

21世紀 ひょうご

研究戦略センター発足記念特別号

巻頭言

センター長の抱負

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長 五百旗頭 真

- 「安全安心」への信頼を取り戻すー「研究戦略センター」発足に寄せてー

東京大学名誉教授

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長兼研究戦略センター長 御厨 貴

- 人と防災未来センターのこれから

関西大学理事・社会安全研究センター長・教授

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長兼人と防災未来センター長 河田 恵昭

- こころのケアの行方

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事兼こころのケアセンター長 加藤 寛

調査研究最前線



東日本大震災の復興検証(復興庁委託事業)

- 東日本大震災の復興状況に関する調査事業報告書概要版
- 釜石市ヒアリングレポート

岩手大学農学部教授 広田 純一
駒澤大学法学部教授 村井 良太

- 東松島市ヒアリングレポート

東北大学災害科学国際研究所所長 今村 文彦
東北大学災害科学国際研究所准教授 井内加 奈子
東北大学災害科学国際研究所助教 佐藤 翔輔

- 南三陸町ヒアリングレポート

東京大学先端科学技術研究センター教授 牧原 出

- 南相馬市ヒアリングレポート

立命館大学産業社会学部准教授 丹波 史紀

- 新地町ヒアリングレポート

成蹊大学法学部准教授 井上 正也

トピックス

- ひょうご震災記念21世紀研究機構「研究戦略センター」発足記念シンポジウム



C ONTENTS

巻頭言	1
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長	五百旗頭 真

センター長の抱負	「安全安心」への信頼を取り戻す	3
	ー「研究戦略センター」発足に寄せてー	
	東京大学名誉教授	
	(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長 兼 研究戦略センター長	御厨 貴
	人と防災未来センターのこれから	5
	関西大学理事・社会安全研究センター長・教授	
	(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長 兼 人と防災未来センター長	河田 恵昭
	こころのケアの行方	7
	(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事 兼 こころのケアセンター長	加藤 寛

特集

調査研究最前線

東日本大震災の復興検証(復興庁委託事業)

東日本大震災の復興状況に関する調査事業報告書 概要版	10
東日本大震災被災市町レポート	
釜石市ヒアリングレポート	31
岩手大学農学部教授	広田 純一
駒澤大学法学部教授	村井 良太
東松島市ヒアリングレポート	43
東北大学災害科学国際研究所所長	今村 文彦
東北大学災害科学国際研究所准教授	井内加奈子
東北大学災害科学国際研究所助教	佐藤 翔輔
南三陸町ヒアリングレポート	52
東京大学先端科学技術研究センター教授	牧原 出
南相馬市ヒアリングレポート	62
立命館大学産業社会学部准教授	丹波 史紀
新地町ヒアリングレポート	69
成蹊大学法学部准教授	井上 正也

トピックス	ひょうご震災記念21世紀研究機構	
	「研究戦略センター」発足記念シンポジウム	74

21世紀
ひょうご
特別号



(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構
理事長

五百旗頭 真

単に旧状を回復する復旧をもってよしとせず、禍転じて福となすことを考えよう。新たなよきまちをこの機につくり出そう。1. 17の地震から3週間後の2月11日、第1回「都市再生戦略懇話会」に出席して、私は驚いた。被災地は悲惨のきわみにあり、会議室には暖房もなく、割れた窓ガラスに応急の板をあてがって間に合わず事態だというのに、集まった人々の多くが熱く創造的復興を説いた。

震災前には存在しなかった東部副都心（HAT神戸）、淡路の夢舞台、西宮北口の芸術文化センターなどが、震災復興の事業として新たに生み出された。心豊かな県民生活をかねて掲げていた貝原知事は、震災を機にそれを取り下げるのではなく、かえって積極的に推進した。

さらに防災・減災のためのシンクタンクを設立し、被災するであろう将来の人々を支えようと考えた。2002年に「人と防災未来センター」が国と兵庫県の負担折半により生まれ、04年には「こころのケアセンター」が国の支援も得て発足することができた。そして2006年、両センターを包摂する「ひょうご震災記念21世紀研究機構（Hem21）」が設立された。

その5周年を迎える年に、東日本大震災が襲来した。将来の災害に備えて活動する必要があるとの兵庫の被災地に芽吹いた認識はまさしく正しかったのである。

関西広域連合もわれわれの2つのセンター

も、ただちに動き始めた。私自身はHem21の副理事長を兼ねる防衛大学校長であったが、政府の招聘により東日本大震災復興構想会議の議長を務めることになった。御厨貴氏が議長代行、河田恵昭センター長が委員となって復興構想づくりに主要な役割を果たした。

2015年は阪神・淡路大震災から20年であった。昨16年はHem21設立10年にして、東日本大震災5年の年でもあった。それらに向き合った後、本年より機構は新たな体制をとることにした。機構の従来の研究調査本部と学术交流センターを統合して「研究戦略センター」を設け、センター長を御厨氏にお願いした。かくて、「人と防災未来センター」および「こころのケアセンター」と合わせて、機構は3センター体制として再出発することになった。地震活性期がまだまだ続く中、われわれの任務は重く、来たるべき直下地震や南海トラフ津波に対し本気で備えなければならないと信ずる。

東日本大震災が5年を経た時点で、われわれは本格的な復興検証のための全国的な共同研究にとりかかった。このような大災害について同時代的検証は極めて重要であり、その教訓を急ぎ活用することを可能とせねばならない。飯尾潤氏ら復興構想会議の中心メンバーを軸に、被災地東北大学の今村教授ら研究者群と協力し、機構が事務局を担い、科学研究費を得るとともに、復興庁の第三者評価に応募して採択され

た。その事業として昨年実施した東北被災三県の六市町に対する現地調査の主要部分を本特別号に開示したいと思う。東日本大震災の復興をめぐるわれわれの共同研究の第一報をここにお届けするものである。

「安全安心」への信頼を取り戻す

— 「研究戦略センター」発足に寄せて —



東京大学名誉教授
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構
副理事長 兼 研究戦略センター長

御厨 貴

「平成」は、まもなく終わろうとしている。平成に終止符を打つという、とんでもなく大変な作業の一翼を担った私は、今また「平成」の30年間を見つめ直し、ポスト「平成」の時代を明確化する仕事の一端を担おうとしている。

「平成」を総括する時に、必ずやそれは自然災害と大震災が多発する時代の到来としての認識をはっきりとさせられると思われる。阪神・淡路大震災、中越地震、東日本大震災、そして熊本地震と、日本列島は「平成」年間に揺れるだけ揺れた。「科学技術」の発展が、すべての自然災害や大震災の被害を、最小限に食い止めるであろうという楽観的な未来像を「昭和」の後期には誰もが信じていた。しかし、その信頼感は、「平成」に入ってももの見事に裏切られた。

30年間にエポックメイキングな4つの大震災。インターバルが短くなりながら、今ではもうすぐそこにまで、「南海トラフ」か「東京直下」かという次なる地震の訪れが、想定されている。我々にとっての「安全安心」がまさに犯されているのだ。

考えてみれば、我が国の「安全安心」神話に疑問符が打たれたのは、まさに戦後50年、「平成」最初の大災害、すなわち阪神・淡路大震災の時だ。

戦後、長く安定を続けてきたこの国家が、意外にも「安全安心」ではなく、安定への道筋もわかっていないということが、実は戦後50年から見えてきたのである。

その後に出たある作品は、まさにそれを象徴している。神戸大学の教授を長く務め、日本政治思想史を研究してきた野口武彦は、幕末についてのノンフィクション『幕末気分』という本を出し、読売文学賞を受賞した。その本の「はしがき」には、彼の気分がよく出ている。

「自分自身のことを書くのはあまり好きではないが、なぜ幕末社会が身近に感じられるようになったかの話だけ記しておくことにしよう。」

そして、1995年1月17日未明に起きた地震の当日の様子を書いている。

「空がうっすらと煙っている。気が付いたら霧ではなく煙だった。沿道の家が燃えていたのだ。軒並み、潰れ落ちたり、傾いたり、炎上したりしているではないか。筆者はそのとき初めて、これはとんでもない大地震なのだと思ったのである。

だが、眼の前の光景は人生で最初ではなかった。とりわけ家が焼ける匂いが一度に記憶をよみがえらせた。1945年4月14日払暁、筆者の生家があった東京西部の大空襲である。意識が7歳の時の感じを取り戻した。そうしたら急に、その間の50年が消えてしまった。昨夜までたしか堅固に存在していたと思われた戦後日本社会は、ひょっとしたら夢ではなかったのか。現実には、昔からずっとこういう災害現場が続いていたのではないか。

その後思い立つことがあり、1855年に起きた安政江戸地震のことを調べていて、品川の御台

場が一瞬で崩れて生き埋めにされた会津藩士が、何でそうなったのかわからず、アメリカの軍艦から砲撃されたと思ったという記録を読んだ。非常によくわかった。現場というのは、まわりが全く見えない局地なのである。

歴史の変わり目には、自然災害と政治危機とが一つながりだという独特の現場感覚が日常的になる。人間は突然、従来の社会生活ではとても対応できない場面に放り込まれたと思い始める。」

そして野口は最後にこう書く。

「幕末政治家もこうだったのではないか。そう思ったらいっぺんに親近感が湧いた。先が見えず、まわりも見えず、一寸先の闇を手探る歴史の時間帯が再度また到来しているのだ。心はすっかり幕末気分である。」

こうして『幕末気分』という歴史ノンフィクションが始まることになる。

この問題意識を突き詰めていくと、まず、幕末期において国際的な安全保障が脅かされているという実態がある。そこに突然自然災害がやってきて、自然災害と、やがて幕府の崩壊につながるような制度疲労、政治危機が一体となって、その後のこの国の激変へとつながっていく。そのことは、戦後50年を経て、とりわけ21世紀に入ってからの日本を考える上できわめて有効であろう。

自然災害も人災も忘れた頃にやってくるのではなく、予測できない状況の中で予測できない形でやってくるということになる。3.11を経験した今なら、「想定外」という言葉に置き換えられるだろう。戦前は、寺田寅彦が言ったといわれている「災害は忘れた頃にやってくる」ということで済んでいたが、今度はそうではない。予測をしても、予測の範囲の中にないことがやってくる。つまり予測があってもなく

ても、事態は突然展開するのではないかとみんなが思い始めているのである。

さて「研究戦略センター」の発足である。

「平成」年間の災害や地震の諸相をきちんと学問的に比較・研究することを通じて、まったなしの状況にある近未来の防災と復興の役に立つ「実践知」をセンターから絶える事なく繰り返し出し、全国に発信するのが、その仕事だ。それを通じて、失われた「安全安心」への信頼を取り戻そう。

人と防災未来センターのこれから



関西大学理事・社会安全研究センター長・教授
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構
副理事長 兼 人と防災未来センター長

河田 恵昭

2002年に阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターが創設されたあと、しばらくしてから、関係者によるワークショップを実施して、センターの6つのミッションを決めて内外に明示した。爾来、外部有識者からなる事業評価委員会によって、それぞれのミッションの毎年の達成度について、良好な順にS, A, B, Cの評価をいただき、その理由を解説していただけてきた。そして、翌年の活動にそれらを生かす努力を継続してきた。それが今日の当センターの高い評価につながっていると考えられる。たとえば、毎年来館者がほぼ50万人を維持しているのは、その成果であろう。

それでは、創設後15年経過してミッションを変える理由が発生したのだろうか？もしあるとすれば、それは何だろうか。振りかえってみると、センター創設後、被害額が1兆円を超えた災害は、2004年新潟県中越地震、2007年新潟県中越沖地震、2011年東日本大震災、2016年熊本地震の4つである。また、犠牲者については、後二者がそれぞれ約2万2千人（その内、震災関連死3,523人）と237人（その内、災害関連死187人）であるが、第3位は2004年台風23号による98人である。直接死が100人を超える中規模災害は、過去20年間にわたって確実に減っているといえる。これらの災害の中で、明らかに災害対応や復旧・復興に問題があると認められるのは、2011年東日本大震災であって、「想定外」の災害と位置付けられている。しかし、こ

の震災が起こる3か月前の2010年12月に出版された拙書「津波災害」では、そのまえがきにおいて、将来、三陸津波が起こり、住民が避難しなければ、万を超える犠牲者が発生する危険性があると警告し、実際にその通りになった。予見できていたのである。

さて、災害研究が進めば進むほど、将来の災害像が見通せるようになる。いま、最も心配なのは、首都直下地震と南海トラフ巨大地震および東京水没という国難災害である。そして、大震災の被害を小さくする研究は、数年前から組織的に実施されてきた。問題は、本当に被害を小さくできるのか、ということである。なぜこのような心配があるかといえば、福島第一原子力発電所の事故がそうだからである。対策を進めれば進めるほど安全になるという錯覚があり、結局、事故は起こらないという関係者間の暗黙の同意のようなものがあつた。これが間違っていたのである。

したがって、国難災害も“必ず”起こることを前提とした対応を考えておかなければ、また失敗することになる。そして、その失敗の大きさは、原発事故の比どころではなく、わが国はそれがきっかけとなって、衰退する危険性を孕んでいるのだ。その上、たとえば、首都直下地震が想定している地震がマグニチュード7.3で起こるといふ科学的根拠は希薄である。実際にもっと大規模になる危険性すら存在する。このように考えると、すぐにでも有効な対策を実施

しなければならないが、政界も財界も動かない。災害研究者の多くも、過去に起こった災害ばかり研究している。これは将来の国難災害を楽観的に考えているからである。南海トラフ巨大地震も東京水没も同じような事情である。

このように考えると、人と防災未来センターのミッションに、さらに一つ必要なことがわかる。それは、これから起ころうとしている国難災害の縮災である。縮災とは、災害が起こることを前提として、減災および被害からの回復を早くするという内容をとする。しかし、国家レベルの防災体制も当センターの業務として検討する必要があるのか。それに対しては、施設整備費に国費が投入されたほか、毎年の運営費に対して国庫補助を受けていると考えると無理がない。いわゆるマッチング・ファンドとして、兵庫県も同額を支弁している（実際は不足するので、兵庫県の一般会計から支援を受けている）。だから、ナショナル・ミュージアムの性格をもっているといっても過言ではない。

平成29年の1.17ひょうご安全の日宣言では、「伝える、備える、活かす、阪神・淡路大震災の教訓を」と書かれた。そして、忘れてはいけないのは教訓が進化するということだ。なぜなら私たちの社会そのものが変化するからである。その変化を見落とした時、備えていた対策が不十分ということが起こる。国難災害では、気づいた時には致命傷なのである。

筆者は熊本地震などを経験して、これらの国難災害が起これば、最大限の救助・救援活動も不足することを明らかにした。また、災害救助法も満足に施行できないこともわかった。残念ながらこの深刻な問題に気づき、真正面から取り上げている研究者は筆者一人であり、当然ながら、研究機関としての組織的アプローチも皆無である。阪神・淡路大震災のような都市災害

が起こることを筆者以外考えていなかった1990年当時と現在は、あまりにもよく似ている。そして今回こそは後手にならないように、このセンターのミッションに新たに1つ、国難災害を加えて7つにして、組織的にこれからの備えなければならないだろう。

こころのケアの行方

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構
理事 兼 こころのケアセンター長

加藤 寛



3センター体制になり、当センターの抱負を語れと言われて困惑してしまっただけ。というのは、「こころのケア」が担っている仕事は地道で、目標を掲げるのには馴染まない活動だからである。「こころのケア」という言葉は、阪神・淡路大震災以後に頻用されるようになった。さまざまな精神的問題を抱えた人へのケアというより、もっと限定的に「心の傷（トラウマ）を負った人への心理社会的支援」という意味で使われてきた。トラウマを負う要因とは、自然災害だけに限らず、犯罪、事故、暴力などがあり、こうした被害を受けた人たちに共通するのは、自らの苦悩を進んで語ることはないということである。たとえば、暴力被害でもっとも深刻なのは、家庭という閉ざされた場で繰り返し行われる暴力である。配偶者からのそれはドメスティックバイオレンス（DV）、子どもに向いた場合は児童虐待と呼ばれ、いずれもこの四半世紀の間に日本でも広く認識され、関連法規の制定など社会的な救援・支援体制が少しずつ整備されてきた。しかし、被害者のほとんどは、加害者である夫や親から逃げることができず、息をひそめて過酷な環境で生きることを強いられている。また、自然災害の被災者では、自分だけが苦しいわけではない、もっと過酷な体験をした人もいる、泣き言をいうのは恥だ、などの心理が働き、こころのケアを掲げた活動を展開しても、被災者が進んで利用することは少ないのが現実である。

当センターには診療所が附設されている。ここを訪れる人は、ようやく自らのトラウマ体験に向き合おうと決意し、支援を求めてわれわれの前に現れた人たちである。トラウマを克服するためには、まずその体験の記憶を想起しなければならない。しかし、思い出すこと自体が苦痛を伴い、恐怖、悲嘆、自責、恥、無力感など、さまざまな陰性の感情を引き起こす。それに耐えながら、亡霊のように蘇ってくる痛切な記憶を、何とか過去のものとして処理していくのが、治療としてのこころのケアの方法である。過酷な作業を強いることになるので、安心できる環境を提供し、安定した治療関係の中でエンパワーし続ける必要がある。

センターを作る際、初代のセンター長だった中井久夫神戸大学名誉教授は、窓の位置、壁紙の色、家具の配置などを特別なこだわりをもって決めていかれた。たとえば、診察室の壁紙はわずかに黄味がかっているのだが、黄色が入ることで人間は安心感を持つという色彩心理学の知見がその理由だった。診察室の椅子というと、医者用は肘掛付きの立派なもので、患者用は小さな丸い回転椅子というのが、一般的なイメージだろう。私が研修医のころ、医者と患者は同じ大きさの椅子に座らなければならない、そして医者の方が視線を低くするように高さを調整したほうがよい、病院によろやくたどり着いた患者に圧迫感を与えないようにしなければならないと、中井教授から教えられた。残念な

がら、精神科の診察室でさえこのような配慮がなされているところは多くはない。われわれの施設を見学に訪れる医療関係者の多くが、細部のこだわりが驚くが、それもこれもトラウマを抱えた人たちに安全感を持ってもらうための仕掛けなのですと説明すると、納得してもらえるようだ。

こころのケアとは、世界への安心感、他人への信頼感、そして自らの尊厳までも失った人たちへの支援である。世の中が十分に平和であればこころのケアは要らないだろうが、残念ながら社会の不安定さは増している。こころのケアとは、換言すれば不安定な社会におけるセーフティネットの一つと言えるだろう。われわれの今後の抱負を述べるとすれば、開設当時の理念に立ち戻り、被害者の擁護者、代弁者となる努力を続けること、支援の方法を関係者に伝え、支援のネットワークを強化していくことだろうか。こうした地道な活動を静かに、しかし確実に続けていくつもりである。

東日本大震災の復興検証

(復興庁委託事業)

ひょうご震災記念21世紀研究機構では、平成28年度に復興庁の委託事業により、東日本大震災の復興を総合的に検証し、今後、重点的に取り組むべき方向性や新たな課題等を明らかにするため、ヒアリング調査、文献調査等を通じて復旧・復興プロセスの総合的検証を行いましたので報告します。

(標題)

東日本大震災の復興検証 (復興庁委託事業)

(東日本大震災の復興状況に関する調査事業報告書 概要版)

(標題)

東日本大震災被災市町レポート

(釜石市ヒアリングレポート)

(東松島市ヒアリングレポート)

(南三陸町ヒアリングレポート)

(南相馬市ヒアリングレポート)

(新地町ヒアリングレポート)

東日本大震災の復興状況に関する調査事業報告書 概要版

【報告書目次構成】

第1章 はじめに・調査の概要（五百旗頭真）

第2章 復興政策と被災地の現状

第1節 復興政策の概要と進捗状況（高森順子）

第2節 指標に見る復興の現状（紅谷昇平）

第3節 被災者の復興への意識（木村玲欧）

第3章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第1節 被災者支援

1. 宮城県における被災者支援（今村文彦、佐藤翔輔、井内加奈子）
2. 岩手県における被災者支援（広田純一、村井良太）
3. 福島県における被災者支援（丹波史紀、井上正也）
4. 評価と課題（室崎益輝）

第2節 公共インフラの復旧と住宅再建の支援

1. 宮城県における公共インフラの復旧と住宅再建
（今村文彦、佐藤翔輔、井内加奈子）
2. 岩手県における公共インフラの復旧と住宅再建
（広田純一、村井良太）
3. 福島県における公共インフラの復旧と住宅再建
（丹波史紀、井上正也）
4. 評価と課題（飯尾潤）

第3節 産業・なりわいの再生

1. 東北三県における漁業と水産加工業の再生（林昌宏）
2. 農業の再生（広田純一）
3. 製造業・商業・観光の再生（紅谷昇平）
4. 評価と課題（紅谷昇平）

第4節 福島の復興・再生（丹波史紀）

第5節 「新しい東北」の創造（柳井政則）

第6節 復興を支える仕組み

1. 三県における復興計画策定プロセスの実態（高森順子）
2. 応援自治体の取組（楠綾子）
3. 民間セクターの取組（紅谷昇平）
4. 三県における震災の記憶の継承（牧原出）
5. 義援金（手塚洋輔）
6. 国、被災自治体の組織・制度（飯尾潤）

第4章 総括的評価（御厨貴、飯尾潤）

第1章 はじめに・調査の概要

東日本大震災から5年が過ぎた。「集中復興期間」が経過したが、M9の巨大地震が残した爪痕は今なお深刻である。平成28年度、復興庁から「復興5年間で行われた取組の実績を取りまとめるとともに、その評価を行う」ことを目的にした「東日本大震災の復興状況に関する調査事業」の委託を受けた。そこで、復興構想会議・同検討部会の中心的メンバーに加えて、阪神・淡路大震災の復興検証に関わった専門家、また当機構で4年間に渡って震災復興の研究を行いその成果を「大震災復興過程の政策比較分析」(2016年、ミネルヴァ書房)にまとめた研究会のメンバー等、17名から成るプロジェクトチーム(座長:御厨貴氏)を立ち上げ、このチームで調査と研究を行った。

調査方法としては、復興庁作成の「復興の現状と課題」をベースに岩手、宮城、福島3県における復興の全体像を俯瞰しながら、東日本大震災の特徴である津波被害と原子力災害に着目し、3県各2市町の計6市町に対してヒアリング調査を実施するとともに、3県全体の復興状況を把握するため、3県のヒアリングも行った。

報告書の作成にあたっては、プロジェクトチームのメンバーと事務局が、地域や分野、テーマ別にそれぞれ分担して考察を進めた。その上で、5回の全体会議と3回の編集委員会での意見交換を踏まえながら分野ごとに分析・評価を行いつつ、最終原稿を取りまとめた。この報告書の「総括的評価」において、残された「復興・創生期間」で留意すべき課題や、今後の復興施策や制度設計に向けて検討・研究が望ましいと思われる事項を書き加えた。今後とも防災・復興の議論を広げ、調査研究を深めていかれることを期待する。

第2章 復興政策と被災地の現状

第1節 復興政策の概要と進捗状況

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

第2節 指標に見る復興の現状

人口については、県別では概ね被災前からのトレンドが継続し、宮城県は被災後も横ばい、岩手県は減少傾向にあるが、福島県については震災前よりも減少傾向が強まっている。各県内では、宮城県・岩手県では被害の大きい沿岸部自治体が減少し、仙台近郊自治体が増加し、福島県では福島第一原発周辺の避難対象の自治体で減少し、いわき市、相馬市等が増加しており、各県内での格差が広がっている。

民間企業の事業所数は、3県とも地震後は大きく落ち込んだものの、その後は復興需要の後押しがあり、回復している。ただし宮城県(特に仙台周辺)では急回復する一方、福島県では回復が遅く、三県間、県内市町村間での格差が、人口同様の傾向としてみられる。

住民の状況については、生活保護の被保護人員数は、震災後、復興需要による経済の回復で全国を下回る状況にある。有効求人倍率も、地震後、全国値を上回っていたが、平成27年以降、岩手では全国値を下回り、他2県も減少傾向にあり、今後に向けた懸念が残る。また福島県は自殺者の発生数が多く、その対策が求められる。

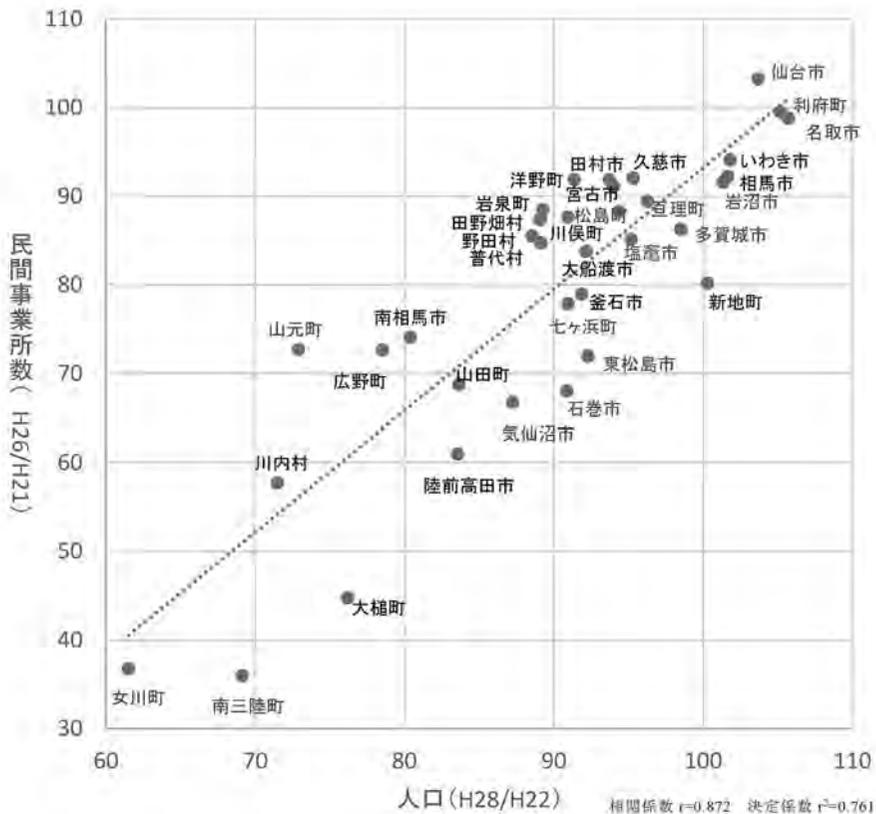


図1. 市町村別の民間事業所数・人口の変化率（地震前を100とする）
（出所：推計人口、経済センサスより作成）

第3節 被災者の復興への意識（復興感、被災者意識調査による実態）

災害発生後5年前後に実施された複数の被災者意識調査から、被災者の復興への意識を明らかにした。「復興が想定よりも遅れている」「進んでいる実感が持てない」と回答する人が過半数であった。具体的には「復興住宅・災害公営住宅の整備」「地域経済の再生」「宅地の供給」など「住まい」や「経済」の分野に遅れを感じていた。福島県では「原子力災害や被ばくへの備え」も併せて遅れを感じていた。また震災発生以降、複数回の転居によって「心理的負担」や「近隣との交流の減少」などに加え、福島県では「体調の悪化」の影響も見られた。また岩手県・宮城県では「住宅再建・仕事再建が家計に影響を与え、家計が苦しくなっている」現状も明らかになった。住宅再建

についての状況は、災害からの時間経過とともに変化し、解決した問題の他に新たな問題も発生していることが考えられる。引き続き、被災地内だけでなく被災地外からも注目・支援を続ける体制が必要である。

第3章 東日本大震災 復興5年の取組と評価

第1節 被災者支援

1. 宮城県における被災者支援

かつてない甚大な犠牲者と被害者が発生し、しかも犠牲者率も非常に高いため、発生直後から宮城県として前例のない対応を迫られ、広域に渡る被災地での支援には様々な対応が必要であった。住まいへの支援として、みなし仮設が導入され、その数も最大で2万5,000戸が整備された点が新しい。今後は、災害の被害範囲に応じて、みなし仮設の整備（確保）を如何に迅速でかつ事情に合わせた選定を行うかが要点である。生活再建支援については設置の時期や規模の違いはあるが体制を整え、シルバー会員等による訪問支援活動なども展開されていった。また、新しいコミュニティへの支援は行政NPO、個人の役割を認識した対応は見られるが、今後どのように組織間が連携して継続的に実施するかが課題であり、体系づけた調査や整理が必要である。



図2. 宮城県における応急仮設住宅の入居状況の推移

出典：宮城県「復興の進捗状況」<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/603726.pdf>, 2016. 12

2. 岩手県における被災者支援

宮城県に次いで多くの犠牲者を出した岩手県では、被災者支援に関しても広域かつ柔軟な被災者支援の対応を迫られた。住まいにおいては、宮城・福島に比べて民間の賃貸住宅が少なかったことから、みなし仮設は少なく、プレハブ仮設住宅の割合が高かった。また、被災地からの人口流出を避けるため、現地での仮設住宅建設を行った特徴がある。また、見守り事業に関しては、サロンや

茶話会の実施によって生きがい等につながった反面、支援者ごとにスキルにばらつきがあり、かつ、支援者自身も1年契約のため雇用に不安を抱えていたなどの問題もあった。また、こころのケアに関しては、「こころのケアセンター」での活動のほか、岩手県臨床心理士会によっても活動報告がなされており、今後、仮設から恒久住宅へと移るなかでのストレス反応に対するケアが一層必要であると指摘されている。最後に、コミュニティ支援に関しては、震災前の市民協働が低調であったことの反省を生かし、既存のコミュニティへの支援、新たな地域コミュニティづくり、支援員を中心としたコミュニティ支援の3つを連携して進めていく必要があると指摘した。

