

復興推進委員会  
平成 2 4 年度中間報告

平成 2 4 年 9 月

復興推進委員会

## 目次

まえがき	．．． 3 ページ
1. 東日本大震災と復興の現状	．．． 5 ページ
2. 復興の課題と対応する取組	．．． 10 ページ
3. 年次報告に向けた課題整理	．．． 24 ページ
あしがき	．．． 31 ページ

## まえがき

あの日から一年半の歳月が流れた。未曾有の地震、津波、原発事故が東北の大地を襲った3.11。我々は皆、この世のこととも思えぬ、想像を絶する事態がおこったと、皮膚感覚で捉えた。音をたてて崩れ落ちた「戦後日本」。この国を「災後日本」へと大きく作りかえるうねりが来たのだ。

しかしあの日、皆に共有された皮膚感覚は、いつの間にか遠いものとなった。一日も早く「平常への復帰」を促す状況が、良きにつけ悪きにつけ、急速にこの国に横溢する中で、明日にもわが身にふりかからぬかもしれぬと、恐れ慄いた災害の切迫性の自覚は、いつしか日常性の彼方においやられていく。だが、あの日突然の災害によって、一瞬のうちにもたらされた人間社会への不幸を、我々は決して忘れてはならないのだ。あの日、そう心から誓ったではないか。しかし月日が立つに連れて、いつの間にやら、ひたひたとやってくる風化という現象。我々は、人間の営みに常に真正面から向き合う事によって、あの日痛みを記憶から呼び覚まし、風化を封じ込めよう。

被災地の状況は一様ではない。復興が進んだ地域では「平常への復帰」が当然進んでいく。他方復興のとば口へようやくたどりついたか否かという地域では、「未曾有の事態」が今なお続いているのだ。

しかも「未曾有の事態」に対しては、これまた先例なきまま試行錯誤で、復興へ臨まざるをえない。土地の大規模な造成、新たな「まち」の形成、色々な形での土地整備、これらはこれまでの東北地方の自治体では、到底考えたこともない事業である。範例がないまま、人手も足りず、被災による行政機能低下の状況のもと、「国土の新たな創造」とも言うべき大事業に臨まねばならぬのだ。

時間もまた容赦なく迫り来る。一方で事業のスピードアップ化が求められ、他方で住民の参加と合意形成が求められる。全国的にも高齢化が進んでいた地域だけに、人口減少への対応もまったなしである。

「未曾有の国土創造」が地震・津波からの復興ならば、原子力災害からの復興はどうか。今なお手探りの状態から脱しえない。放射能の影響への有効な対応策とは何か。この基本問題一点にコトは絞られる。しかしその解は示されないまま、避難指示が行われた区域への帰還の取組、5年以上帰還困難な区域への対応、長期にわたる避難生活者への支援、風評被害への対処など、次から次へと生ずる応用問題に、当座の解を出して行かざるをえぬ苦悩がある。

このままでは袋小路に入っていくかねぬ復興の現状と課題を、今、この時期に真正面から取り上げるのが、中間報告の役割である。まずは復興の現状をきちんと整理する。その上で復興推進委員会のメンバーの厳しいチェックとそれへの対応の実態を明らかにする。地域づくり、くらしの再生、産業・雇用の再生、福島をはじめとする原子力災害からの復興、各種制度の活用、制度を活かすためのオーダーメイドの相談と対応、取組

事例の共有、人的支援、災害の記録と伝承、復興庁の役割と、10項目にわけて記述している。復興全体を俯瞰すると共に、観念論、抽象論に陥らぬように工夫を施した。

何よりも復興への取組を進める中で、具体的な事例、それも成功が期待される事例をピックアップして、各地域の復興計画の実施にあたって参考になるように、行論に組み入れている。よその事例にヒントを得て自らの復興への取組を成功に導き、その自らの事例がまた他の地域の復興の取組のモデルとなる。いわば復興事例の連鎖を作り出すことによって、地域からの復興のレベルアップをはかり、ひいてはそれが復興の全体像を豊かにできればと願っている。

以上を前提として、年次報告に向けた課題整理を行う。復興の全体を再検討するとともに、むこう半年の中で、特に重点的な課題をピックアップしている。地域づくり・住宅再建、生活復興と地域包括ケア、地域産業・仕事の支援、福島をはじめとする原子力災害からの復興、事例・情報の共有と協働、災害の記録と伝承、以上の6つの課題を選択し、復興にメリハリをきかせるよう考慮したものである。「未曾有の事態」への対応であることを充分記録した上で、有効打を打ちうるよう人智を結集したい。

## 1. 東日本大震災と復興の現状

本委員会では、政府から復興の現状と課題について報告を受けてきた。まず、冒頭に、これまでの政府からの報告を元に事実関係をまとめる。

### (1) 被災状況

平成23年3月11日、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が発生した。宮城県栗原市における震度7をはじめ、揺れは広範囲に観測された。そして、この地震により生じた津波は、最高潮位9メートル以上<sup>1</sup>、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った。平成24年9月12日時点で、死者数は15,870名、行方不明者数は2,814名であり、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。また全壊した建築物は129,423戸となっている<sup>2</sup>。

また、津波は東京電力株式会社の福島第一原子力発電所と福島第二原子力発電所をも襲い、その結果、「原子力緊急事態」<sup>3</sup>の発生に至った。

### (2) 初期の対応

大津波により多数の行方不明者や孤立集落が生じたため、まず被災者の救出・救助活動、避難誘導が最優先課題となった。ついで、人命救助や緊急物資輸送のため、道路啓開と緊急交通路の確保が急務となった。

内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部が設置され、第一線の部隊である消防、警察、海上保安庁、そして10万余の自衛隊が広域の被災地で活動を開始した。また、在日米軍をはじめとする諸外国から多岐にわたる支援がなされた。捜索救助活動、食料品や物資の配布、障害物除去、医療チーム派遣等の支援は数か月にわたって繰り広げられた。全国の自治体の連携による人的支援はかつてないほどに活発であり、企業による物資提供と搬送の協力が繰り広げられ<sup>4</sup>、炊き出しや障害物除去作業にはボランティアによる活動が大きく貢献した。3月17日には、被災者の生活が深刻に脅かされる事態であることに鑑み、緊急災害対策本部の下に被災者生活支援特別対策本部<sup>5</sup>が置かれた。

原子力災害に対しては、3月11日、原子力災害対策本部が発足し、福島第一原

<sup>1</sup> 気象庁 HP を参照。 [http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/2011\\_03\\_11\\_tohoku/index.html](http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/2011_03_11_tohoku/index.html)

なお、一部研究者等の現地調査によれば、津波の高さは、20メートルを超えているとの発表もある。

<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4363b.html>、

[http://outreach.eri.u-tokyo.ac.jp/eqvolc/201103\\_tohoku/](http://outreach.eri.u-tokyo.ac.jp/eqvolc/201103_tohoku/)

<sup>2</sup> 警察庁まとめ。詳細については、警察庁ホームページを参照。

<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/index.htm>

<sup>3</sup> 原子力発電所などの原子力施設より放射性物質又は放射線が異常に原子力施設の外へ放出されるか、あるいは、臨界事故の発生等、法令で事前に定められた事象が発生した事態

<sup>4</sup> 被災地への物資の調達・搬送の条項や、支援物資の無償提供企業・団体については、内閣府被災者生活支援チームのホームページなどに掲載されている。 <http://www.cao.go.jp/shien/index.html>

<sup>5</sup> 5月9日に被災者生活支援チームに名称変更。

子力発電所から半径3キロ圏内からの避難を指示するという初動対応が行われた。その後、1、3、4号機において水素爆発が発生し、避難指示区域は30km圏内（屋内退避を含む）まで拡大した。さらに、4月21日、半径20キロ圏内は警戒区域とされ、翌22日には、20キロ以遠で年間積算線量が20ミリシーベルトに達するおそれがある地域については、計画的避難区域に指定された。

### （3）被災者支援

発災以降、被災者は、全国に避難先を求めた。全国の都道府県や市町村の協力を得て、政府がとりまとめているが、原子力災害による方々も含め約47万人に上った避難者は、平成24年9月6日時点で約33万人<sup>6</sup>となっている。当初2,000ヶ所を超えた避難所であったが、応急仮設住宅の設置や、利用可能な国家公務員宿舎等の確保、民間賃貸住宅の借上げなどが行われ、今では避難所にいる者は205名まで減少した。

住宅が全壊するなど、著しい被害を受けた世帯に対しては、被災者生活再建支援金が支給されている<sup>7</sup>。そのほか、日本赤十字社等の義援金受付団体に寄せられた義援金<sup>8</sup>は、平成24年8月現在、3,600億円を超え、その約9割が被災者に配付されている。

