

**復興推進委員会 平成24年度審議報告  
(案)**

平成25年2月  
復興推進委員会

## 目次

1. 東日本大震災と復興の特徴
2. 復興の現況
3. 今後の課題と提案
4. おわりに

本報告は、平成 24 年 9 月に公表した中間報告にて挙げた 6 つの課題を中心に、これまでの審議におけるヒアリングや現地調査を踏まえ、震災からの 2 年間に総括するとともに、今後の課題について報告するものである。

2011年（平成23年）3月11日に勃発した東日本大震災は、M9.0という地震エネルギーの巨大さにおいても、その広域性においても、また地震・津波・原発にまたがる災害の複合性においても、日本史上稀有な大災害であった。この未曾有の事態に対して、日本社会はどうか対応したであろうか。本報告書は、大震災からの復旧・復興プロセスを復興推進委員会が発災2年を機にとりまとめるものである。

## 1. 東日本大震災と復興の特徴

### （1）復興のための制度的枠組

東日本大震災からの復興のため、どのような制度的枠組を設けたかを、近現代の先行例である関東大震災と阪神・淡路大震災と対比しつつ、歴史的文脈の中で見ておきたい。

1923年（大正12年）の関東大震災は、相模トラフが面的に動くM7.9の海洋プレート型地震の揺れが、強風による大火をも呼び起し、10万5千人（多くが火災による死亡）もの犠牲を招いた日本史上最大規模の複合災害である。それに対する後藤新平内相の提案になる当初の復興構想もまた壮大であった。年間国家予算が15億円であった時代に、その2.7倍の40億円の巨大復興予算をもって都市計画を断行し、世界水準の帝都東京への変貌を図るものであった。そのための機関として、既存の省庁から独立した強力な権限を持つ復興院を設立せんとした。しかし後藤の大構想は早々に挫折した。予算は約6億円に切り下げられるとともに、4ヶ月後の政変とともに復興院も廃された。復興事業は内務省の外局たる復興局と地方公共団体により実施された。大幅削減されたとはいえ、復興予算は国家予算の4割相当（財源は国債が中心）であり、東京は一定の都市計画の実施を得て近代都市としての基盤を築き得た。

1995年（平成7年）の阪神・淡路大震災は、直下活断層が40kmにわたり動いたM7.3の地震により、6,434名の犠牲（多くが建物の倒壊等による死亡）を招いた都市型災害である。関東大震災の後藤構想の挫折にかんがみ、復興のための別機関は設けず、元国土庁次官の下河辺淳を委員長とする復興委員会が首都と被災地を結んで設立され、そのスピード感ある対処提案を全政府的に支援実施するかたちを採った。それは史上もっともスムーズな協力体制であり、地元の力も豊かで、復興は速かったが、約10兆円の国の復興費（国債による）は、復旧目的に限

定され、旧よりよいものをつくる創造的復興に用いることは難しかった。ただ、阪神・淡路大震災の復興プロセスで提案・先行実施されたさまざまな新しい対処が、この度の東日本大震災の復興において制度的に実現されたものも少なくない。

東日本大震災は、M9.0の海洋プレート型巨大地震に伴う南北500kmを超える広域災害であり、かつ、地震・津波・原発の複合災害であった。2012年（平成24年）末に世界銀行が発表した「東日本大震災からの教訓」が総括したように、「日本は二千年近くにわたり自然災害と戦い続けることで災害リスクを管理するための高度な体制を作り上げてきた。こうした体制はこの度の震災において有効に機能した。もしこれらの政策や対策が存在しなければ、人命や資産の被害はさらに大きかったであろう。」震度7という最高レベルの揺れを記録した宮城県栗原市に犠牲者が出なかったことに象徴されるように、地震動そのものによる日本社会の被害は限定的なものであった。それに対し大きな津波により、死者、行方不明者合わせて約1万8千人もの犠牲をだした。東京電力株式会社の原子力発電所の事故による直接の死者こそは出ていないが、それは人々の生活基盤を破壊し様々な苦痛を加え続けている。しかも原発事故による放射能災害は汚染地域の復興開始すらを長期にわたり阻む。

この三重の大災害が襲った時、厳しい政局の中でも、復興については超党派協力の必要がある程度まで認識されており、3・11の発災後、6月の復興基本法、三次にわたる補正予算、年末にかけての復興財源確保法、復興特別区域法、復興庁設置法などが民主・自民・公明をはじめとする超党派の賛成により成立し、実施されたのは幸いであった。

東日本大震災の広域性と多岐性を踏まえ、政府は発災1ヶ月後に有識者による復興構想会議を設立して、復興に必要な対処の全体像の検討を求めた。同会議は5月に「復興構想7原則」を定め、6月下旬に報告書「復興への提言―悲惨のなかの希望」を完成し、首相に答申した。それを受けて、政府は7月末に「復興基本方針」を作成して施策をまとめ、年末に向かったの第三次補正予算や諸法として具体化されたのである。大災害に対して全般的な復興構想書が作成されたのは初めてのことである。また、阪神・淡路大震災時のような復興事業のための新組織を設けずに全政府的な対処をするという方式を採らず、関東大震災時の内務省の外局たる「復興局」よりはレベルの高い「復興庁」を創設して、この度の東日本大震災の復興にあたることとなった。復興庁は既存省庁と併存しつつ、その支援協力を得ながら調整にあたり、被災地の現場に寄り添って、復興の推進を円滑化することを期待されている。今回は阪神・淡路大震災の約2倍を上回る25兆円規模の復興事業となり、その財源として史上初めて復興税（10.5兆円）が新設された。

