

大規模災害からの復興に係る 情報収集・確認調査

－復興プロセスに対応した
JICA 支援のあり方検討－

最終報告書

平成 25 年 11 月
(2013 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

株式会社 首都圏総合計画研究所
株式会社 地域計画連合

基盤
JR
13-249

大規模災害からの復興に係る 情報収集・確認調査

－復興プロセスに対応した
JICA 支援のあり方検討－

最終報告書

平成 25 年 11 月
(2013 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

株式会社 首都圏総合計画研究所
株式会社 地域計画連合

はじめに

東日本大震災は未曾有の災害を我が国にもたらした。従来、JICA は途上国の大規模災害において緊急・応急から復興まで様々な支援活動を行ってきたが、今後も途上国の復興支援は JICA にとって重要な責務である。その復興支援を進めるにあたっては、東日本大震災を含めた日本国内における災害からの復興経験を充分にくみとることが重要である。

こうした背景のもと、本調査は、①国内での過去の災害事例の具体的な復旧・復興プロセスから学んだ知見を整理し、②現在、復旧・復興途上にある東日本大震災の復興プロセスから知見の抽出を行い、③JICA が途上国でこれまでに復興支援した事例の分析をし、④それらを踏まえて JICA の今後の途上国における復興支援のあり方を検討したものである。

過去の災害事例、JICA の海外支援事例については、文献収集・分析を中心に進め、東日本大震災の復興については、資料収集と、被災地現場踏査並びに関係者ヒアリングによって、実態把握に努めた。ただし、本調査は、東日本大震災に際しての福島第一原子力発電所の事故による諸問題については、すべてを把握するものではなく、住民の長期避難の観点から現状を把握したものに留まっている。

なお、本調査最終報告書の別冊として JICA の支援担当者の手引きとして、日本における災害経験から得られた教訓を踏まえて、災害に見舞われた場合、標準的にどのような復興プロセスをたどり、どのような復興支援策を展開したらよいかを「復興プロセス標準書」としてまとめた。

本調査結果が、今後の JICA の復興支援のあり方の指針となり、これを活用して大規模災害からの復興を担当する JICA 職員等が、災害教訓を理解し、JICA の取り組みに反映していただければ幸いである。

2013 年（平成 25 年）11 月

大規模災害からの復興に係る情報収集・確認調査
調査団総括 濱田甚三郎

目次

要 約.....	S-1
第1章 序 論	1-1
1.1 調査の目的及び実施方針等	1-1
1.2 調査の手順.....	1-2
第2章 日本国内での震災復興マニュアルの復興プロセス	2-1
2.1 震災復興マニュアル等の制定状況	2-1
2.2 東京都震災復興マニュアルの復興基本プロセスと主なテーマの考え方	2-2
第3章 日本国内の復旧・復興プロセスについて.....	3-1
3.1 過去の大規模災害の概況と特筆すべき復興施策	3-2
3.2 過去の大規模災害から得られた教訓.....	3-32
第4章 日本政府及び地方自治体の東日本大震災復興に関連する支援策について ～復興ステージでの国・地方自治体の動向～	4-1
4.1 緊急・応急対策期：被災、救急救命、応急対応（2011.3～2011.8）	4-1
4.2 復旧活動期：避難所から仮設住まいへ（2011.4.～2011.12）	4-21
4.3 復興始動期：復興計画策定スタート（2011.5～2012.2）	4-28
4.4 復興活動期：模索する市町村の復興まちづくり（2012.2～2013.8 現在）	4-35
第5章 東日本大震災における民間による復興支援活動について.....	5-1
5.1 ボランティアとその支援活動団体の動向.....	5-1
5.2 大学・研究機関の動向	5-16
5.3 企業等の動向	5-25
第6章 長期避難の状況と支援について.....	6-1
6.1 経緯.....	6-1
6.2 国・県の対応	6-9
6.3 避難元自治体、受入自治体、民間支援団体等の対応.....	6-19
6.4 避難者意向	6-31
6.5 長期避難者支援における留意点.....	6-35

第7章 東日本大震災復興に係る注視すべき取り組みと主要課題.....	7-1
7.1 東日本大震災の復興に係る取り組みの特徴.....	7-1
7.2 東日本大震災に係る注視すべき取り組み.....	7-3
7.3 東日本大震災における多様な担い手連携による取り組み事例.....	7-40
7.4 主要課題（東日本大震災の復興に係る教訓）.....	7-64
第8章 海外における大規模災害支援に対する日本政府/JICAの 協力事例について.....	8-1
8.1 復興支援関連プロジェクトの概要及び教訓.....	8-1
8.2 トルコ現地調査結果.....	8-34
第9章 JICAの復興支援のあり方.....	9-1
9.1 JICAの東日本大震災での復興支援の取り組み.....	9-1
9.2 事例からの教訓に基づくJICAの取り組み（案）.....	9-6
参考文献リスト.....	R-1

表リスト

表 S-1	日本国内における過去の大災害の状況との比較.....	S-3
表 S-2	JICA 復興支援のあり方.....	S-9
表 2.1	東京都以外での震災復興マニュアル等の策定状況.....	2-1
表 3.1	関東大震災の被災概要.....	3-2
表 3.2	昭和三陸津波の被害概要.....	3-7
表 3.3	北海道南西沖地震の概要.....	3-9
表 3.4	阪神・淡路大震災の概要.....	3-12
表 3.5	三宅島噴火災害の概要.....	3-15
表 3.6	中越地震の概要.....	3-19
表 3.7	過去の大規模災害での調整・対外情報発信・海外からの救援.....	3-24
表 3.8	過去の大規模災害の概況と復興施策の特徴.....	3-27
表 4.1	東北地方太平洋沖地震の概要.....	4-1
表 4.2	東日本大震災の被害状況と警察措置.....	4-2
表 4.3	インフラ等の被害状況（主として岩手県、宮城県、福島県）.....	4-3
表 4.4	各市町村の浸水面積.....	4-4
表 4.5	被災農地面積.....	4-5
表 4.6	東日本大震災における被害額の推計.....	4-6
表 4.7	避難者状況.....	4-7
表 4.8	復興予算の概要.....	4-9
表 4.9	各省庁の緊急・応急対応の概要.....	4-15
表 4.10	主要 3 県の被災状況と特徴.....	4-16
表 4.11	東日本大震災応急対応期の課題（宮城県の検証による）.....	4-18
表 4.12	福島県新地町の応急対応期の対応.....	4-20
表 4.13	被災インフラの復旧状況（2011 年 8 月時点）.....	4-23
表 4.14	仮設住宅等の状況.....	4-26
表 4.15	3 県の復興の動きと復興計画の特徴.....	4-31
表 4.16	復興交付金の予算規模.....	4-35
表 4.17	市街地整備事業の着工地区数.....	4-39
表 4.18	行政主導の復興まちづくりの状況.....	4-42
表 4.19	地元主体による復興まちづくりの状況.....	4-44
表 4.20	被災市町村の職員確保の状況（2013 年 4 月 1 日現在 速報値）.....	4-46
表 4.21	産業振興の多様な取り組み.....	4-49
表 4.22	被災自治体の民間企業との連携組織.....	4-52
表 5.1	日本財団 ROAD プロジェクトと支出額.....	5-9
表 5.2	震つなの被災地支援活動年表.....	5-10
表 5.3	救急対応期の事例.....	5-16

表 5.4	復旧・復興期の事例	5-17
表 5.5	大学等における地域振興のためのセンター的機能整備事業（2011 年度）	5-18
表 5.6	大学による持続的な被災地支援（事例）	5-19
表 5.7	学会による復興支援（事例）	5-20
表 5.8	教訓ノート of 項目	5-22
表 5.9	経済界全体及び企業による支援活動	5-25
表 5.10	主要な財団の動き	5-28
表 5.11	復興支援事業の全体計画	5-29
表 6.1	見直し後の避難指示区域	6-2
表 6.2	福島県から県外への避難状況	6-4
表 6.3	福島県民の避難の状況	6-6
表 6.4	震災関連死の認定者数	6-8
表 6.5	賠償範囲	6-12
表 6.6	除染特別地域と汚染状況重点調査地域	6-13
表 6.7	浪江町復興計画策定における主な特徴	6-20
表 6.8	原発事故前後の小中学校の状況（抜粋）	6-23
表 6.9	山形県における避難者受入状況	6-25
表 6.10	原発災害避難者の実態調査の概要	6-31
表 6.11	双葉 8 町村災害実態調査の概要	6-32
表 6.12	原子力被災自治体における住民意向調査の概要	6-33
表 7.1	阪神・淡路大震災・中越地震との比較による 東日本大震災での注視すべき取り組み	7-2
表 7.2	3 県の間接支援組織	7-14
表 7.3	CFW における一般的なメリット及びデメリット	7-20
表 7.4	東日本大震災での復興支援員等の取り組み	7-22
表 7.5	被災地における建築制限の導入について（事例）	7-27
表 7.6	海岸堤防高の事例	7-29
表 7.7	岩手県の住宅建設推計と災害公営住宅の建設状況（2013 年 7 月末現在）	7-33
表 7.8	新地町防災集団移転事業 事業化までの経過	7-43
表 7.9	防災集団移転促進事業による計画団地（2013 年 6 月時点）	7-44
表 7.10	新地町役場及び関連組織の状況	7-46
表 7.11	仮設住宅建設着手から現在までの長洞での主な出来事と支援の動き	7-51
表 7.12	長洞を支援する主な外部団体と支援内容	7-52
表 7.13	東松島市における復興に係る主な関係者	7-59
表 8.1	途上国における大規模災害とそれに対する JICA 復興支援プロジェクト	8-1
表 9.1	JICA の東日本大震災関連事業	9-5

図リスト

図 S.1	復興プロセスのイメージ	S-2
図 S.2	津波浸水図	S-2
図 S.3	東日本大震災における復旧・復興の工程	S-3
図 S.4	大規模災害からの教訓	S-7
図 1.1	作業フローチャート	1-2
図 2.1	復興基本プロセス	2-3
図 2.2	復興基本プロセスに対応した施策案	2-4
図 2.3	各主体の支援・連携による地域復興	2-7
図 3.1	大規模災害の位置	3-1
図 3.2	過去の大規模災害における復旧・復興までの工程（日本国内）	3-29
図 3.3	過去の大規模災害における復旧・復興までの工程（海外）	3-31
図 4.1	東日本大震災における復旧・復興までの工程	4-1
図 4.2	各市町村の浸水状況	4-4
図 4.3	関東地方の液状化発生分布	4-5
図 4.4	避難者数の推移：東日本大震災、阪神・淡路大震災 及び中越地震の比較について	4-7
図 4.5	政府の緊急災害対策本部等（2011年4月11日時点）	4-8
図 4.6	海外からの支援受入れに関する外務省の体制	4-10
図 4.7	諸外国・地域・国際機関からの救助チーム・専門家チーム等活動場所一覧	4-11
図 4.8	岩手県の被災状況	4-16
図 4.9	宮城県の被災状況	4-17
図 4.10	鉱工業生産指数の推移	4-24
図 4.11	市街地復興パターン調査	4-28
図 4.12	復興庁の概略	4-29
図 4.13	「東日本大震災」復興特別区域法の枠組み	4-30
図 4.14	東日本大震災復興交付金	4-30
図 4.15	岩手県東日本大震災津波復興計画	4-32
図 4.16	沿岸市町村の復興計画	4-33
図 4.17	釜石の土地利用イメージ	4-34
図 4.18	東松島市における多重防御のイメージ	4-34
図 4.19	主要な復興まちづくり事業の概要	4-37
図 4.20	岩沼市玉浦西防災集団移転促進事業の概要	4-37
図 4.21	石巻市新蛇田地区の復興工程表	4-38
図 4.22	防災集団移転促進事業の進捗状況	4-39
図 4.23	復興まちづくり事業の自治体の検討フローと「壁」	4-41
図 4.24	縮小トレンド下での復旧と復興	4-42

図 4.25	気仙沼市小泉地区の高台移転計画.....	4-44
図 4.26	被災 3 県における人口と雇用の状況.....	4-47
図 5.1	発災後ひと月毎に見る 3 県のボランティア活動者数の変化.....	5-1
図 5.2	各県（岩手、宮城、福島）のボランティア活動者数の変化（2011.3～2012.2） ..	5-2
図 5.3	各県（岩手、宮城、福島）のボランティア活動者数の変化（2012.3～2013.7） ..	5-3
図 5.4	東日本大震災における被災地支援活動の仕組み.....	5-6
図 5.5	震災ボランティア関連関係図.....	5-7
図 5.6	中央共同募金会の東日本大震災対応募金事業.....	5-8
図 5.7	ジャパン・プラットフォームに寄せられた寄付とその使途について.....	5-8
図 5.8	震つな各団体の拠点.....	5-11
図 5.9	震つな×ROAD 足湯隊派遣の仕組み.....	5-12
図 5.10	日本世界銀行共同プロジェクトから得られた知見・教訓の概要.....	5-21
図 5.11	「生活基盤の復旧状況」指標の動き（震災前=100）.....	5-23
図 5.12	「人々の活動状況」指標の動き（震災前=100）.....	5-24
図 5.13	民間企業による主な復興支援活動の内容.....	5-26
図 6.1	避難指示区域の概念図.....	6-2
図 6.2	仮設住宅入居までの避難の流れ.....	6-3
図 6.3	岩手県・宮城県・福島県の避難者数（2011 年 11 月～2013 年 8 月） ..	6-3
図 6.4	被災 3 県における県内・県外避難状況.....	6-4
図 6.5	年齢階層別における年間の社会増減率.....	6-5
図 6.6	県内の主な避難先.....	6-5
図 6.7	福島県の主な市町村別転入・転出超過数（上位 10 市町村） ..	6-7
図 6.8	原子力被災者への対応に関する当面の取組のロードマップ.....	6-9
図 6.9	原子直災害からの復興施策体系.....	6-10
図 6.10	区域別：東電賠償額モデル.....	6-12
図 6.11	除染実施区域・汚染状況重点調査地域.....	6-14
図 6.12	子ども・被災者支援法の対象範囲.....	6-16
図 6.13	浪江町役場の移転状況.....	6-19
図 6.14	浪江町復興支援員制度.....	6-22
図 6.15	ふくしま連携復興センターの機能.....	6-26
図 6.16	うつくしまふくしま未来支援センター概略図.....	6-28
図 6.17	時系列で見る避難と復興に向けての取組みと予測.....	6-36
図 7.1	大規模災害時におけるインターネットの有効活用.....	7-6
図 7.2	復興庁と自治体の関係.....	7-12
図 7.3	JCN の支援活動領域.....	7-14
図 7.4	町外コミュニティ形成に向けてのスケジュール.....	7-25
図 7.5	協議プロセスの例.....	7-31
図 7.6	仮設施設整備事業のしくみ.....	7-34

図 7.7	新地町の位置と被災状況	7-40
図 7.8	陸前高田市広田町長洞集落.....	7-47
図 7.9	東松島市の位置と被災状況.....	7-53
図 7.10	東松島市復興まちづくり計画の策定体制	7-55
図 7.11	東松島市におけるまちづくり協議会	7-56
図 7.12	復興協議会高台移転部会	7-57
図 7.13	東松島みらいとし機構の組織図	7-60
図 7.14	宮城県「地域復興推進員」設置実証事業の全体イメージ	7-61
図 9.1	被災地への協力：JICA の取り組みと他のプレイヤーとの関係.....	9-4

参考資料

参考 1 政府及び自治体等の取り組み	4-54
参考 2 福島関連年表	6-39

コラムリスト

コラム 3.1	2009 年 佐用町台風第 9 号水害	3-22
コラム 4.1	福島原発事故の汚染状況	4-6
コラム 4.2	海外支援の受け入れについて	4-12
コラム 4.3	JICA 二本松の取り組み	4-22
コラム 4.4	自治体の産業振興策の取り組み	4-50
コラム 4.5	取崩し型復興基金の創設	4-53
コラム 5.1	足湯分析結果	5-14
コラム 5.2	緊急・短期の被災者支援から創業支援まで	5-31
コラム 6.1	避難者自身による取組：NPO 法人とみおか子供未来ネットワーク	6-24
コラム 6.2	避難先の住民との交流	6-30
コラム 6.3	避難者意向の時系列変化	6-34
コラム 6.4	三宅島噴火のケース	6-38
コラム 7.1	多数のボランティアの受け入れを可能とした石巻モデル	7-4
コラム 7.2	被災自治体と支援自治体の連携・支援	7-5
コラム 7.3	大規模災害時におけるインターネットの有効活用事例	7-7
コラム 7.4	避難所における女性専用スペースの設置・活動	7-10
コラム 7.5	みやぎ連携復興センターの取り組み	7-15
コラム 7.6	釜石平田住宅（ケア付き仮設団地）	7-17
コラム 7.7	大船渡仮設受託支援配置プロジェクト	7-23
コラム 7.8	宮古市における建築制限 建築基準法第 39 号の適用	7-27
コラム 7.9	防潮堤整備への住民ニーズの反映：宮城県気仙沼市	7-28
コラム 7.10	福島県新地町における防災集団移転事業	7-31
コラム 7.11	岩手県大槌町大ヶ口地区災害公営住宅	7-33
コラム 7.12	気仙沼市南町紫商店街	7-35
コラム 7.13	最先端の園芸施設による農業支援	7-37
コラム 7.14	釜石市の防災教育：小中学生の生存率 99.8%	7-39
コラム 7.15	東北と海外：相互復興を目指して	7-62
コラム 8.1	日本トルコ仮設村支援事業が成立するまで	8-3
コラム 8.2	案として挙がっていたが、うまく進まなかった事業	8-3
コラム 8.3	トルコ国防災プロジェクト完了後の展開	8-11
コラム 8.4	BRR の役割について：実施機関かつ調整機関	8-15
コラム 8.5	日本スリランカ友好村関連について	8-20
コラム 8.6	デモ・プロジェクト（住民参加型復旧支援事業）について	8-25

略語表 Abbreviation

ADB:	Asian Development Bank
AFAD:	Disaster and Emergency Management Presidency of Turkey
BRR:	Rehabilitation and Reconstruction Agency for Ache and Nias of Indonesia
CBO:	Community-Based Organization
CFW:	Cash for Work
Disaster VC:	Disaster Volunteer Center
DMAT:	Disaster Medical Assistance Team
DRM:	Disaster Risk Management
FAO:	Food and Agriculture Organization
FURE:	Fukushima Future Center for Regional Revitalization
GEJE:	Great East Japan Earthquake
GFDRR:	Global Facility for Disaster Reduction and Recovery
GOJ:	Government of Japan
IAEA:	International Atomic Energy Agency
INES:	International Nuclear Event Scale
IRIDeS:	International Research Institute of Disaster Science
JANIC:	Japan NGO Center for International Cooperation
JBIC:	Japan Bank for International Cooperation
JCN:	Japan Civil Network for Disaster Relief in East Japan
JICA:	Japan International Cooperation Agency
JOCA:	Japan Overseas Cooperative Association
JOCV:	Japan Overseas Cooperation Volunteers
JPF:	Japan Platform
JPY:	Japanese Yen
JSURP:	Japan Society of Urban and Regional Planners
MAFF:	Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan
METI:	Ministry of Economy, Trade and Industry of Japan
MEXT:	Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology of Japan
MOFA:	Ministry of Foreign Affairs of Japan
NGO:	Non-Governmental Organization
NIED:	National Research Institute for Earth Sciences and Disaster Prevention
NIRA:	National Institute for Research Advancement
NISA:	Nuclear and Industrial Safety Agency
NPO:	Non-Profit Organization
NPS:	Nuclear Power Plant
OIP:	Quick Impact Project

PDNA:	Post Disaster Needs Assessment
PFI:	Private Finance Initiative
PPP:	Public Private Partnership
RIETI:	Research Institute of Economy, Trade and Industry of Japan
SBO:	Station Blackout
SME:	Small and Medium-sized Enterprise
SPEEDI:	System for Prediction of Environmental Emergency Dose Information
TEC-FORCE:	Technical Emergency Control Force
TEPCO:	Tokyo Electric Power Company
UNDAC:	United Nations Disaster Assessment and Coordination
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNOCHA:	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UR:	Urban Renaissance Agency
USAID:	US Agency for International Development
WFP:	United Nations World Food Programme

要 約

1. 調査の目的

本調査の目的は以下の通りである。(1) 国内で培われてきた復旧・復興プロセスを下敷きにして、国内での過去の災害事例の具体的な復旧・復興プロセスから学んだ知見を整理する。(2) 未曾有の災害をもたらした、現在復旧・復興途上にある東日本大震災の復興プロセスを継続的にモニターして知見の抽出を行う。(3) JICA が途上国でこれまでに復興支援した事例の分析を行う。(4) それらを踏まえて JICA の今後の途上国における復興支援のあり方を検討する。

2. 調査の対象範囲

本調査の対象範囲は、以下の通りである。

- (1) 過去の震災復興事例の整理と教訓の抽出 (3 章参照) : 国内で培われてきた復旧・復興プロセスを整理したものとしては、阪神・淡路大震災の経験・教訓に学んだ東京都震災復興マニュアルがあるため、それを下敷にした。その上で、東日本大震災との類似性を有する 6 事例を取り上げ、被災状況、復旧・復興プロセスについて整理した。
- (2) 東日本大震災の現状把握・整理と現時点での教訓の抽出 (4~7 章参照) : 東日本大震災においては、復興プロセスでの国・地方自治体の動向を、民間による復興支援活動を、それを踏まえて東日本大震災に係る注視すべき取り組みと主要課題、並びに東日本大震災における多様な担い手の連携による取り組み事例をそれぞれ整理した。東日本大震災の復興は諸般の事情から遅れているので、途上段階の整理にとどまっている。
- (3) 海外における JICA 協力事例の整理と教訓の抽出 (8 章参照) : JICA の過去の途上国における災害復興の支援事例として、トルコ (1998 年)、インドネシア (2004 年)、スリランカ (2004 年)、モルディブ (2004 年)、パキスタン (2005 年)、ハイチ (2010 年) の 6 事例を取り上げた。

なお、東日本大震災については、現在進行形であるため、可能な限りの資料収集と、被災地現場踏査並びに関係者ヒアリングによって、実態把握に努めたが、(1) 及び(3)については、文献収集・分析を中心に進めざるを得なかった。また、本調査において、複合災害である福島第一原子力発電所事故対応については住民の長期避難の観点からのみ現状を整理している。

3. 調査結果概要 ~東日本大震災を中心として~

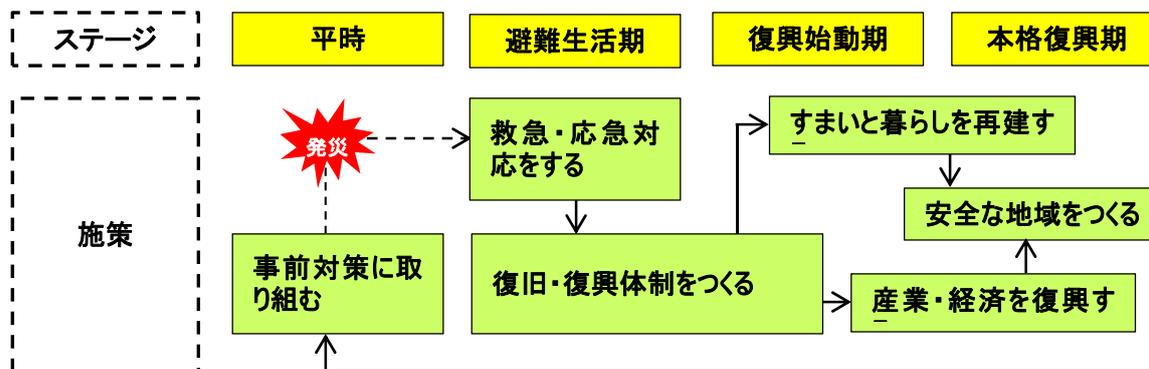
ここでは本調査の中心である、復興プロセスの考え方、東日本大震災の被災、復旧・復興状況、東日本大震災を含むわが国の過去の大規模災害による復興経験を踏まえた教訓について概要を整理する。

3.1 復興プロセスとは

大規模災害からの復興プロセスは通常、応急対応・復旧・復興の道筋をたどるとして説明されるが、本調査では応急対応と復旧、復旧と復興が同時並行的に進められることに留意して、4 つのステージと 6 つの施策の組み合わせたものを復興プロセスの枠組みとして捉えることとし

た（図 S.1）。

4つのステージは、平時を含め、平時 →（発災）→ 避難生活期 → 復興始動期 → 本格復興期 → 平時と廻る循環構造となるようにした。また、6つの施策は、①救急・応急対応をする、②復旧・復興体制をつくる、③すまいと暮らしを再建する、④安全な地域をつくる、⑤産業・経済を復興する、⑥事前対策に取り組む、である。



出典：調査団作成

図 S.1 復興プロセスのイメージ

3.2 東日本大震災の被災及び復興状況

(1) 被災状況

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、わが国の観測史上最大の地震であり、世界でも20世紀以降4番目の巨大地震だった。死者18,649人(行方不明者含む)、全壊戸数約13万戸を数える。この地震は地震動による被害に加えて、岩手・宮城・福島の3県を中心に東日本の太平洋側沿岸地域に甚大な津波被害をもたらした(図 S.2)。この巨大津波はまた、東京電力福島第一原子力発電所を損壊させ、放射性物質の飛散を含む深刻な原発事故を誘発した。

わが国の大規模災害において主な死因を見ると、関東大震災は焼死、阪神・淡路大震災は建築物崩壊等による圧死だったのに対し、東日本大震災では津波による溺死が9割以上だった。死者数に占める60歳以上の割合は、女性67.6%、男性63.7%となっており、人口に占める割合に比べて、男女を問わず高齢者が多く犠牲となったことが分かる。女性では、80歳以上の人口は1割に満たないが、死者数の4分の1以上となっている。

また、過酷な避難生活を起因とする震災関連死が、2013年3月末現在で2,688人と多いことも特徴である。



出典：調査団作成

図 S.2 津波浸水図

表 S. 1 は、被災状況と復興事業の特徴につき、東日本大震災と過去の災害事例を整理したものである。上述のとおり、被災者数、被害の大きさは甚大であり、それに対応して復興も全国的な取り組みが行われている。

表 S. 1 日本国内における過去の大災害の状況との比較

	関東大震災	昭和三陸津波	阪神・淡路大震災	三宅島噴火災害	新潟県中越地震	東日本大震災
マグニチュード	7.9	8.1	7.3	—	6.8	9.0
発生日時	1923年9月1日 AM11:58	1933年3月3日 AM2:31	1995年1月17日 AM5:46	2000年6月26日 群衆地震発生	2004年10月23日 PM5:56	2011年3月11日 PM2:46
死者	99,331人	3,064人 (行方不明含)	6,437人 (行方不明含)	—	68人	18,649人 (行方不明含)
建物全壊	128,266棟	家屋流出4,034戸 倒壊1,817戸	104,906棟	43戸 (泥流被害)	3,175棟	129,724戸 (大部分が津波による)
被害の特徴	<ul style="list-style-type: none"> 東京、横浜を中心とした都市型災害 広範囲な延焼火災(東京市域 44%、3,470ha が消失) 	<ul style="list-style-type: none"> 三陸地方54カ町村を襲った大規模な津波災害 	<ul style="list-style-type: none"> 戦後最大の都市型災害 老朽木造密集地域での被害顕著(消失した建物は6,558棟) 	<ul style="list-style-type: none"> 4年5カ月にわたる全島避難 	<ul style="list-style-type: none"> 農村型・中山間地型災害 道路崩壊による孤立集落発生(孤立集落は61地区) 	<ul style="list-style-type: none"> 地震、津波の被害に加えて原発事故の複合災害 世界史上最も被害額の大きい地震災害(推計は16兆9,000億円)
復興事業の特徴	<ul style="list-style-type: none"> 被災市街地全体で都市改造型復興事業の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 総合的な津波防御対策の実施 	<ul style="list-style-type: none"> まちづくり協議会方式の住民参加による復興計画づくり ボランティア元年 	<ul style="list-style-type: none"> 住宅再建支援の制度創設 	<ul style="list-style-type: none"> 復興基金を活用した地域性を生かした復興支援の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 復興庁の設立 自治体による復興交付金事業の実施 被災自治体への公務員派遣

注1：東日本大震災の数値は2013年1月現在

注2：報告書本文では北海道南西沖地震についても取り上げているがここでは省略している

出典：調査団作成

(2) 復旧・復興状況

報告書第4章では、国及び地方自治体が行っている復旧・復興活動について、図 S.3 のように時系列的に分けて整理している。

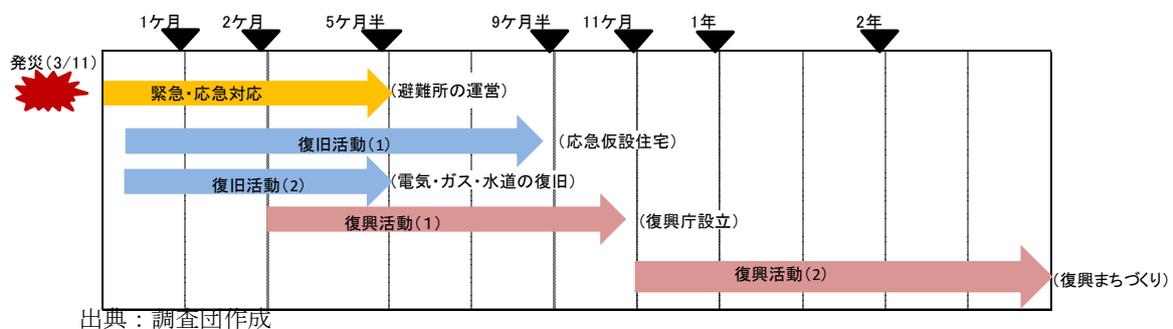


図 S.3 東日本大震災における復旧・復興の工程

1) 救急・救命活動

地域防災計画等にもとづき、学校・体育館などの公共施設に避難所が全国で開設され、最大で約 2,400 カ所、およそ 40 万人を超える被災者が滞在した。日本各地からボランティアが参集し、海外からも含めて食糧や燃料、必要な生活物資が提供されたが、地域によっては適切な情報共有の不足や道路の寸断などにより、物資が届かないといったロジスティック面の課題が生じた。

避難所生活においては、女性や、子ども、高齢者、障がい者などの社会的弱者への配慮を盛り込んでいたはずの防災計画の不備が露呈した。避難所生活の初期から困難な状況に置かれたことが多々報告され、女性専用スペースの設置など現場での改善が行われた。



それぞれの家庭の要望に応じた保育活動を行うことで、避難生活で精神的にも疲弊する母親にひと時の休息の場を提供したキッズルーム

2) すまいと暮らしの確保

被災者に対して仮設住宅を提供することは喫緊の課題であり、政府は 48,000 戸以上の応急仮設住宅を建設するとともに、民間住宅(約 60,200 戸)、公営住宅等(約 10,600 戸)の借上げにより仮設住宅を確保した。避難所は 2011 年 9 月までにほぼ解消された。

仮設住宅への入居後は、被災住民の孤独化やひきこもりを防ぐために、見守り活動が生活支援員やボランティアによって展開された。また団地内には自治会組織が生まれ、集会所は高齢者や主婦、外部支援者との支え合いや交流の場になった。



仮設住宅団地の集会所で実施した足湯ボランティア(岩手県釜石)

電気・ガス・水道等の生活基盤インフラは、日本各地からの応援要員を得て、およそ 3 ヶ月以内にはほぼ復旧し、日常生活を取り戻した。津波災害により生じた災害廃棄物(ガレキ)処理については、当初、進捗が思わしくなかったが、処理費用を全額国庫負担にし、市町村が独自に方法を選択できるようにしたため、2014 年 3 月には目標どおり処理可能の見込みとなっている。しかしながら、原発災害を受けた福島県の一部の地域はガレキ処理や除染作業が遅れている。

3) 復興まちづくり、産業復興

復興まちづくり

東日本大震災以前から高齢化や人口減少といった課題を抱えていた被災自治体にとって、復興は簡単な道のりではない。自治体は、住宅の高台移転、産業復興、被災した土地の再利用を含む復興計画を策定し、復興まちづくりのための住民との合意形成を進めている。

防災集団移転事業は 325 地区で事業着手の法的手続きが終了し、33%の 106 地区で造成工事に着手している。災害公営住宅は 21,000 戸が予定されているが、工事着手は 10%にすぎない。長期化が予想されている区画整理事業（59 地区）もあり、仮設住宅から恒久住宅への入居は、5 年経過する 2016 年以降にもかなり遅れることが見込まれ、加速化が必要とされている。

復興に関する国の施策の企画、調整及び実施、自治体への一元的な窓口と支援等を担う中央官庁として 2012 年 1 月には「復興庁」が設置され、交付金事業による復興再建の促進を図っている。しかしながら、自治体における専門的人材の不足や経験不足が足かせとなり、思うように復興が進んでいない地域も見られる。

産業再生

津波浸水を受けた農地の除塩、農地復旧は福島県を除き進んでおり、2013 年では農地の復旧率（再開可能及び可能となる見込み）は 63%、農業を再開した東北・関東 6 県の農業経営体は 50%である。震災をきっかけとして、いちごやレタス等の植物工場の取り組みも始まっている。

漁業に関しては、世界有数の漁獲高を誇る三陸沖は水産加工業や海上養殖業が高度化された地域であり、地域を支える地場産業であったため、復旧は着実に始まっている。水揚げ量では三県の魚市場における水揚げ数量は 2013 年には被災前同期比で約 73%であった。ただし、福島県の漁業については、2013 年 9 月現在、自粛を継続している。

製造業の鉱工業指数を見ると被災地と被災地以外の差は少なく、ほとんど被災前の水準に回復したが、福島県沿岸部ではまだ全国との差が大きい。



自分たちの生活の課題を出し合い、将来のコミュニティについて熱心に協議が行われた住民ワークショップ



再開した定置網漁、陸前高田市広田湾漁協

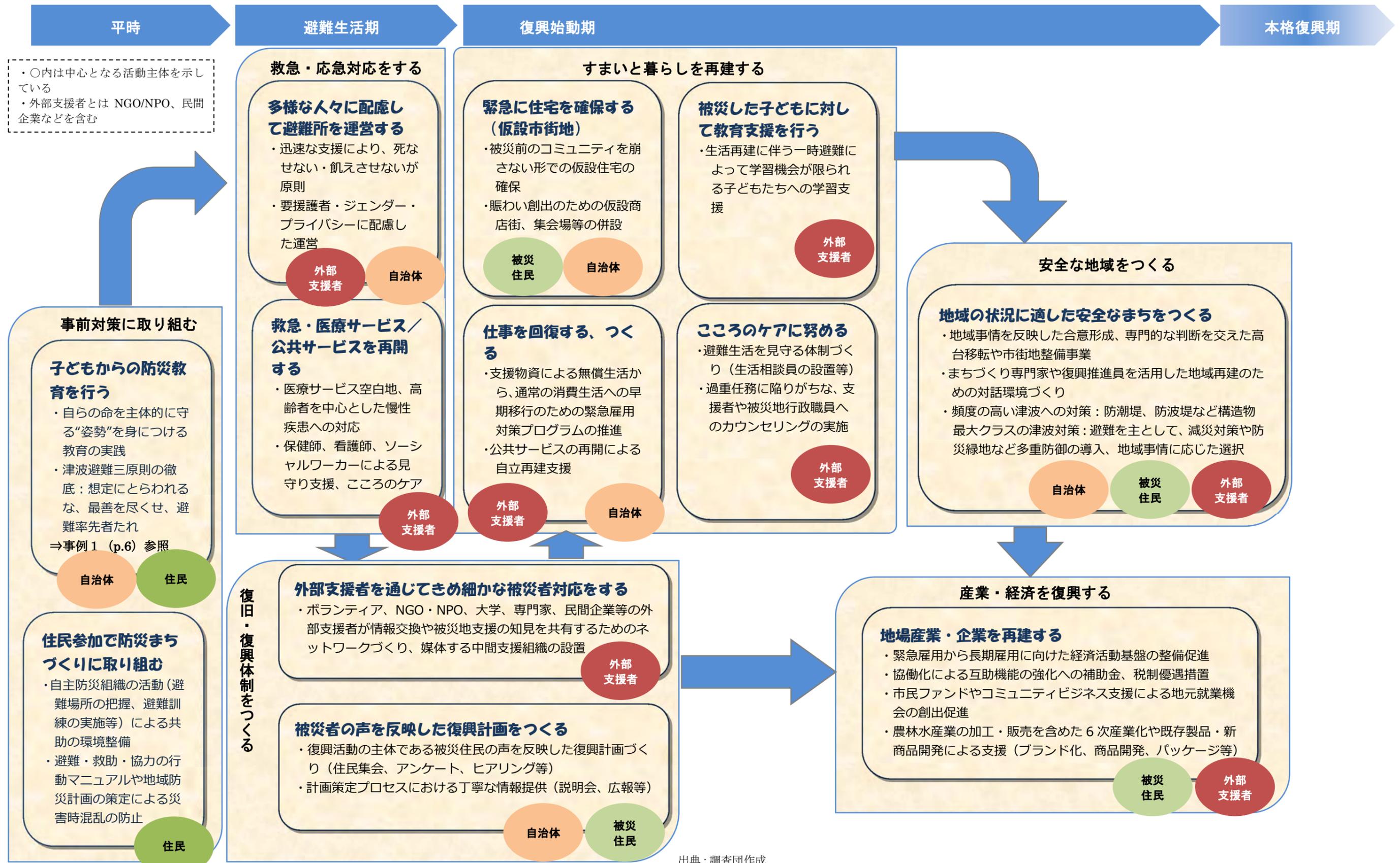
4) 原子力災害からの長期避難

福島県相馬郡及び双葉郡の 12 町村で避難指示が出され、立ち入り禁止の警戒区域の住民など 11 万人をはじめ、県全体では 15 万人強が避難中である。2011 年 3 月に 202 万人だった福島県人口は 2013 年 9 月時点で 195 万人となっている。この中には避難指示を受けていないが、放射線量の低い地域へ自主的に避難する人も含まれている。母子だけ避難しているケースも多く、こういった人々も含めて、長期避難者へのケアが必要になっている。

国は避難が長期化する地域があることから、「仮の町（町外コミュニティ）」構想を打ち出した。これは、復興公営住宅を中心として、生活に必要なサービスを整え、町外で安心して暮らすことができる生活環境を確保するものであり、県、被災自治体、受入自治体とともに具体的検討が開始されている。一方、帰還しないと決めている人、現時点で決めかねている人等、避難者意向は多様であることから、それぞれの状況に合った公的・民間支援が期待される。

(3) 過去の大規模災害（特に東日本大震災）からの教訓

国内の過去の大規模災害による復興の経験も踏まえて、被災直後の避難生活から、生活再建に向けた復興プロセスで重要な項目を教訓としてまとめた（図 S. 4）。



出典：調査団作成

図 S.4 大規模災害からの教訓

4. JICA 復興支援のあり方について ～調査結果を踏まえて～

ここでは、①過去の震災復興事例からの教訓、②東日本大震災からの教訓、③海外における JICA 協力事例からの教訓を踏まえ、JICA 支援のあり方として、教訓、その典拠、JICA の取り組み（案）を紹介する。なお、典拠は①～③のうち、主としてどれから抽出したものを示しており、「JICA の取り組み（案）」で◎がついたものについては、効果が高く、優先的に行うべきと調査団が判断したものを示している。

過去の震災復興事例、東日本大震災、海外における JICA 協力事例、の3つから得た教訓は重複、類似しているものもあるため、それを整理した上で、JICA がなんらかの形で関与すべき（できる）と思われる教訓を抽出したところ、計 24 項目となった。この教訓を踏まえて JICA の取り組むべき事項（「JICA の取り組み（案）」）を計 46 項目提言した（表 S.2、報告書第 9 章においては、これらの提言の参考事例も合わせて紹介しているので参照されたい）。

なお、復興プロセス全体を通して横断的に留意すべきこととして、住民の主体性を重視すべきことと災害時要援護者やジェンダーへの配慮の 2 点を挙げておく。

表 S.2 JICA 復興支援のあり方

【救急・応急対応をする】

典拠：A—過去の復興事例からの教訓
B—東日本大震災からの教訓
C—海外における JICA 協力事例からの教訓
◎：効果が高く、優先的に行うもの

教訓	典拠	JICA の取り組み（案）
(1) 多様な人々に配慮して避難所を運営する	A B	○避難所運営ガイドライン(避難所運営の手引き)の作成を支援する ○避難所運営を行っている NGO、調整機関等の活動について避難所アセスメント調査を行い、改善点などを提案する
(2) 救急・医療サービスを供給する	B	○緊急時の医療体制の構築を支援する ○医療施設の立地の際は十分にリスク検討を行う
(3) 必要な支援物資を適切に供給する	B C	○海外からの支援物資が被災国においてどのように流れるか確認する ○国のみならず、自治体や NGO の支援物資の受け入れ可能性を把握しておく（国によっては、被災地にまわらない場合も予想されるため）
(4) 必要な情報を迅速に提供する	B	○被災国、被災地の情報受発信機能の強化を支援する
(5) ゴミ・し尿を適切に処理する	B	◎地域において適切な処理方法について検討・支援する（日本の技術移転の可能性も検討する）
(6) エネルギーや水資源を地産地消する	B	○再生可能エネルギーを補助電源として利用するための設備等、日本の技術移転の可能性を検討する ○インフラ整備を進める一方で、井戸水等、昔から暮らしの中で使ってきたものの維持・再生に努める

【復旧・復興体制をつくる】

教訓	典拠	JICAの取り組み(案)
(1) 支援ニーズを現場からトータルにくみあげる	B C	◎救急・救助段階の終了時点、または被災3ヶ月後までに復興ニーズアセスメント調査(PDNA: Post Disaster Needs Assessment)を行う
(2) 一元的復興体制を構築する	B C	◎復興の司令塔への支援を行う
(3) 外部支援者がきめ細かな被災者対応をする	A B C	○現地の代表的なNGOにつき情報収集をしておく ○経験のあるNGOと初期段階から連携して体制を整える ◎専門家による支援組織の立ち上げを提案するとともに、支援を行う
(4) 被災者の声を反映した復興計画をつくる	A B	○自治体レベル、コミュニティレベルの「復興計画」づくりを助言、技術協力する ○復旧・復興の原則として「住民主体性の確保」を提案する ○復興計画の策定プロセスにおける多様な関係者の参画を確保する ○NGOなど現地パートナーと連携した「住民参加」の復興まちづくりを支援する

【すまいと暮らしを再建する】

教訓	典拠	JICAの取り組み(案)
(1) 緊急に住宅(仮設市街地)を確保する	A B	○復旧・復興の原則として「仮設市街地づくりの重要性」を提案する ○復旧・復興の原則として「コミュニティの継続性」を提案する(ただし、国情によってコミュニティ意識が希薄などところがあるため留意が必要)
(2) 仕事を回復する、つくる	A B C	◎特に女性に対する就業支援を行う
(3) 被災者の生活再建を物理的・精神的にサポートする	A B C	○被災後の生活再建阻害要件の把握と打開策の提案、ならびに実施を支援する ○仮設住宅団地に住む人々をケアするNGO等を支援する。 ○本邦NGOを把握するとともにネットワークを構築しておく ○民族性、地域性、歴史性を踏まえた復興の方向性を提起するとともに、推進方策の実施を支援する
(4) 被災した子どもに対して教育支援を行う	B	○子どもの教育支援を行っているNGOを支援する
(5) 安心な宅地を確保するとともに自力再建の環境を整える	B	○自力住宅再建のために団地計画づくりにおいて技術協力を行う ○合意形成のための被災者の組織化を行うNGOを支援する ○公営住宅建設を支援する(例えば、耐震・免震等の工事技術支援)

【安全な地域をつくる】

教訓	典拠	JICAの取り組み(案)
(1) 地域の状況に適した安全なまちをつくる	A B	○復興マスタープラン、マスタープログラムの作成、及び基幹事業の実施を支援する ○現地の視察、交流を通じて、防災まちづくりワークショップ研修を充実させる
(2) 津波対策を総合的に行う	A B	○津波対策メニューの提案とメニューの実施を支援する ◎公共施設をつくる際は避難機能も兼ねるようにする

【産業・経済を復興する】

教訓	典拠	JICAの取り組み(案)
(1) 地域の潜在力を生かして、中小企業を再建する	A B	○地場企業とタイアップした復興事業の実施を支援する(可能な限り本邦企業を通して) ○環境未来都市構想を相互に学ぶ自治体交流支援を充実させる(同時に本邦企業や本邦NGO/NPOに参画してもらい民間ベースの交流を促進する)
(2) 地域固有産業(農林・水産業等)の再生・活性化を図る	A B	○被災国と連携した地域産業再生支援を行う ○環境教育を組み合わせた産業振興支援を行う

【事前対策に取り組む】

教訓	典拠	JICAの取り組み(案)
(1) 子どもに対して防災教育を行う	A B	◎学校において防災教育を促進する
(2) 住民参加で防災まちづくりに取り組む	B	◎住民の災害対応能力を強化させる
(3) 大規模被災を軽減させる都市をつくる	A B C	◎国別・都市別災害リスクに関する情報収集、評価を行う ○日本国内での防災研修プログラムを再構築する
(4) 災害経験を後世に伝える	B	○アーカイブの作成を支援する ○伝承方法に関する提案を行う
(5) 多様な自治体間連携を展開する	B	○災害からの復興において互いに協力し合うために、友好協定を結んで置く等自治体間コーディネートをを行う(研修も含む)

出典：調査団作成

第 1 章 序 論

1.1 調査の目的及び実施方針等

本調査の目的は以下の通りである：

- ・日本国内の過去の大規模災害からの復旧・復興プロセスにおける政策・施策、復興まちづくり計画の策定における行政と被災住民の協力や調整、合意形成のプロセスを分析し、また東日本大震災からの復興プロセスをモニターし、経験をフィードバックできるものについては助言や支援を行うこと。
- ・我が国が海外の大規模災害における復興支援を行った経験から導出できる教訓などを取りまとめ、それらをもとに JICA の復興支援に対する提言及びガイドラインを策定すること。

上記目的を達成するため、本調査では、以下の 4 つのパートにつき調査を行った。

- パート 1：日本国内の過去の大規模災害の復旧・復興プロセスから経験ノウハウを導出する。
過去、東京都は 1996 年から 2003 年にかけて阪神大震災の復興経験の分析などを通じて、東京都震災復興マニュアルの策定に関する調査活動を行ってきた。これらを参考に、2004 年の中越地震などの復興プロセスなども加味し教訓を取りまとめる。
- パート 2：東日本大震災の復興プロセスのモニタリング、助言・経験のフィードバック
平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の復興プロセスが継続しているが、この復興プロセスをモニターする。また、同時にフィードバックできる事項があれば、JICA が支援している復興現場に対する助言や提言を行う。
 - 2-1 東日本大震災の復興における教訓等の整理
 - 2-2 被災住民と行政の合意形成方法の課題整理（集団移転計画等）
 - 2-3 法令・条例等の適用・改定などの課題整理
 - 2-4 建築制限など私権の制限のあり方の検討
- パート 3：我が国による海外の大規模災害復興支援に関する教訓の抽出・分析
2004 年スマトラ沖大地震インド洋大津波の被災地であるインドネシア・アチェ、スリランカ、モルディブや 1999 年トルコのマルマラ地震等を対象として、我が国の復興支援の追跡調査を行い、改善点などを分析する。
- パート 4：JICA の復興支援に対する提言及びガイドラインの策定
ガイドラインの中で示す事例については、単なる成功例（成功パターン）を示すだけでなく、困難事例やその問題解決のために考えられる様々な取り組みも含めることを前提に調査を進める。

なお、調査全体を通して、男女共同参画の視点に立った取り組み、災害弱者（高齢者、子ども、障がい者、外国籍の住民男女など）への配慮を行った。

1.2 調査の手順

本調査実施の全体フローチャートは、図 1.1 に示す通りである。

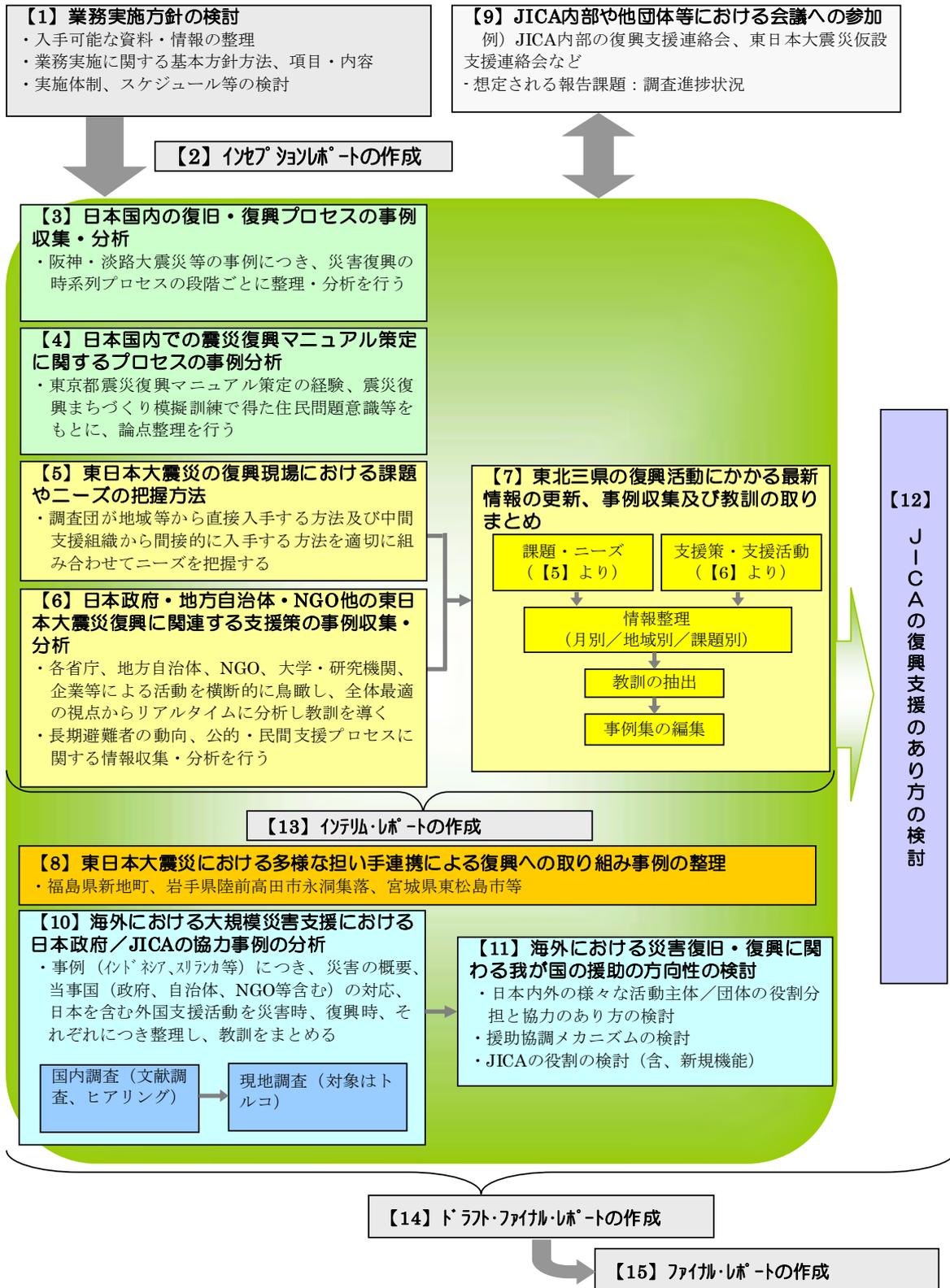


図 1.1 作業フローチャート

第2章 日本国内での震災復興マニュアルの復興プロセス

阪神・淡路大震災は、地方公共団体に震災への事前の備えの重要性を認識させ、東京都をはじめとして各地で震災復興マニュアル等の策定に結びついていった。ここでは、各地での震災復興マニュアル等の策定状況を紹介するとともに、マニュアル策定の先鞭をつけた東京都の震災復興マニュアルの復興基本プロセスと、その中で検討された主なテーマの考え方を紹介する。

2.1 震災復興マニュアル等の制定状況

東京都は2003年に「震災復興マニュアル」を制定しているが、これは先行して作成されていた「都市復興マニュアル」(1997年)、「生活復興マニュアル」(1998年)を統合したものである。現在までのところ、中央区、江東区、大田区、渋谷区を除いた都内19区が追随して策定している。東京都は各市町村にマニュアル策定を促すために、2011年には「区市町村震災復興標準マニュアル」も作成している。

東京都以外での震災復興マニュアル等の制定状況は表2.1に示すとおりとなっている。

表 2.1 東京都以外での震災復興マニュアル等の策定状況

自治体	名称	制定年
大阪府	震災復興都市づくりガイドライン	1998年
神奈川県	震災復興対策マニュアル	2005年
名古屋市	市街地復興計画マニュアル	2005年
愛知県	震災復興都市計画の手引き（手続き編）	2012年
	〃（計画編）	2013年
和歌山県	地震防災対策アクションプログラム	2012年
栃木県	都市復興ガイドライン	2012年
静岡県	「内陸のフロンティア」を拓く取組（全体構想）	2013年

出典：調査団作成

東京都以外の震災復興マニュアルに比して、東京都のものは、ハード・ソフトの両面の復興施策全般を扱っていること、避難生活期から本格復興期までの復興プロセスについて、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえてより実践的な筋書きを示していること、地域復興における住民組織と合意形成のあり方まで踏み込んだ内容になっていることが特徴である。従って、JICAが途上国での復興支援の参考にするものとして適切と考えられるため、次節では「東京都震災復興マニュアル」に焦点を当てて、復興プロセスのあり方を検討する。

2.2 東京都震災復興マニュアルの復興基本プロセスと主なテーマの考え方

2.2.1 東京都震災復興マニュアルの復興基本プロセス

(1) 復興基本プロセスの考え方

東京都震災復興マニュアルは、都民向けに復興の全体像を明らかにして復興プロセスを提示した「復興プロセス編」と、先行して定められていた都市復興マニュアル及び生活復興マニュアルを統合して職員向けに各復興分野の具体的な施策をまとめた「復興施策編」の2編で構成されている。

東京都震災復興マニュアル「復興プロセス編」は、自助・共助・公助の連携による復興の全体像を示している。自助・公助・共助の考え方は、2000年に改訂された東京都震災対策条例において提起された概念であり、阪神・淡路大震災での教訓を踏まえて、公助に限界があり、自助・共助を合わせて震災対応することの必要性が強まったことを反映した考え方である。

本マニュアルでは、震災が起こった際、東京の復興を円滑に進めるためには、都市復興の将来像を描くだけでは不十分であり、地域住民の復興への強い意欲と復興のあり方への合意形成からなる「共助」の仕組み、「地域力を活かした地域協働復興」を進めることが必要であるとしている。

この復興基本プロセスの考え方は、①平時、②避難生活期、③復興始動期、④本格復興期と被災前後を4期（ステージ）に区分される（図2.1）。

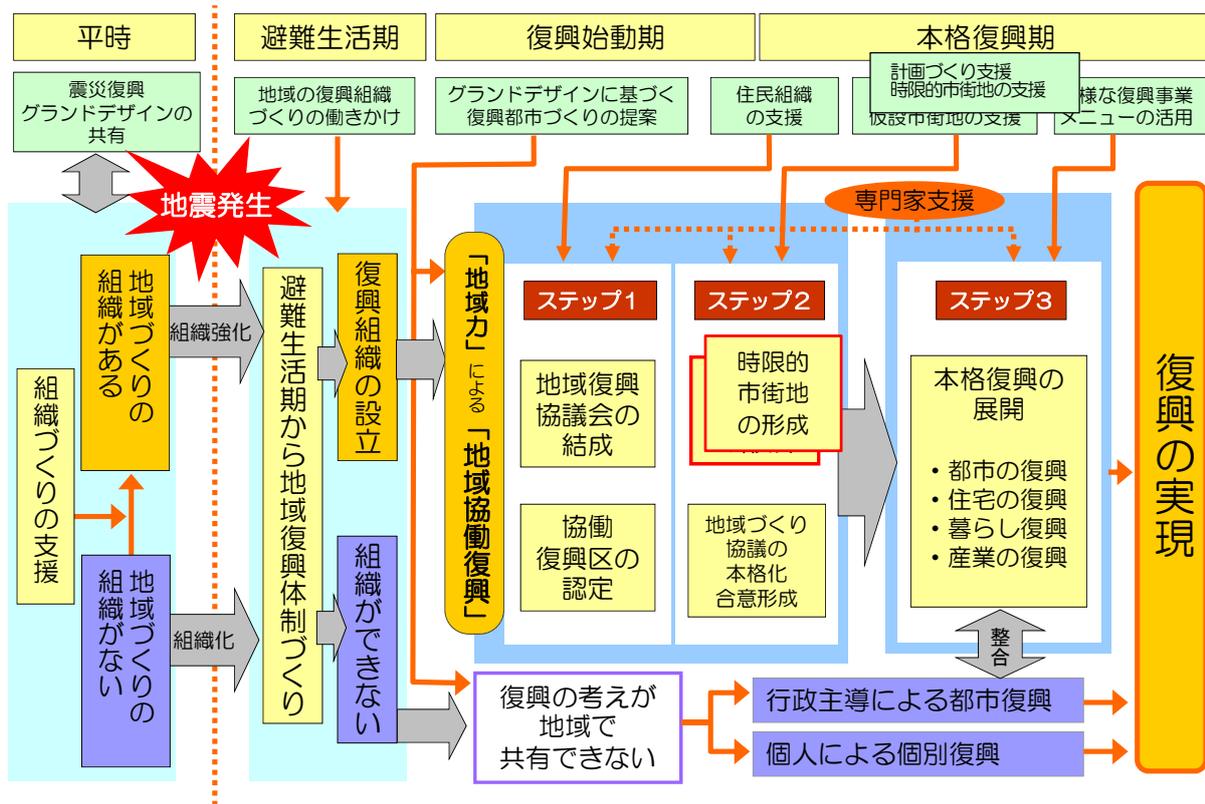
まず①平時においては、行政の働きかけによって地域の防災性能向上などを目指した地域づくりの組織化を進め、その組織において先に東京都がまとめた震災復興グランドデザインの考え方を地域住民と共有することを恒常的に推進するとしている。

震災が発生した場合は、②避難生活期に入る。このステージでのポイントは、避難所生活の段階で地域の復興組織を立ち上げることである。平時において地域づくり組織があった場合は、それを母体にして復興組織に再編する。平時に組織が成立していなかった場合は、新たに地域の復興組織をつくる必要があるとしている。

次に③復興始動期に移行する。ここでは「地域力」を生かして「地域協働復興」を進めることが重要である。そのため、第1ステップとして地域復興協議会を住民に立ち上げてもらう。その協議会が立ち上がったところを行政は協働復興区として認定する。そこで第2ステップに移行して地域復興協議会が主体になって時限的市街地（仮設市街地）¹づくりを進める。その時限的市街地において復興地域づくりの協議を本格化していく。この時限的市街地づくり、復興協議には行政が全面的に支援していく。

復興始動期の最終点は地域づくりの合意形成が成立することにある。

¹ 都市復興マニュアルの段階では「仮設市街地」という文言が使われたが、震災復興マニュアルにおいてその名称を時限性のある市街地としての性格を明示するために「時限的市街地」に変更された。従って、この両者は同義である。詳細はp.2-6参照。



出典：東京都（2003）「東京都震災復興マニュアル／復興施策編」

図 2.1 復興基本プロセス

最後の④本格復興期では、都市の復興、住宅の復興、暮らしの復興、産業の復興を展開することで、復興の実現を図っていく。

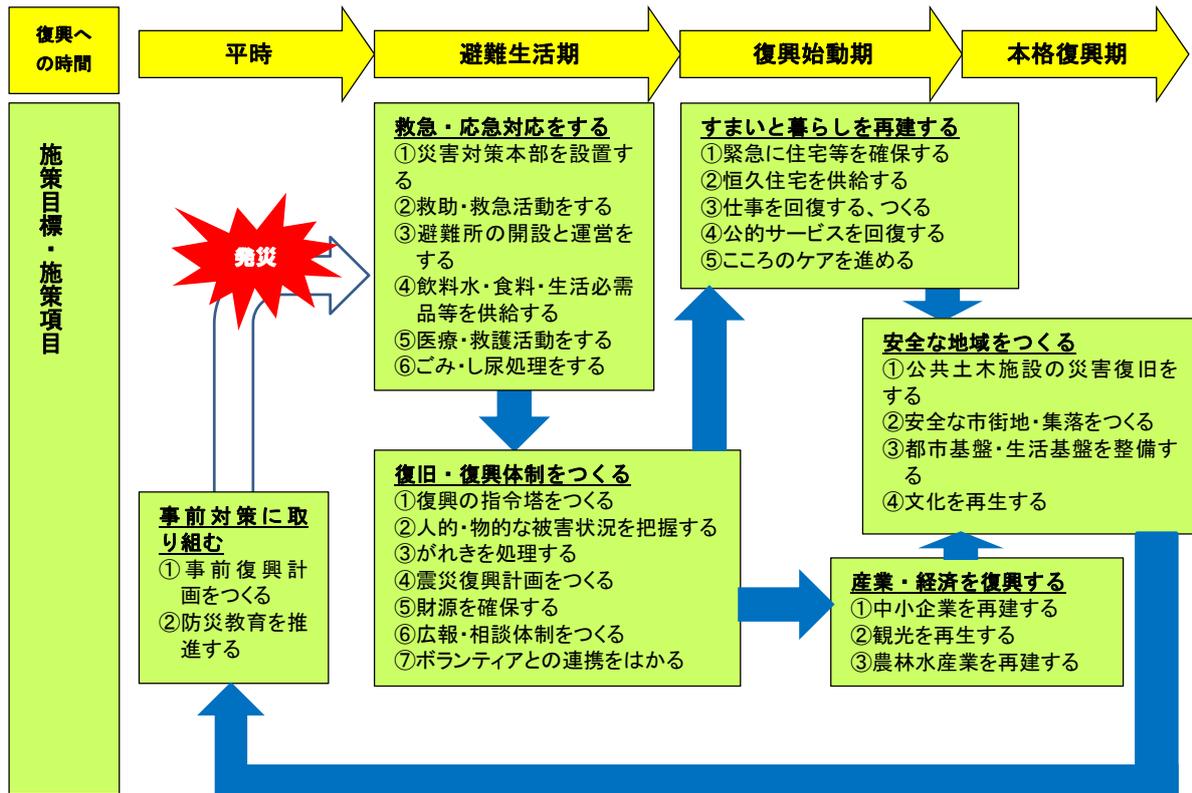
つまり、この復興プロセスは住民主導を基調として地域の主体的な復興への取り組みを重視し、行政がそれを全面的に支援していくという構図が描かれている。

なお、地域の復興組織ができず、復興の考え方が地域で共有できない場合で、行政が都市全体の復興を推進する上で不可欠と判断したところでは、行政主導による都市復興を進める場合があること、場合によっては個々人による個別復興を進めざるを得ないことも示唆している。

(2) 復興基本プロセスに対応した施策

この東京都の震災復興マニュアルで提起された復興基本プロセスを基本としながら、内閣府が2005年にまとめた「災害復旧・復興施策の手引き(案)」を参考にして、各期(ステージ)に実施すべき施策(案)を整理したものが図2.2である。

施策(案)は、①救急・応急対応をする、②復旧・復興支援体制をつくる、③すまいと暮らしを再建する、④安全な地域をつくる、⑤産業・経済を復興する、⑥事前対策に取り組む、の6分野で、27項目の施策例が挙げられる。



出典：東京都（2003）「東京都震災復興マニュアル／復興プロセス編」及び内閣府（2005）「災害復旧・復興施策の手引き（案）」に基づき調査団作成

図 2.2 復興基本プロセスに対応した施策案

2.2.2 東京都震災復興マニュアルの主なテーマ

東京都震災復興マニュアルは復興の基軸になる幾つかのテーマについて、いかなる方向で取り組むべきかを提起しているため、その概要を紹介する。

(1) 地域復興協議会の設置と支援

震災復興マニュアルの前提は直下型地震（区部直下、多摩直下、神奈川県境直下、埼玉県境直下の4ケース）としており、区部直下のケースでは、延焼火災による想定焼失面積は9,575haにも及ぶ。多くの地域がまだら状被災に見舞われることになるが、復興に立ち上がらなければならない。そうした場合、まず被災地区ごとに結束することが望まれる。その母体が地域復興協議会であり、これが立ち上がれば、行政はそれに対して最大限の支援をする。これによる復興を“地域協働復興”と呼ぶ。地域でまとまらない場合、20世紀の負の遺産とも称される木造密集市街地などのように従前から行政課題として認識されていた地区の復興は行政主導でやらざるを得ないところもある（行政主導復興）。その他は住民による自力再建に委ねざるを得ない（個別復興）。

このように地域の復興には、地域協働復興、行政主導復興、個別復興の3ルートが考えられるが、東京都としては地域協働復興を重視したいとのスタンスを表明している。

その支援のための具体的施策として、以下の2点が進められている。

①地域復興協議会及び協働復興区を位置づける区市町村条例の制定支援

- 「東京都震災対策条例（2000年）」に地域の復興組織に対する東京都の責務を規定
- 地域復興協議会の組織、責務、活動内容や地域復興協議会の活動に対する行政の支援、協働復興区などを規定した「モデル条例」の作成

②地域復興協議会の活動を支援する仕組みの整備

- 「災害復興まちづくり支援機構」（弁護士、不動産鑑定士、会計士など19の専門家による士業団体で構成）と東京都との「災害復興まちづくりの支援に関する協定」の締結

(2) 復興まちづくりに向けた合意形成

復興まちづくりの合意形成を図る上で重要な役割を果たすと考えられるのは、被災住民による「地域復興協議会」の立ち上げであり、それへの行政による適切な情報提供である。

東京都では防災都市づくり推進計画によって、木造密集市街地などの地域危険度の高い地区を抽出して、地区防災まちづくりを展開しており、その推進を図るため「地区まちづくり協議会」を組織化して取り組んでいるところも少なくない。こうした協議会が組織化されているケースでは、被災した場合に、被災前の協議会を再編成して「地域復興協議会」に移行することは、さほど支障がないと考えられる。

従前、「地域復興協議会」等の組織化がされていなくて、大きな被害に見舞われた場合には、行政から被災地域住民に対して「地域復興協議会」結成の働きかけをして、その組織化を進めていく必要がある。

復興まちづくりを進める区域の広がり、数ha～数十ha程度と考えられるため、地域復興協議会への全員参加は困難である。従って、協議会には、例えば町会の班代表が参加をして協議を進め、班代表は各地権者に協議内容をフィードバックしながら、合意形成を進める工夫が必要になる。

復興まちづくりの合意形成には、住民と行政の間に立つ、まちづくり専門家の役割が重要である。専門家は、行政が示す計画案や復興支援策を分かりやすく解説したり、行政とのコミュニケーションを仲介したり、住民の意見をまとめるアドバイス役を担うことが求められる。

なお、被災地域外への一時転出者の所在確認と、復興まちづくりへの意向把握にも留意しなければならない。

(3) 復興土地区画整理事業等のための合意形成プロセス

被害の大きい地区においては、都と区市町村が協議して第1次建築制限を実施し、特に被害が甚大で、基盤整備がなされておらず、面的な復興事業を進める必要があると判断された地区においては、区市町村の復興整備条例で位置づける重点復興地区に指定する（およそ1ヵ月以内）。

次いで、区市町村はその重点復興地区を、被災市街地復興特別措置法の被災市街地復興推進地域として都市計画決定をし、第2次の建築制限を実施する（2ヶ月以内）。

こうした一連の行政事務と並行して、区市町村は、重点復興地区等において「地域復興協議会」結成の働きかけを行うとともに、土地区画整理事業や市街地再開発事業の導入を視野に入れて、「復興まちづくり計画の原案」の作成を急ぐ。協議会が立ち上がった地区を区市町村が協働復興区として認定する。

区市町村はその原案を地域復興協議会に提案・協議を図り、協議で生じた必要な修正をするなどをして、区市町村と地域復興協議会との間で合意形成を達成する。それを踏まえて、土地区画整理事業等の都市計画決定を行う（概ね6か月以内）。

(4) 地域復興協議会と各種支援組織の形態

地域復興協議会の組織形態は、各分野の関係者（組織）が一定の話し合いをしながら、それぞれ独自に活動を行う形態（個別型）と、いくつかの分野が連携して活動を進める形態（ジョイント型）と、地域復興協議会が総合的な地域づくり組織として成長し、NPO や地域づくり会社へと発展する形態（総合型）が考えられる。

地域復興協議会を支援する専門家やNPO等との組織についても、各分野の連携程度によって、地域復興協議会と同様の個別型・ジョイント型・総合型の地域復興支援組織が考えられる。

(5) 地域復興協議会を位置づける区市町村条例の制定

地域復興協議会を復興の担い手として位置づけ、その組織づくりや活動を支援するため、東京都は震災対策条例において、地域の復興組織に対する東京都の責務を規定している。また、区市町村震災復興標準マニュアルにおいて、区市町村地域復興推進条例を制定し、その中で地域復興協議会の組織、責務、活動内容や地域復興協議会の活動に対する行政の支援などを規定することを挙げている。

(6) 時限的市街地づくりのプロセス

時限的市街地とは、地域住民による復興地域づくりを進めるため「暫定的な生活の場」を確保するという考え方からきており、仮設の住宅や店舗等と利用可能な残存建築物などで構成されるものである。時限的市街地づくりは、地域復興協議会が設立し、その協議会の活動区域が行政により協働復興区として認定された場合、行政による土地・建物確保の支援が行なわれ、進められる。地域復興協議会は、時限的市街地において、行政や専門家と話し合いを重ねて復興まちづくりに取り組む。

時限的市街地づくりのための具体的な施策は、①仮設建築物用地一時借地支援制度（民有地を一定期間借地することができる仕組み）、②仮設建築物整備支援制度（優先的ながれき除去や、共同型自力仮設住宅建設などを支援する仕組み）である。

(7) 住宅復興のプロセス

区市町村は、住宅被害調査を迅速に進め、修理可能な住宅を見極めつつ、応急住宅として、応急仮設住宅、自力仮設住宅、事業用仮設住宅の供給を行う。

本格復興にあたっては、全体の復興まちづくりと連動しながら自力再建の支援を進めるとともに、自力再建が困難な被災者のために公的住宅の供給を推進していく。

(8) 産業復興のプロセス

行政は、まず緊急的及び中長期的対応を明らかにした産業復興方針を定め、次いで再建までの一時的な事業スペース確保（時限的市街地づくり）の支援を行う。また、施設再建のための金融支援、取引等のあっせん、物流の安定などを図りながら中小企業対策、観光対策、農林水産業対策、雇用・就業対策など総合的な産業復興策を推進する。

なお、東日本大震災では、農・漁業などの生業の再建の緊急性が強く認識されるに至っており、住宅再建と生業再建を同時並行で進めることの重要性が提起されていることに留意しなければならない。

(9) 暮らしの復興のプロセス

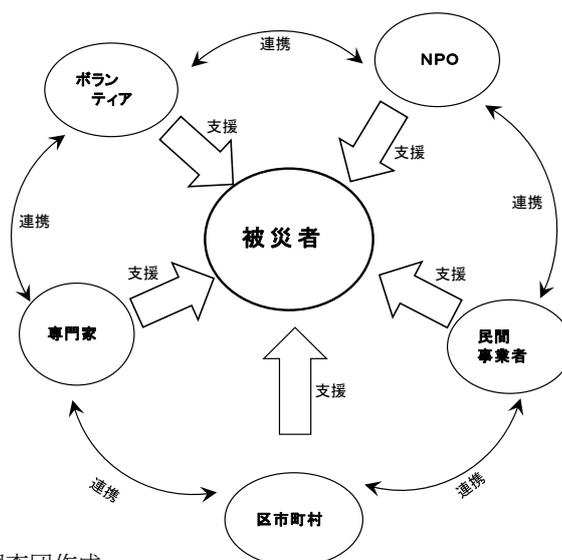
行政は、暮らしの復興を早期に実現するため、必要な場合には応急的な保健・医療・福祉・教育の場を確保するとともに、本格的な施設の再建と活動の推進を図っていく。

また、ボランティアやNPO等の活動がしやすい環境整備を図っていく。

(10) 区市町村行政、住民、NPOとの連携

地域協働復興は、基礎的自治体である区市町村が中心となって、地域に根差した対応を図ることが重要で、その観点から東京都は区市町村を支援するスタンスで取り組む（図2.3）。

また、地域を復興するためには、被災者中心となり、それを様々な分野の専門家・ボランティアの参画や、NPOの活動で盛り立てていくことが重要であることから、多様な主体の連携・協働する環境の整備を進めていく。さらに民間事業者においても地域の一員として地域住民、行政、NPO等の様々な主体と相互に協力し、地域の総合的な復興に協力することが求められる。



出典：調査団作成

図 2.3 各主体の支援・連携による地域復興

第3章 日本国内の復旧・復興プロセスについて

本章では、日本国内の過去の災害復興プロセスに関する情報整理の対象となる具体的な災害事例として、①1923年「関東大震災」、②1933年「昭和三陸津波」、③1993年「北海道南西沖地震」、④1995年「阪神・淡路大震災」、⑤2000年「三宅島噴火災害」、⑥2004年「新潟県中越地震」の6事例をとりあげ（図3.1）、今回の東日本大震災での復興プロセスと比較する。

この6事例をとりあげた主な理由は、それぞれ東日本大震災のケースと類似している点があることである：①は「根こそぎ消失」という類似性、②は同一地域の津波被害であること、③は発生地域が異なるものの、高台移転に防災集団移転促進事業等が活用されたこと、④は被災規模の近似性（住宅被害：東日本大震災における全壊105,940棟、阪神・淡路大震災における全壊104,906棟¹）、⑤は全島避難による遠隔地避難の類似性、⑥は集落再生の必要性にせまられたという類似性である。



出典：調査団作成

図 3.1 大規模災害の位置

¹ 消防庁災害対策本部資料

3.1 過去の大規模災害の概況と特筆すべき復興施策

3.1.1 1923年 関東大震災

(1) 被災から復旧・復興までの概況

1) 被害の全体像

1923年（大正12年）9月1日、午前11時58分、関東大震災が発生。マグニチュード7.9の巨大地震が首都圏とその周辺を襲った。死者は10万5千人、全壊家屋は11万棟にのぼった（表3.1）。

東京、横浜の下町地区では、地震とともに同時多発的に発生した火災によって、その市街地の大半が失われた。東京では隅田川の兩岸東西に焼失地域が広がり、東側は本所区、深川区を焼き尽くして横十間川で焼け止まった。西は、隅田川沿いに浅草、下谷、神田、日本橋、京橋各区のほとんど全域と芝区の一部、皇居を除き麹町区の一部を焼失している。震災は、広い範囲で交通機関、上水道、電力、通信、橋梁などの社会資本の機能喪失をもたらし、人々の生活を脅かすこととなった。

表 3.1 関東大震災の被災概要

災害日時	1923年9月1日午前11時58分
震源	相模湾北西部
最大震度	震度6、M7.9
死者	9万9,331人
行方不明者	4万3,476人
全壊家屋	12万8,266棟
半壊家屋	12万6,233棟
焼失家屋	44万7,128棟
被災地面積	東京：約3,830ha
被害額	約55億円（当時）

出典：国会資料編纂会（1998）「日本の自然災害」等に基づき調査団作成

火災の延焼の中で避難した人々の大半の約100万人は上野公園、皇居前など焼失地域外縁部の空地に避難した。焼失地域内の空地で、池などの容易に利用できる水や延焼を遮る樹木がある場合は多くの生存者があったが、被服廠跡の広場では、3方向から同時に火災が迫り、火災旋風が発生して避難民4万人が焼死を遂げた。

2) 緊急・応急対応

消防活動

当時の東京市の消防体制は、最新の技術を活用する国内最有力の消防組織が編成されていた²ものの、断水や同時多発火災の事態は想定外であった。東京市内で134ヶ所から火災が発生し、

² 震災当時、東京の市部ではポンプ自動車38台とオートバイ・ポンプ、手引きガソリンポンプ各1台、そしてホースだけを積んだ水管自動車25台を主な装備とする824名の常備消防職員と、予備消防と位置付けられた40組、1,402名の消防組員が消防の担い手であった（出典：「関東大震災 — 消防・医療・ボランティアから検証する」鈴木淳（2004年、ちくま新書、p.60））。

うち 57 件は小規模で鎮火させたが、残り 77 件が延焼火災となった。当時、東京市の建物は 35 万 7 千棟であったが、震災で 21 万 9 千棟が焼失、焼失面積は当時の市域面積 79.4km² の 43.6% にのぼる 34.7km² にも達した。

医療救護

東京での被災者の医療救護には、東京市、警視庁、日本赤十字社（日赤）、大学病院や各府県の医師会などが救護班 86 班を組織して当たった。

被救療人員総数 157 万 5 千人のうち、東京市の救護班が 50 万人強、警視庁の救護班が 30 万人強、日赤が 24 万人弱、大学病院や各府県の医師会が 20 万人弱を救護した。

地域外の医療機関が中央からの指示を待たずに情報を得て独断で医療救護班を派遣したケースもあった。さらに 4 日の閣議で陸軍衛生機関と日赤救護班の全国的招致を決定したことにより、順次体制が整えられていった。

国の対応

当時、前首相加藤友三郎が震災の 1 週間前に死去し、山本権兵衛が組閣中であった。政府首脳が事態の深刻さを認識したのは 1 日夜で、2 日朝の閣議で臨時震災救護事務局の設置、必要物資の確保のための非常徴発令の発令、治安維持のための戒厳令の適用を決定したが、対応が本格化するのには 2 日夜の山本内閣の成立を経た 3 日月曜日の朝からとなった。5 日に食料配給体制を決定、7 日に金融混乱を回避するための支払い猶予令を出して当面の対応を固めた。

救護と治安維持の第一の担い手であった警察は奮闘したが、庁舎の焼失、電話の途絶、人手不足のため、力が及ばないことが多かった。

軍は各部隊の判断で発生直後から救護活動を開始、2 日には周辺からの招致部隊も含め東京の被災地に部隊を展開し、救護・応急復旧に活躍した。

地域の対応

1 日夜から東京市は食料の確保・炊き出し、避難所の整備を進めたが、被災者全体に行き渡る対応ができず、ボランティアの住民が果たした役割が大きかった。

東京市では 6 日頃から救援物資の配給が組織化され、陸軍が郡区役所まで運搬した物資を郡区役所が配給したが、調査・運搬・配給の担い手は町内会であった。

東京市は 2 日から遺体を収容、4 日には道路・橋梁に着手、5 日から給水をはじめ、7 日頃には山手の非焼失区域で水道が復旧し、またし尿や塵芥の処理も開始した。これらの作業では地方から来た青年団、在郷軍人会などの応援団体が果たした役割も大きかった。

なお電灯は 4 日に復旧、鉄道も 4 日には一部開通し、外部との連絡が可能になったが、中央線、東海道線の全通は 10 月下旬であった。

被災者への応急住宅³の供給

9 月 4 日からの臨時震災救護事務局において、警視庁、東京府・東京市によって被災者の収容について対策が講じられ、公共的建物の活用、天幕利用、建設材料の収集、青年団・在郷軍

³ 被災者の暫定的な生活のための簡易な建築物。公設バラックと自力バラックがある。

人団の活用および労働者の募集などを行った。

「バラック⁴」の建設計画もここで検討され、以下のような建築計画が立てられた。

- 被災者約 15 万人の収容を想定
- 臨時震災救護事務局から東京府・市および警視庁建築課に建設を委嘱
- 建設予定地は、芝離宮、芝公園、青山外苑・内苑、上野公園、浅草公園、猿江御料地、小石川植物園、緑町公園、深川公園、州崎埋立地、靖国神社前、日比谷公園

なお、東京市では、9 月 24 日バラック経営方針を定めて、その付設事項として(1)託児所を設置すること、(2)図書室を設けること、(3)診療所を設けること、(4)浴場を設けること、(5)相談所を設けることなどを決めた。

市内の小学校跡地や小公園などにも、東京市によるバラック建設が行われ、篤志家や社会事業団体などによっても建設が行われた。住宅のほかにも、東京帝国大学構内には救護用伝染病舎、三河島や小松川などに傷病者収容所、浅草寺本願寺境内ほかに診療所などが建設され、最終的には 1924 年 2 月末でみると、17 万 639 戸のバラックが建設された。

火災地を免れた大規模公園を中心に三井邸、安田邸などの大邸宅敷地⁵、あるいは被災地と近接した空地や小学校、社寺などが建設用地となった。

こうしたバラックの集合体は「罹災民集団地」という名で呼ばれ、生活再建のために、共同便所や洗濯場、さらには共同の炊事場、湯殿などがあり、大規模なものには、管理事務所や診療所、託児所、商店・理髪店などもあった。管理事務所には相談所や図書室なども設置された。

3) 復旧・復興への取り組み

「帝都復興計画」の立案

「帝都復興計画」の立案は、その中心的役割を果たした後藤新平内相が地震発生の翌日の 9 月 2 日に作成した東京復興の基本方針（①遷都を否定する、②復興費に 30 億円をかける、③欧米の最新の都市計画を適用する、④都市計画の実施のために地主に断固たる態度をとる）を皮切りとして、復旧だけでなく抜本的な都市改造を実現する復興を目指して、帝都復興院を発足させて進められることになった。そこで、幾多の紆余曲折を経ながら当初計画は縮小を余儀なくされて、翌年 1 月 31 日に確定した。なお後藤新平は、地震の 2 年前、東京市長として「東京市政刷新要綱（いわゆる 8 億円計画）」をまとめていた経緯があり、この様な迅速な対応ができたのである。

後藤内相は、当初「帝都の復興」を都市復興のみならず災害救護や生活・産業の復興まで国が直轄で行うという発想を持っていたが、財政や諸勢力との関係の中で帝都復興院の仕事は「焼け跡の市街地復興」に限定され、それも東京市・横浜市が多くの事業を負担して展開することになった。このことは、我が国の復興において国の役割は薄められ、事業も道路や宅地整備が

⁴ 法律の制限を受けない、簡易かつ安価な構造の建築物のこと。

⁵ 邸宅内に避難してきて残留を続けざるを得ない被災者のために、富豪たちはバラックを建設し、それを臨時震災事務局に寄付をした。

中心になったという先例になり、それが今日につながっている。

帝都復興事業のあらまし

復興事業は、国（内務省復興局）が幹線道路、運河、大公園など広域的役割を果たす基盤施設を担当、他は東京市・東京府に委ねられ、これらを国は支援する形で実施された。

国会の決議では、土地区画整理事業は東京市による施行を基本にするとされたが、その一部は国が施行した。東京市は復興にかかる財源確保を市債発行に求めたが、これは後年の財政悪化の一因になった。

(2) 特筆すべき施策・活動

1) 復旧活動における特記事項

仮設による社会事業施設の整備

仮設の社会事業施設として、①集団バラックの避難者への生活施設の確保のため、簡易浴場や託児所・児童相談所、②被災市街地での生活施設として、職業紹介所や公衆食堂、質屋、授産場、簡易市場などが設けられた。

これらの施設整備の財源は義援金や東京市の一般市費が充当された。

・臨時職業紹介所

震災以前に開設した9カ所が復旧されたのに加えて、公園など避難者が集中している場所など15カ所に開設された。

・簡易食堂

東京市は震災前に営業していて被災した4カ所に新たな6カ所を加え、計10カ所の簡易食堂を計画・開設した。

・バラックを中心とした仮設浴場

公衆浴場は、震災前市内に971カ所あったが、震災による消失で340カ所しか残存していなかった。東京市は震災後における市民の衛生保護のため、焼失区域を中心に共同バラック内や寺社・公園に29カ所の仮設浴場を設置・経営した。

・臨時簡易宿泊所

震災直後、大阪市より寄贈された組立式バラック30棟を用いて、公園・寺社地、埋立地などのオープンスペース11カ所に臨時簡易宿泊所を設け、木賃宿で生活していて被災した単身労働者を収容した。

2) 復興活動における特記事項

焼失地域全体の市街地整備の実現

関東大震災は未曾有の被害をもたらしたが、それまで局部的にしか果たせなかった東京の都市改造を全面的に進める千載一遇の機会を与えた。関東大震災に対する復興事業は、その4年前に制定された都市計画法をバックとして、大規模な計画を立案、実施する絶好の機会となっ

た。

この復興事業は1923年から1930年までにかけて行なわれた。街路、運河、公園、土地区画整理などによって焼失地域全体の市街地整備が進められ、江戸の町割りが近代都市に一新された。

さらに、復興事業が完了すると、実務経験を積んだ専門家が、様々な立場に散らばり、都市計画の発展に寄与することにもなった。

財団による住宅の整備

同潤会とは、1924年5月、帝都復興のために内外から寄せられた義捐金1,000万円をもとに、帝都復興事業の住宅政策の担い手として設置された内務省社会局の財団法人のことである。同潤会は戦後の日本住宅公団の先駆けと呼べる意義を持っている。

設立当初の事業内容は、①罹災者の生活安定のための小住宅の補給、②不具廃疾者の収容、職業訓練、授産事業の2つである。

具体的には以下のような住宅政策を実施した。

- スラム（不良住宅地区）の全面買収、衛生的なアパート群への建て替え
- 非被災地である郊外への勤労者向け戸建て住宅地の建設・経営
- 東京の中産階級向けのモダンな都市型アパート群の建設・経営
- 職業婦人のためのアパートの建設・経営
- 建設した住宅のフォローアップ調査、住宅計画の調査研究

同潤会は東京、横浜で約3,000戸の木造住宅、16カ所で約2,200戸のRC造アパートメントハウスを建設した。

耐火建築促進のための公的補助の実施

自主的に耐火建築を行おうとする市民に建設費を融資し、耐火建築を促進しようと考えられたのが復興建築助成株式会社である。

同社の事業は、1926年から開始され、建設資金を融資する資金貸与方式と、建設まで行う割賦販売方式の二種の方式で助成が行われた。区画整理が進んだ日本橋区、神田区、京橋区においては1931年までに耐火建築の半分近くに助成を行った。助成会社事業への期待感もあって、復興初期にはその役割を果たしていたが、復興が進み、都市全体の耐火建築の新築棟数が停滞すると、その事業も滞りがちになっていった。

同社は、防火地区で数多く見られた狭小な敷地において耐火共同建築の普及を率先して促進したが、その実現は九段下等の一部に止まった。

3.1.2 1933年 昭和三陸津波

(1) 被災から復旧・復興までの概況

1) 被害の全体像

1933年（昭和8年）3月3日午前2時31分、マグニチュード8.1の三陸沖地震が発生した。約30分後に三陸地方沿岸に津波が襲来、宮城県では18か町村、岩手県では36か町村で、家屋の流出倒壊、耕地の流出、土木工作物の破壊、膨大な量の船舶・漁具を喪失。死者3,008人、負傷者1,008人に及んだ。倒壊戸数6,542戸、浸水戸数4,933戸を数えた（表3.2）。

表 3.2 昭和三陸津波の被害概要

災害日時	1933年3月3日午前2時31分
震源	三陸沖約200km
最大震度	震度5、M8.1
死者	3,064人
行方不明者	
全壊家屋	家屋流出 4,034戸、倒壊 1,817戸
半壊家屋	不明
焼失家屋	不明
被災地面積	不明
被害額	不明

出典：吉村昭（2004）「三陸海岸大津波」等に基づき調査団作成

宮城県では、沿岸町村における人口、戸数の半数、岩手県においては、その約8割が津波の脅威にさらされた。到来した津波は、岩手県気仙郡広田村根崎付近（現陸前高田市）で波高最高28.9mに及んだ。なお、1896年（明治29年）三陸津波に見舞われたにもかかわらず、さしたる津波災害防止策がとられていなかったため、同様の災害を繰り返すことになった。

2) 緊急・応急対応

3月3日午前4時、岩手県知事が登庁し、ただちに緊急会議を開催、その場で非常警備司令部の設置を決定した。全県下の警察官に出動命令をし、各警察の署員は一斉に罹災地に向かう行動を開始した。

また知事から中央に報告するとともに、陸海軍への救援要請を行った。陸軍はトラックと徒歩による強行軍を被災地に向かわせ夜には現場に到着した。海軍も大湊、横須賀から軍隊を派遣し、4日午前には被災各地に到着、救援物資の陸揚げと配布を行った。

平行して県も独自の救援策を実施していったが、トラック輸送は雪と、海岸沿いの道路破壊によって円滑には進められず、救援物資は途中から駄馬輸送に頼るという状況であった。

中央各省も、被災県と緊密に連絡し、救援活動を開始していき、開催中であった国会が各種税金の減免・猶予、食料・衣類・寝具の無料配布、道路・港湾の復旧促進を決定した。

3) 復旧・復興への取り組み

復興計画の立案

津波防護策として、部落の高台移転、敷地の嵩上げ、防浪堤、防浪建築、街路の整備、埋立

及護岸、避難道路、防潮林、防波堤、津波予報装置の10の方法があることを示した上で、釜石、山田、大槌、大船渡などの都市的市街地と、漁農集落に分けて、敷地、部落の構成、道路、防浪施設のあり方の計画方針をまとめた。この方針を踏まえて、宮城県15か町村、60部落、岩手県20か町村、42部落で復興計画を立案した。さらに建築禁止区域の設定も行った（宮城県のみ。県令による）。

復興事業

国費で補助する復興事業は街路復旧事業と住宅適地造成事業である。

部落の高地移転、敷地の嵩上げ等の住宅適地造成事業は、宮城県で15か町村、60部落、岩手県で18か町村、38部落で実施した。宮城県の60部落中、集団移転をしたものが11部落、他49部落は各戸移転であったが、岩手県の38部落はすべて集団移転であった。

復興事業の実施方法

○国庫補助

街路復旧事業は、総工事費の見込額100,000圓の85%を国庫補助とし、住宅適地造成事業については総工事費539,000圓と想定して、これに対して低利資金を融通し、その利子を国庫が補給し、いずれも町村事業で実施する。

○住宅適地造成事業の実施方法

住宅適地造成事業は、計画地を公有地化し（私有地の場合は買収）、町村が住宅敷地を造成する。家屋の建設は別途産業組合又は住宅組合において進める。

町村は、敷地造成費、用地買収費等を、5年据置き15年償還で移転者に割当て、償還終了後、土地所有権を移転者に移す方法をとる。

(2) 特筆すべき施策・活動

総合的な津波防御対策の実施

明治三陸地震津波（1896年）の37年後に同様の地域を襲った津波被害であったこともあり、集落の高所移転、防潮堤や防潮林、避難道路の整備など、総合的な津波防御対策が、被災各地で進められた。

明治と昭和の大津波で大きな被害を受けた田老村は、高さ7.7m、総延長1,350mの大防潮堤を建設することを決めたが、完成は昭和の津波被害の25年後であった。その後も増築が行われ、1966年には総延長2,433mのX字型の防潮堤にまでなった。しかしながら、東日本大震災津波では、その海寄りの大防潮堤は約500mにわたって易々と破壊されてしまった。

地元民間団体による建設事業の実施

大槌町吉里吉里地区では、経済・社会計画をも組み込んだ理想漁村建設をめざす復興事業が進められた。

その事業主体となったのは、大槌町、大槌町産業組合、漁業組合、農家組合、養蚕実行組合、青年団などの諸団体であったが、中でも産業組合と漁業組合の役割が大きかった。

高台移転の住宅地整備そのものは町が進めたが、住宅及び共同施設については産業組合を主体とする「吉里吉里住宅信用購買組合」によって建設・販売・管理された。この事業は、その成果に関する詳細は不明であるが、地域の産業組合が自ら経済活動に取り組んだということで、被災地での経済循環を生む効果があったと推測される。

3.1.3 1993年 北海道南西沖地震

(1) 被災から復旧・復興までの概況

1) 被害の全体像

1993年(平成5年)7月12日22時17分頃、マグニチュード7.8の北海道南西沖地震が発生、奥尻島をはじめ大成町、瀬棚町、寿都町など北海道南西部の日本海沿岸において大きな被害を受けた。特に震源地に近い北海道奥尻島に大規模な津波被害をもたらした。この地震・津波による奥尻島の被害は総額664億円、死者・行方不明者数は198人であった(表3.3)。死者・行方不明者の大部分は津波とそれに伴う火災の犠牲者であったという。

表 3.3 北海道南西沖地震の概要

災害日時	1993年7月12日午後10時17分
震源	北海道南部、渡島半島から西へ約60kmの海底
最大震度	震度6、M7.8
死者	172人
行方不明者	26人
全壊家屋	437棟
半壊家屋	88棟、一部損壊827棟
焼失家屋	不明
被災地面積	不明
被害額	664億円

出典：内閣府(2005)「北海道南西沖地震教訓情報資料集」等に基づき調査団作成

奥尻島では、地震発生から2~3分後に津波の第一波が来襲、その後も繰り返し来襲した。最大波高は藻内地区で29mに達した。

地震に伴い、青苗地区で船舶火災2件、建物火災1件、車輛火災1件が発生し、翌朝9時20分に鎮火するまで広範囲(東西100m×南北500m)にわたって延焼が続いたため、500戸あまりあった市街地は壊滅状態となった。

また、停電に加えて唯一の幹線道路である島を一周する道路が寸断されたことで、情報収集や移動の大きな障害となった。

2) 緊急・応急対応

緊急の支援活動

町内に航空自衛隊分屯基地があったため、災害発生時直後から自衛隊の協力が得られたことは大きい。他方、島への交通手段が限られていたため、ボランティアの活動が大きく制約され、

日赤以外の学生・社会人ボランティアは8月以降に受け入れられた。

応急仮設住宅の建設

被災者に対して応急仮設住宅が1ヶ月半という短期間に建設され、1993年8月27日、330戸全ての応急仮設住宅に希望者全員の入居が完了した。仮設住宅は入口が背中合わせになった箱型の平屋2軒長屋式住宅で、バス・トイレ付1DKであった。仮設住宅は1996年12月までに撤去され、3年余の仮設暮らしであった。

3) 復旧・復興への取り組み

復興計画の策定

奥尻町は1993年10月1日に災害復興対策室を設置し、国や北海道の支援を受けて「奥尻町災害復興計画」を策定した。同計画は「安全なまちづくり」「豊かなまちづくり」「快適なまちづくり」を理念とし、「生活再建」「防災まちづくり」「地域復興」を基本計画の柱とした。

復興事業の実施

- (a) 青苗地区：津波と火災の被害を受けた青苗地区では、防災基盤を重視した復興事業が推進された。旧市街地では、水産庁の「漁業集落環境整備事業」によって防潮堤の背後を6m盛土して180戸の宅地を整備した。岬地区では国土庁の「防災集団移転促進事業」によって120戸のすべての住宅が高台へ集団移転し、跡地は公園として整備された。なお、青苗地区の後背地はゆるやかな地形の高台に農地が展開していたため、高台移転用地の確保には大きな支障はなかった。
- (b) 初松前地区：町の単独事業である「まちづくり集落整備事業」が行われ、防潮堤の背後地に3m盛土して宅地整備が進められた。宅地は26区画で、この他に公営住宅4戸が整備された。
- (c) 稲穂地区；水産庁の「漁業集落環境整備事業」が行われ、防潮堤の背後に5mの盛土をして被災者住宅を再建し、公営住宅4戸、教職員住宅5戸が整備された。

義援金による住宅再建の促進

奥尻島の災害は、大きな関心を集め、190億円もの義援金⁶が集まった。この義援金が住宅再建に大きな役割を果たし、5年間で約380戸の住宅（持家）が建設、もしくは購入された。

住宅が全壊した人には、義援金から、住宅再建に700万円、家具・家財購入で50万円が支給され、これ以外に見舞金700万円（合計1,450万円）が支給された。漁船も義援金によって5t未満のものでは、個人負担が1/9で取得することが可能であった。

⁶ 義援金は日本赤十字社北海道支部が事務局となった北海道災害義援金（配分）委員会と、北海道庁、及び被災町村への3つのルートで集まった。配分委員会と北海道庁は被災規模に応じてそれぞれ被災町村に配分をおこない、それを町村が一元的に管理して、取り崩し方式で被災者等への配分をおこなったとされている。なお、この義援金の配分については、透明性が充分でないとの指摘もある（出典；「災害復興ガイド～日本と世界の経験に学ぶ～」兵庫震災復興センター「災害復興ガイド」編集委員会／塩崎賢明・西川榮一・出口俊一編、クリエイツかもがわ、2007年、1月17日）

(2) 特筆すべき施策・活動

北海道庁からの計画策定の支援

奥尻町は弱小自治体で、計画事業にも不慣れであったため、計画策定の主体は奥尻町におきながら、北海道庁を中心とするプロジェクトチームを編成し、計画原案作成などの支援を行った（東日本大震災においても、国土交通省が被災自治体の計画策定支援を行うこととなった）。

公共事業の大規模な展開

奥尻島は、離島の小規模自治体であったため、道や国の指導が大きな影響を及ぼし、防潮堤や津波ゲート、避難デッキ、避難路、及び防災集団移転促進事業など公共事業が大規模かつ集中的に実施された。

国の支援ツールの利活用の促進

青苗地区では、被災者の意向にきめ細かく対応するため、同一集落の復興事業に国土庁の防災集団移転促進事業と水産庁の漁業集落環境整備事業を使い分けて実施するなど、工夫がみられた。

復興基金による幅広い支援の実施

町は条例に基づき、北海道南西沖地震に際して寄せられた義援金の70%を原資とした「復興基金」を132億円の規模で設立した。この基金は被災者の救済を図り、地域住民の自立を支援するとともに、地域の総合的な復興に寄与することを目的としたものである。同基金によって住民の自立、農林水産業、商工観光、その他の復興支援のための幅広い事業が進められた。

3.1.4 1995年 阪神・淡路大震災

(1) 被災から復旧・復興までの概況

1) 被害の全体像

阪神・淡路大震災は、「戦後最大の都市型災害」といわれ、自然災害に対する近代巨大都市の脆弱さを露わにした。地震に関する予想をはるかに超えた形と規模での災害が起きた。建築物の倒壊・破壊による被害、鉄道、道路などのインフラやライフラインの被災による被害、延焼火災による被害等々、都市型地震災害のすべてのタイプが複合して、海沿いのベルト状地域を襲った。

それは1995年1月17日5時46分に起きた。震源は淡路島北部、深さ16kmで、震度7、マグニチュード7.3を記録した（表3.4）。

表 3.4 阪神・淡路大震災の概要

災害日時	1995年1月17日午前5時46分
震源	淡路島北部、深さ16km
最大震度	震度7、M7.3
死者	6,398人
行方不明者	3人
全壊家屋	104,906棟(187,228世帯)
半壊家屋	144,274棟(259,246世帯)
焼失家屋	6,558棟
被災地面積	不明
被害額	9兆9,268億円

出典：総理府他（2000）「阪神・淡路大震災復興誌」等に基づき調査団作成

被害の特徴を挙げると、第1は、被害が甚大で被害額は目に見えるハードな構造物・施設だけで10兆円とされる。第2は、被害の甚大さは被害額の大きさだけでなく、生活の復旧をも長引かせたということである。第3は、被害の甚大な場所は軟弱地盤や地下水位の浅い埋め立て地等で、「震災の帯」といわれた神戸市から西宮市までの旧市街地に集中した。第4は、人的被害はその旧市街地に多い老朽木造密集地域での家屋倒壊による圧死が全死者の9割近くを占め、次いで倒壊後の出火による焼死であった。第5は、犠牲者は高齢者・社会的弱者に集中した。

2) 緊急・応急対応

避難所の開設

避難所は、学校等の公共施設を活用し、県内1,077カ所開設され、被災3日目には31万人が身を寄せていた。それでも避難所に入りきれない被災者がおり、公園、公的施設周辺に設営されたテント村や、役所施設等に身を寄せる被災者も多くいた。その後、仮設住宅の建設に伴い、避難所の収容者は減り、1995年8月25日で避難所は廃止された。その後、避難所は待機所として1997年3月31日まで利活用された。

行政組織体制の整備と関連調査の実施

神戸市は震災当日に災害対策本部を設置し、発災10日目に市長を本部長とする震災復興本部を立ち上げた。

また、被災直後から被害の全貌を明らかにするため、被害概況調査（1月18日～22日）、応急危険度判定調査（1月18日～2月9日）、罹災調査（1月29日～2月28日）、被害実態緊急調査（2月1日～3月31日）を並行して進めたものの、再建が必要な住宅戸数の把握までには至らなかった。

復興基本方針と建築制限の実施

神戸市は15日目の1月31日に「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」を公表した。主な内容は以下のとおり：

- i) 特に必要な地域で面的な都市計画事業を実施する。そのため都市計画事業の実施に支障をきたす、堅固な建設物の新設を制限する建築基準法第84条を適用する。
- ii) 震災復興緊急整備条例（仮称）を制定する。具体的には、被災市街地の大半に「震災復興促進区域」を指定し、建築行為の届出・指導を行うとともに、「重点復興地域」を定めて、

面的整備事業を導入する。

また、2月1日から、市内の被害甚大地区6地区233haを対象に建築基準法第84条（建築制限）を始動させた。

復興都市計画の決定

この建築基準法による建築制限区域での区画整理事業や市街地再開発事業実施の復興都市計画は多くの住民により反対意見書が提出されていたにも関わらず、3月17日に決定した。3月27日には復興計画の基本方針を示す「復興計画ガイドライン」を策定した。

応急仮設住宅の建設

応急仮設住宅の建設は県が主体であたり、用地確保は市町が分担して進めた。住宅建設にはプレハブ協会傘下の14社に協力企業7社の計21社があたった。建設決定1月18日、第一次発注1月19日、最初の入居開始2月2日と仮設住宅建設は急ピッチで進められたが、用地確保の難、資材・人手不足があいまって、全仮設住宅4万8,300戸が完成したのは8月11日であった。

東灘区から須磨区間の幅3kmほどの細長い海沿いのベルト状の被災市街地には自力建設の仮設住宅が集中して建てられた。その数は5,000戸にも上った。

がれき処理

被災地には大量のがれきが発生し、復旧活動の支障となった。また被災家屋を1年以内であれば公費で解体するという措置がとられたため、多くの修理できる住宅まで解体してしまった⁷。

3) 復旧・復興への取り組み

黒地・灰地・白地に色分けられた復興事業の推進

被災区域が広大であり、かつ面的に被災した区域と斑状被災区域に分けられたため、復興事業の適用にもプライオリティをつける必要が生じた。そのため、被災程度に応じて建築基準法第84条区域を黒地（面的な復興事業を実施）、重点復興地域を灰地（修復的な復興事業を実施）、震災復興促進区域を白地（スポット的な復興事業を実施）として、行政から受けられる支援内容が分けられた。

黒地の84条区域は、3月17日の都市計画決定時点で都市計画法第53条制限区域に移行する措置がとられたが、そこでは土地区画整理事業、市街地再開発事業の法定事業が導入された。灰地の重点復興地域では都市計画決定を必要としない要綱事業の住宅市街地総合整備事業、密集住宅市街地整備促進事業等でゆるやかなまちづくりが進められた。白地の震災復興促進地域では、部分的に優良建築物等整備事業が活用されたものの、ほとんど支援がないに等しかった。

福祉階層に焦点を当てた住宅復興

行政の方針は、避難所→公的仮設住宅→復興公営住宅と福祉階層に焦点を当てた単線型の住宅復興を中心にすえ、その他は民間自力にまかせるというものであった。

これは2つの問題をもたらした。1つ目は避難所→公的仮設住宅、公的仮設住宅→復興公営

⁷ 兵庫県の全壊・全焼認定棟数11.1万棟のうち、全焼約0.7万棟を除くと、10.4万棟だが、公費解体棟数は約10.8万棟を超え、修理・補強可能な住棟を含む「全壊認定」をも上回るようになった。

住宅への入居はいずれも大部分が抽選入居方式としたため、結果的にコミュニティの崩壊が2度にわたって起こったという点である。特に復興公営住宅は、従前居住地の近くに建設できなかったという立地問題、大規模集合住宅という建物形式の問題があった。2つ目は、福祉階層から外れる被災者への支援メニューが充分ではなく、多くの被災者に二重ローンを強いることになった点である。

(2) 特筆すべき施策・活動

1) 復旧活動における特記事項

ボランティア元年⁸

阪神・淡路大震災では2ヶ月で100万人ものボランティアが集まったため、マスコミは1995年を「ボランティア元年」と称した。6~7割の人が「ボランティアは初めて」という人であった。これは日本におけるボランティア活動の本格化を意味している。

ボランティアの活動内容は、炊き出し、救援物資の仕分け・配送、ごみの収集・運搬、避難所における手伝い、被災者の安否確認、被災者に対する情報提供、高齢者等の災害弱者の介護や移送、夜間パトロール、交通整理など広範にわたった。

2) 復興活動における特記事項

被災住民に配慮した都市計画の2段階決定方式の導入

兵庫県、神戸市では混乱期の中での都市計画決定に2段階方式を取り入れた。

通常の面的整備事業では、関係権利者と時間をかけて協議し、将来のまちづくりの絵を描き、その中から必要なものを都市計画決定で決めるという進め方をする。しかし、多くの人が被災し避難生活を送っている中で、まちづくりを議論する住民が特定できない。そのため、行政側から、まちづくりを進める区域をまず特定し（第1段階都市計画。区域と事業の種類、幹線道路、近隣公園など）、暮らしに密接にかかわる区画道路、街区公園などは住民との密な協議を経て第2段階の都市計画として定めることとした。

行政による地域住民の計画参加への働きかけ

震災前、「神戸市まちづくり条例」に基づいて、認定されていたまちづくり協議会が10ヶ所程度存在していた。震災後、まちづくりの合意形成と推進を図るために、主として行政側からの働きかけによって、100ヶ所にも及ぶまちづくり協議会が組織化され、まちづくり協議を重ねて、具体的なまちづくりに結びつけていった。

