

被災自治体における 住民の意思反映

— 東日本大震災の現地調査・多角的考察を通じて —



2014年3月

公益財団法人 日本都市センター

被災自治体における 住民の意思反映

— 東日本大震災の現地調査・多角的考察を通じて —



2014年3月

公益財団法人 日本都市センター

はしがき

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、その被害が広域かつ大規模であること、震災前から人口減少・高齢化が進行していた地域が被災したこと、そして地震・津波・原発事故の複合災害であることなどの点で、まさにこれまでに経験したことの無い大災害である。

東北地方を中心に、地震・津波によって極めて多くの住宅が滅失・損壊する一方、福島第一原子力発電所の周辺地域では、居住・立入が制限される状況が生じた。こうした被害の結果、現在に至るまで多くの住民が、震災前に居住していた市町村区域の内外に避難・転居を余儀なくされている。

これまで、東日本大震災の被災自治体においては、復興に向けて各種計画の策定が進められてきた。復興の方向性や事業を提示するこれらの計画や、それに基づく実際の復興施策・まちづくりに、そこへ居住することになるであろう住民の意思を反映することは必要不可欠であるが、市町村区域内外に避難している住民やその意思を自治体がどのように把握し、それを政策決定に反映させていくか、あるいは住民相互の合意形成をいかに進めるかは重要な課題である。

これらについての調査研究を進めるため、当センターでは、平成24年7月に「被災自治体における住民の意思反映に関する研究会」（座長 金井利之 東京大学大学院法学政治学研究科教授）を設置し、2か年度にわたって、復興において自治体として重要視している住民の意思反映・合意形成の過程について、被災された都市自治体等でのヒアリング調査などを通じて実態を把握するとともに、その課題等について、関連の専門的視点から考察をすすめてきたところで

あり、本報告書はこれらを取りまとめたものである。

本報告書の本編は2部構成となっている。第Ⅰ部においては、研究会での議論や現地ヒアリング調査等を踏まえ、研究会委員や協力者が、被災自治体が直面する課題を分析・考察している。第Ⅱ部では、被災自治体等の取組みの「記録」の意味合いも兼ね、現地ヒアリング調査の結果をとりまとめている。

今後発生が想定されている南海トラフ巨大地震においては、避難者数は最大950万人と予測されており、東日本大震災と同様に、他自治体への大規模な避難が予想される。また、その被災地域は、同じく人口減少や高齢化の進む地域を数多く抱えるものと考えられる。

東日本大震災における被災自治体に取り組んでいる取組みや直面している課題は、こうした将来発生が予想される大規模災害において、災害対応や復興に当たる自治体にとって大いに参考となるものと考えられる。

震災発生後3年を経て、様々な分野で東日本大震災に関する調査研究が進められているが、本調査研究及び報告書は、被災自治体における住民の意思反映・合意形成に着目した点、そして都市自治体の視点から各自治体の取組みを横断的に取り上げている点が特徴である。本報告書が実務を担う都市自治体関係者の参考となることを祈念する。

金井座長をはじめ研究会委員及び協力者の皆様には、当研究会での議論や報告、ヒアリング調査の実施、本報告書の執筆に至るまで、多大なるご尽力をいただいた。また、現地ヒアリング調査においては、現地自治体関係者や住民の皆様には、一方ならぬご協力をいただいた。とりわけ被災自治体関係者の皆様には復興に向けた業務にご多用中にもかかわらず、そして被災された住民の皆様には困

難な状況にありながら、本調査研究のためにたいへん貴重な時間をご提供いただいた。

調査の過程で、ある被災自治体関係者からは、まずは被災自治体に関心を持ち続けてほしい、被災自治体の実態を知ってもらうことで支援してもらった全国の自治体の役に立ててほしいとの言葉をいただいた。ご協力いただいた全ての皆様にこの場を借りて心より御礼申し上げますとともに、微力ながら、本報告書が被災自治体の情報発信に貢献できれば幸いである。

2014年3月

公益財団法人日本都市センター 研究室

執筆者一覧

(敬称略)

- 金井 利之 東京大学大学院法学政治学研究科教授
- 秋田 典子 千葉大学大学院園芸学研究科准教授
- 生沼 裕 元 北海道大学大学院公共政策学連携研究部教授
- 太田 匡彦 東京大学大学院法学政治学研究科教授
- 原田賢一郎 北海道大学大学院公共政策学連携研究部教授
- 山崎 登 日本放送協会解説主幹
- 山下 祐介 首都大学東京都市教養学部准教授
- 新田 耕司 (公財) 日本都市センター研究室主任研究員
- 加藤 祐介 (公財) 日本都市センター研究室研究員
- 三浦 正士 (公財) 日本都市センター研究室研究員

エグゼクティブ・サマリー（本編）

第Ⅰ部 被災自治体における住民の意思反映に関する考察

序章 被災自治体における住民の意思反映に関する 調査研究について

（公財）日本都市センター 研究室研究員 加藤 祐介

当センターでは、東日本大震災の被災自治体における住民の意思反映をテーマに、様々な分野の学識者等からなる研究会を設置し、2012年度から2か年度にわたって、現地の実態把握を行うとともに、その課題等について議論を行ってきた。本報告書は、研究会での議論や現地調査等を踏まえ、多様な分野の学識者等により住民の意思反映について多様な切り口から論じたものである。

第1章 被災地における住民の意思反映と自治体行政職員

東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之

自治体において、住民意思反映は重要であるが、時間がかかるものである。これは被災自治体の総合計画や個別空間事業に関する長期構想においても同様である。したがって、被災自治体での住民意思反映は長期過程が予測され、それに応じて、短期的状況への対応と合わせて、移行期間が長期に及ぶことを踏まえて、移行生活と長期構想の二本立てでの意思反映が重要である。また、その際に、被災後の移行生活の困難な状況にある多様な住民から意思を汲み上げるには、自治体職員の経験とバランス感覚が重要になる。こうした

代表性と能力を有した職員が、長期構想や移行生活支援の意思決定に参加することが、被災自治体では重要である。

第2章 区域第被災住民とその意思反映可能性を通してみた 復興の過程

東京大学大学院法学政治学研究科教授 太田 匡彦

東日本大震災および福島第一原発事故は、被災時に居住していた市町村の区域外に避難する住民（区域外被災住民）を生み出した。この人々は、被災時点では、当時居住していた市町村（被災時居住市町村）の住民であったものの、その後の避難生活の態様によっては住所が現時点で居住する市町村（現在居住市町村）に認定され、当該市町村の住民とされる可能性がある。しかし、被災時居住市町村の住民でないとしても、当該市町村区域内に権利を有する者として、あるいは公衆として、被災時居住市町村の復興に関与する可能性は残される。本稿は、これらの関与が示す性格を考察すると共に、これらの関与の組み合わせとして復興の過程が表現されることを考察している。

第3章 被災地における自治体行政組織の役割

北海道大学大学院公共政策学連携研究部教授 原田 賢一郎

「被災前に居住していた市町村区域の内外に避難している住民やその意思をどのように把握し、それを政策決定に反映させていくか、あるいは住民相互の合意形成をいかに進めるかといった課題の解決に向けて、被災地において自治体行政組織が果たすべき役割は何か」という観点から、「被災地の生活再建支援」、「遠隔地避難者

に対する支援」、「復興計画の策定及び復興まちづくりの実施」の三つについて考察した。

その中で、例えば復興計画の策定期間については、被災した住民が地域の将来像を落ち着いて考えることができるようになった時期であることが必要などとしている。

第4章 復興計画における住民の意思反映

千葉大学大学院園芸学研究科准教授 秋田 典子

本格的な地方分権後、初めての復興計画の策定となる東日本大震災の復興計画は、各自治体が工夫しながら迅速に、住民意思を反映しつつ策定している。しかし、神戸市が復興計画を「災害に見舞われる前以上の暮らしと環境」の実現手段と位置づけたことや、住民の意思をできるだけ反映しようとしたこと等から、被災自治体の復興計画は膨張し、総合計画に近似の計画として策定されている。一方で、土地の被害が甚大だった本震災では土地利用に関する復興計画が「復興整備計画」として独自に策定され、それに基づき事業が実施されることになった。復興整備計画はトップダウンで策定され、住民の意思反映はあくまでも地権者としての敷地の範囲内に限られる。復興計画と復興整備計画の整合性をいかに確保するか、また地区やまちという単位において住民の意思反映をいかに実現するかが、今回の復興計画では問われている。

第5章 東日本大震災・福島第一原発事故における地域再生の 課題と住民 コミュニティ災害への社会的考察

首都大学東京都市教養学部准教授 山下 祐介

東日本大震災による津波被災地、および福島第一原発事故被害地域には、津波被害や原発避難により、当該地域のコミュニティが壊滅的な打撃を受けたコミュニティ災害ともいえるべき事態が生じている。こうした被害の特性を十分に認識しないままに復興政策が進んだことにより、復興政策の遂行が、被災コミュニティをさらに破壊していくかのような動きが見られ始めている。その要因として、災害初期のパニック状況、そして防災や復興への過度で拙速な指向性が指摘できる。結果として津波被災地では防災パターンリズムが、原発事故地では復興パターンリズムが形成されてしまった。こうした状況をとらえ直し、復興政策を再形成していくために必要な住民自治のあり方とは何かについて議論する。

第6章 情報から考える被災地の復興

日本放送協会解説主幹 山崎 登

この稿では東日本大震災における自治体と住民の対応を情報の側面から考えたい。

東日本大震災の大きな被害は、日本の防災対策の思想に見直しを迫った。従来の防災対策は施設や技術の力で災害を押さえ込んでしまう「防災」という考え方が中心だったが、東日本大震災後は、もっと自然に対して謙虚になって、ソフトとハードの対策を二重三重に組み合わせて、被害を最小限に減らしていく「減災」へと変わった。この取組みを進めていくために、情報の果たすべき役割は

大きい。

そこでこの稿では、まずは被災地の取材を踏まえ、自治体と地域住民との情報共有について考えた。また自治体同士の支援の重要性とともに、支援を受けるために必要な事前の準備の大切さについても言及した。

その上で、被災地の復興のために最も大切な視点は「被災地の多様性を認める」ことであり、被災者や被災自治体の要望に寄り添った支援のあり方を考えることだ。

津波を防ぐために海岸に整備される堤防の役割は依然として重要だが、地元の住民の要望を受けて、当初の計画よりも低い堤防にすることを決めた地域があったことなども「被災地の多様性」を考える上で欠かせない視点だと思っている。

国は「減災」の取組みを進めていくために、南海トラフの巨大地震や首都直下地震で最悪を想定した被害予測を発表しているが、これらの情報を生かすためにどうしたらいいかは情報の受け手に委ねられている。いたずらに情報に振り回されることなく、防災に情報を生かしていく様々な視点を考えていきたい。

第Ⅱ部 調査報告

元 北海道大学大学院公共政策学連携研究部教授 生沼 裕

(公財) 日本都市センター 研究室主任研究員 新田 耕司

(公財) 日本都市センター 研究室研究員 加藤 祐介

(公財) 日本都市センター 研究室研究員 三浦 正士

序 章 現地調査結果からみた住民の意思反映

第1章 岩手県陸前高田市

第2章 宮城県気仙沼市

- 第3章 宮城県石巻市
- 第4章 福島県南相馬市
- 第5章 福島県いわき市
- 第6章 福島県富岡町
- 第7章 北海道奥尻町
- 第8章 徳山ダム（旧岐阜県徳山村）

被災自治体において解決が望まれる課題等を理論的にとらえるためには現地の実態把握は不可欠である。また、実態を「記録」することは多くの自治体にとっても参考となろう。そこで当研究会では、研究会での議論とともに現地調査を重要な柱と位置づけ、調査を行ってきた。本報告書第Ⅱ部では、現地調査結果を取りまとめている。

現地調査においては、住民の意思反映の前提となる避難住民の把握、住民票の異動状況、復興にかかる各種計画等の策定状況と住民の意思反映、地域コミュニティの現状とその維持・継続に向けた取組み等について、被災自治体の職員、住民を中心にヒアリングを行っている。各自治体は、困難な状況の中、住民意思の把握・反映に努めているが、時間の経過に伴う住民の意思の変化への対応等、課題もある。

目 次

はしがき	.....	i
執筆者一覧	.....	iv
エグゼクティブ・サマリー	.....	v
第 I 部 被災自治体における住民の意思反映に関する考察	.....	1
序 章 被災自治体における住民の意思反映に関する 調査研究について	.....	3
(公財)日本都市センター研究室研究員 加藤 祐介		
第 1 章 被災地における住民の意思反映と自治体行政職員	.....	9
東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之		
第 2 章 区域外被災住民とその意思反映可能性を通してみた 復興の過程	.....	31
東京大学大学院法学政治学研究科教授 太田 匡彦		
第 3 章 被災地における自治体行政組織の役割	.....	49
北海道大学大学院公共政策学連携研究部教授 原田賢一郎		
第 4 章 復興計画における住民の意思反映	.....	71
千葉大学大学院園芸学研究科准教授 秋田 典子		
第 5 章 東日本大震災・福島第一原発事故における地域再生の 課題と住民 コミュニティ災害への社会学的考察	.....	91
首都大学東京都市教養学部准教授 山下 祐介		
第 6 章 情報から考える被災地の復興	.....	117
日本放送協会解説主幹 山崎 登		

第Ⅱ部 調査報告	143
序 章 現地調査結果からみた住民の意思反映	145
(公財) 日本都市センター研究室研究員 加藤 祐介	
第1章 岩手県陸前高田市	161
(公財) 日本都市センター研究室研究員 加藤 祐介	
第2章 宮城県気仙沼市	169
(公財) 日本都市センター研究室主任研究員 新田 耕司	
第3章 宮城県石巻市	179
(公財) 日本都市センター研究室研究員 加藤 祐介	
第4章 福島県南相馬市	189
(公財) 日本都市センター研究室研究員 加藤 祐介	
第5章 福島県いわき市	199
(公財) 日本都市センター研究室研究員 三浦 正士	
第6章 福島県富岡町	211
(公財) 日本都市センター研究室研究員 三浦 正士	
第7章 北海道奥尻町	221
元 北海道大学大学院公共政策学連携研究部教授 生沼 裕	
第8章 徳山ダム (旧岐阜県徳山村)	231
(公財) 日本都市センター研究室研究員 加藤 祐介	
参考資料	239
研究会・現地調査 日程概要	240
構成員名簿	243
執筆者プロフィール	244

第 I 部 被災自治体における 住民の意思反映に関する考察

序 章

被災自治体における住民の意思 反映に関する調査研究について

(公財) 日本都市センター 研究室 研究員
加藤 祐介

1. 東日本大震災とその被害

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、その被害が甚大であり、かつその被災地域が広範にわたる等極めて大規模なものであるとともに、地震、津波、そして福島第一原子力発電所事故という複合的災害という意味でも、まさに未曾有の災害となった。災害は従来から地域が抱えてきた諸課題を顕在化させると言われるが、被災した自治体の多くは震災以前から人口減少や少子高齢化等が進行している地域であり、こうした点においても、この震災が被災自治体に及ぼした影響は計り知れないものがある。

『平成25年度防災白書』によると、東日本大震災における死者1万5883人、行方不明者2676人という極めて大きい被害が発生している¹。また、東北地方を中心に、地震・津波によって極めて多くの住宅が滅失・損壊した。具体的には、全壊が9都県で約13万棟、半壊が12都道県で約27万棟に上るなど、甚大な住宅被害が生じている。

加えて、福島第一原子力発電所の周辺地域においては、立入や居住が制限されるという状況が生じている。事故発生後、まず、同発電所から半径30km圏内が避難指示区域等に設定された。2011年4月21日には、半径20km圏内について警戒区域を設定する旨の指示が原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）から対象市町村長に対してなされ、翌22日には、計画的避難区域が設定されている。同年12月の原子力災害対策本部決定により、警戒区域・計画的避難区域を順次、避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域に見直すこととなった。2014年4月1日に田村市内の避難指示

¹ 内閣府『平成25年版防災白書』参照。

が解除されるため、同日時点では、避難指示解除準備区域が10市町村、居住制限区域が8市町村で、帰還困難区域が7市町村で設定されていることになる。

この結果、発災直後はもとより現在に至るまで、多くの住民が被災時に居住していた自治体から他の自治体へ避難したり転居したりすることを余儀なくされている。例えば、避難者数については、発災直後で約47万人、2014年2月26日時点でも26万7419人に上っている²。また、被災時に居住していた自治体の区域内にも、被災によって避難・転居せざるを得なくなった人も多い。

2. 本報告書の目的

東日本大震災の発生から3年を経た現在、復興に向けた各種計画等の策定が行われ、多くの被災自治体で土地区画整理事業や防災集団移転促進事業といった住宅再建等に向けた新たなまちづくりの取り組みが行われつつある。こうした復興に係る各種計画等やそれに基づく実際の復興に係る施策・まちづくりに、将来そこへ居住することになるであろう住民の意思を反映することは、今まさに行われている復興に向けた諸施策を実効性のあるものとするためにも必要不可欠であると考え。特に、災害復旧にとどまらない新たな地域社会の構築を行う「復興」を行う以上は、なおさら必要と言えよう。

しかしながら、被災自治体が意思決定すべき内容の質・量は大きく難しいため³、住民の意思を反映することには困難が伴う。住民の

² 復興庁「全国の避難者等の数」http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat_2/sub-cat_2-1/20140226_hinansha.pdf (2014年3月13日閲覧)。

³ 金井利之「被災地における住民の意思反映と自治体行政職員」本報告書I部1章参照。

意思を把握するためにアンケート調査等を行っても、十分な回答を得られない場合や、時間の経過とともに住民の意思が変容する場合もある。特に、前述のとおり、多くの住民が被災時に居住していた自治体の区域内外に避難・移転を余儀なくされている中であっては、(その前提となる住民自体を把握することも含め)住民の意思を把握し様々な政策決定に反映させること、あるいは住民相互の合意形成を進めることは、重要かつ難しい課題となっている。

例えば、被災自治体における集団移転・住宅再建について、被災自治体で最も早い2012年8月に移転先の造成工事が開始できたケースでは、住民の合意形成を重視したことが早期の着工につながった背景の一つとされる一方、2014年3月現在着工に至っていないケースでは、住民の意思の反映、行政と住民との合意形成が思うようにいっていない様子が報じられている⁴。被災自治体の置かれている状況は多様であるため一概に比較することは難しいが、住民の意思をいかに反映させて合意形成を図るかは、実際の事業の進捗等を左右する一つの重要な要素として捉えることができよう。

また、原子力発電所事故により被災した自治体の中には、除染作業等がなかなか進展していないことに加え、住民が自治体の区域外に分散して避難しているため、住民の意思を集約し施策等に反映すること自体が難しい状況に陥っている自治体もある⁵。

(公財)日本都市センターの調査研究「被災自治体における住民の意思反映に関する調査研究」の調査研究成果物である本報告書では、上記のような問題関心から、被災自治体における住民の意思反映についての実態の把握・分析を行うとともに、住民の意思反映、合意形成過程やコミュニティの存続等に関する課題等について考察する。

⁴ 例えば、読売新聞「集団移転 旗振り明暗」2014年3月2日朝刊。

⁵ 本報告書Ⅱ部6章参照。

3. 本調査研究の特徴

本調査研究においては、2012年7月に「被災自治体における住民の意思反映に関する研究会」を設置し、2013年度までの2か年度にわたって議論を行うとともに、東日本大震災の被災自治体等にて自治体職員や住民等を対象としたヒアリングを中心とする現地調査を行ってきた。

当センターの調査研究においては、現実の都市政策に寄与すべく、理論と実践の融合を重視してきた。すなわち、理論的研究にとどめることなく、実践的な都市政策に結びつくような実証的研究を行ってきたところである。東日本大震災の被災自治体における住民の意思反映をテーマとする本調査研究においては、多様な分野の学識者等からなる研究会構成員による理論的な考察とともに、現地調査による実態把握を重要な柱としている⁶。現地調査において、被災3県の自治体の取組みや過去の参考事例等を横断的に取り上げた点は、本調査研究の特徴の一つである。

また、当研究会は、行政学、行政法、都市計画、社会学、マスメディア、行政実務という実に多様な分野の学識者等により構成されている。これは、住民の意思反映についてより多角的に実態を把握し考察を進めることを意図したものである。本報告書について言えば、「住民の意思反映」というテーマを多様な切り口から論じているところにその特徴があると言える。

本報告書は、こうした多角的な理論的考察と、そのベースの1つである、これまで研究会が実施してきた現地調査報告を取りまとめたものである。本報告書第I部では、研究会での議論と現地調査で

⁶ 現地調査については、本報告書II部参照。

得られた知見を踏まえつつ、研究会構成員の多様な専門的観点から被災自治体における住民の意思反映について論じている。詳細については、本章以降の各章をご一読いただきたいが、例えば、住民と自治体行政との関係や、法制度、復興計画をはじめとする都市計画等に注目して、あるいは、コミュニティや情報のあり方を通して復興の過程や住民の意思反映を論じている。また、都市自治体における現実の都市政策へつなげることも念頭に、自治体行政組織や自治体行政職員の役割についての考察も行っている。これらの論考は、当研究会での議論や現地調査はもちろん、各執筆者の日頃の研究や取材活動等を踏まえたものとなっている。こうした多様な角度からの考察によって、より実態に即した被災自治体における住民の意思反映のあり方が見えてくることを期待している。

第1章

被災地における住民の意思反映と自治体行政職員

東京大学大学院法学政治学研究科教授
金井 利之

はじめに

現代日本の自治体において、住民の意思反映をすることは、事実的にその状態をどの程度であるかを判定するかは実証問題として残るにせよ、規範的には必要不可欠なことである。自治体という統治団体は、住民による民主的統制に服さなければならない。住民は、自治体の「主人」、すなわち、プリンシパルとして位置づけられ、公選職政治家や生涯職行政職員などからなる広義の公務員は、自治体運営を実際に担う「執事」、すなわち、エージェントとして位置づけられる。もちろん、このような単純な図式が、現実にはどのように機能しているのか明らかにし、また、どのようにしたら、主人を主人たらしめ、執事を執事たらしめるかは、自治体政治学・自治体行政学・自治体法学の問題である。

こうした状況は、被災自治体においても何ら変わりはない。それどころか、被災後の自治体による意思決定は、被災以前の単純な延長線を超えて、大量かつ複雑な内容となることが多く、それだけ住民の意思反映の必要性は高いといえよう。前例踏襲による意思決定の回避という方策が、あまり有効ではないからである。しかし、被災後の状況は、住民も政治家も職員も疲弊しており、かつ、日々の営みでさえ困難ななか、対応力は低下している。本章では、こうした必要性和対応力の大きなギャップに直面する被災自治体の住民意思反映に関して、総論的に議論をしておきたい。

1. 未災自治体と被災自治体

(1) 被災自治体と被災住民の多様性

本研究会で問題となっているのは、東日本大震災を典型とする被

災自治体における住民の意思反映である。もちろん、被災の態様や程度は様々であり、それらに応じた被災自治体を細かく分類し、きめ細かく検討することが重要である。

東日本大震災で言えば、典型的には、地震本体による被害、津波による被害、原子力発電所レベル7 苛酷事故による被害、に大別することができるし、もちろん、被災自治体によってはこれが複合する。しかし、東日本大震災で特に重篤だった被災要因以外にも、様々な被災はあり得る。例えば、同じ震災でも火災による被害が重篤である場合もあろう。また、震災以外にも、台風などの風水害、火山噴火などの各種の自然災害があり得よう。戦後日本の災害対策は、「伊勢湾台風」を原点にしており、関東大震災や阪神・淡路大震災などの震災だけが災害ではない。

また、地下鉄サリン事件のようなテロまで含めれば、厄災の可能性は広い。原子力発電所の事故は、単純な自然災害ではないという意味で人災であるが、しかし、東北地方太平洋沖地震が引き鉤になっているように、天災と人災とは複合的であり得る。このように被災を想定していくと、場合分けは無数に拡大する。

このようなときに、住民がどのように対処しているかと想定すれば、これまた無数の形態があり得る。風水害を想定するような自然災害の場合には、一時的には避難をしていたとしても、「台風一過」という諺のように、浸水自体は比較的短期に収束し、住民も比較的短期に帰還することが想定される。2013年も実は多くの水害が発生した。また、自治体の全域が浸水する事態は考えにくく、したがって、同一自治体内には避難する必要のなかった住民もいることが、災害対策法制の基本イメージであった。大震災においても、住民の大半が避難所から仮設住宅に収容されるという事態は想定されておらず、また、自治体を離れた広域避難・入居が長期かつ大規模

に行われることも想定されていない。

いわば、被災したとはいえ、ある程度の住民が残り続けているというイメージがある。しかし、これは単純化である。伊勢湾台風であれば、例えば、飛島村は、長期に浸水したままであった¹。また、三宅村の全島避難は、長期的かつ包括的に進められた。つまり、住民の対処形態も多様である。

したがって、被災自治体の多様な状況に応じて、きめ細かく住民意思反映の在り方を探るのは、極めて難しい。ほとんど、ケースバイケースの臨機応変の処理、という処方箋以外あり得ないといえる。そこで、本章では視点を逆転し、平常時の自治体、すなわち、災害に直面していない非災自治体に、焦点をまず当てる。そして、平常時の非災自治体でなされている住民の意思反映のメカニズムを前提にしたうえで、そのメカニズムの一部又は大部分が機能しないときに、どのような意思反映のメカニズムを補完すべきかを検討していきたい。

(2) 非災自治体の住民意思反映

自治体は住民の意思を反映して自治運営をするのが住民自治原則である。したがって、住民の意思反映に、災害に遭っていない自治体、すなわち、非災自治体も常に努力している。もっとも、こうした住民意思反映は、非災自治体では簡単であるかということ、全くそうではない。むしろ、住民意思反映のために、様々な工夫と模索が進められているというのが実態である。端的に言って、被災自治体で住民意思反映がうまくいっていないとしても、非災自治体でうまくいっているということには全くならない。ただ、被災時と非災時

¹ 岡邦行『伊勢湾台風』ゆいぽおと、2009年

とでは、自治体が意思決定すべき内容の質・量が前者の方が大きく難しいために、意思反映のニーズと実態のギャップである機能不全が拡大しているのである。

非災自治体の意思決定には、いろいろなレベルがあり、それに応じて、住民の意思反映にもいろいろなレベルがある。非常に単純化すれば、以下の2つのレベルである。

第1は、自治体全体の戦略方針を決める総合計画であり、総合計画策定における住民参加である。住民意向アンケート調査を含む基礎ニーズ調査、大量市民参加の会議体や住民ワークショップ、公募委員を含む総合計画審議会での検討など、様々な住民の意思反映の方策がとられる。そして、総合計画の検討には、通常、2年程度の時間が非災自治体でもかかっているということに、留意すべきである。

平常時で2年かかることが、被災時にもっと短期にできるはずがない。もちろん、一日も早い復興計画の策定という観点からすれば、非災時には2年等の丁寧な策定でもよいが、被災時には悠長なものではいけないという規範的主張は可能であろう。実際にも、被災地での「復興基本計画」なるものは、2011年中において相当に策定されている。しかし、それは、住民の意思反映という観点からは、非常に困難が付きまとう。短期間に総合計画を策定しようとするれば住民の意思は反映しにくく、住民意思を反映しようとするれば短期間での総合計画の作成は困難になる、というディレンマ状況になる。

第2は、物理的な空間計画事業であり、そうした空間計画事業における住民参加である。「区画整理は都市計画の母」と呼ばれるように、多くの非災自治体では土地区画整理事業やそれに類する面的な空間計画事業が展開され、あるいは、公共施設や道路建設などの

点的・線的な物理的建設事業も進められてきた。こうしたプロジェクトの合意形成には、十年二十年の歳月を要するのは例外ではない。

「火事場の馬鹿力」という諺は、非常時には平常時にない力を発揮することがあるということの意味している。日本における都市計画や区画整理事業は、実質的には、関東大震災や戦災＝火災延焼・焼野原からの「復興」の歴史を背負っており、依然として、こうした「破局」を想定することが埋め込まれているようである²。被災地区の建築制限などは、そうした発想である。

この「成功体験」は、「東日本大震災に比べて阪神大震災の復興事業は早かった」「東北各地の自治体に比べて神戸市役所は有能であった」などという、一部の「評価」に繋がる。簡単に言えば、住宅が建て込んでいると都市計画事業は実現できないので、「焼野原」を千載一遇の好機と考える「禍転じて福となす」見方である。戦後には、災害を契機として、土木事業を拡大させた歴史もある。

しかし、短期間で急激に進める復興事業では住民の意思反映は現実的に非常に困難である。非災時には、住民意思反映を丁寧に行うために、急速には進捗しない空間計画事業を、非常時に「合理的」かつ「公共的」に「迅速」に、行政・専門家・事業者主導で実現することになりがちである。「火事場の馬鹿力」を、行政・専門家・事業者が発揮することはある。しかし、住民及び行政の住民意思反映の能力が、迅速かつ濃密に突然に向上することはない。普段からできないことは、緊急事態になってもできない。むしろ、平常時ならば住民の意思によって熟慮することができた、上記の（復興・防災の看板を掲げた）事業の推進を、住民意思反映ができないゆえ

2 小倉庫次『復興正史』宝文社、1930年。

に、抑止できないというだけなのである。

非災自治体で住民意思反映に長期の過程を要するという事は、被災自治体においても同様である。「一日も早い復興」や「復興の加速化」などを求める政治やマスコミの論調は、住民意思反映という観点からは、非現実的である。論理的には、住民の意思を反映しない急速な事業か、住民意思の反映に努めて事業に着手できないか、というディレンマではなく、住民意思を反映した急速な事業展開という「第3の道」が期待されていよう³。また、一部の地区では、こうした、両立しがたい内容を両立させた事例もあろう。しかし、こうしたことは、平均的自治体あるいは平均的地区では、なかなか起きないと考える必要がある。

むしろ、重要なことは、平均的には、「非常」な被災自治体は、非災状態あるいは「平常」に回帰するまでには、極めて長期の「脱災」過程を要することを認識し、脱災という長期の移行過程に応じて、丁寧かつ繊細に住民意思反映のあり方を適応させていくことである。あえて言えば、「加速化ではなく減速化」が必要であり、「終わりなき非日常を生きる」ことになる⁴。

2. 長期脱災過程のなかの住民意思反映

(1) 短期的状況

ア 応急

災害時の応急状況においては、住民意思は、いわば確認するまで

³ しばしば、復興事業を遅らせている要因として、①合意形成、②人手不足、③職員不足、④手続困難性（相続などによる権利関係の複雑性など）が指摘される。このとき、住民意思反映をすれば、①の要因はクリアできるからである。

⁴ 宮台真司『終わりなき日常を生きろ』筑摩書房、1995年。

もなく、自明であると考えられている。行方不明者は捜索し、負傷したものは治療を行い、死亡者は葬送し、生存者には「衣食住」に相当する不可欠サービスを確保する、などというものである。しかしながら、日常の非災状態であれば自明である事柄が、被災自治体の応急状況においては、具体的には、必ずしも自明ではない⁵。むしろ、応急とは、自治体に対して、無数の意思決定を迫るものであり、そこにおける自治体の意思決定は、住民の意思反映の有無を厳しく問われることになる。

住民の意思反映には、個々の住民からの「SOS」の情報発信が不可欠である。しかし、日常時であれば、電話一本で簡単にできることが、実に容易ではない。したがって、自治体の為政者、すなわち、首長・議員・自治体職員、さらには、余力のある住民やマスコミ関係者が、くわえて、他自治体や国からの応援部隊が、それぞれに住民意思を早急に汲み取ることが不可欠となる。もちろん、日常時であれば、これらの為政者側も比較的簡単に情報収集できることが、全く円滑には進まない。

そこで、応急時の住民意思収集のための簡便なマニュアルが求められる。各地に散在する避難所から、自治体全域的にニーズ調査を行うことである。こうしたことは、これまでの被災実例のなかで蓄積されてきているので、こうしたものを普段から備蓄しておくことが重要であろう。災害対応計画とは、事前にニーズを予測するのではなく、発災後に、速やかにニーズ調査を行うことのできる体制・手続・様式を整備することであろう。

応急時の住民意思反映とは、端的に言えば、自治体行政職員の働き次第である。もちろん、被災時の首長のリーダーシップは重要で

⁵ 石井光太『遺体』新潮社、2011年。例えば、土葬か火葬かの決定を迫られる首長が描かれている。

ある。しかし、首長は一人であり、不眠不休でことに当たったとしても、所詮は時間が限られている。また、首長は、決断を迫られる局面が多数あるし、加えて、対外的な住民意思の発信・増幅という重要な任務がある。

公選職政治家である議員も、当然ながら、住民意思を反映するための重要な回路である。「どぶ板」こそが日常の議員活動であるならば、被災時の議員活動は、「避難所回り」になってしかるべきである。しかし、被災直後には「議員の姿が見えない」などと批判されることがある。これは当然である。議員は首長よりは数は多いが、所詮は十人程度から数十人単位であり、多数の住民から見れば、ほとんどゼロに等しい。要は、圧倒的にマンパワーが足りないのである。

また、住民が自主的に組織化を行って情報発信に努めることも重要である。例えば、避難所の自主的な組織力の強弱によって、住民の意思反映に差異が生じたのは、否定できない⁶。しかし、多くの場合には、着の身着のままの避難住民が、必ずしも巧みな情報発信を行えるとは限らない。あるいは、住民が自主的に情報発信をできないところこそ、住民の意思反映が必要である。

したがって、住民意思反映は、まずは、行政職員による一方的な住民ニーズ把握になる。しかし、行政職員と住民との関係は一方的ではあり得ない。様々な不満や苦情や叱責に直面するのも、主として自治体行政職員である。被災時には、住民意思を汲み取ることは難しく、それだけ、平常時よりも住民の期待を満たすことができず、また、意向の差異が生じやすく、不満や紛争が生じやすい。そもそも、個々の住民の置かれた状況によって、住民意思は多種多様

⁶ 屯所直人・名越啓介『笑う、避難所』集英社新書、2012年。

になるし、平常時のようにそれを予測することは難しい。

また、「災害ユートピア」⁷を過ぎれば、興奮状態からの衝突も起きやすくなる。さらには、住民同士や外からの応援部隊に怒りをぶつけるのは、さすがに「大人」として躊躇われるなかで、取り敢えずの怒りの捌け口が、行政職員に向かってしまうこともあろう。多くの行政職員は、自らも被災住民であることが多く、「被災者同士」であるにもかかわらず、このような境遇に置かれるのは理不尽なのであるが、しかし、これが、自治体職員の任務（いわば給料）の一部なのである。とはいえ、こうした状態を放置すれば、多くの職員が自治体から「立ち去る」ことになる⁸。したがって、自治体職員に対する支援をすることが、間接的に、住民意思反映を確保することにつながるのである。

イ 復旧

被災したときに、被災前の元の状態に復旧したいと希望するのは、当然である。この場合には、自治体に意思決定はなく、したがって、住民意思の反映は必要ない、というか、自明である。原状回復が目標である以上、過去の被災前の状態が政策目標であり、問題は、いかに円滑かつ迅速に復旧することができるかという手段の選択だけである。住宅や公共公益施設で言えば、全く同じものを、全く同じ場所に、作ればよいのである。

災害復旧のときに問題となるのは、《同じものを同じ場所に作れば、同じ災害に直面すれば同じように被災するだろう》、という「現況＝元凶回復」になることである。簡単に言えば、「災害の教訓を学んでいない」という批判に直面する。同じ堤防では同じように

⁷ レベッカ・ソルニット『災害ユートピア』亜紀書房、2010年

⁸ 小松秀樹『医療崩壊－「立ち去り型サボタージュ」とは何か』朝日新聞社、2006年

浸水するだろう、同じ浸水地区に建てれば同じように浸水被害にあうだろう、ということである。そこで、短絡的に、巨大堤防を建造するとか、地区嵩上げするとか、高台移転するとか、などの話になりがちである。つまり、復旧を選択するかどうか、というのは、やはり意思決定を必要とするのである。そして、復旧という意思決定を採択しない場合には、どのように変更するのかという意思決定を必要とする。ここが、まさに短期的状況における住民意思反映の最も重要なポイントである。

ウ 復興

復旧という以前の状態を超えて改善することも含めようとする、「復興」ということになる。しかし、このような「復興」を選択することは、①住民意思反映を諦めた行政・専門家・事業者の意思反映になるか、②住民意思反映に努めて（つまりなかなか住民合意形成ができずに）短期的には何もしないことか、というディレンマのなかで選択することである。

平常時でさえ、区画整理事業・再開発事業やダム・交通インフラなど公共事業という空間計画事業には、十年・二十年単位の時間が必要である。そもそも、平均的な住民にとっては、こうした空間計画事業が持ち上がること自体が、平穏な日常生活を攪乱する非日常事件＝人災である。災害への被災という非日常事態に、空間計画事業という二次的災害（人災）が降りかかる。平常時以上に時間がかかって当然である。被災住民にこのような「究極の選択」を迫ることが、「復興」の方向性の決定にあることを理解していた慎しみ深い関係者は多くはない。

むしろ、現実には、①をさらに促進するために、平常時であればなされる諸利益への配慮を回避しようという制度改革になりがちで

ある。例えば、物的空間事業に伴う環境アセスメントや事業の費用対効果の経済財政的合理性の判断過程や各種の法的規制を解除するというものである。「男女共同参画」などという、物的空間事業に足かせにならないと考えられる理念ならば、配慮されるかもしれないが、環境的価値や経済財政的合理性などは軽視されることになる。

もちろん、③住民の意思反映を迅速に行って合意形成をして、空間計画事業に早期に着手している事例もある。そのような地区を分析すれば、従前から濃密にコミュニケーションができるコミュニティが形成されていた、卓抜したリーダーシップがあった、旧来型の伝統的な長老支配（つまり、多くの住民意思を反映しない）のために合意形成が容易だった、合併などにより役場が目の行き届かない周辺地区であるため却って住民が団結した、外部からの専門家などの適切な支援があった、などの要因が析出されよう。しかし、平均的な地区に注目する本章としては、そのような要因がないために、①と②のディレンマに直面することを看過してはならない。③になる要因がない地区に、③を迫ることは、さらなる「三次災害」である。

住民意思反映を無視しない建前をとりつつ「改良復旧」によって「復興」を実現しようとすることもあるかもしれない。「復旧」であれば、現状維持であるので、住民の意思反映をする新たな決定は不要である。しかし、実質的には「復旧」の名のもとで、「復興」的な事業を実施する。その意味で、①を円滑に進めるための工夫である。もちろん、住民からすれば、事実上の現況変更であるので、当然ながら自治体の明示的な意思決定とそのため住民の意思反映が求められるところであるが、それを防止するのである。

また、「減災」も、大規模な現況変更でありながら、それを地域

住民に対して「小さく」見せようとする便法と言えないこともない。極めて大規模な災害を想定しておいて、それへの対処を堤防などの物的空間事業では対応はできないとし、それより「小さい」小規模な災害に対する物的空間事業を正当化することで、住民の合意形成を促進しようというのである。相対的に「小さい」物的空間事業では防げない大災害に対して、「減災」で備えるというものである。しかし、想定的に「小さい」物的空間事業が、絶対的あるいは従前との対比的に「小さい」とは限らず、むしろ、「大きい」場合もある。

このように見えてくると、住民の意思反映というよりは、住民の合意形成をめざして、様々な表現上の工夫がなされているといえよう。「復旧」「改良復旧」「減災」とは、そうした現象の実例である。

エ 払興

現実には、過疎化・限界化に直面していた多くの被災自治体では、以前の状態を超えた過剰な強靱化はもちろん、単に復旧することすら、将来の人口減少を見越せば、身の丈に合わない可能性もあった。被災自治体に限らず、日本全国で「縮退」や「減築」あるいは「コンパクト化」という意味での「集落移転」などが求められており、被災地を「賢い縮小」のモデルとする選択肢もあり得た。

しかし、これは、方向性においては「復興」とは正反対の「払興」ではあるが、現況回復という復旧ではない以上、「払興」の選択もまた、①住民意思反映を諦めた行政・専門家・事業者主導の意思反映になるか、②住民意思反映に努めて（つまりなかなか住民合意形成ができずに）短期的には何もしないことか、を選択することになりがちである。既に述べたように、③の住民意思反映を尽くして早期に払興に着手するという可能性もあるが、簡単ではない。

もっとも、右肩上がりの「復興」が主教義である行政・専門家・事業者が①の早期「払興」を選択する可能性は低いかもしれない。しかし、「賢い縮小」も専門家のアイデアであり、①にも可能性がないわけではない。例えば、災害を契機に、不採算ローカル線を廃止したり、漁港整備を止めたりすることはあり得よう。ただし、住民の意思を反映しない縮小が、住民にとって望ましいとは限らない。

(2) 中期的課題

ア 復旧の社会経済的困難性

復旧には、復旧を選択するという、最小限の政治的意思決定しか要しないので、復興や払興とは違い、方向性が決定すれば、それ以上の住民意思反映を迫る合意形成は不要として、空間事業は実施することはできる。問題はその後であり、インフラ、建物などの空間事業による物的環境の復旧が成り立っても、失われた人命が戻らないのはもちろんであるが、高齢者の要介護度が一気に進むこともあり、また、以前のような社会経済活動が復旧できるとは限らない。

被災によって、衰退のトレンドが加速されることも、十分に考えられる。あるいは、単に衰退のトレンド線に戻るかもしれないが、経年とともに「衰退」する以上、「復旧」とはいえなくなる。こうしてみると、多くの自然災害への対応で見られる物的な災害復旧は、社会経済的には「復旧」にならないことが懸念される。それゆえにこそ、何らかの「復興」「払興」が模索されるのであろう。

イ 脱災移行生活

しかし、復旧と復興・払興は、それほど大きな違いには実はならない。復興・払興の方向性を選択することは、行政・専門家・事業者による一方的な事業執行でないのであれば、長期の合意形成過程

に突入することであり、当面は、総合計画も空間事業計画も策定できないし、空間計画事業も着手できないことになる。そこで、結局、長期的な復興・弘興はさておき、当面の生活を確保することになる。

つまり、自治体の集合的意思決定ができないまま、無政府的に市場経済的に住民は行動を迫られる。ある者は、ともかくも住宅や店舗・事業所を再建するか新築するかもしれない。また、ある者は、被災地に戻ることを諦め、移住して、新天地での生活を開始するかもしれない。また、ある者は、仮設住宅に当面はそのまま留まり続けるという選択をするかもしれない。

右肩上がりの時代であれば、こうした「焼け跡」から「闇市」や「町工場」が発生し、戦後（災後⁹）復興のようになるのであろうが、右肩下がりの現在ではこうした可能性は低い。したがって、自治体としては、長期的な計画を決定できないまま、《非日常の日常》生活への対処が必要となる。つまり、住民の意思反映をすべきは、こうした移行生活でのニーズ把握である。

最大の問題は、仮設住宅という比較的情報を把握しやすい住民の意思が過剰に反映することである。もちろん、①仮設住宅での「居住」者の意向把握は重要である（《仮設居住者》）。しかし、それ以外の住民の意思反映をどのようにすべきかも、重要な課題である。具体的には、②被災地に「自力」で散居する住民（《自力散居者》）と、③被災地を離れて広域に疎開・避難・移転している住民（《疎開避難者》）と、である。

乱暴に類型化すれば、以下ようになる。①の《仮設居住者》は相対的に弱者であり、行政職員からのきめ細かい情報収集活動が必

⁹ 御厨貴『「戦後」が終わり、「災後」が始まる。』千倉書房、2011年。

要である。②の《自力散居者》タイプは、相対的に力のある住民であり、将来の自治体・地域運営にも、また、当面の移行生活での社会経済活動でも、主力となるべき人々である¹⁰。復興・拡興に手間取っている行政職員としては、なかなか相手にしがたいところであるが、自治のエネルギーには意見衝突は避けがたい。③のタイプの《疎開避難者》は、ある意味で「元」住民であり、当面は被災自治体での生活ではないので、避難・移転先の自治体にゆだねることになりやすいだろう。