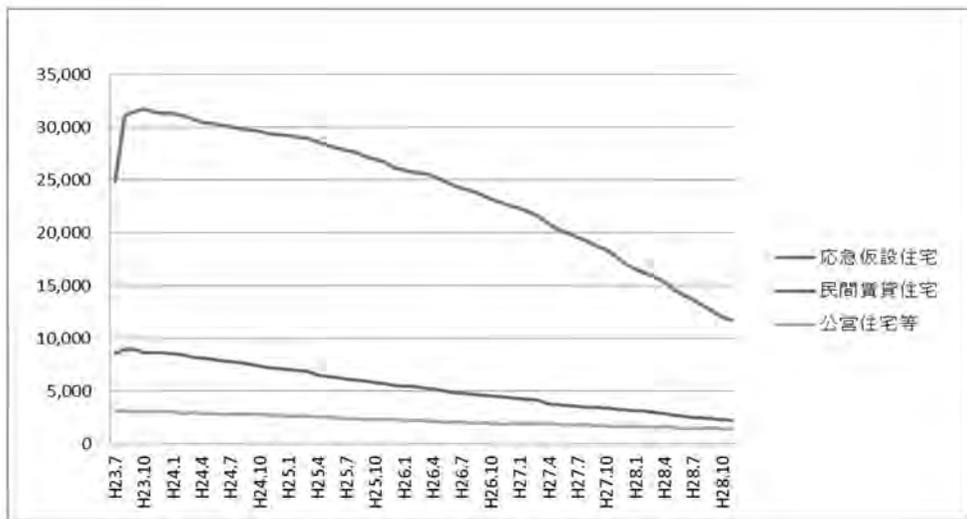


図3. 岩手県における応急仮設住宅、みなし仮設住宅入居人数の推移（人）

3. 福島県における被災者支援

津波災害での被害に加え、原発事故による放射線被害によって、現在も福島県内、県外あわせて約77,000人も避難者を抱えているとともに、多くの「震災関連死」が発生している。仮設住宅の建設においては、プレハブ建築協会による供給のほか、地元建設業者が木造による供給を数多く行い「福島県方式」として注目されることになった。一方で、自主避難者に対しては2017年3月末をもって応急仮設住宅等の無償提供が終了することから、立場や避難地域によって被災者支援にばらつきが生まれることへの懸念がある。また、見守り活動に関しては、生活支援相談員を配置するほか、各市町においてもNPO等が独自の活動を展開している。次に、心のケア対策については、「ふくしま心のケアセンター」において、精神科医、看護師、保健師等の多職種チームによってケアが行われており、長引く避難生活に対し、引き続き充実した支援が求められる。最後にコミュニティ対策においては、長期避難を余儀なくされる避難者のため「長期避難者の生活拠点整備」が行われているが、災害公営住宅への入居前からの住民参画が不十分であること、自力再建に対する施策が不十分であるなどの課題が残されている。



図4. 福島県が行った原発避難者の意向調査 (2014年度第2回目の調査)

4. 評価と課題

被害の甚大性、被害の多様性、被害の長期化に加えて、見えない被災者の存在や県外避難者の存在、さらには支援機関や支援コミュニティの被災という状況の中で、被災者支援に関して多大で厳しい課題が突きつけられた。その厳しい状況にも係わらず、国、県、市町に加えてNPO、企業などの参画と連携の下に、新たな被災者支援の制度やシステムの構築、ボランティアを含む多様な支援者の参画と広がりなどによって、被災者の苦悩の解消、生活の保護、自立の促進などがはかられている。被災者アンケートから、医療や福祉のサービス、心身のケア、生活資金の確保といった側面では、復興の過程を肯定的に評価するものが多く、被災者支援がそれなりの役割を果たしたと評価できる。とはいえ、6年を経過した今なお、県外避難を含め仮住まいを強いられている被災者が2017年2月末現在で10万人を超えているなど少なくなく、また生業の確保がままならず経済的苦しみを訴える被災者も多い。コミュニティの崩壊や住宅内への閉じこもり、高齢化の進展による地域力の後退の中で、新たな支援やさらなる支援の強化が求められる状況にある。

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

第2節 公共インフラの復旧と住宅再建の支援

1. 宮城県における公共インフラの復旧と住宅再建

現在、インフラの復旧・復興が地域再建の中心であった時期から、従来の課題である過疎化への対応や人口減少時代のコミュニティづくりの方策を探る段階へと移行しつつある。防潮堤等の計画において、地域毎に合意形成の手法や過程は異なり、整備状況も差が生じていた。住宅再建において意向調査に沿った必要戸数の計算やコミュニティ単位での入居は重要視されたが、必要な戸数が甚大であり細やかな対応が必要で、かつ復興の長期化により計画時と入居時の実態の乖離が大きくなっているとの現実がある。現在、新規コミュニティの形成や持続可能な地域の再創出を目指して、各自治体は取り組んでおり、地域への転入者が定着するなどの波及効果が出つつあるが、これも地域差が著しい。

表1. 市町別の防災集団移転促進事業、土地区画整理事業の状況

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

※ 女川町は事業認可を4箇所取得しているが、1地区として計上

出典：宮城県復興の進捗状況（平成28年12月11日）

2. 岩手県における公共インフラの復旧と住宅再建

岩手県における道路の復旧に関しては、被災直後に東北地方整備局と岩手県によって、津波で大きな被害が発生した沿岸部への進出のため、沿岸―内陸をつなぐ横ライン、三陸沿岸を走る縦ラインを確保する「くしの歯作戦」により救援物資等のいち早い輸送が可能となった。また、鉄道に関しては、大船渡線、気仙沼線において、今後の利用見込み、安全確保のための線路の内陸移設に伴う工期・工費増、利用者利便性等を総合的に勘案し、BRTによる本格復旧で合意された。山田線において、平成30年度末の運転再開を目指して工事中である。防潮堤に関しては、地域の意向をうけて高さを下げたところも見られる。

次に、住まいに関しては、災害公営住宅、防災集団移転等の施策が行われたが、事業の完了までに時間がかかり、その結果人口流出を招いたことを指摘した。また、岩手県においては、中心市街地再生において各市町に特徴があり、嵩上げを行うか否かに関しても多様な方法がとられており、今後、それぞれのまちづくりの展開が注目される。

表2. 災害公営住宅の進捗状況（平成29年1月31日現在）

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

3. 福島県における公共インフラの復旧と住宅再建

福島県においては、原発の警戒区域に指定された沿岸地域は被害状況の把握もままならない状況が続いた点で、他県とは異なる始動にならざるを得なかった。インフラ復旧においては、避難指示地域については、将来の避難指示解除後の予算が十分に確保されるか不安の声もあり、対応が必要である。また、公営住宅整備については、福島県では地震・津波による被災者への住宅を「災害公営住宅」、原発避難者への住宅を「復興公営住宅」と区別し、整備が進められている。また、防災集団移転に関しては、移転元地の利活用先が見つからない地域が存在するという課題が残されている。次に、自主再建に関しては、長引く避難生活によって避難先で再建をするケースが増加している。最後に、コミュニティの再興に関しては、若い世代が住宅再建をし、ゆるやかに避難者の生活拠点の整備をはかりながらコミュニティを維持していくような新たな制度づくりが必要であると指摘した。

4. 評価と課題

公共インフラ復旧や住宅再建について三県の状況を比較したところ、各市町村での進展状況は、被災の種類（津波、原発事故）と、被災の程度（全面的な壊滅か、部分的な被災か、役場機能が維持できたか）などによって、その多くが説明できることがわかった。公共インフラの復旧はおおむね順調であるが、地域の整備計画との調整等により時間を要している事業もある。公営住宅整備は三県による方針の違いが今後の活用にどのように影響するのかが注目点となる。高台移転など地域づくり関連の事業については、多重防御の採用が少なかった点や、土地区画整理事業が遅れがちである点など課題があり、次の災害に向けて制度を、さらに充実させるべきである。自力再建は、実態把握が難しいが、支援には課題があるように推測される。またコミュニティの再建は難しい課題だが、注目すべき取り組みもあるので、住宅再建が現実化する今後じっくりと検証する必要がある。

第3節 産業・なりわいの再生

1. 東北三県における漁業と水産加工業の再生

東日本大震災によって被災した岩手、宮城、福島各県の漁業ならびに水産加工業が、どのような復旧・復興を果たしてきているのか、あるいはいかなる課題が残されているのかを明らかにした。

具体的には、まず世界でも屈指の規模を誇る東北三県の漁業、水産加工業の被害状況、中央政府ならびに宮城県や岩手県がどのような復旧・復興プランを策定したのかについて把握した。つづいて、宮城、岩手両県の漁業、水産加工業の復旧・復興状況をマクロ的な視点（県レベル）とミクロ的な視点（個別市町レベル）から分析した。これらを踏まえたうえで、福島第一原発事故により2016年12月現在も試験操業が続けられている福島県の漁業の状況を確認した。最後に、水産物のブランド化（南三陸町、陸前高田市の事例）などの評価できる点が見受けられる一方で、生業や販路、後継者・労働力の確保といった課題が残されている点を指摘した。

2. 農業の再生

東北3県における農業の復旧・復興状況について、農地・農業用施設等の被害状況と、農業復興施策の特徴を詳述した。そして、4点の評価と課題を指摘した。

第1に、狭義の農業の復興（従来の農業生産や農業経営の再建）については、生産基盤（農地）の復旧だけでなく、生産手段（農業機械・施設・資材）の再建にも手厚い公的支援がなされたため、全体としては比較的速やかに復興が進んできたと指摘した。第2に、農地の復旧、とくに水田の復旧には農村景観の回復という意義もあり、福島の水田に関しても復興の先導事業として取り組む意義があることを示した。第3に、いわゆる6次産業化など、農業分野の新しい取組については、一部に優良事例も出始めており、成果が上がりつつあるが、全体的な評価を下すには時期尚早であり、今後も注視していく必要があると指摘した。第4に、農業の復興がそれなりの成果を上げてきたのに対して、農村コミュニティの復興については共同の取組を支える基盤が失われるなどの課題を残していることを指摘した。

表 3. 津波被害のあった農業経営体の営農再開状況

	津波被害のあった 農業経営体数	H26. 2. 1 現在で 営農を再開している 農業経営体数	営農を再開していな い農業経営体数 (不明を含む)	営農再開割合	参 考	
					H25. 3. 11 現在	H24. 3. 11 現在
3 県計	9,370	4,840	4,540	51.6	45.9	35.3
岩手県	480	260	220	53.9	48.3	18.9
宮城県	6,060	3,910	2,150	64.5	57.8	45.2
福島県	2,840	670	2,170	23.6	20.1	17.1

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

(注) 福島県の「営農を再開している農業経営体」には、実証栽培を含めている。

3. 製造業・商業・観光の再生

東日本大震災では、地震や津波による直接被害だけでなく、サプライチェーンや計画停電による被害の広域的な波及があったのが特徴である。復興過程においても、建築制限による事業所の再建の遅れや沿岸部から内陸部への企業の移転、復興需要による雇用状況の回復、宿泊者数の増加など、産業間・地域間を越えた連関性がみられる。

産業復興施策については、取り崩し型の復興基金、中小企業基盤整備機構による仮設事業所の設置、グループ補助金、復興特区、二重債務整理など、これまでになかった画期的な施策が実施され、それぞれ多くの企業、自治体で活用されている。

それらを受けた経済指標をみると、地震直後には経済活動が落ち込んだものの、復興需要の後押しもあって翌年以降には、製造業では岩手県、宮城県、商業では宮城県、福島県で回復傾向を示している。地域別では、岩手県の被害の大きかった沿岸市町村、被害が大きく仙台から離れた宮城県の市町で、福島第一原発の避難区域指定がなされた福島県の市町村で回復が遅れている。

今後は、復興需要の減少、高台移転等の進展に伴う仮設から本設へ移転、地域の人口回復、外国人観光客の呼び込み、教育旅行の減少への対応が求められる。

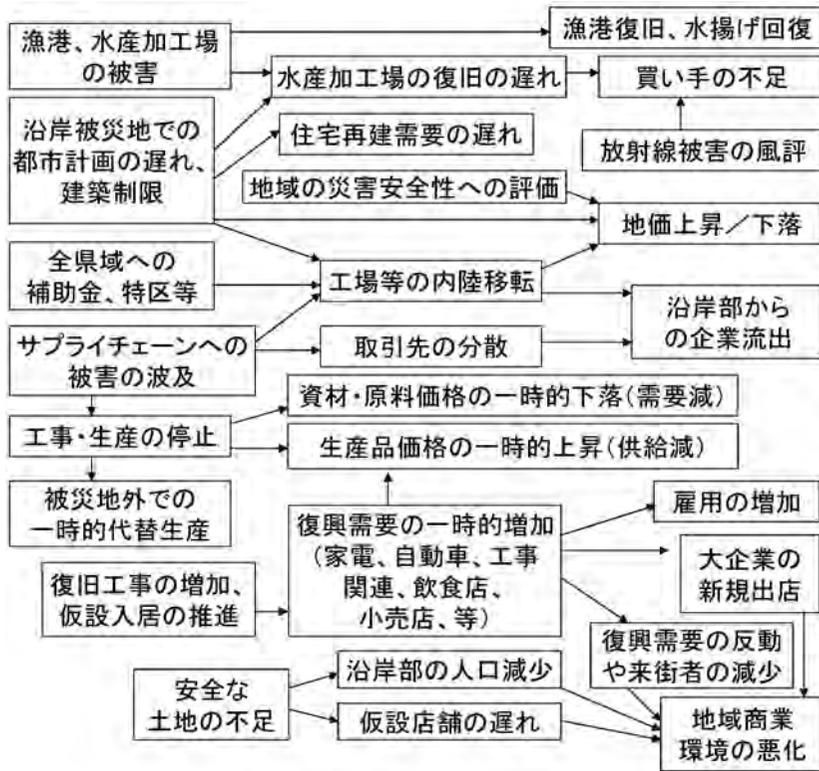


図5. 東日本大震災後の経済状況の関係図（参考資料7より）
 出典：紅谷昇平「復旧・復興対策の変化と課題 産業の再生」都市住宅学88号，2015年1月

4. 評価と課題

農林水産業では、宮城県では水産復興特区の導入、法人経営体の増加、経営体の大規模化が進み、復興を契機に変革を志向する傾向がみられる。一方、岩手県では漁協など震災前の仕組みを核にした堅実な復興を進めている。また水産物のブランド化や労働者不足など、両者に共通する課題もみられる。福島県は、放射線が不検出の状態でも風評被害の影響は色濃く、今後その解決に向けた一層の取組が必要である。

商業、製造業では、これまでの災害にはなかった手厚い支援が行われ、地震直後には経済活動が落ち込んだものの、復興需要の後押しもあって翌年以降には、製造業では岩手県、宮城県、商業では宮城県、福島県で回復傾向を示している。地域別では、岩手県の被害の大きかった沿岸市町村、被害が大きく仙台から離れた宮城県の市町で、福島第一原発の避難区域指定がなされた福島県の市町村で回復が遅れており、今後の支援が必要である。観光業については、延べ宿泊者数や国際会議開催件数は震災前よりも増えているものの外国人延べ宿泊者数は、全国的なインバウンド急増の流れから大きく遅れており、福島県への教育旅行も震災前の水準を回復していない。また、延べ宿泊

者数は、復興需要に支えられている面もあり、今後、復興工事が減少していくに連れ、減少していく懸念がある。

第4節 福島の復興・再生

東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故により地震・津波並びに原発事故を経験した福島県は、その被害が何重にも折り重なって「複合」する複雑さをかかえている。そのため、災害救助法など自然災害を想定したこれまでの災害法制だけでは決して十分な対応がなせないのが現実である。その現状を概観したうえで、国、県、市町村のこれまでの取組として、風評被害対策、新産業創出のための「イノベーション・コースト構想」の推進、全国各地に広域避難する住民サポートなど、他の被災地と異なる課題に対する対応を行ってきたことを記述した。そして、今後の課題として、被災者・避難者が生活の再建を実感し、それぞれの選択によって自らの居住する環境に社会参加し、市民的諸権利が擁護される必要があると指摘した。その課題を解決するためには、避難指示解除という政策変化の状況において、被災者・避難者がその計画決定や管理運営に参画し、当事者として地域課題の解決にあたる仕組みづくりが必要であると提言した。

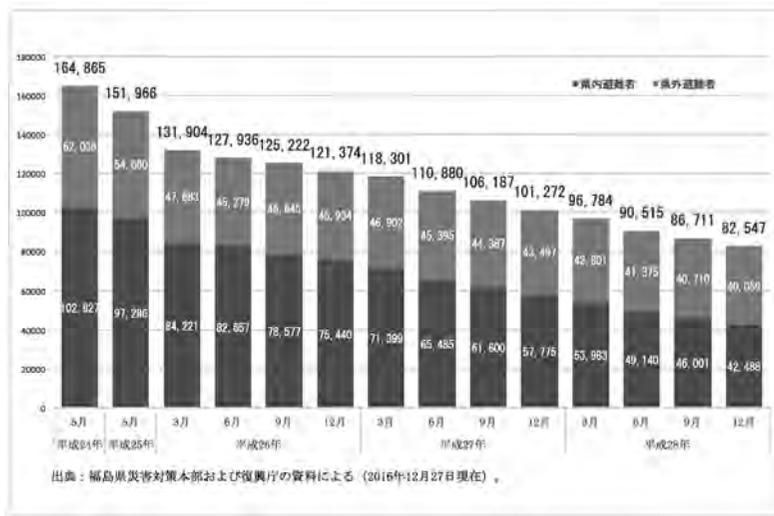


図6. 福島県における避難者の推移

第5節 「新しい東北」の創造

「新しい東北」事業は、東日本大震災からの一日も早い復興をめざすべく、復興庁の直轄事業として、新しいチャレンジングな課題に、官民が連携してスピード感を持って取り組んだ点は高く評価すべきものであり、新しい社会システム構築のための事業として大きな役割を果たしたと言える。具体的には、時代を先取りしたビジネスや地域づくりの「芽」の創出、民間の人材やノウハウの活

用、中間支援組織や次代を担う人材の育成及び人的ネットワークの形成促進、多層的な情報共有・情報発信を通じた横展開の促進等が評価できる点として指摘した。

課題としては、地元自治体の関与が少なかったこと、スタートアップ支援に特化したため、自走・定着のためのシームレスな支援として不十分であったこと等を指摘した。

その上で、事業終了後の事業や実施主体の動向の「見える化」（フォローアップと検証）、国→県→市町へとバトンタッチしていく仕組みの導入による地元自治体の関与の明確化、ステージに応じた段階的かつ継続的な個別支援システムの構築等を提案した。

この事業を通じて播かれた新たな「種」が、これからの災害対応の基本姿勢となるべき「創造的復興」のモデルとして、東北の被災地から、全国へと拡がり、東北から日本を変えていくことへの展望を述べた。

表4. 先導モデル事業の応募・選定件数及び予算額・実績額の推移

区 分		平成25年度	平成26年度	平成27年度	合 計
選 定 件 数 合 計 (応募件数)		66件 (464件)	98件 (327件)	56件 (199件)	220件 (990件)
内 訳	プロジェクト事業件数 (応募件数)	66件 (464件)	48件 (252件)	45件 (166件)	159件 (882件)
	横断的課題支援事業件数 (応募件数)	—	4件 (20件)	11件 (33件)	15件 (53件)
	継 続 事 業 件 数 (応募件数)	—	46件 (55件)	—	46件 (55件)
予 算 額 (実績額)		9.0億円 (8.1億円)	14.8億円 (13.7億円)	8.3億円 (6.9億円)	32.1億円 (28.7億円)

第6節 復興を支える仕組み

1. 三県における復興計画策定プロセスの実態

東北3県（岩手県・宮城県・福島県）および、東北3県内の市町村における復興計画と、その策定プロセスを概観し、考察した。まず東北3県（岩手県・宮城県・福島県）においては、①復興計画の策定期間、②東北3県の復興計画の期間と内容を概観し、市町村の復興計画の策定にあたっては、国の予算成立を待たなければならなかったことで、復興計画の策定・公表が遅れたことを指摘した。

次に、東北3県の各市町村レベルの復興計画策定プロセスについて、①策定の時期、②策定プロセスの特徴、③策定体制、④策定後のプロセスの4点から概観し、分析を行った。その結果、住民意見の聴取方法、復興計画の策定に関わる委員会の権限等の性質、策定後に計画を改定するか否かにおいて、各市町の対応に差が見られた。

以上のことを踏まえ、将来の災害対応において改善すべき点、課題として、復興に関わるあらゆるステークホルダーの意見を吸い上げるための復興計画の策定、運用システムの再構築を提言した。

表5. 6市町における復興計画策定にあたっての住民等からの意見募集方法

	住民説明会	アンケート	パブリックコメント	詳細
釜石市	○	×	○	・復興まちづくり懇談会、復興まちづくりワークショップを開催・釜石市民や市内に通勤・通学している方を対象に、復興プランを作文として募集
陸前高田市	○	○	○	・市民説明会を市内各地区ごとに開催・全世帯を対象に「今後の居住に関する意向調査」を実施・18歳以上の市民の中から1000人を無作為抽出し「今後のまちづくりに関する意向調査」を実施
南三陸町	○	○	×	・町民の意見を計画に反映させるため、「南三陸町震災復興町民会議」を設置・地域懇談会の実施・全世帯を対象に「南三陸町の復興まちづくりに関する意向調査」の実施
東松島市	○	○	○	・自治協議会単位の「地区懇談会」を実施・全世帯を対象にアンケートを実施・利府松島商工会登録事業者・観光協会会員を対象に事業所アンケートを実施
新地町	○	○	×	・住民説明会、ならびに住民アンケートを実施。第二次復興計画策定にあたってはパブリックコメントも実施
南相馬市	○	○	○	・「南相馬市復興計画及び除染計画市民説明会」を実施。市民意識調査を実施。広報誌によるパブリックコメント募集

出典：各市町の報告書ならびに6市町ヒアリング調査をもとに筆者作成

2. 応援自治体の取組

地方公共団体による被災自治体の支援に焦点を当て、その実態と5年間の取り組みで浮き彫りになった問題を分析した。そして、自治体間の人的支援を可能とした枠組みを検討するとともに、どのような分野で人的支援が行われたのか、そして、そこから今後の課題を提示した。応援自治体の派遣においては、自治体間の相互応援協定に基づく派遣にとどまらない多様なルートがあり、①情報の集約機能を持つ機関による派遣調整を経た人的支援（総務省・全国知事会等）、②事前の地方公共団体間の相互支援協定に基づく人的支援（地方公共団体間協定）、③関西広域連合による組織的支援、④その他独自ルートに大別されることを明らかにし、その特徴を述べた。そして、課題として、①要請に基づく支援の限界、②複数の人的支援枠組みの効用と弊害、③支援側と受援側の希望のミスマッチ、④派遣職員に対するケアの整備という4点を指摘した。

表6. 派遣職員の規模

(単位：人)

自治体	人数	震災前人口 (2010. 4)	累積人数 (2016. 3)	2011年7月1日現在	2016年4月時点
岩手県全体		約133万	22,515	501	615
宮城県全体		約234万	49,751	1,517	1,084
福島県全体		約204万	17,943	404	372
釜石市		39,574	361		71
陸前高田市		23,300	540		87
東松島市		43,149	337		71
南三陸町		17,754	405		107
新地町		8,297	53		16
南相馬市		70,896	231		39

出典：人口は各県公式ホームページから作成。

宮城県については2010年10月1日現在の推計、福島県については2010年3月1日現在

3. 民間セクターの取組

東日本大震災では、地域コミュニティ、個人ボランティア、災害支援を目的としたNPO等に加えて、強い組織体制を有する国際NGOが支援で存在感を発揮した。特に被災地では社会福祉協議会が被災し、災害ボランティアセンターの立ち上げが遅れたこともあり、NPO/NGOと国、自治体との連携が進んだ。

NPO/NGOについては、全国的な中間組織（JCN、JPF、中央共同募金会、日本財団等）が助成や助言を通して、被災地の組織を支援した。また三県で、各県の中間支援組織の実情を反映した形で「連携復興センター」が設立され、各県内のNPO等のコーディネート、情報共有、助成や支援団体とのつながりを積極的に進め、地域の組織の活動を活性化させた。

さらに多くの企業が、業務の一環としての被災地での事業実施、CSRの一環として義援金や物資、サービスの提供、ボランティアの派遣、共同事業の実施などに取り組み、企業を持つ資源を活かした支援が展開された。

今後は、長期化する復興に備えて、NPO/NGOと行政との連携に加えて企業支援との連携や、外部団体による支援から被災地内の団体やコミュニティによる内発的な活動に引き継いでいくことが求められる。

4. 三県における震災の記憶の継承

宮城・岩手・福島の三県と現地調査を行った市町について、第1に、復旧プロセスの検証、第2に祈念施設の建設、第3に震災遺構の保存、第4に記録保存のプロジェクトとして、紙・デジタル情報・映像、第5に被災地を体験するプロジェクトに着目しつつ、比較検討を行った。その結果得られた課題としては、第1に、いまだ記録保存が十分でない地域とりわけ小規模自治体や福島県のように原子力災害からの復興途上地域への支援である。第2に、アーカイブの利活用方法の開発であり、体験プロジェクトを今後とも展開する際にどう既存のアーカイブを用いるかを考える必要がある。第3に、今後の大規模自然災害に向けた記録保存のモデルの提示である。東日本大震災では、国、県、市町村という行政のラインが、住民や民間団体の活動を結びつけ、この紐帯をさらに専門機関が強化していった。こうした記録保存の深化・拡大の過程をネットワーク形成過程としてモデル化することで、災害後に相互支援の枠組みを構築する方法を提示することができるのである。

5. 義援金

義援金は、市民からの寄付を原資として、被災者に現金を配分するしくみである。今般の東日本大震災においても、多額の義援金が寄せられ、国・県・市町村がそれぞれ関与しつつ被災者への給付が行われた。このように配分方法について、自治体に一定の裁量が認められていることから、岩手・宮城・福島の各県・各市町村によって対象範囲や支給額が異なることにもなった。そこで、これらの配分方法を調査した結果、その活用の型として、平準化と重点化という2つの傾向を抽出することができた。また、津波によって役所の被害が大きかったところでは、支給手続きの遅れなどの課題も指摘される。さらに、現金支給に関し生活再建支援制度や復興基金による公的支援といっ

た他の方策も手厚くなっている中で、迅速性や制約の少なさという義援金固有の強みをどう活かしていくかを検討していくことがきわめて重要である。

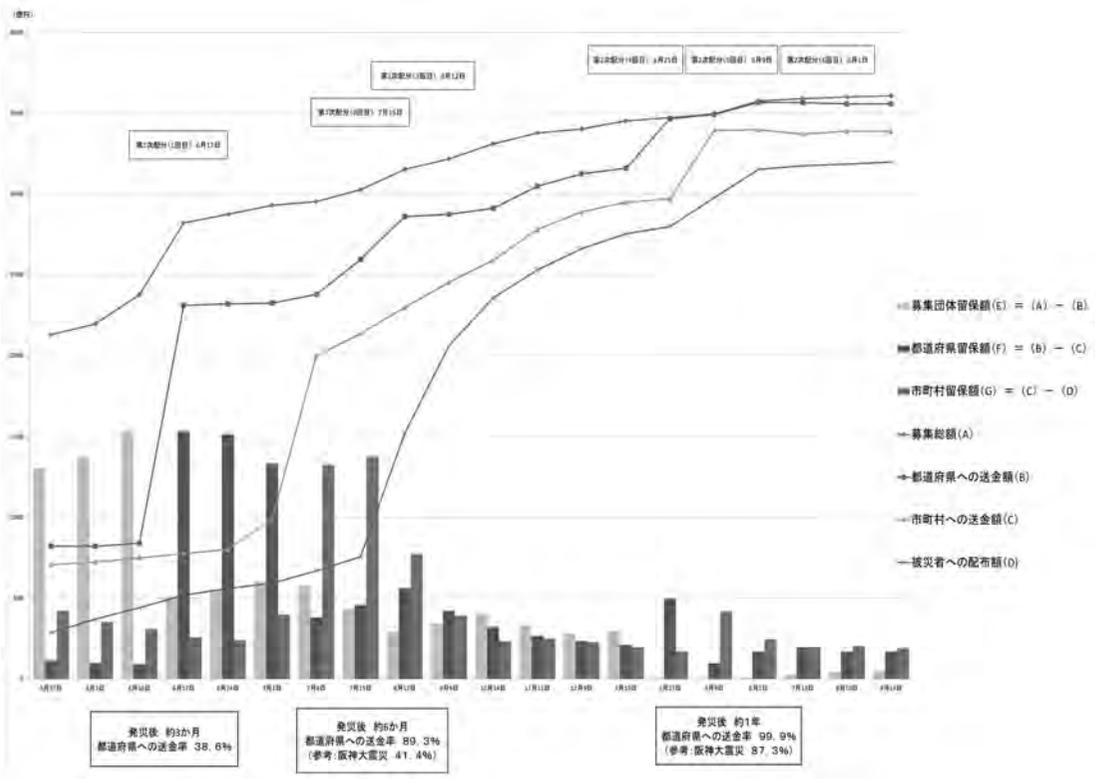


図7. 義援金配分状況の推移

出典：日本赤十字社「災害義援金に関する課題と今後の方向（報告）」2013年3月，24ページ

6. 国、被災自治体の組織・制度

東日本大震災においては、国としても新たな復興庁の設置に加え、復興推進計画、復興整備計画、復興交付金事業計画などに盛り込まれた多数の事業が用意され、それら市町村中心の復興を後押しする形で、具体的な事業が伸展した。そのため国・県・市町村の政府間調整が重要な意味を持つことになった。巨大な予算に支えられた復興事業は、関係者の努力により、調整を重ねて実現しつつある。ただ、市町村長など関係者には予算や事業の調整に関する不満も強いなど、いくつか課題も見られた。まず、国への期待が大きすぎて財政面を中心に自治体の責任が曖昧になった点、省庁間調整を簡略化する仕組みが不足した点、市町村と県との責任領域の切り分けの課題、住民の合意形成に不十分なところがあった点などである。このように、今回の経験を次の災害に生かすために、組織・制度面でも準備を進めていく必要がある。

