

ひょうご震災記念21世紀研究機構
令和元年度 外部評価報告書

令和3年3月

ひょうご震災記念21世紀研究機構
外部評価委員会

目 次

1 序文	1
2 研究調査に関する評価	2

[参考資料]

評価の方法	6
外部評価の実施経過	6
外部評価委員会 委員名簿	7
業績評価実施要綱	8
外部評価委員会設置要綱	10

1 序文

あの未曾有の東日本大震災から 10 年が経つ。

この間、被災地域や住民は、計り知れない悲しみと甚大な被害を乗り越え、困難な復旧・復興に取り組んできた。そして、国・関係自治体・企業・団体・ボランティアらによる多くの支援と協力が全国から被災自治体や住民に対して寄せられた。

それらの取り組みにもかかわらず、復旧・復興は未だ道半ばであり、被災地のまちづくりや避難住民の生活再建もなおその途上にある。福島原発事故による放射能汚染と住民避難という複合災害の側面に加えて、少子高齢化や過疎化といった我が国が抱える地方の課題もその背景にある。

顧みれば、この 10 年間の国際政治・経済社会の変化は目まぐるしかった。我が国では政権交代が起き、海外では、米国大統領の二度にわたる交代と社会的分断の進行、米中対立や北朝鮮問題、欧州への移民流入と右派勢力の台頭、イギリスの EU 離脱などがおきた。さらに 昨年（2020 年）初頭以降、新型コロナウイルス感染症が拡大し経済状況の悪化が続くなか、この大災害に対して、ワクチンを含め、安全と安心をいかに確保し、生活と経済を回復させるかということが世界的な課題となっている。

とくに、我が国においては、今後想定される南海トラフ地震、東京直下型地震など各地でおこりうる大地震への備えを充実させるためにも、過去の大災害の検証は不可欠である。「安全安心なまちづくり」と「共生社会の実現」を目指すひょうご震災記念 21 世紀研究機構では、次なる大災害に備え、平成 28 年度から令和元年度（2016 年度から 2019 年度）の 4 年間に渡って、研究調査『東日本大震災復興の総合的検証一次なる大災害に備えるー』に取り組んだ。

本プロジェクトでは、日本政府に対して復興提言を行った“東日本大震災復興構想会議”の構成員・部会員であった 5 名を含め、30 名を超える我が国の災害復旧復興の「知」が集まり、広範囲に渡る研究調査を行った。本研究調査の成果は、今後の自然災害からの復旧復興への道標にもなるであろう。本研究調査報告書の内容は要約され、令和 3 年（2021 年）2 月に岩波書店にて発刊された。本研究調査報告書に対するニーズの大きさと評価の高さを示していると言ってよいだろう。

本委員会では、研究調査報告書に対し外部評価を実施した。本委員会で出された各委員の意見や評価が、研究調査の改善はもとより、効果的な情報発信の仕方や政策提言等に活かされること、また、現在も継続中である復旧・復興に対し、さらに充実した研究調査が行われることを期待するものである。

なお、昨年（2020 年）、これまで外部評価委員会委員として長くご指導とご厚誼をいただいた新野幸次郎委員長と佐竹隆幸委員が逝去された。心からの感謝と哀悼の意を表したい。

2 研究調査に関する評価

東日本大震災復興の総合的検証 一次なる大災害に備えるー

本研究の目的は、「創造的復興」を目標に進められた東日本大震災の復旧・復興プロセスを総合的に検証し、今後の復興上の課題と解決策を明らかにし、次なる大災害に備えた政策提言につなげるというものである。30人超の委員中5名が、東日本大震災直後に発足した政府“東日本大震災復興構想会議”にも関わった者であり、平成28年度（2016年度）から4年間にわたり精力的に現地の調査やヒアリングを行った。

本報告書では、研究領域として、地域の復旧・復興、生活の再建に必要なものが学際的に広範囲に取り上げられている。まちの復興計画、地場産業を含む経済的復興、コミュニティの再建はもとより、「復興思想の歴史的変遷」、「地震や津波のメカニズムと被害の特徴」、「原子力災害からの再生・復興」、「記録と伝承」といった重要なテーマも盛り込まれ、政策提言も長期的な観点からなされている。阪神・淡路大震災を記念して設立された（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構のミッション、問題意識、積み重ねられた研究調査実績などが研究マネジメントにおいても発揮された優れた報告書である。

