

公共政策ワークショップ I

最終報告

プロジェクト D

震災復興 10 年の総合的研究
—これからの東北・宮城を見すえて—

令和 3（2021）年度

目次

はじめに	1
第1部 東日本大震災10年間の復興過程の検証	3
第1章 東日本大震災の特徴	3
1-1 被害状況	3
1-2 過去との比較	4
第2章 復興事業の展開	7
2-1 ハード事業	7
2-2 産業・生業	11
2-3 ソフト事業	13
第3章 復興事業の帰結	16
3-1 被災自治体の比較分析	16
3-1-1 仙台市	16
3-1-2 名取市	21
3-1-3 山元町	25
3-1-4 石巻市	29
3-2 被災地における人口の「多層的集中」	33
3-3 人口減少と復興の遅れ	41
3-4 事業ごとの格差と地域ごとの格差	51
第2部 これからの東北・宮城と復興のあり方	56
第4章 東北の産業力強化に向けて	56
4-1 産業・生業の再生	56
4-2 雇用	59
4-2-1 現状及び復興政策の概要	59
4-2-2 先行文献	62
4-2-3 ヒアリング調査等から得られた課題	66
4-2-4 政策提言の方向性	70
4-2-5 提言①「『水産加工業の多角化に向けたモデル事業』（仮称）」	71
4-2-6 政策提言から期待される効果	71
4-3 グループ補助金	73
4-3-1 グループ補助金制度の概要と支給実績	73
4-3-2 グループ補助金利用事業者の動向	76
4-3-3 ヒアリング調査等から得られた課題	80
4-3-4 政策提言の方向性	82
4-3-5 提言②「グループ補助金の補助率の見直し＋復興計画策定支援」	84
4-3-6 政策提言から期待される効果	85
4-4 輸出促進	86

4-4-1 国の現状の政策	86
4-4-2 これまでの各主体による取組	89
4-4-3 ヒアリング調査等から得られた課題	92
4-4-4 政策提言の方向性	94
4-4-5 提言③「O to O ビジネスによる商流強化支援」	94
4-4-6 政策提言から期待される効果	95
第5章 ソフト事業(コミュニティ形成)の今後に向けて	97
5-1 コミュニティ支援の動向・現状の施策	97
5-2 事例分析	102
5-3 政策提言	113
5-3-1 提言①「コミュニティ支援員及び地域コミュニティ支援機構(仮称)の設置」	113
5-3-2 提言②「民間支援団体の事前認証制度の導入」	116
5-3-3 提言③「『コミュニティ入居』の導入促進」	117
5-4 今後の展望	120
第6章 東北の経験を活かした望ましい復興のグランドデザイン	123
6-1 復興事業の教訓	123
6-2 事前復興の必要性和定義	126
6-3 事例調査：全国自治体での取組	132
6-3-1 高知県	132
6-3-2 高知市	134
6-3-3 香南市	136
6-3-4 黒潮町	137
6-3-5 富士市	138
6-4 課題抽出	140
6-5 政策提言	144
6-5-1 「事前復興計画の法制化」	145
6-5-2 「事前復興計画の策定に要する費用補助」	146
6-5-3 「知見や情報を共有するための体制作り」	147
6-5-4 「内閣府・地区防災計画モデル事業の有効活用」	147
6-6 政策提言から期待される効果	150
おわりに	153
謝辞	155
参考文献	156
資料編(ヒアリング記録)	180

はじめに

この研究は、3つの問いにより構成されている。1つ目は、10年間でどのような復興をたどったのか。2つ目は、10年間の復興でなぜ課題が生じたのか。そして3つ目が、今後の残存課題への対処と、望ましい復興のあり方をどのように実現するか、という問いである。総論にあたる第1部では、東日本大震災の10年間の復興過程の検証を通じ、1つ目と2つ目の問いに対する答えを導く。

第1章は、東日本大震災がどのような災害であったか、被害規模はもちろん、阪神・淡路大震災との比較を通じ、復興政策という文脈においてどのような違いがみられたのかを明らかにする。

第2章では、「創造的復興」のスローガンのもと、復興事業がどのように展開したかを見ていく。東日本大震災の復興事業に関する既往の研究では、その政策の類型は、ハード事業、被災地域の産業再建・振興、被災者支援のソフト事業の3つに大まかに整理できる。本研究ではこのような分類を踏まえ、復興庁の「住まいとまちの復興」「産業・生業の再生」「被災者支援」という3類型¹を用いて整理する。そのうえで、各種事業にどのような制度が講じられ、復興事業が展開したかを見ていく。

第3章では、このような復興事業の展開が、10年を経た今、どのような帰結を迎えたのか、そしてその帰結をもたらした要因とは何か、第1章を貫く2つの問いに対し本格的にその答えを探っていく。本研究では宮城県において、仙台市、名取市、山元町、石巻市の4自治体を対象に、帰結と要因の比較分析を行う。この4自治体の復興の帰結は、「復興計画の延長」「人口の変化」という2つの評価軸を用いて分類することができる。仙台市は人口が増え、復興が早期に完了した自治体、名取市は人口が増え、復興が遅れた自治体、山元町は人口が減少し、復興が早期に完了した自治体、石巻市は人口が減少し、復興が遅れた自治体、とそれぞれの帰結が比較できる。そのうえで、この帰結をもたらした要因を比較分析する。

震災10年を迎えた現在という時点に立つと、残存課題としての産業・生業、ソフト支援の存在がより浮き彫りになる。ただ、早期に進行したハード事業の進行や政策プロセスそのものに全く問題がなかったわけではない。10年という時系列全体に目を向けると、ハード事業にも、当初の計画より延長を余儀なくされた事例とその要因が存在し、その課題や教訓が浮かび上がってくる。と同時に、復興のこうした遅れと人口流出が絡み合い、相互に影響を与えていることも明らかとなった。これらを踏まえると、第2部に向けては次のような問いが浮かび上がる。1つは、被災地に残存する課題を、今後いかに解決していくかである。もう1つは、負のスパイラルをもたらした要素の中で、政策による操作が可能

¹復興庁（2021）「復興の現状と今後の取組」、2頁。

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20211201_02_genjoutorikumi.pdf【最終閲覧日：2022年1月20日】

な変数としての「復興の遅れ」を生じさせず、いかに円滑で望ましい復興のあり方を、東日本大震災の教訓を踏まえて実現できるか。前者については産業・生業の中でも再建が遅れる水産加工業、ソフト支援の中でも共通課題として登場し、地域への影響力が広範なコミュニティに着目する形で、それぞれ第4、5章で提言を講じていく。

後者については、東日本大震災と同種の被害が予想される南海トラフ地震の被害予測地域を分析対象に、望ましい復興のあり方を実現すべくどのように備えるべきか、第6章で詳しく提言する。

第1部 東日本大震災 10 年間の復興過程の検証

第1章 東日本大震災の特徴

1-1 被害状況

2011（平成23）年3月11日14時46分、三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の地震が発生し、宮城県栗原市で震度7を観測するなど、東日本を中心に北海道から九州地方にかけての広い範囲で揺れを観測した。さらに、地震の直後から東日本の沿岸各地に巨大な津波が押し寄せ、三陸沿岸では多くの地域で20mを超える浸水高を記録。岩手県宮古市では遡上高40mを超える津波が襲来した。東日本大震災は、死者1万9,747人、行方不明者2,556人という深刻な被害をもたらすとともに、全・半壊建物は40万5,161戸、避難者はピーク時で約47万人に達し²、令和3年11月時点では、約3万9千人の方が避難生活を送っている³。本震災における被害額の推計は、約16兆9千億円とされている⁴。東日本大震災の被害の特徴としては、大津波により、沿岸部で甚大な被害をもたらし、多数の地区が壊滅状態に陥ったことが挙げられる。以下に、東日本大震災の被害の概要と、地震および津波による被害の状況を阪神・淡路大震災と比較したものを、図表1-1-1で示す。

図表 1-1-1 東日本大震災の概要

東日本大震災		(参考) 阪神・淡路大震災
発生日時	平成23年3月11日14:46	平成7年1月17日5:46
マグニチュード	9.0	7.3
地震型	海溝型	内陸型
被災地	農林水産地域中心	都市部中心
震度6弱以上県数	8県(宮城、福島、茨城、栃木、岩手、群馬、埼玉、千葉) 震度7: 宮城県北部 震度6強: 宮城県南部・中部、福島県中通り・浜通り、茨城県北部・南部、栃木県北部南部	1県(兵庫)
津波	各地で大津波を観測 (最大波 相馬9.3m以上、宮古8.5m以上、石巻市鮎川8.6m以上)	数十cmの津波の報告あり、被害なし
被害の特徴	大津波により、沿岸部で甚大な被害、多数の地区が壊滅。	建築物の倒壊。長田区を中心に大規模火災が発生。
死者 行方不明者	死者 19,747名(震災関連死を含む) (岩手: 5,145名、宮城: 10,567名、福島3,920名) 行方不明者 2,556名(岩手: 1,111名、宮城: 1,217名、福島: 224名)	死者 6,434名 行方不明者 3名
住家被害(全壊)	122,005棟(岩手: 19,508棟、宮城: 83,005棟、福島: 15,435棟)	104,906棟
災害救助法の適用	241市区町村 (青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉、東京、長野、新潟の10都県)	25市町 (大阪、兵庫の2府県)

出典：復興庁（2021）「復興の現状と今後の取組」1頁。

² 国土交通省（2021）「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会 とりまとめ」、1頁。<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

³ 前掲「復興の現状と今後の取組」、3頁。

⁴ 内閣府防災担当（2011）「東日本大震災における被害額の推計について」
<http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/pdf/110624-1kisyu.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

1-2 過去との比較

次に、東日本大震災の特徴を、阪神・淡路大震災と比較し、国の行政戦略にどのように反映されていったか、次の章で述べる復興事業の展開につなげるべく概観していく。

東日本大震災の被害は、前項でも述べたように広域のかつ甚大であった。そのため、東日本大震災からの復興には、単に建物や街を再建して終わり、というだけではなく、被災者の雇用や地域産業、さらには被災者の生活、精神面などの福祉的政策分野まで包括するほど多様な政策分野との連携が求められる総合的な事業が要求された。当時の有力野党である自民党、公明党は、ねじれ国会下という状況を後ろ盾に、巨大災害であることを踏まえ、阪神・淡路大震災のように既存の組織で対応にあたるのではなく、復興のための統一機関として、新組織を設立することを提唱した⁵。「復興に関する施策の実施に係る事務」という復興基本法の文言を受け、野党は強力な権限を持つ官庁の誕生を期待し、その主張を行ったが、既存官庁との所掌事務をめぐる調整が復旧・復興事務の実施を妨げることを懸念した、政権与党である民主党の抵抗もあり、企画・調整を主たる所掌事務とする復興庁が誕生した⁶。

被災地を取り巻く社会状況についても、阪神・淡路大震災のときよりも人口減少や高齢化に直面しており、経済状況も 2007 年のサブプライムローン問題や 2008 年 9 月のリーマンショックの影響が残る状態であった⁷。被害規模が甚大であることから、要求される復興規模も大きなものであったが、復興事業の規模の大きさについては、外生的な要因だけでなく、政策上の要請も見て取れる。復興構想会議の初会合において、五百旗頭真議長が「単なる復旧ではなく、創造的復興を目指す⁸」と提唱している。さらに、被災地の復興に向けた指針策定のための復興構想に、「震災からの単なる復旧ではなく、未来に向けた創造的復興を目指していくことが重要である⁹」として明記もされた。創造的復興の概念自体は阪神・淡路大震災において既に登場していたが¹⁰、「未来に向けた」、「高齢化や人口

⁵ 五百旗頭真（2021）「序章 復興思想の変容」ひょうご震災記念 21 世紀研究機構『総合検証 東日本大震災からの復興』岩波書店、11 頁。

⁶ 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所編（2017）『都市調査報告⑰ 東日本大震災からの復興と自治—自治体再建・再生のための総合的研究—』、21 頁。

⁷ 村井良太（2021）「第 14 章 なりわい・雇用の復興」前掲『総合検証 東日本大震災からの復興』、219 頁。

⁸ 東日本大震災復興構想会議（2011）「東日本大震災復興構想会議（第 1 回）議事録」、5 頁。

<https://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/gijiroku/kousou01.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

⁹ 中山久憲（2017）「創造的復興、そして持続可能な地域への復興へ」『現代社会研究』神戸学院大学現代社会学会、第 3 号、6 頁。

http://www.kobegakuin-css.jp/wp-content/uploads/2017/04/JCSS03_2.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

¹⁰ 同上、5 頁。

減少等に対応した新しい地域づくり¹¹」「技術革新を伴う復旧・復興を目指す。（中略）来たるべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する。¹²」などと提唱されたように、人口減少や高齢化を踏まえ、経済成長を前提としない成熟社会への「転換」が強く意識された。従来の経済成長の文脈とは異なる、平時の制約を意識した社会への転換がはかられた。こうした転換への投資的側面に加え、再び津波被害を繰り返さないため、地形状況や被害状況に応じた、高台移転などの大規模転換を伴う多様な事業メニューが登場したことも相まって、復興の規模はますます大きくなっていった。

こうした復興事業の拡大を受け、それを支える財政規模も拡大していった。東日本大震災では阪神・淡路大震災よりも数多くの自治体が被災し、その多くは沿岸部の小規模自治体であった。2011年6月11日の復興構想会議で村井嘉浩宮城県知事が「道路や造成など復興費に3350億円かかり、地元負担は1165億円。年間の財政規模が60億円、土木費8億円の町は破綻（はたん）する¹³」と指摘するように、小規模自治体への財政負担をどう軽減するかが大きな課題となった。その背景には、阪神・淡路大震災で被災した兵庫県と県内12市が復旧・復興関連事業のために発行した県債や市債による借金が計3兆1144億円まで膨らみ、地方財政を圧迫し、震災から25年を経ても計5826億円分（2018年度決算ベース）残った¹⁴という反省も関係している。そのため政府は、2011年12月に創設した「復興特別税」を基本にした「東日本大震災復興交付金」により、地域づくりや復興を加速する「基幹事業」と、自治体の独自の事業である効果促進事業の組み合わせで復興事業を行うこととした¹⁵。さらに、補助金の地方負担の1/2を国庫負担することとなり、加えて、国庫補助の残りを地方交付税に加算することで、自治体の実質的な負担を0にする支援ができることとなった¹⁶。これに関しては、財政力が弱い被災自治体向けに「別枠」の震災復興特別交付税を設け、国が全額を措置するという前例にない方法で実現することとなった¹⁷。また、復興予算の大枠についても、事業の総額を設定することで「椅子取りゲーム」式に復興予算を巡る競争が展開され、政策立案に長けた被害規模が軽微、あるいは行政リソースに優れる自治体が優位になり、被害が甚大で行政の小規模な自治体が割を食うことが無いよう、被災自治体の要求の妥当性を個別に復興庁が査定する方式がとられた

¹¹ 東日本大震災復興対策本部（2011）「東日本大震災からの復興の基本方針」、7頁。

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf>【最終閲覧日：2022年1月20日】

¹² 東日本大震災復興構想会議（2011）「復興への提言 -悲惨のなかの希望-」内「復興構想7原則」

<https://www.cas.go.jp/jp/fukukou/pdf/fukukouhenoteigen.pdf>【最終閲覧日：2022年1月20日】

¹³ 「復興再考 構想会議（4）異例の『地元負担ゼロ』」（『河北新報』2020年9月16日付）

¹⁴ 「阪神・淡路大震災の復興事業借金残高5826億円 兵庫県と被災12市の財政圧迫続く」（『神戸新聞NEXT』2020年1月19日付）

¹⁵ 前掲「創造的復興、そして持続可能な地域への復興へ」、6頁。

¹⁶ 同上、6頁。

¹⁷ 前掲「復興再考 構想会議（4）異例の『地元負担ゼロ』」

18。そのため、復興予算のフレームは順次改訂されながら、平成 23 年 7 月時点では 19 兆円であった予算規模は、平成 27 年 6 月の改訂を経て、令和 2 年度までに 32 兆円の規模にまで増大している¹⁹。

被災の状況や規模に加え、経済社会の状況を踏まえ、東日本大震災では総合性を有する転換型の大型復興が求められた。これを実現するべく、国の行財政体制も、阪神・淡路大震災のときと比較し、大規模化していくこととなった。

次章以降では、このような体制のもと、復興事業はどのように展開することになったのか、事業ごとのスキームを中心に検討していく。

¹⁸ 飯尾潤（2021）「第 17 章 復興政策の実施において現れた制約条件」前掲『総合検証 東日本大震災からの復興』、269 頁。

¹⁹ 財務省（2016）「財政制度分科会（平成 28 年 4 月 4 日開催）配布資料 3 復興関係について」、8 頁。
https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia280404/04.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

第2章 復興事業の展開

2-1 ハード事業

復興事業におけるハード事業は、多種多様かつ広範囲に及ぶ。公共インフラの本格復旧・復興事業として、海岸対策、河川対策などの安全・安心のための基盤整備関係、被災地の交通ネットワークのための交通関係、被災者が安心して生活するために必要な住宅などを提供する公営住宅・まちづくり関係が挙げられる。

また、被災地域の主な産業基盤である農業や水産業の再生のための農水産業関係がある。

本項では、公共インフラとしての住まいと復興まちづくりに関係するハード事業について述べることにする。

(1) 住まいと復興まちづくり関係²⁰

地震・津波被災地域における住いの再建と復興まちづくりの主なハード事業として、「災害公営住宅整備事業」、「防災集団移転促進事業」、「土地区画整理事業」、「漁業集落防災機能強化事業」、「津波復興拠点整備事業」の5事業がある。

これらは、国土交通省や農林水産省が所管する既存の交付金事業を活用し、復興事業版に改良したものである。復興交付金事業による40の基幹事業とそれに関連する効果促進事業に分かれ、多くの被災自治体は、これらの事業を中心にハード事業を行った。

図表 2-1-1 住まいの再建と復興まちづくりのハード事業



出典：復興庁（2020）「東日本大震災からの復興の状況と取組」10 頁。

① 災害公営住宅整備事業²¹

この事業は、東日本大震災による被災者の居住の安定確保を図るため、災害公営住宅の整備等に係る費用を支援するものであり、災害公営住宅の整備、災害公営住宅に係る用地取得や造成工事等を行った。

²⁰ 井内加奈子・今村文彦（2021）「第12章 住まいの復興事業とまちの再生」前掲『総合検証 東日本大震災からの復興』、173-177 頁。

²¹ 復興庁（2021）「東日本大震災復興交付金 基幹事業」、22 頁。

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

図表 2-1-2 災害公営住宅



出典：宮城県（2020）「東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録」

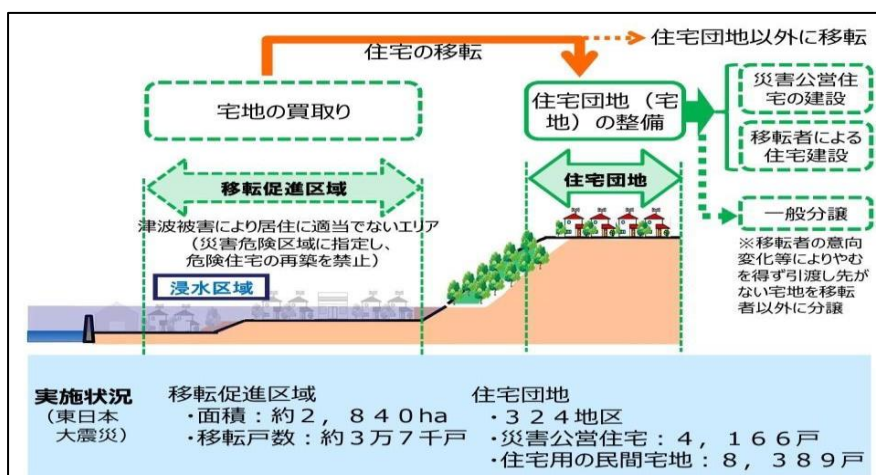
② 防災集団移転促進事業²²

この事業は、東日本大震災により被災した地域において、住民の居住に適當でないと認められる区域内にある住居の集団移転を支援するものである。

被災者から移転促進区域内の農地や宅地を買取り、安全な住宅団地等を新たに建設するため、必要とされる用地を取得し造成工事を行った。

なお、事業要件として、住宅団地の規模が5戸以上あること、移転しようとする住居の数が10戸を超える場合には、その半数以上の戸数が必要とされた。

図表 2-1-3 防災集団移転促進事業の概要図



出典：国土交通省 HP（2021）「東日本大震災における集団移転による宅地造成が全て完成します 別紙」2 頁。

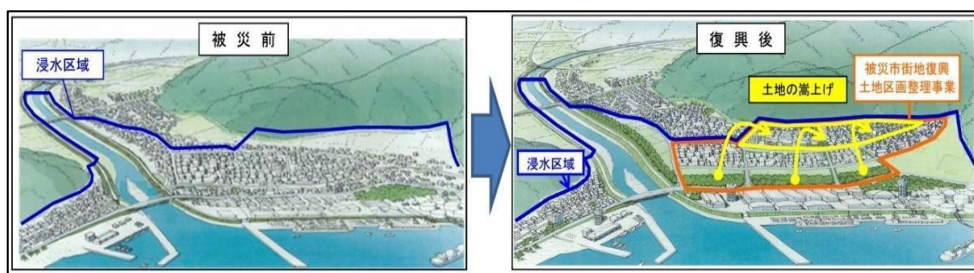
²² 前掲「東日本大震災復興交付金 基幹事業」、41 頁。

③ 土地区画整理事業²³

この事業は、広範囲に甚大な被災を受けた市街地の復興のため、各地域のニーズに的確に対応し、緊急かつ健全な市街地の復興を推進するためのものである。

具体的な個別事業として、区画道路、公園等の公共施設を用地買収方式で整備する「被災市街地復興土地区画整理事業」、土地区画整理事業予定地において緊急防災空地の用地を取得する「緊急防災空地整備事業」、土地区画整理事業を実施するための事業計画の案を作成するための「都市再生事業計画案作成事業」がある。

図表 2-1-4 土地区画整理事業の概要図



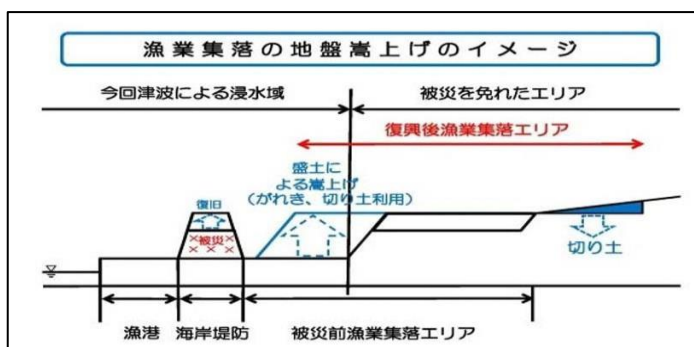
出典：復興庁（2021）「東日本大震災復興交付金 基幹事業」35 頁。

④ 漁業集落防災機能強化事業²⁴

この事業は、被災地の漁業集落において、災害に強い漁業地域づくりを推進するため、安全・安心な居住環境を確保するための地盤かさ上げ、生活基盤や防災安全施設の整備等を実施するものである。

これにより、漁業集落の地盤かさ上げ・切盛土を行い、漁業集落排水施設や集落道等の生活基盤の整備、漁港との連絡道の整備、高台等の避難地、避難路等の防災安全施設の整備が実施された。

図表 2-1-5 漁業集落防災機能強化事業のイメージ



出典：復興庁（2021）「東日本大震災復興交付金 基幹事業」14 頁。

²³ 前掲「東日本大震災復興交付金 基幹事業」、35 頁。

²⁴ 同上、14 頁。

⑤ 津波復興拠点整備事業²⁵

この事業は、復興の拠点となる市街地を用地買収方式で緊急に整備する事業に対して支援を行うものであり、津波復興拠点となる用地取得や造成工事を行い、地区公共施設整備、津波防災拠点施設整備等の津波復興拠点のための公共施設等を整備した。

ここでいう市街地とは、津波が発生した場合においても都市機能を維持するための拠点である。一団地の津波防災拠点市街地形成施設を都市計画法に基づく都市施設として位置づけ、収用の対象とする制度が新たに設けられた。

図表 2-1-6 津波復興拠点整備事業のイメージ



出典：復興庁 HP（2021）「東日本大震災復興交付金 基幹事業」33 頁。

（2） 事業費の地元負担

通常、国が推進するハード事業では地元負担が課される。しかし、東日本大震災の復興事業に際しては、被災自治体の負担がなかったことが特徴的である。

これは、東日本大震災の 16 年前、すなわち 1995 年に発生した阪神・淡路大震災と比較される点でもある。

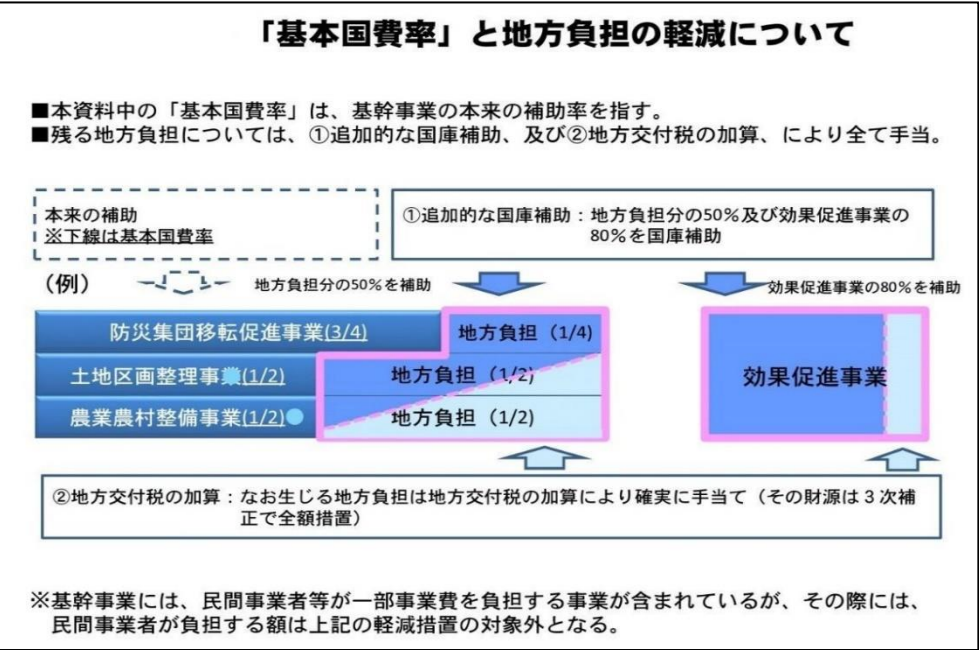
復興交付金事業では、40 の基幹事業の中から自治体が復興計画に基づき事業選択をし、事業が国に承認されると、通常の事業による国庫補助率よりかなり高くなり、さらには震災復興特別交付税によって自治体の負担は後々手当されることから、実質的には自治体の負担なしとなった。

このことから、被災自治体の中には、予算が付くうちはできるだけハード事業を整備しようとしたり、少々高くついてもよりよい整備をしようとして、自治体に対しコストを顧みないモラルハザードを生じさせたとの指摘がなされている²⁶。

²⁵ 前掲「東日本大震災復興交付金 基幹事業」、33 頁。

²⁶ 前掲「序章 復興思想の変容」、4-11 頁、及び、「第 17 章 復興政策の実施において現れた制約条件」、270,271 頁。

図表 2-1-7 「基本国費率」と地方負担の軽減の概要



出典：復興庁（2021）「東日本大震災復興交付金 基幹事業」2 頁。

2-2 産業・生業

1. 津波被害と農林水産業及び水産加工業における復興課題

東日本大震災における巨大津波により、第一次産業に対しては図表 2-2-1 のような被害が生じた。

図表 2-2-1 東日本大震災による第一次産業に対する被害

農林業関係被害		水産業関係被害	
農地（2.6万ha）	4,288億円	漁船（28,612隻）	1,822億円
農業用施設等（18,140箇所） （水路、揚水機、集落排水施設等）	4,711億円	漁港施設（319漁港）	8,230億円
農作物、家畜等	142億円	養殖関係	1,335億円
農業・畜産関係施設等（農業倉庫、ハウス、畜舎、堆肥舎等）	493億円	養殖施設	738億円
林野関係（林地荒廃、治山施設、林道施設、木材加工流通施設等）	2,155億円	養殖物	597億円
合計	1兆1,789億円	共同利用施設（1,725施設）	1,249億円
注：1 平成24年7月5日現在 （農地・農業用施設等は令和3年2月1日現在） 2 被害額には、原子力災害による被害額は含まれていない。		合計	1兆2,637億円
		注：1 平成24年7月5日現在 2 漁船は、21都道府県で被害（岩手、宮城、福島では約9割で被害） 3 漁港施設は、7道県約4割で被害（岩手、宮城、福島では、ほぼ全てで被害） 4 この他、民間企業が所有する水産加工施設、製氷冷蔵施設等で約1,600億円の被害（水産加工団体等からの聞き取り）	

出典：農林水産省東北農政局（2021）「東日本大震災からの農林水産業の復興支援のための取組」2 頁。

農林水産業の復旧においては、甚大な被害を受けた施設設備の復旧が第 1 の課題となった。

農業においては、「東日本大震災農業生産対策交付金」により、「営農の復旧・再開を主目的に、生産・営農施設の復旧、農業用機械の導入、営農用資機材の購入等を支援²⁷⁾」した。東日本大震災農業生産対策交付金の補助率は、2 分の 1 以内とされている。支援の対象は、ハードの復旧である。また、復興交付金事業として、「農山漁村地域復興基盤総合整備事業」、「被災地域農業復興総合支援事業」等のハード支援が講じられた。

水産業・水産加工業においては、「共同利用漁船等復旧支援対策事業」により「被災した漁船・漁具の復旧のため、漁業協同組合等が行う漁船・漁具等の導入を支援」した²⁸⁾。また、復興交付金事業として、「水産業共同利用施設復興整備事業」、「漁業集落防災機能強化事業」、「漁港施設機能強化事業」等のハード支援事業が講じられた²⁹⁾。さらに、水産加工業等に対するハード支援事業として注目されたのが、「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業（グループ補助金）³⁰⁾」である。私有財産に対する公金での直接的な補助は、原則として禁じられているところ、グループ補助金は、地域産業の復興において中心的な役割を果たす企業グループに対する施設設備の復旧補助を可能とした。グループ補助金が水産加工業における復旧において果たした意義や、復興にもたらした課題に関しては、第 4 章において詳述する。

上記のハード事業に加え、復興交付金事業の効果促進事業等として、ハード・ソフト両面の支援が講じられている。水産加工業を例にとると、「復興水産加工業等販路回復促進事業³¹⁾」、「チーム化による水産加工業等再生モデル事業³²⁾」等（令和 2 年度まで）により、販売会の開催や企業間連携の促進等のソフト支援が講じられている。

2. 雇用における復興政策

東日本大震災の発災直後における雇用対策の課題は、津波被害等により喪失された雇用を維持することであった。中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業（グループ補助金）

²⁷⁾ 農林水産省（2021）「農業・農村の復興・再生に向けた取組と動き」、14,15 頁。

https://www.maff.go.jp/tohoku/osirase/higai_taisaku/hukkou/attach/pdf/torikumi-2.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

²⁸⁾ 水産庁（2011）「共同利用漁船等復旧支援対策事業」

https://www.jfa.maff.go.jp/j/budget/23_hosei/pdf/set1-2.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

²⁹⁾ 前掲「東日本大震災復興交付金 基幹事業」14-16 頁。

³⁰⁾ 復興庁（2014）「被災地域の経済・産業の現状と復旧・復興の取組」、25 頁。

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-19/261201_fukkyufukkou.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

³¹⁾ 水産庁（2021）「東日本大震災からの水産業復興へ向けた現状と課題」、19 頁。

https://www.jfa.maff.go.jp/j/yosan/23/attach/pdf/kongo_no_taisaku-14.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

³²⁾ 復興庁 HP「水産加工業の再生に向けた取組」

https://www.reconstruction.go.jp/portal/sangyou_nariwai/20160414135417.html

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

等によりハード面における産業の支援が講じられ、また、緊急雇用対策として、「被災者雇用開発助成金」や「震災等緊急雇用対策事業」、「事業復興型雇用創出事業」等により雇用の維持が図られた³³。緊急雇用面においては、国際人道支援分野で発展したキャッシュ・フォー・ワーク（CFW）と呼ばれる技法が発展したことも注目される³⁴。さらに、「津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金」（津波補助金）³⁵や「復興産業集積区域に係る税制の特例」（復興特区税制）³⁶を財源として、雇用の場の確保を目指した企業誘致が行われた。

2-3 ソフト事業

1. 被災者支援施策の必要性

ソフト事業は、東日本大震災においてさらに注目を集めるようになった領域である。ここでは、まずソフト事業がどのような必要性により実施されたのか、阪神・淡路大震災からの連続性と、東日本大震災の被害の特質を踏まえた形で述べていく。そして、その必要性に基づき実際にどのような事業が行われたのかを見ていく。

東日本大震災では、被災者の「心の復興」にスポットを当てる形でソフト事業が注目を集めた。物質的な生活基盤の再建を越え、その先にある生活の精神的な基盤を整備することに対して国からの措置が講じられることとなったのである。阪神・淡路大震災においては、1998 年に「被災者生活再建支援法³⁷」による失われた家財への給付が講じられる³⁸など、生活の再建に対するスポットが当たった。その連続性において、東日本大震災では心の支援にさらに踏み込むこととなる。阪神・淡路大震災における教訓として、仮設住宅において孤独死や自殺が相次ぎ、「国土の復旧」だけでなく「被災者の復興」という個人単位への注目がされた。結果、被災者の見守りやコミュニティ形成、心のケアに国費を投入する形で予算が付くこととなった³⁹。このように、災害からの復興における迅速な復興の必要性は、人の生活や心といったソフト領域にまで拡大していった。東日本大震災では、生活基盤の喪失がかつてない規模のものとなり、有形の財産に加え精神的基盤まで大きく損なわれたことで、今まで以上にソフト領域への予算措置を拡充することになった。

また、予算措置にとどまらず、行政と住民をつなぐ存在がクローズアップされたことも特徴の 1 つである。阪神・淡路大震災においては、報道の力により被災時の状況が全国に

³³ 前掲「被災地域の経済・産業の現状と復旧・復興の取組」、28 頁。

³⁴ 前掲「第 14 章 なりわい・雇用の復興」、219 頁。

³⁵ 前掲「被災地域の経済・産業の現状と復旧・復興の取組」、27 頁。

³⁶ 前掲「被災地域の経済・産業の現状と復旧・復興の取組」、34,35 頁。

³⁷ 内閣府 HP「被災者生活再建支援法」

<http://www.bousai.go.jp/taisaku/seikatsusaiken/shiensya.html>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

³⁸ 前掲「序章 復興思想の変容」、7 頁。

³⁹ 「復興再考 復興庁（5 完）心のケア／「阪神」原点に国費投入」（『河北新報』2021 年 4 月 18 日付）

伝えられ、全国各地からボランティアとして活動することを希望する人々が、相次いで被災地を訪れた。この動きを経て、1998 年に「特定非営利活動促進法（NPO 法）」が制定された⁴⁰。その点で、東日本大震災では、1998 年の NPO 法成立後のめざましい NGO・NPO の発展により、国際的 NGO や全国の分野別の専門的 NPO が東北の被災地に入り込んだ⁴¹。

阪神・淡路大震災の系譜や教訓を引き継ぐ形で、東日本大震災で被災者支援はさらに充実していった。その必要性として、東日本大震災の被害の特質と当時の社会状況の関連を挙げることができる。東日本大震災は広域的かつ甚大な被害をもたらしたため、生活基盤そのものを跡形もなく喪失させた。再起には時間がかかり、その分、心のケアを要する期間もおのずと長期化していった。また、都市部のみに局所的な被害を与えた阪神・淡路大震災とは異なり、東日本大震災の被災自治体の中には小規模のことが多い。中には行政機能そのものが喪失したところもあり、行政を補完する形で NPO やボランティアの重要性が高まった。さらに、東日本大震災では人口流出と高齢化という社会トレンドの関連も大きな特徴である。東日本大震災では人口減少と高齢化が進む地方部が被害を受けた。広域避難等に伴う人口流出がコミュニティの希薄化や孤独化を招き、問題を長期化させた。さらに、高齢化により心の問題も複雑化していった。こうした事情も相まって、東日本大震災では被災者支援の必要性がこれまでに比べて大きかったといえる。

2. 被災者支援施策の概要

先述したような阪神・淡路大震災の教訓や系譜、そして東日本大震災の特質から、復興過程においては、従来の災害時に比較して被災者支援施策の内容が拡充された。東日本大震災の被災者支援の補助金事業の特徴として、その用途の広さが挙げられる。被災地域ごとや個人によって異なる課題を抱えていることに鑑み、そのような制度設計がなされた。以下に、震災から 10 年間にわたって行われてきた被災者支援施策の概要を記載する。

震災直後は、ハード面の整備が急務であった。被災者支援分野においても、生活基盤となる住居整備が急がれ、被災者生活再建支援法に基づく被災者生活再建支援金が支給された。

震災から 3 年が経った 2014 年には、避難生活の長期化や、災害公営住宅等への移転による被災者の分散化など、復興のステージに対応し、被災者支援施策の強化を図るため、「被災者健康・生活支援に関する総合施策」を策定し、それをもとに 2015 年には「被災者支援（健康・生活支援）総合対策」が策定された⁴²。こうした状況のもと、各被災自治体において、直面する課題・ニーズに的確に対応し、効果的な被災者支援活動を実施できる

⁴⁰ 前掲「序章 復興思想の変容」、7 頁。

⁴¹ 同上、14 頁。

⁴² 復興庁 HP「1.被災者支援に関する施策」

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/20140526144504.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

よう、被災者の健康・生活支援に関する機関的事業を一括化した「被災者健康・生活支援総合交付金」を創設した。2016 年度には「被災者支援総合交付金」と名称を変え、被災者支援総合事業（コミュニティ形成支援事業、「心の復興」事業など 6 つのメニュー）の支援メニューを追加して交付されることとなった⁴³。「被災者総合交付金」は復興庁の予算として組み込まれ、被災者支援事業の内容によって、関係各省庁への予算配分・移替、もしくは県・市町村等への直接交付がされており、事業の進捗に応じて現在も交付されている。

発災から 10 年が経過し、被災者支援分野においては、地域による復興の進捗状況や被災者一人一人が直面している課題も多様であり、引き続き細やかな支援が必要とされている。2021 年度から 2025 年度にかけて、第 2 期復興・創生期間と位置付けられ、期間終了後に向けて様々な復興事業が縮小傾向にある中で、残存課題である被災者支援に対する施策が、今後どのように展開されていく必要があるのかについて、今後も検討が必要である。

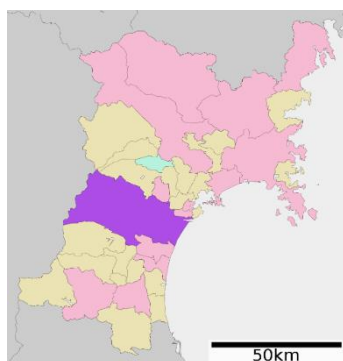
⁴³ 復興庁（2016）「平成 28 年度被災者支援総合交付金(第 1 回) 交付可能額通知について」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/kouhukin/20160520_koufutsuuchi.pdf
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

第3章 復興事業の帰結

3-1 被災自治体の比較分析

3-1-1 仙台市

1. 自治体基礎情報



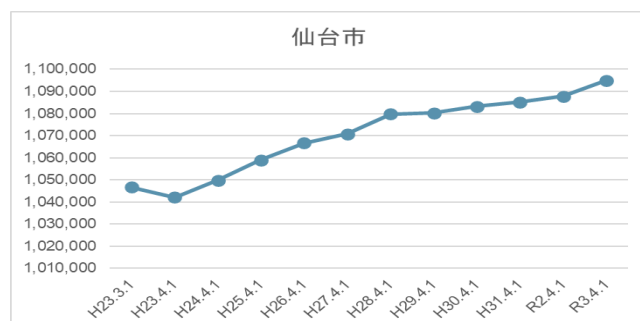
出典：Wikipedia

仙台市は、宮城県の中部に位置する市であり、宮城県の県庁所在地である。市面積は786.35 km²であり、県内で最も広い。東北地方唯一の政令指定都市であり、東北地方における人口・経済の中心地である。産業構造に着目すると、第三次産業の比率が86.9%（宮城県全体72.9%）と高く、第一次産業の比率は0.1%、第二次産業の比率は12.9%（宮城県全体25.4%）と低い⁴⁴。

2. 人口推移

仙台市の人口推移をみると、2011年から2012年の間に人口が微減しているものの、2012年以降は人口が増加している。

図表 3-1-1-1 仙台市の人口推移



出典：宮城県 HP「宮城県推計人口（月報）」をもとに WSD 作成

⁴⁴ 宮城県（2021）「平成30年度宮城県市町村民経済計算」、7頁。

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/27772/861194.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

3. 東日本大震災の影響

図表 3-1-1-2 東日本大震災の被害状況

人的被害				住家被害					非住家被害		火 災
死 者	行 方 不 明	負傷者		全壊	半壊	一部 損壊	床 上 浸 水	床下 浸水	公共 建物	そ の 他	
		重 傷	軽傷								
人	人	人	人	棟	棟	棟	棟	棟	棟	棟	件
923	27	276	2,001	30,054	109,609	116,046		不明	不明	不明	37

出典：消防庁（2021）「2011 年東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第 161 報）」1 頁より WSD 作成

仙台市の被害状況は、津波被害の範囲が東部沿岸地域に限定されており、市の中心部は津波の壊滅的な被害を受けなかった点が特徴である。仙台市における津波浸水面積は、4,867ha、市の総面積の約 6.2%となっており、津波浸水面積の内訳は、宮城野区が 2,092ha、若林区が 2,775ha となっている。

農林水産業関係の被害額は、約 729 億円であり、そのほとんどが農地、農業用機械等への被害（約 721 億円）により生じたものである。

4. 復興過程

宮城県内の大半の市町村が復興計画期間を 10 年に設定していたのに対し、仙台市は、早期の復興により東北全体の復興を牽引するため、復興計画の計画期間を 5 年間としている。復興計画の完了が他地域と比較して早期であり、平時における政策課題への移行も早かった点が特徴的である。

他の市町村と同様、多重防御による津波減災を図るべく、津波被災を受けた沿岸部を災害危険区域に指定し、「防災集団移転促進事業」を実施している。防災集団移転跡地の利活用は、調査した 4 市町の中で最も進展している。

第一次産業の復興過程としては、仙台市東部地区において、農地の大区画化や担い手への農地集積・集約化が進展したことが特徴的である。津波被害により小規模農業者が手放した農地が、復興特区制度等の活用により圃場整備・大区画化され、集落営農組織や法人へと集積していった。また、東日本大震災以降、集落営農組織の法人化も促進された。仙台市独自の取組としては、「『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」が挙げられる。

5. ヒアリングから得られた課題

ヒアリング調査の概要は以下の通りである⁴⁵。

第1に、集団移転跡地の利活用方法として、公共利用ゾーン、事業者利活用ゾーン、地元利活用ゾーンといった土地利用のゾーニングが行われたことにつき、どのように実施されたのかを確認した。この点につき、ゾーニングの際には、まず、避難の丘やモニュメントといった公共利用ゾーンを除き、民間事業者からの提案募集を行った、という。その提案の中には、地元で利用したいなどの意見があり、地元の町内会などの意見も踏まえ、新浜では地元活用ゾーンを設けている、という。また、荒浜地区の浄土寺跡地周辺は、緩衝緑地としての役割を持つ公共利用ゾーンを設けている、という。荒浜地区において、事業者の撤退を機に大ブロックを分割した形で再度募集をしたことについては、ブロックが大きいと、資金力などの面から参入できる事業者が限定的になってしまうため、より多くの事業者が参入しやすいよう、ブロックを分割した、という。基本的には、事業者が撤退等しない限り新たな区画を増やして事業者を募集することではなく、また、事業者の決まっていなかったブロックについては、継続して募集を行い、ブロックを細分化するか否かについて検討していく、としている。

第2に、仙台市東部防災集団移転事業が比較的スムーズに進捗した背景について確認した。「きめ細やかな相談対応」を実施したことや「震災前から機能集約型のまちづくりに取り組ん」でいたことが、スムーズな移転や合意形成につながったのか、「きめ細やかな相談体制」を構築することができた要因は何かについて質問を行った。この点につき、2015年に開通した地下鉄東西線の駅周辺へ住宅の集約等を進め、最東端の荒井駅周辺においても土地区画整理事業を進めていたことが、移転先の選定において優位に働いたと考えられる、という。また、移転に係る合意形成に向け、震災直後から説明会やアンケートを実施しており、また、防災集団移転の制度の対象外となる住民とコミュニケーションをとってきた、という。それを受け、補助金制度の見直しや創設を国に要望したり、要望の実現が難しければ、仙台市独自の制度を創設したりした、という。説明会や個別相談会などを何度も実施し、被災者の人々の声を反映することを絶え間なくやったことが、スムーズな移転に繋がったと考えられる、としている。

第3に、人口減少の加速度合いと、地域コミュニティ活性化支援のあり方との関係について確認した。仙台市においては、若林区の田園・海浜地域等のように、防災集団移転等によって人口減少が加速したとみられる地域が存在する一方、同地区の郊外住宅地域や宮城野区の丘陵住宅地域のように、震災により人口減少が急加速したとはみられない地域が存在する。人口減少が加速した地域とそうでない地域とでは、コミュニティ活性化支援の比重が異なるのか、その比重は今後いかに変化するのかにつき質問を加えた。この点につき、人口減少が加速した地域とそうでない地域とで、コミュニティ活性化支援の比重を変化させることはない、という。さらに、防災集団移転促進事業と人口減少との関係は、必ずし

⁴⁵ 仙台市まちづくり政策局防災環境都市推進室ヒアリング記録（2021年6月15日）、241-246頁。

も因果関係であるとはいえない、という。予測浸水深が2メートルを超え、津波被害が避けられない区域に関してはやむを得ず災害危険区域に指定し、防災集団移転事業の対象区域にしており、多くの住民が移転をしたいとの意向を示した、という。一方で、現地再建を可とした地域でも、移転したいという住民がいた、という。これらを踏まえると、津波被災によりやむを得なかった人口減少が進行したものと考えられる、としている。

第4に、「災害ケースマネジメント」の制度化や実効性担保に向けた施策等について確認した。仙台市では、「被災者生活再建支援推進プログラム」及びその後の「被災者生活再建加速プログラム」を通じて、「災害ケースマネジメント」の手法を実施してきた、という。当初は、被災者にヒアリングして、個別のケースごとに対応していたが、業務が煩雑、大量になってしまうため、各世帯への支援を4類型に当てはめて対応していくこととした、という。こうした手法に取り組むことで、2016年度末をもって、市内で被災した方々については、仮設住宅の利用者はいなくなった、という。また現在は、福島から避難されている2世帯が市内の民間借り上げ賃貸を利用している、という。当該プログラムの実効性の担保のために、改めて制度化、条例化しようとする動きは特段ないものの、実行したプログラムを記録に残し、有事の際には、その記録を基に対応できるようにしている、という。

第5に、東日本大震災以降、被災地沿岸部や福島県等からの人口流入による急激な人口増加により生じた課題や懸念点につき、確認した。この点につき、生活再建にあたり、「被災者生活再建支援推進プログラム」などを通して、元々住んでいた自治体と連携しながら支援を行っていった、という。また、復興公営住宅では、お互いを知らない世帯が固まって居住するため、入居した被災者が孤立してしまわないよう、コミュニティ形成支援を行ってきた、という。

第6に、「仙台市政重点化方針2020」における防災集団移転跡地の活用につき、誘致に向けた具体的な取組や誘致の進捗度、事業者からの意見等を確認した。この点につき、取組としては事業者に対する告知・募集を行っており、進捗度としては、すでに体験型観光果樹園、市民農園などがオープンしている他、2022年の4月には、藤塚地区で温泉・飲食店・マルシェの複合施設がオープン予定であり、順調である、という。また、事業者から改善点等に関する意見は出ていない、という。防災集団移転跡地の利活用にあたっては、最初から区画を区切って事業者を募集するのではなく、事業者・元地権者と対話を重ね、それぞれのニーズを踏まえた上で事業者の募集をかけている、という。そして、事業計画が決まったら、元々建っていた住宅の基礎の除却や一定程度の造成などを仙台市が実施し、事業者の負担を軽減するように支援している、という。また、災害危険区域であることから、事業者の負担を軽減するために避難の丘の造成も市で実施した、という。多くの地区がもともと農業エリアであり、復興推進計画「農と食のフロンティア推進特区」が採択されてからは、農業の6次産業化など、新たな農業の振興に資する事業者には固定資産税の減免等も受けられるようになった、という。

第7に、震災復興計画の「(4)広域連携、拠点性の強化 ①広域交通ネットワークの

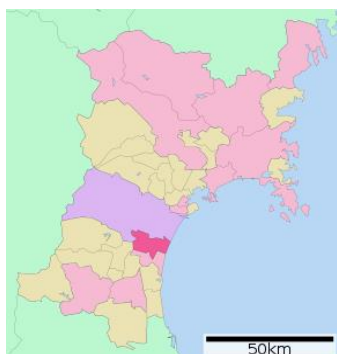
整備」において、「ひとつのルートが分断された場合にもほかのルートが確保されるような、広域交通ネットワークの整備」「非常時における事業者や関係機関等との協力体制の構築、利用者への案内情報の拡充」といった記述につき、現在の取組や課題、改善点等の有無を確認した。この点につき、広域交通ネットワークとしては、都市計画道路のうち、骨格幹線を担う道路を優先的に整備しており、2011 年度には約 69%だった整備率を、2021 年度初めに約 86%まで上げている、という。また、重要物流保管路や代替・補完路を 2019 年 4 月に指定し、平時・災害時ともに安定的な輸送確保に努めている、という。非常時における協力体制としては、インフラに対する協力体制と、帰宅困難者に対する協力体制がある。前者では、道路や橋が寸断された場合に応急復旧を速やかに行うために、建設関係の事業者と災害時の支援協定を結び、震災以降も協定内容等の拡充を図っている、という。後者では、主要な駅（仙台駅、長町駅、泉中央駅）において、平時から発災後数時間に至るまでの取り組みを「帰宅困難者対策指針」として民間事業者と行政機関の間で策定している、という。

第 8 に、市民にとって身近な区役所の組織編成につき、機能強化や権限変更等の有無を確認した。この点につき、区役所の企画立案能力、施策の推進力を高めるために、区長の裁量予算の拡充をしたり、区役所に新たな組織を作って組織的な拡充を図ったりしている、という。後者の例としては、地域のまちづくりをより推進していくために、それまで区民部の一部であった「まちづくり推進課」を「まちづくり推進部」として新たに組織したことなどが挙げられる、としている。

第 9 に、官民連携モデルとして、荒井東地区と田子西地区で取り組んでいるエコモデルタウン事業について確認した。外部有識者の意見を踏まえた事業に対する評価では、「事業性についての検討を行い、事業終了年度に向け、『エコモデルタウン』を事業として推進する場合の必要条件、事業推進上の課題を明確にする必要がある」とされていたことから、現状の課題や他地区への転嫁の可能性につき質問を加えた。この点につき、現時点では、「エネルギーの『見える化』を進めるためのタブレットの利用率が低い」「設備の老朽化への対応」などの課題が挙げられる、という。そして、今後の当該事業全体における課題や他地区への展開の可能性については、2022 年度の事業完了に向けてまとめていく予定である、という。

3-1-2 名取市

1. 自治体基礎情報



出典：Wikipedia

名取市は宮城県の南東部に位置しており、仙台市に隣接していることから仙台市のベッドタウンとしての性格が強い自治体である。また、鉄道、幹線道路、空港を抱える交通の要衝であり利便性の高さが特徴である。仙台駅と仙台空港を結ぶ「仙台空港アクセス線」沿線を中心に大規模宅地造成が行われるなどの再開発が進んでおり、利便性の高さだけではなく住環境の良さもまた特徴である。東洋経済新報社が実施している「住みよさランキング」で名取市は2010年度から8年連続で東北地区1位と評価されている⁴⁶。

産業構造については、第一次産業0.7%、第二次産業26.2%、第三次産業73.0%の割合であり、宮城県の平均が第一次産業1.6%、第二次産業25.4%、第三次産業72.9%であることから宮城県の産業の縮図のような形であると言える⁴⁷。アクセス線沿線における商業施設といった第三次産業が名取市の産業を牽引するなか、交通の利便性の良さから製造業の工場が立地している。また、名取市は赤貝やカーネーションの産地として全国的に有名であるが、第一次産業の割合は低くなっている。

2. 人口推移

名取市は先にも述べたように、交通の便や住環境が整備されていることから移住先として選ばれているケースが多く、震災発生以前から人口が増加していた。しかし、震災が発生し、市外へ避難する人や津波によって亡くなられた方が多くいたため、図表3-1-2-1からも分かるように、発生直後は人口減少に転じた。特に、津波の被害が大きかった名取市閑上地区においては約7,000人いた人口が約3,000人にまで減少し人口減少が顕著に進んだ地区である。ただ、閑上地区をはじめとした一部の地区においては人口減少に転じたが、名取市全体で見ると人口減少は2011年内に人口増加に転じ、以降人口が増加し続けている。

