

東日本大震災からの経済復興と 都市自治体財政の課題



2014年3月

公益財団法人 日本都市センター

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 article requires indication of the source.

はしがき

本報告書は、公益財団法人日本都市センターと全国市長会が共同設置した都市分権政策センターの2013年度事業として実施した「分権型社会を支える地域経済財政システム研究会」による調査研究成果を取りまとめたものである。

東日本大震災の発生から3年が経過した現在も、復旧、復興に向けた懸命な取り組みが行われている。まず国では、様々な税財政上の施策や迅速な復興まちづくりに向けての種々の事務手続きの簡素化、復興の現場で求められる人材の確保等の取り組みを行っている。また被災自治体では、住民の方々が一日も早く平時の生活に戻るよう各地の実情に沿って、懸命に復興事業に取り組んでいる。しかしながら、住民から迅速な復旧、復興が望まれているにもかかわらず、停滞が見受けられる事案も発生し、例えば、復興事業に要する用地取得の難航や建設資材の高騰等、数多くの問題が生じている。被災地の早期復興においては、何が課題なのかを見極める必要があるが、被災地のさらなる復興には今後地域経済の復旧復興が重要性を増すと考えられる。

そこで、今年度の本研究会テーマは「東日本大震災からの経済復興と都市自治体財政の課題」とし、東日本大震災からの復興に向けた都市自治体の取組みに焦点を当て、被災自治体における財政上の課題や地域経済の復興の現状及び課題について調査研究を行い、そこで得られる知見や示唆により、被災自治体の取組みに一助となるとともに、今後の都市自治体の行財政運営に資することを目的に研究会を開催してきたところである。

本報告書は、研究会で都市自治体関係者及び研究者の方々から報告いただいた内容を取りまとめ、三部構成としている。第Ⅰ部では、「震災からの経済復興と都市自治体財政」と題して、釜石市、大船渡市、仙台市、岩沼市及び南相馬市からご報告いただいた内容をそれぞれ紹介する。第Ⅱ部では、「復興事業の現状」と題して、岩沼市で行った復興事業の現地視察について報告する。第Ⅲ部では、「震災の総括と今後への災害対策」と題して、東北大学大学院経済学研究科教授の吉田浩氏のご報告の内容を紹介する。

研究会では、被災都市自治体の復興の現状と課題、震災以降の人々の意識の変化等様々な内容が報告された。それらは被災都市に限らず都市自治体が抱える諸問題の解決糸口を示したものの、今後の大規模災害対策に示唆となるもの、我が国全体で解決を図らないとならないもの等多岐にわたる。税財政、復興に限らず様々な分野での都市行財政運営に参考になると思われる。

本報告書の内容は、未曾有の災害から復興に邁進する都市自治体の現状である。震災を契機に数多くの問題提起がなされているところであるが、復興の実態を広く知っていただくことで、都市自治体行政運営に何らかの示唆となれば幸いである。

最後に、震災により亡くなられた方のご冥福、被災された皆様の一日も早い復興を御祈り申し上げます。また、研究会への報告・現地調査にご協力頂いた都市自治体関係者及び研究者の方々、ご議論いただいた委員の方々には厚く御礼を申し上げます。

2014年3月

(公財) 日本都市センター研究室

2013 年度 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 委員等名簿

(2013 年 8 月現在)

顧問	宇田川 璋仁	千葉商科大学客員教授
	西野 万里	明治大学名誉教授
委員長	原田 博夫	専修大学大学院経済学研究科長・教授
副委員長	井川 博	政策研究大学院大学教授
委員	川崎 一泰	東洋大学経済学部教授
	工藤 裕子	中央大学法学部教授
	小西 砂千夫	関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授
	齊藤 由里恵	徳山大学経済学部准教授
	宍戸 邦久	東北大学公共政策大学院教授
	高端 正幸	新潟県立大学国際地域学部准教授
	高橋 美穂子	東北大学大学院経済学研究科准教授
	土山 希美枝	龍谷大学政策学部准教授
	西川 雅史	青山学院大学経済学部教授
	沼尾 波子	日本大学経済学部教授
	星野 泉	明治大学政治経済学部教授
	細井 雅代	追手門学院大学経済学部准教授
	松田 有加	滋賀大学経済学部准教授
	宮本 十至子	立命館大学経済学部教授
	諸富 徹	京都大学大学院経済学研究科教授
	矢尾板 俊平	淑徳大学コミュニティ政策学部准教授
	矢口 和宏	東北文化学園大学総合政策学部准教授
	吉田 浩	東北大学大学院経済学研究科教授
専門委員	桜井 鉄也	宇都宮市行政経営部長
	北島 晃	高崎市財務部長
	廣瀬 勉	八王子市財務部長
	時田 光章	小田原市総務部長
	浅井 文彦	岐阜市財政部長
総務省関係委員	佐藤 文俊	総務省自治財政局長
	米田 耕一郎	総務省自治税務局長
	青木 信之	総務省大臣官房審議官（財政制度・財務）
	平嶋 彰英	総務省大臣官房審議官（税務担当）
	内藤 尚志	総務省自治財政局財政課長
	濱田 省司	総務省自治税務局企画課長
事務局	（公財）日本都市センター	
	鳴田 謙二	理事・事務局長・研究室長
	佐藤 亨	事務局次長・研究室副室長
	工藤 修	研究室研究員
	清水 浩和	研究室研究員
	佐野 雅哉	研究室研究員

目 次

はしがき	i
2013 年度 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 委員等名簿	ii
目 次	iii
2013 年度 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 日程概要	vii
日本都市センター 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 報告書「概要」	1
委員長 専修大学大学院経済学研究科長・教授 原田 博夫 氏	

第 I 部 震災からの経済復興と都市自治体財政	9
＜概況＞	11
＜第 1 章＞ ^{たわ} まず ^{くつ} 屈せず —釜石市復興まちづくり計画—	13
釜石市副市長 若崎 正光 氏	

はじめに
1 市内の被災状況
2 復興に向けた取組み
3 まちのにぎわいを再生する
4 学校と駅を中心にしたまちづくり
5 環境未来都市・釜石
6 釜石市の財政
7 復興に向けた課題
おわりに
意見交換

＜第 2 章＞大船渡市における復興の現状と課題	37
大船渡市副市長 角田 陽介 氏	

はじめに
1 大船渡市の現状
2 住宅の再建に向けて
3 復興事業のあらまし
4 市の財政
5 産業・雇用の状況
6 これからの大船渡市に向けて
おわりに
意見交換

<第3章> 仙台市における復興の現状と課題・・・・・・・・・・・・・・ 59

仙台市財政局理事 なかがいと たかひさ 中垣内 隆久 氏

はじめに
1 東北地方・仙台市の現状
2 仙台市の被災状況
3 被災に伴う人口動態について
4 経済状況
5 震災復興計画の取組みについて
6 仙台市の財政
おわりに
意見交換

<第4章> 岩沼市の復興事業と課題

集落集約とコミュニティ再生のまちづくりは日本の復興モデル・・・・・・・・・・・・ 75

岩沼市長 いぐち つねあき 井口 経明 氏

はじめに
1 岩沼の被災状況
2 玉浦地区について
3 発災直後
4 復興方針の決定について
5 集団移転
6 まちづくり
7 津波の減災、「千年希望の丘」プロジェクト
8 産業の振興
9 財政
10 報道の格差と政治の弱さ
おわりに
意見交換

＜第5章＞南相馬市の現況と経済復興に向けた取り組み	91
---------------------------	----

南相馬市副市長 江口 哲郎 氏

はじめに
 1 南相馬市の被災状況
 2 現在の状況
 3 事業再開に向けた課題と取り組み
 4 財政について
 5 復興に向けた課題
 おわりに
 意見交換

第Ⅱ部 復興事業の現状	111
-------------	-----

＜第6章＞岩沼市現地調査報告	113
----------------	-----

はじめに
 1 現地調査の次第
 2 岩沼市復興事業について
 3 意見交換
 4 岩沼市が実施する復興事業の現地視察について
 おわりに
 岩沼市現地視察 参考資料編

第Ⅲ部 震災の総括と今後への災害対策	133
--------------------	-----

＜概況＞	135
------	-----

＜第7章＞東日本大震災、被災地・首都圏および全国比較調査からわかること	136
-------------------------------------	-----

東北大学大学院経済学研究科教授 吉田 浩 氏

はじめに
 1 調査概要
 2 「健康」に関する調査
 3 「社会的な意見や生活に関する調査」に関する調査
 おわりに
 意見交換

2013 年度 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 日程概要

第 1 回研究会

日 時：2013 年 8 月 30 日（金） 13 時 30 分～16 時

場 所：全国都市会館 第 4 会議室

講 師：南相馬市副市長 ^{えぐち}江口 ^{てつろう}哲郎 氏

「南相馬市の現況と経済復興に向けた課題」

仙台市財政局理事 ^{なかがいと}中垣内 ^{たかひさ}隆久 氏

「仙台市における復興の現状と課題」

第 2 回研究会

日 時：2013 年 9 月 26 日（木） 17 時 30 分～20 時

場 所：日本都市センター会館 スバル

講 師：岩沼市長 ^{いぐち}井口 ^{つねあき}経明 氏

「岩沼市の復興事業と課題」

集落集約とコミュニティ再生のまちづくりは日本の復興モデル」

東北大学大学院経済学研究科教授 ^{よしだ}吉田 ^{ひろし}浩 氏

「東日本大震災、被災地・首都圏および全国比較調査からわかること」

第 3 回研究会

日 時：2013 年 11 月 8 日（金） 18 時～20 時 30 分

場 所：日本都市センター会館 706 会議室

講 師：釜石市副市長 ^{わかさき}若崎 ^{ただみつ}正光 氏

「^{たわ}撓^{くつ}まず屈せず 一釜石市復興まちづくり計画一」

大船渡市副市長 ^{つのだ}角田 ^{ようすけ}陽介 氏

「2013 年度分権型社会を支える地域経済財政システム研究会～第 3 回研究会～」

第 4 回研究会

日 時：2013 年 11 月 29 日（金） 13 時 20 分～16 時

場 所：岩沼市

講 師：岩沼市長 ^{いぐち}井口 ^{つねあき}経明 氏

「岩沼市復興事業現地視察」

日本都市センター 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 報告書「概要」

委員長 原田 博夫 氏（専修大学大学院経済学研究科長・教授）

はじめに

本研究会「分権型社会を支える地域経済財政システム研究会」は平成 24 年度にスタートした。その狙いとしては、わが国地方財政・税制の全般的な制度・運用の問題点・課題の分析に取り組むだけでなく、全国各地方の地域経済や社会構造の問題点・課題の克服への処方箋の提示をも視野に入れている。

しかし、平成 23 年 3 月 11 日に発災した東日本大震災の衝撃は大きく、本研究会でもこれを避けて通ることはできないと判断し、平成 24 年度の研究会および報告書『東日本大震災に対する都市自治体の対応と地域経済』（平成 24 年 9 月）は基本的には、東日本大震災に関連するものとなった。具体的には、被災地での対応策に焦点を当てて、いくつかの事例・取り組みを取り上げ、貴重な記録にするという趣旨である。このスタンスは今年度（平成 25 年度）の研究会および報告書にも貫かれている。加えて、今年度末をもって、東日本大震災から 3 年が経過する以上、いかに東日本大震災の被害が甚大だったとしても、一定の時間経過の中で、この間の官民合わせてのさまざまな取り組みによって復興への手がかり・道筋が見えているものもあるはずだという認識の下、そうした事例を積極的・意識的に取り上げてみた。したがって、平成 25 年度報告書のタイトルを『東日本大震災からの経済復興と都市自治体財政の課題』とする所以である。

1 東日本大震災被災への対応

東日本大震災の被害は極めて広範に及んでいる。特定被災県¹は 9 県で、特定被災市町村等は 227 市町村²に及ぶ。平成 23 年度は、国も地方自治体も当面する事態への対応に迫られた。被災者の救助・救援・支援から、被害を受けた家屋・施設・構造物などの整理・補修、その結果としての大量の廃棄物の処理に忙殺された。財政措置としては、国は数次の補正予算を組んだ。平成 23 年度第 1 次補正予算（復興経費 4 兆 153 億円）は 5 月 2 日に成立、第 2 次補正予算（復興経費 1 兆 9,106 億円）は 7 月 25 日に成立、第 3 次補正予算（復興経費 9 兆 2,438 億円）は 11 月 21 日に成立した。

この時点までは、国（中央政府）は一般会計の中で、復興予算を組んでいた。しかし、平成 23 年 11 月 30 日に復興財源確保法が、12 月 7 日に復興特別区域法が、12 月 9 日に復興庁設置法が成立するに至り、ようやく、東日本大震災復興に関連した事業と財源を特別

¹ 特定被災県とは、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成 23 年法律第 40 号）第 2 条第 2 項に定める特定被災地方公共団体である県で、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県、長野県をいう。

² 岩手県 33 団体、宮城県 35 団体、福島県 59 団体など、227 団体。

会計で透明・適切に管理・経理することを目的にした「東日本大震災復興特別会計」が平成 24 年度から創設・運用されることとなった。その結果、平成 24 年度は当初予算（4 月 5 日成立）の段階から復興経費 3 兆 7,754 億円が措置された。結果的には、ここまでの民主党政権下での東日本大震災復興予算の編成・執行で、総額（単純合計）18 兆 9,451 億円となる³。これは、内閣府（防災担当）が推計（平成 23 年 6 月 24 日）した被害総額 16.9 兆円をほぼカバーしている⁴。

国はこの後、特に「集中復興期間（平成 23 年度～27 年度）」は、この東日本大震災復興特別会計で復興経費と歳入を管理・運用し公表することとした。しかし、平成 24 年 12 月 16 日の第 46 回衆議院議員総選挙での与野党逆転による政権交代で 12 月 26 日に安倍晋三・自公連立政権が成立したことで、前・民主党政権時代との差異を設けることが政治的に要請された。それが、平成 25 年度予算を平成 24 年度末（平成 25 年 1～3 月）と一体化させた 15 か月予算で組むことで⁵、切れ目のない予算執行を企図した。そのためには、「復興予算フレームの見直し」（平成 25 年 1 月 29 日公表）で、事業規模を 19 兆円から 25 兆円に見直した（増額した）⁶。

他方、地方財政における東日本大震災復興経費については、個々の地方自治体では国と同様に、基本的には一般会計で対応している。国からの大規模な財政支援もあり、被災自治体における予算規模は平成 23 年度以降、急増している。このことは、特定被災県が 9 県、特定被災市町村等が 227 市町村に及ぶことから日本全国への影響も少なくない。そうした影響を分別するために、普通会計をベースにした地方財政計画では、平成 23 年度決算以降、通常収支分と東日本大震災分に分離・計上している。歳出総額は、平成 21 年度決算 96 兆 1,064 億円、22 年度決算 94 兆 7,750 億円、23 年度決算 97 兆 26 億円（うち、通常収支分 92 兆 5,117 億円、東日本大震災分 4 兆 4,910 億円）、24 年度決算は 96 兆 4,186 億円（うち、通常収支分 91 兆 987 億円、東日本大震災分 5 兆 3,198 億円）で、25 年度予算 84 兆 4,532 億円（うち、通常収支分 81 兆 9,154 億円、東日本大震災分 2 兆 5,378 億円）、26 年度予算（見込）85 兆 5,800 億円（うち、通常収支分 83 兆 3,700 億円、東日本大震災分 2 兆 2,500 億円）である。要するに、地方財政計画（普通会計）の通常収支分では、歳出規模は平成 21 年度以降、前年度を下回っていたが、平成 24・25 年度をボトムに 26 年度はやや上向き出している。平成 23・24 年度の歳出規模（全体）が増大しているのは、あくまでも東日本

³ ただし、この合計額には、原子力災害からの除染費用など東京電力への求償が想定される経費等も含まれている。

⁴ ただし、この被害額（推計値）には、原子力発電所事故の賠償金については、その時点での支払いなどが未定のため、含まれていない。

⁵ 平成 25 年 3 月 20 日に就任した黒田東彦・日銀総裁の「異次元の金融緩和政策」との連携にも配慮していると思われる。

⁶ ただし、復興庁『復興の取組みと関連諸制度』（平成 26 年 1 月 26 日）によると、せっかく予算措置した復興事業だが、平成 24 年度東日本大震災復興・復興関係経費の執行状況（平成 23 年度一般会計（繰越分）＋平成 24 年度特別会計）は、歳出予算総額 9 兆 7,402 億円のうち、24 年度末現在、執行率が 64.8%に止まっていて、繰越率 22.6%、不用率 12.6%に及んでいる。また、復興予算が、地方自治体などの基金を通じて、被災地と関係の薄い事業に使われている疑いのある問題で、財務省と復興庁が平成 23 年度第 3 次補正予算と 24 年度当初予算で各地の 23 事業に配分した 1 兆 1,570 億円を調査した結果、財務省は、平成 25 年度中に 1,054 億円が国に返還される見通しである、と発表した（『日本経済新聞』平成 26 年 1 月 24 日朝刊）。

大震災分が上乗せされているからである。

こうして東日本大震災復興に対応するために平成 23 年度に増大した歳出規模（決算）だが、平成 23 年度歳出決算（性質別）の内訳をみると、平成 22 年度比の増加率の高いのは、当然ながら、災害復旧事業費 377.4%、扶助費 6.4%である⁷。また、積立金の増加も 47.1%と高い。これは、事業を当面執行する予定のない場合⁸、復興交付金を基金に繰り入れることが認められているためでもある。平成 23 年度歳出決算（目的別）では、民生費中の災害救助費の増加ぶり（前年度比 2,788.6%）が顕著であり、災害復旧費も 377.2%の増加率である。

被災自治体における財政（決算状況）をみると、まず特定被災県の歳入総額は、平成 22 年度（決算）8 兆 6,522 億円と比較すると、23 年度 12 兆 1,024 億円に約 40%増、24 年度 11 兆 4,073 億円では約 32%増である。この中では、国庫支出金が金額で約 1.8 倍、構成比で約 1.4 倍である。歳出総額（決算）は平成 22 年度 8 兆 4,244 億円から、23 年度 11 兆 6,440 億円に約 38%の増加である。歳出（目的別）では、総務費と民生費（うち災害救助費）が金額・構成比とも増大している。歳出（性質別）では、積立金の急増ぶりが著しい。投資的経費や物件費の増加も明確である。

次いで、特定被災市町村等の歳入総額（決算）は、平成 22 年度 5 兆 9,769 億円から、23 年度 7 兆 2,430 億円に約 21%増加、24 年度の 8 兆 5,141 億円は約 42%増である。この中では、地方交付税と国庫支出金が、同様に、金額・構成比とも増加している。歳出総額は平成 22 年度 5 兆 7,299 億円から 23 年度 6 兆 8,282 億円、24 年度 8 兆 321 億円に、それぞれ約 19%・約 40%の増加である。歳出（目的別）では、民生費（うち災害救助費）と総務費の増加が著しい。歳出（性質別）では、投資的経費、物件費、積立金の増加が著しい。

さらに、特定被災地方公共団体における地方公営企業の経営状況は、収支（決算）は平成 22 年度 531 億円から 23 年度 247 億円、24 年度 763 億円である。平成 23 年度への変化の理由は、黒字事業が減少し、赤字事業が増加したことの結果、黒字額が減少し、赤字額が増加したことによる。事業別にみると、水道事業と下水道事業の黒字額の減少が顕著である。その後、復旧復興に係る事業の進捗を反映し、平成 24 年度には状況はやや改善している。特定被災地方公共団体における総収支（決算）の平成 22 年度から 23 年度への減少額 284 億円、および平成 23 年度から 24 年度 763 億円への増加額 516 億円は、公営企業全体の平成 23 年度減少額 333 億円と 24 年度増加額 985 億円に上り、全体の経営状況に大きな影響を及ぼしている。

2 本報告書のポイント

「日程概要」にある通り、平成 25 年中の研究会は 4 回行った。うち、3 回（第 1 回、第

⁷ ただし、平成 23 年度の扶助費の増加については、生活保護費の増加等による分が 80%以上ある。

⁸ 被災地自治体では、復興事業計画自体ができていない場合や、計画を推進する態勢が（人材確保や資材調達の困難さなどの理由で）できていない場合、暫時、基金に積み立てておくという措置をとるケースが多いようである。

2 回、第 3 回) は、日本都市センターなどの会議室で、主として報告および質疑応答の形で行われた。第 4 回は、現地での視察である。したがって、全 4 回はいずれも、東日本大震災を中心的なテーマにしている。その上で、平成 24 年度に引き続き、被災地自治体からの貴重な報告・事例の紹介を中核にしている。

各回で紹介された事例・取り組みの数々は、それぞれに貴重な経験に裏付けられていて、思わず襟をただす場面さえあった。いずれの報告も、今後の災害対策を講じる際に重要な示唆と洞察に富む内容なので、本報告書の読者にあつては、それぞれに熟読玩味していただきたい。

また、第 2 回研究会（前半は、井口経明・岩沼市長の報告）と第 4 回研究会（宮城県岩沼市復興事業視察）は、いわばセットになっていて、本研究会メンバーにとっては、極めて有意義な経験となった。机上や会議室あるいはメディア報道を通しての情報では、やはり、全体状況や背景がイメージしにくく、どうしてもありきたりのストーリーが独り歩きしがちだが、やはり現場の現地事情を自分の目と観察力・分析力で視察・ヒアリングすることは、お仕着せではない印象を引き出す手掛かりとなることを実感した。いずれにも、誠意と責任をもって対応していただいた井口経明・岩沼市長や関係者の方々にはこの場を借りて感謝申し上げたい。

各回の報告・質疑応答は、まず冒頭に＜概況＞で、論点を整理しておいた。その上で、報告時を再現するべく、説明材料としてのパワーポイントなどの資料と対応する説明文を前後に揃えるようにした。最後に、報告後の「意見交換」を、当日の状況を再現するように、簡潔にはあるができるだけ臨場感をもたせるべく採録した。

3 東日本大震災復興対策から何を学ぶべきか

東日本大震災が発災した後の 1～2 か月の混乱状態を過ぎて国民全体が我に帰った時、国（中央政府）としても地方自治体としても、大災害からの復興を具体的かつ一貫して進める方策に制度的に取り組む必要性・重要さに気付いた。それが、国の場合は復興庁の創設（平成 24 年 2 月 10 日開庁）であり、東日本大震災復興特別会計の創設（平成 24 年度から適用）だった。地方の場合は、地方財政計画（普通会計ベース）で通常収支分と東日本大震災分に管理・経理を分離することだった。

復興庁で最初に話題になった業務は、復興交付金の交付可能額を開庁間もない平成 24 年 3 月 2 日に通知（第 1 回）した内容である。そもそもこの復興交付金とは、東日本大震災復興特別区域法（平成 23 年 12 月 7 日成立）第 77 条に根拠を持ち、東日本大震災により、著しい被害を受けた地域において、災害復旧だけでは対応が困難な市街地の再生等の復興地域づくりを、一つの事業計画の提出により一括で支援するものである。そのために、使い手（地方自治体）の立場から、復興地域づくりに必要な事業の幅広い一括化、自由度の高い効果促進事業、すべての地方負担への手当て、基金による執行の弾力化等、既存の交付

金を超えた極めて柔軟な制度、という触れ込みのものだった。

平成 23 年度第 3 次補正予算（平成 23 年 11 月 21 日成立）から運用が始まり、第 1 回（平成 24 年 3 月 2 日）は、申請額（事業費 4,991 億円、国費 3,899 億円）を大きく下回る配分額（事業費 3,055 億円、国費 2,510 億円）に抑えられた。この結果は、申請した地方自治体にとっても、多くの国民にとっても極めてショックな事態だった。要するに、これでは、この復興交付金もこれまでの補助金となんら変わらないのではないか、さまざまなハンディを背負っている被災地の自治体にとっては残念で消耗する結果だった、というのが大方の感想だった。国もこの事態を反省し、第 2 回（平成 24 年 5 月 25 日）以降は、むしろ申請額以上の配分額が通知され、これはこれで、自治体サイドにとって困惑する事態を招いているところもある。

いずれにせよ、第 1 回（平成 24 年 3 月 2 日）から第 7 回（平成 25 年 11 月 29 日）までの総額は、申請額（事業費 2 兆 713 億円、国費 1 兆 6,216 億円）を上回る配分額（事業費 2 兆 2,339 億円、国費 1 兆 8,062 億円）となっている。しかも、（1）たとえば基幹事業については、被災自治体の復興地域づくりに必要なハード事業を幅広く一括化したり、（2）基幹事業に関連する事業であっても、効果促進が見込めるものは認めたり、（3）国庫補助率を引き上げたり、地方交付税の加算などによって地方負担を軽減する措置をとり、（4）執行の弾力化・手続の簡素化を進めている。状況は大いに改善されたといえよう。

財政事情が悪い中での復興債の発行にも、平成 23 年度第 3 次補正予算（平成 23 年 11 月 21 日成立）で目途がついた。この第 3 次補正予算（復興関係予算総額 9 兆 2,438 億円）で特筆すべきは、財源としてようやく、あらかじめ償還の道筋を定めた復興債 11 兆 5,500 億円を計上したことである。したがって、これらの経費の大半がこの復興債で賄われることになった。大震災直後から、このような未曾有の大災害の復旧・復興経費は、そもそもその大災害発生時点の世代だけでなく、将来世代にもある程度の負担を求めるのは合理的だという議論はあった⁹。その観点から、復興債の発行は必然だとされていたが、政府関係者には国債増発による国債市場の信認確保に躊躇するものがあつたようである。

また、復興財源確保法（平成 23 年 11 月 30 日成立、12 月 2 日公布）によって、復興特別所得税（平成 25 年 1 月 1 日施行）と復興特別法人税（平成 24 年 4 月 1 日施行）が導入された。復興特別所得税は、平成 25 年 1 月 1 日から平成 49 年 12 月 31 日までの 25 か年間に生ずる所得について、所得税の額に 2.1%の税率を上乗せするものである。復興特別法人税は、平成 24 年 3 月 31 日から平成 27 年 3 月 31 日までの期間内に開始する事業年度からの 3 か年間、法人税の額を 10%上乗せするものである。要するに、東日本大震災の復興事業の経費を、復興特別所得税は相当長期間の世代にわたって負担することを想定し、復

⁹ たとえば、岩田（2011.5）『経済復興』筑摩書房、などを参照。あるいは、対外資産で復興財源は賄える、という野口（2011.7）『大震災からの出発』東洋経済新報社、の議論などもある。

復興特別法人税は概ね「集中復興期間（平成 23 年度～27 年度）」の財源にするイメージとい
ってよい¹⁰。しかし、現実には、十分な税収とはなっていない。

そもそも、これほどの大災害からの復旧・復興の経費を、その発災時点の世代だけで負
担すべきなのかと問われればむしろ否とすべきであろう。復興債の発行が認められる根拠
もここにある。しかも、平成 23 年度にはあれほどまでに利用が拡大した「ふるさと納税制
度」¹¹も、翌 24 年度になると激減している。これもひとえに、制度導入当初は予定してい
なかった東日本大震災という事態に遭遇して、多くの日本国民の社会貢献の意識が目覚め
たのではないかとも思えたが、平成 24 年に入ると、ふるさと（寄付金を寄せた自治体）か
らの特産品目当てに、この制度を利用している人が大半であることが明らかになってきた。
要するに、善意の気持ちはなかなか持続しないのである。

このような状況から判断すると、やはり、復興特別所得税や復興特別法人税のような恒
常的・常設的な制度は、不可欠だといわざるを得ない。復興特別所得税は 25 年間にわたっ
て、所得税の額に 2.1%の税率を上乗せするものである。この極めて長期間の増税措置は当
初、あまりに現実感のない制度だと見えたが、「ふるさと納税」制度などの顛末を改めて考
えてみると、やはり復興特別所得税のように、低率であってもある程度強制的に人々に働
きかける制度でなくては、現実的な意味を持ち得ないのだと感じる次第である。この限り
では、税制においては残念ながら、性善説はあり得ないのである。

次いで、東日本大震災に係る「取崩し型復興基金」について。この復興基金制度は、東
日本大震災からの復興に向けて、被災団体が地域の実情に応じて、住民生活の安定やコミ
ュニティの再生、地域経済の振興・雇用維持等について、単年度予算の枠に縛られず弾力
的かつきめ細やかに対処できる資金として、平成 23 年度に創設されたものである。特に、
現在の低金利の状況では、従来の運用型基金は有効でないことから、取崩し型基金により
対処することとして、特定被災地方公共団体である 9 県が基金を設置することとなる場合
について、阪神・淡路大震災における措置等を踏まえ、平成 23 年度第 2 次補正予算により
増額された既存の特別交付税により措置される。基金の規模は、9 県で 1,960 億円で、阪神・
淡路大震災復興基金の措置額 960 億円を上回っている。

これは要するに、今回の大震災が一挙に被害をもたらした一方で、財政措置も一斉に大
量に用意されたため、多くの個々の自治体ではなかなか消化しきれないレベルと規模にな
っていることが背景にある。それを、予算の単年度主義を金科玉条に維持して、一刻も早
い事業進捗こそが復興事業の目標であるといった押し付けをするのではなく、もう少し時

¹⁰ ただし、安倍内閣は、平成 25 年 12 月 5 日に公表した「好循環実現のための経済対策」で、復興特別法人税を 1 年前
倒しで廃止すること（実施は 2 年間に短縮）を明らかにした。これは、そもそもわが国の法人税率が諸外国に比べて高
めであるとの産業界からの声に応えたものといえよう。

¹¹ 平成 20 年 4 月 30 日に公布されたいわゆる「ふるさと納税」制度は、制度開始以降もなかなか普及したとは言い難か
った。ちなみに、適用者・寄付金額・控除額は、平成 20 年が 33,149 人・73 億円・19 億円で、平成 21 年は 33,104 人・
66 億円・18 億円で、平成 22 年は 33,458 人・67 億円・20 億円だったが、何と平成 23 年は 741,677 人・649 億円・210
億円と、人数で 20 倍に、金額で 10 倍に急増した。

間をかけてじっくりと検討しながら復興事業に取り組むことで、持続可能な智慧とエネルギーが生まれてくるのではないか、という漸進主義のスタンス・構えである。

むすび

復旧対策・復興事業には、国・地方自治体サイドでは、避難者・被災者・被災地の事情や意向を尊重しながらも、組織的・体系的な方針と公正な運用ルールによって、着実かつ適正に問題解決に取り組まなくてはならない。これまでのところわが国では、発災直後の戸惑いから各種の段取りにやや手間取っていた気配が無きにしもあらずだが、約 3 年が経過してようやく、概ね、さまざまな手段・対策を揃えたといえよう。

問題は、そうした手段・対策をどのように適用するかだ。ここは、人々の個々の生活局面でのサバイバルや助け合いについての智慧というよりは、組織・集団での行動のありよう・指針である。どのような組織であれ、緊急事態に備えて何らかの防災マニュアルは存在する。しかし、せっかくの立派なマニュアルも、一度のリハーサルもしなければ、活かさない。それをどのように活用するかは、それぞれの部署にいる人の権限と責任、そして何より視野と資質を磨いておく必要がある。せっかくの制度や取り決めが、ほこりをかぶって埋もれていては、もったいない。運用ルールの公正さも必要だが、問題解決にタイムリーさと適正さを欠いては、「仏を作って魂が入っていない」状態である。

この際は本報告書を活用して、ぜひ、今後わが国に生じるかもしれない大災害に備えて活用できる取り決め・段取りを整理しておいていただきたい。とりわけ、具体的かつイメージ上でのシミュレーションを稼働させておくことが重要である。

第 I 部

震災からの経済復興と都市自治体財政

第 I 部 震災からの経済復興と都市自治体財政

<概況>

ポイント 1 あらまし

東日本大震災の発生から 3 年が経過した現在も、復旧、復興に向けた懸命な取り組みが行われている。まず国では、様々な税財政上の施策や迅速な復興まちづくりに向けての種々の事務手続きの簡素化、復興の現場で求められる人材の確保等の取り組みを行ってきた。また被災自治体では、住民の方々が一日も早く平時の生活に戻れるよう各地の実情に沿って、懸命に復興事業に取り組んでいる。しかしながら、住民から迅速な復旧復興が望まれているにもかかわらず、停滞が見受けられる事案も発生し、例えば、復興事業に要する用地取得の難航や建設資材の高騰等、数多くの問題が生じている。被災地の早期復興においては、何が課題なのかを見極める必要がある。そこで、被災都市自治体の取り組みに焦点を当てて、示唆を得ようとするものである。

ポイント 2 最近の国の復興加速への取り組み（主な対応）

最近の国の復興加速への取組（主な対応）は次のとおりのものである。

1 復興庁の司令塔機能の強化と現場主義の徹底（速やかに対応）

- 福島における「福島復興再生総局」の設置と復興庁幹部の常駐。
- 東京における「福島復興再生総括本部」の設置による政府中枢機能の強化。
- 「除染・復興加速のためのタスクフォース」の開始
- 「風評被害タスクフォース」の開始
- 復興庁職員の意識改革
- 「住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース」において施策パッケージをとりまとめ。
- 復興大臣の裁量で、事業費追加や新ニーズに機動的に対応するとともに、諸制度の隙間を埋めて復興の調査企画等を実施するための予算制度の創設。（H25 予算）

2 復興予算に関するフレームの見直し等（H24 補正、H25 予算）

- 平成 25 年度予算編成と併せて復興フレームを見直し（5 年間 19 兆円を 25 兆円に見直し）、必要な財源を確保。
- 復興予算について復興庁に一括計上するとともに、使途を厳格化。

3 復興の加速策の具体化・推進（H24 補正、H25 予算等）

(1) 住宅再建・まちづくり、なりわいの確保等

- 住宅・宅地の戸数の年度別目標である「住まいの復興工程表」を公表。また、工程表の実現のための加速化措置を第 4 弾まで策定・公表。

- 津波被災地域において、住民の定着を促進する住宅再建支援のための取崩し型復興基金の増額。（H24 補正）
- 公務員 OB・民間実務経験者・海外青年協力隊帰国隊員等の活用、UR の現地体制拡充、マンパワー対策の強化や被災自治体の事務負担の軽減。
- 津波・原子力災害被災地域における雇用創出のための企業立地に係る新たな支援制度の創設やグループ補助金の事業対象に共同店舗の新設や街区の再配置等を追加し、被災地域の商業復興を促進。（H25 予算）
- 復興交付金について、対象拡大やほかの支援制度による対応等、更なる柔軟化を実施。

（2）福島復興・再生の加速化

- 補正予算での福島復興・再生に向けた対策の盛り込み。
- これまで対処できなかった課題に対する新たな支援制度の創設。
 - ・地域の希望復活応援事業（H24 補正）
 - ・コミュニティ復活交付金の創設（H25 予算）
 - ・子ども元気復活交付金の創設（子育て環境の整備等）（H25 予算）
- 福島県に基金を造成し、営農再開を目的として行う一連の取組を、農地の除染や住民帰還の進捗に応じて切れ目なく支援。
- 「早期帰還・定住プラン」をとりまとめ。
- 「原子力災害による風評被害を含む影響への対策パッケージ」の公表
- 避難解除区域等における雇用機会の確保のための迅速な企業立地の促進に資する措置（税制）など福島復興再生特別措置法の改正
- 「被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針」の閣議決定・国会報告

出典：復興庁「復興の取組と関連諸制度（平成26年1月17日）」

ポイント 3 東日本大震災からの復興における都市自治体の取組みと財政について

第 I 部では、東日本大震災からの復興について、それを支える都市自治体財政との関係もあわせ、以下のとおり被災された都市自治体から復興の取組みについてご報告をいただいた。また、その内容に基づき研究会委員との間で議論いただいた。

第 1 章では、釜石市副市長の若崎正光氏から、被災状況及びその後における復興まちづくり、まちのにぎわい創出の取組み等について、ご報告いただいたものを掲載している。

第 2 章では、大船渡市副市長の角田陽介氏から、被災状況と市の現状、また住宅復興にむけた合意形成の課題等についてご報告いただいたものを掲載している。

第 3 章では、仙台市財政局理事の中垣内隆久氏から、地域経済の概況、市の復興まちづくりの方針やその実施における課題等についてご報告いただいたものを掲載している。

第 4 章では、岩沼市長井口経明氏から、地域コミュニティを維持して行った防災集団移転促進事業や新たなまちづくりに向けた取組み等についてご報告いただいたものを掲載している。

第 5 章では南相馬市副市長江口哲郎氏から、他自治体とは異なる性質の被害とその対応状況、地域経済等の現状、復興に向けた課題等についてご報告いただいたものを掲載している。

第1章 撓まず屈せず―釜石市復興まちづくり計画―

釜石市副市長 若崎 正光 氏

はじめに

釜石市の復興まちづくりの報告の前に、まず釜石市を紹介したい。釜石の市街地は川沿いと海岸線のわずかな平地にある。高さ200～300メートルの大変急峻で堅い岩石の山が海岸線まで迫り、釜石の地形を象徴している。幹線道路は、どの集落に行くにも必ずトンネルを通る。トンネルを通らないと隣の集落にいけないまちである。

安政4年に日本初の洋式高炉が連続出鉄に成功し、12月1日は鉄の記念日と言われている。また、日本人の手による最初の海図は釜石港であり、明治政府による官営製鉄所があり、釜石市の鉄道は日本で3番目にできた。

市民は狭い場所に大変密集したまちをつくり、海岸線にまで人が住んでいる。人口は震災前ではほぼ4万人であった。しかし昭和38年には9万2,000人おり、盛岡に並ぶ大きなまちだった。市街地の面積はわずか11平方キロで、全市面積の443平方キロの2.4%しかない。このうちの7平方キロが今回浸水している。また、過去に何度も災害を受けている。明治29年の三陸津波と昭和8年の昭和三陸津波である。そして昭和20年7月14日と8月9日の2回、艦砲射撃を受け、約1,000名の市民が亡くなった。艦砲射撃の目標は軍需工場とみなされた釜石製鉄所だった。

過去にたくさんの災害を受けたが、その都度市民は立ち上がり、まちを復興させてきた。今回もまた、この災害を乗り越えようと頑張っている。

資料1 震災前の釜石市街地



1 市内の被災状況

(1)被害の全体概要

東日本大震災では震度6弱の地震と、10～20メートルの大津波が釜石を襲った。死亡者数は合計で1,041名であり、行方不明者が153名いらっしゃる。今でも遺体の捜索が続けられている。家屋の被災は全住居の30%であり、被災事業者が全事業の約60%という未曾有の災害である。

(2)各地の状況

湾口防波堤があった市街地は、確かに建物は残った。しかし、津波漂流物で1階が壊され、大規模半壊状態となり、多くは建物そのものを壊さざるを得ない。また、漁村集落のほとんどは全壊であった。^{うのすまい}鵜住居は発達した平野に平らな土地が広がっており、防災センターには市民がたくさん逃げ込んで亡くなった。ものの見事に何もなくなり、今行くと寂しい草原になっている。

漁港の売り上げは26億円だが、関連する産業で2,131億円の被害があり、公共土木施設も含め大変大きな被害が出た。

復旧については、議論を重ねて公共施設の計画を考えた。すべての施設の復旧を前提に、今の3万数千人の規模に合わせた、いわば「身の丈に合った規模」の復旧を考えている。

ライフラインの被害は復旧に5日から数か月程度かかった。大体ほぼ復旧しているが、2013年のNHKのドラマで有名になった北リアスと南リアスの三陸鉄道が2014年4月に全線開通する。しかし、宮古から釜石間のJR山田線の復旧のめどがまだ立っていない。

資料2-1 市内各地の被災状況



資料2-2 市内の被災状況（人的被害、建物被害、産業関連被害）

②-2 被災状況(2)

Future Creation
KAMAISHI CITY

- 人的被害 死亡888人(身元不明9人含)、行方不明152人 (計1,040人)
- 建物被害 住家被害4,704戸(全住家16,182戸の29%)、非住家817戸

- 産業関連被害
被害額は2,131億円(概算)

- 水産関係被害

- 釜石港の年間水揚げ金額26億円の10倍近い231億円
- 市内3漁港の漁船1,734隻のうち1,692隻が被災(98%)

- 事業所被害

- 市内全事業所2,396事業所のうち浸水範囲の事業所数1,382(58%)

水産関係被害	漁港・海岸施設	10,515
(H23.12末現在)	水産関係	12,625
	計	23,140
農林関係被害	農地・農業施設	5,786
(H23.12末現在)	林業(林道含む)	125
	計	5,911
公共土木施設被害	市管理(道路・橋梁等)	1,656
(H23.12末現在)	県管理(〃)	813
	計	2,475
釜石港被害	湾口防波堤等	76,956
経済被害(第2・3次産業)※概算数値		56,256
土地・家屋・償却資産※概算数値		48,379
合計		213,117
		(単位:百万円)