震災復旧復興への取り組みを俯瞰できる項目立てにし、総合的かつ多様な視点での意欲的な取り組みを高く評価しつつも、また、本報告書は、いわゆる仮説検定型の実証研究を集めた報告書ではないとはいえ、評価委員から不十分との指摘が少なくなかった点をあげなければならない。たとえば、広範囲にわたる研究調査であるが故に対象を外れた項目、データ収集・検証の不十分な箇所、実態報告や概説に留まっている箇所、復興庁の役割や福島原発放射能汚染、ボランティア活動などの分野などのようにさらなる分析が必要とされる箇所などである。

本研究調査は、東日本大震災後6年目から9年目に行われたため、復興途上での研究調査にならざるを得なかった。そのため、厳密さよりも早期に研究調査に着手し、その時点で把握できる中間記録と報告にならざるを得なかった部分が見られる。それだけに、今回迎える震災十年を節目にした継続的な研究調査と情報発信に如何につなげるかが課題である。

今後の継続的な取り組みも期待して、評価は以下のとおりとした。その詳細は次ページ以降に記載する。

課題と期待を真摯に受け止め今後の改善を図られたい。

〈評価結果〉

研究テーマ	総合評価
東日本大震災復興の総合的検証 一次なる大災害に備えるー	S

S：大変評価できる A：評価できる B：あまり評価できない F：評価できない

【外部評価委員の個別意見の整理】

《 評価する点 》

- ・東日本大震災の復旧・復興プロセスを今後の災害にどう活かすか、という本研究調査報告の問題意識が、本書に収められた全ての研究調査報告において共有されていてぶれがない。くわえて、総括責任者、プロジェクトリーダーをはじめ、委員、研究員、事務局に阪神淡路大震災や東北大震災の経験者や対策の当事者が相当数含まれているために、何が現場で問題となるのか、今後の教訓は何かというツボが押さえられている。
- ・「創造的復興」を目標に進められた東日本大震災の復旧・復興プロセスを総合的に検証し、今後の復興上の課題とその解決策を明らかにして、次なる大災害に備えた政策提言につなげる、という本研究調査の目的は、南海トラフ地震の切迫性が唱えられる西日本にとっても極めて重要なものである。この目的に沿って4年間にわたって各分野にわたって大がかりな研究が行われ、多くの成果と貴重な提言がなされたことは評価したい。
- ・本研究は「東日本大震災復興の総合的検証」のもとで住まい、産業や教育、行政、記憶の継承に至るまで、多方面から総合的に提言がまとめられており、被災地の復興に向けた課題、対応策を示すことに貢献した有益な研究であったと評価することができる。
- ・本報告により、東日本大震災の被害が甚大であり復興が容易でないことを改めて認識させられた。この報告ができるだけ多くの人々に読まれることを期待する。被災者をはじめ関係者がなお復興を模索し続けていることも忘れてはならない。その意味で、東日本大震災とその復興は現在も進行中である。この報告をもとに、さらに多くの検証がなされ、そして蓄積され、関係者の間で共有されれば、次なる大災害への備えをより充実させることができるであろう。
- ・本研究は、政策的提言として、防災・減災を基盤とした復興対策、被災特性に応じた復興政策、住民による自律的復興と復興政策の役割、復興政策を展開する市町村の能力強化、国や県による被災市町村への支援に整理し、ホームページ、出版事業やシンポジウムを介して全国的に発信を行っている点に意義がある。本研究の内容は全国の防災に携わる関係者の参考となると考えられる。
- ・大震災後5年から8年を経た時点における、補助金など復興政策に関する厳密な政策評価は容易ではない。この報告書は、厳密さよりも、研究調査に早期に着手し、その時点で見えている事柄を記録することを優先した。後の研究に生かすという点で評価したい。
- ・検証に際して、過去の大震災だけでなく、2016年に発生した熊本地震も章によっては分析の対象としたことも本研究の説得力を高めている。
- ・政治学・行政学の各分野の専門家を動員したことによって、政治思想から地方行政、国際関係論、オーラルヒストリーに及ぶ、他に例をみない手厚い分析を得ることができた。
- ・序章「復興思想の変容」が優れている。日本における災害対応を徳川時代から東日本大震災にいたる期間を俯瞰した上で、今日に至るまで改善が十分でない制度面での問題点を指摘する一方、地域防災のかなめとなる地方リーダーについて、遠野市長の本田敏明氏の事例を紹介するなどして、政策提言面でも具体的説得的な議論を展開している点で高く評価できる。