ウ 長期構想の策定

被災自治体は、復興・拡興において、長期構想として、復興・拡興計画や具体の空間事業計画を決定しなければならない。ここにおける住民の意思反映は、極めて長期の合意形成過程を必要とする。平常時において時間のかかる調整は、非日常時でも同じことである。乱暴に類型化すれば、②の《自力散居者》が、長期構想の策定の中心的な当事者となることが想定される。

検討を要するのは、③のタイプの《疎開避難者》である。日常の自治体であれば、「転居」「移転」者としてあまり関心を払わなくて良いだろう。しかし、非日常の被災自治体であれば、そもそも疎開・避難という移転は、住民の「自発的」意思ではない以上、このタイプへの配慮が最も重要である。そもそも、日常の自治体であれ、域外からの住民を惹きつけるべく施策を行っているのが普通であり、「非」住民の意向を反映しないでよいなどということは、全くない。人々が転入したくなる自治体を創ろうというのは、自治体の当然の勤めである。ましてや、災害時までは住民であったが、現

¹⁰ もちろん、仮設住宅に居住しながら、自力での事業・生活をしている住民もいる。このタイプは、乱暴に類型化すれば、①よりは②として理解したほうがよいだろう。

時点では疎開・避難している「元」住民の意思を反映しない手はない。その意味で、この点は非常に重要になる。

ただし、当面の復興・払興計画は策定されず、具体的な方向性も見えないなかでは、《疎開避難者》にとっても、移行生活は重要な課題である。新天地とまでは決断しないにせよ、なし崩し的に、現地での移行生活を構築し、《非日常の日常》化に努めていくことになろう。したがって、全国・広域に散在した疎開・避難中の「元」住民の意向を、長期構想の策定に反映することは、容易ではない。また、物理的にも職員による接触は容易ではなく、その点でも、①②のタイプよりも劣る。

つまり、自治体職員は、災害以前に培った住民意向の全体的バランスを元に、①②タイプに意見を参考にしながら、③タイプの住民の意向を付度することが、長期構想の策定には重要である。①②③トータルな意味での住民全体の意思反映とは、職員のノウハウのなかにある。さもなければ、自治体の長期構想は、②のタイプに偏した歪んだ構想になりかねない。あるいは、③タイプの住民を「故郷を見捨てた者」とした、意図的な「追い出し」構想になりかねない。そうなると、長期的には自治体の衰退を加速化してしまう。

3. 自治体職員と住民意思反映

(1) 自治体職員の役割

自治体にとって、住民の意思反映は生命線である。そのために、住民代表としての首長・議員を選挙し、あるいは、直接的な参加・協働が求められている。これは、非災・日常時でも、被災・非日常時でも同じである。しかし、被災自治体において、住民意思反映は極めて難しい。もちろん、住民代表である首長・議員が住民意思反

映に努めることは重要であるが、日常時から代表民主制だけでは限界がある以上、非日常時でも同じである。そして、諸般の事情を考慮すれば、非日常時における住民の意思反映の鍵を握るのは、実は自治体行政職員である。

行政職員が、住民意思を反映できているかどうかは、大変な難問である。そもそも、原理的に言えば、選挙されない行政職員が住民意思反映をできるのであれば、選挙は不要であり、間接民主制も不要である。つまり、官僚制を整えれば、住民意思反映ができることになる。これは、経験的にも原理的にも当てはまらないのは当然である。しかし、平常時の住民意思反映が、公選職政治家と住民の直接参加だけに委ねられているかといえば、必ずしもそうではない。

住民参加と職員参加は、1970年代の先進的な自治体では、車の両輪とされてきた¹¹。その後、「職員参加」が言われることは言説的には少なくなってきたが、行政職員の存在が軽視されるようになったかということ、そうではない。むしろ、参加する住民の意思を聴いて受け止める応答的（オランダ語：behoorlijk）な職員が求められることになる。もちろん、キチンと住民の声を受け止められる職員とは、単にやるべきことをやれる職員ということかもしれない。いわば、「性能の良い職員・行政機構」ということである。しかし、当たり前のことを当たり前にするのが、住民の意思反映には必要である。その意味では、住民の意思反映とは、参加して声を上げる住民と、それを聴いて受け止める職員との、協働作業なのである。

民主的正統性を持たない行政職員は、首長・議会の政治主導を受けながら、主体的に住民意思反映に努めることが期待されている。そのような意味で、最終的には首長・議会という政治的代表の決

¹¹ 松下圭一『職員参加』学陽書房、1980年。

裁・了承を前提にしつつも、職員が公益性を第一義的に判断している。だからこそ、公務員たる行政職員は、政策立案や政策執行において、あるいは「公の意思形成」や「公権力の行使」という、相当の裁量が含まれる内容の意思決定を、政治から委ねられているのである。これが、単なる公務公共サービスを受託している民間委託業者と、職業的な自治体職員との違いである。選挙される代表者ではない行政職員に、ある程度の意思決定を委ねられるのは、基本的には、行政職員が住民全体の意思を反映できることが、想定・期待されているからである。これを、「代表的官僚制」という¹²。

(2) 自治体職員の「代表性」

自治体職員は「公務員」であるが、「公務員」という概念は、憲法15条・地方公務員法にあるように、公選職政治家と職業行政職員との双方を包括する概念である。事実上の公務公共サービスを担っている民間事業者やNPOは「公務員」ではない。「公務員」とは「全体の奉仕者」である。当然、住民のトータルな意思を反映しなければならない。

その前提として、住民意思を包括的に把握しなければならない。個別に眼前に存在する個々の住民の個別意思を、そのまま単純に取り次いで伝達することが、住民の意思反映ではない。むしろ、行政職員が個別の住民との距離が近すぎる「住民べったり」は、行政の公益性をゆがめることであり、一種の捕囚・癒着ともいえる現象である。そうではなく、個別住民の個別諸意思群を構成要素に、「公共感覚」というバランスに基づいて、一般的な住民意思を把握する

¹² 代表的官僚制に関しては、例えば、片岡寛光『職業としての公務員』早稲田大学出版部、1998年、145頁、坂本勝『公務員制度の研究』法律文化社、2006年。

必要がある¹³。個別具体の住民意思を離れて、このような公益性を判断する行政職員は、公益性を判断するだけの正統性が備わっていないなければならない。それが「代表性」である。行政職員は、官僚制の一員ではあるが、住民代表である政治家ほどではないにせよ、何ほかの「代表性」が予定されている。

自治体職員が、実態として代表性を持っているかどうかは、被災前の平常時＝未災時の蓄積が重要である。平常時から「公共感覚」や「代表性」を培ってきた自治体職員を持つ自治体は、被災時にも住民意思反映は相対的に可能である。しかし、そうではない自治体は、住民意思反映を行うことは、相対的に困難となる。いわば、平時から、きちんとした自治体行政職員という当地の公務員制度を能力構築してきたかが、問われる。

緊急時において、住民参加が相対的には手薄であっても、職員の意見を広く吸い上げる職員参加によって、「公共感覚」を踏まえた当面の住民意思反映は、ある程度は可能である。簡単に言えば、中堅・若手職員も含めて、長期構想策定を庁内で広く議論を行えば、相当程度のものが期待できる。むしろ、首長や幹部職員が策定を焦って、あるいは非常時のリーダーシップなどと先走って、国・県庁の役人、コンサルタントや外部専門家、などに頼る長期構想策定の方が、住民の意思反映という観点からは、危険である。中堅・若手職員の声を反映することが大事である。

自治体によっては、行政職員は同時に住民であることも多い。特に、大都市圏のような通勤圏が広い自治体でなければ、職住一致ないしは近接のことが多い。この点でも、地方圏の自治体は職員の代表性は、期待しやすい。東日本大震災の被災自治体でも、多くは職

¹³ 西尾勝『自治・分権再考』ぎょうせい、2013年、146頁。

員＝住民という期待が成り立つ。さらに、自治体職員は、職場が当該被災自治体であるがゆえに、職に留まる限り、まさに《自力散居者》でもある場合も多いからである。そして、当該自治体の長期的展望に、一番左右されるのも、こうした職員である。その意味でも、自治体行政職員の参加による長期構想の策定が、現実的には最も重要である。

おわりに

総合計画・復興基本計画にせよ、空間計画事業・復興推進事業実施にせよ、自治体において住民意思反映をして、意思決定をするに長期の時間を要する。これは日常時であれ、被災時であれ、変わらない。したがって、被災後の復興・払興の構想策定においても、拙速は禁物である。仮に復興の方向が正しいとしても、「焦らない復興」が重要であり、無理な「加速化」は致命的である。拙速の意思決定を避ける以上、長期の非日常状態という移行期が設定される。被災自治体の住民意思反映は、長期を見据えた中期的な構想策定の作業と、当面の短期的な生活のための作業と、二正面で行われなければならない。

そして、その前提となるのが、自治体行政職員による住民意思反映である。これは、平常時の能力構築が重要である。多くの被災自治体では、災害で一部は失われたにせよ、それまでに培われてきた自治体職員の能力構築を發揮して、対応してきた。そのために、東日本大震災では、自治体職員の働きに、改めて積極的な評価が多く見られたといえよう。日頃の備えが、災害時に効果を發揮する。日頃の地域社会や住民コミュニティの構築が、応急時の救援活動や、中長期の住民の意思反映に重要であるが、同時に、住民の協働

作業のカウンターパートである行政職員の構築も重要である。

非災あるいは未災自治体が検討すべきことは沢山ある。防災計画の策定・改定も大事であるし、復興構想・事業展開のノウハウも大事である。あるいは、堤防や高台移転・嵩上げによって災害に強い郷土を作る物的対策も大事である。また、「減災」による工夫も求められている。住民に対する防災教育も意味があろう。それと同時に、日常的に住民意思反映できる能力を、自治体職員を中心として整備できているかも重要なのである。『甲陽軍鑑』に言う「人は城、人は石垣」というものである。物的防御もさることながら、自治体行政という人的組織を組み上げることが、最大の防御なのであろう。

第2章

区域外被災住民とその意思反映 可能性を通して見た復興の過程

東京大学大学院法学政治学研究科教授
太田 匡彦

1 問題の所在

東日本大震災及び福島第一原発事故は、被災時に住民であった市町村（以下、被災時居住市町村）の区域から離れて避難生活を営む被災者を多く生み出した。この被災者が少なくとも被災時点では被災時居住市町村の住民であったことに鑑み、本稿はとりあえずこれを被災時居住市町村の区域外被災住民と捉える。その上で、これが当該市町村との関係でどのような法的位置づけを与えられ、その復興にどのような関与をなし得るかを考察することで、復興に関する被災住民の意思反映という問題領域への接近をめざす¹。

この関心から、本稿は、区域外被災住民は、被災時居住市町村との関係においていかなる地位を持ちいかなる関与をなし得るか、用意・提案されている特別な制度はいかなる機能を果たし得るかを一般的かつ簡略に考察する。紙幅の関係上、個々の制度やケースに立ち入った考察は断念する。

¹ 本稿における復興は、被災直後の災害救助は含まず、他方で、生田長人『防災法』信山社、2013年、170-172頁、181頁にいう「施設を中心とした『あるもの』について、それを災害の起こる前の状態に戻す」という意味での災害復旧と「地域の将来を見据えた積極的再編により『被災地に新たに安定的な有機的集合体を作りあげるための一連の諸活動を指す』」ものとしての災害復興を共に含むものとし（併せて参照、東日本大震災復興基本法2条）、意思反映の対象としては、被災後の市町村・その基礎にある地域社会のあり方の（再）構築及びその際の公共インフラストラクチャーや（都市計画に限定されない）土地利用計画の策定に関する営みを念頭に置く（したがって被災者個々人の生活再建に関する法的問題については本稿の射程外とする。生田・同書184頁は、災害復興の主たる対象を①個人の生活の再建、②地域の雇用を支える産業の再建、③地域社会（コミュニティ）の再建、④これらに必要な新たなインフラ施設の整備に分けているところ、本稿が意思反映の対象として念頭に置くのは、②～④となる）。また、本稿は、紙幅の都合と議論の単純化のために、市町村を中心に議論を進める。

2 原則に従った処理といくつかの 対策・提案について

(1) 区域外被災住民が被災時居住市町村に対して持つ基本関係

区域外被災住民は、少なくとも被災までは被災時居住市町村の住民という地位を持ち（地方自治法（以下、自治法）10条1項）、当該市町村の役務の提供を受け負担を分任し（同法10条2項）、成年の日本国籍保有者である場合、長・議会の選挙などを通じて被災時居住市町村の決定に参加する（同法11-13条）。では、区域外への避難により、これが通常の制度の下でどのように維持され又は変化するか（(2)）、それに対して既に成立し運用されている特別の制度はどのような帰結をもたらすか（(3)）、考慮され提案されている制度は何をもたらすと考えられるか（(4)）、順次検討する。

(2) 通常の制度による処理

まず、通常の制度に従ったときに生じる事態を考える。これは(3)や(4)で考察する制度がもたらす帰結の意味を考える基準点となる。2(1)で述べた諸関係に沿って考えて行こう。

ア 区域外被災住民と被災時居住市町村との関係

区域外被災住民については、まずその住所が問題となる。区域外に避難していることで即、住所が区域外に認定されるわけではない²。区域外被災住民として区域外に居住していても住所が被災時居

² 松本英昭『逐条地方自治法（第7次改訂版）』学陽書房、2013年、136頁は「単なる滞在は住所を有することと区別すべきであり、この滞在が長期にわたるものであつても、たとえば、出稼者、災害による避難者等についてはその住所は別にあるものと考えられる」とする。しかし、この記述は、今回のような大規模災害に基づく長期避難にも完全に当てはまるとは言えまい。

住市町村にあると考えられる場合、この住民は被災時居住市町村の住民として、被災時までと変わらない関係を当該市町村との間に維持することとなる。

しかし、その居住のありようと居住者の意思によっては、生活の本拠、すなわち住所が被災時居住市町村の区域外の現在居住地にあると認定されることもあり得る。この場合、区域外被災住民は強制的に現在居住市町村の住民とされ、被災時居住市町村の住民でなくなる（自治法10条1項）³。

住所が現在居住市町村に認定される場合、この者はもはや被災時居住市町村の住民としては取り扱われないことになる。これにより、復興計画等の策定に関して住民としての関与（例えば都市計画法（以下、都計法）16条1項）もできなくなる。もっとも、被災時居住市町村住民の地位を失った被災者といえども、被災時居住市町村が復興などのために行う諸決定に対する関与の可能性が全く失われるとは言えない。区域内に不動産を有する場合などに権利者など利害関係者として参加する可能性が残されるし（例えば都計法16条2・3項、17条）、NPO等への参加を通じた一般公衆としての関与の可能性も存しないではない（例えば都計法21条の2第2項）。したがって、その関係の質・性格はそれぞれに異なるが、関係が全く失われる訳ではない⁴。併せて、市町村が自主的にさらなる関与手続

³ 現在居住市町村は、転入届などが得られない場合、職権で住民基本台帳に住民票を作成しなくてはならないし、被災時居住市町村と争いが生じた場合には、住民基本台帳法33条に基づく手続により決着をつけなくてはならない。開放的強制加入団体としての市町村（普通地方公共団体）という理解につき、太田匡彦「住所・住民・地方公共団体」地方自治727号（2008年）2頁以下。

⁴ なお、災害からの復興に関する恒久的立法として、現在では、平成25年に成立施行された「大規模災害からの復興に関する法律」（大規模災害復興法）があり、これは復興計画に関する定めを持っている。同法においては、市町村等が復興計画を定める場合に、「あらかじめ、公聴会の開催その他の住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」とされ（10条）、復興計画案の公衆縦覧、住民及び利害関係人の

を設けることも禁じられない（ただし、例えば参照、都計法17条の2）。

負担に関しては、区域外被災住民がもはや被災時居住市町村に住所を有さないとされると、住民としての租税その他の公課の対象とはならなくなる。しかし、固定資産を被災時居住市町村の区域内に有する場合、固定資産税は賦課される。また、いわゆるふるさと納税制度に基づき被災時居住市町村に寄付を行うことも禁じられていない。つまり、費用負担の面における関係をすべて失うとは言えない。

役務の提供に関しては、住民でなく区域外に居住することから、基本的には役務の提供対象者から外れることになる⁵。もっとも、被災時居住市町村が自らの住民でなくなった区域外被災住民に対して例えば広報を行うなどの形で役務を提供することが禁じられているわけでもない⁶。

意見書提出制度が設けられている（12条4項、5項）。同法の適用対象は、災害対策基本法28条の2第1項に規定する緊急災害対策本部が設置された大規模災害（特定大規模災害。これまで東日本大震災でしか設置されたことがない）に限定されており（同法につき参照、生田・前註1）193-196頁。彼の主張につき併せて同書188-193頁、同「災害対策法制の抱える主要課題とその検討の視点」自治研究89巻1号（2013年）37頁以下（47-50頁）も参照）、他の災害からの復興については、当該災害に即した特別法が制定されない範囲では、防災・災害復旧一般に関わる特別法（例えば、被災市街地復興特別措置法、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律、津波防災地域づくりに関する法律など）及び都市計画法・土地区画整理法などに定められる通常の手続及び法定外の手続がなされることになる。東日本大震災特有の法制については後述するが、それを用いない場合（被災市町村に利用する義務があるわけではない）、やはり通常の制度が用いられる。

⁵ 地方公共団体は、住民でない者についても役務を提供することがある（例えば生活保護や一般廃棄物の収集処理など）。このため、区域外被災住民が、被災時居住市町村から役務の提供を受けなくなる原因は、住民でないことに加えて、区域外に居住することにも求められる。

⁶ 後に見るいわゆる原発避難者特別法に定められている、特定住所移転者に対する指定市町村からの役務提供は、このような法律の定めがなければ行い得ないものではない。

イ 何が帰結するか

原則通りの処理を行った場合に想定される以上の事態が、被災時居住市町村に何を法の平面においてもたらずか確認しておこう。

まず、被災時居住市町村が自らの住民（数）を維持することは果たされない。しかし、このことが法的に重視すべき問題であるか議論の余地がある。住所を有さない者を強制的に自らの住民とし続けること、さらに住所移転を禁ずることは、居住移転の自由の侵害と考えられる。とすれば、ある市町村が自らの住民を住民として維持し続ける希望（利益）は、少なくとも住民との関係では保護に値しないと考えるべきであろう⁷。

他方、区域外被災住民が被災時居住市町村に帰還（移住）する意思は害されていない。住所を被災時居住市町村になお有すると考えられる類型の人々においても、住所を現在居住市町村に有する人々においてもそうである。彼らは、（居住不可能な区域でない限り）いつでも帰還できる。

さらに、以上の考察は、区域外被災住民と被災時居住市町村との関係を一元的な観念で理解することが適切でないことも示す。確かに、被災時居住市町村の住民であり続けているか否かは、区域外被災住民と被災市町村との間の最も重要な関係を示すと評価できるかもしれない。しかし、住民でない者との間にも被災市町村は関係を持ち得る。とすると我々は、この多様な関係が復興に際していかなる意味を持つかも視野に入れて被災住民の意思反映の問題を考えるべきであろう。

⁷ いわゆる原発避難者特例法は、指定市町村の避難住民に対して、転出届を指定市町村に提出し居住市町村に転入することを妨げていないため、居住移転の自由を害しているとは言えない。

(3) 既に成立した（運用されている）特別の制度

次に、(2) で見た原則形態に付加された、区域外被災住民の住民としての地位に関わる制度及び意思反映のための関与に関連する特別の制度（代表的なものに限る）を確認しよう。

ア 全国避難者情報システム

まず、東日本大震災のすべての被災者を対象とする制度として全国避難者情報システムがある。これは、避難者が避難先市町村に対して任意に自らの氏名・生年月日・性別・避難前の住所及び避難先の居住場所を知らせ、被災時居住市町村にこれらを伝達することを包括的に同意することで、被災時居住市町村から様々な情報を受け取ることができる仕組みである。

2 (2) アで確認したように、区域外への避難に伴って住所が当然に移転するとは言えないため、区域外被災住民が被災時居住市町村の住民であり続けることはあり得る。しかし、実際の居住場所を被災時居住市町村が把握できなければ、当該市町村が区域外被災住民を自らの住民と実際に扱い続けることもできない。このため、この仕組みは、被災時居住市町村が区域外被災住民を自らの住民として捕捉するために効果を発揮し、援助・復興に関してもインフラ整備の役割を担うと考えられる⁸。また、被災時居住市町村の負う、区域外被災住民を自らの住民として扱う義務の履行を可能にする現実的基盤ともなる。区域外被災住民に対して被災時居住市町村が示す関心に濃淡が見られることに鑑みれば⁹、このようなインフラを国

⁸ これは、被災者台帳制度（阪神淡路大震災以来用いられ、平成25年に災害対策基本法90条の3、90条の4として法定された）の前提としても機能しよう。

⁹ 本研究会での各調査報告から筆者はそのような印象を受けた。本報告書Ⅱ部の調査報告を参照。

が早い段階で整備したことは一定の評価に値しよう¹⁰。同時に、以上からすると、この仕組みは原則を変容させるものでなく、原則通りの処理をするための仕組みと位置づけられる。

イ 原発避難者特例法

次に、いわゆる原発避難者特例法を見る¹¹。この法律は、福島第1原発事故による避難者（の一部）のみを対象とし、長期にわたって被災時居住市町村から避難することを強いられるため住所の所在に争いが生じやすいと考えられる、同法の定める指定市町村の避難住民（同法2条3項。つまり区域外被災住民の一類型）につき（彼らが任意に転出するまで）被災時居住市町村の住民であり続けることとする特例と¹²、にもかかわらずこれらの者に対する一部の事務（特例事務）について現在居住市町村が処理する特例（同法5-10条）とを中心としている。さらに同法は、現在居住市町村の住民となり被災時居住市町村の住民でなくなった避難者で希望するものに特定住所移転者（同法2条5項）という地位を与え、この者と指定市町村との関係を維持する施策を指定市町村が行うこと等を定めると共に、住所移転者協議会という機関を指定市町村が設置し、それを通じて特定住所移転者の意思を指定市町村に反映させる可能性を

¹⁰ 地方公共団体に対する質問調査の結果から、同旨の判断を示すものに田並尚恵「東日本大震災における県外避難者への支援—受入れ自治体調査結果から」災害復興研究4号（2012年）15頁以下（改善すべき点、避難者台帳との関係も含めてとりわけ18-20頁、22-23頁）。また、本報告書Ⅱ部での調査報告における各自自治体の評価も併せて参照。

¹¹ 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。同法が地方自治制度に対して持つ意味に関する詳細な考察は、別稿を用意して行う。

¹² 原発避難者特例法2条3項の避難住民の定義・用語及び同法4条から、このことが前提にされていると解される。もっとも、この特例部分はあまり意識されない。今井照「原発災害事務処理特例法の制定について」自治総研395号（2011年）89頁以下（94頁）の示す説明と比較のこと。

開いている（同法11、12条）。

もっとも、将来の帰還（移住）を考えた場合、帰還（移住）住民はそれ以前の法的地位によって、指定市町村の住民であり続けた避難住民と、特定住所移転者（したがって現在居住市町村の住民となったもの）と、それ以外の者（被災時に指定市町村の住民であったものとそれ以外のものとがいる）とに類型化され得ることになる。これが、被災市町村の住民相互の連帯についていかなる影響を持つことになるか注視する必要があるだろう。このタイプのどれである（あった）かが、被災市町村への忠誠を示すかのように誤解される危険も考え得るからである。

ウ 東日本大震災復興特別区域法

東日本大震災に関しては、東日本大震災復興特別区域法（以下、復興特区法）が定められており¹³、規制・課税の特例を受けるために必要な復興推進計画（同法4条以下）、土地利用の再編成のための特例許可・手続のワンストップ化のために必要な復興整備計画（同法46条以下）について¹⁴、住民等の関与可能性が認められる。復興推進計画については、復興推進事業を実施しようとする者及び

¹³ 概要については、復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料（2013年12月）」（復興庁ウェブサイトから入手）、安本典夫「東日本大震災復興特区法の検討課題—復興推進計画・復興整備計画区域制度を中心に」名城法学61巻4号（2012年）143頁以下、礮崎初仁「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題（上・下）—円滑・迅速な復興と地方分権」自治総研403号（2012年）1頁以下、405号（2012年）26頁以下、原田大樹「震災復興の法技術としての復興特区」（東京大学）社会科学研究64巻1号（2012年）174頁以下（181頁以下）、大田直史「復興事業と特区制度」自治研究89巻1号（2013年）20頁以下、斎藤浩「復興特区の仕組みと運用・改正の課題（1-3・完）」立命館法学341号20頁以下、342号34頁以下、343号23頁以下（いずれも2012年）などを参照。

¹⁴ 復興特区法の定める今一つの仕組みである復興交付金を受けるために必要な復興事業計画については、住民等の特段の関与は法定されておらず、市町村が単独でもしくは市町村の存する都道府県と協働して作成することのみが定められている（77条）。

その実施に関し密接な関係を有する者に認められる特区計画提案（復興特区法4条4項）¹⁵、復興推進計画の区域において新たな規制の特例措置等の適用を受けて事業を実施しようとする者に認められる、復興推進事業の実施等による復興の円滑かつ迅速な推進に関し政府が講ずべき新たな措置に関する提案を市町村等に対して行うよう求める要請（同法11条2項）、復興推進協議会（地域協議会。同法13条）の構成員としての関与等がこれに該当する¹⁶。住民として認められる関与ではないものの、住民でなければならない関与ではなく、被災時居住市町村住民でなくなった元住民についても関与可能性は開かれている¹⁷。ただし、元住民・公衆として当然に認められる関与でもない。

復興整備計画について、適用対象市町村は「復興整備計画を作成しようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」とされ（復興特区法46条5項）、また、都市計画・農地利用計画等の変更等を内容とする復興整備計画についての公衆への縦覧と住民及び利害関係人の意見書提出制度が設けられ（同法48条4項、5項）、提出された意見書の取扱いにかかる審議会への諮問手続も用意されている（同法48条6項、7項）¹⁸。また、都市計画の変更を復興整備計画に記載す

¹⁵ 同制度につき、原田・前註13）188-189頁も参照。

¹⁶ このほか、復興特区法12条4項3号を通した、同条の定める国と地方の協議会の構成員としての関与可能性、13条5項の関与が考えられる。

¹⁷ 復興特別区域基本方針（平成25年12月20日閣議決定（改定）。以下、復興方針）第2-5-(2)は、復興特区法13条3項1号により復興推進協議会の構成員として加えることのできる「復興推進計画又は認定復興推進計画及びその実施に関し密接な関係を有する者」につき、同法4条1項にいう「特定地方公共団体が実施主体として実施する復興推進事業に密接に関連する民間実施主体や、復興推進事業に密接に関連する地域の経済団体、金融機関、地域で活動するNPO、地域住民の代表者などを想定している。（以下略）」としている。

¹⁸ ただし、行政機関間の協議・同意手続は、復興整備協議会（復興区域法47条）の協

る場合の手続については、都計法16条1項、17条1項、2項、18条1-3項、19条1項、2項（これらの規定を同法21条2項において準用する場合を含む）を除き同法その他の法令の規定による都市計画の決定又は変更に係る手続の例によるとされているから（復興特区法48条8項）、都計法21条の2に基づく計画提案制度を通じた公衆参加の可能性も閉ざされていないと解される。加えて、復興整備協議会（復興特区法47条）における関与可能性が存しないわけでもない¹⁹。以上からすると、復興整備計画策定における住民・利害関係者・公衆それぞれの関与については、都市計画法などの一般法制に準じたものとなっていると言える。したがって、区域外被災住民で被災時居住市町村の住民であり続けている者について、法定外の関与・参加手続の利用も含めて、特に原則からの大きな変更はないと考えられる。また、区域外被災住民であった者で現在居住市町村住民となった者も、東日本大震災からの復興についても権利者として関与できると共に、公衆として参加する可能性も（法定外のそ

議及びその構成機関でもある当該機関の同意に吸収されることが予定されている（同法48条2項。例外事態につき3項）。同法の狙いはこれを通した手続の迅速化・ワンストップ化及び復興整備計画に基づいて各種事業を行おうとする場合の特例許可要件等の整備にあり（同法49条以下。この点には立ち入らない）、本文の記述は、本稿のテーマである区域外被災住民の関与という視角に即したものである。なお、この関心からすると、福島復興再生特別措置法は、復興特区法を超える住民・公衆等の関与の制度を有さないと行ってよからう。

¹⁹ 復興方針第4-2-(1)-オ-(ア)は、「その他復興整備計画制度の運用に当たっての留意事項」の一つに「住民からの意見聴取」を掲げ、「復興整備計画を作成する場合には、あらかじめ、公聴会や説明会の開催、アンケートやパブリックコメントの実施等、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずることとしている。また、復興整備協議会の構成員として、地域の実情に応じて、地域住民の意見を反映させるために必要な者を加えることも可能であり、こうした措置を通じて、地域住民の意見が十分に反映された復興整備計画が作成されることが望ましい。」としている。もっとも、幅広い住民意見を吸い上げられるかにつき、大久保規子「震災復興まちづくりと環境アセスメント」環境法政策学会編『原発事故の環境法への影響』商事法務、2013年、170頁以下（175-176頁）は、疑問を呈する。

れも含めて)開かれている²⁰。以上の諸関与にいかなる実質を与えるかは、被災市町村に多くが委ねられることになる²¹。

(4) 空間なき自治体・二重住民票—提案・考慮された制度

次に、空間なき自治体(仮のまち)と二重住民票に触れておく²²。

仮のまちと呼ばれるものを、原発避難者特例法がある現在でもできないものとして構想するとすれば、現在でも自らの区域の空間管理は(避難指示がなされている区域であっても)同法にいう指定市町村が行い、また避難住民(区域外被災住民)への役務提供も少なくない部分は指定市町村が行うことも踏まえた上で²³、いわば避難住民の連帯を示す何らかの地方公共団体がこれまでの普通地方公共団体としての市町村と異なる形で必要かという問題をまず考えねば

²⁰ ただし、環境影響評価法52条2項により同法第2章～第9章は災害復旧事業(範囲の詳細については同項を参照)に適用されないので、この場合、同法に基づく環境影響評価手続を通じた公衆参加はできない(同条3項も参照)。また、復興特区法72条により、同条に言う特定復興整備事業については、同条の定める簡易な特定環境影響評価が行われる。加えて、そもそも事業規模からして環境影響評価の対象にならないものも多いとされる(ただし、条例に基づく環境影響評価・法定外の対応措置の可能性は別にある)。これらの点に係る検討として大久保・前註19)のほか、同「持続可能なまちづくりと震災復興」高橋滋・大塚直編『震災・原発事故と環境法』民事法研究会、2013年、135頁以下。

²¹ 手続を通じた合意形成、住民参加の考慮を求めるものに、安本・前註13) 168-169頁、大田・前註13) 31-32頁。

²² このような提案として例えば今井照・前註12) 98-99頁、同「『仮の町』構想と自治の原点」ガバナンス2012年9月号22-25頁、同「『仮の町』が開く可能性—住所はふたつあってもよい」世界842号(2013年)84頁以下など。詳細な考察は、前註11)で言及した別稿で行う。なお、脱稿後、同『自治体再建—原発避難と「移動する村」』筑摩書房、2014年に接した。

²³ 詳細な分析は省略するが、原発避難者特例法に基づく特例事務は、対象者の調査といった現実的接触を伴う活動、施設に対象者を集めて行う活動、施設の利用可能性の分配といった人を対象とする事務の中でも即地性の高い活動を内容とする。また、特例事務でなくとも一般廃棄物の収集のように避難先市町村が担当すべき役務提供(事務)も存在する。それ以外は、指定市町村(被災時居住市町村)が役務を提供する。

ならない。しかし、この別の形の地方公共団体への移行とは、区域を持たない地方公共団体（空間なき自治体）になり、従前の区域をこれまでと同様の権限に基づいては管理できなくなることを意味すると考えられる（財産区のような制度を考えてみればよい）²⁴。これは被災市町村にとっておそらく耐えがたい選択であり、現実的ではなからう。

このように考えると、一方で被災時居住市町村とのつながりを示し、他方で現在居住市町村とのつながりを示す記号として二重住民票のような制度を構想することがいかほどの意味を持つかという問題だけが残る。しかし、この制度も問題を抱える。住民の地位に関わる点だけ述べよう。現行法の原則に基づき市町村への強制加入制を維持するならば、現在居住市町村の住民となるほかになぜ以前に居住していた被災時居住市町村の住民であり続けなくてはならないのかという問題をかえって顕在化させる。二番目の市町村については任意加入とするならば、それぞれの市町村について、当該市町村の住民であるだけのもの、二つの市町村に属するものという類型を並存させることになる。これは原発避難者特例法の避難住民と特定住所移転者という類型がもたらす問題と相似である²⁵。

²⁴ このつながり（連帯）を表象するために、例えば一定の空間に集まって居住するだけでなく（現在の計画はこの水準にとどまる）、当該空間に対する管理権限を被災市町村が有する制度を考える場合、当該空間を区域とする市町村との調整問題が生じる。そして、当該区域に対する空間管理権限を被災市町村が得る制度となったとしても、この時点で被災市町村は区域を有する普通地方公共団体であり続けなくてはならない。飛び地を有するだけのことである。

²⁵ 確かに、被災時居住市町村の住民として住民票を提示することが差別に繋がるという社会問題が存するときに、複数の住民票を使い分けさせることを目的として二重住民票制度を導入することも考えられないではない（社会における現実的危険としてこのような危険に曝されているのは原発事故からの避難者に限られよう）。しかし、現在の特例法が用意する特定住所移転者の制度（特定住所移転者という法的地位の獲得は、現在居住市町村の住民の地位の獲得と裏腹の関係にある）によっても対応できるだろうと思われる。

3 多様な関与の組み合わせとしての復興過程

以上の概観から、復興のあり方に関していかなる分析が行えるか。ここでは、意思反映の根拠と復興を支える連帯のあり方に関して短く考察する。

(1) 意思反映・関与の根拠——個性に基づく関与と連帯に基づく関与

上述の関与・意思反映は、その根拠に基づいて大きく二つの類型に分けられる。一つが、自らが有する所有権などの権利・固有の利益に基づく関与であり、これは自らのみが有する特性に基づく関与と理解できる。これを以下、個性に基づく関与と呼ぶ。この個性に基づく関与は、権利ないし利益を当該決定との関わりにおいて有する者に法治国原理（を基礎に持つ適正手続の要請）によって要請される²⁶。誰かとの連帯に基づき初めて認められるものではなく、権利を有する、それだけの故に認められる関与可能性であり、関与可能性も権利となる。

この関与に対し、住民や公衆という地位に基づく関与が対置される。これは、関与が権利として認められるとしても、それはある連帯によって基礎付けられた、他者と共通する特性に基づく関与と言える。住民という地位に基づく関与は、当該市町村の住民という団体構成員の地位を基礎にしており、構成員相互の連帯によって基礎付けられる地位と言える。公衆としての関与は、関心にに基づく自由な関与とはいえ、当該関心を共有する人々の1人として扱われることになるため、やはり連帯に基づく関与と理解できる。

²⁶ もちろんその制度化に関し、立法者・政策決定者の形成余地は大きいがここでは立ち入らない。本稿は性格の違いを明瞭にする点にのみ関心がある。

(2) 復興を支える連帯の多様性—強制的な連帯と自由な連帯

連帯に基づく関与には、強制的な連帯に基づくものと自由な連帯に基づくものとが認められる。被災市町村の住民としての関与は、市町村が強制加入団体であることに鑑みて、強制的な連帯に基づく関与と位置づけられる。関与できる地位は与えられてしまい、後はそれを行使しない自由が残されるのみである。これに対し、公衆としての関与については、連帯する義務はなく、その連帯は自由なものとして位置づけられる。特定住所移転者としての関与もこの類型に含まれる。その具体的なあり方は、自由な連帯に基づく以上多種多様な形をとることになる。

(3) 組み合わせる必要と可能性

かくして、被災地の復興への関与は、個性に基づく関与、強制的な連帯に基づく関与、自由な連帯に基づく関与に分類できることになる。復興への関与はこれらの諸関与の組み合わせとして表現される。

この中で、被災地を区域とする市町村が当該区域の空間管理を担当する以上、被災地復興を担う中核的な関与は、被災市町村の住民たる強制的連帯に基づく関与となる。この関与は、当該市町村が復興を必要とする区域と一義的な関係に立つこと²⁷、住所を有する人々を広く構成員とすることから中核に置かれるにふさわしい。また、このため、(国・都道府県が決定権を持つ事項を除けば) その関与は決定も含む。

この強制的な連帯を中核とする復興に、自由な連帯に基づき様々な人々が関与していくことになる。もっとも、この自由な連帯に基

²⁷ 一つの空間を管理する市町村は一つしかないが、当該空間の復興に関与しようとする自由な連帯は、自由の故に複数あり得て良く、一つに絞ることはできない。

づく関与をすべて受け入れる義務が、中核を担う連帯に存するわけではない。したがって、中核を担う連帯（被災市町村、ひいてはその住民）は、関与を試みる自由な連帯のどれを重視するかにつき自由に決定できる²⁸。これは、地方自治としての住民による集合的自己決定のコロラリーである。これに対し、被災時には被災市町村の住民であったが現時点では現在居住市町村の住民である者は、この選択には与れずむしろ選別される側に回ることになる。二重住民票はこの回避を狙っているとも考えられるが、住民相互の均質な連帯を阻害する可能性があることは前述のとおりである。権利に基づく関与も、違法な決定が中核を担う連帯によって行われるのでない限り、最終的にはその権利内容に関する規制・形成を甘受すべき立場に置かれる。

同時に、中核を担う連帯の構成員である被災市町村住民は構成員であり続ける義務を負うわけではない。被災市町村住民はそこから転居して退出し、別の市町村の住民となることを認められている。その意味での「故郷を捨てる自由」は、居住移転の自由のコロラリーとして復興の局面でも認められ続けねばならない。このような形でのみ、強制的な連帯はそうであることが許され、中核を担い得ると考えられる。

以上は、復興のための意思反映、すなわち関与のあり方も、地方自治により行われる多くの行政作用と共通の枠組みで理解できることを示す。そのあり方は、各種の関与の組み合わせを被災市町村がどのように行っていくかに依存する。区域外被災住民の存在は、この組み合わせ方に特別の政策的配慮を要求するかもしれない。特に、人口流出を恐れ彼らの復帰を希望する被災市町村にとっては重

²⁸ 例えば、公衆として参加する元住民の関与より公衆の一部たる専門家の関与を重視する判断が禁じられるわけではない。

要な意味を持つかもしれない。しかし、現行法は、原発避難者特例法を除けば住民の地位に関わる特則は用意しておらず、また、被災市町村がこの特別の配慮を行うか否か、その程度、あり方は被災市町村の政治決定に委ねられている。そのための諸判断が、各種の関与の組み合わせ方の具体的な表れとなり、そこに東日本大震災の「復興」過程が示されていくことになる²⁹。

²⁹ もちろんその過程は、各種法制度の利用及びその制度外での活動といった過程からなる複雑なものであり、その評価も様々なものとなる。その総体的評価は、可能性・必要性のいずれも議論の余地があるが、少なくとも個々の市町村ごとのケースを踏まえる必要がある。この問題は今後の課題としたい。

第3章

被災地における自治体行政組織の役割

北海道大学大学院公共政策学連携研究部教授

原田 賢一郎

はじめに

(1) 趣 旨

本研究会における調査研究の問題意識は、「(被災前に居住していた)市町村区域内外に避難している住民やその意思を自治体がどのように把握し、それを政策決定に反映させていくか、あるいは住民相互の合意形成をいかに進めるかは重要な課題である。」ということにある¹。そこで本章では、こうした問題意識を踏まえ、「それらの課題解決に向けて、被災地において自治体行政組織が果たすべき役割は何か」という観点から考察することとする。とはいえ、そうした役割のすべてについて網羅的に考察することは筆者の能力をはるかに超えるものであるため、「被災者の生活再建支援」、「遠隔地避難者に対する支援等」、「復興計画の策定及び復興まちづくりの実施」の三つに絞ることにしたい。

なお、以下の考察には、東日本大震災の被災自治体における現実の取組みに照らすと、言わずもがなのことであるとか、およそ実態から掛け離れた理想論や一面的な評価など関係者が受け止めるような内容も含まれているものと思われる。しかしながら、筆者としては、東日本大震災により被災自治体の行政組織自体が壊滅的な被害を受け、また、現在に至るまで依然として多くの住民が被災前に居住していた市町村区域の内外に避難しているなどといった大変厳しい現実がある中でのこれらの真摯な取組みに対して深甚なる敬意を表しつつも、かつて東北地方で勤務し、その後引き続き基礎自治体で勤務した経験をもつ者として、将来発生が予想される南海トラフ巨大地震等の大規模災害において、災害対応や復興に当たる自

¹ 本報告書はしがき参照。

治体にとって何か資するものがあればということで敢えて記したものであり、関係者におかれては御理解願えれば幸いである。

また、文中、意見にわたる部分については筆者の私見であり、筆者が過去に所属し、又は現在所属している組織の公式見解ではないことをあらかじめお断りしておく。

(2) 考察の対象

「被災地において自治体行政組織が果たすべき役割」について考察するに先立ち、考察の対象となる事項を整理しておきたい。

まず、「被災地」とは、

ア 地震、津波等の異常な自然現象により生ずる被害²

イ 原子力事業者の原子炉の運転等により放射性物質又は放射線が異常な水準で当該原子力事業者の原子力事業所外へ放出された事態により国民の生命、身体又は財産に生ずる被害（いわゆる「原子力災害」）³

の影響により多数の住民が避難し、若しくは住所を移転することを余儀なくされた地域又はこれに隣接し、若しくは近接する地域⁴とする。なお、福島第一原子力発電所事故のような深刻な原子力災害の影響により、自治体行政組織自体が当該自治体の区域外への避難を余儀なくされた場合には、当該避難先を含むものとする。

次に、「自治体行政組織」とは、市町村の組織のうち執行機関及びその補助機関の組織とする。

² 災害対策基本法（昭和36年法律第223号）2条1号参照。

³ 原子力災害対策特別措置法（平成11年法律第156号）2条1号から4号まで参照。

⁴ 大規模災害からの復興に関する法律（平成25年法律第55号）10条1項2号参照。

1. 被災者の生活再建支援

(1) その必要性⁵

本研究会は、「復興の方向性や事業を提示するこれらの計画（筆者注：東日本大震災の被災自治体において復興に向けて策定が進められてきた各種計画を指す。）や、それに基づく実際の復興施策・まちづくりに、そこへ居住することになるであろう住民の意思を反映することは必要不可欠である」という認識に立っている⁶。筆者なりの理解によれば、このことは、災害からの「復興」というものが、「被害を受けた施設を原形に復旧すること等の単なる災害復旧にとどまらない」⁷、「新たな地域社会の構築」⁸を行うものである以上、めざすべき地域の将来像について被災した住民の合意を得る必要があるからではないかと考える。

しかしながら、そのような合意を得るためには、被災した住民が地域の将来像を落ち着いて考えることのできる環境を整備することがそもそも必要である。すなわち、災害発生直後の災害救助法⁹等に基づく救助に続いて被災者の生活再建支援のための様々な施策を講ずることにより、被災者の生活の維持を図り、被災者が自らの将来の生活設計を考えられるようにすることが、被災地において自治体行政組織が果たすべき役割として、まず求められるのである。

(2) その内容

被災地において自治体行政組織が果たすべき被災者の生活再建支

⁵ 生田長人、2013年 a、47-49頁、生田長人、2013年 b、181-182頁及び188-189頁参照。

⁶ 本報告書はしがき参照。

⁷ 東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）2条1号参照。

⁸ 注7と同じ。

⁹ 昭和22年法律第118号。

援のための施策としては、主として次のようなものが考えられる。なお、これらの施策を講ずるか否かを問わず、被災者が将来の生活設計を相談するための総合窓口を、国や都道府県、NPO等と連携して設けることが不可欠であると考え¹⁰。