第4章 総括的評価

東日本大震災の甚大な被害と野心的な復興政策を考えれば、加速措置なども相まって、全体として復興事業は順調に進んでいるといえるが、課題もある。今後の災害に向けて、次のような提言が考えられる。被災者支援にかかわるさまざまな施策が総動員されたことは高く評価できるが、今後は異なる分野の支援策の連携を図ることや、コミュニティの維持・発展のための思い切った措置が可能となるような仕組みが望ましい。高台移転など土地の形状に関する事業に関して、防災集団移転促進事業に希望が集中したのは、他の事業に魅力が乏しかったためという可能性があり、事業の選択肢を広げ、予算面でも地元自治体の責任を明確化するほか、責任領域の切り分けのある制度設計が望ましい。また、残りの復興期間においては、福島の再生に向けた複線的で総合的な取り組みの充実、高台移転した土地でのコミュニティ創出、産業高度化への支援などが求められる。

東日本大震災の復興状況に関する調査事業（平成28年度）

1. 研究調査の目的と方法

東日本大震災の復興を総合的に検証し、今後、重点的に取り組むべき方向性や新たな課題等を明らかにするため、ヒアリング調査、文献調査等を通じて復旧・復興プロセスの総合的検証を行った。

2. 研究調査体制

(1) 東日本復興検討会議の設置

復興の総合的検証の調査方針および、各分野。テーマ別に議論を行うため、別表のメンバーによる検討会議（座長・御厨貴）を5回実施した。

(2) 6市町ヒアリング調査

東日本大震災の特徴である津波被害と原子力被害に着目し、3県各2市町の計6市町に対してヒアリング調査を実施した。岩手県と宮城県にあっては、一方で復興の司令塔となる庁舎を含めたまち全体が壊滅的な被害を受け新しいまちづくりに全力を挙げている陸前高田市と南三陸町、他方で、沿岸市街地は浸水したものの庁舎機能が存続し既存のまちを活かしながら復興に取り組んでいる釜石市と東松島市を、それぞれ選定した。福島県にあっては原子力災害という困難な課題に直面している現状に鑑み、避難指示12市町村から南相馬市と、避難指示区域外で復興に取り組んでいる新地町とした。

ヒアリングにあたっては6つのテーマ（①リーダーシップ、②5年間の復興の取組の考え方、③被災者支援、④公共・インフラの復旧・復興、⑤住宅再建・復興まちづくり、⑥産業の復興状況、復興支援策の評価、※南相馬市のみ⑦放射線被害からの復興課題を追加）ごとに市町首長をはじめ担当部局等から聞き取りを行った。

- ・宮城県（南三陸町、東松島市）：2016年8月8日－8月10日
- ・福島県（南相馬市、新地町）：2016年8月17日－8月19日
- ・岩手県（陸前高田市、釜石市）：2016年8月31日－9月1日

(3) 3県ヒアリング調査

岩手、宮城、福島3県に対して5つのテーマ（①復興の推進、②国（省庁・復興庁）および市町村との連携と支援体制、③被災地の復旧復興に関わる外部組織との支援および受援関係、④復興計画の推進状況と評価、⑤義援金に関する県独自の取組※福島県のみ⑥原子力災害に関する復興課題を追加）に大別し、県庁担当部局に対しヒアリング調査を実施した。

- ・宮城県：2016年10月31日
- ・福島県：2016年10月31日
- ・岩手県：2016年11月1日

(4) 編集委員会の設置

復興庁へ提出する全体報告書を効果的かつ円滑に作成するため、編集委員会を設置し、①検討会議の議論を踏まえた報告書全体の方向性（全体の論調、原稿間の文言等）の検討、②全体報告書の作成に向けた原稿の修文（修正・追記・削除）又は執筆者への修文の要請、③全体報告書記載のデータ・資料の追加を行った。

別表：検討会議メンバー表

	氏名	役職	執筆担当
1	五百旗頭 真	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 理事長 (統括責任者)	第1章
2	御厨 貴	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究統括 (プロジェクトリーダー)	第4章
3	飯尾 潤	政策研究大学院大学 教授	第3章第2節4 第6節6 第4章
4	井内 加奈子	東北大学災害科学国際研究所 准教授	第3章第1節1 第2節1
5	井上 正也	成蹊大学法学部 准教授	第3章第1節3 第2節3
6	今村 文彦	東北大学災害科学国際研究所長 教授	第3章第1節1 第2節1
7	木村 玲欧	兵庫県立大学環境人間学部 准教授	第2章第3節
8	楠 綾子	国際日本文化研究センター 准教授	第3章第6節2
9	佐藤 翔輔	東北大学災害科学国際研究所 助教	第3章第1節1 第2節1
10	丹波 史紀	福島大学行政政策学類 准教授	第3章第1節3 第2節3 第4節
11	手塚 洋輔	大阪市立大学大学院法学研究科 准教授	第3章第6節5
12	林 昌宏	常葉大学法学部 講師	第3章第3節1
13	広田 純一	岩手大学農学部 教授	第3章第1節2 第2節2 第3節2
14	紅谷 昇平	兵庫県立大学総合教育機構防災教育センター 准教授 (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 主任研究員	第2章第2節 第3章第3節3 第3節4 第6節3
15	牧原 出	東京大学先端科学技術研究センター 教授	第3章第6節4
16	村井 良太	駒澤大学法学部 教授	第3章第1節2 第2節2
17	室崎 益輝	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長	第3章第1節4

研究員

1	高森 順子	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究員	第2章第1節 第3章第6節1
---	-------	---------------------------	-------------------

事務局

1	藤原 由成	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長	
2	内田 貞雄	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 監事	
3	柳井 政則	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究調査本部部長	第3章第5節
4	田中 清富	(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究調査本部課長	

東日本大震災被災市町レポート (釜石市ヒアリングレポート)

岩手大学農学部教授

広田 純一



駒澤大学法学部教授

村井 良太



釜石市に対するヒアリングは2016年9月1日に実施したが、台風10号の被害により、当日実施できたのは市長へのヒアリングと5年間の復興の取り組みについての全体的なヒアリングのみとなった。それ以外の個別テーマについては、追って文書で回答を得た。

本稿のうち、2～4については、当日のヒアリングと配布文書を中心にまとめ、5～7については、事後の書面回答をほぼそのまま掲載した。これに対して、8のまとめはヒアリングと書面回答を踏まえて執筆者が書き下ろしたものである。

1. 総論

(1) 被害状況

釜石市は近代製鉄発祥の地であり、東北有数の重工業都市として、鉄鋼業の発展とともに繁栄を築いてきた。鉄鋼業の最盛期であった1963年には、人口が県下第2位の92,123人を数えたが、鉄鋼業の縮小をはじめとした国の産業構造の転換とともに、釜石製鐵所においても合理化や高炉の休止など生産体制の縮小が進められ、人口は減少の一途を辿ってきた。震災直前（2011年2月末）には39,996人と、ついに人口が4万人を割っていたのである。

東日本大震災は、海沿いの市街地・漁村集落に甚大な津波被害をもたらした。死者は806人、行方不明者が152人、合わせて958人、これに関連死認定者105人を加えると、犠牲者は1,063人に上った（釜石市「復旧・復興の歩み～撓まず・屈せず」(平成29年1月)より）。家屋被害としては、住家数16,182戸のうち29%に当たる4,705戸が被災し、内訳は、全壊2,957戸、大規模半壊395戸、半壊304戸、そして一部損壊1,049戸であった。（同上）。地域別では、市北部の鶴住居（うのすまい）地区で甚大な人的被害があり、市全体の死者・行方不明者の6割に達した。

産業関係では、市内の2,396事業所のうち浸水範囲の事業所数が1,382事業所に達し、全事業所の58%に上った。漁業関係では、市内3漁協の漁船1,734隻のうち98%に当たる1,692隻が被災した（同上）。

(2) 復興の概況

中心市街地（釜石東部地区）は、被害が相対的に小さかったことに加えて、湾口防波堤や防潮堤による多重防災を前提に、国道45号高架橋より西側地区は地盤の嵩上げや区画整理を行わず、現地での再建が進められている。2013年に

は、早々に大型商業施設（イオン）を誘致して、復興の核とした。

他方、被害が大きかった鶴住居地区は、L1対応の防潮堤及び水門（14.5m）で防御した上で、地盤高上げ（平均1.7m）が進められている。それ以外の漁村集落は、同じ地区内に高台移転と災害公営住宅の組合せで進められている。

釜石市は、市の復興まちづくり基本計画の中期3年が終了する節目の年となる平成28年4月に、5年間の復旧・復興の歩みをまとめた冊子「撓まず屈せず」を発行した。この中で生活支援、暮らしの安全と環境を重視したまちづくり、教訓を引き出す検証作業など、復興まちづくり基本計画の後期4年につながる復興施策を説明し、市民の協力を求めている。

2. 首長のリーダーシップ

（本章は野田市長からのヒアリングを基に作成している。）

(1) 略歴

野田武則市長は、市長就任前は市内で実家が経営する私立幼稚園の園長をしており、市の幼稚園協会の会長や岩手県の私立幼稚園連合会常任理事などを務めていた。父親の野田武義氏は、釜石市議4期、岩手県議4期、釜石市長3期（1987年から12年間）を務めていた。

50歳の時に、2003年4月の県議選に無所属で出馬し、初当選した。二期目の2007年の県議選では民主党の公認を受け、再選を果たした。ところが、その半年後の2007年11月18日に当時の市長が病気で急死、急遽県議を辞任して「市民総参加的な立場で」無所属での出馬を表明し、無投票で初当選した。現在三期目だが、いずれも無投票で再選されている。

(2) 市長としての思い

長らく幼稚園長を務めた関係で、子供たちが今置かれている状況、少子化問題や将来の人口減というものに非常に興味を持っており、最初の県議選の時から選挙の公約に掲げてきた。当時はまだ少子化は選挙のメインにはなり得ないという雰囲気だったが、少子化対策が一番大事だというようなことを訴えてきた。

ちなみに市長選の公約としては、第1に市民が主役の開かれた市政運営、第2に子供からお年寄りまで安心して暮らせる町、第3に釜石の経済的な活性化の3つを掲げており、現在でも変わっていないという。

防災については、宮城県沖地震津波が30年以内に99%で起きることが当然ととらえていたこともあり、特に津波対策を公約に掲げてはいなかった。ただ、県議時代に県の防災対策や被害想定を学んでいたため、津波が来れば大きな被害が出るという前提ではいた。また、2010年10月には、中央防災会議の「災害時の避難に関する専門調査会」の津波防災に関するワーキンググループの委員に委嘱された。

東日本大震災は市長一期目の最後の年に起こった。地震発生時は市役所において、今後10年間の総合計画に最終的な承認を求める議会中であった。市役所自体は壊れなかったが、昭和30年にできた古い建物だったので、とりあえずはすぐに外に出た。しかし、津波が来るというので、もう一度建物の中に入った。そこで津波が押し寄せてくる様子や、住民が津波に追いかけて戸惑っている姿を目の前で目撃した。

今になってみれば、防波堤とか防潮堤とか、そういったハードに対する過信というのがやはりあったということである。ただ当時は、何の根拠もなく、無意識に、たぶん大丈夫なんだろうという思いにとらわれていた。3.11を経験

して初めて、（市長を含めて）釜石の人達は目を覚ました。避難訓練とかいろんなことはやってきたが、3.11を経験して、それがいかに甘かったかということの思い知らされた。反省をしても反省し切れないものがある。市長としても、住民の生命と財産を守るという基本的なところで甘えがあったということである。

釜石市には二つの象徴的な事例がある。一つは、避難訓練でも用いられていた公共施設で、多数の死者を出した鶴住居地区防災センターの事例、もう一つは、小中学生が無事に津波から逃げきって、防災教育の顕著な成果を示した鶴住居小学校と釜石東中学校の事例である。これらの事例から防災教育の重要性を再認識し、防災センターの教訓を検証しつつ、次の世代に伝えていかなければならない。

前者については、市長が遺族連絡会の要請を受けて、2013年4月に「釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査委員会」を設置し、2014年3月に『釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査報告書』を公表している。また後者については、「釜石の出来事」として教訓化が進められている。

(3) 復興方針・復興計画の策定

復興の基本的方向性として、一つは安全をどう図るかという点で、湾口防波堤と防潮堤の復旧による多重防御を考えた。湾口防波堤の要否については議論があるが、湾口防波堤がないとなると、ないなりの住まい方を考える必要がある。作らない場合は、陸地との境界に高い防潮堤が必要となり、海と切り離されてしまう。海とともに生業があった住民からすれば、防波堤・防潮堤の復旧は当然の成り行きであったと考えている。

対してもう一つの焦点は、東部地区の国道45号高架橋より西側地区で嵩上げをせずに早期に再建をすることで、拠点性の維持を最優先した。かつては橋上市場や大型デパートがあったが、月日の流れの中でそれらがなくなり、市外に出て消費するようになっていた。拠点性を失うことは将来にわたっての釜石の繁栄の芽を潰すことになると考えた。安全を優先すべきであったかどうかは100年後、200年後に評価されることであるが、震災を契機に、ピンチをチャンスに変えるという発想で、大型商業施設を郊外ではなく町の中心部に持ってくることを考えた。

さらに、復興に際して地域のアイデンティティを重視し、ラグビーワールドカップ2019の招致を進めた。新日鐵釜石ラグビー部の日本選手権7連覇は昭和50年代後半のことで、若い世代には釜石とラグビーの結び付きも印象がない。そこで「釜石」イコール「ラグビー」というものを財産として継承していく最後のチャンスと考えて手を挙げた。

また、震災前から取り組んできた橋野鉄鉦山の「明治日本の産業革命遺産」としての世界遺産登録も復興の追い風となっている。さらに、釜石市はこうした鉄の歴史以外にも、太平洋戦争末期の米艦による釜石艦砲射撃の歴史があり、戦後50年（1995年）には、当時の野田武義市長のもとで、捕虜など外国人戦争犠牲者も含めた国際慰霊祭が行われている。

(4) 組織の編成とマネジメント

釜石市は、市役所の建物も一部浸水に止まり、行政機能がほぼ震災前のまま維持されたことが、（そうでない他市町村に比べて）速やかな復興の推進に寄与した。とはいえ、職員400人中の100人は家や家族が被災している中で震災対応であり、特に直後の当初は大変だっ

た。当初市役所の本庁舎内に災害対策本部を立ち上げたが、市役所の周りは瓦礫で囲まれており、行き来もできない状況だったので、4日目からは災害対策本部を釜石駅西側のシープラザ釜石に移した。

膨大な業務量に対して、市職員だけでは当然足りず、全国から応援職員を派遣してもらった。とくに、愛知県東海市、富山県朝日町、フランスのディーニュ・レ・バン市など姉妹都市を結んでいた自治体のほか、福岡県北九州市や岐阜県各市からも手厚い支援を受けた。

(5) 復興計画について

復興計画の策定に当たっては、県と特に議論したわけではないが、県の復興計画を参考にしながら作成した。また、国の復興構想会議の提案についても参考にさせてもらった。

東部地区の拠点性確保については、復興本部職員を中心に考え、国交省から派遣されたコンサルタントなど外部からの意見も取り入れた。東部地区の国道45号高架橋より西側地区を嵩上げしなかったのは、被災状況に依存する面が大きい。湾口防波堤によって被害が軽減され、流された建物と残された建物が混在していたため、残ったビルを全部壊して嵩上げするとなると撤去にも相当の金額がかかり現実的ではなかった。さらに地区全体の拠点性を高めるために、3つの拠点をつくることにした。大型商業施設（イオン）を誘致するフロント1、市役所があるフロント2、魚市場のあるフロント3である。このアイデアは、衆智を集めた上での市長のアイデアであった。

復興計画は必要なものは取り入れており、バランスの取れたものになっていると評価している。スマートコミュニティや地域包括ケアなど、復興計画が終わる10年後には常識的なもの

になっているだろうと想定したものは全部入られた。

復興計画の策定に際しては、市民意見ファーストをモットーに、住民との合意形成を重視した。市内21の地域で復興まちづくり協議会と地権者連絡会を設置して合意形成を図り、さらに8つの地区ごとの地域会議でも検討してもらった。そして、釜石市（行政）としての最後の意思決定の場として、40人程度の市民で構成される総合復興審議会（従前より総合計画を議論する場）があった。そこで承認を受けた上で、最終的には議会の承認を得るのが意思決定手続きの基本である。他方、個別の案件ではワークショップや委員会などの場を作って、市民の広範囲な意見を取り入れた。

市の執行部と議会との関係はここまで良好に運んできた。これは市の置かれている状況が非常に厳しく、議会、市、市民が一体となってこの難局を乗り越えていこうという姿勢の表れと理解している。

メディアについては、定例の記者会見を中心に、問い合わせがあれば答える形で対応してきた。ただ、市の取組やその意図を伝えても、記者によっては誤解に基づいた報道をされることもあった。一部の避難所では、地元住民から記者が閉め出しを喰らうようなこともあった。大学関係者との間でも、大変助かる場合もあれば、疑問に思うところもあった。

(6) 国との協議

2011年4月1日に、被災した岩手県沿岸部13市町村で復興期成同盟会を設立した。釜石市に事務局を置き、野田市長が会長を務めて、連携して国への要望・要請を行った。様々な要望・要請を行ってきたが、後手後手にまわっている印象はあっても、一つ一つ実現してきていると

理解している。

ただ、町として機能している自治体とそうでない自治体を一律に対応するところに問題があるのではないかとも感じる。機能している自治体には、権限を一元的に委ねることがあってもよいのではないかと思う。（そうでないため）被災者に対する対応よりも、復興庁との認可のやりとりで職員が時間と労力をとられることにもなった。

3. 復興計画の策定

(1) 策定のプロセス

被災者が避難所にいる間は、まちづくりよりも仮設住宅にいつ入れるのかというような話が先に立ち、復興計画の議論にならない面もあった。仮設住宅に入って、ある程度安定した生活ができるようになって初めて、将来のまちづくりの話ができるようになった。

計画策定に当たっては、前述の通り、地区ごとに復興まちづくり協議会と地権者連絡会を設置し、住民と地権者の双方に目配りをした。

鶴住居と両石など被災の激しかったところは住民の意識が高く、計画策定に当たっても自主性が高かった。そうした特別な地域を除けば、他は町内会役員が計画の検討の中心となり、結果としては市役所中心に検討した計画案の説明会のような形になった面もある。

市全体としては、復興まちづくり委員会を組織した。たとえば、新日鐵住金にも委員会のメンバーに入ってもらったが、イオン招致に際しては土地の提供を受けるなど、貢献してもらった。また、復興まちづくり委員会にはNPOも入っている。釜石市ではもともとNPOを含めた市民活動は低調だったが、震災後はNPOの数も倍増し、活発に活動を展開するようになった。この震災は行政から見ても市民活動の大切

さに気付くきっかけともなっている。

(2) 計画の方向性と内容

平成23年12月22日に、「釜石市復興まちづくり基本計画 スクラムかまいし復興プラン」が策定された。平成23年度を初年度とし、計画期間は10年間である。

目指すべき将来像として「三陸の大地に光り輝き希望と笑顔があふれるまち釜石」、基本姿勢として「撓まず屈せず」を掲げた。また、4つの基本方針として、①「災害に強い都市構造への抜本的転換」、②「この地で生き続けるための生活基盤の再建」、③「逆境をバネにした地域経済の再建」、④「子どもたちの未来や希望の創造」を定め、「絆と支えあいを大切にするまちづくり」など復興まちづくりの7つの基本目標と、「三陸交通ネットワークの形成」など、復興を具体化する12のスクラムプランを示した。また、釜石市を大きく「被災地域」と「復興支援地域」に区分し、被災地域の再建と復興支援地域の活性化に努めることを謳った。

(3) 復興計画の進捗状況

5年間の進捗という点では、前述のように、中心市街地の早期復興のための「フロントプロジェクト」をいち早く実施したことが成果である。市民の中には、被災者の家よりもイオンが先なのかといった批判もあった。また、エネルギーと地域包括ケアに重点的に取り組んできた結果、地域包括ケアでは、地域が自ら地域のことをやるという動きが出てきている。

(4) 復興計画の改定・見直しの状況

復興計画は前期3年、中期3年、後期4年の10年計画である。前期3年を終了したところで市の総合復興審議会に諮り、評価を受けてい

る。復興計画は必要があれば見直しを行うという方針で臨んできている。ただし、復興計画自体の改定は考えておらず、次期総合計画の策定をいつするかが課題となっている。

ちなみに、発災時にまさに議会の承認を得ようとしていた総合計画案からも、待機児童解消策など4割程度の施策は復興計画に入ったという印象である。棚上げされた総合計画案は、これから幹部職員になろうという主査級の職員でプロジェクトチームをつくって原案を考え、次代の職員教育の場となったと思われる。

(5) 復興庁との関係

市町村の能力に不安があるという国の姿勢も分かるが、責任を持たせ、権限を与えることで成長を促す姿勢もあってよかったのではないか。

第1に、やることが後手にまわっていて、こちらから要望しないとなかなか動いてくれない。先回りして手をさしのべるようになってほしかった。第2に、事業の査定に余計な手間と時間をとられた。結果として、地元と協議するより復興庁と協議する時間が長くなってしまった。第3に、最終的にはこちらの要望を認めてもらえることも多かったが、そうであるなら、なおさら最初から任せてもらいたかった。

前述の市長の発言にもあるように、行政機能が維持されている自治体には、ある程度の権限と責任を持たせて、復興の推進に当たってもらうという姿勢がほしかったということであろう。

4. 5年間の復興の取組

(1) 復興推進体制の変遷

庁内の復興推進体制の変遷は、以下のように、大きく6つの時期に分けることができる。

1) 平成23年10月：復興推進関連組織（復

興推進本部事務局、都市整備推進室、リーディング事業推進室、廃棄物対策室、生活支援室、仮設住宅運営センター）に23名が配置

2) 平成24年4月：都市整備推進室を10名から18名に増強（総員30名）、

3) 平成24年10月：「復興加速年」と位置づけ、用地調整室、復興住宅整備室を新設し、総員68名に倍増。

4) 平成26年4月：復興関連事業の進捗状況など情勢を見極め、機能的に運営できるようさらなる体制強化を図り、廃棄物対策室を廃止し、仮設住宅運営センターは生活支援室に統合。総員は5年間で最大の69名であり、用地調整室が24名から17名に減員する一方、都市整備推進室が21名から30名に増員。

5) 平成27年4月：人口減少対策や被災者の生活支援などハード・ソフト両面の施策推進を図ることを念頭に、用地調整室を都市整備推進室に統合し、住宅再建補助業務を生活支援室に移管。総員は59名と10名減員。生活支援室は3名から6名に増員。

6) 平成28年4月：復興関連業務の推進を第一としながら、国体やラグビーワールドカップへの対応など全庁的に取り組むべき施策への対応を円滑に進める体制として、リーディング事業推進室を廃止、総員も49名にさらに10名減員。生活支援室を1名増の7名体制とする。これがヒアリング時の体制であった。

この間、復興局推進本部事務局は、1) 3名→2) 3名→3) 4名→4) 4名→5) 3名→6) 2名と推移している。

(2) 応援職員の果たした役割

応援職員は非常に力になっている。土木職や建築職の技術系職員が元々不足しており、発災当初はそこを中心に全国に応援を求めた。その後、復興が進む中で、通常業務をする職員も足りなくなり、通常業務を行う事務職員についても応援を求めように変化していった。ただ、技術系職員は職員本人のスキルとこちらが求めるものとのマッチングがしやすいが、事務系職員にはいろいろな業務があり、市側のニーズとのマッチングの難しさがあった。また、復興の進展の中で、派遣要請時の業務に加えて、他の業務を求めざるを得ない事態にもなって、応援職員が戸惑うこともあった。他方、仮設住宅が集約されていくにしたがって、応援職員に提供する住まいの確保も難しくなってくると感じている。

応援職員の確保は、総務省スキームと県を通じての要請が主だが、他に多いのは釜石市独自の任期付職員の採用である。また、鉄のつながりで、姉妹都市の東海市、北九州市からも手厚い支援を受けている。他に防災無線で流す歌の縁で荒川区とのつながりがあり、秋田県の横手市や、岩手県の北上市、花巻市、奥州市とも震災前から職員交流があった。

なお、市外とのつなぎ役として、後に副市長を務めた財務省出身の嶋田賢和氏が果たした役割が大きかった。釜援隊の発足にもつながっていった。

5. 被災者支援

(1) 義捐金の配分

義捐金の配分では、当初、県の交付要綱通りに処理できないケースも多く、支給決定のための要件確認に時間を要した。「生活の本拠地」の解釈が曖昧で、住民登録がない場合の対応や

支給対象に関する不満への対応に苦慮した。マンパワーも不足していた。

(2) 被災者の健康支援

避難所対応が中心となる時期は、避難生活の長期化に伴う慢性的な心身の疲労や集団生活不適応者の顕在化などの課題があり、こころのケアチームの避難所巡回のほかに、保健師による健康相談や運動教室等の実施、そして、避難所で過ごすことが難しい障がい児や高齢者に対しては、受け入れ可能な施設へ移動するなどの対応を行なった。

仮設住宅の入居時は、健康状態や生活状況を把握することを目的とした世帯調査を実施したが、この時期の課題は、運動不足や高齢者の役割喪失、プライバシーによるトラブルなどが挙げられ、保健師や支援団体などによる傾聴を中心とした個別訪問やサロンなどの活動を実施した。

さらに、復興住宅の入居時については、孤立感が強くなっていることやコミュニティの再構築が課題であり、再度、世帯調査を実施し、社会福祉協議会と保健師が連絡を図りながら見守り活動に重点を置いた。

こころのケアの取組みは、震災直後から、臨床心理士会や大学関係者などの支援団体の協力を得て、こころ関係を中心とした健康調査やゲートキーパー養成講座開催、個別相談、こころのセミナーなどを実施しており現在も継続しているところである。

(3) 社会福祉協議会との連携

発災当初は、社会福祉協議会を窓口釜石市災害ボランティアセンターを開設した。

平成24年11月から平成28年3月までは、「地域コミュニティ復興支援機関・団体等連絡会

議」を月に1回開催し、県（振興局）、市、消防、警察、社協、NPOなど関連団体が、地域コミュニティの創設及び維持、防災・防犯、見守りなど被災者支援に関して協議する場を設けている。

(4) 仮設住宅入居者への支援施策

見回り活動に関わる事業を、生活再建移行期被災者支援連絡員事業の業務委託で行い、お茶っこサロン連絡会やエリアミーティングで連携に努めている。エリアミーティングは、市の出先機関である生活応援センター（8地区）単位で、支援連絡員・支援相談員（社協）・保健師（行政）間で月1回、具体的なケース案件について協議を行っている。

(5) 福祉施設、医療施設等の被災や復旧の遅れによる影響

医療施設について、病院では、岩手県立釜石病院が入院棟の壁の崩落での入院病棟の大幅な制限、さらに、釜石のぞみ病院では入居している市保健福祉センターの機能が被災し、ライフラインの停止や病院の厨房設備の影響などにより入院患者に対して大幅な制限を行なった。各病院の耐震工事や診療機能回復などの復旧に時間を要したため、その間、内陸部の病院への患者搬送や市内の国立病院機構釜石病院、せいてつ記念病院での協力体制によって診療を継続した。

また、診療所では、市街地にある4診療所が被災し、鶴住居地域では2診療所が流失した。各地域に避難所を開設したことによって、日本赤十字、DMAT、JMAT、大学病院、自衛隊などの医療チームと釜石医師会災害対策本部、釜石保健所と本市との連携によって、拠点診療や巡回診療を行なった。その後、被災しなかつ

た診療所は診療を再開するとともに、市街地での被災診療所も仮設診療所において、市内の医療機能の回復に努め、また、鶴住居地域での被災診療所については、医療機能整備に時間を要したが、釜石医師会や関係団体などの協力のもと、鶴住居地区医療センターを整備し診療を再開した。福祉施設についてはハード面では特に遅れはない。ただ、慢性的な人材不足が続いており、サービス低下が懸念される。

6. 公共インフラ復旧と住宅再建

(1) 防潮堤

平成23年に県から湾ごとの防潮堤の高さが示されたので、それをもとに平成24年から各地区で懇談会、協議会等を開催した。とくに反対意見はなく、むしろ「早く整備してほしい」という声が多かった。

ただし、例外もある。たとえば花露辺地区では、震災前から防潮堤がなく、復興まちづくり協議会・地権者連絡会でも防潮堤は不要という意見であったので、防潮堤を作らなかった。また、根浜地区は観光地のため、高い防潮堤はいらないという考えがあり、やはり復興まちづくり協議会・地権者連絡会での協議結果により、震災前と同じ高さ（標高5.6m）での復旧となった。

