東日本大震災復興の総合的検証
―次なる大災害に備える―

研究調査報告書

2020 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

目次

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 ... 24

1.1　東北地方太平洋沖地震及び津波の発生 24

1.1.1　M9 巨大地震及び津波の概要 24

1.1.2　多段階の断層運動　―時間差破壊と動的プロセスの重要性 25

1.1.3　観測された２段階での津波発生 26

1.1.4　巨大津波の伝播・遡上 27

1.2　広域での長期的な影響（余震活動、地殻変動など） 28

1.2.1　余震活動 28

1.2.2　地盤変動・余効変動 30

1.2.3　沿岸地形の変化と回復（浸食と堆積） 31

1.2.4　誘発地震 32

1.3　沿岸域での複合的な被害像 32

1.3.1　各地での被害像 32

1.3.2　複合的災害 33

1.3.3　原子力発電所への影響　―福島第一原子力発電所の例 34

1.3.4　放射能汚染 35

1.3.5　漂流物 36

1.3.6　津波火災 38

1.4　今後の防災・減災への課題と取り組み　－　想定外での課題克服に向けて 39

1.4.1　津波減災として三陸沿岸等で何をやってきたか？ 39

1.4.2　安全で安心なまちづくりのために 39

1.4.3　1611 年慶長奥州地震・津波とその復興から学ぶ　－　先人達の闘いと教訓 . 40

第２章　復興の類型と諸相 43

2.1　被災類型別にみた復興の形　　広田　純一 ... 43

2.1.1　津波被災地における市町村別の被災の態様 43

2.1.2　津波被災自治体の類型化 47

2.1.3　被災類型別に見た津波被災地の復興の態様 50

2.1.4　復興まちづくりの方針・手法 53
2.1.5　中心市街地再建の手法 59
2.1.6　ソフト面から見た復興まちづくり 61
2.1.7　小括 64
2.1.8　原発被災地の類型化 65
2.1.9　総括 71
2.2　市町村合併と復興の諸相　室﨑　益輝 ... 77
2.2.1　はじめに 77
2.2.2　平成の自治体大合併と東日本の被災地 78
2.2.3　自治体合併の評価 81
2.2.4　被災地における個別的検証 87
2.2.5　今後の課題 90
第 3 章　避難から住まい・まちの再建 92
3.1　津波避難　佐藤　翔輔・今村　文彦 ... 92
3.1.1　津波避難の実態 92
3.1.2　津波避難の伝承―福島沖地震・津波での避難状況 95
3.2　広域避難・長期広域避難　石塚　裕子 ... 102
3.2.1　はじめに 102
3.2.2　広域避難、長期広域避難の定義 103
3.2.3　大規模災害時の広域避難、長期広域避難の実態と課題 104
3.2.4　広域・長期避難の支援 112
3.2.5　障害者等の広域避難 115
3.2.6　今後の大災害に向けて―広域避難・長期広域避難への備え 116
3.3　復興事業によるまちの構造変化　室﨑　益輝 ... 118
3.3.1　はじめに 118
3.3.2　集団移転とまちの構造化 119
3.3.3　コンパクトシティ形成とまちの構造化 125
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 136
3.4.1　集中復興期間における復興の進捗と住まいの確保に関する事業のレビュー 137

3.4.2　事業制度利用の概観 140
3.4.3　自治体の住まいの確保に向けた政策判断と事業実施の過程、現状 144
3.4.4　まとめ 162
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 .. 167
3.5.1　はじめに 167
3.5.2　日本における家賃補助の位置づけ 168
3.5.3　東日本大震災における「みなし仮設」ー宮城県を中心に 172
3.5.4　「みなし仮設」の制度化と住宅政策 179
3.5.5　おわりに 180
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 ... 184
第４章　生業再生と雇用 191
4.1　農業の復興　広田　純一 ... 191
4.1.1　農業被害の概況 191
4.1.2　農業復興のための施策 194
4.1.3　福島県の農業復興施策 205
4.1.4　農業復興の状況 210
4.1.5　農業集落の被害と再建 226
4.1.6　総括 243
4.2　東北三県の水産業の復旧・復興　林 昌宏 ... 246
4.2.1　はじめに 247
4.2.2　水産業の被害の実態 247
4.2.3　復興政策の進展と行政の対応 249
4.2.4　福島県沖の試験操業継続と課題 256
4.2.5　漁業・水産加工業をめぐる新たな取り組み 259
4.2.6　おわりに 265
4.3　地域産業の再生と創生　林 昌宏 ... 270
4.3.1　はじめに 271
4.3.2　地域経済の復興は、どこまで進んでいるのか？ー統計分析を踏まえつつ .. 271
4.3.3　農林業と再生可能エネルギー 276
4.3.4　製造業をめぐる新たな取り組みー新産品の創出 279

4.3.5　観光業 282
4.3.6　商店街・大型ショッピングセンターの再開・新設..... 288
4.3.7　おわりに 291
4.4　生業・雇用とコミュニティ　村井　良太... 296
4.4.1　はじめに―大規模地震災害からの生業・雇用の復興..... 296
4.4.2　歴史の中の大震災生業・雇用復興―人間の復興と無形の資本..... 297
4.4.3　東日本大震災の発生と緊急雇用―キャッシュ・フォー・ワーク..... 300
4.4.4　復興構想会議における生業・雇用をめぐる検討..... 300
4.4.5　復興過程における生業・雇用問題への取り組み―狭義の雇用施策を中心に 302
4.4.6　地域・現場での計画と取り組み―ヒアリングからの知見から..... 305
4.4.7　生業・雇用復興の展開と課題―職種と地域での雇用のミスマッチ..... 306
4.4.8　おわりに―動きながら「災後」の社会哲学を考える..... 309
第 5 章　学校教育・子育て環境　青木　栄一.... 312
5.1　エグゼクティブサマリー..... 312
5.2　各章冒頭の要約部分..... 313
5.2.1　岩手県：途上の「教育復興」..... 313
5.2.2　宮城県：教職員の災害対応力と震災伝承・防災教育..... 314
5.2.3　福島県：原発事故からの教育復興..... 315
5.2.4　被災した子どもへの経済的支援..... 316
5.2.5　震災による子供の学習・生活環境の変化：宮城県を事例として..... 316
5.2.6　小中学生の学力に対する震災の影響：宮城県を事例として..... 317
5.2.7　「東北地方」と「被災地」が重なり合う被災三県..... 317
5.3　「通学」研究に関するコメント..... 318
5.3.1　災害後の通学..... 318
5.3.2　2016 年熊本地震後の通学問題 319
5.3.3　2018 年の災害後の通学問題 320
5.3.4　高校生にとっての通学問題..... 320
5.4　若干の検討 321
5.4.1　居住地や学校の場所が変わる..... 321
5.4.2　スクールバスの運行..... 322

5.4.3　高校生の長時間通学 323
5.4.4　代替バス 324
5.4.5　自家用車が使えないケース 325
5.4.6　片道 100 キロの通学 325
5.4.7　学校という場所の意味 325
5.5　災害の時代に入った日本における教育の社会科学 326
第 6 章　原子力災害からの再生・復興 328
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 328
6.1.1　原子力事故における情報提供の課題 328
6.1.2　放射能拡散情報の市町村への伝達状況 329
6.1.3　政府の避難指示の問題点 331
6.1.4　外国人への情報提供 336
6.1.5　失敗の要因分析 338
6.1.6　原子力防災体制の見直し 341
6.2　ふくしまにおける生活再建と地域再生　丹波　史紀 344
6.2.1　はじめに 344
6.2.2　８年を迎え大きく変化する被災地―避難指示解除の動き 344
6.2.3　原子力災害にともなう生活再建上の課題 354
6.2.4　おわりに 366
第 7 章　復興を支える制度・仕組み 368
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 368
7.1.1　課題と視角 368
7.1.2　義援金による被災者支援 371
7.1.3　復興基金による被災者支援 378
7.1.4　教訓と課題 384
7.2　地方公共団体間の応援ー職員派遣システムの構築をめざして　楠　綾子 389
7.2.1　はじめに 389
7.2.2　東日本大震災における地方公共団体間応援 390
7.2.3　大震災の教訓――地方公共団体間支援の制度化 403
7.2.4　熊本地震を超えて 413

7.3　サードセクターによる被災者支援　阪本　真由美 . . . 418
7.3.1　サードセクターによる被災者支援 . . . 418
7.3.2　東日本大震災における経済界による支援 . . . 419
7.3.3　「共に生きる」ファンドによる中間支援組織・ネットワーク組織支援 . . . 420
7.3.4　民間セクターによる支援調整システム . . . 422
7.3.5　復興過程における民間セクターの役割 . . . 424
7.4　復興のトリレンマ　手塚　洋輔 . . . 425
第 8 章　記憶と伝承 . . . 429
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 . . . 429
8.1.1　アーカイブを抱える社会・祈念公園が遍在する社会 . . . 429
8.1.2　祈念館・資料館の建設とアナログ・アーカイブの構築 . . . 430
8.1.3　デジタル・アーカイブを抱える社会へ . . . 431
8.1.4　記憶の館としての震災記念館と記憶の空間化としての震災祈念公園 . . . 433
8.1.5　メモリアル、ミュージアム、祈念公園――戦災祈念公園の歴史 . . . 436
8.1.6　忘却に抗って . . . 440
8.2　学校における記憶継承の取組　小田　隆史 . . . 443
8.2.1　はじめに . . . 443
8.2.2　岩手県 . . . 444
8.2.3　宮城県：防災教育と震災教訓伝承 . . . 450
8.2.4　福島県の防災教育の展開・震災遺構 . . . 460
8.3　震災伝承への取組・地域連携ネットワークの提言
今村　文彦・佐藤　翔輔 . . . 468
8.3.1　東日本大震災記憶伝承体制構築に向けて . . . 468
8.3.2　宮城・岩手・福島の復興祈念公園構想 . . . 471
8.3.3　被災地での震災伝承ネットワークの動き . . . 473
8.3.4　宮城県での記憶伝承体制の構築に向けて . . . 475
8.3.5　今後のネットワークに向けて―宮城県での震災伝承体制事業パターン . . . 480
8.4　記録と伝承の今後の課題　牧原　出 . . . 483
第 9 章　東日本大震災の教訓と課題 . . . 485
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 . . . 485

9.1.1　震災後の首長とその記録 485
9.1.2　阪神・淡路大震災と東日本大震災の首長オーラル・ヒストリー 486
9.1.3　リーダーシップの類型 489
9.1.4　きっかけのためのオーラル・ヒストリーとふりかえりのためのオーラル・ヒストリー 491
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 . . . 494
9.2.1　被災の種類と程度 494
9.2.2　復興政策における複数の目的 497
9.2.3　政策プログラム別の復興政策の概要と論点 502
9.2.4　復興政策の実施体制 509
9.2.5　復興政策への評価項目 515
9.2.6　政策の仕組みの観点から得られるいくつかの教訓 524
第 10 章　政策提言　飯尾　潤 528
10.1　防災・減災を基盤とした復興思想 528
10.2　被災特性に応じた復興政策 534
10.3　住民による自律的復興と復興政策の役割 538
10.4　復興政策を展開する市町村の能力強化 545
10.5　国や県による被災市町村への支援 549
10.6　次なる災害に向けての記憶と伝承 554

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】楢葉町長　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ーまちの復興、生活の再建、生業の復活を中心にー」

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
ﾌﾟﾛｼﾞｪｸﾄﾘｰﾀﾞｰ	：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
	室﨑　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
	鳶　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

はじめに

阪神・淡路大震災（神戸地震、もしくは阪神大震災とも略す。）は、現代日本の災害史に大きな転機をもたらした。

まず第一に、それまでの約半世紀、正確には 1948 年の福井地震以来 47 年間、日本の内陸部に大きな地震はなかった。それが、神戸地震以降は忘れるいとまもないほど頻繁に地震災害が列島を襲うようになった。地殻運動は、いつの時代にも一定の割合で平等に地震を起こすわけではない。普通、直下活断層は 2000 年に 1 回ほどしか動かない。平穏期が約 2000 年、激動が一瞬である。それでいて日本列島全体で見れば、ひずみがたまった時点で群発的に多くの活断層が動く地震活動期と、エネルギーを使い果たしたかのように地震が少なくなる平穏期との交互性もしくは周期性が認められる。神戸地震は平穏期から活動期へのシャープな転機をなしたのである。

第二に、阪神大震災とそれに打ち続く災害は人々に大きな衝撃を与え、それへの対処と復興の必要性を痛感させた。メディア未発達の時代であれば、全国各地の地震や津波は遠くの出来事として噂と伝聞の対象でしかなかった。今や被災地の惨状はほぼリアルタイムで全国民の見るところとなる。

加えて、国と社会の役割についての国民的認識も大きく変容した。かつて「夜警国家」という言葉があった。国の役割は私財を奪う泥棒を取り締まり、社会の平穏を維持するに留まるとの趣旨である。それに対し、現代の社会は「福祉国家」であり、国民の豊かな暮らしを支える様々なサービスを国に求め、それを怠る政府は選挙で政権を失う危険が高まる。政府は多面的なケアを国民に提供すべきであると考えられ、そのことは災害被災地への対処にも、より高いレベルを求める思想を育んで行く。被災者と災害に対し、国と社会が支援すべき内容の革命的変化が阪神大震災を機に進行するのである。

１．日本における歴史的災害対処

阪神大震災以降の変化の重大さを認識するには、容易に変わらなかった災害対処の歴史を少しく知っておかねばならない。

（１）徳川時代

農業文明の社会にあって、治山治水が統治者たるための要件であった。戦国時代は有力大名たちの大競争時代であったが、そこではライバル大名との戦いに勝利することとともに、自然を統御することが天下人となるための条件であった。江戸湾に注いでいた利根川の流れを東遷し、湾周辺の広大な森林と湿地帯を居住と耕作の地につくり変えた徳川家は、260 年の平和という日本史上に例外的な時代をもたらした。その時代の災害対処はいかなるものであったか。

徳川時代の災害対処の定まった制度があったわけではなく、江戸か天領か、大藩か小藩かの場によっても、その時々でも、違いがあった。多くの場合、被災窮民に対して「お救い米」による粥やおにぎりの炊き出しが行われ、「お救い小屋」と呼ばれた避難所が提供されることもあった。江戸末期の安政江戸地震（1855 年）の際、幕府は幕閣に連なった大名や旗本に対して、無利子 10 年返済という好条件で資金を提供し、貧しい御家人に対しては無償で救済金を供与した。幕府役人の戦力維持のための厚遇といえよう。一般の大名は国元からの資金と人出によって江戸藩邸を再建する他なかった。町民の住居再建に対する公的資金の提供はなかった。裕福な町人は「施行」と呼ばれた金品の寄付を幕府から促された。当時の災害時における義援金である。（北原糸子編『日本災害史』吉川弘文館 2006 年、196－229 頁）

この程度であって、復旧すら多くは自助努力が基本であった。旧より良いものをつくる創造的復興など、それとしては望むべくもなかった。ただ、家康が江戸と関東の国土改造を行った後、それを引き継ぐような事業が災害という負の契機を介在させて進行したことは看過できない。例えば、1657 年の明暦の江戸大火は市中の 6 割を焼き尽くす災禍であったが、幕府は将軍家綱の後見人・保科正之を中心に幅広く緊急支援を行った。それだけでなく、焼け落ちた天守閣の再建を断念しつつ、江戸の大拡張と過密解消・防火体制という大改造を断行し、100 万都市への変貌を可能にするインフラを整備した。（五百旗頭真『大災害の時代』毎日新聞出版 2016 年、42－47 頁）

また、利根川、荒川、江戸川などの 9 万箇所が決壊した寛保の大洪水（1742 年）の後、幕府は西国大名たちに命じて、関東水系 900 キロに及ぶ治水事業を行った。また、18 世紀半ばに水害の止まなかった木曽川はじめ三川下流に対する宝暦治水事業については、薩摩藩が命ぜられて担い手となった。国土改造の必要は連綿と続いており、それが急務であることを災害が社会に教えるのである。その結果、災害に対する創造的復興というコンセプ

トではなく、社会インフラの改善と国土強化の事業が災害後に展開されることが少なくなかったのである。

（２）近代日本

明治を迎え、最初の災害対処に関する制度は、1871（明治 4）年の「窮民一時救助規制」であった。その名が示すように、窮民救済と災害対処が混在する規定であったが、やがて両者が別個の制度に発展する。前者の窮民救済一般は、1874（明治 7）年の恤救規則から 1929（昭和 4）年の救護法へと展開され、第二次大戦後は 1946（昭和 21）年の生活保護法へと連なる。後者の災害救援については、1880（明治 13）年の備荒儲蓄（災害用予備費の意）法から 1899（明治 32）年の罹災救助基金へと引き継がれて、戦前日本の中心的災害対処制度をなした。それは、緊急食料、小屋掛料など、近世のお救い米、お救い小屋に相当する被災者への緊急救援事業に加え、地租の担い手たる農民を災害から救うための農具代、種籾料などを出資するものであった。加えて、復旧のための土木事業費が検討された。明治 13 年の太政官布告は、地方への交付金を地租の 1/5 であったものを 1/3 に増強する代わりに、復旧土木費を地方（府県）が負担する方針を打ち出した。災害面でやや平穏であった明治前半期はそれで機能したが、1891（明治 24）年に濃尾地震、1896（明治 29）年に三陸津波という巨大災害が襲来するに及んで復興経費は大きく跳ね上がり、地方の能力を超えたため、国がその多くを担わねばならなかった。明治三陸津波は、東日本大震災と同じ 22,000 名もの犠牲者をもたらしたが、沿岸住民の安全のため高台移転事業を国が行うといった創造的復興の施策はなかった。

（３）関東大震災

こうした近世・近代の災害対処の標準から見れば、1923（大正 12）年 9 月 1 日の関東大震災に際して、後藤新平が当時の国家予算の 2 年分を超える 30 億円（公債による）を投じて、単に旧に復するに留まらず進んで創造的復興をと、新たな帝都東京の創出を図ったことがどれほど破天荒であるか理解されよう。それは歴史的な災害対処の文脈では理解不可能である。ただ、家康に連なる国土開発の近代版としてのみ理解可能である。事実、後藤は関東大震災からの復旧復興として帝都東京を考えたのではなく、それ以前からパリ、ベルリンに劣らない帝都に東京を生まれ変わらせることを、市政調査会を設けて研究し、東京市長をも務めつつ考案していたのである。しかし、平時に大革新を行う壁は高く、行き

詰まっていたところに大震災に遭遇し、これを奇貨としてかねての構想実現のため、内相となって挑んだのである。

第一次大戦後の反動不況による財政逼迫の中で、健全財政の観点から後藤の巨大プロジェクトへの反対が生ずるのは当然であろう。彼らは復旧に留めるべきと説いた。後藤が新たな都市計画を実施するため、高い地位の新機関・復興院を設立したことは、既存省庁の警戒と反発を呼び起こした。大規模な都市計画は日本で初めてであり、地主や住民たちは不安を懐いた。さらに、普通選挙法の新時代を前に、後藤が革新的新政党の創出を策したことは、既存の大政党たる政友会や憲政会の反発を招いた。政友会主導の帝国議会は、12月、復興予算を削減するとともに、復興院の予算を0とすることにより廃止を決定した。後藤内相は4ヶ月にして失脚し、それとともに帝都改造の創造的復興もついえたかに見えた。

逆説的だが、創造的復興構想は生き延びた。内務省の外局として復興局がひそやかに設立され、そこに東京市政調査会などで後藤と研究を共にし、復興院の幹部ともなっていた官僚や識者が流れ込み、都市計画を実施したからである。復旧・復興の予算は、当初の後藤案から半減されたとはいえ、約14億円、国家予算のほぼ1年分である。うち、８億円は各省庁管轄分野の復旧費、約6億円が新都市計画に伴う創造的復興費であった。これにより東西南北を貫く大幹線道路をはじめ、東京は面目一新の新帝都となった。

二点に注意を喚起したい。関東大震災からの革命的な復興事業の体験は、内務省内に一つの伝統を形成し、10年後に昭和三陸津波が起きると、内務省大臣官房は創造的復興に動いた。明治と昭和の二つの津波災害を分析し、2,500軒の高台移転を実施したのである。とはいえ、関東大震災時に尖鋭化した復旧派と創造的復興派の対立は解消されたわけではなく、72年後の阪神・淡路大震災に際して、中央行政と被災地の対立として再現、継承されるのである。

２．　転機としての阪神・淡路大震災

（１）　災害をめぐる中央と地方―戦後の基本形

明治期に窮民対策と災害救済が区分され二本立てとなったことを先に見たが、第二次大戦後 1947(昭和 22)年、時を同じくして両制度が発足した。生活保護法と災害救助法である。前者は、最低限の生活を国民に保障する戦後日本の基盤的セーフティーネットである。後者は、被災者に対する緊急救助活動とともに衣食住や医療などを提供し、復旧支援を行

うことを定めた。ここで、戦前から引き続き論点となったのは、国と地方の財源分担問題であった。戦後日本の税制に大きな刻印を残したシャウプ使節団は、1949(昭和 24)年に大きな災害復旧の財政負担に地方自治体は耐えないので、国庫負担とすることを勧告した。翌年、それを受けて災害復旧事業を全額国庫負担とする法律がひとたびはつくられた。しかし、それでは被災自治体の当事者責任を不明確にする危険があるとの反論があり、まず当該自治体が出来る限り対処し、それを越える部分について国庫補助を行う趣旨の「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」が 1951(昭和 26)年に制定され、戦後日本における基本形となった。

伊勢湾台風の衝撃を受けて制定された 1961 年の災害対策基本法はその観点を基本的に踏襲しつつも、国・県・基礎自治体が連携協力して防災の責を全うすることを求めた。(ひょうご震災記念 21 世紀研究機構編『災害対策全書』第 1 巻、ぎょうせい、2011 年、248-251 頁)

(2) 新機関を設けず全政府で復興にあたる方式

現地も政府も緒戦の敗者

1995(平成 7)年 1 月 17 日午前 5 時 46 分に発生した阪神・淡路大震災においては、被災地の住民と自治体はもとより、中央政府も緒戦の敗者となった。

中央政府には、意外なことに緊急事態にそなえる情報システムが存在しなかった。建前上、国土庁防災局が関係諸機関や自治体から災害情報を受け、官邸に上げることになっていた。しかし、同局は 24 時間態勢をとっておらず、関係諸機関も同局に重要情報を送らなかった。その結果、発災当日の首相は正午まで重大事態を認識できなかった。自前の情報システムを持たなかった官邸は、被災地の惨状をテレビで見ていた一般国民よりも事態認識において遅れをとったのである。

2 日後の 1 月 19 日、村山首相自身が被災地を視察し、帰京後ただちに震災対処の新体制をつくり出した。

第一に、国土庁長官を本部長とする「非常災害対策本部」、あるいは首相を本部長とする「緊急災害対策本部」といった既存の対処法制に満足せず、新方式を打ち出した。両本部とも、実務レベルの省庁局長級を部員とするものであった。しかし政府は、この大震災に対しては、首相を長に閣僚たちを本部員とする高い政治レベルの対処が必要と考えて「地震対策関係閣僚会議」を立ち上げ、これを「緊急対策本部」として、この大震災対処の政

府最高機関とした。

第二に、危機対処に向かない平時モードの国土庁長官に代えて、情熱の政治家として知られる小里貞利北海道開発庁長官兼沖縄開発庁長官を震災対策担当大臣に任命し、首相の代理人として兵庫へ派遣した。

第三に、久野統一郎国土庁次官を長とする「現地対策本部」を兵庫に設立し、各省の力ある課長補佐級を集めて、被災地のニーズを汲み上げ、それに応答する装置とした。

そして第四に、復興方針を定める最高機関たる復興委員会の設立である。スーパー官僚と知られる下河辺淳国土庁次官を委員長に、貝原知事と笹山神戸市長を含むわずか７名の機能的会合であり、政官界のドン・後藤田正晴を特別顧問にいただいた。下河辺委員長は地元兵庫の復興構想を尊重して政府につなぐ方針をとり、スピーディに対処案を次々に打ち出し、1 年以内に仕事を終えるとした。

第五に、復興プランを政府全体で受けとめ、実施する最高機関として、前述の「緊急対策本部」を 2 月下旬に「復興対策本部」へと継承・展開した。即ち首相を本部長として閣僚たちを部員とする高い政治レベルの本部を 5 年にわたって存続させ、復興の実施に当たることとした。言いかえれば、関東大震災時の復興院のような既存省庁と競合する新組織の設立を避け、現存の全政府あげて被災地主導の復興プランを実施する制度を選んだのである。

そのことは、よき成果をもたらしたと評価される。阪神大震災の復興は、72 年前の関東大震災と較べても、16 年後の東日本大震災と比しても、政治的波乱少なく、スムーズに迅速な復旧がなされたと言えるであろう。

（３） 創造的復興をめぐる対立

復旧局面についてはスムーズだった阪神・淡路大震災の復興であったが、創造的復興をめぐっては、被災地兵庫と中央政府とが対立することになる。

1995（平成 7）年 2 月 16 日、東京で復興委員会の第１回会合が開かれたが、その席で後藤田特別顧問は被災地の「焼け太りは認められない」と発言した。震災前の兵庫県は、ＧＤＰにおいて全国第 5 位の経済力に恵まれた県であった。被災地お気の毒という感情から、復旧以上の国家支援を行ってさらに豊かになるなら、それは全国的な公平性にもとるとの考え方の表明であった。（貝原俊民『兵庫県知事の阪神・淡路大震災』丸善、2009 年、103 頁）　率直に言って、それは被災地における悲惨の深さを解さない

形式論理であったと思われる。多くの努力にも拘わらず、結果的に兵庫県のＧＤＰは全国５位から 7～8 位に転落することになる。

ともあれ、政官界の大御所の発言は「後藤田ドクトリン」と称され、中央官庁の被災地への方針として規範性を帯びることになった。それは兵庫県の切望する「禍転じて福となす」積極的な復興に対する壁を設定する意味を持った。被災地への国費の投入は公共施設の復旧までを限度とし、旧より良いものをつくる創造的復興は許されず、それを行う場合は国費ではなく地元の財源によるべきとの指針が設定された。

（４） 生活復興支援をめぐる対立

もう一つの壁があった。被災者の私財や自宅の再建に公費を用いてはならないとの、私有財産自己責任論である。私財と公費を交わらせることは「法体系の整合性にもとる」として斥けられた。

この考え方は、日本における行政の長い歴史に根差している。近世はもとより近代になっても戦前期にあっては、災害困窮者の救済までが政府の任務であり、被災者の私財再建はその限りでなかった。戦後になってもその原理は変わらなかった。伊勢湾台風後の 1961（昭和 36）年に災害対策基本法が制定される際、国会において野党議員から被災者の生活再建を支援する制度を加える提案がなされた。それは即決するには大きすぎる問題として切り離され、12 年間検討されたうえ、ようやく 1973（昭和 48）年の災害弔慰金法の制定により結着を見た。その内容は、犠牲者に対する見舞金と被災者への貸付金を国が提供するものであり、改めて被災者への私財再建のための国による給付金は否定された。（前掲『災害対策全書』①、304-307 頁）

こうして見れば､阪神･淡路大震災の被災地が生活再建のための給付制度を求めたとて、国が容易に動かなかったことは理解されよう。原則問題に加えて、バブルがはじけた後の当時の日本経済は大盤振る舞いを許せる財政状況でなくなろうとしており、財政規律派が筋を通すべき状況にあった。

ただ、中央政府全体が後藤田ドクトリンの立場でまとまっていたと考えるのは正しくないであろう。村山官邸の要人たちや国会議員の中には、私財自己責任論の財政原則には刃向かわないにせよ、被災地の力強い復興を熱心に支持する者が少なくなかった。後藤田氏自身、後には生活復興への支援には同情的であったと語っている。（後藤田正晴回顧録『情と理』下、講談社、1998 年、301 頁）

とすれば、創造的復興への国費投入の否定が狭義の後藤田ドクトリンだったことになろう。ただ、後藤田を特別顧問に戴いた下河辺委員長自身が創造的復興の熱心な提唱者であった。氏は、ワシントンＤＣのスミソニアン研究所をモデルとした知的国際拠点を兵庫観光の目玉として創設してはどうかと被災地を励ました。(下河辺淳『同時進行オーラルヒストリー』下、政策研究大学院大学、2002 年、第 7 回)　私の質問に対して、「国は京都に国際会議場をつくり、大阪近郊には第二国会図書館をつくった。兵庫にそれ位のこと(スミソニアンモデルの知的拠点創設)をしてよい」と氏は答えた。

（５）　復興基金と被災者生活再建支援法

中央政府内に複雑な不連続面があったにせよ、長く支配的であった財政原則を守ろうとする要人がいる以上、これを中央突破することは難しい。兵庫は復興基金を設立してその壁をかいくぐろうとした。

兵庫県と神戸市は、震災 3 か月後に地方債により 2 対 1 の比率で計 6,000 億円の復興基金を設立し、10 年間にわたり利子 4.5%の運用により、中央行政が認めようとしない復興ニーズをカバーしようとした。住宅、産業、教育の諸事業に加えて、被災者の生活復興や復興まちづくり支援事業などにも出費された。借り入れた 6,000 億円に伴う利子については国の交付税により補給されたので、基金運用については国の同意が必要であった。しかし基金というクッションをはさむことにより、被災地は国の原則をかわす一定の自由度を得たのであった。

県の意思は堅かった。1970（昭和 45）年に自治省から兵庫県に赴任し、1986（昭和 61）年から大震災まで既に 9 年間任にあった貝原知事は、「心豊かな県民生活」の実現を県政の目標に掲げ、多くの実績を重ねていた。発災後は個々の住民の生活復興を重視し、悲惨の中から単に旧に復すのではなく、あるべき 21 世紀文明を視野に入れつつ創造的復興を遂げることを決意していた。(貝原前掲書、および『翔べフェニックス』阪神・淡路大震災記念協会、2005 年　参照)

兵庫県は、発災半年後の 7 月、学者・マスコミ・ＮＧＯなど民間メンバーによる被災者復興支援会議を設立し、多様にして流動的な被災者のニーズを受けとめつつ、現場に根ざした復興のあり方を求めた。翌 96（平成 8）年には県庁内に生活復興局を新設した。生活復興を県政の重要な柱に位置付けたのである。この県庁内の新組織は、被災者の生活再建を支援する業務にあたるとともに、国に対して生活再建支援のための給付金制度を求めた。

発災 2 か月後に首都を襲ったオウム教団のサリン事件が国民的な戦慄を巻き起こし、阪神・淡路大震災は全国的トップニュースの座を失い、首都の主要関心事ではなくなった。それでも兵庫県は粘り強く働きかけた。村山・橋本(龍太郎)両内閣は自社さ三党の連立政権であったが、村岡兼造を座長とする与党震災対策プロジェクトチームに対して、国が被災者の生活再建支援金を給付するよう県は求め続けた。与党と国はついに 1997（平成 9）年 1 月、その実施を基本的に了承した。その流れに沿って、1998 年 5 月、議員立法により「被災者生活再建支援法」が成立した。（前掲『翔べフェニックス』第 3-5 章） それは失われた家財などの回復のため 100 万円まで給付するものであったが、再度の改正により、2007（平成 19）年には最高 300 万円まで、実質的に私財と自宅の再建を公費をもって支援する制度となった。ついに私有財産自己責任論を越えて、国費の給付を取り付けたのである。この新法は阪神・淡路大震災の被災者に遡及しないので、兵庫県は復興基金をさらに 3,000 億円積み増しし、被災者の生活再建への支援を実施した。

（6） 国民意識の変容―ボランティア革命とＮＰＯ法

国による給付をめぐる逆転現象をもたらしたのは、つまるところ国民意識の変容ではないだろうか。阪神・淡路の被災地に全国から 130 万人ものボランティアが湧き出るように集った。日本史における革命的事態であった。民間人が社会の在り方を左右する動きは、国際的には 1992 年のリオデジャネイロにおける地球環境サミットで劇的に高まった。人類の運命という大義を背にしたＮＧＯ―ＮＰＯの活動家が、政府代表を圧倒せんばかりの存在感を示した。しかし、それは西洋世界のキリスト教的普遍主義を土台にした運動であって、日本は違う。日本が長くなじんできた儒教社会にあって、政治は統治者と武士階級の営みであり、民間人が口出しするのは分不相応とされてきた。儒教には寺や教会はなく、人々にとって自らの家が聖なる場である。人はそれぞれに自らの家を守るべきで、他の家のことに介入するのは感心しないおせっかいであるとされてきた。公のことは官が差配し、民間人は私事に留まる、そうした伝統的則(のり)が阪神・淡路大震災において吹き飛んだ。家も高速道路も倒壊し、長田の街が燃え落ちる悲惨をテレビで見た人々が、何か自分にできることはないかと、西宮から神戸まで全ての交通機関が途絶した中、リュックを背負って神戸に向かって歩いた。日本になじんだ言葉でいえば、「人みな忍びざるの心あり」をもって期せずして行動した 130 万人であった。

そのインパクトは大きかった。それは戦後日本に盛んであった反体制イデオロギーに基

づく運動ではなく、たまたま悲惨に投げ込まれた見も知らない人々への寄り添いの行動であった。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の集合であった。それは、大震災の悲惨の中に希望を感じさせる新現象であった。この民間レベルの運動に社会的認知を与えたのが、1998（平成 10）年の「特定非営利活動促進法」、いわゆるＮＰＯ法であった。官尊民卑の伝統が強く、官が公共を独占していた日本社会が、官も民もそれぞれの仕方で公共を支える新しい時代を指し示す流れが、かたちを得た瞬間であった。同じ年に成立し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、平成時代に勃発する災害の中で屈することなく広がり続ける一つの時代精神を形成して、災害対処のあり方を左右することになるのである。

３．災間期―阪神・淡路大震災と東日本大震災の間

（１）日本海重油流出事故・1997 年 1 月

阪神・淡路大震災における、いわゆるボランティア革命が一時的な突発現象に留まらなかったことは、２年後の日本海重油流出事故によって明らかとなった。

1997（平成 9）年 1 月、ロシア船籍の簡易タンカー・ナホトカ号(13,000 トン)が島根県沖を北進中、北西の強風を受けて船体分断の事故を起こし、大量の重油が流出した。その一部、約 6,000 キロリットルが 5 日後に福井県の越前海岸を中心に漂着した。海上で処理し切れなかった重油は海岸に打ち上げられ、切り立った岩場の多い地での回収作業は困難を極めた。ここで活躍したのが、全国から集ったのべ約 30 万人のボランティアであった。厳寒強風下の難渋な手作業を行うボランティアの姿は、人々に感銘を与える一方、装備や専門性の不十分な善意の素人集団という特性をも改めて浮き彫りにした。この事故に際してのボランティアの活動は、翌年に成立するＮＰＯ法の流れを加速する一方、ボランティア活動の組織化・専門化が課題とされることになる。

（２） 鳥取県西部地震・2000 年 10 月

神戸地震の 5 年後に、同じマグニチュード 7.3 の強い地震が鳥取県を襲った。ただ震源地は鳥取市から遠く離れた島根県との県境近く、米子市の南方 20 キロの山間部であった。震度 6 強の揺れにより約 3,500 棟の家屋が全半壊し、生き埋めになった人もいたが救出されて死者はなかった。同じマグニチュードの地震でも、都市部と中山間地域とでは、かく

も被害が異なるのかと驚かされる。

被災者生活再建支援法の成立から1年半を経たこの時期、限度額はまだ100万円までであり、かつ住居の再建支援への国の給付は認められていなかった。そうした中、片山善博鳥取県知事が、住居再建に300万円まで県から給付する措置を先駆的に実施した。霞ヶ関からは憲法違反などの非難があったが、この県レベル対処は大きな意味を持った。阪神・淡路大震災の被災地の「住民の生活復興なくして被災地再建はない」との主張をフォローするものであり、その考えに全国的正統性を与える上で大きな弾みとなった。阪神・淡路大震災の時点では、まだ政治的公認を与えられなかった住民尊重的な考え方が、あちこちの主体に受けとめられ、投げ合ううちに止めることのできない社会の本流となって行くのである。

（3） 新潟県中越地震・2004年10月

2004（平成 16）年はスマトラ大地震津波の起こった年として世界的に記憶されている。日本でも、7月の新潟・福島への集中豪雨に加え、9つもの台風が日本列島を駆け巡る異常気象の年となった。「天災は忘れたころにやってくる」などと暢気に言っておれない事態のとどめが、10月23日の中越地震であった。

長岡市の南に位置する北魚沼郡川口町(現在は長岡市)の山間部を震央とするマグニチュード 6.8 の地震が、震度7の揺れを起こし、68 名の犠牲(震災関連死 52 名を含む)と約17,000棟の全半壊の被害をもたらした。先の鳥取県西部地震と同じく、未知の活断層によるものであったが、同じく日本海側の豪雪地帯ゆえに頑丈な家が多く、地震の大きさの割に犠牲者が限られていた。中越地震の特異性は大きな余震がとめどなく続いたことであり、その点で後の2016年熊本地震に似る。一本の直下活断層というより、断層が束になって存在する断層帯的な地下構造の場合、連鎖的な地震の継続を生じやすい。この地震は、山古志村(現・長岡市)など山岳部に無数のガケ崩れを起こして道路を塞いで集落を孤立させ、走行中の新幹線を脱線させた。

震災社会史的に中越地震が興味深いのは、95年の神戸地震や99年の台湾集集地震など先行災害から、新潟の関係者が教訓を積極的に学びつつ復旧・復興に取り組み、それを東日本大震災などその後の災害対処に伝える役割を果たしたことである。変電所的役割といえよう。

知事選挙に初当選し、あと 30 時間で正式に新潟県知事に就任することになっていた泉

田裕彦氏を大揺れが襲った。42 歳の若さもあり、氏は被災地の実情を確かめることに熱心であり、現場の森民夫長岡市長らと気さくに電話で話し、自ら現地に足を運んだ。兵庫からいち早くやってきた阪神・淡路大震災を経験した識者の話に耳を傾け、第二行政予算たりうる復興基金の重要性を認識した。 3,000 億円の基金を年利 2%で 10 年間運用することになる。小泉純一郎内閣と霞ヶ関も、神戸や鳥取の時とは打って変わって、新潟被災地に対しては「後藤田ドクトリン」のような壁をたてたり、固い旧ルールを持ち出したりしなかった。「国は金を出すから復興は地元で」と被災地の自主性尊重の姿勢が基調だった。

被災地自治体のリーダーたちも住民も、それに応えるだけの民度の高さを持ち合わせていた。山岳地帯の山古志村の住民は危険な孤絶状態に陥ったが、長岡市は自衛隊のヘリにより救出された全住民を受け入れ、そして村が安全に再建された後、希望する全員を村に送り返した。長岡市と山古志村との合併が決まっていたことが幸いしたとも言われるが、各地を見れば広域合併は被災地に不幸をもたらすことが少なくない。中越の被災地に住民重視、地域コミュニティ重視の思想に揺らぎはなかった。

中越の被災地は行政と住民による官民共働型の復興を志向したが、その仲立ちを行う中間支援員を重視し、その活動を公費で支えた。人にお金をつけることが公認された。それは、単なるボランティアではなく、まちづくり等の技術をもたらす専門的人材たちであった。

また復興基金を用いて、長岡―山古志―小千谷を結ぶ回廊型メモリアルをつくり上げ、この地の伝統である闘牛や錦鯉以上に多くの人々を日常的に招き寄せることにも成功している。

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。関東大震災でも、阪神・淡路大震災でも、鋭い対立を免れなかった、＜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。比較的小ぶりの被災地に、国と社会から多くの支援が届けられ、一つの理念型の出現を見た。自治体間の広域支援が東日本大震災に 7 年先行するかたちで展開されたことも注目に値する。森長岡市長は言う。「他の自治体からの応援のありがたさが身に染みた。今後、長岡市は、他地域で災害があったときに、自費で職員をいち早く派遣する自治体にならなければならないと心から思う」（長岡市災害対策本部『中越大震災』ぎょうせい、2005 年、118 頁。中越防災安全推進機構『中越地震から 3800 日』ぎょうせい、2015 年をも参照） 支援を受けた被災地が変電所と

なって過去と未来をつないで行く。広くこの災害列島の住民は、そうした共同体を形成する以外に生きる道はないのではないか。その小さな原型が中越地震において具現されたと言えるであろう。（ひょうご震災記念 21 世紀研究機構、東北大学災害科学国際研究所、朝日新聞社、新潟日報社共催の「21 世紀文明シンポジウムー新潟県中越地震 15 年」が 2019 年 2 月 5 日に新潟市民プラザで開催され、そこでの報告や発言から多くの知見が与えられた。）

４．東日本大震災・2011 年 3 月

阪神・淡路大震災の後、日本海側に鳥取、中越で大きな地震を起こした日本の大地は、その後も時計回りに 2007（平成 19）年の中越沖(M6.8)、2008（平成 20）年の岩手・宮城内陸沖地震(M7.2)と進み、ついに 2011（平成 23）年の東日本大震災に行き着く。

（1） 三陸津波への備え

先に阪神・淡路大震災の地は、全くと言ってよいほど備えがなかったと述べた。東日本大震災の地はどうであったか。

そもそも人は何によって災害を予期し備えるのだろうか。第一に自らの体験であり、第二に歴史に学ぶことであり、第三に科学的研究成果に学ぶことによる。自ら体験した者は強い実感をもって記憶するので、動機付けは確かである。ただ自然災害は息が長い。たとえば 2000 年周期で動く活断層は、個人体験では全く届かない。祖父の代からの伝承をもってしても及ばない。また日本列島の歴史記録は千数百年に留まる。それは有用であるが、科学的な知見をもって補強しなければ、的確な認識と備えはできない。

世界的な津波常習地である三陸沿岸には、明治、昭和、平成と、近代に三度大津波が襲来した。明治と昭和の間隔が 37 年、昭和と平成の間が 78 年であった。37 年といえば、10 才の時に一つを体験した人は 47 才で二つめに遭遇したわけであり、記憶は鮮明である。揺れが弱くいきなり津波が来た明治津波では約 22,000 人が犠牲となったが、昭和津波の際は揺れの後、深夜にもかかわらず丘の上へ逃げる人が多く、約 3,000 人の犠牲に留まった。個人体験による対応が有用であったと見ることができる。それに対し、平成までの 78 年は体験による記憶には長すぎた。風化が進む中、それでも別の二つの要因が支えとなった。

一つは学校教育であった。揺れたら身一つで直ちに高台に逃げよという「津波てんでんこ」の教育がかなりなされており、釜石市鵜住居（うのずまい）の小中学校の全生徒・教職員が助かるケ

ースも生まれた。ただ、この度の津波は 50 年から 100 年に 1 回の常習的津波ではなく、500 年から 1000 年に 1 回の巨大津波であった。そのため、ここまでは来ないだろうと思われた学校まで津波が飲み込むという悲劇をもたらした。大船渡市の越喜来（おきらい）小学校もそうであったが、逃れることができたのは、てんでんこ教育とともに避難訓練を真剣に行っていた学校であったように思われる。

もう一つは、津波災害を厳しく認識し、対処を進めていた地域リーダーの存在である。本田敏明遠野市長のケースを見よう。岩手県の職員であった本田氏は、阪神・淡路大震災直後の 1995（平成 7）年 4 月、県の消防防災課長の内示を受けると、直ちに兵庫の視察に行き、そこから学んだ。大災害の被災地救援にとって後方支援拠点の存在が決定的に重要であるとの認識を氏はそこで得た。岩手県に戻ると、消防防災課長として県の歴史的災害を専門家の教えを求めつつ熱心に研究した。繰り返される三陸津波の際に、後方支援拠点として重要な役割を果たした実績のある遠野市が、今後も主要拠点でなければならないと考えた。2002（平成 14）年、その遠野市長に当選した本田氏は、遠野市の広大な運動公園などを災害時の拠点ともなるよう整備し、2008（平成 20）年「みちのくアラート 2008」を開催するに至った。それは東北沿岸 25 自治体の参加を得、警察、消防そして自衛隊東北方面隊の全面協力を得ての大規模防災訓練であった。地震専門家は、宮城沖地震が 30 年以内に確実に来ると結論しており、「みちのくアラート 2008」はそれへの対応であった。ただ予期されていた地震津波は 50 年から 100 年に 1 回のＭ８クラスのものであった。3 年後に実際に到来したのは、500 年から 1000 年に 1 回のＭ９の地震津波であった。想定をはるかに超える超弩級の災害であったが、それでも事前の訓練があったことが少なからず支えとなったとされている。完全ではないにせよ、安全神話に浸っていた関西とは異なり、三陸の地にはかなりの認識と備えがあったのである。明治三陸津波と東日本大震災の犠牲者はともに約 22,000 名であった。ただ津波のパワーと広がりは今回の方が圧倒的であったし、沿岸人口も大きくなっていた。それでいて同レベルの犠牲であったのは、ハードとソフトの備えが十分とは言えないが、それなりに存在した結果である。（本田市長については、筆者の本人へのインタビュー、およびＪ RESCUE 誌、2019 年 9 月号の記事などによる。）

筆者は、東日本大震災復興構想会議の議長を務めたことから、また復興プロセスの全国的共同研究を科研費を得て 3 年間行ったことから、被災地自治体の多くの首長から話を聞く機会があった。しかし、津波襲来を予期して系統立った備えを試みたと語る首長は、皮肉なことに津波被災地ではない本田遠野市長以外にいなかった。印象的だったのは、東松

島市の阿部秀保市長が、2007（平成 19）年の岩手・宮城内陸地震は東松島市にとっても結構厳しいものであり、安否確認、ガレキ処理、応急仮設などの対処法の必要を知った、それが大震災への備えの意味をもったと語ったこと。そして岩沼市の井口経明市長が、阪神・淡路大震災において兵庫県が仮設入居の順番を人道的観点から高齢者や障害者を優先して、コミュニティ・ネットワークを損なう失敗を犯したことを学習していたので、岩沼市は被災した沿岸部 6 つの集落の人々のまとまりをそのまま避難所、仮設住宅、新しい玉浦地区でのまちづくりに至るまで維持しコミュニティを守ったという話であった。この二人の市長は、大震災の被災地での緊急対処と復興プロセスにおいて卓抜した指導力を発揮した代表的リーダーたちの一角をなす。ともに自らの経験や他からの教訓によりあらかじめ心の準備を持っていたことが興味深い。

（2） 大震災復興のための枠組

東日本大震災の実際とそのインパクト、そして対処と復興の全体的プロセスについて、筆者はすでに『大災害の時代』（毎日新聞出版、2016 年）において、かなり詳しく論じた。ここではその繰り返しを避け、災害対処についての国と社会の方針の歴史的展開という本稿の中心関心に絞って述べたい。

後藤新平の関東大震災に際しての復興院構想が大きな政争を招来したことに鑑み、阪神・淡路大震災では新組織をつくらず、下河辺復興委員会がとりまとめた復興プランを全政府あげて実施にあたるかたちを採ったことは、先に述べた。東日本大震災においても、当時政権にあった民主党の菅直人内閣は、阪神の先例の踏襲を考えた。しかし野党自民党内や識者のうちには、これほど巨大な災害なのだからめざましい新組織を創設して対処すべきだとの意見が存在した。ねじれ国会状況にある民主党政権としては、有力野党の自民党・公明党と合意する他はなかった。復興院ほど大仰ではないが、内務省下の復興局よりは地位の高い復興庁を設立し、復興のための統一的機関とすることとなった。大震災がいくつもの県に拡がる広域性と、地震・津波・原発事故にまたがる複合性を帯びることを考えれば、妥当な対応といえよう。分立的な各省庁と復興本部では、広大で多様な被災地の移り変わるニーズへの統合的対応は難しい。被災地の復興全体を調整する国の機関として復興庁は必要であった、といえよう。

同じ広域性と複合性ゆえに、復興の全体方針の輪郭をあらかじめ示すことが必要と考えられ、復興構想会議が設立された。筆者が議長を務めたが、4 月 11 日より 2 ヶ月半の集中

的検討により 6 月 25 日に報告書「復興への提言―悲惨のなかの希望」を首相に答申した。復興プランがあらかじめ公示されたのは、日本災害史上初めてのことである。

阪神・淡路大震災まで続いた創造的復興の可否をめぐる議論は、東日本においてもはや存在しなかった。復興構想会議を設立する閣議決定文書にすでに「創造的復興」が謳われていた。会議の報告書は、三陸の地の歴史的宿命であった津波から安全なまちの創成を打ち出した。まち全体であれ小集落であれ、高台移転できることとし、海辺に留まるのであれば、防波堤、防潮堤、二線堤、人口丘の森、かさ上げなど、さまざまな減災手段を組み合わせて、多重防御により安全度の高いまちに変えることを示した。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のコンセプトに立っていた。

安全なまちに加えて、漁業や農業の改革再生、高齢者の包括ケアや再生可能エネルギーを装備したまちをめざし、単なる復旧ではない創造的復興の実を求めた。

当然、それには大きな財源を要する。不幸にも、無敵の経済大国を誇った冷戦末期の日本を後に、失われた 10 年、失われた 20 年を経て、財政不如意な日本経済であった。財源のない復興プランは空しい。すでにＧＤＰ200％の国家財政赤字をかかえる日本政府が東日本復興のため借金をさらに積み上げて、将来世代にツケを回すべきではない。今を生きる世代で被災地復興を支えるべきだと考え、筆者は初めから復興税を提案した。それは、当初、会議内でも社会的にも批判を受けたが、多岐にわたる復興内容についての議論が進むとともに、会議内で増税反対論は出なくなり、また世論調査でも 6 割程度の国民が復興のためであれば増税を受け入れる考えであることが明らかとなった。これらを眺めながら、主要与野党三党は、所得税上乗せを中心とする復興税を 11 月に決定した。この災害列島にあって被災地は次々に移動するが、全国民がどこであれそれを支える、いわば国民共同体によって災害列島の悲惨を包摂して行くかたちが、史上最大のこの災害にあって出現したのである。

国は高台移転などの災害復興について、経費の 3/4 を国が負担し、1/4 を地元が負担するスキームをかねて持っていた。一見、寛大な国の負担率であるが、限られた地元負担と称するものの累積が地方の自治体にとっては重いことを、筆者は兵庫の経験から認識していた。産業力のある兵庫県にして今なお借金の山をかかえている。東北の小さな自治体に同じ悲劇を強いてはならない。会議の事務局を担うお役人に、筆者は 90％から 95％まで国が見てやってもらえないかと、会議の合間に訊ねた。重大すぎる問題で軽々に答えられないとの反応だった。ところが秋になって復興税の展望が見えた頃であろうか。この度は復

興事業を実質的に100％国費で行う方針であるとの報告を受けた。筆者は驚き、思わず「モラルハザードを起こしませんか」と反問した。地方負担を少なくすることを望みはするが、０にすると地元が責任感を失い、使わない土地造成や高すぎる防潮堤を国費でつくらせることに傾かないか。1％でも0.1％でも地元負担を残した方がよいのではないか。阪神淡路まで国費による創造的復興を、後藤田ドクトリンの名においてあれほど嫌っていた中央行政が、東日本では逆の極論へと振った。日本の長い災害行政史において、地元被災自治体の責任対応を基調としつつ国が補完する原理が貫かれてきたが、東日本において国丸抱え方式へと突然飛翔したのである。もとより東日本のような大災害をこなす財力は地元にはないし、従来の方式では、悲惨の極みにある被災地を結局は苦しめることになるであろう。国費による大きな負担は必要である。それにしても、100 と 0 の二項対立の対処法に危惧を覚えずにはおれなかった。

（３） 生活復興支援

私有財産自己責任論に立って、その復興に公費を投入することを、阪神・淡路大震災までは渋った中央行政であった。それが中越地震では地方政府が住民の生活復興に全力投球するのを中央行政はほほえんで了承し、東日本大震災に至って国自らが先頭に立ってそれを行うに至るのである。

阪神・淡路大震災の先例は、ある時はモデルであり、ある時は越えねばならない反面教師であった。あの時、村山官邸には危機対処のための情報システムがなかった。この度、官邸地下には危機管理センターがあり、あらゆる情報が集まる仕組みになっていた。伊藤哲朗危機管理監は地震とともに緊急参集チームの手配を４階の自室で行った後、地下のセンターの幹部会議室に下り、集ってきた枝野官房長官や菅首相に対して「緊急災害対策本部」の設立を求めた。それは著しく異常かつ激甚な大災害の際に設けるべき、首相を本部長とする政府の最高機関であった。3 時からの会議は、ついで警察・消防・自衛隊などの第一線部隊を直ちに東北の被災地に人命救助を第一目的として派遣することを決めたが、それに阪神・淡路大震災の際にはなかった災害派遣医療チーム（ＤＭＡＴ）が加えられていた。阪神・淡路の際、全国各地から医師たちがボランティア的に駆けつけ、病院が壊れ水や電気が止まった被災地で「助けられた命が沢山あるのに」と天を仰いだ。次なる災害においては助けられる命を救おうと、心ある医師たちが全国組織ＤＭＡＴを結成した。2005（平成 17）年にそれは厚労省下の公的機関に位置づけられ、東日本に際しては第一線部隊

として派遣される国家組織に名を連ねることになったのである。

阪神淡路のあの時とは打って変わって機敏な官邸の対応が暗転したのは、午後 3 時 42 分の福島第一原発からの「全交流電源喪失」との通報であった。政府は午後 7 時 3 分、原子力緊急事態宣言を発し、首相を本部長とする「原子力災害対策本部」を設置した。最高レベルの対策本部が二本立になった。地震も津波も基本的に一過性である。そうした自然災害とは違って、持続する国民的脅威としての原発事故に対さねばならなくなったが、それは本稿のテーマではない。

2011（平成 23）年 3 月 18 日、仙谷由人官房副長官は岡本全勝自治大学校長を呼び出し、被災者生活支援チームのたち上げを命じた。人命救助は第一線部隊の仕事であるが、救出され避難所に入った被災者をケアするのは、このチームの差配すべき仕事となる。被災者の生活を成り立たせることすべてが、避難所段階だけでなく、仮設住宅から公営住宅段階に至るまで、このチームの任務となった。各省庁が管轄分野の権限を持ち続けるが、大災害の下に無数の新事態が発生する被災地からの悲鳴を受けとめ、各省庁に割り振り動かすのが任務であった。緊急災害対策本部の下にあって最も忙しい実質的な仕事をする組織となった。6 月下旬に復興基本法が成立し、復興構想会議の答申が出されると、その事務を引き継ぎつつ復興対策本部下のチームとなり、さらに、2012（平成 24）年 2 月に発足する復興庁 170 名の実質部分を担うことになる。被災者の生活復興支援は、かつて兵庫県の仕事であっても、国の関知するところではなかった。東日本大震災にあって、それは国の中心的な仕事の一つとなったのである。

このような仕事分野は行政だけで遂げられるものではない。行政と住民をつなぐ中間支援員やボランティアが不可欠である。その点で、98 年のＮＰＯ法成立後のＮＧＯ―ＮＰＯの発展はめざましく、国際的ＮＧＯや全国の分野別の専門的ＮＧＯが東北の被災地に入り込んだ。さらには岩手・宮城・福島の地域別ＮＧＯも生まれた。さらに、三菱商事、ヤマト運輸、キリンなど大手企業が資金力を伴ってＮＧＯ―ＮＰＯ活動に連動し、被災地を支えた。行政はそれらとの共働によって、被災者の生活復興を支援することになった。官と民が分断され、公共を官が占有する官尊民卑の伝統社会から、官と民が共働して公を支えるシビル・ソサエティの充実した社会へと移行するうえで、阪神から東日本に至る大災害は、大きな促進の契機となったのである。（岡本全勝ほか『東日本大震災　復興が日本を変える』ぎょうせい、2016 年）

おわりに

阪神・淡路から東日本の大災害に際して顕著に進展したことといえば、自治体間の広域支援もそうである。関西広域連合は東日本の被災地に対してカウンターパート方式によるプッシュ型にして持続的な支援を試みた。東京都杉並区はスクランブル支援を開始した。国の要請と財政的裏付けもあって、全国の主要な自治体は例外なく被災地支援に参画した。専門化されたボランティアたるＮＧＯ―ＮＰＯや、力ある企業の参入は、繰り返すまでもなく画期的な新事態であった。こうして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、平成の時代に日常化された。

その精神を代表したのが、平成の両陛下の言動であったといえよう。この時代の主要なすべての被災地に両陛下は赴き、膝をついて避難者の手をとられた。国民的一体性の象徴として自らを意識する両陛下は、国民一般の境遇から落ちこぼれた不遇の人々を、それが被災者であれ、病の人であれ、障害者であれ、放置することを自らに許さず、そこに赴いて寄り添われた。国民的共同体の体現者を行動されたのである。

その精神は、小渕恵三首相や緒方貞子女史が平成時代に推進された「人間の安全保障」の観点に通じるであろう。人が人として尊厳を守られねばならないとする思想「人間の安全保障」は、災害の頻発する平成の時代を導いた精神といえるであろう。

その観点は、一人も置き去りにしてはならないとする国連発のＳＤＧｓのコンセプトや、インクルーシブの思想に通じるものであり、普遍主義的なヒューマニズムの表現である。

過度の理想主義は、現実主義や聡明さを伴わなければ破綻を免れない。東日本大震災の全額国費での復興は理想主義的に過ぎたかもしれない。熊本地震の被災地にあって、ガレキ処理の国庫負担が 99.75％であり、地元負担が 0.25％であると聞く時、適切な修正がなされていると思う。

あの戦争を悔いた戦後日本は、平和と民主主義の憲法を奉じ、国内的に格差の比較的少ない経済社会を築いた。対外的にもＯＤＡなどにより途上国を支援する、内外とも人にやさしい生き方を採った。それは、冷戦下に安全保障を米国に委ねることによって可能となった面もあった。冷戦が終結し、平成時代を迎えて、世界は荒れ、災害列島としての日本が復活した。しかも、経済大国は去り、財政逼迫の時代となった。にも拘わらず平成時代の日本は人にやさしい生き方を捨てず、災害対処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たといえるであろう。災害列島に生きる者としての国民共同体意識をかえって強めた平成時代の日本人であった。

ただ問題がないわけではない。本稿に見てきたように、阪神・淡路大震災以降、平成期の災害が頻発する中、国民意識の変容を背に、政府と社会の被災者への対応は大きく進展し、やり過ぎではないかと見える局面すら生まれた。しかし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。たしかに東日本大震災の際には官邸地下に危機管理センターが作られ、危機管理監が置かれた。しかし内閣府防災は総務省・国土交通省など関係省庁から2〜3年任期のローテーションで送り込まれる高級官僚によって構成されており、防災専門家で支える制度を欠いている。災害が勃発すれば政府の対策本部が立ち上がる。首相が本部長となり指揮をとるのは当然である。国防において、背広だけでなく制服の安全保障専門家が幕僚部を構成して支えるように、防災に通じた専門家の加わる参謀本部が首相を支えねばならない。その点、防災計画をつくる中央防災会議は、首相と閣僚に学識経験者4名を加えることによって活力を保っている。災害の頻発する日本列島の政府は、防災庁のような災害対処の恒常機関を設けて、防災専門家を集めて大災害発生の前から備え、発災の瞬間から司令塔を支えねばならない。それを欠いたため、前述のように、発災後になって超法規的決定により「被災者生活支援チーム」をつくり、1年を経てから「復興庁」を創設せねばならなかったのである。大災害頻発時代に、それを繰り返してはならない。

福島の原発事故は、原子力災害に対処する政府の人材と制度が、防災一般よりも不十分であることを露呈した。令和の時代になってのことであるが、感染症パンデミックが襲来したことで、さらに緊急事態対処体制が乏しいことが明るみに出た。事が起こってから後追い対処を繰り返すのではなく、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、それが平成時代から学ぶべきことではないだろうか。

とりわけ、東日本以上の大災害が、南海トラフや首都圏において起る時、東日本と同じ手厚い支援は不可能となろう。その国難に備え、われわれは新しい発想での対処をしなやかに見出して行くことができるだろうか。

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

要約

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、東日本大震災での津波メカニズムと被害の特徴を主にまとめる。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。現在でも余震活動が続き、誘発地震も含めて地震のリスクがある。また、現在も余震はあり、完全に収束はしていない中で、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変化（回復）は復旧・復興の作業にも影響を与えている。最後に、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い。

1.1 東北地方太平洋沖地震及び津波の発生

1.1.1　M9 巨大地震及び津波の概要

震源は宮城県沖であり、事前に想定されていた地震（宮城県単独と連動）の僅か沖に位置していた。断層破壊は３分以上続き、始めは福島県・宮城県・岩手県沿岸を中心での活動であったが、すぐに、北は青森、南は、茨城・千葉方向に強い揺れが広がった。現在の余震の分布も、東北・関東地方での太平洋沖の広範囲に至っている。主な断層活動の範囲は、南北約 500km 東西約 200km に渡ると推定され、断層のすべり量は最大で 30m を超えたと言われ、これによる海底変動が海面の変化をもたらし、巨大な津波が生じた。発生時の沖合での津波高さは７ｍを超えていたと推定される。

過去、この日本海溝沿いの地域は、三陸沖、宮城県沖、福島県沖、海溝沿い（沈み込み帯）、など個別地域でそれぞれ固有地震発生が評価されていたが、今回、一気に連動し超巨大地震が発生したことになる。地域により２つの津波の姿があった。１つは三陸沿岸で最大遡

上が 39m を超えるような規模であり、過去の明治や昭和三陸沖地震津波とほぼ同じような浸水範囲であった。ここでは、押し波だけでなく引き波の破壊力も甚大になっている。もう１つは、仙台平野より南側の低平地での津波であり、最大規模は 15m 程度の津波高さが残されている。2011 年以前に評価されていた宮城県沖地震津波（連動）の想定を遥かに上回り、浸水範囲も 10 倍以上になり、広域な範囲で長期間の浸水が見られた。

1.1.2 多段階の断層運動　―時間差破壊と動的プロセスの重要性

巨大地震による広域で断層破壊が海底の変位を生み、海面変動を伴って津波が発生じた。観測された津波波形を利用した断層運動の推定（例えば、藤井・佐竹、2011）が検討されているが、特徴としては、宮城・福島沖での海底変化（断層のすべり量）が大きいこと、しかも、日本海溝沿いの値が大きいことが示唆されている。深い海域で大きな海底変化が生じると、それだけ大きな規模の津波が発生することになる。実際、各地で津波が観測されているが、海域で５ｍ程度（釜石、海底津波計）、沿岸で 10m 以上の規模が記録されている。特に津波波形を利用した断層運動の推定（例えば、杉野ら、2013; 藤井・佐竹、2011 ; 東北大学、2011; Satake et al., 2013）が行われているが、特徴としては、(1)段階的に各セグメント（断層）で破壊が生じたこと、(2)震源付近で初期の津波が発生しその後に海溝沿いに移動していること、(3)宮城・福島沖での海底変化（断層のすべり量）が大きいこと、しかも、(4)日本海溝沿いの値が大きいことが示唆されている。

図 1．1．1 には代表的な津波波源モデル（杉野ら、2013）を示す。下図は、暫定波源モデルであり、地殻変動及び沖合の津波観測波形を用いた推定結果である。また、上図は、暫定波源モデルを使って沿岸での痕跡値（広域の津波特性）を再現するために修正した結果である。今回の巨大地震が多段階の断層運動を伴って生じており、その結果としての津波も時間差破壊により発生し、動的なプロセスの重要性が示された。（今村、2016）。

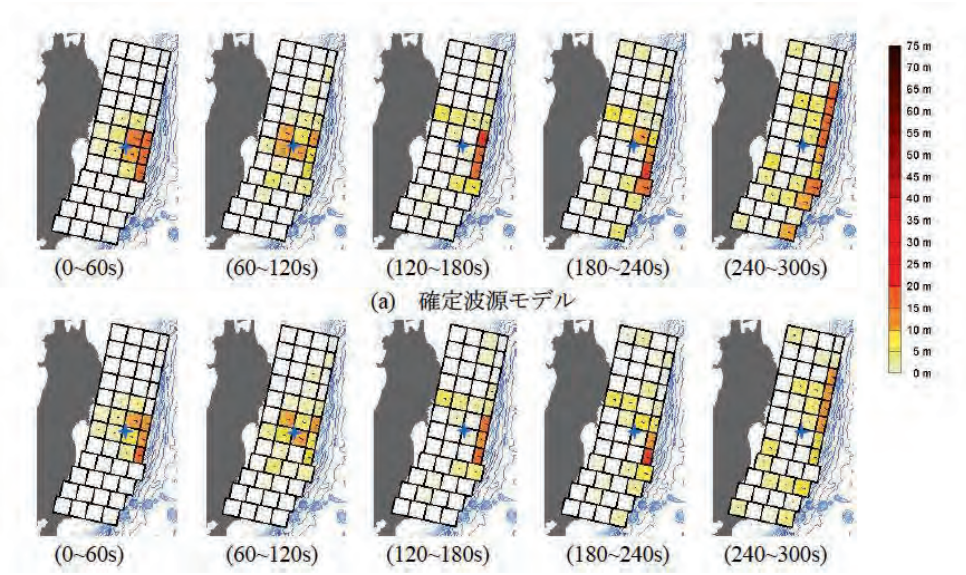


図 1.1.1　津波波源モデルのすべり量分布とその経時変化（杉野ら、2013）

上図は、津波痕跡値を考慮した修正モデル、下図は暫定モデルである。

1.1.3　観測された２段階での津波発生

実際に各地で津波が観測されて当時の発生の状況をみることができた。図 1.1.2 には、釜石沖での海底津波計の記録を示す。設置された沖合海域でも波高 5m程度（釜石海底津波計や GPS 波浪計）であり、30 分程度の押し波の成分（2m 程度）の上に、5 分程度の短い成分（3m 程度）が重なった波形（2 つの段階）が見られる。これは、多段階での断層運動の影響を示しているものであり、特に、海溝沿いでの大きなすべりの影響が大きく、図 1.1.1 においては 120 秒から 300 秒にみられるすべり分布がこれに相当すると考える。なお、第一段階がこの前に発生したもので比較的広域ですべり量は小さいと見られる。これらの 2 つの成分（または複数）が、三陸沖に伝播する中で、押しのピーク（波の山）を一致（位相）させて、伝播していった。

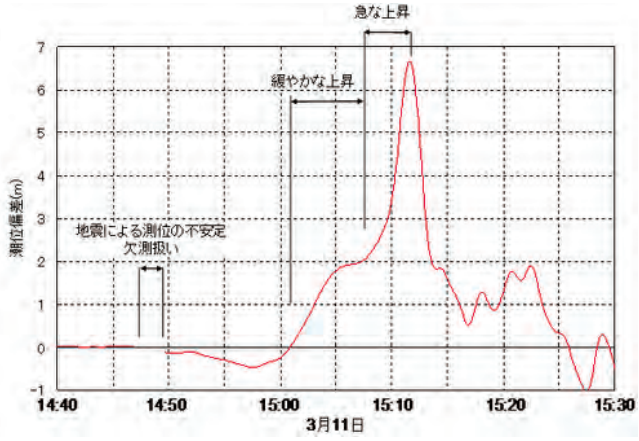


図 1.1.2　海底津波計(TM2)で観測された津波波形（東大と東北大の観測によるもの)。

同様に、海底津波計に加えてGPS波浪計による記録でも確認できる(港湾空港研、2011)。岩手県北部から福島県沖に設置された6つのGPS波浪計は、2段階の津波の発生を捉えていた。地震発生から10分後にはゆっくりとした海面の上昇がみられ、そのさらに約10分後には急激な水位上昇が生じており、ここでも2段階の津波が来襲したことが分かる。第1段階の津波は、1m程度の波高で周期が1時間程度（長周期成分）であると推定されるが、第2段階の津波は、波高にして3m以上、周期が10分以下（短周期成分）であると読み取れる。岩手沿岸では、このように、2段階の成分が明瞭に見られるが、宮城県北部では変化している。図 1.1.1 のように多段階でしかも時間差を伴った発生により、場所によって位相差が生まれたものと考えられる。

1.1.4　巨大津波の伝播・遡上

津波は深海から浅海を経由して沿岸域に達する。図 1.1.3 に示すように、三陸沖合で発生した津波や約20–30分で沿岸に到達したと見られる。特に、複雑な海岸線形状を持つ三陸沿岸では、津波の波高増幅が見られた。一方、仙台湾、福島沿岸では直線状海岸であり、石巻や東松島などは牡鹿半島の背後に位置していたため自然の堤防機能により、過去には大きな津波増幅は見られなかった。しかし、2011年の場合には、波源域が宮城県沖・福島県沖さらには茨城県沖まで拡大したために、直接に、巨大な津波が沿岸域を襲ったことになる。

さらに、そこで発生した津波が海水面より津波の水位が上昇するとそれが押し波となって陸上または河川を遡上する。浅海域になるにつれ津波の伝播速度は遅くなり、水粒子速

度に近づく。水粒子速度が伝播速度を超えると津波自体は砕波に至る。砕波後も津波はボア状段波となり伝播又は遡上を続ける。砕波直前では、波形勾配が急になるため、非線形分散効果により短周期成分が主峰の後方に形成されることが多い。特に、仙台湾では、波状性段波が観測されている。やがて、陸上部または河川部での底面摩擦や構造物などにより津波のエネルギー減衰が生じて遡上が終わり、その後、逆に海域へ「戻り流れ」となって逆流する。陸上部での地形勾配が大きいと、重力の斜面分力も加わり戻り流れは加速されて、大きな流速が生じ海岸線などで浸食などが見られる。戻り流れにおいて流速が加速されると常流から射流になり、一段と水位が低下し底面に働くせん断力を増加させる。各地で、強烈な戻り流れが記録されていた。

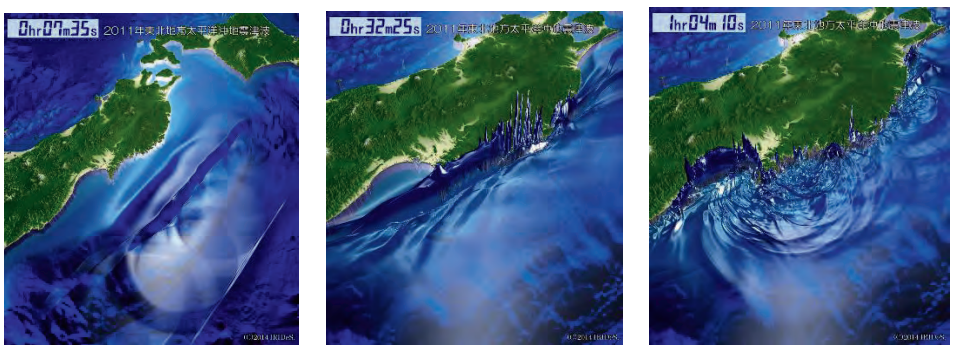


図 1.1.3　津波の伝播過程の様子

1.2 広域での長期的な影響（余震活動、地殻変動など）

1.2.1　余震活動

政府の地震調査員会の報告によると「平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震」(以下、東北地方太平洋沖地震という)の余震活動は、 本震発生(2011 年 3 月 11 日 14 時 46 分)の当日に M7.0 以上の地震が 3 回発生するなど直後から極めて活発な状態で推移し、余震域は岩手県から千葉県北東部にかけての沿岸及びその沖合の広い範囲にわたった。「余震域で発生した震度 1 以上を観測した地震は、本震発生後の 1 年間では 8,112 回発生したが、時間の経過 と共に低下し、本震発生 6 年後から約 1 年間(2017 年 3 月 11 日 14 時 46 分から 2018 年 3 月 6 日 24 時 00 分。 以下、今期間という)では 514 回と 15 分の 1 以下にまで減少してきている。しかし、東北地方太平洋沖地震発生以前である

2001 年から 2010 年の年平均回数(306 回)と比べると 1.5 倍程度であり、地震活動の定常的に高い状態が続く沿岸部を中心に、余震活動は依然活発な状態である。」(気象庁 2018)。また、今期間は日本海溝付近及びその東側で M6.0 以上の地震が 3 回発生するなど、沖合でも時々規模の大きな地震が発生している。

余震回数の推移[編集] 本震を含めた震度 4 以上の余震回数の推移を示す。

1. 本震から 3 月 31 日まで・・・113 回
2. 本震から 12 月 31 日まで (2011 年)・・・225 回
3. 2012 年・・・52 回
4. 2013 年・・・35 回
5. 2014 年・・・24 回
6. 2015 年・・・11 回

図 1.2.1 には、時系列的な余震発生を日本海域で発生した他の地震との比較で示した図になる。今回の地震規模が大きいために、余震回数が極めて大きいこと、また、7 年間が経っても余震回数が増えており、いまだ収束していない状況が分かる。図 1.2.2 には、同様に余震回数を示し、海外での M9 クラスの巨大地震の比較である。いずれも 7 年経っても余震は増加し続けており、2004 年スマトラ北部地震の場合は、14 年経過した今でも余震は続いている。

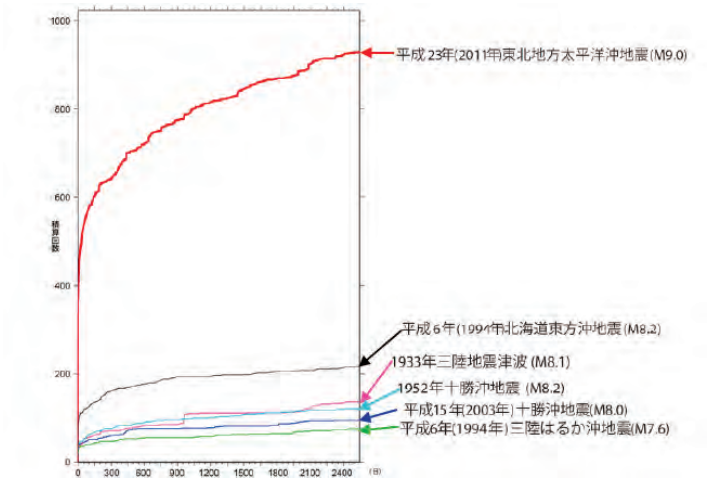


図 1.2.1　7 年間に渡る日本の海域で発生した主な地震の余震(M5 以上)回数比較

(気象庁、2018)

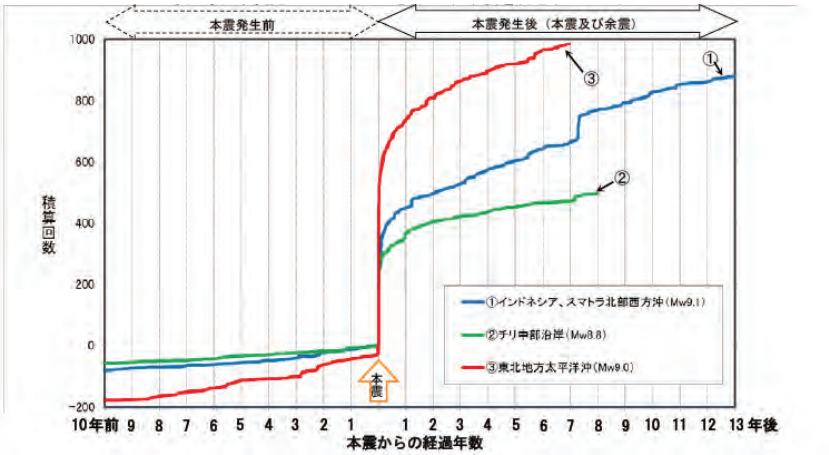


図 1.2.2　世界の海域で発生した主な地震の本震発生前後の地震(M5 以上)回数比較

(気象庁、2018)

1.2.2　地盤変動・余効変動

平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震の発生により、国土地理院(2018)によると、牡鹿半島周辺で水平方向で 5m を超える地殻変動が観測された。地盤沈下の影響も考慮する必要がある。地殻運動によって沿岸部の地盤自体が沈み、低くなる。そうなると堤防も相対的に低くなり、津波が乗り越えて陸へと流れ込む。あるいは液状化で基礎が緩くなり、建物のコンクリート自体は大丈夫でも、建物が動いてしまう。これまでの評価は、堤防など沿岸の保全施設は健全という前提でやらざるをえなかったが、今回、その前提が大きく覆された。こうした複合的な要素で被害が拡大する、という知見を加えなければいけない。東日本大震災では、牡鹿半島の約 1.2m の沈下をはじめ断層運動に伴う広範囲の地盤の沈降が観測された。地震時に陸域の広い範囲で沈下が生じ、その直後に津波が来襲することも設計条件に含める必要がある。今回のように震源が近い場合には、陸域が沈降域に含まれる。さらに、地盤条件によっては液状化を考慮すべき地域もある。

国土地理院(2018)によれば、「地震後も続く余効変動により、本震 6 年後から 7 年後までの最近 1 年間で最大約 6cm の変化が観測されており、本震前から 7 年間の累積の地殻変動は、牡鹿半島周辺で、6m を超えた。」とされる。巨大地震直後、石巻市寄磯浜で 107cm、女川町女川浜で 89cm など、牡鹿半島沖の震源に近いところほど地盤が沈降した。その後隆起に転じ、震災翌日から平成 30 年（2018 年）2 月までの累積は寄磯浜で 54cm、女川浜で 51cm と、沈んだ量の半分ほど戻した。東松島市矢本では 50cm 沈降した後に 44cm 戻すなど、変動が小さかった場所は元の高さに近づいた。速度は少しずつ遅くなっているが、

１年数 cm のペースが続く。上下方向では、東北地方の太平洋沿岸で、大きな沈降が観測され、牡鹿半島周辺では、1m を超える沈降が観測されている。本震後は隆起に転じてるが、本震 6 年後から 7 年後までの最近 1 年間で最大約 5cm の隆起が続き、本震前から 7 年間の累積では、牡鹿半島周辺で、約 70cm の沈降となった（国土地理院、2018）

こうした地盤変化について、報道では漁港への影響を以下のように取り上げている。「地盤隆起の影響を最も受けるのは漁港の岸壁だ。地震時に沈んだ分をかさ上げして復旧工事を施しているが、その後隆起した分だけ岸壁は高くなり、漁船の荷揚げや乗り降りに支障を来すようになった。石巻市鮎川港では、隆起分を取り除く「かさ下げ」工事が続く。国は、岸壁が 30cm 以上隆起すれば「地盤隆起災害」として災害復旧を認めており、今後隆起が続けば､同様の工事箇所が増える可能性がある｡防潮堤も設計変更を余儀なくされた。国土地理院が平成 17 年２月に水準点を改定したことを受け、県は工事が終わっていない計 89 カ所について、当初計画より十数 cm～30cm 引き下げた。」（「朝日新聞」2018 年５月３日）

ただし防潮堤は漁港と違って、直接の支障は小さいと考えられる。

1.2.3 沿岸地形の変化と回復（浸食と堆積）

地殻変動以外（地殻変動による沈降域での地盤の隆起）にも津波来襲の土砂移動による沿岸地形の変形とその回復が重要となっている。地殻変動とは違う時空間のスケールで変化し、非常に地域性が高いことが特徴である。

東日本大震災直後には航空レーザ測量データ等のリモートセンシングデータを用いて津波による沿岸域での地形変化が測定された。甚大な津波の掃流力により、海域での土砂が移動し、陸上に遡上し堆積またはさらに浸食し広域で大規模な変化が生じた。特に、岩手県陸前高田市高田松原では、砂浜の大部分が消失し大量の土砂が海域へ流出した。このため、高田松原一帯の地形変化量は、$1.9\times10^6\ m^3$ に及んだ（加藤ら、2012)。当時の津波による地盤の浸食は、陸域に流入する水量を増加させるため、従来の土砂移動を考慮しない解析より陸域における遡上過程を早める効果を有することがわかった（山下ら、2015)。また、2011 年東北津波の第一波目の来襲により高田松原は消失し、特に、引き波時の強い戻り流れにより顕著に浸食されたことが示されている。地形条件として復興計画の原点が震災前と大きく異なる中で検討になり、陸域に打ち上げられた大量の土砂は復旧作業に弊害をもたらした。

地形が大きく変わることが人間生活だけでなく生態系にも大きく影響を与えた。津波来襲時の破壊だけでなく、その後の生息状況の変化により多大な影響を与えていた。例えば、浸食や地盤沈下等により塩分濃度が上昇し、砂嘴(さし)が消失、海と連続性が高まり、河口干潟に壊滅的な影響があり、水際のヨシ等抽水植物帯が消失したことが報告されている。その後、津波により大きく変化した地形も、波浪により回復されつつある海岸もあり、気象条件に加えて、移動した土砂の位置との関係で千差万別な状況が続いている。

1.2.4 誘発地震

巨大海溝型地震が起こると、本震の震源に起因する余震とは異なる、震源域以外のプレートで地震が発生する場合がある。これは大規模な地震による地殻変動が、広範囲に影響を与えていることを示し、関連プレート内において急激な応力変化が生じた可能性が考えられる。東日本大震災において誘発地震と推定される地震が以下のように報告されている。

長野県北部地震（同年 3 月 12 日発生/Mj 6.7/大陸プレート内）

静岡県東部地震（同年 3 月 15 日発生/Mj 6.4/大陸プレート内）

秋田県内陸北部地震（同年 4 月 1 日発生/Mj 5.0/大陸プレート内）

茨城県南部地震（同年 4 月 16 日発生/Mj 5.9/海溝型）

長野県中部地震（同年 6 月 30 日発生/Mj 5.4/大陸プレート内）

栃木県北部地震（2013 年 2 月 25 日発生/Mj 6.3/大陸プレート内）

福島県沖地震（2016 年 11 月 22 日発生/Mj 7.4/大陸プレート内）

1.3　沿岸域での複合的な被害像

1.3.1 各地での被害像

一般に、自然災害は、突然の自然現象の中で誘因が素因に作用することによって生じ、誘因とは災害（被害；ダメージやディザスター）を引き起こす自然力（ハザード）を、素因には地形・地盤条件など地球表面の性質にかかわる自然素因と、人口・建物・施設など人間・社会にかかわる社会的素因とに分類される。表1.3.1には、東日本大震災で直接被害として整理した津波災害の要因を整理した。これらの要因の組み合わせと相互作用により、１つ（主な）の自然災害においても多数の災害像が見られる。主に津波の場合には、浸水・冠水、流れ、波力の3つに誘因が分類され、素因としては、海底に加えて陸上

も含み沿岸地形、土地利用形態、防護施設などがある。

自然力が人間・社会に対する直接の加害力として作用し、社会の側の抵抗力を上回ると人的・物的被害が生じ、この一次的破壊被害がさらに波及・拡大してさまざまな社会的・経済的影響が生じ二次・三次的被害が生まれる(防災科学技術研究所)。東日本大震災での被害状況等(消防庁発表、2018年10月時点) を以下の数字に示すが、ここに現れない様々な被害や影響がある。

人的被害 死者　19,630名 行方不明　 2,569名　負傷者　 6,230名

建築物被害 全壊 121,781戸 半壊　280,962戸 一部破損 744.530戸

表 1.3.1　津波被害の素因・誘因、影響・被害

誘因	素因	影響事例	被害事例
浸水・冠水	沿岸地形、防護レベル、避難意識、可燃物、土地利用形態	海水植物枯、火災の発生（電線・バッテリーなどによる発火）	農業被害、人的被害（主に溺死)、津波火災、
流れ・流速（掃流力）	沿岸地形、土砂・堆積物、漂流物、インフラ、土地利用形態	建物・構造物への浸水・冠水、浸食・堆積	家屋・施設被害、インフラ被害、地形変化、環境・生態破壊
波力(撃波力)・静水圧力、動波力、衝撃力	沿岸地形、建物・構造物、インフラ	物・構造物（特に、防波堤や防潮などの防護）破壊	家屋・施設被害、インフラ被害

1.3.2 複合的災害

複数の現象がほぼ同時または時間経過の中で発生することによって起こる災害がある。複数の災害事象が同時に発生する場合「一つの災害事象が別の災害事象の発生誘因となって災害が拡大していく場合」、さらに「一つの災害事象から二次災害・三次炎害へと発展する場合」などを総称して「複合型災害」と定義される(陶野、1993)。当該東日本大震災で見られた災害像はまさに広域での複合型災害になる。

東日本大震災においては、強震動、液状化、地滑り、その後、津波の浸水・冠水が発生し、沿岸構造物、防潮林、家屋・建物、インフラへの破壊、浸食・堆積による地形変化、破壊し移動された瓦礫、沖合での養殖筏、船舶などの漂流、さらには、可燃物の流出と火災、道路・鉄道（車両も含む）など交通網への被害、原子力・火力発電所など施設への影響など､現在想定される複合的な津波被害のほとんどのパターンが発生したと考えられる。

特に、重要であると考えているのが、強震の後、建物耐力が低下する、または液状化などにより基礎の支持力が低下する中、津波が来襲（浸水、流れ、波力）し、沿岸構造物や建物などの被害メカニズムである。さらに、船舶、車両、タンクなどに加えて、破壊された建物や構造物の一部が漂流物となり被害が拡大するプロセスがある。さらに、浸水・冠水などによる火災の発生と瓦礫や可燃物などと関係した火災の大規模化が生じるなど、複合的な被害となった。

その結果、同じような地形であり津波の浸水域内でも、建物や社会基盤に対する被害程度は異なっていた。無論、浸水深（または流体力）を超えると被害が増加する傾向はあった。国交省住宅局や東北大学（中央防災会議専門調査会資料提出、2011）によれば、浸水深２ｍ前後で被災率が大きく変化する。この結果は、今後、地域の住宅や様々な建物・社会インフラを再建するときに、考慮しなければならない指標であるが複合的災害として全体を捉えて行かなければ、今後の予測、評価、対策に活かせないと考える（今井ら、2014）。

1.3.3　原子力発電所への影響　―福島第一原子力発電所の例

新聞報道では、地震発生直後、福島第一原子力発電所は以下の状況にあったと報告されている。

「福島第一原子力発電所では、3 号機を襲った東西方向の揺れの強さが 507 ガル（ガルは加速度の単位）と、保安院が耐震安全の基準値として認めた数値の 1.15 倍だったのを除き、揺れはおおむね基準値を下回った。しかし、敷地内にある原発に送電するための鉄塔が倒壊し、津波の影響で原子炉を冷やすための緊急炉心冷却装置（ECCS）を駆動する非常用電源が 6 号機を除いて使えなくなり、外部からの受電設備も水没して事態を悪化させたとみられた。」（「毎日新聞」、2011 年 3 月 22 日）

津波の浸水のプロセスは複雑である。陸上からだけでなく地下の取水排水口、配管などを通過して浸入した可能性がある。今村ら(2016)は、福島第一原発沖に設置された東日本

大震災の波高計記録を再現できる修正波源断層モデルを使用し、施設周辺での詳細な津波挙動解析を実施し、写真やプラントデータとの比較を行った結果、2 カ所を除き解析結果の整合性が認められた。特に、波高計記録の津波第二波成分は、急激に上昇する 1 段目と約 1 分後に計測上限を超える 2 段目で構成され、港内への浸入やサイトへの遡上過程において重要な役割を担っていることが示され、防波堤を乗り越えた 2 段目の主な成分が敷地内に浸入したと判断できる。その上で、サイト内建屋周辺での詳細な遡上計算を実施し、重要設備の機能喪失時刻をほぼ説明することが出来たが、タービン建屋換気系排気塔付近の津波浸水のピーク付近や 1 号機ポンプ室への到達の遅れについては、今後の検証と検討が必要であり、地下の取水・排水口や配管を通じて衝撃波として浸入した可能性がある。

1.3.4 放射能汚染

福島第一原発（原子炉計 6 機、沸騰水型軽水炉）においては炉心熔融や水素爆発等に伴って放射性物質が放出し、チェルノブイリ原発事故に次ぐ、世界史上でも有数の原子力災害となった。地震発生時、第一原発では、1〜3 号機は自動停止、4〜6 号機は定期点検のため停止中であったが、冷却が出来ずに 1〜4 号機で重大な事故が発生した。

放射性物質は、爆発を避けるために実施されたベントによる放出のほか、水素爆発や建屋の破損により放出され、広い範囲に拡散した。WSPEED-II による放射能拡散予測結果によれば、放射性物質は当時の風向により太平洋側に向かったと考えられるが、福島県県内をはじめ広い範囲で放射線量が上昇するなど、放射性物質により土壌・河川・海洋が汚染された。

その後、実態把握のために各地で空間線量などの特定が実施されている。事故によって放出された放射性物質の約 8 割は海洋に降り注ぎ、陸上では河川による移動や土壌中の粒子の作用による移動、また森林生態系内での放射性物質の循環などが生じていると推定されている。

地震や津波で被災された地域以外の広域にわたり影響を与え、特に農業や水産業においては放射能低減対策や厳しいモニタリングを実施しているものの、風評被害の影響も大きいと報告されている。門間敏幸は、放射能汚染の実態解明と風評被害克服のための対策として、1)関係性マーケティングによる信頼関係、相互扶助システムの構築、2)予防と発生した場合の対策構築を重視した放射能リスク管理システムの構築、3)リスクコミュニケーションによる風評防止、4)モラル・ハザードへの対応、を挙げている（門間 2014)。

1.3.5 漂流物

今回の津波被害に関する特徴の１つが、漂流物である。従来でも、漁船、破壊された家屋の残骸、自動車 、タンク、などの移動・漂流があり、被害拡大の一因になると指摘されたが、今回は、その影響の規模が極めて大きかった。岩手、宮城、福島３県で、津波被害を受けた自動車が少なくとも23万６千台に上ることが推定されている。津波で浸水した世帯数などから台数を推計した数値であり、道路で移動中や勤務地での駐車などを考えると実態としては、さらに多いものと思われる。なお、宮城県では約14万６千台が被災したと算出しており、登録台数の１割に相当している。（河北新報、2011）

漁船の場合には、さらに深刻である。青森、岩手、宮城、福島の東北４県の漁船は計１万9000隻に上る。４県の登録漁船数のほぼ半数に当たり、多くが津波で陸上に押し流されたり、大破したりした。宮城は被災率が87％に達し、４県で最も高かった。被災漁船のうち陸上に打ち上げられた漁船は1400隻確認され、被害拡大の一因となった（写真－1）。

今回被害を大きくした要因としては、「漂流物」があった。船、自動車、防潮林となっていた松の木、市場のコンテナ、工場の機械、大きいものでは石油タンクなど様々な漂流物が流されて、それが被害を大きくした。漂流物も被害想定のなかで一部評価には入っているが、漂流物は時々刻々変化するものなのでその把握や評価すること自体が難しい。

対策としては、漂流物については二つの考えがある。ひとつは漂流物のエリアを囲って外に出さないようにすること。貯木場などではそこで囲いを作って、そこから木材の流出を止めるようにする。もうひとつは守るべきエリアを決めてフェンスを立てることである。学校などの重要な施設には簡単なガードレールを張って、漂流物の流入を防ぐ。一方で、防潮林となっていた松の木が漂流物となり被害を大きくした事例がある（写真-２）、防潮林帯も、その幅（林帯幅）が十分にあれば、津波を防禦する効果がある。津波の波力というのは平野などの沿岸部で強く陸地を遡上するに従って段々と減衰する。十分な幅を確保すれば、そこに漂流物がトラップされそれ自体が防潮堤として機能することになる。一方、幅がせまいとそれが全部流出されてしまうので被害を拡大させてしまう。



写真―１　船舶被害（気仙沼市）

海から膨大な海水を運ぶ津波は、同時に船舶、養殖筏、家屋の瓦礫、車両、タンクなど様々な漂流物を我々の住む街に移動させる。その力は我々の想像以上である。



写真―２　防潮林の被害（名取市）

仙台湾の沿岸部では、防潮林が整備され、塩害、高波・高潮そして津波に対して背後の街を守ってきた。しかし、今回の津波はこの防護バリアを乗り越え大きな被害を出した。防潮林自体も破壊されたが、これにより低減できた津波エネルギーもある。

1.3.6 津波火災

大震災により東北・関東地方で市街地や工業地帯で深刻な火災が多数発生した。廣井悠らは発災後に発生した火災について、以下のように指摘している。

「一般に、わが国で大規模な地震が発生した直後は、多数の火災が同時多発的に発生する傾向にある。これは関東大震災や阪神・淡路大震災など都市部においてその典型例をみることができるが、今回の震災における大規模火災は市街地のみならず沿岸地域およびコンビナート施設周辺においても顕著であった。

例えば岩手県下閉伊郡山田町では約 17.3ha が、気仙沼市鹿折地区では約 11.4ha が延焼しており、阪神・淡路大震災時における最大の延焼領域(水笠西公園地区、約 9.7ha）を超えた広大な延焼範囲が確認されている。また市街地以外にも津波被災エリアから林野火災に延焼拡大したものが多々あり、地震後の火災の総延焼面積は、東日本大震災が卓越している」（廣井、2012)。

こうしたことから、地震（強震動）だけでなく津波の浸水・冠水等により火災が発生した可能性が考えられた。いわゆる津波火災であり、新たな災害として注目された。

廣井ら(2012）による現地調査と消防・消防団・住民によるヒアリングの結果、出火の原因は主に以下のように推定された。

1. 破壊された家屋によるもの
2. 可燃物（プロパンガスボンベ等）によるもの
3. 自動車（バッテリー等）によるもの

これに加えて、電流の流れている電線や工業地帯のプラントからも出火している。

１の事例としては、地震直後何らかの原因で家屋から火災が発生し、津波によって山際に流されたとの証言があり、地震直後あるいはその後に家屋から出火しまたは延焼し、それが津波によって火のついたまま移動した事実があったことが報告されている（廣井、2012)。さらに、バッテリーや化学薬品などは津波との化学的な反応の中で出火したり、漁港内の海底にたまっていたメタンガスが津波の来襲と共に涌きだし、漁船付近で発火した報告などがある。

さらに、延焼(拡大)要因として、ガスボンベ等から噴出した可燃性ガス、屋外タンクから流出したオイルなど、瓦礫など、建築物、船舶、自動車、山林などが挙げられる。既に前項で記述済である津波火災の原因は様々に至る所にあるので、すべての発生を防止することは大変に困難であると考えるが、拡大を防止することは重要であり、東日本大震災での

実態によりその現象を理解し検討をしていかなければならない（今津ら、2014）。

1.4 今後の防災・減災への課題と取り組み　－　想定外での課題克服に向けて

1.4.1 津波減災として三陸沿岸等で何をやってきたか？

我が国は、1959年伊勢湾台風、1960年チリ沖地震津波と２つの大きな沿岸災害の経験を受けて、沿岸域には、高さ５m程度の防波堤や防潮堤が建設され、背後地を守るハード対策が取られた。河口には、防潮水門・陸こうや避難ビルなどの施設整備も行われている。東日本大震災で影響を受けた地域でも例外ではなく、三陸沿岸などでは海面からの高さ10mもの強固なコンクリート壁で町を守っていた。さらに、1983年日本海中部地震津波が発生した頃、ハードだけでなく避難体制や津波情報を含んだソフト体制、さらには、防災に強い地域づくり（土地利用）を組み合わせた総合的な対策の考え方が出されていた。震災前にも、住民参加型ハザードマップ、津波緊急避難ビル、避難指示サイン（ピクトグラム）、防災教育など様々な津波減災への活動が実施されてきた。

さらには、沿岸域での防潮林の減災効果を評価し、津波波力低減、漂流物抑止、人命救助などの多彩な機能が見直され、柵などを設置した強化策も実施されていた。だたし、事前に行政が想定した高さの約３倍の津波は、防潮堤や防潮林を越え集落を襲った。今回、想定を遥かに上回る津波により、様々な防災機能は十分発揮できなかったが、一定の役割は果たしており、今後、どのような組み合わせで何を強化するかを長期的な視点で評価する必要がある。

1.4.2 安全で安心なまちづくりのために

地震や津波などの(1)発生間隔・頻度及び規模や(2)影響（被害）を考慮し、地域、集落ごとの個別の(3)生活条件・地形条件などから、安全レベルを設定し、減災への対策の(4)効果及び費用を評価して、地域での減災レベルを合意形成する必要がある。(1)-(4)における個々の合理的な評価を下に、いかに住民及び行政の間で目標（レベル）を作り上げて行くかが、地域安全の確保のための第一歩である。

池田駿介は災害社会基盤の維持管理について、「中規模以下の通常の災害に対しては、ハード対策で対応することが原則となるが、新設のみでなく、既存の施設の防災への有効活

用や強度向上の視点も大切である」と述べる（池田　2007)。

一方、巨大災害に対しては、先ず人命被害を最小とすることが災害対策上求められる。そのためには、社会基盤施設のみでなく、ソフト対策との適切な組み合わせによってカバーする必要がある。つまり、大規模な被災を前提とするものの、影響の分散化（多重防御)、人命被害の最小化、復旧・復興の迅速性、などを考慮した施設の整備・管理が求められる。

そこで、津波防災に関する２つの安全レベルが提案された。発生間隔・頻度及び規模を考慮して、外力レベルを想定することが重要である。すべての人命を守ることを前提とし、主に海岸保全施設で対応する津波のレベルと海岸保全施設のみならずまちづくりと避難計画をあわせて対応する津波のレベルの二つを設定する必要がある。現在、土木学会（東日本震災特別委員会、津波特定テーマ委員会）においては、以下の２つの考えを中心に議論が進んでいる（土木学会)。

- ✓ レベル１：海岸線の津波防護レベル （海岸法２条・海岸保全計画・基本方針などに関連)、海岸保全施設の設計で用いる津波の高さのことで、数十年から百数十年に 1 度の津波を対象とし、人命及び資産を守るレベル
- ✓ レベル２：地域の津波減災レベル（地域防災計画、津波対策変（災害対策基本法 40 条などに関連)

津波レベル１をはるかに上回り、構造物対策の適用限界を超過する津波に対して、人命を守るために必要な最大限の措置を行うレベル。対象津波は、貞観津波クラスの巨大津波の発生頻度は 500 年から 1000 年に一度と考えられる。

中央防災会議での検討では、最終的に合意を得た3つのキーワードは、切迫性（30年以内に発生する確率）、周期性（過去起きているか？）、重大性（起こるであろう被害の程度）であった。しかし1回～3回目の議論では、貞観・慶長の地震津波を対象外とされたが、その重要性は指摘され、継続的な研究対象となっていることは明記されている。

1.4.3 1611 年慶長奥州地震・津波とその復興から学ぶ　－　先人達の闘いと教訓

2011 年東日本大震災の発生した 400 年前の 1611 年 12 月 2 日（新暦)、東北地方の太平洋沿岸は巨大な地震と津波により甚大な被害を受けたが、その後に精力的で創造的な復興が成し遂げられている。東日本大震災直後には『未曾有』『想定外』『1000 年に一度』と言う表現がマスコミ界等で紹介されていたが、実は 1611 年に発生した『慶長奥州地震・津波』も同等の被害をもたらしたことが、最近の学際的な研究成果の中で示唆されている。

『1000 年に一度、国難的災害が来ると言う様な認識ではなく、さらに短い 400 年程度の間隔で発生するという認識が必要』と東北大学災害科学国際研究所の蝦名裕一准教授（歴史学）が警鐘を鳴らしている。さらに当時、西日本各地でいくつかの内陸地震の後に、南海トラフで 1605 年慶長地震・津波が発生し、その活動が東日本に移動し日本海溝で 1611 年巨大な地震津波が起きていた。この時代は巨大地震も含めた活発な地震活動期にあったと言える。

当時は乱世から泰平に移りつつある時代であったが、沿岸各地での甚大な被害からの復旧や復興は並大抵の努力ではなかったと思われる。戦国時代を生き抜いた大名である南部氏、伊達氏、相馬氏らにより画期的な開発事業を展開していった姿が明らかになりつつある。例えば、伊達政宗の命を受けた、川村孫兵衛重吉による沿岸被災での運河整備、植林事業および塩田開発、サン・ファン・バイティスタ号の建造という大事業の上での支倉常長の慶長遣欧使節派遣などが挙げられ、当時の難局を乗り越えるための創造的な事業が遂行されたと考えられる。しかしながら、現在に残された史料などは断片的でありその全容はまだ解明されていない。東日本大震災を経験し同様に復旧・復興を模索し実施する中で、先人たちの思いや歩みを学ぶ意義は大いにありそうである。

【参考文献】

朝日新聞（2018）「止まらぬ地盤隆起　震災前超す？復興影響も」（2018 年 5 月 3 日）

池田駿介（2007）「適正な防災社会基盤の構築に向けて」『学術の動向』12（11）

今井健太郎・今村文彦・岩間俊二・サッパシー・アナワット（2014）「人的・物的被害軽減に向けた実用的な津波ハザード・被害予測評価手法の提案」『自然災害科学』vol.33, 特別号

今津雄吾・野竹宏彰・北後明彦・今村文彦（2014）「東日本大震災で発生した津波火災における地形的影響の考察と津波火災危険度評価指標の提案」『自然災害科学』vol.33, No.2

今村文彦・岩間俊二・國枝雄一・小笠原敏記（2016）「修正された東北地方太平洋沖地震津波モデルによる福島第一原発サイトへの影響再評価」『土木学会論文集 B2（海岸工学）』Vol. 72, No. 2

今村文彦（2015）「東北地方太平洋沖地震による巨大津波のメカニズムと被害予測」地震予知振興会『地震ジャーナル』No.60

今村文彦（2020）『逆流する津波―河川津波のメカニズム・脅威と防災』成山堂書店

加藤史訓・野口賢二・諏訪義雄・坂上敏彦・佐藤祥昭（2012）「津波による地形変化に関する現地調査」『土木学会論文集 B3（海洋開発）』Vol.68, No.2

気象庁（2018）「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震 ～ 7 年間の地震活動～」
港湾空港技術研究所（2011）「GPS 波浪計による津波の観測結果」
（http://www.pari.go.jp/files/items/3527/File/results.pdf）
国土地理院（2018）「GEONET による観測結果」
（http://www.gsi.go.jp/kanshi/h23touhoku_7years.html）
杉野英治・呉長江・是永眞理子・根本信・岩渕洋子・蛯沢勝三（2013）「原子力サイトにおける 2011 東北地震津波の検証」『日本地震工学論文集』第 13 巻第 2 号（特集号）
陶野郁雄（1993）「複合災害と総合的災害予測図」『四紀研究（The Quaternary Research）』32 (5)
東北大学（2011）「東北地方太平洋沖地震を対象とした津波シミュレーションの実施　東北大学モデル（version.1.2）」
（http://www.tsunami.civil.tohoku.ac.jp/hokusai3/J/events/tohoku_2011/model/dcrc_ver1.1_111107.pdf）
根本信・横田崇・高瀬嗣郎・今村文彦（2019）「2011 年東北太平洋沖地震の津波断層モデルの再検討―津波関連観測データをフル活用した推定」『日本地震工学会論文集』第 19 巻第 2 号
廣井悠・山田常圭・坂本憲昭（2012）「東日本大震災における津波火災の調査概要」『地域安全学会論文集』No.18.
藤井雄士郎・佐竹健治（2011）「2011 年 3 月 11 日東北地方太平洋沖地震の津波波源モデル」
（http://iisee.kenken.go.jp/staff/fujii/OffTohokuPacific2011/tsunami_ja.html）
門間敏幸（2014）「東日本大震災以降の放射性物質汚染に対する課題と対策」『農業経済研究』第 86 巻　第 3 号
山下啓・菅原大助・高橋智幸 他（2015）「岩手県陸前高田市における 2011 年東北地方太平洋沖地震津波による大規模土砂移動の再現計算」『土木学会論文集 B2（海岸工学）』Vol. 71,　No. 2
Satake, Kenji, Yushiro Fujii, Tomoya Harada, Yuichi Namegaya (2013) “Time and space distribution of coseismic slip of the 2011 Tohoku Earthquake as inferred from tsunami waveform data” *Bulletin of the Seismological Society of America*, Vol.103
防災科学技術研究所「防災基礎講座　自然災害をどのようにして防ぐか」
（https://dil.bosai.go.jp/workshop/04kouza_taiou/01hajimeni.html）
土木学会「津波特定テーマ委員会　第 1 回報告会（2011/5/10）資料」
（https://committees.jsce.or.jp/2011quake/node/79）

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

東日本大震災の大きな特徴は、大地震に伴って津波と原発という２つの大災害が同時に発生したこと、どちらの被害も広域に及び、かつ被災の程度や態様が多様であること、さらに被災地の多様性が震災復興の進捗や形態にも影響を及ぼしていることである。このような被災地の広域性・多様性の中で震災復興の全体像をつかもうとすれば自ずと類型化が必要となる。本章では、被災の程度と態様、そして復興まちづくり、3 つの視点から被災地の類型化を試みることにする。以下，2.1.1～2.1.4 までが津波被災地の類型化、2.1.5 が原発被災地の類型化である。

2.1.1 津波被災値における市町村別の被災の態様

ここでは被災の類型化は、人的被害、建物被害、都市行政機能被害の３つに注目して被災地の類型化を行う。それぞれの被害を把握するために用いた統計指標は次の通りである。

・人的被害：死者・行方不明者数（率），推定浸水域人口（率）

・建物被害：全壊・半壊建物棟数（率），推定浸水域人口（率）

・都市行政機能被害：浸水域の事業所数（率），市町村庁舎の被災程度

表 2.1.1、表 2.1.2 に、市町村別の人的被害、建物被害、都市行政機能被害の一覧を示す。この表から次のことがわかる。

(1) 人的被害の大きな市町村

死者・行方不明者数が 1,000 人以上に上った市町村は、石巻市（3,957 人）、陸前高田市（1,813 人）、気仙沼市（1,429 人）、大槌町（1,286 人）、東松島市（1,151 人）、釜石市（1,138 人）、南相馬市（1,069 人）である。いずれも海沿いの限られた平地に市街地や集落が立地し、多くの住民が居住していた市町である。

次に、総人口に占める死者・行方不明者の比率で見ると、女川町（8.7%）、大槌町（8.4%）、陸前高田市（7.8%）の 3 市町が、概ね８ %以上と突出して高く、続いて南三陸町（4.8%）、山田町（4.4%）、山元町（4.3%）の 3 町が 4 %を超えている。これらの市町では、人口の多くが平地の市街地・集落に集中していたため、死者・行方不明者人的被害の人口比率が大きかったわけである。

(2) 住家被害の大きい市町村

まず、全半壊住家率が高い市町村をみると、東松島市（71.6%）、山元町（62.2%）、大槌町(60.6%)、南三陸町(59.9%)、石巻市(51.0%)が 50%を超え、続く気仙沼市(43.1%)、山田町（39.8%）、陸前高田市（39.1%）が 30%を超えている。ちなみに女川町はこのデータがないため外れているが、データがあれば上位に来るはずである。

次に、半壊を含めずに全壊住家率のみを取ると、南三陸町(56.7 %)、大槌町(50.4 %)、山元町（41.8%）、陸前高田市（36.9%）、東松島市（35.6%）、山田町（34.7%）、気仙沼市（33.0%）、石巻市（30.8%）となる。前述の人的被害率と全壊住家率の相関が高い傾向が見て取れる。前述の人的被害の項で述べたように、これらの市町では、人口の多くが平地の市街地・集落に集中していたため、住家被害率人的被害の人口比率が大きくなっているわけである。

さらに、建物被害の大きさを間接的に示す指標として、推定浸水域に居住する人口比率を見てみると、南三陸町（82.6%）、女川町（80.1%）、東松島市（79.3%）、大槌町（78.0%）が、実に 8 割を超え、続いて、陸前高田市（71.4%）、石巻市（69.8%）、野田村（68.6%）、山田町（61.3%）で気仙沼市（54.9%）、新地町（56.7%）、山元町（53.8%）となっており、全壊住家率と似た傾向にある。つまり、これらの市町村では、浸水域に多くの人口が居住し、多くの住家があったところに津波が襲って住家が破壊され、多くの犠牲者をだしたということである。

(3) 都市・行政機能の被害が大きい市町村

都市・行政機能の被害を測る指標として、「浸水域の事業所数の割合」が高い市町村を見ると、陸前高田市（99.8%）、女川町（99.2%）、大槌町（98.0%）、南三陸町（98.3%）の 4 市町はいずれも 98%以上と極めて高い割合となっており、文字通り都市が壊滅したと言ってよい事態が起きていたことがわかる。続いて、野田村（90.8%）、七ヶ浜町（89.4%）、東松島市（89.2%）、山田町（88.4%）、石巻市（86.7%）、新地町（85.9%）、大船渡市（80.9%）、気仙沼市（80.8%）、山元町（79.3%）が概ね 80%以上である。

他方、行政機能の中枢を担う庁舎の被災については、全壊したのが大槌町、陸前高田市、南三陸町、女川町の４つであり、女川町を除く３市町では庁舎内にいた職員等の死者も多数出ている。この４市町は上述の「浸水域の事業所数の割合」が極めて高い市町と一致する。また、人的被害が甚大だった市町とも同じである。

なお、市町村庁舎が被災した自治体としては、このほかに亘理町、山元町（いずれも建

物損傷・使用不能、隣地に移転)、宮古市（1 階部分浸水、3 月 25 日再開)、釜石市（1 階・地下部分浸水、受電設備喪失、10 月 1 日再開)、石巻市（1 階部分が数日浸水・使用可能）がある。亘理町・山元町は主に地震被害であり、庁舎が使用不能となったため、隣地に移転している。また、部分浸水を被った庁舎の中では釜石市の被害が大きく、受電設備喪失のため半年以上にわたって使用不能となった。支所まで含めると、石巻市役所の北上総合支所が全壊し、死者多数を出して移転しており、雄勝総合支所も全壊して庁舎の移転を余儀なくされている。

表 2.1.1 市町村別被害状況一覧（その１）

県	地域名	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
		死者数（人）	行　方不明者数（人）	死者・行方不明者数（人）	死者・行方不明者数の割合（%）	浸水範囲面 積（㎢）	推定浸水域にかかる人 口（人）	推定浸水域人口の割合（%）	全壊住家数（棟）	半壊住家数（棟）	全半壊住家数（棟）	総住宅数（棟）	全壊住家率（%）	全半壊住家率（%）	浸水範囲概況にかかる事業所数及び従業者数 (a)（注1）		当該市区町村の事業所数及び従業者数 (b)		浸水範囲概況の割合 (%) (a)÷(b)×100	
		消防庁災害対策本部：H25年9月1日現在	消防庁災害対策本部：H25年9月1日現在	消防庁災害対策本部：H25年9月1日現在	(3)／(24) 2010年総人口に対する割合	国土地理院：H23年4月18日公表	総務省統計局：H23年4月25日公表	(6)／(24) 2010年総人口に対する割合	消防庁災害対策本部：H25年9月1日現在	消防庁災害対策本部：H25年9月1日現在	(8)+(9)	平成20年（2008年）	(8)／(11)	(10)／(11)	事業所数（箇所）	従業者数（人）	事業所数（箇所）	従業者数（人）	事業所数	従業者数
岩手県	洋野町			0	0.0%	1	2,733	15.3%	10	16	26	6,650	0.2%	0.4%	416	2805	779	4801	53.4	58.4
	久慈市	4	2	6	0.0%	4	7,171	19.4%	65	213	278	15,810	0.4%	1.8%	640	6420	2196	16638	29.1	38.6
	野田村	39		39	0.8%	2	3,177	**88.6%**	311	168	479	－	－	－	198	1249	218	1390	**90.8**	89.9
	普代村		1	1	0.0%	1	1,115	36.1%			0	－	－	－	73	455	184	904	39.7	50.3
	田野畑村	17	15	32	0.8%	1	1,582	41.2%	225	45	270	－	－	－	113	638	175	1213	64.6	52.6
	岩泉町	10		10	0.1%	1	1,137	10.5%	177	23	200	－	－	－	85	581	652	4410	13.0	13.2
	宮古市	465	94	559	0.9%	10	18,378	30.9%	2,767	1,331	4,098	25,010	11.1%	16.4%	2013	14568	3081	23265	65.3	62.6
	山田町	671	149	820	**4.4%**	5	11,418	**61.3%**	2,762	405	3,167	7,950	**34.7%**	**39.8%**	804	4974	909	5916	**88.4**	84.1
	大槌町	853	433	**1,286**	**8.4%**	4	11,915	**78.0%**	3,092	625	3,717	6,130	**50.4%**	**60.6%**	777	5277	793	5316	**98.0**	99.3
	釜石市	986	152	**1,138**	2.9%	7	13,164	33.3%	2,957	698	3,655	18,420	16.1%	19.8%	1382	10270	2396	18679	57.7	55.0
	大船渡市	414	79	493	1.2%	8	19,073	46.8%	2,787	1,147	3,934	16,580	16.8%	23.7%	2211	15436	2734	19580	**80.9**	78.8
	陸前高田市	1,597	216	**1,813**	**7.6%**	13	16,640	**71.4%**	3,159	182	3,341	8,550	**36.9%**	**39.1%**	1280	7688	1283	7740	**99.8**	99.3
宮城県	気仙沼市	1,189	237	**1,426**	1.9%	18	40,331	**54.9%**	8,483	2,571	11,054	25,670	**33.0%**	**43.1%**	3314	25236	4102	30232	**80.8**	83.5
	南三陸町	618	221	839	**4.8%**	10	14,389	**82.6%**	3,143	178	3,321	5,540	**56.7%**	**59.9%**	887	6256	902	6349	**98.3**	98.5
	石巻市	3,510	447	**3,957**	2.5%	73	112,276	**69.8%**	19,957	13,114	33,071	64,870	**30.8%**	**51.0%**	7865	62679	9072	71512	**86.7**	87.6
	女川町	607	263	870	**8.7%**	3	8,048	**80.1%**	2,924	347	3,271	－		－	651	5721	656	5737	**99.2**	99.7
	東松島市	1,125	26	**1,151**	2.7%	37	34,014	**79.3%**	5,507	5,560	11,067	15,450	**35.6%**	**71.6%**	1513	11635	1697	13227	**89.2**	88.0
	松島町	7		7	0.0%	2	4,053	26.9%	221	1,785	2,006	5,560	4.0%	**36.1%**	451	4012	689	5665	65.5	70.8
	利府町	1		1	0.0%	0.5	542	1.6%	56	901	957	11,420	0.5%	8.4%	32	224	1038	12226	3.1	1.8
	塩竈市	44		44	0.1%	6	18,718	33.1%	655	3,188	3,843	23,250	2.8%	16.5%	2481	18596	3285	23259	75.5	80.0
	七ヶ浜町	78	2	80	0.4%	5	9,149	44.8%	674	649	1,323	6,650	10.1%	19.9%	532	3137	595	3352	**89.4**	93.6
	多賀城市	218		218	0.3%	6	17,144	27.2%	1,746	3,730	5,476	26,810	6.5%	20.4%	1413	18806	2521	25323	56.0	74.3
	仙台市	907	30	937	0.1%	52	29,962	2.9%	30,034	109,608	139,642	530,660	5.7%	26.3%	3126	34646	22621	252896	39.2	37.3
	名取市	952	41	993	1.4%	27	12,155	16.6%	2,801	1,129	3,930	25,820	10.8%	15.2%	846	10156	2799	31395	30.2	32.3
	岩沼市	186	1	187	0.4%	29	8,051	18.2%	736	1,606	2,342	17,010	4.3%	13.8%	628	9907	2017	22284	31.1	44.5
	亘理町	281	6	287	0.8%	35	14,080	40.4%	2,389	1,150	3,539	11,520	20.7%	**30.7%**	577	5972	1160	10419	49.7	57.3
	山元町	697	18	715	**4.3%**	24	8,990	**53.8%**	2,217	1,085	3,302	5,310	**41.8%**	**62.2%**	455	3816	574	4733	**79.3**	80.6
福島県	新地町	95	10	105	1.3%	11	4,666	**56.7%**	439	138	577	－		－	317	2621	369	3029	**85.9**	86.5
	相馬市	458	19	477	1.3%	29	10,436	27.6%	1,002	817	1,819	15,030	6.7%	12.1%	678	6178	1983	17743	34.2	34.8
	南相馬市	958	111	**1,069**	1.5%	39	13,377	18.9%	5,784	2,477	8,261	25,050	23.1%	**33.0%**	682	7394	3652	30629	18.7	24.1
	浪江町	422	33	455	2.2%	6	3,356	16.1%	613	1	614	7,830	7.8%	7.8%	250	2387	1136	8323	22.0	28.7
	双葉町	116	4	120	1.7%	3	1,278	18.4%	95	7	102	－		－	73	747	345	2721	21.2	27.5
	大熊町	108	1	109	0.9%	2	1,127	9.8%	48	不明	－	－		－	217	5483	582	9004	37.3	60.9
	富岡町	194	6	200	1.2%	1	1,401	8.8%	不明	不明	－	6,880		－	257	2693	915	8308	28.1	32.4
	楢葉町	90	2	92	1.2%	3	1,746	22.7%	50	不明	－	－		－	252	3479	372	4421	67.7	78.7
	広野町	39	1	40	0.7%	2	1,385	25.6%	不明	不明	－	－		－	212	1837	289	2925	**73.4**	62.8
	いわき市	416	37	453	0.1%	15	32,520	9.5%	7,917	32,537	40,454	147,740	5.4%	27.4%	3109	29344	15815	153635	19.7	19.1

（出所）総務省統計局「東日本大平洋岸地域のデータ及び被災関係データ～社会・人口統計体系（統計でみる都道府県・市区町村）」より～
原資料は、総務省統計局「社会・人口統計体系」、消防庁災害対策本部等。

（注1）資料出所は、浸水範囲概況にかかる全事業所数・従業者数（平成21経済センサス-基礎調査調査区別集計結果による）

（注2）北上総合支所は全壊・死者多数・移転、雄勝総合支所は全壊・移転。

表 2.1.2 市長村別被害状況一覧（その２）

県	地域名	20	21	22	23	24	25	26	27	28
		市町村庁舎の被害状況				人口総数	世帯数	震災後人口総数	人口増減率	可住地面積
		施設名	被害程度	被害概要	業務再開日	(人)	(世帯)	(人)	(%)	(㎢)
						2010	2010	2015	2015/2010	2010
岩手県	洋野町		○			17,913	6,120	16,694	93.2%	62
	久慈市		○			36,872	14,012	35,644	96.7%	79
	野田村		○			4,632	1,578	4,127	89.1%	11
	普代村		○			3,088	1,042	2,796	90.5%	10
	田野畑村		○			3,843	1,309	3,461	90.1%	21
	岩泉町		○			10,804	4,357	9,839	91.1%	79
	宮古市	宮古市役所	△	1階部分浸水	3月25日	59,430	22,509	56,569	95.2%	117
	山田町		○			18,617	6,605	15,826	85.0%	26
	大槌町	大槌町役場	×	全壊・死者夥多	隣地に移転	15,276	5,689	11,329	74.2%	24
	釜石市	釜石市役所	○	1階・地階部分浸水・受電設備喪失	10月1日	39,574	16,094	36,812	93.0%	52
	大船渡市		○			40,737	14,819	38,068	93.4%	59
	陸前高田市	陸前高田市役所	×	全壊・死者夥多	移転	23,300	7,785	19,757	84.8%	45
宮城県	気仙沼市		○			73,489	25,457	64,917	88.3%	93
	南三陸町	南三陸町役場	×	全壊・死者夥多	移転	17,429	5,295	12,375	71.0%	37
	石巻市	石巻市役所(注2)	△	1階部分が数日間水没	数日後	160,826	57,871	147,236	91.5%	242
	女川町	女川町役場	×	全壊	移転	10,051	3,968	6,334	63.0%	10
	東松島市		○			42,903	14,013	39,518	92.1%	70
	松島町		○			15,085	5,137	14,424	95.6%	26
	利府町		○			33,994	10,818	35,881	105.6%	20
	塩竈市		○			56,490	20,396	54,195	95.9%	15
	七ヶ浜町		○			20,416	6,415	18,651	91.4%	11
	多賀城市		○			63,060	24,079	62,128	98.5%	19
	仙台市		○			1,045,986	465,260	1,082,185	103.5%	339
	名取市		○			73,134	25,124	76,719	104.9%	71
	岩沼市		○			44,187	15,519	44,704	101.2%	47
	亘理町	亘理町役場	×	躯体損傷・使用不能	隣地に移転	34,845	10,903	33,598	96.4%	61
	山元町	山元町役場	×	躯体損傷・使用不能	隣地に移転	16,704	5,235	12,314	73.7%	43
福島県	新地町		○			8,224	2,461	8,218	99.9%	29
	相馬市		○			37,817	13,227	38,556	102.0%	91
	南相馬市		○			70,878	23,640	57,797	81.5%	182
	浪江町		○			20,905	7,176	0	0.0%	63
	双葉町	双葉町役場	×	原発地域	移転	6,932	2,393	0	0.0%	21
	大熊町	大熊町役場	×	原発地域	移転	11,515	3,955	0	0.0%	29
	富岡町	富岡町役場	×	原発地域	移転	16,001	6,141	0	0.0%	27
	楢葉町	楢葉町役場	×	原発地域	移転	7,700	2,576	975	12.7%	25
	広野町	広野町役場	×	原発地域	2012年3月1日	5,418	1,810	4,319	79.7%	15
	いわき市		○			342,249	128,722	350,237	102.3%	341

（出所）総務省統計局「東日本太平洋岸地域のデータ及び被災関係データ社会・人口統計体系（統計でみる都道府県・市町村）より
原資料は、総務省統計局「社会・人口統計体系」, 消防庁災害対策本部等

（注 1）資料出所は、洪水範囲概況にかかる全事業所数・従業者数（平成 21 経済センサス - 基礎調査調査区別集計結果による）

（注 2）北上総合支所は全壊・死者多数・移転，雄勝総合支所は全壊・移転。

2.1.2 津波被災自治体の類型化

津波による人的被害、住家被害および都市行政機能の被害を基に、各自治体を分類したのが表 2.1.3 である。人的被害は、震災前の総人口に占める死者・行方不明者率で、大（7%以上）、中（2%以上）、小（2%未満）に３区分し、住家被害は、全壊住家率によって大（30%以上）、中（10%以上）、小（10%未満）に同じく３区分した。死者・行方不明者については、参考のために、比率のほかに、実数の大小でも 3 区分を示した。

また、市町村庁舎が被災した自治体を太字で表記し、うち全壊した自治体を下線で示した。当然のことながら、市町村庁舎が被災した自治体は、人的被害も住家被害も大きい。さらに、市町村の立地条件を区分するために、仙台湾岸と福島沿岸の市町村を斜体で示した。斜体でない市町村は三陸沿岸の市町村である。

表 2.1.3 を基に被災市町村を類型化すると表 2.1.4 のようになる。以下、各類型の特徴

と該当する市町村について述べる。

【類型１】（全滅壊滅型）は、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し、都市行政機能が麻痺した市町村である。大槌町、陸前高田市、女川町、南三陸町がこれに該当する。いずれも三陸沿岸である。

【類型２】（市街地被災型）は、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して、都市行政機能が大幅に低下した市町村である。沿岸集落も甚大な被害を受けていることが多い。山田町、気仙沼市、石巻市がこれに当たる。

【類型３】（市街地部分被災型）は、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して、都市行政機能が低下した市町村で、沿岸集落は甚大な被害を受けていることが多い。三陸沿岸の釜石市、宮古市、大船渡市、仙台湾岸の東松島市、七ヶ浜町、名取市、亘理町、山元町、そして福島沿岸の新地町、南相馬市がこのタイプである。

なお、【類型３】に分類した大船渡市は、市内の２つの中心商店街のうち一つが壊滅的な被害を受けており、市街地の復旧も嵩上げ・区画整理を行っていることから、【類型２】に分類することも可能である。ただ自治体としては市庁舎や警察署など公共施設が無事で、少なくとも行政機能は維持されていたので、【類型３】に含めることにした。また、東松島市も沿岸集落で極めて甚大な被害を受けているが、中心市街地は無傷であり、行政機能も維持できていたので、【類型３】とした。

【類型４】（沿岸集落被災型）は、市街地の被災は軽微で、主に沿岸集落が大きく被災した市町村である。三陸北部の洋野町、久慈市、野田村、田野畑村、岩泉町、および仙台湾岸の松島町、利府町、塩竈市、多賀城市、仙台市、岩沼市、そして福島沿岸の相馬市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町、広野町、いわき市等がここに分類される。

ただ、市町村全体としては相対的に被害が小さいと言っても、被災した沿岸集落の被害が小さかったというわけでは決してない。三陸沿岸の田野畑村や岩泉町の沿岸集落は壊滅的な被害を受けているし、仙台湾岸や福島沿岸の集落もほとんどの住宅が流出したところがある。仙台市は 1,000 人以上の犠牲者が出ており、相馬市、浪江町、いわき市も 500 人近い死者・行方不明者がいる。

最後に、【類型５】として平成の大合併以前の旧町村を別枠で記載しておく。該当するのは、旧田老町（宮古市）、旧三陸町（大船渡市）、旧北上市（石巻市）、旧河北町（石巻市）、旧雄勝町（石巻市）、旧牡鹿町（石巻市）である。合併していなければ、いずれも【類型１】か【類型２】に相当する大きな被害を受けた旧町村だが、震災後の復興の形が大きく異なっていて、少なからず合併の影響が見られる。

さて、表 2.1.4 を見て気づくのは、【類型１】と【類型２】に分類されるような大きな被害を受けたのが三陸沿岸南部に集中していることである。今回の大津波を引き起こした地震の震源が三陸南部沖だったこともむろん影響しているが、大きな原因となっているのは、各市町村の市街地・集落の立地条件である。三陸沿岸は海沿いの狭い平地に市街地・集落が集中しているため、そこが津波に襲われると被害は甚大である。これに対して仙台湾岸・福島沿岸は、主な市街地は内陸に立地しているため、都市行政機能の損傷が比較的小さくて済んだ。唯一の例外は石巻市で、主要市街地が海沿いに発達していたため、甚大な被害を被ってしまった。

なお、参考のために復興構想会議の『復興への提言』に示された被災地の類型を以下に示しておく。『復興への提言』では、リアス式海岸の三陸沿岸と海外平野の仙台湾岸・福島沿岸とを分けて、それぞれ【類型３】【類型４】としている点が本稿との違いとなっている。また、本稿の分類は津波被災地に限定しているため、『提言』にある類型５（内陸部や液状化被害）に相当する類型がない点も異なっている。

【類型１】平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域

→本稿の「類型１」

【類型２】平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域

→本稿の「類型２」および「類型３」

【類型３】斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地および集落

→本稿の「類型４」の三陸沿岸

【類型４】海岸平野部

→本稿の「類型３」「類型４」の仙台湾岸・福島沿岸

【類型５】内陸部や、液状化による被害が生じた地域

→本稿では扱わず。

表 2.1.3 被災自治体の分類

				住家被害		
				大	中	小
		死者・行方不明者率	死者・行方不明者数	30%以上	10%以上	10%未満
人的被害	大	7%以上	1000人以上	**大槌町**, **陸前高田市**, **女川町**, (気仙沼市), *(石巻市), (東松島市)*	(釜石市), *(南相馬市)*	
	中	2%以上	500人以上	山田町, **南三陸町**, **石巻市**, *東松島市*, ***山元町***	**釜石市**, (宮古市), *(名取市)*	*浪江町, (仙台市)*
	小	2%未満	500人未満	気仙沼市, 新地町	**宮古市**, 大船渡市, *七ヶ浜町, 名取市,* ***亘理町***, *南相馬市*	洋野町, 久慈市, 野田村, 普代村, 田野畑村, 岩泉町, *松島町, 利府町, 塩竈市, 多賀城市, 仙台市, 岩沼市, 相馬市, 双葉町, 大熊町, 富岡町, 楢葉町, 広野町, いわき市*

注1) (　)は「死者・行方不明者数」(実数)に基づく分類
注2) 太字は市町村庁舎が被災した自治体, 太字に下線は庁舎が全壊した自治体, 斜体は仙台湾・福島沿岸の市町村を示す。

表 2.1.4 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, 亘理町, 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, 普代村, 田野畑村, 岩泉町, *松島町, 利府町, 塩竈市, 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

2.1.3　被災類型別に見た津波被災地の復興の態様

次に被災類型ごとに復興がどのように進んできたか、どの程度進んでいるかの状況を見ていく。はじめに概観しておきたい。復興の状況は震災前後の人口の増減を概観した後、復興まちづくりの方針・手法、面整備事業による住宅再建の実績、中心市街地の再建の手

法、そして復興協議の進め方（ソフト面）について、被災類型との関係に着目しながら記述を進めていきたい。復興事業の進捗状況によって判断するものとする。被害の大小によって復興の状況に違いがあるかどうかが、ここでのポイントである。

(1) 人口増減

表 2.1.5 に震災前後の各市町村の人口増減を示す。人口は 2010 年と 2015 年の国勢調査のデータを用いた。人口減少率が 20%を超えるのは、女川町（-30.7%）、南三陸町（-29.0%）、山元町（-26%）/大槌町（-25.8%）となっており、山元町以外は【類型１】と【類型２】が中心である。続いて人口減少率が 10 %以上であるのは、陸前高田市(-15.2%)、山田町（-15.0%）、気仙沼市（-11.7%）、野田村（-10.9%）で、野田村を除くと、いずれも【類型１】と【類型２】の市町村である。類型１と類型２は、市街地・集落の大半が被災し、犠牲者が多かった市町村である。それに加えて、市街地にあった商業施設や公共施設のほとんどが流出してしまったので、買物や医療等、日常生活が成り立たなくなり、被災直後から他市町村への転出が相次いだ。

一方、山元町は仙台市のベッドタウンでもあり、仙台市への通勤者が多かった。震災後はそのような世帯がより仙台市に近い場所に移ってしまったため、大幅な人口減少が生じたのである。久慈市の通勤圏である野田村についても似た状況があったと考えられる。

図 2.1.1 は、死者・行方不明者率と人口減少率の相関を見たものである。両者は明らかに相関が認められる。先に見たように、死者行方不明者率が高いほど人口減少率が高いということである。

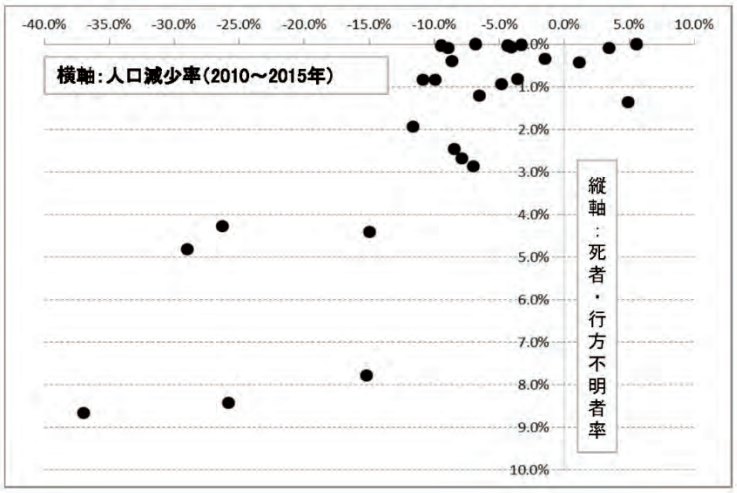


図 2.1.1　人口増減率と死者・行方不明者の関係

表 2.1.5 震災前後の市町村別人口増減

県	市町村	類型	震災前総人口（2010）	震災後総人口（2015）	人口増減率（2015/2010）	死者・行方不明者数（人）	死者・行方不明者数の割合（%）
			（人）	（人）	（%）	（人）	（人）
岩手県	洋野町	4	17,913	16,694	−6.8%	0	0.0%
	久慈市	4	36,872	35,644	−3.3%	6	0.0%
	野田村	4	4,632	4,127	**−10.9%**	39	0.8%
	普代村	4	3,088	2,796	−9.5%	1	0.0%
	田野畑村	4	3,843	3,461	−9.9%	32	0.8%
	岩泉町	4	10,804	9,839	−8.9%	10	0.1%
	宮古市	3	59,430	56,569	−4.8%	**559**	0.9%
	山田町	**2**	18,617	15,826	**−15.0%**	**820**	**4.4%**
	大槌町	**1**	15,276	11,329	**−25.8%**	**1,286**	**8.4%**
	釜石市	3	39,574	36,812	−7.0%	**1,138**	2.9%
	大船渡市	3	40,737	38,068	−6.6%	493	1.2%
	陸前高田市	**1**	23,300	19,757	**−15.2%**	**1,813**	**7.8%**
宮城県	気仙沼市	**2**	73,489	64,917	**−11.7%**	**1,426**	1.9%
	南三陸町	**2**	17,429	12,375	**−29.0%**	**839**	**4.8%**
	石巻市	2	160,826	147,236	−8.5%	**3,957**	2.5%
	女川町	**1**	10,051	6,334	**−37.0%**	**870**	**8.7%**
	東松島市	3	42,903	39,518	−7.9%	**1,151**	2.7%
	松島町	4	15,085	14,424	−4.4%	7	0.0%
	利府町	4	33,994	35,881	5.6%	1	0.0%
	塩竈市	4	56,490	54,195	−4.1%	44	0.1%
	七ヶ浜町	3	20,416	18,651	−8.6%	80	0.4%
	多賀城市	4	63,060	62,128	−1.5%	218	0.3%
	仙台市	4	1,045,986	1,082,185	3.5%	**937**	0.1%
	名取市	3	73,134	76,719	4.9%	**993**	1.4%
	岩沼市	4	44,187	44,704	1.2%	187	0.4%
	亘理町	4	34,845	33,598	−3.6%	287	0.8%
	山元町	3	16,704	12,314	**−26.3%**	**715**	**4.3%**
福島県	新地町	3	8,224	8,218	−0.1%	105	1.3%
	相馬市	4	37,817	38,556	2.0%	477	1.3%
	南相馬市	3	70,878	57,797	−18.5%	**1,069**	1.5%
	浪江町	4	20,905	0	−100.0%	455	2.2%
	双葉町	4	6,932	0	−100.0%	120	1.7%
	大熊町	4	11,515	0	−100.0%	109	0.9%
	富岡町	4	16,001	0	−100.0%	200	1.2%
	楢葉町	4	7,700	975	−87.3%	92	1.2%
	広野町	4	5,418	4,319	−20.3%	40	0.7%
	いわき市	4	342,249	350,237	2.3%	453	0.1%

（出所）総務省統計局「東日本太平洋岸地域のデータ及び被災関係データ～社会・人口統計体系（統計でみる都道府県・市区町村）」より～,原資料は，総務省統計局「社会・人口統計体系」、消防庁災害対策本部等。

（注1）資料出所は，浸水範囲概況にかかる全事業所数・従業者数（平成21経済センサス-基礎調査調査区別集計結果による）

（注2）北上総合支所は全壊・死者多数・移転，雄勝総合支所は全壊・移転。

2.1.4　復興まちづくりの方針・手法

表 2.1.6 は、表 2.1.4 に示した被災地の類型ごとに、復興まちづくりの方針・手法を整理したものである。

【類型１】は、被災した市街地を嵩上げしたうえで区画整理を行うというもので、高台移転・内陸移転と組み合わせる場合もある。事業手法としては、津波防災拠点整備事業と土地区画整理事業が中心で、高台移転・内陸移転を組み合わせる場合は、防災集団移転促進事業が用いられている。また、区画整理地や集団移転地内には、災害公営住宅を建設するのが一般的である。他方、沿岸集落については、基本的に高台移転または内陸移転である。三陸沿岸では主に高台移転、仙台湾岸と福島沿岸では主に内陸移転となっている。事業手法としては、防災集団移転促進事業（防集）か漁業集落防災機能強化事業（漁集）のいずれかであり、災害公営住宅の建設を伴う場合が多い。

【類型２】では、市街地のうち被害が大きかったエリアについては、【類型１】と同様、嵩上げした上で区画整理を行うのが基本である。高台移転・内陸移転を組み合わせる地区もある。事業手法も、【類型１】と同じで、津波防災拠点整備事業と土地区画整理事業を基本に、高台移転・内陸移転を組み合わせる場合は、防災集団移転促進事業が実施される。区画整理地や集団移転地内に、災害公営住宅を建設するのも同様である。他方、市街地のうち、浸水のみで建物の破壊がないエリアでは、現状復旧が基本であり、区画割と道路配置は変化しない。沿岸の被災集落も、類型１と同じく、高台移転または内陸移転となる。

【類型３】については、原形現地復旧が基本だが、被害が大きかった市街地の一部については、類型１と同様、嵩上げ＋区画整理が採用されている。また、合わせて高台移転または内陸移転を行っている地区もある。集落については、高台移転か内陸移転である。なお、前述の通り、大船渡市と東松島市は市街地の一部が広範に被災しており、住宅被害だけを見れば【類型２】と変わらない。三陸沿岸に立地し平場が限られる大船渡市では、嵩上げ＋区画整理が選択され、仙台湾岸で内陸に広く土地がある東松島市では、内陸・高台移転が行われている。

【類型４】は、市街地の被災がなく、沿岸集落のみなので、高台移転・内陸移転が中心となる。ちなみに、どの類型においても、市街地や集落の海岸沿いには「比較的頻度の高い一定程度の津波高」（いわゆるレベルⅠ）に対応する防潮堤が建設されている。いわゆる多重防御という考え方に基づく津波対策である。

表 2.1.6　被災類型ごとの復興まちづくりの方法

類型	名称	特徴	該当市町村	復興まちづくりの方針	手法（注）
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	○市街地：現地で嵩上げ＋区画整理，または高台・内陸移転 ○集落：高台移転または内陸移転○防潮堤：レベル1	○市街地：津波拠点(注1)，区画整理(注2)，防集(注3)，災害公営。 ○集落：防集，漁集(注4)，災害公営
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*	○市街地：被害が大きかった市街地について現地で嵩上げ＋区画整理，または高台・内陸移転。浸水のみの市街地は現状復旧 ○集落：高台移転または内陸移転	○市街地：津波拠点，区画整理，防集，災害公営，現状復旧 ○集落：防集，漁集，災害公営
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，亘理町，山元町，新地町，南相馬市*	○市街地：現状復旧が基本。一部浸水・破壊された市街地は嵩上げ＋区画整理，または高台・内陸移転。 ○集落：高台または内陸移転	○市街地：津波拠点，区画整理，防集，災害公営，現状復旧（区画整理） ○集落：防集，漁集，災害公営
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，普代村，田野畑村，岩泉町，*松島町，利府町，塩竈市，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*	○市街地：被害なし ○集落：高台移転または内陸移転	○集落：防集，漁集，災害公営
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		

立体活字：三陸沿岸市町村，斜字体：仙台湾岸，福島沿岸

注1）津波復興拠点整備事業（「津波拠点」）：東日本大震災における津波により被災した地域の復興を先導する拠点とするため、住宅、公益施設、業務施設等の機能を集約させた津波に対して安全な市街地を緊急に整備する目的で、津波防災地域づくりに関する法律第17条に規定された「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」として都市計画決定された都市施設を整備する事業。

注2）土地区画整理事業（「区画整理」）：被災した市街地の復興を図るため、公共施設と宅地を計画的かつ一体的に整備することのできる事業。

注3）防災集団移転促進事業（「防集」）：災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を目的とした事業。

注4）漁業集落防災機能強化事業（「漁集」）：東日本大震災により相当数の住宅、公共施設その他の施設の滅失又は損壊等の著しい被害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興を図るために、被災地の漁業集落において、地盤嵩上げ、生活基盤や防災安全施設の整備する事業。

(1) 面整備事業による住宅供給の実績

住宅再建の方法としては、被災者が自分で宅地や住宅（集合住宅をを含む）を確保するいわゆる自力再建と、防集事業・土地区画整理事業・災害公営住宅等の公的な事業で整備された宅地や住宅で再建する方法とに大別される。ここでは後者の方法を、面整備事業によるに住宅供給と呼ぶ。

市町村ごとの面整備事業による住宅供給の実績を示したのが表 2.1.7 である。参考のために全壊住家戸数も掲載しておく。ここから読み取れるのは以下の点である。

第１に、市街地が広範に被災した類型１～３で、当然のことながら住宅供給戸数が多いことである（概ね 1,000 戸以上)。仙台市は類型４で唯一、供給戸数が 1,000 戸を超えているが、これは内陸部で地震被害にあった住宅が多数あったためである。全壊戸数が 3 万戸にも上っているのもそのためである。

第２に、三陸沿岸の被災市町村で、全壊戸数に占める面整備事業による住宅供給戸数の比率が高くなっていることである（概ね 50%以上)。これは、被災者が自市町村内での住宅再建、かつ面整備事業による住宅再建を選ぶ傾向が相対的に強かったことを示している。その理由として考えられるのは、三陸沿岸は平地が狭いために自力再建の土地を故人で確保するのが相対的に難しかったことである。また、仙台湾岸の被災市町村の場合、元々仙台市や石巻市に通っていた住民も多く、より通勤先に近い市町村に自力で住宅再建した人が少なくなかった。実際、仙台湾岸の市町村は、全壊戸数に占める面整備事業による住宅供給戸数の比率が低い。他市町村での住宅再建を選ぶ被災者が多かったこと、および自力再建による住宅再建を選ぶ被災者が多かったことの結果である。三陸沿岸の市町村と違って、仙台湾岸では平地が多く、自力再建が相対的に容易であったし、また仙台市という大都市への通勤者も多かった。このため住宅再建に当たっては、自市町村内ではなく、被災者はより通勤や生活に便利な仙台市、またはその近郊の市町村を選択したわけである。

表 2.1.7 面積事業による民間住宅等用宅地

	市町村	類型	種類	戸数 (a)	合計 (b)	全壊住家数 (棟)(c)	(b)／(c)
岩手県	洋野町	4	民間住宅等用宅地	14	18	10	**180.0%**
			災害公営住宅	4			
	久慈市	4	民間住宅等用宅地	15	26	65	40.0%
			災害公営住宅	11			
	野田村	4	民間住宅等用宅地	177	277	311	**89.1%**
			災害公営住宅	100			
	田野畑村	4	民間住宅等用宅地	61	124	225	**55.1%**
			災害公営住宅	63			
	岩泉町	4	民間住宅等用宅地	59	110	177	**62.1%**
			災害公営住宅	51			
	宮古市	3	民間住宅等用宅地	705	**1,471**	2,767	**53.2%**
			災害公営住宅	766			
	山田町	2	民間住宅等用宅地	1,192	**1,832**	2,762	**66.3%**
			災害公営住宅	640			
	大槌町	1	民間住宅等用宅地	1,401	**2,279**	3,092	**73.7%**
			災害公営住宅	878			
	釜石市	3	民間住宅等用宅地	1,274	**2,590**	2,957	**87.6%**
			災害公営住宅	1,316			
	大船渡市	3	民間住宅等用宅地	627	**1,428**	2,787	**51.2%**
			災害公営住宅	801			
	陸前高田市	1	民間住宅等用宅地	1,954	**2,849**	3,159	**90.2%**
			災害公営住宅	895			
	岩手県合計		民間住宅等用宅地	7,479	13,333	18,312	**72.8%**
			災害公営住宅	5,854			
宮城県	気仙沼市	2	民間住宅等用宅地	1,735	**3,822**	8,483	45.1%
			災害公営住宅	2,087			
	南三陸町	1	民間住宅等用宅地	784	**1,522**	3,143	48.4%
			災害公営住宅	738			
	石巻市	2	民間住宅等用宅地	2,626	**7,082**	19,957	35.5%
			災害公営住宅	4,456			
	女川町	1	民間住宅等用宅地	756	**1,615**	2,924	**55.2%**
			災害公営住宅	859			
	東松島市	3	民間住宅等用宅地	605	**1,706**	5,507	31.0%
			災害公営住宅	1,101			
	松島町	4	民間住宅等用宅地	8	60	221	27.1%
			災害公営住宅	52			
	利府町	4	民間住宅等用宅地		25	56	44.6%
			災害公営住宅	25			
	塩竈市	4	民間住宅等用宅地	101	491	655	75.0%
			災害公営住宅	390			
	七ヶ浜町	3	民間住宅等用宅地	621	833	674	**123.6%**
			災害公営住宅	212			
	多賀城市	4	民間住宅等用宅地	83	615	1,746	35.2%
			災害公営住宅	532			
	仙台市	4	民間住宅等用宅地	734	**3,913**	30,034	13.0%
			災害公営住宅	3,179			
	名取市	3	民間住宅等用宅地	311	966	2,801	34.5%
			災害公営住宅	655			
	岩沼市	4	民間住宅等用宅地	170	380	736	**51.6%**
			災害公営住宅	210			
	亘理町	4	民間住宅等用宅地	200	677	2,389	28.3%
			災害公営住宅	477			
	山元町	3	民間住宅等用宅地	166	656	2,217	29.6%
			災害公営住宅	490			
	宮城県合計		民間住宅等用宅地	8,900	24,723	81,543	30.3%
			災害公営住宅	15,823	(仙台市を除外)	51,509	48.0%

(出所) (a)(b)は 復興庁「住まいの復興工程表」の更新(平成30 年9 月末現在)について」(平成30 年11 月16 日, 記者発表資料), (c)は消防庁災害対策本部(H25年9月1日現在)

(注)各県共通

※「面整備事業」とは、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業及び漁業集落防災機能強化事業である。

※「民間住宅等用宅地」とは、地方公共団体が面整備事業により供給する住宅用の宅地のことである。

※「供給時期」の定義

・民間住宅等用宅地・・・宅地造成工事の完了時期

・災害公営住宅・・・建築工事の終了(事業主体への建物の引渡し)時期

※平成30年9月末現在で各県が市町村から提出を受けたデータをもとに集計整理している。

(2) 面整備事業による住宅供給の時期

続いて、面整備事業による住宅供給の時期を見たのが表 2.1.8 である。被災地ではない内陸の市町村も掲載してある。この表が示すところは以下の通りである。

第１に、沿岸集落のみが被災した【類型４】は、住宅再建が早いことである。市町村によって多少の違いはあるが、早いところでは 2013 年度中（発災から 3 年目）、遅くとも 2015 年度（同 5 年目）には事業が完了している。戸数が少ないことに加えて、都市行政機能が生きているので対応も早かったということだろう。

第 2 に、それに対して、市街地が甚大な被災を受けた【類型１】と【類型２】、そして【類型３】の一部の市町村は、当然のことではあるが、時間がかかっていることである。ほとんどの市町村では 2018 年度中に事業が完了する見込みだが、2019 年度以降に持ち越す市町村もある。

第３に、内陸市町村での住宅供給があることである。すべて災害公営住宅である。岩手県では 2016 年度以降の供給であるのに対して、宮城県では 2016 年以前の供給であり、対照的な対応となっている。岩手県では、沿岸被災地からの人口流出を促進しかねないとして、内陸での災害公営住宅の建設に慎重であったのに対して、宮城県では沿岸の被災市町村と内陸の市町村が隣接していることもあり、沿岸被災地からの人口流出はあまり意識されることがなく、むしろ一刻も早い住宅供給が優先された結果とも考えられる。

表 2.1.8 面整備事業による民間住宅等用宅地及び災害公営住宅の供給時期

市町村	類型	宅地種類	2012年度(H24年度)	2013年度(H25年度)	2014年度(H26年度)	2015年度(H27年度)	2016年度(H28年度)	2017年度(H29年度)	2018年度(H30年度)	2019年度(H31年度)	2020年度(H32年度)	小計	合計
岩手県													
洋野町	4	民間住宅等用宅地					8	6				14	18
		災害公営住宅		4								4	
久慈市	4	民間住宅等用宅地		15								15	26
		災害公営住宅		11								11	
野田村	4	民間住宅等用宅地		45	43	63	26					177	277
		災害公営住宅	8	18	20	54						100	
田野畑村	4	民間住宅等用宅地		44	17							61	124
		災害公営住宅		17	46							63	
岩泉町	4	民間住宅等用宅地			59							59	110
		災害公営住宅		51								51	
宮古市	3	民間住宅等用宅地	2	45	121	460	60	17				705	**1,471**
		災害公営住宅		40	213	490	23					766	
山田町	2	民間住宅等用宅地			67	185	374	289	277			1,192	**1,832**
		災害公営住宅			72	167	249	116	36			640	
大槌町	1	民間住宅等用宅地		6	112	171	710	366	36			1,401	**2,279**
		災害公営住宅		125	36	244	27	284	150	12		878	
釜石市	3	民間住宅等用宅地		4	62	116	379	626	87			1,274	**2,590**
		災害公営住宅	54	183	165	60	554	198	102			1,316	
大船渡市	3	民間住宅等用宅地		36	111	156	94	132	98			627	**1,428**
		災害公営住宅	56	7	121	336	171					801	
陸前高田市	1	民間住宅等用宅地		53	167	227	128	469	556	234	120	1,954	**2,849**
		災害公営住宅			218	242	375	60				895	
一関市	—	民間住宅等用宅地											62
		災害公営住宅						27		22	13	62	
盛岡市	—	民間住宅等用宅地											168
		災害公営住宅							24	26	118	168	
花巻市	—	民間住宅等用宅地											30
		災害公営住宅								30		30	
北上市	—	民間住宅等用宅地											34
		災害公営住宅									34	34	
遠野市	—	民間住宅等用宅地											21
		災害公営住宅							8	8	5	21	
奥州市	—	民間住宅等用宅地											14
		災害公営住宅									14	14	
各年度計		民間住宅等用宅地	2	248	759	1,378	1,779	1,905	1,054	234	120	7,479	13,333
		災害公営住宅	118	456	951	1,643	1,426	690	374	78	118	5,854	
累計		民間住宅等用宅地	2	250	1,009	2,387	4,166	6,071	7,125	7,359	7,479	7,479	13,333
		(進捗率)	0%	3%	13%	32%	56%	81%	95%	98%	100%		
		災害公営住宅	118	574	1,525	3,168	4,594	5,284	5,658	5,736	5,854	5,854	
		(進捗率)	2%	10%	26%	54%	78%	90%	97%	98%	100%		
宮城県													
気仙沼市	2	民間住宅等用宅地		6	168	748	414	123	240	36		1,735	**3,822**
		災害公営住宅			185	496	1,231	175				2,087	
南三陸町	1	民間住宅等用宅地		41	191	331	221					784	**1,522**
		災害公営住宅			104	140	494					738	
石巻市	2	民間住宅等用宅地		3	179	892	992	429	131			2,626	**7,082**
		災害公営住宅	20	129	780	1,509	1,235	596	187			4,456	
女川町	1	民間住宅等用宅地		1	41	258	149	274	33			756	**1,815**
		災害公営住宅		200	30	39	215	375				859	
東松島市	3	民間住宅等用宅地			166	241	197	1				605	**1,706**
		災害公営住宅		254	67	327	183	170	100			1,101	
松島町	4	民間住宅等用宅地				6	2					8	60
		災害公営住宅			40	12						52	
利府町	4	民間住宅等用宅地											25
		災害公営住宅			25							25	
塩竈市	4	民間住宅等用宅地				24	33	29	15			101	491
		災害公営住宅		31	63	21	275					390	
七ヶ浜町	3	民間住宅等用宅地		13	356	47	103	54	48			621	833
		災害公営住宅			38	174						212	
多賀城市	4	民間住宅等用宅地				24	29	30				83	615
		災害公営住宅			160	322	50					532	
仙台市	4	民間住宅等用宅地	73	95	566							734	**3,913**
		災害公営住宅	12	564	1,370	1,183	50					3,179	
名取市	3	民間住宅等用宅地			70		57	96	82	6		311	966
		災害公営住宅			42	50	127	315	121			655	
岩沼市	4	民間住宅等用宅地	12	51	107							170	380
		災害公営住宅			210							210	
亘理町	4	民間住宅等用宅地		58	142							200	677
		災害公営住宅			447	30						477	
山元町	3	民間住宅等用宅地			32	124	10					166	656
		災害公営住宅	18	57	171	156	88					490	
栗原市	—	民間住宅等用宅地											15
		災害公営住宅		15								15	
大崎市	—	民間住宅等用宅地											170
		災害公営住宅			105	65						170	
登米市	—	民間住宅等用宅地											84
		災害公営住宅			60		24					84	
涌谷町	—	民間住宅等用宅地											48
		災害公営住宅			48							48	
美里町	—	民間住宅等用宅地											40
		災害公営住宅		40								40	
大郷町	—	民間住宅等用宅地											3
		災害公営住宅		3								3	
各年度計		民間住宅等用宅地	85	268	2,018	2,695	2,207	1,036	549	42		8,900	24,723
		災害公営住宅	50	1,293	3,945	4,524	3,972	1,631	408			15,823	
累計		民間住宅等用宅地	85	353	2,371	5,066	7,273	8,309	8,858	8,900	8,900	8,900	24,723
		(進捗率)	1%	4%	27%	57%	82%	93%	99.50%	100%	100%		
		災害公営住宅	50	1,343	5,288	9,812	13,784	15,415	15,823	15,823	15,823	15,823	
		(進捗率)	0%	8%	33%	62%	87%	97%	100%	100%	100%		

(出所)復興庁「住まいの復興工程表」の更新(平成30年9月末現在)について」、平成30年11月16日、記者発表資料

(注)各県共通

※「面整備事業」とは、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業及び津波集落防災機能強化事業である。

※「民間住宅等用宅地」とは、地方公共団体が面整備事業により供給する住宅用の宅地のことである。

※「供給時期」の定義

・民間住宅等用宅地・・・宅地造成工事の完了時期

・災害公営住宅・・・建築工事の終了(事業主体への建物の引渡し)時期

※平成30年9月末現在で各県が市町村から提出を受けたデータをもとに集計整理している。

2.1.5 中心市街地再建の手法

復興まちづくりにおいて重要な位置を占めるのが中心市街地の再建である。そこは商業・サービス業の中心であるだけでなく、公共・公営施設が集中し、また雇用の中心でもあった。とりわけ、近隣に通勤可能な大都市を持たない三陸沿岸の諸都市では、中心市街地再建の重要性はさらに大きかった。これに対して、仙台湾岸は、石巻市を除けば、中心市街地がいずれも内陸部にあって、直接の津波被害は受けなかった。

実際に採用された中心市街地再建の手法は、大きく次の３つに分類できる。

ａ　嵩上げ・区画整理を行わず元の市街地を復旧（現地復旧）

ｂ　嵩上げ・区画整理を行って新たな市街地を整備（更新整備）

ｃ　高台・内陸等別な場所に新たな市街地を移転（移転整備）

また，再建市街地での商業拠点の整備方法によって，さらに次の分類が可能である。

① 元の商業施設を同じ場所に再建（原状回復）

② 元の商業施設を集約して再建（集約再建）

ちなみに，両方に関わるオプションとして，「新たな商業施設を誘致」（新規誘致）を加えることができる。

これら２つの分類軸の組み合わせによって、以下のような類型化ができる（表 2-1-9)。

【類型Ａ】現地復旧・原状回復型：ａ①

嵩上げ・区画整理は行わずに元の市街地を復旧し、元の商業施設が同じ場所で再建されるパターンである。中心市街地の津波被害が比較的小さかった自治体、被災類型で言えば、【類型３】に当たる自治体でこのパターンが多い。岩手県沿岸北部の久慈市、宮古市、沿岸南部の大船渡市盛地区、宮城県石巻市、福島県新地町などが該当する。

【類型Ｂ－１】更新整備・原状回復型：ｂ①

嵩上げ・区画整理を行って新たな市街地を整備し、そこに元の商業施設が個別に再建されるパターンである。区画整理は原地換地であるため、商業施設も基本的に元の場所に近い位置に再建される。中心市街地の被害が大きかった【類型１】または【類型２】に分類される自治体の一部がこの形態となっている。岩手県の大槌町、宮古市（鍬ヶ崎)、釜石市（鵜住居）などが該当する。

次に述べる【類型Ｂ－２】と同様、商業施設の集約や新たな誘致の検討も行われたようだが、最終的には、原状回復的な再建となっている。このタイプでは、事業再建ができな

かった事業者や、他の場所で再建した商業者もいたため、区画整理地に空き地が多いことが課題となっている。

【類型Ｂ－２】更新整備・集約型：ｂ②

嵩上げ・区画整理を行って新たに市街地を整備し、元の商業施設を集約して再建するパターンである。中心市街地の被害が大きかった【類型１】または【類型２】に分類される自治体にこのパターンが多い。岩手県の山田町、大船渡市（大船渡町）、気仙沼市（港湾地区）、南三陸町（志津川）、女川町などである。