### （4）復興に向けた政府の動き

応急対応が実施されるのに並行して、復興の方針と制度が検討された。4月11日、東日本大震災復興構想会議が設置され、6月25日に「復興への提言～悲惨のなかの希望～」が提言された。6月24日には復興基本法が公布・施行され、7月29日には「東日本大震災からの復興の基本方針」が政府により策定された。この方針に基づき、復興財源確保法（11月30日）、復興特別区域法（12月7日）、復興庁設置法（12月9日）が成立し、復興庁が開庁するのは、平成24年2月10日となった。

復旧・復興関連予算については、平成23年5月2日に4兆153億円の第1次補正予算、7月25日に1兆9,106億円の第2次補正予算、11月21日に9兆2,438億円の第3次補正予算、及び平成24年4月5日に3兆7,754億円の平成24年度予算が成立し、これらを単純に合計すると18.9兆円となっている。

### （5）復興のはじまり

---

<sup>6</sup> 避難先は、47都道府県約1,200市区町村に及ぶ。避難者の仮設住宅等への入居戸数については、平成24年9月3日現在、公営住宅等が19,429戸、民間住宅が63,379戸、仮設住宅が48,702戸。

<sup>7</sup> 阪神・淡路大震災まで、我が国においては私有財産たる家屋の復旧に国費を投ずることを否としてきたが、その4年後に制定された被災者生活再建支援法により、被災者の生活の再建を支援するため、都道府県が相互扶助の観点から拠出する基金から最大300万円（1/2に相当する額を国が補助）を支給することが可能となっている。

<sup>8</sup> 日本赤十字社、中央共同募金会、日本放送協会、NHK厚生文化事業団の4団体に寄せられた義援金。

電気・ガス・水道など、主要なライフラインや公共サービスは、平成23年4月から6月にかけて復旧された。また、道路、鉄道、港湾といった交通インフラは、家屋等流出地域や原子力災害の警戒区域等の一部を除き、応急的な復旧はほぼ完了し、現在は、本格的な復旧が、事業計画及び工程表<sup>9</sup>に沿って進められている。

津波に襲われた市町は、推計で1800万トンを超える災害廃棄物（がれき）におおわれた。がれきの山は被災の持続を可視化する存在であるが、その処理は、地域差はあるものの、全体的にはほぼ予定どおり進んでいる。平成23年8月には、居住地近くのがれきのほぼすべてを撤去完了し、平成24年8月末時点で約25%の処理・処分が完了している。被災地では仮設焼却炉が順次稼働し始めたことに加え、分別されたがれきの復興事業・公共事業等における再生利用も積極的に進められている。さらに、全体の約9%にあたる県外での広域処理を含め、平成26年3月末までに全がれきの処理・処分を終えるという目標の達成に向けて進んでいる。

地域づくり・住宅再建は、先例のない規模となろう。沿岸部の被災市町村においては復興計画が策定されており、現在、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業などの個別事業の実施のため、調査や手続が行われている。住民合意は容易でないが、それでも、平成24年9月4日時点で、高台移転などの防災集団移転促進事業の実施が想定される276地区中、184地区において予算（事業費）が配分され、さらにそのうち130地区において事業着手の法定手続である大臣同意に至っている。

これらの事業の円滑な執行のため、復興交付金による財源措置や専門職員の派遣などの支援が行われている。事業をめぐる様々な困難の中で、復興特区の枠組みや一括発注の仕組みなど、制度・手続面の工夫とともに、住民の合意形成に向けた努力が行われている。

一方で、住宅の再建は早い地区でも今後数年を要することから、被災者の仮設住宅等での生活は長期化する見通しとなっている。その間のコミュニティの弱体化や孤立化が憂慮されている。

このほか、震災関連死者数が1,600名超に上ったことを受け、その原因の把握や講ずべき対応策についての報告がとりまとめられた<sup>10</sup>。

## （6）産業・雇用

被災地でのしごとをめぐる総合対策として、復旧事業や、基金の活用による雇用創出が行われてきた。また、地域経済対策として、地域の核となる中小企業を中心

<sup>9</sup> 復興庁では、各府省庁の復興施策の事業実施計画とその工程表をとりまとめ、公表している。

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/2012/05/000802.html>

<sup>10</sup> 震災関連死者数とは、東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった方の数。平成24年8月21日、原因等の分析結果や今後の対応を内容とする「東日本大震災における震災関連死に関する報告」（震災関連死に関する検討会（復興庁））が取りまとめられている。

[http://www.reconstruction.go.jp/topics/240821\\_higashinihondaishinsainiokerushinsaikanrenshinikansuruhoukoku.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/240821_higashinihondaishinsainiokerushinsaikanrenshinikansuruhoukoku.pdf)

に、グループ単位で復旧整備の補助を行う事業や、仮設店舗の整備などを支援する事業、漁船や水産加工施設などの整備を補助する事業が行われている。

現在、広域でみた被災地域<sup>11</sup>全体の鉱工業生産指数は、震災前の水準並みまで戻りつつあり、被災した岩手、宮城、福島<sup>11</sup>の3県も、地域差があるもののそれぞれに回復の方向を示している。農業・水産業・観光業においては改善がみられるが、他方、水産加工業など津波浸水地域等における産業の本格的な復興は、依然として今後の課題となっている。

こうした中、被災3県の雇用情勢は、沿岸部を中心に依然として厳しい状況にある。特に、被災者がこれまで従事していた分野に求人が少なく、中でも女性の求職者が多い食料品製造業では求人数が不足している。一方で、建設業・土木業等では概ね求人数が求職者数を上回っているが、未経験者では就職しづらいこともあり、雇用における需要と供給のミスマッチが課題となっている。

これらの課題に対応して、被災地の本格的な安定雇用の創出を図るため、被災地の強みである農林水産業、製造業などの復興、再生可能エネルギーなどの開発・導入といった産業政策とともに、これらと一体となった雇用創出基金などを活用した雇用面での継続的な支援が求められている。さらに、雇用のミスマッチ解消のため、求職者個人の特性・状況に応じた就職支援や、職業に必要な技能や知識を習得するための公的職業訓練が求められている。

#### (7) 福島をはじめとする原子力災害からの復興

以上のような津波被災地全般の復興状況と異なる状況を強いられているのが福島をはじめとする原子力災害の被災地である。避難指示区域からの避難者数は約11万人、いわゆる自主避難者も含め福島県全体の避難者数は、約16万人に及んでいる。避難生活は長期にわたると見込まれ、この間、避難者に対し継続的な情報提供や、避難期間中の生活拠点のあり方や、避難生活において改善してほしい事項等に関する住民への調査の実施など、きめ細やかな要望の把握が求められている。

また、双葉郡は、最大の産業であった原子力発電及び関連産業を喪失し、今後の産業構造は不透明である。操業が停止されてきた海面漁業については、放射能の問題がないことが確認できた一部の魚種から、試験操業が再開し始めているが、被災前の状況には遠く及ばない。

平成24年3月30日に成立した福島復興再生特別措置法に基づき、県や市町村との協議を重ねて、平成24年7月13日に福島復興再生基本方針が閣議決定された。国は、本方針に基づき、福島の復興に最後まで責任を持って取り組まねばならない。

避難区域については、放射線量の状況等を踏まえつつ、見直しが順次進められている。避難区域への帰還支援に際しては、除染、インフラ復旧、賠償、避難区域における雇用確保・産業振興等の課題に、総合的に取り組むことが不可欠である。復

<sup>11</sup> 東日本大震災に係る災害救助法適用地域（東京都を除く。）

興庁は、平成24年9月4日に「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）」により、概ね10年後に向けた目指すべき復興の姿を示した。

また、子どもの健康不安に重点を置いた原子力被災者の生活支援等に関する法律に基づき、関連施策の具体化に向けた検討が行われている。

## 2. 復興の課題と対応する取組

これまでの審議の中で出された委員による主な意見を整理して以下に示す。併せて、委員意見に対応する取組について紹介する。

### (1) 地域づくり

#### ①地域づくりの考え方

今回の震災が残した教訓の一つは、過去の災害に学ぶことだった。これまで東北の太平洋沿岸は繰り返し津波に襲われたが、技術的・社会的理由から安全なまちの再建が本格化したことはなかった。このたびの復興においては、何十年後かの大津波に備える地域づくりを徹底したいと考える。

この地域づくりの主体は被災者自身である。被災者が当事者性を高めること、すなわち、将来への夢と現実の双方を踏まえて被災者自身が考え、決めていくことが必要である。一方、国や自治体も、被災者の声を真摯に受け止め、被災者に寄り添って復興を進めていかねばならない。