(2) 道路・交通

特筆すべきは、JR山田線の復旧である。平成27年7月に、関係者間で「JR山田線（宮古・釜石間）の鉄道復旧及び移管に関する協定書」を締結し、10月から本格復旧工事を開始した。現在、平成30年度末までの全線一括開通に向けて工事が順調に進んでいる。復旧後の利用促進策や地域振興策については、沿線市町村全体での取り組みが必要であると考えている。

(3) 災害廃棄物の処理

当市では、通常ごみの年間発生量の約60年分に相当する約94.5万トンの災害廃棄物（津波堆積物を含む。）が発生し、約2年間で処理を完了した。

処理に当たっては迅速な災害廃棄物処理、地元資源の活用を基本方針とし、リサイクルを徹底し、災害廃棄物の処理・処分量の削減に努めた。

結果的には約8.6万トンの可燃物のうち、処理能力不足分の約3.2万トンについて、東京都への広域処理を岩手県に委託したが、基本的には市独自での処理（広域への処理・処分の依頼を含む）を行ってきた。これは、再稼働の可能性を秘めた市内の旧清掃工場の存在と被災した地元建設業の復旧・復興に対する熱意があったためである。

広域処理では、原発事故による放射能汚染問題で受入協力を断念する自治体も多い中で、自治体相互での受入調整には限界があり、県の関与が必要と痛感した。ただ、県による代行は被災地域の限られた職員人数やノウハウを補うことができるが、被災市町村がさらに多くなると県の対応も困難となることが予想される。したがって、今後の大規模災害を想定すると、市町村自身が災害廃棄物処理に関する事務的、技術的ノウハウを備えることが不可欠であると考ええる。

なお、災害廃棄物の処理費用は、単なる廃棄物の処理費に止まらず、多くの離職者が発生した中で、一時的ではあるが、雇用の場の創出に繋がり、地域経済にとっても効果的であった。

(4) 高台移転・面的整備

漁村部は防災集団移転促進事業等による高台移転を採用し、市街地部は高台移転ができない

ので、現地での再建を前提に土地区画整理事業を採用した。

住民の意向把握は、被災者全員へのアンケート調査を実施し、高台移転する地区については、さらに電話での聞き取りも行った。また、その後も必要に応じて再度アンケート調査を行って、必要戸数の把握に努めた。このこともあって、造成後の空き戸数は最小限となっている。

これに対して中心市街地の再建については、すべてゼロから作り直す陸前高田市とは違って、既存の建物等が残っている中での工事や権利調整であるため、かえって難しい面があり、実際に苦勞もしている。

(5) 住宅・コミュニティの再建

資材や人件費の高騰により建築費が高騰し、当初想定した予算では住宅再建が困難となる事態が発生した。こうした事態を想定していない現在の住宅再建の補助制度には課題があると考えている。国や県にその点を要望してきたが、速やかな対応は難しいようだ。

復興公営住宅の用地選定は市（公）有地を中心にいった。防災集団移転事業（防集）と漁業集落防災強化機能事業（漁集）では、移転先の高台全体の土地利用計画の中で、公営住宅の区画の割当を行い、土地区画整理事業地区では、換地計画の中で用地を確保した。

東部地区の不足分については、敷地提案型買取方式の採用や、候補地選定後に地権者との交渉で用地を確保した。また、従来の発注方式である設計・施工分離で工事発注したところ入札不調が続いたことから、発注方式を設計・施工一括となる買取方式に見直したところ、その後順調に発注できている。

コミュニティについては、被災した地域で町内会や消防団が再結成できない状況もあり、今

後の住民の戻り具合も含めて不安視する声が市民の中にある。

7. 産業・なりわいの再生

(1) 産業の復興状況

① 製造業

新日鐵釜石の存在感が大きい。震災後いち早く釜石に残ることを表明してくれたことがありがたかった。雇用面では、SMC株式会社（自動制御機器製品の製造加工・販売）の存在が大きい。

② 商業

浸水区域の事業所数は1,382（全体の57.7%）であり、うち半壊以上の事業所が1,035を占める。そのうち、再建済みが524、廃業が306、仮設事業所が171である。

現在の課題は、事業者の高齢化と事業承継者の不足にあり、テナント被災者においては入居先の不足が挙げられる。

③ 観光

観光業は砂浜再生に関わる予算が認められず、まったく目処が立っていない。また、観光船発着用の岸壁整備が遅れているため、「海」の観光の復活も遅れている。

④ 漁業

水産加工業では、各種支援でハード面が進捗している一方で、労働力の確保が喫緊の課題となっている。

(2) 産業復興支援制度への意見

中小機構による仮設店舗・仮設工場整備は、早期の事業再開と本格再建に向けた事業者の資金計画に大きな効果を上げた。金融支援の課題をあげるとすれば、返済能力の面で高齢者が利用しにくいことである。これに対して、グループ補助金は、私有財産の復旧支援に踏み込んだ

画期的な制度であると評価できる。ただ、画期的な制度であるだけに制約は多く、手続きがやや煩雑で、条件も多い。

二重債務対策では、個人事業主の場合、事業債務と私債務の線引きがなく、実質的な効果に限定的な面がある。

(3) 今後の産業復興の見通し

水産業については、復興交付金を活用して、生産、加工、物流各分野の拠点整備を実施している。震災後の課題として、「販路拡大」、「風評被害対策」、「労働力の確保」が課題であり、これらの課題に積極的に対応するための設備導入に対する支援を平成25年度より実施している。

6次産業化に向けては、人材、設備、資金、情報といった経営資源を地域内でどれだけ共同化できるか、他業界と連携していけるかがポイントで課題は多い。「鉄と魚のまち」として栄えてきた歴史も踏まえ、地域としての魅力や個性を地域外に発信し、「魚のまち」としての再生を目指している。

新産業創出に向けた取り組みは震災前から継続的に取り組んできた。その中で注目すべき最近の動きは、道路整備（三陸復興縦貫道路と横断道路）に伴う物流面での変化である。港湾の荷役で貨物取扱量が増え、また、日通や福山通運など物流企業が新たに釜石に拠点を置いた。この流れを受けて物流拠点を目指したい。

また、釜石の歴史である製造業、ものづくりという面で、SMCという空気圧縮機械のメーカーに期待を寄せている。

釜石の発展には三陸全体の底上げが必要であり、道路網の整備による仙台や岩手内陸部へのアクセスの飛躍的改善やラグビーワールドカップ2019による大勢の来訪者の訪問がその契機に

なると考えている。

8. まとめ

(1) 市長のリーダーシップと復興計画の策定

甚大な人的・物的被害に対して、市長としての責任の重さを痛感されており、震災前の（市長を含めた）市民全体の防災意識の甘さ、防災対策の不備を繰り返し語っておられたのが印象的だった。リーダーとしての責任感の強さを感じるヒアリングであった。

徹底した住民参加を掲げて当選した市長らしく、復興計画や復興事業計画の策定に当たっても、住民参加の推進に工夫が見られる。

震災初年度の市の復興計画の策定に当たっては、総合計画の策定審議会（総合復興審議会）を拡充して、市民各層の代表者から成る復興まちづくり委員会を設置し、また地区ごとには復興まちづくり懇談会を置いて、計画の説明やそれに対する市民・住民の意見聴取を図った。これらの懇談会（や説明会）には必ず市長も同席し、その回数は200回に上るといふ。ただし、震災初年度の復興計画の策定では、地域の側から見れば、行政が作成した原案を押しつけられたという不満がなかったわけではなく、計画策定の手順や方法になお課題はあったと思われる。もっとも、被害の大きさに比べて、限られた時間と人員、そして経験不足を考えれば、やむを得なかった面はあるだろう。

復興計画策定後は、地区ごとに復興まちづくり協議会と地権者連絡会を立ち上げ、復興事業に関する住民の意向集約や合意形成が図られた。また、地区によって異なるが、2年目以降の事業計画の策定に当たっては、コンサルタントや外部専門家が入ったり、ワークショップを行ったりして、計画協議も充実してきた感がある。とくに、鶴住居地区や根浜地区、花露辺地

区のように、住民側が主体的に復興に取り組んだ地区では、地域や住民の意見をうまく取り入れながら事業計画の策定が進んだ。

もっとも、ヒアリングの中でも度々言及があったように、市としては復興庁との協議に時間を取られ、住民との協議に十分な時間を取れないというジレンマがあったことは指摘しておきたい。

(2) 市街地・集落の再建

被災した市街地や集落の態様に合わせた手法が用いられている。

中心市街地（釜石東部地区）については、全壊を免れたこと、そして一刻も早い市街地再建を復興の基本方針としたこともあって、高上げ・区画整理なしの現地再建という方法が採られている。釜石市では被災した市街地に3つの復興拠点（商業と賑わいの拠点、新市庁舎、新魚市場）を設けて、それぞれ「フロントプロジェクト1、2、3」と名付けて整備を進めている。商業と賑わいの拠点（フロントプロジェクト1）では、いち早く大型商業施設（イオン）を誘致し、その周辺に市民広場（完成）、情報交流センター（完成）、市民ホール（2017年11月オープン予定）、共同店舗「タウンポート」（完成）、民活導入ゾーン「釜石漁火酒場かまりば」（完成）、復興公営住宅（一部完成）、公共駐車場（完成）等を配置している。2017年3月現在、情報交流センターを中心に、共同店舗や酒場等が開業し、またその周辺にはホテルや金融機関、飲食店をはじめとて様々な業種の店舗が立地し始めており、早期の賑わいの再生という点では一定の成果が出始めている。

ただし、区画整理なしの現地再建は地権者や借家人との調整が難しい面があり、フロントプロジェクトの拠点以外のエリアでの商業集積が

どれだけ進むかは、まだ見守る必要があるだろう。

次に、今回の震災で壊滅的な被害を受け、市内で最大の犠牲者を出した鶴住居地区では、地元の復興まちづくり協議会が主体性を発揮し、行政とうまく連携をとりながら、外部専門家の支援も受けて、計画的な復興まちづくりを展開してきた。防潮堤を14.5mに高上げし（明治三陸津波対応）、海沿いにあった小中学校を高台に移転、旧JJR山田線（三陸鉄道に移管）鶴住居駅を中心にコンパクトな拠点形成を図り（災害公営住宅・伝承施設・メモリアルパーク・物販施設・体育館等）、小中学校跡地にラグビーワールドカップに向けた大規模競技施設を新設するというもので、これらが完成すれば、従前より安全性の高い、コンパクトで便利な町に生まれ変わる可能性が高い。2017年4月に新しい小中学校が開校し、災害公営住宅の一部も入居が始まっている。現在は2019年のラグビーワールドカップ開催に向けて、急ピッチで諸工事が進められている最中である。

最後に、漁村部の復興であるが、各地区の地域コミュニティの維持を基本とし、防集事業等による同じ地区内での高台移転と災害公営住宅（集合住宅と戸建て・長屋）の建設という方法が採られている。従来の地域コミュニティの存続を可能とする望ましい方法ではあったが、防集・災害公営住宅ともに時間の経過とともに希望者（とくに若い世代）が減り、人口減少と高齢化という問題に直面している。事業完了までに時間がかかったこと、若い世代を中心により便利な場所での生活を選択したこと、建築費高騰により自宅再建を断念した世帯が増えたこと（災害公営住宅に入るなら便利なところへ）など、様々な背景・要因が考えられるが、いずれにしても今後、地域コミュニティの維持・活性

化のための対策が必要とされることは間違いない。

(3) 被災者支援とコミュニティ支援

被災者・コミュニティ支援については、社協やNPOとの連携も比較的良好で、釜援隊という独自の地域支援員制度を導入しており、他市町村に比べれば全般的に手厚い印象がある。被災者の個別支援に加えて、コミュニティ支援の必要性もよく理解されている。

震災直後は、行政の方に余裕がなかったこともあり、地域コミュニティへの対応・支援は必ずしも十分であったわけではないが、そうした反省も踏まえながら、丁寧な住民対応を積み重ねてきた結果であろう。

(4) 今後への期待

釜石市の復興について特筆すべきは、三陸縦貫道と横断道の結節点となる立地条件の良さであり、また2019年のラグビーワールドカップに向けて、スタジアムや鉄道をはじめとするすべてのインフラ整備が集中的に実施されていることである。これらが完成した暁には、仙台、東京からの時間距離が一気に縮まり、産業立地や観光振興の面で大きな可能性が開けてくる。

ただし、高速道路体系の充実をどれだけ生かせるかは、釜石市の今後の官民を挙げた取組にかかっている。ラグビーワールドカップ以後のスタジアムの広域的な活用、世界遺産の知名度の他地域への波及など、釜石市は三陸地域全体の復興にも大きな役割を果たしうるし、それだけの責任を有していることも付言しておきたい。

東日本大震災被災市町レポート (東松島市ヒアリングレポート)

東北大学災害科学国際研究所所長

今村 文彦



東北大学災害科学国際研究所准教授

井内加奈子



東北大学災害科学国際研究所助教

佐藤 翔輔



1. 総論

(1) 被害概況

東松島市は宮城県東部に位置し、仙台市中心部からは北東に約40kmにあり、東は石巻市、西は松島町が隣接、南側の沿岸部は太平洋に面している。沿岸の平野部や半島において、東日本大震災の被害は甚大であった。2016年（平成28）年2月末時点で、震災により、1,110名が亡くなられ、いまだに24名が行方不明となっている。津波による浸水は、市全体の約36%にあたる37km²で、そのうち住宅用地は8 km²、全体市街地の約65%。海岸低地が広がる地域の特性から、市街地の浸水割合は3県での津波被害自治体のなかで最も高い。家屋被害は、市内約15,000世帯のうち、全壊の棟数が5,513棟と市内世帯の30%以上に及び、大規模半壊、半壊を合わせると全世帯の約73%という、広域で甚大な被害を受けた。

(2) 復興の概要

東日本大震災で浸水地域が市街地の65%という壊滅的な被害を受けながらも、緊急対応や復旧・復興の取り組みは全国から注目を浴びている。特に、「東松島方式」と言われる震災がれ



図-1 東松島市の地形・区域と浸水被害状況

きの徹底した分別処理で99%を超える驚異のリサイクル率を実践し、さらに、津波浸水エリアに初めて設置したメガソーラーなど各地に導入している太陽光発電事業についても精力的な取り組みとして紹介されている。エコで災害に強いエネルギーサービスを提供する一方、平常時は経済的で低炭素（CO₂）の効率的な電力を供給するスマート防災エコタウンなど環境未来都市構想の先導事業も着手されている。産官学民が一体となった地域の課題に取り組む復興の中間支援組織として、一般社団法人東松島みらいとし機構（HOPE）を設立している。

現時点における市の復興状況については、防災集団移転7団地中6団地の造成が完了し、野蒜北部丘陵（野蒜ヶ丘）団地が、平成28年度内の宅地引き渡しを完了している。災害公営住宅については、1,122戸の整備計画のうち、既に831戸が完成し入居が開始されている。入居率も極めて高い。なお、のちの払い下げを考慮し、戸建型の災害公営住宅を多く建設していることに特徴がある。

このような精力的な取り組みがなされており、その背景や組織、そして支援体制を明らかにし、迅速で有効な災害対応を実施できた要点をまとめたい。また、復興に向けての工夫や努力、さらには課題も取り上げ、今後の参考になる事例を整理したい。

2. 市長のリーダーシップ

(1) プロフィール

現市長の阿部秀保氏は震災発生前から「市民協働」を掲げ、住民主体のまちづくりを推進しており、2003（平成15）年に発生した県北部連続地震の教訓を踏まえ、震災では早期のがれき処理や生活再建などに尽力している。防災集団移転事業の宅地と災害公営住宅の引き渡しは約

7割に達し、応急対応や復旧・復興の過程は全国的に注目されている。阿部秀保氏は東松島市出身、中央大卒。1987年から矢本町議を5期務め、1999（平成11）年に議長就任し、2005（平成17）年4月の矢本、鳴瀬両町の合併に伴う市長選で初当選している。

(2) リーダーとしての思い

復興庁の委託事業による東日本大震災の復興状況・検証に関する調査の中でヒアリングについて好意的であり、約10年間で国民の税金32兆円という予算で復旧・復興することについて検証することの重要性を十分に認識されている。

今回の震災対応においては、2003（平成15）年7月26日の宮城県北部連続地震での経験と教訓が極めて有効に残されており、当時の課題への対応経験が活かされている。「不幸にして2回目ですので、知らない人からすれば、東松島市がスムーズに対応しているということからすればよくはないけど、経験にまさるものはないなど今だから言えるものもあります」と述べている。当時は、矢本町議会の議長であり、行政の対応を中と外から見る立場にあった。

(3) 復興方針、復興計画の策定プロセスにおいて首長として留意した事項

応急対応がしっかりできるかどうか極めて重要であり、その土台の上に、復旧・復興があると強く認識されている。この背景として、災害直後での応急対応がしっかりできるかどうかで住民の皆さん（特に被災者の皆さん）から信頼を得るか否かを左右すると考えられ、そのためには、私自身が被害状況を把握することが大切であるとしている。

復旧・復興においては、「節目」を大切にしていた。最初の1カ月が過ぎたら復旧・復興の

指針をつくり、百か日（合同慰霊祭）終了後に災害対策本部から災害復興本部に名前を変え、復旧・復興の基本方針も策定している。これは、行方不明者の搜索活動が続くなか、人の命よりも行政の使命の方が大切というような誤解を受けなくなかったために、とったアプローチである。また、宮城県北部連続地震の教訓で、平時の訓練からオブザーバーとして議会の議長に参加いただいていた。震災後にも、本部にはオブザーバーとして議会議長や地元の県会議員2人に参加いただき、行政と議会との情報の共有を重視していた。その結果、議会での議論だけでなく、住民との会合においても、状況や課題の共通認識がされており、迅速に議論が進んでいった。

(4) 復興計画について

計画策定にあたっては、各分野の学識経験者による「有識者委員会」を組織し、専門的な見地からまちづくりの方向、手法についての意見・助言を受けた。また、この計画策定プロセスでは、市民参加の場や機会を設け、市民の意向・意見をていねいに伺い、その内容をできるだけ計画に反映するよう努めている。具体的には、8地区の住民自治協議会を単位として「地区懇談会」を開催し、グループ討議等を行いながら、より多くの方の生の声を受けるよう工夫している。被害が甚大であった沿岸部の地区では、複数回の地区懇談会を開催している。

さらに特筆すべきは、総合計画策定委員、住民自治協議会、NPO、漁協、農協、商工会、社会福祉協議会、被災地区等の代表者を中心に構成した「まちづくり懇談会」を開催していることである。様々な立場の方が一堂に会して復興まちづくりへの思い、意見、アイデアについて話し合う場をつくることにより、有効な地

域ぐるみのまちづくりの議論に繋がっている。このような市民参加型の懇談会が成功した背景には、2011（平成23）年に「環境未来都市」に選定され、まちづくりの協議が始まっており、その議論を地域でしっかり実施していた経験が活かされたと考える。

その結果、東松島市が目指すまちの姿を表す「まちの将来像」に基づき、その実現に向けた4つの「基本方針」を掲げている。この基本方針に沿った「分野別取組み」として具体的な「取組項目」と「主な実施事業」を整理している。また、被害状況に応じた「地区別土地利用計画」を示し、復興まちづくりの整備方向を示していった。

(5) 復興財源（復興交付金、復興基金）についての意見

まず、復興財源（復興交付金、復興基金）については大変に感謝していると述べている。例えば、「2003（平成15）年にがれきを処理した際は、予算として4億3,000万円オーバーしたが最終的には補助をいただいた。また、もし地元負担として例えば5%とか1割とかあれば実現できなかった」と述べている。なお、このような財源について決定が遅いという意見があるが、税金であり、国の役所も慎重にならざるを得ないことは理解している。ただし、首長の裁量でという予算はいまだに1件もなく、国等の担当と協議をすることになるが非常に難しい場面があり、首長の裁量があってもよいというのは市長の持論である。

3. 5年間の復興の取り組み

(1) 復興推進体制の変遷

主な実施事業について、市民の暮らしを支えるために緊急的、優先的に実施する事業

を「緊急的事業」（所要期間はおおむね1年以内）、短期的に実施する事業を「短期的事業」（期間は3年以内）に分けた。さらに、将来的な東松島市のまちづくりに向けて時間をかけて推進する事業を、「中期的事業」（期間は5年以内）、「長期的事業」（期間は10年以内）としており、宮城県の復興計画に沿ったスケジュールである。

加えて、復興計画を総合計画の後期計画として位置付け、東松島市の復興まちづくりを先導する事業として「リーディングプロジェクト」を挙げており、東松島市の将来の礎（いしずえ）をつくるために、市民、企業、行政等が共に力を合わせて復興を牽引するプロジェクトとして位置付けていることが評価できる。

復興まちづくり計画は、復興の実現を目指す

施策や事業を迅速かつ効率的に実施するための総合的な計画として捉え、国や県、関係機関との連携・協力のもと、市民、地域自治組織（みなし法人：地域住民が地域住民を雇用し、法人税を払う）、市民活動団体、企業など東松島市に関わる全ての人々が一丸となって復興に取り組むための指針を示した。

(2) 復興まちづくり計画の内容

復興に向けた基本的な考え方を示しながら、実現すべき市民生活や市街地の形成等のあるべき姿（目標）を掲げ、その達成のための各施策の方向を示した。その実現手段を体系化すると定義している。なお、復興まちづくり計画の重点目標は、①「市民生活の再建」②「安全・安心して暮らせる地域づくり」、③「持続可能な



図ー2 東松島市での復興まちづくり構想案

地域経済・地域産業の創出」を想定し、市民や検討組織等の意見を踏まえながら計画づくりを進めた。

通常時から総合計画作成においては、まず住民の意見をしっかり聞くことから始めること、その意見を形にしていくことを柱にしているが、時間制限等のある中で実施することは困難であった。ここでは、大きく2つの工夫が紹介された。1つは大学教員や学生、さらにはJICAなどの参画・協力であり、議論の場でのファシリテーターを依頼して、延べ2,000人規模のワークショップを産業別、住民組織別、女性向け、子ども向けに効率的に実施している。ここで協力できた学識の多くは、市の通常時の総合計画作成に携わっていたものである。さらに、拡大役員会的議論の場（役員会であり、300人程度の地域だったら15人ぐらい）で、最初から全員の中で議論せずに、市で事前会合を図り、議題整理や内容の確認を行った。ここで住民合意に十分時間をかけたことで、その後に大幅な変更がないと市長は考察している。

(3) 復興計画の推進状況・評価

震災から百か日目に開催される慰霊祭を一つの区切りとし、翌日の2011（平成23）年6月19日に市長を本部長とする「東松島市震災復興本部」を設置し、全庁一丸となった復旧・復興体制を整備した。多数の行方不明者の方々の探索活動を継続する必要があることから「災害対策、復旧活動」を継続させる中で、復興開始準備も整える必要があったため「震災復興推進」を図る本部体制とした。また、「被災者支援を行う専門組織」に加え、同年7月を目途に庁内に「復興の政策・調整を担う専門組織」を設置し、復旧に向けた取り組みを一層加速させるとともに、震災からの早期の復興を目指した取り

組みを推進していった。

復興にあたって配慮すべき事項として以下にまとめており、計画的で効率的な事業推進を挙げている点が、東松島市での復旧・復興事業の評価が高い理由になっていると思われる。

○市民主導及び市民協働

復興計画の策定にあたっては、市民主導及び市民協働を基本とし、市民に適切な情報提供や意見聴取を行いながら、市民と行政とのパートナーシップのもとで進める。

○計画的で効率的な事業推進

今回の復興にあたっては、膨大な財源と労力が必要とされることから、実施効果や重要性に配慮し、計画的かつ効率的に事業を進める。

○市民への配慮と公平性の確保

施策や事業の企画、立案、実施にあたっては、被災した市民に対する配慮や公平性が保たれるよう、情報や各種サービスの提供、相談機会の確保等について、市民の状況や状態に応じた周知方法、手段を講じる。

○状況変化に応じた柔軟な対応

これまでに経験したことのない被災からの復興であり、想定できない様々な事態や状況も考慮しなければならない。そこで、被災者そして市民の視点に立つという姿勢を持ちながら、常に柔軟かつ臨機応変な対応に努める。

復興交付金の制度については、当初規制が多かったが徐々に改善されてきたと感じられているが、希望としては、制限があってもよいので基礎自治体にある程度任せただけのような予算（制度）があれば、さらに加速できたという思いを示されていた。

行政改革基本方針の中で、自治体での技術系職員が削減になっており、そのことが、今回の大震災での復旧・復興事業を実施して行く上で、特に最初の3年間の業務に大きな支障に

なった。技術職がないことは、まさに自治体復活の死活問題と捉えている。実際、震災後に復興部門を最優先に人事しても現職員では対応出来なかった。そのために、東松島単独で採用している任期付採用職員（50人）により対応した。また、震災を経験した職員の3分の1がこの6年間で退職されたが、再任用制度を活用して補充しており、各部署でこれまでの経験、マネジメント能力とかコーディネート能力が非常に役立っている。マンパワー不足を補う人材として他自治体からの応援職員の派遣や任期付き職員には大変感謝している。応援職員の中には、4年連続で派遣されている方もおり、プロパー職員となんら変わらない方もいる。任期付き職員には、基本的にはライン業務を担当してもらっている。スタッフ業務は、自治体職員（市職員、応援職員）でなければ決して務まらない。

4. 復興プロセスにおける被災者支援

(1) 被災者への給付金等の支援施策

給付金配分委員会は宮城県北部地震の経験を活かして設置した。また、配分委員会の内部的な委員として副市長を中心に委員会を立ち上げ、社会福祉協議会、学識経験、住民の代表などに参加頂いている。罹災証明の関係で、被災者生活再建支援金は大規模半壊以上で住居被害として受付を行い、支援を実施した。

(2) 被災者の健康支援施策

震災後、仮設住宅ができた段階で、各地域に被災者サポートセンターを設置している。その後、平成28年度頃には入居者が減ってきた状況を踏まえ、仮中央被災者サポートセンター1カ所プラス分室となる矢本東エリア、矢本西エリア、鳴瀬エリアとした。

被災者サポートセンターでは委託先の工夫で、部門で情報共有を図り、社会福祉協議会側で地域包括支援センター、暮らし安心サポートセンターなどとの連携が進んだ。例えば、看護団体の方は被災者サポートセンターからの委託であるが、同時に心の健康ということで独居の方の訪問なども行い、連携のとれたサポートを実施している。

(3) 仮設住宅入居者への支援施策

各仮設住宅には自治会を組織して、自治会の地域活動を支援した。例えば、地域で声かけをして様々な活動を企画し入居者の参加を募った。そこには助成金としても支援があった。また、訪問活動の中でも手当している看護師、専門家らが、その場で聞いたことで何か問題のある点については行政側にも必ず報告があり、それを関係機関につないで問題解決を図るというような方法を取った。

仮設住宅と見なし仮設間で生じる支援の差については、市も認識しており、県の社会福祉課に委託し、900世帯程度を対象に訪問調査を行った。その際にハイリスク者と言われる孤立しがちな方、あるいは心身機能が低下している方々については、サポートセンターで毎月訪問することを決定している。それに加え、見なし仮設先地域での民生委員との連携を図り常に情報を共有するといった努力を行った（現在は10世帯が残っている程度）。

(4) 福祉施設、医療施設等の被災や復旧の遅れによる影響

福祉施設、医療施設に関しては、人手不足や中長期的な運営が最も重要な課題だと考えている。沿岸に近かった、特別養護老人ホーム（当時、50名程度入居）が大きな被害を受け、入

居されていた方がほとんど亡くなったことがあり、その施設は、野蒜の高台に移転した。建物は何とかできるにしても、介護職員の確保がかなり難しい状況である。今の状況だと仮設で、県でつくっていただいたグループホーム1カ所の運営のみになるであろう（16床で規模も小さい）。

医療機関については、2つの病院（内科）が被災した。個人病院であり、院長が亡くなっているために、再建が難しい。ただ、高台に石巻からの病院または地元の病院が開院するという計画もあり期待しているが、造成地が出来てからの具体化なので本当に建つまでは心配である。

5. 公共・インフラの復旧・復興

(1) 防潮堤についての市町としての考え方や合意形成について

東松島市での基本は、多重防御、高台移転である。震災後、5月から若手チームで体制をつくり計画を策定した。その際に、石巻を支援していた関西広域連合にアドバイスを頂いた。大変感謝している。

多重防御の考え方については、復興構想会議で示されたものの、その後、復興交付金事業で実現しようとする際には、復興交付金査定によって実現が困難になるケースがあった。このとき、「東松島市だけ三線堤を認めるわけにはいかない」という論理であった。このような大震災の場合、被害や域内がかかえる事情に差があるため、市町村横並びの論理は適さない。

防潮堤（高さ）についての住民・地域組織の反応や合意形成において、住宅や生活・産業で議論があった。特に、松島湾側に家のある地域においては、景観面で疑問や質問が出た。しかし、最終的には地域の話し合いで、合意がとれ

たと考えている。

(2) 道路・交通の復旧について

現時点で、道路、橋梁の公共土木施設、いわゆる災害査定を受けた事業は、全て完了している。ただし、震災後、時間を経る中で、道路の路面が沈下している箇所もあり、そこへの対応も求められている。今回の震災の空間的な影響のみならず時間的な影響の大きさを示唆している。特に、下水などのインフラの盛土部分での沈下や段差などは、災害査定が終了しているので、東日本大震災復興特別交付税を活用し、路面の復旧で対応している。

交通基盤はJR線路があり関係機関との打ち合わせが重要であった。JR線については、高架にして現地再建を希望していたが、受け入れられなかった。野蒜丘陵地の計画も進めながら、移動の案件も議論をしていったが時間が予想以上に必要であった。そんななか、野蒜丘陵地の計画との一体計画の効果が有り、国交省などの交渉も順調になり、計画が進展した。