震災後に、元の事業者が行政や専門家のアドバイスを受けながら協議を重ねて、商業施設の集約や新たな誘致に至った経緯がある。

なお、このバリエーションとして、嵩上げ・区画整理を行った新市街地に、元の商業施設を集約して再建するとともに、一部に新たな商業施設を誘致した自治体もある。大船渡市（キャッセン大船渡）、陸前高田市（アバッセたかた）、女川町（シーパルピア女川）である。

【類型Ｃ】移転整備・集約型：ｃ②

元の市街地とは別な高台・内陸部に、新たに市街地を造成した上で、元の商業施設や集約して再建する形態である。津波被害が甚大で、かつ商業集積が比較的小さい市街地にこの形態が見られる。宮古市（田老）、石巻市（雄勝），東松島市（野蒜北部丘陵）などである。

なお、宮古市（田老）の例は、住宅だけが高台移転し、商業施設は低地の嵩上げ・区画整理地に集約されているので、厳密にはこの類型には含まれない。住民側は住宅と一緒に商業施設も高台移転を望んだが、防災集団移転促進事業の要件に合わずに断念した経緯がある。また、石巻市（雄勝）や東松島（野蒜北部丘陵）にしても、高台に移った商業施設はわずかである。

表 2.1.9 中心市街地の再建パターン

		①原状回復	②集約	オプション（誘致）
		元の商業施設を同じ場所に再建	元の商業施設を集約して再建	新たな商業施設を誘致
a	嵩上げ・区画整理を行わず元の市街地で再建（現地復旧）	久慈，野田，宮古（中心地），釜石（大町）（一部c），大船渡（盛），気仙沼（旧市街），**石巻（旧市街）**，東松島（野蒜東名運河北），新地町		釜石（イオン）
b	嵩上げ・区画整理を行って元の市街地を再建（更新整備）	宮古（鍬ヶ崎），**大槌**，釜石（鵜住居），気仙沼（一部b）	**宮古（田老・低地）** **山田，大船渡（旧三陸）** 大船渡，**陸前高田**，**南三陸（志津川）**，**石巻（旧北上）**，**女川**，名取（閖上）	大船渡（キャッセン） 陸前高田（あばっせ） 女川（シーパルピア）
c	高台・内陸に市街地を再建（移転整備）		**宮古（田老・高台）**，**石巻（旧雄勝）**，東松島（野蒜北部丘陵）	
凡例）**太字＝類型1，太字＝類型2**				

2.1.6 ソフト面から見た復興まちづくり

前項までは、主としてハード面から見た復興まちづくりの分類であったが、最後にソフト面から見た復興まちづくりの類型化を考えてみたい。

① 住民参加の手法

復興計画や復興事業計画は市町村（一部は県）が事業主体であり、事業主体が中心に計画策定が進められた。その際に、地域住民が計画策定にどのような形で、どの程度参加できたかが重要である。住民参加の具体的な形としては、次のような手法が採られた。

ａ．復興まちづくり協議会のように、住民同士が話し合う協議組織を設置

多数の地域（コミュニティ）が大きな被害を受けた三陸沿岸南部や仙台湾岸の自治体の多くで採用されている。逆に、被災した地域が限定的であったり、被害自体が小さかった場合は、とくに復興に向けた住民組織は作らず、自治体が既存の地域組織（自治会等）と直接向き合って復興協議をすることが多かった。

復興まちづくり協議会を設置した場合、その運営方法が重要だった。形式的に組織を設置したものの、行政職員の経験が不足していたり、そもそも人手が足りなかったりして、あまりうまく機能しなかった例も見られる。逆に、住民参加の経験を持った派遣職員がい

たり、そうした技術に長けたコンサルタントや研究者が加わったところでは、比較的運営がうまくいったようである。

つまり、形式的に組織を立ち上げるだけでなく、組織の運営支援をセットで導入する必要性があったということである。

ｂ．ワークショップ形式で、個々の住民の意見を十分に引き出す

行政と住民、および住民同士の協議（話し合い）を実りあるものにするためには、一定の話し合いの技術が必要である。従来の一般的な協議の方法は、事務局・幹事が原案を提出して、参加者がそれに対する意見を出し合い、決定するというものであるが、たいていの場合は、参加者側からあまり意見が出ず、事務局案が了承されるという結果となる。復興協議の場でも、行政の作った案に対して、住民側の十分な意見を引き出せずに、そのまま次の段階に移るという場面が少なくなかった。

このような状況を避けて、住民の意見を十分に引き出し、有効な話し合いを実現する手法がワークショップである。実際、多くの自治体・地域でワークショップが行われてきた。ただし、ワークショップは話し合いの手法の一つであって、復興協議の全プロセスの中で適切に使われないと十分な効果を発揮できない。実際には、単に住民の意見を聴くだけのワークショップ（計画に必ずしも反映されない、どう反映されたか住民が知れない）や、アリバイ作り的なワークショップがなかったわけではない。

ｃ．ワークショップのような協議の場をコーディネートできる人材を起用する

ワークショップも一つの技術であるから、それを運営する人材の技量や経験がものをいう。復興計画や復興事業計画の策定に当たる自治体職員にその技量や経験が不足していれば、それをこなせる人材を起用するのが望ましい対応であろう。

しかし、今回の被災地の自治体の多くは、組織としてワークショップの経験自体が少なかったこともあって、こうした人材起用の重要性の認識が不足していたように思える。また、人材を起用したとしても、前述のように、計画策定の全プロセスの中でワークショップを適切に用いるという視点がないため、いわばワンポイントでの起用に止まったケースも少なくない。人材の活用が十分にできなかったということである。

ｄ．住民同士が話し合うための会場や交通手段等を用意する

今回の被災地では、津波で集会所や車が流されたり、仮設住宅等に分散して仮住まいしていたりして、住民同士が集まって話し合うのが困難だったりした地域は少なくなかった。にもかかわらず、実際には、こうした面でのコミュニティ支援は不足していた。特

に、復興計画の策定が進められた１年目は、住民同士が集まって話し合うための基礎的な環境が整っていなかったところが多かった。自治体が仮設の集会所を提供したり、民間の団体が送迎用の車両を寄付したりといった支援が個別に行われたケースはあるが、全体としてみれば不十分であったことは否めない。

② 行政の協働力

計画・事業主体である行政には、復興に際して住民との協働が必要とされた。住民参加の体制を整え、十分に協議の機会を設けた上で、意見を言いやすい場を作り、さらに協議結果を受けてとめて、柔軟に計画案を見直しながらまとめていくという対応である。前述のように、東日本大震災の被災自治体は、どちらかと言えば、住民との協働に慣れていないところが多かった。平時にやっていないことや、できないことを非常時に行うのは、一般的には難しいことであり、当然のことながら、復興に当たっての住民との協議も簡単には行かなかった。

その点では、震災前から協働のまちづくりを進めていた東松島市には一日の長があった。集団移転に際しても、移転前から移転予定の住民同士の協議の場を設け、協議組織を設置して、移転先の団地での区画の割り当てや、まちづくりのルール決め、将来の自治会設立に向けた準備会の設置など、行政が一手先を読みながら住民同士および住民と行政の協議の場を作っていった。それが可能だったのは、震災前から住民との協働事業を進めていて、少なくとも行政側に市民協働の経験があったこと、地域の役員と職員とが互いに顔見知りの関係ができていたこと（もちろんすべての職員ではない）が、復興協議においても大いに役立ったと考えられる。

また，女川町や岩沼市、新地町なども、住民との復興協議が比較的丁寧で、次に述べる首長のリーダーシップとも相まって，住民との関係性が相対的に良かったように思う。

③ 首長のリーダーシップ

リーダーシップには様々なタイプがあり、一概にはその是非を論じられないが、住民参加や合意形成といった分野においては、どちらかと言えば、職員や住民等の意見を柔軟に受け止めながら、協議のプロセスを重視し、復興の目標に向かって指導力を発揮するようなタイプが成果を上げてきたように思う。前述の東松島市、女川町、岩沼市、新地町、あるいは野田村などがそのタイプである。むろん、すべての首長からヒアリングできたわけではないし、職員や住民等からの評価を集めて比較したわけでもないので、それ以外にも同じタイプの首長がいた可能性はある。

④復興支援人材の定着と活躍

以上、ソフト面の復興まちづくりの態様を、住民参加の視点から振り返ったが、津波被災地の類型との関係で言えば、あまり相関は見られない。本項で繰り返し指摘したように、住民参加の面では，各自治体の震災前からの協働のまちづくりの経験、首長のリーダーシップ（の方向性)、外部人材の起用の柔軟性など、首長も含めた自治体の姿勢や能力に依るところが大きいように感じられるのである。

しかし、狭義の住民参加という視点を離れると、被災地類型との関係で興味深い実態が観察できる。それは、被害が甚大であった【類型１】の市町村ほど、多くのボランティアが現地に足を運び、その後も交流を続けているだけでなく、地元出身者、とくに若い世代のUターンが多く、復興の人材として活躍しているという事実である。また、派遣職員についても同様で、多数の派遣職員が長期に支援に入った自治体ほど、現地に愛着を持つ人が多い印象がある。これとは逆に、被災が相対的に軽かった地域、たとえば三陸沿岸北部では、行政（庁舎や職員）が被災しなかったこともあって、行政主導で復興を進めることができた。その分だけ外部のボランティアや支援団体をあまり必要としなかったため、震災後の交流や移住の活発化は、それほど見られなかった。

これはある意味当然のことで、被災地の被害が重大であるほど、支援を輪が広がりやすく、実際が支援に入る人も多くなるということである。それは個人だけではなく、企業や団体についても当てはまる。

ただし、こうした支援人材の定着と活躍は、被災地のその後の対応次第で違いが出ることも確かである。現在までのところ、どの被災地もこうした人材との交流や連携を模索してきており、すでに結果が出始めている地域もある。現在盛んに喧伝されている関係人口や関心人口の増加という面では、被災地はむしろアドバンテージを有していたとも言えよう。

2.1.7 小括

被災類型別に見た津波被災地の復興の状況を一言でまとめれば、ハード面の復興については、被災類型ごとの特徴が反映されているのに対して、ソフト面の復興については、被災類型との関係性が薄いということである。

ハード面で言えば、被災が大きかった地域ほど、市街地・集落を問わず住宅再建の規模は大きく、中心市街地を大がかりに改造している。新しい挑戦もある。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。しかし、被害の程度から見れば、これも当然のことではある。復興の取組の成果が見えてくるのは、もう少し先のことであろう。

他方、復興計画や復興事業計画における住民参加というソフト面で見ると、被災の大きさとソフト面の対応との間に特に傾向は見られず、むしろ自治体や首長の経験や姿勢の方がより強く関係しているように見受けられる。ただし、前項の最後に触れたように、ボランティアやUターン者、さらには外部の支援団体や企業との関わりという点まで広げれば、被災が大きかった地域（【類型１】や【類型２】の市町村）ほど、こうした人材との関わりが大きく、また長く続いている。その意味では、被災類型と復興の形態とは一定の関係があるとも言えよう。

2.1.8 原発被災地の類型化

津波被災地の場合は、人的被害、建物被害、および都市行政機能被害の３つに着目して被災地の分類を行ったが、原発被災地の場合は、放射能被害の大きさによって分類するのが適切であろう。その後の復興に大きな影響をもたらしているためである。

周知の通り、原子力発電所の事故後、政府によって避難指示が出され、現在も続いている。避難指示区域は放射線量の低減とともに範囲が縮小され，現在では図 2.1.2 の区域に指定されている。ここで、帰還困難区域は「放射線量が非常に高いレベルにあることから、バリケードなど物理的な防護措置を実施し、避難を求めている区域」、避難指示解除準備区域は「復旧・復興のための支援策を迅速に実施し、住民の方が帰還できるための環境整備を目指す区域」である。

(1) 避難指示区域の指定状況

避難指示区域の指定状況から，原発被災地は次のように分類できる。

①現在も主要部を含むほぼ全域が帰還困難区域に指定されている自治体

・双葉町（ほぼ全域），大熊町（ほぼ全域）

②現在も過半が帰還困難区域に指定されている自治体

・浪江町

③一部が帰還困難区域に指定されている自治体

・富岡町，南相馬市，葛尾村

④現在は避難指示が解除されている自治体

・飯舘村，川俣村，田村市，川内村，楢葉町

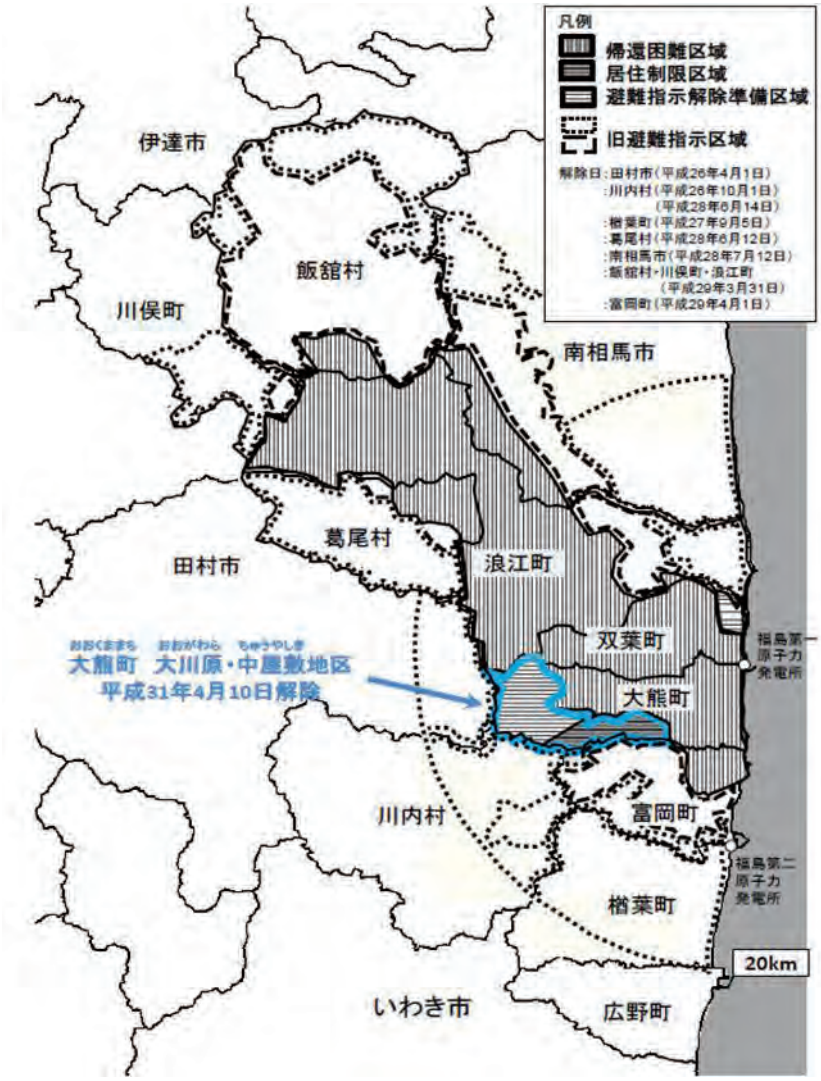


図 2.1.2 避難指示区域の概念図

（平成 31 年 4 月 5 日公表経済産業省 HP より）

(2) 現在の居住率（帰還率）

次に，これらの自治体が把握している旧避難指示区域の住民の（現在の）居住率をまとめたのが表 2.1.10 である（2019 年現在）。現在もほぼ全域が帰還困難区域である双葉町と大熊町は、当然のことながら、この表には含まれていない。また、この表は各自治体の旧避難指示区域内の人口だけを取り上げており、自治体の総人口ではないことに注意が必要である。

この表から、タイプ②の浪江町とタイプ③の富岡町の居住率 10%以下と、極端に低いことが見て取れる。いずれも原発からの距離が近く、放射線量が相対的に高い区域である。

次いで低いのが飯館村の 16.7%、それ以降は概ね 30～50%台で、葛尾村 28.8%、川内村（東部）30.3%、川俣町（木屋地区）39.6%、南相馬市（小高区等）42.2%、楢葉町 52.6%となっている。一番高いのは田村市（都路地区東部）の 81.3%である。

この表でもう一つ注目すべきは、対象者の人口である。自治体のうち山間部の一部が避難指示区域に入った田村市、川内村、川俣村が 1,000 人未満であるのに対して、人口が多い自治体の主要部が含まれる楢葉町、南相馬市（小高区）、浪江町、飯館村、富岡町はいずれも 5,000 人以上、浪江町に至っては 15,000 人近くが避難を強いられている。対象人口が多く、かつ現在の居住率の低い浪江町と富岡町、および飯館村は、それだけ被害が甚大であったと言えるだろう。

なお、福島特措法の改正（2017 年）によって、帰還困難区域においても復興・再生の道が開かれることになった。特定復興再生拠点区域復興再生計画を策定し、避難指示解除の目標年度を設定した上で、各種の整備ができるようになったのである。2019 年時点で、双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、飯館村、葛尾村の 6 町村で復興再生計画が認定されている。

表 2.1.10　旧避難指示区域の居住率

	解除時期	対象者（人）	居住者（人）	居住率（%）
田村市都路地区東部	2014年４月	273	222	81.3
川内村東部	14年10月 16年６月	287	87	30.3
楢葉町	15年９月	6,946	3,657	52.6
葛尾村	16年６月	1,301	375	28.8
南相馬市小高区など	16年７月	8,677	3,665	42.2
浪江町	17年３月	14,535	910	6.2
飯舘村	17年３月	5,415	905	16.7
川俣町山木屋地区	17年３月	843	334	39.6
富岡町	17年４月	9,269	877	9.4
全　体		47,546	11,032	23.2

出典）河北新報（2019 年 4 月 12 日）

原資料は各自治体が住民基本台帳等から算定。

(3) 原発被災地の類型化

以上、居住率と対象人口、ならびに特定復興再生拠点区域の設定状況を加味すると、原発被災地は以下のように分類できる。(表 2.1.11)

【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）

現在もなお主要部を含むほぼ全域が帰還困難区域に指定されている自治体。双葉町と大熊町が該当する。都市行政機能は文字通り壊滅し、町役場等の公共施設や商業施設等もすべて地域外に移さざるをえなかった。双葉町はいまだに役場は町外（いわき市）だが、大熊町は 2019 年 4 月にようやく町内に新庁舎が完成し、業務を始めている。

【類型２】全域避難・再生着手（旧避難指示区域で，再生に着手している区域）

現在も一部避難指示が出ているか、または現在は避難指示は解除されているが、住民の帰還が進まず、復興が遅れている自治体。浪江町、富岡町が該当。都市行政機能は壊滅し、一時的にそれらの機能を地域外に移さざるを得なかった。浪江町は 2017 年 3 月、富岡町は 2017 年 4 月に、それぞれ避難指示が解除され、ほぼ同時期に元の町村内で役場業務を再開している。帰還が遅れてはいるが、類型１よりは早期に都市行政機能の復旧に着手できている。

【類型３】主要部避難・再生進行（旧避難指示区域で，再生が進みつつある区域）

現在自治体主要部の避難指示は解除されており（一部避難指示区域あり）、住民の帰還がある程度進んで、復興の見通しが立ち始めている自治体。南相馬市、楢葉町、葛尾村、飯館村が相当。市町村の全域ではないが、人口が稠密な主要部が被災し、楢葉町は役場の移転を余儀なくされた。南相馬市と楢葉町は 2015 年 9 月、葛尾村は 2016 年 6 月、飯館村は 2017 年 3 月に避難指示が解除され、元の町内で役場業務を再開している。南相馬市は旧小高町のほぼ全域が避難指示区域となったが、市役所本庁は旧原町にあったため、楢葉町のように本庁舎の移転は免れた。比較的早く避難指示が解除となったこともあって、帰還率も相対的に高く、地域再生は類型２よりは進んでいる。

【類型４】山間部避難・再生進行（一部が旧避難指示区域で，再生が進みつつある区域）

自治体の一部に避難指示が出ていたが、現在は解除されており、住民の帰還もある程度進んで、復興の見通しが立ち始めている自治体。川俣町、田村市、川内村。いずれも市町の一部の山間地域が避難指示区域とされたが、人口稠密な主要部の被災は免れており、都市行政機能は維持され、人口流出も相対的に小さかった。田村市が 2014 年 4 月、川内村

が 2014 年 10 月と 2015 年 6 月と、避難指示解除も比較的早かった（川俣町のみ 2017 年 3 月）。

表 2.1.11 原発被災地の類型

類型	説明	該当市町村
【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）	現在もなお主要部を含むほぼ全域が帰還困難区域に指定されている自治体。	双葉町，大熊町
【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）	現在も一部避難指示が出ているか，または現在は避難指示は解除されているが，住民の帰還が進まず復興が遅れている自治体。	浪江町，富岡町
【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）	現在は避難指示は解除されており，住民の帰還がある程度進んで，復興の見通しが立ち始めている自治体。	南相馬市，楢葉町，飯館村，葛尾村
【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）	自治体の山間部の一部に避難指示が出ていたが，現在は解除されており，住民の帰還もある程度進んで，復興の見通しが立ち始めている自治体。	川俣町，田村市，川内村

(4) 帰還に対する住民意向

図 2.1.3 は，2018～2019 年時点における帰還に対する住民意向調査の結果を、市町村別に示している。

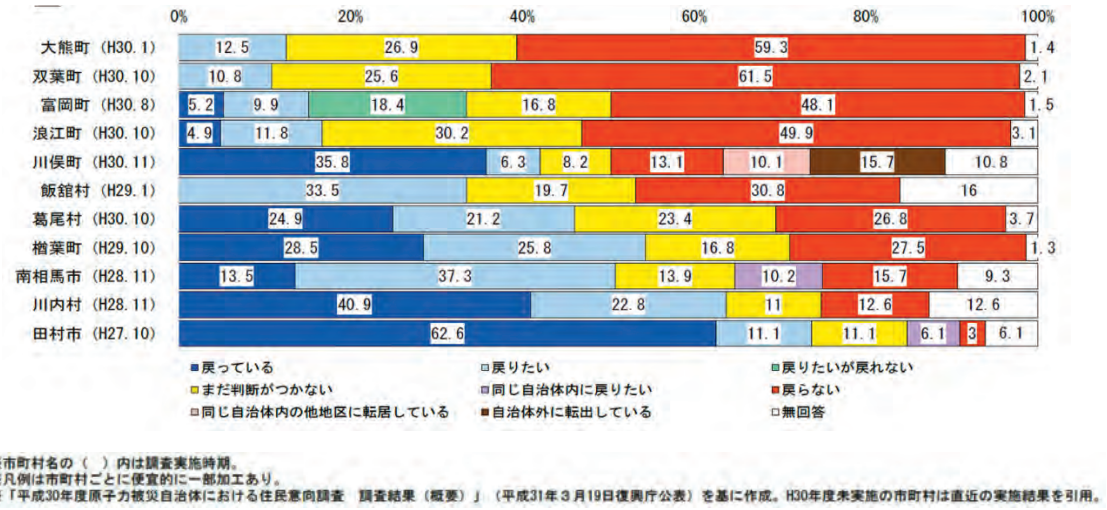
【類型１】の双葉町、大熊町では「戻りたい」はわずか 10%強に止まり，「戻らない」が 60%にも達している。「戻らない」の理由の第一位は、現在の居住地で生活の基盤ができているというものである。放射線量が高く、長期間帰還の見込みがないままに推移した

ため、帰還を断念した人が多かったと推察される。両町とも地域の再生に向けて準備を続けているが、人口の大幅減少は避けられない見込みである。

【類型２】の浪江町、富岡町では、「戻っている」が 5%,「戻りたい」が 10%前後で、両方を合わせても 15%程度に止まっている。逆に「戻らない」が 50%弱もあり、全体として類型１に近い結果となっている。ただし、両町とも長らく帰還困難区域だったエリアは町の一部であり、類型１の両町のように町の全域ではなかった。したがって，旧帰還困難区域での人口の大幅減少は避けられないだろうが、町全体の人口はそこまで減少しない見込みである。

【類型３】については、南相馬市が「戻っている」13.5%、「戻りたい」37.3%、合わせると 50.8%強、楢葉町も「戻っている」28.5%、「戻りたい」25.8%、合計で 54.4%、葛尾村も「戻っている」24.9%、「戻りたい」21.2%で、合計が 46.1%となっていて，半数前後の住民に帰還の意向があり、類型２に比べると大幅に上昇している。飯舘村は、「戻っている」の選択肢がないため、同じように比較できないが、「戻りたい」が 33.5%を占めているので、傾向としては同じ傾向と見られる。いずれも市町村とも、類型２の町とは明らかに帰還の動向が異なり、地域再生の可能性は相対的に高い。

最後に【類型４】だが、川俣町、川内町、田村市とも、すでに「戻っている」人が 40～60%に達しており、類型３よりもさらに帰還が進んでいる様子が見て取れる。どの地域も山間部に位置し、原発事故がなかったとしてもある程度の人口減少が予想されていたことを考えると、これだけの帰還の実現しているのは一定の成果だったと評価できるように思う。



※市町村名の（ ）内は調査実施時期。
※凡例は市町村ごとに便宜的に一部加工あり。
※「平成30年度原子力被災自治体における住民意向調査　調査結果（概要）」（平成31年３月19日復興庁公表）を基に作成。H30年度未実施の市町村は直近の実施結果を引用。

図 2.1.3 帰還に対する住民意向調査の結果

出所）復興庁福島復興局「福島復興加速への取組」（平成 31 年 2 月）

注）福島県内の 12 市町村※のうち、本調査の実施を希望する市町村に対して、国・福島県・市町村が共同で実施。全市町村で毎年実施するわけではない。

2.1.9 総括

以上、被災の類型と諸相を駆け足で見てきた。被災の類型を考えることは、津波や原発事故による被害の多様性を知り、多様性を踏まえた復興のあり方を探ることでもある。最後に、本稿のまとめとして、若干の考察を行っておきたい。

(1) 都市行政機能の被災と復旧

津波被災地，原発被災地に共通しているのは、人的被害、建物被害のほかに都市行政機能の被災の程度が、後の復興・再生の鍵を握るということである。津波被災地の類型で言えば、市町村役場をはじめとして都市行政機能が麻痺した類型１（全域壊滅型）は、復興の司令塔になるべき主体を失ったため、あらゆる面で復興に支障を来した。市町村が事業主体となる住宅再建や公共施設等の再建に時間がかかり、そのことが人口流出に拍車をかけた。都市行政機能の被災は、沿岸集落の復興にも影響を及ぼした。市街地の被害がなかった自治体では、震災直後から集落の復興に傾注でき、住宅再建も早かったのに対して、市街地が被災し都市行政機能が損なわれた自治体では、復興事業の業務量が膨大であることも相まって、集落支援に十分な手が回らなかった。そして復興事業の遅れは、人口流出の加速にもつながった。

この事実は、復興支援のあり方に重要な示唆を与える。被害の大きかった地域と小さかった地域では、復興支援の体制や内容、程度を変える必要があるということである。津波被災地の類型１のように，都市行政機能が壊滅的被害を受けた地域では、被災者個人や事業者に対する支援と並行して、都市行政機能の回復をいち早く図るべきだった。次回の大災害に備えるならば、都市行政機能の復旧のために被災自治体に対する包括的な行政支援を考えるべきだろう。具体的には、震災直後から行政復旧支援チームを派遣して、被災自治体職員をサポートしつつ、初期段階の復旧復興の舵取り役を務めるやり方がいいように思う。被災地で言及されていたように、激甚災害の中の激甚災害という認識を持つべきであろう。

(2) 立地条件による被災と復興の差

津波被災地については、立地条件の違いが被災の態様および復興のあり方に影響を及ぼした。繰り返し述べているように、三陸沿岸では、限られた海沿いの平地に都市や集落が集中していたため、都市行政機能が大きく損傷した。これに対して仙台湾岸と福島沿岸では、都市の中心市街地は内陸部にあったため（石巻市を除く）、都市行政機能は維持された。前項で述べたように、これが震災後の復興のスピードや住民参加の手厚さの違いにも表れた。

これについての教訓は、都市行政機能の被災を最小限に止めるために、できる限り事前に高台に移転しておくことである。この点はすでに全国的にも共有されてきていると思われるが、たとえば南海トラフ地震の想定地域などでは、まだ危機感が不足しているようにも感じる。

また、これも前述のように、三陸沿岸では、最寄りに雇用や都市サービス（医療や商業・サービス機能を含む）を頼れる規模の大きな都市がなかったため、震災後に地元で暮らすことができずに人口が流出した面がある。これが仙台湾岸との大きな違いである。もっとも、震災後に、復興道路という名目で、三陸海岸を縦に結び仙台まで直結する三陸縦貫道路と、岩手県内陸部とをつなぐ横断道路が整備されることになったので、立地条件は大幅に改善される見込みである。ただし、ストロー効果も当然予想されるわけで、遠隔地であったから残った都市機能が逆に衰退する可能性もある。

交通立地条件の差については、短期的には改善の余地がない。したがって、災害時の条件不利を少しでも補うことができるような対策を考えるしかない。今回の三陸地域の被災については、住宅再建が最優先で、産業や都市機能・生活環境復旧が後回しになったきら

いがある。今後は、復興の基本的なスタンスとして、地域の全体的な（包括的な）復興という理念をもう少し強調すべきであろう。

(3) 地域の零細商工業の再建

都市機能の復旧という意味では、地域の商業サービス機能の復旧についても考えさせられることが多かった。今回の震災復興施策では、地元の零細商工業者の経営再建について、中小企業組合等共同施設等災害復旧事業（グループ補助金）と仮設施設整備事業（仮設店舗・工場等の整備）が導入され、大きな成果を挙げた。

ただ、個々の経営という視点に加えて、都市機能の復旧という視点での支援のあり方もあったように思う。確かにグループ補助金には、地域の経済・雇用の早期の回復を図ることが目的とされてはいる。ただ、地域の中小事業者・個人事業者が面的に集積する、いわゆる商店街は、経済・雇用という機能以外に、地域の賑わいの創出や祭り等伝統行事の主体、さらにはいざという時のセーフティネットとしての役割があった。今回の震災に際しても、地元商工業者が被災者の支援やその後の地域の復興に大きな役割を果たしたことを見ても理解できよう。やむを得ないこととは言え、コンビニを含めた大手チェーン店がいち早く再建（または新規進出）を果たす一方で、地元の小規模商工業者がなかなか再建できないでいる現実に歯がゆい思いをしたものである。

もっとも、既存の商店街や小規模商工業が衰退していたこともまた事実であり、それらを元通りにすることが果たして創造的復興と言えるのかという批判はありうる。また、グループ補助金等の支援があっても再建できない事業者は、淘汰されてしかるべき存在だったという考え方もないわけではない。たとえば、奥尻島の復興に当たっては、厚い義援金により同じような業態の個人店舗（よろず屋的な店）が軒並み再建を果たしたが、必要以上の投資をしたこともあって、その後の廃業が相次いだ。商店街としても歯抜けとなり、賑わいの創出とはほど遠い状況となっている。

しかし、前者の批判に対しては、経営改善や後継者への継承等を組み込んだスキームとすればよいことであるし、後者の批判については、小規模事業者の多面的機能をどう評価するかという問題に関わってくる。決して効率的ではなかっただろうが、地域にとってかけがえのなかった店、八百屋、酒屋、雑貨屋、洋装店、豆腐屋、菓子屋、料理屋や飲み屋、理髪店、美容院等々、残ってほしかった店は多々あった。これらの店の集合体であった商店街を、別な意味で「創造的復興」できれば、さぞや魅力的なまちになったであろうと思われるのである。

地域の小規模・個人店舗を都市機能再建の担い手として位置づけ、「まち」ごと再生するような仕組みや仕掛けがあってもよかったように思う所以である。

(4) 復興まちづくりと地域交流

復興のソフト面については、被害の程度よりも、むしろ復興の主体となる行政と住民の地域づくりの経験、とりわけ両者による協働のまちづくりの経験が大きく作用すること、またこうした経験が不足する場合は、外部人材を受け入れて指導やアドバイスを受ける柔軟性が必要とされることが示唆された。これは広義の地域防災力と言えるものであり、平時からの地域づくり、協働のまちづくりの推進が求められるということである。

同様のことは、自治体や地域同士、あるいは個人や団体の交流についても当てはまる。震災後、いち早く支援に駆けつけてくれたのは、普段から交流のあった自治体や地域、個人や団体であった。普段の付き合いがものを言ったわけである。交流事業というのは、いざという時のために行うわけでは必ずしもないが、それがいざという時に役立つのは、今回の震災に限らず、明らかであろう。多様な交流の促進もまた、地域防災力の向上に寄与することを確認しておきたい。

(5) 原発被災地の復興

原発被災地については、放射線量の違いによって、地域にどれだけ大きな差が生じるのかを目の当たりにさせられた。それも汚染源から単なる距離でなく、事故当日の風向と風速、さらには天気（降雨）が大きな影響を及ぼした。被災地の類型化も、詰まるところ、残留した放射性物質から生じる放射線量の大小によって決まった。風向きが地域の行く末を決したのである。

津波被災地との一番の違いは、復旧・復興に取りかかれる時期である。すぐに復旧・復興に着手できる津波被災地と違い、原発被災地は放射線量の自然減少と除染を待たない限り、復旧・復興に向けた諸事業に着手できない。その分、時間がかかり、避難者の帰還が難しくなる。実際，帰還には時間がかかっており、被災地の人口は大幅に減少することが確実である。しかし、被災地・被災者にとってもっとも苦しかったのは、いつ復旧・復興に取りかかれるのか、そしていつ頃になれば復旧・復興ができるのか、見通しが立たなかったことである。津波被災地でもそうであったが、見通しが立たない状況ほど人を苦しめるものはない。

今回の原発事故の被災とその後の復興から得られる教訓は何であろうか。まずは、事故を起こさないことが大前提となることは言うまでもない。また、万が一発生した場合でも

放射性物質の外部放出を最小限に食い止めること、事故が起きた際の情報開示と避難誘導の重要性も改めて指摘するまでもないだろう。さらに、放射線による健康被害のリスクについては、長期にわたる疫学的調査が不可欠であり、データの蓄積と分析を継続的に実施する必要がある。

その上で、仮に同様の事故が起きた場合、復興に向けていかなる対応をすればよいだろうか。様々な視点があるだろうが、最も重要な視点の一つは、できるだけ早く復興の見通しを立てて、被災者に選択肢と安心感を与えることであろう。そのためには、次のような対応が考えられるのではないだろうか。事故直後の緊急避難が完了した以降について考えるものとする。

第１に、放射線量に応じてエリア区分を行い、居住制限区域を設ける。その区域では放射線量が基準値を下回るまでは居住はできない。今回の避難指示区域に相当するエリアである。その上で、除染を前提に、居住が可能となるおおよその時期を示す。

今回の原発事故では、初めての経験だったこともあり、やむを得ない面もあるが、避難指示区域の設定や解除が必ずしも計画的ではなく、場当たり的な面があったことは否めない。それが混乱や不安を招いた要因ともなっている。仮に次回があるとすれば（むろん、ないことが第一だが）、今回の経験を踏まえて、居住制限区域の設定を計画的に行おうということである。区域の名称についても、避難指示や帰還困難といった、将来のその区域のあり方が見えない名称ではなく、居住制限とか居住保留といった、現在は居住できないが一定年数が経過すれば居住が可能となること、それまでの居住の制限もしくは保留だということが想定できる名称とする方が望ましい。

第２に、居住制限区域内の住民に対しては、帰還と移住の両方の選択肢を用意する。このうち移住先の土地または集合住宅は、政府（または次に述べる事業体）が買い上げるか長期に借り上げ、必要に応じて宅地造成もしくは住宅建設を行うものとする。その際、放射線量が低く、比較的短期で居住可能となるエリアにも、移転先の団地や集合住宅を確保する。

今回の復興対応では、元の居住地への帰還が基本であった。地元の自治体としては、それ以外の選択肢、つまり地域外への移住はできれば避けたい選択肢であっただろう。しかし、そうであったがために帰還しない住民にとっては支援が受けにくい状況が生まれたし、帰還しないことへの後ろめたさも残った。人口の流動化が進む現在、必ずしも帰還だ

けにこだわる必要はなく、計画的な移住、あるいは二世帯居住をも想定した復興があってもよいと考える（この辺りは異論も当然ありうる）。

第３に、自治体の主要部の居住制限が長期に及ぶ場合（たとえば 10 年以上）には、自治体自らの移住（移動）も考える。他の自治体の領域内に当該自治体を移転するという考え方である。本庁舎の仮住まいが長くなったり，頻繁に移動するのは復興の足かせになりかねない。それであれば、他自治体に本庁舎やその他の公共施設を置くのは十分に考えられる選択肢である（これについても反論はあるだろう）。

第４に、移転先の土地の取得や借り受け、および土地の造成や建物の建設等を一元的に担う政府主導の事業体を立ち上げる。被災自治体は被災者対応等に時間を割かれるので、こうした事業部門は外部の主体が担う方が効率的である。ちなみに、今回の復興局は調整主体であり、こうした役割は有していない。ＵＲ機構が担った役割に近いが、より大きな権限を持たせるものである。

全体として、政府の役割を強め、既存の自治体の領域にとらわれすぎない復興を目指そうという考え方である。もちろんこれが正解と言うつもりはなく、今後の議論のたたき台になればと思う。

なお、このほかに補償の問題や、避難期間中の避難者の生活や雇用・生業の問題など、検討しなければならない課題は多くあるが、今後の課題としたい。

2.2　市町村合併と復興の諸相

室﨑　益輝

要約

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。

メリットでは、防災の専門家の養成や災害の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、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。デメリットでは、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と大きくなっていて、周辺部で十分な対応ができず、また中心部からのサービスが得られなくなったことを、問題点として指摘できる。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。

その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。

2.2.1 はじめに

東日本大震災は、平成 11 年（1999 年）から始まった平成の大合併が、一区切りついた段階の平成 23 年（2011 年）に発生した。被災地の多くの自治体が、合併後の新しい行政体制や地域状況の中で、大震災に見舞われた。震災とその被害によって、平成大合併のあり方が防災面から問われることになった。

本節では、平成時代に行われた市町村合併が、自治体や地域の防災力にどのような変化を与え、事前減災や応急対応さらには災害復興にどのように影響を与えたかを、合併の形態や地理な条件の違いに即して考察し、広域合併の教訓や課題を明らかにする。その上で、来るべき南海トラフ地震などに備えて、合併自治体や広域自治体がいかなる対策を講じるべきかを明らかにしたい。

2.2.2 平成の自治体大合併と東日本の被災地

平成の大合併の功罪を明らかにする前に、合併が東日本の被災地でどのように進められていたのかを見ておきたい。

(1)平成の大合併の概要

国主導の自治体大合併としては、明治 21 年に実施された「明治の大合併」、昭和 30 年代に実施された「昭和の大合併」、そして平成 10 年代から 20 年代にかけて実施された「平成の大合併」がある。明治の大合併では、約 7 万あった町村が 1/5 の約 1 万 5 千に減っている。また、昭和の大合併では、約 1 万あった市町村が約 1/3 の約 3 千 5 百までに減っている。さて、平成の大合併では、平成 11 年 3 月に 3,232 あった市町村が、平成 26 年 4 月には約 1/2 の 1,718 まで減っている。なお、平成の大合併は当初、自治体数を 1,000 にすることを目標に行われたが、それは達成できていない[1)]。

明治と昭和の大合併は、弱小自治体の態勢の強化を主眼として、小さな町村の合併を軸に進められた。明治の合併では、江戸時代から引き継いできた村落のシステムを近代的な地方行政のシステムに切り替えるために、おおむね小学校区単位を目途に再編された。昭和の合併では、戦後の地方自治の確立を目指す取り組みの中で、市町村の力量を高めるために、おおむね中学校区単位を目途に再編されている。明治と昭和の大合併では、コミュニティや生活圏との整合を図りつつ合併が進められている。

一方、平成の大合併は、高度成長の中で国民生活も変貌した社会情勢の大きな変化を受けて、(1)広がる日常生活圏への対応、(2)少子高齢化の進展への対応、(3)地方分権化の動きへの対応、(4)厳しい財政状況への対応を目的に、合併特例債による手厚い財政優遇措置などを梃にして進められた。

その結果、全国的には市町村数が 47%減少している。合併により、平成 11 年から 22 年の間に、自治体の平均面積は約 115 ㎢から約 215 ㎢と増え、平均人口は約 36,000 人から 69,000 人に増えている。人口 3 万人未満の自治体は約 2,500（21%）から約 920（9%）に減少している[2)]。

なお、経済効率を求めた合併ゆえに、行政面積あたりの行政職員や人口規模あたりの行政職員も、減少している。平成 11 年から 18 年の間に、人口千人当たりの職員数は、平野部の合併市町村では 10 人から 8 人へ、中山間部の合併市町村では 16 人から 11 人に減っている。合併された周辺部の旧市町村の範囲に限ってみると、職員数が 1/3 以下になったところが、少なくない。[3)]

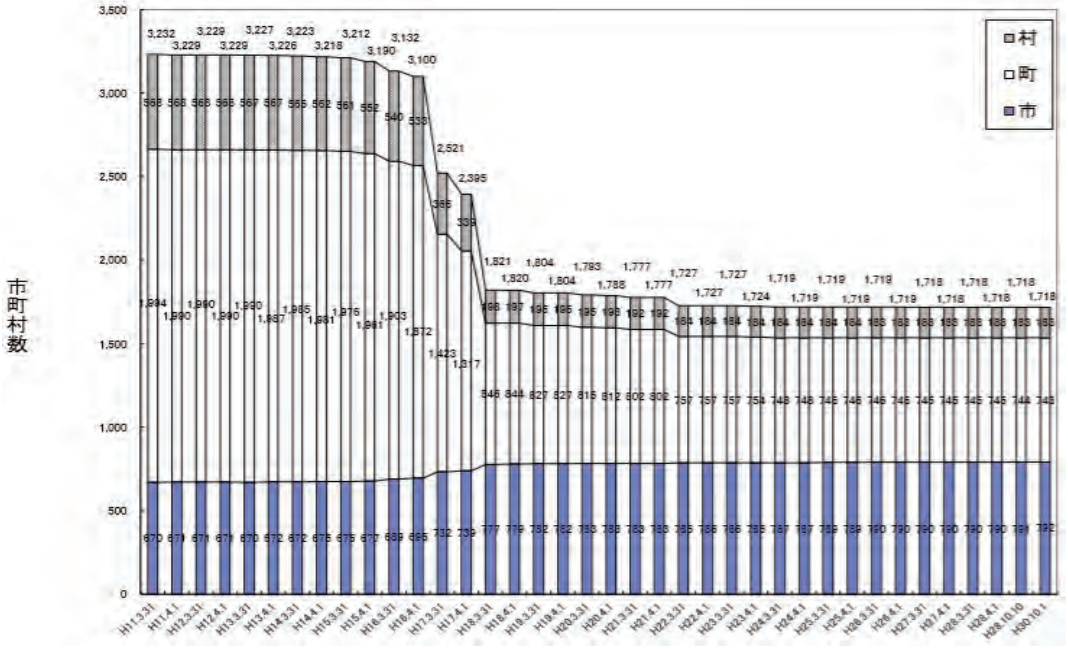


図 2.2.1　平成 11 年以降の自治体数の変化

（出典）総務省「市町村合併データ」2018

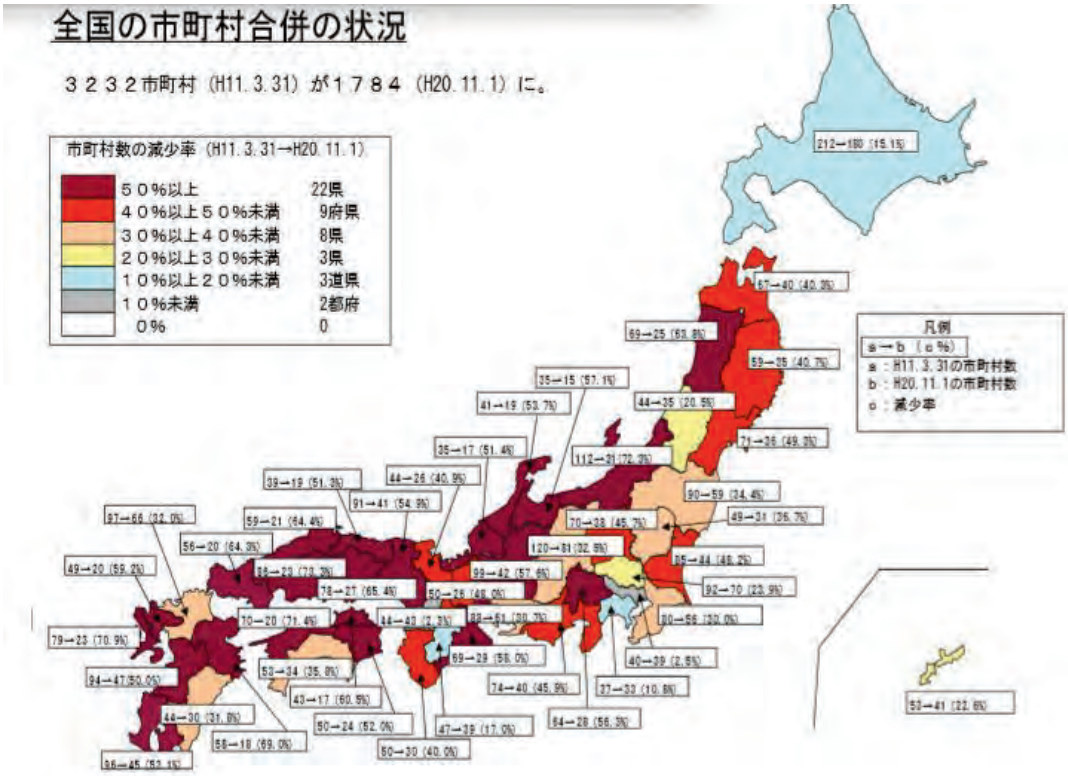


図 2.2.2　合併による都道府県別自治体の減少率

（出典）総務省「『平成』の合併について」2010

(2) 東日本大震災被災地での市町村合併

平成の大合併は西高東低で、図 2.2.2 に示されるように、西日本で進捗率が高く、東日本で進捗率は低くなっている。主な被災県である岩手では 55 自治体が 33 自治体（減少率 44%）に、宮城では 71 自治体が 35 自治体（減少率 51%）に、福島では 90 自治体が 59 自治体（減少 34%）に、変化している。福島県では、原子力発電所の立地などで経済基盤が安定した町村が多かったこともあって、他県に比べ減少率は低くなっている[(2)]。

この 3 県の中で、津波の被災を受けた沿岸部の合併市町として、岩手県では洋野、久慈、宮古、大船渡の 4 市町、宮城県では気仙沼、南三陸、石巻、東松島の 4 市町、福島県では南相馬の 1 市の 9 市町が該当する。その概況を表 2.2.1 に示す。

死者・行方不明者数は、絶対数では石巻、気仙沼、東松島、南相馬で多く、人口比では南三陸、東松島、石巻で多くなっている。沿岸部に限定して、合併市町村と非合併市町村とで、人口あたりの死者行方不明者数を見ると、岩手県では合併が 0.69%であるのに対し、非合併が 4.18%、宮城県では合併が 2.51%であるのに対して、非合併が 0.31%となっている。応急対応の適否に加えて、津波の浸水高さや浸水範囲さらには地形などによっても

表 2.2.1　沿岸部合併市町村の概況

（各種統計データより作成）

	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(㎢)
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

被害が規定されるので、合併したかしていないかでは、犠牲者数の大小に有為な差はみられない。

被災地における市町村合併のパターンを類型化すると、人口規模からは合併後の人口が10万人以上である「大規模型」、５万人以上である「中規模型」、3万人以上である「小規模型」、3万人未満である「極小規模型」に分けられる。石巻は大規模型、宮古や気仙沼などは中規模型に位置づけられる。南三陸は人口が2万人にも満たず、極小型である。

合併では、核となる都市にその周辺の町村が吸合される形態のものと、同じ条件下の自治体が対等の形で連合する形態のものとがある。前者は「吸収型」というべきもので、宮古、大船渡、気仙沼、石巻など、後者は「対等型」というべきもので、南三陸、東松島、南相馬などが当てはまる。

このなかで、石巻は、周辺の７市町村が合併するもので、吸収型であるとともに「広域型」と位置付けられる。宮古も、4市町村が合併しており「広域型」と呼んでもよい。この広域型では、沿岸部の自治体だけでなく内陸部の自治体を含む合併が実現している。

2.2.3　自治体合併の評価

平成の合併については、賛否両論がある。メリットもあれば、デメリットもあるからである。ここでは、平成の自治体合併の功罪を分析しつつ、それが防災に与える影響を考察する。

(1) 自治体合併の評価

総務省の「平成合併について」（平成22年）という文書は、効果として「専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化」「適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政など効率化」などを評価しつつ、「周辺部の旧市町村の活力の喪失」「住民の声が届きにくくなっている」「住民サービスの低下」などを問題点として挙げている[3)]。

静岡大学の西原は、平成の広域合併について 22 の道県が取りまとめた検証報告書を分析し、表2.4.2に示すように、「行財政の効率化」や「広域まちづくりの進展」といったメリットがあった半面、「行政サービスの低下」や「中心と周辺部との格差の拡大」「地域的一体感の欠如」などのデメリットがあったことを指摘している[4)]。

また、日本都市センターは、約400の合併市に対して行ったアンケート調査から、各市が考えるデメリットとメリットを図2.4.3で示している[(5)]。総務省や県の報告と、ほぼ同様の結果が示されている。

なお、以上は行政ベースの評価であるが、新聞社等のアンケートから有権者ベースの評価を見ると、合併して「よかった」と評価する者と、「悪かった」と評価する者が拮抗している(2)。

以上の報告や論文を踏まえ、後述する自治体や地域の防災力に関係すると思われる成果と問題点を、私なりに整理しておく。成果としては、行財政の効率化に加えて、①専門的なサービスのレベルアップ、②行政業務の基盤の整備と充実、③広域的で総合的なまちづくりの進展、をあげることができる。他方、問題点としては、①行政と住民との距離が遠くなる、②中心部と周辺部の格差の拡大、③コミュニティの結びつきの弱体化、④住民へのサービスの低下、⑤地域の歴史や文化など個性の喪失、をあげることができる。

表 2.2.2　道県の検証報告書から読み取れる自治体合併の成果と課題

（出典）西原 純 「平成の大合併後の自治体行政および地方都市の現状とあり方」

合併の効果・成果	合併の問題点・課題
(1) 規模の拡大による行財政の効率化・基盤強化 (2) 規模の拡大による行政サービスの向上	(1) 行財政基盤の強化の未達成 (2) 住民サービスの低下
(3) 広域的観点に立った効率的・総合的なまちづくりの推進 (4) 知名度・地域イメージの向上	(3) 政治や自治体運営への関わりの低下 (4) 周辺部の旧市町村の活力喪失・中心と周辺との格差拡大
(5) 地域内分権の進展・地域コミュニティ活動の活発化	(5) 旧市町村地域の伝統・文化，歴史的な地名などの喪失 (6) 地域的一体感の欠如

資料：22県の合併の検証・評価報告書から著者が作成。

(2) 合併が防災に与える影響

上述の平成の自治体合併の功罪が、防災面にもそのまま反映している。

まず、メリットについて触れておこう。合併により、専門的なサービスの向上がはかられるという面では、防災担当の専門班が設置できる、専門性を持った職員が配置される、職員研修や防災教育のレベルが向上する、といったメリットにつながる。行政業務の基盤の改善充実がはかられるという面では、災害情報システムの整備や高度化が進む、消防などの装備の充実強化ができる、といったメリットにつながる。広域化して補完関係ができるという面では、非被災区域が被災区域を支援し補完することができる、といったメリットにつながる。

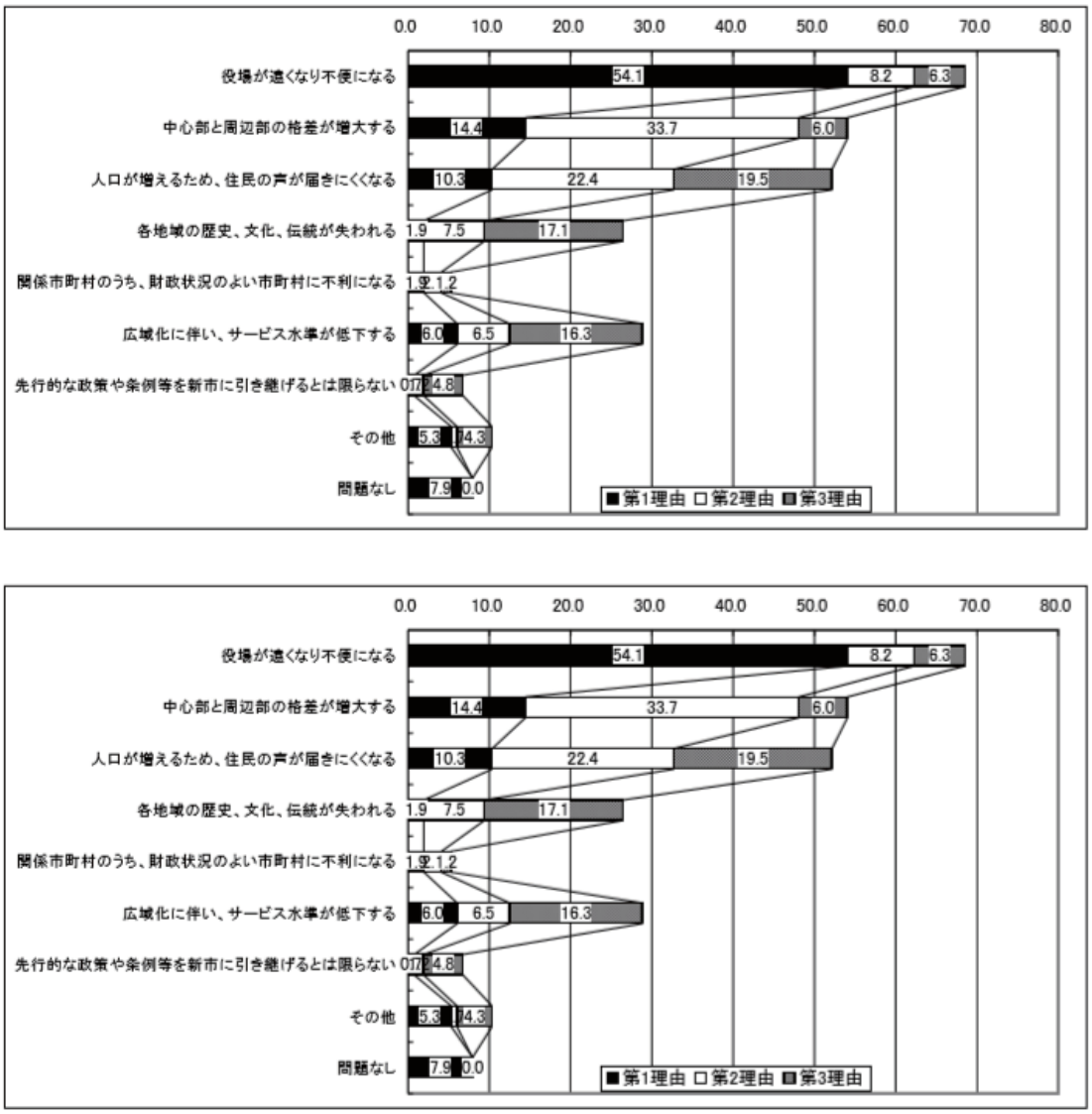


図 2.2.3 合併市へのアンケート結果「合併の問題点と成果」

（出典）日本都市センター「市町村合併に関するアンケート調査」2008

メリットの広域化による補完という面では、内陸部が沿岸部を支援する、都市部が農村部を支援するといった関係性の中で、非被災ゾーンにより、災害オペレーションの代行ができるほか、食糧などの物資の提供ができる、仮設住宅などの仮住まいの提供ができる、といった効果がもたらされる。宮古市や石巻市などでは、被災しなかった内陸部が、食糧や仮設住宅の提供といった面で大きな役割を果たしている。

次に、デメリットに触れよう。ところで、災害はその地域や社会が持っている弱点や歪みを、時間を前倒しする形で顕在化させるという特質を持っている。それだけに、災害時

にはメリットよりもデメリットの方が強く出てしまう。合併により、行政との距離が大きくなるという面では、役場から情報や物資がなかなか届かない、コミュニケーションが取れず被災地の状況やニーズがつかめない、といった問題点が生まれる。周辺地ではかつての首長のようなリーダーがおらず、迅速な意思決定ができない、という問題にもつながる。

中心地と周辺地との格差が広がるという面では、周辺地で職員が削減されており必要な対応ができない、対応が中心部に限定され周辺部は見捨てられる、といった問題につながる。

地域の文化が損なわれコミュニティが弱くなるという面では、事前の減災や事後の復興の力を削ぐ、という問題点につながる。格差の拡大やコミュニティの希薄化は、復興での人口の流出や地域の喪失につながりかねない。震災前から、図 2.2.4 に示すように合併に伴う人口減少の格差が、中心部と周辺部の間に生じていたが、震災とその後の対応の遅れによって、その人口減少の格差は復興の中で一層進む状況にある。

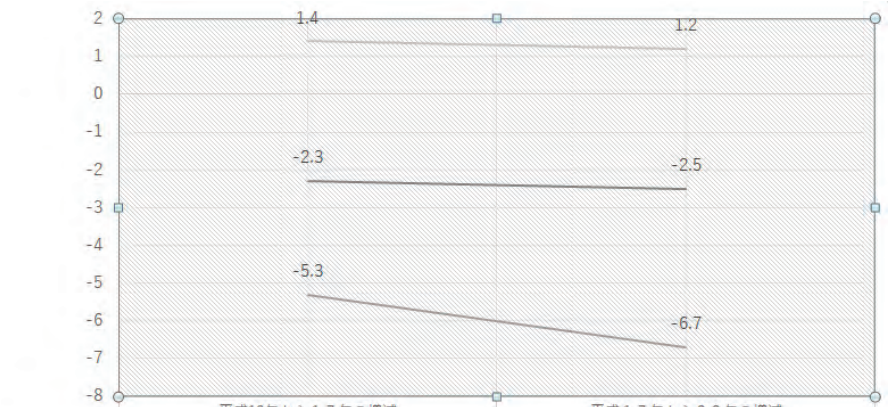


図 2.2.4　宮城県内の市町村の人口増減比較表　（単位：%）

（出典）幸田雅治　「市町村合併による震災対応力への影響」2013

(3) 合併がもたらす防災のマイナス面

自治体の合併の課題を明らかにし、次につなげるという視点から、あえて合併のマイナス面に焦点をあてて論じておきたい。自治体合併がもたらす防災のマイナス面は、次の 3 点に要約される。第 1 は、救急や救護などの減災のための公的なサービスの低下である。第 2 は、被害軽減に立ち向かう地域の連帯力の低下である。第 3 は、地域風土のなかで育

まれた減災の文化力の低下である。

①　公的減災サービスの低下

安全のサービスは、被災者に寄り添った細やかなサービスが提供されるかという質的な問題、必要な時間内に必要な資源が提供されるかという量的な問題に分けてみることができる。前者は、行政と住民との社会的あるいは心理的距離で測ることができる。後者は、シーズとニーズとの時間的あるいは空間的距離で測ることができる。ここではまず、後者の空間的距離からみることにしよう。空間的距離は、マンパワーを含む資源と住民との位置関係から決まる。合併により消防署が集約され、今まで５分で救急車が来てくれたのに、合併後には７分かかるようになったというのが、サービス低下の例である。この量的なサービス低下は、合併に伴う効率化と粗密化の両方からもたらされる。効率化というのは、効率を名目にした防災資源の縮小が、防災サービスの低下につながるということである。効率化が必要であっても、防災だけは命に関わることなので、他の業務と同列に扱ってはならない。防災のサービスの水準が低下しないように、慎重に検討しなければならない。にもかかわらず、効率化の大義名分のもとに防災資源が安易にカットされてしまっている。その結果、職員数を含む防災資源の削減に伴うサービスの低下が生じている。

粗密化は、地域人口に比例する形あるいは中心地に集約する形で資源が配置されるため、その分布は中心部で高密度に周辺部で低密度になりがちで、切捨て的に周辺部のサービスの低下が生じている。この粗密化に関わって、「駆けつけ時間」あるいは「レスポンスタイム」の問題がある。応急対応では、一定の時間内に手当をしなければ手遅れになってしまうので、一定密度で資源の配置や配備をはからなければならない。人口が少ないから病院や消防ポンプ車はいらない、ということにはならない。ということで、資源の配置や配分では、人口分布だけでなく管轄面積をも考えなければならないのである。となると、人口比で効率化を考える合併は、防災のサービスの維持や強化とは相いれなくなる。合併で広大な面積を抱え込めば、それだけ広域に資源を一定密度以上に配備しなければならないが、それが出来ていない。

さて、この空間距離の増大によるサービスの低下は、日常時なら限られた資源をやりくりして、何とかカバーすることができる。ところが、この効率的ではあるが余裕やゆとりのない態勢は、非常時のニーズの同時多発には、決定的に弱い。消火活動でいうと、平常時には同時に火災が発生したとしても、すべての消防車両を運用すれば制御することができる。しかし、地震時には何十件という火災が同時に発生する。となると、限られた消防

車両ではどうにもならなくなる。資源の効率化のツケは、大規模災害時により大きくなって顕在化するのである。

この場合、目の前のニーズに限られた資源が優先的に投入されるために、空間的距離がある周辺部には資源が投入されず無防備状態になってしまう。東日本大震災で、同じ市町であっても周辺部や疎散地には、医師が来ない、消防が来ない、ボランティアが来ない、物資が来ないという、資源供給の「空白」や「見限り」が生まれたのは、合併による弊害の問題としてみることができる。

もう一つの、社会的距離の問題を見てみよう。阪神・淡路大震災での震災直後の行政対応を見ると、小さな都市の方が大きな都市よりも被災者に寄り添った対応ができている。例えば、仮設住宅への入居では、神戸市は被災者の顔を見ることなく年齢などの統計データから機械的に判断をしたのに対し、北淡町は被災者の顔を思い浮かべながら従前の人間関係を考慮して心情的に判断をしている。同じ都市部であっても、自治体の規模が行政職員と住民の距離を左右すること、さらにはその距離が近ければ被災者に寄り添った対応ができることを、こうした事例は教えてくれている。

規模が大きくなると、管轄する範囲が広くなり、その結果として密着性というか地域や住民との関係性が薄まる。人名を聞いても顔を思い出せない、地名を聞いても地域の状況が思い浮かばない。例えば、要援護者の問題も、行政区域がコンパクトであれば、どこに誰がどのような状態であるかは、すぐにわかる。行政は、住民の一人一人に心を通わせることができる。その安全性には欠かせない関係性が、合併によっていとも簡単に壊されてしまう。震災後の復興で、石巻市の雄勝地区のように、周辺部の地域が見捨てられる状況が生まれている。それは、復興のかじ取りをする中枢部の職員の大多数は中心部の出身者であり、よく知らない周辺部の復興を我がことと感じることができないからである。

②　地域の紐帯性と文化性の低下

地域のコミュニティやそこでの人のつながりは、共助や互助の重要性が叫ばれるように、減災にとってとても大切である。みんなで助け合うという連帯性、側にいる人が手を差し伸べるという即応性、地域を皆で管理するという自律性などは、防災や減災に欠かせないものであるが、それらは地域の人々の日常生活をベースにしたつながりや絆から生み出される。地域としてのまとまりが求められる所以である。

ところで、その地域としてのまとまりは、合併や広域化により崩壊してしまうことが多い。狭域のミクロな関係性が広域のマクロな関係性にとって替わられるからである。講や

結いといった社会構造と経済構造が一体となった地域システムが壊れてしまう。地域の自治や住民の自治に綻びをもたらす。その結果として、人のつながりが壊れてしまう。さらに合併は、人口の流動も引き起こす。周辺部から中心部への流出が起きる。この人口の流出も、コミュニティを弱める。

今回の東日本大震災で、広域合併をした自治体ほど、周辺部から中心部への人口流出が激しい。コミュニティの分断や崩壊も顕著である。地域コミュニティの紐帯性が希薄化していたからである。コミュニティがしっかりしていなければ、合意形成もままならず、復興がうまくゆかない。東日本大震災の復興の混乱は、地域における人と人との絆の大切さを教えているが、その絆は地域に密着したガバナンスから生まれる。それを、地域性を考慮しない合併が破壊していることを、見逃してはならない[(6)]。

2.2.4　被災地における個別的検証

今までは、グローバルに被災地を見ての一般論を述べてきたので、ここからは、私たちの「21 世紀研究機構」が実施したヒアリング調査で得られた知見をもとに、被災地に即しての「個別論」を論じておきたい。

(1) 葛尾村の全村避難

逆説的であるが、合併しなかった町村の事例からみておきたい。非合併の小規模な自治体は、行政と住民の距離が近いということで、首長等のリーダーシップが正しく発揮されると、応急対応や復興対応で適切な対応ができている。田野畑村や新地町の復興まちづくり、葛尾村や楢葉町などの緊急避難行動などが、その典型例である。

葛尾村は、福島第一原発から約 20 ㎞の所に位置している。事故を重く見た村の独自の判断で 3 日後に全村避難を決行している。「オフサイトセンターから要員が退避した」という情報から危険を察知し、14 日に全村避難を決断。マイクロバス 5 台で 612 人が福島市に避難している。2 号機と 4 号機の爆発前ということで、間一髪で難を免れている。僅かの時間で住民を説得し、避難につなげている。リーダーシップとコミュニティシップがあってのことと評価できる。

(2) 東松島市の合併協議

中越地震の復興において、山古志村と長岡市の合併協議が、震災後の復興を迅速に進めるうえで大きな力となったことはよく知られている。東日本大震災でも、事前の合併協議が事後の応急対応や復興対応に良い影響を与えた事例がある。東松島市では、合併をめぐ

る協議とその後のまちづくりの中で、未来の都市像の共有をはかるとともに、行政と市民との間の協働を実現していたことが、住民主体の避難所運営や町ぐるみの廃棄物処理、さらには迅速な復興につながっている。

合併を契機として、自治コミュニティの強化をはかるために、地区ごとに公民館に代わる「市民センター」を整備して、防災や福祉に「市民協働」で取り組んできていたが、それが災害後の対応をスムースにしている。被害の少なった内陸部の市民が、沿岸部の被災市民を支援する取り組みも見られる。合併のプロセスの如何が、災害対応の成否を左右することを教えてくれている。

⑶ 大船渡市の本庁支援

大船渡市は、旧の大船渡市が三陸町を編入する形で誕生している。本庁と三陸支所とで合併後の行政事務を果たす体制になっていた。震災で津波により支所が使えなくなったが、本庁が無傷で生きていたために、本庁からの手厚い支援があった。そのため、三陸地区での災害応急対応や被災者支援が麻痺する事態は避けられている。大船渡市が実施した災害後の住民アンケートでは、旧大船渡地域よりも旧三陸地域の方が、行政の対応を高く評価する人が多く、旧三陸地域が見捨てられなかったことがわかる[7]。本庁からの支援が適切に行われたからである。

なお、発足当時は約 90 名の職員が支所にいたが、年々体制が縮小された結果、震災時には支所に 15 名程度しかおらず、極めて少ない人数で対応せざるを得なかった。本庁からの支援が入るのは 1 週間後で、他の合併自治体と同様に職員の減少の影響は深刻であった。

⑷ 宮古市の通信システム整備の遅れ

宮古市は、1 市 3 町村が合併して発足している。広域合併のメリットとデメリットが共存している。メリットということでは、被害の少なかった内陸部の旧川井村や旧新里村などから様々な支援が得られている。新里総合事務所の体育館が物資拠点となって、田老への物資の仕分けが行われている。

デメリットは、広域合併ということで、市役所との距離が遠くなって、スムースな連携がとりにくくなったことである。また、宮古は合併の直後で、防災計画や情報システムが合併後の新しい態勢や状況に即したものになっておらず、本庁はデジタルなのに田老はアナログだったことで、情報通信に手間取るといった問題が起きている[8]。

⑸ 石巻市の復興格差

石巻市は、合併により面積が約 137 ㎢から約 555 ㎢へと約 4 倍となり、広大な面積を抱

える自治体となった。旧石巻市街では中心部が津波に襲われ、関連死を含んで３千名近くが犠牲者になっている。犠牲者率が大きかったのは、周辺の沿岸部の北上地域と雄勝地域で、６％から７％の人が犠牲になっている。ともに、地域での司令塔の役割を果たすべき旧役場の総合支所が津波に飲み込まれている。その他、牡鹿地域は津波での孤立、河北地域は大川小学校の悲劇で、初動時には大きな混乱に陥っている。

被害の比較的少なかった旧石巻地域の内陸部、河南地域、桃生地域が、他地域の避難者の受け入れ、仮設住宅の提供、応急物資の支援、さらにはり災証明の発行などで大きな役割を果たしており、広域合併の効果が確認できる。

とはいえ、石巻市ほど広域合併の弊害が出たところはない。大規模な合併であったこと、地理的に分断された地域の合併であったこと、産業や文化が異なる地域の合併であったことなどの、合併そのものの問題点が震災時には露呈している。加えて、本庁以外の周辺部の職員数が合併前の約 3～4 割まで減少していたこと、周辺部の総合支所には土木や建築の専門職員が配置されていなかったこと、石巻市全域をカバーできる防災行政無線が未整備であったことなどの、防災対策面の問題も有しており、それが応急対応から復興対応に至るまでの混乱につながっている[6)]。

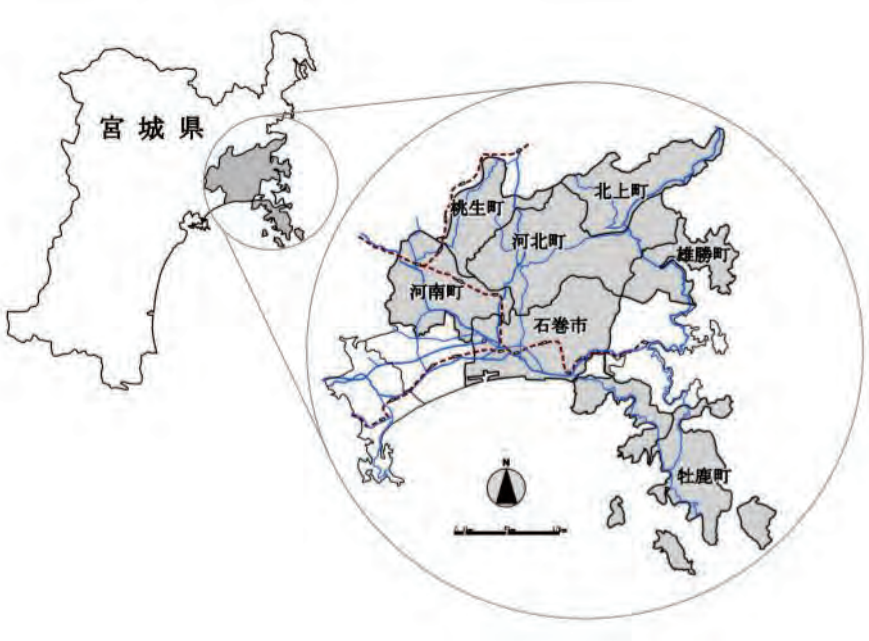


図 2.2.5　石巻市の１市６町の合併

（出典）石巻市「新市町づくり計画」

結果として、周辺部の地域は、応急時には孤立無援の状態に陥り、復旧時には調整不能の混乱が生じ、復興時には大幅な事業の遅れが強いられている。情報伝達という点に限ってみても、防災行政無線の周波数が統一されておらず、連絡手段は数日後に配備された衛星携帯のみという状況で、必要な連絡調整ができていない(9)。全体を見ると、中心部と周辺部の支援格差や復興格差が甚大で、周辺部は見捨てられたと揶揄されるほどに、合併のデメリットが顕在化している。

2.2.5　今後の課題

東日本大震災は、広域合併を行った自治体の防災対応や復興対応の問題点を顕在化させた。これらの問題点は、次に来る巨大災害のことを考えると、決して東日本大震災の被災地だけの問題ではない。次に備えて、広域合併の問題点を急いで改善する必要がある。そこで、今回の調査から導きだされる課題を、最後に整理しておきたい。

(1)支所の機能強化と分権化の促進

大規模災害になると、本庁と支所の間の連携が取れなくなる。支所が即地即応ということで、独自に対応せざるを得ない状況に追い込まれる。その場合でも、最低限の対応ができるように、職員の確保や物資の備蓄などを含め、支所の防災対応の強化を事前にはかっておかなければならない。

災害時の指揮命令系統の見直し、意思決定体制の見直しが不可欠である。災害時は、日常時のピラミッド型のシステムではなく、現場に意思決定と権限を委ねるフラット型のシステムに変える必要がある。避難指示なども支所やコミュニティ単位でできるようにしなければならない。そのために、防災や危機管理の専門家を支所に配置することが求められる。

(2)地域自治組織の整備と強化

行政の弱さをカバーするのがコミュニティである。東松島市の住民主体の取り組みに学んで、一定の決定権をも付与した地域自治組織の整備と強化をはかる必要がある。そのために、コミュニティごとに、非常時の対応も含めた「地区防災計画」の策定をはかること、コミュニティの防災リーダーの育成をはかることなどが、求められる。

このコミュニティ自治の強化に関わって、行政と住民あるいはコミュニティとの協働関係の醸成をはかることが欠かせない。多様なセクターからなる協議会を設置し、日常時か

ら協働の研修や訓練を行って、自律協働システムが機能するようにしておかなければならない。

(3) 高度な情報連絡システムの整備

広域になればなるほど、セクターが増えれば増えるほど、相互連携と調整のための情報システムの強化が欠かせない。本庁と支所、支所とコミュニティ、さらには支所間の情報連絡や相互調整を、いかなる事態が起きても可能とするように、冗長性のあるタフなシステムを構築する必要がある。

参考文献

1) 総務省「広域行政・市町村合併」、2018
2) 総務省「『平成の合併』について」、2010
3) 総務省「『平成合併』の評価・検証・分析」、2008
4) 西原 純 「平成の大合併後の自治体行政および地方都市の現状とあり方」、地理科学 vol.71 no3、2016
5) 日本都市センター「市町村合併に関するアンケート調査」、2008
6) 幸田雅治 「市町村合併による震災対応力への影響」、市町村合併による防災力空洞化、ミネルヴァ書房、2013
7) 滋賀県立大学丸山真央研究室「震災復興と地域自治に関する大船渡市民意識調査」、2017
8) 消防科学綜合センター「東日本大震災における市町村支所の初動対応について」、地域防災データ総覧・東日本震災関連調査(平成 24 年度)、2013
9) 重川希志依・田中聡 「市町村合併が災害対応にもたらした影響分析」、地域安全学会梗概集 No.32、2013

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

要約

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、津波からの避難の実態について、津波情報の伝達の困難さ、事前想定を上回った浸水、ピックアップ行動、大規模な車避難による渋滞を例に、津波による犠牲者が拡大した原因のほか、津波避難に有効に働いた要因に関する事例分析の結果を述べる。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、亘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。

3.1.1 津波避難の実態

警察庁の発表（2018 年 12 月時点）によると、東日本大震災は死者 15,897 人、行方不明者 2,534 人にもなる。震災発生 1 ヶ月後の調査結果では、特に被害の大きかった岩手県、宮城県、福島県で亡くなった方のうち 9 割の死因は溺死であり（中央防災会議、2011）、津波に起因する直接死が多くを占めることが分かる。当時の 3 県における死亡者の年代別人口でみると、60 歳以上が 65%と高齢者が数多く占めた（同上）。詳細な分析結果は得られていないが、避難の際に他者の手助け・支援が必要だった方、福祉施設や医療機関が津波被災にあった方々が含まれていると考えられる。

東日本大震災において、津波による犠牲者が多く発生した原因として、現在のところ体系的な検証はなされていないが、主な原因だけでも、次のものが挙げられる：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、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、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あった（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（グリッドロック現象）。

1）について述べる。気象庁から津波警報（大津波警報）が発表されたのは地震発生から 3 分後と発生直後であった。一方で、それを見聞きした人は半数程度であり（図 3.1.1）、情報が十分には届かなかった実態が伺える。予想される津波の高さの情報は、当初過小評

価であり、その後、予想高さの情報が引き上げられたが、その更新された情報も伝わっていなかった。

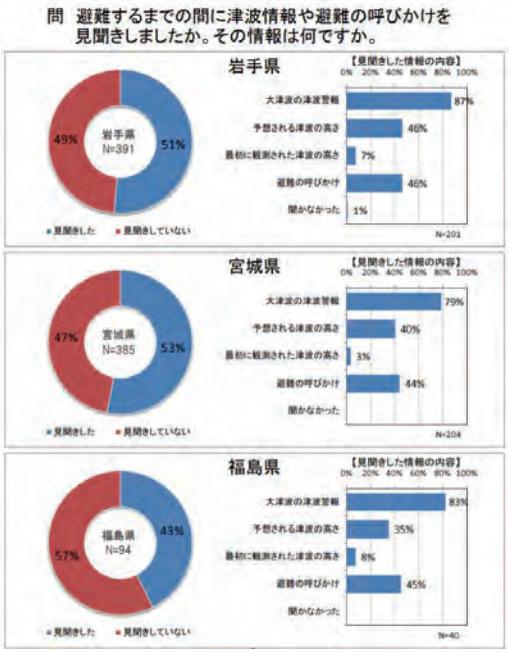


図 3.1.1　避難するまでの間に見聞きした津波情報や呼びかけ

（出典）気象庁(2011)

上記 2）の実態は、図 3.1.2（中央防災会議、2011）を見ると分かる。図の青色部分は、東日本大震災の発生前に仙台市および石巻市のハザードマップ上に示されている津波浸水予想エリアであったが、東日本大震災では、その範囲を内陸方向に大きく上回る結果（赤色部分）となった。事前段階における住民によるハザードマップの認知状況やそれにもとづく避難想起の有無との関連は解明されていないものの、被災エリアにおける住民の事前イメージは少なからず影響していると考えられる。片田（2011）の調査では、大槌湾周辺において 400 名以上の犠牲者のうち、浸水想定範囲外の住民が 8 割を占めていたという結果も得られている。

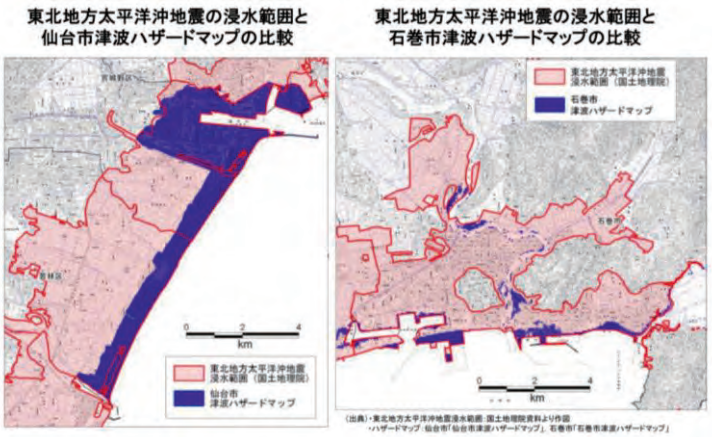


図 3.1.2　東日本大震災の浸水範囲と事前のハザードマップの比較（仙台市、石巻市）

（出典）中央防災会議(2011)

上記 3）で述べたピックアップ行動（今村、2016）とは、内陸にいる人が浸水域にいる高齢者や障がい者などを迎えに行く、浸水域にいた人が高台などの安全な場所に一旦逃げたにも関わらず、貴重品、位牌、上着などを取りに自宅に戻るなどの行動のことであり、それによって津波に巻き込まれる現象が見られた。阿部（2014）は、ゼンリンデータコムによる携帯電話の位置情報を分析し、その位置情報から、避難した人、浸水域にとどまった人以外に、地震後浸水域に入った人が存在することが明らかになっている。

東日本大震災発生前は、津波からの避難手段は「原則徒歩」とされていた。一方で、自動車によって避難した人は 57%にも及んでいたという調査結果がある（中央防災会議、2011)。自動車で避難して助かったケースも多いが、深刻な渋滞が発生し人的被害につながった場合もある。上記 4）の「グリッドロック現象」は、地震発生後、避難車両は限られた橋や踏切に集中し、同時多発的に渋滞し、交差点ではどの方向にも車を進めることができない超渋滞現象のことである。カーナビデータ（プローブデータ）を用いた調査では、震災発生時に、石巻市で深刻なグリッドロック現象が発生したことが確認されている（桑原・原 2013、阿部 2014)。

著者らは、東日本大震災の発生前の状態と避難行動の関係を明らかにすること等を目的にして、2016 年 11 月 22 日～23 日に、陸前高田市のプレハブ仮設住宅および災害公営住宅の居住者、計 1,560 世帯へ質問紙をポスティング配布し、2016 年 12 月中を回収期限として計 357 部を郵送により回収した（有効回収率 22.9%）（佐藤ら 2017)。 津波避難行動について、避難の有無をダミー変数（避難した 1、避難しなかった 0）にした値を従属変数

としたロジスティック回帰分析を行った（ステップワイズ法、χ^2＝12.137、df ＝ 2、 −2 対数尤度：198.474 、 Cox-Snell R^2 ： 0.077 、Nagelkerke R^2：0.102）．ロジスティック回帰分析の結果（表 3.1.1）、「家族で防災を話し合うダミー」が 5%水準で（表中に*）、「昭和三陸津波認識ダミー」が 1%水準で（表中に**）「津波避難した」に有意に影響した独立変数となった。表 3.1.1 からは、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陸前高田市の住民の津波避難に影響を及ぼしていなかったことが分かる。その一方で、事前の備えとして平時に家族で防災のことを話し合っていたことと、災害伝承として昭和三陸地震津波があったことを知っていたことが、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分かった。

表 3.1.1　陸前高田市における津波避難行動を従属変数としたロジスティク回帰分析結果

（出典）佐藤ら(2017)

	ステップワイズ法				
	B	標準誤差	Wald	有意確率	Exp(B)
定数	-0.907	0.334	7.364	0.007	0.404
事前避難場所決定（自分）ダミー					
事前避難場所決定（家族）ダミー					
ハザードマップ認知ダミー					
家族で防災を話し合う頻度ダミー*	0.700	0.338	4.284	0.038	2.015
近所で防災を話し合うダミー					
防災関連組織所属ダミー					
地域防災訓練概ね参加ダミー					
地震津波リスク認知ダミー					
地区津波リスク認知ダミー					
自宅津波リスク認知ダミー					
昭和三陸津波認識ダミー**	0.962	0.354	7.393	0.007	2.618
明治三陸津波認識ダミー					
津波碑認知ダミー					

3.1.2　津波避難の伝承―福島沖地震・津波での避難状況

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。福島沖地震・津波は、後述するように東日本大震災の発生以降、6 年ぶりに東北地方で数ｍの津波到達を観測したほか、津波警報が発表されたことから、宮城県や福島県を中心に自治体から避難指示が発令されたイベントである。本分析は、東日本大震災の発生とその経験

から間もない段階において、東日本大震災の被災地域でその経験が活かされているか否かを問うねらいがある。なお、本節で述べる内容は、先行研究（佐藤ら 2017a、戸川ら 2017a、戸川ら 2017b、佐藤ら 2017b、石巻市ら 2017a、石巻市ら 2017b、Sato at al.2017）に詳しく、以下はその要約を述べるものである。

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（気象庁仙台気象台 2016）、宮城県内で最大遡上高 T.P.4.3m の津波が観測された（Suppsri at al. 2016）。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、など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。

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のその理由、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、石巻市ら 2017a、石巻市ら 2017b 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が 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。

津波から避難した人としていない人の割合・内訳を図 3.1.3 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 3.1.4 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。このように、直前の甚大な津波イベントの伝承にもとづくリスク認識が、津波避難行動に対して抑制する傾向が見られた。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。

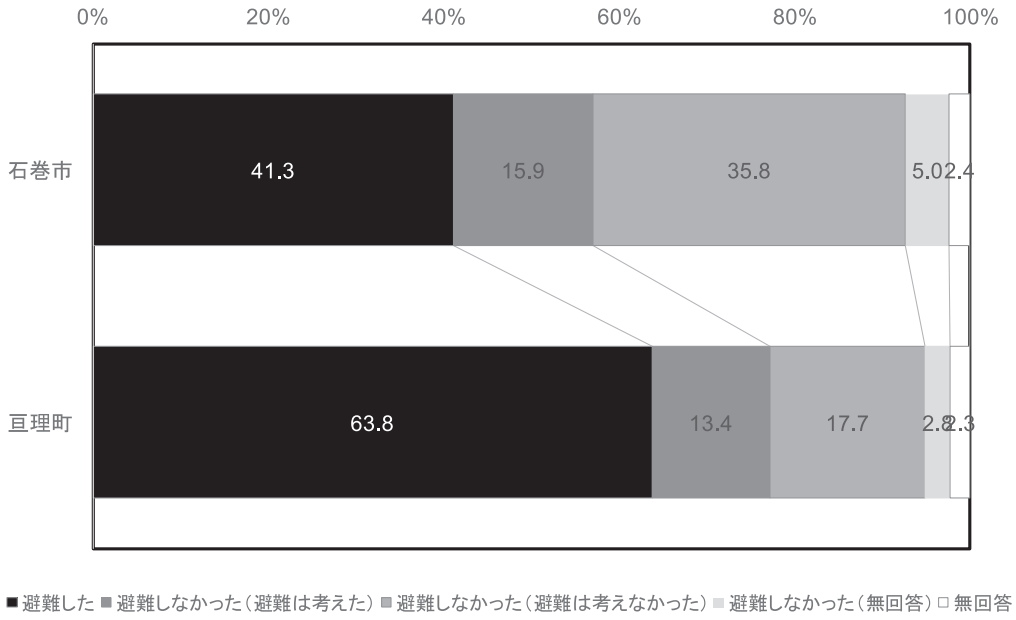


図 3.1.3　津波避難行動した人の割合

（出典）Sato et al.(2017)

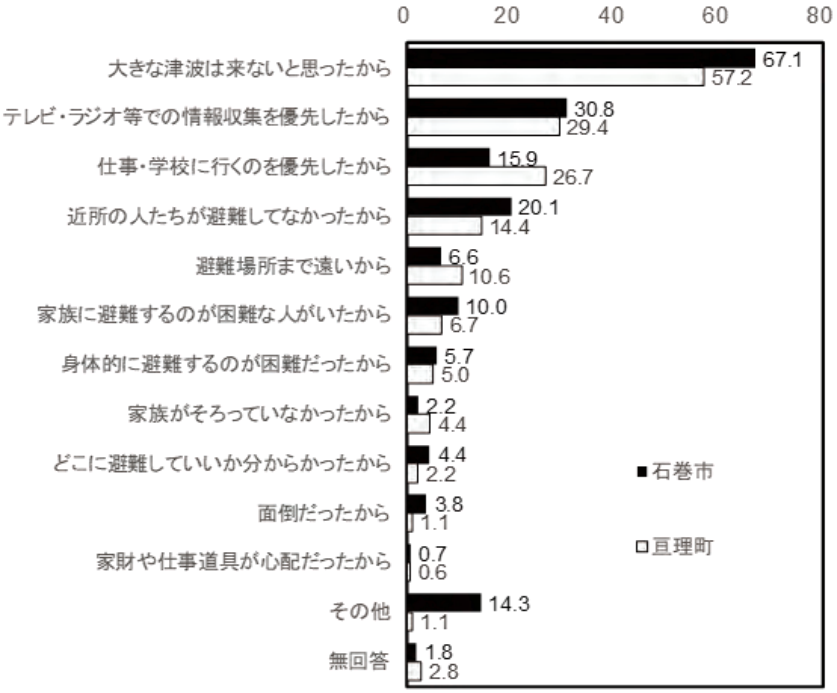


図 3.1.4　津波避難行動した人の割合

（出典）Sato et al.(2017)

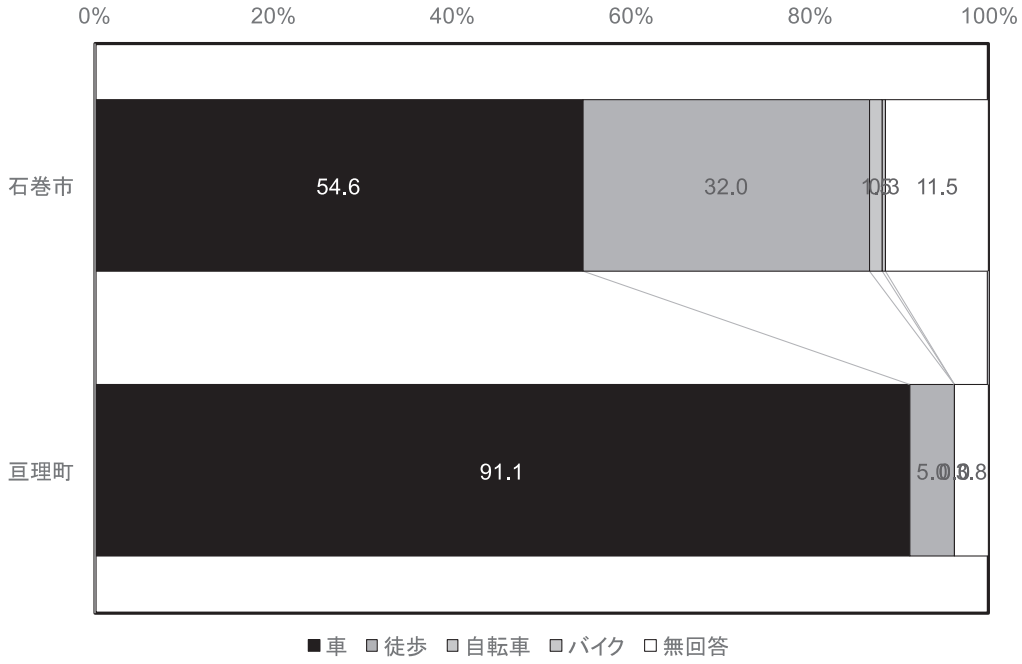


図 3.1.5　津波避難を実施した人の手段

（出典）Sato et al.(2017)

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、亘理町では、91.1%とほとんどの人が車で避難を実施した（図 3.1.5)。亘理町の沿岸部は、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、高い建物がない場所であり、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（佐藤ら 2014)。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 3.1.5)．亘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（佐藤ら 2013)。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（石巻市 2016）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。亘理町では、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、亘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%、亘理町：8.4%）。これには、1）前述の通り、亘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。

このように、東日本大震災で被災地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あっても、「全員避難」は実現されていない。今後は、災害伝承のプロセスの中で、このような結果にどのように影響するのかを明らかにしていきたい。

本節では、東日本大震災における津波避難の概要・課題と、その後の被災地で発生した津波での避難行動について報告した。被災地での津波避難については、東日本大震災発生当時の課題・教訓を踏まえて改善している面もある一方で、未だ課題のまま残っている地域も存在する。東日本大震災においては、過去の津波災害の記憶・伝承が迅速な津波避難において影響したという検証結果の一部も示したが、被災地の一部では、徐々にそれが薄れている傾向も見られた。

参考文献

警察庁：平成 23（2011）年東北地方太平洋沖地震の警察措置と被害状況（平成 30 年 12 月 10 日）、2018.12.

中央防災会議 東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会（2011）：東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会 報告参考図表集、2011.9.

気象庁（2011）：東北地方太平洋沖地震による津波被害を踏まえた津波警報の改善の方向性について、2011.9.

例えば、片田敏孝（2011）：想定外を生き抜く力 大津波ら生き抜いた釜石市の児童・生徒の主体的行動に学ぶ、土木と学校教育フォーラム、2011.7.

今村文彦（2016）：東日本大震災の教訓と今後の地域防災、地域防災（平成 28 年 10 月）、No. 10、pp. 4-7、2016.10.

阿部博史（2014）：「震災ビッグデータ」から見えてきた東日本大震災の姿放送メディア研究 11、pp. 273-289、2014.3

桑原雅夫、原祐輔（2013）：災害時の渋滞現象モニタリング－東日本大震災直後の石巻中心部の事例－、高速道路と自動車、Vol.56、No.9、pp.48-51、2013.

佐藤翔輔、平川雄太、新家杏奈、今村文彦（2017）：災害伝承は津波避難行動を誘引したの

か－陸前高田市における質問紙調査を用いた事例分析－、地域安全学会論文集、No.31、pp. 69-76、2017.11.
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(2017a)：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.
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(2017a)：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.
戸川直希、佐藤翔輔、今村文彦、遠藤匡範、岩崎雅宏、皆川満洋（2017b)：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.
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（2017b)：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
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(2017a)：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
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(2017b)：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
Shosuke Sato、 Fumihiko Imamura、 Naoki Togawa、 Masahiro Iwasaki、 Mitsuhiro Minakawa（2017）：Evacuation Behavior caused by the 2016 Fukushima Earthquake and Tsunami: Comparative Analysis in Ishinomaki City and Watari Town、 Miyagi Prefecture、 The 27th International Tsunami Symposium
気象庁仙台管区気象台（2016)：2016年11月22日05時59分頃の福島県沖の地震について
Anawat Suppasri et al.(2016): 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
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（2014)：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.
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（2013)：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.
石巻市（2016)：平成27年度石巻市総合防災訓練研究業務報告書

3.2 広域避難・長期広域避難

石塚　裕子

要約

本稿は阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震における広域避難、長期広域避難の実態と課題、支援状況ならびに障害者の広域避難について概観し、今後の大規模災害に向けて備えておくべき対応を考察するものである。

これまで用語の統一がなされていなかった、広域避難、長期広域避難について、これまでの用語の使われ方、今後の避難への考え方を踏まえて定義を行った。そして阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震における実態から、災害の規模が異なっても広域避難は全国各地に広がること、広域避難者の多くは高齢者であること、そして避難先に定住する割合が非常に高いことが確認された。加えて、福島第一原発事故による広域避難は、公害と同じ被害構造を有し、課題が複層化、深刻化していることが明らかとなった。

避難者への支援は、避難元からの支援に加えて避難先における継続的支援が重要な役割を果たしており、避難元との連携や受け入れ地域の支援ネットワークの構築が必要になることがわかった。今後の大災害への備えとして、現在、福島県が設置している生活再建支援拠点などを参考に社会システムとして広域避難支援を構築していくことが今後の課題である。

3.2.1 はじめに

平成は大災害の時代であるといい（五百旗頭 2016)、1995 年に起きた阪神・淡路大震災以来、全国各地で大災害が頻発している。大災害が起きると、被災地での生活が困難となった被災者が全国各地に避難する“広域避難”が生じる。また、福島第一原発事故をはじめ災害が大規模化、複雑化するにともなって避難の期間が長期化する“長期広域避難”への対応も求められるようになった。本稿では、大災害の時代における広域避難と長期広域避難について、先行研究ならびに主に東日本大震災における実態と課題を踏まえ今後の備えについて考察する。

第 2 節では、これまでの災害における避難の取り扱いを整理し、本稿における広域避難、長期広域避難を定義する。第 3 節では、阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震における広域避難、長期広域避難の実態と課題を概観し比較する中で相違点を見いだす。第 4 節では東日本大震災における避難先、避難元の県による支援について概観し、第 5 節では

要配慮者の広域避難の実態と支援、備えへの取り組みについて紹介する。最終節で、今後の大災害に備えた社会システムとして広域避難、長期広域避難の支援について言及する。

3.2.2 広域避難、長期広域避難の定義

阪神・淡路大震災では、兵庫県が県外に避難した人々を「県外居住被災者」といい、その数は推定で 54,700 人とされる。この数値は、避難した人の情報を把握する制度や手段がなかったため、転出転入人口の統計値から推計したものであった。

東日本大震災では、津波により未曾有の広域被災に加えて、福島第一原発事故により市町村外への避難指示が発令され、多くの住民が全国各地に避難した。復興庁は 2011 年 8 月から、避難者の所在都道府県別・所在施設別の数、県外への避難者数を毎月、公表している。東北 3 県における避難者意向調査における分類では、宮城県は県外の避難者に特化して行っている。岩手県は沿岸地区を離れ県外又は内陸地区に移動している被災者を対象に調査を行っており、広域避難には県内も含まれる。また福島県も岩手県と同様であった。

広域避難については、広範囲に放射性物質が拡散した原発事故特有の現象だ(日野 2015)という論調もあるが、一方で大規模化する災害への事前措置として事前広域避難への取り組みがはじまっている。小池(2012)は、超過洪水危機管理（克災）に対する取り得る行動のひとつとして、Evacuation と呼ばれる広域的な避難行動を提示している。米国では被災前、被災後どちらの場合でも対象地域からより安全な他の地域へ避難することを Evacuation と呼び、日本で言ういわゆる避難所への避難の Shelter と区別している。この事前広域避難計画に取り組んでいる東海ネーデルランド高潮・洪水地域協議会が策定した危機管理行動計画（第二版）では、被災エリア近辺の市町村の避難所をリストアップして広域避難先としている。また、敦賀市における原子力災害住民避難計画においては、立地市町村外へ避難先を「広域避難施設」と位置づけ、隣接市町村を位置づけている他、県外への避難先が明記されている[1]。以上のような状況を踏まえて、本稿では Evacuation の考え方に基づき、大規模な災害時に被災地から離れた安全な地域への避難を想定し、県外および県内の被災市町村外への避難を含めて広域避難と定義する。

---

[1] 敦賀市原発災害住民避難計画では、「県内の広域避難施設は、小浜市、福井市とする。また、県外への広域避難施設は、奈良県奈良市、奈良県大和郡山市、奈良県天理市、奈良県生駒市とする。」とされている。

一方、田並(2000)は、広域避難先も生活の拠点である住居に着目して、緊急避難期、仮住まい期、定住期の3つの時期に分けている。これは災害サイクルの応急期、復旧期、復興期とほぼ同じ時期といえる。特に、近年の災害では復旧期が長期化する傾向にあり、それに伴い広域避難も長期化する傾向にあるといえる。そこで本稿では、災害救助法による仮設住宅の設置期限である2年を目安にそれ以上広域避難が継続する状況を長期広域避難として定義する。ただし、統計資料等では県内か否かで集計されているものが多いことから、県外に限定している数値等については広域（県外）避難と表記する。

3.2.3 大規模災害時の広域避難、長期広域避難の実態と課題

(1) 阪神・淡路大震災

阪神・淡路大震災では、広域避難者は推定値で54,700人とされる。この数字は、1995年に兵庫県から他府県へ転出した人から1990年～1994年の転出者平均値を差し引いたものであった。被災地を離れて県外に居住している人でも住民票は被災地に残している場合もあるため12万人[2]という推計もあるとされている。

田並(2010)の報告によると、県が設けた連絡制度「ひょうごカムバックコール&メール事業」[3]に登録した広域避難者856人は、震災後15年の時点で県内に戻ってきた人が251人、戻ってきていない人が605人と、約7割の人が戻ってきていない状況が報告されている。そして2009年9月に実施した広域避難者への調査(有効回答者267人)では、99.6%(265人)が県外に在住し、北は北海道から南は鹿児島までの36都道府県に点在していた。回答者の年齢は60歳以上の高齢者が全体の73%を占め、70～79歳が全体の29.2%、80歳以上が全体の23.2%と報告されており、震災当時60歳以上の高齢者が広域避難者に占める割合が高い傾向にあり、戻れていない人が多いことを示している。そして生活と意識の変化に関する調査では、近所づきあいに関する「何か困ったときには助け合う親しい人がいる」という問いに対して、震災前は45.9%であったのが、広域避難先では22.2%と半減していた。避難先で地域コミュニティを再構築する困難さを表す結果である。また、震災後9年目の2014年3月時点の戻れない理由は「公営住宅に当選しない」が35.4%と最も高

---

[2] 朝日新聞デジタル：広域避難の心構え
(http://www.asahi.com/special/saigaishi/koikihinan/最終閲覧 2018.09.26)より

[3] 兵庫県が2004年7月から実施した電話訪問の登録制度

く、「希望にあう住宅がない」26.9%、「仕事、子供の学校など」16.4%の順である。

70 歳の時に神戸市内で被災し愛知県へ広域避難した西田公夫夫妻の記録が、NPO 法人レスキューストックヤードのホームページで公開されている[4]。この記録誌によれば、西田夫妻は自宅が全壊し、近所の避難所に避難していたが、仮設住宅の抽選に 3 度外れ、4 回目に当選したところは不便であったため入居せずに、兄弟をたよって 1995 年 4 月に愛知県へ広域避難した。1998 年、73 歳の時に災害公営住宅の抽選があたり、約 3 年 3 ヶ月の広域避難を終えて神戸に帰郷した。長期広域避難の生活を支えたのはボランティアや学生との交流である。また、西田さんご自身が代表となって 1997 年 2 月に「りんりん愛知」も発足させている。数々の取材記事や本人が書いたエッセイには「被災地の情報不足」、「話し相手のいない寂しさ」について書かれ、阪神・淡路大震災の時に既に長期広域避難の課題が生じていた。

(2) 東日本大震災

a. 避難者数の変遷

東日本大震災では、ピーク時に約 47 万人もの被災者が避難を余儀なくされた。阪神・淡路大震災での教訓を踏まえ、被災した市町村や県が避難者情報を把握できるよう総務省が 2011 年 4 月 12 日付で各都道府県あてに協力を依頼し、4 月 25 日から「全国避難者情報システム」を稼働させた。避難者が避難先の自治体で住所や連絡先などの情報を提供すると、都道府県経由で避難元の自治体に届くシステムである。しかし、情報提供は任意のため、帰還や転居に対応できず、提供してからのタイムラグもあり、実態との乖離が指摘されるようになった。また、復興庁が毎月公表している避難者数についても、避難者の定義が明確でなく、都道府県により集計方法が異なり、避難者の実態は把握できていないとされている（日野　2015)。しかし、東日本大震災の避難者数を 3 県共通した調査に基づき経年的に把握されている唯一のデータであるため、復興庁の集計による全避難者数、広域（県外）避難者数の推移を整理すると図 3.2.1、表 3.2.1 となる。

発災から 1 年を過ぎた 2012 年 6 月時点の避難者総数は 346,987 人であり、内広域（県外）避難者は 71,977 人で約 21%を占める。発災から 4 年間は全避難者に占める広域（県外）避難者割合は約 20%弱で維持されていたが、5 年目からは全避難者数が減少する中で広域（県

[4] http://rsy-nagoya.com/disaster-prevention/kengai.html(2019.01.05 最終閲覧)

外)避難者の占める割合が高くなっていく。全避難者数の半数以上を広域(県外)避難者が占めるようになったのは 2017 年 12 月頃である。そして 2019 年 2 月現在では、広域(県外)避難者が約 73%を占める(図 3.2.1)。また、広域（県外）避難者数の減少率の特徴としては、震災後 2 年後と表 3.2.2 に示す応急仮設住宅の供与期間の延長対象が絞られてきた 6 年目(2016 年 3 月終了)以降、宮城県、岩手県では減少率が高くなっている。また、福島県は帰還困難区域等避難指示区域以外の自主避難者の見なし仮設無償期間が終了した 2017 年 3 月以降の減少率が高くなった。

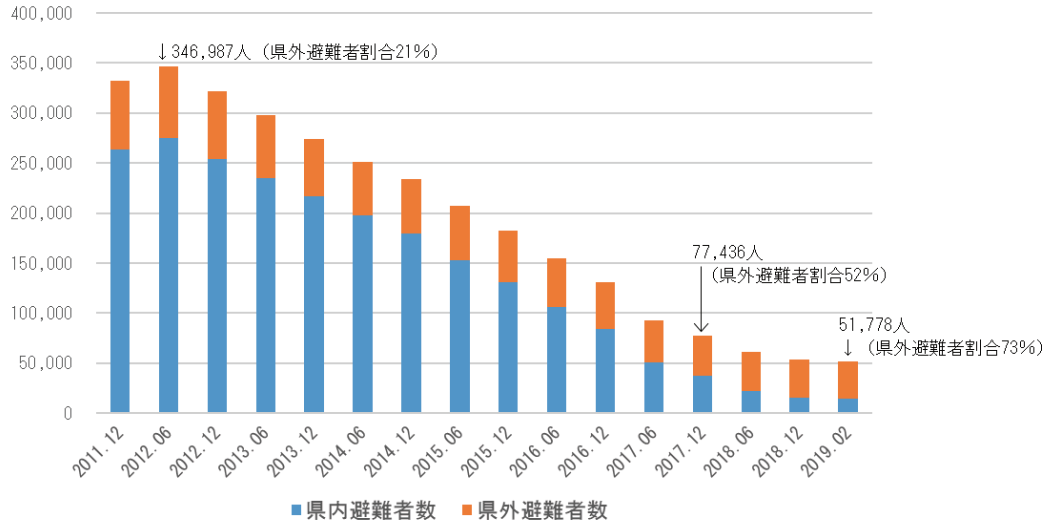


図 3.2.1　避難者数の推移

（出典）復興庁：避難者数の推移（平成 30 年 12 月 28 日）より作成

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20190227_hinansha_suii.pdf

表 3.2.1　広域（県外）避難者数の推移

	2011.12	2012.12	対前年比(%)	2013.12	対前年比(%)	2014.12	対前年比(%)	2015.12	対前年比(%)	2016.12	対前年比(%)	2017.12	対前年比(%)	2018.12	対前年比(%)
福島県から	59,464	57,954	-2.5	48,944	-15.5	45,934	-6.1	43,497	-5.3	40,059	-7.9	34,263	-14.5	32,880	-4.0
(対2011年12月比)		97.5%		82.3%		77.2%		73.1%		67.4%		57.6%		55.3%	
宮城県から	8,603	8,079	-6.1	7,159	-11.4	6,810	-4.9	6,533	-4.1	5,542	-15.2	4,982	-10.1	4,237	-15.0
(対2011年12月比)		93.9%		83.2%		79.2%		75.9%		64.4%		57.9%		49.3%	
岩手県から	1,536	1,674	9.0	1,501	-10.3	1,453	-3.2	1,496	3.0	1,339	-10.5	1,236	-7.7	1,058	-14.4
(対2011年12月比)		109.0%		97.7%		94.6%		97.4%		87.2%		80.5%		68.9%	
合計	69,603	67,709	-2.7	57,606	-14.9	54,199	-5.9	51,527	-4.9	46,941	-8.9	40,482	-13.8	38,176	-5.7
(対2011年12月比)		97.3%		82.8%		77.9%		74.0%		67.4%		58.2%		54.8%	

（出典）復興庁：避難者数の推移（平成 30 年 12 月 28 日）より作成

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20181228_hinansha_suii.pdf

表 3.2.2 応急仮設住宅の供与期間延長対象自治体

	岩手県		宮城県		福島県	
	一律	特定	一律	特定	一律	特定
2015 年 3 月まで					全市町村	
4 年→5 年へ延長（2016 年 3 月まで）	野田村、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市、久慈市、岩泉町、田野畑村、奥州市、一関市		仙台市、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、大崎市、亘理町、山元町、七ヶ浜町、女川町及び南三陸町（計 14 市町）		檜枝岐村、只見町、柳津町、三島町、昭和町を除く全市町村	
5 年→6 年へ延長（2017 年 3 月まで）	野田村、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市	奥州市、一関市	石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、東松島市、女川町、南三陸町	仙台市、多賀城市 亘理町、山元町、七ヶ浜町	檜枝岐村、只見町、柳津町、三島町、昭和村を除く全市町村	
6 年→7 年へ延長（2018 年 3 月まで）	山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市	宮古市	石巻市、名取市、女川町	塩竈市、気仙沼市、多賀城市(継続)、東松島市、山元町(継続)、南三陸町	楢葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾町、飯舘村 南相馬市(帰還困難区域)、川俣町（山木屋地区）、川内村(下川内字貝ノ坂、荻地区)	いわき市、相馬市、南相馬市（左記区域を除く）、広野町、新地町
7 年→8 年へ延長（2019 年 3 月まで）		山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市及び宮古市		石巻市、気仙沼市（継続）、名取市、東松島市（継続）、女川町及び南三陸町(継続)	富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯舘村 南相馬市(帰還困難区域)、川俣町（山木屋地区）、川内村(下川内字貝ノ坂、荻地区)	楢葉町、いわき市

（出典）各県の応急仮設住宅の供与期間の延長に関するお知らせより作成

先に述べた通り、避難者の実数については正確には把握できていないのが現状である。このため、各県および市町村が公表している数字と表 3.2.1 は整合性がとれていない。東北３県の WEB 情報を確認すると、福島県は復興庁の公表データに基づき公開[5]しているため齟齬がない。岩手県は避難者数の公表をしていないが、平成 24 年度から実施している「県内内陸地及び県外へ移動している被災者へのアンケート調査」結果の調査概要によると、2015 年 8 月時点で県外へ 714 世帯、県内内陸部へ 1,436 世帯[6]が、県が把握している広域避難世帯数としている。宮城県[7]は 2013 年 6 月から毎月避難先都道府県別の人数を公開している。その数値は「全国避難者情報システム」に登録された避難者情報を基に、県が独自に把握している避難者情報を統合したもので、避難終了などの情報を随時更新しているものである。本データに基づく宮城県からの避難者数の推移は図 3.2.2 に示すとおり、2016 年以降、復興庁が公開しているデータと大きくことなる。その理由は避難先に定住を希望した人等の扱いの違いから生じている。宮城県より提供された避難修了者の経年変化は図 3.2.3 に示す通りであり、避難先定住者が約 7 割を占める。福島県から新潟県に避難した避難指示区域外避難者においても 2016 年 12 月末現在において約 8 割が新潟県に居住を選択していることが報告[8]されており、阪神・淡路大震災の時と同様の傾向を示している。

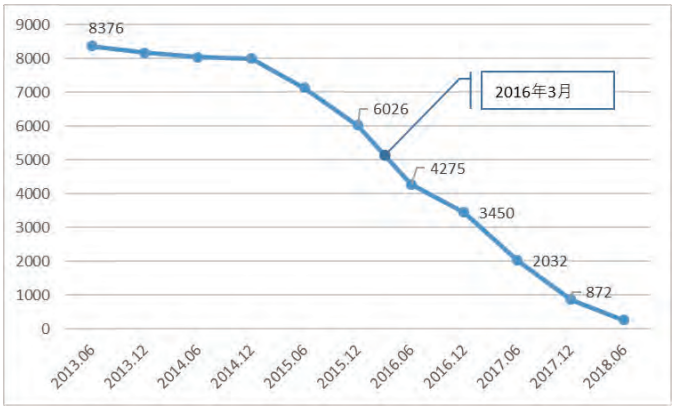


図 3.2.2　宮城県の広域（県外）避難者数の推移

[5] http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/303736.pdf（2019.01.05 最終閲覧）

[6] http://www.pref.iwate.jp/saiken/jouhou/18235/040702.html(201901.05 最終閲覧)

[7] http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/kengaihinansyasuu.html(2019.01.05 最終閲覧)

[8] 新潟県：福島第一原発事故による避難生活に関する総合的調査報告書(平成 30 年 3 月)

（出典）宮城県 HP の公開データより作成

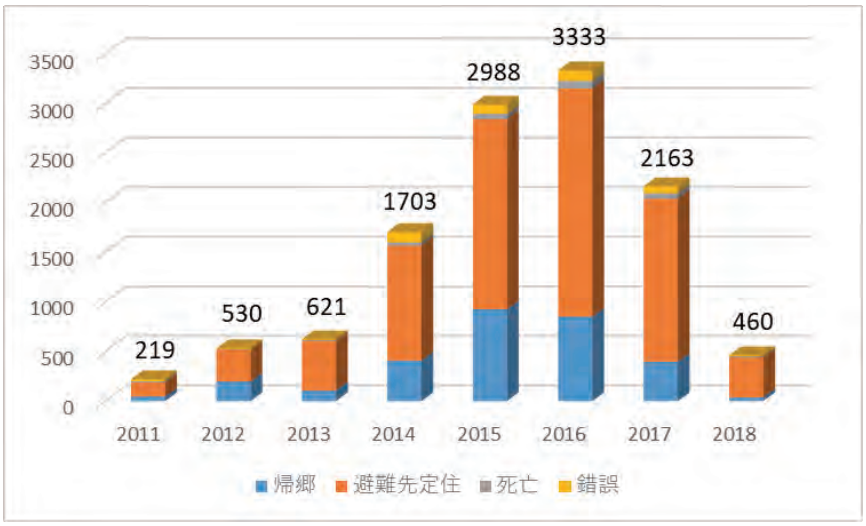


図 3.2.3　避難終了者の内訳推移

（出典）宮城県提供資料より作成

b. 長期広域避難の課題

東日本大震災では、ほとんどの広域避難者が 2 年以上避難し長期広域避難となった。各県が実施している広域避難者への意向調査報告書から長期広域避難の課題を整理する。福島県については、新潟県など受け入れ自治体による調査や多数の研究が報告されているので、それらも参考に整理する。

【岩手県】

「県内内陸地区及び県外へ移動している被災者アンケート調査結果（2015 年 11 月）」（回答数 1,119 件（県内 821 件、県外 298 件））によると、主とする生計維持者の年齢は 65 歳以上が約 50%以上を占め、高齢者が多い傾向がうかがえる。このため、生活資金は約 50～60%が年金・恩給となっており、給与と回答した人は全体の約 40%にとどまる。

今後の生活の予定を考えるに当たっての支障について、健康面と回答する人が最も多く（H27：県内 42.6%、県外 40.3%、H26：県内 39.7%、県外 50.8%）、高齢であること（H27：県内 36.8%、県外 44.6%、H26：県内 34.6%、県外 47.0%）と、住宅再建の資金（H27：県内 21.7%、県外 17.1%、H26：県内 23.1%、県外 19.5%）や収入が安定しない（H27：県内 19.2%、県外 17.4%、H26：県内 16.9%、県外 20.5%）と比較して約２倍となっている。

現在の困りごと、不安なことも健康（H27：県内 46.2%、県外 47.7%、H26：県内 44.6%、県外 50.3%）が最も高く、生活資金（H27：県内 36.1%、県外 38.3%、H26：県内 35.1%、県

外 36.2%)や住まい(H27:県内 32.3%、県外 27.5%、H26:県内 34.8%、県外 35.1%)と続き、孤独感がある（交流がない）と回答した人は約 15%である。

復興や支援に関する情報の入手方法としては約 8 割の人が県や市町村から送られてくる広報紙等と回答している。また交流会や相談会への参加状況は、約半数の人が参加しており、参加したい内容としては、被災者同士が交流できる交流会が最も多く、特に県外に避難している人の回答率が高い（約 47%)。次いで現在住んでいる地域の住民との交流、専門家相談、元の自治体の職員の参加などの割合が高い。

【宮城県】

「平成 28 年度県外避難者意向確認調査結果について」（回答数 738 世帯）によると、世帯主を含む世帯全員の年齢構成では 65 歳以上の高齢者は 26.3%となっている。ただし世帯主の年齢は、約 4 割が 65 歳以上の高齢者であり、単身世帯が 4 割を占める。また約 4 割が無職となっていることから、単身高齢者世帯数の割合が高いと考えられる。

2016 年 11 時点の帰郷意思は、「帰郷予定がある」27.4%、「帰郷予定はない」66.2%、「すでに帰郷している」6.4%と、「帰郷予定はない」と回答した人の割合が非常に高い。

帰郷する上での支障については「地元に仕事がみつからない」が 32.4%、「家の再建に目途が不明」が 30.6%と高い割合を示している。また約半数が災害公営住宅への入居を希望している。

【福島県】

「平成 27 年度福島県避難者意向調査(平成 28 年 3 月)」（回答数 16,417 世帯)によれば、回答者の約半数が 60 代以上の高齢者である。

現在の生活で不安なこと、困っていることへの回答は、避難指示区域の避難者は「自分や家族の身体の健康のこと(約 64%)」、「避難生活の先行きが見えないこと（約 45%)」、「自分や家族の心の健康のこと（約 45%)」、の順に回答率が高い。避難指示区域外の避難者は「自分や家族の身体の健康のこと（約 56%)」、「住まいのこと（約 51%)」、「生活資金のこと（約 51%)」の回答率が高い。また、不調を感じる内容については、県内、県外にかかわらず「よく眠れない」、「何事も以前より楽しめなくなった」、「疲れやすくなった」と回答する人が約半数おり、県内避難よりも県外避難の人のほうが「孤独を感じる」と回答する人の割合が高い（県内：約 37%、県外：約 43%)。避難元情報の入手方法は、「福島県や被災当時の居住市町村からの郵送物・配送物（広報誌やお知らせ等)」が約 8 割となっている。

また、福島第一原発事故にともなう広域避難、長期広域避難は、これまでの自然災害とは異なり、多数の“国内避難民”が発生した(河崎 2012)と言われ、政府の指示による避難とそうではない避難、いわゆる自主避難が生じた。現在も帰還困難区域に指定されている地域、避難指示区域が解除された地域、どちらも「ふるさとの喪失」や「ふるさとの変質、変容」に、これまで積み重ねてきた人間関係をはじめとする「人生の次元」が失われているという(松井 2016)。また、避難指示が長期化する中で、公害と同じく、実質的な健康被害にとどまらず、精神的苦痛、家計の圧迫を含む家族の被害、さらには周囲の無理解や差別など通じた地域社会レベルの被害をもたらす「被害構造論」と同様の課題が生じている(除本 2016)。避難の長期化、ストレス、高齢化など様々な事情により、生活困窮に陥ったケースも増えつつあり、課題が深刻化している[9]。

(3) 熊本地震

熊本地震における広域避難の実態については野呂(2017)の報告より概観する。熊本地震ではこれまでの大災害と同様に 2016 年 4 月 18 日時点で国土交通省より「熊本地震に伴う公営住宅等への入居取り扱いについて」とする通知が出され、44 都道府県、413 市町村の計 457 自治体が公営住宅等での被災者の受け入れを表明した。野呂(2017)が、この 457 自治体に対して 2016 年 9 月 1 日現在の状況についてアンケート調査した結果によると、19 都道府県、66 市町の計 85 自治体で公営住宅等での被災者の受け入れを行っていた。受け入れ地域は北海道から沖縄まで広域にわたっているが、九州圏内で約 70%をカバーしており、隣接県、市町村等への避難が多かったことがわかる。

また、2016 年 12 月時に熊本県が再度、広域避難者調査を実施し、公営住宅への入居者だけでなく、みなし仮設住宅の入居避難者も含めて情報を集めた結果、避難元市町村から離れて他の市町村に避難した被災者は 3,215 世帯 7,022 人にのぼっていた。

(4) 小括

阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震における広域避難の実態を概観した。共通事象として、全国各地に避難者が分布したことと、阪神・淡路大震災と東日本大震災で県外へ広域避難した人の約 7 割以上が戻ってきていないという事実である。

---

[9] 2018 年 12 月 7 日　ふくしま連携復興センターのインタビューによる。

阪神・淡路大震災時に、広域避難者への情報提供の不足が課題となり、東日本大震災以降は避難元自治体、避難先自治体からの情報提供は定着し機能している。しかし、広域避難者の把握について、東日本大震災では「全国避難者情報システム」は稼働したが十分ではなく、熊本地震でも避難者情報の把握に手間取ったとされる(野呂 2017)。また、後述するが避難元の自治体は、被害の甚大さと広範さから復旧作業や地元に暮らす被災者対策に追われ、広域避難者への細やかな対応は遅れた。

阪神・淡路大震災と東日本大震災を比較すると、共通して広域避難者は高齢者の割合が高い。特に顕著なのは岩手県であり、生計維持者の年齢は 65 歳以上が約 50%以上を占め、帰郷を含め今後の生活を考える上で、住宅再建や生活資金よりも健康面や高齢であることが支障となっている。宮城県は阪神・淡路大震災の時と同様に仕事や住まいが支障となっており、公営住宅への入居を希望する割合が高い。

福島県は地震、津波の被災に加えて、原発事故により放射能汚染という未曾有の被害を受け広域避難の様相は大きく異なる。発災後 8 年が経過しようとする今も、帰郷という選択肢がない人々が多数存在する一方で、避難指示区域外の自治体、避難区域解除された自治体において放射能汚染への不安から多くの人が自主避難を継続している状況である。このため、避難生活の見通しが立ちにくく、精神的負担が大きい中で高齢化も進行し課題の複層化が進む。また、世帯分離、母子避難など特有の状況もあり、子どもの教育問題や離婚、DV や生活困窮など、課題の深刻化も進む。

長期広域避難は、避難期間に比例して避難先への定住割合が高くなる。そのため、避難当初だけでなく継続的に受け入れ地域での支援が必要といえる。

3.2.4　広域・長期避難の支援

東日本大震災における広域避難、長期広域避難への支援を概観する。

(1)避難先による支援

東日本大震災では、被害が甚大で広範であったことなどから避難元では地元の被災者対応に追われて、広域避難者への対応が十分ではなかった。そのような中、災害直後から避難先の自治体、NPO、ボランティア等によって様々な支援が展開された。

自治体の取り組みとして特徴的なのは、山形県が 2011 年 6 月の段階から自主避難者も含めた避難者の受け入れを表明し住宅支援等を始めたほか、新潟県と共に高速道路の無料化なども実施した。東京都は、社会福祉協議会に委託し、各地で避難者の交流サロンを開

くほか、区市町村に対して都が把握する名簿を提示し、福島県職員と共に戸別訪問も実施している。

また、自治体がNPO法人等に委託して支援センターを開設したケースもある。その代表的な取り組みとしては、愛知県は県内のNPO法人に委託して「愛知県被災者センター」を2011年6月に開設した。本センターでは被災地情報の定期便をはじめ生活物資の提供、交流会、見守り活動、専門家によるパーソナルサポートなど様々な支援事業を官設民営方式で展開されたことである。これは、阪神・淡路大震災後から愛知県では官民協働体制づくりに取り組み、「あいち協働ルールブック2004」などが策定されていたこと、2011年3月15日の時点で日赤、社協、NPO、企業といった民間セクター、市民、ボランティアはもとより、行政も集まり「あいち・なごや東北関東大震災ボランティア支援連絡会」が結成され、物資、資金、人の情報共有や調整が行われていたことから実現した。特に県から避難者情報が開示され全避難世帯に対する見守り、聴き取りを行い、アウトリーチで支援している(青田 2015)。

この取り組みをモデルに、後述する福島県の生活再建支援拠点においても個人情報の取り扱い体制が整った拠点から、県は一定の条件のもとで避難者情報を提供し、2018年10月には、支援団体がアウトリーチできるような体制が確立された[10]。

また、原発事故による放射能の被害を不安視して自主避難する人は、福島県に限らず関東圏など広範囲に及ぶ。東北3県からの避難者だけでなく、避難者を広く受け入れて支援する団体も多数ある。その代表例として岡山県にある「子ども未来・愛ネットワーク」がある。岡山県は西日本で最も避難者が多い県であり、全避難者の7割が関東からの避難である[11]。当該団体では、2011年5月から避難や保養の受け入れを支援してきたが、災害直後に民間支援にアクセスする人の大多数は関東からの自主避難者、子育て世代であったという。岡山県では支援団体が多数立ち上がり、避難者交流会、保養や移住の支援、シェアハウス、放射能を勉強する会など様々な団体があり、相互にゆるやかに連携し、避難者は自分の目的にあった支援や団体を選択することができた。また、避難者のワンストップ相談窓口と情報共有の場として「ほっと岡山」が2012年に設立された。現在は岡山に避難し

[10] 2018年12月7日　ふくしま連携復興センターへのインタビューによる。

[11] 福島から岡山へ　原発事故から5年目のいま　子ども未来・愛ネットワーク編著,2016年2月より

てきた当事者と支援者により運営されている[12]。

(2) 県による支援

宮城県では 2013 年 3 月 7 日付けで、県外避難者の帰郷支援に関する方針が示され、県外避難者へのきめ細やかな対応が十分でないことに鑑み、具体的な取り組みが位置づけられた。情報提供として、2014 年 5 月から県内の動きや各種支援等の情報などを掲載した「みやぎ復興定期便」を毎月 1 回発行し、現在も継続している。記事には県が実施する事業の他に避難先自治体、民間団体が実施する交流会等の情報も掲載されている。また、県主催の避難者交流会が東京都(2014 年 7 月 5 日等)、大阪府(2015 年 1 月 31 日)などで開催された。2015 年度から県外避難者支援拠点設置事業により、「みやぎ避難者帰郷支援センター」が全国 5 ヶ所（北海道・新潟・静岡・広島・福岡）に設置され、各地の支援団体に委託して運営されていた。

岩手県では、2012 年 5 月（2013 年 5 月が県外第 1 回と表示）より「いわて復興だより」等の発送を開始し、2014 年 4 月に県内内陸部・県外へ避難した人専用の相談窓口として「岩手県庁被災者専用相談ダイヤル」を設置した。2016 年 5 月に「いわて内陸避難者支援センター」が開設されたことから、当該ダイヤルは 2017 年 3 月に閉鎖されている。
「いわて内陸避難者支援センター」は、内陸及び県外に避難している人の住宅再建に関わる意向把握（個別訪問、電話等）と相談対応（情報提供、転居支援、各種手続支援等）を業務内容とし、盛岡市に設置され NPO 法人に委託運営している。

福島県では 2012 年 8 月から「ふくしまの今が分かる新聞」を発行し、福島県内外に避難している人に向けて発行している。また、県および市町村の広報誌は、原発避難者特例法指定 13 市町村からの県内・県外避難世帯約 36,000 世帯と、それ以外の市町村からの県外避難世帯約 2,200 世帯に送付されている。また、避難者支援ブログは 2011 年 6 月 30 日時点で開設されている。その他、ふるさとふくしま交流・相談事業として、避難者の見守り、交流の場などを提供する県外の支援団体への助成をはじめ、県外への復興支援員の設置、相談窓口（ふくしまの今とつながる相談室 toiro）の開設、生活再建支援拠点の全国 26 カ所への設置などが行われている。生活再建支援拠点は、2013 年～2015 年の 3 ヶ年間、「県外自主避難者等の情報支援事業」として復興庁が直轄で行った事業などがもとになって、

[12] 子ども未来・愛ネットワーク代表大塚愛氏へのインタビュー(2018.09.28)に基づく。

2016 年度から福島県が「福島県県外避難者の相談・交流・説明会事業」によって設置された。現在は、一般社団法人ふくしま連携復興センターに委託し、各地の支援団体との協力により運営されている。

3.2.5. 障害者等の広域避難

大災害が起こると広域避難をせざるを得なくなるのは、障害のある人も同様であるが、障害者は災害によるリスクよりも異なる土地で生活することへの不安感のほうが強く、一時避難所をはじめ、広域避難には消極的である。しかし、医療的ケアが必要な人やヘルパーによる 24 時間介護が必要な障害者等は、災害によりそれらの支援が不足するリスクが高く、被災地では生活が立ちゆかなくなる。

阪神・淡路大震災では、1995 年 1 月 21 日時点で大阪市内にある早川福祉会館に避難所を確保し、9 人の障害者と家族(母親)が 2 ヶ月あまり避難生活を送った。本館は、もともと障害者の自立体験教室という機能を持っていたことから、生活空間としては充実しており、全国障害者解放運動連絡会（全障連）が障害者救援本部を設置し、被災地に残る障害者支援をはじめ広域避難の支援と避難生活のサポートを行った[13]。

東日本大震災では、被災が広範であり食料、ガソリン等物資の不足が深刻化し、原発事故により家族や介助者が多数避難した。介助が必要な障害者の生活が立ちゆかなくなる中で、福島県いわき市にある NPO 法人いわき自立生活センターの利用者、家族、職員は東京都新宿区にある全国障害者総合福祉センター戸山サンライズに広域避難した。障害のある人 8 名とヘルパー職員、家族の合計 34 人が約 1 ヶ月避難生活を送った。避難生活は障害者支援団体の全国的なネットワークで支えられた。避難を決断した当該法人の長谷川理事長は「利用者とヘルパー職員、ヘルパー職員の家族も含めて避難、移動する体制を整えることが大事である。一緒に生きるということ、家族も含めて守るという施設が大切で、連帯感が大切だと感じる。」と語った[14]。その他にも愛知県名古屋市にある社会福祉法人 AJU 自立の家による救援活動を通じて、東北から数名の被災地障害者が広域避難を実施し、当該法人が運営する「福祉ホームサマリアハウス」で受け入れた。当該施設は地域で自立生活を目指すための施設として居住空間を提供し、様々な人やことにふれる機会を設け、自

---

13 兵庫県南部地震障害者救援本部活動の記録より

14 日本福祉のまちづくり学会東日本大震災復興調査ヒアリング(2011.05.07)より。

立生活を目指し、様々な体験ができる施設である。

以上のような阪神・淡路大震災、東日本大震災などの経験を踏まえ、NPO 法人 DPI 日本会議では日本財団の助成をうけて「大規模災害発生時における自立障害者の生活支援に関する広域連携拠点の整備」に 2016 年度、2017 年度の 2 ヶ年にわたって取り組んだ。その中で、静岡を仮想被災地として設定し、静岡に住む重度障害者 1 名が実際に大阪に広域避難をして、1 週間の間、関西地域の自立生活センターからの介助派遣で避難生活をする、という実証実験が行われた。自立生活体験施設をもつ事業所が主の受け入れ先となり、複数の事業者が連携し介助者を派遣し 1 週間の広域避難体験を行った。実証実験を行った結果、自立生活体験施設といったハードの環境と、介助を支える事業所同士の平時のネットワークがなければ受け入れは成立しないということがわかった。

3.2.6. 今後の大災害に向けてー広域避難・長期広域避難への備え

本稿では、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。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。そのような中で、全国に 26 箇所設けられた生活再建支援拠点（相談窓口）を担う各団体では、各地の官民学のノウハウを蓄積し、東日本大震災の避難者だけでなく、その後に起きた熊本地震や西日本豪雨災害の被災者や避難者に対する支援も行われているという[15]。

---

[15] 子ども未来・愛ネットワーク代表大塚愛氏へのインタビュー(2018.09.28)に基づく。

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はじめることが求められる。

参考文献

青田良介(2015)：愛知県における東日本大震災広域避難者支援の背景にある官民協働に関する考察、都市計画論文集 Vol.50 No3、pp851-858

乾康代(2016)：避難者受け入れ自治体と被災自治体による県外避難者支援、日本建築学会計画系論文集 第 81 巻第 726 号、pp1851-1858

河崎健一郎・菅波香織・竹田昌弘・福田健治(2012)：避難する権利、それぞれの選択、岩波ブックレット No.839、岩波書店

関西学院大学災害復興制度研究所他編(2015)：原発避難白書、人文書院

小池則満(2012)：我が国における大規模災害予測時の事前広域避難実現のための課題に関する検討、都市計画論文集 Vol47 No3、pp883-888

ジェラード・デランティ(2006)：「コミュニティ　グローバル化と社会理論の変容」、山内内晴・伊藤茂（訳)、NTT 出版

田並尚恵(2010)：阪神・淡路大震災の県外被災者の今、 関西学院大学災害復興制度研究所研究紀要「災害復興研究」第 2 号、pp143-159

田並尚恵(2017)：東日本大震災における県外避難者の諸相、 関西学院大学災害復興制度研究所研究紀要「災害復興研究」第 9 号、pp105-115

野呂雅之(2017)：熊本地震における広域避難の実態と課題、 関西学院大学災害復興制度研究所研究紀要「災害復興研究」第 9 号、pp1-12

松井克浩(2016)：長期・広域避難とコミュニティへの模索、社会学年報 No45、pp19-29

古部真由美(2017)：「復興曲線からみた東日本大震災の県外避難者―関西の支援団体の視点から」、研究紀要「災害復興研究」、第 9 号、pp47-56

除本理史(2016)：公害から福島を考える、岩波書店

河崎健一郎・菅波香織・竹田昌弘・福田健治(2012)：避難する権利、それぞれの選択、岩波ブックレット No.839、岩波書店

3.3 復興事業によるまちの構造変化

室﨑　益輝

要約

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、などを明らかにした。

3.3.1　はじめに

復興では、災害が投げかけた問題やその時代や社会が抱えている問題に向き合って、その解決をはかり、社会の変革につなげることが求められる。Build Back Better あるいは創造的復興といわれる所以である。そこで復興では、(1)被災者や被災地の回復と自立をはかること、(2)同じ悲しみを繰り返さないよう安全にすること、に加えて(3)少子高齢化、地球温暖化や一極集中化といった社会矛盾の改善をはかることが、課題となる。

ところで、その課題を解決するうえでは、復興事業としての「まちづくり」や「住まいづくり」の果たす役割が大きい。まちづくりや住まいづくりを通して、自立できる環境や未来を創造する環境をつくることができるからである。まちづくりと住まいづくりは車の両輪のようにして、復興に課せられた上述の３つの課題の「回復、安全化、改革」に応えてゆくことが求められる。

第1の回復では、住宅や住環境を取り戻して、未来に挑戦できる基盤をつくる必要がある。第2の安全化では、2度と同じ悲しみを繰り返さないよう減災に努めて、安心して暮らせるようにしなければならない。第3の改革では、災害で問われた社会の歪みを改善し、真に豊かな社会をつくらねばならない。

そこで本節では、こうした復興の課題に正しく応えているかを、住まいづくりとまちづくりの両面から検証することにする。ところで、東日本の復興事業においては、住まいづくりでは「集団移転」、まちづくりでは「コンパクトシティ形成」が、復興の主要な事業課題に設定されている。それゆえ、3.3.2では集団移転の検証を、3.3.3ではコンパクトシティ形成の検証をすることにしたい。

3.3.2　集団移転とまちの構造化

(1)集団移転評価のポイント

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、多くの地域で実施された。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、本項では考察する。

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、住宅は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。本項では、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た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復興面に、焦点をあて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ことなので、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、集団的に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、公的事業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、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。

表 3.3.1　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

	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

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 戸を越える事業が 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。

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。

表 3.3.2　集団移転地区の戸数規模別の件数

（出典）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

	～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

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、分散移転が（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。

⑶ 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。防災拠点の整備もはかられ、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造られた団地では、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り、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。そのため買い物などは、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。

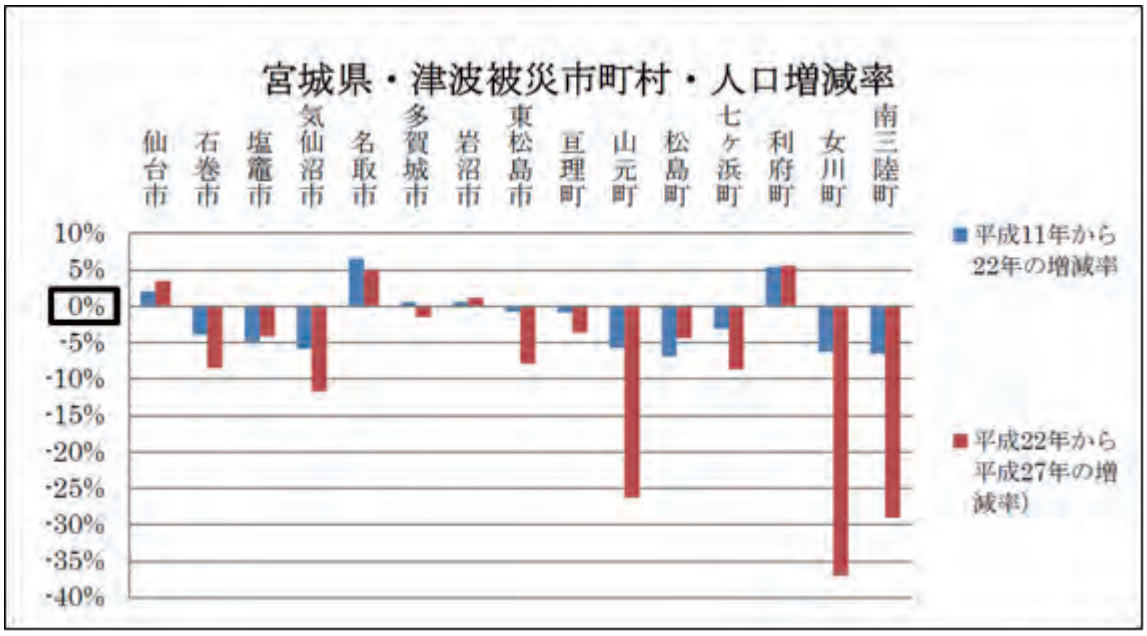


図 3.3.1　被災市町村（宮城県）における人口増減

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

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、寄宿舎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。

3.3.3 コンパクトシティ形成とまちの構造化

(1)コンパクトシティの概念と目標

東日本大震災の復興では、コンパクトシティの取り組みが多くの都市で進んでいる。このコンパクトシティは、文字通り「コンパクトなシティ」で、効率的で小規模な市街地を意味している。単に規模が小さいということでなく、多様な機能がコンパクトに集積していて便利で効率的な市街地であるところに特質がある。コンパクトシティは、歩行可能な生活圏で用が足せる、地域密着で愛着心と個性が育まれる、といった利点も持っている。

ところで、20 世紀の後半に内外の都市において、モータリゼーションによる郊外化あるいはスプロール化が進展したが、その結果、市街地内では空洞化やドーナツ化が進み、様々な問題点が顕在化した。市街地内の治安が悪くなる、人々のつながりも弱くなる。インフラなどが長大になってコストもかかるといった、問題を抱え込んだ。

その反省を踏まえ、欧米では 1970 年代頃から、また日本では 1980 年代頃から、コンパクトシティの論議や取り組みが始まっている。アメリカでの「ニューアーバニズム」や「サスティナブルコミュニティ」、イギリスでの「アーバンビリッジ」の運動とも連動して、取り組みが進められている。アメリカでは空洞化していたダウンタウンが息を吹き返すまでになっている[(6)]。

なお、日本では、市街地の空洞化に加えて。少子高齢化が進展している、自治体の財政難が進んでいることもあって、コンパクトシティへの期待が高まっている。運転できない高齢者でも歩いて生活できる、郊外化による無駄なコストが削減できる、職住混合による賑わいが復活するからである。

大都市化による社会の歪みを正す形で、コンパクトシティの取り組みが始まったといってよい。その意味では、災害が提起した社会の歪みを正すことが期待される「復興の取り組み」と同じである。改革をはかるという使命を持つ復興の取り組みの中で、改革そのもののコンパクトシティ形成が目指されるのは、必然の成り行きである。

ここで留意しておかねばならないのは、「小規模にする」とか「ネットワークでつなぐ」

という形式の問題に矮小化してはいけないということである。歪みや矛盾を正すという内容が伴わなければならないことを、銘記しておきたい。

コンパクトシティには、表 3.3.3 に示されるような課題に応えることが期待されている。空洞化や高齢化といった日本の社会に共通する問題に加えて、グローバルな地球環境の問題とローカルな被災地固有の問題に応えなければならない。自治体の経費削減にもつながることになるが、コンパクト化のなかでエコタウンやスマートシティを展望し、エネルギーや財源の節約をはかることも期待される。

それ以上に忘れてはいけないのが、被災地の問題あるいは東北地方の問題に応えるということである。小規模な集落がバラバラに立地していて不便、農漁業をはじめ地域産業が不況にあえいでいる、医療や教育などの公的サービス施設が近くにないといった問題を、コンパクト化とネットワーク化でカバーするのである。公共交通などのネットワークで、自律連携のシステムをつくり、足らざるところを補い合うことが欠かせない。

表 3.3.3　問われている社会的課題と主な対策

問題の所在	対応すべき課題	主な対策
地球環境の問題	地球温暖化の抑制 省エネルギーの追求	自立分散型エネルギー、省エネのライフスタイル、自然の保全と活用
日本社会の問題	高齢化社会への対応 過疎化や地域格差への対応 郊外化と空洞化への対応	歩いて暮らせる生活圏、空き家や空地の活用、中心商店街の再生、コミュニティビジネスの育成，6次産業化
被災地固有の問題	小規模分散型社会への対応 著しい人口流出への対応 医療など公的サービスの確保 農漁業との有機的な関係構築	有機的な交通と流通のネットワーク、街なかと集落の包括的な連携、公共サービスのシェア化、地方の魅力と雇用の創出、観光産業の推進
防災減災の問題	危険地域居住への対応 コミュニティ減災力の向上	土地利用の規制、防災環境の整備、避難などソフトな取り組みの強化、地区防災計画の策定

(2) 自治体の復興計画とコンパクトシティ

被災自治体の復興計画のなかで、コンパクトシティがどのように位置づけられているかを見ておこう。

震災後、国交省が「国土のグランドデザイン 2050」[7] を策定して、コンパクトシティ形成の方向性を強く打ち出したこと、東北地方では震災前からコンパクトシティの論議が行

われていた[8]ことから、震災後の復興計画でコンパクトシティを目指す被災自治体が少なくない。自治体の復興計画を見ると、表 3.3.4 に示すようにコンパクトシティを復興のなかに位置付けている。

表 3.3.4 自治体の復興計画の中での「コンパクトシティ」の位置づけ

	記載されている計画	コンパクトシティの考え方	拠点例
岩手県	東日本大震災津波復興計画	まちづくりのグランドデザイン‥生活や企業活動を一定エリアにコンパクトに集約し、効率的なまちづくり	
福島県	復興ビジョン	ユニバーサルデザインにも配慮したコンパクトで人中心のまちづくり	
野田村	復興むらづくり計画	中心部がまとまりをもったコンパクトな土地利用	中心部
宮古市	東日本大震災復興計画	基本方針‥コンパクトな市街地の形成、スマートコミュニティ	中心市街地
山田町	復興計画	都市の骨格形成の考え方‥既存市街地・集落を基本にしたコンパクトなまちづくり	陸中山田駅
大槌町	東日本大震災津波復興計画	地域で町村が寄り添い支え合うコンパクトなまち	大槌駅・御社地エリア
釜石市	復興推進計画	新魚市場周辺を、住民のみならず観光客にとっても利便性の高いコンパクトな復興まちづくり	中心市街地東部
陸前高田市	震災復興計画	山側にシフトした新しいコンパクトな市街地の形成、商業ゾーンの整備を促進し、コンパクトな新しい市街地	陸前高田駅前
気仙沼市	震災復興計画	少子高齢化に対応した持続可能なコンパクトな市街地生活圏の構成	南町・魚町、鹿折
石巻市	震災復興基本計画	中心市街地や総合支所を拠点にした公共施設・観光施設を集約化したコンパクト化	石巻駅前、蛇田地区ほか
名取市	震災復興計画	復興「元祖」職住近接のまち、歩いて暮らせるまち	閖上地区
岩沼市	環境未来都市計画	オーダーメイドのコンパクシティ、エネルギー自立型のエココンパクトシティ	玉浦西地区
山元町	復興推進計画	若者からお年寄りまですべての世代が便利で快適に暮らせるコンパクトシティ	新山下駅、新坂元駅ほか
新地町	復興計画	土地整理事業と津波復興拠点事業を組み合わせて都市機能を集約し、地域資源を活用したコンパクトなまち	新地駅前
南相馬市	復興総合計画	地域の絆づくりと安心生活の再生‥コンパクトシティのまちづくり	小高駅前(コアゾー
楢葉町	復興計画(第2次)	民間業者によるサービス機能を集約し機能性を高めたコンパクトシティ、コンパクトタウンの建設	コンパクトタウン、竜田駅前

岩手県が「東日本震災津波復興計画」[9]の中の「まちづくりのグランドデザイン」の項で、「生活や企業活動に必要な機能を一定のエリアにコンパクトに集約し、効率的な市街地整備をはかる」と記している。福島県は「福島県復興ビジョン」[10]の中の「災害に強く、未来を拓く社会づくり」の項で、「ユニバーサルデザインにも配慮したコンパクトで、人中心のまちづくりを進める」と記している。宮城県は、現代社会の問題を解決するために「エコタウンの形成」など、コンパクトシティにつながる方針を部分的に打ち出しているが、コンパクトシティに直接言及した記述はない。宮城県は、「職住分離」を標榜しているだけに、職住近接を求めるコンパクトシティには、やや消極的になっていると思える。

市町村レベルでは、今度は逆に宮城県の市町の積極性が目立つ。石巻市と山元町は、コンパクトシティを前面に押し出して、復興を進めている。石巻市は、石巻市役所および旧

役場の総合事務所を核としてコンパクトシティの実現を目指し、山元町は常磐線の新しくできた駅を核としてコンパクトシティの実現を目指している。市長の復興の報告では、ともに真っ先にコンパクトシティの取り組みの話が出てくる。

その他、岩沼市では新しく建設した集団移転団地の「玉浦西地区」全体をコンパクトシティとして整備をはかっている。気仙沼市や名取市でも、意欲を持って取り組まれている。岩手県でも、釜石市や宮古市が市街地中心部でコンパクト化を追求し、山田町や大槌町が三陸鉄道の新駅を核にコンパクト化を追求している。その一方で、陸前高田市や南三陸町では、中心部のかさ上げが大幅に遅れ、多くの居住地が内陸部に点在する困難な状況にあり、ためらいつつコンパクト化が取り組まれている。福島県では、新地町、南相馬市、楢葉町などで積極的に取り組まれている。新地町は新駅の前に都市機能を集約する形で、南相馬市は既成市街地の蓄積を強化する形で、楢葉町は新しく市街地を構築する形で、コンパクトシティづくりが進んでいる。

なお、表に示されない自治体で、復興計画の中にコンパクトシティという言葉が見られなくとも、仙台市、大船渡市、東松島市などのように、実質的にコンパクト化が進んでいるところがある。

(3) コンパクトシティの形成

コンパクトシティは、面的な整備をはかる防災集団移転促進事業や土地区画整理事業などに加えて、中心核をつくる「津波復興拠点整備事業」や「商業施設等復興整備事業」などを活用し、さらには「まちなか再生計画」を策定するなどして進められている。

津波復興拠点整備事業は、岩手県では、宮古、山田、大槌、釜石、大船渡、陸前高田の10地区で、宮城県では、気仙沼、南三陸、石巻、女川、東松島、塩釜、多賀城、山元の11地区で行なわれている。また、まちなか再生計画は、岩手県では、山田、釜石、大船渡、陸前高田、宮城県では、気仙沼、南三陸、石巻、女川、名取、福島県では、いわきの10地区で作成され復興庁に認定されている[(11)]。

コンパクトシティは、嵩上げや土地造成などによって新たに整備された土地につくられる場合（新設型）と、既存の市街地を活用する形でつくられる場合（再生型）に大きく分けられる。南三陸や陸前高田など、新たにつくった商業ゾーン等を核にするものは新設型、鹿折や玉浦西など、新設の住宅団地に生活施設等を貼り付けるものも新設型である。図3.3.3に示す楢葉のコンパクトタウンも新設型で、造成した土地に公共施設、医療施設、商業施設などと住宅団地とを一体的に整備している。

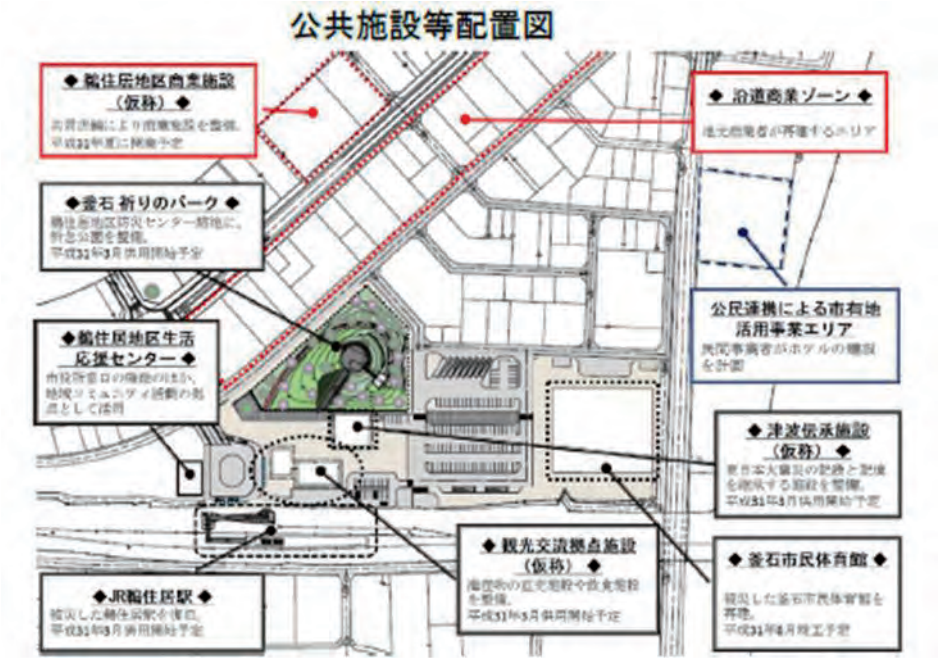


図 3.3.2 釜石・鵜住居駅前「まちなか再生計画」

（出展）　復興庁「まちなか再生計画の認定について」

さらに、新設型には、大槌、山元、新地などのように、鉄道の新駅に新たに市街地を形成するものもある。

他方、宮古や石巻などの既存の市街地の中心部を再開発する形でつくるものは再生型、釜石や大船渡などの津波浸水エリアを既存市街地と一体的に開発するものも再生型である。釜石や大船渡のように、浸水区域であっても思い切って再生を試みた方が、陸前高田や南三陸のように、新たに大規模な開発を試みたところよりも、復興はスムースに進む。

ところで、コンパクトシティは、住まいの身近に生活施設や公共施設があって、歩行圏域で高齢者も含めて日常生活が完結することを、理想としている。それゆえ、職住近接で機能融合していることが望ましい。そこで問われるのは、住宅と商店などの生活施設との距離である。その距離を縮めるために、住宅地の中に生活施設や商店を入れ込んでつくる場合と生活施設や商店のゾーンに住宅をいれ込んでつくる場合とがある。前者は「住居施設先導型」で、玉浦西や大槌駅前などが該当する。後者は「商業施設先導型」で、石巻の蛇田地区や陸前高田のアバッセたかたなどがある。

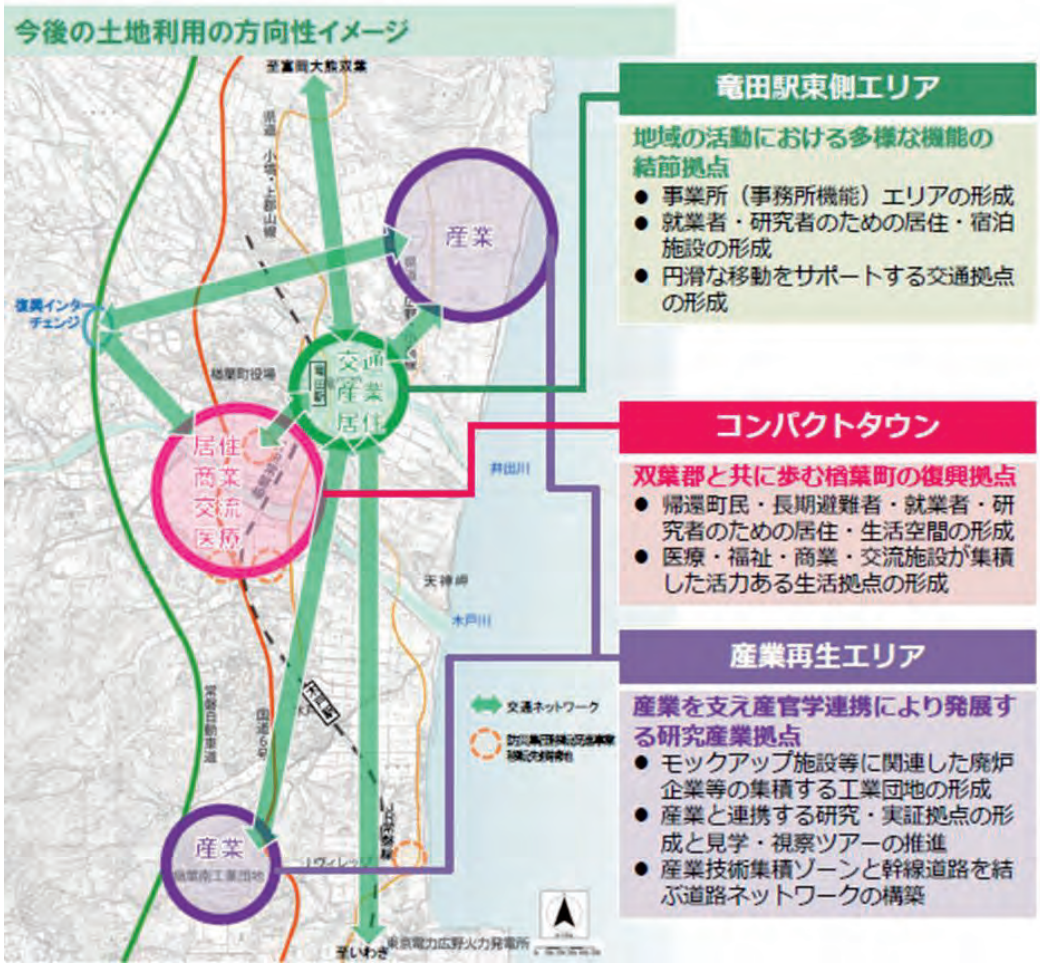


図 3.3.3 楢葉町のコンパクトシティ構想とコンパクトタウン

（出典）楢葉町「土地利用計画アクションプラン」（2014）



図 3.3.4 大船渡・大船渡駅前「津波復興拠点整備事業」（キャッセン大船渡）

（出典）大船渡市「まちなか再生計画」

商業圏域というか生活サービスの対象範囲が、その施設が立地している周辺の地区に限定されているか、より広域の多数の地区にまたがっているかの違いもある。大船渡、釜石中心部、陸前高田、南三陸中心部などは「広域型」である。それに対して、山田、大槌、閖上などは「自給型」である。広域型の場合は、大規模物販店舗が併設される場合が多く、また自動車での移動が一般的になる。これでは、歩行圏で生活が完結できるというコンパクトの目標から遠くなっているといわざるを得ない。ただ、小規模な団地が遠隔地に無数に分散すると状況のもとでは、すべての団地に生活施設を配置することは不可能で、ネットワークによる広域型になるのは、止むを得ないといえる。

なお、それぞれのコンパクトタウンで商業施設の集約化がはかられているが、地域で営業していた店舗が集まって新しい商店街を形成しているところ、震災後につくられた仮設商店街が核となって新しい商店街に引継がれたところが、少なくない。地域コミュニティの持続性ということでは好ましい。とは言え、外から大規模物販店が入り込んで、地元の商店を廃業に追い込んだ例も、少なくない。持続性ということでは、南三陸の「さんさん商店街」、大船渡の「キャッセン大船渡」(12)、気仙沼の「南町紫神社前商店街」(13)など、仮設商店街が持続的発展の形で復興を遂げていることは、評価したい。

(4) コンパクトシティの事例の紹介

宮城県の事例ばかりになるが、コンパクトシティのイメージと、そこでの成果と課題を知ってもらうために、代表事例を紹介しておきたい。

① 山元町の新市街地

震災復興でのコンパクトシティのパイオニア的役割を果たしているのが、山元町である。被災した 10 の集落を、内陸部に移設された常磐線の沿線の 3 つの新市街地に移転し、コンパクトシティを目指す。新山下駅周辺地区と新坂元駅周辺には、居住地に加えて公共施設や商業施設が整備され、公共・商業ゾーンとして特徴付けられる。もう一つの宮城病院周辺地区には、居住地に加え、医療施設や福祉施設が整備され、医療・福祉ゾーンとして特徴付けられている。新市街地のそれぞれや役割を分担しつつ、常磐線でつながって補完しあう形になっている。コンパクト化とネットワーク化が融合しており、コンパクトシティの典型例ということができる(13)。