ア 当面の生活継続のための支援¹¹

当面の生活継続のための支援としては、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その生活の再建を支援し、もって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」¹²を目的とする被災者生活再建支援法に基づく被災者生活再建支援制度が中核的な役割を果たしている。そのため、この分野で被災地において自治体行政組織が果たすべき支援としては、当該制度のいわゆる「上乘せ」に加え、例えば高齢者、障害者等の特に配慮を要する者¹³に属する被災者に対する支援など当該制度では対象となりにくい部分への対応等が考えられる¹⁴。

イ 住まいの確保のための支援¹⁵

住まいの確保のための支援としては、災害復興公営住宅の提供に加え、現行の支援制度のいわゆる「上乘せ」や「横出し」が考えら

¹⁰ 生田長人、2013年 b、210頁参照。

¹¹ 生田長人、2006年、40頁参照。

¹² 被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）1条参照。

¹³ 災害対策基本法8条2項15号参照。

¹⁴ 山崎栄一、2013年、40-54頁参照。

¹⁵ 生田長人、2013年 b、201-207頁、生田長人、2010年、188-193頁、生田長人、2006年、40-41頁参照。

れる¹⁶。特に現行の支援制度上、持家の再建や購入を選択した被災者と比較して均衡を失していると思われる民間賃貸住宅への入居を選択した被災者に対する支援等が必要であると思われる。すなわち、①この分野においてもアで述べた被災者生活再建支援制度が中核的な役割を果たしているところ、持家の再建や購入を選択した被災者の世帯に対しては100万円（大規模半壊世帯¹⁷にあっては50万円）に加えて200万円が支給される一方で¹⁸、民間賃貸住宅への入居を選択した被災者の世帯に対しては100万円（大規模半壊世帯にあっては50万円）に加えて50万円が支給されるにとどまり¹⁹、②さらに、前者に対しては独立行政法人住宅金融支援機構の低利融資制度が別途設けられている一方で、後者に対しては家賃に対する特段の支援制度がないという現状の中で、後者に対して家賃補助等の措置を講ずる必要性は高いと思われる。

ウ 生活手段の確保のための支援²⁰

当面の生活継続や住まいの確保については、前述のとおり必ずしも十分ではないにしても一定の法制度が整備されてきているが、地域の将来像を落ち着いて考えることができる環境を整備すべく、被災者の生活の維持を図り、被災者が自らの将来の生活設計を考えられるようにするという観点からは、これらの分野の支援のみでは不

¹⁶ 山崎栄一、2013年、46-48頁。また、本報告書第Ⅱ部第2章の3（2）も参照。

¹⁷ 当該自然災害によりその居住する住宅が半壊し、基礎、基礎ぐい、壁、柱等であって構造耐力上主要な部分として政令で定めるものの補修を含む大規模な補修を行わなければ当該住宅に居住することが困難であると認められる世帯をいう（被災者生活再建支援法2条2号ニ）。

¹⁸ 被災者生活再建支援法3条2項1号参照。

¹⁹ 被災者生活再建支援法3条2項3号参照。

²⁰ 生田長人、2013年b、207-209頁、生田長人、2010年、193-195頁、山崎栄一、2013年、264-265頁参照。

十分である。すなわち、例えば災害により勤務先が廃業したため失職した人々など災害に伴い生活手段を失った被災者にとっては、仮に当面の生活が継続し、住まいが確保されたとしても、地域の将来像を落ち着いて考えることなど到底不可能である。そのため、このような被災者に対して、少なくとも地域の雇用を支える産業が再生に向けて動き出すまでの当面の雇用確保や就労支援等のための措置を講ずることが求められるのである。

現に東日本大震災においても、当面の雇用確保の観点から、国からの交付金により都道府県に造成された基金を活用して、被災県又は市町村が、震災等の影響による失業者に対する短期の雇用・就業機会を創出・提供する事業を自ら又は民間企業やNPO法人等に対する委託により行う「震災等緊急雇用対応事業」が、2014年度末（2014年度までに開始した事業については、2015年度末）までの予定で実施されている²¹。さらに、被災地で安定的な雇用機会を創出すること及び地域の中核となる産業や経済の活性化に資する雇用を創出することを目的とし、将来的に地域の雇用創出の中核となることが期待される事業の事業主が被災者を雇用する場合に、産業政策と一体となって、前述の基金を活用して、被災県又は市町村が、当該雇用に係る費用を事業主に助成する「事業復興型雇用創出事業」が、2017年度末までの予定で実施されている²²。

これらはいずれも国からの交付金を活用した事業であるが、仮にそうした交付金制度がない場合であっても、被災地において自治体行政組織が果たすべき役割として、厳しい財政状況下でもまずは被災者の当面の雇用確保等のための措置を単独で講ずるとともに、国

²¹ 緊急雇用創出事業等実施要領の第3、第4の10、第5、第6及び第10参照。

²² 緊急雇用創出事業等実施要領の第3、第4の10、第7及び第10並びに事業復興型雇用創出事業実施要領参照。

や都道府県に対して所要の財源措置の創設を求めることが必要ではないかと考える。

(3) 留意事項

被災地において自治体行政組織が被災者の生活再建支援のための施策を講ずるに当たっては、次の二点について留意する必要があると思われる。

第1に、被災地が抱えるニーズは、その地域特性や被害状況等に依じて様々であり、自治体行政組織はそれらに柔軟に対応することが求められる。とはいえ、そのような柔軟な対応は概して自治体行政組織が不得意とするところである²³。そのため、NPOや企業、自治会・町内会などといった主体との密接な連携が不可欠である。それとともに、都道府県や国とも連携し、被災地のニーズを踏まえた現行制度上の問題点を具体的に指摘することにより、ニーズに即した制度の創設・改廃や運用改善を実現することも求められる。

第2に、災害発生直後の避難所での生活から応急仮設住宅での生活、災害復興公営住宅等での生活へと被災者の生活の場が移行していく過程で、高齢者や障害者、離職を余儀なくされた人々を中心とした被災者の孤立が問題となる。そのため、自治体行政組織は、社会福祉協議会や自治会・町内会、NPO、個々のボランティアなどと連携して、これらの主体とともに、被災者の孤立防止のための見守り活動や総合相談、住民どうしの交流の場の提供等の施策を展開することが必要である。さらには、被災者の心身の健康支援にも取り組む必要がある。

²³ 特にいわゆる「平成の大合併」を経た市町村において対応力が低下していることを指摘したものと、室崎益輝・幸田雅治編著、2013年参照。

2. 遠隔地避難者に対する支援等

(1) その必要性

1 (1) で述べたとおり、災害からの復興に当たっては、めざすべき地域の将来像について被災した住民の合意を得る必要があり、そのような合意を得るためには、被災した住民が地域の将来像を落着いて考えることができる環境を整備することが求められる。そうした観点から、特に被災前に居住していた市町村の区域外、さらには都道府県の区域外といった遠隔地への避難者については、被災地において自治体行政組織が果たすべき役割として、彼らが孤立感を感じることなく生活再建の道を歩むことができるように支援するなどといったことが必要であると考えられる。

(2) その内容

被災地において自治体行政組織が果たすべき遠隔地避難者に対する支援等としては、主として次のようなものが考えられる。

ア 遠隔地避難者の実態把握

まず、遠隔地への避難者の実態を把握することが、具体的な支援を講ずるための基盤として必要である。

このことに関連して、2013年6月に国会で可決・成立した災害対策基本法等の一部を改正する法律（平成25年法律第54号）において、被災者支援について支援漏れや手続の重複をなくし、中長期にわたる被災者支援を総合的かつ効率的に実施するため、個々の被災者の被害の状況や支援の実施状況、支援に当たっての配慮事項等を一元的に集約した「被災者台帳」の市町村長による作成制度が創

設されたところである²⁴。災害対策基本法及び災害対策基本法施行規則²⁵の関係規定²⁶によれば、当該被災者台帳には、被災者に関する①氏名、②生年月日、③性別、④住所又は居所、⑤住家の被害その他市町村長が定める種類の被害の状況、⑥援護の実施の状況、⑦要配慮者²⁷であるときはその旨及び要配慮者に該当する事由、⑧電話番号その他の連絡先、⑨世帯の構成、⑩罹災証明書の交付の状況、⑪市町村長が台帳情報²⁸を当該市町村以外の者に提供することに被災者本人が同意している場合にはその提供先、⑫⑪に定める提供先に台帳情報を提供した場合にはその旨及びその日時、⑬その他被災者の援護の実施に関し市町村長が必要と認める事項を記載し、又は記録するものとされている。

なお、遠隔地避難者に関連する事項として、市町村長は、①被災者台帳の作成のため必要があると認めるときは、関係地方公共団体の長その他の者に対して、被災者に関する情報の提供を求めることができ²⁹、②他の地方公共団体に台帳情報を提供する場合において、台帳情報の提供を受ける者が、被災者に対する援護の実施に必要な限度で提供に係る台帳情報を利用するときに該当すると認めるときは、本人³⁰の同意がなくても、台帳情報を、その保有に当たって特

²⁴ 志田文毅、2013年、64頁及び83頁、生田長人、2013年 b、210-211頁参照。

²⁵ 昭和37年総理府令第52号。

²⁶ 災害対策基本法90条の3及び90条の4並びに災害対策基本法施行規則8条の4から8条の6まで参照。

²⁷ 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者をいう（災害対策基本法8条2項15号）。

²⁸ 被災者台帳に記載し、又は記録された情報をいう（災害対策基本法90条の4第1項）。

²⁹ 災害対策基本法90条の3第4項参照。

³⁰ 台帳情報によって識別される特定の個人をいう（災害対策基本法90条の4第1項1号）。

定された利用の目的以外の目的のために提供することができる³¹ こととされている³²。

この被災者台帳については、遠隔地避難者の実態を把握する観点からも作成する意義は大きいと思われるが、その一方で自らも被災した市町村の職員にとっては、ただでさえ多忙な中でさらに新たな事務負担が加わることになることから、例えば、西宮市が阪神・淡路大震災の際に構築し、その後改修の上、全国の自治体に無償で公開・提供している「被災者支援システム」³³を事前に導入するなどの措置を講じておくことが必要であると考え³⁴。

イ 避難者向け地元情報の提供

次に、1（2）で取り上げた被災者の生活再建支援のための施策に関する情報など避難者向けの地元情報の提供が必要である。提供する情報の例としては、避難者を対象にした交流会・相談会等の催しに関する情報や、避難者が交流等のために利用できる常設の施設や場所に関する情報、避難者が避難生活で困ったときに無料で相談することのできる法律関係・心の健康関係等の窓口に関する情報などが挙げられる³⁵。また、具体的な媒体としては広報紙・誌やFMラジオ放送、ホームページ等が想定されるが、これらに留まらず、一定程度のブロック単位で職員が直接避難先に出向いて説明会・懇

³¹ 災害対策基本法90条の4第1項3号参照。

³² 岡本正・山崎栄一・板倉陽一郎編著、2013年、75-78頁参照。

³³ 「被災者支援システムの概要」参照。

³⁴ 吉田稔、2013年、69-76頁参照。

³⁵ 福島県が、福島県外への避難者が避難先で受けることのできる支援に関する情報を、NPO「東日本大震災支援全国ネットワーク」に委託して提供している「県外避難者支援運営支援業務」において、①これから開催される避難者を対象にしたイベント等の情報、②いつでも利用できる常設の施設やスペースの紹介、③避難生活で困ったときに無料で相談できる窓口、④避難地域で受けられる民間の支援の4分野について情報提供していることが参考になろう（「避難されている方々へ」参照）。

談会を開催したり³⁶、NPO等が主催する会合に職員を派遣するなどといったことも考えられるであろう³⁷。

ウ その他

イで述べたことと前後するが、NPOや弁護士、医療関係者等と連携して、①避難者を対象にした交流会・相談会等の開催、②避難者が交流等のために利用できる常設の施設や場所の設置、③避難者が避難生活で困ったときに無料で相談することのできる法律関係・心の健康関係等の窓口の設置などを行うことが考えられる。

(3) 留意事項

被災地において自治体行政組織が遠隔地避難者に対する支援等のための施策を講ずるに当たっては、次の二点について留意する必要があると思われる。

第1に、遠隔地避難者に対する避難先での生活支援や、避難元の市町村への帰還後の新生活への移行支援等の主たる担い手は、避難元の市町村の自治体行政組織よりもNPOや企業、自治会・町内会、避難先の市町村の自治体行政組織などであるため、避難元の市町村の自治体行政組織はこれらの主体と密接に連携することが必要である。

第2に、復興の方向性や事業を提示する各種計画や、それに基づく実際の復興施策・まちづくりに、そこへ居住することになるであろう、現在、当該市町村区域の内外に避難している住民の意思を反映することは必要不可欠であるとの観点³⁸に立つのであれば、避

³⁶ 本報告書第Ⅱ部第3章・第6章等参照。

³⁷ 本報告書第Ⅱ部第6章参照。

³⁸ 本報告書はしがき参照。

難者向け地元情報の提供については、例えば希望者にタブレット端末を配布して避難元市町村の自治体行政組織とのやりとりに活用してもらうなど³⁹、遠隔地避難者との双方向型のやりとりを行うことを早くから模索することが必要であると考える。

3. 復興計画の策定及び復興まちづくりの実施

被災地において自治体行政組織が果たすべき役割について考察する最後の項目として、「復興計画の策定及び復興まちづくりの実施」を取り上げるが、ここでは紙幅の関係上、復興計画の策定を中心に考察することにしたい。

なお、ここでの「復興まちづくり」は、集団移転促進事業や土地区画整理事業等の面的整備事業や、各種インフラ施設の整備事業にとどまらず、被災者の生業維持や雇用確保、教育・医療・福祉等を提供する機能や日常消費する財・サービスを提供する機能等の再建、地域の雇用を支える産業の再生、さらには被災地のコミュニティの再建など幅広い内容を含むものである⁴⁰。そして、自治体行政組織は、①様々な担い手が課題や目標を共有し、取り組むための議論の場の設置や、まちづくり協議会等の住民による合意形成に向けた取組みに対する支援など復興まちづくりの円滑な実施のための仕組みづくりが求められること、②復興まちづくりのうち、とりわけソフト面の取組みについては、NPOや企業、専門家等の外部の主体と連携し、これらとのネットワークを十分に活用することが必要であ

³⁹ 本報告書第Ⅱ部第6章参照。ただし、富岡町では、配布したタブレット端末を介して遠隔地避難者と双方向型のやりとりをすることまでは行っていないようである。

⁴⁰ 生田長人、2013年b、184頁、186-187頁及び190頁、岡本全勝、2012年、第1章の2及び3参照。

ることを指摘しておきたい。

また、本章の趣旨からは若干外れるものの、復興まちづくりの実施に関しては、面的整備事業や各種インフラ施設の整備事業において、相続や共有により多数の権利者がいたり、相続人や共有者が住所又は居所を去って所在が不明であったり、相続人のあることが明らかでなかったりすることなどが原因で用地取得が進まないことが実務上問題となることが多く、現に東日本大震災の被災地でも大きな問題となっているが、この点については、これらすべての問題に対処し得るものではないものの、2013年10月に復興庁・法務省・国土交通省が「用地取得加速化プログラム」を策定していることを付言しておく⁴¹。

(1) 復興計画の策定期間⁴²

1 (1) で述べたとおり、災害からの復興に当たっては、めざすべき地域の将来像について被災した住民の合意を得る必要がある。そのために、復興計画の策定期間は、被災した住民が地域の将来像を落ち着いて考えることができるようになった時期であることが必要であると考えられる。

この点については、生活の再建を急ぐ被災者の心情を配慮すれば、一日も早く復興計画を策定すべきではないかとの反論が予想されるところである。しかしながら、災害発生から間もない時期は、多くの被災者が日々の生活を維持するのに精一杯であり、落ち着いて将来のことを考えられるような状態ではないのである。また、東日本大震災の場合が正にそうであるように、被災前に居住していた

⁴¹ 「用地取得加速化プログラムの具体的内容」参照。

⁴² 生田長人、2013年 a、49頁、生田長人、2013年 b、189頁参照。

市町村区域の内外に避難している人々も多いのである⁴³。したがって、そのような時期に復興計画の策定を急いだとしても、被災した住民の意思を十分に反映したとはいえない内容のものとなるため、復興計画を具体化し、復興まちづくりを実施する段階になって、住民から様々な混乱や反発を招き、結果的に復興まちづくりが円滑に進まないことが往々にしてあるように思われる。

むしろ必要なのは、復興計画の策定を急ぐことではなく、被災後に不安定で過酷な生活が続く中で、自分たちの生活がこれからどうなるのだろうかという被災者の切実な不安を取り除くべく、1（2）で述べたような被災者の生活再建支援のための様々な施策を講ずることにより、被災者の生活の維持を図り、被災者が自らの将来の生活設計を考えられるようにすることではないかと考える。

（2）復興計画に盛り込むべき内容

2013年6月に国会で可決・成立した大規模災害からの復興に関する法律（平成25年法律第55号）は、著しく異常かつ激甚な非常災害であって、当該非常災害に係る災害対策基本法に規定する緊急災害対策本部が設置されたもの（「特定大規模災害」）⁴⁴からの復興を対象としている⁴⁵。そして同法は、特定被災市町村⁴⁶が国の定める

⁴³ 東日本大震災の場合、復興庁によれば2014年2月13日現在で26万7419人（「全国の避難者等の数」参照）。

⁴⁴ 大規模災害からの復興に関する法律2条1号参照。

⁴⁵ 志田文毅、2013年、69頁、生田長人、2013年、193-194頁参照。

⁴⁶ ①特定大規模災害により土地利用の状況が相当程度変化した地域又はこれに隣接し、若しくは近接する地域、②特定大規模災害の影響により多数の住民が避難し、若しくは住所を移転することを余儀なくされた地域又はこれに隣接し、若しくは近接する地域（①に掲げる地域を除く。）、③①②に掲げる地域と自然、経済、社会、文化その他の地域の特性において密接な関係が認められる地域であって、①②に掲げる地域の住民の生活の再建を図るための整備を図ることが適切であると認められる地域、④その他特定大規模災害を受けた地域であって、市街地の円滑かつ迅速な復興を図ることが

復興基本方針⁴⁷（当該特定被災市町村を包括する都道府県が都道府県復興方針⁴⁸を定めた場合には、復興基本方針及び当該都道府県復興方針）に即して作成することのできる復興計画⁴⁹の記載事項として、①復興計画の区域（以下「計画区域」という。）、②復興計画の目標、③当該特定被災市町村における人口の現状及び将来の見通し、計画区域における土地利用に関する基本方針（土地の用途の概要、計画区域における土地利用の基本的方向等を記載したものをいう。）その他当該特定大規模災害からの復興に関して基本となるべき事項、④②の目標を達成するために必要な市街地開発事業や集団移転促進事業、都市施設の整備に関する事業などの復興整備事業に係る名称、実施主体、実施区域、実施予定期間、事業の種類等の事項、⑤復興整備事業と一体となってその効果を増大させるために必要な事業又は事務等の地域住民の生活及び地域経済の再建に資する事業又は事務に関する事項、⑥復興計画の期間、⑦その他復興整備事業の実施に関し必要な事項の七つを掲げている⁵⁰。

本章の復興計画は、大規模災害からの復興に関する法律に規定する特定大規模災害からの復興のみを対象とするものではないことから、上記の記載事項にとらわれる必要はないものの、一つの参考にはなるであろう。他方で、復興は長い年月を要するものであり、その間、復興を担う地域の人々が安定した生活を続けていくことが不可欠であることから、①被災者の生業維持や雇用確保に関する事項、

必要であると認められる地域のいずれかに該当する地域をその区域とする市町村をいう（大規模災害からの復興に関する法律10条1項）。

⁴⁷ 大規模災害からの復興に関する法律2条2号及び8条参照。

⁴⁸ 大規模災害からの復興に関する法律9条参照。

⁴⁹ 大規模災害からの復興に関する法律2条3号及び10条参照。

⁵⁰ 大規模災害からの復興に関する法律10条2項並びに大規模災害からの復興に関する法律施行規則（平成25年内閣府令第51号）2条及び3条参照。また、志田文毅、2013年、71-72頁も参照。

②教育・医療・福祉等を提供する機能や日常消費する財・サービスを提供する機能等の再建に関する事項、③地域の雇用を支える産業の再生に関する事項、④被災地のコミュニティの再建に関する事項等は復興計画に必ず盛り込むべきである⁵¹。また、復興に向けての住民どうしの連帯感を醸成し、被災者の生活再建に向けた方針決定を促すため、何らかの方向性を示す共通の旗印になるものを打ち立てることも重要であり、そうした意味で「復興の目標」や「復興後の被災地の姿」などをその他の事項に先んじて定めることもあり得ると考える⁵²。

(3) 留意事項

被災地において自治体行政組織が復興計画の策定や復興まちづくりを実施するに当たっては、次の三点について留意する必要があると思われる。

第1に、市町村が策定する復興計画は、被災地の地区ごとに策定される地区レベルの計画を基礎にしたものであることが必要である⁵³。なぜなら、1(1)で述べたように、災害からの「復興」というものは、「被害を受けた施設を原形から復旧すること等の単なる災害復旧にとどまらない」、「新たな地域社会の構築」を行うものであるからであり、かつ、被災地が当該市町村のすべての区域に及ぶとは限らないからである。したがって、市町村が策定する復興計画は、地区レベルの計画に盛り込まれた内容の実現を支援することを主たる目的とし、その規模又は性質において地区レベルでは実現

⁵¹ 生田長人、2013年 a、49頁、生田長人、2013年 b、190頁参照。

⁵² この点については、自治体行政組織が果たすべき役割が大きいことを本研究会（第7回）における質疑応答を通じて改めて認識したところである。貴重な御示唆をいただいた稲垣文彦氏にはここに記して謝する次第である。

⁵³ 碓川豊、2013年、24-28頁参照。

困難なものを内容とすることが求められる⁵⁴。

第2に、復興計画の策定期期については（1）で述べたとおりであるが、東日本大震災の場合がそうであったように⁵⁵、残念ながら現実には国の予算措置等との関係で復興計画の策定を急がざるを得ない側面があることは否めない。そのような場合には、結果的に被災した住民の意思を十分反映することなく、復興計画を災害発生後短期のうちに策定することもやむを得ないものと考えられるが、一定期間経過後に改めて被災した住民の意思を反映するまでの暫定的な内容のものとしたり、復興計画を具体化し、復興まちづくりを実施する段階で被災した住民の意思を反映する仕組みを設けたりするなどの対応策を講ずることが不可欠である。

第3に、災害後の被災地における諸活動を行う上で不可欠な主要なインフラ施設については、復興まちづくりではなく、それに先立つ復旧活動において早急に元の状態に戻すことが必要である。そうした意味で、インフラ施設については復旧計画の内容と復興計画の内容を区別することが不可欠である⁵⁶。

おわりに

以上、「被災前に居住していた市町村区域の内外に避難している住民やその意思を自治体がどのように把握し、それを政策決定に反映させていくか、あるいは住民相互の合意形成をいかに進めるかと

⁵⁴ 生田長人、2013年 b、191頁参照。

⁵⁵ 東日本大震災の被災自治体における復興に係る各種計画等の策定状況については、本報告書第Ⅱ部第1章から第6章までの該当箇所参照。また、本報告書第Ⅰ部第4章も参照。

⁵⁶ 生田長人、2013年 a、47-48頁及び52-53頁、生田長人、2013年 b、176頁及び188頁、生田長人、2010年、197-198頁参照。

いった課題の解決に向けて、被災地において自治体行政組織が果たすべき役割は何か」という観点から、「被災地の生活再建支援」、「遠隔地避難者に対する支援等」、「復興計画の策定及び復興まちづくりの実施」の三つについて考察してきた。

しかしながらこの中では、筆者の力不足により、福島第一原子力発電所事故のような深刻な原子力災害の影響により、自治体行政組織自体が当該自治体の区域外への長期にわたる避難を余儀なくされた場合についてきちんとした考察を行うことができなかった。福島第一原子力発電所事故については、「国は、復興の基本である帰還支援を大きく拡充・強化するだけではなく、故郷を離れて新しい生活を開始する住民の方々のための支援策も用意していかなければならない。」⁵⁷との観点から、住民や地元自治体が将来に向けて新たな一歩を踏み出すことができるよう、帰還支援と新生活支援の二つからなる支援策を提示すべく、国の新たな方針が2013年12月に閣議決定されたところであり⁵⁸、こうした動向も踏まえて今後の検討課題としたい⁵⁹。

最後に、1（3）で述べたことの繰り返しになるが、被災地が抱えるニーズは、その地域特性や被害状況等に応じて様々であり、自治体行政組織はそれらに柔軟に対応することが求められる。とはいえ、そのような柔軟な対応は概して自治体行政組織は不得意であるため、NPOや企業、自治会・町内会などといった主体との密接な連携が不可欠であるが、そうした連携が有効に機能するためには、防災関係部局に限らず自治体行政組織全体が、日頃からこれらの主

⁵⁷ 「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」はじめに（1）参照。

⁵⁸ 「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」参照。

⁵⁹ 本章の脱稿後に、今井照『自治体再建—原発避難と「移動する村」—（ちくま新書1059）』筑摩書房、2014年に接した。

体とのネットワークを形成し、維持していくことが必要である⁶⁰。さらに、その一方で都道府県や国とも連携し、被災地のニーズを踏まえた現行制度上の問題点を具体的に指摘することにより、ニーズに即した制度の創設・改廃や運用改善を実現することも求められる⁶¹。このことは、被災地の復興に関係するあらゆる主体の中で被災自治体の行政組織が最も適切に果たし得る役割であり、そうした意味で被災自治体の職員には、地方分権時代における自治体政策法務の基本構造をなす「執行法務」、「評価・争訟法務」、「立法法務」のうち⁶²、執行法務や評価（・争訟）法務を主体的に行う能力が平時以上に必要であることを強調しておきたい。

参考文献

- 飯尾潤「復興政策への期待と政府の能力」『別冊アステイオン「災後」の文明』阪急コミュニケーションズ、2014年、21-41頁
- 飯塚智規『震災復興における被災地のガバナンス—被災自治体の復興課題と取り組み—』芦書房、2013年
- 碓川豊『希望の大槌—逆境から発想する町—』明石書店、2013年
- 生田長人「被災住宅の再建等に対する公的支援と災害復興計画について」法学70巻2号（2006年）、1-57頁
- 生田長人「災害復興のための制度の在り方」『防災の法と仕組み（シリーズ・防災を考える4）』東信堂、2010年、179-208頁
- 生田長人「災害対策法制の抱える主要課題とその検討の視点」自治研究89巻1号（2013年a）、37-53頁
- 生田長人『防災法』信山社、2013年b

⁶⁰ 伊藤正次、2014年、74-81頁参照。

⁶¹ 飯尾潤、2014年、21-41頁参照。

⁶² 北村喜宣、2009年、67頁参照。

- 伊藤正次「多重防御と多機関連携の可能性」『別冊アステイオン「災後」の文明』阪急コミュニケーションズ、2014年、64-81頁
- 岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体―「人間の復興」へのみち―』自治体研究社、2013年
- 岡本正・山崎栄一・板倉陽一郎編著『自治体の個人情報保護と共有の実務―地域における災害対策・避難支援―』ぎょうせい、2013年
- 岡本全勝「被災地から見える「町とは何か」―NPOなどと連携した地域経営へ―」47行政ジャーナル（2012年8月31日）(<http://www.47news.jp/localnews/furusato/2012/08/31131105.php>)（2014年3月14日確認）
- 金井利之『原発と自治体―「核害」とどう向き合うか―（岩波ブックレット No.831）』岩波書店、2012年
- 北村喜宣「「自治体政策法務」の連載開始に当たって」ジュリスト 1380号（2009年）、66-68頁
- 「原子力災害からの福島復興の加速に向けて（平成25年12月20日閣議決定）」経済産業省ホームページ (http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/131220_kakugi.pdf)（2014年3月14日確認）
- 厚生労働省「緊急雇用創出事業等実施要領」厚生労働省ホームページ (http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou3/dl/sesaku_03.pdf)（2014年3月13日確認）
- 厚生労働省「事業復興型雇用創出事業実施要領」厚生労働省ホームページ (http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou3/dl/sesaku_10.pdf)（2014年3月13日確認）
- 志田文毅「東日本大震災を教訓とした災害対策関連法制の見直し「第2弾」について―「災害対策基本法等の一部を改正する法律」

- 及び「大規模災害からの復興に関する法律」の概要―」地方財政 52 卷 8 号 (2013 年)、50-85 頁
- 西宮市情報センター「被災者支援システムの概要」西宮市情報センターホームページ (<http://www.nishi.or.jp/homepage/n4c/hss/index.html>) (2014 年 3 月 14 日確認)
- 東日本大震災支援全国ネットワーク「避難されている方々へ―東日本大震災に伴い全国に避難されている方々のための地域情報サイト―」東日本大震災支援全国ネットワークホームページ (<http://fukushima.jpn-civil.net/>) (2014 年 3 月 14 日確認)
- 復興庁「全国の避難者等の数 (平成 26 年 2 月 26 日付け復興庁公表資料)」復興庁ホームページ (http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20140226_hinansha.pdf) (2014 年 3 月 14 日確認)
- 復興庁・法務省・国土交通省「用地取得加速化プログラムの具体的内容」復興庁ホームページ (https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_3_sankou.pdf) (2014 年 3 月 14 日確認)
- 室崎益輝・幸田雅治編著『市町村合併による防災力空洞化―東日本大震災で露呈した弊害―』ミネルヴァ書房、2013 年
- 山崎栄一『自然災害と被災者支援』日本評論社、2013 年
- 吉田稔「被災者台帳は、「事前に」準備すべし―大震災の教訓：準備なくして被災者支援は機能せず―」復興 4 卷 2 号 (2013 年)、69-76 頁

第4章

復興計画における住民の意思反映

千葉大学大学院園芸学研究科准教授

秋田 典子

1. 漂流する住民の意思

(1) 復興計画に求められる住民の意思反映

被災した自治体は、仮設住宅の建設場所から被災したエリアの将来的な土地利用、復興後のまちづくりのめざすべき方向性など、連続的に意思決定をする必要性に迫られる。特に2011年3月に発生した東日本大震災（以下、本震災という）は、本格的な地方分権後の最初の復興プロセスとなることもあり、住民の意思を復興計画等に反映してゆくことも求められている。このため本報告書も「被災自治体における住民意思の反映」をテーマとしているが、その背景には住民の意思反映が現状では必ずしもうまくいっていないという実情がある¹。

(2) 防潮堤の高さをめぐるとの対立

本震災後の復興プロセスにおいて、住民の意思反映に課題が生じている事項の1つとして防潮堤が挙げられる。防潮堤の高さについては、100年に1度程度の頻度の高い津波に対する防御を想定した「L 1」と、1000年に1度程度の東日本大震災レベルの津波に対する防御を想定した「L 2」の2つの選択肢が意思決定のベースとされており、現状ではL 1の防潮堤の建設を前提として、まちづくりやソフト面も含めた多重防御によりL 2にも対応できる空間づくりを実現するための検討が進んでいる。

防潮堤を建設せずに浸水地域の土地利用のコントロールのみで防災を実現することは例外的扱いとなるため、防潮堤で守られるエリアから既に住民がほとんどいなくなっている地域において、莫大

¹ 読売新聞「防潮堤 年内合意困難に 宮城 住民 高さ引き上げ反対」2013年12月24日朝刊など。

な費用のかかる防潮堤を建設することに対して疑問を感じたり、巨大な壁のような構造物が沿岸部に建設されることによる景観の大きな変化や、津波が来ても海が見えない高さの防潮堤の建設に不安を抱く住民も少なくない。

一方で、危険な浸水エリアを今後使用せずに、自然的土地利用に戻したいという住民の意思があっても、防潮堤を建設してそれによって守られる区域で何らかの土地利用を行う前提がないと、高台移転の費用が工面できない等の制度的矛盾を抱えているケースもある。さらに、そもそもシミュレーションは本質的に仮説の積み重ねにより成立するものであるため、いくらシミュレーションに忠実に従ってまちづくりを進めたとしても、完全に津波を防げるわけではないという限界も指摘されている。

(3) 意思決定における時間軸と住民の範囲

自治体は住民を構成員として一定の区域内の自治を行う主体であり、住民の意思反映は地方自治の基礎である。しかし、防潮堤の高さ1つをとっても地域によってそれぞれ個別の状況があることに加え、L1で十分だと考える住民がいれば、L2でも心配だと考える住民もあり、住民の意思は多様で時間の経過によっても変化する。こうした状況では、いくら重要な事項であっても自治体が住民の意思を公平に反映して意思決定をするのは容易ではない。また、防潮堤で守られるのが一定のエリアであるのに対し、防潮堤を建設する費用は国民全体で負担する仕組みになっているため、受益と負担のそれぞれの範囲における住民の意思は必ずしも一致しないと考えられる。現状では防潮堤には広域的な観点が不可欠なため、県の決定事項となっているが、意思決定の対象となるエリアが広域になればなるほど、全体の公平性や平等性が重視され、個々の地域の実

情にきめ細かに対応してゆくことが制度上難しくなる。こうした点を踏まえると、被災地の復興における住民の意思反映においては、「意思決定のための時間軸」と「意思決定を行う住民の範囲」を明確に意識することが重要になってくると考えられる。

筆者が専門とする自治事務である都市計画は、地方分権の優等生とも言われ、施策に住民の意思を反映させるべき代表的な分野の1つだとされている。そこで本稿では、復興プロセスの中心となり、都市計画分野の専門家も多く関わっている復興計画に着目し、上記の時間軸、住民の範囲という観点に着目して、住民の意思反映のあり方について考察を行うこととする。

2. 過去の復興計画における住民の意思反映

(1) 過去の復興計画の特性

まずは、過去の復興計画における住民の意思反映の特性を振り返っておきたい。中島（2013）は近代復興の特徴について、①政府・官僚主導型で、開発を前提とし、迅速性をよしとする、②被災地には現状凍結を要請し、基盤整備を優先する、③政府が供給する仮設住宅、そして復興住宅へという単線型プロセスが用意される、④政府の事業メニューは標準型であり、しばしば事業ありき、の発想となる、⑤わが国では1961年の災害対策基本法の制定によって枠組みが整えられ、阪神・淡路大震災までに完成した体制である、と総括している。

一方、神戸市は本震災発生直前の2011年1月に阪神・淡路大震災の復興計画の策定と実行について整理した報告書（以下、神戸市報告書という）を作成し、そこで復興計画の原則として、①市民に復興の方針をできるだけ早くさし示すことによって人々に自らのま

ちを復興し、あるいはまちに戻る希望と方向性を与えること、②脆弱なまちの構造をそのままにして再建が進むと、同じような災害に脆いまちが再現してしまう。そのため、早期に方針を示すとともに、それまでは建築を制限する必要があること、③復興には国の財政的な支援が不可欠であるが、そのため地方としての復興事業を明確にする必要があること、の3点を挙げている。

(2) トップダウン型の復興計画

神戸市が復興計画の原則として挙げた迅速な復興方針の明示、建築制限、復興事業の明確化は、近代復興の特徴とも整合しており、住民の意思反映をいったん留保して行政が主導的に取り組むものである。神戸市では、復興計画の策定における市民参加として、約100名で構成される復興計画の検討委員に市民が委員として参加することや、復興計画に対する意見をFAXやメールで受け付けることに取り組んだ。しかし、前者の方法では実質的な協議を通じた合意形成が困難であり、後者の方法では意見が一方通行になるため、十分に住民の意思を反映することは難しい。

饗庭(2013)は近代復興の特徴を踏まえ、「この近代復興を疑い、東北ではそれを乗り越えなくてはならない」と指摘したうえで、現実には復興のための具体的な事業である土地区画整理事業や防災集団移転促進事業が動きだすまでに2年が経過していることから、「今回の震災復興においては「近代復興」ではない、違う復興が「しかたなく」登場するのではないかと時間軸に着目した発言をしている。

確かに本震災の復興事業の着手は早くはない。しかし、以下に示すように本震災に関する復興計画は、迅速性を良しとする評価軸に従っており、かつ住民の意思を反映するための様々な努力も行わ

れている。こうしたなかで策定された復興計画にはどのような特徴があるのだろうか。以下で具体的に見てゆきたい。

3. 膨張した復興計画

(1) 本震災後に策定された復興計画の特徴

本震災後に策定された復興計画の特徴として、1) 震災後極めて早い時期に策定、2) 位置づけられている事業数が膨大、3) 総合計画と同等の計画としての位置づけ、という3点が挙げられる。

表1-4-1は、岩手県沿岸部の津波被災地である宮古市、大船渡市、釜石市、陸前高田市の4つの都市自治体（市）の復興計画の策定日等を整理したものである。策定が最も早かった釜石市は震災から1か月後の2011年4月に「釜石市復興まちづくり基本方針」を策定しているが、この頃は、被災した住民は避難所での生活が長引きはじ

表 1-4-1 岩手県内の都市自治体（市）の被災状況と復興計画

市	人口※ (人的被害)	復興計画名称	策定日	位置づけ
宮古市	59,430 (611)	宮古市東日本 大震災復興計 画	2011/6：基本方針 2011/10：基本計画 2012/3：推進計画	・総合計画に優先し て取り組む ・関連計画の見直し
大船渡市	40,737 (452)	大船渡市復興 計画	2011/10	・総合計画を踏まえて 策定 ・他計画に基づく事 業実施に影響
釜石市	39,574 (1,228)	釜石市復興ま ちづくり基本 計画	2011/4：基本方針 2011/7：基本計画（骨子） 2011/10：基本計画（中間案） 2011/12	・総合計画に準ずる 役割 ・国や県への施策の 要求の根拠
陸前高田市	23,300 (1,930)	陸前高田市震 災復興計画	2011/10-11：素案 2011/12	・住民への希望、安 心の提供 ・国、県、その他主 体との連携

出典：筆者作成。

※数値は平成 23 年 7 月 25 日時点のものを岩手県復興計画より引用。

め、先行きの見えない生活に苛立ちが高まっている状況にあった。誰もが「今」の課題で手一杯の状況において、まちの将来に関する住民の意思を把握し、将来を見すえた復興計画を策定することは極めて困難であったと考えられる。それでも釜石市は精力的に復興計画の策定に取り組み、その後、同年7月の「釜石市復興まちづくり基本計画（骨子）」、10月の「釜石市復興まちづくり基本計画（中間案）」を経て、12月に「釜石市復興まちづくり基本計画」を策定している。

復興計画に住民の意思を反映する手段としては、復興計画の策定に関わる「釜石市復興まちづくり委員会」（以下、まちづくり委員会）に、総合計画の改訂の検討に関わっていた市民委員約50名を位置づけ、更に住民参加型のワークショップや各地区で懇談会の開催を複数回行っている。類似したプロセスは、他の自治体の復興計画の策定においても実施されている。

（2）アンケートを通じた住民の意思把握

被災自治体の復興計画の策定プロセスにおいて、実際に市民参加のための委員会やワークショップに出席できたのは、主に自宅の被災を免れた住民であり、復興計画に直接意思を反映できる住民の範囲は限定的であった。このため本震災の復興計画策定においては、避難所や仮設住宅、みなし仮設住宅等に分散している住民の意思を把握するためにアンケートを多用していることが特徴として指摘できる。ただし、アンケートにより把握できることは、あくまでその時点の住民の意思の断面であり、時間の経過により変化しやすい。したがって、こうした住民意思の断面がまちの将来像に反映すべき住民の意思であるかどうかは、十分に検討する必要があると考えられる。

復興計画の目標年次は、神戸市の復興計画が10年先を目標年次としていたことや、後に策定される東日本大震災復興基本方針が復興の目標年次を概ね10年と示していることもあり、概ね10年程度を更に復旧期、整備期、発展期等として2つから3つの時期に区切って進捗管理を行おうとしているものが多い。この点を踏まえると、アンケートは、例えば復旧期、整備期、発展期といった計画や事業の進捗にあわせて実施し、きめ細かに復興計画、復興事業のPDCAを回してゆく手段とすれば、より有効に活用できるのではないだろうか。

(3) 復興に必要な事業

本震災の復興計画策定の初期段階では、復旧ではなく復興をめざすということが議論されている。これは、従前と同じまちを再生して同じ被害を繰り返すことを決してしない、という意味に加えて本震災の被害は想像を遥かに超える甚大なものであったことから、活力と魅力にあふれる新たなまちづくりをめざすことで被災した住民に復興の希望を与える必要があったこと、また、被災した地域は衰退が顕著な地方都市であり、こうしたエリアが震災によって壊滅的に衰退することを何とか避けたかったことなどがその背景として指摘できる。

しかし、震災後に復旧ではなく復興を目指した場合、どこまでを復興の範囲に含むのかが現状では明確にされていない。したがって、ここを明確にしないと復興事業が膨張することが避けられない。

表1-4-2、1-4-3は表1-4-1に示した4つの自治体のうち、釜石市と大船渡市の復興計画における復興方針と、これに紐付けされている事業数を整理したものである。釜石市は7つの基本目標に

基づいて、36事業、20事業、25事業、13事業、14事業、4事業、6事業の合計118事業が、大船渡市は4つの目標に基づいて、66事業、97事業、40事業、56事業の合計259事業が位置づけられている。岩手県内の他の都市自治体も同様に、宮古市では157事業が、陸前高田市では156事業が復興計画に記載されている。

表 1-4-2 各自治体の復興計画における事業数（釜石市）

	基本目標	中目標	小目標	事業数
釜石市	暮らしの安全と環境を重視したまちづくり	減災を重視したまちづくり	8	28
		共に歩む自然環境の整備	3	8
	絆と支えあいを大切に するまちづくり	高齢化を踏まえた保健、医療、福祉、介護機能の向上	-	15
		安心できる子育て環境の整備	-	3
		学びが実践につながる生涯学習社会の形成	-	2
	生活の安心が確保されたまちづくり	仮設住宅の住環境整備と生活支援、地域コミュニティの維持再生	2	5
		暮らしのための災害公営住宅の整備	-	2
		被災された方々に対する生活・就労支援	-	5
		公共施設や生活インフラの再建	-	7
		交通安全の確保と防犯体制の強化	-	3
	人やもの、情報の交流 拠点づくり	地域交通の確保	-	3
		交通ネットワークと物流拠点機能の形成	2	4
	ものづくり精神が息づくまちづくり	多様な交流の推進と拠点整備	4	9
		スマートコミュニティなどエネルギーの多様化に向けた取組	-	1
	ものづくり精神が息づくまちづくり	ものづくり産業の振興と新たな産業の創出	-	5
		水産業の多面的な支援などによる魚のまちの復活	-	6
		中小事業者の事業再開支援	-	2
	強く生き抜く子どもを育てるまちづくり	地域との協働による特色ある教育活動の展開	-	2
		生活・防災拠点としての教育環境整備	-	2
	歴史文化やスポーツを生かしたまちづくり	歴史遺産の活用と芸術文化の振興	-	3
スポーツの推進とスポーツ施設の拠点化		-	2	
釜石フィールドミュージアム構想の推進		-	1	
	7	22	19	118