(3) がれき処理について

市での事業・活動の中でも、注目され評価された震災廃棄物に関しては、平成15年、宮城北部連続地震があり、その際もがれき処理を経験していた。その後、関係業者（東松島市建設業協会）と災害協定を結んでいたため、大震災の際には、非常に効率的に短時間で業務発注などを実施することが出来た。

事業の1つとして、リサイクル率があるが、これに関しては、99.2%という数値で評価され、ほとんどのものがリサイクルできた。この理由としてまず、被災現場での解体・分別があり、しかも解体の現場でブロックごとに業者でシミュレーションをすることで、分別後の仮置

き場への運搬が効率良くなった。しかもそこでのリサイクルの作業効率と品質管理もすぐれた結果を出すことが出来た。なお、有価物はすべて販売している。

さらに、被災現場での分別作業には人手が必要になった。この確保を緊急雇用（基本は被災されて、仮設住宅とかに行き仕事をした方）に依頼し、仮置き場、大曲浜の第一で分別作業に従事してもらった。

なお、この方式は2016年4月に発生した熊本地震の被災地で採用している。

6. 住宅再建・復興まちづくり

(1) 高台移転・面的整備の状況

防災集団移転と高台移転、背後地移転という選択で計画されていった。特に、野蒜北部丘陵地区は計画の面でも事業費の面でも一番困難であった。また、計画の中で、危険区域（東松島市は津波防災区域と呼ぶ）という一定の範囲の区域を一筆書きで策定しなければならなかった。地域で話したときに、この境界線の議論は多く、津波シミュレーション（浸水域再現や予測）による可視化が非常に役立った。

この際、2011年5月に、土地利用担当、復興計画担当、宮城県担当からなる少人数の「土地利用調整チーム」を立ち上げたことが、進捗管理、用地買収等に効果をもたらしている。野蒜北部丘陵の200ヘクタールの先行用地買収に関しては、このチーム内で出た案である。これは、復興交付金が決定する前に市の基金にて買収するといった希に見るアクションであり、まちづくり協議会を通じて地域の移転の合意形成にも役だった他、時間と共に土地の価格が高騰したこともあり良いタイミングでの決断だったと考えている。

また、市のマンパワー不足に対し、壮大な工

事を行うことが求められていたため（野蒜北部丘陵地区では500万立米の土を動かす必要があった）、市長がURに委託をすることを決断し、国への直訴を通じて実現した。URのような民間の力があったからこそ、ここまで来られたと考えている。

(2) 住宅・コミュニティの再建

市の災害公営住宅の整備計画戸数は全体で1,122戸である。そのうち今年7月末で、完成戸数は831戸、整備率は74.1%である。入居は大変多く、入居決定率は98%である。この背景として、立地条件があげられる。例えば、東矢本駅北は、交通の便が良く、また病院等の公共施設も有る。さらに、隣の町の石巻の周辺に立地しており、仙石線で仙台にも通えると言った仙台圏内という条件の良さがある。また、仮設段階のコミュニティ形成（集会所利用も高い）が順調で、住民の理解と行動と行政からの支援が上手く絡み合い、運営に繋がったと評価されている。

東北圏地域づくりコンソーシアムに関連して、震災の5カ月後から宮城県のモデル事業に選定され、JICAとの連携も始まった。その後、25年度1月に総務省事業で、市から委託を受けて住宅・コミュニティ支援の活動が開始された。様々な地域の支援をする団体と協議会ができ、そこで情報交換をしながら、支援が偏らないようにした点が重要であった。

被災者サポートセンターを中央、矢本、矢本西、鳴瀬の計4箇所を設置し、被災者の健康管理や見守り訪問を実施した。平成28年度からは、中央被災者サポートセンターに機能が縮小している。同センターは、看護師の資格をもつ職員が多く在籍し、地域包括支援センターと連携している点に特徴がある。同センターでは、

毎月、課長以下の横断的な連絡調整会議を行うとともに、副市長、移転対策部長、保健福祉部長を含めたサポートセンター運営会議も行っている。

7. 産業の復興状況、復興支援策の評価

(1) 製造業、商業、観光、漁業の復興状況

観光については、震災前（平成22年）には約112万人、宿泊は7万8,000人であったが、震災で入り込み数も落ち込んでいたが徐々に回復傾向にあり、平成27年（昨年）には41万5,000人となり、震災前の4割弱の状況で、宿泊は4万1,000人弱になっている。震災以降伸びている産業は、建設業であるが、ピークは過ぎており下降傾向にある。

製造業は、軒数も2割ほど減り、売り上げも減っている。製造業が復旧しない要因としては、意外な点として人材の確保がある。この地域では震災以降、ハローワークの有効求人倍率が2倍近い（一部2倍を超えた）こともあり、非常に高い水準で推移をしている。にもかかわらず求人しても応募が少ない状況が続いている。商業については、住宅地の変更に伴い人の流れが変わり、既存の商店の方々が対応（再建も含めて）に苦勞されている。

農業については、震災後に大規模化に向かっている。経営規模が100ヘクタールを超える大規模経営の農業法人が発足している。次に漁業ノリの加工施設、カキの共同処理施設、漁船等がほぼ復旧されている状況である。

(2) 産業復興支援制度

震災後に取り組んだものとしては、まず、東日本大震災災害特別融資制度、利子補給制度であった。平成15年の宮城県北部連続地震でもこの利子補給制度を実施した経験がある。使い勝

手の面からは申請時の課題があり、この申請はグループで行わなくてはいけないが、なかなかグループがつかれないためにグループ補助金の申請ができない状況もあった。そんな中で、グループ補助金申請ができたところから後から（第7次のときに）、入れてもらうという対応をとった。

(3) 今後の産業復興の見通し

東松島市の産業については、従前の状態に戻すだけではなく、これから1つの産業をしっかりつくっていくといったビジョンが示されている。例えば地域循環型の経済システムなどの構想下で、農業や漁業の産業復興への努力、また、製造業の誘致も行っているなど、バランスよく復興の過程を経ているのが見てとれる。

しかし、将来に利幅が取れる営業を目指すときに、建設業中心に売上高は伸びているが、利幅が下がって利益が取れない。働いてもなかなか次のステップに回せる資金が生まれてこないという状況がありこれを打破していかなければならない。経営の構造そのものを直していくという変革が不可欠である。

このような背景から、市は新産業の創出の必要性も理解しており、震災以前から取り組んでいる市民協働のコンセプトを基盤に、地域コミュニティビジネスの創出や、環境未来都市としての事業者の誘致、商業の側面としては創業支援事業計画を策定・実施を行っていくとしている。

東日本大震災被災市町レポート

(南三陸町ヒアリングレポート)



東京大学先端科学技術研究センター教授

牧原 出

1. 総論

(1) 被害概況

地震の揺れによる被害は比較的小規模であったが、浸水深が最大20mを超える津波によって、海岸沿いの低地にある市街地や集落、農地などはほぼ浸水し、家屋や漁船なども流失した。南三陸町役場、公立志津川病院など低地にあった公共施設もまた同様に流出し、行政機能が一時的に麻痺した。幹線道路や鉄道、橋梁などが損壊し、数ヶ月にわたり公共交通網が分断された。地震により約70cmの地盤沈下が発生したため、満潮時には海水による浸水が発生した。震災前人口17,666人であったが、死者・行方不明者793人、最多避難者9,753人、最大集団避難者2,674人、罹災住戸3,301戸という被害状況である。

被害についてはニュースで紹介され、役場庁舎への津波被害から生還した町長による精力的な情報発信で注目を集めた。小規模自治体ながら、全国的知名度を生かして復興政策を進めている。

(2) 復興の概要

リアス式海岸沿いの町の中心部が津波で壊滅的打撃を受け、高台移転のまちづくりを進めているが、高台の土地が狭小な地域である。住居は高台に置き、平野部は大規模な嵩上げによる商業地域とする土地利用の方針のもと復興を進めている。新しく都市を建設するに等しい大胆

な実験が行われているとも見ることができる。

長期の時間を要する復興過程において、町長の強力なリーダーシップと、「浜浜移転」という伝統的なコミュニティの維持を中心とした高台移転にはある程度は成功している。長期にわたって仮設住宅に住むことになる住民へのケアと、今後の住居移転を円滑に進めることが課題である。産業復興では、漁業を中心に、観光業の回復が進んでいるが、製造業、水産加工業などの事業開始が今後の課題となる。

政策的課題としては、被災当初の役場機能の消滅から徐々に行政サービス供給を進める段階で、きめ細かい国の支援が必要であったことがあげられる。町が住民の声をきめ細かく聞けば聞くほど、国の支援のスキームのきめの粗さが目立つという構図が見て取れる。そして今後は、震災から5年経過し、平野部の造成が終了した後、遅れて工事が終了する道路などのインフラ整備と並行して、まちづくりを進める際にどのような支援が適切なかが問われている。

以下では、聞きとりの内容を摘記する。

2. 町長のリーダーシップ

(1) リーダーとしての思い

防災庁舎の屋上で被災をして、翌日、災对本部に来て、そのときに最初に思ったのが、震災の半年前に中越地震で被災した市長の講演会で、マスコミ対応を誤ってはいけないということであった。大きい市に囲まれた小さい南三陸

町であるため、情報が出せなくなるという危機感があった。最初の記者会見で言ったのは、町の情報は全て町長が毎日記者会見を開いて出すことであり、連日記者会見を行った。トップリーダーとして必要なことはやはり情報発信であった。毎日、7時のニュース前の3時に記者会見を行い、回りくどい話を一切しないようにしたことで、町長の話を編集せずに放映してもらえた。

(2) 復興方針、復興計画の策定プロセスにおいて、首長として留意した事項

① 組織の編成、マネジメント

役場は壊滅し、震災1週間前段階の住民基本台帳のバックデータと、1年前の6月の戸籍のバックデータがあるのみという状況から出発した。副町長に内部を任せ、自分は対外発信と役割分担。会議を開く余裕がないので、職員向けのメッセージとしても対外発信を続けた。

② 応援職員等の人員の確保

関西広域連合の支援がありたく①福祉の分野をお願いしたところ1週間交代で作業をしていながら情報が共有されている、②井戸知事のところに重要な情報が流れているという2点を高く評価している。

③ 国の事業

2次補正が遅すぎて、11月の3次補正でようやく事業が進んだ。町は9月に復興計画を完成させたが、国の対応の遅れが事業開始を遅めたことには不満を持っている。組織としては復興庁は寄せ集めで、各省の温度差が大きい。国交省と厚労省は積極的だが、文科省と厚労省は動きが鈍い。環境省は瓦礫処理というハードの業務の経験がなく、国土交通省が担当した方がよかったように思う。

(3) 復興計画

あるべき方向性は徹底した事前復興である。人口減をにらんで、そこで集落や漁港の集約など可能な案を策定しておくべきである。そこから予算をある程度つかんでおけば、災害時には、それに例えばプラス10%という予算枠にすることもできて効率的になるのではないか。

(4) 復興財源（復興交付金、復興基金）についての意見

復興交付金は自由がなく、使い勝手が悪い。効果促進事業は、当初災害住宅に使えず、あとからさかのぼって一括配分されたが使いようがない状況で困惑した。

3. 5年間の復興の取り組み

(1) 復興推進体制の変遷

① 5年間の庁内の復興関連組織の変遷とその理由

組織面では、まずは壊滅した役場組織の再構築から出発した。第1に財産担当部門、第2に戸籍、第3に災害調査。この災害調査のために震災復興推進課を立ち上げ、浸水区域調査・復旧方法などを検討し、そこから復興計画策定の基礎が作られた。そして用地課を立ち上げた。高台移転の事業を進める上で、用地交渉、用地取得調整事務をここで一括して行った。さらに市街地整備課をつくり、平地部の開発整備を担当した。

職員面では、震災前2011年3月1日現在で238名、震災後の3月12日現在では203名であった。短期の派遣職員は、1週間ないしは10日の期間でつないで、当初の復旧事業に当たった。その後派遣職員が不可欠となり、2012年4月1日現在で42名、25団体。翌2013年4月1日現在で81名、40団体。2014年4月現在

で106名、45団体。2015年4月1日現在で110名、50団体、2016年4月1日現在では、106名、51団体の派遣職員を確保して仕事をしている。そのほか復興庁からの派遣が5名おり、河川等の職員も国から来ており、全部で348名体制で現在の仕事に携わっている。人口が5,000人ほど減少しているため、現在の職員規模は人口との比較で超過しており、復興事業を進めながら、プロパー職員の定員管理計画も28年度中に作って定員削減を将来的には進める予定である。

② 応援職員の果たした役割と、応援職員の確保やマネジメントの難しさ

用地交渉の経験者と建築技術職、土木技術職、特に管財課（かつての用地課）職員については、相続登記等のノウハウを持っている職員の派遣をお願いした。派遣要請の枠組みは、総務省スキーム、あとは南三陸独自としては、旧来から町長が首長を通して懇意にしていた団体、人事担当課長同士のつきあいで、遠くの県から派遣を受けたケースも2、3人いた。

107名中、30名は兵庫県からの派遣職員で、全体の3割が兵庫県勢。特に西宮の現副市長には、非常にこの町に対して目を向けていただいております、こちらで結構ですと言うまでは、しっかり出して対応するという方針をいただいている。

受け入れの期間について、4月1日に一齐に代わると大変なので、4月と10月で交代としている。1年交替が通例だが、長期の派遣が望ましい。また当初は派遣職員間で派遣条件が違うことで、待遇差がトラブルになったこともあった。

経験則で言えば、対住民相手のセクションは、派遣職員は大変だが、仕事の流れとすれ

ば、住民のクレーム対応に追われがちなプロパー職員が担当するよりも、スムーズに進んでいた。

③ 有識者・住民との関係

南三陸町震災復興計画策定会議を組織。大泉一貫（宮城大学事業構想学部長）、大塚浩二（（財）漁港漁場漁村技術研究所調査役）、大橋英寿（東北大学名誉教授）、越村俊一（東北大学大学院工学研究科付属災害制御研究センター准教授）、中林一樹（阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター上級研究員、明治大学大学院特任教授）、平野勝也（東北大学大学院情報科学研究科准教授）、宮脇昭（（財）地域環境戦略研究機関国際生態学センター長、横浜国立大学名誉教授）、川崎博巳（国土交通省東北地方整備局仙台河川国道事務所長）、遠藤信哉（宮城県土木部長（技術担当））で構成。その下部組織として震災復興町民会議を組織した。地区では、志津川が10人、戸倉が5人、歌津が5人、入谷が2人。まず漁協とか農協とか森林組合など産業関係の代表者、そして地区ごとの代表的な団体の代表に委嘱し、あとの半分は公募とした（ほとんどが志津川の住民であった）。住民対策会議では出席した町長に対する強い非難もあり、そうした場を経て意見を聞き取った。

(2) 復興計画の推進状況、評価

① 計画の方向性

1つは、安心して暮らす。2つ目が、自然と共生をしよう。3つ目が、なりわいにとぎわいを戻そう。この三本柱で復興計画が構成。町長のメッセージを文章化する形となった。職住分離では住民にとり前との断絶が大きききつい表現となるので、「住まいは高

台に、なりわいはさまざま」という表現にした。職員の見た復興の進み具合と、実際に被災者が待ち望んでいる復興では乖離があり、役場の方では、結構頑張っていると自負していても、住民の受けとめ方には、まだまだシビアなところもあるのが実情である。

② 復興計画策定後の、復興計画の改定・見直しの状況とその理由

復興計画は策定の3カ月後に改訂した。低地部の区画整理事業で、川と道路をつけかえる作業をした。

③ 復興計画の進捗において、特に大きな課題となっている事項

1) 政策上の課題

1つは、空き戸と空き室の対策。防集で10%ぐらいの空きが予想されている。2つは、仮設住宅の集約。最後ゼロにする段階では、生活力の弱い住民への対処が重要となる。3つめは、新しいコミュニティづくり。行政区の区割りの素案はあるが、具体的に町民に示していない状況である。4つめには、やはり子供たちに向けて防災教育などを通じて、現世代の都合でここまでやってきたものを、子供たちに正しく伝えないといけない。

2) 復興庁との関係

復興庁については、震災後2年目に設置され、大臣が頻繁に交代し、予算もなかなか適切に消化できず不満は多い。一括交付の仕組みで困ったのは、漁集事業であった。街路灯の設置について、所管省庁サイドではいいだろうという感触があり、事前指導を受けつつ復興庁に申請したところ拒否された。その準備として1年間で75回ぐらい住民説明会を開き要望を聞いていた。防集事業でも可能であったが、漁集で設置できるか確認した上で設置できるというので漁集を使うことにし

た。だが、結局は認められず、100億程度を見込んだ事業で4億しか予算が付かなかったのは困った事例の一つである。

3) 県・周辺自治体との関係

宮城県庁は調整機能をもう少し果たしてほしかったところである。これは復興関係に限らず、通常の国民健康保険なども含めてである。防集の空き団地や災害公営住宅の空き部屋について、国の方針と県の方針と2つある。宮城県庁がもう少し主体的に、独自の方針を出してほしかった。結局15市町の意見を全部集めて、それをまとめたものを宮城県の見解として出したために、国の方針と余り変わらない。この基準通りでいくと、いつまでたっても公営住宅の空き部屋は埋まらないと予想している。

4. 復興プロセスにおける被災者支援

(1) 被災者への給付金等の支援施策

国と県の配分に合わせ、それに上乗せを行う形で、これまで6回の配分を行った。3次配分から住宅のない世帯に対しても配分して再建支援を行い、震災孤児・遺児への特定義援金配分も進めている。総額としては8億6,000万円である。早目に住宅被害の判定をしたところで、その分、配分も比較的早目にできたと評価している。

(2) 被災者の健康支援施策

① 心のケア、健康づくり、生きがいくりの支援対策の考え方、課題

震災で町の職員を失ったため、社会福祉協議会に委託したり、ボランティアの支援を受けた。また被災直後には、全国から保健師チームや、こころのケアセンターの支援を受けて、住民情報をつかむところから地域を巡

回していた。現在は総合ケアセンターができて、保健福祉課と病院で連携をとって、住民に寄り添った形で相談を受けている。

② 社会福祉協議会との連携、役割分担

国の緊急雇用事業として町から受託した事業を、2011年7月19日に設立し、8月1日から実質稼働させた。当初の支援数は68名で、最大132名となり、現在は35名である。5年前の仮設訪問のときは、設備上の問題への不満が多く、支援員だけではなく、全国から応援に駆けつけた人たちと訪問して身体状況を聞くが、それ自体もストレス要因となっていた。社協としては、引きこもりなどをなくすために、多くの住民が集まれるように朝の体操を開いたり、お茶会をしてみたり、外に出そうという取り組みを、この5年間で続けた。最近では、家庭内のDVの問題だったり、精神疾患、あと認知の疾病問題が出てきている。また地域で住民が自主的にボランティアとしてほっとバンクという活動を実施している。現在85名が登録している。社協の職員は多くないので、臨時職員を雇用し、1～2週間の研修を経て業務に当たった。今後は、「ワンコインボランティア」といった有料ボランティアの導入を検討している。

(3) 仮設住宅入居者への支援施策

仮設住宅には集会所があるため、そこで交流を図っている。支援員の中には「滞在型」もあり、現地で自宅に人を招くといった交流も行っている。みなし仮設住宅については、宮城県から情報を受けながら、連携して支援をしている。おおむね自治会長がこれを担当している。被災者が支援員として、被災者を支援するといった取り組みは全国でも珍しいものと自負している。

(4) 福祉施設、医療施設等の被災や復旧の遅れによる影響

① 概況

医療機関については、震災前は民間のクリニックが6業者いたが、震災後に復興したのが2業者だけ。4つの民間クリニックが撤収したので、それに伴い公立病院（2015年12月14日開院）には、民間の分を含めた責任が発生した。現在、旧歌津に1医療機関、1歯科、志津川地区においても1つの医療機関と歯科で、震災前に比べれば相当のダメージはある。

公立病院では、震災前126床の病院だったが、それが38床の入院を抱える病院に縮小した。国から補助金で126床分の人数を抱えることができ、看護師等の人材流出を防止した。4年間で10億円補助金を受けた。医師の確保については、東北大からクリニカルゼロということで、1年間を4カ月ごとの3期間に区切ってドクター3ラインの派遣を受け、現在では2ライン、消化器と消化器内科の医師の派遣を受けている。

② 国・県との関係

復興庁、厚労省に話をする場合、県を通じて行うにしても、小自治体ではなかなか難しいので、つてとなる国会議員に依頼することによって進んだところもあった。

③ 諸外国の支援

イスラエルがプレハブとともに医療団を派遣してくれた。その後日赤の支援で仮設の診療所を立ち上げた。さらに台湾が支援対象を募集しており、そこに採択されたため、医療と保健、福祉が一体となった施設建設に2億2,000万円の支援が来ることになった。総合ケアセンターという名称で、病院機能と役場の保健福祉分野の機能を融合させ、保健福祉

のワンストップ化を図ることを目的としている。

5. 公共・インフラの復旧・復興

(1) 防潮堤についての市町としての考え方や合意形成について

シミュレーションに基づいてL1に設定している。住民に対しては、まずは自治区長、次いで冠婚葬祭や地域の困りごとを処理する契約会という浜浜の自治組織の役員に話をし、了解を得た者から住民に直接話していった。役員は高齢世代の発想が強いが、若い世代には、自分がこれからも漁師として生活するには高い堤防は不要だとして住民の意見対立を招くケースもあった。町が管理する19カ所の防潮堤計画地区があるが、着工しているのは今のところ2カ所である。なお、町の設定した自治区は区長を町から委嘱するが、契約会は互助組織で代表は互選で選任する。浜の方では契約会の力が強い。概ね結束は強いが、震災復興の過程では、役員が突っ走って住民と衝突したケースも5%ほど見られた。一カ所だけだが、防潮堤をセットバックした結果、守らなければいけない面積が小さくなり、住民の要望で防潮堤建設を取りやめた地区がある。津波から町は守れないがそれでよいというのが住民の意思で、代わりに高いところに道路を引いてほしいという要望が出ており、受け入れる方針である。

コンクリート被覆については景観上問題が多い。緑化の余地のある工法で整備すべきであったし、国は早くからそういう方針を立ててほしいかった。

高さありきで始まった計画だったが、地域で住民の合意を積み重ねて、防潮堤周辺の土地についてきめ細かい計画を立てることも不可能ではないという感触がある。たとえば、志津川の

八幡川右岸について、県土木事務所、漁協、まちづくり協議会で話し合い、高さを変えずに防潮堤の位置を変え、かつての海水浴場に近づけ渚を残す計画を立てることができた。

(2) 道路・交通の復旧についての市町としての考え方

① 道路

道路、河川、漁港の普及は予算査定を簡素化したことでスムーズに計画化は進んだ。だが復旧費の上限について査定しただけなので、事業化段階の査定となると、かなり時間を必要としている。バック堤の敷地内にある道路について、バック堤の計画が決定しないと工事が進まないという問題がある。国道は398号線が供用開始するところである。三陸自動車道も急速に工事が進んでいるのは大変ありがたい。

② 交通

震災前は、JR気仙沼線、町民バス、民間事業者のタクシーがあった。まず町民バスの復旧として、町内の系統と、町外の仮設（登米）とを結ぶ系統の2系統を作った。当初無料としたが、採算を考えて2016年度から有料にした。民間タクシー事業は徐々に復旧している。鉄道はBRTを選択した。議会からは批判されているが、財源が必要になること、志津川復興と鉄道の内陸移設を同時にすることはできないことから、利便性をあげることに重点をおいている。住民にはとにかく乗ってほしいと啓発しており、高台から一人でも多く拾ってもらえるようにしたいところである。今後はBRTを幹に、町民バスを枝葉として、できるだけBRTと接続するようなダイヤ編成を組む予定である。

(3) 瓦礫処理についての市町としての考え方

最終的に72.3万トンの瓦礫が発生した。当初補助金で処理するということがあったが、町では対応できず、県も対応が遅れ5月に処理計画を策定した。県に市町村が委託する形をとっていたが、国に率先して処理をしてもらいたいところである。ただし、事業主体は国だけではなく、地元自治体・企業が構成メンバーになるような枠組みが望ましい。また、一般廃棄物とされたが再委託ができないなどの問題があり、災害廃棄物という別のカテゴリーで処理してほしいところである。

6. 住宅再建・復興まちづくり

(1) 高台移転・面的整備の状況

① 防集事業

防集事業については、町内20地区28団地で、合わせて827区画の整備を行っている。2016年7月末現在では、19地区25団地において672区画が完成している。81%の整備状況であり、残る団地も、12月に完成、1月には全ての街区が引き渡しになる状況である。

浜については「浜浜防集」と部内では呼んでいるが、コミュニティ単位で海に近いところの小規模団地への移転を推進した。1区画が100坪という制限があるため、防集に参加しないで自主再建する住民もいる。率にして半々くらいである。

847区画を整備している状況で、約100戸ほど空きが出ている。住民に意向調査を何カ月おきかに実施しているが、現在再建の方向をまだ決めかねている住民が160世帯ぐらいあり、追加公募を行っている。

② 区画整理事業

志津川の区画整理事業については、60ヘクタールほどの面積で、なりわいの整備として

進めている。平成30年度までの事業である。また、区域外の八幡川右岸については、6ヘクタールの祈念公園を計画し、区画整理事業の換地の結果得た町有地との交換による用地取得を進めている。商業集積拠点を設ける時に何か復興の顔となるまちづくりをすべきと考えた企画課長が隈研吾事務所に依頼をしたところ引き受けてもらった。

(2) 住宅・コミュニティの再建

① 住民組織について

災害公営住宅に入居する住民に対しては、くらしの懇談会を開催し、入居1年前、それから入居直前、入居から半年ごとに懇談会を開催して、災害公営住宅内のコミュニティづくりを進めている。そのほかに、近隣の住民との顔合わせとして、お茶飲み会的な形式で会を開いている。入居後には、自治会組織を作るよう働きかけている。課題は、団地等の敷地外部の住民との交流にある。現在、再度行政区の区割を行っている。2年前の地区では、結局団地だけで外部とは別の行政区とした。また団地の敷地内にある、防集団地と災害公営住宅については、直近の事例ではやはり別の行政区とする方向でままとまっている。ケースバイケースで対応しているところである。阪神・淡路大震災後では県が公営住宅を作ったと聞かすが、宮城県にもそうした対応を望むところである。

② みなし仮設住宅

みなし仮設の申し込みは建設課で受け付けており、そのフォローは保健福祉課で進めている。一度みなし仮設に入居して、2年くらいして、大家さんから更新をしないとされたケースで町の応急仮設住宅に入居したいという問い合わせがあった。安定的に居住でき

るみなし仮設住宅のあり方を考えてほしい。

7. 産業の復興状況、復興支援策の評価

(1) 製造業、商業、観光、漁業の復興状況

① 商業

市街地の7割の住宅が流出し、住居兼店舗の商業形態をとっていた業者が多く、復興が困難である。また用地確保が難しいため、さんさん商店街のような大きな商店街が建設できたケースを除くと、開業した店舗が広く町の各所に点在しており、事業運営は困難を極めている。道路整備、高上げが進んでおらず、事業再開のきっかけが見えにくい。

② 観光

被災前の年間100万人の観光客が、震災の翌年には70万人、以後80万人程度で推移している。宿泊施設の多くは打撃を受けたが、徐々に再開が進みつつある。被災前から教育旅行に取り組んできた実績を生かして、防災旅行に力点を置いている。海外については、南三陸病院再建の際に支援してくれた台湾とは交流が盛んであり、観光客の呼び込みに力を入れている。

③ 漁業

基幹産業であり、震災の年の10月に仮設市場を開設した。現在では水揚げ量は震災前の水準に達している。水揚げ量の多いサケのふ化放流事業施設が2015年度に1つ完成し、2016年度には衛生管理型の市場を整備し、本格稼働を開始している。課題は風評被害である。また牡蠣養殖の国際認証ASCを取得した。付加価値のある漁業へと取り組んでいる。

④ 事業所の再開

震災前の事業所数が、商工業者数で822、うち、商工会の会員数が552であった。被災事業者数としては、全体事業所流出が444、

一部被害等も含めると473事業所が被災を受けている。再開状況がトータルで265事業所、約56%である。そのうち、商業については97、製造業が45、その他123である。その他の中で多いのは、建設業で約50%であり、宿泊業、理美容関係等といったサービス業がここに含まれる。震災以降、廃業に至ったという事業所が157あり、被災数のうちの33%ほどを占めている。今現在事業再開まで至っていないものが51事業所で、11%ほどである。廃業で多かったのが物流で、名鉄系の運輸会社が撤退した。水産業の輸送ができないのが理由であり、他産業の復興にとり大きな障害となっている。新規創業は35件、小売卸売が11店、建設関係が10である。

⑤ 雇用創出

労働力不足が続いている。震災当初には緊急雇用関係で他の分野との間で賃金格差があった。これが2014年度で概ね終了するため、余剰労働力が生まれることを見込んで、合同事業説明会を他市町で行っているが思わしくないのが現状である。新市場の稼働が始まった水産加工業では、宿舍を建てる際に補助を出したり、家賃補助を出すといった支援をしており、高校生には地元企業へのインターンシップなどの取り組みを進めている。