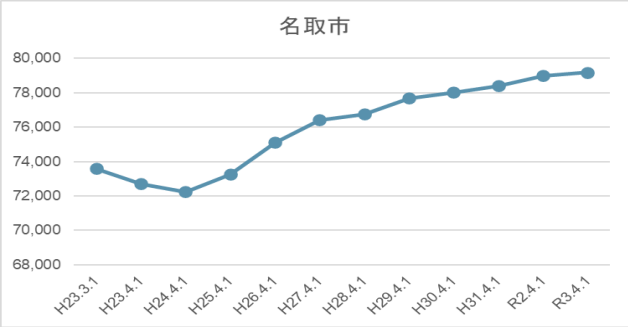
⁴⁶ 名取市 HP「2018年度『住みよさランキング』で名取市が全国総合3位になりました！！」

https://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/kikaku/seisaku/node_73489/node_73492【最終閲覧日：2022年1月20日】

⁴⁷ 前掲「平成30年度宮城県市町村民経済計算」、7頁。

名取市へのヒアリングでは人口増加の要因が2つ挙げられていた⁴⁸。1つは、震災前からの「なとりんくうタウン」などの大規模団地開発によって、住宅のストックが多く、市内津波浸水地区から内陸に移転するケースが多かったことである。もう1つは、仙台市の近隣に位置していることから、名取市以外の沿岸被災自治体の避難者の受け皿となったことを挙げている。特に、後者に関しては、震災前の居住地よりも利便性の高いまちを選ぶ傾向が被災者にあり、仙台空港アクセス線などの交通手段や住環境の充実している名取市が選ばれたのではないかと市は要因を分析している。

図表3-1-2-1 名取市における震災発生以降の人口推移



出典：宮城県 HP「宮城県推計人口（月報）」をもとに WSD 作成

3. 東日本大震災の被害規模

名取市の被害規模は図表 3-1-2-2 および 3-1-2-3 の通りである。被害は沿岸部の閑上地区及び下増田地区に集中しており、死者数の約 7 割が閑上地区で発生した。また、沿岸部は平野であることから津波浸水面積が約 27 km²と広く、市内の 27.5%を占めている。また、沿岸部の中心は農地であったことから農地面積の約 5 割が浸水し、塩害による被害が大きく出た地域でもある。このため、水産業施設被害額 62 億円を優に超える 458 億円が農業施設の被害額として算出されている。

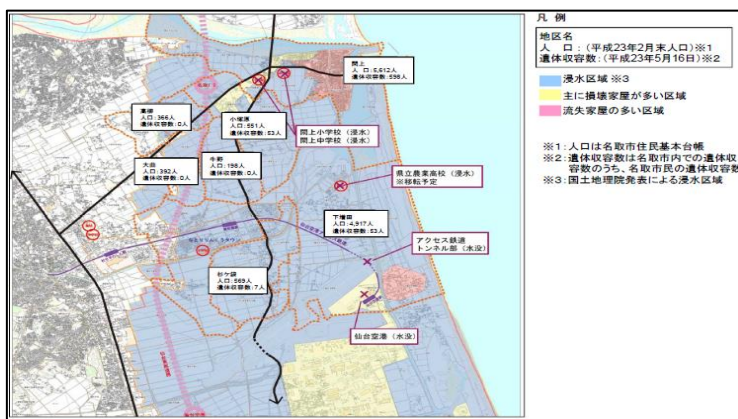
図表3-1-2-2 名取市における東日本大震災の被害

人的被害				住家被害					非住家被害		火 災
死 者	行方 不明	負傷者		全壊	半壊	一部 損壊	床上 浸水	床下 浸水	公共 建物	その他	
		重 傷	軽 傷								
人	人	人	人	棟	棟	棟	棟	棟	棟	棟	件
954	38	14	194	2,501	1,129	10,061		1,179		1,419	12

出典：消防庁（2021）「2011 年東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第 161 報）」1 頁より WSD 作成

⁴⁸ 名取市企画部政策企画課ヒアリング（2021 年 5 月 11 日）、185 頁。

図表 3-1-2-3 名取市沿岸部津波浸水域

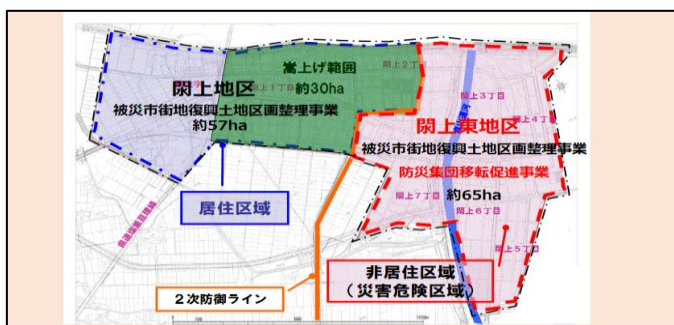


出典：名取市（2011）「名取市新たな未来会議議事録」7頁。

このように津波の被害が甚大であった沿岸部を中心とした復興計画が2011年10月に策定された。復興計画期間は当初7年間だったが、復興事業の進捗状況などから、2017年に2年間延長され合計9年間と設定された⁴⁹。沿岸部における土地利用の方針としては、海岸線は平野が広がっていることから、減災を意識した多重防御のまちづくりが目指された。閑上地区においては、津波浸水域の中でも特に流出家屋が多く発生した地域を中心に災害危険区域を指定し非居住区域とした。そして、第1次防御ラインとしての防潮堤だけでなく、第2次防御ラインとしてかさ上げ道路を整備し、その後背地をかさ上げすることで居住可能な区域とした。

一方で、下増田地区においては防災集団移転促進事業を用いてアクセス線沿線の美田園北団地に移転することがまちづくりの方針として示された⁵⁰。

図表 3-1-2-4 閑上地区 復興まちづくりの事業方針



出典：国土交通省（2020）「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会」第2回三浦仁委員（名取市建設部長）資料「震災復興の取り組みについて」

⁴⁹ 名取市（2017）「名取市震災復興計画（改訂版）」、2,3頁。

https://www.pref.miyagi.jp/documents/9053/663643_1.pdf【最終閲覧日：2022年1月20日】

⁵⁰ 名取市（2011）「名取市震災復興計画」、10-12頁。

https://www.pref.miyagi.jp/documents/9053/663645_1.pdf【最終閲覧日：2022年1月20日】

その後、閑上地区においては居住区域における現地再建案で市は2012年7月の事業認可を目指したが、現地再建に反対をする住民から意見書が多数提出され事業の着工に遅れが生じた。市は、住民に対する意向調査を行い、非居住区域に設定された沿岸世帯を居住区域内に建設された災害公営住宅に受け入れる「土地区画整理事業」と「防災集団移転促進事業」の併用案へ計画を変更し、約1年遅れで復興事業が開始した⁵¹。そして2015年12月に災害公営住宅が起工され、2016年6月から入居が開始された。

一方で、下増田地区においては、2012年9月に美田園北団地への「防災集団移転促進事業」が国に認可され、2014年7月に災害公営住宅が起工、2015年3月に入居が開始された⁵²。このように、両地区においては復興事業の認可に差が生じたため、災害公営住宅の入居開始時期に差が生じた。この過程における、住民間の合意形成における課題は後述する。また、名取市はハード事業が概ね完了したとして2020年3月に「名取市復興達成宣言」を出したことも特徴である⁵³。

4. ヒアリング調査から得られた課題⁵⁴

第1に、復興まちづくりにおける課題である。住民間の合意形成が難航し復興事業への着手が遅れた閑上地区に対して、合意形成がスムーズにいった下増田地区の両地区を比較し、まちづくりにおける合意形成を遅らせる要因として、①まちの規模②住民の就業形態が挙げられた。①に関しては、閑上地区の被災前の人口は約5,700人だったのに対して、下増田地区は約530人であった。閑上地区の方が大規模なまちであり、その分ステークホルダーも多くいたことから住民の合意形成に難航したとしている。②に関しては、閑上地区は元々漁村であることから第一次産業従事者が多く暮らす職住近接のまちであったが、市街化に伴い仙台市に通勤する住民が増加したことで職住分離のまちへと変化していった。その結果、多様な就業形態の住民が暮らすまちとなり、内陸部に移転したい住民とかさ上げ地に暮らしたい住民との間で合意形成がうまくいかなかったとしている。一方で、下増田地区は、農業が盛んであり、市街化調整区域に指定されていることから地区住民のほとんどが農業従事者であり、合意形成がスムーズに進んだ背景がある。

また、地区住民の意見集約にも課題が見られた。閑上地区においては、震災復興計画に対する住民からの意見書が相次ぎ、被災住民から構成されるまちづくり協議会が発足され、住民間で合意形成を図った。その結果、計画策定から1年遅れで復興事業を開始することとなった。一方で、下増田地区は「北釜地区防災集団移転協議会」が発足され、市と協議会の代表者が移転元地の買い取りや移転先でのまちづくりについて協議をしていたため、被災者の理解が早くスムーズに復興事業が開始された。

⁵¹ 内田龍史（2019）「宮城県名取市の被災と復興過程」『科研報告書基盤(A)19H00613』、8頁。

⁵² 同上、5頁。

⁵³ 名取市 HP「名取市復興達成宣言について」

https://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/kikaku/seisaku/node_66855 【最終閲覧日：2022年1月20日】

⁵⁴ 名取市企画部政策企画課ヒアリング（2021年5月11日）、181-185頁。

このように、地区の顔役が強いリーダーシップをとり、地区住民の話をまとめることがスムーズな合意形成及びまちづくりに結び付くとの見解を示している。

第 2 に、仙台空港を生かした観光業においては、現状、仙台空港から閑上地区への移動手段がかさ上げ道路を用いた車での移動が主流のため、より小回りの利く自転車を用いた移動手段を確立していくことを課題としている。また、閑上地区においては観光施設が点在しているため、インバウンドや観光客をどのようにマッチングさせるかについて課題としていた。

第 3 に、ソフト支援に関しては、高齢者が多く居住する復興公営住宅における孤立防止に力を入れている。これまで、サロン等のコミュニケーションが取れる場を設けてきたが、コロナの影響により活動が制限されているため、積極的な取り組みが難しくなってきたとのことだった。また、現在は活動が制約されているが、コロナ禍においても被災者の心のケアは続けていく必要があると認識しており、適切な活動形態に関して模索をしている状態だと伺った。実際に、2020 年度における市への相談件数は延べ人数で 77 名であり、未だに心のケアに関する相談の需要があるため、専門職員が個別に対応するだけでなく、関係機関に結び付けるなど、地域で見守っていく地域包括ケアシステムの構築を目指している。

第 4 に、今後の防災に対する取り組みとして、各小中学校を訓練会場として、学校の卒業生を対象とした避難所の開設訓練や炊き出し訓練などを教職員とともに行うなどの、若年層も参加しやすい取り組みを考えているが、実現には至っていない状況である。

3-1-3 山元町

1. 自治体基礎情報



出典：山元町 HP

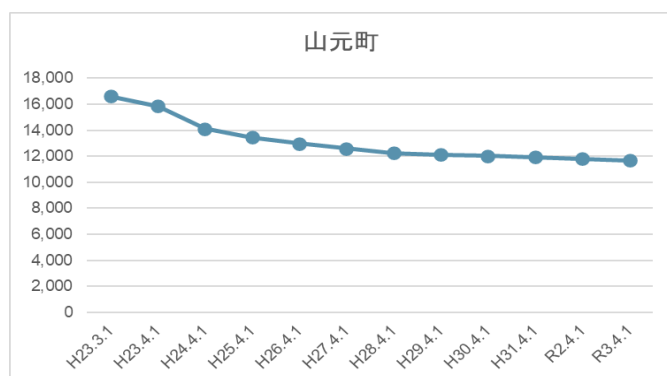
山元町は宮城県の最東南端に位置しており、福島県に隣接した自治体である。また、鉄道や幹線道路などの交通網が整備されており、仙台へのアクセスもしやすく、広域仙台都市圏に位置付けられていることが特徴である。震災以前から隣の亘理町と共に、「仙台いちご」の産地として有名であり、県内有数の生産量を誇る。現在は、そのいちご生産を主軸にしつつリンゴやシャインマスカットの生産にも力を入れている。

山元町の産業構造は第一次産業 3.1%、第二次産業 46.8%、第三次産業 50.0%であり、宮城県が第一次産業 1.6%、第二次産業 25.4%、第三次産業 72.9%であることから、第一次産業と第二次産業が中心であるといえる⁵⁵。いちごに代表されるように、山元町における基幹産業が農業であることや、その一次産品を加工した商品の販売も行われているため、このような割合となっている。

2. 人口推移

山元町は少子高齢化の影響もあり、震災発生以前から人口が減少していた自治体である。さらに、震災発生後人口が著しく減少し、半年間で約 2,000 人減少している。また、図表 3-1-3-1 からわかるように、その後も人口減少が続いていたが、近年は人口減少の傾向が落ち着いている。その要因としては、町が進める移住定住支援策によって子育て世代の転入が増加しており、人口の社会増が自然減を下支えしていることが挙げられる。しかし、高齢化率は県内 3 位の高さで、高齢化問題が深刻であるといえる。

図表 3-1-3-1 東日本大震災以降の山元町の人口推移



出典：宮城県 HP「宮城県推計人口（月報）」をもとに WSD 作成

3. 東日本大震災の被害規模

山元町の被災規模は図表 3-1-3-2 の通りである。山元町は仙台平野の南部に位置していることから沿岸部は平地であり、津波の浸水範囲が約 24 km²で総面積の 37.2%にも及んだことから、広範にわたって被害が生じた。犠牲者数や家屋全壊の割合は宮城県内で 3 番目に高いところからも被害の甚大さが窺える。また、山元町の基幹産業である農業においても、農用地面積の約 7 割が浸水したことから、甚大な被害を被った。特に、特産であるいちごについては、平野部で多く栽培されていたことから、129 戸中 125 戸が被災をするという壊滅的な被害を受けた。

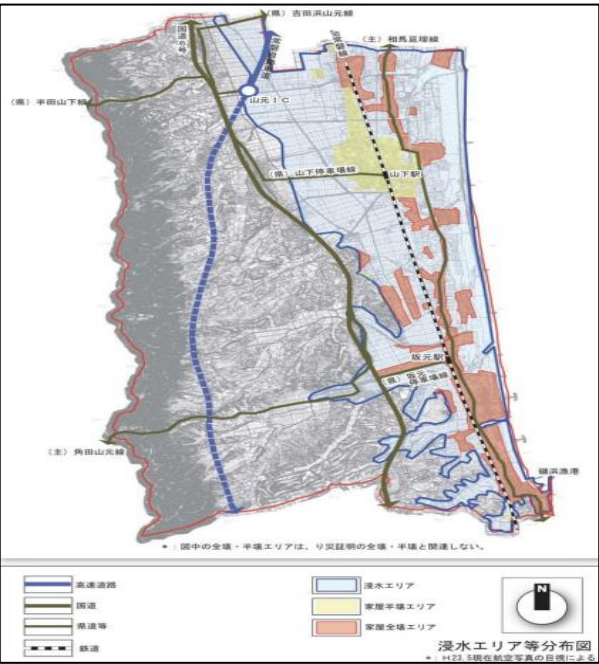
⁵⁵ 前掲「平成 30 年度宮城県市町村民経済計算」、7 頁。

図表 3-1-3-2 山元町の被害規模

人的被害		住家被害					非住家被害		火災
死者	行方不明	全壊	半壊	一部損壊	床上浸水	床下浸水	公共建物	その他	
人	人	棟	棟	棟	棟	棟	棟	棟	件
701	17	2,217	1,085	1,138		31	不明	339	

出典：消防庁（2021）「2011 年東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第 161 報）」より WSD 作成

図表 3-1-3-3 山元町沿岸部津波浸水域



出典：山元町（2011）「第一回山元町震災復興有識者会議 公開資料 2 被災の状況」 6 頁。

このように、津波によって壊滅的な被害を受けた山元町は 2011 年 12 月に「山元町震災復興計画」を策定し、期間を 2018 年までの概ね 8 年間と設定した。復興まちづくりの特徴としては、海岸線が平野であることから減災を意識した多重防御のまちづくりだけでなく、町長の強い意向から人口減少、少子高齢化を考慮した、誰もが住みたくなるような持続可能性を意識したまちづくりとして、コンパクトシティが目指されたことが挙げられる。

具体的には、津波によって流出した JR 常磐線を内陸に移設し、新駅を中核とした新たな市街地を 3 つ形成するものである。また、「防災集団移転促進事業」を用いて沿岸部に居住していた住民を高台の新市街地に移転させることが目指された。

また、町の基幹産業であった農業を再生させるため、町が主体となって「いちご団地」を整備し産業の回復を図った。その際に、浸水したことによる塩害対策として高設養液栽

培という先進的な栽培方法が取り入れられた。また、いちごを活用した 6 次産業化にも力を入れるため、農水産物直売所の「やまもと夢いちごの郷」が開設され、新たな雇用が創出されている。

4. ヒアリングから得られた課題⁵⁶

第 1 に、復興事業の実施にかかる課題としては、ハード事業の中でも道路整備に関して遅れが生じていることが挙げられた。その要因として、復興道路整備事業の予算が付かず、財源に苦慮したという点と近隣市町村と足並みをそろえる必要があったことを指摘している。また、事業用地の確保にも時間を要していることや職員のマンパワー不足も要因として挙げられていたため、要因が多岐にわたっている。また、心のケアをはじめとしたソフト支援に関して、今後一定期間支援が必要になるという認識であったが、地区ごとに状況が違い、課題も多岐にわたるため支援方法が今後の課題になるとしている。

第 2 に、復興まちづくりに関しては、職住近接を望む一次産業従事者から「いちごの栽培はハウスの温度管理が大切であり、農地と住宅の距離は 1km が限界」「離れていると適切に農地が管理できない」といった声があがった。また、新市街地への移転にかかる合意形成に難航した花釜地区と牛橋地区は、他の沿岸地区に比べて家屋が多く残ったことが難航する要因となったと指摘している。町はそうした町民に対して、「命を守ることを最優先」とすることを理念とした「防災集団移転事業」や「災害危険区域」の設定について何度も説明を行ない、理解を深めていったとしている。

第 3 に、基幹産業である農業に関しては、壊滅的な被害を受けたストロベリーラインを内陸に移すと同時に、農業経営の合理化、農作業機械の共同保有、優良農地の集約を行うだけでなく、復興財源を活用した大型ハウスの建設、高設養液栽培の導入を町として行っている。その結果、震災前から生産者は半減しているものの、生産量は震災前の水準に回復しており、販売額においては震災前を大きく上回っているため、高付加価値化に成功している。

第 4 に、新市街地におけるコミュニティ形成に関しては、震災前の各地域に住んでいた住民が、現在、混在して暮らしていることから、近隣住民とのコミュニティ形成が難しい状況にあるとしている。町としては 2016 年度から業者に委託する「被災地コミュニティ再生支援事業」を実施しており、主に、新しく自治会ができる新市街地での自治会の組織設立・運営支援が挙げられる。また、この事業は 2020 年度まで行われてきたが、先にも述べたように今後も支援が必要であると町は認識している。

第 5 に、人口減少への対応に関しては、JR 常磐線の復旧以前はそれまで町外に通勤・通学していた住民が転出するケースが多く大幅な人口減少に結び付いたとの認識を示しているが、復旧後は宅地造成等の様々な要因によって転出に一定の歯止めがかかっている。また、移住定住促進のために町が補助金制度を創設した効果もあり、現在は人口の社会増に

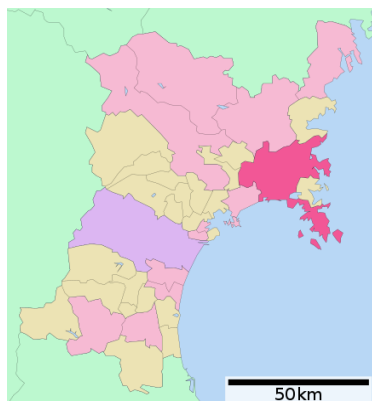
⁵⁶ 山元町企画財政課ヒアリング（2021 年 5 月 18 日）、192-197 頁。

つながっている。そのため、鉄道の復旧はストロー効果の促進につながっているわけではなく、むしろ、利便性が向上し魅力的な市街地となるプラスの要素の方が大きいと認識している。また、町民の地元購買率が低いといった課題もスーパーやドラッグストアの開業により徐々に改善が見られる。

しかし、公共交通機関の利便性に関しては、町民バスの運行に関して、「1 日の運行本数が 5 便と少ない」「JR 常磐線へのアクセスが悪い」「平日しか運行していない」などの利便性に関する不満が町に寄せられている現状であるため、原因を調査して対応していくとの見解を示している。

3-1-4 石巻市

1. 自治体基礎情報



出典：Wikipedia

石巻市は、県北東部に位置し太平洋に面した、県内第 4 位の 554.55 km²の面積を有する市である。旧石巻市・河北町・雄勝町・河南町・桃生町・北上町・牡鹿町の 1 市 6 町が、2005 年 4 月 1 日に合併して設立された。合併による広域性が石巻市の特色である。震災後は仙石東北ラインや三陸縦貫自動車道といった広域交通網が整備され、交通の利便性が向上している。

産業における特色としては、水産業や水産加工業が盛んであることが挙げられる。生産額における比率を見ると、第一次産業、第二次産業の比率が高い。具体的には、第一次産業が 4.1%（宮城県全体 1.6%）、第二次産業が 38.0%（宮城県全体 25.4%）であるのに対し、第三次産業は 57.8%（宮城県全体 72.9%）となっている⁵⁷。

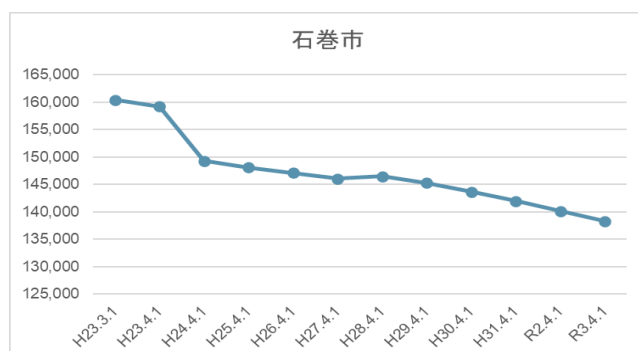
売上高（企業単位）についてみると、宮城県全体と比較した場合における石巻市の産業構造の特色としては、建設業や製造業、特に食料品製造業（水産加工業等）の比率が高いことが挙げられる。建設業の比率の高さは、東日本大震災のハード事業による影響が大きいものと推測される。後述する通り、グループ補助金受給企業の中で、水産加工業における売上回復の状況は他産業と比較して低い水準にある。

⁵⁷ 前掲「平成 30 年度宮城県市町村民経済計算」、7 頁。

2. 人口推移

石巻市は、県内第 2 の人口を抱える自治体である。東日本大震災の発災後、1 年以内に人口が大幅に減少している。仙台市への転出を中心とした県内移動が、人口減少の主たる要因となっているとみられる。

図表 3-1-4-1 石巻市の人口推移



出典：宮城県 HP「宮城県推計人口（月報）」をもとに WSD 作成

図表 3-1-4-2 石巻市における地区別人口推移（2010 年→2020 年）

地区	2010 年 10 月	2020 年 10 月	増減
石巻市全体	163210	141075	-22135
本庁（旧市域）	112683	99141	-13542
河北	11578	10252	-1326
雄勝	3994	1156	-2838
河南	16950	18918	1968
桃生	7582	6962	-620
北上	3718	2268	-1450
牡鹿	4321	2318	-2003

出典：石巻市 HP「統計書 第 3 章人口」内「1. 住民基本台帳による石巻市の人口及び

面積⁵⁸」及び「10. 国勢調査（2）各地区における人口と世帯数の推移⁵⁹」をもとに WSD 作成

地域別に人口の変化をみると、河南地区以外においては、総じて震災前の 2010 年 10 月から 2020 年 10 月にかけて人口が減少している。

3. 被害状況

図表 3-1-4-3 石巻市の被害規模

人的被害		住家被害					非住家被害		火災
死者	行方不明	全壊	半壊	一部 破損	床上 浸水	床下 浸水	公共 建物	その他	
人	人	棟	棟	棟	棟	棟	棟	棟	件
3,553	418	20,044	13,049	19,948		3,667	不明	不明	24

出典：消防庁（2021）「2011 年東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第 161 報）」より WSD 作成

4. 復旧・復興過程

石巻市における津波等の被害範囲は広域に及んだ。石巻市は、三陸地域（山地や斜面・丘陵地が多く平地が少ない地形）と、仙台湾南部地域（平地が広がる地形）の特徴を併有していることから、復興まちづくりのあり方も地域により異なるものとなった。

市街地においては、多重防御による減災が図られ、防潮堤と高盛土道路の建設が進められた。中心市街地において、商業・居住機能、都市機能の集積を図り、沿岸側の市街地には製造業・水産加工業を集積し、内陸側の市街地においては、「土地区画整理事業」及び「防災集団移転促進事業」等を行い、また公営住宅を整備した。

沿岸・半島部においては、数十年から百数十年に一度の津波（L1 津波）の対策として防潮堤を整備し、今後想定される最大級の津波（L2 津波）を想定し、高台・内陸移転（防災集団移転促進事業）を推進した。

産業の復旧・復興過程においては、水産業や水産加工業の復旧・復興、農業・観光業の復興、新産業の創出がそれぞれ重視された。

⁵⁸ 石巻市 HP「統計書 第 3 章人口 1.住民基本台帳による石巻市の人口及び面積」

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.city.ishinomaki.lg.jp%2Fcont%2F10102000%2F0040%2F3914%2Fjinkoumenseki2201new.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

⁵⁹ 石巻市（2021）「統計書 第 3 章人口 10-2 人口・世帯数（最新版）」

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10102000/0040/3914/3-10-2.pdf>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

5. ヒアリング調査の概要と得られた課題⁶⁰

震災復興計画の遅れの主な要因として、下水道工事の遅れが大きかったという。また、ハード事業は、国の事業、県の事業を待って行う必要があった。その中で、離半島部におけるハード事業は、中心部よりも時間や費用を要するため、2021 年度以降も事業費レベルで1 割弱のハード事業を残している、という。

石巻市は、自治体規模が大きく被害状況が地域により様々であったことから、特に雄勝地区において合意形成の中で住民間の利害対立が生じやすかったと考えられる。この点につき、住民説明会に本庁の職員が出席することで意見を吸収しつつ、中心部では高盛土道路や堤防を建設し、高盛土道路や堤防を建設することができない地域では高台移転を促進する方向で合意形成を促進した、という。

人口減少地域における自治組織の体制づくりに向けた取組として、市内 16 地区において、住民主導で課題解決にあたり、そこに市がフォローする「地域自治システム」作りを進めている、という。もっとも、設立が進んだのは、ヒアリング調査時点（2021 年 5 月 25 日時点）で 16 地区中 4 地区（河南、桃生、山下、北上）であった、という。そこで、雄勝・牡鹿地区においては 2022 年度の立ち上げに向け、NPO の協力を得ながら団体設立のサポートを行っている、という。また、「地域自治システム」のみでは人口の流出を止めることが困難であるため、地域で生活できる基盤や就職先なども含め、総合的に人口流出への対処を考えていく必要がある、とする。

市民の防災意識は、震災を契機に高まっているものの、震災以前は防災意識が低かったとの反省があったことから、津波の際の避難行動・避難計画を新たに策定したり、避難所の場所・避難するルートを記した防災サインを至る所に設置したりするといった施策を行っている、という。また、災害時要援護者台帳による民生委員や行政委員への要援護者情報の提供、地域防災連絡会を通じた学校と地域間の連絡を行っている、という。さらに、自動車避難せざるを得ない市民がいることから、避難道路の整備を進めている、という。

高齢化や人口流出が進行している地域における、今後の自然災害に向けた自助・共助に向けた体制作りとして、半島部における自主防災組織の設立支援が課題となっている、という。高齢化や人口流出が進行している地域の方が自主防災組織の組織率が高い傾向にあり、雄勝地区では、自主防災組織の組織率が 100%となっている、という。半島部においては、自主防災組織の設立や消防団の再編等を通じた体制作りが十分に進んでいないため、雄勝地区をモデルに体制づくりを進めていく、という。

雇用のミスマッチへの対応として、ハローワークと連携しながら合同説明会の開催や、合同で面接を行う機会の提供等を行っているものの、ミスマッチの解消は困難な状況にある、という。

グループ補助金を通じて商業の再生が図られたものの、中心市街地の再生は道半ばにある。一事業者に対して行政が支援を行うことはできないため、第三期中心市街地活性化基

⁶⁰ 石巻市復興政策部復興政策課ヒアリング（2021 年 5 月 25 日）、208-213 頁。

本計画を策定したり、復興事業として「優良建築物等整備事業」を実施したりすることで、中心市街地の再生に努めている、という。

水産業と農業における新規就業者の目標設定について、農業に関して現状値より目標値を下げているにもかかわらず水産業に関して拡大を図っている背景としては、農業の新規就業者の現状値が、石巻市まち・ひと・しごと創生総合戦略において設定した目標値を上回ったため、目標値が現状値を上回っているようにみえる形となっていること、農業よりも水産業の方が新規就業者を確保しやすいものの、現状値は、石巻市まち・ひと・しごと創生総合戦略において設定した目標値を下回っている状況にあることが挙げられる、という。

コンパクト＋ネットワークに向けた取組として、石巻中心部の市役所周辺に津波防災拠点として様々な施設を集約したり、雄勝・北上・牡鹿にコンパクトな拠点を整備したりしてきた、という。また、ヒアリング調査時点では、石巻市総合交通戦略の後期の見直し時期に入っており、国の法律の変化にあわせて、道路交通網や公共交通の見直しを図っていた、という。

3-2 被災地における人口の「多層的集中」

2-1 においてすでに論及した通り、東日本大震災の被害を受け、自治体は防潮堤の高さを受けて災害危険区域を設定し、防災集団移転促進事業により災害危険区域内の集落からの集団移転・高台移転を行った。また、土地区画整理事業により、道路、公園、河川等の公共施設を整備・改善し、土地の区画を整え宅地の利用の効率化を図った。集落単位での移転を促進し、集落を再生することを企図した防災集団移転促進事業への参加は強制的ではなく、移転の撤退が相次いだ。

五十嵐敬喜、加藤裕則、渡辺勝道による先行研究は、撤退が相次いだ要因として、「敷地選定の難航と造成工事費の高騰など⁶¹」により高台移転先での供用開始や事業終了が遅れたこと、震災以前からの人口減少により住宅の供給が十分であったことを指摘する。

撤退が相次いだ要因としては、さらに単独再建・自力再建が制度的に比較的容易であったことを挙げることができる。朝日新聞の石橋英昭氏は、以下のように分析する⁶²。大震災によって住宅等を再建した人の数は 117,600 世帯（推計）である。そのうち、行政による公的な住宅整備（防集移転、土地区画整理、災害公営住宅）が 47,600 戸分、つまり、残りの 70,000 世帯は民間賃貸住宅を借りたり、自分で宅地を探し再建したりと単独再建を行っている、と述べる。行政による公的な住宅整備が巨額な公費（主に復興交付金）を費やして行われた一方で、個人への給付（被災者生活再建支援金：3700 億、義援金：3800 億、地震保険：1 兆 2900 億）についてもかなりの規模のお金があったことが、単独再建・自力

⁶¹ 五十嵐敬喜、加藤裕則、渡辺勝道（2021）『震災復興 10 年の総点検－「創造的復興」に向けて－』岩波書店、23 頁。

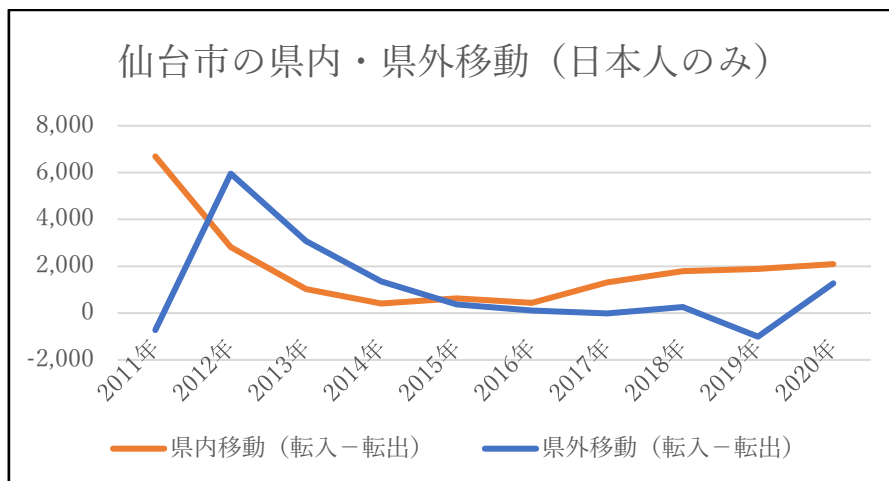
⁶² 朝日新聞社 石橋英昭様ヒアリング記録（2021 年 6 月 8 日）、222 頁。

再建のインセンティブとなったものとみられる。

被災沿岸市町村における人口減少は、内陸部の市町村よりも熾烈に進行している。もっとも、市町村内部の人口が一様に減少しているのではなく、市町村内の中心的な地域に人口が集中している。そして、ある市町村から広域圏の中心的な市に人口が集中する。その中心的な市から、あるいは、周辺に位置する地域から直接仙台及びその周辺の市町村へ人口が流出する。そして、仙台市から首都圏へと人口が流出する。石橋氏は、以上のような人口動態を、「多層的集中」と呼んでいる⁶³。人口の「多層的集中」は、平時においても見られる傾向である。しかし、東日本大震災において、単独再建・自力再建が選択された結果、人口の「多層的集中」がいったん進行したものと考えられる。

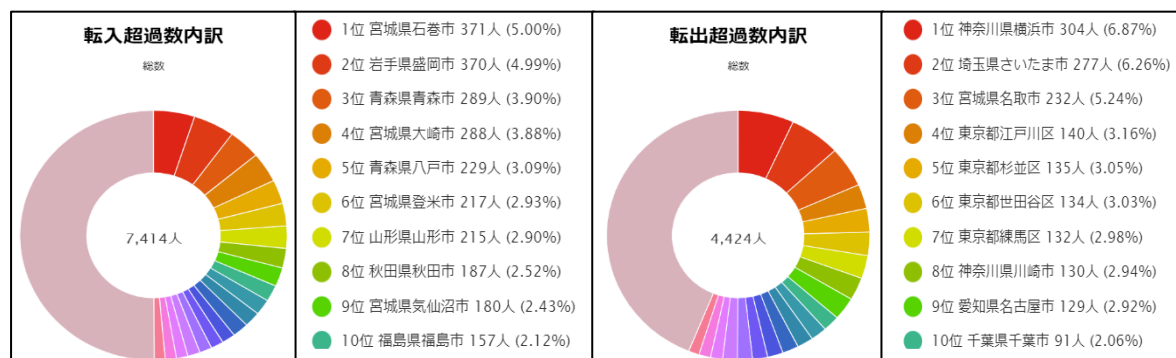
ここで、WSDが調査した4市町を、人口の「多層的集中」という観点から分析する。まず、4市町の人口が震災復興10年の中でどのように推移しているかを確認する。

図表 3-2-1 仙台市の県内・県外移動（日本人のみ）



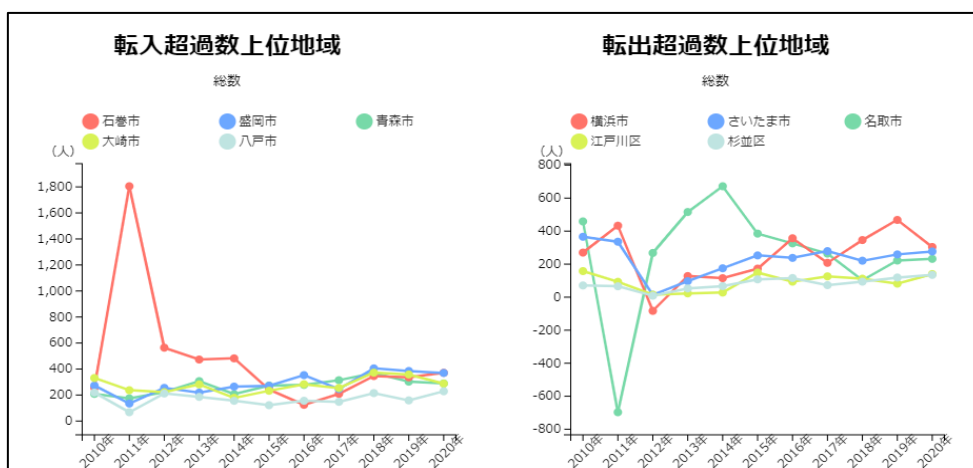
出典：宮城県 HP「住民基本台帳人口及び世帯数（年報）」をもとに WSD 作成

図表 3-2-2 仙台市の From-to 分析（定住人口）2020 年



【出典】
総務省「住民基本台帳人口移動報告」

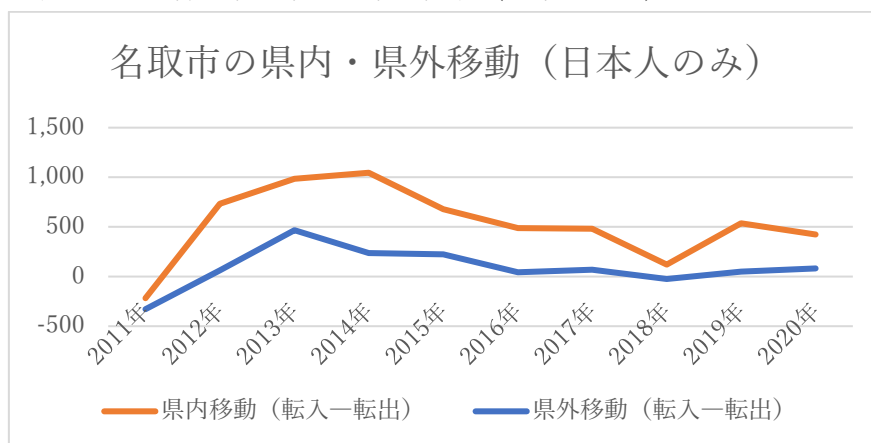
⁶³ 朝日新聞社 石橋英昭様ヒアリング（2021年6月8日）、223頁。



出典：RESAS 地域経済分析システム⁶⁴

図表 3-2-1 を見ると、仙台市においては、震災が発生した 2011 年において、県内移動による転入超過が顕著に見られた。図表 3-2-2 を見ると、その内訳として最も大きかったのが、石巻市からの転入であったことがわかる。石巻市からの転入超過は 2016 年を底として減少傾向にあったものの、2016 年以降微増傾向にある。また、震災が発生した 2011 年においては転入超過となっていた名取市が、2012 年以降転出超過に転じている。

図表 3-2-3 名取市の県内・県外移動（日本人のみ）



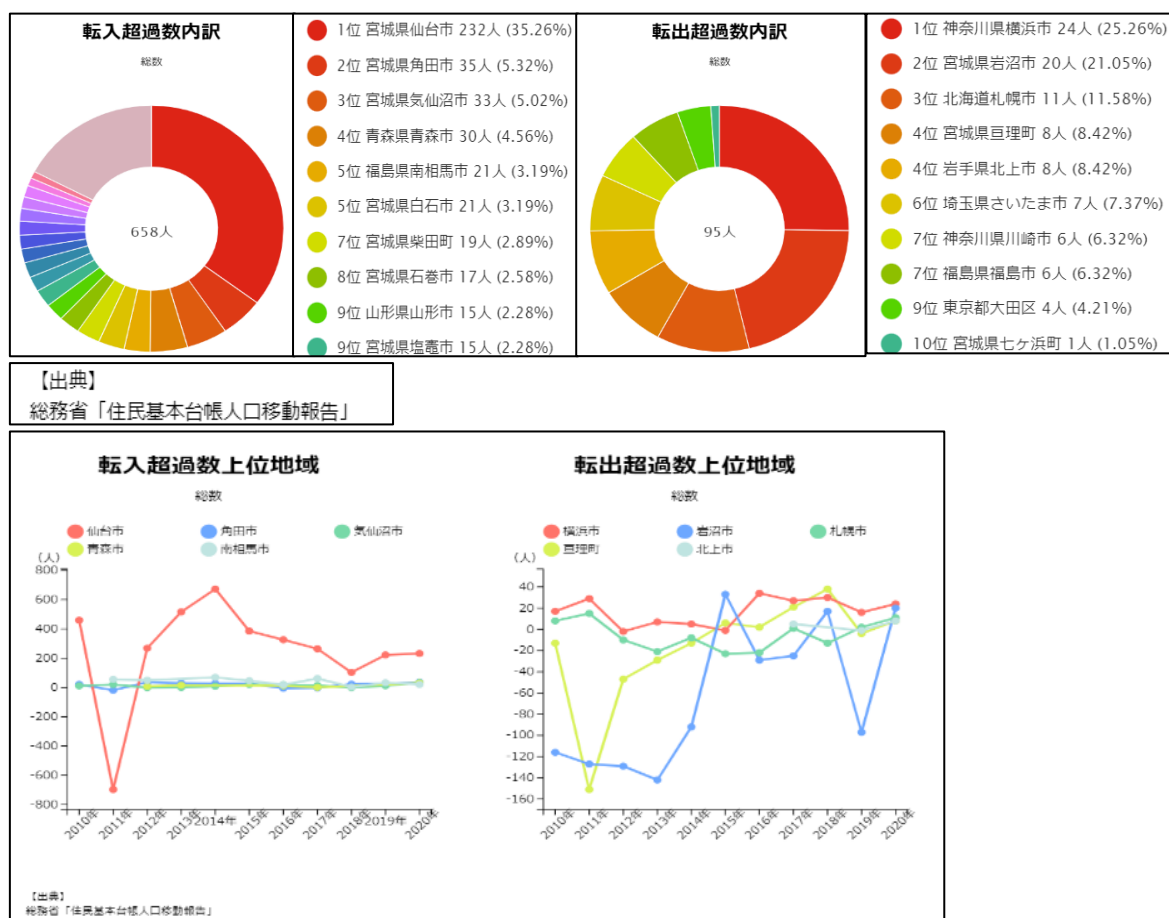
出典：宮城県 HP「住民基本台帳人口及び世帯数（年報）」より WSD 作成

⁶⁴ RESAS 地域経済分析システム「From-to 分析（定住人口）宮城県仙台市」

<https://resas.go.jp/population-society/#/fromTo/4/04100/2/1/1/2020/5.333900736553437/41.42090017812787/142.29371418128918>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

図表 3-2-4：名取市の From-to 分析（定住人口）2020 年



出典：RESAS 地域経済分析システム⁶⁵

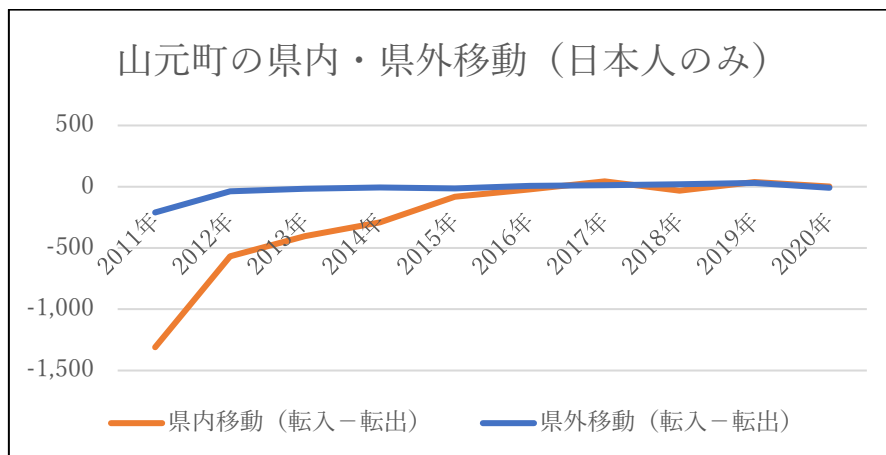
図表 3-2-3 を見ると、震災の発生した 2011 年において県内移動における転出超過が生じていたものの、2012 年以降には転入超過に転じている。図表 3-2-4 を見ると、転入超過の内訳としては、仙台市が大半を占めている。震災の発生により仙台市に人口が転出し、その後閑上以外の地域への転入が進んだものと考えられる。宅地ストックが存在し、また、仙台市のベッドタウンであることから、転入が促進されたものと推測される。

⁶⁵ RESAS 地域経済分析システム「名取市の From-to 分析（定住人口）2020 年」

<https://resas.go.jp/population-society/#/fromTo/4/04207/2/1/1/2020/5.333900736553437/41.42090017812787/142.29371418128918>

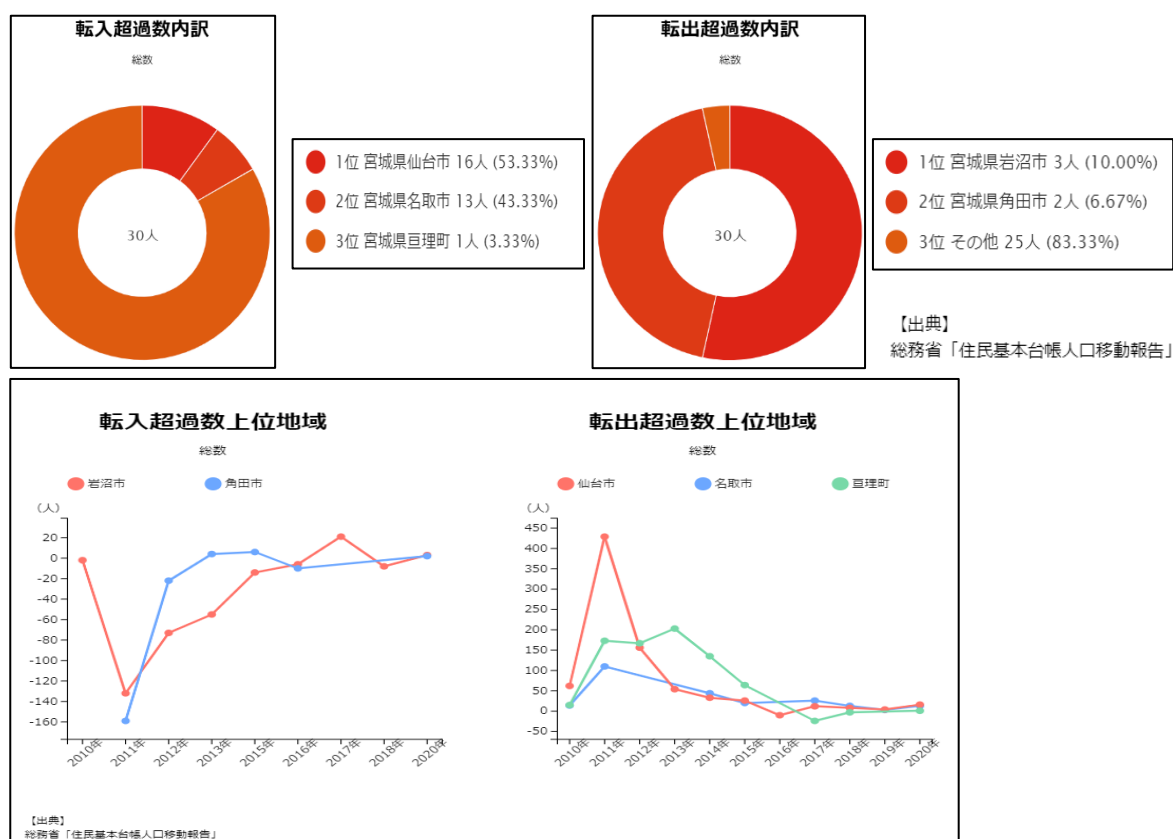
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

図表 3-2-5 山元町の県内・県外移動（日本人のみ）



出典：宮城県 HP「住民基本台帳人口及び世帯数（年報）」をもとに WSD 作成

図表 3-2-6 山元町の From-to 分析（定住人口）2020 年



出典：RESAS 地域経済分析システム⁶⁶

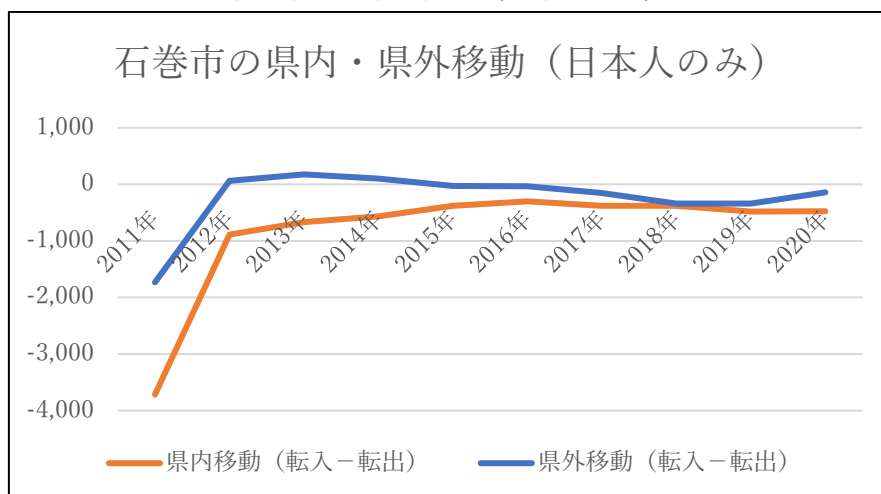
⁶⁶ RESAS 地域経済分析システム「山元町の From-to 分析（定住人口）2020 年」

<https://resas.go.jp/population-society/#/fromTo/4/04362/2/1/1/2020/5.333900736553437/41.42090017812787/142.29371418128918>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

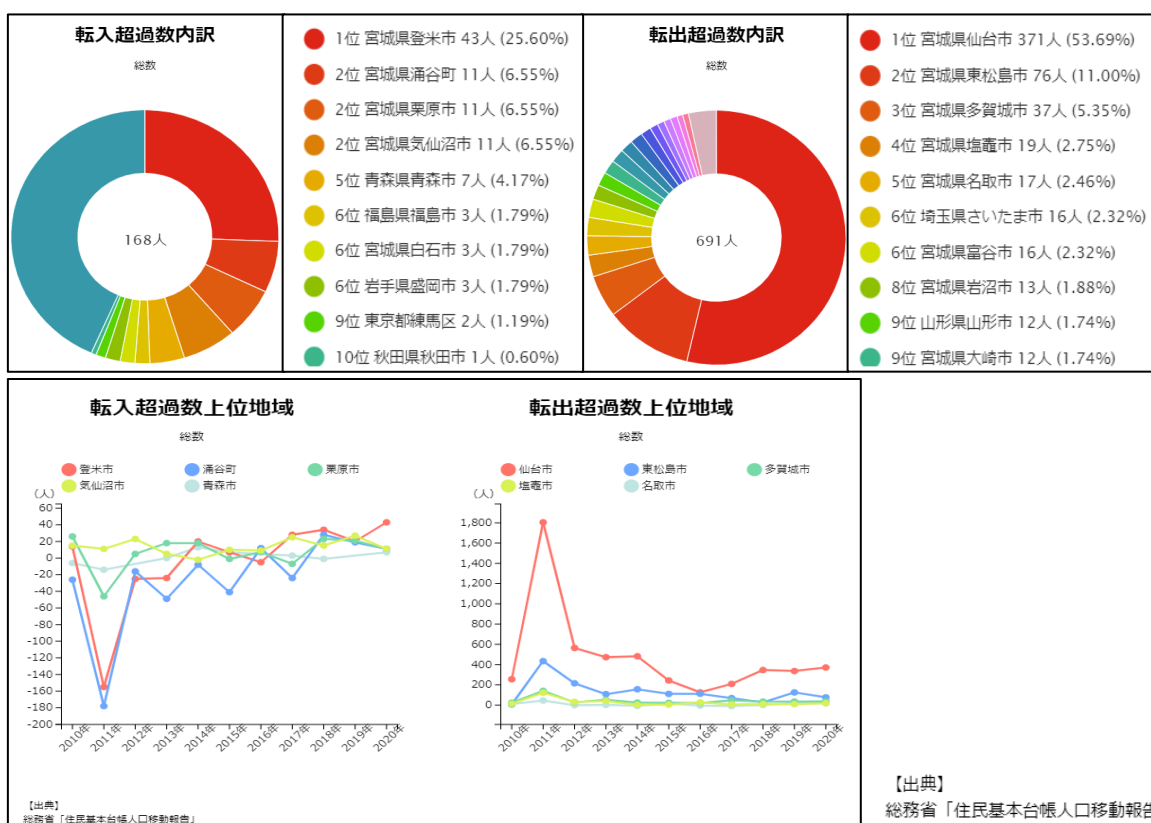
山元町においては、図表 3-2-5 を見ると、震災後数年間、県内移動による転出超過が生じている。図表 3-2-6 をみると、転出超過の内訳としては、仙台市、名取市、亶理町が上位となっている。震災直後の 2011 年においては、仙台市への転出が多かったものの、2012 年から 2016 年にかけては名取市への転出が仙台市への転出を上回っている。

