の連関を進め、地域経済の持続性をどこまで高められ得るかが、被災地の将来を左右するであろう。

また、諸産業の創出と、それに向けた支援・検証は、成功例の現出をもってハッピーエンド、あるいはサクセスストーリーとしてはならない。そうした取り組みを将来にわたって継続させ、さらには創造的復興へと繋げていくためには、産官学ともに適正な規模かつ時機を得た支援、そしてその前提となる検証を続けていく必要がある。そして、それは「次なる大災害」への備えを検討するにあたっての、またとない手がかりにもなり得るのではないだろうか。

4.4 生業・雇用とコミュニティ

村井良太(駒澤大学)

本節では、東日本大震災からの復興過程における生業・雇用の維持・回復に向けた取り組みを、歴史的視点を踏まえて論じた。生業・雇用の回復は人がどこに生きるかという問題とも密接に関わっており、コミュニティとの関わりにも留意した。

1923年の関東大震災時、経済学者の福田徳三は「生存機会の擁護」を説き、それぞれの適性や熟練に応じた「罹災者」自らの復興を国が後押しするよう求めた。1995年の阪神・淡路大震災では阪神・淡路復興委員会が設けられ、被災企業の事業活動の回復と雇用の確保が求められたが、復旧需要で上昇し始めていた有効求人倍率は1998年に再び大きく悪化して1999年4月には0.33倍となった。雇用復興は再出発を迫られ、政労使合意によるワークシェアリングへの取り組みや、女性、若者、高齢者が能力を発揮しうるコミュニティ・ビジネスの創出支援が行われた。

2011年の東日本大震災はリーマン・ショック後の厳しい雇用情勢の中で起こった。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。キャッシュ・フォー・ワークである。これは被災者の収入と生きがいを被災地で維持するための仕組みであった。これにはリーマン・ショック後の不況対策としてあった雇用創出基金が活用され、がれき撤去作業から市臨時職員としての働きなど肉体作業に止まらないソフトな労働でも力を発揮した。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という点でコミュニティ形成の観点からも歓迎される。このような緊急の取り組みは、東日本大震災復興構想会議の議論や報告書につながっていった。そして、「雇用は生産からの派生需要である」と、雇用対策は産業政策と一体的に進められた。農業、漁業への手厚い支援や地域産業の振興が重視された。

緊急対策として、雇用保険失業給付の特例措置など補助・助成事業、地元優先雇用への取り組みなどマッチング事業、原子力発電所緊急作業従事者の線量管理も含め復旧復興工事での労働災害防止措置がとられた。これら国の施策に対して地域・現場での取り組みも重要であるが、生業・雇用の復興には当然に被災の度合いが影響した。

一時的に大きく減少した求人・求職も翌月以降は回復に向かい、翌2012年には被災三県で全国平均を上回り、4月には宮城県、7月には福島県、2013年3月には岩手県で1倍を超えた。このことから長期の失業給付は被災地企業の人手不足や営業の縮小につながったとも指摘されている。有効求人倍率が回復する中で雇用のミスマッチ（職種と地域）が問題となった。建設系や福祉系の求人が多いのに対して事務職は少なく、また地域外からの求人にはあまり応じ手がなかった。次に高い有効求人倍率が人手不足に直結したことが、岩手県被災事業所復興状況調査にもあらわれている。そして地域によってスピードは異なるが、復興が一段落するにつれて事業の持続性や雇用転換が課題となっている。

第5章 学校教育・子育て環境

青木栄一(東北大学)

岩手県では被害の集中した沿岸部に今なお十分な教育環境が整っていない学校が多数あること、復興教育では内陸部は地域防災、沿岸部は伝統芸能や被災の記憶の伝承に重点が置かれ、内陸部と沿岸部で内容に差異があること等が明らかとなった。また2011年度の県教職員人事異動一部凍結については、一般行政部局とは異なる教育委員会の意思決定を行えたこと、人事異動凍結が復興教育の展開に繋がったことを示唆した。宮城県は震災後の学校と地域社会の再編、通学の変化等を概観し、防災副読本や学校震災遺構の活用等を通じた防災教育の展開、防災主任や地域枠採用の創設、学校と地域が連携した防災教育の重点化などについて概説した。また、学校支援チームや応援教員等の受入の広域連携の実態を示し、震災遺構の活用や、新たな教員世代に対する震災伝承と防災リテラシー維持・向上について考察した。勤務地による防災に対する意識差や経験差を是正するため、防災主任研修等の知識・経験の習得機会の重要性を指摘した。福島県は地震、津波に加え原発事故による放射性物質の拡散が対応課題である中で、震災から8年を経た帰還の状況・意識に地域差が生じている。福島県では学校統廃合が進まないことや、教育復興に向けた被災地域の活動が進展していること、震災によって大きな影響を受けた教職員人事についても、兼務発令は2019年度に解消される見込みであることがわかった。

被災した子育て世帯に関する調査から、震災後、非正規労働に従事する親の割合の増加・父親の失業・母子家庭の増加によって世帯所得が低い世帯が増加して、食料の購入・医療機関の受診・学校関係経費の支払いが困難な場合があることが示された。被災した子育て世帯は経済的支援のニーズが大きかったため、国の被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金によって、震災前より多くの世帯が就学援助の対象となったが、周知方法・支給内容に関して課題が残る。子どもの学習・生活環境については宮城県の市町村を対象に被災の特徴に基づきクラスター分析した結果、被災のパターンにより五つのクラスターに分類でき、被災が大きかった地域では子供の生活環境が激変し、学習がより困難になる傾向があった。また、2009年度と2013年度の「全国学力・学習状況調査」のデータを用いて、学力の地域差について東日本大震災前後の二時点間比較を行った。その結果、東日本大震災でとりわけ甚大な被害を受けた沿岸部地域において(他の地域と比較した相対的な)学力水準の低下傾向が観察された。政府統計データから全国および被災地の児童生徒や学校の実態把握を行った結果、中学校の不登校数については被災三県で全国平均より顕著な増加がみられたが、公立小・中学校における学校数、児童生徒数、肥満傾向児出現率は、一部で震災との関連が推測されたものの、多くは震災前から東北地方に広く見受けられる傾向であることが明らかになった。また、被災地県内の市区町村別分析から、被災状況によって学校数と児童生徒数の推移に地域差が生まれていることが明らかになった。