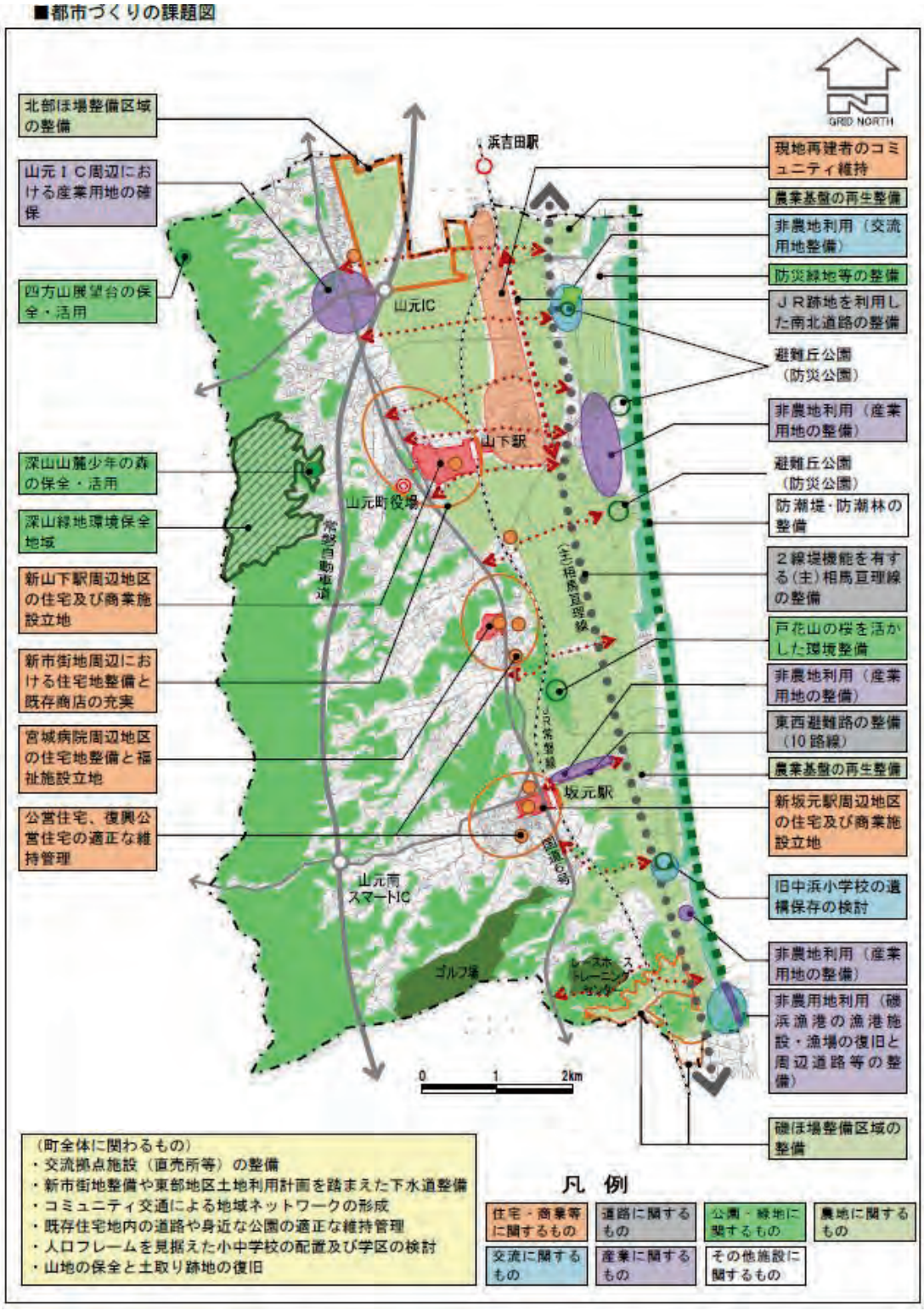


図 3.3.5　山元町のコンパクトシティ構想

（出典）山元町「都市計画マスタープラン」2018

ただ、もとの集落構造や人間関係などに十分に配慮することなく、新市街地に無理やり集約しようとしていることもあり、反発する町民が少なからずいる。また、コンパクトで便利な市街地をつくりながら、人口の流出が極めて多い。長期的な視点で評価しなければならないが、課題を残しているといえる。コンパクト化では、拠点に集約することだけを考えるのではなく、周辺のとの有機的な関係性をつくりあげることも考えなければならない。歴史のある集落や基幹産業であるイチゴ栽培などとの関係性にも留意しなければならない。

②　岩沼市玉浦西地区

集団移転でつくられた大規模な住宅団地の全体を、住民主体でコンパクト化する試みである。被災した沿岸部の６地区が一つに集まって、内陸部に約 300 世帯の復興住宅団地をつくっている。ここでの集団移転が高く評価されるのは、そのまちづくりのプロセスである。計画段階から、入居予定者はもとより周辺住民も参加して、住民主体の「まちづくり検討委員会」を作り、徹底して一人一人の意見を取り上げるかたちで、団地を作っている。緑地や緑道が暮らしの中に根付いた、生活圏ができている(14)。

その「みんなの想いを形にする」という取り組みの中で、「オーダーメイドのコンパクトシティ」というコンセプトが打ち出され、コンパクトシティが理想とするボトムアップ型の生活圏づくりが行われている。集会所や菜園あるいは個人商店だけでなく、地元の農作物を販売するスーパー、高齢者や子どもに必要なクリニックや保育所を団地の中につくっている。地元雇用や地産地消を考えて、商業との融合をはかっている。他地域の例を見ると、防災集団移転をするときに住宅だけを建設してしまい、他の生活施設や利便施設が整備されないため暮らしにくい団地になっているが、ここでは、ボトムアップのプロセスの中で暮らしやすさが追求されて、商業施設や生活施設が設置されることになった。

ただ、このケースは、団地の中だけを考える「コンパクトタウン」の取り組みであって、既成市街地を含めて考えるコンパクトシティにまで、たどり着いていない。

③　石巻中心市街地

石巻市は、山元町と並んでコンパクトシティをうたい文句にして、復興事業を進めている。中心市街地には、病院などの生活施設を張り付ける形で、郊外の蛇田地区には、復興住宅を張り付ける形で、コンパクトシティの形成に努めている。その他、牡鹿などの周辺地域でも、行政機関である総合支所を核としたコンパクトタウンの実現を目指している。

石巻市の中心市街地では、商店街の再整備をはかりつつ、市民病院、ささえあいセンタ

ー、防災センターなどの医療施設、福祉施設や行政施設などを設置して、都市機能の集約化をはかっている。その一方で、その周辺部に復興公営住宅等の住宅供給を積極的にはかり、居住人口の増加を目指している。さらに、旧北上川沿いに生鮮マーケット、物産センター、交流センターなどを整備して、交流人口の増加を目指している。この中心市街地のコンパクト化については、民間レベルでも「コンパクトシティいしのまき・・街なか創生協議会」がつくられており、官民一体の取り組みが進められている。

ところで、女川町や南三陸町などのコンパクトシティの取り組みもそうであるが、居住人口の著しい減少の中では、居住人口だけでは商業施設を支えきれず、観光人口や交流人口も含めてまちの活性化をはかっていかざるを得ない。復興事業で交流人口や労働人口が増えていて、それなりの賑わいが生まれているが、何時までそうした人口が確保できるか、観光の集客に依存できるか不透明で危うさを残している。加えて、石巻市では蛇田地区などへの人口移動が激しく、中心市街地で住宅供給をはかっているものの、空き家も目立ち、人口減少も止まっておらず、コンパクトシティの持続性に不安がある。

⑷ コンパクトシティ形成の課題

東日本被災地での、コンパクトシティ形成の動きを見ると、新しい市街地や居住地区をつくろうとする意欲は感じられるものの、過大すぎる規模を追求していたり、職住近接が御題目になっていたりして、全体とみると復興の推進力になりえていない。問題点としては、（1）医療や福祉などの公益施設が十分に配置されていない、（2）商業施設を含むタウンマネージメントが上手くいっていない、（3）自律分散あるいは連携分散ではなく孤立分散になっている、（4）課せられている社会問題への取り組みが弱い、といったことが指摘できる。こうした問題点の主な原因としては、以下の３点が考えられる。

① コンパクトシティへの誤解

世界のまちづくりの潮流となりつつあるコンパクトシティの理念やその課題を十分に理解することなく、表面的な形式だけをまねる形で進められたために、失敗や混乱が発生している。自律分散や多極連携を認めなければならないのに、1 極集中と誤解して無理やり集約をはかろうとしている、圏域としての面的な関係性を考えることが求められているにもかかわらず、点としての商店街や住宅団地だけの問題として矮小化している、仕事も含んだ生活の全体を捉えて利便化や効率化を求めるべきなのに、商業施設の集約化だけに矮小化して考えている。

②　住宅地の小規模分散化

今回の復興では、津波のリスクを避けるために、高台への集団移転が積極的にはかられた。その結果として、地形の関係もあるが、小規模な住宅地が遠隔地に分散することになった。この広範囲の分散移転方式は、そもそもコンパクトシティには合わない。郊外化や空洞化を避けるのがコンパクトシティの目的であるが、復興の基本方針が郊外化や空洞化を促すものになっており、コンパクトシティと高台移転とは両立しがたい。

また、集団移転制度との乖離もある。今回用いられた「防災集団移転促進事業」は、住宅の移転のみを支援する建前であるため、商業施設や利便施設のない団地をつくることになってしまった。住宅の郊外化に商店の集中化で対応しようとしたが、実効性を見出す解答を見出しえていない。

③ボトムアップの欠落

生活の利便性を高め、そこに住みたくなるようにする、そのために強制ではなく誘導で居住者も施設も集める。すなわち、宮城県岩沼市の玉浦西地区で見られたようなまちづくりのプロセスが必要であったが、バラバラに遠くに移転する、住宅再建に時間がかかる中で、ボトムアップ型のまちづくり、コンパクトシティ形成ができていない。

参考文献

(1) 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
(2) 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
(3) 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
(6) 松永安光「まちづくりの新潮流」、彰国社、2005
(7) 国土交通省「国土のグランドデザイン 2050」、2014
(8) 東北発コンパクトシティ検討委員会「東北発コンパクトシティのすすめ」、2009
(9) 岩手県「東日本大震災津波復興計画」、2012
(10)福島県「ふくしま復興ビジョン」、2011
(11)復興庁「まちなか再生計画の認定について」、2018
(12)大船渡市「まちなか再生計画」、2016
(13)山元町「山元都市計画マスタープラン」、2018
(14)岩沼市「玉浦西のあゆみ～想いは未来へ～」、2015

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

要約

本節では、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」の利用実態と、事業の実施過程、ならびに、住まいの復興の現状を概観する。まず、復興に関わる基幹事業制度の利用について、被災３県（岩手・宮城・福島）の自治体が、住まいの確保に関する事業（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、復興公営住宅事業）を復興集中期間にどのように展開したのかを検証する[16]。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する。

分析の結果、住まいの確保に関する 4 事業制度は、復興 10 年の上半期にあたる 5 ヶ年の集中復興期間に、862 地区で実施されたことが分かった。また、各自治体はこれらの制度を様々な形態・組み合わせで利用しており、工夫がされたことを確認した。陸前高田市高田地区と東松島市野蒜地区に焦点を絞り、再建政策の判断や事業実施過程、現状を整理したところ、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、再建方針が決定されたことを確認した。また、地域や住民と再建方針の関係を分析したところ、従来から自治体と市民の協働体制ができている地区では、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発展に繋がらず、住まいの整備以外の諸要因（特に生活に関わる要因）も重要であることが確認できた。

[16] この部分は 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.　から一部を抜粋し、要約・加筆したものである。

3.4.1 集中復興期間における復興の進捗と住まいの確保に関する事業のレビュー

東日本大震災の復興では、2011 年度から 5 年間を集中復興期間と定義し、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でき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[i] 。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%に近い数値が報告されている[ii]。一方、2017 年 3 月時点での住まいの復興は、まちづくり（防災集団移転促進事業や区画整理事業等）と災害公営住宅の着工率はそれぞれ 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[iii]。

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 省庁が所管する 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管する 23 事業と農林水産省の 9 事業の一部に含まれ、多種類の事業制度の利用が可能となっている。さらに、基幹事業の効果を増大させるために、40 事業に関連した「効果促進事業」の実施も認め、原則として基幹事業費の 35%を上限、事業補助率 80%とした弾力性のある枠組みが設計された。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 3.4.1.1** に示す。

表 3.4.1.1　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。
土地区画整理事業 （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。
漁業集落防災機能強化事業 （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）[iv]を参考に筆者作成

なお、指定された 40 事業制度のうち、面整備に活用できる事業として、上記 4 事業に加え、農山漁村地域復興基盤総合整備事業、住宅地区改良事業、小規模住宅地区改良事業、住宅市街地総合整備事業、津波復興拠点整備事業、市街地再開発事業などが含まれた。これら事業の活用実態についての詳細は今後調査する必要があるものの、津波復興拠点整備事業を除き、活用が目立たない。これには、津波からの被害形態や被災地域の実態が、提示された制度にそぐわない印象を与えたことに起因するように考えられる。例えば、住宅地区改良事業や小規模住宅地区改良事業は、不良住宅が集合する地区の住宅や生活環境を、「住宅を撤去し」改善することを目的としているが、多くの津波被災地では、従前の住宅が既に流出しているために、利用に適さないと判断されたのではないか。また、住宅市街地総合整備事業や市街地再開発事業は、住戸戸数密度が 30 戸/ha 以上、地区面積が 2,000 ㎡以上となっており、多くの被災地自治体にとっては規模が大きく、事業の利用に積極的では無かったと考えられる。さらに、復興まちづくりは津波からの浸水を避けることが最も大切だったため、地盤の「かさ上げ」や「高台」への住宅地造成ができるとなっている事業が最優先で、結果として被災市街地復興土地区画整理事業や防災集団移転促進事業が

好まれたとも考えられる。

一方、4 事業以外の面整備事業が全く利用されなかったわけではなく、農山漁村地域復興基盤総合整備事業は、例えば、名取市、岩沼市、亘理町および七ヶ浜町（宮城県）で利用され、防災集団移転促進事業対象地区との併用により、移転元地を集積・再配置し、新たに公共用地として活用することも行われている（土地改良法の換地制度の活用による）[v]。また、田老地区（宮古市）では小規模住宅改良事業を土地区画整理事業に併せて利用しており、津波から残存した住宅を除去し、土地の有効利用の促進を図った[vi]。市街地再開発事業は、人口規模の比較的大きな、宮城県石巻市、塩竈市[vii]、名取市[viii]、および福島県須賀川市）などで利用された[ix]。

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）に集中して支援が行なわれている[x]。

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には違いがみられた。宮城県は、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）[xi]。一方、震災直後の岩手県は、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たものの、強制はしていない[xii]。

以上の背景の下、本節では、まず、被災３県（岩手・宮城・福島）の市町村が、住まいの確保に関する事業を集中復興期間にどのように展開したのかについて整理する。次に、集中復興期間内に、住まいの再建制度の利用方針が特徴的だった陸前高田市（岩手県）と東松島市（宮城県）の２市を対象に、再建にかかる政策判断と住まいの確保に関する事業実施の過程、ならびに、その結果である住まいの現状を時系列に整理する。事業実施の過程では、行政と地域・住民の間の関係に特に焦点を絞る。

3.4.2 事業制度利用の概観

3.4.2.1 分析の目的・方法

住まいの確保に関する事業制度利用を概観することは、東日本大震災からの復興の特色を把握する上で重要である。各市町村の復興の動向を記した文献は散見されるものの、全体をまとめた文献は多くはない。そこで本項「1.2 事業制度利用の概観」では、集中復興期間における被災 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を目的とする。

分析には、市町村が 2016 年 3 月末に復興庁に提出し、復興庁が 2016 年 5 月に発表した「住まいの復興工程表」のデータを利用し、岩手県、宮城県、福島県の市町村による、住まいの確保に関する事業の利用実態を整理した。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「民間住宅等用宅地」は、1 画地を 1 戸と計上）、工程、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。

3.4.2.2 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 3.4.2.1**）。

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 3.4.2.1**）。

1）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 3.4.2.2）。この防集制度は、いずれの県でも最も多く利用された。

面整備事業 379 地区のうち 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 3.4.2.3）。

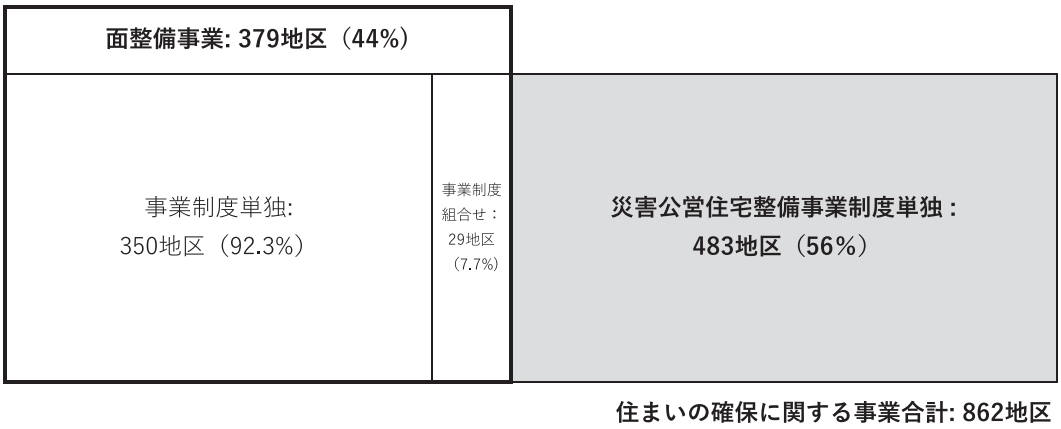


図 3.4.2.1　住まいの確保に関する 4 事業の利用割合

出所：筆者作成

表 3.4.2.1　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

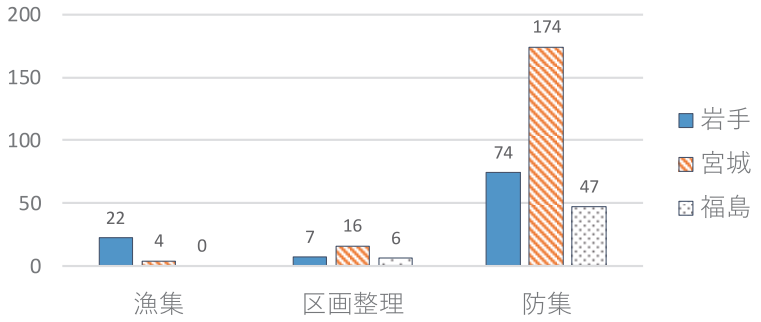


図 3.4.2.2　面整備事業単独利用の内訳（県別）

出所：筆者作成

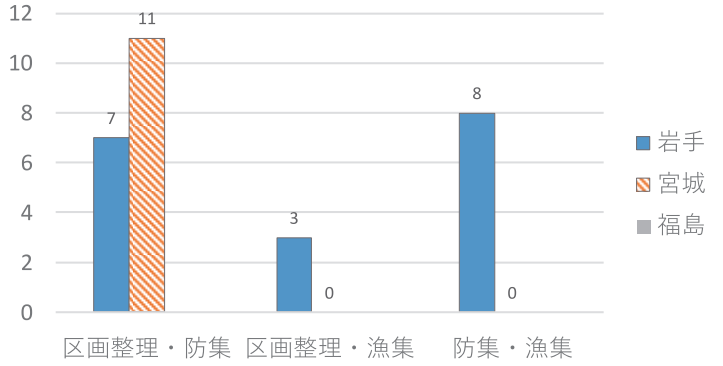


図 3.4.2.3　面整備事業組み合わせによる利用の内訳（県別）

出所：筆者作成

2）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 160 地区（県内災害公営住宅全体の 88%）、137 地区（77%）、186 地区（60%）である（表 3.4.2.2）。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県内全体の 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。

表 3.4.2.2　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	41	**178（26.6%）**
宮城	186	124	**310（46.3%）**
福島	160	21	**181（27.1%）**
計	**483（72.2%）**	**186（27.8%）**	**669（100%）**

出所：筆者作成

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て利用した地区数が 101 地区と飛び抜けて多いのが特徴的である（**図 3.4.2.4**）。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。

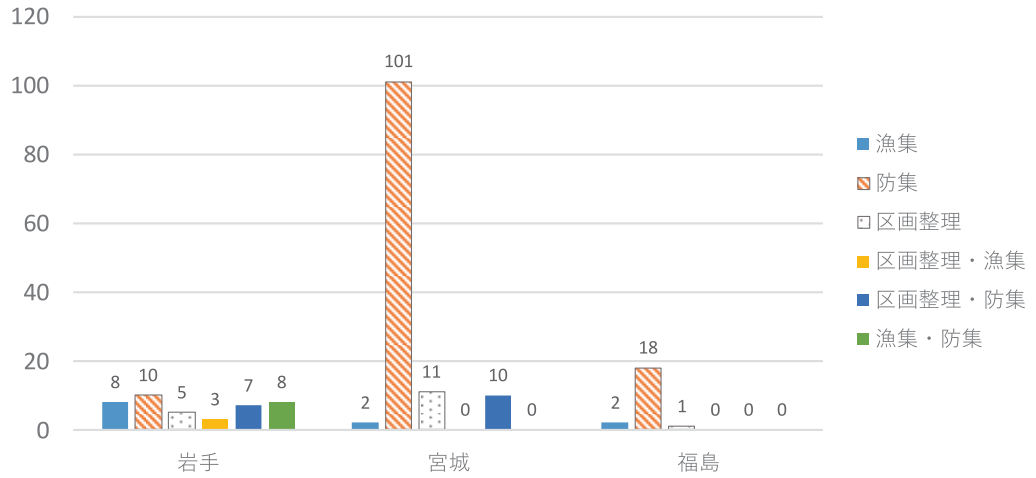


図 3.4.2.4　面整備事業と公営住宅事業の組み合わせによる制度利用の内訳（県別）

出所：筆者作成

3.4.2.3 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。本項では、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集中復興期間の 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復興が進められてい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、集中復興期間の住まいに関する制度利用は、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。

ここでの整理・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、次項では、自治体がどのような理由から各地区の事業決定を行い、実施したのかを地域や住民との関係性も踏まえ、整理する。

3.4.3 自治体の住まいの確保に向けた政策判断と事業実施の過程、現状

3.4.3.1 分析の目的・方法・対象地区

「1.2 事業制度利用の概観」では、住まいの確保に関する事業制度の概観により、岩手・宮城・福島県内の各自治体は、関連する 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。これを受け本項では、自治体がどのように住民の住まいの確保に向けた復興政策や土地利用を決定し、事業を推進したのかを記録し、復興過程の複雑さとともに、政策決定とその実現に重要な要因の探索を目的とする。具体的には、対象地区の被害状況を含む様々な要因と土地利用決定過程の関係や、事業の実現過程における地域や住民と自治体間の関係性などを解釈し、復興過程の多様性と複雑さを産んだ要因の解明を試みる。さらに、復興から 7 年を経た時点での各地区の再建状況を把握し、政策・事業決定と過程、

結果についての関係を明らかにする。

本分析の対象は、東日本大震災からの復興で災害に強いまちづくりを目指した特徴を持つ自治体のうち、特に事業からの受益者数が大きく、大規模工事を行う必要があった２市街地（地区）である、①陸前高田市高田地区（岩手県）と②東松島市野蒜地区（宮城県）を選定した。両地区とも、施行主体の市が UR 都市機構に事業委託を行い、UR 都市機構が CM 契約を土木・建設会社から成る共同企業と結んで工事を進め、またベルトコンベアによる切り土・盛土の輸送を行う大規模な工事であったように、東日本大震災からの復興事業として象徴的だった点が共通している。さらに、両地区は津波被災地域であることから、2011 年度から 5 年間の集中復興期間に集中して事業が推し進められた。一方、進捗のスピードには差があり、東松島市野蒜地区は震災後 6 年半で事業が完了したのに対し、陸前高田市高田地区は正味 11 年での完了を見込んでいる。原子力事故災害からの影響が大きい福島県内の面的整備は、復興 10 年の下半期の復興創生期間から本格化しており、集中復興期間の整備は公営住宅にほぼ限られていたことから、今回の対象にはしていない。

分析には、主に 2016 年に「東日本大震災復興研究会」で実施した陸前高田市と東松島市対象のヒアリング（復興まちづくり・住宅に関係する該当部分を抜粋）、ならびに、2016 年、2017 年、2018 年の夏期に実施した、両市の復興まちづくり関係部局職員対象の土地利用と事業実施の過程に関するヒアリングのデータを利用した。加えて、自治体が一般公開している関連情報（土地利用図、復興計画、まちづくり広報誌、住民会議・議事録など）も収集し分析に活用した。

3.4.3.2 宮城県東松島市野蒜地区

東松島市の復興土地利用の特徴は、浸水区域の全てに均一の居住制限を設けず、「津波防災区域」内に第 1 種区域、第 2 種区域、第 3 種区域の設定を行い、段階別に危険地域指定を行ったところにある（**表 3.4.3.1、図 3.4.3.1**）。この津波防災区域は、2016 年 3 月 15 日に市の条例となった（東松島市条例第 15 号）が、危険区域内にあっても段階的な土地利用制限にとどめる方針を掲げており、復興に向けて土地利用戦略を策定する初期の段階でも既に適用されていたことが分かる。

表 3.4.3.1　津波防災区域の種別

区域	内容（「」内は本文から抜粋。）
第 1 種区域	「住居などの居住用建物、医療施設や児童福祉施設などの建築の規制」
第 2 種区域	「住居などの居住用建物、医療施設や児童福祉施設などの建築が規制され」るが、「地階を有さないなどの条件を満たした建築物は建築でき」る。
第 3 種区域	「住居などの居住用建物、医療施設や児童福祉施設などの建築物を建築する場合、コンクリート造とすることなど、一定の基準を満た」す必要有り。

出所：東松島市（2019）[xiii]を参考に筆者作成

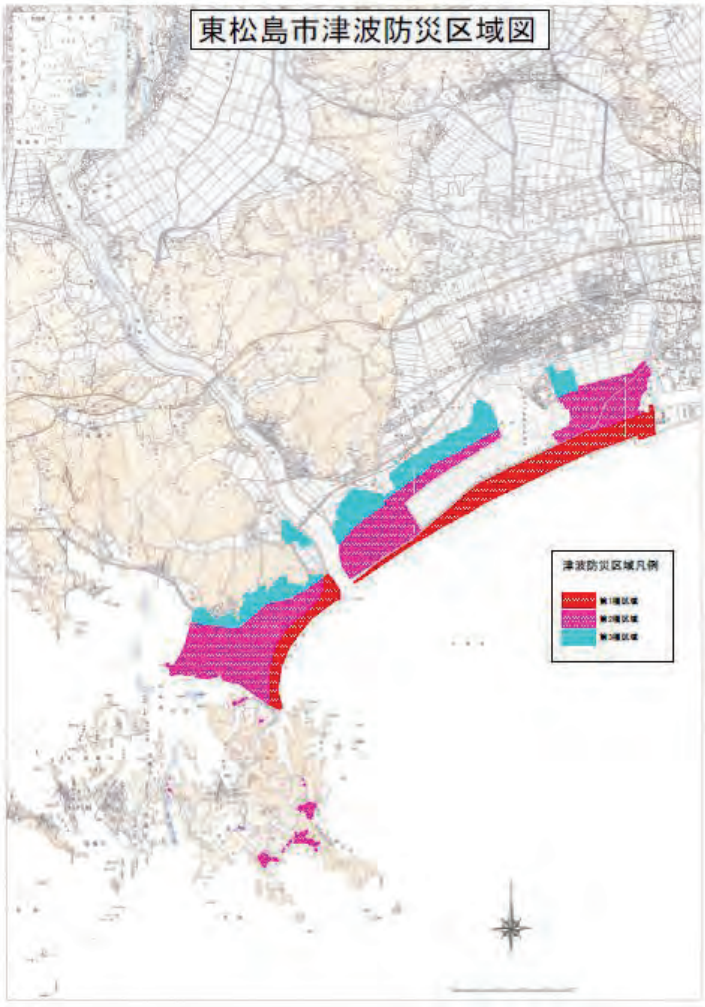


図 3.4.3.1　東松島市津波防災区域図

出所：東松島市[xiv]

野蒜地区でも復興土地利用は段階的に考えられ、今回の津波で浸水したうちの、特に居住に適さない区域の世帯を高台へ移転することで安全性を担保することになった。具体的には、先ず、移転先地区を被災市街地復興土地区画整理事業地区に指定し、次に防災集団移転促進事業のスキームでコミュニティの移転を進め、移転先で住宅再建を行う世帯への土地配分と公営住宅入居希望世帯のための整備を行なった。浸水範囲にあっても、沿岸部から内陸区域の世帯は移転せず、個別に再建したものも多い。ただし、津波防災区域決定のための津波シミュレーションにて、予想浸水区域内に居住する世帯は、希望により移転スキームに土地を市に買い上げてもらうことができる制度となっていた。

1)住まいの再建タイムライン

東日本大震災発災後、野蒜地域の移転対象区域が被災市街地復興土地区画整理事業として決定し（2012 年 9 月 27 日)、工事開始（2012 年 11 月）から防災集団移転用地の引渡（2016 年 11 月）ならびに公営住宅入居完了（2017 年 8 月）まで、約 6 年半の工程となった（移転先が復興土地区画整理事業対象地区として決定してからは 5 年）（**表 3.4.3.2** 参照)。東松島市の上位計画は、復興の 1 年目に策定されており、「東松島市震災復興基本方針」が 2011 年の 6 月に、同年 12 月に「東松島市復興まちづくり計画」が公表され、市の復興と再生の方針が固まっている。なお、市の復興まちづくり計画には、地区別の復興方針が既に示されており、野蒜地区に関しては、従前地域に住むことは安全上推進せず、コミュニティの存続を考慮し、集団移転による新市街地を高台で整備することが提案されている。

復興 2 年目にあたる翌年には、市全体の事業区域や復興推進地域などの都市計画が決定（2012 年 5 月）した他、津波防災区域の指定（6 月）や、被災市街地復興土地区画整理事業の決定（9 月）もあった。移転対象となった野蒜地区は、新地区面積約 91.5ha、計画人口約 1、370 人、計画戸数 448 戸（防災集団移転 : 278 戸、災害公営住宅 : 170 戸）の規模で、公共用地が約 66.5ha（72.7%)、宅地が約 25ha（保留地 22ha）(27.3%)の割合で設計された（**図 3.4.3.2** 参照)。施行主体は東松島市であるが、UR 都市機構に事業委託を行い、URがコンストラクションマネージメント（CM）業務契約を建設会社の共同体（JV）と結ぶことで事業がすすめられた。最終的に公表された総事業費は約 487 億円。工事は被災市街地復興土地区画整理事業決定後、11 月に開始した。

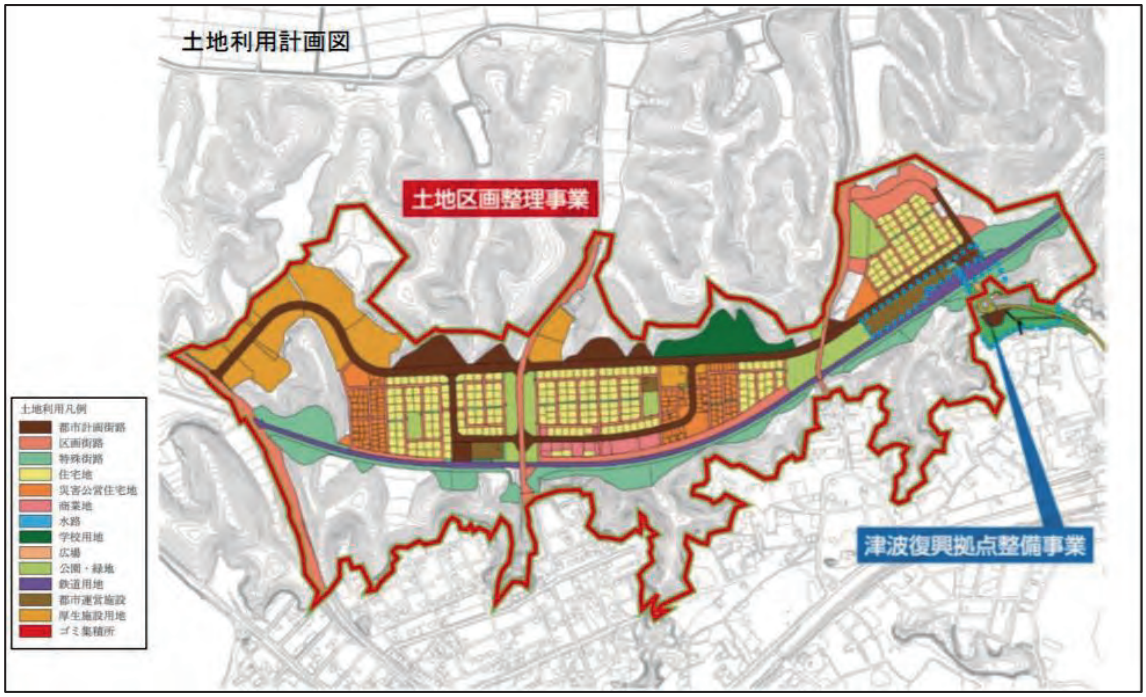
高台の造成は段階的に完成し、それに合わせて建物の建設も順次に開始された。先ず

2015 年の 9 月に、市が災害公営住宅建設要請を行い、災害公営住宅の建設は翌年 1 月に開始した。世帯への住宅引渡しは、2017 年の 6 月に開始され、同年 8 月に終了している。防災集団移転用地の引渡しは、公営住宅の引渡しよりも早い段階で行われ、2016 年 5 月から始まり同年の 11 月には全て終了した。世帯は、用地を受け取ったタイミング以降、適宜、住宅メーカーや施工業者等との契約の上、建設を開始している。受け取った宅地に住宅を建設する旨の義務は特に定められていない。

表 3.4.3.2　東松島市野蒜地区　住まいの再建タイムライン

年	四半期	重要事項
2011	1	**東日本大震災　発災（3月11日）**
	2	東松島市震災復興基本方針策定（6月）
	3	
	4	都市計画決定（被災市街地復興推進地域）（11月） 東松島市復興まちづくり計画策定(12月）
2012	1	
	2	都市計画決定（事業区域、復興推進地域の拡大指定）（5月） 津波防災区域指定（建築基準法第39条）（6月）
	3	**被災市街地復興土地区画整理事業の決定（9月27日）**
	4	**工事着手（11月）** **野蒜地区復興協議会（現野蒜北部丘陵振興協議会）設立(11月）**
2013	1	
	2	
	3	都市計画変更決定（事業区域、野蒜1号線、野蒜駅前広場）（9月）
	4	被災市街地復興土地区画整理事業の変更決定（12月28日）
2014	1	
	2	
	3	
	4	
2015	1	
	2	被災市街地復興土地区画整理事業の変更決定（5月14日）
	3	野蒜北部丘陵地区災害公営住宅建設要請（9月）
	4	**災害公営住宅建設開始(1月）**
2016	1	**防災集団移転用地（87区画）完成、引渡し開始(5月28日）**
	2	被災市街地復興土地利用区画整理事業の変更決定（5月19日）
	3	**防災集団移転用地引渡終了（11月20日）**
	4	野蒜復興まつり開催（11月20日）
2017	1	
	2	**第1期：災害公営住宅引渡開始（6月）**
	3	**第2期：災害公営住宅建設終了（8月）**
	4	**野蒜北部丘陵振興協議会解散(10月）**

出所：東松島市へのインタビュー、市の一般公開情報などから筆者作成



出典：東松島市・ＵＲ[xv]

図 3.4.3.2　東松島市津波防災区域図

2)　復興の方針に影響を与えた要因

野蒜地域の住まいの再建タイムラインでは、再建過程で鍵となる上位計画の決定やイベントを記載し、中でも、震災から 1 年たたずに公表された「東松島市復興まちづくり計画」において、野蒜地区は集団移転による高台での新市街地の整備が提案されていることを述べた。これにより、早い段階で、復興土地利用の方針が明らかになっていたことがうかがえるが、市長や市職員のインタビュー、ならびに上位の計画資料などから、津波被害の形態や、国による復興方針の提示などが、市の復興方針に影響を与えたと考えられる。

津波からの被害形態

野蒜地区の低地は、東名運河により南北に分かれており、震災前の南部は畑と住宅地、北部は住宅地としての土地利用があった。低地のさらに北部には丘陵があり、ゴルフ場の建設が検討された時期もあったが、震災直前には特に開発の動きはなかった。津波発生時の野蒜地域は、東松島市の被災地区の中でも特に浸水深が深く、多く建物が流出（全壊）している（「東日本大震災からの津波被災市街地復興手法検討調査」のうちの被災現況調査結果[xvi]を参照）。中でも東名運河の南側（太平洋沿岸側）の建物流出が激しかったが、一方で、北部は流出を逃れた家屋も点在し、地区内の被害状況にはばらつきがあった。

国による復興方針の提示

国交省による被災市街地復興手法検討調査（2011 年実施）では、被災自治体の支援の一環として、被災地域の現況調査・分析と被災自治体が復興計画案を作成する際に参考にできる、復興パターンの検討・分析を実施し、同年 12 月に結果を公表した。この復興パターンの検討・分析の中で、野蒜地域の復興パターンは、「市街地後背の丘陵部に住宅地を整備し集団的な移転を図る。あわせて、JR 仙石線、学校、福祉施設等も移転。」、「既存市街地の一部（新東名）においては、甚大な被害を免れ、残存家屋も多いことから現地復興を基本とする。なお、現地復興にあわせて高台への避難路を整備する。」[xvii]と提案されており、移転と現地再建の組み合わせによる方針での再建が示された。市は、震災の 1 ヶ月後の 4 月 11 日に「東松島市『東日本大震災』復旧・復興指針」を掲示しているが、そのうちの「２．市街地復興に関する方針」で、「集団的な移転措置や安全な高台への公共施設や住宅の造成について、政府・県の復興方針と整合性を保つ」と言及している。従って、国交省が示した復興パターンは野蒜地区復興方針の大前提となったことは想定に難しくない。なお、復興市街地の安全性は、海岸に L1 対応の防潮堤を整備（T.P 7.2m）する前提のもと、L2 津波（今次の津波規模を想定）での浸水深を検討するシミュレーション結果を反映させたものから考慮されている。

過去からの学び

野蒜地域の再建において、復興土地区画整理事業と防災集団移転事業を組み合わせて事業を推進しようと決断した理由の 1 つに、震災から数ヶ月後に、中越大震災（2004 年）からの復興で防災集団移転事業を活用した自治体の先行事例を直接学んだことに言及があった。市職員が現地を訪れ、行政と直接的な対話を行うことで、防災集団移転事業の要件を確認し、実現が可能だと判断することができた。区画整理事業の実施も、過去に圃場整備など同様の事業実施経験があったため、地権者が一人の場合の事業なら、進め方が予想できたこと、特に地権者が公的な場合（東松島では市長）は減歩率をあげても問題とならないこと等の判断ができ、区画整理事業での再建を行う決め手になった。

地域・住民との関係性

野蒜地区における住まいの再建事業実施に関し、他自治体と一線を画するのは、まちづくり協議会を介した自治体と住民組織のパートナーシップによるプロセスであったことにある。これは、震災後突如生まれた新たな動きでは無く、東松島市が誕生した 2005 年度から市民協働のまちづくりに取り組んでいたことで実現している。東松島市は、2005 年に桃

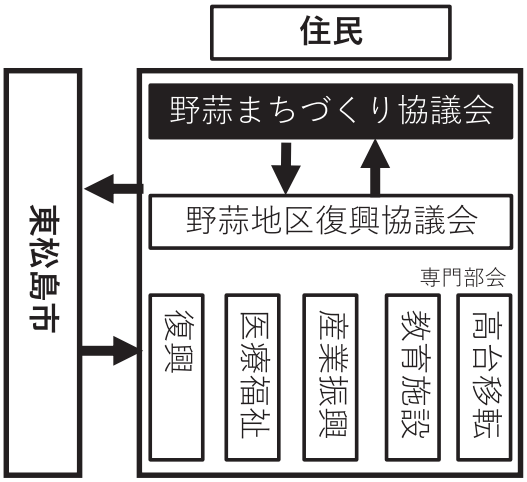
生郡矢本町と鳴瀬町が合併して発足しているが、最初に計画された「東松島市総合計画（2007 年 3 月）」で、従来のガバナンスを脱却する市民協働のまちづくりが推奨され、2009 年のまちづくり基本条例により市内 8 地区において正式に自治組織が設置された。これに先駆け、野蒜地区のまちづくり協議会は、2008 年から全戸が加入して発足しており、総会、役員会、専門部会などの運営組織を通じて活動していた[xviii]。この野蒜まちづくり協議会が、野蒜地区の再生の母体となって市への住民意向のインプットを行うことで、住民の意向を反映した地区づくりとプロセスが実現できた。

まず、震災から 2 ヶ月後の 5 月 11 日に、野蒜まちづくり協議会が協議会と地区行政区長全員とで、野蒜地区全体への高台移転に合意したことの報告と（合意は 5 月 6 日）、移転の実現に向けて早急な実施を行うことの要望が市に提出された。それに先駆け、市は震災から 1 ヶ月後の 4 月 11 日に「東松島市『東日本大震災』復旧・復興指針」を公表した直後に「東松島市災害対策本部土地利用調整チーム」を編成し、野蒜地区との第 1 回の意見交換は 5 月 11 日に行っており、協議会からの要望も検討しつつ市全体の土地利用を決めていったこともうかがえる。

移転事業の実施にあたり行わなければならない土地買収や住民合意は、容易なものではない。しかし、このような課題も、まちづくり協議会と市の連携により、迅速な決断と実施に移すことができ、解決に向かった。例えば、野蒜北部丘陵地区は、復興交付金のフレームが決定する前の 2011 年 12 月に、市の財源を使って先行的に買収されたが、これは「土地利用調整チーム」による提案、市長の決断、まちづくり協議会や地区役員との共同努力で、円滑な事業実施が実現している。特に、土地買収の過程では、地区役員が地権者に説得を行っており、市と地権者の直接交渉よりも合意に至りやすい状況を形成した上、住民への移転説明、ならびに住民からの移転に関する要望の集約を可能としたまちづくり協議会の存在は、円滑な事業の進行に非常に重要だった。

2011 年 11 月には、復興に特化した「野蒜地区復興協議会（後、野蒜北部丘陵振興協議会）」が野蒜地区内でのまちづくりに関する計画や実施の母体として発足し（2017 年 10 月解散）、既存のまちづくり協議会との連携の中、高台移転、教育施設、産業振興、医療福祉、復興などの部会構成によって運営された（**図 3.4.3.3**）。例えば、高台移転部会では、個別に家を建てる世帯の各地位置決め、まちづくりルールの策定、造成工事現場見学会、イメージＣＧ制作・紹介、模型制作・提示、宅地引渡式の開催などが実施された[xix]。野蒜地区復興協議会は復興に特化した細部検討までを可能とし、まちづくり協議会との連携により、

より良い地区への検討を可能とした。



出典：東松島市を参考に筆者作成[xx]

図 3.4.3.3　まちづくり協議会と野蒜地区復興協議会の関係

このように、東松島市では従前より官民協働のガバナンスを推進していたことから、市とまちづくり協議会を介して行政と地域・住民の距離は近く、住まいの確保に向けた事業の実施においても連携が可能となった。これは、住民側としては地元の意向が市に取り入れられているという安心感につながり、大きな反対や反発がなかった結果に影響していると考えられる。

3)　現状と考察

まちづくり協議会や復興協議会を通じて再建を行った野蒜地区での居住率は高く、例えば、災害復興公営住宅では 95%以上の入居率となっているほか、防災集団移転事業で整備の区画の住宅建設率も高い。これらは、公営住宅入居率や整備区画の住宅建設率の低迷が問題となっている自治体もある中で、革新的である。行政からは居住率が高い理由の 1 つに、まず、仙台と石巻の中間に立地する地区の条件の良さが述べられた。さらに、仙石線の東名駅と野蒜駅の移転や公共施設・メディカルクリニック等の都市施設が、住居と同時に整備されたことがあげられた。加えて、まちづくり協議会や復興協議会が存在することで、意見の集約や情報の拡散が可能であったこと、また、震災から約 6 年半の工程で住まいの再建を行ったスピード感があったことから、復興の過程が可視化されていた点も大切だったと考えられる。

一方、野蒜地域の人口は震災前に比較し震災前の約 4,800 人から 3,000 人と約 38%の減

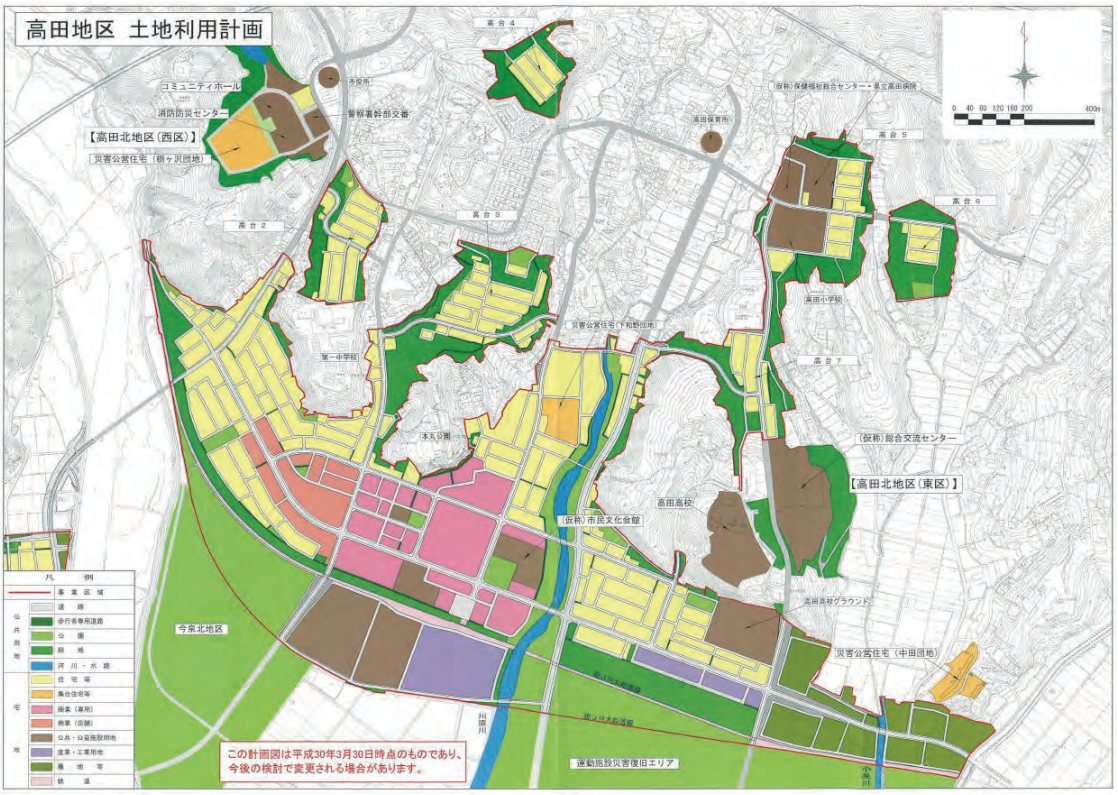
となっており、地区全体の再生に影響を与えている。例えば、商業施設の誘致は行っているものの、縮小した地区の人口規模が足かせとなって、規模の大きな商業施設の誘致がうまく行っていない。このようなことから、移転地は閑静な住宅街となっており、丘陵部に設置されていることを鑑みると、中・長期的に高齢化が進む地区での生活の質の向上には継続的な努力が必要と考えられる。

3.4.3.3 岩手県陸前高田市高田地区

陸前高田市の復興土地利用は、防潮堤の整備と東日本大震災規模の津波を想定したシミュレーション結果の浸水域を前提に計画された。高田地区の地形条件から、旧市街地の大半が浸水するシミュレーション結果となり、浸水を回避するため高台移転や区画整理事業による再建が進められている。

陸前高田市の中心市街地であった高田地区でも、シミュレーション結果をもとに区画整理事業を実施することになったが、沿岸から内陸側（JR 大船渡線を境界に）の土地はかさ上げをおこない商業・住宅・公共用地等の整備を、さらに北部の山沿いでは未開発の丘陵地を造成し宅地を整備することで、住まいの再建が進められている（**図 3.4.3.4** を参考）。整備規模が大きい高田地区では、全域を対象とした復興土地区画整理事業を一度に進めることが困難だったことから、先行地区（高台移転部分）、高台後続地区、かさ上げ中心部に分割した地区の事業を３段階認定で行うことで、再建事業を進めた。

効率的な再建のために、市は、高田地区の浸水想定地域住民を対象に、公営住宅への入居意向調査（2013 年秋実施）や再建方法の意向調査（高台移転・かさ上げ部での再建の有無等）を実施した。特に高田地区の低地部から高台移転部への住まい再建を意向した世帯に対しては、整備後の区画を有効に使うため、申し出換地方式（換地の希望を先ず仮申し出し、次に換地場所を本申し出として提出する方法）を取っている。加えて、区画の引渡しから 2 年以内に住宅の建築契約を行うという、陸前高田市特有の条件も付随させた。



出典：陸前高田市（2018 年 3 月 30 日時点の計画図）

図 3.4.3.4　高田地区土地利用計画

1)　住まいの再建タイムライン

復興土地区画整理事業の先行地区では、非居住区域設定の低地部から北部高台へ移転・再建が認定された 2012 年 9 月から、2021 年 3 月の土地区画整理事業終了見込みまでの 8.5 年が高田地区の住まいの再建にかかる目処となっている（東日本大震災発生からは 10 年）（**表 3.4.3.3** 参照）。

市の上位計画として、震災から約半年後の 2011 年 10 月に震災復興計画の素案が策定され、住民説明会を経たあと、同年 12 月に陸前高田市震災復興計画として正式に発表された。復興計画には、高田地区の計画として、「今回震災並の津波による浸水可能性を考慮し、市街地嵩上げと高台移転による住宅再建」[xxi]を行うとの記載があり、高田海岸に 12.5m の防潮堤を建設の上で、沿岸部（旧 JR 大船渡線以南）の地区は北部の高台へ移転、市街地はかさ上げによる区画整理事業の実施、自主再建が困難な世帯には災害公営住宅の準備を検討するなどの具体策も示された。

表 3.4.3.3　陸前高田市高田地区　住まいの再建タイムライン

年	四半期	重要事項
2011	1	**東日本大震災　発災（3月11日）**
	2	
	3	
	4	陸前高田市震災復興計画（素案）（10月） 震災復興計画（素案）住民説明会（高田地区）（11月） 陸前高田市震災復興計画(12月)
2012	1	被災市街地復興土地区画整理事業（高田・今泉先行地区）の都市計画決定(2月)
	2	
	3	**陸前高田商工会商工業復興ビジョン推進委員会設置(8月)** **被災市街地復興土地区画整理事業（高田・今泉先行地区）の認可（9月26日）**（高田地区は高台部の14ha）
	4	
2013	1	被災市街地復興土地区画整理事業（高田・今泉全体地区）の都市計画変更(2月) **高田高台（先行地区：高田２）の宅地造成工事開始（防集活用分）（3月25日）**
	2	
	3	
	4	**高田地区被災市街地復興都費区画整理事業認可（高台後続地区）（10月24日）**（32.9ha追加,合計46.9ha） 被災市街地復興土地区画整理事業（高田・今泉全体地区）の都市計画変更（11月） 高田地区・今泉地区土地区画整理事業説明会（8月30日、31日）
2014	1	**全体地区の事業認可（2月）（全体地区に拡大：46.9ha→189.8ha）**
	2	
	3	*高田地区事業計画変更（第３回）認可（８月）（資金計画の変更）*
	4	**災害公営住宅入居開始（下和野団地（区画整理地区、市整備）、120世帯）（10月）**
2015	1	陸前高田市震災復興実施計画（3月）
	2	**中心かさ上げ地区工事着手（４月）**
	3	*高田地区事業計画変更（第4回）認可(6月26日)（施工面積縮小：189.8ha→186.1 ha）*
	4	**災害公営住宅入居開始（中田団地、県整備:197世帯）（11月）** **高田高台２（第1中学校北側）高台移転用地引渡開始（11月）** 陸前高田市まちなか再生計画認定（12月）
2016	1	
	2	*高田地区事業計画変更（第5回）認可(6月29日)（土地利用計画、資金計画変更：555.6億円→536.9億円）*
	3	**災害公営住宅入居開始（栃ヶ沢団地、県整備:301世帯）（８月）** **高田高台３（東工区）高台移転用地引渡開始（９月）**
	4	**第1回陸前高田まちゼミ(11月)**
2017	1	**中心市街地建築着工開始（11月）**
	2	**アバッセ高田(大型商業施設）・まちなか広場オープン（4月27日）** *高田地区事業計画変更（第6回）認可(6月30日）（土地利用計画、資金計画変更：536.9億円→599.7億円）* **第2回陸前高田まちゼミ(6月～7月)**
	3	
	4	**第3回陸前高田まちゼミ（11月～12月）**
2018		**画地の引渡し開始（かさ上げ区画整理地区）（１月）** *高田地区事業計画変更（第7回）認可(3月30日）*
		第４回陸前高田まちゼミ（5月～6月）
		アバッセたかたの運営組合による「高田まちなか会」結成（12月）
2019		
2020		
2021		高田地区被災市街地復興土地区画整理事業終了予定

出所：陸前高田市へのインタビュー、市の一般公開情報などから筆者作成

区画整理事業の実施では、高田地区が広大な市街地の再整備であることから、2012 月 3 月（高台先行地区 14ha）、2013 年 10 月（高台後続地区 32.9ha の追加（高台部合計 46.9ha））、2014 年 2 月（中心市街地のかさ上げ部 142.9ha も含めた合計 189.8ha）の 3 段階の認定（変更）により最終的な事業規模・内容が決定した。その後、2018 年 3 月 30 日までに、施工面積、土地利用計画、資金計画などの、計 7 回の詳細変更が行われている。

同様に工事も段階的で、高台先行部は 2013 年 3 月 25 日に開始し、かさ上げ中心部は 2015 年 4 月に着手された。2018 年度現在、かさ上げ中心部も含めた高田地区全体の工事は 2021 年 3 月に終了の予定となっている。

高田地区の工事規模は、施行面積で 186.1ha（高台部分 45ha、かさ上げ部分 87.4ha、平地 53.7ha）、人口規模で 1、560 戸、約 4,300 人となっている。事業の施行主体は陸前高田市であるが、コンストラクションマネージメント（CM）方式を採択しており、UR 都市機構（以下 UR）に事業委託し、UR が 5 社の建設会社とコンサルタントの共同企業体に工事を発注した[xxii]。現時点での想定事業費は約 600 億円である。

想定浸水区域内の住民の公的支援による再建パターンは、公営住宅への入居、高台移転造成地に再建、かさ上げ地区に再建の３通りがあったが、かさ上げ地区以外での住まいの再建は、比較的早い段階に行われた。例えば、区画整備地区内に市が整備した復興公営住宅の下和野団地の入居は 2014 年 10 月から開始され、県整備の中田団地は 2015 年 11 月、同じく県整備・県内最大規模の栃ヶ沢団地も 2016 年 8 月と続いた。さらに、先行で工事が行われた高台移転先用地も 2015 年 11 月（高田高台 2）、2016 年 9 月（高田高台 3）に引渡され、県内他地域と比較しても早期に行われている。市は移転先での用地活用について慎重を期し、受け取りから 2 年以内に建設を開始することの条件を付けた。よって高台移転先の空き区画は比較的少ないが、諸条件により空き区画も出ていることから、適宜、移転世帯（空き区画に居住する世帯）を募集している。一方、かさ上げ区画整理を行う中心市街地の建築工事（商業施設など）は、2017 年 11 月に許可され、地権者への画地引渡しは 2018 年 1 月に開始された。

2） 復興の方針に影響を与えた要因

高田地区の復興方針の大枠は、震災から約 9 ヶ月後に発表された「陸前高田市震災復興計画（2011 年 12 月）」に示されており、他の被災自治体と同様、津波からの被害形態や被災市街地復興手法検討調査に代表される国の復興方針の提示などにより、方向性は早期に

決まっていた。一方、行政と地域・コミュニティの連携は、従来から運営されていたコミュニティセンターの施設が残った地区ではセンターを核としたコミュニティとの対話が行われていたが、高田地区のコミュニティセンターは津波で消失したため、再建方針の策定や実施は、行政のリーダーシップの下、住民の意向調査や計画案の説明会、懇談会などを点在する仮設住宅等で開催し、直接的な関係を構築しながら進められた。既存の部落組織的な形態（震災前から地域運営のために組織化されていた住民コミュニティ）[17]や地域文化の共有から成り立っていたコミュニティの存在は、コミュニティ施設が消滅しても、円滑な合意形成や実施に貢献した。

津波からの被害形態

陸前高田市は、沿岸に近接した低地部に市街地が位置していたため、今次の津波では壊滅的な被害を受けた。特に、市街地の中心であった高田地区の浸水深は 14m を超えたところが殆どで、地区内にあった約 2,000 棟の建物もほぼ全て流失（全壊）し、地区人口の約 15%が亡くなるという、市内でも最も被害が大きな地域となった[xxiii]。このような被害形態から、今回と同様の規模の津波が発生した場合、高田地区の低地は安全とは言えないため、構造的な対策として防潮堤の導入を前提に、地区の再建が考えられた。高田地区は、広い低地を有するため、住民の高台移転も行うものの、全ての都市機能の収容は不可能で、旧市街地をかさ上げして利用することは避けられなかった。

国による復興方針の提示

国交省による被災市街地復興手法検討調査の一環で実施された「東日本大震災の被災状況に対応した市街地復興パターン概略検討業務（2011 年）」[xxiv]では、最大クラス津波による浸水の可能性を考慮して、高田地区の市街地の一部かさ上げと高台移転による住宅再建が提案された。移転先として、同地区内北側丘陵部の具体的な箇所が提案され、かさ上げと高台移転を実現するために、被災市街地復興土地区画整理事業や防災集団移転促進事業が掲げられた。また、かさ上げしない低地部は、非居住区域とする土地利用方針が記載されている。

市長・関係職員からのヒアリングからも、旧市街地がほぼゼロメートル地帯に発達していたことから、北部の高台を造成することにより排出される土を市街地のかさ上げ用の盛土に利用しつつ、バランスの取れたコンパクトな市街地を再生する提案を国交省から受け、

[17] ヒアリングで説明された、地域特有の組織形態を示す言葉として引用。

その提案に基づき市と復興庁、国交省の 3 者で計画に反映することに決定した旨が言及された。また高田地区でのかさ上げ工事の規模から、区画整理事業が現実的であるとの判断になったとも言及された。

地域・住民との関係性

コミュニティセンターを核にまとまっていた高田地区の世帯は、震災時に施設が全壊したことにより物理的には離散していたが、従来の人的ネットワークや文化の共有等による結束は固く、事業推進時にもコミュニティ内で意見が集約されたり、コミュニティを介して市からの情報が拡散されたり、市と住民間の意思疎通は比較的上手く進められた。市は、集約された住民の要望を随時計画に反映したため、最終的に市が示した計画や判断に対し住民からの大きな異論はなかった。

高田地区のかさ上げ部は、商業用途の土地利用にもなっており、市内の商工活動の拠点として再建される。これには、商工会や事業者の活動も重要な役割を担っており、市と商工会、事業者間の関係も重要である。陸前高田には、小規模事業者が多いため、商工活動は商工会が中心になっている。震災後、離散した事業者を繋ぎ、復興に向けた包括的な検討を行うため、2012 年 8 月には、陸前高田商工会商工業復興ビジョン推進委員会が設置された。その後しばらくは目立った活動はなかったものの、2015 年 12 月には「陸前高田市まちなか再生計画」が認定され、2017 年 4 月の大型施設（アバッセたかた）やまちなか広場のオープン前後からまちなか再生のための「陸前高田まちなか未来プロジェクトグループ」の発足や、グループ開催の「高田まちゼミ」などの開催、アバッセたかたの運営組合による「高田まちなか会」の結成により、店主同士の交流や事業コミュニティの再形成、さらには地域住民との連帯感の強化を行政とともに行っている[xxv]。

3） 現状

震災から 7 年が経過した高田地区では、かさ上げ部の整備も進み、大型商業施設のオープンや中心地区の「まちびらき」（2018 年 9 月 30 日）が行われるなど、地区の賑わいは少しずつ戻ってきている。住宅整備に関連では、高田地区の北部高台部に計画された 6 つのうち 3 つの高台の整備が終了し、2018 年度末までには区画の引渡しが終了予定で、その後 2 年以内に住宅の建設が行われるルールになっており、空き区画は少ない見込みとなっている。

一方、中心かさ上げ部の区画は 2018 年 1 月から引渡しが開始されたが、市実施の意向調査によると、区画の利用予定は全地権者の約 3 割のみに留まっている。宅地の再建を開始

するまでに 7 年以上の月日が必要だったことを考えると、地権者が住まいや生活の再建を他地域で行ったことは自然であるが、市中心部の空き区画の問題は、継続して取り組む必要がある。一方、地権者がデベロッパーに土地を売却し、民間アパートの建設が開始している区画も見受けられ、新たな動きも出てきている。これらを鑑み、市は、今後の有効な区画の活用と管理が問われている。

高田地区全体としては、かさ上げ部の大型商業施設・まちなか広場を核に、住宅の整備や地域の生活再建に向けた活動が活性化している。今後数年で、高台部での宅地建設が進み、また近隣地区・市域からの集客も増加するであろうことを考慮すると、従前とは異なった形ではあるが、地域再建に向け前進している様子がうかがえる。

3.4.3.4 考察

「3.4.3」項では、災害につよい復興まちづくりを目指した宮城県東松島市と岩手県陸前高田市の市街地に焦点をあて、住まいの再建方針の決定に影響を与えた要因と地区での事業実施過程を整理したうえで、7 年経過後の現状を概観した。東松島市と陸前高田市では、地形や津波からの被害形態、国家との関係、地域・住民の関係性などそれぞれが異なる一方、両地区とも、UR 都市機構への事業委託や CM 契約を通じ大規模工事による再建を図ったという共通点もある。本項の分析は 2 市地区のみに限定されるため、東日本大震災から復興努力を行った多様な被災自治体の努力の理解に限界はあるが、2 自治体から学べる、復興土地利用の計画と実施における留意点をまとめる。

<u>復興の方針に影響を与えた要因</u>

まず、再建方針の決定には津波被害の形態が大きく影響していることが分かった。例えば東松島市の野蒜地区では、3.11 の津波により全壊区域と半壊区域が生じたが、このような差異があったからこそ画一的な危険地域の設定による復興では無く、「津波防災区域」を設定し、地区毎に段階的な復興土地利用を行うといった工夫に繋がった。一方、陸前高田市の高田地区旧市街は津波により全壊し、津波浸水シミュレーションにおいても地区のほぼ全域が居住に適さない結果になった。安全性確保のため、高台への移転が進められたが、それでも地区の再生に必要な土地が不足したため、旧市街の一部にかさ上げ造成部が必要との判断になった。

次に、震災から 9 ヶ月の時点で、東松島市や陸前高田市を含む被災自治体は、復興計画や復興まちづくり計画を発表しており、また、国交省からも自治体の復興パターンの検討

や分析結果も同時期に公表した。自治体の復興方針に「国や県の方針と共に復興を進める」との記述が散見されるほか、国（国交省）による復興パターン調査で示された復興地区づくりの方針や活用事業の提案の公示タイミングが同時期であったことなどでも分かるように、自治体は国職員等との密なやりとりの上、復興方針に反映させた。

さらに、住まいの再建に活用する事業の判断は、国からの提案（陸前高田市）や先行事例からの学び（東松島市）から影響を受けることが分かった。自治体の復興・再建方針がある程度決まったタイミングで、これらのアドバイスや支援が、決断の後押しをしていることが明らかになった。

住まいの再建の現状と事業実施プロセスの関係

野蒜地区と高田地区の現状を鑑みると、事業完了までに必要な時間と再定住率は反比例の関係にある。野蒜地区の住民の再定住率の高さは、再建地区の利便性やまちづくり協議会等の協働型プロセスが取られたことに加え、整備が早期に完了したことも要因の１つと考えられる。高田地区でも、公営住宅への入居や先行整備地区の一部高台部の区画引渡しは早い段階に行われており、これら地区の再定住率は低くは無い。よって、再定住率と時間は強い関係にあると考えられる。

東松島市や陸前高田市における、行政と地域・住民との関係は震災前から密接で、これらコミュニティや住民組織と上手く連携することによって、行政と市民間の密な情報共有が可能となったほか、住民間でも住宅再建への合意が比較的円滑に形成された。また意見を集約するシステムができていたことから住民の要望が行政側に伝わりやすく、計画や実施の段階でデザインの調整を行いつつ、事業が推進できた。正式なまちづくり協議会等の住民組織の有無に拘わらず、既存コミュニティや住民代表者などのネットワークを通じて協働することは、よりフレキシブルで迅速な計画策定と事業の実施に繋がる。

住民と協働の計画策定や事業実施は、事業の進捗に貢献し、ひいては再定住率の向上に役立つと考えられるが、住民の定住率が高くても、地域の将来的な発展は確約されない。例えば、野蒜地区では、他の被災自治体に比較しても早い再定住が行われたが、縮小した人口規模や従来からのベッドタウン的位置づけから、住宅街としての再建が行われた。これは、生活の利便性に影響を与える要素で、今後の地域展開へのハードルとなっている。一方、高田地区の、特に中心かさ上げ部の整備には時間を要し、今後の展開は不透明ではあるものの、商業地区の再建にも注力しているために、従前とは異なった地区の再発展も可能性として残っている。

3.4.4 まとめ

本節では、大きく 2 つの事項を扱った。まず、住まいの復興に関わる事業制度の利用実態について、全体像を概観したのち、岩手、宮城、福島県の自治体別に整理した。その結果、東日本大震災復興交付金制度を通じて自治体に示された 4 種類の住まいの確保に関する事業は、862 という多くの地区で進められ、半数以上（56%）は災害公営住宅の単独整備、残りの地区で面整備が行われた。面整備地区でも、防災集団移転事業、土地区画整理事業、漁業集落防災機能強化事業をそれぞれ単独で活用した地区やいくつかの事業を複合的に活用した地区が見られるなど多様性が見られた。ただし、面整備事業の 84%が防災集団移転事業で、活用のありかたに偏りがあった。この傾向から、東日本大震災からの復興は、防災集団移転促進事業制度の多用と特徴づけられる。県別に見ると、福島県では原子力事故の影響により、半永久的な避難者向けの公営住宅を事故の影響の無い県内に建設したため、公営住宅事業の単独利用が多かった他、宮城県では防災集団移転事業と公営住宅制度の組み合わせが飛び抜けて多く見られた。

次に、自治体が、住まいの再建に関する事業をどのように進めたのか、東日本大震災からの復興に CM 方式を活用した 2 市街地を対象に、事業決定の背景・理由や住民との対話方針等を整理し、7 年が経過した該当 2 地区の現況について探った。その結果、事業決定の背景として、震災直後の被災状況や早い段階での国・関係者などからの提案やアドバイスが、自治体の復興方針に影響し、既存の住民・地域組織との連携により事業が進められていることが確認できた。さらに、一部かさ上げ工事に時間が取られている箇所もあるものの、住まいの確保は前倒しで行われていることも明らかになった。一方、住まいの確保のみでは長期的な地域復興は不可能で、早期に住まいは再建されたものの、購買が行える商店や職を提供する企業などの誘致が必要な地域も少なくはなく、生活再建に向けて包括的なアプローチができた地区ほど、長期的な展望の可能性がみられる。

復興庁が定義する東日本大震災からの住まいの再建は、40 の基幹事業のうちの 4 つのみが起点となっているために、画一的な再建だったとの見方もあるが、実際は、地域の地形特性等を踏まえた形で多様な制度を利用した再建が行われた。復興庁が掲示した事業は、所管省庁が異なり縦割りでの実施を避けることができない容易ではないものだったにも関わらず、複数事業を組み合わせて実施したことは画期的だと考える。ただし、「基幹事業と関連し、復興まちづくりに必要となるハード・ソフト事業を実施」することを目的として導入された効果促進事業はあったものの、住まいの再建事業からさらに広がりのある生活

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）の支援までに展開されなかったため、真の生活再建までに繋がっていない。さらに、再建はほぼ各自治体が中心になって独自の努力により進められてきたため、自治体が有する人的・組織ネットワークや知見、また、その広がりは異なったり、偏ったりしている。復興過程のなかにあっても、近隣自治体との接点を増やし、相互に学ぶことが大切だと考える。

こういった状況から、今度の被災地における住まいの復興にむけて、2 つの提案を行い節の結びとしたい。1 点目として、住まいの確保に限定されない地域再建に向けた事業フレームワークの構築が必要だと考える。地域により再建の方法は異なることから、地方自治体や地区住民・組織が中心となって事業を決定・実施できる、柔軟なシステムの構築が必要だと考える。住宅建設に留まらず住まいの復興を進めることによって、長期的に生活基盤を確保することが可能となる。２点目として、各自治体が住まいの再建事業を邁進する中にあっても、自治体間での情報共有・交換を可能とする、横の連携の場が必要と考える。東日本大震災からの復興は、資金の流れや承認プロセスが国と自治体の上下ラインで管理されたため、縦のつながりが強く、横のつながりや展開が弱かった。知見の広がりによって新しい知恵や人脈も生まれ、長期的な地域再建へ繋がることが考えられるために、このような仕組みを構築することも大切だと考える。

---

[i] 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_arikatapointo.pdf （2018 年 2 月 16 日閲覧）

[ii] 復興庁「復興６年間の現状と課題」 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/dai45/siryou2.pdf (2018 年 2 月 16 日閲覧）

[iii] 前掲注 iii)

[iv] 復興庁.「復興交付金　基幹事業」http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf （2018 年 2 月 16 日閲覧）

[v] 宮城県.「復興交付金 農山漁村地域復興基盤総合整備事業に関する追加要望について(平成 25 年 7 月 30 日)」https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/library/press05.pdf (2019 年 2 月 20 日閲覧)

[vi] 岩手県.「宮古市復興交付金事業計画　復興交付金事業等個票」 https://www.pref.iwate.jp/_res/.../002/.../17gaiyo_miyako.pdf（2019 年 2 月 20 日観閲）

[vii] 仙塩仙塩広域都市計画第一種市街地再開発事業の決定（塩竈市決定） https://www.city.shiogama.miyagi.jp/toshikei/shise/service/riyo/documents/hp.pdf

[viii] 日刊建設工業新聞.「名取駅前地区再開発（宮城県名取市）／7 年越しの事業が本格開始／18 年 9 月完成へ　https://www.decn.co.jp/?p=84106

[ix] 国土交通省都市局市街地整備課. 『市街地整備事業等の最近の動向について』.国土交通省,平成 26 年 2 月 5 日.

[x] 前掲注 ii)

[xi] 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

[xii] 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 （2018 年 2 月 17 日閲覧）

[xiii] 東松島市.「東松島市津波防災区域の条例施行について」

https://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/sp/index.cfm/22,771,72,html (2019 年 1 月 5 日観閲)
[xiv] 東松島市.「東松島市津波防災地区図」
http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/index.cfm/22,771,c,html/771/20180514-171934.pdf (2019 年 1 月 5 日観閲)
[xv] 東松島市・ＵＲ都市機構.「東松島市東矢本駅北地区・野蒜北部丘陵地区 復興整備事業完了式の開催について ～協力協定に基づく復興整備事業の完了（県内初）～」https://www.ur-net.go.jp/news/lrmhph000000814g-att/ur_2018_press_0301higashimatsushima.pdf (2019 年 1 月 5 日観閲)
[xvi] 国土交通省.「東日本大震災からの津波被災市街地復興手法検討調査のとりまとめについて」
http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi-hukkou-arkaibu.html (2019 年 1 月 5 日観閲)
[xvii] 前掲注 xii)
[xviii] 野蒜まちづくりポータルサイト.「野蒜まちづくり協議会」
http://mm.higashimatsushima.net/matsumng/introduction.do?id=00007 (2019 年 1 月 6 日観閲)
[xix] 東松島市.「防災集団移転地 野蒜ケ丘地区のまちづくり」
http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/index.cfm/25,782,c,html/782/2-29.11.28nobirugaoka_1.pdf (2018 年 9 月 6 日観閲)
[xx] 前掲注 xv)
[xxi] 陸前高田市.「震災復興計画（全体）資料編」
http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/fukkou/fukkou-keikaku/shinsai-fukkou/shiryouhen/shiryouhen.html (2019 年 1 月 7 日観閲)
[xxii] 中牟田直昭,山元修一,占部昇芳. (2015).「陸前高田市におけるかさ上げ盛土工事～陸前高田市震災復興事業の工事施工等に関する一体的業務～」コンクリート工学, 53(1). pp32-36
[xxiii] 陸前高田市.「陸前高田市東日本大震災検証報告書資料編」
http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/bousai-syoubou/shinsai/shiryou.pdf
（2019 年 1 月 7 日観閲）
[xxiv] 前掲注 xi)
[xxv] 商店街活性化事例レポート.「震災前より強い商店街を．無から再結集までの道のり」
http://www.syoutengai-shien.com/sp/case/report/article/2017autumntopic11.html （2019 年 1 月 8 日観閲）

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_arikatapointo.pdf （2018 年 2 月 16 日閲覧）
復興庁「復興 6 年間の現状と課題」
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/dai45/siryou2.pdf (2018 年 2 月 16 日閲覧)
前掲注 iii)
復興庁.「復興交付金　基幹事業」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf （2018 年 2 月 16 日閲覧）
宮城県.「復興交付金 農山漁村地域復興基盤総合整備事業に関する追加要望について（平成 25 年 7 月 30 日）」https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/library/press05.pdf
(2019 年 2 月 20 日閲覧)
岩手県.「宮古市復興交付金事業計画　復興交付金事業等個票」
https://www.pref.iwate.jp/_res/.../002/.../17gaiyo_miyako.pdf（2019 年 2 月 20 日観閲）
仙塩仙塩広域都市計画第一種市街地再開発事業の決定（塩竈市決定）
https://www.city.shiogama.miyagi.jp/toshikei/shise/service/riyo/documents/hp.pdf
日刊建設工業新聞.「名取駅前地区再開発（宮城県名取市）／7 年越しの事業が本格開

始／18 年 9 月完成へ　https://www.decn.co.jp/?p=84106
国土交通省都市局市街地整備課. 『市街地整備事業等の最近の動向について』.国土交通省,平成 26 年 2 月 5 日.
前掲注 ii）
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
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　（2018 年 2 月 17 日閲覧）
東松島市.「東松島市津波防災区域の条例施行について」
https://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/sp/index.cfm/22,771,72,html (2019 年 1 月 5 日観閲）
東松島市.「東松島市津波防災地区図」
http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/index.cfm/22,771,c,html/771/20180514-171934.pdf （2019 年 1 月 5 日観閲）
東松島市・ＵＲ都市機構.「東松島市東矢本駅北地区・野蒜北部丘陵地区 復興整備事業完了式の開催について 〜協力協定に基づく復興整備事業の完了（県内初）〜」
https://www.ur-net.go.jp/news/lrmhph000000814g-att/ur_2018_press_0301higashimatsushima.pdf （2019 年 1 月 5 日観閲）
国土交通省. 「東日本大震災からの津波被災市街地復興手法検討調査のとりまとめについて」http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi-hukkou-arkaibu.html （2019 年 1 月 5 日観閲）
前掲注 xii）
野蒜まちづくりポータルサイト.「野蒜まちづくり協議会」
http://mm.higashimatsushima.net/matsumng/introduction.do?id=00007 （2019 年 1 月 6 日観閲）
東松島市.「防災集団移転地 野蒜ケ丘地区のまちづくり」
http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/index.cfm/25,782,c,html/782/2-29.11.28nobirugaoka_1.pdf （2018 年 9 月 6 日観閲）
前掲注 xv）
陸前高田市.「震災復興計画（全体）資料編」
http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/fukkou/fukkou-keikaku/shinsai-fukkou/shiryouhen/shiryouhen.html
(2019 年 1 月 7 日観閲）
中牟田直昭,山元修一,占部昇芳. (2015).「陸前高田市におけるかさ上げ盛土工事〜陸前高田市震災復興事業の工事施工等に関する一体的業務〜」コンクリート工学, 53(1). pp32-36
陸前高田市.「陸前高田市東日本大震災検証報告書資料編」
http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/bousai-syoubou/shinsai/shiryou.pdf

（2019 年 1 月 7 日観閲）

前掲注 xi）

商店街活性化事例レポート．「震災前より強い商店街を．無から再結集までの道のり」

http://www.syoutengai-shien.com/sp/case/report/article/2017autumntopic11.html

（2019 年 1 月 8 日観閲）

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

3.5.1. はじめに

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」て利用する「みなし仮設」であった。

以下でも触れていくように、当初想定されていた「みなし仮設」は、「一般型」と呼ばれる、地方自治体が借り上げた特定の賃貸住宅に被災者が入居する形式であった。このような借り上げ方式は、公営住宅の一部でも採用されており、公営住宅の供給を中心とする日本の住宅政策の中に比較的無理なく位置付けることができる。しかし、現実には東日本大震災の被災者の仮設住宅に対する需要は極めて強く、自力で住宅を借りた人々に対してその住宅を借り上げ住宅と「みなし」て運用する「特例型」が、福島県を中心に広く利用されるようになっていった。この特例型の場合には、被災者が自分自身で賃貸住宅を選択し、国と地方自治体が規定に応じてその家賃を支払うかたちをとることになる。つまり、実質的には対象を被災者に限定した家賃補助として機能することになると考えられる。

日本では、戦後長らく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。高度経済成長期の末期には、公営住宅や公団住宅を通じた低所得者層への住宅供給を改革して家賃補助を導入しようという議論もあったが（砂原 2019）、現実にそのような改革は起こらず、その後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。結果として、対象が極めて限定されたものを除いて、賃貸住宅を利用する人々を幅広く支援するような家賃補助が導入されることはなかった。そのような中で、東日本大震災を契機に導入された「みなし仮設」は住宅政策の例外としての性格を強く持つことになったと考えられる。

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することを通じて、今後の「みなし仮設」を考えていくための含意を導く。構成は以下の通りである。まず次節で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。そのうえで、分析を通じて得られた含意をもとに、将来における「みなし仮設」の制度化についての論点を提起し、論を閉じる。

3.5.2 日本における家賃補助の位置づけ

3.5.2.1 先進国における家賃補助の広がり

日本で行わ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。

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[18]、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、

[18] 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

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ことではなく、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、移動可能性の拡大も含めた人々の選択である。政府が建設する住宅に住むのとは異なって、自らが選択した賃貸住宅に家賃補助を受けながら住む場合には、どの場所に住むかを利用者が決めることができる。また、政府が安い価格で直接供給する住宅は、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。

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ところ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。

3.5.2.2 日本における直接供給の家賃補助への転換と残る課題

った。

日本においてこれまで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。

このように日本では、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[19]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る。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はいるものの、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、補助を受ける人々は、どこに住むかを自分で選択することができるわけではない。

このように、日本においても賃貸住宅への補助が家賃補助に近いかたちで変容しつつあると考えられるものの、政府によってあらかじめ提供された住宅に住むことを通じて補助を受ける形式は基本的に変わっていない。そのような中で、東日本大震災において偶発的なプロセスを経て導入された「みなし仮設」は、補助を受ける人々（被災者）が自ら賃貸住宅を選んだうえで、政府から補助を受ける形式となるものであった。そのために、日本の住宅政策の中では珍しいことであるが、住宅の選択を通じて地方自治体の領域を越えた移動が生じることになる。次節では、東日本大震災において導入された「みなし仮設」がどのような移動をもたらしたのかについて検証する。

[19] 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。

3.5.3 東日本大震災における「みなし仮設」ー宮城県を中心に

3.5.3.1 「みなし仮設」の導入

東日本大震災では、地震というよりも津波のために、極めて広い面積で甚大な被害が発生し、多くの人々が住宅再建を必要とすることになった。それまでの震災では、当座の住宅として仮設住宅が数多く建築されたのに対して、東日本大震災では「みなし仮設」と呼ばれる政策的革新が生まれた。これは、既に存在する賃貸住宅を仮設住宅と「みなして」入居させる、つまり、被災者に対して実質的な家賃補助を与えるというものである。

西田[2015a:270-275]によれば、このような「みなし仮設」が大量に供給された具体的な理由は、被災者がすでに自力で借りた民間賃貸住宅を仮設住宅と認める特例型が福島県で導入されたことにあるという。大震災の発生から間もない段階で、従来の仮設住宅の建設では供給能力が不十分であり、またあらかじめ地方自治体が借り上げた賃貸住宅を仮設住宅として利用する一般型も十分に機能しないことが明らかとなっていた[20]。そのような中で、福島県が、不動産関係団体からの助言や基礎自治体からの要望を受けて、自力で住宅を借りた人々に対してその住宅を県の借り上げ住宅とする特例型の運用を開始し、厚生労働省の実質的な追認を経て制度化されたのである。

実質的な家賃補助である「みなし仮設」の制度は、東日本大震災という極めて厳しい状況の中、いわばなし崩し的に導入されることになった。この制度の導入がもたらしたのは、移動の自由の拡大である。それまでの仮設住宅は、被災地に建設する現地主義が原則とされており、政府が建設してきた公営住宅がそうであったように、住宅を利用する側の居住地の選択肢は制限されていた。しかし特例型の「みなし仮設」が導入されたことで、被災者は自治体の境界を越えて民間賃貸住宅を借りることも可能になったのである。そして、現地主義が崩れた結果として、人口減少が進んでいた津波被災地からの人口流入が促進されたことが指摘されている（藤田ほか 2018:107）。

しかしこの「みなし仮設」の制度は、被災地で一律に導入されているわけではない。東日本大震災で大きな被害を受けた岩手・宮城・福島の三県のうち、福島第一原子力発電所の事故のために広域避難を余儀なくされ、制度の先鞭をつけることになった福島県が一番

[20] 一般型についての分析は，いわき市を対象とした小川ほか[2016]を参照。被災者が自分で住まいを選択する行為が，災害からの立ち直りを促すという意味でも有効という指摘を踏まえれば（牧 2013:174），その点では一般型よりも特例型の方が有効であると考えられるかもしれない。

多くの「みなし仮設」を利用している。残る宮城県と岩手県を比べると、岩手県では従来と同じ仮説住宅が多かったのに対して、宮城県は多くの「みなし仮設」を活用している（西田 2015a:262）。「みなし仮設」を利用するということは、震災被害が相対的に小さかった地域における既存の住宅ストックを活用することを意味しており、東日本大震災後に行われた 2013 年の住宅土地統計調査――全国的な空き家の増大が話題となった調査である――の結果を見ると、宮城県の空き家率は全国平均を大きく下回り、全国で唯一空き家率が一桁（9.4%）の都道府県となっていた（藤田ほか 2018:107）。

東日本大震災から 8 年近くが経過した現在、福島県においては依然として居住制限区域・帰還困難区域が存在し、数多くの被災者が仮設住宅に住んでいるのに対して、宮城県・岩手県では恒久的な災害公営住宅の建設も進み、仮設住宅の多くが解消されてきた。そこで、多くの「みなし仮設」を活用した宮城県の事例に注目して、「みなし仮設」が人々の移動に与えた影響を確認する。

3.5.3.2　宮城県における「みなし仮設」

はじめに、宮城県において「みなし仮設」がどの程度の量利用されることになっていたのかを確認しよう。図 3.5.1 はプレハブの建設仮設住宅の完成戸数・入居戸数と民間賃貸借り上げ入居決定数、その他公営住宅等の入居戸数を示したものである。この図から、「みなし仮設」が 2011 年中に急激に伸びて建設仮設住宅の数を大きく上回っていたことがわかる。その数は、2012 年 3 月ころにピークを迎え、その後は徐々に数が減っていく。他方で、建設仮設住宅の方は、用地選定なども含めてまず完成までに時間がかかり、2011 年末ころに完成戸数がピークを迎えた後に入居戸数もピークを迎えることになる。「みなし仮設」と比べて建設仮設住宅の方が、入居戸数の減少が緩やかになっているが、それでも 2013 年以降利用されない仮設住宅が増え続け、2016 年の夏ころから仮設住宅の撤去が本格的に始まっていくことがわかる。新築の応急仮設住宅は、敷地の整備費用、撤去費用を含めると一戸あたり 700 万円近い費用が必要となることを踏まえると（牧 2013:174）、一年間程度のピーク期間のために相当数の仮設住宅が建設されることは相当に負担が大きいと言わざるを得ない[21]。

[21] 東日本大震災においては，福島県で建設仮設住宅が供給された場所と被災者の需要が折り合わないミスマッチが発生し，仮設住宅の移築を行う事態も起きている（西田 2015b）。

入居者数でみても、「みなし仮設」の占める割合は非常に大きい。図 3.5.2 が示すように、ピーク時には、約 7 万人が「みなし仮設」に入居しており、これは建設仮設住宅の入居者より 2 万人ほど多い。また、入居戸数と比べて「みなし仮設」の入居者数は、建設仮設住宅とほぼ平行して減少していることがわかるが、毎年 3 月に若干の落ち込みがあるのがわかる。これは、建設仮設住宅の場合と比べて、4 月という年度の変わり目で一定の移動が生まれることを示唆していると考えられる。

このように年度の変わり目で「みなし仮設」からの移動が生じている理由は、借り上げ期間の終了という問題があると考えられる。当初、「みなし仮設」として借り上げられた賃貸住宅は、被災者に対して 2 年間供与されることになっていたが、被災地の復旧・復興の進行が遅れていることもあり、2012 年 4 月の段階で 1 年間供与が延長されることになった。その後、2013 年 8 月末に、供与対象の被災世帯がない 3 町を除く 32 市町村でさらに 1 年間延長が行われ、さらに 2014 年 6 月には 14 市町においてさらに 1 年間（合計 5 年間）延長されることになった。その後も 2015 年 5 月に 12 市町（このうち 5 市町は 2017 年 3 月 31 日までの特定延長）、2016 年 5 月に 9 市町（このうち 6 市町は 2018 年 3 月 31 日までの特定延長）が決められた。基本的に 2017 年度中に「みなし仮設」は終了するものとされていたが、震災時に石巻市、気仙沼市、名取市、東松島市、女川町、南三陸町に住んでいて、特定の要件に当てはまる被災者については特定延長が続けられることになった[22]。このような延長は、それまでに結ばれていた契約の終日の翌日から 1 年が満了する日までの延長となっており、「みなし仮設」を退出する被災者にとっては、1 年を待たずに区切りのよい 3 月末で新たな住宅に住むということが選択されたものであると考えられる。

この傾向は、建設仮設住宅と「みなし仮設」それぞれの入居者数を、東日本大震災から 2 年近くが経過して仮設住宅から恒久住宅への移動が現実的になりはじめた 2013 年 1 月以降の月次のトレンド項と各年 4 月以降（つまり年度）の構造変化を示すダミー変数で回帰すると、有意な違いとして確認することができる。まず、ともに決定係数が非常に高く、トレンドと年度ごとの構造変化のみでほぼ説明が可能になっていることがわかる。トレンドについてみると、均して言えば建設仮設住宅からは毎月約 740 人が、「みなし仮設」からは約 675 人が移動していることが示されている。

次に構造変化の有無を見ると、「みなし仮設」では 2017 年 3 月まで毎年 3 月と 4 月の間

[22] なお南三陸町については 2018 年 6 月の決定で特定延長から外れることになった。

に 3000 人程度（2013 年 3 月は 5000 人）の人々が移動していることがわかる。ただし、2017 年 4 月以降についていえば正の方向、つまりむしろ人が残る方向での構造変化が生じていることが指摘できる。これは、2017 年 3 月で一律の延長が打ち切られ、何らかの困難を抱える特定延長の入居者のみが残されたことによるものではないかと考えられる。他方、建設仮設住宅については、2013 年度・2014 年度の区切りでは人が減っておらず、むしろ滞留を抱えていると言える。2015 年度・2016 年度ではそのような滞留が解消するが、「みなし仮設」ほどには年度の区切りでの断絶は見られない。ただし、「みなし仮設」の最後のところで解消が進まないのに対して、2018 年 2 月以降は、建設仮設住宅の入居者の方が「みなし仮設」の入居者よりも少なくなっている。

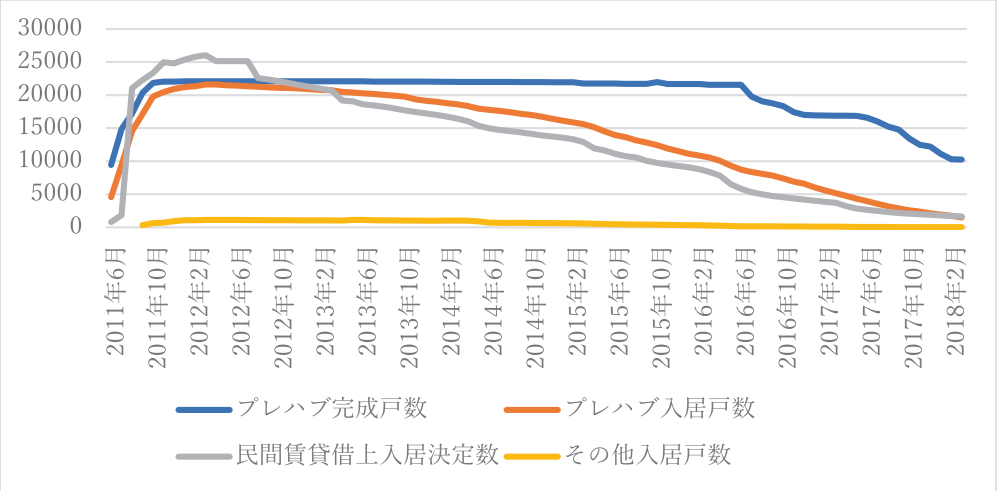


図 3.5.1　仮設住宅入居戸数

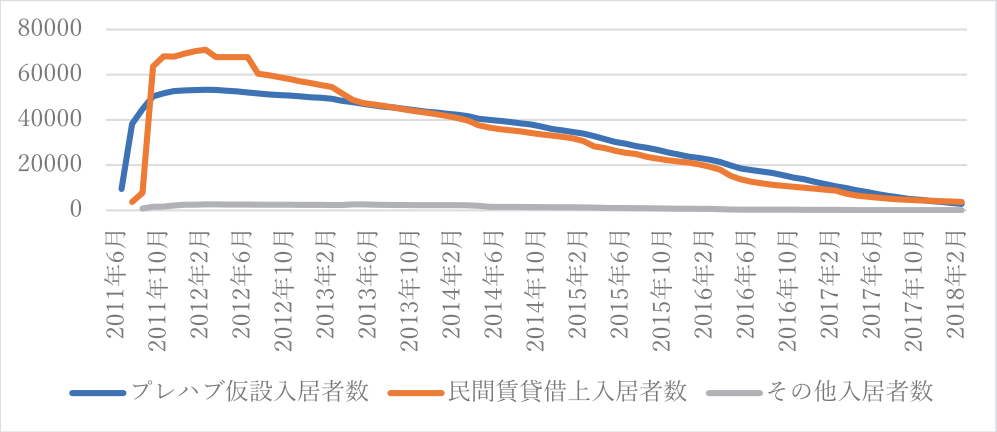


図 3.5.2　仮設住宅入居者数

3.5.3.3 「みなし仮設」終了後の移動

最後に、「みなし仮設」が終了することが、被災市町村の人口移動にどのようなインパクトがあるのかを検討する。東日本大震災の「みなし仮設」は、既に述べたように、当初の2年間の予定を超えて1年ごとに供与の延長が行われ、被災の影響が少なかった市町村から順次供与を終了するかたちとなり、2017年度中には一律延長が終了することになった。その後は特定の要件を満たした入居者が残る特定延長のみとなっている。

一律延長の終了に当たっては、供与をそれまでの契約の終日の翌日から一年が満了する日まで延長することとされている。どのタイミングで契約が終了するかについては、個々の入居者によって異なることになるが、一つのポイントはやはり年度末の移動であると考えられる。家族で「みなし仮設」に入居している被災者は、年度の変わり目に伴って移動するということが考えられるなど、3月4月の移動は、他の月と比べて圧倒的に多くなっている。そこで、一律延長の期間が終了する年の3月・4月ごとに各市への人口移動の量を確認したのが次の図である。

まず人口の多い仙台市について見ると（図 3.5.3）、内陸の青葉区と泉区では、発災直後の2011年に人口流入が少なく、2012年に人口流入が大きく増えたあと、その量が漸減していく傾向が見てとれる。それに対して、沿岸の宮城野区・若林区では2011年から2018年にかけて、人口流入が漸増していることがわかる。中間的な太白区はどちらかというと沿岸よりに近い傾向があるといえるだろう。仙台市の場合、発災時に仙台市に居住していた住民に対する「みなし仮設」一律延長の終了が発表されたのは2015年であり、2016年3月・4月の人口流入が注目される。住民が戻ると考えられる沿岸の2区で多少増加し、逆に住民が離れると考えられる内陸の2区で多少減少している傾向が観察されるが、それほど大きな変化とは言えない。

次に、「みなし仮設」一律延長の終了が2014年に発表された白石市・角田市・登米市・栗原市の4市について確認する（図 3.5.4）。この4市はいずれも内陸に位置する自治体であり、津波による被害よりも地震による被害が中心となっていた。この中では、登米市が2011年に相対的に大きな人口流入となっており、これは周辺自治体からの避難者を多く受け入れたことによると考えられる。2012年以降では、登米市が2018年に人口流入が少なくなっているほかは顕著な特徴は見出だせない。

さらに、一律延長の終了が2015年に発表されたのは、多賀城市・大崎市・岩沼市である（図 3.5.5）。このうち大崎市のみが内陸に位置しており、2011年から2018年にかけて人口

流入の規模にほとんど変化がないことがわかる。沿岸部の多賀城市と岩沼市は、2012 年以降で人口流入が回復する傾向があるが、2016 年 3 月・4 月に「みなし仮設」が終了したことで多くの人々が帰ってきたというような現象が見られるわけではない。残りの 5 市はいずれも沿岸部に位置しており、甚大な津波の被害を受けたところである。松島湾の奥にあり、津波の高さが減衰された塩竈市では 2011 年 4 月に比較的人口流入が多かったが[23]、2012 年度以降にはそれほど顕著な特徴は見当たらない。ただし、被害が特に大きく、「みなし仮設」の一律延長の終了が 2017 年度にまでずれ込んだ石巻市と名取市については、人口流入のペースが鈍化していることが指摘できるだろう（図 3.5.6）。

このように、「みなし仮設」が終了することで、人々が発災時に住んでいた自治体に戻るということはほとんど観察されていない。確認のために、2013 年以降の人口流入数を世帯数と「みなし仮設」が終了した年のダミー変数、そして各市のダミー変数で回帰する固定効果モデルを用いて回帰分析を行った。すでにグラフで見たように、2013 年以降については各市の人口流入の水準に変化は小さく、固定効果だけでほとんどの分散を説明することができる。その他の説明変数については、世帯数は有意水準 5%で負の効果が示唆されるが、「みなし仮設」が終了した年のダミー変数の効果は有意と言えなかった。

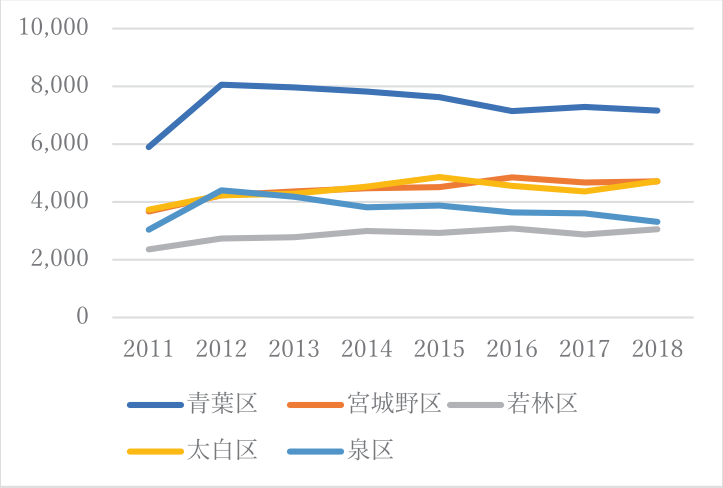


図 3.5.3　仙台市各区人口流入

[23] 2011 年 4 月に塩竈市に人口流入が生じた理由としては，漁港が 4 月の時点で復旧したという他の津波被災地に見られない特徴によることも大きいと考えられる。

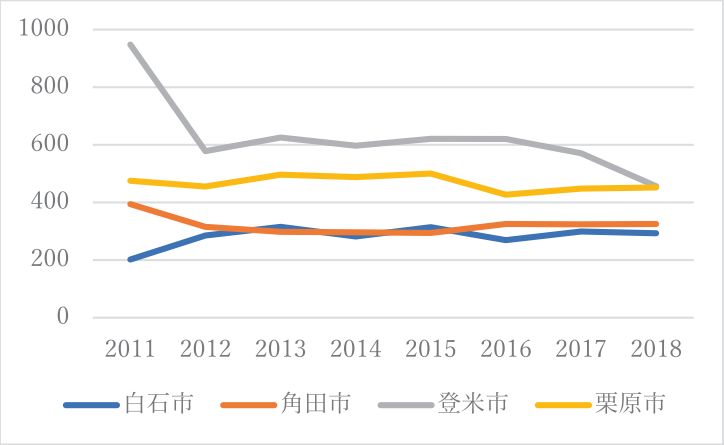


図 3.5.4　「みなし仮設」2014 年終了発表の各市

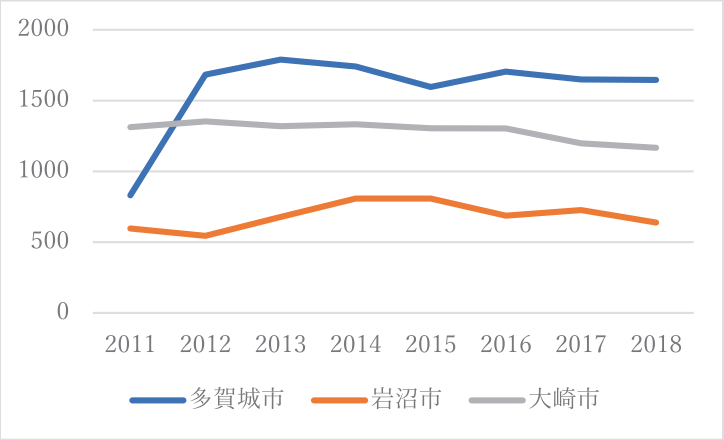


図 3.5.5　「みなし仮設」2015 年終了発表の各市

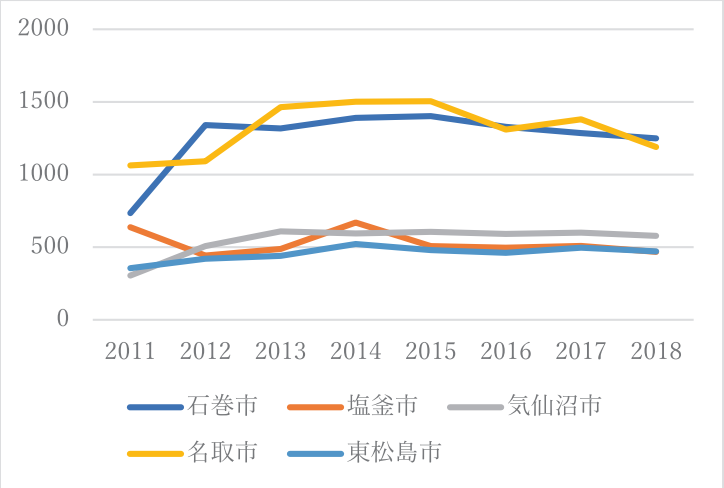


図 3.5.6　「みなし仮設」2016 年以降終了発表の各市

3.5.4 「みなし仮設」の制度化と住宅政策

東日本大震災で「みなし仮設」が導入されたことを踏まえて、現在ではさらにこれを制度化することが議論されている。これまで内閣府を中心に行われた推計によれば、今後想定されている南海トラフ地震では約 95〜240 万棟の住家被害と約 210〜430 万人の避難者が、そして首都直下地震では約 61 万棟の住家被害と約 720 万人の避難者が出るとされる。東日本大震災の住家被害が約 12 万棟、約 47 万人の避難者であったことを考えると、そのような巨大な震災においては住宅不足が極めて深刻になることが確実である。地元事業者の活用やコミュニティの保全といったメリットがあったとしても（大水 2013）、震災後の混乱や用地確保の困難を考えると、被害を受けた自治体において、合わせて 100 万戸を超えるような建設仮設住宅を用意するようなことは現実的とは言えない。

建設仮設住宅による対応が不可能だと考えられる一方で、2013 年の住宅・土地統計調査による推計では、日本全国で 800 万戸を超える空き家が存在しているとされ、この住宅ストックを利用した「みなし仮設」による対応が本格的に検討されている。内閣府においてこの課題を検討した「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会」が 2017 年 8 月末に発表した論点整理では、「既存ストックの活用」が「応急建設住宅」（建設仮設住宅）よりも先に位置付けられ、より多くの被災者を受け入れるために利用されることが想定されている。

この検討会の論点整理では、被災自治体と不動産関係団体など民間事業者等との関係構築が強調されており、いわば建設仮設住宅の現地主義を引き継ぐかたちで「みなし仮設」の発展が見込まれているように思われる。それの背景には、本稿で指摘してきたような、「みなし仮設」の期間が終了するから元の自治体に戻ろうという行動が明らかに見られるわけではなく、結局のところ住居の場所が雇用の確保などに依存する蓋然性が高いことが問題視されていることがあると言える。具体的に言えば、論点整理の「住宅再建・生活再建の促進」という項目の中で、「被災した地域において、生業や就労の場の確保がなされなければ、今後地域を担う若い人材が流出してしまう可能性がある」ことや、「他の市町村の住まいに移って、そのまま避難元市町村に戻ってこない等、他の地域で自力再建が進んでいくという状況も想定される」といったことが述べられているところに現れているだろう。

確かに、本稿でも見たように、「みなし仮設」を充実させることによって、人々が被災地から離れる可能性は高くなるだろう。しかし、論点整理自身が指摘しているように、被災地の賃貸住宅や空き家が甚大な被害を受ける可能性もまた非常に高く、被災自治体内のみ

で必要な住宅を確保できるという想定は楽観的に過ぎると考えられる。被災自治体があらかじめ民間事業者等と連携して住宅を用意するという発想は、「みなし仮設」では「一般型」、さらに言えば自治体が建設した公営住宅に入居させるという日本の住宅政策における伝統的な発想に非常に近いものとなっている。そのような住宅政策が、支援の対象者を限定して社会の流動性を低下させているのはこれまでにも批判されている通りである（平山 2009、砂原 2018）。むしろ、東日本大震災における「特例型」がそうであったような、被災者による住居選択を認めたうえで補助を行う実質的な家賃補助を住宅政策転換のきっかけとしていくべきではないだろうか。

そのときに考えなくてはならないのは、「みなし仮設」の家賃補助を所得に連動させることや、家賃補助を前提とした賃貸住宅家賃の便乗値上げに対する統制といった技術的な方策であろう。現状の支援には所得要件が設定されておらず、また家賃に対する統制もなく、大震災によって住宅需要が急激に高まったときに、賃貸住宅事業者の提示する価格で契約が行われる可能性があるために、必要な経費が膨らむ恐れがある。政府の支出をなるべく抑えながら、被災者個人が柔軟に震災後の生活再建を行うことができるようなしくみを整えるためには、被災地そのものにこだわらずに個人の選択を支援する家賃補助のような形式が適していると考えられる。

さらに、震災後の「みなし仮設」については、その終わらせ方も重要な問題である。本稿で示したように、「みなし仮設」からの移動は漸進的であり、家賃補助が受けられる期限まで受け続けるというよりは、年度の切り替えに当たる 3・4 月の時期に移動するような行動が見られている。この点では多くの被災者において「みなし仮設」がスムーズに終了していることが予想されるが、他方で「特定延長」が長引いていることも見逃せない。詳細は「特定延長」により限定した考察が必要になると考えらえるが、大きな困難を抱えている被災者に対しては、「みなし仮設」から平時の社会福祉的な住宅支援へとつなげる方策を検討する必要があると考えられる（津久井・鳥井 2013）。

3.5.5 おわりに

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、東日本大震災において半ば偶発的に導入された「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。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いた場所に一斉に戻るわけではないということである。「みなし仮設」の入居者たちが、徐々に地元に戻っている部分があるとしても、3 月末に「みなし仮設」としての実質的な家賃補助が終わることで入居者数が減るほどに、もともと住んでいた自治体の流入者は増えているわけではない。藤田らが指摘したように、発災時の現住地外の借り上げ住宅に住んだ人々の帰還は必ずしも進んでいないのではないかと考えられる。

現在では、首都直下地震や南海トラフ地震の大きな被害を想定して、内閣府を中心に「みなし仮設」の制度化が図られているが、従来の住宅政策の枠組みを引き継いだ、現地主義を強調するものになっていると考えられる。確かに被災した地域それ自体の復興は非常に重要な課題ではあるが、人々の選択が多様化する中で、個人レベルの生活再建により焦点があてられるべきではないか。そのような観点から言えば、政府の支出を可能な限り抑えつつ、個人の柔軟な選択を支援するようなかたちでの制度化が検討されるべきであると考えられる。

表 3.5.1　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]

表 3.5.2　構造変化の検討

	みなし仮設		建設仮設	
	係数	t 値	係数	t 値
切片	56811.19	108.33	51217.14	143.55
2013 年度～	-5137.38	-8.11	1038.61	2.41
2014 年度～	-2496.30	-4.57	1597.93	4.30
2015 年度～	-2920.21	-5.35	-1720.90	-4.63
2016 年度～	-3745.55	-6.86	-2478.07	-6.67
2017 年度～	1350.21	2.47	-1074.57	-2.89
トレンド	-675.26	-20.07	-743.74	-32.49
調整済み決定係数	0.997		0.998	
サンプルサイズ	63		63	

表 3.5.3　「みなし仮設」終了の効果

	係数	t 値
世帯数	-0.299	-2.25
「みなし仮設」終了年	-3.337	-0.09
調整済み決定係数	0.995	
サンプルサイズ	102	

注：各市ダミーの係数と t 値は省略

参考文献

大水敏弘、2013、『実証・仮設住宅－東日本大震災の現場から』学芸出版社

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

小川美由紀、西田奈保子、松本暢子、2016、「東日本大震災における借上げ仮設住宅「一般型」の供給実態に関する考察:福島県いわき市を事例に」『都市計画論文集』51(1): 86-93

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.

砂原庸介、2018、『新築がお好きですか？日本における住宅と政治』ミネルヴァ書房

砂原庸介、2019、「コモンズとしての住宅は可能だったか－1970 年代初頭の公的賃貸住宅をめぐる議論の検証」待鳥聡史・宇野重規編『社会のなかのコモンズ』白水社、pp. 99-126.

津久井進・鳥井静夫、2013、「仮設住宅政策の新局面」平山洋介・斎藤浩編『住まいを再生する－東北復興の政策・制度論』岩波書店

西田奈保子、2015a、「「仮設住宅と災害公営住宅」、小原隆治・稲継裕昭編『大震災に学ぶ社会科学　第 2 巻　震災後の自治体ガバナンス』 東洋経済新報社.

西田奈保子、2015b、「震災復興と被災者支援－東日本大震災における木造応急仮設住宅供給の政策過程」日本地方自治学会編『基礎自治体と地方自治（地方自治叢書 27）敬文堂

藤田昌久・浜口伸明・亀山嘉大 2018、『復興の空間経済学－人口減少時代の地域再生』日本経済新聞出版社

牧紀男、2013、『復興の防災計画－巨大災害に向けて』鹿島出版会

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

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.

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

（１）膨大で困難な復興事業

東日本大震災では、沿岸部が 600 ㎞にわたって津波に襲われ、535 ㎢にも及ぶ範囲が浸水被害を受けるとともに、福島原発事故の放射能汚染の影響で、1000 ㎢にも及ぶ範囲で避難を余儀なくされた。その結果として、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。まちづくりにおいては、安全な用地の不足という状況下での再建が、住まいづくりにおいては、人材や資材の不足という状況下での再建が、迫られている。とりわけ、まちづくりでは、広大な地域の中に無数の地区を建設することが求められている。防災集団移転促進事業で見ると、新潟中越地震が 3 地区であったのに対し、245 地区もの整備が行われている。区画整理事業で見ると、阪神・淡路大震災が 20 地区 250ha であったのに対し、58 地区 1,900ha もの整備が行われている。

この膨大な事業量に、財政基盤が比較的弱く復興の知見も乏しい東北の自治体が、いかに対処するかが、問われる震災であった。ともかく、この困難で膨大な事業に果敢に挑戦されている皆さんの努力については、高く評価しておきたい。

（２）未経験ゆえの混乱と進化

超大かつ未経験の事態に遭遇したということで、東日本大震災の住宅再建や都市復興においては、その困難にうまく対応しきれずに、復興の遅れや混乱を招く一方で、その困難を乗り越えようとして、新たな復興の知恵や進化をもたらしている。

その中で生まれた、住宅と都市に関わる被災と復興の主な事象を整理すると、被災では、①広域かつ長期の避難と仮住まい、②被災地人口の著しい流出と減少を、指摘することができ、復興では、③空き家等を活用したみなし仮設の増大、④居住地の高台や嵩上げ地への大移動、⑤コンパクトシティなど未来都市創造への挑戦、⑥地域資源を活用した仮設住宅や復興住宅の建設、⑦自治体の復興体制の弱さを補完する CM 方式の導入を、指摘することができる。

ところで、こうした新しい事象と対応には、デメリットもあればメリットもある。影も光もあるということだ。それゆえに、その両面を正しく捉えて、デメリットについては今

後の取り組みで克服をはかること、メリットについては今後の取り組みで芽を育むことが求められる。本節では、集団移転やコンパクトシティ形成などについて少なからず問題点を指摘したが、それは「愛の鞭」というべきもので、それをより実りある方向に進めるために、計画論的にも制度論的にも改善が求められる。

（3）住まいづくりとまちづくりの教訓

東日本大震災後の、広域避難、住宅再建あるいは市街地整備の取り組みをみていると、自治体によっても地域によっても是非の評価が分かれる。成功事例もあれば失敗事例もある。その是非あるいは成否から、成功するための教訓を引き出すことが欠かせない。

とくに教訓として指摘できることは、「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。

①　事前復興の大切さ

災害が起きる前からの復興の準備あるいは復興の基盤づくりが重要である。防災のための事前のまちづくりも、事前復興と位置付けられる。

まず、最悪の場合を想定してハザードマップを見直し、それに基づいてまちづくりや避難の取り組みを改善することが求められる。避難行動の分析でみたように、ハザードマップで津波が来ないと想定されていたところで死亡率が高くなっていた。事前の想定の甘さが被害につながっている。これと同じように、ハザードマップの甘さが、危険地域に避難場所となる学校を建設するという、まちづくりの間違いにもつながっている。

次に、復興の合意形成などのプロセスにおいても、事前の取り組みは大切である。本項で見た東松島市の取り組みは、行政とコミュニティの信頼関係の事前の構築が、事後の復興に欠かせないことを教えている。市町合併の段階における協議により、行政と地域が連携してまちづくりをはかる体制がつくられていたこと、事前から地域課題をコミュニティが主体になって解決する取り組みが進んでいたこと、さらには町の将来像についての議論が十分にできていたことが、復興にプラスしている。

②　弾力的運用の大切さ

東松島市では、津波リスクのある沿岸部の土地利用規制に「津波防災区域」を設定しているが、一律に住宅の建築を禁止せず、第1種から第3種までの段階的なゾーニングを行って、住宅の建設を条件付きで認め、沿岸部の活力ある利用に道を開いている。釜石市や大船渡市も同様の対応をとっている。浸水リスクの大小に応じて、建設を許容する建物の

用途を弾力的に決めている。

また、住宅の集団移転に際しても、一律に区画整理事業や防災集団移転促進事業などを単独でそのまま適用すると、被災地の地域の地形や産業構造などの実態に合わないケースが生じる。そこで、区画整理事業に漁業集落事業を組み合わせて、沿岸部の効果的な利用を可能にするなどの工夫がみられる。公営住宅整備事業と組み合わせる、その他の生活支援制度などを組み合わせる形で、住民のニーズに応えようとしている。

防災集団移転促進事業で、移転戸数が少なくても認める、被災者が持ちこんだ敷地も認めるといった対応も、大船渡市や新地町でみられる。「差し込み型」や「持ち込み型」といわれるもので、何れもコミュニティ形成面でも、再建スピード面でも効果を挙げている。その新地町では、防集団地の敷地規模の上限が 100 坪となっているところを、それを上回る部分を被災者が購入した場合には、100 坪以上を許容するといった弾力的な対応をはかり、漁業従事者などの作業スペース需要にこたえている。

法制度を杓子定規に適用するのではなく、地域や自治体の実態に応じて、そして何よりも被災者のニーズに応える形でまちづくりを進めたところで、評価の高い復興ができている。弾力的運用を可能とするための、行政の自主性の確保と勇気ある決断が求められる。その弾力的運用においては、費目と内容を限定した予算配分ではなく、目的に照らし自由度を待った予算配分に切り替えることも必要であろう。

（４）協働と合議のプロセス

岩沼市の玉浦西の集団移転では、避難所で生活をする段階から、計画策定の初期段階から、被災者の思いを大切にする団地づくりを進めている。その結果、公共空間も生活施設も豊かな団地が出来あがっている。

岩沼市の玉浦西の他にも、宮古市の田老地区や釜石市の花露辺地区などの成功事例がある。田老では、ワークショップ方式の「まちづくり検討会」を繰り返して、合意形成に努めるとともに、住民への意見募集を行って、計画の素案に住民の声を反映させている。花露辺では、玉浦西と同様に避難所にいる段階から、地区のリーダーを中心に合意形成に努め、地区内の被災者のための公営住宅や集団移転宅地を地区内の高所につくるなどの計画をつくり、行政側の合意も得ていち早く復興にとりかかっている。3 年後までに住宅再建などの事業を完成させている。

この項でも見た成功事例としての気仙沼市の内湾地区のまちづくりや陸前高田市の高田地区の商店街づくりでも、商工業者を軸とした合意形成がはかられている。内湾地区では、

南町紫神社前商店街などにみられるような、商業と住宅が共存するコンパクトシティの形成に成功している。また内湾地区では、防潮堤のあり方をめぐっての合議も繰り返し、景観と安全さらには賑わいを両立させる計画にこぎつけている。防潮堤をめぐる合意形成では、同じ気仙沼市の大谷海岸地区の例もある。「急がば回れ」で時間をかけて協議したところで、住宅再建やまちづくりが成功している。

（５）問われた復興のあり方

東日本大震災の復興においては、一方での高齢化や情報化などの社会構造の大きな変化、他方での極めて大きな被害と復興ニーズの露呈の中で、復興のあり方が根本から問われることになっている。

「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応えてゆく必要がある。

①　避難からまちづくりへの連続性

応急避難から長期避難、避難生活から仮住まい生活、仮住まいから恒久住まい、住宅再建からまちづくりと、それぞれのフェーズが相互に連関しながら、再建の過程は進んでゆく。その過程の連続性をいかにはかるか、その過程の多様性をいかにはかるかが、問われている。避難から仮設までは福祉行政の対応、恒久住宅再建からまちづくりまでは建築行政の対応といった「縦割り行政」の弊害を排するとともに、災害救助法に加えて災害復興法の充実をはかり、復興の連続性を確保するようにしなければならない。

その連続性を意識する中で、「避難所から仮設住宅、仮設住宅から公営住宅へ」という単線型の支援プログラムは、社会の多様化と復興の多様化にそぐわない。多様性や自発性を引き出す複線型の支援プログラムがいる。修理を軸とした住宅再建の推進、空き家などの既存ストックの活用、仮住まいをスキップしての恒久的再建、被災地内ではなく被災地外での再建など、多様性を認めるようにしなければならない。現物給付の考え方を改め、アメリカで行われているバウチャー制度などの導入を考える必要がある。

ところで、被災者の苦しみの総和は、日々の苦しみの時間積分で与えられる。となると、その総和を少しでも減少させるために、日々の苦しみを和らげるための避難所の環境や仮住まいの環境の改善をはかるとともに、時間の積分を減らすための「再建のタイムライン」

の設定とその厳守が求められる。半年も過酷な避難所にいるとか、「8 年間も粗悪な建設仮設にいるとかいった状況は、改善する必要がある。

② 安全性と快適性の統合

幸せに生きてゆくためには、安全性は必要条件であっても十分条件ではない。必要条件ということでは、安全性を疎かにしてはならない。その意味で、高台移転しか身を守る方法がない場合には、多少の不便や経済の無駄があってもそれを追求せざるを得ない。

ところで今回は、他に安全を確保する道筋があっても、防災を優先するあまりに日常の利便性を犠牲にした形で、金科玉条に高台移転や堤防建設を追求する傾向がつよかった。その結果として、安全になったけれども不便になったという声は少なくない。不便ということで高台移転をあきらめて圏外移転を目指した人も少なくない。

そこで、十分条件をも充足させるために、第 1 に、避難などのソフト対策をも駆使して沿岸部にも住める可能性を追求すること、第 2 に、高台移転地の生活利便性を高める努力を講じることにより、安全性と利便性の両立をはかるようにしなければンらない。とりあえず、高台につくられた住宅団地の快適性の向上や、嵩上げ造成による住宅団地の防災性の向上に努める必要がある。

③ 限られた復興資源での対応

復興の遅れは、建設に携わる人材と建設に必要な資材の不足から生じている。そのニーズとシーズのミスマッチを避けるためには、シーズの極小化や平準化をはかることが求められる。極小化ということでは、事前に耐震補強などの予防策を講じて被害そのものを少なくすることが、何よりも大切である。それに加えて、空き家利用を積極的にはかること、修理を奨励して新築ニーズを抑えること、仮設を飛び越して恒久住宅の建設にかかること、大規模な土地造成などは極力避けることが、必要である。

平準化ということでは、建設工事等が短期間に集中しない様に工夫する必要がある。急場をみなし仮設でしのげる人には本格的再建を後送りにしてもらうこと、最初の再建は必要最少限にとどめ、残りのプラス部分を時間をかけて増築するようにしてもらうことが、考えられる。そのためには、復興支援の期限設定を無くすこと、長期再建者を優遇する仕組みをつくること、インドネシアのコアハウスの取り組みに学ぶことなどの、検討が必要である。

シーズの確保と増強をはかることも欠かせない。木材など建設資材の地域備蓄をはかること、トレラーハウスなどの活用をはかることに加えて、復興期間中は被災地外での建築

活動に制限をかけること、もしくは被災地内の建設活動に優遇措置を講じることも推奨される。前者の被災地外の建設活動を制限する方法は、ロンドン大火の復興で有効性が確認されている。

④　人間復興と地域復興の両立と併存

個々人の住宅再建と地域のコミュニティ再建とは密接な関係にある。住宅再建が進んで人口の回復がはかられると、地域コミュニティや商業施設などの再建も進む。逆に、商業施設だけでなく医療施設や教育施設の再建が進まないと、住宅再建や生活再建が進まない。この意味では、まちづくりと住まいづくりは車の両輪として考え、コンパクトシティの取り組みなどを積極的に進める必要がある。

この住宅再建を地域再建につなげるということで、仮設住宅や公営住宅の建設を被災地に限定することが、従来から行われてきた。ところが、必ずしも被災地に戻って住宅再建をしようとしない人が、数多く存在することが明らかになった。この圏外移住希望者の居住選択の自由を保障するためには、「みなし仮設」を検討した項で明らかにしたように、みなし仮設や借り上げ住宅に対する「家賃補助制度」などで、被災地外での住宅再建を支援する必要がある。

その場合、結果的に被災地外への流出を奨励することになるが、被災地内の居住地の復興を魅力的なものにすれば、被災地への吸引力が高まり、被災者が戻ってくるだけでなく移住人口の増大も期待できる。住宅再建と地域復興を直接的に関連付けなくても、間接的に関連付けることを考えれば、居住選択の自由と被災地の復活とは両立しうる。その鍵を握っているのがコンパクトシティの取り組みで、被災地での人口の減少を気にする必要はない。

なお、この人間復興をはかるうえでは、一人ひとりを糸の切れた凧にせず、行政のためではなく被災者のためのカルテをつくり、ケースマネージメントという形で支援してゆくことにも、力をいれたい。

⑤　長期広域避難と「踊り場」の設計

嵩上げ工事の長期化や放射能のリスクで長期広域避難は避けられない。この長期広域避難は、今回に限ったことかといえば必ずしもそうではない。生活圏の拡大に加えて、巨大災害の時代を迎えていることから、長期避難や広域避難はこれからの普遍的な現象と捉える必要がある。

この長期広域避難であっても移行段階であったとしても、そこには人間としての生活が

あり、健康で文化的な暮らしが保障されなければならない。長期避難は、恒久再建に至るまでの踊り場にあたる段階であるが、その踊り場を快適なものにする必要がある。避難中だから我慢しろという論理は成り立たない。踊り場で住宅を再建し、最終ゴールでも住宅再建をはかる、踊り場でコミュニティに溶け込み、最終ゴールでもコミュニティをつくるといった、2段階復興の支援システムをつくる必要がある。

（６）今後に向けて

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ゆきがちだが、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。

ところで、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」に積極的に応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

4.1.1 農業被害の概況

岩手・宮城・福島３県の東日本大震災による農林水産関係の被害額は、総額で２兆3,399億円、被害面積は20,530haに上る。３県の被害額の内訳は表4.1.1の通りで、宮城県が１兆2,952億円と全体の55.4%を占め、次いで岩手県が6,633億円（28.3%）、福島県が3,814億円（16.3%）となっている。

農業・水産・林野の内訳では、水産関係が１兆3,469億円（57.6%）と一番多く、次いで農業関係が8,588億円（36.7%）、林野関係が1,342億円（5.7%）であり、水産と農業の被害が中心であったことがわかる。また、3 県を比較すると、宮城県は農業・水産とも甚大な被害を受けているのに対して、岩手県は水産関係の被害が中心、福島県は農業関係の被害が中心である。

表4.1.2に農業関係の被害状況の詳細を示す。被災3県を含む全国の被害額である。被害の内訳としては農地の損壊（4,006億円）と並んで、農業用施設等の損壊（4,408億円）が大きかったことがわかる。損壊した施設は主にため池、水路、揚水機場、農地海岸堤防であり、とくに仙台湾岸および福島沿岸の低平地に設置された揚水機場（排水機場）の被害が大きかった。

表4.1.1 被災３県の農林水産関係被害額（2012年7月5日現在）

被害額（億円）	農業関係	水産関係	林野関係	合計	比率（%）
岩手県	688	5,649	296	6,633	28.3%
宮城県	5,505	6,896	551	12,952	55.4%
福島県	2,395	924	495	3,814	16.3%
合　計	8,588	13,469	1,342	23,399	100.0%
産業別比率(%)	農業関係	水産関係	林野関係	合計	
岩手県	10.4%	85.2%	4.5%	100%	
宮城県	42.5%	53.2%	4.3%	100%	
福島県	62.8%	24.2%	13.0%	100%	
合　計	36.7%	57.6%	5.7%	100%	

出典）農林水産省東北農政局「農業・農村の復興・再生に向けた取組と動き」平成30年12月

表 4.1.2 農業関係の被害状況（平成 24 年 7 月 5 日現在）

区分	主な被害	被害数	被害額（億円）	主な被害地域
農地・農業用施設等	農地の損壊	18,186箇所	4,006	青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、神奈川県、長野県、静岡県、新潟県（別添2参照）
	農業用施設等の損壊	17,906箇所	4,408	
	（農業用施設：主に、ため池、水路、揚水機）	（17,317箇所）	（2,753）	
	（農地海岸保全施設）	（139箇所）	（1,022）	
	（農村生活環境施設）	（450箇所）	（633）	
	主に、集落排水施設）			
小計		36,092箇所	8,414	
農作物等	農作物、家畜等		142	青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、千葉県、長野県（別添3参照）
	農業・畜産関係施設等		493	
	（農業関係施設は、主に、カントリーエレベーター、農業倉庫、パイプハウス等。畜産関係施設は、主に、畜舎、堆肥舎等。）			
小計			635	

出典) 農林水産省：東日本大震災について～東北地方太平洋地震の被害と対応（更新日：平成 26 年 6 月 17 日）（最終閲覧日 2019 年 9 月 6 日）

次に、津波による農地の被害であるが、表 4.1.3 に示す通り、被災 3 県の合計が 20,530ha、うち最大は宮城県で 14,340ha（69.8%）、次いで福島県が 5,460ha（26.6%）、岩手県は 730ha（3.6%）に止まっている。これは地形が原因で、宮城県と福島県は沿岸低地部に広く水田が開発されていたのに対して、岩手県の沿岸部はリアス式海岸で、平地がわずかしなかったためである。県全体の耕地面積に占める割合でも、宮城県は 10.5%が被災したのに対して、福島県は 3.6%、岩手県はわずか 0.5%であった。この点は、図 4.1.1 に示す津波被災農地の市町村別面積でも見て取ることができる。千 ha を超える被害を受けているのは、仙台湾北部の石巻市と東松島市、および仙台湾南部の仙台市、名取市、岩沼市、亘理町、山元町、ならびに福島県北部沿岸の相馬市、南相馬市であった。いずれも宮城県と福島県の沿岸自治体であった。

他方、津波被害にあった農業経営体に着目すると、表 4.1.4 の通りであった。被害のあった農業経営体は、3 県合計で 9,370 経営体に上り、3 県全体の農業経営体 179,396 経営体の 7.0%に達した。県別で見ると、農地の被災と同様に、宮城県が 6,060 経営体（県全体の 12.7%）が突出して多く、次いで福島県が 2,840 経営体（5.6%）であった。農地被災が相対的に小さかった岩手県は 480 経営体（1.3%）に止まった。

表 4.1.3 被災３県の農地の流失・冠水面積

	流失･冠水等被害推定面積[1)]		2010年耕地面積[2)]	被害面積率
	実数(ha)(A)	比率(%)	(ha)(B)	(A)/(B)
岩手県	730	3.6%	153,900	0.5%
宮城県	14,340	69.8%	136,300	10.5%
福島県	5,460	26.6%	149,900	3.6%
合　計	20,530	100.0%	440,100	4.7%

出典）1) 農業・農村の復興マスタープラン(平成 23 年８月)、

2）平成 22 年耕地及び作付面積統計

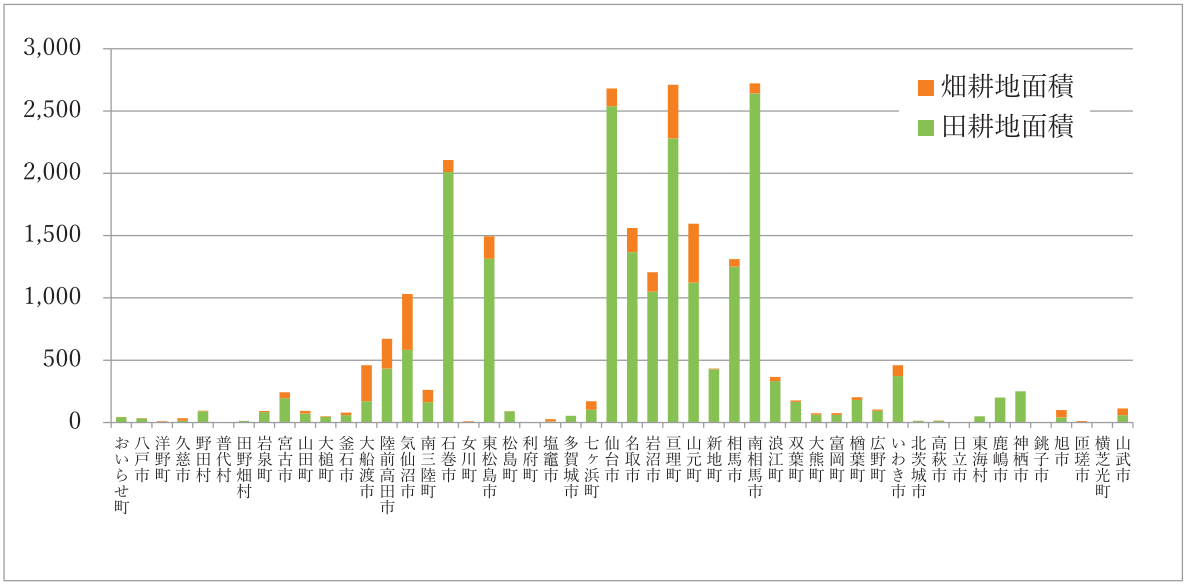


図 4.1.1 津波による流失･冠水等の被害を受けた農地の推定面積（市町村別）

表 4.1.4 津波被害に遭った農業経営体

単位　実数：経営体/構成比：%

		2010年世界農林業センサス時点（平成22年2月1日現在）	状況確認の対象とした農業経営体	被害のあった農業経営体	うち津波被害のあった農業経営体
3県計	実数	179,396	133,840	32,100	9,370
	構成比		100.0	24.0	7.0
岩手県	実数	57,001	35,321	7,700	480
	構成比		100.0	21.8	1.3
宮城県	実数	50,741	47,574	7,290	6,060
	構成比		100.0	15.3	12.7
福島県	実数	71,654	50,945	17,200	2,840
	構成比		100.0	33.7	5.6

出典）大臣官房統計部「被災３県における農業経営体の被災・経営再開状況」（平成 26 年２月１日現在）

平成２６年３月－農林業センサス結果の状況確認の概要－

4.1.2 農業復興のための施策[24]

4.1.2.1 復興施策の枠組み

震災から約 1 ヶ月を経た 2011 年４月 14 日、政府は東日本大震災復興構想会議を設置し、約 2 ヶ月余りの検討を経て、６月 25 日に「復興への提言～悲惨のなかの希望～」が公表された。同提言では、「区域・期間を限定した上で、これらの措置を一元的（ワンストップ）かつ迅速に行える『特区』手法」の活用および、「使い勝手のよい自由度の高い交付金の仕組み」と「必要な事業の柔軟な実施を可能とする基金の設立」を検討すべきとした。

「復興への提言」の前日の 6 月 24 日には、東日本大震災復興基本法が制定され、その約１ヶ月後の 7 月 29 日には「東日本大震災からの復興の基本方針」（復興基本方針）が定められた。本基本方針は「復興への提言」をかなり忠実に踏まえた内容となっており、市町村を中心とする復興や、そのために国が財政、人材、ノウハウ等の面で必要な制度設計や支援を行うことを掲げている。また、復興期間を 10 年間とし、最初の５年間を集中復興期間と位置づけること、復興特区制度ならびに「使い勝手のよい交付金等」の創設が示された。

もっとも、東日本大震災復興特別区域法（復興特区法）が成立したのは、それから 5 ヶ月近くも経った 12 月 7 日だった[*25]。その内容は、①復興推進計画による規制緩和、税制等の特例、②復興整備計画による土地利用等の特例、③復興交付金事業計画による交付金の交付、の３つであり、とくに復興交付金事業がその後の復興に大きな役割を果たすことになった。そして、翌 2012 年 2 月 12 日には、復興施策の推進役として復興庁が発足し、これらの施策を中心的に担っていった。

他方、福島については、津波・地震被害とは大きく異なるため、長期的視点に立って国の責任の下で総合的に必要な施策を進める必要から、2012 年 3 月 30 日に福島復興再生特

24以下の報告を参考にさせていただいた。岡山信夫（2018）：東日本大震災からの農業復興を支える制度－震災後 7 年の取組み－，農業金融（2018 年 3 月），34-50.

25*この遅れは市町村の復興計画の策定に少なからぬ影響を及ぼしたと筆者は考えている。集団移転や災害公営住宅等の事業の実質的な市町村負担がそれまで（正確には 10 月 25 日の閣議決定まで）はっきりしなかったため，思い切った復興計画を描けなかった市町村もあったからである。

別措置法が制定された。そして、同法に基づき福島復興再生基本方針が閣議決定され、除染等による放射能汚染対策を始めとする各種対策を計画的に講ずることとされた。

また、2013 年度には、長期避難者生活拠点形成（長期避難者向け公営住宅の整備等）、および福島定住等緊急支援（子どもの運動機会確保等）が開始された。さらに 2014 年度からは「福島再生加速化交付金」が新設されて、これら二つの事業（交付金）に加えて、新たに帰還環境整備事業が設けられ、営農や商工業再開等に向けた環境整備（農地・農業用施設の整備、産業団地の整備等）等が推進されることとなった。

さて、以上の諸施策に必要な復興予算としては、当初（2011 年 7 月 29 日の基本方針）は、集中復興期間が 19 兆円程度、復興期間 10 年間で 23 兆円程度と見込まれていた。その後、2013 年 1 月の見直しで集中復興期間が 23.5 兆円に増額され、さらに 2015 年 6 月には 25.5 兆円程度に引き上げられた。復興期間 10 年間の合計で 32 兆円程度である。また、原発事故関連は、これとは別に 21.5 兆円（うち東京電力が 15.9 兆円）が計上されている。復興予算の財源は、①歳出削減・税外収入（JT 株式の売却、高速道路無料化見直し等）、②復興増税（復興特別所得税、復興特別法人税、個人住民税均等割の引上げ等）、および③追加財源（日本郵政の株式の売却収入等）とされた。

4.1.2.2 農業復興施策

(1) 農業・農村の復興・再生マスタープラン

本マスタープランは、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成 23 年 7 月 29 日 東日本大震災復興対策本部決定）に示された農業・農村の復興の方向性を進化させ具体化するためのものであり、2011 年 8 月 26 日に最初のマスタープランが決定されている。以降、毎年改正が行われ、最新は 2017 年 6 月 13 日の改正である。

本マスタープランでは、農地の復旧のスケジュールを明確化するとともに、農地の復旧までに必要な営農再開までの所得確保、担い手の確保、土地利用調整、施設整備等についての基本的な考え方を明らかにしている。

マスタープランの具体的内容は表 4.1.5 の通りで、①農地の復旧・整備、②農地の復旧・整備を見据えた地域農業復興の道すじ、③地域の復興から新しい日本の創造へ、④原子力発電事故への対応の４つの柱からなる。たとえば、①では、農地の復旧可能性の図面が具体的に提示されるとともに、農地の復旧・整備のスケジュールと方針が示され、マスタープランの冒頭で述べられている通り、「県及び市町村の農業担当をはじめとする関係部局に指針として役立て」られた。

表 4.1.5 農業・農村の復興マスタープランの内容

1. 農地の復旧・整備
（1）農地の復旧可能性の図面の提示
（2）農地の被災状況に応じて類型化し、農地の復旧・整備のスケジュールと方針を示す。
2. 農地の復旧・整備を見据えた地域農業復興の道すじ
（1）農地の復旧までの被災農業者の所得確保等金融支援、マッチング等）
（2）将来の農業・農村の担い手の確保（地域農業の（経営再開に向けた復旧作業への支援を基本に担い手を確保する道筋を示す等）
（3）地域農業復興のための土地利用調整（地域全体の土地利用調整等に農業担当部局としても積極的に参画）
（4）生産関連施設の整備及び営農への支援
（5）6次産業化等高付加価値化（人材・体制づくり等）
（6）畜産（飼料に係るサプライチェーン対策等）
（7）復旧・復興の進捗状況の把握
3. 地域の復興から新しい日本の創造へ
（1）災害に強い地域としての再生（自立・分散型エネルギーシステムの構築等）
（2）自然調和型産業を核とする活力ある産業の育成（豊かな食材・食文化を活用した新たな観光スタイルの提案等）
（3）自然に根ざした豊かな生活基盤の形成（福祉や教育等の観点も踏まえたライフスタイルの提供等）
4. 原子力発電事故への対応
安全な農畜産物の供給、迅速な損害賠償、風評被害の防止等に取り組むほか、農地土壌等の放射性物質の除染等に主体的に取り組む。

(2) 東日本大震災における農業復興施策の全体像

図 4.1.2 は、東日本大震災における農業復興施策の全体像を示したものである。①農地の復旧・整備に関わる生産基盤対策、②生産施設の復旧・付加価値の向上等に関わる営農・技術対策、③地域コミュニティの再生や担い手対策の三つに大別される。

①生産基盤対策

本対策には、災害復旧事業、東日本大震災復興交付金、および復興整備計画による土地利用再編の特例（農地法の特例）の三つがある。

第一の災害復旧事業には、表 4.1.6 に示すような種類がある。農地災害復旧事業と農業用施設災害復旧事業は、農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律（通称「暫定法」：昭和 25 年法律第 169 号）に基づき行われる事業で、関係農家が 2 戸以上であるものが対象となり、災害復旧事業費に対する国庫補助が行われる。これに対して、国が造成した農業用施設が被災した場合の復旧（完了地区を含む）には、土地改良法に基づく直轄災害復旧事業が適用される。東日本大震災では、農業用施設に加えて除塩や区画整理を含む農地の復旧を国が一貫して実施する直轄特定災害復旧事業も実施されている。また、農地の復旧と併せて周辺農地の区画整理を行う場合には、災害関連区画整理事業が用

意されており、東日本大震災でも実施されている。

他方、海岸保全施設（防潮堤等）や地すべり防止施設等、地方公共団体又はその機関が管理する公共土木施設に対しては、道路や河川等、他の公共土木施設と同様、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（通称「負担法」、昭和 26 年法律第 97 号）に基づいて、海岸及び地すべり防止施設災害復旧事業が実施されている。

第二の東日本大震災復興交付金は、前述の復興特区法（2011 年 12 月 7 日）に基づき創設された交付金で、被災した道県・市町村の財政負担を大幅に緩和し、各種の復興事業を強力に推進した。本交付金の詳細については、②の生産施設の復旧・付加価値の向上等に関わる営農・技術対策の項で述べる。

第三の復興整備計画による土地利用再編の特例とは、前述の復興特区法の三本の柱の一つである復興整備計画による土地利用等の特例の一つである。具体的には、復興のために必要な公共施設用地や住宅用地を確保するために、農地法や農振法の特例を認めるものである。実際の転用面積は見込みも含めて 1、680ha と見積もられている。一番多いのは原発事故関連での農地転用が多かった福島県で 890ha、次いで宮城県が 630ha、元々被災農地が少なかった岩手県は 160ha となっている。

②営農・技術対策

本対策は、東日本大震災農業生産対策交付金（営農再開のための施設の復旧、営農資材や農業用機械の導入）、東日本大震災復興交付金（農業用機械、営農施設の整備等）、先端プロ（食料生産地域再生のための先端技術展化事業）（高収入、低コスト化）の三つから成る。はじめの二つは、被災した農業経営体に対して、営農再開に必要な施設・設備の復旧や営農資材・農業用機械の導入を支援するもので、生産基盤対策と並んで営農再開を強力に後押しした。これらの詳細については、別項で詳しく述べる。

三つ目の食料生産地域再生のための先端技術展開事業（先端プロ）は、東日本大震災の被災地域を新たな食料生産地域として再生するため、岩手県、宮城県及び福島県内に「農業・農村型」または「漁業・漁村型」の研究・実証地区を設け、先端的な農林水産技術を駆使した大規模な実証研究を実施する事業である。現在進行中であり、まだ成果を評価するには時期尚早だが、着実に成果を上げつつある地区も出てきている。本事業についても、別項で詳述する。

③地域コミュニティの再生および担い手対策

コミュニティ対策としての被災地域農業復興総合事業と、担い手対策としての「人・農

地プラン」の作成がある。

ａ）被災地域農業復興総合事業

本事業は、前述の東日本大震災農業生産対策交付金と同じく、2011 年度の第 1 次補正予算で創設された事業である。本事業は、経営再開の意思のある被災農家が、地域において共同で行う復旧作業等の取組みに対して、地域農業復興組合または牧野組合等を通じて助成（経営再開支援金）を行い、農業者の所得確保と同時に地域農業の再生と早期の経営再開を図ることを目的としたものである。具体的な作業としては、被災した農地や畜舎でのゴミや礫の除去、土づくり、畜舎や放牧地の整備等が想定された。

経営再開支援金の単価は、水田の復旧作業の場合は 3.5 万円/10a、露地野菜（花きを含む）で 4.0 万円/10a（公共事業によらず自力で施設の撤去等を行う場合は 7.0 万円/10a）、施設野菜で（花きを含む）5.0 万円/10a（自力復旧は 14.0 万円/10a）、果樹で 4.0 万円/10a（自力復旧は 9.0 万円/10a）となっている。また、畜産の場合は、飼養再開に係る共同作業を行う場合に、家畜・家禽の頭羽数当たりで支援金を交付することとされ、たとえば、乳用牛で 29,700 円/頭、肉用牛（肥育）で 21,700 円～59,000 円/頭、肉用牛（繁殖）で 182,200 円/頭、豚（繁殖）で 22,400 円/頭、鶏（採卵）で 12,000 円/千羽となっている。

ちなみに、助成の要件としては、耕種の場合、農業者自身がこれらの営農環境整備や農地再生を実施し、作付再開後３年以上営農を継続すること、畜産については、家畜・家禽の飼養再開にかかる必要な作業を畜産農家が共同で実施し、再導入された家畜、家禽または生産された畜産物の出荷後３年以上、営農を継続することが求められている。

本事業は、2011 年度から 2014 年度までに、青森県、岩手県、宮城県、福島県（避難区域等を除く）の被災農地のうち約 1 万 2 千 ha において実施され、2015 年度までに約 1 万 ha の農地が作付可能となっている。

ｂ）人・農地プランの作成

人・農地プランとは、農業者が話合いに基づき、地域農業における中心経営体、地域における農業の将来の在り方などを明確化し、市町村により公表するものである。被災地を含めた全国の農村を対象に、震災翌年の 2012 年度から作成が開始され、2017 年度末までに 1,587 市町村、15,023 区域で作成された。ただし、農水省自らが認めているように、必ずしも地域の話合いに基づくものとは言い難いものも多かったという。このため農水省では、2019 年度に「人・農地プランの実質化について」を公表し、アンケートの実施や地図による現況把握を行った上で、中心経営体への農地の集約化に関する将来方針を作成する

具体的手順を示している。

（農林水産省 HP：人・農地プラン http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/hito_nouchi_plan.html）

被災市町村でも、ほぼすべてで人・農地プランは作成されているが、成果事例として挙げられているのは宮城県岩沼市ぐらいで、実質的なプランが作成されている区域はないようである。

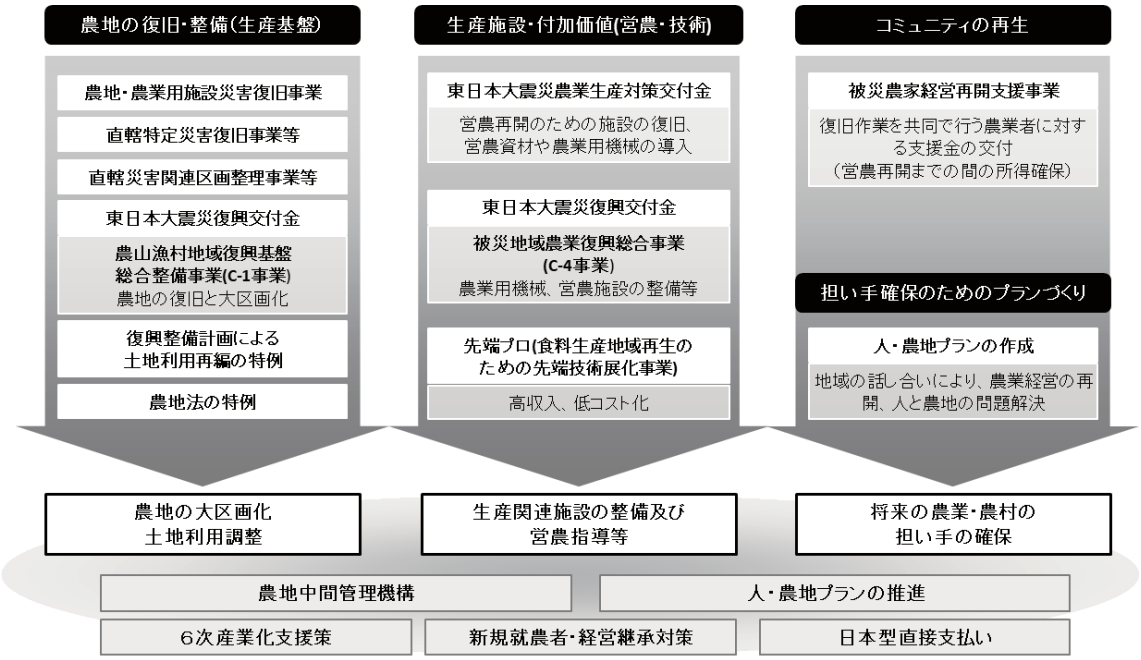


図 4.1.2 農業・農村の復旧・復興関連施策の概要

出典）農林水産省東北農政局「農業・農村の復興・再生に向けた取組と動き」（平成 30 年 12 月）

表 4.1.6 災害復旧事業の種類

区分	事業名		補助根拠
災害復旧事業	農地災害復旧事業	被災した農地の復旧	暫定法※1
	農業用施設災害復旧事業	被災した水路、ため池、農道等の農業用施設の復旧	暫定法※1
	直轄災害復旧事業	国が造成した農業用施設が被災した場合の復旧（完了地区を含む）	土地改良法
災害関連事業	農地災害関連区画整備事業	農地の復旧と併せて実施する周辺農地の区画整理	予算補助
	農業用施設災害関連事業	農業用施設の復旧と併せて実施する改良工事	予算補助
	災害関連農村生活環境施設復旧事業	農地等の復旧と関連して実施する生活環境施設の復旧	予算補助

出典）農林水産省 HP：「農地・農業用施設の災害復旧事業とは？」
http://www.maff.go.jp/j/nousin/bousai/bousai_saigai/b_hukkyuu/index.html

※1 暫定法とは、「農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律」の略称である。

(3) 東日本大震災農業生産対策交付金

東日本大震災農業生産対策交付金とは、2011 年度の第１次補正予算（2011 年 5 月 2 日成立）に基づいて創設された交付金で、産地競争力の強化、経営力の強化、および再生可能エネルギーの活用に対応した取組みに対して、原則として事業費の２分の１以内の定額を交付するものである（同交付金実施要綱、2011 年 5 月）。制度導入の背景には、東日本大震災により被害を受けた農業生産の復旧等のためには、「共同利用施設の復旧並びに営農用資機材及び農業用機械の確保等が喫緊の課題である」という認識があったことは言うまでもない。

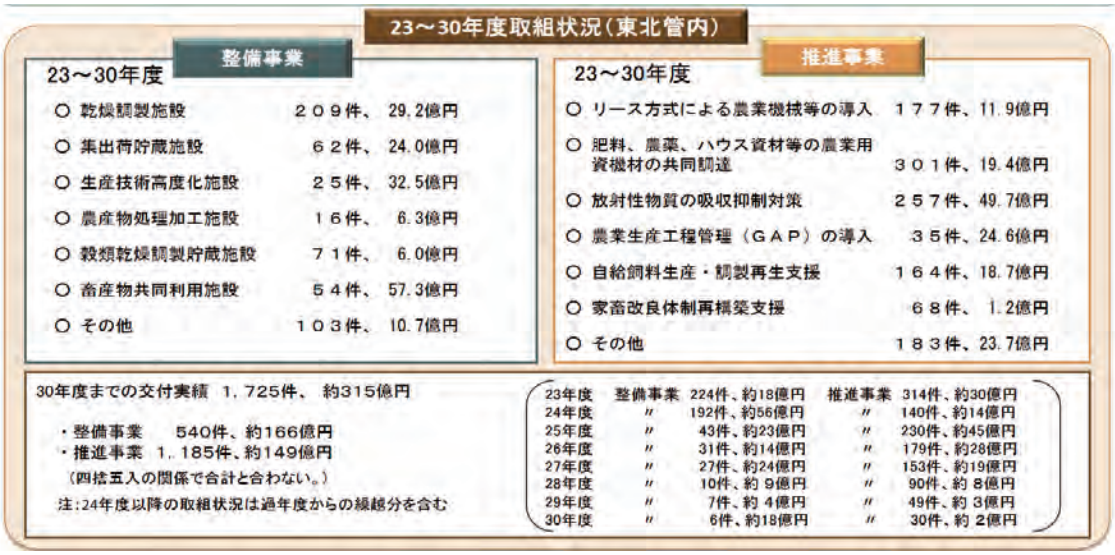
本交付金に基づく事業には、生産・営農施設の復旧を行う「整備事業」と、農業機械の導入や営農用資機材の購入等を支援する「推進事業」の二つがあり、2011～2018 年までの実績は表 4.1.7 の通りである。全体で 1,725 件、約 315 億円、うち「整備事業」が 540 件、約 166 億円、「推進事業」が 1,185 件、約 149 億円となっている。

「整備事業」の内訳は、乾燥調整施設（209 件、29.2 億円）、集出荷貯蔵施設（62 件、24.0 億円）、生産技術高度化施設（25 件、32.5 億円）、畜産物共同利用施設（54 件、57.3 億円）等が多く、米や施設園芸、畜産等の復興に向けた支援が行われてきたことが窺える。

他方、「推進事業」については、放射性物質の吸収抑制対策（257 件、49.7 億円）が最も多く、以下、農業生産工程管理（ＧＡＰ）の導入（35 件、24.6 億円）、肥料・農薬・ハウス資材等の農業用資機材の共同調達（301 件、19.4 億円）、自給飼料生産・調製再生支援（164 件、18.7 億円）、リース方式による農業機械等の導入（177 件、11.9 億円）となっている。事業の実施主体は、市町村、農業協同組合、農業生産法人など 15 団体であり、採択要件として、受益農家および事業参加者が原則として５戸以上であることなどが定められている。

年度別の件数・予算額を見ると、整備事業、推進事業とも、復興集中期間であった 2011～2015 年度までが、件数・予算額とも多く、毎年 100 件以上、数十億円に上っている。これに対して 2016 年以降になると、整備事業では 10 件、10 億円を下回るようになり、推進事業でも 100 件、10 億円を割り込むようになっている。ちなみに本事業は、復旧・復興の進捗に伴って、事業内容を柔軟に見直してきていることも特徴である。

表 4.1.7 農業生産対策交付金の取り組み状況



出典）東北農政局「農業・農村の復興・再生に向けた取組と動き」（令和元年８月）

(4) 東日本大震災復興交付金

東日本大震災復興交付金（以下、復興交付金）は、2011 年 12 月 7 日に成立した前述の復興特区法に基づいて創設されたもので、「東日本大震災により著しい被害を受けた地域における復興地域づくりに必要な事業を一括化し、一つの事業計画の提出により、被災地方公共団体へ交付金を交付するものであり、 被災地の復興を支える中核的な制度」（東日本大震災復興交付金制度概要[令和元年６月更新]）である。復興交付金は、「関連する事業の一括化のほか、自由度の高い効果促進事業、地方負担の手当て、基金の活用等、過去の震災への対応にはない極めて柔軟な仕組み」（同前）とされ。実際、被災した地方自治体の財政負担を緩和し、主体的に復興事業を進めていく大きな原動力となった。

復興交付金事業は、被災地の復興に必要なハード事業を幅広く一括化した基幹事業と、これと関連して実施される効果促進事業の二本立てである。復興交付金事業の事業費については、本来の国庫補助に加えて、基幹事業に対しては地方負担分の 50%、そして効果促進事業についてはその 80%を追加的に国庫補助するものとされた（基幹事業の事業費の 35%が上限）。さらに、残りの地方負担分についても地方交付税の加算により手当てされることとなり、実質的に市町村の財政負担が生じない仕組みとなっている。ちなみに、その財源は震災復興特別交付税で措置される。

復興交付金を受けようとする地方自治体は、まず復興交付金事業計画を作成して、復興

庁に提出し、復興庁からの交付可能額通知を受けてから、改めて交付可能額の範囲内で交付申請書を復興庁に提出する。その後に関係各省の交付決定を経て、復興庁から交付決定通知が出されるという手順となっている。

ここで基幹事業とは、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、環境省の５省（復興交付金制度要綱別表１に掲載）が定める 40 事業であり、このうち農林水産省が所管する事業は９事業、その中で農業復興関係が以下の４事業である（残り５事業は漁業関係）。

C-1：農山漁村地域復興基盤総合整備事業（集落排水等の集落基盤、農地等の生産基盤整備等）

C-2：農山漁村活性化プロジェクト支援（復興対策）事業（被災した生産施設、生活環境施設、地域間交流拠点整備等）

C-3：震災対策・戦略作物生産基盤整備事業（麦・大豆等の生産に必要となる水利施設整備等）

C-4：被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）

この中でも特に重要だったのは、Ｃ－１事業「農山漁村地域復興基盤総合整備事業」とＣ－４事業「被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）」である。

Ｃ－１事業は、農山漁村地域の復興に必要な農地・農業用施設等の生産基盤、集落排水施設等の集落基盤の総合的な整備、農地・宅地の一体的整備等であり、事業実施団体は都道府県、市町村、民間団体とされた。

またＣ－４事業は、農業復興を実現するため市町村が農業・加工用施設の整備等を行い、被災農業者等へ貸与することで農業復興を支援するものであり、補助の対象となるのは、①生産・加工・流通・販売に必要なハウス、水耕栽培施設、農業用水施設、育苗施設、乾燥調製貯蔵施設、処理加工施設、集出荷施設などの農業用施設、②トラクター、田植機、コンバイン等の農業用機械、である。事業実施主体は市町村であり、貸与を受けることができる者は農業協同組合や農事組合法人、認定農業者、新規就農者等である。

なお、復興交付金は、繰越手続きが不要で、状況に応じた機動的な事業執行が可能な基金方式を採用している。

復興交付金事業費配分額は、2011 年度第３次補正予算から 2019 年度予算までで、国費３兆 4,651 億円（事業費４兆 3,111 億円）を計上し、この間に 24 回の配分を行い、国費３兆 2,315 億円 （事業費４兆 0,446 億円）を配分している。県別では、国費ベースで岩手県

が 8,620 億円（事業費 1 兆 739 億円）、宮城県が 1 兆 9,140 億円（2 兆 3,843 億円）、福島県が 3,497 億円（事業費 4,404 億円）、その他 1 兆 581 億円（1 兆 4,459 億円）となっている。なお、福島県においては、避難区域等を対象地域とした福島再生加速化交付金が別に創設されている。

(5) 食料生産地域再生のための先端技術展化事業（先端プロ）

本事業は、2011 年度の三次補正予算で導入された事業で、被災地域を新たな食料供給基地として再生するため、先端的な農林水産技術を駆使した大規模実証研究を実施しようとするものである。速やかにその成果を復旧・復興に活用するとともに、最適化された技術を体系化し、成長力のある新たな農林水産業を育成することにつなげることを目的としている。

そのために、被災地域内に「農業・農村型」「漁業・漁村型」の研究・実証地区を設定し、被災地の県・公設試験場や大学・民間企業、農業生産法人等が研究グループならびに協力体制を構築して研究を実施するとされている。。

初年度に掲げられた「農業・農村型」の実施課題は次の通りである。

課題１： 土地利用型営農技術の実証研究

課題２： 大規模施設園芸技術の実証研究

課題３： 露地園芸技術の実証研究

課題４： 果実生産・流通技術の実証研究

課題５： 農産物加工技術の実証研究

課題６： 農村地域における未利用エネルギー利活用実証研究

課題７： 減災・防災システムの開発・実証研究

このうち課題１（土地利用型営農技術の実証研究）は、復興に伴い圃場区画や経営規模が拡大した際に、コスト競争力のある水田農業を展開するため、各種先端技術を組合わせて導入し、高能率・安定多収を実現する低コスト大規模農業を実証ようとするものであり、①大型機械を利用した低コスト水田輪作体系の実証として、(1) 大型機械を利用した低コスト稲－麦－大豆水田輪作技術の実証、(2) 高能率な鉄コーティング水稲湛水直播技術の実証、(3) 大区画水田における圃場作業支援技術の実証、②中型機械の汎用利用による低コスト水田輪作体系の実証として、(1) 津波被災水田の早期機能再生技術の実証、(2) 中型機械の汎用利用による３年４作水田輪作体系の実証、そして③大規模水田農業を支援する

ICT を活用した栽培管理及び経営管理の支援技術の実証として、(1)低コスト安定生産のための栽培管理支援技術の実証、(2)大規模水田農業を支援する経営管理支援技術の実証がそれぞれ試みられている。