過去に例をみない、広範囲にわたる地域づくりには、大変な困難が予想される。中心市街地と農山漁村部、沿岸部と内陸部、市町村と県、ひいては東北地方全体がつながりをもって復興していくことが必要である。

#### <住民による地域づくり>

被災者である住民には、積極的に地域づくりに参画したり、行政に働きかけたりするといった当事者性が求められる。一方で、こうした住民による地域づくりを進めるためには、住民が「復興の全体像」を知り、議論を行い、住民の「どんなまちに復興したいか」といった意向を反映することができる場が必要になる。住民が意向をまとめていく際には、地図やジオラマの活用など、住民の考えを引き出すような方策で認識を共有していくことが有効である。

例えば、岩沼市に、本年8月に防災集団移転促進事業による安全な高台への移転工事に着手した地区がある。そこでは、移転先の地権者や地域の住民全体に、事業の内容と必要性、目指すまちの理想などについてアンケート調査するほか、地区懇談会などを繰り返し、きめ細やかに説明することで、地域が団結して事業に取り組む雰囲気醸成してきたのである。亙理町荒浜地区においては、住民との意見交換を行う中で、これまで住んでいた場所で復興を図る土地区画整理事業から、合意が整った地区から先行的に移転・整備を行うことができる防災集団移転促進事業に手法を変更するなど、住民の意向を踏まえての柔軟な対応が行われている。また、岩手県においては、市町村ごとに災害公営住宅の供給や防潮堤などの海岸整備に関する工程表を示し、どのように復旧・復興を進めるかの道筋を示す取組例がある。他方、政府においては復興に係る工程表を公表することで、地域づくりの過程を住民に対してわかりやすく知らせる試みを始めている。

その際、住民への情報提供には、なりわいやくらしの再生など、ソフトの視点を含める必要がある。議論や住民の意向の反映の場においては、女性や若者、子ども、高齢者、障害者など多様な声に耳を傾けることも忘れてはならない。こうした場を設けるためには、外部専門家の活用や、地域づくりに未経験の住民や行政職員に対して参画型の研修を行うことも考えられる。

#### <理念とスピードを両立させた地域づくり>

地域づくりの過程においては、将来の日本のモデルとなるような地域産業のあり方や地域包括ケアのあり方を先駆的に取り込むべきである。ハード面だけでなく、地域のなりわいやくらしというソフトの視点を取り入れる議論がなされるべきである。

こうした「理念」にこだわること、スピード感をもって復興を進めることの両立が必要である。このためには、住民と行政とが、検討中の案の段階も含めて、地域づくりの案を「キャッチボール方式」で交換しながら、ともに築き上げていくことが望ましい。多様な意見を取り入れる中で、「ベターの積み重ねがベストになる」という考え方を取り入れ、速やかに合意が整った地区の工事を先行させることも必要である。

例えば、宮城県山元町新山下地区においては、JR常磐線の移設に伴い設置する新駅と町役場の間の市街地について、事業手法を変更して、駅周辺に防災拠点や災害公営住宅を整備することとした。近隣の町役場周辺と防災集団移転地を一体化して、拠点市街地を迅速に整備する選択を行った事例の一つである。

#### ②地域づくりの推進

地域づくりは、現地の状況に応じて柔軟に行う必要がある。さらに、地理的な制約にとどまらず、移転先の確保、住民合意の問題など、数多くの課題を解消せねばならない。こうした個別の課題に対して、制度を柔軟に運用しつつ、バランスを取りながらできるものから進めていく必要があり、本委員会においても今後重点的に検討を行っていく（3.（1））。

#### <柔軟な制度運用による個別課題の解決例>

地域づくりを進めるに当たっては、住民の合意形成に時間を要する。地域の合意形成を促すため、国土交通省が「ガイダンス」を作成し公表しているが、こうした様々なノウハウを参考にしながら、丁寧に取り組むことが望ましい。

例えば、南三陸町では、「住宅高台移転まちづくりニュース」を発行し、都市計画案の提示や説明会の開催案内に加え、災害公営住宅への入居意向調査の実施や、移転の際の住民の負担の提示など、わかりやすく情報提供と交換が行われている。

事業実施のスピードを遅らせている要因として、各種行政手続が依然として煩雑であるとの声がある。これに対しては、例えば、復興整備計画を活用して、農地や

保安林等の土地利用規制の手續と、防災集団移転促進事業の国土交通大臣の同意などをワンストップで処理するなど、効率的な推進例がある。高台移転の際の埋蔵文化財発掘調査では、調査手續の弾力的な運用や、効率的な調査実施方法の通知、専門家派遣などの対策により事業期間を短縮している例がある。引き続きこうした努力が行われることが望ましい。

また、復旧・復興事業の用地の円滑かつ迅速な確保について、土地所有者が特定できなかつたり、所在が不明であつたりする際、土地の境界確定、売買契約の締結が困難になることが予想される。これについては関係省庁により設置済みの連絡会などを通じて、復興特区法に基づく特例措置を活用することができる。また、民法の財産管理人制度の活用も視野に入れ、実態の把握、更に必要な措置の検討を進めるべきである。

事業の実施において、設計業務と工事の施工を一括して発注することや、複数地区をまとめて発注するCM（コンストラクション・マネジメント）<sup>12</sup>を活用することは、市町村の計画策定と発注業務の負担を少なくする観点から有用であり、既に女川町や東松島市、陸前高田市では公募が始まっている。

また、各種事業に対する財政措置について、制度を越えた個人支援の要望があり、また労務及び建設資材の需給や単価の高騰などの懸念もある。これらについては、制度趣旨の周知や、価格動向の注視が行われている。そのほか、復興を支える人々の宿舍不足が深刻な地域もあるが、既存の各種支援制度の活用や民間ホテルチェーンの展開により改善に向かっている例もある。

これらのほか、被災地の生活の足であり、基幹的交通手段でもある鉄道などの交通インフラの復旧について、地域づくりと一体的に行うことや、支援のあり方などの様々な問題の指摘があるが、関係者の協働による地域のニーズや状況に即した対応が必要である。

### ③災害廃棄物（がれき）処理

がれきは、被災地において処理を進め、可能なものは再生資材として活用することが大原則である。被災地での処理能力を超える部分については、各地での広域処理の協力が必要であり、かなりの受入れもみられている。

その際、必要以上に分別処理に手間をかけすぎないことや、有機物が混ざったがれきの安全性の問題を解決するような技術的問題を解決すべきとの指摘がある。これについては、関係省庁間で協議がなされ、がれきを再生資材として公共工事に活用する際の取扱い方について、被災自治体に対して通知されている。また、一部のがれきについては、分別・無害化され安全性が確認された再生資材が、被災地の海岸防災林の盛土材として活用されはじめている。

---

<sup>12</sup> 防災集団移転促進事業や土地区画整理事業など複数事業を、調査・設計（川上）から工事施工（川下）までの業務をCMR（コンストラクション・マネージャー）一括して発注することで、市町村の発注業務負担を可能な限り少なくして復興のスピードアップを図るスキームである。

## (2) 暮らしの再生

### ①被災者支援

今回の復興は、数万戸単位の大規模な市街地・集落の移転が伴い、その過程は長期にわたる。集落移転を伴う場合、避難生活が非常に長くなることを想定した対策を立てなくてはならない。特に、仮設住宅等での暮らしにおける健康管理や心のケア、地域の基盤となる人と人との絆の維持・再構築が求められている。これらについては、本委員会においても今後重点的に検討を行っていく(3.(2))。

#### <コミュニティ活動・文化活動等への支援と健康管理・心のケア>

本委員会においても現地調査を行ってきたが、仮設住宅における生活環境の改善は、避難者に切実な要望の一つである。仮設住宅が暮らしやすいものとなるよう、不具合や不便を聞き、高齢者や子どもたちの健康問題や、子ども・若者・子育て世代への配慮も含め、積極的な環境整備を行うことが必要となる。

特に、借り上げ仮設住宅居住者の場合、被災地でのコミュニティから孤立したり、行政からの情報が届きにくいといった問題が見受けられ、これまで以上にきめ細かな配慮をもって、避難生活を支援することが必要である。

例えば、いくつかの地区では、仮設住宅に設けられた集会場を活用し、地域活動について話し合うなど、コミュニティ活動や伝統芸能などの文化活動が行われている。引きこもりになりがちな一人暮らしの高齢男性が、自らの技能を活かして仮設住宅にベンチを作り、被災者の生活をより快適にすることにつながった例もある。