資料2-3 市内の被災状況（公共施設被害、ライフライン被害）

②-3 被災状況(3)

Future Creation
KAMAISHI CITY

・ 公共施設被害

市役所等	釜石市役所(第1～4庁舎)、保健福祉センター、鶴住居地区防災センター、平田地区生活応援センター	観光施設	根浜海岸健康福祉センター、観光船「はまゆり」など
学校等	鶴住居小学校、唐丹小学校、釜石東中学校、鶴住居幼稚園など	消防防災施設	釜石消防署、消防団施設17施設、防災行政無線屋外拡声子局29局など
社会福祉施設	鶴住居児童館、唐丹児童館、箱崎児童館など	その他の施設	市民文化会館、公営住宅、ポンプ場、下水処理場、魚市場など
社会教育施設	公民館施設3施設、集会所施設6、戦災資料館など	国・県の施設	釜石警察署、港湾事務所、港湾合同庁舎、湾口防波堤など

・ ライフライン被害 (復旧に5日程度から数か月程度)

・ **電気** 全域停電 ⇒ 3/15～段階的に復旧

・ **水道** 全域断水 ⇒ 3/18～ "

・ **都市ガス** 全域停止 ⇒ 3/27～ "

・ **固定電話** 全域不通 ⇒ 3/17～ "

※3/14～無料公衆電話各所に設置

・ **携帯電話** 基地局流失等により通信不能
⇒ 3/19～段階的に復旧

・ **ケーブルテレビ** 本社被災で停波 ⇒ 4/11～ "

・ **下水道** 設備被災により停止 ⇒ 4/19～ "

・ **鉄道** 全線運休 ⇒ JR釜石線復旧(4/6～)

JR山田線、三鉄南リアス線は復旧未定

※市役所ライフライン復旧(水道3週間・通電1か月・固定電話2か月)

※市内道路の全面復旧は4月末

(3) 震災の教訓

市は震災前に準備していなかったわけではなく、真摯に防災対策に取り組んできた。しかし、想定災害、想定地震及び想定津波の規模は、明治三陸地震津波、昭和三陸地震津波、また30年の間に99パーセント発生すると言われていた宮城県沖地震だった。ハード施設やハザードマップ等もすべてできていた。全住民にハザードマップで、「ここは何メートル浸水する」などの情報を知らせ、また湾口防波堤などのハード施設も整備した。また、津波防災意識の伝承を目的に「いのちてんでんこ」の教育を行い、自主防災組織もつくった。しかし、今回の津波はこの想定をはるかに超え、全く無力だったことが悔やまれる。

そこには住民の甘え、油断もあった。1年前に起きた津波、地震の警報でも「数十センチぐらいだったので大丈夫だろう」、「チリ地震でもほとんど津波が来なかった」と、3メートルの津波警報で今回も来ないと思ってしまったようだ。停電になり、その後の放送が聞けない。地震後に片づけをしていて、地震が長かったので地震ばかり考えて、津波の危険を考えなかったと、後のヒアリングでわかった。

危ないと思っている場所は皆、逃げて助かっている。1番の問題はハザードマップの外側にいる人が「津波はここまで来ない」と思い、逃げなかったケースである。逃げても自分の家の2階に逃げたので、波にさらわれてしまった。死者の6割が逃げなかった人で、津波浸水想定区域外で見つかっている。車両で逃げた人は渋滞に巻き込まれて命を落とした。一方、海のそばの水産加工で働く日本語がよくわからない中国人の水産研修生100数十名は、全員逃げて助かった。また、子供たちが全員逃げて助かっている。

資料3 避難行動の反省点

②-5 震災の教訓2（避難行動の反省点）



- ▶ 2010年のチリ地震等、過去の大津波警報発令による「慣れ」、「後遺症」の可能性あり

<津波襲来への反応>

・津波に襲われるとまでは思わなかった	44.0%
・避難の必要性を感じなかった	29.4%
- ▶ 防災行政無線は、切迫感のある放送内容とする必要性を痛感
- ▶ 防波堤・防潮堤の防浪施設への「過信」
- ▶ ハザードマップが「安心マップ」として受け止められ浸水想定区域外で多くの犠牲者（死者の6割）
- ▶ 車両避難のルール化
- ▶ 避難誘導のあり方、災害時要援護者避難方法の検討
 - ⇒ 中国人水産研修生の避難行動
 - ⇒ 防災センターの悲劇と、児童の率先避難行動



津波からの避難行動の例として「釜石の奇跡」と報道された事例をご紹介します。

事例では、子供たちは東中学校と^{うのすまい}鶴住居小学校にいたが、地震後、真っ先に逃げ出した。普段から中学校と小学校が一緒に防災訓練しており、約700メートル先の「ございしょの里」に集結する訓練を行っていた。しかし、高さはそれほど稼げない。危ないと子供たちも判断して、もっと先に逃げた。そこでちょうど津波がとまったが、まさに命からがら子供たちは逃げ切った。そして地震発生6日前に完成したばかりの釜石山田道路の4.6キロ区間に逃げ込んで、孤立したまちを回避し、まちの避難所まで逃げる事ができた。そこに出入りする車に乗せてもらった。トンネルが開通していたので車が通っていて、また無停電電源装置があるので中は明るかった。トンネルの中で子供たちはトラックに安全に乗って避難所まで行けた。子供たち600人は全員助かり、その子供につられて地域のお年寄り、保育園の子供たち100人が助かった。

資料4 震災当日の避難行動



一方で、今回のハザードマップの外にあり、津波が来る浸水域のぎりぎりのところにある防災センターにたくさんの方が逃げ込んで亡くなってしまった。いかに今回の津波による浸水の範囲が広がったかを物語っている。

市内全域で子供たちが頑張ったが、釜石小学校の子供たちは特にすばらしいと思う。当日は午前授業で、皆下校済みだった。学校は高台にあり避難所になるが、子供たちの住む家は下にあるので、家でゲームや岸壁のそばで釣りをしていた。実は、子供たちは浸水する場所にいたのだ。しかし、子供たちは自分で判断し、自分の祖母、弟を連れて、全員自主的に避難して全員助かっている。日ごろの防災訓練のたまものである。地域の防災マップの学習や、下校時に

ロールプレイングで避難訓練をしていた。また、防災訓練で津波警報発令も行っていたので、こうした訓練が今回見事に生かされた。

2 復興へ向けた取組み

(1)新しい防災心得

市の新しい防災心得は、とにかく揺れたらすぐに逃げることである。「100回逃げて津波が来なくても101回目も逃げて」というのが、今回記された子供の津波記念碑の言葉である。最大の目標は人命の損失をゼロにすることである。若者は逃げられるが、1番の問題はお年寄り、要支援、要援護者をどうするかである。

また、学校の指針が変わった。警報時は子供を学校の管理下に置いて帰さないことにした。逃げれば命は助かることを子供たちに学ばせてもらった。

資料5 釜石市の新しい防災心得

②-8 震災の教訓5（市の新しい防災心得）

(1)地震・津波には、財産を捨ててもすぐ避難！
(2)堅強なハード施設があってもすぐ逃げる！
(3)いつか来るはずではなく、すぐの備えを！
(4)自然に畏敬の念、「想定外」をなくす！
(5)初動体制・対応が極めて重要！
(6)どんなに多忙でも記録作業を忘れない！
(7)**【最大の目標】⇒人命の損失を0に！**
(8)**【学校の新指針】⇒警報時は子供を学校管理下に！**

生命優先の
減災まちづくり
を重点的に推進

津波対策の基本的な考え方

海岸保全施設	まちづくり	ソフト対策
		
多重防災型まちづくり		

(2)釜石市復興基本計画

新しい防災心得を踏まえ、再び釜石市の復興に、立ち上がって頑張っていこうと決めた。スローガンは「三陸の大地に光輝き、希望と笑顔があふれるまち釜石」である。基本理念が「次世代に誇りうるまちを創ること」であり、基本姿勢は「^{たわ}撓まず^{くつ}屈せず」である。何度も津波被害を受け、艦砲射撃にもやられたが、その都度立ち上がってきたのが釜石市民である。

もちろん震災前からいろいろな課題もあったため、復興の中で震災前の課題も克服していこう、震災をばねにさらにいいまちにしていこうと決意している。

③-1 釜石市復興基本計画

目指すべき将来像：三陸の大地に光輝き、希望と笑顔があふれるまち釜石

復興に向けての課題

- ・ 新たな津波災害対策の構築
- ・ 人口減少・少子高齢化への対応
- ・ 交流人口の拡大への対応
- ・ 産業の再生と雇用の場の確保

- ・ 安心できる暮らしの確保
- ・ 次世代に継承する取組の展開
- ・ 地域を支える人材の確保
- ・ 地域資源を生かしたまちづくりの展開

Future Creation
KAMAISHI CITY

◆策定趣旨
東日本大震災からの早期復興と新しいまちづくりのビジョンと施策を取りまとめたもの。

◆計画期間
平成23年度から32年度までの10年間を計画期間（応急・前期3年、中期3年、後期4年）

◆性格・役割
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。

基本理念
次世代に誇りうるまちを創ること

基本姿勢
ため 挑まず屈せず

基本方針

- 1 災害に強い都市構造への抜本的転換
- 2 この地で生き続けるための生活基盤の再建
- 3 逆境をバネとした地域経済の再建
- 4 子どもたちの未来や希望の創造

◆策定までの経過

専門家を含めたまちづくり委員会や各地区でのまちづくり懇談会、パブリックコメントなどを経て、平成23年12月22日に、議会の議決を経て決定。



基本目標

- 1 暮らしの安全と環境を重視したまちづくり
- 2 絆と支え合いを大切にするまちづくり
- 3 生活の安心が確保されたまちづくり
- 4 人やもの、情報の交流拠点づくり
- 5 ものづくり精神が息づくまちづくり
- 6 強く生き抜く子どもを育てるまちづくり
- 7 歴史や文化、スポーツを活かしたまちづくり

資料7 復興インフラ整備事業の制度例

③-2 復興インフラ整備事業の制度例

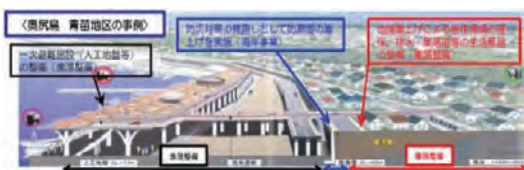
- ①防災集団移転促進事業
- ②漁業集落防災機能強化事業
- ③被災市街地復興土地地区画整理事業
- ④津波復興拠点整備事業
- ⑤公園、復興公営住宅、等

Future Creation
KAMAISHI CITY

復興インフラ整備事業のイメージ



〈復興拠点 青苗地区の事例〉



津波復興拠点整備事業の創設

創設と課題

住宅、商業施設、12階の高層（学校、児童施設、市22庁舎等）等、都市機能全般に大きな被害

特徴と課題

市街地の復興と一体的に整備するための制度創設を決定することとする（全量買収方式で整備することを目指す）

【事例】市街地の復興と一体的に整備することとする（全量買収方式で整備することを目指す）

【事例】市街地の復興と一体的に整備することとする（全量買収方式で整備することを目指す）

整理前



整理後



日さんの整理後の宅地

(Bさんの整理後の宅地)

減歩

換地

公共減歩（道路や公園などの用地となる）

保留地減歩（売却して事業費の一部に充てる）

19

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

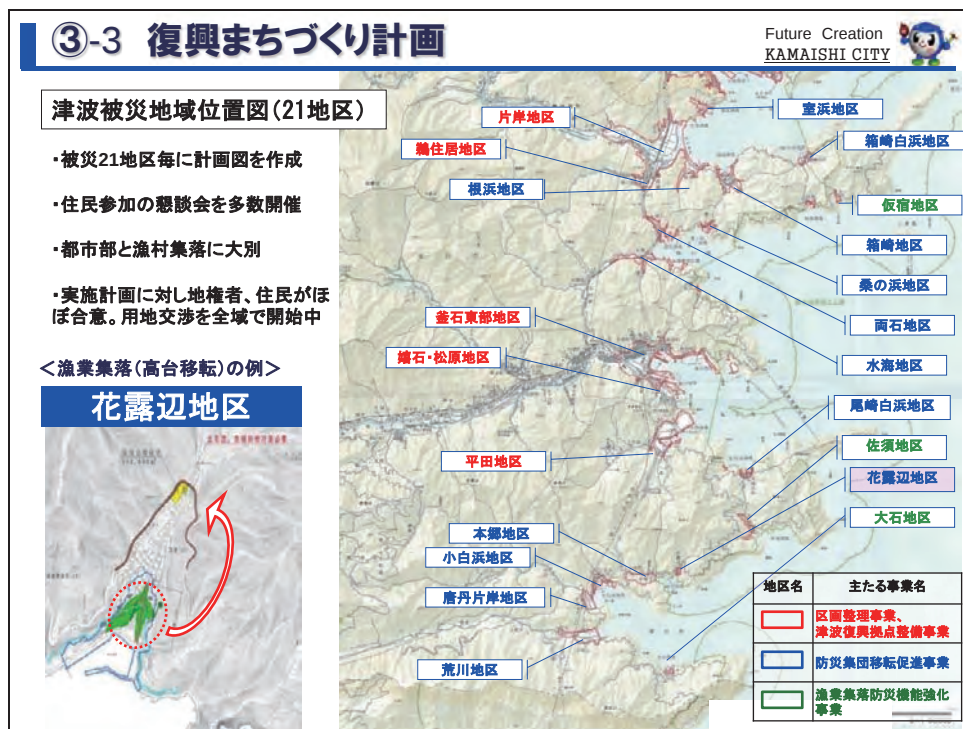
(3)復興まちづくり

復興インフラ整備事業予算を駆使し、各集落の特性に合わせて、地区ごとに計画をつくった。釜石市は、川沿いのわずかな平地と沿岸部にたくさん集落がある。釜石市中心部の2,000戸を数える東部地区と、沿岸部の被災した数十戸単位の集落が大小合わせて21地区もある。対象地区ごとにすべて地区計画をつくったが、土地の利用計画までの合意はまだ完全ではない。総論賛成各論反対の方を説得して、事業に協力いただくことになる。地権者との用地交渉で大きな壁に当たり、なかなか前に進まない状況だが、やっとこれから動き出しそうな感じである。

まちづくり事業の進捗が最も進んでいるのは花露辺地区である。もともと防潮堤がない集落であり、沢沿いに傾斜している地区である。下の方に住んでいる方は今回津波で被災したので、上の方に住みかえる。黄色いところに復興公営住宅と、あと自力再建の家をつくってもらう。下の方には高い道路をつくり、そこを堤防代わりにするなど、事業を組み合わせ、まちづくりをしている。鉄筋コンクリートの復興公営住宅が間もなく完成するので、新しい公営住宅で新年を迎えられそうで、皆の会話が変わってきた。引越しや新生活に向けた準備の話題が住民間に出るようになり、将来への希望に満ちた話になってきたのは、大変ありがたい。

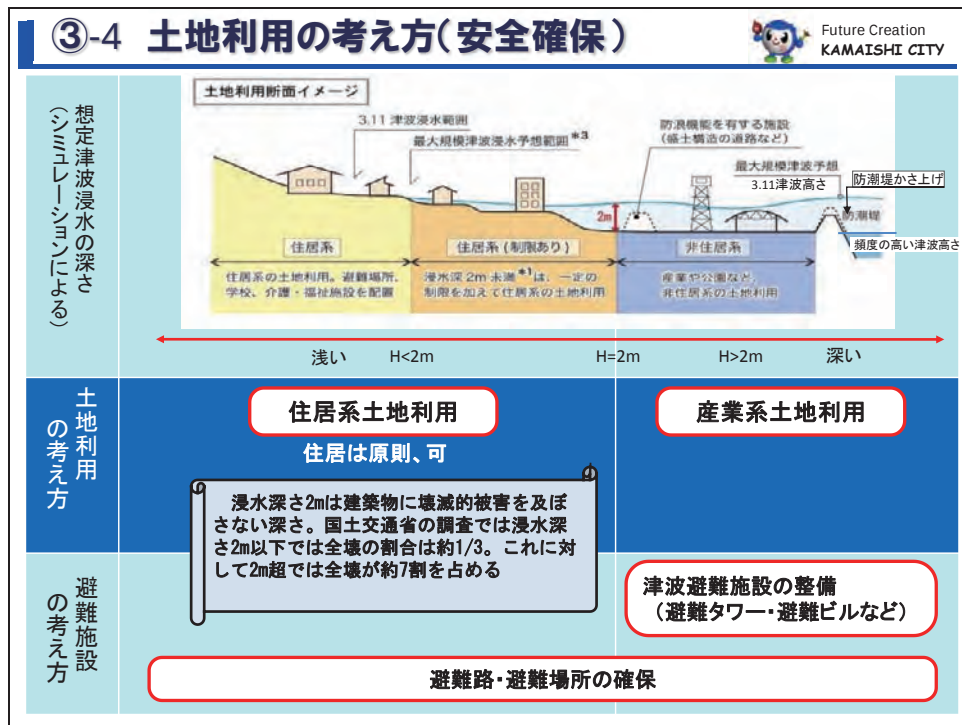
しかし、他の地区はこれからである。今、市内で進んでいる復興公営住宅は浸水しなかった場所につくっている公営住宅である。市も県もつくっている。浸水した場所につくるのはまさにこれからである。かさ上げなど基盤整備を行わないと建てられないので、まだまだ時間がかかる。

資料8 復興まちづくり計画



(4) 土地利用と住民合意の考え方

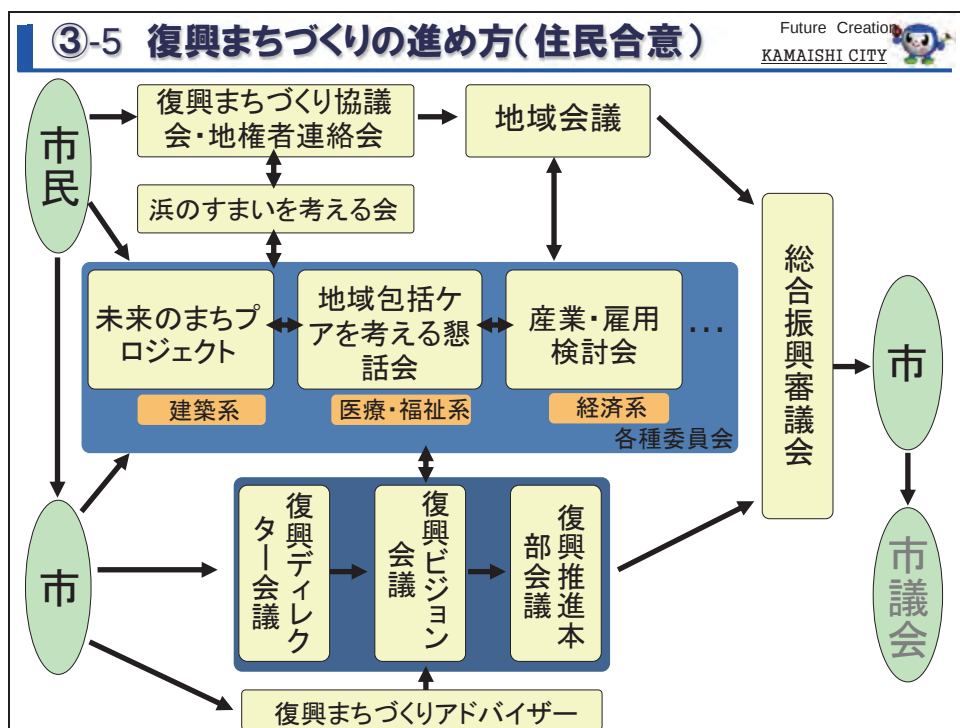
資料9 土地利用の考え方



まちづくりにおける土地利用の考え方を申し上げたい。1番のネックが釜石のまちの中、市役所がある中心部である。湾口防波堤が第1の津波のガードとなる。第2のガードとして水際線に防潮堤をつくる。しかし、これだけでは超えてきてしまう。市内に2メートル以上の津波が入ってくるので、これだととても人が住めない。

そのため、もう1つ陸側にマウンドをつくって、さらに津波の深さを小さくする。少しはかさ上げし、住居系（制限あり）の地区も配し、まちをつくっていく。区画整理でかさ上げし、津波が来ない場所もどんどんつくる。青いところの事業系と、オレンジの住居系（制限）は、津波が入ってくるので、災害危険区域に指定される。オレンジは建築制限をかけて人が住める場所である。例えば、1階部分を車庫やピロティ構造にするなどして、人は2階に住む。あるいは、1階には商店を構える。一定の高さ以上にすれば住めるよう条例をつくり、建築制限をかけながら居住も可能とした。実際、市内には少しずつ家が建ち始めている。

国土交通省の調査の結果から出された浸水深の目安は2メートルである。住民にこの計画を理解してもらうために、釜石の特徴かもしれないが、本当にいろいろな話し合いの場を持っている。住民懇談会に始まり、復興まちづくり協議会、地権者連絡会などたくさんの話し合いを重ねている。住んでいた方、商店を営んでいた方、あるいはその土地を持っている方、権利を有する方等と話し合い、計画を練り上げ、まちづくりの合意を得てきている。



地域会議は地域のことは地域で考えようと、行政に住民が参加してもらう場である。そこで了解したら、市長の最高諮問機関である総合振興審議会にかける流れである。下からボトムアップで理解を深めていただく。その合間には浜のすまいを考える会といったワークショップと、図の下にあるように、学識者からいろいろアドバイスをもらう。ディレクター、アドバイザーなど建築の専門から意見をいただく場として、未来のまちプロジェクトがある。「多機能な復興公営住宅をどのようにつくったらいいか」、「学校をどうしたらいいか」を話し合う場である。あるいは、医療・福祉系で地域包括ケアを考える懇談会などでも話し合いを行っている。それでも市民からは、まだまだ市は我々の声を聞かないと言われる。担当者にとっては本当に大変だが、市民の声に耳を傾け、「急がば回れ」でいいねいに市民との合意形成に努めている。

(5) 復興に向けた取組み

釜石市の復興に向け、元気を出す取組みをいくつか興しているので、それを紹介する。津波で浸水した場所は水産加工が多かったが、内陸部の新日鐵やSMCといった大企業の再開が早かった。キッチンカープロジェクト（移動商店）の取組みは6月から開始した。また仮設商店街が県内第1号として釜石から始まるなど、種々の取組みの着手は早かった。

災害廃棄物の処理については、環境省のモデル事業を行い、全国にデータを発信した。平成24年3月現在、最終処分までの工程表をつくれたことが、その後の瓦れき処理をスムーズにした。これも釜石が頑張った成果の1つだと思う。

また、地元への還元を一生懸命考えた結果、いかに地元の企業を使い、リサイクル率を上げ

るかを重視した。県には委託せず市が独自に広域処理を進めたが、事業の進捗を図るため終盤では東京都の広域処理にご協力いただき、計画期間内に完了しそうである。

資料11-1 早期事業再開状況

④-1 早期事業再開状況

Future Creation
KAMAISHI CITY

発災から1ヶ月後の4月上旬に操業再開(新日鐵)

7月に発電事業運転開始、鋼材生産もほぼ回復(新日鐵)

物資供給などの復旧支援と並行しながら生産活動を展開(SMC)

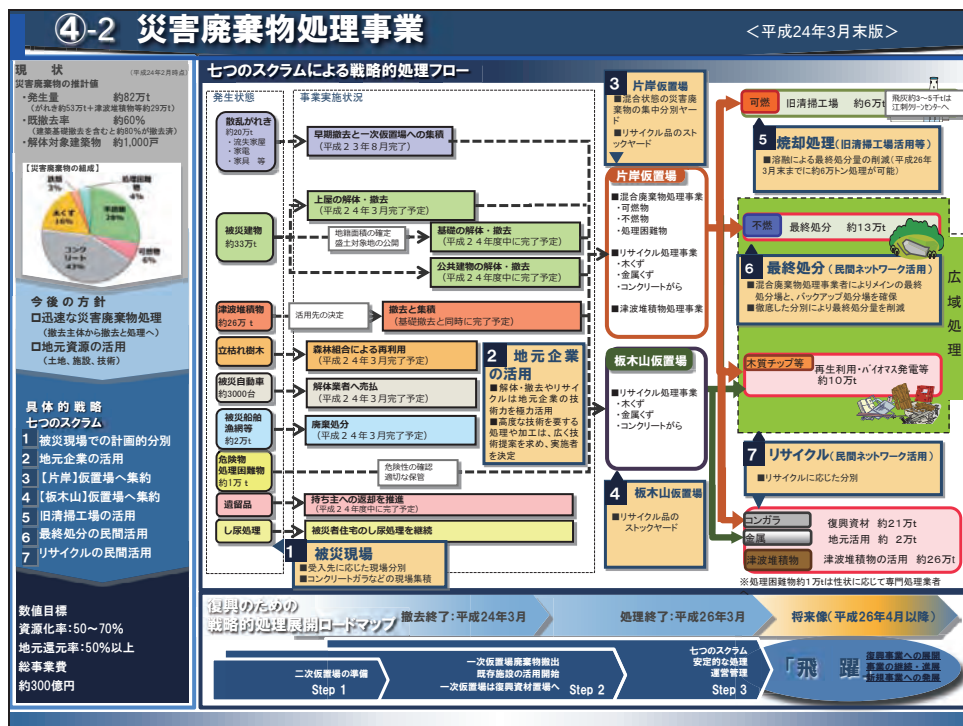
工場損壊も、いち早く動き出す鉄工団地

キッチンカーの運行開始(6月)

県内第一号の仮設商店街(8月)

市場再開(8/4)で水揚げ可能に

資料11-2 災害廃棄物処理事業



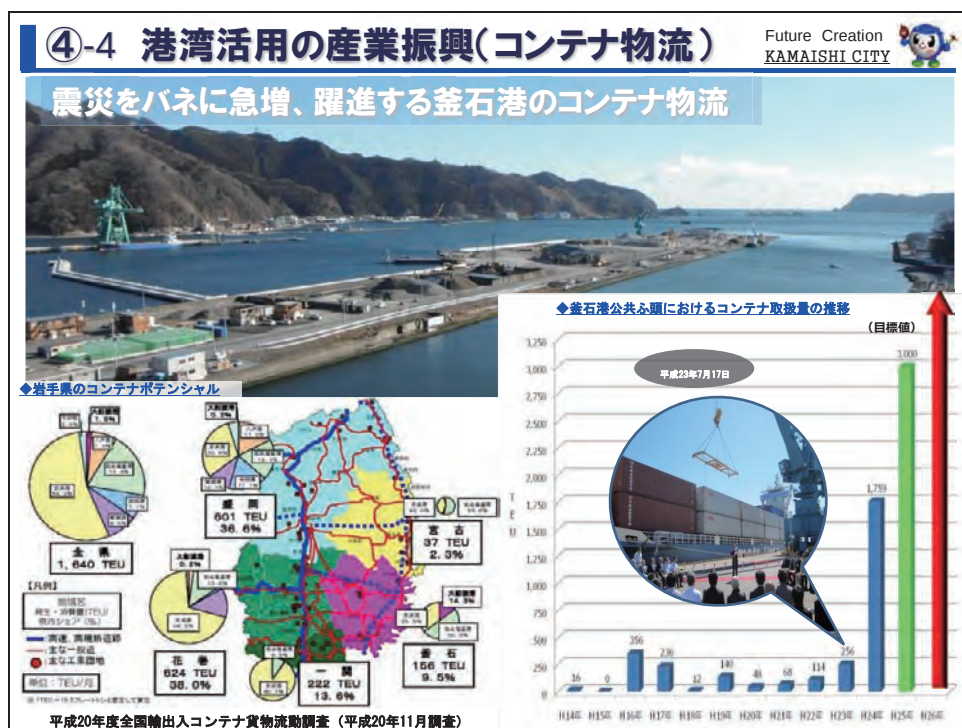
(6) 水産業、商工業の復旧状況

商工業、水産業も大分復旧してきた。しかし商工業でグループ補助をもらった方は、基盤整備が進まず、なかなか再開できないことなどが悩みのようだ。

資料12-1 水産業・商工業の復旧状況



釜石港のコンテナ取扱量は、震災をばねに急増した。これは被災地支援を考えたコンテナ会社のOOCLが釜石をコンテナヤードに指定していただいたおかげである。仙台などの他港からではなく、内陸部にもともとあったコンテナを釜石の港から出そうという、岩手県内の荷主の思いを反映して釜石が使われた。震災後の復興道路が沿岸部を走る縦軸で、復興支援道路が横軸である。その交差するところが釜石であり、道路がどんどん便利になるので、物流基盤の充実を追い風に、釜石港の利用が急増している。



3 まちのにぎわいを再生する

まちのにぎわい創出について申し上げる。商業とにぎわいの拠点をフロントプロジェクト1、新庁舎がつくられる場所あたりをフロントプロジェクト2、そして魚河岸、魚のにぎわい機能をフロントプロジェクト3と称し、それぞれ点でまず整備する。次に線でつなぎ、さらに各プロジェクトが面的な広がりになることを期待している。今、1番スピードアップが図られているのはフロントプロジェクト1である。

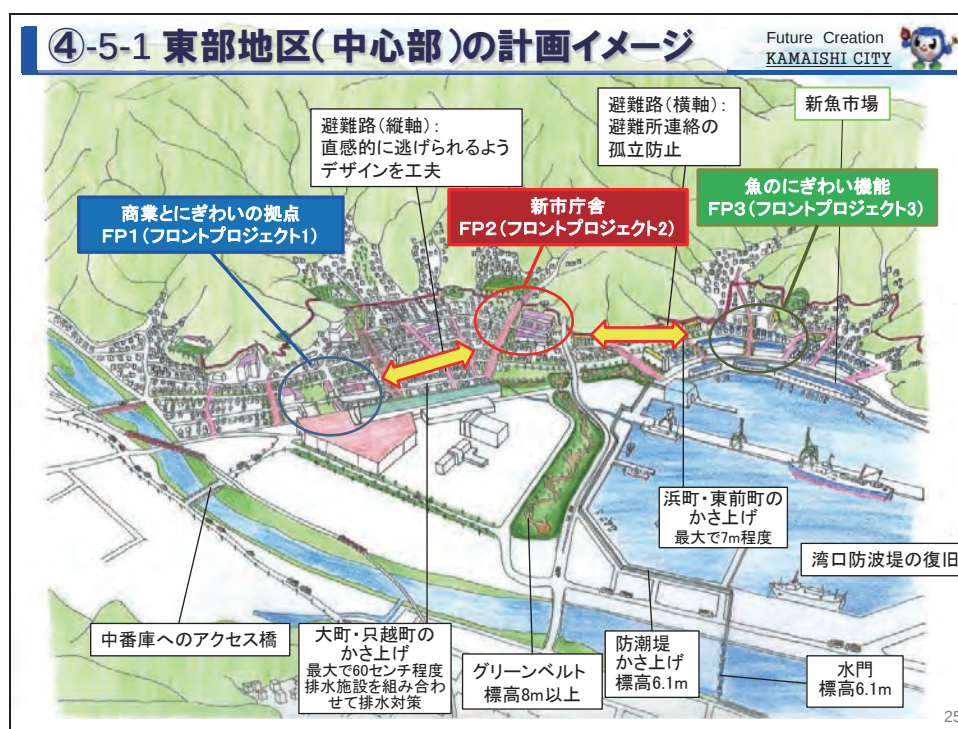
フロントプロジェクト1を進める理由は、まず、まちが多重防御で守られることである。湾口防波堤と防潮堤、水門で守り、なおかつ緑色のグリーンベルトでまちを守る。これでまちへ入ってくる津波の深さが2メートル以下になる。そして、皆さんにここでもう1回、なりわいを復興してもらおうという考えである。フロントプロジェクト1の前方にある大きい建物は現在建設中の大型商業拠点（イオン）である。平成26年3月に開業の予定。イオンが釜石に立地する契機となったのは、市長と高校生との話し合いであった。「釜石は全然楽しくない。デートする場所もないし、つまらない」、「わざわざ盛岡に行かなくても、釜石で過ごせる場所があればいい」との意見に動かされ、若者定住促進も期待してイオンに立地していただくことになった。

しかし、既存商店街への影響や交通が渋滞するなどのデメリットも懸念される。地元商店会と何回も話し合い、地元からは「イオンに来る人がまちにも出てくれる回遊性をつくるために自分たちも頑張る」と言ってくれた。立地協定を結んで、イオンが6月から工事を始め、鉄骨が組み上がっている。平成26年3月に完成予定で、地元から500人が雇用される。200人は外か

ら来るそうだが、地元でそれだけ集まるかが心配である。

また、文化芸術の砦である市民文化会館が震災で被災したので、フロントプロジェクト1前面に移築し、人が集まる場所とする。そして公共駐車場などいろいろな人が集える場所をつくり、まちへいざなう。これを運営するまちづくり会社の設立も検討している。

資料12-1 中心部の計画イメージ



④-5-2 大型商業拠点の誘致

◆大型商業施設の立地計画概要

- ・事業者 イオンタウン㈱
- ・出店規模 敷地面積 約3万㎡
延床面積 約4.7万㎡
- ・業 態 核店舗(スーパー)、専門店、
飲食サービス等でモール形成
- ・地域連携 地元商業者の優先入居検討
商店街との共同事業を計画
- ・開店時期 2014年春

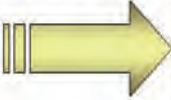
◆大型商業施設のメリット・デメリット

＜主なメリット＞

- ①地元購買率の向上(消費者利便性向上)
- ②交流人口の増加
- ③雇用の場の創出

＜主なデメリット＞

- ①既存商店等への影響
- ②交通渋滞の可能性





道路計画イメージにつき、今後変更となる可能性があります。

東部地区商業推進協議会
(2012.5発足、数回開催)

- ①イオンの立地を歓迎する
- ②商店街との回遊性確保、商店街側の独自の集客機能を高め、相乗効果を図っていく
- ③2013.3に「立地協定」締結、2013.6に地鎮祭・起工式

資料12-3 フロントプロジェクト1の概要

④-5-3 フロントプロジェクト1

公共施設と商業施設の効果的配置により、交流と商業の拠点となる新しい市街地の顔を作り、周辺への投資を誘発させるプロジェクト





H24 第1街区事業用地買収

↓

東部地区商業推進協議会設立

↓

基本構想策定

↓

H25 第2街区事業用地買収

↓

基本計画・設計着手

↓

経営主体設立

↓

一部施設着工

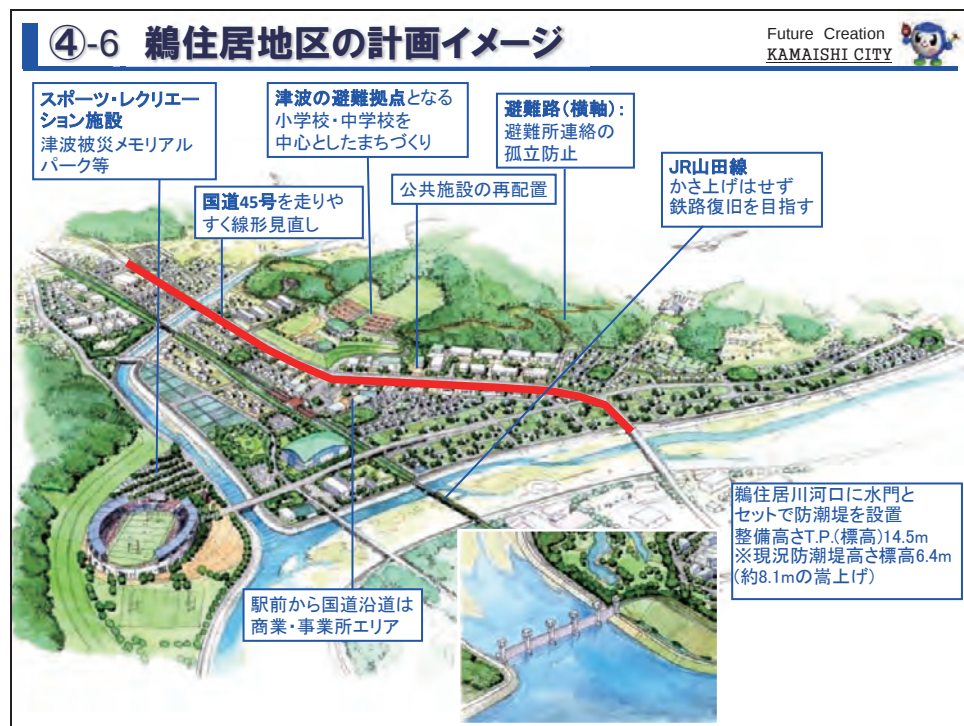
4 学校と駅を中心としたまちづくり

一方で、大きな被害があった^{うのすまい}鵜住居地区のまちづくりについて申し上げる。ここの復興においては、もう1度、皆が住むまちにするために、学校を地域の核にしたいとのことだった。現在、川の上流の安全な場所に仮設校舎があるが、まちから遠いことが難点。学校は地域の核であり、防災の拠点にもなり得る。そこに行けば安心で、子供を預けておけば親は心配しなくていい。それらの配慮から、中心部の山を削り高台に学校をつくって、その下に自分たちは住む計画とした。

したがって、学校と駅がまちの中心になるので、JR鵜住居駅はぜひ再開していただきたい。先ほどの東中学校、小学校の跡地は使い道を見つけるのはなかなか厳しい。スポーツ拠点にし、ラグビーのワールドカップが開催できないか、検討しているところである。

この地区は、川をずっと上流へさかのぼると橋野高炉跡という世界遺産登録の候補地になっている。川の河口は根浜海岸という大変すばらしい砂浜であり、2016年国体のトライアスロンの会場である。鵜住居の復興はまさに復興のシンボルになる地区ではないかと思う。

資料13 鵜住居地区の計画イメージ



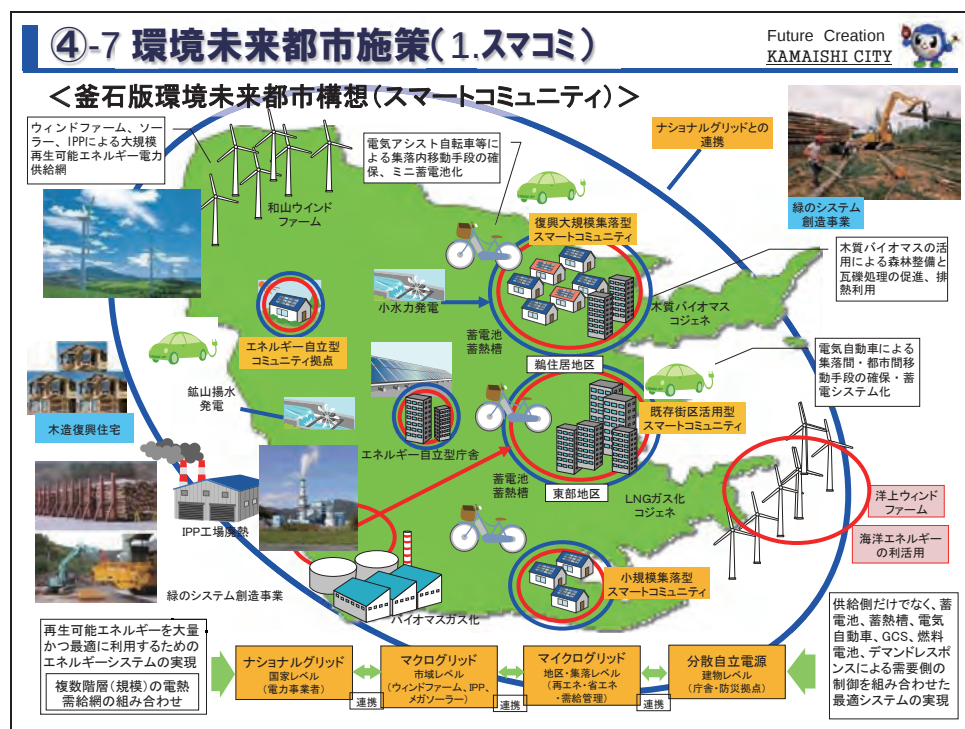
5 環境未来都市・釜石

釜石で行う新たな取組みについて申し上げる。釜石は環境未来都市に選定された。釜石は、1つ目は低炭素、省エネ、省資源、2つ目が超高齢化対応、3つ目が地域資源の活用で、1つ目の低炭素の中ではスマートコミュニティを考えている。

釜石市はもともとエネルギーをつくる拠点だった。火力発電所やウインドファームもあり、これからは洋上風力をやろうとしている。また、林地残材、間伐材を石炭火力発電所に入れて、混焼なども行っている。今回の震災において、大規模停電で全く市民生活が麻痺してしまったので、エネルギーの地産地消の取組みを考えている。