第6章 原子力災害からの再生・復興

6.1 原子力災害時におけるガバナンスの再検討—放射能問題を中心に

井上 正也（成蹊大学）

本節は東京電力福島第一原子力発電所の事故に際しての危機のガバナンスに着目し、原子力災害時に際して、国や自治体が、地域住民に対して適切な情報提供や避難誘導を行えたのかを再検討する。

本稿では被災時自治体の震災時の対応に着目し、放射能汚染状況に関する適切な情報開示・提供になぜ失敗したのかに焦点を当てた。その結果、本事故における政府の危機ガバナンスの対応として以下の二点の問題点を明らかにした。第一に、国から地方自治体・住民への原発事故の情報提供体制は十分に機能しなかった。第二に、複合災害を前提とした原子力防災計画が欠如していた。そのため、避難区域のなし崩し的拡大、放射線拡散情報提供の不備、避難区域指定の遅れ、等の問題が発生し、結果的に多くの地域住民の負担を強いる結果となった。

さらに政府のリスク・コミュニケーションの拙さも課題となった。危機時の国と住民とのコミュニケーションを成立させるためには、情報伝達の迅速性、正確性、明瞭性の三要素を両立させる必要がある。だが、政府は情報の正確性に重きを置く一方で、迅速性と明瞭性を犠牲にした。そのため、住民が適切な防護対策をとることが遅れ、情報隠しをめぐる政府への疑惑が増大した。その結果、情報発信者としての政府の信頼性は損なわれ、外国政府・外国人の不安行動を引き起こす一因となった。

上記の教訓を踏まえ、国は原子力基本法を改正し、緊急時に備えて、平時から原子力災害に備える原子力防災会議を常設した。これによって、平時の原子力防災会議、緊急時の原子力対策本部の両輪によって原子力防災体制が担われることになった。また原子力規制委員会も、住民の視点に立ち、国際的な知見を取り入れた原子力災害対策指針を策定した。また複合災害に対応するよう防災基本計画も修正された。具体的には、緊急災害対策本部と原子力災害対策本部の両本部が、一元的に情報収集、意思決定、指示・調整を行う連携体制が整備された。またこれと同時に国の原子力災害対策指針に基づいて、地方自治体でもそれぞれ地域防災計画が定められた。

6.2 ふくしまにおける生活再建と地域再生

丹波史紀（立命館大学）

未曾有の原子力災害によって、福島県を中心に広範囲に被害がもたらされた。被災者のみならず自治体そのものも避難を余儀なくされ、経験したことのない自治体の行政機能移転の中での住民支援となった。これに対し国は「原発避難者特例法」や「原発事故子ども・被災者支援法」などで対応した。

これまで長らく避難指示解除が出されていた原発被災地の多くは、大熊町や双葉町など一部をのぞき、2017年3月末を境に避難指示区域の解除が行われた（執筆当時）。避難指示解除後も、しごと・健康・生活インフラの再建などにおいて課題が生じ、住民の生活再建には依然として多くの困難が存在している。一方、避難指示解除された地域においては、新たな住民の流入なども現れ、「帰還」という評価軸だけでは復興の進捗を評価することは困難であり、被災者の「生活の質」を維持・回復しながら生活再建ができているかどうかという視点での再評価を必要としている（図4参照）。

被災者の生活再建は依然として多くの課題を抱えており、地域再生が一人ひとりの生活再建（復興）を後押しするまでにはなっていない。ふくしまの復興に際しては、震災から長期にわたる時間軸での対応が必要である。今後の「福島復興・再生」における重要な課題は、地域再生を着実に進めるとともに、一人ひとりの生活再建をすすめていく具体的な復興政策である。