また、課題２（大規模施設園芸技術の実証研究）については、被災地の産地復興及び高収益型農業の確立のため、震災後に復興が進みつつあった園芸施設において、イチゴ、トマトを対象として各種の生産技術を組み合わせた実証が目指された。具体的には、①イチゴ養液栽培システムの構築と周年生産性の大幅向上技術の実証、②トマト等の高収益周年生産システムの実証、③寒冷地の大規模施設生産における作物に共通した基盤技術の構築（太陽光利用型植物工場生産施設の合理的設計、自律分散型高度情報利用、再生可能エネルギー利用に基づく統合環境制御技術、レーザー光による作物状態のモニタリングと熟練者技術のデータマイニング等）である。

先端プロ事業は、2011 年の補正予算から 2019 年度までの 9 年間にわたって実証研究が進められており、すでに終了した研究課題もある。2017 年度で終了した研究課題は以下の通りである。

○宮城県（農業・農村分野）

1 土地利用型営農技術の実証研究

2 施設園芸栽培の省力化・高品質化実証研究

3 被災地の早期復興に資する果樹生産・利用技術の実証研究

○岩手県（農業・農村分野）

1 中小区画土地利用型営農技術の実証研究

2 中山間地域における施設園芸技術の実証研究

3 ブランド化を促進する果実等の生産・加工技術の実証研究

○福島県（農業・農村分野）

1 周年安定生産を可能とする花き栽培技術の実証研究

2 野菜栽培による農業経営を可能とする生産技術の実証研究

3 持続的な果樹経営を可能とする生産技術の実証研究

4 持続的な畜産経営を可能とする生産・管理技術の実証研究

ちなみに、これらの研究成果は、農林水産技術会議のウェブサイト「食料生産地域再生のための先端技術展開事業」で見ることができる。

（http://www.affrc.maff.go.jp/docs/sentan_gijyutu/sentan_gijyutu.htm）

4.1.3 福島県の農業復興施策

原発災害は、津波・地震災害とは異なり、放射性物質による汚染により、長期にわたって元の地域に住めないばかりでなく、営農や養畜が困難となり、その間の避難先での生活・生業の維持と、将来的な帰還を想定した、除染等による汚染地域の回復が必要となる。このため、津波・地震被災地とは別に、避難区域等を対象とした特別の農業復興施策が設けられてきた。

(1) 福島県営農再開支援事業

本事業は、原発事故の影響により、2011 年度以降に牧草を含む農産物生産の中止を余儀なくされた避難区域や作付制限区域等の地域において、当該地域の営農再開等を円滑に推進すること等を目的に、2012 年度補正予算（2013 年 2 月 26 日成立）で創設された事業である。2020 年度末までに農地面積の 6 割で営農再開を図ることを目標としている。2012 年度補正予算で福島県に福島県営農再開支援基金 232 億円を設置し、避難区域等における円滑な営農再開に資する支援事業を実施することとされた。

本事業の概要は図 4.1.3 の通りである。避難区域等において、第 1 段階では除染後農地の保全管理等、第 2 段階で営農再開に向けた作付実証や避難からすぐに帰還しない農家の農地の管理耕作等、第 3 段階で新たな農業への転換に必要な機械・施設のリース導入等、を支援するほか、県内全域を対象にカリ質肥料の施用等の放射性物質吸収抑制対策の実施を支援する。

平成 30（2018）年度事業実績報告書によれば、事業費ベースで 2018 年度末までの実績が 193 億円、補助金ベースで 189 億円となっている（注：福島県営農再開支援事業平成 30 年度事業実績報告書）。基金残高は 173 億円である（2018 年度に積み増しを行っている）。

事業費としては多いのは、放射性物質の吸収抑制対策 89 億円、除染後農地の保全管理 67 億円、鳥獣被害防止緊急対策 7 億円、避難からすぐに帰還しない農家の農地を管理耕作する者への支援 7 億円等である。

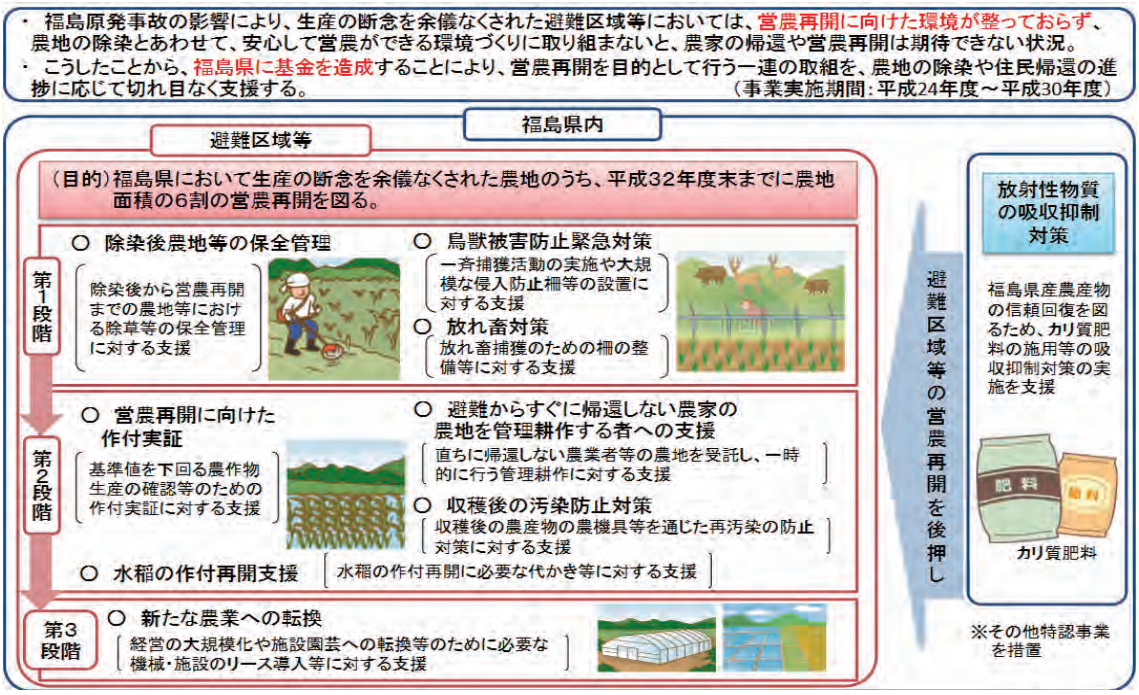


図 4.1.3 福島県営農再開支援事業の概要

出典）福島県営農再開支援事業 PR 版

www.maff.go.jp > seisan > suisin > tuyoi_nougyou > t_tuti > pdf > kikin_02

(2) 福島再生加速化交付金帰還環境整備事業

2014 年度に新設された「福島再生加速化交付金」に基づいて、新たに帰還環境整備事業が創設され、営農再開等に向けた環境整備（農地・農業用施設の整備）等が行われることとなった。帰還環境整備事業は、「原発事故に伴う避難指示等に伴い住民が避難したこと等により復興・再生に遅れが生じている地域に対して、それぞれの地域の復興・再生のための事業をそれぞれの地域が自主的・主体的に実施することを支援する」ものである。

本事業の組み立ては、前述の復興交付金事業と同じで、基幹事業（復興地域づくりに必要なハード事業等）と効果促進事業（基幹事業に関連するハード・ソフト事業：補助率 80%、基幹事業費の 35%を上限）よりなり、6 分野 48 事業が示されている。農林水産省の基幹事業は次の 6 事業である。

○農山村地域復興基盤総合整備事業

○農山漁村活性化プロジェクト支援（福島復興対策）事業等

○農業基盤整備促進事業

○被災地域農業復興総合支援事業

○農林水産関係試験研究機関緊急整備事業

○木質バイオマス施設等緊急整備事業

これらは、前述の復興交付金事業の基幹事業と同内容である（２つめの「農山村活性化プロジェクト支援事業」のみは、名称は同じだが、福島県について内容が異なる）。

本事業の計画期間は、原則 2013 年度から 2020 年度までとされているが、放射能汚染の改善状況の見通しが不透明でもあり、内閣総理大臣が特に必要があると認める場合には、個別に定めることができることとなっている。事業実施主体は、復興交付金と同様に、県・市町村等である。

福島再生加速化交付金の年度別配分状況は表 4.1.8 の通りである。3 年目の 2016 年度より金額が大きく伸び、総額は 1,244 億円に上っている。事業別では、図 4.1.4 に示すように、農山村地域復興基盤総合整備事業が最も多く、次いで被災地域農業復興総合支援事業となっている。2016 年度から事業量が増えているのは、農地の除染が進み、本格的に農地の復旧が進み始めたためである。

表 4.1.8 福島再生加速化交付金の年度別配分状況（第１回～第２４回）

年度	交付金額（億円）			配分回
	全体	単年度	基金型	
2014	15.6	15.6	−	1～5回
2015	54.6	34.4	20.2	6～11回
2016	212.0	35.6	176.0	12～15回
2017	389.0	182.0	207.0	16～19回
2018	316.0	88.0	228.0	20～23回
2019	257.0	90.2	167.0	24回
合計	1,244.2	445.8	798.2	24回

注）2019 年 6 月 21 日現在　農北濃政局集計

出典）東北農政局「農業・農村の復興・再生に向けた取組と動き（令和元年 8 月）の p.42 の表を一部加工

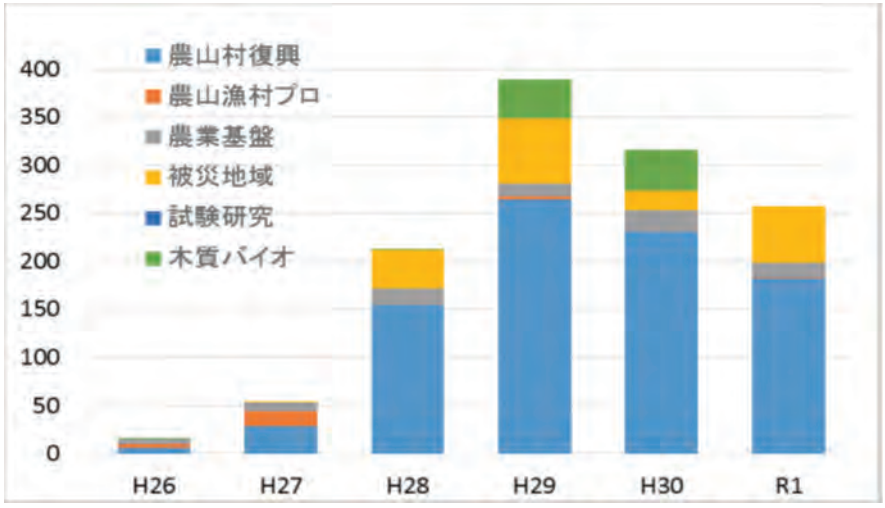


図 4.1.4　福島再生加速化交付金の年度別事業別配分状況

出典）東北農政局「農業・農村の復興・再生に向けた取組と動き（令和元年 8 月）

(3) 原子力被災 12 市町村農業者支援事業

本事業は、原子力被災 12 市町村（田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村および飯舘村）において、営農再開等を行う場合に必要となる農業用機械、施設、家畜等の導入の取組に必要な経費を助成するものである。被災 12 市町村において、営農再開や規模拡大、新規作物の導入等を行う農業者等（農業者、集落営農組織、農業法人等）が支援対象となる。補助対象は次通りである。

1　農業用機械等の導入

農産物の生産、流通、販売に必要な機械の導入に要する経費。

(1) 耕耘・破砕、 (2) 施肥、 (3) 播種、 (4) 移植、 (5) 栽培管理、 (6) 防除

(7) 収穫、 (8) 調製・出荷用機械等

2　施設の整備等

農産物の生産に必要な施設の整備に要する経費。

(1) パイプハウス、果樹棚、 (2) 家畜飼養管理施設、 (3) 家畜排泄物処理施設、

(4) 自給飼料関連施設

3　施設の撤去

4　果樹の新植・改植、花き等の種苗等の導入

5　家畜の導入

(1) 肉専用繁殖雌牛、 (2) 搾乳用雌牛、 (3) 豚

補助率は３／４以内で、果樹の新植・改植、家畜の導入には補助金額の上限がある。補助対象となる経費の上限は原則として 1,000 万円、ただし、市町村が特に認める場合の上限額は 3,000 万円とされている。

本事業の特徴は、対象農業者を広げたこと（大規模経営体に限らない）と、農業用機械の導入や農業施設の整備に直接助成すること（リース方式ではない）等である。

本事業の平成 29 年度の事業点検評価[*26]によると、計 3 回（①平成 29 年 2 月 13 日～同年 3 月 13 日、②同年 5 月 22 日～同年 6 月 23 日、③同年 10 月 10 日～11 月 10 日）事業の申請を受け付けた後、事業実施計画書の審査及び承認を行い、10 市町村（川俣町、田村市、南相馬市、飯舘村、広野町、楢葉町、富岡町、浪江町、川内村、葛尾村）において事業が実施されている。

平成 29 年度の本事業の承認件数は 266 者、事業費は 25 億 7 千万円（補助金 18 億 7 千万円）である。このうち、補助対象経費限度額が 1 千万円を超えるものは 86 者であり、その事業費は 16 億 6 千万円（補助金 12 億 1 千万円）であった。事業内容別の実績は、トラクターや田植機、コンバイン等の農業用機械が 1,186 台、19 億 3 千万円（補助金 14 億 2 千万円）と最も多く、次いでパイプハウス（184 棟）、畜舎（2 棟）、農機具格納庫（10 庫）、附帯施設等の施設が 5 億 4 千万円（補助金 4 億円）、家畜の導入（93 頭）が 6 千 3 百万円（補助金 2 千 4 百万円）となっている。

（4）避難農業者経営再開支援事業

本事業は、原子力被災 12 市町村から避難を余儀なくされた農業者（以下「避難農業者」という）の生活再建を図るため、避難農業者のうち、原子力被災 12 市町村外で農業経営を再開する者が行う取組み等に要する経費等について、予算の範囲内において原子力被災 12 市町村に対し交付するものである。2017 年度に福島県が県単独事業として創設した。前述の原子力被災 12 市町村農業者支援事業が、避難指示解除地区へ帰還する農業者を対象としていたのに対して、本事業は避難先で農業を再開する者を対象としている点が異なる。この事業の創設によって、避難先での営農再開にもようやく公的支援がなされるようになったわけである。

補助対象事業は、原子力被災 12 市町村農業者支援事業とほぼ同じだが、補助率は補助対

26*福島県「平成 29 年度事業評価結果（原子力被災１２市町村農業者支援事業実施状況に係る点検評価）」

象経費の３分の１以内となっている。2017 年の実績では、4 町村（富岡町、大熊町、浪江町、飯館村）12 経営体の営農再開に、総額で 4,337 万円が支給されている。12 経営体のうち 3 経営体は福島県外（山形県 2 者、山梨県 1 者）である。

4.1.4 農業復興の状況

4.1.4.1 農業生産基盤の復旧

(1) 農地の復旧

東日本大震災の津波の被災農地は、被害の程度によって、①海水がかぶったのみ、②海水に加えてがれきや砂が堆積、③畦畔や道水路までが破壊され原形をとどめず、④海水が引かず冠水状態が継続の 4 つに分けられる。

このうち①（海水のみ）については、除塩するだけで営農が再開できた。用排水施設が被災していなければ、用水を圃場に供給し、湛水させて代掻きを行い、排水を行うことを続ければ、除塩が完了する。これに対して、用排水施設が被災している場合は、まずそれらの復旧から始めなければならならず時間を要した。

これに対して②（がれきや砂の堆積）の場合は、まず堆積したがれきや砂の撤去が必要となった。自動車や船、建物の残骸など大きながれきは重機で撤去し、残った小さながれきは人手をかけて取り除かれた。地域によってはボランティアの多大な貢献があったことは記憶にとどめておくべきだろう。また、津波によって運ばれた砂については、がれきの撤去後に重機で取り除かれ、その後に除塩が実施されている。

他方③（畦畔や道水路も破壊）の場合は、本格的な農地復旧工事が必要となった。その際、被災農地が未整備ないしは小区画であった場合は、原形復旧ではなく、区画整理（大圃場整備）が実施された。

また④（冠水）は、震災による地盤沈下が影響しており、応急の排水ポンプで排水した上で、②または③の手順で復旧が図られた。

図 4.1.5 は、農林水産省が作成した農地・農業用施設の復興の行程表である。農地は被災の程度によって 4 つのカテゴリーに分類されており、上記の①～④に相当する。この行程表によれば、営農再開の時期は、①は震災初年度である 2011 年度中、②は翌年の 2012 年度、③は 2013 年度、④は 2014 年度以降に想定されていたことがわかる。また、いずれのカテゴリーの場合も、地域の意向により区画整理が実施されることがあった。

表 4.1.9 に実際の農地の復旧状況を示す。復旧対象農地面積は岩手・宮城・福島３県の合

計で 18、850ha であった。津波被災農地の合計は、前述のように、20,530ha であったが、宅地や道路・防潮堤等への転用があったので、その分を差し引いた面積が復旧対象となっている。このうち発災から 7 年を経た 2017 年度末までに、復旧対象農地の 88%、16,680ha が復旧を果たしており、2018 年度末には、91%に達する見込みである。県別では岩手県と宮城県はほぼ 100%が復旧しているの対して、避難指示区域を抱える福島県は、当然のことながら遅れがちで、復旧率は 72%に止まっている。さらに、2019 年度以降に持ち越す予定の面積も 1,280ha（復旧対象農地の 28%）ある。

表 4.1.10 は、市町村別に津波被災農地の復旧経過を見たものである。岩手県は 2014 年度まで、福島県は 2011 年度中のデータしか得られなかった。市町村別で見ると、岩手県では、陸前高田市を除けば、すべての市町村が 100ha 未満の被災に止まっている。三陸のリアス海岸では平地が少なく、元々農地が限られていたためである。これに対して宮城県では、軒並み 1,000ha 以上の農地が被災している。とくに、仙台湾岸地域の被害が大きく、石巻市、仙台市、亘理町では実に 2,000ha 以上の農地が被災している。他方、福島県では、県北の相馬市と南相馬市の被害が飛び抜けて大きい。海岸沿いに広大な水田地帯を抱えていたためである。

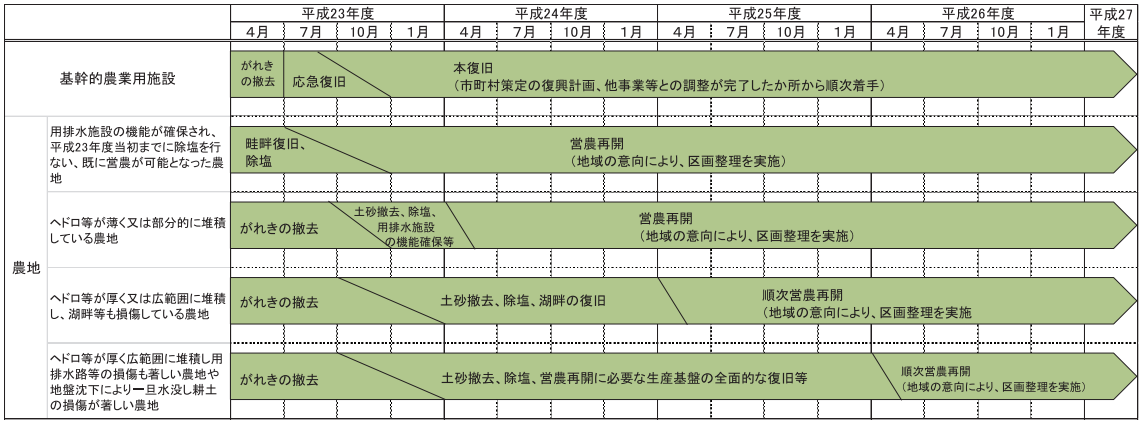


図 4.1.5 農地・農業用施設復旧の行程表

注）地盤沈下等により海水が侵入している農地や、大区画化の工事を行う農地については、平成 26(2014)年以降となる場合がある。

出典）農林水産省作成

表 4.1.9　農地の復旧状況と今後の見通し

	2017年度まで累計	2018年度（見込み）	2019年度以降	小計	避難指示区域	津波被災農地（転用除く）【復旧対象農地】	転用（見込み含む）	津波被災農地合計
岩手県	520	50	0	570	ー	570	160	730 ha
宮城県	13,470	170	70	13,710	ー	13,710	630	14,340 ha
福島県	2,690	350	1,280	4,320	250	4,570	890	5,460 ha
計	16,680	570	1,350	18,600	250	18,850	1,680	20,530 ha
津波被災農地（転用等除く）に対する割合	88.0%	3.0%	7.0%	99.0%	1.0%	100.0%		

出典）農林水産省東北農政局「農業・農村の復興・再生に向けた取組と動き」平成 30 年 12 月

表 4.1.10　市町村別年度別の津波被災農地の復旧経過

(1) 岩手県

番号	関係市町	被災面積（ha）A	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	累計（ha）	2014年度末農地復旧面積率
1	洋野町	6	6	－	－	－	※	※	※	※	※	6	100.0%
2	久慈市	4	4	－	－	－	※	※	※	※	※	4	100.0%
3	野田村	47	47	－	－	－	※	※	※	※	※	47	100.0%
4	普代村	2	2	－	－	－	※	※	※	※	※	2	100.0%
5	田野畑村	2	2	－	－	－	※	※	※	※	※	2	100.0%
6	岩泉町	23	10	1	4	3	※	※	※	※	※	18	78.3%
7	宮古市	75	11	4	11	14	※	※	※	※	※	40	49.3%
8	山田町	38	9	0	7	18	※	※	※	※	※	34	89.5%
9	大槌町	15	1	5	1	－	※	※	※	※	※	7	46.7%
10	釜石市	51	1	8	8	－	※	※	※	※	※	17	33.3%
11	大船渡市	76	1	15	26	－	※	※	※	※	※	42	55.3%
12	陸前高田市	380	12	109	123	13	※	※	※	※	※	257	67.6%
	合計	720	106	142	180	43	※	※	※	※	※	471	65.4%

(2) 宮城県

番号	関係市町	復旧対象面積（ha）	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	累計（ha）	2017年度末農地復旧面積率
1	気仙沼	670	100	10	150	80	240	50	30	5	5	670	99%
2	南三陸	460	20	20	190	60	140	20	8	2	－	460	100%
3	石巻	2,110	1160	230	380	30	60	25	25	170	30	2,110	91%
4	東松島	1,370	720	124	112	80	259	45	20	10	－	1,370	99%
5	塩竈	20	－	－	5	－	－	5	9	1	－	20	95%
6	多賀城	70	70	－	－	－	－	－	－	－	－	70	100%
7	七ヶ浜	140	－	80	60	－	－	－	－	－	－	140	100%
8	松島	30	10	16	3	－	1	－	－	－	－	30	100%
9	仙台市	2,000	620	940	40	400	－	－	－	－	－	2,000	100%
10	名取	1,500	950	30	330	70	0	120	－	－	－	1,500	100%
11	岩沼	1,170	440	140	510	－	30	50	－	－	－	1,170	100%
12	亘理	2,100	1020	20	680	－	70	185	125	－	－	2,100	100%
13	山元	1,360	－	310	700	90	10	200	45	5	－	1,360	100%
	合計	13,000	5,110	1,920	3,160	810	810	700	262	193	35	13,000	

(3) 福島県

番号	関係市町	被災面積（ha）A	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	累計（ha）	2011年度末農地復旧面積率
1	新地町	416	40	※	※	※	※	※	※	※	※		10%
2	相馬市	1,278	38	※	※	※	※	※	※	※	※		3%
3	南相馬市	2,642	12	※	※	※	※	※	※	※	※		0%
4	浪江町	366	0	※	※	※	※	※	※	※	※		0%
5	双葉町	185	0	※	※	※	※	※	※	※	※		0%
6	大熊町	77	0	※	※	※	※	※	※	※	※		0%
7	富岡町	75	0	※	※	※	※	※	※	※	※		0%
8	楢葉町	203	0	※	※	※	※	※	※	※	※		0%
9	広野町	60	0	※	※	※	※	※	※	※	※		0%
10	いわき市	250	202	※	※	※	※	※	※	※	※		81%
	合計	5,552	292										

出典）http://www.maff.go.jp/tohoku/stinfo/toukei/nenpo/58_hukusima.html

次に年度別に見ると、岩手県では、2011 年度から 2013 年度までの 3 カ年で 428ha（59%）が復旧しており、とくに県北の復旧が早かった。田野畑村以北では 2011 年度中に復旧が完了している。三陸南部地域は相対的に復旧が遅れたが、それでも前掲表 4.1.9 に示したように、2018 年度中にはすべての市町村で農地の復旧が完了している。他方、宮城県では、初年度の 2011 年度中に復旧している面積が多いが、これは除塩のみで作付けが可能となった農地が多かったためである（前述のタイプ①の農地）。2012 年度および 2013 年度は、発災後 2 年目、3 年目に当たるが、がれきの処理を要した農地が多く含まれると考えられる（前述のタイプ②や④に相当する農地）。さらに、2014 年度（発災 4 年目）以降の農地は、原形をとどめないほどの被害を受けた農地（タイプ③）で、区画整理（圃場整備）の対象となった農地が多く含まれている。

なお、表 4.1.11 に原発被災地の農地の営農再開状況を示しておく。原発事故による営農休止面積は、2011 年 12 月末現在で 17,659ha で、うち 2018 年度までに営農再開したのは 5,291ha（30%）にすぎない。営農休止面積が一番多いのは南相馬市の 7,289ha であり、飛び抜けて多い。次いで、飯館村の 2,330ha、浪江町の 2,034ha の 2 町村が 2 千 ha を超えている。それらに続くのは、大熊町 936ha、田村市 893ha、富岡町 861ha、双葉町 723ha、川内村 605ha、楢葉町 585ha であり、いずれもが原子力被災 12 市町村である。

ちなみに、津波被災農地を抱える新地町やいわき市には原発被災農地はなく、千 ha 以上の津波被災農地がある相馬市も原発被災地農地は 35ha に止まっている（前掲表 10 参照）。これに対して、南相馬市は津波被災農地も 2,642ha と最大の被害を受けており、津波と原発事故のダブルパンチで、深刻な状況にあったことがわかる。

2018 年度末時点での営農再開面積を見ると、当然のことながら放射線量が高く、農地の除染が遅れている町村はほとんど再開に至っておらず、大熊町 0%、双葉町 0%、浪江町 1%、富岡町 1%、飯館村 2%、葛尾村 7%、楢葉町 15%という状況である。

表 4.1.11 原発被災地の営農再開面積（市町村別）

単位:ha

市町村名	営農休止面積（2011年12月末）	営農再開面積（実績）									津波被災農地あり
		2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	計	再開割合	
福島市	62	0	20	9	4	7	1	0	41	66%	
二本松市	67	0	48	8	1	3	1	2	63	94%	
伊達市	197	0	90	20	0	0	16	−12	114	58%	
川俣町	375	0	0	2	1	3	7	103	115	31%	
田村市	893	10	306	177	24	6	1	1	525	59%	
相馬市	35	0	26	0	9	0	0	0	35	100%	○
南相馬市	7,289	509	216	1298	−40	898	280	461	3,622	50%	○
広野町	269	9	118	50	18	7	0	7	209	78%	○
楢葉町	585	0	0	4	1	25	18	37	85	15%	○
富岡町	861	0	0	1	1	1	2	6	11	1%	○
川内村	605	0	202	44	41	42	36	1	367	61%	
大熊町	936	0	0	0	0	0	0	0	0	0%	○
双葉町	723	0	0	0	0	0	0	0	0	0%	○
浪江町	2,034	0	0	2	0	1	3	11	17	1%	○
葛尾村	398	0	0	0	0	6	5	18	29	7%	
飯舘村	2,330	0	0	0	0	0	9	50	58	2%	
県合計	17,659	528	1025	1615	60	999	380	685	5,291	30%	

（注）ラウンドの関係で計と内訳が一致しない場合がある。

（注）川内村の平成 25 年度から 28 年度の営農再開面積に誤りがあったため、平成 29 年度の実績反映時に過年度の数値を修正している。

(2) 排水機場と農地海岸堤防の復旧

農地復旧の鍵を握ったのが排水機場の復旧だった。海岸沿いの平地水田地帯では、幹線排水路の海への出口に、海水の逆流を防ぐための樋門と排水機場が設置されていた。排水機場は、潮位が排水路の水位より高くなる時間帯に、排水路から海に排水するための施設である。こうした樋門と排水機場は、東日本大震災の津波によって、ほぼすべてが破壊・損傷した。

排水機場の復旧は、①応急仮設ポンプの設置、②排水路のがれき撤去、③排水機場・排水路の仮復旧、④排水機場・排水路の本復旧、という手順で進められた。そのさい、地震によって地盤沈下が生じたため（平均 50 ㎝）、排水能力の強化が求められた。

他方、農地海岸堤防とは、農地を守るために建造された防潮堤のことである。今回の津波は楽々と堤防を越え、押し波、引き波の両方によって堤防が破壊された。復旧に当たっては、まず仮の締切堤防を築造して海水の浸入を防ぎ、その間に応急仮堤防を設置、さらに本格的な復旧工事に当たるという手順で進められた。

表 4.1.12 は、農林水産省が発表している「東日本大震災に係る農地・農業用施設の復旧・復興のロードマップ」に掲載されている主な排水機場の復旧状況である。主な排水機場は

すべて宮城県にあり、全 47 ヶ所、8 市町村に及んでいる。このうち 2011 年度中に復旧したのはわずかに 4 施設、9%のみであり、2012 年度に 6 施設、累積 21%、そして 2013 年度に一気に 23 施設増えて、累計 70%、そして 2014 年度にはさらに 10 施設が加わって、累計で 91%の復旧が完了している。残りの 4 つの排水機場は、いずれも北上川河口に位置し、堤防の決壊と激しい地盤沈下によって海とつながってしまった水田地帯に設置された施設である。機場本体だけでなく、被災した長い堤防の復旧に時間がかかったこともあって、時間を要している。

表 4.1.13 は、同じく農地海岸（堤防）の復旧状況である。農地海岸（堤防）とは、農地を津波や高潮から守るための堤防である。こちらも宮城県が主で、8 市町全 94 地区に及んでいる。復旧工事は 2011 年から着手されているが、完了は震災 3 年目の 2013 年度からで、毎年十数地区ずつ進捗し、最終の 2018 年度には一気に 32 地区で完了に至っている。

表 4.1.12 主な排水機場の復旧の経過

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
完了施設	4	6	23	10				2	2
（累計）	4	10	33	43				45	47
進捗率	9%	21%	70%	91%				96%	100%

出典）農水省「東日本大震災に係る農地・農業用施設の復旧・復興のロードマップ」

表 4.1.13　農地海岸の復旧状況

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	合計
完了地区箇所	0	0	13	11	12	8	18	32	94
（累計）	0	0	13	24	36	44	62	94	
進捗率	0	0	14%	26%	38%	47%	86%	100%	

(3) 大区画圃場整備の実施

津波で甚大な被害を受けた水田については、原形復旧ではなく、災害復旧と一体的に大区画の圃場整備が進められた。大規模経営体の育成にとって基幹となる事業であった。

追加表 4.1.14 にその実績を示す。３県全体で圃場整備地区の総面積が 8,240ha、うち完了面積が 7,930ha で、このうち大区画化が図られたのが 6,810ha（完了面積の 85.9%）であっ

た。ここで大区画というのは、農地を 0.5ha（50 アール）以上の区画に整備することである。県別では宮城県が圧倒的に多く、完了面積で 6,430ha、次いで福島県が 1,450ha となっている。岩手県は大区画化が困難な小規模地区が多いために、対象面積自体が 50ha と小さく、完了面積も 10ha に止まっている。

表 4.1.15 は岩手県の圃場整備地区一覧である、岩手県では、2017 年 4 月までに、8 市町村で 15 工区 506ha（うち被災農地 278ha）が事業採択され、このうち 2018 年度末までに、6 市町村 11 工区、415ha（うち被災農地 250ha）が完了している。この表からわかるように、受益面積が 10ha 以下の零細な地区が 5 工区もあり、平均で 63ha、最大でも豊前・山田北工区の 114ha となっている。大区画化を行ったのが、どの地区であるかは資料上では不明だが、少なくとも陸前高田市の小友工区と高田沖工区の一部には大区画水田ができている。

表 4.1.16 は宮城県のデータである。2018 年 3 月時点で、10 市町村、20 工区で 5,284ha の圃場整備が実施済み、もしくは実施中である（表 14 との面積の違いは不明）。岩手県とは対照的に受益面積が 100ha を超える地区が多く、平均でも 264ha、最大は亘理工区の 1,088ha となっている。

圃場整備の実施には農地の所有者である農家の同意が必要だが、震災復興の圃場整備は農家負担金がゼロであり、そして何よりも圃場整備をしない限り農地の復旧が見込めなかったために、どの地区も比較的スムーズに同意取得が進んだ。

圃場整備は営農再開に極めて大きな効果をもたらした。震災をきっかけに立ち上がった営農組織が少人数のオペレーターで耕作できているのは、圃場整備のお陰であるし、そもそも各地でこうした大規模経営の設立が進んだのは、圃場整備をきっかけに、地域の担い手の検討や担い手への農地の集積が話し合われたためである。

震災がなければ、これだけ多くの圃場整備事業を、これだけ短期間に実施することはなかったはずである。そして、震災を契機に、被災地では零細個別経営から大規模借地経営への農業の構造改革が一気に進んだ。少なくとも水田農業については、『復興への提言』が想定した農業の将来像に着実に近づきつつあると言える。

表 4.1.14 被災３県の農地の大区画化の実績（単位：ha）

県名	大区画化に取組む地区の計画面積（注1）	整備完了面積	
			左記のうち大区画化を行った面積（注2）
岩手県	50	50	10
宮城県	6,500	6,430	5,610
福島県	1,690	1,450	1,190
全 体	8,240	7,930	6,810

注1)　津波被災農地と一体的に整備する農地を含む。（平成 31 年3月末現在）

注2)　大区画化とは、農地を 0.5ha 以上の区画に整備するもの。

出典）農林水産省「東日本大震災からの農林水産業の復興支援のための取組」（令和元年７月）

表 4.1.15　岩手県の圃場整備地区一覧

工 区		市町村	受益面積（ha）	うち被災農地（ha）	完成率（2018年10月時点）
1	宇部川	久慈市・野田村	85	15	実施中
2	摂待	宮古市	23	17	100%
3	津軽石・赤前	宮古市	13	12	実施中
4	豊前・山田北	山田町	114	0	100%
5	大沢	山田町	4	4	100%
6	織笠	山田町	18	18	100%
7	大浦	山田町	6	5	100%
8	小谷鳥	山田町	8	6	100%
9	下野	大槌町	7	7	100%
10	下荒川	釜石市	8	8	100%
11	吉浜	大船渡市	47	24	100%
12	下矢作	陸前高田市	21	21	100%
13	小友	陸前高田市	93	92	100%
14	高田沖	陸前高田市	28	28	実施中
15	広田	陸前高田市	31	21	実施中
全体	15工区	8市町村	506	278	12工区完了

出典）岩手県農林水産部「いわて農業農村整備の展開方向（2019～2022）2019 年 3 月

表 4.1.16　宮城県の圃場整備地区一覧

新規/継続	工　区		受益面積（ha）	市町村	完成率（2018年3月末）
新規地区	1	気仙沼	55	気仙沼市	98%
	2	南三陸	86	南三陸町	98%
	3	牡鹿	22	石巻市	55%
	4	西矢本	197	東松島市	100%
	5	奥松島	146	東松島市	79%
	6	七ヶ浜	122	七ヶ浜町	100%
	7	名取	652	名取市	100%
	8	岩沼	630	岩沼市	99%
	9	亘理	1,088	亘理町	99%
	10	山元北部	122	山元町	100%
	11	山元東部	427	山元町	97%
	12	磯	40	山元町	100%
	13	手樽	171	松島町	0%
継続地区	14	北上	294	石巻市	80%
	15	大川	413	石巻市	100%
	16	飯野川	321	石巻市	100%
	17	三輪田	109	石巻市	100%
	18	真野大谷地	160	石巻市	100%
	19	大曲	129	東松島市	100%
	20	玉浦中部	100	岩沼市	100%
全体	20工区		5,284	10市町村	94%

出典）宮城県農林水産部「東日本大震災に係る農地・農業用施設の復旧・復興のロードマップの見直しについて（平成 30 年 3 月 14 日）

4.1.4.2　農業経営体の再建

では、津波被害を受けた農業経営体の再建はどのようなものだっただろうか。再建状況を知れる公的な調査としては、農水省大臣官房統計部調査（2014 年）、農水省調査（2011～2015 年）、農業センサス（2015 年）の 3 つがある。以下、それぞれの調査結果から能郷経営体の再建状況を見ておく。

(1) 農水省大臣官房統計部調査

農水省大臣官房は、岩手県、宮城県及び福島県の沿岸部等の市町村を対象に、農業経営体の被災状況や経営再開状況の程度（割合）を関係者から聞き取り、2010 年世界農林業セ

ンサス結果に乗じて集計している。表 4.1.17 は、震災から 3 年後の 2014 年 2 月 1 日時点の農業経営体の再建状況である。ここで営農再開とは、農業被害のあった農業経営体のうち、東日本大震災以降、調査日時点（2014 年２月 1 日現在）までに営農を行っている、または行っていた農業経営体とし、農業生産過程の対象作業又はその準備を一部でも再開した農業経営体のことを指す。ちなみに、東日本大震災以降、調査日時点までに一度も営農を再開せず廃業した農業経営体や、営農等を集落営農組織等に委託した農業経営体等は「営農を再開していない農業経営体（不明を含む）」に含まれる。

これによると、岩手・宮城・福島 3 県の津波被害にあった農業経営体 9,370 のうち、3 年後の 2014 年 2 月 1 日現在で営農を再開しているのは 4,540 経営体、51.6%に止まっている。県別では、宮城県が 64.5%と一番高く、続いて岩手県が 53.9%、原発被害のある福島県はわずかに 23.6%にすぎない。

営農が再開できない理由として挙げられているのは、表 4.1.18 にあるように、岩手県と宮城県では、「耕地や施設が利用できない」が 90%を超えて圧倒的に多く、福島県では「原発事故の影響」が 97%と大半を占める。また岩手県では、「生活拠点が定まらない」を挙げる農家が 60%もある。前掲図 2 に示したように、2014 年 2 月時点では、まだ農地・農業施設の復旧が完了していないため、再建できずにいる農業経営体がこれだけあったのは仕方ないことだった。

表 4.1.17 津波被災した農業経営体の営農再開状況（平成 26 年 2 月 2 日時点）

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

※福島県の「営農を再開している農業経営体」には、実証栽培を含めている。

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

表 4.1.18 営農を再開できない理由

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

※福島県の「営農を再開している農業経営体」には、実証栽培を含めている。

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

(2) 農水省定点調査

「被災農業経営体・漁業経営体の経営復興状況定点調査」と呼ばれる調査で、「東日本大震災において、特に津波被害を受けた東北地域の、おおむね５年以内に経営再開の意思を有する農業・漁業経営体を対象に、経営復興状況を継続的に把握する定点調査の結果から、経営再開の状況等を掲載したもの」とされている*27。

対象地域は青森県、岩手県、宮城県及び福島県の４県で、東日本大震災により甚大な津波被害を受けた関係市町村の意見を聞き、「経営を再開した農業・漁業経営体（個人経営体）」及び「今後、おおむね５年以内に経営再開する意思を有する農業・漁業経営体（個人経営体）」のうち協力の得られた経営体を対象としている。なお、福島県については、東京電力福島第一原子力発電所事故により警戒区域等に指定された市町は調査対象から除かれている。

調査方法は、東北農政局職員による調査対象経営体への面接・聞き取り又は郵送回収等である。また調査内容としては、農業経営体については農産物販売収入、農業支出、及び経営耕地面積等としている。ただし、調査対象経営体の調査負担を軽減するため、収支については現金のみを調査しており、農産物販売収入には、農生産現物家計消費額、動植物の成長増加額及び未処分の在庫増減額を含んでおらず、農業支出には建物・機械等固定資

27*農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災による津波被災地域における農業・漁業経営体の経営状況について（平成 27 年結果）」（平成 28 年 7 月）

産の減価償却費、生産資材在庫増減額を含んでいない。また、所得は販売収入から支出を控除したものであり、補助金等の収入は含んでいない。調査期間は、各調査年の１月１日から 12 月 31 日の１年間である（平成 23 年のみは、3 月 11 日から 12 月 31 日）。なお、対象経営体を抽出する際には、被災経営体の実態にできるだけ合わせるために、県別・営農タイプ別の経営規模等にも配慮している。

調査対象経営体は表 4.1.19 に示すとおりである。岩手・宮城・福島 3 県の合計が 164 経営体、うち 94%は 2015 年までに営農を再開している。営農タイプとしては、水稲と施設野菜が多く、露地野菜、施設花き、果樹、畜産（繁殖牛・プロイラー）等が含まれている。

①の農水省大臣官房調査で明らかになっているように、2014 年度末時点では、被災した経営体の約半数はまだ経営を再開していなかったわけで、「経営を再開した」経営体を対象とする本調査は、相対的に優れた、もしくは条件に恵まれた経営体を対象としていることになっている。営農タイプを見ても施設園芸農家が多く含まれており、経営的に見て上層の経営体が対象となっていることは確かである。

図 4.1.6 は、調査対象経営体における、2011 年から 2015 年までの経営再開の推移である。震災初年の 2011 年は、さすがに「未再開」が 105 経営体（32%）もいたが、翌 2012 年には 48 経営体（15%）にまで減り、3 年目の 2013 年には 23 経営体（8%）にまで減っている。また、2013 年までは、再開しても農産物販売収入が「震災前水準に達していない」が 179 経営体（再開した経営体の 65%）もあったが、翌 2014 年には 138 経営体（再開経営体の 51%）、2015 年には 120 経営体（同 46%）と少しずつ減ってきている。

なお、この図において、2014 年と 2015 年に「調査対象から除外」とあるのは、2013 年までに経営を再開し、かつ農産物販売収入が震災前を上回った経営体を調査対象から外したためである。結果の連続性を考えて集計には含めているという。

また、同じく図中で「組織経営体への参加、離農など」とあるのは、文字通り、組織経営体への参加等によって、農業から離れた経営体のことである。年を追うごとに増加し、2015 年には 57 経営体（2011 年の調査対象経営体の 17%）にまで達している。

図 4.1.7 は、調査対象経営体における営農を再開できない理由を示している。どの年も「農地や施設が使えない」がトップであり、次いで「農機具が確保できない」となっており、前述①の内閣府調査と同様の傾向が見える。

表 4.1.19　定点調査の調査対象経営体数

	総数	2015年までに再開	割合	内訳
岩手県	36	33	92%	水稲：25、露地野菜：5、施設野菜：1、繁殖牛：1、果樹：3、施設花き：
宮城県	102	96	94%	水稲：33、露地野菜：5、施設野菜：50、施設花き：12、果樹：1、ブロイラー：1
福島県	26	25	96%	水稲：12、露地野菜：1、施設野菜：10、施設花き：1、果樹：2
合計	164	154	94%	

出典）農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災による津波被災地域における農業・漁業経営体の経営状況について（平成 27 年結果）」（平成 28 年 7 月）

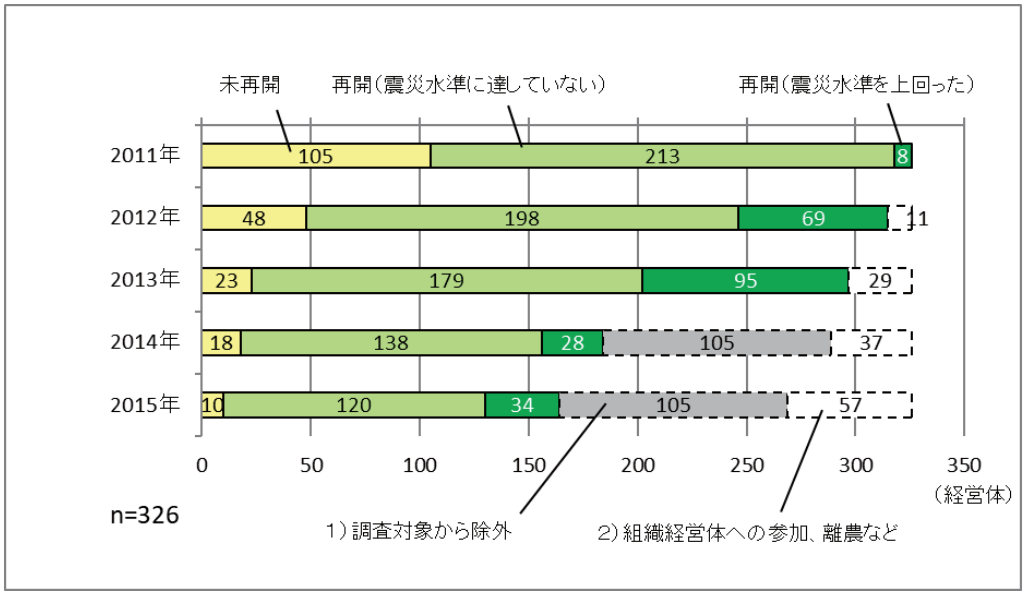


図 4.1.6　定点調査における再開経営体数等の推移

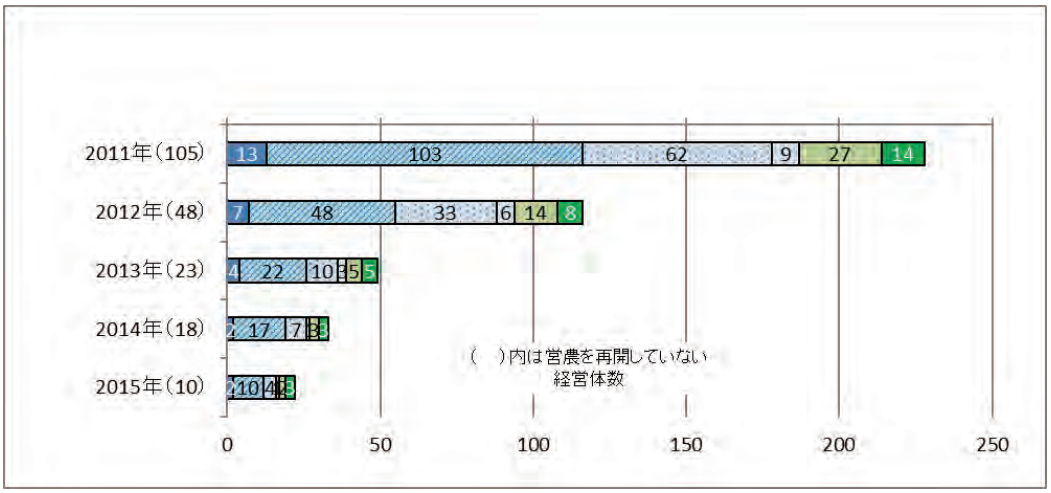


図 4.1.7　定点調査における営農再開できない理由

(3) 農業センサス

震災の農業経営体への影響をより包括的に見られるのが農業センサスである。表 4.1.20 は、被災 3 県の農業経営体数を、震災前の 2010 年と震災後の 2015 年で比較したものである。表中の「沿海市区町村」が津波被災市町村に相当する。ただし、津波被災市町村であっても、すべての農業経営体が津波被災を受けているわけではなく、「沿海市区町村」に含まれる農業経営体数には津波被災していない経営体が含まれる。

この表から、被災 3 県の 2010 年の農業経営体 183,315 のうち、2015 年まで継続しているのは 136,230（74.3%）で、休廃業等が 47,085（25.7%）に上ること、「沿岸市区町村」に限ると、継続が 59.4%、休廃業等が実に 40.6%にも達することがわかる。津波被害の影響がいかに大きかったかということである。

表 4.1.21 は、被災 3 県の農業経営体の震災前後の動向をさらに詳しく見たもので、県別に農業経営体の組織形態に着目して内訳を示したものである。農業経営体は 3 県合計では 5 年間で 23%減少し、とくに沿海市区町村では減少率が 37%にも達していることがわかる。県別に見ても、どの県も沿海市区町村の減少率が内陸に比べて大きい。とくに福島県では顕著である。ただし、農業経営体のうち法人経営だけをとると、福島県を除けば沿海市区町村でも増加している。岩手県と宮城県では、沿海市区町村の方がむしろ増加率が高いほどで、震災後に法人化が進んだことがわかる。また、組織経営体の数を見ても、岩手県の沿海市区町村では 9%も増加しており、内陸よりも高い。宮城県はマイナス 2%とわずかに減少しているが、家族経営体が著しく減少しているのに比べるとほとんど減っていない。震災後に農業経営体の組織化が進んだことがここでも見て取れる。岩手県と宮城県では、震災後に大規模組織経営への転換を図るべく、農地の復旧と大区画化、農機具や施設・設備のフルセット貸与といった政策が功を奏していることがうかがえる。

これに対して、福島県の沿岸市区町村だけは法人経営および組織経営体も激減している。法人経営などは、震災前には岩手県や宮城県よりも多かったのに、震災後には逆に少なくなっている。前述の通り、福島県では放射能汚染により農地等の復旧が著しく遅れており、当然のことながら、それに伴って農業経営体の再建も遅れているわけである。

この傾向をさらに明確に示しているのが、図 4.1.8、4.1.9、4.1.10 である。それぞれ岩手県、宮城県、福島県の農産物販売金額別農業経営体数を示しているが、岩手県と宮城県では、販売金額が小さい経営体が減少し、逆に販売金額が大きい経営体が大幅に増加していることが見て取れる。

表 4.1.20 被災３県の農林業経営体の経営状況の変化

単位：経営体

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

注）沿岸市区町村

岩手県：宮古市、大船渡市、久慈市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、普代村、野田村、洋野町

宮城県：宮城野区、若林区、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町

福島県：いわき市、相馬市、南相馬市、広野町、楢葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、新地町

内陸市区町村は上表に掲載した以外の市区町村。

出典）農林業センサス（平成 22 年及び平成 27 年）

表 4.1.21　被災 3 県の震災前後の農業経営体数

単位：経営体

	県	岩手県				宮城県				福島県				3県合計			
		農業経営体	法人経営	家族経営体	組織経営体	農業経営体	法人経営	家族経営体	組織経営体	農業経営体	法人経営	家族経営体	組織経営体	農業経営体	法人経営	家族経営体	組織経営体
平成22年（2010年）	県全体	57,001	620	55,700	1,301	50,741	347	49,569	1,172	71,654	585	70,766	888	179,396	1,552	176,035	3,361
	沿海市区町村	5,870	79	5,747	123	14,278	76	14,040	238	13,345	127	13,149	196	33,493	282	32,936	557
	内陸市区町村	51,131	541	49,953	1,178	36,463	271	35,529	934	58,309	458	57,617	692	145,903	1,270	143,099	2,804
平成27年（2015年）	県全体	46,993	817	45,657	1,336	38,872	532	37,613	1,259	53,157	658	52,398	759	139,022	2,007	135,668	3,354
	沿海市区町村	4,386	109	4,252	134	9,418	134	9,184	234	7,155	83	7,055	100	20,959	326	20,491	468
	内陸市区町村	42,607	708	41,405	1,202	29,454	398	28,429	1,025	46,002	575	45,343	659	118,063	1,681	115,177	2,886
増減数	県全体	−10,008	197	−10,043	35	−11,869	185	−11,956	87	−18,497	73	−18,368	−129	−40,374	455	−40,367	−7
	沿海市区町村	−1,484	30	−1,495	11	−4,860	58	−4,856	−4	−6,190	−44	−6,094	−96	−12,534	44	−12,445	−89
	内陸市区町村	−8,524	167	−8,548	24	−7,009	127	−7,100	91	−12,307	117	−12,274	−33	−27,840	411	−27,922	82
増減率（%）	県全体	−18%	32%	−18%	3%	−23%	53%	−24%	7%	−26%	12%	−26%	−15%	−23%	29%	−23%	0%
	沿海市区町村	−25%	38%	−26%	9%	−34%	76%	−35%	−2%	−46%	−35%	−46%	−49%	−37%	16%	−38%	−16%
	内陸市区町村	−17%	31%	−17%	2%	−19%	47%	−20%	10%	−21%	26%	−21%	−5%	−19%	32%	−20%	3%

注）沿岸市区町村

岩手県：宮古市、大船渡市、久慈市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、普代村、野田村、洋野町

宮城県：宮城野区、若林区、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町

福島県：いわき市、相馬市、南相馬市、広野町、楢葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、新地町

内陸市区町村は上表に掲載した以外の市区町村。

出典）2015 年農林業センサス結果における被災 3 県の概要（平成 28 年 3 月 25 日）を筆者加工

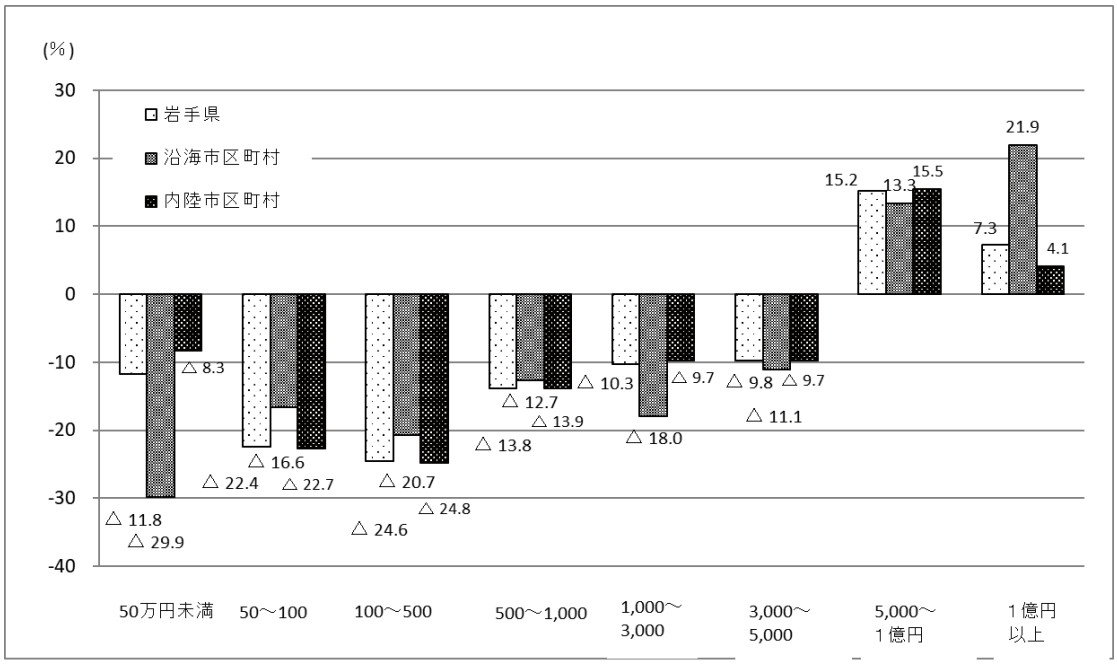


図 4.1.8 農産物販売金額規模別農業経営体数の増減率（岩手県）

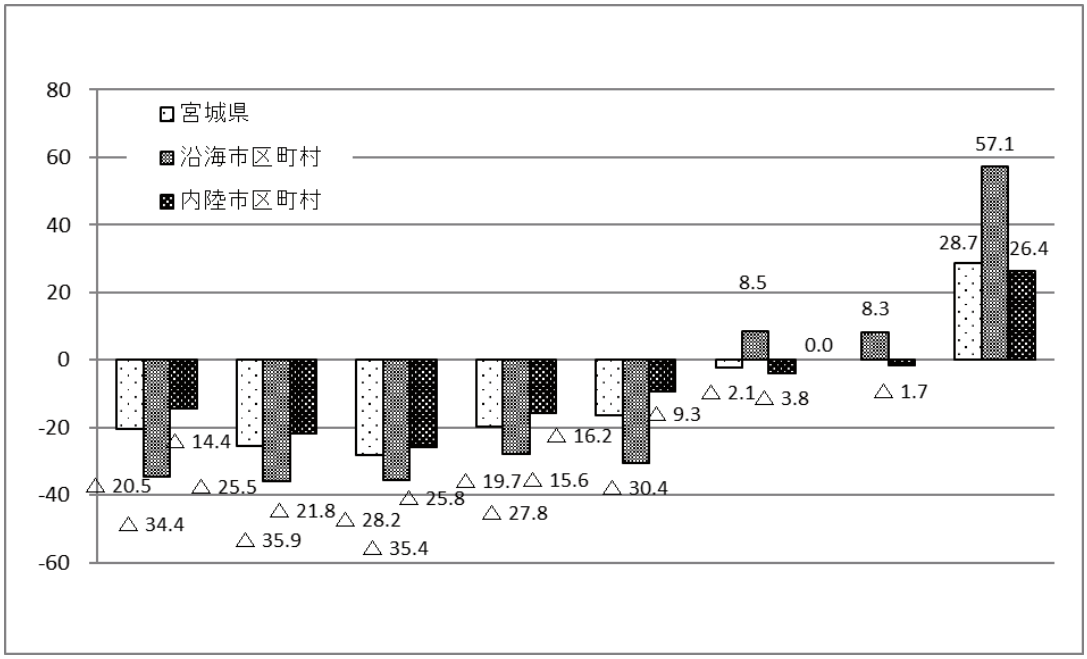


図 4.1.9 農産物販売金額規模別農業経営体数の増減率（宮城県）

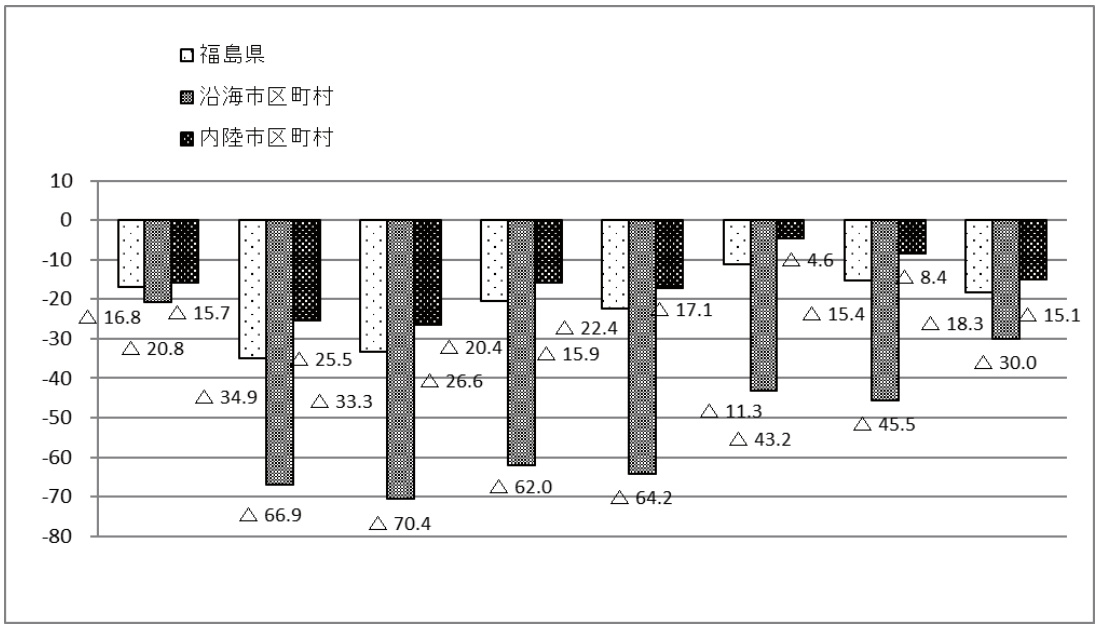


図 4.1.10 農産物販売金額規模別農業経営体数の増減率（福島県）

4.1.5 農業集落の被害と再建

「復興への提言」では、農業の復興とともに農村コミュニティ（農業集落）の復興の重要性が説かれ、政府の「基本方針」にも盛り込まれたが、実態はどうであっただろうか。本稿では、農林業センサスの農業集落調査結果と現地での聞き取り調査を基に、農業集落の被害と復興の現状を述べる。

4.1.5.1 被害の概況

表 4.1.22 は、2010 年の世界農林業センサスの農業集落調査結果を基に、農林水産省が津波被害のあった農業集落数を推計したものである。これによると被災 3 県の農業集落数は 2010 年調査時点で 10,737、うち津波被害のあった集落は 1,021 で、全体の 13.1%に上る。県別では、岩手県が 11.4%、宮城県が 22.4%、福島県が 6.1%と、集落数で見ても宮城県の被害が大きい。

次に、一口に農業集落の津波被害と言っても、全世帯が流出したような甚大なものから、一部の世帯のみの被害まで程度の差がある。そこで、同じく 2010 年の農林業センサスと、震災後の 2015 年の農業集落調査結果を使って、農業集落の被災状況をより詳しく見てみることにする。

表 4.1.23 は、被災 3 県の沿岸市町村について、2010 年と 2015 年の農業経営体の増減率に応じて農業集落を分類したものである。表中で-100%とあるのは、農業経営体が震災後に 0

（ゼロ）となった集落、つまり全経営体が被災したことを示しており、以下、農業経営体の減少率を 70～100%、50～70%、30～50%、0～30%、0%未満（増加）に分けて集計してある。なお、この集計では、2010 年の農業経営体数が 0 であった集落は除いている。

この表から、被災３県の沿岸市町村では 2、278 の農業集落があり、うち震災後に農業経営体がゼロになったのが 397 集落（17.4%）に上ったことがわかる。これは津波によって全経営体が流出したか、原発事故によって避難を余儀なくされた集落である。また、減少率が 70%を超えたものが 143 集落（6.3%）、50～70%が 280 集落（12.3%）、30～50%が 325 集落（14.3%）あり、-100%の集落も合わせると、農業経営体が 5 年間で 30%以上減少した集落は 1、145 集落に上り、沿岸市町村の全集落の 50%に達する。ちなみに、被害を受けていない内陸の農業集落の減少率は概ね 30%未満なので、減少率 30%を被災の目安にするのは妥当と思われる。

さらに、農業集落を津波被災地と原発被災地に分けて集計すると、津波被災地では、経営体数ゼロが 209 集落（10.5%）、これを含み農業経営体が 30%以上減少したのが 938 集落（47.0%）であるのに対し、原発被災地では、経営体数ゼロが 188 集落（67.9%）、30%以上減少が 248 集落（89.5.%）にも達し、ここでも原発被害の深刻さが窺われる。

表 4.1.22 津波被害のあった農業集落数

単位　実数：経営体，構成比：%

		2010年（平成22年2月1日現在）	状況確認の対象とした農業集落	被害のあった農業集落	うち津波被害のあった農業集落
3県計	実数	10,737	7,804	4,058	1,021
	構成比		100.0	52.0	13.1
岩手県	実数	3,652	2,369	1,307	270
	構成比		100.0	55.2	11.4
宮城県	実数	2,797	2,570	1,565	576
	構成比		100.0	60.9	22.4
福島県	実数	4,288	2,865	1,186	175
	構成比		100.0	41.4	6.1

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

表 4.1.23　被災３県沿岸市町村における農業経営体増減率別農業集落数

増減率	全体		津波被災地		原発被災地	
	集落数	構成比	集落数	構成比	集落数	構成比
合計	2,278	100.0%	2,001	100.0%	277	100.0%
−100%	397	17.4%	209	10.5%	188	67.9%
−70〜−100%	143	6.3%	138	6.9%	5	1.8%
−50〜−70%	280	12.3%	270	13.5%	10	3.6%
−30〜−50%	325	14.3%	321	16.1%	4	1.4%
0〜−30%	727	31.9%	682	34.1%	45	16.2%
〜0%	405	17.8%	380	19.0%	25	9.0%

注 1)集落数には，2010 年時点で農業経営体がゼロの集落（242）を除いてある。

注 2)津波被災地は，岩手県と宮城県，および福島県の新地町，相馬市，いわき市

注 3)原発被災地は，福島県南相馬市，浪江町，双葉町，大熊町，富岡町，楢葉町，広野町

出典）農業センサス農業集落調査（2010 年，2015 年）より筆者が集計

4.1.5.2 農業集落の津波被害の態様

(1) 農業集落の立地条件と被害の態様

農業集落の津波被害の態様は、集落の立地条件によって異なっている。前述のように、今回の東日本大震災の被災地は三陸沿岸と仙台湾岸に大別されるが、農業集落の津波被害の態様も両者で大きく違っている。

三陸沿岸は、さらに宮古市を境にして北部の隆起海岸と南部のリアス海岸に分けられる。三陸北部では陸地が海岸まで迫り、限られた平地に集落や市街地が高密度で立地している。農地は主に隆起海岸の台地上にあって津波の被害を免れている場合が多い。元々が漁業が中心の集落であるため、農業経営体の数そのものが少ない集落が多く、農地被害も限定的であった。ただし、久慈市、や野田村のように、中小河川の河口部では平地にも農地が広がり、津波被害を受けている。

これに対して三陸南部では、いくつもの深い湾と小さな半島が形成され、農業集落は湾の奥の平地や半島の沿岸部に立地する。農地は全般的に狭く、農業経営体も少数で規模も小さい。ただし、流域面積の大きい気仙川河口の陸前高田市と、北上川河口の石巻市旧北上町および河北町は例外で、いずれも河口部には三陸沿岸にしては広めの水田地帯が広がり、農業集落が立地していた。今回の津波はこのような河口部の農業集落に壊滅的な打撃

を与えた。

(2) 三陸北部の農業集落（岩手県田野畑村）

三陸北部の例として田野畑村の農業集落を示す。表 4.1.24 は田野畑村の沿岸集落ごとの農業経営体の増減を示している。図 4.1.11 は各集落の位置である。田野畑村の場合、沿岸集落は 9 つあり、うち 4 つ（久春内、机、和野、切牛）は農業経営体がそもそも存在しない。ちなみに、久春内と和野、切牛は地図上では海岸に接しているが、集落は隆起海岸の台地上にあって、住宅もすべて台地上にある。残りの 5 集落のうち、北山も台地上にあり、農業経営体の減少は津波によるものではない。明戸は明戸川流域に立地する集落で、この地域には珍しく川沿いに平地があって、農地が多く、農業経営体の数も多い。過去の大津波で集落は内陸に移転していたため、人的被害も農地被害も最小限に止まっており、農業経営体も概ね維持されている。

他方、羅賀と島ノ越はいずれも沿岸集落であり、過去の大津波を契機に住宅の高台移転も一部行われていたが、依然として沿岸部にも多数の住宅が立地していた。このため津波被害は甚大で、羅賀集落では×人、島ノ越集落では×人の死者行方不明者を出している。田野畑村の死者行方不明者の大半はこの 2 集落だった。このうち羅賀については、農地が高台にあったため、農業経営体は維持されたが、島ノ越は農地も低地にあったため、農業経営体も激減している。

なお、真木沢は集落が内陸高台にあったため人的被害はなかったが、沿岸にあった農地が被災し、農業経営体は約 4 割の減少となっている。

以上、三陸北部の農業集落は、過去の高台移転もあって、集落の壊滅は免れており、かつ一部を除けば、元々農地も農業経営体がごく少なく、今回の津波被害も限定的であったと言える。

表 4.1.24　三陸沿岸北部・田野畑村の農業集落と農業経営体の増減

	農業集落名	2010年の農業経営体数	2015年の農業経営体数	増減数	増減率
1	久春内	−	−	−	−
2	北山	4	2	−2	−50.0%
3	机	−	−	−	−
4	明戸	21	19	−2	−9.5%
5	羅賀	2	2	0	0.0%
6	和野	−	1	−	−
7	島ノ越	8	1	−7	−87.5%
8	切牛	−	−	−	−
9	真木沢	12	7	−5	−41.7%

(注)「−」は該当する農業経営体がなかった集落

出典）農業センサス農業集落調査（2010 年，2015 年）より筆者が集計

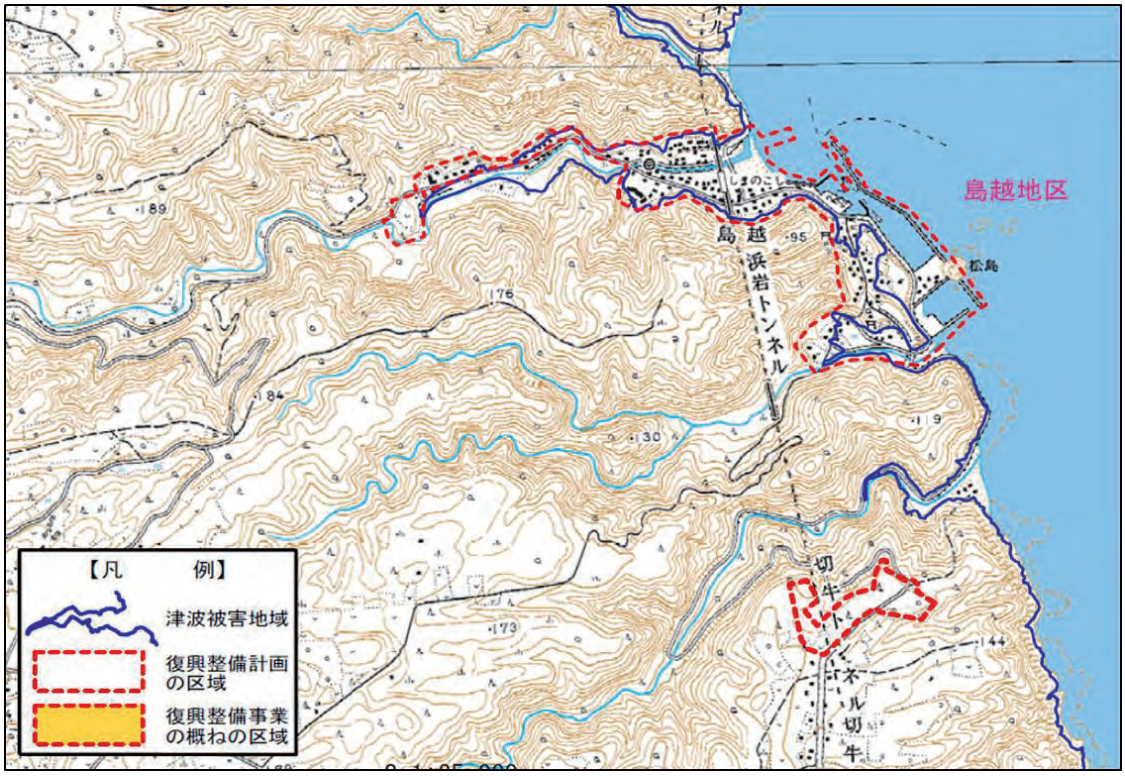


図 4.1.11　田野畑村島ノ越集落の復興計画図

出典）田野畑村復興整備計画（平成 24 年 8 月 1 日公表）を筆者が一部加工

(3) 三陸南部の農業集落(1) （岩手県釜石市鵜住居地区）

三陸南部の農業集落の例の 1 つとして釜石市鵜住居地区を示す。本地区は大槌湾内で鵜住居川の河口に位置する小市街地と、大槌湾に面する箱崎半島の漁村集落から成り、津波で 600 人近くの死者・行方不明者を出している。

表 4.1.25 鵜住居地区の農業集落の一覧、図 4.1.12 はその位置図である。農業集落としては 12 あり、このうち片岸、鵜住居、およびその上流の新田・神ノ沢、川目・田郷は、鵜住居川の河口近くに立地し、比較的平坦地が多かった。一集落当りの農業経営体も概ね 10 以上あり、農村と言ってよい集落である。今回の津波は鵜住居川の堤防を越えて、これらの集落に甚大な被害を及ぼした。このため新田・神ノ沢集落は全経営体が流出、鵜住居集落で 60%以上、片岸集落でも 80%近くが被災を受けた。これに対して、最上流の川目・田郷にも津波は来たが、経営体の減少率は 30%強に止まっており、下流の集落に比べれば被害は軽かった。

他方、大槌湾を取り囲む半島部に立地する室浜、根浜、箱崎・桑ノ浜、白浜、仮宿は漁村集落であり、農地もほとんどなく、箱崎・桑ノ浜を除いて、農業経営体が存在しない。南部の両石と水海も同様で、農業経営体としてはそもそも存在しなかった。なお、外山は鵜住居集落の奥に位置する山間集落であり、農業経営体の数も少なく、今回の津波被害は受けていない。

表 4.1.25 釜石市鵜住居地区の農業集落と農業経営体の増減

	農業集落名	2010年の農業経営体数	2015年の農業経営体数	増減数	増減率
1	室浜	−	−	−	−
2	片岸	9	2	−7	−77.8%
3	鵜住居	11	4	−7	−63.6%
4	根浜	−	−	−	−
5	箱崎，桑ノ浜	3	2	−1	−33.3%
6	白浜	−	−	−	−
7	仮宿	−	−	−	−
8	新田，神ノ沢	9	0	−9	−100.0%
9	川目，田郷	17	11	−6	−35.3%
10	外山	2	2	0	0.0%
11	両石	−	−	−	−
12	水海	−	−	−	−

(注) 「−」は該当する農業経営体がなかった集落

出典）農業センサス農業集落調査（2010 年，2015 年）より筆者が集計

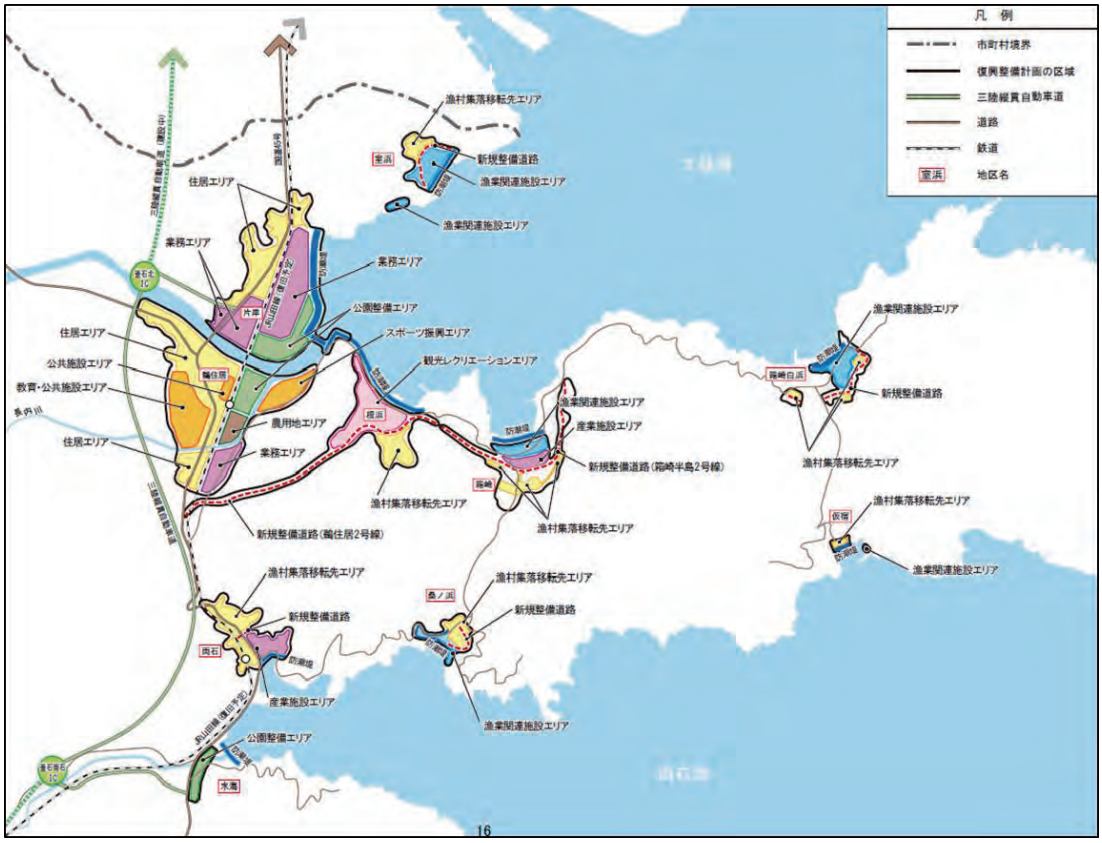


図 4.1.12 釜石市鵜住居地区の復興計画図

出典）釜石市復興整備計画（第 11 回変更），平成 27 年 2 月 23 日

(4) 三陸南部の農業集落(2) （宮城県石巻市旧北上町・旧河北町）

三陸南部の農業集落のもう 1 つの例は宮城県石巻市旧北上町・旧河北町である。本地区は北上川の河口に広がる水田農業地域で、今回の津波により甚大な人的・農地被害を被った。

表 4.1.26 に本地区の農業集落の一覧、図 4.1.13 にその位置図を示す。旧北上町は北上川の左岸（北側）に位置し、昭和の大合併前は十三浜村と橋浦村に分かれていた。表から明らかなように、旧十三浜村の 13 集落は、小滝集落を除き、すべての農業経営体が流出するという大被害を受けた。その上流部にあった旧橋浦村でも、10 集落の大半で農業集落が 50%以上の減少となっている。

また、北上川右岸（南側）の河口部にあった旧河北町大川地区でも、河口近くの尾ノ崎、長面、間垣集落が 100%の被災、その上流部で北上川沿いの釜谷、谷地、横川集落でも 80

～90%の被災という甚大な被害を受けている。これらの集落はいずれも農業が盛んで農業経営体も多く、しかも大震災直前の 2011 年 3 月に、大規模圃場整備事業が完了したばかりだった。

表 4.1.26 石巻市旧北上町・旧河北町の農業集落と農業経営体の増減数

旧町名（平成合併前）	旧町村名（昭和合併前）	農業集落名		2010年の農業経営体数	2015年の農業経営体数	増減数	増減率
北上町	十三浜村	1	小滝	1	1	0	0.0%
		2	大指	－	－	－	－
		3	小指	－	－	－	－
		4	相川	8	－	−8	−100.0%
		5	小泊	－	－	－	－
		6	大室	1	－	−1	−100.0%
		7	小室	－	－	－	－
		8	白浜	6	－	−6	−100.0%
		9	長塩谷	1	－	−1	−100.0%
		10	立神	2	－	−2	−100.0%
		11	月浜	13	－	−13	−100.0%
		12	吉浜	14	－	−14	−100.0%
		13	追波	32	－	−32	−100.0%
	橋浦村	14	二丁谷地	4	1	−3	−75.0%
		15	大上	15	8	−7	−46.7%
		16	要害	2	1	−1	−50.0%
		17	中原	10	6	−4	−40.0%
		18	泉沢	12	5	−7	−58.3%
		19	長尾	14	6	−8	−57.1%
		20	行人前	6	2	−4	−66.7%
		21	釜谷崎	3	－	−3	−100.0%
		22	大須	46	35	−11	−23.9%
		23	本地	13	7	−6	−46.2%
河北町	大川村	24	尾の崎	22	－	−22	−100.0%
		25	長面	54	－	−54	−100.0%
		26	釜谷	35	4	−31	−88.6%
		27	間垣	6	－	−6	−100.0%
		28	針岡第二	25	13	−12	−48.0%
		29	針岡第一	40	13	−27	−67.5%
		30	谷地	16	4	−12	−75.0%
		31	横川	9	1	−8	−88.9%
		32	福地	46	34	−12	−26.1%

（注）「−」は該当する農業経営体がなかった集落

出典）農業センサス農業集落調査（2010 年，2015 年）より筆者が集計

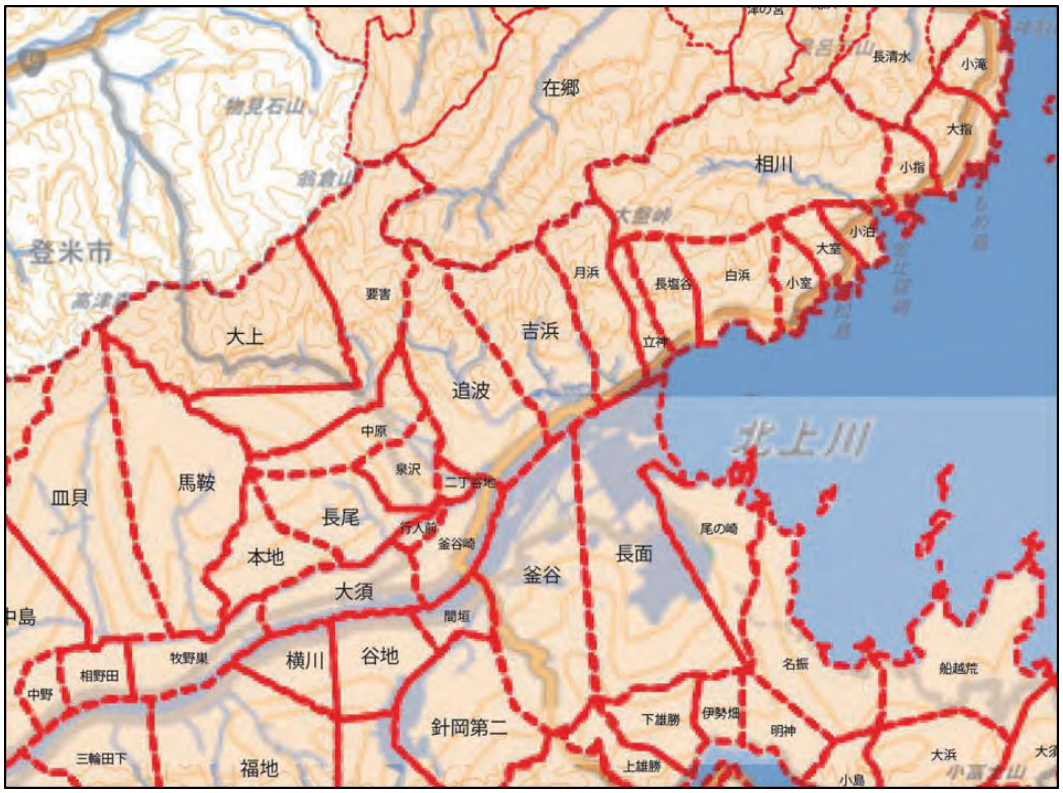


図 4.1.13　石巻市旧北上町・旧河北町の沿岸農業集落

(5) 仙台湾岸の農業集落(1)　(宮城県仙台市若林区七郷・六郷地区)

仙台湾岸の農業集落の例として、仙台市若林区の七郷・六郷地区を取り上げる。仙台市街地と海岸との間に広大な水田地帯を有し、震災前は大規模農業法人も含めて農業経営体も多い地区だった。海沿いの荒浜集落（七郷）、井土集落（六郷）および藤塚集落（六郷）が壊滅的な被害を受け、仙台市街地に近いこともあって、よくマスコミ等で取り上げられた地区でもあった。

表 4.1.27 が農業集落の一覧、図 4.1.14 が位置図である。七郷地区では、海に面した荒浜集落が津波の直撃を受け、すべての経営体が被災し、減少率は 92%に達した。これに対して、そのすぐ内陸側の荒井集落でも津波は到達したが、経営体の減少率は 45%に止まった。さらに内側の長喜城集落および霞目集落になると、仙台東道路の西側となり、農業経営体の減少率はそれぞれ 20%、12.5%にまで落ちる。実際、津波による海水の浸入はあったが、区画や道水路は残ったし、がれきの堆積は軽微だった。ちなみに、さらに内陸側の六丁目、伊在、蒲町集落では、農業経営体が大幅に減少しているが、これはここで集団移転事業や土地区画整理事業が実施され、農地の転用が進んだためと考えられる。

他方、六郷地区でも、海沿いの集落の壊滅的な被害に対して、内陸に向かうほど被害が軽くなっている実態が見られる。すなわち、海に面した井土集落と藤塚集落では、全経営体が被災し減少率が 100%に達している一方で、1 つ内側の三本塚、二木、種次集落では 30～70%程度、さらに内側の仙台東道路より西側にある下飯田、今泉集落では 30%を下回っている。また、その先の沖野、日辺集落に至っては 10%を割り込んでいる。

海沿いの集落では、農地の区画（畦畔）や道水路が津波によって原形をとどめないほど破壊され、車や船を含む多くのがれきが堆積したため、がれきを除去した上で再区画整理する以外に農地の復旧はあり得なかった。他方、被害が軽微な内陸側の水田では、除塩程度で営農が再開できる農地もあった。本地区がまさにそうだった。内陸側の水田では、自己負担してまで圃場整備事業に踏み切る動機は本来小さいはずで、農家の合意形成を図ることが難しい。しかし、今回は復興関連の特別措置で農家負担なしで事業が可能だったため、この問題が大きく顕在化することなく、実際大区画圃場整備事業が実現している。

表 4.1.27 仙台市若林区七郷・六郷地区の農業集落一覧

市区町村名	旧町村名（昭和合併前）	農業集落名		2010年の農業経営体数	2015年の農業経営体数	増減数	増減率
仙台市若林区	七郷	1	荒浜	76	6	−70	−92.1%
		2	荒井	119	65	−54	−45.4%
		3	長喜城	10	8	−2	−20.0%
		4	六丁目	22	9	−13	−59.1%
		5	伊在	4	2	−2	−50.0%
		6	蒲町	14	8	−6	−42.9%
		7	霞目	8	7	−1	−12.5%
	六郷	8	井土	39	0	−39	−100.0%
		9	藤塚	30	0	−30	−100.0%
		10	三本塚	40	20	−20	−50.0%
		11	二木	33	22	−11	−33.3%
		12	種次	37	10	−27	−73.0%
		13	下飯田	48	34	−14	−29.2%
		14	今泉	61	45	−16	−26.2%
		15	沖野	43	40	−3	−7.0%
		16	上飯田	15	11	−4	−26.7%
		17	日辺	53	51	−2	−3.8%

（注）「−」は該当する農業経営体がなかった集落

出典）農業センサス農業集落調査（2010 年，2015 年）より筆者が集計

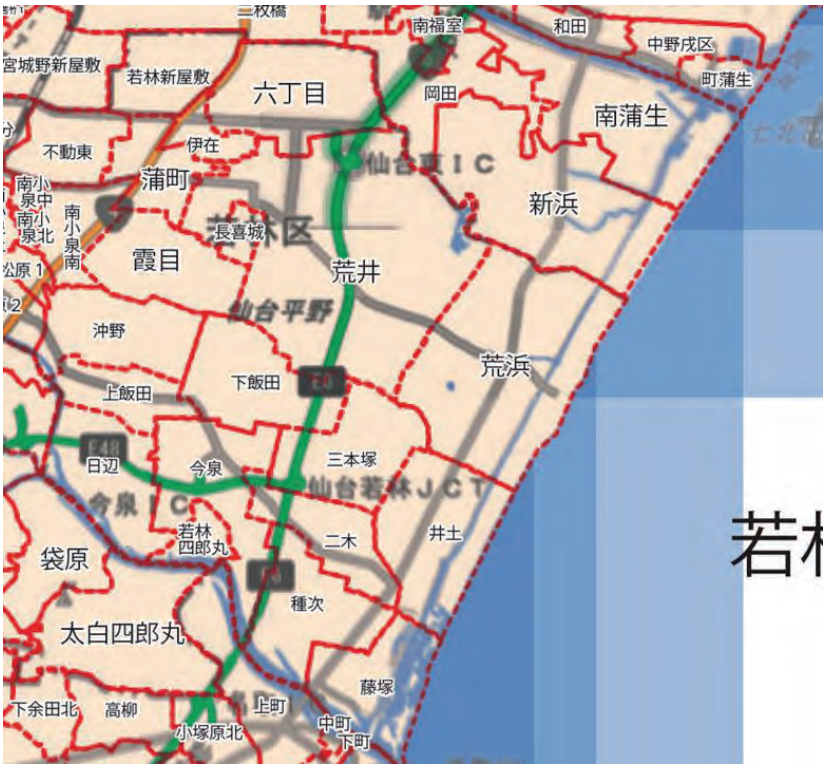


図 4.1.14　仙台市若林区七郷・六郷地区の沿岸農業集落

(6) 仙台湾岸の農業集落(2)　(宮城県岩沼市玉浦地区)

仙台湾岸の農業集落として、もう一つ岩沼市の玉浦地区の例を紹介する。本地区は仙台空港の南側に位置し、岩沼市の中心市街地と海岸との間に広がる水田地帯であった。仙台湾岸の集落はどこも津波によって壊滅的な被害を受けたが、本地区はその後の復興のやり方に特徴がある。他の多くの地区では世帯ごとの個別移転が主流であったのに対して、本地区では岩沼市が主導して集落ごとに市内に集団移転を果たしたことである。

表 4.1.28 が農業集落の一覧、図 4.1.15 が位置図である。No.1 の相の釜から No.8 の新浜までは海に面した集落であり、ほぼ全世帯が流出し、農業経営体の減少率は 100%に達した。これらの集落から一歩内陸に入った No.9 林一から No.11 早股下二も、海沿いと変わらないほど大きな被害を受けており、農業経営体の減少率は 80%を超えている。ただし、No.12 早股下一と No.13 早股上は海からの距離はほぼ同じぐらいだが、経営体の減少率は 50%強に止まっている。

他方、No.1 の相の釜の内陸側の No.15 矢の目下から No.17 矢の目上は、海からの距離がやや遠いこともあって経営体の減少率は 40%前後に収まっている。そして一番内陸側の

No.18 下野郷下、No.19 下野郷上、No.20 押分まで来ると、経営体の減少率は 30%を下回り、被災地以外の集落と変わらない水準になっている。

水田が壊滅的被害を受けた本地区でも、震災後に大区画圃場整備事業が導入され、既に工事は完了している。

表 4.1.28 岩沼市玉浦地区の農業集落と農業経営体の増減数

市区町村名	旧町村名（昭和合併前）	農業集落名		2010年の農業経営体数	2015年の農業経営体数	増減数	増減率
岩沼市	玉浦村	1	相の釜	37	0	−37	−100.0%
		2	藤曾根	14	0	−14	−100.0%
		3	二の倉	33	0	−33	−100.0%
		4	長谷釜	38	0	−38	−100.0%
		5	寺島	26	3	−23	−88.5%
		6	蒲崎北	21	0	−21	−100.0%
		7	蒲崎南	21	2	−19	−90.5%
		8	新浜	24	3	−21	−87.5%
		9	林一	33	2	−31	−93.9%
		10	林二	10	2	−8	−80.0%
		11	早股下二	12	2	−10	−83.3%
		12	早股下一	41	19	−22	−53.7%
		13	早股中	38	17	−21	−55.3%
		14	早股上	28	16	−12	−42.9%
		15	矢の目下	24	13	−11	−45.8%
		16	矢の目中	28	19	−9	−32.1%
		17	矢の目上	29	15	−14	−48.3%
		18	下野郷下	24	16	−8	−33.3%
		19	下野郷上	28	20	−8	−28.6%
		20	押分	36	30	−6	−16.7%

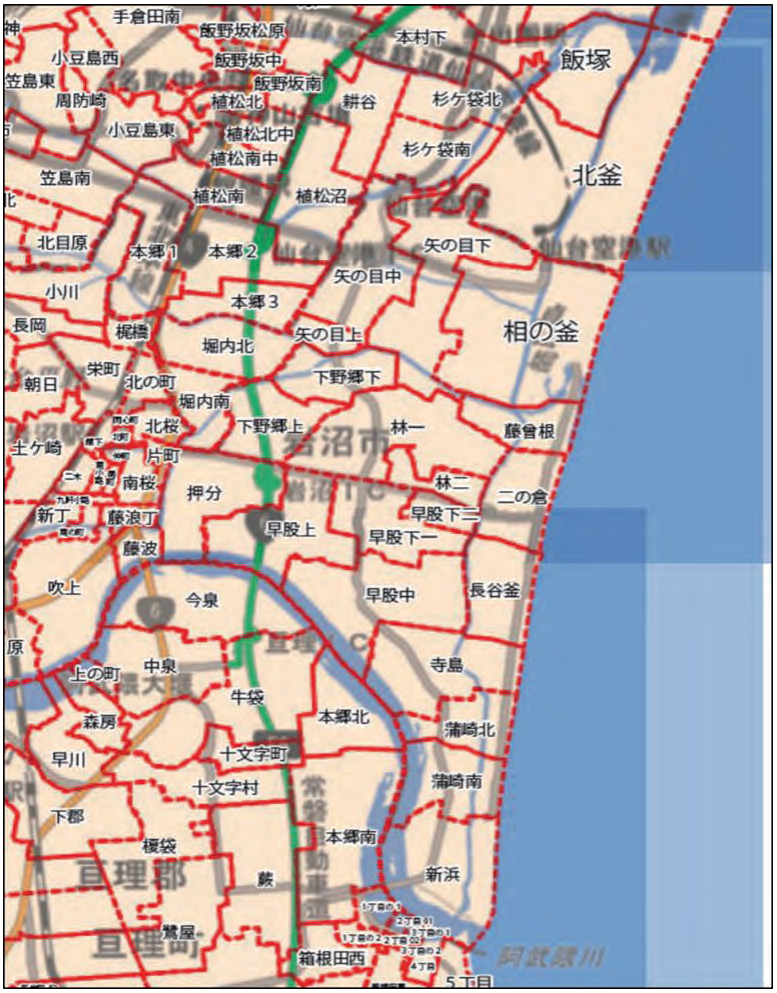


図 4.1.15 岩沼市の沿岸郷・六郷地区の沿岸農業集落

4.1.5.3 被災集落の再建状況

次に、津波で壊滅的な被害を受けた農業集落の再建状況を見ておこう。集落再建の形態としては、次の 4 つのタイプが見られる。

(1) 地区内再建タイプ

集落の全部または一部が被災し、既存集落内に住宅地を再建するタイプである。集団移転と個別移転とが混じる場合が多い。三陸沿岸の漁村集落の多くはこのタイプに属する。前述の釜石市鵜住居地区（の半島部）がその例である（図 4.1.12）。元の集落内に住宅を再建するので、従前のコミュニティは維持されるが、仮設住宅等で分かれて暮らしていた間に、被災者間、および被災者と非被災者との間で気持ちの面での行き違いが生じているような場合もあり、その修復が課題となる。また、集団移転事業は概して時間がかかり、それを待っていられずに、若い世代を中心に、より便利な市街部に移転してしまう例も見られた。

(2) 一部地区外再建タイプ

集落の全部または一部が被災し、一部集落外にも集団移転するタイプである。地形等の関係で地区内にすべての移転先を確保できない場合にこのタイプとなる。三陸沿岸の漁村集落の一部で見られる。前述の例で言えば、岩手県田野畑村の羅賀集落や島ノ越集落がこれに当たる。これらの集落では、地区内に適当な移転先が確保できなかったために、既存集落から離れた海岸段丘上に移転団地が造成され、津波で流されなかった集落エリアと高台の移転団地エリアとが物理的に離れてしまった（図 4.1.11）。地域コミュニティの維持という面では大きな課題を背負ってしまっている。

(3) 地区外集約タイプ

集落のほぼ全部が被災し、集落外の内陸部に集団移転するタイプである。地形が平坦で集落全体が災害危険区域となった仙台湾岸の農村集落や、北上川河口部の農漁村集落に見られる。集落単位の移転であるため、従前のコミュニティの維持は可能だが、元の住民すべてが集団移転に参加するわけではないので、元住民との関係維持が課題となるほか、移転先の地域との関係づくりも課題となる。

もっとも、一つの被災集落がまとまって一つの場所に集団移転するという例はあまり見られない。実際には、複数の被災集落が内陸の集団移転地にまとまって移転したり、逆に一つの被災集落から複数の集団移転地に移転する例が多い。ただ、従前のコミュニティのまとまりを尊重して、ある程度集団的に移転できているかどうかがポイントである。

集落単位の集団移転がある程度実現できているのは、東松島市や岩沼市、あるいは石巻市旧河北地区のように、自治体側に集落単位の集団移転の姿勢や方針があり、また集落の側にもその強い希望があって、かつ両者が協働でそれに取り組めた場合である。

たとえば、前述の岩沼市玉浦地区では、沿岸の相の釜、藤曾根、、二の倉、長谷釜、寺島、蒲崎北、蒲崎南、新浜の７集落でほぼ全戸が流出したが、内陸の押分集落内の水田に２団地の集団移転先（玉浦西地区と三軒茶屋地区）を確保し、大半の世帯がそこに入った（図 4.1.16）。災害公営住宅もその団地内に建設されている。

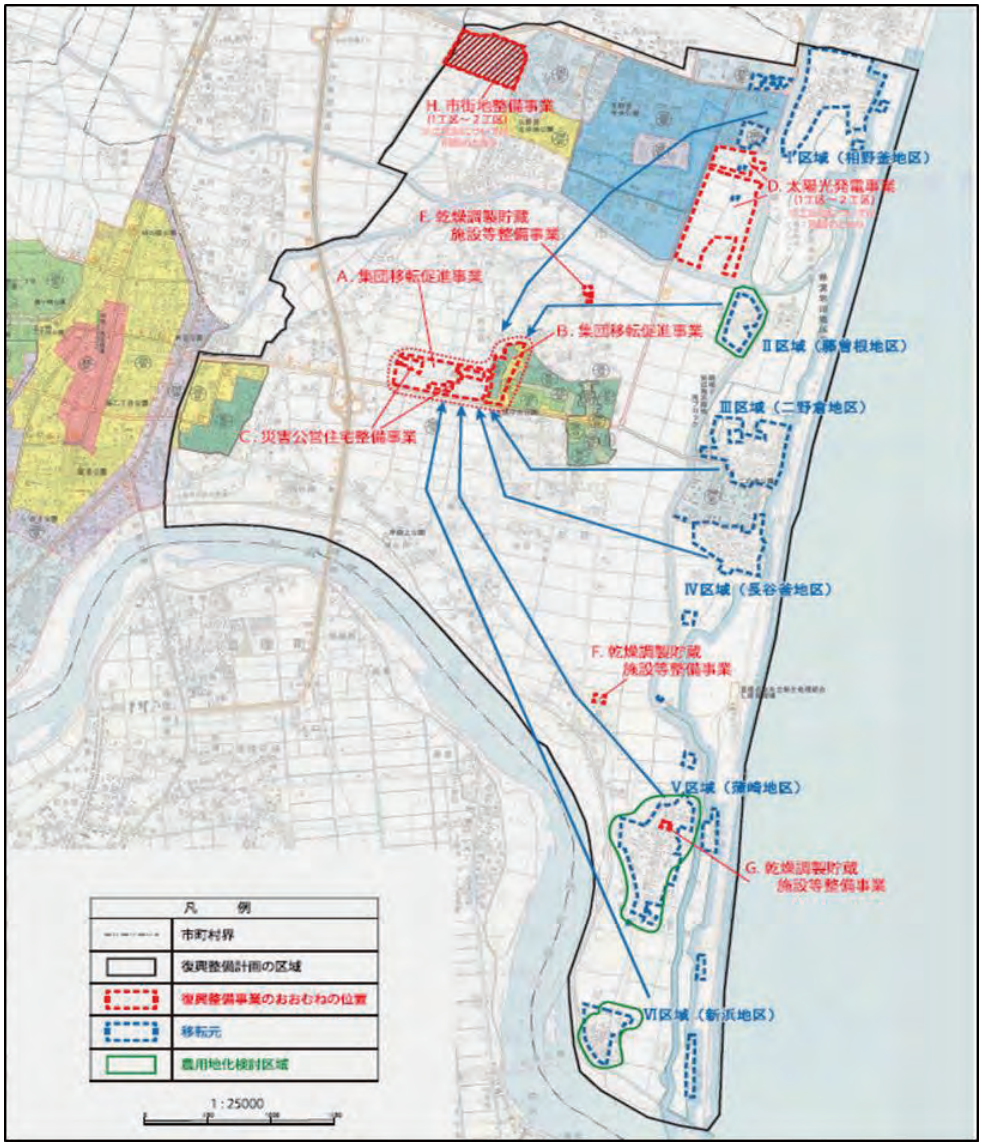


図 4.1.16 岩沼市の復興整備計画図

出典）岩沼市復興整備計画（（第 12 回変更：平成 29 年 12 月 25 日）より

(4) 地区外分散タイプ

集落のほぼ全部が被災し、集落外の内陸部に個別に移転するタイプである。(3)の地区外集約タイプと同様、地形が平坦で集落全体が災害危険区域となった仙台湾岸の農村集落や、北上川河口部の農漁村集落に見られる。(3)との違いは、集落単位の移転が実現できたかどうかという点である。

仙台湾岸の被災集落の多くはこのタイプである。被災集落の住民が、内陸側に自力再建するか、複数の集団移転地のいずかに個別に移転するというやり方である。たとえば、前

述の仙台市若林区荒浜集落では、従前の約 400 世帯が住んでいたが、震災後は各自の希望に合わせて、七郷地区内の神屋敷団地（30 数戸）、笹屋敷団地（11 戸）、荒井東・西・南団地等に分かれて移転している（図 4.1.17）。それでも従前世帯の 8 割ぐらいは、同じ七郷地区内にいるという（2017 年 9 月 22 日の筆者聞き取りによる）。また、仙台市若林区井土地区では、従前 103 世帯あり、地元で「移転を考える会」を組織して集団移転を図ろうとしたが、仙台市側に受け入れてもらえず、最終的には 10 戸だけが内陸に集団移転したのみで、あとはバラバラの移転になったという（2017 年 9 月 22 日の筆者聞き取りによる）。仙台市以南の名取市、亘理町、山元町なども同じような形で、内陸移転が進んでいる。

集落単位の集団移転とはならなかった背景には、(3) とは逆に、自治体側に集団移転に対する明確な姿勢や方針が乏しかったり、あるいは集落側にまとめ役がいないとか、住民自身が必ずしも集落単位の集団移転にこだわらなかったといった事情がある。住民意向という点では、とりわけ農業後継者も含めて若い世代には、コミュニティへの帰属意識が弱く、集団移転にあまり関心がなかったとも言われている。

もっとも、住民の意向と言っても、行政や専門家が住民同士の話し合いの場を設け、かつ住民と行政との丁寧な協議を重ねれば違った可能性はある。その意味で丁寧な合意形成のプロセスを踏めたかどうがポイントであったようにも思う。

さて、このタイプの場合、元の住民が分散して移転先のコミュニティに属することになるため、元のコミュニティの維持は基本的には困難である。ただし、集落内の元の農地は圃場整備されて残るし、また地域によっては共同墓地等も残されるので、それらの維持管理は誰かが行わなければならない。従来農村コミュニティが担っていた部分である。単に農業の復興だけでなく、農村コミュニティの復興が必要とよく指摘されてきた点である。

実際には、水路・農道等の管理については、農地の耕作を担う農業経営体が、多面的機能支払制度を活用して行っている地域が多いようである。

たとえば、前述の仙台市若林区荒浜地区では、震災後に設立された農事組合法人せんだいあらはまと、震災前からあった生産組合を引き継いだ、あらはまアグリパートナーズという 2 つの営農組織が担っている。

また、一部の営農組織では、こうした資源管理を元の集落住民に呼びかけて共同で行っているだけでなく、元の住民同士が交流できる機会を積極的に作っている例もみられる。

たとえば、仙台市若林区六郷の井土地区（井土、藤塚、二木、種次の 4 集落）では、前述のように海に面した井土、藤塚集落のほぼ全世帯が津波で流出し、その大半が地区外に

移転したが、震災後の 2013 年に設立された農事組合法人井土生産組合（構成員 16 名、100ha）が中心となって、多面的機能支払の地域組織「井土農地保全組織」（農地権利者全員が加入）を立ち上げ、道水路の維持管理作業には全員に声がけして、地域の一体感を醸成に努めている。また、「収穫祭」と名を打った交流イベントを毎年開催し、200 名ぐらいの参加者があるという。同組合の組合長は、生産組合を立ち上げた理由の一つとして、「井土」という名前を残したかったと述べている。地名が残れば、コミュニティも継承できるし、元住民が集まれる場所も作れるとのことだった。（以上、2017 年 9 月 22 日の筆者聞き取りによる）

さらに踏み込んだ活動を行っているのが、東松島市野蒜地区中下集落にある有限会社人アグリナード鳴瀬（2007 年設立）である。同法人は中下集落の全農家が加入する生産法人で、震災前から地域農業の中核を担っていた。2014 年、東松島市が推進する自治組織の再編施策（行政区を廃止して自治会を設立）に応える形で、同法人が中心となって、それまでの中下行政区を廃止し、新たに、のびる多面的機能自治会（全 48 戸が参加）を立ち上げた。多面的機能支払交付金の受け皿にもなるため「多面的機能」の名称を冠しているが、既存の地域団体・活動を全面的に見直して設立した包括的な住民自治組織である。同自治会は、多面的機能支払交付金に関わる水路維持活動等に加えて、地域コミュニティ活動、生涯学習、健康づくり、防犯･防災など、住民の暮らしを支える共同活動を行っている。

ちなみに、本自治会の立ち上げの動機となったのは、震災によって地元を離れていった人たちに「年に 1 回は地元に帰って来て欲しい」という気持ちだったという。具体的には、年に一回、復幸祭と呼ばれる交流イベントを続けており、毎年地区内外から多数の参加者を集めている。また、敬老会や伝統芸能のほか、多面的機能支払交付金による水路の草刈りや泥上げ等においても、元の住民の参加があるという。（以上、2017 年 9 月 21 日の筆者聞き取りによる）

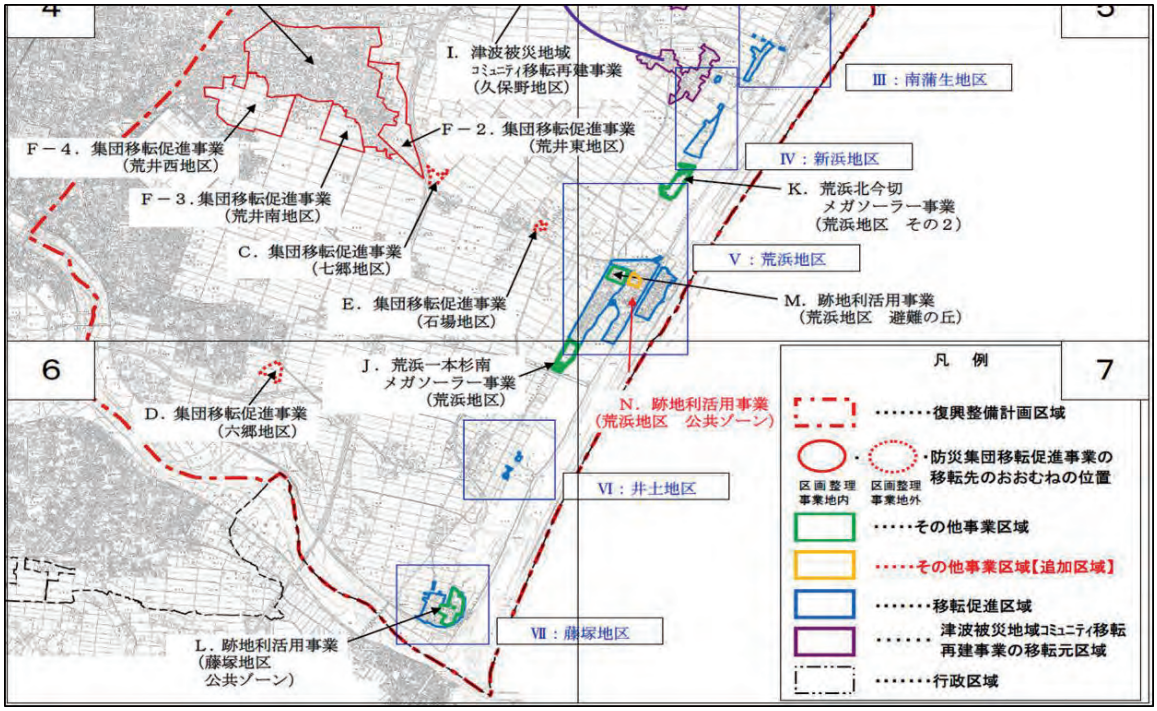


図 4.1.17 仙台市若林区の復興整備計画図

出典）仙台市復興整備計画（（第 8 回変更：平成 30 年 11 月 8 日）より

4.1.6 総括

現時点での農業の復興に関しては次のように総括できるだろう。

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、福島県の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・組織経営の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つつある大規模経営体も登場している。このことから現段階では、当初の政策目標をある程度は達成しつつあるといってよいだろう。

ただし、課題がないわけではない。1 つは、震災後に大区画圃場整備事業が導入され、農業機械や設備の手厚い支援によって新規に立ち上がった大規模経営体に比べて、震災前からある大規模経営体が苦戦していることである。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経営体がとくに課題を抱えている。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、農地も従来のままで、規模拡大が思うようにできないでいるのである。2 つめは、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である。農地の復旧が進むにつれて、個別経営の復活が進んでいることが背景としてある。このことも既存の大規模経営体にとっては逆風となっている。3 つめは、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・設備の更新である。立ち上げの際には手厚い補助によって、最新鋭の効率的な機械・設備が導入されたが、次の更新は可能かという問題である。経営手腕が問われるところである。

第三に、これに対して、農村コミュニティの再建は大きな課題を残したと言ってよい。とりわけ全戸が流出した仙台湾岸の農業集落の多くでは、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、元住民がバラバラに分散してしまったことが致命的であった。農業は大規模化・組織化によって再建されても、農村コミュニティの方は同じようには行かなかったのである。そうなった原因は一概には言えないが、自治体や農村コミュニティの個々の意識や姿勢、経験、および両者の関係性が影響していることは間違いない。コミュニティごとの移転をある程度実現できた東松島市や岩沼市の事例がそれを物語っている。当初からコミュニティ移転の方針を示し、それに向けて行政と集落が協力しながら進めていければ、もう少しは農村コミュニティの維持・再建が可能ではなかったかと思う所以である。

ただし、農村コミュニティの再建について新しい動きが見られることにも注目したい。被災地で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仕掛け、元住民や元農家が参加できる機会を創っていることである。東松島市野蒜地区のアグリナード鳴瀬に至っては、多面的機能支払の推進組織をコミュニティ組織として立ち上げ、大規模経営体以外の住民や農家が継続的に地域管理に関われる仕組みを作り上げている。震災被災地以外の地域にも適用しうる先進的な取り組みと言えよう。

最後に、福島県の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。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、まだスタートしたばかりと言ってよいだろう。

今から振り返ってみると、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アプローチが必要だったように思われる。現在のやり方は、農地の除染、農地の復旧または

大区画圃場整備、生産手段（農業機械や設備）の支援、農業経営体の立ち上げ支援といった、どちらからと言えばボトムアップ型の農業復興を目指したものだが、これに加えて、公社のような行政主導の経営体をまず立ち上げて、トップダウン型の農業復興を考えてもよかったのではないかということである。

その理由は三つある。第一は、放射能汚染を完全に排除できない生産環境の下で、収穫物の風評被害が避けられない状況の中での営農再開は、農業者にとっては極めて敷居が高いことである。第二は、農地の復旧、とくに水田景観の復旧は、地域内外の住民や関係者の気持ちを前向きにさせ、地域復興の大きな促進要因になることである。というのも、地域景観の大きな部分を占める水田で営農が再開されると、地域全体の復興が一気に進んだような印象をもたらすからである。これは津波被災地で度々感じたことで、四季折々で表情を変える水田景観がいかに地域住民の気持ちを明るくさせたことだろうか。第三は、水田復旧による景観効果と合わせて、トップダウン型の農業復興によって地域農業の将来像を具体的に見せることが、将来的な営農再開を目指す農業者、または新規参入者に対して、復興への強いメッセージになるとともに、具体的な営農再開の道筋を見せられることである。

むろん、放射能汚染がまだ残る地域での農業復興に否定的な意見や消極的な気持ちがあることは確かである。しかし、ふるさとの復興を強く願う多くの住民がいることもまた事実であり、そうした気持ちに応えることが、福島の復興を推進・支援する側の責任ではないだろうか。より積極的な農業復興施策の展開が期待されるところである。

4.2 東北三県の水産業の復旧・復興

林 昌宏

要約

東日本大震災により岩手、宮城、福島の各県の沿岸部は、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、福島の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。

4.2.1　はじめに

2011 年 3 月 11 日の東日本大震災は、最大で震度 7 の揺れと 10m 以上の津波を東北地方にもたらした。とりわけ津波は、北海道から千葉県にかけての沿岸部に被害を与え、岩手、宮城、福島の各県の沿岸部については漁業、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（以下「福島第一原発」と略す）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たのである。こちらの問題については、今日もなお解決に向けた取り組みと模索が続けられている。

こうした点を念頭に置きながら本稿は、まず世界屈指の漁場や水産関係施設を有する岩手、宮城、福島の各県の水産業の被害の実態を分析する。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する。これについて具体的には、水産庁ならびに宮城県や岩手県が策定した復旧・復興プランの内容、宮城、岩手両県における水産業の復旧・復興状況、福島第一原発事故により 2019 年 1 月現在も試験操業が続けられている福島県の漁業の状況を取り上げる。そして、震災後に生じた諸課題（不漁、就業形態の変化など）のなかで、ブランド水産物の開発、新規従事者の確保に向けた取り組みといった個別事例を中心に分析し、最後に得られた知見について説明する。

なお、分析にあたっては、主として関係する先行研究や行政機関職員のレポート、公開・提供された行政資料、過去に実施した関係者へのインタビュー記録を活用した。

4.2.2　水産業の被害の実態

東日本大震災による激しい地震動ならびに巨大な津波、とりわけ後者は、東北地方のみならず関東から九州地方という太平洋岸の広い地域で、漁船、漁港、養殖施設（養殖物も含む）、共同利用施設などの水産関係施設に甚大な被害をもたらした（田中 2012）。

これらの被害総額は、表 4.2.1 のとおり、1 兆 2 千億円を超えている。これらの大部分は、7 道県（北海道、青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の各県）でのものである。730 の漁港のうち 319 漁港が被災し、被害総額は 8,000 億円を超えた。ちなみに前者は、全国の 2,914 漁港の約 1 割に相当する（牧野 2015）。

表 4.2.1　水産への被害（漁船、漁港、養殖、共同利用施設）

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

（出典）田中（2012）16 頁に一部加筆。

7 道県のうちでも、震源に近い岩手、宮城、福島の各県の被害は、特に深刻であった。漁港の被害数は、岩手県が 108 港（県内漁港数 111 港）、宮城県が 142 港（県内漁港数 142 港）、福島県が 10 港（県内漁港数 10）であり（牧野 2015）、これらでは防波堤、堤防、岸壁等の損壊、地震に伴う地盤沈下などが生じている。なお、漁港においては緊急物資の搬入や漁業活動の再開のためのガレキの撤去、全国的な拠点漁港においては漁期に対応した岸壁等の応急的な嵩上げなどが求められることになった。

漁船は、全国で 2 万 8 千隻が津波によって被災した。こちらも岩手、宮城、福島の 3 県に被害が集中し、気仙沼市の第十八共徳丸のような漁船の陸上乗り上げや港内沈没、座礁が相次いでいる[注 1)]。漁船保険組合の調査によると、トン数区分別の被災率（被災漁船隻数を引受隻数で割った数値）は、0～4.9 トン階層で 95%、5～19 トン階層で 76%、20～99 トン階層で 33%、100～999 トン階層で 27%と、小型漁船の被災率が顕著である。とりわけ、0～4.9 トン階層に含まれる船外機漁船の 99%が津波によって被災し、船名が判別不能なほど破壊されるか行方不明になった。こちらに関連して、漁船保険組合は、従来のように損害を被った漁船を 1 隻ごとに詳細に調査して損害状況を把握するのが困難な事態に直面することになった。そのために同組合は、漁港ごとに残存している漁船を確認し、それ以外の漁船は全損もしくはそれに近い状態にあるものとして損害額を推定する方法を採っている（菅原 2012）。

水産加工施設については、農林水産省の資料によると、岩手県、宮城県、福島県の 966 施設が被災した（農林水産省 2016）。水産加工施設や製氷冷凍冷蔵施設などの被害額は、約 1,600 億円に達している（『水産週報』第 1887 号、2016 年 4 月 1 日）。さらに、全国各

地で製造・出荷停止に伴う原材料の供給不足による混乱、販路の喪失といった事態が引き起こされたのである。

4.2.3　復興政策の進展と行政の対応

(1)　復旧・復興に向けた方針づくりと補正予算による対応

発災後に漁業、水産加工業の復旧・復興が、どのようにして進められたのかについて、東日本大震災復興構想会議をはじめとする政府の方針づくりや予算編成を中心に取り上げていくことにしたい。

2011 年 6 月 25 日に、東日本大震災復興構想会議が『復興への提言－悲惨の中の希望』を発表した。こちらでは、三陸地方の深刻な津波被害や水産業が基幹産業であるといった言及がされており「沿岸漁業・地域」、「沖合遠洋漁業・水産基地」、「漁場・資源回復、漁業者と民間企業との連携の促進」の 3 項目について提言がなされている。これらには、事業の共同化・合理化、6 次産業化の推進、資源管理の推進、特区の導入などの内容が盛り込まれていた（大久保 2012)。

水産庁は、2011 年 6 月 28 日に『水産復興マスタープラン』を策定した（以下は、田中 2012 を参照)。こちらは『復興への提言』で示された漁業・地域ごとの復旧・復興の方針の類型化、漁港機能の集約・役割分担を踏まえ、拠点漁港、地域水産業の生産・流通漁港、その他の漁港の 3 つの類型ごとに復興施策を示したものとなっている。同マスタープランは、復興にあたって、①地元の意向を踏まえた復興の推進、②被災地域における水産資源のフル活用、③消費者への安全な水産物の安定供給の確保、④漁期などに応じた適切な対応、⑤単なる現状復旧にとどまらない、新たな復興の姿を目指す、の 5 点を基本理念としていた。基本的な方向に関しては、(1) 沿岸漁業・地域については、漁業者による共同事業化などにより、漁船・漁具などの生産基盤の共同化および集約化を推進する。漁港についても、周辺漁港との機能の集約・役割分担などの検討を行い、必要性の高い漁港から復旧・復興事業に着手する、(2) 沖合遠洋漁業と水産基地については、漁船や船団を近代化、合理化することにより、漁業の構造改革を進める。また、漁業生産と一体的な流通加工業の効率化および高度化を推進する。沖合遠洋漁業の基盤となる拠点漁港については、緊急的に復旧・復興事業を実施し、さらなる流通機能や防災機能の高度化を目指す、といった内容が盛り込まれていた（水産庁漁政課広報班 2012)。その後、2011 年 8 月に『各府省の事業計画と工程表のとりまとめ』が公表され、漁港施設などについては 2013 年から 2015

年度までに復旧に目途をつける方針が固められたのである[注2)]。

水産業の早期復旧を目指すための財源確保も進められた。2011 年 5 月に編成された第 1 次補正予算では、総額 2,153 億円が水産関係で計上された。漁港関係等災害復旧事業に 250 億円、養殖施設復旧支援事業に 267 億円、共同利用漁船等復旧支援対策事業に 274 億円、無利子・無担保・無保証人融資に 223 億円、漁場復旧対策支援事業に 123 億円などが充当されている。

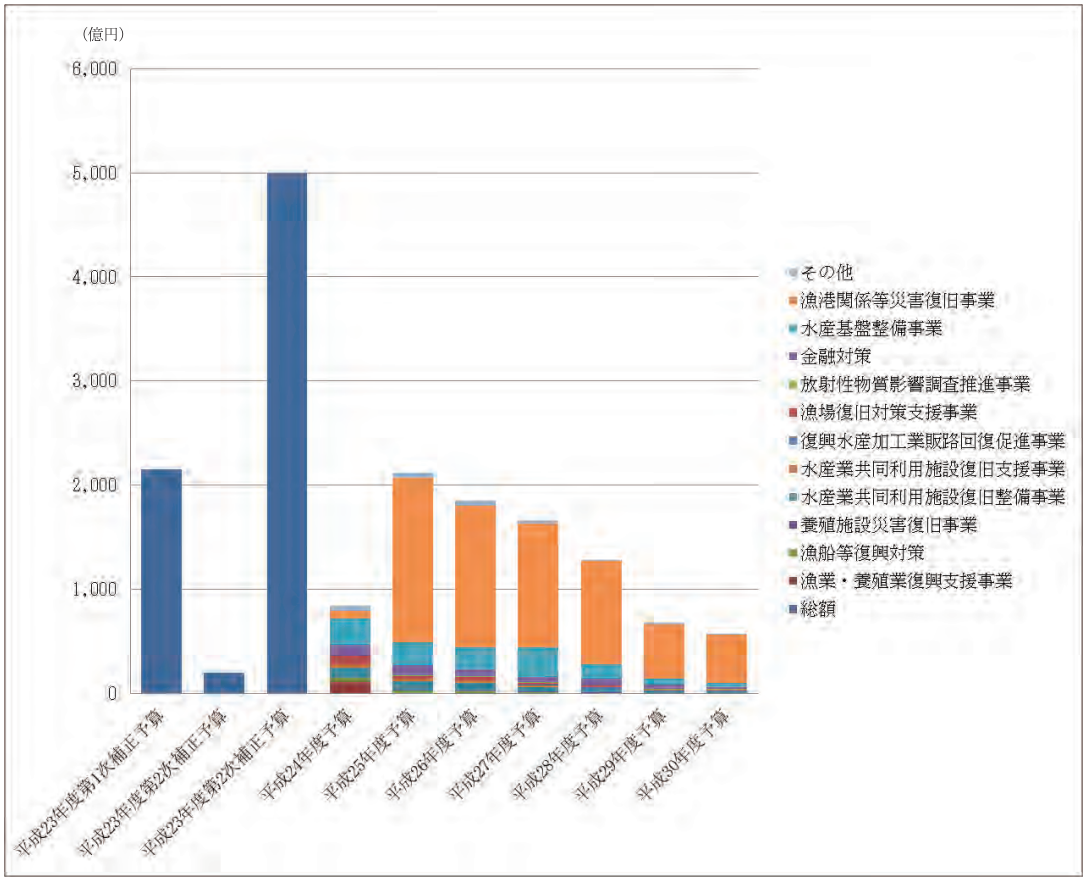


図 4. 2. 1　水産関係復旧・復興対策予算の推移

（出典）『水産界』第 1601 号、2018 年をもとに筆者作成。

つづいて、2011 年 7 月に編成された第 2 次補正予算では、水産関係で総額 198 億円が計上された。同予算は、二重ローン問題対策向けの予算として水産業共同利用施設復旧支援事業に 193 億円が、水産物の放射性物質測定調査委託事業（水産物の安全と消費者の信頼確保が目的）に 5 億円が充てられた。さらに同年 11 月に編成された第 3 次補正予算では、水産関係で総額 4,989 億円が計上されている。こちらは、政府の復興基本方針や水産

庁が定めた水産復興マスタープランに基づき、本格的な復興予算として計上されたものである。内訳は、漁港関係等災害復旧事業に 2,346 億円、漁業・養殖業復興支援事業に 818 億円、水産業共同利用施設復旧整備事業に 731 億円が充当されている。

その後も水産業に関連した予算は、図 4.2.1 のとおり確保されてきた。同図によると、予算の大部分が漁港関係等災害復旧事業と水産基盤整備事業などの施設関連で占められ、総額も減少が続いている。

ともあれ、こうした方針の取りまとめと財源の確保を受けて、水産庁や岩手、宮城の両県による施設の早期復旧や漁業、水産加工業の再建支援が本格化していった。これらの具体的詳細については、以下で概観していく。

(2) 水産庁の取り組み

水産庁は、発災直後から被害状況の把握や被災地の救援のために取締船や調査船を派遣した。また、支援物資輸送の任務を終えた取締船を活用した詳細な被害状況調査や市町村営漁港の応急工事の発注の直接支援などを実施している。2011 年 4 月に、水産業復興プロジェクト支援チームを設置し、水産業の復旧・復興に向けた具体的なニーズの聞き取りや、被災地への職員派遣を続けた（木村 2012）。

ハード面では、全国的な水産物流通に影響を及ぼす特定第三種漁港、特に主要岸壁の被災が甚大であった宮城県の石巻漁港および気仙沼漁港において、早期陸揚げの再開を目指して代行工事を行った（牧野 2015）。これは、2011 年 4 月施行の「東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律」と、同年 7 月の村井嘉浩宮城県知事から鹿野道彦農林水産大臣への要請に基づくものである。後者の要請内容は、気仙沼漁港の主要岸壁、石巻漁港の主要岸壁と臨港道路の災害復旧工事の施工であった。これを受けて水産庁は、同年 12 月から工事を開始し、2014 年 10 月に全ての工事が完了した（牧野 2015）。

つづいて、地震に伴う地盤沈下によって漁港背後の水産加工施設などが機能しなくなるという事態が発生した。これに対して水産庁は、水産基盤整備事業により漁港施設用地の嵩上げが可能となるよう制度を拡充し、気仙沼漁港や石巻漁港などにおいて漁港施設用地の嵩上げ工事を実施した。青森県の八戸漁港、岩手県の大船渡漁港や釜石漁港などにおいては、高度衛生管理型荷捌き所の整備を行い、供用が開始されてきている（牧野 2015）。

さらに、技術不足や資材不足から生じる工事入札の不調・不落の発生、復帰した漁業活

動との調整、台風などの悪天候といった要因が重なり、復旧工事が遅延していた。これらを受けた水産庁は、公共コンクリートプラントの整備、被災自治体への漁港関係技術職員の派遣、受注条件の緩和（1 人の主任技術者が管理できる近接工事等の明確化など）、予算価格の算定の確保などの対策を講じてきている。そのほかにも、青森県から千葉県に至る海域において漁礁などの漁場施設の被害状況の調査、震災で発生した災害廃棄物（コンクリートがら）を漁場施設として再利用するための実証調査などを手掛けている。

上述した対応のほかに、被災した漁業集落において、安全な居住地の整備と生活インフラ等の整備を行う「漁業集落防災機能強化事業」、市町村営漁港の嵩上げ等を行う「漁港施設機能強化事業」、漁港における緑地等整備を行う「漁港環境整備事業」を復興交付金の対象に位置づけるといった措置も採られた（田中 2012）。

水産庁の代行工事や、後述する県や市町村による漁港の復旧工事によって、2015 年 2 月末には、被災漁港 319 漁港のうち約 9 割の漁港（305 漁港）で水産物の陸揚げが可能になっている（牧野 2015）。発災から 5 年後の 2016 年 3 月に農林水産省が発表した『農林水産業の復興・創生に向けて－復興状況と今後の取組』によると、漁港では 233 港（73%）が陸揚げ機能を全面回復、78 港（24%）が部分回復した。水産加工流通施設も被災した 966 施設のうち 816 施設が業務再開を希望し、705 施設（86%）が政府の支援（水産庁の水産業共同利用施設復旧整備事業）などを活用して業務再開を果たした。

水産庁は、漁船の建造、中古漁船および定置網などの導入を促進するため、平成 23 年度の第 1～第 3 次補正予算をもとに共同利用漁船等復旧支援対策事業を導入している。具体的には、激甚災害法の規定に基づき、被害を受けた漁業者（組合員）の共同利用に供する漁船を漁協が建造する場合に、その建造費に対して支援する共同利用小型漁船建造事業と、大型漁船や定置網などの漁具の復旧に対する支援としての共同利用漁船など復旧支援対策事業がある（水産庁漁政課広報班 2012）。これらの活用もあって、2015 年 12 月末時点で岩手、宮城、福島の 3 県の漁船は、約 1 万 8 千隻が復旧を果たすに至っている（『水産週報』第 1887 号、2016 年 4 月 1 日）。また、漁業・養殖業復興支援事業（がんばる漁業・養殖復興支援事業などが代表的）を導入し、漁業者・養殖業者が安定的な生産体制を構築するために必要な経費等の支援したほか、被災海域における種苗放流支援事業、水産業共同利用施設復旧整備事業といった多岐にわたる取り組みも展開している。

これらに加えて国の補助事業（水産庁担当の復興庁予算）として、（独）水産総合研究センター（現国立研究開発法人水産研究・教育機構）を代表機関とした「被害漁場環境調査

事業」（2011 年度～2012 年度）や「漁場生産力対策事業」（2013 年度～2015 年度）が実施されてきた。こちらでは、津波で被災した藻場・干潟・沿岸漁場・養殖場の回復状況、有害物質（ダイオキシンなど）の生態系への影響調査などが実施され、その成果がホームページやメタ・データベースで公開されている（神山・山﨑 2017）。

(3) 岩手県の取り組み

岩手県の漁業、水産加工業の被害総額は、5,649 億円に達した（以下は、高橋 2016、阿部 2018、小川 2018 を参照）。具体的には、漁港施設が 111 漁港のうち 108 漁港（被害額 4、527 億円）、漁船が 14,303 隻のうち 13,271 隻（被害額 338 億円）、養殖施設が 26,514 台のうち 25,841 台（被害額 131 億円）が、それぞれ被災した。また、産地魚市場・漁具倉庫・種苗生産施設などの水産施設が 1,893 個所で流出・損壊（被害額 366 億円）するなどの被害が生じた。

漁港内では、防波堤や岸壁等の倒壊・損壊・沈下（被害額 2,189 億円）、アワビ・ウニの増殖等を行なう漁場施設 214 のうち 34 施設で消波ブロックの流失・飛散（被害額 45 億円）、汚水処理場など漁村生活環境基盤施設 32 地区のうち 25 地区で汚水処理施設の倒壊・損壊（被害額 69 億円）、漁港区域内の海岸保全施設 55 地区のうち 54 地区で防潮堤や水門等の倒壊・損壊・沈下（1,874 億円）、そのほか漁港内の公園の損壊などの被害が生じた。

2011 年 8 月に岩手県は『岩手県東日本大震災津波復興計画』を策定した。同計画は、復興に向けた 3 つの原則として「安全の確保」「暮らしの再建」「なりわいの再生」を掲げており、水産業・漁港関係施設の復興については「なりわいの再生」に位置づけられた。水産業は、その再生に向けて、両輪である漁業と流通・加工業について、①漁協を核とした漁業、養殖業の構築、②産地魚市場を核とした流通・加工体制の構築、③漁港等の整備（地域の防災対策や地域づくり、水産業再生の方向性を踏まえた漁港・漁場・漁村生活基盤や海岸保全施設の復旧・整備を推進）といった内容が盛り込まれている。

復旧、復興にあたっては、前述の復興計画にも見られるとおり、漁協が事業主体となって漁船や漁具を一括整備し、組合員に貸し出す「漁協を核とした共同利用システム」が構築されている。漁協を中心とした復旧・復興は、達増拓也知事の方針を受けてのものである（『朝日新聞』2016 年 6 月 30 日）。さらに、漁船や養殖施設については、国・県・市町村が 9 分の 8 を負担する補助事業によって支援がなされた。こうした制度を活用し、漁協を中心に漁船確保に奔走し、養殖業を継続させた事例として、宮古市重茂地区の取り組み

が知られている。

これらの対策の帰結として、漁港は2016年度末までに被災108漁港のうち103漁港が、アワビやウニの増殖場などの漁場施設は2016年度末までに被災した34施設のうち33施設が、それぞれ復旧を完了した。漁船は、2016年度末までに補助事業を活用して復旧した漁船、自力復旧した漁船、被災を免れた漁船、合わせて10,592隻があり、震災前漁船数の7割強の数となっている。また、漁具倉庫など共同利用施設は2016年12月末までに震災前と同数程度の428ヶ所で整備が完了した。サケ孵化場やアワビ・ウニ種苗生産施設には、施設の復旧が進められ、2016年にサケ稚魚3.1億尾（震災前4.4億尾）、アワビ種苗707万個（震災前800万個）、ウニ種苗264万個（震災前230万個）が放流されるに至っている。

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

県内の産地魚市場は、2012年9月までに13市場全てが営業を再開した。2014〜2016年度の平均水揚量約11万トン（震災前の約7割）、水揚げ金額約210億円（震災前の約9割）となっている。そのほかに水産加工事業者は、中小企業向けのグループ補助金や（公財）ヤマト福祉財団からの寄付金を充てた水産加工事業者生産回復支援事業などを活用して復旧を進め、約9割が事業の再開を果たした[注3)]。

(4) 宮城県の取り組み

宮城県の漁船、漁港、養殖施設、流通加工などの関連産業の被害額は、6,804億円（うち津波被害額は6,793億円）であった（以下は、小林 2016を参照）。これに民間の水産加工施設や加工機器等の被害を含めると8,700億円超の損害となっている。そのほかに12,005隻の漁船の被災、大量のガレキの散乱、福島第一原発の事故の直接的・間接的影響が被害としてあげられる。

2011年8月に宮城県は『宮城県震災復興計画』を策定した。これを受けて同年10月には『宮城県水産業復興プラン』が策定されるに至っている。同プランは、復興まで概ね10

年間を想定したものであった。このほかには、2014 年 10 月に『水産業の振興に関する基本的な計画』や、2015 年 8 月に『宮城県養殖振興プラン』が策定されている。

宮城県内では、142 漁港全てが被災し、被害額は約 2,711 億円に達した。これらの施設は、震災直後から応急工事、2011 年 12 月から本復旧工事が開始されている。県管理漁港の復旧工事にあたっては、労働力不足や資機材の調達が困難になり、これによって進捗遅れを余儀なくされた。さらに、その帰結として石巻や女川など 6 漁港の復旧工事の完成時期が 2015 年度から 2017 年度に先延ばしされている。

漁港施設の復旧に合わせて、全国的な水産物の生産・流通の拠点かつ国民に安全・安心な水産物を提供するため、県内各地で高度衛生管理型荷捌き所の整備が進められた。2015 年 9 月に石巻市水産物地方卸売市場の全面供用が開始され、気仙沼、女川、南三陸、塩釜でも同様の施設の建設・供用が続けられている[注 4)]。漁港施設用地の嵩上げ工事、漁港沿岸の防潮堤の復旧・新設、瓦礫の撤去作業も進められた。

県内の 1 万 2 千隻にも及ぶ漁船の被害に関しては、共同利用小型漁船建造事業および共同利用漁船等復旧支援対策事業が実施された。そのほかに 2011 年度から、水産業共同利用施設復旧支援事業、水産業共同利用施設復旧整備事業を活用した共同利用施設機能（カキ処理場、ノリ加工施設や作業場の機能）や養殖施設の復旧整備が実施されてきた。これにより養殖生産物の生産量は、2014 年度までに震災前（2006 年から 2010 年の中庸 3 ヶ年）の 65%、金額で 75%まで回復した。主な養殖生産物は、カキ、ノリ、ワカメ、ホタテ、ホヤ、ギンザケである。

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

水産加工業は、県内 680 ヶ所の水産加工場、冷凍冷蔵庫などが被害を受け、販路が失われた。これらは、水産業共同利用施設復旧支援事業、水産業共同利用施設復旧整備事業、中小企業等グループ施設等復旧整備事業などを活用し、生産再開に必要な施設の整備が進められてきた。2015 年に水産加工品出荷額が 1,578 億円に到達した[注 5)]が、販路の喪失などもあり、こちらの出荷額が震災前のレベルに回復するまでには、さらなる時間を要すると考えられる。

最後に、岩手県では漁協中心の水産業の復旧・復興が進められていたが、宮城県におい

ては水産復興特区が導入された。こちらは、2011 年 5 月 10 日の東日本大震災復興構想会議で、村井嘉浩宮城県知事が水産復興特区の導入を提言したことに端を発する。これは、漁業権を民間企業に付与することで、水産業の早期復興などを図ろうとする構想であった。そのため特区導入は、宮城県漁業協同組合や全国漁業協同組合連合会など県内外から強い反発を招きながら進められた。水産業に豊富な識見を有する研究者からも特区についての問題点を指摘する著書や論文が相次いで発表された。賛否が分かれる中において、水産復興特区は、2011 年 12 月 26 日施行の東日本大震災復興特別区域法によって、導入が可能となった。

紆余曲折を経て 2012 年 8 月に、石巻市で桃浦地区の漁業者 15 名と地場商社の仙台水産が合同責任会社「桃浦かき生産者合同会社」を設立した。同社は、2012 年 10 月に宮城県漁業協同組合（以下「漁協」と略す）への加入を果たし、2013 年 4 月に国が水産復興特区を認定した。そして同社は、2013 年 9 月に漁業権免許（有効期間は 5 年）を取得するに至っている[注6)]。なお、水産復興特区で実現したのは今日に至るまでこちらのみで、必ずしも雇用機会の創出に貢献できていない点や、カキの生産量、生産額ともに特区導入から 4 年で目標値の 6 割程度にとどまっているといった課題が見受けられる（宮城県農林水産部水産業振興課 2018）。また、これまでに同社は、解禁日前のカキ出荷問題や他産地のカキ流用問題が引き起こしてきたこともあり、未だに特区をめぐる批判や議論は、根強く残されていると言わざるを得ない。

4.2.4　福島県沖の試験操業継続と課題

福島県は、約 160km の海岸線に 14 の漁業集落と 10 の漁港が存在している。震災前の漁業者は 1,600 名、漁業生産は 100 億円で、北太平洋を広く漁場とする漁業と福島県の地先から沖合を漁場とする漁業に大別された。

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

その後、2012 年 6 月に漁業の試験操業が開始された（以下は、乾 2014、工藤 2014、水産界編集部 2018、竹本 2018、濱田 2018 を参照）。こちらの目的は、福島県沖の魚が

購入されるかどうか、水揚げした魚を実際に流通させて、それがどういった値段になるかを把握することにある。さらに、事故以降、福島県産の魚が店頭に並ばないことがあったため、それを並ぶようにすることで安全性をアピールすることにある。

試験操業は、福島県の実施するモニタリング検査[注7)]結果を受けて、4段階の議論を経た後に実施される。まず、漁業者・流通業者の協議である。対象種の選定や漁法、流通体制が議論される。つづいて、相馬双葉地区といわき地区の2ヶ所にある試験操業の検討委員会で計画を議論し、地区の合意をとり、水産庁や国、県の関係者、有識者、大手流通業者で構成される福島県地域漁業復興協議会などで了解を得る。最後に、県全体の漁業協同組合長会議で了解が得られて初めて、その試験操業が開始されることになっている。

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

ところが、2013年8月に福島第一原発の汚染水漏洩が明らかにされ、試験操業は一時中断に追い込まれることになった。同年9月に試験操業が再開され、その後は操業エリアも順次拡大されていき、2017年3月以降は福島第一原発から半径10kmを除く福島県沖全域が操業海域となっている（図4.1.2）。ただし、底びき網は出荷できない魚介類の混獲を減らすために、水深75mよりも深い海域に限定されている。対象種は、試験操業の開始時は3種であったのが、2017年2月には97魚種まで増え、2018年12月現在は国が定める出荷制限魚種を除いて、全魚種が対象となっている。また、出荷制限魚種は、2018年12月現在で10魚種（ウミタナゴ・キツネメバル・クロダイ・サクラマス・シロメバル・スズキ・ヌマガレイ・ムラソイ・ビソノガイ・カサゴ）になっている。

そのほかに県がモニタリング検査を行った上で、漁協がスクリーニング検査を実施するなど、検査体制も強化されている。福島県沖で捕獲された魚介類の放射線物質のモニタリング結果によると、100bq/kg以上の放射性セシウム濃度が確認された魚介類は、2011年の段階では約40%であった。その後は、2014年2月から2019年1月31日にコモンカスベというエイの一種の一匹から、国の出荷基準を超える放射性物質（161bq/kg）が検出されるまで「ゼロ」の状態が続いていた。漁獲対象とする自主基準値（50bq/kg）を超える検

体数も、2018 年 7 月にヒラメから基準を超える放射性物質（59bq/kg）が検出されることがあったものの、翌月には安全が確認されたとして漁が再開されるなどしている。放射性セシウムが検出されなかった魚介類は、2011 年で約 15%であったのが、2017 年には 98%にまで上昇している。モニタリング検査の結果を受けて水揚げする日数も、2016 年までは漁港ごとに週 1 回程度であったが、2017 年に入って週 2 回となり、2018 年現在で週 3 回まで増加してきている。漁獲物の流通先は、主に福島県内の消費地市場が中心であるが、一部、東京や仙台など県外にも出荷されている。出荷に際しては検査結果報告書、検査証明書を添付し、箱毎に検査証を貼付けることになっている。

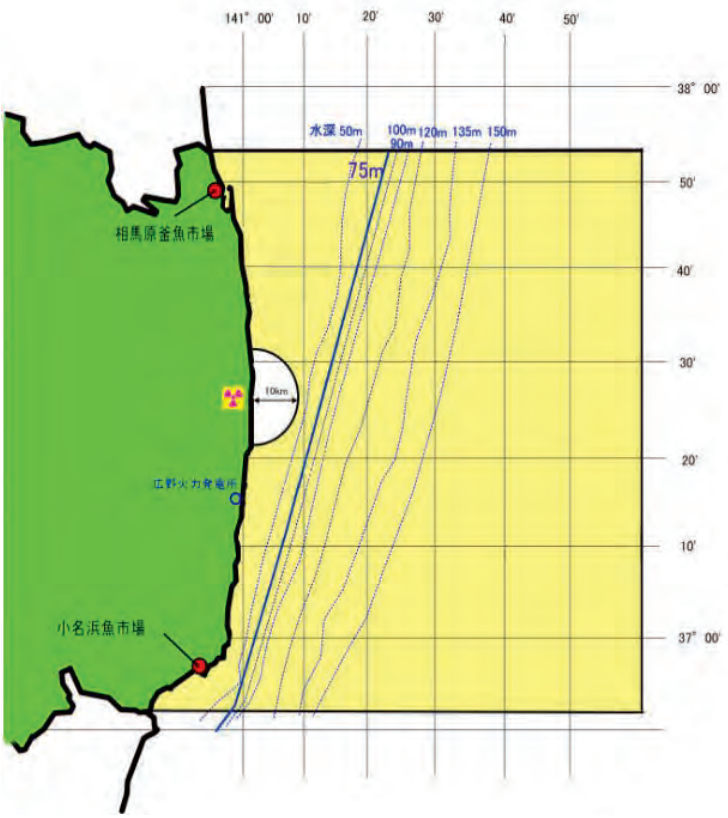


図 4.2.2　福島県沖試験操業の対象区域
（出典）福島県漁業協同組合連合会ウェブサイト

他方、福島県産の福島県産の魚介類や農作物を避ける消費者が一定数存在していることも事実である。風評被害を回避するために、モニタリング検査やスクリーニング検査によって、福島県沖の水産物に対する安全性の確認が続けられている。しかしながら、ごく稀にではあるが、魚介類から放射性物質が検出されるなどの事態も生じており、楽観視でき

ないことも事実であろう。これに関連して、たとえば濱田武士は、サンプル検査の流通体制から外れた自由な流通を認め、もし「検査無しで出荷されている」という指摘・話題が広がれば、消費者に不信感を抱かせ、さらには「買い控え」状態をより悪化させる可能性があることを指摘している（濱田 2018）。安全性や信頼性の観点からも今後も、こうした取り組みを継続して行う必要がある。

なお、福島第一原発事故の問題は、隣接する宮城県の水産業にも影響を及ぼしている。2012 年 4 月 1 日に食品中の放射性物質の新たな基準値（放射性セシウム 100bq/kg）が設定されたことを受けて、宮城県は 2012 年度から各魚市場などに簡易放射能測定装置 10 台を貸与したほか、水産技術総合センターにゲルマニウム半導体検出器を設置し検査体制を強化している。加えて、宮城県水産物放射能対策連絡会議（漁業および流通加工 23 団体で構成）の設置や、県調査指導船を活用しての放射能検体用サンプルの定期的な採取と継続的な検査の実施、市場仲買人などへの検査結果の情報提供とホームページでの公表などを展開している。2012 年 4 月以降では、マダラ、ヒラメ、イシガレイ、ヒガンフグ、スズキ、クロダイの 6 魚種に出荷制限指示や水揚げ自粛措置を講じた。クロダイは、2018 年 12 月現在も出荷制限指示が続けられているが、それ以外の全ての魚種の出荷制限は解除されてきている。そのほかに宮城県は、安全性の発信、販路確保・拡大に向けた取り組み、新たな養殖対象種の開発研究や魅力ある新商品開発への支援、2014 年 10 月に毎月第 3 水曜日を「みやぎ水産の日」として制定するなど、販路の回復に向けた取り組みを続けてきている（小林 2016）。

4.2.5　漁業・水産加工業をめぐる新たな取り組み

(1)　ブランド水産物の開発と販路開拓

漁業関連の施設は、地震や津波によって壊滅的な被害を受けたが、その後に手厚い支援のもとで漁港施設、漁船、養殖施設、魚市場などの復旧が進められてきた。他方で、漁業・養殖業の生産高、生産額は、被災前の水準には至っていないところも多く、原子力災害の影響も深刻である。追い打ちをかけるかのように震災後には、サンマ、イカ、ギンザケなどが深刻な不漁に見舞われた。近年では、養殖業ではホタテが長期にわたって国の基準を超えるまひ性貝毒により水揚げ量が大幅に減少し、事態改善の糸口も見えていない（『河北新報』2018 年 12 月 31 日）。名取市の閖上赤貝も、2018 年 3 月から 2019 年 1 月まで、まひ性貝毒が原因で 10 カ月にわたって出荷自粛を余儀なくされている。

こうした点に加えて、復旧・復興の進捗がもたらす課題が存在している。これについては、大垣宏介と斎尾直子の研究に詳しい。著者らによると、震災前に職住一体の生業として漁業が営まれていた三陸沿岸部において、震災後には内陸の仮設住宅への入居や居住地の高台移転にともなう職住分離により、漁港から遠く離れた場所に住み、車で通勤し、漁業に従事する生活形態、いわゆる「通い漁業」を強いられている集落が多くなっている。また、各自治体が震災後に策定した復興計画においては、漁業集落部分における浸水域での居住の禁止・居住地の高台移転方針の中で、職住分離が進んでいる。さらに震災以前から零細経営体、高齢の就業者が多数存在した地区では、震災後に経営体・就業者が大きく減少している傾向にある一方、震災以前に高額の販売金額を有する経営体や若齢の就業者が多数存在した地区では、多くの経営体が販売金額を減少させながらも漁業を継続している状況にある（大垣・斎尾 2016）。

上述した状況は軽視し得ない一方で、漁業者による復興への足がかりとして、被災地で継続的に展開されたのが、ブランド水産物の開発や販路の新規開拓である。本稿では、いくつかの好例と、それらの特徴を紹介する。

まず、陸前高田市では、エゾイシカゲガイのブランド化が進められている。同市では、広田湾産ブランド（ワカメ、カキ）が広く知られている。これに加えて、1995 年から一部の漁業者が高級食材であるエゾイシカゲガイの天然採苗や養殖技術の開発に力を入れ、様々なノウハウを確立し、1996 年に全国初の養殖の事業化に成功した。生産量は、養殖開始当初の数十 kg から年々順調に増加し、2010 年には 37t にまで増加していた。

しかしながら、2011 年の東日本大震災によって養殖施設は壊滅的な打撃を受け、エゾイシカゲガイは、全流失となった。その後、漁業者の尽力と政府の「がんばる養殖復興支援事業」の協力によって、養殖に必要な環境を復旧させ、2016 年 6 月にエゾイシカゲガイの出荷を果たしている（全国漁業協同組合連合会ウェブサイト）。こちらは、生産量の少なさから希少性が高く、高級寿司のネタとして築地市場では 1kg あたり 2,500 円前後の高値で取引されている（『朝日新聞』2018 年 7 月 30 日）。

南三陸町では、志津川湾で獲れるタコをはじめとして、豊富な水産資源を有していることから、2016 年 9 月に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（『時事通信社 iJAMP』2016 年 9 月 27 日）。こうした取り組みに加えて 2016 年 3 月に、カキ養殖で ASC（Aquaculture Stewardship Council（水産養殖管理協議会））の国際認証を取得し、サケの孵化放流事業を展開している。カキの養殖については、海と繋がる森林の管理も重要になってくることから、2015 年 10 月に南三陸森林管理協議会などが FSC（Forest Stewardship Council（森林管理協議会））の国際認証も取得するといった活動が続けられている。

名取市では閖上赤貝が、よく知られている。閖上産のそれは、「日本一の赤貝」と高い評価を受けてきたほどで、4,000～5,500 円/kg と高値で取引されることもあった（他の国産であれば 2,500～3,500 円/kg）。ただし、東日本大震災の津波によって閖上漁港や魚市場は崩壊し、約 100 隻の漁船が流出するという被害を受けた。その後、放射能の安全性の確認を経て、2011 年 12 月に赤貝漁が再開されるに至った。閖上赤貝のブランド力を維持するため、地元で小型赤貝の保護や禁漁時期の設定といった資源管理、重量を判断基準とした分類規格の設定、出荷時に「閖上赤貝」表示を統一ラベルで徹底するなどの措置、そして旨味成分が震災前と変化がないなどの品質評価、食品の安全性評価などが実施されている（西川・三輪 2016）。

宮城、岩手県の三陸沿岸部で獲れる品質の高い、しかし知名度の低い「三陸ナマコ」をブランド化するプロジェクトもある。こちらは、（一社）アグロエンジニアリング協議会（宮城県内の水産加工業者、農工商に関わる大学教授や研究機関の産学が連携して発足）が主導している。具体的な取り組みとして、ナマコを主原料にした練り製品などの新商品の開発が挙げられる。これによって開発されたものとして、内臓を取り出し 1 ヶ月ほど塩漬けした「糠漬け」のほか、ブランド米ひとめぼれで炊き上げたナマコご飯のほかナマコギョウザ、三陸産なまこピクルス、サプリメントなどがある。商品は、国内外の食品展示会で紹介され、アゼルバイジャンをはじめとする国外輸出も視野に入れられている。2018 年 11 月には、宮城県内の大学や専門学校によるナマコの新メニュー開発のコンテストが実施され、宮城調理製菓専門学校のチームが造った「揚げ団子」が対象に選ばれた（NPO 法人 HUG 2018）。

震災や津波で販路が失われ、その回復に向けた取り組みも被災地にとっての大きな課題である。被災地の水産物は、国内での販売はもとより、アジア、アメリカ、ヨーロッパなどの市場にも輸出されている。ただし、輸出先である中国や韓国とは近年、領土問題や歴史問題で軋轢が生じるような事態が続いている。また韓国は、2013 年 9 月から福島第一

原発からの汚染水流出を受けて、青森、岩手、宮城、福島を含む8県産の水産物輸入禁止措置を続けている。これによって深刻な影響を受けたのが、それまで全生産量の約8割が韓国に輸出されていた宮城県のホヤ養殖である。なお、こちらの措置については、2019年4月に世界貿易機関（WTO）の紛争を処理する上級委員会がそれを容認する判断を示したこともあって、解決の糸口は依然として見出せていない。

こうした状況から脱却するための手段の一つとして近年、代替市場として注目を集めているのがインドネシアを中心とした東南アジアである。そして、同地域のイスラム教徒の調味料や添加物などの食材や製造環境を含めて、ハラールを保って商品化する取り組みが進められている。石巻市では、ムスリム向け商品の製造販売に取り組んでいる企業グループ（一社）石巻元気復興センターがあり、共同事業としてサバだしラーメンや牡蠣カレーなどの商品の開発を進めている。また、阿部長商店によるサメのすり身やサバ、カツオなどを原料とした魚肉ソーセージの中東のスーパーへの売り込みの構想や、東北地方のホテルでのハラール認証取得とハラール和食の開発など、国内市場の拡大に向けた取り組みも進められつつある（中山 2018）。

水産物については、エゾイシカゲガイや南三陸町の地域産品統一ブランド「いいもの南三陸」認証制度の導入、三陸ナマコのように、以前から存在していたそれを新たにブランディングするパターンが多く見られる。他方で、閖上赤貝のように以前から高い評価を得ていたブランド水産物に、諸種の対策を講じることで付加価値をより一層向上させるような工夫もなされている。販路開拓については、国内市場だけでは限界があるため、経済発展の著しいアジア地域へ進出する動きが本格化しつつある。いずれにしても、三陸沿岸の豊かな水産資源を、いかに見出し、そして活用していくかが、同地域の水産業、ひいては地域経済の将来を左右していくことだけは、明白である。

(2) 新規従事者の獲得、事業者の相互連携に向けた取り組み

被災沿岸地域の基幹産業である漁業や水産加工業の人手不足（高齢化と後継者不足も含む）も深刻な問題となっている。表4.2.2は、岩手、宮城、福島の各県の水産業の推移を示したものである。これからも明らかなとおり、東日本大震災を契機に漁業や水産加工業の従事者、および水産加工場の生産量が大幅に減少している。

表 4.2.2　岩手、宮城、福島の各県の漁業従事者、水産加工場数等の推移

	岩手県			宮城県			福島県		
	2003年	2008年	2013年	2003年	2008年	2013年	2003年	2008年	2013年
漁業経営体数	5,223	5,313	3,365	4,533	4,006	2,311	909	743	13
漁業従事者数	10,819	9,545	6,173	12,218	10,280	7,245	2,442	1,773	409
漁業生産量(t・海面養殖業を除く)		216,170	144,618		379,157	246,260		100,620	45,322
水産加工場・工場数	203	178	154	519	439	293	160	135	87
水産加工場・従業者数	5,949	5,314	4,302	14,701	14,015	8,644	2,874	2,532	1,781
水産加工場・生産量(t)		145,932	123,572		482,301	232,123		42,268	22,560

（出典）農林水産省『東日本大震災による被災 3 県の漁業の概要（2013 年漁業センサス結果)』

各年版、『2003 年（第 11 次）漁業センサス』をもとに筆者作成。

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（浜口 2017)。受け入れた外国人技能実習生と各地域との交流も課題として存在する（『朝日新聞グローブ』2018 年 8 月 5 日)。なお、水産加工業者によって、ブランド水産物以外の新たな産品（たとえばサメ皮製品）の開発が進められてもいるが、こちらについては次節に譲る。

今後も被災地における水産業従事者の減少は不可避であり、その劇的な回復も困難であろう。他方で、6 次産業化、施設の共有化、販路の開拓などによって、それを打開しようとする取り組みが、特に意欲ある若手世代を中心として活発に展開されようとしている。

2014 年に石巻市で誕生した（一社）フィッシャーマンジャパンは、その一つである。同団体は、漁業のイメージをカッコよくて、稼げて、革新的な「新 3K」に変え、次世代へと続く未来の水産業の形を提案していくことを目的に設立された。

同団体は、2024 年までに三陸に多様な能力をもつ新しい職種「フィッシャーマン」を 1000 人増やすというビジョンを掲げ、新しい働き方の提案や業種を超えた関わりによって水産業に変革を起こすべく活動している。また、ホームページを通じての飲食事業、海外事業などのプロジェクト案内や、カキ、ホタテ、ギンザケ、ホヤをはじめとする水産物・ブルゾン、キーホルダーなどのオフィシャルグッズの販売もある（フィッシャーマンジャパンウェブサイト)。

宮古市では、宮古チーム漁火による活動が知られている。宮古市は、漁場が近く水揚量が豊富で、一年を通じて多種な魚種が獲れ、宮古市魚市場の鮮度管理もよいことから、水

産加工業は高鮮度の原材料が容易に入手できるという強みを持っていた。そのため、鮮魚や冷凍商品を販売するだけで商売が成立していた。他方、震災前からの国内の魚介類消費量が年々減少していたほか、人材不足も深刻化していた。宮古市内の水産加工業の大部分は、地元資本で、他地域に比べて経営規模が小さく、資本力が弱いことが地域全体の弱点となっていた。

そのような中で震災を契機に「宮古のプライドをかけて、宮古の水産業を再生し、地域を盛り立てよう」と決意した水産加工業の若手世代4名によって、宮古チーム漁火が結成された[注8)]。チーム結成の契機は、震災でチームの4社のうち3社が津波で工場を失ったことにある。震災後に、これらの間で委託加工が始まり、それがチームの結成に繋がっていった。チームの4社は、主力製品がイカ、イクラ・ウニなどと、それぞれ異なっており、加工形態も1次加工や最終加工と異なっていた。これを、あらゆる魚種とあらゆる加工工程をチームで共有分担することで、自社の販路の拡大や稼働率の平準化を図ったのである。魚種の季節変動と得意分野があるため水産加工業の平準化は難しく、それが人手不足の要因になる。そこで4社は、繁忙期の工場に他社の従業員が協力することで、チーム全体としての平準化を達成し、協力する過程で相互の製造ノウハウを共有していった。