あまりお金がかからずにできそうなのは、例えば復興公営住宅の屋根貸しである。「屋根を貸すので、どうぞ事業者の方はいらして下さい。20年間資金を回収していただいて結構です。あまったら市の基金に入れてください」と募集したところ、さっそくある事業者から応募があった。どこでやるかを今後検討して、対応していこうと思っている。

資料14-1 釜石市環境未来都市構想（スマートコミュニティ）



また高齢化に関連するものでは、もともと医療再生の地域の取組みがあった。在宅医療を大変頑張っている地域であったことが、今回の震災で大変力を発揮した。在宅医療と医師、それから歯科医師、薬剤師が連携して、見事な災害派遣医療チーム(DMAT)の対応などを行ってもらった。その在宅医療の連携の中で、タブレット端末を使ったデータの共有、ICTを使った医療ネットワークなどを行っている。

地域資源はたくさんある。世界遺産、ラグビー、トライアスロン、ジオパーク、潮風トレイ

ル、及び復興国立公園などがあり、フィールドミュージアム構想を展開している。代表が橋野鉄鉱山であり、「明治日本の産業革命遺産」になった。九州や山口の萩が近代文明のあけぼのと言われているが、鉄の歴史を見ると釜石市は近代製鉄の発祥の地であり、釜石は重要な要素として名を連ねた。わずか50～60年間に日本が近代化をなし遂げた、重要なルーツが釜石にあることから、平成25年9月に政府からユネスコへの推薦が正式に発表され、来年以降の調査を経て再来年に登録の予定になっている。これもぜひ頑張っていきたい。地元の宝だと思っていたものが、日本の宝、世界の宝となれば、市民の大きな喜びであり、励ましになると思われる。

資料14-2 釜石市環境未来都市構想（フィールドミュージアム構想）



6 釜石市の財政

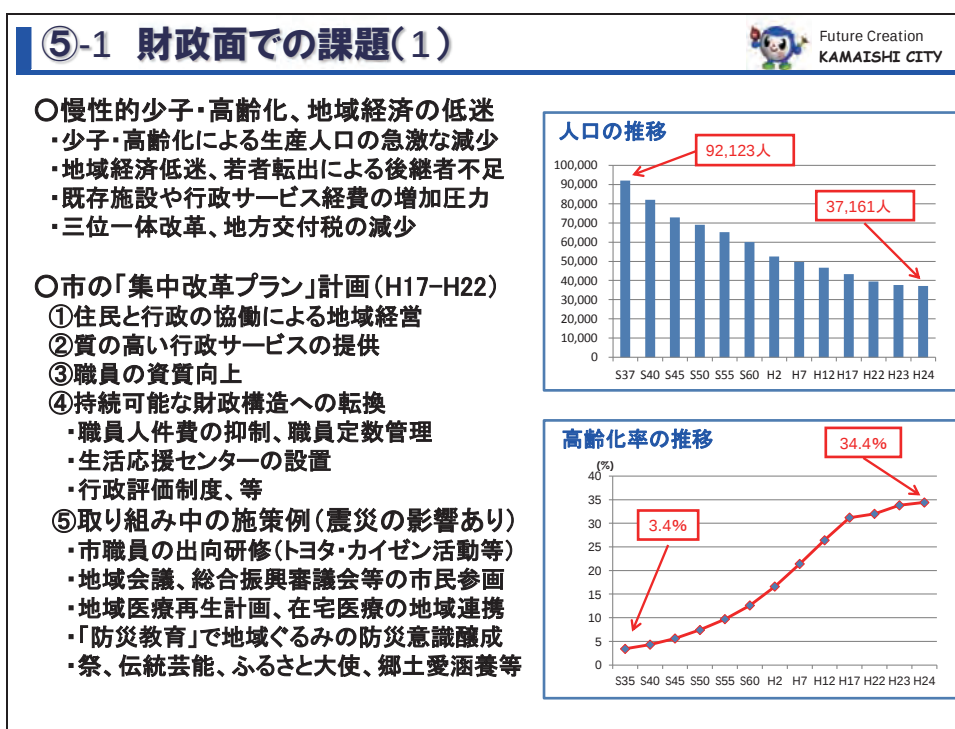
釜石の復興まちづくりを支える市財政について述べたい。もともと釜石の人口は昭和37、8年ごろには約9万2,000人いたが、現在では約3万7,000人になった。しかし、かつての行政サービスの名残がたくさんあり、現在の規模にあったそれにどのように変えていくかが市の課題であった。生産人口がどんどん減り、地域経済は低迷する。市も大変危機感を持ち、集中改革プランとして行政改革に熱心に取り組んでいた。この矢先に震災があり、集中改革プランも少し休みの状態になっている。

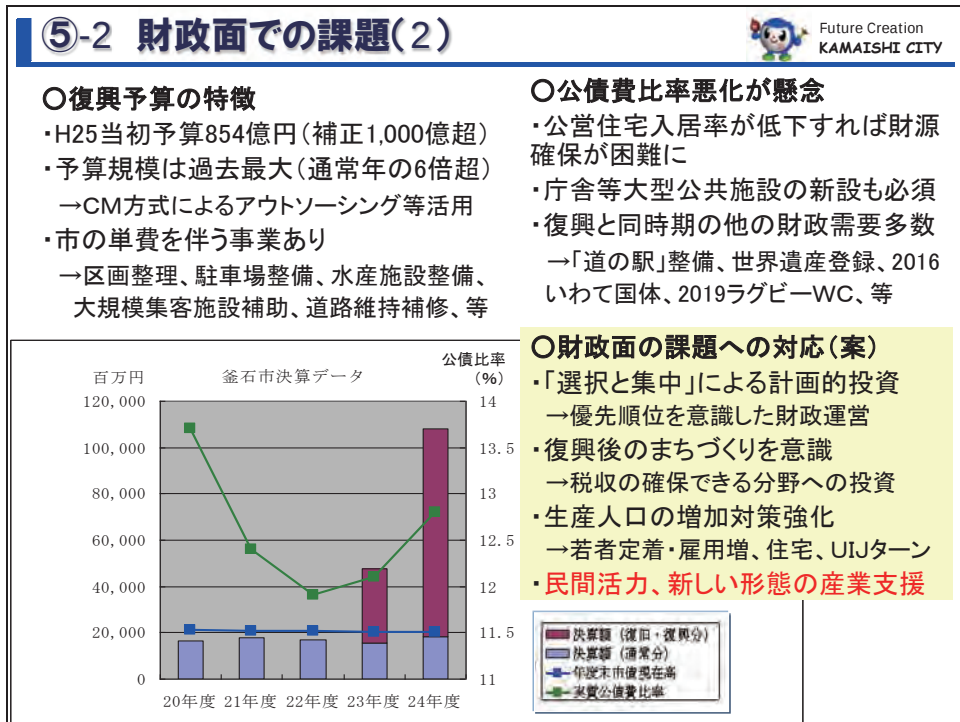
行政だけではなく住民にも行政に加わってもらおうと、協働の考えに基づき、また職員の資質の向上のため、いろいろなことに取り組んできた。職員の人件費は3割カットした。職員の定数も3割ぐらいカットし、本当に頑張っていた。市の職員をトヨタのカイゼン活動などに出向させ、研修を行っていたが、震災の影響で行けなくなった。

根本的な問題は少子・高齢化である。高齢化率は大変な右肩上がり、昭和55年は10%ぐらいで県の平均と大体一緒である。ところが県の高齢化率は、平成24年で27.9%だが、釜石が34.4%である。したがって、釜石の高齢化率の進みぐあいは県内トップクラスだと思う。これが釜石の最大の課題で、超高齢化、成熟社会をいち早く経験している。釜石は日本の高齢化社会の20年ぐらい先を行っている、釜石で物事がうまくいけば、よそにも適用できるのではないかと、いろいろな方が釜石にみえ、一緒に勉強し考えてくれている。

財政面での課題の2つ目は、予算規模である。行政改革に一生懸命取り組み、実質公債費比率はどんどん右肩下がりだったが、震災のためにV字となり、また右に上がってしまった。平成25年度当初予算が854億で、今までで一番大きい当初予算であり、補正で1,000億を超えている。したがって、通常年の6倍のオーダーで、とても400人の職員ではこなし切れるものではない。アウトソーシングを活用しないと無理であり、CM方式など色々な取り組みを行っているところ。

資料15-1 財政面での課題(1)





復興事業については、全部復興交付金で賄えず、市の自主財源(単費)持ち出しもたくさんある。区画整理でも単費の持ち出しがある。したがって、その単費のつき合いが今後公債比率のアップに効いてくることの懸念から、選択と集中を行う必要がある。すぐに18%、20%にいくわけではないものの、公債比率の上昇に気をつけながら対応していく必要がある。全部、実施できないのではないか、全部復旧できないのではないかという心配もある。

7 復興に向けた課題

釜石の復興に向けた課題であるが、やはり生産人口、人を増やさないと駄目だと思っており、若者に残ってもらうことが最大の課題である。進学のためにいったん離れることはやむを得ないが、帰ってきてほしい。高校が終わると進学者はみな出ていく、釜石市の「19歳問題」がある。釜石の中に短大や大学はない。したがって、一気にがくと人口が減って、あとは帰ってこないとそのまになる。年齢構成において、若者が極端に少ない。若者が定着するために一生懸命考えていかなければいけない。

もう1つの課題としては、産業・雇用情勢がある。働く人が少ないため、事業を展開しようにも必要人員の7割相当までしか充足せず、有効求人倍率は1.41である。大変頭の痛い問題である。どの職種でミスマッチがあるかというと、建設関係、コンサルタント、あるいは医療・介護などの専門の職業、また、サービス業、ホテル・旅館、及び水産加工等で人手不足になっている。

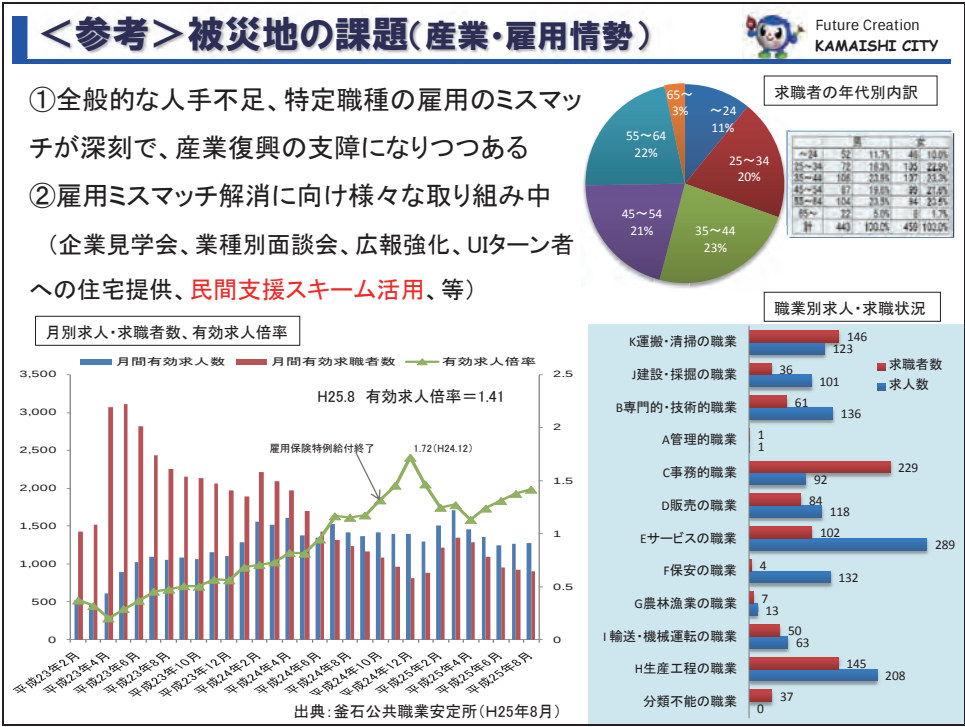
復興事業の課題では、用地取得が大変難航し、たくさんの相手をしなければならず、相手が

そもそも定まっていなところもある。防潮堤が大変高く広くなるので、面積をたくさん購入しなければいけない。片岸地区の防潮堤は県の事業だが、国のモデルケースにもなっている。この事業については、2つのやり方で実施し、任意買収が進むように一生懸命足を運び、土地の収用手続きを効率化し行っている。たくさんの被災者に会って、これをまとめてきたが、これだけの災害から立ち直るためには大変な労力を必要としており、とても市の職員では足りない。現在、釜石市に103人派遣してもらっている。自治体派遣が56人、国は復興庁含め29人、またJICA卒業生・JOCAの方もたくさん来てくれている。しかし、まだまだ足りないので、さらに全国の自治体の皆さんにお願いして、応援を要請していきたい。

おわりに

まさに復興はこれからが正念場である。ぜひとも皆さんからも支援、アドバイスをいただければ大変ありがたい。

資料16-1 被災地の課題（産業・雇用情勢）



資料16-2 被災地の課題（用地取得の事例）



資料16-3 被災地の課題（復興事業全般）

<参考> 被災地の課題(復興事業全般)  Future Creation
KAMAISHI CITY

住民の合意形成 復興計画の精度向上が求められる 住民懇談会・地権者会等の反復実施	予算の確保 復興交付金の配算を前提とした計画策定	マンパワー不足 用地交渉を含めて圧倒的に要員不足が顕著	事業のスキル不足 区画整理等、地方小都市では経験者が少数
発注業務量の増大 通常年の数倍に相当する業務量 入札不調の増加で業務量が倍以上	資材の不足 材料費の高騰 施工計画、予算への影響大	タテ割の克服 産業・医療・教育等様々な分野の連携必要	その他 復興のスピード感 市民の「意欲」の減退防止 「風化」との闘い

派遣職員等の状況(H25.11.1現在)

派遣職員等の人数 103人(自治体56人、国29人、民間6人、任期付職員12人、等)
 派遣職員等の職種 事務職52人、土木職28人、建築職8人、電気職2人、保健師8人、看護師1人、保育士1人、文化財調査員2人、栄養士1人
 派遣職員等の居住 仮設住宅74人、ホテル等18人、官舎5人、民間アパート0人、自宅6人
 これでもマンパワーは全く足りず、引き続き全国に人的ご支援を依頼中。感謝！

(1) 地域の企業との関係について

質問 新日鐵住金釜石製鉄所（以下、「新日鐵」という。）が所有している土地の利用状況はどうであったのか。また、多くの土地を持つ新日鐵と釜石市は復興に際して連携していくのか。

応答 大型商業施設（イオン）を建設する予定地の一帯は、工業専用地域であり港湾関連の用途に利用される土地である。製鉄所の工程で発生する副産物を有効利用し、近隣の市街地より2メートル程度高く、震災時には付近で燃料用無煙炭の仮置きにも利用されていた。トヨタ自動車の完成車両を積み出すモータープールが震災前は公共ふ頭の中にあっただが津波で浸水したため、イオン予定地の近傍に移転する計画も持ち上がるような産業用地である。

このような土地での商業利用は従来不可能であるが、特区・規制緩和により商業拠点が設置可能になった。新日鐵が震災復興への英断で土地の貸借に同意していただいたおかげであるが、イオンも新日鐵専用道路を跨ぐ構造で建設し、製鉄所の業務に影響が出ないよう配慮する等、相互に連携されている。

また、新日鐵にはサッカー場やグラウンド等、多くの社有地を仮設住宅に提供いただいた。釜石では学校の校庭を使わずに仮設住宅を整備できたのも同社のご協力のたまものであり、深く感謝している。

(2) 復興まちづくりについて

質問 まちづくりの住民合意形成の調整過程と、花露^{けろ}辺^べ地区の復興の早さの理由を伺いたい。

応答 計画は行政で作成するが、合意はボトムアップ方式に努めた。被災者は目先のことで精一杯で、当初は復興どころではなかったが、次第に仮設住宅、まちづくりと話題が変わり、その過程で合意を得てきた。国の3次補正予算成立まで具体的なことを示しにくく、そのため地権者に同意いただけないことも多かったが、地区毎の住民懇談会でキャッチボールを繰り返し、計画を住民参加で練り上げた。一方で集会に参加していない方には「復興レター」等で情報提供し、周知に努めている。花露^{けろ}辺^べ地区の進捗が早いのは、地域のつながりの強さと、地区代表者のリーダーシップによるところが大きかったと思われる。

質問 イオンの誘致にあたり、テナント構成や既存商圈との兼ね合いについて伺いたい。

応答 テナントはほぼ決まった模様だが詳細は把握していない。地元商店の方に力をつけていただき、商業施設から地元商店、街中へ交流人口をいざなっていただきたい。

また、地元商店街とイオンとで協働してグループ補助金交付を受けている経緯もあり、両者で連携して地域に貢献していただけたと思う。市民の期待感は大いだが、地元商店街の共存共栄策について市としても大いに注目しているところである。

質問 JR山田線の釜石から宮古までの間は観光振興を考えると、BRTによる復旧も必要ではないかと思うが、お考えを伺いたい。

応答 鉄道でつながるというのは沿岸部住民の永年の悲願である。石巻から八戸まで沿岸を鉄道でつなぐ縦貫鉄道構想もあり、国鉄民営化の際に山田線を挟んで北と南に三セクのリアス線が残った背景に通じる。かつては仙台発八戸行の縦貫列車、盛岡発盛岡行の循環列車等のイベント列車も運行された。また釜石線は宮沢賢治「銀河鉄道の夜」のモデルであり、間もなくSLも運行されるので、鉄路は観光振興策になる。鉄路は繋がってこそ価値ありと考えられているので、BRTは歓迎されていない。ただし、日常的な利用促進を図るため、山田線の利用振興策を沿線自治体共同で考えているところである。

(3) 新産業の誘致について

質問 財政面の課題として、復興後のまちづくりを意識した投資を挙げられているが、そのことは税収の確保を念頭におかれたものか。

応答 例えば、復興公営住宅から自力再建への誘導は固定資産税の面で市にとって有利である。そのため、補助制度を充実させ政策誘導したところ自力再建者が増加した。当初は多少の持ち出しでも、将来を考えると有効な施策だと思われる。イオンについても当初5年は固定資産税免除だが、以降は税収となる。また新産業の創出としてウインドファームの拡充、洋上風力発電テストサイトの誘致等に取り組んでおり、研究拠点が別の産業を誘発すると期待しているところである。ものづくりや研究産業で釜石らしさを伸ばしたい。

(2013年11月8日報告)

第2章 大船渡市における復興の現状と課題

大船渡市副市長 角田 陽介 氏

はじめに

私は、もともとは国土交通省におり、東日本震災後はその都市局に所属していた。その当時は、国直轄の調査や宮城県亘理町と山元町の2町の被災地の復興計画の策定支援に携わっていた。その後、平成24年4月から大船渡市副市長となった。

亘理町、山元町と大船渡市とを比較すると、仙台の南側で平野が広がる地形と三陸のリアス式の地形の違いを挙げることができる。その違いが今回の震災での被害の違いをもたらしており、今後の復興計画の策定においてもかなり異なってくるだろうという印象を持っている。

1 大船渡市の現状

(1) 大船渡市の概要について

大船渡市は、人口約3万9千人、面積約323平方キロで岩手県沿岸南部に位置している。岩手県内では比較的温暖な気候で、根雪になることもなく、また夏も涼しいため過ごしやすい土地である。世界三大漁場の一つである三陸沖を活かした水産業が基幹産業である。

また、大船渡港は県内初の国際貿易定期コンテナ航路を開設し、震災前は韓国釜山との航路があった。震災以降、同航路は休止となっていたが、最近では京浜港へ中継するフィーダー航路が再開したため、今後コンテナ取扱量が増えるのではないかと考えている。

資料1 大船渡市の位置・概要



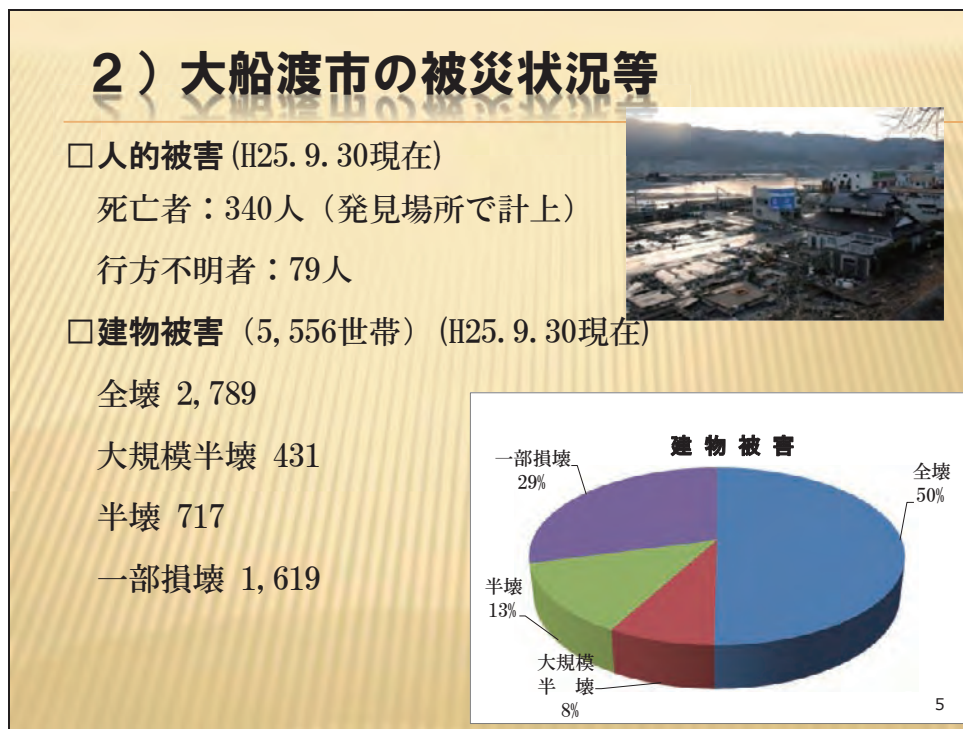
(2) 大船渡市の被害状況

大船渡市は昭和35年のチリ地震津波のときに日本で1番大きな被害を受けた自治体である。昭和35年なので、現在60歳ぐらいの方は子供のころの記憶としてちゃんと残っている。それゆえ、かなり避難行動が早かったというのが実感である。しかしながら、東日本大震災による人的被害は419人(死亡者340人、行方不明者79人)に上る。

また、建物被害は5,556世帯であり、これは全世帯の約4割という大変大きな数である。この建物被害の概要であるが、何らかの被害を受けたのが全体の4割、全壊が大体2割である。

被災している世帯の数が多く、建付地の被災面積からも大きな被害である。また、消防団活動をしていた市役所職員1名が亡くなった。しかし、市役所は高台にあったため、大きな被害はなかった。

資料2 大船渡市の被災状況等（人的被害、建物被害）



大船渡の子供の避難行動はかなり早い。「釜石の奇跡」として学校管理下のお子さんが全員無事であったことが報じられているが、実は大船渡市の学校管理下のお子さんも無事であった。日ごろの様々な訓練が行き届き、避難時には率先して子供たちは逃げていた。

しかし、学校管理下から手放してしまった子供が1人亡くなった。保護者の方が来られるとどうしても引き渡してしまう。そして、浸水域に行かれば、そのまま被災してしまう。

このようなことを防ぐために、もし浸水域にお住まいであれば、説得して保護者とも一緒に避難をしてもらおう。その取組みをしっかりとやっていこうと考えている。

(3) 住宅の問題

震災後、現状の住宅の問題について申し上げます。大船渡市の応急仮設住宅は約1,800戸ある。学校の校庭や民間の土地もお借りして、たくさん建てている。

学校の校庭に建っているため、子供の学校生活に支障がでてしまう。バスを使って遠くのグラウンドに送迎する等の対応をしている。プライバシーの問題も生じてしまう。また、民有地に建てているものは、土地所有者の利活用との兼ね合いを図らねばならない。さらに、個々人のライフステージの変化による住み替えも発生するため、様々なケースに対応できるようにもせねばならない。そのため、今は応急仮設住宅の様々な問題と調整を図りつつ、学校や民有地の仮設住宅の新規入居を停止している。

資料3 応急仮設住宅、みなし仮設住宅、住宅応急修理について

2) 大船渡市の被災状況等

《応急仮設住宅の整備状況》

□ 応急仮設住宅

市内37ヵ所に1,801戸を整備

(H25. 10. 29現在、1,622戸入居、

空室142戸、派遣職員等36戸利用)

H23. 3. 25～着工、H23. 7. 28全て完成

□ 民間賃貸住宅（みなし仮設住宅）

家賃などを県が負担

□ 住宅応急修理

修理により、自宅での生活が可能
となる世帯を支援

地 区	戸 数	箇所数
盛	91	5
大船渡	357	6
末 崎	313	5
赤 崎	240	7
猪 川	439	8
立 根	120	1
綾 里	90	1
越喜来	146	3
吉 浜	5	1
計	1,801	37



6

また、一般の賃貸住宅を仮設住宅とみなして住んでもらっているところもある。普通のアパートに住んでいるのと一緒にうえ、家賃が無料の状態なので、住んでおられる方にとっては、公営住宅に入るのであれば全くメリットがない。みなし仮設住宅を今後どう取り扱うかは今後の課題である。

(4) 仮設店舗

大船渡市の商業の復興の現状を申し上げる。平成23年8月から仮設店舗の建設が開始された。大船渡の仮設店舗の特徴は数が多いことである。商売や事業を始めたいという意欲を持った方が大変多いことの表れだと思う。

この仮設店舗は、独立行政法人中小企業基盤整備機構が建てたもので、事業主は無料で入居できるものである。店舗はたくさんできており、商店街や飲食店が軒を並べている。また、事業所として使われているものも数多くある。

なお、現在ではこの仮設店舗は市が引き取った形になっている。いずれ仮設店舗の入居数が減ってくれば、もちろんこれを撤去することになる。しかし、財政的には大きな負担となってしまうかねない。これについては中小企業庁が支援を検討中とのことである。

資料4 仮設店舗の建設

2) 大船渡市の被災状況等

■ 仮設店舗の建設

H23. 8. 23～ 建設開始

完成した施設から、順次、
施設を貸与して利用開始



□ 整備概要

- ・ 建設地 80ヵ所
- ・ 区画数 493区画
- ・ 形態 店舗、事務所、
作業場など

《仮設店舗の整備概要》

地 区	建設地	区 画
盛	4	14
大船渡	27	195
末 崎	9	87
赤 崎	13	81
綾 里	24	99
越喜来	3	17
計	80	493

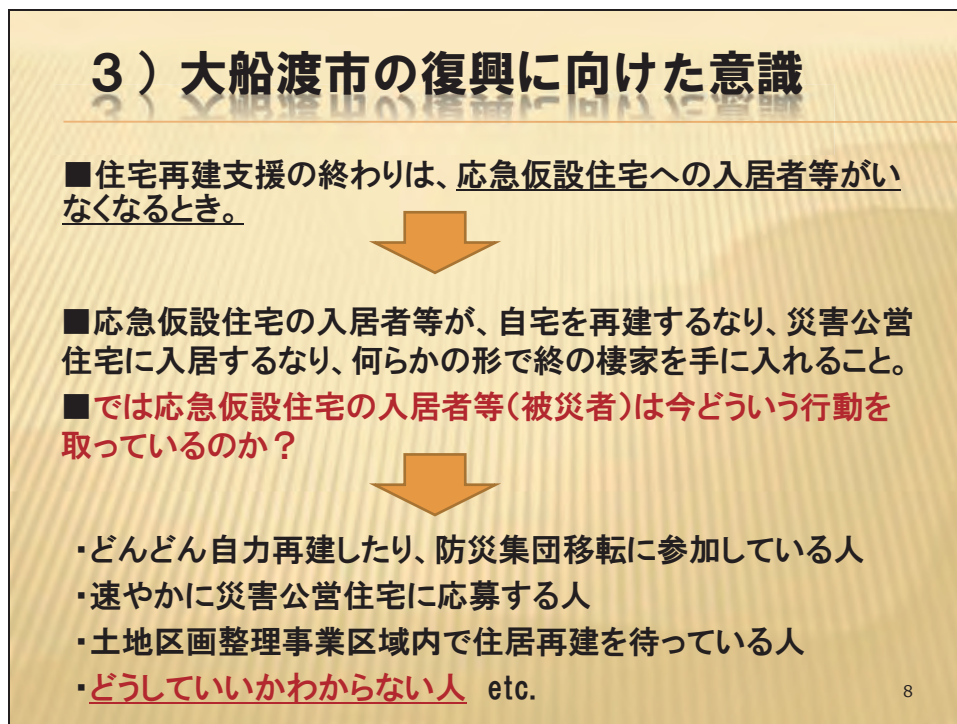
2 住宅の再建に向けて

(1) 住宅再建の支援について

大船渡市の復興の大命題は住宅再建の支援である。そのことについて申し上げたい。

被災された方をどんな形であれ支援し、とにかく住宅を確保できるようにしないとイケない。目指すべき状態は、応急仮設住宅の入居者がいない状態だと考えている。

資料5 大船渡市の復興に向けた意識



ところで、応急仮設住宅にいる入居者は今どう考えているのか。いくつか選択肢がとれると思うが、まずはそこから把握せねばならない。

まず1つ目に、防災集団移転に参加したい、もしくは自力で再建をしようとする方。2つ目は、災害公営住宅に応募する方。3つ目は、区画整理と土地のかさ上げの完成を待って再建しようとする方。この3つのパターンの方々については、住宅の確保に向けて何らかの行動のイメージを持っており問題ない。

しかし、例えば、震災によりはからずも1人世帯となった高齢者もいらっしゃる。なんとか応急仮設住宅に入居はできても、自身の住宅について、今後どのようにすべきか決められないというケースは当然出てくることが想定される。このようなケースには行政は寄り添わねばならない。何らかの形で住宅確保に向けた誘導や支援をしないとイケないと考えている。

(2) 意向の把握の難しさ

住宅再建については個々人の意向の把握が必須であり、再建に向けては、被災者個々人の意向を把握せねばその方の希望に沿うことはできない。しかし、現実には全ての方の意向を把握するのは大変困難である。

例えば、意向のアンケート調査を郵送し、回答を送ってもらう。この時点での回答率は約5割である。そして、督促のはがきや電話回答によって7割程度までの回答率になる。加えて臨戸訪問も行うが、回答率はあまり上がらない。このような現実があり、回答率100%ということはほとんど無理である。そして、この7割の情報量を基に、災害公営住宅の建設予定戸数を決めねばならない。

お互いがいわゆる「顔の見える」関係を持つ小さな集落やコミュニティでは、地域の代表の方をお願いするとかなり確からしい情報を寄せていただける。しかし、市中心部にすむ都市型の住民については、住民同士のつながりがそれほど強くない傾向にあり、同じようなことは期待できない。大船渡市では、市中心部が広く被災してしまったため、住宅再建に関しての個々人の意向を最も知りたい地域であるのにも関わらず、それを得るのが難しい地域である。

また、中心部での防災集団移転事業を募集したにもかかわらず、応募が大変少ないということもあった。意向の把握の難しさが、都市部における復興事業の難しさだと感じている。

資料6 様々な課題

3) 大船渡市の復興に向けた意識

■ 様々な課題

・被災者の意向の全体像の把握が困難

→ アンケートの答えが変遷。未回答も多い。

→ 小さな集落は職員や地元の人が全体を把握。

・全体アンケートは災害公営住宅が中心

→ 都市部の情報把握が困難。

都市部の防災集団移転の参加者を募ることも必要。

・各事業間の支援制度差は相当埋まったが、制度が複雑

→ 被災者個人個人と直接相談していくことが必要。

→ 市役所に窓口はあるが、来られない人もいる。

仮設団地等に出向いて個別相談することも必要。

(3) 個人との対話の必要性

前段の個々人の意向把握の難しさについて考えていることを申し上げたい。

これについては、住宅再建にむけて説明する対象が数百の単位で特定できれば、被災者個人と話すことも大事だと考えている。例えば、区画整理では約600世帯が民家であり、全地権者と会って意向を伺う作業を行った。我々がアクションをとれば直接会って話せる方も多い。

また、市役所には平日、毎日開いている窓口があり、そこで住宅再建の相談ができる。どのような補助制度があり、どうしたらよいのかが大体わかるようになっている。ただし、市役所に来られるということは、住宅再建にむけて前向きな方であるということでもある。現実には仕事や交通手段がないなどなかなか来られない人もいらっしゃる。

市が自ら前向きな意識をつくっていかないと、我々もいつまでも復興の全体像が見えてこない状況にあると思う。

(4) 合意形成の難しさ

復興しようという気持ちは、行政も市民も地域もみな一緒であるが、考え方や背景、物事を決める順序などが実はよくわかり合えてないため、合意形成が難しかった事例があるのでご紹介する。

市で既に住宅再建支援制度を定めたが、災害危険区域という建築規制の区域を確定させないと、その地域での運用ができない。将来建築規制がかかるかもしれないところに対する住宅支援をするわけにもいかないので、災害危険区域が決まったら支援制度を適用するとしているが、「早く家を建てたいから土地を使わせて欲しい」という要望が来る。

ところが、地元の防潮堤の高さが決まっていない。防潮堤の高さが決まらないと、想定される最大の津波がその防潮堤をどれだけ超えてくるかがわからない。結果、災害危険区域を指定できず、住宅再建支援制度の運用もできない。

行政の関係者といっても、特にかかわっている人でないと理解できないことがたくさんある。まず行政内部でも理解し合わなければいけないし、市民にも物事の順序をわかってもらう必要がある。いろいろなPRの手法を使ってやっているつもりだが、それでも合意形成が進まないこともあると感じている。

3) 大船渡市の復興に向けた意識

■「復興」という目標は共通化できているが、それぞれの主体の様々な思惑や立場等が絡み合い、また他の主体の立場がわかりにくいいため、合意形成が進まない。

■そのため、こんなことも起きる。

- ・住宅再建支援制度の早期運用開始を市に要望。
- ・一方で、その地元では防潮堤の高さについて再検討中。
→防潮堤の高さが決まらなると災害危険区域が決められず、住宅再建支援制度の運用はできない。
→しかし、このような関係になっていることは行政の関係者以外はイメージできていない。

10

3 復興事業のあらまし

(1) 魅力ある中心街づくり

ここからは、大船渡市の復興事業がどのようなものかご説明したい。まず、中心街について申し上げる。

復興に向け数多くの事業を実施している。大船渡駅周辺は大船渡市の中心部であり、かなり大きな被害を受けた。もともと商業的な中心地であったが、典型的な地方部の中心市街地と同じ様相であった。そこがすっかり被災をしてしまった。

この中心地を区画整理と津波復興拠点整備事業という事業手法を組み合わせ、新しいまちをつくっていこうと思っている。しかし、同じまちを再現してもしょうがないので、商業者の方にも意識を高めてもらい、新しいまちをつくるに当たって、お客さんに来てもらえるような、魅力あるまちをつくろうと地域でも話し合っている。

4）大船渡市の復興事業のあらまし

緊急の課題

1）住居の再建

- ・ 高台移転（防災集団移転促進事業）
- ・ 市営住宅（災害公営住宅整備事業）
- ・ 自分で家を立てる人への支援（各種補助金など）

2）生業の再生（商業や漁業の再建）

- ・ まちの中心地づくり（大船渡駅周辺整備）
- ・ 漁港や漁業集落の整備
- ・ お店の整備（各種補助金など）

11

4）大船渡市の復興事業のあらまし

■大船渡市における復興に向けた各種事業

- 大船渡駅周辺 （区画整理＋津波復興拠点）
- 防災集団移転 （市内21箇所）
- 公営住宅整備 （県・市合わせて約800戸）
- 自力住宅再建支援（補助金、利子補給制度等）
- 漁集事業 （跡地整備を含め地元要望に対応）
- グループ補助による事業所、商店の再建
- 公共交通 （鉄道復旧（当面BRT）、バス路線再編）
- 学校、公民館、医療福祉施設等の再建 等々

12

(2) 防災集団移転促進事業、災害公営住宅整備事業

次は、防災集団移転促進事業や災害公営住宅整備事業のような住まいに関するものである。

防災集団移転促進事業の対象は21か所ある。また、公営住宅については現在800戸を整備する予定である。また、ご自身で建ててもらおう自力再建に対して、補助金などの仕組みをつくっている。

市内の地図に、区画整理、防災集団移転、災害公営住宅をどこで実施するかマークをつけて示した。図のとおり数多くの事業を市内各地で行う。もちろん他にもたくさん事業がある。

資料8-3 事業実施場所(防災集団移転促進事業、災害公営住宅整備事業、区画整理事業)



大船渡市の地形の特徴は地図のとおりリアス式の地形である。

そのため海沿いから山間に向かって集落がへばりついている感じである。津波により集落の海側に近い所は被災したが、山側は無事であった。そのため、集落の高い所にある空き地に住宅を移転していただくパターンが多い。漁港もそれぞれにあり、全体的に復旧が進められているところであるが、まだまだ時間が必要である。

また、グループ補助としては、事業所を建てるときに何人かでまとまったグループをつくると補助対象経費の4分の3の補助が出るので、事業所や自己所有の上物を整備したい方はこの仕組みを利用している。

(3) 公共交通について

公共交通についてであるが、当市にはJR大船渡線と三陸鉄道南リアス線がある。三陸鉄道南リアス線は大船渡市内の北端の駅まで既に開通している。JRの再開は当面はめどが立っておらず、今BRT（バス・ラピッド・トランジット）というバス高速輸送システムで運行している。大船渡市内はもともと大船渡線の鉄道が走っていたところを全部舗装して、専用道として使っている。かなり定時性もあり、何回か私も乗っているがかなり快適である。

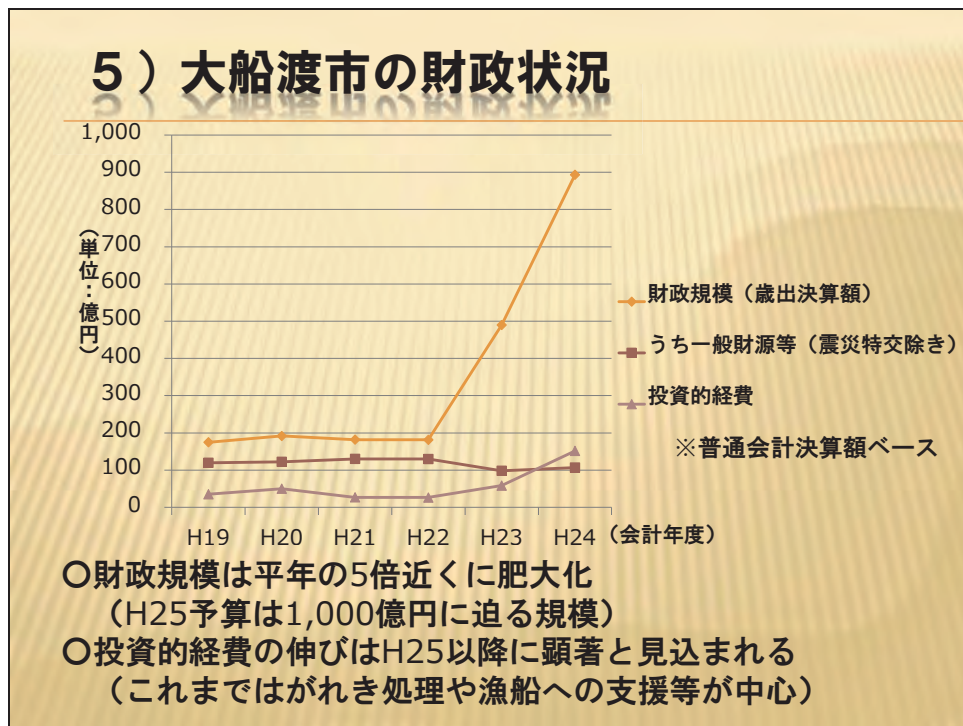
4 市の財政

(1) 概要

大船渡市の復興を支える市財政について申し上げたい。

財政規模は平年の5～6倍近くに現在なっている。大体200億円を切るぐらいの財政規模だったが、平成24年度で900億円である。平成25年度も当初予算が900数十億円であったが、補正予算でどんどん増え、1000億円に達しそうである。5～6倍の予算を執行するのに5～6倍の職員が必要なわけではないが、それなりに人は必要となる。

資料9-1 大船渡市の財政状況



(2) 予算の執行体制について

土木や建築の人たちがたくさん必要なのは事実だが、用地買収や予算が5～6倍になると会計伝票の数もそれだけ多くなるので、会計課の職員が必要となる。税や国民健康保険の減免の制度もあり、それらの分野でも人手が必要である。また、仮設住宅にお住まいの方の心のケアに対しても人がいる。広報もいつも忙しい。ほぼすべての課において復興関連で人が必要な状態である。