また、被災地の仮設住宅において高齢者を含む人々が、安心した日常生活を営めるよう、総合相談、居宅サービス、生活支援サービス、地域交流など総合的な機能を有する「介護等のサポート拠点」が整備されている例があり、自治体職員やボランティア団体、NPOなどによる、生活支援活動や子育て支援、文化振興活動が行われている例もあるが、全体的に見れば必ずしも十分なものとなっていない。生活復興のための継続的な支援や、看護師等の専門家派遣、諸活動を担う多様な人材の育成などについて、自治体を中心に支援団体や専門家組織も含めた関係者間において、引き続き検討が求められる。

#### <被災者への情報支援と共有>

被災者は支援の受け手であるとともに、被災地の復興の当事者でもある。長期にわたる避難者としての生活と、復興に向けた当事者としての主体的な活動には、情報提供が重要である。全国に散在する避難者も含め、継続的に情報の共有が行われる必要がある。あわせて、被災自治体が全国に散在する避難者の所在地を把握できるよう、全国避難者情報システムへの登録を促す取組が必要である。

情報提供は、仮設住宅支援員のみならず、地域のリーダーやNPO、企業、店舗などを介して情報をつなぐ仕組み、マスメディア、IT、地域のFM放送などの利用、

など多様な手段が考えられる。すでに発災当初の壁新聞にはじまり、各種広報紙の提供や電子端末の活用などの取組が行われているが、引き続き、被災者ひとりひとりが利用可能な情報提供、ひいてはネットワークづくりにもつながる交流の場の構築を行っていく必要があり、本委員会としても今後重点的に検討を行っていく（3.（5））。

## ②復興を契機とした地域包括ケアの構築

助け合いを基盤とした支援の仕組みを構築して、保健・医療・介護・福祉・生活支援サービスなどが一体的に提供されることは、少子高齢化が進む日本社会において重要な意味をもつ。

復興を契機として、将来の少子高齢化社会のモデルとなるような、地域包括ケアの在り方を一体的に検討し、実践を試みる時期を迎えており、本委員会としても今後重点的に検討を行う（3.（2））。特に高齢者が増えている中、周囲との交流の中でいきいきと健康に暮らせる環境を、ソフト面も含め、民間の力を活用しつつ整備するべきである。

例えば、災害公営住宅の整備に当たり、高齢の入居者が一堂に会して食事をとれるような場の確保を行った相馬市の例や、津波浸水地の一時避難所に保育所などの福祉施設を併設している多賀城市の例がある。高齢化や弱者への配慮や地域コミュニティの維持・形成の観点から、コンパクトな地域づくりも重要である。

地域の多様な居住ニーズに対応した災害公営住宅が、地域の福祉・交流拠点となった事例を共有し、被災地における住民のニーズの把握と計画検討の支援について、本委員会で今後重点的に検討を行う（3.（2））。

また、地域医療は、国公立の医療機関だけでなく、民間病院や個人診療所との役割分担や連携を図ることで、医師・医療従事者の人材不足や地域的偏在を組織的に解消する必要がある。

## （3）産業・雇用の再生

### ①しごとの確保

しごとの確保は、被災地における人々の生きる糧であるとともに、人々が生きがいを取りもどす土台である。しごとがなければ、復旧や帰還が実現しても、地域社会は持続しない。住宅のみならず産業基盤を含めて被災した今般の震災では、生活の再建としごとの再建を同時に進めていく必要がある。

例えば、女性や高齢者が中心となって、得意な手仕事を活かして手芸品を販売する取組が行われている。また、在宅就業の支援やコミュニティビジネスの立ち上げの支援も有効である。

### <今後の雇用対策>

被災地において、求職者が働く意欲を確保しながら、復興を自らの手で進めてい

くことは重要である。失業手当の特例支給から職業訓練や就労支援に重点を移すなど、就労を支援する方策に力を入れることが望まれる。また、産業・雇用政策をより効果的に実施するための、正確なデータに基づく効果の点検や必要な改善が期待される。

また、雇用のミスマッチ対策については、既存の雇用関連行政の枠内で処理するのではなく、より広い範囲で誘導策を検討する必要がある。さらに、若者を呼び込む施策については、既存の取組の効果を点検し、新たな方策について、自治体を中心に関係者間において検討されることが期待される。

## ②地域経済の再生

地域経済の核となる企業を中心とした地域産業が重要である。とりわけ、沿岸地域社会では、漁業をはじめとした農林水産業の再生や六次産業化<sup>13</sup>を含めた新たな産業の創出こそが、次代を担う若者を引きつけ、若者による起業・創業を促し、内陸部と沿岸部とが連携することで、地域全体の復興につながるのではないだろうか。

地域産業や漁業の復興は、民間の力によるところが大きい。民間主導の事業をやり易くするのが公的部門の任務である。産業用地の確保・商店街再生支援や、漁港・漁船等の生産基盤の早急な復旧により、将来に不安を抱く被災者に希望とやる気を喚起することで、復興をさらに加速すべきである。

その際、産業復興と住宅再建とが一体的に実施されるよう、国・県・市町村が連携して調整を行うことが求められる。

例えば、石巻市においては、地域産業の早期再開に配慮し、土地区画整理事業が予定されている地区においても、現況地盤で先行的に水産加工工場を再建し、その後それと整合させて道路や排水設備を計画するなど、事業を柔軟に推進しようとしている地域もある。

これら、地域づくりを契機として、地域特性を活かした産業の創出を図るなど、将来の日本のモデルとなるような地域産業の在り方について、本委員会としても今後重点的に検討を行う（3.（3））。

### <事業者（工場・事務所・商店等）>

震災復興特別貸付による資金支援や、中小企業がグループで復旧整備を行う場合の補助、仮設店舗を整備し無償貸与・譲渡を行うなどの取組がすでに行われている。また、地域コミュニティの担い手である商店街の賑わい創出のため、中心市街地活性化への支援なども重要である。いわゆる二重ローン問題への対応については、各県の産業復興相談センターや産業復興機構、被災地横断的な組織である(株)東日本大震災事業者再生支援機構による債権の買取りや出資、債務の保証が進められている。現在は、地域づくりが始められている段階だが、今後、企業再建の取組が本格化する

<sup>13</sup> 農林漁業生産と加工・販売の一体化や、地域資源を活用した新たな産業の創出の促進など。  
<http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika.html>

るなかで、一層の活用が期待される。そのほか、日本政策投資銀行や信金中央金庫が、被災地の地元銀行と組んだファンドを組成し、劣後ローン・優先株等のリスクマネーを提供して、被災地の中小企業の再生と新事業の展開を支援している例もある。

さらに、個人商店や零細企業、新規起業者の取組も視野に入れた継続的な支援を求める意見もある。例えば、いわゆる市民ファンドが、地域特産品を媒介に消費者から寄付と投資を兼ねた資金を募り、被災した個人商店や零細企業の再建を支援する取組や、商工会議所等地域の事情に精通した組織を積極的に活用する事例もみられる。また、被災地において地域課題を解決するための社会的起業や、これを担う人材育成の支援も行われている。

### <水産>

漁港を早期に復旧しつつ、漁業形態を踏まえ、漁業・養殖業、水産加工業、流通業などが一体的に機能を回復・向上することが求められる。

例えば、日本有数の水産拠点である石巻市においては、地盤沈下した水産加工団地を嵩上げして復旧するとともに、魚市場の復旧に際し、高度衛生管理に対応した荷さばき所を整備することにより、海外への水産物輸出をも視野に入れ、力強い産地としての復興を目指している。

また、沿岸部の嵩上げによる事業再開までの空白期間については、引き続き支援が望まれる。小規模かつ零細の漁業水産関連業者のニーズに素早く対応できるような柔軟な制度を望む声もある。

例えば養殖業では、わかめの生産量が8割程度まで復旧したが、漁業全体では地域差・魚種による差がある。また長期に及ぶ休業を経て経営上の課題を抱える事業者も多く、各種支援を継続的に行う必要があるとの指摘がある。さらに、早期復旧・復興のため、漁船・漁具やコンクリートの供給・修理体制の増強、漁協の運営再開に向けた支援も併せて行うことが望まれる。

### <農業>

農業の復興については、高齢化の進展など10年後の地域の姿を見据える必要がある。その上で、例えば、水産加工業の再建や観光振興策などと連携しながら、六次産業化などによる農業の高度化への道筋をつけ、新たな販路を拡大する高度な経営体を育成し、新規就農などにより人材を確保する方策を模索すべきである。

注目に値する例として、例えば海岸平野の水田が広範囲に浸水した仙台市では、農地の復旧・除塩と同時に、水田の大区画化、農地の集落営農組織や農業法人への利用集約、野菜や花の栽培施設の整備による経営転換により、先進的な農業拠点の再生を目指している。

また、リアス式海岸の平地が浸水した陸前高田市においては、環境制御型の栽培

管理施設で生産された野菜をコールドチェーン輸送<sup>14</sup>で大口需要者に安定供給する仕組みを通じて、付加価値の高い大規模な施設園芸団地の新たな形成を目指している例がある。

