

東日本大震災からの復興における今後の方向性

— 現下の課題と留意点 —

国土交通委員会調査室 田中 利幸

1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）は、断層のすべり量が最大 20 ～ 30 m 程度、マグニチュード 9.0、最大震度 7 と我が国観測史上未曾有の規模となり、最大 9.3 m 以上（最大遡上高 40.5 m）の津波が断続的かつ広域にわたり各地を襲った。その結果、26 年 3 月現在で、死者・行方不明者約 18,500 名（震災関連死を除く。）、全壊約 12.7 万戸、半壊約 27.3 万戸、ストックの被害推計額約 16.9 兆円といった激甚な被害をもたらした。併せて発生した東京電力福島原子力発電所事故の影響ともあいまって、多くの被災者が住まいと生業を失い、26 年 4 月現在で、いまだに約 26.3 万人（発災 3 日目の避難者約 47 万人の 56 % に相当）が避難を余儀なくされており、各地の仮設住宅等で、将来を十分に見通すことのできない生活を送っている。

このような中、平成 23 年 6 月に東日本大震災からの復興についての基本理念などを定める東日本大震災復興基本法が施行され、同年 7 月の復興基本方針の策定を経て、24 年 2 月には、東日本大震災からの復興に関する行政事務の円滑化かつ迅速な執行を図ること等を任務とする復興庁が発足した。復興基本方針においては、被災各県の計画を踏まえ、阪神・淡路大震災の例も参考としつつ、復興期間を 23 年度から 32 年度までの 10 年間とし、被災地の一刻も早い復旧・復興を目指す観点から、復興需要が高まる当初の 5 年間（23 ～ 27 年度）を「集中復興期間」と位置付けている。この集中復興期間中の取組として、これまで約 80 本の震災関連立法の整備等が図られ、復興特区制度や復興交付金制度の創設など、復旧・復興に向けた各般の施策が実施されてきた。

復旧・復興をめぐるっては、様々な課題が時系列的に変遷を経て顕在化している。被災前から人口減少や高齢・過疎化が進行する地域において時々刻々変化する被災者ニーズに的確に即応し、持続性のある地域活力を呼び戻し、あるいは創出し、復興を進めることが要請されている。被災地では、阪神・淡路大震災や中越地震など過去の災害類型とは異なる多面的な様相が展開されており、関係者による筆舌に尽くしがたい注力がなされているものの、後述するように、分野によっては復興の進捗度合いが必ずしも十分とは言い難い実情も存在する。何よりも被災者にとって実感を伴った復興の一層の加速化を図ることが、現下の重要課題となっている。

5 年間の集中復興期間も既に 3 年が経過し、残り 2 年間となった。被災地においては、

震災がれき処理が福島県を除き終了し¹、いわゆる被災3県²のうち岩手県及び宮城県の復興計画では、平成25年度までの3年間を復旧期間などとした上で、26年度を本格復興期間あるいは再生期の初年度と位置付けている³。また、国においても、仮設施設の整備や応急的な設備復旧などを主とする「復旧」から「復興」へ一層シフトした、「復興の新たなステージ」における取組が始まりつつある。

以上のような経緯を踏まえ、今般、本号において、東日本大震災の復興問題に関する特集が組まれることとなった。各分野の動向の詳細は本号所載の各稿に譲ることとし、本稿では、復旧・復興全般にわたる現状と課題を俯瞰した上で、今後の復興の方向を展望するに際しての留意点について、若干の言及を行うこととしたい。

2. 発災3年経過後における復興の現状と課題

震災発生から3年を経過した現段階での被災地における復旧・復興の実情については、既に行政による情報発信やマスコミ報道、各雑誌の特集記事などを通じて、膨大な情報量が発出されており、個々の事象それぞれに関して多面的な分析がなされている。以下では、それらを極力整理しつつ、主要インフラ、住宅再建・復興まちづくり、産業復興・雇用、被災者の健康・生活支援、福島の復興・再生などの各分野について、現状と課題を概観するとともに、政府が推進する「新しい東北」の取組等について言及することとしたい。