高齢者向け仮設住宅の設置

宮城県からグループホーム型仮設住宅を贈りたいとの申し出があり、芦屋市が受け入れることになった。4棟56戸が設置され、それが契機になって兵庫県は、尼崎市、西宮市、宝塚市に

⁸ 阪神・淡路大震災は戦後最大の都市型災害であり、テレビ・新聞等のメディアに大きく報道されたこともあって、それまでの災害とはケタ違いの規模の社会人や学生がボランティアとして被災地に駆けつけたことから「ボランティア元年」と呼ばれることになった。

計 238 戸のケア付き仮設住宅を整備した。建物は 1 棟 10～14 戸程度で、専用居室は 6 畳でそこに専用便所、洗面台、押入れが付いており、ほかに共同で利用するキッチン、リビング・ダイニング、浴室がある。24 時間体制で生活援助員が常駐、緊急時の対応と日常生活の支援を行った。高齢者に対応した応急仮設住宅が供給されたのはこの震災が初めてであった。

借家人も住み続けられる復興事業

通常、区画整理事業では、借家人は権利者として扱われず、地区外に転出せざるを得ない場合が多い。尼崎市築地地区では、こうした問題を解決するため、区画整理と併せて住宅地区改良法による住宅地区改良事業を合併施行することにした。これによって、地区内に住宅地区改良事業に基づく賃貸の改良住宅を建設し、借家人の 9 割が地元に残ることができた。

3.1.5 2000 年 三宅島噴火災害

(1) 被災から復旧・復興までの概況

1) 被害の全体像

三宅島の中央に位置する雄山は、1920 年以降約 20 年周期で噴火を繰り返してきた。

2000 年 6 月 26 日に始まった噴火活動は、いったん沈静化したが、同年 8 月にはそれまでの山腹噴火と異なり、大規模な山頂噴火が 3 回観測された。また 8 月 29 日の大噴火時には低温火砕流の発生に加え、有害な二酸化硫黄ガスの放出が確認された。このため、9 月 2 日からは全島避難が実施され、2005 年 2 月 1 日に三宅村長が避難指示を解除するまで避難生活は 4 年 5 カ月に及んだ。現在も火山ガスの放出が続いており、一部の集落は居住を禁止する「高濃度地区」に指定されている。

避難期間中、多くの島民が日帰りで帰島し自宅の補修・保全に努めた。この結果、被害調査希望対象家屋のすべてにあたる 340 棟の住宅が被災したものの、このうち全壊は 8%に留まった。

避難によって収入を失った世帯も多く、一時 300 世帯（避難世帯の約 2 割）を超える世帯が生活困窮世帯と判定された（表 3.5）。

表 3.5 三宅島噴火災害の概要

災害日時	2000 年 6 月 26 日群発地震発生。8 月に大規模な山頂噴火。9 月 2 日全島避難
人的被害	なし。避難者 1,650 世帯 (3,200 人)
建物被害	被害調査希望の対象家屋数が約 340 棟。うち全壊は 8%（実際の被害家屋数はこれ以上）
被害額	未公表

出典：東京都（2000）「三宅島噴火災害誌」等に基づき調査団作成

2) 緊急・応急対応

迅速な初動対応

6 月 26 日の気象庁の緊急火山情報を受けて三宅村は当日災害対策本部を設置し、政府におい

ても午後 8 時 45 分には三宅村への災害救助法の適用を決定した。翌 27 日、東京都は災害対策本部を設置、三宅島に東京都現地対策本部を設置して、村、都、国は連携をとりながら迅速な初動態勢を構築した。

全島避難

8 月 31 日に発表された火山噴火予知連絡会の統一見解を受け、三宅村長は 9 月 2 日 7 時、防災及び道路・水道を管理する生活維持関係者を除く住民の島外避難指示を発令した。全島民は、9 月 2 日から 3 日間にかけて定期船を使って実施されたが、過去に例のない噴火現象に身の危険を感じた島民の 3 分の 1 は全島避難の決定前に脱出していた。

東京都内に移動した避難者は、当座の受入先として国立オリンピック記念青少年総合センターに収容されたが、同センターの使用期限が 9 月 9 日までであったため、空いている公的住宅等（都営・都民 857 戸、公社 146 戸、区市 46 戸、他県市 29 戸、公団 39 戸）に斡旋入居された。都内で避難生活を送っていた島民は、全体の約 9 割（2004 年 8 月時点）であるが、残りの 1 割は地方の親せきなどを頼って避難し、結果的には全国 1 都 17 県に分散して避難生活が続けられた。そのため、災害時に通常提供される応急仮設住宅は建設されなかった。

全島避難の前に脱出していた自主避難者は縁故をたよった避難であり、公的支援を受けた避難者も、公的住宅等の空家入居であったため、コミュニティ維持は望むべくもなかった。

児童・生徒の集団避難生活

都内にあった廃校予定の秋川高校が活用され、全島避難の直後より独自に家族と一緒に避難した子どもたち（20%）を除く、島内の全小・中学生 360 人がここで寮生活をおくった。

災害保護特別事業の創設

避難者には、2000 年に被災者生活再建支援法が適用され、該当者には支援金が支払われた。また法の対象とならない世帯には東京都が法制度と同様の支援を独自におこなった。具体的には、避難者の生活を支援するために、生活保護事業に準じた「災害保護特別事業」が創設され、収入が厳しい世帯に現金が支給された。

また災害前に金融機関から借入金があった事業者には、利子補給が実施された。

3) 復旧・復興への取り組み

道路の復旧

島内の道路は土石流で多くの区間が分断され、その復旧工事が難航した。島という地理的条件から作業員の確保や資機材の輸送に手間取るとともに、継続して噴出している火山ガスが作業を大きく阻んだ。島内の道路や砂防関係の工事が一段落したのは概ね 2005 年のことである。

住宅の保全

避難期間中、島民が最も困ったことの一つに島の住宅の保全問題があった。島に残してきた住宅の保全をしなければ朽ちる。多くの島民は日帰りで帰島し、自宅の保全を行った。島民のこの努力が被害の拡大に歯止めをかけた。

帰島計画の公表

三宅村は、帰島の手順や課題、その対応策を検討し、2004年3月に「三宅島帰島プログラム準備検討会」の最終報告をとりまとめた。同年5月に実施した「帰島に関する意向調査」によると、帰島希望の人が7割いることがわかった。6月には火山噴火予知連絡会が「インフラが整備されれば帰島を考えてもいい」と発表した。7月20日、村は「帰島に関する基本方針」で「2005年2月に避難指示を解除する」と打ち出し、さらに9月「帰島計画」を公表した。

避難指示の解除と帰島

2005年2月、三宅村は計画通り避難指示を解除した。避難者は、約4年半の避難生活にピリオドをうち、4月までに7割の島民が順次帰島した。この時、帰島しなかった島民の中には、子供の転校や進学問題、あるいは避難中に再就職したり、島での生計に見通しが立たない理由で断念した人々がいる。

復旧事業の推進

帰島開始時、島内の道路や砂防工事はほぼ完了していた。漁港及び農地の復旧事業も高濃度地区を除いて終わっていた。

住宅については、帰島から1年後に個人の住宅の補修及び村営住宅の建設がほぼ完了した。東京都は、帰島者の住宅の補修などを支援するため1世帯150万円を限度に「被災者帰島生活再建支援金」を支給した。

学校も開校したが、災害前各々3校だった小・中学校は、帰島後は各々1校となり、在校生も3分の1にまで減っている。

(2) 特筆すべき施策・活動

1) 復旧活動における特記事項

公的住宅の空き家を活用して収容

避難した全世帯に仮設住宅を供給するのではなく、空家の公営住宅等に入居してもらった。既存ストックの有効活用、住宅の広さや隣家の騒音問題はない、などの点でメリットがあった。しかしながら、分散居住を余儀なくされたことで島民のコミュニティは崩壊し、また外部から避難者の実情が見えにくくなったという問題もあった。

東京都独自の「三宅村災害保護特別事業」の導入

2002年11月、村が実施した調査で、避難生活の長期化にもかかわらず、多くの世帯が帰島の意思を有していること、また、ある程度預貯金は保有しているが、収入が生活保護基準以下の世帯がいることが分かった。これらの状況から、預貯金を保有したまま帰島することによって帰島後の生活再建が可能となる施策が必要と東京都は判断し「災害保護特別事業」を創設した。

同事業の内容は、帰島の意思があり、収入が生活保護基準以下で預貯金が200万円から500万円の世帯を対象として、生活保護制度に準じた交付金を支給するというものであった。具体的には、三宅村が実施主体として基金（予算6,000万円）を設置し、都が村に対して技術的助言や基金への財政的支援など制度運営上の支援を行った。事業は避難指示が解除された2005年2月まで実施され、54世帯83名が交付を受けた。

緊急雇用事業の実施

島外避難により収入の道を絶たれた住民に対し、避難直後から国の緊急地域雇用創出特別事業を活用した緊急地域雇用特別交付金事業が実施された。同事業で、平成13年には八王子市内に約1.3haの「げんき農場」を、平成14年には江東区夢の島に約2.6haの「ゆめ農園」を開設し、帰島後の速やかな営農再開の一助とした。これは営農意欲の維持、雇用機会の確保を図るものでもあった。

島民同士のつながりの確保

避難住民に、行政からの各種案内や行政情報を効果的に伝えるため、避難先の区市町村ごとに三宅住民による自治会的なものを組織し、「島民情報ネットワーク」組織として島民同士のコミュニティの維持、情報伝達活動を行った。また都内事業者から支援を受け、希望島民にパソコンを貸与、「住民情報ネットワーク」の活性化をはかった。

さらに島民同士の直接的なふれあいの場を生み出すため、2000年～2004年まで島民連絡会等が主催で9回の「島民ふれあい集会」が催された。各回おおむね島民の1/3を集める島民に最大の楽しみを与える行事となり、それに東京ボランティア支援センターなどが協力し、各ボランティア団体の模擬店なども出店されたこともあった。

2) 復興活動における特記事項

帰島プログラムの事前準備

帰島に向けた準備を進めるため、国、都、村で2003年10月に「三宅島帰島プログラム準備検討会」を立上げ、翌年3月に最終報告をまとめた。それを受けて三宅村では同年9月「三宅村帰島計画」「帰島・生活再開の手引き（三宅村民用帰島マニュアル）」を策定した。

また、これらに基づき民宿・商店・金融機関等の再開、廃棄物処理、村営住宅の建設・整備を進めるなど帰島に万全を期した。

「被災者帰島支援生活再建支援制度」の創設

国の「被災者生活再建支援金」は、引越し経費や住宅の解体・撤去等、いわゆる住宅周辺経費が対象であり、住宅そのものに係る経費は対象となっていなかった。三宅島民の生活再建には、その生活の基盤となる住宅の再建が不可欠であり、住宅そのものへの支援を行う必要があったため、都は独自に支援制度を創設した（2004年12月「東京都三宅島災害被災者帰島生活再建支援条例」）。発災日（2000年6月26日）に自己所有住宅に居住していた世帯で、かつ三宅島に帰島し自己所有住宅に居住する世帯を対象に、住宅の新築、改築、修繕等及び住宅附帯設備の購入等に対し、一世帯当たり150万円を限度に支給することとした。

この制度導入は、国の「被災者生活再建支援制度」の改正を後押しすることにもなった。

3.1.6 2004年 新潟県中越地震

(1) 被災から復旧・復興までの概況

1) 被害の全体像

2004年10月23日午後5時56分、震度7、マグニチュード6.8の中越地震が発生。2004年12月28日までの2か月余間に震度6強～5弱の余震が18回あった（表3.6）。

住宅被害は47市町村（その後の合併で現16市町村）でみられ、平野部の市街地も打撃を受けたが、山間部では道路の崩壊で61集落、1,938世帯（旧山古志村全14集落を含む）が孤立した。都市型の阪神・淡路大震災に対して、中越地震は構造的に高齢化が進んでいる地域で起きた災害であることから、農村型あるいは中山間地型の災害と言われている。

豪雪地帯のため、地震にも強い耐雪構造の住宅が多い地域だが、地盤災害によって損壊する住宅が多く見られた。

上越新幹線は新幹線開業以来、初めて脱線し、一部区間が2か月にわたって不通となった。この交通網の寸断は県内経済や観光などに影響を与えた。

新潟県が推計した直接被害額は住宅など建築物で1兆1,338億円、道路や河川などの公共土木施設で1,934億円、水路や農地など農林水産業で1,305億円、合計1兆6,542億円であった。

表 3.6 中越地震の概要

災害日時	2004年10月23日17時56分
震源	川口町内、深さ約13km
最大震度	震度7、M6.8
死者	68人
行方不明者	不明
全壊家屋	3,175棟
半壊家屋	13,810棟
火災件数	10件
被災地面積	不明
被害額	1兆6,542億円

出典：新潟県中越大震災記録誌編集委員会編集（2007）「中越大地震（前編・後編）」等に基づき調査団作成

2) 緊急・応急対応

孤立集落の救済

県や市町村、県警、消防など関係機関と報道機関は、有線電話や携帯電話も通信不能となった中山間地の被害状況を把握することに長い時間を要した。発生翌日まで県や報道機関に山古志村の情報は全く届かなかった。全村避難となった山古志村住民は、24日から自衛隊のヘリコプターで順次救出された。他の孤立集落でも、住民代表者らが余震の続く中、崩れて危険な山道を何キロも歩いて、行政機関に救援要請をしたケースもあった。

河道閉塞の回避

山古志村の芋川などの中小河川では崩壊土砂による河道閉塞が多数発生した。下流への土石流の危険があり、緊急に仮排水路を設けるなどを進めた。

避難所の開設

土砂崩れの危険などにより避難指示・勧告が 23 市町村約 8 万人に発令された。

住宅が倒壊を免れても、余震が続いたため避難所へ移った人々は最大 10 万人を超え、最大で 603 か所の避難所が設置された。

仮設住宅の建設

応急仮設住宅は雪が降る前に、かつ不足が生じないように供給することを目標に建設着手され、12 月 25 日までに 13 市町村 64 か所に 3,460 戸全てが完成した。阪神・淡路大震災時において、仮設住宅入居が抽選方式で行われたことによりコミュニティが分断されたという教訓を生かして、避難生活中も地震前のコミュニティを維持するため、集落単位で入居できるよう配慮された。

仮設住宅は、入居期限を当初定めた 3 年間から 4 年間へと延長したが、2007 年末には全ての住人が退去し、撤去された。

災害ボランティアの活動

全国から多くの個人ボランティア、民間企業や各種団体、学校等の組織的なボランティアが駆け付け、12 月末までに現地で活動するボランティア数は、小千谷市、川口町、長岡市など 11 市町村で約 8 万人にのぼった。

ボランティアは当初は避難所での支援、被害家屋の後片付け等を行っていたが、時間とともに応急仮設住宅への引っ越しの手伝い、除雪への協力、独居老人宅への訪問、受験生への学習指導などへと活動内容は変化していった。

また、民間企業も、コンビニでの炊き出しや、救援物資の無償提供などの支援を行った。

3) 復旧・復興への取り組み

復興計画の策定

学識経験者らによる懇談会メンバーが 2005 年 3 月「新潟県中越大震災復興ビジョン」をまとめた。ビジョンでは地震から 10 年後の被災地像を成功・失敗の 2 パターンで示した。また、被災 8 市町村も独自に震災復興計画を策定し、県がそれらをまとめ 2005 年 8 月「新潟県中越大震災復興計画」を策定した。そこではすべての被災者が 2006 年 10 月までに生活再建の目途がたてられることを目標に、246 の復旧・復興事業を盛り込んだ。「創造的復旧」というスローガンを掲げて、国土の 7 割を占める中山間地の復興の指針となる「新潟モデル」をめざした。

復興基金の運用

中越地震における復興基金は、3,000 億円を年 2%で運用し、10 年間で総額 600 億円の支援事業をするという仕組みになっている。

基金は新潟県が運用し、市町村からの事業提案を県担当課が検討・メニュー化するなどの工夫がなされた。

国の補助が受けられない小規模農地の整備を支援する「手作り田直し支援」、高齢被災者に住宅再建費を融資し、死亡後に土地・建物を売却し元金を返済する「リバースモーゲージ」、集落所

有の集会所やコミュニティの精神的支柱だった鎮守、神社などの再建費補助など、中山間地独自のメニューが準備された。

(2) 特筆すべき施策・活動

1) 復旧活動における特記事項

コミュニティを尊重した仮設住宅への入居の推進

長岡市では当初から、地域のコミュニティを尊重した仮設住宅への入居を検討した。そのため建設地は被災地にできるだけ近い敷地を選定し、小・中学校への通学、馴染みの店での買物、町内会活動への参加に留意することとした。

2) 復興活動における特記事項

復興基金の創設

(財)雲仙岳災害対策基金、島原市義捐金基金、奥尻町南西沖地震復興基金、(財)阪神・淡路大震災復興基金に次いで5番目に設けられた基金だが、運用メニューは多様なものであったため、地域性を活かした復興支援事業を進める有力な道具となってきた。

地域復興支援員の設置による地域づくりの促進

上記復興基金によって地域復興支援員が設置された。地域復興支援員は、復興支援のための中間支援組織⁹「中越復興市民会議」¹⁰の活動を参考に、その役割を拡充する形で2007年～2012年まで設置されることになった。より実態に即した柔軟な発想で復興支援をすることがねらいであった。2009年8月時点で、中越地域全体で復興基金事業によって、9箇所の地域復興支援センターが設置されており、同センターに属する「地域復興支援員」51名が2007年から2014年の期間雇用で復興支援活動を行っている。その活動は、当初は手探りではじめたものだったが、現在では経済活動の活発化を目的にしたものから、高齢者の安心・安全な暮らしづくりなど居住環境の整備を目的にしたものまで幅広いものになっている。

これは、これまで市民団体レベルで行われてきた復興支援を、地域復興支援員によって市町村の戦略のもとに、これまでよりもいっそう地域の実態に即した形で支援する体制を構築したといえる。

関西学院大学の室崎氏は、地域復興支援員について次のように言及している。

「阪神・淡路大震災では、人的支援としての「生活援助員」が被災者の生活支援や見守りに大きな役割を果たしたが、中越では、さらにこれをコミュニティワークとして発展させ、地域づくりや復興事業の支援の仕組みとして発展させた。ここでは、大学卒業後の若者が積極的に地域に入って、地域の人々とともに汗を流して、自らも大きく成長している姿を見ることができる」(復興デザイン研究 第12号、2009.10.23)

復興支援員制度は、2014年度末で終了することになっており、その評価は今後に待たれる。

⁹ ここでいう中間支援組織とは、大学、NPO、市民団体、ボランティアなど、行政と住民の間に立って課題解決のための活動を行う組織のことを指している。カバーする領域は、環境、教育、福祉、まちづくり、防災等広範囲に及ぶ。

¹⁰ 中越復興市民会議は、中越地震の7か月後(2005年5月)、各地のボランティアセンターの連携をはかる中越復興を支援する市民の団体として、2人の専任スタッフと、産官学民の運営委員29人で発足。その活動資金は全国各地からの寄付と、中越大震災復興基金でまかなわれた。

コラム 3.1 2009 年 佐用町台風第 9 号水害

【被災から復旧・復興までの概況】

a. 被害の全体像

2009 年 8 月 9 日午後 9 時に日本の南海上で熱帯低気圧から台風となった台風第 9 号により、兵庫県では大気の状態が非常に不安定となった。佐用町佐用では 1 時間に 89 ミリ、日降水量は 326.5 ミリを観測し、町の観測史上最大を記録する豪雨であった。午後 7 時ごろから突如雨が激しくなり、わずか 10 分間のうちに 36 cm も水位が上昇するなど河川水位が急上昇し、佐用地区、平福地区、久崎地区などを中心に多くの地域で河川が氾濫し多くの浸水被害をもたらした。

死者 18 名、行方不明者 2 名の人的被害を始め、広範囲に及び浸水、1,700 戸以上の家屋被害のほか、河川・道路・農地・農業用施設などに甚大な被害が発生した。

災害日時	2009 年 8 月 9 日午後 7 時
場所	兵庫県佐用郡佐用町など
死者	18 名
行方不明者	2 名
全壊家屋	139 棟
大規模半壊家屋	269 棟
半壊家屋	483 棟
床上浸水家屋	156 棟
床下浸水家屋	742 棟

b. 緊急・応急対応

（無料入浴の実施）

水害発生翌日の 8 月 10 日から町内外の施設 11 か所で町民を対象に無料入浴のサービスを実施した。断水のため施設の一部では給水車で入浴用の水を確保したところもある。最長で 10 月 31 日までの実施となった。

（緊急一時宿泊所の開設）

水害発生翌日の 8 月 10 日から避難所として緊急一時宿泊所を町内 4 か所の施設で開設した。最大で 9 月 20 日まで開設され延べ約 900 名が一時的に宿泊するなどした。避難所は町内で最大 36 か所、2,000 人が避難。

c. 復旧・復興への取り組み

（災害ボランティアセンターの開設）

水害発生翌日の 8 月 10 日に佐用町社会福祉協議会に設置された。ボランティア活動者数は延べ 16,760 人。当初は南光地域福祉センター内に設置されていたが、被災エリアから離れていたため、8 月 14 日からは 2 か所のサテライト基地を作り対応した。被災地における復旧ニーズ数の減少に伴い、災害ボランティアセンターは 8 月 31 日を持って閉所し、きらめき復興応援センターへ移行した。

（仮設住宅の建設及び公営住宅への入居）

8月19日から応急仮設住宅の建設が始まり、3か所42戸の応急仮設住宅が建設され、ピーク時には110人が入居していた。被災地周辺の県営住宅の一時入居のほか、町内の雇用促進住宅の空き家を町があっせんすることにより、被災者への住宅供給を行った。県営住宅は最大7戸、教職員住宅は最大5戸、雇用促進住宅は最大39戸、合計で51戸の住宅供給が行われた。

【特筆すべき施策・活動】

a. きらめき復興応援センターの開設

災害ボランティアセンターが閉所された翌日の9月1日から佐用町社会福祉協議会内に設置された。災害ボランティアセンターの機能を一部引き継ぎながら、被災者の復興支援活動を行うセンターとして開設され、地元住民やボランティアによる「ふれあい交流」を中心とした活動を展開。こうしたセンターの機能を社会福祉協議会の中に残したことで、被災住民の相談窓口となり、被災者を置き去りにしない仕組みが考えられた。

b. 住宅の再建支援

兵庫県全域に被災者生活再建支援法の適用が決定され、同法に基づいた住宅の被害認定により、全壊及び大規模半壊の世帯に対して国の被災者生活再建資金（最高300万円）が477世帯に対し支給された。加えて、国制度の支給対象とならない半壊及び床上浸水世帯を支援するため、県単独の被災者生活再建支援金として、半壊世帯に25万円、床上浸水世帯に15万円が776世帯に対し支給された。

県条例に基づいて実施されている兵庫県住宅再建共済制度（フェニックス共済）の加入者に対しても、住宅の被害認定により、共済給付金（最高600万円）が194戸に対し支給された。

c. 住民の避難判断

今回の水害では、避難中に犠牲になった方が町内だけで12名にのぼった。特に同町本郷地区では9名の方が避難中に亡くなっている。9名はいずれも町営幕山団地の住民で、結果的にみると自宅内避難（2階に避難する等）していた方が助かる可能性は高かったと思われる。本郷地区は防災訓練等も行っていたが、地震や火事などを想定しており、洪水については想定されていなかったようだ。町の避難勧告についても既に冠水等が激しくなっている時間帯に出されており、事前の避難訓練や避難情報の伝達等について課題が残った。

（参考）

兵庫県（2010）平成21年台風第9号災害の被害状況について（2010年1月31日）

佐用町台風第9号水害検証委員会（2010）「台風第9号水害検証報告書」

牛山基行・片田敏孝（2009）「佐用豪雨災害の教訓と課題」（日本自然災害学会誌 Vol.29, No.2）

3.1.7 過去の大規模災害時での調整等

過去の大規模災害時に、救急・応急対応段階、復旧・復興段階で、どこが調整役を担ったのか、対外情報発信はどのようになされたか、海外からの救援はどうであったかを表 3.7 にまとめた。

調整の主体は、関東大震災、昭和三陸津波までは、国又は都県が担っていたが、戦後の北海道南西沖地震以降は、被災市町村並びに都県にウェイトが移行してきている。

対外情報発信については、行政機関情報等をマスコミが報道する形態に大きな違いはない。

海外からの救援については、被災地規模の大きかった関東大震災及び阪神・淡路大震災で多く寄せられた。

表 3.7 過去の大規模災害での調整・対外情報発信・海外からの救援

		関東大震災	昭和三陸津波	北海道南西沖地震	阪神・淡路大震災	三宅島噴火災害	新潟県中越地震
マグニチュード		7.9	8.1	7.8	7.3	—	6.8
発生日時		1923年9月1日 AM11:58	1933年3月3日 AM2:31	1993年7月12日 PM10:17	1995年1月17日 AM5:46	2000年6月26日 群発地震発生	2004年10月23日 PM5:56
調整の主体	救急 応急 段階	・政府の臨時救護事務局(9/2より)	・被災県の非常警備司令部(3/3)	・被災市町及び道の災害対策本部	・国・県・市の災害対策本部	・村、都、国の災害対策本部	・市町村及び県の災害対策本部
	復旧 復興 段階	・内務省管轄の帝都復興院(9/27より) ・内務省復興局(1924/2/23より)	・内務省大臣官房都市計画課が、被災県並びに被災市町と連携して復興計画立案	・道の南西沖地震復興対策室	・国・県・市の震災復興本部	・村、都の帰島対策本部	・市町村及び県の復興本部
対外情報発信		・直後、通信機能停止(断線、中央電信局焼失、ラジオ放送は1925年から) ・2日、陸軍飛行機が連絡飛行(大阪へ) ・3日、千住基地局から大阪、名古屋、仙台への電信線開通	・被災県から電信線を使って情報発信 ・ラジオ、新聞等で全国報道	・道による被害状況の報道情報発表	・マスコミ、コンピューターネットワークによる震災関連情報の発信	・マスコミ報道	・災害対策本部広報班からの発信 ・マスコミとの連携
海外からの救援		・アメリカ、イギリス、フランス、中華民国から海軍などにより、食料、毛布、医薬品などの救援物資到着(9/5より)	・諸外国から同情集まる	・不明(得に報告なし)	・被災自治体の意向確認のうえ、44の国・地域からの人的・物的支援受入れ ・民間ベースでも多くの物資・救援活動、義援金等の支援申し入れあり	・特に報告なし	・特に報告なし

出典：内閣府(2008)「1923年関東大震災」、総理府(2000)「阪神・淡路復興誌」等に基づき調査団作成

3.1.8 まとめ

表 3.8 は上記 6 事例の概況と復興施策の特徴を概観したもの、図 3.2 は 6 事例の復旧・復興までの工程表をまとめたものである。なお、東日本大震災については 4 章以降で詳細を扱っているが、表 3.8 には参考としてその概況等についても掲載している。

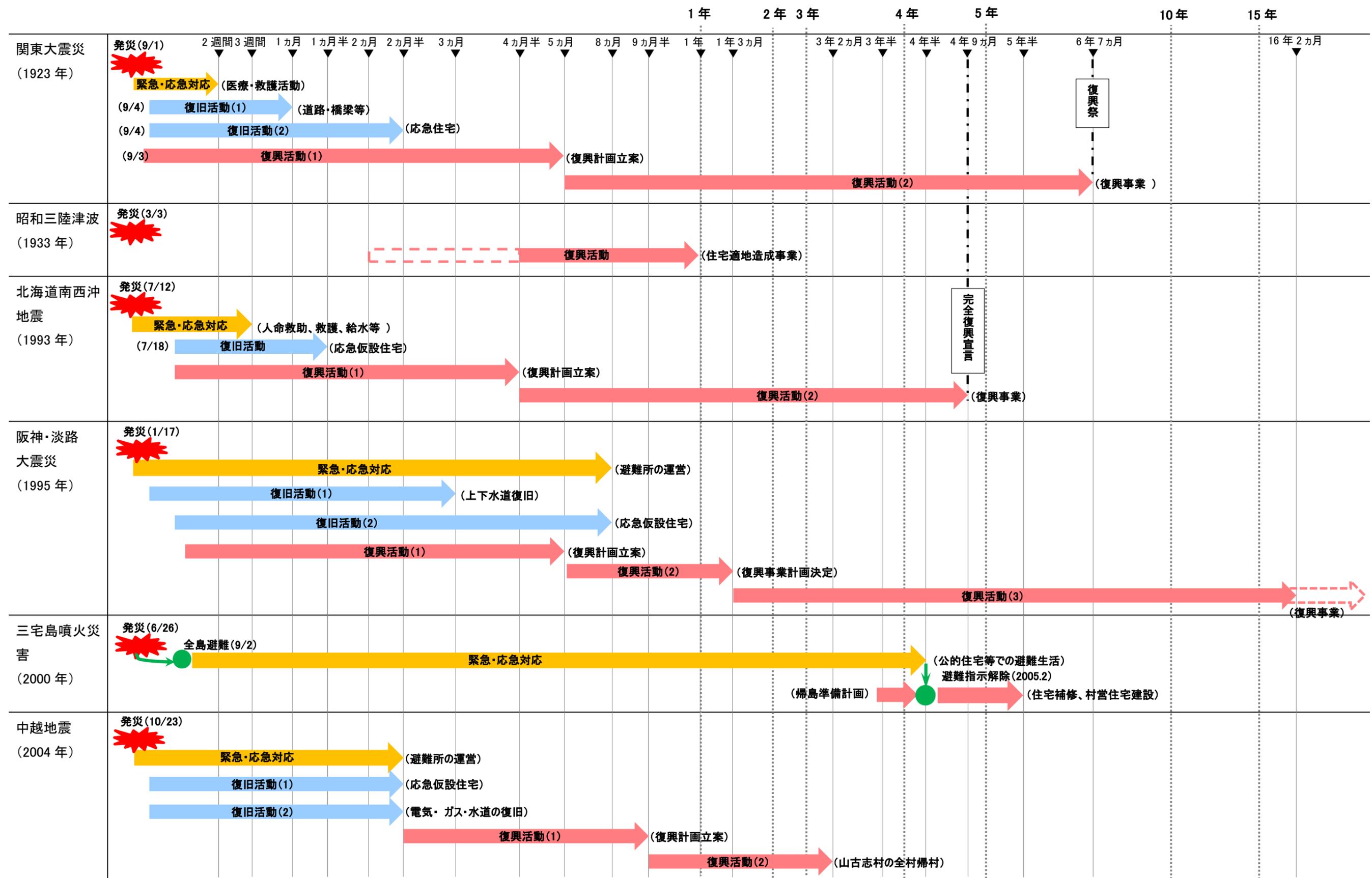
これらによると関東大震災では、発災後 6 年 7 ヶ月後に復興祭を開催したのに対して、阪神・淡路大震災では、発災後 16 年 2 ヶ月を経過して神戸市内最大の新長田駅北地区の震災復興土地区画整理事業が完成し、すべての土地区画整理事業が収束を見たが、再開発事業については現在事業中のものが 1 ヶ所（新長田駅南地区）残っている状況である。また、東日本大震災と同様に津波被害にあった昭和三陸津波においては、高台移転を進めた住宅適地造成事業が 1 年で収束したのに対して、東日本大震災では 2 年以上、経過したにもかかわらず、端についたばかりで、その落差は大きい。

一方、図 3.3 は米国、台湾およびトルコの事例における復旧・復興までの工程を整理したものである。米国のサンフランシスコ大地震や台湾中部の集集大地震では、発災後 6~7 年で復興をほぼ達成しているが、トルコの 2 つの地震では、発災後約 10 年を経て、一定の復興段階を迎えている。

表 3.8 過去の大規模災害の概況と復興施策の特徴

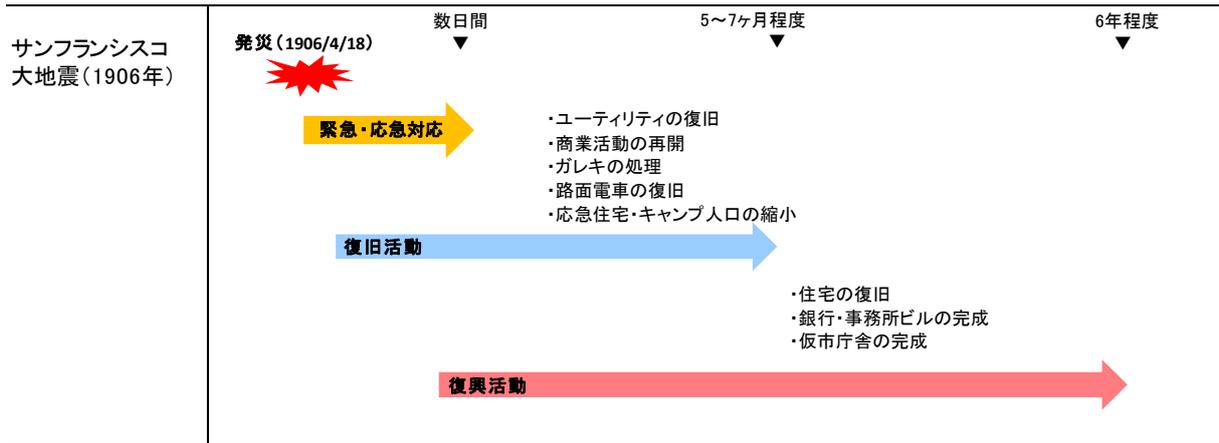
	関東大震災	昭和三陸津波	北海道南西沖地震	阪神・淡路大震災	三宅島噴火災害	新潟県中越地震	東日本大震災
マグニチュード	7.9	8.1	7.8	7.3	—	6.8	7.9
発生日時	1923年9月1日 AM11:58	1933年3月3日 AM2:31	1993年7月12日 PM10:17	1995年1月17日 AM5:46	2000年6月26日 群発地震発生	2004年10月23日 PM5:56	2011年3月11日 PM2:46
死者	99,331人	3,064人 (行方不明含)	172人	6,398人	0人	68人	15,871人 (行方不明2,778人)
建物全壊	128,266棟	家屋流出4,034戸、 倒壊1,817戸	437棟	104,906棟	43戸(泥流被害)	3,175棟	129,574棟
半壊	126,233棟	—	88棟	144,274棟	—	13,810棟	266,011棟
被害の全体像	・東京、横浜を中心とした被害 ・広範囲な延焼火災(焼失447,128棟) ・交通機関、上水道、電力、通信、橋梁など社会資本の機能喪失 ・被服廠跡で4万人焼死	・三陸地方での津波による被災 ・宮城県18カ町村、岩手県36カ町村被災 ・各種税の減免・猶予、食料・衣類等の無料配布 ・陸・海軍による救援活動 ・家屋の流出倒壊、土木工作物の破壊、船舶・漁具の喪失	・奥尻島で大規模な津波被害 ・青苗地区で火災発生、500戸強を焼失 ・島の周回道路の寸断	・戦後最大の都市型災害 ・建築物の倒壊被害、インフラ・ライフラインの被害、延焼火災による被害の複合(焼失6,558棟) ・老朽木造密集地域での被害が顕著	・雄山の大噴火による低温火砕流発生と有害ガスの放出 ・4年5か月に及ぶ全島避難の実施	・農村型又は中山間地型の災害 ・住宅被害は47市町村に及ぶ ・山間部の道路崩壊による孤立集落の発生 ・新幹線脱線等交通網の寸断	・史上最大規模の広域被害 ・広範囲な津波被害(浸水被害56,100ha)と社会資本の機能喪失 ・福島第一原子力発電所事故の複合被害(レベル7の放射能汚染)
緊急・応急対応	<p>〈消防活動〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東京市内で134ヶ所の火災発生、57件鎮火、77件が延焼火災 ・東京市域の44%、3,470haが焼失 <p>〈医療救護〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東京市、警視庁、日本赤十字社、大学病院、各府県医師会が120万人強を救護 <p>〈国の対応〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・臨時震災救護事務局の設置 ・物資確保、治安維持、食料配布、金融混乱回避措置 ・軍の救護・応急復旧活動 <p>〈地域の対応〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東京市の食料供給、避難所整備 ・住民ボランティア、地方からの青年団、在郷軍人会の活動 <p>〈応急住宅の供給〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・警視庁、東京府等によるバラック建設(17万戸) ・バラックへの生活施設(診療所、託児所、商店、浴場など)の付設 	<p>〈国の対応〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被災県と緊密に連絡、救援活動の実施 ・各種税の減免・猶予、食料・衣類等の無料配布 ・陸・海軍による救援活動 <p>〈地域の対応〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・岩手県、非常警備司令部の設置 ・全県下の警察の出勤・救護 ・海岸沿いの道路破壊による救護物資送付の難渋 	<p>〈緊急の支援活動〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・町内の航空自衛隊分屯基地の活動 ・島への交通手段限定によるボランティア活動の制約 <p>〈応急仮設住宅の建設〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被災後1ヵ月半330戸を建設 ・希望者全員の入居 ・3年余の仮設暮らし 	<p>〈避難所の開設〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学校等の公共施設を利用、県内1,077ヶ所の避難所開設 ・最大31万人が避難 <p>〈行政組織体制の整備、関連調査実施〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・神戸市、災害対策本部、震災復興本部の立上げ ・被害全貌把握のため各種被害調査の並行実施 <p>〈復興基本方針と建築制限の実施〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被災15日目、面的な都市計画事業の実施と、同区域での建築制限の実施 ・震災復興緊急整備条例の制定 <p>〈復興都市計画の決定〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2ヶ月目に、区画整理事業、再開発事業の都市計画決定 <p>〈応急仮設住宅の建設〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・用地は市町、建設は県で応急仮設住宅を建設 ・全応急仮設住宅4.8万戸の完成は約7ヶ月後 ・他に自力仮設5,000戸が建設 	<p>〈初動対応〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・6/26三宅村災害対策本部設置 ・翌日、東京都は災害対策本部、現地対策本部を設置 <p>〈全島避難〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・9/2三宅村長の島外避難指示発令(9/2～4、全島民避難実施) ・当座の避難者受入先は国立オリンピック記念青少年総合センター ・9/9空いている公的住宅等への斡旋入居 ・空室入居のため、コミュニティ維持は困難 <p>〈児童・生徒の集団避難生活〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・廃校予定の秋川高校で小・中学生の集団避難 <p>〈災害保護特別事業の創設〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難者支援のため生活保護事業に準じた「災害保護特別事業」の創設と現金支給 	<p>〈孤立集落の救済〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・山古志村住民を24日から自衛隊ヘリで順次救出 <p>〈河道閉塞の回避〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・山間部の中小河川で崩壊土砂による河道閉塞多数発生 ・仮排水路整備による危険の回避 <p>〈避難所の開設〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難所最大603ヶ所、10万人の避難者収容 <p>〈応急仮設住宅の建設〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・約2ヵ月で3,460戸の応急仮設住宅供給 ・仮設住宅へのコミュニティ入居の推進 ・2007年末には全員退去 <p>〈災害ボランティアの活動〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国から多数の個人ボランティア、組織的ボランティアが参集 	<p>〈国の対応〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府緊急災害対策本部、原子力災害対策本部の設置 ・自衛隊の災害派遣、DMAT、警察、消防の派遣 ・自治体の機能喪失による食料、燃料、緊急物資の確保、配布を実施 ・原発周辺では最大9万人に避難指示命令 <p>〈地域の対応〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害対策本部を設置するが、道路・情報等の遮断により応急対策遅れる <p>〈避難所の開設〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難所最大2,182ヶ所最大47万人避難者収容 ・ボランティア、NGOの災害ボランティアセンターの活動 <p>〈応急仮設住宅の建設〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・約9ヵ月で48,700戸の応急仮設住宅供給 ・民間借り上げ住宅は67,400戸と建設を上回る
復旧・復興への取り組み	<p>〈帝都復興計画の立案〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・帝都復興院の発足 ・抜本的な都市改造による復興を目標 ・当初計画縮小するも、焼失市街地全域の市街地整備の実現 <p>〈帝都復興事業のあらまし〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国が幹線道路、運河、大公園などの基幹施設整備をになう ・他は東京市、東京府が実施 	<p>〈復興計画の立案〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・津波防護策10の方法の提示 ・都市的市街地と漁農集落の計画方針を提示 ・各被災集落ごとの復興計画の立案(いずれも国が提案) <p>〈復興事業〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国費による高地移転敷地の嵩上げ等による復興事業の実施 	<p>〈復興事業の実施〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被災地区ごとに防災集団移転促進事業、漁業集落環境整備事業等を活用した復興事業を実施 <p>〈義援金による住宅再建の促進〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・多額の義援金が集まり、住宅再建等に活用された 	<p>〈復興事業の推進〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・黒地(面的)、灰地(修復的)、白地(スポット的)に区分された復興事業の実施 <p>〈福祉階層に焦点を当てた住宅復興〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難所→公的仮設住宅→復興公営住宅と福祉階層に焦点を当てた住宅復興を中心に ・他は民間自力に依存 	<p>〈帰島計画の公表〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・帰島希望の多さを踏まえて、2004.9村が帰島計画を公表 <p>〈避難指示の解除と帰島〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2005.2避難指示の解除と帰島 <p>〈復旧事業の推進〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・帰島時までに、道路整備、砂防工事完了 ・都は帰島者の住宅補修を支援する資金提供 	<p>〈復興計画の立案〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県・被災市町の復興計画の策定 ・県の復興計画は「創造的復旧」をスローガンに246の復旧・復興事業を提起 <p>〈復興基金の運用〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・復興基金運用により、10年間で600億円の支援事業を実施 ・中山間地独自の支援メニューの提示 	<p>〈復興構想の検討〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・3ヶ月後に東日本大震災復興基本法、復興構想会議による復興構想の提言 <p>〈復興庁の設置〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・復興特区、復興交付金事業により自治体主導の復興を支援する時限組織 <p>〈復興計画の立案〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県・被災市町は復興計画を策定 ・3兆円の復興交付金事業の実施
特筆すべき施策・活動	復旧活動	<p>〈仮設による社会事業施設等の整備〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・簡易浴場、託児所、児童相談所 ・職員紹介所、公衆食堂、食堂、質屋、授産所、簡易市場等の整備 	—	—	<p>〈ボランティア元年〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2ヶ月で100万人のボランティアが参集 <p>〈高齢者向け仮設住宅の設置〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ケア付仮設住宅の供給 	<p>〈コミュニティを尊重した仮設住宅への入居促進〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被災地近接の用地選定 ・通学、買物の便、町内会活動の重視 	<p>〈災害ボランティアセンターの発展〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・石巻市ではボランティア団体をまとめる民間協議会が市とも協働で活動 <p>〈木造仮設住宅の供給〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地元建設業者による高質な木造仮設住宅 <p>〈民間借り上げ仮設住宅〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特例により被災者自ら借りた賃貸住宅を自治体が仮設住宅としてみなした
	復興活動	<p>〈被災地域全体の市街地整備の実現〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・街路、運河、公園、土地区画整理で、東京を近代都市に一新 <p>〈財団による住宅整備〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・同潤会は東京、横浜で3,000戸の木造住宅、2,200戸のRC住宅を建設 <p>〈耐火建築促進のための公的補助の実施〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・復興建築助成会社を設立、耐火建築に助成し、その促進をはかる 	<p>〈総合的な津波防御対策の実施〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・集落の高所移転、防潮堤・防潮林、避難道路の整備等を各地で推進 <p>〈地元民間団体による建設事業の実施〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地元産業組合等が主体になって、住宅と共同施設の建設・販売・管理を実施(大槌町) 	<p>〈北海道庁による計画策定支援〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・道庁が奥尻町の計画策定の支援 <p>〈公共事業の大規模展開〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・防潮堤、避難デッキ、避難路、防災集団移転促進事業等の公共事業の大規模投入 	<p>〈被災住民に配慮した2段階都市計画方式〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第1段階—まちづくり区域等の特定 ・第2段階—まちづくりの詳細計画決定 <p>〈行政による地域住民の計画参加への働きかけ〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・まちづくり協議会方式の推進 	<p>〈帰島プログラムの事前準備〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・帰島に先立って民家・商店・金融機関等の再開、廃棄物処理、村営住宅の整備を実施 <p>〈独自の生活再建支援制度の導入〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住宅再建を支援するための制度を創設(個人資産形成に税投入を実施) 	<p>〈復興基金の創設〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・豊富な運用メニューで地域性を活かした復興支援を推進 <p>〈地域復興支援員設置による地域づくり促進〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・その支援活動は経済活動活性化、高齢者の安心・安全な暮らしづくりまで幅広い

出典：内閣府(2008)「1923年関東大震災」、総理府他(2000)「阪神・淡路大震災復興誌」等に基づき調査団作成

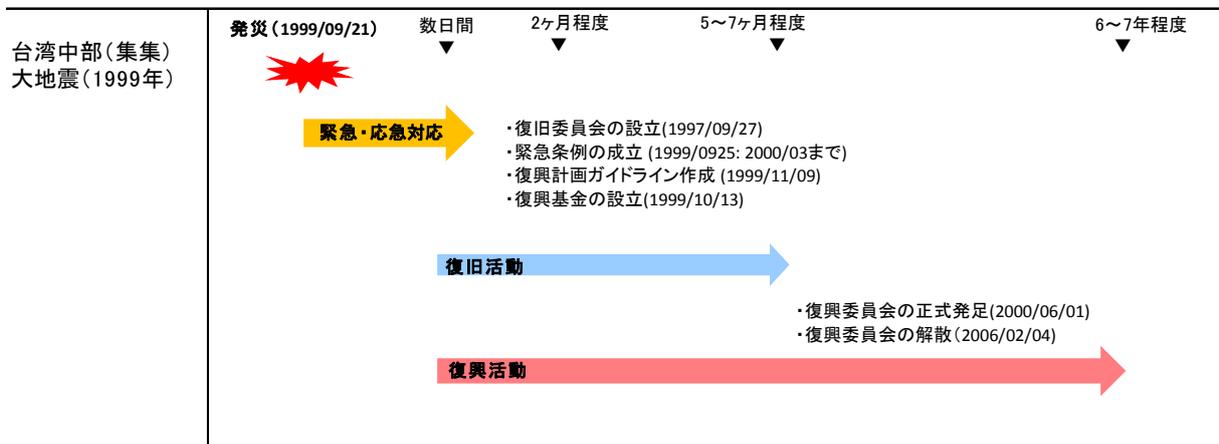


(注) 1. 昭和三陸沖津波は、緊急対応、復旧対応の時期は不明。
 2. 復旧・復興活動は、同時並行で進むことが通例であり、復旧活動が終了した後、復興活動が本格化する。
 出典：表 3-8 に同じ

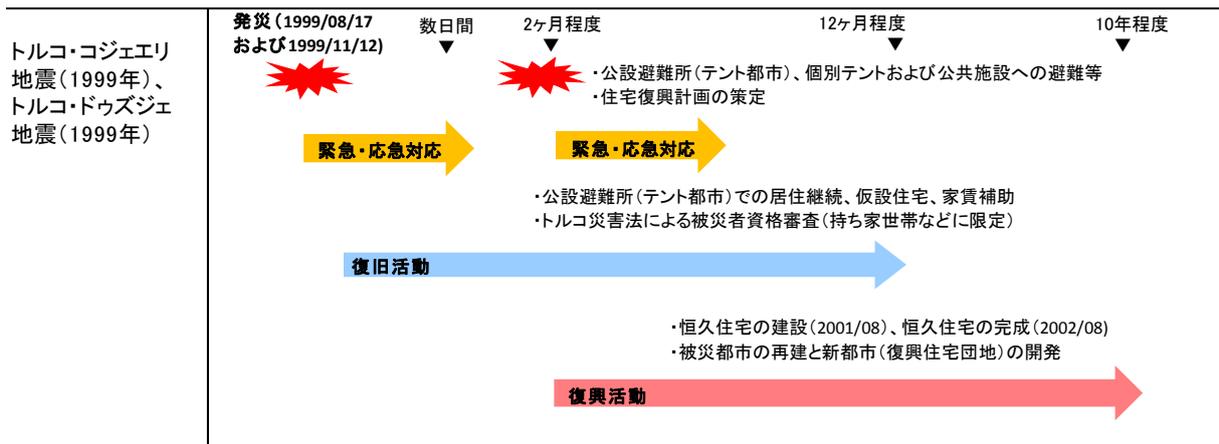
図 3.2 過去の大規模災害における復旧・復興までの工程（日本国内）



出典：Arnold M. Howitt (Program on Crisis Leadership Harvard Kennedy School)のPerspectives on Disaster Recoveryと題されたプレゼン資料(February 18, 2013)から調査団作成



出典：台湾国立災害科学技術センター(NCDR)(www.ncdr.nat.gov.tw)の資料から調査団作成



出典：中林一樹「阪神・トルコ・台湾における住宅と都市の災害復興過程に関する比較研究」(総合都市研究第80号,2003)等から調査団作成

注)分析は住宅・都市再建に絞られている。

図 3.3 過去の大規模災害における復旧・復興までの工程 (海外)

3.2 過去の大規模災害から得られた教訓

6 事例から得られた教訓を以下のようにまとめた。

3.2.1 救急・応急対応をする

(1) 避難生活に健康維持等への配慮が必要

阪神・淡路大震災や中越地震では、大量の避難者が、小・中学校等の体育館などで一定期間避難生活を送ることを余儀なくされたが、特に阪神・淡路大震災では過酷な避難生活によって、体調を崩し死に至るケースも少なからず生まれた。

また、避難所ではプライバシーが守れないことや、女性の着替えなどに配慮が不足するなど、様々な問題があった。一部の避難所ではパーティションを設けるなどの工夫がなされたが、充分には普及しなかった。

3.2.2 復旧・復興体制をつくる

(1) コミュニティの継続性の重視

避難所から仮設住宅、仮設住宅から恒久住宅にシフトして復興が達成されていくが、各段階で可能な限り、コミュニティのまとまりを維持しながらシフトしていくことが望ましい。コミュニティの絆や支え合いが、被災者のよりどころになるためである。特に中越地震時に、山古志村は避難所段階からコミュニティのまとまりを維持しながら、復興を実現していったことに留意すべきである。

(2) 住民の主体性の確保

全ての事例に共通的なことであるが、復興計画・事業に住民が主体的にかかわることが重要であり、そのためには「住民参加」を基調にした復興計画づくりがなされなければならない。

阪神・淡路大震災では、震災後 100 を超える「まちづくり協議会」が立ち上がり、地区の復興計画づくりを進めた。

(3) 仮設市街地づくりの重視

関東大震災では、根こそぎ焼失の事態を受けて仮設住宅のみならず、それに併設して託児所、診療所、図書室、浴場等の各種の生活サービス施設の整備が進められた。しかし、戦後は 1947 年制定の災害救助法によって仮設住宅が供給されることになり、阪神・淡路大震災では仮設住宅に併設されたのは集会所（原則として 50 戸に 1 ヶ所を配置）のみ、とその整備水準は後退した。中越地震では、その反省から、生活サービス施設の整備がなされたところも一部あったが、必ずしも十分なものではなかった。

仮設住宅のみでなく、必要な生活サービス施設を付設するという仮設市街地づくりの考え方を重視する必要がある、東日本大震災では、その改善が進められた。

(4) 中間支援組織を立ち上げる

復興は、被災地の行政と、被災住民が主体的に取り組むことで実効性をあげるようになるが、その両者の中間に、大学、各種の専門家、NPO、市民団体、ボランティアなどが立って、課題解決のための支援を行うことが重要であることを阪神・淡路大震災や中越地震の事例が示している。

中越地震においては、地域復興のための中間支援組織「中越復興市民会議」が立ち上げられ、市民と行政の協働による復興まちづくりを行なってきた。復興において市民と行政、市民と外部支援者、市民と市民をつなぐ中間支援組織の役割は大きかった。この市民会議をモデルにして「地域復興支援員制度」が復興基金によって制度化され、地域復興支援員は、被災地に寄り添い、外部支援者とのつなぎ役として都市と田舎の交流促進などを担った。

(5) 専門家による支援組織を立ち上げる

阪神・淡路復興まちづくり支援機構は、震災の約1年半後に立ち上った専門家職能集団（弁護士、税理士、土地家屋調査士、不動産鑑定士、司法書士、建築士で構成）で、被災地のまちづくりに関する専門的な課題に関して被災者への相談活動を行った。

3.2.3 すまいと暮らしを再建する

(1) 被災後の生活実態の的確な把握と、生活再建の重視

被災者の生活が軌道に乗って、はじめて本格的な被災地の復興が進められる。被災者の生活再建が先に行われることによって、被災者自らが主体的な係わりをもって被災市街地や集落の復興に取り組めるようになるのである。特に三宅村災害保護特別事業制度は、被災者の生活再建を重視した制度であり、被災後の生活者の生活実態を的確に把握して、それに即していかなる支援を図るべきかの検討から生み出されたものといえる。

(2) 地域性・歴史性の重視

阪神・淡路大震災や中越地震で設立された「復興基金」は、全国共通の復興制度では踏み込めない、地域性・歴史性を重視した復興支援策を展開することに役立っており、被災地域が本来必要としている支援を実現してきた。

具体的には、阪神・淡路大震災の復興基金では、都市の住宅再建への間接支援（被災マンション建替支援利子補給など）、被災者の生活安定や自立再建支援などに運用された。また、中越大震災復興基金では、神社等の再建支援、雪国住まいづくり支援、越後杉で家づくり復興支援、手づくり田直し等支援などに運用された。

3.2.4 安全な地域をつくる

(1) 津波対策には総合的な対策が必要

昭和三陸津波、チリ津波は、東日本大震災と同一地域を襲った。昭和三陸津波後に高台移転がなされていたにも関わらず、激甚被災に見舞われた。これは、時間による記憶の風化がなせる事象であり、生活や漁労という仕事の便を優先して海際に人々が住み着いた結果である。

高台移転に加えて、奥尻島で実施された人工地盤、防潮堤、避難路、避難タワーなどのハードな対策のみならず、災害の教訓を生かした避難計画の作成と普段からの避難訓練の実施、防災行政無線の配備による防災体制の強化を進めるなど、総合的な津波対策を実施するべきである。

(2) 抜本的な復興事業の構築

関東大震災では、当初の復興計画は大幅に縮小を余儀なくされたとはいえ、東京では被災地全体の土地区画整理事業を実現させ、都市の基本骨格を整え、江戸伝来の市街地を近代都市につくり変える役割を果たした。

江戸の市街地を明治になって部分的な手直し（市区改正事業）で済ませてきたものの、自動車交通の増大などに対応することが時代の要請であり、それに応えるような都市改造を進めた。

このように被災地の必要に応じて、抜本的な復興事業に取り組むことも重要である。

(3) 被災地外とのつながりを重視すること

関東大震災の復興計画・事業の中で、直接被災した区域と、その他の区域の繋がり・ネットワークを重視し、主要路線については被災地外にまで延びる路線が整備された。阪神・淡路大震災でも同様のことが行われた。

こうした被災地外とのハードなネットワークのみならず、情報連絡網の整備などソフトなネットワークも重要である。それには、行政間の災害時支援協定、情報連絡体制、DMAT等の備えが大切である。

(4) 新しいモデルをつくる

関東大震災においては、都市の不燃化を促進するため、学校等の公共建築物の不燃化、同潤会による不燃化住宅の建設が進められ、さらには、墨田・浜町・錦糸の3大公園の整備や、学校隣接の51ヶ所の小公園整備が進められた。

これらの事業は、被災後の都市の新しいモデルをつくるという発想で進められたのであり、そうした視点も重要である。

3.2.5 産業・経済を復興する

(1) 地元の産業組織の活用

昭和三陸津波に際は大槌町吉里吉里地区で地元産業組合が主体となった住宅と共同施設の建設・販売・管理事業は、被災地での復興時における経済循環をつくり出すもので、産業・経済復興の引き金となったと思われる。東日本大震災での地元企業公募方式による応急仮設住宅供給も同様のねらいがあった。

(2) 地域産業の重視

津波により多くの漁船を失った北海道南西沖地震では、「復興基金」によって漁船確保に手厚い支援を行った。

被害の多かった5t未満の漁船では、その建造に対して国・道の補助と基金の「共同利用漁船建造及び利子補給事業」で助成し、購入者の負担は1/9の支払いで済んだ。また中古船購入についても道の補助と基金の「共同利用中古船購入費助成事業」によって、建造同様の支援が行われた。

地域産業は、これらの支援によって再生への道をたどることができた。

3.2.6 事前対策に取り組む

(1) 日常的なまちづくり活動が必要

平常時にやっていないことは、非常時ではできない。地域の話し合いの習慣の有無が、まちづくりの合意形成の決め手となることから、日常的なまちづくり活動を継続することの重要性が、阪神・淡路大震災以降、強く認識されることになった。このことは、東日本大震災後の復興においても広く認識されるに至っている。

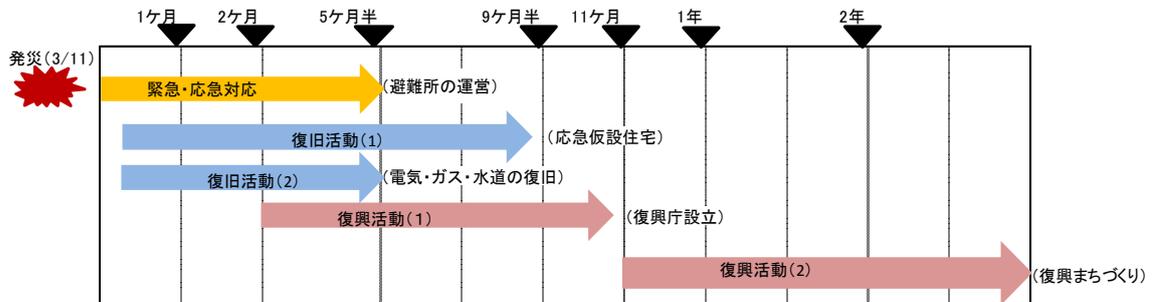
(2) 事前の備えの重要性

震災害は、いつ、どこで発生するかわからない。仮にいつ発生しても、被災の軽減化を図ることができるように、あるいは迅速かつ円滑に復旧・復興が進められるように、事前にできる準備はしておこうとの考えが、阪神・淡路大震災以降、強く認識されることになった。

例えば、東京都では、「防災都市づくり推進計画」（1997年）を定めて、地震に対して脆弱な地域を重点的に改善をしようとしたり、「震災復興マニュアル」（2003年）を作って復興に取り組む姿勢を明らかにするに至っている。

第4章 日本政府及び地方自治体の東日本大震災復興に関連する支援策について ～復興ステージでの国・地方自治体の動向～

本章では、国及び地方自治体が行っている復旧・復興活動について、緊急・応急対策期（2011年3月～同年8月）、復旧活動期（2011年4月～同年12月）、復興始動期（2011年5月～2012年2月）、復興活動期（2012年2月～2013年8月現在）に分けて時系列で整理を行う（図4.1）。



出典：調査団作成

図 4.1 東日本大震災における復旧・復興までの工程

4.1 緊急・応急対策期：被災、救急救命、応急対応（2011.3～2011.8）

4.1.1 世界史上最大規模の被害の概況

(1) 東北地方太平洋沖地震の概要

東日本大震災をもたらした「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」（気象庁が命名した地震名。以下、東北地方太平洋沖地震）という。）は、マグニチュード9.0という我が国の観測史上最大の地震であり、世界でも1900年以降4番目の巨大地震であった。

震源域は岩手県沖から茨城県沖まで及び、長さ450km、幅約200kmの断層が3分程度にわたり破壊されたものと考えられている。そのため、広範囲に揺れが観測され、また大津波が発生し、最高潮位9メートル以上、遡上高は高いところで30メートルを超え、太平洋沿岸の各地を襲い、被害は広域にわたった（表4.1）。

なお、2011年4月1日の閣議了解により、東北地方太平洋沖地震による災害及びこれに伴う福島第一原子力発電所事故による災害を「東日本大震災」と呼称することとされた。

表 4.1 東北地方太平洋沖地震の概要

項目	データ
発生日時	2011年3月11日14時46分
震源および規模(推定)	三陸沖(北緯38度6分、東経142度52分、牡鹿半島の東南東130km付近) 深さ24km、モーメントマグニチュードMw9.0
震源域	長さ約450km、幅約200km
断層のすべり量	最大20～30m程度

出典：気象庁

(2) 被害の全体像

1) 人的被害・建物被害の概要

東日本大震災では、死者・行方不明者は12都道府県でみられ、死者は15,871名、行方不明者数は2,778名（2012年10月17日警察庁発表）という明治以降では大正12年（1923年）の関東大震災（死者・行方不明者：約10万5,000人）、明治29年（1904年）の明治三陸地震（同：約2万2,000人）に次ぐ極めて深刻な被害をもたらした。なお、亡くなられた方の90%以上は溺死であることが判明している（表4.2）。

建物被害については、全壊は10都道府県で発生し、その数は129,574戸、半壊は13都道府県で266,011戸となる大きな被害が生じた。

表 4.2 東日本大震災の被害状況と警察措置

災害種別 都道府県	人的被害			建物被害								
	死者 人	行方不明 人	負傷者 人	全壊 戸	半壊 戸	流失 戸	全焼 戸	半焼 戸	床上 浸水 戸	床下 浸水 戸	一部 破損 戸	非住家 被害 戸
北海道	1		3		4				329	545	7	469
東北	青森	3	1	109	308	701					958	1,363
	岩手	4,671	1,204	202	19,199	5,037		15	1,761	323	8,741	4,909
	宮城	9,528	1,359	4,140	85,315	151,736		135	15,475	12,894	224,262	26,603
	秋田			12							3	3
	山形	2		29	37	80						
福島	1,606	211	182	20,997	71,734		77	3	1,061	338	162,119	1,116
東京	7		117	15	198		1				4,847	1,101
関東	茨城	24	1	709	2,620	24,143		31	1,798	778	183,132	19,161
	栃木	4		134	260	2,109					72,018	295
	群馬	1		38		7					17,246	
	埼玉			42	24	199		1	1		1,800	33
	千葉	20	2	252	799	10,024		15	157	728	52,011	660
	神奈川	4		134		39					445	13
	新潟			3							17	9
	山梨			2							4	
	長野			1								
静岡			3						5	13	9	
中部	岐阜											
	三重			1					2			9
四国	徳島								2	9		
	高知			1					2	8		
合計	15,871	2,778	6,114	129,574	266,011		279		20,587	15,629	727,623	55,753

出典：警察庁緊急災害警備本部広報資料（2012年10月17日）

2) インフラ等被害状況

道路等交通インフラを始め、河川・海岸の堤防や漁港、また、電気、ガス、水道などのライフライン等のサービスについても甚大な被害が発生した（表 4.3）。

震災直後は、高速道路 15 路線、国道 171 区間が通行止め、鉄道も 177 路線が運行休止となり、交通網は麻痺した。堤防の損壊も、河川で 2,115 箇所、海岸で総延長の 3 分の 2（約 190 km）で発生し、多くの漁港、港湾が使用不能な状態に陥った。電気、ガス、水道等のライフラインも一時途絶した。

表 4.3 インフラ等の被害状況（主として岩手県、宮城県、福島県）

項目	被災時の被害状況
道路	高速道路 15 路線、直轄国道 69 区間、補助国道 102 区間、県道等 540 区間で被災により通行止め。
鉄道	震災直後は、6 路線の新幹線（東北、秋田、山形、上越、長野、東海道）をはじめ、42 社 177 路線で運転を休止。
航空	仙台空港が津波により使用不能。
港湾	震災直後には、14 の国際拠点港湾及び重要港湾が被災し利用不可能。
河川	国直轄河川で堤防崩壊等 2,115 箇所の被害が発生。
海岸	岩手、宮城、福島 3 県の海岸堤防約 300km のうち約 190km が全壊・半壊。
漁港	岩手、宮城、福島 3 県で約 260 の漁港のほぼ全てが壊滅的な被害。
電気	東北 3 県の停電戸数は、約 258 万戸（3 月 11 日）。東北電力管内において約 466 万戸、東京電力管内において約 405 万戸が停電（3 月 11 日）。
ガス	東北 3 県の都市ガスの供給停止戸数は、約 42 万個（3 月 11 日）。東北 3 県の LP ガスの供給停止戸数は、約 166 万戸（3 月 11 日）。
水道	19 県の水道事業等で断水が発生し、震災後に把握した最大断水戸数（復旧済み除く）は、少なくとも約 180 万戸（3 月 16 日 17 時）。全国 456 水道事業者から最大時 355 台の給水車を派遣し、応急給水を実施。

出典：内閣府「インフラ等の被害・復旧状況（岩手県、宮城県、福島県中心）」平成 23 年 7 月 14 日現在より抜粋。

3) 浸水面積

この地震により生じた津波被害をみると、青森県、岩手県、宮城県、福島県、千葉県の建物（住宅）の被害が広がり、浸水範囲面積の広がった宮城県は全壊戸数が多く（宮城県 327km²）、特に仙台市や石巻市の被害が大きかった（表 4.4、図 4.2）。

岩手県や宮城県北部の太平洋岸側は、リアス式海岸の狭あいな土地に住宅などが集まっていることから、津波によって多くの世帯が浸水し、壊滅した集落をかかえる市町村もある。

なお、浸水域にかかる世帯数が全世帯数の 7 割を超えた市町村は、岩手県陸前高田市 71.8%、大槌町 81.1%、宮城県石巻市 72.8%、東松島市 80.3%、女川町 79.5%、南三陸町 82.6%であった。

表 4.4 各市町村の浸水面積

県	市区町村	浸水面積 (km ²)	市区町村面積 (km ²)	浸水面積割合 (%)	県	市区町村	浸水面積 (km ²)	市区町村面積 (km ²)	浸水面積割合 (%)	
青森県		24	844	2.8	福島県		112	2,456	4.6	
	八戸市	9	305	3.0		いわき市	15	1,231	1.2	
	三沢市	6	120	5.0		相馬市	29	198	14.6	
	六ヶ所村	5	253	2.0		南相馬市	39	399	9.8	
	おいらせ町	3	72	4.2		広野町	2	58	3.4	
階上町	1	94	0.5	楡葉町		3	103	2.9		
岩手県		58	4,946	1.2		富岡町	1	68	1.5	
	宮古市	10	1,260	0.8		大熊町	2	79	2.5	
	大船渡市	8	323	2.5		双葉町	3	51	5.9	
	久慈市	4	623	0.6		浪江町	6	223	2.7	
	陸前高田市	13	232	5.6		新地町	11	46	23.9	
	釜石市	7	441	1.6		茨城県		23	1,444	1.6
	大槌町	4	201	2.0			水戸市	1	217	0.5
	山田町	5	263	1.9			日立市	4	226	1.8
	岩泉町	1	993	0.1			高萩市	1	194	0.5
	田野畑村	1	156	0.6			北茨城市	3	187	1.6
	普代村	1	70	1.4			ひたちなか市	3	99	3.0
	野田村	2	81	2.5	鹿嶋市		3	106	2.8	
	洋野町	1	303	0.3	神栖市		3	147	2.0	
宮城県		327	2,003	16.3	鉾田市		2	208	1.0	
	仙台市				大洗町		2	23	8.7	
	宮城野区	20	58	34.5	東海村		3	37	8.1	
	若林区	29	48	60.4	千葉県			17	689	2.5
	太白区	3	228	1.3			銚子市	1	84	1.2
	石巻市	73	556	13.1		旭市	3	130	2.3	
	塩竈市	6	18	33.3		匝瑳市	1	102	1.0	
	気仙沼市	18	333	5.4		山武市	6	146	4.1	
	名取市	27	100	27.0		大網白里町	1	58	0.9	
	多賀城市	6	20	30.0		九十九里町	2	24	8.3	
	岩沼市	29	61	47.5		横芝光町	1	67	1.5	
	東松島市	37	102	36.3		一宮町	1	23	4.3	
	亘理町	35	73	47.9		長生村	1	28	3.6	
	山元町	24	64	37.5		白子町	1	27	3.7	
	松島町	2	54	3.7	合計	561	12,382	4.5		
	七ヶ浜町	5	13	38.5						
	利府町	1	45	1.1						
女川町	3	66	4.5							
南三陸町	10	164	6.1							

注) 市町村面積及び浸水面積合計は青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の6県62市町村

出典：表 4.4、図 4.2 とともに、国土地理院（2012）「津波による浸水範囲の面積（概略値）について（第5報）2011年4月18日」をもとに調査団作成

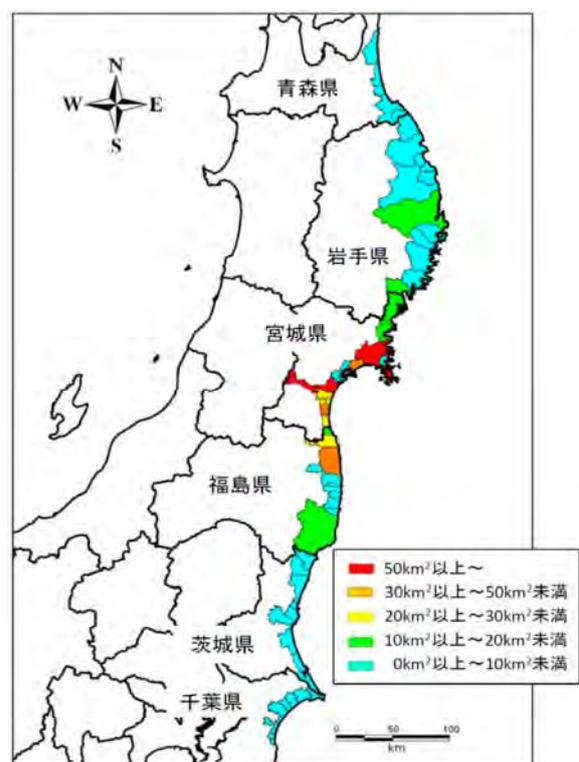


図 4.2 各市町村の浸水状況

4) 農地被害の状況

東日本大震災により約2万4,000haに及ぶ農地が流失、冠水等し、広域にわたりがれき、ヘドロ等の堆積や塩水の侵入等による被害が生じた。さらに、内陸部を中心に広範囲な農地において、地盤沈下や液状化が生じた。(表4.5)。

- 注1) 東日本大震災に伴う被災農地面積のうち、
 ア 津波の被災農地面積は、「農業・農村の復興マスタープラン(2011年11月21日改訂)」の津波被災農地面積(復旧を必要とする農地)である。
 イ その他の被災農地面積は、農林水産省職員が関係機関から情報収集を基に被災直後の農地を現地確認して把握した、地割れ・液状化・埋没・土砂流入等による被災農地面積のほか、マスタープランの復旧を必要とする被災農地面積には含まれない軽微な津波による被災農地面積も含まれている。
 出典：農林水産省資料(2012年4月20日 大臣官房統計部 農村振興局)

表 4.5 被災農地面積
(ha) (2012年3月11日)

区分	東日本大震災に伴う被災農地面積		
	計	うち、 津波の被災農 地面積	うち、 その他の被災 農地面積
	①	②	③
青森県	107	77	30
岩手県	1,209	725	484
宮城県	14,558	14,341	217
福島県	5,927	5,462	465
茨城県	1,063	208	855
千葉県	1,162	663	499
太平洋岸6県計	24,026	21,476	2,550
山形県	1	-	1
栃木県	198	-	198
群馬県	1	-	1
埼玉県	39	-	39
新潟県	117	-	117
長野県	95	-	95
内陸6県計	451	-	451
合計	24,477	21,476	3,001

5) 液状化被害の状況

国土交通省の調査によれば、東北から関東にかけて9都県で約2万7,000件の液状化による宅地被害が発生した。また¹⁾7都県96市区町村で液状化が発生している。図4.3によると、液状化は東京湾岸の京葉間及び利根川下流域に集中し、それ以外では川崎・横浜方面、利根川中流、鬼怒川・小貝川流域に散在している。東京湾岸については、液状化発生地域はおおむね明治以降の埋め立て地と一致している。

液状化の被害が大きかった地域においては、電柱等の沈下や傾倒、下水道等の地下構造物の損壊、マンホールの抜上り等の被害が発生した。



出典：内閣府(2012)「平成24年版防災白書」

図 4.3 関東地方の液状化発生分布

¹⁾ 国土交通省の関東地方整備局及び公益法人地盤工学会の「東北地方太平洋沖地震による関東地方の地盤液状化現象の実態説明(2011年9月27日時点)。

6) 被害額（推計）

東日本大震災による被害総額については、内閣府がストックの被害額推計を取りまとめている（表 4.6）。これによれば、被害総額は約 16 兆 9 千億円に上り、これは阪神淡路大震災の被害総額（推計）約 10 兆円の 1.5 倍に上る。

表 4.6 東日本大震災における被害額の推計

項目	被害額
建築物等（住宅・宅地、店舗・事務所、工場、機械等）	約 10 兆 4 千億円
ライフライン施設（水道、ガス、電気、通信・放送施設）	約 1 兆 3 千億円
社会基盤施設（河川、道路、港湾、下水道、空港等）	約 2 兆 2 千億円
農林水産関係（農地・農業用施設、林野、水産関係施設等）	約 1 兆 9 千億円
その他（文教施設、保健医療・福祉関係施設、廃棄物処理施設、その他公共施設等）	約 1 兆 1 千億円
総計	約 16 兆 9 千億円

出典：内閣府「東日本大震災における被害額の推計について」2011年6月24日

コラム 4.1 福島原発事故の汚染状況

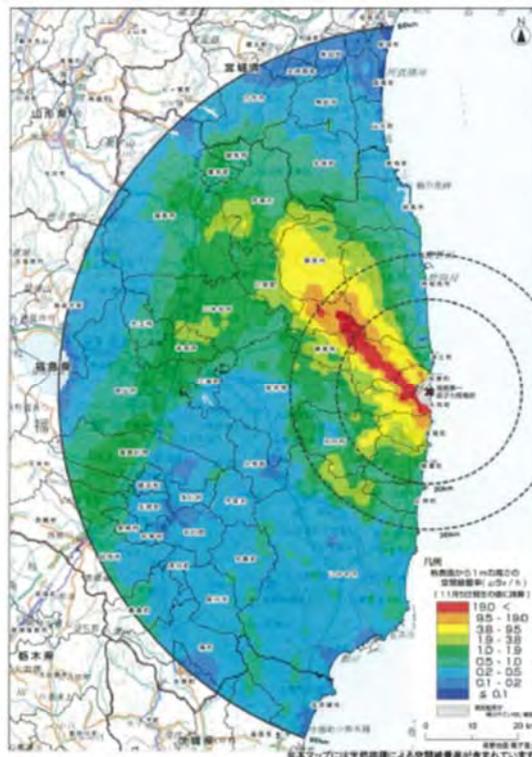
福島第一原子力発電所から 80 km 圏内の地表面から 1m 高さの空間線量率

放射性物質は当時の北西方向の風により、雨とともに落下した。原発から 20 km 圏内のみならず、30 km を超える地域も高い空間線量をしめしている（福島原発事故による長期避難者の状況については第 6 章参照）。

注 1：モニタリングは 2011 年 10 月下旬から 11 月上旬にかけて実施

注 2：本マップには天然核種による空間線量率が含まれている

出典：文部科学省による第 4 次航空機モニタリング結果（2011 年 12 月 16 日）文部科学省



(3) 避難者の概要

被害の大きかった岩手県、宮城県及び福島県を中心として、避難者数は2011年3月14日時点で約47万人に上った。これは1995年の阪神・淡路大震災（最大時約32万人）と比較すると約1.5倍に上る(表4.7、図4.4)。

避難者は公共施設などの避難所の他、旅館や親戚家族のもとに避難し、5ヶ月後の8月には約34万人となっている。なお、浸水した住宅にとどまる在宅避難者や、原発の影響で他県などへの広域避難者が多く発生している。

表 4.7 避難者状況

	発災3日目 (2011.3.14) (*1)	2012.8.2時点(*2)		
		全体	避難所にいる者	住宅等にいる者
避難者等の数	約47万人	343,334人	214人	326,416人

*1 緊急災害対策本部資料：青森県・岩手県・宮城県・福島県・茨城県・栃木県の避難状況の合計。

*2 復興庁調べ全国の避難所（公民館・学校等）、旅館・ホテル、その他（親族・知人宅等）、住宅等（公営・仮設・民間・病院含む）にいる者の合計。

出典：復興庁（2012）「復興の現状と取組」（2012年8月15日）



注1：警察庁は「公民館・学校等の公共施設」及び「旅館・ホテル」への避難者を中心に集計

注2：内閣府被災者生活支援チームは①避難所（公民館・学校等）、②旅館・ホテル及び③その他（親族・知人宅等）を集計

出典：内閣府被災者生活支援チーム（2011年7月22日）（東日本大震災に関しては警察庁の発表資料等（注1）及び当チームで行った調査結果（注2）を、中越地震に関しては新潟県HPを、阪神・淡路大震災に関しては「阪神・淡路大震災一兵庫県の1年の記録」を参照）

図 4.4 避難者数の推移：東日本大震災、阪神・淡路大震災及び中越地震の比較について

4.1.2 日本政府の危機管理 ～国あげての応急対応～

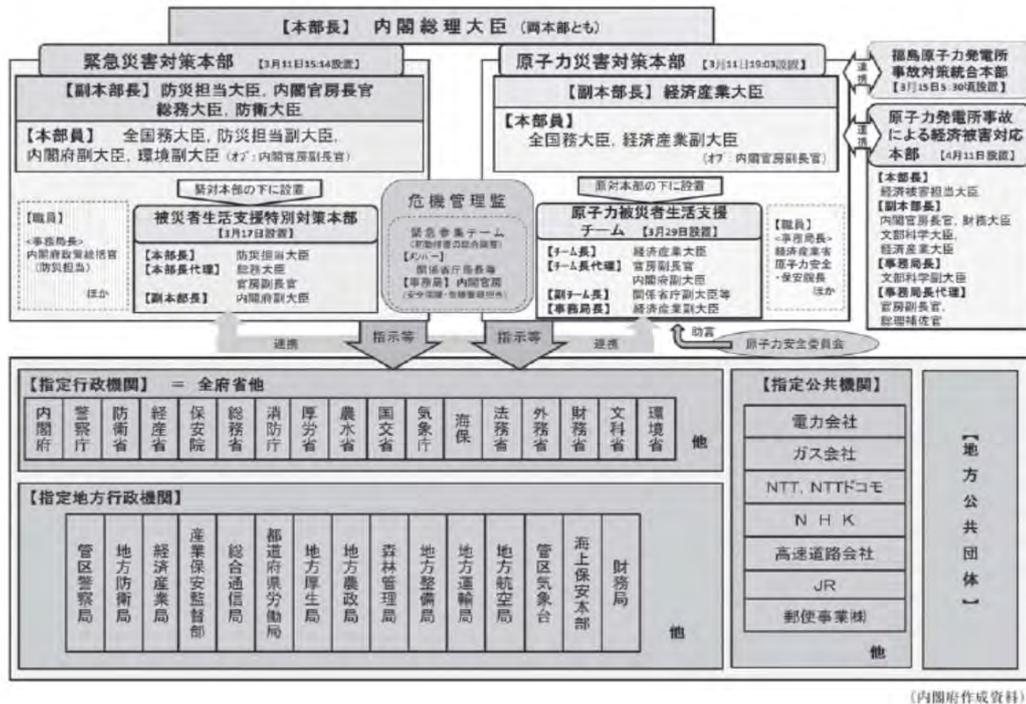
(1) 政府緊急災害対策本部

政府は初動段階の情報を集約する緊急参集チームが動き、災害対策基本法に基づく初めての緊急災害対策本部を3月11日15時に設置し、地震津波に対する救急救命・応急活動を開始した。さらに東京電力福島第一原子力発電所の全交流電源喪失事故にもとづき原子力緊急事態宣言の後、原子力災害対策本部を設置し、事故への対応に追われこととなった。

緊急災害対策本部は、各府省からの職員約200名が首相官邸（危機管理センター）に参集し応急対策の総合調整を担い、災害救助法の適用、被災者生活再建支援法の適用、激甚災害指定等の緊急的な対応を行った（図4.5）。

被災地には被災直後から自衛隊の災害派遣、警察・消防・災害派遣医療チーム（DMAT）などが動員され、救急活動や行方不明者の捜索が行われた。緊急災害対策本部事務局には事案対処班が編成され、物資の調達・輸送（C1.3.4班）、広域医療搬送（C5班）、海外支援受け入れ（C7班）の5つの担当グループが設けられた。しかし、多数の不明者、多くの住宅・施設を失うなど甚大な被害は停電、断水、道路・情報網の寸断などとあいまって、自治体そのものが被災し行政能力を低下させたため、一時40万人を数えた避難者への支援活動は十分でなかった。

このため、政府は3月17日に被災者生活支援チームをつくり、被災者のための食料や燃料の輸送・補給などを政府自らが担い、災害救助法を超えたスキームで被災者支援を行った。なお被災者支援には、政府のみならず、国内外のボランティア、企業、自治体間の多様な支援が補完したことが特徴である。



出典：小滝晃（2011）「東日本大震災緊急災害対策本部の90日」

図 4.5 政府の緊急災害対策本部等（2011年4月11日時点）

5月2日には仮設住宅や公共インフラの復旧工事を主とする第一次補正予算（約4兆円）が成立し（表4.8）、その後の被災者支援は、避難所から応急仮設住宅へ移行するため、被災2ヶ月後の5月20日に政府は「今後3ヶ月間の生活の平常化に向けた取り組み」を公表している。

行方不明者の捜索や食料の補給を行っていた10万人体制の自衛隊派遣が終了したのは8月末である。

表 4.8 復興予算の概要

（単位：億円）	
平成23年度第一次補正予算	40,153
災害対応公共事業関係費	12,019
災害関連融資関係経費	6,407
災害救助等関係経費	4,829
施設費災害復旧費等	4,160
災害廃棄物処理事業費	3,519
その他	9,219
平成23年度第二次補正予算	19,106
東日本大震災復旧・復興予備費	8,000
被災者支援関係経費	3,774
被災者生活再建支援金補助金	3,000
原子力損害賠償法等関係経費	2,754
その他	1,578
平成23年度第三次補正予算	92,438
地方交付税交付金	16,635
東日本大震災復興交付金	15,612
公共事業等の追加	14,734
その他	45,457
平成24年度予算	37,754
まちの復旧・復興	11,854
震災復興特別交付税	5,490
公共事業等の追加	5,091
原子力災害復興関係経費	4,811
その他	22,362
平成24年度補正予算	3,177
インフラ等復旧、まちづくり	1,970
産業振興・雇用の確保	502
原子力災害からの復興	705
平成25年度予算	43,840
まちの復旧・復興	16,670
原子力災害からの復興再生	7,264
震災復興特別交付税	6,053
復興加速化・福島再生予備費	6,000
その他	7,853
合計	236,468

出典：復興庁資料に基づき調査団作成

(2) 外務省の緊急対応

外務省は、外国からの緊急支援等の受け入れの調整、外交団、外国報道機関への連絡、外国人の安否確認等を実施し、また、在外公館においては、諸外国の民間団体等からの義捐金を受け付けた（図 4.6）。

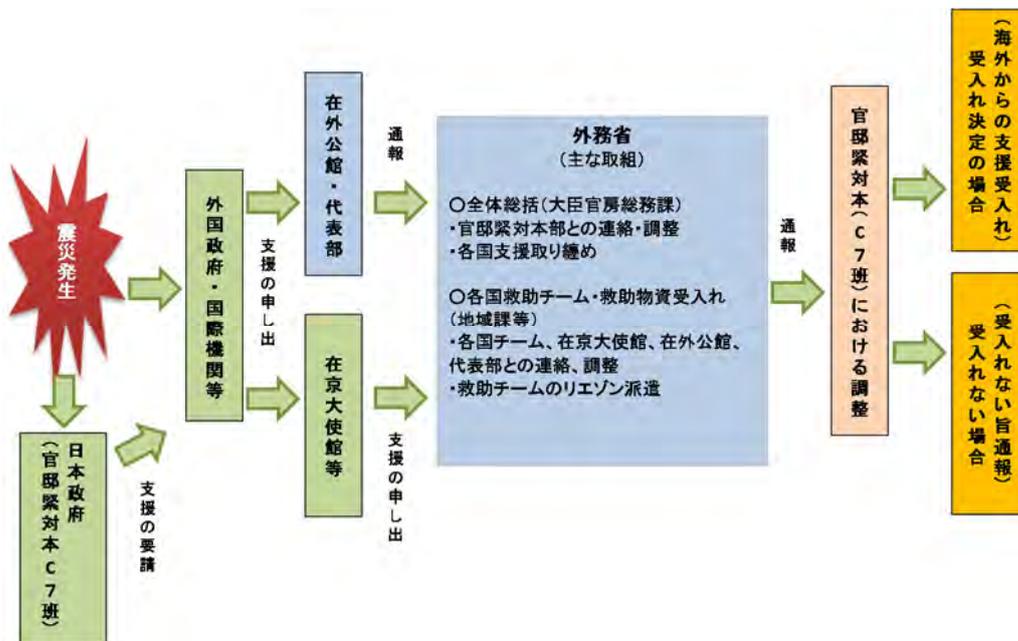
世界各国からお見舞いと支援の申し出があり、23 の国と地域からの緊急援助隊、医療支援チーム及び復旧支援チーム、国連災害評価調整（UNDAC）チーム、国連人道問題調整部（UNOCHA）、国連食糧農業機関（FAO）、国際原子力機関（IAEA）専門家チーム及び国連世界食糧計画（WFP）が日本に到着、活動を行った（図 4.7）。

その際、対外的な窓口は政府緊急災害対策本部 C7 班が対応したが、現地での受け入れニーズ等を把握できないため、調整が難航することがあった。

なお、NGO からの支援については、海外での調整経験がある NGO ジャパンプラットフォーム（JPF）に引き継いだり、物資などの受け入れは検疫や配送など様々な課題が生じ、事前の対応策が十分でなかった。

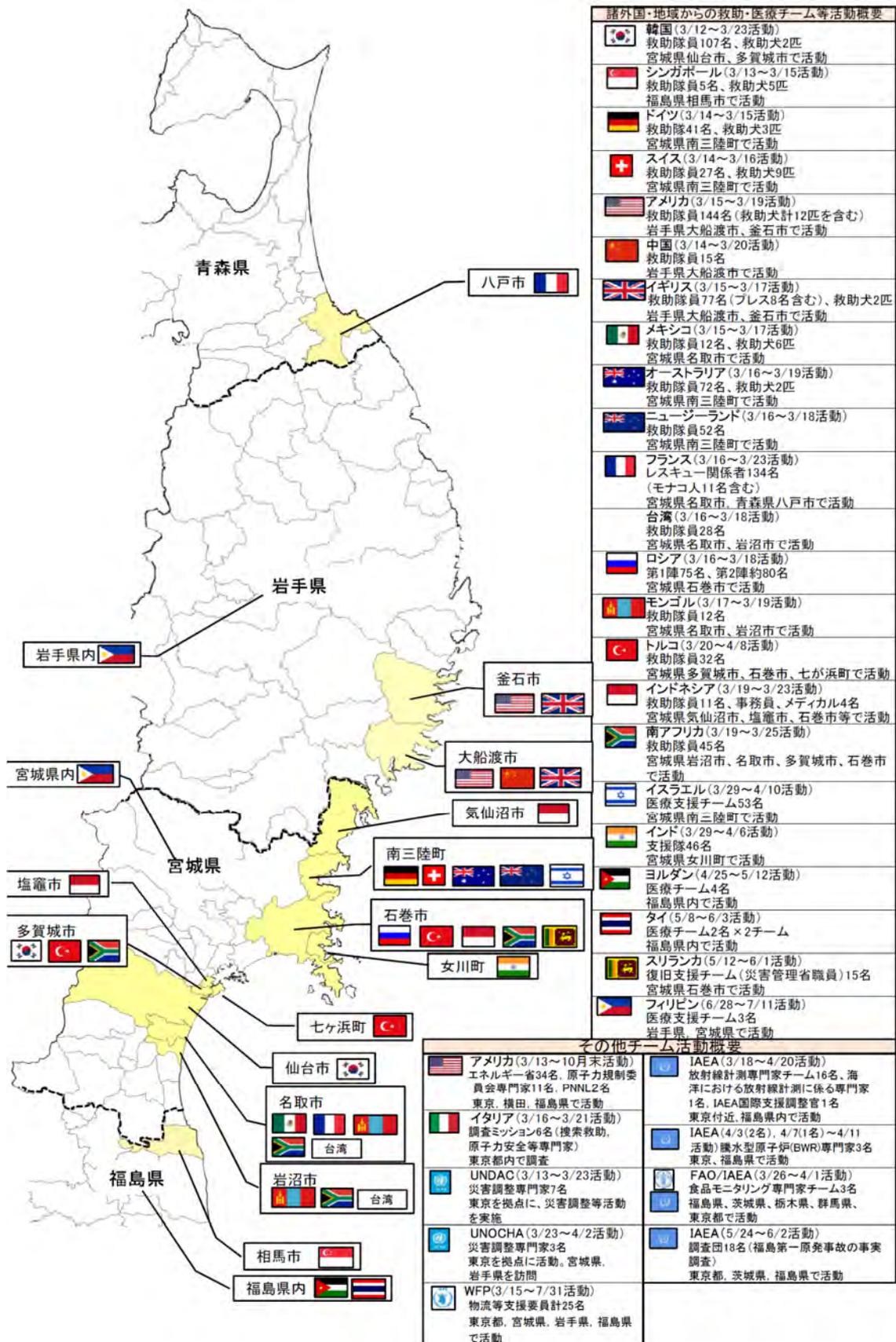
また、海外への情報発信については、東日本大震災発生直後から海外での震災に関する情報の不足や誤解等に対応するため、(1)直接発信（相手国政府関係者、有識者等へ説明・働きかけ、レター発出等）、(2)外国メディア向け発信（記者会見、プレスリリース、投稿等）、(3)IT を使った発信（ホームページやソーシャルメディア等）を活用し、海外に向け情報を発信した。

ただし、原発事故については、国内での政府発表より海外の原子力関係機関の情報が確からしいとの受けとめもあり、正確な情報の発信にかかわる混乱についてはメディアを含め、信用の再構築が必要であり、今後の風評被害を少なくする努力が期待されている。



出典：外務省（2011）「海外からの支援受け入れ（平成 23 年 10 月）」

図 4.6 海外からの支援受け入れに関する外務省の体制



出典：外務省ホームページ（2012年1月30日現在）

図 4.7 諸外国・地域・国際機関からの救助チーム・専門家チーム等活動場所一覧

コラム 4.2 海外支援の受け入れについて

海外支援の受け入れに関しては、阪神淡路大震災の教訓を踏まえた規定が設けられており、支援内容ごとの対応省庁及び受け入れ手続きが定められている。東日本大震災に際しては、2011年3月11日夕方時点で既に海外からの支援申し入れが外務省より通報されており、同日夜には官邸危機管理センターに海外支援受け入れ調整担当（C7班）が設置され、翌12日以降、続々と海外からの救助隊が日本に到着している。

C7班は実働官庁（消防庁・警察庁）への受け入れ要請及び入国・国内輸送に係る調整を実施した。また、物的支援に関しては、緊急対策本部内の大量調達・輸送ルートに載せることが困難であったため、C7班が直接被災自治体とのマッチングを行った。国内輸送については、多くの場合、相手国政府に依頼したのが現状であった。

人的支援、物的支援ともに今回の震災における海外支援受け入れへの対応に関しては、多くの教訓が得られた。

まず、人的支援に関しては、災害規模の甚大さ、情報伝達手段の途絶等により、発災直後には支援の申し入れと被災地ニーズのマッチングが非常に困難な状況であり、マニュアルに沿った対応ができなかった。今後は、発災直後の被災地ニーズ把握が困難な場合もあることを想定し、海外からの救助隊を円滑に被災地に送り込むための方策について検討する必要がある。また、現地までの国内輸送手段については、自衛隊や実働官庁が救助活動のため輸送手段を提供する余力に乏しくなる可能性に鑑み、支援提供国の在京大使館と緊密に連携し、日本国政府はどのようなロジの提供が可能かを整理し、場合によっては支援提供国が自力で輸送手段を確保するよう要請する場合もあることを想定しておくべきである。一方で、緊急通行車輛指定、燃料の優先配分といった国内の救助機関に与えるのと同様の便宜を海外救助隊にも図り、活動の円滑化を支援することも必要である。また、地元との連絡調整については、外務省職員がリエゾンオフィサーとして各部隊に同行し、現場レベルでの連絡調整の円滑化が図られたが、リエゾンオフィサーの業務内容を明確に規定されていなかったことによる混乱もみられたことから、今後はその業務内容をマニュアル等の形で定型化することが求められる。さらに、在日米軍による支援は、当初その大半を自衛隊や個別省庁が直接個別に調整したことから、今後は一元的な窓口を設け対応する枠組みを設けておくことが望ましい。

物的支援については、まず被災地ニーズとのマッチングをC7班が直接個別に実施する方法を採らざるを得ず、また、海外支援物資は国内流通物資とはスペックが異なることから、在外公館においてあらかじめ試食を行った上でマッチングするなど慎重を期したために、マッチングにも時間がかかる上、国内輸送にも時間がかかり、到着する頃にはニーズが解消していることも多かった。さらに、国内輸送経費負担のあり方に関して問題が生じ、結果的には支援提供国が負担することとなったが、一方で、日本国政府が被災国に送る緊急援助物資については通常ハブ空港までの輸送としていることから、今後同様の事態が生じた場合の経費負担のあり方を検討する必要がある。一部物資の国内輸送については、国連機関や民間企業による無償支援を得ることができたほか、物資の保管についても成田空港や企業の協力を得ることができたことから、今後はこうした外部リソースの活用も検討が必要である。

このように多くの課題・教訓が残ったが、特に人的支援の受け入れに際しては、発災直後のきわめて早い段階から迅速な対応が必要であることから、体制の確保及び訓練等の事前準備の必要性が高いことが明らかとなった。この中で、緊急援助業務に精通したJICA等の職員の活用が期待されることである。

（出典：内閣府（2011）「緊急災害対策本部（被災者生活支援特別対策本部）におけるC7班（海外支援受け入れ調整班）の活動」等に基づき作成）

(3) 内閣官房ほか各省庁の対応

防災担当である内閣府が緊急災害対策本部のコアとなったが、政府各省庁のそれぞれの被災直後及び応急対策期の対応の概要は以下のとおりである（表 4.9）。

内閣官房

内閣官房では震災ボランティア連携室を中心に、NPO 間の連携を図り民間と政府が対話する仕組みを 2011 年 4 月から行うなど初めての取り組みを行った。

総務省

3 月 11 日から 6 月 6 日まで、全国の都道府県の緊急消防援助隊（派遣人員数総数 3 万名）が出動し、地元消防とともに救助活動等に従事し、救助・救出実績は 5,064 名となった。

避難者の所在地等の情報を避難元の県や市町村に提供し、避難者への情報提供等を行う「全国避難者情報システム」を構築した。

文部科学省

文部科学省は、文化財や学校施設等の被災地の状況を把握し教育施設の復旧・復興への支援を行った。ただし、被災直後の体制の不備、原子力災害情報（SPEEDI）の公開方法などで国民の期待を裏切り、文部科学省自らが復旧・復興の取り組みに関する検証を行い公表している²。

厚生労働省

救急時の医師・看護師等の確保として、被災直後から DMAT（災害派遣医療チーム）が派遣され、累計 12,400 人（約 2,700 チーム）となった。ただし、救急医療の提供が期待された DMAT に対し、高齢者の日常的な慢性医療等が求められるなど医療ニーズにミスマッチが生じた。

なお、厚生労働省の外部評価報告³によれば、管轄する災害救助法には一般基準と特例基準があり、国から県、市町村へ FAX でのみ通知すれば事足りるという平常時と同じ指示では、混乱している自治体現場での臨機応変の対応が困難であったという問題が明確になった。

農林水産省

農林水産省では、地震災害対策本部を設置し、地震発生後直ちに、災害救助犬の速やかな検疫通関を実施し、水産庁漁業取締・調査船で支援物資輸送を 3 週間以上にわたり実施した。農地・農業用施設関係では災害応急ポンプの提供、被災農地の農作物の技術的助言や災害復旧事業の査定を大幅に簡素化した。

その後に、原発事故による稲わら、牛肉、水稻など農作物への被害、風評被害への対策に追われた。

経済産業省

経済産業省は、原発事故対策の中核となって対応したが、原子力安全・保安院の事前、事後対応は国民を失望させた。一方、ガソリン、生活物資等の流通をサポートし、中小企業の金融

² 出典は「東日本大震災からの復旧・復興に関する取組の検証」（2012 年 7 月）

³ 出典は「厚生労働省での東日本大震災に対する対応について」（2012 年 7 月公表）

支援、雇用支援、また、節電や計画停電の指揮をとった。なお、経済産業者は、原子力安全に関する IAEA 閣僚会議に対する日本国政府の報告を 2011 年 6 月に行い、原子力安全・保安院は廃止することになる。

その後、福島第一原子力発電所の健全性の確保による当面の事故収束をめざし、かつてない長期間にわたる事故処理と廃炉を担うことになる。

国土交通省

国土交通省は救急救命活動や援助物資の配送のためにも、道路、港湾・空港などの広域交通基盤の啓開に動いた。初動期の自治体支援としては、リエゾン（災害対策現地情報連絡員）を派遣し、通信手段の確保や自治体の支援ニーズを把握し、さらに専門技術者である TEC-FORCE（自己完結型の緊急災害対策派遣隊）を派遣し、調査・調整を行った⁴。

なお、独立行政法人都市再生機構（UR）は、国土交通省を経由し、岩手県知事の要請により、2011 年 4 月から同県内の自治体に建築・土木の職員を配置するなどして自治体支援に入り、6 月から宮城県内、福島県に復興支援のため職員を数十人配置している。

環境省

地震と津波による災害廃棄物は総量で 1,802 万トン、さらに津波による津波堆積物が 956 万トン、あわせて合計 2,758 万トンの災害廃棄物等の処理が現地では必要になった。

環境庁では、多量な災害廃棄物等の処理に関して、自動車、家屋などの個人所有物の処理、有害廃棄物の取り扱いの処理方針を自治体へ通知した。

防衛省

防衛省・自衛隊は、10 万人を超える過去最大規模でかつ災害対応では初めてとなる統合任務部隊を編成し、行方不明者の捜索、救援物資輸送をはじめとして、原発事故に対しても福島第一原発への放水や周辺住民の避難支援活動に貢献した。

米軍は、空母をはじめ、約 16,000 人で「トモダチ作戦」を展開し、被災地の救援活動に尽力するとともに、原子力災害に対しても各種協力・支援を行った。この際、日米調整所を設置し、防衛省・自衛隊と米軍との間で緊密な連携を行った。

なお、防衛省は東日本大震災への対応に関する教訓事項⁵をとりまとめ、今後の備えとしている。

⁴ 東北地方整備局は東北圏広域地方計画協議会として「広域大災害に備えて」という教訓集を 2012 年 5 月にまとめている。

⁵ 出典は「東日本大震災への対応に関する教訓事項（最終取りまとめ）」（2012 年 11 月）

表 4.9 各省庁の緊急・応急対応の概要

	被災直後の対応	応急対策
内閣官房	・広域医療搬送調整	・震災ボランティア連携室を2011年4月に設置 ・被災者やボランティアの高速料金無料化、大学の単位の認定の奨励など様々な環境づくり
内閣府	・緊急災害対策本部における物資調達・輸送調整 ・帰宅困難者対策	・被害額の推計 ・避難所運営、男女共同参画
警察庁	・広域緊急援助隊、機動隊の救出・救助活動	・2011年6月には、1日当たり最大約4,800人を派遣 ・検視、身元確認、交通対策、被災地における安全・安心の確保などにあたる
総務省	・公衆通信網被害の情報把握	・避難者の所在地情報を避難元の県、市町村に提供する「全国避難者情報システム」を構築 ・被災自治体へ応援職員派遣を調整
消防庁	・消防庁災害対策本部では、参謀、情報収集、情報整理、広域応援などの役割を全員が担うFシフトで対応	・全国の都道府県の緊急消防援助隊(派遣人員総数約3万人)が出動
文部科学省	・非常災害対策本部と原子力災害対策支援本部の2つの本部を併置	・1ヶ月後に旧・復興対策本部を設置 ・教育活動の支援や教育施設の復旧への支援 ・東日本大震災・子どもの学び支援ポータルサイト
厚生労働省	・DMAT(災害派遣医療チーム)を延べ1,900人(約380チーム)派遣	・DMATは累計12,400人(約2,700チーム)を派遣 ・災害救助法の弾力運用を自治体に通知 ・日本赤十字社、中央共同募金会等の義援金を県に配分
農林水産省	・地震災害対策本部を設置 ・被災地の災害緊急食料対策をサポート ・災害応急ポンプの提供 ・災害救助犬の速やかな検疫通関を実施	・被災農地の農作物の技術的助言 ・原発事故による稲ワラ、牛肉、水稲など農作物への被害、風評被害への対策
経済産業省	・原子力災害対策本部における取組 ・ガソリン、生活物資等の流通をサポート ・中小企業の金融支援、雇用支援	・原発事故被災者生活支援 ・風評被害への対応
国土交通省	・広域交通基盤の啓開「くしの歯作戦」 ・リエゾン(災害対策現地情報連絡員)、TEC-FORCE(自己完結型の緊急災害対策派遣隊)派遣	・国道、港湾、河川、鉄道関係の復旧を急ぐ ・被災地の航空写真、地図作成
環境省	・現地対策本部設置	・自動車、家屋などの個人所有物の処理、有害廃棄物の取り扱いの処理方針を自治体へ通知
防衛省	・10万人超の過去最大規模でかつ災害対応では初めてとなる統合任務部隊を編成 ・行方不明者の捜索、救援物資輸送	・原発事故に対しては、福島第一原発への放水、放射性物質の除染、空気中の放射線量などのモニタリング作業、周辺住民の避難支援活動に貢献

出典：各省庁資料に基づき調査団作成

4.1.3 自治体の甚大な被災状況と対応

(1) 主要 3 県の緊急対応期の状況

被災は青森県から千葉県にわたるが、ここでは特に被害が甚大であった岩手県、宮城県、福島県の被災 3 県及び市町村の被害の概況（表 4.10）及び救急対応期の動きを整理する。

表 4.10 主要 3 県の被災状況と特徴

	岩手県	宮城県	福島県
海岸地形	リアス式海岸	北部はリアス海岸、石巻南部から仙台平野が連続する	北部は平野、南部は丘陵との組み合わせ
人口	人口減少傾向でかつ高齢化率高い	仙台及び周辺市町は人口増	人口減少傾向
被害	津波により集落まるごと流出、地盤沈下	津波により、漁港、農地、宅地への浸水	津波による浸水、さらに放射性物質による土壌・海水の汚染
一次産業	漁船が全て流出、水産加工施設は大半が流出・損壊	漁船が全て流出、水産加工施設の半数以上が壊滅的被害	漁業は操業停止
	養殖の再建に動きがみられる	水田が広い範囲で冠水	農産物に風評被害

出典：各県ホームページ等に基づき調査団作成

1) 岩手県の被害の状況

岩手県はリアス海岸であり、津波高さが 15m を超えたところも多く、沿岸の漁村集落は過去の津波で高台移転をした集落を除き壊滅し、漁船や水産加工施設はほとんど壊滅状態であった。

万里の長城と呼ばれた宮古市田老町の高さ 10m の防潮堤も破壊され、内部の集落は壊滅である（図 4.8）。

釜石、大船度の市街地では津波が広く進入し、商業地や沿岸水産加工施設の被害が大きく、陸前高田市では市庁舎をはじめ中心市街地は跡形もない状況である。

①壊滅的な被害を受け、集落、都市機能をほとんど喪失した地域

宮古市(田老海岸、田老漁港海岸)
【被災前】



【被災後】

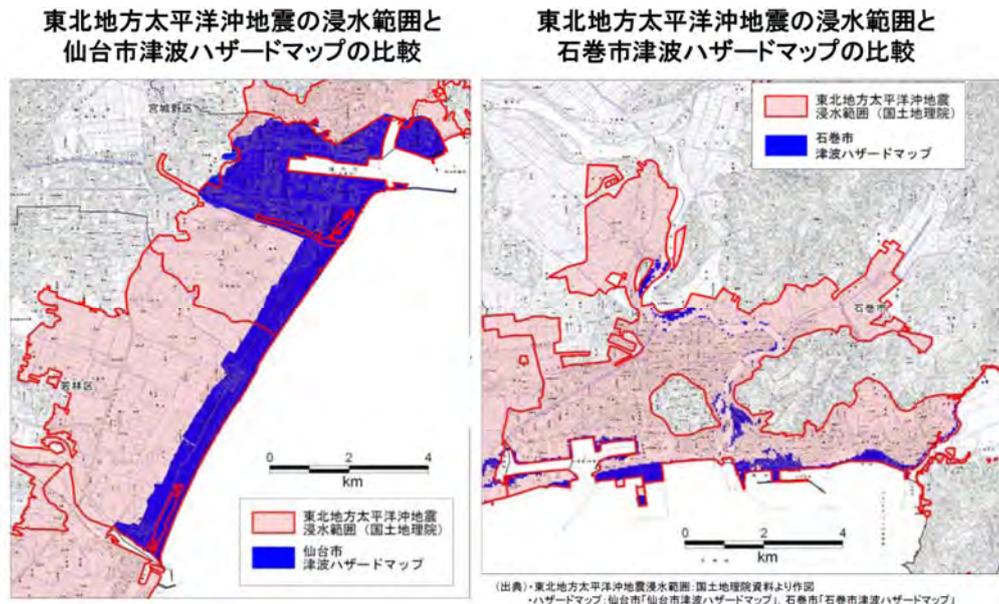


出典：岩手県「平成 23 年東北地方太平洋沖地震及び津波災害に関する被害状況及び技術的な考察【状況写真】」（第 1 回岩手県東日本大震災津波復興委員会（2011 年 4 月 11 日開催）会議資料）

図 4.8 岩手県の被災状況

2) 宮城県の被害の状況

宮城県は三県でも最も被害規模が大きく、北部はリアス海岸であり気仙沼市において地盤沈下を伴い、水産加工施設の被害が大きいほか、南三陸町など漁村集落が根こそぎ被害を受けている。石巻市より南部は仙台平野であり、津波は内陸へ最大5kmまで侵入し、沿岸の農地や、農村集落、新興住宅地にも大きな被害をもたらした（図4.9）。