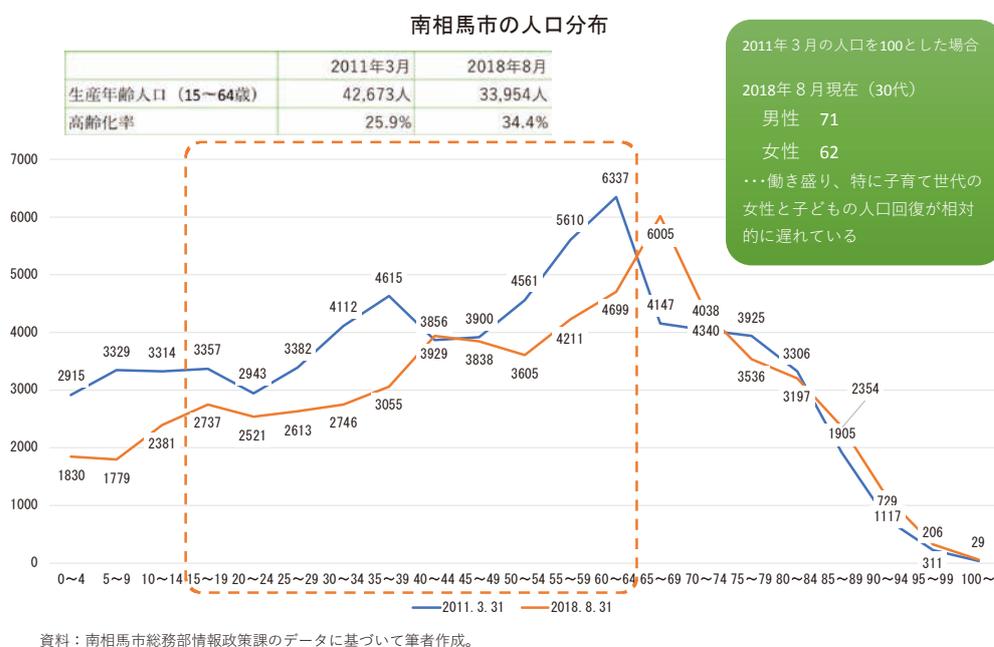


図4 福島県南相馬市の震災前後の人口分布（年代別）

（出典）南相馬市総務部情報政策課の資料より作成

第7章 復興を支える制度・仕組み

7.1 被災者への現金支給「準」制度—義援金・復興基金

手塚洋輔(大阪市立大学)

被災者に対する経済的支援には、全国規模で事前に支給額が確定している被災者生活再建支援金や災害弔慰金などの「全国制度」の他に、災害ごとに事後的に決定される方策も存在している。そして、これら事後的な支給策の中には、義援金や復興基金など、近年の大規模災害の際には、ほぼ標準的に設置・運用されることから「準制度」と位置づけることができる方策もあり、災害復興において無視できない重要性を有する。

そこで、これら準制度について、決定主体・決定時期・対象のカテゴリーという視角から東日本大震災の前と後との変化も含めて分析を行った。その結果、東日本大震災におけるこれら準制度をめぐっては、義援金・復興基金ともに大枠としては、(1)自治体の裁量が大きくなったこと、(2)それゆえ自治体間での差が存在すること、(3)全国制度の線引きによる格差や不公平感を補完する役割を担っていることなどが指摘できる。

しかしながらその一方で、義援金に関しては、全国で集めた義援金を市町村の判断で配分することや、被災程度によらずメディアでの注目度によって寄付金額に大きな格差が存在することの是非が課題として残ることも無視できない。また、復興基金についても、東日本大震災で採用された取り崩し型・直営方式では、確かに多様な支援メニューを可能にしたが、その反面で、一般財源との混合や事後的な積み増しを行っている自治体も少なくなく、結果として、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。

東日本大震災で採用された分権的なあり方については、政策的な効果を含めて検証する必要がある。そのためにもまずは用途についての正確な情報公開が不可欠である。こうした検証作業を進める中で、おそらく復興基金についてはニーズを的確にくみ取り支援メニューに反映させる手法の開発が求められる一方で、義援金についてはそれ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。

いずれにせよ、少子高齢化が進みつつ、しかも大都市部の震災被害が見込まれる中では、これまでのような規模で義援金が集まることはおよそ期待できず、復興基金の規模についても未知数である。とすれば、被災者の生活再建を円滑に行うためには、全国制度と準制度をあわせた総体として被災者支援を行う枠組みを「事前に」構築し、準制度を全国制度の単なる補完としてではなく活用できる仕組みの構築が望まれよう。義援金に過度に依存しない仕組みの構築がまずは必要であり、あわせて復興基金の制度化も検討する価値がある。

7.2 地方公共団体間の応援—職員派遣システムの構築をめざして

楠 綾子(国際日本文化研究センター)

東日本大震災のような大規模・広域的な災害においては、一地方公共団体の対応能力をはるかに超えた人的・物的被害によって、あるいは行政機関そのものが被害を受けることによって、行政機能が麻痺する事態がしばしば発生する。東北3県を中心とする被災自治体には、発災直後の緊急支援から復旧、復興過程に至るまで、さまざまな外部団体が地方公共団体の業務に従事した。

本稿はこのうち地方公共団体等による応援職員の派遣に焦点を当て、応援職員の派遣のありかたや枠組み形成について地方公共団体間で、そして国と地方公共団体との間でどのような合意が成立したのかを考察する。そして東日本大震災の経験が2016年4月に発生した熊本地震でどのように活かされたのかを検討し、今後の展望を示すものである。

7.3 サードセクターによる被災者支援

阪本真由美(兵庫県立大学)

生活再建を実現するには、刻々と変化を遂げる被災地の復興状況を把握しながら、民間と行政が連携し、協働で生活再建を実現するための仕組みが求められる。特に、行政は、法制度に規定されていない事項や、個人の状況に応じた支援を提供することが難しい。被災者に寄り添い、市民と市民、市民と行政との間に立ち、支援をつなぐパイプ役として、非営利組織（NPO）や非政府組織（NGO）などのサードセクターは重要な役割を担う。

東日本大震災の被災地では、2014年頃から、応急仮設住宅から災害公営住宅や新たに造成された宅地への住宅移転が始まり、それに伴い被災者の生活環境も大きく変化した。復興状況は、被災状況・復興政策の実施状況を反映するかのようにより異なり、被災者支援をめぐる課題も多様化した。

岩手県・宮城県では、2014年頃より住宅移転が進み、新たなコミュニティ形成への支援が求められた。住宅移転は、引っ越し費用や家賃負担などの経済的負担をもたらすことになった。同時に、仮設住宅における孤独死という問題も継続した。福島県では、福島第一原子力発電所の爆発事故による放射能汚染が確認された市町村の除染作業が進み、田村市では2014年4月、川内村では2014年10月、檜葉町では2015年9月、葛尾村では2016年6月、南相馬市では2016年7月、浪江町では2017年3月、富岡町では2017年4月というように徐々に避難指示が解除された。しかしながら、双葉町、大熊町のように帰還困難な地域もある。長期化した避難生活において、農業や漁業の再開をあきらめたり、新たな環境において生きがいを見出せずストレスを抱えるなどの課題がみられた。また、帰還しても、地域に職がないというような生活面での課題も新たに示された。