## (2) 復興施策の特徴

以上のスキームの下で採られた東日本大震災における復興政策の特徴を以下に列記しておきたい。

- (i) 阪神・淡路大震災では、国費は旧に復する目的に主眼が置かれていたのに対して、今回は積極的・創造的復興を推進することになったのは歴史的なできごとであろう。津波被害の繰り返しから脱する、より安全なまちの創造のため、一方で高台移転、他方で同じ地域での「多重防御」（複数の減災手段の組合せ）を勧奨する復興策となっている。また、くらしと産業の復興についても、長寿社会のケアや再生可能エネルギーの導入についても、被災自治体の積極的な取組を支援するものである。
- (ii) 危険地域について集団移転促進事業を行う場合、従来は国費が 3/4、地元負担が 1/4 という負担区分であったが、東日本大震災からの復興については、地元負担分が震災復興特別交付税で措置され、地方公共団体の財政負担を実質的にゼロとすることとされている。防潮堤などのインフラについても同様に地方公共団体の負担をゼロとしている。
- (iii) 個人住宅など私有財産復旧への国費投入はかつて認められなかったが、阪神・淡路大震災後の 1998 年（平成 10 年）の被災者生活再建支援法により、300 万円までの住宅再建支援が可能となっている。それに上乗せしてより厚い補助を行う自治体も少なくない。
- (iv) 以上に加えて、被災地のニーズに柔軟に応えるべく、取崩し型復興基金が創設され、被災者の生活と仕事の再建を支えるための措置としている。
- (v) 復興特別区域法が 2011 年（平成 23 年）12 月に成立して、復興のための規制緩和や税制等の優遇措置が可能となった。また、これに基づき、復興地域づくりに必要な事業の幅広い一括化、全ての地方負担への手当て、執行の弾力化などのための復興交付金が創設された。
- (vi) 史上初めて復興税が設けられたことにより、近年の日本の経済財政上の厳しい制約にもかかわらず、手厚い財政的措置が復興のために採れることになった。

## (3) 社会的な新潮流

- (i) 自治体間の広域カウンターパート方式の支援や「スクラム支援」などが東日本大震災において新たな高まりを示した。被災地には職員数の少ない小規模な自治体が多く、それすらも津波で奪われた悲惨な例が少なくない。それだけに、他地域の自治体からの支援は共通した職務を知るだけにきわめて有益であり、高く評価される。

また例えば岩手県遠野市や一関市、宮城県登米市や大崎市、福島県いわき市や福島市、郡山市などをはじめとする被災近隣自治体による後背地拠点としての厚い支援のほか、山形県をはじめとする避難者の受入自治体による貢献も貴重であった。

- (ii) 大震災によるサプライチェーンの広域被害が注目されたが、民間企業の復旧はきわめて迅速であったのみならず、多くの企業・団体が被災地への実質のある継続的支援の手を差し伸べたことが、社会的貢献の高まりとして注目される。
- (iii) 阪神・淡路大震災には最初の1年間に138万人のボランティアが駆けつけたとされる。東日本大震災は地理的遠隔に加えて、放射能への恐怖もある中、延べ100万人を超えるボランティアが活動している。また、経験のある指導者による、より洗練された組織的活動が展開された面も見落とすべきでない。財団・企業や大学・高校なども、ボランティア活動に進んで参画した。
- (iv) 東日本大震災に対して、自衛隊をはじめ警察や消防など第一線部隊が救援と応急対応に大きな役割を果たしたが、加えて国際的支援は空前の高まりを見せた。200近い国や地域及び国際組織が救援隊を派遣したり支援の金品を送り心のこもった見舞いをし、多くのミュージシャンやアスリートが被災地を励ました。ちなみに、日本赤十字社等主要4団体に寄せられた義援金は約3,600億円、また、外国政府や国際機関等からの寄付金は総額175億円以上となっており、これらに加え民間からも多額の支援が行われた。

復興の主体は、被災地の住民であり自治体である。発災後、長期化する苦難の中でも、被災地では粘り強く復興への努力が重ねられている。それを国と全国の人々がさまざまな方途をもって支援するのが東日本大震災からの復興のプロセスである。

この大震災は格別に甚深な複合災害であるが、それにひるむことなく現地と全国を「つなぐ」ことを通して、新しい復興の歴史を生み出す今日の日本でありたいと思う。「復興構想7原則」の中の一句、「大震災からの復興と日本再生の同時進行」という目標を今一度想起したいと思う。

## 2. 復興の現況

### (1) 被災者支援

発災以降、被災者は全国に避難した。全国の都道府県や市町村の協力を得て政府がとりまとめたデータによれば、発災直後避難者は、47万人に上ったが、その後減少傾向にあるものの、平成25年1月時点においてもなお31万6千人いる。仮設住宅の早期建設や新たな試みである民間住宅等の借上げなどにより、概ね平成23年9月頃までには避難者の多くは仮設住宅等に移り、当初2千箇所を越えた避難所は1箇所となった。仮設住宅等の入居状況については、仮設住宅が約11万2千人、民間住宅が約15万5千人、公営住宅等が約3万人となっている。

被災者の避難生活が長期化しており、それに備えた対策が必要となっている。暖房器具等の追加設置や、高齢者が多いことを受けた手すりやスロープの設置など、居住環境の改善に向けた対応がすすめられている。また、コミュニティの弱体化や被災者の孤立を防ぐ必要があることから、仮設住宅における被災者の日常生活を支えるため、総合相談、居宅サービス、地域交流などの総合的な機能を有するサポート拠点が設置されているところもある。このほか、見守り活動や心のケア等も行われているが、引き続き、被災者の生活再建に向けて生きがいややりがいが見いだせるよう、きめ細やかな支援が求められる。