(1) 主要インフラ

平成26年3月時点の復興庁の発表によれば、図表にあるとおり、がれき処理は福島県を除いておおむね完了している。また、河川堤防、水道施設、直轄国道、港湾といった社会基盤分野の復旧・復興事業は、比較的高い進捗率となっている。これらは、国の直轄事業などとして、必要な財源や専門的知見を有した人材を集中的に投入し整備を進めることが可能な、一定の体制が整っている分野が多いように思われる。なお、地方公共団体による道路、河川、海岸保全施設等の事業は、直轄事業に比べ進捗度が低いものもあり、これらを含めた実際の事業進捗度は、図表と異なる場合があることに留意を要する⁴。

¹ 平成25年度末における災害廃棄物及び津波堆積物の処理割合は、環境省資料によれば、岩手、宮城両県でいずれも100%となっている。福島県では、災害廃棄物が74.1%、津波堆積物が48%である。

² 震災被害は広域にわたっている。本稿では、紙数の関係から、主として被害の甚大な3県（岩手県、宮城県、福島県）を対象とし、平成26年5月中旬までに公表された資料等を基に、原発事故の特異事象を抱える福島県を除いた復旧・復興問題を中心に言及することとしたい。

³ 「岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画」（平23.8）では、計画期間を8年間とし、平成23～25年度の3年間を基盤復興期間、26～28年度の3年間を本格復興期間、29～30年度の2年間を更なる展開への連結期間として位置付けている。また、「宮城県震災復興計画」（平23.10）では、23～25年度の3年間を復旧期、26～29年度の4年間を再生期、30～32年度の3年間を発展期として位置付けている。なお、福島県では、計画期間を10年間とする「福島県復興ビジョン」（平23.8）を策定している。

⁴ 例えば、宮城県が公表している「復興の進捗状況」（平26.5.11）によれば、平成26年4月現在で、道路・橋梁施設（復旧工事）は約88%完成、河川施設（復旧工事）は約76%完成、海岸保全施設（復旧工事）は約5%完成などとしている。

図表 復旧・復興の進捗状況と今後の見通し

分野	項目	0%～	30%～	50%～	60%～	70%～	80%～	90%～
がれき 堆積物	災害廃棄物(がれき) 除去(注1)							97%完了 (注5)
	津波堆積物除去 (注1)							92%完了 (注5)
公営住 宅・まち づくり	災害公営住宅(注1)	10%完了	〈H27.3岩手 県34%、宮城 県44% 完了〉			72% 用地確保済み 〈H28.3宮城 県77%完了〉	〈H28.3岩手 県81%完了〉	
	防災集団移転促進事 業(注1)	15%完了			〈H27.3 約 60%完了〉			90%着工
	土地区画整理事業 (注1)	0%完了				73%着工		
	漁業集落防災機能強 化事業(注1)	27%完了		51%着工				
	医療施設(注1)							93%完了
	公立学校施設(注1)							96%完了
基 盤 整 備	海岸対策(本復旧) (注1)	18%完了			68%着工			
	海岸防災林(注1)	16%完了			66%着工			
	河川堤防(直轄・本復 旧)(注1)							99%完了
	下水道(通常処理移 行下水処理場)(注1)							99%完了
	水道施設(本格復旧) (注1)							91%完了
交 通	直轄国道(注1)							99%完了
	復興道路・復興支援 道路(注1)		39%完了				86%着工	
	鉄道(注2)							90%完了
	港湾(注1)							92%完了
農 林 水産業	農地(営農再開可能 農地面積)(注3)				63%完了			
	漁港(陸揚げ岸壁機 能回復)(注1)			54%完了				91% 一部完了
	養殖施設(注4)						82%完了	
	水産加工施設(業務 再開)(注4)					79%完了		〈H28.3 100%完了〉

(注1) H26.3 現在 (注2) H26.4 現在 (注3) H26.1 現在 (注4) H25.12 現在

(注5) 岩手・宮城県は 100%完了 (注6) < >内は H26.3 時点における今後の見通し

(注7) 原則として福島県の避難指示区域を除く

(出所) 復興庁「公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況(平成26年3月末時点)」等より作成