(3) 大船渡市の財政分析

投資的経費が思ったより増えていないと思い分析をした。瓦れき処理や漁船への支援が中心だったので、投資的経費に入っておらず、平成25年度以降に増えることが見込まれる。予算規模は大きかったが、実態は瓦れきの処理にかなり使われていた。また、様々な施設を整備するので、将来の維持管理経費についても心配をしている。財政規模が極端に肥大化しているので、予算執行能力上も大変である。

交付税も大きな額が入った。不測の事態への備えとしての財政調整基金への繰入金も、財政規模の肥大化によって巨額になっている。

地方交付税の関連で加えると、大船渡市は合併算定替の時期を迎えている。市町村合併をするといずれは新しい市町村の規模に地方交付税額も合わせて計算されるが、当初は合併する前の市町でそれぞれもらっていた額をある程度ベースに組むことになっている。大船渡市は旧三陸町と合併して10年を超えているので、平成24年度から合併算定替えで減少してきている。現在は復興財政で大きな額を扱っている。しかし、平時に戻った時はどうなるか、このような財政状況では将来の財政の見通しを立てることは大変困難である。

資料9-2 大船渡市の財政状況（現下の財政状況）

5) 大船渡市の財政状況

■現下の財政状況

○財政規模が極端に肥大化

- ・ 予算執行能力（市職員、請負・委託先etc.）
- ・ 将来の維持管理経費の肥大化
- ・ 財政調整基金等の積み上げ方

○地方交付税の合併算定替えによる影響

- ・ 平成13年に旧三陸町と合併
- ・ 平成24年度より5年間で約6億円の減少が見込まれる

5 産業・雇用の状況

(1) 産業の状況

大船渡市の地域経済、産業や雇用について申し上げる。まずは産業である。

生業の再生については、仮の形であれば大分戻っていると感じている。漁業・水産業も震災直前の水準にまでは回復している。養殖についてはワカメ、カキ、ホタテ等は育てる時間が必要なものである、すぐに100%というわけにはいかないが、養殖施設は完全復活と言ってもいい。

商工業も仮設店舗を含めて80%ぐらい再開している。これからは仮設から本設にどう移行していくのか。仮設はお金がかかっていないが、本設にするためにはお金がかかる。仮設住宅から災害公営住宅に住まれる方と全く一緒に、家賃がかからないところから災害公営住宅の家賃を払ってもらってステージに移行する。事業者の場合も、仮設施設から本設施設への移行には災害公営住宅への移行と同じような課題が出てくるのではないかと心配をしている。

資料10-1 大船渡市の産業・雇用の状況（生業の再生）

6) 大船渡市の産業・雇用の状況

■生業の再生

○漁業・水産業

- ・魚水揚量：震災直前の水準まで回復
- ・養殖施設：必要な施設については完全に復活（ワカメ、カキ、ホタテなど）

○商工業

- ・被災事業者の約80%が事業を再開（仮設施設での再開を含む）

○課題

- ・仮設施設から本設施設への円滑な移行

16

(2) 雇用の状況

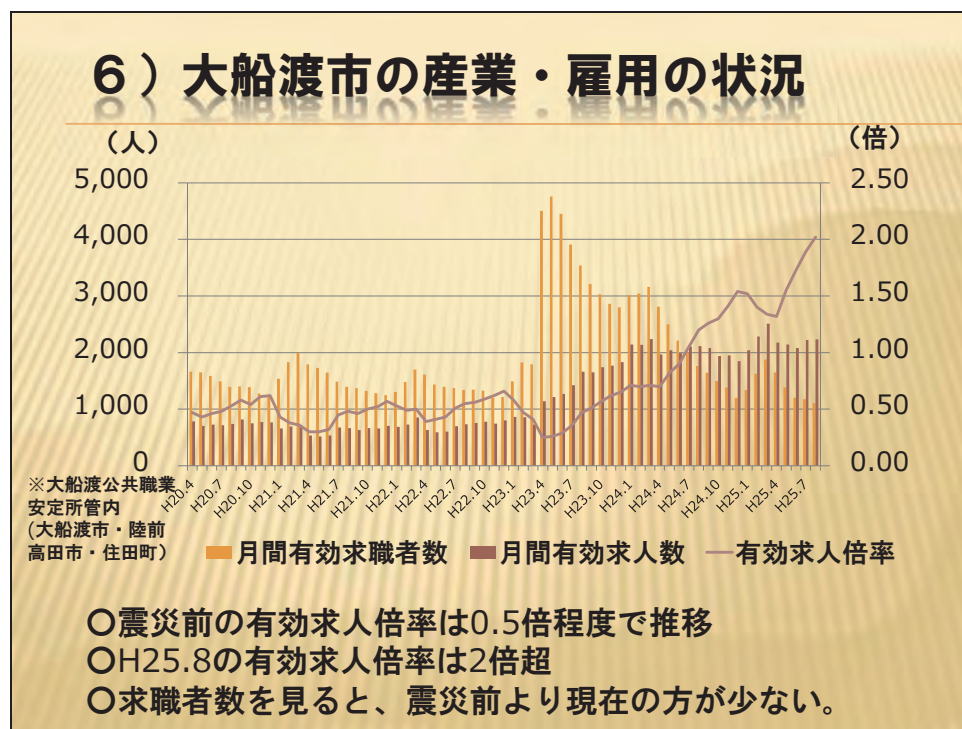
次に雇用について申し上げる。平成25年8月はとうとう2倍を超えた。大船渡公共職業安定所の管轄は、大船渡市と陸前高田市、住田町の2市1町だが、大船渡市の求人が圧倒的なので、大船渡市に限るとおそらくもうすこし高い有効求人倍率になるのではないかな。

翌月の平成25年9月は1.98ぐらいで、まだまだ企業は雇用者不足に困っている状況である。建設業、水産加工業などいろいろな現場で人を全く集められない。数字は1倍ぐらいが最もいいのであって、高ければいいものではないと感じている。

一方で、2倍を超えているから求職者から見れば良い状況なのかというと、そうではなく大きなミスマッチが生じている。平成25年8月では、事務職、サービス職、運搬・清掃は1倍を割っている。事務職は0.44であり、これも大分上がってきたが、随分前は0.2くらいであった。

雇用のミスマッチについては、有効求人倍率が1を超える仕事に誘導していく必要がある。しかしながら、そのような仕事は何らかの資格が求められるものが多いのではないかなと思う。

資料10-2 大船渡市の雇用状況の推移



6) 大船渡市の産業・雇用の状況

■雇用のミスマッチ

○高い有効求人倍率の一方で、求職と求人との間にはミスマッチも存在。

	有効求人倍率
事務職	0.44倍
サービス職（介護サービス）	0.89倍
運搬・清掃等	0.88倍

（H25.8大船渡公共職業安定所管内）

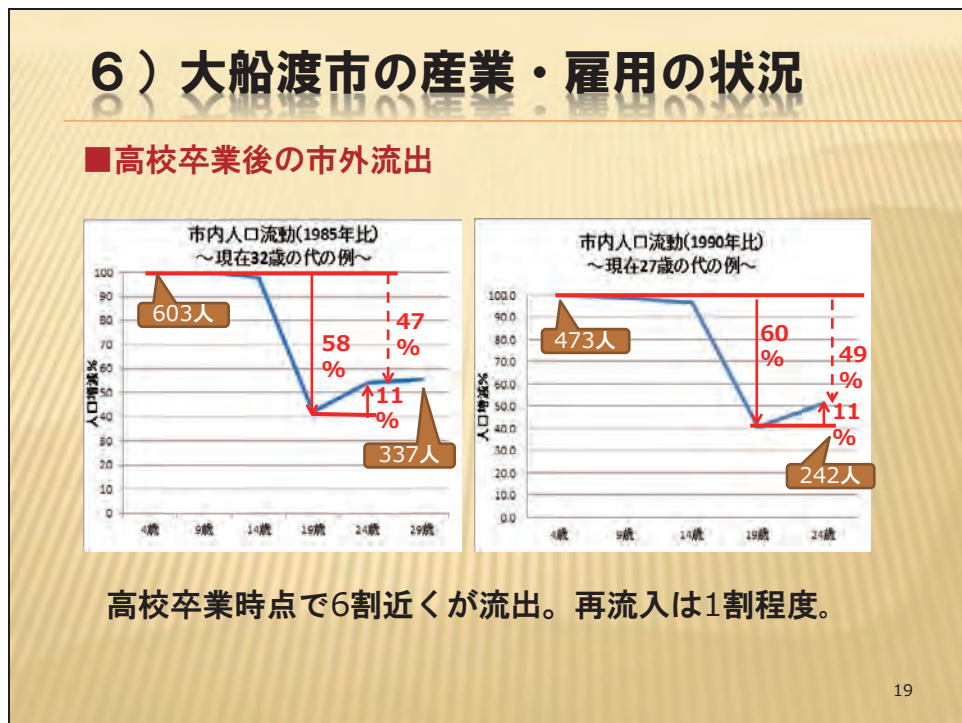
(3) 若年層の市外流出について

高校卒業年齢相当の若者が市外へ流出してしまうことも問題である。

表の左のグラフは現在32歳の方が4歳、9歳、14歳の各時期にどれだけ人口がいたかを表したものである。14歳から19歳のところに大きな動きがあり、58%減っている。それから、24歳のときになると11%ぐらい戻るが、その後は大体横ばいである。他の年代で見ても伸びずに、このまま横ばいである。

同様に、表の右のグラフは現在27歳の方で4歳、9歳、24歳の各時期にどれだけ人口がいたかを表したものである。人口の動きは、前段と同じように19歳で約60%減り、その後11%ぐらい戻る。

資料10-4 高校卒業後の市外流出



19歳時点で全体の6割が減り、やがて1割が戻る。つまり、半分流出してしまうのが大船渡市の構図である。要するに、夫婦が子供を4人産まないと大船渡市の人口は維持できない。人口減少社会の克服という観点からは大変な状況である。

ところで、大船渡市は震災後の平成23年はかなり人口が減ったのであるが、平成24年からは、社会増で転入が多い状況が生まれている

どういう方が多いのか、まだ分析し切れてない。1回出た方が戻ってきた、あるいは周辺自治体から入ってきているなどの様々な要素はあると思う。この社会増の原因をよく分析して、社会増を増やすように取り組みたい。進学などで1度出るのは仕方ないと思うが、市外に出た人が戻ってきたくするような職場、環境づくりを考えていこうと思っている。

5 これからの大船渡市に向けて

資料11-1 これからの大船渡市に向けて（大船渡市の新たな取組み）

7）これからの大船渡市に向けて

■環境未来都市に選定 (H23. 12)

- ・蓄電設備付帯メガソーラー発電所建設
- ・コンパクトシティ整備
- ・植物工場水産加工業EMS構築
- ・木造環境性能住宅団地モデル開発
- ・医療・介護先進モデル創出



■東北未来創造イニシアティブ (H25～)

- ・人材育成(道場設置)
- ・六次産業化
- ・観光振興



20

大船渡市の復興に向けた新たな取組みを紹介したい。

大船渡市だけではなく、隣の陸前高田市、住田町の気仙地区2市1町で環境未来都市に選定されている。5つの取組みを挙げた。新たなことにどんどん取り組みたい。

また、隣の釜石市でも全く同じ取組みが進んでいるが、東北未来創造イニシアティブという人材育成の道場を設置した。大変著名な講師陣が、大船渡、釜石に来てくれる。大船渡と釜石の優秀な若手の経営者にコーチングをして、人材育成にも進めている。

さらに、大船渡の新しい未来を切り開くために、民間出身の3名に市役所に来てもらい、6次産業化、観光振興にフォーカスを当てて、市役所と民間の間に入りながらファシリテートをして、支援していただいている。経済同友会の全面的なバックアップのもと、名だたる方々の名前がいつも出て、大変頼もしく思っている。

これらとは少し毛色が違うが、「おおふなトン」というPRキャラクターを震災後の平成25年2月につくった。熊本県のキャラクター「くまモン」を選んだ小山薫堂さんに選んでもらった。それをまねて、「自由に商品にしてもらって結構、全然お金も取らない。どこで使ったかだけ教えてください」としている。今、首都圏をはじめ県外へも進出中である。インターネットで動画も出ているので、ぜひご覧いただき、また応援をいただきたい。

7) これからの大船渡市に向けて

■おおふなトン(PRキャラクター)

平成25年2月 PRキャラクター決定

平成25年5月 「基石海岸観光まつり」でデビュー！

最近では首都圏をはじめとして県外へも進出！！



大船渡市HPIに「おおふなトンの部屋」も登場。

ゆるキャラグランプリ2013出場中！（投票日は今日まで！！）

21

おわりに

新しいことをやらないと始まらないという意味で、おおふなトンを挙げた。行政の話をする
と、例えば「国、県の制度が悪い」、「制度の不備が復興の障害になっている」というような
話があげられることが確かにあるようだが、私の感覚では正直それらはあまり当てはまらない
のではないかと考えている。確かに関係機関へ要望を申し上げているものも多いが、ここまで
来ると結局は制度の運用面で解決できるのではないかと感じている。

制度の必要不必要の議論をしても、おそらく水かけ論になるのではないかと。要ると思ってい
る人がどこかにいるから制度はある。制度をなくした方がいい、変えた方がいいと考えるより
も、運用面で解決する方が現実には近道だと思う。例えば、事務処理を迅速化するとか、気持
ちの共有ができていくとかでも大分違う。書類手続が大変というのではなく、書類を1回出
してすぐに翌日了承してもらえれば、たいした手間ではない。相手が気持ちを持って復
興に向けたスケジュールにちゃんとあわせるのならば、役所や公務員の間で多少の手続があっ
ても別に構わない。また、復興の段階も地域によって状況も違うことを理解して復興庁の職員
の方々に対応してもらえると非常にありがたい。そして実際に復興庁岩手復興局にはそのよう
な気持ちで対応していただき、感謝をしている。

8) 国や県との関係

○国や岩手県の制度そのものが、復興の障害となっている例はあまりない印象。

→法令に基づく手続きの可否を議論しても水掛け論。

○むしろ、地域との意識の乖離等に起因する、運用面で解決できる課題が多い。(処理の迅速化、気持ちの共有etc.)

→処理が早ければ、手続きがあっても問題にならない。



○地域毎に違う感情を理解できる職員に担当して欲しい。

→論理的でありながらも、愛情を持った対応を期待。

→復興庁岩手復興局の対応には感謝。

22

資料13 最後に (角田副市長による講演、投稿記事等)

9) 最後に

【講演・投稿記事等】

- ・震災から1年半 大船渡市のいま
広がる東北地方とそれ以外の意識格差
全国の皆さんにどうしても伝えたいこと (H24.9.7)
<http://diamond.jp/articles/-/24416>
- ・2012年災害復興まちづくり支援機構記念講演会 (H24.11.30)
<http://www.j-drso.jp>
- ・復興に向けた明るい話題の裏にある
予算があれば解決とはいかない課題 (H25.3.12)
<http://diamond.jp/articles/-/33145>
- ・平成25年度Yフェスティバル講演(動画) (H25.9.15)
<http://www.youtube.com/watch?v=ockRkY-5buw>

23

(1) 復興財政について

質問 国の予算だと通常収支分と東日本大震災分とで分かれているが、自治体ではそれをわけているか。

応答 市レベルでは分けていない。現在自治体での事業の大半は復興関連事業であり割り切ることが難しいということだと思う。また、交付税などを原資にした基金もあるが、それだけで判断できるものでもない。

質問 財政規模に比して投資的経費が少ないのが大変興味深い。がれき処理の経費もあるだろうが、基金の関係もあるのか。予算の内訳を教えてください。

応答 数百億円規模のがれき処理分が大半を占める。そのため、全体としてはがれき処理分が大きな割合を占めると思う。また、交付された東日本大震災復興交付金だが、一般会計で受け入れたのちに基金化し、執行時に基金から一般会計に繰り入れてから執行する。すなわち実際に使うタイミングでは2重計上となる。そのため、基金も影響はしているのではない。

なお、せっかくながら予算が執行できないという報道がなされるが、やむをえない面もある。おそらく国の予算については「今年度（平成23年度）のうちに予算を確保しないと次年度以降は難しいのではないか」という心配により、多めに確保されたのではないと思う。しかし、市町村からすると、地域住民の合意形成や埋蔵文化財調査等にも時間を要するため、すぐには執行できない。ただし、復興交付金については基金化しているので、しかるべき時に執行することが可能である。

(2) まちづくりについて

質問 コンパクトなまちづくりとの関係で、点在する現状の漁業集落をそのまま復興させることについて伺いたい。集落を集約しようということはなかったのか。

応答 この点は、県の方針という理由もあるし、また、市としても県に言われるまでもなく同じ方針で進めたことだろうと思う。平野と違うリアス式という地形により、同一集落でもまったく無事であった方もいる。そのような方々にも、まちづくりの方針としての移転はお願いするわけにはいかないのではないか。また、もともとできている地域のコミュニティ維持にも同一の場所で復興させることは必要なことだと考えている。

質問 大船渡市の市街地でも、浸水被災があった場所とそうでないところがある。このようなところで区画整理を行う際、被災の有無による調整や合意形成の実態を伺いたい。

応答 市街地の区画整理事業は津波被災があったところをかさ上げしようという趣旨のもので行っている。そのため、被災の有無で反対される方はいない。

質問 かさ上げされる際の土砂の調達はどのようにしているのか。

応答 三陸自動車道トンネル工事等で発生する土があり、大船渡市全体では土砂が余る傾向にある。陸前高田市も土は余る傾向にあると聞いているが、釜石市や気仙沼市では足りていないと聞いている。自治体によって土砂の必要量は全く違うようである。工夫して、必要に応じて土砂の融通を考えたい。

(3) 社会基盤整備と産業の復興について

質問 本研究会全体を通じて、産業面で基盤整備の遅れが復旧の遅れにつながる旨を伺った。大船渡市でもそのようなことはあるのか。あと社会資本投資に直結するが、どのような基盤が足りないから産業の復興が遅れているのか。

応答 大船渡市の産業は、全体的にかなり復興は進み、産業はかなり戻ってきていると思う。まず、水産は震災前と同じぐらいの水揚量となった。漁船、漁港は全部復旧したわけではないが、最低限は使えるようになり、少しずつ復旧し、徐々に数字が戻っている。養殖施設もおおむね復旧した。あとは育つのに時間がかかるので、その分は待たなければいけない。

次に、商業は事業所など建物を必要とするので、浸水地で被災を受けた多くが仮設のままである。大規模な事業所は自分で建て直したところもあるが、そうではないところは仮設のままである。

この仮設の建物が本当の建物に変わることが本当の復興だと思う。そのために自身でちゃんとお金を集めて建てる必要があるが、区画整理区域の中だとかさ上げがあり、それを待ってもらう必要がある。区画整理区域以外であれば、災害危険区域をかけて建築の規制をかけたりする。事業所は基本的にはどこでも建つが、どこに災害危険区域がかかり、どこに人が住むのかがある程度見えないと、商売をする方にとっては店舗を出すに出せないのではないか。

仮設での事業を本設に移行するためには、災害危険区域のかかり方が重要だが、まだ決まっていないところが結構ある。防潮堤の高さと位置が決まらないと災害危険区域が決まらないので、これでうまくいっていないところがいくつかあり、産業に影響を与えているのではないかと思う。

(2013年11月8日報告)

第3章 仙台市における復興の現状と課題

仙台市財政局理事 中垣内 隆久 氏

はじめに

東北全体あるいは仙台について、東京の方に説明する機会はなかなかないので、こういう場を与えていただき、大変感謝している。

私自身は神戸出身で、学生時代に神戸で阪神・淡路大震災があり、今回、東日本大震災で被災した仙台にこの4月からお世話になっている。不思議な縁を感じている。

1 東北地方・仙台市の現状

(1)都市の概要

まず東北全体と仙台について簡単にご紹介する。宮城、岩手、青森、秋田、山形、福島を東北6県という。仙台はこの東北6県の交通・経済の要衝であり、被災前から仙台市一極集中が言われていた。

東北全体の人口が先細りする中で、仙台市への人口集中はなくなる。総人口は増えてきている。周辺の人からは仙台ひとり勝ちと言われることもあるが、一方で東北から他地域に人口の流出をとめる、いわばダムのような存在であると評価されることもある。

ただ、東北の中では非常に大きい大都市だが、その周辺に双をなすような都市があまりない。人口規模では、盛岡29万人、秋田32万人、青森30万人、八戸20万人と25～30万人程度のものがあり、それぞれが若干遠方にある。したがって、阪神地域のように大規模な都市がきら星のように並ぶ地域構造にはなっていない、そういう意味では仙台が倒れれば東北も危ないと手前味噌ながら思っている。

(2)産業の概要

東北地方では、農林水産業が盛んである。全国に占める人口比は7～8%だが、第1次産業の就業、県内総生産ベースでは15%程度で、第1次産業に非常に特化している。仙台はその産品を受け入れる受け皿であるので、第三次産業に特化しており、85%である。

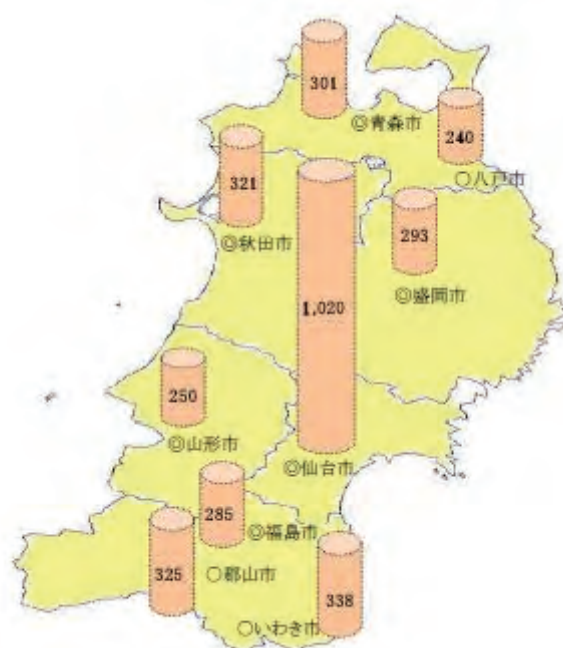
東北全体ではもちろん製造業もある。輸出型産業は白物家電等の電器産業と自動車産業の2枚看板だが、このほかに東北の地域性を非常に色濃く反映したものとして水産加工業がある。今回、岩手、宮城で津波を受けて被災した地域は、水産加工業が多い。

東北地方のターミナルであると自負している仙台だが、オールジャパンで見ると、札幌、仙台、広島、福岡の中では、域内総生産、事業総数及び人口では最低のレベルである。神戸はまだ大阪というエンジンが隣にあって、神戸が倒れても大阪のベッドタウンとして生きていくことができるが、仙台はそういうよるべきエンジンが近くにない。自分たちも何とか発展して東北全体のための発展のエンジンになっていかなくてはならない。これは震災前も、これからもそうであると思う。

1. 仙台市の概要

- 東北の交通・経済の要衝（「一極集中」）
- 東北地方の中で群を抜く大都市
- 近畿圏における神戸とは異なり、近隣大都市のベッドタウン等として位置づけることは困難。

(図1) 東北の主要都市の配置（人口20万以上、単位：千人）



※住民基本台帳人口要覧（平成24年度）

(表1) 仙台市への人口集中(単位:千人)

	H2	H7	H12	H17	H22
東北地方(A)	9,738	9,836	9,817	9,635	9,335
仙台市(B)	918	971	1,008	1,014	1,026
割合(B/A)	9.4%	9.9%	10.3%	10.5%	11.0%

(出典)国勢調査

2 仙台市の被災状況

発災時、被災、津波被災、地震による家屋の被災があった。ただ、阪神・淡路大震災の際の神戸と比較して、都市の中心部、商店街、オフィス街及び交通結節点の被災は相当程度軽く、都市機能の喪失は免れた。また、庁舎も全く被害がなく、被災したその瞬間から直ちに対応業務を展開できた。

ただし、市全体として見た場合には建物被害は相当出ている。全壊が3万棟、一部損壊まで入れると、25万棟ぐらいである。被害額も相当程度大きく、1.3兆円程度であるが、神戸市内での建物の被害は6.9兆円に達した被害と比較すると相当程度軽微であった。

資料2 仙台市の被災状況

2. 仙台市の被災状況

- 中心部の被災程度は比較的軽微、都市機能の喪失は免れる。
- しかしながら、建物被害等のボリュームは相当程度に達する。
 - 被災市民の住宅再建・生活再建が復興事業の大きな柱

(表2) 仙台市の被害状況

○ 人的被害 (H25.5.31)

	仙台市内	うち仙台市民
死者	907名	812名
行方不明者	30名	
負傷者	2,272名	

※ 市外での仙台市民の死亡者: 174名

○ 建物被害 (H25.5.19)

	仙台市内
全壊	30,034棟
大規模半壊	27,015棟
半壊	82,593棟
一部損壊	116,046棟

○ 市内被害額の概要 (H24.1.29)

市有施設関係	約3,270億円
その他公共施設	約1,452億円
住宅・宅地	約6,086億円
商工業関係	約2,147億円
農林水産業関係	約729億円

3 被災に伴う人口動態について

仙台市における震災以降の人口の動きについて申し上げたい。

被災後、復興事業に着手しているが、都市的な機能が比較的残ったので、あまり産業振興について重点的にメニューを提供していない。復興事業としては住宅再建や被災者の生活再建がメインである。

現在、約2万3,000人の方々がまだ仮設住宅にお住まいである。これは仙台市被災者の特徴的な現象だと思われるが、うち3分の1は仙台市外から避難してこられた、あるいは移転してこられた方々である。

被災に伴う社会経済の動態についてであるが、大きな特徴としては着実に人口が増えている。対前年増減を見ると平成22年10月では、約1万2,000人、平成23年10月では約3,500人、平成24年10月では約1万1,000人、平成25年6月ベースで約6,700人である。

転入者の内訳も興味深い。もともと入ってくる人と出る人がいる。震災前の平成22年における岩手、宮城、福島いわゆる被災3県からの転入者は、2,482人である。一方、被災3県以外は、1,591人の転出である。つまり、震災前の時期においては、仙台は主に被災3県ないし東北全体から転入を受け、一方で仙台から東京などに人口が流出する構造であった。それが23年、24年に至り、傾向に変化が生じた。24年10月時点で、被災3県から約5,300人が流入した。あわせて被災3県以外からも4,065人流入し、これがいわゆる復興需要に伴う転入者増であると考えられる。この傾向は、復興需要の継続があるうちはもう少し続くのではないと思われる。仙台市自身の需要による景気は落ち着きつつあるが、その影響やスピードも落ちている。その他の地域ではまだ復興事業は道半ばなので、そうした需要は残ると思う。

この人口増により、当然ながら地域経済は活性化する。生活者としての人口も増えるので、待機児童や学校生徒数も増える。これまでも仙台市は随分待機児童解消に取り組んできたが、平成24年では待機児童数が約500人増えた。これに伴い、保育所の整備、保育士の育成、配置等を図っている。

3. 被災に伴う社会経済の動態

○ 人口増

- ・ 他の被災地域からの転入者の増加

※ 阪神大震災後の神戸との相違点

― 仙台市以外の地域の被害程度がより甚大であったこと

― 都市機能が継続しており、人口吸収の余地があったこと 等を背景

- ・ 復興需要に伴う被雇用者の増加

○ 復興需要に伴う地域経済の活性化（→次項）

表3 人口・転入者数の推移(単位:人)

		H22.10	H23.10	H24.10	H25.6
推計人口		1,045,986	1,049,493	1,060,877	1,067,615
対前年増減		12,471	3,507	11,384	6,738
転入者	全体	891	5,931	9,449	—
	うち宮城県	1,161	6,660	2,825	—
	うち被災3県	2,482	9,946	5,384	—
	被災3県以外	▲ 1,591	▲ 4,015	4,065	—

4 経済状況

(1) 主要経済指標の傾向

仙台市の経済を俯瞰するにあたって、まずは各種経済指標をご紹介します。

宮城県あるいは仙台市の主要経済指標はおおむね上昇傾向である。主要経済指標では、鉱工業生産指数が、平成17年を100として、平成23年では66.7、平成24年では81.7である。顕著な伸びを示しているのは小売業である。スーパーマーケットの販売額が前年比で7.5%伸びている。消費支出も前年比+19.4%であり、新規住宅着工件数にいたっては復興需要が如実にあらわれ、+66.1%である。

復興需要に伴い有効求人倍率も相当上がり、平成22年は0.52だったが、震災後の平成24年には1.26へと顕著に伸びている。これは労務単価の上昇という形で表れている。ただし、雇用情勢も業種別に見ていくと温度差があるようである。たとえば、建設業が復興需要の引受け先の最たるものだが、前年比伸び率でみると、23年は+66.2%、24年では+12.8%と急速に鈍化している。電話やIT関係の敷設、要するに住宅が着工された後に、電気機械設備あるいは情報通信の敷設が追いかけることになるので、情報通信業の求人の伸び率はさほど鈍化していない。また、それらの需要に応じるための人が他地域から来るので、宿泊業・飲食サービス業は23年度

では高い伸び率を示している。

資料4-1 仙台市の地域経済（主要経済指標、新規求人数伸び率）

4. 仙台市の地域経済

- 宮城県・仙台市の主要経済指標はおおむね上昇傾向。
- しかし、今期の仙台市内事業所の業況判断は、連続して下降。製造業、小売業及び宿泊・飲食サービス業では上昇、これら以外の業種では下降。

来期は、さらにやや下降する見通しであり、業種別では、製造業、運輸業、小売業及び宿泊・飲食サービス業では上昇し、これら以外の業種では下降する見込み。

（表4-1）主要経済指標

		H22	H23	H24
鉱工業生産指数 (H17:100) ※宮城県	宮城県	90.9	66.7	81.7
スーパーマーケット 販売額前年比(%) ※経済産業省	仙台	▲ 1.2	1.1	7.5
家計消費支出(1世帯当たり)前年比 (%) ※総務省	仙台	▲ 0.3	▲ 14.0	19.4
新設住宅着工戸数 前年比(%)	仙台	6.2	▲ 4.8	66.1
完全失業率(%) ※H23分は一定の手法 により推計 ※総務省	宮城県	5.7	5.5	4.7
	全国	5.1	4.5	4.3
有効求人倍率(倍) ※仙台公共職業安定所	仙台管内	0.52	0.86	1.26
	東北	0.43	0.56	0.86
	全国	0.52	0.65	0.80

（表4-2）新規求人数伸び率(％、対前年比)

	H22	H23	H24
建設業	▲ 6.1	66.2	12.8
製造業	12.0	39.9	5.9
情報通信業	1.8	30.8	20.2
卸売業・小売業	13.0	61.9	0.7
金融業・保険業・不動産業・物品賃貸業	8.0	50.6	7.7
宿泊業・飲食サービス業	▲ 0.5	56.7	19.8
医療、福祉	17.1	38.3	17.6
サービス業	25.1	69.6	17.6
学術研究、専門・技術サービス	28.8	66.0	9.3
生活関連サービス、娯楽業	▲ 10.2	71.9	11.5
公務・その他	9.7	91.4	▲ 32.1

（宮城労働局）

(2) 地域経済の景況感

次に、仙台市の景況感について表を使ってご説明したい。

平成25年4月～翌年3月の仙台市内の事業所の業況判断は多くの業種で下降傾向が続いている。製造業、小売業、宿泊・サービス業では上昇しているが、それ以外では下降している。来期はさらに下降する見通しである。製造業、運輸業、小売業、宿泊・飲食サービス業は上がるが、総体としては下降する。

資料4-2 仙台市の地域経済（仙台市内事業所のDI、宮城県内企業設備投資伸び率推計）

（表4-3）仙台市内事業所のDI（業況判断）

	H24				H25	
	1～3	4～6	7～9	10～12	1～3	4～6(見込)
建設業	45.4	35.4	19.0	9.9	6.4	▲ 1.3
製造業	▲ 13.4	▲ 21.6	▲ 29.2	▲ 27.6	▲ 27.1	▲ 30.1
卸売業	▲ 3.0	4.4	▲ 4.2	▲ 6.5	▲ 7.5	▲ 18.8
小売業	11.5	▲ 22.5	▲ 25.3	▲ 18.2	▲ 27.0	▲ 19.4
不動産業・物品賃貸業	5.4	1.4	7.5	▲ 10.4	5.4	▲ 6.8
宿泊業・飲食サービス業	5.6	▲ 23.3	▲ 42.1	▲ 21.6	▲ 16.9	▲ 14.2
サービス業(個人向け)	▲ 4.0	▲ 7.0	▲ 2.7	▲ 19.4	▲ 11.0	▲ 28.4
サービス業(法人向け)	10.9	10.9	▲ 6.0	▲ 10.3	▲ 13.1	▲ 15.3

※「仙台市地域経済動向調査報告」

※仙台市内の事業所(1,000箇所)に対するアンケート調査

(有効回収数:786箇所、うち大規模162、中規模312、小規模312)

※DI=「上昇」(「増加」、「過剰」、「良い」、「増員」、「緩い」と答えた事業所の割合(%))

—「下降」(「減少」、「不足」、「悪い」、「減員」、「厳しい」と答えた事業所の割合(%))

（表4-4）宮城県内企業設備投資伸び率推移(%、対前年比)

	H22	H23	H24	H25(計画)
製造業	▲ 8.4	99.7	▲ 46.0	▲ 0.1
非製造業	▲ 26.2	0.9	▲ 16.9	24.8

※「東北地域設備投資計画調査」日本政策投資銀行東北支店

建設業の業況判断は非常に落ちている。労務単価と建設資材の単価の上昇が、実勢の工事価格に当然反映される。他方、もともと国交省が定める単価に基づく、単価表があるが実勢価格に追いついていない。国交省も随分配慮して、被災3県の単価は別枠として非常に高い金額を設定してくれてはいるが、それでもなかなか追いつかない。平成24年を通じて建設業の景況判断は一貫してプラスであったが、平成25年4～6月に初めて減少に転じているのは、そのような事情が背景にあるものと思われる。

この間、災害公営住宅（仙台市復興公営住宅）を新しくつくる話があった。事業費は25億円程度と相当大きな規模である。従来であれば、建設業者にとってもいい条件の事業なので、かなりの業者が入札に参加すると思っていた。業者は確かに設計の図面は買っていったが、しかし結局、すべての事業者が入札に参加せず入札不調という結果になった。関係者へのヒアリングによると、市で設定した予定価格が実勢を全然反映しておらず、多少の赤字ならば建設業は公共性があるなんとかせざるを得ないが、「ちょっとこれは」というような単価なのだそうである。元受けでも入札を見送るという状況であれば、おそらく下請け、孫請けレベルでは、もっと利幅が小さく、赤字傾向が続いている可能性も否定できない。

(3) 消費、設備投資の傾向

消費、企業の設備投資について申し上げる。

労務単価は上がり、雇用者の所得自体は上昇傾向にある。したがって、スーパーマーケットの販売額は上がっている。東京からもたくさんの店舗が進出している。百貨店などの売り上げも大変好調のようであるが、傾向としては、呉服、宝飾品、美術品などのいわゆる「ぜいたく品」の売れ行きが目立ち、生活に直結する商品についてはニーズがあまりないという報道があった。

一方、製造業からサービス業の景況判断は、資料にあるとおり全部マイナス。仙台市には、周辺に立地する大規模な製造業を支える中小企業も多いが、そうしたところでは復興景気の恩恵が実感としてまだ行き渡っていないという見方もできる。

宮城県の中小企業団体中央会へのインタビューでも、建設業の人手不足は確かにあるが、最近それ以外の業種については聞かなくなったと言っていた。復興需要もやはり一部の業種にだんだん限られてきているとの見方もある。

仙台市では事業者レベルではちょっと厳しい状況がある一方、高所得者の所得は増えている。宮城県内にはトヨタ自動車東日本の工場やその関連機器メーカーなど重厚長大型の産業がいくつかある。製造業の設備投資伸び率は、平成24年が前年比でマイナス46%だったが、平成25年ではマイナス0.1%であり、下がり幅は減っている。非製造業は24.8%と、大分伸びている。やはり不動産への投資やガス、LNGの工事、あるいは電力関係の工事が大きい。これらが引っ張ってはいるが、中小企業においては厳しい状況である。

5 震災復興計画の取組みについて

(1) 仙台市の計画のポイント

ここからは、仙台市の復興に関する取組みをご紹介します。

仙台市長が考えていることのポイントは2つある。1つは被災者の日常を取り戻すこと。もう1つは、東北全体を元気にすることが仙台の元気につながるため、東北全体の経済にプラスの効果を持つ対策を行うことである。

(2) 住宅再建への取組み

まず、被災者の日常を取り戻す取組みについてである。

復興は、被災者の住宅再建あるいは生活再建がメインである。仙台市は、特に災害公営住宅（仙台市復興公営住宅）を3,000戸整備する。ただ現在、入居の要望が4,300世帯あるので、さらに上乗せするか判断する。これらの災害公営住宅については、平成26年度中に整備する予定である。

震災復興計画は27年度まで5か年である。労務単価、資材単価の上昇等によって事業の進捗が妨げられている面はあるが、とにかく仙台は被災自治体の先陣を切り、平成26年までに3,000戸を設置するために全力を尽くしている。しかし、その単価の上昇による進捗の遅延については、国の単価表に単価の上昇を反映してくれと国交省に話している。検討してくれているが、なかなか追いついていない。

これらの課題は、仙台市のみならず宮城県内全域においてもあり、現在、宮城県内で復興公営住宅、災害公営住宅の事業に着手できたのは33%である。他県と比較して、甚だ遅れている。仙台市が建設業者を抱え込んで、災害公営住宅をつくってもらっている格好になっていることも考えられるので、早く仙台市の事業を完了させ、他市町村に建設業者が対応できるようにしなければならないと考えている。

(3) 雇用と交流人口の創出

次に、東北全体の経済にプラスの効果を持つ対策についてである。

復興にあたっては企業立地や都市型産業の誘致によって経済の足腰を強くしなければいけない。公約には、平成25年度と比較して、平成29年度までに新規雇用を10万人創出することや、新規開業率のアップ、中小企業支援条例を制定するなどがあげられた。

また、平成27年3月に国連防災世界会議が開催されるので、新コンベンション施設をつくる。この会議は、世界全体の災害被害の軽減を目指し、これまで大体10年に一度開催されている。前回は神戸市で平成17年に行われ、168カ国の加盟国の方が訪れた。トータルで4万人以上が参加する。ここで防災先進都市としての仙台をアピールし、なおかつ観光の起爆剤にしていきたい。

その受け皿となるコンベンション施設をつくり、それを活用して会議以後も、東北各都市との連携や取組みを行う。平成29年度までに交流人口を300万人創出することを目標としている。

5. 仙台市の復興事業等の現状と課題

(1) 取組

○ 仙台市震災復興計画（H23～27）

<4つの方向性>

①減災を基本とする防災の再構築【多重防御システム】

②エネルギー課題等への対応

【エネルギー・燃料の確保、ライフライン・エネルギー供給ルートの多角化】③

自助・自立と協働・支え合いによる復興

④東北復興の力となる経済・都市活力の創造

【農と食のフロンティア構築、新エネルギー関連産業の集積促進等】

<100万人の復興プロジェクト>

- 1 「津波から命を守る」津波防災・住まい再建プロジェクト
- 2 「安全な住まいの土台をつくる」市街地宅地再建プロジェクト
- 3 「一人ひとりの暮らしを支える」生活復興プロジェクト
- 4 「力強く農業を再生する」農と食のフロンティアプロジェクト
- 5 「美しい海辺を復元する」海辺の交流再生プロジェクト
- 6 「教訓を未来に生かす」防災・仙台モデル構築プロジェクト
- 7 「持続的なエネルギー供給を可能にする」省エネ・新エネプロジェクト
- 8 「都市活力や暮らしの質を高める」仙台経済発展プロジェクト
- 9 「都市の魅力と復興の姿を発信する」交流促進プロジェクト
- 10 「震災の記憶を後世に伝える」震災メモリアルプロジェクト

○ 仙台市実施計画（H24～H27）

①学びの都・共生の都の実現【低炭素都市づくり推進、都市緑化】

②潤いの都・活力の都の実現

【仙台駅周辺地区交通結節機能強化、東西線建設、東西線沿線まちづくり等】

○ 市長公約（抜粋）

- ・ 復興関連プロジェクトによる企業立地、都市型産業の誘致などを推進し、平成 29 年度までに新規雇用を 10 万人創出します（平成 25 年度比）。
- ・ 起業家支援施策を充実し、平成 29 年度までに新規開業率を日本一の水準に引き上げます。
- ・ 「中小企業支援条例」を制定し、中小企業への支援体制の充実を図るとともに、企業のチャレンジ精神を応援します。
- ・ 国際センター駅周辺に整備する新コンベンション施設を活用し、大型コンベンションの誘致（※）を進めるとともに、東北各都市との連携など観光面での取り組みを大幅に強化し、平成 29 年度までに交流人口を 300 万人創出します（平成 25 年度比）。