出典：内閣府「今回の津波被害の概要」（東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会第1回会合資料、2011年5月28日）

図 4.9 宮城県の被災状況

3) 福島県の被害の状況（第6章も参照）

福島県の沿岸部は宮城県南部と同様な津波被害が顕著であり、東京電力福島第一原子力発電所が立地する双葉郡周辺では、地震・津波と原子力事故により9自治体において町村役場も避難指示のため、避難せざるを得なく、隣接市町村や埼玉県に暫定的な役所を設置している状況である。

原発事故による避難指示は当初の5kmから、しだいに20km、北西方向には最終的に30km圏外に及び、合計11.1万人が住宅を離れるように指示がなされ、自主避難者を含めるとおよそ16万人の長い避難生活が始まることになる。

なお、避難に伴うさまざまな環境の変化の状況から、主に高齢者が死亡し、震災関連死として新たな問題が生じた。

4) 各県の応急対応期の状況

各県は被災直後から災害対策本部を立ち上げ、救急救命活動や被害状況の把握に努め、避難所の支援、食料等の供給の応急対策を行うことが想定されていたが、被害が甚大なため、それぞれの応急対応は十分なものとは言えなかった。

県庁に寄せられる情報や発信すべき情報が膨大な量に上ったこと、電話やメールから防災行

政無線や総合防災情報システムに至るまでほぼ全ての通信手段が使用不可、或いは通信困難になり、関係機関との連絡・情報収集に支障をきたしたことなどにより、適時に適切な情報のマネジメントができなかったと言われている。

宮城県庁の場合

本部体制については、膨大な応急対応業務に加えて、燃料支援等、事前に計画のなかった業務への対応も必要になるなか、部署間の業務調整が十分ではなく、人員配置も効率的に行われなかった。このほか、市町村への支援が十分でなかったこと、外部からの支援の共同体制が円滑につくれなかったことなど多くの課題を残したと検証している（表 4.11）。

表 4.11 東日本大震災応急対応期の課題（宮城県の検証による）

検証の区分		課題
東日本大震災における県の役割		・過去の地震の経験を踏まえた事前対策は、巨大広域災害である東日本大震災には十分ではなかった。
情報のマネジメント	被災市町村の状況把握	・県庁では被災市町村の状況の把握が困難であった。
	情報処理	・県庁に寄せられる情報量が膨大となり、また不確実な情報等への対応のため、本部事務局内外で本来業務に支障をきたした。
		・事前に用意していた情報収集・連絡様式を十分に活用できず、業務によっては必要な情報事項の不足があった。 ・市町村などから受け付けた要請情報などに対して、県庁内の各担当部署が、その後どのように対処しているのか対応状況を情報処理できなかった。
広報	・県庁各課の中で、積極的な広報に対する意識が十分ではない場合があった。	
本部体制の強化	総論	・県の応急対策業務の分量が膨大になったとともに、燃料支援など事前に詳細な計画のなかった新規業務が発生した。
	本部事務局	・応援職員は交代が頻繁で引き続き時間も十分ではなく、円滑な業務の継続が難しかった。 ・多数の応援職員の統制を、危機対策課職員では十分にはできなかった。
	県庁内の連携	・複数の部署で類似業務を扱いながら、業務調整を行うための複数部署での合同会議が継続的には開催されない案件があった。
	地方支部	・地方支部では、被災による公共交通機関の停止やガソリン不足で通勤が困難となり、自宅の最寄の地方機関や県庁で災害対応に当たった職員がいた。
・地方支部では、県内全体の被害状況を概観できず、どこに人員を優先すべきかの広域的判断が難しい。 ・災害直後に限らず、長期的な人員配置について、地方支部等の情報収集や支援活動は、災害対策本部地方支部の枠組みで動く場合と、本庁の主務課からの指示で動く場合があり、情報伝達の重複や、指示命令系統に混乱を招く危険性があった。また地方支部の管轄する地域の広さや事務所等の配置は、地方支部により大きく異なっている。		

検証の区分		課題
災害対応拠点・設備等の事前対策強化	職員の執務環境の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・初動対応に当たった県職員にも犠牲があった。 ・災害対応を行う自治体等職員の執務環境が十分考慮されていない。
	資機材などの備蓄・調達体制の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・本庁と市町村、地方支部、あるいは各地方機関の通信手段の確保が課題であった。 ・災害発生直後、相互応援協定先の団体と連絡が取れなかった。 ・燃料の調達については、事業者等との協定を締結していたが、関係機関との事前調整、訓練は十分ではなかった。
外部機関との連携	応援協定機関との連携	<ul style="list-style-type: none"> ・物資調達・人的支援の多くが、相互応援協定先への連絡から始められており、災害対応においては相互応援協定の締結が重要であることが明らかになった。なかでも、物資提供に関する協定（食料品、飲料医薬品、生活用品、葬祭用品）及び物資の輸送に関する協定は不可欠なものであった。
	応援自治体との連携	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体間との協定に基づく支援の重要性が明らかとなった。 ・派遣要請ルート・受入ルートが複数に渡るため各自治体の短期派遣職員の活動実績の集約が困難であった。

出典：宮城県「東日本大震災—宮城県の6ヶ月間の災害対応とその検証—（概要版）」（2012年3月）より抜粋

(2) 応急対応期の市町村の状況

市町村は事前に定めている「地域防災計画」に基づき、被災直後から災害対策本部を設置し、情報収集や避難所設置などの対応を始めた。

沿岸部の多くの自治体においては、大地震後の津波の襲来については明治・昭和三陸・チリ地震と津波被害経験があるため、浸水区域を事前に想定した「津波ハザードマップ」を作成し、避難場所を定めた避難訓練が行われていた。

今回の大地震・大津波については、岩手・宮城・福島では想定したハザードマップを越える浸水となり、岩手県大槌町においては町長が津波により行方不明となるなど、自治体幹部、職員、さらに消防団、警察官の死亡も数多い。

また、地震・津波で13市町村の本庁舎（市役所や町役場）が全壊し、その後の被害情報収集などの本部機能が十分果たせなかった自治体が多かった。SOS マークをみた自衛隊・米軍などから食料を支給された孤立集落や、NPO等による懸命な支援活動を受けることができた集落や、集落自ら相互扶助により助け合った集落などがあつた。

自治体の応急対応期の事例 ～福島県新地町のケース～

自治体はどのような救急対応期の活動があったかを福島県新地町のケースで見てみる（表 4.12）。被災情報の収集、捜索活動（自衛隊、警察、消防団）、水・食料・燃料の確保、避難所の設置、炊き出し、仮設診療所の開設と続き、仮設住宅建設のための用地確保、ニーズ把握、建設に移り、災害ボランティアセンターを立ち上げ、避難所の閉鎖となり、3 ヶ月ほどで応急対策期を終了している。

表 4.12 福島県新地町の応急対応期の対応

日時	出来事	町の対応	避難者数
3月11日			
14時46分	地震発生 M9.0	新地町最大震度 6 強	
14時49分	大津波警報発令		
14時50分	災害対策本部設置	<ul style="list-style-type: none"> 沿岸部全域に避難指示 町防災行政無線による避難広報 避難所開設受入設置 	
15時40分	津波到達		
	断水（～4/15）、町域の3分の2が停電（～4/19）	<ul style="list-style-type: none"> 被災状況の情報収集 炊き出し実施、自衛隊への災害派遣要請 	1,193人
3月12日	<ul style="list-style-type: none"> 捜索・救助活動 原発1号機水素爆発 	<ul style="list-style-type: none"> 避難所・遺体安置対応 応急仮設住宅設置を県に要望 支援物資要請、受入対応 	2,342人
3月13日		<ul style="list-style-type: none"> 県に燃料等支援物資要請 	
3月14日	原発3号機水素爆発	<ul style="list-style-type: none"> 応急仮設住宅建設予定地の地権者の了承を得る 	
3月15日		<ul style="list-style-type: none"> 避難所を5箇所に編成する 職員へ放射能問題について座学開始（全7回） 	1,884人
3月18日		<ul style="list-style-type: none"> 応急仮設住宅入居希望調査実施 	1,529人
被災1ヶ月		<ul style="list-style-type: none"> 24時間仮設診療所を役場内に設置（～5/31） 第1期応急仮設住宅入居（38世帯128人）（4/25） ボランティアセンター設置（～9/30） 	613人
被災3ヶ月	自衛隊撤収（6/13）	<ul style="list-style-type: none"> 6箇所の仮設住宅完成（370世帯1,167人） 避難所閉鎖（6/19） 	0人

出典：2012年2月26日明治大学開催の特別講演「大災害と行政組織の運営」内、新地町鶴田企画振興課長報告資料に基づき調査団作成

4.2 復旧活動期：避難所から仮設住まいへ（2011.4.～2011.12）

住宅を失った被災者等のための短期間の避難生活を行う避難所が被災当日から開設され、不自由な避難生活が始まる。電気ガス等の生活インフラの復旧に伴い、避難生活から脱し、食事、風呂等は自活する仮設住宅への移行が進む段階である。2011年12月でほぼ避難所は閉鎖された。

4.2.1 避難所

(1) 避難所の開設と閉鎖

避難所は、学校、体育館、公共施設等が提供されたが、発災1週間後に2,182か所開設され、4ヶ月後でも536か所を数えた。3ヶ月後には仮設住宅が全て提供された中越地震とは異なり、仮設住宅の建設・入居が遅れたためである。

岩手県では同年11月被災者のほぼ全員が応急仮設住宅等に移転し避難所は閉鎖になり、宮城県、福島県でも同年12月までにほぼゼロになった。

なお、福島県については原発事故により県内での数度にわたる避難所の引越しがあり、郡山市の大規模イベント施設には一時、2,000人の避難者が集中した。また、原発事故関連で埼玉県に避難した人たちのための避難所が2013年9月現在でも開設されており、約100人が避難生活を継続している。

(2) 避難所の運営

避難所は自治体により「地域防災計画」にもとづき開設されるが、被災状況により、1,000人を超えるような避難所や、一方、住民同士で独自の避難所を開くケースが生じた。JICA二本松事務所のように、そのときの判断により、開設された避難所も少なくない。また、仙台市では、指定避難所以外の避難所には支援がないなど現場の不適切な対応があった。障がい者などに対応する福祉避難所も開設された実績は少ない。

施設が公共施設の場合は、おおむね自治体が職員を配置し運営を行う。そこでは、部屋の割り振り、食料の配給と過不足の問題、トイレ利用のルール、プライバシーの確保、個別の相談対応など様々な問題が生じるため、運営ルールは訓練されていないと困難が生じ、特に女性、高齢者、障がい者にとっては、辛い避難生活を強いることになる。

このため過去の災害時においても、運営は行政のみならずボランティアや自主的な管理を含めて改善されてきた経緯があり、概ね冷静な避難生活であったとはいえ、工夫されるべき点は多いとされる。

コラム 4.3 JICA 二本松の取り組み

JICA は、福島県二本松市にて青年海外協力隊の派遣前訓練を行っているが、県の要請に基づき、3月14日より訓練所を一時避難所として開放し、被災者を支援した。

避難所内では最大 450 名が滞在し、集団生活に伴う多くの課題が発生した。JICA は参加型ワークショップ開催を呼びかけ、避難者との協働で避難所生活の環境改善を図った。また、避難住民の把握・分析を行い、特にケアを要する高齢者や若い母親らに対して必要な支援を実施した。中でも発展途上国の支援で活躍した協力隊 OB/OG が、高齢者向け健康体操教室や児童・生徒向けの学習支援、キッズルーム運営等を行い、数ヶ月にわたる避難者の生活を支えた。女性リーダーを含むグループ会議の運営により、ジェンダーに配慮した具体的な支援につながったものもあった。



母親にひと時の休息の場を提供したキッズルーム
(JICA 提供)

4.2.2 生活インフラと産業の回復の状況

(1) 生活インフラ施設の復旧

震災により被災した生活インフラ（ライフライン）は早急に復旧作業が進められ、電気、都市ガスについては約2ヶ月で9割以上復旧、LPガスについても約4ヶ月で9割以上復旧された。残りの1割程度は、いずれも家屋流出地域、原発警戒区域等であり、復旧作業が困難な地域である（表4.13）。

道路、鉄道、空港等の交通インフラについても比較的早期に復旧されている。応急復旧は、高速道路、直轄国道ともに1ヶ月程度で完了し、直轄国道の本復旧も8月時点で完了している。鉄道に関しても、8月時点で9割程度が運行開始している。仙台空港の完全復旧には約6.5ヶ月かかったものの、被災の約1ヶ月後には部分的に就航受入を開始している。

河川についても、被災した河川管理施設の本復旧工事は8割完了している。一方、海岸及び港湾については、応急対策段階である。

ガレキ処理等

沿岸市町村の災害廃棄物（以下、ガレキ）の総推計量は市町村ごとに積み上げて2,310万トンとされ、このうち2011年8月現在で仮置き場への撤去済み量は51%であった。

被災地のガレキ処理は思うようには進まなかったため、2011年5月に、「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）」を環境省が自治体に示した。さらに全国的な広域処理を促進するため、8月にガレキ処理に関して、国が自治体業務を代行できる「東日本大震災より生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」を施行し、処理を進めた。災害廃棄物の処理費用を全額国庫負担にし、国直轄、県委託、広域処理など様々な方法を市町村が独自に選択できるようにしたため、心配されたガレキ処理は次第に進むことになる。また、推計量も、2013年2月に大幅に下方見直しがなされ、1,628万トンとなり、2014年3月には目標どおり処理可能の見通しである。

しかし、原発事故への対応としては2011年8月から、放射性物質汚染対処特措法にもとづき除染対策を行っているが、仮置き場の設置など合意形成が難しく、作業は遅れている。

表 4.13 被災インフラの復旧状況（2011年8月時点）

項目	被災時の被害状況	復旧状況	復旧にかかった期間
道路	高速道路 15 路線、直轄国道 69 区間、補助国道 102 区間、県道等 540 区間で被災により通行止め。	<p><高速道路> 応急復旧約 0.5 ヶ月</p> <p>高速道路は 4 月 1 日までに応急復旧が完了している。</p> <p><直轄国道> 応急復旧約 1 ヶ月 本復旧約 4.5 ヶ月</p> <p>直轄国道は 4 月 10 日までに応急復旧が完了している。</p>	
鉄道	震災直後は、6 路線の新幹線（東北、秋田、山形、上越、長野、東海道）をはじめ、42 社 177 路線で運転を休止。	<p><新幹線> 約 1.5 ヶ月</p> <p>東北・秋田・山形新幹線は 100%復旧済み。東北新幹線（仙台～一ノ関）は 4 月 29 日に運転再開し、全線開通済み。</p> <p><鉄道路線延長全体> 93%</p> <p>東北線等は 100%復旧、常磐線は 84%復旧</p>	
航空	仙台空港が津波により使用不能。	<p>約 6.5 ヶ月</p> <p>4 月 13 日から民航機就航再開、6 月 23 日から施設制約の範囲内で国際チャーター便の受入を再開。国内線は 7 月 25 日付けで通常運行を開始し、空港ターミナルビルは 9 月 25 日より完全復旧へ。</p>	
港湾	震災直後には、14 の国際拠点港湾及び八戸港、久慈港等の重要港湾が被災し利用不可能。	<p>53%</p> <p>八戸港～鹿島港の 21 港の公共岸壁数は 373 バースあるが、利用不可は 174 バース。全ての港湾で、一部の岸壁が利用可能。利用可能施設の大部分で復旧工事が必要。</p>	
河川	国直轄河川で堤防崩壊等 2,115 箇所被害が発生。	<p>82%</p> <p>被災した河川管理施設の箇所数 2,115 箇所のうち、本復旧工事が完了した箇所数 1,726 箇所。</p>	
海岸	岩手、宮城、福島 3 県の海岸堤防約 300km のうち約 190km が全壊・半壊。	<p>48%</p> <p>後背地の重要性を考慮した優先対策区間 51.1kmのうち 24.6km において応急対策を実施済み</p>	
電気	東北 3 県の停電戸数は、約 258 万戸（3 月 11 日）。東北電力管内において約 466 万戸、東京電力管内において約 405 万戸が停電（3 月 11 日）。	<p>約 2 ヶ月</p> <p>6 月 18 日までに、東北電力が復旧作業に着手できる地域の停電は全て復旧済み。残りの約 10.6 万戸は、家主不在等による送電保留家屋・家屋等流出地域・原発警戒区域等で、復旧作業困難。</p>	
ガス	東北 3 県の都市ガスの供給停止戸数は、約 42 万戸（3 月 11 日）。東北 3 県の LP ガスの供給停止戸数は、約 166 万戸（3 月 11 日）。	<p><都市ガス> 約 1.5 ヶ月</p> <p>5 月 3 日までに約 36 万戸が復旧済み。残りの約 6 万戸は家屋流出等地域で、復旧作業困難。</p> <p><LP ガス> 約 4 ヶ月</p> <p>7 月 14 日までに約 162 万戸で供給可能。残りの約 8 万戸は、家屋流出等地域で、復旧作業困難。</p>	
水道	19 県の水道事業等で断水が発生し、震災後に把握した最大断水戸数は、少なくとも約 180 万戸（3 月 16 日 17 時）。	<p>98%</p> <p>断水約 4.6 万戸はほぼ、全て家屋流出等地域、原発警戒区域等は除く。</p>	
下水道	被災した下水処理場は 120 箇所。被災下水管 550km。	<p>79%</p> <p>津波被害を受けなかった内陸部の処理場 95 箇所は 6 月までに復旧済み。沿岸部の東北三県の処理場 16 は稼働停止中。ただし、13 箇所は応急的な処理を開始した。</p>	
農地等	青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉県の津波による農地被害面積は約 2.2 万 ha。	<p>6%</p> <p>除塩を行い、営農再開が可能な農地面積は、1,300ha。2014 年度内に約 6,400ha の再開をめざす。</p>	

出典：東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部 18 回（2011.8.26）資料に基づき調査団作成

(2) 産業・雇用の立ち上がり

農水産業の復旧

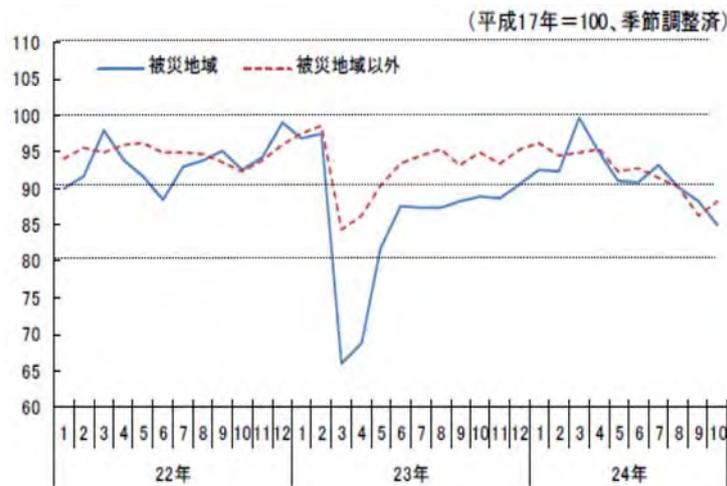
農林水産省では、2011年8月に「農業・農村の復興マスタープラン」を公表し、営農再開をおおむね3年で目指すとした。各県はこの方針をもとに、農地復旧を図ろうとしており、市町では、農業者の意向を確認しながら農地復旧に取り組んでいる。ただし、高齢農業者の意欲低下や農地果樹などへの放射性物質への新たな対応など多くの課題が顕在化する。

また、水産庁は2011年6月に「水産復興マスタープラン」を公表し、被害が甚大であった漁港、漁船、養殖、共同利用施設等の整備方針を示し、その後、第三次補正予算などで漁業復興支援事業、漁村集落防災機能強化事業（漁集）などの手厚い補助事業を導入している。

なお、水産庁調査によれば、漁港背後集落は岩手・宮城・福島の3県で418集落あり、このうち259集落で死者・行方不明者を出し、207集落で全壊家屋が8割以上の被害であることから、復興に関してはきめ細かな対応が必要とされる。

製造業の回復

被災地の製造業について、鉱工業生産指数の推移をみると、被災直後は3割程度急減し、1年後に概ね震災前の水準まで順調に回復することになる。（図4.10）。県別にみると、震災直後に各県とも著しく下がっており、特に津波被害の大きかった宮城県の落ち込みが激しく、また復旧にも時間がかかっているが、いずれの県も震災後3ヶ月程度で一定程度持ち直し、その後概ね回復の傾向を示している。



注：本試算指数は、「東日本大震災（長野県北部地震を含む）」にて、災害救助法の適用を受けた市町村（東京都の帰宅困難者対応を除く）を「被災地域」とし、適用を受けていない地域を「被災地域以外」として、指数の基礎データである「経済産業省生産動態統計調査」の事業所所在地別に2区分ごとに集計して指数計算したもの。鉱工業生産指数（全国）のウェイト、基準数量を分割し、季節指数は全国のものを用いている。

出典：復興庁「復興の現状と取組」2012年12月14日

図 4.10 鉱工業生産指数の推移

仮設店舗・仮設作業所

中小企業庁は、自治体が用地を確保し、仮設店舗・仮設工場を建設し、被災事業所に貸し出す「仮設工場・仮設店舗等整備事業」を初めての取り組みとして、被災直後の2011年4月11日に始めた。新たな制度として当初200を超える事業所が整備された（2013年2月末には、6県49市町村において、520か所実現した）。

被災地に整備された49箇所の仮設商店街は、地域の復興の先駆けとして元気をうみだす先導的な効果大きい。また、仮設倉庫、仮設ホテルなど地域の事情にあわせて多様な仮設事業所が生まれた。とはいえ、業種転換は認めないことや、申し込みから実現まで半年を要した事例など現地のニーズに適切に対応できていなかったと指摘されている。

グループ補助金

経済産業省は、地震・津波によって事業に大きな損害を被ったサプライチェーンや中小企業の資金繰りの支援としては、融資枠や信用保証枠を新たに設置するとともに、事業用施設の復旧・整備支援として「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」を、国1/2、県1/4の手厚い補助制度として2011年度補正予算により新設された。このグループ補助金事業は2013年5月現在の累計では525グループ、補助総額4,087億円と有効に活用されている。

雇用対策

厚生労働省は東日本大震災の被災者の就労支援、雇用創出を促進するため、2011年4月5日に『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』フェーズ1を、4月27日にフェーズ2を、10月25日にフェーズ3をとりまとめた。

復旧事業等による確実な雇用創出、被災した方々の新たな就職に向けた支援、被災した方々の雇用維持・生活の安定を柱に、フェーズ2の雇用創出効果は、総額4兆2,966億円の予算で雇用創出効果は20万人程度、下支え効果は150万人超とされた。

4.2.3 応急仮設住宅の供給と仮設団地の形成

(1) 急がれる仮設住宅の供給

1) 難航した応急仮設住宅の建設

学校や公民館などで食料や最低限の生活物資は支給される避難所生活から、プライバシーを保つことができ、食事、風呂など最低限の生活を自由に行うことができる生活へ移行するため、応急仮設住宅（以下、仮設住宅）の確保は復興への重要なプロセスであるが、災害救助法においては現物支給とされている。

仮設住宅の供給は、厚生労働省の管轄（2013年法改正により管轄は内閣府となる）であり、国土交通省は建設を担当するが、実際は県が建設し、市町村は需要の把握と用地の選定を行うとされた。

避難者の多くは、概ね2011年9月頃までには、応急仮設住宅等に入居したが、宮城県では用地確保に手間取ったため、仮設住宅の最後の建設は12月26日まで、避難所が閉鎖されたのは

同月 30 日までと遅くなった。福島県では原発避難の影響で 2012 年 1 月まで遅れ、その後、中
通りでは空き家が生じたため、いわき市へ一部を移築した経緯がある。

応急仮設住宅は、2012 年 8 月時点までに、約 53,000 戸が建設され、約 49,000 戸に約 11 万
7,000 人が入居し、約 6 万 7,000 戸の民間住宅が借り上げられ、約 18 万人が入居している。ま
た、約 1 万 9,000 戸の公営住宅・国家公務員宿舎等が活用されている（表 4.14）。

仮設住宅の供給、団地配置、集会所の確保、入居方式などは阪神・中越の教訓を受けて工夫
された点もあるが、後退した点もあった。

2) 建設型を上回る借上げ型仮設住宅（みなし仮設）

仮設住宅は用地不足もあり建設が遅れたため、当初は、自治体が民間住宅を借り上げ、これ
を被災者に転貸する現物支給方式のみだったが、特例により避難者が自ら借り上げた民間住宅
をみなし仮設とする運用を変更した後に、みなし仮設は都市部に急増することになる。

みなし仮設については、自立再建を促す一方で、コミュニティの再建の機会を奪うなどの功
罪も指摘されている。

表 4.14 仮設住宅等の状況

	入居戸数	備考
公営住宅等	19,359 戸	全国計 復興庁調べ（H24. 8. 6 現在）
民間住宅	67,428 戸	全国計 厚生労働省調べ（H24. 8. 6 現在）
仮設住宅	48,791 戸	岩手県・宮城県・福島県・茨城県・千葉県・長野県・栃木県 着工済み戸数：53,169 戸（うち完成戸数：53,089 戸） 国土交通省調べ（H24. 8. 1 現在）

出典：復興庁（2012）「復興の現状と取組」（2012 年 8 月 15 日）

(2) 入居の取り組み、阪神大震災の教訓いかせず

入居方法に関しては用地確保が困難だったことから、建設時期がずれ、従前住所に関わらず
抽選方式をとった自治体がほとんどで、阪神・淡路大震災の教訓を生かせず、コミュニティが
壊れたと指摘されている。なお、仙台では 10 人以上でグループ入居可能としたが、都会では応
募が少なかった。自治体が、ニーズを見極め、配置を工夫し、コミュニティごとに入居を実現
できたのは、宮古市、岩沼市、福島県新地町ぐらいであった。

なお、建設を急いだため、寒冷地対応がなされておらず、居住性能が劣る住宅の断熱改修、
風呂がまの交換、物置の設置などの改良がなされることになる。

また、団地ごとに自治会がほぼつくり、情報提供のほか集会所の運営方法、駐車場のルール
など生活上の工夫を話し決めることがなされた。

(3) 市町村の新たな仮設住宅団地形成の取り組み

応急仮設住宅はプレハブ長屋型式がほとんどであったが、岩手県住田町の木造仮設住宅をはじめとして、3 県で地元の建設業者による木造仮設住宅が数千戸単位で建設されたことに特徴がある。

木造仮設は、ログハウス型、板倉型をはじめ多様なタイプがあったが、居住性が優れ、費用的には同額であり、工期が多少かかる点が難点である。今後は再利用可能なタイプが標準になる方向が望ましいと考えられる。

団地には 50 戸以上で集会施設、50 戸未満で談話室が整備されコミュニケーションを図る場として利用された。さらに、高齢世帯が多いことから中越地震から始まるサポートセンターや、グループホーム、ケア付住宅団地が工夫された。

釜石市の仮設住宅団地（平田団地）において、ケア付団地を試行的に建設し、高齢者対応や子育て対応住民へのきめ細かな配慮が行っており、仮設商店街やバス停留所もあるなど、復興への途中段階で力をつける時期として望ましい環境を形成しているのが特筆される。遠野市においても、集会所と縁側で結ばれる中庭タイプなど工夫がみられた。

4.3 復興始動期：復興計画策定スタート（2011.5～2012.2）

応急対策に力が注がれる中、一方で復旧事業とともに被災地の将来像に関する復興計画策定が必要になる。国・県がビジョンを示し、その実施体制・予算を確保するとともに、自治体の復興計画策定の段階である。

4.3.1 復興の基本方針

(1) 復興基本法

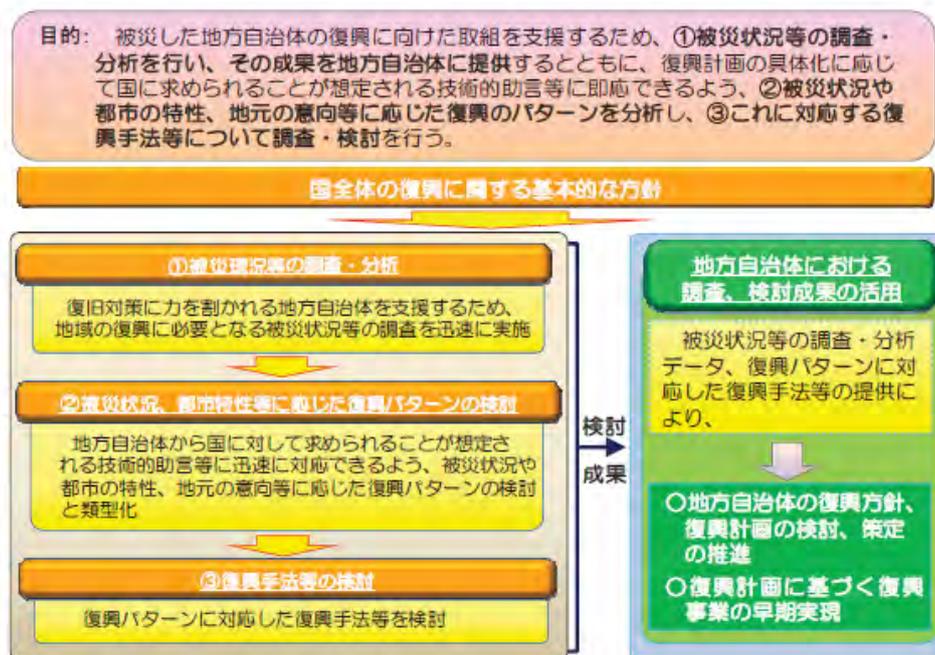
政府においては、2011年5月20日に「東日本大震災復興基本法」が成立し、6月24日に内閣府に東日本復興対策本部が、岩手・宮城・福島にそれぞれ現地対策本部が設置され、次第に復旧から復興をどのように進めるかの議論がなされる時期となる。同月25日には東日本大震災復興構想会議による「復興への提言 悲惨の中の希望」がまとめられた。

7月には原子力損害賠償、被災者再建支援などの第二次補正予算（約1兆円9千億円）が成立し、29日に復興の基本方針が東日本復興対策本部で決まる。（表4.8）

その後、8月25日に復興庁設置準備室が設置され、9月11日の6ヶ月経過時点で最終の緊急災害対策本部（19回目）が開かれ、復興へシフトしていく時期を迎える。

国土交通省による自治体支援

国土交通省は、2011年6月から被災自治体の被災現況調査及び市街地復興パターン調査として、被災自治体の復興計画策定支援に取り組んだ（図4.11）。この調査により、被災自治体は、国・県とともに、自ら復興計画を策定する動きとなった。ただし、人口減少・高齢化社会に応じた新たな市街地整備の方向への提案が少なく、土地区画整理事業を主とする基盤整備主導型の開発手法を単純に適用しているとの指摘もなされている。



出典：国土交通省

図 4.11 市街地復興パターン調査

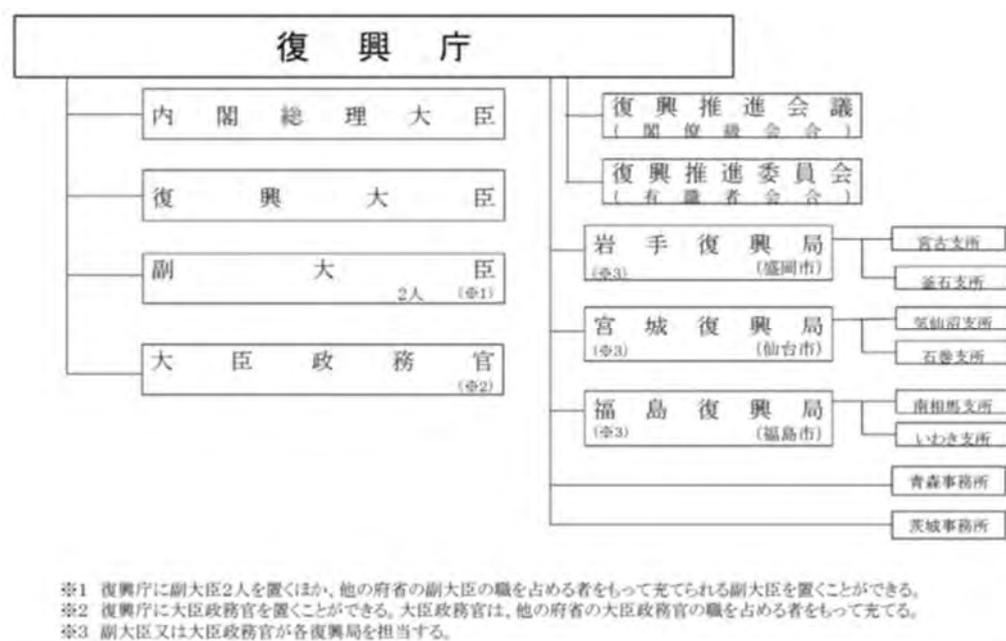
(2) 復興庁の枠組み

復興庁

復興の予算・体制などは被災3ヶ月後の6月にも定まるとみられていたが、原子力事故への対応に追われたことや政治状況から、遅れて本格化することになった。

復興庁設置の準備として、東日本大震災復興対策本部は2011年8月末の復興方針に基づき、各種施策を実施する制度新設検討を行い、同年11月に第三次補正（震災関係費約9.2兆円）の予算確保を行った。第三次補正予算には、地方自治体の負担を減らし、全額を国でみる復興交付金約1.6兆円が含まれている。（表4.8）

被災から11ヶ月経過後になる2012年2月10日には、復興庁及び出先機関の岩手復興局、宮城復興局、福島復興局が設置された（図4.12）。復興庁ホームページでは「復興の現状」を被災から1年経過した2012年3月19日より公表している。復興庁の開設までを復興始動期として区分する。



出典：東日本大震災復興対策本部の「復興庁設置法案」についての資料

図 4.12 復興庁の概略

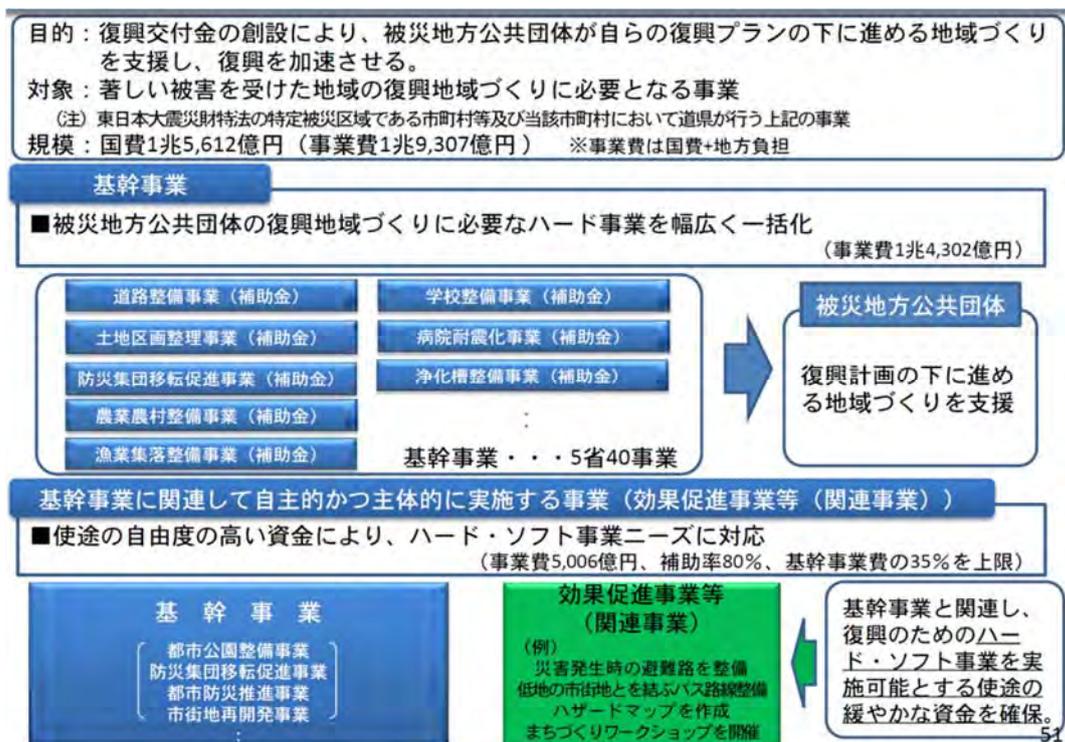
復興特別区域法

また、2011年12月に復興三法と言われる、「東日本大震災復興特別区域法」「必要な財源を確保する特別措置法」「復興庁設置法」を制定した。復興特別区域法は、復興交付金事業計画、復興整備計画、復興推進計画を自治体が策定し、復興を実施する枠組みである（図4.13～4.14）。地方分権の流れの中で、自治体が復旧・復興について自主性を持ち、これを国の一元的な窓口となる復興庁が支援するという新たな体制が確立された。



出典：復興庁（2012）「東日本大震災復興特別区域法資料」（2012年2月）

図 4.13 「東日本大震災」復興特別区域法の枠組み



出典：図 4.13 に同じ

図 4.14 東日本大震災復興交付金

4.3.2 被災自治体の復興本部、復興計画策定へ

(1) 主要 3 県の復興計画の取り組み

被災 3 県においては、2011 年末には復興計画等が策定され、それぞれ復興に向けて様々な取り組みがなされてきている。各県の状況に応じた特徴のある取り組み、計画となっている（表 4.15）。

表 4.15 3 県の復興の動きと復興計画の特徴

	岩手県	宮城県	福島県
水産業	漁船が全て流出、水産加工施設は大半が流出・損壊したが、宮古、大船渡などや養殖などの回復は急ピッチ	漁船が全て流出、水産加工施設の半数以上が壊滅的被害を受けた。石巻半島部では集落解散の動きもある	漁業は操業停止、試験操業
農業		水田が広い範囲で冠水したが、急ピッチで農地復旧に着手している	農産物に風評被害
漁港の復旧	原型復旧	優先的な漁港復旧	漁港は復旧予定だが、操業のめどたたず
商工業	ハイテク産業は当初から高台立地し被害少ない	仮設商店街が整備された	避難企業は移転先で操業を模索
	釜石、陸前高田などまちなかの商業施設には時間がかかる見込み	気仙沼、石巻などまちなか形成に時間がかかる見込み	JR 常盤線の不通により半島状態で若者流出が懸念
住宅再建	高台移転または川筋上流部に移転	2線堤をつくりその内陸側に移転	警戒区域については避難の長期化が懸念
建築制限	市町村に建築基準法 39 条の導入を指導したが遅れる	建築基準法 84 条にもとづく厳しい制限を導入した市町が多い	建築基準法 39 条により条例化した
			原発事故による立ち入り制限区域あり
復興ビジョン	行方不明者の捜索や被災者への生活支援、県民生活の回復を最優先課題	復旧にとどまらない抜本的な再構築	原子力に依存しない地域社会、ふるさとの再生
復興計画	復興基本計画(2011. 8) 津波対策 ・海岸保全施設 ・ソフト対策 ・多重防災型まちづくり めざす姿 ・安全の確保 ・暮らしの再建 ・なりわいの再生 まちづくりのグランドデザイン	復興計画(2011. 10) ・復旧 3 年 再生 4 年 発展 3 年 ・「提案型」復興モデルの構築 緊急重点 ・被災者の生活支援 ・公共土木施設の早期復旧 ・災害廃棄物の処理	復興計画(2011. 12) 原子力に依存しない社会づくり ふくしまを愛する人々の復興 誇りあるふるさと再生

出典：調査団作成

1) 岩手県のボトムアップ型復興計画

岩手県では、4月25日に東日本大震災津波復興本部、各部局を統括する専任組織である復興局を設置した。被災沿岸市町村自らの取り組みを重視し、県復興計画は県内有識者を構成員として策定するという特徴があった。

復興計画は、復興基本計画と復興実施計画からなり、復興基本計画は復興に向けての目指す姿や原則、具体的な取り組みを明らかにするものとされ、8月には公表された（図4.15）。岩手県の津波対策の基本的な考えは、海岸保全施設とソフト対策を組み合わせ、多重防災型まちづくりと防災文化を醸成しようとするものである。まちづくりのランドデザインというモデル案を示したが、地区レベルの復興指針は2012年9月の「津波伝承まちづくりガイドライン」の公表時となった。



出典：基本計画概要（2011年8月発行）

図 4.15 岩手県東日本大震災津波復興計画

なお、漁港整備については、早い段階から原型復旧の方針がだされたが、防潮堤の復旧工事として、堤防高さをどのように決めるか2011年10月末まで県の検討が続いたため、沿岸部の市町村の土地利用計画検討に影響している。

また、建築制限に関しては県は、建築基準法第39条にもとづく建築制限を市町村に条例化を働きかけたが、市町村は条例化を沿岸部の事業にあわせてとの考えから急がなかった経緯がある。いわば、市町村の事情を加味してボトムアップ型に進める特徴がある。

2) 宮城県の上向き型復興計画

宮城県では、2011年4月11日に復興基本方針（素案）を公表し、4月22日に復興本部を立ち上げ、復興特区など、新たな仕組みを大胆に取り入れるビジョンを打ち出し、漁業権見直し・民間企業導入などをアピールした。

宮城県の復興計画の特徴は、復旧にとどまらない抜本的な再構築を理念としており、復旧3年、再生4年、発展3年という長期の提案型と位置づけている。その後、2012年3月には、「宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画」を公表している。

市町村の復興計画は土地利用計画を中心としたものになるため、宮城県は県が権限をもつ都市計画分野で先行し、建築制限を被災市街地に積極的に導入するよう市町を指導した。

このため、被災市街地において市街地整備事業を導入する前提で、計画立案期間中の建築のバラ立ちを制限する内容となる建築基準法第84条に基づき、気仙沼市、東松島市、名取市、南三陸町、女川町に建築制限をかけ（2011年4月）、独自に権限をもつ石巻市も建築制限を導入した。たとえば、漁村集落についてはこれを集約化する方針を示し、市町村に対して県庁が先導する、いわば上向き型の復興計画であることが宮城県の特徴となっている。

3) 福島県の困難な状況での取り組み

福島県では災害・復興本部を2011年5月20日に立ち上げた。原発事故との複合災害であり、被害が県内で広範囲であったことから、避難指示を受けた避難者への対応や、農作物・肉牛の放射線問題への対応など、復興計画づくりも3県の中では最も難しい状況であった。

同年8月に復興ビジョンを決定し、原発依存を脱する方向をとりまとめ、国との福島特措法などの折衝を行い、12月末に福島県復興計画（第1次）を公表した。その後、状況が変化していることを踏まえ、2012年12月末に「福島県復興計画（第2次）」を公表している

建築制限に関しては、県の指導もあり、相馬市が先行し建築基準法第39条にもとづき、2011年8月に市条例により津波被災地の一部を災害危険区域を指定し、住宅建築を制限した。新地町、南相馬市でも追随している。

なお、原発事故により汚染された地域については、避難区域を3地域に区分して見直しする方針が2011年12月に国により決定されたが、福島県内で9市町村の避難区域の再編が終了するには2013年8月までを要した。

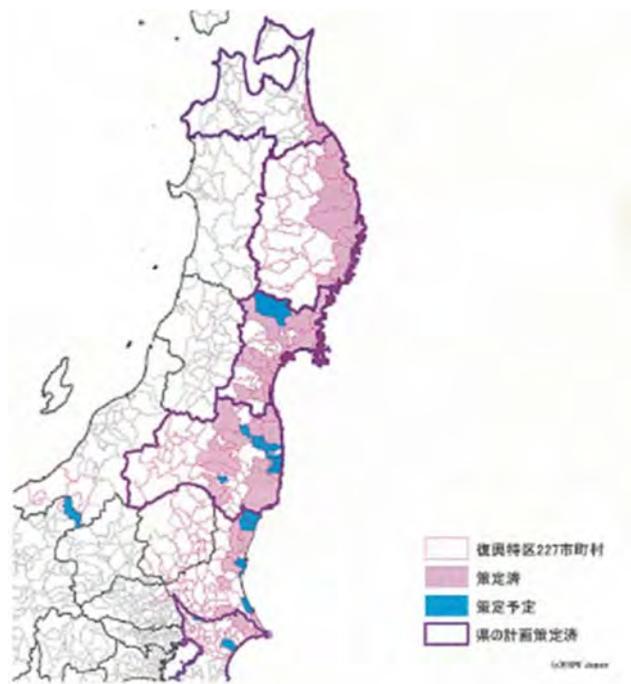
(2) 市町村の復興計画の取組み

1) 市町村の復興計画策定状況

被災地の227市町村のなかでも、特に津波被害が甚大であった3県の沿岸37自治体では、速やかに復興計画策定を行っている。

内陸都市においても、宮城県では栗原市、大崎市、登米市など、福島県でも福島市・郡山市などで策定されている。

地震被害が大きかった茨城県や千葉県を含めると、2012年3月では60を超え、同年10月時点では90近い市町村が策定済みとなっている。(図4.16)。



出典：日本政策投資銀行（2012）「東日本大震災1年記録」（2012年3月）

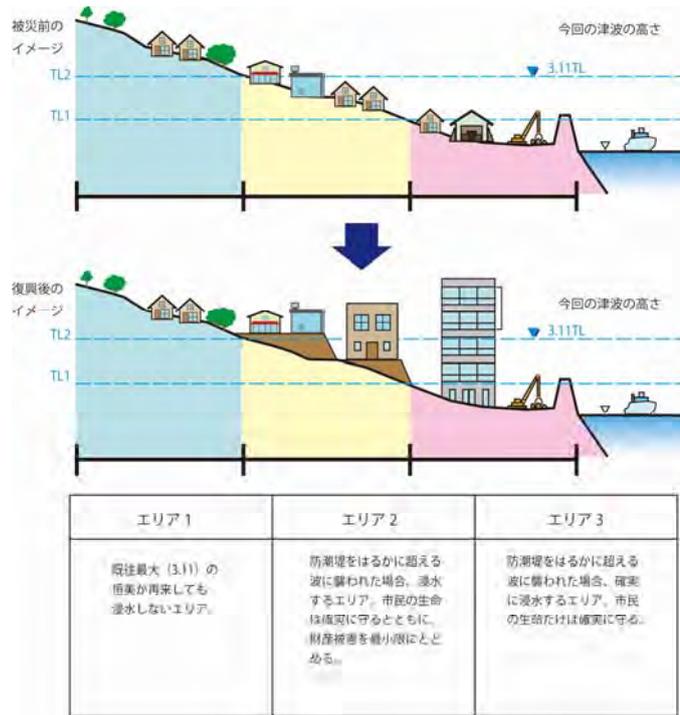
図 4.16 沿岸市町村の復興計画

2) 市町村の復興計画の目標像

釜石市

岩手県釜石市では、臨海部の市街地は浸水し、漁村集落も津波被害が大きいため、現地での中心市街地の再生と、漁村集落の高台移転を目指している（図 4.17）。

ただし、今回の地震・津波は低頻度（数百年に 1 回）の巨大地震であり、それに合わせた防潮堤高さは経済合理性がないため、避難を含めた減災計画にもとづき、市街地整備を行うことが合理的とされた。地域の安全性だけでなく、安心を求め高台移転を望む住民も多いが一方でアス式地形や固い岩盤など造成上の制約が大きいため、漁村集落においては丁寧に集落の意見を集約することが求められている。

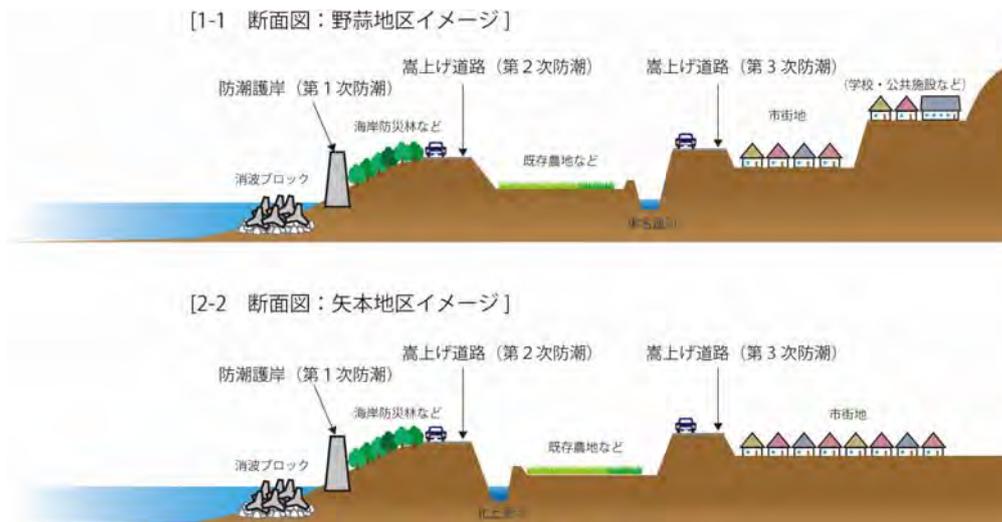


出典：釜石市（2011）「釜石市復興まちづくり基本計画 スケラムかまいし復興プラン骨子」（2011年7月11日）

図 4.17 釜石の土地利用イメージ

東松島市

宮城県東松島市では、仙台平野と同様に内陸数キロと浸水したため、津波からの多重防御として、防潮堤、防災緑地（2次防御）、かさ上げ道路（3次防御）のような構成で土地利用を提案している（図 4.18）。



出典：東松島市（2011）東松島市復興まちづくり計画（2011年12月策定）

図 4.18 東松島市における多重防御のイメージ

相馬市

福島県相馬市では、被災沿岸部の農地を再生エネルギー関連に利用する構想や、沿岸部の住宅を買上げ、産業用地に転換する方向を打ち出している。また、復興計画もソフト事業とハード事業に区分し、原発事故による影響、風評被害を払拭するための除染活動や心のケア・健康維持策を強調している。

4.4 復興活動期：模索する市町村の復興まちづくり（2012.2～2013.8 現在）

復興庁が設立され、自治体にとっては自らの復興計画にもとづき、復興交付金事業を行う段階になった。自治体の予算の確保がなされ、復興活動が本格化する時期を迎えているが、復興まちづくり事業は自治体により進め方が異なり、加速化を模索する局面にある。

4.4.1 市町村の復興まちづくりの概要

(1) 復興庁交付金事業による事業の進め方

1) 復興交付金事業費の配分

復興庁は2012年2月10日に発足し、さっそく自治体からの復興交付金事業(5省40事業)の第1回手続きを開始し、3月2日に総額3,055億円(事業費ベース)の交付金の配分可能額を通知した。当初の自治体の事業計画にもとづく申請額と復興庁の考えの相違により申請額に比べ大幅なカットとなった。

復興庁では、生活再建、災害公営住宅を優先する考えが強調され、自治体が望んだ基幹道路整備や観光産業振興策は後回しという判断が明確であった。

ほぼ3ヶ月間隔で、自治体の各事業計画の熟度を基本に復興庁は査定を行い、2013年6月までに、6回の交付可能通知を自治体に行っており、市街地整備事業に伴うソフト事業に適用できる効果促進事業(市町村の判断で、関連整備事業や合意形成などの経費をみることができる)の一括払いや手続きの簡素化が行われた。

復興交付金の予算総額は、約3兆円で、このうち2013年6月までに約2兆円が自治体に配分通知された(表4.16)。自治体からの申請額に対しても1割ほど多く配分されており、自治体では生活再建を主とする予算は確保される状況となった。

表 4.16 復興交付金の予算規模

	事業費	国費
予算規模	3兆288億円	2兆4,397億円
申請額累計	1兆8,459億円	1兆4,462億円
配分通知額累計	2兆1億円	1兆6,230億円

注：予算規模は2011年度補正予算では事業費約2兆円とされ、その後増額された。申請額累計は1回から6回までの市町村の累計額。申請額より配分通知額が多いのは、効果促進事業として市街地整備事業費の20%が一括交付された金額を含むため。配分通知額累計で事業費と国費の復興交付金が異なるのは、その差額は特別交付税で交付される仕組みになっているため。

出典：復興庁(2013)復興の現状と取組(2013年7月2日)に基づき調査団作成

なお、2012年12月に政権は自民党にもどり第二次安倍内閣が発足し、24年度補正予算、25年度予算編成に併せて復興フレームを5年間19兆円から25兆円に見直しがなされた。また、復興予算の使途について、被災地に限定する厳格化が方針とされた。

2) 復興特別区域法等の活用

自治体は復興交付金事業とともに、復興推進区域という特区の認定を申請し、立地企業の税の減免制度等の活用や、復興整備計画という手続き制度の合理化を活用している。

復興推進区域による企業立地等

新規企業立地や被災企業の設備投資のための税の減免などによる特区（復興推進区域）の活用が進んだ。2013年8月現在、76の認定におよんでいる。ただし、津波浸水区域以外での企業立地が多く、雇用先の確保として効果は大きいですが、浸水区域の土地活用をめざした活用例は少ない。

復興整備協議会による手続きの合理化

高台移転等の新たな住宅団地造成には、林地許可、農振地域解除、農用地の転用許可、開発行為申請許可など多くの許認可が必要でそれぞれ数ヶ月かかることが見込まれていた。

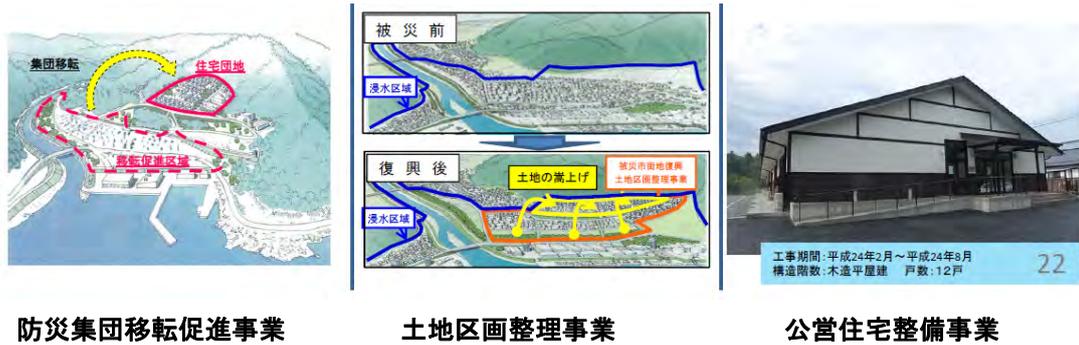
国・県・市町村の一つの協議機会を設けたことにより市街地開発事業、防災集団移転促進事業、都市施設の整備に関する事業等を一括審査できる仕組みとしたため、市町村にとっては、事業着手の見通しが早まり、2013年7月現在504地区におよんでいる。

(2) 復興まちづくり事業

1) 防災集団移転促進事業などの市街地整備事業

40事業で構成される復興交付金事業のうち、市街地整備事業（復興まちづくり事業）が住宅再建に関わる基盤整備事業である（図4.19）。各自治体によって市街地整備事業の選択は多様だが、高台移転の住宅地確保は防災集団移転促進事業で、現在地での盛土・嵩上げの中心市街地整備を伴うタイプは復興市街地土地区画整理事業及び津波復興拠点整備事業で、漁村集落では防災集団移転促進事業と漁業集落防災強化事業を活用する地区が多い。また、公営住宅は土地買収費用も補助対象に加え拡充された災害公営住宅整備事業が活用される。

さらに、事業手法として新設された「津波復興拠点整備事業」は、津波により被災した地域の復興を先導する拠点を形成するため、住宅、公益施設、業務施設等の機能を集約させた中心市街地等を緊急に整備するため、都市計画決定された都市施設を整備する事業である。全面買収型の都市計画事業であり、復興計画において先導すべき街の中心市街地の再生等に活用される。



出典：復興庁（2013）復興の現状と取組（2013年7月2日）

図 4.19 主要な復興まちづくり事業の概要

防災集団移転促進事業

津波で浸水し建築制限が導入された移転促進区域から、移転者を受け入れる宅地および道路・公園を整備する防災集団移転促進事業は、2012年8月に岩沼市玉浦西地区で起工第1号となった（図 4.20）。岩沼市では仮設住宅も集落単位で入居し、移転への合意の話し合いがスムーズであったこと、移転先が旧村の中心地にあたることから、合意形成に成功した例である。地盤改良に時間を要しているが、2013年度内に造成は終了する見込みである。防災集団移転促進事業は移転先への合意形成がカギであり、買収した用地の造成工事がスムーズだと需要が明確なため、短期間に事業は終了する見込みである。

**玉浦西地区 防災集団移転促進事業
(宮城県岩沼市)**

- ✓ 沿岸部の被災した6つの地区から内陸部の住宅団地への集団移転を実施する。
- ✓ 平成24年3月に集団移転促進事業計画を策定。
- ✓ 平成24年8月に造成工事に着手。

玉浦西地区の概要

- ✓ 移転促進区域 : 約 13.4 ha
- ✓ 住宅団地 : 約 2.1 ha
- ✓ 移転戸数 : 471戸 (うち住宅団地への移転戸数 298戸)
- ✓ 施行期間 : 平成23～25年度
- ✓ 施行者 : 岩沼市
- ✓ 総事業費 : 約 15.2億円

取組のポイント

被災者の仮設住宅にコミュニティ単位で入居。被災当初から地区単位での話し合いが定期的に行われている。集団移転については、地区ごとに検討を行い、6地区代表者会議において、玉浦西区域への集約移転を決定。

移転先のまちづくりは、6地区及び移転先周辺地区の代表並びに学識経験者からなる検討委員会で検討。

位置図

H24.11時点

出典：復興庁（2013）復興にむけた取り組み事例（2013年2月）

図 4.20 岩沼市玉浦西防災集団移転促進事業の概要

土地区画整理事業

宅地および道路・公園を整備する土地区画整理事業は2012年7月に石巻市新蛇田地区で第1号の認可事業としてスタートしたが、数年にわたり工事がかかり、造成後初めて住宅建設が可能になるため、長期化が見込まれる(図4.21)。

人口減少社会での都市計画事業手法としては、既成市街地外縁部の農地を宅地化すれば市街地拡大になることから、都市全体での位置づけと移転元の土地利用など都市開発戦略を明確にして取り組む必要がある。

なお、東松島市野蒜地区は、丘陵地を造成して移転先を造成するタイプの区画整理事業であり、気仙沼市鹿折地区は浸水した区域を盛り土して住宅の現地再建をめざすタイプの区画整理事業である。

地区名	事業手法	工程	計画戸数等	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度以降	備考	
新蛇田地区	土地区画整理事業	調査設計	350戸	[Gantt chart bar]						
		移転移設 公共施設工事 宅地整地①)		[Gantt chart bar]						
	防災集団移転促進事業	用地買収	280戸	[Gantt chart bar]						
		調査設計		[Gantt chart bar]						
		造成①		[Gantt chart bar]						
		造成②		[Gantt chart bar]						
	災害公営住宅整備事業	造成③	280戸	[Gantt chart bar]						
		造成④	270戸	[Gantt chart bar]						
		新蛇田地区 事業主体 石巻市	合計	1,110戸	[Gantt chart bar]					
		計画戸数 350戸			[Gantt chart bar]					
建て方 共同住宅	[Gantt chart bar]									
構造 非木造	[Gantt chart bar]									
供給戸数	民間住宅等用地	合計	1,110戸		280戸	280戸	550戸			
	災害公営住宅	合計	350戸		350戸					
	合計		1,460戸		630戸	280戸	550戸			

出典：復興庁(2013)「住宅再建・まちづくりの復興事業推進に係る目標(工程表)」

図 4.21 石巻市新蛇田地区の復興工程表

公営住宅整備事業

公営住宅整備は需要の推計、適地の選定、用地の確保、住宅型別供給方針などを検討し、住宅を失った方のために供給されるが、民間活用として買取公営住宅(民間企業が供給する住宅を自治体がい取り)も検討されている。2012年8月に相馬市で公営住宅第1号が完成し、2013年4月に仙台市、石巻市で災害公営住宅入居が開始されたが、震災から3年経過する2013年度内の完成見込みは5500戸に過ぎず、想定2万戸と比べるとわずか28%に過ぎない。また、用地確保が未定の自治体もある。

公営住宅は市街地整備を行う部局と異なる部局が担当する自治体も多く、防災集団移転促進事業との組み合わせや、単独団地型の立地については、まちづくりとしての庁内調整が欠かせない。また、条件を満たせば公営住宅に比べ融資等を受ける自力再建が有利であるという状況の中で、公営住宅を望む人(=戸数)が変動し、さらに推計を誤った場合、立地場所と住宅型式によっては空き家が発生するため、詳細な検討が必要とされる。

学校、病院等

仮設学校で教育をうける児童生徒も多く、運動場も仮設住宅の建設現場になっているため、子どもたちの遊び場の確保が十分でない自治体もある。ただし将来の減少する人口に応じた学校再編や、病院の規模など計画条件の見直しを行って移転統合する場合などが多く、工事着手はまだ少ない。

2) 復興まちづくり事業の「踊り場」

事業着手

事業の着手状況を見ると、第1回配分の2012年3月時点では、防災集団移転促進事業は54地区で早期事業化の見込みであり、公営住宅については2013年度完成を約5,500戸と見込んでいた。

2013年5月時点では、事業着手の前提となる法定手続きが済んだのは、防災集団移転促進事業（大臣同意）が325地区、土地区画整理事業（都市計画決定）が45地区となっている。工事に着手した地区数は防災集団移転促進事業で106地区、土地区画整理事業で31地区、災害公営住宅整備事業で2,152戸となっている（表4.17、図4.22）。

表 4.17 市街地整備事業の着工地区数

	防災集団移転促進事業 ^{注1)}	土地区画整理事業	災害公営住宅整備事業
想定	328地区	59地区	(2万戸以上) ^{注2)}
法定手続き済	325地区 (大臣同意)	45地区 (都市計画決定)	
工事着手	106地区	31地区 ^{注3)}	2,152戸 [12,804戸 ^{注4)}]

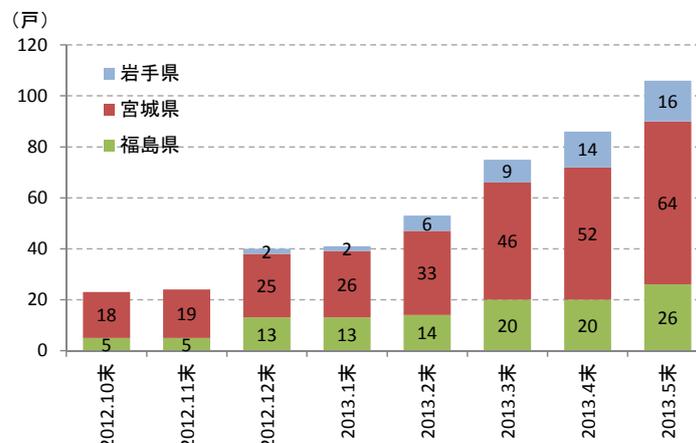
注1) 移転先の住宅団地の地区数

注2) 主な内訳は、岩手県約6千戸、宮城県約1万5千戸、福島県は未定

注3) 事業計画の認可地区数

注4) 用地確保した戸数

出典：復興庁（2013）復興の現状と取組（2013.7.2）



出典：表 4.17 に同じ

図 4.22 防災集団移転促進事業の進捗状況

事業の「踊り場」

復興まちづくり事業については、予算を獲得し事業執行の段階になったが、事業着手するには、用地確保のための地権者との合意、土地の取得、許認可、設計、工事と事業化には様々な壁を乗り越える「踊り場」の期間が必要となる。また、事業計画は予算獲得を急ぎ、十分な合意形成がなされてなかったため、関連する防潮堤等との事業間調整を含め、計画調整を行っている地区もあるため、工事着手に至っていない地区もある。

防潮堤については、頻度の高い津波に対応する高さを基準とするが、従来よりかなり高くなるケースが多く、自治体や集落では県に見直しを要望している場合もある。この背景には、高台移転により将来的には浸水区域には住む人がいなくなる、または嵩上げする市街地にそのような高い防潮堤が必要なのかという疑問があり、地域での合意が得られていないという状況がある。

4.4.2 復興まちづくりの進捗状況

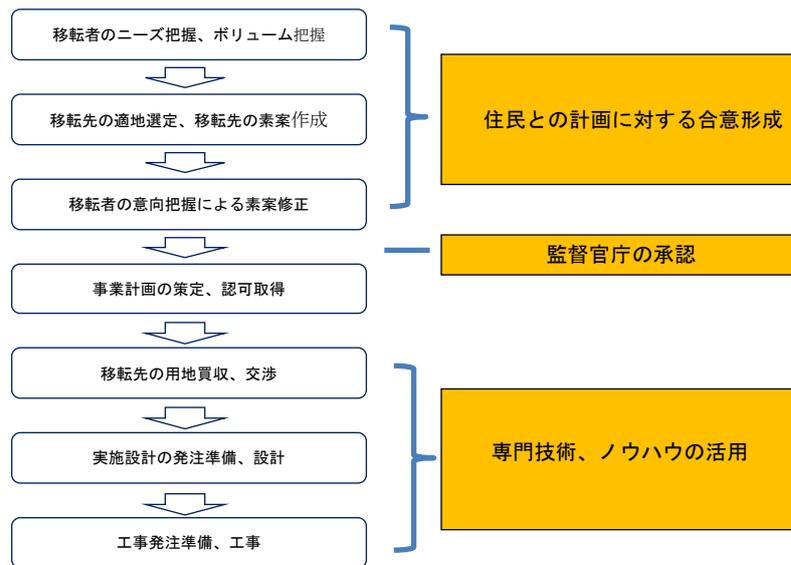
(1) 加速化のための取り組み

住宅再建・復興まちづくりの加速化は、復興庁によっても課題とされ、関連省庁による施策パッケージが2013年3月7日に、その後、第2弾としてフォローアップが公表された。住まいの復興工程表の公表とともに、用地取得の迅速化のための土地収用手続きの効率化、資材不足・人員不足への対応などである。

しかしながら、復興まちづくりの加速化にむけては、自治体の力を強化する（キャパシティ・ビルディング）こと、すなわち地域住民との合意形成を丁寧にとすることと、役所と外部支援者の望ましい関係を作ることに着目して現状を整理する。

実施プロセスの壁

中心市街地や沿岸集落などの復興まちづくりは、浸水状況からいかに安全・安心を確保するかを基本に、高台移転、現地での嵩上げ再建、部分的な組み合わせの解決パターンがある。いづれにしても宅地開発を伴うため、道路・防潮堤などの移転元の公共施設整備とともに、移転先の土地確保が必要であり、適切な事業手法を適用し、計画に対する合意と事業化の合意を権利者、県、復興庁などと順に踏んでいくことから、自治体には実現過程でさまざまな壁が存在する(図 4.23)。



出典：調査団作成

図 4.23 復興まちづくり事業の自治体の検討フローと「壁」

その自治体も 100 万都市の仙台市から 1 万人未満の町まで、自治体規模の違いや被災状況が異なり、また、岩手宮城福島三県の被災漁港集落は 200 地区を超えることから、それぞれの地区単位の再建の合意を、自治体が進めるには容易でないことは明白であった。特に中心市街地と沿岸集落の両方で被害が大きい自治体や、広域合併で多くの地域を抱えた自治体では自治体職員の不足から外部専門家の力をどう生かせるかが重要である。

(2) 合意形成の状況

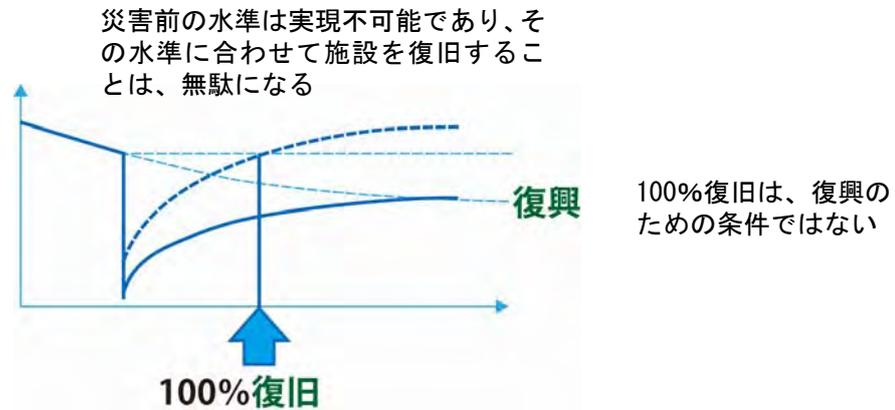
1) 地元の主体形成

自治体の復興計画は被災一年後の 2012 年春には策定されたが、地区レベルでは方針のみで、中心市街地や各集落の土地利用や空間計画の内容を検討されたところは多くはなかった。そもそも被災者が抽選で仮設住宅に散在し、または遠方のみなし仮設住宅に散在し、集まって話ができる状況が少なかったのである。

岩手県宮古市の場合、2012 年 3 月には、地区住民の参加のもとに、市が地区復興まちづくり計画を作成し、たたき台を早期に示した。この投げかけが後の住民自らのまちづくり活動につながっていくことになる。地区は、被災 100 戸以上で復興案が複数想定される 10 地区（東洋一といわれた防潮堤があった田老地区等）と被災戸数 40 戸未満の漁村集落 23 地区である。

土地区画整理事業は、都市計画による都市開発事業として典型的な事業であるが、人口が減少している地域では、需要を読み違えると宅地はできたが、空地のままという状況がおきる。特に事業期間が長期化すると、諦めて他へ需要が流れことが予想される。規模をどの程度に想定するかはきめ細かく、自治体、地権者、住民等地元との合意形成が欠かせないのである。

図 4.24 は土地区画整理事業も含み、復興まちづくりをどのように進めていくか考える上での概念を示したものである。



元に戻す力の一部を、別の方向への投資に回したほうが賢いのではないか？

出典：奥村誠（2013年3月）「大震災からの復興と新しい成長に向けて」（METI-RIETI シンポジウム発表より）

図 4.24 縮小トレンド下での復旧と復興

行政からの働きかけ

被災地の再建のめざすところは、集落の高台移転、低地の中心市街地には嵩上げ、多重防御という方向付けであったが、地域の条件により、必ずしも一つの解決策があるわけではない。このため、釜石市や東松島市のように2012年夏以降になって自治体が体制を整え、行政発意で地区レベルの合意形成についての協議が始まった例がある。

高台移転のような防災集団移転促進事業の場合は、被災者の移転ニーズや移転数を正確に把握し、適切な候補地を選定し団地計画を行うことが、合意形成の鍵になる。宮城県岩沼市のように地元の声を受け止め、行政主導で被災者のニーズを一つのプランに集約するための協議の場が組織され、早期の事業化がなされた（表 4.18）。

表 4.18 行政主導の復興まちづくりの状況

地区名	組織名	特徴
岩手県大槌町 赤浜集落	赤浜地域復興協議会	町主導で地区復興協議会を設立し、協議を進めている 堤防高を従来の高さでと協議中
岩手県大船渡市 大船渡駅周辺地区	ワーキンググループ	津波拠点整備事業の検討のために市が呼びかけ、関係者が参加し、2012年10月から協議、2013年4月から3チームで協議を継続 2013年4月から8月までUR、コンサルタントが事務局機能を担い、委員は市部課長、地元商業者、大学専門家などから構成される
宮城県南三陸町 入里前地区	入里前地区復興まちづくり協議会	高台移転、元の低地の土地利用を協議している 町とコンサルタントが協議会を運営している
宮城県気仙沼市 内湾地区	内湾地区復興まちづくり協議会	協議会は2012年6月に市のすすめで地元において構成され、4人の専門家がコーディネーター、2012年8月から2013年3月まで活動ビジョンを示すが、防潮堤高さについて県と意見が合わず、調整中である

地区名	組織名	特徴
		地区全体会、地区会(7地区) 事務局市都市計画課 まちづくりニュース 2013年3月に区画整理事業の都市計画決定を市が行う
宮城県女川町	地域づくり懇談会	漁村集落ごとに懇談会を行っている 町とUR、コンサルタントが事務局を運営
宮城県石巻市 中央地区	中央地区まちづくり検討会	市街地再開発事業地区ごとに協議会へ 市とコンサルタントJVが事務局を運営
宮城県東松島市 野蒜地区	野蒜まちづくり協議会	野蒜まちづくり協議会は、市にまちづくり提言を行い、さらに部会を野蒜復興協議会へ組織拡充し、高台移転を検討中 JICA復興推進員がまちづくり協議会事務局を担う
宮城県名取市 閑上地区		2011年8月に現地再建の計画を合意したが、その後、移転を求める声も多く、区画整理事業の事業化の合意が長期化している。
宮城県岩沼市 玉浦西地区	玉浦西地区まちづくり検討委員会	防災集団移転を行う玉浦西地区(20ha)のまちづくり検討の委員会(2012年6月～9月)。住民の代表が6地区から3人ずつ参加し、大学研究者をいれた委員会の計画により、被災地第1号の着工となった
福島県新地町 雁小屋地区ほか	新たな計画団地懇談会	5地区の防災集団移転を進めており、公営住宅を含めて同時着工した 移転元の集落、移転先の団地ごとに懇談会、ワークショップを丁寧に実施した。

出典：建築学会等の資料に基づき調査団作成

福島県新地町の場合

福島県新地町の場合は、被災した3集落から高台7団地へ同時に合意形成をした事例である。集落単位で避難所を再編し、抽選なしで仮設住宅入居を行い、高台移転については自由に選択できるようにし、望めば集落の方と一緒に移転できる方策をとるなど、地区別の懇談会方式できめ細かな意見把握が合意形成に結びついた。

名取市閑上地区の場合

現地再建・嵩上げを行う土地区画整理事業の場合は、40人/haの人口密度を条件としているため、区域規模の設定や将来の浸水被害の可能性について、自治体は復興庁と地権者の両にらみの合意を図ることが課題となった。名取市閑上地区では、方針決定は2011年8月になされたが、必ずしも地元の意見が1つでないため、2年経過した2013年8月現在、事業着手に至っていない。

宮城県女川町の場合

漁村集落の場合は、自治体が限界集落になることを恐れ、小さな漁村集落を集約化し一団の団地を形成しようとの動きもあった。浜ごとの区画漁業権や強いコミュニティ意識などから、2012年3月にはすでに、宮城県女川町のように従前の集落単位を活かした高台移転の方向になったところが多い。行政発意の場合に、どの地域の範囲、規模で協議を進めるかは重要な点であるが、住民意向にもとづかず、この際に集落再編を進めようというのは無理が大きい。

2) 地元主体による復興まちづくりの状況

住民発意の合意形成

被災地のいくつかの地区においては、行政が関与せずに、大学研究者や専門家からボランティアベースで支援を受けている。このような地区レベルの復興まちづくりに取り組んでいる事例を整理した(表 4.19)。

自治会などの従来からの地元住民組織が復興のための協議組織を立ち上げる場合や、自治会を基礎に移転するグループが組織化した場合がある。

集落単位での復興まちづくりの住民発意型の典型は、2011年の被災直後から取り組まれている気仙沼市小泉地区の事例である(図 4.25)。住民発意といってもまちづくり専門家や事務局を担う復興支援員などの適切な支援は欠かせない。



出典：株式会社小泉地区の明日を考える会（2013）「大好きな小泉を子どもたちへ継ぐために」

図 4.25 気仙沼市小泉地区の高台移転計画

表 4.19 地元主体による復興まちづくりの状況

地区名	組織名	特徴
岩手県釜石市唐丹 花露辺集落	地区全体会議	地域リーダーのもと、独自案を市に提出し、認めさせた 防潮堤は従来からもつくっておらず、標高 16mのところ、道路整備、そこより高い場所に移転する
岩手県釜石市鶯住居 箱崎集落	箱崎地区復興まちづくり実行委員会	住民案を議論したが、防潮堤 14.5m案をのむことになった 堤防高を従来の高さでと要望中
岩手県宮古市 田老地区	田老地区復興まちづくり協議会	地域の人々の自主的な協議組織 部会を設け協議しているが、公共施設の整備などで部会間の調整が必要になってきている
岩手県大船渡市 碁石地区	碁石地区復興まちづくり協議会	公民館長をリーダーとする5集落の集まりであり、木造戸建て公営住宅を要望している 専門家による碁石地区応援団が継続的に支援を行っている
岩手県大船渡市 綾里地区	綾里地区復興委員会	典型的な漁村集落の地域の自主的な組織 大学研究者が継続的に支援を行っている
岩手県大船渡市 越喜来泊地区	復興まちづくり委員会	漁村集落で泊復興まちづくり会議を継続中、町はオブザーバー参加 大学研究者など外部支援者が継続的に支援
岩手県大船渡市 三陸町崎浜地区	崎浜復興会議	漁村集落で集会施設wsを継続中 大学研究者など外部支援者が継続的に支援
岩手県陸前高田市 広田町 長洞地区	長洞元気村	避難段階からコミュニティが結束し、集落内での仮設住宅建設を要望し、実現した。 集会所を活用し、女性グループがコミュニティビジネスを始める
宮城県気仙沼市 小泉地区	小泉地区明日を考える会	被災直後から高台移転を自主的に協議し、市に要望した。 大学研究者が支援し、まちづくり会社を設立する
宮城県気仙沼市 登米沢地区	登米沢地域復興会	地元リーダーと仮設支援のNPO、さらに建築専門家の協力により、 早期の防集事業の合意ができた

地区名	組織名	特徴
宮城県気仙沼市 片浜・古谷館地区	片浜・古谷館 地区防災集団 移転協議会	三つの集落からの高台移転。 大学研究者を主に、懇談会形式の勉強会が行われた
宮城県石巻市 雄勝地区	雄勝地区震災 復興まちづくり 協議会	市が提案した高台移転計画に反対意見が多く割れている 元の居住地に住みたいという意見が多い。
宮城県石巻市 北上十三浜地区		旧北上町の漁村集落が13か所あるため十三浜といわれている。建 築家、大学研究者が生活再建を支援している 宮城復興応援隊員が現地に常駐している。
仙台市 三本松地区	明日の三本塚 を考える会	若林JCTそばの農村で津波被害が大きい、防災集団移転区域で はない地区 専門家集団による、勉強会が継続されている。
仙台市あすと長 町仮設団地	あすと長町仮 設住宅自治会	仮設住宅居住者の新しいコミュニティが形成されており、仙台市に集 まって住む団地の公募に応募したが落選した。 大学、NPOなどの継続的な支援がなされている
宮城県山元町 磯浜地区		防災集団移転事業を活用したいと町に要請しているが、町は50戸以 上を原則として、取り組み未定となっている。
福島県いわき市 豊間地区	ふるさと豊間 復興協議会	避難段階から地区でまとまりをもち、集団移転、区画整理を実現へ 大学研究者などの外部支援者が継続的に支援

出典：建築学会等の資料に基づき調査団作成

3) 行政が地域からの案を受け止める

復興まちづくりは市町村が主体となって行うものとされたが、経験とマンパワーが十分ではない。だからこそ行政は適切に情報を提供し、専門家などが支援している地元の自らの意見をまとめ生活再建、復興しようという動きを岩沼市や新地町のように自治体がしっかり受け止めることが重要である。

合意形成の方法論としては、国土交通省が2012年6月に「市街地整備事業の合意形成ガイドンス」として指針を公表した。復興まちづくりとして防集事業などの合意形成を行う際に、地元主体の形成を基本にする仕組みを解説した指針であるが、宮城県山元町のように採用した自治体は少ない。山元町では、移転候補地を移設する駅周辺など3箇所に限定し、そこに移転を希望する人を募り、移転先での組織化を図っている。ただし、地元の意向とはズレがある。

現在、このような地元の協議会を支援する自治体は、岩手県大槌町、気仙沼市など少数であり、支援制度の仕組みが自治体に普及することが望まれる。

(3) 市町村の職員不足、体制つくれず

1) 応援職員の採用

予算が確保された交付金事業について、平常時の年間の予算額の数倍という膨大な予算額に対して、職員が足りず、予算を執行できないという問題が顕在化した。

このため、自治体からの応援職員を求め、任期付職員採用をすることになり2013年4月時点では3県に約1,700人の職員が応援に入っている(表4.20)。

表 4.20 被災市町村の職員確保の状況（2013年4月1日現在 速報値）

	他自治体からの派遣 (任期付職員の派遣を含む)	被災市町村の任期付職員等 の採用	合計
岩手県	395	81	476
宮城県	803	189	992
福島県	165	63	228
合計	1,363	333	1,696

出典：復興庁（2013）「復興の現状と取組」（2013年7月2日）

2) 都市再生機構（UR）との協定、発注者支援としての活用

復興まちづくり事業には住民との合意形成のほか、用地関連、土木設計、工事発注など各種の発注者側の技術上の専門業務が必要である。このためのコンサルタントを活用するため、個別に発注するのではなく、発注者支援を行う CMr（コンストラクション・マネージャー）を採用する、さらに設計施工を一体的に進める CM（コンストラクション・マネジメント）方式の採用などが工夫されている。

UR は 2012 年 4 月から現地 200 人体制となり、20 の被災市町村と復興まちづくりの覚書・協定を結んで復興市街地整備事業 24 地区と災害公営住宅 37 地区の整備の肩代わりを担うようになった。

UR の支援体制は 2013 年 8 月現在では、岩手及び宮城・福島震災復興支援局 161 名、個別地区の事業推進のための現地事務所 151 名、1 県 2 市への職員派遣 4 名、合計 316 人体制となっている。

女川における CM

宮城県女川町では、UR が町とパートナーシップを結び、発注者支援を行い、CMr、CM を採用している。小さな町役場の大規模工事の新たな契約方式として注目されている。一方、地元住民の帰村意向は時間経過とともに少なくなっていると報道されており、長期間を要する大規模工事と住民の生活再建のギャップが大きくなる可能性がある。

3) 自治体に求められる取り組み

自治体独自で大学研究者をアドバイザーとして市役所の意思決定組織に組み込む例が釜石市、大槌町、石巻市などで工夫されている。このような「まちづくりアドバイザー、復興タウンマネージャー」のような仕組みを制度化する方向も有効であろう。

住まい再建を主とする復興まちづくりの加速化はまったなしであるが、それとともに留意すべきは、将来的に残る自治体の職員の能力向上の機会になるかに注目する、キャパシティ・ビルディングの必要性である。基盤整備がなされただけでなく、住民が帰りたくなる町をいかにつくるか、自治体職員の一人一人の能力向上が求められる。

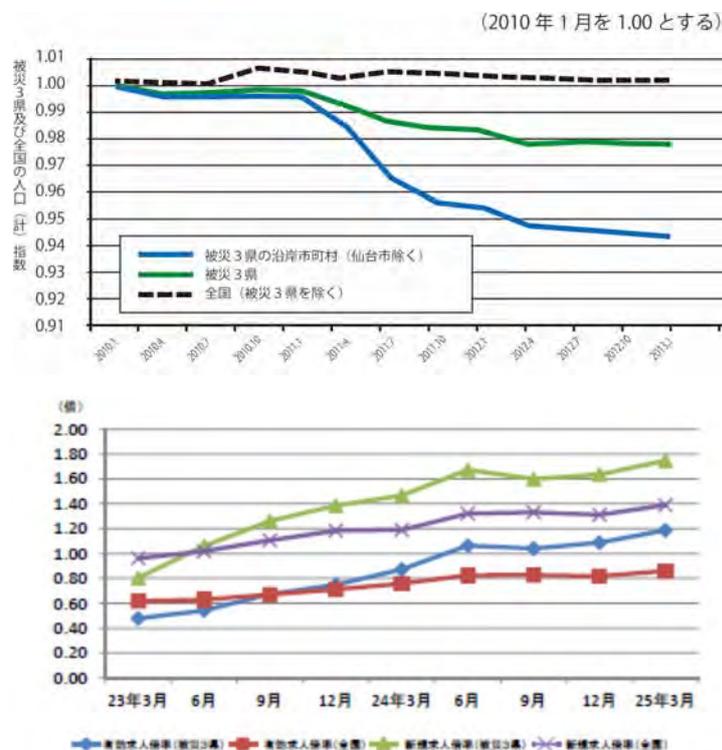
4.4.3 復興まちづくりと産業振興の状況

(1) マクロ指標からみた人口・産業復旧の現状

被災地では、復興まちづくりの遅れもあり、仙台市を除く沿岸自治体の人口は引き続き減少傾向にある。特に岩手県ではその傾向が厳しい。

雇用についてみると、被災3県全体では有効求人倍率が1.7（有効求人数約13万件）になるなど、全国に比べ労働力の需給状況は改善傾向にある。ただし沿岸部については、依然として震災前の水準まで回復していない。（図4.26）。

被災前から人口減少している理由の一つが働くの場が少ないことであり、就業の場の確保の必要性は高かったが難しい状況があり、このトレンドに挑戦する試みが模索されている。



出典：復興庁「復興の現状と取組」（2013年7月2日）

図 4.26 被災3県における人口と雇用の状況

(2) 被災地の産業復旧・復興の概要

1) 産業の復旧の状況

農業

津波浸水をうけた農地の除塩、農地復旧は、福島県を除き進んでおり、2013年では農地の復旧率（再開可能および可能となる見込み）は63%、農業を再開した東北・関東6県の農業経営体は50%である。仙台市では国が行う大区画化の圃場整備も進行中である。仙台以南ではイチゴ農家が多く、高度化された園芸農業地帯であり、大規模なイチゴ園芸団地として復旧事業が

進んでいる。また、南相馬市、陸前高田市などでは新たな植物工場がモデル工場として動き始めた。

漁業

漁業に関しては、世界有数の漁獲高を誇る三陸沖は水産加工業や海上養殖業が高度化された地域であり、まさしく地域を支える地場産業になっていた。このための復旧は着実に始まっているが、水揚げ量では三県の魚市場の水揚げ数量は 2013 年には被災前同期比で約 73%に、水産加工施設は被害があった 825 施設のうち、608 施設が業務再開など 74%の復旧率となっている。ただし、石巻や気仙沼のように水産加工団地が嵩上げ対象になると水産加工業の本格復興は長期化せざるを得ない。なお、福島県の漁業は 2013 年 9 月現在、自粛を継続している。

製造業

鉱工業指数からみると被災地と被災地外の差は少なく、ほとんど被災前の水準に回復したが、福島県ではまだ全国との差が大きい。製造業については、基本は内陸立地であり、沿岸地域における津波被害は少なかった。ただし、原発の周辺地域は製造業を積極的に企業誘致していた地域であり、警戒区域では多くの工場が閉鎖、他の地域での移転を迫られた。このような中堅・大企業は再建する力もあったが、地場の製造業の再建の見通しは不明である。

2) 産業振興の多様な策の取り組み

被災地における産業の復旧は徐々に進められているが、復興にあたっては、第 1 に地域に根ざす農業・漁業および水産加工業等の六次産業化が第一の基軸になる。第 2 により身近な生業（なりわい）の再生をいかし、地域でしかない魅力づくりが就労につながるといふ復興まちづくりと重なるイノベーションの方向がある。第 3 に新たな国際産業となるような自動車関連・再生エネルギー関連企業の立地誘導や関連企業・研究機関の集積を高め、雇用機会を得る方向であろう。以下にそれぞれの取り組みを整理した（表 4.21）。

六次産業化の取り組み

農作物、魚などを加工し、付加価値をつけブランディングするなど販売方法までを工夫する六次産業化は、最も地域に求められ、かつ可能性のある方向である。IT 技術による生産管理の導入やインターネットを活用する販路拡大を行い、一時的に販路を失った三陸リアス水産業の新たな展開、仙台イチゴなど高度施設園芸が展開される取り組みが見られ始めた。

イノベーションの取り組み

既存産業の革新は、人材育成の機会や外部からの人材の提供、新たな技術の獲得から、地域資源が磨かれ、または異種な資源との融合により高度化される。壊滅的な商業環境から新たな商店街を創成する取り組みが陸前高田市で始まり、外部からコーディネートする若者人材が派遣されることで成功している。外部からの支援による人材育成塾や、女性のコミュニティビジネス、地域に縁のなかった若者による起業の取り組みが始められている。

新規産業集積の取り組み

岩手県においては国際リニアコライダーなどの研究機関の北上山地への誘致の努力や、宮城県においては自動車関連産業の集積や仙台空港民営化を想定した周辺地域の活性化、福島県においては日本初めての洋上風力発電という再生エネルギー実証実験や各種高度研究機関や医療機械関連企業の立地誘導の取り組みが行われている。また、太陽光パネルによるミガソーラーは各地に広がっている。

表 4.21 産業振興の多様な取り組み

領域・分野		場所・名称	概要
六次産業化の取り組み	先進農業	仙台市・株式会社みちさき	被災した農家5人で設立した農業生産法人が、養液栽培施設（植物工場・野菜工場）での農作物生産を行う。加工、販売を一貫して手がける見込み。
	先進園芸	宮城県山元町・農業生産法人GRA	ITベンチャーの若い起業家が組織し、ICT技術を導入し、山元町産のイチゴのブランド化に挑戦。
	植物工場	陸前高田市・グランパファーム	太陽光を利用する環境制御型野菜工場 敷地1.8ha ドーム8棟でレタス栽培
	漁業	石巻市雄勝町・株式会社OHガッツ	地元の養殖業者と若手起業家が起業し、カキの生産から加工・販売までを自ら行う
	再生可能エネルギー	南相馬市・ソーラーアグリパーク	太陽光パネルによる発電と環境制御型植物工場ドーム2棟で野菜を栽培、体験教育プログラムあり
既存産業のイノベーションの取り組み	朝市	相馬市・相馬はらがま朝市クラブ	仮設住宅団地にリヤカー行商を行い、土曜朝市を開催し、失われた商店の活気を再生
	商店街創生	陸前高田市・未来商店街	新たな商店街をつくる活動をNPO法人ETICの右腕プロジェクトの若者が現地でコーディネート
	人材育成	気仙沼市・経営未来塾	経済同友会から気仙沼市へ派遣された企業人が経営者育成の塾をコーディネート
	起業	石巻市・Ishinomaki2.0	メンバーには地元の若い商店主、建築家、広告クリエイターなど様々な職能を持つ専門家が集まり、ユニークなビジネスを起業する
	観光	陸前高田市・長洞元気村なでしこ会	被災地見学ツアーで訪ねてくる海外、国内見学者に語り部、ユベシ製造販売でおもてなし
新規産業集積の取り組み	再生エネルギー	福島県・洋上風力発電所実証実験	福島県が丸紅と組み、いわきの海上に高さ100mの浮体式風力発電施設を建設、実証実験中。
	国際研究機関	岩手県・国際リニアコライダー（ILC）建設誘致	地中に建設される全長数十キロのトンネル内で、電子と陽電子を衝突させる直線型の加速器実験施設。北上山地が候補になっている、
	バイオマス	仙台市・藻類バイオマス実証実験	仙台市の下水処理施設を活用し、東北大学、筑波大学が藻類を培養しエネルギーを生産する

出典：各団体資料等に基づき調査団作成

(3) 復興まちづくりと産業振興

六次産業化や既存産業のイノベーションのためには、人材育成や異業種交流、産官学連携など、自治体の産業政策がベースになり、また自治体の復興まちづくりとの連携が起爆剤になる可能性がある。

また、効果的な支援を行うためには、①現地の企業の声をよく聞き、②外部の支援者の力をどうかすかが鍵となる。まさしく産業振興においても、復興まちづくりと同様に、自治体の創造性、オープン性、コミュニケーション能力を基本に、現場主義の徹底、受援力の強化が求められる。

コラム 4.4 自治体の産業振興策の取り組み

被災地の岩手県で宮古市は被災前から積極的な産業振興策をとってきた蓄積があり、被災後も小規模な事業所への支援策を工夫している。

宮古市は自然条件を活かした農林水産業と、それらを原料とした食品製造業、港湾と豊富な森林資源を活用した木材・木製品産業などに加え、精密金型と微細加工にスペシャリティーをもつ金型・コネクタ産業が地域の主力製造業となっている。職員7名、コーディネーター3名の産業支援センターをもち、産業復興、食産業支援、工業振興、企業誘致、港湾振興等に取り組み、宮古市産業創造アドバイザーとして学識者、専門家を14人を委嘱しているのも特徴である。市の独自制度として、以下のようなものがある。

- 中小企業被災資産復旧費補助金
- 被災中小企業者対策設備貸与事業補助金
- 震災復興新規創業者支援設備貸与事業補助金
- 産業振興補助金
- 製品開発高付加価値化事業補助金

自治体が有効な産業振興策を行うコツとして、地元産業界との密接な情報交換が必要であるが、そのような自治体は少ない。また、地元産業のイノベーションや、外部からの企業誘致を行うため、自治体内に専門的な人材を確保し、自治体として若者の職業教育の展開などの取り組みが有効である。なお、市では被災後、再生可能エネルギーを利用する新たなプロジェクトを推進するため、官民連携の「宮古市ブルーチャレンジプロジェクト協議会」を2012年11月26日に設立している。

1) 現場主義の徹底

現場に近い環境

現場の声を聞くには、自治体は足で情報を得ることが必要であり、地域内の事業所のことをよく知らなければならない。ユニークな産業振興を進める長野県飯田市が見本であるが、農業担当は農協と、観光担当は観光協会と、水産担当は漁協とできるだけ現場に近い環境をつくることが重要である。

既存の商工業については、被災前への復旧のみが目標ではなく、また自助努力に欠ける産業や個店の復旧は必要ではないが、1店、1作業所の復旧が重要な場合もある。ここでは自治体の「見る目」「聞く耳」が重要であり、公平性の呪縛にとらわれ、被災企業への支援には二の足を踏んでしまっている自治体の現状は改善の余地が大きい。

石巻市においては、水産加工業界と行政のコミュニケーション不足により、水産加工団地の嵩上げ事業の前に水産加工施設の再建が始まってしまった。当初嵩上げはしない方向であったが、事業所側も再建を急いだため、後にポンプ排水による経費が過大になることから嵩上げすることに決まり、復興は長期化する見込みである。

現場に担い手がいる

被災地には49の仮設商店街が生まれた。この中には、陸前高田市未来商店街のように、地域外からの若者が志をもって、商店街形成のコーディネーターとなって活動している現場がある。

彼らは、NPO法人ETICの「東北復興右腕プロジェクト」の一員として単身、現地駐在して活動に打ち込んでいる。壊滅した中心部に代わる暫定的な生活拠点として、市内に新たな商店街をつくり出す画期的な活動であるが、支援の輪が拡がりJSURP（NPO日本都市計画家協会）が専門的な協力を行っている。

被災地には、仮設の商店街や空き家を活用して、コミュニティビジネスを始める若者たちが少なくない。石巻市のIshinomaki2.0は、石巻市中心市街地でまさしく中心市街地活性化につながる今のニーズをうまくつかみ、小さいけれど面白いプロジェクトを始めている。これらの新しい現場の声をいかし、育成支援が求められる。

2) 受援力の強化

民間企業とのオープンな窓口

復興庁は復興特別区域制度等を活用しつつ、民間企業と被災自治体の連携を促し、各地で進むプロジェクトの実現を支援するため、企業連携推進室を設置した。

企業連携推進室では、民間企業及び被災地方公共団体とプロジェクトについて情報交換するとともに、説明会の開催、メールマガジンの発行等積極的に情報発信している。さらに、地域復興マッチング「結の場」プロジェクトでは、例えば被災地の水産加工メーカーと首都圏等の流通企業の企業間マッチングの機会をつくっている。

自治体は一般に、地元企業との人的なつながりは大きいですが、外部企業との連携の方法について工夫している例は少ない。PFI（Private Finance Initiative）は自治体にとってハードルが高すぎるが、それ以前のプロジェクトをつくり出す種となる情報交換、官民連携の入り口が不足している。

自治体が、民間企業と連携するためにオープンな窓口をどのように持つか。環境未来都市構想など産業振興のテーマを決めて、関心がある企業に働きかけ、研究会活動を行うことも有効な方法である。気仙沼市、石巻市や東松島市が震災を契機にはじめた研究会がその事例であり注目される(表4.22)。

表 4.22 被災自治体の民間企業との連携組織

宮城県 気仙沼市	ゴーヘイ！ 気仙沼の会	<ul style="list-style-type: none"> ・復興計画を実現するため、企業参入の窓口として情報提供 ・担当は市役所産業部産業再生戦略課、民間企業 ・交流の場を提供
宮城県 石巻市	復興協働プロジェクト協議会	<ul style="list-style-type: none"> ・世界復興モデル都市をめざし、市と連携しテーマを決めて、産学官が調査活動を行い、市へ提言する活動組織 ・協議会会長は市長、市の担当は協働推進課 ・企業が事務局を担い 30 団体・会社が、4 グループでスマートコミュニティ、再生エネルギー、医療など 10 事業のWGを形成
宮城県 東松島市	(社)東松島みらいとし機構(HOPE)	<ul style="list-style-type: none"> ・復興事業の官民の中間支援組織として、環境未来都市の構想検討、マネジメント、プロモーションなどを行う ・会長は東北大教授、事務局は市役所 ・4 部会でくらし、産業、エネルギーなどを会員の民間企業が自主的に調査活動を行う

出典：各団体ホームページ等に基づき調査団作成

復興まちづくりと産業振興

自治体の産業振興策と復興まちづくりとの連携は低地の浸水区域の土地活用にも欠かせない。土地区画整理事業や低地の建築制限区域などは、まさしく産業振興策がないと土地が埋まらない、空き地の危険性が大きいといわれる。産業振興の戦略や民間企業との連携方策が基盤整備事業と同時に求められる。

復興まちづくり事業として産業振興の拠点づくりが可能な、津波復興拠点整備事業が各地で検討されている。釜石市の中心部、大船渡市の大船渡駅周辺地区、宮城県山元町新駅周辺、福島県新地町駅周辺地区、いわき市小名浜地区などである。

それぞれ、市街地の中心地区として商業施設や各種交流施設を計画しており、新たなショッピングセンターの誘致や、既存商店の共同出店、産業インキュベーション施設の展開など、被災地の産業振興のかぎとなる可能性がある。

このような津波復興拠点整備計画策定と実施のプロセスそのものが、地域をオープンにし、外部からの力を活用する復興の実現になり、同時に自治体の職員能力向上の機会になることが期待される。

コラム 4.5 取崩し型復興基金の創設

総務省は、2012年10月、被災団体が地域の实情に応じて、住民生活の安定やコミュニティの再生、地域経済の振興・雇用維持等について、単年度予算の枠に縛られずに弾力的かつきめ細かに対処できる資金として、総額1,960億円の「取崩し型復興基金」（プールした資金を必要に応じて取り崩す仕組み）の創設を公表した。阪神・淡路大震災や中越地震では「運用型基金」（運用益を活用する仕組み）が採用されたが、これは現在の低金利の状況では有効でないとされ、取崩し型基金により対処することとなった。基金の運用については、直営方式・財団方式の選択は各県に委ねられていたが、結果としていずれの県でも直営方式が採用されている。

公民館整備等の事例はあるものの、基金の活用は限られており、使い道が定まっていない市町村は多い（総務省まとめによると、2013年1月現在、約980億円の市町村交付金額のうち、活用されたのは約200億円）。

阪神大震災では個人向けに、中越地震ではコミュニティ向けに基金が活用された。この背景には、両基金では財団法人という行政の別組織を設立したことがある。これにより行政施策と役割分担がなされ、「ハードよりもソフト」といった支援を実現できたと言われている。しかしながら、今回は各県が直営方式を選択したことで基金が行政施策と一体化しており、従って、個人・事業者・NPOへの支援に行き届くかが、これからの課題となっている（出典：東北復興新聞11号（NPO法人HUG、2012年7月2日発行））

参考1：政府及び自治体等の取り組み

月	日	政府	自治体等
2011年 3月	11日	緊急災害対策本部設置(政府)	各県・各自治体に災害対策本部設置
		原子力緊急事態宣言、原子力災害対策本部設置(政府)	
	17日	被災者生活支援特別対策本部設置を決定(政府)	
	29日	被災地の復旧に関する検討会議発足(被災者生活支援チーム)	
4月	5日	応急仮設住宅等の供給等に関する当面の取組方針 (被災者生活支援チーム)	
	7日		被災市街地に建築制限をかけると発表(宮城県)
	11日		宮城県復興基本方針案公表,岩手県基本方針公表
	14日	東日本大震災復興構想会議の開催(内閣官房)	
	22日	福島第一原発20km圏内を警戒区域、圏外に計画的避難区域、緊急時避難準備区域に指定	宮城県震災復興本部設置 第1回宮城県震災復興本部会議開催(16回開催)
5月	2日	第一次補正予算成立	第1回宮城県震災復興会議を開催
	16日	東日本大震災に係る災害廃棄物処理指針を公表(環境庁)	
	20日	第17回緊急災害対策本部会議「生活の平常化に向けた当面の取組方針」を決定 東日本大震災復興基本法成立	福島県、復旧・復興本部の立上げ
6月	1日	国土交通省が自治体の被災地現況・市街地復興パターン調査を発注	
	24日	東日本大震災復興基本法施行(内閣官房)	
	25日	「復興への提言 悲惨の中の希望」(東日本大震災復興構想会議)	
	28日	復興対策本部会議(第1回)開催(東日本大震災復興対策本部)	
7月	25日	第二次補正予算成立	
	29日	東日本大震災からの復興の基本方針を決定 (東日本大震災復興対策本部)	
8月	3日	原子力損害賠償支援機構法が成立(政府)	
	11日		岩手県が復興計画、福島県が復興ビジョンを策定
	18日	東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法施行	
	26日		宮城県が震災復興計画案を公表
	31日	自衛隊の大規模震災災害派遣終了	
9月	11日	復旧の現状と主な課題を公表(東日本大震災復興対策本部)	
	30日	応急仮設住宅の居住環境に関するPT開催	
10月	19日		宮城県復興計画正式決定
	21日	第三次補正予算を閣議決定	
11月	17日	東北地方太平洋沖地震及び津波により被災した海岸堤防等の復旧に関する基本的な考え方(国土交通省)	
	21日	第三次補正予算成立	
	30日	復興財源確保法成立	
12月	5日	復旧の現状と復興への取組(東日本大震災復興対策本部)	
	7日	津波防災地域づくりに関する法律成立	
	7日	東日本大震災復興特別区域法成立	
	10日	福島の復興再生のための特別法案	
	19日	復興庁設置法成立	
	21日		宮城県復興住宅計画策定 宮城県応急仮設住宅完成
	28日		福島県復興計画公表
2012年 1月	6日	復興特別区域基本方針を閣議決定	

月	日	政府	自治体等
2月	3日	第1回復興交付金事業計画の提出状況 (東日本大震災復興対策本部)	
	9日		復興推進計画第1号認定(岩手、宮城)
	10日	復興庁発足	
	14日	復興推進会議(第1回)開催	
	22日	復興特別区域 227市町村を決定 東日本大震災事業者再生支援機構設立	
3月	2日	復興交付金の交付可能額通知(第1回目)	
	16日		福島県復興推進計画の認定
	19日	復興推進委員会(第1回)開催	
	26日		「宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画」 公表
	30日	福島復興再生特別措置法成立	宮城県「東日本大震災—宮城県の6ヶ月間の災害対応とその検証—」を発行
	31日		39市町村が復興計画を策定済
4月	2日	復興庁企業連携推進室設置	
	5日	2012年度予算成立(復興経費3兆7754億円)	
	6日	2012年度復興庁一括計上予算の配分(箇所付け)について公表(2779億円)	
	13日	復興支援に向けた多様な担い手のロードマップについて(復興庁)	
5月	25日	復興交付金の交付可能額通知(第2回目)	
6月	12日		宮城県「復興推進計画(IT特区)」認定
	21日	子ども・被災者支援法成立	
7月	13日	福島復興再生基本方針閣議決定	
	18日		「宮城県災害公営住宅整備指針<ガイドライン>」策定
8月			岩手県復興計画・復興実施計画見直し(第1回改定)
	21日		岩手県、許認可関連手続きの迅速化に向け「復興事業円滑化チーム」編成
	22日		宮城県震災復興本部「まちづくり・住宅整備推進本部」を設置
	24日	復興交付金の交付可能額通知(第3回目)	
9月	27日		岩手県「社会資本の復旧・復興ロードマップ」を公表
	28日	復興推進委員会平成24年度中間報告	
			岩手県「津波伝承まちづくりガイドライン」を策定
10月	16日	復興推進会議(第3回)、原子力災害復興推進チームを設置	
	31日		岩手県まちづくり・住宅再建推進本部の設置
11月	22日	東日本大震災からの復興の状況に関する国会報告	
	30日	復興交付金の交付可能額通知(第4回目)	宮城県「災害公営住宅整備計画」を公表
12月	6日	第1回地域復興マッチング「結の場」	
	26日	安倍内閣発足に伴い根本復興大臣就任	
	28日		福島復興計画第二次を公表
2013年1月	15日	平成24年度補正予算を閣議決定	
	29日	平成25年度予算を閣議決定	
2月	6日	平成24年度審議報告(復興推進委員会)	
	26日	平成24年度補正予算成立	
3月	7日	住まいの復興行程表 公表	
	8日	復興交付金の交付可能額通知(第5回目)	

月	日	政府	自治体等
	15日	原子力災害による被災者支援パッケージ公表	
	30日		岩手県大船渡市災害公営整備(田中東団地)落成1号
4月	1日		宮城県山元町災害公営住宅入居1号
5月	10日	福島復興再生特別措置法の改正	
	15日	平成25年度当初予算成立	
6月	5日	復興推進委員会 新しい東北の創造に向けて(中間とりまとめ)	
	17日	大規模災害復興法、改正災害対策基本法成立	
	25日	復興交付金の交付可能額通知(第6回目)	