(2) 産業復興支援制度への意見

① 復興一括交付金

町としては震災前以上の復興目的を掲げたいところだが、復旧という上限が制約となっており、活用が難しい。

② 中小機構による仮設店舗・仮設工場整備

33カ所にエンターし、整備したものが22カ所である。2014年度の「がんばる商店街30選」に選定された、さんさん商店街が成功例

である。集積の規模が比較的大きかったのが成功要因であったが、実情としては他に土地がなかった。振り返ると課題は第1に用地の取得、第2に仮設整備の際の建築主事の判断が担当者によって異なったこと、第3に仮設から本店舗に移った後、仮設の建物をどう活用するか、である。

③ 金融支援（低利融資、利子補給、等）、グループ補助金、二重債務

低利融資、利子補給は事業再開に効果的であった。高度化支援については、これを利用した事業所の復興が進んでいる。

グループ補助金については、1次公募の際に、発表から申請までの期間が短く、グループの構成に苦勞したこと、グループとして採択された事業者と、採択されなかった事業者との間で感情的な軋轢が生じたこと、被災事業者に従来補助金申請の経験がなく、マンパワー不足に苦しんだこと、用地を後から取得できてグループに加わりたいとする事業者が出て、グループの改編などが困難であったことがあげられる。県単補助金の復旧制度で2分の1が出るのも非常に寄与した。他には、津波補助金が商業施設にも使えたので、ここで志津川と歌津併せて商業施設の形成が可能になった。

二重債務については震災直後に相談件数が多かったが、以後縮小する傾向にある。また買い取りに至ったケースがきわめて少ない。東日本大震災再生支援機構ができてから二本立てとなったが、宮城県産業復興相談センターの方の審査が厳しく、機構の方が買い取りされやすいことがわかった。センターでは相談件数が60件中、支援決定が11件。機構では、相談件数19件中、支援決定6件であった。今後の課題は、返済をどう進められるか

である。また当初、自力で返済をした人が多かったが、リスケジュールをして長期返済のスキームを作ってもらえるとありがたかった。

④ 特区制度の効果、課題（産業集積のための措置とその効果）

民間投資特区では、ものづくり産業版ということで19の計画認定を得た。うち13が水産加工業で、町の一番強いところが集積をして復興に向かっている。IT版については、今のところ認定がない。

観光特区について3件の認定を受けている。小売業が1点、宿泊が1件、エネルギー関係が1件である。水産庁の水産加工整備で8分の7の補助がありがたく、採択として12件で、金額では54億円を超えている。うち、既に7件が稼働済みである。

特区の課題としては、該当エリアの選定と市街地整備の状況とで、齟齬が絶えず生まれていることである。当初広いエリアを想定したが、説明が付かず絞ったエリアで申請したが、その後まちづくりを進めていくと、現状としてあわなくなったり、今後企業の集積したいエリアと合わなかったり、という問題が生じている。申請の際にエリアの選定理由を書かなければならないが、そのハードルが高すぎる。

(3) 今後の産業復興の見通し

① 全体としての方向性

2015年度に「まちなか再生計画」を策定し、大きな商店街を2つ、市街地に作り、これを基幹として、まちづくりの取り組みを進めている。特に志津川地区では、さんさん商店街の店舗が中心となって新しい商店街を形成する観光・交流ゾーンがあるが、国道が交差する要所ともなる。この整備全体が終

わった場合に道の駅にしたいという構想もあり、それを中心に、にぎわいを他のエリアに広げていくことを目的としている。

だが、平地面積が限られ、志津川地区では、区画整理事業のもとで地権者との交渉があり、製造業のように大きなエリアを必要とする事業の誘致は難しい。現在、復興計画を包含した新しい第2期目の総合計画が動き出したところで、今後どのように産業振興をまちづくりと並行して進めていくかを検討している。

ASC、FSCなど新しい切り口をもって町の魅力を語ろうとしているところだが、バイオマス産業都市構想もあり、域内循環ができるような環境をつくるということで、総合計画でも森 里 海 ひと いのちめぐるまち

南三陸」という新しい町のコンセプトを出した。また廃業が157件もあるため、創業や起業にも力を入れており、2016年初めには町として創業支援の計画を策定している。

② さんさん商店街の今後

移転先の面積は1.7倍になり、大店法による設置許可を得ている。規模の拡大を見込めるが、入る店舗は現在の6割くらいである。さんさん商店街の中で関係が悪化した者もあり、ショッピングセンターという形態に合わない業者もいたようである。

③ 全国との交流強化

14万人を超えるボランティアの来訪があったことから、「南三陸応援団」を立ち上げた。南三陸を応援してくれる人たちのための登録制ホームページだが、これをもとに、東京と神戸と仙台で交流会を設けるなど、わざわざ町に来なくても南三陸を応援できる仕掛け作りを試みている。2016年度では、さらにもう一歩踏み込んで、単に個人同士のつなが

りだけでなく企業にも加わってもらい、ビジネスチャンスを考える仕組みづくりを始めた。一方的な情報発信にとどまらず、相互交流できるような関係性をつくりながら、交流人口の流れを作っていくことを将来的には構想している。

東日本大震災被災市町レポート

(南相馬市ヒアリングレポート)



立命館大学産業社会学部准教授

丹波 史紀

1. 総論

(1) 被害状況

2011年の東日本大震災発生の当時、南相馬市は約7万人の人口をかかえる浜通りにおける中核的な自治体のひとつであった。3月11日の地震・津波の影響により、沿岸部を中心に大きな被害をもたらした。南相馬市によると、沿岸部の津波浸水による被害は、40.8km²とされている(2011年4月8日時点)。さらに翌12日以降の東京電力福島第一原子力発電所の事故により、原発から半径5km圏内、10km圏内、20km圏内と徐々に避難指示が出され、同市小高区が避難指示区域に指定されるだけでなく、原町区や鹿島区にも原発事故の影響により、物流が途絶え、ガソリンや生活必需品などが提供されない状況に陥った。その後、小高区は原町区に避難所を設けるなど避難した。3月14日の水素爆発により状況はさらに深刻化し、物資の不足や情報の混乱などが起こった。市は、15日以降、全市民的に住民避難を呼びかけ、バスを提供するなどした。

原発の不安定な状況が続き、一時は長期間「屋内待避」を指示される状況にさえあった。4月22日には半径20km圏内を「警戒区域」に設定し、さらに屋内待避の解除と共に、「計画的避難区域」「緊急時避難準備区域」などの区域設定がされた。その後同市一部地域には、「特定避難勧奨地点」の設定がされた。

2012年4月16日には、これまでの区域設定が

見直され、「警戒区域」および「計画的避難区域」を、「帰還困難区域」「居住制限区域」「避難指示解除準備区域」にした。2016年7月12日には、小高区を中心とする「居住制限区域」「避難指示解除準備区域」を解除した。

人的被害などの状況を見ると、同市における死亡者は1,121人となっている(2016年1月20日現在)。この内訳は、直接死が636人、震災関連死が485人となっている。ちなみに負傷者は59人である。

住宅の被害については、同市の世帯数23,898世帯のうち、地震と津波の被害をあわせて、全壊が1,270世帯、大規模半壊が172世帯、半壊が1,125世帯、一部損壊が2,625世帯で、合計5,192の世帯で住宅被害を被った。

一方、原発事故の影響で広域的に避難を余儀なくされ、約7万人いた人口が一時は1万人ほどにまで減少し、地域生活が困難を極める状況となった。県内外に広域的に避難をした同市民は、長引く避難生活を自らの住まいでない地域で長期間送らざるを得なかった。震災から6年を経た今日でも、市内居住者の人口は、47,190人となっており、震災前の66%ほどにとどまっている。さらに市外に避難生活を送る者は10,250人にのぼる(2017年3月30日現在)。また転出した者も約1万人存在する。特に女性と子どもの帰還が他の階層よりも低くとどまっている。

地震・津波の影響により、大きな被害をもた

南相馬市の被災・避難状況

平成23年3月11日現在の人口		71,561人
2017年3月30日現在		
市内居住者	自宅居住	35,361人
	市内の知人宅や借上げ住宅等	3,018人
	市内の仮設住宅	1,780人
	市内転居	7,031人
	計	47,190人
市外避難者	市外の知人宅や借上げ住宅等	8,023人
	（うち福島県外）	（4,787人）
	計	8,023人
その他	死亡（震災以外の死亡含む）	5,455人
	転出	10,884人
	所在不明	9人
	計	16,348人

出所：南相馬市の資料より作成。

らただけでなく、原発事故の影響により地域生活の状況は一変し、長期間の避難生活を余儀なくされた者も少なくなかった。

一方、災害直後には、障がい者福祉を担っていたNPO団体が市から障がいなどにより災害時要援護者となっている者の安否確認を行い、災害時の要援護者支援の全国的な経験のモデルとなったケースもあったことは特筆される。

(2) 復興の概要

南相馬市では、2011年8月17日に「南相馬市復興ビジョン」を策定し、その後2011年12月21日に「南相馬市復興計画」を策定した。自然災害と共に原子力災害の影響から、①原子力発電所事故の収束作業が困難を極めたこと、②放射線量の低減など安心・安全の環境への見極めが困難であったこと、③除染の進捗状況などの環境改善の取り組みが見通せないこと、などから具体的な復興計画をすぐに策定することが困難なため、そのビジョン・方向性を確認する「復興ビジョン」を策定する自治体が見られた。

一方で、具体的な震災からの復興を進めるための計画実施を進めていく為に、「東日本大震

災復興特別区域法」の成立をうけ、同市では「復興整備計画」を策定した。これは、市街地開発事業・土地改良事業・集団移転促進事業など復興に向けたまちづくりに必要となる各種事業を対象にして、基準緩和やワンストップ処理などの特例を受けるために必要とした計画である。さらに同市では、同法に対応するための「復興推進計画」なども策定している。

特に20km圏内に入り避難指示が続いていた小高区が、2016年7月12日に解除されたことにより、同市全体がほぼ避難指示解除をされる状況を迎え、今後の地域とそこで暮らす住民生活をどう再建していくかが課題となっている。

2. 首長のリーダーシップ

(1) リーダーとしての思い

南相馬市は地震・津波、そして原子力災害という複合的な災害を直接的に経験した自治体の一つである。震災直後、津波被害の救援活動を行っているなか、政府から情報提供が十分ではなく、20キロ圏内であった小高区を中心に、独自の判断で住民避難を行ってきた。物流も途絶え、「陸の孤島」のような状態になった南相

馬市は、市長のリーダーシップに基づき、インターネットや全国メディアなどで窮状を発信することで、その被害の実態を世界中の人が知ることになった。

さらに、他の自治体が独自の判断で自治体機能ごと避難をしたなかであって、南相馬市は自治体機能を別の自治体に移すことなく行政機能を維持した。ただし、住民の避難については、他の自治体と連携するなどして、避難を希望する者の要望に応える取り組みをするなどした。

救援・復旧の活動においても、震災前からの自治体間の交流やネットワークを活かし、政府指導の応援態勢以前から連携した支援をうけていた。

(2) 復興方針・復興計画の策定プロセスにおいてリーダーとして留意した事項

復興の推進にあたって、震災後の混乱した状況の中にあっても、住民との対話集会を定期的に設けるなどし、市長が先頭に立って住民との話し合いをもつ場をつくり、合意形成の努力を重ねてきた。

3. 5年間の復興の取り組み

(1) 復興推進体制の変遷

震災後に災害対策本部を設置し、災害対応をしてきた。平成23年7月に、組織体制の見直しを行い、震災当時に約100名の退職者があり、かつ小高区役所が20キロ圏内で通常業務が行えないことから、災害対応を優先させつつ、業務を行ってきた。例えば、生涯学習の部門について、必要最小限の業務にとどめ、災害対応に振り向けるなどの措置を講じてきた。一方で、防災安全課の職員を6名、被災者の仮設住宅、民間借り上げ住宅関係の業務に対応するため、建築住宅課の職員を8名増員配置するなどの措置

を講じて対応した。さらに、平成23年9月に入り、災害対策本部に設置していた原子力対策チーム内の除染チームについて、市域全体の除染計画策定やその実務等から、長期的な対応を想定して「除染対策室」とする専任の担当課を設置した。

平成24年4月には、全庁的な視点で復旧復興の指針の策定、事業の調整あるいは除染の総合窓口などに対応する「復興企画部」を設置した。

その後、組織再編を平成26年4月に行い、原子力損害や災害対策に係る市民の相談、あるいは要望の把握などの体制を整える必要から、復興企画部の中に「原子力損害対策課」を設け、小高区や鹿島区に「原子力損害対策室」を設置して対応した。さらに除染対策については、生活圏除染を復興企画部、農地除染を経済部でそれぞれ所管して対応してきたが、調整機能を発揮させ、除染対策を一元管理するために復興企画部の中に農地除染課を設置し、除染担当の理事を配置した（その後平成28年4月に、除染対策の進捗に伴い、合理的な除染体制を構築する観点から、生活圏除染と農地除染を除染対策課と農地除染課を統合して再編した）。また、危機事案や原子力損害対策に対し、迅速かつ適切な対応と管理体制を強化するために、危機管理原子力損害担当理事を、専属理事として配置した。

(2) 応援職員による対応

震災当時南相馬市では、全国に避難する市民の避難者支援、市内各地に設置された避難所の運営などに市職員が従事していたことから、市役所の各種窓口の業務のマンパワー不足が生じていた。さらに職員みずから被災している中であって、復興計画の策定、除染対策、被災者

支援など、復旧・復興業務への対応が困難な状況にあり、全国から派遣された応援職員の役割が大きかった。特に、技術系、土木関係の職員、復旧・復興業務に係る技術系の応援派遣職員が大きな役割を果たした。

震災から5年を迎えた平成28年度以降、応援職員の派遣者数も減少することが考えられるが、南相馬市にあっては、平成28年7月12日に避難指示区域の一部解除がされ、今後復旧・復興業務が必要とされており、応援派遣職員の確保が必要な状況は依然として続いている。応援派遣職員の福利厚生について、帰省際の旅費を支給するなど、リフレッシュを図ることができるよう必要な措置を講じた。

また、総務省、経済産業省、農林水産省など国や県からの職員の派遣も行われ、副市長を始め部長職、理事職、課長ポストの職員派遣が行われた。

(3) 復興計画の推進状況と評価

南相馬市では、平成23年12月に復興計画を策定している。しかし翌年度、警戒区域から避難指示区域への変更など市を取り巻く状況が変化したこと、さらに市の最上位計画である総合計画との一体的な進捗管理が議会等からも求められたことなどにより、平成26年度に復興計画と総合計画を統合した「南相馬市復興総合計画」を策定した。複合災害に伴う環境変化に対応する形で、復興計画等を見直しし実施している。

一方で、復興の進捗にあたって、震災前と環境が大きく異なり、生産年齢人口が約4万3千人から約3万人へと1万3千人ほど減少しており、労働者人口が大きく減少したことから市内事業所の事業休止や廃業する事業所も出ている。市内の医療機関や介護施設における従業員確保が困難となっている。また、保育士や幼稚

園教諭が不足しているために、震災前にはゼロだった待機児童が2016年8月1日現在60人にのぼる。一方で、生産年齢人口の住民帰還が進まない中で、小・中学生の子どもを持つ親世代が少ないことから、小・中学校の児童・生徒数も本来通学する予定であった数の7割程度にとどまっている。

避難指示解除にあたっては、国が解除のために示す「三要件」（①空間線量率で推定された積算線量が年間20ミリシーベルト以下にすること、②日常生活に必要なインフラ（電気、ガス、上下水道、主要交通網、通信など）や生活関連サービス（医療、介護、郵便など）がおおむね復旧し、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住民との協議を十分にすること）があるが、南相馬市では、①避難指示解除区域の宅地周りの除染が完了すること、②小・中学校等の教育施設環境がおおむね整うことの条件をつけ、国との協議に応じた。平成28年3月30日に、国から南相馬市の宅地除染が完了したと報告されたことから、行政区長並びに市民等への説明会を開催した。さらに、平成28年5月27日、国、福島県と協議を行った結果、解除後も国、福島県の支援の継続が確認されたことから平成28年7月12日に解除することに合意した。

なお、復旧・復興における住民との意見交換については、大きく3つの内容で行ってきた。

一つ目の避難指示区域内の行政区との懇談会については、平成27年1月25日から10月4日まで計47回、行政区数42行政区、参加者数は1,270名が参加し、開催した。

二つ目の避難指示解除に伴う市民説明会については、平成27年10月から平成28年5月まで大きく3区分で実施し、のべ2,400名ほどが参加した。

三つ目の市外で避難生活を送る南相馬市民との懇談会については、平成27年8月29日から9月5日において、1都25市で26回行い、参加者228人が参加した。第2回目が平成27年12月12日から12月19日において、1都25市で26回開催し、164名が参加した。

以上、復旧・復興の推進にあたっては、住民との懇談会を開催するなどし、適宜情報提供を行うと共に、住民から必要な意見を聴取することを心がけてきた。

さらに復旧・復興計画における住民の参画については、復興計画策定に際し、市内外の学識経験者や公共団体、あるいは関係行政機関などから委員25名を委嘱し、「南相馬市復興市民会議」を組織した。同会議では、平成23年7月から7回にわたり協議を行った。また、平成23年6月には約5,000世帯を対象にした市民意向調査を実施するとともに、同年7月には復興に向け自由形式により意見を募集するなど住民の意見聴取に心がけてきた。

4. 復興プロセスにおける被災者支援

(1) 義援金

義援金の配分については、第一次配分については配分方法が決定していたことから、対象を、死亡者・行方不明者、住家全壊、住家半壊、原発避難世帯の4区分に分けられていた。ただし、第一次配分で対象にならなかった鹿島区の多くの住民については、南相馬市が同等の金額を「見舞金」という形で独自に支給した。その後の義援金配分については、市の配分委員会の裁量によるとされたことから、全市民を対象に配分を行うこととした。ただし、配分委員会において、その配分割合をどうするかについては議論となった。

(2) 健康・福祉

震災直後の平成23年3月は、長寿福祉課、健康づくり課による要介護者、要支援者の対応に追われた。特に、要介護、要支援者の薬や物資の不足、介護サービスの提供ができないなど不自由な生活を強いられた。4月に入り、長崎大学の医療チームの派遣が行われ、県の病院局、県立医大、自衛隊、消防機関、相双保健福祉事務所等の支援が同時に入ってきた。こうした応援によって、在宅の要介護者、要支援者への巡回訪問や診療が開始できた。長崎大チームの支援による巡回が5月末まで続けられ、在宅の訪問者数は316人、延べ595人に及んだ。支援に入った医師、看護師等は長崎大学や福島県立医大から総勢70人以上に及んだ。その後、市立小高病院の看護師や市立総合病院の医師、看護師、理学療法士等々の専門家の応援もあり、在宅、訪問の診療は継続された。その後、6月末に、巡回診療で得た情報等の基礎データをつくり長寿福祉課所属の保健師が引き継いだ。

また、原発事故直後に、精神科の入院ベッドがゼロとなった。平成23年5月中旬からは、福島県立医科大学の医師による調整によって、「心のケアチーム」が発足し活動した。また、「自立支援医療」受給者の継続治療の状況を確認するための訪問も同時期に行うことができた。

なお、震災当時の要介護認定者は約2,800人であったが、平成27年12月現在で3,300人と約500人増加している。

(3) 仮設住宅入居者の支援策

南相馬市内の応急仮設住宅は27団地、約2,800戸建設されている。仮設住宅入居者への支援については、保健師や医師などの健康支援を中心に見守り支援を行った。それ以外の悩みなどに

については、社会福祉協議会の生活支援相談員による訪問活動で対応した。さらに県が実施した「絆づくり応援事業」を活用し、各仮設住宅に担当の職員を割り当て、高齢独居者を中心に1日1回程度声かけを行い、見守り活動を行ってきた。

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

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

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

(4) 福祉施設、医療施設の被災や復旧の遅れ

南相馬市には、震災前全体で80の病院、医科診療所、歯科診療所等が開業していた。震災後休業をする医療機関が多かったが、これが徐々に回復し、平成28年3月1日現在で60の医療機関が再開している。ただし、小高区については、震災前は14だった医療機関が、3医療機関にまで減っており、避難指示が出され5年が過ぎる状況にあって、他の場所で診療所等を開設する医師等もいることから同区内での再開が見通せない状況が続いている。小高赤坂病院と渡辺病院という市内にあった2つの大きな病院が廃止もしくは休止の状況にある。

病床数についても、震災前全体で1,329床あったのが607床に減少している。背景とし

て、医療スタッフの確保が困難なことが挙げられる。また、診療科も制約されていることから、産科・小児科、皮膚科などの診療科が不足している。

震災直後は南相馬市立総合病院に常勤医師12名がいたが、直後4名にまで減少した。しかし、その後全国から医師が応援に駆けつけた。さらに平成24年に市立病院が基幹型の臨床研修指定病院の許可を受けたことにより、若い研修医が同市内で研修を積むなどし、若い医師の確保が進んでいる。医師の確保が進んでいる一方で、看護師の確保は困難となっている。震災当時、在籍者135名の看護師がいたが、震災後の約4年間で90名の看護師が退職した。特に中核を担う20代後半から30代・40代の看護師が不足している。市では、看護師採用を年1回から複数回に採用試験を増やすなどの措置を講じているが、退職者分を補充するまでには至っていない。ただし、看護師募集を関東圏まで増やしたり、隣接する相馬市の相馬看護学校から実習生の受入枠を増やすなどしたこともあり、退職者が年間10名から20名ほどいたものが、現在は1桁台におさまっている。

平成28年度に市内に脳卒中センターの開設を予定しており、看護師等の職員を50名募集しており、医療スタッフ等の確保が引き続き課題となっている。

高齢者の福祉サービスの状況については、入居施設については、震災当時15施設あったが、津波被災で2カ所が被害を受けた。現在は12施設が稼働している。居宅サービスについては、震災当時70事業所が、現在稼働しているのが63事業所になっている。

介護職員等の不足が課題となっており、平成25年度から介護職員の養成講座、合同の就職面接会なども開催している。また、中長期的な取

り組みとして、平成27年度から小・中学生を対象にした介護教室を開催し、将来的に介護職に就く担い手の確保に努めている。

5. 住宅再建・復興まちづくり

(1) 防災集団移転促進事業

防災集団移転促進事業については、当初、原町区、鹿島区、小高区の3区に全部で36地区を計画していた。当初は、20キロ圏内である避難指示区域内にも防災集団移転促進事業を対象とする地区が11地区あったが、先行した避難指示区域外の進捗において、住民意向も変化したことから、当初計画にあった11地区は廃止し、21地区を指定した。契約も304戸中302区画が契約を終わった。なお、計画実施にあたっては、用地交渉による土地確保、さらには移転者の面積等の希望などを調整しながら進め、説明会やワークショップを地区ごとに開催し、総計200回以上の議論を重ね行ってきた。その議論の過程の中で、避難指示区域内の地区の移転事業を断念するなど、住民の意向を尊重しながら事業を実施してきた。

東日本大震災被災市町レポート (新地町ヒアリングレポート)



成蹊大学法学部准教授

井上 正也

1. 概要

(1) 被害の概要

福島県相馬郡北東部、浜通りの最北端に位置する新地町は、面積46.53km²、人口8,200人程の町である。この地は福島県内で唯一仙台藩に属していた歴史を持ち、1889年に近隣の五つの村が合併して新地村として発足した。その後1971年8月1日に町制に施行し、現在の新地町となった。

2011年3月11日の地震と直後の大津波によって、町では110名（関連死を含めると119名）が犠牲となった。津波は標高10m未満の多くの土地に浸水し、浸水面積は町の5分の1、農地の約4割に及んだ。交通インフラについては、海岸沿いの主要地方道とJR常磐線が津波によって流出した。一方、原発事故による放射線汚染については原発から50km地点にある他の市町村より低く、放射線被害を理由とする住民の大規模な流出は見られなかった。

(2) 復興の概要

福島県の「復興まちづくりのトップランナー」といわれるほど順調に復興が進んでおり、モデル地域に位置付けられている。

1994年から稼働している相馬共同火力発電の石炭火力発電所の一部が同町に立地していたこともあって、電源三法交付金によって財政基盤が安定していた。そのため「平成の大合併」に際しても、同町は市町村合併に踏み切る必要も

なく、住民コミュニティも比較的しっかりした形で存在していた。

震災後も避難所や仮設住宅では、もともとの地区単位で入居したため住民同士の支え合いが存在した。また震災前からあった地域の自主防災組織が、避難訓練や炊き出し訓練を行っていたことが避難所生活で活かされた。

人口については、震災後住民が自主的に避難したこともあり一時的に減少したが、その後は徐々に回復している。放射線被害が少なかったことから、他の原発避難地域の被災者が本町に住宅を建設するケースも増えてきた。そのため、2015年国勢調査で町の人口は震災前とほぼ同数に回復している。

今後の計画としては、町長の「ピンチをチャンスに」のかけ声の下、相馬港の4号埠頭に建設中のLNG基地を念頭に、天然ガスを用いた新産業創出を目指している。このLNG基地は、石油資源開発株式会社が2013年11月に建設を決定したものであり、国内最大級の23万klが貯蔵可能なタンク1基のほか、気化設備、タンクローリー出荷設備、14万トン級のLNG外航船および内航船が接舷可能なバースの建設が予定されている。完成後はシェールガスを輸入し、東北地方を中心に各地に天然ガスを供給する予定である。またLNG基地に隣接して天然ガス火力発電所も建設予定であり、新地町では発電の際に生じる熱や二酸化炭素、冷熱などを利用したエネルギー関連産業の誘致を進めて

いる。

同基地とこれに伴う新産業によって雇用創出が期待されており、新地町では少子高齢化が進む被災地域の中では例外的に、将来的な人口増加を見込んでいる。

2. 町長のリーダーシップ

加藤憲郎町長は、会社員から36歳で地元の新地町に戻り、町議会議員を経て平成14年に町長に就任した。自らが率先して組織を牽引するのではなく、コミュニティの調和を重視し、町職員や住民と共に一丸となってチームとして復興に取り組んできた調整型リーダーといえる。

震災直後は原発災害に対する住民の不安を解消するため、毎朝7時に役所の前の放射線量を量って、自らが町の防災行政無線で放射線量の値を住民に伝達し続けた。

その一方で、自らの個人的な人脈を通じて、最悪の場合に備えて、住民の避難先やバスなどの避難手段についての検討を重ねていた。

3. 5年間の復興の取組

(1) 復興計画の策定

復興計画の策定は迅速であった。新地町では震災前から進められていた第五次総合計画（以下、総合計画）が2011年3月に決定されており、同年4月から前期基本計画に基づいて事業実施に入る予定であった。そのため、新地町復興計画は総合計画を基礎に、住民を対象にした「復興まちづくり懇談会」の議論を活かして、2012年1月に第一次新地町基本計画を立てることができた。また都市計画やまち作りのノウハウを持つコンサルタント会社「地域計画連合」が当初から関与していたことも、迅速な復興計画の策定を可能にした。

基本計画は沿岸部の多重防衛による津波対策

を施し、全壊住宅と鉄道の内陸部への移転、新駅と駅周辺の市街地整備、二線堤より海側土地の有効活用が検討された。この第一次計画に基づく災害公営住宅や防災集団移転は順調に進行したことから、帰町する住民も増加し、人口減少に歯止めがかけられた。

2015年に改定された第二次新地町復興計画では、基本的に第一次計画から大きな変更は加えられず、「コミュニティ復興事業」や「仕事・なりわい復興事業」、さらに新たなまちの拠点構築などに重点課題を移行させている。

(2) 復興推進体制の変遷

2012年4月1日に復興推進課が設置された。その際に2011年度末に定年を迎える予定であった3名も特別に5月末まで業務を継続した。組織の大きな課題は、土木・建築関係の技術者の不足であった。町の土木・建築関係技術者（応援職員を含まず）は7名であり、復興推進期間の5年間は国各都道府県、関連町村から技術者の応援によって人員をまかなっているが慢性的な人材不足が続いている。

(3) 応援職員の果たした役割とマネジメントの難しさ

応援職員については、国（総務省）スキーム2名、県からの応援5名、町長が町村会等を通じて独自ルートで行なった依頼に応じて、各自治体から派遣された10名、農政局スキーム2名（九州と北陸から1名ずつ）の計19名で構成されている。このうち農政局2名は4週間で交代され、その他の派遣職員は1～2年の期間であるが、引き継ぎなどのコストがあるため、派遣期間は長い方が望ましい。

課題としては応援職員の精神的・体調の管理に気をつかい、また各課に配属になった時点で

コミュニケーションの場（飲み会等）を設けることを重視した。また宿泊場所も当初は住宅事情の関係で旅館などであったが、徐々にアパートやマンションで1人1部屋になるよう調整していった。

4. 被災者支援

(1) 義援金の配分

見舞金としては4月8日に1世帯あたり10万円（財源は財政調整基金からの取り崩し）を支給した。義援金については4月25日から申請を受け付けた。日赤関係、国・県の義援金の他に、町義援金として433件1億2,145万円が集められた。これらは全壊・半壊の罹災証明を受けた者を対象に配分が行なわれた。配分に際しては、①迅速性、②手続きの正確性、③配分の公平性の三点が求められたため業務負担が増大した。公平性の観点については、第一回配分では世帯単位の配分であったのが、第二回以降は個人当りの配分とされた。一次配分については国・日赤共同募金関係等で、死亡者1人につき35万円、行方不明者同じく35万円、住家の全壊1世帯で35万円、半壊は18万円が支払われた。

罹災証明については、借家所有者が対象にならないという問題があり、被害者の実態と国のルールとの間のずれが存在した。また津波震災の判定は迅速であったが、陸地側の被災状況の把握の遅れから支給も遅延している。