一方、図表にあるとおり、防潮堤の建設など海岸対策については、本復旧工事が完了したものは2割弱にとどまっている。これは、関連用地の取得手続の困難性や事業に要する人材・資材の不足などの問題に加えて、計画された防潮堤の高さ・形状等につき生活上の利便性や景観、防潮堤による保全対象の妥当性などの観点から多様な見解があり、合意形成に時間を要する地域が存在すること等に起因するものといえる。

被災地においては、地元関係者の熟議などにより、当初予定した防潮堤の高さ等について見直しを図る動きも一部報道されている⁵。丁寧で円満な合意形成に向けて、地域特性に応じた、きめ細かな取組が期待される。

(2) 住宅再建・復興まちづくり

被災者にとって住まいの再建は、一人一人の生活の「復興」を図る上で、最重要かつ必須の分野である。しかしながら、図表にあるとおり、災害公営住宅、防災集団移転促進事業等の整備については、完了進捗率は2割に満たない。現状は、ようやく計画策定・用地確保から着工に移行しつつある段階といえるが、住まいを切望する被災者に対して、復興の停滞を感じさせる最大の要因となっているように思われる⁶。事業の遅延は、津波防護の観点から高台に立地が集中し適地が不足していること、地権者の権利関係が輻輳し用地取得手続に膨大な手間がかかること等の問題に起因することが指摘されている。

このような中で、各地の仮設住宅で避難生活を余儀なくされている約10万人（平成26年2月現在）の被災者が抱える問題も多様化している。仮設住宅での困りごとの相談内容は、当初は暑さ・寒さ対策、高齢者・障害者に配慮した設備など建物自体の不具合面が多数を占めていたが、避難の長期化や被災者間の生活再建進捗度の格差拡大などから、人間関係面に変化していることが指摘されている。また、仮設住宅の集会所、談話室などの共有スペースの利用は既利用者に限定され新参の利用が難しいといったケースや、行事に参加する入居者と居室から出てこない入居者との二極化している実態があるとの指摘も存在する⁷。

なお、高台移転（防災集団移転）については全地区（339地区）の約9割、また、災害公営住宅についても約7割で着工の段階に入っている。政府によれば、平成27年3月までには、200地区に及ぶ高台移転と1万戸を超える災害公営住宅についての工事が完了する方向である。これにより、現在1割台の進捗率について、26年度末には3～6割程度に進むことが見込まれている。

これらのことから、住宅再建・復興まちづくりを進める上で、現時点では工事の完了が最重要の課題となっているものの、今後は、災害公営住宅や民間住宅等用宅地の整備・供

⁵ 『朝日新聞』（平26.3.9）

⁶ 岩手日報が実施したアンケート調査では、「仮設住宅で暮らす人から見れば復興の度合いはゼロ」といった被災地のある首長の認識が示されている。『岩手日報』（平26.3.2）

⁷ 菊地恵一「被災者支援の取り組み－岩手県宮古市」、肥後恵子「仮設住宅の現状－岩手県山田町に派遣されて」『地域開発』592号（平26.1）2頁以降参照

用の進行とともに、供用に伴う課題への対応がより強く要請されることとなろう。例えば、高齢入居者等に対する医療・介護・福祉サービスの充実に向けた取組に加えて、①家賃不要の仮設住宅に入居していた被災者が、当面は家賃減免措置があるとしても将来の公営住宅の家賃負担に持続的に対応できるかの懸念、②中心市街地や就業場所から遠隔の地での入居となり、食料・日用品の購入、通勤、通院などの点で日常生活に不便を来す懸念、③工事の遅れにより被災者が自力再建など他の方途を選択した結果、利便性の劣る立地場所の災害公営住宅において余剰戸等が発生する懸念、④若年層が就業等の都合上他地域で住まいの再建を図った結果、高齢独居や孤独死が増え、また、将来は空き家ばかりとなって行政による維持管理コストのみが増大する懸念、⑤仮設住宅からの退去進行に伴う残留者の取り残され感の増大、仮設住宅の閉鎖・縮小に伴う転居等により新たなストレスが発生する懸念などを解消するための適切な取組が望まれる。