被災者が直面した多様な課題を解決するために、被災地では、被災者自らが新たに市民団体を立ち上げる動きもみられた。そのような市民活動を支えるとともに、同一の問題に取り組む支援団体間のネットワークを形成するために中間支援組織やネットワーク組織も生まれた。これら被災現場で活動するサードセクターの活動を支えたのは、経済界や市民などによる寄付・支援金・助成金などである。

本節では、東日本大震災における民間セクターによる被災者支援の取り組みの概要を整理するとともに、大規模災害に備えるためにはどのような仕組みが求められるのかを提示する。

7.4 復興のトリレンマ

手塚洋輔(大阪市立大学)

第7章では、震災復興を達成するのに不可欠な、人的資源（ヒト）と金銭資源（カネ）を外から被災地に送り届ける経路としての役割を持つ、義援金・復興基金、応援職員、サードセクターについて検討した。こうした復興を支える制度・仕組みを評価し、今後の災害対応に活かす上での課題を抽出するにあたっては、一般的な資源管理と同様に、その量的側面（十分な資源が供給されているか）と質的側面（ニーズと合致しているか）に着目することがまずは重要となろう。

この点、資源の量的側面では、金銭資源・人的資源ともに過去に類を見ない大規模な支援が展開されたと評価できる。たとえば金銭資源では、義援金（約4500億円）・復興基金（約3000億円）・経済界からの支援（約1200億円）にのぼる。人的資源でも、東日本大震災直後から2017年3月までの6年間で累積して9万人を超える自治体職員が派遣されている。こうした大規模な支援が可能だった要因として、官民含めて東日本大震災以前から整備されてきた仕組みがあったことが大きい。

他方で、マッチングという質的側面では、「全体性」（有限な資源を効率的に）・「迅速性」（できるだけ早く）・「多様性」（被災者のニーズに合致した）という価値のうち、2つは充たせても、3つを同時には充たすことができないというトリレンマ状況が指摘できる（図5参照）。こうした中で、東日本大震災への対応においては、多様性に配慮して分権的な仕組みをとった結果、資源の効率的運用にかかると全体性が希薄になったと考えられる。ただし今後、資源制約が厳しくなる中で全体性の価値は無視できないため、トリレンマをいかに打破するかという課題が存在する。今回の震災復興を適切に検証するとともに、複数の施策間での役割分担を明確にし、相互に補完する仕組みを整える必要がある。

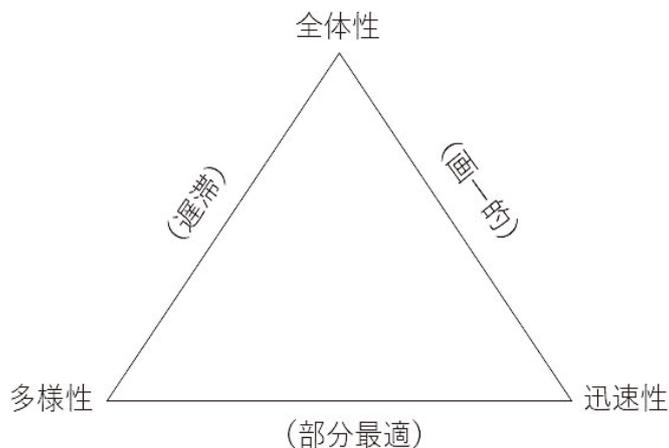


図5 復興のトリレンマ

(出典) 筆者作成

第8章 記憶と伝承

8.1 記憶の電子化と空間化—東日本大震災と記憶の記録

牧原 出（東京大学）

東日本大震災後、「アーカイブ」という言葉が様々なところで発せられた。アーカイブがもっぱらデジタル情報を収集している点で、「デジタル・アーカイブ」が遍在するようになったのは、東日本大震災後の社会の特徴であった。つまりは「アーカイブを抱える社会」が到来したのである。加えて、被災三県の沿岸部には、それぞれ大規模の震災祈念公園の建設計画が作成され、宮城、岩手両県では建設工事が開始された。市町村レベルでも祈念施設の建設が進められている。震災後「祈念公園を抱える社会」が出現しつつあるのである。「アーカイブを抱える社会」と「祈念公園を抱える社会」が出現しつつあることが、記憶の記録の制度化を方向付けている。

振り返れば、東日本大震災後、デジタル情報をインターネットで結びつけ、どこからでもアクセスできるようなデジタル・アーカイブの構築が目指されている。もっとも、資料数が増えるにつれ、その利活用は手探りの状態となっている。災害から時間が経つにつれて、当初の現実感が記憶の彼方に薄れていくのもやむを得ない。一方で、大量かつ多様な記録を保管するデジタル・アーカイブと、他方で、無料検索で出現する「視覚的言い回し」に即した情報とが、デジタル空間に並存していることが、「デジタル・アーカイブを抱える社会」の特性なのである。

本来ならば、そうした「言い回し」を拒絶し、多様な意味を与えるものこそ、リアルな展示物を陳列した祈念館である。しかし、建設が進む祈念館も、従来は館の建設と展示に重きを置くものであったのに対して、次第に周辺環境すなわち設置された「公園」との関係が重視され始めている。東日本大震災後では、国営の追悼・祈念施設として、震災祈念公園が被災三県で建設されている。そこでは第1に、広大な津波の危険区域に公園が造成され、第2に震災遺構を配置し、第3に、高さを希求するものとしては、将来において津波が到達したときの避難場所として築山ないしは「丘」が造営される計画となっていた。さらに第4に市レベルで設置される慰霊碑や公園が、これら国営施設と並行してどう運用されるかもまた将来の課題となっている。