(2) 健康支援施策

新地町では保健師3名の体制であったが、震災直後に県から2チーム、佐賀県から1チーム（保健師2名事務職1名の計3名）が応援に入り、DMATや医師団と共に避難所の巡回などを担当した。24時間体制の仮設診療所も3月26日に開設した。また心のケアにも重点がおか

れ、相双保健福祉事務所と福島医大看護学部に加えて他県からの応援医師によって行なわれた。応援グループは短期間で交代してしまうため、通年で来てもらえる保健師等専門職の人材確保を目指したが実現は難しかった。

(3) 仮設住宅への入居者支援

平成23年10月に「サポートセンターまごころ」を開設した。生活支援員4名、調理員3名、サロン支援員2名、事務員1名からなる計10名の体制で、仮設住宅の見守り支援活動を展開している。仮設住宅72世帯214名（南相馬、富岡、浪江、大熊、飯館からなる原発被災地域からの避難者48世帯166名を含めた数字）に加えて、住宅再建した者、町営住宅に移った被災者計453世帯1,379名の支援を行なっている。支援内容としては定期的な訪問を行なうと同時に、医療健康活動を中心とした相談活動を行っている。調理員は月曜から金曜までの配食サービスを行い、独居者の見守りも兼ねた形で活動している。またサロン支援員は団地集会所などでゲームなどのサロン活動を実施している。

社会福祉協議会（社協）についてはヘルパー事業を行なっており、生活支援相談員も交えた形で被災者の健康情報の共有化を図っている。また町の保健師、社協、生活支援相談員による仮設住宅の入居者支援関係の情報交換会も行っている。課題としては各種イベントに参加されない被災者へのケアをどのように行なうかが挙げられる。また精神科が町内に存在しないため、被災者への継続的な心のケアが難しい側面もあった。

5. 公共インフラ復旧と住宅再建

(1) 福祉・医療施設等の被災と復旧

個人病院は2病院、相馬と新地町による相馬

方部衛生組合での1病院が運営されている。発災直後、上水道が途絶したため病院での水関係が深刻な問題となった。発災から2週間後に復旧された。いずれの病院も医師、看護師不足の問題があり現在も人員不足が続いている。しかし、南相馬市にあった私立渡辺病院が平成26年3月に新地町に移転しており、総合病院が設置されたことで新地町の医療施設の状況は良くなっている。また特別養護老人ホーム「なごみの里福田」を震災後新たに設置し、増大する介護保険サービスのニーズに応えている。

(2) 住宅再建

震災による津波被害によるものが516世帯、地震被害によるものが114世帯にのぼった。防災集団移転事業は、住民の意向に基づく「オーナーメード方式」で計画が検討され7箇所が建設された。復興庁では一区画100坪が最大とされていたが、新地町では超過分を所有者が購入することで上限200坪まで認めている。他地域に比べて、町の世帯数が小規模であったことから、説明会などを通じて、行政と住民の意思疎通が早い段階から円滑に進み、防災集団移転事業は早期に進められたといえる。

(3) 地域コミュニティ再建支援

前述したように住民コミュニティは発災前から比較的まとまりをもっており、避難所や仮設住宅も、元来の地区単位で入ったために住民同士の支え合いが存在した。発災直後も津波被害のなかった地域住民が交代で炊き出しを行っていたことから隣接する山元町から避難してきた住民もいた。

新たに住宅を再建した人と周辺コミュニティとの地域づくりとしては、町商工会の青年部のメンバーが実行委員会になって「やるしかねえ

べ祭」という夏祭りを2011年から毎年実施しており、2016年8月には3万6,000人を集めて開催された。

原発関連としては、新地町では双葉や南相馬の住民を仮設に受け入れ、子供たちを保育所や小中学校で受け入れている。原発被害のため住民票は新地町に移していないが、各地区単位で既存の住民が歓迎会を開いたりして、良好な関係を築いている。

(4) 防潮堤・交通インフラ復旧について

元来が6.2mであったために、7.2mの防潮堤を建設することへの反発は少なかった。災害査定の問題として、被災状況が判別できない箇所について、査定の時期を逃すと申請ができない点があった。鉄道については新地駅よりも200mほど山側に移設して設置された。町から仙台市関係に通勤する住民が多いために利便性という観点では鉄道復旧は重要である。

6. 産業・なりわいの再生

(1) 産業復興・新産業創出

震災による産業関係での町外流出の影響は少なかった。しかし、個人商店などは資金源よりも高齢化を理由に再建を断念するケースが多い。雇用状況については、復興事業以外の地場産業での雇用は、人手不足であるにも関わらず、賃金格差の問題もあり人材確保に苦しんでいる。個人商店については、新地駅周辺での開発事業に併せて区画提供が出来るかを検討している。

産業復興支援制度についてはグループ補助金などを活用しているが、商工会を通じて県とのやりとりで進められるため、町はタイムリーな把握が困難な状況にある。大規模工場については、内陸部に工業団地を造成中であり、交通イ

ンフラ（港、高速道路）などの整備と併せて企業誘致に取り組んでいる。

新産業創出関係で最大のものは、前述した石油資源が開発している相馬港のLNGの受け入れ基地である。これにあわせて石油資源開発による首都圏向けのガス火力発電所の計画も進められている。町ではこの天然ガスを活用した新たな業種の進出が期待されている。また環境面での先進的な配慮ができるまち作りとして、エネルギーの地産地消としてのエネルギーのマネジメントシステムなども組み合わせたモデル的な事業を行なうことも見据えている。

（2）農業・漁業

農業が基幹産業であるが多くの兼業農家であり、若い世代は相馬市や仙台市までが通勤圏である。農業については大規模な区画整理や集積化などは進んでおらず、圃場整備などが終わった地域での復旧を目指している。また水稲中心で畑作が極端に少ない地域ということもあり、大規模化への方向に動く傾向は見られない。

漁業は試験操業中でありまだ再開の見通しは立っていない。元来近海漁業が中心であったこともあり、今後は漁場の海底整備に加えて、あわびなどの「育てる漁業」にも拡大することを想定している。

7. 放射線災害の特有の課題

前述したように新地町は直接的な放射線被害はなかったが、農林水産物の風評被害は大きかった。新地町の野菜は現在出荷制限はかかっていないが、野生の山菜類などは現在も出荷制限がかかっている。また福島県産の農産物の価格が低迷しており、こちらも課題になっている。漁業については震災前から大きく下落しており、漁獲量を増やしても仲買人がさばけない

ため、漁業制限を行なった上で試験操業を進めている。

放射線対策としては新地町では水稲や大豆の土壌に吸収抑制剤を入れて吸収自体を抑える工夫を行っている。また水稲については全量検査を実施しているが人員面の負担は小さくない。JAではその他の野菜などの放射線検査を行っているが、そのコストの重さも課題となっている。

ひょうご震災記念21世紀研究機構
「研究戦略センター」
発足記念シンポジウム

「災害多発時代を生きる
～21世紀の安全・安心な
社会をめざして」



ひょうご震災記念21世紀研究機構は、これまで10年にわたりグローバルな視点で危機管理や高齢社会に備えた各般の研究を実施するとともに、東日本大震災の発生を契機に次なる大災害への備えなど、阪神・淡路大震災の被災地・兵庫にあるシンクタンクとしての使命を果たすべく取り組んできました。

今後は、これまでの実績を踏まえ、次なる10年を視野に、機構ならではの研究・事業に重点化を図るとともに、4月にスタートする兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科をはじめ、HAT神戸はもとより国内外の大学・研究機関等とのネットワークを重層化しつつ、相乗効果が発揮できるようコーディネート機能を強化していきます。

こうした観点に立って、研究と発信に関する事業を一体的に展開する「研究戦略センター」の発足を記念し、21世紀の安全・安心な社会づくりに向け、目指すべき方向性について認識を深めるため、シンポジウムを開催しました。

4月25日(火)に兵庫県公館において、「災害多発時代を生きる～21世紀の安全・安心な社会をめざして」と題して開催された「研究戦略センター」発足記念シンポジウムには約350人が参加しました。

【開催概要】

・日 時：平成29年4月25日(火) 13時30分～16時30分

・場 所：兵庫県公館 大会議室

記念講演

「災害を前提とした政治や社会を考える」

パネルディスカッション

「災害多発時代を生きる～21世紀の安全・安心な社会をめざして」

コーディネーター：五百旗頭 真（同機構理事長）

パネリスト：御厨 貴（同機構副理事長兼研究戦略センター長）

河田 恵昭（同機構副理事長兼人と防災未来センター長）

加藤 寛（同機構理事兼こころのケアセンター長）

室崎 益輝（兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授）

重川希志依（常葉大学大学院環境防災研究科長・教授）



記念講演

「災害を前提とした 政治や社会を考える」

御厨 貴

東京大学名誉教授、ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長 兼
研究戦略センター長

本シンポジウムのテーマにもある「安全・安心」という言葉は、現代の日本において当たり前のように使われているが、古くから使われていたわけではない。これから、戦後70年を振り返り、安全・安心の問題について、歴史的な観点から述べていきたい。

第1期：1945年～ 戦後復興から高度成長、そして公害の時代

安全・安心の歴史を大きくくりにすると、戦後復興から高度成長、そして公害の時代が第1期となる。戦後の昭和20年（1945年）代、自然災害が日本国土を頻繁に襲うのは当たり前のこととして受け止められていた。戦前の日本が国土保全に十分な配慮をしなかったことが尾を引き、戦後は河川が頻繁に氾濫を起こした。台風が来るたびに洪水が発生し、国土が破壊されていた。当時のニュース映像を見ると、今であれば行政や国を責める絵面になると推測されるが、家を流された者、田んぼが流された者が呆然と立ちすくみ、何も発言していない。みな運命を甘受していたのである。自然災害を事前に予防する、自然災害を前提にして住宅の造り方や国土の在り方を変えていくといった考えはなく、当時の国土総合開発は、起きた後にいかに復旧するかが主体であり、そこには安全のマ

ニユアルなど存在しなかった。今日いわれる公共政策的発想が出てきたのは、この戦後復興の時代が終わってからのことである。昭和20年代は、経済も復興しておらず、国民生活そのものが脅かされ、いわゆる焼け跡闇市派が跋扈していた時代であった。安全・安心という発想すらなく、現在問題となっている食品の安全・安心が話題に出ることもなかった。

この安全・安心を度外視していたツケを、昭和30年以降、戦後復興から高度成長への過渡期に払わされる事態が生じる。水俣病、森永ヒ素ミルク中毒事件はその典型例であった。しかしいずれも、ある状況下で、ある地域で起こった、日本全体とは無関係の問題であると当時は処理されていた。それが大きな公害問題の礎となり、全国的な公害問題に警鐘を鳴らすことになるのはもっと後のことである。

生活者の最低限の生活レベルが脅かされている状況を多くの国民が認識しはじめたのは、昭和40年代に入ってからであった。そこで初めて「公害」というキーワードが現れた。これには公の意思による公の利益の追求のために、個人や個人の生活が脅かされる事態を告発するというニュアンスが含まれていた。経済発展は全てに優先され、科学技術もまた経済発展のしもべである、豊かになることの代償として、公害の

ような負の側面も引き受けようというのが当時の基本的な発想であった。

私にとって象徴的なのは、1995年制作のNHKのドキュメンタリー「戦後50年・その時日本は」で、水俣病事件から40年後に取材を受けた当時の通産官僚の証言である。「明らかにチッソが原因であるということは分かっていたが、当時の状況下では、通産省の役人としては、チッソが原因であるから、これ以上の工場生産をやめるとか、公害を食い止めるために、政府が国として何らかの働きをしなければならぬとは絶対に言えなかった」。それに対して記者が、分かっているはずなのかと追及すると、彼は開き直るでもなく言う。「あなたはその時代を生きていないから、そんなことを言うのだ。公害があろうが、何があろうが、日本はそれで経済発展を遂げているのだ。だったら、そこは目をつぶるのが当然だろう」。

愕然とする事実だが、その通産官僚がえらいと思うのは、このような発言を通して当時の雰囲気や不安を伝えたことである。これは普遍的な安全・安心という認識がないときに、いかにそれを抑制することが難しいかということの証拠にもなり得る。それは今日の原子力発電の問題についても同じで、3.11の大震災で生じた福島原子力発電所事故は、解決不能のアポリアの問題として、6年たった今でもなおわれわれの前に大きく立ちはだかっているのがご承知のとおりだ。

私が10年前、当時の科学技術庁の依頼を受けて安全・安心の研究をしていたときに書いた小さなレポートに、このような一文があるのを発見した。「原発の事故が起きたときには大問題になるのだが」。これは3.11より前、原発の事故は起きないといわれていた時代の話である。私としては、この一文が何気なく添えられ

ていることに、今ある種の戦慄を覚えるのだ。

第2期：1970年～ 科学技術信仰の時代

昭和40年代は高度成長の真っ盛りで、高度成長が一つの到達点に達したのが1970年であった。この前後から第2期に入る。1970年代は、まだみんなが科学技術を信じていた。従って、何もかも科学技術が解消してくれる、自然災害も公害問題もやがて科学技術が進歩すれば必ず克服されると考えられていた。このある種の人間の楽観論が1970年代、1980年代とずっと続いた。四日市は当時公害の地であったが、確かにこれは科学技術の発展によって解消され、今、四日市のパンフレットには、「四日市にも昔は公害というものがあつた」と書かれている。

これは公害問題が最も激しく問われた時代でもあり、安全を無視した企業、国家の高度成長一本やりのやり方を国民、特にラディカルな市民が非難するようになったが、問題を起こすのも、それを最終的に克服するのも、科学技術であるという点では同じであった。将来の進歩にどれだけ早く到達するかが問題であって、安全・安心の問題は相変わらずどこかに預けたままであったのが戦後50年までのプロセスである。

第3期：1995年 安心・安全の転換点としての戦後50年

そこに第3期、戦後50年という転換点が出てくる。戦後50年の1995年を象徴する出来事といえば、他ならぬ1月の阪神・淡路大震災であり、3月のオウム真理教の地下鉄サリン事件である。これまで信じていたものが音を立てて崩れ落ち、安全・安心論がターニングポイントを迎えた。岩盤が固く、阪神地域でも絶対に地震は起きないと思われていた神戸で震災が起こった。それと同時に、地下鉄サリン事件という、

同じく考えられないような事件が起こった。いざ起こってみてはっきりしたのは、安定した構造の中で、お上に任せておけば大丈夫だと思っていた日本国は意外にももろいものだという事実である。自分を自分自身の手で守らない限り、安心・安全は取り返しがつかない事態になるのではないかということの人々が少しずつ考えはじめたのが戦後50年の時期であった。

実はこれと似た状況が過去にもあった。それは幕末である。阪神・淡路大震災後に書かれた幕末を扱った2冊の本、野口武彦著『幕末気分』と三谷博著『ペリー来航』を紹介したい。野口氏は1995年1月17日未明に起きた地震の当日の様子をこう書いている。

「軒並み、崩れ落ちたり、傾いたり、炎上したりしているではないか。著者はそのとき初めて、これはとんでもない大地震なのだと思ったのである。

だが眼の前の光景は人生で最初ではなかった。とりわけ家が焼ける匂いが一度に記憶をよみがえらせた。1945年4月14日払暁、筆者の生家があった東京西部の大空襲である。意識が7歳の時の感じを取り戻した。そうしたら急に、その間の50年が消えてしまった。昨夜までたしか堅固に存在していたと思われた戦後日本社会は、ひょっとしたら夢ではなかったのか。現実、昔からずっとこういう災害現場が続いていたのではないか。

その後思い立つことがあり、1855年に起きた安政江戸地震のことを調べていて、品川の御台場が一瞬で崩れて生き埋めにされた会津藩士が、何でそうなったのかわからず、アメリカの軍艦から砲撃されたと思ったという記録を読んだ。非常によく分かった。現場というのは、まわりがまったく見えない局地なのである。

歴史の変わり目には、自然災害と政治危機と

は一つながりだという独特の現場感覚が日常的になる。人間は突然、従来の社会生活ではとても対応できない場面に放り込まれたと思いはじめ。 (中略)

幕末政治家もこうだったのではないか。そう思ったらいっぺんに親近感が湧いた。先が見えず、まわりも見えず、一寸先の闇を手探る歴史の時間帯が再度また到来しているのだ。心はすっかり幕末気分である。」

三谷氏はこう書いている。

「当時の日本知識人は、『いつか必ず来るはずだが、いつ目前に現れるかは予測できない』という、いわば個々人の一生を超えるタイプの長期的危機に直面していたのである。このような状況では、たとえ危機到来の可能性が意識されたとしても、切迫したものとして認識されることはない。 (中略)

この『予測された、しかしいつ出現するか分からぬ危機』という問題状況が、21世紀に生きる我々にとって、他人事でないことである。日本列島における大規模地震はその最も分かりやすい例であるが、人類全員にとっての資源・環境問題もこのタイプに属する。いつか必ず致命的な事態をもたらすに違いないが、いつそれが誰の眼にも見えるようになるか、分からない。」

この二人の問題意識を突き詰めていくと、幕末期、ペリー来航によって国際的な安全保障が脅かされている状況下で、突然自然災害が発生し、それと幕府の制度疲労、政治危機が一体となって、その後の日本の激変へと連なっていったことが読み取れる。そのような時代が巡り巡ってまたやってきたのだと考えてもいいかもしれない。このことは、戦後50年を経て、とりわけ21世紀に入ってからの日本を考える上で極めて有効なサジェスションではないか。

第4期：平成 災後の時代

安全・安心は、このようにして質的な変化を遂げてきた。戦前は寺田寅彦の「災害は忘れたころにやってくる」で済んでいたが、今はそうではない。自然災害も、人災も、忘れたころにやってくるのではなく、予測していても、事態は突然勃発し、予測になかったことが展開するという状況になってきた。

昨年の夏に、「シン・ゴジラ」が映画界を騒がせた。「ゴジラ」という東宝映画が昭和20年代後半に作られてから随分たつが、ここであらためて出てきたゴジラは、東日本大震災を経験したわれわれでなければ分からない。間違いなく、この国を襲う自然災害をゴジラという正体不明の怪物に託した物語である。まさに今、「シン・ゴジラ」に象徴される、わけが分からないものが来るかもしれない、自然災害が日常的に起きるかもしれないということが懸念される事態となっている。

関東大震災級の地震が起こる、東海地震が起きても不思議ではないということがかなり前からいわれているが、当時の人々はそんなことを全く信用していなかった。心情的には、日本がアメリカに安全を預けていれば大丈夫と思っている気持ちと多分に同じであった。シグナルは鳴るけれど、そんなものは来ないという言われなき、しかし強固な安心感、それが明らかに変わってきている。これまで国家や企業は、安全性を確保する安全基準がいかに達成されているかということだけを国民に示していれば全ての責任は免れ得た。ところが、予測できない事故、従来の安全性の基準からは考えられないような事故が起きたとしても、その責任まで取られる可能性が出てきたのが今である。それを裏返して言うならば、国家や企業が示す安全性基準に対して国民はもはや全く信頼を寄せてい

ないということだ。解を求めても、なかなか解が出てこないという現実の中で、公共政策もあらためて考え直さなくてはならない時期に来ているだろう。

今一番やらなければならないのは、これまで災害に遭った地域の政治行政の知恵を拝借することである。どの地域でも、例えば大地震が発生したときはどう対応するか、役人、役所はどのように動くのかをきちんと考えておかななくてはならない。南海トラフ巨大地震が現実には起きたら役所をどう動かすかをシミュレーションしている高知県の尾崎正直知事などは、何とか実例が欲しいと考えている。そこでわれわれは今、東北の実例をアーカイブし、それを高知県で採用してもらおうということをしている。尾崎知事たちは、役所の職員を幾つかの部隊に分けて、交互に事態に対応していけば何とか人数が少なくても回転できるのではないかということを考えている。そのためには失敗の事例が欲しいのだが、東北の大きな市は、協力したいという気はあってもなかなか協力したがない。なぜなら、失敗の事例を出すということは失敗を認めるということになるからだ。たちまち訴訟が起きる、それが怖い。次に起こるべき災害を食い止めるために、そうしたアーカイブが必要であるということのをわれわれは説いて回っているのだが、そこを飛び越えるのが難しい。

それに比べて、熊本の場合は、蒲島郁夫知事が自ら、学者知事であることもあって、失敗事例も含めて早くアーカイブするように言っている。特に蒲島知事が認めているように、熊本では最初の1週間に怒濤のごとくなだれ込んでくるNPOの支援を受けるだけの受援力が役所になかった。役所の側に支援を受ける力がなければ大きな溝ができてしまうため、これは真剣に考えなければいけない問題である。また、蒲島

知事は、記憶がまだ正確なうちに、自分のオーラルヒストリーをしてほしいと述べている。熊本は復興に向けて大変な状況にあるが、既に蒲島知事は自分たちの経験を、災害がこれだけ起きる国のためにどうやってアーカイブしていくかということを考えてくれている。このような時代になったのだと感じた。

平成は、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災、熊本地震と、昭和に比べてはるかに災害が起こっており、起こるべき地震はこれから幾つかあるだろうといわれている。私は、災害が起きた後の時代、「災後の時代」がやってくると考えてきた。しかし、今考えが少し浅かったと思っているのは、災後の時代というのは震災の数だけあるということだ。われわれは関東大震災と他の災害の比較研究を行ったことがあるが、そうではなく、今や阪神・淡路大震災の災後、東日本大震災の災後、熊本地震の災後と、平成の災後の時代を比較できるようになったのだ。そして、災後はある種競争化され、自分のところはこうやった、ああやったというモデルを出していけるようになる。そういうところにこれからのポイントがあるのではないか。

21世紀、どこかで何かが起きる可能性は極めて高い。研究戦略センター長として、今後は、皆さんと一緒に考えながら、災後の比較を行い、実践知を編み出し、21世紀研究機構が多面体のように行っているさまざまな活動を一つの太い幹にして全国発信・全国展開していきたいと考えている。

パネルディスカッション

「災害多発時代を生きる ～21世紀の安全・安心な 社会をめざして」



コーディネーター	五百旗頭	真	(ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長)
パネリスト	御厨	貴	(副理事長 兼 研究戦略センター長)
	河田	恵昭	(副理事長 兼 人と防災未来センター長)
	加藤	寛	(理事 兼 こころのケアセンター長)
	室崎	益輝	(兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授)
	重川	希志依	(常葉大学大学院環境防災研究科長・教授)

五百旗頭 御厨さんはさすが戦後日本が生んだ歴史家であり、それにふさわしいお話を堪能した。ここからは御厨さん以外の方に発言をお願いし、その後で会場の皆さんから質問を受ける。

阪神・淡路大震災の後、シンクタンクができたことはかなり特徴的だが、何をするにしてもやはり人材が重要である。河田センター長という人材を得たことなくして、現在に至る発展は考えられない。その点も含め、まず河田さんに口火を切っていただきたい。

河田 2002年に人と防災未来センターが発足し、15年がたった。県立ではあるが、毎年の運営費には国の補助金が入っている。だから、私どもは内閣府防災のシンクタンク機能を向上す

る役割も持っていて、災害現場での経験から問題を投げ掛け、実効性の高い対策につなげている。

例えば熊本地震では、福祉避難所に一般の被災者も避難してきて混乱した。それから、プッシュ型支援もうまくいかなかった。熊本地震では、政府が佐賀県鳥栖市に262万食を届けたが、指定避難所になかなか行きわたらなかった。また、住宅の耐震性向上については建物の全壊による死者の割合が阪神・淡路大震災に比べて熊本地震では8分の1に減り、耐震化が随分進んでいることが裏付けられた。こうしたことを専門調査会やワーキンググループを立ち上げて検討している。

それから、災害救助法や災害対策基本法の抜本的改正に向けた取り組みも課題である。災害

救助法は70年前の法律である。被災者は避難所に逃げれば、国や自治体が必要なものを支弁するという内容だが、大災害では無理であり、自助・共助や企業の協力がないと対応できない。そのことが災害救助法に明文化されていない。

また、災害対策基本法は1959年の伊勢湾台風の2年後にできた法律だが、被害を二度と繰り返さないという内容の法律である。つまり、被害が出ていなければ対策をしない。このような非常に古い法律を変えなければならないという問題が生じている。首都直下地震や南海トラフ地震は、起こってから何とかするのでは間に合わない。災害がきっかけとなって国全体が衰亡するかもしれない。その対処を国民に考えていただかなければならないので、そういう情報を出していこうと考えている。

東日本大震災から6年たち、いまだに被災県では、人と防災未来センターのようなミュージアム建設に消極的である。私どもがナショナルミュージアムとして果たす役割は大きいと考えており、防災の主流化の具現化に先んじて取り組む。まず、災害ミュージアム構想を実現するとともに、震災のアーカイブズを大学研究者だけでなく、国民の防災意識向上のために利活用しなければならない。そして、国家としての防災体制充実の必要性和具体像を、研究を通して実現する。研究を通さないとイノベティブなことはできない。

また、内閣府に災害調査研究推進本部を設けることを検討している。阪神・淡路大震災後、調査研究推進本部ができたが、地震だけでなく災害全般を対象としたものをつくらなければならない。

ただ、人と防災未来センターの運営費はマッチングファンドなので、国だけでなく兵庫県も予算を増やさなければならないし、国以外から

出る予算も増やす必要がある。だから、関西広域連合の府県や、賛同する全国の都道府県、政令市などにも加わってもらうことがとても重要だ。

人材育成については、センターの育成機能だけでは不足している。災害が多発すると、研究員は非常に忙しい。室崎先生が研究科長を務める大学院もできたし、これからはそのスタッフの皆さんとも共同研究をしていかなければならない。

センターは、阪神・淡路大震災がきっかけでできたので、阪神・淡路大震災を中心とした教訓を発信するのは当たり前だが、それ以前に起こった災害の実態を表す必要がある。なぜなら、大きな災害は繰り返し起こるからである。

それから、全国からの来館者に、神戸で起こった巨大災害の情報を知らせていただく取り組みを本格化させる。震災前は人が住んでいなかったHAT神戸には、現在1万3,000人が住んでいる。HAT神戸をすてきなまちにすることで、防災をもっと日常の問題につなげていきたい。

そして、2015年の仙台防災枠組や2005年の兵庫行動枠組が、なかなか東日本大震災の被災地で生かしきれずに復興が行われている。情報格差により、専門的知識の理解が現場で不足しているからである。その解消には私どもの努力だけでは無理で、メディアの協力が要る。だから、メディアを対象とした研修も行わなければならない。

被災地支援についても、自治体を支援するのか、被災者を支援するのかははっきりしない。することが多いので、そのとき重要だと思う問題から処理していかなければならない。私どもが抱えている人材力だけでは十分応えられないので、リサーチ・フェローや周辺の研究者の力

も借りることが必要である。兵庫県立大学に防災の研究科ができたが、教員たちも共同研究の形で現場に入ることが非常に重要になる。

加藤 「こころのケア」は、阪神・淡路大震災以降に普及した言葉である。防災というよりも、災害や事故後のポストベンション、セーフティネットとしての役割があり、被災者や被害者に対する広い領域での社会的、心理的な支援を指す。だから、専門家はもちろん、もっと幅広い人たちが役割を担う。地域の健康を維持する活動はとても重要であり、それ以上に被災者の生活支援も大きな要素となる。阪神・淡路大震災以降の災害では、震災の経験を踏まえて地元の保健師たちが頑張り、こころのケアを提供するようになった。

20世紀から21世紀に移行する期間は、大きな人災や犯罪が多く起きた。自然災害だけでなく、犯罪や人災の被害者、被災者に対する支援が社会に広く認知されたことがきっかけとなり、こころのケアセンターが2004年4月に作られた。研究や研修もさることながら、目の前にいる被災者や被害者を支援することが大事であり、医療的な枠組みも含めて支援したいと県にお願いして、診療所も併設した。

2004年は自然災害の多い年だったので、できたばかりのセンターではあったが、現地にスタッフを派遣し、手探りでいろいろな支援の可能性を考えた。翌2005年にはJR福知山線事故が起こった。事故は自然災害と違い、偶然乗り合わせた方たちが被害に遭うという特徴があり、被害者が広い地域に分散してしまう。だから、被害者の情報を集約するのもかなり遅れた。

それから、PTSD（心的外傷後ストレス障害）といわれるような反応だけでなく、乗り物へ

の恐怖を感じる人がとても多かった。そうなる、都市部で生活することがほとんど無理になるので、その対応も課題となった。それから、賠償や補償の問題も今も続いている。

当時は個人情報保護法ができたばかりだったので、JRは被害者の情報を出してくれなかった。そこで井戸知事の名前を借りてお願いを繰り返したが、それでも出してくれなくて、9月になってようやく国が「情報は出しても問題ない」と言ってくれたことがきっかけで、JRがようやく名簿を出し、いろいろな支援をすることになった。

保健師たちの力を借りて訪問し、ずっとケアを続けた。それから遺族会にもこちらから出向いて、支援ができることをお伝えし、ようやく支援を細々とつないできた。支援する上でクリニックを設けていただいたことがとても大きく、ただ研究や啓発をするだけでなく、直接的に支援ができた点で感謝に堪えない。

JR事故の後には、自然災害が相次いだ。いろいろな経験を踏まえて、私たちが身に付けたスキルやノウハウを生かすことは、非常に大きな挑戦だったと言っている。東日本大震災については、今でも支援を続けている。宮城県と福島県の要請を受けて、長期に活動できるこころのケアセンターができたので、それに対する支援や現地の保健所へのコンサルテーションなどを続けている。