さらに、4社での共同企画、共同受注、共同販売、加工製造過程の連携による生産効率の向上により、結果としてそれぞれの会社の売上額と利益額の拡大を図ることにも成功している。4社1体で掛け算をすることで、新たな収益機会が創出され、外部環境の変化にも巧みに立ち回ることのできるようになった。チームに加入している4社すべてが2016年時点で震災前の水準にまで業績を回復させたとされる。チームの活動は「復興応援キリン絆プロジェクト」[注9)]にも採用され、“震災前に戻らない”という覚悟を外に示したポスターが作成されたり、国際的な食品展示会への出展を契機に台湾への無添加の岩手県産生ウニの出荷などを実現させたりしている（鈴木 2016）

そのほか気仙沼市では、鹿折地区にある水産加工メーカー17社が、2012年7月に気仙沼鹿折加工協同組合を設立、同年8月に仮設加工場を設置した。同組合は、商品開発や製造、販売などを協同で行い、さらに総合商社や大手流通の協力も取り付けて「気仙沼鹿折ブランド」の確立に向けた活動を続けている。これまでに同組合は、嵩上げされた土地の加盟企業への割り振り、共同利用施設（容量7,000トンの大規模冷蔵倉庫と、約1,000トンの処理能力を持つ滅菌海水施設）の新設、農林中央金庫ならびに三井物産（株）と連携してのシンガポールを基点とするASEAN地域での販路開拓などに取り組んでいる（農林

中央金庫ウェブサイト、高谷 2013)。

4.2.6 おわりに

東北三県の水産業の再生について、まず評価すべきポイントとしては、政府や全国各地からの手厚い支援による漁港、漁船、水産加工施設等の早期復旧と水揚量の早期回復がある。ただし、水産復興特区のように導入したのはよいが、その後に多くの課題を抱えた取り組みが存在していることにも目を背けてはならない。

ブランド水産物の開発、販売に向けた取り組みは、震災後に加速した最たるものとして位置づけられよう。本稿では、陸前高田市の広田湾産ブランドとエゾイシカゲガイ、南三陸町のカキ養殖にあたって2つの国際認証を取得している取り組みや地域産品の統一ブランド「いいもの南三陸」認証制度の立ち上げなど、各地域の特徴が反映された政策が展開されていた点を取り上げた。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、あるいは漁業者、水産加工業者が、これらを生業の基盤とできるように、いかにして販路を開拓していくかが問われている。これらは、単に水産業に関与する当事者だけではなく、関係自治体が広域的かつ戦略的に検討や支援、調整をすべき課題であることは言を俟たない。

つづいて、残された課題として、どの市町にも共通しているのは後継者不足、労働力不足の問題である。他方で、施設は早期に復旧を実現し、魚市場の高度化が進むなどの現象が生じている。いずれにしても劇的な従事者の回復は望めない状況である以上は、当面は少ない従事者であっても、高度技術を活用し、あるいは各地域で協業化を図っていくことで、水揚量や生産量を拡大させていく方法を探っていくのが肝要であろう[注10)]。

もうひとつは、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いないという点である。福島県沖の試験操業の継続や宮城県における出荷制限、ホヤの一大消費地である韓国が現在も禁輸措置を継続していることなど、これらの問題を抱えたままの水産業の再生は、相当に厳しい状況にあると言える。福島県沖の漁業が本格的に再開される時期は、今もって定かではないが、それを見据えての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。

これらに加えて、発災後に予期できないレベルの深刻な不漁あるいは貝毒が相次いで発生し、それが長期化している。生業をめぐる復旧・復興は、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。

最後に付言しておくと、2018年12月に漁業法が改正され、資源管理や漁業権の見直しが図られることになった。とりわけ法改正により、地元の漁業者を優先するルールが撤廃され、民間に漁業権が付与されるようになった。被災地の水産業関係者にとって、この制度改正による影響が決して小さくないことだけは、確かである。水産業の復旧・復興は、新たな局面を迎えつつあり、それに適した対応が求められているとも言えよう。

【注釈】

注1）たとえば、宮城県の気仙沼港では40隻（さんま棒受け網23隻、まぐろ延縄10隻、いか釣り4隻、まき網3隻、調査船1隻）のうち17隻が陸上乗り上げ、23隻が港内沈没、座礁した。石巻港では22隻（さんま4隻、まき網5隻、取締船7隻、他6隻）のうち12隻が陸上に乗り上げ、10隻が沈没、座礁したこのうち12隻が救助され、10隻が解体撤去されることになった（菅原 2012）。

注2）2012年3月に水産庁は『水産基本計画』を新たに策定した。こちらでは、政府の「東日本大震災からの復興の基本方針」（2011年7月決定）や「水産復興マスタープラン」などで示し、実施してきた水産復興の方針を基本計画に位置付けることにより、東日本大震災からの水産業の復興に政府を挙げて取り組むことが改めて明確にされている。

注3）岩手県では、漁協主導による復旧・復興を進めた。その結果、補助金の申請などで、各漁協の間で、能力差もあり、顕著な格差が生じるという帰結を招いている。

注4）石巻漁港の石巻市水産物地方卸売市場の詳細は、『水産界』第1574号、2016年に譲る。高度衛生管理型荷捌き所については、林 2013を参照。

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

注6）石巻市桃浦地区の水産復興特区の導入については、『朝日新聞』2016年6月14日～7月8日の「てんでんこ（海を取り戻す）」の特集記事、庄司 2013、上野 2016に詳しい。

注7）こちらは、ゲルマニウム半導体検出器を使用した公的な食品検査で、安全確認、出荷制限等指示の解除、試験操業の対象種選定を行なう。また、漁業が実施するスクリーニ

ング検査（自主検査）も存在し、こちらは水揚げ日毎に各市場において実施されている。簡易分析装置での検査で、25bq/kg を超えた場合は、水産試験場のゲルマニウム検査機器で精密検査が実施される。

注８）チームのメンバーは、家業の水産加工業に入る前は、それぞれ飲食業、調理師、新聞・雑誌社、電子部品など、水産業とは直接関係のないところで働いた経験がある。異種業で学んできたことを活用し、チームとして販路の共有、生産の協業、新規顧客開拓、新商品の開発などを実施した。

注９）「復興応援キリン絆プロジェクト」は、キリングループが 2011 年 7 月に東日本大震災の復興支援にグループをあげて継続的に取り組むべく、2011 年 7 月から 3 年間で 60 億円を拠出することを決め、活動を展開した。具体的には心と体の元気サポート、地域食文化・食産業の復興支援、子どもの笑顔づくり支援、従業員による被災地支援などが実施された（KIRIN 東日本大震災復興応援キリン絆プロジェクトウェブサイト）。

注１０）震災後に、漁獲高（特にサケ、イカ、サンマ）が減少するなど不確実性も高く、こうした問題にいかに対応していくかも将来的な課題である。

参考文献

阿部幸樹（2018）:「東日本大震災から岩手県の水産業・漁港等の復旧・復興状況について」、『月刊建設』第 62 巻第 3 号

乾政秀（2014）:「海洋の放射能汚染と水産業復興問題」、『農村と都市をむすぶ』第 751 号

NPO 法人 HUG（2018）:『「チーム化モデル」事例集－未来を変える水産加工業の取組』復興庁、 http://www.reconstruction.go.jp/portal/sangyou_nariwai/suisan/2018/20180518_h29_team-jireishu_a3.pdf（2018 年 12 月 26 日閲覧）

上野俊彦（2016）:『海と人と魚－日本漁業の最前線』、 農山漁村文化協会

大垣宏介、斎尾直子（2016）:「東日本大震災における津波被災集落の漁業実態変容と復興課題－岩手・宮城県沿岸部における震災前後の広域・相対的分析と「通い漁業」実態の考察」、『農村計画学会誌』第 35 巻論文特集号

大久保慎（2012）:「水産復興マスタープランについて」、『漁港』第 54 巻第 1・2 合併号

小川元（2018）:「岩手県水産業の復旧・復興状況と課題」、『農業市場研究』第 26 巻第 4 号

神山孝史、山﨑誠（2017）:「水産庁事業－5 年間の軌跡」、『日本水産学会誌』第 83 巻第 6 号

木村智也（2012）:「水産庁地震対策チームの取組」、『漁港』第 54 巻第 1・2 合併号

KIRIN 東日本大震災復興応援キリン絆プロジェクトウェブサイト：
https://www.kirin.co.jp/csv/kizuna/（2019 年 1 月 6 日閲覧）

工藤豊（2014）:「福島県の水産業の現状と復興に向けた取組－水産物のモニタリング検査

と試験操業」、『レファレンス』第 64 巻第 12 号
小林徳光ほか（2016）:「東日本大震災から 5 年後の宮城県における水産業の復興状況と課題について」、『沿岸域学会誌』第 28 巻第 4 号
庄司貴俊（2013）:「唯一「水産業復興特区」に賛成する論理－平等性の原則」、 東北学院大学震災の記念プロジェクト金菱清（ゼミナール）『千年災禍の海辺学－なぜそれでも人は海で暮らすのか』、 生活書院
鈴木良太（2016）:「「震災前に戻らない」という覚悟－宮古チーム漁火の世界に向けた挑戦」、『産業立地』第 55 巻第 2 号
水産界編集部（2018）:「福島県の漁業の本格操業に向けた取り組み－放射性物質の検査体制と試験操業」、『水産界』第 1598 号
水産庁漁政課広報班（2012）:「東日本大震災による漁船の被害状況と水産庁の対応」、『海と安全』第 552 号
菅原公章（2012）:「漁船保険からみた東日本大震災」、『海と安全』第 552 号
全国漁業協同組合連合会ウェブサイト：「Pride Fish」、
http://www.pride-fish.jp/JPF/pref/detail.php?pk=1413526064（2018 年 12 月 28 日閲覧）
高谷正則（2013）:「水産業を“復興”のシンボルに－気仙沼鹿折加工協同組合の願い」、『ニューリーダー』第 26 巻第 7 号
高橋進（2016）:「東日本大震災津波から 5 年－岩手県の水産業の復興について」、『沿岸域学会誌』第 28 巻第 4 号
竹本徳太郎（2018）:「福島県水産業の本格操業へ向けた現状と課題」、『水産界』第 1601 号
田中郁也（2012）:「東日本大震災による漁港被害と復旧・復興について」、『土地改良』第 277 号
中山圭吾（2018）:「販路回復に向けたイスラム市場への取組み」、『水産界』第 1601 号
西川正純、三輪宏子（2016）:「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
農林水産省（2016）:「農林水産業の復興・創生に向けて～復旧・復興状況と今後の取組～」、
http://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/sinsai/pdf/0zentai.pdf（2018 年 12 月 25 日閲覧）
農林中央金庫ウェブサイト：「現場の声 気仙沼鹿折加工協同組合（宮城県）」
https://www.nochubank.or.jp/efforts/report/2017/shishiori/（2019 年 2 月 16 日閲覧）
林浩志（2013）:「震災からの復興と高度衛生管理型漁港の整備」、『海洋水産エンジニアリング』第 108 号
浜口伸明（2017）:「東日本大震災被災地域製造業企業の復興過程」、『国民経済雑誌』第 215 巻第 4 号
濱田武士（2018）:「－試験操業の支援で“買い控え”防ぐ仕組みに-福島県の漁業に活気を取り戻すには？」、『公明』第 148 号
フィッシャーマンジャパンウェブサイト：https://fishermanjapan.com/（2019 年 1 月 5 日閲覧）

福島県漁業協同組合連合会ウェブサイト：「福島県における試験操業の取組」、
http://www.fsgyoren.jf-net.ne.jp/siso/sisotop.html（2018 年 12 月 26 日閲覧）
牧野稔智（2015）：「漁港の復旧・復興状況」、『基礎工』第 43 巻第 7 号
宮城県農林水産部水産業振興課（2018）『「宮城県石巻市桃浦地区における復興推進計画」の検証』宮城県農林水産部水産業振興課

4.3 地域産業の再生と創生

林 昌宏

要約

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や林業再生とバイオマス発電が関連した取り組みなどが新たな生起しつつある。製造業や観光業では、豊富な地域の観光・水産資源の活用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、商業者の結束・協働、業態の多様化が進められている。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。

4.3.1　はじめに

東日本大震災で甚大な被害が生じた東北地方の太平洋（三陸）沿岸は、前節でも説明したとおり、長きにわたって「太平洋銀行」と称される豊かな水産資源をもとに、漁業や水産加工業が基幹産業として展開されてきた。ただし震災後は、不漁や労働力不足などの問題に加えて、2018年の漁業法の改正といった制度変革も生じている。水産業に過度に傾斜したままの地域経済では、将来的にデッドロックに陥りかねない。そうした事態を回避するためには、被災地における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（岡田 2005）をいかに創出していくかが重要になってくる。そのためには、どのような手段を採ることが望ましいのか。既に、住宅再建をはじめとする生活再建には一定程度の目途がつき始めており、復興に向けて三陸沿岸道路をはじめとするインフラの建設が早期かつ優先的に進められている。しかしながら、こうした復興需要を拠りどころとしてばかりでは、被災地の地域経済の将来性は、必ずしも明るくないであろうし、望まざる帰結をもたらす恐れもある。

こちらについての解を提示していくための手がかりの一つとして、本稿では主として農林業、製造業、観光業、そして小売業の復旧・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する。農林業では、ブランド農産物の開発やワイン作り、林業再生とバイオマス発電が連結した取り組みなどが新たに生起しつつある。製造業や観光業では、豊富な地域の観光・水産資源の活用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、商業者の結束・協働、業態の多様化が進められている。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が存在する。これらを分析し、さらには水産業の復興状況も念頭に置きつつ、総体的な被災地の地域経済の復旧・復興の実態、支援体制のあり方、そして残された課題を明らかにしていく。

4.3.2　地域経済の復興は、どこまで進んでいるのか？ー統計分析を踏まえつつ

東日本大震災の以前から岩手・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。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、2011年3月11日の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た。

被災した企業に対しては、諸団体による多様な支援が展開された。具体的には、被災地域産業地区整備事業（2011 年度開始：（独法）中小企業基盤整備機構）や、一般的に「グループ補助金」と呼ばれる中小企業組合等共同施設等災害復旧事業（2011 年度開始：中小企業庁）[注 1)]などがある。また、福島県を中心に原子力災害に対する企業立地、雇用等に関する補助事業も続けられている。民間団体や独立行政法人による経営安定支援の取り組みとして、東日本大震災復興特別貸付（2011 年度開始：日本政策金融公庫・商工組合中央金庫）、震災復興支援アドバイザー制度（（独法）中小企業基盤整備機構）、各県の産業復興相談センター・産業復興機構や（株）東日本大震災事業者再生支援機構による二重ローン対策の相談などがある。

イノベーション、販路開拓、起業などは、復興庁が支援を続けている。地域復興マッチング「結の場」（2012 年度開始）、被災地域企業新事業ハンズオン支援（2012 年度開始）、「新しい東北」先導モデル事業（2013 年度開始）などが、それである。中小企業庁は、ふるさと名物応援事業・JAPAN ブランド育成支援事業（2015 年度開始）に取り組んでいる。

これらの制度に対しては、導入当初から複雑さや扱いにくさ、事業者の「補助金頼み」の傾向が指摘・批判され続けてきた。他方で、これらによって被災後に事業の存続や新たな事業への着手が可能となった商工業者が存在しているのも確かであり、漁業では漁船や漁具の共同購入への支援、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が展開されている[注 2)]。

事業支援のみならず、インフラ整備も顕著である。その代表例が「復興道路・復興支援道路」と位置づけられた三陸沿岸道路、東北横断自動車道釜石秋田線、東北中央自動車道、宮古盛岡横断道路の整備になる。これらの震災後の新規事業化区間は、総延長で 236km に達し、部分開通も始まっている。三陸沿岸道路については、仙台市から気仙沼市までが 2019 年 2 月に開通し、同年 3 月には気仙沼市と陸前高田市に開通した。

こうした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（著者不詳 2016）。さらに、これを受けて、水産業復興のためインターチェンジ近傍への水産加工団地の造成（気仙沼市）、「道の駅たろう」を核とした観光振興（宮古市）などの動きも見られる（泉水 2017）。釜石市では、流通系の企業が進出したほか、2017 年 9 月からは釜石港のガントリークレーンが稼働開始した。これによって、同港のコンテナ貨物の取扱は、2017 年に

過去最高の 3724 個（20 フィート換算・震災関連輸送を除くコンテナ取扱実績）に達した（『河北新報』2018 年 6 月 23 日）。宮古港では、2018 年 6 月に北海道室蘭港との岩手県初となるフェリー航路が開設されるなど、物流促進に向けた取り組みも活発化している（岩手県県土整備部港湾課 2018）。

こうした支援策を受けて、どのような帰結が導き出されたのかについて各種統計を参照してみたい。まず、鉱工業生産指数は、2010 年を 100 とすると、2011 年 3 月に岩手県が 65.9、宮城県が 48.6、福島県が 66.0 まで、それぞれ低下した。その後に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められた。そのため 2012 年初頭には、全国と同水準まで回復するに至っている（経済産業省東北経済産業局 2016）。

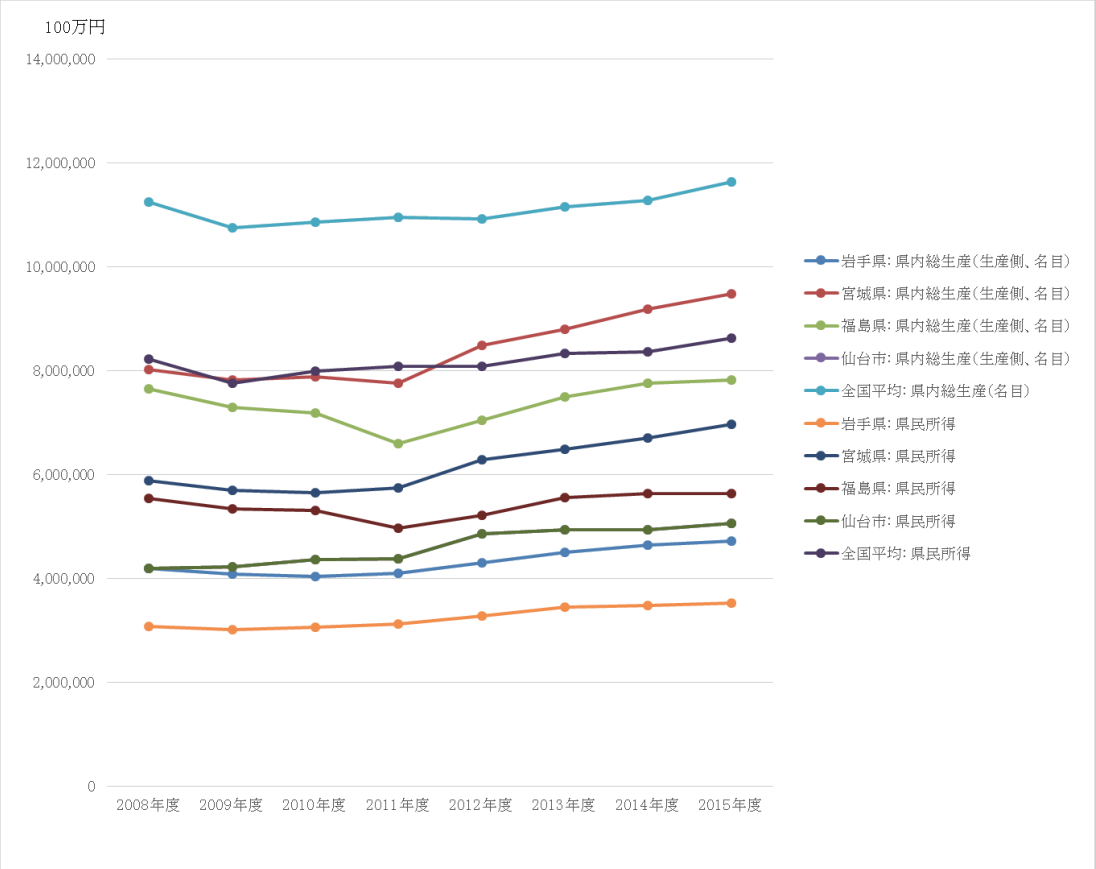


図 4. 3. 1 東北 3 県および仙台市の県内総生産（生産側、名目）と県民所得の推移

（出典）内閣府『県民経済計算（平成 18 年度－平成 27 年度）（2008SNA、平成 23 年基準計数）』をもとに筆者作成。

つづいて、震災によって被災三県と仙台市の県民総生産（生産側、名目）や県民所得（名

目）が、どのように変化したのかを示したのが図 4.3.1 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、宮城県の 2011 年度の県内総生産が前年度と比べて落ち込んでいる。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 8.3%、県民所得が 6.7% それぞれマイナスであったが、2013 年度には震災前を上回る水準にまで回復した。

県民総生産や県民所得の推移のみを見れば、確実に東北地方の地域経済は、改善の方向に向かっていることが認められる。しかしながら、これらだけをもって楽観視してよいものであろうか。表 4.3.1 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。

表 4.3.1　被災 3 県の事業所数、就業者数の推移

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%

（出典）宮曽根 2016（原資料は、経済産業省:経済センサス基礎調査）。

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。被災地では、求職者と求人内容が合わないといった雇用のミスマッチの問題や、公共事業とそれに関連した復興需要がピークアウトを迎えている現状、雇用を求めて労働力世代（特に若者）が他地域

に転居し、そのまま定住してしまうなどの事態が各地で生じている。

こうした傾向は、図 4.3.2 からも読み取り得る。震災直後に岩手、宮城、福島の各県とも有効求人数、有効求職者数ともに急上昇し、その後に前者は横ばい、後者は逓減している。これらの乖離が背景にあり、図 4.3.3 のとおり、3 県の有効求人倍率の上昇が 2018 年初頭まで続くという構図になっている。なお、2018 年度の有効求人倍率は、全国平均のそれが漸増傾向にある。これに対して、岩手、宮城、福島の各県のそれはいずれも、ほぼ横ばいとなっており、岩手、福島の両県のそれは、全国平均を下回っている。

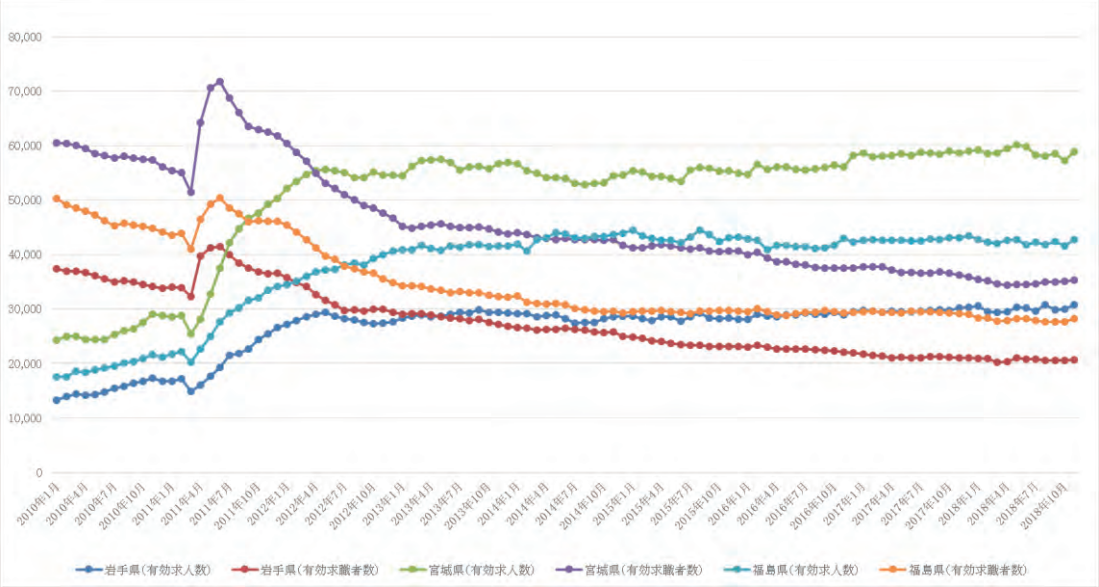


図 4.3.2　被災 3 県の有効求人数ならびに有効求職者数（季節調整値・パートタイム含む）の推移

（出典）厚生労働省『職業安定業務統計』をもとに筆者作成。

被災地では、人口減少や住宅再建の遅れが原因で労働力が不足し続けるという状況が生じ、産業間・職種間で、それを確保しようと事業者が競合した。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（大川口 2016）。そして、今後の復旧・復興に係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って生み出された雇用が喪失する可能性が高まり、外国人技能実習生などのニーズも、これまで以上に増していくと見られる。

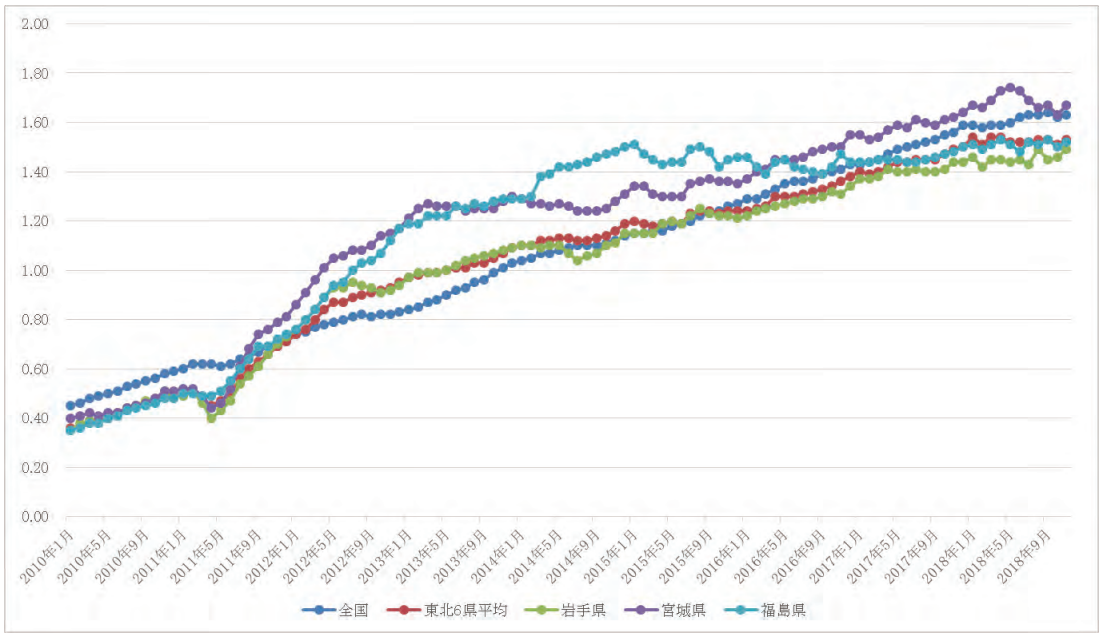


図 4.3.3　被災 3 県ならびに全国・東北 6 県平均の有効求人倍率（季節調整値・パートタイム含む）の推移

（出典）厚生労働省『職業安定業務統計』をもとに筆者作成。

このように被災地では、様々な経済的なリスクを包含しており、予断を許さない。他方で、各地において「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」と称される豊かな漁場を活用した水産業のように、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するのみならず、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、光明が見えてくるであろうし、事実そうした動きが既に各所で始動している。

そこで以下では、こうした取り組みの具体例について紹介し、考察を深めていくための手がかりにしたい。

4.3.3　農林業と再生可能エネルギー

まず、農業については、震災によって農業経営体と沿岸被災地の耕地面積が減少するに至った。また、福島第一原発事故による風評被害も深刻で、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根強く残されている（木村 2016）。

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が展開されてきた。さらに、新たなブランド農産物の開発が進められ、その代表例として宮城県山元町で2013年に（株）GRA（2012年1月設立）が開発した「ミガキイチゴ」があげられる。こちらは、職人技とITを融合した最先端施設園芸により、高品質なイチゴの安定供給を実現した事業である。また、ミガキイチゴのスパークリングワイン・コスメを開発し、店頭販売やウェブによるオンラインストアなどを展開することで、国内のみならず海外（香港、シンガポール）にまで販路を拡大しているところである（農業生産法人・株式会社GRAウェブサイト）。

原子力災害による被害と、それによる風評被害に立ち向かう取り組みも見られる。南相馬市では、2015年度から福島大学うつくしまふくしま未来支援センター、南相馬農地再生協議会、太平洋セメントが連携し、遊休農地を活用した土地利用型農業の再生を目指したプロジェクトを進めている。こちらは、トウモロコシやソルガムを試験栽培し、収穫後にメタン化して発電をする再生可能エネルギー事業として探求するところから始まった。その後に、これらを飼料作物として栽培するところに基軸を据えて、①飼料生産、②酪農畜産、③糞尿処理を兼ねたメタン発酵による再生可能エネルギー、以上の各事業が一つの地域で近接性を持ち、然るべき資源循環と、それに伴う輸送コストを最小化する産業連関が模索されている（石井 2017）。

福島第一原発から50km圏内に位置する二本松市においても、原発事故直後に野菜の出荷制限や稲の作付けの停止を余儀なくされた。これを受けて、震災前からワイン作りを検討していた同市の東和地区では、その実現に向けた（特区申請も含む）取り組みが本格的に始動した。具体的には、苗木の定植作業の開始、「東和果実酒研究会」の結成、農水省の被災地緊急支援事業を活用した50aの遊休桑園を開墾しての苗木作りなどである。二本松市の後押しもあり、2012年3月には同地区が「東和ワイン特区」に認定され（東北地方で2例目、2014年4月に特区免許の条件解除）、同年9月にふくしま農家の夢ワイン株式会社が設立された。同社の醸造機器の購入や遊休農地の整備には、国や県の震災復興や6次化支援の補助金など3,500万円が活用された。他方で、初期費用の抑制を図るために、使用されていなかった地区の稚蚕共同飼育所を事務所兼ワイナリーに改装するなどの工夫も施されている。同社は、自社農園だけでなく地元農家の力も借りるべく、収穫したブドウ（ヤマ・ソービニオン）を1kgあたり200円で買い取ることにし、苗木代や資材代の3分の1を補助した。その結果、遊休農園やタバコの廃作地などに苗木を植える農家が少しず

つ増え始め、4 年で 30 人、合計 5ha に広がるまでになった。ただし、ワイン作りは原料のブドウを一定量収穫できるようになるまで時間を要するため、地元のリンゴを使ったシードルが製造されている。こちらは、原発事故の風評被害で売れなかった生食用リンゴが材料となっている。懸案の放射能の問題については、原料のリンゴとシードルの放射能測定を経て出荷する対応がとられている。そのほか、自家用や小口用のマイワイン製造の要望への対応や、アルコールツーリズムに向けた取り組みが進められつつある（季刊地域編集部 2015）。

つづいて、林業についてである。東北太平洋岸には中・低質材の加工を大規模に行う合板・製紙施設群が存在していた。これらは、地元の木材も一定量を原料として扱っていたが、震災により操業停止に追い込まれた（山本 2017b）。こうした状況を受けて、林業の分野においても震災後に新たな取り組みが進められている。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（関野・内田 2016）。釜石市では、津波により事業所が流出するなど深刻な被害を受けた釜石地方森林組合が、復興住宅での中資材利用事業に取り組むなどして業績を回復させた（山本 2017b）。また、同組合は、市内の杉のブランド化・高付加価値化に向けた取り組みを進めているほか、人材育成事業を展開し、将来の林業を担い、かつ地域のリーダーになり得る人材の養成に努めている（手塚 2016）。

加えて、震災後に津波被災地において、海の側から見た山や森の厳然とした存在や価値の再発見がなされた。そして、疎遠となっていた山や森との関係を、自分たちのスタイルやペースで築きなおしていこうという考えが芽生えることになり、それを実現するツールとして“自伐型林業”が展開されるようになった。

これについて、たとえば 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」を実施している。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林（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（家中 2016）。

気仙沼市では、2012 年 2 月に設立された気仙沼地域エネルギー開発株式会社が木材加工のほか「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８千～1 万ｔで、生み出された熱については気仙沼市内のホテルの温水・冷暖房に利用し、電気も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（家中 2016）。こちらは、林業と再生可能エネルギーが結びついた好個の事例の一つと言えよう。

4.3.4　製造業をめぐる新たな取り組みー新産品の創出

被災地の経済は、発災から数年間にわたって建設業と復興需要（公共工事と住宅着工）により下支えされてきた。これについて、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（菊池 2016b）。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・人件費の上昇をはじめとする問題が引き起こされてもいる。

それでは、製造業は、どうであろうか。こちらの課題としては、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の一つである水産加工業は、前節でも紹介したとおり、人手不足に加えて事業者の廃業、震災後の販路の縮小・喪失が問題となっており、売り上げの回復を足踏みさせている。他方で、後述するとおり、創意工夫によって、こうした状況を克服しようとしている事業者が、数多く存在している。また、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たこともあり、企業立地件数が増加傾向にある。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 年度開始）の実現に向けた取り組みが続けられている（福島県商工労働部企業立地課 2016）[注3)]。以下では、こうした点を踏まえながら、被災地の製造業をめぐる新たな取り組みを紹介していく。

とりわけ顕著なのが、以前から存在していた地域の水産資源を利活用し、新たな地域の顔となり得る新産品を創出する取り組みである。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ている。こちらは、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。同団体には、アサヒグループホールディングス、NTT ドコモなど 6 社が賛助会員として協力している。その後に、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、サメラーメン、サメカツ弁当などで気仙沼の PR 活動を展開している。同団体は、食品の他にも、ハンドバックやカバンといったサメ皮革製品の商品化に取り組んでいる（村田 2016）。同じく気仙沼市には、2013 年に発足した気仙沼水産資源活用研究会が存在する。こちらには、30 社超の地元企業が参画し、それらは産学官連携のもと食品に限定せず市場に左右されない高付加価値な機能性食品、化成品、美容品などを独自の視点で研究開発し、新たな産業を創出する取り組みを進めている。これまでには、ホヤや海藻を使った調味料、サメのコラーゲンを使った化粧品などが商品化されてきた（気仙沼市産業部水産課 2018）。

宮古市では、JF おもえが漁業施設の復旧を進めるのに併せて、震災の翌年から毎年 3 月 11 日に合わせて復興企画商品を発表し、販売を行なっている。発端は、発災時に JF おもえが従前から取引のあった生活クラブ生協の支援を受け、その後にこちらに対して感謝の気持ちを表するために塩蔵ワカメを送ったことにある。これが、キリングループの「復興応援キリン絆プロジェクト」との結び付きをもたらした。JF おもえは、このプロジェクトから 6 次化商品開発やマーケティングといったソフト面の支援を受け、2012 年 3 月に自営の定置網で水揚げしたサバを使った「味付さば缶」を商品化するに至った。これには、生活クラブ生協指定の醤油、地元の岩手缶詰宮古工場が協力している。その後も、ワカメやコンブ、アワビなど重茂の名産品と地元企業とが連携しての商品が毎年販売されてきており、2018 年に重茂黄金焼ウニプレミアムアイス、2019 年にはあわびのアヒージョ（くきわかめ入り）が開発された。なお、連携する企業は、岩手県水産技術センターが引き合わせている。それから JF おもえの自営加工場の従業員は、震災によって半分近くに減少したが、岩手県の紹介で実現したトヨタ自動車の「カイゼン」指導により、3 年間にわたり無駄を省き作業を効率化したことで、半分の従業員のままで生産量を震災前の水準にまで回復させてもいる（漁協くみあい編集部 2018）。

亘理町の荒浜地区では、1979 年 7 月から漁協女性部活動として、水産加工研究会の活動を続けてきた。東日本大震災以前には、魚市場に隣接する亘理町水産センターで、月 2 回（第 1、第 3 土曜日）「浜っこかあちゃん市」を開催し「マガレイの唐揚げ」や「アカシタビラメのさつま揚げ」などの総菜を販売していた[注 4)]。震災後は、活動拠点や研究会部員が被災したために一時活動を中断したが、2014 年に同地区に新設されたふれあい交流施

設「きずなぽーと“わたり”」で活動を再開した。浜っこかあちゃん市の復活をアピールするため、震災前の月 2 回営業から月 4 回（毎週土曜日）の営業に取り組み、その後には月 8 回（毎週土曜日、日曜日）にまで営業日を増やすことにも挑んでいる。また、市場に水揚げされる魚の種類や量が震災前後で異なっていたことから、付加価値をつけるべき魚も選び直されることになった。製造した商品も震災前の 20 種類を超える 30 種類にのぼっているほか、高齢者や小さな子供が食べやすいよう商品を「骨なし」に加工するなどの工夫が施されている（木村 2018b）。

震災後に、新たに食品製造の新工場を建設、あるいは新製品を開発した企業・団体も存在している。その具体例の一つが 2013 年 3 月に、アイリスオーヤマと東北地方有数の農業生産法人である舞台ファームの共同出資によって設立された舞台アグリイノベーション株式会社である。同社は「農商工連携による復興支援を目的として、農業の競争力を高める農業改革（アグリイノベーション）をおこなう。被災地を中心とした若者のビジネス参入の機会を提供し、これまで農作物として位置づけられてきた“製品”としてのコメを“商品”に変えることで、TPP に影響されない農業のビジネス化を目指す」（2013 年 4 月 24 日付の同社プレスリリース）ことを目的に設立された。さらに 2014 年 6 月には、宮城県の誘致活動もあり、亘理町の震災復興のシンボルとして亘理精米工場を完成させた。こちらの工場は、敷地面積 2 万 2,800 ㎡、工場の規模は横 60m、高さ 30m、奥行き 150m の 4 階建てで、年間 10 万トンの精米能力と 4 万 2,000 トンの保管能力を有している。加えて、保管から精米、包装までを 15℃以下の環境で行う「低温製法」や、徹底された検査体制（DNA や残留農薬の検査システム、カドミウムや放射性セシウムなどの測定、品質管理）が導入されている。新工場で精米されたコメは、主に全国のホームセンターで「アイリスの生鮮米」「低温製法米」として発売されている（吉沢 2016）。こちらのほかに岩沼市では、レトルト商品専門メーカーの株式会社にしき食品が、津波で被災した工場を復興資金の融資やグループ補助金を基に 45 日で復旧させ、震災前から開始されていた新工場の建設も継続した。そして、本場インドの味を再現するべく、無添加の追求や化学調味料や香料を使わず、手間ひまかけた技術力、開発力で他にはないレトルト商品（レモンクリームチキンカレー）などを開発して、新規の販路開拓を続けている（菊池 2016c）。

気仙沼市では、コピーライターである糸井重里の発案により「ほぼ日刊イトイ新聞」のプロジェクトとして気仙沼ニッティングが立ち上げられた。2011 年 11 月 1 日に「ほぼ日刊イトイ新聞」の支社が気仙沼市に置かれ、糸井の発案を受けてプロジェクトが始動した。

その後、2012 年 6 月に糸井、編み物作家の三國万里子、気仙沼の斉吉商店の斉藤和江、プロジェクトリーダーの御手洗瑞子が、アイルランドのアラン諸島のアランニットを視察し、2013 年 6 月には（株）気仙沼ニッティングの設立へと至る。同社の目指すことは、①「誇り」をもって仕事をしていきたい。②「うれしさ」を伝えていきたい。③気仙沼の「稼げる会社」になりたい。④世界中のひとがお客さまに。というものであった。その後、地元から編み手を集めニットを製造するとともに、2014 年秋には同社の店舗「メモリーズ」が気仙沼市内の海を見下ろす丘の上（柏崎地区）にオープンした。なお、製品は手編みのため、編める数は限定され、商品によっては不定期での抽選販売となっている。その後も同社は 2015 年に「ミッフィー・アートパレード」への参加、2016 年にゲストデザイナーとのコラボ作品の製作などを展開するなど積極的な活動を続けている（気仙沼ニッティングウェブサイト、御手洗 2015）。

福島県では、福島・国際研究産業都市（イノベーション・コースト）構想や、福島県と医療機器分野でドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州との連携を進めていることを受けた動きが生起してきている。たとえば、株式会社菊池製作所は、もともと飯舘村に工場を所有し、カメラ、事務機器、自動車、医療機器、スマートフォンの部品などの開発・試作・量産の全てのプロセスを一括・一貫体制で行っていた。ところが原子力災害によって同村が居住制限区域となったために、震災後の 2012 年に川内村の県立高校跡に工場を開設し、アルミニウムのホットチャンバーマシンの開発・製造を行うことになった。さらに、2014 年に南相馬市小高区の旧セイコーエプソンの工場（東京ドームと同規模の敷地にロボット組立工場、ロボット研究開発拠点の産学官連携センター、開発品の実証拠点を構成）を取得して、多数の大学との共同研究や介護用ロボットの開発などを続けている。具体的には、東京理科大学と筋力をアシストする装着型のロボット「マッスルスーツ」を、東京工業大学と歩行困難者のサポートをするリハビリ支援ロボットを、それぞれ製品化した。同社では、パーキンソン病患者などの転倒予防やリハビリに役立つ歩行支援用の装着型ロボットの実証実験をドイツで進めてもいる（菊池 2016a）。

4.3.5　観光業

(1)　観光復興に向けた取り組み

震災後に被災地では、観光振興が図られている。これには、どのような意義があるのであろうか。具体的には、観光の振興は、多くの雇用を創出し、地場の農林水産業、商工業、

運輸業などの地域産業全体に影響を及ぼすことが可能となる。また国内外の観光客が被災地を含む東北地方を訪れ、人々の心情、景観や自然、食などに触れることは、震災の記憶の風化の防止、原子力災害による風評被害の払拭の効果が期待できるのである（泉水 2017）。

ちなみに、これまでの過去の 2 つの大震災を振り返ってみると、災後に観光の促進を目指す取り組みが生起している。たとえば、関東大震災では 1935 年に復興記念横浜大博覧会や箱根観光博覧会が実施された（馬場 2018）。阪神・淡路大震災では、人と防災未来センターや北淡震災記念公園をはじめとする諸施設が整備され、震災観光を担う NPO が登場している（フンク 2013）。

それでは、東日本大震災では、災後にどのような観光をめぐる対策が採られてきたのであろうか。発災直後では、岩手県北バスグループの取り組みが特筆に値するであろう。具体的には、被災地救援のために医療チームやボランティアを送迎する取り組みや、北東北の三大桜を巡るツアー「ケッパレ東北さくら紀行」などを展開している（岩手県北自動車株式会社・株式会社岩手県北観光 2014）。また、震災前から「番屋エコツーリズム」をコンセプトに独自の地域観光の振興に取り組んでいた田野畑村では、津波による施設被害は甚大であったが、観光関係者に人的被害がなかったこともあり、2011 年 7 月に NPO 法人体験村・たのはたネットワークの尽力で「サッパ船アドベンチャーズ」を再開させ、復興に道筋を付けていったことが知られている（大隅 2011）。

震災直後の混乱が収束すると、観光庁（2008 年 10 月発足）、地方自治体、民間事業者などの連携のもとで、東北地方の全域で観光需要の回復に向けた様々な取り組みが実施されることになった（観光庁観光地域振興課 2014）。具体例としては、国内旅行振興キャンペーン（2011 年 4 月～2012 年）、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 1 月～同年 12 月放送）、NHK 連続テレビ小説「あまちゃん」（2013 年 4 月～同年 9 月放送）、「東北観光博」の開催（2012 年 3 月～2013 年 3 月）、B-1 グランプリ in 郡山（2014 年 10 月）、東北地域復興対策事業（2013 年開始）、福島県における観光関連復興支援事業（2013 年開始）、東北・北関東への訪問運動（2012 年開始）、訪日旅行促進事業（ビジットジャパン事業）（2012 年開始）の実施があげられる。これらによって岩手、宮城、福島の各県の観光客数は、下押しの防止や一定程度の回復が目指されてきた。また 2019 年に、わが国でラグビーワールドカップ 2019 の開催が予定されている。官民による招致活動が奏功して会場に指定された釜石市では、旧鵜住居小学校と釜石東中

学校の跡地をかさ上げした場所に釜石鵜住居復興スタジアム（常設 6000 席、仮設 1 万席）が 2018 年 7 月に新設された（向山 2014、木村 2018）。2020 年開催の「復興五輪」と位置づけられた東京オリンピックでも、宮城県や福島県の球場が野球・ソフトボールの会場となり、各種イベントの実施などが予定されている。このほか 2012 年度から、環境省によって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」が続けられている。こちらでは、陸中海岸国立公園内の利用施設の復旧、みちのく潮風トレイル（青森県八戸市～福島県相馬市までの長距離自然歩道）の整備、復興エコツーリズム、里山・里海フィールドミュージアムなどの取り組みが含まれる。こちらに加えて、観光庁による東北観光復興対策交付金（2016 年度開始）や広域観光周遊ルート形成促進事業の展開（2015 年度開始）なども展開されてきている（環境省自然環境局国立公園課・東北地方環境事務所国立公園課 2016、環境省東北地方環境事務所 2016）。

施設の復旧・整備が続けられ、大規模なキャンペーンやイベントが展開されてきた一方で、多くの課題が残されていることも忘れてはならない。具体的には、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となっている（広田 2016）。また、岩手、宮城、福島の各県内陸部には、世界文化遺産である中尊寺金色堂や毛越寺（平泉町）、秋保温泉、会津若松をはじめとする豊富な観光資源が多数存在しているものの、復興の進む沿岸部との連結が必ずしも円滑に行われていない。こちらを解消しつつ、インバウンドも取り込みながらの東北地方全域での観光促進を目指していく必要があることは言を俟たない。

(2) 震災遺構・地域資源を活用した観光

被災地における取り組みに目を向けてみると、各地で大津波などにより被害を受けた建物を震災遺構として保存する取り組みが進められている。これらを含め、さらには記憶の伝承にも関連付けられる震災復興ツーリズム（たとえば南三陸町、宮古市など）が活発化している。以下では、こちらについての代表的な取り組みを紹介する。

南三陸町では、旅行会社との連携により「ボランティア＆応援ツアーin 福興市」「福興市応援ツアー」をはじめとした町民自らが「語り部ガイド」として訪問客を被災地域に案内して、福興市で野菜や海産物などを販売する試みが実施されてきた（山本 2017a）。さ

らに同町においては、南三陸ホテル観洋（阿部長商店所有）による語り部バスツアーにも注目が集まっている。こちらでは、主にホテルの社員が「語り部」となる。そして、ホテル運行の語り部バス（個人向け）あるいは団体バスに乗車して、被災した跡地（阿部長商店所有の元総合結婚式場で震災遺構の高野会館も含む）を案内していく取り組みである。復興が進むにつれての工夫も凝らされており、語り部たちが今見えることと、見えなくなったことを比較し、自らが実際に体験したことについて資料を見せながら具体的に話すようにしている。この取り組みは「震災体験を伝えることで、防災への意識向上を図り、震災を風化させないためのたゆまぬ取り組み」と評価され、2017 年 9 月に「第 3 回ジャパン・ツーリズム・アワード」の大賞を受賞し（阿部 2018、丸岡・泰松 2016）、2019 年 2 月現在で、これまでに延べ 35 万人が乗車したとされる。

宮古市では「宮古観光協会学ぶ防災」として、ガイドによるツアーが行われている。このツアーでは、同市田老地区の現状をガイドと一緒に「万里の長城」とも称された防潮堤の上を歩きながら見て回ることで、災禍の記録や後世への教訓を伝えていくものである。田老漁港の北側にあり、震災遺構として保存されている「たろう観光ホテル」は、津波によって決壊した防潮堤の真正面に位置しており、低層階は津波によって破壊され鉄骨がむき出しの状態となっている。ただし、ホテルの 4 階より上は、ほぼ津波発生以前の状態で残されていることから、ホテル所有者自らが部屋から撮影した津波襲来時の映像を、撮影したのと同じ場所の客室で、学ぶ防災のガイドの説明により見ることができるようにしている。この映像では、凄惨な被害の被害を再認識できるほか、湾内での津波の挙動など津波発生時の貴重な情報を知ることができる（三陸ジオパーク推進協議会 2018）。

これらのほかに石巻市では、旧大川小学校と旧門脇小学校及び周辺コースで語り部ガイド活動を実施している団体が存在する。他自治体から訪れて語り部を行なうケースやタクシー運転手による語り部サービスもある（西坂・古谷 2018）。

語り部活動は、つらい記憶を呼び起こす語りを繰り返すことによって意義を獲得し、語り部が成立すること、活動が継続的なものとなることで需要の喚起に繋がること、来訪者の存在や市内外の第三者からの評価が活動の継続意欲に繋がり、来訪者の反応が震災伝承における震災遺構の意義を語り部に認識させることなどの特徴があげられる。他方で、メリットばかりではなく、多くの課題も残されている。これについては、語りや案内の技術・手法についてのブラッシュアップをどのように果たすのか、語り部が多数の来訪者を受け入れる際に被災を見世物とする観光に加担しているのではないかという葛藤を抱えること、

語り部に提供されるケアがなく、自身で語りの獲得に至るまでの困難を乗り越えなければならないなどである。それでも活動の展開の可能性はあり、活動を通じて語りの獲得や協働感のある仲間との交流を生み、語り部のセルフケアとなる可能性を持つこと、復興の進展に伴い活動が内容、地域、人材面などでの広がりを見せるといった点が見込まれる（西坂・古谷 2018）。

被災地における観光は、震災遺構を巡るツアーや、語り部ガイドだけにとどまらない。地域資源の新たな発見・再認識とツーリズムが結びついたケースも存在している。たとえば、気仙沼市では、震災後に地域の潜在的な価値（たとえば食文化など）が再認識されたことから、2015 年に水産と観光を融合させた「ちょいのぞき気仙沼」が事業化された。こちらは、地域外の人向けの観光事業であり、海洋都市である気仙沼地域特有の漁具屋、氷屋、造船所、水産加工場、魚市場などを体験することのできる観光コンテンツ事業である。震災以前から観光業従事者は、水産業と連携すること望んでいたが、そのきっかけがなく、産業間の慣習や文化の差異から困難でもあった。それが震災を契機に連携が始められることになった。地域の価値を地域内外の人々の交流を通して発見し共有することを目的に誕生したプロジェクトではあるが、課題も残されている。企画に参加している事業者の収益性が、未だ不十分であり、企画内容を顧客視点でブラッシュアップさせていく必要性にも迫られている（大友 2017）。

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。たとえば南三陸町の歌津地区では 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た。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（南三陸ブルーツーリズム金比羅丸ウェブサイト）。

観光が町のあり方や地域住民の考え方に少なからず影響を及ぼした事例もある。大槌町では、2011 年 11 月に法人格を取得した（一社）おらが大槌夢広場が 2012 年 4 月から本格的に活動を始め、国内外からのボランティア支援の受け入れ、ヒューマンツーリズムとしての企業研修やスタディーツアーを展開している。こうした活動は、町民の考え方に影響を及ぼし、なかには海外留学した若者や販路拡大に向けた取り組みを始めた漁師もいる（臼沢 2016）。

(3)　原子力災害と観光ーいわき湯本温泉を事例に

福島第一原発の原子力災害とそれに伴う風評被害は、福島県内の観光に深刻な影響を及ぼした。これを受けて、福島県は、JR 東日本や観光事業者と連携したデスティネーションキャンペーンの実施や NHK 大河ドラマ「八重の桜」の PR 事業などのプロモーション事業、放射能や震災等の学習体験のアピール、観光支援組織（ふくしま観光復興支援センター）の設置などの対応策を講じた。これらにより、福島県の入込観光客数は、2011 年に 3,500 万人まで減少（2010 年は 5,700 万人）していたのが、2012 年には 4,400 万人にまで回復している。しかし、外国人観光客、中通り・浜通りへの教育旅行をどのように回復させるかについては、依然として懸案事項として残されたままである（橋本 2015）。

県全体での取り組みに加えて、県内各地で観光客を呼び込むための取り組みが展開されている。本稿では、いわき市のいわき湯本温泉を事例に取り上げることにしたい。こちらでは、震災によって旅館・ホテルに被害が生じた。さらに原子力災害によって住民の避難や観光客の激減が生じ、温泉街も多くの原発事故復旧作業員の宿泊拠点とされた。2012 年に原発事故復旧作業員数が減少してからも、一般客の宿泊は回復しないままであり、温泉街の観光交流人口も震災前の半分程度にとどまっている。

こうした現状から脱却すべく、こちらでも様々な地域づくりの取り組みがなされている。1966 年に開業し、映画「フラガール」で注目を集めたスパリゾートハワイアンズが存在していることから、温泉街にはフラダンスが浸透している。こちらを活用して旅館、ホテルの女将たちが温泉街でフラダンスを踊る「フラ女将」の取り組みがある。2015 年 8 月には、いわき湯本温泉で「フラのまち宣言」が発表された。こちらは、温泉の持つ「和」の文化と、スパリゾートハワイアンズに代表される「フラ」の文化を融合した新たなまちづくりを行うという内容である。これに関連した活動として、たとえば女将たちが着物でフラを踊る「着物 de フラ」や年 1 回の「いわき湯本温泉フラのまちフェスティバル」がある。そのほかサッカーチームいわき FC が 2012 年に設立され、2016 年には温泉街のはずれに全国初の商業施設併設型のクラブハウス（いわき FC PARK）が整備されるなどスポーツで盛り上げようとする動きもある。2016 年度の映画興行収入第 2 位となった『超高速！参勤交代』の舞台となった湯長谷藩（現いわき市常磐下湯長谷町谷中家中跡）にちなんだイベントもある。いわき市と（一社）いわき観光まちづくりビューローは、震災後から首都圏にキャラバンを送り、スパリゾートハワイアンズもフラガールを全国に派遣して外部への情報発信に取り組むなどの活動も見られる。

いわき湯本温泉の老舗旅館である古滝屋（1695 年創業）と代表取締役の里見喜生の意欲あふれる取り組みにも言及しておく必要があるだろう。古滝屋は、里見の決断によって震災後にホテルを一時休館した。その間に里見は、双葉郡に避難指示が出され、避難所などで孤立する障がい児やその家族の存在を知り、居場所づくりに取り組む NPO 法人ふよう土 2100 を設立した。また、ホテルの客室を、いわき明星大学をサテライト校として間借りした福島県立双葉高校の生徒の寄宿舎、ロビーをいわき市民と双葉町民の交流の場として開放した。古滝屋の営業再開は、2012 年 7 月で 10 人の従業員（震災前は 140 人）と 40 部屋ほどの規模にとどめた。食事は、提供の仕方を変更、すなわち素泊まりあるいは軽い朝食だけの提供にとどめることで、全体の価格帯を引き下げている。これにより宿泊客数は、震災前の年間 8 万人から 1 万 5 千人に減少したが、他方で人件費と食事の提供の負担が減少したこともあり、2018 年 4 月には地元高校の卒業生を採用できるまでに経営状態は回復した。ホテルは、宴会場を利用した託児所の設置や、音楽ライブ、映画上映会などの取り組み、いわき市周辺のボランティアの活動拠点としても活用されている。里見は、ホテルの経営に加えて、震災後に福島第一原発事故も含めた被災地をめぐる「F スタディーツアー」を創設した。ツアーのキャッチコピーは「知って、感じて、考える」で、里見と古滝屋で働く坂本将彦がガイドとなり被災地を周り、古滝屋に戻って参加者との交流の時間を設け、福島の現状を発信している。2012 年から始めたツアーの参加者は、2018 年時点でのべ 4 千人を超えるに至っている（里見 2018、『沖縄タイムズ』2018 年 3 月 10 日、同 2018 年 3 月 11 日）。

4.3.6　商店街・大型ショッピングセンターの再開・新設

本稿では、これまで農林業・再生可能エネルギー、製造業、観光業の復興について紹介してきた。もちろん、これらが重要であることは、誰の目にも明らかである。他方で、生活復興の足がかりのためには小売業の活性化も不可欠である。そこで、こちらでは被災地の商業復興の状況を、主として商店街とショッピングセンターに焦点を絞りながら紹介する（以下は、長坂 2018 を参照）。

被災地の商業機能は、津波や地震の被害を受け、全てを喪失したところもあれば、一部のそれが残ったところもあり、被害は一様ではなかった。その後、中心市街地については嵩上げが進められることになり、その工事期間中に仮設商店街が各地で開設された。こちらの数は、70 ヶ所にのぼり、震災から 1 年後の翌年 3 月までに集中的にオープンした。規

模は、10 店～50 店と大小様々であり、ほぼ全ての業種が集積したところもあれば、被災飲食店が屋台村形式を採ったところもある。こうした経験が店舗のみならず商業者同士の一体感を形成し、震災前までは「シャッター商店街」と揶揄されるような状態であったところの活性化をもたらしたとされる。こうした取り組みに関連して、気仙沼市の 3 つの仮設商店街（復興屋台村気仙沼横丁、気仙沼復興商店街南町紫市場、気仙沼鹿折復幸マルシェ）と東京の中小企業診断士がチームとなり、気仙沼バル（「まちバル」のイベント）を 2013 年から定期的に開催してきたようなところもある（後藤・川居 2018）。

その後、2015 年 12 月に女川町の嵩上げされた商業エリアに、テナント型商店街であるシーパルピア女川（全 27 店舗、うち 14 店舗が被災した地元商業者）が開設されたのを端緒として、商店街は仮設から本設へと移行していった。南三陸町（南三陸さんさん商店街）、陸前高田市（アバッセたかた）、大船渡市（キャッセン大船渡）のように、統一感のある商業施設が出現したところもある。これらは、市町村が取得した土地に立地しているほか、復興まちづくりを目的とする組織（まちづくり会社など）が建物を整備し、テナントシーリングし、プロパティマネジメントを展開している。これについては、政府が震災前の土地所有者の意向を優先することで商店街が歯抜けの状態に戻らないよう、一体的な集積ができる仕掛けをつくったことも大きい。なお、これらにとっての今後の課題は、高台に移転した住民や観光客など外部からの訪問者を、いかにして呼び込み続けられるかになってくるであろう。

被災後の商業者についての取り組みについては、いくつかのパターンに分けられる。第 1 が「複業化型」である。こちらは震災前に存在していた業種が喪失し、残った商業者がその業種を引き継ぐというものである。こちらは、釣り船と釣具販売に加えて衣料品店を営むケースや、クリーニング取次店と衣料品店を営むケースなどがある。

第 2 が「業態化型」である。こちらは、モノ中心の「業種的」な発想ではなく、コト中心の「業態的」な店づくりをするというものである。たとえば、陸前高田市の東京屋は、2017 年 10 月に西欧風の白亜の店舗を新中心市街地の大型商業施設に隣接して建設した。そして、従来の婦人服店に加えて、カフェ、手づくり民芸品コーナーを併設し、女性の心身の美しさを応援する価値創造業を目指している。

第 3 が「商圏・販路開拓型」である。これについては、具体例として鮮魚点が、鮮魚・加工品の販売に加え、店頭でテイクアウトのまぐろ丼などの販売、刺身のバイキング方式での販売などの手法を導入することで商圏の開拓・拡大を図り、かつ従来からの商圏・販

路の充実化も目指すなどの取り組みが存在する。

原子力災害で避難を余儀なくされ、その後に避難指示解除により住民の帰還が進みつつある福島県の浜通りの商業施設の再生にも言及しておく必要がある。その代表例の一つが富岡町のさくらモールとみおか（施設面積 4,500 ㎡）である。こちらは、2002 年 9 月からヨークベニマル富岡店として営業していたが、震災で被災し、閉店を余儀なくされた。その後に同建物を富岡町がオーナーから買い取って修復、整備し、公設民営施設として 2017 年 3 月 30 日に開業した。開業時には食品スーパーのヨークベニマル新富岡店、ドラッグストアのツルハドラッグ、ホームセンターのダイユーエイトが出店した。こちらの開業の目的は、富岡町に帰還する町民を含む周辺住民の生活インフラ拠点となること、富岡町への住民の帰還を促すことにある。また、スーパーでは帰還住民だけでなく、富岡町で働く除染作業員向けの商品提案を行うなどの工夫がされている。また、広野町では、町役場に隣接して公設商業施設が開設され、そちらにはイオン広野店が 2016 年 3 月にオープンした。そのほか同施設には、外食店やクリーニング店、リフォーム店も入居している（西川 2017、著者不詳 2017）。住民の帰還が進みつつある楢葉町では、町が復興拠点として災害公営住宅、分譲宅地、医療機関、交流施設を兼ね備えた「笑ふるタウンならは」を整備し、こちらで 2018 年 6 月に公設商業施設「ここなら笑店街」がオープンした。こちらの延べ床面積は、計 3,300 ㎡で、スーパー、共同店舗、ホームセンターの 3 棟で構成し、10 店舗が入居した商店街となる。町は、建物や主要設備を用意し、賃料を 10 年間免除して各店を支援するほか、自動車を運転しない町民向けに無料の買い物バスを週 2 回運行する対策を採った。こうした取り組みにより、帰還した町民の買い物環境を整備し、住民同士の交流や帰町の促進に繋げてくという狙いがある（『河北新報』2018 年 6 月 27 日）。

これまで紹介してきたものは、いずれも地元密着型の店舗が主である。ただし、なかには商店街の衰亡に関わることから、地元商業者に忌避されがちな大規模ショッピングセンターが建設されたところもある。その代表例が、復興の起爆剤としてオープンしたイオンタウン釜石である。こちらは釜石市の復興プロジェクト（東部地区フロントプロジェクト 1）に連動したもので、2014 年 3 月に新日鐵住金（現日本製鐵）釜石製鐵所の敷地にオープンした。テナント数は 55 店舗で、地元から従業員を新規雇用するなど地域共生にも配慮されている。災害や津波防災にも配慮した建物構造にもなっており、災害対策用備蓄倉庫、防災トイレが設置されているほか、屋上には災害時一時避難者収容場所（海抜 22m）や大型避難用テント「バルーンシェルター」1 基が配備されている（齋藤 2014、著者不詳

2014)。

4.3.7　おわりに

本稿では、諸産業の創出、とりわけ地域資源を活用した取り組みに焦点を当てながら、それを象徴する事例を中心に紹介・分析してきた。

まず、被災した企業を支援する諸制度が官民によって導入されている。これらの複雑さや扱いにくさ、事業者の「補助金頼み」を助長した向きは否定できない。他方で、これらにより復旧・復興を果たした企業が多く存在していることも事実なのである。こうした点を念頭に置きつつ将来的には、大災害の発生を前提とした事前の制度の準備のあり方や、その存在による効果についてのフォローアップと問題点の洗い出し、評価などの取り組みが求められよう。

つづいて、事例分析から明らかなとおり、各地域のポテンシャルあるいは価値を再認識したことによって、復旧・復興を果たした事業者や企業は、枚挙に暇が無い。発災前は、それほど重要視されていなかったような地域資源（森林、水産資源）、あるいは検討されながらも実行には移されていなかった事業（たとえば、二本松市のワイン事業）が、震災を契機に随所で評価され、あるいは実現へと至っている。また、糸井重里のようなアイディアと熱意あふれる地域外の人材、いわゆる「余所者」や「若者」と、地域内の人材・資源が結びつくことで、新たな商品が開発されていった気仙沼ニッティングのような事例は、災害からの新たな復興の形を示すモデルケースの一つになり得るのではないだろうか。

第３に、観光についてである。こちらは、震災遺構、語り部、被災地ガイドをはじめとする震災復興ツーリズムが各地で活発に展開されている。震災遺構の保存のあり方をめぐっては、今なお関係者の間で意見が分かれているところであるほか、語り部についても被災者が葛藤を抱えながらの取り組みであることは否定できない。しかしながら、こうした取り組みとその継続が、被災地の復興、あるいは風評被害からの脱却に向けて確かな貢献を果たすであろうし、大災害にあたっての経験の共有や減災に向けた手助けにも繋がっていくであろう。そのほかに、ブルーツーリズムをはじめとする新たな取り組みの萌芽が見られ、これらもまた被災地の観光促進や地域の魅力向上に貢献していくと考えられる。

第４に、小売業については、被災した商店街が仮設での経営を経て本設へと移行し、ショッピングセンターの新規開設も進められている。また、震災が期せずして商店街の一体化と再興に少なからず寄与したという興味深い事実が存在する。これらの将来的な課題と

しては、施設の維持管理の問題や、地元住民に必要とされる店舗の長期的な出店を、どのように図っていくかなどになるであろう。また、福島県での復興拠点や釜石市のショッピングセンターのように、これらが地域の経済循環や雇用確保を、将来的にどのように、あるいはいつまで貢献し続けられるかも課題の一つになり得る。

最後に、これらと前節の水産業を含めた総括をしておきたい。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。

それから本稿では、成功例と考えられるものを中心に取り上げてきた。ただし、そうしたものが、それぞれの地域にどのような恩恵と、そして場合によっては弊害をもたらしているのかを引き続き注視していく必要がある。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。

【注釈】

注１）グループ補助金については、中小企業等グループが作成した復興事業計画に基づく施設の整備等を行う場合に、その費用に対して 4 分の 3（国が 2 分の 1、県が 4 分の 1）を補助することになっており、岩手、宮城、福島の各県では、①経済取引の広がりから、地域の基幹産業・クラスター、②雇用・経済の規模の大きさから重要な企業群、③わが国経済のサプライチェーン上、重要な企業群、④地域コミュニティに不可欠な商店街等、以上の 4 つを要件に実施された。これまでに水産業、造船業、それぞれの地域を代表する工業に支援がなされてきている（清水・松原 2014）。

注２）制度導入後に購入した農機具が近年、耐用年数を迎えつつあり、どのように更新するかといった課題が生じてきている。

注３）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。

注４）「浜っこかあちゃん市」は、「夫の取ってくる魚を無駄にしたくない」との思いから、地元に水揚げされる魚介類の中で、小型かつ安値で取り引きされていたアカシタビラメ、カレイなどにスポットを当て、ひと手間工夫による付加価値向上と美味しい食べ方提案による魚食普及を図ることを目的に始まった。震災前の取り組みについては、亘理町漁業協同組合水産加工研究会 2005 に詳しい。

参考文献

阿部憲子（2018）:「『震災を風化させないための語り部バス』による地域交流活性化への取り組み」、『観光とまちづくり』第 531 号

家中茂（2016）:「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」、 森林環境研究会編著『森林環境 2016』公益財団法人森林文化協会

石井秀樹（2017）:「南相馬市におけるトウモロコシ・ソルガム栽培の試み－放射能汚染からの地域の再生を」、『月刊 NOSAI』第 69 巻,第 3 号

岩手県県土整備部港湾課（2018）:「久慈港・宮古港・釜石港・大船渡港」、『港湾荷役』第 63 巻第 2 号

岩手県北自動車株式会社、株式会社岩手県北観光（2014）:「岩手県北部における地域輸送と観光誘客」、『運輸と経済』第 74 巻第 3 号

臼沢和行（2016）:「人の流れをつくる観光の力－おらが大槌夢広場の取組」、『観光文化』第 299 号

大川口信一（2016）:「宮城県・気仙沼圏の復興の現状と今後の再生の方向性-人口減少時代における産業・雇用の再生の在り方」、『ビジネス・レーバー・トレンド』第 492 号

大隅一志（2011）:「三陸の観光復興－岩手県田野畑村の取り組み」、『観光文化』第 35 巻第 5 号

大友和佳子（2017）:「水産と観光の融合「ちょいのぞき気仙沼」の挑戦－東日本大震災後に見られる「内発性」の萌芽」、『共済総研レポート』第 152 号

岡田知弘（2005）:『地域づくりの経済学入門－地域内再投資力論』自治体研究社

環境省自然環境局国立公園課、東北地方環境事務所国立公園課（2016）:「三陸復興国立公園の創設を核としたグリーン復興」、『國立公園』第 743 号

環境省東北地方環境事務所（2016）:「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

観光庁観光地域振興課（2014）:「観光による東日本大震災からの復興の取り組み」、『人と国土 21』第 39 巻第 6 号

季刊地域編集部（2015）:「震災から夢ワイン、アルコールツーリズムへ－福島県二本松市東和地区・ふくしま農家の夢ワイン株式会社」、『季刊地域』第 23 号

菊池功（2016a）:「福島でロボット産業の未来をつくる」、『産業立地』第 55 巻第 2 号

菊池洋介（2016b）:「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』第 492 号
菊池洋（2016c）:「驚異的スピードの復活とこだわりの商品開発」、『産業立地』第 55 巻第 2 号
木村久（2018a）:「ラグビーワールドカップ２０１９™ 岩手・釜石開催に向けて」、『岩手経済研究』第 431 号
木村正昭（2016）:「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』第 492 号
木村光子（2018b）:「浜に笑顔を取り戻せ！－震災を乗り越えて、浜っこかあちゃん市 6 年の軌跡」、『海洋水産エンジニアリング』第 18 巻第 139 号
漁協くみあい編集部（2018）:「JF おもえ－先達の教えを守り、さらなる成長を目指す」、『漁協くみあい』第 167 号
経済産業省東北経済産業局（2016）:『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（2019 年 1 月 2 日閲覧）
気仙沼市産業部水産課（2018）:「震災からの創造的復興図る－7 年間を振り返って」、『水産界』第 1598 号
気仙沼ニッティングウェブサイト : https://www.knitting.co.jp/（2018 年 12 月 31 日閲覧）
後藤昭洋、川居宗則（2018）:「気仙沼バル－被災のまちにもたらした地域活性化の息吹」、『商業界』第 71 巻第 4 号
齋藤博之ほか（2014）:「イオンタウン釜石」、『近代建築』第 68 巻第 10 号
里見喜生ほか（2018）:「福島県いわき湯本温泉－東日本大震災からの復興・再生をめざす温泉街の挑戦」、『住民と自治』第 662 号
三陸ジオパーク推進協議会（2018）:「ジオツーリズムと震災復興」、『人と国土 21』第 44 巻第 1 号
清水希容子、松原宏（2014）:「東日本大震災後の東北製造業の回復と産業立地政策」、『E-journal GEO』第 9 巻第 2 号
関野登、内田信平（2016）:「被災地の林業・木材産業・地場住宅産業の復興状況－岩手県の事例を中心に」森林環境研究会編著『森林環境 2016』公益財団法人森林文化協会
泉水健宏（2017）:「東日本大震災からの復興の現状及び課題－住宅再建・復興まちづくり、交通・物流網、観光等の状況」、『立法と調査』第 384 号
著者不詳（2014）:「東日本大震災被災地の復旧、復興を後押しする「イオンタウン釜石」」、『ショッピングセンター・ジャパン・トゥデイ』第 468 号
著者不詳（2016）:「三陸沿岸道路気仙沼道路」、『Ace 建設業界』第 6 巻第 3 号
著者不詳（2017）:「震災から七年目いまだ苦闘する福島小売業の使命感」、『激流』第 42 巻第 6 号
手塚さや香（2016）:「東日本大震災から立ち上がる釜石地方森林組合の挑戦」、『ニューリーダー』第 29 巻第 2 号
長坂泰之（2018）:「津波の跡に開いた小さな蕾－被災地商業者に学ぶ未来のつくり方」、『商業界』第 71 巻第 4 号
西川立一（2017）:「3.30 震災から 6 年を経て再生－ヨークベニマル新富岡店」、『食品産

業』第 46 巻第 5 号
西坂涼、古谷勝則［2018］「東日本大震災の震災遺構で活動する語り部ガイドの成立及び活動の経緯－宮城県石巻市の語り部ガイドを対象に SCAT による分析を通して」『観光研究』第 29 巻第 2 号
農業生産法人・株式会社 GRA ウェブサイト：http://www.gra-inc.jp/product/index.html（2018 年 12 月 28 日閲覧）
橋本俊哉ほか［2015］「東日本大震災における観光の風評被害に関する研究－福島県北塩原村の「風評手控え行動」の分析を通して」『立教大学観光学部紀要』第 17 号
馬場弘臣（2018）:「関東大震災復興と観光政策－横浜復興博と箱根観光博」、『地域史研究』第 68 巻第 4 号
広田純一ほか（2016）:「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
福島県商工労働部企業立地課（2016）:「福島県の産業復興の取り組み」、『産業立地』第 55 巻第 2 号
フンク・カロリン（2013）:「震災をテーマにした観光－阪神淡路大震災からの検討」、『第 28 回日本観光研究学会全国大会学術論文集』
丸岡泰、泰松範行（2016）:「東日本大震災の被災地への復興ツーリズムの可能性－宮城県南三陸町の事例から」、『日本海水学会誌』第 70 巻第 4 号
御手洗瑞子（2015）:『気仙沼ニッティング物語－いいものを編む会社』新潮社
南三陸ブルーツーリズム金比羅丸ウェブサイト：http://konpiramaru.main.jp/（2018 年 12 月 24 日閲覧）。
宮曽根隆（2016）:「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』第 492 号
向山昌利（2014）:「被災地におけるメガ・スポーツイベント招致活動の現状と課題－ラグビーワールドカップ 2019 を事例として」、『びわこ学院大学・びわこ学院大学短期大学部研究紀要』第 6 号
村田進（2016）:「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
山本佳世子（2017a）:「自然環境資源を活用した地域再生としての災害復興」、『環境情報科学』第 46 巻第 1 号
山本信次（2017b）:「震災後の東北地域の森林・林業・農山村のレジリエンス」、『環境情報科学』第 46 巻第 1 号
吉沢文雄（2016）:「舞台アグリイノベーション－「亘理精米工場」を復興のシンボルに」『食品包装』第 60 巻第 3 号
亘理町漁業協同組合水産加工研究会（2005）:「魚食文化の伝承と、町の PR に一役－鮮度が一番、笑顔が一番、「浜っこかあちゃん市」」、『漁村』第 71 巻第 8 号

4.4 生業・雇用とコミュニティ　　村井　良太

4.4.1 はじめに―大規模地震災害からの生業・雇用の復興

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災から 8 年が経とうとしている。本稿は、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る。まず関東大震災（1923 年）、阪神・淡路大震災（1995 年）の例に簡単に触れて俯瞰の視座を得、その上で、東日本大震災に際していかなる観点からいかなる対策がとられ、何が問題となったのかを整理する。そうして国民レベルでの理解を求め、次なる大震災に備えたい。

本稿では、第一に、時間の経過による問題の変化に注目する。大震災からの回復には、事前の条件、発災から初動、応急、復旧・復興を経て復興後に至るタイムサイクルがあり、復興後はひずみの蓄積という地震特有のメカニズムによって再び発災前でもある。それぞれの過程においても時の経過の中で問題が変化していく。発災から 8 年、国の目指す 10 年間の復興期間のうち前期 5 年間の集中復興期間から後期 5 年間の復興・創生期間へと移行していく中で時間の経過は何を物語るのだろうか。第二に、大震災への対応には、自助・共助・公助の組み合わせが大切である。ここでもそのような視角を取る。そして公助・共助に関連して、震災復興には中央・地方の両政府が連携して当たっている。それは全国政府と地域政府との協働であり、全国社会と地域社会との支え合いである。第三の視角として国の施策とともに自治体や現場での取り組みに注目する。日本の地方制度は国・都道府県・市町村の三層制であるが、地方分権改革の流れの中、ますます基礎自治体（市町村レベル）が重視される傾向にある。本共同研究では 2016 年から 2018 年にかけて現地市町で行政官を中心とするインタビューが行われた。ここではその時のヒアリング記録を主として用いる。

震災復興に共通する以上の視角に加えて、第四に、大震災からの生業・雇用の復興には仕事の維持・再建・創出の三つの側面がある。そして雇用が消失と創出の総和の中で増減することから雇用政策は産業政策との漸近線を描いていく。本文中に何度か登場するが、雇用は生産からの派生需要であると言われる。また東日本大震災の被災地域では自営業者である漁業者、農業者等の速やかな再建への取り組みが重要な意味を持った。ここでは働き手の視点に立ちつつ、雇い手も含め、雇用創出を趣旨とする産業政策にも留意する。そ

して最後に、生業・雇用の回復は人がどこに生きるかという問題と密接に関わり、コミュニティの問題とつながっている。この点にも注目したい。

4.4.2 歴史の中の大震災生業・雇用復興―人間の復興と無形の資本

①関東大震災―「生きよ、しかして生かしめよ」

1923 年 9 月に起こった関東大震災では、後藤新平内務大臣が帝都復興院を舞台に、日清戦争、日露戦争、第一次世界大戦に勝利して世界的な大国となっていた新興帝国にふさわしい首都の建設を目指した。大規模災害は時の政治権力を試験する。構想よりも規模は縮小し、復興院は 5 ヶ月足らずで廃止されながらも新しい東京を生み出したが、道路や建物を中心とする政府の復興方針を強く批判したのが経済学者の福田徳三であった。

福田は、「復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬ」と主張した。「人間の復興とは、大火によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する」（福田徳三研究会編『福田徳三著作集』17 巻、信山社、2016 年、102-103 頁）。つまり、道路や建物などの復旧（都市計画）ではなく、日本橋魚市場の移転のような新たな「経済網」を生み出す復興（経済計画）こそが求められ、「一日も早く収入の源泉を確保すべき生存機会の擁護が行わなければ、復興などということは問題とならない」と喝破したのであった。

また、そのような観点から、「復興は決して復興院のみの仕事ではない。否、真の復興者は罹災者自らを措いて外にない。自ら生きんとする強い衝動、人らしくまた独立独歩の人間らしく、慈善によらず救護に頼らず、自らの働きをもって生きて行かんとする堅い決意をもっている人が復興の最根本動力である。配給を受けることを絶大な恥辱と感ずる意気ある人によってのみ、真の復興が成し遂げ得られるのである」と述べた。福田は人命の喪失を震災による最大かつ永久の損失と説き、緊急時から復旧・復興期に向かう中でなお住む家や仕事を失って働くことができずにいる被災者を「強制的惰民」と呼んで、政府が「絶大なる権力を適当に行使して」安心の基礎を与えることを力説した。

連日東京市中を奔走し、東京商科大学生と被災地で 37,000 人の失業調査を行った福田の発言にはあらためて傾聴すべき点が多い（清水幾久子「解題」同）。さらに二、三、例を挙げれば、第一に、「失業者には手当り任せにいかなる業でも与えさえすれば宜しいと思うのは、大なる間違いである。〔中略〕各失業者はそれぞれに職業上の適性や熟練や訓練という無形の資本をもっている」（143 頁）。福田は第二に、女性の内職（副業）については別途の考慮が必要であると主張した。福田の主張は調査に基づく。バラックやテント

での調査で女性の失業率が 6 割 3 分にも及び、被服製造業からの失業者が首位を占めていた。希望職種でも裁縫が首位であった。女性が職業紹介所へ並ぶことが難しければ女性のもとに出張して紹介する制度を作るべきであるという。第三に、日雇い事業の実施など失業対策とともに福田は火災保険金不払い問題を論じた。これは地震保険でないための免責規定に係わる論点で、福田は国営化してでも保険金が支払われるべきことを説く。復興資金の貸し付けも論じているが、雇い主の復興が失業雇用者を速やかに救う方法であるとして、持てる者の救済に国家が力を注ぐことへの批判に反駁した。

関東大震災からの復興は、ヨーロッパの第一次世界大戦からの復興にともなう世界の動きの中にあった。ベルサイユ条約によって国際労働機関が設立されたのは 1919 年、国際連盟常任理事国であった日本も試行錯誤の中で国際労働会議に代表を送っている。国内では、1920 年に内務省地方局社会課が社会局に昇格し、1922 年には農商務省から労働行政の移管を受けて内務省外局となった。東京市では、関東大震災の後、震災前に 9 カ所あった職業紹介所を復旧し、6 カ所の臨時職業紹介所を設置した。2 カ所が 1924 年に閉鎖され、4 カ所は 1926 年に閉鎖や移転されている。2 年程度運営されたことになる（関東大震災 1923、内閣府ホームページ)。被災者の多くは地方に帰っていったが、戸主制度の下で戸主には家族の扶養義務があった。もともと豊かな関東圏になぜ莫大な国費を投じるのかという議論もあったが、大きくはなっていない。

②阪神・淡路大震災―創造的復興下の生活復興

世界大恐慌・戦時・占領・冷戦下での変化も日本と世界の双方で重要であるがここでは詳しく論じない。日本では 1947 年に憲法の発展的改正が行われ、1961 年には災害対策基本法によって防災の戦後体制が築かれた。

1995 年 1 月の阪神・淡路大震災では、災害復旧にとどまらない創造的復興が目指され、生活復興が重視された。政府は下河辺淳元国土事務次官を委員長とする阪神・淡路復興委員会を設け、地元と中央を繋ぎつつ復興の青写真を描き出すことを求めた。委員長の強いリーダーシップのもとで終期を区切り会議ごとに提言を重ねていくスタイルをとったが、提言 6 が経済復興と雇用確保についてのものであった。「経済復興にとって、被災企業の事業活動の回帰とこれに伴う雇用の確保が基本的課題である。各企業の操業再開、高度化近代化、新分野への進出、国内外への移転、事業の停止もしくは廃業等、基本方向を明確に把握して、この動向を踏まえて経済復興計画を早急に策定すること」を提言し、

「雇用の安定を図りつつ経済復興を計画的に進めるがその過程で、当面雇用環境は深刻な状況下におかれる」ので、雇用調整助成金、失業給付、復興事業への失業者の雇用機会確保などの対応を求めた（C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト『下河辺淳「同時進行」オーラルヒストリー』上巻、政策研究大学院大学、2002年）。阪神・淡路大震災からの復興では創造的復興が目指されながらも焼け太りを警戒する声が強かった。

兵庫県は、阪神・淡路大震災から10年を迎えるに当たって「復興10年総括検証・提言事業」を実施した（2005年3月報告書刊、兵庫県ホームページ）。雇用政策・労働政策については「多様なワークスタイルづくりを通じたしごとの創造等、しごと・雇用対策」という検証テーマで、下崎千代子が執筆している。下崎は、10年間を初動対応期（1995年1月～3月）、復旧期（1995年4月～1998年3月）、復興初期（1998年4月～2003年3月）、復興本格期（2003年～）に区分している。復興初期までが長いのは、震災後一時的に低下した有効求人倍率が復旧需要で上昇し始めながら、再び1998年、1999年に大きく悪化し、再出発を迫られたからである。1999年4月、有効求人倍率は過去最低の0.33倍となった。雇用の安定化を図るため、同年12月には連合兵庫、兵庫経営者協会、兵庫県からなる兵庫雇用対策三者会議（6月発足）で政労使による「兵庫型ワークシェアリングについての合意＝兵庫合意」が結ばれている。本格化した雇用復興施策では雇用の安定と就業の多様化が目指され、なかでも女性、若者、高齢者が能力を発揮しうる場が必要とされた。その中で、コミュニティ・ビジネス創出支援が行われ、若者層の職業意識の醸成や職業能力開発への取り組みが行われた。

下崎は、大規模災害後の要諦を、就業者の雇用不安・しごと不安の発生を防止することであるという。大企業が雇用維持への決意を示すなど、企業における終身雇用慣行が労使の信頼関係に基づく雇用不安抑制の基盤となったと雇用安定化の面で評価する。他方、引き続く課題としては、コミュニティに根付いたビジネスの育成やそのための人材マッチング、若年層の雇用問題を指摘している。

その後、全国で有効求人倍率が1倍を越えるまでに回復していくが、2007年のサブプライムローン問題、そして2008年9月のリーマン・ショックで再び大きく下落した。2009年3月には麻生太郎内閣のもとで「雇用安定・創出の実現に向けた政労使合意」が交わされている。なお兵庫県がバブル崩壊後の1991年度以来、再び1倍を回復するのは24年ぶりとなる2015年度である。

4.4.3 東日本大震災の発生と緊急雇用―キャッシュ・フォー・ワーク

こうしてそもそも厳しい雇用情勢の中で 2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、直後に求人・求職が一時的に大幅に減少し、その後 4 月に回復・増加に向かっていった（厚生労働白書 2012）。

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。唱道者の一人である永松伸吾は「被災者の収入と生きがいを維持する」ための「新しいしくみ」と位置づけている（永松 2011）。

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っ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も指摘される。

4.4.4 復興構想会議における生業・雇用をめぐる検討

発災から 1 か月後の 2011 年 4 月 11 日、民主党の菅直人内閣は「単なる復旧ではなく、未来に向けた創造的復興」を目指すべく東日本大震災復興構想会議の設置を閣議決定した。4 月 14 日に第 1 回が開かれた復興構想会議は五百旗頭真防衛大学校校長を議長に、岩手、宮城、福島の被災三県知事を含む 15 名と顧問からなり、さらに飯尾潤政策研究大学院大学教授を部会長に 19 名の専門家からなる検討部会を併設して議論を進め、議長代理の御厨貴東大教授が原案起草した提言書「復興への提言―悲惨のなかの希望」を 6 月 25 日に答申した。

復興構想会議、復興構想会議検討部会の場で生業・雇用の問題はどのように扱われたのか。雇用については、厚生労働省を中心に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った。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。

委員に期待される役割は地域性や専門性などで複数の要素が考えられるが、雇用問題を一つの専門とする復興構想会議専門委員の清家篤と検討部会委員の玄田有史に注目したい。13回の復興構想会議と8回の検討部会は、官邸ホームページに詳細な議事録や当日の資料が公開されている。清家は、2回（4月23日）、4回（5月10日）、6回（5月21日）の会議にメモを提出しているが、第4回の会議で網羅的に議論している。清家は地域の労働力の特徴として高齢化が進んだ地域であることと農林水産業の就業者比率が高い点を上げ、当面の対策として失業給付や雇用調整助成金等によるセーフティネットの活用、次に公的雇用、そしてそれを民間の生産再開が受け継いでいく流れを描き、農林水産業・製造業・観光業など地域の強みを活かしつつ再生可能エネルギーなど新たな取り組みを含めて高齢化社会のモデルとして再生されていくビジョンを描いた。

次に玄田は、第2回（4月20日）の検討部会で「『寄り添い』型政策とコミュニティ維持に寄与する対策」を求め、集落の中での集団行動を雇用政策からもサポートすることを提案した。また、第5回（5月11日）の部会では、白波瀬佐和子委員と團野久茂委員と連名でメモを提出した。ハローワークの強化は清家も説くところである。玄田らはあらためて「被災者の生活再建のため、仕事を通じて所得が得られる環境を速やかに実現する」ことを求め、「労働者の個別的、継続的、包括的な支援」を説いた。その中で職業訓練が個々人の生活という点からも国際競争力の根本という点からも強調されている。

また、検討部会の広田純一委員は岩手三陸地域を念頭に「雇用力の大きな都市が近くになく、地域の雇用を支えてきた地域産業の早急な復興が不可欠」と説き、特に農業・漁業者への国の手厚い支援を求めた（第8回メモ・議事録）。それは「地域の産業を復興させないと人が住めない」地域特性によるものであった。

6月25日の復興構想会議報告書「復興への提言―悲惨のなかの希望」では第2章「くらしとしごとの再生」(4)「緊急雇用から雇用復興へ」の中で、①「当面の雇用対策」と②「産業振興による本格的雇用の創出」に整理して論じられている。②では、高齢のベテ

ランから若い人たちに技能や経験を伝承していく「全員参加型、世代継承型の雇用復興」への期待が述べられていることにも注目したい。

奇しくも阪神・淡路大震災が社会党の村山富市を首班とする内閣で起こったように、東日本大震災は労働組合が支持する民主党内閣で起こった。日本労働組合総連合会（連合）は、東日本大震災が発生すると「連合災害対策救援本部」を設置し、連帯社会の真価を発揮すべく救援やボランティアなどに努めた。他方、現場では社員の安否確認や営業再開に向けた協力などが進められた（『連合総研ブックレット10 地域・職場からの復興・再生―労働組合の奮闘の記録』2013 年 1 月、連合総研ホームページ）。さらに、そのシンクタンクである連合総研では「東日本大震災復興・再生プロジェクト」を立ち上げ、7 月に「国民視点からの生活復興への提言」を発表したが、雇用分野の有識者として玄田有史が参加している（連合総研ホームページ）。先に名前が挙がった團野復興構想会議検討部会員は連合の副事務局長である。

また、公益代表委員、労働者代表委員、使用者代表委員からなる労働政策決定の中核体である労働政策審議会では、2011 年 6 月 8 日に震災後初となる第 28 回労働政策審議会が開催された。こちらは清家が公益代表委員の一人でもある。

労働者の利益は政治の世界でどのように代表され、実現されるのか。復興構想会議は民主党政権下で設置され、人選の多くにも菅首相を始め民主党の縁が反映されている。また、「ねじれ国会」の中、野党自民党・公明党との間での政治休戦も結局果たせなかった。それでもなお東日本大震災はあまりに苛酷な事態であった。菅内閣・与党民主党は復興構想会議の内容に強く踏み込まず、官僚機構は助力を惜しまず、各委員はそれぞれに奮闘した。今回の雇用施策の決定過程は、時々刻々と動く現場と対話しながら、厚生労働省や学者などの政策共同体が先行する局面、それを包摂して復興構想会議が知的に体系化し国策化していく局面、そして一見目立たない中でも従来の労働政策を決定していく政労使枠組みによる社会的承認、最後にパッケージとして与野党を含めた超党派での政治的承認という構図が浮かぶ。学者の役割にはアイデアの貢献とともにメディア対応や現地での活動など社会との共有というコミュニケーション機能もあった。

4.4.5 復興過程における生業・雇用問題への取り組み―狭義の雇用施策を中心に

では具体的にどのような施策がとられたか。雇用は生産からの派生需要であり、雇用復興は生産復興でもある。とすれば、施策は狭義の雇用対策に止まらず、農林水産業復興や

商工業復興への取り組みが併せて論じられなければならないことは既述の通りである。しかし、本報告書ではこれらの点について他でより詳しく論じられるはずである。そこでここでは雇用復興に限定して整理しておきたい。

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。東日本大震災は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り、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。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（2011年3月28日）が主導した『「日本はひとつ」仕事プロジェクト』で、フェーズ1（同年4月5日策定)、フェーズ2（同年4月27日策定)、フェーズ3（同年10月25日策定）と矢継ぎ早に対策が講じられていった。

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。

・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。

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のであった。

4.4.6 地域・現場での計画と取り組み―ヒアリングからの知見から

次に被災自治体や地域の取り組みを見ていきたい。各自治体はそれぞれの地域の特性を活かし、条件に鑑み、農林水産業の復興や商店の仮設再開に尽力した。「南三陸町震災復興計画（2011 年 12 月 26 日）」では、数年にわたる復興による土木建築関係の特需的雇用を見込みつつも、主力産業の立て直しや企業誘致等雇用創出への取り組み、人材育成、さらには交流人口の拡大を目指している。このような政治・行政の取り組みを生きたものとするのは自営業者の意欲と取り組みであり、それをグループ補助金が手助けすることになった。仮設商店街である南三陸さんさん商店街は広く話題となったが（2017 年 3 月に本設に移行）、集約できずに再開した商店を紹介し、人の流れを生み出そうとする「てんてんマップ」の取り組みも評価したい。

また、政治・行政と社会とのスクラムが印象的であったのが東松島市であった。「東松島市復興まちづくり計画（2011 年 12 月 26 日）」がアンケートをもとに農業者・漁業者の継続意欲の回復を問題としていることは重要である（漁業者の継続意向は強い）。生業再開までの当面の仕事や就業機会、研修機会の創出、企業誘致や雇用確保、そして復興まちづくりに係わる「市民の仕事」の創出も謳われている。計画には事業主体として県や市だけでなく漁協やＪＡ、商工会が記され、協働姿勢が伝わる。

生業・雇用の復興には被災の度合いが当然に影響する。岩手県陸前高田市は激甚災害中の激甚地域というべき被害を受け、安全なまちづくりに時間をかけた。また、商業規模が縮小し、人口が減少する中で交流人口拡大への意識が高いことは特筆されるべきである。他方、釜石市は中心市街地の被害が全面的でなかったこともあってかさ上げせずに早期再建し、拠点性の維持に努めた。新日鉄釜石が震災後も釜石に残ることを表明したことは大

いに励まされたという。復興過程で交通の利便性が飛躍的に高まり、ラグビーワールドカップ開催も相まって他の被災地域を牽引する意気込みである。他方、震災には再帰性があり、安全と速やかなにぎわいの再興には相反する要素がある。100 年、200 年という時間軸で考えた場合に何が正解であるかは自明ではなく、選択の問題である。

阪神・淡路大震災後で成功し、東日本大震災に引き継がれた取り組みに、「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越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。

4.4.7 生業・雇用復興の展開と課題―職種と地域での雇用のミスマッチ

発災から 1 年を前に、2012 年 2 月 10 日、菅内閣の後を継いだ野田佳彦内閣のもとで復興庁が発足し、あわせて復興推進委員会が設置された。五百旗頭真を委員長に、御厨貴、飯尾潤ら復興構想会議・検討部会の主要メンバーや被災 3 県の県知事らが引き続き現地調査を重ねながらフォローアップを行った。

こうして震災直後から復興を担ってきた民主党政権であったが、2012 年 12 月 16 日の総選挙で大敗し、26 日、自民党と公明党連立による第二次安倍晋三内閣が発足した。この与野党間での政権交代を受けて、2013 年 3 月、復興推進委員会は委員長を含め大きくメンバーが入れ替えられた。この言わば第一期復興推進委員会（第 1～7 回）が 2013 年 2 月にまとめた「復興推進委員会平成 24 年度審議報告」では、雇用の創出やミスマッチの解消（建設業求人が増加するも未経験者の就職が困難）への継続的な取り組みが求められた。

新たに経済学者の伊藤元重を委員長とする第二期復興推進委員会は、2014 年 4 月に「『新しい東北』の創造に向けて」という提言文書をまとめ、第 8 回から 27 回まで（2018 年 11 月現在)、現地での視察や審議を重ねてきている。そこでは「新しい東北」を合い言葉に復興の加速や新たなステージが謳われ、被災地で国や国民の関心の低下、風化が懸念される中で長期の復興を推し進めている。復興庁「新しい東北」先導モデル事業の委託事業は幅広く、石巻芽生会が同業者への教訓集として小冊子『料理店の震災談義』を 2014 年 10 月に作成している。そこでは店内の泥出しから始まる再建への取り組みがグループ補助金申請など政府・自治体の取り組みへの応答の中で紹介されている。

有効求人倍率は、被災3県で発災後一時0.46倍と急激に悪化したが、復興需要を背景に全国的な回復傾向を先導する形で回復していった。翌2012年には3県ともに全国平均を上回り、2012年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。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。

自営業者の営業再開に寄与したのがグループ補助金であるが、雇用復興の時期的変化と雇い手側にとっての課題を理解するために、東北経済産業局がグループ補助金交付先事業者を対象に行ったアンケートを見てみたい（東北経済産業局「グループ補助金交付先アンケート」）。アンケートはこれまでに、2012年2月、同9月、2013年6月、2014年6月、2015年6月、2016年7月、2017年6月、2018年6月の8回実施されているが、2018年6月にいたって初めて青森・岩手・宮城・福島の東北4県でアンケート対象事業者の現在の雇用人数が震災前を上回った。また、59.2%の事業所が震災前の水準以上まで雇用が回復している。しかし、業種ごとに大きな開きがあり、震災前の水準まで雇用が回復したと答えた事業所が建設業で67.5%に対して水産・食品加工業は38.2%に止まっている。

アンケートでは経営課題についても問うている。2012年2月時点では複数回答で3割の事業者が掲げていた雇用関係の課題であったが、2013年6月以降、人材の確保・育成が課題と答える事業所が5割以上となった。当初、それほど大きな課題でなかった労働力不足が深刻化していった様子が分かる。業種別では運送業、建設業、製造業で従業員の確保育成が特に課題視されている。

このような全般的な傾向の中で、事業所の抱える課題と取り組みがより鮮明にうかがえるのが岩手県の被災事業所復興状況調査である。2012年から2016年までは年2回（2月と8月）、それ以後は毎年8月に実施されている。雇用状況については、当初、多くの事業者で従業員数が減少したことを受けて雇用予定者数が調査されていたが、2014年8月の調査から充足状況が問われるようになり、3分の1の事業所で労働力不足があることが明らかとなった。なかでも水産加工業は充足しているとの答えが34.5%に止まっていた。その後も水産加工業を筆頭に、建設業、製造業で労働力不足が続く。

2016年2月の調査から新たに必要な従業員が確保できている要因と確保できていない要因が問われている。確保できていない要因では地域の労働力人口の減少がその後も一貫して55%以上を占めている。他方、確保できている要因としては、被災前からの雇用継

続以外では、事業の縮小、効率化・省力化、賃金の改善が柱となっている。2017年8月からは現在行っている労働者確保対策と希望する施策を問うているが、対策では地元人材の採用強化が半数を超え、地域外人材の採用強化ももとよりであるが、改善や機器導入による生産性の向上が図られている点が注目される。またそれにともなって希望する施策でも地元就職の促進とともに機器導入への支援が上昇している。

岩手県被災事業所復興状況調査でもう一つ興味深いのは現在抱えている課題を三つ選択させる設問である。「雇用・労働力の確保が困難」という項目は2012年2月時点では9項目中7番目であったが、5番目、4番目と推移し、2013年8月に「業績の悪化」についで2位、2014年8月以降は、「顧客・取引先の減少又は販路の喪失」「業績の悪化」についで3位の35%程度で高止まりしている。業種では建設業で一貫して雇用確保が課題視されてきた。

時間の経過の中での雇用をめぐる課題をまとめれば、第一に、有効求人倍率が回復する中で雇用のミスマッチが問題となった。雇用のミスマッチは職種と地域において存在した。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いないという問題である。職種におけるミスマッチには機械運転などの資格の問題に加えて、事務職の求職者が女性に多いことを考えれば性別による差にもつながる。対策として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。

釜石市を拠点に2004年からまちづくりの中間支援活動を行ってきた＠リアスＮＰＯサポートセンターは、震災後、地域から人が出ていくことに危機感を覚え、緊急雇用に尽力するとともに、長期的就業に関して人手不足に悩む事業者とハローワークの求人情報以上の詳細な情報を求める失業者にヒアリングを行い、マッチング支援をした。そのなかでトヨタ財団の助成も得て、「Sanriku Works 三陸でいきる、私たちの仕事」サイトを2012年4月から3年間運営した。

第二に、高い有効求人倍率が人手不足に直結していった。すでに見たようにせっかく再開した経営者も働き手をどこから集めてくるかに頭を悩ませている。賃金など労働条件の改善や採用の工夫は王道であるが、規模縮小によって消極的に解決せざるを得なかった例や、新技術導入による生産性向上での対処が見られた。

第三に、復興が一段落する中で浮かび上がってくる課題がある。建設業での労働力不足が顕著であったが、復興需要が山を越えると土木・建設業の雇用は減少することが見込まれ、復興後への雇用転換も大きな課題である。そこには働き手が安心して再教育を受けられる仕組みがなくてはならない。また、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、せっかく育った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検討されている。さらに、雇用創出に向けて新規事業の開拓が盛んに進められたが、手厚い保護のもとで進んできたこれら事業の持続性も問題となってくる。

雇用の問題はあらためてコミュニティの問題でもある。福島に顕著であるように避難が長引くと、雇用を原因として世帯分離が進む傾向にある。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のである。

時間の経過の中で、福島県新地町は2015年6月に第二次復興計画を策定した。それは2012年1月に策定した第一次復興計画から3年がたち、生活をどんどん再建していく被災者がいる一方、将来が見いだせない被災者もいる中で、「人目線」の計画策定であったという。新たな三本柱の一つには「仕事・なりわい」が位置づけられた。そこには原発事故の影響を受けた町外避難者の帰町や町外からの避難者の定住への環境整備が意識されている。

4.4.8 おわりに―動きながら「災後」の社会哲学を考える

本稿は東日本大震災からの復興過程における生業・雇用の問題を、コミュニティの観点にも留意しつつ考察してきた。最後に提言的考察をまとめておきたい。

一つは、引き続く東日本大震災の復興過程についてである。初動・応急期が終わり、ハードな公共事業中心である安全安心のまちづくりに一定の目処が立つ中で、課題は心の問題、コミュニティの問題、そして産業育成（「経済網」）といったソフト面に進みつつある。雇用の問題では、第一に再建・創出された事業の継続性、第二に復興需要が終わっていく中での職種転換、第三にそのための職業訓練（再教育）制度、第四に地域での人口減少への本格的対応、そして第五に生業や技能の世代間継承が考えられる。地域での人口減少が進む中で、地元人材のつなぎ止めや交流人材を引き寄せる魅力化はもとより、ソフトとハード両面での新技術導入によって生産性を向上させていくことは喫緊の課題である。

復興を中心的に担った人材も等しく8年分の年をとった。広田純一委員は復興構想会議検討部会で「順応的管理」の視点を説いた。すなわち、制度を現実に適用してみてその結

果をモニタリングし、もし不都合・不具合があれば現実に適合するように修正をかけるという方法である。このような観点はますます重要となるだろう。復興計画を改定した自治体もあれば、実施計画の修正で柔軟に対応した自治体もあった。被災地域での成功事例の共有と活用は現在進行形の課題である。

もう一つは、被災地に止まらない全国的含意についてである。国民全体の連帯と分かち合いによる復興は被災地に生活の回復とともに説明と経験の提供を求める。10.5 兆円程度の復興増税の意義は重いというべきである。2016 年 4 月に熊本地震が起こったように私たちは大災害の時代を今も生きている。次なる大規模震災への教訓を提供し、国連防災世界会議などの場で世界とも共有されなければならない。

政府が数時間たって初めて事の深刻さに絶句した阪神・淡路大震災以降、特に初動・応急について態勢が整えられ、仮設住宅への入居から新たなコミュニティ形成支援など日々蓄積が進んでいる。東日本大震災からの復興過程にあっても熊本地震の被災地に救援に入った自治体職員ＯＢもいた。全国的な含意として第一に留意すべきが、全ての災害が異なることへの自覚である。関東大震災は昼前に発生したことで火災が多く発生したが、台風の存在がさらに事態を悪化させた。福田がバラック調査で失業者の特徴を把握したように、どこでどのように被害が発生するかによって、生業・雇用対策面での取り組みにも工夫が求められる。次の大規模災害で今回のような手厚く長期にわたる復興施策が打てるかは分からない。規模や発災時の経済情勢、国際情勢によっても変わりうるからである。

第二に、その上で、事前復興といわれるように事前の準備が大切である。発災と同時に初動・応急、復旧・復興のサイクルが回り始めるが、多く発災時のいわば初期条件に左右される。阪神・淡路大震災の 10 年検証では日本型終身雇用制が雇用の安定に寄与したと指摘されたが、自助・共助・公助、いずれにおいても普段からの積み重ねが大切である。労働組合の組織率は低くとも地域を越えた一体性は活動の核として十分に機能した。経営者側においても事業継続計画や地域との日常的な付き合いは信頼を高め、発災後の雇用不安抑制にも効果的であろう。また、いくつもの政策手段が講じられ、ここで起こった問題もノウハウとして継承されていく。

そして第三に、東北被災地域が提供するのは防災経験だけではない。人口減少は長期的には被災地域だけの問題ではない。復興構想会議で当初から想定されていたように、地域包括ケアや機能する高齢化社会（生涯現役社会）、地域経済開発、限られた人材を補う技術や人の高度化への要請なども全国的な（場合によっては世界的な）課題への先駆的取り

組みである。

「人間の復興」とは言うは易く行うは難し。人は頭数がそろえば良いわけではなく、いかなる仕事でも良いわけではない。復興構想会議の提言が「人と人とを『つなぐ』ことで、復興過程は満たされていく」と説いたように、自助、共助、公助が連鎖し、人が行き来する中で復興が進み、その知見が広がっていく。防災は高度に専門的で技術的な世界である。その一方で復興過程には被災者、救援者の主体的な参画がますます重要になっている。専門性と参加はどのように結びつけられるべきか、先端技術はどのようにサポートしてくれるのか、民主主義の運用が問われる。その点でも東日本大震災からの復興過程は多くの検証材料を提供している。清家復興構想会議委員は第 4 回会議で「被災地の復興後のクォリティ・オブ・ライフ」に注意を喚起した。生活復興は、一人一人の個別具体的な生の問題であり、全国民の問題でもある。「防災」ではなく「減災」など、東日本大震災は、原発事故に止まらず、私たちに「災後」の社会哲学を静かに問いかけているように思われる。

【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
永松伸吾『キャッシュ・フォー・ワーク―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
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調査課編『21 世紀ひょうご　特別号』2017 年 9 月
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調査部編『事例に学ぶ生活復興―災後・災前にすぐに役立つ＜生活復興＞読本』2018 年 3 月
福田徳三研究会編『福田徳三著作集 17 復興経済の原理及若干問題』信山社、2016 年
岩手県「被災事業所復興状況調査」
http://www.pref.iwate.jp/fukkounougoki/chousa/jokyo/index.html
東北経済産業局「グループ補助金交付先アンケート」
http://www.tohoku.meti.go.jp/s_cyusyo/topics/181010group.html

第 5 章　学校教育・子育て環境　　青木　栄一

（本章は教育復興部会がとりまとめた別冊「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報告書」（2019 年 3 月）の要約版となっている。）

5.1 エグゼクティブサマリー

第 1 章では岩手県の学校教育について、沿岸部と内陸部での被害の程度の差と「いわての復興教育」の実践に主眼を置いて考察した。被害の集中した沿岸部では今なお校庭に仮設住宅が残るなど十分な教育環境が整っていない学校が多数あること、「いわての復興教育」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を示した。あわせて、2011 年度の県教職員人事異動一部凍結の過程も整理した。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がポイントであったことを明らかにし、この人事異動凍結が学校再開直後からの復興教育の展開に繋がったことを示唆した。

第 2 章では、宮城県における震災後の学校と地域社会の再編、それに伴う通学の変化等を概観したうえ、防災副読本や学校震災遺構の活用等を通じた近年の防災教育の展開、防災主任や教員「地域枠採用」の創設、避難所運営、学校再開、震災の経験を踏まえた学校と地域が連携した防災教育・啓発の重点化などについて概説した。また、震災後の教職員の配置に着目して、学校支援チームや応援教員、養護教諭等の受入等の広域連携の実態を提示した。また、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、勤務地が内陸部と沿岸部とで防災に対する意識差や経験差があることが明らかになり、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。

第 3 章では、福島県の教育復興状況について検討した。東日本大震災では福島県では、地震、津波に加え原発事故による放射性物質の拡散が喫緊の対応課題となった。震災から 8 年を経て、放射線量の自然低減、除染の進捗状況に県内でも帰還の状況・意識に差が生じている。震災以降の教育復興状況について、福島県内では学校統廃合が進みつつあることや、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。

第 4 章では、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、「子どもの就学にかかる費用の軽減」などの経済的支援のニーズが大きい。震災後、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・支給内容に関する就学援助制度の課題も明らかになった。

第5章では、宮城県の震災の地域差を人的被害と物的被害の側面から検討した後、市町村を被災の特徴に基づいてクラスター分析した。これにより市町村は被災のパターンにより五つのクラスターに分類でき、地震の被害には地域差が見られた。続いて、分類されたクラスターごとに、震災の前後で子供の学習状況と生活状況にどの様な変化が見られるかを検討した。この結果、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。

第6章では、2009年度と2013年度の「全国学力・学習状況調査」の個票データを用いて、宮城県内における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。分析の結果、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。また、このような傾向は小学6年生よりも中学3年生の調査結果において顕著であった。

第7章では、政府統計データの集計・分析から、震災前から現在に至るまでの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。その結果、公立小・中学校における学校数、児童生徒数、不登校児童数、肥満傾向児出現率の変化は、一部で東日本大震災との関連が推測されたものの、多くは被災地特有の傾向ではなく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、被災県内においても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。

5.2 各章冒頭の要約部分

5.2.1. 岩手県：途上の「教育復興」

2011年3月11日14時46分、東日本大震災の発端となる「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」は発生した。この「14時46分」という発生時刻は、多くの学校で児童生徒が下校する前の時間帯であり、避難時の児童生徒の誘導など、学校の震災対応に関する多くの注目すべき出来事が発生する要因となった。一方、「3月11日」という発生日は

年度末が間近に迫った時期であり、教職員の人事異動をはじめ、年度末ゆえの難解な課題を多数発生させるタイミングであった。

第１章では事例分析の１つ目として、岩手県の学校教育を扱う。まず沿岸部と内陸部とでの被害の差異を確認したのち、「『いわての復興教育』プログラム」の実践について沿岸部、内陸部それぞれの具体例を取り上げ、最後に岩手県で行われた 2011 年度の教職員人事異動一部凍結について整理する。

岩手県の被害はほとんどが沿岸部の自治体に集中し、学校施設の被害も沿岸部で特に甚大であった。津波被害を受けた学校は校舎の高台移転を行ったが、多くの学校で新校舎の竣工までには 5、6 年もの月日を要した。一方、津波被害のなかった、もしくは軽微で施設の損壊はなかった学校は多くが仮設住宅の建設場所となり、震災発生から丸 8 年が経過しようとしている現在においても、校庭に仮設住宅が建てられ日常の教育活動に制約がかけられている学校が多数残されている。

岩手県では震災発生直後の 2011 年度から、県内すべての公立小中学校で「『いわての復興教育』プログラム」が展開されている。震災発生から約 8 年の月日が経ち、その具体的な内容は沿岸部では地域の伝統芸能や被災の記憶の伝承、内陸部では地域防災が主になっている。財源の減少や地域住民レベルでの担い手の固定化、そして特に小学校では震災発生当時を知らない児童の増加などが近年の課題として挙げられている。

こうした復興教育の取り組みに震災発生数か月後から着手できた背景の 1 つに、2011 年度の教職員人事異動一部凍結が挙げられる。岩手県では 2011 年度、沿岸部の学校に関わる教職員の人事異動を原則凍結する措置を取った。本章ではその人事異動見直し・一部凍結のプロセスについても詳述することとする。

5.2.2. 宮城県：教職員の災害対応力と震災伝承・防災教育

第 2 章では、宮城県における震災後の学校と地域社会の再編、それに伴う通学の変化等を概観したうえ、防災副読本や学校震災遺構の活用等を通じた近年の防災教育の展開、避難所運営、学校再開、震災の経験を踏まえた学校と地域が連携した防災教育・啓発の重点化などについて概説する。また、震災後の教職員の配置に着目して、学校支援チームや応援教員、養護教諭等の受入等の広域連携の実態を提示した。震災から 8 年が経過し風化が懸念されるなか、震災を経験していない新たな教員世代に対する震災経験の伝承の課題について考察した。近年、学校震災遺構は教育委員会から首長部局へ移管され、公開や保全

の整備が進む。学校教育のカリキュラムや課外活動において、かかる遺構等の資源を活用した効果的な現地学習の実践が課題となっており、それに対する最近の支援事例を提示した。加えて、津波被災が著しかった沿岸部と、内陸部の学校における防災に対する意識差・経験差に対する懸念が示されるなか、GIS を用いた学校位置の分析、簡易アンケート調査による、教員の居住地・勤務地履歴と津波ハザード理解の格差について分析した。その上で、2017 年度より宮城県が開始した一定期間地元で勤務することを条件に採用する「地域枠」教員採用制度や、防災主任等に対する研修、「防災主任会」などの防災を担当する職員相互の横のネットワークにも着目して、今後の学校防災人材育成のあり方を展望した。

5.2.3. 福島県：原発事故からの教育復興

第 3 章では東日本大震災以降の福島県の教育復興について述べた。福島県における東日本大震災の影響は、地震・津波・原発事故の 3 つの複合的な災害によるものであり、中でも避難帰還を長期化させる主たる原因となったのは福島第一原子力発電所の事故による、放射性物質の拡散であった。

第 3 章では、震災から 8 年になろうとする福島県内の状況について、1 節「コミュニティと学校」においては、福島県内の児童生徒の避難状況、学校の状況、帰還意思、学校統廃合について、情報を整理した。学校再開が各市町村の取り組みが進む一方で、帰還意思は避難継続の期間により市町村ごとの差が生じている。学校統合については避難指示区域外の学校について 2 校を事例として取り上げた。

2 節「防災教育の展開・震災遺構」では、福島県内における防災教育の展開を、放射線教育、県立ふたば未来学園、双葉郡 8 町村が協働して取り組むふるさと創造学等を取り上げて情報を整理した。また、震災遺構については福島県内では避難を継続する地域が現に存在し、必ずしも議論が活発化しているとはいえないが、浪江町・双葉町にまたがって計画されている復興祈念公園の状況、その他の施設等について整理した。

3 節「教職員の人事」については、福島県内において震災によって教職員の人事異動に影響があり、特に兼務発令について記述した。兼務発令は 2012 年度以降減少しており、2019 年度には解消される見込みであるという。

5.2.4. 被災した子どもへの経済的支援

被災した家庭の子どもの教育のための経済的負担を軽減する経済的支援は、大規模災害の発生時においても子どもに教育の機会均等を保障する観点から重要である。第４章では、被災した子育て世帯に関する調査から東日本大震災によって経済的な困難を抱える子育て世帯の状況を踏まえて、被災した子どもへの経済的支援について就学援助を中心に検討する。

「子どもの就学にかかる費用の軽減」など経済的支援は、被災した子育て世帯にとってニーズが大きい。被災した子育て世帯に関する調査からは、震災後、非正規労働に従事する親の割合の増加、父親の失業や母子家庭の増加によって、世帯所得が低い世帯が増加し、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、（相対的）貧困層がより多くの学習上の課題を抱えていることが示された。

震災後、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。被災した子育て世帯に関する調査からは、支給内容、周知方法など就学援助制度の課題も明らかになった。

5.2.5. 震災による子供の学習・生活環境の変化：宮城県を事例として

第５章では宮城県における震災状況と小・中学生の生活・学習環境の関連について分析した。最初に宮城県のマクロな被災状況のデータを用いて市町村を５のクラスターに分類した。この結果、宮城県の市町村は被災のパターンによって(1)「石巻クラスター」(2)「仙台クラスター」(3)「沿岸クラスター」(4)「内陸クラスター」(5)「南三陸クラスター」の５つに分類された。

続いて、『全国学力・学習状況調査』のデータを用いて地域の被災パターンと生活・学習環境の関係を検討した。この分析によって、生活環境については震災後同じ時刻に就寝しない小学生が増加すると同時に、家族と会話をする小学生の割合も減少した。中学生については、震災によって朝食を毎日食べる生徒や規則的に就寝する生徒が減少するとともに、家庭でのコミュニケーションも少なくなる傾向が観察された。

次に小学生の学習環境については、地震の被害の大きかった地域で宿題をしない児童の割合が高く、これらの地域では予習をする児童と予習をしない児童の二極化が強まる傾向がみられた。他方、中学生に関しては、宿題をしない生徒が甚大な被害を受けた地域で増加し、予習をする生徒と予習をしない生徒に二極化する傾向が震災後に顕著になっていた。

本章の分析の結果、災害に対するVulnerablityと被災からのResilienceは小学生と中学生で異なっており、教育段階や地域の状況に適した子供の生活・学習環境の復興を行う必要があることが明らかになった。

5.2.6. 小中学生の学力に対する震災の影響：宮城県を事例として

第6章では、2009年度と2013年度の「全国学力・学習状況調査」の個票データを用いて、宮城県内における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。分析の結果、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。この傾向は小学6年生よりも中学3年生において顕著であった。地域内における学力のばらつきの大きさに関しては、震災の影響は一様ではなく、震災による被害の状況によって異なる傾向を示すことが示唆された。

5.2.7. 「東北地方」と「被災地」が重なり合う被災三県
―政府統計から見る被災三県の学校と児童生徒の実態―

第7章では、2010年度から最近年度までの「学校基本調査」・「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」・「学校保健統計調査」それぞれのデータから、都道府県レベルあるいは市町村レベルで描かれる震災後の被災三県の学校および児童・生徒の実態を、全国との比較やその他の東北地方の県との比較を通して把握した。その結果から、それぞれの項目について以下の点を指摘した。学校数および児童・生徒数については、都道府県レベルでみた場合、小・中学校数、児童・生徒数に被災三県特有の傾向はみられず、東北地方としての特徴を被災三県も持っていると思われた一方で、被災三県内の市町村別にみると、特に児童・生徒数減少と被災状況との関連が推測された。いじめ認知件数については震災との明確な関係は見いだされず、不登校数については中学校における不登校生徒数でのみ被災三県で全国平均より顕著な増加がみられた。肥満傾向児出現率については、肥満傾向児出現率の平均と分散に注目した結果、被災三県が持つ肥満傾向児出現率の平均が高い傾向は東北地方全体のものの一部であるとも思われた一方で、宮城県と福島県における女子における分散は東北地方の中でも大きく、宮城県および福島県で肥満傾向児出現率の相対的に大きな変動が起こった可能性が示唆された。これらの実態把握から、被災三県は様々な側面において「東北地方」としての地方共通のトレンドと「被災地」としての被災地独特のトレンドを有していることが明らかとなった。その上

で、震災研究におけるミクロデータの収集・整理の重要性を指摘した。

5.3. 「通学」研究に関するコメント

5.3.1. 災害後の通学

本研究は従来サプライサイドに偏ってきた東日本大震災研究の視点を、可能な限りディマンドサイドに向けてみようという意図をもってすすめられてきた。大規模災害が児童生徒に与える影響を震災後6年になろうとする時期から着手したこの研究は、震災後8年になろうとする時期に終了する。震災後の4月2日以降に生まれた子供たちが小学校に入学したのが2018年度、すなわち今年度である。文字通り「震災を知らない子供たち」である。もちろん、保護者や親族から震災のことをきくこともあるだろう。それは2010年生まれの子供たちでも同じであろう。

筆者の個人的な研究歴でいえば、東日本大震災研究に本格的に着手したのが2011年9月11日のことだった。日本学術振興会の委託研究に加わり、仙台市荒浜小学校校地で14時46分に追悼のサイレンをききながら黙祷した。その後『復旧・復興へ向かう地域と学校』を編著者として刊行した。その成果の一部が収録された英語書籍のタイトルは「Five Years After」である。本研究は震災後5年経過した時期からさらに3年ほどの間の変化を追跡したものである。

筆者は研究の取りまとめを行ったため、具体的な研究課題に取り組んでいない。ここではなお残された課題について若干の整理を行いたい。南海トラフ巨大地震や首都直下型地震の危険性が社会で共有される中で、いまもって大規模災害が起きた時に何を留意すればよいか、東日本大震災から教訓を引き出すことは可能であるし、必要なことである。東日本大震災後に日本は災害が頻発するようになった。地震に限っても、熊本地震、北海道地震、大阪直下型地震で大きな被害を被った。インフラが破壊され給水車から水を得る人々、避難所での食事に難渋する人々など、東日本大震災と似た光景がニュースを通じて私たちに伝えられた。学校教育にかぎってみても、学校に避難所が開設され、授業が再開され、給食が再開され、部活動が再開され、児童生徒の学校生活が徐々に元通りになっていく様が報道される。そうした災害の報道を見ているとあらためて研究するべき視点を得ることができる。

ここで注目するのは通学である。阪神大震災（記事での用語法）後の阪神電車の御影と

岩屋の間の 3 キロの代替バス乗車記が掲載された記事がある。通学に使う高校生は「いつまで乗らなあかんのかなあ」と嘆いた（『毎日新聞』1995 年 3 月 15 日）。神戸市バスが慢性的な交通渋滞で 30 分以上の延着が頻発し、高校生の遅刻について寛大な措置を学校に対して神戸市交通局自動車部長から要請があった（『毎日新聞』1995 年 9 月 29 日）。

5.3.2. 2016 年熊本地震後の通学問題

2016 年 5 月 8 日の産経新聞ウェブサイトには「全公立校、授業再開へ　通学に不安、避難所から移転も」という見出しで 4 月 14 日と 16 日に起きた震度 7 の地震を中心とする熊本地震で休校していた熊本県内の公立小中学校の授業再開を告げるニュースが掲載されている。そこには「(前略) 通学路は余震による塀の倒壊など危険な所も」といった指摘や、「(前略) いまだに余震が相次いでおり、通学への不安を訴える声もある。このため益城町では、一部でスクールバスを運行するほか、保護者が通学に付き添って安全を確保する」と伝えられている。さらに「南阿蘇村では、阿蘇大橋の崩落で対岸から通っていた小中学生計 54 人が通学できなくなったため、中学生を学校近くに寄宿させ、小学生を隣町の学校へ通わせる」とある。このようにたとえ授業の再開の見込みが立っても災害前と同じように児童生徒が通学できるわけではない。そもそも居住地が学校から遠く離れた避難所となる場合もあるし、通学路の安全が確保できないこともある。同様のことは『読売新聞』2016 年 5 月 2 日の記事でも紹介されている。

およそ 2 年経過した 2018 年 2 月 21 日の西日本新聞ウェブ版では「通学路の安全まだ不十分　熊本地震の被災校　九大で報告　徒歩通学の児童３割」という見出しで記事が掲載されている。そこでは「道路陥没や建物の崩壊などにより通学路の安全はなお十分に確保されておらず、小学校で徒歩通学の児童は約３割にとどまる」ことが紹介されている。多くの児童生徒はスクールバスや保護者による送迎で通学する。スクールバスを運行すればよいというものではないようである。記事では「スクールバスの運行開始時は児童の乗り遅れや、添乗員の確保、時間の調整など多くの問題が続出。現在は、地域ボランティアによる乗り降りのサポートや安全指導の協力に支えられ運行を続けている」とある。ハードウェアにくわえてソフトウェアの対応が必要ということである。記事のまとめでは「参加した教育関係者らからは『通学路の復旧なくして学校の復旧がないことを改めて感じた』などの声が上がった」と紹介されている。

5.3.3. 2018 年の災害後の通学問題

2018 年の北海道地震（最大震度 7）についても、日高線の復旧の見通しが立たず、代行バスで通学する高校生の声が伝えられている。「授業や部活動に遅刻しないかと、ハラハラしながら学校に向かっている」とバス通学による「時間の読めなさ」を嘆く。この高校生の通学時間は地震前から倍になったそうである（『読売新聞』2018 年 9 月 19 日）。

2018 年の西日本豪雨についても、JR 呉線の一部運行再開が伝えられ、呉港高校生の「通学でも呉線を利用するので、今までとても不便だった。これからは時間に余裕を持って登校できそう」と喜びの声が伝えられた（『読売新聞』2018 年 10 月 15 日）。

日本研究者の研究にあるように、日本ではもともと通学路の安全を保護者が意識することはない（Schoppa 2012）。たとえばニューヨークで小学生が一人で学校に通うことはなく、必ず保護者もしくは付き添い者（アルバイトで雇用される）が送迎する。日本で通学路が問題となるのはここでみたように災害の後である。水と空気と安全が無料というのがかつての日本だったが、水はペットボトル入りのものを買うようになり、空気も空気清浄機が普及してきた。そして安全もまた警備会社との契約を行う家庭が増えている。通学路の安全は災害によって損なわれて初めて保護者の問題関心の的となる。福島市では通学路の除染の見通しが立たなくなったため困難に直面したと報道された（『毎日新聞』2011 年 8 月 4 日）。

5.3.4 高校生にとっての通学問題

もともと通学距離が長い高校生となるとさらに問題は厳しい。2017 年 2 月 7 日付の西日本新聞ウェブサイトでは「被災地の受験（４）遠い学校　南阿蘇　15 歳の選択」という見出しで高校受験に直面した南阿蘇村の中学 3 年生が通学を考慮して小さな子供のころから想像していた熊本市内の高校への進学か地元の高校への進学かで迷いに迷う様を伝えている。そこでは地元から本来電車で通える熊本市内へのアクセスが著しく悪化したため、山越えの迂回路を使うバスが通学手段となった。高校生がバスに乗るのは夜明け前だという。このように、児童生徒にとって大規模災害は通学という長期間にわたる難題をもたらす。たとえ学校に支援物資が届けられ、教員が加配され、校舎が復旧したとしても、肝心の児童生徒が物理的に学校に通学できなければ学校教育の復旧、復興は成し遂げられたとはいえない。

5.4　若干の検討

このように東日本大震災後の災害からも東日本大震災に関してまだまだ検証が必要なテーマが残されていることに気付く。こうした回顧的な研究の題材として通学について新聞記事を頼りに振り返ってみたい。以下、「読売新聞」「朝日新聞」「河北新報」「毎日新聞」の記事データベースを用いて通学に関する記事を分析する。

5.4.1. 居住地や学校の場所が変わる

まず大規模災害の場合、児童生徒の居住地を変更せざるを得ない場合が多い。たとえば、避難所、仮設住宅である。宮城県気仙沼高校では柔道場で 37 人が 2011 年の 1 学期の間共同生活を送った（『河北新報』2011 年 7 月 4 日）。生徒たちは午前 6 時半に起床し、掃除は全員で行い、炊き出しの朝食を食べて登校した。昼食は弁当を作らないため、売店のカップ麺などで済ませる生徒が多かった。この生徒たちが校地で生活を余儀なくされた理由は通学時間である。自宅や身を寄せた親類宅からの通学経路にあった鉄道が不通となったためである。代行バスで片道 2 時間近くかかるために通学を断念した。福島県の双葉高校では 4 割の生徒が併設された宿泊施設から通っていた時期がある（いわき明星大学校地）（『日本経済新聞』2012 年 11 月 16 日ウェブ版）。これは高校の一時避難先の名称である「サテライト校」に置かれた宿泊施設のことを指す。こうした宿泊施設は 8 校に確保される方針だと伝えられた（『毎日新聞』2012 年 1 月 16 日）。これは受験生確保を意図したものである。旅館などを使用し、監督者を配置する。費用については県が宿泊費、家庭が食費を負担する。

避難所が校地にあれば通学時間はかからない。しかし、避難先や仮設住宅が学校から離れたところにあれば通学の問題が生じる。また、地震による地盤沈下、がれきの未処理、交通事情の変化などで従来通りの通学経路であっても児童生徒にとって危険となる場合もある。スクールバスの停留所に父親が自動車で送っていた児童は、あるとき道路が冠水したためバス停まで自動車を運転できなかったこともあった（『河北新報』2011 年 7 月 5 日）。仙台市では震災直後の 4 月、公共交通機関の運休やガソリン不足に対応して自転車の利用が急増した（『河北新報』2011 年 4 月 5 日）。そのため、警察が自転車利用者に街頭指導を行った。石巻市の渡波地区では地盤沈下の影響で、冠水時には保護者が児童を背負って 100 メートル歩くと伝えられた（『毎日新聞』2011 年 5 月 10 日）。スクールバスが多くの自治体で通学問題の対策手段として選択された。読売新聞の調べでは 2012 年のスクールバス

利用者は被災 3 県 28 市町村の 7、951 人だった。2016 年 1 月時点では 3 県 29 市町村の 5、157 人が利用していた（『読売新聞』2016 年 3 月 7 日）。片道 20～30 キロメートルの道のりを 1 時間以上かけて通学する小中学生が多数いた。そういう条件での学校生活は、7 時に家を出て、放課後は午後 4 時前に学校を出るというものである。南相馬市では 2011 年 4 月の授業再開に合わせて 50 台ものスクールバスを用意した（『読売新聞』2011 年 4 月 15 日）。震災直後の通学路は安全面で問題があるため、児童生徒の通学のために、保護者の送迎、スクールバスの運行など、児童生徒が「自力」で通学できないケースが増える。震災 6 年半後の記事では、南相馬市のある小学校で集団登校が再開されたことが伝えられた（『毎日新聞』2017 年 9 月 5 日）。

5.4.2 スクールバスの運行

もちろんスクールバスによる通学は災害がなくても行われている。問題なのはスクールバス通学に不慣れな教職員が運営し、児童生徒が通学することである。何の手立てもなく運行してしまえば、ただちに学校での生活時間が短くなるほか、運動不足による体力低下に見舞われる（『河北新報』2012 年 4 月 6 日）。こうした課題を認識して休み時間にマラソンや縄跳びをして児童生徒の運動不足対策に乗り出す学校もある。この記事では宮城県女川町の小学 4～6 年生の一日当たり平均歩数は健全発育に必要な歩数より 2000 歩不足しているという調査結果が紹介されている。同様の事例は震災後 3 年半が経過しても報道された。陸前高田市立気仙小学校では、80 人の児童のうち 39 人がバス通学であり、スクールバスで通学している児童の母親は運動会で疲れて地面に座る姿が目に付いたという。普段から学校から帰宅するとすぐに寝てしまうと伝えられた（『毎日新聞』2014 年 9 月 10 日）。

災害で道路事情も悪化すればバスの乗り心地も悪くなる。東松島市の中学 1 年生は「毎朝 6 時に起きてスクールバスで通学していますが、海岸沿いの道路は津波で壊され、とてもでこぼこなので疲れます」と震災後初めての夏につづっている（『河北新報』2011 年 7 月 19 日）。

スクールバスの運行によって、学校生活が時間的にゆとりのないものとなるおそれがある。出発時間に合わせて学校生活を送らなければならないからである。そのため部活動を早く切り上げるなどの課題が生じる。岩手県釜石市唐丹中学校では、支援団体が中学校の図書室で行う放課後学習支援事業によって生徒にとって穏やかな隙間時間を活用することができていると報道された（『毎日新聞』2014 年 3 月 7 日）。

スクールバスの運行のためにバス停を設ける場合があるが、その周辺での事故を警戒しなければならない。岩手県大槌町では横断歩道を新設したり、登下校時に警察が交通整理をしている（『朝日新聞』2011 年 11 月 3 日）。

スクールバスが児童生徒にとって重要な通学手段を提供するのはたしかであるが、福島第一原発の事故によって被害を受けた飯舘村では、かえって村外避難をためらわせることになったことが報道されている（『朝日新聞』2011 年 6 月 10 日）。そのため、飯舘村では村外避難を促すためスクールバスの運行を 2011 年 6 月で取りやめた。同様の措置は川内村でもあった。2012 年 4 月に村内の小学校再開に伴い、避難先である郡山市の仮設住宅を巡回する通学バスが廃止された。帰村しない家庭では、保護者の送迎もしくは公共交通で対応した。複数の保護者でタクシー会社に送迎を委託するケースもあり、1 人当たり月に 1 万円以上がかかるという（『毎日新聞』福島版 2013 年 1 月 18 日）。このように原発事故の被災地域では、被災地での学校再開後に、仮設校の閉鎖により通学先と通学手段選択を迫られる。すなわち、第 1 に地元の自宅にもどり、地元の学校に通う。第 2 に避難先（仮設住宅など）から地元の学校に通う。第 3 に避難先の学校に通う。これら 3 通りである（『毎日新聞』2016 年 9 月 10 日）。この記事によると 2016 年時点で。再開予定の小中学校に通う意向のある児童生徒の数については、川内村 129 人中 49 人（38%）、広野町 342 人中 210 人（61%）、楢葉町 467 人中 79 人（17%）、葛尾村 74 人中 3 人（4%）、飯舘村 388 人中 57 人（15%）で、合わせて 28%だった。このような状況は高等学校でもあてはまる。福島県立相馬農業高校飯舘校では 2017 年 3 月末の避難指示の解除にともなって、村での学校再開をうけ、40 キロの避難先からの通学か、転校かを選ばなければならなくなる（実際には、村へ戻る選択肢もあるが記事では触れられていない）（『毎日新聞』2017 年 2 月 15 日）。

5.4.3. 高校生の長時間通学

より通学が問題となるのは熊本地震のケースでもみたように高校生である。たとえば宮城県立水産高校では校舎の損傷は少なかったが通学路が冠水したままと 4 月の時点で報道があった（『毎日新聞』2011 年 4 月 1 日）。

宮城県農業高校では被災した校舎での授業再開ができず、県内 3 校に間借りして分散形態での授業再開にこぎつけた。本来の校舎から最も離れた学校までは約 60 キロメートルである。生徒は集合場所から朝 8 時に大型バス 6 台に分乗して片道一時間半かけて通学する。そのため、車内で 1 時間目と 6 時間目の授業を行った。ビデオ映像やプリントを使っ

た授業やホームルームも行った。生徒の疲労も激しいようである（『河北新報』2011 年 5 月 20 日、『毎日新聞』2011 年 5 月 19 日）。

3 か所に分散した高校の例は他にもある。気仙沼向洋高校である。ある生徒は毎朝午前 5 時に起床して自宅から 50 キロ以上離れた場所までスクールバスで通う（『河北新報』2011 年 7 月 20 日）。部活動も分散した生徒たちが放課後に一か所に駆けつけてから開始する（つまり、学科などによって授業が行われる場所が異なる）ため、震災前よりも 1 時間半も遅くスタートする。

部活動の時間を十分に確保できないケースもある（『朝日新聞』2011 年 5 月 28 日）。テニス部の練習を 30 分で終えざるを得ず、しかも着替えもせずに無料バスの列に並び満員の車内に乗り込む姿が報告されている。スクールバスが足りなければ登校時間を遅らせなければならなくなる。本来の 2 時間目から開始せざるを得ない相馬農業高校のケースが報告されている（『朝日新聞』2011 年 8 月 4 日）。

5.4.4. 代替バス

高校生にとって代替的通学手段となるのは代替バスである。JR 気仙沼線を利用していた元吉響高校の生徒会は気仙沼駅長に代替バスの増便を要望した（『河北新報』2011 年 7 月 14 日）。鉄道事業者が運休した路線について、代替バスを運行するのは公共的役割から当然視される。高校生の要望活動はそれを裏付ける。同じような要望活動は、宮城県教育委員会、宮城県、宮城県私立中学高校連合会の 3 社が JR と宮城交通に県内高校の新学期を控えて通学手段の確保を要望した（『河北新報』2011 年 4 月 12 日）。しかし、JR であれば経営的体力もあり、またバスの工面もできるだろう。しかし、三陸鉄道では所有するバスがないという問題があった（『河北新報』2011 年 3 月 29 日）。要望では増便のほか、乗降地点の増設もあった。震災前の鉄道定期券を別会社の代替バスでも使えるようにした例が報告されている（『朝日新聞』2011 年 4 月 14 日）。差額は JR が負担する予定とされている。別の報道では三陸鉄道が通学に配慮したダイヤとすることや、バスの代替運行が始まることが伝えられた（『毎日新聞』2011 年 4 月 7 日）。その場合でも通学費用が生徒にとって重荷となりうる（『毎日新聞』2011 年 4 月 18 日）。福島県教育委員会では「サテライト校」（避難先の学校という意味）に通学する生徒や、他校に転校する県立高校生への通学費用の全額補助と無料バスの運行を行うことが報道された（『毎日新聞』2011 年 5 月 7 日）。

5.4.5. 自家用車が使えないケース

福島第一原子力発電所の過酷事故の影響を受けた地域でも通学が課題となった。南相馬市から転校依頼が殺到したのが北隣の相馬市である。転居もままならず、保護者の自家用車での送迎はガソリン不足で困難であった。もちろん公共交通機関は完全にマヒ状態であった（『毎日新聞』2011 年 4 月 1 日）。いわき市の沿岸部にある久之浜地区は市中心部で授業再開をしたが、20 キロ離れた遠距離通学について不安の声が報道された。この時点で市教育委員会は通学手段について検討中であった（『毎日新聞』2011 年 4 月 2 日）。

5.4.6. 片道 100 キロの通学

震災後時間が経過するにつれて、通学する学校と自宅の距離が長くなるケースもでた。たとえば、双葉町出身の中学生は、郡山市で自宅を再建し、いわき市に開設された双葉町の仮設中学への通学を希望した。そのため、片道 100 キロの通学を選択した。5 時に起き 6 時前に父親が自家用車で登校する。帰路もまた父親の迎えである（『毎日新聞』2015 年 9 月 8 日）。

高校生だけではなく、短期大学生についても同様の報道があった（『毎日新聞』2011 年 5 月 17 日）。

地域によっては離島から本土への通学手段である船舶の運航が困難となることもある。石巻市の離島の網地島では「通学船」の運行が制限された。児童が通えたのは 5 月で 7 日、6 月下旬時点で 6 月は 5 日だった（『毎日新聞』2011 年 6 月 20 日）。

5.4.7. 学校という場所の意味

そこまでして通学手段を確保しなければならないのはなぜか。それは学校という空間がもたらす、いわば「癒し」である。自宅が津波で流され親戚宅から気仙沼西高校に通学する生徒は「今までより通学に時間がかかるようになったけど、学校にいる時間はつらいことを忘れられるし、楽しい」と語る（『河北新報』2011 年 6 月 11 日）。筆者の推測であるが、保護者にとっても子供たちが自分たちの下を離れて学校に通うことが「癒し」や「くつろぎ」につながるだろう。いわばデイサービスによる家族のケア効果のようなものである。その意味でも学校再開は必要なことである。ただし、通学手段を適切に確保することが重要である。通学途中に事故や事件に見舞われてしまったら元も子もない。

災害の時代に突入したとされる日本においては、災害が起こらないように祈るのではな

く、災害が起きた後にどのような、そしてどのように復旧、復興スキームをあらかじめ構想しておくかが重要な政策課題である。公共交通機関の事業主体と行政が事前に協定を結ぶことは必要ではないだろうか。自治体の面積が広ければ自前のバス運行を想定しておく必要もあるだろう。また、スクールバスを運行した場合の学校の運営方法、教員の指導方法についても、平時においてスクールバスを運行している自治体、学校から情報を得ておく必要がある。

5.5. 災害の時代に入った日本における教育の社会科学

筆者の経験に沿っていえば、被災地の研究者が災害直後に自らの研究機関の所在地である被災地をフィールドとした研究をするのはきわめて困難である。復旧活動に忙しく、通常業務に復帰するだけでも相当な労力や心身の負担がある。かといって調査グループの受入れ（アテンド、コーディネート）も負担が大きい。被災地研究は被災地以外の研究者が行うのが好ましい。もちろん、研究者の所属機関のありようによっても異なってくるかもしれない。学部を有する部局であれば教育負担が大きい。大学院組織のみだったり、研究センター（研究所）であれば事情は異なり、被災地研究もより可能だろう。ここで指摘したいことの要諦は、エフォートは有限だということである。

また、調査公害についてもアカデミアで共通認識を持っておくべきであろう。被災者に対して無礼な振る舞いがあってはならない。それはアカデミアにとっては自らの存立の基盤を掘り崩すことである。平時のうちにどのような研究が好ましいか（望ましいか）を検討しておく必要があるだろう。学校教育に関する研究であれば、関連学会間であらかじめ研究スキームを構築しておくとともに、調査内容についても議論しておくべきである。

平時の備えとしては、アカデミアが蓄積した知見をもとに、行政機関等で平時のうちに備えておくべき情報をアカデミアから提示していくことが重要である。

最後に本研究プロジェクトの過程で研究の必要はあったものの手掛けることができなかったテーマを記しておく。第１に、全国学力・学習状況調査の県別の個票データの本格的二次分析である。個票データの提供について今回は宮城県教育委員会から特段のご厚意で協力を得ることができた。今後は文部科学省から一元的に提供を受ける体制が整っていく。しかし、家庭（保護者）の社会経済状況と学力データがマッチングされない（そもそも社会経済状況を調査できない）点は児童生徒に対する経済的支援を構想する際に深刻な問題である。第２に、児童生徒の学ぶ「場」である。避難所や仮設住宅で一定期間生活するこ

とになれば、そこは児童生徒にとっては勉強する場ともなる。しかし、東日本大震災の例からもわかるとおり、そのような場所は落ち着いて勉強できる環境ではない。発災直後の混乱期を過ぎた時期からの生活の復旧に児童生徒の学ぶ場をどうするかは重要な政策課題である。第3に、児童生徒の「食」インフラである給食である。給食が貧困家庭にとって重要な命綱となるのと同じ文脈で、被災児童生徒にとっては学校給食がたいへん重要である。青木（2015：11-13）で触れたように、学校給食の復旧は学校の教育活動の早期再開にとっても必要不可欠である。ところが、中学校での完全給食の普及率は都道府県によって異なり、依然として低い水準である地方自治体も散見される。給食施設が整備されていれば平時においても、貧困世帯支援、高齢者支援にもつながる。学校給食施設としてだけ整備を考えるのではなく、地方自治体全体にとって有用な給食の仕組みづくりを構想する時期に来ている。

引用文献

青木栄一（2015）『復旧・復興へ向かう地域と学校』東洋経済新報社

Aoki、 Eiichi. 2016. “School Education after the Great Japan Earthquake.” in Keiichi Tsunekawa ed. *Five Years After: Reassessing Japan's Responses to the Earthquake、 Tsunami、 and the Nuclear Disaster*、 133-150. Tokyo: University of Tokyo Press.