出典：調査団作成

第 5 章 東日本大震災における民間による復興支援活動について

5.1 ボランティアとその支援活動団体の動向

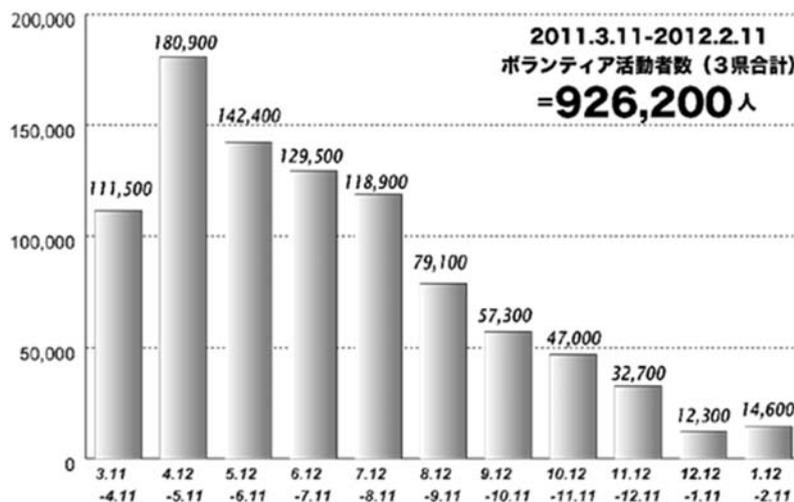
東日本大震災の被災地に対する支援活動は、政府、自治体等、行政系の災害対策に加えて、多数の民間の組織、団体、個人によるボランティアな支援活動が展開された。大規模な災害に対し、全国からのボランティアが集結し、被災地を支援する姿は、阪神・淡路大震災以来、我が国の文化の形として定着してきた。本節では、東日本大震災において、NGO、NPO、市民ボランティアによる支援活動を報告する。

5.1.1 ボランティア活動者数の推移

阪神・淡路大震災と比べると、東日本大震災でのボランティア数はあまりにも少ないのではないかと新聞等で論じられたことがあった¹。しかしながら、東日本大震災の被災地は、その広大さ、破壊の甚大さ、過酷な気象条件など、被災地へのアクセスもままならない困難な活動条件を考慮すれば簡単な比較はできない。そこで、統計値の確かな全国社会福祉協議会（以下、全社協）のデータを用いて地域ごとの動向ないし傾向を示す。

- 全社協によれば、3 県合計では、5 月に急増した後、漸減し、9 月前後に収束に向かうパターンを示す（図 5.1）。

ゴールデンウィークのボランティアツアー（5 月）、仮設住宅の建設が進み、避難所生活者が急減する（7 月）、自衛隊の撤収（7 月～8 月）といった大勢の動向と呼応している。



注：ボランティア活動者は、これに NGO 等社協系以外が加わり総数はさらに増える
出典：全国社会福祉協議会（2012）「東日本大震災 災害ボランティアセンター報告書」（平成 24 年 3 月）

図 5.1 発災後ひと毎月に見る 3 県のボランティア活動者数の変化

¹ 阪神・淡路大震災では、発災から 10 カ月間で 134 万人（兵庫県推計）が被災地で活動しており、1 日当たりは直後の約 2 万人がピークだった。しかしながら、10 カ月後は約 600 人まで激減していた。

●しかし、各県別の動向を見ればそれぞれの地域の状況を反映する異なったパターンを示している（図 5.2）。

宮城県

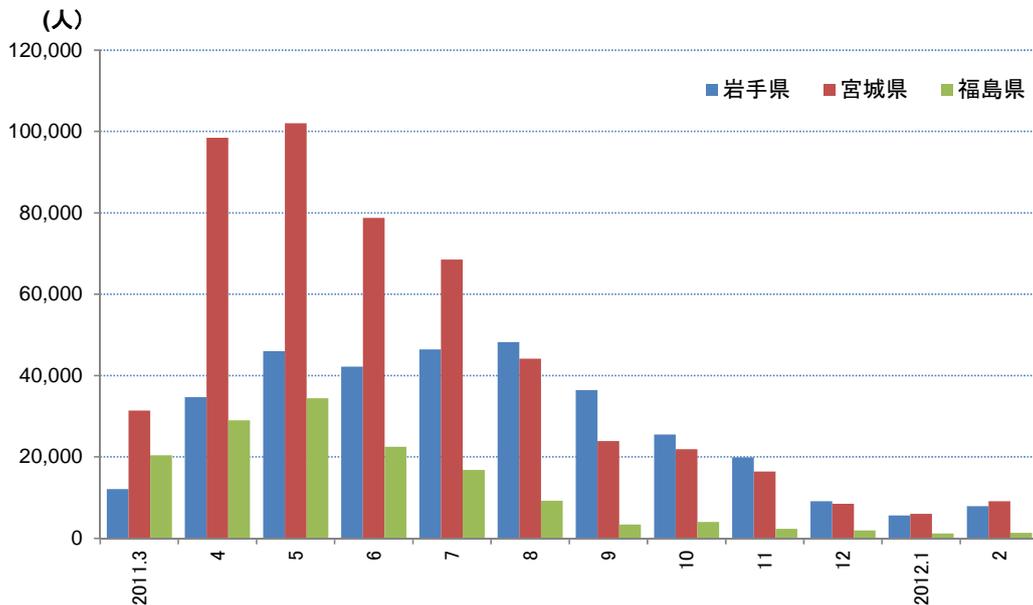
- ・3月時点から多数のボランティアが集まり、5月に突出した伸びを示した後、早々と減少する。
 - 交通条件が早期に回復した（2011.4.28 東京仙台新幹線再開）
 - 受け入れ態勢が豊富（39ヶ所のボランティアセンター、うち津波を受けていない仙台に10ヶ所）

岩手県

- ・当初は3県で最も少ない（5月でも宮城の半分以下）。ところが5月以降も漸増が続き、8月をピークにした緩やかなカーブを描く。
 - 当初は沿岸部へのアクセスが極めて困難だった。遠野の後方支援拠点（4月初旬）、ボランティアバス（7月）などと徐々に受け入れ態勢が整い、ボランティアが定着していく。

福島県

- ・同県は他2県に比べると当初よりボランティア数は限られている。また、被災者が分散、あるいは離散避難する事態となり、さらに減少する。
 - 原発という特殊な被災を含む福島への支援のあり方はまだ模索中の段階にある。



注 1：各市町村に設置された災害ボランティアセンターを経由して活動した人数。2013年7月31日時点の数値であり、仮集計のため、今後変わる可能性はあり。

注 2：数値は月単位で見たもの（例えば 2011.3 データは 3/11～3/31 の数値）

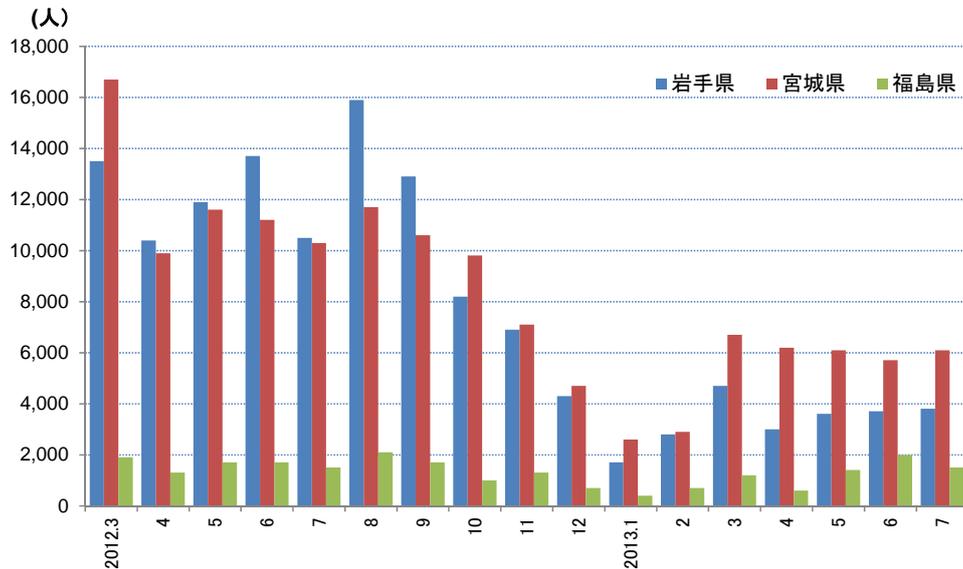
出典：全国社会福祉協議会 HP データに基づき調査団作成

<http://www.saigaivc.com/%E3%83%9C%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%86%E3%82%A3%E3%82%A2%E6%B4%B%E5%8B%95%E8%80%85%E6%95%B0%E3%81%AE%E6%8E%A8%E7%A7%BB/> (2013年10月現在)

図 5.2 各県（岩手、宮城、福島）のボランティア活動者数の変化（2011.3～2012.2）

●被災から2年以上経った今も各地でボランティア活動が続けられており、しかもリピーターが多い。

東日本大震災では発生直後、被災地までのアクセスの悪さとボランティア自粛を求める動きで人数が伸びなかった。しかしながら、その後の減り方が阪神・淡路大震災と比べれば相対的に緩やかなのは、被災地が圧倒的に広いことと、継続的な支援をする人が増えたためとみられている（図5.3）。



注：図5.2と同じ
出典：図5.2と同じ

図5.3 各県（岩手、宮城、福島）のボランティア活動者数の変化（2012.3～2013.7）

5.1.2 ボランティア支援内容の変化

ボランティアに対する支援ニーズは、大別すると被災者が避難している場所と被災した空間そのものから発生し、それは時間の経過とともに変化している。

【2011年3月～5月】

この時期は、炊き出し・食料配布、支援物資配布が多数を占めるが、特に水・衛生、輸送・ロジ・通信、避難所運営が多くなっている。これは、避難者の最も多い発災後、数週間における人命救助、基礎健康維持のための物資、支援態勢構築、避難所設営に関する緊急対応時の活動を表している。

【2011年6月～8月】

この時期は、被災者が生活している場所が、避難所から徐々に仮設住宅に移行する時期である。炊き出し・食料配布、支援物資配布は続くものの数は減ってくる。代わって医療支援・心のケア、教育・保健といった避難生活のストレス緩和をサポートするものが登場する。また、片付け清掃（がれき泥の除去）などの被災した空間の回復につながる活動や生業復興、雇用支援など生活再建支援が出てくる。

【2011年9月～】

仮設住宅の建設が進行し、岩手県では8月31日に全避難所が閉鎖される。こうした動向に伴い、ボランティアの活動対象も医療・こころのケア、教育・保健支援等の仮設住宅支援にシフトする。

自治体や社協による生活相談員、復興支援員も増員され、仮設住宅（みなし仮設も含む）における生活支援が中心課題となってくる。

一方、片付け清掃（がれき泥の除去）作業量は低下する。自衛隊が撤収し、大物のがれき処理等は専門の土木工事に移行するため、ボランティアには力仕事よりも危険物除去など細かな手仕事に期待されるようになる。

この時期は、応急対応から復旧、復興に目を向ける段階に入る。支援活動も、仮設住宅における自治活動、商店街や漁港での再建支援などのニーズの変化に直面し、ボランティア組織間の連絡調整、専門家との協働など新たな課題に取り組むことになっていった。

5.1.3 ボランティアを含めた被災地支援の仕組み

阪神・淡路大震災や中越地震などの大きな災害の度にボランティア活動の重要性が認識され、政府や自治体ではいざという時、社会福祉協議会（以下、社協）を通じてボランティアを受け入れて支援活動を行う体制を準備してきた。一方、海外での被災地支援の実績を積んできた国際協力 NGO や阪神・淡路大震災以来、組織力を高め、ネットワークを形成してきた国内の災害支援組織が大きく育っている。ここでは、こうした地域における公的な組織と民間の組織や個人はどのような仕組みで行動したのか、また双方の連絡、連携体制は機能したのかを示す。

(1) 行政系の災害対応組織

県、自治体の災害対策本部が行政による災害対応の中核組織だが、想定されるボランティアの受け入れのための仕組みとして、県及び各自治体の社協が中心となって災害ボランティアセンター（以下、災害 VC）を設置することになっている²。これは阪神・淡路大震災の教訓をもとにつくられたものだが、さらに中越地震を契機に2005年1月、社協、共同募金会、NPO、企業等による「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」（通称、支援 P）が設置され、ボランティア指導者の育成、ボランティア活動資材の提供、企業におけるボランティア活動促進などを行い、各地の災害 VC をバックアップしている。

(2) 非行政系災害対応組織

(1)の災害 VC を軸にしたボランティア活動は、“社協モデル”とも呼ばれている。この社協モデルは、支援ニーズを公平に聞き入れ、公募したボランティアの安全を管理しながら作業をコーディネートし、いわば行政的に活動を進める。

² 社協は行政組織ではないが、社会福祉法に規定され、組織として行政の補助に基づく公的事業を行っている。

これに対し、“NGO モデル”と言われる活動スタイルがある。災害支援の経験を持つ国際 NGO や国内 NGO/NPO は、発災直後、日頃から関係のある組織等から緊急物資を集め、例えば裏日本ルートなど可能なアクセスを探り、活動関係者と情報交換しながら、活動場所と支援ニーズを独自に探し出し、団体の力量に応じた活動を展開する、あるいはさらに活動拠点を拡大する、といった活動パターンをとっていた。

個々に活躍している NGO や NPO をつなぐネットワーク機能を果たしたのが、国際協力 NGO センター (JANIC) や震災がつなぐ全国ネットワーク (震つな) である (震つなについては、5.1.5 参照)。

JANIC は東日本大震災の発災を受けて、仙台市、遠野市、福島市に連絡事務所を設置し、駐在員を派遣して情報収集や連絡調整にあたった。被災地の状況や救援に関する情報は、情報交換会、メーリングリスト、ホームページなどで共有され、JANIC 会員団体、企業、助成団体などが、支援先や新たな協力関係を見つけることにつながった。特に、海外からの支援団体、リソースや経験が乏しい新規に活動を開始した NGO、企業などが震災支援への関わり方を模索している場合も多く、有効に機能したと思われる。その一方で、以下の課題があると「2011 年度 JANIC 年次報告書」にてまとめている：

- 公的機関と市民組織との連絡調整：政府や行政機関、地元組織との調整は、種々の調整・連絡会議を通じて行ったが、おおむね情報交換に留まり、課題として残った。NGO を含む市民社会の関わりが公的な認知を受けて、関与の枠組みが事前に合意・準備されていれば、支援活動の調整はよりスムーズに行われ、国際協力 NGO は能力をより発揮できたと考えられる。
- 国際基準の現地化と主流化（日本の実情にあわせた適用と啓発・提言）：今回の震災支援では多くの NGO が、緊急人道支援における国際基準の適用が容易でなかったことを指摘している。

(3) 官民連携の仕組み

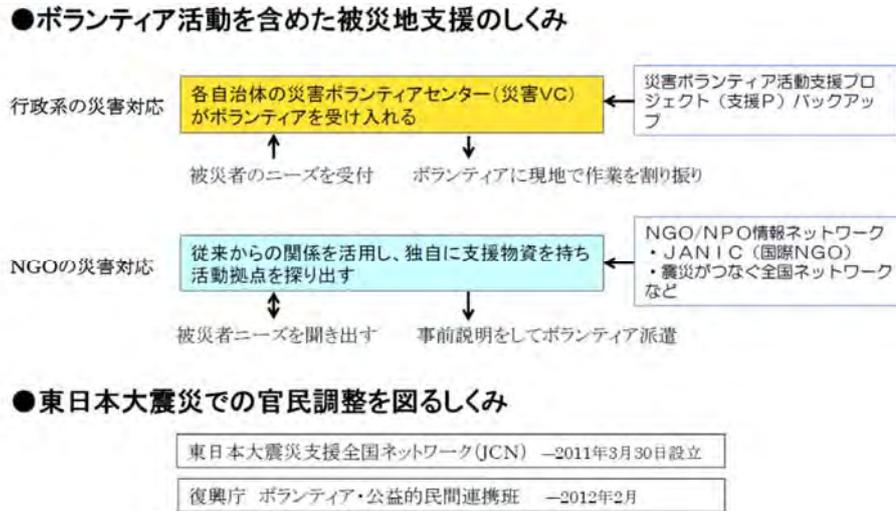
NGO/NPO の活動は広域に及び、かつ数多くの団体が現地に赴いたことから、主要な NGO/NPO が集まり、相互の情報を共有し、協力・連携を図るための横断的なしくみが必要と考えられるようになった。ここに政府や企業団体も加わり、2011 年 3 月 30 日、「東日本大震災支援全国ネットワーク」(JCN) が設立された。JCN は、被災地の活動団体と協議する現地会議、政府と調整する省庁連絡会議などを運営し、多数の支援団体が広域に展開する活動をバックアップする全国的なネットワークとなる (JCN の取り組みについては第 6 章、7 章も参照)。

また、2011 年 3 月 15 日、当時の菅内閣は災害時のボランティアの重要性に着目し、内閣府に「災害ボランティア連携室」を設置した。

この仕組みの特色は、政府が直接ボランティアを支援（指示や条件付け）するのではなく、政府の調整力によって民間のボランティア活動の円滑化を図ることにある。これにより、NPO/NGO の車両に緊急車両許可を発行、ボランティア活動のために高速道路無料化、航空運賃割り引きなどの便宜を図るとともに、経済団体へボランティア休暇取得促進を働き掛けるなどの自主的活動を側面支援した。

官民連携がどれほど実現したかは今後の検証を要するが、東日本大震災における政府の新しい試みであった。

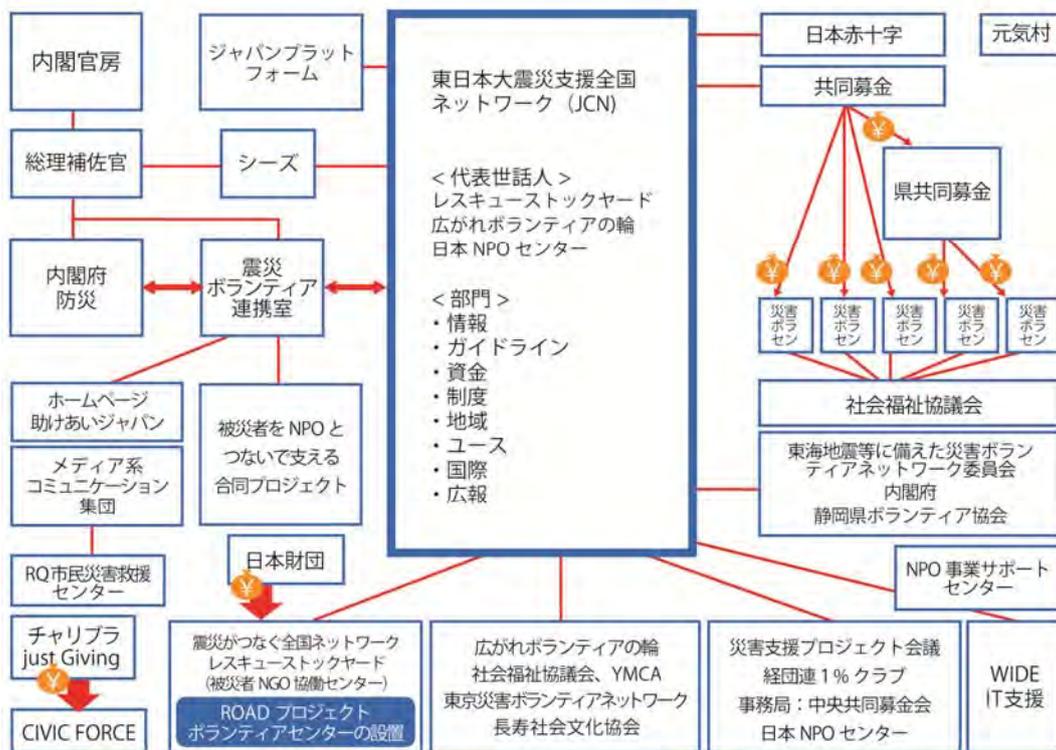
図 5.4 は上記を含め、東日本大震災における被災地支援活動の仕組みをまとめたものである。



出典：調査団作成

図 5.4 東日本大震災における被災地支援活動の仕組み

図 5.5 は JCN を中心に、震災ボランティアの関連組織がどういった関係になっているのか、震災直後のものを整理したものである。



出典：池本修悟「IT で心と心をつなぐボランティア 「復興支援 IT ボランティア」の活動とこれから」（特定非営利法人 NPO 事業サポートセンター専務理事）「(平成 24 年度震災が関ナレッジスクエア “復興まちづくり” シンポジウム資料、2011 年 7 月 3 日) を調査団が簡略化

図 5.5 震災ボランティア関連関係図

5.1.4 NPO 等ボランティアを支える団体

災害時等、困難な社会的課題に取り組むボランティアないしボランティア組織を育成支援するしくみとして、活動への資金提供や情報支援などを行うドナー団体がある。以下は代表的な国内のドナー団体である。

(1) 中央共同募金会

中央共同募金会は、戦後の社会福祉を推進するための資金支援を行う社会福祉事業として設立された（赤い羽根共同募金 1947 年開始）。募金は主に地域福祉事業の資金として活用されるが、同会は災害対応として上記した「災害ボランティア活動支援プロジェクト」を支援し、その事務局となっている。さらに、東日本大震災を契機に「災害ボランティア NPO 活動募金（通称ボラサポ）」をつくり、ボランティア団体への資金助成も行なっている（図 5.6）。2011 年 5 月の第 1 次助成以後、第 10 次まで、のべ 2,387 団体に 26 億 6,721 万円、住民支え合い活動助成に 1 億 3,045 万円、累計総額 27 億 9,766 万円を助成している（2013 年 4 月末現在）。



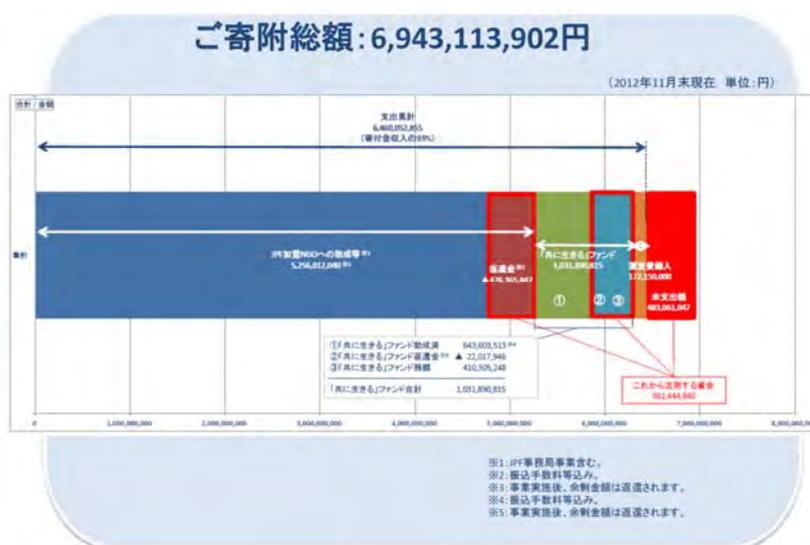
出典：中央共同募金会（2012）「東日本大震災における赤い羽根の災害支援」（2012年2月）

図 5.6 中央共同募金会の東日本大震災対応募金事業

(2) ジャパン・プラットフォーム

ジャパン・プラットフォーム（JPF）は1999年のコンボ紛争による難民支援活動の教訓から、2000年に設立された国際人道支援のための国際NGOである。NGO、経済界、政府の協力連携する緊急援助を行う組織として、日本経団連1%クラブの支援をベースに、企業等の技術、人材、情報等の提供を受けて活動している。

東日本大震災では、発災直後のヘリコプター調査の後、加盟団体による初動活動、6月以後の緊急活動を行うとともに、5月より一般公募の助成事業「共に生きるファンド」を立ち上げた。東日本大震災に関する資金支援実績は、2012年11月末時点で寄付総額が約69億円、うちJPF加盟団体による事業（60事業超）に総額53億円、「共に生きるファンド事業（約144事業）」に総額10億円の助成を行っている（図5.7）。



出典：ジャパン・プラットフォーム（2012）東日本大震災 被災者支援の進捗報告（2012年12月11日現在）

図 5.7 ジャパン・プラットフォームに寄せられた寄付とその用途について

(3) 日本財団

日本財団は1962年に設立された、競艇売上金からの交付金を財源とする公益事業支援団体である。震災直後に「東日本大震災基金」を開設し、募金活動を始める一方、被災地を寄付金で支える活動「ROADプロジェクト」を立ち上げた。

ROADプロジェクトの実績は表5.1の通りであるが、このうちNPO等ボランティア組織への支援活動として特徴的なものとしては次のようなものがある。

○日本財団による被災地活動拠点：

日本財団が主体となって石巻市をベースに活動したもの

○ボランティア活動支援プロジェクト：

「震災がつなぐ全国ネットワーク」の活動に対する助成

○被災者をNPOとつないで支える合同プロジェクト（通称：つなプロ）：

「せんだい・みやぎNPOセンター」他の団体との合同プロジェクト

○災害にかかる支援活動助成プロジェクトについて：

今回の災害支援を行おうとする団体に対する100万円支援を公募で行ったもの

表 5.1 日本財団 ROAD プロジェクトと支出額

(1)日本財団による被災地活動拠点	86,770,000
(2)ボランティア活動支援プロジェクト	129,250,000
(3)被災者をNPOとつないで支える合同プロジェクト（通称：つなプロ）	74,500,000
(4)被災地域における炊き出し支援（完了）	15,000,000
(5)遺族・親族に対する弔意金・見舞金の支給	866,200,000
(6)災害にかかる支援活動助成プロジェクト	661,900,000
(7)「大学生ボランティア隊」派遣プロジェクト	49,975,000
(8)臨時災害FM局支援プロジェクト	151,210,550
(9)聴覚障害者に対する支援拠点プロジェクト	7,500,000
(10)避難所の仮設トイレ衛生環境改善プロジェクト（完了）	10,753,480
その他(26のプロジェクト)	2,564,809,551
合計(2012年1月31日時点)	4,627,868,581

出典：日本財団（2012）「日本財団 ROAD プロジェクト活動報告 マンスリーレポート 2012年3月号」

5.1.5 特徴的な NGO/NPO の活動 ～震災がつなぐ全国ネットワーク（震つな）～

ここでは阪神・淡路大震災以来、各地の支援組織と連絡をとりながら、全国的なネットワークを築いており、今回の震災でも「足湯とつぶやき記録」などのユニークな活動を行いつつ、長期支援に取り組んでいる「震災がつなぐ全国ネットワーク（以下、震つな）」を事例として取り上げる。

(1) 震つなの成立と活動経緯

震つなは、阪神・淡路大震災後、国内被災地支援を行う団体の緩やかなネットワーク組織として平成9年に設立され、事務局はNPO法人レスキューストックヤード内にある。加盟団体数は35（個人正会員含む、平成24年1月現在）に達しており、発足以降、震災、噴火、水害など各地の災害現場で支援活動を続けている（表5.2）。

なお、震つなの参加団体の1つである、静岡県ボランティア協会が事務局となっている「東海地震等に備えた災害ボランティアネットワーク委員会」が静岡県内外の災害ボランティア団体、社会福祉協議会、関係機関などを対象に図上訓練を行ったこともネットワークの拡充とドナー団体である日本財団とのつながりを強め、東日本大震災における活動体制を支える背景となっている。

表 5.2 震つなの被災地支援活動年表

時期	地震・噴火の被災地支援	水害の被災地支援	備考(気づき)
1995	1月 阪神・淡路大震災		
1996	11月 準備会スタート		
1997	11月 震災がつなぐ全国ネットワーク発足		
1998		8月 福島豪雨・栃木豪雨 9月 高知豪雨・神戸新湊川	・ボランティアバスの運行 ・ボランティアセンター支援
1999		6月 広島呉・神戸新湊川 10月 岩手県軽米町	
2000	3月 有珠山噴火災害(北海道) 6月 三宅島噴火災害(東京都) 10月 鳥取県西部地震	9月 東海豪雨(愛知県)	ボランティア活動資機材の保管・活用
2001	3月 広島県芸予地震	9月 高知県西南豪雨	
2002		7月 台風6号(岐阜県・栃木県・福島県)	
2003	7月 宮城県北部連続地震		
2004	10月 新潟県中越地震	7月 福島・新潟・福井 8月 香川県高松高潮 10月 台風23号(兵庫県)	支援物資がもたらす混乱
2005	3月 福岡県西方沖地震	9月 台風14号(宮崎県)	
2006		7月 長野豪雨	おせっかい隊
2007	3月 石川県能登半島地震 7月 新潟県中越沖地震		・経済・住宅再建支援／足湯隊 ・寄り添いプロジェクト
2008	6月 岩手・宮城内陸地震	8月 愛知県8月末豪雨	・生業被害への支援 ・都市型豪雨被災者への支援
2009		7月 山口県佐波川豪雨 8月 兵庫県佐用町	・「炭」プロジェクト
2010		7月 山口県山陽小野田市 9月 静岡県小山町 10月 鹿児島県奄美大島	
2011	1月 新念岳噴火災害 3月 東日本大震災		

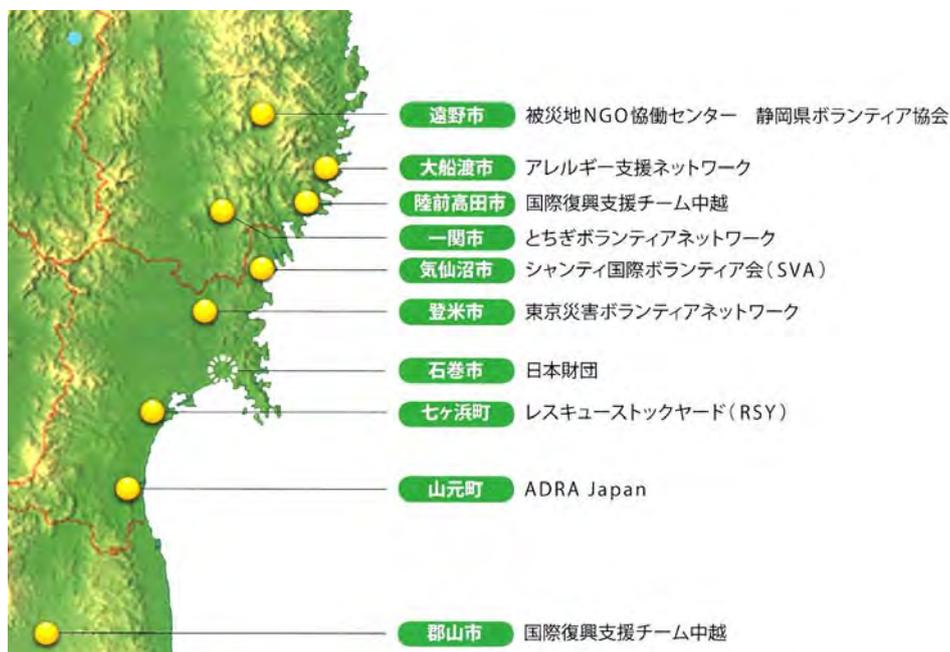
出典：震災がつなぐ全国ネットワーク（2012）「震災がつなぐ全国ネットワーク 東日本大震災支援活動の記録」に基づき調査団作成（2012年5月）

(2) 東日本大震災での支援体制 — 震つな×日本財団 ROAD プロジェクト

東日本大震災が起こると、震つな構成メンバーはそれぞれに連絡を取りながら被災地に向かう活動を開始していた（例えば、被災地 NGO 協働センターは山形県側から活動を起こし、岩手県遠野市に向かう）。

一方、日本財団も石巻で活動をしようとしていたが、あまりにも巨大な災害であったため、3月14日に東京に集まり、震つなメンバーとの協働体制を発足させた（震つな×ROAD 共同事務局の立ち上げ）。それが「震つな×Road プロジェクト」の始まりである。

各団体は、図 5.8 のように被災地各地に拠点（規模形態は様々）を構えて活動をしているが、長く、地域に根ざした支援を行うため、岩手県遠野市、宮城県七ヶ浜町、岩手県一関市の3カ所にボランティア活動の拠点施設を設置した。これらは宿泊施設を有することから多くのボランティアを受け入れが可能であり、周辺地域への継続的な支援を展開していった。



出典：震災がつなぐ全国ネットワーク (2012)「震災がつなぐ全国ネットワーク 東日本大震災支援活動の記録」(2012年5月)

図 5.8 震つな各団体の拠点

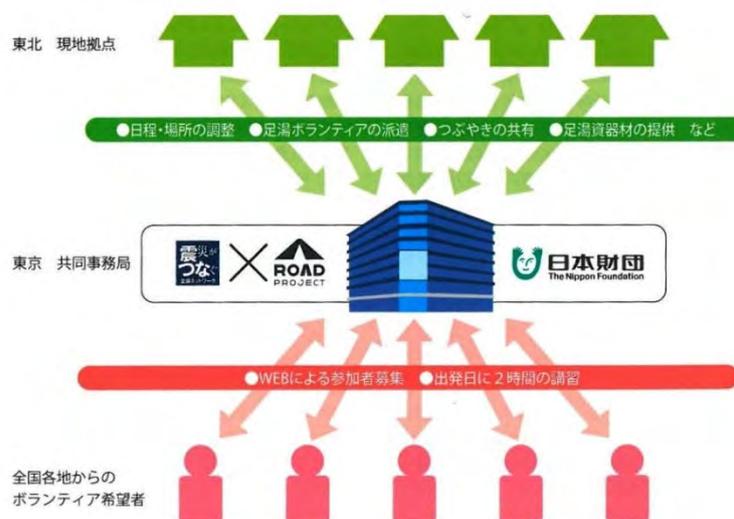
(3) 足湯とつづやき

足湯ボランティアは、震つなの最も特徴的な活動である。足湯は足浴（そくよく）と呼ばれる一種の介助行為だが、タライなどにお湯を張り、足を温めていくことで全身の血行が良くなったり風邪の予防になる。

被災地での足湯ボランティアの始まりは、1995年の阪神・淡路大震災の支援に集まった数人の若者たちのアイデアであった。当時行った足湯は、ボランティアが相手に向き合って手を取り、さすり、そして話を聴くという通常の足湯にアレンジを加えたものであった。

東日本大震災に際し、震つな×ROAD では、基本的に東京でボランティアを募り、出発日に2時間の講義を受けた上で、ボランティアバスによる足湯隊として被災地へ赴く。これまでの災

害では若い学生が中心となっていた足湯ボランティアだったが、今回の震災では老若男女からの参加が多く、特に力仕事では貢献が難しい女性の参加が多かったことが大きな特徴の1つとして挙げることができる（図 5.9）。



出典：震災がつなぐ全国ネットワーク（2012）「震災がつなぐ全国ネットワーク 東日本大震災支援活動の記録」（2012年5月）

図 5.9 震つな×ROAD 足湯隊派遣の仕組み

足湯は、中越地震の際にも被災地 NGO 協働センターが行っており、その際は足湯で聞いた話を入れ替わるボランティアへ引き継ぐためにノートに記録をしていたが、その記録自体が貴重な「つぶやき」であることがわかってきた。今回の震災でも、被災者が語ったことの要点を“つぶやきメモ”としてボランティアが記録してきた。これは、被災者の置かれている状態や支援ニーズの把握につながる貴重な情報源でもある。

つぶやきメモは震災から2年間の活動で16,000枚を数えるに至った。膨大なストックとなった“つぶやきメモ”は2011年6月以降、東京大学被災地支援ネットワークで慎重な分析作業を進めてきた（分析結果概要はp.5-13～5-14参照）。つぶやきメモは、被災者と支援者が“足湯”を介して発生したコミュニケーションの記録であり、必ずしも客観的なデータではないため、統計的成果を期待できるものはない。しかしながら、被災者支援のあり方、さらに被災者の立場からの復興を考えるための重要な資源が得られたことは間違いない。

なお、「つぶやき」は医療、精神保健などの被災地ケア体制と連携することで適切な被災者のこころのケアが可能となるため、つぶやきの分析結果を反映した「心の健康のガイドブック（仮称）」を作成し、今後の足湯ボランティア活動に役立てる予定である。

(4) 仮設支援連絡会等の開催

東日本大震災では広域が被災し、今までに例を見ない数の仮設住宅が建設された。将来的に、被災地では仮設住宅への支援活動を含めた復興支援活動が必要になっていくことを想定し、震つなでは阪神・淡路大震災以降の経験を活かし、仮設住宅への取り組みを行っていきたいと考えた。そこで、これまでつながってきたネットワークを活かし、仮設住宅への支援活動を展開していくために、震つなの分科会として、「仮設支援連絡会」を2011年6月に立ち上げた。

この会議は、震つな加盟団体の代表的立場の者が集まり、現状把握や支援内容の検討を行ってきた。会議への参加は加盟団体に限らず、誰でも参加が可能となっている。足湯から得られる「つぶやき」の活かし方や各地の課題共有と対策を議論しつつ、政策提言も視野に入れながら検討を重ねている。

また、震つな加盟団体を中心に、現場のリーダー的役割の者（現地担当者など）が対象となる情報交換会を定期的実施している。仮設支援連絡会が東京の日本財団ビルで行っているのに対して、情報交換会は被災3県を会場に開催している。各々の地域の状況の情報共有を行うことで、被災地支援の課題解決につなげていくことが可能となり、参加する者同士が組織の壁を超えて課題共有することによって新たなネットワークが生まれ、被災地支援の一助となるというコンセプトに基づき実施している。イベント的な活動報告会とは異なり、現場で起こっている課題を明確化し、対応策を参加者全員で考える会議のため、参加者の満足度は高い（震災がつなぐ全国ネットワーク（2012）「震災がつなぐ全国ネットワーク 東日本大震災支援活動の記録」）。

(5) 中長期支援への対応

震災から2年がたち、仮設住宅生活が長期化する中で、支援ニーズあるいは支援条件の変化に直面し、各組織それぞれに対応の修正、拠点の縮小や転進を試みるなどの転機を迎えている。

- ・ニーズの変化：復興段階に向かう仮設コミュニティへの支援、すなわち自治力育成や復興まちづくりサポートなどの必要性。停滞する仮設住宅生活支援のマンネリ化の打破などが課題になっている。
- ・支援側の条件・状況の変化：活動資金の打ち切り、ボランティア希望者の減少を背景に大型宿泊施設が閉鎖されるなどマイナス面がある一方、地元でボランティア組織が育ってきているプラス面がある。

こうして、震つなの各団体はそれぞれの活動テーマに応じて、①拠点を縮小し、活動を継続、②独自拠点を設けず公共施設等で活動、③現地拠点を撤収し、活動対象をシフトするなど体制を修正ないし再編をして活動している。なお、③の現地撤収をしたグループの中には、福島を中心とした長期避難者への支援について、組織母体に戻って体制を整え、取り組みを開始しているところもある（長期避難者への支援については、第6章も参照）。

コラム 5.1 足湯分析結果

対象：2011年3月29日～2012年11月11日までの15,145個のつぶやき

分析：東京大学被災地支援ネットワーク つぶやき分析チーム

方法：すべての「つぶやき」に目を通しながら分析チームとROAD事務局とで相談して設定した25カテゴリー（表A参照）に基づき分類。これを統計的に処理した量的分析と、一つひとつのつぶやきの意味を捉えていく質的分析という形で進めた。

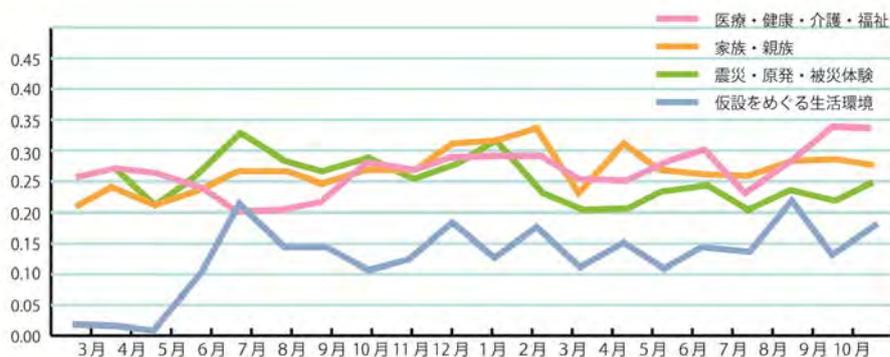
表A 「つぶやき」内容の25分類項目

1 震災・原発・被災体験	10 土地・財産・家屋	19 教育・子育て・学校
2 生死	11 買い物	20 土地柄(地域自慢)
3 放射能	12 交通・移動	21 個人史・生きがい
4 医療・健康・介護・福祉	13 衣食・生活物資	22 世間話
5 家族・親族	14 仮設をめぐる生活環境	23 足湯
6 近隣・友人	15 まちづくり・復興計画	24 ボランティア・支援
7 動物・ペット	16 将来設計	25 避難所をめぐる生活環境
8 仕事・生業	17 娯楽・趣味	
9 金銭・生活費	18 することがない	

量的分析結果：

客観化しにくいデータとは言え、属性、参加者の時系列変化、25分類項目の傾向変化などは集計可能である。それらからは、

- ・参加者（足湯を受ける人）は70歳以上の女性が多い。
- ・津波被災者と原発被災者（福島からの避難者）には、つぶやきの内容に異なる傾向がある（図B）。
- ・つぶやきの内容に波があるものの震災から2年経っても大きな変化はない（置かれた状況は変わらない）。（図C）などの注意すべき傾向を読み取ることができる。



図B 都道府県での違いの大きな項目

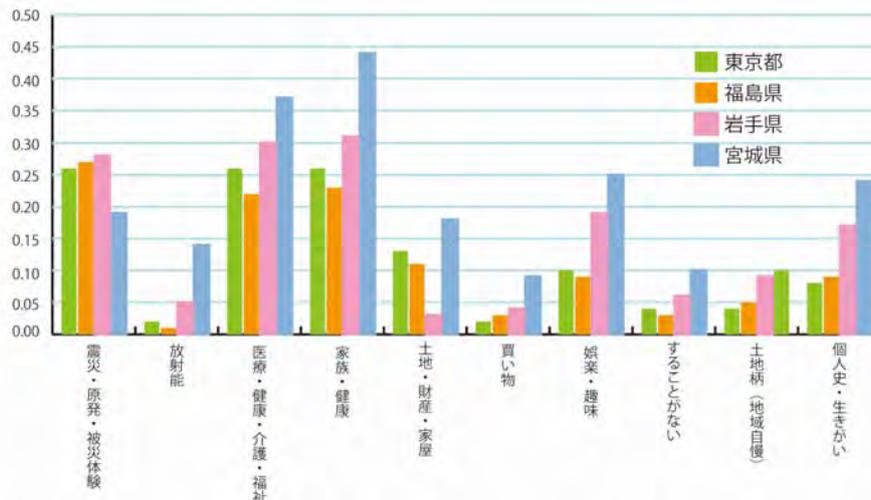


図 C 月別のつぶやきの変化

質的分析結果：

データは 25 項目に分類されたが、内容はランダムに集められた“言葉”であるため、質的分析としてこれらの言葉を慎重に読み、注意すべきメッセージの抽出・整理が行われた。

- ・足湯の力：身体的、心理的效果がある
- ・震災体験、死別体験について：量的にも質的にも変化なく恒常的につぶやきがある
- ・することがない苦悩：避難所から仮設住宅へ移転したところが多くなっており、「仕事がない」ことへの言及と一緒に出てくることが多い。また、しばしば太った／痩せたという言及を伴っており、体調に大きく影響していることがうかがわれる。
- ・避難所での環境、心境、人間関係について：発災 1 ヶ月までに目立つのは「何から手をつけていいかわからない」、それ以降は「いつまでこの生活なのか」といった声だった。2 ヶ月すぎる頃から仮設へ移ることでそれまでに築き上げた人間関係がバラバラになることへの不安が多く語られている。
- ・仮設住宅での人間関係、心の変化：集会所の役割が人間関係を築く上で果たした役割が大きいことがつぶやきからわかる。また、仮設に入って落ち着いてからは「いまの生活」について「震災前」と比べるつぶやきがうかがわれる。

分析を現場に返す試み

つぶやきに込められたメッセージは、支援者が被災者に接するうえでの基本的な認識や姿勢を得るうえで貴重なものであるとともに、緊急な対応を要するシグナルが含まれている場合がある。そこで、分析結果は出来るだけ速やかに現場に返し、足湯ボランティア活動をより有効にする試みを行なっている（例えば、支援活動者の運営会議や地域ケアに関わる行政等を交えた拡大会議などに参加し報告する）。

さらに今後の課題として、

- ・地域ケアに関わる職能者や研究者との連携・協働体制づくり
- ・ボランティア活動内容の向上に資する、“心の健康の「ガイドブック」”づくりなどに取り組むこととしている。

（出典：震災がつなぐ全国ネットワーク（2013）「東日本大震災支援活動の記録 Vol. 2」）

5.2 大学・研究機関の動向

大学・研究機関は、被災の状況により、2011年4月末まで休校としたケースもあるが、救急対応期に防災活動拠点としての活用や、学生ボランティア活動拠点、さらに復旧・復興期に研究活動の展開、自治体の復興計画への委員としての協力、集落再生への専門家としての参加、NPO法人や社団法人設立に参画する等、多様な支援活動を行っている。

5.2.1 大学の動向

(1) 救急対応期

大学施設そのものの被害が小さかった被災地の大学においては、一時的な避難所としての開放だけでなく、石巻専修大学のように、ボランティア活動の拠点として開放された事例や、東北福祉大学の学生ボランティア組織による県外ボランティア受け入れ活動など、施設の有効活用や若者集団としての活動が行われた。また、岩手県立大学では、NPOとの連携により、全国からの学生ボランティアの送り出しの中継拠点を担った（表5.3）。

また、首都圏の大学においても、立教大学のように、災害直後に帰宅困難者向けに施設開放がなされた事例がある。

表 5.3 救急対応期の事例

大学	主な活動	活動
石巻専修大学	災害ボランティアセンター（石巻モデル）	<ul style="list-style-type: none"> 被災直後から大学施設をボランティアに開放し、災害ボランティアセンターとして活動の拠点となる 石巻市内の泥だしや家財の清掃等、炊き出しなど、ボランティア活動団体のコーディネート機関として機能した災害支援協議会の拠点となった。
東北福祉大学	学生サークル「まごのてくらぶ」	<ul style="list-style-type: none"> 大学では地域共創推進室、災害救援本部を立上げ、被災者を支援した。 仙台－石巻のボランティア送迎バスの支援活動を立上げ、ツアーコンダクター、ボランティアコーディネーターとして、「まごのてくらぶ」が活躍した。 3月29日からの3週間で2000人のボランティアを送迎し、ボランティアのリーダー役となった。
岩手県立大学	いわてGINGA-NETプロジェクト	<ul style="list-style-type: none"> 災害復興支援センターを立ち上げ、ボランティアバスツアーを自主運営している。 また、地域政策研究センター（震災復興研究部門）として、地域課題をテーマに研究を実施している。 いわて GINGA-NET プロジェクトはNPOと組んで全国の大学生ボランティアツアーを受け入れる体制をつくったことに特徴がある。大学生ボランティアの情報発信・防災教育サイト ninal（ニナル）を運営し、防災教育の普及にも努めている。

出典：各大学資料に基づき調査団作成

(2) 復旧・復興期

被災地の大学は、研究組織の拡充や自治体との連携、学生ボランティアの拠点としてセンター機能を果たそうとしている。

例えば、岩手県では岩手大学が沿岸に数箇所のサテライト事務所を設置し、ニーズの把握に努めている他、産官学連携の取り組みを行っている（表 5.4）。東北大学は災害科学国際研究所（International Research Institute of Disaster Science: IRIDeS）を立ち上げ、国際レベルの研究に取り組む方向であり、また、多くの学内研究プロジェクトを実施している。福島大学では復興研究所や「うつくしふくしま未来研究センター」を組織し、若い研究者を集めるなど、被災地の固有の問題に取り組もうとしている。JICA からも国際交流コーディネーターとして交流研究員を派遣している（福島大学の取り組みについては第 6 章も参照）。

表 5.4 復旧・復興期の事例

大学	活動主体	内容
岩手大学	現地サテライト事務所	<ul style="list-style-type: none"> ・三陸沿岸について、産学官連携のもと、「生活復興支援」、「産業復興支援」、「地域防災拠点形成」の 3 つの柱を立て、全学を挙げて復興を支援し推進する。 ・釜石サテライト、久慈/宮古エクステンションセンター設置
		<ul style="list-style-type: none"> ・被災地からの支援ニーズの収集、被災地への岩手大学のシーズの情報提供とマッチングを行う。 ・沿岸自治体、企業・事業者、団体・グループなどとの連絡調 ・岩手大学が行う各種支援活動の企画立案や復興プロジェクトの推進
東北大学	災害復興新生研究機構	<ul style="list-style-type: none"> ・2011 年 4 月設立 ・同機構は、8 つのプロジェクトの推進、復興アクション 100+の推進・支援を行う。 ・復興アクション 100+とは、東北大学教職員が自発的に取り組む 100 以上の復興支援プロジェクトであり、被災状況把握・調査、被災者支援、復旧・復興活動等が含まれる。
	災害科学国際研究所	<ul style="list-style-type: none"> ・上記 8 つのプロジェクトの「災害科学国際研究推進プロジェクト」に基づくものであり、低頻度巨大災害に対応するための新たな学際的研究集団組織として設置された。 ・災害科学に関する世界最先端の学際研究を、国内外の有力研究機関とネットワークを形成を通して、展開していく。
福島大学	災害復興研究所	<ul style="list-style-type: none"> ・2011 年 4 月設立 ・8つの領域を設けて全学的な共同研究を進める：①原発事故境、②産業復興、③被災者生活再建、④被災自治体復興、⑤災害教育支援・防災教育、⑥災害時医療・保健・福祉、⑦災害情報、⑧再生可能エネルギー ・双葉郡内約 28,000 世帯を対象に「災害復興実態調査」を 2011 年 8 月に実施
	うつくしまふくしま未来研究センター	<ul style="list-style-type: none"> ・2011 年 7 月設立 ・こども・若者支援部門、復興計画支援部門、環境エネルギー部門、企画・コーディネート部門に加え、南相馬市と川内村にサテライトを置く ・被災地域に関する調査及び資料収集にとどまらず、復旧・復興にかかわる自治体等各種機関からの相談、方策づくりの支援等に取り組む

出典：各大学資料に基づき調査団作成

多くの地元大学は、文部科学省事業である大学等における地域進行のためのセンター的機能整備事業に様々なテーマで参加している。表 5.5 は 2011 年度に採択されたものだが、その後も引き続き募集されている。

表 5.5 大学等における地域振興のためのセンター的機能整備事業（2011 年度）

都道府県名等	大学等名	主な活動内容
岩手県	岩手大学	<p><産業・農林産業再生支援及び生活復興支援></p> <p>北上川流域で実践してきた「ものづくり」技術の高度化を三陸沿岸に展開し、地域産業の活性化による雇用創出や技術者の高度化教育等により三陸沿岸の復興に寄与等</p>
	岩手県立大学	<p><学校・仮設住宅におけるコミュニティ形成及び地域を担う中核的人材育成></p> <p>小中高校生への学習支援や仮設住宅等における地域コミュニティ復興支援等</p>
	岩手医科大学	<p><医療スタッフ養成及び遠隔医療システム構築></p> <p>災害時地域医療支援教育センターを設置し、災害時に対応できる医療スタッフの養成及び遠隔医療システムの構築等</p>
宮城県	東北大学	<p><医療従事者の再教育を含む循環型交流システムの構築及び災害医療学の確立></p> <p>地域医療総合研修センターを設置し、循環型人事交流を実施（被災した医療機関の医療従事者を受け入れ、最先端医療や災害医療の再教育を実施し、長期的に地域中核病院へ派遣。一方で派遣を受けた医療機関は岩手人材を再教育のために大学へ派遣）等</p>
	宮城教育大学	<p><教育活動支援></p> <p>被災地区の小中高校生への学習支援の実施、心のケアの実施、授業中の教員補助事業の実施</p>
	宮城大学	<p><サテライトキャンパス事業及び南三陸町復興まちづくり支援></p> <p>「南三陸復興ステーション」を拠点に住民を対象とした移動講義や復興ミーティングの実施</p>
	石巻専修大学	<p><産業再生支援及び防災能力の強化></p> <p>地域の産業界と連携し水産加工食品の OEM 精算（外部製造委託）支援等</p>
	東北工業大学	<p><復興を担う人材育成、ボランティア活動支援及び産業再生支援></p> <p>復興を担う人材や地域に根ざした指導的人材の育成等</p>
	仙台高等専門学校	<p><復興を担う技術者の育成></p> <p>東北地区 6 高専の資源を集中し、東北地域の産業復興等の課題に対応できる人材を育成</p>
	福島県	福島大学
	福島県立医科大学	<p><災害医療人の育成及び医師等の派遣支援></p> <p>震災及び原子力災害に対応できる医療研修プログラムの確立及び医療人の育成等</p>
	いわき明星大学	<p><地域の課題を解決するための調査></p> <p>震災資料のデジタル・アーカイブ化、放射線測定・軽減に関する研究など、地域の課題を解決するための取り組みを実施</p>
	福島工業高等専門学校	<p><復興を担う専門的人材育成></p> <p>専攻科に復興人材育成特別コースを設置し、再生可能エネルギー、原子力安全及び減災工学の 3 分野において地域振興に必要な教育を実施</p>
隣接地域	八戸工業大学	<p><地域の課題を解決するための調査></p> <p>安定したエネルギー供給、災害対応型まちづくりなど、地域の課題を解決するための調査</p>

出典：文部科学省（2012）「平成 23 年度文部科学省白書」

なお、福島大学では学生が自主的に災害ボランティアセンターを設置し、大規模な避難所であった郡山市のビックパレットふくしまでの足湯隊活動や仮設住宅での炊き出しを行っている。また、仙台では大学が中心となって、市民向けに「復興大学」という連続セミナーも開かれているところもあり、引き続き、地元の知を底上げし、復興に関わる人材育成を行う大学の役割が期待される。

被災地以外の首都圏や関西の大学においても、学生ボランティアの支援や、自らの専門領域での研究活動プロジェクトを上げるなど研究活動の拡充の動きが活発である。

例)

- ・ 東京大学：東日本大震災救援復興支援プロジェクト
- ・ 筑波大学：東日本大震災復興支援プログラム
- ・ 明治大学：震災復興支援センター設置
- ・ 奈良教育大学：宮城教育大学との連携
- ・ 関西学院大学復興制度研究所：提言や研究会活動
- ・ 神戸大学：東北大学と連携し、震災復興支援・災害科学研究推進室を設置
- ・ 22 私立大学被災地支援ネット：私大ネット 36（南三陸研修センターと連携し、各大学の知恵を集め、観光業の復興策づくりや農林業の再生支援に取り組む）

表 5.6 は 2013 年 3 月時点での大学による被災地支援の事例である。活動内容は被災地に赴いてのがれき撤去など直接的なものから、募金や物品の寄贈、被災地の情報発信、こころのケアなどを目的としたイベントの開催などでさまざまだが、専門的な知識や技術を生かした独自の活動も多く、継続的な支援が期待される。

表 5.6 大学による持続的な被災地支援（事例）

大学名	主な活動内容
札幌大学 (北海道札幌市)	2011 年 6 月から持続的震災募金プロジェクト「リムディ.11」に取り組む。毎月 11 日に募金の送付を行う。
東日本国際大学 (福島県いわき市)	いわき地域復興のための国内外向け情報発信サイトを公開。留学生や教員を中心とした多国籍チームが多言語で福島・いわき地域の情報を発信することで、観光事業の回復を図るとともに、いわき地域の復興に貢献しうるさまざまな情報源との連携を目指す
聖学院大学 (埼玉県上尾市)	2013 年 2 月に「子どもの心にそっと寄り添うー被災地の子どものケアー」を発行。これは 2012 年 2 月に発行した同名の小冊子の第 2 版。第 1 版の読者や専門家との意見交換などを経て制作した。子どもに読み聞かせたい絵本等を紹介しており、希望者に無料で配布している。
大妻女子大学 (東京都千代田区)	被服学科はスクールバック等の制作・寄贈、児童学科の卒業生は親子を対象とした仙台でのパネルシアター公演の開催、社会情報学部は津波の被災地で発見された写真の復元作業への協力など、それぞれの専門知識や技術を生かした多様な支援を続けている。
神奈川大学 (神奈川県横浜市)	被災地の自治体や NPO 団体などと連携し、2011 年 4 月から被災地支援活動(KU 東北ボランティア駅伝)を展開している。これは学生や教職員、卒業生らをボランティアとして毎週末バスで被災地へ派遣し、がれき処理や農園整備をはじめ、被災した議会資料の修復等の活動を行うもの。
桃山学院大学 (大阪府和泉市)	日本キリスト教団友愛会エマオ(仙台市青葉区)を拠点に復興支援活動に取り組む。震災当初は力仕事を中心だった。2012 年は漁業、農業関連の活動にも携わっている。さらに、大阪市内に避難している子どものこころのケア活動を行う「あさがおプロジェクト」も実施している。

出典：大学プレスセンターHP より調査団作成

5.2.2 学会の動向

日本学術会議³では、東日本大震災発生後、東日本大震災対策委員会を設置し、2011年9月までの間、フォーラムやシンポジウムなどを開催し、提言、報告等を取りまとめた。その後は、東日本大震災支援委員会及び東日本大震災に係る学術調査検討委員会を設置し、審議、調査、提言等の活動を行っている。具体的には、2012年4月には、「学術からの提言 今、力強い復興へ」、2013年6月には「提言 原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言」を発信している。

また、日本学術会議の土木工学・建築学委員会は、2011年5月、関連する約30学協会とともに、従来の枠組みを超えて、より多くの関係者が情報交換・議論することにより、東日本大震災およびわが国が将来直面するであろう災害に対して、より適切な対応・対策を実現することを目的とした「東日本大震災の総合対応に関する学協会連絡会」を設置した。

この他、工学系、人文・社会学系などさまざまな学会で、個々の専門分野とは別に、復興に関わる研究、支援活動を行っているところもある（表5.7）。

表 5.7 学会による復興支援（事例）

学会名	主な活動内容	
日本建築学会	2011.3.11	「東北地方太平洋沖地震調査復興支援本部」「災害情報収集支援室」設置
	2011.3.30	東北地方太平洋沖地震災害調査ガイドラインの制定(2012.1 廃止)
	2011.4.14	建築関連団体災害対策連絡会の発足
	2012.11.15	東日本大震災復旧復興地域まちづくりのための提言
	2013.5.15	東日本大震災調査復興支援本部の解散(今後、震災復興でタスクフォースを設置する予定)
日本都市計画学会	2011.3.14	「防災・復興問題研究特別委員会」を設置し、5つの部会を置く(復興まちづくり、都市防災、社会システム再編、アーカイブ、原発事故復興)
	2011.3.23	日本都市計画学会会長・土木学会会長・地盤工学会会長 共同緊急声明
	2011.4	東日本大震災 第一次総合調査団(土木学会・日本都市計画学会共同派遣)
	2011.4.26	東日本大震災 国土・地域復興に関連する7学会 会長 共同提言(空気調和・衛生工学会、地盤工学会、土木学会、日本建築学会、日本コンクリート工学会、日本造園学会)
	2011.5	東日本大震災 第二次総合調査団(同上)
	2012.7.3	日本都市計画学会・土木学会 地域基盤再構築連携委員会 中間提言
	2011.9～2012.2	日本都市計画学会・日本地域福祉学会連携 復興まちづくり研究会:地域コミュニティを拠点とした復興まちづくりの提言
	2012.10	地域コミュニティを拠点とした復興まちづくりの提言 第2次提言
2011～2012年度	国交省・地域づくり支援事業の実施:北上市、大槌町における生活支援のためのコーディネート事業(北上市に拠点を置き、大槌町を対象として、住民自治組織などのコミュニティ組織のニーズを把握し、復興に向けた各種支援活動とマッチングを行い、必要とされる事業を提案する。)	
日本 NPO 学会	震災後	「震災特別プロジェクト」の立ち上げ
	2011.9～現在	震災特別フォーラム(これまでに5回実施)
	2012.1～現在	東日本大震災における民間支援の軌跡と動向調査:「タケダ・いのちとくらし再生プログラム」の事業の一つとして、日本 NPO センターと連携して実施

出典：各学会ホームページに基づき調査団作成

³ 日本学術会議とは、科学が文化国家の基礎であるという考えのもと、行政、産業及び国民生活に科学を反映、浸透させることを目的として、1949年に内閣総理大臣の所轄の下、政府から独立して職務を行う「特別の機関」として設立された組織。同会議は、わが国の人文・社会科学、生命科学、理学・工学の全分野の約84万人の科学者を内外に代表する機関となっている。

5.2.3 政府系研究組織

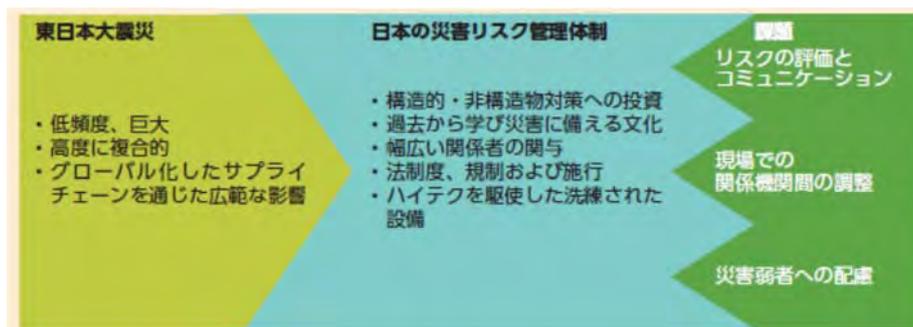
(1) 世界銀行

世界銀行では、東日本大震災の被害の甚大性及びサプライチェーンを通じての世界への影響の大きさを鑑み、本災害から教訓を学び、世界の国々の災害対策強化に役立てることが必要と認識し、2011年10月に「日本世界銀行共同プロジェクト『大災害から学ぶ』」を立ち上げた。

同プロジェクトでは、東日本大震災に関する被害と損失に関するデータや事実関係等を収集・発信・共有することにより、災害に強い社会を構築するための相互学習と国際協力を推進することを、その活動内容としている。プロジェクトの第一段階として、「ナレッジ・ノート（教訓集）」を取りまとめ、遠隔ビデオセミナーシリーズ（グローバル・ディベロップメント・ラーニング・ネットワーク（GDLN）との共催）、「防災と開発に関する仙台会合」、「東日本大震災からの教訓セミナー」等において情報の共有と途上国における防災の主流化支援への活用に関する議論がなされてきた。これら活動の成果は、『大規模災害から学ぶ』東日本大震災からの教訓」としてとりまとめられている。

同レポートでは東日本大震災の特徴を3点挙げた上で、日本の災害管理体制の特徴を①構造物及び非構造物への投資、②防災文化の存在、③幅広い関係者の関与と役割の認識、④効果的な法制度及び規制の存在、⑤ハイテク設備と分析し、高度な災害管理体制が構築されていたとしている（図5.10）。こうした体制を更に効果的なものにするためには、以下の3点が重要としている。

- 1) 災害リスクの評価手法（ハザードマップなど）及びその限界について、自治体や住民が十分理解すること
- 2) 現場での調整機能を平常時から確立すること
- 3) 災害弱者に配慮すること



出典：日本政府、GFDRR、世界銀行（2012）『大規模災害から学ぶ』東日本大震災からの教訓」

図 5.10 日本世界銀行共同プロジェクトから得られた知見・教訓の概要

また、6つのテーマについて表5.8の小項目のとおり32件の教訓ノートが記載されており、それぞれにつき教訓及び途上国への提言が整理されている。

表 5.8 教訓ノートの項目

大項目	小項目
1. 構造物対策	1-1 構造物による津波対策
	1-2 建築物への影響
	1-3 津波と自身に関する水害
	1-4 多目的施設
	1-5 重要施設防御
2. 非構造物対策	2-1 コミュニティ防災
	2-2 防災計画
	2-3 教育分野
	2-4 事業継続計画
	2-5 津波・地震警報
	2-6 避難
	2-7 都市計画、土地利用規制、移転
	2-8 海岸凜と沿岸防災
3. 緊急対応	3-1 専門家チーム、NGO、NPOとボランティアによる支援と調整
	3-2 災害時通信
	3-3 緊急物資輸送
	3-4 自治体支援
	3-5 避難所運営
	3-6 災害弱者支援
4. 復興計画	4-1 インフラ施設復旧
	4-2 復興政策・計画
	4-3 仮設住宅
	4-4 がれき処理
	4-5 生計と雇用の創出
5. ハザードマップ、リスク情報と意思決定	5-1 リスク評価とハザードマップ
	5-2 リスク・被害情報管理
	5-3 リスクコミュニケーション
6. 災害・防災の経済、財政	6-1 災害リスク管理の費用対効果
	6-2 地震保険
	6-3 経済への影響
	6-4 財政への影響
	6-5 低頻度・巨大災害への防災戦略

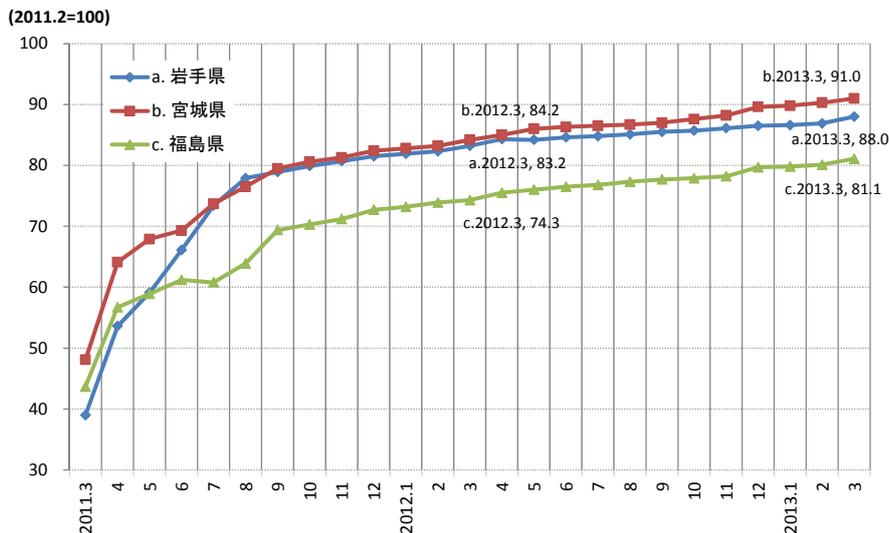
出典：日本政府、GFDRR、世界銀行（2012）『『大規模災害から学ぶ』東日本大震災からの教訓』に基づき調査団作成

(2) NIRA（総合研究開発機構）

NIRA は、東日本大震災からの復旧・復興の着実かつ重点的な進捗を図るためには、統計やデータといった科学的根拠に基づいた政策立案・実施が重要との認識に立ち、復旧・復興の状況を客観的に把握するため「東日本大震災復旧・復興インデックス」を作成し、2013年7月までに随時、更新している。こうした活動を通じて、被災3県の復旧・復興の推移を追い、今後の課題を整理している。

同インデックスは、2本の「指数」からなる。1つめは、被災地での生活を支えるインフラの総合的な復旧度を示す「生活基盤の復旧状況」指数であり、2つめは、被災した人々やその地域の生産・消費・流通などの状況を総合的かつ時系列に把握する「人々の活動状況」指数である。いずれも震災直前の状況を100とした指数であり、複数の構成指標による合成指数である。

2013年7月公表データによると、2011年秋以降、生活基盤の復旧は緩やかに進んでいる（図5.11）。がれき処理は3県ともに大幅に改善し、人口移動関連の指標も改善傾向にあるが、その一方で教育・医療分野の進捗は依然として鈍い。



注) 「生活基盤の復旧状況」指標 <構成指標> (17指標)

- ①避難所避難者数の対人口比、②県内・県外避難者数の対人口比、③応急仮設住宅入居率、④転校者数、⑤電力復旧度、⑥ガス復旧度、⑦鉄道復旧度、⑧道路復旧度、⑨被災医療施設(病院)数の対震災前施設数比、⑩被災医療施設(診療所)数の対震災前施設数比、⑪瓦礫撤去率、⑫瓦礫処理率、⑬他自治体からの支援、⑭義援金支払済率、⑮保険金・共済金支払済率、⑯貸出金の対被害総額比、⑰コンビニ店舗数の対震災前店舗数比

※①、②、④及び⑬はマイナスに寄与(比率の値が小さいほど100に近くなるように数値化)

出典：NIRA「NIRA 研究報告書 2012.8 データが語る被災3県の現状と課題Ⅱ ー東日本大震災復旧・復興インデックス(2013年7月更新)ー」

図 5.11 「生活基盤の復旧状況」指標の動き(震災前=100)

震災後、生産活動を中心に回復が進んだが、2012年春以降、ほぼ横ばいで推移した(図5.12)。2013年に入ると、岩手県が高い伸びとなり、直近では震災前の水準を上回っている。宮城県は緩やかながら上向いているが、福島県は低い水準で推移している。



注) 「人々の活動状況」指標 <構成指標> (12指標)

- ①青果物卸売市場取引量、②有効求職者数、③診療報酬支払額、④水揚量、⑤鉱工業生産指数、⑥大口電力使用量、⑦公共工事請負金額、⑧大型小売店販売額、⑨着工新設住宅戸数、⑩事業所倒産件数、⑪地方空港乗降客数、⑫地方空港取扱貨物量

出典：NIRA「NIRA 研究報告書 2012.8 データが語る被災3県の現状と課題Ⅱ —東日本大震災復旧・復興インデックス (2013年7月更新)—」

図 5.12 「人々の活動状況」指標の動き (震災前=100)

(3) 日本政策投資銀行

日本政策投資銀行は、東日本大震災から約1ヵ月後の2011年4月28日に「東日本大震災資本ストック被害金額推計」を発表し、震災の被害に関するエリア別データを提供している。そして、震災1年後には「東日本大震災1年の記録—検証・エリア別復旧復興データと今後の課題—」を発表し、同期間に生じたエリア毎の変化の特徴を示すデータ分析と今後の課題について提示している。

同レポートは、その多くが項目別・エリア別のデータによる表やグラフにより、時系列で復旧・復興の状況がわかるものとなっている。内容としては、①被災地の現況(被害状況、そしてライフライン、交通インフラ等の復旧・復興の現況)が最初に示され、ついで②主要自治体の復興計画策定状況、③主要関連法令・予算措置及び④経済・企業・地方財政の動向が整理されている。④については、業種別・企業規模別の景気動向や倒産、設備投資、雇用等のデータが県別に整理され、グラフで比較できるようになっている。また、主な被災企業の被害状況及び復旧状況がまとめられている。

5.3 企業等の動向

5.3.1 多様な民間企業の支援活動の展開

東日本大震災では、民間企業も様々な活動を行い、被災者支援と被災地の復旧と復興に大きな貢献をした。日本経済団体連合会社会貢献推進委員会及び1%クラブによると、企業を主とする経済界の被災地支援活動は、最大規模で行われ、支援額は約1,000億円、約18万人の企業人ボランティア、本業を活かした多様な支援活動のほか、NPO/NGOとの連携・協働も様々な形で行われた（表5.9）。

表 5.9 経済界全体及び企業による支援活動
 <経済界全体からの支援額>

項目	支援額	
	億円	%
1. 企業による支援額	904	74
(a)金銭寄付	715	58
(b)現物寄付(サービスを含む)	148	12
(c)社員募金や店頭募金等に係る マッチング寄付	27	2
(d)その他	14	1
2. (1)団体が取りまとめた支援額	90	7
(2)団体独自の支援額	16	1
小計<企業・団体による支援額>	1,011	83
3. 社員や消費者・顧客等の寄付金	213	17
合計 <経済界全体からの支援額>	1,224	100

<企業における支援活動>

項目	実施企業数		支援額	
	社・グループ	%	億円	%
1. 金銭寄付	438	95	715	79
(a)義援金(被災者に直接届けられる見舞金)	417	91	358	40
(b)支援金(NPO等の支援活動に対する寄付)	154	33	138	15
(c)自社(・グループ)が運営する奨学金・助成金等	34	7	29	3
(d)その他	54	12	14	2
(e)今後の支出予定	36	8	177	20
2. 現物寄付(サービスを含む)	331	72	148	16
3. 施設開放	92	20		
4. 社員等の被災者・被災地支援活動への参加	259	56		
(a)自社・自グループが企画した被災者・被災地 支援活動への社員等の参加	170	37		
(b)他組織が企画した被災者・被災地支援活動	184	40		
5. その他の取組み	419	91	41	5
(a)社員等への寄付の呼びかけ	398	86	24	3
(b)消費者・顧客に寄付を呼びかける枠組み	154	33	3	0
(c)被災地応援・風評被害対策購買活動	124	27		
(d)その他	65	14	14	2
調査回答企業全体	461	-	904	100

出典：日本経済団体連合会 社会貢献推進委員会 1%（ワンパーセント）クラブ（2012）「東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書－経済界による共助の取り組み－」に基づき調査団作成

活動内容は多岐にわたり、様々な工夫がなされたが、大きく「事業活動」と「支援活動」に分けることができる（図 5.13）。事業活動は、各企業の本業だが、早期に再開することで、被災地の復旧が進んだ。支援活動が通常言われるところの被災地支援であるが、その中でも、「資金、物資、施設の提供」「被災地の産物を買うなどの応援活動」「人材やノウハウの提供」がある。そこには、本業に関連した支援と直接は関係しない支援が含まれている。

応急復旧	事業活動	・インフラ復旧、生産・商業施設の復旧・再開、など	
	資金の提供	<ul style="list-style-type: none"> ・単純な寄付 ・従業員への呼びかけによる募金 ・消費者への呼びかけによる寄付金・店頭募金 	提 <ul style="list-style-type: none"> ・国・地方公共団体への直接の寄付 ・NPOや中間支援団体の活動資金として提供 ・NPO等の団体が実施するプログラムへの協賛
	物資の提供	<ul style="list-style-type: none"> ・自社製品の提供 ・市場からの購入による提供 ・社内備蓄品の提供 ・社員等の持ちよりによる提供 	供 <ul style="list-style-type: none"> ・被災者・被災事業者向け ・自治体向け ・NPO/NGO向け
	施設の提供	<ul style="list-style-type: none"> ・社有地の無償提供 ・社宅・厚生施設の無償提供 ・ホテルの無償提供 	先 <ul style="list-style-type: none"> ・被災者の仮設住宅用地として利用 ・被災者の避難所として利用 ・支援者向けの宿泊施設として利用
	人材・サービス・ノウハウの提供	<ul style="list-style-type: none"> ・本業とは直接関係しない支援活動 	内 <ul style="list-style-type: none"> ・社員ボランティア派遣 ・他者のボランティアプログラムへの社員派遣 ・有志など自発的行動に対する会社支援
復旧復興	事業活動	・事業所・工場の新設・移転、雇用創出(被災地枠確保含む)、など	
	資金の提供	<ul style="list-style-type: none"> ・自社の資金の活用 ・売上等に連動した寄付(寄付金付商品など) 	内 <ul style="list-style-type: none"> ・企業自らの財団・基金・プログラムの設立
	物資の提供	<ul style="list-style-type: none"> ・自社設備・機械の提供 	<ul style="list-style-type: none"> ・遊休機械のマッチング提供
	応援活動型	<ul style="list-style-type: none"> ・購買活動型 ・食材活用型 ・訪問型 	<ul style="list-style-type: none"> ・被災地の農産物・加工食品の社内販売会 ・社員食堂・福利厚生施設での被災地食材の活用 ・被災地での社員研修・社員旅行・社内会議開催
	人材サービス・ノウハウの提供	<ul style="list-style-type: none"> ・本業とは直接関係しない支援活動 ・本業とも関係のある支援活動 ・本業と密接に関連した支援活動 	<ul style="list-style-type: none"> ・社員ボランティア派遣 ・他者のボランティアプログラムへの社員派遣 ・有志など自発的行動に対する会社支援 ・イベント・セミナーの開催 ・自治体・NPOと連携した企業間研究会・連絡会の発足 ・自社サービスの無償提供 ・自社製品の配布・活用 ※社内人材の派遣を伴う ・専門人材の派遣・専門スキルの提供

出典：復興庁(2013)「民間企業による主な復興支援活動の内容」(2013年4月10日)

図 5.13 民間企業による主な復興支援活動の内容

(1) 事業活動

例えば、電気、ガス、水道、通信、道路などが早期に復旧することにより、地域の復旧が進んだ。また、各種サービス業の再開は、地域での暮らしの再開にとって不可欠であった。

事業所の再開は雇用の継続につながり、被災地内への事業所の新設や移転は雇用を創出した。既存の事業所においても被災者の雇用機会を創出する例や、被災者の職業訓練を支援する例があった。

(2) 支援活動

1) 資金の提供

単純な寄付の他に、売上に連動した寄付(寄付金付き商品)、従業員や店頭での募金もあった。提供先で分類すると、被災自治体への寄付のほか、NPOの活動資金やNPO等の団体が実施するプログラムへの協賛などの支援があった。自ら財団や基金を創設して奨学金制度や復興支援活動などへの助成制度を設けた例もあった。

2) 物資の提供

自社製品・商品や社内備蓄品の提供だけでなく、市場から購入したり、社員及び関係者などが持ち寄ったりした物資の提供もあった。提供先は、被災者・被災事業者や被災自治体、NPO・NGO などさまざまである。

3) 施設の提供

社宅・厚生施設や社有地のほか、ホテルを無償提供した例もあり、被災者向けの避難所や仮設住宅用地、支援者向けの宿泊施設としての利用が可能となった。建屋を提供し、行政機関の仮庁舎として利用された例もある。

4) 応援型の支援

「買って応援」「食べて応援」という類の被災地域以外での活動もあった。百貨店やイベント等での物産展開催、ホテル・レストランでの被災地産品利用だけでなく、民間企業が被災地域の農産物や加工食品を社内向けや近隣住民も対象に販売した例や、社員食堂・福利厚生施設で食材として利用した例もあった。

発災からの期間経過とともに、社員研修や社員旅行で被災地域を訪問する例も生まれた。経済効果を考慮した「訪問で応援」という類であるが、中には被災地でのボランティア活動を行程に組み入れた例もある。

5) 人材・サービス・ノウハウの提供

本業とは直接関係しない活動

多くの企業の人材が被災地でのボランティア活動に従事し、本業とは直接関係しない様々な活動に取り組んだ。被災地で活動する NPO などの団体が提供するプログラムに社員を派遣したり、新入社員向けを含めた社員研修の一環としてボランティア活動を取り入れたりした事例もあった。

また、1%クラブによる「東日本大震災の被災地の人々を応援する企業人ボランティアプログラム」への参加呼びかけにより、多くの企業が当該ボランティアプログラムに人材を派遣した。本プログラムは、1%クラブが会員企業を対象に参加者募集を行い、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議からコーディネーターがバスに同乗し、オリエンテーションや振り返りなどを行っている。

企業においては、ボランティア休暇制度の新設・拡充や交通費・宿泊費の負担など、社内人材の個人または有志によるボランティア活動を支援する動きも多く見られた。

本業と密接に関係した活動

自社製品を配布・活用した例や、自社サービス・専門スキルを提供するための社員を派遣したり、薬剤師資格を保有する社員のボランティアや、自社グループの病院による看護師・医療チームなど専門人材を派遣したりした例もあった。

本業とも関係のある活動

被災地の復興を支援する活動を、各社の特徴を活かしながら複数の企業体として行うべく研究会を立ち上げた例もある。また、こころのケアなど子どもをはじめとする被災者を元気づけたりする様々なイベントも実施企業の特性やノウハウを活かしながら開催された。

なお、1%クラブは支援金を適時適切にNPOなどにマッチングすることが課題として浮き彫りになったことや、地域ごとに異なり、変化するニーズへの対応や、自治体やNPO等の連携を今後の検討課題として整理している。

5.3.2 公益財団等

日本では、「寄付の文化」は、個人レベルでは「赤い羽根募金」のように画一的なものであったが、民間企業においても宣伝効果だけでなく、社会貢献として考えられるようになってきた。寄付するのであれば、使徒を明確にしたい・こだわりたいという傾向や、認定NPO等への課税優遇を行うことや、公益法人の見直しを背景に、新たな財団の活動が生まれている。

日本財団や財団法人JKAのほか、トヨタ、三菱商事や三井物産の財団が公募により、NPO等への活動資金を支援している（表5.10）。

表 5.10 主要な財団の動き

公益財団法人トヨタ財団	<ul style="list-style-type: none"> ・2011年度、プログラムオフィサーが現地にてむき、現地の状況理解に努めた。震災対応の特定課題を開設するとともに、人材育成事業への助成をあわせ、28件の助成を実施した。 ・2012年度については公募を年2回に変更し、「地域間連携」助成や被災地域の再生ビジョンを研究する「政策提言助成」も開始した。
公益財団法人ヤマト福祉財団	<ul style="list-style-type: none"> ・「東日本大震災 生活・産業基盤復興再生募金」は、被災地の生活基盤の復興や水産業・農業の再生を支援するために創設され、2012年6月に終了した。 ・見える・速い・効果の高い支援を基本方針に、国の補助のつきにくい事業や、単なる資金提供だけでなく新しい復興モデルを育てるための事業に対し、計31件総額142億円を助成した。 ・対象には、南三陸の仮設魚市場、野田村の保育園、気仙沼の仮設水産加工団地施設等がある。
公益財団法人三菱商事復興支援財団	<ul style="list-style-type: none"> ・「東日本大震災復興支援基金」(4年で100億円)を設立し、被災学生への奨学金やNPOへの助成金、ボランティアなどで支援を行っている。 ・2012年3月同基金の一部を拠出し、公益財団法人を5月に「三菱商事復興支援財団」を設立し、復興支援基金の活動を継承するとともに、産業再生や雇用創出に寄与することを目的としている。 ・産業復興支援第1号として、陸前高田市のホテル再建事業に支援を行う。

出典：各財団資料に基づき調査団作成

日本赤十字の取り組み

日本赤十字社は、被災された人々の生活支援や避難所でのさまざまなニーズに対応するため、全国から赤十字奉仕団や防災ボランティアをはじめとする赤十字ボランティア延べ16万人以上が現在に至るまで活動している（2012年3月現在）。具体的に、被災地支援としては、炊き

出し、食事の配膳、給水作業の手伝い、無線による情報収集、救援物資倉庫の管理、被災家屋の片付けなどの活動を行っている。

被災地への直接的な支援のほか、日本赤十字社では義援金の募集と復興支援事業を行っている。義援金は被災県に設置される義援金配分委員会に全額送金され、同委員会で定める配分基準に従って被災者へ届けられる。2013年9月3日現在の受付は、296万8,209件であり、3,282億円となっており、一方の送金は、2013年6月12日現在、15都道府県、3,677億円となっている。

義援金のほか、海外の赤十字社・赤新月社等を通じた「海外救援金」（約578億円）、クウェート政府から無償提供された原油の売却代金相当額の「復興支援金」（約400億円）が日本赤十字社に寄せられている。同社は、今後3年間に及び復興支援事業の計画を策定し、「海外救援金」を活用する（表5.11）⁴。「復興支援金」については、岩手・宮城・福島県の3県において「復興基金」として積み立てられ、県が実施する復興支援事業に活用される。

なお、台湾赤十字組織からの海外救援金は約67億円に上り、そのうち約50億円は相馬市共同住宅のように用途が指定されている。今後も、その支援金を財源とした病院（宮城県南三陸町）、住宅・集会場（岩手県大槌町）などが順次完成する予定である。

表 5.11 復興支援事業の全体計画

No.	分野	事業内容	予算額
1	緊急支援	医療救護班や救援物資の配布・補充	4.7 億円
2	生活再建	生活家電 6 点セットの寄贈、避難所への家電整備、暑さ・寒さ対策、こころのケア事業、コミュニティ・バス運行など	295.2 億円
3	福祉サービス	介護用ベッド、福祉車両等の寄贈、介護士の派遣	19.8 億円
4	教育支援	児童館や体育館の整備、学校備品整備、スクールバス整備など	29.7 億円
5	医療支援	仮設診療所整備、医療施設再建支援、肺炎球菌予防接種など	151.0 億円
6	原発対応	オールボディカウンター資機材整備、食品放射能測定器整備など	23.3 億円
7	日赤の災害対応能力強化	今後の災害に備え物資や車両の整備、防災倉庫の設置など	35.0 億円
8	管理費	事務経費、広報費、監査費など	18.0 億円
9	事業形成中案件や今後のニーズに対応する事業など		21.7 億円
			合計 598.6 億円
10	クウェートからの原油無償提供復興支援事業	岩手・宮城・福島県が実施する「地域基盤復興」「医療対策」等 8 分野における復興新事業	400.6 億円
			総計 999.3 億円

出典：日本赤十字社ホームページ（2013年6月現在）

⁴ 「義援金」は、被災者に現金としてお届けされるもので、日本赤十字社が実施する復興支援事業には用いられない。

5.3.3 ファンド

被災企業が操業を再建するために、企業の債権の買取の仕組みが工夫され、公的組織ができたが、その利用はまだ限られている。

民間ベースでは、被災した企業、事業者などに再建資金が回るように、個人がネットなどを使って小口で投資を行い企業を支援する「復興ファンド」が注目されている。ファンドは複数の投資家から集めた資金を用いて投資を行い、そのリターンを分配する投資事業組合として組成される仕組みをいう。

投資家となる者から資金を集めて1つの財团的まとまりとすることで、その資金を投資した場合の規模のメリットを生み、影響力の強化を図ることとなるが、ミュージックセキュリティー株式会社「セキュリテ被災地応援ファンド」⁵のように半分は寄付、半分は出資で被災企業を支援する仕組みを復興ファンドとして工夫している事例があり、個人が顔の見える関係で企業を支援する新たな形である。このようなマイクロファンドは、被災地にはじめて生まれたものであり、その発展が期待される。

なお、個人の被災した住宅ローンについては、住宅再建の際に2重ローンとならないように、法に基づくものではないが、「個人版私的整理ガイドライン」という被災ローン減免制度の仕組みが金融庁の指導により新たに工夫されている。金融機関との調整により、義捐金・被災者生活再建支援金のほか、現金を500万円ほど残して借金を棒引きできる仕組みであり、その普及と利用が待たれる。

5.3.4 多様な専門家、職能団体の支援活動

大学や企業以外にも民間の多様な支援活動が展開されている。

例えば、兵庫県まちづくり技術センターは、「東日本大震災に係るひょうごまちづくり専門家派遣事業」の一環で、“ひょうごまちづくりアドバイザー”を被災地へ派遣し、防災集団移転希望者、災害公営住宅入居希望者、自力再建希望者等に対する住まいの再建アドバイス・地区全体のまちづくりに対するアドバイス等を行っている。

災害復興まちづくり支援機構（弁護士、税理士、建築士等17士業団体が加入）は、防災科学技術研究所と連携して、「東日本大震災復興支援なんでもデスク」を設置し、被災者や関係者に対する相談活動をメールベースで行っている。

NPO 法人日本都市計画家協会は、(財)都市防災研究所との協働事業として、福島県新地町、宮城県亘理町、岩手県久慈市の3都市に、同会員プランナーを6ヶ月間常駐する形での派遣を行った。派遣されたプランナーは、市町長や復興担当トップのアドバイザーとして、復興まちづくり計画に対して専門的な技術支援を行ってきた。

⁵ セキュリテ被災地応援ファンドは2011年4月25日に立ち上げられ、現在、延べ27,000人から、10億円程が集まっている（2013年9月同社HPより）。仕組みとしては、まず投資家は10500円を一口にして「セキュリテ被災地応援ファンド」に登録している被災地の中小企業を1社選び出す。この10500円の内訳は、5000円が寄付、5000円が投資、500円が投資手数料。登録している中小企業による希望金額も明示してある。元本保証ではないが、5000円を投資しているため、企業が再開した暁には事業の売上に応じた配当がある。

大学建築系教員や若手建築家を主とする一般社団法人アーキエイドは、上記3つの組織とは異なり、震災後に設立された建築家によるネットワーク組織であるが、復興プロジェクトに関する情報の収集・整理・提供、建築家・被災地域・学生間のコミュニケーション支援、復興プロジェクトや復興計画のレビューやフィードバック等に取り組んでいる。

コラム 5.2 緊急・短期の被災者支援から創業支援まで ～特定非営利活動法人 ETIC.の取り組み～

NPOであるETIC.は、震災発生時の生活支援にとどまらず、被災地の復興に向けて中長期にわたるユニークな取り組みをしている。

震災発生の翌日から、ETIC.は震災復興に向けた検討を開始、被災地・被災者への支援に向け、3月14日に「震災復興リーダー支援プロジェクト」を発足した。震災復興リーダー支援プロジェクトは、「5年後も10年後も若者たちが集い、起業家精神溢れる東北へ」を目標に掲げて活動している。

	Phase 1 緊急・短期の被災者支援	Phase 2 右腕派遣プログラム	Phase 3 創業支援プログラム
期間	2011.3.14～5.1	2011.5～	2012.5～
活動内容	<ul style="list-style-type: none"> ●「つなプロ」を通じて現地へボランティアを派遣、避難所での課題等を発見し、専門NPO・特殊物資などをつなげる活動を実施 ●「つなプロ」リーダー・右腕スタッフ派遣 ●救援活動に取り組むリーダーへの活動金助成 	<ul style="list-style-type: none"> ●復興に向けた産業復興やコミュニティ再生、医療福祉・教育分野等の地域課題解決型プロジェクトに取り組むリーダーに対し、その「右腕」となる有能な若手人材を派遣 ●右腕派遣先プロジェクトに対する事業インキュベーション 	<ul style="list-style-type: none"> ●東北の復興に向けた起業・事業創出に対し、250万円の支援金をはじめ、研修やネットワークの機会を提供 <p>※内閣府復興支援型地域社会雇用想像事業の採択事業の一環として実施</p>
結果	<ul style="list-style-type: none"> ●ボランティア派遣者数：378名 ●訪問避難所数：443箇所 ●巡回訪問回数：965回 ●「つなプロ」へのリーダー派遣数：15名 (以上2011.5.1時点) ●ニーズ発見数：505件 (うち少数の震災弱者のニーズ：232件) ●マッチング数：115件 (以上2011.5.10時点) 	<ul style="list-style-type: none"> ●右腕派遣者数：119名 (緊急支援フェーズ含む) ●派遣プロジェクト数：55 ●右腕へのエントリー者数：283名(累積) (2012.9.11現在) <p>※2014年3月まで200名の派遣を目指して推進中</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●選出起業家数：50名 (第1、第2期ファンド合計)

(出典：ETIC. Annual Report 2011-2012)

第 6 章 長期避難の状況と支援について

本章では、まず福島県を中心とした長期避難の全体像について、データ等を用いて整理している。続いて、避難の長期化が進む中、国や県がどのような支援を行っているのかをまとめ、それを受けて、あるいはそれとは別に、被災自治体、受け入れ自治体、民間支援団体等がどのような取り組みを行っているのかを見ている。一方で避難者の意向を既存のアンケート結果をもとに整理し、最後に長期避難支援における留意点をまとめている。

6.1 経緯

6.1.1 原発事故発生と避難指示の状況

東日本大震災に付随した津波の影響により、東京電力（株）福島第一原子力発電所の非常用発電設備が破壊され、地震発生約 1 時間後には全電源が喪失した。そのため、原子炉及び使用済み燃料プールが冷却不能となり、原子炉建家内に充満した水素が爆発したことにより、大量放射性物質が放出された。これはチェルノブイリと同じ INES（国際原子力事象評価尺度）レベル 7 の「重大事故」であり、発電所周辺の多数の住民が避難を余儀なくされることとなった（放射線汚染状況については第 4 章参照）。

避難指示区域は次のとおり、徐々に拡大されていっており、自治体及び住民はそれに翻弄される形で避難を繰り返すこととなった。

3月11日	19時03分	福島第一	原子力緊急事態宣言発令
	20時50分	福島第一	県が半径 2km 圏内に避難指示
	21時23分	福島第一	国が半径 3km 圏内に避難指示 半径 10km 圏内に屋内退避指示
3月12日	5時44分	福島第一	国が半径 10km 圏内に避難指示
	7時43分	福島第二	原子力緊急事態宣言発令 国が半径 3km 圏内に避難指示 半径 10km 圏内に屋内退避指示
	17時39分	福島第二	国が半径 10km 圏内に避難指示
	18時25分	福島第一	国が半径 20km 圏内に避難指示
3月15日	11時00分	福島第一	国が 20～30km 圏内に屋内退避指示

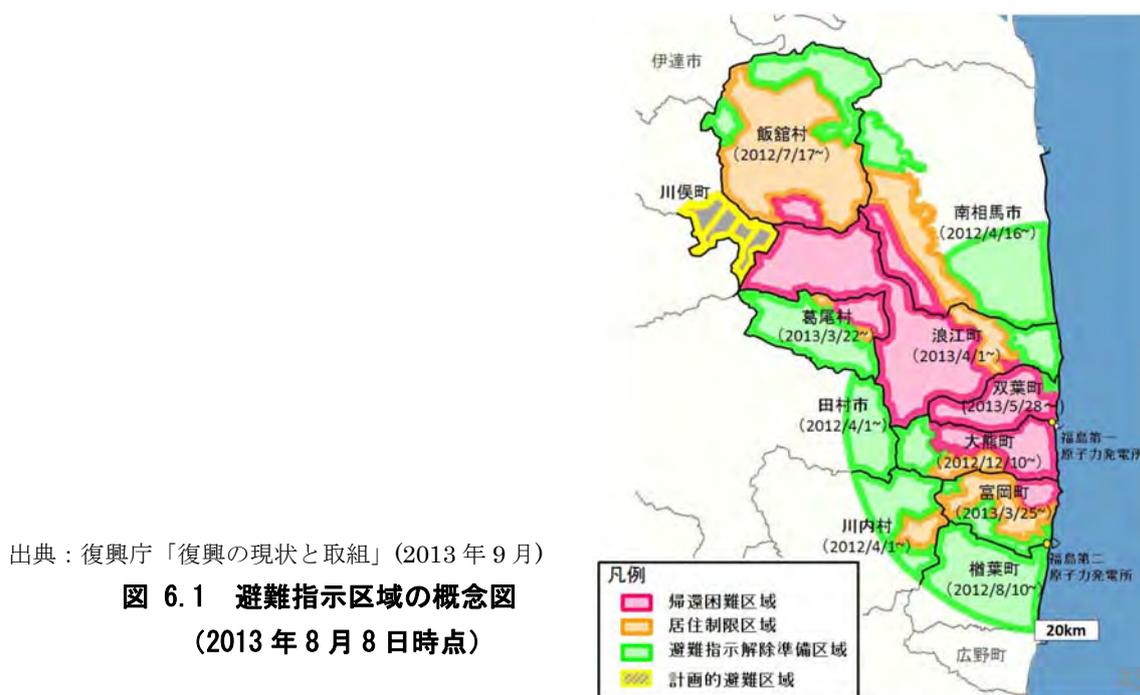
計画的避難区域等の設定と見直し

2011年4月22日、国は、原発からの避難、放射線被曝量に留意して「警戒区域」「計画的避難区域」「緊急時避難準備区域」を設定した。同年8月9日には、政府原子力災害対策本部により、避難区域の見直しに関する考え方が示され、以降、数次にわたって避難区域の見直しを実施、2013年9月での避難指示区域は表 6.1、図 6.1 のとおりとなっている。

表 6.1 見直し後の避難指示区域

(1)避難指示解除準備区域	年間積算線量が20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された地域：同区域は、当面の間は、引き続き避難指示が継続されることとなるが、復旧・復興のための支援策を迅速に実施し、住民が帰還できるための環境を目指す区域。
(2)居住制限区域	年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあり、住民の被曝線量を低減する観点から引き続き避難を継続することを求める地域：同地域は、将来的には住民が帰還し、コミュニティを再建することを目指して、除染を計画的に実施するとともに、早期の復旧が不可欠な基盤施設の復旧を目指す区域。
(3)帰還困難区域	事故後6年間を経過してもなお、年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれがある地域：2012年3月時点で年間積算線量が50ミリシーベルト超の区域。

出典：復興庁「復興の現状と取組」（2013年9月）より調査団作成



出典：復興庁「復興の現状と取組」（2013年9月）

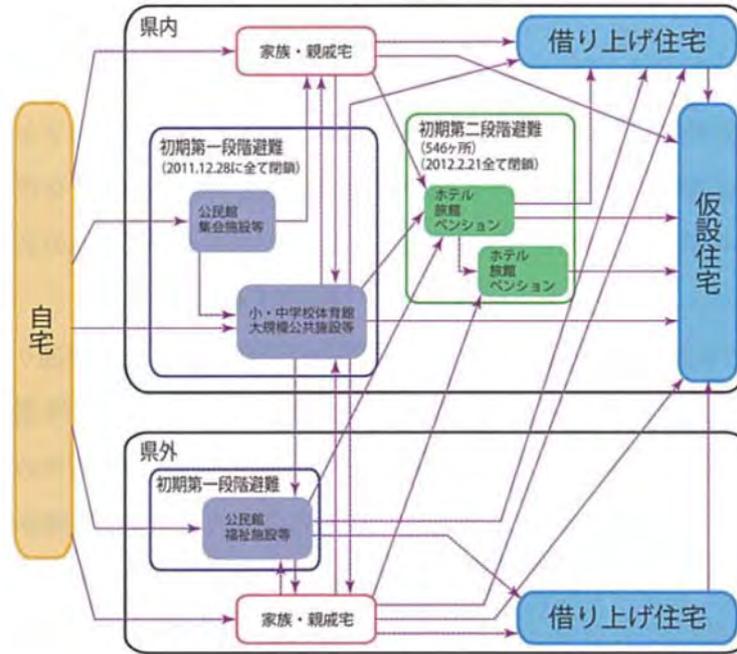
図 6.1 避難指示区域の概念図
(2013年8月8日時点)

6.1.2 原発災害による避難者の動向

原発事故によって、福島第一及び第二原発周辺では放射線による被ばくを避けるために避難指示区域が設定され、当該地域に居住する住民は県内外への避難を余儀なくされた。また、避難指示区域以外においても、放射能汚染による健康被害を懸念して自主的に避難する人も多くいた。

複数回にわたる避難場所の移動

一般的に、地震・津波直後はその地域の小中学校の体育館などの指定避難場所に集まった後、自治体の指示でより離れた避難場所を数箇所転々として、その後、ある程度の希望場所と抽選等によって仮設住宅に入居するに至る人もいるが、福島県の避難の場合は多種多様であることが特徴である（図 6.2）。

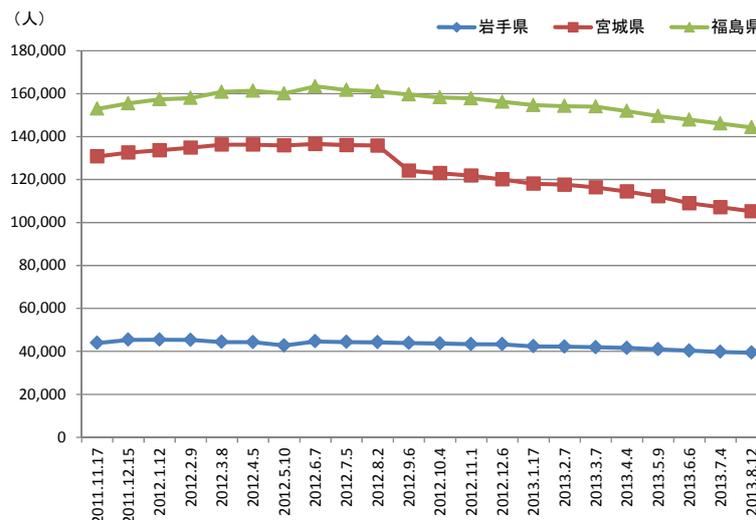


出典：浦部智義他（2013）「避難の実態とその考察から見る今後」（建築雑誌 2013 年 1 月号）

図 6.2 仮設住宅入居までの避難の流れ

3 県の避難者数の推移

東日本大震災による岩手県・宮城県・福島県の避難者数は、2012 年 6 月の 34 万 4,590 人をピークに減少傾向にある。2013 年 8 月現在で総数は 28 万 9,611 人、その内訳は福島県 14 万 4,275 人、宮城県 10 万 5,253 人、岩手県 3 万 9,392 人であり、福島県の避難者が全体の約 5 割を占めている（図 6.3）。

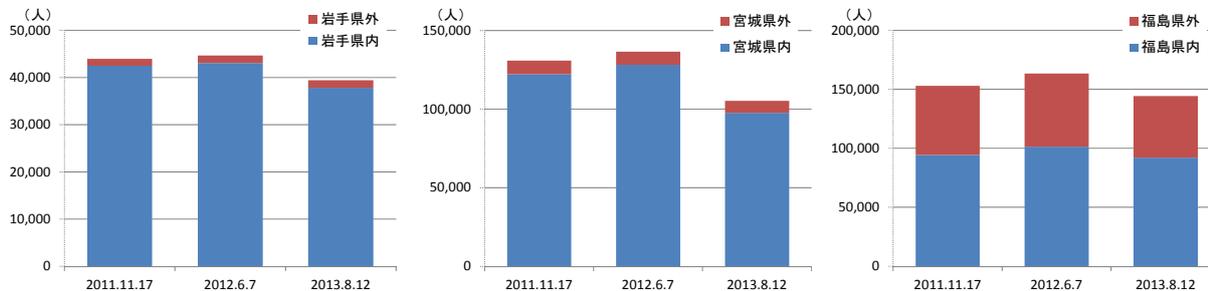


出典：復興庁「全国の避難者等の数」に基づき調査団作成

図 6.3 岩手県・宮城県・福島県の避難者数（2011 年 11 月～2013 年 8 月）

県外避難の状況

福島県では、県外避難者が避難者全体の3分の1以上を占めており、これも宮城県・岩手県にはない特徴である（図6.4）。



出典：図6.3に同じ

図 6.4 被災3県における県内・県外避難状況

県外では、時系列的に多少の変動はあるものの、山形県、東京都、新潟が上位を占めている（表6.2）。ただし、割合を見ると、山形県や新潟県といった地方への避難者が減少傾向である一方、東京都を含む首都圏への避難者が増加傾向にある。

表 6.2 福島県から県外への避難状況

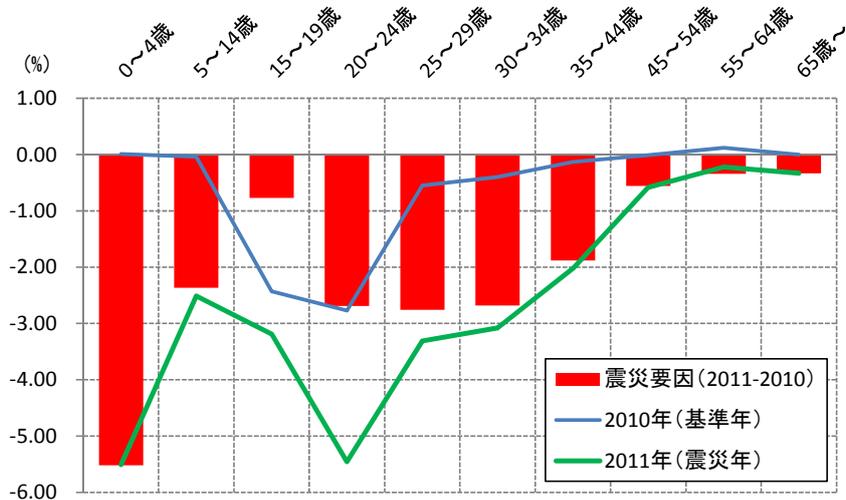
	2011.6.2	2011.12.15	2012.6.7	2012.12.6	2013.6.6
第1位	新潟県 7,386人(18.9%)	山形県 12,945人(21.0%)	山形県 12,391人(20.0%)	山形県 10,105人(17.4%)	山形県 8,549人(15.8%)
第2位	山形県 5,345人(3.7%)	東京都 7,421人(12.0%)	東京都 7,803人(12.6%)	東京都 7,537人(13.0%)	東京都 7,274人(13.5%)
第3位	東京都 3,294人(8.5%)	新潟県 6,692人(10.9%)	新潟県 6,440人(10.4%)	新潟県 5,950人(10.3%)	新潟県 5,045人(9.3%)
第4位	千葉県 2,716人(7.0%)	埼玉県 4,701人(7.6%)	埼玉県 4,251人(6.8%)	埼玉県 3,939人(6.8%)	茨城県 3,889人(7.2%)
第5位	群馬県 2,666人(6.9%)	茨城県 3,150人(5.1%)	茨城県 3,814人(6.1%)	茨城県 3,926人(6.8%)	千葉県 3,390人(6.3%)
その他を加えた合計	38,896人	61,659人	62,084人	(57,954)	(53,960)

注：（ ）の数値は「その他を加えた合計」に対する割合を示す

出典：福島県「福島県から県外への避難状況」に基づき調査団作成

年齢別県外避難状況

福島県内の人口を年齢別に見ると、乳幼児及び20代～30代の社会減が明確である。実数で見ると0歳～14歳で約9,000人が減少し、県外への母子避難がかなり多い状況を反映していると思われる(図6.5)。



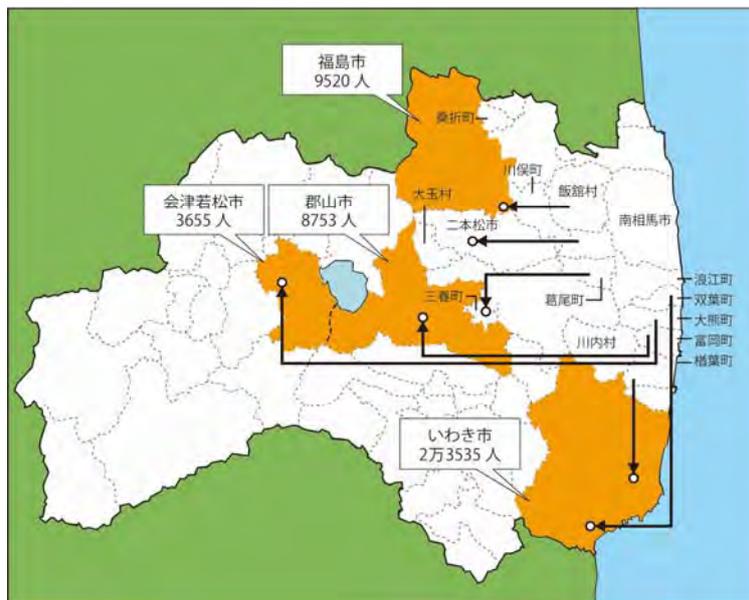
注:2010年と2011年の比較

出典:文部科学省(2012)原子力損害賠償紛争審査会第21回資料(2012年1月27日)