（３）産業復興・雇用

平成 26 年 4 月に復興庁の復興推進委員会が行った提言（「新しい東北」の創造に向けて）（後述）では、以下のとおり、産業復興に係る現状認識が示されている。

すなわち、これまで早急な事業再開を支援するための仮設工場・仮設店舗の整備やグループ化補助金⁸による施設の復旧・整備等の支援により、地域の核となる中小企業等の再建・復興に向けた取組が行われてきたが、こうした対策を講じた結果、「本格復旧・復興」に向けた新たなステージに移行する企業が増えつつあるとしている。また、工場・店舗の本設化、新たな販路の開拓、新商品開発等の取組を支援するため、商業回復を通じた地域活性化のための補助金の創設や、被災企業と大手企業等の経営資源とのマッチングに向けた地域復興マッチング「結の場」の開催、企業立地補助金の津波被災地への拡大等を行っているとしている。被災 3 県全体でみると、人口減少などによる制約がある中、復興需要の下支えもあり、生産については、産業全体としてはおおむね震災前の水準に戻ってきており、福島県の避難指示等が出された地域を除けば、各業種においても一定レベルまでは回復が進んできているとしている。

建設業については、復興需要により公共事業が震災前の 3 倍から 4 倍となり、また、食料品や金属製品など中小企業の割合の高い業種も、震災前の 8 割程度の水準までは回復しているとしている。農業では津波被災農地の約 7 割（今春見込み）で営農再開が可能になり、水産業では水揚げが震災前の約 7 割まで回復し、さらに、観光業については震災前（平成 22 年値）の 8～9 割程度まで回復しているとしている。

また、沿岸部等の被災地域では、中小企業グループ補助金等により早期に復旧を果たした事業者で震災前売上高の水準に回復している者は、全体の 4 割弱となっているとしている。なお、水産・食品加工業では、水産加工施設は約 8 割再開しているものの、売上げの

⁸ 地域経済の核となる中小企業等のグループが復興事業計画を作成し、県から認定を受けた場合に、施設・設備の復旧・整備について補助金を受けることができる「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」が実施されている。

回復に苦勞しており、震災前の水準に回復したのは中小企業グループ補助金の交付を受けた者のうち1割程度、水産・食品加工を除く製造業でも、3割強程度であるとしている。

一方、報道機関のアンケート調査では、被災3県で開業した仮設商店街のうち、本格的な店舗で再建するめどが立っているのは14%にとどまることが指摘されている⁹。さらに、震災関連倒産は、平成25年には年間332件発生しており（株式会社東京商工リサーチ調査）、また、阪神・淡路大震災の関連倒産が発災3年目には前年比で59.2%減少したのに対し、東日本大震災では29.2%の減少にとどまっている（株式会社帝国データバンク調査）。仮設商店街や仮設事業所については、今後、復興が進み土地利用ニーズが増大する中で、用地返還要望が高まり退去問題が大きな課題となる可能性もあり、引き続き被災地における今後の産業動向等に注視する必要がある。

また、被災地の雇用については、復興需要等による有効求人数の増加や人口減少等による有効求職者数の減少により、有効求人倍率は被災3県とも1倍を超え、全国平均を上回っている状況にある。しかしながら、被災者の求職と企業の求人の職種がかみ合わないミスマッチ等も指摘されている。加えて、雇用自体が復興需要に依存する一過性のものとならないよう留意が求められる。

（4）被災者の健康・生活支援

被災者は、震災とその後の慣れない長期の避難生活などによるストレスをはじめとして多様な悩みを抱えており、被災者の健康・生活支援の取組が強く要請される。

政府においては、平成25年11月に復興大臣を座長とする「被災者に対する健康・生活支援に関するタスクフォース」が設置され、各府省の施策の横断的な点検や施策の体系化を行うとともに、新たな施策を追加し、同年12月に「健康・生活支援に関する施策パッケージ」が公表されている。また26年5月には、「被災者に対する健康・生活支援の手引き」が作成されている。