図表 3-2-7 石巻市の県内・県外移動（日本人のみ）



出典：宮城県 HP「住民基本台帳人口及び世帯数（年報）」をもとに WSD 作成

図表 3-2-8 石巻市の From-to 分析（定住人口）2020 年

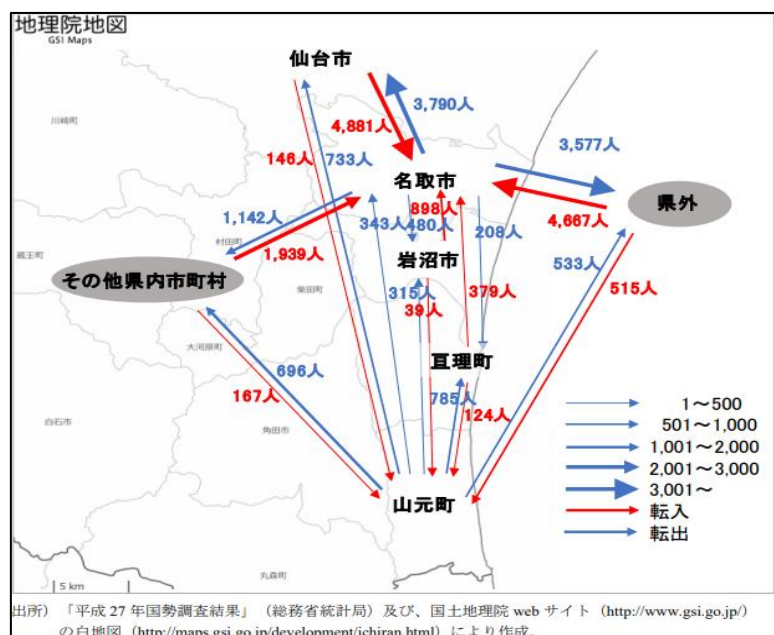


出典：RESAS 地域経済分析システム⁶⁷

石巻市においては、図表 3-2-7 を見ると、震災以降、県内移動による転出超過が継続しており、図表 3-2-8 を見ると、その大半が仙台市への転出によるものであることが窺える。また、仙台市以外への転出としては、東松島市、多賀城市、塩釜市、名取市が上位となっている。転入に目を映すと、震災直後は、気仙沼市に対して転入超過となっていた他は、転入超過数上位地域の中でも転入超過がみられなかったものの、震災発生から数年が経過した以降は、登米市、気仙沼市、栗原市等、県北の地域からの転入が見られる。

三菱総合研究所によると⁶⁸、上記の4市町における人口動態は、以下の図表3-2-9及び3-2-10のように図式化することができる。

図表 3-2-9 名取市・山元町の周辺地域における震災前後の居住地の変化（2010 年→2015 年）



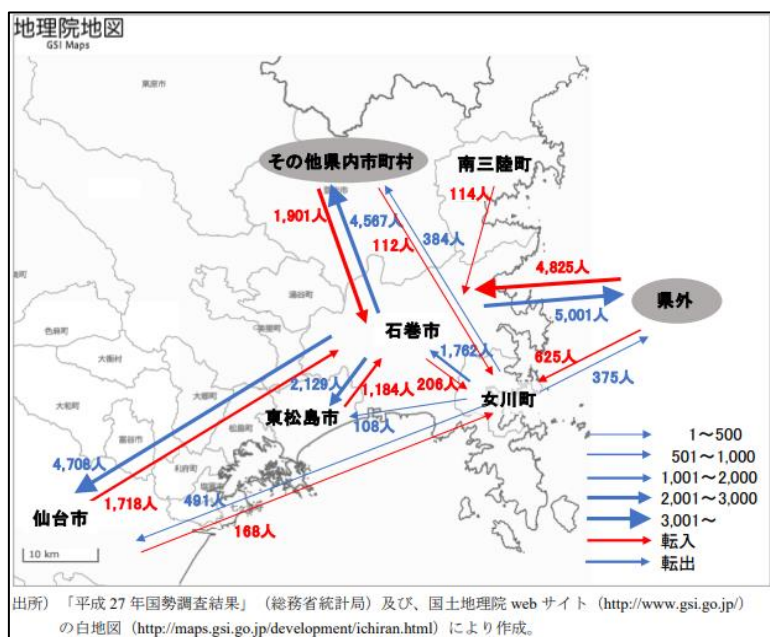
出典：三菱総合研究所（2018）「平成 29 年度復興状況の把握のための統計データベース更新及び充実等に関する調査事業報告書」49 頁、図表 28 名取市・山元町の周辺地域における震災前後の居住地の変化（2010 年→2015 年）

⁶⁷ RESAS 地域経済分析システム「石巻市の From-to 分析（定住人口）2020 年」

<https://resas.go.jp/population-society/#/fromTo/4/04202/2/1/1/2020/5.333900736553437/41.42090017812787/142.29371418128918>
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

⁶⁸ 三菱総合研究所（2018）「平成 29 年度復興状況の把握のための統計データベース更新及び充実に関する調査事業報告書」、49,50 頁。
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/houkokushoH29.pdf>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

図表 3-2-10 石巻市・女川町の周辺地域における震災前後の居住地の変化（2010 年→2015 年）



出典：三菱総合研究所（2018）「平成 29 年度復興状況の把握のための統計データベース更新及び充実等に関する調査事業報告書」50 頁、図表 29 石巻市・女川町の周辺地域における震災前後の居住地の変化（2010 年→2015 年）

以上のデータ及びヒアリング調査により得られた知見等を踏まえると、4 市町における人口動態に関しては、次のように概説することができる。

仙台市は、首都圏との関係において人口の社会減が進行しているものの、県内の他の市町村との関係において人口の社会増がみられ、全体としては人口が社会増となっている。名取市は、人口が大幅に減少した閑上地域を抱える。しかし、閑上以外の地域では概ね人口が増加している。単独再建・自力再建に必要な宅地ストックを有していること、仙台市とのアクセスが良好であることなどが、その要因とみられる。閑上と他地域との人口動態の相違の背景には、職住近接を求める漁民等の多寡や、住民説明会の場において防潮堤建設が論点化される程度等に左右された可能性があると考えられる。山元町は、亘理町や仙台市等に人口が流出し、震災直後に人口が大幅に減少した。もっとも、近年において、県内移動がマイナスからゼロに近づいている。石巻市は、広域圏の中心であり、周辺の市町村からの転入がみられるものの、仙台市への転出が多く、市全体としては人口が減少している。石巻市の復興過程において、中心市街地の復旧が重視されたものの、中心市街地以上に新蛇田地区に人口が集中したり、離半島部等における復旧が相対的に遅れて人口が減少したりといった経過を辿った。

東日本大震災以降、山元町や石巻市中心市街地においてコンパクト化が図られた⁶⁹。一見すると、山元町においてコンパクト化が人口の社会減を鈍化させ、有効な結果を示したものである。しかし、山元町における人口の社会減が鈍化した原因としては、むしろ転出が減少したことによるところが大きい⁷⁰。また、石巻市においては、IC 周辺の新蛇田地区における人口集中が進展したのに対し、中心市街地におけるコンパクト化は十分に進展しなかった⁷¹。

3-3 人口減少と復興の遅れ

東日本大震災では、被災自治体において復興の進捗に差が生じることとなった。本 WS での比較対象 4 自治体のうち、復興が早期に完了したのは仙台市と山元町であり、復興計画が当初のものより遅延した自治体は名取市と石巻市である。ただ、復興のゴールを一義的に定めることは困難である。自治体側で復興達成宣言を明確に行っているのは、宮城県内で唯一名取市のみである⁷²ことから、いかに復興が長期化し、完了の定義づけが難しいかが窺える。その理由として、今回の震災が津波被害により人々の生活の基盤まで根こそぎ奪ったことが考えられる。生活基盤の再建に向けては、単に住居やまちというハード面にとどまらず、生業の再建はもちろん、周囲の人との人間関係や生きがいといった心理的な部分へのケアといったソフト面での取組まで求められる。生業の再建は設備復旧の後に、販路や担い手といった震災前からの構造的な問題が立ちはだかることに加え、ソフト面での取組は定量的な評価がそもそも困難である。こうした理由から、生活基盤の再建には長

⁶⁹ 山元町（2011）「山元町震災復興計画（第 5 次山元町総合計画）」8 頁は、「土地利用の基本的な方針として、（中略）コンパクトなまちづくりを目指します。」と述べている。

<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/1079.pdf>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

また、石巻市（2011）「石巻市震災復興基本計画」18 頁は、「中心市街地エリアは、河川堤防と一体となったまちづくりを基本とし、新たな土地活用の手法を導入しながら市街地再開発等を行い、商業業務機能や居住機能のほか、多様な都市機能を集積させ」と述べている。「コンパクト化」という表現は、明示的に用いられていないものの、実態としてはコンパクト化を図ったものと評価することができる。

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/7742/7742.html>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

⁷⁰ 前掲「住民基本台帳人口及び世帯数（年報）」によれば、山元町における転出者数は、2011（平成 23）年（1,916 人）から 2019（令和元）年（331 人）まで一貫して減少している。2017（平成 29）年には、純転入者数（転入者数－転出者数）がプラスに転じているものの、転入者数の増加は 2011（平成 23）年（432 人）から 2017（平成 29）年（450 人）にかけ、18 名の増加にとどまっている。

⁷¹ 石巻市（2021）「第 2 次石巻市総合計画基本構想（答申案）」47 頁は、「中心市街地から離れた石巻河南インターチェンジ周辺などに商業機能の集積が進み、買物客などの人の流れも大きく変化しており、中心商業地の吸引力が低下し、まちなかの賑わいが感じられなくなっています」と述べる。

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/0030/0031/0032/20190516093546.html>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

⁷² 「東日本大震災 10 年 復興再考 社会の行方（1）尺度／被災者の「心」量れず」（『河北新報』2021 年 3 月 8 日付）

い時間を要するうえに、そもそも終わりが定義しづらいといえる。そこで、ここでは復興計画が延長した名取市・石巻市と、そうでなかった仙台市・山元町を比較し、延長の要因を検討する。

<復興事業の実施主体をめぐる検討>

復興事業が延長した要因について、先に述べたハード、産業、ソフトの各種事業の検討に入る前に、復興政策全体の過程について、実施主体の視点から包括的に述べる。東日本大震災では事業実施をめぐり、実施主体である市町村に大きな負担がのしかかっていた。そこで、個別事業ごとの延長の要因を述べる前に、こうした事業全体の過程そのものに共通する延長の要因について検討、整理を行う。

平時の国の政策実施過程は、中央省庁が政策立案と財源の配分を行い、これに応じ市町村が実施を担い、県は個別市町村が実施できない広域的事務の実施と、財源配分などにおける国と市町村の窓口機能を果たしている。しかし、災害時には罹災証明書の発行などの突発的事務が、市町村の通常事務に加わる。また小原（2015）が指摘するように、災害時の復旧・復興事務に関して、災害対策基本法は第2条2号で防災を「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう。」と定義したうえで、第5条1項において、市町村の果たすべき役割を「基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、（中略）防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。」と定める。これは同法第4条において、都道府県の役割を「市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する。」と定めているのに比べて重く、一次的な防災ならびに災害発生時の取り組み主体は市町村であると読み取れる⁷³。また、復旧後の復興フェーズにおいても、東日本大震災復興基本方針で「東日本大震災からの復興を担う行政主体は、住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村が基本となるものとする⁷⁴」と定められているように、復興計画の策定や復興に関わる事務の主体は市町村となった。東日本大震災では、平時からの枠組みと震災後の決定の2つの要因から、災害復旧から復興までのフェーズを一貫して市町村が主体となって担うこととなった。特に復興計画や復興事業は震災被害の甚大さに伴い、政策領域が多岐に渡ることとなり、職員負担を増大させた。2014年に実施された「東日本大震災学術調査に係る被災自治体職員アンケート⁷⁵」によれば、「通常業務に災害関連業務が加わった」と答えた職員が55.2%いたのに対し、「従来業務から災害

⁷³ 小原隆治（2015）「序章 東日本大震災と自治体」小原隆治・稲継裕明編『大震災に学ぶ社会科学 第2巻 震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、23頁。

⁷⁴ 前掲「東日本大震災からの復興の基本方針」、1頁。

⁷⁵ 松井望（2015）「第3章 自治体の震災対応と職員意識」前掲『大震災に学ぶ社会科学第2巻 震災後の自治体ガバナンス』、74頁。なお、対象は被災3県（岩手、宮城、福島）内の沿岸部37市町村勤務の課長級職員で、1325名のうち有効回収数1018（有効回収率76.8%）であり、原則郵送調査法にて実施。

関連業務に移行した」と答えた職員は 36.6%にとどまり、職員の半数以上が非ルーティン業務に専従したわけではなく、既存の業務と並行して災害関連事務に取り組むことになっていたのである⁷⁶。さらに、自治体内での部署をまたぐ連携が求められ、平時の縦割り型の分業が機能しづらい状態を招いたことも自治体職員の負担となった。

さらに東日本大震災特有の事象として、復興庁の存在と復興事業のメニュー化、そして巨額の財政支援が挙げられる⁷⁷。復興政策の決定過程においては、あらかじめ復興予算の総額を定めるのではなく、市町村の個別請求を精査する形がとられた。被災程度が軽く、行財政規模が大きく、政策立案の余力を有する自治体が早い者勝ちに予算を獲得すれば、被災程度が重く、行財政規模の小さい自治体による予算要求が通らない可能性が懸念されたためである。さらに、災害規模や、持続可能性の課題に苦慮する自治体の財政負担の大きさを鑑み、巨額の復興資金を用意したうえで、復興事業をメニュー化して現地自治体を選択する形式をとった。そのため、県を介さず復興庁を窓口として、国と市町村が直接に交渉を行う異例の事態となった。各省の事業が平時と同様に県を介して市町村に降りてくる中で、同時に復興庁と直接的なやりとりを求められることとなり、複線的なトップダウンの政策決定が市町村にのしかかっていた。さらに、このような状況下において県とのやりとりも行われていた。県も防潮堤建設など独自の復興政策を展開したことに加え、がれきやごみ処理、国道整備等の広域的事業を担っていた。「東日本大震災学術調査に係る被災自治体職員アンケート」によれば、沿岸部 37 市町村の職員の回答は、各省庁や出先機関と比較しても、県との接触頻度が震災後 1 か月後と 3 年後の両時点において最も高いとのことだった⁷⁸。つまり、県との調整業務が国との調整にとってかわったわけではなく、むしろ従前の県との調整業務に加え、国との不慣れな直接調整業務が市町村職員にのしかかっていたことが窺える。こうした中で、自治体にはさらに住民との合意形成が求められていた。阪神・淡路大震災で住民意向の反映を実現すべく導入された、二段階方式での都市計画決定⁷⁹が、東日本大震災でも同様に、住民の意見集約組織である復興まちづくり協議会を通じて被災地各地で行われた。この合意形成の動きについては、後述するハード事業の要因検討においても詳述する。

これらの実施事務の集中、所掌分担や財源の配分をめぐる調整業務、復旧・復興事務の総合化や組織内連携の不足が、従前からの職員数や財源の減少、さらに一部自治体では平成の大合併によるリソース削減によりひっ迫していた行政機能に、追い打ちを加えることとなった。中には南三陸町のように行政機能そのものが津波被害により喪失した自治体もあった。結果として、行政機能のキャパシティを大幅に上回る負担が市町村に加わることとなった。後述する事業ごとの要因もさることながら、以上の要因が行政を圧迫していた

⁷⁶ 前掲「第 3 章 自治体の震災対応と職員意識」、75 頁。

⁷⁷ 前掲「第 17 章 復興政策の実施において現れた制約条件」、269 頁。

⁷⁸ 前掲「第 3 章 自治体の震災対応と職員意識」、83 頁。

⁷⁹ 野崎隆一（2014）「まちづくり協議会と合意形成 阪神・淡路と東日本における合意形成の事例と当事者」『復興 特集 東日本大震災・復興まちづくりの課題』通巻第 9 号、Vol.5 No.3、3 頁。

ことも、事業全体の遅れに寄与したといえる。

<ハード事業をめぐる検討>

個別事業については、まずハード事業について検討する。まず A) 事業決定・着手後のフェーズと、B) 事業決定までのフェーズで分類する。A) の事業決定後のフェーズについては、被害規模の大きさはもちろんのこと、入札不調が発生したことも工期の延長に寄与している。復興事業による建設需要の高まりにより、建設市場は建設業者の供給過多から一転、建設需要が供給を大きく上回ったことに加え、技術者、技能者等の人材不足と生コンクリート等の建設資材が不足し、それに伴う人件費や資材価格の上昇、さらに円安による輸入資材の高騰も後押しし、入札不調が被災地で相次いだ⁸⁰。2011 年 12 月の発注件数に対する入札不調の割合は、岩手県で 16%、宮城県 42%、福島県 51%、となっており、前年度の入札不調の発生割合である 3%（岩手県）、7%（宮城県）、5%（福島県）と比較して増加傾向にあった⁸¹。特に市町村別に見ると、2011 年 10 月から翌年 9 月まで、宮城県内では復興計画が延長した石巻市において 50.6%の入札不調割合であり⁸²、これは離島や半島部での工事に時間や費用がより多くかかってしまう中、石巻市がそのような離島や半島を多く抱えていたことによるものと思われる。

B) の事業決定までに至るフェーズのうち、ボトルネックとして挙げられるのは制度上の制約と合意形成である。

制度上の制約については、名取市閑上地区のように、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の併用ができず、後述する合意形成上の制約となった事例が存在する⁸³。一方で、事業の併用については、東松島市野蒜地区のように、新潟県中越沖地震の際に新潟県に職員が派遣され、併用型での推進に関するノウハウを有していた職員がいたために、スムーズに併用型の復興まちづくり事業を実行できた事例⁸⁴も存在する。このように、復興に関する事務が多岐に渡ったために、平時の縦割り型の分業体制では看過されてきた制度間の整合性をめぐる問題や、災害時に特殊な運用を迫られた際に生じた運用上の制約が存在していた。こうした問題に対しては、東松島市野蒜地区の事例のように、平時の運用と有事の運用をどれだけシームレスにつなぎ、その乖離を軽減できるかが重要なカギといえる。

⁸⁰ 斉藤由里子（2014）「震災からの復興と入札不調」『金融市場』2014 年 10 月号、1 頁。

<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/f1410sea.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

⁸¹ 国土交通省（2012）「復旧・復興事業の円滑な施工確保のための取り組みについて」『建設マネジメント技術』経済調査会、2012 年 4 月号、51 頁。

http://kenmane.kensetsu-plaza.com/bookpdf/156/ai_01.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

⁸² 会計検査院 HP「国会及び内閣に対する報告（随時報告）」内「東日本大震災からの復旧・復興事業における入札不調について」

<https://report.jbaudit.go.jp/org/h24/ZUIJ11/2012-h24-Z1007-0.htm> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

⁸³ 内田龍史（2019）「第 6 章 宮城県名取市・岩沼市における住環境の復興過程」吉野英岐・加藤眞義編『震災復興と展望 持続可能な地域社会を目指して』有斐閣、165 頁。

⁸⁴ 前掲「第 12 章 住まいの復興事業とまちの再生」、182,183 頁。

合意形成については、事業メニューの多様さという背景に注目すべきであると考え。阪神・淡路大震災では 20 地区すべてが土地区画整理事業によって復興がなされているのに対し、東日本大震災では 435 地区のうち、58 地区が土地区画整理事業、19 地区が津波復興拠点整備事業、276 地区が防災集団移転促進事業、82 地区が漁業集落防災機能強化事業によって復興がなされている⁸⁵。被災した地区の復興に際しては、どの事業を選択するのかが、住民や行政の側に問われることとなったため、復興事業に関して合意形成の必要性和事業全体に対する影響力が強くなったと考えられる。阪神・淡路大震災の頃より、復興まちづくりにあたっては「復興まちづくり協会」という意見集約体で住民の意見を集め、その後に行政とまちづくりの方針を巡り合意形成を行うという二段階の意思決定の仕組みが残っていた。この流れに沿って、住民間での合意形成上の問題点と、住民行政間での合意形成の双方について指摘していく。

名取市閑上地区では、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業による現地再建を巡って意見が対立した。意向調査では現地再建希望者が上回った。一方、行政側では閑上地区が市の顔であることから現地再建を固持し⁸⁶、両事業の併用についても、事業間での補助に関する格差や計画人口密度要件といった制度上の要因も重なり、併用を盛り込んだ計画の策定までに時間を要した⁸⁷。併用が叶わない中で、5000 人規模の地区住民が同じ方向を向くことが困難であったこと、また、閑上地区がベッドタウンとしての性質も併せ持っていたため、住民間の就業形態も第一次産業から第三次産業まで多様であり、移転と現地再建を巡る意向もなかなか一枚岩とならなかったことといった要因が存在する⁸⁸。こうした住民間の合意形成上の課題に加え、行政の度重なる計画変更と遅れが住民との信頼関係構築に悪影響を与え、合意形成をより困難にした⁸⁹。

同様に復興が遅れた石巻市雄勝地区では、集落中心部住民と浜住民の間で、防災集団移転促進事業をめぐる意向の食い違いが存在した。石巻市本庁は、旧石巻市街地以外では高台移転による再建方針を示し、意見集約や合意形成を各総合支所に委ねた⁹⁰。雄勝総合支所では中心部から離れていたこともあり、早期に石巻市が提示した復興方針を具体化させなければ取り残されてしまうという危機感が生じていた⁹¹。住民側でも、浜住民は被害規模が集落中心部より軽微かつ漁業従事者が多かったことを背景に、沿岸部での早期現地再建を急いでいた。集落中心部の復興事業は、防災集団移転促進事業の要件により移転元地

⁸⁵ 石川幹子（2012）「復興まちづくりの特質と課題（特集 東日本大震災：持続可能な社会に向けた復興へ）」『学術の動向：SCJ フォーラム』第 11 号、10 頁。

⁸⁶ みやぎ震災復興研究センター・綱島不二雄・塩崎賢明・長谷川公一・遠州尋美編（2019）『東日本大震災 100 の教訓 地震・津波編』クリエイツかもがわ、196 頁。

⁸⁷ 同上、165,166 頁。

⁸⁸ 名取市企画部政策企画課ヒアリング記録（2021 年 5 月 11 日）、181,182 頁。

⁸⁹ 前掲「第 6 章 宮城県名取市・岩沼市における住環境の復興過程」、166 頁。

⁹⁰ 前掲『東日本大震災 100 の教訓 地震・津波編』、199 頁。

⁹¹ 同上、199 頁。

への居住を制限されることに反対する一部住民が現地再建を主張したことに加え、移転候補を巡っても住民間の意向が食い違った。さらに中心部の防潮堤の高さをめぐっても意見が対立していた。このような中で、早期の事業決定を望む総合支所が浜住民と一体となり、一刻も早く移転事業と防潮堤建設を実現すべく、中心部住民を復興まちづくり協議会から締め出すという結果になってしまった⁹²。住民間の被害態様の違いに加え、早期の決定圧力が住民と行政の双方にのしかかっていたこと、さらに地縁組織を下地にした復興まちづくり協会という意見集約体が上手く機能しなかったことも要因として挙げられる。

反対に山元町と仙台市では、行政あるいは首長によるトップダウン型の決定が機能した。山元町では齋藤俊夫町長が、JR 常磐線の線路とともに内陸部移転する形でのコンパクトシティ造成案を主張し、外部コンサルタント等の支援もあり、内陸部と沿岸部の住民間対立を受けながらも強力に移転およびコンパクトシティの造成を推進していった⁹³。仙台市では「きめ細やかな相談対応」により住民の意向把握に努めた⁹⁴ことがスムーズな移転を可能にしたとされ、ヒアリング調査⁹⁵でもその点が認められた。

一方で、仙台市では「住民の意向にかかわらず、市が集団移転を強く推進」するという方針のもと、十分な住民合意を経ず、結果として住民の意向が割れたまま移転を進めたという指摘⁹⁶もあり、合意形成については地区ごとに見解が分かれているものと思われる。それよりも震災前から地下鉄東西線の開通に合わせ、機能集約型まちづくりに震災前から取り組み、その過程で行われた土地区画整理事業が移転先の選定に当たり有利に働いたという指摘⁹⁷およびヒアリング調査⁹⁸での言及がむしろ大きな要因ではないかと考えられる。

他の自治体も加えて、文献調査から合意形成がスムーズに進んだ要因を挙げると、東松島市のように震災前からの合併協議において、住民と行政が協働してまちづくりや行政運営の方針を考えており、両者の信頼関係が構築されていた事例が存在する⁹⁹。また、南三陸町歌津地区の移転事例や、石巻市中心市街地の再建事例のように、住民のコミュニティが合意形成に寄与した事例も存在する。前者では古くからの契約講を下地とした復興まちづくり協議会が、当初の移転候補地の賛成住民と反対住民らの最終的な合意形成の場とし

⁹² 松原久（2017）「平成の大合併」地域における災害復興過程の問題とその特質―石巻市雄勝町の事例」『社会学年報』東北社会学会、46号、63頁。

⁹³ 前掲「都市調査報告⑰ 東日本大震災からの復興と自治―自治体再建・再生のための総合的研究―」、155頁。

⁹⁴ 内閣府 HP「災害復興対策事例集 事例集Ⅱ-4」、73頁。

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/pdf/jirei4.pdf>

【最終閲覧日：2022年1月20日】

⁹⁵ 仙台市まちづくり政策局防災環境都市推進室ヒアリング（2021年6月15日）、242頁。

⁹⁶ 前掲『東日本大震災100の教訓 地震・津波編』、56,57頁。

⁹⁷ 前掲「災害復興対策事例集 事例集Ⅱ-4」、73頁。

⁹⁸ 仙台市まちづくり政策局防災環境都市推進室ヒアリング（2021年6月15日）、242頁。

⁹⁹ 室崎益輝（2021）「第18章 平成の大合併は復旧と復興に何をもたらしたか」ひょうご震災記念21世紀研究機構『総合検証 東日本大震災からの復興』、285,286頁。

て機能した。また、町も同席することで、合意形成と移転に向けた活動に正当性を与え、推進させることができた¹⁰⁰。後者では震災前から、石ノ森萬画館の運営とまちおこしを担う「まちづくりまんぼう」という第三セクターに加え、震災直後からの「朝のミーティング」と呼ばれる、商店街住民同士の互助組織を下地とした住民コミュニティが掛け合わさることで、住民間の合意形成をスムーズにした。さらに、「まんぼう」を窓口とした外部支援者の円滑な受け入れと、外部支援者の中にいたファシリテーション経験や行政内部の情報に通じたコンサルタントや学識経験者が円滑な会議と意思決定を後押ししている¹⁰¹。

合意形成についてまとめると、行政に内在する制度的制約や早期の再建圧力の上に、住民間の被害態様や就業形態の違いが加わり、住民行政間や住民間での分断をもたらした。合意形成が難航すると、自身の意向がなかなか反映されない、あるいは、遅々として進まない事業や行政の姿勢に不信感を持った住民が自力再建を選び、地区や自治体の外へ移転してしまう。これにより人口流出を加速させてしまい、より一層復興を困難にしてしまう。制度上の制約の検討でもふれたが、こうした合意形成の遅れを解消したのは、震災前からの蓄積、すなわち、平時から形成されていたコミュニティや、行政側の事業進行、あるいは行政と住民の協働を通じた信頼関係である。平時とは異なり二段階方式の意思決定が求められる中では、被災直後の住民は明日の命をつなぎ、自身の生活を一刻も早く立て直すことで必死となり、合意形成に際して寛容あるいは自省的な議論を行うことがどうしても難しくなる。そのような状況下で合意形成が住民側にいきなり有事だからと丸投げされると、多大な負担がかかってしまう。行政と住民の関係でも、行政職員にファシリテーションの経験が不足する中、両者の意見をすり合わせることは困難となる。「創造的復興」や「人命最優先」を目指す行政の方針と、「従前の生活形態」を重視する住民との間ではどうしてもすれ違いが大きい。そのため、平時から両者の間に信頼関係が構築されていない場合には、行政目線では住民は自分勝手な主張をしているように映るであろうし、住民側には行政が自分たちの生活を破壊するような方針を押し付けているように映ってしまう。こうした中で、無理に復興の早期化を提唱しても、いびつな形での復興につながってしまう。山元町ではトップダウンによるコンパクトシティ型の復興まちづくりが進展した。その一方で、十分な合意形成にこぎつけない中で進められた事業の影響で、コミュニティや生活文化の衰退、さらには事業後一定期間の人口流出をもたらしたとされる¹⁰²。

<産業・生業の再建をめぐる検討>

ここまで述べてきた復興政策全体に関わる行政体制上の制約要因と、優先的かつ大々的に行われたハード領域における、事業の延長とその要因は、その他の事業領域に波及する

¹⁰⁰ 今井良広・金川幸司・高田篤（2018）「合併旧町のレジリエンス」『経営と情報』第30巻第2号、8,9頁。

¹⁰¹ 荻谷智大・姥浦道生（2013）「震災復興初期期における住民主導型まちづくりの発動プロセスに関する一考察」『日本都市計画学会都市計画論文集』第48巻第3号、837-842頁。

¹⁰² 前掲『東日本大震災100の教訓 地震・津波編』、197頁。

形で遅れを生じさせた。ただ、産業・生業の再建とソフトの領域においても、復興が遅れるに至る個別的な要因が少なからず存在している。以下に、それらの個別要因についての分析を行う。

産業・生業の再建が遅れた要因については、産業全体の構造的な課題が震災の被害及び復興の遅れにより発生または加速したことで、それに対する対処が十分でなかったことが考えられる。外生的な要因としては、魚種の変化や貝毒の発生といった環境の変化が挙げられる。

内生的な要因については、岩手県の被災事業所復興状況調査を見ると、2014年8月以降、事業所が掲げる課題の上位3つが、「顧客・取引先の減少又は販路の喪失」「業績の悪化」「雇用・労働力の確保が困難」となっている¹⁰³。

「雇用・労働力の確保」については、従前からの人口減少、特に、生産年齢人口の減少を機に、東北地方の第一次産業は、担い手の高齢化と若い世代の不足に苦しんでいた。こうした中で、復興事業による移転は次の2つの形で、担い手の減少に作用している。

1つ目は地区外、あるいは自治体外への移転により、そもそもその地区における従事者が減ってしまったことである。

もう1つは沿岸部からは移転したが、地区内あるいは自治体内にとどまっている場合である。これに関しては、第一次産業従事者が従前の場所で職を営みつつも、住まいだけは別の場所に移転し、職住分離が進んだ形である。職住分離で大きな影響を受けたのは、従事者の中でも高齢者である。職住分離が進むと、農業、水産業ともに、急な天候変化の対応や、繁忙期での一時的帰宅に時間を要することになる。そして、高齢者ほどこうした移動に伴う体力的コストを苦にし、リタイアすることとなる。さらに、水産業に関しては沿岸部集落の住民が一体となって行っていたことに加え、漁業権が集落内に居住する漁家に与えられている。震災時の特例として、集落外に移転した場合は仮設住宅への入居が要件となっているため、自力再建等の手法で再建した場合には漁業権が認められないことになる¹⁰⁴。そのため、農業や水産業では担い手の減少に拍車がかかることとなった。

「販路の喪失」については、東北地方では第一次産業や製造業のサプライチェーン全体における川上を担う工場が立地していた。これが震災によって寸断し、日本全体のサプライチェーンにおける川上部分が一時的に機能を喪失したのである。これにより日本全体では東北地方以外の調達先を確保しようとする動きが強まり、復旧までの間、東北地方は日本全体のサプライチェーンから退出することとなった。結果として、不可逆的な調達先の代替が行われ、東北地方の事業者は販路の喪失に苦しむこととなった。

こうした構造的課題に対し、復興制度はどのように機能したのだろうか。第一次産業の割合が比較的大きい東北地方では、雇用提供以外での再建制度を講じる必要があった。特に

¹⁰³ 前掲「第14章 なりわい・雇用の復興」、226,227頁。

¹⁰⁴ 大垣宏介、斎尾直子（2016）「東日本大震災における津波被災集落の漁業実態変容と復興課題 岩手・宮城県沿岸部における震災前後の広域・相対的分析と「通い漁業」実態の考察」『農村計画学会誌』第35巻、170,171頁。

津波被害で生産設備に甚大な被害が生じた沿岸部事業者に対しては、従来の個人の資産形成に寄与する公的資金の投入は行わないという原則が立ちはだかっていた。また、既存の設備に対する債務を抱える中、津波被害からの再建のための費用が必要になるという大きな壁も立ちはだかっていた。これを解決すべく講じられたのが、「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業（グループ補助金）」や、産業復興機構と東日本大震災事業者再生支援機構による二重ローンの債権買取、債務免除などの制度である。膨大な再建費用に加え、東北地方の産業が市場や日本全体のサプライチェーンから退出している時間が長くなるほど、その代替は不可逆的な性質を色濃くしていくため、迅速な復旧が求められていた。特徴的なのは、グループ補助金が個々の被災事業者ではなく、複数の事業者とグループを組ませ、費用の 4 分の 3 以内を国庫補助するという形で、個人の資産形成に寄与する形で公的支出は認められないというハードルを乗り越えたことである。

これらの制度は迅速な施設復旧に寄与した一方、構造的な課題への対処を射程としない、あるいは対処するうえで柔軟性を欠くといった課題が存在している。グループ補助金はあくまで施設復旧を主な使途として限定しており、その先の売上や販路の回復に対しては寄与しきれないといった問題がある。さらに、復旧に忙殺される事業者にはグループを組むこと自体が負担となったことに加え、グループを組んだ後も異業種間の連携がうまくいかず、空中分解する事例も存在した¹⁰⁵。二重ローンの買い取りについても、完済事例は全体の 2 割にとどまっている中で¹⁰⁶、販路喪失や漁獲不足が重なり、復旧フェーズ以後の経営が大きな壁として立ちはだかる。一方で、そこに対する補助が追いつかないことが問題となっている。これら構造的課題とそれに対する本 WS の提言に関する詳細な記述は第 4 章に譲るが、魚種の変化や漁獲量の低下といった環境要因に加え、担い手不足や販路喪失といった構造的要因そのものがのしかかる一方、これらの要因に対し復興制度が機能しづらかったことが課題となっている。

その他の制度についても、「東日本大震災農業生産対策交付金」は従前の「強い農業づくり交付金」を下地にしており、農家の大規模集約化を目指す制度のため、農地面積要件を被災した小規模農家が受けることができず、制度の改正を待たざるを得ない、あるいは、迅速な自力再建を目指す意欲ある事業者に必要な助成が行われなかったなど、平時と地続きの制度により柔軟性を欠いてしまった事例も存在する¹⁰⁷。

さらに、設備復旧において自前の持ち出し部分をローンで工面した事業者は、当該債務の返済に未だ苦慮するほか、当時の復旧設備が一斉に更新時期を迎え、その費用負担でも

¹⁰⁵ 「復興再考 なりわい（2）グループの実相／補助金目的 発展できず」（『河北新報』2021 年 2 月 12 日付）

¹⁰⁶ 「復興再考 なりわい（3）二重ローン／救済条件 高いハードル」（『河北新報』2021 年 2 月 13 日付）

¹⁰⁷ 山元いちご農園株式会社ヒアリング（2021 年 5 月 18 日）、187 頁、及び、農業組合法人仙台イーストカントリーヒアリング（2021 年 6 月 12 日）、236 頁。

苦しんでいるという事例も存在する¹⁰⁸。これは事業承継においても足かせとなっており、こうした財産管理や処分における硬直性や負担も、若い世代の確保に向けた課題として立ちはだかっている。

<ソフト事業をめぐる検討>

ソフト事業に関しては、まずソフト事業そのものが、性質的に難しさを抱えていることが挙げられる。地域や個人に応じて抱えている問題が様々であり、課題を一般化して対応することが難しい。また、個人の内面的な問題であるため、定量的な評価が難しいことも挙げられる。ゴールが明確でないために、そこに至るまでの手順がわからず、何から着手し、どのように進めればいいのかわからない。したがって、手探りの状態で進めざるを得ない。このような性質的な難しさを抱える中、震災で同時多発的に被災者支援に関する問題が顕在化したことが、被災者支援の難しさに拍車をかけることとなった。

また、ハード事業の再建が波及する形で遅れが生じた側面もある。優先事業としてハード事業が推進されたため、行政がなかなか人手を割けないという問題が生じる。このような状況下では、ハード事業にある程度の目処がつかない限りは、ソフト支援の領域に政策の重心が移りにくい。住民の側でも、一刻も早い住宅再建が第1となり、心の問題が後回しになることで、行政が問題として認識するのが遅れる、あるいは、問題として認識した時にはすでに相当程度深刻化していることが挙げられる。

加えて、ハード事業の進行が問題を加速させた側面も存在する。山元町や石巻市雄勝地区の事例のように、合意形成をめぐる対立が、住民の意向変化やコミュニティの分断を招き、既存のコミュニティを希薄化させたほか、住民同士の軋轢を生んだことで心の問題を助長してしまった。特にコミュニティの問題などは、移転に伴う合意形成や人口の流出により、人口の流出元となった沿岸部自治体では人口減少と高齢化に伴う既存のコミュニティの維持が課題となっている。住民の高齢化や住民自体の減少が進む中では、従来のような住民同士の共助によるコミュニティ機能の維持が困難となっている。他方、流出した人口の流入先となった都市部では、既存の住民と流入してきた住民を巻き込む形でのコミュニティ形成という形で問題となる。人口流出が相次いだ地方部では、古くからの地縁組織によるコミュニティの土壌が整ってはいたが、都市部では古くからの地縁に基づくコミュニティが希薄となる。住民同士のライフスタイルも多様であり、自治会の自治活動や催し物に、コミュニティの構成員が全員参加することが難しく、まとまりを持つことが難しい。第一次産業のような職住近接型の働き方をするものが少ないため、人口の流動性が高く、コミュニティ内でも長期的な関係を築くことが難しい。そのため、昔からの蓄積がない状態でコミュニティの形成が求められた。

被災者の心のケアについても、個人ごとに抱える問題が多様化しているために、個別的

¹⁰⁸ 森田明（2018）「宮城県の水田地帯の震災復興―仙台東部地区の状況と七郷地区の事例―」『農業研究』第31号、306頁。

な支援が必要であることに加え、高齢化や復興の長期化といった要因が作用し、問題が複雑・多様化している。都市型災害であった阪神・淡路大震災で震災関連死の存在がフォーカスされたが、東日本大震災においても、新たな生活の場を求めてやってきた被災者が、希薄な人間関係と慣れない環境にさらされてしまうこととなった。そのため、カウンセリングや支援を行う人材に専門性が求められている。人材の数に加え、専門性も求められ、きめ細かな支援が必要であることから担い手への負担も大きい。こうした担い手の問題についても、長期化の一因であると考えられる。

3-4 事業ごとの格差と地域ごとの格差

ここまで、東日本大震災がもたらした未曾有の被害から、10年の月日をかけてどのように東北地方、宮城県が復興してきたかをみてきた。まず、復興事業をハード事業、産業・生業の再建、ソフト事業の3つに分け、それぞれがどのようなスキームのもとに展開したかを検討した。阪神・淡路大震災と異なるのは、事業の総合性と、復旧から復興により主眼が置かれた点である。

東日本大震災では広域的に沿岸部自治体の生活基盤が根こそぎ喪失したため、そこからの復興には阪神・淡路大震災と比較して、総合的な事業の展開が求められた。住まいやまちが跡形もなく失われたことはもちろんのこと、産業基盤自体も喪失し、職を失う人も大勢存在した。さらに、阪神・淡路大震災の反省のもと、震災関連死に対する対策が求められたことから、ソフト事業を拡充する施策もとられた。このように、建物やインフラ面の復旧はもちろんのこと、生業やソフトの領域への取組の必要性が色濃く現れ、復興事業の政策範囲はより広がっていった。これが事業の総合性である。

また、東日本大震災では「創造的復興」の考え方が提唱された。この概念自体は阪神・淡路大震災の頃には登場していたが、改めて2011年4月11日の東日本大震災復興構想会議で、被災地の復興に向けた指針策定のための復興構想に、「震災からの単なる復旧ではなく、未来に向けた創造的復興を目指していくことが重要である」として明記された。東日本大震災における「創造的復興」が具体的に意味するのは、次の2つである。1つは津波災害からの完全な人命の保護、もう1つは人口減少時代のモデルたりうる先進的な復興まちづくりである。前者については、阪神・淡路大震災よりも豊富な事業メニューという形になって現れている。震災復興に当たっては、千年に一度の規模の津波被害を想定に含み、安全な市街地に復興するために、津波の到達しない高台に宅地開発をして移住する「高台移転」の方法と、海岸部に津波のエネルギーを減衰させる防潮堤の整備がされた。また、かさ上げの方法によって防潮堤を越波した津波による浸水で住宅を流失させない等、同じ被害を繰り返さず人命を守る方法の実現が求められた。後者については、人口減少下のまちづくりに適合するよう、経済成長を前提としないコンパクトシティのような先進的モデルでのまちづくりが各自治体で行われることとなった。山元町と石巻市では、移転事業や再建事業の最終的な目標が、中心市街地のコンパクト化を目指す形で進展していった。このように、事業メニューが多様化したことと、まちづくりのビジョンも従前の形から大

きく転換した形での展開が求められた。そのため、これまでより大規模な形での復興まちづくりが求められることとなった。

このような今までにない形の復興事業は、事業実施主体である行政と、合意形成主体である住民及び行政に負担をかけることとなった。政策過程全体の検討でも指摘したが、複線的トップダウンとボトムアップ型の災害対応、復興事業が、実施主体である市町村に課されたため、市町村の事務負担は増大することとなった。それに加え、災害対応・復興事業が職員にとって不慣れな作業であったことも、事務負担に拍車をかけた。合意形成については、住民間では再建に必死な中、その先の復興のビジョンを想像することは困難であるし、それぞれの目指す再建のビジョンも住民の属性や世代ごとに異なるため、その利害は平時より激しく衝突する。津波被害にともなう広域避難等で、意見集約を行う住民組織も希薄化が進んだ。こうした中で平時のまちづくりとは異なる形で、住民に合意形成の負担が発生することとなった。行政の側においても、住民との合意形成において意向がすれ違うこととなった。二段階方式の意思決定の中で、両フェーズにおいて合意形成の遅れが発生したことも、ハード事業の延長を誘発している。

政策実施過程における実施主体たる市町村への事務負担と、優先事業であるハード事業の延長の双方が波及することで、後続事業となる産業・生業の再建の施設復旧以降のソフト的性質フェーズと、被災者支援等のソフト事業の延長を招くこととなった。

さらに、この両者に内在する要因も存在する。環境的な要因による漁獲量の減少や販路喪失、人口減少や高齢化による担い手の減少やコミュニティの希薄化、心の問題の複雑化といったものが、政策領域に内在する要因にあたる。こうした要因自体も産業・生業の低迷の長期化、ソフト事業の延長に寄与した一方、これらは事業の延長によりさらに加速する側面もある。ハード事業が優先事業であるという側面も存在したが、それにとどまらず、外生的な波及要因と内在的要因によって、産業とソフト事業の延長をもたらした。これにより、事業ごとの格差が生じることとなった。政策課題がソフト的な性質を帯び、震災前からの構造的な課題に近づくほど、復興計画に延長が生じることとなった。「創造的復興」のスローガンに従えば、こうした課題に対する対応なくして、復興の達成がなされたとは言い難い。

復興事業においてももう1つ重要となるのが、地域ごとの格差である。4 自治体の分析から、復興計画が延長したか否か、人口が減少したか否か、という2つの切り口に復興事業の10年間の帰着を分類したうえで、その要因を比較分析してきた。延長の要因と人口流出・多層的集中のメカニズムについては前節までに記述してきた。ここでは、その記述を踏まえ、復興計画の延長と人口の流出・多層的集中が相互に影響を及ぼし合うことを取り上げ、その上で操作可能な要因として復興の延長に着目し、どのように東日本大震災の教訓を踏まえ、望ましいスムーズな復興をどのように実現するかという問いを導き出す。

復興の延長が人口流出・多層的集中をもたらす要因は次の通りである。まず、合意形成等に起因する遅れにより時間が経過すると、復興事業の決定に際し自身の意向が反映されない、あるいは遅々として進まない再建事業に業を煮やし、行政への不信感から自力再建

に切り替える住民が現れる。東日本大震災では自力再建、単独再建に対する補助メニューが充実していたことも相まって、こうした形での住民の流出が相次いだ。流出した住民は、利便性を求めて同一自治体内の中心部、あるいは仙台市ないしはその近郊のベッドタウンへの移転を目指していった。また、販路の喪失や施設復旧の遅れで産業の水準が震災以前の水準に戻らない状況が長期化すると、生業を失った住民も同様に、職が豊富な仙台市とその近郊のベッドタウンへと移り住んでいった。これが復興の遅れが人口流出を招いた一連の流れである。

こうした人口流出は、更なる事業の延長を招くこととなる。石巻市雄勝地区のように、流出した住民の意向把握に腐心し、時間をかける地区も存在したが、より大きな延長の要因としては、陸前高田市や名取市閑上地区のように、度重なる人口の流出に伴い、復興計画の修正や変更を余儀なくされ、さらに復興事業が遅延したことである。また、人口の流出した地域では産業の担い手が減少し、担い手不足の加速はさらに産業全体の衰退を加速させることとなる。さらに留意しておきたいのは、高台移転や自力・単独再建にかかわらず、地区外や自治体外へ転居して再建を行う意欲がより強いのは若い世代であるということである。高齢者世代も広域避難は行っているが、割合としてより大きいのは若い世代の流出である。人口流出が進む沿岸部自治体では、人口減少に加え高齢化が加速し、さらなる産業全体の高齢化を招くこととなった。

また、人口減少と高齢化の 2 つが同時に進行することで、産業だけではなく、ソフト事業にも大きな影響が及ぶ。心のケアについては高齢化が進むと、孤独死に代表される震災関連死の割合が高くなる。人口の流出が進む沿岸部被災自治体ではもちろんのこと、仙台市などの人口流入地域においても高齢化は進んでいるため、これに関しては地域差がなく全県的に問題が進んでいる。コミュニティについても同様に、人口の流出元と流入先の双方で高齢化が進む中、流出元は人口流出が重なることによる既存のコミュニティの希薄化と維持が課題となっている。他方、流入先では既存の住民と流入してきた住民の溶け込みをどのように図るか、新たなコミュニティの形成が課題となっており、こちらも全県的に問題が進行しているといえる。

ここまですべてを概観すると、地域ごとの復興の格差について言えるのは、次の 2 点である。1 つは人口減少と復興の遅れが相互に影響を及ぼし合う負のスパイラルにあることから、人口減少に苦しむ地方部ほど、復興事業の進行と、今後の地域運営がより困難になる。復興事業の進行をどれだけ円滑にし、人口減少を軽減させるか、そのために東日本大震災の教訓を用いて次の災害に備えることが、今後の地域運営と望ましい復興のあり方を構想する上で欠かせない。もう 1 つは、復興領域がソフトの性質を色濃くするほど、より全県的に取り組まなければならない課題となることである。残存領域としてのソフト事業、そして産業・生業の施設復旧以降の構造的課題、ソフト領域への対処が今後求められることになる。

上記のように、ハード面の復興の遅れがソフト面の復興の遅れに寄与するとともに、人口の「多層的集中」という社会トレンドを加速させた。その点で、復興の遅れが人口流出の要因となったといえる。同時に、人口減少は復興の遅れをもたらす要因でもある。

復興の遅れは、震災復興計画の完了、すなわち主にハード面における復興の達成度合により評価されることがある。確かに、ハード面の復興速度と人口動態との関係を明確に説明することは困難である。しかし、WSD は、産業や心の復興等、ソフト面の復興の進捗を加味して復興の遅れを評価する。そして、人口の「多層的集中」という動態は、以下のような形で産業やソフト領域での復興の進捗を遅らせる。

第 1 に、農業や水産業等の後継者や地元企業に就職する若者の確保が困難となる。東日本大震災の津波沿岸被災地域においては、すでに述べた通り農林水産業や水産加工業が盛んであった。とりわけ、水産加工業は、複数の品目において全国トップシェアを誇っていた。ところが、震災を契機に販路を喪失し、全国シェアに占める割合は概ね低下している状況にある。

さらに、震災を契機に仙台圏域への人口流出が加速する中、水産加工業においては、人材の確保が課題となっている。担い手が減少・高齢化する一方、零細の事業者が多いことから、最低賃金に近い待遇での雇用や外国人労働者への依存といった問題が生じている。このような雇用環境の下では、地元人材の確保がよりいっそう困難となる。就職を契機とした仙台圏域への移動が加速する中、地域の雇用を維持し、持続性を担保するためには、よりよい待遇を提供しうる地元企業を少しでも確保する必要がある。そこで、WSD は、津波沿岸被災地域の基幹的な産業の 1 つでありながらも、再生に遅れが生じている水産加工業に着目し、地元人材の確保に向けた経営基盤の強靱化を支援するための政策提言を検討した。県内第 2 位の人口を抱えつつも、震災以降人口が急速に減少し、産業・生業の復興に遅れが生じている石巻市を訪れることで、解決の糸口を探った。

第 2 に、仙台圏以外の市町村における人口減少が進行することで、コミュニティの維持が困難となる。仮設住宅や災害公営住宅への入居や移転を選択した被災者は、震災以前のコミュニティの下で形成されていた人間関係を喪失した可能性がある。石巻市とりわけハードの復旧が遅れた離半島部等においては、自力再建に伴う人口流出を通じてコミュニティの維持可能性が課題となっている。他方で、人口が流入した仙台市においては、新たに流入してきた人々をいかに既存のコミュニティの中に包摂するかが主たる問題となる。また、都市部と非都市部のコミュニティとでは、震災以前より住民主体でコミュニティが強固に運営されているかに相違がある。概して、都市部におけるコミュニティは住民主体で機能しておらず、公助によるサポートが求められる。それに対し、非都市部におけるコミュニティは住民により強固に運営されている傾向にある。すなわち、都市部の地域では、平時からの施策との連続性が強く、非都市部の地域では平時からの施策との連続性が弱く復興政策としてのサポートが必要であるという相違がある。震災からの復興が早期に進み、平時の施策への移行が早期に進捗した仙台市のような地域と、復興政策が延長した石巻市のような地域とでは、課題に差異がある。そこで、WSD は、前期の調査を踏まえ、石巻

市の北上地域と仙台市の長町地域等におけるコミュニティ支援策に着目し、人口流出地域と人口流入地域におけるコミュニティ支援の在り方を分析した。詳細は、第 5 章において検討する。

以上のように、「人口の多層的集中」は、ハード事業（防災集団移転促進事業による高台移転）における復興の遅れと、ソフト事業（被災事業者の人材育成等における支援や、コミュニティ形成に係る支援等）における復興の遅れとの関係性を把握する上で、重要な概念である。

被災沿岸自治体において生じた人口減少は、ハードとソフトの復興の遅れの関係性を示すのみならず、ハードの復興の検証や、ハードの復興がソフトの復興に寄与したか否かの検討においても重要な視点を提供する。2-1 においてすでに検討した通り、住宅、公園、道路、橋、防潮堤等のインフラの復旧に多額の公費が投入された。しかし、今後人口減少が進行する中で、復興事業において建設されたインフラが、復興計画において想定されたほどに活用されるか否かは疑問が残る。また、産業の復興において、復旧したインフラが農林水産物等の輸送に活用されたり、アクセスの向上を通じて沿岸部への産業立地を促進したりしたか否かが重要である。仮にインフラが以上のような形で産業復興へ十分に寄与していない場合、復旧したインフラを活用する方策を検討する必要がある。

ところで、将来発生する広域・大規模災害に対しては、「多層的集中」という人口動態を前提に、平時からの対策を検討する必要がある。東日本大震災においては、災害の発生により人口の多層的集中が加速した。他方、第 6 章において詳細に検討するように、南海トラフ地震の津波被害想定地域においては、発災前より被害を想定した人口の流出が懸念される。また、東日本大震災の沿岸被災自治体においては、震災前からの人口減少及び財政力の低下等を背景として、職員数が減少している場合がある。マンパワーの不足は、事務処理能力を低下させ、場合によっては自前での震災復興計画の策定を困難なものとした。発災後に一から震災復興計画を策定することは、とりわけ小規模な自治体においては難易度の高い作業である。東日本大震災においては、多額の公費の下、人口減少社会に適合しない過剰な投資が行なわれた側面がある。そのため、とりわけ人口減少がすでに進行している小規模な自治体においては、発災後でなく発災前から被災を想定した事前復興計画を策定することが望ましい。

以上の観点から、WSD は、人口の多層的集中をキーワードに、東日本大震災の被災地域における産業支援とコミュニティ支援という 2 領域の残存課題を抽出するとともに、将来の災害を想定し、事前復興計画のあり方やその課題を抽出した。その上で、それぞれの課題につき政策提言を検討した。