図 6.5 年齢階層別における年間の社会増減率

県内避難の状況

福島県内の市町村別避難者受入数は、2013年7月現在、いわき市が2万人超と最も多く、次いで福島市、郡山市となっている(図6.6)。



出典:読売新聞(2013年9月11日付)に基づき調査団作成

図 6.6 県内の主な避難先

避難指示による避難と自主的避難

福島県の避難のもうひとつの特徴は、国による避難等指示区域から避難している被災者と区域外から自主的に避難している被災者がいることである。2013年6月現在、福島県全体の避難者数は約15万人であり、うち前者は約10万6,000人であることから、後者は約4万4,000人と推測される（表6.3）。

表 6.3 福島県民の避難の状況

避難等指示区域からの避難者数	約 10.6 万人
避難指示解除準備区域	約 3.3 万人
居住制限区域	約 2.5 万人
帰還困難区域	約 2.5 万人
計画的避難区域	約 0.1 万人
旧緊急時避難準備区域	約 2.2 万人

出典：平成22年国勢調査及び各市町村からの聞き取りを基に
原子力被災者生活支援チームで集計
(2013年6月11日時点)

福島県全体の避難者数 注)	約 15.0 万人
(1) 福島県内への避難者数	約 9.6 万人
仮設住宅(民間借上を含む)	約 9.2 万人
雇用促進住宅等	約 0.4 万人
(2) 福島県外への避難者数	約 5.4 万人
山形県	約 8.5 千人
東京都	約 7.3 千人
新潟県	約 5.0 千人
埼玉県	約 3.3 千人
茨城県	約 3.9 千人 等

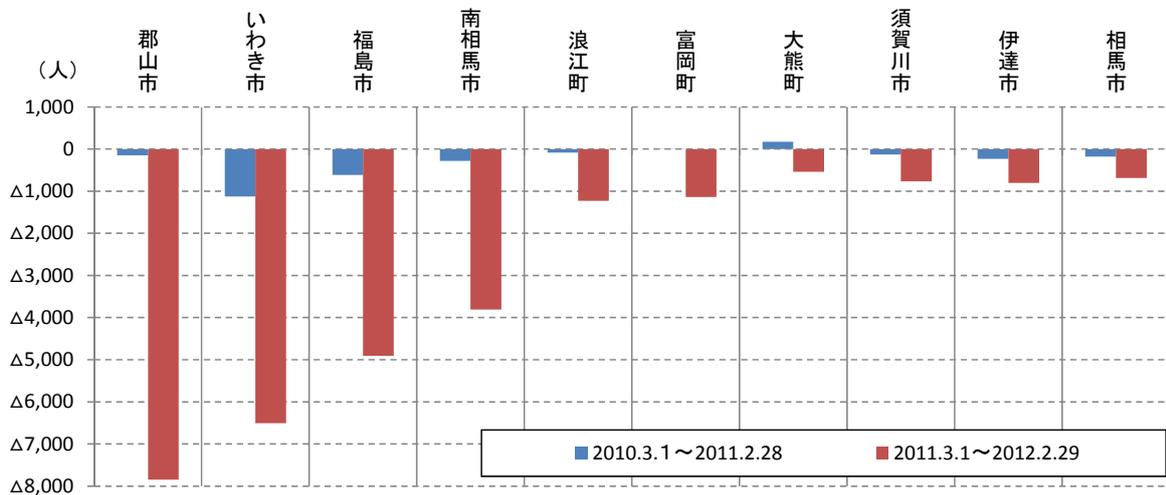
注：区域からの避難者も含む

出典：福島県発表「平成23年東北地方太平洋沖地震による
被害状況速報（第973報）」（2013年6月25日）

自主的避難者数の把握は難しく、公表データは限られているが、文部科学省の原子力損害賠償紛争審査会の資料によると、福島県民の自主的避難者数は、2011年9月22日現在、県内避難者が2万3,551人、県外避難者が2万6,776人の合計5万327人と推計されている¹。一方、避難等指示区域からの避難者数は10万510人で、県内が7万817人、県外が2万9,963人となっており、自主的避難者のほうが割合的に多く県外に避難していることに留意する必要がある。

¹ この数字は何らかの届出を行政に対し行っているため把握できている人数であり、実家等に避難している場合など数字上に表れてこない人数も多いとみられる。

自主的避難者の出身市町村に関するデータも公式に出されたものが限られているため、住民基本台帳を基に福島県が公表した転入・転出者²を見ると、避難区域外の郡山市、いわき市、福島市でさえも、2010年と比較して2011年に大幅な転出超過となっている（図6.7）。なお、いわき市については、自身のところからの自主避難者数が多い一方で、図6.6のとおり、避難等指示区域からの避難者を最も多く受け入れているという特徴がある。



注：増減率は、2011年3月1日現在に対する割合

出典：福島県（2013）「福島県現住人口調査年報 平成24年版」に基づき調査団作成

図 6.7 福島県の主な市町村別転入・転出超過数（上位10市町村）

病院の入院患者等の避難

病院の入院患者については、30km圏内14病院合計で1,310人（福島県把握分）の搬送を行い、うち、県内に約700人、県外に約600人を搬送した。しかしながら、搬送した患者の中には重篤な人も多く、搬送中や搬送先で死亡した人も少なくなかった。特に双葉病院及び系列の老健施設については、救出まで日数を要したこと、搬送ルートが長距離・長時間となったこと、避難先が高校の体育館など設備が十分でなかったことなどから、双葉病院内での死亡も含め、2011年4月までに51の方が亡くなった。福祉施設入所者については、高齢者が多く、その中でも介護が必要なものがほとんどであったため、2011年3月15日に県の障がい福祉課が県内の病院に対して転院受け入れの要請した。同時に避難所への医療関係者の派遣も行われた。

² ただし、この数は住民票の届け出に基づく数で、通常の転出入も含むものであり、必ずしも避難者数に対応するものではない。加えて、沿岸地区をはじめ、地震・津波による避難等を含んでいることに留意する必要がある。

震災関連死

福島県は、岩手県や宮城県と比較して、死者・行方不明者数は最も少ないが、上記のとおり避難者数が最も多く、加えて震災関連死³が多いことも特徴として挙げられる。

全国における震災関連死による死者数は、2013年3月31日現在で2,688人、そのうち発災後1ヵ月以内に亡くなられた方が約4割、66歳以上の高齢者が約9割を占めている。都道府県別に見ると、福島県が1,383人と過半数であり、宮城県、岩手県と続く(表6.4)。福島県の1,383人のうち、避難等指示区域が設定された双葉郡8町村と南相馬市、田村市の11市町村の認定者数は1,223人で、全体の88.4%を占める。南相馬市が406人と最多で、次いで浪江町、富岡町と続く。発災から1年以上経過して亡くなったのは129人で、全国の147人の87.7%を占める。原発事故による避難生活の長期化による影響とみられ、災害公営住宅の早期整備が急務のほか、認定の在り方も課題となっている。

表 6.4 震災関連死の認定者数

	2013年3月末 現在	2012年9月末 現在	増加 数
福島市	7	0	7
会津若松市	3	3	0
いわき市	5	3	2
須賀川市	111	100	11
相馬市	1	17	16
田村市	21	1	20
南相馬市	406	336	70
伊達市	1	1	0
大玉村	1	1	0
鏡石町	2	2	0
石川町	1	1	0
三春町	1	1	0
広野町	32	26	6
楡葉町	80	67	13
富岡町	160	119	41
川内村	55	49	6
大熊町	81	66	15
双葉町	93	73	20
浪江町	256	192	64
葛尾村	17	17	0
新地町	6	6	0
飯舘村	42	39	3
福島県計	1,383	1,121	262
岩手県	389	323	66
宮城県	862	812	50
全国計	2,688	2,303	385

出典：福島民報 2013年5月11日付

福島県内にて発災から1年以上経過したあとに亡くなった方の死因については、復興庁「福島県における震災関連死防止のための検討報告(2013年3月29日)」によると、「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が最も多く、次いで「避難所等への移動中の肉体・精神的疲労」となっている。

避難生活の長期化に伴い、将来の見通しも立たずにストレスがたまっており、今後も震災関連死が増える可能性がある指摘している専門家もいる。

なお、福島県公表データによると、発災から2年半がたった2013年9月11日現在で震災関連死は1,462人となり、半年で79人が新たに増えたことになる。ちなみに、宮城県では8月末現在で869人(7人増)、岩手県では413人(24人増)だった。

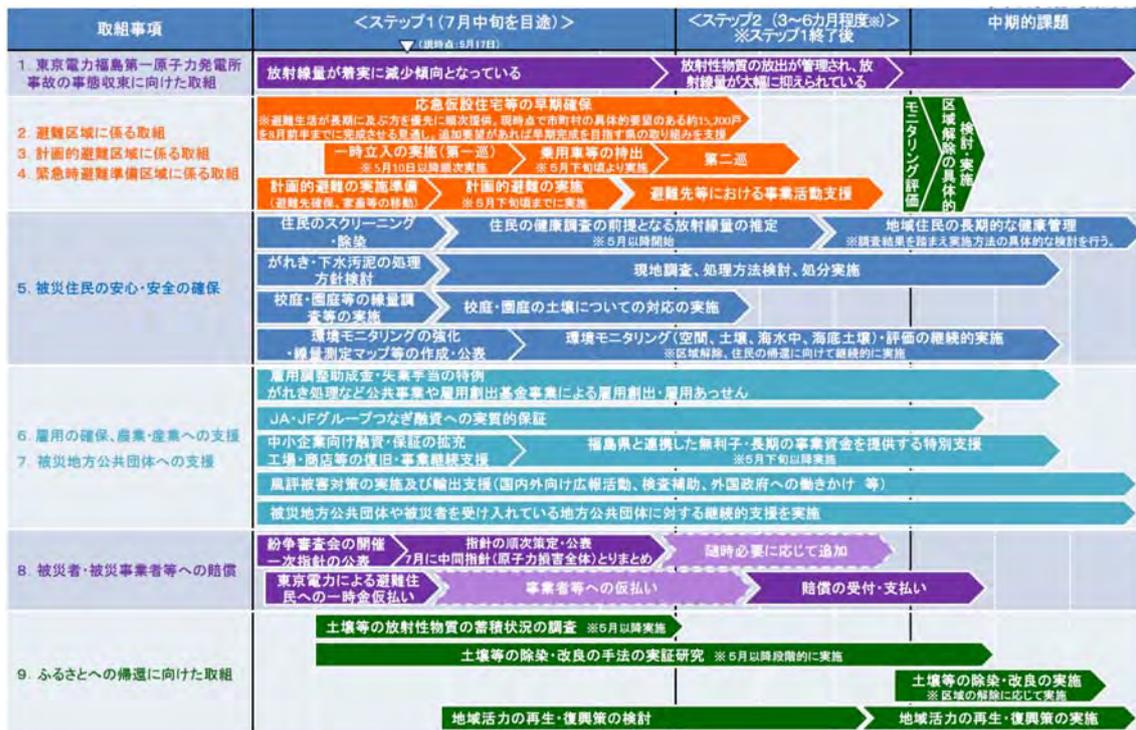
³ 震災関連死とは建物倒壊による圧死や津波による水死など震災を直接の原因とする死亡ではなく、災害により長引く避難所生活の疲労や震災の精神的ショックなどで体調を崩して死亡したケースをいう。明確な基準がなく、遺族が申請して市町村が設置した審査会が震災との因果関係を認定する。認定された場合、市町村、都道府県、国から最高で計500万円の災害弔慰金が支給される。但し、避難生活の長期化に伴い、震災や原発事故との因果関係の認定が難しいケースや、審査基準が明確でないなどの課題が浮上している。

6.2 国・県の対応

6.2.1 全体の方向

(1) 原発事故収束のための取組

原子力災害対策本部は2011年5月、原発事故による被災者について“国策による被害者”として、国が最後まで責任を持って対応するとした「原子力被災者への対応に関する当面の取組方針」を決定し、そのロードマップも発表した。取り組み方針とロードマップは東電の事故収束見通しに沿い同年7月中旬までをステップ1、その後3～6カ月程度をステップ2、それ以降を中期的課題とした3段階の時間軸で見通しを示した(図6.8)。



出典：原子力災害対策本部(2011)「原子力被災者への対応に関する当面の取組のロードマップ」(2011年5月17日)

図 6.8 原子力被災者への対応に関する当面の取組のロードマップ

2011年12月、当時の野田首相が、原子炉が冷温停止状態に達し発電所の事故そのものは収束に至ったと原子力災害対策本部が確認し、これにより、「放射性物質の放出が管理され、放射線量が大幅に抑えられている」という目標のステップ2が完了したことを宣言した。

(2) 早期帰還に向けた取組

国は事故直後から被災者の救済に直接対応し、災害救助法による避難所や仮設住宅等の提供を実施してきた。「原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）」の規定によれば、本来は東電が事故前の生活水準を保障する義務があるが、前代未聞の重大事故において国・自治体は迅速に被災者の救済をはかろうとした。

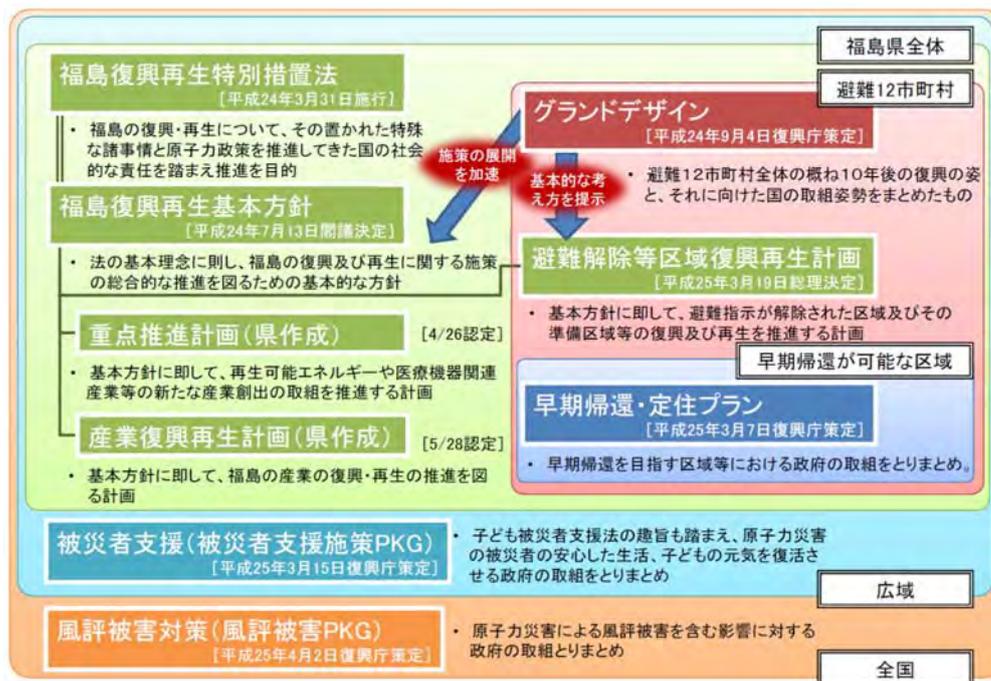
2012年9月、国は「原子力発電所の事故による避難地域の原子力被災者・自治体に対する国の取組方針（グランドデザイン）」を示し、国の基本姿勢を改めて以下の3点にまとめた。

- i) 国は、原子力政策を推進してきた社会的責任を踏まえ、被災者の方々に十分寄り添った取組を責任を持って加速する。
- ii) 国は、被災者が一日も早く将来の設計が描けるよう、①生活環境の回復、②居住環境及び就労の確保、③地域の経済とコミュニティの再生に取り組む。
- iii) 国は、被災者の方々が誇りと自信を持てるふるさとを取り戻し、安全に安心して生活が再建できるよう、最後まで前面に立って取組を実行する。

グランドデザインでは、目指すべき復興の姿を短期（2年後）、中期（5年後）、長期（10年後以降）に分けて描いており、それに向けた国の取組姿勢をまとめている。

2013年3月に帰還実現のための環境整備を目的とした、「早期帰還・定住プラン」を取りまとめた。同プランは、今後1～2年で帰還を目指すことが可能となる区域等において、避難指示解除を待つことなく必要な取組を速やかに実行し、さらには前倒しすることで、避難住民の早期帰還・定住を実現することをねらいとしている。

国の姿勢としては、被災地の支援という看板を掲げて、早期の帰還を目標とする施策が中心となっている（図6.9）。



出典：復興庁（2013）「原子力災害からの復興及び生活再建等に向けた取組について」（2013年8月1日）

図 6.9 原子直災害からの復興施策体系

(3) 県の復興ビジョン及び復興計画策定

福島県は2011年8月に「福島県復興ビジョン」、それに基づき2011年12月に「福島県復興計画（第1次）」を策定している（2012年12月には第2次策定）。

- 復興ビジョン：復興に当たっての基本理念・主要な施策を定めるもので、県内全域を対象としている。対象期間は10年。
- 復興計画：具体的な取組み・主要事業を示すものであり、県内全域を対象とし、地域別も記載している。計画期間は10年間だが、原発事故収束状況を踏まえ追加修正する。

なお、福島県は復興の状況について、データなどによりわかりやすく知らせることを目的として、「ふくしま復興のあゆみ」を2012年10月以降、定期的に作成している。ここでは避難状況、被災者の生活再建、放射線量の推移等環境回復、健康検査状況、農林水産業の状況と安全・安心に向けた取組み、観光業の再生等について公表している。

6.2.2 分野別の対応

(1) 賠償

賠償基準

2011年8月、事故の賠償額が大きくなり原子力事業者が支払いきれない場合に、国が援助するという原賠法第16条にもとづき、原子力損害賠償支援機構法（機構法）が制定された。この法律に則り、政府と原子力事業者との共同出資による機構が設立された⁴。

原賠法に基づいて設置された原子力損害賠償紛争審査会は、賠償すべき損害として一定の類型化が可能な損害項目やその範囲等を示した指針を順次策定している（表6.5）。東電は、政府が定めた避難指示区域で線引きをし、避難指示区域内の住民に対しては詳細な賠償基準を提示した一方で、区域外の住民に対しては福島県内の32市町村と宮城県丸森町の自主的避難対象区域のみ一時金を支払うが、その他の地域は対象外とした。また、避難指示を受けている期間の賠償基準は一律だが、区域が解除された後は3ヵ月程度の経過期間を経て賠償が打ち切られる。避難に伴う損害を賠償対象とし、被ばくによる健康被害や精神的損害は除外されている。

⁴ 原発事故では、近隣住民の避難や放射性物質による食品汚染、風評被害など様々な損害が発生しており、賠償額は10兆円以上にのぼるとされる。機構法は、この東電が抱える賠償を支援するために成立された。これに対して、国の支援という税金投入に加えて、電力会社が支払う負担金が電気料金に転嫁されると見られており国民の負担が大きく、一方で東京電力の役員や株主、大口債権者である金融機関の責任が問われていないとの批判もある。

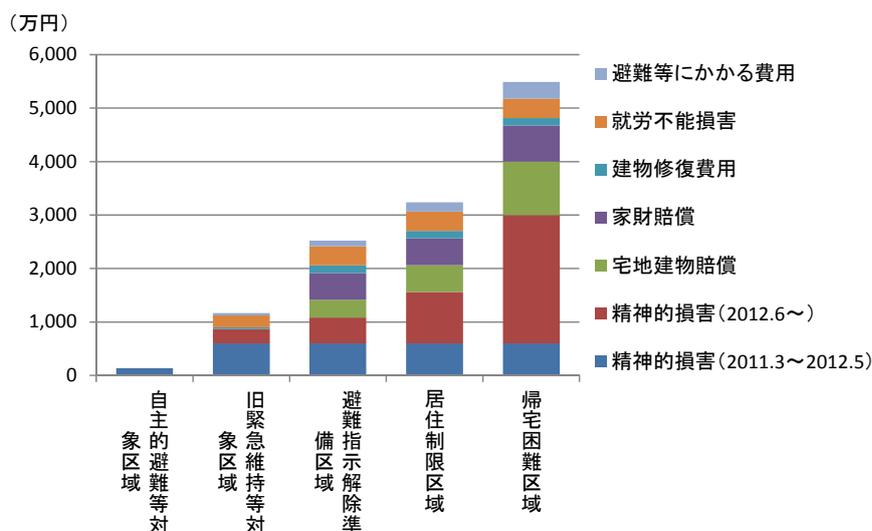
表 6.5 賠償範囲

賠償範囲	備考
①避難等に伴う精神的損害	一律に一人当たり月額 10 万円。避難等に伴う生活費の増加分が含まれる。
②宅地・建物・家財など財物の損害	宅地・建物は事故時点の評価額により算出され、家財は世帯人数、建物の修復費用は床面積に応じて一律の基準で計算される。
③事業や就労にかかる損害	原則、減収分を補填する方式。
④避難、一時立ち入り、帰宅に関する交通宿泊費等	区域ごとに一人当たり一律の基準で計算される。

出典：文部科学省（2011）東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する指針について

賠償モデル

以上に基づき、被災者のモデルを設定し、避難指示区域ごとの賠償額を比較したのが図 6.10 である。区域により賠償額が大きく異なること、避難指示区域外の賠償額では長期の避難生活費用を保障していないことが理解される。



<設定モデル>

●家族構成：夫婦と子ども 2 人；●宅地建物評価額 1,000 万円、建物床面積 100m²；●事故後の収入減 10 万円／月

注：自主的避難等対象区域の金額は、福島県 23 市町村で実際に避難した人に対する賠償額である。福島県南市町村及び宮城県丸森町の基準では 56 万円となる。

出典：尾崎哲男（2012）「福島原発事故：被災者の生活再建と被災地の復興に向けて」国際公共政策センター（2012.10.26）

図 6.10 区域別：東電賠償額モデル

賠償手続き

損害の範囲が限られているとともに、請求手続きの煩雑さについても課題があるとされている。東電は2011年9月から、原発事故で避難を強いられた人などおよそ14万人に、避難にかかった宿泊費や交通費、それに精神的損害などの賠償基準が書かれた説明書や請求書を発送し、請求の受け付けを始めた。被災者が受け取ったのは、請求書式約60ページ、説明書類約160ページに及ぶものであった。これは被害者にとっての書きやすさより、東京電力側の負担を軽減することを念頭に置いて作成されており、また、その記入に多大な時間、労力及び注意力を要する非常に煩雑な様式になっている。東電側は説明会を丁寧にやることによって対応するとしていたが、全国各地に避難者が散らばっている状態において、困難な状態であったことは言うまでもない。

こうした中、日本弁護士連合会は、請求方法を被害者本位に改めることなどを要望する会長声明を公表した。また、被害者向けのパンフレットを作成しており、不明な点があれば近くの弁護士会の相談窓口まで相談するよう伝えている。また、賠償額に不満があるときは安易に合意書に署名せず、原子力損害賠償紛争解決センターへの申立てや裁判所への訴訟の提起など他の手段も検討するよう、被害者に注意を促した。

2013年9月時点で、総額約2兆8,504億円の賠償金が、東電から避難した住民や事業者等に対して支払われている。

(2) 除染

2012年1月1日に全面施行した「放射性物質汚染対処特措法」及び同法に基づく基本方針に則り、環境省を中心に除染を推進している。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するとともに、除染に伴い発生した土壌等は、安全に収集・運搬、仮置き、処分するとしている。同法においては、「汚染状況重点調査地域」と「除染特別地域」が規定されている（表6.6、図6.11）。

表 6.6 除染特別地域と汚染状況重点調査地域

区域	措置	対象地域
汚染状況重点調査地域（非直轄地域）	<ul style="list-style-type: none"> ●市町村が中心となって除染を行う地域 ●各市町村が行った調査測定の結果などを踏まえて策定した除染実施計画に基づき除染を推進 ●国は財政的措置や技術的措置を講ずる 	毎時0.23マイクロシーベルト以上の地域を含む8県100市町村を指定(2013年8月現在)
除染特別地域（直轄地域）	<ul style="list-style-type: none"> ●国が直接除染を行う地域 ●各市町村の意向を踏まえつつ、それぞれの特別地域内除染実施計画を策定し、それに沿って取り組む(計画は2013年8月末時点で10市町村策定済み) 	警戒区域又は計画的避難区域であったことのある福島県内の11市町村を指定

出典：復興庁「復興の現状と取組」（2013年9月）より調査団作成

福島県内の除染の進捗状況を見ると、「汚染状況重点調査地域」に指定された40市町村のうち、2013年度末までの計画に対する住宅除染の実施率は4月末現在、12.2%にとどまっている。住宅除染は32市町村の18万9,379戸の計画に対し、完了したのは2万3,127戸だった。その他の除染実施率は公共施設が59.6%、道路が17.3%、水田が75.4%、畑が53.1%だった（数値はいずれも2013年6月に県が公表したもの）。

「除染特別地域」については、田村市は作業が終了しているが、他市町村は作業中、調整中等でほとんどのところは終了のめどはついていない。国は2013年9月に直轄地域及につき進捗状況を総点検した結果、2年間で除染し仮置場への搬入を目指すとした除染事業実施前に設定した目標を見直し、今後は個々の市町村の状況に応じ、復興の動きと連携した除染を推進していくとしている⁵。除染の終了時期については明示していない。



出典：環境省 HP より（2013年8月時点）

図 6.11 除染実施区域・汚染状況重点調査地域

(3) 避難者に対する生活支援：住宅、子育て、医療・福祉等

1) 住宅支援

県は2011年3月12日、震度5強以上を観測した47市町村に災害救助法の適用を決定した。その後も当該市町村から避難する人が多数いたため、3月17日、残る12市町村に追加適用し、最終的に県内59市町村に地震発生日から災害救助法が適用された。また、3月12日に全国46都道府県に災害救助法に基づく応援要請を行い、本県からの避難者受入等の救助を依頼した。

災害救助法の仮設住宅には、建設して供与する仮設住宅と、民間賃貸住宅を借り上げて被災者に供与する借上げ住宅がある（第4章参照）。前者は県が市町村からの要請に応じて建設しているものだが、2013年9月現在、約16,000戸（約30,000人）完成している。後者は一般の借上げ住宅と特例措置の借上げ住宅⁶に分けられるが、2013年9月現在、それぞれ約1,100戸（約2,700人）、約22,300戸（約52,200人）に供給されている。

なお、建設型仮設住宅約16,000戸のうち、約6,000戸は居住水準が優れる木造住宅を地元建設業者が供給した。払い下げ・再利用できるタイプがあるなど、仮設住宅の期限2年を超えることが予想される中期的な仮設住宅として、木造仮設住宅が工夫されたのは特筆される。

災害救助法の支援対象外となっていた自主避難者については、避難が長期化していることから、県内に自主避難した世帯のうち、18歳未満の子どもまたは妊婦のいる世帯に限り、借上

⁵ 出典は環境省水・大気環境局「除染の進捗状況についての総点検」

⁶ 「特例措置の借上げ住宅」とは県が借上げ住宅を供給する以前に、自ら県内の民間賃貸住宅に入居した避難住民の当該民間賃貸住宅のことであり、県との賃貸借契約に切り替え、借上げ住宅とする特例措置である。

げ住宅の入居対象とした。ただし、申請前の家賃については補助対象ではなく、新規申請受付期間も2012年11月から同年12月に限られたものだった。また、県外への自主的避難者については、「家賃6万円以下（5人以上の世帯は9万円以下）」の民間住宅に「借上げ住宅」として居住する場合、その家賃を福島県が負担（最高9割まで国が補助）する制度が災害救助法で適用されていたが、新規受付を2012年12月28日で終了している。つまり、2012年12月末以降、新たに自主避難する場合は県内外問わず、全額自己負担せざるを得なくなった（福島県外から県内へ戻る際には補助制度がある）。

2) 避難先での住民サービス提供

政府は、2011年7月には「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律（原発避難者特例法）」を制定し、原発事故による災害の影響により多数の住民がその属する市町村の区域外に避難し、又は住所を移転することを余儀なくされた事態に対処するため、区域外に避難している住民に対する適切な行政サービスの提供や、住所を移転した住民と元の地方自治体との関係の維持という課題に対応する措置が講じられた。13の指定市町村からの避難者は、2012年1月1日から当該法に基づき、避難先自治体から、主に医療福祉事務（要介護認定、予防接種等）、教育事務（児童生徒就学等）に関する行政サービスが提供されている。

特例事務以外の行政サービス経費の負担を誰が負うのかという課題がある中、総務省は2013年5月31日、原発事故で避難者を受け入れている市町村への財政支援を大幅に増やすと発表した。拡充の対象は、原発避難者特例法が指定する福島県の13市町村からの避難者約9万5千人を受け入れている市町村とされている。従来は関連事務を個別に調査して積算し経費を算定していたが、避難者1人当たり4万2千円程度の単価を設定し、避難者数に応じて配分する方法に変更する。同省は事務処理の軽減にもつながるとみている。

3) 健康不安や生活上の負担に対する支援

政府による避難指示の対象とされなかった地域においても、放射線による健康不安やそれに伴う生活上の負担が生じている。また、福島県において子どもが運動する機会が減少し、肥満傾向の拡大や体力の低下、多くのストレスを抱えている実態が指摘されている。また、放射性物質に対する不安から、子育て世代を中心に避難指示区域等以外からの自主的避難が続いているのは上記のとおりである。

これらを背景として、2012年6月、「東京電力原子力事故による被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律（子ども・被災者支援法）」が議員立法により施行された。想定される対象は図6.12のとおりである。

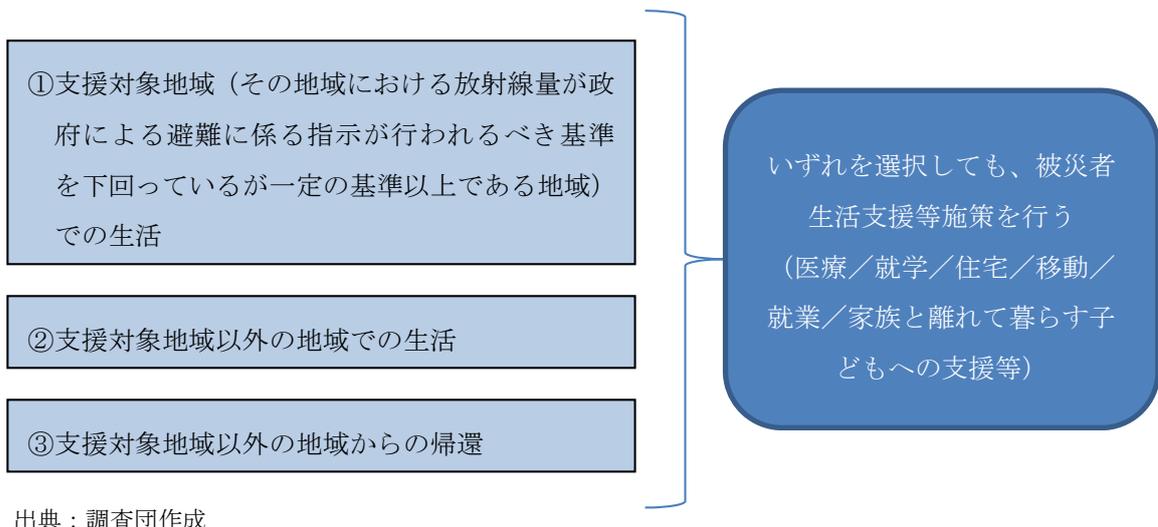


図 6.12 子ども・被災者支援法の対象範囲

子ども・被災者支援法は、被災者生活支援等施策の基本となる事項を規定する理念を中心としたものであり、具体的な施策は政府が定めることとなっている。しかしながら、2013年9月現在、基本方針は策定されておらず、従って、本法に基づく被災者生活等施策は実施されていない⁷。基本方針が未だ策定されていない理由には支援対象地域の指定の困難性があると言われている。

こうした中、基本方針の策定に先行して、子ども・被災者支援法の趣旨を踏まえた被災者支援施策を講ずることが被災者の不安の解消や安定した生活の実現のために必要と指摘されてきた。このような意見を踏まえて、取組について関係省庁において検討、整理を行って、2013年3月にできたのが「原子力災害による被災者支援施策パッケージ ～子どもをはじめとする自主避難者等の支援の拡充に向けて～」である。同パッケージでは、①被災地における子どもの運動機会の確保、②健康管理の調査、心のケアや学校給食の検査の実施、③母子避難者等に対する高速無料化など生活環境の改善、等が含まれる。

同パッケージは、既に実施または予算化されたものをまとめたものであり、原発事故を受けて必要と考えられる長期的な健康状態の把握や避難生活の長期化への対応に求められる支援は含まれていない。

4) 長期避難者等のための生活拠点の検討

避難期間が長期に及ぶ避難者等のための生活拠点の確保、整備等に向けた検討を促進するため、国、福島県、受入自治体からなる協議会を2012年9月に設置した。長期避難者等の生活拠点を確保するため、移転期間、移転規模、整備方法、制度的課題等について検討・調整し、また、避難元自治体のニーズに応じて、受入自治体と連携しつつ、災害公営住宅のモデル的整備について検討・調整することとしている。

当初は、できるだけ大きな敷地内に住民がまとまって生活ができる「集中型」を希望する声

⁷ 2013年8月から同年9月にかけて「被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針（案）」に対するパブリックコメントを実施中。

が多かった。しかしながら、多数の住民をまとめて生活させるには大規模な宅地造成や開発に時間を要する上、受入自治体の都市計画にも影響をもたらすことから、数カ所に分けて生活する「分散型」を望む声が多い。これは、原発被災者を受け入れている自治体の多くが、地震・津波で大きな被害を受け、自らも被災自治体である一方で、東電からの賠償が十分に保証されていないために、住民同士のあつれきなどが生じていることも影響している。

2013年6月に行われた「新生ふくしま復興推進本部会議」における災害公営住宅の入居方針は、市町村単位での入居を基本とし、中でも、避難前の町内会や仮設住宅で育まれたコミュニティ、親族同士などの絆を守るため、一定の住民グループの枠組みによる入居に配慮している。これに対して、グループの範囲をどこまでにするのか、一定程度まとまった用地が取得できるのか、といった意見もある。

(4) 就労・雇用に関する取組

1) 被災地域の産業復興のための取組

政府は福島県の産業を振興するため2011年度第三次補正予算において、東日本大震災の被災地全体で行われた中小企業等グループ施設等災害復旧費補助金などの他に、「ふくしま産業復興企業立地補助」を設けた。これは、福島県内で新たに5人以上雇用する事業所を新たに増設する企業に対し、5年間で1,700億円の補助金を用意するものである。補助率が高く、かつ募集条件が緩かったため、応募が殺到したが、避難指示区域では事業所の新增設を判断できる段階になく、避難指示区域外で以前から福島県内に事業所を持つ企業の申請が多かった。

政府は福島復興再生特別措置法にもとづき、2012年7月に福島復興再生基本方針を出し、これから県全体の復興・再生を目的とする産業復興再生計画や新産業の創出をはかる重点推進計画を作成するとともに、避難解除等区域の復興再生計画も策定するとした(図6.9)。2013年4月には福島の復興及び再生を加速するための措置の創設・拡充の一環として、税制優遇措置の対象を、これまでの避難解除区域から、避難指示解除準備区域及び居住制限区域まで拡充し、企業立地のさらなる促進を目指す。しかしながら、対象地域である浜通りは常磐線をはじめとした交通網が分断されており、新規の企業誘致は容易でないという意見もある。

2) 被災地域における雇用創出のための取組

双葉8町村における事故前の就業者約3.5万人のうち、約1万人が東電その他関連産業に従事し、地域総生産の6割超を占めていた。被災地域におけるその他の雇用は、大規模事業所のほか、中小規模の事業所・自営業・サービス業などで構成されていた。政府によると、原発の安全性確保・廃炉作業のほか、被災地の除染作業やインフラ復旧作業に千人単位の雇用があると推定している。しかしながら、避難者が応募できる職種は少なく、事業者が求人しても応募者がほとんどいない状況が数多く見られる。

被災地域を離れた人達に対しては、「ふくしま回帰就職応援事業」で就職支援窓口を東京に設置し、福島県への帰還を希望する学生や被災者等の一般求職者に対して、就職相談を行い県内就職を支援するなどをしている。

3) 風評被害への対応

原子力災害による風評被害については、福島県にとどまらず広範囲に及んでおり、農林水産物食品をはじめとして、工業製品、観光等に大きな影響を与えている⁸。例えば、農産物の風評被害では、産地が福島県に近いというだけで、出荷制限になっていない安全な農産物まで売れなかったり、値段が暴落した。日本の工業製品に対しても、30 か国以上で放射線量の検査をするなど、規制の動きが広がった。

このため、復興庁は2013年4月に省庁横断的な対策パッケージを取りまとめた。同パッケージに基づき、被災地における放射線の状況を的確に把握・発信することに加え、被害を受けている農林水産業や観光業における新たな需要創出への支援等を関係省庁の連携により実施している。具体的には、放射線の状況の的確な把握については、福島県における米の全袋検査等の食品等の放射線検査・測定体制の整備に加え、インターネットを活用した検査結果の公表等、正確で分かりやすい情報提供等に取り組んでいる。また、農林水産業への支援については、被災地等で生産された農産物等の消費拡大を推進するため、これらの農作物等の各省庁の食堂での積極利用や、マスメディアを活用した広報等を実施している。観光業への支援については、マスメディアとタイアップした広報や、復興イベントの開催等、東北地方の観光需要創出のための取組等を行っている。

なお、東電は、当初、農産物等の損害については、「政府による避難等の指示に係る損害」や「政府等による出荷制限指示等に係る損害」の「営業損害」を対象とし、いわゆる「風評被害」については今後の検討課題としたが、2011年8月の中間指針で風評被害での減収分についても賠償範囲とするとしている。

今回の原子力災害では、モノだけでなく、人の風評被害も指摘されている。福島県から転入する住民に放射能検査を受けるよう求めていた自治体があった他、福島県から避難してきた小学生が他の子供たちから避けられるといったことも起きた。

⁸ 東電が算出した風評被害による損失額（推定額）は、総額約1.3兆円であり、その内訳は、農林漁業・食品産業（国内分）8,338億円、農林漁業・食品産業（輸出分）651億円、観光業3,367億円、製造業・サービス業等684億円となっている（東京電力に関する経営・財務調査委員会報告書、2011年10月3日）。

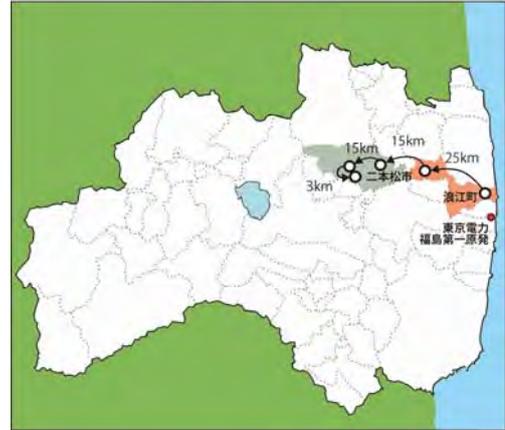
6.3 避難元自治体、受入自治体、民間支援団体等の対応

6.3.1 緊急・応急期

役場の移転

原発事故発生直後の避難指示では地元市町村や住民にほとんど情報が伝わらず、住民はパニックとなり、四方八方へ逃げるほかなかった。例えば、浪江町ではバス 10 台を用意して集団移転を促したが、政府の避難指示が何度も変更されとても制御できず、現在の仮設住宅は二本松市など 6 市町計 28 箇所分散してしまった。

また、行政をつかさどる役場機能も移転を余儀なくされた。9 町村は住民のニーズ等を踏まえ複数箇所に移転をしており、例えば、浪江町は 2012 年 9 月に 4 度目の引越しをしている（図 6.13）。



出典：調査団作成

図6.13 浪江町役場の移転状況

情報が伝わらない中、独自に判断して避難をした自治体もある。川内村役場は 3 月 12 日、自らの判断で避難してきた富岡町役場と合同災害対策本部を設置して緊急対応に当たる態勢を整えた。3 月 15 日には政府の「半径 20～30 キロ圏屋内退避区域」の指示などとは関係なく（無視して）、役場を閉鎖した上で住民に“自主避難”を促し、3 月 16 日には自主避難を決定して避難先の郡山市（「ビッグパレット」）への移動を完了した。役場仮庁舎が避難先で業務を開始したのは 4 月 12 日のことである。政府からの直接指示がない中で、マスコミ報道等をもとに自治体が判断し、住民に避難を促した。

安定ヨウ素剤の配布

放射能による甲状腺がんの発症を妨げるものとして安定ヨウ素剤（以下ヨウ素剤）があるが、配布・服用にあたっては国・県の指示に基づくとされている。県は、原発から 10 キロ圏の 6 町などに計約 20 万 4 千錠のヨウ素剤を備蓄していた。マニュアルでは政府の指示を受けた県が市町村に伝え配布することになっているが、国からの指示は 3 月 16 日になってからであり、その頃には原発から半径 20 キロの住民はほとんど避難を終えていた。

国・県からの服用指示が出なかったにもかかわらず、市町村が独自の判断で、住民にヨウ素剤を配布し服用指示した市町村がいくつかあった。政府事故調中間報告によると、三春町は 3 月 15 日、配布のみならず、服用指示を行っている。

三春町職員らによると、決断に至るまで、町はヨウ素剤を配布すべきかを判断する材料を集めていた。事故後、町内の高台に吹き流しを設置し原発の方向から吹いてくる風を常に監視する態勢を整備した。服用にはアレルギー反応など副作用の恐れがあったが、町の医師から命に関わる副作用がないと確認した。最終的に「放射性物質の拡散状況が分からず、大量放出の可能性を考えると手を打たざるを得ない」と判断し、県からヨウ素剤を入手し、住民に配布した。

配布後、県からなぜ指示がないのに配布したのかというクレームが町に入った。しかしながら、三春町で服用した住民に副作用は出ていない。町長はメディアの取材に対して「混乱時は現場主義が一番。国や県の指示を待ったら何もできない。住民の安全を守るのは町だ」と強調した。

6.3.2 復旧・復興期

(1) 避難元自治体

1) 復興計画の策定

住民が県内外に分散避難する状況に至っている被災自治体では、将来のまちの復興の姿を描こうにもコンセンサスをとることが難しいが、それぞれのやり方で町（村）民の意見を把握して計画に反映しようと工夫している。

例えば、全町民が町外に避難している浪江町は、復興計画策定プロセスにおいて、「町民の間で共有すべき理念」を示す「復興ビジョン」、対策の洗い出しを行う「復興計画」のステップで議論と検討を進めた（表 6.7）。

表 6.7 浪江町復興計画策定における主な特徴

特 徴	内 容
浪江町復興検討委員会の開催	<ul style="list-style-type: none"> ・コアとなる検討主体 ・町民、有識者、国県町職員の 34 名で構成 ・計 8 回開催され、3 部会で詳細部分を議論 ・「事務局案」に対する修正意見を議論するのではなく、委員自らが事前または当日に課題を洗い出し、抽出し、整理し、対応策を検討することを重視するスタイルの徹底（ワークショップ形式の採用）
町民アンケートの実施	<ul style="list-style-type: none"> ・年齢、性別による多様性重視のため高校生以上の全町民（個人）アンケートを実施 ・回答率 59.6%に加えて、多くの回答者が自由意見を記載 ・本アンケートにより、①戻ることが困難と考える町民の一定程度の存在、②町に戻れない場合には約半数は集住の希望あり、③戻ることが困難と思いつつも大多数は町の復興を望んでいる、等を把握
子どもアンケートの実施	<ul style="list-style-type: none"> ・小学校 1 年生から中学校 3 年生が対象で、回答率 71.7% ・特に子どもによる自由回答は「ふるさと」の重さや価値を見直す大きな契機となる
パブリックコメントの実施	<ul style="list-style-type: none"> ・通常は最終局面で実施することが多いが、同町では検討状況の中間報告として中間段階で実施 ・全世帯に中間報告を郵送 ・意見は子どもアンケートの結果と合わせて、計画へ反映させた
専門家の貢献	<ul style="list-style-type: none"> ・「浪江町復興有識者会議」を設置し、放射線の問題など専門性が求められる分野についてより深い議論を行った
浪江町議会の努力と協働	<ul style="list-style-type: none"> ・全議員で構成する「浪江町災害対策特別委員会」にて復興ビジョン・復興計画を審議 ・議会側として把握した町民の問題意識の提示 ・復興ビジョンで記載が必要な事項を個々の意見でなく、議会全体として整理・集約して提起

出典：玉川啓（2013）「浪江町における「復興」検討過程から見えること ～復興の再定義、ガバナンス、原子力災害の受け止め方～」（復興（6号）Vol.4 No.2 2013.3）

なお、2012年4月に公表された同町の復興ビジョンでは、復興の基本方針の1つが「すべての町民の暮らしを再建する～どこに住んでも浪江町民～」としており、今どこに住んでいようが、将来どこに住んでいようが、全町民が幸せになれるよう、多様な選択肢を保障するとうたっている。同時に、「ふるさと なみえを再生する～受け継いだ責任、引き継ぐ責任～」も基本方針とし、何年かかってもしっかりとした姿でふるさとを再生しようと誓っている。

浪江町は復興計画策定後、復興計画策定委員会の下に「まちづくり計画検討部会」と「町民協働による進行管理部会」を設置した。まちづくり計画検討部会では、復興計画【第1次】にて整理された、まちづくりの整備方針の具現化を図り、町民協働による進行管理部会では、計画の進捗を町民とともに管理していく仕組みも構築しようとしている。

上記の動きと並行して、町民の有志が集まって震災後に設置した「まちづくり NPO 新町なみえ」が生活・コミュニティ再建に向けて取り組んでいる。この取り組みには早稲田大学佐藤研究室らが協力している。まちづくり NPO 新町なみえ主催で開催された「なみえ復興塾」におけるワークショップを経て、町民の意見交換や提案をもとに報告書を取りまとめた⁹。この取組においては、行政が役場をワークショップの会場として提供する等の協力しており、補完した関係になっているといえる

2) 避難した人々へのケア

分散して避難している人々に対しては、行政としてサービスをする、情報を提供するというのは被災自治体にとって大きな課題である。

情報発信・情報共有

タブレット型端末は自治体が行政情報を提供する一方で、住民側から自治体に意見や質問を発信し、住民同士でもやりとりができるなど双方向の通信ができる手段として、原発事故により全域が避難区域となった4町で採用されている。

(i) 行政による福祉・保健サービスの提供

いち早く取り組みを始めた富岡町では、町民の氏名や住所などの情報を本人の許可を得た上で提供を受けて「富岡町生活復興支援センター おだがいさまセンター¹⁰」が一括管理する。生活支援相談員らはタブレット型端末を使って病歴や家族構成、生活の状況など避難者の情報を入力し、逐次更新する。相談員や保健師らが端末で情報を確認して生活相談に役立てる。これにより「どこで、誰が、何に困っているか」という基本的な情報を確認できるようになる。状況に応じて訪問の頻度に差をつけることが可能になり、効率的な見守り態勢をつくることもできるといわれている。

⁹ 2012年8月に「浪江町－復興への道筋と24のプロジェクト」、2013年3月に「浪江宣言 13.03 協働復興まちづくりに向けた具体像と、実現へ向けた協働の仕組みの提案」を公表。

¹⁰ 「おだがいさまセンター」は、2011年5月1日に、ビックパレットふくしま避難所内で、富岡町・川内村の両社会福祉協議会により生活支援ボランティアセンターとして設置された。被災住民の交流だけでなく、センター、仮設住宅を住民自身が運営していくという点を打ち出している点がポイントである。なお、センターの具体的な活動の1つとして、「住民電話帳」がある。同意を得られた人だけ掲載しているものの、製本され、全町民に配布されている。

(ii) 住民への行政サービスの提供

2013年4月現在、配布対象は檜葉町が約2,300世帯、富岡町が約3,500世帯、大熊町が約4,000世帯、飯館村が約2,300世帯で、無料貸与している。

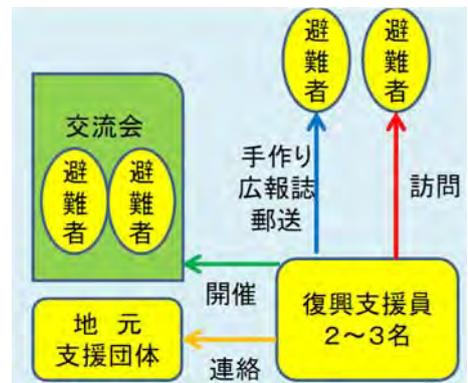
富岡町民は行政から支給されたタブレット端末を通して全国どこにいても「おだがいさまFM」（富岡臨時災害FM）を聞くこともできる。基本的に被災地で開設が原則の災害FMは、原発事故の影響により避難先での開設になったため、通常の手続きよりも困難であったが、関係者の熱意により震災1年後の3月11日におだがいさまセンター内で開設され、2013年に入り『タブレット』で双方向発信が出来るようになってからは、聴衆者の声がダイレクトで紹介されることもあるという。

ただし、ハイテク端末に対する高齢者の抵抗は予想した以上に高く、当町は配布した約3,500世帯のうち、1日の使用実績は平均400世帯程度と全配布世帯の1割と言われている（2013年4月現在）。説明会を繰り返し開催するなどして活用を促進しようとしている。

復興支援員制度の推進 ～県外避難者のケア～

県内避難者に対しては比較的行政の支援の届くが、全国に分散避難している人々の多くは、地域コミュニティから離れ、見知らぬ土地で不安な暮らしを送っている。今後、避難生活が長期化すると、孤立化も問題となっていく。こうしたことを背景に、浪江町では、県外避難町民を対象に暮らしやコミュニティ活動を支援する専門的人員として、当該避難地域に「浪江町復興支援員」を配置する仕組みをつくった。本制度は総務省の「復興支援員制度」（被災地の見守りやケア、地域おこし活動等の支援を目的とした支援員に対して、報酬や活動経費についての交付金措置）を活用して展開している。

2013年9月現在、山形、千葉、新潟、埼玉、京都の5府県に駐在先（中間支援組織であるNPO等）を設けており、各県3人ずつ支援員を配置している。期間は最長5年間であり、避難者宅への訪問活動、情報誌での情報提供、交流会開催、支援団体との連絡調整等を行っている（図6.14）。課題としては、1府県単位で広範囲であるため、中心地から離れて居住する避難者に手が届きにくいという点が挙げられている。



出典：復興庁（2013）「浪江町の生活支援の取り組み」（2013.7.24）

図 6.14 浪江町復興支援員制度

3) 小中学校の再開

原発事故により大きな被害を受けた福島県では、2012年5月1日現在、9,000近い小・中学生が他県へ転校しており、2009年時点と比較すると、小・中学生の数は2万人以上減少している。ただし、岩手県や宮城県において沿岸部の市町を中心に学校の統廃合が急速に進められたのに対し、2013年度において福島県では行われておらず、「臨時休校中」の扱いとなっている¹¹。

原発事故に伴い避難区域に指定された福島県12町村の小中学校で授業を再開したのは42校中32校で、小中学生は事故前の8,388人から5分の1以下の1,592人に減少した¹²。小学校は27校中20校、中学校は15中学校中12校がスタートした。避難指示が解けて元の校舎に戻ったところもあれば、避難区域外の市町などに移って仮校舎を構えたところもある。なお、小規模校などは合同授業を余儀なくされている(表6.8)。最も高い減少率は浪江町で小学生は98.5%減、中学生は93.0%減で、町内9小中学校の中で再開した学校は二本松市に移転した2校のみである。

表 6.8 原発事故前後の小中学校の状況(抜粋)

原発事故前		→	原発事故後		原発事故前		→	原発事故後				
南相馬市 小高区	小高小	392人	→	再開(鹿嶋区)	97人	双葉町	双葉北小	151人	→	休校		
	福浦小	105人	}	合同授業(鹿嶋区)	82人		双葉南小	192人	→	休校		
	金房小	143人			双葉中		208人	→	休校			
	鳩原小	65人	→	再開(鹿嶋区)	91人	大熊町	熊町小	333人	→	再開(会津若松市)	65人	
	小高小	382人	→	再開(二本松市)	17人		大野小	423人	→	再開(会津若松市)	113人	
浪江町	浪江小	558人	→	再開(二本松市)	43人		大熊中	371人	→	再開(会津若松市)	119人	
	幾世橋小	122人	→	休校	富岡町	富岡1小	416人	→	再開(三春町)	14人		
	請戸小	93人	→	休校		富岡2小	521人	→	再開(三春町)	17人		
	大堀小	157人	→	休校		富岡1中	259人	→	再開(三春町)	20人		
	苅野小	174人	→	休校		富岡2中	291人	→	再開(三春町)	11人		
	津島小	58人	→	休校	楢葉町	楢葉北小	274人	}	合同授業(いわき市)		88人	
	浪江中	398人	→	再開(二本松市)		43人	楢葉南小		158人	}	再開(いわき市)	
	浪江東中	179人	→	休校		楢葉中	254人	→	再開(いわき市)		63人	
	津島中	34人	→	休校								

注：原発事故前は2010年5月、事故後は2013年5月時点

出典：河北新聞2013年7月31日付

¹¹ 福島県教育委員会によれば、「地元に戻る希望を持っており、統廃合を検討する時期ではない」「多くの学校が避難先で活動を続けている」と説明している(出典：鈴木智紀(2013)「被災三県における児童生徒数の減少と学校の統廃合」(「立法と調査」2013.6、No.341 参議院事務局企画調整室編集・発行))

¹² 出典は河北新聞2013年7月31日づけ記事

コラム 6.1 避難者自身による取組：NPO 法人とみおか子ども未来ネットワーク

「とみおか子ども未来ネットワーク」は、震災と原発事故により避難中の富岡町の住民のうち、PTA活動経験等がある30代～40代の子育て世代が中心となって、2012年2月設立された（2013年2月にNPO法人化）。

メンバーは、国に避難の実態を理解してもらうためには、個別に意見を言っただけでは単なる「大きな声に過ぎない」で終わってしまうことが多い、皆の意見をまとめて訴えたほうが効果的であると自身の経験から判断し、「タウンミーティング」を全国各地で開催し、富岡町民の声を集め続けている。

タウンミーティングは、まず富岡町の人々だけの「クローズド」の語り合い、その後、町民以外の人々も話に参加できる「オープン」の場で、出てきた話を共有して深まりを目指す、とやり方で進められている。2013年2月には、第1回から5回目までのタウンミーティング事業を通じて出て来た問題を公開の場で住民と行政とで現状の問題を共有し、解決へつなげるべく、「とみおか未来会議」を開催した。

主な活動内容は以下のとおり：

- ①届ける活動（タウンミーティングを行い、町民の要望や意見、避難生活の現状を集約し、公開討論会等を通して町民の本当の声を国や関係各所に届ける活動）
- ②求める活動（原発事故の責任の所在を明確にし、本当に失ったものの完全なる賠償を求めるとともに、継続的支援、避難者の実情に合った法制度の創設等を求める活動）
- ③創る活動（町民の将来への多様な選択を尊重し、それぞれの自立のかたちを支援するとともに、富岡町の未来像と私達の新しい古里のかたちを町民自身の手によって創っていく活動）

(2) 避難者受入自治体

1) 全体像

避難者を受け入れている全国の自治体は、前述のとおり、原発避難者特例法にもとづく支援を行っているが、借上げ住宅の入居期間等、各自治体に判断が委ねられているところもあり、避難先によって支援の程度が異なるということも指摘されている。

避難先での行政サービスを受けるにあたって、住民票の問題も挙げられる。地震・津波及び原発事故に対する補償を受けるためには避難元に住民票を残しておく必要があるが、これにより、避難先でサービスを受けることができない、あるいは時間がかかると言われている。例えば、住民票を異動しないと避難先で印鑑登録ができず、避難元の自治体の役所に出向くか郵送で申請するしかない。さらに、携帯電話や車の購入時に業者から住民票の異動を求められたり、クレジットカードが住民票所在地にしか送付されず、契約できなかつたりする場合があるという。原発避難者特例法は住民票を移していない避難者への措置でもあるが、要介護認定や学校の転入学など一部事務（特例事務）に限られる。

こういった中、2012年10月に開催された国と福島県の長期避難に関する意見交換会において、国は「憲法上、二重住民票は認められない」とした上で、住民票を異動させず、避難先の居住を証明する手だてを講じる方針を表明した。居住証明書発行を求めた県に対し、前向きに取り組む考えを示した。

2012年12月、総務省は、避難場所に関する証明の発行について「届出避難場所証明事務処

理要領」に係る通知を避難元市町村に対して出した。これにより、長期にわたる避難生活において、民間契約等の際に避難者がその避難場所について証明することを求められる場合に対応できるようになった。

なお、日本学術会議は、2013年6月に出した提言にて、「被災者手帳」の交付で支援措置を明確にした上で、長期避難者に二重の住民登録を認めるべきとしている。また、避難先に住民票を移した場合も、避難元自治体の住民の地位も与え、元の自治体の復興計画策定などに関与できる仕組みを整えるべきとしている。

2) 事例 ～山形県の取組～

ここでは、福島県からの最も多く、避難者を受け入れている山形県の支援について整理する。

避難者受入状況

山形県は、時系列的に見ると2012年1月をピークに人数は減少しているものの、福島県から県外へ避難した人のうち約15%を受け入れている（表6.9）。

表 6.9 山形県における避難者受入状況

区分	受入人数	備考
アパート等	6,955 人	民間賃貸、公営住宅等
その他	640 人	知人宅、病院等
合計	7,595 人	・うち福島県からの避難者が9割以上を占める ・市町村内訳をみると、山形市(2,701 人)、米沢市(2,008 人)、天童市(489 人)となっている

出典：山形県ホームページより（2013年8月15日17時現在）に基づき調査団作成

行政による支援

他都道府県と同様、避難者向け借上げ住宅制度については、福島県からの受付終了要請がなされたことに伴い、2012年12月28日に新規申込受付は終了している。住宅の使用料（家賃）、敷金、共益費、管理費の避難者負担はないが、光熱水費、その他生活に要する費用等は、入居者が負担することになっている。なお、山形県特有の支援として、大雪対策として自動車運転の仕方を含む「冬の暮らし」講座を開催している。

官民連携による支援

県は、震災当初から被災地支援と避難者の受入れ対応のために、県、県社協、NPO 団体等が協働し、県庁内に「ボランティア災害対策本部」を設け、日々情報共有の会議を開いていた。この会議はだれでも参加自由で、多くの支援団体が参加し、活動報告や情報共有などが行われた。

2011年8月には、復旧・復興に向けて支援している人々の情報や活動の拠点として、「復興ボランティア支援センターやまがた」が設置された。当センターを運営する「つながろう！ささえあおう！復興支援プロジェクトやまがた」は、震災の復興や被災者のための支援をしている2つのNPOと県で構成する中間支援組織である。県内避難者支援活動として、避難者のためのインターネットによる情報受発信と情報紙の発行を行ったり、県内外で被災地・避難者支援

を実施している組織や個人、また関係者がお互いの活動を紹介・報告し情報交換を行うことができる“場”を提供している。

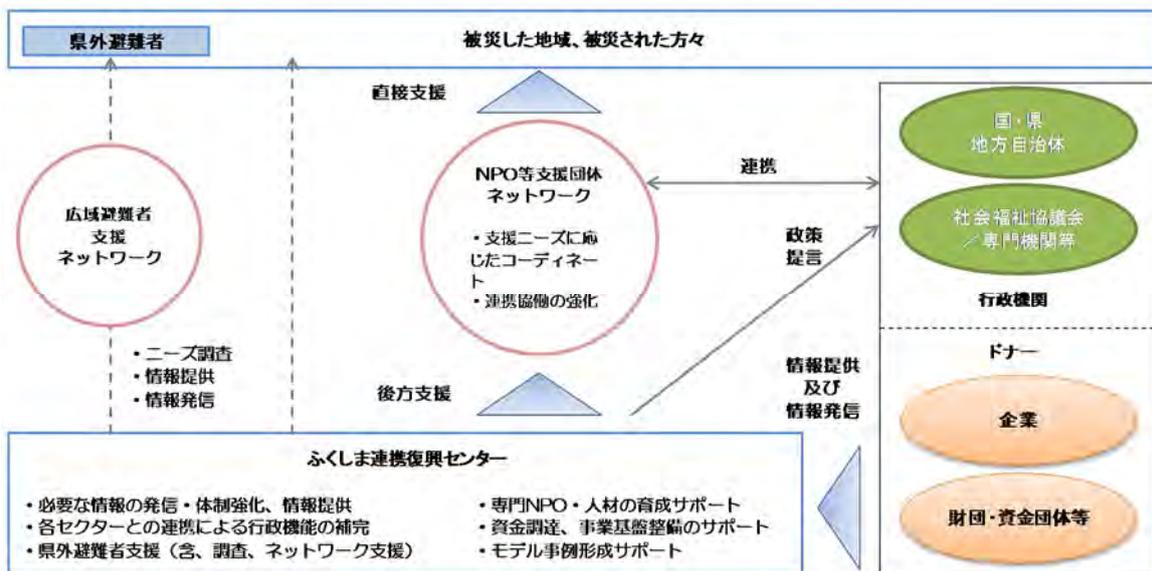
県はさらに東日本大震災により県内に避難されている人々への中長期的な支援について、行政機関、関係機関、NPO・ボランティア団体等の避難者支援団体が情報を共有し、相互に連携・協働しながら避難者のニーズに対応したきめ細やかな支援を行うことを目的として、「やまがた避難者支援協働ネットワーク」を2013年8月に設立した。活動内容としては、避難者への支援に関する情報の共有、避難者への支援に関する連携・協働の促進、協働による支援事業の実施を掲げている。同ネットワークには9月現在、94団体が参加している。

(3) 大学や民間の支援組織

ここでは主として原発事故による長期避難、福島県における復興に焦点を当てた関連組織の動向を整理するが、第5章にて発災直後から現在までの民間の復興支援活動について扱っているため、そちらと合わせて参照いただきたい。

1) ふくしま連携復興センター

2011年7月に設立されたふくしま連携復興センター¹³は、『ネットワーク全体を俯瞰して、「抜け」、「漏れ」のない支援をしていく。』ことを目的とし、東日本大震災によって被災した地域及び被災者自身の自立的な復興を目指し、様々な支援のコーディネートやネットワークづくり、情報提供・情報発信、事業連携・協働推進を支えるために活動をしている（図6.15）。



出典：ふくしま連携復興センターから入手した資料に基づき調査団作成

図 6.15 ふくしま連携復興センターの機能

¹³ 2011年12月に一般社団法人化

センターが後方支援をしている NPO は、発災直後から、物資の配給、見守りの実施、学習支援など直接的な支援を実施してきたが、これからは仮設住宅・借上げ住宅居住期間の終了を念頭に入れた、自立再建、復興支援活動を段階的に変えていく必要があると考えつつある。これを受けて、センター自身も支援の方向性として、復興の段階に応じて、実施する支援を変えていく必要があるとしており、そのためにどこにどのような支援が必要か、支援をどう変えていくべきか等の指針を具体的に示していくことが重要としている。

2013 年度事業の具体的な内容は以下のとおり：

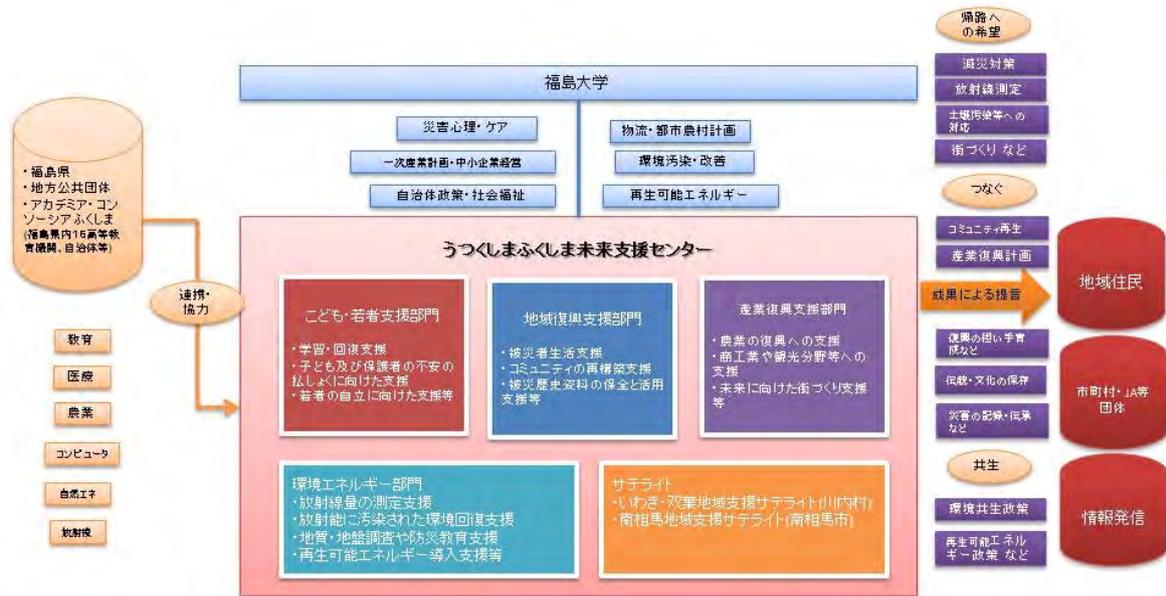
- ネットワーク形成・協働推進事業
- 情報提供・発信・コーディネート事業
- 広域避難者支援事業（福島県が課題として抱え、県内支援団体による対応が難しい広域的な支援者への支援体制の構築に向け、支援団体間のネットワーク形成および各セクターへの提言活動を実施する）
- モデル形成支援および提言事業（福島県（県外避難者支援を含む）での復興のモデルとなりうる事業の実施のための後方支援、一部モデル事例のプロジェクト立ち上げ、および、各支援団体・各セクターへの提言を実施する）

2) 福島大学 うつくしまふくしま未来支援センター

福島大学は、長期にわたる復旧・復興支援を組織的に対応するため、2011 年 4 月にうつくしまふくしま未来支援センター（Fukushima Future Center for Regional Revitalization: 通称 FURE）を立ち上げた。同センターの目的は「東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う被害に関し、生起している事実を科学的に調査・研究するとともに、その事実に基づき、被災地の推移を見通し、復旧・復興を支援する」ことにある。4 つの部門とその下に設置されている 9 つの担当（プロジェクトチーム）を配置しており、学術・研究を第一義とする「研究センター」ではなく、地域の復旧・復興に寄り添う「支援センター」として実践的な活動を展開している（図 6.16）。

センターはこれまでに、子どもの学びや若者の自立支援、仮設・借上住宅等での絆づくりや被災したコミュニティの再生支援、県内農産物の実害・風評被害対策としての農地の詳細な放射線量マップの作成や安全・安心な検査体制の構築に向けた提言、放射性物質の土壌や農作物への移行メカニズム解明に向けた調査研究、地域の特性を最大限に生かした再生可能エネルギーの導入・普及の支援など多岐に渡る活動を行ってきている。

例えば、2012 年 1 月には、福島大学が双葉地方 8 町村と復旧・復興に向けた連携協定を締結したことに基づき、センターが中心となり復興計画作成支援、産業、住民環境、教育など様々な分野で双葉地方の復興を支援している。また、2012 年 10 月より、「災害復興支援学」を新規開講しており、センターの研究者が中心となって、現場を歩いて積み上げた説得力のある講義を展開している。



出典：うつくしまふくしま未来支援センターHP より（2013年8月掲載のもの）

図 6.16 うつくしまふくしま未来支援センター概略図

設立3年目に入ったセンターは災害などの復興に積極的に貢献できる人材の育成に努めるとともに、様々な機関と連携・協力しながら、外国も含めた県内外への情報発信の強化に取り組んでいくとしている¹⁴。

3) 民間支援団体とそれをつなぐもの

東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)¹⁵は、活動の1つとして、「広域避難者を支援する団体のつながりづくり」を掲げている。また、NGO や NPO をつなぐネットワーク機能を果たしている国際協力 NGO センター (JANIC) も福島に拠点をおいて長期避難に係る支援を行っている。

個々の民間支援団体の活動

2012年3月～5月にかけて JCN が実施した「広域避難者支援団体のネットワークづくりのための活動実態調査」結果によると、支援団体の状況は以下のとおりである。

- 回答者（支援団体）の所在地：「東京都」が最も多く、次いで「北海道」（東京都のほぼ半数）。
- 実施している支援内容（複数回答）：「交流・コミュニティ」が最も多く、次いで「情報発信」、「物資支援」、「各種相談」、「保育・教育」。
- 想定している活動終了時期：「決めていない、決められない」が最も多く、次いで「様子を見ながら、今しばらく」、「避難者という存在がなくなるまで」。

¹⁴ うつくしまふくしま未来支援センター「共に生きる Vol.2」（2013年3月発行）より

¹⁵ 東日本大震災における被災者・避難者への支援活動に関わる NPO、NGO、企業、ボランティアグループが参加する、セクターを超えた民間支援団体による全国規模の連絡組織。第7章参照。

- 他団体との連携・協力の必要性：「必要」と回答したのが8割超。
- 活動資金の調達方法：「寄付金・支援金」が最も多く、次いで「ボラサポ（災害ボランティア・NPO活動サポート募金）」からの助成。

JCNの取り組み

JCNは、2012年度から、広域避難者を支援する団体や避難当事者団体等のつながりづくりの一環として、広域避難者地域において支援団体が集まる場「広域避難者支援ミーティング」を2012年6月から定期的で開催している。2012年度は計8地域で開催し、のべ490団体が参加した。参加団体は民間NGOやNPO、任意団体、社会福祉協議会等であり、情報収集、横のつながりを作ることを目的としてあげている。

2013年7月に東京で行われたミーティングでは以下のような意見が出された：

- ・相談内容として多いのは「住居」についてであり、経済格差や情報格差が課題になりつつある。
- ・区域の設定・見直しや賠償制度によって、当事者（被災者）間のつながりが危うくなっている。
- ・支援ニーズの多様化への対応が必要となる一方で、自立に向けた支援が求められている。
- ・支援団体が共通して抱える課題は、人材、ノウハウ、資金の不足。対処療法的な対応は限界が来ており、先や希望が見えない状況において疲れた団体も出てきている。多様化するニーズへの対応には、団体の事務局機能（組織）の強化が必要である。
- ・官の安定力・広報力と、民の発信力・行動力がうまく連携できるとよい。

挙げられた意見は中長期的な支援を継続していく上で、検討・留意していくべき項目と考えられる。

JANICの取り組み

JANICは2011年7月、福島に駐在拠点を設立し、スタッフによる常駐活動を開始している（2012年6月には人々が集まりやすいよう福島駅前に移転）。JANIC福島事務所は、福島大学と共同して内外の協力・協働関係のネットワークを形成し、情報を恒常的に国内外へ伝え続けることを通じて、さらなる協働の促進と情報の記憶化を達成しようとしている。主な活動は以下のとおり：

- ・ふくしまNGO協働スペースの設置と運営：会議スペース、拠点を持たない団体のための事務スペース、イベントスペースの提供
- ・福島情報ポータルサイトの設置と運用：福島大学、つくしま福島未来支援センター（FURE）とともに、福島の現状等について英語での情報発信を行う（Fukushima on the Globe）。

コラム 6.2 避難先の住民との交流

江東区の国家公務員宿舎・東雲住宅で生活する避難住民は、交流組織「東雲の会」を2011年9月に設立した。本宿舎は2011年4月に受け入れを開始したが、入居当初、「同じ町の人が多く入居しているはずなのに、見知らぬ人ばかり。挨拶もなくすれ違う」という状態だった。入居している公務員の既存自治組織はあるが、避難してきた住民は加入していない。

この状況を心配した避難受け入れを行う東京都都市整備局の後押しで、階ごとの集まりを設け、皆の意見を聞いて結成されたのがこの交流組織である。東雲の会の主な活動は、交流サロン活動（毎週火、木曜日）、交流行事（企業からの招待行事を含む）、東雲見守り隊、広報誌「きずな」発行、地域交流である。特に地域交流については、クリーン作戦と称し、避難者がボランティアの人々とともに、東雲住宅周辺のゴミ拾いを月1回を目安に行っている。また、地域のお祭りにも参加するなど積極的に被災先の住民と交流する機会を設けている。

地域に溶け込み、支援されるばかりでなく自分たちから積極的飛び込んでいくことに今後も力を入れていきたいとしている。

（出典：新聞記事、JCN 広域避難者ミーティング資料等）

6.4 避難者意向

ここでは国、大学等が発災以降、実施しているアンケート等の結果に基づき、避難者の意向及びその動きを整理する。調査実施主体によって対象者や設問が異なるため、同次元で語るには留意が必要だが、主な調査結果から特徴を抽出する。

6.4.1 「原発災害避難者の実態調査」(2011.6 及び 2011.9 月実施)

調査概要及び主な調査結果は表 6.10 のとおりである。

表 6.10 原発災害避難者の実態調査の概要

調査実施主体	今井照福島大学行政政策学類教授、朝日新聞社	
調査目的	原発災害避難者の実態把握	
実施時期及び調査方式	時期	(1次)2011年6月6日～12日 (2次)2011年9月20日～28日
	方式	(1次)朝日新聞社で編成した特別チームによる面談聞き取り、1人につき1時間程度 (2次)原則面談聞き取り、一部電話聞き取り
対象者	(1次)福島県内外の1次避難所、2次避難所にいる人たち調査時点以後に避難が予定されていた人たち、自宅に戻った人たち等計407名 (2次)1次調査対象者のうち、協力が得られた287人	
主な調査結果(特徴)	(1次:発災3ヶ月後)	
	<ul style="list-style-type: none"> ・避難場所を転々としており、最も多いのが3ヶ所目、最高は12ヶ所 ・県外避難者は30歳代、子育て世代が多い ・避難所で暮らしているのが多いのは独自で動きにくい60歳以上 ・避難先の判断材料は「役所の指示」が最も多いが、原発事故特有な傾向として「親族知人の勧め」も多い ・帰還意向は「戻りたい・できれば戻りたい」人は約79%。ただし、県内避難者、または高齢者層の方がより積極的に戻りたいという意思を示している。 ・今後の不安については、「放射能の影響」と「収入」が多い 	
	(2次:発災6ヶ月後)	
	<ul style="list-style-type: none"> ・震災前から暮らしていた家族と別々に暮らす割合が高くなった。特に子どものいる家族、県外避難者にこの傾向が高い。 ・帰還意向は「戻りたい・できれば戻りたい」人は約65%。 ・地域に戻ることができるまでの期間については、県外避難者の方が県内避難者よりも長期間を予想している。 ・戻れる条件としては、除染による放射線量の低下が最も多い 	

出典：今井照（2011）「原発災害避難者の実態調査（1次）」（自治総研通巻393号、2011年7月号）

同（2011）「原発災害避難者の実態調査（2次）」（自治総研通巻398号、2011年12月号）

3ヶ月の間における時系列変化を見ると、地域への帰還について、「戻りたい」が(1次)59.3%から(2次)43.2%へ減少している。特に県外避難者は「戻りたい」が低くなり、「戻りたくない」が高くなる。また、若年層ほど「戻りたい」が少なくなる。県外避難者に30代が多いことも合わせると、時間が経過しても地域に若年層が戻ってこないのではない可能性がある。

意欲の変化についてみると、2回の調査結果はともに「がんばろうと思う」人が約半数を占める。ただし、「気力を失っている」人が3ヶ月間で約2倍になっている点に留意が必要である。

6.4.2 「平成 23 年度 双葉 8 町村災害復興実態調査」(2011 年 9 月実施)

調査概要及び主な調査結果は表 6.11 のとおりである。

8 町村に渡った調査であるため、被災状況、それに関連して帰還意志は地域によって大きく違いがあることが明らかになっている。また、上記 6.4.1 と同様、若年層ほど帰還意志は低い傾向にあり、その背景には放射能の影響に対する心配がうかがわれる。

表 6.11 双葉 8 町村災害実態調査の概要

調査実施主体	福島大学災害復興研究所	
調査目的	震災から半年が経過し原発事故によって避難を余儀なくされている被災者の被災状況や生活再建における課題を把握する	
実施時期及び調査方式	時期	2011 年 9～10 月
	方式	アンケート方式、郵送配布(町村の広報に同封)・回収
対象者・回収率	対象者	双葉 8 町村に居住していた全世帯(町村による避難者名簿)
	回収状況	全体回収率 48.2%(ただし、町村によって回収率に差あり) 有効回答数 13,576、若者票 5,049
主な調査結果(特徴)	<ul style="list-style-type: none"> ・避難回数は「3～4 回」が 47.2%と最も多く、次いで「5 回以上」。10 回以上避難場所を変えた人もいる ・現在の居住形態は、高齢層になるほど「仮設住宅」が多く、若年層は「民間借上住宅」が多い。 ・震災後の家族離散状況は約 27%の人が離散して生活をしているが、うち 3 世代以上の家族の場合、約 49%の家族が離散している ・「無職」の人は震災前約 28%、震災後約 54%。震災前仕事をしていたが、無職になった割合が最も高い職種は「パート・アルバイト」、次いで「自営」である ・帰還の意志は、「他の町民の帰還後」と「戻る気はない」がそれぞれ約 25%となっている。しかしながら、地域ごとに異なっており、「戻る気はない」を選択した人は、大熊町・富岡町が 30%以上であるのに対し、川内村や葛尾村は約 12%である。また、年代別でも異なっており、若年層ほど「戻る気はない」と回答する傾向が高い。 ・戻らない理由は、「放射能汚染の除染が困難」が最も多く、次いで「国の安全宣言レベルが信用できない」となっている。 ・帰還まで待てる年数は、「1～2 年」が最も多く、次いで「2～3 年」となっている。高齢層になるほど待てる年数は短い傾向にあるが、80 歳以上になると年数は若干長くなる。 ・現在の生活困難は、「放射能の影響が心配」が飛び抜けて多い。一方、今後の生活上の困難は、「避難の期間がわからない」が最も多い。 	

出典：福島大学災害復興研究所(2012)「平成 23 年度双葉 8 町村災害復興実態調査基礎集計報告書(第 2 版)」

6.4.3 「平成 24 年度 原子力被災自治体における住民意向調査」

(2012 年 8 月～2013 年 1 月実施)

調査概要及び主な調査結果は表 6.12 のとおりである。復興庁が、福島県や各市町村と共同で実施したものだが、設問や選択肢が必ずしも同じでないことから単純に比較することは難しいが、原発事故によって大きな被害を受けた自治体住民の傾向を把握することはできる。

これによると、「コミュニティ形成」が避難生活で困っていることとして最も多いのが本調査の特徴である。震災から 1 年半以上が経ち、仮設住宅等で落ち着いたこともあり、外に目が向くようになったとも言える。

帰還意向については、富岡町と大熊町に戻らないという人が多いことが 6.4.2 との共通事項として挙げられる。また、若年層ほど帰還意向が低いことは時間がたっても同じである。

表 6.12 原子力被災自治体における住民意向調査の概要

調査実施主体	復興庁、福島県、各市町村が共同で実施	
調査目的	避難期間中の生活環境の改善、帰還に向けた諸施策の実施、長期避難者に対する支援策等の具体化を進めるための基礎情報の収集	
実施時期及び調査方式	時期	2012年8月～2013年1月 (市町村毎に2週間程度の期間で実施)
	方式	アンケート方式
対象者・回収率	対象者	市町村によって異なる ・大熊町、飯舘村:全世帯主 ・双葉町:中学生以上の全町民 ・浪江町、楢葉町、葛尾村:15歳以上の全町(村)民 ・富岡町:18歳以上の全町民 ・田村市:避難指示解除準備区域及び旧緊急時避難準備区域の全世帯主
	回収率	配布総数 60,705 票、回収率 60.2% (市町村別回収率は省略)
主な調査結果(特徴)	<p>1、現在の避難等の状況</p> <ul style="list-style-type: none"> ・世帯(家族)の分散状況は、割合が最も高い飯舘村が約 5 割、最も低い葛尾村で約 3 割。 ・避難生活で困っている分野は、多くの市町村において「コミュニティ形成」が最も多く、次いで「就労・労働」分野となっている。避難生活の住居種別で比較すると、借上住宅の居住者が、仮設住宅の居住者と比較して「コミュニティ形成」を上位に挙げる傾向が顕著である。 <p>2、帰還意向について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・帰還意向については、市町村によって全く異なっており、例えば戻らない(戻りたくない)人の割合は以下のとおり:田村市 10.2%、楢葉町 22.3%、富岡町 40.0%、大熊町 45.6%、双葉町 30.4%、浪江町 27.6%、葛尾村 27.1%、飯舘村 27.8% ・帰還意向につき、年代別に比較するとすべての市町村において、高齢層ほど帰還意向が高く、若年層ほど低い。家族構成別に比較すると、子どもがいる世帯とない世帯では、前者の方が帰還意向が低い傾向にある。また、判断できない住民が全体的に一定割合で存在する。 ・帰還を判断するための必要な情報・条件として、「社会基盤の目処」「放射線量の低下の目処」が上位に挙げられている。 ・帰還を希望しない理由として、多くの市町村において「放射線量に対する不安」、「原発の安全性の不安」が上位に挙げられている。 ・帰還を希望しない住民が行政に求める支援としては、多くの市町村で「住居の確保の支援」、「元住んでいた市町村からの情報提供」が上位に挙げられている。 <p>3、避難期間中の居住地・住居形態について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難生活を送る場として希望する市町村については、「いわき市」が最も多く、次いで「福島市」「南相馬市」となっている。 ・避難期間中の生活で希望する住居形態は、多くの市町村で「持ち家」との回答が高い。 <p>4、町外コミュニティについて(富岡町、大熊町、双葉町、浪江町対象)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・町外コミュニティへの居住意向は、「現時点では判断できない」が 4 割を超えている。ただし、年代別に見ると、4 町すべてにおいて、高齢層ほど居住意向が高く、若年層ほど居住意向が低い。 ・町外コミュニティへの移転まで待てる期間として、4 町とも「1 年以内」から「3 年以内」の回答が半数を超えている。 	

出典：復興庁（2013）「平成 23 年度双葉 8 か町村災害復興実態調査基礎集計報告書（第 2 版）」

冒頭で述べたように調査実施主体、調査方法、調査対象が異なるため、これらの調査結果から一概に意向をまとめることは不可能だが、次のような傾向は見られる。

- 帰還意向は時間が経つにつれて低くなりつつある。
- 帰還意向は高年齢層ほど高く、若年齢層ほど低い。
- 「戻らない」「移転したい」の主な理由は放射能の影響に対する不安とする人が多い。
- 現在の生活での不安は、放射能の影響のほか、収入・就職についてとする人が多い。

コラム 6.3 避難者意向の時系列変化

(読売新聞 原発事故避難 200 人アンケートより
(2011.4 から定期的に実施))

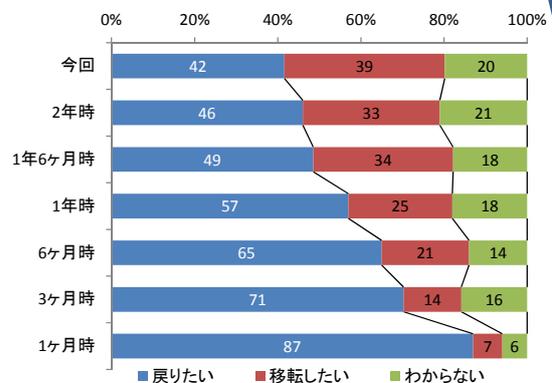
調査対象数は 200 人と限られているが、発災 1 ヶ月後から定期的に調査をしている読売新聞の最新の結果(2013 年 9 月 11 日付)を紹介する。対象者は原発事故後、福島県内で避難生活を送る被災者である。

避難前に住んでいた地域に「戻りたい」という人は減り続けており、今回は、震災 2 年時の前回調査から 4 ポイント減の 42% になった (a)。

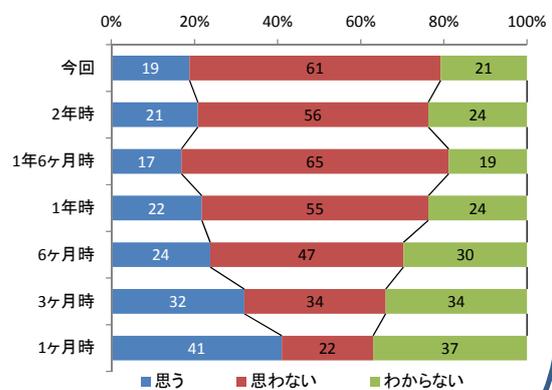
なお、福島県内で暮らしたいと考える避難者の割合は県内と県外の各避難者によって異なっている。避難前に住んでいた地域から「移転したい」と答えた人のうち、県内避難者の 95% が「県内にとどまって生活を再建したい」としたのに対し、「県外に移って生活を再建したい」と答えた人は 5% だった。一方、県外避難者は、「県外にとどまって生活を再建したい」が 82% で、「県内に戻って生活を再建したい」は 18% にとどまった。

避難前に住んでいた地域が復興できると思うかという問いに対しては、「思う」と回答した人は 20% を切った。復興への期待感は、震災 1 年時の調査以降、20% 前後で推移しており、復興の踊り場期にいたることがうかがわれる (b)。

(a) 帰還意向



(b) 復興への期待感



6.5 長期避難者支援における留意点

本節では、国や県の対応（6.2）、それを受けての被災自治体、受入自治体、民間支援団体等の取り組み（6.3）と、避難者意向（6.4）を踏まえて、長期避難者に対する支援に係る留意点について整理する。

同じ避難者といっても、「帰ることが可能な場所」と「帰ることが（長期にわたり）不可能な場所」がある。また、「放射線量の観点」から帰ることが可能になったとしても、インフラや買い物をするところ、雇用の場等の環境が整わなければ、帰村宣言した川内村のようになかなか住民が戻ってこないという事態になる。さらに、年齢、性別、子どもの有無等世帯構成、職業といった属性によって、意向は異なっており、日々刻々とその意向は変化している。結果として、急ぎ対応をしなければますます戻らない人が増える一方で、画一的な支援では問題を解決できない状況となっている。

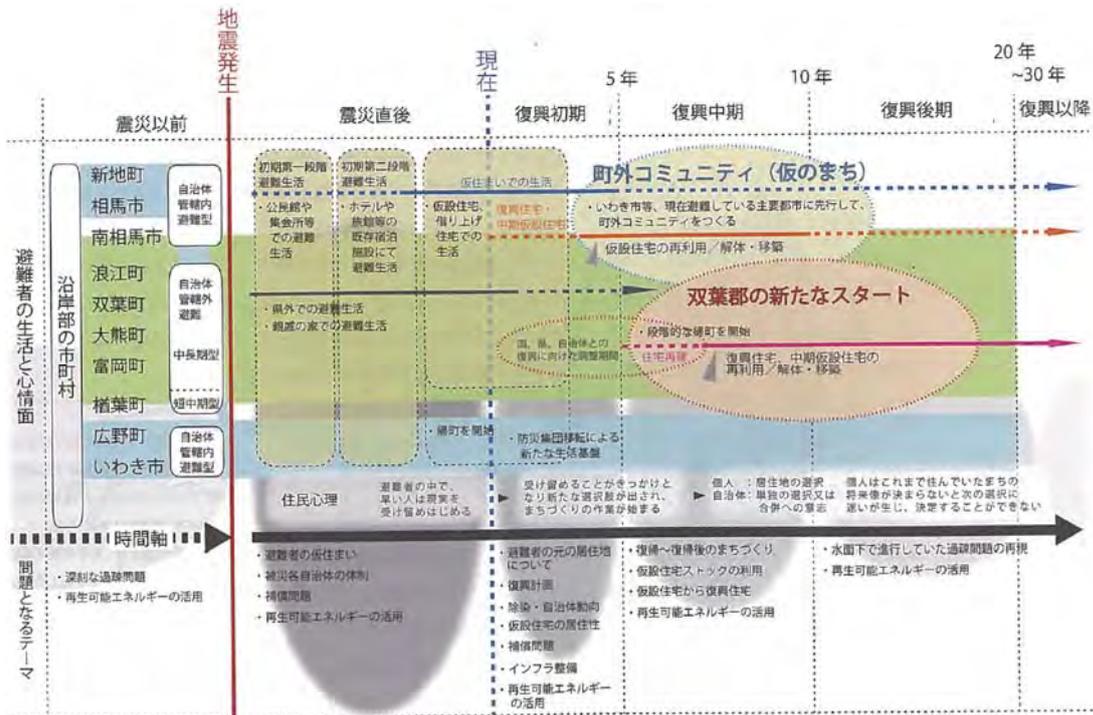
今回の原発事故に際し、国の対応を見ると、避難区域に指定されているところについては、早期帰還・定住プラン策定、長期避難にかかる協議会、コミュニティ復活交付金の提供等が行われており、東電の賠償制度も様々な問題点が指摘されつつも整備されている。ただし、仮置き場の設置も含め除染終了の目処が立っておらず、避難の長期化が予想される¹⁶。

一方、避難区域以外において、放射能の汚染が不安で、自主的に避難をしている人々に対する行政支援は限られている。子ども・被災者支援法はできたが具体的な施策実施まで至っていない。被災者支援施策パッケージ等打ち出されているが、県外自主的避難者で戻らないと選択した人に対する支援は補償も含めてかなり限られているのが現状である。

政府の対応は主として、避難区域でいつになるかわからないものの、戻ることを前提である。しかしながら、多様な状況にある避難者のことを考えると、復興が長期になることを視野に入れて、より多くの選択肢を用意する必要があるのではないかと思われる。その際、年齢、性別、家族構成等といった属性は必ず留意すべき点である。また、行政の支援だけでなく、大学、NPOやNGO、企業等民間支援も必要であり、官民連携は不可欠となってくる。

図 6.17 は、自治体ごとの避難形式別に復興の道筋を表しているものであり、避難者にとってもイメージが湧きやすいものとなっている。示されていることはひとつのシナリオにすぎないが、避難者自身が自分で将来を選択し、同時に支援者らが方針を立てるうえで、必要な情報である。

¹⁶ 2013年9月10日、原子力損害賠償紛争審査会は、原発事故の避難者に支払う家屋や土地の賠償額の増額を決定した。国や自治体は帰還を目指す政策を進める中、避難先で住宅を買わざるを得ない人たちもいるという実情に沿った増額であり、これにより避難先への加速化が進むと思われる。ただし、少なくとも事故後6年間は避難指示が解除されないという帰還困難区域に住んでいた人々に限ったものであり、その他の避難者にとって認められるものではない。



出典：浦部智義他（2013）「避難の実態とその考察から見る今後」（建築雑誌 2013年1月号）

図 6.17 時系列で見る避難と復興に向けての取組みと予測

最後に、長期避難者への支援において個別の留意点を整理しておく。

個々の状況を踏まえつつ、自立を見据えた支援

避難者の置かれた状況は一人ひとり異なり、その傾向は避難が長期化するにつれて強くなる。国だけで個別対応するには限界があるため、民間支援団体とともに、丁寧なケアができる体制を構築することが求められる。

また、発災直後や仮設住宅に落ち着くまでは外部からの物資支援や人的支援が被災者にとって支えとなるが、時間が経つにつれて、支援が当然と思う雰囲気ができてしまうケースがあると言われている。支援が避難者のままでいる状態をつくりだすのではなく、就労や避難先住民との交流等を通じて自立を促すものになるよう、震災当時から被災地域で活動してきた民間支援団体が模索している。また、自立のためには情報は不可欠であることから、行政は利用できる支援性を含めて最新の情報提供に努めつつ、インターネットから壁新聞までさまざまな情報共有ツールを利用する必要がある。

現実に即した住宅支援

自然災害を想定した日本の災害救助法は、比較的長期にわたる避難生活を想定したものになってはいない。阪神・淡路大震災においても、仮設住宅の入居期間は実際には延長をしているものの、5年以上の避難生活を想定しているわけではない。今回の原子力災害に伴う避難生活は通常自然災害の避難生活を超えて長期間になることが予想されるが、現行の災害法制度では、被災者の生活や住居の再建に要する期間に対応しきれない。今後、木造仮設住宅を除き、

プレハブ仮設住宅は建設寿命を迎えるため、民間連携による災害公営住宅を確保するなど、より柔軟な対応が求められる。

町外コミュニティ・生活拠点整備に対する支援

帰還したいが、5年以上またはそれ以上の年月、帰還困難な住民には、災害公営住宅を供給する町外コミュニティ・生活拠点整備が求められている。2015年度までに3,700戸の整備が予定されており、受け入れ自治体との調整が進行中であるが、避難者総体への多様な住宅確保の選択肢を示しているわけではない。町外コミュニティのあるべき姿については未だ明確でなく、自給的農業のできる環境を確保するなど入居者や受け入れ集落レベルのきめ細かなニーズに対して合意を形成する方法が必要とされている。

コミュニティ形成・維持のための支援

震災前の地域に戻る、戻らないにもかかわらず、避難先で新たなコミュニティを形成する、あるいは既存のコミュニティを維持することは充実した生活を送るために不可欠なことである。今回の震災では、避難者自身がグループをつくって情報交換や避難先の住民も含めたイベントを開催するだけでなく、個々の避難者の意見をまとめて国等に要請するという取組を行うところもある。また、祭り等地域の伝統行事の継承がコミュニティの維持において大きな役割を示すことは過去の事例からも明らかである。一人ひとりの置かれている状況が日々変わるため、一緒に何かをするのは難しくなっているという話も聞くが、民間支援団体等を軸に緩いつながりを持ち続けることが重要である。

民間支援団体への支援

避難が長期化する中、民間支援団体も疲弊しているという声を聞く。支援内容が物資提供から復興まちづくり支援等へと変化しており、より専門的な知識・経験を持った人材が求められる。また、震災の記憶が風化するにつれ、個人や企業からの寄付等も減少し、資金的にも厳しくなっている団体もある。民間支援団体は避難者と避難先の住民（地域）との潤滑剤として有効な立場になりうる。国は復興のためにやるべきことを整理して、自身ができないことは民間に任せるといった仕組み（資金提供を含む）を構築する必要がある。

子どもへの支援

避難する場合、短期・中長期にかかわらず、子どもにとっては物理的にも精神的にも大きな影響を受けることになる。特に将来を担う子どもたちが安定的な教育を受けられるよう、学生ボランティア等の活動と連携して行政は取り組む必要がある。また、今回の原子力災害に限って言えば、避難先の学校で風評被害にあった子どもたちもおり、彼らの心のケアとともに、被災していない人々に対しても正しい知識の普及に取り組むことが国に求められる。

コラム 6.4 三宅島噴火のケース

三宅島噴火による避難者は、噴火により発生したガスがおさまれば「戻ることができる」環境であったため、行政も「戻る」ことを前提とした政策をとることができた。一方、今回の原発事故による避難者にとって、被災前の居住地域の状況や放射能汚染に対する不安の程度はバラバラであり、全ての人が戻ることが前提に話を進めることはできない状態にある。それに対して行政が示す選択肢は限られており、従って、避難者の意向・動向と行政の対応のギャップという視点から見ると、原発事故のケースの方が大きい。

ただし、三宅島噴火からの避難は、2000年9月から2005年2月までの4年半にわたっており、その間行われた公的・民間支援は今回のケースでも参考になる（詳細は第3章参照）。

三宅島噴火による避難者は、東京23区と多摩地区27市町村に分散したが、仮設住宅ではなく、都営住宅等に直接入居することで早期に生活レベルを回復した。また、避難者支援や復興に向けた取り組みは、主として東京都が担っており、例えば、当時の被災者生活再建支援法の対象外とされた世帯に対しては、都独自に制度を創設し、支援を行った。

さらに八王子市と江東区に島民が交流する農園を設けて、避難者の8%に当たる300人を雇用するとともに、島民連絡会の形成や三宅島内に滞在型一時帰宅施設としてクリーンハウスを儲けるなど、コミュニティの維持をはかるとともに帰還に向けた準備を用意した。

民間支援団体も避難者支援において大きな役割を果たした。例えば、東京災害ボランティアネットワークが中心となって立ち上げた三宅島災害・東京ボランティア支援センターは、個人情報への苦慮しつつも郵便の転居サービスを利用して、住民同士がお互いの所在を把握できるように「三宅島町民電話帳」を作成・配布を行った。その他、FAX機の設置による島民連絡網の形成、三宅島島民連絡会会議、島民による復興への話し合いの場づくり支援等も行っている。また、帰島後も、島でお掃除ボランティアをするなど支援は今も継続されている。

参考2：福島関連年表

月	日	国	県・市町村等	その他
2011年	11日	原子力緊急事態宣言、原子力災害対策本部設置	福島県災害対策本部設置	
3月		福島第一原発から半径3km以内避難指示、3～10km以内屋内退避		
	12日	・福島第一原発から半径10km以内避難指示 ・福島第一原発電から半径20km以内避難指示 ・福島第二原発から半径10km以内避難指示		
	15日	福島第一原子力発電所から半径20kmから30km以内屋内避難退避		
	18日	原子力安全・保安院事故レベルを5と発表		
	21日			福島県産ホウレンソウが暫定規制値を超えたため出荷停止
	25日	福島第一原発から半径20km～30km以内自主避難指を要請		
	26日			福島第一原発付近の海水から高濃度のヨウ素を検出
4月	1日			福島第一原発電付近の海に高濃度の汚染水が漏れ出ていることが判明
	8日	米の作付をセシウムが5,000Bq/Kgを超える水田は禁止（農水省）		
	11日	福島第一原発から半径20km圏外に一部を「計画的避難区域」に指定し、避難指示		
	12日	原発事故をレベル7に引き上げ（原子力安全委員会）		
	22日	福島第一原発20km圏内を警戒区域、圏外に計画的避難区域、緊急時避難準備区域に指定		
5月	2日	「東日本大震災に対処するために必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律（平成23年法律第42号）」制定及びの第1次補正予算成立		
	10日		川内村で防護服・線量計を付けて一時帰宅を実施	
	16日	東日本大震災に係る災害廃棄物処理指針を公表（環境庁）		
	17日	原子力被災者への対応に関する当面の取組方針のロードマップ（原子力災害対策本部）		
	20日	第17回緊急災害対策本部会議「生活の平常化に向けた当面の取組方針」を決定		
	31日			福島県内農林業者への東京電力仮払い開始
6月	24日	東日本大震災復興基本法施行（内閣官房）		

月	日	国	県・市町村等	その他
	28日	復興対策本部会議(第1回)開催 (東日本大震災復興対策本部)		
7月	5日	原発事故の収束及び再発防止大臣の設置に伴う体制の見直しについて(原子力災害対策本部)		
	8日			南相馬市の肉牛から暫定規制値を超えるセシウムが都内市場で検出
	19日			福島県産肉牛の出荷停止
	25日	第二次補正予算案成立		
	29日	東日本大震災からの復興の基本方針を決定 (東日本大震災復興対策本部)		
8月	3日	原子力損害賠償支援機構が成立 (政府)		
	5日	原発避難者特例法成立		
		「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」策定		
	11日		福島県復興ビジョン公表	
	18日	東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法施行		
	26日	除染に関する緊急実施基本方針を策定 (政府)	5km圏内の双葉町、大熊町住民の一時帰宅を実施	
	27日	原子力災害からの福島復興再生協議会(第1回)開催		
	30日	放射性物質汚染対処特別措置法公布(環境庁)		東京電力は損害賠償の算定基準、支払い日程を公表
9月	1日	原子力損害賠償紛争解決センター開設(文部科学省)		
	11日	復旧の現状と主な課題を公表(原子力災害対策本部)		
	13日	福島県復興再生協議会幹事会(第1回)開催		
	22日	長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会を設置		
	26日	原子力損害賠償支援機構が本格稼働		
	30日	緊急時避難区域の解除(原子力災害対策本部)		
10月	17日	原子力被災者への対応に関する当面の取組方針のロードマップ進捗状況について(原子力災害対策本部)		
	21日	第三次補正予算を閣議決定		
11月	11日	放射性物質汚染処理対策特別措置法に基づく基本方針 (環境庁)		
	21日	第三次補正予算成立:この中で「ふくしま産業復興企業立地補助金」(約1,601億円)及び「工業団地造成利子補給金」(約99億円)を創設		
12月	6日	「東京電力福島第一、第二原発事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針追補(自主的避難等に係る損害につい		

月	日	国	県・市町村等	その他
		て)」を策定		
	10日	福島復興再生のための特別法案		
	19日	復興庁設置法成立		
	21日	福島第一原発1～4号機廃炉に向けた長中期ロードマップ（原子力災害対策本部）		
	26日	避難指示区域の見直しを決定（原子力災害対策本部）		
	28日	中間貯蔵施設の双葉郡内設置について福島県及び双葉郡8町村に検討を要請	福島復興計画公表	
2012年	1日	放射性物質汚染対処特別措置法施行（環境庁）		
1月	4日	福島県環境再生事務所開設		
	6日	復興特別区域基本方針を閣議決定		
	31日		川内村帰村宣言	
2月	3日	第1回復興交付金事業計画の提出状況公表（東日本大震災復興対策本部）		
	10日	復興庁設置		
3月	1日		広野町が従前町役場で執務開始。復興計画を公表。	
	16日	「東京電力福島第一、第二原発事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）」を策定		
	30日	福島復興再生特別措置法成立		
4月	5日	平成24年度予算成立（復興経費3兆7754億円）		
	6日	平成24年度復興庁一括計上予算の配分（箇所付け）について公表（2,779億円）		
	27日	震災関連死の死者数を公表		
5月	31日	「原子力被災者等の健康不安対策に関するアクションプラン」を取りまとめ		
6月	21日	子ども・被災者支援法成立		
	13日		県、「復興に向けた緊急要望」を国に提出	
7月	13日	福島復興再生基本方針閣議決定		
	17日		飯館村で避難指示区域が3つに再編される	
	20日	「東京電力福島第一、第二原発事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第二次追補」を踏まえて、「避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方」（経済産業省発表）を公表		
8月	7日	田村市、南相馬市、広野町、川内村について公共インフラの復旧工定表を公表		
	19日	中間貯蔵施設に係る調査の候補地を提示		
	30日			県産米の全量全袋検査を実施、結果を公表へ
9月	4日	「原子力発電所の事故による避難地域の原子力被災者・自治体に対する国の取組方針」（グランドデザイン）を公表		
		「原子力発電所の事故による避難地域に係る帰還支援及び地域再生のための産業振		

月	日	国	県・市町村等	その他
		興・雇用促進プラン」を策定		
	21日		大熊町、今後5年間は帰還しない方針を明記した町の第1次復興計画案を可決	
	22日	第1回長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会開催		
	26日		飯館村、福島市飯野町の工場跡地に復興住宅整備の方針を決定	
			富岡町、少なくとも今後5年間は避難指示を解除しない宣言	
	28日		浪江町、町復興計画(第1次)案取りまとめ。避難解除まで今後5年かかると明記	
10月	1日		県、18歳以下の医療費無料化を開始	
	9日		県、震災と原発事故の初動対応の検証結果を発表	
	16日	復興推進会議(第3回)、原子力災害復興推進チームを設置		
		「除染推進パッケージ」を取りまとめ		
	19日		飯館村、2014年3月に16行政区を避難指示解除する方針を決定	
11月	2日	避難指示解除準備区域等(飯館村、楢葉町)における公共インフラの工程表を公表	川内村、防災計画の改定作業を開始	
	5日		県、県内自主避難世帯に対する借り上げ住宅支援制度を正式に発表	
	21日		富岡町独自の電話帳を作成、配布	
12月	7日		県、「廃炉安全監視協議会」を設置	
	10日		大熊町、年間放射線量に応じて3区域に再編	
	11日		楢葉町、沿岸部5行政区の一部を災害危険区域に指定する条例設置案を提出	
	14日	「特定避難勧奨地点」全129世帯の指定を解除		
	17日		富岡町、原発事故による損害賠償を東電に請求	
	23日		浪江町、震災時18歳以下の希望者対象に染色体検査の実施を決定	
	24日		葛尾村、避難区域の再編方針を決定	
2012年	1月			東電が福島復興本社をJビレッジに設立
	2月	福島復興再生総局を発足		
	5日	住民意向調査(田村市・飯館村・双葉町)を公表		
	8日	住民意向調査(楢葉町・富岡町)を公表		
3月	11日		県新生ふくしま復興推進本部立上げ	

月	日	国	県・市町村等	その他
	15日	原子力災害による被災者支援施策パッケージを公表		
	25日		県、福島復興特措法にもとづく産業復興再生計画及び重点推進計画を決定	
4月	2日	原子力災害による風評被害を含む影響への対策施策パッケージを公表		
	26日	福島復興再生特別措置法に基づく重点推進計画を認定		
5月				
6月	10日	第2回長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会を開催		
	14日	原発避難者向け災害公営住宅の整備戸数を公表		
	17日		2年3ヶ月ぶりに双葉町役場が県内(いわき市)に移転	
	25日	帰還困難区域内の共同墓地における墓参環境の整備について公表		
7月	2日	福島定住等緊急支援交付金の交付可能額の通知		
	11日	福島復興再生基本方針関連施策を改定		
	16日		県、復興公営住宅整備計画を改定	
8月	8日	川俣町の避難指示区域の見直しで全ての見直し完了		
	30日	子ども・被災者生活法基本方針案の公表とパブリックコメント募集		

出典：調査団作成

第7章 東日本大震災復興に係る注視すべき取り組みと主要課題

7.1 東日本大震災の復興に係る取り組みの特徴

東日本大震災は、地震・津波・原発事故という災害事象の複合性、被災区域の巨大性から阪神・淡路大震災、中越地震とは一線を画した災害を生み出した。

次項では東日本大震災に係る注視すべき取り組みを18項目にわたって抽出しているが、それらの取り組みを阪神・淡路大震災、中越地震の取り組みと比較してみると、以下の4つに分類することができる。

- A. 重要性が再確認された取り組み
- B. より拡大された取り組み
- C. 対応が分かれた、又は遅れが顕著な取り組み
- D. 新しい取り組み

この取り組みの特徴をステージごとに整理したものが表7.1である。重要性が再確認された取り組みが3項目、より拡大された取り組みは7項目、対応が分かれた、又は遅れが顕著な取り組みが2項目、新しい取り組みが6項目となっている。