そこで注目すべきは福島県である。いまだ除染が終了していない地区での計画であり、策定も他県より後の段階であったため、新しいプロジェクトとして公園内に「原子力災害の教訓・知見の継承、世界へ情報発信を行うためのアーカイブ拠点施設」の整備が計画されており、アーカイブを一つの結節点に多くの関係施設のネットワークキングを図ることが『福島県復興祈念公園基本計画』で打ち出された。ここにこそ、デジタル・アーカイブが意味を持つであろう。祈念公園がアーカイブと組み合わせたり、デジタル空間とリアルな空間が接合する可能性がある。そのときは、不完全にしか記憶されていない伝承も、地域の中に確固と定着する可能性が高いからである。

8.2 学校における記憶継承の取り組み

小田 隆史(宮城教育大学)

本節では、岩手、宮城、福島の子三県における東日本大震災以降の震災、復興、防災学習について概説した。また、岩手県における「いわての復興教育」プログラム、宮城県における防災副読本、福島県における放射線指導や「ふるさと創造学」など、いくつかの実践を例示した。また、近年整備・公開が始まっている震災遺構の活用状況や教育プログラムでの活用の可能性などについて言及した。災害を実体験していない子どもに災害を伝えるためには様々な工夫が必要であり、そのためにも様々な問いを立てて子どもたち自らに考えさせて行動変容を促すような探究型の防災学習が一層求められる。昨今、対話的・探求的なアクティブラーニングが重視される教育現場において、震災の記憶継承の諸実践の意義は大きく、学習において適切な問いを立て、探究させ、わがこととして捉える思考を促せる教員の存在が重要となる。また、年間を通じた指導計画において、防災に関する知識、技能を高める学習をどのように組み込むことができるかも課題となる。本稿では、いくつかの新たな復興・防災学習の取組を紹介した。

8.3 震災伝承への取り組み・地域連携ネットワークの提言

今村文彦・佐藤翔輔(東北大学)

東日本大震災の被災を受けた後の伝承に関する新しい取組や活動を紹介した。発生直後から震災伝承の重要性が指摘され、8年を経過する中でその必要性は増しているにもかかわらず、各地での自治体や民間・団体での多くの活動は厳しい現状を迎えている。この中で、連携を模索し取組の強化も検討されており、震災から被災の大きかった4県1市(青森、岩手、宮城、福島、仙台)での動きを紹介した。とりわけ、最大の犠牲者を出した宮城県では東日本大震災の記憶・教訓伝承のあり方検討有識者会議を立ち上げ、震災復興計画における基本的な考え方を踏まえて、伝承に取り組む上での理念を検討している。そこでは、震災伝承体制の現状の中で地域連携ネットワークを提言しており、県内での活動の連携やその継続などについて議論が行われている。この広がりは、県を超えて展開すべきであり、広域で甚大かつ複雑な災害を受けた地域での震災伝承・伝統への取り組みの正念場となっている。

被災地全体として組織化されたのが『3.11 伝承ロード推進機構』である。東日本大震災の教訓を学ぶため、震災伝承施設のネットワークを活用して、防災に関する様々な取り組みや事業を行う活動を目指している。東日本大震災の被災地には、被災の実情や教訓を学ぶための遺構や展示施設が数多くあり、その施設を「震災伝承ネットワーク協議会」が「震災伝承施設」として登録し、マップや案内標識の整備などによりネットワーク化を図っている(図6参照)。その施設やネットワークを基盤にして、防災や減災、津波などに関する「学び」や「備え」に関する様々な取り組みや事業を目指している。また、震災伝承、防災・減災活動の「連携」「企画」「育成」を目的にした民間主導の『3.11 メモリアルネットワーク』という個人・団体からなるつながり活動も立ち上がっている。

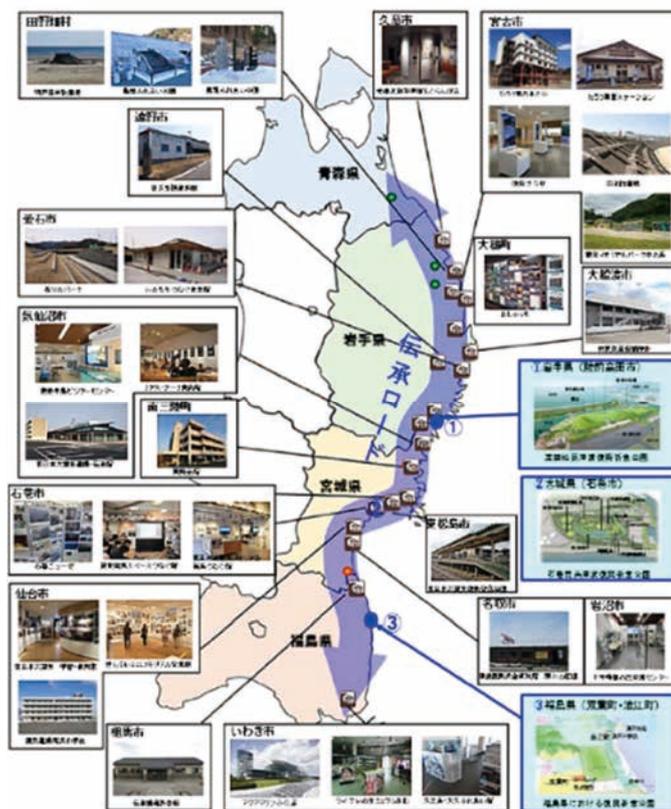


図6 沿岸での様々な施設や活動を繋いでいく3.11 伝承ロード

出典：HP

<http://www.311densyo.or.jp> より

<http://www.311densyo.or.jp/notice/20190801/20190801001.pdf>

8.4 記録と伝承の今後の課題

牧原 出（東京大学）

本プロジェクトは、東日本大震災発災から8年が経過したばかりの2019年3月末で終了した。それは集中復興期間とされた最初の5年が経過したあとの3年間の検討プロジェクトであった。次第に全国的には震災を共通して体験したという感覚が薄まり、その印象が軽くなっていく。にもかかわらず、共通の傾向としては、いくつかの軸が見られる。