（※）「第 3 回国連防災世界会議」（H27.3）の開催地として仙台市が選定

- ・ 国連防災世界会議は、世界全体の災害による被害の軽減を目指す 21 世紀の新しい防災指針を策定することを目的
- ・ 前回（H17、於神戸市）は、168 カ国の国連加盟国、78 機関の国際機関、161 団体の NGO 等から総勢 4,000 人以上が参加（このほか国連主催の会議の一環として一般公開事業も実施され、一般の市民を中心に 40,000 人以上が参加）。

（2）進捗

- 他都市からの多大な人的支援を受けながらも、他の被災自治体と比較して順調な進捗。
- ただし、復旧・復興に係るハード整備については、他の被災自治体と同様、以下のような事情により、進捗が遅延する傾向。
 - ・ 復旧工事等の急激な需要増に伴う労務・資材単価の上昇などにより入札不調案件の増加が顕在化（平成 24 年度の土木工事の入札不調発生率は 50%）
 - ・ 労務単価の改定によっても、被災三県では、いまだ技能者の確保が困難
 - ・ 生コンクリート等の資材調達が困難なため工期延期を余儀なくされ、工事にかかる経費が増大
- また、復興公営住宅については、整備予定戸数よりも入居要望が上回っている状況。

(4)復興後に向けて

復興事業の紹介の最後に、仙台市が復興後に向けて考えていることを申し上げたい。

他の県内市町村に比べて、仙台市の5か年の震災復興計画期間は短い。大体県の復興計画は10か年であるので1番短い。市長の言葉を申し上げると「早く仙台の復興を終わらせ、規模の小さい市町村の支援をする。」と言われている。他の市町村ではノウハウがないので、土地区画整理や用地買収が非常に難航している。どこの市町村も箱ものや道路の整備など建設事業はだんだん減り、専門の建築職員が減らされてきている。一方、仙台市では、例えば、土地区画整理事業については、戦後以来ずっとやってきていると言っても過言ではない。幸い仙台市は大規模な都市であるので、復興事業を早く終わらせて、ほかの市町村に職員を派遣し支援をしたいと考えている。

6 仙台市の財政

(1)財政規模

ここからは仙台市の復興を支える市財政について申し上げたい。

平成22年度が4,100億円で、これが大体標準財政規模である。23年は、6,000億円近くなり、24年度では過去最大の決算規模になった。

(2)歳入と歳出について

歳入と歳出、増加要因が3つある。1つは年少扶養控除が廃止されたこと。2つ目に、企業業績が改善し、市民税が増収したこと。一応、「復興需要を背景に」と書いているが、実はあまり企業の利益は出ていないという見立てがある。むしろ大分円安方向にぶれたため、為替差益が金融業を中心に相当出たそうである。それによって市民税は相当増えたと分析している。3つ目に、個人市民税は、一人一人の所得も上がっており、個人単位では増えている。人口も増えているので、個人市民税も増加した。

歳出では、復興交付金の基金の積み立てを実施した。復興事業の本格化で復興公営住宅の建設費を計上したのが大きい。

今後の財政見通しとしては、仙台市も高齢化は避けられない傾向であり、当然ながら福祉関係の歳出は増大する。仙台市は南北線という地下鉄があるが、おそらく政令市では最後になるであろう地下鉄の新線（東西線）をつくっている。平成27年に開業するが、先般ようやく全線で開通工事が完了した。今後、投資経費は、だんだん減っていくだろう。

歳入は市税収入が回復基調であるが、全体としては減っていくのではないかと。当然ながら税収の増に伴い普通交付税が減少する。それから復興交付金と復興特別交付税の減少がある。復興需要の話とまた連動するが、市税収入が回復基調と書いてあるものの、関係筋によれば、平成23、24、25までの税収は確かに増えていくだろうが、それ以降は厳しいかもしれないとの見解を持っている、との話を聞いた。

(3) 収支差について

最後に今後の収支差についてである。今後その3年度分の多年収支が916億円あり、相当程度、積み増しになる。財調を当然積んでいるが、これもだんだん減っており、今後、事業の精査が必要と考えている。

資料6 仙台市の財政

6. 仙台市の財政

(1) H24 決算

- H24 決算総額は、平成 23 年度をさらに上回り過去最大。
- 歳入における主な増加要因
 - ・ 年少扶養控除の廃止
 - ・ 復興需要を背景とした企業業績の改善による市民税の増収
 - ・ 東日本大震災復興交付金が後年度分も含め交付されたこと
- 歳出における主な増加要因
 - ・ 先の復興交付金について基金への積立を実施したこと
 - ・ 防災集団移転促進事業等の復興事業の本格化

(2) 今後の財政見通し

- 歳出については、福祉関係費等の増大等による増額要素があるものの、東西線開業や復興事業の進捗に伴う逓減等より減少していく見込み
- 歳入については、市税収入が回復基調ではあるものの以下の事情により総額は減少していく見込み
 - ・ (市税収入の増加と連動した) 普通交付税の減少
 - ・ 復興事業の進捗に伴う復興交付金や復興特別交付税の減少
- 結果、H26~28 の3年間の収支差は約 916 億円となり、今後、この収支差に対応する財源対策の余力が縮小していくため、復興事業の加速と都市としての飛躍が求められる中、引続き厳しい財政運営となることが見込まれる。

(表5) 仙台市主要財政指標の推移等

(単位: 百万円、%)

項 目	平成22年度	平成23年度	平成24年度(速報値)	増減率		今後の見通し
				平成22年度比	平成23年度比	
歳入決算額	410,827	591,223	624,414	52.0	5.6	
市税	172,525	158,485	170,074	△ 1.4	7.3	26年度には震災前の水準に回復する見込み
()は構成比	(42.0)	(26.8)	(27.2)			
地方交付税	24,609	88,912	51,868	110.8	△ 41.6	市税収入回復に伴い減少見込み
()は構成比	(6.0)	(15.0)	(8.3)			
市債	57,884	68,918	76,565	32.3	11.2	・復興公営住宅整備がピークを迎える26年度に一時的に増加。 ・復興公営住宅整備事業や地下鉄東西線建設事業の整備進捗と連動し、27年度以降大幅に減少見込み。
()は構成比	(14.1)	(11.7)	(12.3)			
歳出決算額	399,388	572,186	598,931	50.0	4.7	
人件費	65,655	65,797	63,785	△ 2.8	△ 3.1	退職者の増減に伴う変動を除き横ばいで推移する見込み。
()は構成比	(16.5)	(11.5)	(10.6)			
扶助費	77,994	84,133	83,068	6.5	△ 1.3	生活保護や障害者自立支援給付等、対象者の増大等に伴い増加見込み。
()は構成比	(19.5)	(14.7)	(13.9)			
公債費	61,507	62,828	63,183	2.7	0.6	東西線建設事業に係る市債償還が本格化するものの、震災以前の普通建設事業の抑制傾向により横ばいで推移する見込み。
()は構成比	(15.4)	(11.0)	(10.5)			
投資的経費	43,192	92,806	97,726	126.3	5.3	・災害復旧事業が終息していくものの、防災集団移転、復興公営住宅整備、東部復興道路整備等に多額の事業費が見込まれ、その進捗と連動して推移する見通し。 ・復興計画期間(H23～27)終了後は、震災以前の水準をやや上回る程度に減少する見通し。
()は構成比	(10.8)	(16.2)	(16.3)			
歳入歳出差引	11,439	19,037	25,483			
翌年度への繰越財源	10,191	17,807	21,091			
実質収支	1,248	1,229	4,392			
単年度収支	460	△ 18	3,163			
基金積立金	1,205	5,666	33			
繰上償還額	206	2,347	116			
基金取崩し額	845	562	1			
実質単年度収支	1,026	7,433	3,311			
指 数 等	財政力指数 (3カ年平均)	0.858	0.852	0.843		
	経常収支比率 (臨時財政対策債等含む)	95.4	101.6	96.5		
	実質公債費比率	11.9	11.6	11.3		
	起債制限比率	15.9	15.4	14.9		
	市債現在高 ()内は減税補てん債、臨時財政対策債等を除く通常債ベース	717,197 (520,760)	735,386 (515,144)	760,475 (510,918)	6.0 (△ 1.9)	3.4 (△ 0.8)
	基金現在高 (土地開発基金を除く)	85,393	155,226	222,300	160.3	43.2

※実質公債費比率は平成19年度決算より「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の施行に伴い、算定方法が見直された。

おわりに

復興事業の話をメインに申し上げたが、建築資材の単価の調整は当然ほかの建設事業についても影響を及ぼしている。現在、市民病院を改築しようとしているが、やはり資材の入手は困難な実態がある。大手企業が受注しているが、関係者によれば資材や人員が足りないとのことである。このような現実が仙台や他地域でも、復興における非常に大きな問題であると考えている。

意見交換

(1) 公共事業における資材等の単価上昇について

質問 労務単価と建設資材単価上昇がいま起きている。その中でほかの事業と比較して住宅建設の進捗率が低いことの要因はなにが考えられるのか。

応答 要因として土地取得に関することがあげられると思う。例えば、道路、下水道等は元々公共施設としてあったものなので、その復旧において新たな土地取得は原則不要である。これに対して、新規に住宅建設を行うと用地について地権者との交渉が発生する。特に、それが土地所有者不在の場合だと地権者の確定作業に時間を要するケースが多い。

質問 労務単価や建設資材単価の実勢との乖離の見直しについては、1か月ごとに行っていると聞いたが、なぜそれで事業の進捗が遅れるのか。

応答 ご指摘の単価見直しは、国庫補助による事業についての物価変動を考慮した「インフレスライド条項」等による単価置き換えだと思われる。現在問題になっているものは、自治体が行う事業の事業費積算の基礎となる国土交通省が定めた単価である。通常では、各都市で年1回改定をしているのだが、これを年2回にしても実勢と離れてしまう。この単価を用いず、一般財源を上乗せした事業費とすることは財政面で大変難しい。

(2) 自治体職員の不足について

質問 用地買収職員の不足について言及されたが、自治体で不足している専門職はあるか。

応答 よく聞かれるものは土地区画整理や建設に関する専門知識や経験をもつ職員が足りないというものである。仙台市は、現実には他の自治体から現在53名の派遣職員の応援をいただいているところであるので、復興事業を進めると同時に派遣職員の方にも安心して派遣元にお帰りいただけるようにしたい。そして、仙台市に派遣いただいたように、我々も他自治体を応援出来るようになりたいと考えている。

質問 復興事業実施において、今まで自治体の専門職が担ってきた分野について、民間事業者へ委託する可能性はあるか。

応答 UR都市機構によるCM方式受託のケースはあると聞いている。彼らは確かに専門職でありがたい存在ではあるが、しかしあくまで委託先の事業者であり、自治体組織に属している訳ではない。そのため、自治体とは別の組織が事業を行うことになるので、自治体との意思疎通の面での課題は否定できないのではないかと思われる。また、地方部においては、そもそもこのような委託先企業がないかもしれない。国によるノウハウ面での支援が求められる分野である。

質問 自治体間応援に関連して、第30次地制調答申の中で都市とその周辺市町村の水平連携について触れられたが、それは政令市の役割なのか、それとも県が分担すべきことだが難しい現実があるということなのか。お考えがあれば伺いたい。

応答 連携の相手方として県と指定都市のどちらが適当かは、事務の性質によって変わると考える。例えば、経済、観光、環境の広域的な範囲での受益が及ぶものや、市町村間の職員派遣の調整は県主導でしていただく方が望ましいと思う。

(2013年8月30日報告)

第4章 岩沼市の復興事業と課題

集落集約とコミュニティ再生のまちづくりは日本の復興モデル

岩沼市長 井口 経明 氏

はじめに

報告にあたって、はじめに岩沼市について紹介したい。

岩沼市は仙台の南に位置し、大体人口が4万4,000人、面積が60.71平方キロと比較的小さい。東北第2の阿武隈川が南に走り、比較的平坦なところである。奥州街道、陸前浜街道の合流点で古くから交通の要衝であった。現在では国道4号、6号の合流点であり、JR東北本線、常磐線も合流する。

西行法師や武隈の松で歌を詠んだ松尾芭蕉の旅の経路であり、今東北で一番参拝客が多い小野篁が創建したと伝わる竹駒神社の門前町や宿場町さらに伊達政宗の孫、田村宗良により3万石の大名の城下町になった歴史を持つ。明治22年町村制施行時に中央部は岩沼町となり、昭和30年4月に西側の旧千貫村と東側の旧玉浦村と1町2村で新制岩沼町となり、昭和46年11月に特例市として人口約3万人で岩沼市となった。

1 岩沼の被災状況

津波による浸水は市域面積の48%に達し、被災地としては最大である。浸水した市東部は農業地帯であり、犠牲者は181名であった。岩沼の歴史において、市域面積の半分が浸水しこれほどの犠牲者が出たというのは最悪の状況である。また、家屋の被害は全壊が全体で736戸あり、ほとんどが津波で一気に流された。

2 玉浦地区について

ここで、玉浦地区とはどのような場所かを説明したい。

玉浦地区は津波被害により全て水をかぶってしまったところである。「水をかぶったところに住みたくない」という意見も確かに一部あったが、しかし、もし住めないと岩沼の面積が半分になってしまう。

この玉浦地区には、玉浦小学校、玉浦中学校がある。被災地でいち早く元の場所で授業が再開できたのがこの2校である。学校の先生方、子供たち、保護者、そして地域ぐるみで再開することができた。学校は地域のシンボルであるから、それをいち早く再開させたいという思いからであった。そのような思いから、玉浦をもう一度再生しよう、玉浦の火を消すなという気持ちをもって、市として玉浦の再生を大きなテーマとして取り組んでいる。

資料1 岩沼市の地域性と被災状況(津波浸水区域等)



3 発災直後

3月11日の東日本大震災により津波で被害を受けた被災者の方々は、仙台空港ビル等に避難した。水が引いた後、我々は市民会館、総合体育館に避難所を集約した。

3月11日に被災した後、まず1週間目に岩沼は2つのことをした。

まず1つ目は、緊急生活支援金の給付である。これは、金融機関がストップし、また通帳も流されているという状況下で、市民生活において最低限度の費用を確保するため、2万円または3万円を家族数に応じて給付したものである。

もう1つ目は、家賃の補助である。避難所、またその後の仮設住宅から、できることならば自立をしてもらいたい。そのための家賃の支援をいち早く行った。岩沼の支援の後、県が国の制度を利用して、月8万円までお金を出すことになった。岩沼市では3万円であったので、金額が多い県の制度にほとんどの人が移った。しかし、国、県の制度が適用できなかった70世帯にもできるだけ早く自立をしてもらいたいと岩沼の独自支援を継続した。

4 復興方針の決定について

4月25日には震災復興本部を設け、復興方針を決定した。「愛と希望の復興」という復興の理念の下、岩沼が「チーム岩沼」として、被災した市東部、被害を免れた市中央部と市西部が1つの心にまとまってオール岩沼として復興に邁進した。また、オールジャパンには日本全国の力をお借りしたいというだけでなく、復興への知恵をお借りしたいという意味合いである。

震災復興計画の策定	
H23. 4. 25 「岩沼市震災復興本部」を設置	
同日「岩沼市震災復興基本方針」を決定	
H23. 5. 7 「岩沼市震災復興会議」を設置	
H23. 8. 7 「岩沼市震災復興計画グランドデザイン」を策定	
H23. 9. 27 「岩沼市震災復興計画マスタープラン」を策定	
復興の理念	愛と希望の復興
基本理念	①チーム岩沼、オール岩沼、オールジャパン ②歴史を大切にした安全・安心な市域づくり ③岩沼の個性、特性を活かした産業の再構築 ④時代を先取りした先進的な復興モデル
復興のためのリーディングプロジェクト	①すみやかな仮設住宅の建設と暮らしの安定 ②津波からの安全なまちづくり ③農地の回復と農業の再生 ④自然共生・国際医療産業都市の整備 ⑤自然エネルギーを活用した先端モデル都市 ⑥津波よけ「千年希望の丘」の創造 ⑦文化的景観の保全と再生

このように岩沼の復興方針を決めたが、同時にスピード感をもって対応することと、コスト意識を持つことを掲げた。

被災された人にとって1日も早く元通りの生活、あるいはそれ以上の生活がしたいというのは当然であるので、まずスピード感をもって対応する。同時に復興方針を決めた時点で、おそらく資材や機材、土砂が足りなくなるであろうと我々は想定したので、スピード感をもって復興事業の準備をした。

また、コスト意識については、例えば災害廃棄物の処理には、我々はできるだけお金をかけたくないという思いがある。岩沼の廃棄物は岩沼で処理をして、最終的にも岩沼で用いたい。ところが残念なことに、被災地だけではできない。また、被災地に思いを寄せていただいている多くの方々があり、そのような方々から被災地の外での廃棄物処理を申し出ていただけることは大変ありがたいと思う。しかし、これらに要する費用のすべてと言っていいくらいのものが国民の皆さんの税金であり、また処理経費以上に輸送コストとしてかかる。本当にこれでいいのかといつも思った。被災をした1か月半後に考えたのは、やはりコスト意識を持たなければいけないということであった。コスト意識を心がけて対応できたのは、大変よかった。

5 集団移転

震災復興計画を立てるために、5月7日に1回目の会議を開き、8月には被災地第1号で復興計画を立てることができた。我々は、報道の格差が支援の格差につながると感じてきた。だとすれば我々としては、やはりいち早くやるしかない。そうすればマスコミも書いてくれるのでは

ないか。同時に被災地としても、1日も早く次のステップを踏み出したい。そのような思いからスピードを重視し、被災地第1号として復興計画を立てることができた。

資料3 移転促進地域と集団移転先



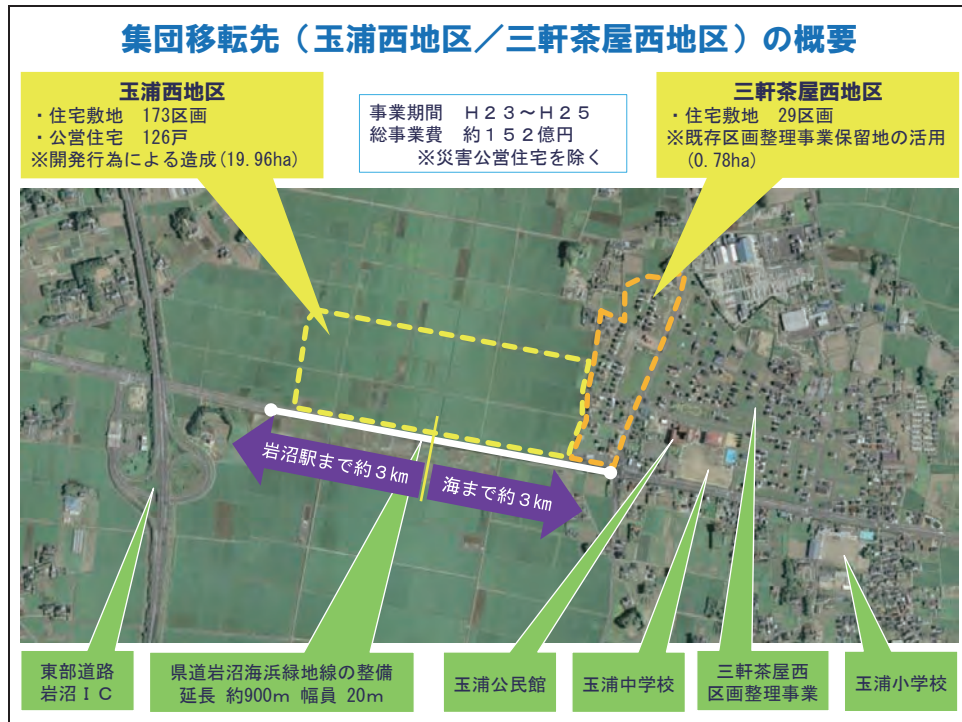
復興にあたっては、壊滅的な被害を受けた相野釜、藤曾根、二野倉、長谷釜、蒲崎、新浜の6地区に移転してもらわなければならない。また、その6地区の集団移転先をどうするのかも問題であった。

阪神淡路大震災の際のように、発災から少し落ち着いた頃になると、場合によっては自ら死を選んでしまわれる方がある。そのようなことは絶対に避けなければならない。そのため、発災直後から集約した避難場所で、すべて町内、集落ごとに部屋を取ってもらう形にした。

その後、避難所の責任者と市担当者間とで絶えずそれぞれの集落の代表の人たちが話し合いをした。避難所生活の中でのいろいろなニーズを、管理をしている職員に意見として出していただく。と同時に、地域の代表の皆さん方においてをいただいて、これからの生活をどうするかを聞いた。集団移転をするが、どこがいいでしょうかと問いかけた。そして、6集落の代表の人たちそれぞれ持ち帰っていただいて、いくつかの候補のうち挙げていただいたのが、玉浦西区である。集団移転の対象住居数は471戸あったが、そのうち7割の328人が移転されることとなった。

6集落が1か所にまとまって住む。オーバーな表現かもしれないが、日本の災害史上、これだけの大規模に人が1か所にまとまったことは今までにないことだと思う。

資料4 集団移転先の概要



集団移転先は、もともと水田であった。玉浦西地区は海岸まで3キロ、岩沼の中央部の駅まで3キロという、岩沼の中央部と海岸との間の地点に集団移転先を選んだ。

被災をした翌年、去年3月末に国の第1号で認可をいただき、今度は農地を転用することになった。これも県に4月に認めてもらい、7月にはもう買収が終わった。8月5日に当時の復興大臣に来てもらい、全国第1号で集団移転の起工式を行った。

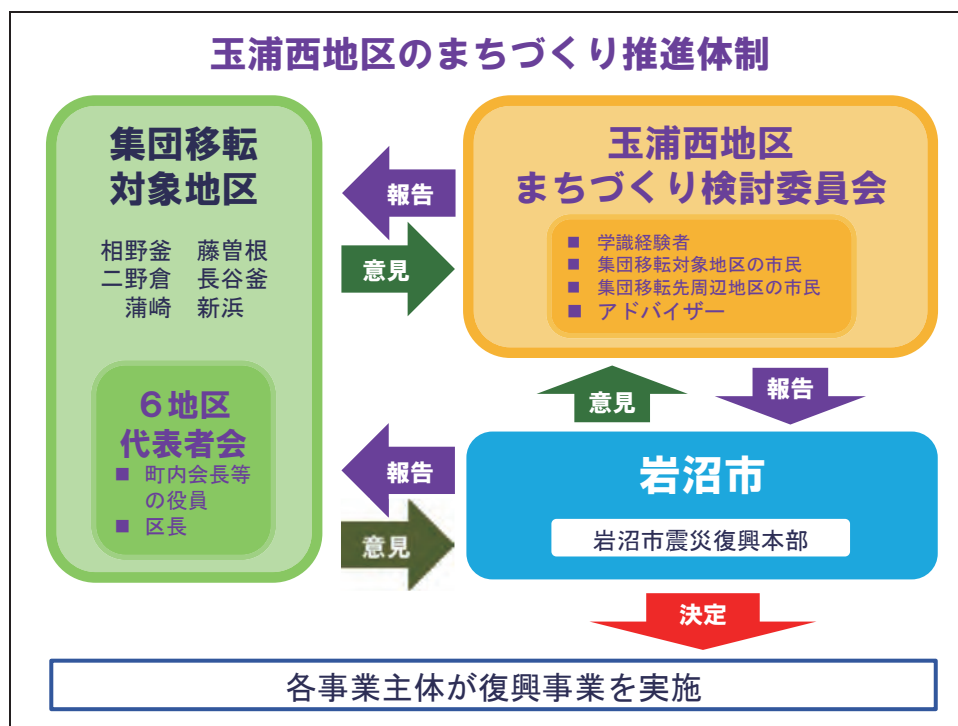
ただ、それでも事情があって早くに移転したい方もいるため、玉浦西地区の東側（三軒茶屋西地区）の既存の区画整理保留地を提供することになった。既に去年のうちにその場所を求め、家を建てて住んでいる人がいる。

多くの人たちに暮らしていただく玉浦西地区は新たに造成する土地ではあるが、工事也比较的順調に進み、今年暮れにはそれぞれの方々に土地を提供できる。お一人お一人の家については今年の暮れから建て始める。早い人は来年の春に住んでいただけると思う。ただ、災害公営住宅は県に委託しており少し遅れている。それでも来年のうちに災害公営住宅に住んでいたのではないかと思います。

6 まちづくり

集団移転先の新しいまちづくりにおいては、すべて地域の代表の皆さん方に決めていただくために、玉浦西地区のまちづくり検討委員会を設けた。

資料5 玉浦西地区のまちづくり推進体制

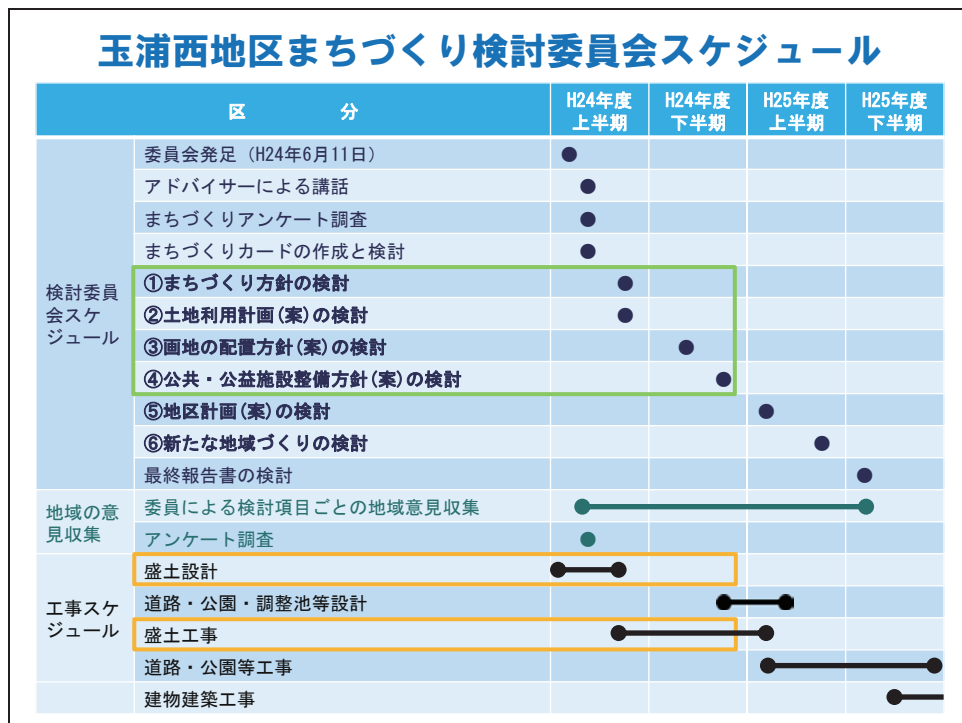
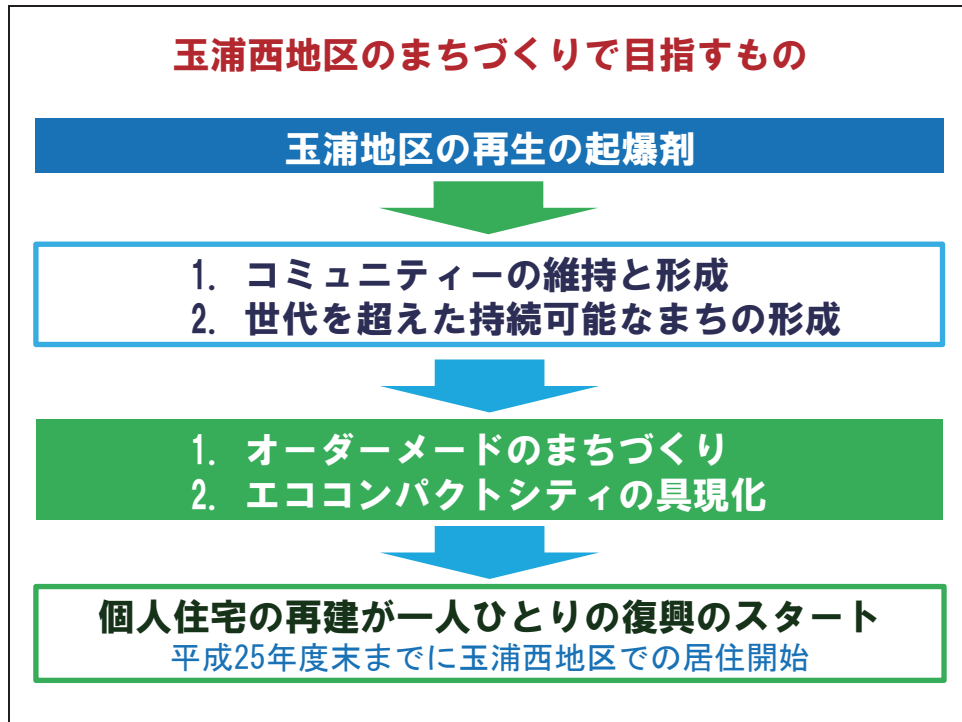


この中には集団移転をされる6地区の代表1人、女性の代表1人、若者の代表1人の3名ずつ、6集落から18名、そして集団移転先の周辺の町内から3人の21名。さらに大学の先生や専門家2人にアドバイザーという形で入っていただき、検討委員会を行っていただいた。

既に集団移転地内での集落ごとの配置などは地域の人たちに全部決めてもらっている。個人単位では様々な思いがあるかもしれないが、まちづくり検討委員会の中で「この部分はこの集落の誰が住む」と全部決めていただいている。

このような検討を何十回と重ね、それぞれの住むところも決めてもらい、全体のレイアウトとして集会施設はここに、福祉施設はここに、あるいはショッピングセンターはここにということも全部決めてもらっている。また、まちづくり検討委員会のスケジュールの通り、着々と工事を進めている。

玉浦西地区のまちづくりが目指すのは、コミュニティの維持と形成である。最初から集落ごとに入居していただくことで、お互いに声を掛け合い、またみんなで暮らそうねという意欲も芽生える。お互いに知っている同士なので、何でも話せるのが非常にいいのかなと思っている。集団移転だけをしても、その人たちだけの世代で終わってしまう。引き続きコミュニティを維持し、世帯を超えた持続可能なまちの形成するために、孫子の代も住み続けるようなまちをつくっていく。そのためにはオーダーメイドのまちをつくる。そして、これはどこでもやるが、エココンパクトシティを具現化していく。



7 津波の減災、「千年希望の丘」プロジェクト

震災に対する基本方針として津波をどう防いでいくか。その対策として、岩沼市は多重防御をいち早く提案した。

資料8 移転促進地域と集団移転先（再掲）



まず、海岸に直面している防潮堤は国の責任で元通りにしてもらおう。その内側には県管理である貞山堀という運河があり、その堤防をかさ上げしてもらおう。そして、さらに内側の市道をかさ上げする。市道については大体4メートルから5メートルかさ上げをする。

その三重の防御によって、前回と同じような津波が来ても集団移転先は水をかぶらない。集団移転先の玉浦西地区では、50センチ～1メートルの水をかぶっているが、1.5メートル以上かさ上げをしているので、この部分は同じものが来てもかぶらない。

この多重防御に加えて岩沼では海岸に沿って「千年希望の丘」をつくる。

松島は島々があって、津波の力を削ぐことができたので、丘を配することによって津波の威力を削ぐことができるのではないかな。同時に、浸水した土地全体をかさ上げる土砂などのお金を考えると、やはり丘を配することにより津波の力を削ぐ方がいいのではないかな。また、震災時に公園の築山に登って津波から助かった事例もあるということから、津波の減衰と避難場所を兼ねたものが千年希望の丘である。

岩沼市には9.9キロの海岸線があり、ほとんど海拔1～2メートルである。岩沼のまちの中でも海拔4メートルにすぎず、高いところはほとんどない中で避難場所としても活躍する。また、今回のメモリアルパークとして残し、防災教育の場にする。仙台空港の周辺、子供たちが「千

年希望の丘」に登って、いざというときは「しっかり避難をするんだよ」と教える。平常時は、丘の上から太平洋が見える。振り向けば蔵王が見える。ぜひ足を運んでいただく場にもしたい。

資料9 千年希望の丘



この事業にはがれきを使う。がれきを使って、丘と丘の間のつなぎ目に3メートルぐらい盛って、そこに木を植える。この方法は、横浜国立大学の宮内昭名誉教授が提唱されたものである。

この事業の実証実験をする際、土砂の量が足りず、また、お金をできるだけかけないために、流されたものをそのまま岩沼で使いたいと環境省に話をした。ところが、様々な制約があるためになかなか認められなかった。

土砂の量が足りないのはわかっている。コンクリートを砕き、しかも廃棄物の処理は95%が国の補助である。残りの5%も交付税措置なので、丸々国民の皆さんの税金である。岩沼のような年間130～140億円の予算規模の自治体でも、ごみ処理経費、廃棄物処理だけで250億～300億円かかる。それが全部国民の皆さんの税金である。私は少しでも安くするべきではないかと思う。

そして様々な調整を経て、平成25年6月9日に全国から4,500人のボランティアの人たちにおいでいただき、3万本を植える植樹祭を行った。岩沼では56万トンぐらいの廃棄物が出たが、ほとんど岩沼で処理した。「千年希望の丘」の土台に大体40万トン以上使うとのことであり、結果としてほとんど自分たちで処理できた。

「千年希望の丘」の意義は津波を少しでも防ぐことと、いざというときの避難場所である。そして、防災教育の場、震災のメモリアルパークにする。廃棄物を使うことで、資源の節約に

もなる。同時に流された家の人たちにしてみれば、自分の家の土台1本でも丘に使うことが鎮魂にもなるのではないか。そして、鎮魂だけではなく、千年先までも子供たちが笑顔でいられるようにと「千年希望の丘」と名付けた。

造成の大部分の費用は、国の税金、復興交付金でまかなう。丘と丘の間のつなぎの部分の樹木を植えるのにも何億円とかかるが、これは民間などの力を借りる。すべて税金ではなく、民間の力、日本国民、あるいは海外の方々たちにも支援をいただき進めている。全体をかき上げるよりはるかに経費も安く、土砂もかからない。少しオーバーだが、22世紀になれば、人類の知恵の遺産になるのではないか。

8 産業の復興

住まいの問題については目処がつきつつあるが、やはり生活をしていく上では産業の復興が重要である。

まず、農業地帯という性質上、農業の復興が大切である。農地（水田）は、およそ3分の2が復元された。市が国の制度を利用し、農業者へ農業機械を貸与して行われている。しかし、まだ残りの3分の1は田植えもできない状況である。来年また田植えができなければ厳しい状況と言わざるを得ない。

次に、仙台空港周辺の工業団地（岩沼臨空工業団地）である。被災直後は、一時約1,100人がリストラとなったが、ほとんどの企業が再開していただけたため、ほぼ雇用は回復した。

また、雇用の創出により、集団移転先にこれから住む方々に着実に定着してもらいたいとも考えている。そのため復興会議の中で、健康医療産業集積地を設けるべきだという提案をいただいた。宮城県の医薬品の製造出荷額は非常に低く、そこに健康医療産業の集積と同時に物流の基地とすることができたなら、岩沼の定住が進むのではないか。なお、このプロジェクトにはオールジャパンの知恵を借りるべく、検討会を設けた。会長には金沢一郎氏（日本学術会議前会長）をお願いをした。また、委員には小宮山宏氏（東大元総長、宮城県震災復興会議議長）、日立製作所等の日本を代表する学識者や企業に入っていただき、具体化に向けて進めている。

雇用の創出としては、メガソーラー事業も実施する。この事業は、復元が困難な農地を生かし、また地主にとっても農地で所有するよりも借地にしたほうがメリットもある。被災地では最大級のメガソーラーを日立製作所と丸紅が共同で会社をつくって行うものである。現在は種々手続きを行っており、完了し次第早くに着手できるかと思う。

このような事業から、岩沼は環境未来都市の指定を受けた。未来に向け環境に配慮した都市という称号は非常にいいと思っている。

産業の復興と新産業の創出 「健康医療産業集積地の整備①」

【健康医療産業集積地推進事業】

- * 平成24年度 整備にかかる基本構想策定
並びに可能性調査業務を実施

【事業目的】

- 1) 被災した方々への雇用の提供
- 2) 未来に希望の持てる産業の創出
- 3) 環境とエネルギー自給の先進モデル地域の実現
- 4) “健幸”先進都市の実証

13

産業の復興と新産業の創出 「メガソーラー事業」

事業主体／いわぬま臨空メガソーラー(株)
面 積／43.6ha(うち農地32.8ha)
発 電 量／28.3MW
発電開始目標／平成26年10月
期 間／23年(設置および撤去期間含む)
寄 与／事業収益の一部を活用した公共施設
等への太陽光パネルや蓄電設備の設置



15

※イメージ図

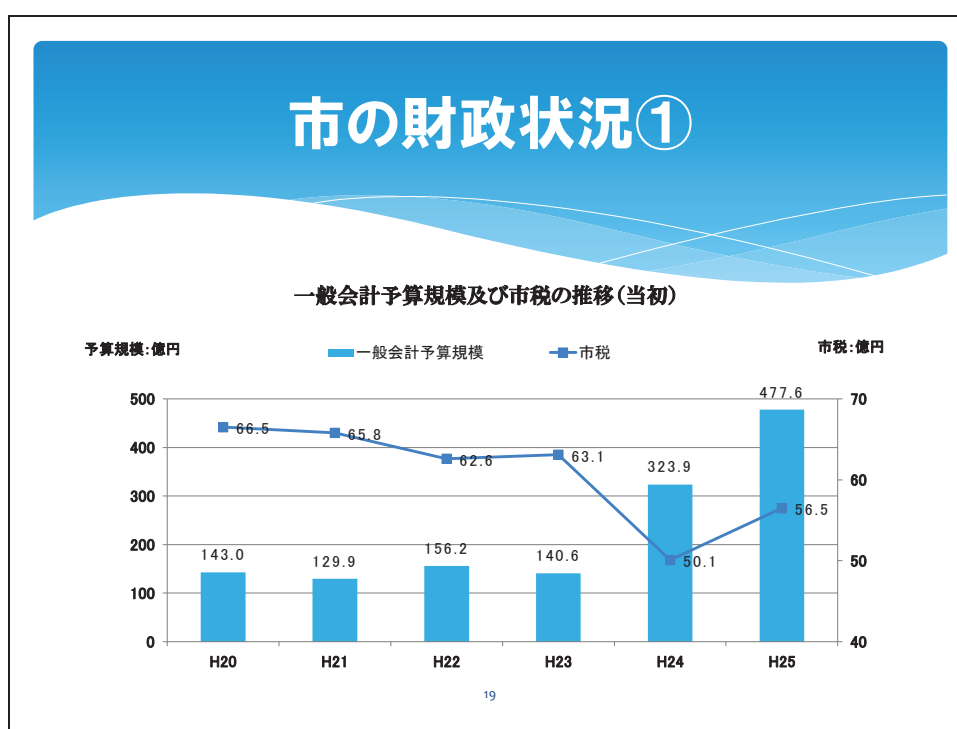
9 財政

ここで岩沼市の復興事業を支える市財政について説明したい。

岩沼市の予算規模は約140億円の規模で推移してきた。しかしながら、平成24年には323億円、平成25年には477億円と、大変に増えている。市税収入では、平成20年～21年度が65～66億円円で推移してきたものが、平成24年度では50億円、平成25年度では56億円であり、10億円も減り非常に危機的な状況である。

平成24年度を例に挙げて申し上げると、歳入751億円に対して歳出が703億円である。この際の歳出内訳の概要は、8割が災害対策、残りの2割が一般の岩沼の予算の使い道であった。

資料12 岩沼市の財政状況（一般会計当初予算の規模及び市税収入の推移）



東北・北海道は特に財政力指数が低く、財政力が弱い。東北・北海道の市では不交付団体がなく、そのような状況下で財政力指数では岩沼市は仙台市に次いで2位である。また、いわゆる借金の比率は非常に少なく、岩沼市の財政健全度は大変いい。しかし、経常収支比率が高め（平成23年度100.06、平成24年度94.41）であり、自由に使えるお金は全くないと言って過言ではない。実質公債費比率は東北の市では1番低く、6.5%である。全く目途の立っていない将来負担は一切なく、財源の手当てができる借金しか岩沼はない。

財政上の懸案事項は、復旧・復興に要する費用の地方負担分に対する再生支援措置のさらなる充実と継続的確保である。岩沼市では40事業について復興交付金をもらっている。例えば、「千年希望の丘」では、市としては造成する丘12個分の補助金、交付金が欲しかったのだが、当初はゼロとされた。しかし、政権が変わり、避難場所を設置する目的という趣旨で6個だけ