重要性が再確認された取り組み(A)については、いずれの取り組みも従来から進められていたものの、計画があっても具体的な行動につながらなかった等の背景により、一層の取り組み強化が求められたものである。

より拡大された取り組み(B)については、従来の震災害で既に進められているものを、量的・質的に拡大したものである。例えば、自治体間の連携がより広範囲に進められ、多くの行政職員が被災自治体の支援に従事しているし、中間支援組織についても各地で設立・稼働をしている。

対応が分かれた、又は遅れが顕著な取り組み(C)としては、県ごとに対応方針が異なった土地利用制限、行政のマンパワー不足に起因する復興公営住宅が挙げられる。

新しい取り組み(D)が最も多いことは、東日本大震災が阪神・淡路大震災、中越地震と一線を画した被害であったことを如実に物語っているといえるだろう。例えば、東日本大震災で関東大震災以来の復興のための独立した行政組織である復興庁を発足させたこと、大量の住戸の減失に対応して応急仮設住宅の建設では間に合わず、既存の民間賃貸住宅借上げによる「みなし仮設住宅」が応急仮設住宅を上回る数で確保されたこと、根こそぎ消失の事態に対応するべく、仮設店舗・工場等の供給を被災各地で進めていること等があげられる。

表 7.1 阪神・淡路大震災・中越地震との比較による東日本大震災での注視すべき取り組み

取り組みの特徴 プロセス	A. 重要性が再確認された取り組み	B. より拡大された取り組み	C. 対応が分かれた、又は遅れが顕著な取り組み	D. 新しい取り組み
救急・応急対応をする(7.2.1)	<ul style="list-style-type: none"> ・ボランティアセンターの立上げ(1) ・災害時要援護者対応・ジェンダー対応(4) 	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体間の連携(2) 		<ul style="list-style-type: none"> ・ICTの活用(3)
復旧・復興体制をつくる(7.2.2)		<ul style="list-style-type: none"> ・中間支援組織(2) 		<ul style="list-style-type: none"> ・復興庁(1)
すまいと暮らしを再建する(7.2.3)		<ul style="list-style-type: none"> ・応急仮設住宅の大量供給(1) ・就業支援(3) ・生活支援相談員・復興支援員制度(4) 		<ul style="list-style-type: none"> ・みなし仮設(2) ・「仮のまち(町外コミュニティ)」構想(5)
安全な地域をつくる(7.2.4)		<ul style="list-style-type: none"> ・高台移転(3) 	<ul style="list-style-type: none"> ・土地利用制限(1) ・復興公営住宅(4) 	<ul style="list-style-type: none"> ・防潮堤と多重防御(2)
産業・経済を復興する(7.2.5)		<ul style="list-style-type: none"> ・産業再生支援(2) 		<ul style="list-style-type: none"> ・仮設店舗・工場等の供給(1)
事前対策に取り組む(7.2.6)	<ul style="list-style-type: none"> ・防災教育(1) 			

出典：調査団作成

※表中の数字については、7.2の節番号を示している。

7.2 東日本大震災に係る注視すべき取り組み

7.2.1 救急・応急対応をする

(1) ボランティアセンターの立ち上げ

1) 東日本大震災以前

- ・災害時におけるボランティアの活躍は、阪神淡路大震災以来、全国に知られるようになったが、ボランティア活動を支える拠点となるのが災害ボランティアセンター（災害 VC）である。災害発生時に社会福祉協議会（県レベル）が災害 VC 本部を立ち上げ、被災自治体の社協と協力して現地災害 VC の設置運営をする、というしくみは、阪神淡路大震災以前から取り組まれていた。

2) 東日本大震災における特徴と課題

ボランティア受け入れ体制

- ・被災地でボランティアが活動するルートは大きく分けて2つある。
 - (i) 社会福祉協議会が主体となって設置する公的な災害ボランティアセンターに登録し、その指示に従って行動するルート。
 - (ii) NGO 等民間組織が独自に募集する活動プログラムに参加するルートである。
- ・両者は被災地で連携して活動することが望ましい。しかし、公的災害 VC は被災者からのニーズを受け付けてからマニュアルに沿って行動する一方、NGO は被災地に出向いてニーズを発見し対策を開発して進める、という活動スタイルの相違があり、今回、必ずしもスムーズに連携したとは言えない。特に災害 VC の運営等、公的な支援体制に NGO の活動を明瞭に位置付けていなかったために、NGO が力を十分に発揮できないケースも見られた。

官民連携が進められた例

- ・石巻市では、NGO 等ボランティア組織と“協働”するため「石巻災害復興支援協議会」という調整のしくみを有効に活用している（コラム参照）。
- ・遠野市では、「沿岸被災地後方支援」の体制づくりを呼びかけていたため、静岡県や神奈川県などの友好都市との交流をふまえ、内外から集まるボランティアが滞在する後方基地が形成された。

3) 教訓

- ・災害 VC によるボランティアの受け入れ体制を整える。
- ・災害 VC は、官民が協働で運営し、特に経験のある NGO と初期段階から連携して態勢を整える。官民協働の実現には、平時からのネットワークづくりが重要である。
- ・広域支援拠点（ベースキャンプ）となる災害 VC を設置する。

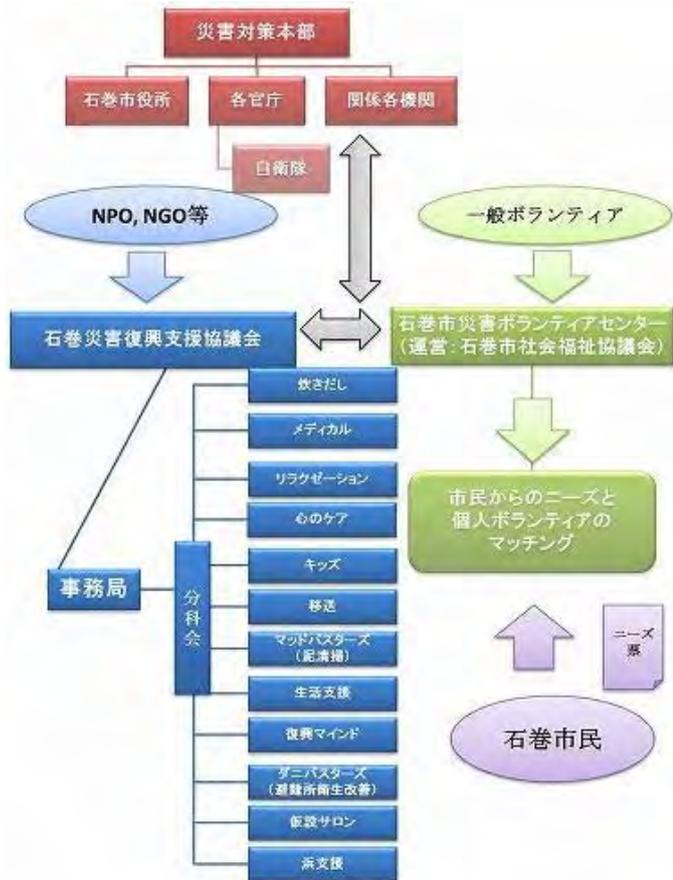
コラム 7.1 多数のボランティアの受け入れを可能とした石巻モデル

取り組みの背景

- ・阪神・淡路大震災では「ボランティアの受け皿がない」という点が課題になっており、社会福祉協議会（以下社協）がその役割を担うことが期待されていた。ただし、今回の震災では社協だけでは対応困難なことが明らかであり、「社協とNGOが緩やかな合意の上に連携するしくみ」が必要と考えられた。

取り組みの内容（概要）

- ・石巻市では、市社会福祉協議会が立ち上げたボランティアセンターが個人ボランティアの受け皿となる一方、団体ボランティアの調整役として石巻災害復興支援協議会が設けられ、各団体の得意分野を生かして能動的な支援活動を行っている。
- ・石巻市では、2012年3～5月にかけて毎日個人ボランティアが600～800人、団体ボランティアが400名以上活動。この規模の活動に合わせて、ニーズに合った支援を重複なく実施するために調整機関は必須であり、被災者一人ひとりの支援を最大限にするための必要性から「NPO・NGO支援連絡会」として発足した（2012年4月に「石巻災害復興支援協議会」へ改名）。
- ・登録団体数は約290（2011年8月時点）。
- ・同協議会の主要な活動の1つが「情報共有の場の運営」であり、全体会（2011.3.20～2012.5.11）は計279回にのぼった。



成果とその要因

- ・ボランティアと行政の連携：協議会は、石巻市災害対策本部会議へ出席し、そこで毎日の成果（ボランティア参加数、炊き出し数、がれき撤去等）を数で報告した。具合的な数値を示すことによって、行政の信頼を得て、ボランティアの立ち位置が大きく変わった。
- ・石巻市と石巻専修大学の間では、いざ災害が発生した際には、大学を拠点にして、避難者、自衛隊、そしてボランティアを受け入れるという防災協定を2011年3月末に結ぼうとしていたため、受け入れに対する姿勢があった。

主な出典：石巻災害復興支援協議会へのヒアリング（2012.9.3）、中原一步（2011）『奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」』（朝日新書）、石巻災害復興支援協議会ホームページ

(2) 自治体間の連携

1) 東日本大震災以前

- ・1961年制定の災害対策基本法に地震等による大規模災害が発生した場合、自治体間が相互に応援することを定めている。
- ・阪神・淡路大震災後の1996年に、全都道府県が、被災地における救援・救護・災害応急・復旧・復興対策に係る人的・物的支援策を進める災害時の広域応援に関する協定を結んだ。
- ・首都直下型地震が危惧される首都圏では、2003年に「八都県市災害時相互応援協定」が、2004年には1都9県からなる「震災時等の相互応援に関する協定」が締結された。
- ・国内の16大都市間で2006年、「16大都市災害時相互応援に関する協定」が締結された。
- ・このように、非常時を想定した自治体間の相互応援協定が、多重に締結されていた。

2) 東日本大震災における特徴と課題

- ・東日本大震災では、東北3県の28自治体で庁舎に被害が発生、17自治体で221名の職員が亡くなり、一部自治体で住民情報など重要データが失われたりした。
- ・こうした事態に対して、東北地方以外の都道府県や市町村が多くの職員を被災自治体に継続的に派遣して、多様な支援活動に従事した（コラム参照）。
- ・被災自治体の支援は、自治体間で締結されていた災害時救援協定に基づいて、広範囲に進められた。しかしながら、被災自治体の復旧・復興事業は膨大な事務量を必要とするため、それに従事する派遣職員数不足が、復興事業の進捗の遅れをもたらしているとの指摘もある。

3) 教訓

- ・自治体間の救援協定の事前締結が重要
- ・救援協定を有効に機能させるための取り組み（人的交流、情報共有、合同防災訓練等）
- ・職員派遣の経費負担ルールの明確化
- ・地域防災計画での「後方支援拠点」「広域拠点」等の明示

コラム 7.2 被災自治体と支援自治体の連携・支援

- ・内陸の救援拠点化した遠野市：市は沿岸被災都市（大槌、釜石、陸前高田市など）と約50km離れた内陸に立地し、かねてより沿岸自治体と支援態勢についての協議を進めてきたことから、自らを救援活動の拠点と定め、救護活動の中核を担った。自衛隊、警察、消防の支援部隊の駐在と、そこを起点にした救護活動が進められた。また、ボランティアの滞在基地ともなった。
- ・関西広域連合：阪神・淡路大震災を経験した兵庫県が中心となり、大阪、和歌山、鳥取、徳島、滋賀、京都の府県が関西広域連合を結成し、組織的に被害の集中した東北3県の救援に当たっている。それぞれ支援県を特定し、情報収集、ニーズの特定、救護活動の調整などを現地に職員を派遣して実施している。

(3) ICT の活用

1) 東日本大震災以前

- ・阪神・淡路大震災以降、災害時の情報流通手段としてインターネットが大々的に活用されるようになった。インターネットの普及に伴って、大規模災害時には、行政、マスメディア、ライフライン企業、ボランティアなどがインターネットを活用して情報収集・発信を行うようになってきている。
- ・阪神・淡路大震災では、コンピューター・ネットワーク上で情報が大量に蓄積され、その整理と更新に手間取り、被災地の人々のニーズに応じた情報を迅速・的確に提供できなかったという反省もあった。
- ・こうした経験より、情報ボランティアが得た教訓には、「日頃から使いこなしていない道具は災害時には、有効に使えない」「日頃からの顔の見える信頼関係がないと、災害時には、迅速かつ効果的な連携行動が取れない」ということであった¹。

2) 東日本大震災における取り組み

- ・東日本大震災では、ソーシャルメディア等インターネットを活用して安否確認や被災者支援が効果的に行われるなど、これまでにない新しい取り組みが数多くなされている。「大規模災害等緊急事態における通信確保の在り方に関する検討会」(総務省、2011年4月～同年12月)
- ・総務省では、通信事業者及び被災地域の報道機関、自治体、学校関係者等からのヒアリングを通じて、実際に活用された事例、提供されたサービス等を網羅的に調査し、事例のメリットや活用に向けた留意点等を事例集として取りまとめている(図7.1、またコラム参照)。



出典：「大規模災害時におけるインターネットの有効活用事例集」(2012年3月、総務省)

図 7.1 大規模災害時におけるインターネットの有効活用

¹ 出典は、千川剛史(2002)「災害とインターネット 阪神・淡路大震災から三宅島噴火災害まで」『季刊 消防科学と情報』、No. 67(2002. 冬号)

3) 教訓

(2012 年度情報通信白書より)

- ・多様な情報伝達手段を用いた迅速・確実な情報提供が必要
- ・携帯電話ネットワークの耐災害性の強化と、携帯電話端末の機能強化
- ・インターネット経由での必要な情報の提供の重要性

コラム 7.3 大規模災害時におけるインターネットの有効活用事例

安否情報の確認・登録

- ・導入の背景：①電話（通話）回線の輻輳；②行政による対応の限界；③必要な情報が分散
- ・東日本大震災時には、民間事業者等から、インターネットを活用した安否情報の登録・確認のためのサービスが複数提供された。

例)「Google Person Finder」(グーグル株式会社)

- ・個人の安否情報の登録や、登録された情報を検索できる Web サービス。東日本大震災が発生した 2 時間後には提供が開始された。
- ・当初は個人による利用が想定されていたものの、ボランティアや警察、自治体、報道各社から提供された被災者情報も一括で登録され、最終的には 67 万件以上の安否情報が登録された。

例)「公式避難所名簿検索」(ヤフー株式会社)

- ・ヤフーでは、自治体や避難所ごとに公表されている公式の避難所名簿の情報（氏名、性別、年齢、避難地域、避難場所、退去日、被災前住所など）を集約・データベース化。情報は、Web サイトから、関連する情報を入力することで、自由に検索できる形で公開された。

ボランティアや物資等のマッチング

- ・導入の背景：①救援物資のマッチング；②ボランティアのマッチング
- ・東日本大震災時には、インターネットを活用した支援物資のマッチングサイトやシステムが複数提供された。

例)「ほしい物リスト」(Amazon.co.jp)

- ・購入したい商品を「ほしい物リスト」として登録・リスト化しておく機能を利用し、被災地で必要とされている物資等の支援を行った。しかしながら、被災地ではインターネットの通信環境がない地域もあったため、ボランティアの支援者が被災地のニーズを電話で直接確認し、そこで把握された情報を基にほしい物リストを代理で作成するといった運用がなされた。

例)「つなクラウド」(被災者を NPO とつないで支える合同プロジェクト)

- ・“被災者を NPO とつないで支える合同プロジェクト”では、特別な配慮を必要とする人々のニーズを把握し、専門的支援へとつなげる活動を実施しており、その活動の中でクラウドサービスを使った情報管理やマッチングのためのシステム（つなクラウド）が活用された。
- ・避難所のボランティアが、特別な配慮を必要とする被災者のニーズについてヒアリング等を通じて把握し、クラウド上のシステムに入力→ボランティア等を派遣する部隊が特殊なスキルを持つ NPO などの新演題を割り当て、被災地のニーズに対応。
- ・専門 NPO 等支援者側も「支援できる内容」を登録することが可能。

(4) 災害時要援護者対応・ジェンダー対応

1) 要援護者関連

東日本大震災における特徴と課題

- ・健全者と比較すると、障がいを持った方の死亡率が高かったとされる自治体がある。また、要援護者の支援者も多くの命が失われた。
- ・マンパワーの不足等により、発災後の避難生活において避難所、福祉避難所が十分な機能を果たさなかったと言われている。
- ・乳幼児や妊産婦への支援が手薄であった。また、妊産婦等を被災地外に避難させようと考えた時、家族や親族、地域が好意的でない事例があった。

震災後における国の取り組み

- ・東日本大震災の教訓を踏まえ、2013年の災害対策基本法の改正において、避難行動要支援者名簿を活用した実効性のある避難支援がなされるよう、以下のようなことが定められた。
 - (i) 避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務付けるとともに、その作成に際し必要な個人情報を利用できること
 - (ii) 避難行動要支援者本人からの同意を得て、平常時から消防機関や民生委員等の避難支援等関係者に情報提供すること
 - (iii) 現に災害が発生、または発生のおそれが生じた場合には、本人の同意の有無に関わらず、名簿情報を避難支援等関係者その他の者に提供できること
 - (iv) 名簿情報の提供を受けた者に守秘義務を課すとともに、市町村においては、名簿情報の漏えいの防止のため必要な措置を講ずること
- ・「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（2013年8月）は上記の法改正を受けて、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（2006年3月）ガイドラインを全面的に改定したものであり、留意すべき事項及び関連する参考となる事項をその内容として、市町村が事務を行う際の一助とすべく作成したものである。
- ・「災害時要援護者の避難対策事例集」（2010年3月）においては、消防庁と内閣府が全国13箇所で開催した市町村職員との意見交換会で出された現場での課題や、「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」で出された課題など、代表的な20の課題に関し、全国の88の取り組みを参考事例として紹介している。

2) ジェンダー関連

東日本大震災における特徴と課題

- ・岩手県、宮城県及び福島県における死者数は女性が男性より多く、女性の死者数の約4分の1が80歳以上となっている。
- ・津波避難者等に関する被災者へのアンケート調査では、女性は避難の呼びかけ等の情報を家族や近所の人から入手し、複数人で避難するなど、地域の人とのつながりが強いことがわかる。

- ・東日本大震災の発生を踏まえ、防災基本計画が修正され、男女共同参画の視点からの記述が拡充したが、地方防災会議における女性の割合は低い。
- ・東日本大震災においては、避難所の運営等、災害現場での意思決定に女性の参画が非常に少なく、男女のニーズの違いを踏まえた対策が不十分であったとの指摘がある（コラムではその中でも避難所におけるジェンダー問題に力を入れて取り組んだ事例を紹介）。

震災後における国の取り組み

- ・2011年12月の「防災基本計画」の主な修正箇所は以下のとおり：
 - (i) 避難場所の運営における女性の参画を推進するとともに、女性や子育て家庭のニーズに配慮した避難場所の運営に努めること
 - (ii) 仮設住宅の運営管理において女性の参画を推進し、女性をはじめとする生活者の意見を反映できるよう配慮すること
- ・内閣府男女共同参画局は、東日本大震災を含む、過去の災害対応における経験を基に、男女共同参画の視点から、必要な対策・対応について、予防、応急、復旧・復興等の各段階において地方公共団体が取り組む際の基本的事項を示した「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（2013年5月）を公表した。本指針は、事例とともに備蓄等のチェックシートが掲載されており、より実践的なものとなっている。

3) 教訓

要援護者関連

- （主として2013年3月災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書等より）
- ・発災時に要援護者に配慮した情報伝達、避難誘導、安否確認の必要性
- ・平常時から要援護者支援や他市町村からの職員、専門職、ボランティア等の応援の受入れ・調整のための組織体制の整備が必要
- ・地域共助力を高めるための地域づくりと人材育成が必要

ジェンダー関連

- （主として2011年度男女共同参画白書等より）
- ・災害対応における男女共同参画の視点が重要
- ・多様な主体による円滑な災害対応のためには、国・地方公共団体、男女共同参画センター、大学、NPO、NGO、地縁団体、企業等の日頃からの連携が重要
- ・防災・復興における政策・方針決定課程への女性の参画が必要不可欠

コラム 7.4 避難所における女性専用スペースの設置・活動

取り組みの背景

- ピックパレットふくしま（福島県郡山市）は、数万人規模のイベント可能なコンベンションセンターであり、一時は 2,500 人を収容する県内最大の避難所となった。原発避難の富岡町、河内村の住民が大多数を占める。
- 避難所運営については救護班、フロア班、物資班などに分かれて業務にあたっていたが、各班のリーダーから担当県職員が聞き取ったところ、フロア班リーダーからは「着替える場所がない」など女性の声があがってきた。

取り組みの内容（概要）

- フロア班の聞き取りから 2 日間後の 2011 年 4 月 17 日に県庁避難所運営支援チームが女性専用スペースを設置。
- 運営は、当初は県庁支援チームから依頼を受けた福島県男女共生センターが担っていたが、5 月以降、郡山男女共同参画センターや郡山市内の女性団体（3 団体）が担った。
- 主な取り組みは以下のとおり：（利用可能時間：毎日 9 時～21 時）

取り組み内容	具体的事項
安心してくつろげる場の提供	避難生活における不安や不満などの傾聴と相談
女性専用スペース PR 活動	<ul style="list-style-type: none"> • チラシ・ポスターを作成し、女子トイレ等に提示 • 各女性団体が個別に避難所の女性にチラシを配布 • 新聞、TV 番組等マスコミへの取材依頼
女性の安全確保のための取り組み	<ul style="list-style-type: none"> • 防犯ブザーの配布 • 防犯対策、相談窓口情報の提示・提供
女性のための物資等の提供	<ul style="list-style-type: none"> • 下着の受付・配布（サイズを測り送ってもらう） • 食器、衣類、バッグ等の提供 • 化粧品、生理用品等の提供
ストレス解消のための楽しめる場の提供	<ul style="list-style-type: none"> • 料理会、折り紙・手芸教室、手仕事など • お菓子・お茶等の提供
他機関・ボランティアへの場所の提供	<ul style="list-style-type: none"> • 日弁連の女性弁護士による相談 • ボランティア団体・個人によるマッサージ

- 避難所内に設置された、生活支援ボランティアセンター（富岡町と川内村の社会福祉協議会のボランティア・コーディネーターを中心に設置されたもの。おだがいさまセンターとも言う）や喫茶コーナーからも協力を得ながら運営を行った。

成果とその要因

- 利用者数：1 日平均 50～100 名程度。スタッフとのおしゃべりの他、着替え、授乳、ドライヤー使用などにも利用された。
- 閉所後は、各団体がそれぞれ独自に被災女性等への支援を行なっている（例、仮設でのサロン活動、受芸教室、地域公民館事業への参加案内、電話相談など）

主な出典：内閣府、福島県男女共生センター事業課資料（HP より）、東日本大震災女性支援ネットワーク（2012）「災害支援事例集」

7.2.2 復旧・復興体制をつくる

(1) 復興庁

1) 東日本大震災以前

- ・関東大震災では国（帝都復興院）主導により巨大都市計画がなされようとし、予算縮小の中で内務省外局の復興局と東京市などの自治体で復興が行われ、東京は近代都市の基盤を築いた。
- ・阪神・淡路では政府は別組織をつくらず対策本部が対応し、兵庫県・神戸市が自治体の復興を担った。神戸市では市主導の都市改造と「まちづくり協議会」が特徴であった。

2) 東日本大震災における特徴と課題

組織の概要

- ・復興庁設置法により、10年間の時限組織として2012年2月に設置された。2000年以降の地方分権化を背景に、そして被災の甚大さと広域であることから、国は関東大震災の復興局のレベル以上の組織として復興庁を立ち上げ、自治体に寄り添う復興をめざすとした。
- ・復興庁は、内閣総理大臣の下にあり、復興大臣は各省大臣に比べ上位にある。
- ・予算は、復興特別会計で計上する。2012年度は約3兆7千億円、2013年度4兆3千億円（復興庁所管は2012年度約2兆円、2013年度約2兆9千億円）。
- ・職員数は2013年6月1日現在で約450人。現地事務所は3局6支所2事務所である。
- ・同庁には、男女共同参画班、ボランティア・公益的民間連携班、産業復興支援グループ等が設置され、横断的な復興支援にも取り組んでいる。

主な取り組み

- ・復興庁は、災害救助法による応急対策、災害復旧による復旧事業は従来の国・自治体の対応で行い、復興関連法にもとづく復興交付金事業（5省40事業、100%国費負担、約2兆円規模）を管轄している。ただし、交付金活用が適切か、見積もりが過大でないかを県・市町村と調整し、交付金配布を「査定」することが復興庁の主な役割である（図7.2）。
- ・実績としては、県、市町村へ復興交付金を2012年3月2日第1回から2013年6月25日の第6回までに合計事業費2兆円配布した。推進計画（特区）を計76件認定した。復興整備協議会による手続きの合理化は504地区を認めた。

課題

- ・復興交付金事業における復興庁の主な役割は、資金提供と県や市町村が策定する計画等の査定だが、多くの自治体が専門的人材不足に悩んでおり、専門家による支援が必要という指摘がある。
- ・復興交付金事業のメニューの中で、集団移転事業や災害公営住宅、学校施設などの建設が先行されているが、住民の生活再建の支援のためには、市街地整備事業の効果促進事業（事業費の30%程度）の活用が求められる。



出典：調査団作成

図 7.2 復興庁と自治体の関係

3) 教訓

- ・ 復旧・復興の際は、分権を基本として、自治体の執行体制を強化する必要がある。
- ・ 復興庁が司令塔としての機能強化のためには、自治体のプロジェクト支援を自ら行う組織体制を確立する必要がある。
- ・ 自治体のガバナンスの格差が大きい時に、どのように支援をリードするかは、課題を見出し、解決策を提案する現場の総合力が問われる。
- ・ 復興庁の現地での役割を強化充実が必要である。例えば、インドネシア・アチェにおける復興庁（BRR）が成功した要因として、現地で決定権限・調整が可能であった、海外からの支援予算があったこと等が挙げられる。

(2) 中間支援組織

1) 東日本大震災以前

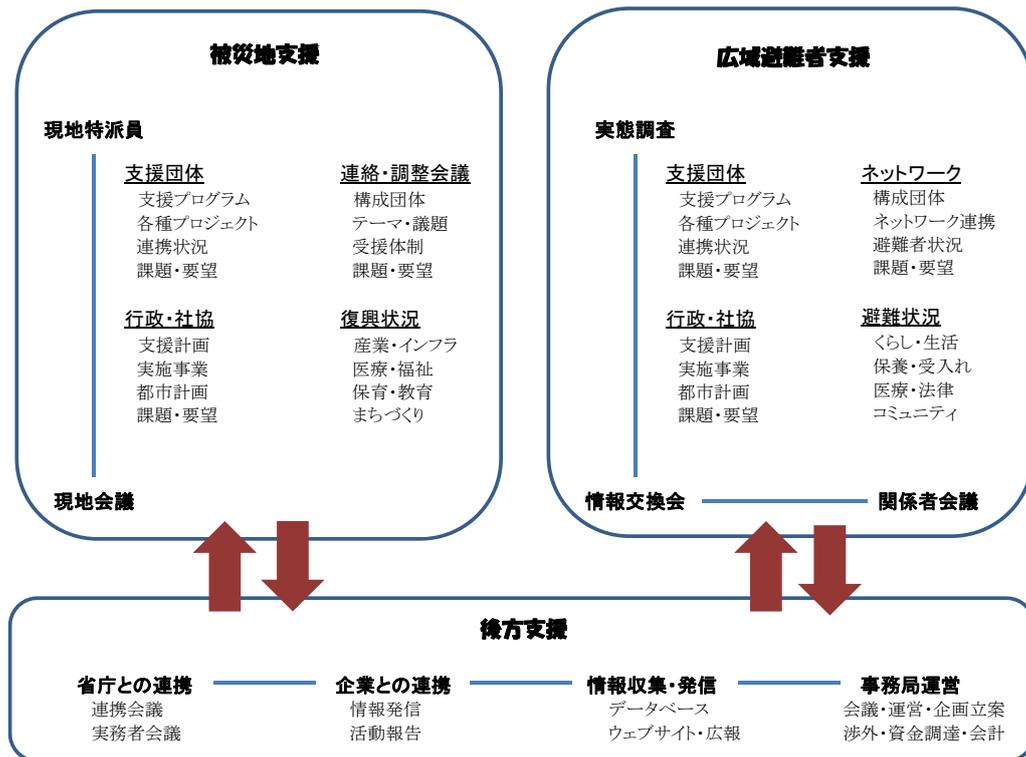
- ・ 中間支援組織は、行政と地域を結ぶ活動を支援する組織であるが、NPO 法成立（1998 年）以後、NPO の支援を目的とする組織が圧倒的に多かった。例えば 2002 年に内閣府が行った「中間支援組織の現状と設置に関する調査」の調査趣旨に“NPO を支援する NPO として中間支援組織、ユーザーとしての NPO 法人、行政（所轄庁）にアンケート調査を行った。”とある。
- ・ 中間支援組織の役割、機能は、主に①資源（人、モノ、カネ、情報）の仲介、②NPO 間のネットワーク促進、③政策提言、調査研究、などが挙げられる。
- ・ 団体例として官設や民設の NPO サポートセンター（全国に 200 を超えて設置されている）、まちづくり先行例として、新潟県中越地震での被災地復興を目的とする「中越復興市民会議」（その後の公益財団法人山の暮らし再生機構、公益社団法人中越防災安全推進機構）は、近年の新しい事例である。

2) 東日本大震災における特徴と課題

- ・ 中間支援組織の役割である、資源の仲介や NPO 間のネットワークづくりという面では、災害対応の中間支援組織は東日本大震災以前から存在していた。例えば、国内では「震災がつなぐ全国ネットワーク（通称：震つな）」が、国際的には「国際協力 NGO センター（通称：JANIC）」がある。東日本大震災に対応するため、それぞれ、震つな×ROAD プロジェクトや JANIC と大手 NGO による国内・国際窓口分担など新たな体制づくりを行っている。
- ・ こうした既存の仕組みによる対応に加えて、関係する団体は多岐多数にわたり、情報の収集共有に対するニーズは切実であるため、「東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）」が 2011 年 3 月 30 日設立した（図 7.3）。JCN は、メーリングリスト、Web サイトなどを主な手段としつつ、4 月から始まった省庁との定例連絡会議の情報も含加わり政府、民間を統合する総合情報センターの機能を持つに至り、2012 年 3 月段階で 762 団体が参加している。
- ・ なお、被災三県では、それぞれ組織形態は異なるが、連携復興センター（呼称「れんぷく」）という中間支援組織が活動しており、地域コミュニティのニーズに根ざしたまちづくり支援を担うことが期待される（表 7.2）。

3) 教訓

- ・ 復興始動期になると、復興を先導する活動を重視するタイプ、復興からとり残される生活支援を重視するタイプなど、ボランティア組織の活動タイプが分かれてくる。その結果、これらの組織の傾向・特色を生かす調整や情報共有などを行う中間支援組織が必要になる。また、復興始動期から本格復興に向かう段階は、長期間支援と、まちづくりや産業復興など専門的スキルが求められる。
- ・ 中間支援組織は、支援活動の継続、人・金の支援を行う必要があり、このためのファンド（基金）などのしくみの強化を図るべきである。



出典：東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）ホームページ

図 7.3 JCN の支援活動領域

表 7.2 3 県の間接支援組織

団体名称	目的	設立月日	備考
NPOいわて連携復興センター	いわての中間支援組織が集まり、沿岸部の復興に向け、全国からの様々な支援と、自立・復興のためにその支援を必要とする人を結びととも、必要な情報・技術を提供し、被災された方が前向きに地域復興に向け、進まれることを目的として活動	2011年5月1日	10団体が加盟 (2013年3月31日現在)
一般社団法人宮城連携復興センター	地域主導の自律的な復興とまちづくりの実現をめざし、被災者の継続的な見守り・フォローと生活再建、地域の市民が主体となったまちづくり、地域の市民が主体となったしごとづくりを支援する。独自にファンドによる支援も行っているほか、県内NPOの活動をデータ化するなどの調査活動も行っている。	2011年3月25日	5団体にて構成されている
一般社団法人ふくしま連携復興センター	被災した地域および被災者自身の自立的な復興を目指し、様々な支援のコーディネートやネットワークづくり、情報提供・情報発信、事業連携・協働推進を支えるべく活動	2011年7月20日	20正会員 3賛助会員 準会員約60 (2013年9月現在)

出典：各センターHP より調査団作成

コラム 7.5 みやぎ連携復興センターの取り組み： 〈復興支援に関する多様な主体間を調整し諸活動の効果的な連携を導く〉

取り組みの背景

- ・震災から 1 週間後の 3 月 18 日、せんだい・みやぎ NPO センターなどを中心に中間支援組織間の情報共有、団体間コーディネートをねらいに「みやぎ連携復興センター（以下、れんぷく）」は発足した。

取り組みの内容（概要）

- ・当初は、政府や県、自衛隊、NPO/NGO、その他の自治体などとも連携しながら、支援団体間の連絡と調整を行う機能を果たした。避難所のアセスメント（調査）を通じて把握したニーズに対し、全国から寄せられた物資・人材のマッチングをする活動を、6 月頃まで展開した。
- ・7 月以後は、緊急性の高いニーズが減り、復旧から復興へ移行しつつあるため、支援活動が復興につながる 3 つテーマを事業の柱にした：①つなぐ事業②はぐくむ事業③しらべる事業

成果とその要因

- ・3 つの柱において次のような事業が行われた。

(i) つなぐ事業

- 国際協力 NGO ネットワーク会議・仮設住宅支援者支援セミナー・被災 3 県れんぷく会議
- 石巻、気仙沼、女川、東松島など各地域の支援団体との連絡調整会議
- こども支援会議その他福祉団体や社協との連絡、意見交換会・JCN 現地会議の共催

(ii) はぐくむ事業

- 復興チャレンジ塾による地域の復興活動団体への支援、助成

(iii) しらべる事業

- 応急仮設住宅生活環境調査 ・NPO 等による震災復興活動実態調査

- ・2012 年 6 月以後、「れんぷく」の事業は広範に及ぶ“つなぐ事業”に絞り込み、社協、宮城大などテーマ別組織、地域別組織、及び国、県を含めた「復興みやぎネットワーク会議」の事務局も担う。一方、“はぐくむ事業”“しらべる事業”は、せんだい・みやぎ NPO センターで、という役割分担を行い継続的な体制づくりを目指している。

- ・「れんぷく」は、地元組織せんだい・みやぎ NPO センターと NGO ジャパンプラットフォーム（JPF）を中心として設立運営にあたったことに加え、連携をキーワードにして、復興を長期線と見込んで取り組んでいる点が、持続的活動の要因となっている。

今後の課題

- ・被災地の復興過程には様々な支援対象や分野があり、それぞれの支援を行う組織間の情報共有・調整が大事となる。また、復興過程は長期に及ぶため、支援内容も変化する。こうした情報共有・活動調整、ニーズ適応コーディネートを地域ベースで行う中間支援組織を強化する必要がある。

主な出典：みやぎ連携復興センター事務局へのヒアリング及び同センターホームページ

7.2.3 すまいと暮らしを再建する

(1) 応急仮設住宅の大量供給

1) 東日本大震災以前

- ・ 応急仮設住宅とは、災害救助法に基づいて、自力では住宅の確保が困難な被災者に供給される一時的な住居である。
- ・ 阪神・淡路大震災では、約7ヶ月かかって48,300戸が建設され、中越地震では約2ヵ月で3,460戸が建設された。この際、被害が大きかった既成市街地において建設用地が不足したため、郊外や埋立地に多くの応急仮設住宅が建設された。また、高齢者等を優先した抽選入居方式が取られたため、居住層の偏りとコミュニティの分断などが問題視された。
- ・ 中越地震ではコミュニティ入居や住棟配置等に工夫がみられ、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた改善がなされた。
- ・ 近年では、各都道府県が(社)プレハブ建築協会と災害時における応急仮設住宅建設に関する協定を結んでおり、主として同協会によって供給されることが一般的だった。

2) 東日本大震災における特徴と課題

実績等

- ・ 東日本大震災にあたっては、建設型応急仮設住宅だけでは足りず、既存ストックを活用する民間賃貸住宅の借上げによる「みなし仮設」を大幅に増やす措置が取られた（みなし仮設については7.2.3(2)参照）。
- ・ 2013年5月現在、「建設型応急仮設住宅」は48,000戸、「みなし仮設」は68,000戸、両者合わせて121,000戸という膨大な量の仮設住宅が供給されている。

建設型応急仮設住宅の様々な供給方法

- ・ 東日本大震災の被害は膨大なものであったため、プレハブ建築協会の供給能力では対応しきれず、同協会による供給の他に、住宅生産団体連合会によるもの、地元公募方式によるものなどの新しい供給方法が取られた。
 - (i) プレハブ建築協会による供給：全体で43,000戸供給。うち過去に起こった災害で対応してきた「規格建築部会」が29,000戸、もっぱら平常時のプレハブ建築供給を担ってきた「住宅部会」が今回14,000戸を供給。
 - (ii) 住宅生産団体連合会による供給：未曾有の事態に対応して、プレ協以外の住宅生産団体が、仮設住宅を供給。
 - (iii) 地元公募方式による供給：早期供給と、地元雇用創出のため、建設業者の公募方式によって、地元企業に参入の道を開いて供給。
- ※(ii)及び(iii)によって、9,000戸を供給。特に木造仮設住宅が多く建設されたことは特徴的であった。



規格建築部会



住宅部会



木造仮設住宅

(いずれも調査団撮影)

課題

- ・建設仮設住宅は当初、公有地を対象に建設されたが、公有地のみでは土地が足りず、民有地も対象にせざるを得なくなった。例えば岩手県の場合には54%が民有地に建設されている。
- ・今回、多く供給された木造仮設住宅と比較してプレハブ方式によるものの居住水準の低位さが指摘されている。
- ・震災前のコミュニティを考慮した自治体もあったものの、抽選入居方式をとっているところも多く、それによるコミュニティ分断が課題として挙げられる（これはみなし仮設に入った場合と同様）。

3) 教訓

- ・仮設住宅建設用地の事前リスト化が必要
- ・コミュニティに配慮した入居方式の工夫が必要
- ・仮設住宅の居住水準向上が必要
- ・地場資材や人的資源を活用した建設方式の工夫が必要
- ・仮設住宅を恒久住宅に改変する工法等の工夫が必要

コラム 7.6 釜石平田住宅（ケア付き仮設団地）

一般的には別々に建設されることが多い仮設住宅と仮設店舗を、東京大学と岩手県立大学の提案により、一体的に整備した仮設市街地が実現した。

岩手県釜石市では、仮設住宅240戸と診療機能を備えた仮設医療サポートセンター、生活用品の購入が可能な「平田パーク商店街」を備えた仮設市街地が平田総合公園内に設けられた。仮設商店街には、津波で被災した喫茶店、美容室、スーパーマーケットなど22店舗が開店された。

すまい・生活サービス・仕事の場が一体となった暫定的な生活空間が運営・提供され、復旧から復興へのプロセスを支援する環境が、被災者を物理的にも精神的にも支えている。



住民同士の交流スペースも備えた
釜石市平田地区仮設住宅
(調査団撮影)

(2) みなし仮設住宅

1) 東日本大震災以前

- ・災害救助法の定めによる現物の住宅提供は、必ずしも建設型応急仮設住宅ではなく、既存住宅の提供などの「みなし仮設」の事例があった。
- ・災害救助法には、どのような方法によって、応急仮設住宅を提供するかは明記されておらず、国土交通省とプレハブ建設協会の事前協定により、供給することとなっている。
- ・岩手・宮城内陸地震において、民間賃貸住宅を借り上げ仮設住宅（戸あたり 6 万円）とした経緯がある。

2) 東日本大震災における特徴と課題

背景

- ・仮設住宅の現地での建設は用地不足などから、速やかな建設が困難であり、さらに避難所の良好でない住環境を放置できないため、国は借り上げ住宅による住宅確保を奨励した。
- ・災害救助法では現物支給を原則とするが、今回は特例的に運用された。

実績

- ・2012年5月現在、借り上げ住宅は68,000戸となり、建設型仮設住宅52,000戸を上回ることとなった（復興庁、国土交通省）。特に、仙台市においては、借上げ民間賃貸住宅9,800戸、プレハブ仮設1,300戸、借上げ公営800世帯と、民間借上げが81%を占めている。なお、1/3は仙台市外からの入居である（2012年3月）。
- ・受け入れる自治体により運用条件は異なる。以下は事例である：

	期間・期限 (最大延長)	都道府県の負担			募集 (いずれもH23)
		家賃上限 (3人世帯)	共益費	駐車場費	
山形県	1年(2年)	6万円	○	×	4/20~10/31
新潟県	H24.3末(2年)	6万円	家賃込	家賃込	7/1~12/28
東京都	1年(2年)	7.5万円	○	○	6/20~9/30

- ・当初の運用は、県が家主から借り上げて、これを避難者に貸す方法であったが、不動産業者の協力を得ても、なかなか進まなかった。しかしながら、厚生労働省が2011年4月30日付け通知を行い、県内外で避難者が自ら選び契約した物件をさかのぼって認めることとしたため、急増した。
- ・西日本の多くの県では、公営住宅に空きがあるという理由で借り上げは行っていない。
- ・福島県内の自主避難者については、適用外となっていたが、2012年11月から適用された。

課題

- ・被災者自らが住宅のおよその場所を決めてから選ぶことができるため、被災者の生活再建には効果があると思われる。一方で、被災地の近くに提供することは困難で、従前のコミュニティの維持は難しい。
- ・被災者が継続居住を希望した場合の退去・現状回復が難しい。
- ・従前が民間賃貸住宅の場合で家賃支払いをしていた場合、被災者として「みなし仮設」に入居し家賃支払いを補助されるケースがあり、公平性が保たれないという指摘がある。
- ・自治体が家主、借り主の間に入って契約行為を行うため、自治体の事務量が多大になる。

3) 教訓

- ・既存の住宅を活用することから短期間に提供可能で、立地・間取りの選択の自由度が高い。
- ・空きアパートなどに散在した場合に、移った後の住民間のコミュニケーションを確保する手段、集会などの方法を工夫する必要がある（仙台市等では社協が中心となってサロン活動の場を提供しているケースがある）。
- ・大都市での災害ではみなし仮設の必要性が多くなると想定されるため、現物支給にこだわらない家賃補助等の事務量がより少ない仕組みや空き家の活用等を検討する必要がある。

(3) 就業支援

1) 背景

- ・東日本大震災では産業界の受けた被害額が大きく、仕事を失ったり、休業したりした人は、東北3県で少なくとも14万人あまりにのぼると推計されている。阪神・淡路大震災の際も多くの雇用機会が失われたが、被災地が大阪等の大都市近くの通勤圏にあたり、企業自体の被害が総じて小さかったことから、雇用の場をなんとか維持できた被災者が多かった。しかし、今回は東北地方沿岸部といった地理的に通勤可能な範囲が限定的であり、労働市場が分断されていることから、地元での雇用の場を求める声が強い。
- ・さらなる問題は、求職者数に比べ求人情報が圧倒的に少ない点、また、被災者を採用しようという企業には地理的に離れた首都圏や東海地方の企業が多く、若年層や30代、40代を中心に雇用先へ転居する人が増えている点である。地元でいかに雇用を創出できるかが地域再生に直接関連しているとされる。

2) 具体的な取り組み ～キャッシュ・フォー・ワーク (Cash for Work) ～

- ・災害からの復旧・復興に関する活動によってしごとを創出し、被災者の生業を支援する手法で、メリット及びデメリットは表7.3のとおりである。2010年ハイチ大地震からの復興過程でも、国際社会はかなり大規模なCFWを実施し、16.8万人の被災者が従事したと言われている。

表 7.3 CFWにおける一般的なメリット及びデメリット

メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・個人のエンパワーメントが可能になる ・地域経済を刺激する ・地域コミュニティの資産の復興に資する ・短期的な雇用創出につながる ・被災者の負債を軽減する ・復興への被災者の参加と統合を促す
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・地域経済に対して悪い影響を与えかねない(例、CFWの賃金が高いために民間事業者が労働者を集めにくくなる) ・腐敗・汚職が起きやすい ・地域の文化に対して負の影響をもたらしやすい(例、本来ボランティアで行われていた活動が、賃金を伴う労働に置き換えられることによる不都合) ・プログラムの対象に高齢者、傷病者、障がい者などは必ずしも含まれない ・プログラムへの依存を引き起こす ・安全上のリスク

出典：永松伸吾（2012）「災害復興技術としてのキャッシュ・フォー・ワーク」（日本災害復興学会、2012 福島大会講演論文集）

3) 東日本大震災での CFW 事例

福島県「がんばろう福島！“絆”づくり応援事業」

- ・就職支援会社（人材派遣会社）を活用し、緊急時に大量の雇用を創出しそれにより被災地に復興を進める、公的な CFW と呼べる施策である。
- ・具体的には被災市町村は、必要な業務について県に支援申請を行い、県は該当地域の人材派遣会社にその業務を委託し、被災市町村に代わって被災者を雇用し、業務を実施する。被災市町村に被災者雇用を行う経済的負担がない、事務負担も生じないため、非常に多くの雇用を創出することに成功している（福島県の雇用創出規模は他被災 2 県と比較で見ても多い）。公的 CFW としては、応急仮設住宅の支援員配置事業もある（7.2.3 (4)参照）。

国際ボランティアセンター山形 (IVY)

- ・NGO として最も早く本格的に CFW に取り組んだ（事業期間は 2011. 4. 12～2012. 3. 31）。
- ・一般からの寄付を元手に、被災者を雇用して、被災家屋や工場の清掃などの復興業務に従事してもらい、その対価を現金で支払うことで、被災者の自立を支援する。

浜のミサンガ・環（大船渡市三陸町越喜来）

- ・生産者協議会（任意団体）を設置し、事業を運営。農林水産省の「食と地域の絆づくり被災地緊急支援」を利用し、研修費等を捻出した。
- ・被災した漁師の妻たちが、魚網を使ってミサンガを製造し、ネットを通じて販売するというこの企画は、その効果的なテレビ CM やプロモーションの効果もあってか、プロジェクト開始（第 1 回販売が 2011. 6. 11）から約 1 年で約 1 億 4,000 万円の収入を被災地に生み出している。



浜のミサンガ「環」
 （「三陸で仕事を！プロジェクト」実行委員会により写真提供）

4) 教訓

（日本学術会議「提言 東日本大震災復興における就業支援と産業再生支援」（2011 年 9 月）等より）

- ・政策金融や雇用継続のための助成金（雇用調整助成金等）を活用し、企業の再生や雇用維持を支援していくことが必要。
- ・経営の継続が難しいケースや企業再生に時間がかかるとすれば、その間、政府や自治体自らが労働者を直接雇用し、復興事業に関わる委託事業において雇用を創り出すことも必要（例えば、仮設住宅の建設や瓦礫の処理等の委託事業において、優先的に被災者を雇用するよう、受注した建設企業に義務付けることなどが考えられる）。
- ・被災地の復旧・復興で必要とされる技術を被災失業者が身につけるための就業訓練の機会提供が必要

(4) 生活支援相談員・復興支援員制度

1) 東日本大震災以前

生活支援相談員 ～生活支援：主として復旧・復興初期～

- ・阪神・淡路大震災や新潟県中越地震などの災害においては、多くの市町村社会福祉協議会（社協）では、仮設住宅における見守りやコミュニティづくりが求められ、そのための支援員等が配置され、継続的な支援が展開された。

地域復興支援員制度 ～まちづくりの担い手：主として復興本格期～

- ・中越大震災復興基金による「地域復興支援員設置支援」事業のもと設置、任期は5年間。
- ・設置主体は市町村ではなく、継続的に地域の復興活動を支援できる十分な組織体制を有する公共的団体等（＝行政が直接雇用しないことで、支援員と行政とは独立した関係性を保たれる）。
- ・支援員の活動は、幅広く、地域の状況によって異なるが、例えば地域住民と一体となって地域づくり活動を行う、地域の計画策定支援を行う、福祉的見守り等がある。

2) 東日本大震災での取り組み

- ・仮設住宅での見守りから復興支援までさまざまな取り組みが行われている（表 7.4）。

表 7.4 東日本大震災での復興支援員等の取り組み

名称	内容
生活支援相談員	<ul style="list-style-type: none"> ・各市町社会福祉協議会が管轄しており、「生活福祉資金貸付」を中核とした相談支援活動の一環として相談員を配置している。 ・仮設住宅等に住む被災者のうち、家族だけでは自立した生活が困難で支援が必要な人々、あるいは孤立しがちな人々を対象に、サポートセンターを拠点として、ニーズ把握（全戸対象）、訪問活動（個別支援）、住民同士のつながり、地域の福祉活動の支援（地域支援）を実施している。
応急仮設住宅支援員、等 （地域によって名称が異なる）	<ul style="list-style-type: none"> ・各自治体の緊急雇用創出事業のスキームを使って行われている。 ・支援員の仕事内容は主として、見回り・見守り活動、支援物資の整理・配布及びボランティアや支援団体との連絡・調整、管理人業務、コミュニティ活動支援等である。 ・大船渡市をはじめとして（コラム参照）、様々な地域で行われているが、事業の運営方法や組織形態は、それぞれが必要性に応じ工夫を重ねて進化してきている。
復興支援員	<ul style="list-style-type: none"> ・総務省では、支援員を設置する地方公共団体に対し特別交付税措置を行っている（2011年度～） ・被災者の見守りやケア、地域おこし活動の支援等の「復興に伴う地域協力活動」を通じ、コミュニティ再構築を図るを目的としている。 ・被災地方公共団体が実施主体であり、期間は概ね1年以上最長5年となっている。 ・宮城県では復興応援隊として、約100名の若者や現地出身者を雇用し、受け入れ団体を確保した市町村に配置し、復興支援に従事させている。 ・福島県浪江町では町民の避難先（県単位）に支援員を2～3名置き、情報提供等を通じた被災者ケアに務めている

出典：調査団作成

3) 教訓

- ・環境が激変した仮設住宅入居者への見守り支援を行う支援員は必須である。
- ・復興のリーダーとなる人たちを見出し、復興への力を結集させる復興支援員への期待は大きい、彼らを支援する仕組みが必要である。

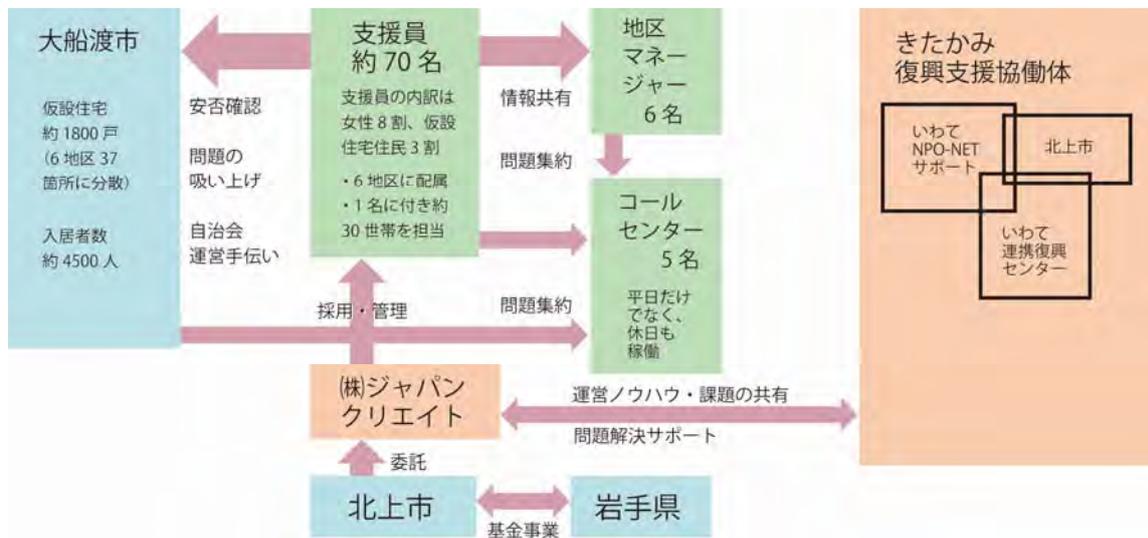
コラム 7.7 大船渡仮設住宅支援配置プロジェクト

(取り組みの背景)

- ・北上市で活動していた NPO 法人「いわて NPO-NET サポート」等の中心メンバーが震災後に「いわて連携復興センター (IFC)」を立ち上げた。この IFC と北上市が協働支援協定を結び、緊急雇用創出基金の活用について意見交換を行った結果、被害が大きく自身で事務を行うことが難しい大船渡市の代わりに、北上市が事業計画を作成し支援を行うこととなった。
- ・大船渡市内には、仮設住宅団地あ 37 か所に約 1,800 戸が建設され、約 4,500 人の入居者がいる。

(取り組みの内容 (概要))

- ・発注は北上市で、支援先は大船渡市、委託先は北上市内にある人材派遣会社 (株) ジャパンクリエイト)。
いわて NPO-NET サポートと IFC が「きたかみ復興支援協働体」を作り、委託先の運営を支援するスキームとなっている。
- ・事業は 2011 年 9 月に開始。以下は事業の概要である。



(今後の課題)

- ・緊急雇用創出事業は、つなぎとしての短期的雇用手段としての位置づけであることから、期間は 2014 年度までとなっている。しかしながら、被災地における復興状況は地域によって異なっており、仮設住宅での暮らしも長引く可能性があることから、柔軟な事業の実施が求められる。

主な出典：ETIC (2012)「震災復興リーダー支援プロジェクト経過報告レポート (2011. 12. 12-2012. 1. 11)」

(5) 「仮の町（町外コミュニティ）²」構想

1) 東日本大震災以前

- ・原発事故に伴ってわが国で初めて浮上したテーマである。全島避難した三宅島噴火での三宅村、全村避難の中越地震の山古志村のケースでは一時的に行政機能も他地域に移転したが、前者では4年半後、後者では9ヶ月後に（部分的ではあるものの）帰村することができた。

2) 東日本大震災における特徴と課題

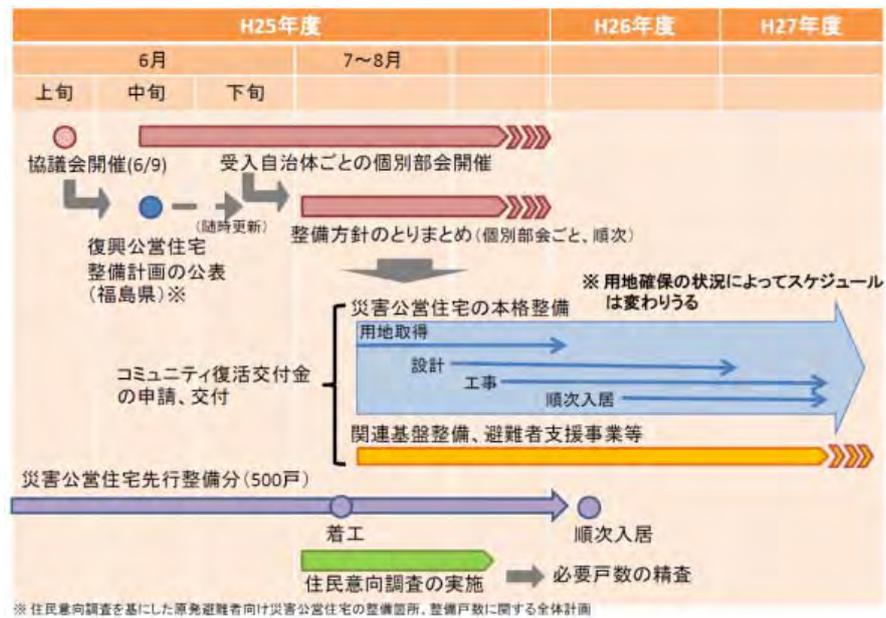
背景

- ・国は事故発生以降、原発からの距離に応じて様々な対応を進めてきたが、原発周辺地域では、復旧・復興の目途が立たず、多数の住民が移転して避難状態におかれている。
- ・国は2011年4月に設定した警戒区域を見直し、現在の避難指示区域は「避難指示解除準備区域」「居住制限区域」「帰還困難区域」の3区域となっている。この中で、「帰還困難区域」は放射線量が高く、少なくとも5年は住民の帰還が難しいとされる区域であり、早期の復旧・復興が困難なことが明らかになった。住民のみならず自治体まるごと移転の検討を強いられることになり、そこで「仮の町（町外コミュニティ）」構想が浮上してきた。

内容

- ・「仮の町（町外コミュニティ）」とは、復興公営住宅（県営住宅）を中心として、生活に必要なサービスを整え、町外で安心して暮らせる環境を確保するものである。
- ・「福島復興再生基本方針」（2012年7月閣議決定）では、町外コミュニティ形成における国の役割について以下の様に言及している：
「・・・町外コミュニティの形成について、その公共・公益的機能等についての議論が、これらの町と福島県及び受け入れ先となる地方公共団体との間で円滑に進められるよう、国は、それぞれの主体の立場に立って、それぞれの納得が得られるよう、適切かつ丁寧に対応するとともに、その結果を尊重して、必要な措置を講ずる。また、その際、受入先となる地方公共団体における行政の機能の低下や、避難者と受入先の住民との間の摩擦が生ずることのないよう、十分に配慮する。」
- ・国は、「長期避難者等の生活拠点のための協議会」を設置し、構想の具体化に取り組んでいる。2013年6月に開催された第2回協議会では今後のスケジュールが示された（図7.4）。また、「長期避難者等の生活拠点の形成のための『コミュニティ研究会』」の第1回を2013年6月に開催し、良好なコミュニティを確保する方策をハード・ソフト両面にわたって検討している。ここでは、避難者のコミュニティを形成するためのソフト施策、避難者と受入自治体住民との交流の場の確保策といったことがテーマとして掲げられている。

² 「仮の町」は双葉町の当時の町長が「役場や町民が一つにまとまって移住する先」という意味で使った言葉であるが、自治体の中に別の自治体をつくるような印象を与えるとの意見もある。2012年7月に閣議決定された「福島復興再生基本方針」では「町外コミュニティ」と表現されているため、本報告書では併記している。



出典：復興庁（2013）第2回長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会（2013年6月9日）資料

図 7.4 町外コミュニティ形成に向けてのスケジュール

- ・当初、ニュータウン方式（集中型）が提唱されたが、受入自治体からみると将来、帰還し一斉に空きになるようなことは問題との意見から、次第に分散型で公営住宅建設及びコミュニティ維持施策という考え方に集約されている。
- ・原発避難者向け災害公営住宅は、福島県が県営住宅として建設する場合と、避難元と受け入れ先の合意により、市町村営住宅として建設する場合がある。建設予定数は、2012年度に500戸（いわき市、郡山市、会津若松市）、2013年度に1,000戸であり、2015年度までに3,700戸となっている。

課題

- ・自治体がまるごと別の自治体に移ることになるため、自治体間の関係、住民登録、税の徴収、行政サービス、移転地の確保と整備、移転地での仕事の確保等々、多岐にわたり解決しなければいけない課題がある。
- ・仮の役場、仮の学校が現在、開設されているが、これらと新たに建設される公営住宅がどのようにつながるのかという課題もある。

3) 教訓

- ・被災自治体・被災者と、受入自治体・住民とのきめ細かな調整が必要
- ・帰還時期が明示できない中での、住民のまとまり、アイデンティティの維持が必要

7.2.4 安全な地域をつくる

(1) 土地利用制限

1) 東日本大震災以前

- ・岩手県沿岸では過去の津波被害から集落の高台移転の事例は多いが、沿岸部での建築制限は必ずしもなされていなかった。
- ・津波・高潮被害が予想される地域では、稀な事例として名古屋市や宮城県女川町などで1階の住宅制限などがなされていた。
- ・阪神・淡路大震災では、現在地での再建が基本であり、市街地整備事業着手の準備のための都市計画制限(建築制限)が迅速に行われた。

2) 東日本大震災における特徴と課題

概要

- ・沿岸部においては、津浪浸水が予想される住宅を高台に誘導するために、沿岸での再建をできるだけ認めない方向で、建築制限を行う方法がとられた。また、高台移転手法である防災集団移転促進事業の適用の条件として建築制限が必須のため、各県でとりいれられた経緯もある。
- ・建築基準法第39条：崖崩れ、津波などの危険が予想される地域での住宅建設を制限する
- ・建築基準法第84条(被災市街地における建築制限)：土地区画整理事業などの面整備事業を前提に、合意形成の期間に無秩序なバラ立ちを制限するための建築制限であり、宮城県内では広く使われた。

実績 (表 7.5)

- ・岩手県では、県が自治体主導としたため、自治体はそれぞれ復興事業にあわせて独自に制限をいれている。3県の中では最も遅い。
- ・宮城県では、県が主導をとり、現地再建を行う市街地整備の準備のための制限を早期に行い、漁村集落では一律の住宅制限と強い規制になっている。
- ・福島県では、被災半年後には自治体が住宅の建築制限を行った。

3) 教訓

- ・建築制限は最大規模の津波を避ける最後の手段として有効であるが、地権者への丁寧な説明、理解が欠かせない。
- ・シュミレーションを活用し、津波深さ 2m 以上では住宅建築禁止、2m 未満の場合は、構造制限により住宅建築可能とする自治体が多い。

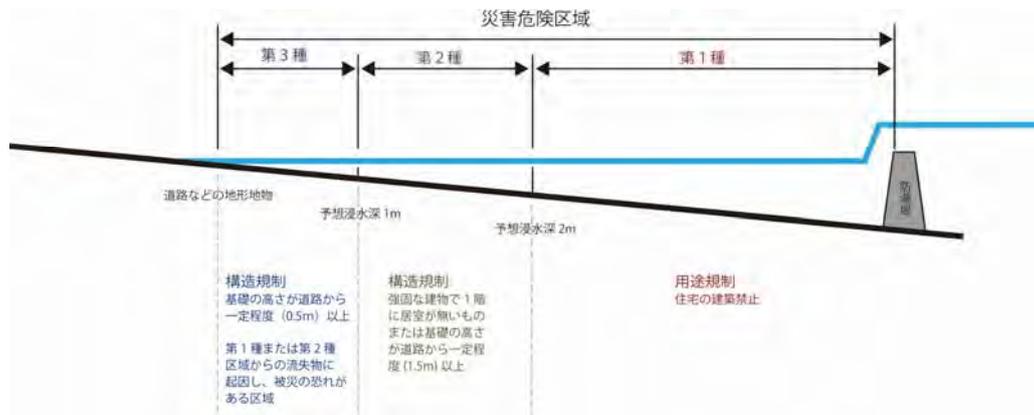
表 7.5 被災地における建築制限の導入について（事例）

	建築基準法84条の制限	建築基準法39条の制限	39条の区域の告示
岩手県		陸前高田市(2012.3.26)条例	未指定
		宮古市(2012.10.24)条例	2012.11.20~2013.4.30告示
		大槌町(2012.12.17)条例	2013.3.1告示(6地区)
		釜石市(2012.12.21)条例	2013.3.11~2013.9告示(4地区)
宮城県	気仙沼市,名取市,南三陸町,女川町 (2011.4.7)8か月間	気仙沼市(2012.6.29)条例 女川町(2012.9.18)条例	気仙沼市 2012.7.9告示 女川町2012.12.10告示
	東松島市(2011.4.7) 全面解除(2011.10.31)	東松島市(2012.6.1)津波防災区域条例	2012.6.1告示
	石巻市(2011.7.1) 2011.9.11に市街地を解除	石巻市(2011.12.26)条例	2012.12.1告示
	山元町(2011.7.1) 8か月間	山元町(2011.11.1)条例	2011.11.1告示
福島県		相馬市(2011.7.22)条例	2012.10.31.告示
		新地町(2011.9)条例	2012.12.27告示

出典：米野史健（2013）「東日本大震災からの復興における建築法制分野での論点」（日本建築学会資料）などに
基づき、調査団作成

コラム 7.8 宮古市における建築制限 建築基準法第 39 条の適用

- ・岩手県宮古市では、2012年10月に「災害危険区域に関する条例」が議決された。
- ・3種の区域区分は、津波シミュレーションと、2m以上の浸水高で木造建物被害が著しいという今次津波の被災集計結果を基本にしている。
 - 区分1：2m以上の浸水するような場合は、住宅建築禁止
 - 区分2：1から2mの浸水が予想される地区は建築物の用途、構造を制限する
 - 区分3：-1m未満の浸水が予想される地区は50cm以上の基礎を嵩上げする
- ・予想浸水深が1m以上の箇所を含む区域（＝災害危険区域）の建築制限イメージは以下のとおりである。



出典：宮古市（2012）「宮古市災害危険区域に関する条例の骨子について（パブリックコメント用資料 2012年8月1日）」

(2) 防潮堤と多重防御

1) 東日本大震災以前

- ・岩手県、宮城県では津波経験から防潮堤や湾口防波堤で津波を防ぐ考えがとられていた。田老町の東洋一の規模といわれた防潮堤は防災モデルとして紹介されていた。
- ・福島県では今回のような津波高さの被害想定はなく、防潮堤の高さは、高潮対策として決定されていた。

2) 東日本大震災における特徴と課題

被害状況

- ・地震・津波被害の想定としては、今回の M9.0 の巨大地震、津波は想定外であった。
- ・津波ハザードマップは各地で作成されていたが、宮城県などではこれを大きく超える被害となった。岩手県などでは、津波浸水区域の標識のとおり浸水した箇所も多い。

対応策

- ・千年に一度といわれる低頻度だが規模が大きな地震への対応（レベル 2 : L2）は考慮されていなかったが、防潮堤のような構造物で対応することは経済合理性がないため、避難及び多重防御で対応する。
- ・数十年から百数十年に一度程度の発生頻度の高い地震津波への対応（レベル 1 : L1）は、人命・財産を守るために防潮堤、水門など海岸・保全施設整備を整備する。防潮堤の高さは海岸ごとの頻度の高い地震津波を基本にする。

具体的な取り組み

- ・岩手県では、防潮堤は、L1 という数十年から百数十年に一度という比較的発生頻度の高い地震津波に対応するように高さを定めるとした。一方、頻度の少ない大津波の多重防御として、洗掘などで破壊されないように粘り強い構造とするとしている（表 7.6 は岩手県を含む堤防高の事例を示す）。
- ・福島県新地町では、多重防御として、沿岸部の防災緑地、県道の嵩上げ（2 線堤）などの整備が都市計画決定された（2013 年 2 月現在）。

コラム 7.9 防潮堤整備への地域住民ニーズの反映：宮城県気仙沼市

- ・防潮堤は海岸法にもとづき管理者（国、県）が整備することになっており、必ずしも自治体や住民の意見を聞くように定められていない。しかしながら、被災地では海水浴場や漁港などで、現状とかけ離れた高い防潮堤を整備する必要はないとの住民の声もある。
- ・宮城県気仙沼市では、有志が集まり、「防潮堤を勉強する会」を 2012 年 8 月に設置した。同会では、行政関係者、学識者、議員等を講師として招き、2013 年 4 月までに計 14 回の勉強会を実施している。また、県等に勉強会での議論に基づき作成した「防潮堤建設に関する要望書」も提出している。

出典：気仙沼市 「防潮堤を勉強する会」 ホームページ

表 7.6 海岸堤防高の事例

県	地域	従来の計画堤防高 (m)	今次津波痕跡高 (m)	新たな計画堤防高 (m)
岩手県	普代海岸	15.5	18.4	15.5
	田老海岸	10~13.7	16.3	14.7
	大槌湾	6.4	15.1	14.5
	釜石湾	4~6.1	10.1	6.1
	大船渡湾	3~3.5	10.4	7.2
	広田湾	4.9~6.5	18.3	12.5
宮城県	唐桑半島東部	4.5~6.1	14.4	11.3
	気仙沼湾奥部	2.8~4.5	8.9	5.0
	本吉海岸	2.5~5.5	18.8	9.8
	女川湾	3.2~5.8	18.0	6.6
	石巻海岸	4.5~6.2	11.4	7.2
	仙台湾南部海岸	6.2~7.2	13.6	7.2
福島県	新地・相馬海岸	6.2	14.5	7.2
	浪江・双葉海岸	6.2	不明	7.2
	四倉・平海岸	6.2	7.6	7.2
	勿来海岸	6.2~7.2	7.7	7.2

出典：各県のホームページに基づき調査団作成

今後の取り組み

- ・これらを含めて減災目標を明確にする「津波防災地域づくり法（2011年12月）」が制定され、南海トラフ地震などの巨大地震に備えた安全なまちづくりに取り組む。

3) 教訓

- ・大規模な自然災害は歴史上の記録をたどり、予測することが必要である。
- ・千年に一度等の低頻度大規模災害（レベル 2）に対しては、避難を基本とし、防潮堤のみならず、土地利用規制、防災緑地など多重防御の検討が必要である。
- ・多くの途上国が津波対策として防潮堤の整備を考えるとされるが、頻度の高いレベル 1 対応の整備を提案するとともに、できない場合には「避難」を優先に考えるべきである。
- ・「避難」については、具体的に避難計画を立案し、避難標識の設置や避難訓練を行うことが重要である。
- ・海水浴場を抱える地域では、防潮堤を望まない地域もあり、総合的な安全とは何かを地域自らに選択できるようにすることが必要である。
- ・避難を確実にするために、「津波てんでんこ」などの伝承や「この下に家を建てるな・石碑」など震災記録を風化させない地域力を育成する。

(3) 高台移転

1) 東日本大震災以前

- ・昭和三陸津波などの時点で、釜石市吉浜地区など高台移転を行った地区がある。
- ・北海道南西沖地震の奥尻島の漁村集落では高台移転を実施している。
- ・中越地震では、「高齢者を含めて、山を下りて平地で生活する。医療・買い物などが便利で若い世代と一緒に生活できる」という選択から防災集団移転促進事業を行ったケースがある。山古志の場合は、自然ダムに沈んだ集落を県道の付け替えにより近傍に移転集落再生を行った事例や、がけ崩れの被害が予想されるため元小学校跡地の高台に集落移転した例がある。

2) 東日本大震災における特徴と課題

背景

- ・三陸沿岸においては、明治、昭和の三陸津波の復興においても高台移転の実績があり、数百年に一度という津波に対しても安全な住宅地をつくるためには効果的である。そのための手法として「防災集団移転促進事業」が制度改正により、各地で採用された。

事業スキーム

- ・被災した沿岸での住宅地を自治体がいち買い上げ（または借りて）、自治体が安全な高台に5戸以上の住宅地の造成する。この土地を貸し付け・分譲して自力での住宅建設を促す。このため建設費の利子補給や移転費用を補助する。
- ・事業費は1/4の地元負担であるが、東日本大震災においては復興交付金事業として、全額国費で事業実施できることになった。
- ・移転先の土地の賃借料を30年間無償にするなど、高い地価の自治体では再建できように、独自助成が工夫されている。

実績

- ・防災集団移転促進事業：2013年1月29日現在、国土交通省資料によると、計画地区229地区2万7千戸、うち着事業計画策定済みは23市町村167地区2万6千戸。
- ・復興庁資料（2013年7月）によれば、想定328地区、大臣同意地区325地区、工事着手106地区となっている（地区数が多いのはカウント方法が異なるため、単純に比較できない）。

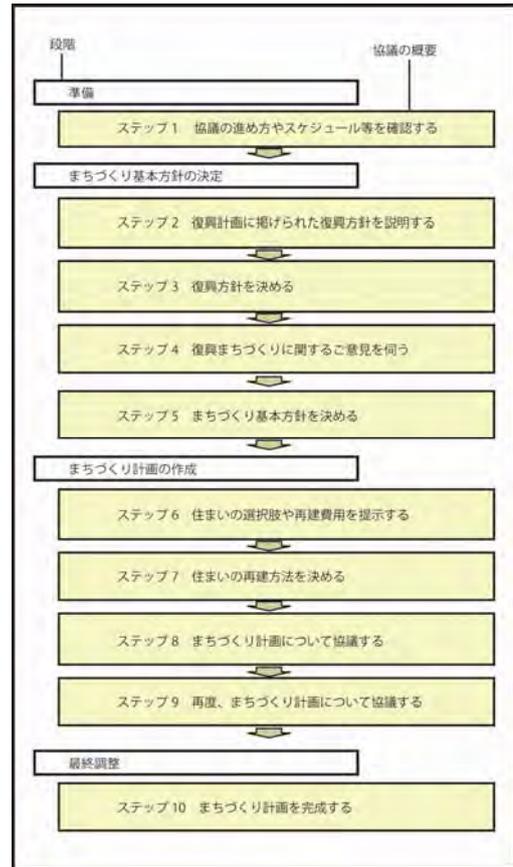
事業実施の留意点：合意形成プロセスの重要性

- ・沿岸部の住まいは、漁業者にとっては漁船や、魚の水揚げを行う岸壁に近いことが条件であったため、漁師は海を見て暮らすと言われてきたが、軽トラックの普及により、高台移転という職住分離に拒否感は少なくなっている。また、沿岸部のサラリーマン層や若い世代は、今回の津波の恐怖感が大きく、高台移転を望む声が多い。一方、農業者にとって自宅と周辺の農地の関係は強いものがあり、移転は難しい可能性がある。また、世帯内での年代により意見の相違となる場合がある。
- ・集団移転は生活再建そのものであり、仮設住宅建設の条件と同じようにスピード感、コストに配慮、公平性の確保が条件であるが、さらに丁寧な合意形成を目指し、きめ細かく行政と住民の対話を実施する必要がある（図7.5はプロセスの例）。

- ・懇談会やワークショップなど、専門家、役所担当、ボランティアなど、多くの力を結集しないと合意形成は難しい。また、コミュニティが分散して避難した場合は、話し合いの場や機会がなく合意形成が難しいため、工夫が求められる。

3) 教訓

- ・漁村、農村集落での話し合いは集落の維持、持続可能なコミュニティに欠かせない。ただし、生活再建の方向の答えは一つでなく、きめの細かな選択肢を用意できれば分断感を残さずに、早期の合意になる。
- ・多様な意見を相互理解するワークショップ手法などを工夫する必要がある。
- ・移住に関しては、従前権利の補償、従後の生活再建の見込み、さらにコミュニティの維持継承などが求められる。また、事業にはスピード感、公平、丁寧な合意形成などのプロセスが欠かせない。



出典：国土交通省（2012）「東日本大震災の被災地における集団移転の進め方（合意形成ガイダンス）」（2012年6月）

図 7.5 協議プロセスの例

コラム 7.10 福島県新地町における防災集団移転事業

- ・新地町では、5戸以上の移転希望者が自らグループをつくり、土地を見出し、町に申し出る方法も採用し、事業化した2団地がある。
- ・コミュニティを維持するため、災害公営住宅も5つの団地につくることとしている。漁村集落では、高齢世帯も多く、自力再建が困難で公営住宅を望む人が少なくない。ただし、公営住宅建設が役所の中で担当が異なることが多く、一体で計画することを条件としないことが多い。管理上1、2戸、数戸では難しいという理由であるが、高齢者こそ従来のコミュニティの中で生活を継続することが最も望まれ、自治体での実現を調整していく必要がある。

新地町の復興計画と防災集団移転の経過

		町復興計画等	防災集団移転等による住宅再建	
平成 23 年	3月	●東日本大震災		
	4月			
	5月			
	6月	I 復興構想の検討	1. 構想の検討 (被災6集落)	
	7月		●被災者アンケート	
	8月			
	9月			
	10月	●復興構想決定	2. 集落毎の再建の方向性整理 (被災6集落)	
	11月	II 復興計画の検討	●行政区長ヒアリング ●地区別懇談会 ●被災者アンケート等	
	12月		3. 個別の意向把握	
	平成 24 年	1月	●復興計画(第一次)	●移転先土地所有者との懇談会
		2月		●被災者アンケート
3月		●復興交付金事業計画(第1回)	●集団移転説明会(2回) ●集団移転個別相談会(2回)	
4月			●事業参加申し込み	
5月		III 復興交付金事業計画の検討	4. 事業計画案の作成	
6月			●団地計画懇談会(3回) ●公営住宅入居者懇談会等	
7月			5. 団地計画の検討	
8月				
9月				
10月			6. 実施設計	

(4) 復興公営住宅

1) 東日本大震災以前

- ・阪神・淡路大震災では、神戸市内に多くの復興公営住宅が建設された。仮設住宅から再度の抽選入居によりコミュニティを失った人の孤独死が引き続いた。ふれあい住宅（コーポラティブ住宅）の取り組みもあった。
- ・中越地震では団地型の災害公営住宅のほか、集落の意向にもとづき、木造戸建ての小規模住宅地区改良住宅も建設された。

2) 東日本大震災での特徴と課題

概要

- ・災害公営住宅とは、沿岸部において住宅を失い、自力再建が困難な方に自治体が提供するセーフティネットとしての公営住宅のことである。
- ・東日本被災地では特例により、当面は公営住宅法を適用しなくてもよいため、入居基準や家賃基準、公募原則は適用されない。
- ・木造戸建ても可能であり、5年後に払い下げが可能になる。
- ・被災者の多様な住宅ニーズに答える住宅タイプとして、RC造集合住宅や木造戸建て住宅、公益施設併存型や、ペット対応、将来の払い下げ対応など自治体の計画に委ねられている。
- ・供給をスムーズにする方法として、民間買い上げ型（仙台市・石巻市）、設計・建設の一体発注方式がみられる。

実績

- ・3県では、岩手県6,100戸、宮城県約15,000戸、福島県未定を予定しており、交付金事業では53市町村に約3,960億円交付され、2012年度内に約15,000戸が事業着手されると復興庁は公表している。ただし、どの県でも用地不足等により建設着手はわずかであり、3年経過した2014年3月の入居は10%程度と予想され、2016年3月の入居予定は宮城県では75%にすぎない。
- ・宮城県では、大量の住宅供給になるため、市町村の委任をうけて県が供給を代行したり、市町村が発注するケースが特徴になっている。ただし、仮設住宅の建設に時間を要したように、用地が不足している。
- ・岩手県では、県が公営住宅建設方針を定め半数を供給し、地域によっては地域の自主性をとり入れた、地元建設持込み型も想定している（表7.7）。
- ・福島県相馬市では先陣をきって、2012年8月に長屋型住宅8戸の入居を行った（右写真）。



高齢者向け災害公営集合住宅（相馬井戸端長屋）（調査団撮影）

表 7.7 岩手県の住宅建設推計と災害公営住宅の建設状況（2013年7月末現在）

	住まいの再建が必要な世帯数
災害公営	6,100
事業宅地への自力再建(注)	8,500
その他再建	8,500
合計	23,000

	災害公営住宅	用地検討	工事中	完了戸数	完了率
県整備	2,905	1,599	588	8	0.3%
市町村整備	3,181	1,249	361	125	3.9%
合計	6,086	2,848	949	133	2.2%

注) 防災集団移転事業、区画整理事業等

出典：「岩手県まちづくり・住宅再建推進本部会議（2013年9月2日）資料に基づき調査団作成

課題

- ・供給の遅れが著しいことから、仮設住宅での関連死の増加や、当該地での生活再建を諦め人口流出することが危惧される。
- ・復興公営住宅は自力再建ができない階層のセーフティネットとして最低限必要であるが、自力再建を促す高台移転造成が遅れると、一方で復興公営住宅が増加する可能性がある。

3) 教訓

- ・漁村集落では、集落毎に公営住宅を望む声があるが、一方で、管理上、広域で集約したいとの自治体の意向がある。漁村民の立地限定条件を踏まえ、集落内への建設ニーズに答える工夫が求められる。
- ・木造戸建ての場合は、自主管理の方法を工夫することにより、自治体の管理不安が解消していくこともひとつの方法である。
- ・復興公営住宅は高齢者等の資金力の弱い階層が主となるため、漁村などでは既存集落での生業との関係が強く、敷地選定にはきめ細かな配慮が必要になる。
- ・公営賃貸住宅を住宅政策としてもたない国も多い。当面、公営賃貸住宅として、将来的に払い下げする方法も合理的である。ただし、住宅に関してはコミュニティの配慮や土地問題、さらに教育・就労など生活再建に多くの関連する支援策が必要になる。

コラム 7.11 岩手県大槌町大ヶ口地区災害公営住宅

- ・URが建設し、町が買い取る方式で木造住宅70戸が供給され、工期8ヶ月間、2013年8月入居となった。住戸は40、60、80㎡の3タイプがある。
- ・コミュニティを育む広場や配置計画、内装に地元木材を多用していることに特徴がある。



大ヶ口地区災害公営住宅（調査団撮影）

7.2.5 産業・経済を復興する

(1) 仮設店舗・工場等の整備

1) 東日本大震災以前

・阪神・淡路大震災では、旧中小企業事業団の高度化資金貸付制度での貸付けによる仮設店舗・工場の整備、阪神・淡路大震災復興基金の補助による共同仮設店舗の整備が進められた。これによって仮設店舗としては高度化資金で2団体27店舗、補助制度で51団体538店舗が整備され、仮設工場としては170戸、240社の企業が入居・操業を開始した。しかしながら、これらの制度は全ての事業者が活用できる内容ではなく、活用できた事業者にとっても、国の被災事業者への個別対策は全て貸付制度であるため、財産や資産を失った者にさらに負債を負わせる結果となった。

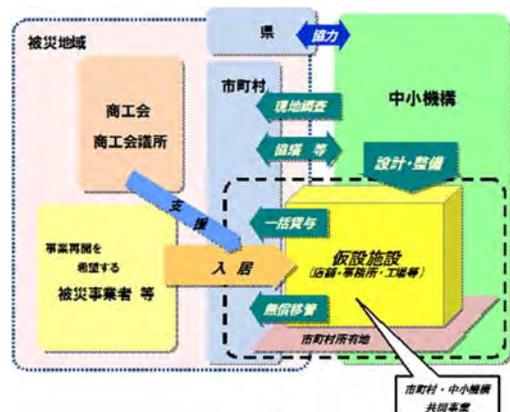
2) 東日本大震災における特徴と課題

背景

・東日本大震災では、「まち・むら」を根こそぎ消失させたため、応急仮設住宅はもとより、応急的な仕事の間として仮設の店舗や工場を供給する必要があることが、広く認識されることになった。

仕組み

- ・国の中小企業庁の外郭団体である独立行政法人中小企業基盤整備機構は、東日本大震災に対処するため特別の財政援助及び助成に関する法律に基づいて、被災地域での早期事業再開を希望する中小企業等が入居する仮設店舗・工場を整備・提供することとした。
- ・仮設店舗・工場は、市町村が準備した土地に、中小機構が上屋を整備し、市町村を通じて被災中小企業に無償で貸与するものである（図7.6）。



出典：中小企業基盤整備機構HP

図 7.6 仮施設設整備事業のしくみ

実績

・2011年4月11日に事業実施を決定し、2013年3月末までに522か所の仮設店舗や工場等が完成している。なお、完成した仮設店舗や工場等に2012年12月末時点で、2,744事業者が入居している。阪神・淡路大震災での仮設店舗・工場をはるかに上回る整備が進められており、被災各地に仮設商店街、仮設水産加工団地等が生まれてきている。

課題

- ・仮設住宅、工場等の立地は応急仮設住宅の立地と大部分が無関係のまま整備されているという問題がある。
- ・入居期間は1~2年が想定されているが、復旧・復興には長期間を要すると見込まれるため、利用期間延長を柔軟に進める必要がある。

3) 教訓

- ・仮設住宅、仮設店舗、仮設工場等の整備はそれぞれの立地において相互連携を図りながら総合的に検討することが必要。
- ・応急仮設住宅供給以外に、地域の生活再建に何が必要かを適切に把握する必要がある。

コラム 7.12 気仙沼市南町紫商店街

- ・気仙沼市南町では、高台の紫神社で避難生活を送っていた被災事業者たちが、NPO 法人気仙沼復興商店街を立上げ、中小機構の支援と地域内の空地提供（約 2,500 m²）を受けて、54 店舗で構成される「南町紫市場」を 2011 年 12 月 24 日にオープンさせた。
- ・食料品店、飲食店、理容店、喫茶店、学習塾など多様な店舗構成となっている。また隣接地のビルの一階の空き店舗を借り受けて子供の遊び場や情操教育の場として親子で自由に利用できるスペース「みなみまち cadocco」を開設している。

(2) 産業再生支援

1) 背景

(以下、中小企業庁 (2012)「中小企業白書 2012年版」より)

- ・東日本大震災において、津波浸水地域及び原発警戒区域等内の中小企業は4万社にのぼり、広範な地域の数多くの中小企業に影響を与えた。
- ・大震災によりサプライチェーンが寸断され、東北地方や関東地方の被災地では生産が落ち込み、その影響は他地域にも波及した。
- ・東北地方の生産は、2011年12月以降、回復してきており、沿岸部の回復の遅れはあるものの、例えば鋳工業生産指数は大震災の95%程度に回復してきている。
- ・大震災により、東北地方が日本の産業を支えていることが認識された。被災地は徐々に立ち直りつつあるものの、地域差がある。復旧・復興にあたっては、まちづくりなどで、地域に根ざした中小企業が大きな役割を果たしていくことが重要である。

2) 国による主な支援制度

復興特区制度 (復興庁)

- ・地方公共団体が地域の状況や特性を踏まえて自ら作成したオーダーメイドのメニューに基づき、地域限定で思い切った特例措置を実現し、復興を加速する仕組み。
- ・具体的な特例措置としては、規制・手続きに関する特例 (例、応急仮設店舗・工場等の存続可能期間の延長の特例)、税制上の特例措置 (例、復興産業集積区域内で被災者を雇用する場合、その給与などの10%を所得税・法人税から控除) 等がある。
- ・特例措置を活用するためには、地方公共団体が自ら計画を作成する必要がある。作成する計画や具体的な手続きは、特例の内容によって異なっている。
- ・2013年9月現在、税制上の特例の適用を受けることができる指定事業者等の数は1,620、投資見込額は約1兆700億円、雇用予定数は約75,600人である³。

中小企業等グループ補助金を活用した事業所復旧 (経済産業省)

- ・復興のリード役となり得る「地域経済の中核」を形成する中小企業等グループが復興事業計画を作成し、県の認定を受けた場合に、施設・設備の復旧・整備を支援 (補助率: 中小企業対象...3/4 (国1/2, 県1/4))。
- ・分野は水産加工業、製造業、小売流通業、観光業等、多岐に渡る。
- ・申請ができる者は、複数の中小企業者から“構成”される集団で、以下のいずれかの“機能”を有するグループとなっている。なお、中小企業者が1者以上含まれていれば、この中小企業等グループに大企業が含まれていても良い。
 - (i) 経済取引の広がりから、地域の基幹産業・クラスター
 - (ii) 雇用・経済の規模の大きさから重要な企業群

³ 出典は復興庁 (2013)「復興の現状と取組」(2013年9月25日)

(iii) 我が国経済のサプライチェーン上、重要な企業群

(iv) 地域コミュニティに不可欠な商店街等

- ・2013年度中小企業白書によると、これまで525グループに対し、国費2,723億円（県費と合わせて4,084億円）の支援を実施している。

東日本大震災事業者再生支援機構 ～中小企業における二重ローンへの対応～

- ・株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法（2011年11月28日公布）に基づき、2012年3月に設立された同機構は、二重ローンに苦しむ中小企業に融資している金融機関から債権を買い取り、返済の一部カットや繰り延べを実施。中小企業の経営をサポートする専門家も派遣するなどの支援を進めている。
- ・設立されてから1年間で借金の買い取りや出資など121件の支援を決定した。

地域復興マッチング「結の場」（復興庁）

- ・被災地域の企業は、自らの努力や既存制度の活用のみでは解決できない様々な課題（支援ニーズ）を抱えている。この制度は課題を解決するにあたって、大手企業等の有する豊富な経営資源（ヒト・モノ・情報・ノウハウ等：支援シーズ）を活用できるよう、両者が対話する場として、実施するものである。
- ・2013年8月までに、石巻市、気仙沼市の2箇所で開催された。

コラム 7.13 最先端の園芸施設による農業支援

- ・宮城県亘理郡山元町は、元々、いちごの生産を主要産業としていたが、町内に129軒あった農家のほとんどが津波に流されてしまった。
- ・こうした状況において、いちご農園復興のための新しい試みが2011年7月から、GRAグループ⁴を中心に行われている。
- ・この試みは、産官学が連携しICTを駆使した最先端園芸施設を建設し、農業技術の研究・革新を通して、いちご農家が収益を上げる環境を整えるというものである。開発した技術は標準化し、地域全体で営農を続けられる環境の整備を目指す。
- ・GRAは経営大学院のメンバーでマネジメント経験が豊富な人々から構成されているため、いちご生産のベテランを同団体の役員に迎え、高品質で安定的な生産を行うための仕組みを模索している。
- ・GRAの戦略の大きな1つはブランドづくりである。震災前からイチゴは山元町の主要産物であったが、産地としての知名度は決して高くなかった。そこでGRAはICTを活用した先端施設において、温度や湿度、二酸化炭素濃度などの環境要因をコントロールすることで高品質のイチゴの生産を実現した。

主な出典：東北復興新聞（2012年4月23日発行）、GRAホームページ。

⁴ ICTを活用した先端施設でイチゴを主とした農作物の生産を行う農業生産法人GRAと、次世代教育や外部との交流を行うNPO法人GRAの両輪から構成されている。農業において新たなビジネスモデルを構築し収益を上げるとともに、若い就農者を呼び込み、長期的に成長できる地域づくりを目指している。「10年で100社1万人の雇用を創造する」をビジョンとしている。

7.2.6 事前対策に取り組む

(1) 防災教育

1) 東日本大震災以前

- ・防災教育は、阪神・淡路大震災以降、大きく変化してきた。阪神・淡路大震災は行政対応の限界を超える被害をもたらし、災害時には自分の命を守ること（自助）、お互い助け合うこと（共助）の必要性が再認識された
- ・指示待ちの防災教育から、自助（Survivor となる防災教育）と共助（Supporter となる防災教育）にも視点を広げ、より具体的な知識や技術を身につける総合的な防災学習に取り組んで行く必要があることが認識された。

2) 東日本大震災における特徴と課題

- ・地震の揺れによる校舎等の倒壊等を原因とした児童生徒等の死亡・行方不明は生じず、人的被害は津波によるものだった。この中で、津波の被害に遭いながら小中学生の生存率が 99.8% であった釜石市における防災教育の取り組みは注目する必要がある（コラム参照）。

課題

- ・文部科学省「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議」最終報告（2012年7月）によると以下の課題がある。
 - 校内で教職員への防災に関わる研修をしていなかった学校等は3割。約4割の学校等で災害時に災害対策の校内組織が有効に機能しなかった。
 - ハード対策だけでは限界があるため、「主体的に行動する態度」を育成する防災教育・防災訓練の充実が課題
 - 防災教育の指導時間の確保と系統的・体系的な整理
 - 状況に応じた複数の避難経路や避難場所を想定したマニュアル等の作成及び訓練
 - 避難場所を特定した訓練の実施
 - 専門家による避難経路や避難場所の設定や点検

3) 教訓

- ・防災教育の重要性を再認識し、学校においては教職員の防災意識の向上を図り避難マニュアルの作成、訓練ならびに生徒児童の防災教育を徹底する。

コラム 7.14 釜石市の防災教育：小中学生の生存率 99.8% ～人が死なない防災～

取り組みの背景

- ・津波警報が出てても非難しないことが常態化していた。津波常襲地域でも避難率は低調（例、三陸南地震の際の気仙沼市で 1.7%の避難率）
- ・大人を対象とした防災講演会だと一定の参加者しか集まらないことから、大人を対象にするのではなく、学校の子どもを教育しようと考えた（∵20 年間続ければ、彼らが「親」になる）

取り組みの内容（概要）

- ・片田敏孝群馬大学大学院工学研究科教授が、2007 年から同市の防災教育にアドバイザーとして関わり、災害文化が世代を超えて継承されていくことに着目して、子どもと保護者の双方を対象とした様々な取り組みを実施している。
- ・「避難 3 原則」に沿って教育を行う。
 - （1）想定にとらわれない：ハザードマップを信じるな
 - （2）いかなる状況下においても最善をつくす
 - （3）率先避難者たれ：まずは自分の命を守ることに専念しろ
- ・具体的には、以下の取り組みを震災前から行ってきた：
 - オリジナル津波避難マップの作成：子ども達に地図に自宅と通学路を書き込み、避難場所に印をつける→地図を見ながら通学路を点検したり、実際の避難場所を確認する
 - 親子で参加する防災マップづくり：通学路を親子一緒に歩いてもらい、通学・帰宅途中で地震が発生した場合に助けを求め家を決めて、その家の方に了承してもらう試み（「こども津波ひなんの家」の指定）
 - 避難訓練の実施：地域住民を巻き込んだ防災教育を念頭として実施
- ・子どもたちに津波や地震の「知識」を与えることでなく、防災に対する「姿勢」を教えることが重要としているのが特徴



釜石市鶴住居地区にて、3.11 津波襲来直前に避難する様子を住民が撮影（釜石市提供）

成果とその要因

- ・子ども対象の防災教育でありながら、一般家庭の津波防災教育の効果もある
- ・効果的な防災教育の要因の 1 つとして、小中学校（現場）の教師の努力が挙げられる

主な出典：片田敏孝（2012）『子どもたちに「生き抜く力」を ～釜石の事例に学ぶ津波防災教育～』株式会社フレーベル館、・片田敏孝（2012）『人が死なない防災』集英社、・群馬大学大学院 災害社会工学研究室ホームページ

7.3 東日本大震災における多様な担い手連携による取り組み事例

ここでは地域復興の事例として行政が主導している福島県新地町、地域コミュニティが自主的に復興を推進している岩手県陸前高田市広田町長洞地区、行政・NGO・地域コミュニティ・JICAなどが復興の支援をしている宮城県東松島市の事例を紹介する。

7.3.1 福島県新地町の取り組み

(1) 新地町概況及び復興状況

1) 新地町の概要

面積	4,635ha（東西 7.2km、南北 6.5km）
立地条件	<ul style="list-style-type: none"> ・国道 6 号、JR 常磐線が町を南北に貫通 ・福島市まで 65km（80 分）、仙台市まで 54km（60 分）
気候	海洋性気候により、東北地方の中では比較的温暖な地域であり、降雪も少ない。海、里、山、田園と多様な自然環境を有している。



図 7.7 新地町の位置と被災状況

	被災前 (2010年10月1日現在)	被災後 (2012年3月1日現在)
人口	8,224人	8,076人
世帯数	2,461世帯	2,589世帯

(参考)国勢調査で見ると国の動向よりも10年早い、1995年をピークに人口が減少局面に入っている。高齢化については県を上回って進んでおり、2009年27.2%となっている。また、高齢者世帯は急激に増加しており、2008年348世帯と総世帯の14.5%に達している。

2) 被災状況

(記載がないものについては2011年9月末現在で把握している数値)

- 震度6強、津波最高高さ15.9m
- 浸水区域：904ha（町域の19.5%）
- 死者：115人（行方不明0人）
- 避難者数：2,108人（H23.3.12時点）
- 被災家屋：561戸（津波被災509戸、うち津波で全壊が457戸）
- 浸水農地：420ha（全農地の40%）
- JR常磐線：町内の約4kmの線路と新地町駅舎流出
- 空間線量：0.18～0.44 μ Sv（東京電力福島第一原子力発電所から約50km）
- 仮設住宅：8カ所、573戸（うち161戸は町外から入居）（2012年7月現在）

救急、避難活動での町役場と被災者のスムーズな協働

新地町役場は防災放送で津波避難をよびかけたが死者は115人を数えている。ピーク時2300人の避難生活が役場等で開始され、4日目に住民の発意により避難所を集落単位に再編している。避難所での食糧・物資支給などは被災者も協力して行われた。仮設住宅の用意についても公共用地のみならず民間用地の協力を得て、被災3ヶ月で6カ所370戸の仮設団地を建設し、集落単位で抽選することなく入居し避難所を閉鎖している。原発事故にも放射線に関する座学を行うなどの対応を行っている。

ボランティア等民間における支援状況

2011年8月31日までの災害ボランティアの活動実績は、個人受付3,628名、団体受付2,460名で、受付総数は6,088名であった。災害ボランティアセンターの立上げこそ4月21日と遅れたが、外部からの支援をうけ、その後はスムーズに活動を行った。

(i) ボランティアへのニーズ把握方法

当初、被災した町民はボランティアに何をお願いできるのかわからない、または遠慮もあって申し込みは限られていたことから、被災地の調査、聞き取りを行った。具体的には、受付班の地元ボランティア連合スタッフがニーズ班のスタッフを案内し、被災地全域を3～4回絨毯作戦で訪問、避難している留守宅には不在票とニーズ依頼票を貼って周知を図った。

その結果、留守宅からもニーズが上がり、314件のニーズに対応することが出来た。

ボランティアバスなどで団体で受け入れ、がれき撤去や泥出し等、ボランティア活動を町民へ見える形とすることによって、ニーズが上がってくるように努めたことも特徴といえる。

(ii) ボランティアの受け入れ

当初、ボランティアは町民だけの募集でスタートしたが10～20名程度と限られていたため、ブログを立ち上げて、県内外から募ることとした。その結果、電話問合せや団体申し込みも多くなり、平日においても多くのボランティアがくるようになった。

平日は個人、団体含め平均約50名、週末は100～150名ほどで推移していた。

(iii) ニーズ・支援の変遷

2011年4～6月のニーズは、個人宅のがれき撤去、家財の撤去、内外のゴミ片付け、家屋の清掃・消毒、側溝の泥出し、思い出の品の洗浄作業等であった。7月以降は、思い出の品洗浄及び側溝泥出しは、行政の緊急雇用事業によって行われるようになる。

仮設住宅への入居後は、団地内の集会所で各種の吹き出しやサロン活動のお茶会、足湯等を行っている。

3) 復興に向けた行政の取り組み

復興計画では、Ⅰ命と暮らし最優先のまち、Ⅱ人の絆を育むまち、Ⅲ自然と強制する海のあるまち、を基本的視点とし、重点事業として、(i) 住まい再建事業、(ii) 新地駅まちなか形成事業、(iii) 再生可能エネルギー活用事業、(iv) 海のあるまち再生事業、(v) 低レベル放射性物質の除染事業の5つを推進することとした。

防災集団移転促進事業

町は「住まい再建事業」の一環として、防災集団移転事業、災害公営住宅の整備に向け、2011年6月の国土交通省の復興パターン概略調査以降、取り組んできている(表7.8)。

合意形成のながれ

沿岸地域においては被災状況が甚大で、ここにはもう住めないと考える人が多く、町の方針としても内陸への高台移転をその方向とし、2011年8月には住宅を禁止する建築制限区域をいれる方針を地元と協議を始めた。また、国の制度・予算は決まっていなかったが、高台移転を進める方向で、被災集落ごとに懇談会を行い、町の復興計画の考えを伝えるとともに住民の意見を聞いた。懇談会や意向調査を数度行い、買い上げ価格の公表を2012年1月に行い、個別相談会など安心して移転できる環境づくりに努めた。

2012年4月以降は、希望する移転先ごとに集まって新たな計画団地の懇談会をワークショップ形式で話し合いを行った(表7.9)。

2012年9月の福島県の復興整備協議会で地域森林計画の変更、開発許可を得て、実施設計に着手し、スムーズに用地買収を行い、2012年年末に全地区で同時に着工する。2013年3月には団地内のどの区画へも決まり、概ね約1年間の工事予定で、遅くとも2013年度末には移転者の住宅建設に着手できる見込みとなっている。



ワークショップにて団地の模型を使って意見交換をする(調査団撮影)

表 7.8 新地町防災集団移転事業 事業化までの経過

		復興への動き		防災集団移転促進事業の合意形成等	
平成23年	3月	●東日本大震災(3/11)			
	5月			●元の集落単位をいかし、仮設住宅への入居開始	
	6月	●国交省復興パターン概略検討着手	構想検討(6~8月) 被災6集落の再建方針 (現地か移転か、移転の場合の候補地選定)	●仮設住宅への入居完了(町内の被災者分)	
	7月	●新地町復興計画策定委員会(第1回)		●被災者アンケート(1)(配布497、回収378)	
	8月	復興パターン土地利用検討			
	9月	●「新地町災害危険区域の指定に関する条例」議決	集落毎の再建の方向性整理(8~12月) 被災6集落の再建方針 ・沿岸部の被災集落は集団移転 ・駅周辺の中島は区画整理で現地再建 ・意見が分れる小川原添は小規模住宅地区改良	●被災集落行政区長ヒアリング(6集落別、懇談会の進め方について)	
	10月	●復興構想決定(10.13)		●地区別復興懇談会(第1回)(6集落別、再建の進め方等、出席者計481名)	
	11月	●国交省復興パターン詳細検討着手		●地区別復興懇談会(第2回)(6集落別、再建の進め方等、出席者計390名)	
	平成24年	12月	●災害危険区域の告示		●被災者アンケート(2)(懇談会出席者、回答290名)
		1月	●新地町復興計画(第一次)(1/24)	個別の意向確認と事業計画案の作成(1月~3月) 個々の再建意向を反映した計画検討	●移転先土地所有者との懇談会(4地区別)
2月		●移転促進区域の買取価格等の公表	●集団移転事業説明会(3集落、住宅再建に関する条件等について、出席者計390名)		
3月		●復興交付金事業計画(第1回配分通知)	●被災者アンケート(3)(回答 279名)		
4月				●集団移転に関する個別相談会(260名参加)	
5月			移転希望者と協議しつつ団地計画の検討、事業計画の作成(基本計画)(4~7月)	●集団移転に関する個別相談会(2)	
6月				●事業参加申込(5月中まで)	
7月		●復興整備協議会により、防集事業計画書の同意(7/27)		●第1回の団地計画懇談会(4/23~27)参加申込を集計し、新団地のイメージ図(案)を作成し提案	
8月				●第1回公営住宅入居者懇談会(5/24)	
9月		●復興整備協議会により防集団地開発行為の同意		●第2回の団地計画懇談会(WS)(5/29~6/1)	
10月	●移転先用地の買取終了	7団地の基本設計・実施設計(8月~)	●第2回公営住宅入居者懇談会(7/10)		
11月	●移転元用地の買取開始		●第3回の団地計画懇談会(WS)(7/11,12,18~20)		
12月	●復興整備協議会にて土地区画整理事業(区域)の同意				
平成25年	1月	●防集団地の農地転用同意		●第4回の団地計画懇談会(WS)(10/18~26)	
	2月	●7団地の伐採、造成着工			
	3月	●移転元跡地の防災緑地の都市計画決定	7団地の造成工事 団地見学や区画決めと被災者自身による住宅検討	●住宅建築無料相談会(1/25~2/27)	
	4月			○災害公営住宅(愛宕東(防集外))着工(1/31)	
	5月			○被災高齢者共同住宅(防集外)着工(2/4)	
	6月			●移転先5団地の現地見学会と区画検討(3/9、16、3/23、31)→区画決定	
	7月			○防災緑地ワークショップ(6/6)	
			●住宅建築無料相談会その2		

出典：調査団作成

表 7.9 防災集団移転促進事業による計画団地（2013年6月時点）

団地名	面積(ha)	団地別計		うち集団移転		うち災害公営		
		世帯数	人口	世帯数	人口	世帯数	人口	
		(世帯)	(人)	(世帯)	(人)	(世帯)	(人)	
防災集団移転+ 災害公営住宅	作田東地区	1.94	22	82	16	65	6	17
	作田西地区	3.82	35	128	26	103	9	25
	岡地区	1.85	31	92	17	60	14	32
	雁小屋地区	5.46	83	284	56	213	27	71
	大戸浜地区	2.76	33	83	22	56	11	27
防災集団移転	富倉地区	0.58	8	29	8	29	-	-
	雁小屋西地区	0.56	6	23	6	23	-	-
災害公営住宅	愛宕東団地	0.6	30	68	-	-	30	68
	原団地	0.12	6	12	-	-	6	12
合計	17.67	254	801	151	549	103	252	

出典：調査団作成

(2) 復興まちづくりの合意形成の早い要因

福島県新地町では被災した沿岸集落の自力再建と公営住宅意向を丁寧に聞き取り、オーダーメイド方式で合意形成を図り、7カ所の高台移転計画を早期に実現する。町役場は住民との信頼関係を高める懇談会方式で復興まちづくりを行った要因を整理する。

被災前からの地区の自治活動が盛んな地域

新地町は、福島県浜通り最北端に位置する人口約8,000人の自治体である。南北、東西約7kmの町であるが、旧村単位の3小学校と1中学校がある。15の行政区、3つの小学校の生活圏を基礎としたまちづくりが進められていた。15行政区の区長とは、町役場との顔の見える関係が構築されており、行政区の自主的な活動を促す「コミュニティ活性化事業」（コミュニティの自主的な事業費を町が助成する）を継続していた。また、2011年3月の被災時までには2年がかりで策定された第5次総合振興計画には、行政区ごとの地域づくりの課題と方向がとりまとめられていた。

震災後の懇談会と早め早めの情報提供

沿岸地域から内陸への高台移転の考えは住民に強く、ぶれることなく、町の方針として、2011年8月には住宅を禁止する建築制限区域を設定した。国の制度・予算は決まっていなかったが、高台移転を進める方向で、被災集落ごとに懇談会を行い、町の復興計画の考えを伝えるとともに、住民の意見を聞いた。懇談会や意向調査を数度行い、買い上げ価格の公表を2012年1月に行い、個別相談会など安心して移転できる環境づくりに努めた。2012年3月にはどの地区に移転するか、災害公営住宅を選択するか、意思を決めてもらうように個別相談を行った。

新たな計画団地のワークショップ

2012年4月からは、どこへ移転するか仮申し込みをとり、およそ計画団地ごとに自力再建住宅・公営住宅の意向を確認できた。そこで、単独立地の公営住宅の懇談会や個別相談会をふまえ、計画団地ごとのワークショップ（WS）を始めた。WSを行うと時間がかかることを事前に住民に話したが、それでも納得のいくものにしたいという意見でWS形式を採用した。また、WSも当初は代表のみで行う案も示したが、希望者全員で進めるという意見が多く、結果として参