Schoppa、 Leonard (2012) Residential Mobility and Local Civic Engagement in Japan and the United States: Divergent Paths to School、 *Comparative Political Studies*、 46(9)、 1058-1081

謝辞

本稿執筆にあたっては、新聞記事検索を東北大学大学院教育学研究科博士課程前期1年の神山真由氏（教育政策科学コース）に協力していただいた。

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

要約

2011 年 3 月 11 日に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故によって、福島県下の多くの住民が避難を余儀なくされた。本稿は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。今回の事故に際しての政府の対応は多くの課題を残した。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。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。

6.1.1 原子力事故における情報提供の課題

2011 年 3 月 11 日に発生した東京電力福島第一原子力発電所（以下、福島第一原発）の事故によって、福島県下では多数の市町村が、放射性物質汚染によって、避難指示区域（帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域）に設定された。

県内の避難者は、地震や津波によるものと合わせて県内で一時最大で 164,865 人（2012 年 5 月)にのぼり、2019 年 1 月現在でも県内外で 42615 人が避難を余儀なくされている

[28]。

本稿は、この原子力災害時に際してのガバナンスを再検討する。東日本大震災による福島第一原発事故は、危機に際してのガバナンスのあり方に大きな課題を残した。前例のない原子力災害によって、放射線物質汚染が広がるなかで、政府に求められたのは、状況を判断するための適確な情報を収集し、住民の生命を守るために適切な行動をとることであった。だが、政府はこれらの役割を十分に果たしたとは言い難い。それどころか、事前に定められた意思決定プロセスを無視した官邸の行動が、現場に大きな混乱を生みだした。

一般論として、信頼できる情報の乏しいなかで、限られた時間で重大な決定を迫られる危機管理型の政策決定は、混乱や過誤がつきものである。しかし、官邸が主導した事故対応については、指導者の属人的な問題に留まらず、日本の危機対応ガバナンスの内包された制度的な欠陥を浮き彫りにするものであった。

本節では、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る。危機時のガバナンスに何が求められるのか、そして、今後に起こりうる同様の複合災害に対して、国や自治体などがいかなる対応をとるべきかを検討したい。

6.1.2 放射能拡散情報の市町村への伝達状況

福島第一原発から 10 条通報がなされたのは 3 月 11 日 15 時 42 分であり、続いて同日 16 時 45 分には 15 条通報がなされた。日本政府は同日 19 時 03 分に、国民に向けて原子力緊急事態宣言を発出し、21 時 23 分には福島第一原発の半径 3 ㎞圏内に避難指示を出している。その後、翌日 18 時 25 分までに避難指示区域は半径 10 ㎞圏、半径 20 ㎞圏と繰り返し拡大された。

しかしながら、発災直後の原発事故に対する住民の認知度は全体的に低かった。国会が設置した東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（以下、国会事故調）が行なった地元住民に対するアンケート調査によれば、原発周辺五町（双葉町、大熊町、富岡町、浪江町、楢葉町）の住民で、3 月 12 日 6 時前の 10 ㎞避難指示より前に事故の発生を知っていたの

---

[28] 福島県災害対策本部「平成 23 年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報（第 1749 報）」（2019 年 1 月 9 日）（http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/life/399341_989108_misc.pdf: 2019/1/15）

はわずか 20%以下にとどまる（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：335-6)。また上記とは別に内閣官房と内閣府によって行なわれた住民アンケートでも、同じく発災当日に複数回にわたって出された避難指示等の情報を得ていた住民は 2 割未満という数字が出ている[29]。

また、事故情報の伝達手段にも偏りがあった。多くの地元住民にとって、事故の情報源はテレビなどのメディアであった。国会事故調のアンケート調査でも、自治体や警察経由で事故情報を知った住民は半数を下回り、多くがテレビなどのメディアを通じて事故発生を知ることになった（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：336-7)。

多くの市町村ではそもそも役場庁舎が被災し、停電していたこともあり、情報収集には著しい困難をきたしていた。

例えば、福島第二原発が位置する富岡町では、役場庁舎の被災と停電によって、バッテリーや非常用電源を駆使しながら情報収集につとめたが、電源は十分ではなく、防災無線用に電力を確保する必要もあって、テレビの情報も継続的に入手できない状況であった。福島第一及び第二原発からの 10 条、15 条通報は届いていたが、FAX の故障のために音声でのやりとりしかできず、原発の状況について十分な情報を得ることができなかったという[30]。また浪江町でも、原発の状況については、国、県、東電からの連絡は一切なく、甚大な津波被害への対応のために原発の状況に顧みる余裕もない状況であった[31]。

以上のような状況下で、政府から各自治体への緊急時の連絡体制はほとんど機能しなかった。国会事故調の調査によれば、政府から自治体への避難指示連絡を受信出来たのは、双葉町、大熊町、田村市のみであり、それ以外の富岡町、楢葉町、浪江町、南相馬市、川内村、葛尾村は、政府からの避難指示連絡を受信せず、あるいは政府からの避難指示が出

---

[29] 内閣府政策統括官（原子力防災担当付）「東日本大震災における原子力発電所事故に伴う避難に関する実態調査結果から得られた課題とその対応状況」（2016 年 8 月）2 頁。

[30] 土屋［智子］委員提出「福島県富岡町実態報告」（「原子力安全委員会原子力施設等防災専門部会防災指針検討ワーキンググループ第 11 回会合　参考資料」）「国立国会図書館インターネット資料収集保存事業」（http://warp.da.ndl.go.jp/: 2019/1/6)。

[31] 土屋［智子］委員提出「福島県浪江町実態報告」（前掲「原子力安全委員会原子力施設等防災専門部会防災指針検討ワーキンググループ第 11 回会合　参考資料」)。

る前に、報道等によって自主的な判断で避難命令を発令していた（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：339）。

一方、各自治体から住民への避難指示の伝達はスムーズに行なわれた。しかし、ここでも重大な問題が発生した。国の原子力防災計画は 10 ㎞圏内までについては作成するものとされていたが、10 ㎞以遠の町外への避難は想定されていなかった。

本来であれば福島県が避難先の調整を行なうべきであったが、県もまた県庁が被災しており、複合災害のなかでその役割を果たせなかった。結果的に原発近隣の 5 町は、情報不足のまま、避難先の市町村と直接連絡をとって住民に避難指示を出すことになった（土屋・菅原・谷口、2015：121-122）。

このように原発事故に際しての政府から各自治体への緊急連絡体制はほとんど機能していないに等しい状況であったといえよう。

6.1.3 政府の避難指示の問題点

（1）避難区域の拡大問題

原発事故を受けて、政府が発表した避難指示も明確性を欠いたものであった。福島第一原発から 3 ㎞圏内の避難指示及び 10 ㎞圏内の屋内退避に関して、3 月 11 日夜の記者会見で枝野内閣官房長官は、住民への情報伝達として「念のため」や「万全を期すため」という楽観的な判断に寄った説明を行ない、原発事故の進展や見通しについて触れていなかった（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：343-4）。

そもそも 3 ㎞圏内の避難指示が発せられたのも、東京電力による 15 条通報から緊急事態宣言の発出を経て 4 時間以上が経過しており、その間に福島県が独自の判断で 2 ㎞圏の避難指示を発した。この中央政府と県庁による足並みの乱れは、公的機関から発せられる情報の信頼性を損ね、混乱に拍車をかけた。またその後の避難区域の拡大も、過去の原子力総合防災訓練や、当時進められていた国際基準に基づく防災指針に基づくものではなく、3 ㎞圏では十分かどうか不明であるという曖昧な理由によって決定されたものであり、合理的根拠に基づく判断とは言い難かった（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：302）。

段階的に避難区域を拡大したために、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町、広野町、浪江町では、20％を越える住民が 6 回以上の避難を繰り返し、大きな負担となった（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：344）。度重なる避難の繰り返しと住民の分散は、

地域コミュニティの一体性を損ねることにもなった。

例えば、双葉町では、政府の避難指示を受けて、3 月 12 日 8 時に町長の判断で第一原発の北東に位置する福島県伊達郡川俣町へと避難した。当時、双葉町が原発から離れるための経路として、南方面は道路が地震のために被害を受けており、西方面にしか避難方向がなかったという。だが、福島第一原発で起こった爆発を受けて、3 月 19 日には、川俣町から埼玉県に避難することを決定した。そして同年 4 月 1 日には加須市内の旧埼玉県立騎西高校の校舎へと三度目の避難を行い、同地に町役場埼玉支所を設置し、その後 2 年 3 カ月に及ぶ双葉町の拠点となった[32]。

また浪江町でも、3 月 12 日午前に浪江町内 10 ㎞圏外への地域（津島地域）への避難を決定し、災害対策本部を移した。しかし、12 日と 14 日に福島第一原発で起こった爆発を受けて、町長がさらなる避難を決定し、3 月 15 日午前に二本松市長に避難受け入れを要請し、同日中に二本松市への避難を開始している[33]。

さらに深刻な問題を引き起こしたのは、3 月 15 日 11 時に政府が出した 20 ㎞～30 ㎞圏内に対する屋内退避指示である。そもそも屋内退避指示は、屋内に待避することで放射性プルームをやり過ごすことが目的である。そのため、国の防災指針が参考とする国際的な合意でも最長 2 日程度という短期間が想定されていた。しかし、屋内退避指示の長期化によって、商業・物流が停滞し、住民の生活基盤を確保することが困難になりつつあった。

その結果、原発 20 ㎞～30 ㎞圏内に位置する各町村から、住民の自主避難の動きが強まることになる。3 月 16 日、屋内退避を指示された川内村の住民 1200 名と富岡町から避難してきた町民約 4,000 人が郡山市への「全村避難」を決定した。さらに飯舘村でも、18 日に福島県災害対策本部から打診があり、翌 19 日から「全村避難」が開始されている（『朝日新聞』2011 年 3 月 17 日、19 日）。

そして、この流れを追認するように、10 日後の 3 月 25 日、政府は防災指針にも記載のなかった「自主避難」を住民に促す指示を出すことになる。国会事故調も指摘するように、原子力災害という緊急事態において、国には国民の生命と身体の安全を保護する責務がある。だが、20 ㎞圏内の住民には強制力を伴う避難指示を行う一方で、20 ㎞～30 ㎞圏内の

---

32 「双葉町長へのヒアリング記録」（2018 年 8 月 29 日）、「福島県双葉町の東日本大震災アーカイブス」（http://www.slis.tsukuba.ac.jp/futaba-archives/walk/: 2019/1/15）。

33 前掲「福島県浪江町実態報告」。

住民に対しては、住民自らに判断を委ねたのである。仮にこの時点で放射性物質の放出などの新たな事態が起こっていなければ、屋内退避措置を解除して、物流や商業の停滞を防ぐ手立てをとる方法もあった。また 20 ㎞圏内であった避難区域をさらに拡大することもできたはずである。だが、政府はこの判断を先送りし、避難を住民の自主判断に委ねた。国会事故調は「政府・原災本部は国民の生命、身体の安全の確保という国家の責務を放棄した」とその対応を厳しく批判している（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：346-50)。

(2) 放射線拡散情報提供の課題

政府は避難区域を原発から同心円状に設定した。これは汚染状況が不明であったためのやむをえない措置であった。しかし、実際の汚染の広がり方は風向きなどの天候によって変化する。そのため住民が放射線量の高い地域に一時避難を行なってしまう問題も発生した。例えば、浪江町では、避難した住民の 10%から 15%が、後に避難区域に指定される高線量地域に避難したことが明らかになっている（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：350)。また双葉町でも、前述したように、3 月 12 日に福島県伊達郡川俣町に避難しているが、同地の一部地域でも高い放射線量が検出されていた[34]。

ここで問題になるのは SPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）のデータの情報公開に関わる問題である。SPEEDI は、原子力施設から放射性物質が放出される恐れがある緊急事態において、放射性物質の大気中濃度や被ばく線量を予測計算するシステムであり、1980 年代から開発が進められてきた。具体的な運用方法は、ERSS（緊急時対策支援システム）の予測解析によって求められた放出源情報や気象情報を入力して計算し、その結果を関連各省庁・組織や地方団体に配信するというものである（土屋・菅原・谷口、2015：128)。

ところが、本震災においては ERSS の外部電源喪失によってデータ転送が途絶した。そのため SPEEDI は、放出源情報が得られないために、いずれにも仮定を置いた上での計算数値しか示すことができなかったのである。

第一原発からのベントに際しても、本来ならばベント実施予定時刻の気象状況を考慮した拡散予測を SPEEDI で行い、大まかな放射性物質の飛散方向が分かれば効果的なモニ

[34] 前掲「双葉町長へのヒアリング記録」。

タリングを行なうことも理屈の上では可能であった。だが、関連組織にはそもそもSPEEDIを効果的に活用する意思に欠いていた（土屋・菅原・谷口、2015：131-3）。

事故の発生後、SPEEDI を主管する文科省は、住民の防護対策にあたって基本的にSPEEDIは活用できないと認識していた。そのため当初は計算結果を公表せずに報道陣からの公開要求にも応じなかった。事実、文科省自身も後の検証において「放出源情報が得られない場合の対応を明確に定めていなかった」と総括しており、その計算結果を避難住民にどう伝達するかなどの考慮が行なわれていなかったことを認めている（佐藤、2013：72）。

だが、枝野内閣官房長官の指示によって、3 月 23 日に逆推定計算に基づく放射性物質の拡散状況の再現計算が公表される。これが「予測計算の結果」と誤解されたことから、高濃度の放射性物質が上空を拡散していることが判明した浪江町、南相馬市、飯舘村の住民らの間から「SPEEDIにより放射性物質の拡散が予測されていたにもかかわらず、公表が遅れたことで線量の高い地域に避難してしまった」という非難の声が上がることになった（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：352）。

実際にはこれは政府の説明不足によって引き起こされた誤解であり、SPEEDIの逆推定計算の結果は、予測計算の結果とは異なるものであった。事故当時の現地の交通事情の悪化を考えると、仮にSPEEDIの結果が活用できたとしても、現地でモニタリングを行なうには多大な困難が伴っていたことであろう。

一般的に危機時における情報提供には慎重さが求められる。確度の高い情報と低い情報が混在するなかで、不用意な情報提供はパニックを引き起こす可能性があるためである。しかし、そのことを踏まえても、本事故においては、SPEEDIの計算結果をモニタリングに積極的に活用しようとする関係機関の意思が希薄であった（東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会編、2012a：263）。そのことは政府や関連機関が住民の被ばく回避への努力を十分に尽くしていたのかという疑問を残すものである。

確かに SPEEDI 情報は、本来住民に直接提供されるべき性質の情報ではなかった。だが、危機対応においては、地域住民、避難住民に届いてこそ初めて意味のある情報であったはずである。文科省も含めて関連組織には危機時に対応する事前準備を怠っていたのみならず、臨機応変に対応する気構えすらも欠如していたのである。

（3） 避難指示区域の設定とその遅れ

政府は遅くとも 3 月 23 日の時点で、飯舘村、川俣町山木屋地区、浪江町津島地区周辺

の積算放射線量が高いことを認識していた。だが、これらの地域が計画的避難地域に指定されたのは 4 月 22 日までずれこんだ。

国会事故調の報告にもあるように、指定が遅れた要因は、第一に、当事者である福島県や飯舘村が、飛び地的に避難圏を設定すると地域住民に無用の混乱を与える恐れがあるとの理由で消極的であり、関係する組織間の意見調整に手間取ったことが挙げられる。そして、第二に、新たな避難区域を定めるために参照すべき国際基準をめぐって議論を重ねたために時間を要したことが挙げられる（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：354-5）。

しかし、政府の決定が遅れている間に、海外機関からの情報公開が相次いだことが住民への不安に拍車をかけた。3 月 21 日、米国エネルギー省は、日本に派遣した観測チームのデータを基に、放射線量の高い帯状の地域が北西方向に広がっていることを明らかにした。続いて、3 月 30 日には IAEA が基準を超えた高いレベルの放射性物質が飯舘村で検出されたと発表する。これを受けて飯舘村は、3 歳未満の乳幼児、妊婦の希望者を村外避難させることを決定した（土屋・菅原・谷口、2015：124-6）。

アメリカと IAEA の観測チームが 3 月中に現地へ派遣し、状況を把握しようとしていたことに対して、原子力安全委員が初めて現地入りしたのは 4 月 17 日であり、その対応には遅れが見られた。安全委員会の動きは鈍く、態度も一貫しないものであり、意見調整に苦慮していた政府に適切な助言を行なうことができなかった。結局、様々な海外情報が混線するなかで、政府は把握していた情報を十分に地域住民に伝えられなかったのみならず、場当たり的な対策を発表しては被災地の混乱を招き、地域住民からの信頼を喪失していったのである（土屋・菅原・谷口、2015：123）。

4 月 22 日に政府が設定した避難指示区域は、緊急時の被ばく状況で放射線から身を守るための国際的な基準値（年間 20〜100 ミリシーベルト）を基に、以下の 3 つのカテゴリーから構成された（図 1 を参照）。

第一は、第一原発から 20km 圏内に設定された警戒区域であり、例外を除いて立ち入りは禁止された。富岡町、大熊町、双葉町のそれぞれ全域、田村市、南相馬市、楢葉町、川内村、浪江町、葛尾村のそれぞれ一部が該当する。

第二に、事故後 1 年間の積算線量が 20 ミリシーベルトに達しそうな区域のうち、第一原発から 20km 圏外の区域が、計画的避難区域として定められ、住民は避難させることになった。浪江町、葛尾村の警戒区域を除いた区域、飯舘村全域、南相馬市の警戒区域を除

いた一部、川俣町の一部がこれに該当する。

そして、第三に、第一原発から 20〜30km 圏内を緊急時避難準備区域とし、緊急時に屋内退避か避難を行なう地域に指定された。広野町・楢葉町・川内村、および田村市と南相馬市の一部のうち、福島第一原子力発電所から半径 20 キロメートル圏外の地域がこれに該当する。

緊急時避難区域は 2011 年 9 月に解除され、翌年 4 月以降、警戒区域 と計画的避難区域についても、年間積算線量の状況に応じて、避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域の三つの区域に見直された。このうち避難指示解除準備区域は、区域の中への立入りが柔軟に認められ、住民の一時帰宅、病院・福祉施設、店舗等の一部の事業や営農再開が可能とされた。

また上記の地域以外でも、風向きや地形によって、事故後 1 年間の積算線量が 20 ミリシーベルト以上になると予想された地域（ホットスポット）は、特定避難勧奨地点に指定された。これらの地域は、一律的な避難指示や産業活動の規制は行われず、放射線の影響を受けやすい妊婦や子供のいる家庭に対して特に避難を促す対応がとられている。特定避難勧奨地点も 2016 年 12 月に解除されている[35]。

6.1.4 外国人への情報提供

原発事故に際しての外国政府に対する情報提供についても課題を残した。原発事故に関する正確な情報収集と分析は、外国政府やその大使館にとっても、自国民の避難の根拠になるため死活的に重要であった。しかし、海外メディアや外国機関からは、日本政府の対応が不十分であったという批判が見られる。とりわけ、発災当初の情報は日本語によるものばかりであり、英語によるものが少なかったことも外国機関や外国人の不満を招くことになった（恒川、2015a：87-92）。

3 月 13 日以降、政府は英語による情報提供の窓口を一本化して、外交団ブリーフィングと外国メディア記者会見という二つの発信の場を設けた。その狙いは、政府の統一見解を確実に外国メディアや外国政府に伝えることにあった。だが、官房長官をはじめ政府首脳が、国民にパニック状態を引き起こすことを恐れて、「炉心溶融」や「メルトダウン」とい

[35] 福島県「避難区域の変遷について」
（http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/cat01-more.html: 2019/1/15）

う言葉を避けたことは、炉の状況について日本政府が正確な情報を開示していないのではないかという疑惑を広げた。一号機爆発直後に、官房長官記者会見で使われた「爆発的事象」という言葉も、外国政府には政府が事態を過小評価している印象を与えたことは否めない。発災直後は政府も原発の状況を正確に把握できなかった事実を斟酌しても、事態が明らかに悪化している中で、安心を誘う言葉を繰り返したことは、政府の情報開示に対する外国メディアの不信感を生んだのである（恒川、2015a：95-7）。

こうした政府のコミュニケーション能力の欠如が、原発危機の直後に日本にいた相当数の外国人が日本国外へ脱出する避難行動をとった一因になったといえよう。外国人の多くは言語の問題があるため災害時には日本人以上に強い不安を抱きやすい。

原発危機が進行するなかで、各国政府及び駐日大使館では、自国民の保護並びに首都圏を含む周辺地域からの待避を検討していた。恒川恵市の研究が示すように、発災直後の各国の対応には、米、英、韓国のように、日本政府の避難指示・勧告に従うように勧めた国と、ドイツやフランスのように、3 月 13 日段階で首都圏からの避難を自国民に勧告した国とで対応が割れていた（恒川、2015b：131-2）。

だが、こうした状況が大きく変化するのが 3 月 17 日のアメリカの方針転換であった。下院公聴会で証言した米国原子力規制委員会（NRC）のヤツコ（Gregory B. Jaczko）委員長が、第一原発 4 号機核燃料プールの水が干上がり、放射線量が高くなっているため、事態対処が困難になる可能性があると指摘した。その上で日本政府の勧告区域よりもより広い区域からの待避を勧告すると発言したのである。

これと相前後して、国務省と駐日アメリカ大使館は、福島第一原発から半径 50 マイル（約 80 ㎞）圏内からの待避を勧告した。さらにこの圏外であっても、米政府機関や米軍の家族については自主的に日本から待避することを認めた。これによって 3 月 19 日以降、約 1 万人が日本を脱出したのである（恒川、2015b：140-1）。

このアメリカの 50 マイル圏内からの退避勧告は、4 号機核燃料プールが干上がっているという前提で導き出されたものであり、この時点で NRC も確定的な情報を得ていたわけではなかった（ロックバウム他、2015：111-124）。にも関わらず、アメリカが下した勧告は、各国の日本政府への信頼を決定的に弱めた。日本政府が定めた方針である 20 ㎞圏避難指示、20 ㎞～30 ㎞圏屋内退避を無視して、各国政府も次々とアメリカにならって 50 マイル圏の待避を自国民に勧告するようになった。さらには在京大使館の閉鎖や西日本への機能移転を行なう国も相次ぎ、一時は 32 カ国が大使館を閉鎖する事態になったのであ

る（恒川、2015b：134）。

恒川恵市は、こうした外国大使館・市民の不安行動を呼び起こした要因を以下のように挙げている。第一は、福島原発危機が深刻な状況であり、当初の一週間は何が起こっているか（これから何が起こるのか）の不確実性が非常に高かった点である。第二に外国メディアの報道も、危機を実際以上に誇張して報道し、明らかに誤報も中には含まれていた。こうしたメディア報道に接した市民が不安に陥ったことは想像に難くない。

しかしながら、恒川は、こうした不確実な状況下においても、日本政府が危機におけるコミュニケーションの方法を工夫すれば、外国政府やメディアの危機感を緩和できたのではないかと指摘している。前述したような英語での情報提供が限定され、パニックを避けるために楽観的な言葉遣いを行なう政府のコミュニケーションの姿勢が、かえって外国政府の不安をかきたて、日本政府が情報を隠蔽しているのではないかという疑惑を広げた。こうした日本政府のコミュニケーションの問題も、日本にいる外国人の不安行動の一因になったといえよう（恒川、2015b：147-150）。

6.1.5 失敗の要因分析

（1）シビア・アクシデントに対する制度的不備

原発事故で生じた諸問題の最大の原因として、政府と事業者たる東京電力の双方が、このようなシビア・アクシデントの発生を想定していなかったことが上げられる。

IAEA は、原子力安全対策については、五層の深層防護という考え方を示している。第一層から三層までは、炉心損傷を防ぐための Prevention、第四層は、炉心の深刻な損傷とその影響を緩和するための Mitigation、そして、第五層は、放射性物質の放出から住民を守るための Evacuation である。

しかし、日本で規制対象とされるのは第三層までに留まり、第四層以降は、事業者の自主対応による「知識ベース」の対策とされてきた。また日本で想定されていたシビア・アクシデントは、機械故障やヒューマンエラーなどの内部事象由来のものが多く、本原子力災害の特徴である地震と津波によって引き起こされた複合災害や、テロ攻撃などによる人為的事象に対してはほとんど対応策がとられていなかった（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：116）。

国会事故調の報告も示すように、海外のシビア・アクシデント対策が、第五層（アメリカでは立地条件などの第六層までが対象となっている）までを想定し、広範な対策がとら

れていることに対して、日本の対策は大きく遅れていた（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：117-8）。

こうした姿勢は、地震・津波と原子力災害が同時に発生する複合災害に備えた防災体制の欠如にもつながる。複合災害を想定した原子力防災体制の必要性は、2007年の新潟県中越沖地震に際して、柏崎刈羽原子力発電所でトラブルが発生した時から指摘されていた。

だが、それにも関わらず、既存の防災体制が大きく変更されなかった。その背景には、複合災害による原子力事故を想定することは、原発の「安全神話」に背馳するという考えがあったためである。保安院は「原子力発電は極めて厳格な安全審査に基づいて設計されていると立地自治体に説明しており、これに反して、大規模自然災害によって原子力災害を引き起こすことがあるという前提を置くことはできない」という考え方であった。立地自治体に対する説明と矛盾するという理由で、複合災害に対する防災体制の構築は先送りにされてきたのである。

一方で原発の立地自治体にも問題がなかったわけではない。彼らもまた複合災害を前提とした大幅な地域防災計画の変更には消極的であった。国会事故調の報告にもあるように、とりわけ、一部の自治体は、「軽々に自然災害と原子力災害が同時に起こり得るとし、その対応のための留意事項を公にし、県・市町村を指導するかの趣は、これまでの県・市町村の努力をないがしろにする」ものであると反発したという。彼らもまた「安全神話」に過度に依存していたという点では、保安院と同じ過ちを犯していたのである（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：376-8）。

その結果、国が主催して毎年実施されている原子力総合防災訓練も、今回の事故への備えとして何らの意味を持つことはなかった。複合災害を想定しない防災訓練は、通信障害や交通障害などを想定しない前提で行なわれ、規模のみが大規模化するだけで形式化の一途をたどった。

東京電力や地方自治体も、複合災害の可能性を真剣に検討しなかった結果、原子力災害時において放射線量を把握することもままならず、地域住民への迅速かつ適切な防護措置をとることにも失敗したのである（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会、2012：381-3）。

（2）リスク・コミュニケーションの失敗

今回の原子力事故ではリスク・コミュニケーションの重要性が注目された。原子力災害で最大の問題になるのは、人間が五感で体感できない放射線の存在である。そのため、決

定的に重要になるのは、住民に対する適切な情報提供である。かかる事態に際して、政府に与えられた役割は、不確実な情報によって地域住民がパニックになることを回避する一方で、迅速かつ適切な防護対策措置をとる必要があった（東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会編、2012b：424-5）。

しかしながら、本災害においては政府はこれらの役割を上手く果たせたとは言い難い。広報の基本原則は、情報伝達の迅速性、正確性、明瞭性（わかりやすさ）の三つの要素が両立する必要がある。だが、これらの三要素はトレード・オフの関係にある。今回の事故では、政府は情報の正確性に重きを置くあまりに、迅速性と明瞭性を犠牲にした。

結果的に迅速性を欠いた情報提供は、住民が適切な防護対策をとることの遅れにつながった。さらに政府が情報公開に慎重であるなかで、整理されない外国からの放射線量情報が流入してくることによって、情報発信者としての政府の信頼性は大きく損なわれることになったのである。

また発信される情報の明瞭性についても課題が残った。本論でも論じたように、政府は混乱を避けるために、「炉心溶融」や「メルトダウン」という言葉を極力避け、専門的知見を基にした正確な説明を心がけた。政府は、事態の深刻さを過大評価されることでパニックが発生することを怖れていた。

だが、迅速性と明瞭性を欠いた情報開示は、地域住民による自主判断の妨げになり、逆に政府や東京電力が何かを隠しているのではないかという疑惑を招き、さらに信頼性を損ねる結果になった。以上に述べた政府のリスク・コミュニケーションの拙さは、日本人以上に情報収集に困難を伴った外国政府・外国人の不安行動を引き起こす一因となったのである。

政府事故調の報告書が指摘するように、「国民と政府機関との信頼関係を構築し、社会に混乱や不信を引き起こさない適切な情報発信をしていくためには、関係者間でリスクに関する情報や意見を相互に交換して信頼関係を構築しつつ合意形成を図る」ことが必要があった。これこそがリスク・コミュニケーションの根幹であったといえる（東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会編、2012：426）。だが、実際には原発の「安全神話」を盲信し、予想されるリスクを過小評価することで、事前に関係者によって議論が重ねられることはなかった。こうした制度的不備と貧弱なリスク・コミュニケーションによって、政府は放射能汚染状況に関する適切な情報提供に失敗したのである。

6.1.6 原子力防災体制の見直し

原子力事故に際して生じた様々な問題について、どのような対応策がとられたのであろうか。まず国の法制度面では、2012 年に原子力基本法が改正された。この改正によって、緊急時に備えて平時から政府全体で原子力防災対策を推進するために原子力防災会議が内閣に新たに常設された。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、緊急時に対応する意思決定の不明確さ、住民に情報を提供する体制や避難計画、資機材などの不備といった震災の教訓をふまえて、原子力規制委員会は、2012 年 10 月に原子力災害対策指針を策定した。同指針の基本構想は、①住民の視点に立った防災計画を策定すること、②継続的に情報を提供できる体系を構築すること、③国際的な知見を取り入れ、計画の立案に使用する判断基準を常に最適なものに見直すこと、の三点からなり、これまで 6 回の改訂が行なわれている[36]。

原子力災害対策指針では、事故の反省や IAEA の国際基準を踏まえて、新たに原子力災害対策が重点的に講じられる原子力災害対策重点区域が設定された。これまで重点区域の範囲は、概ね 8〜10 ㎞未満とされていたが、概ね 30 ㎞圏内まで拡大された。これらの地域は、原子力施設からおおむね半径 5km を目安とする「予防的防護措置を準備する区域（PAZ：Precautionary Action Zone）」と、おおむね半径 5 ㎞〜30km を目安とする「緊急防護措置を準備する区域（UPZ：Urgent Protective Action Planning Zone）」に分けられている[37]。　また、複合災害に対する備えが不十分であったことから、2015 年 7 月に防災基本計画が修正された。具体的には、自然災害に対応する緊急災害対策本部と原子力災害に対応する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。翌 2016 年 11 月に実施された原子力総合防災訓練では、実際に地震及び津波と原発事故の複合災害を想定し、災害対策本部と原子力事故対策本部との合同会議及び原子力災害対策本部との合同会議が実施され、両本部間の協力関係についての検証が行なわれている[38]。

---

[36] 日本原子力文化財団「原子力防災体制と原子力災害対策指針」（https://www.jaero.or.jp/sogo/detail/cat-05-01.html: 2019/1/16）

[37] 内閣府原子力委員会「原子力災害対策に関する取組」（http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/hakusho/hakusho2018/1-6.htm#52: 2019/1/16）

[38] 内閣府『平成 29 年版 防災白書』97 頁

一方、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。ここでは福島県の事例を取り上げたい。福島第一原発事故の教訓を踏まえて、福島県では、毎年改定している地域防災計画（原子力災害対策編）にも、複合災害への備えや、重点区域における防護措置、緊急時モニタリングに関する規定が定められた[39]。

また 2014 年 4 月には福島県原子力災害広域避難計画が策定された。この計画は原発事故に際して、各市町村が個別に避難先を交渉し、さらに避難ルートもまちまちであったことの反省を踏まえて、事前に関係市町村毎に、避難先市町村及ぶ避難施設を定め、避難ルートを選定したものである。また避難ルート沿いに車両や避難住民の放射性物質のスクリーニング及び簡易除染の実施場所、並びに避難途中の情報を提供する避難中継所を必要に応じて設けることとされた。なお、選定に際しては、避難のための時間が極端に大きくならないように配慮することに加えて、市町村が避難する際にはコミュニティが分散しないように配慮することが定められている。



図 6.1.1　避難区域の状況（平成 23 年 4 月 22 日時点）
出典：福島県「避難区域の変遷について」（http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/cat01-more.html: 2019/1/15）

（http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/H29_honbun.pdf: 2019/1/16）。

[39] 福島県防災会議「福島県地域防災計画　原子力対策編」（2016 年 2 月修正）（http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/156019.pdf: 2019/1/16）

参考文献

・ 佐藤康雄（2013）『放射能拡散予測システム SPEEDI なぜ活かされなかったのか』東洋書店
・土屋智子・菅原慎悦・谷口武俊（2015）「危機時のガバナンス」城山英明編『福島原発事故と複合リスク・ガバナンス』東洋経済新報社
・土屋［智子］委員提出「福島県富岡町実態報告」、「福島県楢葉町実態報告」（「原子力安全委員会原子力施設等防災専門部会防災指針検討ワーキンググループ第 11 回会合　参考資料」）「国立国会図書館インターネット資料収集保存事業」（http://warp.da.ndl.go.jp/: 2018/9/18）
・恒川恵市（2015a）「対外的な危機コミュニケーション」恒川恵市編『大震災・原発危機下の国際関係』東洋経済新報社
・――――（2015b）「外国人と外国政府の避難行動」前掲『大震災・原発危機下の国際関係』
・東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会編（2012a）『政府事故調 中間報告書』メディアランド
・――――（2012b）『政府事故調 最終報告書』メディアランド
・東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（2012）『国会事故調 報告書』徳馬書店
福島原発事故独立検証委員会（2012）『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』ディスカバー・トウェンティワン
・ロックバウム、ディビッド、エドウィン・ライマン、スーザン・Q．ストラナハン、憂慮する科学者同盟、水田賢政訳（2015）『実録 FUKUSHIMA』岩波書店

6.2 ふくしまにおける生活再建と地域再生　　丹波　史紀

6.2.1　はじめに

2011 年 3 月 11 日から 8 年という月日が過ぎた。東日本大震災は、地震と津波の甚大な被害と福島第一原子力発電所の事故に伴う未曾有の原子力災害に見舞われたとくに地震・津波に加え、福島第一原子力発電所における甚大な事故は、その後の東日本大震災における復興においても大きな影響をもたらした。福島第一原子力発電所周辺の双葉郡の自治体は、自治体機能そのものを移転せざるを得なかった。全国に避難する住民の把握すら困難におかれた自治体は、自らの行政機能を著しく制限され、住民サービスもままならない状況にあった。双葉町は福島県外にまで自治体そのものが避難し、一時埼玉県のスーパーアリーナを避難所にしていた。その後埼玉県加須市に役場機能を移したものの、その旧埼玉県立騎西高校が避難所となり、二年以上経ても１５０人あまりの人々が避難所生活を送っている状況にさえあった。福島県のみならず東日本全体に放射能が飛散し、福島原発から北西方向へ高濃度の放射能汚染が現れた。それは政府の指示する警戒区域などの避難指示区域以外でも「ホットスポット」と呼ばれる高線量の地点が検出されるなどし、住民の生活や農業を中心とする第一次産業に深刻な影響をもたらした。

今回の災害は、地震・津波により住居のみならず生産基盤そのものも根こそぎ奪われることにより、くらしの全体が深刻な被害を受けたことと同時に、原発事故によって放射能汚染というこれまで日本がほとんど経験のしたことのない災害に見舞われた。被災者の多くは、見通しの立たない避難生活の中で生活再建すら展望できず、どこで生活の基盤を成り立たせれば良いのかさえ判断がつけられない状況にある。被災地の多くは復旧事業すらままならない状況が長期にわたって継続してきた。

6.2.2　８年を迎え大きく変化する被災地―避難指示解除の動き

a. 多くの尊厳を損なう災害

災害は、時として被災した者の「尊厳」(dignity) を損なう。これまで地域社会における暮らし、社会人・仕事人としての役割、あるいは家庭生活や家族の中での役割など、本人の培ってきたものの多くを奪っていく。それは個人だけではなく、「地域」も同じように「尊厳」を失うこともある。自然や生活の豊かさ、地域ブランドなど、地域の社会的価値を毀損することもありうる。

2011 年 3 月に発生した東日本大震災およびその後の東京電力福島第一原子力発電所事故にともなう「原子力災害」は、被災者に甚大な被害をもたらしただけでなく、人としての「尊厳」を大きく損なったと言える。私たちはこの災害がもたらした事態の深刻さと共に、この事態が被災者と被災地にどのような影響を与えたかという「文脈」を読み取る必要がある。

2017 年２月に行った第２回双葉郡住民実態調査では、寄せられた回答の自由記述の多さに際だった[1]。その数 4320 票。実に４割以上が自由記述を書いている。特にその内容で特徴的だったのは、日常の場面ではなかなか語られない被災者の方々の内面的な苦悩、震災から６年以上（調査時の 2017 年２月時点）が過ぎても見通しの立たない避難生活に生活再建のめどもつけられない事による「いらだち」、避難先でもなじめずにいる様子、将来の不安など、実に様々であった。その一端を紹介する。

「震災後、県外避難を点々としてその都度転職を繰り返してきた。生活の拠点を山形に決め家を建てたが自分に合う職場が見つからず収入の面が不安定の状態。現在は、賠償金で生活は出来ているが今後の事を考えると資金繰りに不安を感じる。（30 代男性）」

「約 6 年間を振り返り…浪江町がこんなにも荒れ果ててしまってとてもがっかりしました。やっぱり浪江町には帰れないと思いました。再建しようと頑張っている方々には申し訳ないと思いますが…。本当に悔しい思いでいっぱいです。住みやすい浪江町、山あり、海あり、川あり、いいところです。本当に悔しいです！！（60 代男性）」

「自分の子供を亡くしてしまった苦しみがある。この事故がなければ避難さえなければ息子は確実に生きていました。離れて生活したばかりに、死なせてしまった様なものです。双葉郡で穏やかな生活が続いていれば、何も変わらなかったのにと思うと残念でなりません。せっかくあの震災で助かった命なのに。家族がバラバラに生活したがためにこんな事になってしまいました。平穏な生活をこわし、奪った

[1] 第２回双葉郡住民実態調査は、双葉郡の広野町を除く７町村（浪江町・楢葉町・富岡町・双葉町・大熊町・川内村・葛尾村）の住民を対象にした悉皆調査である。発送数 26,582 票、回答のあったのは回収数 10,081 票（回収率 37.9%）であった。詳細は、福島大学うつくしまふくしま未来支援センター「第２回双葉郡住民実態調査中間報告書」（2017）を参照。

原発事故は天災か？人災か？(50 代女性)」

「震災後 1～2 年は古里に帰るつもりでおりましたが、古里に帰る度に荒廃していく様子を見ると、だんだんと戻るのは無理と思ってきました。又、子供達が孫のことを考えて戻らないと決めると、親としても年老いていくし、古里に戻っても、生活に不安になり結局は避難先に家を持って少しでも不安のない生活を求めて、戻らないことにし、時々古里に戻って気分転換を図りたいと思います。近隣の方々は、避難者であることを判っており、従来のような、付き合いはないです。(70 代男性)」

原子力災害によって、その多くの「尊厳」が奪われ、苦悩している言葉が溢れていた。これは政府から避難指示が出された地域だけではない。自ら避難したいわゆる「区域外避難者」(いわゆる自主避難者) も同様である。例えば、松井は新潟県に暮らす原発避難者への継続的な聞き取り調査を丹念にまとめているが、区域内のみならず区域外避難者も、様々な「喪失」を経験していることを聞き取り調査の中から明らかにしている[2]。その一人の言葉には、「５年以上たったいまでも、地に足をつけて生活しているという実感はない」というように、松井の言葉を借りるなら、「宙づりの持続」と、漂いつづけている避難者の苦悩を表現している。

b. すすむ避難指示解除と被災地

震災から８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、などが最近の特徴として言える。

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＝「5 年間を経過してもなお、年間積算線量が 20mSv を下回らないおそれのある地域」、

[2] 松井克浩(2017)『故郷喪失と再生への時間―新潟県への原発避難と支援の社会学』東信堂を参照。

②居住制限区域＝「避難指示区域のうち、年間積算線量が 20mSv を超えるおそれがあり、住民の方の被ばく線量を低減する観点から、引き続き避難を継続することが求められる地域」、③避難指示解除準備区域＝「避難指示区域のうち、年間積算線量か 20mSv 以下となることが確実であると確認された地域」と大きく三区分された状況にあった。

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。例えば「避難指示解除準備区域」では、主要道路の通過、住民の一時帰宅、居住者を対象としない事業の再開、営農・営林の再開は認められているが、住民の宿泊は認められず、病院や福祉・介護施設、飲食業、小売業、サービス業など居住者を対象とする事業や、宿泊業・観光業など区域外からの集客を主とする事業の再開は認められていない[3]。なお「居住制限区域」においても、「不要な被ばくを防ぐために、不要不急の立ち入り」を控えるように求めており、「避難指示解除準備区域」と同様、主要道路の通過や住民の一時的な帰宅は認められているが、「用事が終わったら速やかに区域から退出」するよう求めていた。

表 6.2.1 ＜参考＞新たな避難指示区域設定後の区域運用の整理

	区域の基本的考え方	区域の運用について
避難指示解除準備区域	年間積算線量20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された地域	① 主要道路における通過交通、住民の一時帰宅（ただし、宿泊は禁止）、公益目的の立入りなどを柔軟に認める。 ② ア）製造業等の事業再開（病院、福祉施設、店舗等居住者を対象とした事業については再開の準備に限る）、イ）営農の再開（※）、ウ）これらに付随する保守修繕、運送業務などを柔軟に認める。 ③ 一時的な立入りの際には、スクリーニングや線量管理など放射線リスクに由来する防護措置を原則不要とする。 ※稲の作付け制限及び除染の状況を踏まえて対応
居住制限区域	年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難の継続を求める地域	① 基本的に現在の計画的避難区域と同様の運用を行う。 ② 住民の一時帰宅（ただし、宿泊は禁止）、通過交通、公益目的の立入り（インフラ復旧、防災目的など）などを認める。
帰還困難区域	5年間を経過してもなお、年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある、現時点で年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域	① 区域境界において、バリケードなど物理的防護措置を実施し、住民に対して避難の徹底を求める。 ② 可能な限り住民の意向に配慮した形で住民の一時立入りを実施する。その際、スクリーニングを確実に実施し個人線量管理や防護装備の着用を徹底する。

出典）原子力災害対策本部の資料（2012 年３月 30 日）より。

[3] 病院、福祉・介護施設、飲食業、小売業、サービス業などについては、事業再開に向けた準備作業のみ可能とされた。

2015 年６月 12 日、政府は「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、３つに区分されていた避難指示区域の再編を提起した。政府のしめした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。既に避難指示が解除されていた田村市（2014 年年４月）、楢葉町（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）が解除され、その対象住民は約３万２千人に及ぶ（図 6.2.1 参照）。



図 6.2.1　避難指示区域のイメージ（2017 年４月１日時点）

出典：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。

c. 避難指示解除をめぐる被災自治体の判断

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って慎重に対応した。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った。

さらに、合意形成という点で国が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。これには富岡町第二次復興計画策定時に避難指示解除の方針が示された事に対し、前町長が「震災から６年間は帰還をしない」という判断を示したことにもよる。上記の３つの区域指定に対し、避難指示解除時期の相違が賠償額に町民間の差をもたらす弊害を回避するという背景もあるが、最も大きかったのは多くの町民が参加してつくった復興計画の方針をないがしろにしかねないという「住民自治」の問題があった。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慎重に判断してきたのが実情である。

d. 避難指示解除後の住民の暮らし

避難指示区域解除による地域の人口回復の現状ではどうなっているか。避難指示区域として設定された被災12市町村の人口変動などを示したのが表6.2.2である。その傾向は、概ね避難指示解除が早い自治体ほど人口回復率が高いことがわかる[4]。2017年3月を境に

[4] 住民帰還率を評価するのは容易ではない。通常は2011年3月11日の住民基

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、その進度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。避難指示区域では、住民の立ち入りも制限されてきたため、ネズミなどの獣害被害や住宅の損傷もすすみ問題なく居住できる家屋はむしろ少数である。実態は修理しないと住めなかったり、建て替えないと住めない状態がほとんどである。さらに環境省が費用を出し住居の解体作業を進めたため、すでにふるさとの住宅が解体された世帯もあり、現状では避難指示解除されたとしてもふるさとに戻って元の生活を営める者はそれほど多くはないというのが実情である。

避難生活を終え、ふるさとに戻った住民も多くいるが、その全てがハッピーというわけではなく、ふるさとでの生活再開が十分でない者もいる。住民が帰還さえすれば「問題」は解消されるといった単純なことでは決してない。前述の第２回双葉郡住民実態調査の自由記述にもそんな声があふれていた。

「避難直後から、ふるさとでの生活はなし。この間父は、いわき市で死。母は、病院、デーサービスの日々。ふるさとのライフラインが、震災前であれば十分生活させられたのに、思うとつらい。特にふるさとのことはいわず、たんたんと生活している母の姿を見るたび、くやしさがこみあげる。また、賠償についても市町村等で、格差があることもかなしい。仕事は、復旧復興に少しでも役立ちたいと思っているが、震災後起業した会社は、いろんな意味できびしく、不安に感じている。」（60 代男性）

「家族で自営業をしていた。今は孫、息子達は遠くに避難して、今は老人２人家族。店も壊して何も無く、これから先が不安。国民年金暮らしはいつまで続けることができるか、心配です。」（60 代女性）

震災前の暮らしを取りもどすことは容易ではなく、震災により世帯分離が進み、生活環

本台帳を元にした人口を分母とするが、これは一般的な人口の流入出を考慮していない。そのため、自然現象としての人口流入出を考慮に入れると帰還率の算出が異なってくる。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）は、その後の人口変動を自治体に聞き取り調査したもので詳しい。（http://touron.aij.or.jp/2017/08/4361）

境が変化したことによる新たな対応も余儀なくされ、震災による避難と帰還の「荒波」に翻弄されている様子がうかがえる。

表 6.2.2　被災地の住民帰還率

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
楢葉町	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
飯舘村	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

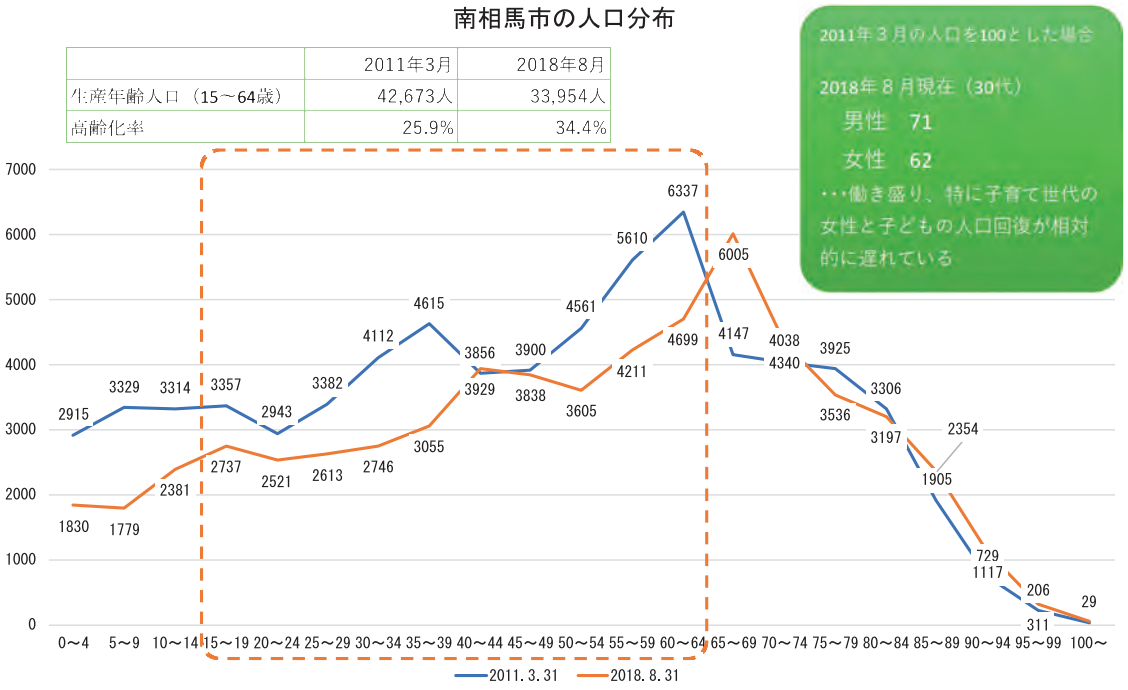
資料：冠木雅夫「避難指示解除後の自治体の現状と課題」（Web版「建築討論」13号、2017年秋）を参考に作成。
http://touron.aij.or.jp/2017/08/4361
＊帰還率は現在の住民登録人口に対する比率、カッコ内は震災当時の住民登録人口比。
＊数字は市町村担当部署への聞き取り、市町村やふくしま復興ステーションのＨＰによる。

e. 変化する被災地の暮らし

図 6.2.2 は、南相馬市の震災当時の 2011 年 3 月末の 2018 年 8 月末での人口分布である。震災から時間的に経過した事による高齢化の進捗がみられるが、概ね 65 歳以上の高齢者層は震災当時と同じ人口規模にまで回復していることが確認できる。一方で回復が震災当時にまで追いついていないのは、15 歳から 64 歳までの生産年齢人口であり、特に子育て期にあたる 30 代の回復が遅れている。震災当時の 2011 年３月時点を 100 とした場合、2018 年８月現在で男性は 71、女性は 62 の人口規模であり、とりわけて女性の人口回復が伸び悩んでいることがうかがえる。ここには、子どもを持つ子育て世帯、とりわけて女性とその子どもの「帰還」が十分ではない傾向がうかがえる。

こうした人口分布の変化は、地域社会への影響をもたらす。例えば、南相馬市の高齢化率は、震災当時は 25.9%であったが、2018 年８月現在は 34.4%と 10 ポイント近く上昇し

た。また、比較的働き盛りの層の人口が回復していないことが、地域経済を支えてきた医療・介護・福祉やサービス業などの人材確保が困難になっている。



資料：南相馬市総務部情報政策課のデータに基づいて筆者作成。

図 6.2.2　南相馬市の人口分布

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、全体の傾向は高年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[5]。「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

[5] 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―福島事故から「人間の復興」，地域再生へ―』ミネルヴァ書房を参照。

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。

第２回双葉郡住民実態調査の自由記述ではその一端を知ることができる。

「震災後 1〜2 年は古里に帰るつもりでおりましたが、古里に帰る度に荒廃していく様子を見ると、だんだんと戻るのは無理と思ってきました。又、子供達が孫のことを考えて戻らないと決めると、親としても年老いていくし、古里に戻っても、生活に不安になり結局は避難先に家を持って少しでも不安のない生活を求めて、戻らないことにし、時々古里に戻って気分転換を図りたいと思います。近隣の方々は、避難者であることを判っており、従来のような、付き合いはないです。（70 代男性）」

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れば、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。

復興の進捗を評価する際、現時点での住民の「帰還率」を取りあげ、その多寡で評価し、我々自身も「まだ○％しか帰ってきていない」などと言いがちである。しかし、８年という月日は人びとの生活に変化をもたらしている。地域は通常一定の住民の死亡等の自然減や住民の入出をするのが通例で、2011 年３月のままの人口規模を維持しているというのは現実的ではない。現実の被災地をみても、現状の居住人口の一定部分は震災後仕事や何らかの事情で移動・転入してきた者もいる。さらには福島県では高校卒業時に県外に進学・就職する者が６・７割と高く、こうした若年層の流出は元々の人口移動の傾向とされてきた。こうしたことをふまえると、被災地でどれだけの人口が居住しているかだけをもって評価することは現実と即さず正しくない。被災者とされる住民が「生活の質」を維持・回復しながら地域（避難元とは限らず）での暮らしを築けているか（生活再建）という視点が重要と言えよう。

6.2.3 原子力災害にともなう生活再建上の課題

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、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。

a. 被災者のしごと・経済生活

被災者の生活再建にとって大きな課題は仕事と生業である。岩手県、宮城県、福島県の被災３県の就業者数は約 280 万人である。このうち、沿岸部の就業者数は、岩手県で約 13 万人、宮城県が約 45 万人、福島県が約 25 万人と三県だけで約 84 万人となっていた。震災直後の東北３県の雇用状況を各労働局の資料をもとに安定所別有効求人倍率の推移を平成 23 年３月と４月の数値で比較してみると、福島県はいわきで 0.63 が 0.55 に相双で 0.54 が 0.44 に減っている。特に目立つのは、宮城県の石巻で 0.43 が 0.28 に、塩釜でも 0.35 が 0.27 に、気仙沼では 0.52 が 0.19 にまで下がっている。岩手県も釜石で 0.38 が 0.23 に、宮古で 0.38 が 0.22 に、大船渡で 0.41 が 0.25 にまで下がっている。もともと沿岸部は水産加工業をはじめ職住一致・近接である者が多く、住居と共に仕事も失う者が少なくない。また地域別内訳をみると、特に原発周辺の浜通り地域の影響が大きく、前年同期 5、970 件が今期は 26、951 件と 4.5 倍にまで増えている。原発事故による避難を余儀なくされた多くの住民が仕事を失った状態にある[6]。

その後徐々に震災関連の雇用は増え持ち直しているように見える。しかしこうした増加した求人の多くは、建設業・土木業が中心で、しかも緊急雇用などで短期の有期雇用が多い。正社員の有効求人倍率は３・４割程度にとどまっている。こうした復興需要に基づく仕事は短期的には有効に見えるが、中長期にわたる被災者の自律的な生活を支える上では課題が残る。例えば、被災によって仕事を失った人たちがこうした緊急雇用などで職についたとしても、その人の子どもを大学に送り出すまでの収入と安定性があるわけではない。さらに言えば、こうした仕事の多くが男性中心の仕事が多く、女性が働ける職種が限られているのが現状である。

---

[6] ただし同数値は、自発的離職や定年退職など震災以外の理由による離職、特例措置分を含む全数となっている。

「第一回双葉八町村住民実態調査」では、震災前後での仕事の変化について確認すると震災の被害の特徴をよく表し、被害の状況が一律ではないことがわかる。震災前後で失業状態になった者が２割ほど増えているが、それは雇用形態によっても大きく異なっている。震災後にいままでしていた仕事を失い無職となったものは、会社員の場合 32.4%であるが、自営業の場合 60.6%、パート・アルバイトに至っては 76.4%にのぼる（図 6.2.3）。会社員の場合、失業状態になっても雇用保険を受給できる場合が多いが、自営業者には雇用保険はなく、パート・アルバイトなども失業の際の求職者給付を受給できるケースはまれであろう。とりわけでパート・アルバイトについては、女性の割合が高く、ここでも震災の被害が一律でないことがわかる。

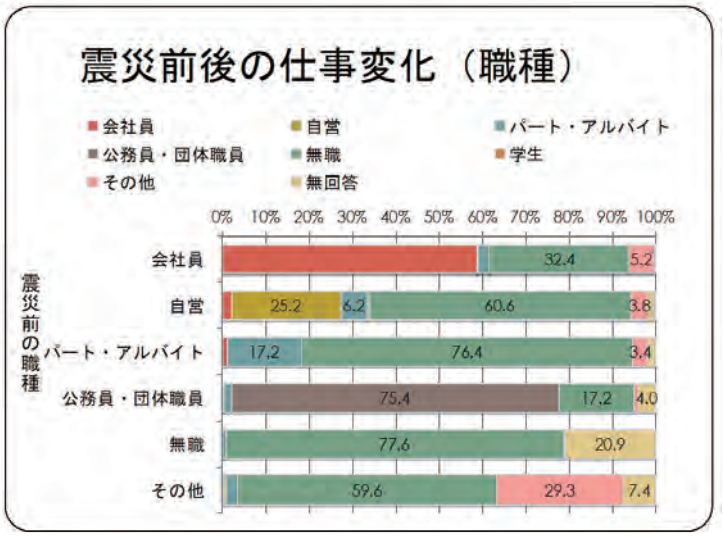


図 6.2.3　震災前後の仕事の変化

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。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 6.2.4 参照）。

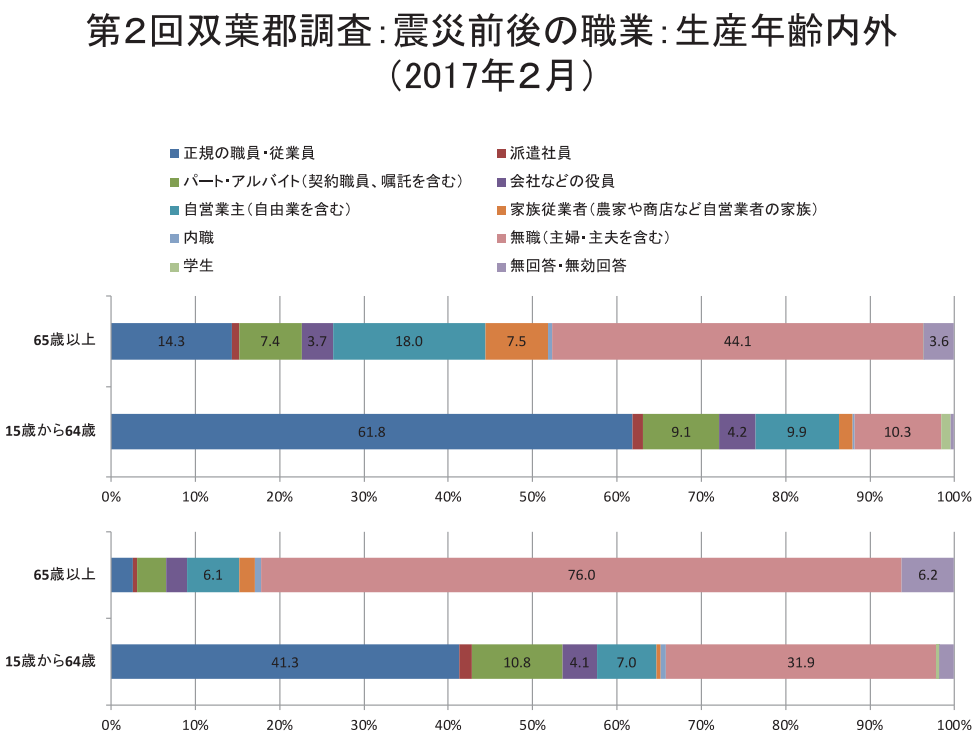


図 6.2.4 震災前後の職業：生産年齢内外

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、全体でみると、「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 6.2.3 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 6.2.5 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 6.2.4 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。

表 6.2.3 被災地の市町村別事業再開についての意向

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	飯舘村	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。

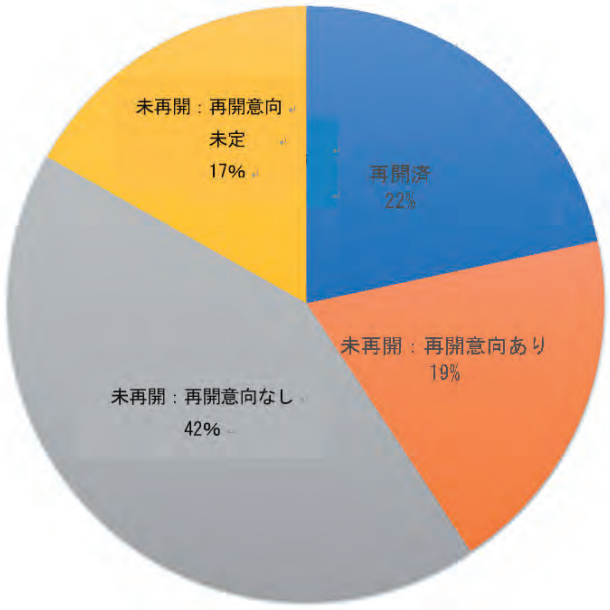


図 6.2.5 被災 12 市町村の農業者に対する営農再開状況及び意向

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）

表 6.2.4 再開意向のない・未定の理由

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）

b. 被災者の心身の健康

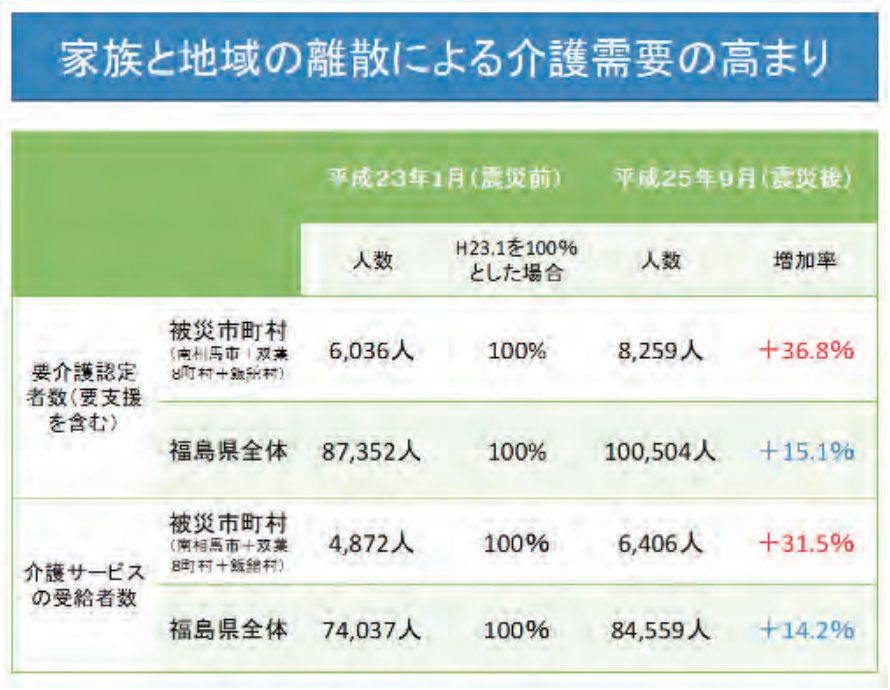
災害後の被災者に対する二次的被害の一つに、長期避難による精神的な疲労がある。震災支援ネットワーク埼玉や早稲田大学が協力して、2012 年から毎年継続的に東京都や埼玉県など首都圏に避難している広域避難者を対象にした「埼玉・東京震災避難アンケート調査集計結果報告書（第３報）」では、４年近く経つ中で生活再建のメドがつけられない実態が浮かび上がっている[7]。例えば、現在の住居に落ち着くまでの転居回数に関する設問では、平均 4.4 回と複数の避難先を転々としている様子がうかがえる。震災を機に、74.0%の避難者が生活費の増加あり（「増加した」58.3%、「どちらかというと増加した」15.7%）と回答している一方で、震災をきっかけに 54.3%の者が失業をしていた。そのために、６割以上の避難者が経済的に困っていると回答していた。同調査では、2014 年度の調査において、特に住環境に関する詳細な調査を行っている。震災前多くの避難者が持ち家（78.6%）であったが、広域避難によってすぐに家族で避難所から移って生活できる借上げ住宅などに入ったために、居住環境が十分とは言えず、狭い空間に一家が生活せざるを得ない世帯が少なくない。同調査の自由記述などをみると、６畳１間に一家３人が生活している様子（60 歳男性）や、収納場所が少なく、ダンボールに衣類を入れて生活している様子（78 歳男性）などがうかがえた。さらに、狭いなどの居住環境だけでなく、なれない土地での生活、畑仕事など震災前の生活スタイルを送れない事への苦悩、借上げ住宅の入居期限が１年ごとに延長されるために、子どもの学校や仕事の再開など見通しを持った生活再建のメドがつけられない様子などが浮かび上がる。

もう一つは、家族離散による新たな介護需要の高まりである。福島県における震災前後の要介護認定者（要支援を含む）と介護保険サービスの受給者数をみると、南相馬市・双葉８町村・飯舘村の被災市町村においては、震災前後で要介護認定者数が 36.8%、介護サービスの受給者数も 31.5%増えていることがわかる（表 6.2.5）。これは、福島県全体のそれをみると、要介護認定者数が 15.1%、介護サービスの受給者数が 14.2%の増加であるのと比較しても明らかに被災市町村の介護需要が高まっていることが見てとれる。長引く避難生活は、被災高齢者の健康に影響をもたらしている。その背景には、一つにはプレハブ仮設住宅などで狭い居住環境におかれたこと、二つには、慣れない土地での生活であること、三つには、畑仕事など日常の生活スタイルが崩れ、生活不活発になっていることが考

[7] 震災支援ネットワーク埼玉／早稲田大学人間科学学術院「埼玉・東京震災避難アンケート調査集計結果報告書（第３報）」（2014 年 11 月１日）を参照。

えられる。しかし、原子力災害による介護需要の高まりには、それに加え、家族や地域の離散によるこれまであった「相互扶助機能」が脆弱になっていることが大きな要因となっているとも考えられる。

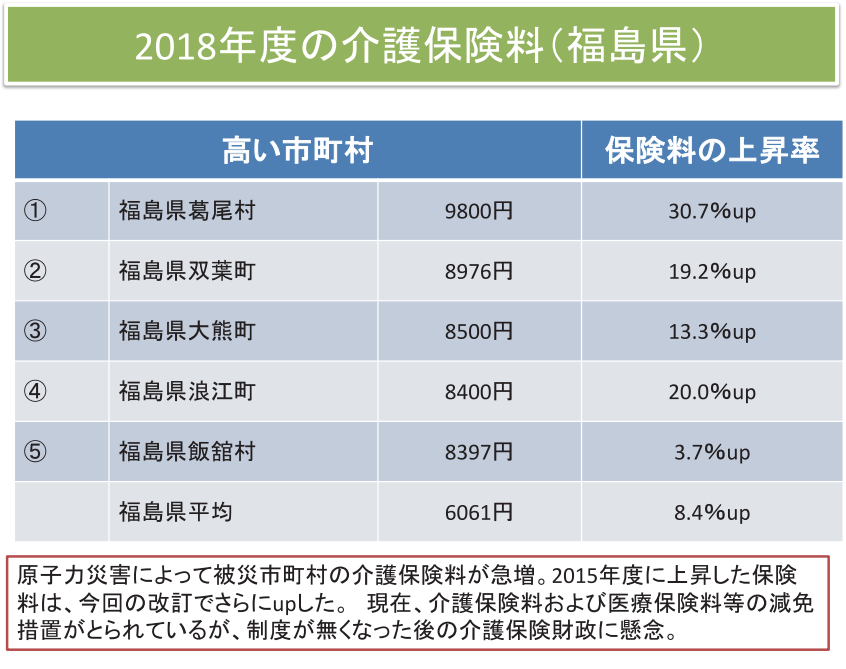
表 6.2.5 家族と地域の離散による介護需要の高まり



家族と地域の離散による介護需要の高まり

		平成23年1月(震災前)		平成25年9月(震災後)	
		人数	H23.1を100%とした場合	人数	増加率
要介護認定者数(要支援を含む)	被災市町村(南相馬市+双葉8町村+飯舘村)	6,036人	100%	8,259人	+36.8%
	福島県全体	87,352人	100%	100,504人	+15.1%
介護サービスの受給者数	被災市町村(南相馬市+双葉8町村+飯舘村)	4,872人	100%	6,406人	+31.5%
	福島県全体	74,037人	100%	84,559人	+14.2%

表 6.2.6 2018 年度の介護保険料（福島県）



2018年度の介護保険料(福島県)

高い市町村			保険料の上昇率
①	福島県葛尾村	9800円	30.7%up
②	福島県双葉町	8976円	19.2%up
③	福島県大熊町	8500円	13.3%up
④	福島県浪江町	8400円	20.0%up
⑤	福島県飯舘村	8397円	3.7%up
	福島県平均	6061円	8.4%up

原子力災害によって被災市町村の介護保険料が急増。2015年度に上昇した保険料は、今回の改訂でさらにupした。 現在、介護保険料および医療保険料等の減免措置がとられているが、制度が無くなった後の介護保険財政に懸念。

c. 福島県に突出する震災関連死

三つ目には、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 6.2.6 は、東日本大震災における被災三県の震災関連死の数である。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 6.2.7 は、被災三県の震災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[8]。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[9]。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[10]。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[11]。

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ない大規模災害から、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

---

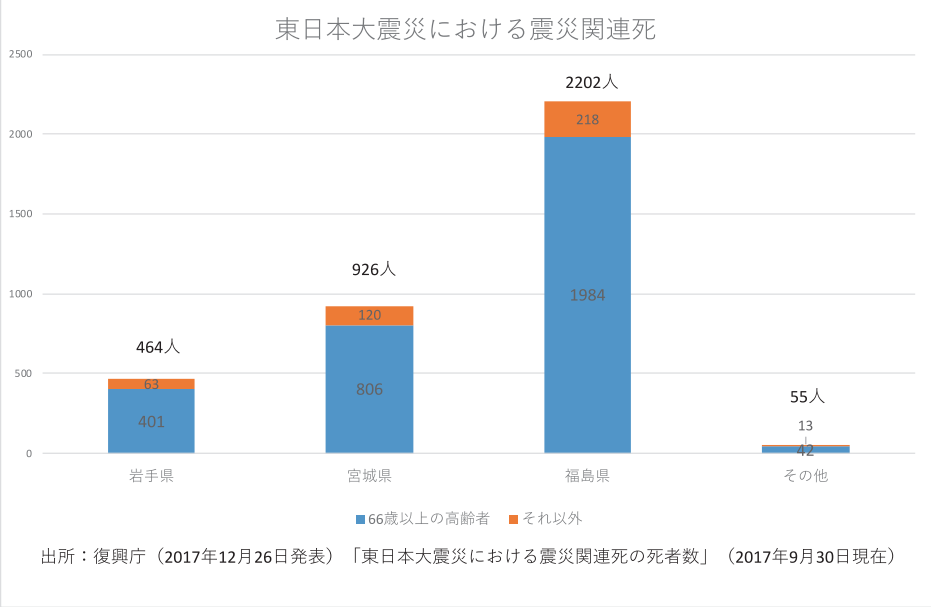
[8] 市町村から委託を受け、都道府県に災害弔慰金支給審査委員会を設置する場合もある。

[9] 「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、と区分している。

[10] 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）

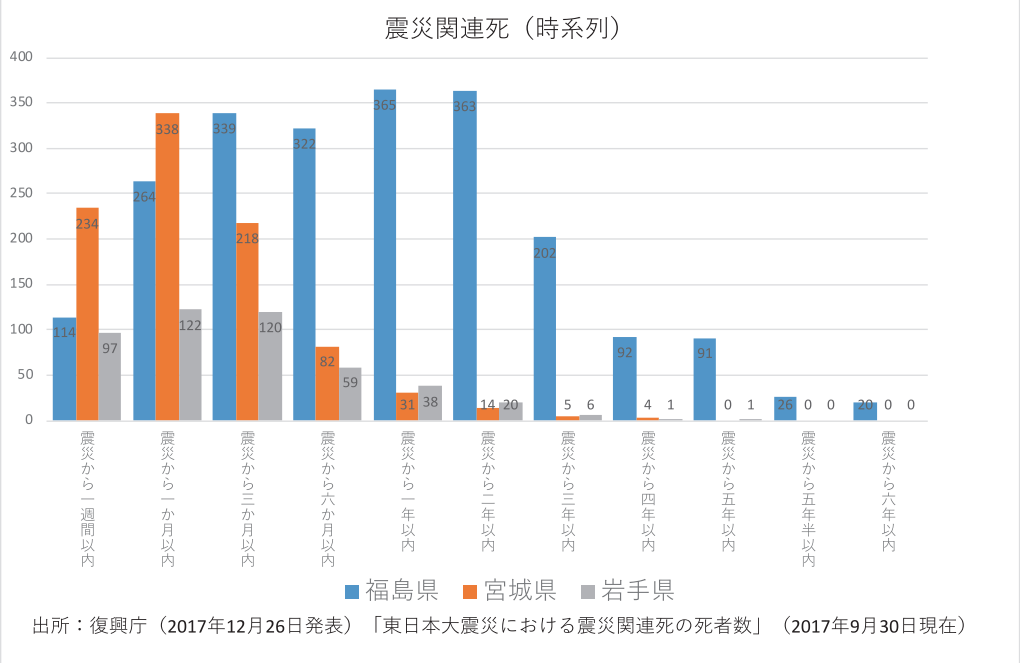
[11] 日本弁護士連合会総会決議「東日本大震災・福島第一原子力発電所事故の被災者・被害者の基本的人権を回復し、脱原発の実現を目指す宣言」（2014 年 5 月 30 日）を参照。

[12]。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。



出所：復興庁（2017年12月26日発表）「東日本大震災における震災関連死の死者数」（2017年9月30日現在）

図 6.2.6 東日本大震災における震災関連死



出所：復興庁（2017年12月26日発表）「東日本大震災における震災関連死の死者数」（2017年9月30日現在）

図 6.2.7 震災関連死（時系列）

[12] 毎日新聞 2016 年 6 月 14 日付より。

d. 被災地の健康に関わる生活インフラの再開状況

避難指示が出された被災 12 市町村（田村市・南相馬市・川俣町・広野町・楢葉町・富岡町・川内村・大熊町・双葉町・浪江町・葛尾村・飯舘村）では、長期にわたり住民生活に大きな支障が生じた。特に医療機関や福祉施設等の社会インフラは同区域での事業再開ができずにいた。

医療機関については、2011 年３月 11 日以前は、被災 12 市町村において、病院８施設、診療所 60 施設、歯科診療所 32 施設が開業していた。避難指示区域の指定により、同区域内での開業をすることができない医療機関は、一部避難先で再会した施設もあったが、その多くは休止もしくは廃業した。福島県「避難地域等医療復興計画」（2017 年７月）によると、被災 12 市町村における医療機関の再開は、病院が 25%（３施設）、診療所が 33.3%（20 施設）、歯科診療所が 12.5%（４施設）とそれぞれなっていた（2017 年４月現在）。公的機関の医療機関の再開率が高いのに比べ、民間の医療機関の再開率は低い。また、避難指示解除が早期にされた地域の再開率は高いものの、避難指示解除後間もない地域もしくは帰還困難区域が大部分を占める地域については再開率が低いままとなっている。さらに薬局の事業再開はさらに深刻で、震災前 31 施設あった薬局は 6.5%（２施設）のみ再開されるにとどまっている。なお、避難指示解除後の地域医療を支えるために、2018 年４月には「県立ふたば医療センター」が富岡町に新設されるなど、公設による医療機関の新設も行われている。

公設の医療機関の再開は、地域医療を担う公共的な役割を重視し高い再開率となっているが、民間の医療機関の再開率は十分ではない。その理由として、地域の人口回復が不透明なこと、震災後雇用していたスタッフを全て解雇したことや地域の医療人材の不足等による人材確保の困難、建物・設備などの損壊が激しく復旧に多額の費用を要することなどが指摘されている。また、診療内容についても、内科・外科などの診療科の提供体制は整備されつつあるものの、人工透析や在宅医療などのニーズにきめ細かく応えるだけの体制整備は進んでいない。なお、双葉地域の二次救急医療機関は、今村病院（富岡町）、県立大野病院（大熊町）、双葉厚生病院（双葉町）、西病院（浪江町）の４施設あったが、いまも再開されていない。ちなみに富岡町にあった今村病院の医師（院長）は、2016 年 10 月に開設した富岡町立とみおか診療所の所長として医療活動に従事しているが、自らの病院については震災による損壊は少ないものの病院経営が成り立たないと判断し解体を余儀なくされた。今村病院を経営していた「医療法人社団・邦諭会」は、富岡町が整備した富岡町

立とみおか診療所の指定管理者となり運営を担っている。

また、地域医療の再開にあたっては、医療人材の確保が課題となっているが、双葉地域の医療施設従事医師は、12.2 人（人口 10 万対）にとどまっている。さらに看護職員も、双葉地域は 123.2 人（人口 10 万対）と全国平均や福島県内の他の地域に比べ低い状況にある。

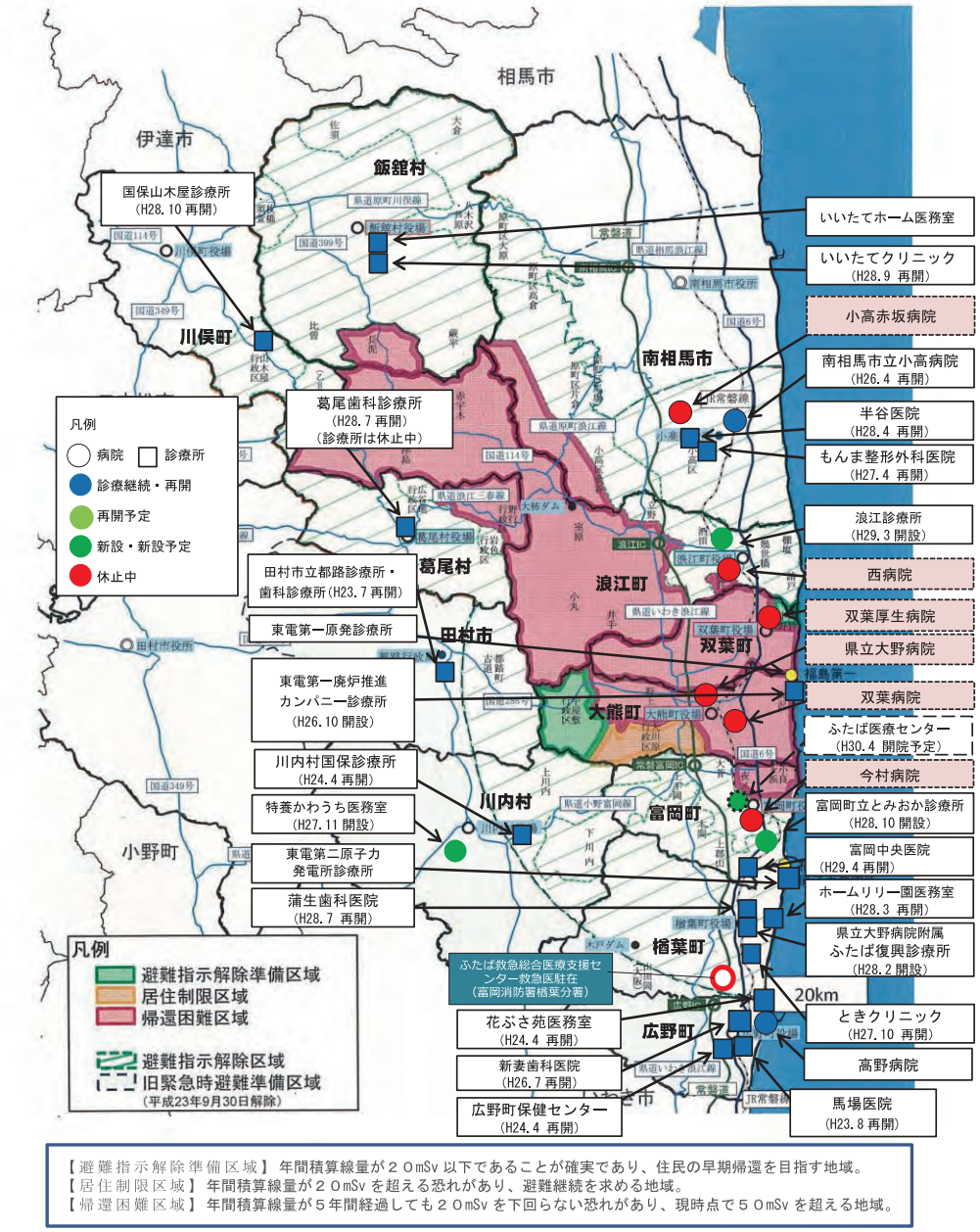


図 6.2.8 避難地域 12 市町村の医療機関等の状況（平成 29 年 4 月現在）

出所：福島県「避難地域等医療復興計画」（2017 年 7 月）より。

表 6.2.7 避難地域 12 市町村の医療機関再開等状況

避難地域１２市町村の医療機関再開等状況

H29.4現在

市町村名	区分	H23.3.1（震災前）	H29.4	施設再開率	備考
○避難指示解除から1年以上が経過した市町村					施設再開率:87.5%
田村市（都路地区） 避難指示解除 H26.4.1	病院	0	0	―	
	診療所	1	1	100.0%	田村市立都路診療所（H23.7再開）
	歯科診療所	1	1	100.0%	田村市立都路歯科診療所（H23.7再開）
広野町 緊急時避難準備区域指定解除 H23.9.30	病院	1	1	100.0%	高野病院（震災後継続診療）
	診療所	5	3	60.0%	馬場医院（H23.8再開） 広野町保健センター（H24.4再開） 花ぶさ苑医務室（H24.4再開）
	歯科診療所	2	1	50.0%	新妻歯科医院（H26.7再開）
楢葉町 避難指示解除 H27.9.5	病院	0	0	―	
	診療所	5	4	80.0%	東電第二原子力発電所診療所（震災後継続診療） ときクリニック（H27.10再開） 県立大野病院附属ふたば復興診療所（H28.2開設） 特別養護老人ホームリリー園医務室（H28.3再開）
	歯科診療所	0	1	100.0%	蒲生歯科医院（H28.7再開）
川内村 避難指示解除 H26.10.1、H28.6.14	病院	0	0	―	
	診療所	1	2	200.0%	川内村国民健康保険診療所（H24.4再開） 特別養護老人ホームかわうち医務室（H27.11開設）
	歯科診療所	0	0	―	
小計	病院	1	1	100.0%	
	診療所	12	10	83.3%	
	歯科診療所	3	3	100.0%	
○避難指示解除から1年未満の市町村					施設再開率:16.1%
南相馬市（小高区） 避難指示解除 H28.7.12（帰還困難区域以外）	病院	2	1	50.0%	南相馬市立小高病院（H26.4外来のみ再開）
	診療所	8	2	25.0%	もんま整形外科医院（H27.4再開） 半谷医院（H28.4再開）
	歯科診療所	5	0	0.0%	
川俣町（山木屋地区） H29.3.31 避難指示解除	病院	0	0	―	
	診療所	1	1	100.0%	川俣町国民健康保険山木屋診療所（H28.10再開）
	歯科診療所	0	0	―	
富岡町 避難指示解除 H29.4.1（帰還困難区域以外）	病院	1	0	0.0%	
	診療所	13	2	15.4%	富岡町立とみおか診療所（H28.10開設） 富岡中央医院（H29.4再開）
	歯科診療所	6	0	0.0%	
浪江町 避難指示解除 H29.3.31（帰還困難区域以外）	病院	1	0	0.0%	
	診療所	13	1	7.7%	浪江町国民健康保険浪江診療所（H29.3開設）
	歯科診療所	8	0	0.0%	
葛尾村 避難指示解除 H28.6.12（帰還困難区域以外）	病院	0	0	―	
	診療所	1	0	0.0%	
	歯科診療所	1	1	100.0%	葛尾歯科診療所（H28.7再開）
飯舘村 避難指示解除 H29.3.31（帰還困難区域以外）	病院	0	0	―	
	診療所	2	2	100.0%	いいたてホーム医務室（震災後継続診療） いいたてクリニック（H28.9再開）
	歯科診療所	0	0	―	
小計	病院	4	1	25.0%	
	診療所	38	8	21.1%	
	歯科診療所	20	1	5.0%	
○帰還困難区域が大部分を占める市町村					施設再開率:9.0%
大熊町	病院	2	0	0.0%	
	診療所	5	2	40.0%	東電第一原発診療所（震災後継続診療） 東電第一廃炉推進ｶﾝﾊﾟﾆｰ診療所（H26.10開設）
	歯科診療所	4	0	0.0%	
双葉町	病院	1	0	0.0%	
	診療所	5	0	0.0%	
	歯科診療所	5	0	0.0%	
小計	病院	3	0	0.0%	
	診療所	10	2	20.0%	
	歯科診療所	9	0	0.0%	
合計	病院	8	2	25.0%	
	診療所	60	20	33.3%	
	歯科診療所	32	4	12.5%	**施設再開率:26.0%**

出所：福島県「避難地域等医療復興計画」（2017 年７月）より。



図 6.2.9　医師数・看護職員数・介護保険認定率の推移

出所：福島県「避難地域等医療復興計画」（2017 年７月）より。

6.2.4 おわりに

この間の避難指示解除とそれにともなう地域における生活基盤の整備は徐々にすすみ、ふくしまにおける地域再生のスタートをようやくふみ出すことができるようになった。2019 年４月には全町に避難指示が出されている大熊町においても、大河原地区での行政機能の再開や産業・生活の基盤整備も進められようとしている。今後数年の間にはさらにふくしまの被災地域の状況は大きく変化していくだろう。

一方で、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。2020 年度末には「復興・創生期間」の終了が見込まれている。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り、2021 年度以降もひきつづき国が対応することになっている。2019 年３月８日に閣議決定された「『復興・創生期間』における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について」では、「福島の復興・再生は中長期的対応が必要であり、復興・創生期間後も継続して、国が前面に立って取り組む」としている。今後の「福島の復興・再生」における重要な課題の一つは、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が求められている。

参考文献

相川佑里奈（2013）『避難弱者』東洋経済新報社
岡田広行（2015）『被災弱者』岩波書店
青田由幸・八幡隆司（2014）『原発震災、障害者は･･･消えた被災者』解放出版社
中村雅彦（2012）『あと少しの支援があれば―東日本大震災障がい者の被災と避難の記録』ジアース教育新社
草野良郎（2014）「福島第一原子力発電所による双葉厚生病院の全員避難の経過と問題点」日本内科学会雑誌、第 103 巻第 5 号
藤野好美・細田重憲編（2016）『3.11 東日本大震災と「災害弱者」―避難とケアの経験を共有するために』生活書院
政府事故調査委員会（2012）「最終報告書」
国会事故調東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（2012）「最終報告書」
双葉町（2017）「双葉町東日本大震災記録誌―後世に伝える震災・原発事故」
福島県防災会議（2009 年度）「福島県地域防災計画原子力災害対策編」
福島県（2017）「避難地域等医療復興計画」
福島県社会福祉協議会（2011.7）「はあとふるふくしま」Vol.183

福島県社会福祉協議会（2013 年）『東日本大震災−福島県社会福祉協議会活動の記録』
鳥居静夫（2012）「東日本大震災による被災者生活再建における政策的課題について−仙台市における民間賃貸住宅借上げ仮設住宅がもたらす課題を事例として」『地域活性研究』vol.3
震災支援ネットワーク埼玉／早稲田大学人間科学学術院（2014）「埼玉・東京震災避難アンケート調査集計結果報告書（第３報）」
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（2011 年４月 30 日付）「災害関連死に対する災害弔慰金等の対応（情報提供）」
日本弁護士連合会総会決議（2014 年５月 30 日）「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」
日本弁護士連合会高齢社会対策本部、高齢者・障害者の権利に関する委員会編（2012）『災害時における高齢者・障がい者支援に関する課題』あけび書房
浅野幸子（2007）「三宅島噴火災害（全島避難）」『復興コミュニティ論入門』弘文堂

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

要旨

被災者に対する経済的支援には、全国規模で事前に支給基準が確定している被災者生活再建支援法などの「全国制度」と、災害ごとに事後的に決定される義援金や復興基金といった「準制度」がある。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。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。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・直営方式のあり方を検証する必要があり、そのためにも使途についての正確な情報公開が必要となろう。もっとも、大都市部の震災被害が見込まれる中では、義援金に過度に依存しない仕組みの構築が急務である。そのためにも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る。

7.1.1 課題と視角

(1) 震災復興と被災者への経済支援

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に依存する体制から 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のほか、住宅の再建に際しては、東日本大震災で注目された防災集団移転促進事業などもあり、さまざまな制度がセットになって支援策が展開されている。

確かに、東日本大震災においても、以前と比べればかなりの額が被災者にわたっている

計算にはなる。それが十分かどうかは別としても、被災者支援の拡充への肯定的な評価がある一方で、国レベルでの財政上の限界への懸念（田近・宮崎 2013）や、自治体レベルでの予算制約の弛緩を指摘する声（北村 2015）もある。

事実、これらの支援策は、それぞれの役割と相互関係を十分に整理した上で整合的に設計されたものではない。むしろ、ときどきの課題に応じて、良く言えば機動的に、悪く言えば場当たり的に作られ活用されてきた。例えば、復興基金や被災者生活再建支援法は、そもそも義援金不足に端を発したともいえる（手塚 2016）。

(2) 全国制度と「準」制度

被災者への経済支援については、先に見たように、被災者生活再建支援法など、複数の制度が準備され活用されている。これらの中には、災害発生「前」の段階で制度化され、どの災害にかかわらず、要件を満たすと全国どこでも基準に応じた額の支給を受けることのできるものもあれば、災害発生「後」のさまざまな事情に応じて、支給の有無や支給額に差が出るものもある。

前者のように制度の公式度が高く、全国で統一的な支給基準が定められているものを「全国制度」と呼ぶなら、その代表例は被災者生活再建支援金と災害弔慰金となろう。被災者生活再建支援制度では、住宅の被災程度によって支給される基礎支援金（最高 100 万円）と住宅を再建・補修等の際に支給される加算支援金（最高 200 万円）が支給される。災害弔慰金・災害障害見舞金制度では、災害によって死亡や重度の障害を負った時に最大 500 万円が支給される。

加えて「全国制度」に含まれるものとして、防災集団移転促進事業制度とがけ地近接等危険住宅移転事業が考えられる。両者ともに、被災自治体で適用判断することにはなるが、住宅の移転や再建にかかる費用への補助に幅広く用いられており、すまいの復興における災害復興の基幹となっている（2.4 参照）。

これに対して、災害発生後にアドホックに設けられる現金支給策は、「全国制度」のように「事前」には決められておらず、その意味で不確実である。とはいえ、その中には、相当程度標準化され、「準」制度と呼ぶことができるものもある。

例えば、市民や企業などからの寄付を被災者に配分し、公的資金（税）では十分に措置できないような被災者のくらしに直結した見舞金や生活再建資金として活用する「義援金」は、予め配分基準が決まっていないという点で、事後的な仕組みではあるが、ほとんどの

災害で設置されるほか、配分手続きについても制度化が進んでおり、準制度ということができよう。

同じ準制度として「復興基金」を用いた支援がある。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仕組みである。1990 年代に入って、雲仙普賢岳噴火を契機に、大規模な地震の都度、ほとんどの場合で設置され活用されている。ただ、震災によって復興基金のスキームが異なり、支給方法・支給基準が自治体ごとに多様であることに留意する必要がある。こうした復興基金を用いて経済的支援を行う手法は、台湾や中国など東アジア諸国でも活用されているのも興味深い（林 2011）。

(3) 分析の視角

このように、現金支給策を全国制度と準制度とに整理することができるが、被災者にとっては、いずれの資金かはともかく、何より被害の大きさと均衡する支給「総額」が重要となるのは疑いない。だが、被害の大きさと（特に全国制度において）事前に規定された支給基準とは必ずしも比例関係にあるとは限らない。被害はさほど変わらないのに制度的要因で支給額に格差が生じる場合もあれば、被害に違いがあるにもかかわらず支給額が一律である場合もあるだろう。

そのため、こうした諸制度は、個々の（被災世帯）が受け取る「総額」を念頭に、相補的な活用がなされているといってよい。すなわち、全国制度における格差・落差を準制度が補填・補完するという性格を強く帯びざるを得ないのである。その結果、準制度である義援金と復興基金の運用については、何を課題と考えるかという震災や地域の特質が顕在化することにもなる。

そこで本節では、準制度の代表である、義援金と復興基金を中心に、東日本大震災においてどのような相補的活用がなされているのかを考察するとともに、その活用が東日本大震災の前後でどのように変化したのかを検討し、今後の教訓を得ることとしたい。

具体的な分析の視角としては、次の 3 点に注目する。第 1 に、決定主体である。例えば国や都道府県単位で決めるのか、それとも市町村単位で決めるのかといった集権－分権の軸ということになる。第 2 は、決定時期である。準制度の場合、標準化されている（事前に決まっている）部分と事後的に決定する部分とがあり、さらに事後的に決定するとしても、迅速に決めるかそれとも被害の全体像が明らかになってから決めるのかという問題が

ある。第3は、対象のカテゴリーである。ひとくちに被災者といっても多様であり、被害状況も異なる。これらをどのように線引きするのかは被災者にとって死活的に重要となるため、それだけに地域のさまざまな事情を考慮したものとなる。

以下、義援金と復興基金ごとに分けた上で、制度としての変化を捉えるため、(1) 東日本大震災前の経緯、(2) 東日本大震災での運用実態、(3) 東日本大震災以降の展開について、それぞれ概略を述べる。そして最終節で、それらから浮き彫りになる課題と展望について整理することにしたい。

7.1.2 義援金による被災者支援

(1) 東日本大震災前の経緯[1]

他の支給制度と比べたとき、義援金の特性は何よりも原資が寄付であることから、使途の制約が相対的に少なく、かつ、政府の予算措置を伴わないため迅速な給付が可能な点にある。実際、被災直後の被災者にとって、義援金の持つ意義は大きい。

戦前から大規模災害が発生した後の応急対応・復興を担う資金源の一つとして、義援金は活用され、被災者への現金支給に充てられるなどしてきた。戦後になっても、義援金が被災者への現金支給の主要な資金源であることは持続した。現物支給に関しては災害救助法（1946年）、災害対策基本法（1961年）と災害法制が徐々に整備され、自治体に対する国の財政支援が充実していくものの、現金支給は長らく義援金主体で細々と行われてきたに過ぎなかったのである。

だが、義援金はその時々の事情によって被災者あたりの配分額に大きな差が出るという問題がある。

例えば、1991年に発生した雲仙普賢岳の噴火と続く1993年の北海道南西沖地震では、被災者数に比して莫大な義援金が集まり、手厚い現金支給を可能にした。義援金を現金として配分するだけでなく、主要な資金源とする基金を造成し、住宅再建や産業復興を含む多様な支援がなされたケースもある。

他方で、 1995年の阪神・淡路大震災は、最終的な義援金配分額が全壊の場合でも最高55万円に過ぎず、義援金頼みの限界が露呈する結果となった。これに比べると、比較的被

[1] 詳細は手塚（2016）を参照。

災者の少なかった 2004 年の中越地震では、例えば被害の大きかった旧山古志村の場合、全壊世帯については合計 424 万円に上ったのである[2]。

さて、これらの義援金は、「迅速性」「透明性」「公平性」を旨に被災者へと配分されるこ

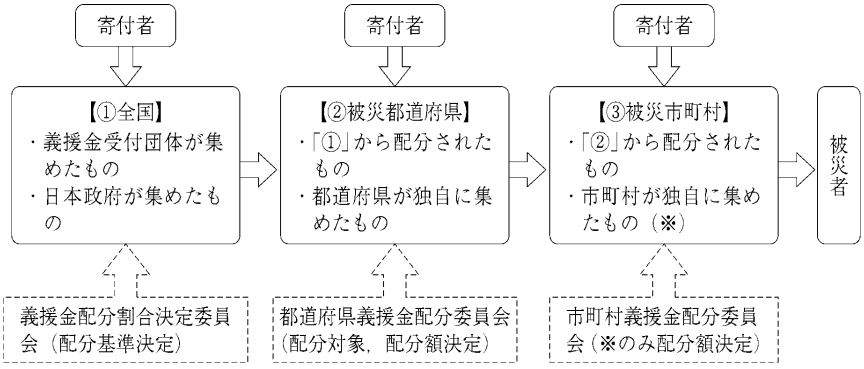


図 7.1.1　義援金配分のしくみ

（出典）青田（2016a）39 ページ

ととなるが、実際は、次のような手順を踏む（青田 2016）。まず、全国レベルでの義援金（以下、本節では「全国義援金」という。）は、国が設置した「義援金配分割合決定委員会」において配分基準が決定され、その基準に則って被災状況が計算され、被災各県に按分される。国からの配分額に県独自の義援金（「県義援金」）を合わせて、具体的な配分対象や配分額を決定するのが、各県に設置される「義援金配分委員会」である。この配分対象・配分額にしたがって、市町村に義援金は配分され、市町村が被災者に対する実際の配分業務を行う。また、市町村レベルで集められた義援金（「市町村義援金」）は当該市町村の「義援金配分委員会」が決める（図 7.1.1）。

ただ、被災直後にあっては、被災規模の大きさも、集まる義援金の規模も判然としないため、「迅速性」と「公平性」を両立させることは難しい（関 2008）。迅速性を重視すれば、被害実態と乖離した配分になるおそれがあるのに対して、公平性を重視すると、配分決定までに時間がかかってしまうという問題もある。それゆえ、複数次に分けて行われる義援金の配分決定において、例えば中越地震（2004 年）や中越沖地震（2007 年）の際では、第 1 次配分では迅速性を重視して県単位での一律配分し、第 2 次以降は被災規模に応じて市

[2] 「新潟県中越地震における被災者の生活再建に対する主な支援策」（内閣府被災者生活再建支援制度に関する検討会第 1 回資料 2007 年 3 月 1 日）。

町村に枠配分し、市町村単位で配分メニューを決めて配分する方式も見られた。

(2) 東日本大震災における運用実態

東日本大震災においては、全国的な受付団体である日本赤十字社などに対して、3、821億円にのぼる募金が集まった。加えて、岩手県186億円、宮城県271億円、福島県223億円といった各県レベルで受け付けたもの、さらには各市町村レベルに寄せられたものもある[3]。

東日本大震災の場合、被災地が広域にわたったことから、当時災害救助法を所管していた厚生労働省が、学識経験者・義援金受付団体・被災自治体担当者からなる「義援金配分割合決定委員会」を設置した。そして2011年4月8日の第1回委員会において、全国義援金の第1次配分方針として、死亡・行方不明者（1人あたり）35万円、全壊世帯35万円、半壊世帯18万円、原発避難指示・原発待避指示圏域世帯35万円の支給を決定し、それに基づいた額を都道府県に配分した。なお、この配分額について、委員会では都道府県を拘束するものではないとしつつも、参酌するよう求めており、次に扱う各県の対応からもわかるように、事実上それに拘束されたといってよい。

第2次配分以降の方針は、2011年6月6日の第2回委員会で審議決定した。第1回のように金額を決めるのではなく、死亡・行方不明者・全壊・原発避難世帯を「1」、半壊世帯を「0.5」とするポイント制を導入し、被災各県の被害状況に応じて積算・按分する方法に変えた。具体的な配分基準・配分額については、いくつかの考慮事項を求めつつも、県ごとの決定に任せることとした。これにより、第2次配分以降は県ごとの差異がみられる。

岩手県では、2011年4月18日に第1回配分委員会を開催し、①全国義援金は国の配分基準によること、②県義援金も国と同等の対象と割合で配分することとし、死亡・行方不明・全壊には15万円、半壊には7万円とした。第2次配分に際しては、第3回配分委員会（2011年6月23日）にて、①全国義援金は国で決めたポイント比率とするものの、②県義援金については、震災遺児に対する修学資金のための基金を造成するために6.2億円をあて、その余を被災者生活再建支援法の対象外である半壊世帯に配慮するために一律支給

[3] 金額は，内閣府「東日本大震災に係る日本赤十字社等義援金配分状況（平成30年9月30日現在)」及び各県のウェブサイトによる（岩手県　2018年3月31日現在，宮城県　2018年11月30日現在，福島県　平成30年5月31日現在)。

としたのが特色である[4]。以後の配分でも、配分対象は広げず、この比率（死亡・全壊等：半壊＝国２：1、県１：1）が維持されている。

なお、岩手県内各市町村は、この県レベルで決定した配分対象・配分額に上乗せするかたちで、全国義援金・県義援金の対象外となった世帯や事業者なども含めて、市町村義援金の配分を行った。

宮城県でも全国義援金の第１次配分は、国の配分額を踏襲した（第１回配分委員会 2011 年４月 13 日）。ただ、宮城県では、県義援金はもとより、全国義援金についても独自の配分を行ったことが注目される。具体的には、県義援金は第１次の段階から、震災孤児も対象として 50 万円を配分したほか、全国義援金第２次配分以後は、仮設住宅未利用世帯への配分や、津波浸水区域への上乗せなどを行っている。また、配分比率をみても、大規模半壊に手厚く支給する方法を採用していることもあげられよう。

また市町村レベルを見ると、市町村義援金の規模にばらつきがみられる。今回ヒアリングを行った南三陸町では、8.6 億円（2016 年２月現在）ほどの市町村義援金が集まり、震災孤児に対してかなり手厚く市町村義援金を配分しているのが特徴である。これに対して、東松島市では、3.5 億円（2015 年７月）にとどまったため、配分額に限りがあったものの、震災孤児に加えて震災遺児に対しても独自の支給を行った。

福島県の場合、原発被災地を抱えたがゆえに義援金配分をめぐっても深刻な問題が引き起こされた。というのも、被災直後の第１次配分では、県義援金・全国義援金ともに、原発被災に対する義援金の対象が避難指示・屋内待避指示の区域となった 30km 圏に限られたからである。それゆえ特に、対象区域と対象外区域に市内を二分された南相馬市は対応に苦慮することとなった。そこで、後でも触れるように、市独自の財源を使って、全国義援金・県義援金との差額を対象外区域の世帯にも支給する方法を選んだ。

こうしたこともあって、福島県では、第２次配分以降、震災孤児・震災遺児に対する配分を除いて、県配分委員会で配分対象・金額を最終決定せず市町村に総額の枠を配分するにとどめ、市町村配分委員会にてそれらを決定するしくみをとったことが最大の特徴といえる。具体的には、全国義援金については、厚労省の義援金配分割合決定委員会のポイント比率（死亡等１：半壊 0.5）に即して市町村ごとに積算・按分し、県義援金については、全国義援金では対象外となった 30km 圏内の一部地域も対象としたうえで、その比率に応

[4] 岩手県復興局生活再建課「義援金第２次配分の実施について（案）」第３回岩手県義援金配分委員会資料，2011 年６月 23 日。

じて積算・按分することとした。

したがって、福島では市町村ごとの決定が意味を持つことになったが、ヒアリング調査を行った新地町の場合、全国義援金・県義援金に関しては、ポイント比率にほぼ応じた支給額とした。この傾向は、福島市等でも見ることができる。相違点として、新地町では、市町村義援金を被害に関わりなく平等に配分しているのが特徴であろう。

他方で、原発被災自治体である南相馬市では、先にも述べたように、全国義援金・県義援金第 1 次配分での対象外住民の取り扱いが問題となり、世帯あたり合計 40 万円となるよう差額を見舞金として一般財源から支給した。その理由として、そもそも市町村合併した経緯もあり、住民間の不公平感を払拭する必要があったためとされる[5]。第 2 次配分以降については、警戒区域・計画的避難区域・特定避難勧奨地点と、緊急時避難準備区域、その他の地域で若干差をつけつつも、市全域を対象に含めて配分を行っている。また、東京電力からの補償との均衡をはかるために、第 2 次配分以降は世帯単位ではなく、個人単位としたことも指摘できる。加えて、市町村義援金については、市民への配分は一部にとどめ、基金として積み増して、各種事業に活用していることも特徴である。

[5] 桜井勝延南相馬市長（当時）に対するヒアリングによる（2016 年 8 月 19 日）。

以上をまとめると、東日本大震災における義援金配分の特徴として次の４点を指摘できる（具体的な配分例については表 7.1.1 を参照）。第１に、岩手・宮城・福島で配分手続きに違いがあったことである。すなわち、県の意向が強く反映された岩手・宮城と、市町村に枠配分し市町村主体で決定された福島で異なる。第２に、市町村義援金について、メディアの注目度に影響されてか寄付額に大きな偏りが存在し、その結果、支給額についても自治体間で格差がある。第３に、各県で配分方法やカテゴリー分けに相違があることである。市町村が主体となった福島はもとより、岩手と宮城でも指向が異なる。第４に、被災者生活再建支援制度や東京電力からの補償金の対象とならない被災者への救済など地域内

表 7.1.1　市町村別義援金配分額

（単位　万円）

	岩手・陸前高田			岩手・釜石			宮城・南三陸			宮城・東松島		
	全国・県	市町村	計	全国・県	市町村	計	全国・県	市町村	計	全国・県	市町村	計
死亡・行方不明	180.1	6.7	186.8	180.7	8.05	188.75	122.0	14.0	136.0	122.5	2.7	125.2
災害障害見舞金支給対象者			－			－	27.0		27.0	27.5	1.7	29.2
全壊	180.1	11.9	192.0	180.7	6.55	187.25	113.0	22.0	135.0	113.5	2.36	115.86
大規模半壊	111.4	8.8	120.2	111.8	6.55	118.35	84.0	11.4	95.4	84.3	1.76	86.06
半壊							54.0	11.4	65.4	54.0	1.65	55.65
仮設住宅未利用（加算）			－			－			－		0.6	0.6
津波浸水区域（加算）　全壊			－			－	40.0		40.0	40.2	0.84	41.04
津波浸水区域（加算）　大規模半壊			－			－	24.6		24.6	24.7	0.55	25.25
津波浸水区域（加算）　半壊			－			－	15.0		15.0	15.0	0.27	15.27
津波浸水区域（加算）　仮設住宅未利用（加算）			－			－	10.0		10.0	10.0		10.0
震災孤児		75.0	75.0		100.0	100.0	50.0	169.9	219.9	50.0	62.5	112.5
震災遺児		50.0	50.0		50.0	50.0		48.7	48.7		24.7	24.7
母子・父子世帯			－		10.0	10.0	36.0		36.0	36.0	2.0	38.0
要介護・障害者世帯			－		10.0	10.0			－			－
貸家等所有者			－		10.0	10.0			－			－
在宅避難世帯		5.0	5.0			－			－			－
中小企業事業者		2.0	2.0		10.0	10.0			－			－
農業従事者		0.6	0.6			－			－			－
漁業従事者		2.0	2.0			－			－			－
津波浸水区域一部損壊			－		10.0	10.0			－			－
	2017年12月現在			2018年12月現在			2018年3月現在			2018年10月現在		

	福島・新地			福島・南相馬			福島・福島（参考）		
	全国・県	市町村	計	全国・県	市町村	計	全国・県	市町村	計
死亡・行方不明	139.2808		139.2808	65.0	6.0	71.0	35.0	－	35.0
災害障害見舞金支給対象者			－			－			－
全壊	139.2808		139.2808	40 ＋ 41.49×人	8.7	48.7 ＋ 41.49×人	140.6408	13.0	153.6408
大規模半壊	72.6404		72.6404	40 ＋ 34.62×人	5.8	45.8 ＋ 34.62×人	73.3204	7.0	80.3204
半壊							73.3204	5.0	78.3204
（旧）警戒区域（～20）			－	40 ＋ 41.49×人	4.35	44.35 ＋ 41.49×人			－
（旧）計画的避難区域			－						－
（旧）特定避難勧奨地点			－						－
（旧）緊急時避難準備区域（20～30）			－	40 ＋ 30.54×人		40 ＋ 30.54×人			－
上記以外（南相馬）全世帯（新地）		0.8 ＋ 6.85×人	0.8 ＋ 6.85×人	40 ＋ 27.275×人		40 ＋ 27.275×人			－
震災孤児	100.0	20.1	120.1			－	（該当なし）		
震災遺児	50.0	20.1	70.1			－			
	2016年3月現在			2018年5月現在			2018年3月現在		

（出典）各市町村のウェブサイト等をもとに筆者作成

での均衡を考慮していることが強くうかがえ、制度間の緩衝材としての役割を担っている。

(3) 東日本大震災以降の展開

東日本大震災の義援金支給における批判の一つに、支給が遅れたという指摘がある（総務省行政評価局 2014)。被災範囲が広域かつ原発災害を伴ったため、その配分の方向性を迅速に定めるのは困難をきわめた。実際、最初の配分決定を行うための義援金割合決定委員会の開催は発災後 28 日が経過した後であり（阪神淡路大震災の場合は 12 日後)、それだけ自治体への配分もずれ込むことになったのである[6]。他の現金支給経路に比べて義援金に期待される重要な特性に「迅速性」があることを鑑みれば、重大な問題であるといえよう。

この点を踏まえて、義援金受付の中核を担う日本赤十字社は、2014 年 2 月より、それまでの被災都道府県ごとの受付から全国単位（本社）の受付に改めるとともに、支給基準にも「その他被災者が居住できない状況」を 1 ポイントとして換算することを追加し、それに応じて各都道府県に按分することを明確化した[7]。

では、東日本大震災以降、義援金配分の運用はどのようになっているのだろうか。第 1 に、配分手続きとしては、義援金の大半を占める全国義援金・県義援金について、県決定方式とするか市町村枠配分方式とするかは必ずしも定型化されていない。熊本地震（2016 年）では、同一県内での地震であったとはいえ、熊本県の配分委員会が決定する県決定方式を採用し、市町村への枠配分は行われなかった。

第 2 に、配分決定に際して、地域内の均衡を考慮することは引き続き行われている。熊本地震でも、第 5 次配分の段階で公的支援の対象とならない一部損壊世帯に対して 100 万円以上の修理費がかかった場合に限って 10 万円を配分することとしたほか、第 18 次配分では、被災者生活再建支援法上は全壊と同一の扱いとなっている半壊解体等についても、義援金上も全壊と同一金額を配分することとするなどしている。その傾向は市町村義援金でも同様であり、県義援金では措置されない一部損壊に対して独自に義援金を配分するところ（益城町）や、100 万円以上の修理費がかかっていない一部損壊世帯に対して市町村独自に配分するところもあった（宇土市)。

こうしてみたとき、東日本大震災を契機に、義援金配分方式が大きく変化したとは考え

---

[6] 「厚生労働省での東日本大震災に対する対応について（報告書)」2012 年 7 月 20 日。
[7] 日本赤十字社「災害義援金に関する課題と今後の方向（報告)」2013 年 3 月。

にくい。むしろ、被災者生活再建支援金や県義援金で生じる線引きの問題に、市町村義援金で細かく補完するという図式は継続しているといえるだろう。

7.1.3 復興基金による被災者支援

(1) 東日本大震災前の経緯

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復興基金が考案された。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のである。

長崎県の基金について具体的にみてみると、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 (宮入 1999)。

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[8]。

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[9]。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

---

[8] 『朝日新聞』1993 年 2 月 8 日。

[9] 以下の記述は，主として，復興 10 年委員会 (2005) 所収の第 2 編総括検証・検証テーマ「復興資金：復興財源の確保」依拠した。

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。

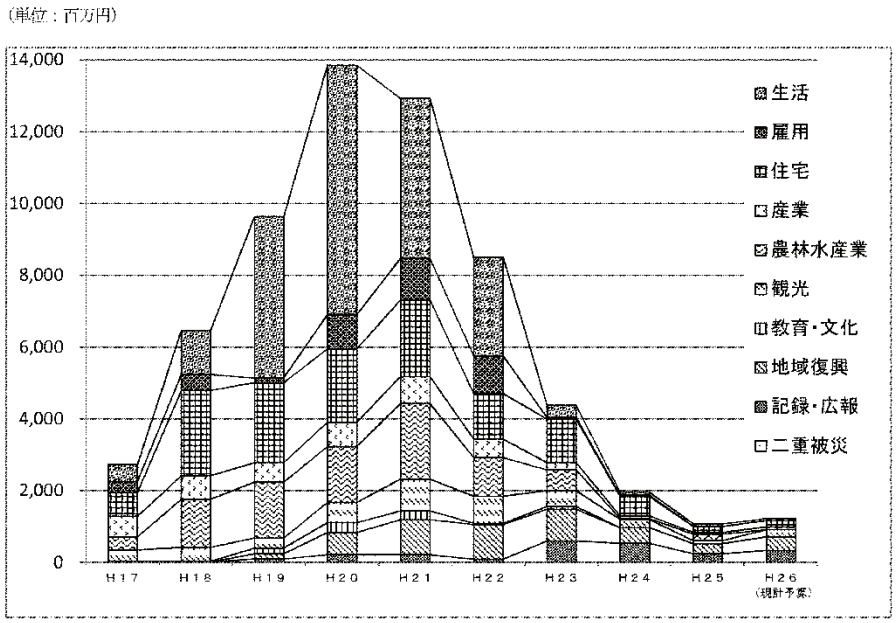
ただ基金のスキームを見ると、雲仙の時のような実際に運用して利子を得るスキームではなく、それとは異なるスキーム（債権譲渡方式）が採用されたことが着目される。既に金利が低下しており、実際に市場で運用して資金を確保するのが困難だったからである。すなわち、利率 4.5%で債券を引き受けた金融機関から事務は残したまま基金にその債権を譲渡することで、名目利率分の金額を自治体から基金に安定的に供給することを可能とした。そして、雲仙と同様に、地方債償還額の 95%に対して交付税措置がはかられ国から資金提供を受けた。この方式は、地方債許可・交付税措置・金融機関の協力が揃ってはじめて可能といえよう。

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。概ねその半分が住宅再建等の生活支援に活用された。

中越地震に際しても、県が管理する財団法人に債権譲渡する方式を踏襲し、事前に基金の規模を確定させることを可能にした。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。ただし、実際の支出は、発災から 3〜4 年目にピークが来ているように（図 7.1.2）、毎年 60 億円ずつではないため、将来の収入を当て込んだ借り入れが行われている。その意味で、10 年で 600 億円という総額が重要となる。

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（新潟県中越大震災検証調査会 2015）。



注）義援金事業会計を除く（平成26年12月末現在）

図 7.1.2　中越大震災復興基金事業会計執行（見込）推移

（出典）新潟県中越大震災復興検証調査会（2015）、79 ページ

(2) 東日本大震災における運用実態

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、復興構想会議の結論を得た後、2011 年 10 月にな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 1、960 億円の特別交付税を配分し、さらに 2013 年 3 月には総額 1、047 億円を市町村向けに住宅再建用として追加配分した。

東日本大震災で設置された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、基金の運営も多元的になった。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。

端的に言えば、従来が「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のである。

財団法人一元管理方式の場合、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7.1.3）。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。

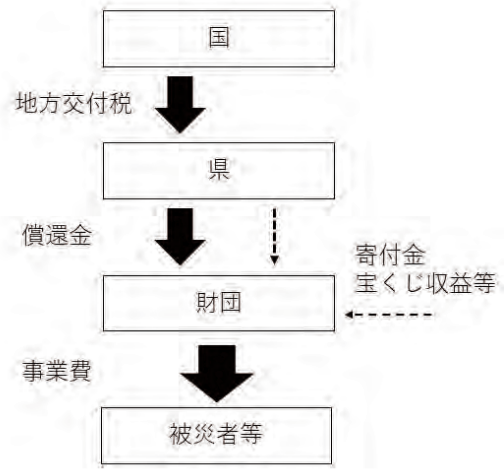


図7.1.3　従来型基金の流れ

（出典）筆者作成

対して、直営分散管理方式の場合、国の措置額≒事業規模となっていない。なぜなら、執行時点で他の一般財源と混合したり、事後的な積み増しがなされたりするケースもあるからである（図 7.1.4）。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、基金に余裕がある中では財政当局の査定も甘くならざるを得ず、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（北村 2015）。

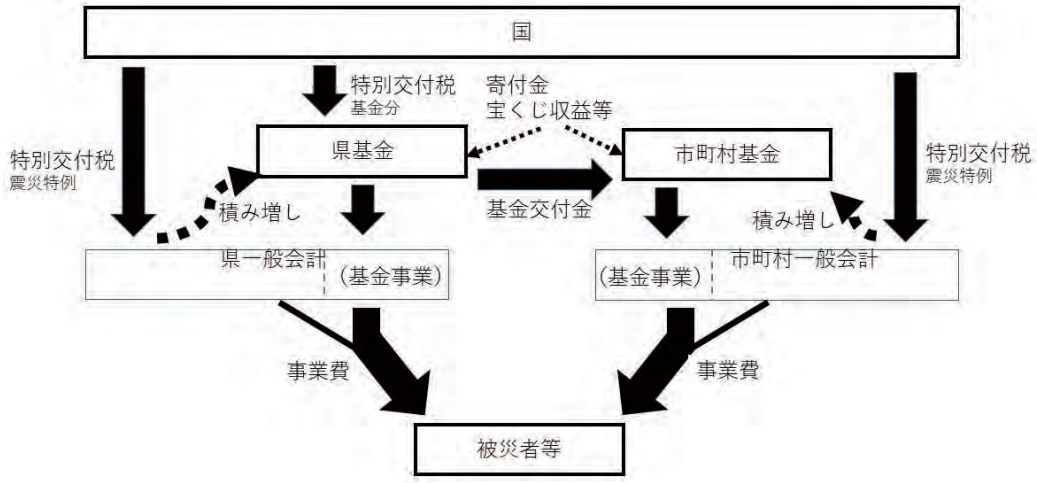


図 7.1.4　東日本大震災における取り崩し型基金の流れ

（出典）筆者作成

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。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[10]。

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、

[10] 『河北新報』2017 年 3 月 15 日・16 日

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。施設整備などのハード面への支出が増えているという観察もある（青田 2016b）。

こうした構造を前提として、東日本大震災における復興基金の運用の特徴は次の 3 点といえる。第 1 に、分散型となったため、ほぼ半額が市町村に配分され市町村で使途が決定された。ただし、宮城県は市町村に対して事務費としての執行を認めなかったように、県が市町村に制約を加えた例もある（青田 2016b）。

第 2 に、県の基金は住宅再建への助成等に多く支出されているのに対して[11]、住宅再建以外の多様な支援は市町村基金が中心となっている。その結果、本来市町村が公費で行うべきものとの区分が明確でないという評価につながる（青田 2016b）。もっとも、被災者への支給額については県によって支出の傾向が異なる。例えば、住宅再建関連については、全般的に岩手県の額が大きく、宮城県は小さい。岩手では人口流出を防ぐために自治体間競争が起きているとの指摘がある[12]。

関連して第 3 に、市町村基金の住宅再建関連メニューの中には、例えば石巻市のように、防災集団移転促進事業やがけ地近接等危険住宅移転事業の対象とならない「津波被災があったにもかかわらず、災害危険区域外」の被災者に対して不公平感を埋めるために行われたものもある（中川・齊籐 2016）。

(3) 東日本大震災後の展開

このように、復興基金に関しては、東日本大震災前後で全く異なるスキームが用いられた。熊本地震でも発災直後から復興基金の設置は強く要望されており、復興に不可欠な制度として認知されているということができよう。ではどのような運用となっているのだろうか。

第 1 に、低金利であることに変わりはないため、取り崩し型基金が選択され、その結果、財団法人方式ではなく、直営方式となった。また多くを市町村に配分して執行している点も東日本大震災での変化を引き継いでいる。

とはいえ第 2 に、東日本大震災では市町村に配分された基金の使途は、県によっていくつかの条件を付していたところもあったが、基本的には市町村で決定していた。これに対

[11] 岩手県については，佐藤・栗田（2015）を参照。
[12] 『朝日新聞』2013 年 9 月 7 日

して、熊本地震の場合、「創意工夫分」として市町村が自由に使途を決定できる枠は全体の約2割に過ぎず、残りの大半は「基本事業分」として県が統一ルールを定めて各事業を行っている。その意味で、使途の透明性は増したといえるだろう。

第3に、基本事業の中心は、東日本大震災における県基金と同じく、住宅再建関連となっていることも興味深い。だが他方で、創意工夫分として市町村に配分した使途については、市町村への制約が大きく対応に苦慮しているとの指摘もあるほか[13]、実際の支出をみると東日本大震災時と同様に公費で行うものとの区分が不明確との批判も見られる[14]。

7.1.4 教訓と課題

(1) 決定主体と透明性の確保

義援金にせよ、復興基金にせよ、総額についてはともかく、個別配分方式についての国の統制はほぼなく、実際の決定は都道府県レベルで行うか、市町村レベルで行うかが軸となる。それゆえ、県・市町村によって支給方法や支給額が異なることとなった。

さらに東日本大震災の特質は、義援金（特に福島の場合）や復興基金の決定について、市町村単位で裁量を持つ範囲が大きかったことがあげられる。一言で言えば、分権的（地域主権的？）であったということでもある。このような市町村単位での分権的な配分決定は、一方で確かに地域の事情に配慮した配分を可能にしたとも評価できるだろう。しかし他方で、被災した市町村への負荷を高めることにもつながりうる。特に迅速性を要求される義援金第1次配分の時点で、応急対応に追われる市町村の逼迫した行政資源をそこに投入することは困難であった[15]。

また復興基金における直営分散管理方式においては、確かに多様な支援メニューを可能にした。だが次の2つの点で資金の混合が発生し、結果として使途の不透明性を払拭できない構造にある。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。そのことが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

[13] 『熊本日日新聞』2018年3月8日
[14] 『熊本日日新聞』2018年11月2日
[15] 南相馬市に対するヒアリングによる。

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[16]。第 2 は復興基金への事後的な積み増しである。具体的には、他の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り、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。このように、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。

この点、熊本地震では、直営分散管理方式をとっているとはいえ、県が主導している状況にある。

(2) 決定時期と制度化の必要性

準制度においては、そもそも原資の調達（総額）が不確実である中で、全国制度を横目で見つつ支給方法・支給額を決定する必要がある。そのため、義援金については複数次に分けて支給額を調整することが行われる。死亡や全壊といった基本的な支給カテゴリーにまず配分し、その後、余剰の状況に合わせて補完的に支援法の対象とならない世帯への配分を行っていくのは概ね共通している。

その際、支給実施業務に際しては、まず第 1 に、自治体が罹災証明をいかに早く出せるかが重要となる。実際、罹災証明を早く出した南三陸町では 4 月から義援金の配分が可能になった一方で[17] 、罹災証明のシステム構築から始めなければならなかった自治体では遅れることとなった。この点、庁舎が流出したため、住民データ自体が失われた陸前高田市では、住基ネットのバックアップデータがあったとはいえ、残されたハードディスクの復旧から始めなければならず、それだけ支給も遅れることとなった[18]。

第 2 に、準制度の支給は、被災者生活再建支援金の給付事務とも密接に関わっているため、自治体によっては、認定支給業務のフローを構築することで一体的に処理することで業務の簡素化をはかった例もある。この点については、①「半壊」の場合、義援金の対象ではあるが、被災者生活再建支援制度の対象外であること、②「大規模半壊」について、全国義援金配分割合決定委員会の基準では「半壊」扱いとなることといった、制度間のズ

---

16 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。
17 南三陸町に対するヒアリングによる。
18 陸前高田市に対するアリングによる。

レも指摘されている。

さらに第３に、義援金・被災者生活再建支援金のいずれも、住家被害の対象は、「生活の本拠」となっている住宅である。住民登録をしていない場合などでも、居住の実態が証明できれば、支給対象とできるが、その認定をめぐって住民対応に苦慮した自治体も少なくない[19]。この点、内閣府は、被災者生活再建支援金の認定に関して、電気・水道などの料金明細や郵便物配達先により認定することとしていたが、2011年８月には、これらに加えて、携帯電話料金請求書・NHK 受信料領収書や、民生委員・町内会長による居住証明などでも認定できるよう改めた[20]。

また直営方式の復興基金では、議会での予算化が必要となることも重要である。もっとも、復興基金が本格的に支給されるのは発災後数ヶ月経ってからとなることが多いので、多少のゆとりはある。ただし、復興基金の設置は国の決定が必要なので、東日本大震災時でもそれを待たなければならなかった時間的な損失も見過ごせない。宮城県のようにフライング気味に復興基金を当て込んだ事業計画を立てるところもあるが問題なしはいえない[21]。それゆえ、復興基金の設置については今一歩の制度化が必要ではないか、とも思われる。

(3) 準制度の補完性とカテゴリー

これまで見てきたように、準制度である義援金や復興基金は、その使途が比較的柔軟であるがゆえに、全国制度を補完するものとして活用されている。つまり、全国制度に伴う各種要件は、必ずしも被災の程度や救済の必要性と比例しないため、線引きによる格差を是正することが試みられているのである。

そのため、義援金や復興基金の使用範囲をめぐっては、他の経費では対象にならない人々にも広く薄く支援する「平準化」の方向と、特定の対象に的を絞って手厚く支援する「重点化」の方向がありうる。実際、東日本大震災においても、２つの方向性がみられた。

「平準化」の方向は、例えば、岩手県において「半壊」世帯への配慮から県義援金を一

---

19 釜石市に対するヒアリングによる。

20 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害復旧・復興担当）「被災者生活再建支援制度の周知等について」(2011年８月18日付，府政防850号)

21 日本共産党宮城県会議員団のウェブサイトによると，国の決定前に先行した部分についてはクウェートからの支援金を充てざるを得なかったという。
（http://www.jcpmk.jp/index.php?宮城県の復興独自財源はいま３５０億円にも）2019年１月７日閲覧

律としたことなどに表れている。また、福島県南相馬市のように、国の義援金割合決定委員会のポイント通りであれば対象外となってしまう 30km 圏外の住民にも支給するという方針や、石巻市において、災害危険区域外の住宅再建を復興基金で支援する例も同様の傾向を持つ。

他方で、宮城県および宮城県内の南三陸・東松島両市では、津波浸水区域に対する加算措置や、震災孤児・震災遺児に対する手厚い支援が行われており、岩手と比べて「重点化」の方向が際立っている[22]。実際、東日本大震災の場合、同じ市町村でも津波被災の有無によって被害の程度が大きく異なったため、一律の義援金配分額では「津波被災者と住み続けている人が同額なんて不公平だ」との声が出てくることにもなったからである[23]。

ただ、平準化の場合、多くは被災状況でカテゴリー分けされるが、重点化の場合、単なる被災状況に加えて個人的属性が加味されることになりやすいことに留意する必要があるだろう。いずれにせよ、鍵となるのは地域住民の「不公平感」であるがゆえに、扱いは難しい。

(4) 総括――他の現金支給策との役割分担の必要性

被災者の生活再建支援に必要な現金支給を考える場合、お金に色がついていない以上、それがどのような経路で行われるかは、被災者にとってさして重要ではない。その一方で、それぞれの制度的基盤が異なるために、使途や配分時期、配分対象といった点でいくつもの制約がある。そのため、こうした制約が相対的に少ない義援金や復興基金は、迅速に支給し生活を支援する役割だけでなく、いわば制度間の調整弁としても活用されている。

しかし本来、後者の政策的な役割は、全国制度も含めた現金支給策を見渡して適切に役割分担しなければならない。そのためには、総体として被災者支援を行う枠組みを「事前に」構築することが肝要であり、そうすることで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ようになるのではないか。だが、それを支える復興基金については、一元管理か分散管理かといった配分手続き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。そしてそのことは、復興過程における都道府県と市町村の役割をどう整理するかということともつながる。

---

[22] もっとも，岩手の場合，震災遺児に対する支援は義援金を原資とした基金で中長期的に行うこととしているため，一括払いか否かの違いともいえる。

[23] 『朝日新聞』2012 年 1 月 18 日

いずれにせよ、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ろう。今後、少子高齢化が進む中で、しかも大都市部を直撃した災害が想定される中で、そう多くの義援金を期待することは難しい。だとすれば、義援金に過度に依存しない現金支給のあり方が模索されるべきではないか。

参考文献

青田良介（2016a）:「義援金」室崎益輝ほか監修『災害対応ハンドブック』法律文化社、2016年

青田良介（2016b）「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

北村亘（2015）:「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

佐藤博・栗田但馬（2015）:「岩手県の震災対応財政３年間の実態と課題（Ⅰ）」『総合政策』16（2）

関英男（2008）:「明治時代の義援金支給における行政対応の変遷」『都市問題』99巻3号

総務省行政評価局（2014）:「震災対策の推進に関する行政評価・監視――災害応急対策を中心として――結果報告書」

田近栄治・宮崎毅（2013）:「震災における被災者生活再建支援のあり方：制度の変遷と課題」『季刊社会保障研究』49（3）

手塚洋輔（2016）:「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

中川雅之・齊籐誠（2016）「防災集団移転事業などの復興政策の現状と課題」齊籐誠・野田博編『非常時対応の社会科学：法学と経済学の共同の試み』有斐閣

新潟県中越大震災復興検証調査会（2015）:『新潟県中越大震災復興検証報告書』

林敏彦（2011）:『大災害の経済学』PHP新書

復興10年委員会（2005）:『阪神・淡路大震災復興10年総括検証・提言報告』

宮入興一（1999）:「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）

7.2 地方公共団体間の応援ー職員派遣システムの構築をめざして　　楠　綾子

要約

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。

7.2.1. はじめに

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・物的被害によって行政機能が麻痺する事態がしばしば発生する。行政機関そのものが被害を受け、行政の拠点や担い手が失われる場合もある。東日本大震災では、宮城県南三陸町のように庁舎が津波に襲われて流出したり、首長が死亡した岩手県大槌町をはじめ職員に多数の犠牲者を出したりした地方公共団体が続出した[1]。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、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）、地方公共団体等の職員、公務員OB、さらに民間企業従業員やNPO法人職員が派遣され、さまざまな業務を担った[2]。

本報告はこのうち地方公共団体による応援職員の派遣に焦点を当てる。水平的な関係にある地方公共団体間の応援・受援がどのように実現したのか、中央政府はどのように関与したのか。また東日本大震災の経験が応援職員の派遣のありかたやルール形成にどのよう

---

[1] 庁舎損壊の被害は14市町村、公務中の死亡・行方不明者は岩手、宮城、福島の3県で330人に上った。稲継裕昭「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」小原隆治・稲継裕昭編『大震災に学ぶ社会科学　第2巻　震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、2015年、167頁。

[2] 復興庁「被災地での人材不足対策」、
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat3/20161216_jinzai.pdf（最終閲覧日：2016年12月25日）。

な影響を与えたのか、どのような制度が構築されたのかを考察する。そのうえで、こうした制度が 2016 年 4 月に発生した熊本地震でどのように機能し、いかなる結果を生んだのかを検討し、今後の展望を示したい。

7.2.2. 東日本大震災における地方公共団体間応援

(1) 応援職員が果たした役割

被災した地方公共団体のマンパワー不足は深刻であった。震災前から行財政改革によって人員削減が進み（新地町、南相馬市、釜石市、東松島市)、たとえば東松島市ではとくに技術部門でアウトソーシング化が進んでいた[3]。行政の基礎体力は弱っていたといわねばならない。想定をはるかに上回る甚大な被害によって許容量を超える業務が発生したことに加えて、南三陸町や陸前高田市では職員に多数の犠牲者を出したため、応援職員による短期的な支援のみならず地方自治法に基づく中長期的な職員派遣も不可欠であった。

発災直後から数週間の応急対応段階は、避難所の開設・管理、支援物資の受け入れ・分配や、罹災証明の受付・発行、罹災台帳管理、被災者生活再建支援制度や住宅応急修理、仮設住宅の入居受付対応、流出車両の引き取り対応といった諸申請への対応支援を中心に窓口業務への要請が大きく、地方公共団体からの応援職員がこれを充足した[4]。福島第 2 原子力発電所の事故によって市域南部が避難区域に指定された南相馬市については、市民の避難用車両の手配や輸送にも他の地方公共団体が協力した[5]。

復旧段階に入るころからは、ほぼすべての地方公共団体で専門知識をもつ技術職（土木、建築、下水道、道路、農業関係など）への需要が高まった。さらに復興段階へと移行するにつれて、保健活動を実施する保健師・看護師、土地区画整理事業や防災集団移転に関する住民との折衝といった、地域事情への精通、被災者個々人との関係構築が求められる分

---

[3] 東松島市でのヒアリング（2016 年 8 月)。
[4] 東松島市「東日本大震災記録誌」(2014 年 3 月)、http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/cnt/pdf/20110311shinsai-kirokushi/20110311shinsai-kirokushi16.pdf（最終閲覧日：2017 年 1 月 11 日)；中村達也（釜石市総務企画部総務課課長補佐兼職員係長)「巨大災害に打ち勝つための自治体間の応援・受援体制―東日本大震災における釜石市の経験とその後の取り組み」(2015 年 7 月 17 日)、http://www.boukakiki.or.jp/crisis_management/H27-2-2%20kenkyukai.pdf（最終閲覧日：2017 年 1 月 15 日)。
[5] 南相馬市でのヒアリング（2016 年 8 月)。

野にも人的支援が入っている[6]。このほか工業用水応急復旧支援、し尿処理、避難者や被災児童生徒の受け入れ、学校再開のための業務を行う教員、火葬協力、災害廃棄物処理などにも地方公共団体から派遣された職員が配置されており[7]、応急対応から復旧、復興に至るまでほぼ一貫して、あらゆる分野で人的支援が行われたことがわかる。また陸前高田市や釜石市などでは、震災復興関連業務とは直接の関係がない、通常の事務処理業務についても派遣された職員が配置されている[8]。

2017 年 10 月 1 日現在、岩手、宮城、福島 3 県に派遣された地方公務員計 1、775 人中、「一般事務（用地関係事務を含む）」は 853 人（48.1%）、「土木」626 人（35.3%）、「建築」は 101 人（5.7%）、「その他（農業土木、電気、機械、保健師、文化財技師など）」が 195 人（11.0%）である。復興の進展にともなって派遣人数は減少傾向にあるが、福島県のみ同年 4 月 1 日時点から微増している[9]。原発事故の被害を受けた地域で避難指示の解除が少しずつ進んでいることによるものと考えられる。

(2)　情報の集約機能をもつ機関を通じた支援

東日本大震災においては、地方公共団体職員は大別して 4 つのルートを通じて被災市町村に派遣された。第一に、総務省や全国知事会、技術系・現業諸団体など情報の集約機能をもつ機関による調整を通じた派遣である。第二に、地方公共団体間の相互支援協定や姉妹都市協定である。第三に関西広域連合、第四に、その他自発的支援である[10]。以下、概要を示しておきたい。

①総務省や全国知事会等

---

[6] 6 市町でのヒアリング（2016 年 8 月）。
[7] 宮城県「東日本大震災――宮城県の発災後 1 年間の災害対応の記録とその検証」、http://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou3.html、335 頁（最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日）。
[8] 陸前高田市（2016 年 8 月）、釜石市（2016 年 8 月）でのヒアリング。
[9] 総務省「平成 29 年度における東日本大震災に係る地方公務員の派遣状況調査結果の概要」（平成 29 年 10 月 1 日時点）、http://www.soumu.go.jp/main_content/000547233.pdf（最終閲覧日：2019 年 3 月 1 日）。
[10] 稲継は、全国知事会および総務省（全国市長会・全国町村会）ルートを「非集権的スキーム・情報事後集約型」、災害応援協定や姉妹都市協定ルートを「非集権的スキーム・情報分散型」と分類している。「非集権的スキーム」とは、中央政府は指示権をもたず、あくまでお願いベースでの依頼に他自治体が応じたことを意味する。情報集約の有無は、個別の支援に関する情報集約（事前であれ発災後であれ）の機能をもつ機関が存在するか否かの問題である。稲継「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」173-174 頁。

(ア)総務省

被災各県（青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉）市町村課が県内市町村のニーズ（希望職種、職務内容、人数、派遣期間）を取りまとめて総務省に報告、その情報を総務省が全国市長会および全国町村会を通じて全国の地方公共団体に通知し、被災地方公共団体への職員派遣を要請するという仕組みである。総務省は震災からおよそ 10 日後の 3 月 22 日に「東北地方太平洋沖地震に係る被災地方公共団体に対する人的支援について」を各都道府県知事・各指定都市市長宛に通知し、職員派遣への協力を要請するとともに、被災各県に対しては職員派遣の要望調査を行った。調整を経て派遣が開始されたのはおよそ 1 カ月後の 4 月 20 日であった[11]。2011 年 11 月末時点では、この仕組みで合計 1、314 人が被災地に派遣されている（岩手県：142 人、宮城県：817 人、福島県：293 人、茨城県：38 人、千葉県：24 人）[12]。2018 年 10 月 1 日段階でも、総務省と全国市長会・全国町村会による派遣スキームを通じて計 825 人が派遣されている（岩手県：216 人、宮城県：522 人、福島県：87 人)。もっとも、3 県市町村からの要請は計 971 人に上っており（充足率 89.6%)、震災から 7 年以上の時間が経過して派遣職員の確保が必ずしも容易ではないことがうかがえよう[13]。

(イ)全国知事会

全国知事会が 1996 年に締結した「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」では、大規模災害が発生した際に全国知事会は「災害対策都道府県連絡本部」を設置し、必要な情報を収集するとともに被災県から広域支援要請があった場合に備えると規定されていた。また、①被害を受けた都道府県は所属するブロックの幹事県に被害状況や応援内容等を連絡して広域支援を要請し、②幹事県がこれを全国知事会に連絡、③全国知

---

[11] 総務省自治行政局「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会（第 1 回）説明資料（以下、応援職員の派遣の在り方研究会資料と略記)」(2017 年 3 月 29 日)、
http://www.soumu.go.jp/main_content/000484157.pdf（最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日）

[12] 総務省「東日本大震災による被災市町村への市町村職員の派遣決定状況〈全国市長会・全国町村会スキーム〉」(平成 23 年 11 月 30 日現在)、
http://www.soumu.go.jp/main_content/000208133.pdf （最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日)。

[13] 総務省「東日本大震災、熊本地震及び九州北部豪雨被災市町村への職員派遣等について」(2018 年 10 月 1 日現在)、http://www.soumu.go.jp/main_content/000584917.pdf（最終閲覧日：2019 年 3 月 1 日)。

事会は各ブロックと調整のうえ広域応援計画を作成し、それを各ブロックの幹事県及び被災県に連絡し、④被災県を応援することになった都道府県は最大限その責務を果たす、ことになっていた[14]。

被害の規模が巨大かつ広範囲にわたった東日本大震災では、各都道府県がこの手順に則って応援を実施することは困難であった。そのため、全国知事会は発災翌日に会長（麻生渡福岡県知事）を本部長とする「緊急広域災害対策本部」を設置し（5 月 12 日に東日本大震災復興協力本部へと発展的解消）、ブロックの幹事県を通さず、被災県や各都道府県と直接連絡・調整を行い、被災県以外のすべての都道府県が被災地を支援する仕組みを立ち上げた。被災県からの職種別の支援要請に基づいて知事会が各都道府県に照会し、マッチング作業を行ってその結果を被災県に通知するという方式であった[15]。

ところが、被災自治体への職員派遣ルートが相互に調整のないまま複数存在し、とくに総務省スキームとの間で派遣職員が複数のルートに登録され、支援側と受援側の双方が混乱を来す恐れが生じた。そこで全国知事会では、①派遣調整を行う人材は都道府県職員（公営企業、教育委員会を含む。警察官および消防職員は除外）とする、②国において派遣調整を行っている職種については、国の調整方針に従う、③国において派遣調整が行われていない分野については、被災県の知事会に対する要請内容を踏まえ積極的に調整する、といった方針を決定し、これに沿って派遣職員の調整作業を行った。3 月 23 日から 4 月 21 日までのおよそ 1 ヶ月間、知事会は短期的な人的支援を中心に 632 人をマッチングし（要請は 702 人。一般事務：402 人、土木系：204 人、その他：26 人）、被災各県に派遣した[16]。2018 年度も行政、土木、建築、電気職など計 239 人（岩手県：69 人、宮城県：86 人、福島県：84 人。なお要請数は計 317 人）を派遣している[17]。

（ウ）県

---

[14] 全国知事会「東日本大震災における全国知事会の活動」（2012 年 7 月）、http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/25517_2.pdf （最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日）、3 頁。

[15] 同上、2-4、9 頁。

[16] 同上、9-10 頁。

[17] 全国知事会「平成 30 年 3 月 29 日　平成 30 年度における東日本大震災に係る岩手県、宮城県、福島県への職員派遣結果について」、http://www.nga.gr.jp/data/activity/committee_pt/committee/reconstruction/heisei29/1522309696209.html （最終閲覧日：2019 年 3 月 1 日 ）。

被災各県の県庁は沿岸部を中心に被災自治体に対して職員を派遣した。またそれぞれの県市長会や県町村会を通じて被災自治体への職員派遣を調整している。宮城県は、発災直後からの1年間で33市町にのべ21,200人を派遣した。津波による甚大な被害を受けた南三陸町など1市4町に対しては、地方自治法第252条の17に基づく中長期的な職員派遣を行った（2012年3月末時点で11人）[18]。福島県の場合、沿岸部および福島第2原子力発電所の事故で避難区域に指定された14市町村に計57人が派遣された（平成30年度。任期付39人、職員18人）[19]。岩手県は2016年12月1日段階で釜石市など5市3町2村に139人（うち任期付112人）を派遣している[20]。

（エ）技術系諸団体

土木、上下水道、農林水産業など技術系職員、土地区画整理事業の専門家・経験者などを中心に、国土交通省や農林水産省、水産庁など中央省庁、それらの出先機関である地方整備局や農政局、日本下水道協会のような公益社団法人を通じて地方公共団体の職員が派遣されるケースがみられた。たとえば国土交通省は、被災3県および仙台市からの要請を受けて、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業に当たる職員の長期派遣を各都道府県・政令指定都市に依頼し、2011年12月下旬におよそ160人の派遣の回答を得た。被災市町村における復興計画の策定が進み土地区画整理事業や防災集団移転促進事業の立ち上げが必要となったところで、関係者間の合意形成や権利関係の調整などに専門性や経験が求められ、また復興事業全体に占める割合も大きくなると考えられたのである[21]。農水省も被災3県の要請を受けて、農地・農業用施設の災害復旧工事に要する技術者を都道府県などの協力を得て派遣した[22]。

---

[18] 宮城県「東日本大震災」 342 頁。
[19] 福島県総務部市町村行政課「平成30年度東日本大震災に関連し必要とされる職員の派遣等状況【市町村別】」、http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/288851.pdf （最終閲覧日：2019年3月7日）。
[20] 岩手県「平成28年度被災市町村人材確保状況」（平成28年12月1日現在）、http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material_/_files/000/000/007/120/scheme_281201.pdf（最終閲覧日：2017年1月15日）。
[21] 国土交通省「東日本大震災による津波被災自治体への人的支援について」（2012年2月3日）、http://www.mlit.go.jp/report/press/toshi08_hh_000012.html（最終閲覧日：2016年1月15日）。
[22] 農林水産省「東日本大震災について――農地・農業用施設の災害復旧のための技術者派遣について」、http://www.maff.go.jp/j/press/nousin/sekkei/120308_1.html（最終閲

下水道については、阪神・淡路大震災後に被災時における国、地方公共団体、日本下水道事業団等の関係機関による全国規模での支援ルール、「災害時支援ルール」が策定されていた。東日本大震災では、被害の規模が想定を大きく超えたことから、この「支援ルール」を基盤としつつもその枠を超えた体制で支援が実施された。国土交通省内に設置された下水道支援調整チームと同省東北地方整備局に設置された下水道現地支援本部が関係団体と連携しつつ、全国の地方公共団体や関連団体による現地での支援を総合調整したのだった。27 都道府県・106 市町村と関連団体の職員のべ 6、390 人（2011 年 5 月現在）が現地の被害状況の調査などに派遣されたという[23]。

②　地方公共団体間の相互支援協定

（ア）東北地域内協定

阪神・淡路大震災を受けて改正された災害対策基本法は、地方公共団体相互の協力や相互応援に関する協定の締結を推奨した（第 5 条の 2、第 8 条の 2）。東北 6 県は北海道、新潟県とともに、1995 年 10 月に「大規模災害時等の北海道・東北 8 道県相互応援に関する協定」を締結した。同協定では、8 道県内で被災した地方公共団体が相互に食料や飲料水の供給、車両やヘリコプターの派遣などを要請できると規定され、被災道県からの要請がなくても他道県が自主的に救援隊を出動させる仕組みが整備された。また、津波災害や被災地域が広範囲に及ぶ可能性を考慮して、太平洋側と日本海側の道県を組み合わせた出動優先順位を定めた（たとえば宮城県が被災した場合の優先順位は、第 1 位が山形県、第 2 位が福島県、第 3 位が北海道）。宮城県と山形県はこの取り決めとは別に相互応援協定も締結していた[24]。

同様に、東北各県内の市町村間でも同一県内、あるいは隣接する他道県の市町村間で相互応援協定締結が促進された。宮城県と岩手県では県内市町村全て、福島県では 59 市町村

覧日：2017 年 1 月 15 日）。

[23] 新潟市のように自発的に職員を派遣した自治体を含む。国土交通省下水道部「東日本大震災における下水道の被害と対応」（2011 年 5 月 25 日）、http://www.21water.jp/k1/2011sp/20110525isii.pdf（最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日）；日本下水道協会「東日本大震災に関連した日本下水道協会の主な取り組み（概要）」（2011 年 6 月 30 日）、http://www.jswa.jp/wp/wp-content/uploads/2011/07/258dbc7598f95c4fcdb51c48133e9f0d.pdf（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日）。

[24] 宮城県「東日本大震災」338-339 頁。

中 47 市町村が、県内の他市区町村との相互応援協定を締結していた。また宮城県では 35 市町村中 24 市町が、岩手県は 34 市町村中 23 市町村が、福島県でも 38 市町村が県外の市区町村との間に協定を準備していた[25]。たとえば、釜石市は花巻市や遠野市など岩手県内 5 市とともに横手市など秋田県 4 市との間で「災害時における相互援助に関する協定（北東北地域連携軸構想推進協議会)」を締結しており（1997 年 6 月)、職員間の交流もあった。2016 年 12 月 1 日現在、釜石市に派遣されている地方公共団体の職員 74 人中 10 人が県内の内陸市町村からの派遣である[26]。もっとも、東日本大震災においては被災地域が広範囲に及び、協定の当事者が複数被災したため、「大規模災害時等の北海道・東北 8 道県相互応援に関する協定」や同一県内の市町村との相互応援協定は機能しないケースが多かったとみられる。

（イ） 域外市町村間協定

これに対して、東北地域外の地方公共団体との協定は人的・物的支援の基盤として機能した。たとえば南相馬市と「災害時相互応援に関する協定」を結んでいた（2007 年 2 月）東京都杉並区は、原発事故で避難を余儀なくされた南相馬市民に避難用のバスを提供するとともに、群馬県東吾妻町にある区の保養施設に市民を受け入れ、同町や新潟県小千谷市の避難先に物資の支援や保健師の派遣を実施した。また、職員を随時、現地に派遣して市との間で支援内容を協議し、5 月 9 日から 3 ヶ月間にわたって職員 7 名を派遣した。その後も技術職を中心に 10 名程度を派遣している[27]。気仙沼市と東京都目黒区のように、「目黒のさんま祭り」の縁で友好都市協定（2010 年）が存在していたことによって、継続的で一定規模の人的支援につながったケースも、事前の各種市町村間協定が有効に機能した例

---

[25] 「市区町村相互応援協定締結状況」（平成 23 年 4 月 1 日現在）災害対策基本法改正等に関する地方公共団体連絡会（消防庁、2012 年 4 月 27 日）資料「地方公共団体間の相互応援の強化について」所収、
https://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h24/tikoutai/01/shiryo_02.pdf
（最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日)。 宮城県「東日本大震災」335 頁。

[26] 釜石市でのヒアリング（2016 年 8 月)。「岩手県内市町村における県外市区町村との相互応援協定締結状況」(2010 年 4 月 1 日)「地方公共団体間の相互応援の強化について」所収。岩手県「平成 28 年度被災市町村人材確保状況」。

[27] 南相馬市でのヒアリング（2016 年 8 月)。杉並区「東日本大震災に対する杉並区の対応について－－区内対応と南相馬市支援」(2011 年 6 月 25 日現在)、
https://www.city.suginami.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/013/588/genzeikikin_04_2301.pdf（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日)。

として挙げられよう[28]。

政令指定都市の仙台市は、「20 大都市相互応援に関する協定」（2010 年 4 月、19 の政令指定都市と東京都が締結。2012 年 4 月、熊本市が政令指定都市への移行に伴って加入）に基づく支援を受けることができた。この協定では、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）ことになっていた。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）[29]。奥山恵美子・仙台市長は、この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の被災者対応、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[30]。発災翌日から 5 月 21 日までの約 2 か月間だけをみても、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[31]。

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[32]。いずれも大規模震災を直接経験し、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[33]、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・

---

[28] 稲継「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」184 頁。

[29] 「協定書」http://www.siteitosi.jp/news/honbun/pdf/h23_04_14_01_01.pdf（最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日）。

[30] 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）、http://www.city.kobe.lg.jp/safety/emergency/higashinihon/img/250106_hokenkatudou_houkokusyo.pdf（最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日）、83 頁。

[31] 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）、http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/documents/15_chapter12-s_3.pdf（最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日）、519 頁。

[32]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」、http://www.city.kobe.lg.jp/safety/saisyuuhoukoku.pdf （最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日）、196-197 頁；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 （最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日）。

[33] 「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

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に追われたことも、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[34]。

市町村間の相互応援協定について注目されるのは、ひとつは、協定相手が他の地方公共団体との間に締結していた相互応援協定が人的支援の基盤となった事例がみられることである。杉並区は、災害時相互援助協定を締結している東吾妻町、小千谷市、北海道名寄市にも南相馬市に対する支援を呼びかけるとともに、震災から1ヶ月足らずの4月8日にこれらの市町との間で「自治体スクラム支援会議」を設立し、連携して支援に当たった。自治体間の水平的な相互連携による新たな支援の枠組みとして、杉並区はこの「自治体スクラム支援会議」（2012年7月から東京都青梅市、福島県北塩原村が参加）を積極的に宣伝している[35]。

もうひとつは、総務省スキームや後述の独自ルートなどでたまたま職員を派遣した地方公共団体が、派遣先の被災市町との間に応援協定を締結するケースがみられたことである。その協定が基盤となって、職員の派遣が継続しているのである。新地町と和歌山県みなべ町、滋賀県竜王町、長崎県諫早市、陸前高田市と名古屋市、宮城県美里町と東京都足立区[36]などがその例として挙げられよう。

③　関西広域連合

関西広域連合は、地方分権の推進の一環として2010年12月、関西地方の2府5県（京都、大阪、兵庫、和歌山、滋賀、徳島、鳥取）によって設立された。広域行政を担う責任主体の育成と国の出先機関の受け皿づくりを目的に、とりわけ後者を重視して広域計画の

市の対応」。

[34] 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。

[35] 杉並区「自治体スクラム支援会議」について（2011年5月11日）、http://www.city.suginami.tokyo.jp/news/h2703/1014583.html（最終閲覧日：2017年1月16日）。杉並区広報課「自治体スクラム支援会議開催」（2015年7月10日）、https://www.city.suginami.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/014/583/270710jititaisukuramusiennkaigi.pdf（最終閲覧日：2017年1月16日）。

[36] 新地町でのヒアリング（2016年8月）。陸前高田市でのヒアリング（2016年8月）。宮城県「東日本大震災−宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証−」、http://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou3.html、338頁。

策定作業に入ったところで迎えたのが東日本大震災であった[37]。

広域防災の担当県で連合長（井戸敏三知事）を出していた兵庫県が中心となって、発災から2日後の3月13日に開かれた緊急会議では「ダブルキャスト方式」による「カウンターパート方式」で被災3県を支援することが決定された。その結果、兵庫県、徳島県、鳥取県は宮城県を、京都府と滋賀県は福島県を、大阪府と和歌山県は岩手県を、それぞれ協力して担当することとなった。会議後には連合長の井戸知事が、被災3県に関西広域連合の現地連絡所を開設して、被災地のニーズを的確に把握し情報を広域連合に集約し効果的に支援を行う方針を表明した（「東北地方太平洋沖地震支援対策にかかる関西広域連合からの緊急声明」およびその後の記者会見）[38]。

この方式に基づいてもっとも機能的に応援を実施したのは兵庫県であろう。それは、兵庫県が阪神・淡路大震災の経験をもち、復興過程で研究機関の整備や職員の研修に熱心に取り組み、さらに新潟県中越地震や2008年の宮城県内陸地震を通じて支援のノウハウを蓄積していたことが大きかったと考えられる[39]。宮城県の災害対策本部に関西広域連合・兵庫県宮城県庁現地連絡所を設置（3月14日、3月20日に現地支援本部へと改組）するとともに、石巻市（女川町、東松島市を含む）、気仙沼市、南三陸町にも現地支援本部を構え（3月23日）、兵庫、鳥取、徳島県の職員や各県の市町村職員等から構成されるチームがニーズの把握や避難所の運営、健康相談など総合的支援を実施した。兵庫県は、支援の継続性と責任を重視する観点から、県内についてもカウンターパート方式を採用した。すなわち、県内の市町をグループ化し、職員数の多い県内の中核市を被災3市町に恒常的に派遣するとともに、被災経験のあるその他の市町を分散して派遣したのである。石巻市は姫路市、気仙沼市は尼崎市、南三陸町は西宮市がそれぞれカウンターパートとされた[40]。また神戸市も、県の要請を受けて4月以降は名取市への支援も実施した[41]。

---

[37] 大西裕「はじめに」（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部編『災害時における広域連携支援の考察』（2016年3月）5頁。

[38] 鶴谷将彦「東日本大震災発生時における関西広域連合の被災地支援について―カウンターパート方式採用と第一次派遣職員を中心に」『災害時における広域連携支援の考察』24-27頁；「東北地方太平洋沖地震にかかる関西広域連合からの緊急声明（平成23年3月13日）」、http://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/4/1300767552.pdf （最終閲覧日：2019年3月7日）。

[39] 宮城県「東日本大震災」340-341頁。北村亘「被災地支援におけるカウンターパート方式の機能する条件」『災害時における広域連携支援の考察』37-52頁。

[40] 宮城県「東日本大震災」340-341頁。

[41] 「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

西宮市の場合、県の要請で4月2日から南三陸町に職員を派遣した。また5月中旬には宝塚市、川西市、猪名川町との兵庫県阪神支援チームが宮城県登米市および栗原市と連携して、女川町と南三陸町に対する応急対策および復旧対策の円滑な遂行と行政機能回復に向けての協力・支援を相互に行っていくため、「東日本大震災に係る災害応援活動に関する協定」を締結した。支援チームを組むことによって、被災地のニーズに応じた多様な支援を行うとともに、職員などを安定して派遣する長期的な対応を可能とすることが期待されたのだった[42]。結果として、南三陸町では派遣職員の約3割を兵庫県からの職員が占め、派遣職員の不足に悩まされることはほとんどなかったという[43]。

福島県と岩手県に対する支援について、関西広域連合が有効に機能したかは検討を要する。福島県への支援は原発事故の影響で混乱したし、県と県下市町村との関係が良好ではなかったために秩序立った支援が困難だったケースもある[44]。京都府の場合、府庁は3月13日以降、福島県に職員を数次にわたって派遣し、その数は震災後1年間でのべ8、197人に上った。ところが京都府下の市町村との間では、京都府災害支援市町村連絡会議（3月16日開催）において、府が「できるだけ市町村と一体的に対応していくことを確認」したにとどまったようである[45]。たとえば亀岡市は、支援物資の受付や避難者への公共施設の提供については府との連携の形跡がみられるものの、人的支援については、保健師を会津若松市と南相馬市に派遣した以外には、総務省スキーム（仙台市）や全国水道協会のルート（岩手県）を使って実施したとみられる（震災後1年間）[46]。京都市に至っては、スクールカウンセリングなどの短期派遣を例外として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）[47]。

市職員派遣の記録と検証」18-21、32-33頁。

[42] 東日本大震災西宮市支援対策本部「西宮市の基本方針」「職員等の応援派遣状況」、http://www.nishi.or.jp/navi/ln_0002000783.html（最終閲覧日：2017年1月16日）。

[43] 南三陸町でのヒアリング（2016年8月）。

[44] 北村亘「被災地支援におけるカウンターパート方式の機能する条件」『災害時における広域連携支援の考察』37-52頁。

[45] 京都府災害支援対策本部「東日本大震災に係る支援状況等について」（平成24年3月11日）、http://www.pref.kyoto.jp/saigaishien/documents/1331514050919.pdf（最終閲覧日：2017年1月16日）。

[46] 亀岡市「東日本大震災における亀岡市の支援について」（2012年3月9日）、http://www.city.kameoka.kyoto.jp/bousai/anzen/bosai/hisaisha/h-shinsai.html（最終閲覧日：2017年1月16日）。

[47] 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（最終閲覧日：2019年3月7日）。

大阪府は、現地連絡要員や物資集積場支援要員（府庁各部局を総動員）を皮切りに、岩手県内に職員を派遣した。パートナーの和歌山県との間では、大阪府がもっぱら大槌町と宮古市、大船渡市、和歌山県が山田町を担当することになった[48]。府下市町村は、豊中市が大槌町や大船渡市、山田町に[49]、枚方市は大鎚町に[50]、高槻市は大槌町、宮古市、山田町に[51]それぞれ職員を派遣するなど、大阪府の人的支援が岩手県を中心として実施されたことがうかがえる。堺市の派遣先に岩手県、なかでも宮古市や大槌町が多いことも、関西広域連合の決定の影響があると推測される[52]。大阪府が全体としては関西広域連合によるカウンターパート方式を「効率的な支援であり、有効であった」と総括しているのはこのような実績を反映してのことであろう[53]。他方、大阪市は、岩手県内でも釜石市に 4 割以上の職員を投入するなど[54]、独自の行動をとったように見受けられる。

④　その他自発的支援

首長の個人的関係や歴史的・文化的紐帯は、東日本大震災に際して応援職員派遣の有力な基盤となった。前者は、戸羽太市長（就任時 46 歳）の全国青年市長会での関係を活用した陸前高田市が挙げられよう[55]。派遣のきっかけは総務省ルートなどによるが、首長や市の幹部が派遣元の自治体を訪問し、応援職員の派遣の継続を要請することによって持続的

---

[48] 大阪府「被災地の復興を願って――東日本大震災における大阪府の支援状況」(2013 年 3 月)、http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/19608/00000000/zentai.pdf （最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日)、第 4 章。

[49] 豊中市「被災地への職員派遣について」(2016 年 1 月 1 日現在)、https://www.city.toyonaka.osaka.jp/kurashi/bosai/tohhokujisin/jisin_taiou.files/160101haken.pdf（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日)。

[50] 枚方市「東日本大震災に伴う枚方市の取組状況（時系列)」、http://www.city.hirakata.osaka.jp/0000017822.html（最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日)。

[51] 高槻市「東日本大震災における人的支援状況」、http://www.city.takatsuki.osaka.jp/kakuka/soumu/kikikan/oshirase/daishinsai/kyuuenkatudouhoukoku/1364367407254.html（最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日)。

[52] 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（最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日)。

[53] 大阪府「被災地の復興を願って」第 7 章。

[54] 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（最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日)。

[55] 陸前高田市ヒアリング（2016 年 8 月)。

な応援体制が生まれるケースも、前者の応用型として挙げられるだろうか[56]。

後者については、富山県南砺市が、相馬藩時代に遡る交流のよしみで南相馬市に職員を派遣し、さらに田中幹夫南砺市長が他市町に支援を呼びかけたケース[57]、釜石市に継続的かつ一定規模の支援を行っている北九州市が好例であろう。北九州市と釜石市は、「製鉄のまち」としての共通点をもち、「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するメンバーでもあった。震災 3 日後に、厚生労働省の要請で派遣した北九州市の保健師の最初の活動地が釜石市であったこともあって、北九州市が釜石市に支援を打診したところから組織的な職員派遣が始まった。2015 年 5 月 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）に上る[58]。

原子力発電所を抱える市町村の結束を図る協議体、全国原子力発電所所在市町村協議会（全原協）のように、特定の政策領域に関する利害の共有関係も自治体支援のきっかけとなった。双葉町に対する新潟県柏崎市、福井県敦賀市、茨城県東海村、北海道泊村などからの支援はこの全原協で生まれた連帯が大きかったという[59]。

たまたま現地調査に入った地点の被害状況を見て、支援を決めた例もある。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。それは住民票の交付、企画、産業振興、保健、児童福祉という平常の業務から道路復旧、区画整理、防災集団移転など復旧・復興業務に至るまで行政全般にわたって陸前高田市を支援する「行政丸ごと支援」という形をとった。2011 年度だけでものべ 144 人の職員が派遣され、2012 年度から 2015 年度にかけても 48 人が陸前高田市で支援に当たっている（2016 年時点で 8 人）[60]。

以上 4 種類の派遣ルートのうち、被災地全域への目配りが可能であらゆる職種に対応で

---

[56] 南三陸町ヒアリングなど。
[57] 南相馬市ヒアリング（2016 年 8 月）。
[58] 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（最終閲覧日：2018 年 3 月 27 日）；北九州市危機管理室「東日本大震災に関する北九州市の主な支援状況」（2015 年 5 月 1 日）、http://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000697746.pdf （最終閲覧日：2017 年 1 月 16 日）。
[59] 双葉町へのヒアリング（2018 年 8 月）。
[60] 名古屋市「名古屋市の被災地支援の取り組み」、http://www.city.nagoya.jp/bosaikikikanri/page/0000035781.html （最終閲覧日：2019 年 3 月 7 日）。

きるという意味において網羅的だったのは総務省ルートであったと考えられる。たとえば宮城県は、総務省ルートは広く希望を周知し、多くの人員を確保するには有効な枠組みであったと評価した[61]。だが、情報の集約と調整に多大な時間を要し、派遣の開始が遅れたたことは否めない。支援側と受援側それぞれへの希望の照会と要請が総務省→被災県市町村課→被災市町村→被災県市町村課→総務省→全国市長会・町村会→派遣市町村→全国市長会・町村会→総務省→被災県市町村課→被災市町村、の順に行き来したためである[62]。総務省ルートは迅速性という点で大きな問題があった。

この点で、災害時応援協定や姉妹都市協定を結んでいた市町村には、発災からほどなく協定相手の職員の応援を得たところが多かったとみられる。協定がなくても首町同士の関係や緩やかなつながりで、場合によっては偶然のきっかけによって自発的支援が始まり、結果として対口支援が実現した被災自治体についても、有効な支援が実施されたといえよう。ただ、協定に基づく支援は自発的でボトムアップの連携であったため、網羅的ではなく支援に漏れる地域が発生したことも事実である[63]。関西広域連合の支援については、被災3県に対して複数の支援県が割り当てられ、担当県は（すべてではないが）区域内の市町村と一体となって応援職員を派遣したため、粗密はあったにせよある程度網羅的な支援が可能だったのではないかと考えられる。情報の集約機能と支援の網羅性、そして迅速性を満たす派遣スキームの必要性が明らかになったのが東日本大震災といえよう。

7.2.3 大震災の教訓——地方公共団体間支援の制度化

東日本大震災の経験を踏まえて政府や地方公共団体の全国組織において震災時の活動が検証される過程で、応援職員派遣の効率的な仕組みや地方公共団体間の活動の調整のありかたが検討された。全体としては、被災地外の地方公共団体がそれぞれ担当する被災地の市町村に支援を集中し、その多岐にわたる行政事務を広範に、かつ長期間にわたって支援する方式、対口支援方式（またはカウンターパート方式）の有効性が確認されたように思われる[64]。総務省などのもつ全国レベルの集約機能と対口支援方式をいかに組み合わせる

---

61 宮城県「東日本大震災」。

62 稲継裕昭「被災自治体への応援職員のあり方について」『地方公務員月報』第648号（2017年7月）6-7頁。

63 同上、5-7頁。

64 永松伸吾・越山健治「自治体の災害時応援職員は現場でどのように調整されたか――

かに、関心が収斂したのが熊本地震までのおよそ 5 年間であった。

(1) 中央防災会議

震災からおよそ 1 年後の 2012 年 3 月、中央防災会議の専門調査会、「地方都市等における地震防災の在り方に関する専門調査会」が提出した報告書は、地方公共団体間の応援・受援体制を迅速に確立するために平素から備えておく必要を指摘した。具体的には、市町村と都道府県、国や専門機関等が連携して自治体への技術的・人的支援を実施する体制の構築に加えて、広域災害応援協定の締結、後方支援拠点の確保やこれらの連携を踏まえた訓練の実施などである。また具体策のひとつとして、「被災した市町村に対し、担当する都道府県を割り当てて支援するカウンターパート方式や、被災地へのアクセスのよい市町村を後方支援拠点とする方式など、被災した市町村に対する全国的な支援体制」を検討することが望ましいとされた[65]。

中央防災会議の防災対策推進検討会議が同年 7 月末にまとめた最終報告でも、災害即応体制の充実・強化のために地方公共団体間の応援・受援体制を構築する必要が指摘されている。応援先、受援先の決定や相互応援協定など、各地方公共団体が応援の円滑化のために具体的な方策を検討するとともに、国と地方公共団体で十分な意見交換を行い、調整に関する方策を構築すべきであるとされた。また東日本大震災の応援から得られた知見として、食料持参等の自己完結型の支援の必要性、カウンターパート方式の有効性、県と県内市町村がチームを組んだ応援の有効性、応援者に対して被災地方公共団体が指揮命令できない場合の考慮、支援者側の現地支援本部の必要性、被災地方公共団体での土木建築工事、用地確保、埋蔵文化調査、申請事務等の職員不足が挙げられた[66]。以上の内容は 9 月初旬

2011 年南三陸町の事例」『地域安全学会論文集』No. 29（2016 年 11 月）125-134 頁は、支援者間の調整の困難、その結果としての受援者の負担増を防ぐ観点から、対口支援よりも職能別またはミッション別のチーム編成と現地派遣が望ましいと論じている。

65 中央防災会議地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会報告」(2012 年 3 月)、http://www.bousai.go.jp/jishin/chihou/bousai/pdf/report.pdf （最終閲覧日：2019 年 3 月 2 日)。

66 中央防災会議防災対策推進検討会議「防災対策推進検討会議最終報告－－ゆるぎない日本の再構築を目指して」(2012 年 7 月 31 日)、http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/31/pdf/31_siryo4-2.pdf （最終閲覧日：2019 年 3 月 3 日)。

の中央防災会議で報告され、承認された[67]。

災害時における地方公共団体間の応援・受援は水平的な関係である。支援の網の目を密にするとともにいかに機能する仕組みを作ることができるか、また中央政府がこの水平的な関係にどのように関与するかが、中央防災会議の関心だったといえよう。

(2) 災対法改正

この間の 2012 年 6 月、災害対策基本法が改正された。応援職員の派遣に関わる規定は以下の 3 点である。第一に、災害予防責任者に応援・受援のための体制づくりに必要な措置を講ずる努力義務が明記されたことである。災害予防責任者は「相互応援に関する協定の締結、共同防災訓練の実施その他円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援することを必要とする事態に備え、相互応援に関する協定の締結、共同防災訓練の実施その他円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない」(第 49 条の 2)。

第二に、応援の対象事務の範囲を消防や水防、救助等人命に関わるような緊急性の高い応急措置のみならず災害応急対策全般に拡大したことであった。東日本大震災においては、避難所運営や罹災証明の交付、施設および設備の応急復旧、保健衛生など災害応急対策段階でも応援職員へのニーズが高かった。そのため、大規模災害時にマンパワーを大量・迅速に投入して的確な災害応急対策を実施するため、応援の対象事務の範囲を拡大したのだった（第 67 条、第 68 条、第 74 条)。

第三に、内閣総理大臣による応援の要求とその実施に関する規定が新設されたことである。東日本大震災当時、被災地の市町村に対して被災地外の都道府県から応援職員を派遣する仕組みは存在しなかった。そこで法改正によって、被災した都道府県内の災害応急対策に係る応援（第 72 条)、あるいは都道府県間の応援の要求（第 74 条）のみによっては地方公共団体間の災害応急対策に係る応援が円滑に実施されない場合には、都道府県知事は、「内閣総理大臣に対し、他の都道府県の知事に対し当該災害が発生した都道府県の知事または当該災害が発生した市町村の市町村長を応援することを求めるよう求めることができる」ことになった（第 74 条の 2)。内閣総理大臣は、被災した都道府県知事による要請を

---

[67] 「中央防災会議議事次第」(2012 年 9 月 6 日)、
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/31/index.html （最終閲覧日：2019 年 3 月 3 日)。

待ついとまがないと認められる場合には、他の都道府県知事に応援を要請することができる（第 74 条の 2 第 3 項）。被災した都道府県以外の都道府県知事は、内閣総理大臣の要請に応ずるために、当該都道府県内の市町村に応援を求めることができる（第 74 条の 2 第 4 項）。

以上の規定によって、災害が発生した都道府県は、当該都道府県のみならず区域内の災害発生市町村への応援を求めることが可能となるとともに、応援依頼を受けた都道府県は、災害が発生した都道府県のみならずその区域内の市町村への応援が可能となる。応援依頼を受けた都道府県は、当該都道府県内の市町村に応援を求めることも可能となるから、都道府県と市町村が一体となった対口支援の実施が可能になると期待された[68]。

災害対策基本法は翌年 6 月に再度改正された。避難所の供与および生活環境の整備について、災害応急対策責任者には必要な措置を講ずる努力義務が規定された（第 86 条の 6）。また東日本大震災では、住家被害調査の実施体制が十分ではなかったために罹災証明書の交付に長時間を要し、被災者支援の実施に遅れが生じた事例が少なくなかったことから、罹災証明書を遅滞なく交付することが市町村長の義務として明確化された（第 90 条の 2）。いずれも膨大な行政事務をともなう業務であり、応援職員派遣の需要をますます高める方向に作用することになった。

(3) 全国知事会の動き

都道府県間の相互応援協定、「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」で想定されたブロック内の応援もブロック幹事県による応援・受援の調整も、東日本大震災ではほとんど実現不可能だった。他方で、全国知事会が情報を集約し全国レベルで調整を行う機能をもつことは証明されたといえよう。また、関西広域連合を通じて部分的に実現した県レベルの対口支援は、支援県の責任感と業務の継続性が担保され、スムーズな支援が可能になったと評価された。その一方で、知事会は総務省ルートとの棲み分けを余儀なくされたし、現業系・技術系の職種は他の管轄省庁による調整が行われたために、支援状況を総合的に把握することが困難であったと総括された。支援都道府県が当該都道府県内の市町村を取りまとめれば派遣が円滑に進むのではないかと考えられた[69]のは、中央省

---

[68] 総務省自治行政局「応援職員の派遣の在り方研究会資料」。

[69] 塩野徹（全国知事会調査第二部長）「平成 28 年熊本地震に係る全国知事会の短期派遣への対応」、http://www.soumu.go.jp/main_content/000484159.pdf（最終閲覧日：2019

庁の縦割りと、都道府県と市町村との非垂直的関係に当面した都道府県の当然の発想であった。

全国知事会は、震災の翌年の5月に「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」を改正した。新しい協定の特徴は、第一に、広域応援の基盤としてカバー（支援）県の規定が新設されたことである。カバー県は、各ブロック内で被災した都道府県ごとに支援を担当する都道府県であり、被災都道府県を直接人的・物的に支援するほか、国や全国知事会等との連絡調整にあたって被災都道府県を補完することを主な役割とする（第3条)。第二に、各都道府県は広域応援の実施体制を構築する努力義務が規定され（第2条4)、通信の途絶等によって被災県からの要請がない場合でも全国知事会の判断で広域応援を実施すること（第7条8）など、広域応援を効果的に実施するための規定が設けられた。第三に、広域応援に係る事務を迅速かつ的確に実施するため、知事会に「災害対策都道府県連絡本部」「緊急広域災害対策本部」を設置する規定（第6、7条）や、広域応援に関する連絡・調整を全国知事会が直接行う規定が新設された（第7条5）ことであった[70]。

このように、知事会は、広域応援が必要な事態を想定して全国知事会の体制と機能を強化すると同時に、対口支援の実施を念頭にその実効性を高める工夫を施した。2013年3月には「都道府県相互の広域応援体制におけるカバー（支援）県の主な役割・活動モデル」が公表され、各ブロックにはカバー県の設定やその活動の準備、応援・受援体制の点検が求められた[71]。これに並行して、ブロック間の相互応援協定があらたに合意され（「関西広域連合と九州地方知事会の災害時の相互応援に関する協定」（2011年10月)、「関西広域連合と9都県市との災害時の相互応援に関する協定」（2014年3月))、遠隔地の地方公共団体との間で相互応援協定を締結する動き（熊本県と静岡県など）もみられた。

一方で、ブロック間の相互応援協定やブロック内のカバー県体制の検討、整備については、依然として取り組みに濃淡があるのが実情だった。2015年7月、全国知事会危機管理・

年3月7日)。

70 全国知事会「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定書」（2012年5月18日)、
http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/24518kyouteisyo.pdf
（最終閲覧日：2019年3月8日）；塩野「平成28年熊本地震に係る全国知事会の短期派遣への対応」。

71 全国知事会東日本大震災復興協力本部「都道府県相互の広域応援体制におけるカバー（支援）県の主な役割・活動モデル」（2013年3月)、
http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/post_972.pdf （最終閲覧日：2019年3月8日)。