認められた。ここに至るまでに国の担当者も知恵を絞ってくれてはいるのだが、「様々な機能を持たせた総合的な事業の枠をお願いしたい」というものは認めていただけなかった。他の復興交付金事業の認定条件との整合性を図ろうとすると、大変難しくなってしまう現状がある。

資料13 岩沼市の財政状況（決算の状況）

市の財政状況②					
【決算の状況】					
(単位:千円)					
区分	H21	H22	H23	H24	増減(24-23)
歳入決算額(A)	13,924,883	16,094,378	31,258,307	75,199,826	43,941,519
歳出決算額(B)	13,337,641	15,114,418	28,395,737	70,306,834	41,911,097
翌年度繰越額(C)	74,832	141,894	330,393	3,901,897	3,571,504
実質収支(A-B-C)	512,409	838,066	2,532,178	991,095	▲1,541,082
実質収支比率	5.77	9.30	27.98	11.02	▲16.96
財政力指数	0.800	0.793	0.780	0.761	▲0.019
経常収支比率	89.11	87.56	100.06	94.41	▲5.65
実質赤字比率	—	—	—	—	—
連結実質赤字比率	—	—	—	—	—
実質公債費比率	5.4	4.2	5.4	6.5	1.1
将来負担比率	—	—	—	—	—

資料14 岩沼市の財政状況（財政上の懸案事項）

市の財政状況③	
【財政上の懸案事項】	
1	復旧・復興に要する費用の地方負担分に対する財政支援措置のさらなる充実と継続的確保
2	復興交付金の交付対象とならない復興事業に対する確実な予算措置
3	震災関連事業に係る地方債発行に伴う公債費の増と財政指標への影響

10 報道の格差と政治の弱さ

発災から岩沼市については、災害報道がほとんどなかった。報道の多い所ほどヒト、モノ、カネ全部が集まってくるように思う。岩沼はほとんどマスコミに取り上げられなかったので、それらはほとんど集まっていないというのが実感である。また、政治主導と言うが政治家もほとんど来なかった。テレビ映りのいいところしか日本を動かしている当時の大臣は来なかった。政治主導と言いながら、政治を動かす人たちが全く岩沼を見ない。

発災直後、ガソリンの入手が困難となり、買い物にも行けないため市内全域に救援物資を配らねばならなかった。また、農地買取に関連する法改正の際、改正前の制度で行った岩沼への遡及適用等の配慮をいただくこともできなかった。岩沼市は復興において多くの場面で先駆者、開拓者としての立場にならざるを得ず、時にやりにくい思いをする場面があるのは事実である。復興には国民の皆様の税金を使うため、改めるべきものは改めていかねばならないという思いを持っている。

おわりに

被災地としてまず我々としては集落を集約した。そして、コミュニティを再生する。復興のモデルではないかなと思っている。1日も早くすべての人たちが岩沼で一生を全うできるようにしていかなければならない。

また、全国の自治体から職員派遣による支援をいただいている。職員数はまだ充足しているとは言えないが、大変ありがたく思う。派遣いただいたからといって、全てを頼ってしまえば後にお手上げ状態になってしまう。一般の職員にも奮起してもらいたい。

集団移転は来春に、また県の災害公営住宅も来年入居が始められれば、再来年3月には終わるであろう。引き続き多くの皆さま方の支援をいただきたい。

意見交換

(1) 岩沼市の人口移動と復興計画について

質問 岩沼市の人口動態と復興計画の関係について伺いたい。

応答 福島県から岩沼市への転入は仮設住宅に移られた方は384世帯、うちいわゆる「みなし仮設」は約130世帯ある。どのようにフォローするか課題が残っている。岩沼市からは仙台市等近隣自治体へかなり転出している。震災前は30年後も緩やかだが唯一人口増が期待できる都市であったが、以降は確実に緩やかな人口減少、平成26年度からの新総合計画上では10年後は現在の4万4千人から4万2千人になると予測している。

(2) 立地企業との関係について

質問 岩沼市の固定資産税の税収構造について伺いたい。

応答 大手の製紙工場、タイヤ工場、食品工場が岩沼に立地している。ほか関連企業もあり、仙台空港近隣の二ノ倉工業団地は壊滅状況であった。また、臨空工業団地に立地いただいた大手食品企業の工場は4月の正式操業を前に被災し約50億円の被害が出たが、再開していただいた。市中央部にも税収が大きい企業があるが、そちらは比較的被害は小さかった。

質問 企業誘致の取り組み、仕掛けにどう取り組んでおられるかを伺いたい。

応答 岩沼市は健康で長生きして幸せを実感できるまち「健幸先進都市」というキャッチフレーズがある。それを考えると、医療関係や広く人の健康に関するものを考えているところだが、今のところシンクタンクに具体化を依頼している。仙台空港の拡張や時間延長を生かした物流拠点化も考えられるが、県や民間の力が必要である。

(3) 財政構造について

質問 2点伺いたい。1点目は集団移転の個人負担や市負担について。2点目は岩沼市の将来負担比率と財政構造に関連して今後の予算づくりについて。それぞれ教えていただきたい。

応答 1点目については、集団移転の財源は復興交付金と震災復興特別交付税により理論上100%国費である。しかし、国基準での施設整備では、たとえば体育館が狭い等基準面積では不足するので一般財源で上乗せする。150億円の事業費に1割一般財源を上乗せするととなると大変な負担である。

2点目については、借金は少なくしたいと思っているが、財政調整基金が多すぎてうまくない。震災の年の5月には図書館を、6月には複合型総合福祉施設（岩沼みなみプラザ）を整備した。また、昨年12月には懸案だったJR岩沼駅前の整備が完了した。財政調整基金もあったためだが、今後は厳しいと思われる。復興交付金も基金化してあり平成26年度の予算づくりはできるが、これは復興目的のお金であるので以降は厳しいと考えている。

質問 復興交付金の執行について伺いたい。

応答 復興交付金は基金に組み入れて、事業の進捗にあわせ取り崩し執行している。予算の繰越は制度上、明許繰越と事故繰越の2つだけで事業の進捗管理上、大変厳しい。岩沼はいいが、被災地全体であと1年くらいは期間延長できないかという声がある。

(4) 復興に向けた合意形成について

質問 岩沼市まちづくり検討委員会の構成について伺いたい。

応答 代表となると男性となりがちであるが、行政側から枠を設けて女性や若者をお願いした。岩沼市の復興計画を策定する際の議長は女性であるし、いわゆる主婦の方や女子学生にも加わっていただいた。女性の方に加わっていただくことで計画がより良いものになるし、大変がんばっていただいている。

意見 このような配慮は大切である。意図的にでもしないと難しいと思われる。

意見 避難所の炊き出しは女性、片づけは男性という流れになりがちである。防災会議へ女性に加わっていただくことで、よりよいものになる。今後の災害に対して、マニュアル化が重要だと思う。

質問 復興事業がなぜこんなに早く展開できたのか、よそとの違いは何かを伺いたい。歴史的経緯やリーダーシップ等が考えられるが、実際は何が理由か。

応答 被災された方にとっては1日も早くというのは当然であるが、まず市の方針を明確にもてたことが大きい。被災地6集落で集落代表の方がお骨折りいただき、意見をまとめていただいたのはありがたかった。また、議会からも支援いただき、本会議といった形にはこだわらず全員協議会で説明し了解をいただいた上で専決処分という機動的なスタイルで対応した。市役所内部でも議論して全職員が一丸となれた。これはよそにはない岩沼市の良い点である。

(2013年9月26日報告)

第5章 南相馬市の現況と経済復興に向けた取り組み

南相馬市副市長 江口 哲郎 氏

はじめに

南相馬市は、福島県の浜通りと呼ばれる太平洋側の北寄りに位置する。福島第一原発を同心円の中心にして半径10キロ圏をマークすれば、南相馬市の南東端がかかってくる。太平洋側からは同原発の高い排気筒も、海越しで日によっては見える距離である。10キロとはそういう距離にあたる。原子力災害の拡大により、20キロ圏内の範囲は市域南方の3分の1程度に、30キロ圏内の範囲は市の中心部の大半に広がった。

資料1 南相馬市について



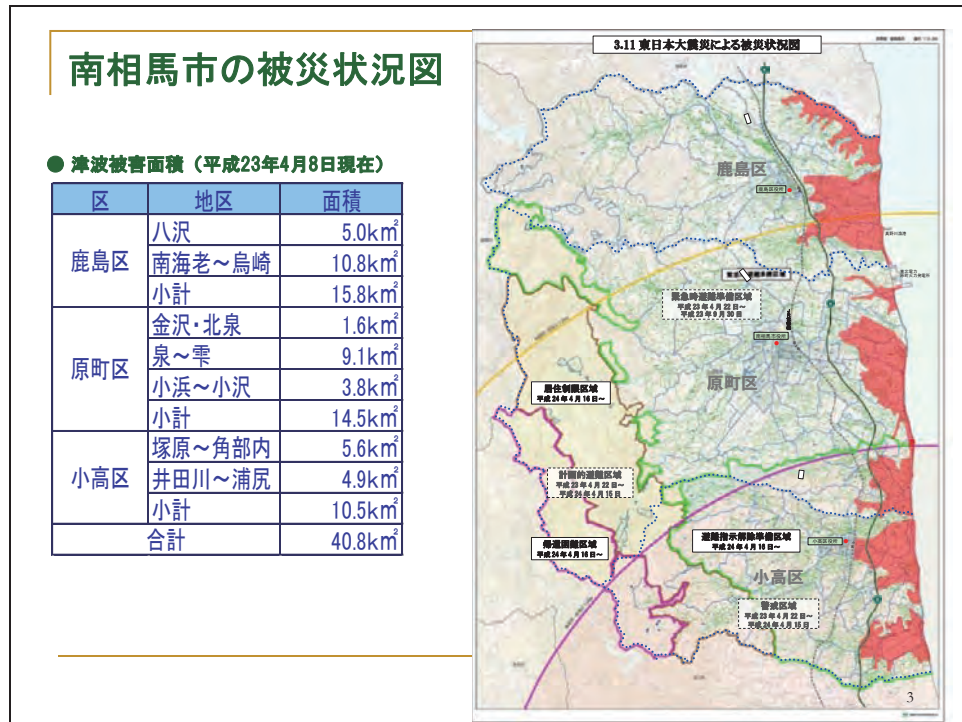
1 南相馬市の被災状況

(1) 原子力災害による被災状況

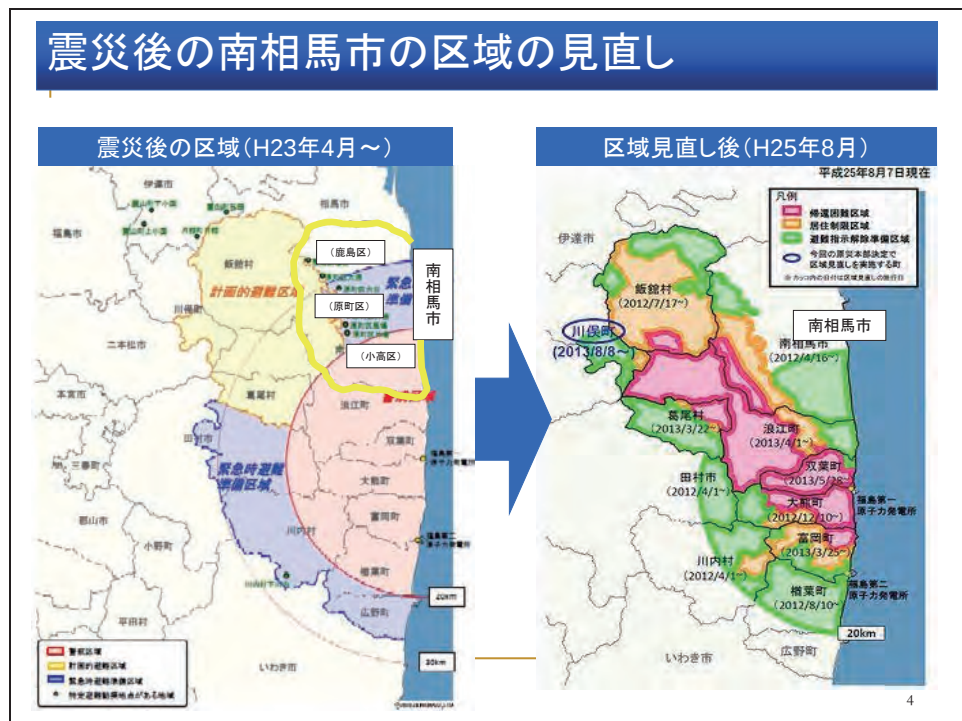
被災状況を説明する前に、南相馬市の市勢をご紹介します。

福島県沿岸の南に、中核市のいわき市があり、北側は小規模町村につながって、その北に南相馬市、更にその北に隣接して相馬市がある。南相馬市は、浜通りの北側の中心的な都市である。平成18年に合併をし、北から旧鹿島町、中央に旧原町市、そして現在、いわゆる避難指示区域（旧警戒区域）にほぼ相当する旧小高町があった。

資料2 南相馬市の被災状況図



資料3 震災後の南相馬市の区域の見直し



被災の状況をご覧いただきたい。上から、鹿島区（旧鹿島町）、次に原町区（旧原町市）、下に小高区（旧小高町）がある。およそ20キロ圏、30キロの同心円はこの旧市町間を分断する形で走っている。これにより原子力災害の特徴である線量ないし避難指示区域などが次々に設定され、1つの市の中に制度格差や大変な重層をもたらしている。資料2の左側の表は津波被災面積を示し、被災面積は40平方キロである。市の面積が400平方キロ弱なので、約1割に相当する。資料3の左図は、平成23年4月の原発災害直後である。また右図は、平成25年8月に区域再編が終了したものである。同心円的に引かれていたが、線量に基づく区域再編となった。ただし、引き続き福島第一原発から20キロ圏の同心円が1つ残り、線量にかかわらず避難指示が続いている。この、今はまだ居住できていない市南部の避難指示解除準備区域をどのように復興させていくのが課題である。

さらに、実は、資料3の左図に基づく制度がいくつか残っており、南相馬市内の北側を区域再編後には見えなくなってしまった30キロの線が通っている状態である。この区域に係る制度格差は市政上の大変大きな問題となっている。

(2) 人的な被害状況

次に人的な被害状況について申し上げたい。

被害状況については更新をしており、死者は1,000人超である。震災関連死、直接死でない方が400人超と増えており、福島県全体では直接死者数と関連死者数がほぼ同数の約1,600人ずつであり、大半の方は沿岸部で亡くなった。また住宅は、市内で4,000世帯を越す被害が発生した。

資料4 人的及び住家被害

被害状況①										
【人的被害】 平成25年7月25日現在 ・死亡 1,064人 （うち震災関連死 428人） ・行方不明 0人 ・重傷者 2人 ・軽症者 57人										
【住家被害】 平成25年7月31日現在										
区分	全世帯数	被害世帯数	全壊		大規模半壊		半壊		一部損壊	
			津波	地震	津波	地震	津波	地震	津波	津波
小高区	3,771世帯	1,394世帯	319世帯	42世帯	34世帯	21世帯	67世帯	320世帯	39世帯	559世帯
鹿島区	3,460世帯	1,050世帯	411世帯	18世帯	14世帯	19世帯	43世帯	62世帯	31世帯	452世帯
原町区	16,667世帯	1,960世帯	435世帯	4世帯	35世帯	11世帯	62世帯	75世帯	31世帯	1,307世帯
合計	23,898世帯	4,404世帯	1,165世帯	64世帯	83世帯	51世帯	172世帯	457世帯	101世帯	2,318世帯



(3) 農地の被害

次に農地の被害を申し上げたい。

南相馬市では、沿岸部で農地展開していたため、農地への被害が非常に大きい。農地は2,700ヘクタールが浸水した。市内農地総計約84平方キロの32.4%が塩害や津波堆積物等の津波被害を受けており、さらに農地全域に対する除染の遅れ、放射能汚染の風評による販売不振から営農再開の動きは極めて低調である。コメに関しては津波被災農地だけでなく市内全域の農地で平成23年～25年にかけて本格作付をしていない。なお、薬物等についての作付制限は行われていない。

まずは、風評対策を徹底して福島県産の米・野菜・産物等を市場に受け入れてもらうことが必須である。

資料5 農地被害

被害状況②

【農地被害】

津波によって甚大な被害を受けて、流失・湛水した農地は、市の耕地面積の約3割に達すると推計されています。また、排水機場をはじめ、ため池・排水路・農道等の施設崩壊が確認されています。



耕地面積 (平成22年度)	農地流出・冠水等		推定面積の田畑別内訳の試算	
	被害推定面積	被害面積率(%)	田耕地面積	畑耕地面積
8,400ha	2,722ha	32.40ha	2,642ha	80ha

農林水産省大臣官房統計部農村振興局作成(平成23年3月29日発表)

原発事故による水田作付の制限(30km圏内)を受けて、平成23年産米は、市内全域で作付け制限を行いました。また、農地除染の遅れから、平成24年・25年産米についても、作付を見合わせる方針を示し、除染の推進とともに、土壌調査やデータ採取のための試験圃場を設置しています。

稲以外の品目の作付制限はなく、野菜や花き等の作付けは行うことができます。



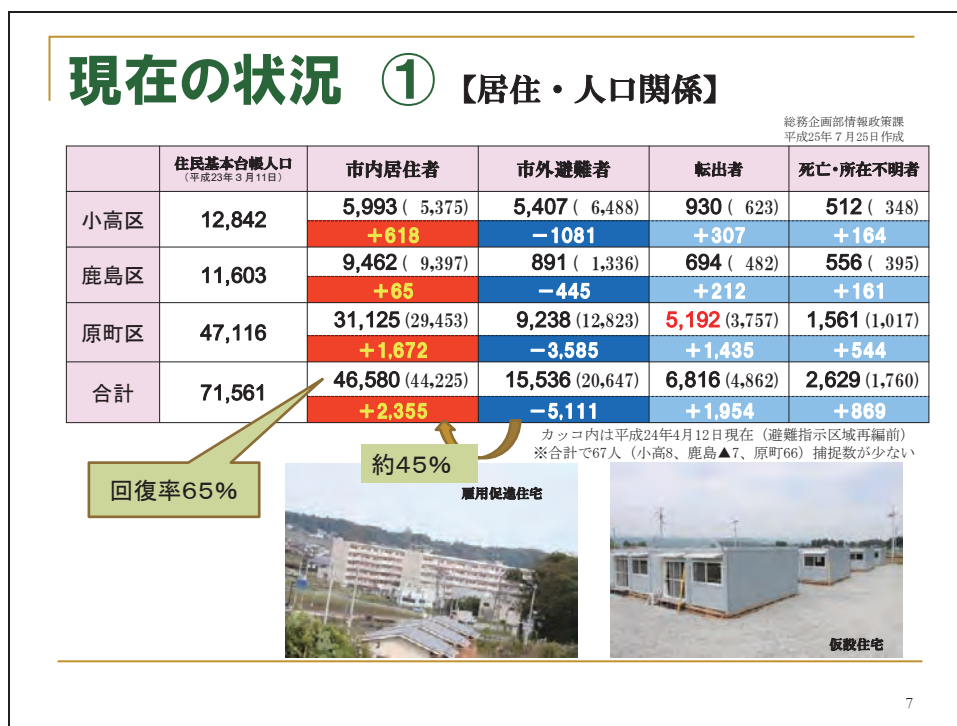
2 現在の状況

(1) 人口について

ここからは南相馬市の現在の状況について説明したい。

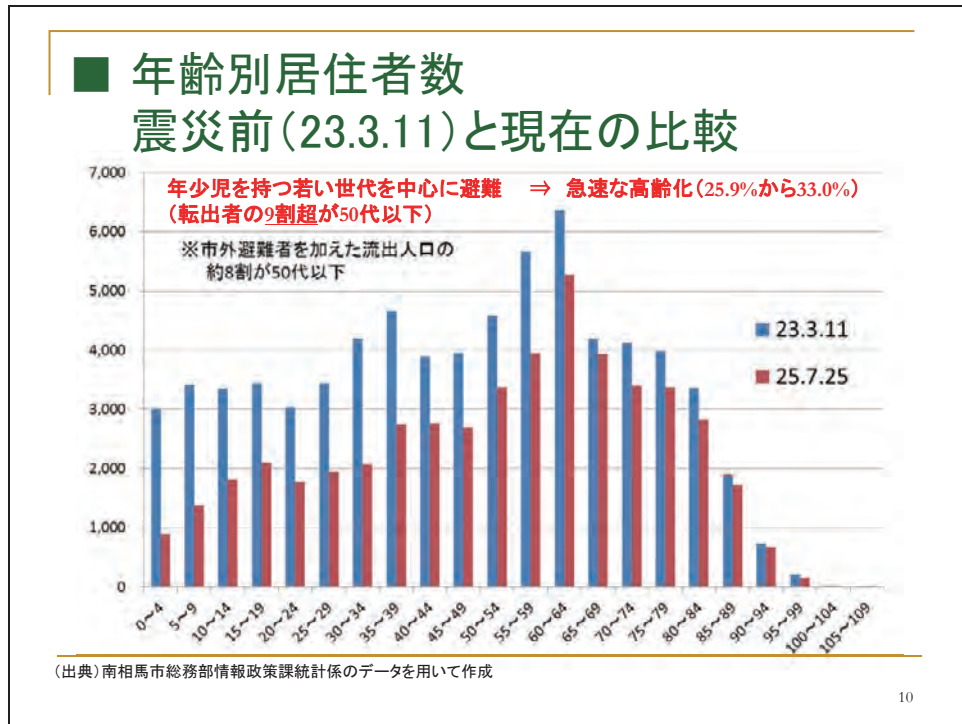
まず、人口動態であるが、3月11日当時の南相馬市の人口である71,561人の方々については、市ではごく一部を除き全員の所在を把握している。市内居住者は、46,580人まで回復してきている。(平成25年7月25日現在) 震災直後からの市外避難者数の推移を分析すると、これまでに市外避難を解消した約5,000人のうち、約40%の2,000人弱は、結果的に市からの転出者に移行している。

資料6 居住・人口関係



また、震災から時間が経つに連れて、市内居住者数の回復は遅くなっている。なお、南相馬市の特徴として、多くの市民が市外へ避難している一方で、原子力災害をより至近に受けた町村からの避難者等を受け入れているため、住民登録している市内居住者は約4万6,000人だが、居住人口は5万人を超えている。人口の年齢構成比では、震災前は、全国比で見てもこどもに恵まれた都市であったが、震災以降では、年少者を持つ若い親世代を中心に避難する傾向があり、高齢化が著しく進展している。

資料7 年齢別居住者数（平成23年3月11日時点と平成25年7月25日時点との比較）



10

(2) 除染の現状

南相馬市の大きな課題は、原子力災害により市域全体が被った放射能汚染に対する除染であり、最大限の注力をしているところである。生活空間の除染については、市民が多く住むJR常磐線沿線のエリアの除染に早期に着手したいが、河川等の地勢を考慮し、また雨で放射性物質を流下させないためにも内陸の山側から除染を実施している。線量が比較的高く除染工程が多い山側の地域を起点に少しずつ住宅地へ範囲を進めるため、大変な時間がかかる。除染目標は年間1ミリシーベルトの線量、1時間当たりの空間線量率では0.23マイクロシーベルト毎時を目標にしているが、周囲の環境全体から及ぼされる影響で「1ミリシーベルトの目標」を目指すのが大変困難であり、今後も相当の時間とコストを要するものと考えられる。また、線量の多寡にかかわらず、除染廃棄物の仮置き場についても、設置場所に関する住民の合意形成が非常に難しい。

資料8 除染関係



広大な農地の除染は、平成25年5月から事前調査をし、土壌をひっくり返す「天地返し」（反転耕）、又は、単に「深耕」によって線量を下げることとした。これに至る経緯は、放射性セシウムが地表面近くにとどまっているため、反転耕して作付すれば農作物への放射線の影響はほとんどないことが実証データにより分かったためである。福島県内でも、中通り地域に出かけると、作物への放射性物質移行対策によって既に十分な作付が展開されており、美しい田園風景に出会うことができる。この方法は作付に最も大切な表層土を失うデメリットがあるが、廃棄物がそれほど多くは生じないメリットもある。浜通りの農地はこの3年間の未耕作により大きく荒れてしまったため、農家の方々に同意をいただきながらになるだろうが、この方法によれば一気に農地が回復するのではないかと期待している。

(3) 地域経済

ここからは、南相馬市の地域経済の状況を申し上げる。

原町商工会議所、鹿島商工会、小高商工会の加入会員合計は約2,000会員おり、うち事業再開会員数は約1,373会員で概ね7割程度の再開率である。(平成25年8月28日現在)

なお、各商工団体が所管する地域で再開率にばらつきがある。鹿島商工会では再開率90%に対し小高商工会では再開率53%に留まっている。これは、小高区は20キロ圏内にかかるために事業再開は日中のみという背景のためである。小高区が真に事業再開となるには、とにかく避難指示の解除、そして住民生活の回復が最大の要件である。また、相双地域における中核商業地を担ってきた南相馬市としては、双葉郡という商圈を喪失してしまうことになり、事業者にとっては大変厳しい経営環境におかれている。

資料9 事業所関係

現在の状況 ③ 【事業所関係】					
平成23年8月11日に鹿島区寺内地区に仮設事業所が開設されたのをはじめ、13地区・71事業所が仮設施設で操業を再開。平成24年4月16日に警戒区域が解除され、避難指示解除準備区域での事業活動が可能となり、平成24年6月からは、必要な場合に居住制限区域内での事業継続・再開も例外的に認められている。 (現状) ○旧警戒区域(20km)外 ・製造業、商店等は、グループ補助金等を利用し概ね再開。ただし、商店等の一部が従業員(パート、アルバイト)不足等で休業中。 ・再開事業者も、従業員確保の問題や、双葉郡の商圈喪失により厳しい経営環境。 ○旧警戒区域(20km)内 ・製造業は、グループ補助金等を利用し工場を再開する傾向にあるが、一部の企業の工場は移転・閉鎖・休業中。 ・商店等の販売業は、休業中。顧客動向(住民の帰還)等が再開判断の前提。					
商 工 会 議 所 等 会 員 数 と 再 開 率		原町商工会議所	鹿島商工会	小高商工会	合 計
	平成25年8月28日現在 会員数(A)	1,299	321	347	1,967
	平成23年10月23日現在 再開会員数	約780	248	92 (市内で再開46)	約1,120
	平成25年8月28日現在 再開会員数(B)	約910	約280	183 (市内で再開126)	約1,373
	再開率 (B/A)	70%	87%	53%	70%
平成21年経済センサス (事業所・企業統計調査) 南相馬市事業所数 3,652 3,721 (事業内容等不詳含む) 平成18年事業所・企業統計調査 南相馬市事業所数 3,599 旧原町市 2,591 旧鹿島町 474 旧小高町 534					
仮設工場 仮設店舗					

原町商工会議所の実態調査(資料10)によると、震災前の平成22年9月を100とした場合の平成24年9月の売上高の状況は、建設・土木業は141という数値だが、製造業、小売業とも80、卸売業、サービス業は61である。震災後、事業者の7割が再開し、それらの売上が震災前の6割から8割まで程度の回復となると、経済活動全体は震災前の約半分程度まで回復したと見ることができる。

また、平成23年3月以前の雇用人数4,555人が約4,000人まで回復したが、若い勤労世代の転出による労働力不足のため、建設・土木業はもちろんサービス業、小売業も雇用ができずに、生産、売上に結び付かない現状がある。最近の有効求人倍率等の動きを見ても、地域の労働者不足が大変大きな課題となっている。

■ 事業所の経営状況（原町区）

● 売上高の状況

原町商工会議所会員実態調査より
平成25年3月

平成22年9月の売上を100とし、平成23年9月、平成24年9月の売上の割合（単位：％）

	製造業	建設・土木業	卸売業	小売業	サービス業
H23.9	72	104	52	70	51
H24.9	80	141	61	80	61

建設・土木業においては、震災前を大きく上回っている。一方、卸売業とサービス業では6割程度。

● 雇用の状況

（単位：人）

➤ 雇用人数

	製造業	建設・土木業	卸売業	小売業	サービス業	計
H23.2	1,485	1,009	141	636	1,375	4,555
H23.9	1,136	942	78	510	1,045	3,711
H24.9	1,345	1,014	85	549	1,067	4,060

製造業、建設・土木業はほぼ震災前の水準。卸売業は震災前の4割減、サービス業では2割減。

➤ 過不足感について

	製造業	建設・土木業	卸売業	小売業	サービス業	計
過剰である	9	3	1	2	3	18
適正である	33	26	8	23	67	157
不足している	23	43	4	28	49	147

19

南相馬市の産業構造は、比較的多種多様な業種が存在している。製造業、建設業、卸売業から医療・福祉のサービスまで含めて、ほぼ網羅しているという構成である。地域経済に元気がない要因の1つに、域内人口が大きく減少してしまった小売業やサービス業などが振るわないことがあげられると思う。

また、原子力災害という特殊な状況下で、有効求人倍率は、震災からおおよそ1年半経った頃から大きな伸びを見せている。求人数は復興需要に伴い従前から伸びているのであるが、30キロ圏（旧緊急時避難準備区域）が解除されたり、警戒区域再編によって避難指示解除準備区域等へ日中立ち入りが可能になったりしても、求職者数が上向くどころかがどんどん減少しており、求人を出してもほとんど人が集まらないという状況である（平成25年8月時点で相双地域の有効求人倍率は2.42倍）。

3 事業再開に向けた課題と取り組み

市では、経済部を中心に事業再開へ向けた課題を整理しているが、それを説明したい。

まず、小売業等については商圏の喪失と労働力の不足はともに大きな問題である。次に、インフラ整備の遅れも重要な課題である。

こうした環境の改善を図ることは当然だが、事業所に対する支援としては、国及び県の支援策であるグループ補助金や立地補助金を最大限活用して対応しているところである。また、南相馬市の住宅事情が大変ひっ迫しているため、労働力不足が発生している事情もある。双葉郡北部の帰還困難区域からの避難の方々、除染作業や復旧土木作業に従事されるの方々、企業が従業員寮として使うケースなどが増加しているため、市内の賃貸住宅が不足している。災害公営住宅の建設が待たれるが、民間の住宅開発に係る制度的な制約（農地転用許可や開発許可の手続き等）も一つの大きな壁になっている。

そして、企業誘致に取り組まねばならない。南相馬市には多種多様な産業があるため、企業誘致や事業再開に注力せねば、市内の経済活動全体が軌道に乗ることは考えられない。このことに必須と考えられるのが、東京と仙台をつなぐ常磐道及びJR常磐線の整備である。市の南側へ通じるこれら2つはまさに経済の大動脈と呼べるものである。もし、これらがなければ南相馬市は周辺を海と避難指示区域に囲まれた孤立した地域になってしまいかねず、必ず実現していく。また、インフラ整備にあわせて市内に工業団地を整える。東京方面に3～4時間程度で行けるようにならなければ、地域の経済的な回復は容易ではない。

資料11 事業再開に向けた課題と取組

■ 事業再開に向けた課題と取組

事業再開等の課題

- 商圏の喪失
 - ・小高、浪江、双葉、大熊等も商圏としていた販売業は、商圏が消失。（本市の住民帰還だけでは不足）
- 労働力の確保・住宅の不足
 - ・従業員・パート・アルバイトの確保が困難。また、震災以降、住宅需給の逼迫から、従業員の住居の確保が困難。
- インフラ整備の遅れ
 - ・高速道路、鉄道の復旧・整備に時間を要すること、又は、見通しが難しいことが企業誘致のネック。
 - ・旧警戒区域はゴミ処理業者を見つけるのが難しくなり、事業再開・事業継続に影響。

事業再開、産業再生・産業復興に向けた取組

- 国県の支援策の活用
 - ・中小機構の仮施設整備事業を活用し、被災した事業所（店舗、事務所、宿泊施設等）の事業再開を支援。
 - ・グループ補助金等により、被災した施設・設備の復旧を支援。
 - ・国県の立地補助金により、工場等の新增設を支援。
- 市の住宅不足対策
 - ・仮設住宅・借上住宅の増設、災害公営住宅の建設（H25～27年度完成予定）、復旧・復興作業員向け住宅施設建設補助金を創設。長期非難者向け公営住宅（県）の整備に協力。
- 企業誘致、新産業の創出支援
 - ・国県の研究施設や、再生可能エネルギー分野等の企業誘致を実施。
 - ・立地企業の受け皿として工業団地を整備。
 - ・新産業の創出のため南相馬市ロボット産業協議会を設立。

22

交通インフラと工業団地の整備



(出典) 南相馬市経済部商工労政課作成資料(抜粋)

- 常磐自動車道(東京－仙台間)は、NEXCO東日本が、H26年度内を目途に 未整備区間(相馬IC－山元IC、南相馬IC－広野IC)を整備、全線開通を予定。
- JR常磐線は、仙台方面(相馬～浜吉田)がルート変更により平成29年度開通予定、東京方面(原ノ町～広野)は、避難区域の帰還状況に合わせて、順次整備開通予定。
- 震災後、遊休地や工業団地に、仮設住宅や仮設施設(店舗、事務所、工場)を作った為、新たに以下の工業団地・工場用地の整備を計画。
 - ◆ 下太田地区・・・既整備地区を最大限活用して、廃炉・ロボット産業を中心に企業を誘致。
 - ◆ 洪佐・萱浜地区・・・植物工場等による活用も視野に、津波被災地に大規模な用地を整備。
 - ◆ 深野・小池地区・・・津波復旧用の用地取得を前提に、将来的には流通系も視野に入れた工業団地を整備。

沿岸地域の新たな土地利用計画



(出典) 南相馬市復興企画部企画課、「市民説明会資料(抜粋)」

- 南相馬市は、津波により、住宅や農地等が流失。沿岸部(約41km²、市の耕作地の約3割)に甚大な被害。
- そのため、南相馬市では、津波被害を受けたエリアの新たな土地利用として、住宅の集団移転、防潮堤・防災林、メガソーラー、風力発電、工業団地、植物工場等を計画。
- 平成24年6月、東芝が南相馬市にメガソーラーの立地等を決定。同年10月、福島県が南相馬市に福島県環境創造センター(仮称)の一部研究施設の立地を決定。平成25年3月、植物工場が完成し、生産開始。

4 財政について

(1) 財政の状況

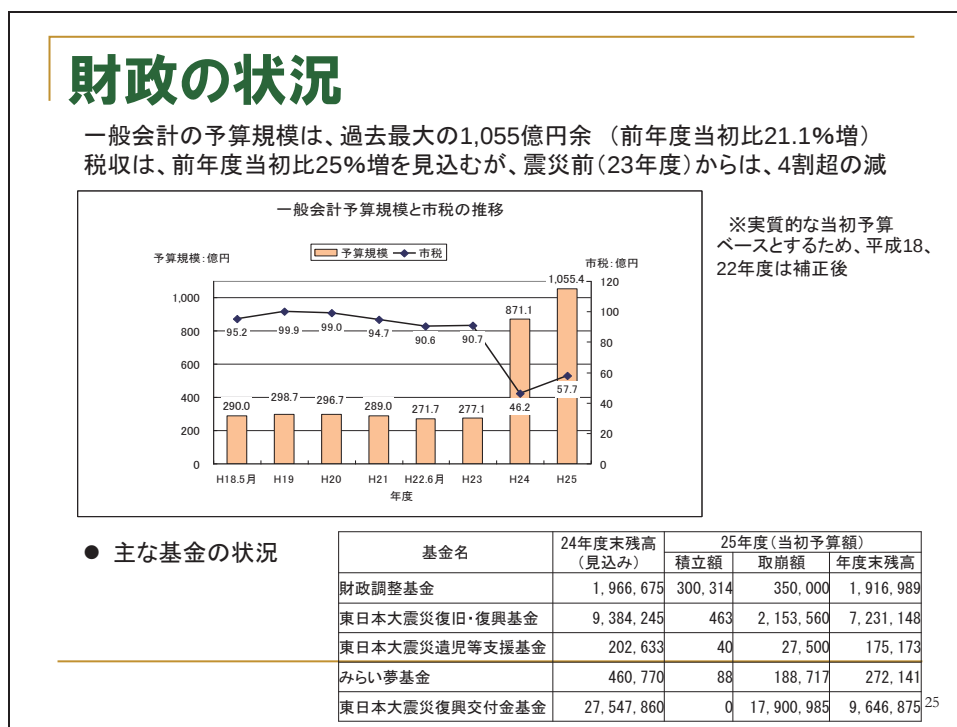
ここからは南相馬市の復興を支える市財政について説明したい。

平成23年度は当初予算ベースで277億を編成していたところであるが、平成24年度では当初予算871億を編成し、加えて補正予算により1,000億円超にまでなった。しかしながら、執行ができず減額補正し3月時点での予算で700億円程度まで落ち込んだ。予算自体は臨機応変に対応することができて、時間的にも体制的にも、こうした予算規模を適切に執行するには大変難しい現状がある。

1,000億円規模の財政の内容は、復興交付金とそれに伴う基金の活用が主な部分を占めている。残高が多い東日本大震災復興交付金基金は23年度ないし24年度の復興交付金の繰越分であり、執行の年度間調整である。また、一般財源見合いの通常事務の多くが凍結ないし先送りされている状況等から、財政調整基金の残高も一時的に伸びている。

地域が自立するには、税収、人口やその年代構成の課題の解決をして、さらに産業を伴わねばならない。復興を遂げた将来、すなわち平時に戻った時、市税収入を含めて自主財源を涵養しておかなければ地域は自立していけない。地域の柱であった原子力関連産業という巨大な産業を失ってしまった今、抜本的な新機軸の産業政策は国の予算が無くなってしまうとできなくなってしまう。また、市南側に続く残留放射線量の高い国土の一部をどう活用していくのかという大変大きな課題もある。国主導でこれら2つの大きな課題について尽力していただきたいと考えるが、なかなかその答えは見えていないというのが現状である。

資料14 財政の状況



(2) 歳入歳出構成比

南相馬市の歳入歳出の構成比について、平成23年度と平成25年度を挙げて説明する。

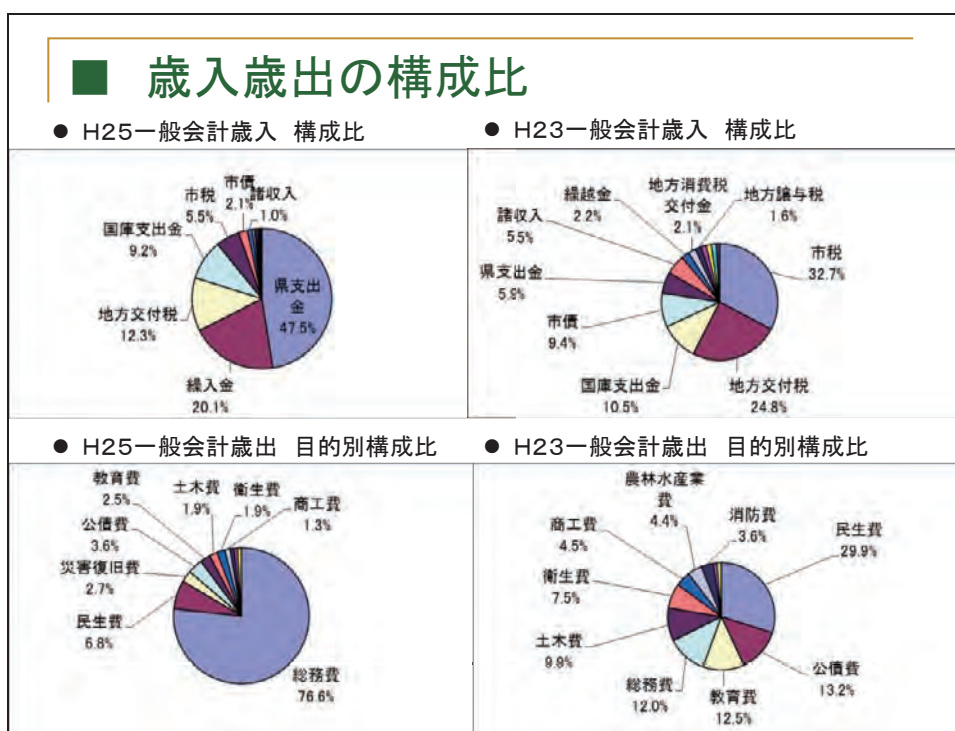
平成23年の歳入歳出については、規模からして現在と比較できるような連続性は特にない。人口5～7万人程度の都市の歳出入規模であるが、南相馬市は市税収入がある方である。また歳出の構成比は、民生費、公債費、教育費及び総務費の順で額を占めている。