### (2) 地域の復旧・復興

地域の復旧・復興については、被災者をはじめとする関係者の努力によりまず主要なライフラインの復旧が行われ、ついで道路等の公共インフラの応急復旧が行われた。そして、本格的な地域の復旧・復興に向け、災害廃棄物（がれき）の除去・処理が進められ、国土を守るための海岸等の公共インフラの本格復旧、そして高台移転や住宅再建等の復興事業が住民の合意を受けて本格化しようとしている。復旧・復興の進んでいる地域がある一方で、津波により家屋等が流出した沿岸部の地域では依然まちづくりの全体プラン確定に向かっている状況であり、さらに、今後、復旧・復興事業にとりかかる地域もある。

電気・ガス・水道など、主要なライフラインや公共サービスは、平成23年4月から6月にかけてほぼ復旧した。また、道路、鉄道、海岸、河川、港湾などといった公共インフラは、家屋等流出地域や原子力災害の警戒区域の一部を除き、応急的な復旧はほぼ完了している。

がれきについては、岩手県・宮城県・福島県の被災3県沿岸市町村において推計で1,600万トンを超える量が生じた。平成23年8月には、居住地付近に散乱したがれきのほぼ全てが撤去された。これらがれきの処理については、被災地にお

いて仮設焼却炉が順次稼働していることに加え、復興事業・公共事業等での再生利用や、県外での広域処理も進められており、平成 24 年 12 月時点において、1,628 万トンのうち、約 44%のがれきが処理・処分され、平成 26 年 3 月末の処理完了に向け、進捗状況の評価を踏まえながら進められている。ただし、津波堆積物については、復興資材への活用等が予定されているが、それらの処理・処分は、推計 1,039 万トンのうち、約 16%程度にとどまっている。

公共インフラについては、単なる復旧ではなく減災や災害に強い地域づくりの観点から本格復旧が進められており、おおむね政府がとりまとめている工程表に沿って進行しているが、被害状況や事業の内容によって進捗状況に差も生じており、スピード感をもった実施が望まれる。

例えば、被災地域の安全を確保するための防潮堤など海岸対策については、空港や下水処理場などの地域の復旧・復興に不可欠な施設が背後にある区間を優先して、概ね平成 24 年度末を目途に早期の完了を期し、その他の区域も順次着工が開始され、概ね 5 年での完了を目指している。

高台移転や地域の再建については、過去の災害に比して著しく大規模であるが、国家的な施策と財源はすでに用意されている。目下、被災市町村において復興計画の策定や住民合意に尽力しており、平成 24 年 12 月末時点では、防災集団移転促進事業を想定している地区の 8 割以上で移転先地権者の同意や移転者の確定が進んでいる。また、土地区画整理事業を想定される地区の 6 割以上で都市計画の決定がなされている。少しずつではあるが、いくつかの地域で復興事業の起工・着工が始まっており、今後、土地の造成や建築が本格化するものと見られる。仮設住宅に住む避難者が再建された住宅での生活を送れる日が一日も早く来るよう、事業のさらなる加速が望まれる。また言うまでもなく、これらの事業とは別に、個々に土地を見つけて移転したり、被災家屋を立て直したりするなどの自主再建がある。

### (3) 産業・雇用

鉱工業については、被災地域全体の鉱工業生産指数は震災後 30 ポイントほど低下したが、その後回復し、今では被災地域以外との差は小さくなりつつある。

政策的な対応としては、サプライチェーンの回復のための企業立地補助金による支援や、中小企業等の施設・設備のためのグループ補助金による支援のほか、仮設店舗・仮設工場の整備や無償貸与も行われ、事業の早期再開が図られている。

農業については、概ね 3 年以内の復旧を目標に、津波による被害を受けた農地のがれきの除去や除塩が進められており、排水機場などの農業用施設の復旧支援が行われ、平成 24 年 9 月末時点では約 38%で営農の再開が可能となっている。



水産業については、甚大な被害を受けた漁港・漁場・漁船、養殖施設、水産加工施設などの再建支援や金融対策により、平成 24 年 9 月から 11 月にかけての主要な魚市場の水揚数量は、震災前同期比で約 68%まで回復している。漁場や漁船に比較し、被災した水産加工施設の業務再開は遅れており、早期復旧が急務である。

観光業については、復興支援運動や観光PRイベントが行われており、改善傾向にあるものの、岩手、宮城、福島の前被災 3 県における観光客中心の宿泊施設の延べ宿泊人数は、全国の水準を下回る状況が続いている。

雇用については、被災した岩手、宮城、福島の 3 県においては、有効求人倍率が平成 23 年 4 月には、0.46 倍まで低下したが、平成 24 年 11 月時点では有効求人倍率は約 1.0 倍となっている。しかし、一部の地域で有効求職者数が震災前の平成 22 年度同月に比べ増加し、また、例えば建設業求人が増えている一方で未経験者の就職が困難といったミスマッチが生じるなど、沿岸部では引き続き厳しい状況が続いており、雇用の創出やミスマッチの解消が引き続き重要な課題である。