被災地では、保健師による巡回保健指導、被災者の心のケアを行う心のケアセンターの設置・運営等が行われるとともに、孤立防止等の見守り対策として、きめ細かな相談支援を行うサポート拠点の設置・運営や復興支援員による見守り活動の取組がなされている。また、子どもについても、心や体のケアに関する相談・援助や、仮設住宅の子どもが安心して過ごせる環境づくりなど、支援の強化が図られている。

避難者への健康支援、子どもの支援、医療・介護人材の確保等の対策を一層効果的に進めていくことが課題となる。

（5）福島復興・再生

東京電力福島原子力発電所事故により、深刻かつ多大な被害を受けた福島の復興・再生については、原発事故の収束、環境の回復、食品の安全確保と風評被害の防止、将来にわたる健康管理、被災者の生活支援、公共インフラの復旧など、広範多岐にわたる課題に迅

⁹ 共同通信のアンケート調査結果。『神戸新聞』（平26.3.7）

速・的確に対応し、福島県民が安全・安心に暮らすことができるよう、総合的な対策を講ずることが求められている。

そのため、国は「福島ふるさと復活プロジェクト」を創設し、避難指示解除区域への帰還加速のための取組、長期避難者の生活拠点となる復興公営住宅等の整備、子どもの運動機会の確保のための運動施設の整備等が実施されている。また、平成 25 年度補正予算及び 26 年度予算から、既存の交付金等と新たな施策を一括し、新たな交付金として長期避難者への支援から早期帰還のための生活拠点の形成などまで一括で支援する「福島再生加速化交付金」が新設された。さらに、放射線による健康不安に対するリスクコミュニケーションの取組や風評被害対策が実施されている。

平成 26 年 4 月 1 日に、田村市において初の避難指示区域の解除が実現したところであるが、今後は、早期帰還支援（帰還する住民の被ばく低減、健康不安対策等）、新生活支援（復興拠点の整備等）の両面から、一層の取組を行っていくことが急務となっている。

（6）新しい東北の創造

東日本大震災の被災地においては、人口減少、高齢化、産業の空洞化など我が国が現在抱える諸課題が顕著に表出している。東日本大震災からの復興に当たっては、その復興を単なる原状回復にとどめるのではなく、これを契機として、これら日本全国の地域社会が抱える課題を先行的に解決し、我が国や世界のモデルとなる「創造と可能性のある未来社会」としての「新しい東北」を創造することが期待されている。

政府においては、平成 25 年 6 月に復興推進委員会が『新しい東北』の創造に向けて（中間とりまとめ）」を公表し、「新しい東北」の要素となる 5 つの社会の観点から検討が進められてきた。5 つの社会とは、①元気で健やかな子どもの成長を見守る安心な社会、②「高齢者標準」による活力ある超高齢社会、③持続可能なエネルギー社会（自律・分散型エネルギー社会）、④頑健で高い回復力を持った社会基盤（システム）の導入で先進する社会、⑤高い発信力を持った地域資源を活用する社会のことである。これらの社会を実現し「新しい東北」を創造するための具体的な施策として、25 年度から、「新しい東北」先導モデル事業（企業、大学、NPO 等幅広い担い手による先駆的な取組を加速するための取組）、復興人材プラットフォーム構築事業（企業等から被災地に人材を派遣するための取組）、起業者への投資促進のためのプラットフォーム構築事業（被災地の振興を進める事業参加を促進するための取組）等が実施されている。