防災特別委員会の広域応援推進検討ワーキンググループ（2013 年 6 月設置）の報告「大規模広域災害発生時における都道府県相互の広域応援の今後の方向性について」は、ブロック知事会や各都道府県で取り組むべき事項の方向性、国等において検討を要する課題などを整理し、迅速で効率的な広域応援の実施のために平素からの準備をいっそう進めることを求めた[72]。全国知事会は都道府県間の応援・受援体制の構築を追求したのである。

(4) 政令指定都市の動き

東日本大震災で注目された対口支援は、多くの場合、支援側は広範な行政事務をこなし、一定規模の職員を継続して動員する体力のある政令指定都市であった[73]。北九州市や浜松市は当初、総務省や全国知事会の要請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、集中的に取り組み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[74]。前述のように、名古屋市はたまたま視察に入った陸前高田市への総合的で継続的な支援を実施した。大阪市も 4 割以上の職員を釜石市に投入した[75]。

こうした経験を通じて、大阪市や名古屋市、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、すなわち対口支援は、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」た支援のありかたとして高く評価されることになった。

---

[72] 全国知事会危機管理・防災特別委員会広域応援推進検討ワーキンググループ「大規模広域災害発生時における都道府県相互の広域応援の今後の方向性について（報告）」（2015 年 7 月）、
http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/05%20150709kiki.pdf
（最終閲覧日：2019 年 3 月 8 日）；総務省自治行政局「応援職員の派遣の在り方研究会資料」。

[73] 政令指定都市については、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）参照。

[74] 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」（2011 年 6 月 5 日号）、
https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/koho2/room/break/e230605.html （最終閲覧日：2019 年 3 月 8 日）。

[75] 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（最終閲覧日：2019 年 3 月 8 日）。

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、震災対策の一つに「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、この実績を踏まえて「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った[76]。

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、実質的には対口支援方式であろう。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[77]。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[78]。

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

---

[76] 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 (最終閲覧日：2019 年 3 月 8 日)。

[77] 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 (最終閲覧日：2019 年 3 月 8 日)。

[78] 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」、http://www.city.kobe.lg.jp/safety/saisyuuhoukoku.pdf (最終閲覧日：2019 年 3 月 8 日)、156-157 頁。

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[79]。「全国の統一した枠組み」は指定都市の領域を超えているけれど、広域かつ大規模な災害の初動で指定都市が緊密に連携し、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。この観点から、2013 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」を策定した。20 の指定都市を 4 つのグループに分け、それぞれの担当地域（例：C グループの神戸、京都、大阪、堺、名古屋は近畿地方と岐阜、愛知、富山、石川、福井の計 12 県を担当する）について現地支援本部を設置し、支援隊を派遣する。指定都市市長会は中央連絡本部を設置すること、被災市区町村には各指定都市が対口支援を行うこと、広範な都道府県に被害が及ぶ場合の分担なども規定された[80]。

これは「21 大都市相互応援に関する協定」のように指定都市間の相互支援を目的とした協定ではなく、すべての市町村を支援の対象とする計画である。指定都市の機動力を活かして、全国いずれの場所で災害が発生しても早期支援に当たることのできる仕組みを構築すること、被災地の要請を待たずに先遣隊を派遣し、対口支援を基本として被災地ニーズに応じた支援を実施することが目的であった。20 市で定期的に訓練を実施し、実効性を確保することも考えられた[81]。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。各都市の行動計画担当課長を構成員とする課長会では、行動計画に係る協議や情報交換も行われるようになった[82]。

---

79 同上、156 頁。

80 「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（最終閲覧日：2019 年 3 月 8 日）。

81 指定都市市長会「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会（第 1 回）説明資料」（2017 年 3 月 29 日）、http://www.soumu.go.jp/main_content/000484162.pdf（最終閲覧日：2019 年 3 月 8 日）。

82 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_siryo/siryo8.pdf（最終閲覧日：2019 年 3 月 8 日）。

(5) 熊本地震

こうして東日本大震災後に政府、都道府県、政令指定都市において効率的で網羅的な応援職員の派遣のありかたが検討され、それぞれのレベルで枠組みが構築された。それらがどのように機能するかが試されたのが2016年4月に発生した熊本地震であった。

4月14日に前震が発生した段階で動きはじめたのは、九州地方知事会との間で災害時の相互応援協定を結んでいた関西広域連合（先遣隊として兵庫県）、熊本県と個別に応援協定を締結していた静岡県、福島県であった。また全国知事会からも熊本県にリエゾン2名を派遣している（いずれも15日）[83]。16日に本震が発生すると、九州地方知事会、全国知事会、指定都市市長会がいっせいに動きはじめた。翌17日、九州地方知事会会長県の大分県は九州・山口各県に対して「平成28年熊本県地震に係る熊本県及び同県市町村への人的支援について」発出した。九州地方知事会は被災市町村ごとに担当県を割り当てる対口支援方式で臨む方針であった。担当県はリエゾンを被災市町村に派遣、応援職員のニーズを把握し、責任をもって派遣する[84]。全国知事会は現地連絡本部を福岡県に設置した[85]。

指定都市市長会は16日午前11時50分に「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」の適用を決定し、ブロック幹事都市の広島市は先遣隊を派遣、17日午前9時には熊本県庁に現地支援本部を設置した（のち熊本市庁に移転）。熊本県庁では全国知事会や関西広域連合、政令指定都市市長会の現地支援本部の協議が行われ、当面は熊本市を指定都市が、それ以外の被災市町を知事会等が支援するという役割分担が合意された。指定都市の人的支援は4月19日、Dブロック4市（広島、岡山、北九州、福岡）と神戸市によって始まった[86]。

対口支援方式では支援が追いつかない可能性が明らかになるのは18日ごろからである。膨大な災害応急対応業務に直面して混乱状況に陥った地方公共団体が出はじめたためであった。18日午後、大分県の要請により、全国知事会会長は各都道府県に対して熊本県およ

---

[83] 塩野「平成28年熊本地震に係る全国知事会の短期派遣への対応」。
[84] たとえば益城町は福岡県と関西広域連合、南阿蘇村は大分県、西原村は佐賀県の担当となった。総務省自治行政局「応援職員の派遣の在り方研究会」。
[85] 塩野「平成28年熊本地震に係る全国知事会の短期派遣への対応」。
[86] 「平成28年熊本地震にかかる報告について」指定都市市長会議in名古屋（2016年5月31日）会議資料、
http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/pdf/h28_05_31_01_siryo/h28_05_31_01_11.pdf（最終閲覧日：2019年3月9日）；指定都市市長会「応援職員の派遣の在り方研究会資料」。

び同県内市町村への応援職員の派遣を依頼した。熊本県は 19 日に全国知事会会長へ救護班（医師・薬剤師・看護師等で構成）の派遣を要請したのに続き[87]、20 日には全国的なスキームによる応援職員の派遣を総務省に要請した。同日、総務省は全国知事会、全国市長会、全国町村会に「平成 28 年熊本地震に係る被災地方公共団体に対する人的支援について」を通知し、「九州・山口 9 県災害時応援協定」では対応できない場合の被災地方公共団体への職員派遣について協力を依頼した。これを受けて、全国市長会会長は九州市長会会長と連名で、各市区町に対して被災市町村に対する職員派遣について事前準備を要請した。全国町村会も「平成 28 年熊本地震に係る被災市町村への人的支援について（事前依頼）」を各都道府県町村会（東北被災県を除く）に発出し、短期派遣の募集を開始した。4 月下旬以降、総務省ルートを通じて派遣された応援職員が順次、被災市町村に入った[88]。

応援職員の派遣人数は最大時の 5 月 11 日で総数 1、440 名に上った。九州地方知事会からは熊本県に 32 名、その他市町村に 593 名。全国スキームでは熊本県に 9 名、熊本市に 4 名、その他市町村に 200 名。指定都市からは熊本市に 602 名が派遣された。このうち避難所運営に従事した人員は 660 名、罹災証明書交付事務に携わったのは 593 名で、全体の約 87%を占めている[89]。災対法修正で期待されたとおり、避難所運営や罹災証明書交付事務に支援が集中的に投下されたことがわかる。

このように、熊本地震においては、「九州・山口 9 県災害応援協定」や広域の相互応援協定、「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」に基づいて被災市町村に対して対口支援が実施され、これが不足する場合、総務省、全国知事会、全国市長会、全国町村会が協力して必要な職員を確保するという対応がとられた。この 2 段階構成によって被災市町村全体を網羅した応援が迅速に実施されたのである。また、東日本大震災ほどの広域災害ではなかったという事情はあるものの、とくに全国スキームによる派遣は発災から 6 日目に始まったことも、東日本大震災の教訓が生かされた結果であった。

事前に考えられていた枠組みがそのまま運用されたわけではない。九州地方知事会では、

---

87 塩野「平成 28 年熊本地震に係る全国知事会の短期派遣への対応」。

88 総務省自治行政局「応援職員の派遣の在り方研究会資料」。全国市長会「平成 28 年熊本地震への短期応援職員派遣」（2017 年 3 月 29 日）。全国町村会「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会（第 1 回）説明資料」（2017 年 3 月 29 日）、http://www.soumu.go.jp/main_content/000484161.pdf （最終閲覧日：2019 年 3 月 10 日）。

89 総務省自治行政局「応援職員の派遣の在り方研究会資料」 。

被災県からブロック内幹事県に応援職員の派遣を要請、構成県に派遣を依頼し、構成県はその県職員を被災県・市町村に派遣するという手順が想定されていた。しかし実際には、九州地方知事会は対口支援方式を採用し、対口支援を行う構成県から区域内市町村に派遣を要請し、県と市町村とが一体となった被災市町村への支援が実現した。また、全国市長会や全国町村会からの申し出により、全国の市区町村職員についても全国知事会を経由して派遣調整が行われたことも、都道府県の広域応援に関する協定が想定していた行動ではなかった[90]。支援にかつ輻輳や脱落ができるだけ発生しないように、状況に応じて枠組みに変更が加えられたのだった。

7.2.4　熊本地震を超えて

(1) 残された課題

熊本地震においては、九州地方知事会といくつかの相互応援協定、指定都市市長会、そして地方3団体と総務省の全国スキームが有機的に連動して応援職員の派遣が実現した一方で、地震の検証を通じて大きく2つの課題が浮かび上がった。

第一に、さまざまなスキームが並立しているためにその調整が必要となることであった。まず派遣段階においては、都道府県と区域内の市町村との一体的な支援が法的に予定されていないという問題があらためて認識された。市町村に対しては全国市長会や全国町村会から派遣要請が出されるうえに、個別に相互応援協定を締結している場合もあるから、同一の地方公共団体内で複数の枠組みが競合することになる。そのなかで、法的・制度的根拠のない県からの派遣要請に応じる動機はけっして高くはないと思われる。実際、熊本地震においては、県内市町村に職員派遣を要請した際に、派遣の根拠や経費負担について取り決めがなかったため、スムーズに派遣職員数を確保できなかったり、市長会や町村会からの派遣要請に備えて県からの派遣要請に対し対応を保留したりする事例がみられたという[91]。災対法第74条2は県が区域内の市町村に協力を要請する根拠となるが、いかなる

---

[90] 「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会（第1回）議事要旨」(2017年3月29日)、http://www.soumu.go.jp/main_content/000484765.pdf （最終閲覧日：2019年3月10日)。

[91] 塩野「平成28年熊本地震に係る全国知事会の短期派遣への対応」；九州地方知事会大分事務局「平成28年熊本地震に係る応援活動等について」(2017年3月29日)、http://www.soumu.go.jp/main_content/000484158.pdf （最終閲覧日：2019年3月11日)。

場合にこの条項が発動されるのかは明確ではないのが実態であった[92]。

熊本地震からおよそ１年後の 2017 年 5 月 15 日、九州市長会と九州地方知事会が覚書を締結し、県単位で対口支援の担当が割り当てられる場合に、九州市長会は各県からの要請に応じて被災市町村へ職員を派遣することを約束したのは、以上のような問題を克服するひとつの試みであろう。「緊密な提携による迅速かつ切れ目のない被災地支援」を実施するための枠組みを制度化したのである[93]。

派遣後の応援職員間の調整も問題であった。全国スキームで職員を派遣した九州地域以外の都道府県の市町村が、この点をもっとも痛感したのかもしれない。全国市長会からは、迅速な支援を必要とする発災直後は多方面からの重層的支援が有効だとしても、一定期間が経過した後は、複数のスキームが並存していること、被災地と離れた地域に窓口が複数できたことなどから情報伝達に齟齬が生じたという指摘が上がっている[94]。

独自に行動する指定都市との調整は、派遣段階でも現地においても必要となったとみられる。行動計画に従って応援職員を派遣した指定都市は、20 都市が一丸となることによって、スケールメリットを活かした迅速な支援ができた[95]と評価された反面、指定都市、全国知事会、他の市町村を一元的に調整する仕組みの必要性は、総務省や全国知事会のみならず全国市長会、指定都市自身も今後の課題に挙げた[96]。熊本地震では、熊本市とそれ以外の市町村の棲み分けが比較的容易で、派遣ニーズがおおむね均衡していたため、指定都市市長会と知事会などとの調整はそれほど問題にならなかった。とはいえ、それは被害の範囲が比較的限定されていたことによる偶然の結果であったし、指定都市の支援を熊本市に集中したことの妥当性も問題視された。

指定都市市長会は、対口支援方式や自治体間支援の財政措置など広域支援の枠組みを法

---

92 総務省自治行政局「応援職員の派遣の在り方研究会資料」。

93 「大規模災害時の広域応援・受援に関する覚書」（2017 年 5 月 15 日）、https://www.pref.oita.jp/chijikai/kyuyama/data/20170515_chijikai-shichoukai_protocol.pdf （最終閲覧日：2019 年 3 月 11 日）。

94 全国市長会「平成 28 年熊本地震への短期応援職員派遣」（2017 年 3 月 29 日）、http://www.soumu.go.jp/main_content/000484160.pdf （最終閲覧日：2019 年 3 月 11 日）。

95 指定都市市長会「応援職員の派遣の在り方研究会資料」。

96 総務省自治行政局「応援職員の派遣の在り方研究会資料」；九州地方知事会大分事務局「平成 28 年熊本地震に係る応援活動等について」；全国市長会「平成 28 年熊本地震への短期応援職員派遣」；指定都市市長会議（2016 年 5 月 31 日）議事録、http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/pdf/h28_05_31_01_siryo/h28_05_31_01_06.pdf（最終閲覧日：2019 年 3 月 10 日）。

制化するとともに、そのなかで指定都市を支援の主体として位置づけること、災害時に都道府県と同様の権限（災害救助法上の救助の主体、災害対策法上の応急措置に関する従事命令等の権限など）を指定都市に与えることなどを求める方向に動いた（「災害対応法制の見直し等に関する指定都市市長会要請」、2016 年 5 月 31 日）[97]。指定都市市長会の機動力と高い能力と動員力－20 市間の研修・訓練によって担保されている－を活かして、指定都市の力を発揮できるスキームを整備すべきとの観点に立った提案である[98]。他方、総務省は、対口支援方式を前提とした地域ブロックにおける支援と全国スキームによる支援の 2 段階による対応を基本線として想定しつつ、総務省が司令塔機能をもって情報の集約、地方三団体への助言・協力、内閣総理大臣による応援職員の派遣要求（とくに緊急派遣が必要と認められる場合）を行うことを指向していた[99]。

第二に、発災直後に機能が著しく低下する市町村に対しては、マネジメント機能全般への支援を検討する必要があることだった。熊本地震においては、総務省が主導して南阿蘇村の避難所運営要員、益城町の罹災証明書交付事務要員の派遣が実現し、両自治体の混乱状況は収拾された[100]。被災市町村への支援体制のありかたに加えて、市町村における受援計画の策定など受け入れ体制の整備、応援自治体における派遣人材の育成と派遣チームのリストアップ・準備も検討する必要があると考えられた。マネジメント機能が低下した市町村においては、内部調整機能が働かず、意思決定主体の不在という状況も生じる。受援側と応援側の役割分担、双方とも責任を持った判断のできるリーダーを明確にする必要も指摘された[101]。

(2) 「被災市区町村応援職員確保システム」と「災害マネジメント総括支援員」制度 ーその可能性

熊本地震の翌年、総務省は「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会」を設置し（2017 年 3 月末、座長は稲継裕昭・早稲

97 「災害対応法制の見直し等に関する指定都市市長会要請」（2016 年 5 月 31 日）、http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/pdf/h28_05_31_01_siryo/h28_05_31_01_03.pdf（最終閲覧日：2019 年 3 月 11 日）。

98 指定都市市長会「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会（第 1 回）説明資料」（2017 年 3 月 29 日）。

99 総務省自治行政局「応援職員の派遣の在り方研究会資料」。

100 同上。

101 九州地方知事会大分事務局「平成 28 年熊本地震に係る応援活動等について」。

田大学教授）た[102]。同研究会が 6 月 16 日に提出した報告書は、2 つの制度の構築を提案した。ひとつは 「被災市区町村応援職員確保システム」である。大規模災害発生時には、被災都道府県に全国知事会、全国市長会および全国町村会の連絡要員を構成員とする被災市区町村応援職員確保現地調整会議（仮称）を設置する（事務局は全国知事会)。会議には総務省、指定都市市長会や被災地域ブロック幹事都道府県、相互応援協定等により被災都道府県に緊急派遣された各地方公共団体の連絡要員も参画する。この会議は、被災地域ブロックの都道府県や指定都市を中心に、相互応援協定も勘案しながら、対口支援団体を決定する。対口支援方式で不足する場合は全国スキームによる支援で補完する。会議構成員・参加者間の情報共有のありかた、対口支援団体を中心とする現地での連絡調整、全国スキームによる応援職員の派遣は全国知事会、全国市長会および全国町村会を中心に決定することなど、全国スキームの運用についても指針が示された。

もうひとつは「災害マネジメント総括支援員」制度であった。被災して機能が低下した市町村を念頭に置いた制度であり、被災市区町村の首長が行う「災害マネジメント」を総括的に支援する人員を配置するという構想である。支援員として想定されたのは首長に直接進言できる立場の者であり、災害の諸段階に応じた対応のあり方に関する知見、災害対策の推進体制の整備や進捗把握などの管理マネジメント、応援職員の緊急確保に関する総務省等との連絡・調整、などに通暁していることが求められる。各自治体にはそうした能力を持つ者の育成や確保も求められることになる[103]。

「被災市区町村応援職員確保システム」は 2018 年 3 月に実現し、同年 7 月の西日本豪雨の際に適用された。応援職員の派遣のありかたをめぐる議論は、全国知事会を中心に全国一元的なシステムの構築へと収斂したことがわかる。指定都市市長会は対口支援の主体として位置づけられた。都道府県と区域内市区町村による一体的な支援は完全には制度化されていないものの、全国知事会と全国市長会、全国町村会のレベルでの調整を通じて実現することが想定されている。大規模災害時に被災地の復旧、復興の中心になるのは市町村という単位であり、その機能の低下は市民の生活を直撃する。東日本大震災と熊本地震

---

[102] 総務省報道資料（2017 年 6 月 16 日)、http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei11_02000080.html、(最終閲覧日：2019 年 3 月 11 日)。

[103] 「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会報告書」(2017 年 6 月 16 日)、http://www.soumu.go.jp/main_content/000494770.pdf （最終閲覧日、2019 年 3 月 11 日)。

という災害を経て、地方公共団体間の応援職員派遣に関する協力システムは法的に可能な範囲で制度化された。財政難で疲弊する地方公共団体がこのシステムを支えられるかが、最終的な課題になるように思われる。

7.3　サードセクターによる被災者支援　　阪本　真由美

7.3.1 サードセクターによる被災者支援

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地域により異なり、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。その一方で、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、楢葉町では 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。その一方で双葉町、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る人、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、被災当事者が新たに市民団体を立ち上げるという動きがみられた。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うまれた。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。

7.3.2 東日本大震災における経済界による支援

日本経済団体連合会（経団連）は、東日本大震災後に震災対策本部を設置するとともに、企業・団体に対し、被災者へ直接提供される「義援金」やボランティア活動資金となる「支援金」の提供を働きかけた。経団連の報告（日本経済団体連合会、2012）によると、東日本大震災における企業・団体による支援額は約 1,011 億円であり、企業・団体が消費者・顧客に呼びかけて集めた支援を加えると 1,224 億円にのぼる（表 7.3.1）。金銭寄付を行った企業の割合は 95%（438 社）、現物支給を行った企業は 72%（331 社）、社員等が被災者・被災地支援活動に参加した企業は 56%（259 社）というように、支援は様々なかたちで行われた。また、なかには復興が長期的な取り組みとなることを想定し、基金、助成プログラムなど長期・継続的な支援を行ったところもあった。

表 7.3.1 東日本大震災における経済界からの支援額　（単位：億円）

企業による支援	金銭的寄付	715
	現物寄付（サービス含む）	148
	社員募金や店頭募金等に係るマッチング寄付	27
	その他	14
団体による支援	団体がとりまとめた支援	90
	団体独自の支援	16
社員や消費者・顧客などの寄付金		213
	計	1,224

（出典）日本経済団体連合会(2012)

経済界からの支援の特徴として挙げられるのが NPO/NGO との連携・協働が重視された点である。表 7.3.2 に経済界から NPO/NGO への支援金を示すが、経済界からは 105 億円というように大きな支援が提供されている。災害時に経済界から NPO/NGO に支援が提供されているのは、経団連が、長年にわたり災害支援のための取り組みを行ってきたことよる。経団連は、1990 年に企業・個人による寄付やボランティア等の社会貢献を促進するために、「1%（ワンパワーセント）クラブ」を設置した。1%クラブは、企業の経常利益・可処分所得の 1%以上を自主的に社会貢献に活かすことを趣旨としており、経団連会員企業を中心に 227 の法人・グループ、584 の個人が所属している（2016 年 8 月時点）。1%クラブは、企業・団体による社会貢献を推進するため、社会貢献に取り組む NPO などとの相互交流活

動を実施してきた。なかでも、災害支援は重視されており、国内外の災害発生時には被災地で活動するNPOなどと連携し、被災状況や被災地のニーズを把握しそれに関する情報を企業・団体に提供するとともに、義援金・支援金の提供を働きかけてきた。このような取り組みの成果もあり、東日本大震災では会員企業・団体のうち72%が支援を提供した。

表 7.3.2 経団連・1%クラブからの義援金・支援金

種別	種別・資金の性質		金額（億円）
義援金	被災者に直接配分		3,476
支援金	災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）	災害ボランティアセンター立上げ・運営等	7
	指定寄付金　赤い羽根災害ボランティアNPOサポート基金	被災地で救援活動を行うNPO/NGOへの支援	31
	ジャパンプラットフォーム(JPF)	NGO等の被災地等に係る活動費（共に生きるファンド等）	67

（出典）日本経済団体連合会(2012)

7.3.3 「共に生きる」ファンドによる中間支援組織・ネットワーク組織支援

経団連による支援金の提供先の一つが、ジャパン・プラットフォーム(JPF)である。JPFは、緊急人道支援に携わるNGO・経済界・政府などをつなぐプラットフォームとして2000年に設立された。専門性が高い42の加盟NGOとともに、47カ国・地域において緊急人道支援を実施する中間支援組織である。

JPFは、東日本大震災では、経団連からの支援を含む国内外から総額約72億円の支援を得て、それを、加盟団体のみならず、被災地の復興に尽力する地域の団体に活動助成金として提供した。JPFは、従来は加盟団体のみに資金助成を実施してきたが、東日本大震災では国内の被害が大きかったこと、被災地では被災者が中心となり新たな中間支援組織が設立されたことから、これらの団体を支援するために2011年4月に新しく「共に生きる」ファンドという資金助成スキームを創設し、法人格を有する被災地域の団体に対する助成を開始した。支援対象は、岩手県、宮城県、福島県に加え、福島第一原子力発電所事故により福島県内外に避難した人であった。当初は5年間（2017年3月まで）事業を実施する予定であったが、仮設住宅からの住宅移転に時間を要したこと、また、福島第一原子力発電所の事故による広域避難者の帰還に時間を要したことから、福島県と広域避難者支援を除く事業は2017年11月まで、福島・広域避難者支援は2018年3月まで実施された。2011年4月～2018年3月までの間に、352団体に対し、総額17億8,631万円の助成が行われた。

「共に生きる」ファンドは、セーフティーネット支援、コミュニティ支援、生業支援、

連携調整・サポートの４分野を柱として実施された（図 7.3.1）。重視された事業の一つが「連携調整・サポート」であり、岩手県・宮城県・福島県の県域・市町村域において、被災者支援を支える中間支援組織やネットワーク組織を支援するものであった。

被災者の生活再建を実現するには、被災者個人に寄り添った支援が求められる。また、住宅移転に伴う引っ越しのサポート、生業支援、コミュニティ支援においては、行政による制度だけでは対応が難しい事項がある。復興過程において示された課題に対応するために、新たに市民団体が組織されたが、その団体の多くは、案件形成や資金助成の仕組みなどの知識・経験がなく、組織運営を行うための情報提供やコンサルティング支援が求められた。そのような団体の活動を地域で支えるための中間支援組織として JPF は「いわて連携復興センター」「みやぎ連携復興センター」「ふくしま連携復興センター」の設置や運営に対する支援を実施した。いわて連携復興センターは、もともと岩手県で活動を展開していた中間支援組織が集まり、沿岸部の復興・被災者の生活再建支援の役割を担った組織であるが、これに対し、みやぎ連携復興センター、ふくしま連携復興センターは、新たに中間支援の機能を担うために設置された組織である。JPF は、いわて連携復興センター（2015 年 1 月～）、みやぎ連携復興センター（2016 年 4 月～）、ふくしま連携復興センター（2015 年 1 月～）に対し、それまで JPF が実施していた「共に生きる」ファンドの事業実施を委託し、案件形成・モニタリング・評価が合同で行われた。

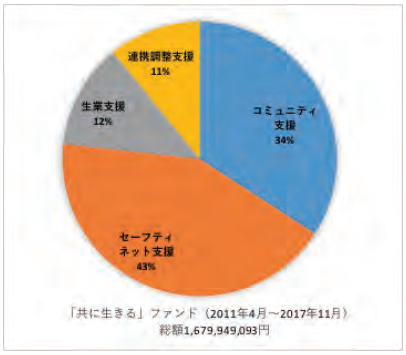


図 7.3.1 「共に生きる」ファンド実績
（出典）JPF 提供

市町村域においては、地域内の復興状況を共有するとともに、子ども支援や医療などの様々な課題に取り組むため、複数の市民団体が集うネットワーク組織が設置され、ネットワーク会議が行われた（表 7.3.3）。会議は、支援団体の情報を共有することにより潜在的な課題を顕在化させ、問題解決のための方策を議論するための場となった。また、福島県では、福島第一原子力発電所の避難指示解除に先駆け、復興まちづくりや地域再活性化について検討するためのネットワークが構築された。福島県南相馬市小高町では、ふくしま連携復興センターが核となり、JPF、JCN が連携して「おだかぷらっとほーむ」が設置された。

表 7.3.3　東日本大震災の被災地における県域・市町村域のネットワーク/会議

県	市町村	ネットワーク/会議名称	主催
岩手	県域	地域活性化ミーティング	いわて連携復興センター、JPF
		JCN岩手ミーティング	東日本大震災ネットワーク(JCN)
		JCN現地会議	東日本大震災ネットワーク(JCN)
		沿岸交流会	岩手県未来づくり機構いわて三陸復興のかけ橋プロジェクト事務局
		内陸避難者支援ネットワーク会議	いわて連携復興センター
		復興グッズ被災地グッズ主宰団体連携会議	似田貝東京大学名誉教授
		東日本大震災津波で被災した子どもたちを支援する機関・団体の連携交流会	岩手県
	宮古市	タネラボ	みやこラボ、いわて連携復興センター
		あすくらカフェ in 宮古	くらしのサポーターズ、地域コーディネーターみやこ、コワーキングカフェもりおか設立準備協議会
	山田町	わくわく山田座団会(通称：やまだん)	山田町社協
	大槌町	大槌情報共有会	テラ・ルネッサンス
		チーム大槌	-
	釜石市	釜石地域まちづくり連絡会議	アットマークリアスNPOサポートセンター
		釜っ子応援団 'ゆるっと'	KnK、カリタス釜石
		子ども遊び場マップ作成委員会	取りまとめおよびファシリテーターはKnK
		あすくらカフェ in 釜石	くらしのサポーターズ
	大船渡市	アクションネットワーク会議	いわて連携復興センター
		大船渡市生活支援連携議会	大船渡市
	陸前高田市	陸前高田まちづくりプラットフォーム	事務局：陸前高田市まちづくり協働センター
		陸前高田市 保健医療福祉未来図会議	陸前高田市健康推進課保健係/地域包括ケアアドバイザー
		子ども支援ネットワーク会議	P@CT
		陸前高田協働ミーティング	いわて連携復興センター
宮城	県域	こども支援会議	チャイルドラインみやぎ／みやぎ連携復興センター
		障害福祉団体等との意見交換会	県障害福祉課
		医療・福祉関係の復興の担い手会議	東北厚生局
		震災復興定例支援会議	宮城県社協
		震災心のケア交流会みやぎ	みやぎ心のケアセンター
		地域ミーティング	東日本大震災ネットワーク(JCN)
		被災者子育て支援調整会議	チャイルドラインみやぎ
		みやぎ広域支援団体担当者連携会議	宮城県社会福祉協議会
	気仙沼市	気仙沼NPO/NGO連絡会	気仙沼まちづくりセンター
		いしのまき支援連絡会	石巻社協主催
	東松島	東松島市ボランティア連絡会	東松島市社会福祉協議会　地域福祉課
	仙台市若業区	復興の輪ミーティング	若林区社協
	名取市	名取市支援者支援連絡会	名取市震災復興部生活再建支援部
	山元町	山元の未来への種まき会議	事務局：山元の未来への種まき会議事務局
福島	県域	ふくしま連携復興センター定例会	ふくしま連携復興センター
		福島ミーティング	東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)
		3れんぶく会議	いわて・みやぎ・ふくしま連携復興センター(持ち回り)
		子ども食堂ネットワーク会議	寺子屋方丈舎
	会津エリア	会津地区における応急仮設などに関する連絡会	福島県社会福祉協議会
		双葉郡未来会議	双葉郡未来会議事務局
	いわき市	子どもあいネット定例会	子どもあいネット
		みんぶく支援者会議	3.11被災者を支援するいわき連絡協議会(みんぶく)
		いわき地区における生活支援連絡会	福島県社協
	浜通り南部	浜通り南部コミュニティ支援分科会	3.11被災者を支援するいわき連絡協議会(みんぶく)、JPF
	南相馬小高	小高ぷらっとほーむ定例会（南相馬小高連携調整会議）	ふくしま連携復興センター
	相双地域	心理社会的支援ネットワーク会議準備会(仮称)	ふくしま連携復興センター、JPF
	新地町	新地町みらいと定例会	みらいと
山形		山形支援者の集い	復興ボランティア支援センターやまがた
東京		広域避難者支援連絡会 in 東京	東京ボランティア・市民活動センター(TVAC)

（出典）ジャパン・プラットフォーム（2018）

7.3.4　民間セクターによる支援調整システム

以上に述べたように、東日本大震災では、経済界を含む民間セクターの支援が、全国レベルで活動を展開する中間支援組織に提供され、それにより、被災地に新たにつくられた

中間支援組織への支援が行われるという仕組みが構築された。なお、東日本大震災において、経団連からの支援金提供先として JPF が提示されたのは、JPF が国際人道支援において長年にわたり経団連とも連携しながら活動を展開してきたことによる。JPF は、東日本大震災では現場のニーズに迫られ急遽国内災害対応のための組織体制を整備したが、今後、大規模災害に備えるには、民間セクターによる支援の受け手となる組織を明確化するとともに、県域において市町村の市民団体をサポートすることができる仕組みを平常時から構築しておく必要がある。

そのような国内の災害対応における中間支援組織の連携調整の仕組みとして着目されるのが、2016 年に新たに設置された「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）」である。JVOAD は、災害時の被災者支援活動が効果的に行われるよう、地域・分野・セクターを超え全国域での連携調整を目的に設置された組織である。このような全国域で活動する団体が中心となり、経済界を始めとする民間セクターによる支援情報を集約し、各県域で活動する中間支援組織と情報共有・支援調整を行う民間セクター間の支援調整システムを構築する必要がある（参照：図 7.3.2）。また、調整を効果的に行うためには、平常時から各県域・市町村域で活動する団体を育成するとともに、信頼関係を構築しておく必要がある。

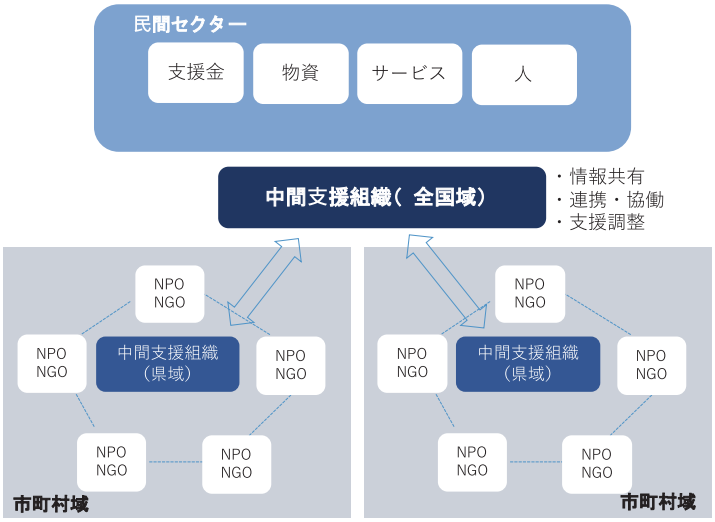


図 7.3.2　民間セクター間の連携調整システム

7.3.5 復興過程における民間セクターの役割

本節では、経済界による支援やJPFによる「共に生きる」ファンドの取り組みを中心に東日本大震災における民間セクターによる支援調整について整理した。東日本大震災では、経団連を中心に経済界から大きな支援が提供され、それにより被災地の中間支援組織・ネットワーク組織の活動支援が行われた。

その一方で、東日本大震災では、サードセクターを支援するための仕組みの重要性も示された。復興過程においては、多数の市民団体が現場のニーズを受けて設立されたが、これらの団体には案件形成、資金助成の仕組み、組織運営に関する知識・経験がほとんどなく、組織強化のための情報提供やコンサルティング支援を行う中間支援組織が求められた。また、同一の課題に取り組む団体間のネットワークを構築することは、支援の重複を避け、隙間を埋め、地域全体で連携・協働して復興に取り組むための基盤となる。そのようなサードセクター支援のための仕組みとして、本節では、経済界などの民間セクターによる支援情報を集約するとともに、各県域で活動する中間支援組織とその情報共有・支援調整を行うという民間セクター間の支援調整システム構築の必要性を提示した。

最後に、東日本大震災においては、経団連によりNPO/NGOに対し支援が行われたものの、義援金に比べ支援金が占める割合は多くはなかった。大規模災害に備えるには、社会全体において、災害時の支援への理解、特に被災地における支援活動への理解を深めていく必要がある。

参考文献

日本経済団体連合会社会貢献推進委員会 1%クラブ（2012）:「東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書―経済界による共助の取組―」

ジャパン・プラットフォーム（2018）:「2017年度　東日本大震災被災者支援報告書」

7.4 復興のトリレンマ

手塚　洋輔

要約

本稿では、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である、義援金・復興基金、応援職員、サードセクターによる支援の仕組みを検討した。資源の量的側面では、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ため、一定水準での資源調達が可能であったといえる。また、マッチングという質的側面では、全体性・迅速性・多様性の３つの価値をめぐるトリレンマ状況の中で、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ことから、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。

(1) 復興を支える資源―「ヒト」と「カネ」

震災から復興するためには、それを行う「ヒト」と「カネ」が不可欠である。しかしながら、被災地（被災自治体）は被災しているがゆえに、こうした「ヒト」と「カネ」に余裕のない状態にあるといってよい。したがって、復興しようとすれば、自ずから、こうした人的資源と金銭資源を外部から供給する仕組みが必要となる。

本章で取り上げた、義援金・復興基金、応援職員、サードセクターによる支援はいずれも、人的資源と金銭資源を外から被災地に送り届ける重要な経路となっており、東日本大震災においても活用された。義援金・復興基金（金銭資源）と応援職員（人的資源）は主に政府（国・自治体）を通して調達・供給される性格を持つ。これに対して、サードセクターによる支援は、中間支援組織を結節点として、経済界などの民間組織による金銭資源と現地ボランティアなどの人的資源を組み合わせたものといってよいだろう。

いずれにせよ、震災復興以外の場合と同様に、資源管理一般という観点で見ると、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る。そこで以下では、これまでの議論を、量的側面と質的側面に分けて整理し、その上で、東日本大震災以降の動きを視野に入れつつ残された課題を述べることにしたい。

(2) 量的側面――十分な資源が供給されたか

まず、量的側面についていえば、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いってよいだろう。たとえば金銭資源では、義援金（約 4,500 億円）・復興基金（約 3,000 億円）・経済界からの支援（約 1,200 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。

このような資源の投入が可能であった理由として、震災前に一定の仕組みが構築されていたことが大きい。金銭面では第 1 に義援金や復興基金が公式性の高い「準」制度として確立していたことが指摘できる。義援金については、日本赤十字社が中心となって募集と分配を行う仕組みがあり、復興基金についても発災直後から設置を前提に検討がなされたからである。第 2 に、経団連が中心となって資金提供する枠組みについても、たとえば、1990 年から活動を続けている 1%クラブの成果もある。

人的資源に関しても自治体間の応援職員としては、第 1 に、日本の場合、地方自治に関する制度一般を所管する総務省が存在し調整する基盤があったことに加えて、第 2 に、全国知事会の「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」（1996 年締結）をはじめ、さまざまなレベルで自治体間の相互支援協定が結ばれていたことがあげられる。さらに第 3 に、阪神・淡路大震災の経験を持つ関西広域連合の取組が始まっていたことも幸いした。他方、民間セクターの側面では、第 4 に、阪神・淡路大震災で開化した災害ボランティアの興隆やその後の NPO 法制定による市民活動団体の普及を想起する必要がある。それを活かす形で第 5 に、2000 年から緊急人道支援にかかる中間支援組織としてジャパン・プラットフォーム（JPF）が活動していたことも見逃せないだろう。こうした中間支援組織が実際に支援活動を行う諸団体に資源を提供するノウハウが蓄積していたのである。

(3) 質的側面――ニーズと合致できたか

このように一定の金銭的・人的資源を被災地に届ける仕組みが存在した。しかし、それだけで復興が十分に果たされるわけではない。稀少な資源で効果的に復興を進めるためには、現地のさまざまなニーズを把握し的確に投入する、いわばマッチングする仕組みが不可欠である。マッチングの局面で考慮するべき価値として、「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 3 つをあげることができよう。しかしながら、この 3 つの価値には同時に達成することは困難

である。例えば、全体性と多様性を同時に充たそうとすると、ニーズの把握に多大な時間がかかるという点で迅速性は犠牲になる。同じように、多様なニーズを迅速に判断しようとすれば全体性を断念し対象を限定する必要がある。また、全体を包括しつつ迅速に判断するのなら画一的な対応にならざるを得ないだろう。

そこで次にこのトリレンマに対して、東日本大震災ではどのように対応したのかを見ていくことにしよう。第1に、義援金や復興基金といった「準制度」の運用に際しては、東日本大震災では従来に増して分権的で多様性を重視する手法をとったといってよい。被災自治体が広範囲に広がる中で、基本的には各自治体、とりわけ市町村のイニシアティブに

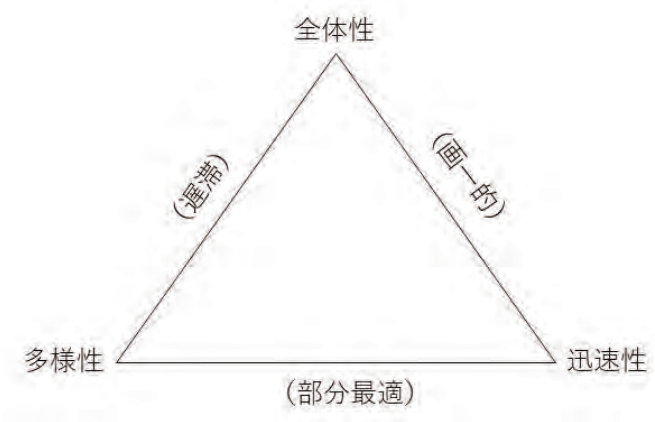


図 7.4.1　復興のトリレンマ

（出典）筆者作成

委ねた部分が多く、地域の実情が反映されることになった。だが反面では全体性が犠牲となり、自治体間での格差や競争が生じたともいえる。第2の応援職員についてみても、複数のルートを駆使しつつ、なかでもカウンターパートを決めて行う対口支援が重視され一定の成果をあげたことを分権的運用として理解することができる。他方で、応援職員間の調整問題などが、全体性との関係で課題となった。第3に、多様な中間支援組織が立ち上がって、地域で活動する各種のボランティア団体やNPOの調整を行ったことは、全体性と迅速性の間を調和しつつ、多様性の発揮に重点があったと考えられよう。

(4) 課題

今般の東日本大震災においては、何より被災地が広く、また被災内容が多岐にわたったことから、3 つの価値のうち、多様性が重視されたということがいえるだろう。それが可

能だったのは、過去の経緯からも量的側面で一定水準の資源を調達できたためであり、1990年代以降の制度的蓄積の成果とみることができる。ただし、その裏返しとして、一定の迅速性を確保する一方で、資源の効率的活用を重視する全体性がやや希薄になったともいえる。

しかしながら、今後の震災復興への教訓を考える際に、少子高齢化が進展し、支援の余力がなくなっていくことが想定される。だとすると、全体性の価値を等閑視することはできず、より効率よく支援できる仕組みを構築する必要がある。そのためにも、まず重要なのは、どの程度の資源をいつ・どこで・何に使ったか、という基礎的なデータを収集し分析することである。こうした検証なく、やみくもに全体性を前面に出せば他の価値を毀損しかねない。

その上で、迅速性・全体性・多様性のトリレンマを打破するためには、関与する諸機関の対応能力を向上させつつ全体としてのバランスを保つ方策を練ることが肝要となる。国レベルであれば、複数の施策での役割分担をもう一度吟味し、相互に補完するしくみを整えることが急務となろう。都道府県や中間支援組織といったレベルでは、全体性と多様性の両者を調和する存在になりうるかが鍵である。市町村レベルにおいても、多様性を失わずに全体性と迅速性を確保するため、住民の多様なニーズを事前に把握しておくといったことが一層求められると思われる。

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

8.1.1 アーカイブを抱える社会・祈念公園が遍在する社会

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。震災後の４月に公文書管理法が施行され、国の歴史的公文書作成と保存の過程が法制化され、それは国のみならず地方自治体の公文書管理の重要性を再認識させた。津波で流出した自治体の公文書の再生がボランティアの取り組みとなったが、震災後の対応についての公的な記録は、当然残すべきものとみなされた。震災後、ほどなく初動体制、復旧過程の検証報告書は、多くの被災自治体で作成・公表されたのである。

スマートフォンの普及が急速に進みつつあった当時、手持ちの機器に災害現場の写真や動画を記録するのは、ごくありふれた営みであった。そうしたファイルが積み重なると、意図せずして誰もが震災に関する記録を携帯していた。しかもそれは、紙やモノではなくデジタル情報であった。こうした記録は、ウェブ上にサイトを作成することで、自主的に何らかのプラットフォームに投稿すると個人所蔵の写真や動画を収集した「アーカイブ」が誕生する。日本国内では、国会図書館の東日本大震災アーカイブ「ひなぎく」や、アメリカのハーバード大学「日本災害アーカイブ」、さらには被災自治体も東北大学災害科学国際研究所などの助力を得つつ、地域のアーカイブを構築している。こうした動きは、２０１６年に勃発した熊本地震でも、ドローンによる土砂崩れの状況の撮影など、最新の機器を用いた映像を蓄積することで、さらに深化しつつある。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。震災後に登場したのは、いわば「デジタル・アーカイブを抱える社会」であった。

そして、震災後８年が経過した時点で被災地を見渡すと、住宅再建が相当程度進み、津波で壊滅的打撃を受けた中心部も、幹線道路の建設、中心部の嵩上げと区画整理も進み、新しい市街地が出現しつつある。そして、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。実際に工事現場に立つとその規模に驚かされるほどである。従来災害後には、慰霊碑が設置されたり、祈念館が建設されるといった形での慰霊が一般的であった。またかつての祈念公園の

代表例は、広島、長崎、沖縄の平和祈念公園であった。震災後の祈念公園はこれらの伝統を継承しつつ、以後の自然災害の記憶の定着の型を作っている。いわば、「祈念公園を抱える社会」が出現しつつあるのである。

こうして、「アーカイブを抱える社会」と「祈念公園を抱える社会」が出現しつつあるのが、震災後の日本社会の特徴であり、それが記憶の記録の制度化を方向付けている。では、それは何であり、どこへ向かうのであろうか。これまでの経緯を振り返りながら展望するのが本稿の課題である。

8.1.2 祈念館・資料館の建設とアナログ・アーカイブの構築

従来は、震災などの自然災害後、資料を保存する場合は、祈念館・資料館を建設し、そこに紙媒体の資料や、遺構の一部などを保存・展示するという方式がとられた。たとえば、関東大震災後、様々な慰霊碑が作られ、震災祈念堂と震災復興記念館が建設された。いずれも火災により多数の避難者が犠牲となった両国の陸軍被服廠跡に建設された。敷地内におかれた青銅製の「悲しみの群像」は、当時から被災感情を刺激するとして、様々な波紋を呼んだ。像は戦時中に供出され、現在は館の入口に模作された像がおかれている（武村 2014:16-25)。関東大震災の復興は、太平洋戦争末期の空襲被害を経て戦後の都市復興によって上書きされた。被災者の記憶も、東京空襲の記憶によって上書きされ、それが記念館のありように表現されているのである。

こうした祈念館建設の頂点は、やはり阪神・淡路大震災後の人と防災未来センターである。関東大震災後に再び生じた大都市直下型の地震として多数の死傷者を出し、道路・住宅のみならず港湾に多大の被害が生じたことから、祈念館として兵庫県が建設したのがこのセンターである。地震被害を伝える展示スペース、Ｍ７の地震を体験できる「１．１７シアター」、公文書やビデオを保存・公開することで、震災の記憶を広く伝承することが目指されている。

阪神・淡路大震災以前の平成期の地震被害のケースとして、１９９３年の北海道南西沖地震に伴う津波被害に見舞われた奥尻島では、奥尻島津波館が建設されている。死者・行方不明者１９８名の慰霊のモニュメント「１９８のひかり」、発災・復興を伝える写真展示、災害記録の映像を放映するホールなどが置かれている。周辺は、津波被害を受けた青苗岬地域であり、かつてあった住宅は集団防災移転事業によって移転しており、跡地を徳洋記念緑地公園として整備されている。オープンスペースに、津波館、慰霊碑「時空翔」

が建立され、付近で座礁したイギリス船の乗組員を救助したことを記念して１９３１年に作られた徳洋記念碑が津波に耐えたことを表す震災遺構として残されている。

なお地震以外の巨大自然災害としては１９９０年に始まる雲仙普賢岳噴火と火砕流の発生によって４１人が犠牲となった。慰霊と伝承の施設「雲仙岳災害記念館　がまだすドーム」が建設され、噴火と火砕流についてのシアター、展示を置き、火山活動学習といった事業も行われている。

このように、過去の自然災害・地震災害の場合、壊滅した被災地を再現するために、展示物、慰霊施設、紙媒体を中心とした記録保存が進められた。これらを「アーカイブ」として位置づけるならば、現在の「デジタル・アーカイブ」に対して、「アナログ・アーカイブ」の典型とよぶことができる。

アナログ・アーカイブでは、写真や被災を表す遺構の一部が貴重な資料であり、それとあわせて公文書やもろもろの報告書などの紙媒体のファイルが保存される。また慰霊のモニュメントが併設されることが多い。

この段階ではいまだ公文書管理制度が十分ではなく、公文書の保存に重きが置かれてはいない。むしろ、『震災誌』『復興誌』といった地震の記録を公的機関が編纂し、それに伴う資料が保存される傾向にあったと言える。また、阪神・淡路大震災では「ボランティア」が復興過程で標語となったように、地域にさまざまな支援を行うボランティアが入り、その中には、震災の記憶を保存するための資料収集活動を行う団体も見られた。公的機関の文書保存と、市民の側の記録収集とが並行して進み始めたのである。

しかも、震災の記憶が徐々に風化する中では、来訪者に印象づけるためには、展示物こそが有効である。そこで展示スペースを確保し、教育機関と連携して学校教育の一環として見学が行われるのである。

8.1.3 デジタル・アーカイブを抱える社会へ

これに対して、東日本大震災では、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。もちろん、紙媒体や震災遺構の保存も行われているが、ここでは、第１に、すでに多くの公文書が電子化されており、震災関係会議の議事録や提出資料がホームページなどで掲載されたことから、電子化された公的な記録の保存が図られた。第２に、市民がスマートフォンなどで保有している画像などの電子記録については、ウェブサイトに投稿・送信するという簡便

な方法で収集することが可能であった。第３に、被災地の中心部が津波で壊滅的な打撃を受けた多くの被災自治体では、アナログ資料の収集に着手することが、決して容易ではなかった。物理的な場所を不要とするデジタル資料の収集は、被災地での救護・復旧を妨げなかったのである。そして第４に、震災被害を伝えるのにインターネットやＳＮＳが有効であった上に、いくつかの自治体では首長が YouTube に動画を投稿するなど、インターネットを通じて関心を集めることに成功した事例も表れた。災害におけるインターネットの有用性を明らかにしたのが東日本大震災であった。

かくして構築が進められたデジタル・アーカイブであるが、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。震災の伝承活動を行う個人・団体・伝承拠点を結ぶ「３．１１メモリアル・ネットワーク」が２０１８年３月に開催したシンポジウムでは、記録を伝えるには、メッセージとしての力のある伝承へと変えていく必要があるといった意見も出された。デジタル空間には、それ自体が加速度的に大量の情報を飲み込んでいく。そこに置かれる資料は、他の新しい大量の情報との差別化を強いられる。

これは、媒体としては、関東大震災で、たえず震災に関する写真が「写真帳」として繰り返し複製され循環されることで、イメージが定着したとする指摘とは次元の異なる問題である。だが、記念館に行かずとも、手元のデジタル機器でインターネットに接続し、東日本大震災関係の画像を検索すれば、２０１１年以後同時代的にしばしば循環された画像がすぐに画面に現れるであろう。その意味では、仮に記憶が風化していくとしても、一定の方向付けが与えられれば、興味関心ある人びとは東日本大震災についてすでに同時代に定着したイメージを共有することになる。その点では、やはり関東大震災における写真の複製等同様の「視覚的言い回し」の効果は確立しつつあると言いうるであろう（ワイゼンフェルト 2014）。

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、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。記録を収集・保管する主体の多くは、「言い回し」を拒み、個別かつ独自の記憶を反映する記録を後世に伝えようとする。だが、震災という一つの事件を名付け共有しようとする側からは、一般的な定義や理解に即した記録を「典型例」として選び出そうとする。もし、すでに「アーカイブ」が社会に根付いていれば、前者のアーカイブ固有の動きが重視されたであろう。デジタル・アーカイブ以前に十分に「アーカイブ」が社会に根付いていなかった日本では、

二つの動きが連なっていく。それが「デジタル・アーカイブを抱える社会」の特性なのである。

8.1.4 記憶の館としての震災記念館と記憶の空間化としての震災祈念公園

こうした「デジタル・アーカイブ」が特定の「言い回し」を強化する方向で次第に作用し始めているとすれば、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、リアルの展示物を陳列した祈念館である。しかし、そうした祈念館も、従来は館の建設と展示の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。

震災祈念館として、特筆すべきなのは、２００８年５月１２日に中国で発生した四川大地震後の祈念館である。M．８．０の地震は広範囲に地域を直撃し、１０万人以上の死者・行方不明者があったという。被災各地で祈念公園や博物館が建設されているが、震源近くの盆地のコミュニティに建設された汶川地震博物館は、平面の被災地区に地割れのような高いひびの壁の間から入館するデザインである。地面深くに入りこむことで、鎮魂を表象するのである。これにはすでに前例がある。ワシントンのベトナム戦争メモリアルが古い例であり、「負の感情を喚起するため」の表現とされる。近年の例では、ポーランドのベウジェッツ・メモリアルやベルリン・ホロコースト・ミュージアムのようなホロコーストのメモリアルの祈念館に見られるデザインである（寺田 2007:57)。

だが、汶川地震博物館で際立つのは、入り口付近の深く切り立ったような垂直の壁のラインである。「負の感情」が身体的には沈み込み、精神的ないしは霊的に地上から天上へと上昇するように、身体と精神が引き裂かれるような感覚を喚び起こすのである。

では、日本ではどうであろうか。震災祈念館として古くは前節で述べた関東大震災後の祈念館が挙げられる。平成期に続く巨大災害の後には、奥尻島の津波災害、阪神・淡路大震災、中越地震のそれぞれで記念館が建設され、その周辺一帯を祈念公園として整備してきた。

まず奥尻島では、平成五年の北海道南西沖地震による津波被害を受けた青苗地区は集団防災移転事業で高台に住宅が建設され、跡地を徳洋記念緑地公園として整備し、そこに奥尻島津波館を置いている。ほぼ平地として整備された公園の一角に丘があり、その頂に「時空翔」というモニュメントが置かれている。また、震災遺構として徳洋記念碑が残されている。津波館では、津波災害を映像で伝えるホール、１９８名の死者を追悼するモニ

ュメント「１９８のひかり」が設置されている。もっとも復興過程では復興を優先し災害で破壊されたものは徹底的に廃棄する方針がとられたため、被災資料は日本海に漂流し回収された工事標柱１本である（稲森 2014）。

また、阪神・淡路大震災では、兵庫県によって設立された人と防災未来センターが、諸資料を収集するとともに、震災関連の物品を展示している。また淡路市は、震災遺構としての野島断層を保存するとともに、神戸市長田区若松町の公設市場延焼防火壁を移設して展示している。周辺は北淡震災記念公園となっている。

2004 年、阪神・淡路大震災から 10 年目の年に発生した中越地震では、阪神・淡路大震災の復興過程を前提に復興計画が策定された。中山間地で発生した地震であり被災地は点在していた。そのため、「新潟県中越大震災復興ビジョン」では、旧市町村に１ヶ所を目標に大規模崩落地等の震災保存地区を設定し、地元合意を経て「震災メモリアルパーク」を整備し、震災資料・写真・映像等についてはアーカイブズやミュージアムを建設し、市街地中心部にセンターを置くとともに、メモリアルパークにサテライトを設置するという構想が打ち出された。多数のアーカイブズ、ミュージアム、メモリアルパークが建設されることとなるが、これらの間には「情報通信機能を駆使して来訪者に多様なサービスを行う」ことが目指された。２００７年に長岡市・小千谷市・川口町によって「災害メモリアル拠点整備基本構想」が策定され、これにもとづいて、２００６年に研究機関と行政を中心として設置された中越防災安全推進機構は、２００７年に「中越メモリアル拠点整備基本構想」をとりまとめた。「知のネットワーク」と「地のネットワーク」の形成を標語としたこの構想に基づいて、２０１１年に３施設３パーク（後に４施設３パーク）を全体として交流を図ることを目的として発足したのが「中越メモリアル回廊」である。施設がアーカイブとミュージアム、パークは祈念の場であり、震災遺構の整備が進められた（稲垣・筑波 2014; 筑波 2012）。

このように、これまでの地震災害では、祈念館を建設してそこに資料を展示するとともに、周辺地区を公園として整備するというスタイルがとられた。記録を定着させる祈念館を中心に周辺を芝生などで造成し、祈念館の後背地を公園とするという方針がとられた。津波災害のため比較的広く公園を整備した奥尻島の場合は、祈念館に震災資料がほとんどない反面、公園内に震災遺構と慰霊のモニュメントが置かれた。これは東日本大震災後の公園整備の一モデルとなっていく。

災害復興後に公園を整備する場合に想定されているのは、「防災公園」を都市計画に組み入れることであった。１９９３年６月３０日の都市公園法施工令の改正によって、災害応急対策に必要な施設を公園施設として位置づけ、災害時において避難地または避難経路となる都市公園を防災公園と表現した。さらに９５年の阪神・淡路大震災を踏まえて防災緑地緊急整備事業の対象として、広域避難地としての都市公園に加えて、身近な一次避難地となる都市公園、広域防災拠点としての都市公園、身近な防災活動拠点として機能する都市公園が防災公園等として追加された。現在では、後方支援型の広域防災拠点機能を有する都市公園、広域避難地の機能を有する都市公園、一次避難地の機能を有する都市公園、身近な防災活動拠点の機能を有する都市公園、避難路の機能を有する都市公園の５類型が防災公園の類型とされている（財団法人都市緑化技術開発機構・公園緑地防災技術共同研究会 2000:268)。

これに対して、２０００年代の半ばには新しい展開として次の５点が指摘された。第１に、防災公園の整備が大都市圏から地方に広がってきたこと、第２に主として大震火災時の避難地であったものから、多様な防災機能を求めるようになったこと、第３に平時は普通の公園で災害時に防災公園となるよう使い分けられていたものから、平時から防災学習や防災訓練の場となる常時防災公園となるようにされてきたこと、いいかえれば防災をテーマとするフィールドミュージアムとなるよう求められるようになったこと、第４に防災公園としての単独整備から防災まちづくり・防災地域づくりの一環として総合的に取り組まれるようになったこと、第５に行政単独の整備事業から住民も含めた協働事業となってきたことである（財団法人都市緑化技術開発機構・公園緑地防災技術共同研究会 2005:21)。

こうして防災公園が多様化するという視点では、かつての北海道南西沖地震後の奥尻島の復興について、次のように論評される。「震災復興のまちづくりにおいては、積極的に公園緑地等の整備が計画された。これらの大半は、集落環境を良好なものとする施設として計画されているのであるが、一部は高台に配置され、いざという時の避難公園となるものもあった。また消火用貯水槽を設置するなど防災広場的な役割を持たせる公園を整備するほか、一部は震災記念公園として地震の記憶を風化させないメモリアルパーク（徳洋記念緑地公園）が整備された」（同前: 35)。こうして公園整備の観点からは、当初の目的ではなかった「メモリアル」としての公園という側面が次第に浮かび上がってくるのが、2000 年代の特徴であった。その延長で発生したのが 2011 年の東日本大震災であった。

8.1.5 メモリアル、ミュージアム、祈念公園――戦災祈念公園の歴史

前節まで検討したように、関東大震災以後、慰霊碑などの設置と記念館の建設を中心に、やや狭小の周辺地域を付加的に整備するという形で祈念公園が建設されるというスタイルが、災害復興後の記憶の制度化の型であった。だが、防災公園についても次第に「メモリアルパーク」としての意味が拡張し始めたように、施設周辺地域の祈念公園が次第に自立化し、慰霊碑・記念館と合わせとともに全体を「メモリアルパーク」としてとらえる傾向が強まりつつあった。そこに発生した東日本大震災では、被災地域が岩手・宮城・福島を中心とした沿岸部全体に広がるほど広大であったため、国の方針として三県に祈念公園を造成することが決定された。いずれも津波被災地区のうち広大な沿岸地域を危険地域と位置づけたため、そこにかつての自然災害後の祈念公園とは比べられないほど巨大なメモリアルバークを建設する具体化方針が決定されている。いずれも、慰霊の施設・震災遺構と資料館を含む計画が策定されている。こうして、メモリアル、ミュージアム、祈念公園という３つがセットとなって整備を進めつつある。

こうした３つがセットとなった先例は、広島、長崎、沖縄の平和祈念公園であった。また、震災後８年を経過した現在、震災経験が同時代として必ずしも共有されない「記憶の風化」が深刻な課題となりつつある。そこでモデルとなったのは、まさにこれら平和祈念公園に関わる記憶の記録と継承の活動であった。とはいえ、平和祈念公園の計画と運用は、それぞれ個別である。東日本大震災については、いまだ祈念公園は完成しておらず、福島に至っては、避難区域を対象として計画が作例されるにとどまり、着工すらなされていない。いずもれ、これらは、メモリアル、ミュージアム、祈念公園という３要素が個別に結合しつつ徐々に制度化されていく過程を辿ってきており、今後も辿ることが予想される。そこで本節では、平和祈念公園の計画と運用の過程をそれぞれ検討し、次節で震災祈念公園の建設計画とその特性について整理する。

①広島

まず、広島では、第一期として、多くの犠牲者が出た爆心地に、再建の一環として公園が建設されることとなった。以前から供養塔が設置されるなど供養の場という性格を備えていたこの地区に、公園建設に伴い、原爆慰霊碑、原爆資料館が置かれた。さらに第五福竜丸事件により被爆の記憶を継承することが重視されるにつれ、原爆ドームが保存される

こととなった。第二期として、平和運動の興隆に伴い、原爆ドームの保存運動が継続し、平和教育の場として公園が位置づけられ始める。露店営業規制を規制し、保存地区の住宅の立ち退きを進め、原爆資料館の拡充と外部への発信を進めていく。その上で第三期になると、１９８９年に策定された平和記念公園整備基本計画にもとづき、「聖地」としての整備を基本方針の根幹として据えながら、「観光地」「都市公園」としての機能の充実を図るものとされた。かくして多様な用途に供される公園としての整備が進む中、わき起こったのが原爆ドームの世界遺産化運動であった。広島市が国に要望する形で進められた運動の結果、１９９６年にユネスコによって原爆ドームに限って世界遺産とすることが決定された。こうして平和記念公園は、当初供養の地であったものが次第に「厳粛な平和の公園」へと整備され、さらに観光地化を含めた都市公園へと多機能化される中で、世界遺産としての原爆ドームを併設する空間へと変貌した。ただし、このプロセスは、記憶を継承する記念建造物が求められる一方で、生々しい記憶に苦しむ被爆者にとっては忘却を阻む効果を発揮するという緊張関係が伏在していたのである（直野 2010; 濱田 2015）。

②長崎

長崎では、原爆の爆心が市中心部からやや離れた浦上地区であり、市の３分の２は壊滅的被害を免れた反面、爆心地は廃墟と化した状態から戦後復興が始まった。慰霊施設の建設や公園の整備などが構想される中で、早い段階で整備されたのは爆心地松山公園と「原子爆弾落下中心地之標」であった。そして１９４９年に広島市が提案した被爆都市の特別立法化に長崎市も共同参加し、広島平和記念都市建設法と並んで長崎国際文化都市建設法が制定、両市での市民投票を経て公布されると、平和公園建設も本格化した。松山公園は「国際平和文化都市」と名称変更され、資料館などを含む国際平和会館が建設されるとともに、平和の男神像が「平和の祈念像」として製作された。祈念像は市中心部におくべきとする意見が出されたものの、最終的には平和公園の北側岡松地区におかれることとなり、祈念像前広場が平和記念式典の会場となるに至る。祈念像前の池に原爆死没者名簿が安置され、平和祈念と慰霊の一体化が図られたが、被爆五〇周年記念事業の一環で平和公園再整備が進む中で、名簿と奉安所を旧松山公園としてそこにマイクロフィルムを安置し、名簿本体は原爆資料館（後には国立長崎原爆死没者追悼平和祈念館）に保管された。これは八月九日の平和式典には祈念像前の名簿奉安箱に移動することとしている。広島ではモニュメントとしての原爆死没者慰霊碑が１９５２年に建立されて以来、原爆死没者名

簿も安置しており、長崎では慰霊の方式がやや不安定となっている点が特徴である（末廣2008）。

③沖縄

沖縄では、アメリカ統治下の1960年代より、激戦地であった摩文仁の丘に本土の都道府県からの慰霊碑建立が進んでいたが、日本政府とアメリカとの間で返還交渉が合意に至ったのちの1970年には平和公園建設計画のマスタープランが完成し、これにあわせて翌年から工事が進められた（沖縄県土木部 1975）。

計画では「沖縄平和祈念公園建設にあたっての主題は、平和慰霊像の配置と平和祈念広場の設置である」とされた。そして公園は慰霊の場であると同時に、慰安の場であるという「両面」があると位置づけられた。すなわち「平和祈念広場、平和祈念堂、戦跡資料館等施設を中心としたゾーンを平和祈念ゾーンとして位置づけ、他はもっぱら造園、植栽により、慰安地としての多目的ゾーンとして計画」されていく。「メインの参拝道より平和祈念広場を経て、平和祈念堂に至る施設は戦没者の慰霊に対し、深く慰霊の念を捧げる場所として公園という言葉、施設から受ける一般的な心和むなごやかな雰囲気とは逆に、むしろ戦争に対する憎悪の念をいだき、あらためてしみじみとした中にも厳寂な気持ちにひたるといった側面であり、このことは各府県の慰霊塔を建立してある摩文仁ヶ丘の一連の霊域区と相通ずる施設である。そして他の側面は現在の平和な時代に於ける人間相互のいこいの場としての生活をエンジオイするための施設として、多目的広場を中心とした造園植栽の行きとどいた背景により、沖縄の美しい自然のもと、お互いが平和な心で楽しく語り合える場としての近代公園の一部分も有している」というのである（沖縄県土木部 1975:14）。

こうして沖縄戦没者追悼式が行われる式典広場を中心に、沖縄県平和祈念資料館が沖縄海洋博とあわせて１９７５年に開館し、１９７８年には高さ１２メートルの平和祈念像を安置した沖縄平和祈念堂が建設された。当初「旧陸軍の記念館」の性格が強かった資料館は、１９７８年に展示を全面的に刷新したが、さらに１９９０年代に入ると、「沖縄戦の実相の全てを余すことなく描き」、戦後沖縄の歩みと基地問題、近隣諸国への加害などを沖縄の視座からとらえる「平和の発信地沖縄」の中核施設へと「移転改築」され、現在の新資料館となっている（荒川 2006）。

また沖縄戦終結５０周年とあわせて、軍人・民間人、敵・味方、加害者・被害者、日本人・非日本人といった区別を超えて、沖縄戦におけるすべての戦死者を刻銘する「平和の礎」が建設され、現代にふさわしい追悼のあり方を示そうとした（宮武 2006)。

なお、一連の祈念施設と公園の空間整備は、１９７５年に開館した沖縄県平和祈念資料館の設立理念にあげられた「沖縄のこころ」すなわち「人間の尊厳を何よりも重くみて、戦争につながる一切の行為を否定し、平和を求め、人間性の発露である文化をこよなく愛する心」という理念を継承し直す歴史であった。新平和祈念資料館もこの「沖縄のこころ」を継承することを明らかとしているのである（沖縄県平和祈念資料館 2001)。

④戦争と平和の祈念公園の特徴

以上のように戦争と平和の祈念公園にはいくつかの空間形成の特徴がある。

第１に、祈念公園が、慰霊施設、式典を開催する広場、資料館を含んでいる。これらは、一斉に建設されたわけではなく、追悼のあり方が問い直される中で、その場所も園内で移築されてきた。

第２に、資料館の展示方法がたえず問題とされた。ミュージアムとしての情報発信の方法が、激しい内容を含むべきか議論されるとともに、徐々に拡充される傾向ももってきた。

第３に、モニュメントとして式典を象徴するものがおかれるとともに、何らかの巨大なモニュメントが付置されてきた。広島原爆ドーム、長崎の平和の像、沖縄の平和記念塔がこれにあたる。これらは直接の慰霊の施設ではないが、とりわけ広大な広場に対して垂直な高さを得ることで、空間の特性を変え、結果として追悼の象徴となっているのである。こうした高さを希求するのは、前述の汶川地震博物館も同様であった。事実沖縄の「平和の礎」は当初「平和の壁」として構想され、そこでも汶川地震博物館と同様、ワシントンのベトナム戦争戦没者祈念碑が先例とされていたのである(宮武 2006:81)。だが沈み込むことで高さを出現させるこれらとは異なり、平和祈念公園では地平からの高さが求められた。また祈念施設ではないにせよ、長崎の平和祈念資料館を含んだ地下１階・地上６階の国際文化会館について、「垂直的な高さを強調する会館の構想」と評されている（末廣 2008:217）

第４に、慰霊の式典の開催状況である。平和祈念公園には慰霊のモニュメントを前に平和祈念式典が行われることで、記憶の継承を空間として表現している。それは単に施設が

あるだけでは不十分であり、そこで記憶を確認するという営みを集う人々が共有する必要がある（橘・平田 2013）。

8.1.6 忘却に抗って

以上のような平和祈念公園の歴史を踏まえて、現在建設ないしは計画中の東日本大震災後の震災祈念公園ではどのような特徴があるだろうか。

第１に、広大な津波の危険区域に公園が造成されることである。第２に、震災遺構を配置することである。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ことである。元来国の方針として「丘」の設置が決められていたが、その意味づけは県ごとに異なっており、計画と工事とで「丘」の設置を取りやめるケースもある。庭園史上、平坦な地面では変化の乏しいために丘を作ることが多いという。中国やイスラム世界と比べると、風景の中に山が溶け込んでいることが多い日本では、庭に築山を作る場合、自然の山に似せた形を取り、緑を植えたりすることが多いという（飛田 1999:94-95）。だが、祈念公園では、すでに平和祈念公園において、原爆記念ドームや平和象のように高さを希求する構築物が置かれていた。沖縄のように摩文仁の丘が公園と接続している場合では、自然の丘が公園の空間と一体化している。ある種の慰霊の感情を充たすのは、下から見上げる高さである。「丘」が作られない場合、慰霊碑などに高さを取り入れたモニュメントが設置される可能性は十分ある。

第４に市レヴェルで設置される慰霊碑や公園が、これら国営公園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。

もっとも、過去の祈念公園の場合、当初の意義が忘れられようとしているもの少なくない。1960 年代までは、被服廠跡→関東大震災→大火災・火災旋風→大量死は、都民の常識といえるほどであったが、今では横網町公園→被服廠跡地さえ結びつかないものとなったと言われる．関東大震災から 95 年、東京大空襲から 73 年、伝承を 100 年近く維持することは容易ではない。東日本大震災後、様々な伝承を復活させる営みが見られた。

第１に、明治三陸大津波（死者・行方不明者 2.2 万人）が発生した 1896 年、小泉八雲（ラフカディオ・ハーン）は、安政南海地震（1854 年）の時、和歌山県広村（現広川町）の高台に住む庄屋五兵衛が、地震後の津波来襲に気づき、稲の束に火を放って村人を高台に避難誘導して命を救ったという話を「A　Living God」として紹介した．モデルは広村の醤油商

人の濱口儀兵衛(悟陵)であった．この話を中井常蔵は和訳して子ども向けの「いなむらの火」という読本にした．これは、1937 年から 1947 年の間、小学校 5 年用の国定国語教科書に掲載された．当時の小学生のほとんどは、今でもこの物語の印象が強く残っていると言われる．戦後は、この教科書は廃止され、「いなむらの火」はいつしか忘れられていった．

1983 年の日本海中部地震の際に津波で多くの犠牲者が生じ、当時、津波に対する意識が低かったことが課題として挙げられていた．その際に注目されたのが、 「いなむらの火」の物語であり、従来は広く周知されていた津波（避難）の認識や理解が、当時薄れていっており、復刻の声などが上がっていたが、十分ではなかったのは東日本大震災が示すとおりである。

第 2 に、津波常襲地域である三陸沿岸では、地震の後の津波の際に「命てんでんこ」は、地域で語られた標語であるが、東日本大震災後、「津波てんでんこ」といわれるようになった．津波のときは親子でもかまわずてんでに高台に上れ、である。上がる目安は何か．ある調査によれば宮城県と岩手県の沿岸地域には、津波碑と津波由来地名(過去の津波災害を受けて成立した地名)が多数あり、調査しただけでも 2 県合わせると津波碑は 288、津波由来地名は 82 にのぼる。津波が予想されるときにはここより下には入るな、住むにはその覚悟が必要ということを示していた。

福島県では、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。ここには、資料館もあれば、より小規模の復興祈念公園もある。他県も同様のネットワークを作り、最終的にはこれらが、中越メモリアル回廊のように大きなネットワークとして結びつけられていくであろう。

だが、これは中越メモリアル回廊よりも、はるかに地理的な広大である。そのときにこそ、デジタル・アーカイブは意味を持つのではないだろうか。人は個々の空間に立ち、慰霊の感情や復興の安心感を抱くことはできるが、ネットワークの中にたち、つながりを感ずるのは想像力にもとづいている。こうした想像力を育むのは、やはりデジタル情報を組み合わせてみることが有効である。祈念公園がアーカイブと組み合わさり、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のである。

参考文献

荒川章二(2006)「新沖縄県平和祈念資料館設立をめぐって」『国立歴史民俗博物館研究報告』第 126 集、 133-190 頁
稲垣文彦・筑波匡介(2014)「新潟県中越大震災に関する記録の収集と活用：主に利活用の観点から」『情報の科学と技術』第 64 巻第 9 号、366 -370 頁
稲垣森太(2014)「奥尻町における津波災害記録の展示経過と今後の展望」『北海道地区自然災害科学資料センター報告』第 27 号、49-55 頁
沖縄県土木部(1975)『平和祈念公園基本設計報告書』
沖縄県平和祈念資料館(2001)『沖縄県平和祈念資料館　総合案内』
財団法人都市緑化技術開発機構・公園緑地防災技術共同研究会(2000)『防災公園技術ハンドブック』公園緑地防災技術共同研究会
財団法人都市緑化技術開発機構・公園緑地防災技術共同研究会(2005)『続防災講演技術ハンドブック』環境コミュニケーションズ
末廣眞由美(2008)「長崎平和公園　慰霊と平和記念のはざまで」(小佐野重利・木下直之編『死生学４　死と死後をめぐるイメージと文化』東京大学出版会、199-231 頁)
高野宏康(2014)「関東大震災の公的な記念施設と復興期の社会意識」(関東大震災９０周年記念行事実行委員会『関東大震災　記憶の継承』日本経済評論社、75-90 頁)
武村雅之(2012)『関東大震災を歩く』吉川弘文館、16-25 頁
橘俊光・平田富士男(2013)「阪神・淡路大震災の記憶等を伝える公園及び公園施設等の現状と課題」『ランドスケープ研究』第 76 巻第 5 号、517-520 頁
筑波匡介(2012)「震災資料の活用事例：震災資料展示についての取り組み」『長岡造形大学研究紀要』2012 年第 4 号、78-81 頁
寺田匡宏(2007)「現代のメモリアルとミュージアムの場における過去想起に伴う感情操作の特徴 ：ポーランド・ベウジェッツ・メモリアルとベルリン・ホロコースト・メモリアルの空間構成と展示による過去表現に関する比較研究」『国立民俗博物館研究報告』第 138 集、37-66 頁
直野章子(2010)「ヒロシマの記憶風景　国民の創作と不気味な時空間」『社会学評論』第 60 巻第 4 号、500-516 頁
濱田武士(2015)「平和の聖地と悲惨のありか」(竹沢尚一郎編『ミュージアムと負の記憶戦争・公害・疾病・災害：人類の記憶をどう展示するか』東信堂、112-145 頁
飛田範夫(1999)『日本庭園と風景』学芸出版社
宮武実知子(2006)「慰霊・追悼の場と世論の力学:沖縄の『平和の礎』を事例として」『ソシオロジ』第 50 巻第 3 号、75-91 頁
ジェニファー・ワイゼンフェルド(2014)『関東大震災の想像力――災害と復興の視覚文化論』青土社

8.2 学校における記憶継承の取り組み[1]

小田　隆史

要約

本節では、岩手、宮城、福島の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、探求させ、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。

8.2.1 はじめに

本節では、本プロジェクト委員会内に別途設けられた「教育復興部会」(代表：青木栄一)における調査研究のなかから、特に学校における東日本大震災の記憶、経験、教訓の伝承と防災教育の実践について、岩手、宮城、福島の各担当者が調査した内容を抜粋してとりまとめたものである。

被災地においても、震災後に生まれた子どもたちが就学期を迎えるなか、震災記憶を持たない子どもに対して、震災や復興、そして防災をどう理解させるかは大きな課題である。こうしたなか、昨今、沿岸被災地において、震災を伝承するための震災遺構やメモリアル施設が整備されるとともに、過酷な被災体験を自ら語り後世に伝えようと、語り部活動が展開されつつある。学校現場においては、それぞれの自治体における災害の経験をベースとした防災教育のための副読本や副教材などが出版され、これらを活用した防災教育が展

[1] 本稿は、教育復興部会の最終報告書のうち岩手県・宮城県・福島県の事例研究について防災教育や震災遺構の活用に関する箇所を抜き出し、再構成したものである。

開されている。

他方、教職員の人事異動や世代交代（定年退職、新規採用）に伴って、教職員間においても、被災経験や防災に対する知識や意識に差がみられるようになっている。特に、沿岸部と内陸部における差は顕著で、そのギャップをどう埋めるかが課題だと指摘されている。

以下では、震災から８年を経過した被災地の記憶継承の取組の一端として、各県の学校現場における震災遺構の整備状況や、防災教育の諸実践を概説し、学校における震災記憶・教訓の伝承をベースとした次世代への防災教育のあり方を展望する。

8.2.2 岩手県

8.2.2.1 「「いわての復興教育」プログラム」の特色と内容

本節では内容の観点から岩手県の学校教育をみていく。その際、注目すべきものとして以下に述べる「「いわての復興教育」プログラム」を挙げることができる。

「「いわての復興教育」プログラム」は、「郷土を愛し、その復興・発展を支える人材を育成する」ことを目的に掲げ[2]、県教育委員会が音頭を取って震災発生後に始められたものである。まず同プログラムの特色と策定過程を整理したのち、沿岸部と内陸部に分けて具体的な実践内容や目下の課題を検討していくことにしたい。

「「いわての復興教育」プログラム」は、県内の公立全小中学校で実施することを企図し県教育委員会が主導してつくられたプログラムである。震災発生から僅か２か月後の 2011 年５月、県教育委員会は県内すべての公立小中学校に対して、「被災の経験を通じて得た教訓を踏まえた教育プログラム」の検討・実施を指示した。そして、そこで収集された事例を基に、2012 年２月に「「いわての復興教育」プログラム」を策定する。このプログラムの中で、復興教育は大きく①「組み替え型」（震災・津波に関連した内容を加味してこれまでの指導の一部を組み替えるもの）、②「課題対応型」（心のサポート、防災教育など、震災・津波により緊急の対応が求められるもの）、③「充実・深化型」（震災・津波に関連した体験や活動を基に、指導を充実・深化させるもの）の３つに分類して示されている[3]が、

[2] 参照元：岩手県 HP「いわての復興教育プログラム【改訂版】」（最終アクセス日：2018 年２月 24 日）
http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material_/_files/000/000/003/262/all.pdf

[3] 参照元：岩手県 HP「いわての復興教育プログラム」（最終アクセス日：2018 年２月 24 日）http://www.pref.iwate.jp/kyouiku/gakkou/fukkou/003263.html

これらはあくまで例示であり、被災の程度や周辺地域の状況が学校ごとに異なる点も踏まえて、具体的な内容策定は各学校に大きな裁量を与えていることが同プログラムの特徴である。

この2011年度末の「「いわての復興教育」プログラム」策定に続き、2012年度には「市町村ごとに小中それぞれ1校ずつ」を基本として「復興教育推進校」が指定され、さらに実践事例の蓄積が図られた。それらは翌2013年度に「「いわての復興教育」実践事例集」としてまとめられるとともに、それらを踏まえて当初のプログラムに改訂を加えた『「いわての復興教育」プログラム【改訂版】』も県教育委員会により作成されている[4]。この「改訂版」では現在まで継続して掲げられる「いわての復興教育」の「3つの教育的価値（「いきる」・「かかわる」・「そなえる」）」が明記され、以下に示す具体の21項目も同時に示されている。

[4] この『「いわての復興教育」プログラム』及び同プログラム【改訂版】、推進校の「実践事例集」はいずれも岩手県HPより閲覧可能である。
http://www.pref.iwate.jp/kyouiku/gakkou/fukkou/index.html（最終アクセス日：2018年2月24日）

表 8.2.1　「いわての復興教育」3 つの教育的価値と具体の 21 項目

3つの教育的価値	具体の21項目
1　【いきる】 **＜生命や心について＞** **震災津波の経験を踏まえた生命の大切さ・心のあり方・心身の健康**	**(1)【かけがえのない生命】** 全ての生命は、かけがえのないものであることを実感し、大切にする。
	(2)【自然との共存】 自然の恵みや美しさに感動する心と畏敬の念をもち、自然と共に生きることについて考える。
	(3)【価値ある自分】 どのような状況においても、自分の存在を認め、必要とされる存在であることを認識する。
	(4)【夢や希望の大切さ】 夢や希望をもつことは、生きる価値を見出すことであり、つらく厳しい状況を乗り越えられることにつながることを実感する。
	(5)【やり抜く強さ】 救援活動などに従事した人々の働きと苦労を通して、どんな状況においてもやり抜く強さについて考える。
	(6)【心の健康】 つらいことや悲しいこと、環境からくるストレスなどを感じた時の対処方法を学び、自分自身で心の健康を維持する。
	(7)【体の健康】 周囲の環境を理解し、状況に合わせながら安全に気をつけて遊んだり、運動したりする。
2　【かかわる】 **＜人や地域について＞** **震災津波の経験を踏まえた人の絆の大切さ・地域づくり・社会参画**	**(8)【家族のきずな】** 安心して生きていくための生活基盤として、家族の絆や家族の一員としての喜びを実感する。
	(9)【仲間や地域の人々とのつながり】 幼児や高齢の人々・障がいのある人々等が一緒に生活していける地域社会において、互いに支え合う仲間の大切さや地域の方々のありがたさを実感する。
	(10)【県内外や海外の人々とのつながり】 苦しみや悲しみに包まれている人々を支援している人に感謝し、共に協力することの大切さを実感する。
	(11)【ボランティア】 他の人や地域社会に役立つことを自分から進んで実践し、他人の喜びを自分の喜びとして共感する。
	(12)【自分と地域社会】 自然災害が、暮らしの変化や地域経済に与える影響について理解し、自分と地域社会との関係について考える。
	(13)【地域づくり】 郷土の美しい自然、伝統行事・郷土芸能、温かい人のつながりある社会、安全なまちを願い、地域づくりにかかわる。
	(14)【復旧・復興へのあゆみ】 震災津波で被害を受けた交通網や産業、住宅やまちの復旧・復興の状況を調べ、安全で生き生きしたまちづくりにかかわる。
3　【そなえる】 **＜防災や安全について＞** **震災津波の経験を踏まえた自然災害の理解・防災や安全**	**(15)【東日本大震災津波の様子と被害の状況】** 平成23年3月11日に発生した東日本大震災津波の様子と被害の状況について理解する。
	(16)【自然災害発生のメカニズム】 自然災害が発生するメカニズムやそれぞれの災害について理解する。
	(17)【自然災害の歴史】 過去に起きた自然災害や自然災害と共存してきた人々の努力や工夫などについて調べ、防災・減災について理解するとともに、次の世代へ語り継いでいく。
	(18)【自然災害のライフラインへの影響】 震災津波の被害による教訓をもとに、水、電気、ガス、灯油、ガソリン、道路などの供給・輸送システムやその大切さを理解し、ライフラインが止まったときに対応できるようにする。
	(19)【災害時における情報の収集・活用・伝達】 震災津波の被害による教訓をもとに、情報の大切さ、情報の収集、選択・判断、発信の方法などについて理解し、活用できるようにする。
	(20)【学校・家庭・地域での日頃の備え】 避難場所や避難方法、避難経路を把握して、安全に避難する。家具の安全対策、避難の方法や落ち合う場所、非常時持ち出し品、放射線についての正しい理解など、学校や家庭でできる防災対策を行う。地域の防災システムを理解し、防災活動に参加する。
	(21)【身を守り、生き抜くための技能】 危機を予測（回避）し、災害や事故に直面した際に自他の体を守り、被害を最小限に止め、非常時を生き抜く技能を身に付ける。（応急手当や心肺蘇生法、食中毒防止、衣食住に関すること、放射線対策等）

（『「いわての復興教育」プログラム【改訂版】』を基に筆者作成）

なお、その後の「いわての復興教育」推進に関して、現在に至るまで毎年度、教育事務所管内を単位として年に 1 回担当教員の連絡会が開催されているほか、毎年 2 月に開催さ

れる県の教育研究発表会において、2014 年度までは「防災教育」とは別に「復興教育」の分科会が設定されていたことも特筆すべき点として付記しておきたい。

8.2.2.2. 沿岸部での「「いわての復興教育」プログラム」の実践例

この「「いわての復興教育」プログラム」の沿岸部での実践例を本項では取り上げる。ここで注目するのは大槌町と宮古市立宮古小学校の実践である。

（１）大槌町の事例

大槌町の復興教育の取り組みを述べる前に、前節と少々重なる部分もあるが大槌町の学校統合・再編の過程をまとめておきたい。大槌町は大きく町中心部と吉里吉里地区とに地勢上分けて捉えることができるが、このうち町中心部では学校の再編・統合が行われてきた。その過程を時系列に沿って整理すると以下のようになる。

- 2011 年 3 月　東日本大震災発生
- 2011 年 4 月　学校再開（右記は再開時に一時間借りした施設）
    - 大槌小学校：県立陸中海岸青少年の家
    - 赤浜・安渡・大槌北小学校：吉里吉里小学校
    - 大槌中学校：吉里吉里中学校（1、2 年）、県立大槌高校（3 年）
- 2011 年 9 月　小学校 4 校＋中学校 1 校の合同仮設校舎へ一時移転
- 2013 年 4 月　小学校 4 校を統合、「大槌小学校」に
- 2015 年 4 月　小中一貫校化、「大槌学園小学部／中学部」に
- 2016 年 4 月　義務教育学校へ移管
- 2016 年 9 月　新校舎へ移転

2015 年度より大槌町では小中一貫教育が行われており、2016 年度からは町中心部の学校は義務教育学校として運営されている。吉里吉里地区の学校も 2015 年度から施設併設型の小中一貫校となり、それぞれ吉里吉里学園小学部・中学部として運営されている。

この大槌町の学校教育では、復興教育は教育課程特例校制度に基づくオリジナル科目「ふるさと科」を中心に展開されている。「ふるさと科」は小学校低学年の生活科、3 学年以上では総合的な学習の時間と、特別活動の一部の時間を組み替えて実施されている。その名が示すとおり、郷土について学ぶことが主目的とされているものである。内容は大槌地区

（町中心部）と吉里吉里地区とで異なっており、大槌学園では地域住民とのふれ合いや防災教育、吉里吉里地区では伝統芸能の継承が中心的な内容となっている[5]。

ただし、実践の蓄積が進む中で、必ずしも「復興」や「防災」といった東日本大震災の経験を前面に押し出すわけではなく、子どもたちに「生きること」を考えさせるような内容の授業も「ふるさと科」では増えてきている。また、地域を知る、地域に学ぶ機会としても「ふるさと科」の時間が活用されている。一例として、2018 年 11 月に大槌町で開催された「第 13 回小中一貫教育全国サミット in おおつち」において、学校公開の中で実施された「ふるさと科」の授業タイトルには以下のようなものがみられた[6]。

・「気持ちのコントロール」（大槌学園　4 学年）
・「ソーシャルスキルトレーニング『ストレスの対処法』」（大槌学園　9 学年）
・「地域産業体験／ワカメ体験学習」（吉里吉里学園　7 学年（中学部 1 学年））

また、課題としては、たとえば担い手となる地域住民が限定されがちであるといった点が挙げられているところである。

なお、「ふるさと科」の具体的な実践の内容とは少し異なるかもしれないが、大槌学園には地域住民が集う場として校舎内に「井戸端会議室」という空間が設けられている。この点も大槌町の学校教育の特筆すべき点として挙げられるところである。

（２）宮古市立宮古小学校の事例

続いて、沿岸部での復興教育の実践例として宮古市立宮古小学校を取り上げる[7]。

宮古小学校は 2012 年度に宮古市の復興教育推進校として指定された学校であり、当初から「復興教育の視点を柱に教科教育のあり方を見直す」取り組みを続けてきた学校である。当初、1、2 年生は体育科、3、4 年生は社会科、5、6 年生は国語科をそれぞれ「重点教科」とし、児童の自主性・自発性を象徴する「自分から」という言葉を掲げて取り組みはスタートした。県が復興教育プログラムの中で掲げている「3 つの教育的価値（「いき

[5] 大槌町「ふるさと科」の詳細については（村上 2015）も参照されたい。
[6] 「第 13 回小中一貫教育全国サミット in 大槌」での参加者配布資料より。
[7] 宮古小学校については 2018 年 3 月 9 日に訪問調査を実施した。その際に伺ったお話の内容もここではデータとして活用する。

る」・「かかわる」・「そなえる」)」との関連でいえば、体育科では「助け合う」、社会科では「かかわり合う」、国語科では「伝え合う」ことを宮古小学校では重視して実践がなされてきた。他校から異動してきた教員にも、年度はじめの校内研修会等で理解の共有が図られている。[8]

その後、年数を重ねる中で内容の見直しも行われ、2017 年度からは 1〜6 年生まで共通して国語科を重点教科とし、学習指導要領が柱として掲げる「言語活動の充実」においても復興教育の視点を重要なものとして位置づける取り組みが行われている。重点教科見直しには、社会科であれば低学年には教科が設定されておらず、6 年間を見通したカリキュラムの編成が難しいという側面もある。また、研究授業等で指導案を作成する際には、全校共通のフォーマットとして担当教諭が冒頭に復興教育と当該授業との関連、自身の震災や復興への思いを綴るスタイルを継続しており、復興教育の視点を形骸化させないための工夫が様々になされていることになる。

一方、目下の課題としては、実践を重ねる中でその成果をどう測るかという点が問われつつあるものの具体的な指標づくりがまだ十分に進められていないこと、震災発生から 7〜8 年が経過し「加配教員がいることが当たり前」になりつつある一方で加配がなくなった後も教育の質をどう保っていくかといった点が挙げられている。また、宮古市は 2016 年の台風 10 号でも大きな被害を受けた。そのときの被災の経験や教訓をどう組み込んでいくかという点も課題となっている。

8.2.2.3. 内陸部での「「いわての復興教育」プログラム」の実践例

ここまでは沿岸部の学校での実践をみてきたが、続いて内陸部での実践例として、花巻市石鳥谷地区の小中学校の実践を取り上げる[9]。

まず石鳥谷中学校の実践について述べる。石鳥谷中学校では県全体で復興教育の取り組みが始められた当初、沿岸部との交流を主軸として復興教育が展開された。県の小中学校校長会が主導して進められた「横軸姉妹校連携」[10]の繋がりを生かし、沿岸部の陸前高田市

---

[8] 宮古小学校で行われている復興教育の内容の詳細については、村上ほか 2014、大桃ほか 2018 も参照されたい。

[9] 石鳥谷中学校では 2018 年 2 月 19 日、石鳥谷小学校では同年 2 月 20 日にそれぞれインタビュー調査を実施した。その際のデータもここでは活用する。

[10] 校長会が主導し、ほぼ同緯度の内陸部の学校と沿岸部の学校とが「姉妹校」として提携し定期的に交流を続けるという取り組み。

や釜石市を定期的に訪問、ボランティア活動に参加するなどの取り組みが行われた。その後、2015 年度からは沿岸部との定期的な交流はなくなり、地域の防災についての学習や、毎月 11 日（11 日が休日の場合はその前後）を「被災地に思いを寄せる日」として震災・復興を考える機会を設け復興教育を継続している。

一方、石鳥谷小学校の復興教育も石鳥谷中学校と同様、当初は「横軸姉妹校連携」を生かした沿岸部との交流が行われていたが、近年では集団下校訓練など地域の人々と協働での防災教育に重点が置かれている。その他、県教育委員会で作成している復興教育副読本『いきる　かかわる　そなえる』を道徳の授業時などで使用してもいる。

このように、内陸部の学校での復興教育の実践は、震災発生直後の数年間は沿岸部との定期的な交流活動を行い、その後は地域と連携しての防災教育に変化する、という内容が多くみられる。この変化は復興教育の実践に関わる大きな課題が表れているといえる。すなわち､震災発生からの年数の経過に伴い復興教育に充てられる予算が減少してきており、沿岸部との交流の機会を設けようと考えてもそれを実施するだけの十分な財源が得られていないという問題である。また、その内容に鑑みればこれは否定的に捉えることではないが、沿岸部でのボランティア活動として行えることの内容が復興の進展とともに限られてきていることもある。内陸部の学校が沿岸部と交わる機会をもつということは震災の風化を防ぐ意味でも重要なことといえる。そのための機会としてどのような内容が継続性をもつことができるのか、その点の検討も重要な課題として存在していることがこの点からは窺える。

また、震災発生から年月が経過する中で、特に小学校段階においては「震災発生当時を知らない子ども」が大多数となっているという課題もある。これは沿岸部・内陸部双方に共通する課題である。前提として共有されている記憶や経験がない中で、被災の経験をどう伝承していくか、この点も近年の大きな課題として挙げられるところである。

8.2.3 宮城県：防災教育と震災教訓伝承

8.2.3.1 震災記憶・教訓伝承

東日本大震災から８年が経過する現在、被災地においても、震災の教訓と伝承の必要性が強調されつつあり、震災の伝承主体（語り部）や伝承施設（遺構）などの整備が進んでいる。2017 年度には、震災の経験がない世代の児童が就学期を迎え、他方で震災にかかる記憶の衰退や世間の関心の低下などにより、震災の「風化」が被災地においても懸念され

つつある。こうした懸念を払拭するためにも、学校や地域における防災教育・啓発の実践が期待されている。

改正災害対策基本法は、各防災機関が防災教育を行うことを努力義務化し、その実施に際して「教育機関その他の関係のある公私の団体に協力を求めることができる」と規定している[11]。また同法では、基本理念（第2条の2）において過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ることとし、過去の災害からの教訓伝承を明文化した。同法は国と地方公共団体に対して、「過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援」に努めることと定め[12]、住民がかかる伝承を通じて防災に寄与するように努めなければならない[13]としている（H24年改正法）。

8.2.3.2. 震災遺構の保全と活用

東日本大震災被災地において遺構として保存が決定したり検討されている施設には、かつての学校施設が多く含まれるが、これらはすでに学校として活用されていないことから、首長部局や国（国営津波祈念公園等）に移管されている。

---

[11] 第四十七条の二（防災教育の実施）災害予防責任者は、法令又は防災計画の定めるところにより、それぞれ又は他の災害予防責任者と共同して、その所掌事務又は業務について、防災教育の実施に努めなければならない。2　災害予防責任者は、前項の防災教育を行おうとするときは、教育機関その他の関係のある公私の団体に協力を求めることができる。

[12] 第八条（施策における防災上の配慮等）2　国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。十三　自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項

[13] 第七条（住民等の責務）3（中略）地方公共団体の住民は、基本理念にのっとり、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。

表 8.2.2　震災遺構として保全・公開／検討されている学校

県	市	学校名
岩手県	陸前高田市	気仙中学校
宮城県	気仙沼市	気仙沼向洋高校
	石巻市	大川小学校
	石巻市	門脇小学校
	仙台市	荒浜小学校
	山元町	中浜小学校
福島県	浪江町	請戸小学校（保存するか今後検討）

筆者作成

事例　震災遺構 仙台市立荒浜小学校

例えば、仙台市立荒浜小学校は、遺構として保全するにあたり教育委員会から首長部局の防災環境都市・震災復興室に移管し、震災当時の様子が失われない程度に改修した上で、公開を開始した。近くに頑丈で高い建物がないことから、現在も津波避難場所として指定されている。公開時間帯は、荒浜地区出身者等からなる案内者を同市の嘱託職員として雇用して、来訪者に解説が行われている。内部では、当時の学校長や町内会長の経験談を記録したドキュメンタリービデオ（17 分、英語字幕付）が上映されており、学校長の判断や子ども避難などについて学習することができる。

8.2.3.3. 震災遺構の学校教育での活用

このように、他の地域においても保全整備が進むにつれ、学校震災遺構にかかわる当事者間で、被災地の学校や周辺地域での被災経験や教訓を効果的に伝承できるノウハウの共有ができる仕組みの構築が求められる。前述の通り、保全整備が進む震災遺構の多くは、かつて学校だった建物であるが、もはや学校（文教）施設にあたらないため、それらの管理は、行政首長部局へ移管された。そのため、その公開や活用促進は移行後の部局に委ねられた。かつて学校であった校舎を訪問し、同世代の児童・生徒が「学び舎」として震災直前までそこで学び、その町で暮らしていたことを想像することは、日々の暮らしのかけがえのなさや、それを一瞬にして奪ってしまう自然の脅威をわがこととして学ぶための貴重な機会となる。首長部局は、その意義を認識し、主体的・積極的に、当該学校遺構の学校教育における活用を学校や教育委員会に促す必要がある。

上述の事例にある、震災遺構仙台市立荒浜小学校（荒浜小遺構）は、仙台市まちづくり

政策局防災環境都市・震災復興室が管理・運営を行っている。公開開始以来、修学旅行等で、県内外の学校からの荒浜小遺構の来訪者は増加しているが、必ずしも学校での活用が顕著ではないことから、2018 年度から同室が宮城教育大学教職大学院と連携して、学校現場での荒浜小遺構プロジェクトを開始した。

ひとつは、教職大学院と仙台市教育センターと合同で、荒浜小でかつて勤務していた教員から現場で話を聞く研修を実施した。1978 年の宮城県沖地震からちょうど 40 年目にあたる 6 月 12 日、仙台市立高校の新任教員と教職大学院生らが実際に遺構を訪れた。建物や周囲の状況、展示物等を見学した上で、教職大学院生は大学に戻って、現地学習を振り返りつつ、学校種（小中高）別に、遺構を活用してどのような授業づくりが行えるかを検討するワークショップを行った。

その後、院生有志や筆者らが中心となって、震災遺構活用のための「指導案」やワークシートを作成し、2019 年 3 月には、荒浜小遺構の学校教育での活用の手引を刊行する予定である。当該手引には、荒浜小への訪問前後で、各教科や総合的な学習の時間を活用して、学習指導要領における学習内容とのリンクからどのような知識を得られるか等の具体例も示されている。仙台市内の学校で配布するほか、修学旅行等で訪れる予定の全国の学校関係者へも提供することとなっている。

今後、上記表にある通り、他の学校遺構の公開が進むにつれて、それらの遺構の学校教育での活用も課題となるため、この取組は先行例としてその効果等を検証していく必要がある。








写真　震災遺構　仙台市立荒浜小学校（筆者撮影）

8.2.3.4. 防災主任の配置と防災教育・学校防災の展開

宮城県教育委員会は、平成 24 年度から県立の全ての公立学校に学校での防災教育推進、防災体制強化を中心的に担う「防災主任」を配置した。また、地域の拠点となる小中学校に、「防災担当主幹教諭」を配置し、防災主任への支援、自治体防災担当部局との連絡調整、さらに平成 28 年度からは交通安全と生活安全を含む学校安全の 3 領域、いじめ・不登校対策の役割を追加して「安全担当主幹教諭」の配置を行なっている。

これらの教員は、学校の管理職とともに学校防災・防災教育の充実でリーダーシップを発揮することが期待されている。そのため、防災主任向けの防災に関する研修機会の充実や、大学での教員養成課程の段階から、防災に関する知識、資質、能力を高める体制づくりが求められている。

他方、被災 3 県の教育委員会では、震災後まもなく、学校における防災教育の充実を教育政策の柱として、様々な取組を展開した。特に、東日本大震災の経験を盛り込んだ防災教育副読本をそれぞれ刊行した。宮城県では、みやぎ防災教育副読本「未来へのきずな」を用いて、総合的な学習の時間をはじめ、授業外に「防災タイム」を設けて学習時間を確保するなどその実施方法は様々である。

他方、震災発生直後は、子どもの心のケアの一環として、沿岸部の地域では地震・津波に関する教育の実施のタイミングや方法について慎重だった地域が多い。震災以前は、課外学習で海に出向いた学校が多かったが、こうした配慮や保護者からの要望で、沿岸部に出向くことを自粛した学校も多く、ハザードを学ぶ自然学習や防災学習の実施方法やタイミング、判断の基準等について検討する必要がある。

震災後に生まれた子どもが就学期を迎えるなか、2018 年 3 月に宮城県教育委員会は、学

研が小学校図書室と全国の主な公立図書館に無料配布する「まんがでよくわかるシリーズ」のひとつとして、防災教育児童本「地震・津波防災のひみつ～東日本大震災を忘れない～」を刊行した。東日本大震災の記憶がうすれつつある近未来（2041 年）を想定し、宮城県の沿岸の町に住む小学生の兄妹が、震災を経験した父母の実体験に触れることを通じて、地震・津波防災の重要性を学ぶという内容となっている。



園児向け副読本（左）



防災教育児童本（まんが）（右）

事例　仙台市立郡山中学校

さらに宮城県では、学校と地域が連携した合同の防災訓練の実践が広まりつつある。仙台市立郡山中学校では、「防災教育チャレンジプラン」（実行委員会主催、内閣府ほか後援）実践校として「中学生が主導する住民参加型の地域防災訓練」を実施し、地域の防災力と防災・減災の意識を高めながら地域と協働する教育を実践するようになった。これを通じて、災害発生時に、生徒らが果たし得る役割を、生徒自身や地域の人たちが認識を高めていくことを狙いとしている。また、持続可能な開発のための教育（ESD）を展開・推進する学校「ユネスコスクール」の認定を受け、地域社会との繋がりを強化しつつグローバルな側面から地球規模課題として災害について学習する体制構築を進めている[14]。

[14] これらの事例は、筆者が次の文献にて事例として取り上げたもの：東日本大震災から 7 年『事例に学ぶ生活復興』ー災後・災前にすぐに役立つ〈生活復興〉読本ー小田隆史・佐藤翔輔・城下英行・奥村与志弘（担当：分担執筆，範囲：第 3 章　子ども・学び・地域防災），ひょうご震災記念 21 世紀研究機構　　2018 年 3 月




仮設トイレの設営（左）や住民に対する備蓄物資の説明を行う郡山中学校の生徒（右）

事例　宮城県多賀城高等学校

また、東日本大震災被災地においても、地域の復興に貢献し、専門的に災害等の課題を学ぶ高等学校の専門コース等が設置された。宮城県多賀城高校（県立・多賀城市）は、2016年度から災害科学科を設置した。阪神淡路大震災後、兵庫県が舞子高校（神戸市）に環境防災科を設置して以来、防災を扱うコースは２例目である。このコースは、多賀城市における都市型津波被災の経験を踏まえ、東日本大震災の教訓を次世代に伝え、地域の防災を担う人材育成を目的に、理系を中心に、災害に関係する専門科目を設け、連携する大学・研究機関、公的機関などと様々な教育プロジェクトを実施している。また、同校の生徒たちが災害公営住宅を訪ねて、居住者の困りごとを聞く支援活動などにも取り組んでいる[15]。




多賀城高校の生徒による「津波波高表示」プロジェクト

[15] 同前掲



津波の跡を高校生が調査し、住民や関係機関に説明して了承を得た上で市内に設置

8.2.3.5. 被災地派遣から帰還した教職員の経験活用

事例　東京都から宮城県に対する応援教員の派遣

東京都教育委員会（都教委）は、東日本大震災発生直後に幹部職員を宮城県に派遣し、県庁一室に「教員派遣支援室」を設置し職員を常駐させ都からの教員派遣の調整を行なった。2011 年 4 月に派遣教員を公募し、5 月 9 日から 68 名の教員、7 月 1 日から 9 名の養護教諭、8 月 16 日から 8 名の教員、2012 年 1 月 1 日から 5 名の教員を派遣し、2012 年度には 25 名の教員を 1 年間、長期派遣した。都教委からの派遣は合計 115 名となる。宮城県内に派遣教員を配置して支援を行った学校数は、2011 年度が、小学校 35 校、中学校 13 校、高校 6 校、特別支援学校 1 校、2012 年度が、小学校 24 校、中学校 1 校となっており、特に小学校における派遣ニーズのマッチングが行われたと思われる。被災地支援としての教員派遣は 2012 年度で終了し、その後は、都教委と宮城県教委との人事交流の形で実施された[16]。

都教委は、都内の学校と宮城県との交流が、派遣の体験を活かした都内学校での防災教育の実践などで活かされているとし、その効果につき派遣教員に対するアンケート調査の結果や交流の手記等豊富な情報を含め 2013 年 3 月に報告書[17]にまとめている。

派遣から 5〜6 年経過し、都内に戻ったこれらの教員、養護教諭の防災実践や、かかわりが深まった宮城県の地域との交流について都教委[18]に現況を尋ねたところ、宮城県と関わりを持った教員が都内に戻って、個別に派遣先学校・地域と交流を進めているという。被災地との関わりに意欲がある者が応募して派遣されたこともあり、経験を生かした防災教育の実践が展開されていると思われる。また、宮城県の防災主任と類似制度の導入も検討

16 東京都(2013)「東日本大震災における東京都支援活動報告書―本格的な復旧・復興に向けて」
17 東京都教育委員会（2013）「東日本大震災被災地派遣教員が語る学校現場での震災対策－東京都公立学校教員派遣報告書」
18 協力：東京都教育庁指導部指導企画課・会田健太郎課長代理（安全教育担当、東京消防庁より出向）

したが、教員負担の課題等もあり、創設には至っていない。

他方、震災の翌年度から、東京都では東京都及び区市町村教育委員会指導主事等に対する東日本大震災被災地研修を実施し、報告書・指導資料（DVD）を作成し、それを各学校に配付するなどして、震災被災地での経験・教訓が伝講されている。また、2011 年 5 月から応援派遣教員の派遣先である南三陸町の志津川高校において「合同防災キャンプ」が実施されている。加えて、宮城で被災した教諭を都内に招いての講話なども実施しているという。さらに、岩手県の大槌町も東京都の支援先として交流が続いているという。

防災教育の学校における実践は、防災に関心を有する（理解のある）管理職や教諭の存在に左右されることが多いが、多くの都内の学校において、東日本大震災の被災地と関わった教諭らが点在していることは、都立学校の安全教育の推進にとっても有益だろう。

なお、都教委は上記派遣教員報告書、指導主事等研修報告書（DVD）のほか、震災対応に関わった多様な関係職員による手記を綴った「東日本大震災の記録―復興の願いをこめて」[19]を作成しており、予想される首都直下地震への備えなど自らの教育行政の参考として教訓の整理・蓄積をしている。

8.2.3.6. 震災記録集

震災から 2 年後の 2013 年 3 月には、宮城県小学校長会と仙台市小学校長会が、「3.11 からの復興・絆そして未来へ―東日本大震災　2 年間の記録」を冊子及び CD-ROM 媒体で刊行している。本記録集は被災直後から避難所運営、学校再開、復興に向けた歩みについて、テーマ別に校長らの手記がまとめられ、将来災害が発生した直後の子どものケアや学校経営に有益な情報が豊富に掲載されている。また仙台市や気仙沼市の教育委員会と宮城教育大学教育復興支援センターが連携して、「教育復興実践事例集」等の記録集も編纂され、ウェブ上でアーカイブされている。

さらに、校長経験者らが取材と編集を担い、被災地の教員の奮闘の様子や苦悩を教師の視点から共有し、元気づける情報誌「ちょっとたいむ」を刊行した。これは 2014 年度から 2016 年度までに計 10 号刊行し、県内全ての公立小中高等学校や各教育事務所、各市町村教育委員会等に配付され、必ずしも共有されていない教育復興に尽力する教職員同士の活動や想いを知る媒体となっている。2016 年には、熊本地震被災地の教育委員会からの要請

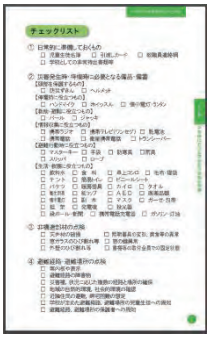
[19] 東京都教育庁総務部総務課(2012)「東日本大震災の記録―復興の願いをこめて」

に基づき、本情報誌を寄贈した。

震災から 7 年目の 2018 年 3 月には、宮城県教育委員会が、「学校再開ハンドブック」を刊行しウェブ上に全ページが公開されている。このハンドブックは、東日本大震災の学校での教訓を伝え、災害対応のための事前の備えと、災害発生後の学校再開を早急かつ円滑に行うために、学校再開を判断する際に必要となる手順や事前整備及び対応方法等を取りまとめたものである。大規模災害発生後、学校は避難所となることが多く、その運営支援に教職員が関与することが多いが、他方で被災者が日常を取り戻すためにも、学校は出来るだけ早く再開し、学校教育を継続することは災害復興過程で極めて重要である。手のひらサイズのハンドブックは、東日本大震災の経験が凝縮され、それらにチェックリストやフローチャート等の理解しやすい工夫が施されており、災害が起きる前に全ての教職員が読んで学習するために最適な内容と言える。







8.2.4. 福島県の防災教育の展開・震災遺構

8.2.4.1 防災教育の展開

(1) 放射線指導資料

表 8.2.3　福島県放射線教育推進事業授業実践例開発の実践協力校

指定年度	小学校	中学校
2013 年度	郡山市立郡山第四小学校 下郷町立楢原小学校(※) 相馬市立桜丘小学校	桑折町立醸芳中学校
2014 年度	会津若松市立勤教小学校 只見町立朝日小学校 相馬市立桜丘小学校 いわき市立中央台小学校	桑折町立醸芳中学校 郡山市立富田中学校 西郷村立西郷第二中学校
2015 年度	川俣町立川俣南小学校 西郷村立羽太小学校 会津若松市立勤教小学校 飯舘村立臼石小学校 いわき市立小名浜第一小学校	郡山市立富田中学校 三春町立三春中学校 南会津町立舘岩中学校 いわき市立小名浜第一中学校

出所：福島県放射線指導資料第 5 版（福島県教育委員会 2015：8）より作成。
※同資料には「下郷村立」とあるが正しくは「町立」。

原発事故に伴う放射性物質の拡散によって、児童生徒への放射線教育が関心を集めている。事故後文部科学省が主導して作成した副読本（2011 年版[20]、2014 年版[21]）、福島県教育委員会が作成した「放射線指導資料」（第 1 版[2013/11]～第 5 版[2015/3]）等が公表された。福島県教育委員会が作成した指導資料は 2015 年度版の「平成 27 年度　放射線等に関する指導資料第 5 版」（福島県教育委員会 2015）において「『放射線教育推進支援事業』の集大成」（福島県教育委員会 2015:7）とされている。第 5 版では放射線に関する基礎的な知識に留まらず、指導のための指導案、道徳や人権教育に関するコンテンツなども含まれている。また、2013 年度より授業実践例の開発を研究指定によって進めており、小学校 10 校、中学校 7 校が参加した(表 8.2.3)。この間、2015 年 3 月には放射線教育指導のための DVD 教材を作成し、website 上にも教材として公開している。これらの活動を通じて学校で

[20] 2011 年に公表されたものについては小学校児童用～高等学校生徒用、同教師用解説書までが文部科学省 website に公表されている。文部科学省 website（http://www.mext.go.jp/b_menu/shuppan/sonota/detail/1311072.htm）（2018.11.22 確認）

[21] 2014 年に公表されたものについては、文部科学省 website において公表されている。（http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/__icsFiles/afieldfile/2014/03/03/1344729_1_1.pdf）（2018.11.22 確認）

の指導の実例を紹介している。

(2) 県立ふたば未来学園

福島県立ふたば未来学園高校（以下、未来学園高）は双葉郡教育復興ビジョン（2013 年 7 月 31 日策定）（福島県双葉郡教育復興に関する協議会 2013）に設置が記された中高一貫校である。震災前、双葉郡には双葉高校、双葉翔陽高校、富岡高校、浪江高校、浪江高校津島分校の 4 校（1 分校）を休校として、未来学園高が設置された。休校となった際には、県教育委員会は休校となる 4 校（1 分校）について、廃校ではなく休校措置をとり住民の帰還が進めば再開すると説明してきた経緯があり（福島民友 WEB 版 2014.3.10）、双葉地方町村会[22]は引き続き 5 校の再開を求めているが（河北新報 WEB 版 2017.12.2）、その見通しは立っていない。

未来学園高は当初から中学校を併設する予定であったが 2015 年高校が先行して開校した。2018 年度の生徒数は 422 人で、主として進学を目指すアカデミック系列（本校舎）、職業人としての活躍を目指すスペシャリスト系列（本校舎）、サッカー、バドミントン、野球、レスリングの競技で競技力向上を目指すトップアスリート系列（一部三島長陵校舎[JFA アカデミー福島]、猪苗代校舎[バドミントン][23]、それ以外は本校舎）の 3 つの系列からなる。同校では総合的な学習の時間として実施される「未来創造学」（中学校）、「未来創造探究」（高校）など特色あるカリキュラムが編成されている。

未来学園高の 1 期生に当たる 2017 年度卒業生の主な進路は、4 年制大学（国公立大学 12 名、私立大学 55 名）、短期大学 10 名、「専修学校等」[24]39 名、就職 32 名（公務員、「プロ・

---

[22] 双葉郡 8 町村の町村長会である。2019 年 2 月時点の会長は松本幸英楢葉町長。

[23] 2019 年度入学者選抜情報によると、バドミントンは 2018 年度から広野町の新校舎に移転予定。サッカー（JFA アカデミー福島）は JFA の帰還の判断を待つとのこと。ふたば未来学園高等学校 website（https://futabamiraigakuen-h.fcs.ed.jp/wysiwyg/file/download/1/2038）（2018.9.7 確認）

[24] 進学先一覧によると専修学校専門課程、一般課程、文部科学省管轄外の学校（農業短期大学校等）を指すと見られる。

[24] 福島県立ふたば未来学園高高校 website「【1 期生】進路決定状況について（3 月 12 日現在）」（2018.3.12 投稿）
（https://futabamiraigakuen-h.fcs.ed.jp/blogs/blog_entries/year_month/112/year_month:2018-03?frame_id=101）（2019.2.28 確認）

実業団」を含む）等となっている[25]。未来学園高は2019年4月に中学校を併設し新校舎へ移転する予定である。未来学園高校の設立に関しては阿内・丸山（2015）も参照されたい。

[25] 福島県双葉郡教育復興ビジョン推進協議会 website「『ふるさと創造学』とは」（http://futaba-educ.net/furusatosozo/about）（2018.9.8確認）

(3) ふるさと創造学

2014 年度双葉郡教育復興ビジョン（福島県双葉郡教育復興に関する協議会 2013）に示された目標の下に始まる。双葉郡八町村はこのビジョンの下、「双葉郡 8 町村の学校が地域を題材に取り組む探究的な学習活動の総称」[26]であり、八町村の取り組みそれぞれをもちよる緩やかなまとまりとして「ふるさと創造学」（主として総合的な学習の時間）に取り組んでいる。各校のふるさと創造学の教育実践は年に一回程度「ふるさと創造学サミット」（以下、サミット）を開催して共有している。このふるさと創造学サミットは 2018 年 12 月 8 日に開催された。

表 8.2.4　第 5 回双葉郡ふるさと創造学サミット（2018 年 12 月 8 日）

時間	浪江	葛尾	双葉	大熊	富岡	川内	楢葉	広野	未来
11:05 ～ 11:25	浪江津島 なみえ創成小		双葉中	大熊中	富岡一二中	川内小	楢葉南北小		
11:30 ～ 11:50	浪江中	葛尾小	双葉南北小		富岡一二小 三春校			広野中	ふたば未来高
11:55 ～ 12:15		葛尾中		熊町大野小		川内中	楢葉中	広野小	
ランチタイム									
13:25 ～ 13:45	なみえ創成中	葛尾小	双葉中	熊町大野小		川内中	楢葉南北小		
13:50 ～ 14:10	浪江津島 なみえ創成小	葛尾中		大熊中	富岡一二小 富岡校			広野小	ふたば未来高
14:15 ～ 14:35			双葉南北小		富岡一二中	川内小	楢葉南北小	広野中	

出所：「第 5 回双葉郡ふるさと創造学サミット」会場で配布されたリーフレット中「プログラム」より引用。一部改変。
※二重枠線は小学校、網掛けは中学校の報告時間。
※掲出していないが 10:30～オープニングセレモニー、～14:45 クロージングセレモニーがある。
※「浪江津島」の記載は、二本松市下川崎にある旧下川崎小学校（2010 年統合）校舎を利用する、浪江小・津島小を示すとみられる。

[26] 会場にて配布された資料（リーフレット）川内村の報告部分より。

サミットは郡山市にある催事場（ビッグパレットふくしま）を使用して行われ、八町村がそれぞれにブースを設置し、それらのブースを周りながら参加者が小中学生の報告を見るというものである。「セッション」と称された時間帯ごとの区切りがあり、表 8.2.4 に示したような日程で行われた。表 8.2.4 中右側の「未来」は未来学園高校のブースの報告時間である。

サミットでは、各校が取り組んできた総合的な学習の時間を中心とする探究的な活動について児童生徒がそれぞれに報告した。例えば川内村では川内小学校 6 年生が、「川内っ子プライド～復興のパートナーとしてできることは～」と題する取り組みの活動を報告した[27]。川内中学校は「『とっくり』とシアトルとかわうち」と題する活動で、とっくり芋という自然薯に似た根菜の栽培記録等を報告し[28]。報告後には、会場に参加していた他校（他市町村）の児童生徒とやりとりをする様子も見られた。また、双葉郡 8 町村立の学校ではないが、未来学園高校のブースも設置され、ドイツ、アメリカ研修などの成果を報告した。

こうした活動は、震災以降続けられているものであるが、第 5 回を迎え震災の記憶がない（あるいは薄れている）児童生徒が増えていることもあり、震災から避難した児童生徒が集まるイベントではなく、8 町村の教育連携を示す活動に変容しつつある。

8.2.4.2. 震災遺構

福島県には現に避難を継続する住民が多数おり、住民感情としても震災遺構を議論する段階にない帰還困難区域が残されていることから、震災遺構に関する議論は岩手宮城両県ほど活発とはいえない状況である。そのため、本項の記述は遺構としての議論の途上にある事例が多くなっていることにご留意いただきたい。

(1) 浪江町立請戸小学校

浪江町立請戸小学校は海岸から約 340m で、震災時の津波により校舎 1 階部分が浸水した。児童 92 名、教職員 14 名はいずれも避難して無事だった。事故のあった福島第一原発

---

[27] 会場にて配布された資料（リーフレット）川内村の報告部分より。

[28] 浪江町 website「平成 27 年度　浪江町住民意向調査（復興庁・福島県・浪江町共催）の調査結果」（http://www.town.namie.fukushima.jp/site/shinsai/11458.html）（2018.9.7 確認）より。ただし、自由記述を整理したもので「一世帯の回答の内容が、複数のテーマにわたる場合は、それぞれの項目へ分類している」とされている。

からは約 10km で、警戒区域（2011 年 4 月 22 日）、避難指示解除準備区域（2013 年 4 月 1 日）を経て、2017 年 3 月 31 日に避難指示が解除された。

双葉町、浪江町にまたがって計画されている「復興祈念公園」の基本計画（復興庁・福島県 2018）では公園の連携する施設としてあげられている。町民に対する意向調査のアンケートでは 2015 年に該当する内容が問われており、回答した 644 世帯の内、393 件が請戸小学校をあげていたという[29]。2018 年 9 月定例会では高野武町議(無所属)が一般質問において、請戸小学校の震災遺構としての保存について尋ねている（浪江町議会 2018:6)。副町長の答弁概要によると「災害伝承エリアとしての保存」（浪江町議会 2018:6）を検討しており、維持管理費用について県・国に費用負担を求める意向のようだ（浪江町議会 2018:6)。

学校施設では、今後進むことが予想される原発事故からの避難市町村での学校統合に伴って生じる、空き校舎が原発事故の震災遺構として活用される可能性もある。

(2) その他の震災遺構として議論されている施設

学校施設以外に保存が検討されているないし保存されている遺構類は、岡内児童公園内（富岡町中央二丁目）に保存されている殉職した警察官らが乗務していたパトカー、請戸小学校から 2km 程の距離にあり震災遺構としての復興祈念公園内での保存も検討されている（復興庁・福島県 2018）マリーンハウスふたばがある。

双葉町が原子力推進政策に取り組んできた歴史を象徴するものとして度々報道等でも扱われた「原子力明るい未来のエネルギー」の標語広報看板（1988 年設置、双葉町長塚町東）があった。しかしこの看板は老朽化し原発事故により維持管理も難しいことから撤去された（日経新聞 WEB 版 2015.12.21)。新聞紙上に掲載された伊沢史朗町長のコメントによれば、撤去後の看板は保存し「双葉町が復興したときに改めて復元、展示を考えている」(毎日新聞 WEB 版 2015.12.21)という。この時点では復興祈念公園への移設も検討されていると報じられていたが(毎日新聞 WEB 版 2015.12.21)、その後、震災資料の収集を進める福島

[29] 浪江町 website「平成 27 年度　浪江町住民意向調査（復興庁・福島県・浪江町共催）の調査結果」(http://www.town.namie.fukushima.jp/site/shinsai/11458.html)（2018.9.7 確認）より。ただし、自由記述を整理したもので「一世帯の回答の内容が、複数のテーマにわたる場合は、それぞれの項目へ分類している」とされている。

県立博物館（会津若松市）へ、将来的な町への返却も含みにしつつ、文字部分のみが移管された（毎日新聞 WEB 版 2016.10.29）。

福島県立博物館（会津若松市）は 2014 年度から 2016 年度まで、「ふくしま震災遺産保全プロジェクト」に取り組んだ（ふくしま震災遺産保全プロジェクト実行委員会 2017）。同プロジェクトの活動報告書内の「主な震災遺産調査・収集地点（福島県浜通り地域）」（ふくしま震災遺産保全プロジェクト実行委員会 2017:10-11）には浜通り地域の 28 カ所が写真とともに紹介されている。帰還困難区域に含まれる箇所も多く、見学等はできないが、「浪江町鈴木新聞舗」「浪江町浪江新聞販売センター」「大熊町オフサイトセンター」「富岡町夜の森地区」（原文ママ）「富岡町文化交流センター学びの森」「富岡町月の下交差点」「楢葉町・広野町 J ヴィレッジ」等は原発事故の遺構といえる可能性が高いものである。

8.2.4.3. おわりに

本節では、岩手、宮城、福島の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、保全された震災遺構の活用や教育プログラムでの利用可能性などについて言及した。また、福島県においては福島第一原子力発電所事故を受けて、放射線指導やふるさと創造学等の新たなプログラム及び新設された学校について明らかにした。

自分たちと同じようなつらい経験を将来世代にしてほしくない、という想いが、震災伝承に携わる多くの人たちの間で共有され、それぞれの自治体の事情は異なるものの、災害の爪痕を遺し、それを教育においても活用しようという動きがみられる。

震災伝承の施設や語り部の活動の維持・継続のためには、そのコストを誰がどのように負担すべきかといった議論もあるなか、こうした施設や語り部活動は、震災伝承・防災教育の重要な地域資源であるという価値を共有し、官民をこえて支援をしていく必要がある。

また、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る。単に、恐怖感だけを与えるような学習は、子どもに無力感を与えかねない。同じように大きな地震、津波に直面したとき、どのように行動すれば被害を軽減できるか、あるいは、どのような事前の備えが必要か、など、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。そのためには、適切な問いを立て、探求させ、わがこととして捉える思考（内面化・省察）を促すことが出来る資質・能力をもった教員の養成・育成が重要となる。対話的・探求的なアクティブラーニングが重視される昨今の教育現場において、震災伝承をめぐる学習は、その社会的意義も大きく、

同時に、教育のあり方のパラダイムシフトとあいまって大きな期待と可能性を秘めているといえよう。

【参考文献】

大桃敏行・村上純一・梅澤希恵・柴田聡史・宮口誠矢（2018）「復興教育の観点からの教育の再構成―『いわての復興教育』の挑戦」琉球大学地域連携推進機構生涯学習推進部門研究紀要『生涯学習フォーラム』第1号、pp. 13-42

東日本大震災から7年『事例に学ぶ生活復興』―災後・災前にすぐに役立つ〈生活復興〉読本―小田隆史・佐藤翔輔・城下英行・奥村与志弘（担当：分担執筆、 範囲：第3章　子ども・学び・地域防災）、ひょうご震災記念21世紀研究機構　 2018年3月

村上純一 2015「教育課程特例校制度を用いた復興教育の実践」『実践女子大学人間社会学部紀要』第11集、pp. 113-123

村上純一・柴田聡史・梅澤希恵（2014）「東日本大震災後の復興教育の実践と展開―『いわての復興教育』の事例研究」東京大学大学院教育学研究科学校開発政策コース『教育行政学論叢』第34号、pp. 125-141

8.3　震災伝承への取組・地域連携ネットワークの提言　　今村　文彦・佐藤　翔輔

要約

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い。発生直後から震災伝承の重要性が指摘され、時間が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）での動きを説明したい。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、広域で甚大でかつ複雑な災害を受けた地域での震災伝承・伝統への取組の正念場となっている。各地での活用や取組を充実させるには、多様性の中で自発的で自立的であるべきであり、それぞれの理念や意義を持った連携が不可欠となる。

8.3.1 東日本大震災記憶伝承体制構築に向けて

(1) 震災伝承について

一般に伝承とは、ある集団の中で古くからあるしきたり・信仰・風習・言い伝えなどを受け継いで後世に伝えていくことであり、そのようにして伝えられた事柄になる。さらに、時代の変化の中で、伝承のあり方や意義も変貌しており、伝承が古くからのものをそのまま後世に伝えていくことに加えて、新しいことに挑戦し革新していく伝承も必要である。

我が国は過去においても多くの自然災害等を経験する中で、当時の経験や教訓を後世に伝えていこうという伝承文化があり、今でも各地域で受け継がれ、我が国の防災における大きな柱となっている。例えば、「いなむらの火」や「津波てんでんこ」などのような物語や口承、鎮魂祭などの行事として、モニュメントや施設を建立して伝承している取組がある。さらには、広島平和記念公園、阪神淡路や中越地震のように新しい組織が立ち上がり、防災・減災の活動にも広く関わり合い国際的にも連携した取組がある。すでに、過去の経験を伝える伝承から新しい取組を取り入れる伝統へと進化していると言える。

(2) 4県1市での主な取組

(2.1)青森県

八戸市、三沢市、おいらせ町、階上町を中心に関係のアーカイブが立ち上げ、各市町では、その活用の例として震災の記録誌を発行している。例えば、東日本大震災の教訓を後世に伝えるため、八戸市の被害状況、復旧・復興に向けた取組をまとめた記録誌「東日本大震災　八戸市の記録」を発行している。これらは、公民館、市民サービスセンター、図書館、南郷図書館、図書情報センター、市政情報コーナーで閲覧できる。東日本大震災に関しては、青森震災アーカイブが立ち上がっている。

http://archive.city.hachinohe.aomori.jp

(2.2)岩手県

事業展開として防災教育普及・交流事業の修学旅行などの受け入れやワークショップ、フィールドツアー、交流イベントなどの企画、県民協働による防災教育普及・交流事業の推進を企画し、さらに、調査研究における連携として、津波災害に関する調査研究機関、復興に関する調査研究機関などとの連携を検討している。

また、アーカイブの活用としては、岩手県震災アーカイブ（仮称）の有効活用を推進し、県では、東日本大震災津波をはじめ、過去の震災・津波被害の事実と教訓を確実に次世代に継承していくため、陸前高田市の高田松原津波復興祈念公園内に震災津波伝承施設を整備し、本施設の基本的な考え方である「震災津波伝承施設展示等基本計画」を平成28年6月23日に策定している。そこでの中心は、

・東日本大震災津波の事実と教訓の世界そして未来への伝承
・復興に立ち上がる姿と感謝の発信
・三陸沿岸地域へのゲートウェイ機能を有する施設として整備
・屋外の震災遺構等を震災被害の実物展示として活用

伝承施設の使命は、

・多くの尊い命を失った東日本大震災津波のありのままの事実と命を守るための教訓を語り継ぎ、未来へ伝承
・世界に向け、災害を乗り越え、復興に向けて力強く歩んでいく姿を発信、である。

ほか、岩手県の復興祈念公園に関する動きとしては、公園敷地内にある震災遺構5件のうち、旧気仙中校舎と旧道の駅「タピック４５」について、見学者向けに内部を公開する

方針を決定している。また、運営面では、「東日本大震災津波伝承館」について2019年秋の開館から3年程度は県直営で運営する方針を示している。以上のように、祈念公園や公園関連施設に関する整備・検討については被災県の中でも、多くの進展が見られる。

岩手県の特徴としては、平成25年9月に認定された三陸ジオパークが関連している点にある。ジオパーク内のジオサイト（ジオパークの見どころ）に津波・防災・震災遺構として位置づけられたり、震災学習の一環として体験ツアーに組み込まれる事例などがある。また、震災遺構の候補であった大槌町旧役場庁舎が、保存、解体の議論が盛んに行われた中、2019年3月時点で解体が完了したことも特筆される。

(2.3) 宮城県

復興推進の中で、県内市町村の震災復興関連情報については、
https://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/shichouson.html で整理している。さらに、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開催し、
https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/fukusui/densyou-yuusikisyakaigi.html において、復興記録映像等収集・制作業務について企画提案している。これについては、8.3.4 で詳細に紹介する。一方で、宮城県土木部では「3.11 伝承・減災プロジェクト」の名のもと、被災事実を後世に伝承し迅速な避難行動に繋がる様々な試みに積極的に取り組み、

- “記憶”より“記録”で「ながく」伝承
- かたりべの裾野を拡げ「ひろく」伝承
- 防災文化を次世代へ「つなぐ」伝承

を展開している。

(2.4)福島県 http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/

福島県では、世界初の複合災害である東日本大震災及び東京第一原子力発電所事故の記録や教訓を後世に伝えるアーカイブ拠点施設の整備を進めている。平成27年には、「有識者会議報告書」を策定され、平成28年には「基本構想（東日本大震災･原子力災害アーカイブ拠点施設基本構想)」が策定されている。 2019年2月に建設予定地の双葉町にて起工式が行われ、現在その建設・整備が進められている。同施設では、浜通り地方の震災前の暮らしや災害の実態を伝えるアーカイブコンテンツが展示され、語り部から被災や復興の状況を学べる仕組みが整備される予定になっている。同施設は、福島県復興祈念公園が隣接している。

福島県における震災遺構は、原発事故の影響が大きいためか、その整備が進展していな

い現状にある。そのような中で、浪江町震災遺構検討委員会では、2019 年 2 月に津波で被災した浪江町立請戸小学校について、震災遺構として保存、活用するよう求める提言書がまとめられ、同町での整備・検討が進められており、福島県初の震災遺構になる。

(2.5)仙台市

仙台市では、震災復興メモリアル等検討委員会を開催し、そこで提言も含めて報告書（平成 26 年 12 月に作成）をまとめている。

http://www.city.sendai.jp/kankyo/shise/daishinsai/fukko/memorial/documents/houkokusyo.pdf

この報告書のタイトルは「東日本大震災の記憶と経験を未来へ、世界へ、つなぐ提言」であり、震災復興メモリアルとして取り組む意義として、

・地域資源を引き継ぐこと、

・記憶と経験を形にすること

・明日へ向かう力を育てること

を明示している。震災復興メモリアル事業の実施にあたり、各取り組みを有機的に結び、震災の記憶と経験を、未来や世界へとつないでいくために、継承のための拠点が必要性を謳っている。また、仙台市は、東北の中心都市として、東北 各地、宮城県沿岸部への訪問につなげる役割も重要であり、①震災の記憶と経験を収集・編集・発信する拠点、②津波により被災した沿岸部には「津波被害を受けた現地を訪れ、震災の記憶と経験を知り学ぶ沿岸部回遊の出発点となる拠点」を整備し、それぞれの場所の特性を生かしながら、2 拠点での展開により事業を推進することを提案した。

8.3.2 宮城・岩手・福島の復興祈念公園構想

国は、2017 年９月１日の国営追悼・祈念施設の設置する閣議決定を以下のようにまとめた。まず、目的としては；

① 東日本大震災による犠牲者への追悼と鎮魂

② 震災の記憶と教訓の後世への伝承

③ 国内外に向けた復興に対する強い意志の発信

にまとめられ、さらに場所については、岩手県は陸前高田市（高田松原地区）、宮城県は石巻市（南浜地区）、福島県は双葉郡浪江町（両竹地区）に決定した。さらに公園での内容については、地方公共団体が整備する復興祈念公園（仮称）の中に、国が中核的施設を設置

する。以後の過程を見渡すと国営追悼・祈念施設と祈念公園には次の特徴がある。

岩手県では、陸前高田市の総合公園として供用されていた高田松原公園を含めると約130ha、宮城県では38.8haの県営・市営公園が整備され、福島県では公園の計画区域は約50haとされている。閣議決定では国の整備する中核的施設・広場の面積は数ha程度とされていたのに対して、実際の整備区域はその10倍程度の広大なものとなっていることが特徴の一つである。

また、福島県では周辺地域に住民が震災直後に避難した諏訪神社、被災が激しい請戸小学校があり、公園区域内に中浜橋の流された橋脚などが遺構として保存されることになった。宮城県の場合は、公園の隣接地に門脇小学校の校舎がある。岩手県では、タピック４５、下宿定住促進住宅、気仙中学校、「奇跡の一本松」が公園内にある。いずれの遺構でも死者がでなかったことから、住民からの遺構保存への支持が得られて公園内もしくは隣接地に配置されていることが特徴となっている。

さらに宮城県と岩手県では、静岡県では通称「命山（いのちやま）」と呼ばれる、人工高台を整備する構想がある。

宮城県では、「石巻市南浜地区復興祈念公園（仮称）基本構想」は、「空間配置方針に従い、追悼と鎮魂のための祈りの場として、多様な想いでさまざまな方向を望むことのできる『追悼と鎮魂の丘』を設ける。また、丘に隣接して、相当規模の『式典広場』を設ける。追悼と鎮魂の丘は、海を意識できる高さとし、南浜地区を襲った津波の高さ以上とすることで、今後起こりうる津波・高潮・洪水などの災害時に来訪者の安全を確保することにも寄与する」としている。それは「当公園となる敷地が、かつての市街地の跡地であり、この地が大津波によって瞬時に失われたという記憶を未来に留めるため、元の街路形態や震災遺構、震災後出現した湿地等を公園デザインに取り入れることにより、津波の大きさと恐ろしさの教訓を伝承する。追悼と鎮魂の丘では、実際に津波の高さに立ち、あるいは麓から見上げるという体感によって、その脅威を実感できるものとする。」とされている。「脅威を実感する」空間として位置づけられたこの「丘」は地図上では、「避難築山」となっている。

同様に岩手県では、「高田松原津波復興祈念公園基本計画」で、「築山から再生された郷土の風景を展望する当公園及びその周辺の風景は東日本大震災により一変し、様々な復興事業が行われています。来園者は背後にある懐の深い山々や丘陵、広田湾などの自然により育まれてきた穏やかな風土と地域独自の文化を感じ取るとともに、津波が来襲した海を

望み、津波の高さを実感し、また被害を受けて復興がなされる市街地、再生されていく自然を展望することで、改めて今回の東日本大震災とその震災で失われた生命（いのち）への想いを寄せることができます。そのため、当公園では、周辺への展望が確保された開けた空間に、十分な高さのある築山を確保します」とした。

このようにそれぞれの構想には、被災状況や地域特性が反映されており、その個性を最大限に活かすためには、各地の伝承施設、空間をネットワーク化していくような取組が必要であると考えられている。

8.3.3 被災地での震災伝承ネットワークの動き

復興祈念公園は各県での中心的な役割を持つが、自治体や地域での団体による活動及び施設の連携が重要となっていたが、復旧・復興の進展状況や伝承に関する関心がそれぞれあり、議論は進んでいなかった。その中で 2018 年に、震災伝承ネットワーク協議会が設立され、岩手県、宮城県、福島県で整備する復興祈念公園及び青森県、岩手県、福島県、仙台市において整備または整備を今後検討される震災伝承施設等を含め、震災伝承をより効果的・効率的に行うためにネットワーク化に向けた連携を図り、交流促進や地域創生とあわせて、地域の防災力強化に資する活動が始まった。http://www.thr.mlit.go.jp/sinsaidensyou/

第 1 回復興祈念公園等ネットワーク協議会；平成 30 年 7 月 19 日（木）

第 2 回復興祈念公園等ネットワーク協議会；平成 30 年 11 月 12 日（月）

（※名称を「震災伝承ネットワーク協議会」に変更）

に開催している。そのメンバーは以下のとおりである。

東北地方整備局	局長（会長）、企画部長（副会長）、建政部長
青森県	県土整備部長
岩手県	県土整備部長、復興局長
宮城県	震災復興・企画部長、土木部長
福島県	企画調整部長、土木部長
仙台市	まちづくり政策局長、都市整備局長

そこで指摘された課題は以下の 6 点である。

①数百年に一度の規模の災害に備えるためには、インフラ整備では限界があり、個人や民間による取組が必要（国民全体の防災意識の向上が必要）

②行政の取組だけでは、人的資源に限界があり、地域や民間とも協力が必要

③長期的かつ普遍的な防災教育のためには、震災遺構等の伝承施設を活用することが重要（視覚、聴覚、触覚等の五感で震災の実情や教訓を体感）

④大規模災害の被災エリアは広大であり、個々による取組ではその実情を総体として表現することが困難であり、被災エリアが連携し、総体として表せる一体な取組が必要

⑤東日本大震災の被災地は、人口減少が著しい地域であり、震災伝承には地域の活性化に繋げる視点も必要

⑥国土の守り手である関係機関が震災時に果たした役割を継承し、担い手の確保の取組も必要

また、対応方針として、以下の3方針を掲げた。

①東日本大震災の実情と教訓を末永く後世に伝承を図るためには、産・学・官を含めて東北全体が連携し、一体となって取り組む。

②震災伝承をネットワーク化し、活用することにより、効果的・効率的な防災力の強化につなげる。

③その伝承活動を支える仕組みづくりとあわせて地域活性化に資する取組を行う。

この協議会では、岩手、宮城、福島の3県に整備する復興祈念公園を中心にした、各地の震災遺構や伝承施設などを「震災伝承ルート」として結ぶことを決めた。統一した看板の設置や、地図、ホームページの作成などを目指すことになった。震災関連施設をネットワーク化することで、国内外から訪れる人々が被災地を巡りやすくし、震災の風化の防止や教訓の継承につなげるのが狙いである。

ここで、「震災伝承施設」の登録制度について紹介したい。ここでの震災伝承施設は、震災遺構、震災復興伝承館、祈念碑や慰霊碑等、東日本大震災から得られた実情と教訓を伝承する施設を対象とする。 http://www.thr.mlit.go.jp/sinsaidensyou/youkou/index.html

東日本大震災から得られた実情と教訓を伝承する施設で、以下のいずれかの項目に該当する施設になる。

①災害の教訓が理解できるもの

②災害時の防災に貢献できるもの

③災害の恐怖や自然の畏怖を理解できるもの

④災害における歴史的・学術的価値があるもの

⑤その他（災害の実情や教訓の伝承と認められるもの）

現在でも様々な施設が整備・準備される中、震災伝承施設の標章(ピクトグラム)としては以下が提案された。



図―１　震災伝承施設のマーク

募集期間 第一次募集:平成 30 年 12 月 3 日から平成 31 年 1 月 31 日応募状況 合 計:206 件であり、以下が４県で申請があった主な施設である。

・八戸市みなと体験学習館；地震発生から復旧・復興までの歩みを映像音響装置や被災写真を用いたグラフィック年表で当時の様子を紹介
・震災遺構 たろう観光ホテル(岩手県宮古市)；4 階まで浸水、2 階までは柱を残し流失。 館内では、震災当日に同ホテルで撮影された津波の映像も視聴可能。
・気仙沼市東日本大震災遺構・伝承館；震災遺構(気仙沼向洋高校旧校舎等)は、被災直後の姿を留めたまま保存整備したものであり、内部も観覧可能である。
・相馬市伝承鎮魂祈念館；失われた相馬市の「原風景」を後世に残し、遺族の心の拠所としていくとともに、これからの時代を担う子ども達へ伝承。

8.3.4 宮城県での記憶伝承体制の構築に向けて

(1) 伝承体制の意義

宮城県の被災した沿岸 15 市町においては、展示施設、震災遺構、メモリアルパーク、モニュメントの整備など様々な記憶伝承関連事業が実施されている。震災記憶伝承には、「発生した被害」と「被災後の地域づくり・まちづくり」という二つの側面がある。発生した被害の伝承には、被害をもたらすことになった事象、事象に対する人間の対応(異常覚知、災害対処、避難等)、被害発生の原因、反省や教訓、そして慰霊・鎮魂、再発防止の誓いなどがある。「被災後の地域づくり・まちづくり」に関しては、現地再建、移転、移住があるが、いずれにせよ災害の反省や教訓を踏まえた建築物や工作物の耐災化、大規模な町や地

域の再構成、避難体制や情報通信体制の整備など、ハード、ソフト両面での防災対策が行われるし、場合によっては商工業、農林漁業など産業構造が災害前とは激変することもある。発生した被害を踏まえ、いかに活き活きとした集落、村、町、都市、地域を生み出してきたか、あるいは生み出そうとしているかも震災や災害の伝承の重要なテーマである。

現在の段階では、宮城県の伝承事業では、発生した被害について重点が置かれている。被災県の中でも最大の犠牲者を出した宮城県では、それだけ、無念、自省、哀悼、再発防止への誓いが強いということの反映であろう。被災地内の誰が（個人、組織、団体等）、誰に対して（被災地内外、現世代、後続世代等）、何を（特に避難）、どう（人、言葉、映像、文章等）伝えていくべきかに関し、今も熱心な議論が続いている。一方では津波被災地では高台移転、地盤かさ上げ、巨大防潮堤の整備など、史上空前の規模での土木事業が進行中である。コミュニティの再生、災害弱者支援、商業・工業・農業振興、新産業の育成、新しいライフスタイルの生み出しなど課題は山積している。多くの被災地では過疎・高齢化が進み、決して明るい未来が描ける状況にはないことを考えると、この課題に対しても、早晩対応が必要とされる。

(2) 宮城県がめざすべき震災記憶伝承体制

(2.1) 東日本大震災伝承の理念

宮城県の震災記憶伝承体制の検討にあたっては、東日本大震災の影響、人口減少などの社会的背景と宮城県震災復興計画における考え方を踏まえた理念の元に、宮城県の特性を最大限に活かした体制を推進してゆく必要がある。

①東日本大震災の影響と社会的背景

・全国で死者 15,895 名、行方不明者 2,539 名（警察庁）、関連死 3,647 名（復興庁）
・建物被害は全半壊合わせて 40 万棟（消防庁）
・経済損失額は 16～26 兆円とされ自然災害による経済損失推計額は史上 1 位
・宮城県人口は 2040 年に推計約 16%（37 万人）が減少（2010 年比）
・人口減少・高齢化が顕著に進行
・県内では、他の災害被災地に類を見ないほど、震災直後から様々な主体が震災体験を直視し、「経験」「教訓」を伝える活動を展開しなければならない。東日本大震災では多くのかけがえない命が失われ、建物被害も甚大で経済損失も災害規模の被害となった。一方で、逃げることで救えた命があり、県民一人ひとりの力で「経験」「教訓」を伝える

多くの活動が展開されてきたため、これまでの背景を踏まえた伝承体制を構築する必要がある。

(2.2) 宮城県震災復興計画における基本的な考え方

2011（平成 23）年 10 月に策定された宮城県震災復興計画の記載内容に基づき、震災記憶伝承体制の構築を進める必要がある。

- （策定の趣旨より）“未曾有の大災害から県民と力を合わせて復興を成し遂げていくためには、従来とは違った新たな制度設計や思い切った手法を取り入れていくことが不可欠です”
- （基本理念より）“復興の推進に当たっては国、他都道府県、市町村、企業、団体、ＮＰＯなどとの連携を図る”
- （基本理念より）“県民一人ひとりが復興の主体”
- （基本的な考え方より）“行政はこうした復興に向けた活動を、全力でサポートする体制を構築します”

(2.3) 東日本大震災の伝承に取り組むうえでの理念

宮城県は、東日本大震災の影響・現状と、震災復興基本計画を踏まえて、以下のような理念をもとに震災伝承体制の構築を進めることが必要である。

- 宮城県は、最大の被災地域としての痛烈な反省を元に、逃げることで助かったはずの命を二度と失わないよう、命を守る新しい防災文化を生み出す。
- 県では、主体的に歩みだす震災伝承の官民の取り組みを全力でサポートすることによって、災害から将来の命を守り、危機を乗り越える人材・地域を創り出す新しい防災文化の創造につなげる。
- 人口減少・過疎高齢化の厳しい現実が待ち受けるなか、経済成長を前提としない新たなひとづくり・地域づくり、防災文化を創造する。
- これは、全国・世界からの多くの支援に対する感謝・恩返しであり、県民の責務である。

(3) 宮城県内の伝承活動現状

(3.1) ハード整備状況

- 宮城県沿岸に多くの震災遺構・祈念公園・展示施設が点在
- 宮城県沿岸 15 市町に、8 以上の震災遺構、8 の祈念公園、20 以上の展示施設

・民間レベルでは、宮城県全域、他県とも連携するネットワークが発足

→超広域の東日本大震災を効果的に伝承するために他市町との連携が必要

(3.2)ソフト面（伝承、防災、追悼行事）の活動

・19 団体以上が語り部、ガイドなどのプログラムを実施

・プログラム参加者は減少傾向だが、コンテンツ力・企画力を有する一部団体は増加

・連携や展示更新のない伝承関連展示施設では、顕著な減少傾向

・ソフト施策の不足のためプログラムや展示への企画サポートが必要

・各地で地域住民の自助努力による追悼行事が開催

・国連防災会議等の国際イベントと被災現場の連携不足

・熊本等からの視察対応など、直近の災害被災地としての知見発信の必要性

・震災を知らない世代が増加する中での学校防災プログラム不足

・3.11 メモリアルネットワークのような民間広域連携の誕生

→主体性・継続性を育み、社会の困難に柔軟に対応するため民間活動へのサポートが必要

(4) 石巻南浜津波復興祈念公園の計画と現状

国営追悼・祈念施設（仮称）を含む復興祈念公園が 2012（平成 24）年 10 月に岩手・宮城・福島各県に設置されることが閣議決定されており、宮城県の震災伝承体制を検討するうえで、石巻市南浜に整備予定の復興祈念公園の計画と現状を概観する。

①石巻市南浜地区復興祈念公園（仮称）基本計画の策定

地域住民とのワークショップやパブリックコメントを経て、2015（平成 27）年 8 月に復興庁・宮城県・石巻市により基本計画が策定され、石巻市南浜地区が公園検討区域となり、「浜」としての本来の自然、「街」の記憶としての街路網、追悼や伝承の場所としての「祈念公園」の 3 つの場所性を重ねていくことが空間構成の基本コンセプトとされている。

②基本理念

以下の基本理念を掲げて整備され、復興祈念公園として生命の杜や植樹計画の推進とともに県全域の伝承を担う拠点となる。東日本大震災により犠牲となったすべての生命（いのち）への追悼と鎮魂の思いとともに、以下の役割を担う。

・まちと震災の記憶をつたえ

・生命（いのち）のいとなみの杜をつくり

・人の絆（きずな）をつむぐ

③基本方針

以下の５つの基本方針が設定されている。

1)犠牲者への追悼と鎮魂の場を構築する

2)被災の実情と教訓を後世に伝承する

3)復興の象徴の場としてメッセージを国内外に発信する

4)多様な主体の参画・協働の場を構築する

5)来訪者の安全を確保する

中でも、4)項においては以下のような協働体制が次のように言及されており、公園の計画段階から多様な主体による参画が可能となっている。

「当公園では、市民、NPO、企業など多様な主体が、公園の計画段階から管理運営段階を通して、計画検討、植樹活動、伝承活動、防災学習、運動やレクリエーション活動、施設維持管理など、様々な形で参画・協働できる場を構築する。合わせて、将来にわたって当公園の管理運営を多様な主体により安定的に行う体制を構築する。」

④国・県・市の機能分担

宮城県営の都市公園と石巻市営の都市公園に分かれ、県営公園区域に国営追悼・祈念施設(仮称)が整備される予定である。宮城県は、主に追悼と鎮魂や教訓の伝承機能を担う南東部側の部分を県営公営として国・県が連携して整備を行うこととされており、国・県・市が連携しながら祈念公園を整備・運営してゆく計画を踏まえた震災伝承体制を構築する必要がある。

⑤国営追悼・祈念施設の中核的施設

祈念公園基本計画に記載された「中心部に、式典や伝承活動が可能な中核的な空間及びかつて街の暮らしがあったことを実感できる空間を整備する」を具体化するため、中核的施設の計画が進んでいる。国営追悼施設のため国が建物を設置・管理し、宮城県が施設内部の展示を担う方向で協議が進んでいる。

宮城県で唯一の国営施設であり、県全域の追悼・伝承を担う中核的施設として県内各地の伝承拠点や岩手県・福島県の追悼・祈念施設をつなぐゲートウェイ機能が期待されている。宮城県における震災伝承の拠点として運営体制の検討とも切り離すことができない施設である。

8.3.5 今後のネットワークに向けてー宮城県での震災伝承体制事業パターン

宮城県における震災伝承体制のあり方を考えるに、①行政主導型、②官民協働型、③官民協働2拠点型の3パターンを提案することが出来る。

①行政主導(財源大、局所)型

・特徴：人と防災未来センターのような行政主導の1センター型

・拠点：仙台市郊外

・長所：宮城県主導により行政主体での運営可能

・短所：宮城県の財政負担大、民間の主体的な取り組みとのミスマッチ

・来訪者推移：継続的な減少（もしくは維持）

阪神・淡路大震災後、兵庫県と内閣府の資金で運営されてきた人と防災未来センターと類似の施設を宮城県に設置した場合の想定パターン。仙台市郊外もしくは仙台駅周辺に拠点を配置することで、防災研究機関との連携が容易となり交通の結節点として多くの来場者が見込まれるほか、宮城県の主導によりスムーズな伝承組織立ち上げが可能なメリットがある。一方で、人と防災未来センターの運営を担う公益財団法人ひょうご21世紀研究機構の年間予算は約 13 億円であり、若手の防災研究者育成など国内でこの機構だけが有する機能もあるが、このうち特別会計の人と防災未来センター運営予算が8億円を占める。これだけの財政負担が宮城県に重くのしかかることとなる。また、被災沿岸各地で活発な民間伝承活動が実施されているが、他14市町や他県との情報共有や連携が困難となる。

②官民協働(財源小、超広域） 型

・特徴：中越メモリアル回廊を参考にした広域ネットワーク型

・拠点：石巻南浜津波復興祈念公園（石巻市南浜地区）

・長所：国・県・市による南浜祈念公園のゲートウェイ機能により県内各拠点と連携

・短所：仙台に位置する研究機関との連携や国際会議などの海外発信力の不足

・来訪者推移：民間主体の運営により維持

中越大震災後に中越復興基金を原資として運営されてきた中越メモリアル回廊のように、石巻南浜津波復興祈念公園を核として広域ネットワークを形成した場合の想定パターン。国営の追悼・祈念施設と宮城県・石巻市の復興祈念公園で構成される石巻南浜津波復興祈念公園がゲートウェイ機能を有し、県内各伝承拠点や岩手県、福島県の祈念公園との連携が実現する。しかしながら、宮城県においては仙台市に大学や研究機関が集中しており、また、国際会議などを開催し得る会場も沿岸被災地域には非常に少ないのが現状である。

阪神・淡路大震災において神戸市に人と防災未来センターが、中越大震災に長岡震災アーカイブセンターきおくみらいが置かれた事例を踏まえると、人口が集中しアクセスもよい仙台市に拠点が設置されない場合は、研究機関などの学術分野との密な連携や、海外向けなどの強い情報発信が困難となることは否めない。

③官民協働 2 拠点（財源複数、超広域）型

・特徴：中越メモリアル回廊に宮城の民間主体の特性を反映した「宮城モデル」

・拠点：仙台市街地＋石巻南浜津波復興祈念公園の 2 拠点

・長所：仙台、南浜の 2 拠点でのネットワークにより相乗効果を発揮

・短所：伝承体制構築時の各関係機関との調整・合意

・来訪者推移：仙台発信と民間主体の継続更新により増加

中越メモリアル回廊のような連携体制に加えて、民間主体の取り組みが活発に行われてきた宮城県の地域特性を反映した「宮城モデル」実現を想定したパターンである。国・宮城県・石巻市の協働で整備する石巻南浜津波復興祈念公園が有するゲートウェイ機能に加え、「東北の復興」を掲げる仙台市にも拠点を設置することにより、2 拠点のネットワークが相乗効果を発揮することが期待できる。民間主体でのノウハウ構築による展示やプログラムの継続的な向上と、仙台からの情報発信により、来訪者の増加が見込まれる。ただし、「宮城モデル」は従来になかった手法でもあり、体制構築時には多様な関係機関との調整や合意が必要となるため、他の事業パターンよりも早期に構築の準備を開始する必要がある。伝承体制パターン 3 の中でも、その具現化においては様々なバリエーションが考えられる。

さらに、3 県を加えた広域ネットワークを構築するには、これらのパターンをさらに複層化する必要があろう。8.3.3 で紹介した震災伝承ネットワーク協議会の動きを考えると、ゲートウェイとしての仙台拠点と 3 県での復興祈念公園および中核施設を主軸にし、さらに、そこから自治体や各地団体等の施設・活動を結ぶような 2 層構造が考えられる。しかしながら、各地域同志の直接的な結びつきも重要であり、その姿こそが、東日本大震災での伝承ネットワークに相応しいと思われる。

〈参考文献〉

・兵庫県『伝える－阪神・淡路大震災の教訓－』、ぎょうせい、　2009（平成 21）年 3 月
・内閣府　阪神淡路大震災教訓情報集

http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/index.html
・橘俊光、平田富士男「阪神・淡路大震災の記憶等を伝える公園及び公園施設等の現状と課題」、ランドスケープ研究、　76 巻 5 号、　pp.517－520、　2013（平成 25）年
・阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター「阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター10 周年記念誌」、　2014（平成 26）年 3 月
河北新報．＜岩手県復興祈念公園＞震災遺構の旧気仙中、旧道の駅　内部公開へ、2018/12/12
河北新報、＜岩手県復興祈念公園＞津波伝承館　３年は県直営　来年整備　教訓や復興の現状発信、2018/12/12
岩手日報、三陸が語る震災の教訓　久慈―田野畑ジオツアー、2019/2/14
岩手日報、大槌町旧庁舎、更地に　解体工事終了、2019.03.03、
福島県、東日本大震災・原子力災害アーカイブ拠点施設　基本構想
河北新報、複合災害の記憶と記録を後世に　福島・震災アーカイブ施設、双葉で起工式、2019/2/10
朝日新聞、津波被災の請戸小を震災遺構に検討委が提言書、2019/2/13

8.4　記録と伝承の今後の課題　　牧原　出

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月末で終了する。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。その対象とする地域の状況は、復興期間が半ばを経過することで、復興事業を次第に終えて「震災後」から「復興後」へと転換する地域もあれば、原発事故の被害からの立ち直りに苦しむ地域が典型だが、震災後の復興に苦しむ地域もあった。

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。被災地では、震災の経験を過去のものと受け入れた上で、これを復興後にどう継承するかを考えようとし始める。それでも中には、いまだ復興途上で、日々景観が変わりつつある市街地の中で震災前を懐かしみ、その記憶を保存しようとする動きもある。かつては「震災」という一つの経験を記憶に刻み込んだはずの人々が、そこから次第に離れつつ、なおかつどう震災の記憶を後世に伝えるか、それぞれなりに考えなければならなくなっているのである。