加率 120%（1つの家族から2名以上が参加する）という状況であった。

道路・区画や、公園・集会所などの共同施設、街並みルールなどを話し合い、結果はかわら版をつくり配布している。2013年3月には区画についても話し合いを主に、どうしても希望が重なった場合は抽選で区画も決まった。急がば回れで合意形成が行われ、オーダーメイドによる高台移転がなされたのである。

高台移転計画の特徴

元の集落から新たな移転先をどのように決めるかは、小学校単位を基礎にしながら、複数個所から選択できるようにして、望む人には元の集落の方と一緒に移転できるように工夫し、選択してもらった。

被災者の従前の敷地規模は平均 150 坪であり、100 坪では数台の車、漁師や農家の作業スペースなどに不安をもらしていた。そこで、敷地規模についても 100 坪を超える宅地は原価で購入してもらう（国補助をいれない）方法で解決し、希望通りの敷地規模で配置している。

計画 5 団地には、希望により自力再建住宅と公営住宅があり、これを組み合わせる。

5人以上集まって、土地も地主さんの内諾を得れば、防集事業として町が団地をつくると説明していたが、2グループで申し出があり、5団地のほかに2団地を追加した。

スピーディな用地買収

移転先の計画団地の用地は約 17ha、地権者 90 人、172 筆であったが、これを町は 2012 年 9 月の一ヶ月で買収を行った。

もともと、2011 年 12 月には移転先の地権者との懇談会を行い、用地買収の協力をお願いし、意向調査を行っていたことや、事情があつて賛成できない人の用地ははずすなど、丁寧な取り組みを行い、役場との信頼関係を維持したためと思われる。

新地町の復興まちづくりの特徴のまとめ

- ・被災前からの町役場と住民の自治機能を活かした復興まちづくり：住民の主体性あるまちづくりを引き出す町役場の基本的なスタンス
- ・合意形成に向けた丁寧な懇談会、ワークショップ：コミュニティを大切にしながら、個人の選択を実現
- ・事業を工夫して活用する：団地選考、敷地規模、自力再建・公営住宅の組み合わせによるオーダーメイドを実現、経験豊富なコンサルタントのアドバイスを自らのものにできる地域力

(3) ステークホルダー分析

表 7.10 は復興に係る関係者をまとめたものである。新地町は震災以前から、小さな自治体ながら相馬港開発、火力発電所の立地の経験から集落移転事業や、住宅地開発の経験を持ち、行政区ごとのまちづくり活動によりコミュニティを育成していた。震災後は外部からの支援により災害ボランティアセンターを立ち上げるなど、外部との連携の重要性も次第に理解されつつあり、若手 NPO も芽生え、今後の復興まちづくりの多様な展開が期待される。

表 7.10 新地町役場及び関連組織の状況

行政	町復興推進課	新地町復興計画に関わる主要事業のうち、集団移転促進事業の実施、また、復興庁との復興交付金事業の計画調整、窓口を行う。課長のもと、計画係4名、事業係4名で構成される。事業係は、事業計画作成、実施設計、用地買収を行う。計画係は県との整備協議会で事業承認、農地転用、森林計画変更、開発行為許可などの事務作業と住民意向確認などを行う。
	町農林水産課	新地町復興計画に関わる主要事業のうち冠水した農地は、農地復旧工事によるガレキ処理を行う。ただし、重機を使う工事のため、フルイは大きく、細かなガラス片や金属、プラスチックは人手が必要と考えている。漁業については、県双相漁業組合新地支所の組合員と協議しながら漁業復興を担当している。課長ほか8名体制
	町企画課	新地町の企画、広報のほか、環境未来都市を担当し、復興に欠かせない盛り土材料に資する相馬共同火力との石炭灰リサイクル事業を企画中であり、また、再生エネルギー活用調査、植物工場調査などを実施する。課長ほか9名体制
	町都市計画課	復興計画の主要事業のうち、駅周辺地区の町なか形成事業(区画整理事業、津波拠点整備事業)と、災害公営住宅の建設を担当している。課長ほか6名体制
団体	社会福祉協議会	被災1ヶ月後に、中越の社会福祉協議会、支援Pの協力をうけ災害ボランティアセンターを立上げ、避難所運営の支援のほか、住宅周りのヘドロのかきだし、写真洗浄など、のべ6千人のボランティアを受け入れた。23年秋からは生活支援ボランティアセンターの窓口業務を担当している。サポートセンター(仮設ケア施設)から仮設住宅へ生活支援員が見守り巡回を行っている。
	商工会	商業、工業、サービス部会約200事業所の団体であり、被災企業の仮設店舗、仮設事務所確保や経営支援を行うほか、中小企業庁のグループ補助などの窓口になっている。会長、副会長2、理事12、事務局4人のほか青年部、女性部を組織している。
	土地改良区	県の圃場整備に伴い、その農地所有者で構成され、農道や水路の管理を行っている。事務局は常駐2名。冠水した農地を復興するための新地町復興組合の事務局も兼ねている。
住民組織	行政区	新地町は旧村単位の3小学校があり、19行政区からなる区長がいる。町内会・自治会と同じで、住民の互選により区長は選ばれる。区よりあいは各行政区の公会堂(近年はコミュニティセンター)で行われる。なお、行政区の単位で消防団が組織化されている。
	契約会	共同墓地を管理する単位であり、今泉、釣師、埴浜など沿岸集落にあるが、現在は名称のみの管理組織である。
	仮設団地自治会	8箇所の仮設住宅団地ごとに自治会組織を結成している。役員を住棟単位で定めているケースが多い。回覧板をまわすとか、駐車場のルールとか、対町への要望(街灯消灯時間)、ボランティア受け皿窓口などをにになっている。
NPO	NPOみらいと	商工会青年部のメンバーや任意団体のアイラブ新地サークルの30代を中心とする町民が立ち上げた非営利活動団体であり、24年8月に登記され、震災後の街づくりの担い手として期待されている。他にも数団体のNPOはあるが、活発ではない。

出典：調査団作成(2013年3月現在)

7.3.2 岩手県陸前高田市長洞集落の取り組み

(1) 長洞集落の被災概況及び応急状況

陸前高田市広田町長洞集落の概況

長洞集落は陸前高田市の広田半島の付け根に位置する 58 戸、230 人の半農半漁集落である(図 7.8)。高台側の「上組」と、低地側の「下組」に分かれている。

長洞集落の前面に只出漁港があり、その漁港を長洞・只出の両集落で使用してきた(長洞は広田町、只出は小友町に属する)。長洞集落 58 戸の内 50 戸近くが漁業権を所有しており、うち専業漁業者は 8 戸で、他は兼業漁家だった。



出典：調査団作成

図 7.8 陸前高田市広田町長洞集落

長洞集落の被災状況

東日本大震災では、津波が広田湾と大野湾を横断し広田半島を陸の孤島にした。津波は、只出漁港と集落を遮る堤防を破壊し、長洞集落の公民館や下組の家屋の大部分を飲み込んだため、人々は、それぞれ高台に逃れ、上組の地区に避難した（58戸の内、28戸が全壊）。



被災後の長洞集落（調査団撮影）

発災時の対応

上組に避難した人々は、(i) 民家への分宿避難、(ii) 集落内の食料調査とその確保、(iii) ガソリン・燃料の確保、(iv) 部落役員会による食料・燃料の統制管理、(v) 一人ひとりの役割分担を決めた。食料調査の結果、集落全員の1ヶ月分の食料があることが判明し、それを受けて、女性部は炊き出しを開始する。2日目には薬の維持管理のため医療班を2人任命し、薬袋や処方箋を集めて大船渡の病院まで受けとりに行く。また、重症や人工透析の人は、車で病院まで連れて行った。



長洞集落震災対策本部の炊事場
(調査団撮影)

長洞元気学校の開設

被災により、広田小・中学校が休校となったため、集落内の民家を借りて、小・中学生34人を対象にした臨時学校「長洞元気学校」を開校することとなり、3月23日～4月16日まで（日曜を除く、午前8時半～11時半まで）運営された。

仮設住宅建設に向けての取り組み

陸前高田市の仮設住宅の説明会が3月25日に開かれた。しかし、抽選方式での仮設住宅入居方式であったためコミュニティの崩壊が危惧され、集落の人々の間では長洞に仮設住宅を作りたいという要望が高まった。部落会では独自の仮設住宅設置を検討し、集落中央部にある用地（大部分が休耕状態の農地1,200坪）の地権者と交渉し無償提供の約束を得た。

そこで、市役所にこの用地への仮設住宅を建設要請したが、仮設住宅は公有地に建設する原則の前に、受け入れられなかった。

この長洞の自衛的な避難生活と集落内への仮設住宅建設の願いは報道機関の着目するところとなり、2011年4月2日NHK「ニュースの深読み」番組で全国放送された。

長洞集落での仮設集落「元気村づくり」～仮設市街地研究会の支援～

東京にある仮設市街地研究会（復興まちづくりをテーマとする研究者グループ）は、被災地のコミュニティを分断させずに、集落復興の拠点となる「仮設市街地・集落」づくりに関する

“提言”を政府、自治体等に発信していた。研究会は上記番組をみて、提言の趣旨通りの要望をしている長洞集落を全面的にバックアップすることにした。

4月上旬、研究会メンバーは現地を訪れ、中旬に現地の測量を地元へ依頼し、市の担当者とは面談した。仮設住宅の設置者は市ではなく県であるということで、引き続き県に説明に行く。結果として4月25日、建設が決定された。しかしながら、メーカーが作成した計画図は兵舎が並ぶような住棟配置であったため、地形に沿って外部空間を生かす配置計画の修正案を作り、市、及び県へ要望した。最終的には修正案を取り入れた案で建設されることになった。



仮設住宅用地

住棟配置検討図

実際の住棟配置

(いずれも調査団撮影、あるいは作成)

(2) 長洞元気村の誕生と集落復興の取り組み

上記のとおり、集落の中に被災世帯全員が従来からの家の並び順に入居できるようになった。全戸の引っ越しが完了した7月17日、修正した配置案が生み出した広場を中心に、盛大な開村式が行われ、この仮設住宅を「長洞元気村」と命名した。

元気村に設けられた小さな集会所（談話室）は、この後活発に利用され、次のような仮設住宅生活の活性化、環境改善、集落復興計画などへの取り組みの拠点となっている。

- ・ IT支援グループによるパソコン寄贈と指導があり「元気村ブログ」を立ち上げ、定期発信を行う。
- ・ 富士通／ドコモが携帯電話を寄贈。高齢者を含めた研修を行なって、元気村内の消息確認や情報伝達手段としている。
- ・ 東中野のパオグループは、アフガニスタンから取り寄せた包（パオ）を現地に組み立て、元気村のゲストルームとして提供した。

その他元気村の主体的な運営が多くの人に伝わり、様々な支援グループが訪れている。



仮設住宅完成



広場で開村式のお祝い



集落復興懇談会

(いずれも調査団撮影)

長洞集落復興懇談会

主体的な仮設住宅の実現の次のステップは、住宅再建を中心とする集落復興を自ら進めることであり、そのための集落復興懇談会を元気村集会所で定期的に行っている。仮設市街地研究会は、この懇談会をコーディネートし、支援を行ってきた：具体的には、住宅再建個別意向調査、奥尻・中越の復興状況視察、高台移転要望書提出、只出漁港復興会議の呼びかけ、長洞地区高台移転協議会による要望書提出など。

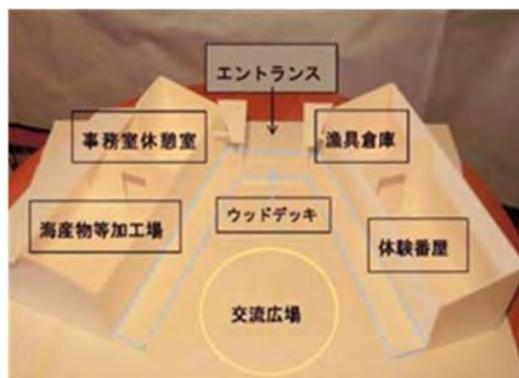
元気村の住宅再建計画は、集落南側の山林を開発する高台移転（防集事業想定）と、1人の落伍者も出さないための公営住宅建設の一体的な推進である。

高台移転は大筋了解され、防災集団移転促進事業による住宅団地が建設されることになる。（2013年7月造成工事業者決定）しかし、公営住宅は、市がRC集合住宅の集約的建設を原則としているため、合意が取れず、新たな打開策を模索している。

新たな自主事業、小さな仕事づくりへの挑戦

元気村には「なでしこ会」という婦人部会があり、支援物資等の分配、土曜市の開催、少しずつ再開している海産物の加工、郷土菓子作り、などを行なっている。こうした活動を本格化させようと、海産物等の加工所と体験番屋を組み合わせた「なでしこ工房&番屋」構想が発案された。復興まちづくり研究所（仮設市街地研究所がNPO法人に発展した組織）は、この発案をボランティアで建設するプロジェクト案にまとめ、元気村と共同でその実現に取り組むことにした。

プロジェクトは次のように進んでいる。2013年5月建築確認が下り、工事着工、7月基礎工事完了、8月加工場棟の材料発注を済ませた。以後、建設資金とボランティアの参加を募り、12月末の完成を目指している。



「なでしこ工房&番屋」基本設計案



基礎工事の完了した建設現場

(いずれも調査団作成、あるいは撮影)

表 7.11 仮設住宅建設着手から現在までの長洞での主な出来事と支援の動き

長洞での主な出来事	仮設市街地研究会の支援活動等	その他の支援者の活動
<ul style="list-style-type: none"> ・ 2011/5/4 長洞仮設住宅地造成 ・ 5/14～元気村ニュース発行 ・ 5/31 長洞集落全員集会 ・ 7/9 長洞元気村全員集会 ・ 7/17 長洞元気村開村式 		<ul style="list-style-type: none"> ・ 5/26 長洞元気村ブログ・ツイッター開始（遠野情報班）
<ul style="list-style-type: none"> ・ 8/15～17 住宅再建個別調査 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 7/15～17 開村式準備支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 7/21 台湾、廖嘉展氏来村
<ul style="list-style-type: none"> ・ 9/24～27 奥尻町視察（4名） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 8/30 第1回長洞集落復興懇談会 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 8/6～7 父ちゃん・母ちゃんのパソコン教室（富士通） ・ 9/29 携帯電話（40個）贈呈式（富士通/ドコモ）
<ul style="list-style-type: none"> ・ 10/23 津波浸水域表示設置作業 ・ 10/24 第1回広田地区住民説明会 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 10/2 第2回長洞集落復興懇談会 ・ 10/8 東京経済大学「東日本大震災特別シンポジウム」 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 10/6 携帯電話研修会（富士通/ドコモ） ・ 10/19 ミニサーカス隊ライブ&のど自慢
<ul style="list-style-type: none"> ・ 11/5～6 ウッドデッキ設置共同作業 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 11/12 只出地区との懇談会 ・ 11/13 第3回長洞集落復興懇談会 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 12/12～14 中越地震復興状況視察（5名） ・ 12/27 高台移転要望書 ・ 2012/1/29 第2回広田地区住民説明会 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 12/7 第4回長洞集落復興懇談会 ・ 12/17 只出漁港復興懇談会 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 12/15 携帯電話（IT）講習会（富士通/ドコモ）
<ul style="list-style-type: none"> ・ 2/3 副市長面談 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2/4 第5回長洞集落復興懇談会 ・ 2/4 第1回只出漁港復興会議 ・ 2/6～7 住まいまちづくり担い手事業報告会（戸羽・村上） ・ 2/18 第2回東経大シンポジウム 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 3/9 市長面談 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 3/2 第6回長洞集落復興懇談会 	
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 4/7 第2回只出漁港復興会議 ・ 4/8 第1回長洞元気村未来会議 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 4/11 東中野駅前「包」復興市PR活動（なでしこ会）
<ul style="list-style-type: none"> ・ 5/15 長洞地区高台移転協議会（高台移転要望書検討確認） ・ 5/17 高台移転要望書提出（副市長） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 5/3 森反教授との座談会（5/1以後、仮設市街地研究会、NPO法人復興まちづくり研究所となる） ・ 5/21 第7回長洞集落復興懇談会（高台移転計画検討） 	
<ul style="list-style-type: none"> 6/15 市復興局、副市長と協議 ・ 7/14～15 開村1周年行事（体験ツアー受け入れ実験） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 6/16 第1回長洞集落住宅相談会 ・ 7/15 なでしこ工房構想打ち合わせ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 7/14～15 世田谷市民グループの長洞ツアー
<ul style="list-style-type: none"> ・ 8/9 市復興局及び副市長と協議 		<ul style="list-style-type: none"> ・ 企業等のグループ来訪者、度々訪れるようになる
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 10月上旬 なでしこ工房企画、三井物産環境基金助成決定 ・ 12/8 なでしこ工房&番屋、基本設計 	
<ul style="list-style-type: none"> 2013/1/21 高台移転用地測量開始 ・ 7/12 防集事業造成業者決定 	<ul style="list-style-type: none"> 1/28 第2次基本設計 ・ 5/28 なでしこ工房&番屋、工事着工 ・ 7/15 なでしこ工房&番屋、基礎コンクリート完了 ・ 7/20 第8回長洞集落懇談会 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1/13 ハーバードビジネススクール来訪（スタディツアー） ・ 大学、中学、社協、などからの来訪者増える。

出典：調査団作成

(3) ステークホルダー分析

表 7.12 は復興に係る関係者をまとめたものである。陸前高田市広田町の長洞集落は半農半漁の 58 戸のとても小さな集落である。津波で孤立化したため、被災直後から家を失った半数を分宿形式で自主避難を続け、仮設住宅も用地を確保し、集落内に建設することができた。まさしくコミュニティを活かした復興が進められており、高台移転の住宅再建は遅れてはいるが、女性の仕事づくりや外部からの来訪者が多くなるなど交流を通じた復興の姿を見せ始めている。このような歩みは外部からのボランティアである支援者を受け入れる受援力も大きな要素である。

表 7.12 長洞を支援する主な外部団体と支援内容

分類	団体名	支援内容
情報関係	遠野情報班(平井氏)	・遠野市での仮設市街地研究会との出会いから、長洞にパソコン寄贈。長洞の IT 化の契機をつくった。 ・そのパソコンを活用して、長洞元気村ニュースが発行された ・長洞元気村ブログ、ツイッター開始の指導
	富士通	・父ちゃん・母ちゃんのパソコン教室の開催
	富士通/ドコモ	・元気村に携帯電話 40 個を寄贈。携帯電話研修会、講習会を開催。元気村の重要な情報媒体となっている。
	NPO 事業サポートセンター	・同センターは遠野情報班の後ろ盾になる組織だが、長洞の過去の情報発信記録をホームページで公開するべく、情報整理を進めている。
	霞ヶ関ナレッジスクウェア	・文部科学省の外郭団体で情報メディアを活用して、社会教育関係の視聴覚教材を提供しようとしている。 ・パソコンを活用して地域リーダーや市民講座の紹介をする。 ・長洞では衛星放送による落語会の開催などを実施している。
心のケア関係	遠野まごころネット	・足湯や食料の提供などを一定期間実施
	NICCO	・「お茶っこ会」を開き、手芸の指導にも当たっている。
	ミニサーカス隊	・南クッカー氏の主催する団体。ライブやのど自慢大会を開く。
ものづくり関係	一関市民活動支援グループ	・7月に来訪し、仮設の公民館を寄贈(立地条件が悪いため、現在、集落の物置になっている)
	東中野パオ	・アフガニスタンで製作したパオを 2012 年 5 月元気村に設置。

出典：調査団作成

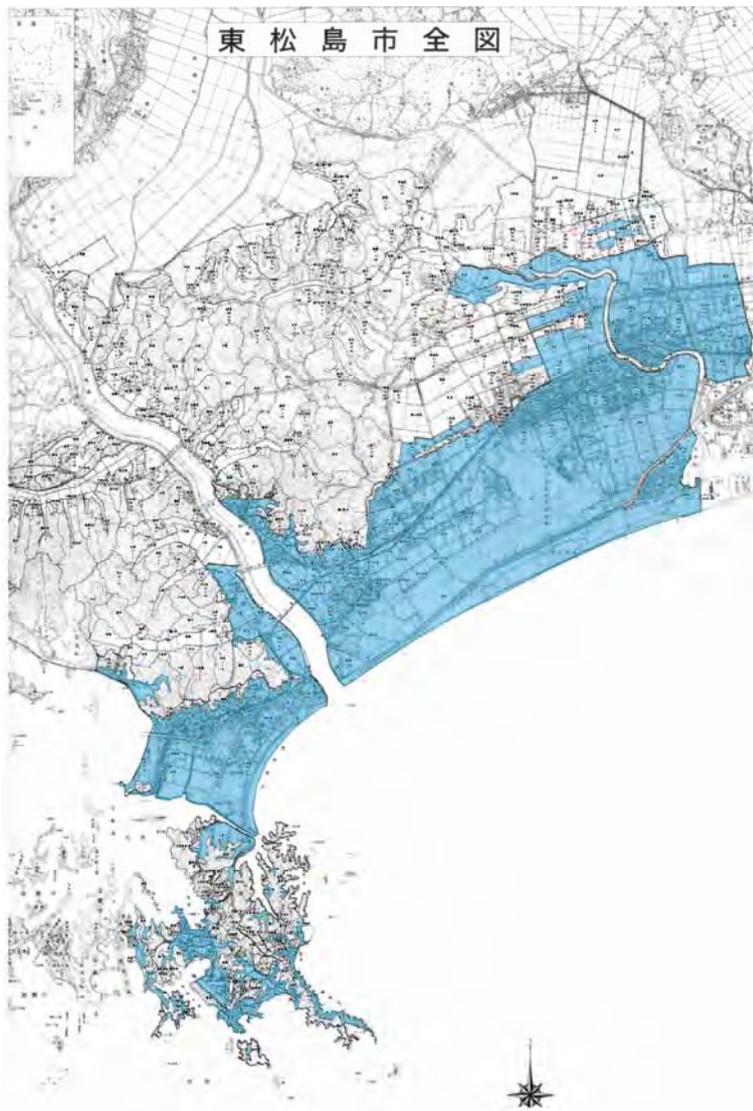


7.3.3 宮城県東松島市の取り組み

(1) 東松島市概況及び復興状況

1) 東松島市の概要

面積	101.9 平方キロメートル (10,190ha)
立地条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 仙台市の北東 (約 30 km)、広域石巻圏の西端に位置する ・ 西は広域仙台都市圏と隣接し、東は石巻市、南は太平洋に面する
気候	東北としては比較的暖かく、風雨の少ない地域となっている。西北部に丘陵地が連なり、南には特別名勝「松島」の一角を占めるなど風光明媚な景観に恵まれている。



i) 大きく捻じ曲げられた線路(東名駅)



ii) 津波にえぐられた県道。水道管がむき出しに。



出典：東松島市ホームページ

図 7.9 東松島市の位置と被災状況

	被災前 (2011年3月1日現在)	被災後 (2012年11月1日現在)
人口	43,142人	40,497人
世帯数	15,080世帯	14,732世帯

(備考) 住民基本台帳登録数。なお、2012年8月1日現在の人口数(住民基本台帳登録数)から外国人住民数も含む。

(参考) 昭和55年以降、2005年まで人口は微増ながら着実な増加傾向を示していた(国勢調査)が、東日本大震災後に減少し、2012年11月1日現在でも被災前の人口を回復していない。世帯数についても同様に、被災前レベルに回復していない。世帯数も人口と同様、増加傾向にあり、その増加率は人口増加率を上回っていることから、急激な核家族化が進んでいることが伺われる。

2) 被災状況

市内全域で大きな津波被害をうけた(記載がないものについては2012年12月26日現在で把握している数値)。

- 震度6強、津波最高高さ10.35m
- 浸水区域 37平方キロメートル(3,700ha:市全域の36%)
- 死者 1,094人(震災関連死61人を含む)
- 行方不明者 29人(2012年12月1日現在)
- 避難者数 15,185人(最大時)、自宅や県外への避難者も多数(人数未確定)
- 被災家屋 11,054戸(全世帯の約76%:
 - ・全壊 5,499戸(うち流出1,266戸)
 - ・大規模半壊 3,054戸、半壊 2,501戸)
 - ・一部損壊 3,510戸を合わせると14,564戸(全世帯の約97%)が被災
- 浸水農地 1,495ha(全農地の49%)
- 施設被害額 668.71億円(2012年4月現在)
- JR仙石線 駅舎、線路が被災し、車両が津波で流された。仙石線は高城町駅～陸前小野駅間で運行休止しており、沿岸部から内陸部へ移設している。
- 仮設住宅 21カ所、1,808戸(2012年7月現在)

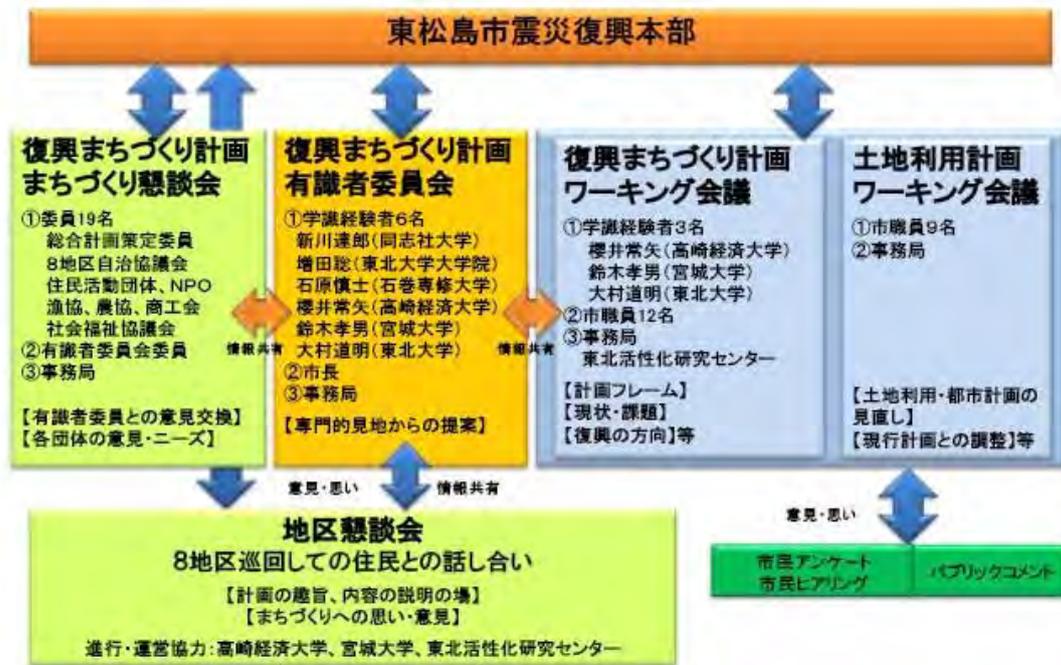
3) 行政の復興計画の取り組み

復興計画では、「まちの将来像」として1. 災害に強く、安全なまち、2. 安心して笑顔で暮らせるまち、3. 産業を育て働く場をつくるまち、の3点を掲げ、「基本方針」として【1】防災・減災による災害に強いまちづくり、【2】支え合って安心して暮らせるまちづくり、【3】生業の再生と多様な仕事を創るまちづくり、【4】持続可能な地域経済・産業を創るまちづくり、の4つを推進することとした。

計画策定に際しては、市は、財団法人東北活性化研究センターとの協働(東松島市復興まちづくりプロジェクト)により、総合的な復興計画の策定に取り組んできている。「①地域特性に則した復興まちづくり計画の策定」と「②コミュニティ再生に向けた活動支援体制の構築」の2つの目標が設定され、活動が実施されている。計画策定においても地域住民・地域コミュニティの参加を促し、復旧・復興への意欲へつなげていくよう留意された。

具体的には、住民自治協議会単位で「地区懇談会」を延べ11回ワークショップ方式で実施し、

住民の声を計画に反映する仕組みをつくるとともに、その議論の内容を「地区懇談会(ちくこん)たより」として作成・配布し情報提供を行った(図7.10)。また、まちづくりの将来構想に関しては、住民自治協議会、総合計画策定委員、NPO、社会福祉協議会、経済団体等で構成する「まちづくり懇談会」さらに、中学生ワークショップを開催し、市の将来像に関する話し合いの機会も設けている。



出典：東松島市(2011)「復興まちづくり計画」

図 7.10 東松島市復興まちづくり計画の策定体制

4) ボランティア等民間における支援状況

東松島市生活復興支援センター(旧東松島市災害ボランティアセンター：以下、センターとする)が、ボランティアを募集・派遣している。

ボランティアへのニーズ

2011年4月中旬頃まで、センターは「居住環境の確保」を最優先に、家財運び出しや屋内の泥出し、畳出し等に焦点を絞って活動を行っていた。4月中旬になるとようやく屋内居住環境の確保に目処が立ってきたとして、庭や屋外の泥出し等にも対応できるようになった。この間、常に積み増し依頼がある状況であり、ニーズは比較的早い時期から顕在化していたといえる。

ボランティアの受け入れ

当初、ボランティアは交通事情などを鑑み市内のみの募集であったが、ニーズが多かったことや交通事情の改善等を受け、4月には県内からも募集を開始した。送迎車輛や高圧洗浄機などの設備が増え対応可能件数が増えたこと、また、ボランティア応募者数も着実に増えたことにより受入人数も増加し、4月中旬には100名から多いときでは400名弱/日のボランティア

が活動を行った。GWには多数のボランティアが参加し、最も多い日には 769 名に上った。5 月 5 日からは県外からも受入を開始したこともあり、ゴールデンウィーク後も受入数は増加、5 月 28 日には 1,107 名が集まった。震災後 5 ヶ月間で 47,250 人と、東松島市の震災前人口を上回るボランティアが東松島市で活動している。現地で活動する団体・NPO 等も 100 を超える。

ニーズ・支援の変遷

2011 年 4~6 月の支援は、ニーズに対してボランティアが不足していたため、屋内の家財撤去、泥出し、畳出しなど居住環境の確保に絞って行われた。6 月下旬以降、床下のヘドロ等の除去に取り掛かり始め、震災から 5 ヶ月経った 8 月 12 日からはセンターの名称も「東松島市生活復興支援センター」と改め、災害復旧から復興支援へと支援内容も変遷している。体制移行後は、主に仮設住宅での入居者支援を行っており、お茶会や花植えサロン、フラワーアレンジメント教室、映画上映会等を行っている。

東松島市は市社協への委託により、被災者サポートセンターを 10 月 11 日に開設し、仮設住宅入居者及び在宅被災者への支援を行っている。仮設住宅等を巡回し健康相談や生活相談を行うほか、要望等を市の担当課や NPO などへの橋渡しする役割を担っている。

(2) 地区別の復興まちづくりの状況：「野蒜地区復興協議会」の場合

1) 復興を後押しした市民協働まちづくりの仕組み

東松島市では合併を契機に、2005 年度から市民協働のまちづくりに取り組んでおり、市民が主体となって地域単位でのまちづくりの立案運営を可能とするような自助自立型のまちづくりを目指していた。

また、これらの取組を支えるため、東松島市まちづくり基本条例を制定し、地域の自主性を尊重し自立した活動を促進するため、地域自治組織の裁量で有効に使える財源の確保が必要との考えから 2009 年度からは東松島市地域まちづくり交付金制度が活用されていた。

将来を見据えた自治組織による活動の展開

「野蒜まちづくり協議会」は震災前の 2008 年 4 月に地域の全戸が加入して設立された組織である（図 7.11）。協議会設立に際し、2005 年度より行政区長を中心に検討、協議し、地域全体でのまちづくりやコミュニティ活動への取り組みが求められてきた中で、将来を見据えた組織として設立された。2009 年度からは、専門部会員が中心となって、各種行事やイベントの開催などにより地域住民を巻き込みながら活動が展開されていた。



出典：地域コミュニティ支援連絡会議資料

図 7.11 東松島市におけるまちづくり協議会

震災後の早い段階での方針決めと要望書づくり

野蒜地区では震災から2ヶ月程で被災地域の再建には集団移転しかないという事が決まり、元々あった12の行政区の区長とまちづくり協議会の役員・会長の総意で市長に要望書を提出した(2011年5月11日)。

2) 住民主体の復興まちづくりを考えていく組織の誕生

「野蒜まちづくり協議会」の専門部会として、2012年7月18日に、新たに「復興部会」が誕生した。この部会が誕生した背景は、今後多くの住民が参加し、住民主体で復興まちづくりを考え、実現を目指していくことを目的に設置された。

復興部会の組織体制は以下の通り

- ①復興班 緊急時避難道路の確保／移転先コミュニティ形成／在宅地域の安全対策
- ②教育施設班 小、中学校建設促進／運動公園再建
- ③医療福祉班 医療施設の誘致促進／福祉施設の誘致促進／子育て支援対策策定
- ④産業振興班 被災農地の復旧対策策定／水産施設の復旧対策策定／商業施設の誘致策定／観光施設の復旧計画策定

復興推進に向けた『野蒜地区復興協議会』へと発展

2012年11月25日には野蒜地区復興協議会設立総会が開催された。これまでは「野蒜まちづくり協議会 復興部会」として話し合いの場がもたれてきたが、今後はこの復興部会が「野蒜地区復興協議会」へと名称を変え、新たな体制での野蒜復興まちづくりが始まった。ここでは再度野蒜地区住民へ参加を呼びかけ、①復興部会、②医療福祉部会、③産業振興部会、④教育施設部会、⑤高台移転部会(図7.12)に分かれ、また会長、副会長、会計、監事、役員を選定し、東松島市が造成する野蒜北部丘陵団地及び移転跡地等の復興基本計画を作成し、復興を推進することを目的としている。なお、高台移転先となる野蒜北部丘陵地では、URによるCM方式の土地区画整理事業が2012年10月から着工している。



注：左は部会開始を知らせる新聞、右は部会にて検討された高台移転計画図

出典：野蒜まちづくり協議会ホームページ

図 7.12 復興協議会高台移転部会

合意形成に向けた丁寧な情報発信

部会会議で話し合うテーマは自由に設定されており、必要に応じて1つのテーマで3~4回続けて話し合われてきた。合意を得るためには会議の回数が増えるのはやむを得ないと考えられている。これから住宅地の電柱やゴミ捨て場等の配置を決めていく。

旧行政区のコミュニティを守るために、全体会議で合意を得て、道路を隔てて大きく3つ（東・中央・西エリア）に分けることに決め、その後、公園や商業地等を示した全体的な土地利用の提案を全体会議で皆に提示し、討議を重ねてきた。エリアの中で自分の住居をどこにするかという議論を進める段階になっており、複数ある決め方の選択肢から、個人の意志が尊重されるというメリットから選抜抽選方式で決める方向性となった。



高台移転完成模型（調査団撮影）

多様な復興支援の担い手による後押し

JICAから復興支援員が派遣されており、地元との信頼関係の構築に1年を要したが、地域のコミュニティづくりにむけた復興新聞の発行など多様な事務局機能を支援している。

震災以後、復興まちづくりに向けて皆が集まれる機会を市民センターに設け、そこで情報発信をしている。これらの取組みは東松島市のホームページで各協議会の会議議事録を見ることができる。

3) 復興まちづくりの特徴のまとめ

- ・被災前からの地域自治機能を活かした復興まちづくり：仕組みを活かせる住民の主体性あるまちづくりへの取組意欲と覚悟を持っている
- ・合意形成に向けた丁寧な情報発信：コミュニティを大切にしながら地域の意志決定に対して丁寧なアプローチ
- ・自治体、関係機関、専門家らの多様な支援を受け入れる力：地域内に多様な支援者による役割に応じた支援を受け入れられる力が内在

(3) ステークホルダー分析

表 7.13 は復興に係る主な関係者をまとめたものである。東松島市は被災程度も大きかったが、被災前のまちづくり組織をいかしながら、多様な外部からの支援を活かしてきめ細かな地区別の復興まちづくりに取り組んでいる。集団移転などの移転先の組織づくりなどに困難なところがあったが、新たな復興まちづくりに積極的に取り組んでいる。多様な外部支援を活かす枠組みがあったことや、地区別の復興まちづくり組織を支える事務局支援が有効であったと思われる。

表 7.13 東松島市における復興に係る主な関係者

行政	復興政策課復興政策班(復興政策部)	復興政策課は、企画調整班、復興政策班、情報化推進班の3班から成るが、復興政策班は復興まちづくり計画の策定、震災復興事業の総合的企画及び調整、震災復興事業の総合調整を担当している。
	市民協働課(復興政策部)	各地域の自治協議会が本格的に活動できるよう、支援活動協働の体制づくりの一環として、2009年度から新たに設置された市民協働の担当部署。協働推進班には班長以下4名、まちづくり支援班には班長以下6名配置。課長を含め計11名。このほか復興地域支援班、仮設住宅管理班がある。
	復興都市計画課(復興政策部)	都市計画に係る業務を担当。都市計画班と都市整備班からなる。
	生活再建支援課(移転対策部)	震災による移転に関し、移転対策部の総合調整、市民協働、被災者の住宅再建意向調査、相談、防災集団移転促進事業、総合調整・指導、関連調査・連絡調整を担当。
	用地対策課(移転対策部)	移転に係る用地取得に関する業務(不動産の取得・処分、総合調整・指導、損失補償、用地管理・活用、関連調査等)を担当。
団体	社会福祉協議会	常勤27名、非常勤57名のスタッフで活動。福祉のまちづくり支援事業、生活安定資金・生活福祉資金の貸付相談、介護関連事業所の運営など福祉関係の事業を実施。被災者支援としては、生活復興支援センターの運営では、仮設住宅入居者への戸別訪問や在宅被災者の生活ニーズ把握と生活支援などを実施している。
	商工会	2008年に設立。地域経済の活性化事業や経営革新支援事業、創業支援のほか、タウンガイドの運営も行っている。復興まちづくり計画の策定にも参加。
	日本社会福祉士会	社会福祉士をボランティア派遣し、高齢者及び障害者の二次的安否確認や避難所や仮設住宅等での住民の生活課題や生活ニーズの聞き取り・担当部署へのつなぎ、仮設住居の環境整備やコミュニティ立ち上げ支援等を実施。
	HOPE	一般社団法人東松島みらい都市機構(HOPE)は、復興構想の実現を図るために、市が民間企業の提案を受け入れる窓口として2012年10月に設置された団体である。そこに属する民間企業・団体が4つの部会を構成し、自主的な実証・研究活動を行っている。
	JICA	開発途上国支援におけるノウハウやリソースを活用し、復興推進に貢献するため、復興推進員(国際協力推進員)3名を派遣。復興計画策定に関する行政と住民意見とのすり合わせ支援を実施している。
住民組織	住民自治協議会	「協働のまちづくり」の主体として、市内を8地区に分け各地区に2008年から設置されている住民組織。地区内の全世帯が加入している。震災時は避難所運営などで活躍したほか、復興まちづくり計画の策定にも参加。公民館業務+地域まちづくり活動を行う市民センターの運営・管理も担う。
	野蒜まちづくり協議会復興協議会	上記8つの住民自治協議会の1つである野蒜まちづくり協議会では、2012年7月18日に「復興部会」を設置、10月までの3ヶ月間に集中的に21回の会合を開き、10月16日には市長に提言書を提出している。11月25日には「復興協議会」として新たな体制を構築、高台移転部会を設置し、高台移転についての議論を行っている。
	東矢本駅北地区まちづくり協議会	市が造成する移転先である東矢本駅北地区への移転希望者により2012年11月に設立された協議会。住宅地区画の位置や景観ルール、コミュニティ形成等につき協議している。
	牛網地区まちづくり整備協議会	牛網団地への移転希望者により2012年12月に設立された協議会。地域の意見や希望を集約し、移転先地の今後のまちづくりに反映させるものことを目的とする。

非営利団体等	財団法人東北活性化研究センター	東松島市の復興まちづくり計画策定を支援。学識経験者をプロジェクトリーダーに迎え、地域コミュニティの計画策定プロセスへの参加を促進するとともに、計画実施段階での協働体制の整備を提言している。
	NPO都市住宅とまちづくり研究会	東京のまちづくり系NPOで、東矢本北地区まちづくり協議会の事務局業務を受託・実施している。
	東松島まちづくり応援団	復興支援の後方支援拠点の整備により、「東松島復興協議会」を組織し活動を行っている。
	ハビタット・フォー・ヒューマニティ・ジャパン	東松島市においては、被災したコミュニティの再建支援事業を実施。コミュニティ施設の再建や修復、漁村支援など。
	石巻アーカイブス	被災者の「声」「記憶」を録音・記録する活動を展開。月1回アーカイブス番組を制作・放送している。記録活動にとどまらず、被災者の話に耳を傾けることにより心のケアともなっている。
	ジャパン・プラットフォーム	NGO/NPO に対する資金助成及びモニタリング、行政・社会福祉協議会・NPO・NGO 等の支援者間の連携の促進及び企業からの支援と支援団体や被災地とのマッチングを実施。
	せんだい・みやぎNPOセンター	みやぎ連携復興センターを他組織と共同で設立。外部からの支援と被災地ニーズのマッチング、支援団体のネットワーク促進、仮設住宅における自治運営及び周辺環境の調査、市民活動団体の立ち上げ支援等を実施。

出典：調査団作成

東松島みらいとし機構 (HOPE)

一般社団法人東松島みらいとし機構（愛称：HOPE⁵）は、復興まちづくり計画、環境未来都市構想の具現化のため、復興事業の中間支援組織として市と連携し、自主的な実証活動を行う企業・団体が会員の社団法人である（図 7.13）。

2012年10月に発足し、事務局は市役所内にあり民間企業からの出向者が加わっている。社団の運営に関して全責任を持ち議決権を有するのは、市、商工会、社会福祉協議会の3法人であり、会員企業・団体はワーキンググループ（27事業・4部会）に参加し、研究会活動を行っている。4部会とは、くらし、産業、コミュニティ・健康、エネルギー産業である。



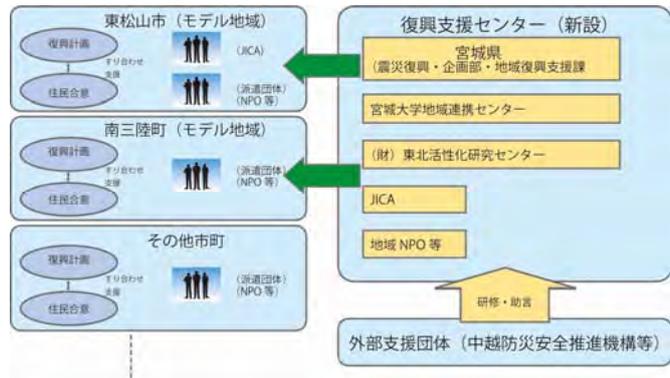
出典：東松島みらいとし機構ホームページ

図 7.13 東松島みらいとし機構の組織図

⁵ HOPE とは、Higashimatsushima Organization for Progress and E (economy education energy) の頭文字をとったものである。

復興推進員（JICA 国際協力推進員）の取り組み

JICA は、震災後 3 月下旬から約 3 週間任国から一時退避中の青年海外協力隊員を東松島市に派遣し避難所運営支援を行った。このことにより、以前より交流のあった東松島市と JICA 東北支部との信頼関係がさらに深まり、JICA の開発途上国支援におけるノウハウやリソースを活かした支援の継続について、東松島市より要望があった。東松島市は、「参加型の震災復興・まちづくりの事業（「地域復興推進員」設置実証事業（仮称）」）のモデル対象地域であり、JICA にはこの事業への支援を要望されていた（図 7.14）。



出典：JICA 東北支部 永見光三（2011）「宮城県被災地域の復興推進に係る協力」（第 22 回国際開発学会報告要旨、2011 年 11 月）

図 7.14 宮城県「地域復興推進員」設置実証事業の全体イメージ

JICA としては、これまでに蓄積した知見の国内への還元、また ODA 事業の人的・知的基盤でもある国内の自治体・市民との協力体制の強化という意味で支援・協力の役割があるとの認識があり、また、震災からの復旧・復興に関する教訓やグッドプラクティスの集積、海外諸国への発信及び技術向上、特に開発途上国の防災能力強化に資することも重要な役割と認識し、東松島市への復興推進員の派遣を決定した。

2011 年 8 月 18 日には、JICA の選定した 3 名の復興まちづくり推進員が現地に着任し、9 月から本格的に活動を開始している。復興まちづくり計画に関する住民地区懇談会にファシリテーターとして参加し、復興まちづくりへの市民の声を反映して復興計画づくりを支援しているほか、宮古地区月浜では、海苔生産グループからの相談を受け、生業再生に向けた活動をサポートしており、ホームページ作成の支援を行い、海苔養殖業再建のための一口オーナー募集や再建に向けた取り組みの発信及び観光地としての魅力と再建のアピールを目指している。また、生業再生への取り組みとして、震災対応の助成金に係る情報収集、助成対象事業の立案支援を行うほか、仮設住宅で暮らす女性たちが集まる機会や運動できる機会のセッティングを支援し、女性コミュニティを支える活動も実施している。

海外からの研修生受け入れに際しても、復興推進員は視察先の選定や行程のアレンジなどに活躍している。研修生の受け入れは、外務省の「開かれた復興」政策の下、海外からの研修生に被災地を見てもらい、復興への取り組みや進捗を学んでもらうと共に、被災地の復興状況を母国で発信してもらうことを目的としている。

コラム 7.15 東北と海外：相互復興を目指して

JICA は、2004 年のスマトラ沖地震・津波災害の復興を支援してきたインドネシアのバンダ・アチェ市（以下アチェ市）と、東日本大震災後から「地域復興推進員」を配置し、復興まちづくりを支援してきた宮城県東松島市に対して、相互復興協力の可能性を模索している。

東松島市は、政府の国家戦略プロジェクトである「環境未来都市」(※) に認定され、復興計画に持続可能な社会の再構築に向けた環境対策や災害対策を盛り込んでいる。一方、アチェ市では、震災からの復興事業が落ち着いた、持続的な社会づくりに向けた課題克服を目指している段階にある。

東松島市とアチェ市の間では、互いの地域を視察する交流が始められており、2013 年春からは 1 年間の予定でアチェ市職員が東松島市に派遣されている。

(※)環境未来都市構想とは

日本政府の新成長戦略に位置付けられた構想で、先進的な取り組みを行う市町村から未来に向けたまちづくりを推進するため、スマートグリッド、再生可能エネルギー等を組み合わせた都市のエネルギーマネジメントシステムの構築、再生可能エネルギーの総合的な利用拡大等の施策を、厳選された戦略的都市・地域に集中投入するもの。

被災地は、この他に岩手県釜石市、福島県新地町などが選定され、復興まちづくりが進められている。

7.4 主要課題（東日本大震災の復興に係る教訓）

東日本大震災復興における注視する取り組みや、多様な担い手による復興への取り組み事例などから、東日本大震災からの教訓を以下のように整理した。なお、復興のプロセスにおいては、被災状況や避難生活期の状況が復興の始動に関わるため、第4章から第6章で整理した項目、事例からも教訓を整理した。

7.4.1 救急・応急対応をする

(1) 避難情報が住民に適切に伝わり、速やかに避難行動ができるようにする

役所庁舎が倒壊または津波により破壊され、情報データを失った場合は避難・応急対応に円滑に進めないことから、庁舎は安全な場所に、防災放送設備などは耐震性を確保する必要がある。さらに、管理者の適切な指示による直ちに避難誘導することが重要であり、避難放送が壊れ、車で避難を呼びかけた役所職員、警察官、水門閉鎖に向かった消防団に犠牲がでたように、避難誘導者自らも危機10分前に避難するルールなどを定め訓練を行う。

(2) 救助・救急活動を現場の判断で自主的に行う

広域大規模災害の場合は、被災者救助・救急活動は情報の寸断があっても、現場で臨機応変に迅速に動くことが重要である。特に、救急活動・支援物の配送のために、緊急交通路を確保する道路啓開は、官民の区別なく速やかに行うことがなされた。さらに情報手段の寸断から支援ニーズは待っていてもあがってこないため、情報を取りに行くことが必要である。ニーズを現場からトータルにくみあげるために専門家が出向き、何にでも支援ニーズに応えることがふさわしい。

(3) コミュニティを活かして避難所の開設と運営をする

家を失った被災者のためには速やかな避難所の立ち上げと相互扶助を呼びかけ、ボランティアセンターは外部からの受援力を高めながら運営を協力する。指定避難所外の在宅避難者にも十分な対応を心がける余裕をもった現場運営が求められる。要援護者対応、ジェンダー対応を徹底するには運営体制に女性を加え、女性の視点からプライバシーに配慮した配給方法の工夫など、気づきを活かす。

(4) 水・食料・燃料・生活物資をスムーズに供給・助け合う仕組みを構築する

海外からの支援受け入れをスムーズに動かすには、平時からの官民連携の活動と情報を共有する場づくりが必要であり、救援物資等の物流については、民間輸送会社のノウハウを活かすことがふさわしい。なお、行政による行政間支援、それを担保する事前の協定、事前の訓練、また、中継ポイントとなる後方支援基地の重要性も再認識された。

(5) 震災関連死を少なくするための救急・医療・保健サービスを提供する

役所と同様に被災しなかった病院は救急医療に活躍できる。そこに、72時間対応の急性期の訓練を受けた DMAT チームが救急医療を行うが、現場の医療スタッフが不足している場合は広域搬送医療を迅速に動かすことも重要である。高齢社会においては発災後 1、2 週間をカバーできる慢性疾患への対応が欠かせない状況があった。このため環境が急変した高齢者などへの聞き取りなど保健師のきめ細かな対応が欠かせない。

7.4.2 復旧・復興体制をつくる

(1) 復興の司令塔 現場の復興本部を立ち上げる

多くの死者や庁舎が甚大な被害を受けた場合は、避難生活の安定に時間を費やし、復旧・復興体制を早期に立ち上げることは困難である。自治体の被災状況により立ち上がりが困難な状況を見極め、復興の司令塔となる現場の復興本部を立ち上げることにする。

(2) 復興本部を補完し、耳・目・鼻・手足となる外部支援者がきめ細かな支援を行う（そのための環境を整備する）

市町村レベルの立ち上がりの格差は大きく、そこを支援する復興庁や全国規模の支援ネットワーク、さらに県レベルの連携復興支援センターの大きな役割がある。様々な専門性をもつ NGO が必要に応じて連携し、情報共有しながら、発見した現地ニーズに応じた支援を行う。

まちごと根こそぎ被害のため、人的・物的な被害状況を把握することが困難で、外部からの医師や支援者が寝泊まりすることにも欠けた状況がある。被災者のみならず支援者向け宿泊環境の整備なども早期に必要である。

(3) がれきを適切に処理し、ものによっては資源に、遺構については保全する

大量の災害廃棄物と津波堆積物などの処理は自治体の裁量が大きく、可能な限りの分別処理などの方法によりガレキ処理が実現されている。集中的な投資が功を奏したが、がれきの内容・量により、それは被災者のひとつひとつの思い出の品でもある。ものによっては資源として使うことも想定される。

震災遺構として保存すべきがれきの見極めや、網などのがれきを再活用し、ミサングづくりなどが行われソーシャルビジネスに展開する可能性もある。

(4) 復興する人と活動が見える震災復興計画をつくる

自治体は被災者の声を反映して、被災後の土地利用計画を主とする復興計画を策定する。地区別の復興まちづくり計画として詳細化するには、復興支援ニーズを捉え、復興までの実現手法を選択できるように案を提示し、被災者を適切なまとまりで組織化することが重要である。

復興庁により、自治体の復興事業計画は復興交付金を原資としたが、セーフティネットとしての住宅供給への資金提供と、地域をリードする民間復興事業への資金提供は別の枠組みが必要であり、自治体が予算獲得に急ぎ必要な合意形成を疎かにし、結果として住宅再建が長期化するようなことは避けるべきである。

(5) 合意形成を促す住民組織を結成する

従来の集落を基礎とする協議組織や、新たな移転先を単位とする復興まちづくり協議会など、従来の集落や新たな団地の土地利用、コミュニティの運営を検討する住民協議組織を組織化する。

このために必要な行政の支援制度や事務局を担う復興支援員などの仕組みを活用する。

(6) 生活再建せざるを得ない被災者への十分な広報・相談体制をつくる

辛い思いからの立ち直りや震災関連死を防ぐためには、被災者への十分な相談体制をホットラインなどで対応するとともに、変化した環境に順応できない人への見守り、つぶやきの把握など現場訪問の工夫や新しいメディア（SNS など）の活用を工夫する。

(7) ボランティアとの連携を図る災害ボランティアセンターを立ち上げる

災害ボランティアセンターを立上げ、ボランティア受け入れ態勢を整える。災害ボランティアセンターは、官民が協働で運営し、広域支援拠点となる中継地においても災害ボランティアセンターを設置する。官民協働の実現には平時からのネットワークづくりが大切である。

(8) ボランティア組織をバックアップする中間支援組織の強化を図る

復興始動期は、復興先導型と生活支援型に活動タイプが分かれてくる。両者の調整や情報共有を進める中間組織が必要になる。また、被災地ニーズの変化に対応する専門的スキルや活動継続支援が求められる。中間支援組織は、人材育成、資金獲得の支援を実行するための“基金”などの仕組みを基礎に育成する社会システムを確立する。

(9) 長期避難者に対応する複数のシナリオ

原発事故のように現地にもどる可能性の予測が難しく長期避難者をうむような場合には、被災状況と帰還意思の組み合わせにより、様々な選択肢に応じた生活再建シナリオが必要になる。復興計画には包括的な生活再建計画を柱として、早期に提示することが求められた。

7.4.3 住まいと暮らしを再建する

(1) 応急仮設住宅とみなし仮設を使いわけ、緊急に住宅等を確保する

元の住宅に近接を望む階層と、早くかつ居住水準を低下させたくない階層の需要は2つある。前者にはコミュニティ単位を維持する工夫、後者には自ら選ぶ工夫を制度設計・運用するとともに、ICTを活用して散在するみなし仮設居住者間の交流関係を構築する。

(2) 仮設団地にはコミュニティを維持・形成するための集会所、広場等を併設する

仮設商店、仮設ケア施設、仮設診療所、仮設工場、仮設ホテルなど生活に必要な施設を仮設で確保する仮設市街地づくりを行う。仮設団地には、コミュニティを維持・形成するための媒介役が必要であり、自治運営の支援やコミュニケーションの活性化、心の誇りの回復を寄り添うボランティアや生活支援員も必須である。なお、仮設市街地四原則（地域一括、被災地近接、被災者主体、生活総体）の実現をめざす地域も想定される。

(3) まちづくり専門家による課題解決を図る

DMATのような、まちづくり専門家による支援組織は組織化されていない。自治体の復興計画から詳細な復興まちづくりに進むには行政、住民組織の合意形成が欠かせないなど、専門性を必要とする課題の解決に取り組むために、必要なまちづくり専門家やまちづくりコーディネーターを加え、復興を加速化する。

(4) 安心な宅地の確保と自力再建の環境づくりにより恒久住宅を建てる

津波被害の予測にもとづき適地判断を共有し、現地再建か移転再建を選択できるプロセスをとる。生活ニーズにもとづく敷地規模、敷地条件が選択でき、住宅再建はできるだけ自ら行うのが望ましい。さらに住宅建設のための優遇融資、利子補給で支援し、住民自らが当事者として進める集団移転団地を支援する。

(5) 住宅を再建できない階層に対するセーフティネットとして公営住宅を供給する

適切な支払い可能な家賃設定や家賃補助を行い、居住立地が限定される階層へ住宅供給を行う。維持管理費用削減のために住み手・コミュニティに管理を任せる自主管理や、公営賃貸から持家に払い下げできる条件づくり、低廉な家賃の民間アパートが供給される条件づくりも重要である。

(6) 暫定的な雇用創出、仮設店舗設置などで仕事を回復する

行政と地域組織で暫定的なキャッシュ・フロー・ワーク（CFW）を実施するとともに、仮設店舗・仮設商店街で暫定的な事業を立ち上げる。女性のコミュニティビジネス、手仕事をつくりだすのもふさわしい。自治体と民間の事業連携の可能性を広げる官民協議会やまちづくり会社などで仕事を回復する。

(7) 教育、医療、福祉の公的サービスを回復する

教育、医療、福祉の回復・復旧は急を要し、特に子どもたちへの配慮が欠かせない。公的サービスのみならず新たな公を行う民間団体の登場も期待できる。施設整備、人材確保などを支援し、実現する。例えば、子どもの教育へのきめ細かなサービスを補完する NPO による学外補習の充実、大学生ボランティアの協力、音楽・体育等の器具、道具等の支援などがある。

(8) ボランティアなどによる寄り添い活動など心のケアを継続する

震災被災者の悩み、心のダメージは大きく、見守り、寄り添い活動が欠かせない。このための民生委員、保健師、医師、ボランティア、生活支援員などの協力連携体制を工夫する。

(9) 長期避難者に対するケースマネジメントの導入

長期避難者は、避難指示条件、賠償条件、それぞれの再建意向などさまざまな条件の違いにより、分断化される傾向があり、健康問題を含め、きめ細かな対応を継続的に長期的に行っていくことが求められる。このため、長期避難者一人一人の生活再建のためのプログラムの策定などケースマネジメントの導入が望まれる。

7.4.4 安全な地域をつくる

(1) 津波対策を総合的に行う

数十年から百数十年の頻度の高い津波対策としては、防潮堤、防波堤などの構造物で対応する。公共土木施設の災害復旧の設計基準となる津波高さは、頻度の高い津波を基準として堤防高さを決める。数百年や千年に一度の低頻度大津波対策としては、避難を主に（避難計画、避難訓練、防災無線施設の充実など）、防災緑地、2 線堤道路、敷地盛土、避難タワーなどの多重防御で対応する。なお、自治体がハード・ソフト対策を総合的に取り組めるような権限移譲が望まれる。

(2) 安全な市街地・津波防災地域づくりとしてのハード・ソフトの対策を組み合わせる

津波シュミレーションなどを活用して、市街地の被害想定を理解したうえで津波防災地域づくりに取り組む。危険な市街地は適切な建築制限を行い、さらに避難も困難な場合は、高台移転を促す。集団移転への合意形成を図るためには、急がば回れの丁寧なプロセスをとり、被災者ニーズに応じる事業を組み立てる。

(3) 復興目標にあわせた土地利用計画を適切に定め、都市基盤・生活基盤を整備する

地域の社会増減の傾向を基礎に、適切な復興人口フレームを想定する。5 年以上かかるような中心市街地形成などの長期事業と、短期的に対応すべき住宅再建事業を適切に組み合わせ、将来都市構造の姿を踏まえた敷地選定を行い、都市基盤・生活基盤を整備する。

(4) コミュニティの自律的な復興を支援する

適切な地区単位で、安全と就業のバランスからどこに住むかを選択できる代替案の提示を行い、目標に合意するような、コミュニティの自律的な復興が進むことがふさわしい。このため、被災前の集落単位や地域での話し合いを進めるために、外部支援者が事務局を担うなど環境づくりを行い、自らが地域をつくり、協力することにより持続的な地域づくりにつながる。

(5) コミュニティを象徴する伝統的な踊り、お祭りなどの行事、文化を再生する

年中行事の復活は、コミュニティにとって生活再建のよりどころになる。津波被災からの復興も地域文化の表れともみることができ、被災・復興プロセスのアーカイブの構築や、被災現場の保全、継承の場づくり、新たな伝承づくりに取り組む。

(6) 被災後の新たな高齢社会につながる新しい都市モデルを創造する

被災地が本来有していた地域課題に対して、ICT や省エネルギーシステムを活用し、高齢者にとっても利便性の高い都市モデルを実験的につくり検証する。

7.4.5 産業・経済を復興する

(1) 地域の潜在力を生かして中小企業を再建する

仮設店舗・仮設工場を早急に供給し、被災業種ごとのグループ化を促し、共同組織に支援する。製造設備などを失った中小企業には、債権の買い上げなど新規融資のための条件づくりを行う。消費者と中小企業を直接結ぶなどの応援市民ファンドを活用し、事業資金を得るとともに顧客指向ができるきっかけとなる。

(2) 視察ツアーと語り部で観光をおこす

風評被害を突破するボランティアツアー、スタディツアーが工夫されている。被災地では「語り部」を育て、組織化する動きやグリーンツーリズム、ブルーツーリズムなどの体験観光に着目する動きもある。津波被害・復興のシンボルなど共感を生むポイントを保全整備し、新たな観光を再生する。

(3) 地域固有産業である農林水産業の再生・活性化を図る

個人では対応できない被災に対して、意欲あるグループが集団、組織化し、農業法人としてまたは新たな水産業組織として再生するきっかけになっている。ブランド化、販売戦略までの六次産業化をめざし、パッケージなどの専門家のアドバイスや外部企業との連携販売、ネット通信販売など新たな販路開拓を展開する。

なお、消費者と生産者が互いに顔が見える関係を構築するサポーター制度や地域ファンクラブ構築などを展開する。

(4) 若者・起業家を生む風土と受け入れる環境づくり

被災前から企業が少なく社会減である東北沿岸地域において、被災を契機に起業をめざす者や従来企業の再生を支援する若者を見出すことができる。これらの志ある若者のチャレンジを支援する場や機会の提供、情報の交換・交流などにより、新たな仕事づくりの動きを受け入れ、育成する環境づくりを行う。

7.4.6 事前対策に取り組む

(1) 子どもからの防災教育を行う

「釜石の奇跡」といわれるように、子どもからの防災教育は津波による死者を出さないことに成功している。津波避難3原則という、「想定にとらわれるな」、「最善をつくせ」、「避難率先者たれ」は、地域に根ざした防災教育として広く普及することが望まれる。

(2) 自然災害は最大クラスも想定する

構造物などでの対策は経済合理性から頻度の高い津波に対応したものになるが、低頻度最大クラスの災害へ対応するには想定外があってはいけない。被害予測にもとづき避難計画を事前に策定するなど必要な訓練を行うことが必要である。

(3) 地区レベルのまちづくり活動を展開する

復興活動は被災前の活動の延長にすぎず、経験のない復興まちづくり事業手法を適用するような新たな活動は難しいとも指摘されている。つまり、被災前に地区レベルのまちづくり活動が必要であり、このために必要な専門家、まちづくりコーディネーターなどの人材育成や地区での様々なまちづくり活動が必要である。

(4) 企業間連携となる地域事業継続計画を展開する

地域企業の被災からの復興には企業グループの役割も大きい。企業単体の事業継続計画（Business Continuity Planning: BCP）策定よりも、被災前からの企業間連携や産学交流の機会を活かして、地域での交流関係こそ「地域BCP」として危機時の回復に有効であるとも指摘されている。このようなことから産業政策を担う自治体の強化とともに、地域産業のイノベーションの契機にもなる企業間連携を主とする地域BCPを工夫する。

(5) 多様な自治体連携を展開する

東北沿岸の自治体は広域合併により自治体職員が減少し、自治能力を低下させていたところに被災した。様々な地域からの自治体職員派遣という応援の刺激をうけることは人材育成の機会になり、様々な地域からの支援ボランティアなどとの交流により自治体の受援力も高まる。さらに、被災地内外の行政間の災害時支援協定や情報連絡体制のネットワークを構築をはじめとして、多様な自治体連携を展開する。

第 8 章 海外における大規模災害支援に対する日本政府/JICA の協力事例について

8.1 復興支援関連プロジェクトの概要及び教訓

JICAでは途上国の大規模災害において緊急・応急から復興まで様々な支援を行っているが、ここでは表 8.1 のプロジェクトにつき、その概要や課題について整理をする。なお、これらは各プロジェクトの報告書を参考にするとともに、当時、プロジェクトに従事した JICA 職員、民間コンサルタント、NGO スタッフ等からのヒアリング結果に基づいている。

表 8.1 途上国における大規模災害とそれに対する JICA 復興支援プロジェクト

国名	支援対象災害の概要	本報告書がとりあげた JICA 支援プロジェクト及びその実施期間
トルコ	災害名：トルコ北西部地震 発生日：①1999年8月17日及び②同年11月12日 規模：マグニチュード①7.4、②7.2 人的被害：死者18,243人、重軽傷者48,901人 建物被害：全壊93,152戸、半壊104,581戸、一部損壊120,520戸	日本トルコ仮設村支援事業（2000.6～2002.8）
	—	防災教育プロジェクト（2010.2～2013.12）
インド ネシア	災害名：インド洋津波 発生日：2004年12月26日 規模：マグニチュード9.1（通説） 死者・行方不明者：167,736人 被災者：約600,000人	北スマトラ沖地震津波災害緊急復旧・復興支援プログラム（2005.3～2006.3）
スリ ランカ	災害名：インド洋津波 発生日：2004年12月26日 規模：マグニチュード9.1（通説） 人的被害：死者：30,959人、行方不明者5,644人、避難者500,668人 建物被害：住宅被害88,554戸（うち全壊39,903戸）	南部地域津波災害復旧・復興支援プログラム（2005.3～2006.3） 津波被災地域コミュニティ復興支援プロジェクト（2005.3～2008.1）
モル デ イブ	災害名：インド洋津波 発生日：2004年12月26日 規模：マグニチュード9.1（通説） 死者・行方不明者：108人 被災者：約29,000人	地方島津波災害緊急復旧・復興支援プロジェクト（2005.3～2006.2）
パキ スタン	災害名：パキスタン北部地震 発生日：2005年10月8日 規模：マグニチュード7.6	ムザファラバード復旧・復興計画調査（2006.2～2007.4）

国名	支援対象災害の概要	本報告書がとりあげた JICA 支援プロジェクト及びその実施期間
	人的被害：死者 73,331 人、重傷者 69,392 人、総被災者数（280～350 万人）（重傷者及び総被災者数はインド側も含む） 被災家屋：約 63 万戸	
ハイチ	災害名：ハイチ大地震 発生日：2010 年 1 月 12 日 規模：マグニチュード 7.0 人的被害：死者 222,570 人、行方不明者 869 人、負傷者数 310,928 人、被災者数約 150 万人 建物被害：倒壊家屋 97,294 棟、損壊家屋 188,383 棟	復興支援緊急プロジェクト (2010.5～2011.8)

注) 同一の資料からデータをとれなかったため、災害概要は統一されていない。

出典：兵庫県震災復興研究センター（2007）「災害復興ガイド ～日本と世界の経験に学ぶ」等に基づき調査団作成

8.1.1 トルコ・日本トルコ仮設村支援事業

(1) 案件実施場所

- ・アダパザルの仮設住宅村（通称：日本村）

(2) 案件実施の時期

- ・2000 年 6 月～2002 年 8 月

(3) 背景と経緯

- ・日本政府は、1999 年 8 月に発生したトルコ北西部地震の被害者に対する緊急支援の一環として、兵庫県より寄贈された阪神・淡路大震災後の使用済み仮設住宅をトルコに供与し、アダパザルで 1,114 戸、デュズジェで 720 戸を建設。
- ・その後、仮設村においてはコミュニティ運営管理や住民の自立支援といった支援ニーズがあるとされたことから、2000 年 4 月に現地詳細ニーズ把握と今後の協力の方向性を検討することを目的とした調査団を派遣。
- ・この結果、住民を対象としたきめ細かい支援が必要と判断された。

(4) 案件の概要及びコンポーネント

- ・本事業は、本邦 NGO「被災地 NGO 協働センター」の協力を得て、専門家派遣を実施。専門家はアダパザルの日本村において「女性支援」「子供支援」等の活動をト側機関と行った。

女性支援

- ・トルコ NGO の CYDD（アダパザル支部）との提携
- ・具体的に実施したこと：トラウマケアを目的とするワークショップ；手芸・キリム教室（左

記を実施する中での要望に対応；識字教育

子供支援

- ・学外教室の諸活動（週末 13～17 時、読み書き、図画工作等）

就労支援

- ・日本村を含む仮設 4 村の生活把握実態調査
- ・職業訓練ニーズの把握

コラム 8.1 日本トルコ仮設村支援事業が成立するまで

- ・震災発生直後、外務省及び建設省の音頭で阪神・淡路大震災時に使用されたプレハブ仮設住宅を自衛隊がイスタンブールへ運ぶことが決まった（1999 年 11 月に現地に到着）。
 - ・1999 年 8 月に緊急援助隊が入る。
- ↓
- ・仮設住宅を組み立てる際、「縁の下」のつけ方がわからない、プレハブの材料が違う、水回りなど配管の規格が違う等の理由で年が明けて 2000 年に入ったが完成していない状態。
 - ・こうした状況で、NHK でせっかくの資材が店晒しになっているという報道があった。
- ↓
- ・2000 年 2 月、JICA が対応開始。イスタンブールにいた間組の関係者を被災地へ派遣し、建設指導を実施。
- ↓
- ・2000 年 4 月、仮設住宅を建設しただけではダメで、2～3 年後どうするかが問題であることを踏まえ、日本の外務省は住民の自立支援の観点から、本邦 NGO の協力をあおぐことになった（公益社団法人シャンティ国際ボランティア会に依頼し、そこから被災地 NGO 協働センターへ話がいった）。
- ↓
- ・JICA からサカリヤ県にコンテンツ支援につき申し入れをしたところ特に反対もなかったため、本事業が成立した（県は反対もしないが、関与もしないというスタンス）。
 - ・本事業以前は、JICA としては受益者（被災住民）に直接支援を行ったことはなかった。
 - ・JICA 本部が被災地 NGO 協働センターの村井氏から阪神・淡路大震災の経験を学び、それをトルコ事務所に伝えることで事業実施へとつなげた。

コラム 8.2 案として挙がっていたがうまく進まなかった事業

- ・住民実態把握調査（つびやき収集）事業案：短期専門家による仮設村住戸別訪問
- ・医療福祉支援事業案：日本から医療支援チームを約 1 週間、日本村に派遣し、トルコの医師・看護師を支援する
- ・住民自治会組織化案
 - 色々な階層がいて、生活・教育レベルが全く異なる＝「地域」でまとまるのは困難。そもそも自治会という概念自体がない。一方、親族のつながりは強い。
- ・トルコの NGO の動員、連携活動 など

出典：竹山克則長期専門家「専門家業務完了報告書」

(5) 案件実施時期と震災段階

- ・主に復旧期・復興期

(6) 支援テーブル（どの主体がどういった活動を行ったか）

段階	活動等	中央政府	地方政府/ 基礎自治 体	住民/ 住民組織	NPO/大学	民間企業 等	ドナー
救急・ 応急	救急・救命						
	避難所						
復旧	仮設住宅						
	生活再建・事業再建				X		
	心のケア				X		
	インフラ復旧						
復興	復興計画策定						
	住宅再建						
	仮設店舗等						
	雇用開発・産業振興						
事前	防災計画策定						
	防災教育等						

(7) 案件実施主体、構成員および関係者等

1) トルコ側

- ・カウンターパートは県（副知事が担当）
 - 女性支援：CYDD（トラウマケアワークショップ（WS）はイスタンブール大学心理学講師、手芸・キリム教室及び識字教育は市民教育センターの協力も得た）
 - ※CYDDは元々、女性支援／子供支援を行っていた国内NGO
 - ※イスタンブール大学の大学講師はCYDDインジ代表の紹介（ただし、災害カウンセラーの専門家ではない）
 - 子供支援：ボスポラス大学の学生（オウズハン氏）指導のもと、サカリヤ大学学生の協力を得る
 - 就労支援：サカリヤ大学が調査実施

2) JICA側

- ・長期専門家2名、短期専門家5名（被災地NGO協働センターより）
- ・シニア海外ボランティア（SV）2名

(8) その他

1) 現時点におけるモニタリング状況

- ・住民活動支援（主として女性の就業支援）に係るシニア海外ボランティアを2002年4月～2004年10月に派遣（計2名）
- ・仮設村は2004年に閉鎖。良い状態の仮設住宅については県がテニスクラブの更衣室等として転用。
- ・仮設村の跡地は2012年現在、植物栽培・販売関連の民間企業が利用している。

2) 評価（案件実施主体の自己評価、第三者評価等を含む）

i) 女性支援

- ① トラウマケア WS：計 28 回、参加者延べ人数 228 人。グループセラピー、個別セラピーの実施。リーダー養成のための基礎講習（計 5 回、参加者延べ人数 28 人⇒中長期的かつ持続的トラウマケアの体制を目指すために実施したが、限られた期間で仮住まいの人を養成するには限界があった）。トラウマケア WS はトラウマの軽減につながったと評価される。
- ② 茶話会（各戸持ち回り方式）、映画鑑賞会（計 3 回）
- ③ 手芸教室：教室は常時 14～15 名の出席。JICA から支援した材料で製作販売し、販売代金で材料を購入し、利益を配分し、また新たに製作販売をするというビジネスサイクルを確立⇒（沢田 SV 報告書 2003.10）仮設村からアダパザル市内に活動の場を変え、製作と販売を兼ねた店をオープン。（沢田 SV ヒアリングより）メンバーは 30～40 代の女性であり、被災前から手芸などには親しんでいた模様。オープン時は 5 名のスタッフ
- ④ キリム教室：常連は 8 名。2002 年 8 月時点では収入にはつながっていない⇒後に閉鎖
- ⑤ 識字教室：15 名参加。最終試験の結果、12 名に終了証を手交。第 2 回目は参加者が集まらず開校に至らなかった。

ii) 子供支援

- ① 学外教室：計 24 回、合計 32 名の子どもたちが参加。ストレス解消等、一定の効果があった。
- ② ウォールアート他：仮設村の学校のコンクリート塀に生徒が絵を描いた（屋外授業の一環）。住民にも好評だった。

iii) 就労支援

- ① 生活把握実態調査：被災前後で失業率に違いはなかった。
- ② 職業訓練ニーズ把握：ニーズは高くない。
⇒日本村の就労支援の緊急性は確認できず、事業化はされなかった。

3) 課題や問題点、気づき

住宅支援について

- ・イスラエルは対象とする住民グループを先に決め、彼らに対して仮設住宅をつくった（日本は逆であり、従って入居した人も被災前の居住地はバラバラ）。
- ・（本プロジェクト研究調査団による JICA 関係者への問い：今後、他被災国・地で同じような事業をやるべきか）JICA は農村部では「参加型」開発という取り組みは行っているが、災害弱者に特定してはやっていない。ただし、難民については国連と一緒にやっている。もし本事業のようなことを今後やるのならば、JICA として災害専門の復興支援員が必要と考えている。

就労支援について

- ・就労支援は難しい。どういことをやりたいか、属性やバックグラウンドなどを含む個別調査を詳しくやらないと支援はできない。

キャパシティ・ディベロップメントに関する取り組み

- ・女性を対象とした手芸やキリム教室については、講師を呼んでノウハウを取得し、それを販売するレベルまで持っていった（事業の初期段階では同時に識字教室も実施）。また、店もオープン。
- ・本事業では、支援からこぼれ落ちがちな女性に目を付けた。現地 NGO（CYDD）が仮設村を調べて、職業訓練を行った（コンピューター、キリム、手芸等）。キリムや手芸グループに JICA からミシンを貸出（後に払い下げ）。特に手芸は中間生産物として、イスタンブールにも出荷していた。（福祉的・チャリティ的な）ハンディクラフトから工業製品に進化するような流れを仮定すれば、その中間品（中間段階）に達したのではないか。

中間支援組織やコミュニティ組織に対する支援について

- ・JICA は阪神・淡路大震災での支援経験がある日本国内 NGO の協力を得て本事業を実施。同 NGO スタッフが複数名にわたり、仮設コミュニティづくりの JICA 専門家として現地に入る。女性支援事業においては、トルコ NGO である CYDD に JICA が支援する形で実施された。
- ・CYDD はトルコ国内では老舗の NGO であり、アダパザル支部のインジ代表が中心となって頑張っていた。被災地 NGO 協働センターが材料を揃えてくれたが、CYDD がいたため本事業が進んだと思っている。
- ・マルマラ地震がトルコにおける NGO 元年であり、団体間の調整や一緒にやっという段階ではなかった。
⇨あの当時に比べれば、現在は国内 NGO はかなり成長しており、トルコ国政府も重要性をわかっている。国内 NGO の中には国際 NGO に通訳を仲介するところもある。

ジェンダーの視点

- ・女性を対象とした事業を実施。また、子供のストレス緩和は母親に対しても効果があるということから子供支援も実施。

4) その他（工夫したことなど）

女性支援関連

- ・元々、（偶然だが）グループのリーダー格の女性がビジネス感覚を持っており積極的だった。このことが、手芸グループが店を開けるまで発展につながった要素も大きい。
⇨仮設村での手芸教室から、イスタンブールや日本の工場などで製品を売り、店を開くまでになったが、販路開拓と商品開発がポイント。女性たちにとって、情報が限られていることがネックとなるため、ここに SV が入る意味があった。
- ・作ったものをいかに販売するか、その戦略が最も大事。

雇用関連

- ・復興住宅建設工事での雇用については、低賃金であったこともあり、仮設住宅居住者には参入できなかった⇨農村や外国からの出稼ぎ者が担った。

リハビリセンター

- ・外務省より、草の根無償で何か支援ができないかという話があり、リハビリセンターを作ることになった（竹山長期専門家が窓口担当）。最初は日本村内に設置するという話もあったが、結局、アダパザルの復興都市につくることになった。
 - ・リハビリセンターは単なる医療施設ではなく、社会復帰を手伝うための施設。建物を作るだけではダメで人を配置する必要があるということで、沢田 SV 派遣ということになった（当初、そこで手芸教室等をやってもらうことを前提としていたが、建設が間に合わず、結局、後任の中西 SV からそこを拠点として働いてもらうことになった）。同センターの管理・運営については市が CYDD に委託。CYDD 用の部屋も設け、そこで女性サポートを行い、本事業の女性支援の活動の場としていた。
- （現地調査から）現在は、障害児のための教育施設として活用されており、CYDD が運営を行っていることが判明した。

(9) 参考とした報告書等

- ・JICA アフリカ・中近東・欧州部「トルコ仮設村支援事業に係る専門家巡回指導調査報告書」（2001/05）
- ・竹山克則長期専門家「専門家業務完了報告書」（2002/08）
- ・沢田ミヨ子シニア海外ボランティア「住民活動支援・業務報告」（2002/06～）「総合報告書」（2003/10）
- ・中西加津シニア海外ボランティア「住民活動支援・活動計画書」（2004/01）、「活動報告書」（2004/04）

<本案件からの教訓>

復興プロセス	教訓
すまいと暮らしを再建する	<ul style="list-style-type: none"> ・被災者を組織化する、また彼らへの支援を行う ・現地 NGO を通じて住民支援を行う（ニーズが把握しやすい） ・女性を対象とした就業支援を行う（販路・製品開発といったマーケティング研修、融資等）

注：他の復興プロセス（救急・応急対応をする、復旧・復興体制をつくる、安全な地域をつくる、産業・経済を復興する、事前対策を行う）における、特記すべき教訓はない。

8.1.2 トルコ・防災教育プロジェクト

(1) 案件実施場所

- ・ マルマラ地域 8 県＋近隣 2 県

(2) 案件実施の時期

- ・ 2010 年 12 月～2013 年 12 月（3 年間）

(3) 背景と経緯

- ・ トルコ共和国（以下「ト」国）の学校では、防災教育を「防災」という単一科目としてではなく、日本と同様に複数の教科の中で実施している。しかし、「ト」国では、「各学校において、民間防衛計画の作成が義務付けられているものの形骸化していること」及び「防災教育に係る指導内容が体系化されていないこと」が課題として挙げられる。
- ・ 「ト」国では、多くの地震防災分野のプロジェクトが実施されており、NGO やドナーの支援により防災教育の教材も作成されているが、それら防災教育の教材は、各プロジェクト限りでの活用に止まっており、学校教育を通じた全国的な展開が課題になっている。
- ・ また、国民教育省内で勤務する民間防衛専門家が、防衛訓練の一つとして自然災害の知識を教員や生徒に指導してきた経緯があり、各校には民間防衛計画の策定が義務付けられているが、同計画には防災教育の実施についての言及が含まれていない。そこでプロジェクト対象地域で進む耐震工事と併せて、防災教育の実施について言及する学校防災計画の策定が、防災教育の持続性を叶える上で重要になる。
- ・ 本案件では、既存の防災教育教材や教員研修の実施体制を最大限に活用しながら、学校教育の中で質の高い防災教育が持続的に実施されるようになることを目標にする。

（参考：防災教育における JICA の取り組み）

- ・ 2001 年～2003 年：防災の国別研修の実施
- ・ 2003-2004, 2005-2007 年：政府高官を対象とした防災研修（一部は本邦研修）
⇒本プロジェクトでこれらの人脈の活用が期待される。

(4) 案件の概要及びコンポーネント

1) 上位目標

- ・ 「ト」国全国の初等学校及び中等学校において、防災危機管理の向上に向けた防災管理体制が強化される。

2) プロジェクト目標

- ・ プロジェクト対象地域において、学校教育としての防災教育が強化される。

3) 裨益対象者及び規模等

- ・ プロジェクト対象地域の初等教育の学校管理者（4,240 校、4,240 人）
- ・ プロジェクト対象地域の初等教育の教員（4,240 校、100,657 人）

4) 期待される成果

- ・ 成果 1：防災教育にかかるコアトレーナー及びマスター教員の研修実施能力が向上される

- ・成果2：学校教育において防災教育の分野横断的な実施体制が構築される
- ・成果3：学校の防災管理体制が改善される

5) インプット

日本側

- ・総額 2.31 億円
- ・専門家派遣：コンサルタントチーム（教員研修・防災活動など）、短期専門家（教育行政・防災教育）
- ・機材提供：日本の防災教育教材の提供（必要に応じて）
- ・研修員受入れ：本邦研修
- ・その他：ローカルコンサルタント委託費（防災教育）

トルコ国側

- ・人員：カウンターパートの選定、ステアリングコミッティー・アドバイザーコミッティー・ワーキンググループの設置
- ・施設・機材：JICA 専門家プロジェクトオフィスと必要な機材

(5) 案件実施時期と震災段階

- ・事前

(6) 支援テーブル（どの主体がどういった活動を行ったか）

段階	活動等	中央政府	地方政府/ 基礎自治 体	住民/ 住民組織	NPO/大学	民間企業 等	ドナー
救急・ 応急	救急・救命						
	避難所						
復旧	仮設住宅						
	生活再建・事業再建						
	心のケア						
	インフラ復旧						
復興	復興計画策定						
	住宅再建						
	仮設店舗等						
	雇用開発・産業振興						
事前	防災計画策定						
	防災教育等	X	X				

(7) 案件実施主体、構成員および関係者等

1) 協力相手先機関

- ・国民教育省教員研修局（In-service Training Department, Ministry of National Education）
- ・本事業のカウンターパートは国民教育省教員研修局だが、防災全般についての計画は AFAD が統括している（National Earthquake Strategy and Action Plan, 2012-2023）。他機関の防災教育関連の案件について把握しているのは各部局ではなく、その上の次官となる。

2) 日本国内協力機関

- ・神戸市危機管理室、神戸市教育委員会指導部指導課（国内支援委員会を設置予定）

(8) その他

1) 課題や気づき

- ・JICA やコンサルタントといったプロジェクトに関わっている人は「防災教育は重要」ということを認識しているが、トルコ国内における教育者の関心は違う。後者は子供の目の輝きや保護者からの反応等を重要視する。防災教育の重要性については、その効果を「見せる」ことで理解につながると考えて取り組んでいる。（JICA 関係者ヒアリングより）

支援におけるコーディネーション（調整）について

防災教育における他機関の動き：

- ・USAID “Disaster Preparedness Education Program”（2001-2005）
→USAID の事業はコミュニティ防災の中で教育もやるというスタンスをとっている（コミュニティ開発の観点で入る）。一方、本事業は国レベルでやっている。これは非構造物対策の重要性が認識されてきたということだろう。
- ・世銀 “Istanbul Seismic Risk Mitigation and Emergency Preparedness (ISMPEP) Project”（2005-2014）
- ・全く性質が異なるものであるため、本事業開始前、あるいは現時点に至るまで、特に他機関と協議をしながら進めているというわけではない。ただし、それぞれの機関・団体が作成した教材等の成果物は参考とさせてもらっている。

中間支援組織やコミュニティ組織に対する支援について

- ・赤新月社も防災教育に取り組んでいる。マルマラ地震後、NGO はたくさんできた。救急・応急時を中心に活躍するNGOは多く、彼らがコミュニティ防災にも取り組んでいる。

2) その他（工夫したことなど）

- ・トルコではクロスカリキュラム¹の仕組みを採用。指導要領の変更や教科書の改訂は困難であるが、指導書は変えやすいため、これを利用した。指導書変更については、JICA 短期専門家がアドバイスに入るとともに、現地の教師が検討を行う。この際、シナリオを考えて示すことが重要（なぜそのような教え方をするのかをきちんと説明する）。
- ・世界的には、UNESCO がオフィシャルカリキュラムの中で防災教育を取り入れようとしている（Education for Sustainable Development）。気候変動教育の一環として、環境教育や防災教育を位置づけている。南米で議論は進んでいる模様。

¹ クロスカリキュラム：防災について算数、地理歴史、理科等をクロスさせて学習課題を設定し学習する。日本でも釜石市を始めとして実践例はある。

(9) 参考とした報告書

- ・「事業事前評価表」JICA 地球環境部防災第二課、平成 22 年 8 月 24 日
- ・「トルコ国防災教育プロジェクト詳細計画策定調査報告書」JICA 地球環境部、平成 22 年 11 月（2010 年）

<本案件からの教訓>

復興プロセス	教訓
すまいと暮らしを再建する	・学校における防災教育を徹底する(限られた教育時間を前提として、「防災教育の重要性」を教師等の関係者に理解してもらうが第1歩となる)

注：他の復興プロセス（救急・応急対応をする、復旧・復興体制をつくる、安全な地域をつくる、産業・経済を復興する、事前対策を行う）における、特記すべき教訓はない。

コラム 8.3 トルコ国防災教育プロジェクト完了後の展開

- ・本事業については、現在対象の 10 県をさらに広げるか、あるいはこの 10 県につきハードの耐震化を図るといった方向性もある。前者については国民教育省としては人材不足を理由に支援を要請してくるかもしれない。
- ・現時点で JICA は、学校や病院等の公共施設の耐震や住宅耐震化といったものについては支援をしているが、むしろ地域開発の視点から、その地域のリスク評価をして、防災まちづくりを行う、といった横断的な取り組みも必要ではないかと考えている。AFAD が横断的な取り組みをする機関であるため担当としては適当。

出典：JICA 関係者ヒアリングより

8.1.3 インドネシア・北スマトラ沖地震津波災害緊急復旧・復興支援プログラム（バンダアチェ市緊急復旧・復興支援プログラム）

(1) 案件実施場所

- ・バンダアチェ市の行政区域約 61km² および周辺地域

(2) 案件実施の時期

- ・2005 年 3 月～2006 年 3 月

(3) 背景と経緯

- ・インドネシア国ナンブロ・アチェ・ダルサラーム (NAD) 州および北スマトラ州の両州は 2004 年 12 月 26 日に発生したマグニチュード 9.0 を記録する強力な地震と、地震が引き起こした巨大な津波によって甚大な被害を受けた。（死者数は 20 万人を超え、経済的損失は 44.5 億ドルにのぼる。）インドネシア国政府は迅速に対応し、翌 27 日には 12 の項目からなる大統領勅令が施行され、関係各省庁に自然災害によって生じた非常事態に早急に対応するよう指示した。

- ・ BAPPENAS は、関係省庁、地方政府および NGO などと協力し、3 ヶ月以内に NAD 州およびニアス島の再建復興計画（通称ブループリント）を策定する任を命ぜられた。ブループリントは復旧および復興に係る各分野を包括的に網羅し、その実施を次の 3 つのステージに分けて実施する計画とした：緊急支援ステージ（被災後の 3 ヶ月）、復旧ステージ（3 ヶ月後から 2006 年まで）、復興ステージ（2007 年から 2009 年まで）。
- ・ 日本国政府は被害地域に対して種々の支援と援助を提供することを決定し、インドネシア国政府の要請により JICA は、2005 年 1 月に事前調査団を派遣し、BAPPENAS との協議に基づいて緊急開発調査（本案件）の実施を決定した。
- ・ なお、災害直後から、インドネシア国政府、二国間・多国間援助機関および NGO は被災者の支援・援助に乗り出した。これら一連の援助活動は 2005 年 4 月に大統領によって施行された改正法 2/2005 により設立された復旧復興局(BRR: Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) によって調整が行われた。

(4) 案件の概要及びコンポーネント

1) 2009 年を計画年度としたバンダアチェ市緊急復旧・復興計画の策定

- ・ 事業実施計画の中で優先プロジェクト（道路・交通、教育等）を定める

2) 緊急復旧事業（通称 QIP: Quick Impact Project）に係る設計、積算およびモニタリング

- 1) JICA 資金による緊急復旧事業(QIP:し尿処理場)
- 2) ノンプロジェクトタイプ無償資金による緊急復旧事業（QIPs）

3) GIS によるバンダアチェ市復旧・復興情報システム（通称 ARRIS: Aceh Rehabilitation and Reconstruction Information System）の構築

- ・ バンダアチェ市の復旧・復興に効果的に利用することのできる地図・データシステムを構築することを目的としたもの。

※併せて、コミュニティ・エンパワメント・プログラム(CEP)が、被災地住民の生計活動の回復、コミュニティ活動を通じたトラウマ/PTSD 軽減支援、共同水栓・衛生施設の復旧支援再生等を主たるアプローチとして、12 か所のプロジェクト対象地域で実施された。

4) 追加調査

- i) バンダアチェ市とその周辺の地域開発の為の長期ビジョン策定
- ii) バンダアチェ市の詳細都市構造計画の作成
- iii) バンダアチェ市復旧・復興の超短期と短期計画の策定（費用と年別資金需要を含む）
- iv) 3 地区の復興モデル計画の策定等が実施された。

(5) 案件実施時期と震災段階

- ・ 主に復旧期・復興期

(6) 支援テーブル（どの主体がどういった活動を行ったか）

段階	活動等	中央政府	地方政府/ 基礎自治 体	住民/ 住民組織	NPO/大学	民間企業 等	ドナー
救急・ 応急	救急・救命						
	避難所						
復旧	仮設住宅						
	生活再建・事業再建		X	X	X		
	心のケア			X	X		
	インフラ復旧		X				
復興	復興計画策定		X				
	住宅再建						
	仮設店舗等						
	雇用開発・産業振興						
事前	防災計画策定		X				
	防災教育等						

(7) 案件実施主体、構成員および関係者等

1) インドネシア側

- ・バンダアチェ市、NAD 州政府、復旧復興局（BRR）、BAPPENAS 等

2) JICA および日本側

- ・コンサルタントチーム、JICS

(8) その他

1) 現時点におけるモニタリング状況、フォローアップ

- ・復旧事業(QIPs)のモニタリング：本件における CEP を発展・継続させ、住民活動の活性化を支援するため、「アチェ州住民自立支援ネットワーク形成プロジェクト」が2007年3月～2009年3月まで実施された。

2) 課題や問題点、気づき

支援におけるコーディネーション（調整）について

- ・災害直後から、インドネシア国政府、二国間・多国間援助機関および NGO は被災者の支援・援助に乗り出した。これら一連の援助活動は2005年4月に大統領によって施行された改正法 2/2005 により設立された復旧復興局(BRR: Badan Rehabilitasidan Rekonstruksi) によって調整が行われた。
- ・UNOCHA²がドナー間協議をセクター別で立ち上げ、毎週のように会議を実施していた。各政府 ODA 機関、World Vision などの国際 NGO が参加していた。

² UN はベースキャンプを張り、そこでインターネットを使用することができ、しかも資料室も併設していた（ただし、資料自体は限られたものであった）。

キャパシティ・ディベロップメントに関する取り組み

- ・ CEP における能力開発：JICA が作成した業務指示書では、調査団は CEP の実施にあたり、① インドネシア NGO を通じて住民のニーズをプロジェクト化する仕組みを築く、② インドネシア国家官房がインドネシア NGO からのプロジェクトプロポーザルに関して、募集、審査、採択決定する過程において、助言・支援を行う、③ 採択されたプロジェクトについて、資金の供与や進捗管理等に資する助言・指導を行う、④ 実施プロジェクトのモニタリング・評価を行うことになっていたが、最終的には④を主に実施することとなった。

ジェンダーの視点

- ・ 災害後に、新たな生活弱者グループが出現した。彼らは、(i) 子供および若者(特に孤児)；彼らの今後の生活能力および教育のサポートも行わなければならない、(ii) 女性(特に未亡人、およびシングルマザー)；彼女らは新たな能力開発(収入の確保、社会・物理的な適応)を行う必要がある、(iii) 障害者(多くの生存者は障害者となった)；障害者が利用可能な社会施設、障害者のための能力開発などが考慮されなければならない、(iv) 貧困層(災害はさらなる社会不平等を創出した)；貧困層にする都市インフラ・サービス提供を可能にしなければならない。
- ・ 女子は家族を失うなど、身売りをせざるを得なかった人もおり、NGO の中にはその斡旋をやっているところもあった。

3) その他(工夫したことなど)

- ・ 新しい雇用の場の創出は、人々の生計の立て直しおよびコミュニティの回復にとり、必要不可欠である。地元労働者による復旧・復興事業の実施は、多くの雇用の場を創出し、復興事業期間中に被災者に対し雇用の場、そして収入を提供することができる。また、復興事業による施工終了後は、維持管理作業などによりさらなる雇用の場の提供が可能である。

(9) 参考とした報告書等

- ・ JICA インドネシア国北スマトラ沖地震津波災害緊急復旧・復興支援プログラム(バンダアチェ市緊急復旧・復興支援プログラム)最終報告書(1) バンダアチェ市緊急復旧・復興計画 和文要約(2005年9月)日本工営、八千代エンジニアリング、パスコ
- ・ JICA インドネシア国北スマトラ沖地震津波災害緊急復旧・復興支援プログラム(バンダアチェ市緊急復旧・復興支援プログラム)最終報告書(2) バンダアチェ市緊急復旧・復興計画 和文要約(2006年3月)日本工営、八千代エンジニアリング、パスコ
- ・ JICA インドネシア国北スマトラ沖地震津波災害緊急復旧・復興支援プログラム(バンダアチェ市緊急復旧・復興支援プログラム)追加調査報告書 バンダアチェ市緊急復旧・復興計画 和文要約(2006年3月)日本工営、八千代エンジニアリング、パスコ
- ・ JICA The Study on the Urgent Rehabilitation and Reconstruction Support Program for Aceh Province and Affected Areas in North Sumatra (Urgent Rehabilitation and Reconstruction Plan for Banda Aceh City) in the Republic of Indonesia, Final Report (2) Volume I :Executive Summary, March 2006,

- ・ JICA The Study on the Urgent Rehabilitation and Reconstruction Support Program for Aceh Province and Affected Areas in North Sumatra (Urgent Rehabilitation and Reconstruction Plan for Banda Aceh City) in the Republic of Indonesia, Final Report (2) Volume II :Main Report, March 2006

<本案件からの教訓>

復興プロセス	教訓
復旧・復興体制をつくる	・復興の司令塔をつくる、権限を一元化する(可能な限り現地で)

注：他の復興プロセス（救急・応急対応をする、すまいと暮らしを再建する、安全な地域をつくる、産業・経済を復興する、事前対策を行う）における、特記すべき教訓はない。

コラム 8.4 BRR の役割について：実施機関かつ調整機関

- ・ 2005 年 4 月に大統領令により、4 年間の期限付きで設立された。実際に組織として動き出したのは同年 8 月ごろから。職員（多い時で約 450 名）は各省庁からの出向者がほとんどでアチェに居住地を構えた。
- ・ 組織図はどんどん変更された（：被災直後と 1 年後では状況は異なる）。
- ・ BRR 自体が計画を立てて、お金を使うことができる組織であったため、ワンストップに近い形で復旧・復興活動にあたることが可能となった。
- ・ 支援組織・団体は、原則すべて BRR に登録することが義務付けられていた。これにより、BRR が支援の「調整」を行った。ただし、登録をしないで支援をしている組織・団体もあったため、重複が生じた案件もある。
- ・ BRR は 2008 年 9 月に国家防災庁（BNPB）となり、2009 年 9 月にパダンで起こった地震から本格的に活動を始めている。
- ・ BRR がうまく機能した要因としては、クントロ長官のリーダーシップ、現地に拠点を置き、状況に合わせてやり方を変えた、間違ったらそこで修正していった点が挙げられる。

8.1.4 スリランカ・南部地域津波災害復旧・復興支援プログラム

(1) 案件実施場所

- ・ 南部ゴール県、マータラ県およびバンバントータ県（うち、主な対象はゴール漁港、タンゴール漁港、マータラ県）

(2) 案件実施の時期

- ・ 2005 年 3 月～2006 年 3 月

(3) 背景と経緯

- ・ 2004 年 12 月のスマトラ沖津波災害により、スリランカ沿岸部では、4 万人を超える死者・行方不明者を出した。2005 年 1 月にジャカルタで開催された日アセアン特別首脳会議において、我が国は、資金、人的貢献、知見の 3 点から緊急援助及び復旧・復興支援の両面において、

て、最大限の支援を行う旨を表明した。その中で、資金面では、被災国に対し総額 5 億ドルの無償資金協力の供与を表明した（スリランカに対しては二国間ベースで 80 億円を送金済み）。また、人的貢献の面においては、国際緊急援助隊の派遣を実施している。津波被災地域における、緊急援助、復旧・復興支援は、我が国の対スリランカ支援における当面の最重要課題である。今後、緊急援助のフェーズから復旧・復興支援のフェーズにスムーズに移行させるため、また、その他の援助スキームと戦略的に連携させ、効果的な協力を推進するためにも、緊急開発調査の実施が必要となっている。

- ・津波被災地域では、海岸沿いに居住していた貧困層からなる地域コミュニティが破壊的な被害を受けている状況にあり、住民の再定住に向けた支援が喫緊の課題となっている。南部沿岸地域では、地理的立地条件等から従来から海運及び漁業を中心的な産業としてきており、漁港・港湾地域の再整備を中心とした復旧と漁業の復興が緊急的に実施される必要がある。かかる状況の下、2005 年 2 月、スリランカ国政府は我が国政府に対し、津波災害復旧支援に関する協力を要請した。

(4) 案件の概要及びコンポーネント

1) 本調査の目的

- i) スリランカ南部地域の津波被災地域における復旧復興計画の策定
- ii) ノンプロジェクト無償資金協力による復旧復興事業の計画実施における技術的な支援とモニタリングの実施（設計・入札・施工管理等）
- iii) プロジェクト実施を通じて日本の災害管理に関する経験の共有

2) 優先プロジェクト

インフラ復旧プロジェクト

- i) マータラ水管橋復旧
- ii) ゴール漁港およびタンゴール漁港の復旧およびキリンダ漁港の限定的な復旧

コミュニティ復興

- i) 避難民キャンプ支援
 - ・ニーズ調査／・組合設立支援／・キャンプ環境改善に係る活動（ニューズレターの発行等） など
- ii) 漁民共同組合支援
 - ・ニーズ調査／・組合運営委員会の設置／・施設の建設 など
- iii) 小企業組合支援（食品加工および観賞魚捕獲）
 - ・企業組合設立支援／・必要機器の貸与 など

※上記に加えて、マータラ市街地の復興計画に関しても作業を行い、災害に強い街づくりへの提言を行った。

(5) 案件実施時期と震災段階

- ・主に復旧期・復興期

(6) 支援テーブル（どの主体がどういった活動を行ったか）

段階	活動等	中央政府	地方政府/ 基礎自治体	住民/ 住民組織	NPO/大学	民間企業等	ドナー
救急・ 応急	救急・救命						
	避難所						
復旧	仮設住宅						
	生活再建・事業 再建			X			
	心のケア						
	インフラ復旧	X					
復興	復興計画策定	X	X				
	住宅再建						
	仮設店舗等						
	雇用開発・産業 振興	X		X			
事前	防災計画策定						
	防災教育等						

(7) 案件実施主体、構成員および関係者等

- ・ 漁業水産資源省(MOFAR)、都市開発・水供給省(MOUDWS)、 州政府・地方政府省(MOPCLG)

(8) その他

1) 評価（案件実施主体の自己評価、第三者評価等を含む）

- ・ インフラ復旧とコミュニティ復興の2本柱だったが、前者に重点が置かれており、後者は補助事業。
- ・ 漁港のプラント（冷凍庫）は電気不足等によりうまく機能しなかった。
- ・ コミュニティ復興で手がけた各種組合支援は、ある意味お金を配るだけだったため、どこまで根づいたかは不明。おそらくそこで終わってしまった。

2) 課題や問題点、気付き

現地のニーズ把握について

- ・ 本プロジェクトでは、スリランカ人のコンサルタントを2名、団員として雇用した。彼らの伝手で見つけてもらった、ベレンディナという NGO が現地のニーズ調査等で活躍した。
- ・ 最初は現地の人に入ってもらい、そこから時間をある程度かけて聞いていくという方法が適切ではないか。その国・地域の合意形成の方法をきちんと知る必要がある（例、スリランカは多数決はせず、全員合意で進める。日本の寄り合いも昔はそうだったらしい）。
- ・ 漁業復興支援については、スリランカ北東部と南部では形態が異なった。前者では網元と漁業労働者が 50:50 で利益を配分する形態であるのに対して、後者は組合組織がある。こういった複雑な状況を地域ごとで加味して支援を行う必要がある。

支援におけるコーディネーション（調整）について

- ・ 避難民キャンプ支援：調査団は週1回の州・県政府が主催するドナー/NGO 調整会議に出席し、キャンプ支援における重複がないようにした。

- ・中小企業組合支援：旧 JBIC が円借款にて「スリランカ津波被災地域復興事業」を実施し、その中で津波により被害を受けた漁業・観光等の小企業に対する、仲介金融機関を通じた譲許的条件の融資を行ったが、その条件を満たすことができない小規模の企業に対して本プロジェクトは支援を実施した（補完的關係）。
- ・地域によって支援に大きな差があったことが問題になっていた：被災前以上に「モノ」があふれるほど支援がある地域（沿線沿い）と支援が全く届かない地域（どちらかというところ）。
- ・分野別では組織によっては調整を行っていたところはあったが（例、産業関連については工業省）、全体を調整する組織はなかった。今思えば、総合的な調整を行う組織があったほうが良かったと思う。
- ・ドナー同士では調整をしていたケースもある。
- ・避難民キャンプ支援での調整：自治体（州か県のどちらか）ほどのキャンプ地でどういったものが不足しているかといった情報は把握していたが、その先の「マッチング」まではしていない（できなかった？）。週1回の調整会議は「ドナー」がイニシアティブを握っていたように記憶している。

キャパシティ・ディベロップメントに関する取り組み

- ・避難民キャンプ支援、漁業組合支援、中小企業組合支援で実施したセミナーやワークショップ

中間支援組織やコミュニティ組織に対する支援について

- ・避難民キャンプ支援、漁業組合支援、中小企業組合支援：ベレンディナ（1987年に設立されたNGOで、生計支援を中心に活動）が調査団のもとで実施

ジェンダーの視点

- ・食品加工（コミュニティ復興支援）での女性グループへの支援

3) その他（工夫したことなど）

スリランカ支援プロジェクトが決まるまでの経緯

- ・JBIC（実質はJICAが調査）、世銀、ADBと一緒に復興ニーズ調査をやり、そこで案件リストが作られたため、そこから案件を選ぶかという話にもなった。しかしながら、すぐ案件として開始できるレベルにはなく、また道路等のインフラだけやっても不十分ではないかという意見もあったことからリストからは採用しなかった。

(9) 参考とした報告書等

- ・JICA スリランカ国インド洋津波災害復旧・復興支援プログラム緊急開発調査事前調査報告書（2005年5月）
- ・JICA (2006) Recovery, Rehabilitation and Development Project for Tsunami Affected Area of Southern Region in the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka
- ・JICA スリランカ国南部地域津波災害復旧・復興支援プロジェクト最終報告書要約（2006年6月）

＜本案件からの教訓＞

復興プロセス	教訓
すまいと暮らしを再建する	<ul style="list-style-type: none"> ・被災者を組織化する、また彼らを支援する(被災当事者に役割を与えることが心のケアや本格復興につながる) ・現地 NGO を通じて住民支援を行う ・女性に対する就業支援を行う

注：他の復興プロセス（救急・応急対応をする、復旧・復興体制をつくる、安全な地域をつくる、産業・経済を復興する、事前対策を行う）における、特記すべき教訓はない。

8.1.5 スリランカ・津波被災地域コミュニティ復興支援プロジェクト

(1) 案件実施場所

- ・スリランカ国北東部：イクバルナガル、コネサプリおよびヒジラナガル（日本スリランカ友好村）、カルムネ市（復興計画）、パティカロアおよびハンバントータ（し尿処理施設）等

(2) 案件実施の時期

- ・2005年3月13日～2008年1月

(3) 背景と経緯

- ・日本国政府は、スリランカ国政府の要請に基づき、2004年12月に発生したスマトラ沖地震被災者の緊急ニーズに応え、同国北部及び東部地域の将来の復興計画策定するため津波被災地域コミュニティ復興支援プロジェクトを行うことを決定し、JICAが同プロジェクトを実施した。
- ・2004年12月にスマトラ島沖で発生した津波は、スリランカ沿岸部に甚大な被害をもたらした。スリランカ北東部では死者14,000人、600,000人が被災し、家屋52,000棟が流出・倒壊した。2005年3月の支援準備ミッションとスリランカ政府との協議の結果に基づき、スリランカ北東部津波被災地域コミュニティ復興支援開発調査は計画された。
- ・コンサルタントチームは2005年3月に現地入りし、調査を開始した。本プロジェクトは建設にかかる技術支援を含め、2008年1月まで実施された。

(4) 案件の概要及びコンポーネント

1) 上位目標（北東部コミュニティ復興支援プロジェクトの業務内容（S/W））

- i) スリランカ北東部津波被災地域の復旧・復興・開発計画を策定する。
- ii) 日本政府のノン・プロジェクト無償資金協力による復旧・復興プロジェクトの実施支援及びモニタリング支援を行う。
- iii) プロジェクトの実施を通じて日本の防災経験を共有する。