出典：筆者作成。

表 1-4-3 各自治体の復興計画における事業数（大船渡市）

	基本目標	中目標	小目標	事業数
大 船 渡 市	市民生活の復興	被災者の早期の住宅再建支援と地域コミュニティの維持・形成に配慮した安全な生活環境の確保	5	13
		保健・医療・介護・福祉などの生活に密接に関連したサービスの充実	4	17
		災害廃棄物の適切な処理	2	3
		被災した教育施設の再建等による教育機会の確保	5	24
		歴史・文化資源の活用	-	9
	産業・経済の復興	経済活動の早期再建の支援と雇用の確保	4	26
		産業基盤の再建	2	4
		水産業の早期再建	6	23
		農林業のあり方の検討と振興策	2	18
		商業の早期再建	2	5
		観光産業の早期再建	4	11
		市場産業による産業・経済の活性化	3	10
	都市基盤の復興	都市基盤施設の早期復旧と防災機能向上に向けた整備	7	27
		土地利用の見直し	3	9
		情報通信基盤の整備	1	4
	防災まちづくり	災害の教訓を活かした新たな防災体制の整備	6	24
		防災教育や防災訓練の積極的な推進	4	8
		地域コミュニティ機能の維持・強化	3	6
		ライフラインや交通・物流機能の強化	2	6
		広域的災害時の応援・サポート体制の整備	3	12
4	20	68	259	

出典：筆者作成。

神戸市報告書には、復興計画が「地域が災害に見舞われる前以上の暮らしと環境を再建していく」手段であると位置づけられており、被災自治体は、従前とは違う新しいまちづくりを実現するために復興計画を策定している。この結果、復興計画には生活、産業、防災、基盤整備、歴史文化、教育等の多分野に及ぶ総合的な将来のまちづくりの方針が、膨大な数の事業とともに盛り込まれることと

なった。

自治体の「新しいまちづくり」を実現する手段である復興計画の位置づけは、表1-4-1に示すように総合計画との関係性が重視されており、釜石市は「今後のまちづくりの基本的な方向性を示す総合計画に準ずる役割をもつ計画」、宮古市は「総合計画に優先して取り組む計画」と記述している。このように復興計画が自治体で最上位の計画である総合計画に該当する空間計画を越えた総合的な政策であり、復興プロセス全体において最も重要な計画であるという位置づけは、大量の事業を担保するための手段でもあったとも言える。

(4) 法整備の遅れ

本震災の復興に関わる基本的な法律である東日本大震災復興基本法は2011年6月に公布され、復興事業で中心的な役割を果たす復興庁も、震災から約1年が経過した2012年2月に発足した。被災自治体の復興計画の策定と、国の法整備や事業メニューの整備が同時進行で行われたことから、どのような支援メニューが国から提示されるのかがわからない自治体は、復興計画の中にできる限り多くの事業を書きこむしかなかった。事業の明確化は、神戸市が復興計画の3つめの原則として示したものであり、国や県への予算要求の根拠になるものとされている。ただし、表1-4-2、表1-4-3に示した事業のうち最も事業数が多いのはグレーで示している基盤整備に関するものであり、復興事業の中心的存在が基盤整備事業であることが示されている。

ところで各自治体の復興計画をよく見ると、復興計画を策定している範囲が被災した沿岸部だけでなく、自治体全域となっていることに気づく。もちろん高台移転等では自治体全体の都市構造を踏まえてその位置を検討する必要があり、産業の復興など自治体全体

に関わる事項もある。しかし、実際の復興事業は被災したエリアを対象に実施される。これは、意思を反映すべき住民の範囲にも関わる事項である。

復興計画の策定において釜石市では、総合計画の検討メンバーが住民の意思反映の役割を担い、市全体という観点からの検討を行っていた。これに対し復興事業の範囲は被災エリアに限定されている。つまり復興計画で意思を反映する住民の範囲と復興事業で意思を反映する住民の範囲は異なっており、双方の整合性を取るためには復興事業の対象となる地区レベルの住民の意思の丁寧な反映が復興計画において不可欠なのである。

4. トップダウンの土地利用規制と復興整備計画

住民参加が重視される今回の復興プロセスにおいて明確にトップダウンで行われたことが2つある。

1つは神戸市が復興計画の原則②でも挙げている建築制限である。神戸市報告書では原則②についてのみ、「②は非常に急いで行う必要があり、神戸市では全体の復興計画に先行して1か月で基本的な方針を示した」と付記がされている。本震災の被災地でも、復興の方針や計画が策定される前の2011年4月に建築基準法84条に基づく被災市街地における建築制限が指定され、その後の延長を経て自治体の条例により建築基準法39条に基づく災害危険区域が指定されている。建築基準法84条に基づく建築制限はその規定上、都市計画区域内にしか適用できなかったが、災害危険区域は条例に基づき指定できるため、都市計画区域外の半島部等のエリアにも指定されている。この建築制限に関しては、宮城県は禁止を明示、岩手県は建設行為を行わない要請と、宮城県と岩手県で若干の温度差があ

り、後者のほうがやや住民の意思を尊重したとも言えるが、建築制限は復興事業の実施に不可欠であったこともあり、トップダウンで迅速に行われたことには変わらない。

もう1つは、復興整備計画である。震災後に策定された復興計画は、前述のとおり総合計画に類似する総花的な計画となっているが、被災地では広範な土地の被害が生じたため新市街地等の形成に係る計画として、2011年12月に制定された東日本大震災復興特別区域法（以下、復興特別区域法）46条に基づき、空間に特化した計画として「復興整備計画」が策定されている。この復興整備計画を策定するために必要な「復興整備協議会」の構成員は、同法47条において市長、知事、行政機関の長、学識経験者や関連省の省令で定めるものとなっており、基本的には住民の意思反映を前提としていない。もちろん地権者としての住民の意思は反映されているが、個々の敷地を集めただけでは生活の場である地区やまちにならないため、まちの視点がこのプロセスでは欠けてしまう。

復興特別区域法は、各被災自治体が概ね復興計画の方向性を定めた2011年末に制定されたこともあり、被災自治体では復興計画の策定後に復興特別区域法に基づく復興整備計画の策定に着手しており、復興計画の策定から約半年程度遅れた2012年3月から9月頃までに、第1回の策定が終了している。復興整備計画の対象範囲は復興計画の範囲ではなく復興特別区域に指定された被災エリアのみであり、表1-4-4に示すように頻繁に計画内容の変更が行われ、常に最新の状態に計画が更新されている。この結果、復興計画と復興整備計画には時間軸のずれが発生し、本来、復興整備計画の上位計画であり、復興整備計画の指針となるべき復興計画が、復興整備計画の修正に伴って復興の具体的な姿にずれが生じるという矛盾が構造的に発生する状況が生み出されている。

表 1-4-4 復興整備計画の策定・変更時期

策定時期	宮古市	大船渡市	釜石市	陸前高田市
初回策定	2012/9/25	2012/3/29	2012/7/31	2012/3/29
2012年 内の変更	11/26, 12/25	10/29	9/25, 10/29, 11/26	7/31, 9/25, 11/26
2013年 内の変更	1/30, 2/26, 3/26, 6/25, 7/30, 10/28	1/30, 3/26, 5/29, 6/25, 7/30, 9/30, 10/28, 12/26	1/9, 1/30, 11/25	1/30, 2/20, 2/26, 3/15, 3/29, 4/16, 4/25, 5/30, 6/7, 6/17, 7/10, 7/29, 7/30, 8/26, 8/27, 9/30, 10/28, 11/21, 12/6, 12/20, 12/26

筆者作成。

5. 本震災を踏まえた復興計画関連法の改正

復興計画の策定について、本震災後に国の方針はどのように変化したのだろうか。中央防災会議が東日本大震災を受けて2012年9月に修正した防災基本計画における復興計画の中での住民の意思の反映の位置づけを確認したい。

防災基本計画における津波被災地の復興計画については、第3編「津波災害対策編」第3章第1節「地域の復旧・復興の基本方向の決定」において、「地方公共団体は、被災の状況、地域の特性、関係公共施設管理者の意向等を勘案しつつ、迅速な原状復旧をめざすか、又は更に災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決をも図る計画的復興をめざすかについて早急に検討し、復旧・復興の基本方向を定めるものとする。必要な場合には、これに基づき復興計画を作成するものとする。」と記載されている。つまり、自治体はまず復旧か復興かの基本方向を定め、復興を選択した場合には復興計画を策定する。この際に「被災地の復旧・復興は、地方公共団体が主体となって、住民の意向を尊重しつつ協同して計画的に行い、国はそれを支援するものとする。その際、男女共同参画の観点から、復旧・復興のあらゆる場・組織に女性の参画を促進するものとする

る。併せて、障害者、高齢者等の災害時要援護者の参画を促進するものとする。」ことが規定されている。

2012年9月の修正で加筆されたのは、後半の「その際、男女共同参画の観点から、(中略)災害時要援護者の参画を促進するものとする。」の部分である。これは、本震災の被災地において、いわゆる「声の大きい」年長の男性の意見が住民の意思となる傾向があったことも影響していると考えられる。被災自治体はまちづくりに慣れていなかったとの指摘が多くあるが、声の大きい男性の意見が地域の意見とされる慣習があり、対等な立場で意見を述べ、地域全体で合意形成をするという土壌が形成されていなかったことが改めて意識されたと考えられる。しかし、普段の生活を営む地区レベルの将来像に関する「住民の意思」は、復興の方向性を定めるうえで基盤になるものである。

復興計画の策定については、第3節「計画的復興の進め方」において「大規模な災害により地域が壊滅し、社会経済活動に甚大な障害が生じた災害においては、被災地域の再建は、都市構造の改変、産業基盤の改変を要するような多数の機関が関係する高度かつ複雑な大規模事業となり、これを可及的速やかに実施するため、復興計画を作成し、関係機関の諸事業を調整しつつ、計画的に復興を進めるものとする」と記載されており、復興計画の役割として調整及び進行管理機能が示されている。しかし住民参加については言及されておらず、2012年の改正においても特に修正は見られない。

これに対し直近の2013年6月に公布された大規模災害からの復興に関する法律(以下、大規模災害復興法)では、復興計画の策定において、政府が定めた復興基本方針に即して復興計画を策定できることが定められている。本震災でも政府が復興基本方針を策定しているが、自治体の復興計画の策定よりも遅く、抽象的な目標を定め

るに留まっており、その役割が曖昧になっている。大規模災害復興法は復興計画をトップダウンで策定できるようにすることを目的としたものである。被災地においてはできるだけ自治体に負担をかけずに早期に復興計画を策定する必要があると同時に、今回の復興計画は各自治体が苦勞して住民の意思を反映して策定したが、総花的な内容になったことから自治体の個性や違いが出にくかったことや、復興計画に記載されている事項と実際に行われる復興事業が十分にひも付けされていなかった、という実態を踏まえての現実的な対応策であるとも考えられる。むしろ、ひな形があることで自治体の個性や住民の意思をどれだけ反映したかを顕在化させやすいとも考えられる。今後の運用に期待したい。

6. 復興計画における住民の意思反映

筆者は、ある自治体で2011年6月に開催された復興計画策定のためのワークショップにファシリテーターとして参加している。その当時、ワークショップに参加した住民からは、何年も先のことを考える余裕はない、目の前にある課題を早急に解決すべきだ、といった復興計画の策定そのものに対する批判的意見が多く出された。避難所やみなし仮設住宅へ住民の意思を伺いに行った際には、「特別なことはしなくていい。今までどおりの生活がいい。」という意見を数多く頂いた。こうした住民の言葉からは、何をめざすべきかという住民の意思は流動的でも曖昧でもなく、明確なものであることが伝わってきた。

今振り返ってみると、復旧ではなく復興ということで無条件に“今までと違う”新しいまちをめざすのではなく、今までどおりのまちや生活の安全性を高めるために、どのような方法があるかを検

討することが議論のスタートラインになるべきではなかったのかと思われる。復興に関わる行政や専門家も、震災直後の現地の状況に圧倒され、神戸市が復興で目指した「災害に見舞われる前以上の暮らしと環境」の実現という言葉に頼ってしまったのではないだろうか。

「計画」というものは、そもそも進行管理のツールである。本震災の復興プロセスにおいては、「遅すぎる」「早すぎる」などの時間管理についての言及が多いが、復興計画に沿って適切に事業が行われている限りこうした意見は出にくいはずである。現状では復興整備計画をはじめ、個々の事業を中心に復興が動いており、復興計画が復興全体の進行管理ツールとして十分に機能していないことが住民の復興に対する不安や焦りを助長している側面もある。

復興整備計画や各種事業には、行政が住民と個別に協議を行い合意が得られたものが記載されるが、これはあくまでも地権者としての意思反映であり、地権者の意思が反映される範囲は、あくまでも自分の敷地の範囲であり、地区やまちの範囲ではない。わがまちの将来については合意形成プロセスを経た住民の意思反映が不可欠であり、特に本震災後の復興で求められているのは、個々の敷地の再生以上にその集合体としてのまちの復興である。

一方で、建築制限区域等については、住民の意思を反映せず迅速にトップダウンで決めるべきであるという意見もある。たびたび津波に襲われてきた東北の沿岸部において、いったん高台に移転するものの、しだいに平地に下りてきたのは住民の意思である。こうした状況に対しては確かに建築規制は必要であるように思える。しかし、住民が今回の津波シミュレーションのような情報を持っていた場合、果たして平地に住んだらどうか。十分な情報提供がなされたうえで、はじめて自己責任に基づく意思決定が可能になるのであ

り、情報が不十分であったり、非対称であったりすると意思決定ができなかったり、ぐらついたりする。時間が経過することで住民の意思が変わるのは、時間の経過に伴い情報が増えるからでもある。住民の意思を反映するためには、十分な時間が必要であるということをも本震災は示している。

今後の復興計画の策定においては、まずは、復興が「従前以上の新しいまちをめざす」ものだという呪縛から逃れることが必要ではないだろうか。元のまちが失われたからといってもスタートラインは安全な形で元のまちを再生することにある。十分な情報提供も必要である。情報の咀嚼も必要であり、また、復興計画は何度でも修正できるように、誰にも理解できる内容と分量に留めておくことも重要だろう。そのためには復興計画のアカウンタビリティを高めることも求められる。

今回の復興でまちの将来像をゼロから組み立てようとした背景には、もちろん神戸市や我が国の近代復興の影響もあるが、復興以前のまちの姿を知らない専門家が復興計画に関わっていることもその一因となっている可能性がある。第三者である専門家に何よりも求められていることは、理想的なまちの将来像を描くことではなく、住民の合意形成をスムーズに進め、住民が自分自身の意思が復興計画に反映されたと認識することができ、復興計画に記載されたように復興が進まない場合でも、その理由について住民自身が納得できるような環境を整えることにある。その際に、専門家や行政が元のまちの状態をできるだけ詳しく知ると同時に、できる限り様々な情報を住民に分かりやすく迅速に提供すること、双方の信頼の上で精査できていない情報も提供し、復興に関わる皆が同じ情報を共有すること、それが住民の意思反映の原点だと思われる。

今回の震災において、復旧ではなく復興が目指されたのは、本質

的には人口減少の中で従前と同じスケールやそれ以上のインフラを再整備するのは、合理的ではなく質の転換が必要だったからだという点も指摘できる。つまり創造的縮小手段としての復興が、今回必要とされている復旧ではない復興の姿であろう。それが、住民の意思の反映によって成立し得るのかという点こそが、新たな復興に問われていることではないだろうか。

<参考文献>

神戸市「第2部 復興計画の策定と実行」、『阪神・淡路大震災の概要及び復興』、2011年

日本建築学会「特集『近代復興』再考：これからの復興のために」
建築雑誌128巻1642号（2013年）、12頁

季刊まちづくり「復興まちづくり3年目の課題」季刊まちづくり39号（2013年）、9-15頁

第5章

東日本大震災・福島第一原発事故における 地域再生の課題と住民コミュニティ災害への 社会学的考察

首都大学東京都市教養学部准教授

山下 祐介

1. コミュニティ災害・ソサエティ災害の復興課題

2011年に発生した東日本大震災とそれに伴う福島第一原発事故から、2014年3月で3年となる。この3年間、本災害・事故に対し、被災地では復旧復興が遅ればせながらも進められてきた。しかしながら、その復興のあり方には様々な疑問が投げかけられてもいる。本稿では、東日本大震災に伴う津波被災地及び福島第一原発事故被害地域に対する現行の復興政策の何がどのように問題なのか、それは復興政策過程の何に起因しているのか、さらにはそれを今後どのように考え、修正していく必要があるのか、社会学の観点から検討し、問題提起してみたい。

まず最初に認識すべきことは、東日本大震災による津波被害には、これまでの災害では考えられないようなレベルの被害が生じ、そのために復旧・復興の実現性さえ問題視されるような事態が生じている点である。福島第一原発事故地ではさらに、放射能汚染による被害のもたらす不確実性が、今までとは異なる公害被害を広域・長期に生み出してしまった。

このことを社会的に提示すれば次のことが重要である。本災害・原発事故では、社会の一部が壊れたというのとどまらず、コミュニティそのものが、あるいはソサエティそのものが壊滅的な打撃を被った、そういった被害が生じているということである。このことを本稿ではコミュニティ災害、ないしはソサエティ災害という言葉で表現してみたい¹。そして本災害のそうした特徴を押さえるこ

¹ ここで、コミュニティとソサエティについては次のように使い分けをして議論を進める。コミュニティは、各地に展開する人々の、あるいは家々の織りなす関係性の総体であり、全体として一つの集団と見なせるものである。日本社会の中では、ムラ（集

とから、その対応としての復興政策が構築されるべきであると主張したい。

残念ながら、現在進められている復興政策にはこうした被害把握の認識がなく、現状認識が欠如した中で、現実の復興政策が選択されている。さらに問題なのはそうした政策が、被災地の復興をさらに実現不可能なものにしつつある点である。本稿ではその典型を、福島第一原発事故被害地域への帰還政策と、大津波災害被災地で進められている巨大防潮堤建設計画に代表させて確認し、社会的観点から、その政策転換の可能性について論じていきたい。

2. 東日本大震災・福島第一原発事故の被害をめぐって

ここでいう「コミュニティ災害」とは、コミュニティの存続を揺るがすようなレベルでの大規模災害を指す²。

東日本大震災に伴う大津波では東北地方の太平洋沿岸の各地域で大きな被害が発生し、約2万人もの死者行方不明者が発生した。

落)やマチ(町内)を想定しておきたい。地縁を契機とし、ある地域に地形的にまつまって成立している生活共同体としての社会関係の結合体である。これに対しソサエティは、そうしたコミュニティや、コミュニティと一部混在しながら作られる経済・産業関係、あるいはこれらを制度的・法的に司る地方自治体及び議会機構、またこうした公共団体に関係する各種の機関・機構・組合・集団(生活産業インフラや計画に基づくもの、医療・教育・交通・防災装置等)などを具体的には指す。また視点を変えるなら、ソサエティはコミュニティの成員を国家や市場と結びつけるところに成立している地域的まとまりということにもなる。

² 被害の範囲(衝撃の及ぼす範囲)による災害分類は、A.H.バートン以来のものである(バートン、『災害の行動科学』学陽書房、1969=1974年)。なお筆者は長崎県雲仙普賢岳噴火災害や阪神・淡路大震災を研究した際に、これらの災害を「コミュニティ災害」という語で検討したが(山下祐介「コミュニティ災害の社会的意味」社会分析23号(1995年)、59-74頁)、本稿は東日本大震災の経験を踏まえて、この問題を改めて考察するものである。

もっとも、災害・事故による被害は本来、こうした数値のみで測られるべきではなく、その質的な意味が問われる必要がある。被害は人数や建物であるだけではない。残された人々の心的衝撃の深さはもちろん、多数の成員や生活基盤を失ったコミュニティへの社会的影響にも配慮していく必要がある。そして今回の震災は、社会学の側から見れば、地域に展開するコミュニティや、自治体や産業社会が構成するソサエティまでもが強い衝撃を受けた点にその大きな特徴がある。

今回の地震により、最大で約40mの遡上高の津波が発生し、沿岸にある集落では、その大半の家屋が流されるといった事態が多数発生した³。それどころか、岩手県大槌町や陸前高田市、宮城県南三陸町などでは、市街地のほとんどが流され、自治体の庁舎までもが流失し、職員や首長を失った地域もある。産業基盤もすべて喪失し、ソサエティとしての存立基礎までもが奪われてしまった。

戦後日本の災害では、95年の阪神・淡路大震災が約6千人の死者を出した最大規模であり、しかもこの場合、都市直下の断層によるものであったため、都心の壊滅という事態さえ生じた。しかし、それでも地震はすべて何もかもを壊滅させたわけではなかった⁴。避難もまた、被災地周辺で行われた。これに対し、平成の大津波災害は、都市基盤を根こそぎ奪っただけでなく、本来避難先となるべき施設までも破壊し、津波を逃れた人々もその後、長期の広域避難を余儀なくされた。避難は被災地からできるだけ近くに、かつコミュニティごとにまとまるのが理想だが、今回は市町村の域外にまで各自バラバラに避難する地域もあった。

³ なお、昭和三陸津波など、過去の災害で高台に移転した地域は、津波災害を免れている例が多い。

⁴ 例えば神戸市庁舎は旧館は壊れたが、本庁舎は無事だった。

福島第一原発事故ではさらに事態は深刻である。福島県浜通り地域では、津波被害を受けた東京電力福島第一原子力発電所から20km圏内を中心に広域の住民に避難指示がなされた。そして実際に第一原発からは放射能漏れが生じ、1号機、3号機、4号機では水素爆発が発生、また2号機からは特に大量の放射性物質が流出した。そしてその後、放射性物質による汚染とともに、長期に手つかずであったため雨漏りや老朽化が進み、家屋や事業所に多くの被害が生じた。だが、ここでも物理的被害だけに議論を終わらせてはならない。被災地では、自治体全域にわたる長期広域避難が行われたため、その生活基盤、産業基盤が広く壊滅した⁵。既に避難から3年近くが経過し、避難先で生活再建を始めた被災者・被災事業者も現れており、再び同じ形で地域社会が再建されることはあり得ない。それ故、現在は、原発避難者特例法によって形としてはそのまま残っている避難自治体も、時間の経過とともにもとの成員を失っていく可能性が高まっている。また福島県大熊町、双葉町では元の居住域のほぼすべてが帰還困難区域となり、原発災害はこうして、各コミュニティレベルでの被害をさらに越えて、地域の生活基盤・産業基盤をマネジメントすべき地方自治体までもが重大な打撃を受けた、社会の被害（ソサエティ災害）にまで発展する可能性がある。

では現行の復興政策は、こうした被害に対してどのように対処しようとしているのだろうか。

⁵ 船橋晴俊はこれを、5重の生活基盤の被害として整理している。船橋晴俊「『生活環境の破壊』としての原発震災と地域再生のための「第三の道」」環境と公害43巻3号（2014年）、62-67頁。

3. 帰還政策と防潮堤問題

復興政策の現状を確認していくと、そこには被害の実態にかみ合わない政策形成が目につく。福島第一原発事故に関しては帰還政策に、また大津波被災地域に関しては大規模防潮堤建設問題に特に焦点を当てて、この点を概観してみたい。

(1) 福島第一原発事故の復興政策⁶

福島第一原発事故被災地の実態と住民の避難は、2013年3月11日、原発から3km圏への政府の避難指示から始まる。翌12日には避難指示は20km圏まで広げられ、さらに15日には20から30km圏に屋内待避指示が出た。これらが同心円に設定されたのは、放射性物質の漏出のみならず、原子炉の爆発の危険性があったためと考えられている。4月22日には20km圏が警戒区域に指定され、屋内待避指示の区域は緊急時避難準備区域に再編、さらに西北50kmの方向（飯舘村、葛尾村など）に計画的避難区域が設定された。このうち警戒区域は災害対策基本法に準じるもので、許可なく立ち入りは許されない、文字通りの強制避難地域となる。

この避難政策から帰還政策への転換は、当時の菅直人政権から野田佳彦政権へと移行する中で始まっている。2011年9月には緊急時避難準備区域が解除、12月16日にはいわゆる事故収束宣言が出されている。この収束宣言を受けて、帰還政策が本格的にスタートし（原子力災害対策本部「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」）、2012年3月末には警戒区域解除がもくろまれていた。しかし、避難自治体の反発などにあい、実際の警戒区域の解除は2013

⁶ 以下については、山下祐介・市村高志・佐藤彰彦『人間なき復興』明石書店、2013年も参照。

年3月末までずれ込んでいる（双葉町のみさらに遅れて5月28日解除）。今後は順に避難指示そのものの解除が行われていくことになる。

だが実際の帰還はきわめて難しいことが予想されている。既に指示解除がなされた緊急時避難準備区域においても、その後2年以上が経過しながら、実際には2割から3割しか戻っていないとされる。そもそも帰還の基準とされている年間放射線量20ミリシーベルトについては、低線量被曝がもたらす影響が専門家でも意見が分かれ、特に子どもの被曝については避けるべきだという意見があり、子どもを持つ者の帰還はきわめて少なくなる事が常識的にも予想される。そして、子どもやその親が帰還できなければ高齢者も難しく、全体として実際の帰還者はかなり限定されると考えられる。

さらにすべてが避難した上での帰還なので、たとえ上下水道などのインフラが復旧したとしても、店や病院などの生活サービスが元通りに戻る保障はなく、自分は帰りたいと考えても、周りの家々が帰らなければコミュニティが成り立たないという事態にもなっている。コミュニティ災害からの回復は、コミュニティが一体となって戻っていくことではじめて実現するが、現在の政策は除染とインフラ整備（加えて新産業による雇用の創出）を進めて帰還を促すだけで、コミュニティの再生は無策のままにある。

事実上避難者たちには、「被曝を覚悟で帰還するか」「自力で移住するか」の二者択一しかなく、このままで行けば、自力で生活できない人々だけが帰還を選択し、多くの人々は本来「償い」であるはずの賠償を手がかりに、避難先で自らの生活再建を試みるしかなくなっていく。この政策はこうして、帰還するもののみを選別して事業の対象としながら、帰還できないものを復興政策から排除することによって、被災者支援策としての意味をなさない政策になって

いるが⁷、問題はそこにとどまらない。もしこのままこのプロセスが進行すれば、被災自治体に残るのは社会的弱者だけということになり、自治体存続そのものが危うくなる可能性が高いからである。このことは生活基盤を支えるソサエティの崩壊を意味し、帰還政策で帰還した人々さえ暮らしていけないという事態につながり得ることを示している⁸。

こうして、現実には容易に帰還できない放射能汚染地帯へ帰還を促していく政策は、復興を支えるべき被災自治体にも破壊的な作用を与え、場合によってはこれを解体させる可能性がある。被災地再生のためには、帰還政策とは別の何らかのやり方が不可欠である。

(2) 巨大防潮堤問題

岩手・宮城沿岸の津波被災地では、現在大規模な防潮堤の建設計画が進められている。今回津波被害を受けた被災地に50-150年に一度のレベルの津波に耐え得る防潮堤を建設するもので、この津波災害からの復興の中核をになう事業となっている。しかしながら、高さ5mから10数mの巨大構造物が予定されており、その大

⁷ 本稿の準備中にいくつかの政策転換があり。2013年12月20日に原子力災害対策本部が発表した「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」では、「早期帰還支援と新生活支援の両面で福島を支える」ことが示され、ようやく帰還しない住民への支援も視野に入ってきたように見える。ただし帰還しない住民への支援は、特に帰還困難区域の住民に限られるような記述にも見え（とはいえ、「帰還困難区域等」と含みはもたせている）、なにより支援といっても結局は賠償の追加にすぎず、生活再建＝賠償の図式も崩れてはいない（賠償と生活再建の違いについては、前掲の山下他『人間なき復興』も参照のこと）。さらにはこの新たな政策が、さらなる避難者の分断につながるという声も現場では大きく、今後、実際に避難指示区域が解除されるならば、その前にこそ、原発事故子ども・被災者支援法の内容や、「避難する権利」の内実がしっかりと具体的に議論されていく必要があるだろう。

⁸ この点についてはさらに、危険自治体の形成可能性も見逃せない。山下・市村・佐藤前掲書第4章を参照。

きさから問題性が広く識者の間で指摘されている。

本震災からの復興における防災の考え方については、2011年6月25日に発表された東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨の中の希望～」が基本となってきた。そこには、「地域づくり（まちづくり、むらづくり）の考え方」として「「減災」という考え方」が取り入れられており、「この「減災」という考え方に基づけば、これまでのように専ら水際での構造物に頼る防御から、「逃げる」ことを基本とする防災教育の徹底やハザードマップの整備など、ソフト面の対策を重視せねばならない」とされている。

こうした2011年4月20日から始まっていた復興構想会議の議論に対し、5月に始まる中央防災会議「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委員会」では6月26日に中間とりまとめを行い、ここで「最大クラスの津波高への対策の考え方」（L2津波への対応）と、「頻度の高い津波に対する海岸保全施設等による津波対策」（L1津波への対応）とを区別する指針が示された。そして、L2津波に対しては「減災」で進めるが、L1津波については堤防などの「海岸保全施設等」による対策を引き続き行うことが示されている⁹。そして7月8日、国による「設計津波の水位の設定方法等について」によって、防潮堤の設計の対象となる津波群が明治三陸地震、昭和三陸地震、チリ地震等とされ、さらに津波の実績に十分なデータが得られないときは、シミュレーションを使うことも明記された¹⁰。9月から10月にかけて、被災3県で海

⁹ ただしここには「海岸保全施設等の整備の対象とする津波高を大幅に高くすることは、施設整備に必要な費用、海岸の環境や利用に及ぼす影響などの観点から現実的ではない」ともあり、堤防の高さへの配慮が求められている。

¹⁰ ただしここでも、堤防等の天端高については、「海岸の機能の多様性への配慮、環境保全、周辺景観との調和、経済性、維持管理の容易性、施工性、公衆の利用等を総合的に考慮しつつ、海岸管理者が適切に定めるものであることに留意する」とされ、算

岸堤の高さが実際に検討され発表されていく。そしてこの海岸堤の高さの基準を受け、各地で震災復興計画が順に策定されていった。

問題は、こうして示された海岸堤の高さが、現地で行う復興対策のすべての前提となってしまうことである。それ故、2012年度から行われた住民向けの復興計画の説明会では、「「減災」を基調とした地域づくり」は事実上「防災を前提とした地域づくり」に路線変更されてしまっており、L1津波への防潮堤による対応が金科玉条とされて、東日本大震災前まで完成していなかった明治三陸地震レベルの津波に対応できる構造物の完成がもくろまれることとなったのである。またシミュレーションの結果が、例えば実際に明治三陸津波で被害のなかった地域にまで防潮堤の設置を義務づけるようなものにもなっており、加えてL1津波に対応する堤防と、L2津波の浸水地（東日本大震災での浸水地）の間の空間が、盛り土かさ上げなどの対応がない場合、災害危険区域（建築基準法）として指定され、住居の建築を制限することとなったため¹¹、L2津波の対応においても、事実上、「減災」は空論と化してしまった。重ねて今回の復興事業は2015年度中の完成が必要となっており、特に土地がなく、住宅密集地をかかえる被災地（都市部）にとってはきわめて実現の厳しいものとなっている。

出された高さだけで設計されることのないよう、抑制した表現になっている点には注意したい。

¹¹ 付け加えればさらに、防災集団移転事業の適用による高台移転が行われる際に、周囲に十分な土地がない場合には、海岸から遠く離れた山中への移転となる地域があるが、その場合、あまりに海岸から遠く、また事業に時間もかかるため、既に実際に集団移転する戸数がきわめて限定されたものになることが予想されている（阿部晃成「復興計画がさえぎる故郷の未来 石巻市雄勝地区の高台移転問題」現代思想41巻3号（2013年）、86-96頁など）。またそれだけでなく、移転した跡地も災害危険区域に指定されることから、事実上、L1津波対応の堤防の内側には守るべきものが何もないような事例も生じている。今後、防潮堤建設が進むにつれ、その意義が問い直される事業は少なくないだろう。

そのため、被災各地で防潮堤の必要性をめぐる様々な議論が起こったが、それらの議論の内容をふまえて整理すれば、巨大防潮堤を前提にした地域づくりには、次のような問題を指摘できる¹²。

第一に、防潮堤の建設には、地権者の合意、土地の確保が前提だが、地権者が広域に避難し、土地所有の関係にも複雑な地域が多いため（特に浜の入会共有地など）、その整理に数年がかかると見込まれている¹³。さらにこれだけの事業を各地で短期間にととなると、建設のための資材の確保、人材の確保が難しいだろうと考えられている。また堤防後背地のかさ上げも完成には相当の年月がかかる。そしてその間に復興財源が使い切られてしまえば、事業が進行途中で中断となる危険性もある。

第二に、これだけ防災施設の建設に時間がかかれば、それを前提にしたまちづくりはさらに遅れるものとなる。産業復興は特に時間との勝負だから、防災の優先は産業再建にとっては強い足かせになってしまう。また、防潮堤に投入される資材・人材が、肝心の復興に必要な資材・人材を占有する可能性が高く、その高騰も問題視されている。さらにそもそも岩手から宮城北部にかけての沿岸地域は平地が少なく、その少ない土地を防災施設や災害危険区域に占有されれば、町や村そのものの存立が成り立たなくなる。こうして海岸防潮堤による防災を前提とした復興まちづくりは、肝心の町の復興を阻害し、場合によっては守るべき町そのものを破壊しかねない

¹² 以下の論点は、筆者が調査及び聞き取りをした、岩手県野田村、陸前高田市、宮城県気仙沼市、南三陸町、石巻市の関係者からのものである。なお特に、宮城県気仙沼市ではこの問題は公開で広く議論された。「気仙沼防潮堤を勉強する会」（後述）のホームページも参照。

¹³ 麦倉哲・吉野英峻「岩手県における防災と復興の課題」社会学評論64巻（2013年）、402-419頁。

スケールを伴うものとなっている¹⁴。

そして第三に、巨大な構築物そのものが被災地の復興の妨げになることが問題視されている。被災地の多くが漁村・漁港であり、水産物の水揚げや加工を行う地域が多かった。被災者の多くが海とともに暮らす人々であり、海とのつながりがこの場に生きることと深く結びついている。加えて海水浴場や民宿経営など、海を観光・交流の場として生業を営んできた地域も多く、近年さかんに海岸や港を観光地として活用する事業も進められてきた。このことから、沿岸地域においては、暮らしの手段としての海が見えない景観となることを強く恐れている。なお、この第三の点については、被災地住民の側からの主張も重要だが、それとともに国交省や環境省がこの20年ほどに進めてきた、環境や景観への配慮、環境と共生した地域づくりのあり方に逆行している点にも注意したい¹⁵。

第四に、防潮堤の建設については、多くが壊れた堤防の災害復旧事業として進められており、そのため、環境アセスメントや住民合意の手続きが不要ということになっている点にも問題がある¹⁶。構築物の巨大さをふまえれば、こうした当然の手続きなしに事業を進めることには常識的にいって大きな問題性をはらむ。さらに、復興後の町の体力に見合った構造物なのかも問われ始めており、コスト対効果の問題とともに、完成した施設の維持管理の問題も浮上し

¹⁴ それゆえ、防潮堤の建設を推進する側の住民の意見も、「安全な地域が欲しい」というよりも、しばしば「防潮堤を急いで早くまちづくりに入らなければ、復興ができなくなる」という形になっており、防潮堤の必要性を必ずしも主張するものではない。

¹⁵ 海岸法や河川法の考え方はもちろん、震災後の政策においても、環境省のグリーン復興や、国交省による「河川・海岸構築物の復旧における景観配慮の手引き」等の流れとも整合していない点（省庁間の調整の欠如）が指摘されている（横山勝英「津波の海と共に生きる——気仙沼舞根湾での取り組みから見えてきたこと」誌誌ACADEMIA140号（2013年）、1-19頁）。

¹⁶ 谷下雅義「防潮堤と三陸海岸地域の再生」Web Planner 日本都市計画家協会ホームページ（2013年）。

つつある。

そして第五に、防潮堤が目的としているはずの防災の観点からも問題が指摘されている。次の防災政策の前提となる「減災」の考え方からすれば、防災を担うのは本来、現場にあるコミュニティに他ならない。そのコミュニティが過酷な災害によって存続の危機に陥っている中で、そこに過度な防災施設の建設を強いることは、防災によってコミュニティを殺すことさえ意味しかねない、そんな事態になりつつある。国・県には本来、「減災」を前提に、被災したコミュニティの回復をまずは最優先して、無理のない防災を計画する責務があったはずである¹⁷。しかしながら、防災を絶対視することで、津波被害で痛めつけられているコミュニティの再生を阻害して減災を担う主体そのものを破壊し、場合によっては防災で守るべき社会さえ解体させてしまう、そんな矛盾さえ、巨大防潮堤の強要ははらんでいる。

(3) ボタンの掛け違い

以上、二つの事例に共通する問題点を抽出すれば、次のように整理することができよう。復興をめぐる、ある方向性のみが過度に強調され、そのことを軸に政策が偏向して構築されることによって、現実の復興そのものに障害を来すようなプロセスが生まれている。原発事故被害地域では、簡単に帰ることのできない場所への帰

¹⁷ 例えば岩手県陸前高田市では、「防潮堤を作る前にまずは避難路が必要。でないと次の津波がきたときに一体どうするのか」と、今現在の津波対策の不安を口にする住民が少なくないという。まずは避難路や避難先の確保、避難施設の設置を進め、早急に行ける減災策を行って、その上で防潮堤建設のような防災施設の有無やその大きさが問われるべきなのだろう。理想的にはこうして、防潮堤の高さはその地で行ける減災のあり方を反映して決められるべきだが、今回は逆に防潮堤の高さが減災の実質的な要・不要を帰結することになりそうである。

還政策が進められ、津波被災地ではとても現実的ではない巨大防災施設の短期完成がめざされることによって、これらが本来目標としているはずの被災地復興にとって、復興政策がかえって大きな障害となってしまっている。ある側への政策偏向が、本来できるはずの別の政策形成を遮っており、コミュニティ災害による深い傷を復興事業そのものが押し広げ、コミュニティの存立条件をさえ破壊して、コミュニティの崩壊、さらにはこれらのコミュニティをもとに構成されていたソサエティの解体をも帰結する可能性がある。結果として復興事業が復興を妨げ、むしろ被災地を破壊しつつあるということになっている。

問題は、こうした状態がなぜ起きたのかである。いずれの災害においても、多くの人が、「ボタンの掛け違い」と表現する。ではその掛け違いはどのように生じたのか。そしてそれは修正可能なか。ここではこの事態がなぜ起きたのかを考えることで、この問いに答えていくことにしたい。

4. 防災至上主義と復興至上主義の生成とその回避のための条件

(1) 大津波・原発事故パニック

復興政策は本来総合政策であるべきであり、一面的であってはならず、環境条件等様々な制約とも整合したものでなければならない。そしてそのためには、政策としての総合性が重要であり、社会やコミュニティを成り立たせている条件との整合性、被害の実態との整合性、さらには受益者となるべき住民の意向や意見、そうしたものをふまえて立案されねばならない。そして2000年代までには、そうしたことの必要性は国民のコンセンサスにもなっており、環境

(条件)への配慮や住民参加は、法制度にも組み込まれてきた。にもかかわらず、なぜこうした手続きを簡単に飛び越して、政策の決定・事業の実施が急がれたのか。社会学的には、この震災を前にして生成したある種のパニックを読み解くことで理解可能なものと考える。

東日本大震災・福島第一原発事故は、その強い衝撃が日本人全体に心的パニックを引き起こした。それは国民のみならず、政府関係者や関係省庁においても同じであった。そしてこのことから当初、この事態を冷静に見極め、未来を予測して、的確に政策形成できる状態に、この国の中枢はなかったように思われる。だが、その時期に今の復興政策の方向性は決められてしまった。この時の議論の流れを今振り返れば、次のようにまとめることができるだろう。

まず原発事故被害地域では、状況がやや落ち着き始めた2011年夏頃、メディアで目立った避難者の声は、「いつ帰れるんだ」「はやくふるさとに戻してくれ」だった。これは特に避難所や仮設住宅で暮らす高齢者たちの意見であったということが出来る。「我々が帰らなければ地域はなくなってしまう。」「避難を続けることでかえって健康がむしばまれていく。早く戻してくれ。」そういう声もあった。またこのままでは自治体存続は危ういと感じた首長たちもあり、こうした声に同調した。この初期の「早く帰してくれ」という声への反応が、現在の帰還政策につながっていると考えられる。

しかしながら、こうした声は、2011年秋から始まる一時帰宅を経て急速にしぼんでいった。現地の放射線量の高さをふまえ、子どもや若い人々が現実には帰れない(帰らない)ことが分かってくれば、高齢者自身も「帰りたくても帰れない」ことは理解されてくる。しかしこの時までには現地への早期帰還が復興の至上命題として機能し始め、それ以外の可能性が排除されるほどになってお

り¹⁸、(当面) 帰還しないことへの対応はまったく無策のままになってしまった。

津波被災地では別の論理が展開していた。こちらでは、当初大規模な津波を前にして、「二度とこんな目に遭いたくない」「津波はこわい」という感情が強く表現されていた。また防災を司る行政や専門家の関係者には、約2万人の死者・行方不明者を前にして、「なぜ想定外ですましてしまったのか」「二度と津波で人が死んではいけない」という悔恨が渦巻いていった。今回の津波被災地の防潮堤問題で、その高さの引き下げにもっともかたくなな宮城県知事・村井嘉浩氏が示す様々な発言も、こうした文脈で考えれば理解可能なものである。当時の知事には、そこに過失はなかったにしても、これだけの死者を出してしまった責任がある。そしてその責任に応える最低限の対応として、L1津波に対する防潮堤建設が選ばれているのだということができらるだろう¹⁹。

しかしながら、1年たち、2年もたってくれば被災地・被災者も回復する。また復興全体のあり方もふまえて、地域の将来も議論されていくようになる。言説は落ち着き、被災当時のことを振り返りながら、防災そのもののあり方さえ問われるようになる。そして事実、この津波を振り返ったとき、必ずしも防災施設がすべてを

¹⁸ 専門家の間では当初からできないとされていた年間1ミリシーベルトへの除染も、こうした復興パニックの中においてみれば、なぜそんな無理な政策を閣雲に国が遂行したのかは理解できる。だが結果として、「現実にはできないことはできない」といわざるを得ないことになり、それが2013年末に行われた空間放射線量から個人線量への基準の転換なのであろう。これも政府の無責任といえればそれまでだが、結局、当初の「復興」を絶対視した政策目標の延長上に「頑張ってみたができない。帰還するなら、多少のリスクは覚悟してもらわねばならない」という論理に転換したもの(開き直ったもの)と考えることができよう。

¹⁹ 別の言い方をすれば、防災という名の下に、県知事一人にすべての責任を押しつける現行制度の構造にも問題があるといえなくもない。この責任論は、「減災」を考える際にも重要な論点になる。

守ったのではないということも実感しはじめ、言葉としても表現されるようになっていく。そしてそれはしばしば、その時その場で修羅場をくぐり抜けた人たちであり、さらには身内や親しい人を失った人たちでもありそうだ。しかしその時には、防災至上主義が政策を決定し、自分たちの声が政策に入り込む回路は失われてしまっていた。

なお、これだけ政府や自治体（県）を急がせた背景に、マスメディアが「復興が遅い」ことをことさら問題にし、世論がそれを後押ししたことも強調しておく必要がある。これもまた国民のパニックの一側面であった。こうして強く国民全体の意向を受けながら国の復興スキームは決定されていき、かたや何が何でも被災地に急いで帰って復興せよという「復興パターンリズム」が現れ、他方で何が何でも津波から命を守れという「防災パターンリズム」²⁰が生じて、復興の方向性を強く規定してしまった。被災地・被災者の回復を助けるはずの復興政策が、初期のパニックに引きずられたために、現実の被災地の状況には適合しない、むしろ被災地の復興を破壊するような復興政策が展開されることとなったのである。

(2) パターンリズムを回避するための条件

コミュニティ災害は、その被害の深刻さから、一方で社会を統合し、新しい社会のあり方を実現していく機会になる。このことは社会学ではしばしば論じられてきた²¹。他方でこうした巨大災害は

²⁰ 金菱清・植田今日子はこれを、「災害パターンリズム」と表現している。ここではこれと同じような意味で、「復興パターンリズム」と対比する形で、「防災パターンリズム」と表現してみた。金菱清・植田今日子「災害リスクへの“包括的制御”——災害パターンリズムに抗するために」社会学評論64巻（2013年）、386-401頁。