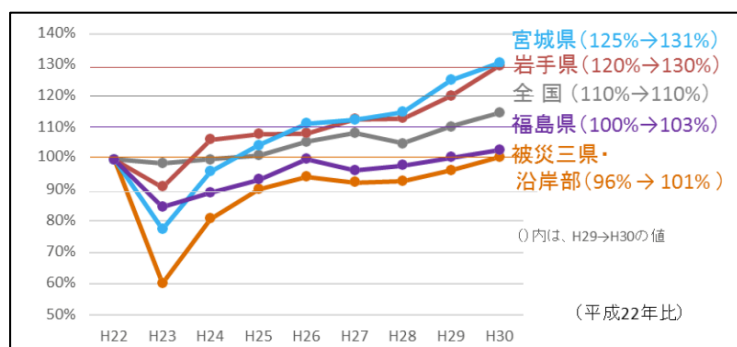
第2部 これからの東北・宮城と復興のあり方

第4章 東北の産業力強化に向けて

4-1 産業・生業の再生

東日本大震災は、津波による人的被害のみならず産業にも甚大な被害を及ぼした。こうした未曾有の大震災によって甚大な被害を受けた産業・生業を再生させるため、2-2 に挙げたように様々な財源を通じて、被害を受けた事業者の復旧支援が実施された。その結果として、震災以前と比較した製造品出荷額等は、被災三県（宮城県・岩手県・福島県）の沿岸部において震災以前の水準に回復している（図表 4-1-1）。また、内陸部も含めた県全体の値においては、宮城県と岩手県において震災以前から大幅に成長を遂げている¹⁰⁹。

図表 4-1-1 製造品出荷額等（平成 22 年比）における各県と沿岸部との比較



出典：東北経済産業局（2021）「東北地域における産業復興の現状と今後の取組－東日本大震災 10 年を振り返って－」9 頁。

しかし、沿岸部の中でも、産業の回復が順調に進み震災以前から成長を遂げている市町もあれば、未だ回復途上の市町もあるなど、産業回復の進捗に差が生じている¹¹⁰。さらに、市町間においてのみならず、業種間においても売上回復の度合いに差が生じている（図表 4-1-2）。復興特需のあった建設業や運輸業を中心に売上回復が進んでいるものの、津波による直接的被害だけでなく、海洋環境の変化に伴う魚種の変化といった様々な間接的被害によって水産加工業を中心に売上回復に遅れが生じている。その要因の 1 つとして既存販路の喪失が挙げられることから、卸小売・サービス業にも負の影響を及ぼしていると考えられる。また、旅館・ホテル業の売上回復も低調であることが読み取れるが、この要因は、

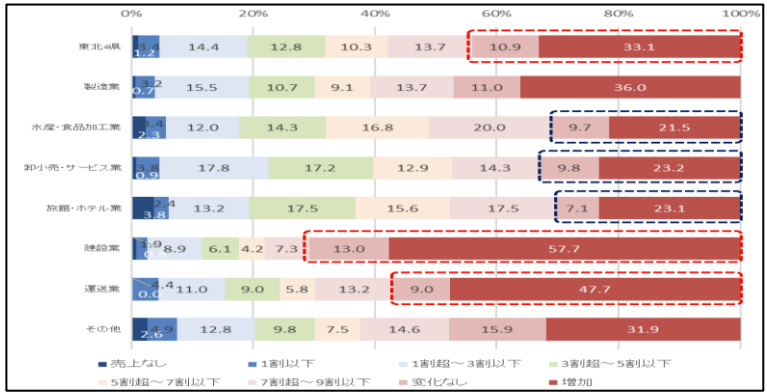
¹⁰⁹ 福島県においては原発事故の影響が大きいことが推察される。

¹¹⁰ 経済産業省東北経済産業局（2021）「東北地域における産業復興の現状と今後の取組－東日本大震災 10 年を振り返って－」、19 頁。

https://www.tohoku.meti.go.jp/koho/topics/earthquake/pdf/210209_2.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

新型コロナウイルスによるものと推察される。感染拡大が収束することが旅館・ホテル業の売上回復に必要であるが、三陸自動車道（復興道路）の全線開通といった明るい兆しも見られるため、今後の観光業における政策展開にも注目したい。

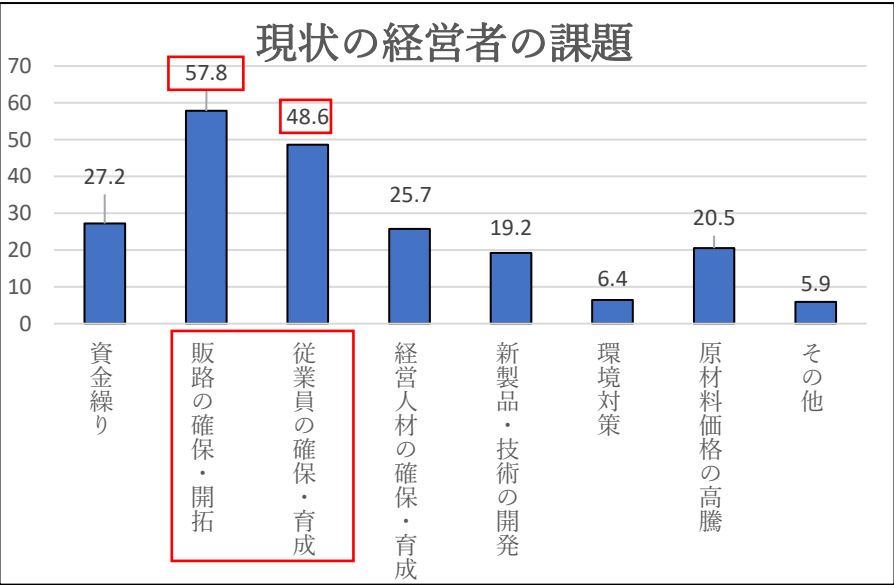
図表 4-1-2 グループ補助金受給事業者における業種別の売上回復状況



出典：経済産業省東北経済産業局（2020）「東日本大震災グループ補助金 交付先アンケート調査 令和2年6月実施」3頁。

以上のことから、震災から10年が経過し、今後の震災以前の水準に回復した沿岸部の産業を成長させるには、売上回復が遅れている水産加工業にフォーカスしたきめ細かな復興施策が必要であると考えます。

図表 4-1-3 グループ補助金受給事業者が抱える現状の経営課題



出典：経済産業省東北経済産業局（2020）「東日本大震災グループ補助金 交付先アンケート調査 令和2年6月実施」をもとに WSD 作成

加えて、経営者が抱える現状の課題として、「販路の確保・開拓」及び「従業員の確保・育成」といった項目が挙げられている（図表 4-1-3）。

この東北経済産業局が行っているアンケート調査に関して、震災直後から 10 回にわたって行われてきた調査においてこの 2 つの項目は常に上位であることから、復興施策が効果的だったのかという観点からも検討を加えると同時に、今後東北の産業力を強化する上で販路拡大及び雇用確保を最重要課題として位置づけた。

そこで、本研究においては、①雇用の確保・維持に向けた課題、②施設・設備の復旧に貢献した中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業（以下、グループ補助金とする）に関する考察、③販路拡大に向けた輸出促進という 3 つの柱立てを行った。そのうえで、総合的な視点から上記の課題に関する要因を分析し、課題解決を目的とした政策提言を行うため以下のヒアリング先を選定した（図表 4-1-4）。なお、各ヒアリングの記録は報告書の後ろに掲載しているため適宜参照されたい。

図表 4-1-4 後期ヒアリング先と調査目的

国 東北経済産業局 ○産業分野における国の復興施策の成果や残存課題について調査 独立行政法人日本貿易振興機構(ジェトロ) 仙台貿易情報センター ○輸出支援内容や今後、輸出に取り組む事業者を増やすための課題を調査	県 宮城県 ○宮城県における産業分野の復興政策の現状や課題を調査
市町村 石巻市 ○石巻市における産業分野の復興政策の現状や課題を調査 石巻商工会議所 ○グループ補助金制度を実際に運用した職員の方から制度運用上の問題点や今後の課題について調査	高成田享様 ○石巻市を中心とした水産加工業者の復興過程を知り、売上回復が遅れている要因について調査

出典：WSD 作成

4-2 雇用

4-2-1 現状及び復興政策の概要

1. 産業、雇用政策の概要

2-2 ですでに言及した通り、東日本大震災の発災直後における雇用対策の課題は、津波被害等により喪失された雇用を維持することであった。緊急雇用対策として、「被災者雇用開発助成金」や「震災等緊急雇用対策事業」、「事業復興型雇用創出事業」等により雇用の維持が図られた。緊急雇用面においては、国際人道支援分野で発展したキャッシュ・フォー・ワーク（CFW）と呼ばれる技法が発展したことも注目される。さらに、「津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金」（津波補助金）や「復興産業集積区域に係る税制の特例」（復興特区税制）を財源として、雇用の場の確保を目指した企業誘致が行なわれた。

雇用創出や企業誘致の目標値は概ね達成されており、有効求人倍率も順調に推移している（図表4-2-1-1）。さらに、東日本大震災の発災直後においては、新規学卒者の就職率が一時的に低下していたものの、早期に回復し高水準で推移している（図表4-2-1-2）。

図表 4-2-1-1 有効求人倍率の推移



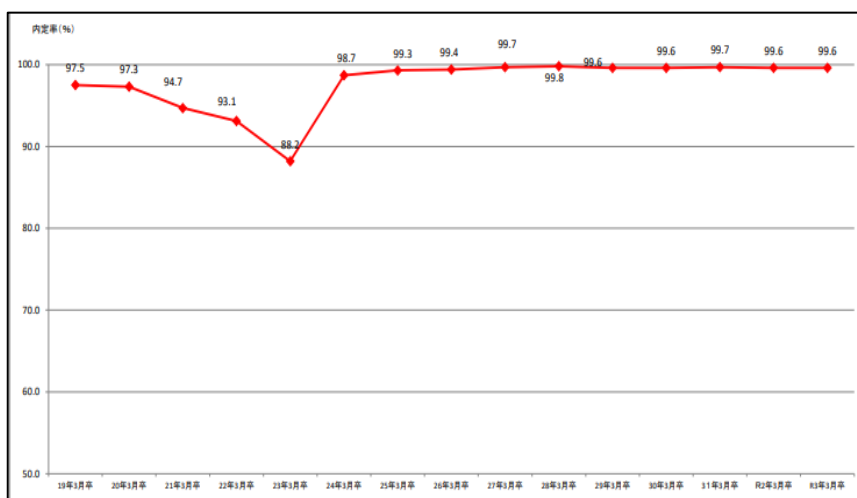
出典：RESAS 地域経済分析システム¹¹¹

¹¹¹ RESAS 地域経済分析システム「有効求人倍率の推移」

<https://resas.go.jp/municipality-job/#/graph/4/04207/0.0/2020/9/-/-/0/5.333900736553437/41.42090017812787/142.29371418128918/-> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

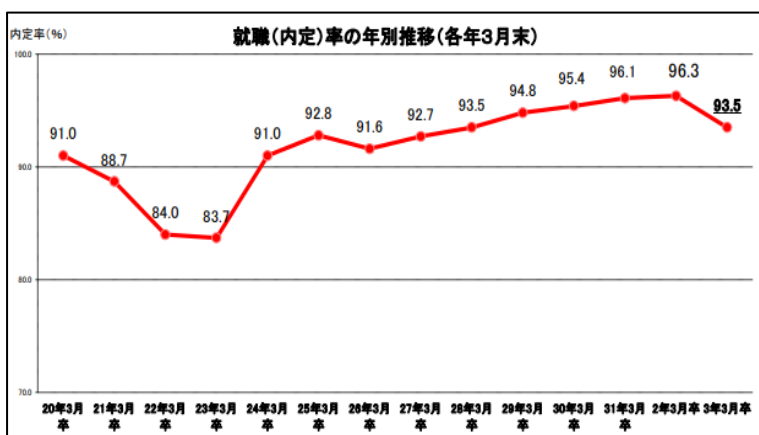
図表 4-2-1-2 新規高卒者及び大卒者就職率の変化

①新規高卒者



出典：厚生労働省宮城労働局「令和3年3月新規高等学校卒業者の求人・求職・就職（内定）状況（令和3年5月末現在）」

②新規大卒者



出典：厚生労働省宮城労働局「令和3年3月新規大卒者等の就職の状況－令和3年3月末現在－」

次節（4）で紹介する村井良太の研究が示す通り、特に女性の求める事務系の求人が少ないこと（職種のミスマッチ）や、給与、福利厚生等の待遇が求める水準に達しないこと（地域のミスマッチ）により、仙台圏あるいは県外とりわけ首都圏に転出する新規学卒者が少なからず存在するものと考えられる。震災復興10年が経過した現在における雇用政策の課題は、仙台市ないし仙台周辺の地域以外の市町村における雇用のミスマッチをいかに是正するかにあると考える。

なお、雇用のミスマッチを解消するための事業として、上述の事業復興型雇用創出事業

に加え、ハローワークによる就職支援、職業訓練の機動的拡充・実施が講じられてきた¹¹²。しかし、4-1 で既に言及した通り、水産加工業を中心として人材不足がなお課題となっている。

2. 課題先進地域としての石巻市

WSD は、雇用に関する課題先進地域として、石巻市に着目する。

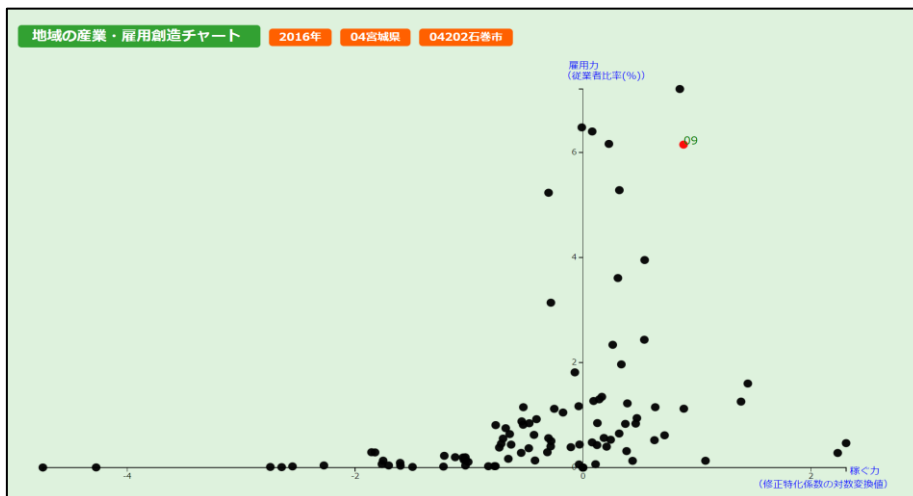
第 1 に、石巻市は、人口減少と震災復興計画の遅れがともに生じている地域であるためである。人口の主な流出先である仙台市は、県内移動により人口が増加しており、震災復興計画も 5 年で完了している。仙台市における雇用政策の課題は、すでに復興課題から一般政策課題に移行している。それに対し、石巻市においては、市全体として人口が減少している。また、ハード事業が継続しており、復興需要により建築業等の雇用が維持されている状況にある。復興需要収束後の雇用や、グループ補助金受給企業等における雇用の課題は、復興政策に係る課題として残存している。

第 2 に、石巻市は、広域石巻圏の中心としての役割が期待されているためである。同じく震災後人口が減少している山元町は、広域仙台圏の周辺に位置づけることができる地域である。コンパクト化＋ネットワーク政策により、拠点内での生活に係る利便性を高めつつ、雇用の場である仙台へのアクセスを向上させるために、JR 常磐線の開通を行っている。これに対し、石巻市においても、コンパクト化に取り組んでおり、かつ仙台市へのアクセス向上を図っている。しかし、石巻市においては生活の利便性から新蛇田地区に人口が集中し、中心市街地におけるコンパクト化が想定されたほどには進捗しなかった。中心市街地のコンパクト化により、生活と雇用の場を一致させつつ復興することが想定されていたところ、交通アクセスのよい新蛇田地区へ人口が集中し、市内で労働する必要性が低下したものと考えられる。さらに、内陸部へ企業誘致を行い、雇用を創出したことは、新規学卒者が石巻市内の企業へ就職ないし再就職することのディスインセンティブとなったものと考えられる。もちろん、震災後に進めた雇用創出策自体は、失業者の救済策として合理的であったのであり、その意義を否定しない。しかし、その影響として新規学卒者が石巻市内の企業に就職しにくい状況となっているとすれば、その解決策を検討する必要がある。

第 3 に、東日本大震災で被災した産業の中でも、水産加工業の再生は特に遅れており、石巻市はその水産加工業を基幹産業としているためである。図表 4-2-1-3 は、石巻市の各産業における雇用力、稼ぐ力を示したものである。赤点で示されているのが食料品製造業（水産加工業を含む）である。石巻市において食料品製造業の雇用力、稼ぐ力は、いずれも他産業と比較して高い水準にある。石巻市の雇用に関する問題を検討する上で、雇用力・稼ぐ力がともに高い食料品製造業、特に水産加工業に注目することは重要であるといえる。

¹¹² 前掲「被災地域の経済・産業の現状と復旧・復興の取組」、28 頁。

図表 4-2-1-3 石巻市における地域の産業・雇用創造チャート（2016 年）



出典：統計ダッシュボード¹¹³

もちろん、後述の通り、石巻市における雇用政策の残存課題は水産加工業に限定されるものではない。しかし、震災復興 10 年の検証を行う本プロジェクトの趣旨を踏まえ、水産加工業以外の業種における課題に関しては、その所在を言及するにとどめ、政策提言の対象からは除外する。

以上の観点から、WSD は課題先進地域として石巻市に着目した。

4-2-2 先行文献

(1) 本田豊・中澤純治（2016）『東日本大震災からの地域経済復興—雇用問題と人口減少解決への道—』ミネルヴァ書房

岩手県宮古市と釜石市、宮城県の塩釜市と多賀城市、福島県の南相馬市を対象に、雇用問題と人口減少課題を分析した研究である。本田・中澤の中心的な主張は、以下の点に整理することができる。

第 1 に、各自治体の持続可能性を担保する人口を計算し、その人口を実現するような人口増加促進政策を長期的な経済復興政策の柱とすることが必要であるという点である。

第 2 に、人口増加を促進しながら、65 歳への雇用延長が実現すると、長期的な観点からみれば労働市場の超過供給状態が生じ、地域の雇用不安が助長され、若い人の地域定着が阻害されうる、という点である。その場合には、そもそも人口増加を促進することが困難となる。

第 3 に、個別産業の復興支援策の積み重ねが地域雇用の増大につながるとは限らない点である。地域雇用決定においては、一般政府消費支出を含む公的支出と特に移輸出の規模が重要である。そこで、競争力があり一定規模の移輸出を有する産業、すなわち「基盤産

¹¹³ 統計ダッシュボード「石巻市における地域の産業・雇用創造チャート（2016 年）」

<https://dashboard.e-stat.go.jp/>【最終閲覧日：2021 年 12 月 16 日】

業」の再生・育成が重要となる。なお、地域の産業を分析するにあたり、産業連関分析を通じて①市内生産額、②特化係数、③域際収支、④自給率、⑤影響力係数、⑥感応度係数、⑦生産波及効果に注目している。

第4に、定常人口を目的とした人口増加と65歳雇用延長が実現した場合の労働市場の超過供給状態を回避するため、基盤産業における移輸出の早急な回復や、地域資源を生かした基盤産業のいっそうの振興・育成が重要となる点である。そして、基盤産業における移輸出の早期回復や基盤産業の振興・育成を促進してもなお、労働市場の超過供給が解消されない地域では、企業誘致や新産業育成を組み合わせる雇用機会を増やすことで持続可能な地域社会の経済基盤を確立する必要がある。さらに、「基盤産業」により構成される「重点産業」の移輸出を促進することが、労働市場の超過供給という長期的課題の解決につながり、持続可能な地域社会構築の展望が拓ける、とする。

本田・中澤による研究の対象は、あくまで岩手県宮古市と釜石市、宮城県の塩釜市と多賀城市、福島県の南相馬市である。そのため、本田・中澤による以上の主張の射程が、WSDの調査した宮城県仙台市、名取市、山元町、石巻市においても及ぶかについては、明らかでない。また、労働市場の超過供給が解消されない地域において、企業誘致や新産業育成を組み合わせる雇用機会を増やすことは必ずしも容易でないと考えられる。防災集団移転跡地の利活用として企業誘致を行う場合には、津波リスク等が障壁となる。

(2) 野呂拓生(2021)「被災地域間産業連関表からみるサプライチェーンの変化と産業復興」『経済政策レビュー』18巻1号、33-46頁。

野呂拓生は、宮城県の内陸部と沿岸部それぞれにつき、2005年、2011年、2013年の宮城県産業連関表を分析する。内陸部は、仙台市青葉区、仙台市太白区、仙台市泉区他23地域であり、沿岸部は、仙台市宮城野区、仙台市若林区、石巻市、名取市、山元町他11地域である。内陸部と沿岸部の2地域それぞれにつき地域内表と地域間表を作成し、平均波及長(APL)¹¹⁴や、産業間のネットワークの密度等を分析している。

2005年と2011年のAPLを比較すると、沿岸部の漁業において前方のAPL値が低下し、後方のAPL値は他産業と同様上昇している。被災により販路を喪失した影響によるものと野呂は分析している¹¹⁵。それに対し、2011年と2013年のAPLを比較すると、沿岸部の漁業におけるサプライチェーンが長くなっている。野呂は、販路の復旧に伴うものと分析し

¹¹⁴ 全波及効果に占める各段階での波及効果の割合と、それぞれの段階数の積を足し合わせていったものであり、サプライチェーンの長さを示すものである。なお、波及効果とは、ある産業の新規需要が1単位増加した場合、その産業の生産を1単位増加させる必要が生じる(直接効果)のに加え、その産業における生産活動で用いられる原材料の投入を増加させる必要が生じることから、別の産業の生産を増加させる必要が生じるという効果をさす。

¹¹⁵ 野呂拓生(2021)「被災地域間産業連関表からみるサプライチェーンの変化と産業復興」『経済政策レビュー』第18巻第1号、39頁。

ている¹¹⁶。その上で、野呂はサプライチェーンの長さの変化に着目すると、震災前後でサプライチェーンに大きなダメージが生じたのは沿岸部漁業等一部であった、と整理している¹¹⁷。

産業間のネットワーク構造の変化をみると、2005 年においては沿岸部の漁業が最も各産業を結びつける位置、すなわちネットワークの中心にあったところ、2011 年においてはネットワークの中心が沿岸部の事務用品、沿岸部のその他製造業、沿岸部の農林業に移っている、という¹¹⁸。2011 年における沿岸部の漁業は、内陸部・沿岸部それぞれの食料品製造業に対し依然として供給しているものの、沿岸部の漁業への他産業からの入出がみられない、という¹¹⁹。そして、2013 年におけるネットワーク構造をみると、ネットワークの中心は沿岸部の事務用品であり、次いで沿岸部の飲料・たばこ、沿岸部のその他製造業、沿岸部の農林業となっている¹²⁰。全体としてネットワークの密度は低下しているものの、食料品関連産業を中心に再構築が進んでいる¹²¹。さらに、沿岸部の漁業において複数の入出がみられたことから、野呂は、沿岸部の漁業がそのサプライチェーン上の役割を回復させつつある、と分析する¹²²。

野呂自身が指摘するように、以上の分析は域内を対象とした、復旧過程までの短期的なものであり、震災後のサプライチェーンの変化をより正確に分析するためには、より広域的・長期的な分析が必要である。

(3) 鈴木俊光・西山慎一(2016)「第 4 章 被災地域の雇用管理」東北大学大学院経済学研究科 地域産業復興調査研究プロジェクト『東日本大震災復興研究Ⅴ 震災復興は東北をどう変えたか』南北社、63-80 頁。

東北大学大学院経済学研究科 地域産業復興調査研究プロジェクトは、震災復興 5 年の軌跡を、『東日本大震災復興研究』として全 5 シリーズを刊行している。本書は、震災復興 5 年のタイミングで刊行された最新のシリーズである。

鈴木・西山は、2012 年度から 2015 年度までの震災復興企業実態調査を用いて、被災地企業の雇用管理につき分析を加えている。

第 1 に、2012 年度から 2015 年度の調査までの正規従業員の年齢分布の変化を見ると、全体平均では、若年労働者比率が低下し、高齢労働者比率が上昇する傾向が見られた、という。地域別では、岩手県において、若年従業員比率が低下し、中高年従業員比率が上昇する傾向が 2014 年度までの調査と同様に確認された。他方で、宮城県と福島県において

¹¹⁶ 前掲「被災地域間産業連関表からみるサプライチェーンの変化と産業復興」、39 頁。

¹¹⁷ 同上、39 頁。

¹¹⁸ 同上、44 頁。

¹¹⁹ 同上、44 頁。

¹²⁰ 同上、44 頁。

¹²¹ 同上、44 頁。

¹²² 同上、44 頁。

は、2015 年度の調査において、若年従業員比率が低下し、中高年従業員比率が上昇する傾向が弱まり、あるいは見られなくなった、という¹²³。

第 2 に、従業員の平均年収（中央値）を見ると、被害有りの企業の正規従業員の平均年収（中央値）が2013年度以降上昇している。そして、地域別にみると、宮城県と福島県において、正規従業員の平均年収（中央値）が、全体平均における年収の伸びを上回る形で上昇している、という。他方、岩手県においては、宮城県と福島県におけるほどの年収の伸びが見られなかった¹²⁴。

第 3 に、雇用の過不足感についてみると、全体としては2012年度調査から2015年度調査まで一貫して上昇している。不足感が強まったのは、企業規模別にみると、零細企業・中小企業・中堅企業であり、特に中堅企業における不足感が強まった、とする。また、産業別に見ると、卸売・小売業において不足感がやや弱まったものの、それ以外の産業において従業員の不足感が強まっている。特に不足感が強まっていたのは、復興特需に関連する建設業、情報・運輸業であった。「人手不足・人件費高騰」が事業活動に大きな影響を与えたと回答した企業の割合は、2012年度から2015年度までの4年間で増大し続けている。地域別に見ると岩手県沿岸部と宮城県沿岸部において、人材不足による事業活動への影響度合いが和らいでいるものの、福島県浜通りではなお影響度合いが増加している。

第 4 に、入職率と離職率の状況についてみると、企業規模の小さい企業ほど入職率・離職率が比較的高く、定着が困難となっている、という。産業別にみると、復興関連産業である建設業・不動産業における入職率・離職率が低下しており、定着が進んでいるとみられる、という。また、被災地企業の入職率と離職率の中央値を見ると、全地域において入職率・離職率がともに低下しているものの、岩手県沿岸部・宮城県沿岸部・福島県浜通りでは入職率が内陸部に比して高く、宮城県沿岸部では離職率が被災地で最も高い数値となっていた、という。沿岸部における人材の定着が課題とされている¹²⁵。

少なくとも震災復興 5 年のタイミングにおいて、宮城県における若年従業員比率の低下傾向が緩和されていることや、宮城県沿岸部における人材不足による事業活動への影響度合いが緩和されていることに関しては注視する必要がある。しかし、宮城県沿岸部における人材の定着が課題となっていることを踏まえれば、宮城県沿岸部における雇用の課題を検討する必要性が依然として高いものと考えられる。

（4）村井良太（2021）「第 14 章 なりわい・雇用の復興」ひょうご震災記念 21 世紀研究機構編『総合検証 東日本大震災からの復興』岩波書店、218-230 頁。

村井良太は、「なりわい・雇用の復興には仕事の維持・再建・創出の三つの側面がある

¹²³ 鈴木俊光・西山慎一（2016）「被災地企業の雇用管理」東北大学大学院経済学研究科 地域産業復興調査研究プロジェクト『東日本大震災復興研究Ⅴ 震災復興は東北をどう変えたか』南北社、63 頁。

¹²⁴ 同上、66-68 頁。

¹²⁵ 同上、72-74 頁。

126」とし、各側面に即して国と地域での取組を整理している。その上で、時間の経過とともに職種と地域における雇用のミスマッチ、高い有効求人倍率の下での人手不足、復興需要が収束することによる雇用転換等の課題が生じている、とする¹²⁷。「提言的考察」の対象となる課題として、「第一に再建・創出された事業の継続性、第二に復興需要が終わっていく中での職種転換、第三にそのための職業訓練（再教育）制度、第四に地域での人口減少への本格的対応、そして第五になりわい・雇用や技能の世代間継承が考えられる」と述べる¹²⁸。そして、「喫緊の課題」として、「地元人材のつなぎ止めや交流人材を引き寄せる魅力化はもとより、ソフトとハード両面での新技術導入によって生産性を向上させていくこと」を挙げる¹²⁹。

しかし、グループ補助金による支援を受けた被災事業者、特に水産加工業者は、業績の改善や雇用の確保等において課題を有している。また、グループ補助金の受給事業者は、自己負担分の返済に加え、法定耐用年数の間に売却、目的外使用、無償譲渡、廃棄、取消等を行った場合にはグループ補助金を返還する必要がある。取引先やその要求の変化、海洋環境の変化に伴う魚種の変化、財産処分の限定性といった事情から、グループ補助金の返還義務が生じた事業者は少なくないと見られる。さらに、「二重ローン」を抱える事業者が存在する。資金繰りの苦しい事業者にとって事業継続や新技術の導入には高いハードルがあると考えられる。また、地元人材の引き止め等に向けた魅力化に関しても、どのように取り組むべきかが必ずしも明確でない。

4-2-3 ヒアリング調査等から得られた課題

WSD は、後期に東北経済産業局及び宮城県に対しヒアリング調査を行い、雇用のミスマッチ・人手不足の対策や若者の地元定着等に関する取組について質問を加えた。

1. 東北経済産業局へのヒアリング調査

東北経済産業局へのヒアリング調査により、次の点を確認した¹³⁰。

第1に、リソースシェアすなわち「東北圏に不足している高度人材を地域に局所的または部分的に供給することで、不足分の経営リソースを充填する」取組の一環として、副業・兼業マッチングの活用が図られていることである。もっとも、リソースシェアに関しては、一般的に「地域人材と高度人材が一緒になりながら、地域企業のスキルとなるようなプロジェクトを立ち上げる必要があり、時間とコストがかかりすぎる」という課題がある。

第2に、一般論として、産業人材育成のためのキャリア教育や再就職支援等を、県内の

¹²⁶ 前掲「第14章 なりわい・雇用の復興」、218頁。

¹²⁷ 同上、226,227頁。

¹²⁸ 同上、229頁。

¹²⁹ 同上、229頁。

¹³⁰ 経済産業省東北経済産業局東日本大震災復興推進室ヒアリング（2021年10月26日）、294-301頁。

中小企業への就職促進へと結びつける上では、中小企業が自社の魅力をよりうまく発信し、学生が企業をより深く知る機会を設けることが必要であることである。そのための取組として、近畿経済産業局が実施しているオープンファクトリーが参考となる可能性があるという。もっとも、近畿地方ほど東北地方の企業は集積していないことがネックとなりうるという。

2. 宮城県へのヒアリング調査

宮城県へのヒアリング調査により、次の点を確認した¹³¹。

第1に、「津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金」（津波補助金）や「復興産業集積区域に係る税制の特例」（復興特区税制）を財源とした企業誘致は、復興期間の終了に伴い順次終了するため、一般施策として企業誘致を行うことが求められることである。

第2に、震災後誘致した企業に新規学卒者等が就職するためには、県内における知名度を高める必要があることである。

第3に、沿岸部を拠点とする一部の中小企業は、震災復興10年が経過した現時点においてもなお、本格的な事業再開がなされておらず、国からの補助金を財源とする「事業復興型雇用創出事業」（2017年度から「事業復興型雇用確保事業」）を1年ずつ延長している状況にあることである。同事業は、グループ補助金等の支援を受けた事業者を対象に、3年間分の雇入れ金の一部を補助するものである。

第4に、震災後の企業誘致においては、必ずしも沿岸部への誘致が優先された訳でなく、沿岸部に居住する住民も内陸部の企業で労働することが可能であることから、内陸部への企業誘致も積極的に行われたことである。

3. 石巻市役所へのヒアリング調査

石巻市役所へのヒアリング調査により、次の点を確認した¹³²。

第1に、就職を希望する市内の高校生・大学生のうち、市内就職を希望する割合は、高校生が約45%、大学生が約6%となっていることである。石巻市は、広域圏の中心として、周辺の地域や市町からの人口が転入していくことが予想ないし期待されるところである。しかし、若者が地元に着しにくく、就職を契機とした仙台市への転出が進んでいるものと考えられる。

第2に、市内高校生や大学生が仙台市へ転出する要因として、市内には事務系の求人が少なく、労働集約型産業に係る求人が相対的に多い点が挙げられることである。

第3に、高校生の進路選択においては、親や教師、知名度やネームバリューが大きく影響することである。地元企業や震災後に誘致した企業への就職を促す上では、企業の情報

¹³¹ 宮城県経済商工観光部・水産林政部ヒアリング（2021年10月26日）、294-301頁。

¹³² 石巻市役所産業部産業推進課・商工課・農林課ヒアリング（2021年11月16日）、323-329頁。

発信力を高めたり、合同企業説明会等の場において誘致企業を優遇したり、必要に応じて誘致企業とともに高校廻り等を行ったりすることが重要である、という。

第4に、水産業の担い手確保に関して「担い手育成総合支援事業」を実施し、新規就業者と漁師とのマッチング支援等を行っているものの、受入側の漁師や漁協等の理解を得る必要があることから時間を要することである。

第5に、農業の担い手確保のために農業担い手センターを設置し、就農相談から現場体験、就農・農業法人とのマッチングまで伴走型の支援を提供しているものの、居住環境の変化等を理由に離農し、石巻市を離れる人々も少なくないことである。

第6に、地元人材となりうる若者に対する、地元の魅力の発信は、必ずしも容易でないことである。例えば、石巻市は豊かな水産資源に恵まれ、水産業及び水産加工業等が盛んであるといったような魅力があるようにも思われる。しかし、働き先の選択において、地元の水産業や水産加工業が盛んであるといった事情が、地元企業への就職を促進する魅力となるとは限らない。特に、水産業や水産加工業への就職に関心の高くない若者にとって、以上のような魅力が、地元に住居し続ける理由となるとは考えにくい。そして、働き先を地元企業にしなければならない理由はなく、若者自身の求める職種や待遇等に適合した求職のある仙台市等において就職する可能性が高いものと推測される。

4. 文献及びヒアリング調査から得られた課題

以上の文献及びヒアリング調査より、次のような課題を挙げることができる。

第1に、水産加工業におけるミスマッチの是正である。雇用に対する直接的な支援（事業復興型雇用創出事業等）は、復興期間の終了に伴い縮小する。よって、事業者は、自らの経営状況を改善させ、後継者を確保する必要がある。もっとも、経営状況を改善させる上では、資金繰りや商品開発、営業、販路開拓等における課題の解決が求められる。これらの課題は、震災以前からの経営状況にもよるものの、復興政策としてのソフト支援が不十分であったことによっても生じたものとみられる。グループ補助金や販路開拓に係る支援等のスポット的な支援策は、各フェーズにおける課題の解決に資するものであった。しかし、震災以前から経営課題を抱えていた事業者が、グループ補助金等により延命したものの、売上を回復させるに至らなかった。そのことが、被災地の水産加工業における回復割合の低さに寄与したものと考えられる。販路開拓等のソフト支援は、グループ補助金等のハード支援と比較すれば手薄であった。そして、その効果も、震災前から経営課題を抱えており、かつ経営課題の変化（生産設備復旧後の販路回復等）に対応することの困難な事業者の存在の陰に隠れたものと考えられる。結局、事業者の集積を促進し、一企業体としての力をつけ、経営課題の変化に対応できるようにすることが、後継者確保につながると考えられる。

第2に、農林水産業への定着に関する課題である。農業や水産業に関心のある人々が就業するまでの支援が提供されている。しかし、農業や水産業への就職においては、大まかに整理すると、次のような問題がある。農業に関しては法人化が進み、就農希望者と農

業法人とのマッチングが有効である一方、離農の割合が高いことが課題である。これに対し、水産業に関しては、震災以降法人化や民間参入が大きく進んでおらず、長期研修とともにした水産業者のもとで就業する場合が多いものと考えられる。定着率は高いものの、雇用の受け皿が法人でなく個別の事業者であることから、就業のハードルがより高いものと考えられる。

もっとも、農業や水産業の担い手政策一般をここで扱うことは、震災復興 10 年の検証を行う本 WS の責を超える課題である。農業の担い手政策に関する検討は、2020 年度の WSD に譲る。また、水産業の担い手確保に関して、水産業復興特別区域制度の適用を受けた桃浦かき生産者合同会社に対し、法人化による雇用上のメリットを伺う予定であったものの、都合によりヒアリング調査を実施することができなかった。そのため、本課題に関しては限定的な検討に止めざるを得ない。

第 3 に、被災沿岸自治体の持続性の観点からは、地元人材の引き止め等につながるような雇用機会やその情報が確保・提供される必要がある。復興需要の収束により、職種転換等を図る必要性があることは先行研究が示すところである。同時に、雇用の維持という観点から支援した地元企業や農林水産業者、雇用の場の確保という観点から推進した誘致企業、さらに今後誘致を推進する企業に対し、若者が就業・就職することを促進する取組が課題となる。

また、グループ補助金は本来市場から退出すべきであった企業を保護した側面がある。震災を契機に、経営課題等を見直して再建した企業等は売上の早期回復を実現しやすかった。これに対し、自由競争では生き残れなかった企業が震災前の経営課題を十分に考慮しないまま震災前と同様の形へ復旧しようとしたこともあり、適切な事業者数よりも多い事業者が生き残る形となった。こうした状況が、先進的な課題に取り組む事業者による活力の向上を妨げた側面があるものと考えられる。そうした事情等により、どの企業への就職を促進すべきか、自治体として PR の行いにくい状況が生じるものと推測される。しかし、先進的な課題に取り組む事業者か否かといった事情は、高校生や大学生の側から把握することが困難である。また、事業者としてもいかに高校生や大学生、あるいは教師や父兄等に対して魅力を発信しうるか判断し難い事情があるものと考えられる。すでに、地元企業や誘致企業の情報発信力を向上させるニーズは把握されているものの、東日本大震災以降に促進した雇用政策や産業政策の影響として生じた問題としてこれをリフレーミングする必要があると考える。

さらに、今後の企業誘致の眼目は、コロナ禍においても活況な半導体関連産業や、宮城県においてなおウィークポイントとなっている IT 関連産業、さらにはグリーン関連の産業等にあると考えられることから、こうした産業を誘致した後に地元人材がその企業へ就職するような仕組みを構築していく必要がある。知名度やネームバリューの低さは、とりわけ高校生等の若者による就職を阻む要因となる。企業誘致のトレンドを踏まえながら、若者が地元に着しやす流れを行政としてサポートすることが課題となる。

文献及びヒアリング調査から得られた課題は以上である。もっとも、産業・雇用政策は、

一般政策課題との境界が曖昧である。復興政策の総合的検証を謳う本 WS の立場からは、震災後の再生が遅れている水産加工業に着目し、その経営から雇用に関する課題を提言の対象とし、検討を加える。

4-2-4 政策提言の方向性

グループ補助金は、早期の生産設備の復旧に大きな役割を果たした。しかし、補助金としての性質上、財産処分の範囲が限定されている。法定耐用年数の間、復旧した施設設備の処分範囲が限定されたことは、水産加工事業者の生産能力の回復において障害となったと考えられる。水産加工業の施設設備は、特定の魚種の加工においてしか活用することができなかったり、制度開始当初は原形復旧を前提としていた関係上、旧式の大型設備で復旧した結果、人手不足でラインを稼働することができなかったりといった課題を生じさせた。また、グループの組成がかさ上げ工事の完了時期等に左右されたことから、グループとしての共同事業の可能性に差異が生じ、異業種連携への発展が容易でないグループが存在したものと考えられる。

売上の回復に成功した事業者は、従前からの経営課題を踏まえ、生産規模を縮小させながら復旧したり、内陸部に加工工場を移転させたりといった経営努力を行っている。こうした事業者に対する資源集中の必要性は、4-3 で言及することとする。しかし、震災が発生していなければ経営を維持することができたものの、法定耐用年数内における目的外利用の制限等により、新設備の投資が困難となった事業者が存在したものと考えられる。

水産加工業者が特定の魚種を加工することができなくなる度に経営が困難となるのであれば、施設設備の復旧補助がいかに充実していても、経営における脆弱性を孕み続けることとなる。そこで、グループ補助金等の政策効果を向上させるためにも、経営の多角化が求められる。具体的には、ある魚種の加工販売が困難となっても他の魚種を加工販売することができる体制を整備することが求められる。しかし、財産処分の制限や二重ローンを抱える事業者にとって、新設備の導入等により加工魚種の変更を行うことは必ずしも容易でない。

被災沿岸地域における水産加工業を発展させる観点からも、小規模の事業者が過剰に存在する状況は望ましくなく、合併や新会社設立等による整理を行う必要性が高いものと考えられる。

さらに、コロナ禍という危機は、飲食業や観光業との連携を通じた 6 次産業化を阻害する要因となった。確かに、水産加工業と飲食業、観光業とを連携させる政策は、平時において有効である。しかし、飲食業や観光業等との連携に限定することは、緊急事態において脆弱性を露呈することが今般のパンデミックにより明らかとなった。

水産加工業者が、大手販売店に価格決定権を奪われずに商品を販売する手法としては、産地直売等のルートが存在する。しかし、ネット販売の技術が普及し、新たなルートが確立しつつある。大手 EC 企業との連携は、事業者が収益を得るには厳しいものの、自社で販売するルートが確立すれば、販路喪失の課題を部分的にこそあれ解決することができ

るものと考えられる。

4-2-5 提言①「『水産加工業の多角化に向けたモデル事業』（仮称）」

上記の方向性を踏まえ、本 WS は「水産加工業の多角化に向けたモデル事業」（仮称）を宮城県に対して提言する。同事業は、海洋環境の変化に伴う魚種の変化への対応、経営の多角化の促進、異業種連携の促進、販路の回復といった震災復興政策の残存課題の解決を図るものである。政策のターゲットは、グループ補助金等により施設設備の復旧を行ったものの、販路喪失に伴う取引先の求める条件の変化、海水温の上昇に伴う漁獲可能な魚種の変更、貝毒の影響による出荷制限等により生産設備を十分に活用することができなかった水産加工業者及び EC サイトの運営事業者である。

第 1 に、事業に参加する複数の水産加工業者及び EC サイトの運営事業者を公募し、マッチングを行う。マッチングを行った事業者は、新会社の設立や合併等を行う。

第 2 に、水産加工業者に対し、施設設備の法定耐用年数が終了するまでの間、加工の原材料の移輸入等による調達を援助する。そのことにより、グループ補助金等により復旧した生産設備を、処分せず引き続き活用することが可能となる。

第 3 に、海洋環境の変化により新たに漁獲が可能となった魚種を指定するとともに、水産加工業者が指定魚種を用いた加工品の開発を行うための支援（加工機器・資材の購入に係る経費の補助）を行う。魚種転換の支援自体は、水産庁の水産加工・流通構造改善促進事業等を活用することができる。

第 4 に、EC サイトの事業者に対し、新商品開発までの間、従来の原料を加工した製品のネット販売を展開させ、新商品開発後には既存の製品に加え、新商品のネット販売を行わせる。ブランド化支援の財源としては、例えば中小企業庁の JAPAN ブランド育成支援事業に採択されることで確保することが考えられる。

第 5 に、本事業に対する財源確保を兼ね、新たにふるさと納税のプロジェクトとして周知し、製品を返礼品として提供する体制を整備する。ふるさと納税を用いる理由は、EC サイトの認知度が高まるまでの期間、有力な販売ルートを確保することにある。

4-2-6 政策提言から期待される効果

1. メリット

第 1 に、魚種の変化という現在進行形の課題に取り組みながら、商品開発、加工・販売までをサポートすることにより、事業者が経営の軸を新たに得ることができる点にある。魚種の変化は、事業者が長期的に取り組んで行く課題であり、今後もスポット的な対策として、魚種の転換に対応した生産設備の支援を実施していく必要がある。こうしたスポット的な対策が有効に機能するためには、事業者が経営の軸を複数有しており、ある生産設備を復旧させるまでの間も、経営を自立的に持続させることができる状態を確保することが必要である。東日本大震災後も、グループ補助金を活用し、震災前よりも規模を縮小させながら内陸部に加工施設を移転した事業者が一部存在したとされる。その背景には、複

数魚種の加工生産等に取り組んでおり、経営が多角化していたことが挙げられる。単一魚種の加工生産に取り組んでいた事業者と、他の魚種の加工生産に取り組んできた事業者どうしが新会社設立等の形式により集積し、複数魚種の加工生産に取り組む等、経営を多角化させることで、今後の経営課題の変化にも対応しうる安定的かつ自立的な経営の地盤を固めることができるものと考えられる。

第 2 に、事業者の集積等を通じて、産業の再編と生産の省力化、ひいては営業・開発・企画等を担う高度な人材の確保を図ることができる点である。もちろん、人口減少の課題を念頭においた人材の確保という観点からは、現業的な業務に取り組む人材を多数確保することが一見すると合理的である。しかし、現業的な業務は、収入や福利厚生等を含めた待遇面から就職を避けられやすい。魚種の転換に対応した、省力化された生産設備の導入を通じて生産性を向上させることで、事業者としても「水産加工業＝現業的な業務」という先入観を崩すような P R を積極的に行うことが可能となる。すなわち、雇用の受け皿としての魅力を向上させることができるものと考えられる。

第 3 に、事業者側からのフィードバックを得ながら、既存の制度を有効に活用することが可能となる点である。事業者がグループ補助金等によりどれだけ生産能力を拡大することができているか、これまでどのような魚種の加工に取り組んできたのか、新たにどの魚種の加工に取り組むかは、ケースバイケースである。事業者が重点的に求めている支援のフェーズが原料の確保にあるのか、生産設備の導入にあるのか、商品開発にあるのか、ブランド化の確立にあるのか等もまた、事業者により異なり得るところである。東日本大震災により被災した事業者の中には、貝毒の発生等予測の困難な課題のもとでも、自ら事業計画を策定し、自らのニーズに即応した支援を求めることができた者も存在した。しかし、あらゆる事業者が行政の支援メニューを熟知し、適切な支援を求めることができた訳ではない。企業集積や魚種転換といった条件を付しつつ、一体的・伴走的な支援を講じることで、事業者と行政との間の情報格差を是正しつつ、既存の制度をより有効に活用することが期待される。また、既存の制度を活用することができることは、宮城県にとって財源の確保に係る問題を低減させることができる点でも利点があるといえる。

第 4 に、大手 EC サイト事業者に依存することにより事業者が収益を得づらいつく構造を崩すことが可能となる点である。魚種転換を条件とせず、EC サイトの事業者と連携した販路開拓や輸出促進等を支援する事業はすでに実施されているものの、水産加工業者が収益を得る観点からは、大手の EC サイト事業者を活用するとなれば、手数料等が大きなネックとなる。そこで、本事業の実施に際して、EC サイト事業者に対しても、手数料の一定割合分の補助金交付等を行うことで、新商品販売による売上増加までの間、水産加工業者が手数料等により収益を得にくい状況を改善することができる。

2. デメリット

第 1 に、本事業を通じて新会社設立等の集積がどれだけ実現されるかどうかを予見することができない点が挙げられる。水産加工業においては、震災を契機としても集積が十分

に促進されなかった。魚種転換に対応した生産設備の導入支援等による経済的なインセンティブが、事業者の再編にまで至るかどうか、事業者が本事業に実際に応募するかどうかは、不透明である。

第 2 に、各フェーズにおける既存の制度を活用することができない場合の財源確保手段を用意する必要がある点が挙げられる。ブランド化の支援策としては、中小企業庁の JAPAN ブランド育成支援事業等が存在する。しかし、中小企業庁により事業が採択されなければ、ブランド化までの財政支援を県が講じる必要が生じる。その場合の予算をいかに確保するか、どれだけの額を見積もるべきかが不透明である。

第 3 に、地元人材の引き止めという観点からは、やはり多くの地元人材を確保する必要がある、そのための支援として水産加工業が適切ではない可能性がある点である。確かに、水産加工業は労働生産性が必ずしも高くなく、従業員の数に依存するものであることから、就職を促進することが有効である可能性はある。しかし、本事業を通じて省力化を行えば、労働生産性が向上し、労働者数に依存しない生産が可能となる。そうすると、求人が減少することから、地元人材をより多く引き止める観点からはマイナスの作用が生じ得る。

第 4 に、開設した EC サイトの知名度が新商品販売までの間に十分向上するか、ふるさと納税のプロジェクトとして受け入れられるものであるか等が不透明である点である。事業者が大手販売店により価格決定権を奪われないルートを確認する上で、EC サイトを通じた販売は有効であると考えられる。しかし、サイトの知名度が向上せず、消費者が増加しなければ、本事業が無為なものとなる可能性がある。また、知名度向上までの間、ふるさと納税というすでに知名度の高いルートを利用することを検討しているものの、復興支援としてのプロジェクトはすでに存在し、その中で十分に差別化を図ることができるかどうかにつき課題がある。

4-3 グループ補助金

4-3-1 グループ補助金制度の概要と支給実績

グループ補助金制度とは、復興の牽引役となり得る地域経済の中核を成す中小企業がグループを形成及び復興事業計画の認定を受けた場合に、施設・設備の復旧・整備に対して補助金が支給される制度¹³³のことである。政府はこれまで、個々人の被害状況や世帯状況といった差異に対応する統一基準を作成することが困難であることから、個人に対する災害補償はしない原則を立ててきた。そして、東日本大震災における事業者支援においてもその原則を維持するため、グループに対して支援を行う仕組みとなっている¹³⁴。

そのグループは、①地域の基幹産業・クラスター、②雇用・経済の規模の大きさから重

¹³³ 中小企業庁（2012）「中小企業白書（2012 年度版）」、50 頁。

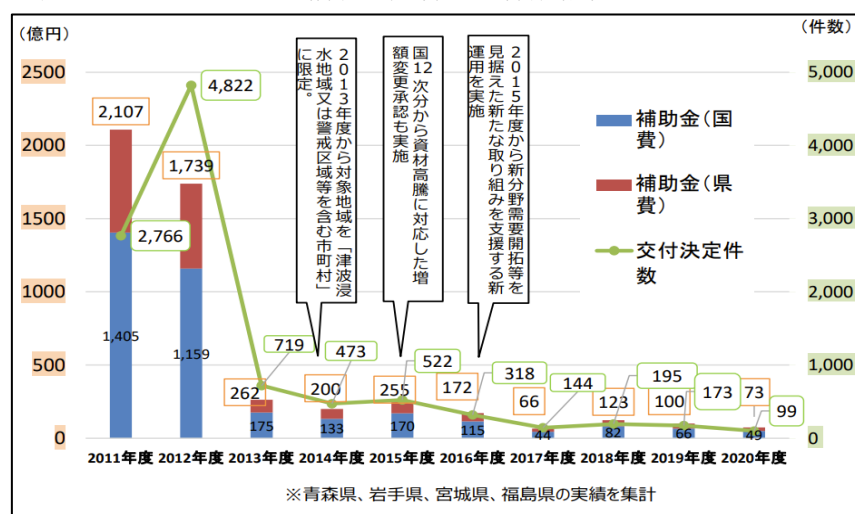
https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/H24/PDF/h24_pdf_mokuji.html 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

¹³⁴ 前掲『震災復興 10 年の総点検－「創造的復興」に向けて－』、55 頁。

要な企業群、③我が国経済のサプライチェーン上、重要な企業群、④地域コミュニティに不可欠な商店街、という 4 つの類型に基づいて形成する必要がある、加えてグループで行う共同事業を組み込んだ復興事業計画を策定しなければならない¹³⁵。その後、県の計画認定審査会及び国の補助事業審査委員会の審査を通過したグループが補助金の交付を受ける流れとなっている。その補助率は施設・設備復旧費用の 4 分の 3 以内（国が 2 分の 1、県が 4 分の 1）と高く¹³⁶、二重ローン問題など資金繰りの厳しい中小企業は自己負担分が大幅に抑えられるとして、多くの事業者を利用された。

これまでの（第 1 次～第 26 次）グループ補助金の支給実績は、グループ数が 663、交付決定件数が 10,231 であり、補助金総額は 5,098 億円に上る。そのうち、国費負担分は 3,398 億円で負担割合の高さがうかがえる。さらに、図表 4-3-1-1 で示したグループ補助金執行状況のグラフをみると、2011、12 年度のグループ補助金が全体の 7 割以上を占めており、産業・生業の早期回復に寄与したことが見てとれる。一方で、土地区画整理事業等の公共事業の遅れにより 10 年が経過した今なおグループ補助金を利用する事業者があり、産業復興においてタイムラグが生じている¹³⁷。

図表 4-3-1-1 グループ補助金交付決定件数推移



出典：経済産業省東北経済産業局（2021）「東北地域における産業復興の現状と今後の取組－東日本大震災 10 年を振り返って－」19 頁。

また、グループ補助金制度は、復興過程における様々な課題に対応すべく制度が変化していったことも特徴である。まず、資材等の価格高騰に対する増額措置についてである。

¹³⁵ 宮城県においては 4 つの類型に加えて水産（食品）加工業型が設けられている、宮城県（2020）「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業復興事業計画認定 公募要領」

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/14763/789225.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

¹³⁶ 中小企業以外（大企業）の補助率は 2 分の 1（国が 3 分の 1、県が 6 分の 1）である。

¹³⁷ 前掲「東北地域における産業復興の現状と今後の取組－東日本大震災 10 年を振り返って－」、19 頁。

多くのグループが形成され、施設・設備の復旧が進むにつれて資材等が不足したことによって価格が高騰し、交付決定を受けたにもかかわらず、施設・設備の復旧工事契約を結ぶことができていない事業者が発生する新たな課題に直面した。このような課題を解決するため中小企業庁及び東北経済産業局は、2014 年から、資材等価格の高騰に対する増額措置（増額変更承認）を実施した¹³⁸。しかし、資材価格の高騰が 2-3 年続いたことから経営者の経営課題として原材料価格の高騰を挙げる事業者の割合が高止まりしていた。