#### (4) 原子力災害からの復興

福島をはじめとする原子力災害については、津波災害とは異なり、今なお放射能の脅威が続いており、復興に着手することすらできない地域がある。加えて、遠方に離れ離れに避難している住民が多く、放射線に関するリスクや影響が必ずしも科学的に確立していないため、放射線に対する人々の考え方も収斂せず、住んでいた場所に帰るか帰らないか決めかねている被災者が少なくない。住民の帰還や定住に向けた支援や長期避難者への支援が課題である。福島県全体の避難者数は今なお約 15.7 万人、避難指示区域等からの避難者数は約 11.0 万人にのぼっている。

東京電力株式会社福島第一原子力発電所の事故発生を受け、避難指示区域、警戒区域が設定された。これらの区域については、避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域へと順次、見直しが進められている。

区域見直しの状況に応じて、除染、賠償、インフラ復旧、産業振興・雇用対策、営農再開の推進が必要となる。また、放射線モニタリング、リスクコミュニケーションや県民健康管理調査に必要な支援等の健康不安対策、食品の検査体制の充実、風評被害の対応も課題である。

除染については、広範囲に及んでいることから、人の健康の保護の観点から必要な地域について優先的に除染を実施している。除染に伴う除去土壌等は、安全に収集、運搬、保管、処分することとされているが、その貯蔵地の決定が容易でない。市町村が中心となって除染を行う地域では除染実施計画の協議が進められ

ており、また、警戒区域など国が直接除染を行う地域については、各市町村の意見を聴き、特別地域内除染実施計画が策定され、除染作業が始まっている。

放射線による健康への影響や不安に対しては、放射線モニタリングや、福島県が創設した「福島県民健康管理基金」への交付金拠出、健康不安を早期に解消するための、共通理解の醸成や国民とのコミュニケーションなどを内容とする計画がとりまとめられているが、幼児や子どもの若年層の健康調査など、今回の事故に起因する健康管理対策を含め、今後も柔軟な対応が求められる。

風評被害の解消に向け、政府は放射線のモニタリングや国内外への情報発信に取り組んでいるが、必ずしも懸念は払しょくされているとはいえない状況にある。

### 3. 今後の課題と提案

#### (1) 住民主体の事例共有とつながりの強化

- 被災地の復興は長期にわたるものであり、被災地に住まう住民が主体となって復興に携わることが重要である。

だが、東日本大震災の被災地においては、復興のための槌音は未だ高くない。冒頭の復興の特徴でも述べているように、今回の東日本大震災は、これまでの災害に比して多くの復興施策や手厚い取組が行われているのであるが、復興の現場では、そのような支援が実感として十分に感じとりにくいとの声がある。

その背景には、今回の震災復興は過去に例を見ない大規模な地域づくりや住宅再建を伴うものであり、そのためのまちづくりに関する住民合意に時間を要するうえ、そもそも広範な多数のまちづくりは相当な時間を要するものである。その完成までの避難生活が長期化し、コミュニティの維持や再構築等が必要なこと、被災地における将来を見据えた地域産業の復興が必要なこと、原子力災害という未曾有の事態に対応しないといけないことなど、多くの難問に直面している。加えて、それらに共通した問題として、復興の現場においては復興施策が十分浸透し、理解されていない場合もあり、用意された施策が必ずしも活用されていないことが考えられる。

もちろん、自治体の中には、復興の施策や取組を熟知し、うまく活用している例も見られるが、同じ課題に直面しているにもかかわらず、そうした上手な取組を共有していない自治体も少なくない。他の自治体が行っているうまくいった取組（優良事例）を参考にすれば、既に解決の目処が立っているものや、制度の活用や柔軟な運用により解決できるものがあるにも関わらず、それらが見落とされているのである。その点を改善して、よき刺激を地域間で交換しつつ復興のスピードを高めることが望まれる。

- さらに、地域づくりにおいて不可欠な住民の合意形成をうまくできないことが復興を進めていく上でのボトルネックとなっている例も見られる。住民の合意形成を進めていく上では、被災者同士が互いに腹藏なく意見交換をおこない、お互いの意識を共有し信頼関係を醸成していくことが重要である。
- 復興を効果的に進めるためには、政府と自治体、自治体と自治体、公（政府や自治体）と支援者、公と被災者、被災者同士といった、復興を担う多様な主体間において双方向の情報共有を推し進めることが肝要である。

(課題)

—国、自治体、支援者の情報共有等—

- 復興を進める上では、自治体間の情報共有を進め、他の自治体が行っている優良事例を積極的に取り入れることが重要であるが、実際には、他の自治体の取組まで目配りをする余裕がない自治体も多い。国や県、市町村の適切な役割分担が重要である。

このような中、先行事例や優良事例の共有を効果的に進めるためには、例えば、被災地自治体間の課題と対応策を共有する会議などにおいて、具体的な課題に沿ってきめ細かく議題設定を行ったり、職員が自分の担当分野以外も含め幅広く研修等を受ける試みが重要である。また、事例の共有として、専門や関心の異なる関係者（市民、支援者、企業・事業者、大学・専門家、行政職員など）が定期的に意見交換を行うなかで、専門家の能力を高めていくことも有効である。

- 国や県は、復興関係をはじめ、雇用、生活支援など多くの施策メニューを整備しているが、複雑で多岐にわたっているため、受け取り側のニーズも踏まえて、わかりやすく総合的に情報提供を行うことが重要である。このように多様な課題に対して多様な方策を講ずることが求められるなか、復興の全体像を理解し、総合的に対処できる職員が必要となる。