平成25年度の予算ベースでは、総務費に災害復旧費を入れているため、総務費が非常に多い。国及び県の支出分とその繰り越しの繰入金と交付税でやりくりをしているので比較にならない状況である。

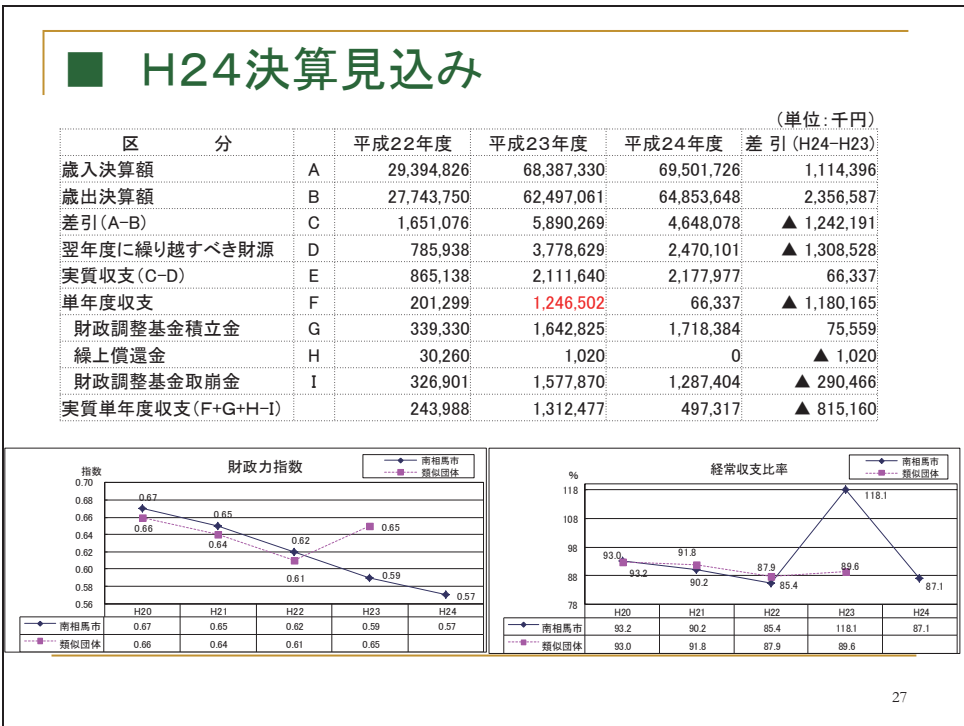
財政力指数はどんどん下がっている。また、公債費比率等は、復旧関係で現金が入っており、起債は減少している。将来負担比率なども極端に減る状況であり、参考にならないような数字になっている。

経常収支比率については、平成23年度の1年間は膨大な事務と震災による影響で多くの退職者が発生したため超過勤務、退職手当等の人件費が異常な伸びとなっており、これも参考にならない動きである。職員は、現時点においても災害復旧業務に追われているのが実情である。

資料15 歳入歳出の構成比

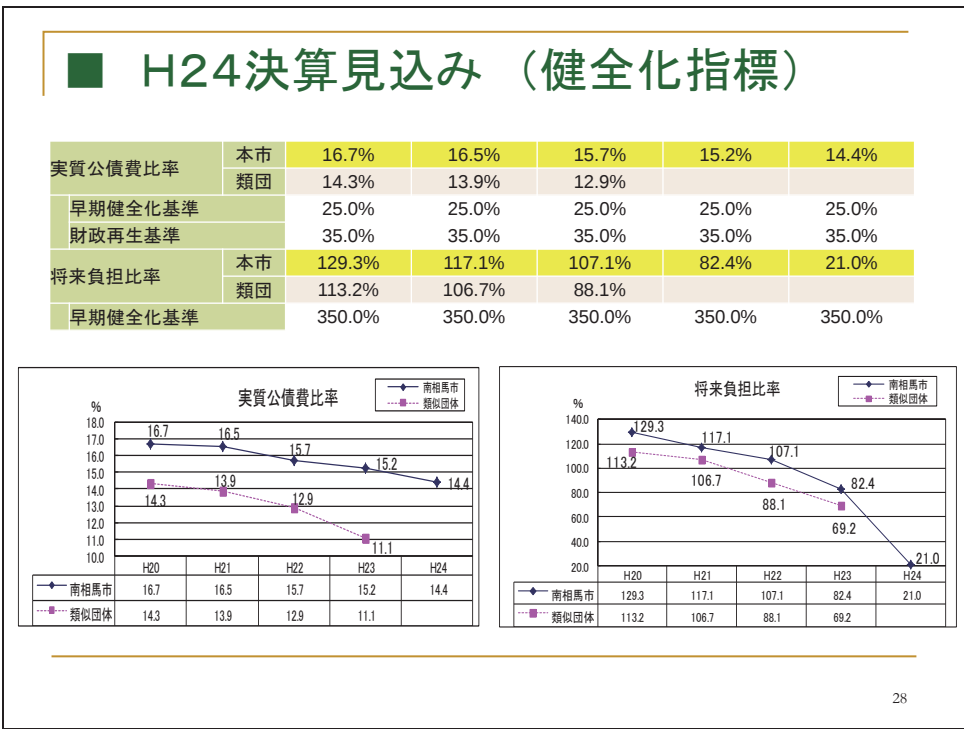


資料16 平成24年度決算見込み



(数値は報告時当時のものである)

資料17 平成24年度決算見込み（健全化指標）



(数値は報告時当時のものである)

5 復興に向けた課題

南相馬市の復興の課題について申し上げたい。

復興事業を復興交付金で行おうと申請したところ、認めていただけなかったという話がよく出されているようである。確かに、復興交付金は無制限に使っていいわけではなく、またこれは復興庁が責任をもって査定していることの表れでもあるが、しかし、各自治体が地域の復興にむけて創意工夫した事業を認めていただけないというのは残念である。現地の声に寄り添っていただきたと思う。

除染作業員の労務単価及び特殊勤務手当の見直しも緊急の課題と考えている。線量が高い国直轄の除染特別地域内では、環境省が執行し、その作業員は特勤手当がついている。しかしながら、国直轄地域以外でもその場所の環境によって線量が異なるのが現実であり、実際には除染特別地域内より線量が高めの場所もある。国直轄部分と同じような作業環境であっても、20キロ圏内の範囲を担う作業員には特勤手当は加算されない。この加算制度が始まれば、国直轄地域に作業員が集中してしまい、除染が進まなくなってしまうことが想定される。これについても、除染交付金の算定を見直していただきたいと思っている。

土地利用についてもさまざまな課題がある。例えば、ほ場整備事業においては、事業完了後8年を経過しなければ農地転用しようとする補助金の返還が求められる。このため、多くの農地が沿岸部にある南相馬市では、津波により浸水した農地を別用途にしたいとも転用はなかなか進まない。また、放射性物質汚染農地については、除染しながら農地の復旧を目指すにしても一定期間がかかる。正式な農地転用ではなく、農地のままで一時的な再生可能エネルギー用地への転用や、バイオ作物用の農地にした際の支援が必要である。

資料18-1 復興に向けた課題等①

復興に向けた課題等

① 復興交付金の見直し

復興推進に向けて市町村が実施したい事業が、国に認めてもらえない場合や、採択まで国との調整に時間を要することで、迅速な事業実施に支障。

⇒ 復興交付金の効果促進事業費を、より市町村の裁量に基づいて使えるように。

② 除染作業員の労務単価及び特殊勤務手当の見直し

復旧・復興工事及び除染作業の本格化に伴い、除染作業労働者の確保に向けた賃金が上昇。また、今後本格化する国直轄の除染特別地域内で除染に従事する作業員には特殊勤務手当が支給。（ほぼ同様の業務環境にある市実施の除染作業員に対しては支給されない。）

⇒ 環境省が定める除染作業に係る設計労務単価の見直し（引上げ）。

市が実施する除染作業員に対しても、特殊勤務手当を支給対象に。

復興に向けた課題等

③ 受益地転用に伴う補助金返還措置

当市で農家意向調査を実施したところ、72.7%の農家が「農業をやめたい」、「経営を縮小したい」という結果。被災により、沿岸部の農地は壊滅的な被害を受けており、当市は、従来の土地利用方針からの大転換が必須。

⇒ ほ場整備事業の工事完了から8年を経過していない農地を転用する場合には、補助金返還を求められることになるが、復興に資する事業(海岸防災林、再生可能エネルギー基地等)のために農地を転用する場合においては、補助金返還の免除を。

④ 被災農地の有効活用

放射性物質により汚染された農地について、着実な除染、さらには、農作物の風評被害の収束により、営農が再開できる環境となるまでには、なお一定の期間が必要。

⇒ 被災農家を経済支援し、農地を維持する観点からも以下の制度の検討を。

- 農地転用手続きを経ず農地のままで一定期間、再生可能エネルギー用地等として活用できる仕組みを。(届出制にするなど手続きの簡素化も必要)
- 個別所得補償制度の対象に、バイオ資源作物の生産も含めること。

30

復興に向けた課題等 (続き)

⑤ 中小企業の事業継続・再開に係る税優遇措置 (福島復興再生特別措置法)

(1) 原子力災害の実態に応じた対応

当地域の原子力災害による被害は甚大、かつ、長期にわたるものであり、人口の流出や商圈の消失により、依然として先行きの見えない厳しい経済状況。

⇒ 福島復興再生特別措置法による税額控除等(避難解除区域事業者が避難対象雇用者等を雇用した場合△20%)について、事業継続と再開を強力に支援するため、さらに思い切った税制上の措置の検討。

また、災害の実態に即して、特例措置の期間(事業用設備等への投資については避難指示が解除された日から5年間、被災者雇用については県の確認を受けた日から5年間)は、人口や商圈が回復するのに十分な期間が必要。

(2) 当市の特別な状況に対する対応

原子力災害からの復興及び再生にあたっては、市民・市内事業者が一丸となって取り組むことが不可欠。

⇒ 福島復興再生特別措置法の特例措置の対象区域を避難解除区域のみに限定せず、当該区域を含む市全域に。

31

復興に向けた課題等（続き）

⑥ 診療報酬に係る緩和基準の採用

地域住民・被雇用者の長期非難に伴い、当地域では、看護師不足等医療資源が著しく少ない状況にあり、未だに休止中の病棟も。

⇒ 稼働できない病棟・病床を早期再開できるよう、病棟ごとに看護基準を採用できる地区として、相双地区の指定を。（医療従事者の確保等が困難かつ医療機関が少ない2次医療圏及び離島にある医療機関について、地域指定を受け、入院基本料の届出に際し病棟ごとに10:1、13:1あるいは15:1の看護基準を採用できる（平成24年度診療報酬改定））

⑦ 在宅診療の在宅支援病院の指定

当地域の介護施設は、施設被害、スタッフ不足等により十分な能力回復に至らず、また、診療所による訪問診療は看護師等のスタッフ不足で対応できない状況。市立総合病院では、仮設住宅、借上住宅の避難者及び市内の高齢者世帯のため、在宅診療科を設置し、急速に高齢化した当市の在宅医療に対応。

⇒ 現行制度上、在宅支援病院指定の要件は199床以下であるが、当市の介護施設等の現状を考慮し、市立総合病院（230床）の在宅支援病院指定を。

32

中小企業の事業継続、再開に係る税優遇措置であるが、原子力災害からの復興は長期にわたる戦いになる。復興までの過程では、離職される方や転出される方も出てくる。集中した事業により復興することにはならないのが、福島県と宮城県以北との違いである。そのため、実態に応じた対応を求めたい。

在宅支援病院の指定や診療報酬の緩和は、今後も現場にあった対応を図るべきである。病棟ごとに診療報酬基準を適用できる制度や医師確保が困難な件についても指導を願う。

おわりに

この場で報告したとおり、復興には様々な困難や課題があり、関係機関にお願いしたいこともある。南相馬市は復興に向けて様々な取組みをしているところであるので、広くご支援いただければと思う。

(1) 予算執行について

質問 予算執行がままならないという報告について、お金の使い勝手が悪くてできないのか、それとも例えば人材の確保等、非財政的、実体面の足かせが原因なのかをお伺いしたい。

応答 基本的には、人手の問題が大きい。国の支援もありお金の工面は非常に早いですが、お金を形にするには時間がかかる。一方で、長期間に影響が及ぶものの規制、土地の規制、建物の規制等はなかなか緩和されないことから、平常通りの事務処理で行われており、これではいくら人手があっても復興のスピードはあがらない。自治体間の協力や、国のスキームを使った職員の応援は非常に重要で、短期職員を百人以上増強しているがまだ不足しており、単年で数年分の事業を処理しているといった状況。

質問 未曾有の大災害で復興にあたり資材確保、土地所有者不在下での境界画定作業の問題等様々があるが、復興基金に積み立ててどの程度の期間で使うことになるのか。また、人口減少社会の中での土地利用計画作成に当たって、住民の意向との調整について伺いたい。

応答 復興計画づくりには市民参加、審議会を設けて行った経緯がある。その中で様々な復興事業計画ができたが、果たして本当に産業政策としてうまくいくかは分からない。原発、原子力関連産業が失われた後のこの難題を我々だけで打開するのではなく、産業政策プランは国策として考えてほしいと考えている。その上で、都市レベルの提言であれば、自治体側で国策と関連づけながら検討していきたい。また、土地利用の計画については、地域住民とのワークショップ開催などで、できるだけ住民意向との調整を図っているほか、手続きの観点からは、基本的に一筆ごとの確定につき住民と一緒にしている。災害復旧の期間をのばすという手段もあるし、復興交付金事業自体はある程度長い期間をとっていただかないと、形にならないのではないかと考えている。

(2) 交通インフラについて

質問 交通インフラについて。常磐線や国道6号線等の復旧は現実的なのか。

応答 国道6号線に関しては、現在でも帰還困難区域は許可を受ければ通過できる（特別通過交通制度）。常磐自動車道は平成26年内に開通予定であり、期待が大きい。JR常磐線はもともと沿岸部を通っていたため、原発からの距離も近く、JR東日本は復旧の見通しを示しておらず、時間がかかりそうである。我々としては、企業誘致や市民生活の面でとにかく電車を走らせてほしいと思っている。

(3) 雇用のミスマッチについて

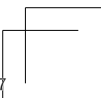
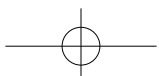
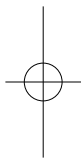
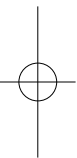
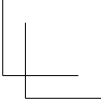
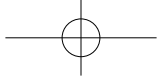
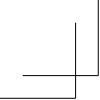
質問 「求人数は一定数あるが、求職者数が少ない」とのことだが、雇用のミスマッチについて伺いたい。

応答 求職者数が少ない背景には、原子力災害等による勤労世代の転出等が考えられる。また、企業活動は回復が早かったとの見方もあるが、一方で、製造業では厳格なサプライチェーン維持のため、メーカー側が複数の供給元からの調達シェアを瞬時に変更する等のことがあり、核心部分は分からない面もあるが、一度サプライチェーンから外れた場合の回復はなかなか難しいとの話も聞いている。

(2013年8月30日報告)

第Ⅱ部

復興事業の現状



第6章 岩沼市現地調査報告

はじめに

本研究会では、岩沼市からスピード感のある行政、コスト意識を明確にした復興事業についての報告をいただいた。委員からは、住民との合意形成、市議会・市役所職員が一体となった機動的なスタイル、「まちづくり」における組織づくりに特に注目が集まり、意見交換がなされたところである。

本現地調査は、迅速な復興の具体例としての岩沼市の復興にむけた取組みから、より深化した知見と示唆を得るため、実施したものである。

1 現地調査の次第

本調査の概要は次のとおりである。

- (1) 調査実施日 2013年11月29日（金）
- (2) 調査場所 岩沼市
- (3) 講師 井口経明岩沼市長
- (4) 調査次第 井口経明岩沼市長及び岩沼市復興関係部局職員による事業概要の説明
研究会委員による意見交換
岩沼市が実施する復興事業の現地視察

資料1 岩沼市の概要（岩沼市報告資料から掲載）



2 岩沼市復興事業について

(1) 岩沼市の東日本大震災被災状況

岩沼市の復興事業を概観するにあたり、まず津波発生の直後を申し上げたい。

市域のほぼ中央で南北に縦断する仙台東部道路は「命を分けた道路」だと言われている。この道路が堤防の役割を果たしたため、津波浸水は道路の東側で収まったものの、結果としては東西に長い市域のほぼ半分に相当する約 48%が浸水する甚大な被害となった。

当初、被災した約 6,700 人は市内 26 か所の避難所に分かれていた。その後、市中央部の市民会館と総合体育館に集約することとなった。そして、市担当者と避難所の代表者とが毎日のように話し合いをした結果、食事や生活に関することとともに、人々がかつての集落ごとにまとまろうという話になった。これには、自殺の防止をしたいという思いがあった。

また、金融機関の復旧期間を考慮して、発災後 1 週間で、被災された方に緊急生活支援金により支援し、また、自立・自活していただくためにも家賃支援も併せて行った。

(2) 玉浦西地区の集団移転事業について

次に、玉浦西地区への集団移転が決定した経緯を申し上げたい。

避難所も仮設住宅も岩沼では集落ごとにコミュニティを維持することとなった。仮設住宅の入居には、例えば 100 戸完成したら、その 100 戸に見合った人数の集落に移っていただく方針をとった。入居には集落ごとに時間差が発生するが、苦情は聞かれなかった。

集団移転についても、6 集落の方々と市職員との間で代表者会議や地区懇談会、個別面談等の多くの話し合いを重ねた。そのなかで意見の一致をみたのが「玉浦西地区」への集団移転であった。この移転はわが国で一番早く大臣から同意をいただき、事業に着手できたものである。コミュニティを維持するため、住民が地区内のどこに入居するか等の詳細まで住民間の協議で決定した。なお、区画整理の保留地を活用したため事業が先行している「三軒茶屋西地区」（玉浦西地区西側）もまた集団移転先であり、被災された方々の事情に応じていち早く移転していただいている。

(3) 復興財政

最後に、岩沼市の復興事業を支える財政状況を申し上げたい。

平成 21 年度決算ベースで歳入総額は約 140 億円（うち市税約 67 億円、地方交付税約 16 億円）であり、北海道及び東北地方の市で地方交付税への依存が最も低い状態であった。ところが、平成 24 年度決算ベースで歳入総額 752 億円（うち市税約 57 億円、地方交付税約 84 億円）と財政構造が激変した。平時に比してあまりに巨額な予算規模のため、事業を執行する職員数は全く足りていない。また、平成 23 年度の経常収支比率が 100.1 であることから、近年は「予算の使い道は全て決定されている自由のない状態」となっており、新規事業の実施は困難というのが実情である。

宮城県岩沼市の財政状況について（H25. 11. 29（金）岩沼市資料を事務局が転載した）

単位：千円

		H21 決算	H22 決算	H23 決算	H24 決算	H25 当初予算	H25 決算見込
歳入	市税	6,714,384	6,453,728	5,174,064	5,730,833	5,649,000	5,806,000
	地方交付税	1,602,032	1,923,116	6,084,316	8,440,762	5,977,000	9,111,000
	国県支出金	2,781,307	2,756,021	15,606,691	47,276,427	14,040,000	18,306,000
	地方債	836,300	2,482,840	1,275,412	934,700	1,721,000	1,870,000
	繰入金	253,417	691,320	425,790	8,963,028	18,347,000	28,018,000
	その他	1,737,443	1,787,353	2,692,034	3,854,076	2,029,000	2,454,000
	歳入計①	13,924,883	16,094,378	31,258,307	75,199,826	47,763,000	65,565,000
	内通常収支分	-	-	15,189,730	14,471,738	14,333,000	14,283,000
	内東日本大震災分	-	-	16,068,577	60,728,088	33,430,000	51,282,000

歳出	人件費	2,881,505	2,830,158	2,740,388	2,669,543	2,974,000	2,599,000
	公債費	1,309,551	1,127,714	1,144,380	1,143,457	1,490,000	1,490,000
	扶助費	1,872,959	2,619,562	3,387,973	2,726,341	3,050,000	3,059,000
	積立金	130,082	42,891	3,522,998	38,501,924	10,000	2,655,000
	普通建設事業費	1,387,301	3,330,448	1,760,190	8,248,860	19,387,000	26,230,000
	災害復旧費	1,785	101,967	2,079,516	1,364,347	2,493,000	2,496,000
	その他	5,754,458	5,061,678	13,760,292	15,652,362	18,359,000	27,036,000
	歳出計②	13,337,641	15,114,418	28,395,737	70,306,834	47,763,000	65,565,000
	内通常収支分	-	-	14,461,030	13,433,415	14,333,000	14,283,000
	内東日本大震災分	-	-	13,934,707	56,873,419	33,430,000	51,282,000

収支	形式収支③（①－②）	587,242	979,960	2,862,570	4,892,992		
	翌年度繰越額④	74,832	141,893	330,393	3,901,897		
	実質収支⑤（③－④）	512,410	838,067	2,532,177	991,095		

宮城県岩沼市の財政状況について（H25. 11. 29（金）岩沼市資料を事務局が転載した）

単位：千円

	H21 決算	H22 決算	H23 決算	H24 決算
経常収支比率	89. 1	87. 6	100. 1	94. 4
（全国平均）	91. 8	89. 2	90. 3	90. 7
（宮城県平均）	93. 2	90. 6	95. 7	93. 0
財政力指数	0. 80	0. 78	0. 79	0. 76

	H20 決算	H21 決算	H22 決算	H23 決算	H24 決算	H25 決算見込
地方債残高	10, 013, 967	9, 715, 009	11, 237, 850	11, 544, 213	11, 500, 272	12, 279, 711
財政調整基金残高	2, 430, 456	2, 628, 726	2, 484, 727	2, 640, 672	6, 246, 393	4, 646, 393

	H21 決算	H22 決算	H23 決算	H24 決算
実質赤字収支比率	－	－	－	－
連結実質赤字比率	－	－	－	－
実質公債費比率	5. 4	4. 2	5. 4	6. 5
将来負担比率	－	－	－	－

3 意見交換

(1) 岩沼市の財政について

質問 市税収入は震災直後と比較して回復傾向にあるように見える。原因をどのように分析しているか。

応答 震災直後、浸水被害に遭われた方々への固定資産税の課税を免除した。平成24年度から除塩作業を実施し、現在ではそのうち回復した3分の2の固定資産については課税を元に戻している。

なお、災害による雑損控除の特例により市民税の減収があったが、それも震災復興特別交付税による補てん措置がすでになされている。

質問 財政が非常に悪いという話であったが、何をもって震災以降の市の財政が危機状態になっていると考えるのか。

応答 経常収支比率がかなり大きなポイントを占める数値だと思っている。

この比率が90%を超えると完全に「赤信号」であり、平成23年度決算が100.1、また平成24年度決算が94.4である。もともとは90を切っていたが、「赤信号」の意味合いは全体として新しく仕事をする余力がないということである。

震災復興だけではなく、我々には被災されていない地域の方々に対する責任もある。かといってニーズのすべてには応えられず、財政的には本当に大変である。

質問 普通建設事業費に注目すると、平成23年はかなり落ち、続く24年と25年では伸びてきている。実質的に普通建設事業を実施したのだと思われる。

ところで、玉浦西地区に係る集団移転事業の期間は、平成23年から25年であるが、平成24年と25年で伸びた普通建設事業費はこの移転事業に充当されているという理解でよろしいのか。

応答 普通建設事業費は、平成21年度決算のように平時では10億円から12～13億円程度である。震災後は、防災集団移転促進事業、千年希望の丘の整備、農業関係施設などの建設が目白押しで、そのために建設事業費が膨らんだ。予算についてはその8割が復旧復興予算であるので、それを差し引くと予算は通常使えるものが増えていない。

なお、平成22年度の決算の数字が普通建設事業費では平成21年、平成23年より多い。このときに長年の懸案であったJR岩沼駅の駅前整備を実施した。また、新しい図書館や総合福祉施設を整備したための伸びである。

(2) 建設事業について

質問 JR岩沼駅前の整備事業、図書館及び総合福祉施設の整備は復旧と関係はないのか。

応答 復旧とは関係ない事業である。落成したのは確かに震災後であるが、事業の着工は震災前である。また、耐震補強も実施しており、市役所庁舎は平成22年12月に完了したところであった。

なお、耐震補強については、相野釜地区を流れる貞山堀に架かる橋についても早々に実施しており、避難路として役立った。職員の真摯な仕事のたまものだと思う。また、阿武隈川の堤防も国の事業による質的整備がされていたため、命を守ることができた。

質問 耐震補強をしていない橋はどうなったのか。

応答 震災直後、補強をしていなかった橋は隣市も含めて通れなくなっていた。今は全ての橋が通れるようになっている。なお、県が貞山堀をかさ上げするので、橋は全部架け替えになる。

多重防御の考え方は岩沼が最初である。3月に被災した直後から言っていたが、防潮堤は国の責任で、貞山堀は県管理なので県が責任を持ってかさ上げをする。その内側の市道もかさ上げをすることで、国・県・市が分担して災害からの防御とする。

質問 復興にあたっては、被災した地域の小・中学校等のいわゆる公共施設の整備状況が変わってくると思われるが、詳しく教えていただきたい。

応答 岩沼市の東部である玉浦の中心部に小学校と中学校が1校ずつある。確かに、被災してしまい、床上や床下ぎりぎりまで浸水してしまったところもあった。しかし、被災地の中で、いち早く同じ場所で授業を再開できたことが自慢である。もちろん、学校の先生、児童生徒、保護者も頑張ってくれたが、何と言っても昔から学校は地域のシンボルであり、地域住民が泥かきでも何でもやってくれたことが、同じ場所での学校の再開への大きな原動力になっている。

一方で水をかぶった地域への移転はすべきではないという意見やアドバイスももらった。だが、例えば市の西部に移転したら玉浦学区ではなくなってしまう、玉浦の子供たちの学校や集落がなくなる。また、岩沼の面積の半分である玉浦地区に住めないとなれば岩沼が成り立たない。いち早く再開できた最大の理由は、住民たちに玉浦を再生しようという気持ちがあったからである。

(3) 集団移転事業について

質問 住民の方々は大変頑張られてまちづくりに参加されていると思う。その集団移転に参加されている方々の職業や、例えば震災前は海岸に住まわれていた方が多い等の社会的属性について教えていただきたい。

応答 主に農業をされている方が多い。また、いわゆるサラリーマンの方も高い割合を占めている。

質問 移転に伴い、農業が出来なくなってしまう方は多く出てしまうのか。

応答 相当数の方は農業をされている。確かに農地の復元が困難なところもあるが、しかし被災した農地の3分の2程度は田植えを行えた。また、課題であった農業の大規模化もある程度行えてきている。以前は農業法人はなかったのだが、今では農業法人が活動している。

農業だけでは地域の世代が持続しないかもしれないという心配もあり、医療産業集積地域である「健幸サイエンスパーク岩沼」のプロジェクトを実施する。そうすれば、世代が変わっても玉浦西地区に住んでいただけるのではないかと思う。

また、空港周辺の臨空工業団地では一時期約1,100人が職を失ったが、現在ではほぼ全ての企業に再開していただき、雇用も元に戻っている。

4 岩沼市が実施する復興事業の現地視察について

(1) 玉浦西地区集団移転事業

事業内容

相野釜、藤曾根、二野倉、長谷釜、蒲崎、新浜の6地区住民が当地区へ集団移転するもの。

事業期間

平成23～25年度（災害公営住宅除く）

総事業費

約152億円

開発行為による造成面積

約19.96ヘクタール

玉浦地域内の一角であり、仙台東部道路の岩沼ICから県道125号線を東に約500メートル、JR岩沼駅及び太平洋までそれぞれ約3キロメートルの場所に位置する。

視察内容

- ・平成25年11月29日（視察日当日）は、造成工事は完了し、上下水道工事を実施している。
- ・浸水被害は約50センチの水位であったため、水田面から高さ2メートルの造成を行い災害に万全を期している。
- ・まちづくりのレイアウトは、「玉浦西地区まちづくり検討委員会」により地区内の配置を決定した。
- ・事業費の8分の7は復興交付金の対象となっている。残りは市費だが、その分は震災復興特別交付税による措置がなされる。
- ・災害公営住宅は高層の集合住宅ではなく、平屋建て（一部2階建て）のものを計画している。
- ・分譲する1区画は約330平方メートルを予定している。なお、「防災集団移転促進事業」の制度では、①分譲地を購入して住宅建築、②分譲地を借地して建物建築、③災害公営住宅入居の3パターンを個人が選択することとされる。
- ・まちづくりにおいては、学識者等から様々な提案があったが、地域の実情に応じた取捨選択が必要と考えている。

資料2 造成工事（高さ2メートルのかさ上げを実施）



資料3 玉浦西地区基本計画図（岩沼市報告資料の再掲）

被災者の生活支援と住環境の整備

玉浦西地区 ランドスケープ基本計画図



11

(2) 千年希望の丘造成事業

事業内容

「減災」の考え方により、巨大津波の減衰、避難場所とするとともに、東日本大震災の記憶や教訓を後世に伝える防災記念公園を整備するもの。なお、造成にあたっては再生可能な災害廃棄物等を用いる。

整備概要

楕円でおおよそ長辺70～100メートル、短辺60～70メートル、高さ10メートルの「津波除け」とする丘15基を海岸沿い約10キロメートルに渡り整備する。また、丘と丘の間には樹木を植栽して「緑の防潮堤」とする。なお、「千年希望の丘」という名称は市で考案したものである。

整備期間等

15基の丘のうち、6基は平成25～27年の間に整備予定。この6基は復興交付金（都市公園事業）による事業である。

視察内容

- ・平成25年11月29日（視察日当日）は、仙台空港南側の相野釜地区にある「第1号丘」の造成は完了しており、丘は一般開放され人々が自由に訪れていた。
- ・本事業に用いる災害廃棄物等は、①分別済みの津波による土砂、②家屋解体で発生したコンクリートの破砕物、③津波による流木等で一般廃棄物に相当するものである。これらは安全性が確認された上で使いやすいように加工し、復興事業で発生する建設残土等とあわせて造成に供されている。なお、建設残土もまたリサイクルであり、造成地全体の70%はそのようなリサイクル材を利活用したいとのことである。
- ・第1号丘の造成に際しては、事前実験として岩沼臨空工業団地内に高さ約4メートルの「実証実験丘」をまず造成した。岩沼市は環境省及び宮城県と協議を重ねた上で、実際の造成に使用する再生可能な災害廃棄物についての安全性の確認の実証実験をしている。なお、市の責任の下、専門研究機関により植栽の生育状況や盛り土の沈下状況及びメタンガス発生状況について5年程度、追跡調査を行うこととしている。
- ・千年希望の丘は海岸にそった細長い公園である。平時は遊歩道等としての活用を想定している。また、災害時は、丘は避難場所、公園内の園路は津波の減衰を想定した設計となっている。
- ・単純計算だが、1基造成するためには約8,000万円が必要である。この費用に加えて、公園としての機能を持たせるための経費が必要である。
- ・「第1号丘」頂上の部分では岩沼市域、阿武隈川及び太平洋がタイル模様の地図で描かれ、また「玉浦西地区集団移転事業」を象徴したデザインとなっている。また、図の脇にある碑を日時計とし、あわせて「震災があった3月11日午後2時46分にデザイン図に日時計の影が重なる」として、丘に震災を伝える役割をもたせた設計としている。

資料4 「千年希望の丘」概要（岩沼市報告資料の再掲）

減災を基本とした安全・安心なまちづくり 「千年希望の丘」

H24. 5. 26／「千年希望の丘の創造」に向けた植樹祭を実施
災害廃棄物の有効活用に関する試験的な取組み
H25. 6. 9／「千年希望の丘（第1号）」が完成
植樹祭参加者4, 500名、植樹本数30, 000本
震災で生じた廃棄物の有効活用／発生量239, 000m³



H25. 6. 9 植樹祭の様子①



千年希望の丘イメージ図



H25. 6. 9 植樹祭の様子②



実証実験地
H25. 5. 24の様子
（植樹1年後）



12

資料5 写真



全景



頂上

(3) 健康医療産業集積地「健幸サイエンスパーク岩沼」事業

事業内容

被災地の雇用創出を目指し、高齢社会、エネルギー、環境等の社会的諸問題を克服する健康医療産業の研究開発施設を集積するものである。なお、岩沼市は「健幸先進都市」（健康で長生き、幸せが実感できる市民生活を送れる都市）を従来から標榜している。

開発地域

仙台空港南側の農地であり、東側は県道10号（塩釜亘理線）に面している。

事業スケジュール等

現状では土地造成のような具体的事業には未着手である。現段階では事業着手前の準備として、復興整備計画策定及び申請、必要な組織づくり等を行っている。スケジュール案では平成26年度以降にインフラ整備や人材育成等を開始する予定である。

(4) いわぬま臨空メガソーラー事業

事業内容

自然エネルギーを活用する先端都市として、メガソーラーを誘致するもの。

面積 43.6ヘクタール

発電出力：28.3メガワット（年間発電量は一般家庭の約8,300世帯相当の1年間分）

なお、発電量は被災地に建設されるメガソーラーのうち最大級のものである。

事業主体

いわぬま臨空メガソーラー（日立製作所と丸紅の合弁企業である。）

開発地域

仙台空港南側の農地である。なお、当該農地は地盤沈下の影響が大きく、復旧に多大な時間と費用を要するため、それを勘案してメガソーラー誘致となった経緯がある。

事業スケジュール等

現状では土地造成のような具体的事業には未着手である。（これは、土地の相続等の権利を確定させる作業が今後必要であるためである。）「健幸サイエンスパーク岩沼」の関連施設へも電力を供給する予定である。

(5) 岩沼臨空工業団地等について

- ・岩沼市が工業団地に企業を誘致する際は、県が調整池を設置するよう指導していた。
- ・津波被害により操業停止に陥った企業がいくつもあるが、現在はほぼ全ての企業が再開できている。この中にはグループ化して「グループ補助金」を利用したところもある。また、岩沼市は今日まで上下水道、電力、通信のインフラ復旧に注力してきた。
- ・空港周辺の市道（空港三軒茶屋線等）はかさ上げが必要だと考えている。なお、当該事業の入札はすでに完了した。
- ・地域の特性上、災害時はどうしても人々は自動車で避難行動に入る。今後、交通渋滞への対応が課題と考えている。なお、岩沼市では特別警報への対応を岩沼警察署と仙台河川国道事務所とで調整しているところである。このような取組みは岩沼市が全国初である。
- ・市内東側の貞山堀の付近（下野郷）では、貞観地震（869年）、慶長三陸地震（1611年）、そして東日本大震災（2011年）によるそれぞれ時代が異なる津波堆積物が1か所の同じ地層で発見された。現在、東日本大震災の遺構の保存について盛んに議論されているところであるが、この地層については今回のこの議論とは別に後世に残すべきではないか。

おわりに

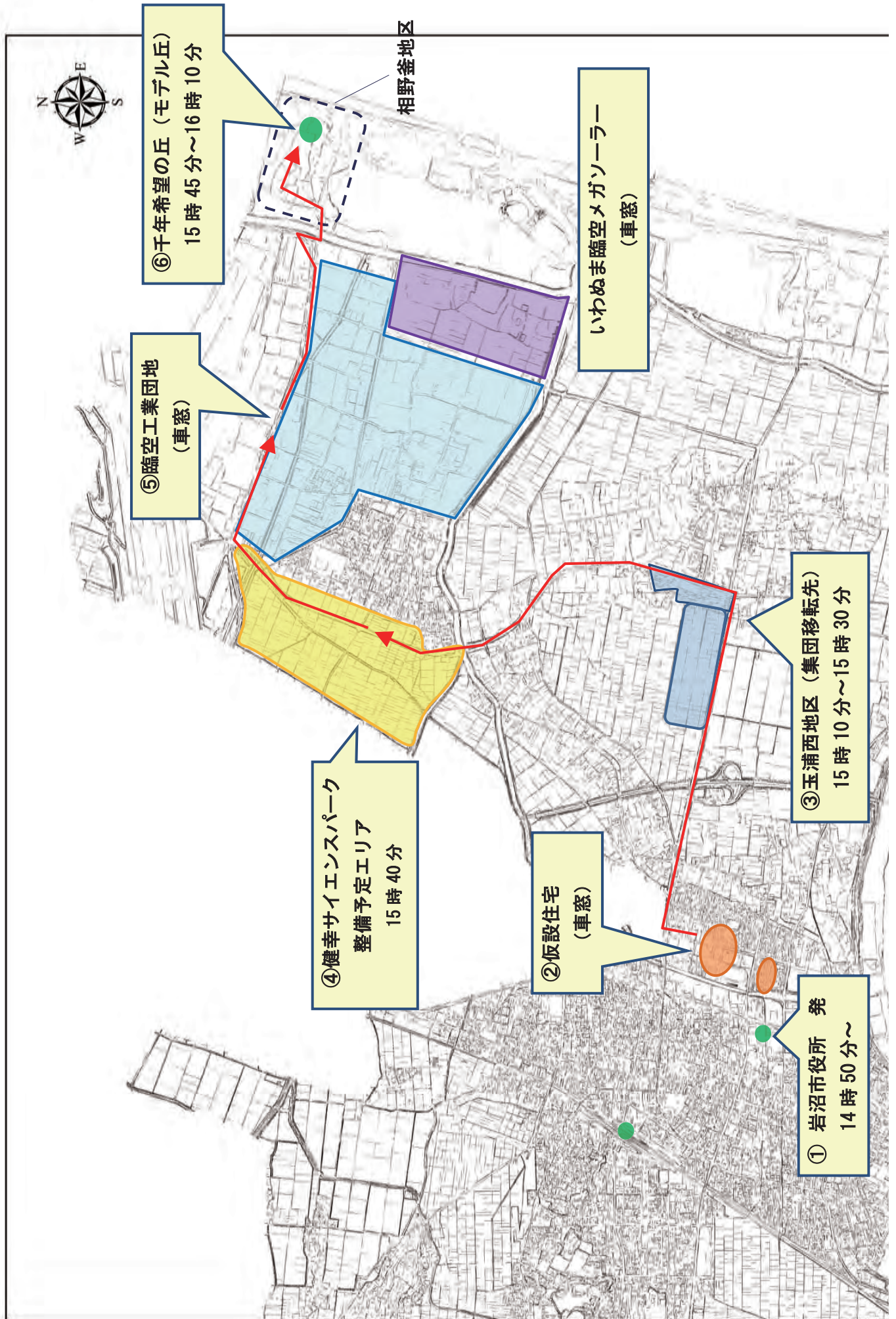
岩沼市が行っている玉浦西地区の復興まちづくりは、住民の日々の生活が紡ぎ出した地域コミュニティの絆を守るという原則を徹底的に貫いた、稀有な事例である。また、この原則は、皆でまちづくりをしたい、世代間を超えて持続するまちづくりをしたいという住民の意思により生まれたものであろう。そのような住民の意思が、都市を災害から守るための千年希望の丘の造成であり、都市自治体の持続可能性を高める復興事業、例えば、健康医療産業の集積、メガソーラーの誘致等として結実しているのではないか。