#### <観光>

息の長い復興事業の継続には人の交流が欠かせない。復興の現場を他地域や他国の人々に見てもらうためには、観光の再生が重要である。すでに、各地域の伝統的な祭りが関係者の努力により次々と再開されてきた。引き続き、地域のアイデンティティとして重要な文化財や伝統的建築物を修復・修繕し、災害遺構の保存や景観に配慮した地域づくりによる「被災地観光」の推進や、宿泊施設の整備を図るべきである。

#### ③新たなエネルギー利用の模索

復興を契機とし、エネルギー基本計画の策定動向も踏まえ、東北地方を再生エネルギーの先進地域とする構想がある。今後の期待が大きい太陽光や風力、小水力、バイオマス、地熱など再生可能エネルギーの普及については、地域経済の活性化につながるよう、地元企業を巻き込んだ議論が行われることが望ましい。エネルギーコストの削減やエネルギー安定供給の確保を図るとともに、温室効果ガス排出抑制などの環境面の配慮をも加えて推進する必要がある。

また、スマートコミュニティの建設など、先端的な課題でありながら、復興事業全体に関わる問題は、実証及び導入促進や特区の活用による規制の特例を含めた検討など、国・地元自治体も含め関係者間における検討が望まれる。

すでに先行している例として、例えば、岩手県宮古市では、メガソーラー、バイオマス、小水力発電等を組み合わせて、BEMS、HEMS<sup>15</sup>を導入するとともに、植物工場、公共施設、防災施設への電力供給を行うというプロジェクトが進行している。

#### (4) 福島をはじめとする原子力災害からの復興

##### ①暮らせる環境の回復

福島をはじめとする原子力災害からの復興においては、幅広く英知を結集する必要がある。政府においては、原子力災害からの福島復興再生協議会や被災市町村と国との意見交換を継続的に行っているところであるが、引き続き、若者をはじめ、避難を余儀なくされている方々が帰れるよう、「暮らせる環境」の早期回復が望まれる。

<sup>14</sup> 製品の発送から納品まで、途切れることなく低温に保ち、温度管理を行い輸送すること。

<sup>15</sup> BEMS, HEMS (Building / Home Energy Management System) : ビルや住宅等において、IT機器を活用して電力消費量を計測し、快適性を損なわずに、効率よく省エネ等を可能とするシステム。

#### <原子力災害による避難者や地域への支援>

避難者の帰還は、その人にとって人生の選択ともいえる大きな決断である。避難者が帰還するのか、しないのか、その判断や決心を行うための情報面の土台として、将来の夢や現実も示しつつ、帰還支援の枠組みを明示する必要がある。

国は、帰れる場所の確保のみならず、避難者の受入れや移転に向けた支援を行う必要がある。

また、今回の震災では、警戒区域からの避難者のみならず、県外避難者や自主避難者の生活の問題、また、家族が避難により離散して生活するいわゆる「二重生活」に伴う家計の負担増など、種々の新しい課題が生じている。

このように広く散在する避難者には、受入れ自治体への支援や県外避難者同士の横のつながりの機会が必要である。それによって、避難者の所在情報に限らず、健康面や心情面も含めた情報の交換が行われることが望まれる。それには情報通信機器の活用なども効果的である。

#### <除染・賠償>

除染と賠償は、「暮らせる環境」の回復、被災者の円滑な再出発のために欠かせないものである。

放射能に対する住民の不安を払拭するとともに、放射性物質を含む災害廃棄物や下水汚泥、焼却灰などの適正な処理、及び処理施設の確保に向けて、国・県・市町村が連携して検討を行う必要がある。また、中間貯蔵施設や最終処分場の議論と並行して、住民の合意形成の状況も踏まえながら、除染に必要な仮置き場の設置について検討していくべきであり、本委員会としても今後重点的に検討を行う。除染については、引き続き十分な予算措置と実情に応じた柔軟な予算執行が求められる。さらに、原発事故収束作業や除染作業に携わる作業者の安全管理の徹底と、健康管理のためのモニタリング体制の充実を図る必要がある。

賠償については、農林水産業や観光業への風評被害を含め、県域や汚染の強弱などによって範囲を一律的に限定することなく、東京電力株式会社が責任をもって、損害賠償を行うとともに、ていねいな説明のうえ、対応すべきである。なお、原子力損害賠償紛争審査会においては、原子力損害の範囲の判定等に関する指針を示しているが、引き続き、東京電力株式会社から被害者に対する損害賠償が円滑になされるよう当事者間の合意形成等に資することが求められる。

#### ②風評被害への対策

風評被害は依然として深刻な問題である。放射線量の安全性をめぐる基準について、国際的に見て日本が格別に厳しく引き下げを行ったからといって人々の安心につながったわけではなく、スーパーや仲買人が70Bq、50Bq以下でない取り扱いわない、といった、ある種の「放射能ゼロ信仰」ともいえる風潮が生まれている。

新しい基準を作る、というよりも、放射線に対する共通理解をどのようにつくっていくか、産地における放射能検査体制の整備も含め、国民や業者の納得が得られる仕組みづくりが重要である。また、事業活動の円滑な再開・継続や販売促進に必要な支援を行い、併せて、食品中の放射性物質の基準等について、国民の理解を促進することが必要との意見もある。

### ③放射能に対する住民不安の解消

放射線量については、国が科学的検証に基づくリスクの考え方を明確に説明すべきである。実際、政府においては、国民の健康不安を早期に解消するための計画をとりまとめており、この中の重点施策として、(i)関係者の連携、共通理解の醸成、(ii)放射線影響等に係る人材育成、国民とのコミュニケーション等、(iii)放射線影響等に係る拠点の整備、連携強化、(iv)国際的な連携強化が挙げられている。

今後さらに求められるのは、不安解消のための住民との継続的な対話集会などのリスクコミュニケーション<sup>16</sup>をはじめ、食や観光の分野におけるPR活動の実施や国際会議の招致などによる海外への安全性の発信など、支援の輪が広がるような具体的な働きかけや仕組みづくりであり、本委員会としても今後重点的に検討を行う(3.(4))。

### (5) 各種制度の活用

地震津波が日本社会を震撼させて以来、我が国においては、被災者の救援活動、応急復旧対応がなされるとともに、中長期的な復興構想がつくられ、予算・関連法案・諸制度が創設されてきた。この中には従来の災害対策の域を超えた新しい取組として評価されるものも含まれている。

しかし、前例のない大災害からの復興であり、復興の進展が阻害されることのないよう、煩雑な仕組・手続の解消やさらなる柔軟な運用が必要であり、また財源措置が引き続き求められる。

#### <復興特区>

自治体が作成する計画に基づき、規制や手続に関する特例、税・財政・金融上の特例を適用する復興特区制度が設けられている。これまでに平成24年8月28日時点で20件の計画が認定された。被災地の産業振興や雇用確保を支援する税制優遇措置や、医療の確保のための医師の配置基準に関する規制の特例などである。自治体は、引き続き民間企業や国との連携を深めつつ、特区制度の活用を促進すべきである。

また、制度の柔軟な運用や期限延長などを求める声もある。復興庁においても国

<sup>16</sup> リスクについて、市民、産業、行政等の全ての者が情報を共有しつつ、相互に意思疎通を図ること。つまりリスクについて意見交換することで、相互の信頼や理解を深めていく過程を指すものである。

と地方の協議会などを通じて特例の追加・充実が検討されているところであり、引き続き、被災自治体からの具体的な要望に耳を傾ける必要がある。

#### <復興関係予算>

復興関係予算については、当初5年間で少なくとも19兆円の復興予算が設けられている。復興のための増税等により財源を確保していることに鑑み、それらは被災地の復旧・復興に直結した予算とすることが求められる。また、復興関係予算については、被災自治体にとって自由度の高い運用を求める声強い。

今回の震災では、災害復旧事業だけでは対応が困難な市街地の再生などに対応するため、復興交付金制度が創設された。本制度においては、①復興に必要なハード事業を幅広く一括化し、一本の事業計画として実施できる、②追加的な国庫補助及び地方交付税の加算により、地方の財政負担を全て手当てし、③基金の設置により執行の弾力化を図り、交付などの諸手続の簡素化を図るなど、被災地の負担軽減のための各種の制度的な手当てを行った。こうして従来になかった仕組みとなっている。その後も被災地の要望を踏まえ、事務負担軽減のための申請手続の見直しや、効果促進事業の一定割合を一括配分するといった対応が行われてきた。