さらに、国や県が、各自治体や被災者に情報提供を行うにあたっては、直面する課題の原因や背景まで理解し、被災地域の実情を把握することが重要である。これらを通じて、いわば悩みを互いに共有する姿勢が望ましい。その意味で、例えば、現地の実態を把握し、復興庁等に状況を知らせてくれるアドバイザーの活用は有効であろう。

- また、被災地においては、今なおボランティアや寄附などが継続して必要とされており、そうした被災地の実態を全国に発信していくことは重要である。

—被災者による情報共有—

- 新しいまちをつくるにあたっては、住民の意見を収集・共有し、意見形成を行っていくことを忘れてはならない。その際、福祉・医療等の考え方が変化・発展しつつある中で、新しい状況や観点を住民にしっかりと提供するこ

とが肝要である。そのためには、行政や被災者等の関係者が共通の意識を持ち、ともに復興を進めていく場として、「まちづくり協議会」などを活用していくことが重要である。「協議会」を核として、行政と地元住民のキャッチボールを通じて双方向に情報共有を行うことで、ソフトの視点も取り入れながらまちの再建を進めていくことができるのである。

- 被災者に近い者が、被災者とのやり取りの中で情報提供を行うことが大切であり、仮設住宅の支援員等による地域新聞の発行は、情報提供の手段としては有効である。
  
- 多くの被災者が仮設住宅や、県外・域外に避難した状態で生活を送っている中、被災者間においても情報の格差が大きくなり、避難者同士で共通な意識を持てなくなっている。そうした中でも各自治体が被災者に対して、確実に情報を届けていく努力が重要である。  
まずは、被災者の所在情報や居住者情報を、避難元自治体あるいは避難先自治体において把握することが不可欠である。そのためにも、避難者に所在地を知らせてもらうよう、総務省の「全国避難者情報システム」への登録呼びかけなど、一層の支援が求められる。
  
- 全国に避難している被災者に対して情報提供を行うための特別な工夫が必要である。たとえば、被災地の方が各地の避難先を行脚するキャラバン隊を結成して、被災地の情報を地元の言葉で伝えることは、生きた情報の共有にもつながるコミュニケーションにもなり得る。
  
- 将来の情報社会を見据えた試みとして、住民に使いやすい方法で情報共有を行っていくという視点が肝要である。例えば、先進的な試みとして、様々な用途に対応し得るタブレット等の情報機器を用いた情報提供の取組に関しても、被災者が十分使いこなせるような工夫を促進することが期待される。

## (2) 地域づくり・住宅再建の早期実現

- 住民の生活再建の基礎となる地域づくり・住宅再建の早期実現が主要な課題である。だが、これは南北 700 キロメートルにわたる沿岸被災地域において展開される過去に例をみない大規模な復興事業である。地域づくりには住民合意が前提となることに加え、市街地や集落の根本的な作り変えを伴い、事業の数・種類も多く、複雑で困難な事業である。
- 事業のスピードアップを図るため、①多様な事業手法の柔軟な運用、②整備可能な地区からの事業手続・工事の段階的实施、③CM方式（複数の事業を、調査・設計から工事施工までの業務をコンストラクション・マネージャー（CMR）に一括して発注する方式）の活用などが試みられている。また、災害復興住宅を早期に整備するため、用地・建物の確保に、発注者が求める土地利用計画の条件に沿って土地所有者が条件を提案する買取方式が試みられ、定期借地などの工夫もなされている。さらに、市町村ごとの事業について工程表・ロードマップの作成・公表による工程管理、促進、情報提供が図られている。

### (課題)

- 復興の主体は住民である。地域づくりにあたっては、住民自身が役割と尊厳をもって復興の主体となることが重要であり、住民が、景観なども含めて新たな地域のイメージをもつことが大切である。そこで、住民と、都市計画や土木関係者などの知識をもつ専門家がともにコミュニケーションを図っていくことが重要となる。

そのためにも、行政はまちづくり協議会などを活用して、実質的な対話を図ることが重要であり、避難者の帰還やコミュニティづくり、福祉、子育て、生涯学習などトータルに取り組む主体として、まちづくり協議会などの組織を継続的に応援することが必要である。その際、女性や子育て世代による積極的な参画やその意見の反映が行われるよう留意すべきである。また、まちづくり協議会においても、住民が主体となって合意に至るように、リーダーとなるまとめ役が活躍できる環境をつくるなど、意見集約の円滑化を図ることが重要である。
- 困難な事業をスピーディーに行うためには、復興に携わる人材の確保が不可欠であり、これまでも行政機関や民間団体など、全国から被災地方公共団体への人材派遣を組織的に進めている。しかし、被災地ではさらに多くの人

材を必要としており、人員を確保するための継続的な支援が必要である。ハード事業を担う技術者からソフト事業を担う専門家に至るまで、幅広い人材が復興のために必要である。

また、職員への負担にも配慮しつつ、研修などの人材育成も併せて行うことが重要である。研修は、各担当の専門分野のみならず、例えば土木関係の担当者に医療・福祉関係というように専門外の分野を習得させることが望ましい。また、行政職員だけではなく、民間やシルバー人材など多様な主体の参入が容易になるような工夫が望まれる。