- ・「みなし仮設」と「コンパクトシティ」、そして被災者への現金給付「準」制度は、個別課題でありながら、復興過程における重要な論点であり、本研究の大きな貢献として評価することができる。
- ・「みなし仮設」の制度化が家賃補助制度に大きな影響を与える可能性が言及されているが、災害時のみならず、公的部門が実施する住宅政策の在り方を検討するうえでも有益なものであると考えられる。とりわけ、家賃補助が終了した段階で元の地域に戻るわけではないとの指摘については、元の場所にこだわらずに速やかに生活再建を進めたい被災者と復興後を見据えて人口流出を食い止めたい行政との間に認識の違いがあることは容易に想定される点であり、非常に興味深い分析であった。

《 改善すべき点 》

- ・新聞やテレビで復興の様子を時々見聞きするだけのような者にとっては、この報告書を読んでも、どのような分野や地域で「創造的復興」がどの程度成功したのか、あるいは構想倒れに終わったのか、もう1つ具体的にイメージするのが難しかった。その理由の1つは、多岐にわたる「復興」の全ての面を検証するのは難しいことがある。これは時間や経費の制約上、やむを得ないことかも知れない。もう1つは、報告書の記述がしばしば具体性に欠けることである。問題点を具体的に指摘すると、調査に協力してくれた団体などに迷惑がかかるのではないかといった配慮が働いたのでは、と推察する。
- ・調査方法が現状の主観的調査に留まっており、客観的データによる検証が不足している点に課題が残る。
- ・各分野の専門家が網羅されているが、政治学・行政学の専門家が全体のほぼ半分を占めている一方で、経済学の方の専門家が少ない。経済にかかわる分析は第4章「生業再生と雇用」に限られているように見える。復興への取り組みにおいて経済は重要な柱であり、この分野でのさらなる分析があつてしかるべきである。
- ・本研究では災害に対応する政策を横断的に分析している一方で、基盤となる財源を個人はどこまで負担することができ、どの範囲までをそれで維持していくのかなどについて十分な議論がされていなかったのではないかと。「提言 35」および「提言 36」には財政面について言及されているが、災害時の対処だけでなく、平穏時も含めて財源の利用の仕方を十分に検討し、災害大国としての備え、体制を構築しておく必要がある。復興政策で生活再建が最優先事項であることに疑いの余地はないが、平穏時に財政力に照らして厳しい議論を行っておくことも肝要であると考えられ、広く議論を呼ぶ、さらなる提言を期待したい。
- ・序章では、東日本大震災の復興の特色の1つとして、復興庁が設けられたことがあげられている。復興庁がどんな機能を担ったのかは、報告書のところどころに登場するだけなので分かりづらかった。復興庁の果たした役割について検証することは重要なテーマであつたと思うが、なぜ独立した章として設定されなかったのだろうか。
- ・東日本大震災は想定外の自然災害であり、被害は避けようがなかった、との印象を受ける。しかし、東日本大震災は福島原発事故に代表されるように「人災」の側面も相当程度あつた。「人災」の側面についても触れておくべきだつたと思う。