岩沼市の復興が一日も早く遂げられ、また、岩沼市のまちづくりが被災都市で今後も続けられる集団防災移転促進事業のよき手本となることを願ってやまない。

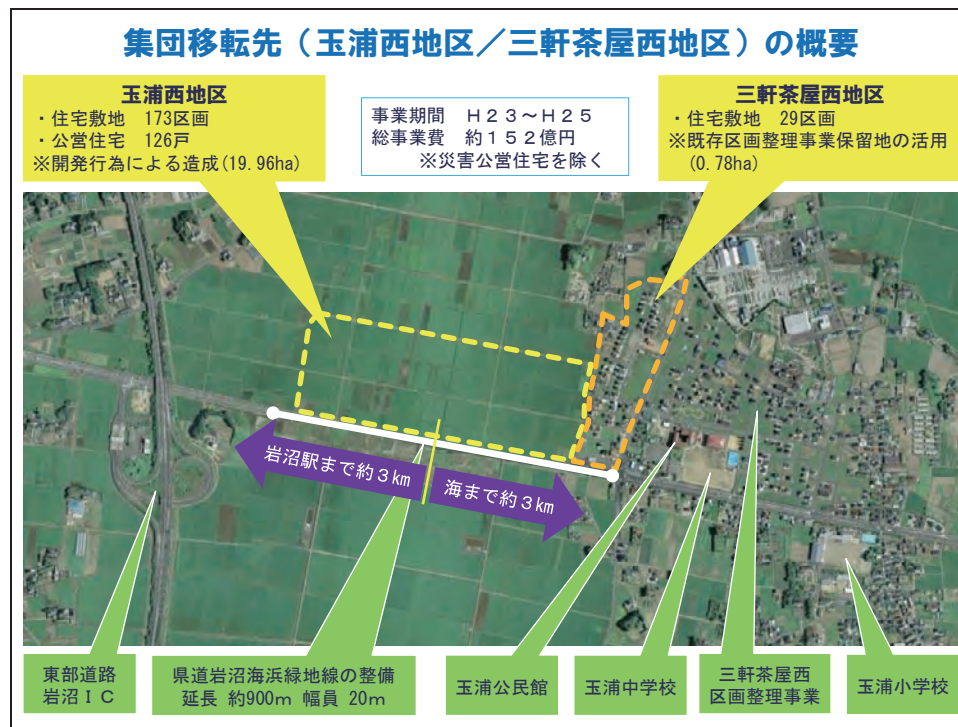
岩沼市現地視察 参考資料編

岩沼市内視察ルート

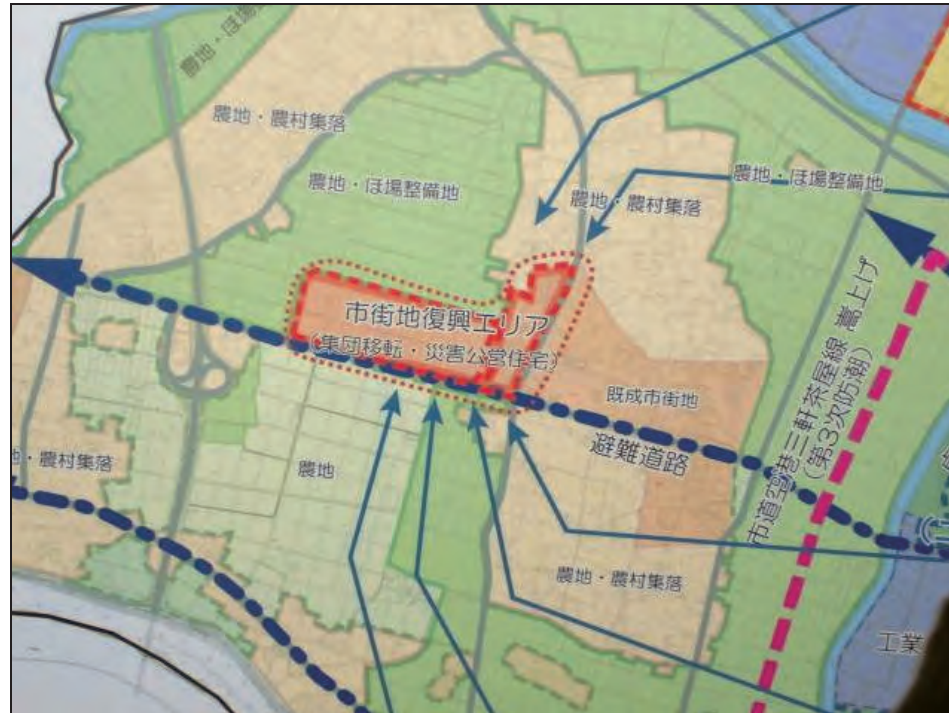
資料7 視察ルート



資料8 集団移転先地区概要（岩沼市報告資料の再掲）



資料9 土地利用計画



資料10 「千年希望の丘」案内板（写真）



資料11 千年希望の丘 頂上部分（写真）

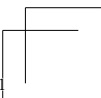
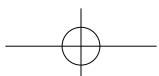
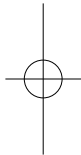
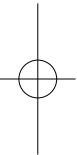
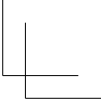
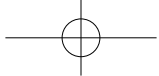
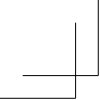


頂上モニュメント全体



記念碑

2014/03/28 19:23:11



第Ⅲ部

震災の総括と今後への災害対策 ～吉田研究室アンケート結果より～

第Ⅲ部 震災の総括と今後への災害対策～吉田研究室アンケート結果より～

<概況>

ポイント1 あらまし

未曾有の被害をもたらした東日本大震災の発生以来、その被害はマスコミ等で大きく報じられており、確かに多くの人々が今回の震災がもたらした事態が大変なものであると理解するようになった。しかし、多くの人々には確かに大変なことが起きたとは理解されているが、しかし、実際にどのような影響があり、それがどのくらいの大きさだったのかを取りまとめたものはいまだない。また、東日本大震災の被災地を調査したものはあるが、被災地と被災地ではないところを比べて、どのくらいの大きさの差があるのかと調べたものもあまりない。

そこで、人々の意識について調査により取りまとめることで、近い将来に起こりうる巨大な災害に対する教訓をその調査結果から導こうとするものである。

ポイント2 人々の意識からみる東日本大震災について

第Ⅲ部では、東日本大震災に対する人々の意識の調査に基づき、次のとおりご報告いただいた。

第7章では、東北大学大学院経済学研究科教授の吉田浩氏より、東日本大震災の被災からおよそ2年を経た時点における首都圏と被災地での人々の意識についての調査結果のご報告、この内容から導かれる今後起こりうる災害への教訓や研究会委員との議論を掲載した。

第7章 東日本大震災、被災地・首都圏比較調査からわかること

東北大学大学院経済学研究科教授 吉田 浩 氏

はじめに

東日本大震災について、マスコミからは復興をエピソード的に伝え、また、つい最近では外国人にも理解してもらえるように英語版の写真集も出されている。このような事例から、多くの人々には確かに大変なことが起きたとは理解されている。しかし、実際にどのような影響があり、それがどのくらいの大きさだったのかを取りまとめたものはいまだない。また、東日本大震災の被災地を調査したものはあるが、被災地と被災地ではないところを比べて、どのくらいの大きさの差があるのかと調べたものもあまりない。

去年の研究会で私は、政府の調査やマスコミが行った調査、地方公共団体が行った調査など既存の公表調査から報告を取りまとめたが、今回はオリジナルな調査を実行した。今、震災から2年たった東北で何が起きているのかを知りたいが、そこから近い将来心配されている他地域での大きな災害にどういう教訓が引き出せるのかも考えてみたい。

1 調査概要

今回は、2種類の調査を実施した。調査Aは、健康に関する調査である。調査Bは、主に社会的な意見や生活に関する調査である。

資料1 調査の概要

1. 調査の概要

調査 A 「東日本大震災後の健康および生活に関するアンケート調査」
(被災3県(岩手・宮城・福島)とそれ以外の都道府県を対象、850 サンプル。調査日は 2013 年 3 月 21 日。)

調査 B 「東日本大震災に関する世論調査」
(被災3県(岩手・宮城・福島)と首都圏近郊(埼玉県・茨城県・千葉県・東京都)を対象、838 サンプル。調査日は、2013 年 3 月 28 日。)

2 「健康」に関する調査

(1) 概要

最初に、健康に関する調査だが、ある地域の人々が「健康であるか健康ではないか」を知るには以下の方法がある。

まず、「地域で集団検診をやって、健康か健康でないかを調べる」という方法がある。ただ、これを全国規模で強制的に行うということはできない。実際、現在も行われておらず、結果の公表はプライバシーの問題もあってなかなかできない。

次の方法として、東北大学では「被災地の15万人の調査を継続して実施する」と決めたが、これを利用することである。しかし、現実には個人の健康状態を直接把握することは非常に難しい。だとするなら、医療費の統計が利用できそうであるが、大震災時という特殊状況の下では、医療の統計が十分ではない。例えば病院の閉鎖、カルテの滅失等パニック状態であった。また、健康保険の提示に関わりなく、まず治療をしたという事情もあって、記録がきちんと残っていない。医療の統計をそのまま使ってしまうと、被災地の件数が少なく見えてしまう。

3番目の方法は、厚生労働省が定期的に行っている『国民生活基礎調査』がある。これでは、健康状態について「良い」、「悪い」、「普通」を自己申告する。「普通」が非常に曖昧ではあるという問題はある。また、この調査は3年に1回しか行われていない。最後の調査は震災1年前の平成22年で、次が平成25年と今年になっている。

(2) 心身の健康状態について

資料2 健康に関する調査の結果

2. 調査 A 健康・生活関連調査の結果報告

2-1 健康に関する調査結果

(1)被災直後に被災地住民の健康状態悪化を統計的に確認

表1 東日本大震災直後の心身の健康状態

	身体の健康				心の健康			
	全体	良い	普通	悪い	全体	良い	普通	悪い
被災3県	480	20	389	71	480	20	306	154
	100.0	4.2	81.0	14.8	100.0	4.2	63.8	32.1
その他 全国	370	14	325	31	370	11	290	69
	100.0	3.8	87.8	8.4	100.0	3.0	78.4	18.6
全体	850	34	714	102	850	31	596	223
	100.0	4.0	84.0	12.0	100.0	3.6	70.1	26.2

注：上段は件数、下段は比率。今回のアンケート調査結果(Q1,Q2)より筆者作成。質問文は「あなたの身体(心)の健康についてお伺いいたします。東日本大震災時と現在の身体(心)の健康状態についてご回答ください。選択肢の中から当てはまるものをお選びください。なお、ここで東日本大震災時とは東日本大震災後3ヵ月後くらいまでを指します。」である。

まず、我々は東日本大震災直後の心身の健康状態について調べた。資料2の左側が体の健康、右側が心の健康である。「良い」、「普通」、「悪い」があり、「被災3県」が上で、下が「その他全国」である。体の健康は、やはり被災地のほうで「悪い」と答えている割合が全国よりも高い。心の健康も大きく差があり、「悪い」と答えている人がいる。他の地域と比べて、被災地、震災のあった地域においては健康状態にマイナスの影響が大きく出ていることが初めてわかった。

健康に関する調査は、被災地3県とそれ以外の全都道府県において、850人に対し、今年3月21日に行われた。ちょうど2年たった時期である。この2年間の変化を聞いている。そうすると被災3県の特徴は体の健康について、「良くなった」という人が10%いる中で、「悪くなった」という人がほぼ10%いる。両方で多くなっている。

資料3 震災後2年間の心身の健康状態の変化

(2)被災後2年間で被災地内での健康格差が拡大しつつある								
表2 震災後2年間の心身の健康状態の変化								
	身体 （心） の健康				心の健康			
	全体	良くなった	変わらない	悪くなった	全体	良くなった	変わらない	悪くなった
被災3県	480	49	384	47	480	75	341	64
	100.0	10.2	80.0	9.8	100.0	15.6	71.0	13.3
その他	370	27	321	22	370	37	301	32
	100.0	7.3	86.8	5.9	100.0	10.0	81.4	8.6
全国	850	76	705	69	850	112	642	96
	100.0	8.9	82.9	8.1	100.0	13.2	75.5	11.3
全体								

注：上段は件数、下段は比率。今回のアンケート調査結果(Q1,Q2)より筆者作成。質問文は「あなたの身体(心)の健康についてお伺いいたします。東日本大震災時と現在の身体(心)の健康状態についてご回答ください。選択肢の中から当てはまるものをお選びください。」である。

その他の地域は「良くなった」、「悪くなった」もいるが、「変わらない」という人が1番多い。つまり被災3県では良くなった人もいるが、悪くなった人もおり、2つに分かれつつある。それを端的には「変わらない」というところ見ればいい。「変わらない」が被災3県では8割。普通は86%だが、やや真ん中に留まっている人が少なく、左右に分散しつつある。順調に健康を回復ができていない人ともっと悪くなってしまう人に二極分化している。つまり被災地中は、1つではないことがわかる。

心の健康もこの分かれ具合が大きくなる。被災地では「変わらない」人も7割で、やはり「良くなった」と「悪くなった」人がそれぞれ、山の左右に分かれている。被災地以外だと8割ぐらいの人が「変わらない」ので、特に心の健康について「良くなった」、回復しつつある人とそうでない、なかなか回復できない状態にある人と分かれつつあるのではないかな。

被災最初の1年間はとにかく命を取りとめる、衣食住をケアすることが大切だが、セカンドステップは、状態別にもう少し細やかに見ていくことが求められてくる。

(3) 性別及び年齢別の心身の健康状態

資料4 震災直後の心身の健康状態の変化（男女別）

(3)女性、年配者で健康への影響が大きい									
表3 東日本大震災直後の心身の健康状態・男女別									
		身体の健康				心の健康			
		全体	良い	普通	悪い	全体	良い	普通	悪い
被災3県	男性	240	12	206	22	240	9	174	57
		100.0	5.0	85.8	9.2	100.0	3.8	72.5	23.8
	女性	240	8	183	49	240	11	132	97
		100.0	3.3	76.3	20.4	100.0	4.6	55.0	40.4
その他全国	男性	185	6	168	11	185	5	156	24
		100.0	3.2	90.8	5.9	100.0	2.7	84.3	13.0
	女性	185	8	157	20	185	6	134	45
		100.0	4.3	84.9	10.8	100.0	3.2	72.4	24.3
全体		850	34	714	102	850	31	596	223
		100.0	4.0	84.0	12.0	100.0	3.6	70.1	26.2

注：上段は件数、下段は比率。他は表1に同じ。男女別に集計。

性別及び年齢別にみると、女性の被災地のグループに「悪い」人が非常に多いことがわかる。この率は男性に比べて倍以上多い。一般的に被災地でないところでも、男性より女性の方が多いが、特に被災地の女性は2割の人が「悪い」と回答している。心の健康も4割の人が「悪い」ので、特に女性にももう少し細やかなケアが必要なのではないか。すなわち、男女同じではないといえる。

各回答を比較すると、一般的に体の健康よりも心の健康の不調を訴える傾向がある。被災地でない男性、被災地でない女性、男性より女性の方が大きく、被災地の男性、被災地の女性が1番大きくなっている。被災地の男性を1ぐらいに基準化すると、だんだん被災地に、かつ女性になるにつれて不調を訴える人の割合が高くなり、3倍ぐらいになっている。「被災地でありかつ女性」であると健康を損なうリスクが非常に高くなっている。

表4 震災後2年間の心身の健康状態の変化・年齢別

		身体の健康				心の健康			
		全体	良くなった	変わらない	悪くなった	全体	良くなった	変わらない	悪くなった
被災 3県	49 歳 以下	288	39	224	25	288	58	197	33
		100.0	13.5	77.8	8.7	100.0	20.1	68.4	11.5
	50 歳 以上	192	10	160	22	192	17	144	31
		100.0	5.2	83.3	11.5	100.0	8.9	75.0	16.1
その他 全国	49 歳 以下	222	20	188	14	222	29	179	14
		100.0	9.0	84.7	6.3	100.0	13.1	80.6	6.3
	50 歳 以上	148	7	133	8	148	8	122	18
		100.0	4.7	89.9	5.4	100.0	5.4	82.4	12.2
全体		850	76	705	69	850	112	642	96
		100.0	8.9	82.9	8.1	100.0	13.2	75.5	11.3

注：上段は件数、下段は比率。他は表2に同じ。年齢別に集計。

9

資料5は、年齢別に回答を見たものであり、49歳以下と50歳以上で分けている。ここでは、被災地とそれ以外で特異なことが起きている。49歳以下の若い世代は「良くなった」が「悪くなった」よりも多く、若い人は回復基調にある。ところが、50歳以上の方は「良くなった」よりも「悪くなった」ほうが多く、この二分化が年齢別で起きているのではないかと。心の健康についても、やはりこの2つの山の分化が起きている。

ただし、心の健康は被災地以外でも若い人は良くなって、年輩者は悪くなる傾向がある。被災地でないところの数字も大きくなっているため、その傾向は強く出ている。ただ、珍しいのは、被災地以外の部分では、「悪くなった」人は50歳以上で例外的にやや少なくなっている。ここは傾向がかなり違う。大きく言うと、やはり心の健康、体の健康で若い人は、例えば仕事が見つかって生活が回復するなどが考えられるが、年輩の方は家を失って、特に住んでいる場所が変わるのは非常にストレスになると聞いている。自分が望ましい元の生活になかなか回復できないという点が心配される。

資料6 東日本大震災時の受診状況

(4)医療機関の受診状況

表5 東日本大震災時の受診状況

		全体	受診 している	必要だが受診 していない	受診の必 要が無い
居住地域男女別	全体	850	232	91	527
		100.0	27.3	10.7	62.0
	被災地・男性	240	59	32	149
		100.0	24.6	13.3	62.1
	被災地・女性	240	69	22	149
		100.0	28.8	9.2	62.1
	その他・男性	185	55	19	111
		100.0	29.7	10.3	60.0
	その他・女性	185	49	18	118
		100.0	26.5	9.7	63.8

注：表の上段は、回答者数（人）。下段は、全体に対する回答率（％）を表す。

Q3あなたの病院等への受診状況についてお伺いします。現在の身体と心の健康疾患にかかわる病院等への受診状況をご回答ください。選択肢の中から当てはまるものをお選びください。

10

資料7 現在の受診状況

表6 現在の受診状況

		全体	受診し ている	必要だが受診し ていない	受診の必 要が無い
居住地域男女別	全体	850	59	82	709
		100.0	6.9	9.6	83.4
	被災地・男性	240	17	27	196
		100.0	7.1	11.3	81.7
	被災地・女性	240	15	23	202
		100.0	6.3	9.6	84.2
	その他・男性	185	16	17	152
		100.0	8.6	9.2	82.2
	その他・女性	185	11	15	159
		100.0	5.9	8.1	85.9

注：表の上段は、回答者数（人）。下段は、全体に対する回答率（％）を表す

11

次に医療機関の受診について調査した。ここでは、東日本大震災後3か月ぐらいで、「受診をしている」、「必要だが受診をしていない」、「受診の必要がない」から回答してもらった。自己判断ではあるが、被災地の男性で「必要だが受診をしていない」人が13%でやや多くなっている。そして、これが2年後の現在になると、女性にも広がっている。「必要だが受診をしていない」人が被災地以外では8%だが、9%を上回るようになっている。

本当は健康を回復するために必要な治療を施さなければいけないにもかかわらず、何らかの事情によって受診していない人が男性だけではなくて女性にも広がりつつある。これがずっと続くと、ますます健康格差、あるいは病気が悪化していく。必要な受診とその機会の用意することが必要であろう。

3 「社会的な意見や生活に関する調査」に関する調査

(1) 生活環境のうち収入、住環境、人間関係

次に「社会的な意見や生活に関する調査」である（資料8参照）。

まず、生活環境のうち収入、住環境、人間関係の3点について、震災前と比べてあなたの現在の状況はどう変わったか聞いた。

資料8 収入の変化

(1)収入		表7 収入の変化					
		全体	良くなった	少し良くなった	変わらない	少し悪くなった	悪くなった
全体		850	21	58	519	149	103
		100.0	2.5	6.8	61.1	17.5	12.1
居住地域別	被災3県	480	14	38	276	81	71
		100.0	2.9	7.9	57.5	16.9	14.8
	その他地域	370	7	20	243	68	32
		100.0	1.9	5.4	65.7	18.4	8.6

注：表の上段は、回答者数(人)。下段は、全体に対する回答率(%)を表す。

資料9 住環境

(2)住環境

住環境面では明らかに被災地で悪化。

表8 住環境の変化

		全体	良くなった	少し良くなった	変わらない	少し悪くなった	悪くなった
全体		850	19	35	659	91	46
		100.0	2.2	4.1	77.5	10.7	5.4
居住地域別	被災3県	480	15	24	329	72	40
		100.0	3.1	5.0	68.5	15.0	8.3
	その他地域	370	4	11	330	19	6
		100.0	1.1	3.0	89.2	5.1	1.6

注：表の上段は、回答者数(人)。下段は、全体に対する回答率(%)を表す。

14

資料10 人間関係

(3)人間関係

人間関係は被災地で「悪化した」とする回答が多い反面、「良くなった」とする回答もその他地域より多く、2分化している可能性がある。

表9 人間関係の変化

		全体	良くなった	少し良くなった	変わらない	少し悪くなった	悪くなった
全体		850	15	81	652	75	27
		100.0	1.8	9.5	76.7	8.8	3.2
居住地域別	被災3県	480	10	56	342	53	19
		100.0	2.1	11.7	71.3	11.0	4.0
	その他地域	370	5	25	310	22	8
		100.0	1.4	6.8	83.8	5.9	2.2

注：表の上段は、回答者数(人)。下段は、全体に対する回答率(%)を表す。

15

まず、意外な結果だったが、収入については被災3県で「良くなった」人が、被災地以外のところよりも多い。復興における経済振興で、建築業界などは大変人手不足になった。もちろん全体とすれば「少し悪くなった」、「悪くなった」の方に山が来る。しかし実際は「少し悪くなった」はその他の地域で多く、「悪くなった」は決定的に被災地で多くなっている。被災地でうまく復興することができた人は「良くなった」が、「悪くなった」人も多い。これも二分化である。「良くなった」人は、その他の地域よりも多い。被災地の経済的な復興のチャンスの格差が心配される。

次に住環境だが、これは明らかに被災地の方が悪くなっている。「少し悪くなった」、「悪くなった」がそれ以外の地域よりも圧倒的に多くなっている。被災地以外は9割近く「変わらない」が、被災3県は70%ぐらいである。この調査は、インターネットを使ったため、その環境にはない被災者の方もいらっしゃるはずである。結果については考慮しなければいけない。

最後に、人間関係についてであるが、「人間関係が悪化したか」というあやふやな問いに対して「少し悪くなった」、「悪くなった」が被災地以外と比較し倍ぐらい出ている。その反面、「少し良くなった」、「良くなった」人も結構おり、近隣同士助け合うことで今まで少し希薄だった人間関係が変わったとも考えられる。被災地ではないところに比べて「変わらなかった」は10%の差があるので、被災地では人間関係に何らかの変化が起きている。

(2) 地震発生時の状況

資料11 地震発生時の状況

3. 調査 B 発生時の状況、行政の対応、意識変化

3-1 地震発生時の状況

表12 震災当日の滞在場所

	全体	自宅 (被害なし)	自宅 (被害あり)	親戚宅	勤務先の建物	官公庁の建物 (例.市役所・県庁)	学校	病院	その他 公共施設 (例.体育館・公民館)	民間 宿泊施設・ホテル	民間施設	路上・公園	公共施設 (例.駅構内)	その他
全体	838 100.0	419 50.0	259 30.9	28 3.3	50 6.0	5 0.6	22 2.6	5 0.6	20 2.4	6 0.7	2 0.2	8 1.0	1 0.1	13 1.6
被災地														
被災3県	422 100.0	160 37.9	171 40.5	18 4.3	11 2.6	4 0.9	15 3.6	4 0.9	19 4.5	5 1.2	1 0.2	6 1.4	0 0.0	8 1.9
首都近郊	416 100.0	259 62.3	88 21.2	10 2.4	39 9.4	1 0.2	7 1.7	1 0.2	1 0.2	1 0.2	1 0.2	2 0.5	1 0.2	5 1.2

19

資料12 震災時の滞在場所で自宅（被害なし）を除外したもの

自宅(被害なし)を除外したケース												
	自宅 (被害あり)	親戚宅	勤務先の建物	官公庁の建物	学校	病院	その他公共施設	民間宿泊施設	民間施設	路上	公共交通施設	その他
被災地	65.3%	6.9%	4.2%	1.5%	5.7%	1.5%	7.3%	1.9%	0.4%	2.3%	0.0%	3.1%
首都圏	56.1%	6.4%	24.8%	0.6%	4.5%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	1.3%	0.6%	3.2%

20

20

次に、調査Bの結果から、発生時の状況、行政の対応、意識変化、震災当日どこにいたかを聞いた。

まず震災時、1番多いのは自宅にいた人で8割である。被災3県では「被害があった自宅にいた」人が1番多く、40.5%である。次に「被害がない自宅にいた」人である。首都圏の場合は被災地ほど被害があるわけではないので、1番多いのは「被害がない自宅にいた」人で、次に「被害があったが自宅にいた」人である。

興味深いのは、資料11（前ページ）において首都圏では「勤務先の建物」にいた人が10%いる点である。一方、被災地では3%にも満たない。つまり首都圏では職場での防災対策が必要だと考えられる。震災当日の滞在場所は、他に「学校」、「公共施設」、「民間のホテル」、「路上」などがある。

資料12（上図）の「自宅（被害なし）を除外したケース」では、「勤務先の建物」にいた人が首都圏では24%で、4人に1人はそのような状態にある。首都圏における防災は、職場単位でやるのが今後非常に重要になってくると考えられる。

(3) 情報の入手先

次に、どこから震災の情報を入手したかを聞いた。首都圏で「テレビ」が圧倒的であるのは理解できる。しかし被災地では停電があったのでテレビはあまりなく、「ラジオ」と「携帯のワンセグ」がかなりの情報源になっていた。

首都圏の場合は、「インターネット」を通じて状況を把握した人が非常に多かった。これに対し、被災地では「クチコミ」が12%あった。本当に大きな災害が来たときに、媒体として「テレビ」は不向きである。このほか、SNSやツイッターなどをやっているいわゆるインターネット先進ユーザーに、「避難時に何を持っていったか」と聞いたところ、「携帯電話の他に携帯ラジオを持っていった」という回答があった。メディアに強い人は、基地局が停電しまうと携帯は役に立たないこと、ラジオが役に立つことを知っていた。一方で大部分の人は、「携帯電話はバッテリーだからしばらくは役に立つ、情報が手に入るだろう」と思いこんでいたようである。

資料13 情報の入手先

		表13 情報の入手方法										
		全体	テレビ	ラジオ	携帯ワンセグ	メールやツイッター等	インターネットのWEBサイト	新聞	役所、警察、消防	クチコミ	その他の手段	特にない
被災地	全体	838 100.0	414 49.4	428 51.1	168 20.0	104 12.4	189 22.6	102 12.2	52 6.2	75 8.9	22 2.6	18 2.1
	被災3県	422 100.0	126 29.9	273 64.7	116 27.5	52 12.3	54 12.8	60 14.2	35 8.3	53 12.6	10 2.4	11 2.6
	首都近郊	416 100.0	288 69.2	155 37.3	52 12.5	52 12.5	135 32.5	42 10.1	17 4.1	22 5.3	12 2.9	7 1.7

(4) 頼りになった対象

次に震災時に「頼りになったのは誰か」とも聞いた。資料14では、一人のみを回答するため聞き方が悪いが、震災時に1番頼りになった人を1つあげてもらった。いきなり「総理大臣」に丸をつける人はあまりいないため0.2%となっている。一方、「市町村長」は0.4%なので2倍は頼りにされている。どういう人が1番かは「近隣」、「家族、親戚」である。コミュニティが非常に重要だったことがどの地域でも言える。

東京では町内会が役に立っていない。そのかわり「職場の人々」が非常に大きくなっている。日中に起きたこともあり、やはり助け合いの単位として平日の職場は重要である。「特にない」のもやはり首都圏で多くなっている。

宮城、千葉両県では「教師」という回答がある。また、千葉県では「市町村長」、宮城県では「知事」と丸をつけた人が2%程度それぞれおり、少し地域的な違いがある。なお、「特にない」が1番低いのは宮城県であった。

資料14 頼りになった対象

表14 頼りになった対象															
Q10 震災時に一番頼りになった人は次のうちどれですか。1つお選びください。															
	全体	内閣 総理 大臣・ 大臣	知 事	市 町 村 長	国 会 議 員	官 僚	教 師	警 察	消 防	自 衛 隊	町内 会、 近隣	家 族、 親 戚	職 場 の 人々	ボ ラ ン テ ィ ア、 NP O	特 に な い
岩手	100.0	0.2	0.6	0.4	0.0	0.0	0.8	0.8	2.0	6.3	8.8	40.7	8.1	0.8	26.7
	100.0	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.7	3.7	9.3	47.7	9.3	0.9	18.7
宮城	100.0	0.5	1.9	0.0	0.0	0.0	1.4	0.5	1.4	8.2	15.5	44.0	6.8	1.0	14.5
福島	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	3.7	5.6	7.4	48.1	5.6	0.0	27.8
茨城	100.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	2.9	6.7	12.4	41.9	6.7	1.0	24.8
埼玉	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.9	1.8	6.4	2.7	33.6	8.2	2.7	39.1
千葉	100.0	0.0	0.0	1.9	0.0	0.0	1.9	0.0	1.0	5.8	5.8	34.6	8.7	0.0	37.5
東京	100.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	1.0	3.1	0.0	6.2	2.1	30.9	13.4	0.0	37.1

(5) 安全性の対象

資料15は、安全性に対する信頼の対象についての回答結果である。震災後は、震災がれきの受入れについて、ほとんどの自治体が「無理だ」と答えた。国は「安全だ」と訴えていたが、ここでは「もし、誰が言ったら信頼するか」と聞いたところ、岩手は「市町村長」が言えば信頼する。東京は「政府」が言えば信頼する。1番、注目すべきは福島県で、「政府」、「知事」、「市町村長」、「電力会社」、「大学研究機関」、「原子力委員会」、「海外の専門機関」、「その他の機関」のどの機関が公表する情報も「安全とは信じない」との答えが非常に高くなっている。やはり情報に対する不信感が強く出ていると考えられる。東京の特徴は、「海外の機関」であれば信じてもいいという回答がある点である。

資料15 安全性に対する信頼性の対象

表15 安全性に対する信頼の対象											
	Q13 あなたは震災がれきの安全性について、どのような機関が公表する情報であれば最も信頼できるものだと思いますか。										
	全体	政府 (経済産業省 など)	都道府県 知事	市町村 長	電力 会社	大学 等研 究機 関	原子 力規 制委 員会	海外 の専 門機 関	その 他の 機関	上記のどの機関 が公表する情 報も安全なもの だとは思わない	わから ない
全体	100.0	14.4	9.7	10.4	0.6	12.4	1.6	11.8	0.8	22.2	16.1
岩手	100.0	7.5	15.0	21.5	0.9	10.3	0.9	4.7	2.8	15.0	21.5
宮城	100.0	15.5	15.9	12.6	0.5	10.1	0.5	5.8	0.5	21.7	16.9
福島	100.0	9.3	5.6	8.3	0.0	7.4	0.0	15.7	0.9	35.2	17.6
茨城	100.0	17.1	11.4	7.6	1.0	13.3	2.9	10.5	0.0	19.0	17.1
埼玉	100.0	17.3	2.7	6.4	1.8	19.1	1.8	15.5	0.0	23.6	11.8
千葉	100.0	13.5	3.8	8.7	0.0	17.3	4.8	15.4	0.0	21.2	15.4
東京	100.0	20.6	7.2	5.2	0.0	11.3	1.0	21.6	2.1	19.6	11.3

(6) 震災後の行動

震災後に「懐中電灯を用意しているか」、「家族で避難場所を決めているか」、「地震保険に入っているか」などを聞いた。ここでは、「地震保険」について紹介したい。

「震災前から地震保険に入っている」が被災地では33%、それ以外では28%である。「震災後から契約し始めた」のは、首都圏近郊の方が多いのではないかと思っただが、実際にはあまりない。結局、被災地3県で52%以上の方がまだ契約していない。首都近郊は未契約が62%以上であり、10%以上の違いがある。まだまだ首都圏における地震保険の加入が非常に遅れている。教訓としてももう少し周知していく必要があると考える。

資料16 震災後の行動

		Q25 あなたは現在どのような防災対策を行っていますか。 以下の項目についてそれぞれひとつずつお選びください。 【地震保険への加入】			
		全体	震災前から している	震災後からし 始めた	していない
被災地	全体	838	260	96	482
		100.0	31.0	11.5	57.5
	被災3県	422	142	59	221
		100.0	33.6	14.0	52.4
	首都近郊	416	118	37	261
		100.0	28.4	8.9	62.7

この結果によれば被災3県の地震保険の加入率は 48%であるのに対し、首都圏は 37%とやや低い水準にとどまっている。

24

(7) 震災後の社会について

震災後の社会に対する印象（資料17-1、資料17-2参照）を聞いた。結果は非常に対照的である。まず「日本人の倫理・道徳の高さ」、つまり被災地で暴動が起きなかったことを首都近郊の方は、非常に強く感じた（27.6%）。確かに被災地でも同様に感じはしたが、しかしながら「震災に便乗した犯罪」は、首都圏よりも倍ぐらい印象に残っている。どうも首都圏の方はテレビの中で見る被災地の切り取られた部分だけを見ているのではないか。

「震災を理由として過度な自粛ムード」を感じた人は首都圏で20%程度であり、そこまで自粛しなくてもいいのではないかと、ちょっと距離を置いていた。一方、被災地3県では、自粛ムードがすごかったというのは1割しかない。

ライフラインの問題である「電気・ガス・交通」などの脆弱さについては首都圏も結構あったが、やはり被災地でトップになっている。

「原子力発電所の事故」はむしろ首都圏で印象的に見られている。テレビで扇情的に扱われていた部分がある。「サプライチェーンの脆弱さ」の経済的なものに思い及んだのは、やはり首都圏が多かった。「円高・ドル安」はあまり興味がない。「リーダーシップの欠如」は首都圏よりも被災地3県で強く出ている。どうしても霞が関あるいは東京と被災地との距離を感じさせる結果になっている。

資料17-1 震災後の社会に対する印象

表17 震災後の社会に対する印象								
Q26 今回の東日本大震災を振り返ってみて、次のうち特に印象が強く残っているものはどれですか。次のうち主なものを2つまでお選びください。								
		全体	日本人の倫理・道徳の高さ	震災に便乗した犯罪(例、窃盗・募金詐欺)	震災を理由とした過度な自粛ムード	日本国内での支援・救助活動	海外からの物資支援・災害救助活動	電気・ガス・交通などの脆弱さ
全体		838 100.0	209 24.9	97 11.6	132 15.8	113 13.5	112 13.4	212 25.3
被災地	被災3県	422 100.0	94 22.3	65 15.4	50 11.8	64 15.2	58 13.7	114 27.0
	首都近郊	416 100.0	115 27.6	32 7.7	82 19.7	49 11.8	54 13.0	98 23.6

資料17-2 震災後の社会に対する印象（続き）

		原子力発電所の事故	産業(製造業)のサプライチェーンの脆弱さ	急激な円高・ドル安の進行	内閣・官邸の意思決定のリーダーシップの欠如	その他	特になし
全体		479 57.2	21 2.5	5 0.6	157 18.7	34 4.1	20 2.4
被災地	被災3	233	6	1	89	17	10
	県	55.2	1.4	0.2	21.1	4.0	2.4
	首都近郊	246 59.1	15 3.6	4 1.0	68 16.3	17 4.1	10 2.4

資料18は、「震災後にどういう支援活動をしたか」という問に対する答えである。被災地で「募金」をした人もいるが、やはり首都近郊の方が「募金」をした人が非常に多い。「救援物資を送った」人はむしろあまりおらず、お金での支援が多かった。「お互いに助け合った」のは被災地が当然高く、首都近郊はあまりない。「何もしなかった」は首都近郊の方が少ないので、これは東北域外から大分お助けいただいたと非常に感謝しないといけないと思う。

また、震災からの教訓については、平成24年12月7日に比較的大きな余震があり、津波警報も出たが、そのとき前回の地震の教訓が生かされたかを資料19-1で聞いている。影響を受けていない人が首都圏で多いので、資料19-2はそこを除いた分布のものである。「大きく反映され、適切な行動ができた」は、被災地3県で当然多く、「ある程度」も多くなっている。「意識があつたが行動にはあまり反映されなかった」、「全く反映されなかった」はやはり首都圏が多い。ここはあまり差がないが、地震保険の問題や余震のときにきちんと対応できるかを考えると、もう少し首都圏で防災意識を高め、「次はわが身」と考えてもらわなければいけない。

資料18 震災後の支援活動

表18 震災後の支援活動											
Q27 あなたは東日本大震災で被災された方に対して何かなさいましたか。 次のうち当てはまるものをすべてお選びください。											
	全体	募金・ 寄付に 協力した	救援 物資を 送った	仕事 で被災 地へ行 って活 動した	被災地 に行っ てボラ ンティア 活動に 参加した	被災地 以外で ボラン ティア 活動に 参加した	被災し た人を 支援す るイベ ントに 参加した	被災地 支援キ ャンペ ーンに 参加した	被災 した人 びとと お互い に助け 合った	その他	特に 何もし なかつ た
全体	838 100.0	474 56.6	103 12.3	34 4.1	47 5.6	12 1.4	34 4.1	51 6.1	121 14.4	24 2.9	223 26.6
被災 3県	422 100.0	190 45.0	64 15.2	30 7.1	36 8.5	8 1.9	21 5.0	29 6.9	101 23.9	13 3.1	127 30.1
首都 近郊	416 100.0	284 68.3	39 9.4	4 1.0	11 2.6	4 1.0	13 3.1	22 5.3	20 4.8	11 2.6	96 23.1

表19 震災からの教訓

		Q29 平成24年12月7日に起きた余震でのあなたの避難・防災行動に、平成23年3月11日の東日本大震災からの教訓は反映されましたか。						
		全体	大きく反映され、適切な行動ができた	ある程度反映され、適切な行動ができた	意識はあったが、行動にはあまり反映されなかった	まったく反映されなかった	むしろ後退した反応しかできなかった	平成24年12月7日に起きた余震の影響を受けていない
被災地	全体	838	39	245	192	14	4	344
		100.0	4.7	29.2	22.9	1.7	0.5	41.1
	被災3県	422	29	139	96	6	3	149
		100.0	6.9	32.9	22.7	1.4	0.7	35.3
	首都近郊	416	10	106	96	8	1	195
		100.0	2.4	25.5	23.1	1.9	0.2	46.9

被災地では大きく又はある程度反映された人は40%あまりであったが首都圏では28%と低くとどまっている。

28

資料19-2 平成24年12月7日の余震の影響を受けた人について

余震の影響を受けていないを除くケース					
	大きく反映され、適切な行動ができた	ある程度反映され、適切な行動ができた	意識はあったが、行動にはあまり反映されなかった	まったく反映されなかった	むしろ後退した反応しかできなかった
被災3県	10.6%	50.9%	35.2%	2.2%	1.1%
首都近郊	4.5%	48.0%	43.4%	3.6%	0.5%

29

おわりに

まとめると、第1に被災地においては健康を害する人がやはり多い。第2に良くなった人と悪くなった人で差ができつつある。もう1つは、男性よりも女性の方が、健康や心の健康を害する確率が高くなっている。被災地は平均的な1つの姿ではなく、それぞれの人で、かなり違った状況になりつつある。第2段、セカンドステップの被災地支援としては、もう少し細やかな対応が必要である。

また、震災直後の生活状況の調査から、首都圏においては勤務先を事実上の1つの「防災の拠点」として見直さなければならない。もう1つは、地震保険などに関して、震災の教訓が強くゆきわたっている状況ではないので、今後はその啓蒙活動が必要なのではないか。

意見交換

(1) 調査の回答者について

質問 回答者層について伺いたい。また、サンプルの抽出等についても伺いたい。

応答 インターネットにアクセスできる人であるので偏りはある。調査Aは被災地3県で450人、残り400人を全国広くとった。サンプル抽出にあたって、人口比等には応じていない。

(2) 心身の健康状態について

質問 心身の健康状態の調査において、年齢と医療機関の受診状況について伺いたい。

応答 男女とも240サンプルで調査したため、50歳以上で悪くなったことについては、女性の比率が高いことが反映されたためと思う。受診状況は特定していないため、心療内科か否か等の考慮はしていない。

(3) 震災時に頼りになった対象について

質問 震災時に頼りになった人について、1つの選択肢を選ぶのは難しいのではないか。

応答 次回の調査で改善したい。なお、心の健康について自殺率は鵜呑みにできない数値であること、海外事例を見ると災害後約8年後に自殺率が上がる例もあり、長期で見なければならぬ。岩沼市の長く住める場所をつくるという考え方は非常に重要である。また、今回の調査でがれきの活用についても聞いたが、復興に使った方がいいという意見がかなり多い。

質問 「頼りになる対象」の「町内会、近隣」宮城県の結果についてであるが、コミュニティがしっかりしていると復興が早い。大都市部でもコミュニティをしっかりとっておけば災害に強いのだろうなという感想を持ったが、どうお考えか。

応答 仙台を含めて関東に似た地域だが、「町内会、近隣」が多く挙げられた。これの理由はわからない。さらに分析したい。なお、首都圏は地域コミュニティより職場での結びつきが高いが、震災直後という状況を勘案すると解釈は慎重にしないといけないと思う。

意見 宮城県で「頼りになる対象」の「町内会、近隣」が挙げられたことについて申し上げたい。当時のガソリン不足とガスの復旧までの間、近隣で車の乗り合いをしたり入浴の融通をしたりするケースが非常に多いと思われる。町内会より近隣の意味合いが強いと思う。

(2013年9月26日報告)

東日本大震災からの経済復興と都市自治体財政の課題

2014年3月発行

編集・発行 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 丸井工文社
〒107-0062 東京都港区南青山7-1-5
T E L 03-5464-7111

ISBN978-4-904619-81-0 C3033 ¥1000E



9784904619810



1923033010008

ISBN978-4-904619-81-0 C3033 ¥1000E

定価（本体価格1,000円＋税）