²¹ 1991-1995年長崎県雲仙普賢岳災害についての鈴木編『災害都市の研究』九州大学出版会、1998年を参照。東日本大震災については、金菱清「内なるショック・ドクトリ

人々にパニックを引き起こす、これもまたよく知られている法則である。あの時の日本社会は表面上は冷静に見えても、その場その場の判断には過剰な反応が織り込まれていた。それが今、復興パターンリズム、防災パターンリズムとして、被災地の前に大きく立ちはだかっている。そしてこのうち防災パターンリズムについては、その後、南海トラフ地震の予知などを通じて、太平洋に面する多くの自治体が戸惑いをもって直面しつつあるものでもある。

この状況を回避するために、いったい何をどのように考えていく必要があるのだろうか。ここでは、次の3つの条件を示し、この問いに答えておくことにしたい。

第一に、今回の被災地において生じている二つのパターンリズムがもたらす罨を、多くの国民がこの事態を十分に理解することで、この震災復興の中からしっかりと取り除いておくことである。被災地で生じている政策の強制は、今後前例として全国に波及する可能性がある。そのためにも、被災地支援や復興に関わっている人々は、できる限り感情的、価値論的に議論することを避け、冷静に、そして論理的に事態を解明し、あるべき合理的な解決策を見いだしていくこと、そのための条件を整えることに全力を傾ける必要がある。そしてその際に、政治の役割は重要であり、またメディアと世論の協力が不可欠となる²²。今回の不幸は、あまりに大きな衝撃がメディアを通じて全国を駆け巡り、そこに放射能への恐怖や首都圏での計画停電なども折り重なって——さらにそこには国家の危機まで潜んでいた——政治やメディア、世論そのものがパニックを

ン——第二の津波に抗する生活戦略」理論と動態6号（2013年）、20-36頁も参照。

²² その意味で、特に宮城県における防潮堤問題の行く末は、個人的な思いや責任感ではすまされない、今後の日本の地方自治のあり方をめぐる、見逃せない事例案件となろう。

起こしたことにある。パニックが収まった後、今は逆に、メディアや世論、そして政治が、被災地の側に立って冷静にその復興を考え、支えていくことが求められる²³。

第二にそのためにも、適切で合理的な判断ができるよう、政策形成の場を、様々な人々の声に耳を傾け、また多様な科学領域と自由にコミュニケーションできるものにすることが必要である。事態に関する大切な情報は、時間のプロセスの中では遅れて出てくる。今回は政策が急がされ、ごく一部の情報や偏った科学的知識に基づいてその方向性が早期に決定されてしまった。それでもなお、いったん決まったことを既定路線とすることなく、柔軟に様々な知見を取り入れ、適切な科学的専門的見解に基づいて政策内容を軌道修正できるかが問われている。これにはおそらく、現在の政府の復興関係の機構のあり方が問い直されていく必要があるが、そもそもの現場である県・市町村などの自治体においても、再帰的な政策形成プロセスが実現されるよう、その財政や事業採択のあり方、あるいは組織体制や専門家支援、住民自治のルートなどにおいて、無理のない効率的な形が実現されるべく、様々な変革や工夫が引き続き導入される必要がある。

そして第三になんといっても、住民の意向が政策形成にきちんと生かされる仕組みを再建しなければならない。しかしまたこの問題は、一筋縄ではいかない複雑な困難性を抱えており、そのあるべき方向を示すのは容易ではない。この震災の中で筆者が気づいた論点を、津波・原発事故それぞれの事例から示しておくにとどめたい。

まず防潮堤の問題について。巨大防潮堤の必要性については

²³ 特に「復興を早める」という言説が、しだいに「遅い者は振り落とす」に転換し始めているので、「時間はかかってもしっかりと復興しよう」という議論にどう引き戻せるかが問われている。むろんこれは法制度的な変革を必要とするものでもある。

「命と財産を守る」ためとされてきた。しかしながら、被災地の議論の推移を見ていると、この命や財産には、被災地に暮らす人々のものだけではなく、国民全体の命や財産が含まれているようである。例えば財産も、被災地の住民の財産と考えるのが普通だが、ここには公共物も含まれているとされる²⁴。そしてその根拠として、国の財政で行う復興なのだから、国民全体のためのものでなければならないという論理さえ働いているようである。

しかしながら、そう議論してしまえば、「その地で暮らす当の命や財産はどうあれ、国家のために防潮堤を作ります」と言っていることになり、本来の防災や災害復興の目的を大きく外れることになる。防災は広く国民のためである前に、まずはそこに暮らす人々のためのものである。だからこそ住民は、土地の減歩をはじめ、様々な負担にも耐えるのである。もしこれを国民のため、県民のためということにするのなら、このまま災害復旧のスキームで進めるのはどう考えても乱暴だろう。新規の施設と同じように当然、アセスメントや住民参加の手続きが必要となる。おそらく現在の事態はそう判断できるところにある。関連する研究者の早急な検討をお願いしたい。

原発事故についても、同様に矛盾した事態が潜んでいることを記しておこう。帰還政策は一見、被災した住民全体をターゲットにしているかのように展開されている。しかし実際に帰還政策が進めば、復興政策は帰る住民たちだけのものになり、加えて、元は住民ではなかった人でも、新たに被災地に入り込めば、これもまた復興政策を享受する人間になる。そして自治体の側もその存続を考えれ

²⁴ 次の津波が生じたとき、たとえ地元の間人は逃げられたとしても、その道路に国民の誰かが事態を知らずにいるかもしれない。そのために防潮堤で守っておく必要がある——といった議論まである。

ば、住民の数の確保が至上命題となり、住民は必ずしも被災者である必要はなくなっていくことになる（事実そうした言説が既に始まっている）²⁵。こうして復興から多くの被災者がこぼれ落ちることになるが、そうした復興施策が許される根拠もまた、復興を進める財源は各自治体が用意したものではなく国が用意したものであり、その恩恵は被災地住民だけでなく広く国民に開かれるべきものだからということになりそうだ。だがそれでは何のための復興なのか。被災者のため、被災地のためとして、巨大な復興財源の確保を認めたあの時の一般の国民感情からすれば、全く許容できないような事態が展開している。

（3）住民と土地、自治をめぐる問題の露呈

この第三の点については、さらにもう少し論を広げておきたい。なぜこうした錯綜した事態が生じるのかを考えたとき、そこには現行の制度における、住民と土地、自治体の関係に何らかの根源的な欠陥があり、その欠陥が、こうしたコミュニティ災害が生じたことで、新しい状況をもたらす圧力に耐えきれず噴出してしまったのだということができそうである。

災害と復興はそもそも土地に生じる問題だから、当然そこで、土地に関わるハードな改変は大なり小なり復興の第一の要素となる。その際、土地にはコミュニティ（村、町、都市）が張り付いており、このコミュニティとの関係抜きに土地の改変を行うことは本来できない。そしてそもそもコミュニティがあるからこそ、その土

²⁵ この事態の深刻さが露呈せずすんでいる背景には、原発避難者特例法が、現在まで住民票を移さずとも住民サービスを避難先で受けられるようにしていることがある。問題はこの特例法がいつまで続けられるのかということでもあり、この特例性を解くために住民の二重登録の必要が問題提起されている。今井 照『自治体再建——原発避難と「移動する村」』筑摩書房、2014年を参照。

地の復興も必要となってくるのであり、そしてこれまでの災害であれば、この土地とコミュニティの関係、さらにはそこに暮らす住民との関係は自明だったから、このことは問題にもならなかった。

しかしながら、未曾有のコミュニティ災害を前にして、この関係がもはや自明視されなくなっているのかもしれない。そこから「復興」も、その地の被災者だけの問題にとどまらず、国の復興問題として認識されつつあるのかもしれない。例えば今回の遺体確認の困難さなども——昼間の災害であったこととも関係するが——既に人が地域にとらわれず広域に日々流動していることを反映しており、「住民」概念が曖昧になりつつあることを如実に物語っている。

もちろんそうはいつでも、被災した各地でも人々は回復し始め、新たなコミュニティの再統合に向けて、「住民」のつながりは再形成し始めてもいる。とはいえまた、あまりに大きな被害によって人々は3年たった今も広域に避難したままでもあり、また多様な支援が地域外からも入り込んで、被災地の「住民」概念はたえず揺らぎ、復興政策の意義は時間の経過とともにさらに転換しつづけている。

いまや国の進める復興政策は、その財政的根拠をもとに、人々の流動性の事実をふまえて、コミュニティの解放化を要請する、そんな事態が生まれ始めているかのようなのである。今のままの政策が展開すれば、この地のコミュニティは政策の介入によってその殻を壊され、そこに根ざす資源の全面解放化を余儀なくされるだろう。住民に限らず、資本の動き方ももはや流動化し、グローバルにさえなっているのだから、原理上、日本の端っこにある場所でさえ、そこに利権があれば様々な人・資本が入り込むことが可能になっている。そして原発事故地は世界でも数少ない放射能汚染地域であり、また太平洋沿岸の被災地は有数の漁場と港を抱える地域であったから、その利権を、災害前にそこにいたからといって、その人々だけ

で占有しているのはおかしなことであり、広く国民全体にその利用は認められるべきだ——そんな議論さえ起き得るのかもしれない。

だがコミュニティは、人々がただその土地に張りついているだけのものではない。人々は互いに関係し合い、またしばしば支え合い、一体となっており、そしてそうした人々が土地の資源を暮らしの糧として活用し、生計を立てているのである。そしてこのようにコミュニティと土地と人がつながることによって、その土地がもつ暮らしの資源は枯渇せず、また流動化せずに守られ、長期にわたって維持管理されてきた。明文化されていないとはいえ、こうしたことがその地の「住民」である本来の条件であったはずである。

そして、こうしたコミュニティの環境条件を整え、そこに暮らす住民を統治し、法人や組織の作動を実現し、社会参加や自治を促して、より広い社会に人々をつないできたのが自治体であった。地方自治体はだから、決して国家の行政末端機構ではなく、そこに暮らす人々から見れば最小限の社会（ソサエティ）であり、そしてソサエティはコミュニティが成り立たなければ成立しないから、コミュニティの存続危機に際して、ソサエティはそれを避けるために、どんな状況であれ、これを守る方向へと自治を起動させようとするのである。今回もそうした展開を各自治体の動きには如実に観察することができた。だが今回の復興政策はもしかすると、この事態の大きさに対応すべく国や県があまりに前面に出てしまったために、かえってそれがコミュニティを解体し、住民を雲散霧消させ、自治体の崩壊をさえもたらす結果につながりつつあるとも読み取れそうだ。

もし災害が、こうした土地にくっついたコミュニティやソサエティをリセットし、この土地を全国民へと、あるいは世界へと解放するきっかけになるとすれば、それは我が国において新しい事態の

展開を示すものとなるだろう。そしてこれは、現場の価値観とは合わないし、多数の国民の感覚としても違和感のある展開となろう。だとすればおそらく、土地、自治、住民に関わる制度的な関係が、国民・国家やグローバリズムの変化の中で実態に合わなくなり、矛盾を露呈し始めていること、そこに潜む何か十分に見えていない欠陥が表面化してきていることを示している。現実と制度の間で、あるいは価値と実際の制度の作動の間で、政治的、行政的、あるいは法的な矛盾が生じている可能性が高い。だが筆者はその専門ではなく、それが何かを明示できない。問題提起にとどめたい。

(4) 気仙沼防潮堤を考える会と、とみおか未来会議

以上をふまえれば、今回の被災地で行われていたいくつかの住民自治をめざす試みは、注目に値するものである。最後にそうした事例を紹介して論を閉じたい。

福島県双葉郡富岡町では、NPO 団体「とみおか子ども未来ネットワーク」が、自分たちで行ってきたタウンミーティング事業の内容をふまえて、国、町役場との対話の機会を設けた（2013年2月11日「とみおか未来会議」）。この会合は、社会学広域避難研究会などの専門家の協力を得たものであり、それまで不十分であった避難住民と町長・議長（ともに当時）との対話を実現し、町民同士の相互理解に寄与するものとなった。他方で、話し合いの場に国の参加はなく、政策決定への住民参加の回路が事実上失われていることもさらけ出した。直後に警戒区域が解除され、避難区域の再編が行われたことも象徴的である²⁶。

防潮堤問題では、宮城県気仙沼市で行われていた討議の試み、

²⁶ とみおか未来会議については、とみおか子ども未来ネットワークのホームページの他、山下・市村・佐藤前掲書を参照のこと。

「気仙沼防潮堤を勉強する会」の活動が重要である。防潮堤に対し反対・賛成ではなく、まずは市民が十分に防潮堤について知るべきという議論で始まったこの活動は、防災やまちづくりの専門家のみならず、宮城県、気仙沼市・気仙沼市議会、さらには国会議員、中央防災会議の関係者も含めて、防潮堤をめぐる論点を短期間に洗い出すことに成功している。市民からの数多くの質疑が積み重ねられることで、建設に至る経緯や、県が進める防潮堤計画がもたらす問題点、さらには代替案の提示、そのメリット・デメリットなども明示された。にもかかわらず、知事が「基本的な計画変更はない」と主張したことで議論がフリーズしてしまい、せっかくの討議の試みが不完全燃焼で後味の悪い結末になっている。だが、これを知事の判断が悪いという形だけで問題にすべきではないかもしれない。そもそも災害復興をめぐる国、県、自治体の関係は今のままでよいのか、さらには自治体の住民とは誰で、災害復興事業の受益者は誰であるべきなのか。そして住民・土地・自治の関係とは本来いかにあるべきなのか。そうした問題とともに解かれねばならない問題である。そして、こうした問題はこの議論の中でも噴出していたにもかかわらず、その答えへの手がかりもないままに終了してしまっている²⁷。

こうして東日本大震災・福島第一原発事故をめぐる事態は、既に災害・事故が収まっているとは言い難く、いまだに矛盾を広げ、新しい問題が展開を提起している状況にある。この新しい事態に対

²⁷ もっとも、徐々に各地では、防潮堤を作らないという住民の決断を受けた対応もなされるようになってきてはいる（従来の堤防の高さでの再建、ないしは無堤防）。他方で、問題性が明らかとなりながらも、変更の余地がないまま進んでいるところも多い。気仙沼市の防潮堤においても、もっとも議論が紛糾していた内湾において、2014年1月に可動式の防潮堤の提案が宮城県から出された。対話が一步前進した結果であることを期待したいが、客観的に見て、可動式という形で予算付けをすることで県側の意向を押し切ったものと考えるのが妥当なようである。

する適切な政策形成過程が早期に起動することを願ってやまない。

参考文献

阿部晃成「復興計画がさえぎる故郷の未来 石巻市雄勝地区の高台
移転問題」現代思想41巻-3号(2013年)、86-96

今井 照『自治体再建——原発避難と「移動する村」』筑摩書房、
2014年

金菱清・植田今日子「災害リスクへの“包括的制御”—災害パター
ナリズムに抗するために」社会学評論64巻(2013年)、386-401頁

金菱清「内なるショック・ドクトリン—第二の津波に抗する生活戦
略」理論と動態6号(2013年)、20-36頁

谷下雅義「防潮堤と三陸海岸地域の再生」Web Planner 日本都市
計画家協会ホームページ(2013年)

バートン, A.H., 安倍北夫監訳『災害の行動科学』学陽書房、
1974年(Barton, A.H., *Communities in Disaster. A Sociological
Analysis of Collective Stress Situations*, 1969)

船橋晴俊「「生活環境の破壊」としての原発震災と地域再生のため
の「第三の道」」環境と公害43巻3号(2014年)、62-67頁

麦倉哲・吉野英峻「岩手県における防災と復興の課題」社会学評論
64巻(2013年)、402-419頁

山下祐介「コミュニティ災害の社会学的意味」社会分析23号(1995
年)、59-74頁

山下祐介・市村高志・佐藤彰彦『人間なき復興 原発避難と国民の
「不理解」をめぐって』明石書店、2013年

横山勝英「津波の海と共に生きる—気仙沼舞根湾での取り組みから
見えてきたこと」会誌 ACADEMIA140号(2013年)、1-19頁

第6章

情報から考える被災地の復興

日本放送協会解説主幹
山崎 登

はじめに

東日本大震災の発生から3年近くが経過した。被災地の自治体などを取材していると、最近になって、「復興はどこまで進みましたか？」というメールや問い合わせが目立つようになったと話していた。大震災の発生直後に比べると、被災地の様子を伝えるニュースの量が少なくなり、被災地から離れたところで暮らしていると震災前の日常が戻ってきているため、つい被災地のことを忘れがちになる。しかし、現実にはまだ復興とはほど遠い状況だ。

国は被災地の復旧と復興を進めるために、2012年2月10日、各省より一段高い立場から総合調整を行う復興庁を設置し、被災地に設けられた復興局や支所で、被災自治体の相談や要望などに、ワンストップで対応する体制を整備した。それによって進み始めた取組みもあるが、まだ足踏みをしている課題も少なくない。

この3年近い取材からみえた東日本大震災の復旧や復興の現状と課題を、情報をキーワードに考えてみたい。

1 被災地を取材してみえる復興

(1) 各地にできた仮設商店街

東日本大震災が発生した2011年3月11日から現在に至るまで、私はNHKの自然災害と防災を担当する解説委員として、国や自治体など行政だけでなく、企業や研究者、それにNPOや被災者などの動きを取材してきた。

ここでは、今も心に残る2つの事例を紹介することから話を始めたい。まずは、2011年12月に岩手県釜石市などで仮設商店街を取材したことからだ。

仮設商店街は、商店や会社の事務所、それに工場などをなくした人たちに仕事を再開してもらうために各地に作られた。市町村と国がプレハブの長屋のような建物を建て、その部屋を希望する人に貸すもので、設備や光熱費は借りた側が負担するが、家賃は無料となる。

仮設住宅の敷地の中に数軒の商店街ができているところや町の中心部に数十軒の商店街ができたところもあった。そこには八百屋、床屋、ラーメン屋、それに事業所の事務所などが入っていた。なかには、飲食店が並んだ屋台村や居酒屋だけの商店街ができたところもある。

岩手県釜石市の仮設商店でパン屋さんを再開した男性は、取材当時59歳だったが、何もかも流されてしまったが、仕事ができることが本当にうれしいと話していた。午前中に作ったパンは、午後の早い時間に売り切れてしまうということだった。

写真 1-6-1 岩手県釜石市の仮設商店街



以下、写真は筆者撮影。

写真 1-6-2 宮城県気仙沼市の仮設商店街「復興市場」



(2) トレーラーハウスを使ったホテルの取組み

次の事例は東日本大震災から1年半経った時期に取材した。

東日本大震災の巨大津波で壊滅的な被害を受けた宮城県女川町で、2013年からトレーラーハウスを利用したホテルが本格的に営業を始めた。トレーラー1台の中には2部屋の客室が作られ、24台で合せて48組が宿泊できる。私が取材した時には、それまで町に宿泊施設がなかったことから、遠くの町から通っていた工事関係者などが宿泊していた。

女川町には震災前53軒の旅館や民宿があったが、このうち49軒が津波で流されてしまった。このため、全国から応援に来る人や工事関係者などの宿泊先不足が深刻化していた。そこで4軒の旅館の経営者が一緒になって、専門家からアドバイスを受けて作った。

狙いは、グループを組むことで震災前よりも経営基盤を安定させ、

写真 1-6-3 宮城県女川町のトレーラーハウスを使ったホテル(外形)



写真 1-6-4 宮城県女川町のトレーラーハウスを使ったホテル(中)



将来を見据えた戦略をもって事業を展開していけることである。

国の補助金も利用した。今回の災害で初めて作られた「グループ補助金」で、被災事業所がグループを組んで事業の再開をはかる際に、国と県が費用の4分の3を補助するものだ。

一面更地の荒涼とした風景の中に、赤、グリーン、黄色といったカラフルなホテルができ、関係者だけでなく、地元の人たちも喜んでいた。

被害が深刻なうえ、被災地が広いことから、復興の歩みは遅々としているが、それだけに被災地が必要としているのは、このトレーラーハウスのホテルのように、地域の人が元気になり、見た目にも復興が実感できる取組みである。

2 被災者支援から見た情報の大切さ

(1) 被災者と元の自治体を繋ぐ

災害で被害を受けた住民の生活再建には一つの流れがある。住宅などが壊れて、住む場所を失った人は、まず地元の小学校の体育館などに設置された避難所に入って生活する。その後、準備が整った段階で仮設住宅や借り上げの賃貸住宅などに、生活の場を移して、生活の再建を進めるという流れである。

しかし、今回の被災地は壊滅的な被害を受けた自治体が多く、自治体の中だけで住民の避難を受け入れることができなかつたり、仮設住宅の建設に時間がかかたり、深刻な原発事故の影響で遠方への避難を余儀なくされた人などがでて、多くの被災者が住んでいた自治体を離れた。

1995年の阪神・淡路大震災でも、住んでいた自治体から離れて避難した人がいたが、そうした人たちの中から、しだいに元の自治体

からの情報が途絶え、行政が把握しきれない被災者が生まれた。

こうした問題を解消するために、防災や福祉の専門家が提案したのが「被災者台帳」だ。これは一言でいえば、被災者への行政的な支援を円滑に行うために、被災者の情報を一元化したもので「被災者カルテ」と呼ぶ人もいる。

災害後、被災者には同時進行で様々な支援が行われる。このため、過去の災害では、被災者が建設や福祉、税務などの窓口に並び、時には同じことを何度も聞かれて手続きを進める光景を見たことがあった。こうした行政手続きは、被災者にとっても、自治体にとっても大きな負担だ。

そこで、被災者の情報を一元的に管理して、事務手続きの簡素化と支援の漏れがないかを把握する仕組みとして考えられたのが「被災者台帳」で、新潟県中越地震などで一部の自治体を取り入れ、効果が確かめられている。この仕組みがあれば、自治体から離れて避難した人の中に支援の漏れがある人がいるかどうかをチェックすることも容易になる。支援が受けられない被災者を出さないためにも有効な仕組みといえる。

一方、東日本大震災では、被災者を受け入れた自治体が、避難してきた被災者に元の自治体の情報を提供するという取組みも行われた。

兵庫県神戸市では市営住宅500戸で被災者の受け入れを始め、2011年3月末の段階で61世帯、214人を受け入れた。神戸市が独自に開始したのが「避難者登録制度」だった。これは、被災者が避難する前に住んでいた自治体と神戸市が連携して進めるもので、まず避難してきた被災者に、元の住所や家族構成などを登録してもらう。その後、神戸市が元の自治体と連絡を取り合い、元の自治体が始める仮設住宅への入居の募集や義援金の配分などの情報を、神戸

市の手で提供しようというものである。さらに、登録した被災者に対しては、神戸市の保健師が訪問するなど、健康面や生活面での支援も行うとしている。阪神・淡路大震災の経験を生かした取り組みである。

(2) 「全国避難者情報システム」の効果

神戸市と同じようなシステムを国も作った。総務省が2011年4月に始めた「全国避難者情報システム」である。これは避難した人が氏名や生年月日、避難前の住所や避難先の住所を避難先の自治体に届け出ると、その情報が避難前の自治体に伝えられ、見舞金などの給付や税や保険料の減免や猶予の通知などが届く仕組みである。今回の「被災自治体における住民の意思反映に関する研究会」の調査でも調査したすべての自治体でこのシステムが活用されたことが確

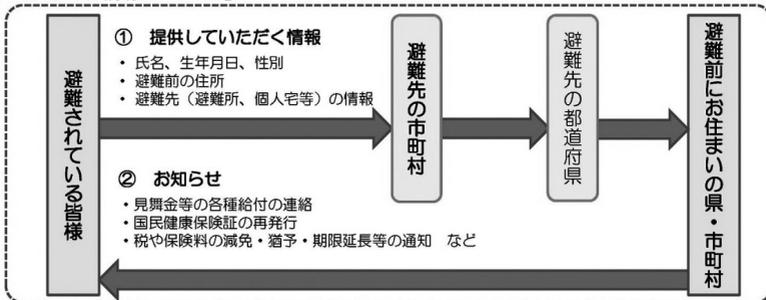
図 1-6-1 総務省資料

避難されている皆様へお願い

① 避難先の市町村へ、ご自身の情報をご提供ください。
 ② 避難前にお住まいの県や市町村からさまざまなお知らせをお届けできるようになります。
 ※ 受付開始時期など詳しくは、避難先の市町村へお問い合わせください。

全国各市町村で
平成23年4月25日
までに
受付開始 (※)

【全国避難者情報システム】



認されている。福島県南相馬市や宮城県石巻市からは「全国避難者情報システム」の登録で、義援金などの把握が進んだという声があった。

3 自治体の相互支援

(1) 近隣自治体からの支援

東日本大震災の支援や復興の経過を見ていて注目されるのは自治体同士の支援の重要性である。

例えば岩手県で内陸と沿岸を結ぶ中間地点にある遠野市は、東日本大震災直後から、庁舎の中に「沿岸被災地後方支援室」という部局を独自に設け、専従の職員5人を置いた。

写真 1-6-5 大震災直後に遠野市役所の中に設置された「沿岸被災地後方支援室」



遠野市は陸前高田市や釜石市、宮古市、大船渡市など沿岸の市町村のどこからも約50km、車で1時間から1時間半という場所に位置していることから、沿岸で大きな災害が起きた時には支援の拠点になるという構想をかねてからまとめていた。

その計画にそって、東日本大震災発生の日、市の運動公園を自衛隊や消防庁の緊急援助隊、それに各地の医療チームなどの基地にするため、投光機や仮設トイレを設置した。

そして地震発生から50日間に自衛隊や消防などの車両およそ1000台と5000人の隊員を受け入れた。また被災地に届けたおにぎりは14万個、燃料は18ℓ缶にして3500缶、ペットボトル（2ℓ）の水など10万6000本、派遣した市の職員や市民は4106人にのぼった。

なぜ遠野市は事前に支援の計画をまとめていたのか。遠野市の本田敏明市長は、阪神・淡路大震災の時に岩手県の防災担当として混乱する被災地の様子を目の当たりにし、「大きな災害が起きた時には、近くの市町村の支援が重要だと痛感した」からだという。

その後、遠野市は支援の質の向上をめざした。2011年7月、沿岸から避難してきた被災者のための仮設住宅40戸の開所式が行われた。プレハブではなく、地元産のカラマツなどの木材を使って建設した。さらに住民同士のコミュニティを大切にと、屋根のついたウッドデッキのような共有のスペースを作り、玄関を向い合せにした。また高齢者の車いすや小さな子どものベビーカーのためバリアフリーにし、敷地の中にサポートセンターを設置した。

部屋の広さも、家族構成に合わせて、1DK、2DK、3DKの3種類を用意した。仮設住宅の予算は一律に1戸当たり400万円ほどと決まっている。その中には、ガスや電気、上下水道といったライフラインの費用も含まれる。しかしライフラインの施設に被害がなかった遠野市は、予算をすべて住宅の建設費用に回すことができ

写真 1-6-6 遠野市に建設された仮設住宅



た。また町に被害がほとんどなかったため、仮設住宅の近くに病院やスーパー、学校などがあるのも大きな特徴である。

こうした内陸の自治体による支援は、岩手県では盛岡市や一関市、久慈市などでも熱心に行われた。

(2) 円滑な支援のために

東日本大震災の後、総務省が調べたところ、全国の市区町村の80%以上が被災地に職員を派遣したことがわかった。災害時の自治体連携の重要性が再確認されたといっているが、円滑な支援を進めるために、3つの点を指摘しておきたい。

1つ目は、ある程度遠くの市区町村と協力関係を作っておくことの重要性である。全国の市区町村の90%が、災害時の「相互応援協定」を結んでいるが、他の都道府県の市区町村と協定を結んでい

るところは47%にとどまっている。

大きな災害が起きると、近くの市区町村同士では助け合うだけの余力がなくなるケースが多く、ある程度遠いところからの応援が見直されている。福島県の南相馬市は東京の杉並区と協定を結んでいたが、杉並区が群馬県東吾妻町や新潟県小千谷市とも協定を結んでいたことから、これら3つの自治体が協力し、南相馬市の避難者を受け入れたり、職員を派遣したりした。

2つ目は、市区町村に市区町村の応援職員が駆けつける重要性である。国や県には市民サービスの窓口業務がない。被災地で多くの被災者に対応するために求められる窓口業務では、同じように窓口業務をしている市区町村からの応援職員が役立つことがわかった。

3つ目は効果的な支援を受けるためには、市区町村が事前に「受援計画」を作っておく必要があることである。「受援計画」は、災害時に各地から多くの応援職員がかけつけてくれることを想定して作っておく計画だ。例えばゴミの収集や水道の復旧などは応援に来る人に任せ、災害の時だけ発生する避難所の運営などは自分たちで訓練をして備えておくといったことを決めておくと、応援職員の受け入れをスムーズに生かすことができる。

将来の広域的な災害に備え、東日本大震災の経験を全国の自治体が共有しておくべきである。

4 住民の意向を行政の施策に生かす

自治体にとって、情報の重要性には2つの側面がある。1つは行政の意向や方針をどう住民に伝えるかであり、もう1つは住民の意向をどう汲み上げ施策に生かすかである。住民にどう情報を伝えるかについては3節で考えた。ここでは住民の意向をどう汲み取るか

を考える。

今回の「被災自治体における住民の意思反映に関する研究会」の調査によると、住民への説明会や懇談会を開催したり、市長懇談会の開催などを実施しているところがあるが、そうした場も住民の意向を知る上で重要だ。

そのほかにも「タブレット端末を配布」、「NPO等が主催するつどいに職員を派遣」、「デジタルフォトフレームの貸与」など、住民の意向をくみ上げたり、情報共有のために様々な努力をしている様子がうかがえる。

以下に、筆者が取材した2つの自治体の取組みと課題を報告する。1つは今回の研究会の調査で、「(説明会などを通じて)国の制度を理解してもらうのは難しい」「参加者が固定化されてしまう傾向がある」「自治体経由で説明会等の案内を出しているが、(地域によっては)参加者はほとんどない」と対応に苦慮している宮城県気仙沼市で、2つめは岩手県釜石市である。

(1) 宮城県気仙沼市と岩手県釜石市の取組み

被災地の復興を進める上で重要なのは、それぞれの自治体と被災者に寄り添い「被災地の持つ多様性を認め、守る」ことである。

気仙沼市が2011年の暮れにまとめた復興計画の特徴は、津波で被災した地区を大きく2つのゾーンに分けたことである。まず、津波の被害が深刻だった沿岸部は「低地ゾーン」とした。ここには、フカヒレやイカの塩辛など気仙沼特産の水産物加工場や商業施設などを集め、津波からの避難ビルを建てる一方で平屋の住宅の建築は制限する。

その奥が、「かさ上げゾーン」である。ここも東日本大震災の津波で浸水被害がでたところだが、盛り土をして地盤をかさ上げし、

安全性を高め、住宅の再建を進めるとしている。

2つのゾーンの間には緑地帯を設け、震災を語り継ぐための公園を整備し、盛り土構造の道路を造るなど、津波の多重防御を確保する。

この計画ができた背景には、大震災が起きるまで、カツオの水揚げ15年連続日本一の気仙沼港を中心に復興を進めたいという思いがある。人口の70%が漁業や水産加工業で占められている気仙沼市では、海と離れた再生は考えられないとして、復興計画には「海と生きる」という副題がつけられた。

一方、明治、昭和、そして平成と繰り返し大きな津波の被害に見舞われてきた岩手県釜石市では、住宅を津波の危険な場所から移すことを基本にした復興計画を作った。被災した21の地区すべてで、なんらかのかたちで住宅の移転事業が盛り込まれた。中には昭和三陸津波の後に移転し、再び移転をめざす地区もある。釜石市南部の本郷地区である。

本郷地区では1933年の昭和三陸津波で、住民600人あまりのうち、およそ330人が犠牲になった。その後、地区の住民は全戸で高台に移転することを決めた。東日本大震災でも、移転した高台の約100戸に被害はなかった。移転後の低い土地は畑などとして使われていたが、時間が経つにつれて、次男や三男などが分家したり、外から移ってきた人たちが住宅を建てるようになった。そうした約50戸が今回の津波で流された。

本郷地区では低いところには住まないというかつての教訓を生かす地域作りのため、低い土地に住んでいた人たちが再び高台へ移転する計画を立てたのである。

この2つの自治体の復興計画の違いをみるだけでも、地形や産業、過去の災害を踏まえることの重要性がわかる。

そのために最も大きな課題は、地域の住民の合意形成だ。復興計画を具体的な事業として進めていくために、地域の住民の合意形成は不可欠となる。

宮城県では気仙沼市などで、2013年の暮れになっても、東日本大震災で壊れた防潮堤の整備をめぐる、防災面から防潮堤の高さを上げたいとしている県と「景観を損なう」とか「海の生態系が変わる恐れがある」などとして、県が示すよりも低い防潮堤の整備を求める住民との間で話し合いがついていない状況が続いた。

防潮堤の高さが決まらないために、後背地の土地利用計画が立たず、町づくりが具体的に進められないところも出はじめていた。

そうした中、2014年の1月、宮城県は一部の防潮堤について、普段の高さをおさえ、津波が来たときに上部が立ち上がる「可動式」にする案を住民に示した。提案によると、高さ5.1mの防潮堤を作るとしていた約750mの区間のうち、一部を高さ4.1mにおさえ、上部に高さ1mの金属製の壁を設ける。金属製の壁は普段はたたんでおき、津波が来た際に立ち上がる仕組みだという。事態の打開に向け、住民の声に配慮した動きとみることができる。

(2) 岩手県釜石市の場合

防潮堤の高さについて、住民の意向をどう反映させるかについては、参考となる事例がある。行政の計画よりも低い防潮堤を作ることを決めた岩手県釜石市の根浜地区である。

国と岩手県は、東日本大震災の津波に加え、明治三陸津波や昭和三陸津波などを参考に、県内の湾ごとに防潮堤の整備目標の案を示した。釜石市には4つの湾があり、根浜地区などがある大槌湾と南部の唐丹湾は14.5m、両石湾は12m、中心部の釜石湾は沖合に湾港防波堤があることから6.1mである。いずれも大震災の前よりも2

mから8m高くなっている。

この防潮堤の高さを受け入れるかどうかなどについて、地区の住宅が全壊する被害を受けた岩手県釜石市根浜地区で、2013年2月、市と地区の住民の最終段階の話し合いが行われた。この時、地区の要望を受け入れるかたちで、行政は防潮堤の高さを大震災前のレベルにとどめ、大震災前よりも標高の高いところに住宅地を造成して、復興をめざしていく計画が確認されたのである。

岩手県釜石市根浜地区は、市の中心部から車で20分ほどのところに位置している。海に向かって開けた「東の沢」と「西の沢」と呼ばれる2つの地区に分かれ、大震災前は64世帯、およそ170人が暮らしていた。海岸には高さ6.1mの防潮堤があったが、東日本大震災で高さ10mを超える大津波が押しよせ、住宅が全壊する被害を受け、13人が亡くなった。

根浜地区は、海に近いところの標高は3mから4mで、海から離れるにしたがって標高が高くなっていく。西の沢よりも東の沢の方が標高が高く、7mから8mになる。津波で地区全域が浸水被害を受けたが、多くの住民は地区の裏山に避難して助かった。

根浜地区の復興計画には、3つ特徴がある。一つ目は防潮堤の高さである。行政は、ビルでいえば5階建ての高さに当たる、高さ14.5mの防潮堤を整備する計画を示したが、住民は震災前の6.1mにとどめることを求めた。2つめは、住む場所である。「西の沢」よりも標高が高い「東の沢」の山あいに近い場所に住宅地を造成し、そこに住宅を再建したり、公営住宅を建てたりして暮らすことにした。3つめは道路の役割である。現在は海岸沿いを通っている道路を、住宅地の近くに移して10m以上の高さで整備し、2つめの防潮堤の役割を持たせることにした。

津波の被害を受けた多くの地区で、住民が地区を離れていく問題

が起きているが、根浜地区では3分の2に当たる41世帯が戻ることを希望している。

根浜地区で、どのような話し合いが行われ、大震災前と同じ高さの防潮堤にすることになったかを、地区の住民の集まりである「根浜親交会」の人たち聞いたところ、大きな背景は3つあった。

1つめは、住民同士のつながりと地域への思いの強さである。多くの人が昔からこの地区で暮らして気心が分かっていた上に、大震災の後、行政からの支援が遅れる中、力を合わせて避難生活を送った。

地区の海寄りには、4階建ての「宝来館」という旅館が建っている。震災後、多いときには120人もの住民が集まって、食料を分け合い、仕事を分担しあって、2週間にわたって共同生活を送った。この避難生活で、地域のつながりは一段と強いものになったという。

写真 1-6-7 釜石市根浜地区の「宝来館」



2つめは、多くの住民に高い防潮堤は避けたいという思いがあったことである。より高い防潮堤を求める声もあったが、どんなに高い防潮堤を作っても、それを超える津波がきたら、更に大きな被害がでるのではないかという意見が出た。

特に地区の裏は山になっている。そこに避難して助かった人たちから、海の様子がいつもと違うことを見たから避難した、海の盛り上がりを見ながら徐々に高い場所へ避難したという経験談が相次いだ。避難を進めるためには、海が見えない方が危険だという意見が大勢を占めたのである。

3つめは、住民たちの海への愛着である。根浜は岩手県でも有数の海水浴場で年間数万人が訪れるほか、最近は国体などのトライアスロン会場にもなっている。高い防潮堤に囲まれて、海が見えなくなってしまうと観光に影響が出たり、スポーツ大会などの誘致が難しくなりかねない。また地区のほとんどの家がかつては漁師や養殖漁業をしていて、海を見ながら育ってきた。大震災の津波で、多くの人が肉親を亡くしたが、それでも話し合いを通じて分かったことは、「海が好き」だということだったという。

岩手県では24の湾に面した125の地域のうち、行政が示した高い防潮堤を整備するのは105か所、根浜地区のように、行政が示したよりも低い防潮堤を整備するのは20か所となっている。

5 防災に情報を生かす時代

(1) 「防災」から「減災」へ

ここでは少し視野を広げ、防災における情報の重要性について考える。

東日本大震災の甚大な被害を受け、政府の中央防災会議の「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」は、大震災から2ヶ月余り経った2011年5月に最初の会合を開いた。今回、地震と津波は国の被害想定を大きく超え、自治体などの津波のハザードマップを上回る地域に被害が広がったからである。

東日本大震災を引き起こした地震の震源域は、長さ約450km、幅は200kmに達した。大震災前、地震の研究者や防災の専門家は東北から関東にかけての沖合いで、これだけ大きな地震が起きることは想定してこなかった。福島県や茨城県の沖合いでは、マグニチュード9クラスの地震は起きないと考えられてきた。

また津波の高さも想定を大きく上回った。中でも、これまで大津波がほとんど知られていなかった宮城県中部から福島県や茨城県で、大きな被害が出た。

実は数年前から、仙台平野の堆積物などの調査や研究から、500年から1000年に1度、宮城県から福島県の沖合で、大津波を発生させる地震が起きていたことがわかってきていた。その最後が1100年ほど前の869年の貞観地震だとみられるが、その研究は対策に生かされなかった。

中央防災会議の「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」は、急ピッチで議論を重ね、6月下旬に中間報告をまとめた。その中で、今後の津波対策は住民の避難を中心にすべきだと提言した。これは、これまでの津波対策の大きな方向転換と言うべきものである。

これまでの津波防災対策は沿岸に防潮堤などの施設を整備することが中心で、三陸地方には、高さが10mを超える防潮堤が各地に作られてきた。しかし、それらは東日本大震災の大津波で壊れたり、乗り越えられたりして大きな被害がでた。そこで、今後は住民の避難を対策の柱にすべきだとしている。

写真 1-6-8 東日本大震災の津波で壊れた高さ 12 mの防潮堤
(岩手県釜石市)



一定の高さの防潮堤は整備するが、巨大な津波に対しては防災教育を進めるなどして防災意識を高めるとともに、地域の避難体制を見直してスムーズな避難を進めようとするものだ。従来の「防災」から「減災」へと大きく考え方を変えたといっている。

「減災」と「防災」の違いは、「防災」が災害を抑え込み被害を防ごうという考え方であるのに対し、「減災」は自然の力をかわし、被害を最小限に抑えようという考え方であることだ。

減災には決め手となるような対策はなく、様々な対策を組み合わせる。高台に住宅、沿岸部に工場や避難ビルといった土地利用の仕方から考え直したり、防潮堤の他に盛り土構造の道路や鉄道を作るなどして、2重、3重の防御体制を作ることなどである。そうした多重の防御体制を作って津波の勢いを抑え、避難の時間をかせぎながら、住民の避難を進める。防潮堤などのような施設を作る「防

災」には終了時点がはっきりしているが、「減災」の取組みには終わりはない。

(2) 「減災」を進めるキーワードが情報や教育

「減災」を進める上で重要なのは、自分の住んでいる地域の脆弱性や過去の災害を知っていること、危険が迫った時に避難を進めるために出される情報のわかりやすさである。そして、情報の受け手である住民の情報リテラシーを高めることだ。

「海の近くで地震があったら避難する」ことを理解するだけでなく、それを実際に実行できるようにすることが重要だ。

そのために、参考になる事例が東日本大震災の被災地から報告されている。岩手県釜石市の小中学生の子供たちに8年にわたって行われた防災教育と、それが生かされた東日本大震災での避難である。

岩手県釜石市の教育委員会が群馬大学などの協力で作った「防災教育のための手引き」をみると、小学校から中学校まで、学年ごとに取り組むカリキュラムと指導の概略が記されている。

小学校1、2年生は算数や体育の時間に「津波の特徴」を学び、3、4年生になると社会の時間に「学校や自宅周辺の避難場所を知る」。5、6年生になると総合学習の時間に「過去の津波被害を知る」ようになっていく。そして、中学生になると、道徳の時間に「先人の経験に学ぶ」といった勉強をするようになっていて、学年に合わせて学ぶ工夫がされている。

釜石市の防災教育で、子どもたちに繰り返し教えられたのは3つの心得である。1つ目は「ハザードマップの想定にとられない避難をすること」、2つ目は「その状況で最善を尽くした避難をすること」、3つ目は「周囲の人を待たず、自分が率先して避難するこ

と」である。

この防災教育が東日本大震災の避難で生かされた。

2011年3月11日、午後2時46分頃、釜石市鵜住居地区の釜石東中学校は、授業の終了後で、生徒たちは校庭や校内で部活動などしていた。大きな揺れのなか、副校長が校内放送で避難の呼びかけをしようとしたが、停電で放送できなかった。しかし、呼びかけは不要だった。揺れがおさまった後、生徒たちは自主的に校庭に集まり、運動部員を先頭に福祉施設に向かって走り始めた。その際、何人かが「逃げろ！」と大声を上げたという。

その頃、隣り合った鵜住居小学校では、全校児童を校舎の3階に避難させようとしていた。しかし中学生たちが必死に駆けて行く様子を見て、すぐに校外への避難を決断し、中学生の後を追い始めた。中学生たちの避難が小学生を動かしたのである。

写真 1-6-9 子どもたちが駆けていった道（岩手県釜石市鵜住居）



こうして学校から700mほど離れた福祉施設に避難した子どもたちは、建物の裏山が崩れていることを目にし、「ここも安全ではないかもしれない」「もっと安全なところに避難しよう」と先生に進言した。そして今度は300mほど離れた介護施設へ向かった。このとき中学生は不安な様子の小学生の手を引き、近くの保育園の園児を乗せた台車を押ししたりしたという。

介護施設まで来た時「津波が堤防を越えた！」という叫び声が聞こえた。大津波が住宅を壊し、立ちこめる土煙が見えた。鶴住居地区は海から内陸まで低平地が続き、移動してもなかなか標高が高くない。子どもたちは、更に400mほど離れたやや高台の石材店に向かった。