第1には、教育を通じた記憶の継承である。釜石市で震災前に行われていた防災教育が津波に対して効果的であったことはよく知られている。第2には、伝承の保存、震災遺構を通じたコミュニティによる記憶を共有する試みである。世代を超えた伝承がどのようにして可能かがここで問われている。第3には、祈念公園という大規模施設を建設し、祈念式典を定期開催することである。ここでは形骸化しない式典のあり方が検討されなければならない。第4には、被災地を越えた伝承ネットワークの構築である。

これらが十分に記憶の継承を果たすとまでは言い得ず、今後さらなる試みが続けられるであろう。促進する要因の一つは政府の施策である。国土地理院が2019年3月に新しい地図記号として、自然災害伝承碑の地図記号を制定したが、こうした決定は今後の記憶の定着の一助になるであろう。

二つには、デジタル・テクノロジーが急速に発達することが確実な21世紀において、記憶の定着は大きな課題である。デジタル・アーカイブのさらなる制度化が望まれるし、その利活用促進策も今後の大きな課題である。新技術と併走した震災復興という課題は、震災後のまちづくりがほぼ終了した時点で振り返るべき問いなのである。

そもそも、震災に直面した人々は災害の「恐怖」を覚え、自然の猛威への「畏怖」の念を感じたはずである。これこそが本来記憶され、伝承されなければならない。日常風景としては穏やかな山や海が突然人々に襲いかかり、そのような自然と共生しなければならないのは、いかに科学技術の発展を基礎に快適な都市生活を人々が享受したとしても変わらないからである。

第9章 東日本大震災の教訓と課題

9.1 震災の記録としての首長オーラル・ヒストリー

牧原 出（東京大学）

被災したコミュニティにおいては、政治的リーダーシップが求められるが、専門的合理性と被災感情とを束ねる政治リーダーとしての首長が何を考え、どう行動したかという点についての記録は、災害についてのもろもろの記録の中でも特別な位置を占める。その中で本節はオーラル・ヒストリーをとりあげる。1990年代から徐々に日本でも用語としても方法としても定着したオーラル・ヒストリーが、系統的に行われたのは阪神・淡路大震災後のオーラル・ヒストリー・プロジェクトである。東日本大震災後でも、系統的に被災自治体首長へのオーラル・ヒストリーの作成が続けられている。前者のプロジェクトを実質的に発展させつつ行われたのが、後者のプロジェクトであったことから、それらの記録としての特徴をリーダーシップの類型化から整理すると、以下ようになる。

第1には県知事のリーダーシップである。広域自治体の首長として、市町村を見渡しつつ、国の機関との時宜を得た連携を模索し、県内市町村の被災状況から復興と防災の基本方針を立案する。第2に、政令指定都市などの大規模都市自治体である。第3には、比較的早期に復興を進めた小規模自治体である。議員経験を長期間蓄積した首長が震災に直面し、復興政策を主導しているという特徴が見られる。第4には、復興への時間がかかった自治体である。いずれも、首長は、激しい被災にたじろがず、庁内を指揮するとともに、メディアに地域の窮状を訴え、できるかぎりの支援の確保に努めた。第5には、福島県で放射能災害を受けた自治体である。除染から本格的な復興体制に切り替わるまでの時間をどう乗り切るかが、災害を受けた自治体の特徴となっている。第6には、首長個人の資質として女性首長であった場合のリーダーシップである。家族との関係を留意しながら、しなやかに復興の陣頭指揮をとった様が記録されている。

以上のように、自治体の規模や被災状況から類型化を試みると、他の災害での首長のオーラル・ヒストリーについて、それにふさわしい種類の他の自治体首長の回顧と比較することができる。記録の蓄積により、類型を修正しつつ相互に比較することで、災害時のリーダーシップのあるべき姿を導出することができるであろう。だが、首長のリーダーシップとして何を工夫すべきかといった点は、渦中の首長からは聞き出しにくい。検証型のオーラル・ヒストリーをどう充実させるかは今後の課題である。