- 復興計画の柔軟な見直しと、それに伴う各種事業スケジュールの見直しを必要に応じて行うことができるようにすべきである。例えば、住民と行政との間におけるキャッチボールがうまく実施されていないため、必ずしも被災者の意見が反映されず、また、実施が困難な事業スケジュールや規模が設定されているケースもあり得る。このような場合について、状況に応じて「手戻り」を含め復興計画の柔軟な見直しができるよう、手続や手順の簡素化などを検討することも課題である。
- 集団移転先の確保等、地域づくりの事業で一定の方向性が見えてきているが、移転先における仕事や生活の利便性も含めた暮らしの再生を急ぐ必要がある。また、移転元地域の活用も含めた地域全体の産業の早期の再生に向け、産業用地の嵩上げを迅速に実施するなどの対応が望まれる。
- 自治体を中心となって行う災害公営住宅の整備は、生活・福祉・産業などの多様な側面を踏まえ、地域づくりとしての総合的な考慮のもとで実施することが重要である。災害公営住宅の整備にあたっては、将来にわたる有効性を展望し、地域性の違いに配慮しつつ、コンパクトシティ化や地域包括ケアを考慮すべきである。また、医療・福祉などの生活を支える施設を含めた複合的な災害公営住宅の在り方について検討することも考えられる。
- 事業実施にあたっては、その円滑な遂行を妨げるボトルネックを除くことが重要である。例えば、入札の不調や資材価格の高騰については、予定価格の適切な算定や事故繰越手続の簡素化などの対応が行われているが、引き続き柔軟な対応が求められる。また、事業用地の確保の難しさの要因の一つである地権者不明の土地の扱いについては、例えば、土地収用手続の簡素化などの更なる工夫を促進する必要がある。

### (3) 生活復興から発展する地域包括ケア

- 長期化する避難生活が被災者に大きな負担となることを思えば、コミュニティの維持・再構築、そして健康面の支援が継続的に必要である。また、保健・医療・介護・福祉・生活支援サービスなどを一体的に提供する地域包括ケアの観点を地域づくりに活かすことを忘れてはならない。
  
- 岩手県釜石市平田地区や宮城県東松島市での被災者サポートセンターや相馬市の災害公営住宅などに代表されるように、被災者に対する生活面、健康面、仕事面などの多様な相談受付や見守り活動などが行われている所もある。また、地域の企業やNPOなど多様な主体による復興への協働や、子どもに対する学習支援の取組についての好事例も見られる。

#### (課題)

- 被災者にとっての「今」は、来るべき復興と同等あるいはそれ以上のかけがえのないひと時であり、生きがいをもって暮らせるような支援を行うことが重要である。これは、将来の日本におけるケアの在り方の先駆的な例になり得る。
  
- 仮設住宅での生活が長引く見通しとなっている。地域づくりが進められるなか、例えば、コミュニティの維持・形成の観点から仮設住宅間の住み替えなど、新しいコミュニティ作りに資するような取組を後押しする必要がある。
  
- 被災者への相談支援センターや生活支援相談員の配置は、被災者の今を支える重要な取組であり、継続的な対応が不可欠である。当面の人材確保策として、緊急雇用創出事業なども有益である。  
また、例えば、高齢者や障害者、外国人、乳幼児、妊婦などに代表される要援護者への配慮をはじめ、健康や心、子育てなどの不安をもつ被災者に対して、一人ひとりの実情に沿ってきめ細かく対応していくための支援策を継続的に展開する必要がある。  
その際、NPO等民間支援団体が継続的に被災者支援に取り組める環境づくりが求められる。
  
- 被災地、特に福島県内の医療・福祉の人材不足は深刻である。被災した医療施設等の復旧にあたっては、民間医療機関も含めて地域の医療機能を回復



させることが切実な課題である。また、過疎化が進み、民家が広域に点在する自治体では、医療・福祉等について、生活圏域の近隣自治体が協力することが望ましい。また、東北メディカル・メガバンク計画といった最先端研究と被災地域の医療復興を一体的に推進する取組も行われているところであるが、被災者支援を広範かつ継続的に実施するとともに、中長期的な医療・福祉サービスの提供体制を再構築するためにも、医師、歯科医師、薬剤師、看護師、ケアマネージャー、介護士などの多職種の人材確保が欠かせない。また、人材確保を支援する団体の活用や人材を確保しやすくする環境の整備が必要である。

- 地域包括ケアについては、今なお先端的な課題であるため、地域や住民への浸透が不十分な状況にある。この新しい考え方を踏まえつつ、住民が地域づくりに気概をもって取り組めるよう、その具体的なイメージや将来のビジョンを示しつつ、積極的な情報提供を行うことが望まれる。

特に、地域包括ケアを中心とした地域づくりにあたっては、地域の将来も見据え、地域づくり関係者だけでなく医療・福祉関係者や住民などの意見を聴きながら、高齢者の孤立防止や地域交流といった考えを採り入れる必要がある。そのためには、現状のサポート拠点の充実に加え、将来の地域包括ケアの担い手となるべき人材の確保・育成が不可欠である。さらに、医療機関や介護サービス事業者等の関係機関からなるネットワークを構築し、連携を強化することも必要である。

- 復興の現場で活躍している女性は多いが、その一方で、それぞれの組織において政策・方針決定過程に参画している女性は少ないのが現状である。意思決定できる立場にある女性リーダーを増やし、復興において欠くことのできない主体的な担い手としての女性の意見・視点をしっかり取り入れることが重要である。

- 復興にあたって、なかなか声が伝わりにくいと思われる人々、特に次世代を担う子ども・若者・子育て世代の思いを地域づくりにつなぐことが大切であり、復興プロセスの担い手として地域で参画することが望まれる。また、被災地における子どもたちの遊び場の確保や地域に根差した行事の継続など、地域における居場所づくりも重要である。

