

# エグゼクティブ・サマリー（本編）

## 第Ⅰ部 被災自治体における住民の意思反映に関する考察

### 序章 被災自治体における住民の意思反映に関する 調査研究について

（公財）日本都市センター 研究室研究員 加藤 祐介

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

### 第1章 被災地における住民の意思反映と自治体行政職員

東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之

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

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

## 第2章 区域第被災住民とその意思反映可能性を通してみた復興の過程

東京大学大学院法学政治学研究科教授 太田 匡彦

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

## 第3章 被災地における自治体行政組織の役割

北海道大学大学院公共政策学連携研究部教授 原田 賢一郎

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

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

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

#### 第4章 復興計画における住民の意思反映

千葉大学大学院園芸学研究科准教授 秋田 典子

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

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

首都大学東京都市教養学部准教授 山下 祐介

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

## 第6章 情報から考える被災地の復興

日本放送協会解説主幹 山崎 登

この稿では東日本大震災における自治体と住民の対応を情報の側面から考えたい。

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

大きい。

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

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

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

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

## 第Ⅱ部 調査報告

元 北海道大学大学院公共政策学連携研究部教授 生沼 裕

(公財) 日本都市センター 研究室主任研究員 新田 耕司

(公財) 日本都市センター 研究室研究員 加藤 祐介

(公財) 日本都市センター 研究室研究員 三浦 正士

序 章 現地調査結果からみた住民の意思反映

第1章 岩手県陸前高田市

第2章 宮城県気仙沼市

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

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

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