一方で、被災地にはさらなる次のような要望がある。復興交付金について、基幹事業を追加してほしい。内陸市町村等においても復興交付金を更に活用したい。また、復興が完了するまでの確実な予算措置を求めたい。社会資本整備総合交付金（復興枠）についても、復興交付金と同様の弾力的な運用を求め、その地方負担等について復興が完了するまでの確実な予算措置を求める。そのほか、個人の住宅再建支援の更なる拡充等、被災者個人に対する支援を求める意見もある。自治体からの声に十分留意する必要がある。

#### <基金>

昨年度創設された「取崩し型復興基金」（9県で、計1,960億円）は、被災地域の復興状況に応じてきめ細やかに対処する財源として有益である。本委員会においても、各県に設けられている基金の活用状況について周知・公表すべきとの意見があり、それを受け総務省から東日本大震災に係る「取崩し型復興基金」の活用状況と事業例が報告された。自治体間で地域づくりや住民支援が一層進むよう、基金制度が活用されていくことが望ましい。

#### (6) 制度を活かすためのオーダーメイドの相談と対応

関係機関の各相談窓口が、被災地の支援策の全体像と最新の情報を把握し、複数事業の組み合わせも含めて相談にのれる体制づくりが必要である。利用者側に立ったオーダーメイドの相談が望ましい。機関別の縦割りの回答や即答できないことを放置してしまうことのないように、さらに具体的な解決策や代替案を出していくこ

とも含めて対応すべきである。こうした体制づくりや、相談員の研修やケーススタディの実施について、自治体を中心に関係者間での検討が期待される。

例えば個々の市町村の具体的な課題に応じ、国の関係府省等の専門スタッフが横断的に連携し、地域づくりを制度面、運用面等から支援する「復興連携チーム」が編成され、活動を開始しており、発展が望まれる。

#### (7) 取組事例の共有

復興過程における諸課題について、すでに解決のめどが立っているものや、制度の活用や柔軟な運用により解決されている例もある。しかし、こうした情報や経験が共有されておらず、全体として復興のスピードが上がっていないといった問題がある。復興関係の制度や予算、事業を、被災地において最大限に効果的・効率的に活用するには、各自治体における具体的な成功事例や先行事例を共有することが重要である。

被災地における取組事例の把握・共有については、各種課題や制度を把握している政府や自治体に加え、現場において実践的な経験が蓄積されているNPOなどが連携する必要がある。市町村同士のネットワーク、あるいは、地元住民や支援者による話し合い、学び合いが必要である。また、被災者と行政の間に位置する第三者機関による支援も有益である。

例えば、阪神・淡路大震災時の兵庫県では、「被災者復興支援会議」という会議体が各領域の専門家12名と県の課長職員によって設けられた。会議の構成員が現地に出向くことで、被災者・支援者・行政の間で逐一情報共有し、問題解決の迅速化を図った事例がある。

このように、人材と情報をどのようにつないでいくか。本委員会においても重点的に検討を行う(3.(5))。

#### (8) 人的支援

前例にない規模の復興事業への対応が求められる中、地震津波により職員を失った自治体も多く、被災自治体における人材不足が指摘されている。

今後、復興事業が本格化する中、人材の不足で復興が遅れることのないよう、応援要員の継続的な派遣に加え、専門家や経験者による人材育成を支援する取組など、本委員会においても重点的に検討を行う(3.(1))。また、都市再生機構の一層の活用や民間コンサルタントの地域の実情に応じた適切な活用も重要である。

##### <公務員の派遣>

これまでも被災自治体への地方公務員の応援派遣が千人を超える規模で実施されているが、人手不足の解消には至っていない。特に、地域づくりに携わる土木技術

職員や土地区画整理事業等の地域づくりに経験がある者、福祉関係者の不足が指摘されている。また、被災自治体ごとの復興の状況に応じて、被災自治体の応援要員の受入れ体制の整備なども求められる。

#### <民間専門家の派遣>

地域づくりの事業に携わる不動産鑑定士や建築士、弁護士、司法書士、また、医師などの有資格者をはじめとする専門家の不足が問題となっている。被災地の需要に応じた職種・派遣期間・受入れ体制等のマッチングが行われ、人的支援がいきわたるよう、関係者間での検討が期待される。

#### <企業、NPO・NGO、ボランティア等多様な担い手による応援>

今回の大震災では、行政職員のみならず、企業や災害支援関係のNPO・NGOやボランティアによる活動が行われている。発災当初は泥やがれきの撤去、避難所における炊き出し、物資の供給等が中心だったが、その後は、心のケアやコミュニティ支援、復興に向けた地域づくり支援、産業振興・雇用確保などの息の長い取組が展開されている。これについては、企業、NPO・NGO、大学や専門学校などによる継続的な支援が行われる環境づくりが必要である。

### (9) 災害の記録と伝承

東日本大震災に関しては、公的部門をはじめ、民間や大学等の様々な団体において、多くの記録が残されている。今回の大震災を後世に引き継ぐため、知恵やノウハウといった「暗黙知」を含め、これらの記録を収集・保存・公開するための災害アーカイブを構築することが重要である。

このため、政府各機関や被災地域における自治体、民間団体、NPO等が収集している記録についての状況を把握するとともに、それらを共有・連携することが重要であることから、記録の収集・保存・公開するための災害アーカイブ構築のための仕組み等について、本委員会においても今後重点的に検討を行う(3.(6))。

東日本大震災の記憶を未来に語り継ぎ、津波防災の文化を国内外に発信する拠点のあり方について早期に調査・検討し、整備するべきであるとの意見があった。また、震災の遺構について、多くの人命が失われた建物などの保存のあり方について、関係者が受け入れられるような解決策が求められている。

### (10) 復興庁の役割

#### <復興庁への期待>

復興庁は役所の縦割りの壁を乗り越え、被災自治体の要望にワンストップで迅速に対応する復興の司令塔として設置された。被災3県に復興局、沿岸部に8か所の

事務所・支所が置かれており、被災地に心を寄せつつ効果的に活動が続けることが重要である。復興庁が設置されてから半年が経過しているが、発足当初に比して、次第に地域との相談も円滑に進むようになるなど、現地との信頼関係を培ってきていると評価できる。

一方、限られた財源の有効活用やスピード感ある復興施策の実施のため、復興庁が全体的な司令塔の役割を果たしていくことが課題であり、関係省庁が一体となって復興に取り組むよう、リーダーシップを強力に発揮すべきである。

そのためにも、被災地に置かれた復興局の体制強化や、研修等を通じた職員の専門性の向上、復興支援に携わる多様な関係者との協働、政府全体による復興関係予算の精査や政策評価が必要である。

#### <委員会の活動方針>

すでに復興構想会議の提言をはじめ、様々な方針や計画が打ち出されているが、復興の状況に応じて修正を要する場合もある。

復興推進委員会では、これまで、復興の現状と課題について全体像を俯瞰したうえで、重点的に調査・審議すべき事項を絞り込んできた。今後は、被災地の現状や切実な要望に耳を傾け、問題点の確認や過程・成果の把握・分析を行い、積極的に情報発信を行っていく。また、復興のモデルの例示につながるような、各地の先進事例の収集を行う。そして、問題点の提起や要望のみの議論で終わらせることのないよう、先を見通しつつ、住民、自治体、国、さらには国民全体の適切な役割分担を意識しながら、被災者や被災自治体、国の復興担当者に役立つような提言を行うこととしたい。

### 3. 年次報告に向けた課題整理

復興のために解決すべき課題は多岐にわたる。その中で、スピード感ある復興施策の実施に向けて、本委員会としても今年度後半、重点的に調査・審議すべき事項を絞って、政府・地方自治体・国民に対してより具体的な方策等を示していく必要がある。

#### (1) 地域づくり・住宅再建の早期実現

##### <丁寧な住民合意形成とスピードアップの両立>

従来考えられなかった規模の津波が襲来し、沿岸部では大幅な地盤沈下により居住可能な地域が縮小した。甚大な津波被害を前に、安全な土地への移転を求める住民の声が強くなり、高台移転や既成市街地の嵩上げを大規模に実施する必要性が生じている。

高台移転の計画は、防災集団移転促進事業において276地区、漁業集落防災機能強化事業において82地区に上り、移転戸数も3万戸以上が見込まれ、10万人以上の大規模な移転である。被災現地の再建を進めるに当たっても嵩上げを伴った土地区画整理事業で対応しなければならない地域が多く、その規模は少なくとも2,000ha以上となる見込みである。

南北700kmにわたる沿岸被災地域において展開される市街地・集落の復興は、復旧・再生にとどまらない市街地や集落の根本的な作り変えであるという点において、さらにはその規模において、歴史上例をみない大規模な事業として難事業といえる。