9.2 東日本大震災における復興政策の体系的把握

飯尾 潤（政策研究大学院大学）

東日本大震災は、甚大であることはもちろんとして、多様な側面を持つ災害であり、それに対する復興政策も複合的な性格を持つ巨大な政策となった。そこで、政策を規定する条件と、政策の実施主体と政策対象との関係を解析することで、復興政策の全体像を把握し、評価の軸を立てることを試みた。被災の種類に関しては、まず津波による被災のあり方が地形と津波高によって規定されるとともに、市街地や公共機関の被災程度によって規定され、組み合わせによって被災類型を考えることができるので、それに応じた対策が必要である。ただ、内陸部も含めた地震の被害があり、なによりも原子力災害と関連被害が存在することが被害と政策を複雑なものにしたほか、震災に付随した経済被害なども存在した。これに対応する復興政策には、いくつかの目的が重合している。政策目的の第一は被災地あるいは被災構築物の物理的復旧であるが、それは本来は第二のコミュニティの再建と、第三の被災者の生活の回復のためのものでもあるが、それらとのずれが生じやすいほか、第二と第三の目的の間にも緊張関係があることがわかった。また第四に再度の災害の防止という政策目的もあげられるが、これは他の目的とは違う対応を要求する面がある。さらに第五として被災地の活力維持なども目的となるほか、第六に全体として復興の迅速性も重要な目的となる。そうした目的の下で展開した諸政策は、緊急被災者支援から復興への接続、自治体の機能回復、住宅確保に関わる政策、基礎的住民サービスの再建・強化、生業を含む産業復興の支援、放射能汚染からの回復に関わる政策という6つの政策群に分けて考えることができ、それぞれの展開をフォローする必要がある。災害復旧・復興においては常に問題になることではあるが、政策が全体として巨大であるために、とりわけ政策を実現する実施体制が大きな焦点となった。それについては、政策目的と実施能力の相克、国・県・市町村の相互関係・役割分担、自治体被災による能力低下と復興による業務量増大、復興財源をめぐる問題、住民合意調達をめぐる問題、民間による支援と政策との関係、経済活動の再建における公私の役割分担という7つの問題群をあげることができ、それぞれに課題が浮かび上がった。評価の軸としては、6つの目的に対応した評価軸のほか、その前提として構想と実現した政策の整合性、費用対効果をめぐる問題、目的間の相克といった軸があり、少なくとも9つの観点からの評価が必要になってくる。そうした評価を前提として、政策の仕組みに限った今後の教訓として、異なる目的を持ったり、異なる分野であったりする複数のプログラムが同時進行するため、それらの調整の課題があること、市町村中心の復興の推進のためにはその能力を上げるためにさまざまな工夫が必要であること、そもそも被災者と政策担当者の双方において復興イメージ共有の必要性があること、また事前準備の重要性とともに、復興政策における役割分担と財源についての考え方を整理する必要性があることもわかった。

【防災・減災を基盤とした復興思想】

提言 1 創造的復興をどのような原則において実施していくのか、地域の復興と個人の生活再建に、どのような原則で政策的介入をすべきか、改めて復興における支援の原則を確認しておくことが必要である。

提言 2 大規模災害においては、財源の確保も必要であるが、人材や創意工夫など財源以外の制約条件を真剣に考慮して改善につなげ、そのなかで効率的な財政支出を行っていくという基本姿勢が必要である。

提言 3 多様な自然災害に対して、絶対的な安全ではなく相対的な安全についての国民一般における理解を深め、バランスのとれた減災政策の指針を構築することが求められる。

提言 4 大規模災害においては、被災地への帰還だけを優先するのではなく、移住・長期避難に対して、一定の対策を講じることが求められており、また域外への移住者・長期避難者が被災地とゆるやかな関係が維持できるような方策も求められている。

提言 5 災害類型によっては、元のコミュニティの再建だけでなく、新しいコミュニティを創ることも含めて考えていく必要がある。元の場所で再建する場合も含めてコミュニティとは積極的に創るものだという認識が必要である。

提言 6 復興に要する時間を短縮するための努力を重ねるとともに、復興への長い時間軸を考慮して、段階に応じて復興政策を組みかえるとともに、支援政策の組み合わせを考えることが必要である。

提言 7 もしも災害に襲われたら、このように復興できるのではないかといったことを多くの地域で考える事前復興という取り組みが非常に重要である。

提言 8 災害復興について、特別の時期の特別な対応でなく、日常から対応方法を考え、行政においても、いざとなったら日常業務と復興業務を両立させる仕組みを整備する必要がある。

【被災特性に応じた復興政策】

提言 9 多様性に奉仕するという観点から、迅速性や全体性を、それと両立させる方法を考えることが求められる。そのとき鍵になるのは、全体と部分の責任領域の仕分けである。部分に任せる部分と、全体として押さえる部分の区別について共通理解が必要である。

提言 10 地域の再建における安全性の確保は当然として、それに快適性や利便性といった、その後の暮らしやすさも含めて、新たなまちづくり・むらづくりを考える必要がある。

提言 11 人々は、住みたいところでないと帰ってこない。減災を前提に、働く場も含めて生活に必要な機能を集約するコンパクトなまちの復興が課題である。

提言 12 今後の災害においては、「みなし仮設」住宅の活用を仮設住宅提供の中心

に据えつつ、公営住宅政策や家賃統制など他制度との整合性を確保し、情報が入居者に確実に伝わり、また入居者が発信できるような体制の整備が必要である。

提言 13 自然発生的な支援を参考にしながら、子どもの学習環境を、学校の再開だけではなく、通学や自宅など校外学習の機会確保も含めて、総合的に支援することが必要である。

提言 14 原子力をはじめとして、さまざまな災害において、最悪シナリオを想定して、できる限りの対策をとりつつ、有効な対応ができない場合の、副次的な対応策も考えておく必要がある。

提言 15 原発災害においては、適切なリスク・コミュニケーションを前提に、被災者の主観性にも対応できる政策が必要である。

【住民による自律的復興と復興政策の役割】

提言 16 大規模災害の復興においては、さまざまなあり得る将来像を描くことができる人材を整え、豊かな将来像を行政側が持つとともに、そうした将来像を被災者が思い描くことができるように、話し合いのなかで情報機器なども活用して選択肢を示しつつ、被災者の生活再建構想を支援することが必要である。

提言 17 災害の多発を前提に、安全な場所に堅牢で多様な避難所を十分に確保しながら、それぞれの避難所の生活環境を改善するとともに、被災者の避難所間の移動などの調整手段を設ける必要がある。

提言 18 避難所の運営や、「みなし仮設」を含む仮設住宅の提供などにおいて、住民同士の話し合いの利便性や、情報共有・意見交換の実質化を確保するための方策が求められる。