次に、「新分野需要開拓を見据えた新たな取り組み」（以下、「新分野事業」とする）についてである。震災から 4 年以上が経過しても未だ事業を再開することができていない事業者や長期間の事業停止により販路が喪失した事業者などが一定数存在していた。そして、事業環境の変化の影響が一層大きくなり、単に従前の事業を実施するのみでは事業再開・売上回復が困難な状況となっていた。

このような課題を解決するため、経済産業省は 2015 年から新分野事業を開始した。具体的には、復興の実情を踏まえて、原形復旧では事業継続・売上回復が困難な場合には、これに代えて、同規模・同程度の施設・設備であれば新製造ラインを導入することができるという制度運用に変更した。この結果、既存顧客だけでなく新製品の開発による新規顧客の獲得に結び付いたケースが増加していき一定程度課題解決への効果があった。

図表 4-3-1-2 新分野事業の利用事業者数と割合

	H27 年度	28 年度	29 年度	30 年度	31 年度	R2 年度	合計
岩手県	11	7	5	20	5	6	54
宮城県	59	94	45	73	120	34	425
福島県	44	26	10	4	3	1	88
合計	114	127	60	97	128	41	567
総採択数	522	318	144	195	173	99	1351
総数に占める割合	21.8%	39.9%	41.7%	49.7%	74.0%	41.4%	

出典：経済産業省東北経済産業局からの資料提供及び経済産業省東北経済産業局（2021）「東北地域における産業復興の現状と今後の取組－東日本大震災 10 年を振り返って－」19 頁をもとに WSD 作成

このように、補助率が高いだけでなく復興過程における課題解決措置が図られたこともあり、グループ補助金は東日本大震災に限らず昨今多発する地震や台風等の豪雨災害の時にも利用されている。図表 4-3-1-3 は東日本大震災以降グループ補助金が利用された災害事例及び主な制度の変更点を示したものである。

¹³⁸ 宮城県（2015）「資材等価格の高騰による追加措置に係るグループ補助金の変更承認申請について」
<https://www.pref.miyagi.jp/documents/14806/335155.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

図表 4-3-1-3 グループ補助金が利用された災害事例

災害	発生年	東日本大震災からの主な変更点
熊本地震	2016 年	・グループを形成する中小企業数が 2 社以上と明記 ・新分野事業が追加 ・グループ要件に旅館業・観光業が追加 ・一つの企業が複数のグループに参加可能（累計金額 15 億円という上限設定¹³⁹⁾
西日本豪雨	2018 年	上記に加えて、グループ要件に地域魅力発信型が追加 ¹⁴⁰⁾
令和元年台風第 19 号	2019 年	上記に加えて、グループ要件に地域資源産業型が追加 ¹⁴¹⁾
福島県沖地震	2020 年	上記と同様の内容

出典：熊本県、広島県、宮城県、福島県のグループ補助金に関する HP をもとに WSD 作成

図表 4-3-1-3 から分かるように、東日本大震災から導入されたグループ補助金制度は他の災害に運用される際にも、その都度制度の運用が変化している。また、その変更は東日本大震災からの復興過程で生じた課題を解決するような形で変更されている。

4-3-2 グループ補助金利用事業者の動向

ここでは、グループ補助金を利用した事業者の復興状況について確認する。震災発生直後から復興の歩みを後世に残すために様々な機関が事業者に対して復興の進捗や経営課題に関するアンケート調査を実施している。本 WS では、東北経済産業局がグループ補助金受給事業者に対して実施したアンケート調査を主として扱うこととする。その理由としては、震災発生翌年から現在に至るまで継続的に調査を行っており、かつ、アンケート調査の回収率が高いため、被災地事業者の復興状況をより正確に把握することができることにある。また、東北大学地域産業復興研究プロジェクトがグループ補助金の受給事業者に限らず、被災地に本店を構える事業者に対して 5 年間アンケート調査を行ったも

¹³⁹⁾ 熊本県（2019）「熊本県中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業 Q & A」
<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/20384.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

¹⁴⁰⁾ 広島県（2018）「広島県中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業 Q & A」
<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/379024.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

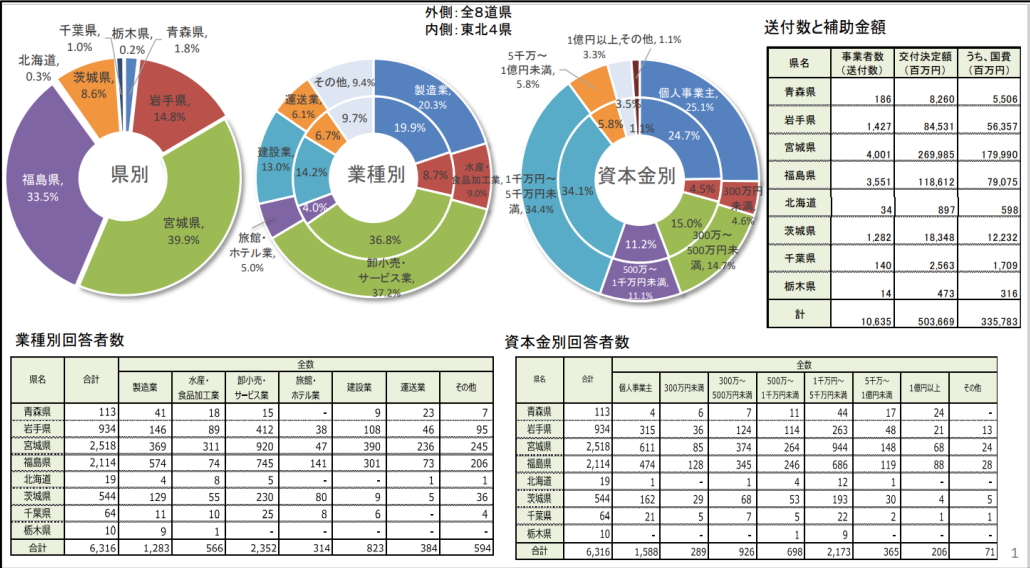
¹⁴¹⁾ 福島県（2020）「福島県中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業 Q & A」
<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/411202.pdf> 【最終閲覧日：2021 年 1 月 20 日】

のや¹⁴²、水産庁が水産加工業者に焦点を当てたアンケート調査もあるため¹⁴³、参照されたい。

加えて、被災地における産業復興の過程を述べる先行研究をみると、執筆年における復興状況を確認するために東北経済産業局が実施したアンケート調査を引用している文献が多数である。そのため、複数年にまたがって復興状況を把握している先行研究は他になく、震災復興 10 年における総合的検証という長期的な視点に立った本 WS の目的に合致した調査であり、独自性を出すことができる。

1. アンケート調査の概要

図表 4-3-2-1 アンケート調査回答事業者の構成比（10 回目調査分）



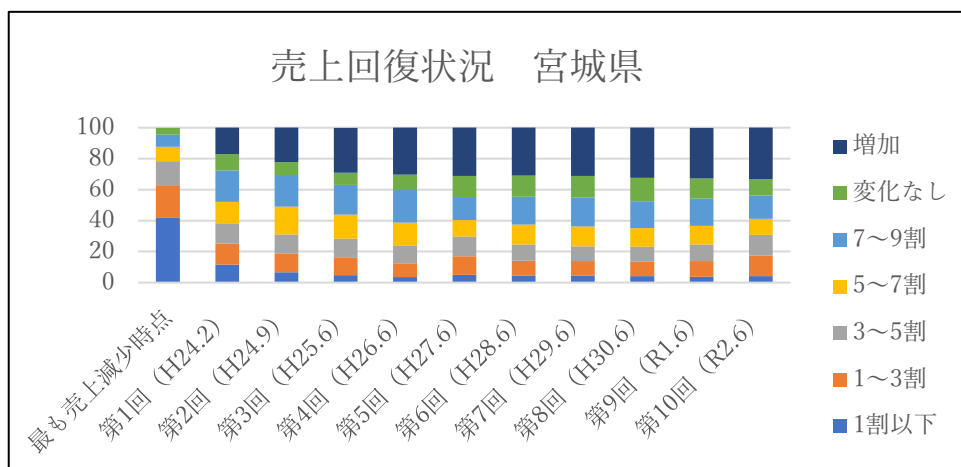
出典：経済産業省東北経済産業局（2020）「東日本大震災グループ補助金 交付先アンケート調査 令和 2 年 6 月実施」1 頁。

¹⁴² 西山真一・増田聡・井深陽子「第 1 章 東日本大震災被災地企業の復興状況」前掲『震災復興は東北をどう変えたか—震災前の構造的課題、震災から 5 年目の課題、これからの東北の新たな可能性—』、4 頁。

¹⁴³ 水産庁（2021）「水産加工業者における東日本大震災からの復興状況アンケート（第 8 回）結果」<https://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kakou/attach/pdf/210407-2.pdf>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

2. 調査結果及び考察

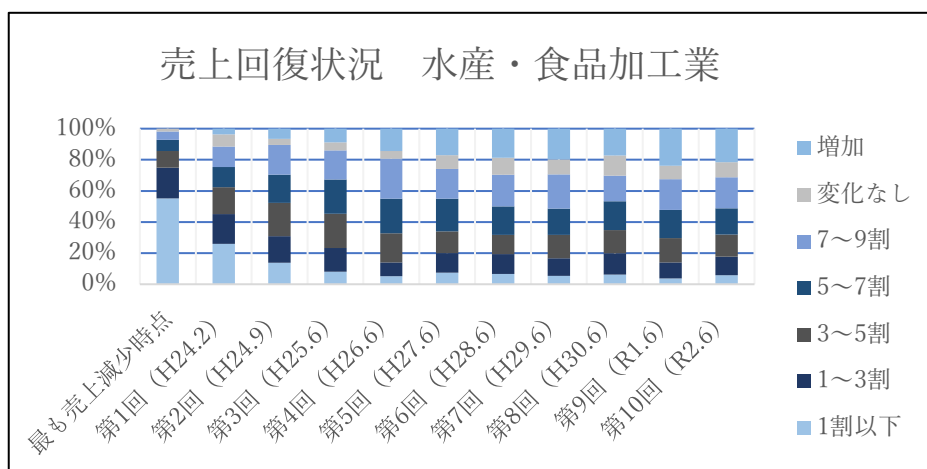
図表 4-3-2-2 グループ補助金利用事業者の売上回復状況（宮城県）



出典：経済産業省東北経済産業局（2012-2020）「グループ補助金アンケート調査結果計 10 回」をもとに WSD 作成

図表 4-3-2-2 から以下の 2 点が読み取れる。1 つは、震災発生直後売上が 3 割以下に減少した事業者が約 6 割存在し震災による被害が甚大なものであったこと。そして、現状 4 割以上の事業者が震災以前の売上高に回復または震災以前から増加していることである。ここから、グループ補助金が被災事業者の売上回復に寄与していることが推察される。一方で、現状 6 割弱の事業者が震災以前の売上回復状況に達しておらず、また、第 3 回以降の調査からその割合が変化していないことも読み取れる。第 26 次まで支出されているグループ補助金のうち約 8 割が震災から 2 年後までの間に支給されていることから、早期復旧及び早期の売上回復が重要であることが推察される。

図表 4-3-2-3 グループ補助金利用事業者の売上回復状況（水産・食品加工業）



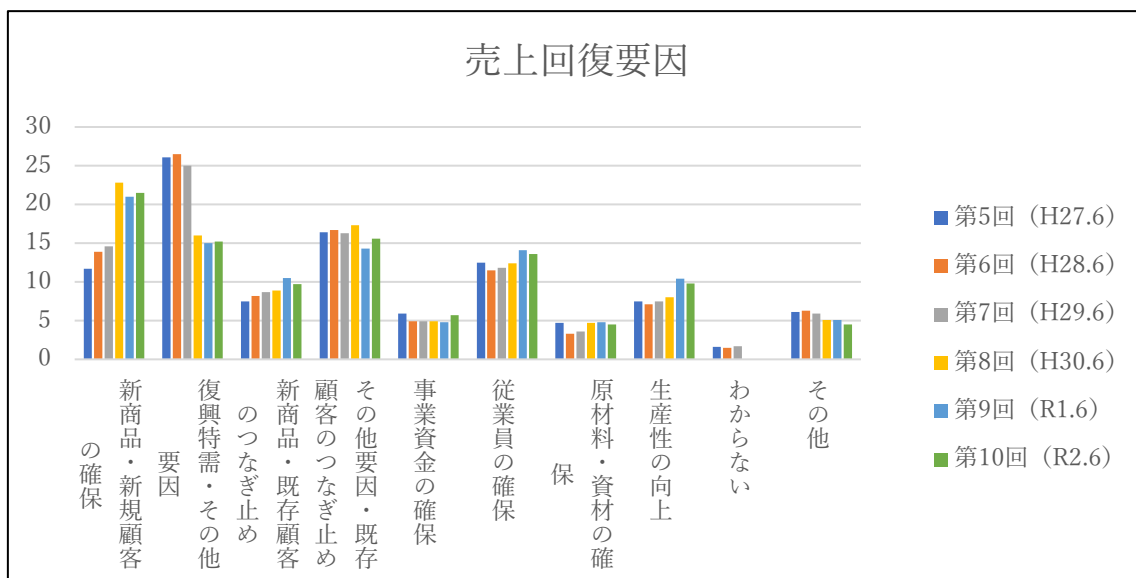
出典：経済産業省東北経済産業局（2012-2020）「グループ補助金アンケート調査結果計 10 回」をもとに WSD 作成

また、水産・食品加工業においては震災前の売上水準に回復している事業者は約 3 割であり、復興特需のあった建築業や運輸業とそうではない業種との間で、売上回復に差が生じている（図表 4-3-2-3）。

では、売上回復した事業者とそうではない事業者の差はどこから生じているのだろうか。まず、売上回復した事業者が挙げる要因を検討する。図表 4-3-2-4 で示す売上回復要因からは、復興特需による新規顧客の獲得を要因として挙げる事業者が多い。このため、売上回復に復興特需が大きく寄与しているといえる。また、その他の要因を見ると既存顧客のつなぎ止めと新商品・サービス開発による新規顧客の獲得がほぼ同程度であることから、販路回復だけでなく販路創出も売上回復には重要である。新商品・サービスによる既存顧客のつなぎ止めの割合を併せてみると、新商品・サービス開発は販路回復と販路創出の双方にとって効果的であることが推察される。

さらに、従業員の確保も売上要因として高いことから、先に述べたように労働力人材の確保もまた今後の東北の産業の成長には不可欠な要素であることが読み取れる。

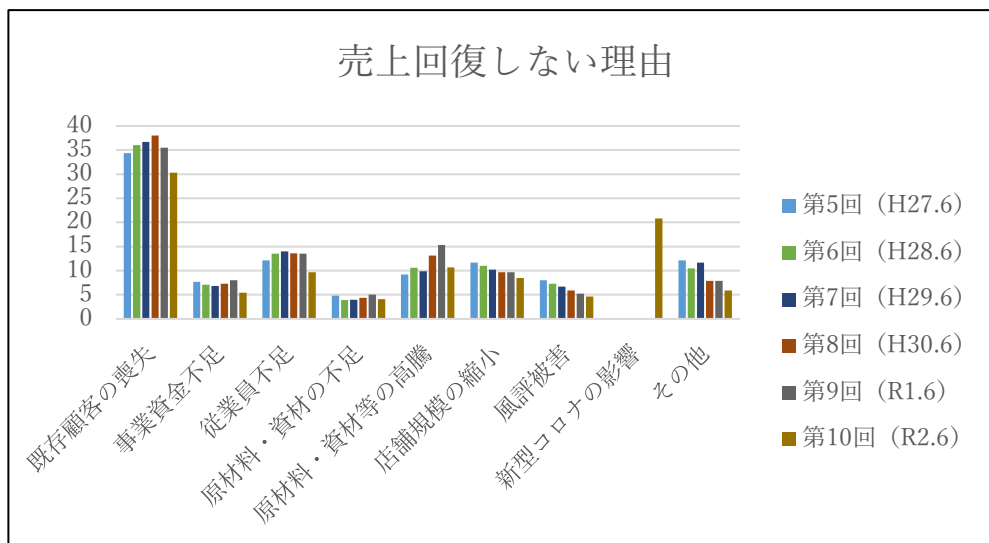
図表 4-3-2-4 売上回復した事業者が挙げる要因



出典：経済産業省東北経済産業局（2012-2020）「グループ補助金アンケート調査結果計 10 回」をもとに WSD 作成

次に、売上が回復しない要因を検討する。図表 4-3-2-5 より、売上が回復しない事業者が挙げる要因としては既存顧客の喪失の割合が最も高いことが読み取れる。すなわち、販路の創出が災害発生後における地域産業の課題として重大であり、今後の東北の産業力を強化する上で解決しなければならない課題であることを示唆している。また、従業員の確保や原材料・資材等の高騰も売上回復の阻害要因となっているため、解決策を検討する必要があるだろう。

図表 4-3-2-5 売上回復しない事業者が挙げる要因



出典：経済産業省東北経済産業局（2012-2020）「グループ補助金アンケート調査結果計 10 回」をもとに WSD 作成

これらの分析から以下の 4 点が述べられる。

- ①早期の売上回復がその後の成長にとって重要である。
- ②売上回復した事業者とそうではない事業者を分ける要因は復興需要の他に販路の確保と労働力の確保が挙げられる。
- ③既存顧客のつなぎ止めと同程度に新規顧客の獲得が売上回復に貢献し、新商品・サービスの開発がどちらにおいても重要である。
- ④グループ補助金は事業者の資金繰りに貢献をしたが、販路を見据えた施設・設備の復旧という点において課題がある。

このような点も踏まえてヒアリング調査を行い、そこで得られた課題について次節で述べていく。

4-3-3 ヒアリング調査等から得られた課題

グループ補助金によって多くの事業者が施設・設備を復旧でき、売上回復を果たしている一方、未だ売上が回復していない事業者も一定数存在する現状である。そこで、本 WS では文献及びヒアリング調査を通じて以下の 3 点の課題を抽出した¹⁴⁴。

まず、原形復旧を基本とした制度によって生じる弊害である。グループ補助金が原形復旧を基本とする制度となった背景には私有財産の形成にある。東日本大震災以前の災害においては、個別被災者に対する直接の補償は個人の私有財産の形成にあたるためなされてこなかった。そのため、被災事業者も施設・設備の復旧に関しては自己負担で行われてき

¹⁴⁴ 石巻商工会議所ヒアリング（2021 年 11 月 16 日）、317-322 頁、及び、高成田亨様ヒアリング（2021 年 11 月 26 日）、336-342 頁。

た。一方で、東日本大震災においては個別事業者に対する補償はできないという従来の考え方を維持しつつ、事業者がグループを形成し、そのグループに対して補助金を支給することで私有財産の形成のドグマを乗り越えた。同時に、災害発生以前の施設・設備に原形復旧することも規定された。

しかし、この原形復旧を基本とした制度によって復旧後の事業環境の変化に対応できない事業者が多く発生した。石巻商工会議所でのヒアリングから、取引先のニーズの変化や海洋環境の変化に伴う魚種の変化といった事業環境の変化によって販路の減少・喪失が発生し、復旧させた施設・設備が無駄になってしまう事態が生じたことがわかった。また、地盤のかさ上げ工事や土地区画整理事業といった公共事業の進捗によって復旧が遅れた事業者は、市場から退出していた期間が長くなってしまったことから、原形復旧による販路回復・創出がより困難となったという課題が得られた。

東日本大震災以降、グループ補助金制度により事業者の施設・設備の復旧に公費が充てられ、産業・生業の再生に大きな役割を果たしてきた。そのうえで、以上のような過剰投資の部分を少なくしていくことがよりよい復興に向けての課題であるとする。

次に、実態の伴わないグループ形成についてである。グループ補助金制度の要件の 1 つにグループ形成し共同事業を行うことが規定されていた。しかし、補助金を獲得するために形成されたグループが多く、共同事業を実施しないグループも一定数存在した。その要因としては以下の 2 点が考えられる。

1 点目は、共同事業に対する条件が緩いことである。グループを形成すると同時に共同事業を設定する必要性があったが、共同事業に対する費用補助は行われておらず、また、期間が設定されていなかったため、共同事業を継続的に行う制度的なインセンティブが存在しなかった。その結果、グループを形成し、他のグループと異なる共同事業を設定することでグループ補助金を獲得できた。一方、その補助金は個別の事業者に対して支給されるため、補助金獲得のみを目的とする事業者が増加し、グループ内の連携もあまり見られなかった。また、グループ化に対するハードルがそこまで高くなかったことが、将来のビジョンをあまり見据えられない事業者を一定数市場にとどませた側面があったのではないかと推察される。

2 点目は、共同事業を実施する余裕が事業者になかったことである。石巻商工会議所ヒアリングから、共同事業がなされなかった理由の 1 つとして、復旧が進み本業が本格的に再開することで、共同事業にまで手が回らなかったという知見を得られた。共同事業が必ずしも事業者に対してメリットをもたらすものではなく、また、連携を図ることのコスト等で共同事業が本業の足枷になったケースも多かったのだろうと推察される。

このように、グループ形成に関する条件が緩いことが事業者からの高評価につながっている一方で、実態の伴わないグループが形成され、事業者間の連携が図られなかっただけでなく、市場から退出すべきであった事業者を市場に滞留させる要因にもつながったのではないかと考える。

次に、施設・設備に対する復旧支援が中心だったことに伴うソフト支援の不足である。2-2 で確認したように、グループ補助金以外にも事業者に対する支援スキームが多く立ち上げられた。しかし、様々な財源を基にした支援スキームが誕生したが、施設・設備といったハードに対する支援が中心であり、販路回復支援や経営支援といったソフト面での支援が手薄であったことが考えられる。そのため、グループ補助金の申請要件の中に復興事業計画の提出が求められていたが、将来の回復ビジョンを明確に定めた計画がどの程度あったかは不透明である。また、グループ単位で補助の決定がなされる一方で、復興計画の策定は個別事業者ごとであったことから、膨大な計画量に対して正確な判断が可能だったのかについてもまた不透明である。

このため、復興計画の策定に対する支援や行政だけでなく経営に関する専門家によるチェック機能を働かせることが課題であると同時に、計画の通りに復旧できなかった際の事後的な支援についても課題が残る。

最後に、施設・設備の財産処分に関する課題である。補助金適正化法（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律）第22条は、「補助事業等により取得し、又は効用の増加した政令で定める財産」につき、補助事業者等が目的外使用、譲渡等の財産処分を行うことを制限している。また、同法第17条第1項は、補助金を目的外使用し、交付決定内容等に違反したとき、交付決定が取り消されうることを定めており、同法第18条第1項は、交付決定が取り消された場合に補助金の返還義務が発生することを規定している。このため、課題の1つ目で取り上げたように、事業環境の変化によって復旧させた施設・設備が無駄になった事業者がこの制約によって、新たな事業を展開しにくくなるだけでなく、市場から退出しにくくなったという問題が生じた。実際に、石巻商工会議所には震災発生から1、2年経過した後に、この財産処分に関する問題の相談が増加したそうである。石巻商工会議所としても財産処分に関する法改正や条件の緩和を国に訴えていたが、譲渡や売却に関する要件の緩和に至らなかったということを伺った。

もっとも、石巻商工会議所によれば、2015年における新分野事業の導入後、財産処分に関する経営相談は減少した、という。財産処分の限定により、新規事業の展開が困難になるという弊害については、新分野事業の導入により軽減されたものと考えられる。以上の見地から、今後グループ補助金制度を運用していく際にも、新分野事業は必要不可欠であるといえる。

以上より、新分野事業を生かしつつ、残る3つの課題の解決を図る提言を次節以降に述べる。

4-3-4 政策提言の方向性

ヒアリング調査等から得られた、①原形復旧による事業環境の変化への対応が困難、②実態の伴わないグループ形成、③販路開拓支援といったソフト支援の不足という3つの課題を解決するべく、本節では政策提言の方向性を示す。

まず、課題①については、2015 年度から導入された新分野事業が効果的であると考ええる。図表 4-3-2-4 で確認したように、売上回復の要因として既存顧客のつなぎ止めと同程度に新商品の開発による既存顧客及び新規顧客の獲得が有効であることから、原形復旧だけにとどまらず復旧方法を選択肢として事業者に提示することが有効であると考ええる。

しかし、現状の新分野事業は、先にも述べたように、原形復旧では従前の売上水準に回復させることが困難な事業者に対する特別措置であり、原形復旧のグループと同程度の補助率である。市場調査や現状分析を行い新たな分野に挑戦する意欲的な事業者に対しては、単に原形復旧を行う事業者と補助率を差別化することで復旧下における限られた資源をより適切に分配できるのでないかと考える。

そこで、売上回復が困難であることから新分野事業を行う事業者に限らず、災害発生以前の経営課題や地域課題の解決を目指す事業者に集中的に資源配分を行うための制度を構築するという方向性で検討したい。

次に、課題②については、共同事業の活動記録を行政に報告することが有効であると考ええる。共同事業に関してはグループ形成と同様に補助金受給の要件の 1 つとされていたため、事業者は実施する必要性があったが、行政の機能がうまくいかずに共同事業を実施していない事業者が一定数出たと考えられる。このため、共同事業に関する活動報告を行政に対して行うことを義務化することで、行政のチェック機能を果たすことができると考える。また、ヒアリング調査から、共同事業に関する期間が無制限であったことからいつまで続けられいいのかわからなかったという声があったことから、期間を設定することも提言化に向けての重要な観点であると言える。一方で、共同事業に関する制約が緩いことがグループ補助金に対する高評価につながっている側面もあるため、行政に対する報告義務を導入するかについては慎重な検討が必要である。

最後に、課題③については、ハード面の支援に加えて経営の専門家によるソフト支援を同時進行で実施していくことが有効であると考ええる。施設・設備の復旧に関する支援制度が多く誕生した要因の 1 つとして、ハード面が復旧すればおのずと売上回復も果たせるといった考えがあったのではないかと推察される。しかし、事業環境や取引先のニーズの変化により販路を喪失した事業者が多く、震災発生から 10 年が経過した今もなお売上が回復せずに苦しんでいる。

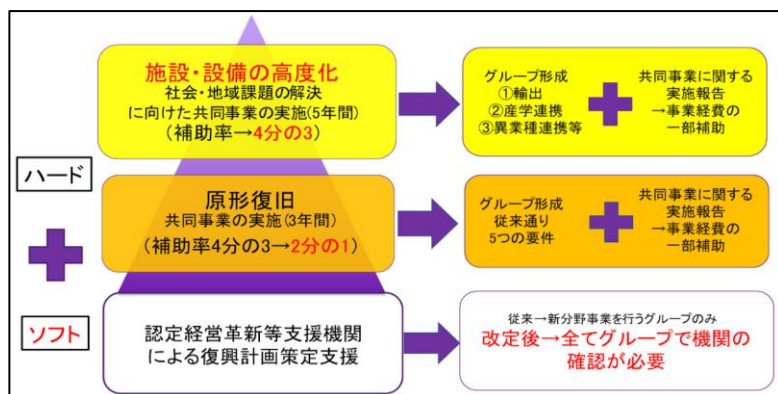
こうした状況から、グループ補助金制度を利用するにあたって作成する復興計画に関して中小企業診断士等の経営の専門家による外部視点を入れた計画を策定することはもちろんのこと、その後の販路開拓支援に至るまで長期的なソフト支援の必要性があると考ええる。そこで、専門家と事業者をマッチングさせ、長期的に支援できる体制を構築する方向性で提言を検討していく。

以上のように、抽出した課題から政策提言の方向性を示してきたが、財産処分に関する問題に対して新分野事業が効果的であったように、原形復旧の課題を克服する上でも有効であることを確認した。そこで、本 WS では新分野事業を基本とした方向性で課題②及び③を解決できるような提言に結び付けたい。

4-3-5 提言②「グループ補助金の補助率の見直し+復興計画策定支援」

本 WS では、先に挙げた政策提言の方向性から、グループ補助金制度の所管である経済産業省に対してグループ補助金の補助率改定と復興計画策定支援について提言する。提言の内容は図表 4-3-5-1 の通りである。

図表 4-3-5-1 政策提言の概要



出典：WSD 作成

新分野事業を生かした新たなグループ補助金制度を構築するため、まず、事業環境の変化への対応に関しては、売上回復が困難な事業者に限らず、従前からの経営課題や地域課題の解決を目的に災害後の事業を展開することを目的とする事業者グループに対して、被災前の施設・設備の算定額に補助率 4 分の 3 以内を乗じた額を補助金として支給する。また、グループ形成の要件としては、輸出、産学連携、異業種連携といった企業間の連携を促進するものを設定する。輸出に関しては、大括り化と海外の衛生基準を満たした施設・設備の復旧を必要とするため、グループ形成の要件としたが、輸出促進をする上で事業者に必要とされる要件に関しては 4-4 を参照されたい。また、産学連携においては、大学と連携した新商品・サービスの開発や新技術の社会実装等を行うグループ形成を想定している。異業種連携においても同様のグループ形成を想定している他、新たな地域雇用の創出等も期待される。グループの規模に関しては、従来の補助金獲得を目的とした大規模なグループの形成ではなく、共同事業を実施しやすい小規模グループの形成を想定している。

しかし、このままでは課題解決を行う意欲的なグループと原形復旧を行うグループとが同じ補助率であるため、補助率を改定する必要がある。また、補助率の上限が 4 分の 3 に設定されているため（激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律第 14 条）、原形復旧を行うグループの補助率を引き下げる必要性があり、本提言においては補助率を 2 分の 1（国 3 分の 1、県 6 分の 1）とした。

従前のグループ補助金は、甚大な被害を受けた事業者がグループを形成し、一律の補助率で補助金を受け取る保護政策的性格が強い制度であったが、上記のような改定をするこ

とで、意欲的なグループに対してより多くの補助金が支給される競争政策的一面を取り入れることが本提言の特徴である。

次に、共同事業に関する条件付与についてである。従来は共同事業に関する制約がほとんどないことから実施しない事業者も一定数存在した。そこで、県の担当部局へ共同事業の実施に関して報告する制度を新たに提言する。しかし、先にも懸念点を述べたように、事業者から高い評価を受けている 1 つの要因として共同事業に関する制約が緩いことがあるため、報告を義務とすることは避け、報告をした事業者に対して共同事業の実施費用を一部補助する提言内容とする。また、共同事業に関する期間が設定されていなかったため、施設・設備の高度化の方は 5 年間、原形復旧の方は 3 年間とそれぞれ期間を設定し、それ以降の活動はそれぞれのグループの任意とする。

ここまでの制度内容から、中小事業者がグループを形成し共同事業を実施するという従来の制度をベースとした新たなグループ補助金制度を構築しているため、私有財産制度に関する課題はクリアしていると認識している。

最後に、認定経営革新等支援機関による復興計画の策定支援である。従来は、新分野事業を実施するグループが実際に原形復旧のみでは売上回復が困難であるかどうかを確認し、新分野事業を実施することを加味した復興計画の認証を行うため、認定経営革新等支援機関が用いられてきた。しかし、新分野事業の実施に限らず、災害から復旧する多くの事業者にとって計画策定に関する専門家の支援は必要であるため、認定経営革新等支援機関による復興計画の認証をグループ補助金利用事業者の全てに対象を拡大することを提言する。また、復興計画の策定だけでなく、その後の販路開拓支援や経営支援へも対象を拡大する。

以上、①施設・設備の高度化に対する支援、②共同事業の実施報告に係る経費の一部補助、③認定経営革新等支援機関による経営支援を柱立てした新たなグループ補助金制度を本 WS では提言する。

4-3-6 政策提言から期待される効果

本政策提言によって得られる効果は以下の通りである。

まず、①施設・設備の高度化に対する支援によって得られる効果は、事業者による創造的復興の後押しとなることである。原形復旧が基本の制度においては先に述べたように、災害後の事業環境の変化に対応できない事業者が多く発生する。その際に、施設・設備をリニューアルする必要性が生じる災害発生後に、市場のニーズを把握して新たな設備を導入し経営の高度化・多角化を進める。このような意欲的な事業者の復興に対する補助支援を通じて、地域産業の高度化・成長を後押しすることに結び付く。

また、原形復旧の補助率を低くすることにより、自己負担分を調達できない事業者が増えることが予想されるため、意欲的でかつ力のある事業者が市場に残ることで新陳代謝の促進につながると期待される。加えて、補助率の低下、それに伴う補助金獲得事業者の減少によって事業規模が縮小することが考えられるため、財政的な面においても効果的である。さらに、産業の早期回復は市場から退出する期間を短くすることになるため、新商

品・サービスの開発による新規顧客の獲得のみならず、既存顧客のつなぎ止めにも結び付くことが期待される。その他、原材料費の高騰が抑制されることも期待される。先に述べたように、復興需要の高まりによって原材料や資材の不足による価格の高騰が発生し、事業者の施設・設備の復旧の足かせとなった。東日本大震災に限らず、激甚災害に指定される災害においては、こうした原材料や資材の不足が発生することが予想され、早期復旧を目指す事業者が増えれば増えるほどその事態は深刻化する。このため、限られた資源をより意欲的な事業者に対して配分することが産業の早期回復につながると考える。

次に、②共同事業の実施報告に係る経費の一部補助によって得られる効果としては、共同事業実施グループの増加が期待される。共同事業の実施に関しては、制度の要件とされながらも任意的な性質があった。しかし、事業実施のインセンティブを付与することにより共同事業を実施するグループが増加することが期待される。また、共同事業として地域・社会に貢献する内容を設定することで、行政の手の届かない部分を民間に補完してもらえるだけでなく、CSR（corporate social responsibility：企業の社会的責任）の実施による事業者の価値を高めることにもつながるため行政と事業者双方にとってメリットがあると考えられる。加えて、行政に対する事業報告を通じて、行政が復興の進捗を把握でき、次なる施策を打つ際の参考となる情報を得られるという側面も期待される。

最後に、③認定経営革新等支援機関による経営支援によって得られる効果としては、より実現可能性の高い復興計画を策定できる点にある。復興計画の策定においては事業者が単独で作成するのではなく、外部の専門家と一緒に計画を策定することで、申請に係る時間が短縮され早期復旧に結び付くだけでなく、市場のニーズを見据えた計画の策定が可能となる。また、資金繰りの問題や雇用の問題といった、施設・設備の復旧に限らない総合的な支援が可能となるため、初期の事業継続から販路のつなぎ止め・拡大にいたるまでの、長期にわたる支援が可能となる。さらに、事前に機関が策定支援を行っている計画のため、審査にかかる時間を短縮することができるため、行政コストの削減にもつながることが期待される。

4-4 輸出促進

4-4-1 国の現状の政策

1. 農林水産物及び食品の輸出を促進する意義

我が国においては、少子高齢化に伴う人口減少により、食の市場規模が縮小傾向にある。一方、海外においては、新興国の経済成長や人口増加に伴い食の市場規模は拡大傾向にあり、2015年の890兆円から2030年には1.5倍の1,360兆円に拡大すると見込まれる¹⁴⁵。このため、我が国の農林水産業者の所得向上を図り、農林水産業及び食品産業が持続

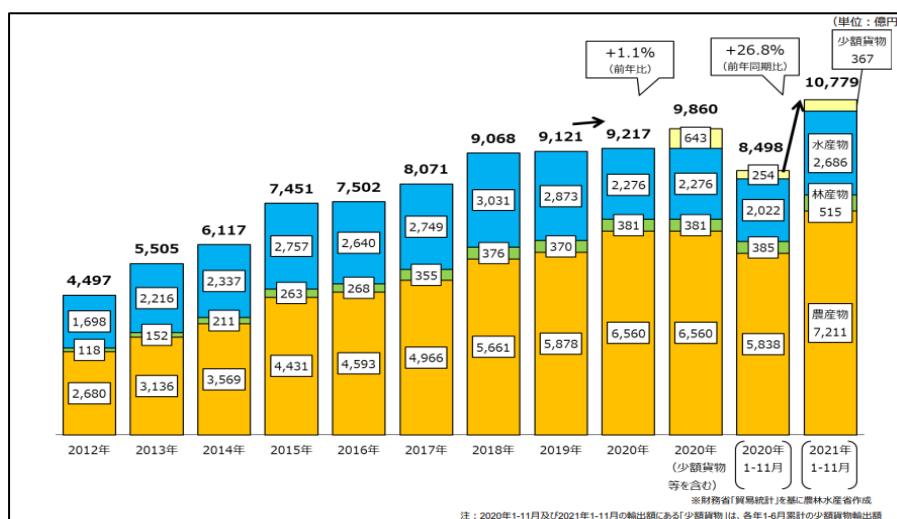
¹⁴⁵ 農林水産省（2020）「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律の背景及び今後の実施方法につ

的に発展していくためには、農林水産物及び食品の輸出の大幅な拡大を図り、世界の食市場を獲得していくことが不可欠である。

農林水産物の輸出拡大は、新型コロナウイルス感染症の影響が弱まり、米国や中国などで外食需要が回復していることが要因と見られており、金子原二郎農林水産大臣は、閣議後の記者会見¹⁴⁶で「農林水産物や食品の輸出は、引き続き好調に推移しており、年間輸出額1兆円の突破が確実な見通しとなってきたと考えている」と述べ、初めて1兆円を超えることが確実に became と明らかにした。

2021年1-11月の農林水産物・食品の輸出額は、少額貨物輸出額を含め前年同期比26.8%増の1兆779億円に達した¹⁴⁷（図表4-4-1-1）。

図表4-4-1-1 農林水産物・食品・輸出額の推移（2021年11月）



出典：農林水産省（2021）「農林水産物・食品の輸出額」2頁。

2. 農林水産物及び食品の輸出に関する課題

農林水産物及び食品の輸出に際しては、輸出先国ごと、品目ごとに、様々な規制に対応する必要があるため、輸出先国の規制に関する政府機関等との協議や国内の体制整備が必要となる。輸出に係る制度体系は複雑であり、事業者にとって分かりにくい。また、輸出に際しては、国内販売に要するコストに加え、施設認定や輸出証明発行等のコストが発生する。

いて」 <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/attach/pdf/houritsu-19.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

¹⁴⁶ 農林水産省 HP「金子農林水産大臣記者会見概要（2021年12月3日）」

<https://www.maff.go.jp/j/press-conf/211203.html> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

¹⁴⁷ 農林水産省（2021）「農林水産物・食品の輸出額」

https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_info/attach/pdf/zisseki-1.pdf 【最終閲覧日：2022年1月20日】

これまでの輸出事業は、生産者が国内市場向けに生産した製品の余剰品を、輸出できる国だけに輸出するビジネスモデルが主流であり、売り先が限られている。また、海外現地での販路も、現地が要求するスペック（量・価格・品質・規格）で継続的に提供できなければ一般小売店の棚を確保できないため、日本の農林水産物・食品を積極的に調達しようとする日系・アジア系の小売店・外食等に限定されている¹⁴⁸。

3. 施策の基本的な方向

これまでの輸出拡大の成果を踏まえ、「食料・農業・農村基本計画」（2020年3月31日閣議決定）、「経済財政運営と改革の基本方針2020」及び「成長戦略フォローアップ」（2020年7月17日閣議決定）において、2025年までに2兆円、2030年までに5兆円という輸出額目標が設定された。この目標を実現するためには、輸出拡大に資する生産基盤の強化、海外への商流構築、プロモーションと日本食・食文化の発信、東京電力福島第一原子力発電所の事故に起因する風評の払拭、我が国の食産業（食品産業や農業等をいう。以下同じ。）の海外展開の促進、知的財産の保護・活用を進めるとともに、戦略的に輸出先国の規制に対応し、輸出阻害要因を早急に解消する必要がある。

また、今後、農林水産物・食品の輸出拡大をさらに加速させるためには、これまでの国内市場依存型から海外市場で稼ぐ方向への転換を図り、海外が求めるスペック（量・価格・品質・規格）で製品の継続的生産、輸出するための商流開拓など、生産から現地販売までのバリューチェーン全体を「プロダクトアウト」から「マーケットイン」へと徹底的に転換をする必要がある。

この認識のもと、農林水産事業者の利益の拡大を図るとともに、輸出の拡大を実現するため、2020年11月に農林水産業・地域の活力創造本部にて「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略¹⁴⁹」が策定され、2021年5月に本戦略で「令和3年夏を目途に結論を得る」とされていた検討事項を中心に、実行戦略のフォローアップ¹⁵⁰として取りまとめた。

¹⁴⁸ 農林水産省（2020）「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する基本方針」

<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/hq/attach/pdf/index-1-33.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

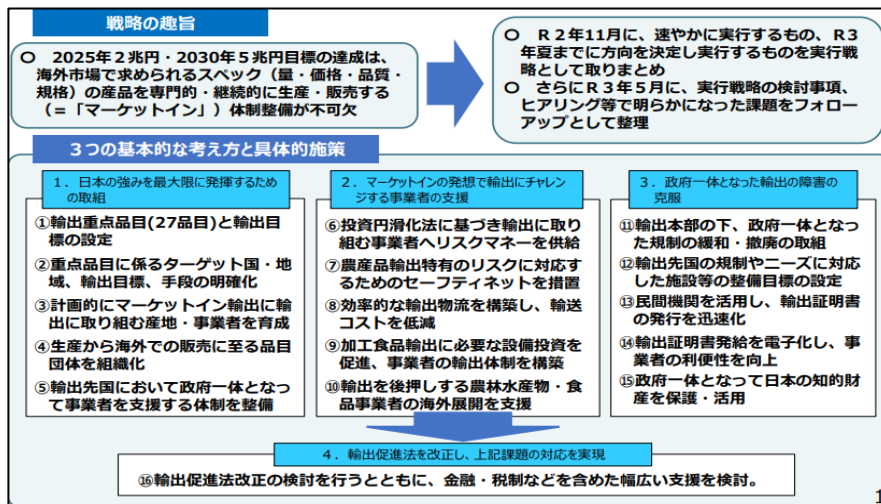
¹⁴⁹ 農林水産省（2020）「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」

<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/progress/attach/pdf/index-11.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

¹⁵⁰ 首相官邸（2021）「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略フォローアップ」

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/yunyukoku_kisei_kaigi/dai12/siryoku2.pdf 【最終閲覧日：2022年1月20日】

図表 4-4-1-2 農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略及びフォローアップについての概略



出典：農林水産省（2021）「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略及びフォローアップについて」1頁。

4-4-2 これまでの各主体による取組

1. 東北経済産業局

平成30年度市場競争環境評価調査事業¹⁵¹において、三陸地域の水産加工業等の再生・競争力強化に向けた方向性、具体的な取組について検討・提言を目的として事業を実施しており、概要は、以下のとおりである。

水産加工業の特徴と問題点が3つあげられる。1つは、原料供給の不確実性により、漁獲量・単価が大きく変化する。次に、対象物が腐りやすく、殺菌と保存性という特徴的な概念を持ち、品質やコストはトレードオフの関係にある。最後に、ローカルなマーケットでの競争で、競争相手が相対的に少なく、製造業としての磨き上げが進まないなどがあげられる。

また、競争環境の変化として、原料調達・販売市場の拡大などの特徴もあり、市場環境の変化に適応するためにも積極的な対策が必要となっている。東日本大震災により、三陸地域での事業者の影響として、10年前を基準とした直近期の売上は、約半数の事業者が減少している。大きく売上を減らしている事業者の割合は減少しているが、10%～60%売上が減少している事業者の割合は5年前からほぼ変わっていない。

一方、40%以上増加したと回答している事業者の割合は震災直後の4%から大きく増加し、100%以上増加している事業者は震災直後の4.5倍となっており、企業による回復の差が顕著になっている。

¹⁵¹ 東北経済産業局（2019）「東北沿岸被災地域の基幹産業である水産加工業等の再生・競争力強化に向けた競争環境整備に関する調査報告書」

https://www.tohoku.meti.go.jp/s_hukko_suisan/topics/pdf/190613_4.pdf 【最終閲覧日：2022年1月20日】

東日本大震災から 10 年経過するが、三陸地域において、日本の水産物の輸出実績の多い中国や韓国の水産物輸入停止が続き、大きな機会損失になっており、水産物だけでなく水産加工品にも影響が出ている。

上記のような厳しい状況ではあるものの、輸出環境が整ってきており、原発事故による輸入規制は、事故後に規制措置をした国の半数以上が既に完全撤廃しているほか、水産加工品については一部の国を除いて放射性物質検査証明や産地証明があればほぼ輸出可能な状態に回復している。また、輸送に不可欠な鮮度保持技術については様々な取組が進んでおり農林水産省や独立行政法人日本貿易振興機構（ジェトロ）仙台貿易情報センター（以下、「ジェトロ仙台」とする）からも事例紹介などが積極的に行われており民間の取組を後押ししている。

競争環境のまとめと対応策として、三陸地域の水産加工業の競争環境における阻害要因は、消費ニーズの把握・分析力、消費ニーズを踏まえた商品企画力、市場ニーズを見据えた営業力といった内部要因によるものが大きい。また、今回の調査の結果、競争環境の阻害要因を克服するという視点も重要であるが、一方で、世界の他の水産地と戦える資源を活かすという視点を持ち、世界市場のニーズの把握能力の向上、商品開発能力の向上、海外の営業体制の充実、産地全体での輸送効率の向上などといった取組を進めることが重要であるという結論が示された。

2. ジェトロ仙台

日本企業の支援（輸出、海外投資）、現地法人の支援（法人設立手続き支援、労使紛争、債権回収、知的財産）を行っており、商談のマッチングや現地の市場調査のニーズが高い。ジェトロ仙台の役割について、日本企業の属性を 2 階建てで喻えて説明することがある。

1 階は国内向けビジネスだけに特化する企業で約 7 割、残りが海外向けビジネスを検討する企業（約 3 割）である。海外向けビジネスを検討する企業のうち、海外ビジネスがうまくいっている企業は 3 割、残りの 7 割はうまくいっていない企業である（これが 2 階部分）。2 階部分の 7 割の企業をいかに支援して、成功の 3 割に近づけるかが地方事務所の役割である¹⁵²。

地域貢献プロジェクトの 1 つとして、「復興から発展へ、東北地域連携輸出支援（仙台）」が、被災地域の製品の売り先が他産地に置き換えられたため、国内のみならず海外への販路も見出さなければならないという状況から始まったが、1 年で終了した。宮城県のローカル企業の製品（特に水産物）は、取引成立には至らなかった。日本の農林水産物・食品の輸出額 1 位である香港（2020 年：2,060 億円）などの東アジアでは、宮城県が福島県に近接していることが分かっており、福島原発事故の影響を非常に気にしていたことが取引成立に至らなかった要因と思われる。

¹⁵² 独立行政法人日本貿易振興機構（ジェトロ）仙台貿易情報センターヒアリング記録（2021 年 11 月 9 日）、311 頁。

また、ジェトロの被災地企業支援でいうと、ジェトロ・メンバーズの年会費（77,000円）を無料にした。海外のバイヤー目線で見たと時に、被災から復活したというストーリーを売りにできるのであれば、メリットになり得るが、被災地の産品というだけでは、必ずしも差別化や購入意欲の向上には繋がらないことが多いように思われる。

3. 宮城県¹⁵³

宮城県では、2009年3月に「食材王国みやぎ農林水産物等輸出促進基本方針」を策定し、また、2010年2月には「宮城県食品輸出促進協議会」が設立され、意欲ある県内の農林漁業者、食品製造業者及び関係機関が一体となり、県産農林水産物等の輸出を促進してきている。

また、2011年3月の東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故による影響により、輸出を取り巻く環境は大きく変化し、中国や韓国等、諸外国による県産農林水産物等の輸入規制措置が現在も継続され、厳しい状況が続いている。このため、輸出基本方針策定後の情勢変化や、2016年5月に国が策定した「農林水産業の輸出力強化戦略」などを踏まえ、「宮城県農林水産物等輸出促進戦略（令和3年度版）」を策定した。2021年度に本戦略の改定時期を迎えたが、新型コロナウイルス感染症の影響により先行きの見通せない厳しい状況となっていることや国が2020年11月に「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」を策定したことを踏まえて、本戦略についても戦略期間を1年間延長し、海外情勢や国の動向、県内事業者の現状と課題等を把握するとともに、次期戦略の策定に向けて取り組むこととしている。

宮城県の具体的な輸出促進事業としては、経費の助成（輸出セミナーの開催、海外バイヤー招へい、海外での商談会・見本市出展等）や、本戦略において定めた輸出基幹品目についてターゲットとなる対象国・地域へのプロモーション等を重点的に展開するなど、日本食への関心が高く、植物検疫等の市場参入障壁が比較的低いと考えられる「香港」及び「台湾」を中心に、宮城県食品輸出促進協議会やジェトロ等と連携し、様々な事業者支援を行ってきた。

これまでの取組により、海外バイヤーとのネットワークが構築されたほか、事業者が主体的に「水産物」や「水産加工品」、「米」などの輸出に取組事例も生まれている。

一方で、コロナ禍は企業の経済活動においても様々な変化をもたらしており、海外渡航が制限されていることから商談はオンラインで行うことが当たり前になったほか、時間や場所の制限なく利用できる電子商取引（EC）への関心も高まっている。このため、2020年度は、宮城県食品輸出促進協議会等と連携し、ECによる海外販路開拓をテーマとしたセミナー開催、海外バイヤー向け web 商品カタログの制作、海外事務所と連携したサンプル展示・提供によるオンライン商談会開催等、社会情勢や企業活動の変化に対応した支援

¹⁵³ 宮城県 HP「県産農林水産物等の輸出促進について」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kokusaibiz/export.html> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

を積極的に展開し、新たに香港向けに米や日本酒、鶏卵などの成約事例が生まれた。

なお、これまで実施した事業者ヒアリングやアンケート結果などから、海外への輸出については、国内外の流通事情のみならず、通関を始めとする複雑な貿易関係の手続きへの対応、バイヤーから寄せられる様々な買い付け要望に的確に応えるノウハウの蓄積が必要であるとともに、新規で輸出に取り組む場合にはロット確保・温度管理等の流通面がボトルネックとなることが多く、これらは個々の企業単位での解決は困難なため、対象国や品目に合わせて生産・加工、流通、販売に関わる事業者による連携体制構築も重要である等、具体的な課題も明らかになってきている。

4-4-3 ヒアリング調査等から得られた課題

1. 東北経済産業局¹⁵⁴

①輸出

東北・食文化輸出推進事業協同組合は、東北地域における農水産・食品産業に係る中小企業群が海外販路開拓及び輸出促進を共同で行い、窓口対応や貿易実務を含めた地域商機能を発揮して総合的に支援することで効率的に実現し、アジアを中心として海外の活力を地域へ取り込むことを目指しており、本局もこれを活用して輸出支援を行っている。

②SDGs

三陸沿岸を『最も SDGs に対応している漁業エリア』という地域ブランドの確立という方向性に向けて被災地の水産関連事業者を支援している。具体的には ASC・MSC 認証に係る普及啓蒙活動や個社・個別グループに対する認証支援を実施している。また、SDGs 対応のデジタル化に対する支援も行っている。

③養殖

震災や地球温暖化の影響により漁獲量が減少した。その減少分を付加価値で補填するため水産加工業に力を入れてきた。しかし、水産加工業者からすると、取れるか取れないかわからない魚種を待つわけにはいかないため、養殖で安定供給することが目指されている。現在、津波・原子力災害被災地域雇用創出立地補助金を使って養殖を誘致する取り組みをしている。また宮城県においては、養殖に関する多くのステークホルダーが存在するため養殖の拡大は難しいが、石巻市においてエネルギー構造高度化事業を使った養殖の実証事業を行っている。今後養殖を拡大していくには、養殖に慣れてもらうことと、既存の市場を脅かすものではないということを理解してもらうことが重要である。

2. ジェトロ仙台¹⁵⁵

ジェトロ仙台では、自治体産品等のブランド化に取り組んでいるが、海外が求めるもの

¹⁵⁴ 経済産業省東北経済産業局東日本大震災復興推進室ヒアリング（2021 年 10 月 26 日）、290 頁。

¹⁵⁵ 独立行政法人日本貿易振興機構(ジェトロ)仙台貿易情報センターヒアリング（2021 年 11 月 9 日）、309-312 頁。

(量や質)を満たすために、地域を超えた連携(大括り化)が必要になってくる。海外で展示会を開催すると、諸外国では国内単位で産品を出品するため、品数が100種類以上ある。しかし、日本では県や市の産品だけで展示会をしているので、他国の展示会と比べても品揃えが少ない。

また、自治体の単年度予算の関係で補助金等がなくなり、継続的に取り組まないと他自治体の産品に切り替えられてしまうという課題がある。輸出ビジネスをする上で、日本側(I)の視点だけでなく、海外側(YOU)の視点も非常に重要である。

ジェトロ仙台が参画している東北・食文化輸出推進事業協同組合では、組合員が扱っている食材を被らないようにしているようであるが、輸出するためのロット数の確保というところに課題がある。また、組合員を増やしていく方向性ではあるが、既存組合員が扱う食材と被る事業者を加入させるかどうかは、既存の組合員の判断になる。

3. 宮城県¹⁵⁶

これまで県内・海外で商談を行ってきたが、成約に至っても長期の取引に至らないケースが見られた。主な要因としては、物流コストや海外に求められるスペックを考慮した生産・輸出体制が整備されていないことである。