その後、平成 26 年 4 月 18 日に復興推進委員会は『新しい東北』の創造に向けて（提言）」を公表した。この提言では、「新しい東北」の目指すべき前述の 5 つの社会の目標像を示した上で、その理念の実現のため、先進的な取組の加速化、人材面の支援、起業や新規事業の立ち上げに向けた支援、官民連携の基盤づくり、及び被災地での横展開に向けた支援に取り組むことが重要であるとしている。さらに、人口減少、高齢化、産業の空洞化等の課題を抱える被災地で、持続可能な地域経済を実現するためには、産業の復興を進めていくことが重要であり、①域外の需要を獲得する産業、②地域の暮らしを支えコミュニティを維持する産業の発展に取り組む必要があるなどとしている。

産業の復興を実効あるものとするためには、復興庁が司令塔機能を発揮しつつ産業復興を支援する施策の省庁横断的な体系化を図り、産・学・官・民の適切な役割分担と有機的な連携に一層取り組んでいくことが望まれる。

3. 今後の復興に向けた留意点

「復興の新たなステージ」に移行するとされる中で、今後の復興はどのように進めていけばよいのか。もとより、被災者や関係者の多様なニーズ、利害関係などを踏まえた多元連立方程式に明解な答えはなく、今後とも試行錯誤を要する。以下では、発災3年後の「踊り場」に立って、有識者等の分析により指摘がなされている観点も含め今後留意すべきと思われる点をいくつか例示することとしたい。

(1) 復興におけるPDCAサイクルの活用

被災地においては、行政機能が広域に同時被災する中で行政の許容量を超える膨大な業務が発生し、混迷の中で復旧・復興の加速化が要請されてきた。「走りながら考え対応すること」が求められた結果、前述した各分野における復興事業等においては、広範多岐にわたり課題が存在する。

例えば、復興まちづくりにおいては、復興交付金等によりほぼ国費で賄われる事業が実施されている。これは全国地方都市のまちづくりの縮図ともいえるが、補助金への依存により、事業者の発想はやるべき事業から補助が得られる事業へと変わり、補助要項で定められた子細にまちづくりをどう合わせるかという本末転倒の仕事となるといった指摘がなされている¹⁰。また、事業によっては、財政支援が厚いうちに事業を急がざるを得ないという時間的制約が働き、本質的な都市・地域像を見直す十分な間もないまま、具体の事業計画に着手するような状況に直面しているとの言及もなされている¹¹。さらに、整備された復興施設の今後の維持管理について、当該市町村の財政にとって持続性を有するかといった問題も指摘されている¹²。加えて、地方公共団体の存続を前提とすれば人口維持に向けた設定となりやすく、また、被災3年目以降の計画フレームを冷静に（再）検討し復興事業が過大化・非効率化していないかを検証すべきとの指摘もある¹³。神戸にある人工島の六甲アイランドは、阪神・淡路大震災直後に人口が増加したものの最近では住民が減少している。これは震災が理由ではなく、まちの発展の長期ビジョンが十分でなかったためであり、平成5年の北海道南西沖地震による奥尻島の津波被災地の状況と共通するとした上で、東日本大震災における災害公営住宅に関しても、少子高齢化に伴う被災入居者の減少を踏まえた展望が今のところほとんどないといった指摘もなされている¹⁴。

¹⁰ 平野勝也「復興まちづくりに析出するこの国の病理」『新都市』68巻3号（平26.3）42頁以降参照

¹¹ 増田聡「三年目の課題とこれから：復興計画・事業は仕切り直せるのか？」『新都市』68巻2号（平26.2）33頁以降参照

¹² 「東日本大震災復興住政策の課題と提言」『都市住宅学』84号（2014 WINTER）61頁参照

¹³ 前掲11参照

¹⁴ 河田恵昭「復興まちづくりの現状と課題」『地方議会人』44巻10号（平26.3）15頁参照

このような中で、総額 25 兆円（年平均 5 兆円）の枠で実施されている復旧・復興事業の実効性の程度に関して、今後焦点が当たる可能性もある。今後の事業執行に当たっては、PDCAサイクル¹⁵の活用が重要となると考えられるが、現状は必ずしも十分とは言い難い状況にあるように思われる¹⁶。本来、災害応急対応、復旧・復興事業は、緊急性という特性を有しており、PDCAサイクル的な視点より災害の早期収束（復旧・復興）の視点が比較的重視される傾向にある。しかしながら、東日本大震災については復興期間が 10 年間（集中復興期間は 5 年間）と長期にわたること、復興関係費が 25 兆円と膨大であることなどから、「復興の新たなステージ」においては、PDCAサイクル的な観点に一層留意する必要があるように思われる。PDCAサイクルの活用を図る場合には、それ自体が自己目的化・形骸化することのないよう努め、国による先進事例の紹介や活用ガイドラインの作成検討、相談・支援体制の整備などに配慮することが望まれる。