鶴住居地区には6630人の住民が暮らしていたが、そのうち586人が犠牲になった。しかし小中学校にいたおよそ570人の子どもたちは全員無事だった。3つの避難の心得を実行したからだ。

釜石東中学校も鶴住居小学校も市の作ったハザードマップの浸水範囲の外側である。しかし今回の津波は、校舎の3階から4階まで押し寄せた。取材したとき小学校の3階には車が突き刺さっていた。もし、子供たちの避難が遅れたり、その場にとどまっていたりしたら大きな被害が出かねない状況だった。

釜石市の防災教育を指導した群馬大学の片田敏孝教授は「どれだけ防潮堤などを整備しても想定を超える災害は起き得る。最後に頼れるのは一人一人の災害への対応力だ。それは教育によって高めることができる」と話している。

釜石市の防災教育の手引に、「釜石に住むことは津波に備えるのは当たり前」と書かれている。地震の多い日本では、この部分を「日本に住むことは地震や津波に備えるのは当たり前」と言い換えていいだろう。

写真 1-6-10 津波で3階に車が突き刺さった鶴住居小学校
(岩手県釜石市)



普段の情報提供や教育によって、情報リテラシーを高めることができるということだ。

6 復興を進め、東日本大震災の教訓を生かす

東日本大震災の被災地の復興のためにすべきことはまだいくつもある。

まず、被災地の復興には息の長い取組みが必要だ。1995年の阪神・淡路大震災においても、神戸市の人口が震災前のレベルに戻るまでに10年ほどの時間がかかった。

2013年12月中旬に宮城県気仙沼市を取材した。津波で流されて、これまで更地のようにになっていた地区で、今後の町づくりに向けて、盛り土の工事が始まっていた。地区全体を2mから3mかさ

上げていく大がかりな工事で、完成までには2年から3年かかるとしている。

被災者の住宅再建はその後ということになるが、既に3年近く避難生活を送ってきた人たちからは、これから2年も3年も待つのは難しいという声が聞かれ、元の地区に戻らない選択を考えている人も少なくなかった。被災者のニーズは多様化してきている。復興のスピードアップをはかるとともに、多様なニーズに対応していくのが大きな課題と感じた。

気仙沼市の翌日には、福島県原発に近い双葉郡の中で、比較的放射線量が低い楢葉町を取材した。楢葉町は2014年の春に、町に帰るかどうかを判断したいとしているが、そうした方針を住民に説明した際に、最も多く住民から聞かれた意見は、原発が落ち着かない限り帰れる状況にはならないのではないかというものだったという。汚染水漏れなどのニュースが繰り返されているが、原発が収束に向かったと思える状況にならないと、福島復興は進まない。

また避難生活の長期化などで関連死をする人の数が増えている。2013年の9月末の段階で、岩手県は417人、宮城県が873人だが、福島県は1572人と突出して多くなっている。遅々としてはいるものの、少しずつ復興が進み始めている岩手県や宮城県に対して、福島県の被災者は原発事故という受け入れがたい状況に置かれているわけで、原発の収束にメドをつけ、被災者の支援と被災地の復興を急がなくてはいけない。

東日本大震災で東北地方を襲ったのは1000年に一度の津波だったという。被災地の復興に向けて、国は、阪神・淡路大震災などこれまでの災害復興のノウハウを生かすだけでなく、被災地の自治体と被災者の多様なニーズに対応してあらゆる智恵を結集する必要がある。

それとともに、南海トラフの巨大地震や首都直下地震などの被害が心配される地域に、東日本大震災の教訓を生かしていくことが重要である。2020年に東京オリンピックの開催が決まった。世界的にみても進んでいるとされる日本の防災対策だが、更にそのレベルを上げていかななくてはならない。

第Ⅱ部 調査報告

序 章

現地調査結果からみた住民の意思反映

(公財) 日本都市センター 研究室 研究員
加藤 祐介

はじめに

本調査研究においては、研究会で議論を行うとともに、東日本大震災の被災自治体等にて自治体職員や住民を対象としたヒアリングを中心とする現地調査を行ってきた。

当センターの調査研究においては、現実の都市政策に寄与すべく、理論と実践の融合を重視しており、東日本大震災の被災自治体における住民の意思反映をテーマとする本調査研究においても、多様な分野の学識者等からなる研究会構成員による理論的な考察とともに、現地調査による実態把握を重要な柱としていることは、本報告書第Ⅰ部序章にて既に述べたところである。

東日本大震災の被災地が広範かつ多様であることから窺えるように、現地の実態は複雑である。しかし、現地において解決が望まれる課題を理論的に捉えるためには、現地の実態把握は不可欠である。また、実際に被災自治体がどのように住民の意思を把握し政策決定に反映させていったかを「記録」することは、今後、発生が想定されている大規模災害において、災害対応や復興に当たることになる自治体にとって参考となると考えられる¹。

そこで、本調査研究では、研究会での議論をもとに現地調査を行い、その調査報告を受けて調査で得られた知見を踏まえてさらなる議論や論点整理を行うというように、研究会での議論・論点整理と実態把握のための現地調査とを同時並行で行ってきた。

本報告書第Ⅱ部では、2012年10月から2013年9月にかけて、当研究会の座長・委員及び事務局にて実施した、被災自治体等での

¹ ただし、当研究会でも指摘されているが、繰り返し述べるように、東日本大震災の被災自治体の実態は多様であるため、本現地調査の対象自治体が必ずしも典型例といえるものとは限らないということにも留意が必要である。

現地調査の結果²を報告する。

まず、本章においては、調査全体の概要とその結果について述べる。続く第1章から第8章では、調査先ごとに現地調査結果について報告する。なお、本章以下の現地調査報告中、意見にわたる部分については各執筆者の私見であり、調査先及び執筆者の所属先の見解を報告したものではない。

1 調査対象³とその選定経緯

調査の対象は各自治体の職員や住民とし、それぞれから対面によるヒアリング等を行っている。また、調査先の都合が許せば、市長・副市長からも市の復興の全体像等についてお話を伺うこととした。

東日本大震災の被災自治体については、現在まさに復興に向けた取り組みが行われているところであり、実態把握自体が有意義である一方で、事態が流動的であるという側面も否定できない。他方、特に自治体が行った対応策等の実効性を検証するには、過去の事例の方が安定的であり参考としやすい。

そこで、調査の対象となる自治体等については、東日本大震災の被災自治体として、いわゆる被災3県（岩手、宮城、福島）の各県から少なくとも1自治体を取り上げ、あわせて、住民の大規模な避難・移転があった過去の参考事例についても調査を行うこととした。

² このうち、2013年度に実施した宮城県気仙沼市、福島県いわき市及び同県富岡町における現地調査報告のポイントについては、当センターのホームページ（<http://www.toshi.or.jp/?cat=30>）にて公開している。

³ ご多忙にもかかわらず調査にご協力いただいた自治体関係者や住民の方には、この場を借りて厚く御礼申し上げます。とりわけ、被災自治体関係者・住民の皆様には、いまだ避難生活を余儀なくされているところ、あるいは膨大な復興関連業務による職員の人手不足が指摘されているところであり、そのような中、懇切丁寧にご対応いただいた。改めて心より感謝を申し上げます。

そして、東日本大震災の被災自治体は復旧・復興業務等で多忙を極めていることが予想されることから、まず過去の事例の調査を先行的に実施し、アポイントが取れ次第、被災3県内の自治体についても随時実施することとした。

東日本大震災の被災自治体は、岩手・宮城両県を中心とする津波により被災した自治体と、福島県を中心とする原子力発電所事故により被災した自治体⁴とに大別される。当研究会では、その両方について調査することとし、特に原子力発電所事故に関連する被災自治体については、避難住民の避難元の自治体と、避難住民を受け入れている自治体の双方について調査を行っている。

調査を行った自治体のうち、岩手県及び宮城県の自治体はいずれも津波により被災した自治体である。陸前高田市は、三陸地方特有の起伏に富んだリアス式海岸に面する都市自治体であり、市街地は沿岸部に集中している。気仙沼市は、同じく複雑な海岸線を有するが、市街地は内陸にも及んでいるのが特徴である。石巻市については、リアス式の牡鹿半島（旧町村部）と旧石巻市街地を中心とした平野部からなる都市自治体である。また、いわゆる平成の大合併により、市域が大幅に拡大したことも同市の特徴の一つである。

福島県の調査先自治体は、いずれも津波被害のほか、福島第一原子力発電所事故の影響を大きく受けている。このうち南相馬市は、原子力発電所事故後の一時、大規模な住民避難が行われたものの、市役所機能は市内に維持され、調査時点では多くの住民が帰還している。いわき市は、住民が市域外へ避難しているとともに、双葉郡からの多数の避難住民の「受入自治体」でもある。一方、富岡町は、全住民・町役場機能が、いわき市も含めた町域外への避難を余儀な

⁴ 後述する調査先を含め、沿岸部の自治体は、原子力発電所事故のほか津波でも被災している。

くされた「避難元自治体」である。

過去の参考事例としては、東日本大震災の多くの被災自治体と同じく、地震・津波被害による住民避難の経験がある奥尻町と、ダム建設に伴う住民の大規模な移転が行われた旧徳山村を取り上げている。

2 調査内容及び結果

既に述べてきたとおり、当研究会では住民の意思反映のあり方についての実態把握を行いこれについての理論的考察を深めることを主な目的として、被災自治体等において調査を実施してきた。

現地調査においては、主として①避難住民の把握、②住民票の異動の状況、③復興に係る各種計画等の策定状況と住民の関与、④地域コミュニティの現状についてヒアリングを行っている。また、これに関連して、自治体を対象とする調査においては各自治体における復興施策等についてもあわせて説明を受けた。

なお、現地調査の実実施スケジュール等については、本報告書末尾にある参考資料を参照されたい。

調査の結果を、質問内容ごとに以下に報告する。

(1) 避難住民の把握とその後の関係維持

まず、住民の意思を反映する前段階として、区域の内外に避難した住民自体を把握し、その住民との関係を維持する必要がある。そこで、被災自治体が住民をいかに把握したのかについてヒアリングを行った。そして、被災自治体はその把握した住民との関係維持について一区域外に避難した住民に対しては避難元である当該自治体へ帰還を促すような「呼びかけ」を行っているか否かについても一調査した。

ア 避難住民の把握

区域内外への避難住民の把握については、いずれの自治体でも、応急仮設住宅の入居状況の把握等により市が個別に把握したほか、自治会・町内会等の住民自らの活動等によっても把握が進められた。また、総務省の全国避難者情報システムへの登録や、義捐金や被災者生活再建支援金の申請手続、郵便物の転送サービスを通じた情報伝達等、住民側からのアクセスにより所在を把握できたケースも少なからずある。中でも全国避難者情報システムについては活用が進んでおり、自治体が区域外に避難した住民の捕捉に一定の効果を発揮していると言えよう⁵。

なお、区域外の避難住民についての把握や施策における優先度については、区域外への避難住民の把握率は全体の避難者数が把握できないため不明という技術的な理由や、市に帰還する可能性についての考え方等から、自治体によって差があるようであった。

その中でも、原子力発電所事故被災自治体については、住民の把握率が高い、あるいは住民の所在をより積極的に把握しようとしているように窺われた。南相馬市では、事故直後に住民の相当数が市域外に避難している。また、富岡町では、現在に至るまで役場機能も含めた「町全体」が町域外への避難を余儀なくされている。これらの自治体における住民の把握率は非常に高く、かつ比較的早期に把握が進んでいる。住民の所在の把握自体が自治体の存続にとっては極めて重要な事柄⁶となっており、自ずと住民の把握に対する自

⁵ 太田匡彦「区域外被災住民とその意思反映可能性を通してみた復興の過程」本報告書Ⅰ部2章及び山崎登「情報から考える被災地の復興」同Ⅰ部6章参照。

⁶ 山下祐介「東日本大震災・福島第一原発事故における地域再生の課題と住民コミュニティ災害への社会的考察」本報告書Ⅰ部5章でも、原子力発電所事故により区域外に避難している自治体が時間の経過とともに被災以前の住民を失っていく可能性を指摘している。

自治体の関心が高くなっているのではないかと考えられる。

この住民の把握、とりわけ区域外へ避難した住民の把握に対する自治体の関心については、当研究会においても議論になったところである。原子力発電所事故被災自治体か否か以外の要因、すなわち、人口規模や市町村合併等がこれに及ぼした影響については、当研究会では詳細に分析するに至っていない。今後の研究に期待したい。

イ 把握した住民との関係維持と帰還・定住を促す働きかけ

各被災自治体においては、把握した区域外への避難者に対して、市の広報紙の送付や情報端末等による情報提供のほか、主な避難先自治体での交流会の開催、個別相談会の開催等を通じて、住民との関係の維持に努めている。

また、区域外へ避難している住民の帰還・定住を促すような「呼びかけ」を行っているかについては、都市経営上、一定の人口の確保は重要とは認識していても、避難住民に直接的に帰還を呼びかけるといふよりは、市の復興状況についての情報発信を行う、住宅再建の促進など復興施策を着実に進める、あるいは帰還に向けた判断材料となる情報提供を行うといったように、住民の帰還を間接的に促すような回答が見られた。

(2) 住民票の異動状況と異動理由

東日本大震災での被災を機に、住民票を被災時に居住していた自治体から他の自治体へ移した住民は少なからずいる。そこで、各自治体での住民票を移した住民や移した理由についてもヒアリングを行った。

そのような住民がいることについては、ヒアリングした各自治体でも認識している。しかし、移した理由等についての届出は不要で

あるため、被災を契機とする移転であるかどうかは判別できず、したがってその理由についても把握できないという場合が多いようであった。

ただし、住民や被災自治体職員としての（あるいは職員自身の被災者としての）実感からは、住民票を移す判断理由として、市内での住居確保・住宅再建や就業の困難、復興の見通しが不透明、通勤・通学の不便、各種手続等の負担軽減、避難先での要請⁷等の理由が考えられるようである。

なお、これに関連して、宮城県が2012年度に県外避難者を対象に実施した「県外避難者ニーズ調査の結果について」⁸によると、今後の生活の予定について、「避難先に定住」を予定している世帯が32.1%であったが、その理由（複数回答）としては、多い順に「避難元市町での住宅再建が困難」（35.0%）、「避難先で就業しているため」（30.8%）、「避難元市町に戻っても仕事がない」（26.7%）、「避難元市町の復興の見通しが不透明」（22.0%）などであり、当研究会のヒアリング調査で住民や自治体職員が実感として挙げた住民票を移す理由と概ね同じであった。

（3）復興に係る各種計画等の策定状況と住民の関与

ア 復興に係る各種計画等の策定状況

復興計画等の復興に係る計画に関して、2014年2月現在、いずれの自治体においても策定し、事業の実施に移行している。特に復興計画については、多くの場合2011年中には策定を終え、その中で地区別の計画も策定している。ただし、本調査の実施段階では、

⁷ 例えば、ゴミ収集や子どもの就学など。本報告書Ⅱ部4章参照。

⁸ 宮城県「県外避難者ニーズ調査の結果について」<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/209777.pdf>（2014年1月26日閲覧）。

原子力発電所事故被災自治体では具体的・詳細な計画策定が困難な状況にあった。また、津波により被災した同一自治体内においても、中心市街地と沿岸集落（平成の大合併以前の旧町村域）とで計画の具体性に差が見られるケースも見受けられた⁹。

復興計画の原案策定等のあり方としては、いずれの被災自治体においても、行政主導で原案を作成している。迅速性の観点からは、国の予算措置等との関係で行政主導の方が有利な面があるとも思われる。しかし、当研究会においても議論のあったところであるが、そもそも復興計画の策定期間が適切であったか、策定を急がなければならなかったか、といった「時間軸」の問題については、別途検討を要するであろう¹⁰。

また、国との調整が必要な場面等においては、行政が原案を策定することが効果的であるともいえるが、その一方で、住民の参加とのバランスも重要である。例えば、生活再建に係る土地に関する事柄については、国庫補助事業の活用が重要であるので行政主導で計画等を策定するとしても、具体的なまちづくりに関する事柄については、実際にそこに生活する住民が参加する形が望ましいとの考えもあるようであった¹¹。

イ 計画策定段階における住民の意思の把握と反映

次に、各種計画等の策定段階において住民の意思をどのようにに把

⁹ これについては、当研究会での議論において、市町村合併の影響や自治体職員の人手不足等がその要因ではないかとの指摘があった。

¹⁰ 復興計画の策定期間については、原田賢一郎「被災地における自治体行政組織の役割」本報告書Ⅰ部3章及び秋田典子「復興計画における住民の意思反映」本報告書4章等を、「減速化」については金井利之「被災地における住民の意思反映と自治体行政職員」本報告書Ⅰ部1章を参照。

¹¹ 本報告書Ⅱ部2章参照。

握し反映したかについて、ヒアリング調査を実施した。

それによると、いずれの自治体においても、住民等からなる計画の検討委員会等を設置したり、まちづくり等に関するアンケート調査を実施したりすることにより、住民の意思を計画等に反映させるよう努めている。このほか、住民との意見交換会やパブリック・コメント等によっても広く住民の意見を集めている。また、若者の意見を意識的に把握するなど将来の世代を重視した取組み¹²や「地権者カルテ」による住民（地権者）の意向のデータベース化等、様々な取組みが見られた。

アンケート調査や意見交換会の対象としては、被災した住民として多いことが多いが、区域外に避難している住民を対象とした説明会・相談会などを別途開催している場合も見られた。

また、自治会・町内会やまちづくり協議会等の住民組織が、行政に対して提案を行ったり、行政との協議のパイプ役を務めたりするなど、住民の意思の把握や取りまとめ、合意形成に重要な役割を果たしているようであった。

しかし、計画策定等のために設置した検討の場や説明会、あるいは自治会・まちづくり協議会等については、避難期間中など生活が深刻な状況下にある住民は、参加すること自体が難しい場合があり、このような住民の意向をこうした場を通じて反映することには限界がある。特に原子力発電所事故被災自治体においては住民が分散して避難しているため、説明会や慰霊行事等の際に住民が集まる機会を設けたりしているものの、住民の意見を集約して反映させることには困難が伴う。これらの場合、自治体側が参加や意思反映が困難な住民の意向を何らかの方法で把握したり忖度したりする必要が生

¹² 例えば、本報告書Ⅱ部1章。若年層の絶対数が少ないため、高齢者の意向を偏重しがちになることへの対応といえよう。

じてこよう¹³。

アンケート調査等は、比較的幅広い住民の意向を把握するという点では効果的であると考えられる。当研究会での議論においても、「アンケートだからこそ言える」という側面、つまり、検討の場等に参加できない住民の意見や説明会等では「声の大きな」人の意見にかき消されてしまいがちな意向を把握することができるという面があることが指摘されている。しかしその一方で、アンケート調査の時期や対象等によって住民の意向が異なってくることが予想されるため、注意も必要であるとの指摘もあった¹⁴。

北海道奥尻町では、行政職員がキーパーソンとなって戸別訪問により住民の意見を聞いて回るなど、アンケート調査や説明会等では把握しきれない意見を把握することに努めており、このような取り組みが住民と行政との信頼関係の醸成にも重要な役割を果たしたようである¹⁵。特に、この職員は被災した地区にもともと縁のある職員でもある。日頃からの住民と行政（職員）との関係性、自治体職員の「代表性」¹⁶を考える上でも、一つの参考となるように思われる。

また、計画策定後においても、時間の経過に伴う住民のニーズや状況の変化に対応すべく、改めて住民の意思を反映する仕組みを設けるなどの対応が必要であろう。

なお、住民の意見の把握に当たる自治体職員自身が被災している場合も多いが、住民への対応や膨大な業務に追われ、体調を崩す場合も少なくないようである。職員の被災や健康管理等への十分な配

¹³ 金井前掲書参照。

¹⁴ 秋田典子「復興計画における住民の意思反映」本報告書Ⅰ部4章参照。

¹⁵ 生沼裕「被災自治体における住民の意思反映に関する調査報告～北海道奥尻町ヒアリング調査から～」都市とガバナンス19号（2013年）、114頁（本報告書Ⅱ部7章に再掲）参照。

¹⁶ 金井前掲書参照。

慮も重要である。

そのほか、意思反映や合意形成における課題として、高齢者を中心に、住民に事業の内容の理解度に差があることなども指摘があった。

(4) 地域コミュニティの現状

いくら住民の意思が反映された計画等を策定しても、それに実効性が伴わず、地域コミュニティが実質的に維持・継続されていなければ、復興にはつながらないのではないかと考えられる。当研究会での議論においても、コミュニティに住民をいかにつなぎとめるかは重要な論点であるとの指摘があったところである。こうした観点から、コミュニティが維持・継続されているかといった地域コミュニティの現状についてもヒアリングを行っている。

ア コミュニティの現状

地域が広範に被災した場合や地域のリーダーが被災（死亡）した場合など、被災状況によってはコミュニティの維持が難しくなっており、既に被災以前の町内会・自治会等を解散したコミュニティも少なからず存在している。

原子力発電所事故被災自治体においては、住民の避難先が分散している、帰還や除染の目途が立たないなどの要因により、被災以前のコミュニティが事実上維持できていないようであった。

なお、住宅再建について、地域の特性、特にコミュニティのつながりの強さ等に応じて事業方式を2とおりにするなど、コミュニティの現状・実態に即した施策を展開する自治体も見られた¹⁷。

¹⁷ 気仙沼市における防災集団移転促進事業など。本報告書Ⅱ部2章参照。

イ コミュニティの維持・継続に向けた取組み

避難所での避難生活や応急仮設住宅への入居、新たな居住地への移転等をコミュニティごとに行うなど、被災以前のコミュニティの維持に配慮した取組みがなされているかについては、地域によってはある程度コミュニティがまとまって入居等が行えている場合もあり、このような場合には、自然と被災以前のコミュニティが維持・回復されているようであった¹⁸。しかし、地形的理由等により応急仮設住宅の設置場所が十分に確保できないことなどから地域ごとの入居・移転が困難な場合も少なからずある。こうした場合にはコミュニティの維持が難しくなることが予想される。

一方、コミュニティへの積極的な支援策としては、自治会・町内会等の自治組織への運営費補助や地域支援員の活用等への取組みが行われているようである。特に、応急仮設住宅団地での(場合によってはいわゆる「みなし仮設住宅」でも¹⁹)新たな自治会の結成やその運営を市が支援する等、新たなコミュニティづくりの動きも見られる。

祭礼その他の行事等の活動が、コミュニティの維持に役立っている様子も窺えた。過去の参考事例である徳山ダムの事例では、冠婚葬祭や自治会活動といった住民同士の交流は活発に行われており、移転から四半世紀経た現在でも、住民同士の関係性は一時間の経過に伴って徐々に変化しつつあるとはいえ一比較強いようであった²⁰。東日本大震災の被災自治体においても、祭りなど従前のコミュニティによる活動で継続・再開しているものもあり²¹、これが各地

¹⁸ 例えば、廃止予定の雇用促進住宅に集落ごと入居できたケースなど。本報告書Ⅱ部5章参照。

¹⁹ 本報告書Ⅱ部6章参照。

²⁰ 本報告書Ⅱ部8章参照。

²¹ 例えば、陸前高田市の七夕祭りや気仙沼市の浪板虎舞など多数。

に避難生活のため離れて暮らしている住民が集う機会となっている。コミュニティの維持・継続の点で注目すべき動きであろう。

おわりに

当研究会では、住民の意思反映についての現地の実態を把握すべく、被災自治体において調査を実施してきた。冒頭にも述べたとおり、現地において解決が望まれる課題を理論的に捉えるためにも、現地の実態把握は不可欠と考えるからである。

都市自治体の視点から、被災3県の自治体の取組みや過去の参考事例等を横断的に取り上げたこと、原子力発電所事故に関する被災自治体については避難住民の避難元の自治体と受入側の自治体など異なる立場の自治体をそれぞれ調査したことが、現地調査についての本調査研究の特徴である。また、現地調査による実態把握と研究会での議論を同時並行で進めてきた点も、現地の課題把握とその理論的探究に大いに資するものであったと考える。

これまで述べてきたように——また次章以降で述べるとおり——、各自治体は、困難な状況に置かれながらも、住民の意思の把握や反映に努めるべく様々な取組みを行っている。しかし、その把握・反映のあり方、特に、時間の経過に伴う住民の意思の変化への対応等については課題もある。

東日本大震災の被災地は広範かつ多様であることから、当研究会が行った調査のみで現地の実態を完全に把握しきれものではない。つまり、本現地調査結果が被災自治体の「典型例」といえるようなものとは限らない。むしろ、多様かつ困難な実態のごく一端に触れただけと言えるかもしれない。

ただ、そのような多様かつ困難な実態の「一端」であっても、そ

れを記録し後世に伝えていくこと、特に将来発生が予想される大規模災害において災害対応や復旧・復興等に当たるであろう自治体(職員)に情報として残しておくことも、重要であると考えます。

「はしがき」にも述べたとおり、調査にご協力いただいた方々のためにも、本調査研究報告が、実務を担う都市自治体関係者の参考となることを願うとともに、被災自治体の実態を少しでも広く知っていただくことにはいささかでも貢献できることを祈念して、本章の結びとしたい。

表 調査先概要一覧

	陸前高田市	気仙沼市	石巻市	南相馬市	いわき市	富岡町	奥尻町	旧徳山村
23年2月末※1	24,246	74,247	162,822	71,494	341,453	15,830	4,679	1,446
26年1月末※2	20,541	68,367	150,879	63,969	327,514	14,301	2,962	0
増減	▲ 3,705	▲ 5,880	▲ 11,943	▲ 7,525	▲ 13,939	▲ 1,529	▲ 1,717	▲ 1,446
(%)	- 15.3%	- 7.9%	- 7.3%	- 10.5%	- 4.1%	- 9.7%	- 36.7%	- 100.0%
面積 (km ²)	232.29	333.38	553.78	398.50	1231.35	68.47	142.98	253.56
最大震度	6弱	6弱	6弱	6弱	6弱	6強	6(推定)	-
津波浸水高 (主なもの)	13.8m	20m超	8.6m	15m	8.57m	21.1m	29m	-
死者数	1,550	1,040	3,269	558	446	175	172	-
行方不明者数	207	239	441	87	0	1	26	-
被災棟数	3,368	26,022	53,742	1,508	90,541 (非住家を含む)	181	1,410	-
市域外避難者数	約2,090	約1,000件 (情報提供希望者)	約3,000	約23,500	約7,400	15,450	-	-
合併の有無 (平成)	無	有	有	有	無	無	無	(消滅)
合併市町村数	-	1市1町(H18) 1市1町(H21)	1市6町(H17)	1市2町(H18)	-	-	-	-

※1 奥尻町の人口上段は、地震発生(1993年7月12日)前の平成5年3月末時点。徳山村の人口上段は、事業実施計画認可(1976年9月28日)前の1975年国調人口。

※2 2012年7月9日住民基本台帳法改正により、外国人住民が住民基本台帳人口に算入。

※3 被災状況等は参考(集計時点等が異なる。本報告書Ⅱ部各章を参照)。

第1章

岩手県陸前高田市

(公財) 日本都市センター 研究室研究員
加藤 祐介

はじめに

2013年2月中旬、当研究会は、東日本大震災による地震及び津波の被災地である岩手県陸前高田市における住民避難の実態、避難住民の意思反映の状況等についてヒアリング調査を実施した¹。

当日は、陸前高田市役所のご厚意により市内中心部の被災状況を視察した後、市の各関係部署の方々及び同市内応急仮設住宅団地の自治会長1名を対象にヒアリング調査を行った。また、特別にお時間をいただき、戸羽 太 市長からも市の復興のあり方などについてお話を伺った。

1 市の概要及び被災状況について

(1) 市の概要

陸前高田市は、県南東部に位置する、人口2万565人（2013年12月31日現在）の都市自治体である。面積は232.29m²である。同市は、1955年に気仙郡高田町、気仙町、広田町、小友村、竹駒村、矢作村、横田村、米崎村の3町5村の合併により誕生しており、いわゆる平成の大合併は経験していない。同市の主な市街地は同市高田町（高田地区）及び気仙町（気仙地区）にあり、震災以前の市役所も高田町に設置されていた²。

¹ 調査は2013年2月14日、当研究会の事務局にて実施した。調査においては、戸羽市長をはじめ市の関係部署の皆様、並びに住民の方に多大なるご協力をいただいた。この場を借りて改めて厚く御礼申し上げる。なお、本稿の内容は、陸前高田市及び住民の方からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、同市（関係部署）及び住民の見解について報告したものではない。また、本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 現在の市役所は同じく高田町の高台に仮設移転しており、被災市街地復興土地区画整理事業の事業計画作成に伴い新しい市役所の位置を検討している。陸前高田市「新

(2) 市の被災状況

東北地方太平洋沖地震における同市の最大震度は、気象庁データは欠測であるが、震度6弱とされている³。

津波浸水高は、気仙川河口部でT.P.13.8mに達し、浸水面積は約13km²に及んだ。浸水面積・浸水率ともに県内最大であり、建物用地浸水率も約43%と高い⁴。

人的被害については、震災による死亡者数1550人、行方不明者数207人、その他震災関連死464人、確認調査中が15人に上っている⁵。

建物被害については、市内の津波被災棟数3368棟のうち3159棟が全壊という深刻な状況にある。また、大規模半壊は97棟、半壊は85棟、一部損壊は27棟である。震災前の中心市街地であった高田地区は、津波によってそのほぼ全域が壊滅的な被害を受けている。同地区にあった一部4階建ての市役所庁舎も4階まで浸水し、職員295名中68名が犠牲になっている。その他の市街地や沿岸の集落においても甚大な被害が生じている。

なお、同市の人口については、震災直前の2011年2月末時点の2万4246人（住民基本台帳人口）に対し、調査前の2013年1月末時点では2万710人であり、約14.6%減少している。都市経営上、ある程度の人口は必要であるため、市域外避難者の帰還・定住は重要と考えているようであった。

しい市役所の位置」<http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/fukkou/shin-shiyakusyo/shin-shiyakusyo.html>（2014年1月25日閲覧）。

³ 陸前高田市「陸前高田市震災復興計画」1頁。<http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/fukkou/fukkou-keikaku/shinsai-fukkou/kihonkoushou.pdf>（2014年1月20日閲覧）。

⁴ 日本気象協会「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震津波の概要（第3報）青森県～福島県の津波高・浸水高および青森県～千葉県への浸水状況」<http://www.jwa.or.jp/static/topics/20110422/tsunamigaiyou3.pdf>（2014年1月27日閲覧）。

⁵ 2014年3月11日現在（市からの情報提供）。なお、死亡者数には認定死亡者を含んでいない。

2 避難住民の把握とその後の関係維持について

(1) 避難住民の把握

住居半壊以上の被害を受けた被災者約9500人のうち、市が把握している市域外への避難者は約2090人、他市町村に住民票を移したの
は約1460人に上る。一方、全壊等（居住不能）の被害を受けたもの
の従前の住所のままに置いて移転先を把握できていない住民も約
550人いる⁶（以上、2013年2月現在）。

なお、住民の把握について市は、市域内の避難者については応急
仮設住宅の入居者名簿、市域外にいる避難者については総務省の全
国避難者情報システムのほか、義捐金の申請手続等によって把握し
たという。また、浸水被害により、一時住民基本台帳の電子データ
が使用できなくなったため、安否確認作業等にはデータを紙に打ち
出したものを使用したという。

(2) 避難者との関係維持

把握できた市域外への避難者に対しては、市の広報紙の配布な
どによる情報提供⁷のほか、健康診断など各部署での基礎的な行政
サービス提供を通じて、住民との関係を維持している。

また、市では独自の住宅再建支援策を打ち出しており、住宅再建
を促進することが、市域外避難者の市への帰還・定住につながると
認識しているようであった。

⁶ 移転先を把握できていない住民については、その多くが市内外の家族・親戚、知人
等のもとに身を寄せているのではないかということであった。

⁷ 近隣自治体（二次医療圏）への避難世帯（488世帯。調査時点）を対象に配付してい
る。

3 復興に係る各種計画等の策定と 避難住民の意思反映について

(1) 復興に係る各種計画等の策定状況

市では、まず2011年5月に「震災復興計画策定方針」を決定し、同12月に「陸前高田市震災復興計画」（以下、「復興計画」という。）を策定している。この計画では、町（小学校区）単位の地区別計画も策定した。なお、この計画の原案は行政が作成している。

(2) 計画策定過程における住民の意思反映

計画策定に当たっては、市議会議員、各地区のコミュニティ推進協議会、業界団体、学識経験者等、委員55名からなる「震災復興計画検討委員会」を設置し、計5回にわたって検討を行っている。その間、市民意向調査や、住民説明会、市民意見公募、若い世代の「復興まちづくりを語る会」⁸等を通じて、住民の意見・要望を把握した。

なお、市民意向調査については、「被災地域市内8地区の高台移転等に係る調査」（現地調査。同年6～7月実施）、「今後の住居に関する調査」（同8～9月）、「今後のまちづくりに関する調査」（同9～10月）の計3回実施している。また、「復興まちづくりを語る会」については、産業・雇用、市街地の復興、環境とエネルギーをテーマに計3回開催している。

また、上記「復興まちづくりを語る会」に見られるように、将来を担う若い世代の意向を把握・反映する等、将来の世代のことを考

⁸ 若者の視点や意見を生かし、新しいまちづくりのきっかけとするとともに、震災復興計画の策定と早期復興をめざすための意見集約の場として開催。メンバー全22名については、40代以下の中から公募により選出した。

えた復興が重要であると考えているようであった。

なお、計画策定過程においては、市域外への避難者のみを対象にした特別な対応は行っていないが、上記意向調査⁹等を通じて意向の把握に努めたという。

(3) 具体的な事業とそれについての住民の意思反映

復興計画における「地区コミュニティ別居住地域再生の基本的考え方」として、防潮堤の整備、住宅地高上げと高台移転による住宅再建等を掲げている。防潮堤については、東日本大震災での津波の高さを踏まえ、12.5m とすることを基本としている。

土地区画整理事業・防災集団移転促進事業による移転・転居先等については、基本的には住民の希望に沿って決めるようである。ヒアリングした住民の方の住んでいた地区では、防災集団移転促進事業による高台移転の希望もあったが、土地区画整理事業による高上げによる住宅再建を行うこととなったという¹⁰。また、多くの住民が戸建て¹¹による住宅再建を希望しているが、中心市街地の大半が浸水被害に見舞われた同市の場合、高台に用地を十分確保することが難しい。このため、防災集団移転促進事業に比べて用地取得の難航が予想される土地区画整理事業による高上げや復興公営住宅等集合住宅の整備を中心とするまちづくりも検討せざるを得ないようであった。

⁹ このうち「今後の住居に関する意向調査」は、被災した全3842世帯を対象としている。

¹⁰ 住民の方は、土地区画整理事業は防災集団移転促進事業に比べて用地取得の難航が予想されるため、少なくとも5年のはかかると考えているようであった。

¹¹ 防災集団移転促進事業では、住宅団地における平均宅地面積を100坪以下としている。震災以前はこれよりも広い宅地に居住していた住民も多いため、この宅地面積の制限について地域・住民の実態を踏まえた制度にすべきではないかという不満もあるようであった。

4 コミュニティの実質的な継続について

前述のとおり、中心市街地のほぼ全域を被災した同市では、地形的に、十分な規模の高台の平地を確保することが難しい。そのため、避難や応急仮設住宅への入居、さらには高台等への移転をコミュニティ単位で行うことが難しく、従前のコミュニティの維持・継続に困難が生じている¹²。ヒアリングした住民の方が居住する応急仮設住宅団地では、従前のコミュニティの被災者の約9割が同じ団地に入居することができたため自然とコミュニティは維持されているようである。また、七夕祭りなど従前のコミュニティによる活動で復活したものもあるとのことであった。それでも、中心市街地等の従前の自治会の中には、継続が困難なため既に解散したものも複数あるという。

なお、行政からの働き掛けにより、応急仮設住宅団地に新たに自治会を結成しており、新たなコミュニティでの活動も行われるようになってきている。行政からは、応急仮設住宅団地の自治会の代表（仮の行政区長）に対し情報提供等のための文書の配布等を依頼している。また、応急仮設住宅では、ボランティアの協力も得ているが、孤独死を防ぐことが今後も課題のようであった。

おわりに

陸前高田市の場合、建物用地浸水率が4割以上と高く、高田町や

¹² なお、高田・今泉地区での土地区画整理事業による高台への換地の際には、既存のコミュニティ（行政区）を尊重した移転を基本としている。陸前高田市「高田・今泉地区土地利用計画等説明会」http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/fukkou/fukkou-seibikeikaku_totiriyou-keikaku/setumeikai.pdf（2013年8月1日閲覧）。

気仙町といった市街地の大半が浸水している。同市の地形的特徴から、復興計画では、防潮堤・水門の整備後であっても東日本大震災の津波による浸水可能性がある地区では、住宅地の嵩上げや高台移転をすることとしているが、用地の取得・確保に困難も予想される。今後の住宅再建のあり方について住民の意思がどこまで反映できるかは、地形、被災状況といった外的な要因にも影響され得るものと考えられる。

第2章

宮城県気仙沼市

(公財) 日本都市センター研究室主任研究員
(高松市派遣職員)

新田 耕司

はじめに

宮城県気仙沼市は、仙台市からは北東100km 弱に位置する、人口6万8465人²、面積333.38km²の都市自治体である。2006年3月31日に旧気仙沼市と旧唐桑町との1市1町の合併により誕生し、2009年9月1日には旧本吉町を編入合併している。

気仙沼市は、東日本大震災では甚大な地震・津波の被害を受けており、今も地盤沈下等に悩まされる中、懸命に復興を進めている。そうした状況下における、住民ニーズの把握や合意形成過程等についての状況を調査した。

1 市内の被災状況について³

2011年3月11日に発生した東日本大震災により、気仙沼市内においては震度5強～6弱を観測し、津波高は最大でT.P.20mを超え、沿岸から直線で約600m離れた場所に大型漁船が打ち上げられたように、浸水面積は18.65km²にも及んだ。

この震災による建物被害は、全壊1万6454棟、大規模半壊2308棟、半壊1893棟、一部損壊5367棟となっている。さらに、市内の広

¹ (公財)日本都市センターは、菅原茂 気仙沼市長及び震災復興・企画部震災復興・企画課への現地ヒアリング調査を、2013年4月に実施した。調査にご協力いただいた気仙沼市の皆様には、公務ご多忙にもかかわらず貴重な情報・資料をご提供いただいた。この場を借りてあらためて御礼申し上げます。なお、本稿の内容は、気仙沼市からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、気仙沼市(震災復興・企画部震災復興・企画課)の見解について報告したものではありません。また、本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 気仙沼市ホームページに掲載されている住民基本台帳人口(2013年12月末日現在)による。

³ 被災状況を示す数値は、特に断りがない限りすべて2013年2月末日現在のものである。

い範囲で地盤沈下が発生しており、最大値では74cmもの沈下がみられ、現在も進行している可能性がある。沈下エリア内では、道路を嵩上げすることにより、自動車等の通行が可能な状態を維持している。また、市内を走っていたJR気仙沼線及び大船渡線が震災により運行できなくなっており、仮復旧としてBRT⁴による運行は開始されているが、行政も住民の多くも「鉄道」としての復旧を強く望んでいるようである。

人的被害は、死者は1040人（2013年3月21日現在）、震災関連死認定件数は105件（2013年1月31日時点）を数え、今も239人が行方不明のままとなっている（2013年3月21日現在）。

市内の人口は、震災前の2011年2月末日時点の7万4247人から、2013年2月末日時点の6万9089人に、2年間で約5000人減少している。人口と同様に世帯数においても、2万6601世帯から2万5670世帯に、2年間で約1000世帯減少している。また、気仙沼市職員の中にも被災した者がいることや復旧・復興に係る業務量が膨大なために、現在、他の自治体等から約140人の応援職員が派遣されているが、それでも十分ではなく、特に技術職の職員が不足していると認識しているようであった。

2 避難住民の把握について

気仙沼市では、東日本大震災直後には、最大で105か所の避難所に2万人以上が避難したものとみられており、約1月半後の2011年4月27日現在で、被災世帯数を約9500世帯と推計している。そのう

⁴ バス・ラピッド・トランジット（bus rapid transit）の略であり、道路上に専用軌道を設け、複数の車両を連結したバスを走らせる交通システムのことであり、バス高速輸送システムともいう。

ち、応急仮設住宅への入居3041世帯、みなし仮設住宅への入居1363世帯、被災者生活再建支援金のうち加算支援金申請2184件⁵、全国避難者情報システムへの登録約1900件の約8500世帯については、市で避難先・移転先を把握しているが、残りの約1000世帯については把握できていないようであった。

なお、同システム登録済み世帯の主な避難先等は、岩手県へ807世帯、宮城県へ323世帯、東京都へ123世帯、埼玉県・千葉県・神奈川県へ各50～60世帯と分布しており、東北地方や首都圏への避難等が多くなっている。その他では、福岡県の80件が目立つ程度である。

市から被災世帯に向けた情報発信としては、月2回発行の「広報けせんぬま」、「けせんぬま復興ニュース」を、市内全戸配布に加えて、希望のあった市域外への避難・移転世帯約1000世帯にも配付している。また、市域外への避難・移転世帯に向けては、住宅再建所管部署に常設の相談窓口を設置し電話相談等を可能としたり、各種説明会等開催に際して自治会を通じての案内を届ける等の情報提供を行っている。

市としては、市域外への避難・移転世帯に対して市内への帰還・定住を促すためには、上記のような情報発信や情報提供を行うだけではなく、戻りたいという気持ちを喚起するような何らかの「働きかけ」に努める一方で、住宅再建や雇用促進等といった具体的な復興施策を進めることが重要と認識しているようであった。

⁵ 基礎支援金申請者数は、7950件。

3 復興に係る各種計画等の策定と合意形成過程について

(1) 気仙沼市震災復興計画について

2011年6月に学識経験者、市総合計画審議会委員の一部、市長、副市長からなる「震災復興会議」（以下、「復興会議」という。）及び市民及び市在住者・出身者からなる「震災復興市民委員会」（以下、「市民委員会」という。）を設置し、互いに補完し合いながら、50年後、100年後を見据えた震災復興のマスタープランとして「気仙沼市震災復興計画」（以下、「復興計画」という。）の策定を進めることとなった。復興会議が財源や各種制度に留意しつつ計画案づくりを進める一方で、市民委員会は予算・法律に縛られない形での議論を行った結果を、2011年9月に提言書として市長及び復興会議に提出した。提言書の内容を踏まえて、復興会議で計画案を取りまとめ、気仙沼市議会の議決を経た後に、2011年10月に復興計画を策定した。

復興計画策定後は、2012年3月に企業や各種団体の代表者等約40名からなる「気仙沼市震災復興推進会議」（以下、「復興推進会議」という。）を設置し、復興計画に基づいた具体的な復旧・復興事業の取組内容や課題について審議している。また、復興計画の進行管理については、担当部局による194項目についての自己評価を年2回実施するとともに、復興会議委員・市民委員会・気仙沼市行政改革推進委員会の一部からなる「震災復興推進フォーラム」において数値目標の設定や事業評価を行っている。

(2) 具体的な復旧・復興事業について

具体的な復旧・復興事業のうち、防災集団移転促進事業⁶については、協議会型方式37地区と市誘導型方式5地区での実施を目指している。協議会型方式は地域住民が協議会を設立して市に事業を申し込むものである。一方、市誘導型方式は市が造成した団地に移転希望者を募集するものであり、地域住民のコンセンサスを得ることが難しい市街地地区を中心に実施している。

土地区画整理事業⁷については、鹿折・南気仙沼地区等で実施に向けて取り組んでいる。ダイナミックなまちづくりが行える一方で、権利関係の複雑な土地があると事業完了までに時間がかかることや、事業の対象が区域内の権利者であり必ずしも住民とは一致しないことが課題として捉えられている。