- 東日本大震災では、原発事故が復興の大きな足かせになったことが、どの章を読んでもよく分かる。南海トラフ地震のような大きな自然災害が予測される場所では、大きな危険性を抱えた原発のような施設の操業を認めるべきではない。この点についても提言に加えて欲しかった。
- 津波犠牲者の多少を分けた要因として、学校での津波防災教育の重要性が震災後には広く報道された（釜石市では小中学生約 3000 人のうち津波で亡くなったのは、学校を休んでいた 4 人と帰宅後の 1 人だけだった。一方、石巻市の大川小学校では児童教職員 121 人の 3 分の 2 以上が学校での避難中に津波の犠牲になった）。これについても全く触れられていないのは、震災の教訓を引き継ぐという点から大いに問題だと思う。
- 第 7 章で、サードセクターによる被災者支援を論じているが、重要なテーマであることを考えると、その記述が物足りない。阪神・淡路大震災で脚光を浴びたボランティアはどこに行ったのだろうかという疑問を抱いた。NPO や NGO に組織化され、出番はなくなったとは思えないが、報告書からはボランティアの活躍ぶりが浮かんでこない。
- 復興事業のモデルとして陸前高田市高田地区、東松島市野蒜地区などの事例が紹介されているのは、復興事業のイメージを描くうえで大いに助けられた。こうした成功事例だけでなく、失敗の具体的な事例も紹介して欲しかった。
- 第 8 章「記憶と伝承」について、災害を後世に伝えることが重要なことはいまでもない。だが、記憶として何を伝えるのが最も重要なことなのか、災害の恐ろしさなのか、自然の猛威への畏怖なのか、災害に打ちしおれずに復興を果たしたことなのか、あるいは災害の教訓なのか。こうした点を整理してほしかった。
- 第 10 章、提言について。今回の復興は市町村が中心になって進められたが、市町村の人材や能力によって、自治体間で復興に大きな違いが見られたように見受けられる。関西広域連合は、防災と復興の専門家を抱えた防災庁の創設を提案しているが、防災庁のような組織があれば、今回の復興ももっとうまくいったのではないかと思う。提言に防災庁の創設という項目がないのは残念に思う。
- 研究報告に関し今後の課題として、第一に、インタビュー調査の結果を資料として掲載すれば、研究者や政策担当者にとってより参考になろう。その場合、今回の報告書は大作なので、ホームページ上で公開するのが妥当である。第二に、教育分野については、本報告は、2019 年の研究報告書の要約となっているため、2019 年報告にアクセスできる仕組みを作ることができないであろうか。今回の「総合的検証」の全文と同様、2019 年報告をホームページ上で公開するのは一つの方法であろう。

[参 考 資 料]

評価の方法

業績評価については、機構による自己点検評価を実施し、その結果を踏まえ、外部評価委員会による評価を実施した。

評価の種類及び評価方法は、次のとおりである。

評価の対象	自己・外部の別	評価方法
研究調査（1件）	自己点検評価	・研究担当者は記述により行う ・研究統括は所見を付した上で、4段階評価を行う
	外部評価	・大学等での研究者の外部評価委員は、報告書の査読により、所見を付した上で、4段階評価を行う

[4段階評価の評価基準]

S：大変評価できる　A：評価できる　B：あまり評価できない　F：評価できない

外部評価の実施経過

- (1) 外部評価委員による書面評価　令和2年11月～12月
- (2) 外部評価委員会の開催　令和2年2月　書面にて開催

内容：各委員の評価状況の報告、委員会評価の協議等

(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 外部評価委員会

委員名簿

[委員：50 音順]

	役職	氏名	所属等
1	委員長	新野 幸次郎 (~2020.8)	神戸大学名誉教授 [故人]
2	委員長代理	木村 陽子	奈良県立大学理事
	外部 評価 委員	足立 泰美 (2020.10~)	甲南大学経済学部教授
		片山 裕 (2020.10~)	神戸大学名誉教授
3		小池 洋次	関西学院大学フェロー
4		佐竹 隆幸 (~2020.9)	関西学院大学専門職大学院 経営戦略研究科長・教授 [故人]
5		瀧川 博司	神戸商工会議所名誉議員
6		泊 次郎	元朝日新聞編集委員
7		豊田 奈穂	関東学院大学経済学部講師

[任期2年：平成31年4月1日~令和3年3月31日]

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 業績評価実施要綱

(趣旨)

第1条 本要綱は、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構(以下「機構」という。)が定款第3条に定める目的を効果的かつ効率的に達成し、県民等に対する社会的責任を果たすため、同第4条に掲げる調査研究その他の事業(以下「調査研究等」という。)について実施する業績評価(以下「評価」という。)に関し、必要な事項を定める。

(評価の対象)

第2条 評価は、個別事業評価(研究戦略センター及び管理部関係。以下同じ)と総合評価とする。

(1) 個別事業評価は、中期計画に掲げる全ての調査研究等の推進状況について、可能な限り客観的に把握し、評価を実施する。

(2) 総合評価は、前項の個別事業評価をもとに、社会的有用性、有効性、効率性等の観点から組織単位(研究戦略センター研究調査部・学術交流部、管理部)及び機構全体を評価し、業務のあり方、組織のあり方、改善すべき点等について明らかにする。