（２）復興施策の在り方と集中復興期間 5 年経過後の方針等の明確化

集中復興期間は、平成 27 年度までの 5 年間とされ、復興事業費として 25 兆円を充当することが見込まれている。しかし、その後の復興施策・復興財源の扱いについては、現時点では不透明である。これに対して、被災地方公共団体からは、入札不調等により復興事業が集中復興期間内に完了せず引き続き事業を行う必要があるなどとして、集中復興期間の延長、集中復興期間終了後の復興事業に係る財源確保、震災復興特別交付税の交付の継続等を国に求める動きも存在する¹⁷。今後、28 年度以降の復興施策・財源の在り方等に関する方向性の明確化が課題となろう。

また、復興交付金制度においては、基幹事業に関連して復興のためのハード・ソフト事業を地方公共団体が自主的かつ主体的に実施する「効果促進事業」が想定されている。しかしながら、被災地方公共団体からは、同事業に係る交付金の使途等の要件が厳しいなどとして、自由度を高め使い勝手を改善することに関して要望する声も少なくない。交付金の運用の弾力化はこれまでも講じられてきたところであるが、地域の実情に応じ単なる原型復旧ではない新たなまちづくりを行うため、復興交付金等の各種メニューの使い勝手の更なる改善をいかに図るかの観点にも留意が求められる。

加えて、復興庁の機能については、同庁担当者が被災地に足を運び地方公共団体の要望を真摯に受け止める姿勢に、被災地の首長の多くが評価をしているとされている¹⁸。その一方、実際の事業実施は各省庁が担当しているため、復興庁だけでなく国土交通省等との調整が必要となるとの指摘もなされており、復興庁の司令塔機能の一層の発揮などが期待

¹⁵ PDCAサイクルとは、(1) 方針・計画 (Plan)、(2) 実施 (Do)、(3) 点検 (Check)、(4) 是正・見直し (Act) というプロセスを繰り返すこと

¹⁶ 復興予算の投入により、どれだけ地域活性化・住民幸福度向上につながるかの視点で個々の事業評価を行い、投資効率を高める努力は不可欠であるとする意見もある。『日本経済新聞』（平 25. 12. 16）

¹⁷ 宮城県知事記者会見（平 26. 2. 24）及び「集中復興期間後の復興事業に係る財源確保を求める意見書」（平 26. 3. 25 岩手県議会）参照

¹⁸ 『河北新報』（平 26. 2. 7）

される。また、被災から3年が経過しても、いかなる地域内外の組織が、どこで、どのような活動をし、どこまで成果をあげているのかの全体像を誰も（行政も支援者団体も地域住民も）把握し切れていないとの指摘¹⁹、そして、被災地主義で復興の枠組みが創られたため、集落群を俯瞰する、さらに地方公共団体を越えた地域圏域を俯瞰してランドデザインを描く視点が相対的に弱いとの指摘²⁰もなされている。復興庁として各地の復興活動とその成果を網羅した総合的な実態把握に一層努めるとともに、被災地全域を見据え、関係地方公共団体と的確な連携・調整を行いつつ、より効果的な施策の展開を図ることに留意が求められる。