事業を実施する上での困難として、リアス式海岸は平地が少なく移転先の土地の確保が困難なため、急斜面の切り盛りは莫大な事業費を要することが挙げられる。また、津波リスクと向き合いながら先祖伝来の土地に残るか、住み慣れた土地を手放して高台移転するか苦渋の決断を迫られる中で、住民の合意形成が重要になる。

被災自治体にとっては経験のない事業である上に、多数の職員を含め自治体自体が大きく被災し、行政機能が低下したところもある。そのほか、鉄道などの交通機関の復旧方針が地域づくりの計画に大きく影響する面もある。

さらに、震災以前から高齢化・人口減少が進展していた上に、震災により若年層の人口流出が加速しており、時間の経過に比例して、地域の再建は極めて困難になる。高台移転や嵩上げは住宅再建の前提となるため、多数の地区を同時並行的に進めることが必要である。一方で、工事を同時並行的に進めるとなると、復興資材や専門性を持った人材の不足がさらに深刻になることが憂慮される。

このように、津波被災地の復興は、市街地・集落の根本的な作り変えを必要としており、先例のない規模と困難を伴う。こうした事業の実施は、被災自治体単独の行政能力を大きく超えているとの認識が必要である。このような認識は、全国的に国民、行政が共有し、国や全国の自治体等からの人的支援をはじめ各種支援を長期的に継続していく必要がある。具体的には、以下の点について、本委員会として今後議論を深めていく。

#### ①被災地方公共団体の体制支援の継続等

丁寧な住民合意形成と事業のスピードアップの両立を図るために、被災地方公共団体、とりわけ被災市町村の人員、ノウハウの不足を補うことが不可欠である。このため、これまでも進めてきた全国の自治体等からの人的支援を長期にわたり継続する必要がある。また、このような状況を十分認識した上で、国においても関係職員が積極的に参加した復興連携チームの編成などの支援活動を一層推し進める必要がある。とりわけ、独立行政法人都市再生機構による支援に対するニーズの把握、一括発注の仕組みの周知・普及など、復興事業の円滑化・迅速化の手法を検討する。

#### ②合意が整った地区の工事を先行させる段階的な整備

地域の事業主体が、持続可能性に配慮し、事業手法や事業計画を現実的なものに見直すことができるよう、また、事業地区全体の合意形成を待つことなく、住民合意が整った地区から順次事業着手を行えるよう、柔軟な事業展開の手法を検討する。

#### ③復興特区の枠組みや一括発注の仕組みを活用した制度・手続面の更なる工夫

スピード感ある事業実施のため、復興整備計画を活用した制度・手続の効率的な実施、事業ニーズに即した発注方式やサポート方策について重点的に調査を実施し、具体的な方策を検討する。

#### ④災害公営住宅を活用した中心市街地の地域づくりの推進

中心市街地の活性化を図っていくためには、定住人口の確保が重要である。災害公営住宅を高台等に整備するだけでなく、既存の市街地の浸水が比較的軽微だった地域において、商業施設等と連携した津波避難ビルとして整備する方策も有効であると考えられる。

このような既存の市街地の再生の核として機能する災害公営住宅の整備を進めるためには、再開発事業との連携、民間賃貸住宅の借上げや商業施設との合築、定期借地権を活用した用地の取得、土地・建物一体の買取など、市街地の特徴に応じた柔軟な方策について検討を行う。

#### ⑤住宅復興に係る工程表の可視化

復興に係る工程表は、被災者にとって生活再建を図る上での基礎的な情報になるとともに、将来への希望となるものである。被災者にとってより身近に実感できるものであることが望ましい。

現在、被災地方公共団体や政府から示されている工程表についても、より詳細かつ具体的に被災者が復興を実感できるものとしていくとともに、被災者に対しより丁寧な情報提供を行っていくことが必要である。ただし、工程表が事業の方向性を縛り、住民合意等が難しくなってしまうといった問題も考えられるため、これらの両側面についても検討を行う。

## (2) 生活復興から発展する地域包括ケア

### ①被災者の今を支援

地域づくりに時間を要することもあり、仮設住宅での生活や県外・域外に避難した状態での生活が長期化することが予想される。コミュニティの維持・再構築、健康面の支援等を継続させるとともに、被災地の実情や復興状況等を踏まえ、長期化する避難生活への支援のあり方を柔軟に検討すべきである。

また、こうした支援に当たっては、行政はもとより、被災者自身と被災者を取り巻く住民、NPOやボランティア、専門家等様々な関係者が知恵を出し合い、協力しながら、息の長い取組を続けていくことが重要である。

### ②地域包括ケア

在宅サービスを行う拠点や介護のサポート拠点などの整備を通じて、保健・医療・介護・福祉・生活支援サービスを一体的に提供する地域包括ケアの取組が注目される。こうした取組の中で、地域包括ケアの考えが地域社会に定着し、地域づくりにおいても活かされることが期待される。子どもから高齢者まで様々な世代が交流しつつ支えあう将来の少子高齢化社会のモデルを被災地においてこそ、先駆的に実現することが望まれる。

本委員会においては、いかに被災地全体の底上げを図りつつ、被災地における地域包括ケアを中心とした取組を将来の少子高齢化社会のモデルとして活かしていくか、各地の好事例収集・情報共有や、専門家の派遣等によるノウハウ提供を含め、講じられる方策について重点的に検討を行う。

## (3) 被災地の将来を見据えた地域産業・仕事の支援

### ①地域資源や地域社会を活かした特色ある地域づくり、新産業の創出

高台への移転に際して、なりわいのない地域となることのないよう、地域産業を振興することが重要である。地域資源や地域社会を活かし、全国のモデルとなるような特色のある地域づくりを進める必要がある。長期的な視点で予算の重点的な配分などを行い、産業振興・集積を図ることを検討すべきである。また、地域づくりと一体となった商業機能の再生により、「にぎわい」を取り戻すことも重要である。

被災地域の大学、研究機関、産業等の知見や強みを最大限活用しつつ、国・県・市町村はもとより、民間企業や経済団体等の英知を結集し、産学官連携による研究開発を推進することで、全国的な見地から、将来を見据えた我が国の経済社会の可能性を追求する新たな産業の創出を図ることが重要である。例えば、被災地域の漁場を回復させるための海洋生態系の調査研究、地元の海洋資源を活用した新たな産業の創出に向けた技術開発などの取組がある。

また、新産業としては、太陽光発電、風力発電、バイオマス発電、中小水力発電、地熱発電等の再生可能エネルギーの導入や、エネルギー効率を高めるためのシステ

ム作りを先駆的に行うことで、関連する産業の集積も期待することができる。地域材を活用した災害公営住宅の整備や、間伐材等を活用した木質バイオマス発電、それらを円滑に進めるための森林内の作業道整備を進めることにより、持続的な森林・林業・木材産業の確立や地域における雇用の確保につながると考えられる。

他方、少子高齢化、過疎といった地域問題を抱える沿岸地域で、様々な社会問題を解決するために、地域単位での社会的起業が生まれつつある。特に、介護・福祉の分野から、被災者支援時のノウハウを活かしたビジネスが生まれることも期待できる。

## ②一次産業の経営革新

農林水産業については、地形など地域の多様な実情を踏まえつつ、合意形成に基づいて、①高付加価値化、②低コスト化、③経営の多角化の3つの戦略を組み合わせた取組を実証する方策を検討すべきである。

例えば、農業については、農地の復旧に併せた水田の大区画化、担い手への利用集積、高収益作物への経営転換により、先進的な農業の実現を図るべきである。また、環境制御システムを活用した植物工場も望まれる。

水産業については、震災復旧事業の過程で、水産加工団地への集約化、中小企業等グループ補助金による企業連携が進んでいる。こうした中で、漁業・養殖業、水産加工業、流通業が一体となった地域の復興が重要であり、漁船、養殖施設、種苗生産施設、漁港施設などの整備を引き続き進めるとともに、魚市場や水産加工施設の復旧を加速し、これに併せた高度衛生管理体制の構築などを進めるべきである。

## ③観光業の推進

風評被害を払拭するための正確で統一的な情報の発信も行われているが、まだ不十分である。また、「東北観光博」や東北・北関東の訪問につながる政府関連事業や民間イベントによる復興支援運動などの取組がみられるが、さらに持続的に広がることが求められる。

このため、被災者の感情にも配慮しつつ、防災教育と震災教訓の伝承、被災地における文化振興を兼ねた新たな観光の促進、三陸沿岸を一体とした広域的な観光の促進も重要である。

## (4) 福島をはじめとする原子力災害からの復興

### ①福島をはじめとする原子力災害からの復興をめぐる状況

原子力災害は、我が国がこれまで経験をしたことのない未曾有の事態である。現在でも避難指示区域（11万人）を含め、福島全域から16万人が避難し、うち6万人が全国に散在している。避難区域では、生活・生産の活動が1年以上にわたり停止した。全面避難により行政機能が他の自治体へ移転した自治体も存在する。