提言 19 復興事業を展開するうえでできる隙間を、民間資金とのタイアップも含めて、義援金や復興基金によって埋めていくことについて、積極的な工夫をする余地がある。

提言 20 復興政策において、復興の過程で被災者に過度の依存心を生み出すことは、かえって自立的復興を妨げることになるので、被災者に対する支援策の設計には細心の注意が必要である。

提言 21 手厚い復興政策があるという認識が広がることは、災害が起きれば全て助けてもらえるという誤解を招き、事前の備えを疎外することにつながる恐れもあるので、復興支援にも一定の節度が必要である。

提言 22 災害発生前も含め、NPO・NGOなどの支援団体や行政とのネットワーク化をさらに進めるとともに、支援者間の役割分担、需給のマッチング、活動時期の配分などを処理する仕組みを発展させるべきである。

提言 23 被災者による復興支援の仕組みも考えていくべきである。

提言 24 現場の具体的なニーズのくみ上げと、未来を見据えた産業高度化の双方を実現する産業支援策が必要である。

提言 25 緊急雇用対策から、過渡期の雇用支援策、将来的な雇用確保といった流れにおいて、産業政策と雇用政策とのリンクも必要である。

【復興政策を展開する市町村の能力強化】

提言 26 大災害時には、行政機能を維持し、必要な拡張ができるかどうかが決定的なので、官公庁の庁舎は安全な場所に、堅牢な建造物として確保することが必要である。

提言 27 行政機関機能が大きく損なわれたときには、代替機能の確保なども必要となり、また厳しい条件で執務する応援職員も含めて職員が十分な生活ができるように配慮していくことが必要である。

提言 28 国や都道府県は、自治体間の応援職員に関わるスキームを調整するネットワークを整備することが必要である。

提言 29 職員の派遣に当たっては、特定の役割をチームとして請け負ったり、内容的にもマネジメント支援を含む支援というように、単に労働力の提供という以上に、多面的なかたちで支援を行い、派遣先の行政機能などが十分に発揮できる職場環境を整えることが重要である。

提言 30 行政は日常から住民との接点を広げ、域内の各地区への目配りを深めるような施策を展開することで、災害時における市町村合併のデメリットを減らす工夫が必要である。

提言 31 災害に際しての公的機関の土地取得に関する特別の手順（簡素化）を、あらかじめ整備しておくとともに、平常時から土地利用規制によって災害に強い地域づくりを展開していくことが求められる。

提言 32 日頃から行政と住民、住民同士のつきあいがないと合意形成はできない。行政は、災害時に備えて、日頃から住民との接し方がわかっている職員を増やすべきである。

提言 33 住民の話し合いにおいては、有能なファシリテーターが果たす役割が大きな意味を持つ。行政職員とは限らないが、話し合いにおけるファシリテーターの確保は、日常的に重要な課題である。

提言 34 日常の行政においても、住民同士の交流・結びつきを強めるような行政手法をとっていくことが求められる。

【国や県による被災市町村への支援】

提言 35 大規模災害からの復興に際しては市町村が要求し、それに国などが査定するという対立関係を脱して、国と市町村が協議しながら、双方が歩み寄って復興事業を展開していくという関係性を構築する必要がある。そのためには、国が復興事業の基本原則を示しつつ、国による支援の限界を合理的に説明できることが必要である。

提言 36 今後の災害復興においては、地元自治体の財政力に応じて、わずかであっても自己負担を求めることを原則にすべきである。また、復興に使える財源の総額に制約がある場合には、復興事業にも優先順位をつけざるを得ないので、あらかじめ復興財源における責任分担のあり方をよく検討し、決定における責任の所在を明確にしておく必要がある。

提言 37 復興政策においては、国が用意した政策の選択および、その基準に沿った要求書類を簡素化し、必要な情報を手間をかけずに記載できるような手順を考察するとともに、復興庁のような官庁は市町村の支援を主目的に行動できるような行政配置を考えるべきである。

提言 38 復興予算においては、基幹的な事業の一定比率など上限を決めたうえで柔軟な対応が可能となる部分（効果促進事業）を設け、それについては、地元が一定の財政負担をすることを前提に、枠内で地元自治体が比較的自由に支出できるような費目を作るなどの柔軟化部分を作るとともに、既存法令との整合性確保や、創造的復興の対象となる事業と旧来からの復旧が原則となる事業の間の調整においても、合理的な柔軟化ができるような仕組みをあらかじめ備えておくことが望ましい。

提言 39 巨大災害においては、都道府県は、緊急対応のみならず復興政策の展開においても、市町村への政策支援機能を強化し、国との関係の仲介を含め積極的な協力関係を作るべきである。

提言 40 復興過程において、さまざまな情報やノウハウを共有する仕組みは、それぞれの行政機関内にとどまらず、市町村同士、国・都道府県・市町村といった政府間、役場と住民といった形で多層的に構築していくことが必要である。

【次なる災害に向けての記憶と伝承】

提言 41 震災の記憶を呼び起こす記録の保存はもちろんのことながら、それらを活用しつつ、さまざまな手段を用いて、災害の怖さを伝えるとともに、今後起こりうる災害にどのように対処すべきかを推して、意識変革につながるような仕組みが必要である。

提言 42 被災地観光も、災害の記憶を伝えるための有効な手段として、促進すべきである。

提言 43 震災の記憶は、災害の恐ろしさだけでなく、復興過程も含めて、伝承される必要があり、記録の保管はもちろんのこと、オーラル・ヒストリーなどの手法を用いて、記録されにくい事柄まで伝えていくことには、将来に向かって大きな意義がある。