2 個別事業評価は、機構が策定する中期目標及び中期計画に沿って実施される調査研究等の実績を対象に行う。

ただし、第3条に規定する外部評価の対象とする調査研究等は、外部評価委員会委員長(以下「委員長」という。)が選定することができる。

3 中期計画の策定については、可能な限り、具体的な目標値の設定、実行プロセスの明確化等を図るとともに、参加者や関係者へのアンケート、ヒアリング等を行うなど評価に必要なデータ情報の収集に努めるものとする。

4 指定管理者として機構が管理する阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター及び兵庫県こころのケアセンター(以下「両センター」という。)が行う調査研究等の実績に関する評価は、それぞれ別に定める業績評価制度によるものとする。

ただし、機構全体の総合評価については、両センターの当該評価結果を踏まえて実施するものとする。

(評価の実施方法等)

第3条 評価の実施方法は、自己点検評価及び外部評価とする。

2 自己点検評価は、個別事業評価について、機構各組織(研究戦略センター研究調査部・学術交流部、管理部)で実施する。ただし、調査研究の評価に関しては、研究統括が実施する。

3 外部評価は、機構と利害関係のない外部有識者等の中から選任された委員を構成員とする外部評価委員会が、自己点検評価の結果をもとに実施する。

4 外部評価委員会の設置及び運営に関して必要な事項は、別に定める。

(評価の実施時期)

第4条 評価は、前の年度に行った調査研究等の実績に対して遅滞なく実施する。

ただし、調査研究を除く個別事業評価及び総合評価については、委員長と協議の上、複数年度の実績をまとめて外部評価を実施することができる。

2 複数年度にわたる調査研究については、当該調査研究の完了後、評価を実施するものとする。

(評価結果の取り扱い)

第5条 評価の結果については、以後に機構が行う調査研究等の計画、予算等に適切に反映するものとする。

2 機構は、中期目標及び中期計画について、必要に応じ、一層適切となるよう見直しを行うものとする。

(評価結果の公表)

第6条 評価の結果については、ホームページ等によりその概要を公表する。

(庶務)

第7条 評価に関する庶務は、機構管理部総務課において処理する。

(その他)

第8条 この要綱に定めるもののほか、評価の実施について必要な事項は、別に定める。

附 則

この要綱は、平成19年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成20年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成22年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成23年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成24年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成25年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成26年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成29年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成30年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成31年4月1日から施行する。

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 外部評価委員会設置要綱

(設置)

第1条 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構(以下「機構」という。)業績評価実施要綱(以下「要綱」という。)第3条第3項に基づき、機構に外部評価委員会(以下「委員会」という。)を置く。

(所掌事務)

第2条 委員会は、機構の調査研究その他の事業の評価を行い、その結果を理事長に報告する。

(組織)

第3条 委員会は、委員10人以内で組織する。

2 委員は、機構と利害関係のない外部有識者等の中から、理事長が委嘱する。

(委員の任期)

第4条 委員の任期は、2年とする。ただし、委員に欠員が生じた場合の補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

2 委員は、再任することができる。

(委員長)

第5条 委員会に委員長を置く。

2 委員長は、委員の互選によって選出する。

3 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。

4 委員長に事故があるとき、又は委員長が欠けたときは、あらかじめ委員長が指名する委員が、その職務を代理する。

(会議)

第6条 委員会の会議(以下「会議」という。)は、委員長又は理事長が招集する。

2 委員長が必要と認めたときは、会議に委員以外の者の出席を求めることができる。

(部会)

第7条 委員会は、高度に専門的な観点から評価を行う必要があると認める場合は、委員会に部会を設けることができる。

2 部会の運営については、別に定める。

(専門委員)

第8条 委員会は、調査研究の評価を行うため、調査研究テーマ別に、専門委員を選任し、査読を委嘱することができる。

2 専門委員の選任は、調査研究に関係する行政関係者及び学識者の意見を聴いて行う。

(謝金)

第9条 委員が会議その他の委員会の職務に従事したときは、理事長が別に定めるところにより謝金を支払う。

(旅費)

第10条 委員が委員会の職務を行うために、会議等への出席のために旅行したときは、旅費を支給する。

2 前項の旅費の額は、職員等の旅費に関する条例(昭和35年兵庫県条例第44号)の規定に準ずる。

(庶務)

第11条 委員会の庶務は、機構管理部総務課において処理する。

(その他)

第12条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関して必要な事項は、理事長が別に定める。

附 則

この要綱は、平成19年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成20年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成21年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成22年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成29年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成30年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成31年4月1日から施行する。