- 苦しい被災生活のなかで、地域における文化芸術活動は、被災者の心の支

えとして大きな役割を果たし、また地域の絆を強める手段でもある。そこで、被災地の伝統文化の継承や文化財の修理・復旧、さらには新たな文化芸術活動などを支援することで、円滑な地域の復興を推進することも重要である。

#### (4) 被災地の将来を見据えた地域産業・仕事の支援

- 被災地における将来を見据えた地域産業の復興には、企業の再生や新規立地に加え、地域の商店街における「なりわい」や「にぎわい」を取り戻すことが欠かせない。国及び自治体の各種助成措置によって、地域産業・商店街の共同事業化・グループ化や、被災中小零細企業の復旧支援、農地や漁港等の復旧に合わせた経営の効率化・多角化、先進的農林水産技術の実証研究が行われており、将来を見据えた支援を引き続き進める必要がある。
  
- 一次産業の経営革新や観光業の推進、そして大学や研究機関、企業等による研究開発の推進や、少子高齢化や人口減少など、全国的な見地から被災地の将来を見据えた地域振興の推進などによる新たな産業創出が重要である。再生可能エネルギーの導入やバイオマス発電をはじめとする新産業の創出、復興を契機とした社会的起業が望まれる。

#### (課題)

- 地域づくりと工場の立地には密接な関係があり、住宅再建と産業の再生についてバランスよく復旧・復興を進めるべきである。例えば、津波危険区域に指定されている土地について、産業用地として盛土や嵩上げを行い、できるだけ早く使えるよう留意すべきである。
  
- 新産業の創出については、事業者と関係機関とのマッチングの努力をさらに進める必要がある。その模索について、市町村の特徴を活かした強みについて、将来の地域の姿を展望して焦点を絞った取組を進める時期に来ている。また、大学との連携による新事業展開や、被災地に起業家を集め、活動や情報共有の場を提供し、被災地において起業家が輩出されるような、成功しやすい環境の整備等の促進策をきめ細かく展開することも重要である。
  
- 仕事場を生み出すには、被災事業者の再建、新規事業の創出を行うとともに、就業・就労支援の着実な実施によるミスマッチの解消が重要である。
  
- 再生可能エネルギーの利用拡大が課題となっており、おおいに進められるべきである。例えば、原子力災害の影響で営農が行われていない農地を太陽光発電の用地として活用することも検討されているが、そのためには農地法など、関連する法制度の柔軟な運用が必要であるとともに、推進主体や地域の実情と意向を踏まえつつ、地域の将来像に関する住民合意に基づいて対応

することが求められる。

なお、原子力被災地での利用拡大にあたっては、他地域と比べて時間を要することが懸念されることから、その条件不利を補うための環境整備も必要である。

- 一次産業については、農地や漁港の復旧が地域差はあるものの進みつつあり、一部では農地の復旧と併せた大区画化・大規模化や漁港の高度衛生管理体制の構築などの取組も見られる。しかし、その担い手への農地の面的な利用集積や農林水産業と関連産業との連携・高度化については十分に進捗しているとはいえず、引き続き課題である。また、被災した施設の復旧整備とともに、生産された農林水産物の失われた販路の回復が課題となる。さらに、経営の大規模化や高収益作物への転換を進めるための先端技術の大規模実証については、生産された農産物の販売まで視野に入れた取組が必要である。
- 観光業については、これまでも種々の取組がなされてきてはいるものの、被災地の現場にいる者にとって、必ずしも効果が実感できていないとの声がある。風評の払拭に向け、国を挙げた安全性の周知強化を図るとともに、個別の取組が全体として有機的につながるよう、地元の事情に応じた高度化努力を進める必要がある。例えば、観光振興の視点に立ったまちづくり、人材育成、交通アクセスの改善なども課題の一つである。
- グループ補助金については、地域づくりの進展に伴い、今後とも商業機能の復旧を図る必要性もあることから、引き続きの措置が必要である。ただし、持続可能な地域の発展のため、出口戦略も立てるべきである。
- 既往債務が負担となって新規の資金調達が困難となる二重債務問題に関しては、各県の産業復興相談センター・産業復興機構及び株式会社東日本大震災事業者再生支援機構が相談に応じ支援を行う仕組みができており、さらなる活用を促進することが必要である。

## (5) 福島をはじめとする原子力災害からの復興

- 原子力災害という未曾有の事態は、多くの被災者に長期の避難生活を強いるとともに、放射線による健康への影響をはじめとする大きな不安を残している。

原子力災害からの復興に向けての課題は多く、広範にわたり、国や県・市町村などによる課題解決に向けた議論や、政府による検討・対応が行われている。まずは、「暮らせる環境」の早期回復と、早期の帰還や定住のための対応や、放射線に対する不安の解消といった基本的な課題への対応が全力で進められねばならない。

- 国は、原子力発電所の事故による災害における特殊な事情をしっかりと認識し、福島をはじめとする原子力災害からの復興を責任をもって進めるとともに、国・県・市町村が当事者意識を強くもって協働・対応すべきである。

### (課題)

- ふるさとへの早期の帰還や定住など、長期避難を余儀なくされている方も含め、被災者が将来への希望をもちながら、将来の人生計画を立てることができるよう、国や県、市町村は連携して、住民一人ひとりの意思・気持ちを尊重し、きめ細やかにサポートすることが大切である。対話を通じて、望ましい道筋を決めていくことが望まれる。
- 放射線に関する安全基準の確立に向けた努力や、わかりやすい資料を活用した情報発信が必要である。また、リスクコミュニケーションについては、一方的な周知でなく、対話型の手法をとるべきである。例えば、放射線は、原子力事故に限らず自然界に存在するといった科学的で冷静な問題理解を普及することも肝要である。国際的な安全基準の中で日本は格別に厳格な基準を採用していることももっと知られてよい。
- 風評被害対策は、消費者サイドに軸足を置いた地道な活動や、継続的なPR活動、学校教育、各種研修を被災地も含めて全国的に行う必要がある。また、風評被害により損害を受けた生産者や事業者には、東京電力による公平かつ適正な損害賠償が迅速かつ着実に進められることが必要であるとともに、経営再開や販路拡大への取組を支援していくことも重要である。