放射線による健康への影響の懸念をはじめとする大きな不安が存在する。放射線が

人間の五感でとらえることができないこと、安全基準の受け止め方が人それぞれであること等により不安の解消は容易ではない。また、除染は、放射線量を低下させる上で一定の限界があるものの、着実な効果がある。安心して暮らすことができる生活環境を作る上で重要な手段であり、計画的で迅速な実施が望まれる。

原発の事故により、長期にわたって避難を指示された区域への帰還は、チェルノブイリ事故でもなかった取組である。事故を起こした原子炉の処理には30年以上かかる見通しと言われている。放射線量が高く、5年を経過しても帰還が困難な区域も存在する。このため、住民が帰還できるまで、長期にわたる避難生活等の支援が必要になる。また、帰還を選ばない住民もおられることから、帰還地域は、人口減少・高齢化が進んだ姿になる可能性がある。

農林水産業はじめ商工業、観光業などに、風評被害を含め著しい影響がある。政府は、賠償の円滑な実施や農林水産物の検査体制の整備を含めた風評被害対策などに取り組む必要がある。また、とりわけ福島県双葉郡最大の産業であった原子力発電及び関連産業の雇用機会が失われ、今後の産業構造は不透明な状況にある。

#### ②各府省庁の壁をのりこえる取組

福島をはじめとする原子力災害からの復興においては、除染、廃棄物対策、避難者支援、賠償、健康不安対策などを進めるとともに、インフラや公共サービスの復旧、産業や雇用の復興を図り、困難な事態の克服に包括的に取り組むことが不可欠である。

これらの課題に対しては、原子力災害の応急対応に当たる原子力災害対策本部と復興を担う復興庁が、関係する府省と連携しながら取り組んでいるところであるが、まだ十分ではない。復興を本格化させるためには、政府の総合力が一層発揮されるような体制を構築することが求められる。

#### ③放射線による健康への影響の懸念をはじめとする不安に関する問題

原子力災害からの復興における課題は、広範にわたるが、これらに共通する基本的な問題として、次の2点が挙げられる。

まず、1点目は、原子力被災地域に関しては、除染等による放射線問題の解消を待ってはじめて復興が開始できるという、通常自然災害と根本的に異なる問題があること。

2点目は、放射線による健康への影響の懸念をはじめとする様々な不安が、この原子力災害の問題をより深刻にし、復興を妨げていることである。具体的には、放射線被曝量による健康への影響を客観的な基準として示せないこと、除染や廃炉などの取組がこれから新たに開発される技術に依存する部分があること、放射線量が高く長期にわたり帰宅困難地域に対する見通しがはっきりしないこと、将来帰還した上での生活の見通しが立たないことなど、多くの「わからないこと」が不安を増幅させている。

#### ④リスクコミュニケーションの必要性

今後、原子力災害からの復興を進めていくにあたり、放射線に対する不安の解消は必須の条件である。このため、一つでも多くの「わからないこと」を解消するための環境を整えていく取組が必要であり、放射線に関するリスクコミュニケーションを通じた国民の理解と信頼の醸成を行うことが重要である。

政府の取組を補足・強化するため、避難住民等の感じる不安の実態は何なのか、国民全体が本当に知りたいことは何なのか、現状の施策が適切なのか、不足している施策はないのか、詳細に検討、分析することが必要である。その上で現状の取組を不断に見直し、対応策を検討するべきである。

さらに、本委員会としては、これらの取組をより確実なものとするため、対応を要する大きなリスクのみならず、不安を要しない小さなリスクに対する正しい理解をどのように醸成し、広めていけばいいのか検討を行う。とりわけ、第一に福島県民の放射線に係る不安解消に立ちはだかる根本的な障害の除去に向けて、また、第二にこの不安から生じる風評被害の全国民レベルでの解消に向けて、直接の当事者ではない立場から総合的に検討を行う。

#### (5) 自治体、支援者等における事例共有と被災者による情報共有を通じた協働

東日本大震災の被害状況や復興への進捗状況は各地域、集落ごとに千差万別である。様々な事情、要因がある中で、着実に復興を進めていくためには、自治体、支援者等における事例の共有や、被災者による情報の共有が大切であるという視点も忘れてはいけない。

以下に示す取組事例、情報の共有について、どのような手法があり得るのか、どの手法が効果的かという点について、議論を深めていく必要がある。

##### ①自治体、支援者等における事例共有

復興に向けた地域づくりは、それぞれの地域の事情に即した形で丁寧に進めていくというのが大前提であるが、同時にスピードも求められている。職員を失った市町村も多い中で、大規模な地域づくりや長期にわたる被災者支援を行っていくためには、専門知識を持つ人材の確保が不可欠であり、加えて住民合意、被災者への心のケアや生きがいづくり、地域産業の再生などの取組事例の共有は、復興を加速化する観点から、貴重である。他自治体で実施されている具体的な取組事例について、情報交換の場を設けるなど、いかに効率的・効果的に共有していくかが今後の検討課題である。

##### ②被災者による情報共有

復旧から復興へと段階が進む中で、被災者にとってますます重要になってくるのが情報の共有である。地域づくりを進めていく上で、自治体と被災者がどのようなまちやむらにしたいのか、相互に計画や思いを共有することで住民参加の地域づくりが進んでいく。

仮設住宅から、高台移転や災害公営住宅などの恒久的な住まいに移る際も、被災者一人一人に対してどのような選択肢があるのか、またその選択肢ごとにどのような将来が描けるのか、被災者が情報を共有することで円滑な移行につながっていく。

被災者によっては、役場から離れていたり、コミュニティが身近になかったりと、情報が届きにくい場合がある。その際、例えばタブレット端末等の使いやすい情報端末を活用し、行政から被災者へ逐次情報を伝えたり、双方向なコミュニケーションを実施したりするなど、新しい技術の導入で解決できる場合も大いに考えられる。情報端末が使えない方に対するきめ細やかな支援のあり方も含め、どのような手法が適切かについては幅広く検討していきたい。

## (6) 災害の記録と伝承

東日本大震災に関しては、公的部門をはじめ、民間や大学等の様々な団体において、多くの記録が残されている。今回の大震災を後世に引き継ぐため、これらの記録を散逸させることなく、収集・保存・公開するアーカイブを構築することが重要である。

アーカイブの取組については、国立国会図書館を中心とする取組<sup>17</sup>や、各被災地域における独自の取組等、多様な動きはみられるものの、東日本大震災アーカイブとして、それら独自の取組を束ね、総括するような体制は十分であるとはいえない。さらに、アーカイブを構築するための基礎的な事項として、関係省庁や各被災地域が行っているアーカイブのための多様な取組について十分には把握できておらず、また、記録の対象範囲、保存のあり方等、アーカイブに係る基本的な概念等についても明確化されていないのが現状である。

このため、まずは、関係府省が中心となって、各被災地域等で行っているアーカイブに係る取組について、現状を把握するとともに、同時に、アーカイブに係る基本的な概念の明確化を通じて、アーカイブ構築に向けた基礎的な課題の抽出を図ることが必要ではないか。さらに、これらの検討を踏まえて、アーカイブ構築のためにどのような体制であるべきか検討を行い、その実現に向けた推進を図っていくことが重要である。

---

<sup>17</sup> 国立国会図書館が収集した資料、各府省が独自に行っている事業の成果、国内外の様々な機関が独自に収集・保有している記録について、国内外から一元的なアクセスを可能にする取組。

## あとがき

復興に終わりはない。一つの課題への取組が進むと、新たな課題が出てくるからである。実は復興問題をずっと追っていくと、それに携わるモノの姿がくっきりと浮かび上がってくる。国の姿、県の姿、市町村の姿、企業の姿、NPO・NGOの姿、ボランティアの姿、そして何よりも地元をこよなく愛しその復興に一番精を出す地域の人々の姿だ。

復興推進委員会は、復興庁を始め関連各府省との連携を深め、中間報告で提示した論点につき、市民目線を大事にしながら、専門家の知見も生かしつつ、説明を求め現地を見てまわり、さらに議論を確かなものにしていきたい。

復興はひと握りの人間で出来るものではない。できる限りすそ野を広くし多様な意見を求めることが必要である。復興のさらなる推進のために、課題を通して次々に浮かび上がり姿を見せる関係者に、年次報告では、是非自らの携わっている地域での取組のモデルを積極的に提案して頂きたい。

中間報告、そして年次報告は、けっして復興のむこう側にあるのではなく、まごうことなくこちら側にあるからに他ならない。