にもかかわらず、共通の傾向としては、本章で論じたように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おり、震災を機に被災地のみならず各地で進んでいる防災教育からは、記憶をそのままに伝承するよりは、一定の教訓に変容することで定着させる効果が高いことが見て取れる。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、祈念式典の定期開催である。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。戦災の祈念式典が今後どのように制度として継承されていくかが先例となるであろう。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。東日本大震災は、自然災害の伝承ネットワークの全国的な連携を促進しつつある。今後も起こるであろう災害と結びつくことで、過去の記憶がネットワークを触発し続けることが望まれるのである。

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。だが一つ考えなければならないのは、忘却は必然であることである、これに加えて、とりわけ被災地は人口減が急速に進んでいる。被災地での記憶の継承は将来的には徐々に細くなり、それを補うのは被災地外の人々の想像力である。被災地からは、記憶を

残すための設備・施設を地域に埋め込むとともに、それを発信するメッセージとは何か、探求が始まっているのである。

そうした状況を促進するのは一つに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。

また、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。過去の災害では、写真、ビデオテープとして保存されてきた災害映像は、東日本大震災では最新の映像機器を用いた記録保存が試みられており、これらを俯瞰した研究はいまだ本格的にはなされていない。また各地で行われているＶＲを用いた被災前の地域の景観保存や、復興過程の再現といった試みをどう全体としてリストアップするかといった課題もある。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被災地内外・国内外を問わず、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。日常風景は穏やかな山や海が突然人々に襲いかかる可能性があり、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

9.1.1 震災後の首長とその記録

自然災害は地域コミュニティに襲いかかる。巨大な災害によって甚大な被害を受けたコミュニティは、すぐさま被害者の救助、生活支援、基盤的なインフラを初めとする施設の復旧、さらには災害前の水準を上回る復興へと政策を立案・執行していく。現代社会では、これらの一連の政策は、高度かつ多様な専門性を束ねるとともに、被災者の傷ついた感情をも十分に斟酌することが求められる。合理的な政策決定が必要ではあるが、市民との連帯も不可欠である。ここに、被災したコミュニティにおいて政治的リーダーシップが求められる理由がある。これを担うのは具体的には地方自治体の首長である。

このように、専門的合理性と被災感情とを束ねる政治リーダーが何を考え、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。個々の市民、団体の関係者、自治体職員、自治体議員などそれぞれの立場から震災を語る記録は被害と復旧・復興の過程を立体的に構成するには重要ではあるが、首長の記録なしには全体を俯瞰することは相当程度困難である。

では、首長はどのように記録を残してきたのであろうか。もろもろの出版物での発言や単著が従来の基本的な形態であった。断片的なものとしては、新聞・雑誌などのメディアへの寄稿も多数残されている。これに加えて近年では、自治体ホームページでの発言や記者会見の記録などがあり、さらには SNS での情報発信がとりわけ東日本大震災以後は注目を集めた。多数のコミュニティが被災した東日本大震災では、YouTube での南三陸町長での情報発信が被災自治体としての知名度を一躍高めた典型例であったからである。また近年は危機管理の観点から首長へのインタビューが行われているケースも多々ある（中澤 2018）。

これらをさらに再考するために行われたのがオーラル・ヒストリーである。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。東日本大震災でも、本プロジェクトでは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。

では、それはどのような記録としての特徴があり、そこから何を引き出せるのであろう

か。かつて『阪神・淡路大震災誌』において、「危機管理――行政の対応」において五百旗頭真は、「だれが危機に対応するのか」と問いかけ、「現場主義」と「補完性＝全体責任」の二つに整理した（五百旗頭 1996）。巨大地震のような深刻な危機状況下であればこそ、現場主義では対応できず、これを補完するはずの「全体責任」を担うリーダーの役割は大きくなる。特に初動を担う被災自治体の首長の役割は重要であった。

本稿は東日本大震災での記録をもとにして、これに応答することを試みたい。

9.1.2 阪神・淡路大震災と東日本大震災の首長オーラル・ヒストリー

様々な形で震災後のオーラル・ヒストリー作成は行われているが、包括的・体系的なオーラル・ヒストリーは、阪神・淡路大震災後にひょうご震災記念２１世紀研究機構を拠点に行われたプロジェクトにおける聞き取りである。ここでは、「災害対応プロセスの明確化とその教訓の継続的な発信方策の構築」をはじめとする 3 プロジェクトのもと、住民団体関係者、地方自治体関係者、自衛隊を含む国の関係者に包括的に行われた。自治体関係者では、兵庫県知事、神戸市長、西宮市長、芦屋市長、北淡町長とこれらの幹部職員に行われている。時期はおおむね 2000 年代である。

他方、東日本大震災後での記録もまた、同じくひょうご震災記念 21 世紀研究機構を拠点とした本プロジェクトにおいて進められた。岩手・宮城・福島の三県、被災市町村としては、石巻市、東松島町、南三陸町、宮古市、釜石市、陸前高田市、双葉町、富岡町、楢葉町の首長と関係部局職員に行われた。時期は 2010 年代後半である。

2 つのプロジェクトのうちここでは首長への聞き取りを対象にする。両者を比較すると何が浮かび上がるであろうか。

第１に、後者は前者をより発展させた形で行われたことである。前者の質問チームのうち、五百旗頭真教授が後者の質問チームのリーダーとなっており、ともに中心的な質問者となっている。阪神・淡路大震災での経験が生かされる形での聞き取りとなっているのである。

もっとも第 2 に、聞き手のチーム構成は異なる。前者では、聞き手は概ね 1 名であったが、後者では、研究会として聞き取ったために、聞き手は 10 名程度と多数である。そのため、多岐にわたる論点が提示されたと言える。

さらに第3には、後者の聞き手のチームの中核は、五百旗頭真、御厨貴、飯尾潤といった東日本大震災復興構想会議、初期の復興推進委員会の中心メンバーであった。そうした諮問機関の委員として、被災地を訪問していた聞き手チームと首長達は、多くの場合既知の関係にあった。さらには、首長たちは、諮問機関委員に対して被災地の深刻な状況を訴えることで、国からのより充実した支援を呼び込もうとする傾向があり、聞き取りは、通常の質疑を超えて、被災地からの国と日本社会に対する要望の場ともなった。阪神・淡路大震災での首長オーラル・ヒストリーは2000年代後半という発災から10年以上経過してから行われており、そうした要望を唱える段階ではなかった点で、議論の質が異なるのである。

第4に、質問票の詳細度が大きく異なる。阪神・淡路大震災の首長オーラル・ヒストリーでは、首長に語るに任せている部分が大きく、内容も発災直後の対応が大きな紙幅を占めている。震災から10年以上経過しており、当時の記憶を再度呼び起こすために労力が傾けられているのである。これに対して、東日本大震災オーラル・ヒストリーでは、復興計画の作成と実施のプロセスを聞き取ることに主眼がおかれ、庁内組織編成、応援職員など人員確保、専門的助言の体制づくり、情報発信、国・研との連携、住民・各種団体・議会党への説明・意見交換、計画間調整、将来の財政負担・人口推計・住民のニーズ調査と復興計画の関係性など、詳細な項目を事前に掲げて聞き取りに臨んだ。復興計画期間内での聞き取りであったため、渦中の中でさまざまな問題に直面している状況であった。そのため首長達は、適宜担当者を同席させて聞き取りに応じ、内容もより実務的な情報を含みつつ、首長としての工夫点や感慨を話すこととなったのである。

第5に、震災の性格の差異が浮かび上がるものとなった。阪神・淡路大震災では、午前5時という発災時の首長は自宅で就寝中であり、一市民としての日常生活の直中で勃発した巨大地震からやっとの思いで登庁して、公的執務を開始した。暗い早朝に、この地域ではきわめて異例の大地震が勃発した。この間、自宅周辺の状況、登庁のための連絡体制の不備、交通機関を用いて登庁する過程で徐々に浮かび上がる被害の深刻さ、といった情景をくぐり抜けて、ようやく執務室での応急救護体制づくりといった初動の営みに従事していった。その結果、発災時の対応の是非が長らく問われ、兵庫県の「フェニックス防災システム」の導入といった施策がとられることとなった。

これに対して、東日本大震災は午後3時近くという発災時、首長達は概ね庁舎内の執務室におり、地震の揺れが治まったところから、すぐに初動へと流れ込んでいく。過去の三

陸大津波など地震後に津波が来ることは経験上十分知られており、地震発生後３０分程度で津波の第一波が到達し、そこから甚大な被害が発生し、夜通し続く津波の中で、対応を強いられることとなった。南三陸町のように、庁舎が津波の直撃を受け、首長自身が津波を耐えながら、一晩を過ごすケースもあった。首長達は庁舎の近辺で一晩を過ごし、翌日から本格的な応急対応、避難所開設といった作業に入った。庁舎にいる以上、それが壊滅的被害を受けない限り、執務体制は整っている。さらに発災から一晩経過してからの本格的な対応に着手する間､様々な準備をとることができた｡明け方に発生した直下型地震と、午後の執務時間内に発生した遠方を震源とする津波を伴う地震とでは、発災からの意思決定の型が全く異なるのである。また、阪神・淡路大震災の際は、同様の被害をもたらす直下型地震が再来する可能性を意識して復興が進められたが、東日本大震災では余震による津波があったとしても再度同様の津波が到来するとまでは、強く想定されてはおらず、最大余震に備えつつも、当面の復旧・復興に尽力したのである。

第６には、被災地の地理的な位置と関係である。阪神・淡路大震災の被災自治体は、県庁所在地であり、政令指定都市としての神戸市を中心に、周囲の小規模市町であった。中心大都市に被害が集中し、周辺自治体も必死の対応を迫られた。そこでは、比較的規模の近い西宮、宝塚、芦屋の３市は特に協力して、国への要望を出す際に、「連名」で行くよう心がけたという。西宮市長は、「神戸市の発言力」と比べて３市のそれは単独では大きくないため、要望内容の３市の担当者ですりあわせて作成するよう呼びかけ、実現させた。また淡路島の北淡町長は、「阪神・淡路」として「淡路島」を地震の名称に入れることに尽力した。震源地が淡路島にあり、町の被害も甚大であったにもかかわらず、「阪神大震災」では淡路島の被害が忘れ去られることを恐れたのである。

これに対して、東日本大震災では、東北地方の太平洋沿岸に広範囲にわたって被災自治体が点在した。宮城県の気仙沼市、石巻市、仙台市、岩手県釜石市を除けば、人口規模の小さな自治体が「港々」に点在していた。まずは各自治体は県とも隣接自治体との連絡のない中での初動を強いられた。徐々に国、県との連絡体制が整備されるようになると、ニーズを的確に把握し、それを国・県に要望することが求められていくのである。

9.1.3 リーダーシップの類型

(1) 類型化の意味

以上のように多様な首長のオーラル・ヒストリーが蓄積される中では、自治体の置かれた状況や制度的特性に応じて、リーダーシップの類型化が可能となっている。それは、今後の復興の記録を検討する上でも意味があるように思われる。もっとも、本章での類型化とは、首長に対するオーラル・ヒストリーを比較検討する上でのリーダーシップの基本類型であって、被災自治体の類型や復興過程の類型ではないことは留意されたい。あくまでもオーラル・ヒストリー記録から浮かび上がる特性を列記するにとどめることで、今後のオーラル・ヒストリーへの覚書として貢献することがここでは目指される。

(2) 県知事

まずは県知事の場合であり、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た。さらに、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。リーダーシップの質が問われる聞き取りである。

兵庫県の場合は、他で語られていることが前提の聞き取りであり（貝原 1996；2009）、継続する県政の中で復興が進められた。これに対して、宮城、岩手両県知事は、そうした記録を公表するのではなく、黙々と震災復興に取り組んできた。そこへ震災 7 年目に行われたオーラル・ヒストリーでの聞き取りに際して、ともにこれまでを振り返るペーパーないしは詳細なメモを用意し、記憶をまとめなおそうとしている。

(3) 大規模都市自治体

次に、政令指定都市などの大規模都市自治体であり、阪神・淡路大震災の場合は神戸市である。東日本大震災では、これに匹敵する仙台市には当面オーラル・ヒストリーが作成されていない。両者は被害の程度が異なるため、単純には比較できないが、人的・物的に甚大な被害を受けた神戸市の場合は、独自の動きに迫られた。

(4) 早期復興を遂げた小規模自治体

第 3 には、比較的早期に復興を進めた小規模自治体であり、福島県新地町、宮城県東松島市がこれに当たる。ともに議員経験を十年以上蓄積した首長が震災に直面し、復興政策を主導している。前者では、火力発電所があったため元来不交付団体であって平成の市町村合併を経ていない自治体の利点を生かして復興が進められた。後者では、2003 年の宮城県北部地震への被災経験を持ったことで東日本大震災後の初動が比較的円滑であり、阪神・

淡路大震災や中越地震への視察を重ねた市長が、そこでのＵＲの寄与に印象づけられており、そのモデル事業としての指定を受けることを早期に決断したことが復興の加速化に寄与した。ここでは首長が住民団体と適正な距離をとりながら、早急に復興へと転じている。

⑸ 甚大な被害を受けた小規模自治体

第４には、復興への時間がかかった南三陸町、石巻市、陸前高田市、釜石市、宮古市である。防集事業、海岸部の嵩上げ、道路・鉄道の敷設など、東日本大震災特有の都市改造とでもいうべき事業が進められた。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１にメディアを用いた情報発信である。元来、東日本大震災では、テレビで放映された津波の地区には、継続的にメディアが取材する傾向にあった。佐藤仁南三陸町長は、明確に首長の役割はマス・メディアで情報発信することと心得、テレビの会見ではわかりやすい話しぶりを心がけたという。

第２に庁内の把握である。きわめて多忙を極める発災後にまずは事務本部を置き、職員の状況を見渡しながら、復旧・復興政策を推進する。必要に応じて、職員の派遣を外部に求めていくのである。首長の業務に共通して重要なのは、派遣の継続を依頼する局面であり、職員が極めて不足している状況下で、首長間のコミュニケーションの中で派遣を継続するよう依頼してきたという回顧が多くに見られた。

第３に住民との関係である。被災にうちひしがれ、怒りを覚える住民は、それぞれの立場から行政に対して厳しく迫る。オーラル・ヒストリーでは明確には言及されないものの、そうしたやりとりを前提に、かさあげと住居移転が住民との協議を経つつ進められたのである。

第４に国・県との関係である。消防、警察、自衛隊といった応援部隊との調整があり（佐藤 2014:172-174）、復興庁、がれき処理を担当する環境省、補助金交付について厳しく対応する財務省、まちづくりで具体的な方向性を助言する国土交通省との関係がある。その上で、県と市町村との関係については、おおむね期待度が高い分、批判も大きい傾向がある。

⑹ 福島県の自治体

第５には、福島県で放射能災害を受けた南相馬市、楢葉町、双葉町、富岡町である。震災から 7 年経過した 2018 年に行われた段階では、楢葉町と富岡町は避難区域からの解除が始まり、市役所が町内に移転したときであったが、双葉町は帰宅困難区域のままであり、

いわき市にある庁舎で聞き取りが行われた。こうした状況下では、聞き取りの多くが、いかにして庁舎が移転し、分散して居住している住民を把握するかに談話の多くが占められる。それは、震災後 10 年近く経過したときに阪神・淡路大震災の被災自治体首長に聞き取りをすると、発災から庁舎へ出勤するまでに多くの談話が占められるのと同様に、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ことを示している。

(7) 女性問題と首長

第 6 には、首長個人の資質として女性首長であった芦屋市と仙台市である。後者にはオーラル・ヒストリーがないが、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執った（下川 1995)。日常への深刻な衝撃こそが震災である。政治の通常のスケジュールが激変し、被災した家族も一人ひとりの安否が気遣われる。そうした激変から話を起こす北村春江市長は、遺体の検証場で「知り合いの奥さん」に会い、言葉を交わす。また当初は手書きで広報紙を発行したことに触れ、風呂のたき出しの風景として、険しい顔をしていた人が、風呂から上がると「本当にほっとした顔をして」いたと言及する。事務手続きに関心を寄せがちな他の首長とは、やはり語調が異なるのである。

女性の市長登場は、1991 年に当選した北村市長以降、1990 年代には 4 名、2000 年代には 17 名と増える傾向にあった。並行して男女共同参画が国の施策に押し上げられていく。その結果、東日本大震災では、復興において「女性の視点」が重要であることが指摘され、当初の「復興七原則」には明示されなかったものの、「五つの論点」で言及されるようになることが女性団体から一定の評価を得る。仮設住宅、女性の就業、健康問題など女性問題がどう政策として取り上げられるか、またそれが首長のどのような判断をもたらすかといった問いは今後も重要となるであろう（女性のえん 2015)。

9.1.4 きっかけのためのオーラル・ヒストリーとふりかえりのためのオーラル・ヒストリー

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、それにふさわしい類型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。これまでの議論からは、現場主義と全体責任もさることながら、庁内管理、外部との連携、メディア戦略などが必

要となっている。こうした要因をさらに豊かにするために、聞き取りでの工夫も求められるであろう。

また、オーラル・ヒストリーとしてみるならば、一般にオーラル・ヒストリーは、ある種の事件から一定の時間が経過した後、当時者性が比較的薄れた語り手が、冷静に当時を振り返った発言を記録する形をとる。それによって可能な限り客観性を高めようとするのである。ところが、震災の発生と復旧・復興という過程は、数多くの出来事がごく短い時間内に同時に発生する。首長はそれらへの対応を瞬時に迫られる。出来事が継続的に起これば起こるほど、初期の段階での記憶は薄れていく。そこで、震災復興オーラル・ヒストリーは、復興の過程のある段階で尋ねることになりがちである。それによって、復興過程で検討が不足している箇所を反省し、復興過程そのものを修正するという点で、対象の自治体に対して介入的になりがちである。それが東日本大震災オーラル・ヒストリーであった。いわばきっかけのためのオーラル・ヒストリーがそこでは行われたのである。

他方で、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。ふりかえりのためのオーラル・ヒストリーとしては、さらに時間が経過してからの聞き取りが望まれる。阪神・淡路大震災オーラル・ヒストリーでは、「災害対応プロセスの明確化とその教訓の継続的な発信方策の構築」と題され、「教訓」を引き出すことが明示的に掲げられている。貝原兵庫県知事は、防災担当組織としてフェニックス防災システムを作り、政策提言を行う組織として人と防災未来センターを設置し、さらに専門人材育成が今後必要になると述べている。こうした教訓から生まれた構想が今後どう東日本大震災後の首長からも登場するか、は今後の「ふりかえり」のオーラル・ヒストリーの課題である。「きっかけ」のオーラル・ヒストリーと「ふりかえり」のオーラル・ヒストリーをともに進めることが、この分野では必要なのである。

参考文献

五百旗頭真(1996)「危機管理――行政の対応」、朝日新聞社編『阪神・淡路大震災誌』、330-374 頁
貝原俊民(1996)『大震災 100 日の記録』ぎょうせい
　　(2009)『兵庫県知事の阪神・淡路大震災　15 年の記録』丸善
佐藤仁(2014)『南三陸町長の３年』河北新報出版センター
下川祐治(1995)『芦屋女性市長震災日記』朝日新聞
女性のえん(2015)「首長たちの挑戦　女が政治を変える」世織書房

戸羽太(2011)『被災地の本当の話をしよう　陸前高田市長が綴るあの日とこれから』ワニブックス
中澤幸介(2018)「熊本地震・被災首長９人が語った「任せて任さず」の教訓」『Ｗｅｄｇｅ』2018年７月号。

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

東日本大震災のような甚大であるだけではなく、多様な側面を持つ災害の場合、復興にあたって考慮すべき要素も多い。もちろん被災者それぞれにとっては、それぞれの復興が存在するので、その視点は明確にすることができる。たとえば、住宅が津波で流されたので、安全な土地に近所に住んでいた住民と移転し、そこに住宅を再建し、仕事も徐々に回復したという例では、移転先の用地確保、住宅再建の支援と、産業の回復というのが、政策としては、大きなメルクマールになる。ただ、復興にいたる道筋は、それぞれの立場や考え方によって多様である。そこで、政府の政策として復興を考える場合には、そうした多面性を包摂しつつ、いかに全体として実現しうる政策を決定しうるのかが問われる。それゆえ、復興政策の評価にあたっては、その政策が求められるどの側面に（あるいはどの被害に対して）処方されているのかを確認するとともに、それらを統合する視点を持つ必要がある。網羅的な評価軸を持つことは難しいが、評価軸のセットを提示することで、多様な復興政策全体を体系的に把握し、それぞれの進展状況を確認し、政策の仕組みについての課題を指摘することが本稿の目的である。

9.2.1 被災の種類と程度

復興政策を考えるにあたって、被害の種類と程度が大きな意味を持つことは、明らかであるが、東日本大震災においては広範囲に被害が出たため、被災の種類に多様性が見られる。その種類に被災の程度を掛け合わせることで、被災状況が明らかになるので、種類と程度の双方に配慮した類型を考えていくことが必要になる。

9.2.1.1 津波による被災の種類と程度

津波の被害は、沿岸部を中心に広がっているが、地形や人口分布により、一様ではなく、死者の数や被災者の数、失われた建物・生産設備・財産もさまざまである。また自治体庁舎の被災の有無など行政機能がどれぐらい失われたかによって、その後の復旧・復興に大きな違いも出た。そうした意味で、復興政策の実施においては、被災の種類や程度を勘案しなければならない。

基本的な類型は、地形である。平野部と、山が海に迫り限られた平地が広がる地域、後者の中でも比較的ひらけた地域と、狭い地域といった区分があるが、その上に、どのような利用のされ方をしていたのかが加わる。すなわち田園地帯だったのか、市街地であった

のか、郊外住宅地であったのか、山林のなかにいくらか人が住むような状況であったのかという類型である。それに被災の程度が加わる（浸水面積、水深など）が、これは、単なる地形ではなく地域の機能を支える施設（役場などの公共機関、公益施設など）の立地と、それがどれぐらい被害に遭ったのかということにより、被害の程度がはかられる。土地利用関係に着目すると、市町村単位で見れば公共施設の被災がメルクマールになって、被災の程度を類型化でき、それに地形を加えれば、一通りの被災類型が導き出せる。代表的なものとして、市街地壊滅型（大槌町、陸前高田市、南三陸町など）、市街地部分被災型（気仙沼市、石巻市旧市街、東松島市、宮古市、釜石市、大船渡市など）、沿岸集落被災型（岩泉町、七ヶ浜町、多賀城市など）、旧町被災型（宮古市田老、石巻市雄勝など）を考えることができる。

ただし、それで全てが解決するわけではない。たとえば合併などによって自治体の範囲は大きく広がっており、津波被災を受けない地域が広く広がっているところもあれば、市街地地域と漁村地域を双方含んだり、後背地に平野部があるところと山が迫って可住地が少ない場所などの違いによって、同じ自治体区域においても、被災および、復興の方向性が違ってくるので、地区ごとの検討が必要となることも多い。

そこで市町村単位の類型を基本としながら、問題ごとに地域区分を考えて政策の実態を見ていくことが必要となる。

9.2.1.2 内陸部も含めた地震被害

地震の被害は、津波の被害の背景に退きがちであり、また津波被害が卓越した地域においては、津波によっていわば上書きされた状態であるが、地震の被害自体も政策対応を必要とするのは当然である。内陸部の自治体、あるいは沿岸自治体ながら津波被害の少ない地域においては、地震被害対策が復興政策の主目的となる。今回の調査では、優先順位の関係から、純粋な地震被害への対策は十分に検討できていないが、復興政策全体の評価においては、一定の配慮が必要である。また、津波と地震の双方の対策が必要とされる自治体においては、地震被害だけの地域よりも、域内における地震被害への対策が遅れたのではないかと見られることも検討を要する問題である。

9.2.1.3 原子力災害における放射能汚染の被害と関連被害（避難事故、風評被害ほか）

東日本大震災の特質の一つは、原子力災害を伴ったことである。福島県沿岸部においては、この被害が卓越したが、東日本全域において、この影響は広がり、また時間的にも現在にいたるまで、被害が続いている。

この場合、中心的な被災地は、言うまでもなく全町村避難となった地域など避難指示区域を中心とする区域であり、そうした区域を含む自治体であるが、その間の行政機能の維持について、一定の違いがある。またその周辺地域においても、重大な影響を受けた地域があり、それらは原子力災害の直接の被災地としての特徴を有する。こうした地域においては、避難の際に医療施設入所者をはじめとする弱者に大きな負担がかかり、避難事故が起こった例もあり、こうした避難に際する被害も原子力災害として考えるべきである。それに対して、福島県を中心に放射能汚染を受けた広い地域において、濃淡はあっても、発災直後から深刻な影響を受けた（どこが汚染されているのかということは、当初は明確ではなく、そのことの心理的な意味は大きい）うえに、除染作業をはじめとする、その後の復旧・復興に関して、さまざまな問題が生じた。また、風評被害については広く長い影響があり、とりわけ農林水産業においては、長く影響が残っている。その外側に、具体的な汚染を受けていないのに、たとえば福島県下ということで、風評被害にさらされた地域もある。その上、避難者の受け入れなどで大きな影響を受けた自治体もあるので、それらへの目配りも必要となる。こうした原子力災害における被災の程度は、自治体単位においても、複雑な様相を示しているが、放射能への認識は人によって異なり、自主避難者の問題を中心として、公式の復興政策が必ずしも包摂し切れていない範囲に被害が広がっていることにも認識が必要である。

また、福島県沿岸部においては、原子力災害が、津波災害を上書きした面があり、他地域に比べて、津波災害への対応が、発災直後の被災者支援から始まって、その後の復旧事業にいたるまで、十分ではなかった地域が多いことにも注意が必要である。

9.2.1.4 震災に付随して生じる被害

これは、初期にかぎられ、今回は比較的小さな影響で済んだとはいえ、震災によって引き起こされる付随的な被害も、政策的対応を必要とした。震災の被害が全世界に発信されることによって、日本の国力への信認が下がり、金融危機につながる危険があったほか、サプライチェーンの寸断は、現実に生産現場の停止をもたらした。また予想される二重債務問題の処理を誤れば、それが原因となって金融機能が低下することも心配された。原子力災害の影響は心理的な面で深く、多くの日本人のみならず、諸外国の懸念と憂慮を招いた。いずれにしても、震災が引き金となって、別の社会的災害を引き起こす危険性への対処もまた必要になったのである。

9.2.2 復興政策における複数の目的

政策は政策目的を内包する。震災復興のように、多くの人々から支持される政策においては、初期段階において、政策目的についての合意が成立し、そのことは改めて問うまでもない点であると思われがちであるが、必ずしもそうとはいえない。復興を目指すという点で一致していたとしても、復興後のイメージは一つではないし、復興においてどこまでが公的部門が支えるのかという点では、意見が一致しないことが多いからである。とりわけ東日本大震災からの復興のように複雑な構造を持つ政策においては、複数の政策目標が併存し、それを具体化するなかでは、時には互いに矛盾することもあり、また一つの目的と見られた事柄が複数の目的へと分岐していくということも生じている。こうした事情は初期段階においては、必ずしも意識されることが少ない（あまりにも喫緊の対応を要する問題が多いので、その対応のために根本目的にまで思いをいたすことが難しい）が、振り返ってみれば、複数の政策目標が存在していることがわかってくる。そうした目的を点検しておかなければ、適切な評価は難しいことを、まず確認しておきたい。

9.2.2.1 物理的原型復旧

多くの場合、災害に対する事後的政策の目的は災害復旧に置かれる。災害に遭ったところを修復して、元のようにすれば、それで基本的な復興政策は完了するということである。たとえば、河川沿いの道路が土砂崩れで通行止めになっていれば、土砂を取り除き、崩れた箇所を積み直して道路を復元するというのが、基本的な対策となる。そうすれば、災害で失われた機能は回復し、再び従前のような利用が可能となるからである。もっとも、大規模な土砂崩れで、その場所の原型復旧が難しいとなれば、河川の対岸に同様の道路を整備して付け替えたり、トンネルによって迂回するということも行われる。厳密に言えば、原型復旧ではないが、機能的には、それに近いと考えて、広く行われている。ただ、面的な被害を受けた場合、どのように原型復旧するかは、より複雑である。地震によって、建物等の被害が広がっているときに、がれきを片付けて建物が再建できるようにすればよいという場合もある。洪水等で浸水したときには、水が退けば、河川堤防の復旧などは行って、浸水地自体には特段の対策をとらないこともある。しかし、それを超えた機能回復を行おうとすれば、並行道路の建設のように単純な対策では済まないことが多くなる。東日本大震災では、たとえば地盤の沈下によって、常時水没するようになった地域も存在し、防潮堤が津波を防ぐのには十分でなかったといことが分かった地域も多かった。そこで、創造的復興を掲げた東日本大震災の場合には、原型復旧を超えるような機能回復を広く認

めることになったのである。しかし、どこまでが政策的に追求されるべき、機能的復旧なのかという点は、復興政策の遂行中にも、しばしば問題となり、これに関する意見の違いが復興政策の具体化の障害になった例もある。このように物理的原型復旧のような比較的単純に見える目的においてすら、目的を特定することは容易ではない。

9.2.2.2 コミュニティーの再建

大規模な自然災害に遭った人々にとって､痛切な願いは被災前の生活が戻ることである。その意味で、災害復旧が原型復旧を基本とするのは当然である。しかし、犠牲となった死者はよみがえらないし、その土地から去って行く人を無理に引き留めることも出来ない。また、物理的に全く同じ町並みや集落を再建することは現実には難しい。その制約のなかで、同じ土地で、同じような人々と、同じような暮らしを続けたいという願いを叶えることは、復興政策においても重要な論点である。こうした目的をコミュニティーの再生による生活再建とすれば、これについての異論は少ないはずである。ただ、住宅などの再建の基本は個人負担であり、それを公的助成が後押しをするに過ぎない。大規模な災害の場合には、被災地も広く、地域自体が被災しているうえ、多様な関係者が多数存在するので、被災前の資力や、被災後の展望（年齢なども含め）を考えると、皆が同じように住宅を再建し、もとの仕事を回復するというのは、相当難しい課題である。

このとき決定的なのは、今回の災害への対応が原型復旧では済まないところにある。津波災害や原子力災害の難しさは、先に触れたようなコミュニティーの再建が原理的に難しいことにあった。すで水没して住めなくなった土地、強度に放射能汚染が進んで当面の危険除去が難しい土地においては、もともと住んでいた土地に戻るという選択肢をとることが出来ない。また、別の目的ではあるが、再度の災害を防ぐ（もう二度とこのような目に遭いたくないというのは、多くの津波被災者の偽らざる願いである）ということを考えたとき、もとの土地に戻るのではなく、もっと安全な高台などへ移転するということも必要となるからである。ところが、高台移転ということになると用地選定から、買収など用地取得、さらには造成工事などといった作業が必要になり、数年単位で復興は遅れていく。その間に、復興後の入居をあきらめて、自主再建を選ぶ人たちも多くなり、被災地外に出て行く人々も増えるということがある。

そこで、擬似的にコミュニティーの再建が求められる。もともと近所に住んでいた人々が助け合い、それぞれの希望を集約して、新たな土地での生活再建においても、近所づきあいが出来るように再建しようということになる。また、それを可能とするためには、避

難生活においても、近所でいた方がよいということになる。しかし、そうしたことを実現することは、復興政策のハードルをあげる側面がある。そこで、どうせ擬似的なコミュニティー再建であれば、残った者同士が、同じ被災者として新たなコミュニティーを作っていくということも視野に入るが、現実の被災者にとっては、違和感のある考え方である。

そもそも、元々のコミュニティーが、多くの住民にとって、どのような意味でかけがえのない存在であったのかを考えると、コミュニティーが持つ意味は、住民それぞれにとって違っていることも多い。また、どの範囲までコミュニティーが広がっているのかという点について必ずしもはっきりとしない場合もある。にもかかわらず、コミュニティーの再建が広い支持を受けるのは、被災前の生活が集合的な形で再建されるというイメージが、公的政策としての復興政策の理念に合致しやすいからであろう。

9.2.2.3 被災者の生活の回復

こうした地域全体とは別に、個人の生活の回復ということも、重要な目的である。これは一見すれば、コミュニティーの再建そのもののように見える。それは各人の生活が回復し、その総計としてコミュニティーの再建があると考えられがちだからである。ところが、地域の復興と個人の生活回復が同じでないことが多いというところに復興政策における大きな問題がある。

個人の立場からすれば、被災の影響を出来るだけ小さくするためには、出来るだけ早く職業などの日常活動を再開するのが望ましい。その場合、被災地外に出て、同じような仕事をするという選択肢を排除することは出来ない。被災地にとどまったとしても、力のある個人は、早々に住宅地を確保して自主再建したり、新しい事業を始めたりというように発展していく。あるいは個人の生活の回復ということからすれば、出来るだけ早く避難所生活をやめ、仮設住宅に移ることが必要であり、今回のように「見なし仮設住宅」（既存住戸の借り上げ）の利用が有効である。しかし見なし仮設は分散的にならざるを得ず、被災前のコミュニティーを維持することが難しいだけではなく、その後の被災者ケアにも不利である。また、建設型の仮設住宅を選んでも、完成を急げば品質の低い住宅にならざるを得ないところがある。

また、大規模な復興工事によって、住宅再建までの時間がかかるということになると、個人の生活再建との間の矛盾は大きくなる。職業によっては、仮設住宅からの通勤によって、被災前後で同じ仕事を続けられる場合もあるが、被災によって職場がなくなってしまう場合もあるし、需要が減って成り立たなくなる業種もある。そうした多様な状況で、個

人の生活を再建するということになると、政策的な対応には限界がある。

比較的理解しやすいのは、避難生活によってより脆弱な立場に置かれている被災者へ、手厚い福祉サービスを提供することによって、心身の健康を維持することを助けることである。しかし、将来の見通しがなければ、そうした対策の効果にも限界がある。また、どうのようにしたら通常の状況に戻ることが出来るのか、その道筋は人それぞれである。また、子どもの教育ということを考えれば、日本全体としては復興期間は長い歴史の一コマであっても、それぞれの子どもについては、その時期はかけがえのない時期なのであって、教育の機会均等という点から考えれば、ハードのみならず、さまざまなソフトな支援が不可欠になる。たとえば、狭い仮設住宅の暮らしで、宿題に取り組むスペースにも苦労する子どもへの支援が急がれたのもそのためであった。

こうした個人の生活再建と、全体としてのコミュニティーの再建につないでいくのは、それほど簡単なことではない。個人の生活再建だけを考えれば、全く違った復興政策が構想できるからである。経済学者の一部から提案された、個人の生活再建が目的であるならば、大規模な復興事業はやめて、その分を個人に現金で配った方がよいという意見は、政策の実施条件を考えれば現実には実行不可能な極論（たとえば使途との関係が切れるので合理的な金額が確定できない）であるとしても、個人単位での生活再建を、個々人の選択にゆだねるという点で、一定の説得力があることも完全には否定できない。ただ、現在のところ日本の復興政策は、大規模自然災害の被害を公的に補填することは前提にしていない。むしろ、政策の中心をインフラの整備に置きつつ、それを少しずつせり出す形で、被災者の生活再建を支援するという形をとっている。ただ、この前提を改めて検証することも求められているのである。

9.2.2.4 再度の災害の防止

既に指摘したとおり、被災地において、同様の災害を繰り返さない、というのも重要な目的である。東日本大震災においては、想定外の大規模自然災害に対して、戦後日本の防災体制の不備が明らかになったという側面もあった。営々と築いてきた防潮堤を越える津波や、幾重にも構想されていたはずの原子力発電所における安全対策の不備を突いた大事故は、これまでのような防災・安全対策に、大きな転換を迫ることになった。そこで、減災という言葉に現れたように、自然災害の発生自体は防ぐことは出来ず、それに対処する人間の能力にも限界があるものの、できだけ次の災害の被害を小さくし、出来れば人命の被害を避け、財産への被害を少しでも小さくするのが次の課題となった。それゆえ被災地

における復興政策も、その目的に沿ったものであることが望まれることになる。しかし、将来への見通しということになると、意見の一致は容易ではない。どこまでの安全を確保するのかという問題は、まだ現実化していないリスクに対処しようとするわけであり、各人によってイメージが異なることは避けられない。とりわけ、東日本大震災のように多大の被害を出したような場合には、もう二度とこのような災害に遭いたくないという気持ちが広がるのは自然であり、次の防災対策への期待は高まる。そこで、どうしても減災というよりは、より安全性を求める防災対策が求められるようになるが、それには金銭的なコストとともに、時間的なコストがかかるようになるのである。

9.2.2.5 被災地（および日本経済）の活力維持

さらに東日本大震災の、とりわけ発災後しばらくにおいては、復興の対象を広く考えることが行われた。つまり、経済活動を中心として、被災地あるいは日本の活力を維持することが求められたのである。発災当時においては、日本の国力への不安が、金融不安などを引き起こすことが危惧されたし、経済的な落ち込みに、どのように対処するのかが問われた。そこで、サプライチェーン回復の支援や、金融不安の解消などの政策が打たれていった。被災地においては、緊急雇用対策や、二重債務問題の処理なども、大きな焦点となった。そして、時間が経つと、被災地の活力維持が課題となり、個人の生活再建の総和が地域の活力だとしても、地域全体の活力がなければ、人々を被災地につなぎ止められないという問題が認識され、新産業の育成や、産業構造の改善が課題となっていった。そのうえで、そうした被災地の経験を日本全体の発展にいかしていくということも、副次的ながら目的となったのである。

9.2.2.6 迅速な復興（復興期間の短縮）

災害は、多くの場合短い時間に起こる（ただし放射能汚染などは長期にわたる）が、災害からの復興過程は、相当の時間がかかる。しかし、災害によって失われる時間（避難生活の機関など）が長引けば、それぞれの被災者の人生において、大きな損失となる。そこで、その期間を短縮することも、復興政策における目的となり得る。たとえば、住居を失った人々に提供させる応急仮設住宅の標準供用期間は2年であるが、こうした対策が必要なのも、応急であっても年単位の期間を復興に見込んでいるからである。ところが、東日本大震災においては、発災後6年経っても、復興後の住宅に入居できない人々が多数存在した。そうした不便な生活を強いられる期間は短いほどよく、そうした意味で迅速な復興も重要な目的であるといえる。しかしながら、何が何でも早く復興すればよいというわけ

ではないのは、これまで触れてきたような目的が存在するからである。異なる目的を満足させながら、いかに迅速に復興を遂げるかという課題が存在するといえよう。

9.2.3 政策プログラム別の復興政策の概要と論点

こうした複数の目的をもとに、具体的に展開された復興政策については、国の政策と自治体の具体的施策には段階の違いがあるが、実現過程を見るためには、プログラム別に整理して見るのが望ましいので、計画の大枠と具体的な状況の双方を取り込む形で概観しておく。

9.2.3.1 緊急被災者支援から復興への接続

発災直後の避難者の誘導・保護から、緊急援助システムの構築・実施、不明者の捜索、避難被災者への日常生活支援、仮設住宅等の提供、医療や教育など停止していた基盤的サービスの応急復旧・代替などを含む緊急被災者支援は、それ自体が重要なテーマとして研究されている。本プロジェクトでは、むしろその後の本格復興の過程に検討を加えたが、当初の支援プログラムから、復興政策の展開への接続には、一つの問題領域がある。つまり復興政策の前提としての被災者の状況が、緊急支援によってある程度規定されていること、その時期に住居の回復の前提となる地域の将来像に関する合意調達がなされるため、避難生活の状況が復興事業の内容を規定する面があること、緊急時の支援状況によって、公的機関への被災者の信頼感が変わってくるという面があること、また被災者支援事務と復興政策を展開する事務との間において、事務にかける手間の点で競合関係があることなどの問題があるからである。とりわけ、コミュニティーの維持という観点からは、被災者が被災した元の居住地ごとに比較的まとまって避難生活を送ったり、その連絡が容易である状況で避難生活を送っている場合と、ばらばらに避難している場合とでは、復興政策の展開に大きな差が出て、コミュニティーの回復の成否が分かれるという印象がある。ただ、まとまって避難生活を送るためには、かなりの好条件がなければならず、苦しい避難所生活を長引かせないことや、避難所からの脱出時期の公平性の担保を考えると、この条件を満たすのは容易ではなく、ほとんどの地域で、こうした状況は作り出せなかった。こうした分散した避難者間の情報共有、あるいは情報交換に関して、情報端末の活用なども試みられたが、この時期には、それを現実化するだけの条件は整っておらず、有効活用は出来なかった。この点は、物理的な近接性を無理をしてでも作り出すのか、それが難しいならば、代替手段がないのかという問題と関わってくる。また、とりわけ原子力災害からの避

難に際して、多くの住民が、県あるいは地元市町村に強い不信感をいだいたために、その後の被災者支援政策や、復興政策の展開に、大きな障害となった例もある。

9.2.3.2 自治体機能回復プログラム

復興政策に携わるにしても、自治体に一定以上の機能がなければならないのは、既に実施条件のところで指摘したが、失われた自治体機能を回復し、さらに必要とされる能力を増強するために、いくつかの政策が展開された。まず発災直後には、自治体同士の絆を使ったものや、知事会や市長会・町村会、また関西広域連合などが調整したものを含め、多様な形で自治体環境力の形で支援が行われ、その後その仕組みが総務省による調整によって一般的に展開されるようになって、極めて有効であった。この経験は、その後の災害にも活用され、より高度な支援が行われるようになっている。また、それと重なるが、過去の被災経験自治体など他自治体からの直接支援は、緊急支援期を過ぎても続き、とりわけ被災自治体の長にとって、さまざまなアドバイスや具体的な支援は貴重なものとなっていることが見て取れる。そして、自治体機能回復に最も重要な役割を果たしたのは、全国の自治体からの応援職員の派遣であり、本プロジェクトでも重点的に解明したところであるが、課題は多いとしても、おおむね機能し、これなしにはあれほど巨大な復興事業を実現することは出来なかったものと思われる。そのほか、総務省を中心として、自治体機能を拡大するために、一時雇用職員の採用に対する財政的支援や、復興支援員制度などによる人員拡大政策がとられたことは、大きな意味があったものと思われる。なによりも、復興経費の中核部分が国の負担となったことで、国との交渉に手間がかかるとしても、費用負担の心配をすることなしに、地域の復興を目指すことが出来たのは、大きな点であった。

また、復興庁の設置の是非や設置形態について意見の違いはあったが、多くの批判は、その調整能力が十分でないといった方面に集中しており、一元的に自治体に対応する機関が国に出来たことについては、高い評価が一般的である。これは間接的に自治体の能力を高めることに役立ったものと思われるが、被災市町村が直接復興庁と交渉することで、県の役割が不透明になって、むしろ被災市町村と県との間の連携が不十分であるという事例も見られた。復興政策のような巨大事業の展開において、政府間調整をどのような様式で行うのかについては、課題があるものとみられる。

9.2.3.3 住宅確保に関わる支援

復興政策の中心となったのが被災者の住宅確保に関わる政策である。これについては、コミュニティあるいは地域の復興という観点と、個人の生活回復という観点が絡み合いな

がら、微妙な矛盾を内包しながら、政策が進行した。

津波被災地において、被災の種類と程度によって、再建策が大きく異なるのは当然であるが、その中で、比較的人口の多い地域と、そもそも人口が少なく地域の持続可能性の不安があった地域では、新たな住居が確保された時点でも、大きな違いが生じている。もちろん、人口の多い地域においても、復興後の姿の満足度には大きな違いがあり、政策の巧拙が現れている。しかし人口の少ない地域においては、そもそも、状況が厳しい。たとえば、いかにうまく元の地域コミュニティーを残しつつ、新たな高台に移転したとしても、その地域に残った人口が少なく、全体としての集落規模が小さければ、日常生活の維持にも苦労するということがある。だからといって、近隣の集落を無理に合併して、広い土地に移転することは、元のコミュニティーを維持できないだけではなく、生業の場から離れすぎたり、無理に統合されたという意識によって、満足が低くなる恐れもあり、またそもそもそうした地域においては、広さのある土地が容易に確保できないという問題もある。

また、高台移転の移転先の用地の確保において、権利関係の調整が難しかったという点もしばしば指摘され、それはその通りであるが、現在の日本の法体系では、どこまで強制的に用地の手当ができるのかという点について、さらに検討を要する。災害前に、それを可能とする基本的な考え方が確立され、法制化されていなければ、抜本的な対策は難しい。そのことは、建物が残っていて立ち退きが必要な通常の場合よりも、建物等が流され、比較的合意確保が容易だったはずの土地区画整理事業を利用した再建策が、かさ上げ事業の難しさもあるものの、権利関係の整理のために移転型の再建よりも時間がかかったことに何らかの対策を必要とする可能性を示唆する。

今回の政策展開では、市町村中心の復興という基本前提のもと、市町村が地元住民の意向を踏まえつつ、計画を策定することになったが、津波被災地においても地元住民の意思集約は想像以上に難しかった。これも、自治体による巧拙はあるが、背景にある問題として、新たなまちづくりの手法に関係者が不慣れで、説得力ある選択肢を示しにくかったこともあるが、そもそも住民自身が新たな住環境をイメージしにくいということがあった。多くの住民にとって、元の暮らしはイメージできても、高台移転やかさ上げ後の町のイメージは難しく、それに必要な時間などについては、事業を推進する側にもわからないことが多く、まして住民には理解できなかったのではないか。また、積極的な住民は、わかろうとする努力をいとわないが、いろいろと迷っている住民にとっては、わからないなかで決断を迫られるということも多かったものと思われる。そこで、実際に事業が進展してい

けば、あまりの遅さに失望して、別の場所の住宅を再建したり、仕事との関係で、できあがった場所に住むことができなくなるなど、さまざまな事情が生じてくる。こうした事業を大規模に推進した東日本大震災において、事業に一定の形ができていることは、これ以降の津波災害において、一定のモデルとなるので、新たな方式の模索も含め、丁寧に事例を一般化することが求められる。

現実には、行政と住民との関係において住民の意思集約に巧みな事例と、そうでない事例があり、巧みな事例でも丁寧な対応が成果を上げたもの、過去の蓄積が成果を上げたものだけではなく、首長のリーダーシップによって障害を乗り越えたものなど、いくつもの類型があり、単純に一般化することはできない。

また、全面的な被災を受けた地域が移転に動いたのに対して、部分的な被災を受けた地域においては、対応が後手に回った面もある。実は、こうした地域においても、被害は深刻であり、そうした地域への手当てが遅れると、地域の復興自体が遅れるということにもつながった面がある。また、素早い復興ということを考えれば、被害が軽微あるいは、被害を受けなかった地域のなかに、被災者の住宅を溶け込ませていくという手法は有効であり、そうした事業が展開された地域はあるものの、それが限定的であることは、考慮を要する。要するに旧来のコミュニティー維持という建前から、そうした選択肢が表立って唱えにくかったのではないかという疑念があるからである。個別に、高台に適切な場所を見つけて移転していくことを支援することも選択肢としたうえで、住民が選ぶという形になっていないものと思われる。また、こうした手法は、当初の想定としてあったとしても、事業的な裏付けに乏しいという問題があった可能性がある。

用地も含めて自力で再建をする被災者、用地については公的事業によりつつ建築については自力に再建する被災者、建物の手当まで含め公営住宅により再建を果たす被災者の分岐については、一定の配慮が必要である。後二者に関心が集中しがちであるが、コミュニティー再建・形成との関係では、自力再建者をどのように復興事業に取り組むかは課題である。

さらに、公営住宅の建設も、建設を急ぐために、用地確保が前提となったが、将来の利用を考えると、ある一定規模以上の公営住宅については、将来利用計画との関係で立地や形態について考慮すべき点が多い。今回、高台移転に合わせて、移転先に公営住宅を整備することで、近隣住民のつながりを保とうとする試みが成果を上げたところも多いが、住民の将来計画が見通せないこともあり、とにかく公営住宅の数を確保することが優先され

るという傾向もあったからである。そこで、将来の都市計画との関係では、長く使用されやすいところに公営住宅を建設するなどの工夫も必要であったが、そうした地域の権利関係の処理は難しく、用地の手当てのしやすい場所に、分散的に公営住宅が建設されるという傾向もあった。また、公営住宅の維持は、長期にわたって、運営主体となる自治体の負担となるうえ、これは被災県の中でも対応がわかれているので、その支援策は考えておく必要がある。これに関連して、公営住宅を戸建てにして、将来の解体などを容易にしたり、払い下げの可能性を広げるなどの工夫があったことは有効な対策だったと考えられるが、現実にどのようになったのか、今後の推移を見ていく必要がある。

逆に、使われない事業メニューがあったとき、それが使われないのは、どのような理由があるのかを考えるのも同様に重要である。東日本大震災の復興政策策定においては、緊急時であったこともあり、既存事業の拡張・条件変更を中心に、事業メニューを作ったために、抜本的な検討は行われていない。しかし、被災地の状況に合わせるならば、もっとさまざまなやり方が有効だった可能性もあり、大規模な事業が一段落した現在、新たな復興政策のために、個別事業のあり方を、根本的に考えることもまた必要であろう。

9.2.3.4 ケアおよび教育など基礎的住民サービスの再建・強化

大規模な公共事業に隠れて目立たないが、東日本大震災においては、その規模の大きさや、支援に携わる人々の数や多様性によって、基礎的住民ニーズに対する支援は、かなり充実し、さらに新たな段階に入ったように見られる。

基本的な機能回復策として、学校の再開や病院などの施設の機能回復は、被災の程度によって、早い遅いが出ていたといえ、比較的早急な対応がなされた。もちろん、校庭に仮設住宅が立地した学校もあれば、一部の機能回復はしたものの全面的な機能が回復できない病院等の施設も多く、これらの再開プログラムもより高度化する必要はある。むしろ問題となったのは、ソフトな対応である。病院の再開が物理的に可能でも、医師や看護師の確保が難しいなどの問題は広く見られた。さらに狭い仮設住宅で自宅学習が十分にできない子どもへの支援などは、そうしたなかで、現場のニーズを元に展開された支援策であった。また、地域包括ケアについて、被災地で先駆的に展開していこうという動きも見られ、一定の成果を上げているが、地域によって状況はさまざまである。

避難所の運営においては、NPO などの支援で、住民の自主的管理が進められたり、日常生活の展開に新たな工夫が導入されたことが多かった。仮設住宅に移ってからも、阪神淡路大震災の経験を踏まえ、住居の見回りや、相談に乗る体制づくりが、さまざまな形で展

開された。そのなかには、医療や福祉といったこれまでのメニューの他に、心のケアといった活動も含まれて、被災者への支援はそれなりに配慮されるようになっている。もちろん今後の改良の余地は大きく残っているのであるが、これほど大規模な被災において、被災者を支援した経験は、その後の各地の災害においても活かされ、次第にそうしたノウハウが、全国的に広がっていくきっかけになったといってもよい。

ただ、その過程においては、情報流通の不備によって、優れた取り組みが広がるのに時間がかかったり、障害となる既存の制度・体制の変換に時間がかかった例もあった。それらを乗り越えたのは、さまざまの支援者のネットワークなので、そうしたネットワークを自覚的に強化することは、今後も課題である。

ただ、制度的な問題でなかなか対応ができなかった分野もあるし、東日本大震災の経験を、今後の日本全体の社会的問題解決に役立てるのは、未だに将来の課題である。その点で、今後本格化する被災地における常態への復帰に課題があるとともに、それをいかにうまくやるのかは、今後の日本全体にとって重要な教訓を多く含むといえよう。

これについて、原子力災害においては、ケアの領域を中心に困難が倍加していたことは理解しやすい。とりわけ人手不足が被災者支援を困難にして、状況をさらに悪化させていたことは、津波被災地にもいえることではあるが、原子力災害被災地により顕著に表れていた。ただ、これは全国での困難が、凝縮された形で現れたものといえよう。

その意味で、被災地における基礎的住民サービスの再建・強化の課題は、全国的課題が集約的に困難化した事例として扱い、個別の経験を一般化して、役立てていく方策が求められよう。

9.2.3.5 産業（生業）復興に関わる支援

人々が生活するには、生業がなければならないし、地域が活性化して、持続していくためには産業基盤がしっかりしていなければならない。ただ、津波被災地や原発災害の被災地は、被災前から必ずしも産業基盤が十分であったわけではなく、その再建が困難なのは、当初から予想されていた。そのため、グループ補助金など画期的な仕組みが現実化し、それらに本格的に取り組んだところに、東日本大震災の大きな特徴があった。その点で、一部産業を除き、全体としての津波災害からの復興は進んでおり、原発災害からの復興はこれからだとはいうものの、主たる被災地である岩手、宮城、福島各県の経済状況は必ずしも悪くはない。ただ、重度の被災を受けた沿岸部の産業基盤はかなり危ういものがあり、産業復興は力強さを欠くという認識も一般的であろう。

論点としては、そもそも被災前から人口減少傾向にあり、被災によってさらにそれが加速したというような地域において、どのような経済活動を想定して、復興を果たすのかという課題がある。これは一概に決めることが出来ない問題ではあるが、被災者自身にも見通しが付けにくいというのが、復興の妨げになった面もある。元気付けのための将来ビジョンではなく、現実的な見通しをもとに選択肢を示していくビジョンが、必要とされたように思われる。

政策的には、仮復旧（営業）と本格再建との関係をどうつなぐのかということが課題として浮かび上がった。グループ補助金の使い方はさまざまで、うまく使って早期に本格再建を遂げた事業者もあったものの、とりあえず補助金によって仮設店舗や仮設事業所で営業を再開したが、本設への移行に苦労したという例も多いし、時間の経過とともに事業者が高齢化して、仮設営業から先に進めなかった例もある。その点で、事業移行について見通しを立て、それぞれ段階で必要な支援策を区別しつつ展開する政策的な仕組みが必要であったかもしれない。

復興政策において、基盤としての住宅再建に焦点が当たった関係で、産業用地の手当が後手にまわった面がある。海辺の移転元地を産業用地に想定する自治体が多かったものの、産業の側の理屈から言えば、高台移転計画の確定を待つほどの時間的なゆとりはなく、営業状況がよく、資本力がある事業者ほど、新たな高台の土地などを早期に確保して、事業所を再開した例が多かった。結果として移転元地を、もっぱら復興祈念公園や太陽光発電の用地として考えざるを得なくなった地域も少なくないが、復興における用地計画として、事業用地をどのように確保していくのかという点については、さまざまな工夫が必要となるように思われる。

旧産業の復旧と、新事業の創出との関係も微妙である。震災復興といえば、被災前の産業が衰退したことが失敗例としてとらえられがちであるが、既に衰退傾向にあった産業の従事者が、別の産業に移行した結果であれば、それは必ずしも否定されるべきことではない。そこで、無理に旧産業にこだわることは、地域の将来にとって、必ずしもプラスではない。ただ、うまく支援すれば、営業が続けられたのに、そうではなかったという事例は丁寧に拾って、対策を講じる必要がある。それに対して、新産業の創出は、まとまった補助金により活性化したとみられる福島県内のいくつかの産業を除けば、あまり具体的な成果が出ていないようにも見える。ただ、産業構造が変化しており、旧来の大規模事業者だけが新産業の形態ではないことに注意が必要である。小規模なニッチをとるタイプの事業

者が数多く発生することで地域が活性化することは、他の過疎地でも報告されていることであり、今回の津波被災地でも、そうした動きは見られる。また、原発災害の被災地については、これからという状況であるが、こちらについても、思わぬ動きが出てくる（帰還が始まった自治体には意外に外部からの移住者がある）可能性を見ていく必要がある。

9.2.3.6 放射能汚染からの回復に関わる政策

放射能汚染を中心とする原子力災害からの回復については、何を回復と呼ぶのかというところから、意見の違いが見られる。事柄の性格上、完全な汚染の除去は難しく、どのレベルまで除去できればよいのかという問題に転化するからである。しかも、この問題は、純粋な自然災害ではなく、人工物が破壊されて引き起こされたものであって、一義的には発電所を運営していた東京電力の責任、二義的にはその操業を認めていた国の責任というように、災害に対して一定の責任を追及されるべき主体が存在する。そこで、起こったこと自体は仕方がないという自然災害のようなあきらめが難しい。そうした責任の追及と、復興・復旧の方向性とが関係を持つために、こうした分野における政策目的を確定することも難しい。そのうえ、このような原子力災害においては、放射能汚染の除去見込みだけではなく、住民の放射能に関する感覚の違い、自治体も含めて避難していることによる連絡の困難から、政策の実施が難しいという問題が生じる。そして、避難者の最終的な住居の確保も容易ではなく、また地域の将来像を考えるのに時間がかかるという問題が生じている。さらに、帰還希望者と、転出希望者との利害の違いということが、政策の実施を難しくしている。そのうえ、責任の所在だけではなく、東京電力による賠償をどの範囲に、どのように実施するのかは、津波被災地とは違った種類の問題を生じさせており、再建の大きな論点となっている。現段階でも、こうした状況については、全体像が把握しにくく、状況が進展するなかで、さらに検証が必要である。その意味で、原子力災害においては、複数の選択肢を双方走らせるような対応を考えなければ、有効な政策とはなり得ない可能性がある。これは避難支援の継続と、帰還支援を両立させるような枠組みを考えることにつながる。

9.2.4 復興政策の実施体制

復興政策の実現には政策実施過程を経ることが必要になる。個別事業についても、決定と実施との区別を立てることはできるが、東日本大震災における復興政策全体を概観するこのプロジェクトにおいては、それぞれの事業は復興政策の具体化としての実施過程だと

見なすことができる。政策実施研究が存在するのは、決定された政策が実現していくためには、その具体化のための実施過程が不可欠であり、そのあり方によって、結果として実現した政策内容が規定され、場合によっては実施過程において大きな変容を遂げるという問題関心がある。そこで、政策の実現に際して問題になった実施上の論点を整理しておきたい。

9.2.4.1 復興政策における政策目標と実施能力の相克

復興政策は、被害を受けた地域が、その機能を回復するのを助ける事業であるが、創造的復興を掲げ、積極的な支援策をとることが、自動的に地域機能回復につながるわけではない。被災によって機能を低下させている被災自治体にとって、意欲的な事業であればあるほど、慣れない事業を担うことになるし、業務量も拡大していくから、それを実施するのは容易なことではない。また国は、日常的な政策実施を担当自治体に任せきりにすることが多く、実際に自らの手で実施業務に携わった経験のある職員はまれであり、現場の日常的な実態把握の経験がない職員が多い。このように、立案した国にも、選択した自治体にも、不慣れな担当者が、大きな政策を実施するのであるから、掲げられた目的に従って、高い政策目標を設定すると、実施能力との落差が出てくることになる。ただ実施能力に合わせて目標を設定するだけでは、十分な復興は成し遂げることができないという点もある。従前の実施能力に合わせてということになると、多くの自治体では全面的な復興はあきらめるという結論、国にとっては一部の地域だけを取り上げて復興を進めるしかないという結論になり、双方とも復興政策としては不適切だと考えられるからである。大規模な災害復興事業が、既成の限界を打破する創造的過程にならざるを得ないのは、こうした根本的な問題があるからである。そこで、政策目標と実施能力にはギャップがあることを前提にして、どのようにそれを埋めるのかという政策的工夫が求められる。

9.2.4.2 国・県・市町村の相互関係・役割分担

国の政策として東日本大震災の復興政策を見たとき（これは復興政策全体を取り上げることを意味する）、各地で展開されている復興事業は、その実施過程にほかならない。もちろん、各復興事業は、国からの補助金や規制などを前提としながら、各自治体において立案され、決定された政策であって、この事業自体にも決定段階と実施段階の区別はある。ただ、そうした自治体における政策決定は、支出される費用の大部分が国からの移転によるという今回の復興政策の構造によって、自治体内部での意思決定が、国との交渉と直結し、国の政策と不可分なものとして展開した。通常の政策においては、国の政策は、都道

府県を通じて、市町村に伝達され、都道府県が市町村の政策をとりまとめるというルートがあるが、復興交付金事業をはじめとして、東日本大震災の政策においては、国あるいは復興庁と、市町村が直接向き合って交渉するという、通常ではない関係が多くなった。またそうした事業が復興政策の根幹を占めていたため、ほかの政策は、そこでの意思決定に従属（街の将来が決まらなければ、ほかの政策も立案できない）するといったことも見られた。また被災県においては、市町村の事業とは別に、独自の復興政策を展開し、また防潮堤建設のように、市町村の復興計画と密接な関係がありながら、県の事業として展開する事業もあり、県と市町村との調整も不可欠であった。こうした政府関係は、通常の政策調整とは違った展開となったため、国と市町村との双方にとって不慣れであるだけではなく、関係事務が膨大であるということもあって、実施段階において、大きな問題となった。この背景には、復興政策において、国が全面的に財源の手当をすることになったため、この機会を逃さないという強い意欲とともに、市町村など被災自治体の期待が高まったことで、それが満たされないときには、不満が出るともに、関連の事業とのすりあわせが難しくなるといった事態も生じた。この点、事業の迅速化の必要性と必要な合意調達との間で根元的な難しさがあるうえ、さらに政府間調整が難しいという事態は、被災自治体に大きな負担を負わせることになったが、別の方法があり得たかどうかについては簡単には答えが出ない。たとえば、しばしば指摘される復興庁のリーダーシップ確保の必要性であるが、自治体側からすれば、自らの要求を全て呑んだ上で、国の側の態度を決めてくれるのがリーダーシップだということになるが、国の側からすれば、いろいろな自治体側の要求をとりまとめて、一律の結論を出すのがリーダーシップだということになって、同じ言葉が別の内容を持っているからである。むしろ、どのような政策の構造を持てば、相互の誤解が少なく、交渉費用が少なくて済むような裁量を作り出せるのか、一般的な政府間関係の枠組みではなく、具体的な復興政策の中身に踏み込んだ解決策を模索すべきであろう。

9.2.4.3 自治体被災による能力低下と復興による業務量増大

津波の被害は甚大で、市町村によっては、役場自体が被災したり、多くの職員を失って、自治体機能が大幅に低下した自治体も数多く見られた。原子力災害関連の避難自治体（住民が生きがいに避難し、行政機能も域外に移転した自治体）において能力が低下するのは当然のことである。また避難者が多いということは、住民との関係を作るのに通常では考えられない手間がかかる（まとまった地域に住民がいないために、住民の所在確認から始めなければならない）ということであり、それは、自治体にとっても、住民にとっても、

復興政策を運営する上で、大きな障害となった。このように全体として、自治体の能力が低下しているのにもかかわらず、被災者支援段階から復興政策の立案、交渉による決定、事業実施にいたる過程では、予算が通常の数倍に膨らむことに示されるように膨大な事務が発生し、その処理の忙殺されることになる。もちろん全国からの応援職員や、退職者雇用を含む臨時職員の手当によって、これを乗り切ったわけであるが、能力と業務量とのギャップによって一定の問題が生じ、しわ寄せが出た分野がないとはいえない。また、平成の大合併などで自治体が合同して間もないところでは、合併による効率化が、組織のゆとりをなくさせて、非常時対応を困難にしたり、合併地域間の格差を生じさせるなどの問題が生じたこともある。

9.2.4.4 復興財源の構図

復興事業は多岐にわたるが、中核となった復興交付金事業を中心に、東日本大震災においては、国費で巨額の資金を手当てし、必要な自治体にそれを配分するという方式が基軸となった。復興交付金事業は、基幹事業を 40 事業列挙し、必要に応じて自治体が復興計画に位置づけることで事業費がつくが、その際、補助率は通常よりもかなり高いだけではなく、特別交付税によって自治体負担分についても手当てすることによって、実質的に自治体の財政負担がないという事業展開を可能にした。また、基幹事業に対して効果促進事業が設けられ、関連の事業が同様の仕組みで展開できるようになっていた。これは、自治体に起債を求めないという事業の性格が、結果的として自治体負担がないという結論につながった面（通常は、起債後の償還に関して、特別の財政支援を行うが、今回のように先に金銭を交付する仕組みだと、残る費用をどのように自治体が用意するかという論点が生じる）もあるが、日本全体として被災地を応援するという一般国民の合意を背景にして、実現した面が強い。そのうえ、関係省庁が実施する災害復旧事業においても、創造的復興の要素を取り入れるとともに、地元負担なく事業が実現する仕組みとなっていた。その他、さまざまなソフト事業に関しても、それぞれ国の側で、被災自治体の事情に応じて、費用を持つ形が多くとられた。そのため、阪神淡路大震災の時とは違って、自治体負担分の支出によって、被災自治体側に巨額の債務が蓄積していくということは見られなかった。ただ実質的に自治体側の負担がないということは、自治体側にとっては、少々費用がかかってもよりよい事業をしたいという誘因を強く与えることになった。また、限られた復興期間に事業費を獲得し実現しなければらないという制約によって、復興事業が加速された面があるとともに、国の資金の手当ての対象とならない事業がどうしても後回しにされた面

がある。その点で、国費負担と地元負担との関係には、独特の問題が生じた。

また、公費で支弁すべき事業と、住民などの当事者が自ら支弁すべき事業の区別については、東日本大震災においては、営業に関わるグループ補助金の創設をはじめとして、公費支出の対象が原理的に広がり、官民の仕分けについて新たな段階に入った。ただ、大原則としての、災害復旧を基本として、特定の事業について創造的復興のための事業を認定しつつ、私有財産への補償は公的には行わないという大原則は、そのままであって、広がった公的資金の支出の範囲については、原理的に整理すべき論点も残されている。

9.2.4.5 住民合意調達の必要性と能力

津波によって失われた街や集落を再建するにも、高台移転などについていくつかの選択肢があり、原子力災害からの避難自治体において、街の再建を考える場合にも、不確定要因を多く含んだなかで当面の決定と、将来像の選択が必要になる。いずれにしても、当事者としての住民の合意がなければ前に進まない。ただ、住民においても被災の程度や、職業や年齢などの条件、将来構想はさまざまであり、その中に意見の違いがあるのは当然のことである。また、再建能力の高い住民は、自ら移転用地を探して、自力で再建することも多いので、そもそも、住民全体の合意というのは大変な作業となる。たとえば高台移転の手法として多用された防災集落移転事業は当初、任意事業として、希望する住民を募る形をとったが、コミュニティーの再建ということを考えれば、元の住民がそのまま移転することが理想とされた。そうなると粘り強く合意を形成することが不可欠になり、事業の難易度は高くなる。また、一定の強制力のある土地区画整理事業によってかさ上げ後の土地に戻る場合にも、元の土地にそのまま戻れることはまれであり、事業への参加不参加ばかりではなく、どのような用地を得るのかという点で、それぞれの住民に選択肢が開けるとともに、全体として土地所有者間の大方の合意が必要であるから、合意の確保には多大の労力がかかる。まして、原発避難自治体においては、住民間の放射能汚染に対する考え方の違いが大きく立ちはだかり、合意を形成するのは容易ではない。いずれの場合にも、選択を迫られる住民にとっては、難しい決断を迫られることになり、時間の経過とともに、考え方が変わって、いったんは了解した決定に従えないという場合も少なくない。時間の経過は人生の段階が変わってきたり、就業状況を変えるなどのことを必然的に伴うからである。このように、被災地の再建には、そもそもの合意調達の難しさに、合意を維持することの難しさが存在するのである。また、たとえば高台移転などが現実化しても、時間がかかれば、その間に当事者が高齢化して自力で住宅を建設することが難しくなる事例（区

画）が出てくる。

こうした合意形成あるいは同意調達は、もっぱら被災市町村を中心とする地元自治体の役割となったが、地域ごとの条件や置かれた状況の違いが大きいとともに、自治体ごとの住民対応の巧拙もあり、復興政策が構想された時点で思い描かれたような時間軸での再建は大変難しかった。もちろん、当初から周到に事業を進めて、実質的な合意を早期に得たという自治体もあるが、そうでないところの方が目につく結果となった。また、合意形成がうまくいって、事業への満足度の高いところもあれば、合意形成に失敗してしこりの残ったところもある。また、合意によって再建がなっても、その結果としての現地での暮らしに満足できるかどうかは別の問題となる。

こうした住民合意形成において、大きな問題は、自らや地域の将来について、普通の人々が思い描くことが難しい点である。たとえば多重防御による減災のまちづくりという提案があっても、その姿を想像して受け入れることのできる住民は限られる。こうした考え方は新しいだけに、専門の研究者にとっても、総論はともかく、具体策となると考え方が異なることも少なくなかった。また、合意形成を手助けをする技術職員にとっても、これまでの宅地造成型の町づくりの方がイメージしやすく、事業手順が想像しやすいところから、なかなか新たなまちづくり手法を受け入れることが難しかったものと考えられる。その結果、津波被災地域においては、国の支援によって資金的な手当が可能であったこともあり、大規模造成事業が目立ち、多重防御型の再建事例は、極めて限定的なものとなった。

9.2.4.6 民間による被災地支援と政策対応

東日本大震災は、津波の被害や、原子力発電所の事故など、恐ろしい映像が広く視聴され、東京など人口集中地帯でも地震の被害を実感できたことも加わって、民間各層による支援活動も、発災直後から極めて活発であった。また、義援金などの協力についても、国内外から、かなりの規模の支援が寄せられた。こうした民間の支援は、公費のよる助成のような制約がないので、公的支援が行き届かない分野においては、より一層効果的であるとみられる。しかし支援側には、基礎的ニーズを満たすというイメージが強く、公的助成がすでになされている分野に、さらに支援がなされるといった例も少なくない。こうした例は、情報流通に問題があるとともに、需給マッチングの仕組みが不足していることによるとみられる。そこで、復興庁でもマッチングの試みを展開し、一定の成果は出ているが、被災地の広さと多様性を考えると、その試みが有効だったのか、その経験を検証して今後に活かすことが求められよう。その際、民間の被災地支援の自主性を確保しつつ、何が足

りないのかを復興途上に中途検証して活動を見直していくような仕組みが構想されてもよい。また、民間の資金援助である義援金は、今回の場合かなり巨額の資金が集まったが、その配分方法においては、新たな枠組みも含めて一定の整理が必要となった。

9.2.4.7 経済活動の再建における公私関係

先に述べたように、東日本大震災における復興政策においては、グループ補助金という形で、営業活動に対しても、融資ではなく、直接公費が投入される事業が開始され、より公的支援の色彩が強くなった。それだけ、被害が大きいにもかかわらず地元の経済力が弱いこととの反映であるが、どこまで支援すべきかという論理的な関係は整理されていない。たとえば、あまりに手厚い支援に慣れてしまうと、緊急時を過ぎても、資金を借りて積極的に事業展開をしようとする積極性が薄れたり、いつまでも支援を当てにする業者が見られるという例もないわけではない。また無条件に公的支援が受けられるわけでもないので、審査に通りやすい種類の事業と、そうでないものとの差が出てくるという面もあり、積極的な新規事業という点では、公的助成には限界がある。それに対して、東日本大震災においては、民間企業や民間のファンドによる活動が被災地で展開された例が、少なくない。事業の成否はそれぞれであるにしても、こうした活動の方が、事業者感覚での助成であるため、地に足が着いており、実質的な支援となっている例も多いので、包括的で資金量のある公的助成と、事業性を考慮した民間支援の双方の役割分担については、一定の教訓が得られたものと思われる。もっとも、民間事業として営まれている再建事業は、いろいろな条件の上に構築されており、複数の支援策が用いられていることも多いので、その成否の判断は、意外に難しいことに留意することが必要である。

9.2.5 復興政策への評価項目

このように展開したプロジェクトそれぞれを評価するに際しては、複数の異なる角度からの評価軸をとって評価するのでなければ、きちんとした評価は出来ない。もっとも個別施策の評価をするにしても、全体を通して共通の事象については、一定の評価をしておく必要がある。ここでは、全体を通じての課題を考えておきたい。

9.2.5.1 基本構想と実施された政策との整合性・齟齬

政策実施の観点からは、当初に構想された政策が、うまく実施されたのかが一つの軸となって評価が出来る。ただ、今回の場合、国の政策はメニューを示して、基本的には、市町村を中心として地元自治体が事業を具体化するという形をとったので、大枠において、

国の政策が実施されていれば、おおむね政策は実施されたという評価にならざるを得ない。それは、国の基本構想を作った段階では、事業全体を見通すことが難しかったために、全体規模を限定しないで、必要に応じて決まってくる形式にしたこと、また市町村や住民の選択にゆだねるために、柔軟な基本構想にしたことが関係している。国の立場としては、必要な政策は選択することができるようにしたので、選ばれた施策における評価はあるにしても、全体としては、構想を現実化することで、復興が進んでいれば、それを是とするということである。問題が多くて放棄された政策分野あるいはプログラムがあったということならば別であるが、現状ではそのような状況はないものと思われる。その点でいえば、政策として、大きな欠陥があったとは見えないし、復興政策にもかかわらず、何も事態が改善していないということはないから、全体として厳しい評価はしにくいところがある。

ただ、具体的に見れば、改良の余地のある政策は多く、当初の想定が間違っていたのか、政策目的の設定に問題があったのか、政策手段の準備に欠けるところがあったのか、政策実施の過程に問題があったのか、具体的に検討していくことは必要であり、全体としての荒い評価よりも、具体的な問題点の指摘の方が有用である。

この点で問題となるのは、復興の姿について、曖昧さをどう考えるのかということである。既に述べたように、コミュニティーの復興は、言葉としては有用でも、それ自体としてなかなか実現できない目的であり、その目的に、多くの施策が関係したことを考えると、その曖昧さゆえに、多くの政策が実施できたのだと割り切れはしない。

そのうえで、復興全体の方向性については、歴史的に検証していくことが求められる。突然の自然災害に際して立案された政策が、万全のものではないことは確かであり、むしろ現場の努力によって、具体化した政策の実態をもとに、復興した被災地の状況は、さまざまな経路をたどった被災者それぞれにとって、復興政策がどのようなものであるのかが問われなければならない。

9.2.5.2 物理的原型復旧

津波被災地の物理的な原型復旧に関しては、莫大な公費が投じられて、かなりの程度回復がなっている。その点では、通常の意味での災害復旧は、順調に進んでいるといえよう。ただ、地震に伴って地盤沈下した地域において、地盤のかさ上げをしたわけではなく、場所によっては、従前の使用ができないところもある。また、いったん沈下した地盤が徐々に回復する傾向もあり、工事中に基準が変わるなどの問題もあった。ただ、より大きな問題は、創造的復興を掲げて、被災前よりも大幅な機能向上を目指した事業と、従前の災害

復旧の基準に沿って行われた事業の間の不整合という問題であった。高台移転をしたり、かさ上げをすると、近辺の道路などの形状も変わらざるを得ないが、どの程度まで現状と違う復旧工事をするのかという点で、要求側の地元市町村と、査定側の復興庁あるいは関係省庁との間で意見が違うことが、しばしば起こったからである。こうした問題は、一律の基準による解決になじまない面があり、その意味で、今後の災害において生じうる論点であるが、こうした矛盾を吸収する何らかの制度的な工夫（異なる事業を柔軟に調整できる補助事業など）のあり方は、検討されるべきである。

また原型復旧で大きな論点となったのが、放射能汚染地域の原型復旧である。災害の基本原則からすれば、放射能汚染の除去が大きな目的になるのは当然であるが、従前あまり想定されていなかった広範囲の放射能除去（除染）は、試行錯誤にならざるを得なかったし、事柄の性質上完全な除去が難しいので、どこまで除去できるのか、どこまで除去すべきなのかについて、深刻な意見の違いを引き起こした。また、山林などの除染はとりわけ難しく、無理な除染を進めれば、それが新たな自然災害につながりかねないという問題もあり、原型復旧方針を貫くことは難しかった。そのうえ、高濃度汚染地域は、いち早い除染が難しく、かなり長期に亘って汚染状況が続くことが予想され、その点でも原型復旧方針は、全ての地域で実現できたわけではない。その意味で、放射能汚染からの復興は、容易な課題ではなく、基礎的な原型復旧も難しいという性格を持っている。

9.2.5.3 コミュニティーの再建

コミュニティーの再建が、論理的に難しいながら、多くの支持を集める復興目的であることは既に述べたとおりであるが、この目的は、多くの津波被災地において、再度の災害の防止・軽減という目的と相まって、住宅地の高台移転やかさ上げという形の巨大土木事業を生み出した。その困難性についても、既に触れたとおりであるが、その結果として、臨まれたようなコミュニティーが再建できたかといえば、評価が分かれるところである。最初の目的を高いものとして設定すれば、多くの高台移転地などにおいて、被災前のコミュニティーがそのまま再現できたところは少なかった。しかし、限られたメンバーであっても、高台移転などによって、広い意味でのコミュニティーが生き残ったという地域は多く、多くの高台移転事業において、最低限のコミュニティー再建という点では、目的を達成できたと評価できる地域も多い。要するに、最大限と最低限の間に、さまざまなコミュニティー再建事例が存在するが、当事者の認識において、どの程度コミュニティー再建が重視されているかを考えれば、当初ほど強くはなくなっていることもある。それは、個別

の生活再建との兼ね合いが理解され、事業の困難性が理解されたので、現状を肯定せざるを得ない場合も多く、現状追認的にコミュニティー再建目的を再解釈することによる。あるいは、現状への不満から、こうした目的の未達成を強く感じる住民もある。高台移転事業に参加したような住民にとっては、新たなコミュニティー創造が、代替的にコミュニティ再建の具体的な姿として見えている分、一定の達成感がある。そこで、域外に出た住民ばかりではなく、個別に自力再建を遂げた住民や、違った場所の公営住宅に入居した住民などが、コミュニティー再建という目的の未達成をより強く感じるということもあろう。こうしたコミュニティ再建は、放射能汚染の場合には、より難しい課題として存在し、役場機能とともに他の場所に避難した住民にとっては、従前のコミュニティーの意味が変化し、町村単位で避難を続けることがコミュニティーの維持・再建のプロセスとして理解されている場合もある。さらに放射能汚染地域の場合には、条件が整っても、いったん汚染された場所には帰りたくないという住民も多く、コミュニティー再建の希望自体が少なくなるという面も指摘しなければならない。その意味で、放射能汚染は、復興目的そのものの分岐をもたらすものであったとも考えられる。

9.2.5.4 被災者の生活の回復

被災者の生活の回復は、それこそ被災者ごとに異なっており、一律に論じることが難しいが、既に述べたように、コミュニティーの再建をどこまで重視するのか、再度の災害防止をどれぐらい高い目的にするのか、あるいは復興事業の迅速性をどう見込むのかという点が絡み合って、さまざまに難しい条件が付された。国の事業は、住居の確保を基本にしながら、仕事の確保を組み合わせるということであったが、被災前の仕事や、年齢、家族構成、資産状況などによって、被災者の困難度は変わってきた。そうした被災者の全てに満足がいくような生活の回復をもたらすことは不可能であるから、むしろ被災者間の公平感の確保や、制度の谷間に落ちて十分な支援が得られない被災者に着目した対策の充実に目が向けられるべきであろう。そして、災害復旧・復興が平常時への復帰を目的にする以上、被災者支援が次第に、通常の福祉国家メニューや、困難な状況にある人々への支援策へと転じていくということが望ましい展開である。被災地に高齢者が目立つといっても、程度の違いはあれ、日本全国で起きていることが、被災地に集約的に生じているというべきであり、その点で、あまり被災地の状況だけを取り上げて、問題を論じるのが適当ではないこともある。被災者の生活回復への支援は、その意味で、終わりのない課題だという面もあり、制度的な不備を粘り強く改めつつ、新たなニーズに丁寧に答えていける方策を

模索するしかないことがわかったといえよう。

9.2.5.5 再度の災害の防止・軽減

大規模な高台移転は、再度の津波災害を防止するという点では、大きな意味を持っており、そうした点で、この目的の達成度は高いともいえる。数十年に一度の津波で多くの人命が失われるという三陸沿岸地方の悲劇は、今回の復興事業によってかなりの程度過去のものとなったという面があり、その点では、高い評価が与えられる。

ただ、今回新たに提唱された減災による災害への備えという点では、多重防御型の比較的軽い土木工事にソフト対策を組み合わせるという対策には人気がなく、その点で、減災を主軸に据えた復興事業は少なかった。その点では、東日本大震災の復興上は、旧来の事業の延長線にあり、新たな対策への転換点となったかどうかには疑いがある。

また、原発災害における、再度の災害防止が何を意味するのかについては、国民的な議論を呼び起こし、社会に深い亀裂を生じさせている。原子力発電所を維持しながら安全対策の水準を上げることが再度の災害防止だという考え方もあれば、原子力発電所の操業停止・廃止さらには禁止といったことでなければ、潜在的な危険は除去できないという考え方まで、さまざまな考え方があり、政策目的そのものに対立がある上、実現可能性についても異なる意見があるためである。

さらに、災害は誰もが避けたいと思うことであるために、起こりえないと思われるかもしれないが、ある種のモラルハザードの問題も生じる。それは、あまり手厚い復興政策が常態化すれば、いざとなれば国が助けてくれるので、災害への備えにあまり心を配る必要はないという状況が、ないわけではないからである。そうだとすれば、もし事前に備えていれば、災害は避けることはできないとしても、被災の程度は軽くできるということであれば、備えがないために重大な被災を被った人々に、それほど手厚い支援をすべき課題かどうかという問題を呼び起こしてしまう。この問題も容易に解決できる問題ではないが、たとえば心配される南海トラフ地震の規模を考えれば、今回の東日本大震災におけるような手厚い復興政策を展開することは難しくなるから、新たな方策も考えていく必要がある。

9.2.5.6 被災地（および日本経済）の活力維持

発災当時に心配された、大震災を契機に日本経済全体が混乱のうちに活力を失うという事態は、サプライチェーンの早期回復や、金融不安の解消などによって、杞憂に終わり、大規模な経済的な落ち込みが継続することはなかった。またその後の長期的な復興過程においても、世界的な景気の好調に、政府の景気刺激策が加わって、日本経済全体の景気は

良好であり、それによって、東北全体あるいは、被災各県といった単位における経済状況は、比較的早期に回復傾向を見せ、指標的には被災前を上回る状況になっている。ただ、原発被災地はもちろん、津波被災地においても、激甚な被災地域の経済的回復は遅れており、とりわけ水産加工業などの回復は、用地確保の遅れ、販路喪失、サンマ・サケ・イカなどの不漁による原材料の確保困難、人手不足などが相まって、かなり遅れている。この間、日本全国で起きた、外国人観光客の大幅増加の波には乗り遅れ、観光業が回復傾向を示すのは、ずいぶん後のことになった。地域密着型の産業は、地域人口の減少によって大きな打撃を受け、そうした業種の不振はさらに人口回復への障害となっている。放射能汚染地域において、旧来の産業構造を維持できないだけではなく、高齢者への人口の偏りが地域の活力に大きな影を落とすという問題もある。さらに、活力維持のためには、従来のしがらみから解放された被災地から先端的な事業が巣立っていくことも期待されたが、大規模な事業に着目すれば、目立った成果には乏しいところがある。もっとも、多方面からの支援なども活用しながら、被災地で小さな新規事業が育つという例は、各地に見られ、それがいずれ、大きな動きに転じるということもないわけではない。数は少ないとしても、支援に訪れた若者が、被災地で起業する例もあり、それは旧来の日本では見いだしにくいような形で事業が展開する可能性を示唆している。

9.2.5.7 迅速な復興をはじめとする時間管理をめぐる課題

復興政策が、おおむね実現したとしても、住宅の再建を目的とする復興交付金事業をはじめとする事業に想定よりも時間がかかった面は確かである。実施時期が明示されていたわけではないので、結果的に是認せざるを得ないが、政策の展開中に寄せられた批判として遅延がしばしばあげられたのは、当事者にとって、この問題が深刻であることを意味している。住民合意には、一定の時間がかかることを考えると、何が何でも急いで復興事業を推進するのがよいとはいえないから、どのようなことに時間をかけるべきで、どのようなことにかかる時間を短縮できるのかは、総合的に判断すべきである。

災害復興がこれほど大規模で、時間がかかるということになると、被災者の人生設計との関わりは大きな問題となる。教育について触れたように、若年の被災者については、復興とともに成長するわけで、被災者支援こそが、そのかけがえのない時機を失わないようにする意味を持つ。高齢者にとっては、復興事業の期間中に、やれていた仕事が出来なくなったり、自立していたのが支援を必要とするようになったりという変化を経験することになる。また、壮年期の人々にとっても、職業面を中心に、復興事業が、その人生を形作

ることになる。また、原発災害からの避難者のように、家族がばらばらになることが多い被災者の場合、家族の形そのものも復興期間に応じて、影響を受けるのである。その意味で、政策が被災者に与える影響は、その人生サイクルとの関係で、見ておく視点もまた必要である。

また、復興の段階に応じて、必要とされる支援や政策的手当が変わってくるのは当然である。ただ、復興政策全体からすれば、それぞれの段階で最善を尽くすだけでは、次の段階につながっていかないという問題もあり、そうした時間的推移を見据えて、順序よく政策的対応をつないでいくという課題も明確になった。

このように、大規模な復興政策の展開においては、時間管理という課題が、隠れた争点として浮上するという点は、今回の復興政策における大きな問題点であった。今後の災害復興政策において、ただ迅速にというだけではなく、手段選択と実現時間の問題を考慮すべきだということは大きな教訓である。

9.2.5.8 財源制約と費用対効果の考察

東日本大震災においては、被災自治体の要求を積み上げて、予算が決まっていく形をとったために、最終的な予算額は巨額なものとならざるを得なかった。いわば、費用制約をあまり付けずに、復興事業を進めるという手法がとられた。そうしたところ、予算が確保されても、実施能力がなければ、さまざまな問題が起こることも明らかになり、全体としては成功した復興政策であっても、その過程では、問題が山積するということになった。

ただ、いつも財源があるわけではない。それに何らかの形で、制約を設ける必要性は、誰しもが考えるところであろう。しかし、発災直後、復興政策を決める段階では、必要となる事業の総体は明らかではなく、当初の予算総額にこだわるのは賢明ではない。とりわけ早い者勝ちになり、政策立案余力のある被災程度の軽い自治体が優先的に予算を獲得し、深刻な被災により行政能力を低下させた被災自治体の要求が難しくなるような事態は避けるべきであろう。そこで、今回実質的に全額国費負担となった復興事業について、名目的なものであっても自治体負担分を設けて、コスト感覚を自治体側に持ってもらうという解決策が有力になる。これは既に熊本地震においても実現しており、今後は、一定の歯止めのある形での復興予算が作られるものと予想される。

もっとも、それだけが対策になるとは思われない。コスト感覚があったとしても復興イメージのあり方によっては、それが歯止めにはならないことが考えられるからである。その点では、多くの災害の間での公平感の確保などといった要素も大きな意味を持ってくる。

また、総額が確定しても、それぞれの事業が効果的かどうかは別の問題である。そこで、そうした事業について、同種事業との比較が大きな意味を持つ。今回は、各地で同種の事業が展開しているので、それぞれの費用対効果を比較して、事業の適切性を検討するということも必要になろう。ただ、難しいのは被災の程度・種類に加えて、土地の形状（後背地の有無など）ばかりではなく、大都市からの距離、道路などの整備条件、地元の産業なども、そうした事業の種類を規定しており、同一目的だが違う形をとった事業間の比較や、同一種類の事業だが規模の違う事業間など、通常は比較に適した検討が難しいことも少なくないことであり、全体をひっくるめて一律に定量的な分析をするのではなく、丁寧に類型化して検討することが必要である。その上で、巨額の費用を使用した高台移転や、市街地のかさ上げ、防潮堤の再整備などについて、その事業の有効性を考えることが必要である。

このとき、問題になるのが、公共事業と私有財産との関係である。被災地で、よく聞く言葉に、あんな巨大な防潮堤建設事業にお金を使うのなら、もっと住宅再建などにお金をまわしてほしいという素朴な疑問がある。ただ、行政の立場からすれば、私有財産の再建は、公的助成の対象外であり、例外的にいくつかの限定された事業が許されているということになる。そこで、巨大事業をやめたからといって、別の目的に使うことは出来ない。それはそうとしても、たとえば防潮堤建設の目的が、その内側の土地の価値を守るという場合もある。防潮堤を建設しなければ、防潮堤の内側になったはずの土地は無価値となって、たとえば高台移転のために、移転元地を公的に買収することが出来なくなるということが考えられる。このとき、金額的には、防潮堤建設の方が費用がかかるのであれば、土地を見捨てることへの補償をしたうえで、防潮堤をずっと内陸側に小さな規模で作るということが可能なのではないかとも考えられる。さらにこの考え方を進めれば、場合によっては集落を放棄してもらった方が安くすむときに、それを住民が合意すれば、その補償意味で、移転先の整備を手厚く行うということも可能である。現状では、既に述べたように、事業目的ごとの適切性の判断がなされるので、こうした事業間のやり取りで、総費用を節約するインセンティブが働かないが、希にではあるが部分的には公共事業に際してこうした考え方をとった例もないわけではない。そこで、公的費用の投入先を柔軟にすることで、復興事業（あるいは、防災事業）の総額を抑えるということは、検討に値するのではないか。そう考えれば、たとえば災害対策公共事業についても、土地収用の考え方を変えることも可能であり、防災事業の効果的な促進にもつながる。関連の法令の基本的な考え方を

大きく変えるので実現は容易ではないが、既に部分的には修正されているので、それを正面から取り上げて、考え方を整理することが必要な段階となっているのではないか。

9.2.5.9 復興政策における目的間相克と調整可能性

政策の目的が可変的であっても、複数の目的が相まって復興政策が成立しているとすれば、そうした諸目的を調整して、たとえば多くの被災者の満足度を上げるのが目的だというようにも考えられる。ところが、はじめに述べたように、これだけ巨大な災害だと、目的間の相克も深刻なものにならざるを得ない。既にその一端は政策目的の整理のところで述べたとおりであるが、被災前コミュニティーの再建と再度の災害防止においては、単純な形で相克が明らかであるが、そのことが通常意識されないために、時として問題を生じている。このとき、相互の目的が相対的であると考え、その折り合いを付けるという方策が模索されるべきである。

とりわけ深刻なのは、被災前コミュニティーの再建という目的と、被災者の生活再建との相克である。これは両者相まって復興が実現するということなので、現実の事業で目的間の違いが明確になる場合ばかりではないが、潜在的には、多くの事業で生じうることである。ただ、後者が被災者に応じて無限の分岐を持つ目的であるために、調整といっても、可変的要素が強すぎて政策レベルで折り合いを付けることは難しい。結局のところ、複線型の復興経路を想定して、双方に目配りをしていくほかはない。このことは、原子力災害からの復興においては、とりわけ求められる視点である。

また、政策や事業には、それ自体の論理があり、いったん動き始めると、そうした目的間の微妙な調整を行うことが難しいところにある。柔軟に変更が出来るはずの事業が、現場では、既に決まったことだからとか、他政策とのバランスを考えると、特定の事例だけで変えることは出来ないなどといった硬直的な対応となる例は、数多く指摘される。あるいは、予算執行上の原則から、具体的な事業認定の段階で、被災自治体や被災者の、それだけなら合理的な要望を入れることが出来なくなる例は、枚挙にいとまがない。これはかなり本質的な問題であり、一般に観察者が考えるほど簡単に解消される問題ではない。しかしながら、柔軟性を担保して、政策効果を高めながら、複数目的間のバランスをとりつつ、政策を完成させていくことは、本来的に重要な課題であり、それについての対応策を考え、積み重ねていくことも、将来の復興政策にとって重要な意味を持つ。

9.2.6 政策の仕組みの観点から得られるいくつかの教訓

個別の政策に関する評価は、それぞれのプログラムについて論じた箇所で触れたとおりであるが、政策としての観点から総合的に見た場合のいくつかの教訓について考えてみたい。

9.2.6.1 総合的復興の成果と政策プログラム間の調整

これまで見てきたように、東日本大震災の復興政策は多岐にわたるが、これほどの大災害に対応するには、総合的な対策が不可欠である。とかく、公共事業系の対策に注目があたりがちであったが、今回の復興には、人々の暮らしの回復（通常の被災者支援に加えて、医療、介護、心のケアや、教育関係の施策も多い）や、雇用の確保、産業の回復に関わる多様な分野で、きめ細やかな対策が盛り込まれ、実施された。そうしたことによって、被災者の苦しみを少しでも軽減するための対策がとられたことは、今後も活かしていく必要がある。

その時、多様な復興政策には、それぞれにはそれぞれの政策目的と政策対象が存在する。そこで、そうした政策目標を整理しつつ、別に展開されるプログラムにつないでいくことが期待される。そうした調整主体は、多くの場合には、現場における政策の選択者であり、また実施者となることの多い市町村であるが、その能力が限られることも見たとおりである。そこで、被災地への支援ということを考えると、復興政策のメニューを作る段階から、できるだけ現地における調整が容易になるようなモジュール化（政策同士のつなぎ目をあらかじめ考えておく）、政策の全体像をわかりやすくイメージできるようにするための整理方法など、復興政策の策定段階で織り込んでおくことも必要となろう。また、復興政策の展開のなかで明らかになった調整課題については、国や都道府県のレベルでも、随時調整していくための積極的な仕組みが構築されるべきであろう。こうした調整に終わりはなく、課題としては解消しないタイプの課題である。そこで、しばしば主張されるような強力な官庁による復興政策の推進は、ここで分析したような複雑な事情からすれば、必ずしも適切な方策ではないと思われる。少しでも現地の負担を軽くするための工夫が重ねられることが望ましい。

9.2.6.2 市町村中心の復興による成果と課題

今回の復興政策については、根幹的な部分で、市町村中心の復興が掲げられ、それに沿って政策が実施された。これは、広大で多様な被災地の状況を考えると、一律の対応は意味が少なく、少なくとも市町村単位での対策のレベルまで、具体化した形で政策が選択さ

れる必要があったためである。その結果、福島県の放射能災害の被災地域や、津波で市街地ごと流された地域のように、被災の厳しさのために復興事業が長引き、なかなか復興事業の完成にまでたどり着けないところはあったものの、それぞれの地域の特性に応じた復興事業が展開できたのは大きな成果である。

そのなかで明らかになったのは、市町村ごとの行政能力・住民対応能力の差である。早期に復興に対する住民の意思を集約し、比較的わずかな費用で、早期に復興を遂げた自治体がある一方で、被災の程度は同様であっても、なかなか住民の意向を把握できず、合意調達に苦労したうえ、復興事業の実現にも時間がかかったという自治体も少なくない。その点で、今回もずいぶんいろいろな工夫はなされたものの、復興政策の実施にあたって、被災市町村への支援策はこれから一層強化する必要がある。

たとえば、市町村長の意思決定をサポートする人材を提供したり、連絡役となる人材を提供することは、国や県のレベルで拡充することができるように思われる。その際、出身省庁や出身県などにとらわれず、幅広いネットワークと知識を持つ人材が適切であることはいうまでもない。あるいは復興交付金事業であれば、基幹事業の査定を厳格に行ったら、効果促進事業については比較的簡略化された査定手続きによって、基幹事業の一定比率分の資金を配分していくということも考えられる。その際には、歯止め的な意味で、それほど多くない額（比率）の地元負担が生じても、特に問題はないものと思われる。こうした手法が求められるのは、災害で能力が低下した市町村が、復興庁など国の省庁を相手に、書類を作成し交渉することが必ずしも容易ではなく、そのため市町村がなすべき他の仕事が手薄になった面があるからである。

9.2.6.3 政策目的としての復興イメージの共有

今回の復興政策については、政策が巨大すぎて、住民のみならず、市町村職員や首長・議員はもちろん、県や国のレベルの担当者ですら、全体的な展望は持ちにくかった。もちろん、今回が初めての取り組みということもあり、走りながら考えるという面があったのは確かであるが、ときどき立ち止まって全体像を構想するということがなされてもよかった。また、今回の復興事業に携わった人々の数は多いわけで、記録の保存・経験の伝承を気配りをしながら、折に触れ事業の経験について語り合い、他の地域にもその経験を伝えて、いざというときにイメージを共有していくことも重要である。

また具体的な事業レベルにおいては、制度の説明ではなく、それで何ができるかということを、よりわかりやすく説明できるツールがあれば、あるいは住民合意の調達、事業の

推進はもっと楽になった可能性がある。情報通信技術の進展によって、そうした説明ツールには、ビジュアル化など含め、さまざまな可能性が開けている。こうしたツールは、単なる決定の広報手段としてだけではなく、住民の合意形成の補助手段や、住民との意見交換、住民からの意見吸収の手段としても可能性が開けている。このような復興イメージを具体的に説明できるツールの開発も、政策の高度化同様、重要な課題である。

9.2.6.4 事前準備の必要性と限界

いろいろな面で、復興事業をうまく展開できた自治体や地域は、事前に何らかの準備があったところが多い。自治体の行政と住民との関係が密接であるとか、住民同士の協力態勢があるとか、地域の将来について住民がよく考えた経験があるとか、外部との交渉になれているために支援者との関係が円滑だといったことは､復興政策の推進に大きく寄与し、優れた復興事例を生んでいる。逆に、そうした準備がないと、有効な政策展開は難しい。国の復興政策全体についても、事前に法的な考え方を整理したり、必要な事業の具体的なひな形があったり、すでに実績があった事業は、政策に取り入れることが出来たが、それ以外のものを具体的に検討することは、時間的に難しいだけではなく、緊急時に公平な判断が出来ないという点からも、難しかった。その意味で、東日本大震災の経験を踏まえて、問題点の整理、必要な法整備や、制度構築、必要な政策手段の整備、あるいは事業の試行的実施などを行っておかなければ、次の大規模災害において、また一歩進んだ対策をとることが難しい。逆に、東日本大震災ほど、多様な事業を推進した経験を持つということは、次の政策の準備に大きな判断材料を準備したという意味を持つのである。

もっとも、多様で、想像を絶するのが自然災害の通例であって、全てを予想し準備することができないことはもちろんであり、人々は災害の備えだけをして暮らしていけるものでもないので、国も自治体も事前準備に没頭することはできない。ただ、日頃から災害のさまざまな可能性を考えたり、避難誘導や被災者支援の対策を練り上げたり、復興のモデル事業を構想することはできる。それだけではなく、さまざまな政策ツールの開発や、国と自治体の意思疎通の高度化、自治体と住民の関係強化などは、日常的な行政のなかで推進できることである。その意味で、事前準備は、優秀な行政体制が前提となるというだけではなく、行政能力の向上そのものだともいえる側面がある。

9.2.6.5 復興政策における責任分担と復興財源

復興政策の実現は、被災地の再建、被災者の生活再建や、再度の災害の防止、さらには活力の維持といったことを促進するための補助手段なので、政策のみに焦点を当てるのは

問題が出てくる。ただ、一般の政策領域に比して、自律的な回復が望めないからこそ、巨大な復興政策が策定され実施されたために、公的支援が巨大化して、当事者の働きが見えにくくなっている面もある。そこで、復興政策の検証においては、十分ではなかったという意味での政策の不足とともに、やり過ぎたのではないかという政策の過剰についても考察する必要がある。過不足は、それぞれの政策領域において現れ方は異なるが、こうした観点から、バランスのとれた責任分担のあり方を構想していくことが求められる。そしてその裏には、復興財源をいかに確保し、どういう形で使っていくのかという論点がある。官民あるいは公私の役割分担・費用分担のあり方についてもまとめて考えることが、次の復興政策の向上につながるはずである。

多くで論じられているように、想定されている南海トラフ地震や、首都直下地震の被害は、東日本大震災の被害を大幅に上回る。そうしたときに、今回のような手厚い復興支援ができるのかという問題も避けては通れない。ただ、今回の経験は、さまざまな復興政策をできる限り推進したという意味で、壮大な政策実験の側面を持っており、政策の有効性や、政策の限界について多くの教訓を与えてくれる。その結果、民間の自律的復興への着目や、国の復興政策の具体的当否、自治体の行動パターンなどを参考に、次の巨大災害に備えて、官民の責任分担、国と自治体との責任分担、自治体と被災者との関係構築などについて、考え続けていくことが望ましい。

9.2.6.6 総括

問題の大きさが求める検討課題の多さや複雑さに対して、この研究プロジェクトで取り上げた実例の検討だけでは十分とはいえないとしても、問題に取り組む基本的な視座の提供とともに、主として政策の仕組みに着目して概括的な復興政策の総合的評価を行ってみた。東日本大震災の復興に際しては、国民の幅広い支持のもと巨額の財源が用意され、地元の意向を踏まえ、積極的な復興政策が国によって展開された。その結果、三陸の沿岸部においては、長年の間繰り返されてきた津波災害による巨大な人命の損失を繰り返さない段階に入ったということできる。ただ、見えてきたのは予算制約以外のさまざまな問題であった。そうした問題点の原因を探り、また適切な目標設定について考察することは、これ以降の各種自然災害からの復興について重要な教訓を与える。とりわけ、同型の被害が想定される南海トラフ地震とそれによる津波に関しては、事前防災対策の準備とともに、発災後の復興政策における選択肢を広げておくことが、なによりも必要とされている。

第 10 章　政策提言

飯尾　潤

本報告書では、これまでの各章において、それぞれの担当者が復興政策の課題や、改善についての提言を述べてきた。報告書の最後におかれたこの章では、そうした各所で述べられた提言をまとめるとともに、研究会などでの議論を踏まえて、全体としての政策提言として、個別の提言を一覧できる形で提起する。

10.1 防災・減災を基盤とした復興思想

日本は自然災害の多い国であって、これまでも地震だけではなく、数々の自然災害を経験してきた。その意味では、災害対策については、それなりの蓄積がある。にもかかわらず、東日本大震災では想定外ということがよく言われた。それは、自然の脅威には計り知れないものがあることを示しており、これまでの経験にあぐらをかいて、なんとかなると考えることの危険性を明らかにしたものである。そのうえ、人々の暮らしが豊かになり、社会が複雑になってくると、その機能の維持という観点では、かえって自然災害に対して社会が脆弱になっているという側面もある。想定外の最たるものが、原子力災害であるが、起こってはならないから起こるはずがないのではなく、いかに安全対策をとっても、起こりうる事故があるということを想定していく必要がある。

もっとも、全ての災害に対して対処することは難しいから、人命の損失など深刻な被害を極力減らしながら、その他の被害・損害を軽減していく方策を、さまざまに練っていく必要がある。その意味では、対策によって、自然災害の損害をゼロにするという考え方（狭い意味での防災）から、災害は起こるものとして、その被害をできるだけ軽減するという意味での減災という考え方に意識を転換する必要がある。減災という考え方は、災害に対処する手段を節約するのではなく、十分な対策をとっても、なお被害が出ることを想定して、土木構築物などハード事業と、避難（訓練）などのソフト対策を上手く組み合わせることによって、被害を最小にし、さらに迅速な復旧・復興を目指すものなのである。

また、従来の災害復旧・復興政策は、大規模な災害が起こってから、事後的に対応していくという形が中心であったが、災害が起こる前から、災害を想定しつつ、事前に復興の準備をしておくとともに、日常から災害が起こることを前提に、災害時にどのような機能を果たすべきか、日常の行政や活動の中に、それを組み込むことも重要である。

10.1.1 創造的復興の課題

東日本大震災の復興政策の大きな特徴は、原型復旧中心の復興から創造的復興へということに大きくかじを切ったことである。これまで災害では、もとの状態に戻す復旧が原則であり、よりよく改良するということは認められなかったことが多かったが、それでは同様の災害を再び起こしてしまうということが明らかとなり、基本原則の転換につながった。

今回の創造的復興では、高台移転などハード整備において可能となった事業があったことはもちろんであるが被災者の暮らしを支援するということに非常に大きな力が注がれたことが特徴である。つまり、不十分なところもあるが、心のケアも含めて被災者のさまざまな暮らし向きを応援するということに真剣に取り組まれた。また、産業復興では、従来私有財産の形成に関わる公費支出は厳格に制限されていたのが、グループ補助金などの政策によって事業者に対して国費の支出を行った結果、こうした政策は、その後の災害にも引き継がれるようになった。もちろん積極的な財政支出は、被災者には大いに歓迎されるが、その限界を定めることも必要である。また、災害に対して手厚い復興支援を行うことは、場合によっては、事前の備え（耐震化の促進や、危険地帯からの移転）に対して負の影響を与えかねない面もある。その意味で、災害において、**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 1）。**

10.1.2 復興政策における財政制約以外の条件の重要性

東日本大震災においては、創造的復興を目指す復興政策が立案されたが、被害の具体的な状況も確定しがたく、まして必要な事業の積算ができないなかで、必要な予算の見通しが立たない状況で、自治体の財政負担を軽減するという方針がとられ、結果として予想を上回る巨額の費用が国家財政から支出された。これは、長年にわたり津波災害に悩まされてきた今回の被災地に二度と悲惨な津波災害をもたらさないようにという願いを込めて、国民の理解を得て推進されたものではあるが、今後の災害においても、同様の措置をとることができるとは限らない。

これまでの災害復旧では地方自治体の財政状況が制約になると考えられてきたが、その制約をはずすという壮大な実験が展開されたともいえる。その結果、財政的支援をすれば満足な復興ができるかというと、そうではないということが明らかになった。とりわけ復興を担う人材、行政と住民との関係あるいは住民同士の関係など社会関係資本に類する要

素や、復興政策の中身を決めるための創意工夫など、創造的復興には、さまざまな条件がないと財源だけでは解決できない課題が多い。**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 2）**

10.1.3 減災思想の普及

先に述べたように、減災という、災害は防ぎ切れないのだということを前提に、災害と折り合いをつける思想を育むことが必要である。たとえば津波に襲われても人の命は助かるが、家屋など一定の被害には早期の復旧・復興で対応するというように、一定の被害は想定しながら、それが深刻にならないように備えるということである。

この点、東日本大震災の復興でも、減災という原則は強調されたが、なかなか浸透しなかった面がある。たとえば、多重防御による減災のまちづくりということになると、海側の防潮堤を低めにして、その内陸側に整備する津波防御施設（二線堤）までは産業中心の利用、その奥は住宅地としての利用、さらに高台は病院や介護施設などの立地ということも考えられるが、海側の利用計画がはっきりしないのに、かなり高い防潮堤を整備して、さらに津波防護施設を整備したうえに、住宅地は高台移転して、元の被災した平地の利用の目処が立たないという例も少なくない。この場合には、多重防御が、念には念をいれて安全を確保というように理解されている可能性が高い。

ただ、日本の国土は、水害などを考えると災害の危険性のある地域が多く、そうした地域は便利だということもあって、都市的利用をされていることが多い。そうしたすべての地域を移転させることは現実的ではない。そこで、日常的な災害（L1）に対しては十分な対応をとるとしても、発生頻度が希な災害(L2)においては、防ぎきれないことを前提に、被害を最小限にするという発想で対応性ざるを得ない。いくら対策をとっても、絶対に安全というわけにはいかないのである。また、津波など特定の災害だけを考慮しても、土砂崩れや洪水など別の災害の危険性がある場合もあり、異なる災害への備えも必要となる。

その意味で、日常生活の利便性を含めた社会的な要請と、災害を物理的に防ぐという工学的な可能性の折り合いをつけながら、避難や事業継続計画などのソフト対策でつないでいくというなかで、バランスのとれた国土利用の考え方を、広く国民が共有できるようにしていく必要がある。**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 3）。

10.1.4 被災地への帰還だけでなく、移住・長期避難を考慮した復興政策を

これまでの災害復興では、住民は被災地へ帰還するということを前提に考えてきたが、津波という災害では全く同じ場所に戻るということはできないことが多い。そこで地元に戻るとしても、同じ町村内ではあるが異なる場所に移住するということに対して、これまでの政策では十分でなかったことが明らかになった。また、復興事業が長期化すると避難生活も長期化する。さらに原子力災害では、被災地から遠くに避難しなければならないため県外へ広域避難をする、あるいは移住をすることになる。そのようなことを考えると、これまでの政策はとにかく帰還優先であったが、避難が長期化・広域化する場合には、避難を継続したい人も含めて復興を考えるという課題が突きつけられた。

被災地の自治体にとっては認めたくないことであり、国も地元自治体の意に反することに対して積極的ではなかったが、災害をきっかけに人々が移動するということをどのように取り込むべきか考える必要がある。ひとりひとりの被災者が復興することと、地域の復興との関係は、継続的に考察されなければならない難しい問題である。

そこで、**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 4）**

10.1.5 再建だけではなくコミュニティの創造を

災害からの復興において、コミュニティの再建が重要であると言われる。確かに、物理的な再建だけでは人は生活できないし、個別の被災者が生活を再建するには、仲間が必要であって、コミュニティの再建は重要な課題である。しかし、津波災害においては危険だとされる同じ場所では再建できないも多いし、亡くなった人は戻らず、自力で移住する人を止めることはできない。そうであるにもかかわらず、今回の震災復興でも、コミュニティの再建が非常に強調されたことにより、皆が移り住むというイメージのために、元のコミュニティがまとまって暮らすためには、ある程度の面積が必要となり、開発型、大規模造成地型の事業を前提に、高台への集団移転を選択したところが多かった。しかし、そのために復興に時間がかかり、自力再建によって移転に参加しない被災者、あるいは再建を待てないため集団移転に参加できないという被災者が増えたという面もある。被害が少な

い、なかった地域に個々に移住するという選択肢もあれば、もう少し早く復興した可能性もあるが、それを復興と考えるかどうかが課題である。

このため、豊富な多様な復興イメージが必要であると考える。復興イメージは災害の種類によって異なる。直下型地震の場合は、現地再建できることも多いが、津波や水害、土砂崩れでは、現地再建できない場合も多い。**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は積極的に創るのだという認識が必要である（提言5）**。

10.1.6 復興の時間軸を考慮した政策

東日本大震災を経験して、復興の時間軸は長いということが改めて確認された。復興にかかる時間が長くなることは、多くの問題を発生させる。それゆえ復興にかかる時間を短くするための工夫は必要である。ただし、復興を急ぐあまり、達成が困難な目標を設定したり、時間のかかる話し合い（将来構想への合意形成）を省略することは、復興本来の目的達成をかえって困難にしてしまう。その意味で、どのようにすれば復興が迅速に進むのかについて、十分な研究や創意工夫が必要となる。そのうえで、全体として復興の時間を短くできるのかといえば、今回の経験からは相当困難だということにならざるを得ない。時間がかかるのには、それなりの理由があることが多いからである。ただ、部分的には、もっと事業完成までの時間を短縮できた例もあったと考えられ、手順を改めて同時並行的に政策を展開することによる時間短縮の可能性もある。その意味で、早くできる部分は先行して事業を振興させるといったことも重要である。政策実施においては、どうしても遅れている部分への配慮に重点がおかれがちであるが、先に進む部分があれば、それを参照しながら、遅れている部分の進行管理をすることも可能となるし、人手や資材などの資源を分散的に投入できるという利点も出てくる。また、時間が長いことを前提にして、避難所や仮設住宅における不便を減らすことも重要である。そのうえ、復興が進展すれば、新たな課題が出てくることも多いので、段階に応じて、政策実施の進行を管理しつつ、新たな課題を解決するために、事業を組み替えていくようなことも必要である。このように**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6）**。

10.1.7 災害が起こる前から復興のイメージを共有する事前復興の必要性

復興政策を推進しようとし、住民合意を得ようとするときに決定的に影響するのが、事前の準備の有無であった。災害発生前に復興でなくてもまちづくりのイメージを住民参加で議論していた自治体は、復興事業について比較的早く合意形成ができて、手戻りもなく満足度も高いという傾向が見られる。反対に災害前に、まちづくりの準備がなかった自治体では、どのように協議を進めていいのかもわからないということもあった。そして災害によって呆然としている住民に、急に復興イメージを求めても無理が生じる。現地再建であれば、まだイメージすることは可能であるが、新たな場所で新たなまちづくりを行う場合に、イメージを持てと言われてもなかなか難しい。非常時であるから早く再建したいという気持ちと、元の土地に戻りたいという気持ちの間で、住民の気持ちがバラバラになり引き裂かれてしまう。そうならないためには、災害はあるものだと思って、**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 7）**。

10.1.8 災害対応の日常化

災害対応の日常化も重要なポイントである。復興期間が長期化すれば、復興と同時に住民の暮らしを自治体は支えなければならない。たとえば、復興事業をしているから年金事務はできませんというわけにはいかない。たとえば１０年という期間を非常時の例外的な時期として考えるわけにはいかなくなってくる。復興期も日常だということである。そこで、事前に、日ごろの日常業務も災害が起こったときにはどのように変わるのかということを考えながら仕事をすることが必要である。たとえば、自治体や民間企業でもＢＣＰ（業務継続計画）策定に取り組むところが増えているが、行政においても、発災前から行政における業務執行計画を立てていく。日ごろから災害を意識して組みかえが可能になるように、また復興過程においても日常業務がきちんとできるよう、災害対応の日常化ということを考えていく必要がある。

これまでの災害対策は、災害が起こってから特別に何かを始めることが前提となってきた。それが行政にとって非常に大変な負担になってくるし、やり切れないということがこの災害で明らかになった。自然災害大国である我が国では、**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。（提言 8）**。

10.2　被災特性に応じた復興政策

東日本大震災の復興政策は、全体として政策方針はあるが、具体的な政策は、個別の復興支援策の集大成である。広大な範囲で津波・地震・原発の被害と、さまざまな被害に対応しており、今回の復興政策は非常に多様である。たとえば、被災者支援ひとつ取り上げても被災状況に応じて事情は異なるし、住宅再建とか産業再建においても災害の類型によって異なってくる。これまでの災害では、全体として大きな柱を立てて、それをもとに復興を推進していくことを考えてきたが、今回の経験ではそれが当てはまらない。そこで市町村中心の復興というスタイルをとり、個々の地域特性や被災状況に応じた多様な復興政策にかなり取り組めたが、取り組んでみて初めて気がついたことも多数あった。

たとえば、地形や土地利用、あるいは被災の類型によって復興の姿が異なることが明らかになった。今後の災害では、被害想定や復興の類型をふやし、多種多様な復興に応じて政策を考えるということが必要である。東日本大震災では、市町村を中心に復興政策を推進し、結果としては多様性が重視されたと考えるが、まだまだ制度が一元的であり、誘導的な部分があるため、地域特性や災害特性の多様性に応えきれていない面がある。また、たとえば現場で被災者と接しているケアの部分では多様なイノベーションが起きており、現場で臨機応変に対応することで結果としては成り立っているが、制度として多様な支援活動を支えることができているかというと心もとない面もある。そうした多様な政策において、いくつか特徴的な点について指摘したい。

10.2.1 全体性や迅速性との釣り合いをとりつつ多様性のある復興を

復興政策が進展するなかで、明らかになったのは、全体性、迅速性、多様性のトリレンマである。全体性を重視すると一律対応になって、調整業務が膨大になって迅速性が損なわれたり、多様性に対応できなかったりする。今回の復興政策で国に対して市町村からの不満が多かったのは、全体性を強調すると、事務作業が大変になるという点であった。また今回の復興では、国は復興事業が遅れる自治体が出ることを非常に気にした。しかし、先行して取り組む自治体は、より推進させたほうが復興事業が分散し、多様性が生まれやすかったのではないかと考える。逆に迅速性を重視すると、多様性への配慮がなくなり、また対処が難しいために取り残される部分が出てきて全体性が損なわれることも心配される。逆に多様性を重視したから、迅速性が犠牲になったのではないかという側面もある。

ニーズに応じた対策をとるためには多様性を前提にしながら、全体性と迅速性を確保す

る仕組みが大切である。全体性の確保では、当否の判断基準や、政策の全体像はきちんと用意しながら、あとは現場の工夫を待つということもできる。また、多様性と迅速性を両立させるには、できるところから、先に進むということがあってもよかった。この三つは絶対に解決できないトリレンマではなく、**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了解が必要である（提言 9）**。

10.2.2 再建において安全性と快適性の折り合いをつける

地域の再建事例を見ると安全性と快適性の折り合いをつけるのが、非常に重要になっている。今回の復興においては、被害の深刻さから安全性が重視されたが、高台の安全ではあるが交通が不便なところへ移住して、快適性が犠牲になった事例も見受けられる。あるいは、コミュニティ全体で移転するためには、コミュニティ単位で住宅地を新たに造成することになり、商店がまったく立地しない、又は立地しないような地域となって、利便性が低くなる例も多かった。また、道路や鉄道など交通インフラの整備は重要な要素となるので、それが重視されるのは当然であるが、地域の形や条件が異なれば必要とされるインフラも違ってくるので、総合的に必要性を満たすような復興政策が必要とされる。**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 10）**。

10.2.3 住宅再建だけでなく、まち全体の復興をめざす

人々は、住まいがあることが安心するのは確かに真実であるが、住宅再建だけで、まちは復興しない。地域産業をはじめ、買い物や医療といった生活サービス機能であったり、学校など、暮らしを支える機能を揃えて復興することを考える必要がある。この意味で、ここ数年、国が推進しているコンパクトシティの考え方は、復興にも有効であったはずである。しかし、コンパクトシティと復興を兼ねることが難しく、安全性を重視し過ぎたり、旧来のコミュニティにこだわり過ぎたり、その結果として分散して高台移転地を開発してしまい、コンパクトとはほど遠い姿になったという側面があった。逆にコンパクトに集約しようとすると安全性は幾らか犠牲になるばあいもある。いざというとき津波は来るかもしれないけれど床下までで防ぐ、少し家を高く建てれば、津波は来るけれども何とか助か

るというような、減災の考え方を取り入れていかないと、コンパクトシティは実現できない。そもそも、人が暮らしていくためには、地域に魅力があり、住みたいという意欲がわく必要がある。その点で、物理的に住宅が建つというだけではなく、生活に必要な機能がある程度備わり、生活するイメージがわくような再建構想が立てられるべきである。そうすれば、ある程度集約した方が、諸要素がそろってくるということがあり、結果としてコンパクトなまちが構想される可能性が高い。**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 11）**。

10.2.4 「みなし仮設」制度の全面的活用と課題

これまで、災害対応においては中心的な役割を果たしてきた建設型仮設住宅は品質的に問題が多くて、暮らしの快適性が確保しにくく、課題が多いことが明らかになった。今回大いに活用された、「みなし仮設」住宅は、空き家が増えている日本で、今後もっと応用していくべき制度である。今後の展開では、既に存在する賃貸物件以外の空き家も、仮設住宅として利用できるような制度を考えるべきである。そのためには、賃貸物件以外に、空き家など潜在的に利用可能な建物のリスト化が必要であり、それは平時における空き家の劣化によるまちの劣化を防ぐ政策にも有効である。また、災害の種類によっては、公営住宅の建設と仮設住宅をあわせて考えていく。たとえば、仮設住宅として建設した建物を公営住宅化して、本人が希望すれば継続してそのまま住めるといったことも検討していく必要がある。全体的に住宅扶助において、家賃補助的な考え方を進め、公営住宅政策や他の被災者支援政策との整合を図っていくということも考える必要がある。また、大規模災害において、一斉に見なし仮設のために賃貸住宅が求められると、家賃の高騰などの問題も生じるので、それに対する手当を考えていくことも必要になる。もちろん、事柄の性格上分散的に存在する「みなし仮設」住宅に入居した被災者に、情報が行き渡らないという問題もあったので、新たな IT 機器を高齢者も活用できるようにする支援も含め、情報格差が生じない施策を考えることが重要になっている。**今後の災害においては、「見なし仮設」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 12）**。

10.2.5 子どもの学習環境を総合的に支援する

子どもにとって１年間というのは、たいへん長い時間となるので、できるだけ早く学校を再開するということは重要であるが、例えば通学問題などを考慮せずに進めると、バス通学により肥満児が増加したり、通学時間が長くなり過ぎるという課題も生じている。段階的な学校再開や総合的な学習支援への政策が必要である。また学習支援には、学校の再建だけでなく、一人ひとりの子供の身になって支援を考え、学校の中だけでは完結しない支援、総合的な取り組みが必要である。一例として、仮設住宅で暮らしていると宿題する場所もないため、放課後の学習場所を提供する支援があったが、学校の中だけではなく、子供たちの置かれた環境を全体的にどのように支援するのかということを考慮すべきである。**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13）**。

10.2.6 今回の原発事故以上の最悪シナリオを想定して対策を講じること

この度の原子力災害は、東日本大震災を非常に重大化した。大津波も数百年に一遍とかの頻度で起こるが、これまで起こらないと信じられていた原子力災害が、実際に起こったことは深刻な教訓である。事故は起きるべきでないからといって、起こったときのことを考えていないため悲惨なドタバタ劇が進行することになった。このことは、間接的な犠牲者を増やし、心理的に大きなダメージを与えて、その後の復興政策の展開においても、大きな障害となったことを忘れてはならない。最悪といっても、どこまで想定すれば十分かという限界はないが、机上の議論だけでも、**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14）**。

10.2.7 原発災害においては、被災者の主観性にも対応できる政策を

今回の原発事故では、リスクコミュニケーションについてまったく準備がなかったことは圧倒的な欠点であった。とにかくパニックを恐れて、適切な情報を提供しなかったことは、大きな反省が必要である。最悪の事態を想定し、そして多くの人々がそれを共有しながら、国民が相場観を持って行動ができるということが非常に重要である。

原子力災害が起こると、10年が経ってもまだまだ先が見えてない状況になる。そのよう

な中で、政府が手を打ってるから大丈夫といった言い方は不適切である。不安を感じて、海外にまで避難するという事例が散見されたが、不安は人によってさまざまだということを理解する必要がある。長期避難や移住への支援という従来にはない支援政策を考えないと原子力災害に対しては被災者支援には対応できない。

自然災害と同じ枠組みで考え、長期避難に対して時限制で対応したり、自主避難者への支援策は何か曖昧な中途半端な支援になっていて、本当に十分に対応できたのであろうか。支援するのであれば、支援プロセスを明示しながら、一人ひとりの被災者が自律的に暮らしの再建を考えれるような対応が必要であった。長期、広域避難が生じる原子力災害では、多様な支援策が必要である。

このように原子力災害の大きな特徴は、人々によって受け取り方が違うということであり、主観的な反応に対してもどこまで対応ができるのかということは重要なポイントになった。もちろん政策には公共性が不可欠であり、主観性に基づいて、政策を遂行するには困難を伴うが、政策対象者の態様が違うという点で、一定の類型化をもとに、多様な被災者のニーズに応えるための工夫はあってもよい。その意味で、**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（提言 15）**。

10.3 住民による自律的復興と復興政策の役割

復興するのは、住民であり、被災地域である。そこで、自分の力で復興するということが重要であり、単独ではできないから応援するのが復興政策の本旨である。ところが、復興政策によって被災自治体を復興させ、それによって復興が成し遂げられるという発想に陥っている場合がある。それでは主従関係が逆転してしまう。復興政策は被災者を助けるものであって、復興そのものではない。復興政策のほうから考えて、被災者をそれに合わせようとするのは間違いである。たとえば政策実施担当者が、政策の説明だけをしていると、そうした政策の実現が復興だと勘違いされ、他に必要な行動が起こってこなくなるということもありうる。もっとも、被災者の御用聞きになって、その要望を何でもかなえようとするのも間違いである。政策には公平性をはじめ一定の基準があるし、政策はあくまで、最小限度の措置にとどまるべきだからである。その意味で、被災者の自立的復興を助けるような復興政策を構築していくことが望まれる。

10.3.1 自分で自分の復興を考えられる支援を

政策として支援策を考え、それを被災者が選んでいけば、よりよい復興ができるはずだというのは建前ではあるが、現実には被災者の方で、有効な判断ができないことも少なくない。政策はどこまで行っても間接的なもので、政策だけ見ていても、将来の生活や町の様子は分からないから、そもそも素人に政策を選ぶことは容易ではない。ただ、それ以上に、被災者自身が、将来イメージを持つことができないために、選ぶことができないということも多い。自然災害に遭った被災者にとって、本当に望ましいのは、災害のない状態に戻ることである。しかしながら、巨大災害においては、建物から地盤まで大きく破壊され、産業基盤だけではなく、日常的な生活基盤も失われている。それを元通りにすることは難しいだけでなく、再度の災害を考えると、望ましくないことも多い。また復興には時間がかかるから、その間に被災者は歳をとる。災害時においては働き盛りであっても、何年も経って復興が遂げられたときには、引退年齢になっていることもある。小学生が、いつまでも小学生ではないのも、同様である。

確かに、住居が確保できれば、被災者の気持ちは大きく変わる。そこで、災害復興においては、住宅の再建に主眼が置かれがちであり、東日本大震災の復興政策においても、大きな柱とされた。しかし、物理的に住居が確保できるだけでは、生活の再建は完結しない。そもそも住宅再建を決断できるのは、仕事を含め、そこでの暮らしが成り立つかどうかということと密接に関係している。その意味で、将来像を描けなければ、決断もできないのである。

そうしたとき、復興後の生活が想像できるように、他地域の事例や、復興政策が目指す姿のシミュレーションなどを交えながら、いくつもの将来像を見せながら、被災者に未来を考えてもらうということが必要ではないか。被災者が全て分かっているような建前で議論を始めても、まちづくりの話し合いはうまくいかない。そして個別の支援を受けるかどうかも、将来見通しがないと判断できないことも多い。また、こうした説明をするためには、未来について思い描くことのできる創造的人材が、青写真を創って、たとえば行政部内でイメージを膨らませていくといった作業が必要になる。

そこで、**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備え、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 16）**。

10.3.2 避難所の抜本的改善

東日本大震災では、避難所に避難して災害に襲われた人が出たということには、深刻な反省が必要である。避難する場所は安全な場所に、安全な基準で設置し、しかも、そこで生活ができるような施設を備える必要がある。避難所に指定されているのに炊事の準備ができないとかいうようなことは問題である。学校など、もともと全く目的外の使用であっても、避難所として活用することを想定する施設ならば、避難所としての備えが必要である。また一部の避難所に避難者が集中して、いったん入ってしまうと移動しにくく、劣悪な生活環境になったという例もあるから、避難者の再配置などにも工夫が必要である。そのうえで、避難所には、もっと快適性への配慮が必要である。避難所での生活が非常に過酷であり、それを避けようと仮設住宅の建設やみなし仮設への転居を急ぎ過ぎて、コミュニティが連絡もとれなくなるほど、バラバラになってしまうということが起きた。避難所の居住環境がよくないと話し合いの場は生まれない。段ボールベッドや間仕切りなど、いろいろ有効な手法が考案されているのに、それらを備えないというところがまだ多いのは、やはり大きな課題である。それどころか、日本では日常の生活水準と避難所の生活環境の落差が大きすぎることがある。これでは避難所を一度経験すると二度とは行きたくなくなると、避難をあきらめる人が増えるという悪循環も起こりかねない。いつまでも体育館で雑魚寝という避難所のイメージを転換して、もう一つの生活の場としての避難所を構想し、整備していくべきである。**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 17）**。

10.3.3 避難から復興への連続性確保

避難から復興への連続性の確保という課題がある。日常生活を快適にし、復興の話し合いをしやすくするためには、避難所は地域コミュニティごとに割り振ったほうが良いし、避難所から仮設住宅に移るときも、地域コミュニティごとに仮設に移ったほうが良いことは、過去の災害からも明らかである。ところが、一度避難された人を入れ替えるということができない自治体が多かったものの、それを行ったところは、避難所でも話し合いができている。そして仮設住宅に入るときにも連絡がとりやすいように考える。もっとも、避難所では環境を整えれば自動的にコミュニケーションができることから考えられるが、みなし仮設であるとか、広域避難とか長期避難における、住民同士のコミュニケーションを

どのように行っていくのか、また支援するのかということはもっと真剣に考えていくべき課題である。**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 18）**

10.3.4 官民の隙間を埋める準制度的資金の活用

復興政策において大半の支援は公的支出である。国や自治体が、堤防をつくる、宅地造成をする、まちをかさ上げするなどの公共事業はイメージしやすい。あるいは、被災者支援といって支援員を雇用する、病院に医者を派遣するなど、すべてが公的支援である。その際、日本ではこれまで個人の私有財産の保障はしないことを原則としてきた。しかし、近年、生活の一時的な金銭的支援を取り入れ、今回はグループ補助金という形で営業資金にまで拡げたのが新たな動きである。

被災者にとっては公的資金による大規模な事業の持つ意味は小さくないとしても、生活再建のために自由に使える資金の需要も大きい。その点では、使途に制限のない形で渡される資金のありがたみはひとしおである。そうした使い方がされているものに、義援金がある。義援金は個人の寄付を原資とするために、一般の公的資金とは違う取り扱いがなされ、自由度が高い。そのため、被災者が自由に使える資金として使うことが可能となっている。また、自治体にとって、通常の公的資金では支出しがたい事業に使えるのが、復興基金であり、阪神淡路大震災以降、かたちを変えながら設置されてきた。こうした義援金や復興基金は、いわば準制度的な公的資金であり、公共事業や被災者支援事業の展開に使われる公的な復興財源と、被災者自身が用意する私的な再建資金との、中間に位置する性格を持っている。そうした準制度的資金を、隙間を埋める緩衝材のように使えば、復興過程はより円滑になっていく。

それに加えて民間支援型の資金提要もある。民間がボランティアなどで支援するというものもあるが、資金的にもさまざまに企業が支援している。ただ、公的支援が手厚いところにさらに上乗せして手厚く支援するような、現実のニーズに合っていない支援もある。民間が支援することは、かなり重要なことできるのであれば、民間に情報提供して、資金がうまくマッチするようにするということも必要である。また災害の多発によって保険会社の対応もふえて、比較的早く保険金が支払われるようになってきたが、そうした民間で準備している資金をどのように見込むかというのも、重要な論点になってくる。

今回もさまざまな工夫はなされているが、義援金の配分は一律形式のことが多かったし、その決定過程はかなり偶発的なものであった。また復興基金は、それを作った県によって運用はさまざまだが、第二予算的な形で使われることも多かった。**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 19）**。

10.3.5 援助依存や事前モラルハザードを起こしにくい支援策の模索

東日本大震災では、自治体負担がほとんどない形で復興政策を設定したため、現場ではさまざまなニーズに応えて、多様な復興政策が展開された。もちろん、対人サービスなど人手不足で十分に実施できなかったものもあるが、これまでの災害に比べれば手厚い支援策がとられたといえよう。その反面として、住民の一部には、いわば支援慣れして、援助頼みの風潮が出てきたところもある。何でも要求すればかなえられると考えて、自らの工夫することが足りなかったり、営業資金を融資によって確保するのではなく、復興資金によってまかなえないかと考えるというのは、その一例である。政治家は現場での不満がメディアで拡散することを恐れるから、強い要望があると、それを受け入れるような決断をしがちであり、そうした風潮を助長した。しかし、復興政策の目的が、被災者の自立にある以上、あまり手厚い支援策によって、被災者に援助依存の習慣をつけることが好ましくないのは当然である。その点で、支援策が自立につながるかどうかは、折に触れて確認していく必要がある。**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 20）。**

また復興政策自体が手厚くなることで、次の災害においても、公的資金で再建が進められるという期待を作り出す面もある。現実には、公的資金だけで再建ができることはないが、一般の風潮として、災害が起こったら、その後で助けてもらえると考えれば、事前の備えがおろそかになる可能性もある。たとえば、地震で家がつぶれても、支援があると考えれば、耐震強化に後ろ向きになる可能性もある。これは誤解なのであるが、公的資金がもらえるのであれば（本当はごく一部にとどまるが）、地震保険などに入らなくてもよいと考えてしまうこともある。また、津波や水害などの危険が予想される地域でも、災害が起これば再建すればよいと考えて、危険地の外への転出が抑制されるということが起こるのも好ましくない。**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 21）。

10.3.6 民間支援のレベルアップ

災害における、ボランティアの役割は、ずいぶん深化して、頼りにされるようになった。災害ＮＰＯ・ＮＧＨなどの支援団体は、いわばセミプロ化してきて、非常に有効な支援ができるようになってきた。災害が起こるたびに機能的進化を遂げるというのは非常に良いことである。ただ、自治体にとっては、つきあい方がわからないと、初期の混乱もあるので、災害が起こる前からそういう有力な支援団体と協力することが必要であるし、自衛隊などもそうであるが、いざというときに助けになる諸団体とは、日頃からしっかりした関係を作っておくことが必要である。

災害時に重要なのは支援側のネットワークがきちんと機能することである。現地のニーズをしっかりと把握し、必要な支援を必要なところに届けるとともに、被災者の自立を促すためには、多様な種類の支援団体が情報を共有し、役割を分担しつつ、自分たちの得意な分野で活躍することが求められる。たとえば介護系の支援をしている人たちは全体的に被災者の状態を知っていることが多いので、彼らと相談しながら、支援の行き届かないところを支援するといった工夫が、支援者には求められる。善意だから、応援するのは勝手だとという思いだけでは、効果が出ないだけではなく、他の団体の邪魔をして、結果的に被災者を苦しめることもある。復興支援にはそれなりのノウハウも必要で、知恵も必要だから、支援リテラシーを多くの企業や民間団体、復興を目的としない民間団体も持つべきである。ボランティアの割り振りのようなことも大切であり、ボランティアの心がけもよくなってきたとはいえ、まだまだボランティアの装備が十分でないとかいう問題もある。そこのところをもっと広げていく必要がある。

まだ不十分なのはプロボノである。専門能力を持ってる人たちがうまくマッチングしていく必要がある。ミスマッチということが起こってしまっていて、能力があって支援したい人はいるけど、どこへ行けば支援できるか。あるいは逆に言うと人が足りないが、どこに言えばそのような人が来てくれるのか、どのような頼み方をすればいいのか、そういうマッチングする仕組みが不足している。

また発災直後の民間支援は活発だが、復興が進むにつれて、支援の動きは鈍くなる。東日本大震災では、復興の後半部分で出番が来たと頑張っている、たとえば販路拡張を応援

している企業などがあるのは、大いに勇気づけられる。つまり被災直後のほうが復興の支援感はあるが、復興が進んだ時点で支援するという役割もあるわけで、復興が終わりに近づいたときに必要な支援についても広げていく必要がある。**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 22）**

災害においては、被災者も一方的に支援を受けるだけではない。避難生活を送りながら、被災者自身ができることをして、困っている人々を助けるというのも有意義であるだけではなく、被災者自身が前向きになるためにも有効な手段であり、被災者による復興支援のあり方も、真剣に考慮されるべき点である。**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 23）。**

10.3.7 きめ細かく持続可能な産業支援と雇用対策

東日本大震災の復興政策において、これまでの大規模災害に比べれば、産業振興の政策は大いに拡大した。特に水産業はかなり手厚かったが、それだけで復興できるかというと、魚が獲れないといった問題も出ていて、わかりやすい支援だけでは十分ではない。沿岸部では、水産加工業が一番苦しんでいるが、外国人を雇用し非常に低賃金でやってきたが、外国人が怖がって来なくなって全然だめだとか、あるいは外国人以外は賃金が高く雇用できないというのでは、復興はできない。被災の打撃を受けたうえでの再建だが、それでも高齢化や人手不足といった、さまざまな全国的な制約条件を乗り越える必要がある。そこで、創造的復興が唱えられたが、東京で考えるイノベーションと、地元の人々の創造力との間には、超えがたいギャップが存在したようにも思われる。

逆に、日常的な生活を支える産業の支援というのは弱かった。もちろん、グループ補助金などで支えた効果は大きかったが、その後の展開には、検討を要する部分がある。支援している間だけでなく、支援終了後も効果が継続するような支援を考えていく必要がある。あるいは事業承継は全国的な課題であるが、被災地に対しては丁寧な支援が必要である。

その意味で、現場の能力を見定めながら、産業のレベルアップを目指すとともに、日常必要な産業が生き残れるような仕組みを含めて、支援していく必要がある。**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 24）。**

また、産業支援と雇用政策が上手く接続しない側面もあり、緊急雇用対策移行の雇用の確保、ミスマッチの解消について、産業育成的な観点の支援も必要である。**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。（提言 25）**。

10.4 復興政策を展開する市町村の能力強化

復興政策を実現するうえでは、さまざまな困難が立ち現れる。現場の市町村の行政機能が損なわれているなかで、事務量は爆発的に増加する。復興への希望をいだき、要望をまとめる段階で、被災者の状態が悪いと、十分に要望を出せなかったり、合意が形成できなくなったりする。また、復興を急いだつもりが、準備不足で大きな困難に直面して行き詰まったり、急いだつけがあとで回って大きな欠陥があとからわかるというようなことも起こってくる。その意味で、復興政策を実現するためには、現場における制約を緩和していくことが必要である。

10.4.1 災害時における行政機能の確保

東日本大震災の復興政策を振り返って、復興の成否を決定的にしているのは、市役所や町役場がどれぐらい被災したかということである。市役所や町役場が大きく被災したのに、復興政策が順調に進んだという例はなかなか見つけにくい。公共機関が被災してしまうと、何らかの問題を起こしてしまう。地域に深刻な被害があっても、行政機能が維持できていれば、その後、被災者支援においても、復興政策の立案についても、復興政策の実施についても、ある程度は進めていくことができる。少なくとも役場機能が維持されていないと、復興政策は推進できないということである。

施設面では、市役所、町役場等の行政機関をはじめ、警察や消防などさまざまな官公庁が被災しないための対策は考えておかないと、それらが被災しては、結局、助かるものも助けられなくなるということが第一である。耐震基準を満たさないような庁舎は論外であるし、災害想定区域の中にあるような庁舎も好ましくない。庁舎自体が大丈夫であっても、周辺が被災して近づけないようなところにあっては機能しない。庁舎機能を確保することは優先事項である。**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 26）。**

次に、人的に見ても役場の職員が多く被災している自治体は大変で、今回の災害では、復興に向けて頑張っている役場の職員自身が、被災者であるケースが非常に多かった。復興政策に中心になる職員を、積極的に支援していかないと人材が確保できない。人手を補うために応援職員が導入されるが、外から来た応援職員が住む場所もないような状況が生じた。財政的な支援だけでなく、人材とそれを支える物的環境面では不十分さが露呈したのである。

それ以上に、役場ごと避難することを余儀なくされた福島県双葉郡の原発被災地の町村では、行政機能に大きな制約がかかるだけではなく、住民との連絡にも苦労するという意味で、通常ではないストレスの中で、行政職員をはじめ関係者が業務を遂行することになった。この経験を踏まえ、万一の場合に、避難自治体がどのようにすれば機能するのかを、改めて考えておくことが求められる。

そして被災後、行政機能が拡大したときに、応援職員や行政職員ＯＢも含めて、行政経験のある人たち、あるいは民間人であっても活用し、役場機能を拡張し、行政機能が果たせるようにするということが非常に重要なポイントになる。**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 27）**。

10.4.2 応援職員の派遣の意義と課題

災害対応あるいは復興には、地元の自治体職員だけでは人手が足りなくなるという課題に対処するため、全国の自治体から応援職員が派遣されて、大きな成果をあげた。自治体によっては、過半の職員が派遣職員だという自治体まで存在した。当初手探りであった職員派遣の募集や定着も、財政的な手当とともに、さまざまなネットワークが整備されて、その後の熊本地震などでも活用された。課題としては、派遣スキームが多数あり、そのスキーム間の調整力が弱いことがある。もっとも、注意が必要なのは、スキームがたくさんあるから１つにしようとするとうまくはいかない点である。それぞれのスキームには長所と短所がある。機能した応援職員派遣のルートは総務省、知事会、市長会、町村会、関西広域連合や姉妹都市間、それ以外の首長同士のつながりなどもあるが、異なるルートを相互に調整することは市町村だけではできないから、国や県が支援するということが必要である。**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 28）。**

日頃から災害対策として、他自治体の応援をしてると、災害時に何をすべきかかわかるということにつながるので、派遣元にもメリットがあることをアピールすべきである。また、昨年の西日本豪雨の被災地からマネジメント支援が始まっているが、これは重要な展開である。応援職員は、災害を経験した人から未経験の人まで様々な応援職員があっても、上のレベルも下のレベルも支援して、相互にノウハウを広げていくということが必要だと考える。**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 29）**。

10.4.3 市町村合併のデメリットを補う対策を

平成の大合併ということで、近年、市町村合併が推進されたが、これは行政効率化のために行うものであるから、市町村合併によって地域ごとの行政能力が低下するのは当然である。これは政策の結果どおりのことが起こってるわけで、災害時への対応力は下がったことは確実である。もっとも東日本大震災では、合併によって専門的対応ができたところもあり、合併により福祉専門職員を雇用できていたことにより、被災者の支援ができたケースもある。あるいは合併したために内陸部が含まれていて、被災しない内陸部との連携ができたというメリットがあった。しかしながら、やはりデメリットが大きく、それが端的にあらわれたのが吸収された側の旧町村地域の被災地で、合併されたために町の中心から遠く、対策が十分でないために再建が進まなかった地域がある。

デメリットを減らすためには、住民に近いところで日ごろから行政を展開する分庁舎のような支所機能を重視することが考えられる。また、行政職員も本部で働くだけでなく、支所がなくても住民と日ごろからやりとりを重ねること、コミュニケーション手段あるいはルートを多様に持つことが大切である。日ごろからそういう姿勢を持つと、人数が少なくても信頼関係があるので対応できる。**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 30）**。

10.4.4 復興用地確保への対策

東日本大震災においては、仮設住宅建設から始まり、高台移転やかさ上げを伴う区画整

理事業の展開、防潮堤用地の確保など、さまざまな面で用地確保が課題となった。全国的課題ではあるが、所有者不明土地や、多数相続土地の利用においては、事務処理コストが膨大になり、復興を遅らせる原因になったと批判された。もっとも行政実務においては、それなりの簡略化の手順があり、今回も一部立法措置がなされたこともあって、言われるほど中心的な課題ではなかったかもしれないが、次の災害を見据えて、事前の事務簡素化などの措置を考えておく必要がある。

そのほか仮設住宅が建設できる用地を日頃から確保しておくことや、災害復興工事の種地となるような土地を、ある程度自治体が抱えておく、あるいは所有者と話をつけておくなどのことも有効な対策である。

また、再度の災害を恐れて移転することが広く行われたが、このことは災害前の土地利用の改善が災害防止に大きく役立つことを示しており、発災前から土地利用規制を強化して、安全な土地への誘導をはかることが必要である。

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 31）。

10.4.5 行政と住民の接触を強め、住民との接し方を行政職員が身につける

行政機能が維持できたとしても、次に非常に重要なことは住民合意を形成することである。避難所の運営１つとっても、住民同士のコミュニケーションが適切に確保できないと運営はできず、それに対して行政が支援するときに、住民と対話ができる職員が多数存在するかどうかは大きな違いを生み出す。住宅再建策を議論するにしても、日ごろから住民と接する行政職員でないと、災害になったから急に復興事業の住民合意形成を行うことは難しい。形ばかりの合意をとったために手戻りになって、まちづくりあるいは地域づくりが後回しになった、結果として事業が遅れてしまったというところは数多い。行政と住民とのつき合い方の深さや、住民同士の自治組織的な、住民同士が協力できる体制が日常からのあるかどうかが大きな影響力をもつ。発災前から日常的に住民に行政課題を一部割り振っているような市町村では、行政と住民の意思疎通も可能であり、住民が状況を理解しつつ、相互に話し合いを展開することで、合意形成ができてきた。**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 32）。**

住民の合意を形成する際に、何の準備もなく集まっても、有効な話し合いが難しいことも多い。その場の雰囲気を読み解いて、状況に合わせて議論が進むように配慮する、ファシリテーターの役割を担う人が必要である。行政職員である必要はないが、そうしたファシリテーターについて、目当ての人材を確認しておくとか、そうした人材を育成するといったことも必要である。そこで、**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 33）。**

10.4.6 住民同士の結びつきを支援する

そもそも災害時の対応において、住民同士の結びつきが強い地域では、避難などにおいても声の掛け合いがあったり、避難後の生活でも秩序が保たれやすい。お祭りがあるところは住民同士の結びつきが強いなど、いろいろとあり、必ずしも行政だけの課題ではないが、行政は住民同士の結びつきが強くなることを支援する施策を展開することは重要である。文化活動なども含めて支援することの重要性が再認識されたといえる。**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（提言 34）**。

10.5 国や県による被災市町村への支援

日本の政策の通例であるが、政策の実現には、国と地方自治体との密接な協力が欠かせない。今回の東日本大震災においては、国において用意された復興政策の枠組みに沿って、提供された政策メニューを、国の査定を受けながらも、現場の被災市町村が必要に応じて選択すれば、資金的な裏付けを心配せずに実施できるという形がとられた。また被災県において担当すべき事業においても、同様の仕組みがとられ、結果として巨大な復興政策が実現に向かっていくことになった。ただ、復興庁の設置をはじめとして、それを支える仕組みが用意されたにしても、国や県、市町村それぞれにおいて、関係の構築において苦労する面があったことも確かであり、今後の巨大災害に向けて、政府間関係の構築について、考えておくべきことも少なくない。

10.5.1 市町村中心の復興という原則と国などによる支援の課題

今回の復興政策は市町村中心の原則が立てられ、それを県や国が支援するという基本的

な関係が立てられた。これについて、国の直轄ではなく市町村中心であったことを、復興に時間がかかっている理由にする議論もあるが、それはあたらない。これだけ膨大な事務作業を、日頃現場の仕事をやっていない国の職員はこなすことができないし、地元の事情に疎い国の官僚が多様な復興事業の調整ができるとは思えないからである。そこで、無理に国が復興政策を直接展開すれば、被災地一律の処理によって、現場の実情に合わない政策ができたり、基準に合わない被災地域や被災者を切り捨てるということも起こりかねない。また、県の立場では、現場の状況が分からないし、国と同様、日常行政業務の大半が、地元の市町村で処理されている日本の行政体制を前提にすると、県による直接実施にも障害が大きい。

その意味で、住民に近いところで、日常的に行政を展開し、各地各様の被災状況や、被災前の状況が分かっている市町村が復興政策の中心的な主体となるという方針は間違っていない。ただ、被災市町村の能力は、遂行すべき復興政策の大きさに比べて限定的であり、自力で処理していくことが難しいのも確かである。それゆえ、国や都道府県の支援ということが大きな課題となる。

原則的にいえば、被災地の実状に合わせて、住民の意見を聞きながら、具体的な事業・施策を決定していくのは市町村の仕事だが、その選択を容易にするような仕組みを提供するのが、国や都道府県の仕事として重要になる。**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 35）。**

10.5.2 復興財源における責任分担

東日本大震災では、膨大な復興財源について総枠を定めず、必要な予算は措置するという方策がとられた。これは、発災直後の方針決定の段階では、復興の具体策を具体的に決めることができなかったことと、地域に応じた対応をとるためには、総枠を先に定めた場合、被災の程度の軽いところから先に予算確保を済ませ、重大な被害に遭ったために復興策の策定に時間のかかる自治体が、総枠との関係で予算確保ができないという事態を避けるためであった。ただ、今後も常に必要な財源が確保できるとは限らない。

また、通常は、災害時だということで軽減されているとはいっても、一定の比率がある

復興財源の地元自治体による自己負担分について、今回は実質的に負担がない形がとられた。これは被災自治体の多くが財政力に乏しく、巨額の債務を負担していては、将来的に自治体運営が立ちゆかなくなることを危惧してのものであった。しかし、このことによって、せっかくなので十分な予算を確保して、万全の対策をとろうというインセンティブが地元自治体側に生じたことも否定できない。そこで、ごくわずかであっても地元負担分を設けることが、自治体のインセンティブに節約という点を埋め込むためには有効ではないかという反省がある。

それゆえ**、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 36）**。

10.5.3 復興事務の簡素化と国の支援組織

東日本大震災では、国は大規模な復興政策を掲げ、財源も十分につけたことにより、膨大な事務が生じた。事務は簡素化する必要はあるが、公金を効率的に使ったかということを検証するためには自ずと限界がある。また国の復興フレームに沿って手順を踏めば、自治体も全体像を作っていくことができるという点では、積極的な意味があった。ただ、具体的な事務作業を簡素化して、慣れない市町村の負担をいたずらに増やすことのないように努めるべきであった。この点は、日常行政の合理化の課題とも共通するが、災害復興においては、とりわけ人手がないことを考えると、そうした事務作業効率化の取り組みは、喫緊の課題だといえる。

今回は、市町村の支援などのために、ワンストップサービスの実現を目指して、復興庁が設置された。当初は期待感が高まりすぎたため、そのあり方に批判のあった復興庁であるが、時を経て定着し、市町村からもその仕事ぶりを評価されるようになった。ただ、復興庁は市町村の相談役でありながら、査定の主体だという面もあり、その割には関係省庁との関係で権力不足のために、市町村が直接関係省庁に根回しをする必要があるなどの指摘もあった。その意味で、査定事務の改善とともに、復興庁の位置づけは考え直し、むしろ、市町村の相談役として、一緒に関係省庁への説明・説得に当たるといった姿勢の方が有効であった可能性がある。

巨大災害の復興事業は、それ自体が巨大になるとともに、被災自治体に想定もしない事務能力を要求し、慣れない市町村長・職員が疲弊して、国との関係処理に忙殺され、住民合意にかける時間・能力が限られるという現象は、できるだけ少なくすべきである。そこで、**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 37）**。

10.5.4 予算査定や事業制度の柔軟化

今回の復興政策の実施にあたって、市町村側から不満が多かったのが、復興予算の査定に関して、大変な手間がかかるばかりか、現場の実状に合わない基準が多いということであった。公的な予算である以上、何でも使えるというわけにいかないから、国側からはそれなりの基準が必要であることは確かである。ただ、陳情を繰り返して、手間をかければいずれ認められるということも多いため、手間をかけて各方面に陳情を繰り返したという市町村長も少なくない。そこで、何らかの柔軟化の措置も必要であると考えられる。

東日本大震災において、目玉となる柔軟化措置として、基幹事業のほかに効果促進事業という制度があった。基幹事業の事業量に合わせて予算に上限のある効果促進事業を、関連のさまざまな事業に使えるように措置し、それによって政策の隙間を埋めようと考えたのであるが、効果促進事業の査定も厳しく、あまり柔軟に使えたとはいえない。運用基準の面で、柔軟な対応が可能となる仕組みを備えていないと、実際に柔軟化はできないということである。効果促進事業のようなタイプな政策は、法令順守しつつ柔軟な支援を両立させるような、予算の仕組みとして、さらに発展させる必要がある。

また、道路法や河川法などの個別法規や、福祉・医療などの政策領域に既存の規制がかかっているものが、復興事業とぶつかるという面もある。これについても、何でも解除とか、何でも柔軟化という方向に進むべきではないが、災害時や災害復興においては、何らかの柔軟な対処ができる仕組みを考えておくことも有効である。そのほか、創造的復興として新規の事業を展開する際に、旧来からの復旧事業との調整が難航して、非合理な事業が行われることもないわけではない。事業ごとに杓子定規に原則を貫くのではなく、合理的な範囲で、柔軟な対応が可能となるような、法的仕組みも必要である。

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 38）。

10.5.5 都道府県による市町村への応援体制の充実

膨大な復興事務の処理のためには、国の側で市町村への配慮が必要となるが、それだけではなく、国が直接市町村と交渉することにも問題がある。日常行政においては、国の政策は、都道府県を通じて、市町村に行き渡るようになっている。ところが、今回の復興政策においては、非常時だということもあり、復興庁などの国の官庁が、直接市町村と対峙する場面が多く、被災各県は、国と市町村との関係では一歩下がる役割になった。確かに、県を通すことによる情報の間接化や、県段階をはさむことで手順が増加して必要となる対応時間増は無視できるものではなく、国が直接市町村を相手に政策を展開することには一定の意味があった。

しかし、日頃つきあいのない市町村と国が直接やりとりをすることのストレスもそれなりに大きいことを考えると、今後、県が能力を上げて、そして県を通じてもう少し市町村のサポートができる体制があってもよいのではないか。今回の復興政策においては、県はそれぞれ担当の行政分野において活動するとともに、比較的被災の少ない市町村への支援においては十分な役割を果たしたうえで、独自の振興策を展開しており、そうした動きが、市町村との連携のうえになされておれば、より効果が発揮できたものと考えられる。

都道府県は、国の政策に関しては中間管理職的に、市町村を指導する側面が強調されがちであるが、それを超えた役割が期待される。**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 39）。**

10.5.6 ノウハウ・情報の共有化・ネットワーク強化

復興政策の中心となる市町村の能力をどうやって補うかは大きな課題である。復興途上において、市町村間が情報交換しノウハウを共有する仕組みが必要である。その意味で、情報共有のためのプラットフォームを、国や都道府県が整備することも大切である。また

市町村内部についても、ノウハウの共有は有効なので、職員がそれぞれの職務に取り組みながらノウハウを身につけて、それを同じ役場の中で共有するという仕組みを意識的に設けた方がよい。さらに、住民の間で役場の対応についてのノウハウが共有されるべきであった。もちろん事前準備は大切であるが、起こってみないとわからないことも多く、ノウハウ的なものは事前には持つのは不可能である。取り組みながら学ぶということは非常に重要である。**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（提言 40）**。

10.6 次なる災害に向けての記憶と伝承

災害の記憶は大切であるということは共通認識として確立しているように見えるが、記憶をどのように伝承すべきか、あるいは活用すべきかという点には明確でないところがある。ただ災害に遭った記憶だけでは十分ではないし、関心の薄い人々にも伝えるための工夫がいる。また、災害の恐ろしさを伝えていくだけではなく、それにどう対処したのか、どのようにして復興を遂げたのかという記憶や記録を残していくこともまた必要である。災害の記憶とともに、復興の記録を残していくことが次の災害に対して重要な貢献をなし得るからである。

10.6.1 さまざまな工夫をほどこして記憶を伝承する

東日本大震災後しばらくたってから、再び津波警報が発令されても逃げなかった人が多いという調査結果は、自身が経験していても、それだけでは意識改革がなされていないことを意味している。まして、災害を経験したことがない人が、災害に対して意識改革をするための具体的な方法は、かなりの工夫が必要である。現実に避難は重要であるということで、さまざまな記憶の伝承が行われ、「津波てんでんこ」のように一生懸命に伝える取り組みが始まっている。これを行動につなぐようにすればよいのか、各地での試みをつないで、よい方法を見つけ出すように努めるべきである。

東日本大震災の記憶の伝承については、電子化が大きな柱となっている。ただ、まだ電子化された記憶の保存はもちろん、活用については、十分に改善の余地がある。多様な取り組みで、意味のある電子的保存・活用ができるように心がけるべきである。そして、過去の経験をバーチャルリアリティーで経験するようなことも始まっている。また津波の到

達点をさまざまな場所に表示するとか、危険地帯を明示することはとても重要で、大いに進めていくべきである。**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 41）。**

そうした試みも、記憶を喚起するきっかけとなる実物は重要で、震災遺構ももちろんであるが、さまざまな残存物を保存していくべきである。そうした点で、被災地をめぐる観光についても、災害の記憶を風化させず、生きた教訓を伝えていくためには、大いに意義のあるものとして、支援していく必要がある。一過性の観光資源ではなく、日本列島に住むものがいつも思い起こし、あるいは海外からの旅行者が地域の歴史に触れる観点から、正確性とわかりやすさを両立させる観光資源開発が求められる。**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 42）。**

10.6.2 被災から復興にいたる経験の継承を

記憶の伝承は、発災直後の経験だけでなく、復興の経験を伝えることが大切である。行政は、発災直後から災害対応の経験、被災者支援の経験、復興政策の提言の経験を蓄積し、残しておくことが必要である。また行政の記録はできる限り残しておきたい。これは、後世の研究者のためばかりではなく、後に庁内で活用することもできる。災害復興史を出したから大丈夫とか、災害対策何日間の記録を出したから大丈夫ということではない。

これまでの 10 年間は自然に被災自治体では語り継がれたが、これから先は必ずしもそうでない。だとすれば、災害に遭ったところだけではなく、応援職員によってその経験が伝えられるなど、異なる地域の政府間の経験を共有することも大切であり、あるいは県とか国とか市町村のレベルで相互に交流をすることによって、あの時こういうふうに思ったが、相手の立場はこうだったのかということも繰り返し確認していくことが必要である。行政内部における経験と知見の蓄積は非常に重要であるが、一般住民の記録、企業での記憶も大切なことは言うまでもない。

その際に、本研究会でも取り組んだように、オーラル・ヒストリーは記録に残りにくい経験を伝えていくために有効である。たとえば、災害に遭ったときに、過去に経験した自治体の市長、町長がどうしたのかということを読みやすい形でまとめてあれば、次の災害に備える市長や町長には有用であると考える。政策をつくる場合においても、形にならな

いノウハウを次の政策に生かしていくためには、オーラルヒストリーには有効性がある。

震災の記憶は、災害の恐ろしさだけではなく、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（提言 43）。