（3）「新しい東北」における少子化対策の重要性

被災地の復興と更なる発展を達成するため、前述した「新しい東北」の取組については、その効果が期待される場所である。政府の復興推進委員会の提言では、新しい東北として、「高齢者標準による活力ある超高齢社会」などを目指すとしているが、あわせて、若年層等への視点も重要であるように思われる。被災地では、住まいと就職先の確保が進まない中で若年層やファミリー層が他の地域に転出し、結果として高齢化が進行し、将来は高齢者主体のコミュニティとなる可能性が指摘されている。全国モデルとしての高齢者標準の社会構築は必然であるといえるが、それだけでは東北地域に若年層が定着しない懸念も存在する。平成26年5月に民間の日本創成会議が行った提言「ストップ少子化・地方元気戦略」では、896の地方公共団体において、2010年から2040年までに出産を中心的に担う20～39歳の女性人口が半分以下となり、地方公共団体として将来消滅する可能性のあることが指摘されている。これは被災地においても、仙台市周辺などを除き共通かつ深刻な課題といえる。

新しい東北の発展のため、また、高齢化とともに全国共通の課題である人口減少・少子化問題への一定の解を導くためにも、子どもの成長を「見守る」だけでなく、若年層を呼び込み若年人口を増やす視点に目を向けることは重要である。被災地における若年雇用の場の創出、ファミリー層向け住宅・ワークライフバランス環境の整備、多子世帯への支援など出生率の向上に寄与する取組、さらには、高齢者の視点とともに乳幼児・障害者等の視点も加味した社会構築に向けた積極的かつ実効的な施策展開に一層留意する必要があるように思われる。

4. おわりに

現在、甚大な津波被害の再発を防止する観点から、住宅やまちの機能を高台に移転する取組などが進行している。しかしながら、津波体験の記憶・教訓の「風化」とともに、生活の利便性が優先され、海岸沿いの低地に回帰しようとする圧力が高まる可能性があるよ

¹⁹ 前掲11参照

²⁰ 加藤孝明「メガ・ハザードの時代における防災計画のあり方～広域からの計画・対策の視点の重要性～」『人と国土』39巻3号（平25.9）13頁参照

うに思われる。このことは既に80年も前に、明治三陸津波（明治29年）後の昭和三陸津波（昭和8年）の被害を見て、寺田寅彦が「津波に懲りて、はじめは高い処だけに住居を移していても、5年たち、10年たち、15年20年とたつ間には、やはりいつともなく低い処を求めて人口は移って行く」²¹と指摘しているところである。一方で、漁業や水産加工業など被災地の主要産業の復興・再生を考えれば、所要の施設は被災地の海岸沿いに設けざるを得ない。そのためには、震災の記憶・教訓を風化させず確固とした基本理念の基に、一定の海岸保全施設等の整備や、高齢者など要援護者への対応を含めた津波避難路・避難体制の整備など、ソフト施策とハード施策のバランスのとれた多重防御システムを永続的に機能させる必要がある。

また、東日本大震災の発生は、被災地の発展に際しての条件不利要因であるといえる。しかしながら、発想を転換して、条件不利をその発展に活用することも有意義であるように思われる。例えば、将来的に、被災地の地方公共団体や地域住民、NPO、ボランティア団体等が蓄積した経験とノウハウ・人材を、広域大規模津波などが想定される、あるいは不幸にも発生した他の地域に提供し活用することが可能となれば、それは我が国にとって有用かつ不可欠な資源との見方もできる。復興の将来過程においては、災害や超高齢社会等への対応に係るノウハウや優れた知見を有する人材の供給拠点として、これらを戦略的に維持・蓄積し提供する方策について、検討を進めることも有益であるように思われる。

加えて、震災体験・教訓の忘却・風化の抑止を図り、あわせて、南海トラフ巨大地震などが想定される全国の各地域において行政・住民・企業の意識改革を促し防災・減災対策を推進する上で、被災状況とその後の復興の先進事例を地域観光などと同時に体感させる、研修旅行や修学旅行等を含めた復興ツーリズムの一層の促進を図ることも意義があるのではなかろうか。

今後の復興に当たっては、これらの観点を含めた実効的な施策が望まれる。

（たなか としゆき）

²¹ 寺田寅彦『天災と国防』（講談社 2011年）138頁参照