2) プロジェクトコンポーネント

- i) 緊急施設の再建

- i-a) トリンコマレ及びアンパラにおける日本スリランカ友好村（Japan Sri Lanka Friendship Village, JSFV：恒久移転住宅の建設
- i-b) バティカロア及びハンバントータでのし尿処理施設の建設
- ii) 長期再開発計画の策定
 - ii-a) カルムネ市再開発計画
 - ii-b) 北東部漁業振興計画

コラム8.5 日本スリランカ友好村関連について

- ・津波被災地域コミュニティ復興支援プロジェクトの中で、特に日本スリランカ友好村事業に参加。建設には携わっていないが、公有地の選定にも関与した。
 - 対象となる場所は国有地のはずだが、自分の土地と言い張る人もいた。
 - 村の重鎮に仲介をしてもらう。
- ・村の中の住宅の配置については、「抽選」で決まった：ここには調査団はタッチせず、地元の住民組織（RDS）に任せた。
- ・恒久住宅は個人資産であることから、あくまでも住宅省が被災者に貸すという形をとっている（確認証の取り交わし）。無償貸与（家賃ゼロ）であるが、10年後には見直すとしている。
- ・元々、町内会のようなものはあった。調査団より、被災者コミュニティ（町内会単位ではない）をつくるようお願いをして実現した。
 - 地方開発組合（RDS：住民組織）の設置（ただし、名簿は頻繁に変わる）
- ・ヒジラナガルでは、タミルとムスリムの両住民を代表する1つのRDSを形成したが、住民運営に際して「もう一緒に活動できない」と言い出したため、3日間のリーダーシップトレーニングを行って、仲直りの機会を設けた。

(5) 案件実施時期と震災段階

- ・主に復旧期・復興期

(6) 支援テーブル（どの主体がどういった活動を行ったか）

段階	活動等	中央政府	地方政府/ 基礎自治体	住民/ 住民組織	NPO/大学	民間企業等	ドナー
救急 応急	救急・救命						
	避難所						
復旧	仮設住宅						
	生活再建・事業 再建			X			
	心のケア						
	インフラ復旧	X	X				
復興	復興計画策定		X				
	住宅再建	X (住宅省)	X	X (RDS)	X コネサブリ地域	X 民間建設会社	
	仮設店舗等						
	雇用開発・産業 振興	X					
事前	防災計画策定						
	防災教育等			X			

(7) 案件実施主体、構成員および関係者等**1) スリランカ側**

- ・ 国家建設・インフラ開発省(RADA)、都市開発・地域開発省(UDA)、住宅・公共アメニティ省(NHDA)、財務計画省、漁業水産資源省(MFAR)、地方自治体等

2) JICA 側

- ・ コンサルタントチーム (31 experts)

(8) その他**1) 現時点におけるモニタリング状況、フォローアップ**

- ・ JICA による T-CUP (友好村と周辺村落との関係改善) および TRINCAP (農民支援) プロジェクト(技術協力プロジェクト)

2) 評価 (案件実施主体の自己評価、第三者評価等を含む)**最終報告書に記載されていた総合評価**

- ・ 緊急支援事業については、完成の遅れはあるものの順調に実施されたといえる。
- ・ 長期開発計画は関係者、地元コミュニティの参加を得て成功裏に策定された。又、このプロジェクトの実施を通し、復興のステージ (緊急支援、復旧・復興) への理解と、変化する要望への速やかな対応が復旧・復興支援における最重要事項であることが確認された。

3) 課題や問題点、気付き**本案件の実施から得られた教訓**

- i) 土地取得
- ii) 民族・宗教問題
- iii) 住宅建設に必要な外部インフラ
- iv) 住民参加による計画と設計
- v) 頻繁な計画・設計の変更への対応
- vi) 建設コストの上昇と施工管理
- vii) 住民組織強化
- viii) 技術訓練
- viv) 友好村建設作業への住民参加
- x) 農業支援
- xi) プロジェクト実施時の治安

復旧・復興の効果的な実施のための提言

- 1) 住宅建設と同時に被災者の生計支援が最重要
- 2) 被災者間の融和、被災者と周辺地域住民との融和の必要
- 3) 組織強化支援が不可欠

支援におけるコーディネーション（調整）について

- ・農業支援の課題として、「支援の重複を避け、支援効果を高めるためにはドナー、NGO、政府機関の間の十分な調整が不可欠である。」＜最終報告書より＞
- ・支援に最初に入った際、被災した地域ごとに UNDP がステークホルダー会議を行ったが、当初、日本は人手不足で参加できなかった。日本（JICA）としては後日、会議関係者にヒアリングを行った。＜コンサルタントへのヒアリングより＞
- ・NGO との連携については、UN が地域ごとに連絡会議を開催し、そこに関係する NGO も参加しており、それに調査団も参加していた。仮に、JICA がコーディネーター的な役割を果たそうとするのならば、専属が必要になる等、課題は多い。＜コンサルタントへのヒアリングより＞

キャパシティ・ディベロップメントに関する取り組み

- ・日本友好村における住民組織の形成と能力強化

ジェンダーの視点

- ・コミュニティ内での紛争解決のためにリーダーズ研修を行った（3 日間）。これには女性も含まれていた。

(9) 参考とした報告書等

- ・JICA スリランカ国津波被災地域コミュニティ復興支援プロジェクト最終報告書（要約）（2008 年 1 月）コーエイ総研、日本工営、システム科学コンサルタンツ
- ・JICA Recovery, Rehabilitation and Development Project for Tsunami Affected Area of Northern And Eastern Region in the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, Final Report, January 2008, KRI International Corp., Nippon Koei Co., Ltd., System Science Consultants Inc.
- ・JICA スリランカ国インド洋津波災害復旧・復興支援プログラム緊急開発調査事前調査報告書（2005 年 5 月）

<本案件からの教訓>

復興プロセス	教訓
すまいと暮らしを再建する	<ul style="list-style-type: none"> ・被災者（受益者）が復興に参加するような環境をつくる（本案件では自分たちで住むところや自分たちの生活については自分たちで決めるように導いた） ・どこか特定の地域（仮設住宅地等）を支援する際は、住民プロファイリングをきちんと行う

注：他の復興プロセス（救急・応急対応をする、復旧・復興体制をつくる、安全な地域をつくる、産業・経済を復興する、事前対策を行う）における、特記すべき教訓はない。

8.1.6 モルディブ・地方島津波災害緊急復旧・復興支援プロジェクト

(1) 案件実施場所

- ・主として「モ」国中南部の隣接するラーム・アトールとター・アトール

(2) 案件実施の時期

- ・2005年3月～2006年2月

(3) 背景と経緯

- ・2004年12月26日に発生したスマトラ沖地震により、「モ」国では死者82名、行方不明者26名、15,000人以上が避難生活を余儀なくされた。
- ・首都マレ島は、1988年から2002年までに日本国の無償資金協力で建設された護岸によって、津波の影響は最小限に留まったものの、地方島の被害は大きく、199の有人島のうち、58島で全住宅の再建が、また75島では住宅修復が必要とされ、合計5,700戸以上の家屋が被害を受けている。
- ・離島港湾施設、海岸保全移設、コーズウェイ、電力施設、島事務所等の公共インフラ等が被害を受け、多くの漁船が破壊され、住民の生計を支える漁業も壊滅的な打撃を受けている。更に、観光産業にも大きな影響を与え、2005年6月現在での観光客数は前年同期で約半分程度まで減少している。2005年2月に行われた国連、世銀、ADBおよび「モ」国政府による合同アセスメントでは、被害総額はGDPの62%と算出しており、国家経済への多大な影響を与えている。
- ・日本国政府は、「モ」国に対し、津波発生直後の緊急援助隊医療チームの派遣や緊急物資給与に加え、20億円のノンプロ無償を表明した。さらに、JICAは2005年1月25日から2月1日にかけて、緊急援助隊専門家チームの枠組みでスリランカと「モ」国に調査団を派遣し、津波災害後の復旧・復興にかかるニーズ調査や緊急的に対応すべき具体的な案件の発掘調査を実施した。
- ・かかる状況のもと、2005年2月6日、「モ」国政府は日本国政府に対し、津波災害の甚大な島の緊急復旧・復興にかかる協力要請をし、JICAは本要請に基づき、緊急開発調査(本案件)を実施することとした。

(4) 案件の概要及びコンポーネント

1) 目的

- 1) 短期復旧計画：社会経済インフラの迅速な復旧を支援する技術協力(ノンプロ無償の支援)
- 2) 中期復興開発計画：社会経済インフラの早期実施に資する調査(円借款事業の支援)
- 3) JICAによるデモ・プロジェクト(住民参加型復旧支援事業)の実施：ラームアトール・フォナドー島における津波災害コミュニティ生活環境復旧事業

2) コンポーネント

短期復旧計画：ノンプロ無償の支援(インフラ・行政施設の調査・計画・設計・積算)

- (i) 配電網復旧計画
- (ii) コーズウェイ修復計画

(iii) 行政施設再整備計画（合同行政庁舎の建設、島行政事務所の建設、太陽光発電システムの調達・据付）

(iv) 下水処理システム改善計画

中期復興開発計画：円借款事業の支援（インフラ施設の調査・計画・設計・積算）

(i) 離島港湾施設、護岸施設の建設

(ii) 緊急行政無線システムの建設

デモ・プロジェクトの実施：住民参加型災害復旧支援事業

(i) がれきリサイクル及び生活環境復旧

(ii) 避難場所建設

(iii) 防災教育

(5) 案件実施時期と震災段階

・主に復旧期・復興期

(6) 支援テーブル（どの主体がどういった活動を行ったか）

段階	活動等	中央政府	地方政府/ 基礎自治 体	住民/ 住民組織	NPO/大学	民間企業 等	ドナー
救急・ 応急	救急・救命						
	避難所						
復旧	仮設住宅						
	生活再建・事業再建			X			
	心のケア						
	インフラ復旧	X					
復興	復興計画策定						
	住宅再建						
	仮設店舗等						
	雇用開発・産業振興						
事前	防災計画策定			X			
	防災教育等			X			

(7) 案件実施主体、構成員および関係者等

- ・ The Department of External Resources, Ministry of Foreign Affairs (DER/MFA)
- ・ The Ministry of Planning and National Development (MPND)

(8) その他

1) 評価（案件実施主体の自己評価、第三者評価等を含む）

- ・ デモ・プロジェクト完了に際し実施した、行った評価結果は以下のとおり：本プロジェクト（がれき再生ブロック製作）により、延べ 5,559 人/日、一労働可能人口の 7 日分、一世帯あたり約 Mf. 3,857（約 32,000 円）の臨時収入がもたらされた。この金額は、中堅公務員言及の約 116%にあたり、津波により家財が流出、もしくはダメージを受けた家財の買い替え及び建物や塀等の修復など、ミニマムレベルの復旧を満たす範囲であると考えられる。

2) 課題や問題点、気付き

- ・デモ・プロジェクトの計画立案から事業実施まで、JICA直営方式により一貫してスムーズに実施することができたことは、緊急支援というニーズに迅速に対応できた点で有効性が高かった。

(9) 参考とした報告書等

- ・JICA（2006）モルディブ国地方島津波災害緊急復旧・復興支援プロジェクト最終報告書（Summary Report, Main Report）

＜本案件からの教訓＞

復興プロセス	教訓
すまいと暮らしを再建する	・キャッシュ・フォー・ワークで地元の雇用を生み出す
事前対策を行う	・ノウハウを持つ NGO と連携して住民への防災教育を行う

注：他の復興プロセス（救急・応急対応をする、復旧・復興体制をつくる、安全な地域をつくる、産業・経済を復興する）における、特記すべき教訓はない。

コラム 8.6 デモ・プロジェクト（住民参加型復旧支援事業）について

（目的）

- ・復旧・復興には公助としての政府支援と自助（住民自身）及び共助（地域社会）の連携支援が効果的である。そのため、政府が実施する短期復旧支援事業とともに、地域社会側からの復旧事業としての住民参加による復旧活動を実施し、復旧・復興を効果的に支援する。

（活動内容）

- 1) 事業住民説明会の開催
- 2) 事業実施体制の確立（島事務所や女性開発委員会等から任命）
- 3) がれきの除去・再生ブロックの製作：Recycle Block Production Manual に従い、参加住民へのトレーニングも実施
- 4) 津波記念碑・避難馬所の計画、設計及び建設：津波を後世に伝える津波画を小中学生 230 人から収集
- 5) セレモニーと防災教育の実施：日本の NGO である CODE と愛知県の小学校教諭の指導により、コミュニティエンパワメントを目標とした防災教育のパフォーマンスを実施。対象は子ども及び婦人。
- 6) セミナーと引渡し式

8.1.7 パキスタン・ムザファラバード復旧・復興計画調査

(1) 案件実施場所

- ・ムザファラバード市およびその周辺地域

(2) 案件実施の時期

- ・2006年2月～2007年4月

(3) 背景と経緯

- ・2005年10月8日午前8時50分（現地時間）に発生したカシミール大地震はマグニチュード7.6を記録した。震源はムザファラバード市に程近く被害は甚大で、官庁を含む多くの建物やインフラ施設に甚大な被害を受け、行政機能の執行が困難な状況に陥った。
- ・現地政府自らによる復旧・復興に向けた総合計画の策定に支障が生じる事態となり、また、被災住民の置かれている状況および早急な復興への要請を鑑みるに、短期で復旧・復興計画を策定し、その早急な実施が望まれていたことから、両国政府の合意を受け JICA 支援による本調査が実施されることとなった³。

(4) 案件の概要及びコンポーネント

1) 目的

- i) 2016年を目標年次とする「復旧・復興マスタープラン」の策定
- ii) 震災復旧に向けて5つの緊急リハビリ事業の実施

2) コンポーネント

- i) がれき撤去によるコミュニティエンパワメント事業
 - ・被災者のニーズ調査の結果、がれきの撤去及び住宅再建のニーズが大きいことが判明
 - ・Community-Based-Organizations: CBOs ががれきの撤去の計画、実施、監理を行った。
 - ・自治体はがれきについて手が付けられていない状態であり、調査団にどうかしてくれ、といった感じだった。調査団としてはがれきが片付かないと始まらない、被災者のマインドが変わらないと考えて、事業実施に踏み切った。（当該調査団へのヒアリングより）
 - ・コミュニティ組織（CBO）は震災前からあった組織である。リーダーがしっかりしているなどやりやすいCBOを当該調査団のローカルコンサルタント（コミュニティ専門家）に探してもらった。世銀がコミュニティレベルでインフラ案件をやった時につくった組織だったと聞いている。（当該調査団へのヒアリングより）
 - ・元々、パキスタン政府もコミュニティレベルにお金を落としてその活動を支援していたこともあり、コミュニティで何かをやるということに対して抵抗感はなかった模様。

³ 前段として、「パキスタン国北部地震復旧・復興プロジェクト形成調査（2005年10～12月）」を実施し、同国における地震災害の被災状況の把握、関係機関の状況の把握、他ドナーの支援状況・意向の把握、復旧・復興に対するニーズの把握、支援の枠組み策定を行っている。この調査にて提案されたプロジェクト案の1つが「ムザファラバード復興計画策定」である。

- ・国連もがれき処理を行ったが、一定規模のお金を投入して一斉に片づけてしまうといったやり方で、被災者自身の関与はなかった。ただし、本調査では被災者雇用を行っており、Cash for Workの一環にはなった。

- ・調査団からCBOへの再委託という形をとり、TORを提示し、指導も行った（例、「がれき」といってもそれぞれの持ち主があり、思いもあるため、確認作業が必要等）。

ii) 地震地滑りの監視・警戒・避難体制整備支援事業

- ・被災対策本部（DMS）の設立：監視・警戒・避難実施の全ての責任を持つ
- ・防災教育や避難訓練といったソフト面に焦点を置いた活動

iii) セティバーク女子高等学校建設事業

- ・ムザファラバード市内の地震後最初の恒久建設事業で、耐震設計のモデル校建設
- ・JICA調査団が施工監理を担当
- ・耐震設計のモデル校であり、防災教育のためのマニュアルを作成した。
- ・AJK全体の学校で活用してもらうよう働きかけたが、教育カリキュラムを変更させるのは短期的には難しく、マニュアル納品に留まった。

iv) 防災教育普及事業

- ・具体的な活動：生徒配布用「防災マニュアルの教材」作成、防災マニュアルのための「教員用指導書」の作成、その指導のための教員研修の実施
- ・講師・教員研修は調査団とAJK教育局が共同で実施

v) 西岸バイパス道路予備設計調査

- ・旧JBICの震災復興資金による事業の促進のための予備設計調査

(5) 案件実施時期と震災段階

- ・主に復旧期・復興期

(6) 支援テーブル（どの主体がどういった活動を行ったか）

段階	活動等	中央政府	地方政府/ 基礎自治体	住民/ 住民組織	NPO/大学	民間企業 等	ドナー
救急・ 応急	救急・救命						
	避難所						
復旧	仮設住宅						
	生活再建・事業再建			X			
	心のケア						
復興	インフラ復旧	X	X				
	復興計画策定		X				
	住宅再建						
	仮設店舗等						
事前	雇用開発・産業振興						
	防災計画策定						
	防災教育等		X				

(7) 案件実施主体、構成員および関係者等

- ・カウンターパート：Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority (ERRA) 4
- ・その他：ムザファラバード市防災対策本部 (DMS)、Municipal Corporation Muzaffarabad (MCM)、コミュニティ組織 (Community-Based-Organizations : CBOs)、Azad Jammu and Kashmir (AJK)

(8) その他

1) 現時点におけるモニタリング状況

- ・JICA はマスタープラン (M/P) をつくり、パキスタン側が実施をするという役割だったが、一部の事業は中国が行ったと聞いている。当時も中国が仮設住宅を建設していた記憶がある。(当該調査団へのヒアリングより)

2) 評価 (案件実施主体の自己評価、第三者評価等を含む)

がれき撤去によるコミュニティエンパワメント事業について

- ・この事業によって13区内の2つの主要道路から約2,100立方メートルのがれきが撤去され、一時保管所まで輸送した。その後、MCMによりワード内の保管所から処理場に運搬された。
- ・この事業は①プロジェクトにより雇用と収入機会が提供された。②市民らが自らの力で復旧に携わることが出来たと感じられた、という少なくとも2つの視点から評価された。
- ・また、復興のプロセスにおいてはコミュニティが主体となり、コミュニティ組織 (Community-Based-Organizations : CBOs) が復旧・復興活動の原動力として重要な役割を果たすという実例を示した。

3) 課題や問題点、気付き

- ・対象地域は外国人には解放されておらず、震災後、支援に関してならば特別入ることが認められた (1年半限定)。ただし、道路は地震の影響で通行止めであり、入る場合はヘリコプターしか手段がなく、国連、あるいはパキスタン軍に頼らざるを得なかった。

⇒本調査は活動できる時間が限られていたのは非常に大変だったが、これは他ドナーにおいても同じ条件。

支援におけるコーディネーション (調整) について

- ・内閣府緊急援助局 (Federal Relief Commission: FRC)
 - 2005年10月10日に首相府内に設立された
 - 緊急支援のニーズ把握、ドナー調整を行うこととされた
- ・地震復旧・復興庁 (Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Association: ERRA)
 - 復旧・復興のニーズ把握、ドナーの調整を行うこととされた

⁴ ERRA は、当初、5年間の組織であったが、2011年恒久組織となった (∵復興事業の進捗が50パーセント前後しか進んでいない)。ERRA は当初各省庁からの出向者や新たに雇われた専門家などにより構成されていた。ERRA のChairman は民間出身者でパキスタン国では異例な人事である。ERRA では各国からの援助受け入れの窓口となり、援助機関の調整や実施するプロジェクトの選定などを行っている。なお、国家災害管理令 (NDMO) (2006年10月) に基づき、首相府直轄で「国家災害管理局 (NDMA)」が2007年3月に設置された。将来的にERRA と併合予定とのことだったが、現状は別々のままである。

- ・WB、ADB 合同アセスメント
 - パキスタン政府と復旧・復興を支援する機関などと調整を行い、初期的な被害調査を実施することにより地震による経済的被害の大きさについて把握することを目的としたもの（具体的な案件を提案するものではない）
 - パキスタン政府の要請により、10/24～11/5 に実施
 - JICA を含む各国政府援助機関、国際機関等が参加

キャパシティ・ディベロップメントに関する取り組み

- ・がれき撤去によるコミュニティエンパワメント事業
- ・地震地すべりの監視・警戒・避難体制整備支援事業：コミュニティ防災組織の結成、地域住民の防災教育、住民代表者（警報の伝達、緊急シェルターの準備、住民を集合させ状況にあった警戒態勢、住民避難の準備作業）の選出、避難訓練、住民参加の緊急地すべり対策
- ・防災教育普及事業：再建される女子高等学校を始めとするムザファラバード市内の教員及び生徒の地震等の自然災害に対処する能力の強化

中間支援組織やコミュニティ組織に対する支援について

- ・がれき撤去によるコミュニティエンパワメント事業：JICA 調査団はCBO と再委託契約を締結
- ・がれき撤去によるコミュニティエンパワメント事業にて、NGO を間に入れることも検討したが、地元の組織を育てることが重要と考えて入れなかった。
- ・ただし、地元の人たちだけでは事業実施は不可能であり、前述した通り、コミュニティ専門家としてローカルコンサルタント（女性）を雇用し、CBO との橋渡しをしてもらった。言語や地域事情への精通度等を含め、この役割は大きかった。

ジェンダーの視点

- ・地震地すべりの監視・警戒・避難体制整備支援事業：結成されたコミュニティ防災組織の1つでは、女性の代表者が確保された。地域住民の防災セミナーの出席者選出において、女性の選出も配慮した。

(9) 参考とした報告書

- ・パキスタン国ムザファラバード復旧・復興計画調査最終報告書 I（和文要約）2007年1月
- ・パキスタン国ムザファラバード復旧・復興計画調査最終報告書 II（緊急リハビリ）（和文要約）2007年5月
- ・パキスタン国北部地震復旧・復興プロジェクト形成調査報告書、2005年12月

<本案件からの教訓>

復興プロセス	教訓
すまいと暮らしを再建する	・自治体や外部支援者ではなく、可能な限り被災住民組織が復興計画づくりや事業に携わるよう環境づくりを行う

注：他の復興プロセス（救急・応急対応をする、復旧・復興体制をつくる、安全な地域をつくる、産業・経済を復興する、事前対策を行う）における、特記すべき教訓はない。

8.1.8 ハイチ・復興支援緊急プロジェクト

(1) 対象国・案件実施場所

- ・国土開発基本計画：ハイチ全土
- ・レオガン・コミューン震災復興計画：レオガン・コミューン
- ・リハビリ事業計画：被災地域（レオガン、ジャクメルと周辺地域）
- ・緊急リハビリ事業：レオガン・コミューン

(2) 案件実施の時期

- ・2010年5月～2011年8月

(3) 背景と経緯

- ・2010年1月12日、ハイチ国首都圏でマグニチュード7.0の大地震があり、建物倒壊による被害は死者・行方不明者23万人以上、負傷者31万人以上、被災者は約150万人を数えた。
- ・ハイチ国政府と国際社会は、ハイチ復興暫定委員会（IHRC）を設置し、2010年3月31日のニューヨークにおけるドナー会合で、総額50億米ドル以上がプレッジされた。また、ハイチ国政府はハイチ国復興開発行動計画（Action Plan for National recovery and Development of Haiti, March 2010）を策定し、復旧復興を進めている。
- ・震災からの早期の復旧・復興に向けて、ハイチ政府の要請を受けて、JICAの本協力「ハイチ国復興支援緊急プロジェクト」が実施されることになった。

(4) 案件の概要及びコンポーネント

1) 目的

- ・本プロジェクトは、日本の被災経験と教訓及びハイチ側のこれまでの国土整備計画検討を基に、災害に強い街づくり、住民の生活再建、環境配慮を考慮した一極集中緩和・地域調和型の復興・開発を支援するものである。また、リハビリ事業の計画、緊急リハビリ事業の実施によって、早急な復旧に対し、具体的な効果の促進を図ることである。

2) 調査の範囲

- i) 国土開発基本計画の策定支援
- ii) レオガン・コミューン震災復興計画：レオガン・コミューン
- iii) リハビリ事業計画：レオガン市復興のための市街地道路整備計画の概略設計及び概算事業費積算
- iv) 緊急リハビリ事業：レオガン市復興のための市街地給水緊急リハビリ事業の実施

(5) 案件実施時期と震災段階

- ・主に復旧期・復興期

(6) 支援テーブル（どの主体がどういった活動を行ったか）

段階	活動等	中央政府	地方政府/ 基礎自治 体	住民/ 住民組織	NPO/大学	民間企業 等	ドナー
救急・ 応急	救急・救命						
	避難所						
復旧	仮設住宅						
	生活再建・事業再建						
	心のケア						
	インフラ復旧		X				
復興	復興計画策定	X	X				
	住宅再建						
	仮設店舗等						
	雇用開発・産業振興						
事前	防災計画策定		X				
	防災教育等						

(7) 案件実施主体、構成員および関係者等

- ・カウンターパート：計画対外協力省（MPCE）
- ・実施機関：計画対外協力省（MPCE）、公共事業運輸通信省（MTPTC）、国家給水衛生局（DINEPA）、レオガン・コミュニケーション

(8) その他

1) 現時点におけるモニタリング状況

国土開発基本計画の策定支援

- ・ハイチ復興開発行動計画及び日本の復興・開発の経験を基に、防災及び一極集中緩和・地方分散を基礎とする国土開発基本計画の策定支援を行うため、将来フレームワーク、国土開発ビジョン・コンセプトなどを提案し、今後の提言を行った。

レオガン・コミュニケーション震災復興計画

- ・大きな被害を受け、首都近郊に位置するレオガン・コミュニケーションを対象として、一極集中緩和に資する地方拠点を検討し、さらに災害に強い街づくりを盛り込んだ震災復興計画を提案した。
- ・震災復興計画には、将来フレームワーク、土地利用計画、公共公益・インフラストラクチャー計画、産業振興計画、防災計画、事業実施計画を含んだ。
- ・関係者を集めて震災復興計画に関するワークショップを行った。

リハビリ事業計画

- リハビリ事業計画の検討：地震被害復興ニーズのなかで、必要性・緊急性、ドナー・NGO等の活動・計画、主に規模による実施可能性、維持管理・サステイナナビリティ、用地・管理などを勘案し、日本の無償資金協力として候補となるリハビリ事業案を検討・評価した。

ii) レオガン市復興のための市街地道路整備計画

- ・社会経済インフラの迅速な復旧を支援するためのインフラ復旧事業のニーズ調査の結果、選定されたレオガン市復興のための市街地道路整備計画の概略設計調査を実施し、レオガン中心市街地の道路舗装（住民労働力を活用できるインターロッキング舗装：約 10km、アスファルト舗装：約 1km）及び道路排水の改善を図った。
- ・レオガン市街地の交通アクセスの改善に併せて、市街地から海岸までの既存排水路の浚渫と改修によるレオガン市街地の排水改善を通じた衛生環境の改善を図る。さらには本プロジェクトを通じて、地域住民雇用による現金収入機会の提供を通じ、地域被災住民の生活再建の促進を目指した。

レオガン市復興のための市街地給水緊急リハビリ事業

- ・震災により壊滅的な被害を受けたレオガン・コミュニケーションに対し、基礎インフラを整備することで経済活動の再開や生活再建を支援するため、緊急リハビリ事業として、既存給水施設の機能回復を図り、レオガン市民に安全な水を供給し、生活と衛生・健康を向上させることを目的とした、以下の計画・設計、工事を実施した。
 - 排水管整備：約 5.6km
 - 排水溝横断：約 4 箇所
 - エンジンポンプ据付：4 基（主エンジンポンプ 1 基、副エンジンポンプ 3 基）
 - 貯水タンク据付：2 基（既存タンクを 1 基利用）
 - 公共水栓：12 箇所（うち既存公共水栓を 1 箇所改修）
- ・また、衛生状態の悪化に伴うコレラ蔓延を受けて、公共水栓を設置した学校 11 校において、生徒及び教師らを対象とする衛生教育活動と周辺コミュニティ住民を招いた衛生教育ワークショップを開催し、衛生環境向上の啓蒙活動を行った。

2) 課題や問題点、気づき

キャパシティ・ディベロップメントに関する取り組み

- ・レオガンでは、住民組織であるレオガン復興ユニット（CURL）が結成され、復興についての議論が開始されている。
- ・社会経済支援基金（FAES）が、住民の集会を開催し、FAES のプロジェクト実施にあたっての意見聴取を行っている。また、ノートルダム大学及びその教授が主催する NGO が住民及び関係者を招いて、彼らが作成したレオガン復興計画についてのワークショップを開始する等の動きもある。

(9) 参考とした報告書

- ・ハイチ国復興支援緊急プロジェクト最終報告書、2011 年 11 月

＜本案件からの教訓＞

復興プロセス	教訓
復旧・復興体制をつくる	・Post Disaster Needs Assessment (PDNA)に専門家を派遣する(将来的にはアジアで災害が起こったときに日本が PDNA において中心的な役割を担うことを目指す)
すまいと暮らしを再建する	・キャッシュ・フォー・ワークで地元の雇用を生み出す ・住民への直接支援はノウハウ・経験をもつ NGO と連携して実施する

注：他の復興プロセス（救急・応急対応をする、安全な地域をつくる、産業・経済を復興する、事前対策を行う）における、特記すべき教訓はない。

8.2 トルコ現地調査結果

8.2.1 調査日程：ヒアリング及び視察先

月日	グループA	グループB
11/12 (月)	成田ーイスタンブールーアンカラ	
11/13 (火)	<ul style="list-style-type: none"> ・ JICA トルコ事務所 ・ AFAD 本部 ・ 環境都市省 ・ アンカラ大学 	<ul style="list-style-type: none"> ・ JICA トルコ事務所 ・ AFAD 本部 ・ トルコ赤新月社 ・ 中東工科大学
11/14 (水)	(午前中アンカラ～サカリヤへ移動) <ul style="list-style-type: none"> ・ AFAD サカリヤ県支部 ・ サカリヤ大都市圏庁都市計画部 	(午前中アンカラ～サカリヤへ移動) <ul style="list-style-type: none"> ・ CYDD サカリヤ支部 ・ イブラハム氏：日本トルコ仮設村の最後の管理人
11/15 (木)	<ul style="list-style-type: none"> ・ サカリヤ県庁環境都市計画部 ・ ギョルジュク市都市計画課 	<ul style="list-style-type: none"> ・ サカリヤ市街地（再開発推進予定地区） ・ ファトマ氏（テーラー工場） ・ アイシュ氏（ベビー用品店） ・ ハイリエ氏（カフェ） ・ ハムディ氏（復興住宅居住者）
11/16 (金)	<ul style="list-style-type: none"> ・ コジャエリ大都市圏庁都市計画課 ・ 元ギョルジュック被災者協会メンバー 	<ul style="list-style-type: none"> ・ コジャエリ被災者協会 ・ コジャエリ被災者協会が支援した恒久住宅の管理人 ・ コジャエリ被災者協会が支援した恒久住宅街内の学校 ・ デリンジェ市役所（クサチセンター等視察・説明も含む）
11/17 (土)	<ul style="list-style-type: none"> ・ ギョルジュク被災者協会が支援する再開発地区 ・ 被災地視察（彫刻公園等） ・ 復興住宅視察 	
11/18 (日)	<ul style="list-style-type: none"> ・ ヤローヴァ震災祈念公園等視察 （コジャエリ～イスタンブールへ移動） ・ 資料整理 	
11/19 (月)	<ul style="list-style-type: none"> ・ イスタンブール大都市圏庁 ・ イスタンブール工科大学 （午後、帰国の途へ） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ CYDD 本部 ・ 写真協会 （午後、帰国の途へ）
11/20 (火)	成田着	

8.2.2 ヒアリングまとめ

(1) 復旧・復興体制をつくる

1) 復興支援アセスメント調査の効果的な実施

復興支援のためには、ニーズ把握を的確に行うことが重要であり、現地でのニーズアセスメント調査、社会調査を強化することが求められる。そのためには、現地政府・自治体からの情報収集のみならず、現地の被災者および支援団体とのコンタクトが不可欠である。トルコのマルマラ地震の際の日本トルコ村の生活再建支援プロジェクトも現地での被災者ニーズを捉え、対応した成果である。

JICA に対する教訓、JICA による展開の方向性

復興支援のためには、応急段階が峠を越える被災 1~3 ヶ月後の段階で、数年間にわたる復興プロセスの復興支援ニーズを適切に、効果的に把握する必要がある。

このためには、中央政府との日常的な交流以外に、自治体や NGO、市民団体、大学等の社会活動団体等との交流を進めておくことが望ましい。これによって被災者自らの組織化や支援する団体の情報を的確にとらえることが可能になる。

具体的には、JICA が進めている防災研修プログラムに、政府・自治体のみならず、社会活動団体 (NPO、NGO 等) のスタッフまで窓口を広げて招致し、それによる人的ネットワークを蓄積しておくことが有効と思われる。

また、「多様な主体が関わる地域防災の事前の備え」をテーマとして、現地において防災研修ワークショップを行う、またはそれらの活動支援を公募し、現地自治体や NGO、市民団体、大学等の社会活動団体等との交流を進めておくといったことが考えられる。

(2) すまいと暮らしを再建する

1) ハード支援のみならず、生活再建のための総合的な支援

道路や学校など従来のハードな支援に加えて、雇用開発・産業振興にかかわるソフトな復興支援についても、幅広くかつ継続的に進めることが重要である。

ソフト分野での被災地ニーズとしては、被災者のトラウマケア (精神的な支援) や障がい者・女性を含む弱者への支援、さらには職を失った人への就業支援などの重要性が確認された。これら支援については、現地並びに国内の専門家 (組織) との連携によって実効性を高めていく工夫が必要である。

また、就業支援については、職業訓練の技術指導のみならず、マイクロクレジット等の資金提供、パッケージなども含めた製品の品質向上・管理並びに販路開拓などへのノウハウの学びの機会等が必要になると思われる。

なお、ソフトな支援、継続的な支援を推進するためには、国内の専門家 (組織) の協力を得ながら、現地の人的資源・ネットワークを有効に活用して、現地事情に柔軟に対応しながら進めていく体制を構築することも重要と思われる。

例えば、今回のトルコ調査で、トルコの国策上の性質から恒久住宅への入居が持ち家階層の

みに担保され、借家階層が置き去りにされてきたことが改めて確認されたが、借家階層が被災者協会を組織して住宅取得した事例も生まれている。この事例は十数年にわたる被災者協会の政府との粘り強い交渉の成果であるが、こうしたプロジェクトへの支援がどのように可能かも検討する必要がある。

JICA に対する教訓、JICA による展開の方向性

トルコでは、女性の企業支援のためのマイクロクレジットの有効性が確認されたが、JICA が現地の適切なカウンターパートと提携して融資をするなど間接的な支援をする方策を検討することも必要である。なお、就業支援については効果が発現するまでにある程度の時間を必要とすると考えられるため、支援の継続性についても留意すべきである。

2) 被災集合住宅の再建の長期化を避ける対応

トルコの都市住宅は集合住宅が基本である。東日本大震災では仙台で全壊マンションが 100 棟（ただし、全壊といっても中小被害を含む）あると言われているが、再建の動きが見えない状況にある。被災した集合住宅を建て替えるか、修復するかは、耐震診断、工事技術と費用負担の関係で合意形成が難しいが、トルコ国のヤローヴァ市などで散見されたマンションにおいても、10 年経過しても、再建には時間がかかることが確認された。

日本でもマンションの再建については、首都圏では増大することが予想され、台湾地震の教訓なども活かして対応することが求められる。罹災証明の全壊判定と建築基準法による全壊とは意味が違っているとされており、日本の集合住宅での中小規模の被災状況の場合に耐震診断を公的に義務化するなどの方策も必要になろう。また、トルコのように耐震診断の結果、補強が必要であるが、補強が 10 年以内にできない場合には、地方自治体が補強または建て替えを代理施行できるような仕組みが求められる。

JICA に対する教訓、JICA による展開の方向性

急速に都市化が進む途上国の大都市では、集合住宅がより増大すると思われ、被災時の再建は同様な解決が望まれるし、事前に上記のような事前対応策が想定される。JICA としては、法律や制度の構築、関係者研修といった側面支援が考えられる。

(3) 安全な地域をつくる

1) 被害軽減化の取り組み

災害対策の本質とはトルコが学んだように、災害後の事後対応のみならず、事前にリスクを予測し、被害軽減のために必要な対策をとる事前復興を理解することである。

同国では、このための地盤に関する科学データの把握、建築物の耐震診断などが普及し、広く防災教育も行われようとしている。例えば、コジャエリ大都市圏では、国内では初めて、市、AFAD、企業の 3 者が組んで自治体職員や子ども等のための防災教育訓練施設を開設している。

今後は被害軽減化のため、科学技術を応用した被害予想、耐震基準の普及や地域防災計画の立案、避難所や備蓄倉庫などの充実などがより重要となってくると思われる。

JICA に対する教訓、JICA による展開の方向性

JICAが実施している国内招致の防災研修プログラムを復興段階・関係者別に整理し再構築することが必要である。政府関係者のみならず、大学研究者や電力・交通等のインフラ事業会社、大都市自治体のスタッフまで窓口を広げて招致し、それによる人的ネットワークを蓄積しておくことが有効（この人的ネットワークは、被災国の災害時の取り組みに有効）である。

なお、防災研修プログラムとして、「地域防災会議による地域防災計画の立案」や「地震測定・警報システムの構築、普及」「耐震診断・耐震補強、津波防御の技術基準」をテーマとすることが想定される。

2) 都市再開発の取り組み

トルコにおいては、マルマラ地震の教訓として、大規模被災を軽減させるために、被災する事前にリスクの科学的な把握とその軽減対策の対策を進めることが重要と理解され「都市改造法」による都市再開発に着手しようとしている。

例えば、イスタンブール大都市圏では事前復興となる都市改造を、危険リスクがあるゆえ強制的に立ち退き・再建するという経済性のみを根拠とした方法でない都市改造を模索しようとしている段階にある。

地盤や建物に対する耐震診断の技術的向上には大学の充実がなされつつあるが、民間エンジニアリング会社職員の技術向上が欠かせないと指摘されており、そのための技術支援を実施することが望まれる。

JICA に対する教訓、JICA による展開の方向性

都市改造法にもとづき都市改造を行うことが、イスタンブール大都市圏庁のような首都レベルから、コジャエリ大都市圏庁、サカリヤ大都市圏庁などの地方中小都市レベルまで、今後の取り組み課題になっている。JICAが、事前復興支援として、災害を予防し、社会的な合意を得る「まちづくり」の意識啓発や、円滑・公平な社会合意の方法を工夫して、都市改造に協力して取り組むことも期待される。

具体的には、イスタンブール市、テヘラン市のような、「マイクロゾーニングによる地震被害軽減プロジェクト」を地震被害が予想される各国の大都市圏で展開するということが挙げられる。そのためには、JICAが国別・都市別災害リスク評価の情報収集を行い、災害に備えた取り組みがどの程度充実しているか、評価を行うことが重要である。

(4) 事前対策に取り組む

1) 復興プロセスにおける必要な体制の構築

トルコにおいては、マルマラ地震の教訓として、被災直後の危機管理体制の明確化を図った。具体的には首相府災害緊急管理庁（AFAD）を組織化し、予防・応急・復興のプロセスを一元的にコントロールする体制を構築した。アメリカの FEMA のように被災直後の危機管理としては有効であり、実際、2011年ワン地震の際には効果的であったと評価されている。ただし、まだ組織化されたばかりであり、大都市や広域被災の場合にうまく機能するか、予防・復興のプロセスが充実するかなど、今後を注視する必要がある。

途上国における復興は、国が先頭にたって行うという考えもあるが、むしろ被災者が自ら生活再建する環境づくりが求められることや、地方分権化の流れの中で、大規模災害時には指揮命令系統を「現場」でこそ一元化する仕組みを追求すべきと考える。可能な限り現場で決断ができるように権限を委譲する仕組み、現場チームがその場で最善をつくすことができる仕組みが求められる。ワン地震の際にも AFAD ワン支部は機能しなかったが、他地域からの AFAD 支部が調整機能をなしたと言われている。

JICA に対する教訓、JICA による展開の方向性

官民や NGO などの多様な担い手が関わることを前提に、調整していく役割を誰が担うかが重要である。重点的に取り組むべきと決めた国や地方自治体には JICA が平時からの技術協力プロジェクトとして模擬訓練などを実施することも考えられる。訓練を通じて、自ら調整能力を高めるためことも想定される。

2) 自治体能力の向上のための取り組み

トルコの地震復興の特徴は、住宅を失った持ち家階層に住宅を提供するため、現地再建でなく新都市建設を行うというスキームであるが、自治体が都市計画をどのようにつくるかが重要なポイントである。発展途上であるゆえ旺盛な住宅需要に対応しながら、都市化過程の不良住宅地の修復を行うことができるかどうか。郊外型の団地形成のみならず、既成市街地の魅力と安全性の確保が両輪となるような復興土地利用計画ができないかが問われる。

このためには、地域事情に精通し、地域の歴史・文化・まちなみ形成に明るい自治体が地域ニーズを捉えて自らの都市構想を打ち出すことが重要になる。国や専門家頼みでは、ニーズにあわないものを建設してしまうこともある。大いなる無駄にならないように、復興計画策定プロセスを自治体職員の専門技術者の育成の絶好の機会として、捉えるべきであろう。地方の大都市圏庁における専門職員育成、研修機会の必要性は大きい。例えば、マルマラ地震被災県にある復興団地の商店用空きや戸数は、かなりの戸数にのぼり、これらの利用見直しの権限を大都市圏庁に委譲し、自治体との共同プロジェクトを地域住民の参画を実験しながら行うなどが想定できる。

JICA に対する教訓、JICA による展開の方向性

例えば、トルコでは震災から 10 年以上たち、当時の復興計画の評価、見直すべき時期に来ている。JICA は専門家を派遣して、各地の復興計画の見直しを支援することが可能である。

第9章 JICA の復興支援のあり方

本章では、はじめに JICA が東日本大震災の復興に際して取り組んだことを紹介し、続いて本調査のまとめとして、国内における過去の大震災の経験、海外における JICA 震災支援の経験、そして東日本大震災の経験から抽出した教訓とそれに基づく JICA 支援のあり方について提案をする。

9.1 JICA の東日本大震災での復興支援の取り組み

東日本大震災に際し、JICA は現地ニーズの中で自らのリソースにマッチしたものにつき積極的に支援を行ってきた。現地主導とすべく、情報の収集からニーズの発掘、支援策の企画まで JICA 東北が行い、発災当初、本部総務部に設置された被災地支援タスクとの調整の下、支援を実施している。また、被災地支援に係る様々な関係機関（メディア、有識者、国会議員、政務関係者、NPO 関係者など）のバランスに配慮しつつ、支援活動に取り組んでいる（図 9.1）。

9.1.1 震災発災直後から避難生活期まで

震災発生直後から避難生活期において行われた主な支援活動は、以下のとおりである。

(1) 施設提供による支援

震災直後、帰宅困難者を JICA 研究所、地球ひろば、JICA 東京で受け入れたほか、福島県の JICA 二本松訓練所（以下 JICA 二本松）では避難者を最大 450 名受け入れている。また、JICA 東京で被災地の透析患者を最大 100 名、JICA 大阪では被災地の留学生及びその家族約 60 名を一時受け入れした。このほか、職員住宅等を二次避難施設として拠出している。

JICA 二本松では、福島県の要請を受け、3 月 14 日から原発避難住民の受け入れを開始した。避難住民受け入れ 4 日目には、日常生活面の要望や相談が増えたことを受け、避難者、福島県、二本松市、JICA の四者合同で参加型ワークショップ「みんなで快適に過ごすためのルール作りの会議」を開催した。会議では、JICA 職員がファシリテーターを務め、避難住民から生活上のニーズや問題（消灯時間等）を抽出し、館内ルールについての議論を行った。最終的には避難者による自治グループが組織化され、生活上のルールも策定された。また、この会議結果を踏まえて、幼児向けの「キッズルーム」や児童・生徒向けの「勉強部屋」を開設した。また、JICA 二本松は、ジェンダーや要援護者にも配慮して以下のような取り組みも行った。

- ・上記ワークショップでは、JICA 職員がファシリテーターを務め、男女双方の声を引き出すよう工夫した。グループ代表選出においてもジェンダーバランスを配慮した。
- ・避難住民の把握・分析（参加者分析手法を活用）を行い、特にケアを必要とする住民（障害者、高齢者、若い母親等）を特定し対応した。
- ・女性を含むグループ代表会議を複数回開催し、具体的な要望を聴取した。女性や高齢者、子どもを対象とする各種サービスを提供（健康体操教室の開催、キッズルームの設置、学習支援など）した。
- ・それまでトイレで着替えを行っていた講堂での生活者のために、男女それぞれの更衣室を設

置した。

- ・個別ニーズに対応するため、専門技術を持つ青年海外協力隊（看護師、保育士、ソーシャルワーカー、作業療法士等）を投入し、より細やかに災害被災者に寄り添う生活支援を実施した。

(2) 国際的支援や被災者への協力

国連（UNDAC、UNOCHA）や海外医療チームの活動を支援したほか、青年海外協力隊や職員による協力・支援も実施した。福島県二本松では、青年海外協力隊員が避難者に対する保健医療・子どものケアへの協力を、宮城県東松島市では、協力隊員及び職員が避難所運営を支援した。



**個別巡回を行う看護師隊員
（福島県二本松市）(JICAより写真提供)**

また、岩手県では、NPOである「遠野まごころネット」に協力隊員・職員の派遣とバス貸与を行い、事務局運営をサポートするほか、大槌町、釜石市、陸前高田市等に赴き泥出し、物資仕分け、炊き出し、ニーズ調査等の支援にあたった。さらに、同県では学校等が避難所、支援物資の集積所等になっており、学業の再開に支障をきたしていた。こうした中、同県教育委員会からの要請を踏まえ、国内協力員を9名派遣し、教育現場の支援も行った。

(3) NGO/NPO や被災自治体への協力

ジャパンプラットフォーム（JPF）や国際協力 NGO センター（JANIC）に対して、仙台市の事務所スペースを提供し、職員派遣による活動のサポートも行っているほか、震災ボランティア説明会や活動報告会への施設の貸出し、JICAの人材募集サイトに震災支援団体情報の掲載もしている。また、国内及び途上国関係者から届けられた義捐金を被災3県及びJANICへ送ったほか、仙台駅ボランティア情報ステーションの立上げにも協力している。

(4) 世界からのメッセージの紹介

震災後 JICA に送られた途上国 100 カ国からの 3,000 件を越すメッセージを避難所等で掲示したり、東京の広尾センター（地球ひろば）で震災特別展を開催するなどしている。

9.1.2 復興期から現在まで

避難生活期から復興期に移行した後も JICA は被災地における支援を行っている。

(1) 被災自治体等への協力

東松島市において、復興まちづくり推進員を配置し、復興まちづくりにおける行政と住民の繋ぎ、外部支援者との繋ぎ、住民による協議会でのファシリテーターや記録作成等を行っている（第7章参照）。また、バンダ・アチェ市と東松島市との相互復興事業促進のため、バンダ・アチェ市職員2名を1年間の予定で東松島市が受け入れている。

また、被災自治体によっては行政職員が不足するという課題に直面しているところもある。こうした状況において、JICA は青年海外協力協会（JOCA）及び復興庁の3者で協力協定を締結し、青年海外協力隊の帰国隊員が帰国後に専門性を活かして復興事業に取り組めるような体制を整えた。具体的には、JICA が隊員に情報提供を行い、JOCA が被災自治体とのニーズマッチングをする、そして復興庁が期限付き職員として雇用し、被災自治体へ派遣するという流れである。第1号は、2013年1月から、宮城復興局において任期付の職員として採用・駐在され、コーディネーターとして被災自治体の職員ニーズと被災地での勤務を希望する帰国隊員のマッチングを中心とした業務を行っている。

(2) 世界への発信活動

被災地の復興について世界に発信する活動は、避難生活期から続いている。東北大学等による津波防災研究に対する協力や国際会議での被災地復興に係る情報発信、開発途上国向けの津波防災・復興計画・災害医療関連の研修コースの実施などを行っているほか、宮城県東松島市等では、復興推進への協力を通じて復興プロセスにかかる教訓やケースのとりまとめを行い、国際的な発信や途上国支援への活用の準備を行っている。今後は、地球規模課題対応国際科学技術協力（SATREPS）の枠組みも通じて、防災関連国際会議等において発信を強化していく予定である。

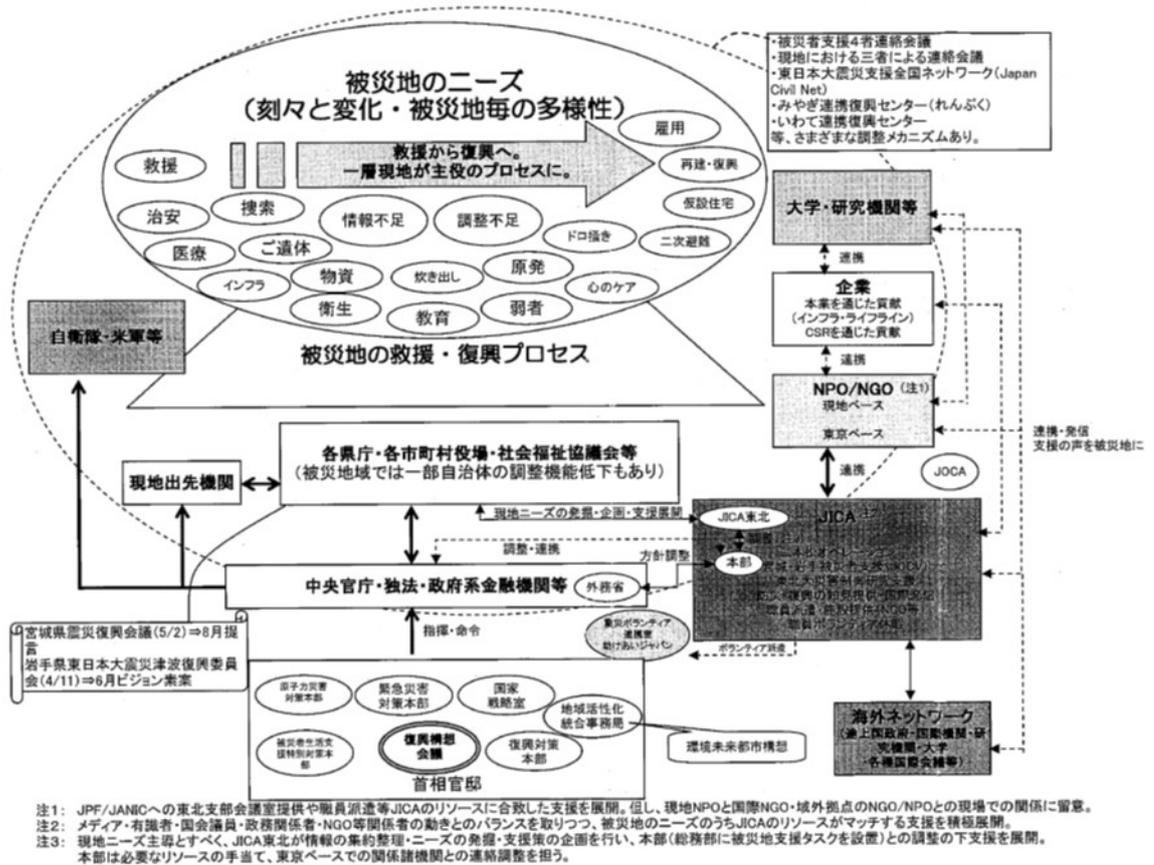
また、JICA ボランティア候補者の派遣前訓練では、震災復興に関する講義を実施するとともに、派遣中のボランティアを通じて福島の実状と復興に関する発信に勤めている。

このように、JICA は東日本大震災に際し、様々な支援事業を実施してきている。表9.1は人材面における協力・支援の主な項目を整理したものである。

途上国支援を主業務としている JICA が、今後、国内で発生する震災において同様に支援を行うべきか、行う場合はどこまでやるべきか、は別の議論が必要であるものの、以下の点が課題として挙げられる。

- 政府・自治体・NGO 等に対して常にアンテナをはる：例えば、「震災がつなぐ全国ネットワーク」のような NGO 間の仮設支援連絡会へ参加することで様々な立場・観点からの情報を得ることができると思われる。

- 青年海外協力協会（JOCA）との連携を図る：協力隊のOBやOGの能力、彼らの経験やネットワークは、国内のみならず、海外の震災復興の際にも有効と思われる。
- NGO/NPOとの連携を図る：トルコ国日本・トルコ仮設村支援事業では、本邦NGOメンバーを専門家として派遣した、東日本大震災でも調査ベースではあるがネットワークづくりが始まっているため、その拡大を今後も図っていく。
- 海外への発信を充実させる：東北でのJICAの支援活動の様子やそれらから得た教訓などを積極的にホームページや紙媒体、直接的には会議や国内研修等を通して伝えていく。



出典：JICA 作成資料（2011年5月24日時点）

図 9.1 被災地への協力：JICA の取り組みと他のプレイヤーとの関係

表 9.1 JICA の東日本大震災関連事業

場所		職員等	内容
宮城県	東松島市	JOCV	退避中の JOCV を避難所運営支援のため派遣 (2011.3～2011.4)
		国際協力推進員	東松島市地域復興支援員として派遣 (2011.8～現在)
	仙台市	職員	仙台駅ボランティアステーション立ち上げ支援 (2011.4)
		職員	せんだい・みやぎ NPO センターへ派遣 (2011.4～2011.12)
		職員	国交省東北地方整備局へ出向 (2011.10～2012.10)
	南三陸町	職員	海外医療チームへの支援 (2011.3～2011.4)
宮城県全体	職員 (非常勤研究員)	宮城大学地域連携センター (2011.10～2012.10)	
岩手県	岩泉町	国内協力員	町立小本小学校及び中学校にて活動 (2011.9～2012.3)
	宮古市	国内協力員	県立宮古北高校、市立第一中学校及び田老第一小・中学校にて活動 (2011.9～2012.3)
		職員	国交省東北地整三陸国道事務所へ出向 (2011.8～2011.3)
	山田町	国内協力員	町立山田中学校にて活動 (2011.9～2012.3)
	陸前高田市	国内協力員	市立広田小学校にて活動 (2011.9～2012.3)
	遠野市	JOCV	退避中の JOCV を派遣 (2011.4～7)
		新人職員	新人職員研修の一環として災害ボランティア活動に参加 (2011.5～2012.5)
		職員	遠野まごころネット支援 (2011.4～2011.8)
		NGO 連携調整員	遠野まごころネット支援 (2012.9～2013.3)
		アドバイザー (経理・会計分野)	遠野まごころネット支援 (2012.10～2013.3)
		職員	ジャパンプラットフォームへ出向 (2011.5～2012.3)
福島県	二本松市	職員	JICA 二本松避難所運営支援 (2011.3～2011.7)
		JOCV	避難生活支援等へ一時退避中 JOCV を派遣 (2011.3～2011.7)
	会津若松市	職員 (有志)	「元気玉プロジェクト」(避難者支援ネットワーク) 支援 (2011.5～2011.7)
	二本松／大玉村／浪江町他	JOCV	派遣前訓練所外活動、訓練終了後派遣前隊員の被災者支援
福島大学	職員	福大うつくしまふくしま未来支援センターへスタッフとして出向 (2012.6～現在)	
その他	JICA 本部	国連災害評価調整 (UNDAC) チーム及び国連人道調整事務所 (UNOCHA) への支援 (2011.3)	
	JICA 本部	研修事業「開かれた復興」被災地訪問 (2011 年度 104 件、2012 年度 65 件)	
	職員	国際協力 NGO センター (JANIC) へ派遣 (2011.5～2011.9)	
	JICA 東北	・バンダ・アチェ市関連: アチェ災害調査、教師海外研修、地方メディア派遣、アチェ州関係者東北受け入れ ・課題別研修: 復興プロセスにおける地域づくりの新たな取り組み等	
	地球環境部	SATREPS 国際セミナー (仙台市) の開催 (2012.3)	

出典: JICA 作成資料に基づき調査団作成

9.2 事例からの教訓に基づく JICA の取り組み（案）

ここでは阪神・淡路大震災等の日本国内における過去の大震災、東日本大震災、JICA が過去行ってきた震災復興関連案件の経験に基づき抽出した教訓をもとに、復興プロセスに沿って JICA の取り組み（案）を提言する。なお、「JICA の取り組み（案）」の中で、効果が高いと考えるものを優先的に行うものとして◎印をつけている。

復興プロセス全体を通して横断的に留意すべきこととして、住民の主体性と災害時要援護者やジェンダーへの配慮の 2 点が挙げられる。住民の主体性については、避難所運営、仮設住宅での生活、復興計画の策定及びその実施など、行政のトップダウンではなく、住民自らが主体となって行動する、あるいは NGO やコンサルタント等の外部支援者が住民のニーズを丁寧に汲み取って具体化する、といった取り組みが求められる。高齢者、障がい者、若い母親及び乳幼児等の災害時要援護者については、特に避難時の集団生活において困難な状況に直面することが多いため、ジェンダー視点等への配慮が必要である。それと同時に、彼ら自身も復興のための活動主体として活躍することができる場面もあり、そのための環境づくりも重要である。

【救急・応急対応をする】

教訓	JICA の取り組み（案）	参考事例
<p>(1) 多様な人々に配慮して避難所を運営する</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難生活における健康維持等への配慮（死なせない・飢えさせない） 避難所では要援護者対応、ジェンダー対応を徹底する 避難所運営ルールを被災者自身で検討し、遵守する（多様な視点から改善を工夫し、気づきを活かす） 	<ul style="list-style-type: none"> ○避難所運営ガイドライン（避難所運営の手引き）の作成を支援する：住民の主体性、災害時要援護者・ジェンダー配慮を必ず盛り込む ○避難所運営を行っている NGO、調整機関等の活動について調査を行い（避難所アセスメント調査）、改善点などを提案する 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難生活死／震災関連死：阪神・淡路大震災、東日本大震災ともに、高齢者を中心に避難所生活の肉体・精神的な疲労が死を招いたケースがある。 ・JICA 二本松訓練所、ビックパレットふくしま：避難所でのルールをワークショップで話し合う、ジェンダーに配慮した専用スペースの設置、女性の意見を積極的に汲み上げ、支援に反映させる、等。 ・避難所運営マニュアル：練馬区、墨田区等（練馬区は 1998 年に手引きを策定し、随時改訂をしている。この手引きに基づき、各地区で検討するという流れになっている） ・こんな支援が欲しかった！～現場に学ぶ、女性と多様なニーズに配慮した災害支援事例集～（東日本大震災女性支援ネットワーク）：避難所運営に関わらず多岐の場面について事例がまとめられている
<p>(2) 救急・医療サービスを提供する</p> <ul style="list-style-type: none"> 災害直後の救急治療を行う災害超急性期、中長期の災害医療体制を構築する 外部支援医療者がいる場合、 	<ul style="list-style-type: none"> ○緊急時の医療体制の構築を支援する ○医療施設の立地の際は十分にリスク検討を行う 	<ul style="list-style-type: none"> ・石巻赤十字病院：地域災害拠点病院を目指し免震構造を採用していたため、地域で唯一病院機能を果たすことができた。 ・DMAT（災害時派遣医療チーム）：DMAT は、主に地震による外傷患者を想定しているが、東日本大震災

教訓	JICA の取り組み (案)	参考事例
<p>地元医療者への引き継ぎが重要</p> <ul style="list-style-type: none"> ・医療施設は安全な立地に確保する ・被災後の心のケアに努める 		<p>では津波被害に伴う肺炎などの内科系疾患が長期化し DMAT が機能しきれないケースも目立った。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大槌町保健師全戸訪問：震災から1カ月半後、全国から100名以上の保健師が手弁当で現地入りし、全戸訪問による住民の健康調査を実施。避難所の環境改善や仮設住宅のバリアフリー化等の必要性が明らかになった。保健師との会話は心のケアにもつながったとも言われる。
<p>(3) 必要な支援物資を適切に供給する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平時からの官民連携の支援ニーズと対応を共有する場づくりに努める ・救援物資等の物流については、民間輸送会社のノウハウを活かす ・避難所指定外の在外避難者にも十分な対応を心がける ・(行政による) 対口支援、後方支援基地を設置する(事前の協定、事前の訓練が必要) 	<ul style="list-style-type: none"> ○海外からの支援物資が被災国においてどのように流れるか確認する ○国のみならず、自治体や NGO の支援物資の受け入れ可能性を把握しておく(国によっては、被災地にまわらない場合も予想されるため) 	<ul style="list-style-type: none"> ・陸前高田長洞集落：分断された半島でコミュニティを生かして避難所を立ち上げる。各家にある物資を持ち寄り、あるものを整理し、皆で緊急時を乗り切った。 ・クロネコヤマト救援物資輸送協力隊：各自治体と連携を取りながら、各地の避難所・集落・病院・養護施設などに救援物資を届けた。 ・仙台市高砂市民センター(非指定の避難所)：震災直後、市から援助要請を断られたため、センター行事に協賛広告を出してもらっていたスーパーや事業所に声を掛けまくって食材を集めた。全国から多くの物資が届くようになると、企業や NPO などの手を借り、他の被災地や民間アパートで暮らす被災者へ再分配した。 ・遠野市防災拠点の後方支援活動：広域支援部隊の一次集結・ベースキャンプとしてだけでなく、支援物資の集積・分配の場として活躍。「地震・津波災害における後方支援拠点施設整備構想(H19策定)」に基づき、大規模防災訓練も実施。
<p>(4) 必要な情報を迅速に提供する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国や自治体は、民間からの情報の有効活用も含め、積極的に情報を取りに行く体制を整備する 	<ul style="list-style-type: none"> ○被災国、被災地の情報受発信機能の強化を支援する 	<ul style="list-style-type: none"> ・南三陸町防災庁舎、大槌町庁舎等：震災発生時には、通信の途絶や庁舎の被災等により、被害状況の把握や報告・発信等への支障が多く発生した。 ・グーグル(株)、ヤフー(株)等：民間事業者がインターネットを活用した安否情報の登録・確認のためのサービスが複数提供された。

教訓	JICA の取り組み (案)	参考事例
<p>(5) ゴミ・し尿を適切に処理する</p>	<p>◎地域において適切な処理方法について検討・支援する(日本の技術移転の可能性も検討する) (参考) 【JICA で実施中(済み)案件】 ・インドネシア国バンダ・アチエ市し尿処理施設復旧</p>	<p>・災害時における下水の排除・処理に関する考え方(国土交通省) ・岩手県大槌町チロリン村プロジェクトでは、土壌浄化力を利用した「毛管浸潤トレンチ(通称ニイミトレンチ)工法」を用いたトイレが設置された。無動力技術であり維持管理費が安価な処理方法である。</p>
<p>(6) エネルギーや水資源を地産地消する</p>	<p>○再生可能エネルギーを補助電源として利用するための設備等、日本の技術移転の可能性も検討する</p> <p>○インフラ整備を進める一方で、井戸水等、昔から暮らしの中で使ってきたものの維持・再生に努める</p>	<p>・家中川小水力市民発電所(山梨県都留市):市役所を供給先とする市民参加型の小水力発電所。市役所庁舎前を流れる家中川に、最大で20kwの発電能力を有する直径6mの木製下掛け水車が設置されている</p> <p>・井戸の利用:西宮市久保町、神戸市灘区及び東灘区では、酒造会社、食品会社及び一般家庭の井戸が一般開放され、飲料水・炊事用水として利用された。</p> <p>・ミニ防災井戸(練馬区):深さ約9mの手動ポンプ付きの浅井戸につき、各所有者と協定を結び、災害時に生活用水の提供や火災発生時に防災会の消火活動に使用できるようにしている(現在を約500か所)。</p>

【復旧・復興体制をつくる】

教訓	JICA の取り組み (案)	参考事例
<p>(1) 支援ニーズを現場からトータルにくみあげる</p> <p>・情報手段の寸断などで、支援ニーズは待っていても上がっていないことが多いため、専門家が現場に出向く</p>	<p>◎救急・救助段階の終了時点、または被災3ヶ月後までに復興ニーズアセスメント調査(PDNA: Post Disaster Needs Assessment)を行う</p> <p>・被災国の協力隊OB/OGを復興支援員として派遣する(平常時に研修・登録しておく)</p> <p>・(事前対策として)防災研修プログラムの対象者を政府・自治体だけでなく、NGOまで広げ、それによる人的ネットワークを構築しておく(∵復興支援ニーズを適切に把握する)</p> <p>(参考)</p>	<p>・リエゾン(災害対策現地情報連絡員):地震・水害・土砂災害等の大規模自然災害の発生時に、地方公共団体へ派遣される国土交通省職員のことで、災害情報等の情報収集、災害応急対策の支援等を行う。東日本大震災では、東北地方整備局徳山局長の被災自治体への何でも支援(“闇屋のオヤジ”活動)が注目された。</p>

教訓	JICA の取り組み（案）	参考事例
	<p>【JICA で実施中（済み）案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ハイチ震災にあたり、Post Disaster Needs Assessment (PDNA) に本邦コンサルタントを派遣 	
<p>(2) 一元的復興体制を構築する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特に大規模災害時において指揮命令系統は「現場」で一元化する仕組みをつくる 	<p>◎復興の司令塔への支援を行う</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国や自治体における模擬訓練の実施（訓練を通じて調整能力を高める） ・（災害時）復興体制（本部及び現地での自治体支援本部）について助言を行う 	<ul style="list-style-type: none"> ・インドネシア・復旧復興局 (BRR) ・トルコ・首相府災害緊急管理庁 (AFAD)
<p>(3) 外部支援者がきめ細かな被災者対応をする</p> <ul style="list-style-type: none"> ・様々な専門性を持つ NGO が必要に応じて連携し、情報共有しながら現地ニーズに合った支援を行う ・災害ボランティアセンターによるボランティア受け入れ体制を整える（平時からのネットワークづくりを前提として、官民協働で行うことが重要） ・中間支援組織を立ち上げ、活動できる環境を整える ・専門家による支援組織を立ち上げ、被災地のまちづくりにおいて専門性を必要とされる課題の解決に取り組む 	<p>○現地の代表的な NGO につき情報収集をしておく（できれば平時に）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・震災時、情報交換の場に参加することで現地ニーズをより正確に把握して支援につなげる <p>○経験のある NGO と初期段階から連携して体制を整える</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本邦研修などを通じた人的ネットワークを活用する <p>◎現地専門家による支援組織の立ち上げを提案するとともに、支援を行う</p> <ul style="list-style-type: none"> ・専門家支援組織の有用性 ・同組織への事前立ち上げ支援 ・被災後の同組織の活動への支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・震災がつなぐ全国ネットワーク：全国各地の災害救援団体が連携して活動を行うためのネットワーク団体。災害発生後、直ちに現地に入り、地元自治体や社会福祉協議会等と連携を図り、必要に応じてボランティアをコーディネートし、被災者の救援を行っている。同時に関係者や一般市民に向けて、災害救援に関する情報も発信している。 ・石巻市ボランティア受け入れ：社会福祉協議会、NGO が緩やかな合意の上に連携する仕組みを構築することによって大量のボランティアを受け入れ支援を行った。震災前に自治体、地元大学等とのネットワークづくりを行っていたのが有効とされる。 ・中越復興市民会議：2005年に地域復興のために設立された中間支援組織。市民と行政との協働による復興まちづくりを行ってきた。中越地震では、市民と行政、市民と外部支援者、市民と市民をつなぐ市民レベルの中間支援組織が復興の推進に大きな役割を果たしたと言われている。 ・復興まちづくり支援機構：阪神・淡路大震災では専門家の支援組織が復興において力を発揮した。東京都でも同様の組織が結成され、東日本大震災復興において支援活動を行っている。

教訓	JICA の取り組み（案）	参考事例
<p>(4) 被災者の声を反映した復興計画をつくる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民主体性を重視した「住民参加」の復興計画づくりが重要 ・「復興まちづくり協議会」の組織化が必要 ・復興計画の策定過程においては、女性、子ども・若者、高齢者、障害者等の多様な視点を反映した取り組みが必要 	<ul style="list-style-type: none"> ○自治体レベル、コミュニティレベルの「復興計画」づくりを助言、技術協力する ○復旧・復興の原則として「住民主体性の確保」を提案する ○復興計画の策定プロセスにおける多様な関係者の参画を確保する ○NGO など現地パートナーと連携した「住民参加」の復興まちづくりを支援する 	<ul style="list-style-type: none"> ・復興まちづくり協議会（真野地区、野田北地区等）：阪神・淡路大震災の際は、協議会を通じて、行政と住民の信頼関係が醸成され、円滑な復興事業に結びついたところもある。 ・東松島市まちづくり協議会、陸前高田長洞集落、気仙沼市小泉地区等：住民参加型で生活再建に取り組んでいる ・東日本大震災における復興計画策定への女性の参加：国が復興計画を策定支援した 43 市町村における復興計画策定のための委員会メンバーに占める女性の割合は 11.2%、9 市町村では 0 人という現状を受け、復興庁は 2012 年 6 月に復興過程における男女共同参画の推進を求める通達を出している。

【すまいと暮らしを再建する】

教訓	JICA の取り組み（案）	参考事例
<p>(1) 緊急に住宅（仮設市街地）を確保する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・仮設市街地の 4 原則（地域一括、被災地近接、被災者主体、生活総体）をめざす ・居住地を移動する場合はコミュニティの継続性を重視する 	<ul style="list-style-type: none"> ○復旧・復興の原則として「仮設市街地づくりの重要性」を提案する ○復旧・復興の原則として「コミュニティの継続性」を提案する（ただし、国情によってコミュニティ意識が希薄なところがあるため留意が必要） 	<ul style="list-style-type: none"> ・仮設市街地：阪神・淡路大震災の際は、被災市街地内に自力仮設の店舗が多く建てられた一方で、仮設住宅は遠隔地に建設されたものが多く、生活サービス施設が付設されなかったため、不自由な生活を強いられることとなった。 ・避難所→仮設住宅→恒久住宅におけるコミュニティの維持：神戸ではそれぞれの過程で分断が起こってしまった。一方、全村避難の山古志村では避難所、仮設住宅ともに集落のまとまりが維持された（東日本大震災では福島県新地町が比較的コミュニティが維持されている事例）。 ・釜石市平田ケア付仮設団地：高齢者、子育て層など、震災後ケアが必要とされる世帯を中心に、被災者が安心して快適に生活できる物的・医療福祉的・社会

教訓	JICA の取り組み (案)	参考事例
<p>(2) 仕事を回復する、つくる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・生活再建のために総合的な支援を行うことが重要: 道路や学校などのハード支援に加えて、雇用開発・産業振興に関わるソフトな復興支援についても幅広くかつ継続的に進める ・ソフトな支援を継続的に行う場合は現地の専門家の協力、中間支援体制の構築を行う ・特に女性のコミュニティビジネス、手仕事をつくりだす必要がある 	<p>◎特に女性に対する就業支援を行う</p> <ul style="list-style-type: none"> ・販路開拓・製品開発といったマーケティング研修、マイクロファイナンス支援 ・Cash for Work (CFW) / コミュニティビジネスを促進しようとしている NGO を支援する (参考) <p>【JICA で実施中 (済み) 案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・トルコ国日本トルコ仮設村支援事業 ・スリランカ国南部地域津波災害復旧・復興支援プログラム ・モルディブ国地方島津波災害緊急復旧・復興支援プロジェクト ・ハイチ国復興支援緊急プロジェクト 	<p>的環境の形成をはかるコミュニティケア型仮設住宅団地</p> <ul style="list-style-type: none"> ・緊急雇用創出事業: 公的 CFW。様々な自治体で仮設住宅復興支援員、がれき処理等の短期的な雇用を生み出している。 ・浜のミサング・環 (大船渡市三陸町越喜来等): 民間 CFW。任意団体の生産者協議会が運営。被災した漁師の妻たちが漁網を製造し、ネットを通じて販売している。 ・(独) 中小企業基盤整備機構による仮設店舗、仮設工場等の整備: 機構が自治体から土地の提供を受け、仮設の事業施設を整備、自治体に貸与。復興商店街、仮設住宅併設の仮設店舗、仮設工場群、水産加工事務所等に利用されている。
<p>(3) 被災者の生活再建を物理的・精神的にサポートする</p> <ul style="list-style-type: none"> ・先行して生活再建が実現される。生活再建を阻害する要件の的確な把握が必要。 ・仮設住宅団地においてコミュニティを維持・形成するために媒介役を置く (例、仮設住宅支援員): 自治運営の支援、コミュニケーションの活性化、心の誇りの回復に寄り添う等 ・民族性、地域性、歴史性を重視した復興が重要: <ul style="list-style-type: none"> - 民族性 (風俗、習慣、宗教、アイデンティティ) - 地域性 (風土、地理条件、産業) - 歴史性 (地域形成、地域課題) 	<p>○被災後の生活再建阻害要件の把握と打開策の提案、ならびに実施を支援する</p> <p>○仮設住宅団地に住む人々をケアする NGO 等を支援する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・居住者からの復興支援ニーズを把握する <p>○本邦 NGO を把握するとともに、ネットワークを構築しておく (∵現地 NGO とのつながりはここからもつくるのが可能と思われる) (参考)</p> <p>【JICA で実施中 (済み) 案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・トルコ国日本トルコ仮設村支援事業 <p>○民族性、地域性、歴史性を踏まえた復興の方向性を提起するとともに、推進方策の実施を支援する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・被災者生活再建支援法: 自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた被災世帯に対し、支援金を支給する事により住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的としたもの。阪神・淡路大震災では生活再建が早期に実現できない被災者が極めて多かったことから、1999 年に施行された。 ・仮設住宅支援員 (大船渡市、大槌町等): 仮設住宅それぞれに配置され、相談受付、窓口対応、広報対応、コミュニティ支援等を行う。自治体が直接雇用するのではなく、緊急雇用事業で NGO 等に委託して運営管理されているケースが多い。 ・中越大震災復興基金の運用メニュー: 同基金によって、神社等の再建、雪国らしい家づくり、手作りの田直し等地域性に配慮した復興支援が行われた
<p>(4) 被災した子どもに対して教育支援を行う</p> <ul style="list-style-type: none"> ・NPO による学外補習の充実 	<p>○子どもの教育支援を行っている NGO を支援する (参考)</p> <p>【JICA で実施中 (済み) 案件】</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・NPO カタリバ「コラボ・スクール」: 被災地の子どもたちに学習指導や心のケアを行う放課後の学校。女川、大槌で活動中。

教訓	JICAの取り組み（案）	参考事例
<ul style="list-style-type: none"> ・大学生ボランティアの協力 ・音楽・体育等の器具、道具等の支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・トルコ国日本トルコ仮設村支援事業 	
<p>(5) 安心な宅地を確保するとともに自力再建の環境を整える</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住宅再建は自ら行うことができるよう条件を整える ・住宅を再建できない階層に対してはセーフティネットとしての公営住宅を供給する 	<ul style="list-style-type: none"> ○自力住宅再建のために団地計画づくりにおいて技術協力を行う ○合意形成のための被災者の組織化を行う NGO を支援する ○公営住宅建設を支援する（例えば、耐震・免震等の工事技術支援） <p>（参考）</p> <p>【JICA で実施中（済み）案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・インドネシア国集合住宅適正技術プロジェクト ・ペルー国低コスト耐震住宅技術普及プロジェクト 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市再生機構（UR）の各自治体における支援 ・石巻市：買取市営住宅の公募

【安全な地域をつくる】

教訓	JICAの取り組み（案）	参考事例
<p>(1) 地域の状況に適した安全なまちをつくる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・集団移転への合意形成を図るために適切なプロセスをとる（急がば回れ） ・被災地が本来有していた地域課題（近代都市への脱皮等）に対応した適切な復興事業を行う ・被災地外とのソフト・ハードのネットワーク（つながり）を構築する： （ソフト）行政間の災害時支援協定、情報連絡体制、DMAT 等 （ハード）道路網等 ・被災後の都市・地域の革新につながる新しいモデルを創造する 	<ul style="list-style-type: none"> ○復興マスタープラン、マスタープログラムの作成、及び基幹事業の実施を支援する <p>（参考）</p> <p>【JICA で実施中（済み）案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・JICA インドネシア国バンダ・アチェ市緊急復旧復興基本計画 <ul style="list-style-type: none"> ○現地の視察、交流を通じて、防災まちづくりワークショップ研修を充実させる <p>（参考）</p> <p>【JICA で実施中（済み）案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・JICA 復興プロセス研修 	<ul style="list-style-type: none"> ・気仙沼市小泉地区：地区の高台への集団移転だけでなく地域全体の未来を考える会として、「明日を考える会」を立ち上げた。専門家の支援を受けながら住民参加によるワークショップ等で合意形成を重ね、スピーディーに移転事業を進めている。 ・東松島 JICA 復興推進員：被災後のまちづくりを検討する際、住民側の支援を行いつつ、自治体や大学等とのつなぎ役を務めようとしている。 ・関東大震災の復興事業：抜本的な都市改造復興事業の実施。都市の不燃化促進、大・小公園整備など新しい都市空間のモデルが進められた。
<p>(2) 津波対策を総合的に行う</p> <ul style="list-style-type: none"> ・頻度の高い津波には防潮堤、防波堤など構造物で人命・財産を守る。最大クラスの津波 	<ul style="list-style-type: none"> ○津波対策メニューの提案とメニューの実施を支援する <p>（参考）</p> <p>【JICA で実施中（済み）案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ケニア国ニヤンド川流域統合 	<ul style="list-style-type: none"> ・岩手県岩泉町小本小学校の津波避難路：津波時の避難場所である高台への避難路を確保するため、2009年に長さ約30メートルの避難階段を設置。今回の津

教訓	JICAの取り組み（案）	参考事例
<p>には、避難を主として（避難計画、避難訓練、防災無線等）、防災緑地など多重防御で減災をし、人命を守る。</p>	<p>洪水管理計画調査</p> <p>◎公共施設をつくる際は避難機能も兼ねるようにする（参考）</p> <p>【JICAで実施中（済み）案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・バングラデシュ国サイクロンセンター（普段は小学校として使用） 	<p>波で校舎、体育館、校庭とも浸水したが、この避難階段により、児童は全員無事に避難した。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・南三陸町防災対策庁舎：海岸から約500m離れていた3階庁舎は巨大津波で鉄骨だけ残り40名以上の町職員が犠牲となった。 ・内閣府・防災対策推進検討会議_津波避難対策検討ワーキンググループ：海岸保全施設等のハード対策や確実な情報伝達等のソフト対策は、全て「素早い避難」の確保を後押しする対策と位置づけるべきものであるとしている。 ・奥尻島復興計画：北海道南西沖地震に際し、多面的な津波対策事業が行われた。

【産業・経済を復興する】

教訓	JICAの取り組み（案）	参考事例
<p>(1) 地域の潜在力を生かして、中小企業を再建する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・仮設店舗・仮設工場を早急に供給する ・被災業種ごとにグループ化し、共同組織として支援する ・中小企業の再建のために債権買い上げ、新規融資のための条件づくりを整える ・地場企業が連携した産業組織を活用する 	<p>○被災地の地場企業とタイアップした復興事業の実施を支援する（可能な限り本邦企業を通して）</p> <p>○環境未来都市構想を相互に学ぶ自治体交流支援を充実させる（同時に本邦企業や本邦NGO/NPOに参画してもらい民間ベースの交流を促進する）（参考）</p> <p>【JICAで実施中（済み）案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東松島市とバンダ・アチェにおける自治体間交流 	<ul style="list-style-type: none"> ・(独) 中小企業基盤整備機構によるグループ補助金（雄勝硯・雄勝石工芸等生産グループ等） ・復興特区制度：自治体が地域の状況や特性を踏まえて自ら作成したオーダーメイドのメニューに基づき、地域限定で特例措置を実現し、復興を加速する仕組み（税制上の特例措置等） ・東松島みらいとし機構（HOPE）：震災からの復興には、現存するあらゆる資源（産・学・官・民）を取り込み、かつ復興に特化した専門組織の存在が必要であることから設置された中間支援組織。環境未来都市構想の策定・改訂、具体的な事業のマネジメント等を担う。
<p>(2) 地域固有産業（農林・水産業等）の再生・活性化を図る</p> <ul style="list-style-type: none"> ・再生・活性化のためにイノベーション、組織化等の支援を行う 	<p>○被災国と連携して地域産業再生支援を行う</p> <p>○環境教育と組み合わせた産業振興支援を行う</p> <ul style="list-style-type: none"> ・例えば、エコシステムを生かした植林と水産業の取組 	<ul style="list-style-type: none"> ・奥尻町復興基金運用メニュー：北海道南西沖地震では、復興基金によって漁船確保など漁業支援が有効だった。 ・グランパファーム陸前高田：水耕栽培の円形植物工場として津波の被害を受けた土地につくら

教訓	JICA の取り組み（案）	参考事例
<ul style="list-style-type: none"> ・被災をきっかけに組織化のための話し合い、協議の必要性を再認識して取り組む ・加工・販売を含めた6次産業化を促すために、外部からのブランド化、商品開発、パッケージ等の工夫やネット通信販売による顧客拡大を進める ・消費者と生産者が互いの顔が見える関係を構築する（ファンクラブ、サポーター制度等） 	<p>でいる NPO 法人「森は海の恋人」を研修先の1つとして国内研修を実施する。</p> <p>（参考）</p> <p>【JICA で実施中（済み）案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一村一品関連プロジェクト（例、マラウイ国：一村一品グループ支援に向けた一村一品運動実施能力強化プロジェクト） 	<p>れた。地下水や太陽熱など自然エネルギーを最大活用。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民ファンド（例、ミュージックセキュリティーズと気仙沼のフカヒレ販売会社・石渡商店）：市民から少額の投資を募り、それを被災した企業の再建にあてる。出資をするだけでなく、投資に対する配当として、商品や色々なサービスを受け取ることができる。 ・復興六起プロジェクト：内閣府「復興支援型地域社会雇用創造事業」の一環として実施。農林水産業の6次化による高付加価値化を目指すことで被災地の産業と雇用の復興を目指す。

【事前対策に取り組む】

教訓	JICA の取り組み（案）	参考事例
<p>(1) 子どもに対して防災教育を行う</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「津波避難3原則」（釜石市防災・危機管理アドバイザーを務める群馬大学片田教授による） <ul style="list-style-type: none"> ①想定にとられるな ②最善をつくせ ③避難率先者たれ ・まずは防災教育の重要性を関係者（役所や教師等）に理解してもらおうのがポイント。方法の1つとして、震災の経験を映像等でリアルに伝えることが挙げられる。 	<p>◎学校において防災教育を促進する</p> <p>（参考）</p> <p>【JICA で実施中（済み）案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・JICA トルコ・防災教育プロジェクト 	<ul style="list-style-type: none"> ・津波てんでんこ：津波の被害に何度もあつてきた三陸地方の言い伝えである「てんでんこ」は「てんでばらばらに」の方言で、津波の時は家族さえ構わずに、1人でも高台に走って逃げろという意味。この伝えを忠実に実践した例が釜石市。 ・釜石市：人が死なないということを目的に「知識の防災教育」ではなく、「姿勢の防災教育」に取り組んできた同市の小中学生の生存率は99.8%。
<p>(2) 住民参加で防災まちづくりに取り組む</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害に強いまちづくりを進めるためには住民の参加が不可欠：住民を巻き込みながら、ハード面（都市計画策定やインフラ整備）及びソフト面（防災教育や参加型防災 	<p>◎住民の災害対応能力を強化させる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民向け防災啓発活動及び避難訓練の実施 ・住民によるハザードマップ作成 ・簡易な堤防作りやがけ崩れ防止工事技術の習得 等 ・ジェンダー視点を意識した住 	<ul style="list-style-type: none"> ・仙台市太白区の鈎取（かぎとり）ニュータウン町内会：同町内会は、阪神・淡路大震災を教訓に、地域の結びつきを切にし、これまで地域での防災訓練や講習会の実施、要援護者マップの作成など、防災に係る取り組みを続けてきた。その結果、震災発生30分後には黄色い旗を目印に

教訓	JICA の取り組み（案）	参考事例
<p>等) 双方において地域開発を進める</p>	<p>民への啓発、防災教育等のコミュニティの災害対応能力の強化。具体的には、男女の識字率の差異・社会・文化的な規範による女性への制約を考慮した計画策定、防災委員会への女性参加の確保等。</p> <p>(参考)</p> <p>【JICA で実施中（済み）案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大洋州地域コミュニティ防災能力強化プロジェクト ・中米広域防災能力向上プロジェクト “BOSAI” 	<p>全世帯約 400 人の安否を確認することができた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・立川市復興まちづくり訓練：「震災サバイバル・キャンプ・イン’99-1,000 人の仮設市街地づくり」を立川市昭和記念公園で 3 泊 4 日のプログラムを実施。 ・防災まちづくり大賞（消防庁等）：地方公共団体及び地域コミュニティ、事業所による地域防災力向上に向けた取り組み事例を募集し、優良事例に対してなされる表彰のこと ・災害時における女性の死亡率の高さ：バングラデシュの高潮（1991）では、成人男性に比べ女性が 4～5 倍多く死亡。防災情報へのアクセスの制限（：低識字率）、文化的・社会的規範による女性の活動の制限等、ジェンダーに起因する課題が要因として指摘されている
<p>(3) 大規模被災を軽減させる都市をつくる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被災する前にリスクの科学的な把握とその軽減対策を進める 	<p>◎国別・都市別災害リスクに関する情報収集、評価を行う</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害に備えた取り組みがどの程度、充実しているかの評価の実施 <p>例) マイクロゾーニングによる地震被害軽減プロジェクトの展開</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本とトルコのように災害対策が進んでいる国が一緒になって周辺国の地震被害軽減プロジェクトの展開を図る <p>(参考)</p> <p>【JICA で実施中（済み）案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・JICA イラン・テヘラン地震災害軽減プロジェクト ・JICA トルコ・イスタンブール地震防災基本計画調査 <p>○日本国内での防災研修プログラムを再構築する</p> <p>例)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・復興段階・関係者別に整理し直す 	<ul style="list-style-type: none"> ・イスタンブール大都市圏：現在、危険リスクを認識して、事前復興となる都市改造（強制的立ち退き・再建）に取り組んでいる。

教訓	JICAの取り組み（案）	参考事例
	<ul style="list-style-type: none"> ・対象者の範囲を広げる ・研修生のネットワークを蓄積する（ニーズ把握等で活用） <p>（参考）</p> <p>【JICAで実施中（済み）案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・トルコ・国別研修「震災復興・災害対策」等 ・中米広域防災能力向上プロジェクト ・タイ国防災能力向上プロジェクト 	
<p>（4）災害経験を後世に伝える</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○アーカイブの作成を支援する ○伝承方法に関する提案を行う 	<ul style="list-style-type: none"> ・国立国会図書館東日本大震災アーカイブ（ひなぎく）：東日本大震災に関するデジタルデータを一元的に検索・活用できるポータルサイト。 ・阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター：震災などの大規模災害および防災に関する資料の収集・蓄積・体系化・データベース化を継続して行うと同時に、災害対策にかかるエキスパートの育成を行っている。 ・釜石市郷土資料館、津波石碑：資料館の中に津波コーナーを設け被害等を紹介。また、同市には明治津波や昭和津波を含む22の津波石碑が設置されている。
<p>（5）多様な自治体間連携を展開する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○災害からの復興において互いに協力し合うために、友好協定を結んで置く等自治体間コーディネートを行う（研修も含む） <p>（参考、再掲）</p> <p>【JICAで実施中（済み）案件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東松島市とバンダ・アチェにおける自治体間交流 	<ul style="list-style-type: none"> ・東松島市とバンダ・アチェ市との相互復興協力：被災地同士の復興ノウハウの共有を目指して、東松島市でバンダ・アチェ市職員2人がOJT研修を受けている。また、東松島市からも職員をアチェ市へ使節団を派遣するなど相互の交流が進んでいる。

参考文献リスト

本調査実施にあたり、参考とした主な文献は以下のとおりである。ここでは報告書本文の章立てに沿って整理している。

全般

- 課題別指針「防災」／JICA、2009年2月
- 課題別指針「ジェンダーと開発」／JICA、2009年11月
- キャパシティ・ディベロップメントの観点からのコミュニティ防災／JICA、2008年3月

第2章（日本国内での震災復興マニュアルの復興プロセス）

- 震災復興ランドデザイン／東京都、2001年5月
- 東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編／東京都、2003年3月
- 災害復旧・復興施策の手引き（案）／内閣府、2005年3月

第3章（日本国内の復旧・復興プロセスについて）

【関東大震災関連】

- 関東大震災報告書（1編）／中央防災会議、平成18年7月
- 1923年関東大震災（2編）／内閣府、2008年3月
- 1923年関東大震災（3編）／内閣府、2008年3月
- 完全復刻アサヒグラフ、2011年
- 東京市付近火災地域及び罹災民集団地要図／陸地測量部、1923年
- 関東大震災 一大東京圏の揺れを知る／武村雅之／鹿島出版社、2003年5月
- 関東大震災 一消防・医療・ボランティアから検証する／鈴木淳／ちくま書房、2004年12月
- 後藤新平 一大震災と帝都復興／越澤明／ちくま新書、2011年11月
- 『帝都復興史』を読む／松葉一清／新潮選書、2012年2月

【昭和三陸津波関連】

- 三陸津波に因る被災町村の復興計畫報告書／内務大臣官房都市計畫課、1934年3月
- 三陸海岸大津波／吉村昭／文春文庫、2004年

【北海道南西沖地震関連】

- 北海道南西沖地震教訓情報資料集／内閣府、2005年

【阪神・淡路大震災関連】

- 大震災100の教訓／塩崎賢明・西川榮一・出口俊一編／兵庫県震災復興研究センター、2002年10月
- 大震災15年と復興の備え／塩崎賢明・西川榮一・出口俊一編／兵庫県震災復興研究センター、2010年4月
- 阪神・淡路大震災「被災と住宅・生活復興」／安藤元夫／学芸出版、2003年7月

- 伝承 阪神・淡路大震災 ～われわれが学んだこと～／神戸防災技術者の会 K-TEC、2008年1月
- 阪神・淡路大震災復興誌／総理府／阪神・淡路復興対策本部事務局編、2000年6月
- ひょうごの復興都市づくり―阪神・淡路大震災からの歩み―／兵庫県都市住宅部計画課、1998年4月
- 神戸の震災復興事業―2段階都市計画とまちづくり提案／中山久憲／学芸出版社、2011年9月
- 阪神・淡路大震災10年 ―新しい市民社会のために―／柳田邦男編／岩波新書、2004年12月

【三宅島噴火災害関連】

- 三宅島噴火災害教訓情報資料集／内閣府、2005年
- 三宅島噴火災害誌／東京都、2000年

【中越地震関連】

- 中越大地震（前編）―雪が降る前に―／新潟県中越大地震記録誌編集委員会編集／ぎょうせい、2007年6月
- 中越大地震（後編）―復旧・復興への道―／新潟県中越大地震記録誌編集委員会編集／ぎょうせい、2007年6月
- 中越大地震―自治体の危機管理は機能したか―／長岡市災害対策本部 編集／ぎょうせい、2005年7月
- 新潟県中越地震復旧・復興フォローアップ調査／内閣府、2008年
- 日本災害復興学会 2009 長岡大会 講演論文集／長岡技術大学、2009年10月
- 新潟県中越大地震から4年 復興シンポジウム「復興への道標はいま」／新潟県中越地震・大地復興推進会議／社団法人 中越防災安全推進機構、平成20年10月
- 中越から東日本へ―震災復興とその未来―／中越防災安全推進機構・新潟日報社、2011年10月
- 中越地震の被災とそれからの復興／国土交通調査室／国立国会図書館、調査と情報第467号、2005年2月
- 災害復興研究／関西学院大学災害復興制度研究所、Vol.1、2009
- 災害復興研究／関西学院大学災害復興制度研究所、Vol.2、2010
- 復興デザイン研究／中越復興市民会議、2006年10月23日～2009年10月

【全般、東日本大震災、他】

- 日本の自然災害／国会資料編纂会、1998年
- NHK20世紀日本大震災の記録／NHK情報ネットワーク他編／日本出版協会、2002年
- 災害復興ガイド―日本と世界の経験に学ぶ―／塩崎賢明・西川榮一・出口俊一編／兵庫県震災復興研究センター『災害復興ガイド』編集委員会、2007年1月
- 世界と日本の災害復興ガイド／塩崎賢明・西川榮一・出口俊一編／兵庫県震災復興研究センター『世界と日本の災害復興ガイド』編集委員会、2009年1月
- 大災害と法／津久井進／岩波新書／2012年7月
- 過去の復興事例等の分析による東日本大震災復興への示唆 ～農漁業の再編と集落コミュニティの再生に向けて～／震災復興プロジェクト研究資料第1号／農林水産政策研究所、2012年9月

- 季刊 不動産研究 第47巻第1号／財団法人日本不動産研究所、2005年1月
- 日経アーキテクチャー、2011年5月25日
- 防災事典／築地書館、2002年7月
- 日本災害史／北原糸子(編)／吉川弘文館、2006年10月
- 提言！仮設市街地―大震災に備えて―／仮設市街地研究会著、2008年
- 漁師はなぜ海を向いて住むのか？―漁村・集住・海廊／地井昭夫／工作舎、2012年6月
- 東日本大震災 復興まちづくり最前線<東大まちづくり大学院シリーズ>／大西隆、城所哲夫、瀬田史彦 編著／学芸出版社、2013.3.1

第4章（日本政府及び地方自治体の東日本大震災復興に関連する支援策について）

【緊急・応急対策期】

- 緊急災害警備本部広報資料／警察庁、2012年10月17日
- インフラ等の被害・復旧状況／内閣府、2011年7月14日
- 津波による浸水範囲の面積について／国土地理院、2011年4月18日
- 被災農地面積／農林水産省、2012年4月20日
- 東日本大震災における被害額の推計について／内閣府、2011年6月24日
- 平成24年度年次経済財政報告／内閣府、2012年7月
- 復興の現状と取組／復興庁、2012年8月15日
- 東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部資料／内閣府、2011年3月11日～2011年9月11日
- 平成24年度防災白書／内閣府、2012年
- 東日本大震災緊急災害対策本部の90日／小滝晃／ぎょうせい、2013年8月
- 被災者生活支援チーム資料スラッシュ／内閣府、2011年7月22日
- 東日本大震災からの復旧・復興の取組に関する中間的な検証結果のまとめ（第一次報告書）について／文部科学省、2011年12月23日
- 厚生労働省での東日本大震災に対する対応について／厚生労働省、2012年7月
- 広域大災害に備えて／東北圏広域地方計画協議会、2012年5月
- 東日本大震災 宮城県の6ヶ月間の災害対応とその検証／宮城県、2012年3月
- 東日本大震災後の危機管理―求められる人材とその役割／明治大学 新地町における危機管理 特別シンポジウム、2012年3月23日

【復旧活動期】

- 東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部資料／内閣府、2011年8月26日
- 平成23年度食料・農業・農村白書／農林水産省、2012年4月
- 平成23年度水産白書／農林水産省、2012年5月
- 2011年版中小企業白書／中小企業庁、2012年4月
- 実証・仮設住宅／大水敏弘／学芸出版社、2013年9月

【復興始動期】

- 復興への提言 悲慘の中の希望／東日本大震災復興構想会議、2011年6月25日

- 東日本大震災からの復興の基本方針／東日本復興対策本部、2011年7月29日
- 東日本大震災からの津波被災市街地復興手法検討調査／国土交通省、2012年
- 東日本大震災1年記録／日本政策投資銀行、2012年3月

【復興活動期】

- 復興の現状と取組／復興庁／2013年7月2日
- 復興にむけた取り組み事例／復興庁／2013年2月
- 住まいの復興工程表／復興庁／2013年3月
- 大震災からの復興と新しい成長に向けて（METI-RIETI シンポジウム発表資料）／奥村誠、2013年3月
- 東日本大震災2周年シンポジウム／日本建築学会、2013年3月
- 復興 2012 福島大会講演論文集／日本災害復興学会、2012年9月
- 大好きな小泉を子どもたちへ継ぐために／みんなのこぼれ話、2013年6月

第5章（東日本大震災における民間による復興支援活動について）

- 東日本大震災災害ボランティアセンター報告書／全国社会福祉協議会、2012年3月
- 東日本大震災と国際協力 NGO／特定非営利活動法人国際協力 NGO センター（JANIC）、2012年3月
- 震災がつなぐ全国ネットワーク東日本大震災支援活動の記録／日本財団、2012年5月
- 東日本大震災石巻専修大学報告書／石巻専修大学、2012年2月
- 東日本大震災から1年間の取り組み／岩手大学、2012年5月
- 共に生きる 東日本大震災後1年の記録／福島大学、2012年4月
- 平成23年度文部科学白書／文部科学省
- 大規模災害から学ぶ・東日本大震災からの教訓／日本政府・GFDRR・世界銀行、2012年
- データで語る被災三県の現状と課題／総合研究開発機構 NIRA 2012年8月
- 東日本大震災1年の記録 検証エリア別復旧復興データと今後の課題／日本政策投資銀行、2012年4月
- 東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書／日本経済団体連合会社会貢献推進委員会1%クラブ、2012年

第6章（長期避難の状況と支援について）

- 復興の現状と取組／復興庁、各号
- 東日本大震災における震災関連死に関する報告／復興庁、2012年8月
- 福島民報、福島民友
- 原子力損害賠償紛争審査会配布資料（福島県提供）／文部科学省原子力損害の賠償HP
- 航空機による広域のモニタリング／文部科学省放射線モニタリング情報HP
- 避難者分布状況調査報告／ふくしま連携復興センター、2012年2月
- 双葉8か町村災害復興実態調査基礎集計報告書／福島大学災害復興研究所、2012年2月
- 原発危機 官邸からの証言／福山哲郎／ちくま新書、2012年8月

- 原発難民 放射能雲の下で何が起きたのか／鳥賀陽弘道／PHP 新書、2012 年 11 月
- 避難する権利、それぞれの選択／河崎健一郎他／岩波書店、2012 年 6 月
- 福島原発事故はなぜ起こったか／畑村洋太郎他／講談社、2013 年 4 月
- 福島と原発 誘致から大震災への 50 年／福島民報社編集局、2013 年 6 月

第 7 章（東日本大震災復興に係る中止すべき取り組みと主要課題）

- 奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」 中原一歩、朝日新聞出版 2011 年 10 月
- 東日本大震災石巻専修大学報告書／石巻専修大学、2012 年 2 月
- 災害とインターネット 阪神・淡路大震災から三宅噴火災害まで／季刊消防科学と情報 No.67、2012 年冬号
- 大規模災害時におけるインターネットの有効活用事例集／総務省、2012 年 3 月
- 災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書／内閣府、2013 年 3 月
- 災害支援事例集／東日本大震災女性支援ネットワーク、2012 年
- 次の大震災に備えるために／尾崎哲男（国際公共政策研究センター）、2012 年 12 月
- 平成 23 年東日本大震災応急仮設住宅建設記録集／プレハブ建築協会、2012 年
- 平成 23 年度福島県応急仮設住宅等の生活環境改善のための研究会成果報告書／福島大学災害復興研究所、2012 年 3 月
- 災害時における民間賃貸住宅の活用について（手引き書）／国土交通省、2012 年
- 災害復興技術としてのキャッシュ・フォー・ワーク／永松伸吾、日本災害復興学会 2012 福島大会講演論文集
- 提言 東日本大震災復興における就業支援と産業再生支援／日本学術会議、2011 年 9 月
- 震災復興リーダー支援プロジェクト経過報告レポート／NPO 法人 ETIC、2012 年
- 「棄民」をつくらない総合的支援対策を構築せよ／山中茂樹 研究紀要「災害復興研究」第 4 号、2012 年
- 第 2 回長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会資料／復興庁、2013 年 6 月
- 宮古市災害危険区域に関する条例の骨子について（パブリック用コメント資料）／宮古市、2012 年 8 月
- 東日本大震災の被災地における集団移転の進め方（合意形成ガイダンス）／国土交通省、2012 年 6 月
- 東北復興新聞／NPO 法人 HUG、各号
- 東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議最終報告／文部科学省、2012 年 7 月
- 子どもたちに「生き抜く力を」釜石の事例に学ぶ津波防災教育／片田敏孝 フレーベル館、2012 年
- 連載 東北復興は、次世代型まちづくりの手本を示せるのか 第 4 回「復興の現場から（その 1）」／公益財団法人ハイライフ研究所、2013 年 6 月
- 地域再生 人口減少時代の地域まちづくり／鈴木浩ほか 日本評論社、2013 年 8 月
- 3.11 東日本大震災 遠野市後方支援活動検証記録誌／遠野市、2013 年 9 月

第8章 (海外における大規模災害支援に対する日本政府/JICAの協力事例について)

【トルコ関連】

●JICA トルコ国日本トルコ村仮設支援事業

- トルコ仮設村支援事業に係る専門家巡回指導調査報告書/JICA アフリカ・中近東・欧州部、2001年5月
- 専門家業務完了報告書/竹山克則長期専門家、2002年8月
- 住民活動支援・業務報告(2002/06～)「総合報告書」/沢田ミヨ子シニア海外ボランティア、2003年10月
- 住民活動支援・活動計画書(2004/01)「活動報告書」/中西加津シニア海外ボランティア、2004年4月

●JICA トルコ国防災教育プロジェクト

- 事業事前評価表/JICA 地球環境部防災第二課、2010年8月
- トルコ国防災教育プロジェクト詳細計画策定調査報告書/JICA 地球環境部、2010年11月

【インドネシア関連】

- インドネシア国北スマトラ沖地震津波災害緊急復旧・復興支援プログラム(バンダアチェ市緊急復旧・復興支援プログラム)最終報告書(1) バンダアチェ市緊急復旧・復興計画 和文要約/日本工営株式会社、八千代エンジニアリング株式会社、株式会社パスコ、2005年9月
- The Study on the Urgent Rehabilitation and Reconstruction Support Program for Aceh Province and Affected Areas in North Sumatra (Urgent Rehabilitation and Reconstruction Plan for Banda Aceh City) in the Republic of Indonesia, Final Report (2) Volume II :Main Report, March 2006.
- The Study on the Urgent Rehabilitation and Reconstruction Support Program for Aceh Province and Affected Areas in North Sumatra (Urgent Rehabilitation and Reconstruction Plan for Banda Aceh City) in the Republic of Indonesia, Final Report (2) Volume I :Executive Summary, March 2006.
- インドネシア国北スマトラ沖地震津波災害緊急復旧・復興支援プログラム (バンダアチェ市緊急復旧・復興支援プログラム) 最終報告書(2) バンダアチェ市緊急復旧・復興計画 和文要約/日本工営株式会社、八千代エンジニアリング株式会社、株式会社パスコ、2006年3月
- インドネシア国北スマトラ沖地震津波災害緊急復旧・復興支援プログラム (バンダアチェ市緊急復旧・復興支援プログラム) 追加調査報告書 バンダアチェ市緊急復旧・復興計画 和文要約/日本工営株式会社、八千代エンジニアリング株式会社、株式会社パスコ、2006年3月

【スリランカ関連】

- スリランカ国インド洋津波災害復旧・復興支援プログラム緊急開発調査事前調査報告書/JICA、2005年5月
- Recovery, Rehabilitation and Development Project for Tsunami Affected Area of Southern Region in the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, Final Report /PADECO Co., Ltd. in association with NIPPON KOEI Co., Ltd. and OVERSEAS AGRO-FISHERIES CONSULTATIONS Co. Ltd. / March 2006.
- スリランカ民主社会主義共和国南部地域津波災害復旧・復興支援プロジェクト最終報告書要約/株式会社パデコ、日本工営株式会社、オーバークーズ・アグロフィシャリーズ・コンサルタンツ株式

会社、2006年3月

- Recovery, Rehabilitation, and Development Project for Tsunami Affected Area of Northern and Eastern Region in the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, Final Report / KRI International Corp., Nippon Koei Co., LTD., System Science Consultants Inc. / January 2008.
- スリランカ国津波被災地域コミュニティ復興支援プロジェクト最終報告書（要約）／株式会社コーエイ総合研究所、日本工営株式会社、システム科学コンサルタンツ株式会社、2008年1月

【モルディブ関連】

- モルディブ「津波復興事業」のアプリザル業務に係る委嘱調査報告書／株式会社日水コン、2005年9月
- Third Report of the Study on Tsunami Recovery, Rehabilitation and Development of Islands in Maldives, Volume One: Summary Report, Volume Two: Main Report / YCHIYO ENGINEERING CO.,LTD., NIPPON KOEI CO.,LTD. / February 2006.
- モルディブ国地方島津波災害緊急復旧・復興支援プロジェクト最終報告書及び概要版／八千代エンジニアリング株式会社、日本工営株式会社、2006年2月

【パキスタン関連】

- パキスタン国北部地震復旧・復興プロジェクト形成調査報告書及び別冊資料／JICA 地球環境部、2005年12月
- パキスタン国北部地震被害施設復旧計画概略設計調査／日本工営株式会社、ビンコーインターナショナル株式会社、2006年12月
- パキスタン国ムザファラバード復旧・復興計画調査最終報告書 I、和文要約／株式会社パセット、日本工営株式会社、2007年1月
- パキスタン国ムザファラバード復旧・復興計画調査最終報告書 II（緊急リハビリプロジェクト）、和文要約、2007年5月

【ハイチ関連】

- ハイチ国復興支援緊急プロジェクト最終報告書／八千代エンジニアリング株式会社、2011年11月

【その他（複数国にまたがる等）】

- スマトラ沖・インド洋津波災害に対する国際緊急援助隊 活動報告書／JICA 国際緊急援助隊事務局、2005年4月
- スマトラ沖大地震及びインド洋津波被害に対する無償資金協力（ノン・プロジェクト無償資金協力）事後評価報告書／（外務省委託）財団法人 国際開発高等教育機構、2010年3月
- 「日本の津波支援」の評価 報告書（平成20年度外務省第三者評価）／外務省、2009年3月