- 除染は、帰還を考える避難者の人生計画をたてるうえでも重要な前提となる。帰還しても大丈夫な状態になるまでの工程表や、森林等を含む地域の除染方針について明確に示してほしい、という切なる要請が聞かれるが、放射線や除染に関する微妙で不確定な要素がある中、解決すべき課題は多い。行政や住民間で対話をしながら、ステップごとに今後に向けた取組を進めていくことが必要である。

なお、除染については、開発途上の部分も多く、新しい研究や技術が進んだ場合には、柔軟な導入が求められる。

また、除染に伴う除去土壌や汚染廃棄物の管理・処理等については、その必要性及び安全性、基準等について国民に分かりやすく丁寧に説明するとともに、必要となる施設の設置など、実際の作業を進めるにあたっては、住民等との対話を重ね、同意を得ながら、迅速に進めていくことが必要である。

- 福島をはじめとする原子力災害からの復興に関しては、賠償や除染をはじめとして、さまざまな要素が入り組んでおり、住民にとっては事態の把握が難しい。全体的な対策についてわかりやすく示す工夫が必要である。

また、国は、原子力発電所事故による被災者への健康の影響とその検証など、健康管理対策について責任をもって継続的に対応することが求められる。

- 社会的に原子力災害の問題が忘れられてしまうという危惧が現地では強い。この問題については、国として引き続き力を入れていくというメッセージを継続的に発信していくことが必要である。

## (6) 災害の記録と伝承

- 「東日本大震災」の記録を後世にきちんと伝えることを重要と考えるNPO、研究機関、民間団体等によって草の根的で自発的な取組が行われている。国立国会図書館を中心として、「東日本大震災アーカイブ」を構築中である。被災各県においては、WEB 情報システムの構築や、津波資料のアーカイブ化が試みられている。

### (課題)

- 国、地方公共団体、ボランティア・NPO、研究機関などの多様な主体により、地域の絆や精神的基盤の復活を含め、東日本大震災を巡る膨大な記録の収集、保存、活用の取組や検討が行われている。アーカイブの課題としては、いかに、それらの情報をうまく取り込み、保存し、誰もが利用できるようにすることで、他地域や次の世代へ震災の実態と教訓を提供するかということがある。
- 国、地方公共団体、NPO、研究機関などの多様な主体が東日本大震災に関する情報や資料を収集・保存しており、それらを安易に破棄することがないように、働きかけていくことが重要である。
- 情報の利活用を促進するためには、ユーザーによる情報の検索と使用が容易にできるようにする必要がある。このため、情報のフォーマットの標準化等の技術的な対応や、個人の権利への取扱いについての配慮が重要である。
- アーカイブ構築を推進するには、既に取り組が進んでいる「東日本大震災アーカイブ(国立国会図書館)」を中心に進めていくことが現実的で、効果的である。まずは、国立国会図書館が中心となって、NPOや企業、研究機関と連携していくことが重要であり、円滑な進展が期待される。一方、各府省においても、国と地方との関係においても、連携体制が十分とはいえない。連携を進めていくための仕組みを工夫することが重要である。
- 東日本大震災関連の公文書について、必要な文書を保管し、どの組織にどのような文書が保管されているのか、外部からも見えるようにしておくことが重要である。現行の公文書管理のルールに従って、文書作成者が、恣意的に文書を破棄することなく、適切な保存を徹底することが基本である。

- また、今回の震災における犠牲者への追悼と鎮魂をはじめ、その経験と教訓を伝えることや、防災等に活かす取組について、検討を行う必要がある。



## 4. おわりに

3・11、あの未曾有の東日本大震災から、早や2年が経とうとしている。また春の季節がめぐり来る。復興への槌音は、東北の大地に、いつになったら、一斉に鳴り響くのか。我々は節目節目で、復興の進行状況について問いを発し続けた。

中央の机上の論議では実感にそぐわないとばかり、単身でまた協力して、現場への視察と調査をくり返した。なぜ、どうしても担当者質問攻めにし、現地の人々の訴えにじっと耳を傾けた。そして考えられる範囲で、改善要求を復興庁に提示して来た。

そんな中、様々な気づきもあった。荒地に新芽が吹く様を目の当たりにすることもあった。混とんの中から、少しずつだが着実に、復興の絵姿は見え始めている。問題は地元での復興の有様が、成功例も失敗例もすべて地元でのみ封じられ、点から線に、そして線から面へと、復興の前面に展開していかぬことにある。

復興を地元から外に開くこと、外からの復興への知恵を現場が生かすことが、今、最も大切なのだ。確かに「無から有を作り出す」のはとてつもなく難しい。しかし、「有から有へとつなぐ」ことが出来れば、事態は格段によくなる。

復興の槌音高くあらんことを願い、我々は白みゆく空を眺めながら、今後ともどこにしようと、復興への献身を惜しまぬつもりだ。東日本の被災地に、希望の光がさし続けるようにとの祈りを込めて、我々は引き続き復興の行く末を見守りたい。