海外バイヤーが日本から産品を輸入する場合、物流コストを削減するために複数品目を合わせて輸入することが多いが、金額により生産量や事務所ごとの取扱量が異なり、安定的に輸出できる体制になっていない。また、プロダクトアウト、すなわち日本にあるものをそのまま輸出する形となっており、海外で求められる価格・品質等のスペックに応じられず、継続した商流につながりにくい状況にある。県は現在、現地の要求するスペックで継続的な供給体制を構築するための取組として、主に3つの取組を行っている。

第1に、「GFP グローバル産地づくり推進事業」、第2に、「宮城県産食品マーケットイン型ハンズオン支援事業」、第3に、「課題解決型バリューチェーンモデル構築事業」である。

第1の「GFP グローバル産地づくり推進事業」については、農林水産省の事業を活用し、輸出事業計画の策定と海外市場のニーズや需要に応じたロットの確保や、輸出先の輸入規制に対応した衛生管理等、生産加工体制構築、事業効果の検証の取組に対して支援するものである。宮城県では令和2年度に2件採択された。1件目が南気仙沼水産加工事業協同組合の鰯肉のEUへの輸出、2件目が株式会社ヤマナカの殻付き活牡蠣の香港・シンガポールでの輸出となっている。

第2の「宮城県産食品マーケットイン型ハンズオン支援事業」については、コロナ禍における家庭食需要の拡大や新しい生活様式に対応した外食産業の業態変更等による現地のニーズを的確に捉え、ターゲット市場に対し、現地の求めるスペックで継続的に輸出するための支援を、ハンズオン型で行うものである。今年度はシンガポールを中心に、香港や

¹⁵⁶ 宮城県経済商工観光部・水産林政部ヒアリング(2021年10月26日)、294-301頁。

台湾などアジア地域での横展開を図ることとしており、現地のニーズ調査やバイヤーとのマッチング商談会を行い、その意見を踏まえ商品ブラッシュアップを図るとともに、現地での販路開拓に向け、デジタルとリアルのプロモーションを融合した訴求効果の高いプロモーションを実施していく取組となっている。具体的には、現地での販売と合わせてライブコマースを活用し、現地の生産現場とつないだプロモーションを実施する方向で現在検討を進めている。

第3の「課題解決型バリューチェーンモデル構築事業」については、県産農林水産物食品の輸出を拡大する上で、生産から現地販売までの事業者が連携し、物流面等のボトルネックとなっている構造的な課題を抽出して検証し、新たな付加価値を創出する取組に対し、支援を行うものである。今まで個社では取り組みにくかった大きなロットでの輸出を、事業者間の協力を促す形で支援することで活用している。

4-4-4 政策提言の方向性

文献調査やヒアリング調査より、輸出に関して様々な課題があることがわかったが、継続的に海外が求めるスペック（量・価格・品質・規格）で輸出する体制が整備されていないところにとりわけ課題があることがわかった。このような課題に対し、提言先として想定している宮城県では、現地の要求するスペックで継続的な供給体制を構築するための取組を既に実施している状況であるため、県が取り組めていないところに対し提言したい。

宮城県に対するヒアリング調査において、昨年度「みやぎの水産加工品販路開拓支援業務」を実施した際、コロナ禍の中でオンライン商談やEC取引が急速に拡大したが、ウェブツールに不慣れな事業者も多く、対面とは違った商談技術が必要ということをつづった。

海外のバイヤーが求めている取引条件等を商談前に事前に社内で精査しつつ、商談時に意思決定者が同席することで、先方のニーズに対し、すぐに回答・対応することでスピード感を持って、商談を進められるのではないかと提言している。

また、コロナ禍の中で、海外では、インターネットで商品を予約し、実物は駅に設置されている冷蔵庫などでピックアップしていくという新しいビジネス手法（オンライン to オフライン）が台頭してきている¹⁵⁷。このような現場での試食や現物確認などのリアル感を大事にしたいというニーズも同時に高まっているため、オンラインだけの繋がりではなく、リアル（対面、生産現地）に接続することで、その価値をわかってもらい、一過性の取引ではなく、継続した取引につなげていけないか検討し、提言していきたい。

4-4-5 提言③「O to O ビジネスによる商流強化支援」

1. オンラインツール活用及び商談技術向上のハンズオン支援

輸出ビジネスに取り組んでいる、今後取り組みたい事業者をターゲットとし、オンラインツール活用及び商談技術向上のハンズオン支援を実施するとともに、輸出ビジネスをす

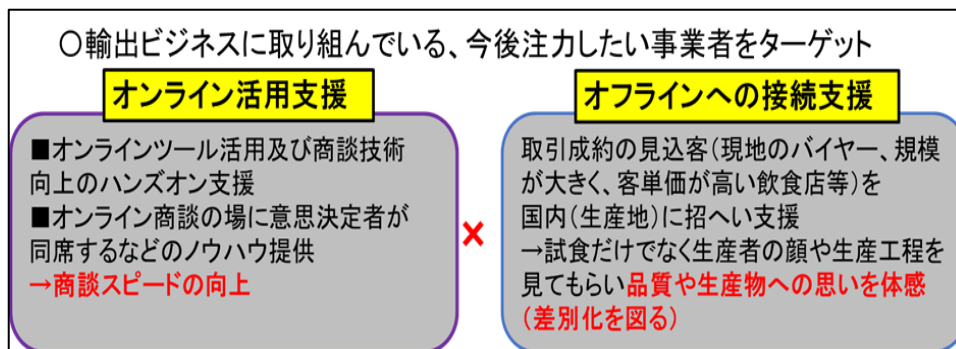
¹⁵⁷ 伊藤亮一（2021）「コロナ禍で生まれた新ビジネスに対応を」『仙台経済界』9-10月号、22頁。

る上で重要な相手国の国民性や商慣習等を理解し、プレゼンテーションができるようにしていく。また、オンライン商談の場に意思決定者が同席することにより商談が成立しやすくなること等のノウハウを提供し、取引条件等を迅速に取りまとめられるようにし、商談スピードの向上を図る。

2. 取引成約見込客の国内（生産地）招へい支援（オフラインへの接続）

取引成約の見込客（現地のバイヤー、規模が大きく客単価が高い飲食店等）を国内（生産地）に招へいし、試食だけでなく生産者の顔や生産工程を見てもらい品質や生産物への思いを体感してもらうことで、その価値を知ってもらい、一過性ではなく、継続した取引に繋げ、商流を太くしていく。本招へい支援事業は一過性ではなく、継続して取り組めるようにすることが重要ではあるが、単年度予算が原則の行政では難しいところもあるため、担当課から財政局（予算担当）や知事などに対し、当該事業の現場に足を運んで頂くなどを行うことで、取組の重要性を伝えていくことが大事であるように思う。

図表 4-4-5-1 政策提言の概要



出典：WSD 作成

3. 実施スキーム

オンラインツール活用及び商談技術向上のハンズオン支援の実績があり、また、海外のバイヤー等とコネクションを持つ事業者を公募し、採択する。提案の際には、地域の輸出支援事業者との共同提案も可能とする。

4-4-6 政策提言から期待される効果

本政策提言によって期待される効果は以下の通りである。

まず、第1にオンラインツール活用及び商談技術向上のハンズオン支援によって期待される効果は、相手のニーズに合わせた提案をできるようにし、商談の成約率を向上させることである。水産加工業者が地場マーケットで競争してきたことにより、製品の磨き上げや販路拡大に向けての取組が進んでいないところもあるため、輸出ビジネスに取り組むことで、既存マーケット・顧客とは違うニーズの把握や提案方法、自社製品の磨き上げ等が

進むと思われる。また、前述したように、コロナ禍の中でオンライン商談や EC 取引が急速に拡大し、今後もこの傾向が続くことが予想される中で、ウェブツールに不慣れな水産加工業者も多く、この販路拡大の機会を獲得するためには、対面とは違った商談技術・ノウハウを早急に習得する必要があるが、自社やその地域でそのノウハウを教える人材がない可能性があるため、外部の専門家を活用することが望ましいと思われる。

第 2 に取引成約見込客の国内（生産地）招へい支援によって期待される効果は、一過性の取引ではなく、継続した取引に繋げ商流を太くしていくことである。本提言では、海外のバイヤーだけでなく、客単価が高い飲食店オーナー等も現地に招へいし、品質の確認や製品ができるまでのストーリーを知ってもらう。このことで、バイヤーや飲食店のオーナー等に製品の良い理解者になってもらい、取引先や消費者に対し、自信をもって製品の販売・提供をしてもらうことに繋がっていくと期待する。また、現地の観光・宿泊などもセットにすることで、観光業への波及効果や招へいした方々に SNS 等での情報発信をお願いすることで、観光 PR にも繋がると思われる。招へいする国としては、宮城県が輸出基幹品目の対象国として選定している東南アジアを対象とし、事業予算によって、招聘する人数や滞在日数を決めるなど、柔軟に対応することを提言する。

上記提言の取組を通して、成功事例を積み上げ、地域の輸出先進事業者（ロールモデル）を輩出し、地域として輸出に取り組んでいくという機運を醸成することで、中小企業が多い水産加工業者でも輸出に取組む事業者が徐々に増えていくなど、波及効果が期待できる。

第5章 ソフト事業(コミュニティ形成)の今後に向けて

5-1 コミュニティ支援の動向・現状の施策

1. コミュニティの定義

コミュニティの定義は人によって異なり、古くから様々な議論がなされてきた¹⁵⁸。では、東日本大震災の被災者支援が対象としている「コミュニティ」はいかなるものか。

「被災者支援総合交付金交付要綱（復興庁）」によれば、支援メニューの1つである「コミュニティ形成支援事業」の内容は、「応急仮設住宅から災害公営住宅等への移転や、応急仮設住宅の集約化が進展していることに対応し、応急仮設住宅や災害公営住宅等において、コミュニティ形成に係る活動の支援人材(コミュニティ支援員)の配置その他以下のような取組により、当該住宅内の住民同士のコミュニティ形成や、当該住宅の住民と住宅周辺の既存の地域コミュニティとの融合など、住宅移転後の円滑なコミュニティ形成を図る¹⁵⁹」こととしている。また具体的な取組として、地元町内会（災害公営住宅建設先の既存の町内会）との交流会や、住民自治組織の設立などが挙げられていること¹⁶⁰から、「コミュニティの形成」とは、従来の「町内会」や「自治会」など、地域共同管理のための基礎組織（地縁コミュニティとする）の形成を指すものと考えられる。しかしながら、平時においても、従来の地縁コミュニティが希薄化しているといわれる中で、これから新たに地縁コミュニティを形成することが望ましいといえるかどうかについては検討が必要である。

我々は、後期に行なった民間支援団体へのヒアリング等を通して、従来のような地縁コミュニティを新たに形成し直し、維持していくことは難しいと考えた。

以上のことを踏まえ、本論におけるコミュニティの定義は、震災復興後に被災者が生活する仮設住宅や恒久住宅、受け入れ先の自治体等を念頭に、「人間が、帰属意識を持って、構成メンバーとの間になんらかの共通点を有し、緩やかにつながりあった集まり」とし、お互いに助け合う関係を形成する基盤として考える。

¹⁵⁸ 田中正人（2018）「災害復興過程におけるコミュニティの維持の条件とその意味」『北摂総合研究所報』、第2号、1頁。

<https://www.i-repository.net/contents/outemon/ir/604/604180310.pdf>【最終閲覧日：2022年1月20日】

¹⁵⁹ 復興庁（2021）「被災者支援総合交付金交付要綱」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/kouhukin/material/20210401_1-youkou.pdf【最終閲覧日：2022年1月20日】

¹⁶⁰ 復興庁（2019）「被災者支援総合交付金を活用した被災者支援」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/20190304_zigyorei.pdf【最終閲覧日：2022年1月20日】

2. コミュニティの持つ広範な役割

コミュニティがもつ役割は多岐にわたり、人々の生活の中で重要な役割を担っている。また、そのコミュニティに所属する人によっても果たす役割はさまざまである。例示として、平時からの住民自治や防災活動の役割を果たすコミュニティから、発災直後の避難行動（隣人同士の助け合い）、復旧・復興期間の孤立化の防止や被災者の心のケアなどの役割をコミュニティが果たすことなどが挙げられる。また、自身が何らかのコミュニティに所属していることで、安心感につながると考えられる。

3. 被災者支援の中でコミュニティ支援が重要視されている理由

(1) 先の災害の反省を踏まえて

災害後におけるコミュニティ形成支援の必要性が言われるようになったきっかけは、1995年に起こった阪神・淡路大震災である。震災復興の過程で、避難所から仮設住宅、仮設住宅から恒久住宅へ居を移す際に度重なるコミュニティの分断があったことで、自助・共助が希薄化し、かえって行政の力を頼らざるを得ない復興まちづくりとなってしまう¹⁶¹。

度重なるコミュニティの分断の中で、問題視されたのが「孤独死」の問題である。阪神・淡路大震災では、復興住宅（災害公営住宅）での災害孤独死が問題となり、発災から26年が経つ現在でも、未だ課題として残っている。公助の限界が指摘され、コミュニティのなかで果たされる共助機能の強化が求められるようになった。このような背景から、2004年に起こった新潟県中越沖地震も含め、災害後のコミュニティ支援が徐々に重要視される傾向が見られている。

(2) 東日本大震災におけるコミュニティ支援

東日本大震災では、広範囲にわたる沿岸地域が津波で壊滅的な被害を受けた。多くの家屋が倒壊し、従来住んでいた場所に引き続き住み続けることが難しい（災害危険区域の設定などの側面）、津波の来ない土地（安全な土地）へ移転したい等の理由から、沿岸被災地では人口流出が起こり、人口減少の加速化が起こった。一方、仙台市などの都市部やその周辺部では、住宅の余剰、早期の災害公営住宅の建設などの理由から、人口の流入が起こった。そのため、沿岸被災地では人口減少や高齢化の中でいかにコミュニティを維持していくか、都市部及びその周辺部ではいかに新しいコミュニティを形成していくかが課題となり、それぞれに対応したコミュニティ支援の必要性が生まれた。

東日本大震災では、こうした状況や、前項で述べた震災以前に起こった災害の教訓・反省を踏まえ、コミュニティ形成を重視した形での被災者支援施策が展開されている。また、先述の通り、コミュニティの果たす役割は広範であり、被災者支援分野においてもその果

¹⁶¹ 櫻井常矢・伊藤亜都子（2013）「震災復興をめぐるコミュニティ形成とその課題」『地域政策研究』、第15巻第3号、41頁。

たす役割は大きい。自治会や町内会、お茶仲間や井戸端会議など、その規模を問わずコミュニティに所属することで、被災者の孤立化を防いだり、話し相手がいることで心のケアにつながったりする。こうしたコミュニティが果たす役割を踏まえ、被災者支援の中でも、コミュニティの維持・形成支援は重要な施策として位置付けられている。

発災から10年が経ち、コミュニティの抱える課題の内容は復興事業か一般事業かの区別が難しくなっている。コミュニティの維持・形成や心のケアは、定量的な評価が難しく、目標設定が困難である一方、いつまでも「復興」事業として特例的な措置を取られることも望ましくない。被災者支援事業の規模も縮小してきており、復興にかかるコミュニティ支援をいかに一般施策へ組み込んでいくかの検討がされている。

(3) コミュニティ支援事業の具体的な内容

東日本大震災では、被災地域が広範にわたり、時期や地域によって求められるコミュニティ支援の様相も多岐にわたっている。仮設住宅・災害公営住宅でのお茶会、季節ごとのイベントの開催や、子どもの遊び場所の開設などその地域のニーズに応じて様々な支援事業が展開されている。

(4) 前期の事例から

前期は4つの自治体（仙台市・名取市・石巻市・山元町）の調査を行った。名取市閑上地区、石巻市雄勝地区、山元町では、津波により沿岸部が壊滅的な被害を受けたことから、防災集団移転事業などを用いた高台移転が行われた。移転事業を進めていく中で、どこに移転をするのか、災害危険区域をどこに設定するのか等の議論がなされた。その際、行政と住民の間で合意形成が難航し、事業の遅れによって人口が流出してしまうという経緯があった。結果的に、もともと震災前に形成されていたコミュニティが分断されてしまい、コミュニティの再形成が必要となる事例が前期の調査の中で散見された。

4. 後期ヒアリング先

後期ヒアリング先は以下の通りである。それぞれの行政機関及び民間支援団体等の活動内容、ヒアリング調査概要等は後述の「5-2 事例分析」にて記載する。

- ①復興庁宮城復興局被災者支援班
- ②宮城県復興・危機管理部復興支援・伝承課
- ③石巻市北上総合支所地域振興課
- ④一般社団法人ウィーアーワン北上
- ⑤仙台市健康福祉局地域社会部社会課
- ⑥認定NPO法人つながりデザインセンター
- ⑦公益社団法人宮城県精神保健福祉協会みやぎ心のケアセンター

5. 具体的な施策の内容

本項では、後期の調査で取り扱った主なコミュニティ支援施策の概略を記載する。

(1) 「被災者支援総合交付金（復興庁）」

発災から10年を経て、避難生活の長期化・災害公営住宅等移転後のコミュニティ形成・被災者の心のケア・避難指示解除区域における生活再建など、被災者をとりまく課題は複雑化・多様化している。「被災者支援総合交付金」は、被災者の生活再建のステージに応じた切れ目ない支援の実現を図る目的で設立されており、2021年度においても、被災者の「心の復興」やコミュニティ形成支援などの取組について、被災者に寄り添って、手厚く支援を行っている¹⁶²。事業内容は多岐にわたり、柔軟性を持って個別の課題に対応できるように設計している。

(2) 「復興支援員制度（総務省）」¹⁶³

被災地において復興支援員制度を導入するきっかけは、新潟県中越沖地震に遡る¹⁶⁴。中越沖地震では、発災後3年を経て、居住地域が固まりコミュニティの再建・再生が目指された時期に、地域サポート人材が中山間地域の農山村集落に入って活動をし、大きな役割を果たした。地域サポート人材の導入は、平時の地域づくりでもその意義や可能性を見出され、過疎地域対策として「集落支援員」が、定住自立圏構想の中で「地域おこし協力隊」が設置された¹⁶⁵。

こうした地域政策の流れをくみ、総務省は、東日本大震災の被災地に対して、2012年から「復興支援員制度」を設置した。復興支援員制度は、被災者の見守りやケア・地域おこし活動等の「復興に伴う地域協力活動」を通じて、コミュニティの再構築を図ることを目的としている。実施主体は、地方公共団体¹⁶⁶であり、被災地内外の人材へ事業を委嘱し、事業を委嘱された復興支援員は、被災地に居住して被災地のコミュニティの再生や維持に伴う地域協力活動に従事する¹⁶⁷。

宮城県では、「復興応援隊」として、総務省の復興支援員制度を用いて事業を行なった（図表5-1-1）。2016年度以降にはその取組を被災市町村へ引き継ぎ、現在は「復興支援活動支援業務」として、制度利用自治体の後方支援活動を行なっている。

¹⁶² 復興庁 HP「被災者支援 被災者支援総合交付金の概要」

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/index.html> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

¹⁶³ 総務省 HP「復興支援員」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000067.html 【最終閲覧日：2022年1月20日】

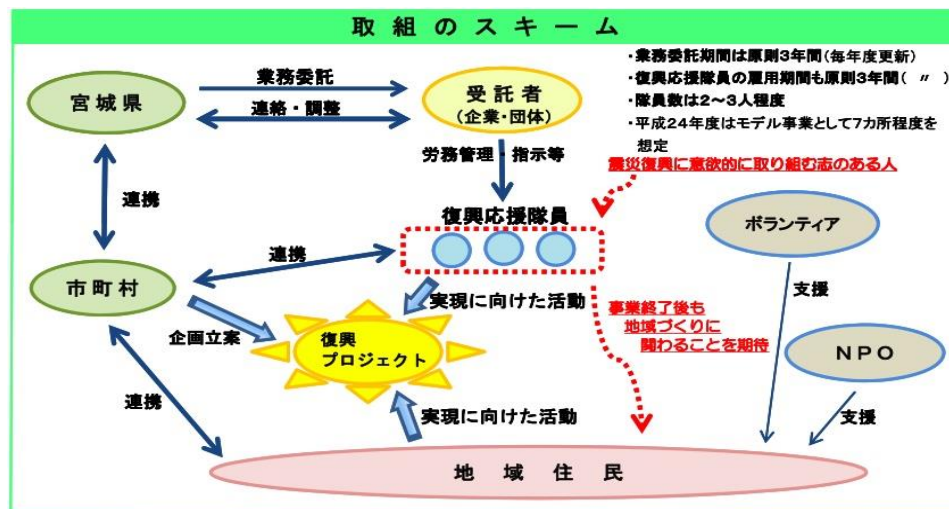
¹⁶⁴ 図司直也・西城戸誠（2016）「第6章 復興とは何だったのか？」西城戸誠・宮内泰介・黒田暁編（2016）『震災と地域再生 石巻市北上町に生きる人びと』法政大学出版局、329頁。

¹⁶⁵ 前掲「第6章 復興とは何だったのか？」、331頁。

¹⁶⁶ 東日本大震災財団法に定める「特定被災地方公共団体」又は、「特定被災区域」を区域とする市町村（9県・227市町村）

¹⁶⁷ 前掲総務省 HP「復興支援員」

図表 5-1-1 宮城県復興応援隊設置事業のスキーム



出典：宮城県「復興応援隊」設置事業（宮城県）¹⁶⁸

(3) 「みやぎ地域復興支援助成金（宮城県）」¹⁶⁹

当該助成金は、被災者の生活再建に向けて直接支援を行う事業を対象事業とし、助成金交付対象者は、NPO 法人等及び任意団体等である。対象事業は、コミュニティ支援、心のケア、教育・子育て支援、保健・福祉と幅広い分野にわたる。

(4) 「宮城県地域コミュニティ再生支援事業（宮城県）」¹⁷⁰

本事業は、災害公営住宅等への入居に伴う新たな地域コミュニティ形成のための実践活動に要する経費について、これを行う自治会等に対して補助金を交付するものである。補助対象者は、「①災害公営住宅等に新たに設立された自治会等の住民団体、②災害公営住宅等の住民の受け入れ先となった既存の自治会等の住民団体、③災害公営住宅等のうち自治会が存在しない地区や、自治会が設立前である地区等で、自治会活動を支援している市町村、または非営利組織」である。支援メニューには、地域の課題解決とともに考案するアドバイザーを派遣する「地域力再生活動アドバイザー派遣事業」や、「自治会研修・交流会事業」を組み込み、復興過程で新しく立ち上げた（または新しい住民を受け入れた）自治会等のスタートアップを支援するものである。補助期間終了後も自治会が自律的・継続的なコミュニティづくりを進められるような体制を作ることを目指している。

¹⁶⁸ 宮城県（2012）「『復興応援隊』設置事業[復興活動支援事業]」

https://www.pref.miyagi.jp/documents/9038/88386_1.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

¹⁶⁹ 宮城県 HP 「『みやぎ地域復興支援助成金』令和 3 年度事業について」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/miyagitiikihukkousienjyoseikin.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

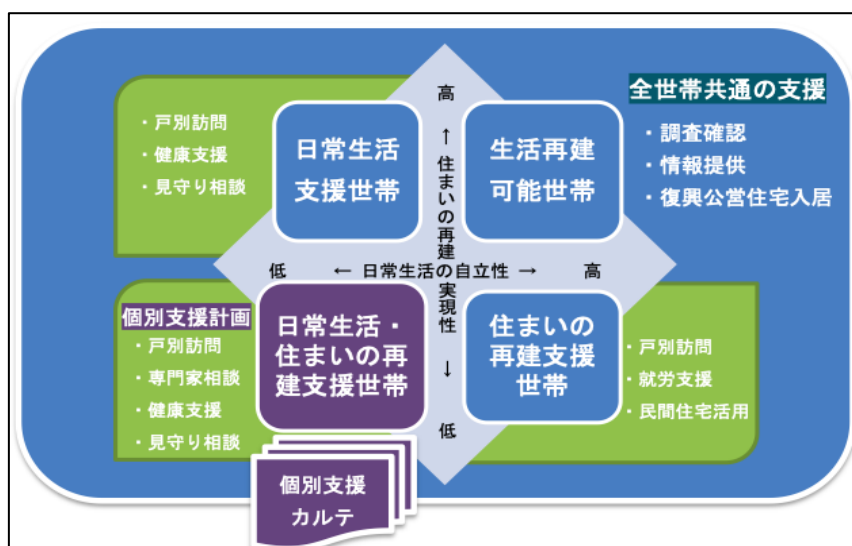
¹⁷⁰ 宮城県（2021）「宮城県地域コミュニティ再生支援事業ご案内（パンフレット）」

https://www.pref.miyagi.jp/documents/9054/836140_2.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

(5) 「被災者生活再建支援プログラム（仙台市）¹⁷¹⁾

仙台市は、仮設住宅に入居しているすべての世帯を対象に実施した戸別訪問などにより、住まいの再建方針が決まっていない世帯の存在を把握した。本プログラムは、そうした世帯の生活再建を実現するため、2014 年 3 月に仙台市が策定したものである。当初は、個々の被災者に対してヒアリングをし、個別のケースごとに対応をしていたが、業務が煩雑・膨大になってしまったため、各世帯への支援を 4 類型（図表 5-1-2）にあてはめて支援施策を適用していくこととした。また、2015 年 3 月には「被災者生活再建加速プログラム」へ改訂を行い、新たな住まいへの移行支援策の強化を中心に被災者の早期の生活改善に取り組んでいる。

図表 5-1-2 仙台市被災者生活再建推進プログラムの 4 類型



出典：仙台市「仙台市被災者生活再建推進プログラム¹⁷²⁾

5-2 事例分析

1. 国（復興庁宮城復興局）ヒアリング調査概要¹⁷³⁾

事前に宮城県や被災市町のヒアリングを行った後、コミュニティ支援政策がどのように行われているのかを体系的に把握するため、復興庁及び宮城復興局の方々にヒアリングを行った。

¹⁷¹⁾ 仙台市 HP「生活再建関連」

<http://www.city.sendai.jp/kenko-jigyosuishin/shise/daishinsai/fukko/sekatsu/index.html>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

¹⁷²⁾ 仙台市（2014）「仙台市被災者生活再建推進プログラム」、6 頁。

<http://www.city.sendai.jp/kenko-jigyosuishin/shise/daishinsai/fukko/sekatsu/documents/honpen.pdf>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

¹⁷³⁾ 復興庁宮城復興局被災者支援班ヒアリング（2021 年 11 月 30 日）、357-360 頁。

ヒアリングを通して、コミュニティに関する課題は、地域によって千差万別であることや、地域ごとにコミュニティ形成の達成度合いも異なることから、一律で解決方法を提示したり、施策の効果を定量的に測ったりすることが難しいことがわかった。これらの理由から、コミュニティ支援施策を行うにあたっては、基本的に自治体ごとに地域の課題を組み上げ、それぞれの支援施策を行うことが望ましいといえる。被災自治体が様々なニーズに対応した支援施策を行えるよう、国が設定している補助金事業は、その用途が広く設定され、県や市町村が個別の課題に対応する事業に補助金を利用しやすいようにしている。

2. 宮城県ヒアリング調査概要¹⁷⁴

宮城県では、現在、県内被災自治体で活動している復興支援員の業務を支援する取組を行っている（「復興支援活動推進業務¹⁷⁵」）。石巻市北上地区での復興支援員の活動を含め、県内で業務を行っている支援員が抱えている課題や、2025 年度に復興支援員制度が終了するにあたって、今後県としてどのようにコミュニティ支援を行っていく見通しかについてヒアリングを行った。

県では、復興支援員に対して、現地でのヒアリングやアドバイザーの派遣等を行い、復興支援員の活動の課題を把握するといった後方支援を行っている。その結果、現地では、自治会の担い手不足や高齢などの課題を抱えていることがわかっている。「地域コミュニティ再生支援事業」によって、県から自治会に直接補助金の交付を行ったり、自治会運営のアドバイザーの派遣を行ったりして、支援をしている。

3. 石巻市北上総合支所

(1) 石巻市北上地区の概要

石巻北上地区は人口 2,194 人（2021 年 12 月末現在）¹⁷⁶の比較的小規模な地区である。太平洋にそそぐ北上川に面した石巻市北部に位置し、町内には 10 以上の集落がある¹⁷⁷。1995 年に橋浦村と十三浜村が合併（現在の橋浦地区と十三浜地区）し、2005 年に近隣 5 町とともに石巻市と合併（平成の大合併）した。

北上地区には、古くから、集落には「契約講（契約会）¹⁷⁸」が存在し、神社のお祭り、

¹⁷⁴ 宮城県復興・危機管理部復興支援・伝承課ヒアリング（2021 年 11 月 9 日）、313-316 頁。

¹⁷⁵ 宮城県 HP「復興支援活動推進業務」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/fukkousuisin.html>【最終閲覧日：2021 年 1 月 20 日】

¹⁷⁶ 石巻市 HP（2022）「人口・世帯数（最新版）」

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10102000/0040/2204/2204.html>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

¹⁷⁷ ウィーアーワン北上 HP「北上—石巻市北上町— 紡がれた文化」

<https://www.i-kitakami.com/紡がれた文化/>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

¹⁷⁸ 契約講とは、東北地方に分布する村落内の生活互助・再生産組織の 1 つであり、祭祀・冠婚葬祭・地域資源の管理など、集落の共同生活全般にかかわる規約を指す。同上参照。

冠婚葬祭の相互扶助、地域資源の管理など多様な役割を果たしてきた¹⁷⁹。産業形態は、第1次産業を中心としており、漁業・農業を中心としたコミュニティも形成されていた。

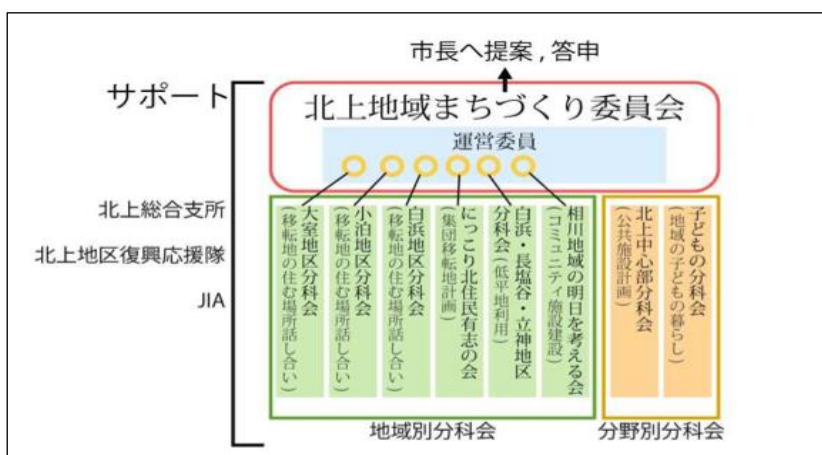
東日本大震災では、津波により甚大な被害を受けた。北上地区の死者・行方不明者数は267名（2020年10月現在）¹⁸⁰であり、家屋被害は全壊が535棟、大規模半壊が91棟、半壊及び一部損壊が383棟に及び、被害が全くなかったのは、142棟にすぎなかった（2015年3月現在）¹⁸¹。

(2) 先行研究

石巻市北上地区は、震災後の高台移転事業等において、地域コミュニティの維持がうまくいった事例として取り上げられることの多い地区である。

コミュニティの維持の成功要因として特に取り上げられるのは、「100%話し合いによる合意形成」である。高台移転をする際に、誰がどこに住むか、という宅地決りを抽選ではなく全面的に話し合いで行ったことが成功要因の1つとして考えられる。北上地域まちづくり委員会を創設、各移転先に地域分科会を設立し、地区ごとの意見集約を行った。

図表 5-2-1 北上地域まちづくり委員会の体系図



出典：「石巻北上町における地域主体の震災復興¹⁸²」

¹⁷⁹ 平川全機（2016）「第1章 北上町復興の概論・概史」前掲『震災と地域再生 石巻市北上町に生きる人びと』、19頁。

¹⁸⁰ 石巻市 HP「被災状況 令和3年度10月末現在」

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10106000/7253/20141016145443.html>

【最終閲覧日：2022年1月20日】

¹⁸¹ 西城戸誠・宮内泰介（2016）「はじめに 私たちの視点」前掲『震災と地域再生 石巻市北上町に生きる人びと』、1頁。

¹⁸² 手島浩之（2016）「石巻北上町における地域主体の震災復興」

<https://jwndrr.org/jp/wp-content/uploads/2016/11/2016.10.20-Tejima-san-info.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

石巻市北上地区では、宮城県から 2016 年度以降に「復興応援隊」事業の引き継ぎを受け、震災後の北上地区のコミュニティ形成支援を行っている。北上地区では、復興応援隊の業務を 2011 年から 2016 年まで「特定非営利活動法人パルシック」に委託し、その後、北上地区の被災者が代表となって立ち上げた「一般社団法人ウィーアーワン北上」（以下、「ウィーアーワン北上」とする）に新たに業務を委嘱した。

(3) ヒアリング調査概要¹⁸³

石巻市北上総合支所は、復興応援隊や民間支援団体「ウィーアーワン北上」と協働体制をとり、復興まちづくりを行ってきた。北上地区におけるコミュニティの維持はうまくいったと評価している。

行政職員は異動が伴うこともあり、地域住民との関係性が弱く、石巻北上地区のコミュニティ形成支援は、ウィーアーワン北上を中心にサポートされている。自治会等で申請できる補助金の申請手続の補助なども、ウィーアーワン北上に支援をしてもらっている。

復興応援隊（復興支援員）制度は、2025 年度で終了予定であるが、今後の見通しはまだたっていない。地域おこし協力隊など既存の制度に移行することで財源を確保することも考えているが、隊員の配置要件等の問題から移行は難しいと考えている。

4. 一般社団法人ウィーアーワン北上

(1) 団体の概要

ウィーアーワン北上の前身である「住民任意団体 WE ARE ONE きたかみ」は石巻復興応援隊として活躍していた被災者が立ち上げた団体（2011 年～）であり、2017 年に一般社団法人化をしている。震災直後から、北上地区のコミュニティ維持のため、サロンや子育て支援などさまざまな活動を行ってきた。現在は「平地の杜づくり」プロジェクトと銘打ち、被災した集落跡地を住民主体で緑豊かな里山にしようという取組を行っている¹⁸⁴。

(2) ヒアリング調査概要¹⁸⁵

ウィーアーワン北上へのヒアリング調査では、発災後 10 年での支援内容の変化や被災者支援予算が縮小される中での今後の活動の見通し、次の災害が起こったときには、どのようにコミュニティを維持していくべきだと考えているか、などについてヒアリング調査をした。以下に調査概要を記載する。

震災から 10 年が経つ中で、被災者が抱えている課題は多様化・複雑化してきている。被災者ごとに復興に対する考え方が異なり、震災直後は、とりあえず生活再建ということで揃っていた足並みも、今はバラバラになっている。

¹⁸³ 石巻市北上総合支所地域振興課ヒアリング（2021 年 11 月 2 日）、302-304 頁。

¹⁸⁴ 「被災跡地を里山に 住民主体で土壌から着手」（『河北新報』2021 年 9 月 23 日付）

¹⁸⁵ 一般社団法人ウィーアーワン北上ヒアリング（2021 年 11 月 2 日）、305-308 頁。

高台移転後にコミュニティの維持がうまくいった要因としては、宅地決めを抽選形式ではなく話し合い形式を行ったことによると考えられる。話し合いの場においては、特に女性がリーダーとなって活躍する場面が見られた。移り住んだ後も、コミュニティをどうやって維持するか（仲良く暮らしていくためにはどうしたらいいか）についての住民らの感覚が、うまく一致した形になったものと考えられる。

最後に、平時からの備えをしておくことの重要性である。災害が起こってからコミュニティに対する問題提起をするのでは遅く、そこから人と人とのつながりを作ろうと思ってもうまくいかない。平時から「ゆるい繋がり」を作っておくことで、災害後にもその機能を維持することが可能になる。

5. 仙台市

(1) ヒアリング調査概要

仙台市健康福祉局福祉課へのヒアリング調査により、次の点がわかった¹⁸⁶。

第1に、仙台市は都市部であり、豊富な住宅ストックがあったことから、県内外から多くの被災者が流入した。そのため、新しいコミュニティを形成する必要があったが、豊富な財源と職員がいたことから、独自の被災者支援制度を整備し、対応できたことがわかった。「仙台市震災復興基本方針¹⁸⁷」には、「人と人の『絆』や多様な主体の『協働』を基調」に、安心を取り戻し、再生への歩みを進めることを目指すことが明示されている。

仙台市では、生活再建に向けて、主に市の担当部署が「住まいの再建支援」を、区役所や社会福祉協議会等が「日常生活支援やコミュニティ支援」を担った。課題の切り分けを行うことで、活動主体の役割分担を明確にしてそれぞれ情報を共有し、連携しながらチームとして支援に当たった。また、主に仮設住宅入居世帯の生活再建に向けては、2011年度から書面調査や全戸訪問を通して世帯の生活状況や生活再建に関する意向調査を行い、各被災世帯を4つの類型に当てはめて（「仙台市被災者生活再建推進プログラム」）類型ごとのきめ細かな支援を行ってきた。その結果、2016年度末までに、福島県からの避難世帯である2世帯を除いて仮設住宅の利用者はいなくなった。

第2に、仙台市では被災者の生活再建がひと段落した後も、持続可能なコミュニティを形成していくためにはより一層のコミュニティの活性化が必要との趣旨から2016年度に「つなぐ・つながるプロジェクト」を立ち上げ、継続的にコミュニティ支援を行っていることがわかった。これらは災害公営住宅等で立ち上げられた町内会・自治会と支援団体等と仙台市・社会福祉協議会との三者が連携する仕組みが整備されている。このように、町内会・自治会の設立後も、息の長い支援を行っている。

¹⁸⁶ 仙台市健康福祉局ヒアリング（2021年12月7日）、361-364頁。

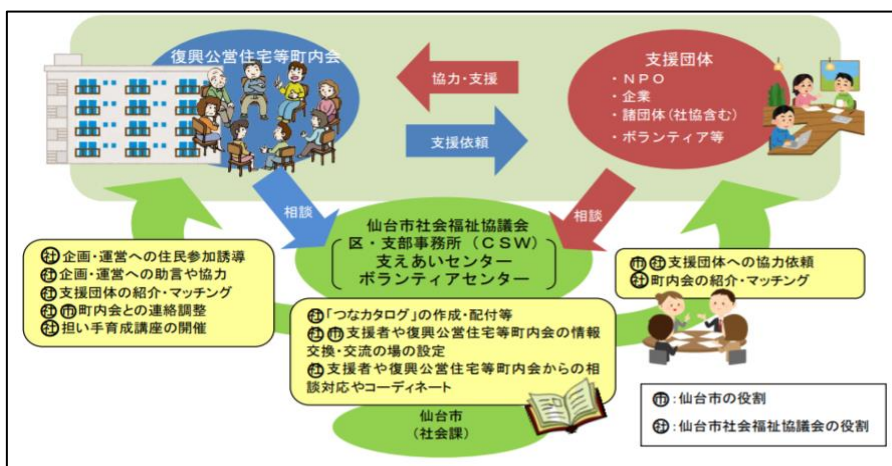
¹⁸⁷ 仙台市（2011）「仙台市震災復興基本方針—絆と協働による安心と再生をめざして—」

<http://www.city.sendai.jp/sesakukoho/shise/gaiyo/shichoshitsu/kaiken/2011/04/sakute/documents/110401fukukohhohshin1.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

プロジェクトの内容

- ・コミュニティの活性化に向けた関係者間の情報共有の場づくり（情報交換会）
- ・「つなカタログ」などを活用した町内会と支援者のマッチングやサロン等の開催支援
- ・町内会を対象としたサロン等の担い手育成講座の開催

図表 5-2-2 つなぐ・つながるプロジェクトのイメージ図



出典：仙台市社会福祉協議会「つなぐ・つながるプロジェクト」

課題としては、入居開始から 5 年以上経過している災害公営住宅も出てきており、今後は被災者とは限らない住民が入居してくることから、被災者と新しい入居者間とのコミュニティ形成支援が必要となる点や、今回の震災では新規に設立された民間支援団体を含め多くの民間支援団体等が被災者支援に携わってきたが、必ずしもすべての民間支援団体等の活動実態を平時と同様に把握できるわけではないため、個人情報の提供等を容易にできなかった点が挙げられていた。

6. 認定 NPO 法人つながりデザインセンター¹⁸⁸

(1) あすと長町の概要

あすと長町仮設住宅は仙塩広域都市計画事業の一環で大規模な「仙台市あすと長町土地区画整理事業」が行われ、仙台市南部の広域拠点として発展を遂げている。その他、JR 東北本線・常磐線や仙台市営地下鉄南北線などの豊富な交通網や大規模ショッピング施設が揃うほか、公共施設や医療機関も充実している。そのため、快適な環境と暮らしの利便性を併せ持つ副都心として近年注目を集めている。

あすと長町には、仙台市最大規模の仮設住宅（あすと長町仮設住宅）と災害公営住宅（あすと長町市営住宅）が立地している。

¹⁸⁸ 認定 NPO 法人つながりデザインセンターHP

<http://www.tsuna-cen.com/> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

図表 5-2-3 仙台市あすと長町



出典：「仙台市あすと長町土地区画整理事業事業誌¹⁸⁹⁾」

(2) 先行研究

あすと長町仮設住宅は、仙台市内の内陸部に位置し、交通の利便性などの理由から多様な地域からの被災者が避難をしてきた。また、単身入居者が多く、そのほとんどが高齢者世帯であったことから当初から高齢者の孤立化が懸念された¹⁹⁰⁾。しかし、あすと長町仮設住宅は利便性が高いため、外部からの支援者が絶えず訪れ、多くのサークル活動やイベントが行われていた。そうした取組や、住民同士の新たな出会いに触発され、仮設住宅の入居者間で形成されたコミュニティを災害公営住宅にも引き継いでほしいという思いが醸成された。こうした想いを踏まえ、あすと長町仮設住宅では、大学教授や専門家を招いて住民主導で災害公営住宅の建築計画を作成した経緯を持つ。あすと長町仮設住宅の建築提案は不採択となったが、仙台市が設けた「コミュニティ入居」制度を活用して、あすと長町

¹⁸⁹⁾ 仙台市・独立行政法人都市再生機構東日本都市再生本部（2013）「仙台市あすと長町土地区画整理事業事業誌」https://www.city.sendai.jp/toshi-kekakuchose/kurashi/machi/kaihatsu/tochikukaku/documents/jigyoshi_1.pdf【最終閲覧日：2022年1月20日】

¹⁹⁰⁾ 世帯主の年齢は、60歳以上の割合が71.8%と高齢世帯が最も多く、単身世帯の割合も40.7%となっている。新井信幸・戸村達彦・三矢勝司・浜口裕子（2015）「コミュニティ非継続型仮設住宅における自治の形成過程－仙台・あすと長町仮設住宅を対象に－」『日本建築学会計画系論文集』第80巻第716号、2184頁。

仮設住宅から近隣の災害公営住宅に約 80 世帯が入居した¹⁹¹。

あすと長町仮設住宅は見知らぬ人同士のスタートであったが、入居者の中には仮設住宅で育まれたコミュニティに価値を見出し、積極的にコミュニティを維持していこうという動きがみられた。被災地の多くでコミュニティ形成に苦勞する中、地縁を伴わない形でコミュニティ形成を見事に成功させた事例として挙げられるだろう。

図表 5-2-4 あすと長町仮設住宅のあゆみ

2011.4	あすと長町仮設住宅入居開始
2011.8	運営委員会発足
2012.3	仮設住宅自治会発足
2012.6	コミュニティ構築を考える会発足
2012.7	復興公営住宅提案づくり（ワークショップ）開始
2013.3	復興公営住宅提案 不採択
2014.10	約 80 世帯コミュニティ入居決定
2015.4	災害公営住宅へ転居開始

出典：WSD 作成

あすと長町市営住宅には、あすと長町仮設住宅から約 80 世帯が近隣の災害公営住宅に入居したが、約 3/4 がみなし仮設住宅からの個別入居してきた世帯であった¹⁹²ことから、再度コミュニティ形成が求められた。しかし、仮設住宅から入居してきた約 80 世帯が災害公営住宅での自治会形成や住宅管理、コミュニティづくりの担い手となった¹⁹³ため、比較的スムーズに組織形成が進んだ。仮設住宅のコミュニティが、災害公営住宅のコミュニティの核となって作用したことの成果と考えられる。また、外部の団体も利用できるよう、災害公営住宅に設置されている集会所の利用方法を工夫し、多様な活動や地域との交流の場を生み出している¹⁹⁴。集会所では、利用予約やカギの貸借方法の簡便化、広報上の工夫（イベントスケジュールのカレンダー形式での発信等）をして、外部にも開かれた居場所づくりに励んでいる。

こうした支援を継続的に展開していくために、仮設住宅で支援を展開してきた NPO、

¹⁹¹ 新井信幸・小地沢将之・岩佐明彦（2020）「熊本・益城町での復興住まいまちづくり導入支援－東日本大震災復興コミュニティ形成支援の経験と教訓を熊本へ－」『住総研研究論文集・実践研究報告書』第 46 巻、294 頁。

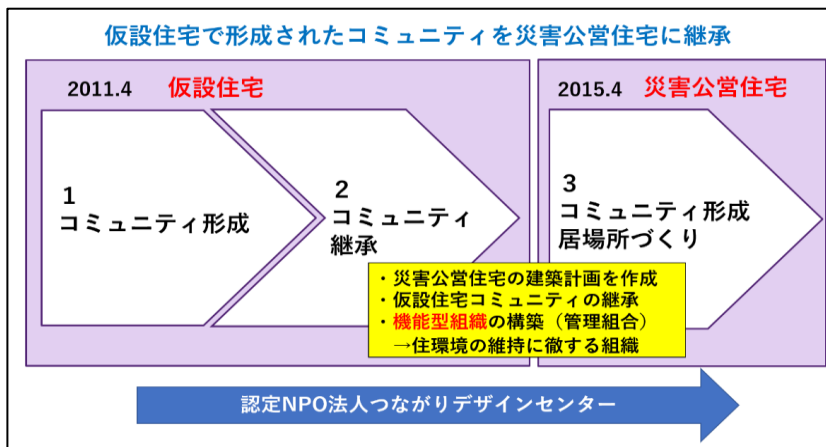
¹⁹² 前掲「熊本・益城町での復興住まいまちづくり導入支援－東日本大震災復興コミュニティ形成支援の経験と教訓を熊本へ－」、294 頁。

¹⁹³ 同上、295 頁。

¹⁹⁴ 新井信幸・戸村達彦・三矢勝司・浜口裕子（2020）『公営住宅からはじめる新たな地域運営－復興の先のコミュニティと居場所づくり－』特定非営利活動法人 つながりデザインセンター・あすと長町、11-14 頁。

ボランティア、大学研究所等の10数団が連携する形で「認定NPO法人つながりデザインセンター」が2016年設立された。

図表 5-2-5 あすと長町市営住宅のあゆみ



出典：WSD 作成

(3) ヒアリング調査概要

あすと長町仮設住宅からあすと長町市営住宅まで、一貫して支援続けてきた認定NPO法人つながりデザインセンターへのヒアリング調査で次の点が分かった¹⁹⁵。

第1に、震災から10年を経て被災者支援に係る予算も縮小されてきているが、今後も継続的に活動を続けていくために、空き家を有効活用したシェアハウス等の事業を展開していることである。ただ、依然として基本的な活動財源は宮城県の「地域コミュニティ再生支援事業補助金¹⁹⁶」や「みやぎ地域復興支援助成金¹⁹⁷」、復興庁の「被災者支援総合交付金¹⁹⁸」による「心の復興」事業の交付金であるため、今後の課題として活動財源の確保が挙げられていた。また、住民組織に対する補助金である「地域コミュニティ再生支援事業補助金（宮城県）」に関しては、補助金を活用して自治会等の設立支援や祭り・イベントの開催など目に見える成果はあったものの、それ以上に住民間トラブルのもとになったケースも多数あったという意見が挙げられた。その他にも住民だけで申請書類を作成することは厳しく、申請手続に慣れている民間支援団体等によるサポートが必要とされている

¹⁹⁵ 認定NPO法人つながりデザインセンターヒアリング（2021年11月29日）、343-348頁。

¹⁹⁶ 宮城県HP「地域コミュニティ再生支援事業補助金について」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/komyu.html> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

¹⁹⁷ 宮城県HP「みやぎ地域復興支援助成金について」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/miyagitiikihukkousienjyoseikin.html> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

¹⁹⁸ 復興庁（2021）「被災者支援総合交付金 概要」

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/20190304_gaiyou.pdf 【最終閲覧日：2022年1月20日】

こと等が挙げられた。

第2に、災害公営住宅のコミュニティを形成していくために必ずしも町内会・自治会等の設立は必須ではないという点である。先述の通り、あすと長町仮設住宅及びあすと長町市営住宅は、異なる地域から集まった入居者で構成されたため、地縁関係がほぼなかった。また、高齢者が多かったため、自治会の運営に苦勞していた。そこであすと長町市営住宅では、従来型の地域運営から、機能型組織による地域運営に移行し、居住者の負担を減少させるような取組を行っている。

従来のような町内会・自治会は、家族構成や価値観の多様化に伴い、求められる機能が多岐にわたり、運営に大きな負担がかかることから担い手不足に陥るケースが多く、持続的な運営が困難になり、運営が停滞してしまう恐れがある。ヒアリング調査によれば、あすと長町における災害公営住宅でも、高齢者が多く、また、これまでも町内会・自治会の役員などの経験者が少なかったため、持続的な運営が難しいことから従来のような住民組織は採用していない。また、従来のような町内会・自治会が行う多様な取組への参加が、義務的なものなのか否かの判断が入居者にとって必ずしも明確ではないことも課題として挙げられていた。

そこで、あすと長町市営住宅では入居者によって重要な住環境の維持を担う組織「管理組織」への参加のみを義務とし、その他の親睦的機能（お祭り、お茶会、サークル等）は自由参加の取組にすることで、義務と任意の仕分けを行っている。住環境の維持を担う「管理組織」については、入居者全てがその必要性を理解しやすかったことから仕組みの構築に伴う入居者の合意形成はスムーズに行われた。また、親睦的機能を果たす任意の取組については、地域に開かれた集会所の運営方針をとり、多くの外部の支援者の力を借りて取り組んでいる。このように多くの外部支援者が訪れた要因としては仙台市という都市部という点も考えられるため、他の地域でも同様の取組がうまくいくかについては慎重に判断する必要がある。

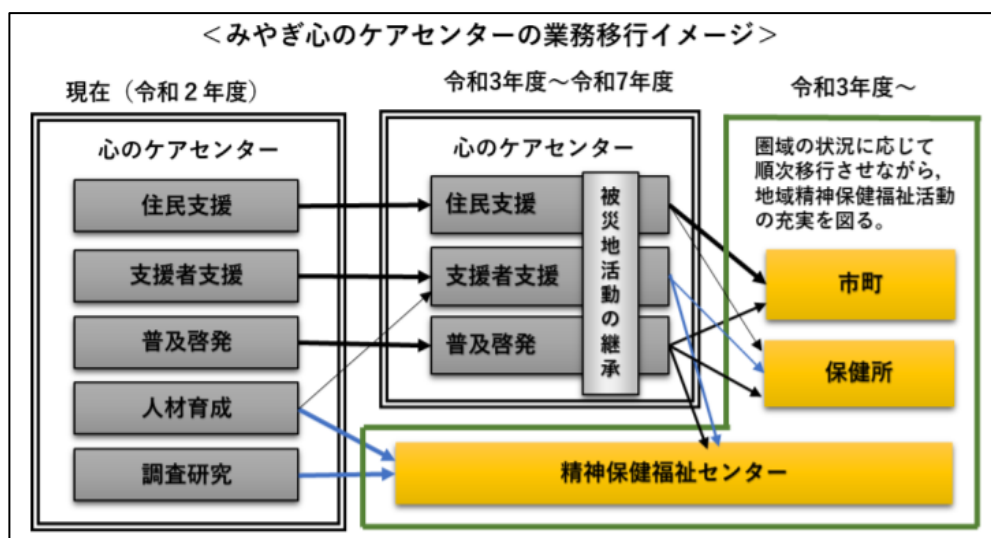
第3に、仮設住宅で育んだコミュニティを災害公営住宅に継承する意義について再確認することができた。前述の通り、あすと長町に建設された災害公営住宅にはみなし仮設住宅からの入居者が多く、再度のコミュニティの形成が求められたが、仮設住宅からコミュニティ入居枠で入居してきた避難者のコミュニティが核となり、あすと長町市営住宅でのコミュニティ活性化に寄与したことが確認できた。ただ、仮設住宅時代に行っていたワークショップ等で、「仮設住宅からの入居者とみなし仮設住宅等からの入居者の間でコミュニティが分断してしまわないようにしよう」と、住民同士で事前に認識していても、分断してしまう傾向にある災害公営住宅もあったため、この点は引き続き解決策の検討が必要である。

7. みやぎ心のケアセンター

(1) みやぎ心のケアセンターの概要¹⁹⁹

被災者の震災による心的外傷後ストレス障害（PTSD）、うつ病、アルコール関連問題、自死等の心の問題に長期的に対応するとともに、被災精神障害者の医療と地域生活を支援するため、拠点となる心のケアセンターが設置された。運営は公益社団法人宮城県精神保健福祉協会が担っている。みやぎ心のケアセンターは、2025年度の終了を見据え、これまで担ってきた支援や役割について整理し、蓄積された経験を市町・県機関・地域の連携機関等に継承していく²⁰⁰、としている。