災害公営住宅⁸については、集合住宅タイプを市街地を中心に7地区1295戸、戸建・長屋住宅タイプを郊外を中心に12地区705戸、計2000戸の整備を目指している。ただし、公営住宅であり、市に整備後の維持管理責任があることから、将来的に財政負担増に結びつく恐れがある。

また、一人でも多く仮設住宅での生活を終わらせるよう各種施策を進めている。国の自立再建支援策には該当しない全壊・大規模半壊住宅の再建に対する独自支援策を実施している他、国の復興関

⁶ 国土交通省が、災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適切でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、地方自治体に対して事業費の一部補助を行う事業。

⁷ 道路、公園、河川等の公共施設を整備・改善し、土地の区画を整え宅地の利用の増進を図る事業であり、国土交通省が、自治体等の事業実施者に事業費の一部補助を行う。

⁸ 自宅を失った被災者のために自治体が公営住宅法に基づき整備する住宅であり、東日本大震災の被災地においては、国の復興交付金から建設費の7/8を充てることができる。

連事業では対象外となりがちな土地の高上げや最低5戸からの高台移転などについて復興交付金を活用できるよう国へ要望し、実現させてきている。

そして、各地域において具体的な復旧・復興事業を進めるに当たっては、必要に応じて住民説明会を開催するとともに、自治会・NPO等のサポートにより住民個々のニーズ把握に努めている。また、2012年度からは市長と地域住民の直接対話の場として「市長懇談会」を随所で開催しており、2012年度は市内自治会長や一関市内の仮設住宅の住民等を対象に実施し、2013年は仮設住宅の住民等を対象に30回程度の開催を予定しており、行政と住民との信頼関係の醸成に努めている。

(3) 住民の意思反映、住民との関わり方について

住民の意思を確認するために、広範なアンケート調査を実施している。2011年度及び2012年度に市内被災世帯及び土地所有者を対象とした住まい・所有地に関する意向調査を実施しており、2013年度に予定している防災集団移転希望者・災害公営住宅希望者を対象とした意向調査と合わせて、2013年度中に全被災世帯の2015年度以降の具体的な居住先を把握する予定としている。

また、市域外への避難・移転世帯に対しては、前述の情報発信・情報提供のほか、住まいに関する意向調査等も行っている。なお、各種説明会等には遠方からの参加者がいる場合もあるという。

なお、生活再建の土地については、国庫補助事業をいかに最大限活用するかが重要なので行政主導の方が良い場合が多く建物・地域単位でのまちづくりについては、実際に生活することになる住民が参加する形の方が良い場合が多いと、認識しているようであった。また、被災者と被災していない人との間で、まちづくりに対す

る意欲に差があることや、生活に困窮している人は地域協議会・復興推進会議等に参加できる程の余裕がなく意思が反映されにくいこと、説明会等において参加者の固定化・高齢化の傾向があること等が、課題として認識されているようであった。

そして、行政だけで合意形成を図ることは難しいことが多いようであり、特に大きな地区では、大学・NPO等の外部組織・人材が重要な役割を果たしているようであった。

4 コミュニティの実質的な継続について

東日本大震災前には市内に223自治会があったが、震災後7自治会が解散している。また、解散には至っていなくとも、住民がばらばらに避難してしまったために、祭礼などのコミュニティ活動が実施できていない地域もある。市内のうち、本吉・唐桑地区においては、元々コミュニティ活動が活発な地域であったことや、応急仮設住宅設置の段階で旧コミュニティ単位で居住できた場合が多かったこと等により、コミュニティ活動の維持・回復も比較的順調に進んでいるようである。一方で、旧気仙沼市中心部等では、本吉・唐桑地区と比較するとコミュニティ意識が希薄であったことに加えて、応急仮設住宅やみなし仮設住宅へ個々に入居せざるを得なかったこともあり、コミュニティ活動の維持・回復が困難な面があるようである。

このような状況を受けて市では、2012年4月から市内各地域及び一関市に地域支援員10名を配置するとともに、アンケート調査・各地区自治会長連絡協議会代表者との懇談会・前述の市長懇談会等により市内自治会の活動状況や集会施設の状況を把握し、本吉・唐桑地区で実施していた自治組織への運営費補助金交付を市内全域に

拡大するなど、コミュニティ活動の活発化に向けて自治組織の維持・充実の支援を行っている。また、市内の応急仮設住宅93団地のうちグループホーム型3団地を除く90団地については、地域支援員を中心としたコミュニティ活動の支援や、仮設住宅代表者連絡会議における情報共有等を図っていくなかで、現在89団地で自治会が結成されており、既存の自治会と同様に自治組織運営補助金の交付も行いながら、コミュニティ活動の活発化をめざしている。

各種の復旧・復興事業とコミュニティ活動との関係では、市としては、被災住民の自立再建やコミュニティの維持・回復につながりやすい、協議会型方式での防災集団移転促進事業を重視しているようだが、コミュニティ意識の希薄な旧気仙沼市中心部では合意形成が難しいこともあり、市誘導型方式での実施となる場合が多くなっている。

おわりに

近年に合併を経た自治体においては、自治体内での地域間での様々な差異が注目されることがあるが、気仙沼市においても、旧気仙沼市中心部と本吉・唐桑地区との間では、特にコミュニティ活動の活発さや地域への帰属意識等について差があるようであった。このような地域間での差異に伴い、市が団地を造成し希望者を募る防災集団移転促進事業が中心の前者と、計画段階から完了まで地域住民が関わることができる協議会型方式での防災集団移転促進事業が中心の後者というように、復旧・復興後に向けて住民意思が反映される度合いも異なってきているといえる。一方で、被災の有無や度合い、あるいは世代によっても個々の住民間で復旧・復興事業への関心も異なっており、震災後においても市の政策に住民の意思を反

映させることの難しさが伺える。

このような状況にあって、気仙沼市では、被災住民の自立再建やコミュニティの維持・回復につながりやすい、協議会型方式での防災集団移転促進事業を重視し、計画段階からアンケート調査や市長懇談会等により住民意思の把握に努め、計画修正等の形で反映させている点は特徴といえるのではないか。また、コミュニティ活動や地域への帰属意識が比較的弱い旧気仙沼市中心部を中心に、地域支援員の配置や自治組織運営費補助金の交付といった支援を行うことにより、中心部のコミュニティ活動を活発化させ、周辺部とのバランスを取ろうとしていることは、被災の有無にかかわらず、多くの自治体にとっても参考となるのではないだろうか。

被災状況の箇所でも触れた、市内の内陸部に打ち上げられた大型漁船「第18共徳丸」については、震災遺構としての保存を希望していた市が、2013年6月に実施した市民アンケートの結果（保存を求める回答は約16%）を踏まえて保存を断念したことも、直接的な復旧・復興ではないが、住民の意思がひとつの形に反映されたものと考えられる。

第3章

宮城県石巻市

(公財) 日本都市センター 研究室研究員
加藤 祐介

はじめに

2013年2月中旬、当研究会は、東日本大震災による地震及び津波の被災地である宮城県石巻市における住民避難の実態、避難住民の意思反映の状況等について現地調査を実施した¹。

当日は、石巻市役所のご厚意により市内の被災・避難状況を視察した後、市の担当部署の方々を対象にヒアリング調査を行った。また、特別にお時間をいただき、笹野 健 副市長からも市の復興状況などについてお話を伺った。

1 市の概要及び被災状況について

(1) 市の概要

石巻市は、県東部に位置し、15万966人²（2013年12月末日現在の住民基本台帳人口）と県内第2位の人口規模を擁する都市自治体である。現在の石巻市は、2005年4月に旧石巻市と桃生郡桃生町、河南町、河北町、北上町、雄勝町及び牡鹿郡牡鹿町の1市6町の合併により誕生し、市域面積は、この合併により137.04km²から555.78km²と約4倍に拡大している。

¹ 調査は2013年2月15日、当研究会の太田委員、生沼委員及び事務局にて実施した。調査においては、笹野副市長をはじめ市の担当部署の皆様にご多大なるご協力をいただいた。この場を借りて改めて厚く御礼申し上げる。なお、本稿の内容は、石巻市からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、同市（震災復興部復興政策課）の見解について報告したものではない。また、本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 石巻市ホームページより。なお、注で「数値には、平成23年3月11日発生の東日本大震災により、行方不明の方や登録上の住所から離れて避難生活をしている方等が相当数含まれているものと予想されますので、予め御了承ください。」としている。<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10102000/0040/2204/2204.html>（2014年1月20日閲覧）。

旧町村にはそれぞれ総合支所が設置されているが、震災以前から全市的な職員配置を行うようにしており、総合支所の職員は必ずしも旧町村職員ではないという。

(2) 市内の被災状況

石巻市は沿岸部を中心に広範にわたって被災しているが、地域によって地形や土地利用が多様であることなどから、その被災状況もまた多様である。

東北地方太平洋沖地震における同市の最大震度は、桃生観測点の6強であり、その他市内の大半の観測所で震度6弱の揺れを観測している。

津波浸水高は、牡鹿地区（鮎川）の観測地点で最大T.P.8.6m以上に達し、特に同市雄勝町をはじめリアス式の沿岸部にある旧町地域では、津波により壊滅的な被害を受けた地域も少なくない。また、浸水面積は県内最大で、市域の約13.2%、平野部の約30%に当たる約73km²に及び、市の中心部や北上川沿岸・河口附近などを中心に広範に被害が生じている。

これらの地域を中心に地盤沈下の被害も深刻であり、同市渡波では最大78cmもの沈下が見られる。今回の調査時点においても、港湾に近い市街地等で道路のみ応急的に数十cm程嵩上げが行われている地域も見られた。

建物被害については、全壊2万2357棟、半壊1万1021棟、一部損壊2万364棟（いずれも2012年1月11日現在）と、市内の全住家数の約7割で被害が発生しており、東日本大震災被災地有数の被害棟数となっている。

人的被害³としては、死者（直接死）3,269人、行方不明者441人、関連死認定件数が249件に上っている（いずれも2013年12月31日現在）。

なお、同市の人口については、震災直前の2011年2月末時点の16万2822人に対し、調査前の2012年12月末時点では15万1355人であり、1万1500人近く減少している。

2 避難住民の把握とその後の関係維持について

(1) 避難住民の把握

市域外へ避難している住民は、市が把握している範囲で3000人程度である。これは、被災・罹災証明の申請、義捐金や被災者生活再建支援金の申請、全国避難者情報システムへの登録等によって把握したものである⁴。また、半島部においては、集団移転の合意形成を図るため、住民自ら地域住民の避難先を探し出した場合も少なからずあるようである。なお、市域外への避難住民の把握率については、調査時点では全体の避難者数自体が把握ができないため不明であった。

市域外への避難住民の中には、住民票を他市町村へ移した住民も少なからずいる。住民票を移す判断理由については、調査時点では、市で詳しい分析等を行っていなかったものの、市職員の実感として、早期に市内に住居を確保できないこと、市内での就業が難しいこと等のほか、同市ではJRが不通⁵となったため通勤・通学に支

³ 市内での被災による死者・行方不明者。他市町村住民や身元不明者等も含む。

⁴ なお、住民の把握については、郵便の転送サービスが有効であったという例もあるが（福島県南相馬市でのヒアリング。本報告書Ⅱ部4章参照）、石巻市においては、市に住民登録のある全世帯に郵便物を送付したところ、約3割が不達であったという。

⁵ 2014年1月現在でも仙石線が一部運転見合わせとなっており（バスによる代行輸送

障があること等の理由が考えられるということであった。

(2) 避難者との関係維持

把握できた市域外への避難者に対し、市は、市の広報紙の送付などによる情報提供のほか、主な市域外避難先である仙台市や大崎市での情報交換・交流会の開催、個別相談会の開催等を通じて、関係の維持に努めている。

このうち情報交換・交流会では、市の復興状況の概要説明や情報提供、相談等を実施しているが、情報提供や相談については、被災地区ごとに復興への取組みが異なることを踏まえ、より参加者のニーズに即したものとするため、地区別に実施している。情報提供や近隣住民との交流ができたことから参加者の満足度は高かった一方、地区別に説明を行うため、担当職員が多数必要であることなどが課題であったという⁶。

3 復興に係る各種計画等の策定と 避難住民の意思反映について

(1) 復興に係る各種計画等の策定状況

市は、2011年12月に「石巻市震災復興基本計画」（以下、「復興基本計画」という。）、翌2012年2月に「石巻市震災復興基本計画実施計画（平成23年度～平成26年度）」、同12月に「石巻市震災復興基本計画実施計画（平成25年度～平成27年度）」、さらに2013年12月に

を実施)、特に仙台方面への通勤・通学に今なお影響があるものと考えられる。

⁶ 宮城県「東日本大震災における被災者生活支援取組事例」（遠距離避難者の情報交換・交流会）<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/225035.pdf>（2014年1月20日閲覧）。

は「石巻市震災復興基本計画実施計画（平成26年度～平成28年度）」を策定している⁷。なお、震災復興基本計画には、合併前の旧市町ごとの地区別整備方針も盛り込んでいる。

復興基本計画等の原案は、国が策定した「復興への提言」や県が策定した「宮城県震災復興計画」等を参考にしながら行政主導で作成したようである。

なお、調査時点では、中心市街地については比較的詳しい復興のイメージが描かれていた⁸のに対し、半島部（主に防災集団移転を予定⁹）については詳しいプランはこれからという段階であり、地域によって具体的な計画策定の進み具合には差が見られた。

（2）計画策定過程における住民の意思の反映

復興に係る各種計画等の策定に際しては、市民等による検討の場やアンケート調査、説明会等が行われている。

まず、復興基本計画の策定過程については、計画の構想検討段階で「石巻市震災復興ビジョン有識者懇談会」を2回開催し、各界有識者から復興に向けたビジョンや提言を聴取している。また、2011年5月16日～6月30日までの間には、計画策定に関する市民提案等を募集している。6月には「市民各層の意見・提案を反映した石巻市震災復興基本計画を策定するため」、学識者・市民等からな

⁷ 「石巻市震災復興基本計画実施計画」は、「石巻市総合計画基本計画」で掲げる施策の実現のための短期の事業実施計画である「石巻市総合計画実施計画」とあわせて策定されている。

⁸ 石巻市「市報いしのまき」2013年2月15日号など。http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10151000/0005/20130215_06-09.pdf（2013年8月1日閲覧）。

⁹ 2013年現在、防災集団移転促進事業の実施を予定する全47地区において、事業計画について国土交通大臣の同意を得ており、複数の地区で実際に工事に着手するなど、具体的に事業が進みつつある。石巻市「石巻市復旧・復興の現状」（2013年4月）http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/8235/sintyoku20121126_02.pdf（2013年8月1日閲覧）。

る「石巻市震災復興基本計画市民検討委員会」を設置し、計8回開催している。さらに、罹災した地域の住民を対象とする「まちづくり（都市基盤整備）アンケート」(2011年5月実施)などのアンケート調査や、住民との意見交換会（「都市基盤復興計画に関する住民との意見交換会」(基本構想案に関するもの。2011年7月開催)、「石巻市震災復興基本計画（素案）に関する意見交換会」(2011年11月～12月開催)）、パブリック・コメント¹⁰等により、広く住民の意見を集めている。

このほかにも、アンケート調査（「今後の住まい等に関するアンケート調査」(2012年2月～3月実施)、「今後の住まい等に関する意向調査」(2012年5月～6月実施)）や意見交換会（「建築制限区域該当町内会との意見交換会」(2011年6月開催)、「地元高校生との意見交換会」(2011年7月開催)）などにより、各種計画の策定等に際して住民の意思の把握に努めている。

また、市域外に避難している住民の意見も把握できるよう、土地所有者又は元居住者等に説明会（「被災市街地復興推進地域内の復興事業説明会」(2011年11月～12月開催)）や相談会等の案内文書を送付している。

4 コミュニティの実質的な継続について

被災の激しかった地域の中には、町内会長等が死去したり市域外に避難したりしたため、リーダーが不在になった地域もあったと

¹⁰ 「石巻市震災復興基本計画（素案）」について実施。なお、パブリック・コメントの対象となる「市民等」は、同市「パブリック・コメント手続に関する指針」により、市民のほか、市内にある事務所・事業所の所有者・勤務者、市内の学校の在学者、市への納税義務者、当該事案の利害関係者とされている。

いう。また、応急仮設住宅の建設場所が限られている¹¹ため、半島部の一部地域を除き、地域ごとに入居することは難しい状況にある。

こうしたことから、従前のコミュニティが機能しにくくなっている地域は少なくないようであった。

さらに、従前の居住地域に戻らない意向を示す住民が多い地域もあり、こうした地域ではコミュニティの存続の点で深刻な状況になっているようである。

一方、市では、応急仮設住宅団地において、新たな自治会の設置や交流イベントの開催等を支援するなど、新たなコミュニティづくりやその維持に努めているという。ただし、民間賃貸住宅の借上げによる応急仮設住宅の場合は、応急仮設住宅団地と比べて点在して立地しているため、コミュニティでの見回り等が行き届きにくいなど、課題もあるものと考えられる。

おわりに

復興のまちづくり等の合意形成に際しては、被災住民の所在が分からないことがあること、市役所のマンパワーが不足していること¹²、国や県との調整に時間がかかることなどにより、住民との対話や説明を十分に行うことが難しい状況にあるようであった。

¹¹ 旧町村地域等の被災地域から離れた旧石巻市の内陸部（蛇田地区等）にある応急仮設住宅団地に居住する場合も少なくないようである。ただしこれについては、旧町村域のみでは用地確保が困難でも全市で対応できるという点で、合併の効果の一つと考えることができよう。なお、震災以前は産業団地や野球場等であった土地が、これらの応急仮設住宅団地用地として活用されている。

¹² 同市の職員は全市で約1000人であるが、調査時点で他自治体等から約100人の応援職員が派遣されていた。それでも復旧・復興に係る業務量が膨大であるため、職員不足は解消されていないようである。

特に、マンパワーの不足は深刻な状況にあり、2013年度の市の予算規模を見ても、震災前2012年度の約600億円を大幅に上回る約2760億円となっており¹³、限られた人数で相当の事業を実施せざるを得ない状況にある。

住民の意思を各種計画やそれに基づくまちづくりにきめ細かに反映させるには、住民との対話の機会が重要であると思われるが、市域外の避難住民を対象とする情報交換・交流会で十分な説明担当職員を確保することが課題であったように、限られたマンパワーでは市（職員）と住民との対話の機会を十分に確保することが難しい。

それを補うという意味で、同市でも実施しているように、アンケート調査等の実施は意義があると考えられる。しかし、防災集団移転促進事業の移転先を決める事前登録で、意向調査に基づく市の予測よりも戸建での再建希望者が大幅に少なくなるという結果が出ているように¹⁴、時間の経過により変化する住民の意思をいかに事業に反映させるかは難しい課題であると言えよう。

¹³ 2013年度12月補正予算における一般会計の額。「石巻市の平成25年度12月補正予算等の概要」http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10103000/0001/12gatuhosei_gaiyou.pdf (2014年1月24日閲覧)。

¹⁴ 河北新報・2014年1月18日、<http://www.kahoku.co.jp/news/2014/01/20140118t11020.htm> (2014年1月23日閲覧)。

第4章

福島県南相馬市

(公財) 日本都市センター 研究室研究員
加藤 祐介

はじめに

2012年11月下旬、当研究会は、東日本大震災による地震、津波及び福島第一原子力発電所事故の被災地である福島県南相馬市における住民避難の実態、避難住民の意思反映の状況等について、現地調査を実施した¹。

当日は、南相馬市役所のご厚意により市内の被災状況を視察した後、南相馬市復興企画部の担当者の方々及び同市内のある行政区の区長²を対象とするヒアリング調査を行った。

1 市の概要及び被災状況について

(1) 市の概要

南相馬市は、福島県浜通りの北部に位置し、2006年1月に原町市、相馬郡鹿島町及び同郡小高町の1市2町が合併して誕生した市であり、旧町は地域自治区としてそれぞれ「区役所」が設置されている。面積は398.5km²、人口は6万3999人である（2010年国勢調査を基に算出した人口。2014年1月1日現在）。

同市における東日本大震災での被害については、地震・津波による被害のほか、福島第一原子力発電所事故による被害を受けたと

¹ 調査は2012年11月26日、当研究会事務局にて実施した。調査においては、同市復興企画部及び総務部総務課市民活動支援係の皆様並びに行政区長様にご多大なるご協力をいただいた。この場を借りて厚く御礼申し上げる。なお、本稿の内容は、南相馬市及び住民の方からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、同市（復興企画部及び総務部）及び住民の見解について報告したものではない。また、本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 小高区（市の南側、旧小高町の区域）内の地区。震災前の主産業は農業であった。震災発生時の世帯数73戸のうち津波による浸水被害を免れたのは数戸のみ、人的被害としては約300名の住民のうち62名が亡くなったという。

いう点が大きな特徴であり、これが、住民の所在の把握等にも影響を及ぼしているようにうかがえる。

(2) 市内の被災状況

東北地方太平洋沖地震における南相馬市の最大震度は、小高区、鹿島区、原町区高見町で6弱の揺れを観測している。同市は沿岸部を中心に津波により被災し、また、全市的に原発事故の影響を受けている。

なお、同市の人口については、震災直前の2011年2月末時点の7万1494人に対し、調査前の2012年11月末時点では6万5967人であり、約5500人減少している（住民基本台帳人口）。ただし、後述のとおり、住民票を移さずに市域外へ避難している住民もいるため、実際に市内に居住する住民はこれよりも少ない。

ア 津波による被害

津波によって、同市内は沿岸部から内陸数 km にわたって浸水した。市全体での被害面積は、市域面積の約10% に当たる40.8km²に及んでいる³。また、津波浸水高は、同市に最も近い相馬市の観測点で最大波 T.P.7.3m 以上である。

津波による人的被害としては、死者588人、行方不明者87人（2011年6月30日現在）である。

家屋被害については、全壊1164世帯、大規模半壊80世帯、半壊159世帯、床下浸水105世帯、合計1508世帯の住家が被害を受けている（2011年5月31日現在）。

³ 2011年4月8日現在。南相馬市「南相馬市復興計画」<http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10,208,c.html/208/keikaku6.pdf>（2014年1月20日閲覧）。

イ 原子力発電所事故による影響

事故発生後の2011年3月12日18時25分、同原発から20km圏内に避難指示が出され、同15日には20～30km圏内を対象に屋内退避指示が出されている。同市では、小高区の大半が20km圏内、原町区の大半が20～30km圏内に当たるが、こうした動きに伴い、一時的に市内の人口が1万人を下回るという状況に陥っている⁴。

これらの地域はのちに「警戒区域」、「緊急時避難準備区域」及び「計画的避難区域」に設定されたが、「警戒区域」に当たる同市の南の一部（小高区の大半）、「計画的避難区域」に指定された西の一部は、住民の立ち入りが制限されるようになった。

2012年4月には、放射線量に応じた区域再編が行われ、「避難指示解除準備区域」、「居住制限区域」及び「帰還困難区域」の3つに分けられた。これにより、一時的な立ち入りは可能となったものの、実際には放射性物質の除染が進まなければ元の地域に戻れるようにはならないため、震災前の状態に戻るまでにはなお相当の時間が必要と考えられている。

実際、調査実施時点においても、特に小高区の市街地では、地震で損壊した家屋の撤去・修繕がまだまだ進んでいない状況にあった。また、小高区の沿岸部においては、農地等に散乱していた瓦礫の撤去がようやく概ね終わったところであり、津波で被害を受けた家屋や流された自動車はなおも被災当時の状態のまま放置されていた。いずれも原発事故の影響により、当該地区への立ち入りが制限されたため、対応が遅れているものである。

⁴ 南相馬市「南相馬市災害記録誌」<http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10.15930.c.html/15930/00.pdf>（2014年1月20日閲覧）。

2 避難住民の把握とその後の関係維持について

(1) 避難者数

震災前の住民約7万1500人に対し、2012年11月の調査時点での市外への避難者は約2万3500人にも上っている⁵。

このうち、およそ1/4に当たる約5500人については、ゴミ収集や子どもの就学⁶などを理由に住民票を避難先に移している。残る約1万8000人の避難者の中には、住民票を移してしまうと受けられるはずの支援や賠償を受けられなくなるのではないかと懸念して住民票を移さない人も少なからず存在するようである。なお、住民票を移していない避難者約1万8000人のうち、1万1000人は県外に避難しており、県内の他の市町村で避難生活を送っている人は約7000人であった。

人口構成比については、年少者のいる家庭を中心に避難する傾向があるため、現在市内に居住している住民の高齢化が進展しているようである。

⁵ 「南相馬市復興計画前期実施計画」(2012年11月)によると、2012年9月末時点の市外避難者数1万8783人、市内応急仮設住宅入居者数5387人、市内借上げ住宅等入居者数5100人となっている。また、2014年1月23日現在では、市外避難者数1万4610人、市内応急仮設住宅入居者数5397人、市内借上げ住宅等入居者数6213人である。南相馬市 <http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10,853,58,html> (2014年1月26日閲覧)。

⁶ 具体的には、ゴミ収集のサービスを受けるためには居住地の自治会に入らないと集積所にゴミを出せない、学校の入学に住所移転が必要である、などが理由のようである。なお、いわゆる原発避難者特例法(平成23年8月12日法律第98号)により、指定市町村(南相馬市を含む)から住民票を移さずに避難している住民は、指定市町村又は福島県が提供すべき行政サービスのうち、自ら提供することが困難であるとして総務大臣に届け出たもの(特例事務)については、避難先団体から受けることとなる。就学指定など学校教育法に関する事務はこの特例事務とされているため、同法施行後の現在は、住民票を移していない場合でも、避難先市町村が処理することになる。文部科学省「原発避難者特例法の教育事務に係る留意点について」http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/shugaku/detail/1313755.htm (2014年1月12日閲覧) など。

なお、同市は避難元であると同時に、浪江町や飯館村等の他町村から原発事故避難者を受け入れている⁷。2013年10月24日現在の受入避難者数は約1600人であり、そのうち約1500人が民間賃貸住宅の借り上げによる応急仮設住宅に入居している。

(2) 避難住民の把握

調査時点での同市における避難住民の把握率は99.8%と非常に高い。市による安否確認作業や市のホームページでの避難先連絡システム、総務省の全国避難者情報システム⁸等により、避難先を7～8割把握できたという。これらの住民の把握手法は効果的であったが、郵便局による転居先への郵便物転送サービスが意外と役に立ったという。つまり、避難者が郵便局に転居届を出していれば、市役所が避難先を把握していなくても、元の住所に送った郵便物は（少なくとも届出から1年間は）避難先に転送してもらえるのだが、避難住民の多くが郵便局に転居届を出していたので、この仕組みが効果的に働いたということである。そのほか、義捐金の申請が開始された段階で、避難住民の方から市役所に連絡が入ったため避難先を把握できたケースも少なからず存在したようである。

(3) 避難住民との関係維持

避難先を把握した被災住民に対し、市役所ではその後も避難先ごとに懇談会を開催して連絡事項を伝達するとともに避難者からの

⁷ 復興庁など「長期避難者等の生活拠点の形成に向けた取組方針について」https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/20131108_4-3minamisouma.pdf (2014年1月26日閲覧)。

⁸ 総務省「避難先における情報提供の受付について（全国避難者情報システム）」http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/kinkyu02_000082.html (2014年1月12日閲覧)。

意見・要望を聴取したり、情報紙をメール便で送付するなどして避難住民との関係を維持するよう努めている。しかし、住民から寄せられる意見・要望も除染に関する事項が大半であるように、現実的には、除染の進展などにより放射線量がある程度のレベルまで低下しない限り、帰還は困難な状況にあると考えているようであった。

3 復興に係る各種計画等の策定と避難住民の意思反映について

(1) 復興に係る各種計画等

復興に向けた各種計画については、2011年8月に「復興ビジョン」（計画期間：2011～2020年度）、同年12月に「復興計画」（同：2011～2020年度）、2012年11月に「復興計画前期実施計画」（同：2011～2015年度）を策定した。なお、調査時点では、特に小高区の様子が不透明であったため地区別計画の策定はされていなかったが、現時点では、各区の計画が具体化されている⁹。

これらの計画の原案はいずれも行政主導で作成されており、国土交通省の事業で被災地の復興パターンを検討していたコンサルタント業者を活用している。復興計画の策定作業が国や県と同時並行であったため、実務的な協議は特に行ってはいないが、整合性を図るために国や県の動向に関する情報収集は積極的に行ったという。

なお、議会の関与については、全員協議会で説明して意見をもらったという。

⁹ 南相馬市復興整備計画など。 <http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10,287,58.html> (2014年1月12日閲覧)。

(2) 計画策定等における住民の意思反映

復興計画策定に際し、住民の意見は住民アンケート¹⁰、小中学生対象の意見募集、広報紙での意見募集、パブリック・コメント等¹¹により把握した。また、合併前の旧市町単位に設置された地域自治区地域協議会に意見照会を行うとともに、各事業担当課が農業、商工等の業界団体からも意見聴取を実施した。なお、過去の震災被災地等の復興に携わった経験を持つ関係者からの意見聴取としては、研究者から聞いた程度であったが、今般の復興計画策定に新潟県中越地震の被災地である小千谷市からの派遣職員に参画してもらったため、当該職員から貴重な助言を受けることができたという。

なお、計画は策定したが、具体的には除染が進まないと先に進めない状態にある¹²。また、市外へ避難している住民が多く、事業説明会を開催しても参加できないなど、住民の合意形成に時間を要している。

4 コミュニティの実質的な継続について

防災集団移転を実施できるコミュニティであれば維持・存続は可能であり、移転後に集会所等を設置してほしいという要望も少なからずあるようであった。しかしながら、現実問題として十分な移転先用地を確保するのに困難があり、そもそも震災当時、地域住民

¹⁰ 2011年6月に5012世帯（津波による家屋被害全世帯1412+市民無作為抽出世帯3600）を対象に実施。無作為抽出3600世帯のうち市内在住が1467世帯、市外避難者が2133世帯である。なお、対象は少し異なるが、1年後にも住民アンケートを実施している。

¹¹ 住民以外にも、市内に事務所がある方、市内に通勤・通学している方、納税義務者、パブリック・コメント事案の利害関係者等は、住民でなくとも意見を寄せることが可能である。

¹² 除染は2012年9月から一部地域で開始され、順次進められている。

が個別に逃げ、そのまま避難生活に入ってしまったので、コミュニティを維持するのは非常に難しいものと考えられているようである。また、被災までは農地があったから辛うじてそこに留まっていたのが、津波・原発事故で農地の復旧が難しくなっているため、帰還するインセンティブが低下してしまっているということも大きいようであった。

いずれ帰還できるようになっても、ある程度の住民が戻らなければ商店等も営業再開されないため、生活するのは簡単ではない。放射性廃棄物の中間貯蔵施設の設置問題もあり、なかなか戻ろうとは思えないと多くの被災住民が考えているようであった。特に子どもを抱える若い世代は帰還に抵抗感があり、帰還を望んでいたとしても就業場所も少ないのが大きなネックになるのではないかとのことである。

おわりに

前述のとおり、南相馬市では地震・津波による被害と原発事故に伴う被害という複合的な被害を受けている。東日本大震災以前から人口減少傾向にあった他の多くの津波被災自治体においては、震災を契機とする更なる人口の減少について危機感を抱いているように思われる。しかし、原発事故に伴い数万人規模での住民の避難を経験した南相馬市においては、市域外へ避難した住民の帰還・定住、特に若年世代の帰還・定住について、その思いは切実であるという印象を受けた。比較的早い段階で避難住民の所在の大半を把握していることは、この危機感のあらわれと言えよう。

帰還・定住を促すためにも住民の意思を反映した各種計画やそれに基づくまちづくりは重要であり、実際に市でも各種のアンケー

ト調査等を実施している。しかし、調査時点においては、除染などの先行きが見通せないこともあり、住民の意思を反映して将来像を描いて復興を進めるという段階には至っていないようであった。

第5章

福島県いわき市

(公財) 日本都市センター 研究室研究員
三浦 正士

はじめに

2013年7月中旬、当研究会は、東日本大震災の被災地である福島県いわき市に対して、地震・津波被害と住民避難の状況、避難住民の意思反映の実態等についてヒアリング調査を実施した¹。また、いわき市は、福島第一原子力発電所事故における避難者支援の拠点となっていることから、避難者の受入れや行政サービス提供の状況等についても、合わせて調査を行った。

当日は、いわき市役所のご厚意により、市内の被災状況を視察した後、各担当部署の方々を対象とするヒアリング調査を行った。調査の概要は以下のとおりである。

1 市の概要及び被災状況について

(1) 市の概要

いわき市は、福島県南東部に位置する、人口32万7701人（2014年1月1日現在）の都市自治体であり、1999年4月から中核市に指定されている。同市は、常磐・郡山地区の新産業都市指定に伴い、1966年に14市町村（平市、磐城市、常磐市、内郷市、勿来市、双葉郡久之浜町、大久村、磐城郡四倉町、小川町、川前村、三和村、好間村、遠野町、田人村）の新設合併によって誕生しており、面積は

¹ 本調査は2013年7月11日に、当研究会の山下委員及び事務局にて実施した。調査にあたっては、渡辺市長（当時）をはじめ市の担当部署の皆様にご多大なるご協力をいただいた。この場を借りて改めて厚く御礼申し上げたい。なお、本稿の内容は、いわき市からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、同市の見解について報告したものではない。また、本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

1231.35km²と、全国でも屈指の規模を有している²。

(2) 市の被災状況

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、いわき市においても、地震・津波による甚大な被害をもたらした。市内では、最大震度6弱を観測するとともに、南北60kmにわたる沿岸部では、最大でT.P.8.57m（平豊間字下町）の津波が襲来し、浸水面積は17.75km²に及んだ。人的被害は、死者446名（震災関連死116名、死亡認定を受けた行方不明者37名を含む）³、建物被害は、全壊7917棟、大規模半壊7280棟、半壊2万5257棟、一部損壊5万87棟で、仙台市に次ぐ被害棟数となっている⁴。

さらに、東日本大震災はその後にも大規模な余震を誘発しており、マグニチュード7以上だけでも6回発生している。とりわけ2011年4月11日、12日に発生した直下型地震（いずれも震度6弱を観測）は、地割れや土砂崩れ等によって大きな被害をもたらしている。

なお、同市の人口は、震災前の2011年3月1日時点の34万1453人から、1年後の2012年3月1日時点で33万2686人と、約9000人減少している。

2 「被災自治体」としての取組み状況

(1) 避難住民の把握

市域外に避難している住民は、市が把握している範囲で約7400人

² 2003年4月に静岡市と清水市の合併によって静岡市（新設）が誕生するまで、全国で最大の面積を有する市であった。

³ 2014年1月27日現在、「いわき市災害対策本部週報（経過401）」（http://www.city.iwaki.fukushima.jp/info/dbps_data/_material_/info/260129higai.pdf）による。

⁴ 2014年1月24日現在、前掲資料による。

にのぼる⁵。これは、原発避難者特例法に基づく届出及び全国避難者情報システムによって把握したものである。市外への避難者に対しては、「広報いわき」等を送付し、情報提供を行っているほか、希望者にはデジタルフォトフレームを貸与し、毎日情報提供を行っている。その他、受入自治体でイベント等が行われる場合には、職員の派遣を行っているという。

なお、いわき市では、避難住民に対して、避難先に定住せず市内に戻ることを促すような積極的な働きかけは行っていない。というのは、同市が原発事故に係る避難区域に設定されていない以上、市外避難者は自主的な判断で避難していることになるため、その判断を尊重する必要があるからである。そのため、市では、市外避難者に市内に戻っても大丈夫という安心感を持っていただくことを重視し、帰還に向けた判断材料となる情報の提供に力を入れているという。

(2) 復興に係る各種計画等の策定と避難住民の意思反映

市では、復興に向けた基本方針を示した「復興ビジョン」を2011年9月に策定するとともに、公共施設・インフラの復旧作業工程を示した「復旧計画」を同10月に、具体的な取組みや主要事業を示した「復興事業計画」を同12月に策定している。これらの計画の策定に当たっては、庁内の検討組織を立ち上げるとともに、附属機関として、有識者等で構成する「復旧・復興計画検討委員会」(2011年7月)、及び市内各界の代表者、公募市民等で構成する「復旧・復興計画検討市民委員会」(同9月)が設置された。

また、復興事業計画を着実に推進するため、産業界、学術機関、

⁵ 2014年1月27日現在、前掲資料による。

まちづくり団体等によって構成される「行政経営市民会議」（震災前に設置）と庁内組織である「東日本大震災復興本部」（1～2週間に1度開催）とが協働して、進行を管理している。

また、いわき市では、海岸線が南北60kmに及び、被災状況も地域によって異なっていることから、沿岸部を17の地区に分け、地区の特性に応じて個別に計画を策定している。そのうち8地区では、地区の復興に向けた協議や住民への啓発活動等を目的とした地域住民組織である「復興協議会」が設立され、行政との間で意見交換会を開催している。この「復興協議会」の設立にあたっては、すべての地区で行政主導によって立ち上げられたわけではなく、NPO等が地域に入り込んで様々なサポートをさせていただいたという。

住民に意思反映に係るその他の取組みとしては、避難住民に対して、各地区の復興状況に関する情報提供を行うため、「区画整理だより」等を発行するほか、アンケート調査による意向確認や住民を対象とした意見交換会、ワークショップの開催に加えて、住民の要望にきめ細かく対応するために、各地区ごとに3～4回、数百の地権者に「個人面談」による意向確認を実施するとともに、個人面談の結果をもとに「地権者カルテ」を作成し、住民の意向をデータベース化し、復興事業計画に反映している。

(3) 防災集団移転・区画整理事業等について

前述のように、いわき市は広大な面積を有し、海岸線も60kmと長い延長をもっており、地区ごとに地理的条件や被災状況が異なるため、一律に「防災集団移転」か「土地区画整理事業」かを決定するのではなく、地域特性や被災状況に合わせた復興計画づくりを進めている。実際に各地区で議論を行うと、地域への愛着が強く、移転に対する住民の反対意見が多かったため、現位置再建を基本とし

た土地区画整理事業による復興地区が多くなったという。

その結果、土地区画整理事業では、防潮堤（T.P. +7.2m）や50m幅の防災緑地を整備することで海岸の防災力を高めることを基本方針とするとともに、土地の広さ等の問題で土地区画整理事業がなじまない地域（4地区）のみ、防災集団移転を実施することとなった。

アンケートやワークショップで出された住民の意見を見ると、高齢層では「地元に残りたい」という意見が多い一方、若年層では「別の地区に移り住みたい」という意見が多いという。沿岸地域は比較的不便な場所であることから、内陸部に一時避難した住民の中には、内陸部の方が便利だから戻りたくないという人もいる。

なお、今般の震災の土地区画整理事業では、一部土地の買い上げが認められており、同市でも、被災した土地を買い上げる方式をとることで、個々の住民の要望に柔軟に対応できているという。今後は、働く場の確保をはじめとするソフト面のフォローアップが課題となる。

（4）地域コミュニティの実質的な継続について

いわき市では、津波により多くの家屋が損壊し、避難生活を余儀なくされている被災地域のコミュニティを維持するために、①復興に向けた取組みや住民の身近な話題、生活情報などを提供する「ふるさとだより」の発行による情報発信、②コミュニティ活動に関する各種支援といった方策を展開している。

②については、「まち・未来創造支援事業」と「明日をひらく人づくり事業」がある。前者では、復興に向けて取り組む市民活動や、自治会等のコミュニティ再構築を図ることを目的とした事業等に対して助成を行っている。また、後者では、自治会等が実施す

る、まちづくりを担う人材を育てるための研修や交流事業に対して助成を行っている。

避難元のコミュニティの現況については、地区によって異なっている。雇用促進住宅（約250戸）にまとまって避難した地区をはじめとして、比較的地域でまとまって避難することができた地区ではつながりが維持されている一方で、ばらばらに避難することを余儀なくされた地域もあるからである。これらの地区については、先述の②コミュニティ活動に関する各種支援によって、名簿や会報の作成等、地域のつながりを維持するための活動に助成している。

また、集団移転を行う地区については、住民間の結束が強いように感じるといふ。今後は、従前の地域のお祭りをいかに復活させ、継承していくのか等のコミュニティの継続と、集団移転に参加しない住民との関係をどう構築していくかが課題となる。

3 「受入自治体」としての取組み状況

これまで、いわき市における「被災自治体」としての取組み状況を概観してきた。その一方で、同市は、福島第一原子力発電所事故における避難者支援の拠点ともなっており、避難者の受け入れや行政サービス提供の状況を知ることもまた重要であろう。以下では、「受入自治体」としてのいわき市の取組みを概観したい。

(1) 避難住民の受入状況について

原発避難者特例法の指定市町村からいわき市への避難者数をまとめたものが、表2-5-1である。この表の通り、後述する町外コミュニティ検討4町から1万2958人、その他の双葉郡内町村から9940人、双葉郡以外の市町村から857人、合計2万3755人が、いわき市

表 2-5-1 いわき市における避難者の受け入れ状況
(2013年5月1日現在)

自治体名		避難者数 (人)	仮設住宅 (戸)	雇用促進・ 借上住宅等 (戸)
双葉郡 8町村	浪江町	2187	9	1045
	双葉町	1373	247	464
	大熊町	3826	630	1036
	富岡町	5572	368	2073
	(町外コミュニティ検討4町小計)	12958	1254	4618
	葛尾村	28	-	16
	川内村	388	57	132
	楡葉町	6011	1147	1272
	広野町	3513	618	684
小 計		22898	3076	6722
双葉郡 以外	南相馬市	791	-	408
	田村市	43	-	27
	川俣町	3	-	2
	飯館村	20	-	14
小 計		857	0	451
合 計		23755	3076	7173

(注)ヒアリング資料を基に筆者作成。なお、避難者数には、住民票を異動した者等を含む。

内に避難している。

(2) 原発事故避難者に対する行政サービスの提供について

いわき市は被災自治体であり、第一になすべきは市民の安全・安心を最大限に確保することであるが、歴史的・文化的につながりが深い双葉郡をはじめとする原発事故の避難者が、それぞれのふるさとに帰れる日まで市内で安心した生活が送れるよう、可能な限り支援していくというのが、同市の基本的な考え方となっている。

原発事故避難者に対する行政サービスの提供に関しては、通常サービス（主に現物給付）については、いわき市が市民と同様の形で提供し、現金給付や郵送で対応可能な事務については、避難元の市町村が対応している。具体的には、原発避難者特例法の特例事務（10法律約220事務）に加えて、任意提供事務として56の事務をいわ

き市が提供している⁶。これら提供事務の内容については、県といわき市、双葉郡8町村の間で、首長による意見交換会を開催するとともに、事務レベルの協議を重ねて決定しているという。

なお、原発事故避難者への行政サービスの提供に係る国の財政支援については、従来、個別の提供事務に要する経費を積み上げる方式が取られていたが、この方式では光熱水費や人件費等が考慮されておらず、いわき市では制度の見直しを要望してきた。その結果、2013年度からは、避難者1人当たりの標準的な受入経費の単価(4万2000円程度)を用いる方式に見直され、総額も23年度の約3億円、24年度の約4億円から25年度は約10億円に増額される見込みである。

なお、これらの行政サービスに加えて、避難者の心の支援や、地域のつながりを維持するためのサロンの設置、イベントの開催など、原発事故避難者に対する支援活動をNPOやボランティア団体等が行っている。こうした活動に対しては、いわき市民に対する活動ではないことから同市が直接支援するメニューはそれほど多くないが、市内で活動するNPO等が県の補助金に申し込む場合に、いわき市から推薦書を作成するといった形で、間接的な支援を行っているという。

(3) 「町外コミュニティ」について

本調査時点において、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町の4町で、原発事故避難者の生活に必要な行政サービスの提供体制を整

⁶ 同市が原発事故避難者に提供している行政サービスの詳細については、いわき市ホームページ「市外から避難されている皆様に提供している行政サービスについて」(<http://www.city.iwaki.fukushima.jp/bukyoku/gyoseikeibu/11956/013621.html>)を参照されたい。