昨年の熊本地震では、東日本大震災の経験を踏まえて整備されていたDPAT（災害派遣精神医療チーム）を8チーム派遣した。熊本地震の特徴は、DPAT、DMAT（災害派遣医療チーム）、DHEAT（災害時健康危機管理支援チーム）など、あらゆるチームがたくさん入ったことである。支援と受援のアンバランスをこれほど感じた災害はなかった。DMATも東日本大

震災を超える数が入り、その辺でとても悩ましい災害だったといえる。

こころのケアはこの20年で非常に大きな広がりを見せた。DPATに加え、犯罪被害者支援についても法整備され、日常に潜む児童虐待やドメスティック・バイオレンス（DV）に対してもいろいろなサポートシステムができた。私どもはこの広がりをさらに普及させる活動をしていきたい。

室崎 私は、被災地責任を常に意識している。被災地責任には、恩返しという責務と、災害から学んだ経験や教訓をブラッシュアップして伝えていくという責務がある。その責務を果たすために人と防災未来センターや21世紀研究機構ができたと思っている。21世紀研究機構の優れた点は、人と防災未来センターというミュージアムと車の両輪のようになっていることである。

東日本大震災を見ても、熊本地震を見ても、われわれの教訓や経験を正しく伝え切れていない部分があることが、大きな反省材料だと思う。教訓が生かされなかったのは、受け取った方が悪いからだというのは絶対間違いであり、伝える側の責任がとても大きい。例えば、神戸ではこうだったから東北はこうしなさいという論理は通用しない。一つ一つが特殊事例であり、そこから汎用的な原理原則をブラッシュアップし、各被災地バージョンの教訓・経験として伝えなければならない。それから、伝える人の少なさも課題である。人と防災未来センターを中心に専任の研究員が獅子奮迅の努力をしているが、その数だけでは広がらないと思う。

防災は大局着眼・小局着手というが、大局をきちんと見ながら、場面場面で小局に着手し、

大局をしっかりとつくり上げることがとても重要である。大局とは非常に細かな防災研究だけでなく、21世紀の社会がどうあるべきかを考えることも求められる。21世紀の文明を考えることは、安全で安心な社会をつくることと表裏一体である。超高齢化社会や地方の経済活動の問題を考えると同時に、安全・安心を考え、最終的に一人一人の命をどう守り、こころのケアをどうするかという流れにつなげることが大切である。研究戦略センターはあまり狭い防災に縮こまらないで、もっと大きな防災・安心を考えるべきである。

われわれの研究科には、人材育成の役割が求められている。防災には「風の人」「水の人」「土の人」の3種類の人材が必要である。「風の人」は、遠くからヒマワリの種を運んでくるように、世界中の優れた経験を運ぶ人である。「水の人」は、現地に即して細やかに水をかけて木々を育てるように、現地サイドから専門的なアプローチをする人である。そして、木々が育つには土壌がないとうまくいかないのが、現場の一人一人の市民やNPO、コミュニティに根差した人が「土の人」として重要である。

今までの人材養成は「風の人」だけを育てて、学校教育では「土の人」を一生懸命育てていたので、「水の人」が欠けていると思う。トップの専門家と市民をつなぐ専門知識や専門的な能力を持った人々を送り出さなければならない。

そうすると、行政こそ専門家が足りない。熊本地震では多くの国から専門家が来たが、行政の担当者たちが過去の教訓や経験をしっかりと学んでいないために活用することができなかった。それから、学校教育の現場で子どもたちに正しい知識を教える教員がいるかということ、兵庫県の場合はEARTH（震災・学校支援チー

ム)というとても素晴らしい教員集団がいるものの、それでも足りない。それから、企業の危機管理や事業継続計画を遂行するに当たって、企業自身が防災能力を高めなければならないので、企業にもっと多くの防災の専門家を送り出さなければならない。NPOやボランティアなどいろいろな市民団体にも無数の専門家をつくりださなければならない。そうした「水の人」を育てる場が、私たち減災復興政策研究科だと思っている。

防災を進める上で、シチズンシップとパートナーシップとリーダーシップの三つがなければならない。シチズンシップとは、市民自身が減災・防災の主人公になることだと思う。最終的には行政と専門家と企業、コミュニティが一つの連携したシステムをつくることであり、分野を越えて連携するパートナーシップも必要である。さらに、リーダーシップというエンジンを持った人がいて初めて防災は進むと思う。そのための政策がまさにガバナンスであり、シチズンシップである。現場から課題を発見して次の現場に返していくような、現場に基づいた政策化や実践を行う人材とシステムをつくらなければならない。そのために現場から正しい教訓を引き出すための検証が要らしている。

われわれ研究科としては、四つの重要なキーワードを掲げている。

一つ目はアセスメントである。社会自身が持っている弱さや人間が持っている弱さも含めてきちんと評価をしていく。

二つ目はコミュニケーションである。過去の経験を伝えることから始まり、専門家の持っている科学的知識や行政情報を含めて共有化するシステムをつくる。

三つ目はマネジメントである。予防から復興に至る時間的サイクルを生かしながら被害軽減

を図る。

四つ目はガバナンスである。具体的なりアリティのある政策にして実現する。そういう人材をしっかりと育てていきたい。

重川 求められる防災教育とは、一つ目に被災者とならない人を育てることである。防災教育プログラムの多くは、被災者になったときどうするかを教えている。でも、重要なのは大切な人の命を奪われなくて済むこと、大切な財産を失わないで済むことである。大切な人の命をなぜここで救えなかったのか、なぜ犠牲になったのかをもう一度自分自身でしっかりと考えて実行できる人にならなければならない。

二つ目に、率先リーダーとなれる人を育てることである。災害現場では、役所の人を批判する声が多い。しかし、例えば避難所の中で「大変なのだからちょっと我慢しよう」「助け合おう」という一言を誰かが言えば全く違ってくる。それから、最大限の防災力を引き出す人である。人は素晴らしい力を持っているが、突然の出来事で歯車が狂いかける。そこをもう一度戻して、本来持っている最大限の力を引き出す人を育てたい。

日本では毎年あらゆる所で事故や災害が起きているのに、私たちが見聞きする知識のほとんどはマスコミから得るものであり、極めてステレオタイプな情報にしか触れていない。何度経験しても少しも賢くならない原因はここにあると思う。

三つ目に、賢い被災者になることである。行政依存で役所を責めても何も進まない。自立・自助が最も早い生活再建を可能とすることは、今までの調査でよく分かっている。そして、復興再建には資金調達や血縁・仲間縁といったコミュニティの重要性も明らかになっている。

四つ目に、知識体系を構築できる人材を育てることである。避難訓練や消火訓練、炊き出し訓練は、あくまで技術を学んでいるにすぎない。

防災には「いのちを守る」「暮らしをつなぐ」「再建・復興」の三つの目的があり、それを実行するには「自然現象の理解」「被害の抑止」「被害の軽減」という三つの手法がある。その中のどれが欠けているのかを見ていけば、より効果が出ると思う。

神戸の教訓として長く伝えられていることの一つに、「くらしの再建の7要素」がある。震災から5年たって、くらしの再建に重要なものはまず「すまい」であり、「つながり」が続いた。一方、10年たったときに最も重要だったのは「つながり」だった。つまり、行政との関わりや経済の話以上に、つながりが重要だったという答えが導きだされた。

そして、東日本大震災では、プレハブの仮設住宅ではなく、空いている民間のアパートに住むタイプの仮設住宅居住者もいた。いつもと同じ暮らしを望み、被災者の立場から早く抜け出したいという人が、大体3～4割いることが分かった。

一方で、自助に限界のある人たちの存在も明らかになった。年齢や資金、ハンディキャップ、つながることができる人がいないなど、個人の責任ではなく、そうならざるを得ない人たちも地域の中で生きている。公助が本来厚く手を差し伸べるべきなのは、こういった方たちだと思っている。

ところが、今の日本の防災は、公平さが不公平さを生んでいる。住宅が一定以上の壊れ方をした人全てが同じ条件であり、アパートに住んでいる人にも、年収1,000万円ある人にも同じ条件で対応する。本来は公助でしっかりと支援すべき人たちは誰なのかという声を伝えている

なければ、政治やマスコミの世界に任せていては緩い対応になってしまう。そこに大きな危険を感じている。

五百旗頭 人材の重要性が共通したテーマだったと思う。阪神・淡路大震災の後、ミュージアム機能を持ったシンクタンクができて、その中で被災体験をブラッシュアップしていくことが室崎さんの大学院の課題でもあると思うが、体験をブラッシュアップすることの微妙さも指摘された。災害は全く個性的であって、一回性のものである。阪神・淡路大震災を経験した人が、次なる震災を見たときに「同じタイプの災害ではない」という認識を持ち、次なることを考える姿勢を持つことは非常に大事で、阪神・淡路一点張りのモデル化を強引に推し進める方法を多くの関係者が取らなかったことは大変適切だったと思う。

そして、来るべき首都直下地震や南海トラフ地震のような大災害は、今までのような対応では全く役に立たないことが起こり得るという認識まで持っている。最初に御厨さんが話されたように、古くは災害が起こったら対応を少し考えて終わるという段階から、今では来るべき災害はこんなものではないと捉え、次なる災害に対して構えることができる知的成熟が起こっている。

その中で、「災後の比較研究」が重要となる。近年次々と起こる地震からどういう実践知を学び取ることができたか。その中でわれわれは賢くなってきたのか。確かに認識の積み重ねで良くなったこともあれば、公助がずれている面もあると思う。その辺についてももう少し具体的な実践知を共有したいので、近年の災害から学んできたこと、あるいは少しおかしく学んでいる事例についてお話しいただきたい。

重川 マスコミが災害現場に取材に来るときには大体タイトルを決めていて、「かわいそうな被災者」と「役に立たない行政」の2本立てで来る。ところが、どの災害現場でも行政の人は本当に一生懸命頑張っている。被災者も何も言わずに黙々と頑張っている方が圧倒的に多い。ところが、表に出てくるのは声の大きい被災者で、電波に乗って拡散される。残念ながら行政側は、それに対して一切言い訳も否定もできない。

私たちが受けるさまざまな対応は、非常に古い時代に作られた制度に基づいている。昭和21年の南海地震の後にできた災害救助法である。そのため、今の生活と大きなギャップがある。その隙間を埋めるためにボランティアが補う部分もあるが、行政が無理をして全国から応援職員を集めて避難所に水を配ったりするのは効率が悪い。被災者側も「そんな無駄なことはしなくていい」と断らなければいけない。そのようになっていく道筋を立てなければならないのだが、全く見えていない。

五百旗頭 発災当初、心が揺れ動きやすい中で方向性を一つ間違うともものすごく恐ろしいことにつながる場合がある。例えば関東大震災のときの自警団の動きである。行政がきちんと守ってくれないから自警する他ないというので、見慣れない人を朝鮮人だと言って次々と虐殺するようなことが起こった。阪神・淡路大震災のときにもそうなる可能性はあったが、秩序の象徴として制服を見せることで抑えていった。その中で、被災者側からすれば「われわれ同士で助け合おう」という言葉が出てくるのは非常に大事な立て直しである。

室崎 阪神・淡路大震災のときに被災者復興支

援会議という中間支援組織ができた。行政と被災者の間に立って被災地のニーズをうまくくみ上げ、政策化して行政に提言する役割を果たした。災害ではまさに、か弱き被災者と頼りない行政という見方ではなく、全体像を的確に把握するための仕組みとして、少し距離を置いて冷静に達観するような組織がないとうまくいかないと思う。

私は熊本地震の翌日、Facebookに、「すぐにもボランティアを受け入れてほしい。1日5,000人のボランティアがこの状況では要る」というメモを上げた。一つの避難所でサポートする人が5人以上要るとか、救援物資を仕分けするのに何人要るとか、経験則からある程度の数値が分かっている実行できるのは、少し距離が離れた人だと思うからである。逆に言うと、なかなか上がってこない被災者のニーズを上げるサポートをする中間組織が要ると思っている。

五百旗頭 とても大事な点を指摘していただいた。経験知から学んでいる人たちが大事にすることが非常に重要な比較災後学だと思う。

加藤 いろいろな被災地に行って一番喜ばれるのは、失敗したことを伝えることだ。例えば仮設住宅の入居方法をくじ引きにしているいろいろな問題が起こったとか、こころのケアをあまり強調しすぎると受け入れられないことなどを話すと、皆さんうなずいて聞かすが、「こうしたらいい」などと言うと非常に煙たがられる。だから、伝え方がとても大事である。

それから、復興のプロセスは試行錯誤だと思う。各災害でプロセスは違うので、たとえ失敗したとしても、いろいろな試行錯誤をして、結果がうまくいったかどうかを伝えていくことが

とても大事だと思う。

それから、支援者支援も重要である。阪神・淡路大震災のとき、消防の人は火を消せず、人を助けられなかったことが批判され、アイデンティティをとて傷つけられた。それ以降、消防や警察や自衛隊の人へのサポートに社会的関心が寄せられたが、行政担当者の苦悩はなおざりにされている。復興のプロセスで一番大事なのは、行政担当者の頑張りだが、やって当たり前ということで批判にさらされ、自殺やうつ病に至る人も多い。阪神・淡路大震災のときに気付いた支援者支援の大切さから、復興に携わる人々への支援も大事だということを学ぶべきではないか。

五百旗頭 支援している人もまた被災者であることが少なくない。支援している人たちを温かく支えてあげる動きがあるのは貴重だと思う。東日本大震災でも、熊本地震でも、関西からの支援は非常に感謝されている。偉そうに成功者として高みから教を垂れるのではなく、失敗を率直に語る姿勢があったからであり、人柄も関係していると思う。加藤さんのように、「意識的に失敗を語れ」とおっしゃる人がいるのは大変興味深いと思った。

河田 県レベルの災害では、知事のリーダーシップが一番大事である。自分の能力に限界があることを知っている人ほど強い。なぜなら、人の意見を参考にしてくれるからである。人の意見を参考にできるのは、トップに物を言える幹部がいるからである。一人で決めるのではなく、関係者で十分議論して決めるプロセスがあるかどうかでトップは全然違う。

残念ながら、東日本大震災では全く駄目だった。なぜなら、2,000人を超える優秀な助っ人

が被災自治体に入ったにもかかわらず、使いこなせなかったからである。自分より助っ人の方が能力があるので、任せることができない。能力のある人は、自分より能力のある人がいたら任せられる。そういう指示を知事や市長が出さなかった。それが東日本大震災の復旧・復興がうまくいっていない理由の一つである。

阪神・淡路大震災では復興基金を県と神戸市がつくった。新潟県でも、被災市町村には1銭もないからと県が復興基金をつくってくれた。けれども、東日本は3県とも借金しなかったもので、県独自の復興基金はゼロである。自分たちが汗を流さなければという覚悟がないと復興はうまくいかない。

その点、熊本県の蒲島郁夫知事は、自分に必要な知識をいろいろなところから手に入れ、それを実現するための環境づくりをした。決して押し付けるのではなく、過去の震災から学んで、熊本での経験も上乗せしている。震災復興は交渉事ではないので、できるところからやっていかないと遅れてしまう。無理をしないで復興をきちんと行う上で、いろいろな人の知恵を使ったことがうまくいった要因ではないかと思う。

御厨 蒲島さんのすごさは、復旧・復興有識者会議を自分でつくったことだ。

阪神・淡路大震災のときは、国がすぐに復興委員会をつくって、官僚の下河辺淳さんを委員長に据えたが、下河辺さんは「焼け太りは駄目だ」と最初に言ったために、復興支援に限界が出てしまい、地元には相当不満が残ったものと思われる。東日本大震災のときは、五百旗頭さんが議長を務めた震災復興構想会議が国によって組織され、われわれ学者にも相当程度の発言権を与えてくれた。だから、客観的にいろいろ

な指標を出すことができた。

しかし、熊本地震では有識者会議を政府がつくる気配がなかったので、蒲島さんは自分でつくった。しかも発災2日目である。今になってみると、有識者会議をつくったが故に、知事一人で決めないでわれわれの意見も入れながら決めてもらうことができ、熊本はこれまでとは違う復興のプロセスを歩むようになったと思う。

だから、知事はいざというときにそういう客観的なコミッティーをつくることが重要である。ただ単に訳の分からない人を集めたのではどうしようもないので、中央にも顔が利き、客観的に物を言える人を常に用意しておかなければならない。

五百旗頭 加藤さんが言うように、私もあちこちで阪神・淡路大震災の失敗から学んだ事例に出会った。兵庫の場合、仮設住宅ができたときに人道的見地に立って障害者や高齢者から順番に入れた。その結果、コミュニティの結び付きや絆が切り離されて、孤独死や自殺の問題が出てきた。岩沼市の井口経明前市長は兵庫の経験から学び、六つの集落単位で避難所から仮設住宅へと動かしていった。その結果、被災者同士のつながりが強まり、六つの集落の集団移転を住民の協議によってまとめることができた。

それから、阪神・淡路大震災では、創造的復興は地元の予算でやることになっていて、被災者が困っている瞬間にキャッシュを出すのはとんでもないという考えがいまだにあると思う。しかし、相馬市では被災翌日から被災者に3万円を配り始めた。そうすると、キャッシュがもらえるということで一気に集まってきて、実態調査がすぐにできてしまった。被災の瞬間こそみんな困っているのだから、キャッシュをどんどん渡したことは、阪神・淡路大震災の失敗か

ら学んだ教訓である。

それから、蒲島さんが偉いと思うのは、受援態勢を初期にきちんと取れなかったことは失敗だったと言っていることである。被災してみんなが不安に思っているときは、知事がメディアに絶えず出て、「ここはわれわれがしっかりやる」というアピアランスを大きくしていれば安心なのである。知事は県民を代表して、県民とともにあることを示すだけで違う。

兵庫にしかできなくて、他はいまだにできずにいると思っているのは、創造的復興である。復旧ではなく、被災前よりも良いものをつくり上げるビルド・バック・ベターである。当時の貝原知事が、中長期的に人々の心の糧になり、羅針盤になるようなものをつくったことは、他では想像もできないレベルの創造的復興である。そういうことを兵庫の先覚者たちが行ってきたことに敬意を表したい。

皆さんからぜひ聞きたいということがあれば受け付けたいと思う。

フロア1 共助の部分において地域が果たす役割について、もう少し詳しく聞かせてほしい。

フロア2 いつ起こるか分からない地震に対してどう備えるべきか。

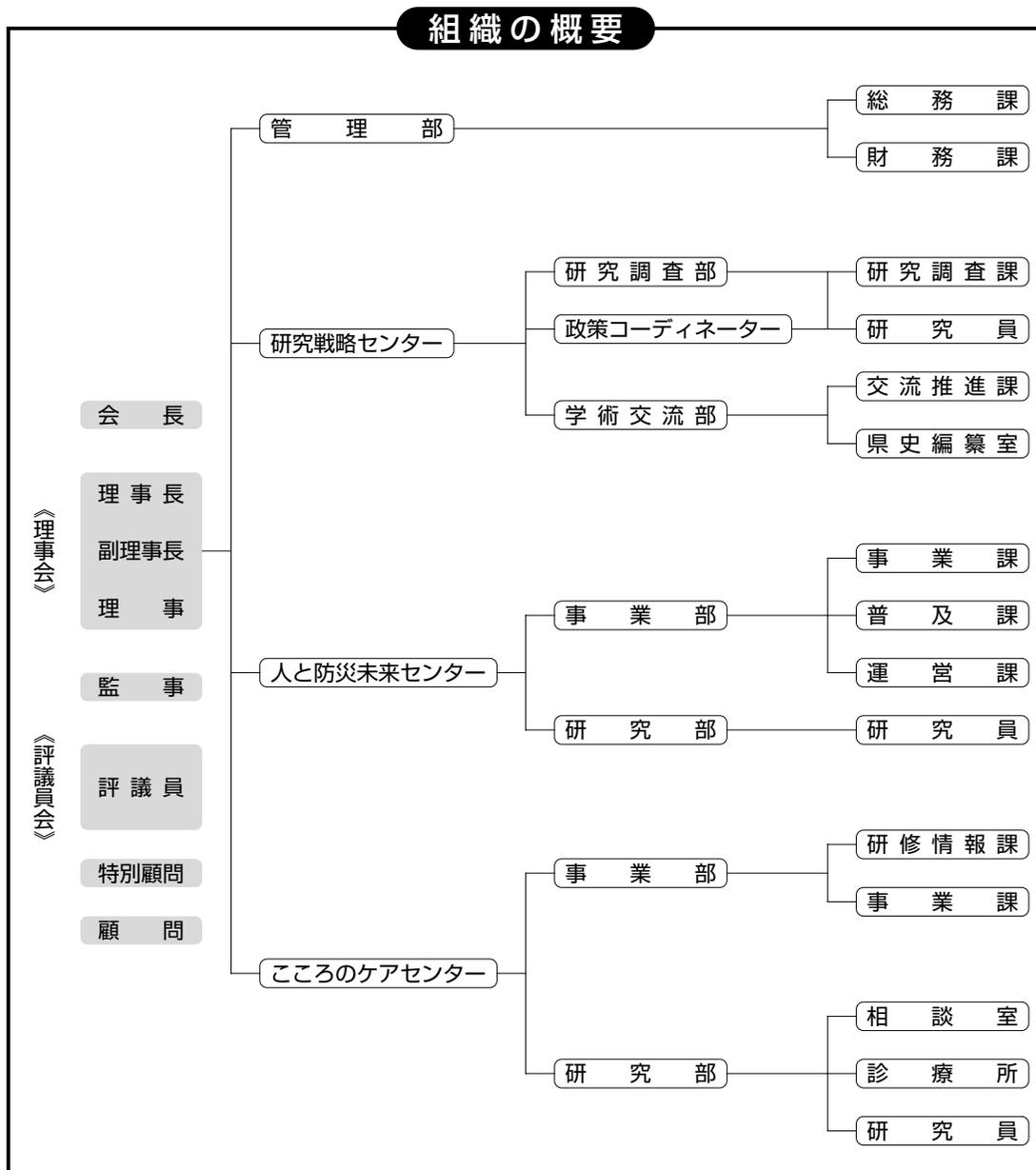
河田 災害とは非日常の出来事だから、どう準備しても失敗する。共助にしても同じである。だから、できるだけ日常化することである。防災訓練にしても、単に防災だけではなく、地域にはいろいろな問題があるので、その中の一つに防災を入れる形で、防災活動を日常化する。真面目にやるだけでは面白くないので、楽しみながらやる努力や工夫がどうしても必要だと思う。

特に東日本大震災では中学生が非常に活躍してくれた。これからの地域の防災は、子どもたちも一緒にやってもらう必要がある。そういう形で、防災ばかりでなく、みんなで楽しくやるのが、長い目で見て非常に防災力を高めることになるのではないかと思う。

五百旗頭 地震活性期中、首都直下地震や南海トラフ地震に対して自助・共助・公助の各レベルで事前に対処するために、できる限りの土台準備が必要である。そのために、室崎さんが率いる大学院では阪神・淡路大震災以来の比較災害知を検証してくださると思うし、研究戦略センターでは御厨さんを中心に東日本大震災の復興の総合的研究も行っている。そうした知恵や対処について、兵庫の地が極めて大事な任務を背負っているという自覚の下で頑張っていきたいと思うので、地域の方々の変わることない共感と支援をお願いしたい。

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構の組織及び事業について

1 組織の概要



2 主な事業

1 研究戦略センター

- 研究調査事業
 - 科研費の活用による東日本大震災復興の総合的検証など、巨大災害への備えに資する「安全安心なまちづくり」に関する政策研究の実施
 - 女性の活躍や持続可能なコミュニティの形成など「共生社会の実現」に向けた県の政策形成を支援

- 研究助成事業
 - HAT神戸に集積する研究機関等共同実施研究への助成

- 21世紀文明発信事業
 - 21世紀文明シンポジウムの開催
 - 国際シンポジウム・フォーラム「淡路会議」の開催

- 自治体災害対策全国会議開催支援事業

- 研究成果等情報発信事業
 - 研究情報誌「21世紀ひょうご」の発行
 - ニュースレター「Hem21」の発行
 - ホームページの運営

- 学術交流推進事業
 - ひょうご講座の開催
 - HUMAP (Hyogo University Mobility in Asia and the Pacific) 構想の推進

- 兵庫県史の編纂

- 交流ネットワーク事業
 - 兵庫自治学会等関係団体との交流ネットワークの形成

2 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

□ 展示

- 「西館」「東館」の展示運営や企画展の開催

□ 資料収集・保存

- 阪神・淡路大震災や防災に関する資料等の収集、整理、データベース化

□ 災害対策専門職員の育成

- 地方自治体における災害対応の中核を担う人材を育成する災害対策専門研修の実施

□ 実践的な防災研究と若手防災専門家の育成

- 実践的な防災の専門家育成のため、若手研究員による震災の応急対応や復旧・復興に活かせる実践的・総合的な調査研究の実施

□ 災害対応の現地支援

- 大規模災害発生時に、災害対応の実践的・体系的な知識を有する人材を災害対策本部等に派遣し、情報提供や助言を実施

□ 交流・ネットワーク

- 国際防災・人道支援協議会（DRA）事業等の支援
- ひょうご安全の日等支援事業や防災・減災啓発事業の実施

3 兵庫県こころのケアセンター

□ 研究

- 研究員（精神科医、臨床心理士等）による「こころのケア」に関する実践的研究の実施

□ 人材養成・研修

- 「こころのケア」に携わる保健・医療・福祉関係者等を対象とした各種研修の実施
- 「ヒューマンケア」の理念に基づき、県民向けのヒューマンケア実践普及講座や、専門的人材としての兵庫県音楽療法士養成講座の実施

相談・診療

- 「こころのケア」に関する専門的な相談に応じる相談室を設けるとともに、精神科医による診察、治療等を行う診療所を運営

情報の発信・普及啓発

- 「こころのケア」に関するシンポジウムの開催や冊子の発行等による研究成果や情報の発信

連携・交流

- 関係機関等との連携を図るとともに、災害、事件、事故発生時等にこころのケアに関する支援チームを派遣

●バックナンバー●

vol.	発行年月	特 集
22	2017. 3	事前復興
21	2017. 1	地域創生の理論と実践
20	2016. 3	アジアの中での高齢化
19	2015. 11	人口減少社会と地域創生
18	2015. 3	阪神淡路20年 超巨大災害に備える
17	2015. 2	阪神淡路20年 創造的復興の今
16	2014. 3	グローバル化と多文化共生 ～異文化コミュニケーションと地域づくり～
15	2013. 12	食と農の未来 ～消費者の目線で日本の食と農を考える～
14	2013. 3	新しい家族像と共生社会
13	2012. 12	震災復興と共生社会
12	2012. 3	東日本大震災からの復興を考える2 ～東北の風土・特性を踏まえたソフト面での課題と対応～
11	2011. 12	東日本大震災からの復興を考える
10	2011. 3	生物多様性
9	2010. 12	21世紀型の社会保障のあり方
8	2010. 3	阪神・淡路大震災15周年 ～震災関連国際会議の知見～
7	2009. 12	再生可能エネルギー
6	2009. 3	ワーク・ライフ・バランス
5	2008. 11	食の安全安心
4	2008. 3	地域資源を活用した都市再生・地域再生
3	2007. 12	グローバル化と地域の展望 ー共生社会の視点から
2	2007. 3	「公共」を考える
創刊号	2006. 12	ひょうご新シンクタンクの発足にあたって

★購入方法★

購入を希望される方はご希望の号数、氏名・住所・電話番号を電子メール等でご連絡ください。

定価800円（税込）

発送にかかる送料はご負担をお願いします。

ただし、年間定期購読（1,600円（税込））いただく場合には、当機構が送料を負担いたします。

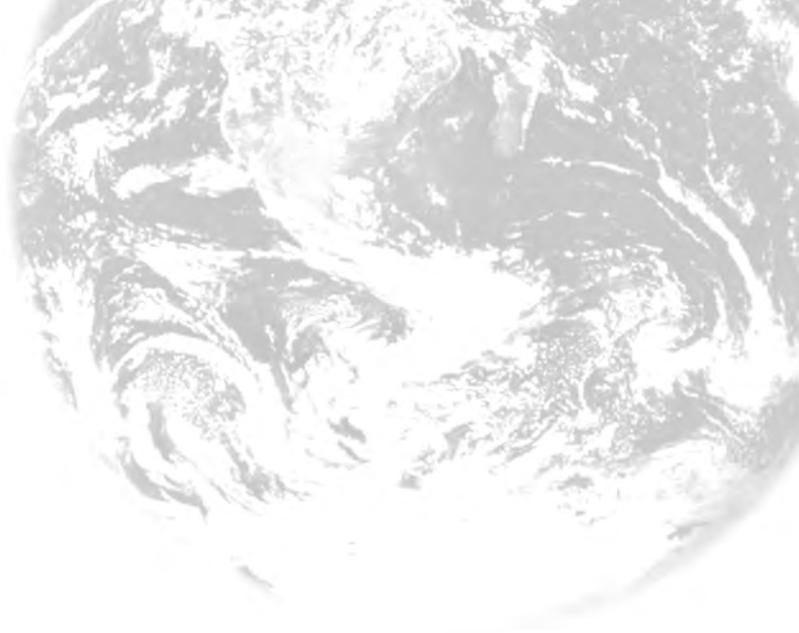
■お問い合わせ先・お申し込み先■

（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

住所：〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2

TEL：078-262-5570 FAX：078-262-5593

E-mail：research@dri.ne.jp



21世紀ひょうご 特別号

平成29年9月発行

■編集発行

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

研究戦略センター研究調査課

〒651-0073

神戸市中央区脇浜海岸通1丁目5番2号

人と防災未来センター 東館6階

TEL : 078-262-5570 FAX : 078-262-5593

ISSN 1345-9368

21世紀ひょうご