図表 5-2-6 みやぎ心のケアセンターの業務移行のイメージ図



出典：宮城県「令和3年度以降の宮城県心のケア取組方針」

(2) ヒアリング調査概要

宮城県の心のケアに関する取組、現状を把握するためにみやぎ心のケアセンターにヒアリング調査を行った。その概要は以下の通りである²⁰¹。

第1に、心のメンタルヘルスの観点からも「孤立化をいかに防ぐか」が重要ということがわかった。東日本大震災では、避難所、応急仮設住宅、みなし仮設住宅、災害公営住宅と移転を伴ったが、その度に形成されたコミュニティが分断することになり、孤立してしまう被災者が多かった。また、単身世帯や相談できる人が近くにいない被災者は、メンタ

¹⁹⁹ みやぎ心のケアセンターHP

<http://miyagi-kokoro.org/> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

²⁰⁰ 宮城県（2020）「令和3年度以降の宮城県心のケア取組方針」

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/21982/822265.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

²⁰¹ 公益社団法人宮城県精神保健福祉協会みやぎ心のケアセンターヒアリング（2021年11月16日）、330-335頁。

ルヘルスにおけるリスクも高い。そのため、心の健康を保つポイントとして孤立化を防ぐことが最も重要であった。これらの状況を踏まえ、みやぎ心のケアセンターでは被災者の集いの場やサロン等を行っている。また、みなし仮設住宅の入居者は応急仮設住宅と異なり支援の目が行き届いていないのが実態である。みなし仮設住宅に入居する被災者は仕事をしている人が多い傾向にあるが、高齢の入居者の場合には「1 週間誰とも話していなかった」という人もおり、孤立の傾向が高い。仮設住宅とみなし仮設にはそれぞれメリット・デメリットがあり、両者を十分に認識した上で支援を行う必要がある。

第 2 に、多職種による支援のため、立ち上がり当初は組織作りに苦労した。また、そもそも「心のケア」という言葉が浸透しておらず、それぞれの職種で考え方が異なることから、共通認識を作っていくことが必要であった。共通認識を構築するため、月に 1 度みやぎ心のケアセンターの 3 つの地域センター合同の研修会や企画作成などを行い、組織間の連携構築を図っていった。この取組は後に他の被災 2 県の心のケアセンターにも展開されている。

心のメンタルヘルスの観点からも孤立化を防ぐことは重要であり、心のケアと地域コミュニティの形成・維持にかかる支援目的には強い関連性があることがわかる。

5-3 政策提言

5-3-1 提言①「コミュニティ支援員及び地域コミュニティ支援機構（仮称）の設置」

1. 現在の施策と課題

現在、被災地のコミュニティ支援施策の 1 つとして、総務省の設置する「復興支援員制度」がある。先述（5-1）の通り、復興支援員制度は、「復興に伴う地域協力活動」を通じ、コミュニティの再構築を行うことを目的として掲げている。

震災から 10 年を経て、被災者の心のケアや見守り活動などの被災者支援を中心に制度を利用している被災自治体もある一方で、被災地域によっては、地域コミュニティの抱えている課題が、平時からの課題なのか、もしくは、震災を契機として生じた課題なのかの判断が付きづらいという問題も生じている。また、被災地ではない地域において、一般的な地域コミュニティの課題（人口減少や高齢化など）を抱えており、被災地にのみ特例的に対応し続けることも難しく、復興施策から一般施策へと転換していかざるを得ない面が大きい²⁰²。

2. 既存の一般施策

「復興支援員制度」の類似制度として、平時より、地域コミュニティの形成・維持にあたって「地域おこし協力隊」「集落支援員」といった一般施策が展開されている。また、

²⁰² 復興庁宮城復興局被災者支援班ヒアリング（2021 年 11 月 30 日）、357 頁。

上記事業以外にも、「地域人材ネット（地域力創造アドバイザー）」や「人材力活性化研究会」の開催など、様々な地域コミュニティ支援事業が行われている²⁰³。

（1）地域おこし協力隊²⁰⁴

地域おこし協力隊は、都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を異動し、生活の拠点を移した者を、地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委嘱し、隊員が、一定期間、地域に居住して、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着を図る取組である。

（2）集落支援員²⁰⁵

集落支援員は、地域の実情に詳しく、集落目的策の推進に対してノウハウ・知見を有した人材が地方自治体から委嘱を受け、集落への「目配り」として、集落の状況把握、集落点検の実施、住民と住民、住民と市町村の間での話し合いの促進等を実施する。支援員の約7割が自治会長などとの兼務をしており、そのうちの約半数が60歳以上であり²⁰⁶、若い世代が少ない状況である。また、過疎地域においては人材の育成・確保が課題となっているが²⁰⁷、集落支援員は地域の実情に詳しい人材への委嘱であるため、必然的に地域内部でも長年そこに住み続ける人が選任される傾向が大きく、また外部からの人材確保が困難であると考えられる。

3. 先行研究・ヒアリング調査から得られた課題

先行研究や、ヒアリング調査を通して、被災地コミュニティでは、高齢化や人口減少といった諸問題から、住民のみで地域のコミュニティを形成・維持することが困難になっており、今後も継続してコミュニティ支援が求められることがわかった。一方で、程度の差こそあれ、被災地以外の地域でもそういった課題は存在している。

²⁰³ 総務省 HP「地域力の創造・地方の再生」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/index.html【最終閲覧日：2022年1月20日】

²⁰⁴ 総務省 HP「地域おこし協力隊」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000066.html【最終閲覧日：2022年1月20日】

²⁰⁵ 総務省 HP「地域おこし協力隊・集落支援員・復興支援員・外部専門家・地域活性化企業人」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000073.html【最終閲覧日：2022年1月20日】

²⁰⁶ 総務省（2020）「令和元年度 集落支援員に関するデータ分析」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000679711.pdf【最終閲覧日：2022年1月20日】

²⁰⁷ 総務省（2019）「過疎地域における人材の育成・確保について」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000656535.pdf【最終閲覧日：2022年1月20日】

復興支援員は、被災地において、地域コミュニティの再構築を支援してきており、被災地での支援人材の確保や人件費の確保に寄与してきた。しかしながら、被災地のコミュニティ支援に携わってきた復興支援員制度は2025年度に終了予定であるため、今後の人材確保や資金の確保をどのように行っていくかが課題となっている。

地域のコミュニティ形成を考えるにあたっては、災害が起こってからみんなで話合うのでは機を逸しており、平時から話し合いの場を作る必要がある。災害が起こってしまってから行政・住民・支援者間等の繋がりをつくるのでは遅く、平時から地域コミュニティにおける活動主体同士のつながりを構築しておくことが重要である。

4. 政策提言の内容

(1) 提言の概要

総務省に対して、「コミュニティ支援員及び地域コミュニティ支援機構（仮称）」の設置を提言する。地方自治体は、地域内外の人材を地域のコミュニティの維持・形成のために「コミュニティ支援員」として委嘱する。地方自治体は、地域コミュニティ支援に取り組む民間支援団体に業務委託契約を締結し、コミュニティ支援員の雇用の受け皿となる団体を選定する。

(2) 具体的な運営方法

常設機関として、都道府県単位での「地域コミュニティ支援機構」を設置し、「コミュニティ支援員」は当該組織に所属するとともに、業務委託契約を締結した民間支援団体（NPO等）は申請により当該組織に登録する。機構の活動として、常日頃から支援者同士での横の連携の強化や情報共有、コミュニティ支援員と民間支援団体のマッチングなどを行う。機構の運営費は国・地方自治体が共同拠出する「基金」で賄う。

(3) 既存の一般施策との比較

当該提言内容に関しては、既存の「地域おこし協力隊」と「集落支援員」制度で代替が可能か否かの検討が必要である。既存制度は地方の地域課題解決を主眼に置いているのに対し、当該提言は都市部での運用も対象とすることを想定している点に相異がある。なお、本提言においては、機構の役割として、平時からコミュニティ支援に関わる主体同士のつながりを構築し、有事にも対応できる体制を立ち上げることを主眼としており、この点で既存の施策との比較ができると考えられる。

5. 提言から期待される効果

本提言の実行により、被災地が復興支援員制度を活用しているコミュニティ支援事業を、制度終了後も継続でき、集落支援員制度における人材不足の課題解消にもつながる。

また、地域内の人材を「コミュニティ支援員」として配置することで、地域ごとに特色のあるコミュニティ課題への対応が容易になると考えられる。加えて、平時からコミュニ

ティ支援を行う支援団体同士・住民・行政との間につながりを作っておくことで、災害などの有事の際にも、迅速にコミュニティの維持・形成支援にあたるのが可能になることが期待される。

5-3-2 提言②「民間支援団体の事前認証制度の導入」

1. 先行研究・ヒアリングから抽出された課題

東日本大震災においては、様々な補助金や助成金事業が設立された。補助金や助成金の交付を受けるにあたっては、当然ながら申請手続きが必要であるが、民間支援団体等の申請者にとって、申請手続等が煩雑であるという課題がある。民間支援団体は人材の不足などの課題も抱えており、申請に対して人的コストを割くことが活動に影響を与えてしまう可能性もある。

災害時には、補助金等を申請する団体数が増加することが考えられる。行政側にとって、急激に増加する補助金申請団体の活動実態を把握することは容易ではなく、審査にも時間がかかり、結果的に支援全体の遅れに繋がってしまうことも考えられる。

2. 政策提言の内容

前項のような、行政と民間支援団体双方の抱える課題を解決するため、宮城県に対して、「民間支援団体の事前認証制度の導入」を提言する。

民間支援団体は以下に挙げる要件を満たすことにより、県から登録団体として認証を受けることができる。

(イ) 政策提言①における「地域コミュニティ支援機構」に登録・所属をし、一定年数の当該機構の委託契約を適切に処理すること

(ロ) 財務処理体制の健全性が当該機構の監査により担保されていること

(ハ) 活動実績等を当該機構に適切に報告していること 等

事前に認証を受けた団体は、一度提出した書類（事業者概要・本人の確認書類などの基礎情報）の再提出の免除、各種報告書・領収書の提出様式の簡素化など、優遇措置として一定の手続緩和措置を受けることができる。手続緩和措置の対象となる主な事業としては、宮城県及び県内の市町村が実施主体となっている事業を想定する。

3. 提言から得られる効果

事前認証制度によって、県は、あらかじめ民間支援団体の活動実態を把握しておくことが可能になる。それによって、災害時などの有事に、求められている支援に応じて迅速に支援要請をすることができる。また、平時においても同様に、市町村等が求めている支援内容に応じて、希望支援内容にマッチした活動を行っている民間支援団体を県が選定、事業委託することが容易になると考えられる。

認証を受けた民間支援団体にとっては、一定の手続緩和措置により、補助金等の申請をしやすくなるという利点があり、支援事業を促進することにもつながると考えられる。

5-3-3 提言③「『コミュニティ入居』の導入促進」

1. 政策提言の方向性

これまでの沿岸被災地、都市部の両者の優良事例について文献調査やヒアリング調査を行ってきて共通した要因があることがわかった。それは、両者ともに一定規模のコミュニティを維持、あるいは継承した形で恒久住宅に移転した点である。

石巻市北上地区では、強固なコミュニティ（契約講）が存在した一方、異なる集落出身者同士が混ざり合った形での高台移転が求められた。そのため、震災前からの地縁組織のつながりをなんとか維持しようと行政、専門家やNPO、住民との三者の協働で復興に取り組んだ。その一環で、被災集落ごとに説明会が開かれ、丁寧にヒアリングが行われた。高台移転する際には、復興応援隊の隊員が、行政と住民、被災地内外の議論の橋渡し役として機能した。その結果、先述の通り、ほとんどの地域で抽選方式が採用されたなか、100%の話し合いによって合意形成が行われ、従前の集落コミュニティを維持した形での移転が可能となった。このことは、生活再建後のコミュニティ形成について大きく寄与したと考えられる。

一方、仙台市内の内陸部に建設されたあすと長町仮設住宅では、多様な地域から個別に入居する世帯がほとんどで、単身高齢者も多く、入居当初から孤立化が懸念されていた。そのため、早い段階から、居住者同士でコミュニティを形成していき、暮らしやすい環境を作っていき、その際、複数のクラブ活動の形成によって、楽しみながら支え合う関係が自ずと作られていった。この関係を維持しようと居住者から声があがり、大学教授や外部支援者とともに継承しようと住民同士でワークショップを行い、仮設住宅でのコミュニティを継承した形での移転を目的とした災害公営住宅の建築計画を住民主導で作成したのは先述の通りである。建築計画は不採択となったが、仙台市では、災害公営住宅の入居の申込区分として、従前のコミュニティ維持を目的とした「コミュニティ入居」という枠組みを設定（図表 5-3-1）した²⁰⁸。この枠組みを利用し、あすと長町仮設住宅から約 80 世帯が従前のコミュニティを維持した形であすと長町市営住宅に移転した。仙台市では、みなし仮設住宅の利用者が多く存在したことから、あすと長町市営住宅でも大半がみなし仮設住宅からの入居者となったが、仮設住宅のコミュニティをある程度維持した形で入居できたことで、災害公営住宅全体のコミュニティ形成に影響を与えた。

一方、現状の制度でも導入が可能であるにもかかわらず、災害公営住宅への「コミュニティ入居」の事例は少なく、多くの自治体は抽選によって入居の順番を定めた。抽選で災害公営住宅の入居順番を決定する場合と比較して、「コミュニティ入居」は公平性の観点から望ましくないと自治体の多くが判断したものと考えられる。

しかし、我々は、これらの事例を分析し、コミュニティをある程度維持した形で移転を

²⁰⁸ 仙台市 HP「復興公営住宅の入居者募集方針の詳細が決まりました(発表資料)」

<http://www.city.sendai.jp/sesakukoho/shise/gaiyo/shichoshitsu/kaiken/2013/06/boshuhoshin/shiryo.html>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

行うことが、復興過程でのコミュニティ形成・維持の促進につながると考えた。コミュニティ入居のような入居方法の導入を推進する必要があると考えられる。

図表 5-3-1 仙台市復興公営住宅の入居申込区分

申込区分		申込ができる世帯
優先入居		・ 仙台市の防災集団移転促進事業対象世帯 ・ 仙台市の津波浸水区域に住宅を所有し、居住していた世帯でまとまって入居するために整備を検討している復興公営住宅を希望する世帯
優先順位		満 70 歳以上のみ世帯
		中度以上の障害のある方がいる世帯 （中度以上…身体障害者手帳 1-4 級、療育手帳 A,B、精神障害者保健福祉手帳 1,2 級）
		中学生以下の子を扶養するひとり親世帯
コミュニティ入居		震災前や仮設住宅等でのコミュニティのまとまりで入居したい世帯（5 世帯以上）
一般 抽選	個別申込	個別に入居したい世帯
	グループ申込	小規模のグループで入居したい世帯（2-4 世帯）

出典：仙台市「復興公営住宅入居者募集方針」より WSD 作成

2. 政策提言の内容

(1) 概要

本研究では、石巻市北上地区及びあすと長町の事例から、ある程度既存のコミュニティを維持した形での住居移転が復興過程におけるコミュニティの維持・形成を促進すると分析した。優位性のあったコミュニティ入居を東日本大震災で得た教訓として、全国に展開していくために「『コミュニティ入居』の導入促進」を復興庁・内閣府防災に対して提言する。復興庁と内閣府防災が連携して「コミュニティ入居」の導入を促進することで、次なる大災害の際、度重なるコミュニティの分断を引き起こすリスクを軽減できると考える。復興庁が「コミュニティ入居」の有効性について認識、ノウハウ等の知見の蓄積を行い、その知見を内閣府防災に対し共有し、「コミュニティ入居」の優位性を全国に展開していくことが可能であると考ええる。

国から地方自治体に対して「コミュニティ入居」の有効性を示すことによって、地方自治体の「コミュニティ入居」導入の意思決定を促進することが期待される。

(2) 「コミュニティ入居」の導入段階の検討

本提言では、仮設住宅から災害公営住宅に移転する際に「コミュニティ入居」を導入することを想定している。

東日本大震災のような大災害は、被災規模が広域かつ膨大な被災者数が予測されるため、必要となる仮設住宅の数は膨大であり、仮設住宅を建設する用地の確保にも時間がかかることが考えられる。そのため、仮設住宅の完成はどうしても断続的にならざるを得ず、一定規模のコミュニティでの入居が困難な場合が想定される。また、長期的に住むのに適さない環境である避難所から仮設住宅へ移転する場合、恒久的な住まいである災害公営住宅に移転する場合と比べてより一層の迅速性をもって入居者を選定する必要があると考えられる。そのため、コミュニティ入居よりも抽選方式による入居順番の確定の方が迅速さを担保できるものと考えられる。

加えて、仮設住宅はコミュニティ支援の充実度に関して言えば、長屋型の構造もあって災害公営住宅に比較すると比較的支援の手が入りやすい。そのため、仮設住宅でコミュニティ支援を集中し、形成されたコミュニティを災害公営住宅に継承することによって恒久住宅である災害公営住宅での共助機能を担保できると考える。

(3) 「コミュニティ入居」の運用にあたって

コミュニティ入居制度の効果を高める要件として3点が考えられる。

①仮設住宅の近隣に災害公営住宅を建設すること

震災復興では、被災から仮設住宅に入居する過程で大きな生活環境の変化を伴う。期間限定の住宅とはいえ、仮設住宅では、一定の生活環境が構築される。恒久住宅である災害公営住宅へ移転する際に、再度、生活環境の変化に晒されることは望ましくない。災害公営住宅に入居する被災者は、高齢者が多いことから、新たな環境への適応が負担となる可能性が高い属性である。そのため、できる限り生活環境の変化は最小限に留める必要があると考える。また近隣への移転となれば、仮設住宅入居時から通っていたスーパーや病院など生活関連施設を引き続き利用することができ、生活環境を大幅に変更することなく生活することが可能となる。

②「緩やかな要件」の設定

仙台市では、応急仮設住宅でのコミュニティ入居枠を整備した当初は応募要件として10世帯以上の集団応募を行ったが、なかなか集まらず5世帯以上に引き下げた経緯がある。仮にコミュニティ型入居を利用したくとも集まらず希望がかなわなければ、結局入居先はバラバラになってしまうため、緩やかな要件を定めることが重要である。

③選考委員会の設立

「コミュニティ入居」において、同じ災害公営住宅に複数のコミュニティから申し込みがあった場合、単に抽選方式で入居可能コミュニティを決めてしまうと、抽選で外れたコ

コミュニティに所属する複数の世帯に影響を及ぼすことになる。そのため、公平性を求めて機会均等に決めるのではなく、選考委員会により入居可能コミュニティを選考する。

選考委員会では、希望する災害公営住宅の全体の構成世帯とのバランスやコミュニティ型入居を申請する理由などを丁寧に聞き取り、総合的に判断して選考をすることが重要と考えられる。ただし、具体的な選考基準については引き続き検討する必要性がある。

3. 提言から期待される効果

仮設住宅からのコミュニティが災害公営住宅のコミュニティの核となって、組織形成が円滑に進むことが期待できる。

先に掲げた仙台市あすと長町地区における災害公営住宅では、「コミュニティ入居」制度を利用したコミュニティが、入居後のコミュニティづくりの担い手となったこと報告されており²⁰⁹、類似の効果が期待できる。

5-4 今後の展望

阪神・淡路大震災などの過去の震災の反省を踏まえ、今回の東日本大震災では、「コミュニティ」への強い関心が集まった。

東日本大震災では、県内外を問わず、多くの民間支援団体等が被災者支援の中で大きな役割を果たした。被災者の中には、震災を機にNPO等を立ち上げ、「今後も地域の課題解決のために取り組んでいこう」という強い意志で長期的な活動に向けて取り組む人も多く見られた。このように、東日本大震災では復旧・復興過程では地域課題解決に向けての地域住民の主体性が醸成された面もある。

公助の限界がある中で、災害などの緊急時だけではなく、平時においても、地域住民が主体的に地域課題の解決を図ることが求められている。平時から地域課題の解決にあたることで得られた経験やノウハウは災害からの地域復興にも必ず生きてくる。他方、従来の地域コミュニティ（自治会や町内会など）は希薄化する傾向にあり、特に地方部では、人口減少や高齢化に伴う自治会や町内会の担い手の不足などが課題となっている。そのため、住民のみで地域のコミュニティを維持することが困難な状況下にある。そのような状況下では、住民だけではなく行政や民間支援団体との相互に連携しあい、信頼関係を構築する中で地域コミュニティの解決にあたる必要がある。

本章に係る調査を通じて、発災後にそうした信頼関係を構築しはじめることは困難かつ時間を要し、復興期間をより長期化させてしまいかねないことがわかった。災害が起きてしまってから関係構築をしていくのではなく、平時から以下のような備えをして関係を構築しておくことが必要である。

²⁰⁹ 前掲「熊本・益城町での復興住まいまちづくり導入支援－東日本大震災復興コミュニティ形成支援の経験と教訓を熊本へ－」、295頁。

(1) 支援を行う活動主体の明確化

災害などの緊急時には、関係機関の連携が不可欠になる。近年は、NPO やボランティアなどに限らず、民間企業などの多様な主体がそれぞれの得意な分野で、被災者及び被災地への支援に大きく貢献するケースがある。ただ、誰が、どの領域で、どの支援を行うのかなど活動内容や活動主体を明確にしていない場合には、それらの調整に時間を割かなければならなかったり、現場が混乱してしまったりすることが考えられる。そうした状況を避けるため、平時から支援を行う活動主体を明確にしておくことが、効果的なコミュニティ支援につながると考える。

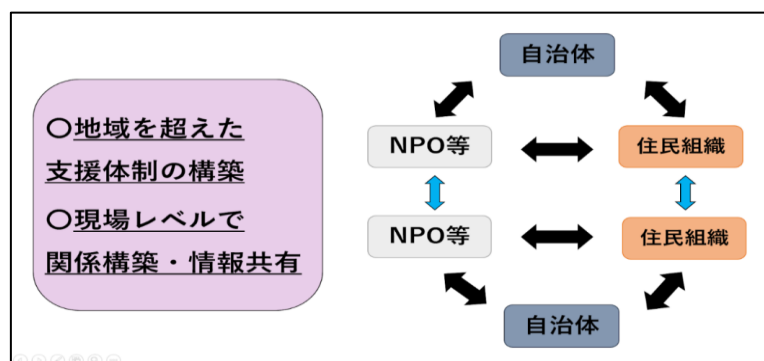
(2) 関係機関の情報共有

(1) と同様に、災害時には多様な主体と連携して被災者支援に取り組むことが不可欠となる。連携・協働を行うためには、正確な情報を共有するシステムを構築することが最も重要と言える。また、正確な情報を共有することが信頼関係構築の基盤となる。災害等が起こってしまってから、正確な情報伝達経路を確保しようすることは困難である。そのため、平時から情報伝達手段を確保しておくことで、多機関連携を円滑に進め、被災地のコミュニティ支援の充実を図ることが出来る。

(3) 地域の実情に応じた取り組み

被災者支援はある一定の専門性を必要とする領域と専門性を持たずとも貢献できる領域がある。そのため、自分たちの地域に被災者支援を担える専門性を持った人材がどれほどいるのかを事前に把握し、人材が不足している部分は外部支援者で補うなど、無理のない取組をすることでコミュニティ形成支援の切れ目のない支援を導き出すことが出来る。また、復興過程では度々合意形成を求められることから、円滑な協議を行える環境の醸成が不可欠である。そのため、ワークショップ等に参加した経験がない住民が多い場合には、平時から積極的に地域課題解決に資するワークショップを開催し、議論に慣れておくことも重要と考える。このように、自分たちの地域の現状にあった形での取り組みをしていくことが大切である。

図表 5-4-1 コミュニティ支援体制のイメージ図



出典：WSD 作成

以上の 3 点に平時から取り組むことで、今後起こり得る災害に耐えられるコミュニティを構築できると考える。どの点にも共通して現場レベルでの関係構築が重要である。また災害時に注目される「孤立化」は、高齢者社会や地域コミュニティの希薄化など平時からの問題がより顕著に表れているだけで、災害時に限った問題ではない。そのため、平時からの取り組みが、災害における地域コミュニティの維持・形成に大きく寄与する。コミュニティ形成支援については平時、有事と区切って取り組む課題ではないことを認識した上で、平時から住民間のつながり構築に励む必要がある。

第6章 東北の経験を活かした望ましい復興のグランドデザイン

本章では、東日本大震災の復興事業が残した教訓から、人口減少時代の地域社会における円滑な復興をどのように実現するか検討する。第3章で述べたように、人口減少や地域の衰退を食い止めるという観点から、円滑な復興が求められる。

先行研究では、近年に激甚化、頻発化する自然災害に対応すべく、発災前から災害復興を事前に構想して備えることで、地域の円滑な復興を目指す「事前復興」が注目されている²¹⁰。事前復興とは、一般的に行政や住民の間で発災前から、復興のビジョンとプロセスを構想し、円滑な復興を実現する取組であると解されることが多い。以下に、東日本大震災の被災経験を南海トラフ地震による津波被害が予測される自治体の事前復興の促進に活かすためには、どのような制度や取組が必要となるのかという点について検討を行う。

6-1 復興事業の教訓

復興事業は、この10年間に多方面において多分野にわたり実施されてきたことから、その教訓としてさまざまな事項を挙げることが可能である。その一方で、復興過程における教訓は、行政機関や研究者によって様々な捉え方、取り上げ方をされているため、その全てを語り尽くすことは容易なことではない。

そこで本報告書では、復興事業が残した主な教訓として、以下の10項目を挙げておく。

(1) 膨大な事業量と多種多様な事業の同時発生

東日本大震災は未曾有の巨大災害であり、その被害は大津波が加わったこともあり数県を跨いだ広範囲に及んだ。そのことから復興に要するための事業は膨大な量となった。また、公共物の復旧にとどまらず、住民の生活基盤から民間の生産基盤に至るまで多種多様な事業が同時に発生した。つまり、ひとたび巨大災害が発生すると、膨大な事業量と多種多様な事業が同時に行政に対し要求される事態となることを再認識させられた。

(2) 非常事態に対応できる法制度の不備

大震災の発災後は、迅速な復旧・復興が求められることは言うまでもない。しかしながら、我が国の法制度は、平時に重きを置いた体系となっており、有事の際の法整備が不十分であることがここでも露呈した。憲法で保障される私権制限に対しては非常に慎重な法制度となっているため、被災地において復興事業を推進するにあたっては、多くの場面でこのことが支障となり、解決のために多くの時間を要した。

²¹⁰ たとえば、飯尾潤（2021）「第23章 東日本大震災の教訓から得られた46の政策提言」前掲『総合検証 東日本大震災からの復興』、351頁や、中林一樹（2017）「事前復興の理念と戦略」『21世紀ひょうご』第22号、3-18頁がある。

(3) 復興事業に対する行政のノウハウ不足

全国どこの自治体でも、大規模災害に手慣れた職員はそう多くない。もちろん日頃の定期的な防災訓練等で災害対策は行われてはいるが、大規模災害の発災後に多様な復興事業を目の前にして手際よく業務を進められた職員は、専門分野に精通し関連事業について熟知した職員に限られた。多くの平均的な一般職員にとっては、非常事態における復興事業を推進するためのノウハウは大きく不足していた。

(4) 被災自治体における遂行能力の限界

被災自治体では、役所自体も大津波で被災し、庁舎、首長、多くの職員を失ったところもあった。そのような自治体の中には、平成の大合併により行政機能が低下し、被災によりその機能がさらに低下してしまったため、自力で復興事業を行うことがままならない状況に陥ったところもあった。住民に対する被災者支援をはじめ、必要とされる各種の復興政策の立案・決定、事業の実施などは、全国からの応援職員や臨時に雇用した職員などに頼り、何とか乗り越えたというのが実情であった。

(5) 行政と民間の人的不足

被災地は、以前から人口減少と高齢化により後継者不足、労働力不足に直面していた。そこに大災害が発生したことから、復興に際し、深刻な人手不足が発生した。行政においては、被災によって自治体能力が低下したにもかかわらず、平時では数十年掛けて行われる事業量を一度に負担することとなった。民間においても、被災企業は生産活動やサービス提供が不可能となり、失業者が多く発生した。一方、土木建築業などの復興事業に必要な職種では、労働者や専門技術者が大幅に不足し、全国から労働力の補充を必要とした。

(6) 資材不足、入札不調

復旧・復興工事が本格化し始めると、労働者不足に加え、労務単価や資材費が高騰したため、多くの被災地で入札不調が発生した。被災地において同時期に同様な工事が一斉に進められたため、全国から必要な資材の調達を試みるものの、需給ギャップから土木工事に要する生コンクリートや建築資材である木材製品等の各種資材が高騰し、さらにはそれらの資材の生産・供給自体が追いつかなくなった。そのような状況から、土木建築工事等の公共工事は入札不調・不落が多発した。

また、入札する企業側では、受注意欲を有していても現実的にはすべてを施工することは不可能な状況であったため、より利益が高くより効率が良い公共工事への入札を選択する傾向が見られた。

(7) 合意形成と意向維持の難しさ

被災者の生活再建などをはじめとする復興政策の選択と復興事業の実施には、地域住民の合意が必須となる。復興まちづくり、防潮堤の建設、高台移転や住宅地の再建など、住

民にとって直接影響があり重要な事柄について、被災後の辛い混乱する時期に合意形成を求められた。住民各人の事情や地域ごとの状況は様々であり、その合意形成は容易な事ではなかった。また、合意を形成させる手法についても、行政側は不慣れであった。

さらには、せっかく合意に至っても、時間の経過とともに被災者の意識も変化し、いったんは合意したことに従えないという事態が頻発した。被災地における合意維持の難しさを露呈した。

(8) 事業過程におけるコミュニティの崩壊

大震災では多くの土地が浸水したため、被災住民は他の地域に用意された仮設住宅やみなし仮設住宅に移住を余儀なくされた。これまで存在していた地域のコミュニティは、被災住民がばらばらに離れることによって崩壊した。その後、被災地がかさ上げされたり、高台に新たな住宅地が造成されたりしたが、いったん離れた地域住民は必ずしもそこには戻ってはこなかった。そのため、残された住民が点在することとなり、コミュニティの再生は難しいものとなった。

また、災害公営住宅に入居できた被災者間や新たに造られた住宅団地の被災者間においても、新たな住民同士や既存住民との間で、新たにコミュニティを形成することは難しい状況となっている。

(9) 長期化に伴う人口流出

被災者は、いったんは仮設住宅などでの生活を余儀なくされたが、これまで住んでいた土地を離れてもしばらくは元の場所に戻りたいとの意向を示すケースが多かった。しかし、復興事業が長引くにつれ、就職や就学を新たな土地でスタートしたことなどから、より便利でより豊かな都市に移住する傾向へと意識が変化していった。被災地の多くは、これまでも進学や就職を理由に若年層を中心として人口が流出していたところに、さらなる人口減少へと拍車が掛かった。

(10) 産業再生の遅れ

東日本大震災は、地震に加え、その後に押し寄せた津波が被害を甚大にした。これは産業にとっても同様であった。魚市場や水産加工場などの建造物にとどまらず、農地や漁港など第一次産業の基盤にも被害を及ぼし、各種の産業を壊滅状態に陥らせた。その後、農地は除塩を施し、漁港は新たに整備され、工場など生産施設は再建築を強いられた。しかし、復興事業の遅れは、その再建にも影響をもたらし、産業の再生に多大な悪影響を与えた。

さらに、被災地の多くはこれまで全国各地へと生産品を供給する立場にあったが、いったん生産物の供給を滞らせると、各地の取引先は供給先を変更した。そのことから、被災地の生産者の多くは販路を喪失し、いったん失った販路を回復することは困難となった。

ここまで見てきたように、東日本大震災からの復興過程では様々な形で事業の延長が生じたとともに、復興の方向性を発災後に決めることの困難さが強く認識された。次項では、発災前における事前復興の取組がなぜ求められるのか、その必要性について詳述する。

6-2 事前復興の必要性と定義

事前復興の必要性については、先の教訓をもとに、次の3点が考えられる。1点目は人口の流出と地域の衰退につながるため、復興を円滑にすることが求められる点である。2点目は、発災後に膨大かつ不慣れな業務に一気に呵成に取り組むのではなく、事前に手続きや目標点を構想しておくことが求められる点である。3点目は、住民行政間の合意形成の観点からも、復興に向けた意思決定を平時の取組の中に前倒しすることが有効な点である。

1点目について、津波災害からの復興まちづくりは大規模かつ、ハード事業にとどまらず産業・雇用や被災者支援といった多様な政策分野が絡むため、復興には時間がかかる。ただ、復興においては時間の遅れが人口の流出と地域の衰退を招くことは第1部で述べた。発災後の復興はどうしても時間を要するという制約の中、復興の遅れを軽減することが求められる。

2点目について、復興事業における行政の実施体制に関して3-3で紹介したように、政策過程と実施対象事務の複雑かつ多様であることに起因する形で、膨大な負担がかかることとなった。災害直後は罹災証明書の発行などの特殊な事務が数多く発生し、事業スキームが膨大であったほか、復興事業の総合性から庁内の部局横断型の連携体制の構築が求められるなど、有事の混乱の中で追い打ちをかけるような事務負担が発生し、行政のキャパシティをオーバーすることになったのである。こうした復興事業の性質を踏まえ、発災後にこれらの膨大かつ平時とは性質の大きく異なる不慣れな業務に一気に呵成に取り組むのではなく、平時に前倒し、事前に手続きや目標点を構想しておくことが、制約を取り払うために求められる。そのためには、発災から復旧、復興までの間にどのような業務が求められるか明らかにしたうえで、それらの業務に対応するために、どのような体制やリソースを確保するのか明確にしておくことが必要である。自治体レベルでは多岐に渡る復興事業に対応するためには横の連携が必要で、発災後の混乱の中でその体制を構築することは困難であるため、事前に横断的組織体制を講じる必要がある^{211 212}と認識されている。その他にも、「被災前に復興計画を策定しておくことにより、発災以前から完成イメージを共有し、いち早く復興に取り組むことが可能」²¹³「被災前から事前に復興まちづくりの基となる計画を準備しておくことが重要であり、大規模な災害が発生した際には、その計画を基

²¹¹ 香南市防災対策課ヒアリング（2021年10月26日）、283-288頁。

²¹² 久保雅裕（2021）「香南市における事前復興計画の策定-南海トラフ地震による死者「ゼロ」と被災後の創造的復興を本気で考える自治体を目指して-」『新都市』第75巻第3号、86-90頁。

²¹³ 和歌山県（2018）「復興計画事前策定の手引き」、3頁。

https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/011400/hukkoukeikakujizensakutei_d/fil/tebiki.pdf 【最終閲覧日：2022年1月20日】

に復興計画を速やかに作成して、より早く復興に取り組むことが可能」²¹⁴といった指摘がなされている。

さらに、3 点目について、事前復興の必要性は行政内部の体制に起因するものにとどまらない。先述のように、復興の過程では二段階方式の事業決定が求められ、住民間と行政・住民間の双方での合意形成が求められた。繰り返し述べたように、東日本大震災では復興過程における合意形成が遅れの大きな要因となっている。東日本大震災では復興事業の方向性を巡り、住民間や住民行政間で、移転か現地再建か、防潮堤の高さはどの程度にするかといった意見に関する相違がみられた。まちづくりのビジョンを巡っては、こうした合意形成の難航が度重なる計画修正と人口移動を経てより一層加速していった。各種事業が適正規模を見据えたビジョンを打ち出すことが求められる中、東日本大震災では「創造的復興」のスローガンのもと、さらにそのビジョンの重要性と、有事においてそれを構想することの難しさが浮き彫りとなった。平時における人口減少や高齢化といった社会経済の構造転換を踏まえたビジョンを定めることはその後の地域運営においてももちろん重要である。だが、その一方で、そのような先を見据えたまちづくりは、なんとか今日を生き延び、一刻も早く再建を実現しようと必死になり、視野がどうしても短絡的にならざるを得ない有事においては困難となる。自身の再建が第一となり、ライフスタイルや被災規模、再建意向も異なる他の住民や行政に対して、一步引く形で寛容となることは現実的に難しい。決定手続きについても、石巻市雄勝地区の事例のように、一刻も早い再建を目指す中で、時間をかけた公平性よりも、迅速あるいはある種拙速ともとれるような意思決定が重視されることも少なくない。こうした中で、発災後の困難な状況下にあって、これら再建のビジョンや手続きに関する決定を一度にゼロベースで構想することには多大な負担がかかる。合意形成に必要な信頼関係構築も地道な時間をかけて行うことが望ましい。事実、住民と行政の信頼関係が構築されていた東松島市においては、合併を契機とした住民と行政の協働体制が震災前から取られていた²¹⁵。

こうしたことから、住民行政間の合意形成の観点からも、復興に向けた意思決定を平時の取組の中に前倒しにすることが有効である。現在では平時においても住民参加型のワークショップ形式によるボトムアップ型意思決定に基づくまちづくりが行われるようになっている。こうした動きと歩調を合わせるような形での前倒しが有効だといえる。実施の形式についてはともかく、先行研究においても、復興のイメージを行政・住民の双方がつかみ、対立が発生する論点を事前に理解することで、スムーズな復興計画の立案と受け入れの土壌となる信頼関係を構築することの重要性が指摘されている²¹⁶。

²¹⁴ 前掲「復興計画事前策定の手引き」、3 頁。

²¹⁵ 室崎益輝（2021）「平成の大合併は復旧と復興に何をもたらしたか」前掲『総合検証 東日本大震災からの復興』、285,286 頁。

²¹⁶ ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究戦略センター（2018）「南海トラフ地震に対する復興グランドデザインと事前復興計画のあり方 研究調査報告書」、13 頁。

こうした事前復興の取組で復興事業の前倒しを行うにあたっては、計画の策定が求められる。では、その事前復興計画の策定にどのように取り組むべきかという問いが生じるが、この取り組みを妨げる大きな要因として、防災計画や他の事業との位置付けが不明確なことのほか、定義が曖昧であることが挙げられる。防災計画との位置づけについては、災害に対する事前の備えという点につき、防災と事前復興は性質が似通っているため、その区別が曖昧であることに起因する。両者の政策目的は異なるが、その区別が不明確であるために、事前復興をどのように取り組むべきかがわかりづらい。そこで、防災計画との違いを明確にするうえで、事前復興にどのように取り組むべきか、その定義を明確にして計画を策定する必要がある。また、復興事業は多くの個別事業にまたがるため、互いの整合性や連携を図るべく、個別計画の上位計画である総合計画において、その位置づけを図る必要がある。事前復興の位置づけを明確にすることで、各事業との関係性が明らかになり、全庁的な組織横断体制の構築に資することになる。

一律に定まっていない事前復興の定義の曖昧さを解消するために、国、自治体、研究者の提示する事前復興の定義を概観したうえで、それぞれに共通する要素を洗い出し、定義の明確化を目指す。

まず、国土交通省では事前復興を「事前の対応」と呼称し、事前の対応が

- ①防災・減災の促進の上乗せ（被害を最小限にするハード・ソフトの総合的取組）と、
- ②復興事前準備（平時から災害が発生した際のことを想定し、どのような被害が発生しても対応できるよう、起こりうる問題を把握、緩和し、復興に資するソフト的対策を事前に準備しておくこと）

の2つによって成り立つとし、これらを両立することが求められる²¹⁷としている。

次に、南海トラフ地震による津波被害が予測される高知県と、静岡県富士市の掲げる定義をそれぞれ見ていく。

高知県では、「『事前復興』とは、発災後の甚大な被害を想定し、迅速かつ円滑な復興まちづくりの検討や対策を平時（発災前）に準備する取組をいう。」とし、その中でも「『事前復興計画』とは、地域住民等との協働で、地域の目指すべき将来像や復興の基本方針等を平時のうちにまとめたものである。」としている²¹⁸。

静岡県富士市では、「事前復興とは、過去の震災等の教訓から、自然災害により大きな

<https://www.hemri21.jp/contents/images/2019/06/1df83ff32e0075b186163fe07a0a15bb.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

²¹⁷ 国土交通省（2018）「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン 概要版」、1頁。

<https://www.mlit.go.jp/common/001246245.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】、国土交通省 HP「復興まちづくりイメージトレーニングの手引きについて 第1章」、5頁。

https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_fr_000032.html 【最終閲覧日：2022年1月20日】

²¹⁸ 高知県（2016）「高知県震災復興都市計画指針（手引書）【計画編】」、7頁。

https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/171701/files/2016031800050/file_201610241172037_1.pdf 【最終閲覧日：2022年1月20日】

被害が発生したことを想定し、減災や復興のためのまちづくりを住民や事業者と行政との協働で推進していく取組²¹⁹⁾」であるとしている。

高知県香南市では、地域防災計画の中に事前復興計画の章を設け、「東日本大震災における教訓等を踏まえ、事前に復旧・復興に向けて取り組むべき施策を体系的に定めておくことで、発災時の混乱する状況下においても迅速な復興を可能とし、一日も早い被災者生活の再建し、さらに安全で安心なまちづくりを進め、持続的発展が可能な都市にしていこうことを目指すもの²²⁰⁾」と定義している。計画の構成として、「復興ビジョン編」と「復興プロセス編」の2つに分け、将来像とその実現に向けた手続きを記載している。事前の対応の中で、防災・減災の一体的な取り組みは進めていたが、事前復興（復興事前準備）の視点からの十分な取組は不足しており、発災後の復興の取り組みについて、ビジョン編とプロセス編で目標と目標達成に向けた主体ごとの取組を整理したとしている²²¹⁾。

最後に、研究者のアプローチについて示す。ひょうご震災記念21世紀研究機構研究戦略センターでは、研究調査におけるその方向性から、次のような概念整理を行っている。まず、人口減少時代の復興課題の検証を行い、それを踏まえ、「人口減少が進む21世紀後半のあるべき地域像」を検討し、これを「復興グランドデザイン」と銘打って明確化している²²²⁾。そのうえで、それを実現化するための理論的検討を行い、それを整理した方針として「事前復興計画」を打ち出している²²³⁾。また、中林（2017）は、地域ごとの被害想定に基づき被災状況を想像し、その激甚な状況からの復興で目指すことになる「地域の復興像」を想像し、それを実現するための法制度や事業制度を創造して取り組む、地域の多様性と持続可能性を強化した「強靱な地域づくり」に他ならないとしている²²⁴⁾。

ここまでをまとめると、事前復興に関して、次のような共通項を見出すことができる。

事前復興では、事業レベルで災害の被害を軽減する防災（ハード面）・減災（ソフト面）の取組と並行し、「復興（事前）準備」として、従来の災害復興の教訓と、被害想定や地域を取り巻く社会経済の状態をもとに、地域の将来ビジョンとそれに基づく復興まちづくりの目標像を描く。そして、その実現に向け災害時に求められる行動と手続きを事前に洗い出し、同時に住民間、住民行政間と行政内の3つでその実現に向けた合意形成や、取組の総

²¹⁹⁾ 富士市 HP「富士市事前都市復興計画」

<https://www.city.fuji.shizuoka.jp/machi/c1201/fmervo0000012vzc.html>【最終閲覧日：2022年1月20日】

²²⁰⁾ 香南市（2018）「香南市事前復興計画（第1版）」、1-1頁。

<https://www.city.kochi-konan.lg.jp/download/?t=LD&id=6016&fid=63387>【最終閲覧日：2022年1月20日】

²²¹⁾ 前掲「香南市における事前復興計画の策定-南海トラフ巨大地震による死者「ゼロ」と被災後の創造的復興を本気で考える自治体を目指して-」、87頁。

²²²⁾ 前掲「南海トラフ地震に対する復興グランドデザインと事前復興計画のあり方 研究調査報告書」、4頁。

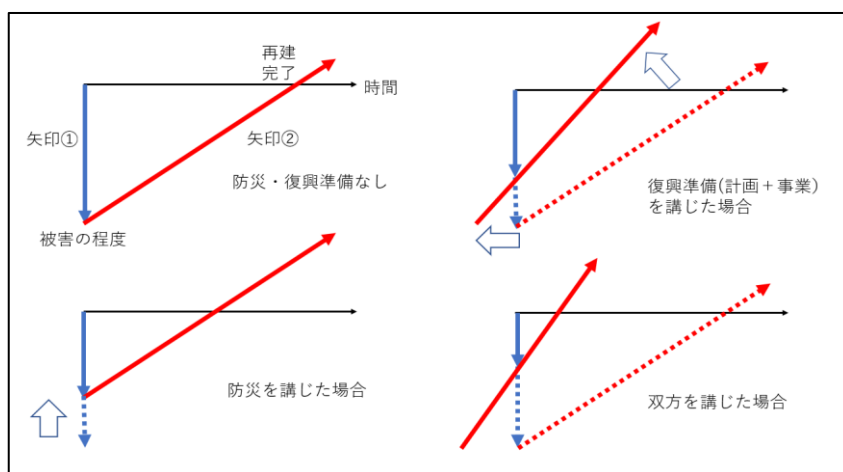
²²³⁾ 同上、4頁。

²²⁴⁾ 前掲「事前復興の理念と戦略」、17頁。

合性に鑑みた全庁的な組織横断型体制整備といったソフト面での取組を事前に進める、という部分が共通項として整理できる。

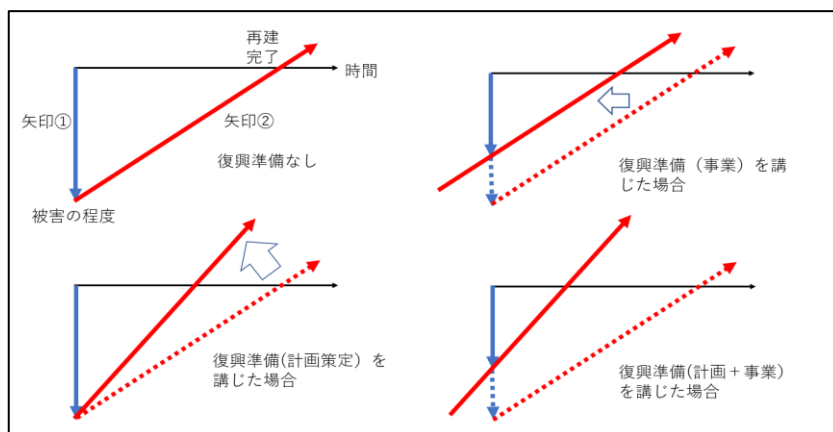
防災・減災と復興準備は、災害に備える事前の地域づくり取組として共通する側面を持つものの、その目的は大きく異なる。前者は被害の軽減を目指すのに対し、後者は元の状態に戻ろうとする復元力、いわゆる「レジリエンス」を強化、または復元する取組を前倒しし、円滑な復旧・復興を実現するものである。その概念を以下の図表 6-1、6-2 を用い、それぞれ場合分けして整理する。

図表 6-1 防災と事前復興の効果の違い



出典：WSD 作成

図表 6-2 事前復興の計画策定と事業の効果の違い



出典：WSD 作成

この概念図では、時間経過を横軸、発災による被害を縦軸方向の矢印①とする。縦軸方向の矢印が災害の大きさを表す。そして、2つの交点が発災時点を表している。矢印②は復興に向かう動きを表す。時間軸と矢印②の交点を、便宜上再建完了を表す時点とする。赤い矢印の傾きが大きくなるほど、再建完了は早くなる。したがって、矢印②の傾きの大

きさは、その地域がどれだけ円滑に復興を実現できるかという復元力(レジリエンス)を表す。

図表 6-1 で示すように、防災の取組は被害の軽減、すなわち矢印①の長さを短くする行為として表せる。これにより、復元力自体は同じでも、再建完了までの時間を短くすることができる。一方で、復興準備で計画策定と事業（事前の高台移転など）の双方を講じた場合には、復興の矢印の傾きが大きくなるだけでなく、前倒し効果により横方向に動くことになる。この場合に着目すべきは、復興準備が結果として防災・減災の取組にもつながることである。この波及効果について、図表 6-2 における復興準備の計画策定と事業の分類に着目しながら説明する。先述のように、復興準備の政策目的は被害の軽減ではなく、円滑な復興の実現であり、矢印②の横方向のスライドまたは傾きを大きくする動きで表せる。計画策定にのみ取り組んだ場合には、策定そのものが被害の軽減をもたらす可能性は低い。しかし、ソフト面から円滑な復興を実現するための動きであり、傾きの増加として捉えられる。一方、事前の高台移転のような事業まで実施した場合には、結果として津波被害に直面する人間やまちを減らすことになる。復興準備の文脈では、政策目標としては円滑な復興を目指すものの、実際に復興事業を事前に実施することで、防災・減災も達成できるという波及効果が生じることになる。以上を踏まえると、事前復興として以上の防災・減災、復興準備の計画策定、事業実施の 3 つに取り組むと、波及効果も含め防災・減災の取組以上に被害を軽減し、復興もより円滑になることがわかる。

以上が防災・減災の取組と復興準備の取組の分類である。

ここまでの議論を踏まえ、WSD による独自の計画の定義ならびに、提言の方向性を示す。

東日本大震災の教訓を踏まえ、①発災後のスムーズな復興と、②生業やソフト支援まで見据えた広範な復興の 2 つを実現するという目標のもと、WSD ではその推進に向け、「復興事前準備」、さらにその中でも、計画策定と住民レベルでのソフトの取組に主眼をおく。

計画策定に注力し、「復興事業の教訓」で述べた行政内部と行政住民間で取り組むべき 3 つの内容について、行政、住民双方の計画策定と、ソフト面の取組を並行して行う。特に、南海トラフ地震による津波被害に対し、東日本大震災の復興過程の教訓を反映させることを目指し、南海トラフ地震による津波被害が予想される自治体で、計画策定の取組が難航している自治体の底上げを主眼に置く。

国内では「復興対策の手順や進め方を事前に講じておく復興準備計画」が比較的進んでいる一方で、今後は「復興における将来目標像を事前に検討し、共有しておく復興準備計画」の策定促進が必要であるという現状を踏まえた指摘²²⁵を踏まえて計画の具体的な内容を盛り込む。さらに、合意形成の必要性に鑑み、地形と被害想定に基づいた復興まちづくりのビジョンを定め、それをもとにした行政と住民の協働により合意形成を前倒しするこ

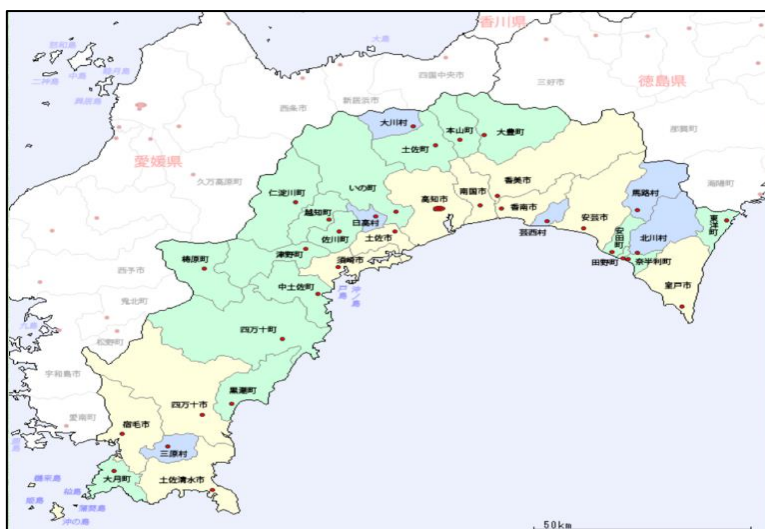
²²⁵ 前掲「南海トラフ地震に対する復興グランドデザインと事前復興計画のあり方 研究調査報告書」、162 頁。

とで、震災時の合意形成の問題を克服することを目指す。行政内では、各部署の取組などのプロセス整理、及び、横の連携や復興フェーズで求められる作業を整理し、行動管理と訓練のための指針を作成することで、平時から横断的体制の整備とノウハウ蓄積を図る。住民内では、地域レベルでの行動訓練や計画策定といった取組により、住民単位にまで波及させることを目指す。これがWSDの示す事前復興計画の定義と中身である。

次項以降では、この計画策定の推進と取組の具体化の両立を目指しての分析と提言を行う。具体的には、事前復興を促進する上での支障となる要因を、ヒアリングおよび文献調査から抽出し、それに対する解決策を講じていく。

6-3 事例調査：全国自治体での取組

6-3-1 高知県



出典：都道府県市町村「47 都道府県の地図 シンプルでわかりやすい市区町村区分図²²⁶⁾」

【概要】

高知県は四国地方の太平洋側に位置している。推計人口は、2020 年 10 月 1 日時点で 68 万 9785 人であり、前年比で 1.1%の減少となっている²²⁷⁾。年齢別の割合をみると、15 歳未満は 11.0%、15-64 歳は 53.3%、65 歳以上は 35.6%となり、2014 年から 2020 年までの推移をみると、15 歳未満、及び、15-64 歳の割合は低下し、65 歳以上の割合は上昇している²²⁸⁾。

²²⁶⁾ 都道府県市町村「47 都道府県の地図 シンプルでわかりやすい市区町村区分図」

<https://uub.jp/map/kochi/> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

²²⁷⁾ 高知県（2021）「高知県の推計人口年報（令和 2 年）－令和 2 年 10 月 1 日現在－」

<https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/111901/files/2014021401751/r02nenpou.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