え、避難者が安心して暮らせる環境を確保するために、いわゆる「町外コミュニティ」の設置が検討され、いわき市がその候補地に挙げられている。町外コミュニティに関しては、まだ詳細が明らかになっておらず、いわき市では、どれだけの期間避難者を受け入れる必要があるのか、またどの程度の避難者数が見込まれるのか、帰還までの工程を早急に示すよう国に要望している。

なお、具体的に町外コミュニティを整備しようとする場合、災害公営住宅と役場庁舎、病院、学校等の公共施設を集約して整備する「ニュータウン型（集約型）」と、災害公営住宅を分散して整備する「分散型」が考えられる。いわき市では、ニュータウン型で整備しようとする場合、①整備までに相当の年月を要する、②規模によっては、いわき市の都市計画全体に影響を与え、また帰還後の跡地利用が問題となる、③閉鎖的なコミュニティが形成され、周辺地域を含めた良好な地域づくりに支障が生じるおそれがある、といった懸念があるため、既存の社会資本を活用する分散型の町外コミュニティを提案している。

おわりに

本章では、いわき市の取組みを概観してきた。本調査の主題である「住民の意思反映」という観点からは、「被災自治体」としてのいわき市と「受入自治体」としてのいわき市の両面で、共通する課題が見て取れよう。

まず、「被災自治体」の側面に目を向けると、いわき市では、多様な取組みを通じて、復興に係る各種計画の策定過程において、住民の意思反映を試みている。しかしながら、避難住民の数が非常に多く、かつそれぞれの置かれている状況もまた多様な中で、避難住

民との情報共有と合意形成が決して容易ではないことも、また事実であろう。このように、合意形成に困難が伴うことに加えて、復興に関する国の制度設計が見えない、あるいは刻一刻と変化していくなかで、いずれの手法を採るべきかについて、迅速に合意形成を図らなければならないことへの葛藤が、本調査を通じて感じられた。その一方で、「復興協議会」に代表されるように、住民による自主的な活動が見られており、住民の意思反映において重要な役割を果たしている状況も垣間見えた。

次に、「受入自治体」の側面に目を向けると、町外コミュニティの検討において、いわき市が避難の主体ではないという意味で、いわき市は第一義的な「当事者」ではなく、それ故に市民と情報を共有し、理解を得ていくことには一層の困難が伴う。その一方で、市内の自治会やNPO等を中心に、市民と避難者との交流事業や、地域奉仕活動における避難者との連携といった市民レベルの取組みが進んでおり、両者の理解と交流の深化に大きく寄与している。

こうした市民レベルの取組みが更に広がりを見せるとともに、いわき市との協働を通じて、多様な住民の意思を反映した復興へとつながっていくことを願い、本章のむすびにかえたい。

第6章

福島県富岡町

(公財) 日本都市センター 研究室研究員
三浦 正士

はじめに

2013年9月下旬、当研究会では、東日本大震災による地震・津波及び福島第一原子力発電所事故被災地である福島県富岡町における住民避難、避難住民の意思反映の実態等について、ヒアリング調査を実施した¹。

当日は、郡山市内に設置されている富岡町役場（富岡町災害対策本部）において、各担当部署の方々を対象とするヒアリング調査を行った。調査の概要は以下のとおりである。

1 町の概要及び被災状況について

富岡町では、最大震度6強を観測し、津波高は最大でT.P.21.1m（仏浜、毛萱、小浜、富岡駅前地区）に及んでいる。人的被害は、震災による死者175人（原子力災害に係る避難中の関連死を含む）、行方不明者1人²を数える。建物被害は、福島第一原子力発電所事故に伴う避難の影響から、概数の把握にとどまるが、全壊・全流失125棟、大規模半壊26棟、半壊30棟となっている。

同町は、震災による福島第一原子力発電所事故の影響を大きく受け、2011年4月に全域が警戒区域に指定されたことにより、避難を余儀なくされている（当初は川内村に、次いで郡山市他に避難し

¹ 本調査は2013年9月30日に、当研究会の金井座長、太田委員、原田委員、山下委員及び事務局にて実施した。調査にあたっては、町の担当部署の皆様にご多大なるご協力をいただいた。この場を借りて改めて厚く御礼申し上げます。なお、本稿の内容は、富岡町からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、同町の見解について報告したものではない。また、本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² なお、町からの情報提供によると、2014年3月17日現在、死者256人（うち関連死232人）、行方不明者0人（死亡届を出したため）。

ている)。その後の2013年3月には、「帰還困難区域」、「居住制限区域」、「避難指示解除準備区域」の3区域に再編されたが、町では、帰還開始は線量の比較的低い解除準備区域であっても、早くも2017年度以降と考えている。2014年2月22日には常磐自動車道(広野-常磐富岡間)が復旧³し、2015年度から公営住宅の建設が予定されているが、鉄道は復旧の目途が立っていない⁴。

2 住民の意思反映に関する取組み

(1) 避難住民の把握

富岡町における避難者数は1万5450人で、うち住民票を移した避難者は1537人に及んでいる(平成25年9月1日現在)。震災直後は把握が不十分だったが、2011年4月の義援金配分開始を機に、本人の申出等をもとに避難先情報のデータベース化が進み、現在も、本人から避難先変更の申出等があった場合はデータに反映しており、避難者の避難先(住所)の把握率は99.92%となっている。

避難先に住民票を移した理由としては、避難の長期化、各種手続等の負担軽減、就職・転勤、住宅購入等新たな将来設計(子育て世帯、高齢者のいる世帯等)などが考えられる。一方、富岡町に住民票を残している理由としては、税の減免や賠償金の取扱いといった経済的な面に関する不安のほか、帰還についての方向性がいまだに不透明であることが影響していると考えられる。

³ なお、東日本高速道路株式会社では、常磐自動車道の未開通区間のうち、山元-相馬間と南相馬-浪江間について2014年度の開通を予定しているほか、浪江-常磐富岡間も「2014年度から大きく遅れない時期」の開通をめざしている。

⁴ 不通となっているJR常磐線広野-原ノ町間のうち、広野-竜田間については、2014年春の復旧に向けた工事が着工しているが、竜田-原ノ町間については、いまだ復旧の目途が立っていない。

避難者に対しては、広報紙を月2回配布するとともに、県内の避難者に対しては、住民の要望に応じて地区単位（仮設自治会等）で懇談会を開催している。その他、希望者にはタブレット端末を配布して情報提供を行っているほか、FM放送で町の情報を随時提供している。一方、県外への避難者に対しては、NPO等が主催する「つどい」に職員を派遣するとともに、平成25年10月には、関東1か所で住民同士の交流会を開催した。直近では、懇談会を2014年1月から2月に7か所で13回実施している。

（2）避難区域再編の影響

町では、避難区域再編の際に、全国9か所で計11回、住民全体を対象とした説明会を実施しているが、避難指示区域再編後も住民の帰還意向に大きな変化はないという。むしろ、意向調査結果では、帰還したいと回答する割合が15.6%から12.0%に低下し、鼠害や家屋の荒廃等のほか、原発があること自体が大きなりスクとして受け止められているという。避難住民の中でも、「戻りたい」という意向の強い高齢者世代と、「戻れない」と考える子育て世代との間でギャップが存在している。

（3）復興に係る各種計画等の策定と避難住民の意思反映について

町では、警戒区域解除後に帰還を果たし、従前の町の姿を回復し、震災前よりも魅力的な富岡町への再生を行うため、帰還まで、さらには帰還後の町の姿や取組みのあり方を示すものとして、2012年1月に富岡町災害復興ビジョンを策定している。

本ビジョンの策定にあたっては、町職員、地区住民代表、関係団体代表、公募委員（計26人）で構成する策定委員会を2011年8月に設置し、計7回開催した。この策定委員会には、委員のほか、ア

ドバイザー等として、国・県のほか、民間団体やコンサルタントも参加している。

また、復興ビジョンを指針として、帰還できる町民及び当面帰還できない町民に対する施策や事業等の取組みを示すものとして、2012年9月には富岡町災害復興計画を策定している。本計画の策定にあたっては、2011年12月に町職員13人で構成する策定委員会を設置し、復興ビジョンと同様に、アドバイザー等として、国・県・民間団体・コンサルタントも参加して検討を行った。

さらに、復興計画の施策の進展に向けて、重点的に進めるべき事業を具体化し、本格的な復興に着手するための実行計画として、現在、富岡町まちづくり計画を策定中である。本計画の策定にあたっては、町職員、地区住民代表、関係団体代表、一般住民、学識者、国・県（計30人）で構成するまちづくり検討委員会を2013年5月に設置するとともに、下部組織として、富岡駅周辺整備検討部会、土地利用（防災集団移転）検討部会、コミュニティ検討部会を設置している。

まちづくり検討委員会は、下部組織の3部会で住民や専門家が具体的な議論を行い、その結果を検討委に諮る形式で運営されている。部会での議論を中心に多くの意見を反映させたいが、合意形成に時間がかかるのが課題であるという。

住民の意思反映手法としては、意向調査をこれまでに4回実施し、今後も続けていく予定である。また、地区単位で開催する懇談会においても、直接、住民の意見等を聞いているが、住民が分散して避難しているので、住民の意見を集約し反映させることには限界がある。また、住民懇談会等においては、高齢者の参加が多く、意見が偏る心配もある。

実際には、避難指示区域が今後どのように見直されるのか、また

国による除染作業がいつ完了するのか等が不透明であることもあって、将来に対する見込みを立てられない状況であり、まちづくり計画にも具体的な内容やスケジュールをあまり盛り込めないのが現状である。住民懇談会においても、帰還に関する意見が多く出されているが、現時点では具体的な回答ができない場合がほとんどであるという。居住者がいない状況からのスタートであり、重点事業の前提条件（除染作業等）を整えることが第一歩という意識で取り組んでいる。災害復興ビジョン策定時は住民が「戻る」ことを前提としていたが、「戻るかどうか迷う」「帰りたくても帰れない」住民が多数という状況を考えると、避難住民の支援を重視した施策の展開が求められよう。

(4) コミュニティの実質的な継続について

震災前のコミュニティ（27行政区）は、避難先が分散しているため事実上維持ができていない。仮設住宅の自治会については、コミュニティが実質的に形成されているので、運営補助により支援を行っている。また、みなし仮設住宅等の自治会についても、コミュニティとしての実態があれば、仮設住宅の場合と同様に運営補助を行っている。

3 避難先での自治体の状況

(1) 避難の状況と富岡町役場の庁舎機能について

富岡町では、県内に1万1012人、県外に4438人の住民が避難している。避難先の内訳を見ると、県内ではいわき市に5626人が避難しているほか、郡山市3068人、三春町424人、福島市417人、大玉村303人の順に多い。また、県外では、東京都789人、埼玉県

581人、茨城県571人、千葉県439人、神奈川県410人などとなっている。

町役場機能は、2011年4月14日に郡山出張所を開設し、本庁機能を持たせている⁵。このほか、いわき市に支所を、三春町・大玉村に出張所を設けている（いずれも2011年12月19日開設）。

なお、職員数は現在140人弱で、震災による退職もあったが、新規職員の採用も行っているため、大幅な変動はないという。

（2）避難住民に対する行政サービスの提供

県内の避難者に対して、町では、避難住民向け交流サロンを設置するとともに、高齢者サポートセンター等を開設している。また、2011年9月には、町立幼稚園・小中学校を三春町内に開設した。

避難先自治体とは、それぞれ個別に関与・協力を図っており、三春町・大玉村とは協定を締結している。役場機能を置く郡山市では、保育施設の設置・運営をはじめとする避難住民に対する行政サービスは、原則として富岡町が実施しているが、上下水道やごみ収集業務については郡山市が実施している。また、郡山市以外の自治体では、原発避難者特例法に規定されている行政サービスは、避難先の自治体の実施しており、戸籍の届出等の事務は富岡町が実施している。このように、避難先自治体が避難住民への行政サービスを提供する場合、震災復興特別交付税による財源措置が設けられている。

なお、原発避難者特例法では、条例により住所移転者協議会を設置し、避難住民に関する施策について審議等を行うことができるように規定されているが、避難住民の意見も様々であることから、現

⁵ 富岡町では、東日本大震災直後に、郡山市内の「ビックパレットふくしま」内に役場機能を置いていたが、2011年12月19日より、郡山事務所として現在地に移転している。

時点で条例を制定する予定はないという。

(3) 避難住民の現況と今後の課題

富岡町では、住民全体に対する説明が必要な場合に適宜説明会を開催しているが、国と町との間で説明内容についての合意が十分にできないまま開催せざるを得ない場合もある。しかし、住民からは町と国が同じ立場・方針であるように受け取られてしまうことがあるという。

いまだに原発事故が収束していないことが、今後の復興に向けた最大の問題であり、中間貯蔵施設及び管理型処分場を設置する動きも住民の意向に影響を及ぼす可能性がある。避難住民にとっては、通常の行政サービスを受けようとすれば、転居した方が良いことも多い。その一方で、先に述べたとおり、税の減免や東京電力からの賠償金が打ち切られるのではないかなど、主として経済的な不安のために住民票を移さないでいることも推測される。さらに、経済的な理由ばかりでなく、戻る、戻らないにしても先行きが不透明なため、住民票を移すことに不安を感じていたり、賠償金をもらっても避難先で生活の再建・自立が難しい、町や地域への思いや関わり・愛着が強いといった理由等も考えられる。このように、住民の考えや置かれている状況は多様かつ複雑である。

高齢者層に「戻りたい」という傾向が強い一方で、子育て世代は逆に「戻りたくない」「戻れない」という傾向が強いため、帰還後は極めて高齢化したまちになってしまう可能性も否定できない。帰還までの具体的な工程を示すのみならず、住民の安全を確保し、安心感を醸成していくために、いかに実効性のある対策を講じていくかが、最大の課題であろう。

おわりに

本章では、東日本大震災とそれに伴う福島第一原子力発電所事故の被災地である富岡町の取組みを概観してきた。富岡町に限らず、原発周辺自治体の住民が長期にわたって避難を余儀なくされている状況は、自治体のあり方に対して根本的な問いを提起しているように思われる。

日本国憲法では、基本的人権のひとつとして居住移転の自由が定められており、例えば子育て施策に注力するなど、自治体が一定の層の流入を政策的に誘導することや、ダム建設などに伴い住民に移転を求めることはあり得ても、自治体が住民の転出入それ自体を規定する、ということはある程度あり得ない。しかしながら、原発事故の避難自治体においては、今後の動向いかんによっては、帰還へと至る過程の中で、「戻りたい」が「戻れない」と考える避難者が転出せざるを得ない状況が現出する可能性がある。

こうした状況を防ぐためには、避難自治体が帰還に向けた計画の策定を進めるなかで、避難住民の多様な意見が反映されていくことが期待される。そのためには、本報告書が指摘する住民の意思反映の「減速化」⁶や計画の策定期間の検討⁷といった視点が求められる。

多様な避難住民の合意を得ていくことは、多大なる困難が伴うであろう。避難住民の多くが、長期にわたって身体的・精神的な負担を強いられていることも、想像に難くない。それでも、多様な住民の意思反映に向けた取組みが不断に続けられることで、避難住民の「希望」へとつながっていくことを願い、本章のむすびに代えたい。

⁶ 金井利之「被災地における住民の意思反映と自治体行政職員」本報告書 I 部 1 章参照。

⁷ 原田賢一郎「被災地における自治体行政組織の役割」本報告書 I 部 3 章参照。

第7章

北海道奥尻町

元 北海道大学大学院公共政策学連携研究部教授
生沼 裕

はじめに¹

1993年に発生した北海道南西沖地震災害では、今回の東日本大震災と同じく、地震、津波、火災といった複合災害が発生した。2012年10月、この震災の最大の被災地である北海道奥尻町²において、当時の状況並びに住民の意思反映に関連するヒアリング調査を行ったので、その概要を報告する。なお、紙幅の関係上、南西沖地震や復興・まちづくりの概要などは、要点のみの記載となることをお許し願いたい。詳細は後述する参考文献等を参照されたい。

1 北海道南西沖地震の概要³

1993年7月12日22時17分に発生した北海道南西沖地震の震源は、北海道南西沖（北緯42度47分、東経139度12分）で、震源の深さは34km、M7.8であった。奥尻島はもとより、北海道や東北地方の各地で震度5の強震から震度4の中震を記録した。奥尻島は地震計が設置されていないため震度6の烈震と推定されている。この地震だけで、地殻変動による地割や陥没、建物の倒壊、液状化現象による田畑や道路など、各地区で大きな物的被害をもたらした。

震源に近い奥尻島では、地震発生から2～3分後に津波の第1波が来襲したものとみられており、特に北端部の稲穂地区、南端部の初松前と青苗地区、西海岸の藻内地区などの集落が壊滅的状態となるほどの大きな被害をもたらした。津波の到達した高さは最高

¹ 本稿は、当研究会での調査研究報告である、生沼裕「被災自治体における住民の意思反映に関する調査報告～北海道奥尻町ヒアリング調査から～」都市とガバナンス19号、109-114頁を再掲したものである。

² 人口3037人、1600世帯（2012年12月31日現在）。

³ 奥尻町ホームページ（<http://www.town.okushiri.lg.jp/>）参照。

で藻内地区の29m。津波の来襲で家や集落が一瞬のうちに壊滅したが、人的被害のほとんどもこの津波によるものだった。

また、この地震に伴い、青苗地区で船舶火災2件、建物火災1件、奥尻地区で車両火災1件が発生した。原因は特定できていないが、地震及び津波が誘引となって出火したものと推測されている。青苗地区の建物火災は、翌朝9時20分に鎮火するまで広範囲にわたって延焼が続いたため、津波の直撃を受けた市街地の被害に更に拍車がかかり、青苗地区の市街地は壊滅状態に及んだ。

最終的に、死者172人、行方不明者26人、被害金額約664億円に及ぶ惨事となった。

2 復興・まちづくりの概要⁴

青苗地区や稲穂地区では「漁業集落環境整備事業」が水産庁の補助事業として認められ、また、初松前地区では「まちづくり集落整備事業」が町の単独事業として進められた。いずれの事業も、津波高より求められた防潮堤の背後に盛土を行って一定の高さに整備し、道道奥尻島線の改良、集落道路、生活排水処理施設、避難場所、防災安全施設など、防災面、安全面に配慮した市街地計画に基づき整備を行った。また、青苗岬地区では、「防災集団移転事業」が国土庁（当時）の補助事業として認められ、高台地区に宅地造成を行った。

奥尻町では、全国各地から寄せられた多くの義援金の中から、当初90億円を原資として被災者の自立復興を強力に援助しようと、「災害復興基金」を設立した。被災者のための支援事業は73項目に

⁴ 奥尻町ホームページ参照。

及び、様々な角度からの基金の助成により、被災者の救済及び町全体の復興が図られた。

以上、復旧・復興総事業費は610億円、加えて復興基金支援事業による140億円により、住宅取得費助成など自立支援、農林水産業の復興、商工・観光業の振興に関する事業が行われ、それらの事業が終了した1998年3月に町は「完全復興宣言」をした⁵。

3 ヒアリング調査の結果（要旨）

2012年10月19日、奥尻町役場総務課を訪れ、以下の調査項目についてヒアリングを行った⁶。以下、聴取内容のポイントを概述する。

（1）区域外への避難住民の把握・関係維持

①区域外への避難住民をどのようにして把握したのか。また、把握率はどのくらいだったのか。

（回答）区域外への一時避難者は、函館市が主であり、町内会単位で把握し、区長、区長代理、行政へ連絡先を登録してもらった。100%把握できたと思う。

②把握した避難住民との関係をどのようにして維持したのか。

（回答）当時は携帯電話などなかったので、基本的に連絡は固定電話のみ。区域外一時避難者との連絡は、直接本人又は家族等を通じ

⁵ 小野智昭「第2章北海道南西沖地震（奥尻島）」『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～』農林水産政策研究所、2012年、50頁

⁶ 本調査には、お忙しい中、奥尻町総務課長の竹田彰氏に大変ご協力頂いた。この場を借りて深く感謝を申し上げる。

て行った。

③避難先にそのまま定住せず元の住所地に戻るように、どのような働きかけをしたのか。

(回答) 約1か月で仮設住宅が用意できたので、重傷者等を除いて、一時避難者は早期に帰島した。

④避難先における行政サービスの提供はどのようになされたか。

(回答) 函館市が、一時避難者に対し、市営住宅を無償で提供してくれた。これは道庁が調整したもの。ただし、避難の件数は数えるくらいで数日間の滞在だったと思う。全員帰島した。当時は、救援物資は奥尻島でないと手に入らない状態だった。

(2) 復興に係る各種計画等の策定手法

①原案はどのようにして作成されたのか。行政主導か、住民のボトムアップか。

(回答) 災害復興計画(1995年3月)は、道庁の支援(素案作成)の下、行政主導で作成した。これは既に進行中の各々の復旧・復興プロジェクトを集大成したものである。

②議会はどのように関与したのか。

(回答) 災害特別委員会(全議員で構成)を中心に、復旧・復興に対応した。

(3) 復興に係る各種計画等への意思反映

①復興に係る各種計画の策定等の際して、住民の意思をどのように把握したのか。

(回答) 防災集団移転等の方針決定の際には、アンケート調査⁷は情報収集を目的に実施し、これを参考にしつつ、基本的に住民説明会や個別訪問等により住民の意思を把握した。素案(たたき台)は行政が作成した。

②区域外への避難住民の意思はどのようにして把握したか。

(回答) 区域外への一時避難者は、函館市が主だが、復旧・復興時には既にほぼ帰島。

③住民の年齢層、職業別など、セグメントごとに意見が異なることがあるが、意思反映に際してその点をどう考えたか。

(回答) 提案・情報発信は行政からが基本である。住民意見を踏まえつつ、あくまでも行政が最終判断した。

④住民以外の者(例:土地所有者、コンサルタント、弁護士、司法書士等)はどこまで意思反映の対象としたか。

(回答) 住民以外の土地所有者とは、用地処理の段階で、行政から接触し、交渉を行った。その際、相続相関図を行政が作成したりした。また、委託先のコンサルなどからの意見・アイデアはいろいろとあった。

⑤まちづくり協議会、自治会などが意思反映に果たした役割はどのようなものか。

(回答) 青苗地区では、「奥尻の復興を考える会」⁸が青苗の被災者全

⁷ 様々な団体が、アンケート調査等を行ったため、住民にはアンケート疲れが見られたとのことである。

⁸ 1993年10月に青苗地区住民により、「被災者のための復興政策を」目途に組織された。

体をほぼ網羅していた。この会に協力してもらい、旧区単位での住民説明会などを開催した。

(4) 計画等策定時の合意形成

①様々な意見が出された後の合意形成はどのようにして図られたのか。

(回答) 住民の意思を把握しながら、行政主導で行った。

②合意形成の障害は何だったのか。

(回答) 人々の意見の相違である。個々の住民と行政との間の信頼関係の構築が非常に大事である。

(5) コミュニティの実質的な継続について

①当該地域のコミュニティを維持するため、どのような方策を講じたのか。

(回答) 基本的に、青苗地区以外は集落単位で近くに建設された仮設住宅に入居してもらった。青苗のみ、3ブロックくらいに場所が分かれた。実際にどの棟に入るかは、当該ブロック移転予定者同士で話し合って決めたものもある。基本的に抽選だが、抽選後にある程度希望も加味し、調整を行った。

②当該地域のコミュニティは、現在、どうなっているか。

(回答) 仮設住宅後は、転居場所は個々人の判断である。主に、元の住所に近い場所に設けられたゾーンに移り住む住民と、低地では怖いので、高台に集団移転する住民とに分かれた。

(6) その他

①当時の経験から得られた教訓、課題等は何か。

(回答) 災害復興基金は大きな役割を果たした。住宅よりも、生業に関わる船、民宿旅館、店舗の再建などに厚く配分した。

②地域の特徴・条件等とその影響はどうだったのか。

(回答) 離島で、かつ仮設住宅を早期に提供できたことが、住民の区域外離散を防いだのではないか。

4 その他

以上のヒアリング結果やその他の聴取内容を踏まえて、行政への住民の意思反映に関連して、ポイントとなる点を少し付言しておきたい。

まず、東日本大震災と同様の地震・津波・火災被害に見舞われた奥尻町だが、離島であったこと、約1か月程で仮設住宅が用意できたことなどから、区域外への住民の離散が避けられたことは大きい。また、行政主導により早期に復旧・復興工事が開始され、一方で仮設住宅での生業（理髪店等）も始まり、住民の間でも、明日への希望が持てるような状態に早い段階でなっていたことも、行政と住民とのコミュニケーションの円滑化に大きな役割を果たしたようである。ヒアリングによると、住居と生業の目処が立つか立たないかが、住民一人ひとりにとっての一番の関心事であり、これらの点である程度の見通しが出てくると、住民感情にも変化が現れて来るとのことであった。

また、被災地区に元々縁のある行政職員がキーパーソンになって、戸別訪問により住民の意見を聞いて回ったとのことであり、こ

のような地道な取組みが、行政と住民との信頼関係の醸成に果たした役割も大きいと思われる。アンケート調査や住民説明会では把握しきれない住民意見をこまめに拾っていった町職員の努力には頭が下がる思いがした。

おわりに

今回初めて、奥尻町を訪問させていただいたが、写真等で見ると南西沖地震の爪痕は、表面上はほとんど残っていない。一方、地震・津波等に対する防災施設等は、防潮堤を始め、随所に整備が行き届いており、国・北海道・奥尻町をあげての復旧・復興が当時如何に大規模に展開されたかを雄弁に物語っていた。だが、残念ながら、他の過疎自治体と同様、奥尻町にとっても、従前からの少子高齢化・人口減少⁹は大きな課題となっており、特効薬は見つかっていないのが現状である。

⁹ 昭和35年国勢調査人口7908人、平成2年4604人、平成7年4301人、平成22年3033人。

第8章

徳山ダム（旧岐阜県徳山村）

（公財）日本都市センター 研究室研究員
加藤 祐介

はじめに

2012年11月下旬、当センターの被災自治体における住民の意思反映に関する研究会では、東日本大震災における被災地で今後実施される住民の集団移転の参考とするため、過去に行われた大規模な住民移転（全村移転とそれに伴う廃村）の事例として旧岐阜県徳山村を取り上げ、移転の際の住民の意思反映と移転後のコミュニティの実態について調査を実施した¹。

当日は、旧徳山村住民に対するヒアリング調査を実施したほか、関係自治体より資料の提供及び現状について説明を受けた。

1 徳山村について

揖斐郡徳山村は、岐阜県西部、揖斐川の上流域にあった村である。周囲を1200m級の山に囲まれた急峻な地形で、現在も旧村域は特別豪雪地帯に指定されている。

人口は、1960年には2294人であったが、過疎化によりダム建設認可前年の1975年には1446人に減少し、1985年には632人となっている²。

平地が限られていたため農地は全村域面積の1%未満と少なく、

¹ 2012年11月29日（徳山ダム、揖斐川町役場）、30日（本巣市役所、岐阜県庁）の日程で、当研究会の金井利之座長、太田匡彦委員及び事務局にて実施した。ヒアリング調査は、集団移転先である本巣市在住の旧徳山村住民（移転先自治会長ら3地区4名）を対象に実施した。今回の調査においては、ヒアリングにご参加いただいた旧徳山村住民の皆様や、訪問先自治体の皆様に多大なるご協力をいただいた。この場を借りて厚く御礼申し上げます。なお、本稿の内容は、旧徳山村民及び訪問先自治体からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものである。また、本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² いずれも国勢調査人口。

役場・郵便局勤務のほかは、林業や建設業等に従事する住民が多かった。なお、移転後も（林業を生活基盤とするまではいかなくとも）所有する山林の管理等のために、旧村域へ通う人もあったという。

1957年、揖斐川上流域が電源開発促進法に基づく調査区域の指定を受け、1976年にはダム建設事業の実実施計画が認可され、ほぼ全集落がダムに水没することとなった。この徳山ダムの建設に伴い、一時はダム水没地のさらに上に新たに移転することも検討されたものの、後述するダム完成後の居住先に関するアンケート結果等を踏まえ、最終的には全住民（8区（集落、自治会）、認定世帯466世帯、約1500名）が村外へ移転することとなった。

全住民の移転により、徳山村は1987年3月31日をもって廃止され、揖斐川の下流側に隣接する揖斐郡藤橋村に編入された。さらに、藤橋村は2005年1月31日に揖斐郡内6町村による新設合併で消滅し、揖斐川町となっている。

なお、ダムは2000年に多目的ダムとして着工し、2008年に建設事業を完了、管理運用を開始している。

2 徳山ダム事業に係る住民の移転について

移転事業においては、住民が個別に移転した場合もあるが、岐阜県内4町への集団移転も実施された。東日本大震災の被災地においては、高台移転等の際に被災前のコミュニティに配慮して実施する例が少なからずあるが³、この徳山ダム建設に伴う集団移転において

³ 例えば、「陸前高田市震災復興計画」では、「被災者の高台等への移転については、これまでのコミュニティが継続できるよう配慮」するとしている（同56頁）。なお、その一方で「これまでの単位でのコミュニティ活動の継続が困難になったため、コミュ

は、集落ごとには実施されず、後述のとおり、各世帯の希望に基づいて移転先を決定している。

主な移転先は、同郡内である揖斐川町の表山のほか、経済的つながりの強い⁴本巢郡本巢町の網代・文殊、同郡糸貫町の大構、同郡北方町の芝原の4町5団地である。このうち本巢町と糸貫町は、2004年に同郡真正町・根尾村と合併し、本巢市となっている。なお、徳山村の合併先である藤橋村には、集団移転は行われていない。

移転に係る補償については、移転者と事業者である水資源開発公団（現・独立行政法人水資源機構。以下、「公団」という。）との間で1983年に妥結された「徳山ダム建設事業に伴う損失補償基準」に基づいて行われ、1989年3月までに全世帯が公団と移転補償契約を締結した。

3 移転及びこれに伴う補償・生活再建に係る住民の意思反映について

事業者である公団等⁵との移転や補償に関する交渉は、主として、徳山村が条例により1970年に設置した「徳山村徳山ダム対策委員会」（以下、「対策委」という。）⁶とこれを実質的に継承した「徳山

ニティの再編にあわせた新しい単位での自主防災組織の育成が急務」「復興計画に合わせて再編されたコミュニティ単位、集落単位、仮設住宅単位での自主防災組織の育成」とする等、再編された新たなコミュニティについても想定している。

⁴ 合併先の藤橋村とも道路・川でつながっているが、馬坂峠・根尾村を経由して（バスが運行）本巢町など本巢郡町村（いずれも現本巢市）とのつながりが強かったという。

⁵ ダム建設事業は、電源開発株式会社から建設省を経て、1976年に水資源開発公団に継承されている（いずれも当時の名称）。

⁶ 対策委は、1969年に結成された「徳山村ダム対策連絡協議会」（村長、村議会議員、区長等22名）を改称して設置し、さらに1972年に「徳山村徳山ダム対策委員会の設置

ダム対策同盟会」(以下、「同盟会」という。)⁷が行った。

この対策委には、区の推薦を受けた者が参加することが条例で定められていた。また、同盟会には全住民の9割近くが加盟しており⁸、この同盟会の各区の支部が住民の意向の取りまとめ等に盛んに動いたという。

また、徳山村は1972年に住民と直接対応する組織として庁内に「ダム対策室」⁹を設置し、ダムに関する諸事務に当たった。また村議会においても、「徳山ダム対策特別委員会」を設置している。

対策委や県は、移転先や生活再建に関するアンケート調査を1970年代～80年代にかけて複数回実施している。このうち、1974年のアンケート調査及び1983年の意向調査においては、集団移転を希望するか否かを尋ねているが、希望するとの回答がそれぞれ223世帯(回答世帯の62.1%)、326世帯(同79.7%)と過半数を超えており、特に1974年の調査において集団移転の方向付けがなされたとされる¹⁰。各戸では、個別に補償金額や親戚・知人の有無、勤務先等を考慮して、希望の移転先を決定したという。集団移転候補地決定後は、移転先別の移転申込者からなる代表者会議が、住民の要望事項を調整し、各戸の具体的な転居先の決定作業に当たった。これら

等に関する条例」(昭和47年9月徳山村条例第11号)にに基づく組織として、「徳山ダム建設に関し村の地域開発及び関係住民の生活再建等、その対策を講ずる」ことを目的に設置された。

⁷ 1983年、補償交渉の進め方をめぐって意見対立が表面化し、收拾の見通しが立たなくなったため、各区長が発起人となって同盟会を発足し、任意団体として交渉を進めることとなった(藤橋村企画課ダム対策室編『徳山ダムの記録』1990年、151頁)。

⁸ 全466世帯中409世帯が加盟。藤橋村前掲書、151頁。

⁹ なおこのダム対策室は、徳山村の編入先である藤橋村、さらに現在の揖斐川町にも引き継がれ、徳山ダムに関する諸事務を行っている。

¹⁰ 藤橋村前掲書、298-299、301頁。なお1974年調査では、集団移転を希望する場合、「部落単位の集団移転地を希望する」か「その他の単位で集団移転を希望する」かも尋ねており、集団移転を希望する223世帯のうち、138世帯(61.9%)が「部落単位」を、82世帯(36.8%)が「その他の単位」を希望している(同299頁)。

ダム対策に関する組織やアンケート調査を通じて、住民の意思を把握・集約し、公団との交渉や実際の移転に反映させている。

なお、移転後の就業の斡旋・支援については、公団や県が実施し、その対応は概ね誠実であったようである。

4 移転後のコミュニティの実質的な継続について

集落ごとの集団移転ではなかったため、住民は移転地区（団地）ごとに新たなコミュニティを形成している。移転は数十戸単位で行われ、いずれの移転地区でも周辺の既存の自治会とは別個に自治会を設置している。

移転地区相互あるいは移転地区以外に居住する旧村民との交流には、冠婚葬祭、中でも村伝来の祭礼等の行事¹¹が役立っているという。また、法事の際に、他の団地から旧集落の住民が駆け付けることも多いようである。各団地では、こうした行事や自治会活動等、住民自らの活動は盛んに行われている。また、近年は、比較的若い旧徳山村居住者の有志を中心とした70～80人がダムに隣接する「徳山会館」において旧村民同士の親睦会「徳山ふるさと会」を開くなど、新たな活動も行われるようになってきている。これらの活動もあり、旧村民は現在もお互いのことを把握し合っていることが多く、コミュニティの結束は比較的強いのではないかとのことであった。

¹¹ 村内8集落の神社を移転・合祀し、新たに徳山神社を本栗市の徳山団地付近に創建した。この神社を中心に、本栗市指定無形民俗文化財である元服式（もとは徳山本郷集落の行事）などの徳山村伝来の行事を行っている。また、この徳山村の元服式が、「立志のつどい」として新たに本栗中学校でも行われる等、旧村民以外との文化の交流も見られる。本栗市「広報もとす」2007年5月号など。<http://www.city.motosu.lg.jp/kouhou/kouhou-motosu/index.data/koukou20075.pdf>（2014年1月20日閲覧）。

移転先自治体での旧村民以外の住民・コミュニティとの交流は、移転地区によって異なるが、清掃活動や運動会など市の行事にも積極的に参加しているようである。なお、移転先自治体は、移転地区の旧徳山村のみを対象としたコミュニティ施策を特段講じてはいない。

しかし、こうした活発なコミュニティでの活動にもかかわらず、徳山村に居住経験のある住民の高齢化や居住経験のない年代の増加、また、村との生活とは異なり働く世代が日中は地域にいないこと等により、旧村民相互の関係の希薄化も進展しつつあるという。さらに、村では多くの家々には塀等がなかったため、隣近所は比較的自由に出入りしていたが、移転先では、塀などの家の構造からも、隣近所と顔を合わせる機会も減ってしまっているとも話していた。数年前からは、徳山村出身者（の子孫）以外の住民も、数戸程度ではあるが集団移転先の団地に転入しているとのことであり、住民の構成等、コミュニティも変化しつつあることがうかがわれる。

おわりに

調査によって、徳山ダム建設に伴う集団移転先では、コミュニティの維持に役立つ自主的な取組みを多数行っており、移転後も旧村民相互の関係が比較的維持されているようである様子がうかがわれた。その一方で、時間の経過に伴い、コミュニティが変化しつつあることもわかった。旧村民から、コミュニティの維持という観点からは全村あるいは集落ごとに移転する方が良かったかもしれないとの感想も聞かれた。東日本大震災の被災自治体においても、移転後のコミュニティのあり方を考慮したまちづくりが求められ、現に取組みが進められつつある。

参考資料

「被災自治体における住民の意思反映に関する研究会」

研究会・現地調査 日程概要

研究会

- 第1回研究会 日時：平成24年7月9日 18:00～20:00
場所：日本都市センター会館 会議室
- 第2回研究会 日時：平成24年9月20日 14:30～16:30
場所：日本都市センター会館 会議室
- 第3回研究会 日時：平成24年12月10日 18:30～20:30
場所：日本都市センター会館 会議室
- 第4回研究会 日時：平成25年3月8日 13:30～15:30
場所：日本都市センター会館 会議室
- 第5回研究会 日時：平成25年5月21日 19:00～21:00
場所：日本都市センター会館 会議室
- 第6回研究会 日時：平成25年7月25日 18:00～20:00
場所：日本都市センター会館 会議室
- 第7回研究会 日時：平成25年10月7日 15:00～17:00
場所：日本都市センター会館 会議室
- 第8回研究会 日時：平成25年11月18日 10:00～12:00
場所：日本都市センター会館 会議室
- 第9回研究会 日時：平成26年1月28日 18:00～20:00
場所：日本都市センター会館 会議室

現地調査

北海道奥尻町

実施日：平成24年10月18日～20日

調査者：生沼委員

調査先：奥尻町（総務課）

福島県南相馬市

実施日：平成24年11月26日

調査者：事務局

調査先：南相馬市（復興企画部）、住民（行政区長）

徳山ダム

実施日：平成24年11月29日～30日

調査者：金井座長、太田委員、事務局

調査先：揖斐川町（ダム対策室（資料提供））

元住民（移転先自治会長ほか。本巢市在住）

岐阜県（県土整備部 河川課 徳山ダム対策室）

調査協力：本巢市

岩手県陸前高田市

実施日：平成25年2月14日

調査者：事務局

調査先：陸前高田市（市長、民生部 被災者支援室、復興対策局、
総務部、企画部企画政策課）

住民（応急仮設住宅団地自治会長）

宮城県石巻市

実施日：平成25年 2月15日

調査者：生沼委員、太田委員、事務局

調査先：石巻市（副市長、復興政策部 復興政策課）

宮城県気仙沼市

実施日：平成25年 4月15日

調査者：金井座長、生沼委員、事務局

調査先：気仙沼市（市長、震災復興・企画部 震災復興・企画課）

福島県いわき市

実施日：平成25年 7月11日

調査者：山下委員、事務局

調査先：いわき市（行政経営部 行政経営課 復興支援室、
市民協働部 市民協働課、都市建設部 都市復興推進課）

福島県富岡町

実施日：平成25年 9月30日

調査者：金井座長、太田委員、原田委員、山下委員、事務局

調査先：富岡町（総務課、企画課）

被災自治体における住民の意思反映に関する研究会 構成員名簿

(敬称略)

【座 長】

金井 利之 東京大学大学院法学政治学研究科教授

【委 員】

秋田 典子 千葉大学大学院園芸学研究科准教授

生沼 裕 元 北海道大学大学院公共政策学連携部教授

(~2013.6)

太田 匡彦 東京大学大学院法学政治学研究科教授

原田賢一郎 北海道大学大学院公共政策学連携部教授

(2013.7~)

山崎 登 日本放送協会解説主幹

山下 祐介 首都大学東京都市教養学部准教授

※五十音順

【事務局】

鳴田 謙二 (公財) 日本都市センター理事・事務局長・研究室長 (2012.8~)

宮田 昌一 元 (公財) 日本都市センター理事・研究室長 (~2012.7)

新田 耕司 (公財) 日本都市センター研究室主任研究員 (高松市派遣職員) (2013.4~)

大谷 基道 元 (公財) 日本都市センター研究室主任研究員 (~2013.3)

加藤 祐介 (公財) 日本都市センター研究室研究員 (2012.9~)

三浦 正士 (公財) 日本都市センター研究室研究員 (2013.3~)

執筆者プロフィール

第 I 部

金井 利之一 第 1 章

東京大学大学院法学政治学研究科教授

東京大学法学部卒業。1992年東京都立大学法学部助教授、2002年東京大学大学院法学政治学研究科助教授、2006年から現職。

専門は自治体行政学。著書に『自治制度』（2007年）、『実践自治体行政学』（2010年）、『原発と自治体』（2012年）など。行政学会・公共政策学会・自治体学会などに所属。

太田 匡彦 第 2 章

東京大学大学院法学政治学研究科教授

東京大学法学部卒業。1998年東京大学大学院法学政治学研究科助教授を経て、2010年から現職。

専門は行政法・社会保障法。主要著作に「社会保障の財源調達」ファイナンシャル・レビュー113号（2013年）、「対象としての社会保障」社会法研究1号（2011年）、「明渡しか、除却か」東京大学法科大学院ローレビュー4号（2009年）など。

原田 賢一郎 第 3 章

北海道大学大学院公共政策学連携研究部教授

東京大学法学部卒業。1993年自治省入省。千葉県総合企画部交通計画課長、総務省自治大学校教授、東京大学大学院総合文化研究科客員助教授、東北大学大学院法学研究科准教授、三重県菰野町副町長、内閣府地方分権改革推進室参事官等を経て、2013年7月から現職。

専門は地方自治・地方行財政・地方分権改革。主要著作に「災害発生時の応急対策のための制度の仕組み」生田長人編『防災の法と仕組み（シリーズ・防災を考える4）』（2010年）など。日本政治学会、日本行政学会、日本公共政策学会、自治体学会、日本自治学会に所属。

秋田 典子—第4章

千葉大学大学院園芸学研究科准教授

2004年3月東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士課程修了。その後、東京大学国際都市再生研究センター等を経て、2008年12月から現職。

専門は都市計画、土地利用コントロール。日本建築学会、日本都市計画学会他に所属。

山下 祐介—第5章

首都大学東京都市教養学部准教授

九州大学大学院文学研究科社会学専攻博士課程中退。弘前大学准教授等を経て現職。

専門は都市社会学、地域社会学、環境社会学。著書に『限界集落の真実』（2012年）、『「原発避難」論』（共著、2012年）、『リスク・コミュニティ論』（2008年）など。

山崎 登—第6章

日本放送協会解説主幹

1976年NHK入局、報道局社会部を経て、2000年から自然災害と防災を担当する解説委員。阪神・淡路大震災、台湾地震、ニューオーリンズのハリケーン災害、東日本大震災などを取材。

京都大学巨大災害研究センター非常勤講師や関西大学社会安全学部客員教授などを務める。

著書に『防災から減災へ～東日本大震災取材ノートから～』、『NHK ニュースのキーポイント2014年版』（共著）など。

第Ⅱ部

生沼 裕一第7章

総務省行政評価局評価監視官

1989年自治省入省、福岡市企画調査課長、山口県財政課長、総務省自治大学校教授、高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科教授、北海道大学大学院公共政策学連携研究部教授等を経て、2013年7月から現職。

著書に『政策法務の基礎知識—立法能力・訟務能力の向上に向けて』（共編著）など。

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が'出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities. Any quotation from this book requires indication of the source.

『被災自治体における住民の意思反映 —東日本大震災の現地調査・多角的考察を通じて—』

平成26年3月 発行

編 集 公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 株式会社 報 光 社 東京支社

〒101-0021 東京都千代田区外神田2-2-17

T E L 03 (3251) 1866

ISBN 978-4-904619-84-1 C 3031

ISBN978-4-904619-84-1

C3031 ¥500E

定価（本体価格500円＋税）



9784904619841



1923031005006