²²⁸⁾ 前掲「高知県の推計人口年報（令和 2 年）－令和 2 年 10 月 1 日現在－」、2 頁。

高知県の南海トラフ地震被害推計は、建物被害（全壊・焼失棟数）がL1津波到来時に約38,000棟、L2津波到達時が約159,000棟にも上ると想定されている²²⁹。人的被害についても、死者数がL1津波到達時に約11,000人（うち津波による死者数：9,900人）、L2津波到達時に約42,000人（うち津波による死者数：36,000人）と予測されている²³⁰。

こうした推計を踏まえ、高知県では2016年3月に「高知県震災復興都市計画指針（手引書）」の手続き編と計画編を策定した。さらに都市計画や手続き面だけでなく、復興まちづくり事業の総合性と、復興グランドデザインを示す必要性を踏まえ、2021年2月20日に、「高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会」の第1回を実施した。同年11月9日に2回目の検討会が開催され、東日本大震災の事例調査がより詳細に行われた。タイムライン形式で発災後から復興までの作業を整理している。さらに、震災による人口流出の危険性も踏まえ、生業の復興により、一刻も早く生活基盤を再建する重要性も認識している。

【ヒアリング調査からわかった事項²³¹】

①策定の経緯

尾崎正直前知事が東日本大震災や熊本大地震の事例を踏まえ、応急期機能配置計画の必要性を提唱し、沿岸部自治体の避難所用地不足を補完すべく、広域避難計画を県内市町村間で作成した。有事の際の避難協定と、県全体の応急期機能配置計画を2018年度までに作成している。次に尾崎前知事が復興の「グランドデザイン」の策定を提唱し、手続き中心であった従前の震災復興都市計画を一步進める形となった。県庁内で部署が横断的に「命を守る」「命をつなぐ」「生活を立ち上げる」という3本柱の行動に取り組むための指針を作ることが事前復興まちづくり計画である。

②国からの支援

直接の支援はなく、事前の高台移転については防災集団移転促進事業しか活用できる制度がない。戸数要件は緩和されたが、それでも事前の移転や造成の費用を考えると、財政的な負担が大きい。

③検討会を踏まえた今後の展望

検討会では「人口減少を見据えた事前復興」と、復興のタイムスパンにおける住民の再建意向の変化を見据える必要性を指摘された。復興の目標値を定め、そこに向かっての行動の流れをタイムラインで整理することを目指す。また、人口の定着や広域避難からの帰還のため、生業の整備も視野に入れる。

²²⁹ 高知県（2013）「〔高知県版〕南海トラフ巨大地震による被害想定概要」、5頁。

https://www.pref.kochi.lg.jp/_files/00054768/95430.pdf【最終閲覧日：2022年1月20日】

²³⁰ 同上、5頁。

²³¹ 高知県危機管理部南海トラフ地震対策課ヒアリング（2021年10月26日）、276-281頁。

④ハード面

埋蔵文化財については、課題ではあるが対策法を模索している段階である。堤防の高さは検討が難しい。検討会でもL1・L2のいずれの規模の津波に備えるかを考えると、背後地の利用含めまちづくりが困難になるという指摘があった。L2津波を想定すると堤防も高く、背後地の利用も難しくなるため、L1は守る、L2は逃げるという方針に落ち着いた。現在は復旧から復興のタイムラインを整理し、取り組むべき作業の明確化と地形ごとの復興まちづくりの形を整理している。

⑤ソフト面

コミュニティは集団広域避難の人数構成は決めたが、どこにどんな人を避難させるかの箇所付けはまだ決められていない。合意形成も今後の検討会で取り組む予定である。災害ケースマネジメントについては、災害時に必要な取組であると認識されている。しかし、県と市町村の役割分担を時系列に沿って、だれが何をするのか、どのタイミングからスタートするのか、発災の規模を大きく想定すればするほど詰めておかねばならないが、具体的な取り組みは今後進めていく。

⑥訓練について

震災復興都市計画指針に基づき、モデル地区を選定して、建築制限区域の設定や復興ビジョンを踏まえた進め方をロールプレイング形式で行い、4年かけて県内全市町村で実施していく。さらに、高知県応急対策活動要領に基づく総合防災訓練を、関係市町村を巻き込んで実施する。

市町村独自の動きは、元々の応急対策がままならず、復興まで考えた訓練は難しい。費用面はもちろん、まだ起こっていないものを考える余裕が、防災部局が独立していないような小規模市町村ではそもそも難しい。

⑦広域的役割

県域ごとに南海トラフ地震地域本部という形で人員配置を行っている。少額での補助（年度ごとの上限2000万円）も行っているが、事前復興まちづくりを考える委託費に留まる。広域事務としてごみ処理、避難所、物資の配分に加え、外部の支援人材やノウハウを有する人材の紹介を、広域自治体として取り組む。

6-3-2 高知市

【概要】

高知県の中央に位置する人口32万人の中核市・県庁所在地。自主防災組織の組織率は96.8%(2020年度)と高い水準にあり、地域防災の取組が積極的に行われている。下知地区において、住民主導で地区防災計画の枠内において事前復興計画の策定が進められたことが特徴的である。

【ヒアリング調査から分かったこと²³²】

①下知地区で事前復興計画が策定された経緯

下知地区では、自主防災組織の中心メンバーが東北とゆかりがあり、名取市閑上地区に対する調査を行った。その結果、復興を着手している間に人が地域から離れてしまったことが課題であると把握し、下知地区における事前復興の必要性を認識した。そして、内閣府の地域における事前復興の取組に関するモデル事業の存在を知り、同事業に採択された後、地域における勉強会やワークショップを繰り返し行ってきた。

②下知地区の事前復興計画策定で、住民参加・合意形成にあたって工夫したこと

下知地区では、自主防災組織の活動として事前復興計画の策定ワークショップが開かれた。ワークショップや勉強会においては、住民内における被災・復興のイメージのすり合わせに時間がかかった。動画を見るなどして、少しずつイメージを把握していった。

③事前復興計画策定にあたっての行政部署間の連携

事前復興計画は、あくまでも下知地区の地域主体で作ったものである。行政は、地域防災課の枠内で対応しているところであり、他部署との防災に関する連携、事前復興計画の市全域や他地域への展開については、今のところは特に行っていない状況である。

④高知市全域や他地区での事前復興計画策定の動き

一度、高知市全域の事前復興計画を策定しようという声は地域からあったが、ノウハウ不足などの理由により断念した。現在、地区のほうから要望があれば他地区の事前復興計画を作るということはあり得るが、市が主導で作るという構想はない。県のほうで指針ができれば、状況は変わるかもしれない。

⑤住民に対する事前復興の広報・啓発活動

東北の方に来ていただいて被災体験を講演していただき、生の声を聴くことで、住民に関する被災・復興に関する意識が変わったという住民のアンケート意見があった。行政目線で啓発を行うのではなく、まずは、東北の被災当事者の方の声を届けることのほうが大事だと考えている。行政は、勉強会における講師の派遣をあっせんしたりするなど、人的ネットワークに関する支援を主に行っている。

⑥下知地区における防災講演会

下知地区防災計画・ベスト10事業の「被災地から学ぶ復興のまちづくり」では、年一度のペースで東北の方・大学関係者を呼んで防災講演を行っている。そこから得られた知見を、下知地区防災連絡会におけるマンション被災への対処・事前復興計画の改定作業

²³² 高知市防災対策部地域防災推進課ヒアリング（2021年10月26日）、270,271頁。

(2020 年度)に活かしている。

6-3-3 香南市

【概要】

香南市は、高知県東部に位置し、土佐湾に面する人口 33,000 人の地方都市である。2006 年に香南 5 町村が合併して市制が開始し、県内第 2 位の人口増加率にある。温暖少雨を活かした野菜の早出し栽培やハウス栽培を中心とする野菜園芸など農業を中心に発展してきた。県が作成した南海トラフ地震による地震・津波の被害想定では、死者 2,300 人、家屋の全壊・全焼等により 9,100 棟に上る甚大な被害が見込まれている。

【ヒアリング調査からわかったこと²³³】

①策定の経緯

事前復興計画は、防災対策課が既に第 1 版を作成している。まずは作成してみなければ始まらないと考え、たたき台の作成を試みた。

そもそもの経緯は、高知県が 2016 年 3 月に「高知県震災復興都市計画指針（手引書）」の「手続き編」と「計画編」を策定し、市が地区別模擬訓練のモデル地区に選定されたことにあった。

当初、高知県は事前復興に関する業務を都市計画課が担当したことから、香南市には建設課に話が入った。しかし、復興まちづくりは、組織横断的な危機管理の観点が必要であると、防災対策課が担当することとなった。

②作成の過程

作成のうえで参考にしたのは、国土交通省の「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」、高知県の「手引書」、先行して策定済であった全国市町の事前復興計画、様々な東日本大震災のデータ等である。

国、高知県からの支援を受けずに、すべてを防災対策課の職員で作成した。職員から市長に対しては、事前復興計画の必要性を具申し、作成してあった事前復興計画を市長に提出した。

③策定後の動き

計画作成後は、高知県や高知市から事前復興計画を参考にさせて欲しいとの申し入れがあった。防災対策のハード面として、避難タワーや防潮堤等の整備は一定程度の達成に至っている。

²³³ 香南市防災対策課ヒアリング（2021 年 10 月 26 日）、283-288 頁。

④課題

現在の課題として、市職員の事前復興に対する意識付け、組織横断的な体制づくりを挙げる。また、市民に向けた事前復興の啓発活動の必要性も挙げられる。

定期的に各課横断的な災害図上訓練を実施しており、ヒアリングにより職員に意識付けを促し、災害時に優先する業務の認識を図っている。

⑤今後の展望

最近、市内沿岸部の浸水予想区域にある教育施設等の高台移転の推進を目指して動き始めた。市民への啓発は始まったばかりであり、5年振りに「防災・減災ワークショップ」を開催する予定である。

若い世代への関心を高める手法は手探りであるが、翌年に「市民救助隊養成研修」を開催する予定である。子供達に防災減災訓練に参加してもらい、保護者を巻き込んでいこうとしている。

市民による自主防災組織率は確実に上昇しており、地区まちづくり協議会の新設、調整件数も順調に伸びている。

⑥国に対する要望

事前復興の重要性や合意形成などの課題は理解しているが、市職員の意識付けや庁内連携の手法等の事前準備に関するより具体的な教示を望んでいる。加えて、専門人材の派遣や補助金等の財政支援を求めている。

6-3-4 黒潮町

【概要】

高知県西部の沿岸部に位置する、人口1万人強の自治体。2012年の内閣府・中央防災会議において全国一の34.4メートルの津波想定がなされた後、防災に関する様々な取組が行われてきた。

【ヒアリング調査から分かったこと²³⁴】

①事前復興の取組状況

現在、高知県の「事前復興まちづくり計画」の策定の動きに追随する形で、事前復興計画を策定していく。今までは、地域防災の枠内で「事前復興」に関する個別の取り組みや検討を行ってきた。

②住民単独で訓練を進める上での取組や課題について

現在、住民単独で総合防災訓練を実施できる地区は限定的であり(61地区中10地区)、

²³⁴ 黒潮町情報防災課ヒアリング(2021年10月25日)、262-264頁。

地域担当職員が関与しないと地域で防災訓練を行えない。非常時に行政が介入できる範囲には限界があり、避難所運営なども住民主体で行う必要性があることを周知していく。

③用地確保を目的として実施する防災協力農地制度の課題

仮設住宅の用地が不足している。農地を仮設住宅の用地として時限的に使いたいが、国の用地として農地法の規制があるので用途の転用がしにくい点が挙げられる。

④出口地区における防災集団移転促進事業の検討

出口地区においては、当時の中心メンバーから町に防集事業について相談があり、自治会で勉強会・ワークショップを行っていた。しかし、費用面（個人600~700万、町7~8億）の負担が重たいこと、二重ローン問題が起こることなどから、事業導入を断念した。地区の中でも、若者は高台移転に積極的な一方、高齢者は消極的であるなど、意向は分かれてしまった。

⑤震災前過疎の懸念について

34.4 メートルの津波被害想定後、「震災前過疎」が懸念されていたが、当初懸念していたよりも人口流出は緩やかであった。これは行政が地域に出向いて、対策を進めているというポジティブな印象を住民に与えることで、信頼感・安心感が生まれたことが要因と考えている。

⑥黒潮町地域防災計画の修正(2021年3月)

大西勝也前町長が、職員の避難訓練が部署ごとに行われ、全庁的な訓練ができていないことに対する問題意識をもち、被災自治体に対する調査を行うように指示した。国交省の関係者にマッチングを依頼し、東松島市に対してヒアリングを行い、発災時の心得についてヒアリングを行った。本来なら、職員間の視察・交流を積極的に行い、より深い話を聞きたいと考えていたが、コロナにより断念している状況である。

6-3-5 富士市

【概要】

静岡県東部に位置する、人口24万人の施行時特例市。2016年3月の都市計画課における事前都市復興計画の策定以降は、事前復興の先進事例として国や自治体、研究者などの関心を集めている。

【ヒアリング調査から分かったこと²³⁵】

①事前復興計画を策定した経緯

²³⁵ 富士市都市整備部都市計画課ヒアリング（2022年1月14日）、365-369頁。

第1に南海トラフ地震に対する危機感の高まりがある。2013年に静岡県が出した第4次地震被害想定にて巨大地震が発生した場合、富士市では死者140人、全壊6,180棟という甚大な被害の発生が危惧されている。

第2に安心安全なまちづくりを望む声が市民からあることが挙げられる。2011年に実施した富士市都市計画マスタープランの策定に関する市民意向調査で、6割の市民が災害に対して安心安全なまちづくりを希望しているという結果が出た。また、2013年に開催した富士市震災復興シンポジウムでは、参加者の多くから行政が明確に復興の方針や区分を示すことが望まれた。

第3は、東日本大震災の被災において各自治体で復興が遅れたことである。

②事前復興の内容をどう定義付けて取組を進めたか

基本的には自分たちのまちが被災したら復興をどう進めるかを事前に事業者や行政と共有する、一緒に考えるといったことを事前復興として取り組んでいる。

復旧、復興を明確に分けてやるのではなく両方とも重要であるため、一体化して取り組んでいくことが大切である。地域防災計画、BCP（防災部局）と事前復興の整合性を取ることが課題であるため、各部署で連携を取っている。ここ数年自然災害が極めて激甚化しているため、それも踏まえて整合性を取る必要がある。また、復興計画を作るための準備は行政だけではできないため、市民へ協力を促すことやこれらの活動の周知を行っている。

③国や他自治体などによる政策参照の動きについて

2016年3月に事前復興計画を策定して以来、2017年には国交省で作られている復興事前準備ガイドラインの策定検討委員会にて先進事例の発表をしている。他にも、三重県の防災減災センター主催の研修会で富士市の取組の講演も行った。このようなことを事前復興計画の策定以降、毎年行っている。2022年に入ってから三重県伊勢市から事前復興計画を策定したいという相談を受けた。以前には、高知県香南市からも電話で問い合わせを頂いたこともあった。国が行っている復旧・復興まちづくりサポーター制度²³⁶にも登録しており、その経由で問い合わせを頂いたこともある。サポーター制度の活用方法については相談相手に電話で回答することもあれば、web会議で行うケースもある。国主催の講演会は、毎年お声がけを頂いている。

④各地区における「復興まちづくり訓練」について

住民との連携は、対象地区における復興まちづくり訓練を行っている。その地区に関連した事業者にも声をかけている。津波の浸水の危険性が高い地区や延焼の可能性が高い地区など、毎回テーマを絞って地区を選んでいる。地元住民や企業の協力を得られた要因と

²³⁶ 国土交通省 HP「復旧・復興まちづくりサポーター制度」

https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_fr_000039.html 【最終閲覧日：2022年1月20日】

して、事前復興計画を作る際に、商工会議所や建築関連、学識者など様々なメンバーを集めた点が大きい。地域住民に対する訓練も、浅く広く行くと効果が薄れてしまうため、災害の分類や地域、被害対象を絞って訓練を計画した点も、住民の理解を得られた要因と思われる。

活動の課題は、若い世代、子育て世代の方がなかなか訓練に参加していないことである。

また、「復興まちづくり訓練」では、バスターミナルを作るなどの住民からの行政への提言も行われている。現実的にはすべて実行に移せるものではないが、形として残しておくことで住民の求めるまちづくりにつながる指針になっている。事業化というよりも復興の方向性を事前に考えておき、どのようなことに着目していくのかを示すものになっている。

⑤防災部局でなく、都市計画課が計画策定を進めた要因

富士市の場合は、市街地の復興を重点的に計画でも定めているため必然的にまちづくりの色が強くなる。富士市は防潮堤整備などのハード面も整備されており、これらにおいてはできる部分も限られている。だからといってハード面をおろそかにするわけではないがソフト面と両立をしながら対策をしている。

策定当時を振り返ると、防災危機管理課の担当職員がたまたま都市計画課に移ったこともあり、プロジェクト自体への意欲や熱意も並々ならぬものであった。

⑥事前復興政策を行う上での庁内の他部局との連携について

事前復興を政策に展開しているのは都市計画課のみであり、他の部署は取り組んではいない。防災としては防災訓練を毎年やっている。事前復興の取組は、平常時でも実際に災害が起きた際にやるべきことの双方重なるものが多く、個別の政策的業務にそれぞれ事前復興に当たるか当たらないかといった位置づけはしていない。

6-4 課題抽出

(1) 先行研究・文献からの抽出

事前復興計画の策定の進捗度合は、全国の都道府県及び市区町村へのアンケート（2019年6月末時点）より、国土交通省の「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」の5つの取組のうち、「いずれかの取組を検討済みあるいは検討段階である」が47%、一方で「いずれも検討していない」と回答した自治体が53%となっている²³⁷。

その主な理由として、多い順に①他の業務に比べて優先順位が低く、検討時間が確保できない、②防災やまちづくりのノウハウがある人材が不足している、③検討するために必

²³⁷ 国土交通省（2020）「ガイドラインの概要と取組状況調査結果の解説（円滑な復興まちづくりへの推進会議（復興まちづくり事前準備担当者会議）2020年1月20日会議資料）」、15頁。

https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_bosai/content/001323682.pdf 【最終閲覧日：2022年1月20日】

要な予算が確保できない、④災害の発生リスクが低く、取り組む必要性を認識していない、といったものになっている。この取組状況の水準は、「南海トラフ地震による超広域災害への備えを強力に進める 10 県知事会議」に加入している県においても同様である。南海トラフ地震の被害が予想される「南海トラフ地震による超広域災害への備えを強力に進める 10 県知事会議」に加入している静岡（94%：ガイドラインの 5 つの取組を検討している県内市町村の割合）、愛知（71%）、三重（47%）、和歌山（70%）、徳島（48%）、香川（17%）、愛媛（57%）、高知（74%）、大分（39%）、宮崎（56%）の県及び市町村へのアンケート調査で、「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」が取り上げる、事前復興の推進に向けた取組のうち、1 つでも検討済み検討段階と回答した自治体割合を平均すると、57.3%²³⁸とあまり芳しくない。全国的には過去の被災経験や将来甚大な災害に直面するという予測がなされているかの有無で、取組状況の足並みがそろわないことは首肯できる。しかし、共通して南海トラフ地震の到来が予測される自治体においても、取組状況の足並みがそろっているとは言い難い。

事前復興、ならびに復興事前準備の計画の策定に際しては、計画の策定後、具体的に市民の安全を確保するステップが存在しないため、市民の理解は得られにくい。その結果、課題として行政職員の側で認識していても事業の優先度は低くなりがちであり、積極的に策定に取り組む意欲は湧きにくい²³⁹。こうした策定意欲に対する事前復興特有の性質として、「不確実性」、「定義、制度の問題」、「計画技術論」の 3 つが制約となっていると考えられる²⁴⁰。「不確実性」については、「いつ、どの程度の災害が発生するのか」という災害そのものへの予測と、「災害発生時に自身の周囲を取り巻く社会状況がどうなっているのか」の予測がしづらいことの 2 点に大別できる。これらにつき具体的なイメージがしづらいために、復興のビジョンについて想像力を働かせる意欲を妨げているといえる。被害イメージ、災害発生時の社会状況の共有ができるか否かは、復興ビジョンの策定と合意形成に対しても大きな影響を及ぼす。また、災害発生確率の低さは期待される便益を下げ、取組意欲や予算措置による助成を妨げる。「定義、制度の問題」については、定義が曖昧であり、特に防災・減災との取組の違いが不明瞭であることに起因する。また、復興準備等を促す計画の策定についても、国における制度が不在であることが大きな影を落としている。「計画技術論」については、計画策定という具体的な局面において、上記 2 つの要因が、計画策定の根本において大きなボトルネックとなっていることを指す。

これらの課題が、南海トラフ地震の被害が予測される自治体の現場において、どのような形で具体的に立ちはだかっているのかについて、ヒアリング調査から分析する。

²³⁸ 前掲「ガイドラインの概要と取組状況調査結果の解説（円滑な復興まちづくりへの推進会議（復興まちづくり事前準備担当者会議）2020 年 1 月 20 日会議資料）」、16 頁。

²³⁹ 前掲「南海トラフ地震に対する復興グランドデザインと事前復興計画のあり方 研究調査報告書」、106 頁。

²⁴⁰ 「不確実性」、「定義、制度の問題」、「計画技術論」については、同上、113,114 頁を参照。

(2) ヒアリング調査からの抽出

ここからは、6-3 で挙げた5自治体のヒアリング調査から得られた課題のうち、先行研究と関連、あるいは自治体共通の要素として挙げられるものを抽出していく。

高知県については、現状の取組として、応急対応と復興の手続きに加え、復興ビジョンを示す必要から「高知県事前復興まちづくり計画」の策定に乗り出している。復旧から復興のタイムラインと取り組むべき作業、地形ごとの復興まちづくりの姿を整理している。その中で、

- ・事前の移転に関する国からの費用補助は、防災集団移転促進事業のみであり、制度の中身についても上限額や補助率がネックとなっている。
- ・県と市町村の役割分担、合意形成、広域避難の箇所付けといった、東日本大震災の復興の遅れに係る問題を軽減する作業が、今後の取組課題となっている。
- ・小規模市町村では足元の応急対応で手一杯である。費用負担もあり、そもそも復興のフェーズまで考える余裕がない。
- ・高知県による支援としては、圏域ごとの人員配置、調査委託費含む少額補助、外部人材の紹介を行うに留まる。

といった課題が浮かび上がった。

高知市については、市全域での行政主導による事前復興計画はないものの、浸水が予測される市内の下知地区の住民が先進的に地区防災計画の中に事前復興の章を設け、策定している。

そうした状況を踏まえ、

- ・地区単位での取組が盛んなのは、地域の自主防災組織の方が名取市閑上地区の方と交流し、津波被害を契機とした人口流出事例に触発を受けたことをきっかけに、内閣府のモデル事業に応募したことが始まりである。高知市でも外部の方とのマッチングを行う人的ネットワーク支援に取り組んでいる。
- ・自主防災組織の活動は盛んである一方、災害・復興のイメージが異なり合意形成に時間を要した。
- ・高知市全域での行政による計画策定については、防災部署のみの取組にとどまっており、部署間連携は行われていない。

との課題が得られた。

香南市では高知市と対照的に、行政主導による事前復興計画の策定が進んでいる。その経緯や要因、現在抱える課題として、

- ・「高知県震災復興都市計画指針」に基づく全体訓練のモデル地区指定を機に、危機管理の観点上、組織横断的な復興まちづくりに向け、建設部局でなく防災部局が担当する形で策定している。
- ・策定に際しては、内閣府・高知県の手引き、先行自治体の計画、様々な資料を参照した。上位機関の支援はなく、すべて自前であった。
- ・職員の意識付けと横断的組織体制の整備、住民への働きかけが課題である。

・事後の教訓を事前の取組につなげるノウハウ、専門人材、財政支援が課題である。

黒潮町では計画策定に先んじて、出口地区の事前集団移転を先進的に目指すも、頓挫してしまった。そうした経緯を踏まえた課題としては、次のものが挙げられた。

- ・計画については高知県のガイドライン策定を待って着手する。自治体ごとに取組状況がまちまちなのであることと、備える範囲については、定義が曖昧だから決まりづらいという問題がある。
- ・地域担当制により担当職員が住民と連携することで、住民の理解は進んでいる。
- ・公有地の確保については、部署間連携と既存の法制度がハードルとなっている。
- ・事前移転が頓挫した要因としては、自治体と住民双方の費用負担と、世代間で移転意向に差が生じ、集団での移転が困難であったことが挙げられる。
- ・地域防災計画の修正において東松島市との交流とその事例を踏まえた取組を行っており、きっかけは国交省職員のマッチングであり、これにより東松島市に行き着いた。

富士市では、行政による計画策定が早期に実現し、地区の住民による事前復興の取組も進められている。計画策定や取組が進んだ要因として、下記の3つが挙げられる。

- ・南海トラフ地震の危機感や、住民の安心安全なまちづくりを望むニーズが高まったこと
- ・事前復興の知見が多い、防災危機管理課の担当職員が都市計画課に移っていたこと
- ・災害の分類や地域、被害対象を絞って、地区における訓練を計画したこと

一方、富士市における課題としては、

- ・都市計画課による単独の計画であり、全庁的な政策実施・連携には至っていないこと
- ・地区の復興まちづくり訓練の若者の参加率が低いこと

が挙げられた。

以上を整理すると、計画策定上の課題とその解決の方向性は、次の通りとなる。

①定義の確立と制度整備

定義が確立されないことが引き起こす問題は、計画策定に際し具体的な中身を決められないことである。これは自治体間の相互参照などを通じ解消可能であると考えられる。前述した先行研究での指摘や、費用補助に関する予算措置、自治体への取組の促し等も踏まえると、定義を確立することと並行し、法制度の整備も必要となる。

②費用面

直接の課題として指摘されてはいなかったものの、計画策定においても費用負担が発生している。特に東日本大震災の事例調査には、委託費含め多額の費用が必要となる。自治体間の相互参照や広域での検討会・協議会にも相応の費用が発生するが、県独自の少額補助に依存する状態である。これに対しては、法制度の整備と並行し、補助金によるインセンティブを講じ、費用面での自治体負担軽減と、インセンティブによる策定意欲の向上を図ることが有効であると考えられる。そのための根拠法を用意するという観点からも、やはり法制度の整備は必要であると考ええる。

③危機感はあるがノウハウがない

計画策定そのものについて、まず何をしたらいいかわからない、全体像が見えないという問題が生じている。住民との事前のやり取りも必要だが、合意形成の知見もない。この点については、国でもガイドラインや知見集を出しているが、形になるにはもう一段階進んだ施策が必要であると考えられる。トップダウンでのノウハウや理念浸透だけでなく、先進的な自治体や住民組織が行っている、自治体間、住民間での計画や取組の相互参照という、ボトムアップ型・横の広域的連携がもたらす効果も利用すべく、自治体間のネットワークを構築することが有効であると考えられる。

④住民（地区）レベルでの復興準備の取組促進

自治体レベルでの計画策定で終わるのではなく、事業レベルでは訓練や住民による計画策定など、住民単位でのソフトの取組が必要となる。先進的に自治体レベルでの計画策定に取り組んだ香南市も、次のステップとして住民レベルへの浸透を目指している。富士市においても、若者の活動参加率が低い点が課題であった。住民の理解をより得ることができれば、行政の計画策定の意欲向上に加え、合意形成や復興ビジョン策定にも、より大きな前進をもたらすと考えられる。高知市下知地区のように、住民主導型のボトムアップ型の事例の存在も踏まえると、行政のみならず、住民側に対する効果も期待できる施策が必要と考えられる。

6-5 政策提言

今後の我が国において、事前復興の取組をより促進し、各地域が被災した後においても迅速に復旧・復興していくことを可能にするために、以下4つの政策提言を行う。

① 法整備 ② 費用補助 ③ 体制作り ④ 内閣府「地区防災計画モデル事業」の活用

提言①～③は、国に対して復興準備計画の明確な位置付けを求め、被災が予想される地方自治体に浸透を促し、防災・国土強靱化を推進していくための提言である。提言④は、地域レベルで事前復興の取組を具体的に進めるとともに、国による事前復興の法制化を促すための土壌づくり（立法事実の形成）を行うことを目的とする。

なお、（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究戦略センターによる既存の研究内においても、計画策定を自治体の法的義務として、係る費用の補助を国が行うべきであるという、我々の提言①・②に類似する研究が先行して行われている²⁴¹。当該研究と我々の提言との差異は、事前復興の計画策定を法的義務ではなく、あくまでも努力義務とすべきであり、国による費用補助は自治体に対して計画策定のインセンティブを与えるために行うものとする点にある。策定を義務ではなく努力義務とするのは、立法を行う上でのハードルを下げ、国による政策採用の実現可能性を高めることができるためである。

²⁴¹ 前掲「南海トラフ地震に対する復興グランドデザインと事前復興計画のあり方」、162,163頁。

6-5-1 提言①「事前復興計画の法制化」

事前復興計画の策定を自治体に義務付け、国全体として実効的に進めていくために、法整備を行うことを提言する。具体的には、現行の大規模災害からの復興に関する法律（以下、大規模災害復興法）を改正し、「事前復興」、「復興事前準備」の概念を明確に定義したうえで、復興事前準備に係る方針決定や計画策定を行うことを地方自治体に努力義務として示すべきではないかと考える。

現行の大規模災害復興法は、復興計画の策定や復興事業を円滑に実施するための措置に主眼が置かれている。しかし、そうした特例措置があっても、復興事業や計画策定を大規模災害の被災後に行うことは、行政のリソース不足や住民合意形成の観点を踏まえると困難である。そのため、「復興事前準備」や「事前復興」の定義を示したうえで、災害後だけでなく、災害前の復興計画策定を行うことを促す条文を同法に追加することを提言する。それによって、自治体が事前復興計画を作成することを努力義務とする。

（追加条文案）

大規模災害からの復興に関する法律（改）

第三章 復興のための特別の措置

第四節 事前復興計画に係る特別の措置

第一款 事前復興計画の作成等

（定義）

第 X1 条 復興事前準備とは、発災前から行政と住民が協働し、地域の復興ビジョンを共有して地域の合意形成を図るとともに、復興を行うための各種事業制度や環境構築を可能な限り事前に行っておくことで、発災後の復興政策を円滑に進めようとする事前準備の取組を指す。復興事前準備に含まれる各種の具体的な事業は、政令で別途指定する。

第 X2 条 事前復興とは、復興事前準備の取組に、地域の防災・減災力を向上し、災害時の被災規模を軽減することにより、復興政策の実施を容易にする事前の取組を加えたものを指す。

（事前復興計画）

第 X3 条 次の各号に掲げる地域のいずれかに該当する地域をその区域とする市町村（以下「特定被災想定市町村」という。）は、単独で又は当該特定被災想定市町村を包括する都道府県（以下「特定被災想定都道府県」）と共同して、事前復興計画を作成することに努めるものとする。

一 特定大規模災害により土地利用の状況が相当程度変化することが見込まれる地域又はこれに隣接し、若しくは近接する地域

二 特定大規模災害の影響により多数の住民が避難し、若しくは住所を移転することを余儀なくされることが見込まれる地域又はこれに隣接し、若しくは近接する地域（前号に掲げる地域を除く。）

三 前二号に掲げる地域と自然、経済、社会、文化その他の地域の特性において密接な関係が認められる地域であって、前二号に掲げる地域の住民の生活の再建を図るための整備を図ることが適切であると認められる地域

四 前三号に掲げる地域のほか、特定大規模災害を受けることが見込まれる地域であって、市街地の円滑かつ迅速な復興を図ることが必要であると認められる地域

2 事前復興計画には、次に掲げる事項を記載するものとする。

一 事前復興計画の区域（以下「事前計画区域」という。）

二 事前復興計画の目標

三 事前復興計画に係る事業や取組の実施過程および実施体制

このように、法制化による定義の統一を行うことで、各自治体が現場レベルで具体的にどのような取組を行うべきか、より分かりやすくなる。また、計画策定を努力義務とすることにより、各自治体が事前復興計画を策定したり、事前復興に資する施策を事業化したりする際に必要となる財源を国が支援するなどの、財政的措置を行う際の根拠法として機能し、政策の実現可能性を向上させることができる。それによって、我が国の災害復興体制を「事後による復興」だけでなく「事前の復興準備」にも重きを置く体制に変革し、今後の自然災害からの復興期間の短縮を図る。

ただし、法制化による事前復興の推進は、正攻法ではあるものの、直ちに行えるものではないという大きな課題がある。一般的に法制化を行う際には、ワーキング・グループや有識者会議の設置による法文や政策内容の検討、関係府省・部署との交渉・打ち合わせ、政治的コンセンサスの獲得など、膨大な時間・コストが必要である。こうした立法作業を行うためには、税金をはじめとする莫大なりソースを投じて法改正・政策実施をする正当性・合理的妥当性がどの程度あるのか、という立法事実を示すことが求められる。大規模災害復興法の改正が「なぜ必要なのか、改正の効果となる根拠は何か」「事前復興が法制化されていないことで、どのような障壁が生まれているのか」を示すことが課題となる。

6-5-2 提言②「事前復興計画の策定に要する費用補助」

大規模災害復興法を根拠法として、国が自治体における計画策定の費用補助を行うことを提言する。

自治体が事前復興計画を策定する際は、人件費・調査費・委託費・会議開催費など、多額の費用が必要となる。災害発生リスクが高く、事前復興計画を策定したいと自治体と考えていたとしても、小規模自治体においては費用面の課題から、自力での計画策定を断念せざるを得ない状況が発生し得る。大規模災害復興法を改正し、自治体の事前復興計画策

定を努力義務とするとともに、国による策定作業のための財政措置を明記することにより、同法を根拠法として計画策定の費用補助を行うことが可能となる。

計画策定を努力義務としたうえで、国が策定に取り組む意欲のある自治体に対して費用補助を行う体制を作ることによって、各自治体に対して計画策定を一律に強制するのではなく、能動的な計画策定を行うインセンティブを与えることができる。それによって、自治体が質の高い計画策定を実効的に進めるための環境づくりに大きく寄与する効果がある。

また、国の財源に限られるなかで、行政資源の制約が大きい自治体や財政規模が小さい自治体、災害リスクが高い自治体に集中的・効率的な予算補助を行うことが可能となる。

6-5-3 提言③「知見や情報を共有するための体制作り」

事前復興計画の策定・復興事前準備に資する知見を行政組織間で共有するために、「復興準備会議」、「復興準備連絡協議会」（いずれも仮称）の設立を提言する。

事前復興計画の策定を行う際には、事前復興計画・復興事前準備とはそもそも何なのか、事前復興計画を策定するためには、どのような作業・手続きが必要なのか、地域の実情に合った事前復興計画を策定するために留意すべき点は何か、といった高度な知見が求められる。自治体で危機感を有しているものの、計画に何を盛り込むべきかが分からない、総合的な施策として事前復興を進めるための庁内連携がうまく進まない、という課題を解決するためには、行政組織の知見や情報を全国的に共有できる体制を構築する必要がある。

「復興準備会議」（仮称）は、国の現行組織である中央防災会議を参考にした組織である。国・地方自治体・有識者などが事前復興・復興事前準備に関する情報・ノウハウを一元的に共有し、国全体として事前復興・復興事前準備の体制を構築することを促進する。

「復興準備連絡協議会」（仮称）は、都道府県や基礎自治体間における政策の相互参照を促し、情報共有のネットワーク構築を図ることを目的とした組織である。

こうした体制作りを行うことで、各自治体は国からの知見提供の機会や、先進自治体からの情報提供を得る機会を作りやすくなる。情報共有を進めることで、全国自治体職員の危機意識を醸成し、行政内部の連携体制構築と計画策定を促進することが期待される。

6-5-4 提言④「内閣府・地区防災計画モデル事業の有効活用」

内閣府「地区防災計画モデル事業」を活用し、事前復興の取組を地域・住民レベルで実効的に進めていくことを提言する。

内閣府「地区防災計画モデル事業」とは、地区防災計画制度を広く全国に展開させる観点から、市町村と連携しコミュニティレベルで防災活動に取り組んでいる地区（モデル地区）を選定し、地区防災計画の作成や防災訓練等の支援を行ってきた事業である²⁴²。

同事業を活用することで、防災だけでなく、事前復興の取組に関しても、コミュニティ

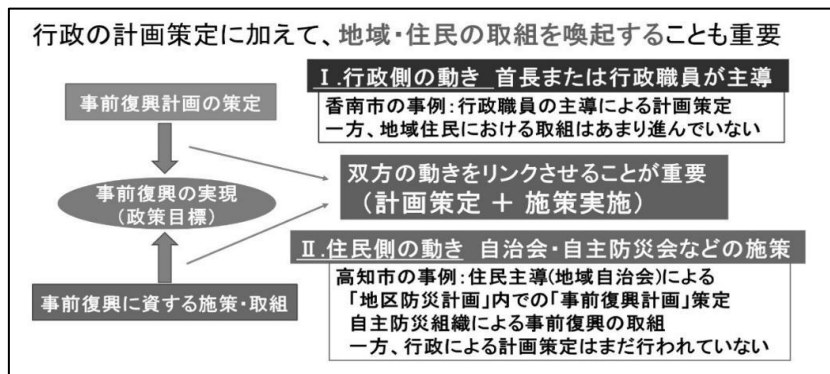
²⁴² 内閣府 HP「みんなでつくる地区防災計画」

<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 15 日】

レベルでの制度・取組・ノウハウを、全国の地区に波及させることが可能であると考える。

例えば高知市下知地区においては、行政による事前復興計画は行われていないものの、同制度を用いて策定した地区防災計画の枠内において、事前復興計画が策定された。また、静岡県富士市においては、行政が策定した事前復興計画のなかにおいて、住民組織による地区レベルの防災および事前復興の取組を促すような体制を構築しており、先進事例として国や他自治体からの関心を集めている。

図表 6-5-1 事前復興に関する行政側の動きと住民側の動き



出典：WSD 作成

事前復興の取組を進めるうえでは、行政の計画策定だけでなく、こうした地域・住民レベル（図表 6-5-1）の取組を喚起し、双方の動きをリンクさせることが重要である。

その理由として、大きく分けて3つを挙げることができる。

第 1 に、住民レベルの施策実施も並行して行うほうが、行政主導・行政単独で取組を進めるより、地域の事前復興をより迅速かつ具体的に進められるためである。災害大国である我が国においては、南海トラフ地震・首都直下地震など、甚大な被害が予想される大規模災害がいつ発生してもおかしくない状況下にある。そのような中で、国による法制化や自治体による計画策定を待っている、災害発生までに事前復興の取組を具体化させることが間に合わず、事前復興の理念が「絵に描いた餅」に終わってしまう危険性が高い。

行政と自治会・自主防災会などの住民組織が連携し、地域レベルにおける事前復興の施策化を行うことは、施策を迅速かつ具体的に進めることにつながる。また、地域レベルで事前復興の取組を住民が行うことで、地域の実情に合った事前復興・復興事前準備を行うことが可能になり、地域における防災・復興への備えがさらに促進される効果が期待される。

第 2 に、既存の地域防災の枠組みを活用することで、行政及び地域の現場がより少ない業務負担で施策を実施することが可能になるためである。自治体の現場においては、事前復興計画策定の必要性が認知されていなかったり、認知されていたとしても財源・人員・ノウハウ不足によって策定作業を進めることができなかったりする現状がある。

少子高齢化・財政難が続く自治体や地域住民組織においては、財源・人員といったリソースは常にひっ迫している。そのため、事前復興の施策は現場負担をより少なくして行うことが求められる。事前復興政策を進めるうえで、新しい制度・組織といったスキームを用いて事業を進めることは、そうしたリソースに乏しい現場をよりひっ迫させ、施策化を遅らせてしまう恐れがある。そこで、内閣府の「地区防災計画モデル事業」という全国各地に浸透している地域防災の既存スキームを活用することで、行政・住民双方が少ない現場負担で地域レベルの事前復興を行うことが可能となり、施策実施の迅速化に繋がる。

第 3 に、地域レベルの取組を全国各地の自治体で先行して実施することによって、国による事前復興の法制化・政策採用を促す効果が期待されるためである。国が事前復興政策の法制化を行ううえでは、多額の費用や時間をかけてまで法制化を行うに値するという根拠を的確に示す（立法事実を形成する）必要がある。そのためには、実際に事前復興計画を進めようとしている自治体はどれぐらいあるのか・策定されないことによるデメリットはどの程度生まれているのかという、事実を認識することが有効である。地域レベルで事前復興計画を策定したり、復興事前準備の取組を先行して実施したりすることによって、こうした立法事実を作ることが可能になる。例えば、ある地区が事前復興の取組を進めるにあたって、自治体が事前復興計画を策定していないことによって公的支援が受けられない・地域や行政のリソースを有効活用できない（地区における事前復興の取組に支障が出る）ことになれば、自治体が事前復興計画を策定しないことによるデメリットを端的に示すことができる。また、自治体担当者が事前復興計画を策定する必要性を住民から指摘されることによって、事前復興計画を策定する意向を持つ自治体が増えるという効果も期待される。それによって、国に対して事前復興の法制化による計画策定支援を行うことの政策的意義を示すことが可能になる。

以上の点を踏まえて、具体的な政策実施体制について提言する。

既存の内閣府「地区防災計画モデル事業」に事前復興の取組も包含し、「地区防災・事前復興計画モデル事業」に発展させ、高知市下知地区などモデル地区の事例を全国に波及させる。それによって、地域レベルの政策の相互参照を促す効果が期待される。

政策実施主体は、内閣府防災・基礎自治体・地域住民組織の三者である。実施体制としては、現存の地区防災計画の枠内で事前復興計画の策定を行うこととする。全国各地の地区に対して事前復興計画の策定や復興事前準備の取組を促進するために名称を分かりやすく変更するが、具体的な制度内容については現行事業のものを踏襲し、運用面を改めることとする。それによって、制度改正による現場負担の増加を防ぐことができる。

また、既存の内閣府モデル事業の枠内で行われているように、地区に有識者・専門家を行政が紹介し、派遣することも可能である。地区に専門家を派遣することによって、事前復興の必要性、計画策定や施策実施に必要となるノウハウを住民組織に伝えることが可能となり、政策実施をより実効的に進めることができる。

全国の各地区に対しての展開を図る取組の具体例としては、①防災計画の枠内における住民主導による地区事前復興計画の策定（高知市下知地区）、②災害発生後の応急・復旧

措置から復興プロセスに至る過程をシミュレーションする「復興まちづくり訓練」、及び③地区の復興まちづくりを実現するための提言を、住民が行政に対して行う取組（いずれも静岡県富士市）などが考えられる。

こうした取組を進めることによって、効率的な行政・地域リソースを効率的に活用し、既存の地域防災施策・枠組との接続・連携を図ることで、地域の防災力・復興力をより強固なものにすることが期待される。それによって、発災後の復旧・復興期間は短縮されることで、「災害に強い、しなやかな地域づくり」を行うことができる。

6-6 政策提言から期待される効果

最後に、提言①～④を行うことで見込まれる政策効果について説明する。

提言③で国・自治体レベルの情報共有を行い、提言④で地域レベルの事前復興の取組を促進・参照することで、自治体間の政策の相互参照の動きをより加速させることが期待される。それにより、地域・自治体から国による法制化を促す動きが生まれ、事前復興の政策採用・法制化（提言①・②）の実現可能性を高めることができるのではないかと考える。

以下、期待される政策効果について、動的相互依存モデルを用いた分析・推察を行う。

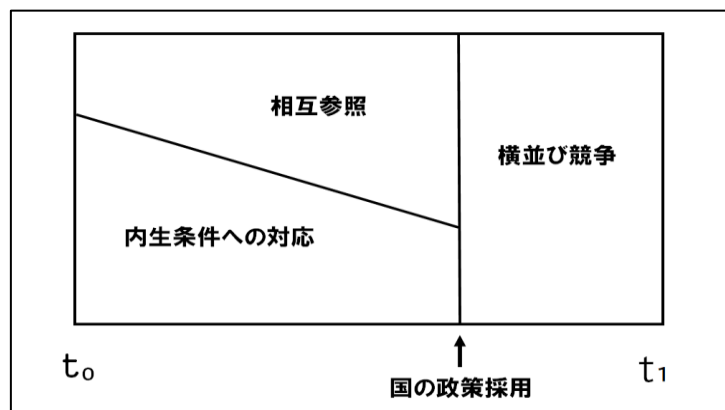
動的相互依存モデルの理論枠組みを説明する。動的相互依存モデルとは、自治体の政策立案過程の動態を、自治体相互の関係を経時的に分析することで解釈するモデルである。伊藤（2006）による提唱²⁴³を契機に、このモデルを自治体の政策立案過程の分析に応用した、さまざまな研究が行われている。

たとえば、外川・安藤（2015）は、立案過程が「内生条件への対応」、「相互参照」、「横並び競争」の3つのメカニズムを用いて説明されるとする。「内生条件」は自治体を取り巻く政治・経済状況といった、自治体が立案する政策を規定する要因を指す。一方、「相互参照」は自治体が政策立案に際し、他自治体の動向を参考にすることを意味する。そして、「横並び競争」は、政策が全国的に自治体の標準装備（規範化）となるか、国の法律制定や基準設定といった介入により、不確実性が低下した状況で、自治体が他に先んじて政策の採用に乗り出そうとする状態を指す。この3つのメカニズムは、次のような動態を描き出す。国の政策介入がない時点では、内生条件への対応が進行した自治体から新政策の立案に取り組みはじめ、他自治体の取り組みを相互参照する動きにより政策立案が促進される。相互参照が拡大し、政策採用が全国的に波及すると、国が政策課題として認識し介入が発生する。国の介入以降は、横並び競争が発生し内生条件は政策立案の制約条件としての意味を持たなくなる²⁴⁴。

²⁴³ 伊藤修一郎（2006）『自治体発の政策革新—景観条例から景観法へ—』木鐸社、34頁。

²⁴⁴ 外川伸一、安藤克美（2015）「自治体政策過程に関する動的相互依存モデルと相互参照」『大学改革と生涯学習：山梨学院生涯学習センター紀要』第19号、25-26頁。

図表 6-6-1 動的相互依存モデルの概念図



出典：伊藤修一郎（2006）『自治体発の政策革新—景観条例から景観法へ—』木鐸社を
もとに WSD 作成

以上の理論枠組みに基づいて、提言①～④を組み合わせた事前復興に関する政策立案のプロセスについて説明する。

まず、事前復興計画をめぐる各自治体の内生条件への対応を確認する。南海トラフ地震などの大規模災害の被害が想定される自治体においては、事前の備え及び災害からのスムーズな復興によって経済被害や地域の衰退を防ぐために、事前復興計画を策定する必要性は高いという社会経済的条件がある。次に、計画を策定するためには多額の費用が必要であり、財政基盤が弱い自治体においては費用の負担が難しいこと、発災前においては他の業務と比べると優先度が低く、予算化することが難しいといった財政的要因がある。そして、事前復興に取り組むうえで、首長のリーダーシップに基づく政策決定が行われるかという政治的要因のほか、計画を策定するうえでのノウハウ、行政資源の制約がどれほどあるかといったその他の要因も、自治体が直面する内生条件に挙げることができる。

次に、提言①～④を実施することによって、自治体の計画策定及び国の政策採用を促す効果が期待されるメカニズムを説明する。

南海トラフ地震などの大規模災害による被害が想定される自治体では、黒潮町における34メートルの津波被害想定や、富士市で見られたような安心安全なまちづくりを望む住民ニーズの高まりなど、事前復興計画を策定するうえでプラスに働く社会経済的要因は大きい。一方、予算を捻出できないという財政的要因や、計画策定のノウハウや情報不足といった政策にマイナスの効果をもたらす内生条件によって、計画策定が進まない自治体が少なくない現状にある。

計画策定（政策採用）が行われた自治体は、富士市や香南市などのように、計画策定を行うためのノウハウや情報を職員が要していたという点が、政策採用に大きく作用したと考えられる。また、首長によるリーダーシップという政治的要因から、計画策定が後押しされるという条件もある。

このような状況下で、富士市や香南市のように事前復興計画を策定できた先進的自治体

に対しては、他の自治体が政策の相互参照を行う。そこで、まず提言③「知見や情報を共有するための体制作り」および、提言④「内閣府モデル事業の活用」を行うことによって、自治体間における政策の相互参照の動きを加速させることが期待される。

提言③で設立する「復興準備会議」「復興準備連絡協議会」（いずれも仮称）を活用することで、全国の自治体間において事前復興計画の策定・復興事前準備に資する先進自治体などの知見が共有される。そして、提言④の「内閣府・地区防災計画モデル事業の有効活用」を並行して実施することで、実践的な取組事例を通じて事前復興政策の意義を、行政職員がより具体的に理解することが期待される。提言③・④を並行して実施することで、香南市などの行政レベルの計画策定の動きと、高知市下知地区などの地区における住民レベルの事前復興の動きを全国に波及させる。それによって、住民の自治体に対する防災や事前復興に関する住民ニーズの向上や、対応する職員の事前復興に関する情報量の向上を図ることができる。

事前復興に関する住民ニーズ及び情報量の高まりを受けた自治体では、財政的余裕がある場合や首長によるリーダーシップが働いた場合には、職員のノウハウ不足や不確実性の高い状況を解消するために先進的自治体に対して政策の相互参照を行い、政策採用に向けて動くことが期待できる。

こうして、住民ニーズの向上・職員の情報量向上による政策の相互参照が行われることにより、財政力の強い自治体を中心に事前復興計画の策定が進むことが予想される。一方で、財政力の弱い自治体や行政資源の制約が大きい自治体では、策定の必要性を認識しているにもかかわらず、政策の採用が進まないという状況が発生し得る。政策の相互参照により、全国の自治体の事前復興政策の採用件数が増加することで、事前復興計画を策定するメリット、及び財政的理由から事前復興計画を策定できない自治体のデメリットが明らかになる。これによって、事前復興を法制化し自治体の計画策定などの取組を支援するための立法事実を国に対して示すことが可能となり、事前復興に対する国の方針の明確化・事前復興の法制化（国の政策採用）を促すことができる。

事前復興計画が法制化されることによって、事前復興に関する定義が明確化されたうえで、自治体は計画策定に係る費用補助のインセンティブを得ることができる。このことで、事前復興計画策定に際する自治体の不確実性は消失する。事前復興計画策定があくまでも自治体の努力義務であったとしても、自治体は事前復興計画を策定すれば、策定していない周辺の他自治体よりも、災害リスクを減らすという住民ニーズに応え、地域の持続性を向上させるという便益を見込むことができる。これによって、自治体が他自治体に先んじて事前復興計画を策定しようという「横並び競争」の状態が発生し、事前復興計画の策定を全国の自治体に広く波及させ、我が国全体の事前復興の促進という政策目標の実現が期待される。

おわりに

東日本大震災からの復興は、我が国が今まで経験したことの無い災害復興の歩みであったと言える。また、東日本大震災は、我が国が人口減少・超高齢社会に本格的に突入していく時代に発生した災害でもあった。経済が右肩上がりに成長していく時代においては、災害復興とは即ち積極的な開発政策としての側面をもっていた。すなわち、災害前よりも人口・経済規模が拡大することを見越して、ハード事業を中心とした復興事業を進めていくことが要請されていた。敗戦後の焼け野原から都市を復旧・復興し、空前絶後の高度経済成長をなし遂げた我が国の戦後復興の流れは、このことを端的に象徴するものであった。しかしながら、我が国が人口減少に突入した時代において発生した東日本大震災では、こうした従来の開発型復興のモデルは通用しないことが明らかになった。さらには、未曾有の大災害であった東日本大震災は、人命はもちろん、生活の基盤の中でも目に見えない領域のものまでもことごとく喪失させた。被災地の各地において、被災前から地域で徐々に進んでいた人口減少・コミュニティの希薄化・産業の衰退といった課題が、震災を契機に一気に進み、地域の衰退が進行した。「創造的復興」を謳った各種の復興事業が国主導で進められたものの、こうした大きな構造的な変化に抗うことはできなかった。自然災害が、被災前の社会のトレンドをより加速させるとともに、地域が従前より抱えていた課題をより深刻化させることが痛感された。

我々は、この東日本大震災からの10年間の復興過程を振り返り、東北・宮城が今なお抱える産業・コミュニティの復興課題に向き合いつつ、東北の被災教訓を今後の災害に対する事前の復興への備えに活かしていくという、2つの方向性の研究を進めてきた。

この10年間、復興がどのような経過をたどり、どのような課題に直面しているのか。そして、第2期復興・創生期間を迎え、復興事業の縮小・再編が行われる中で、どのようにそれらの課題と向き合うか。東北の復興過程で直面した課題を、今後の我が国における大規模災害における復興政策に活かすことはできないか。東北の地で公共政策を学ぶ我々にはそれを知り、考え抜く責務がある。

こうした問題意識と使命感をもとに、我々は1年間の研究活動を進めてきた。徹底した現場目線で、市町村などの基礎自治体や民間事業者、民間支援団体、ジャーナリストといった様々な地域に根差すアクターへの調査を敢行した。先行研究で復興過程の検証を行ったものは、国の大規模な復興フレームの検証に主な分析を加えるものが多い。公共政策を考える上で重要な政治学や行政学の分野でも、復興構想会議や復興庁、それに基づく財政措置への分析が多く見られる。そうした中、本WSでは、実施主体である基礎自治体への負担や住民行政間の合意形成など、現場視点ならではの分析からの知見を多く得ることに努めた。行政以外のアクターにも着目し、復興の多義性と、その先にある残存課題の中でもソフト支援の領域での現状の施策や課題といった知見を加え、提言を講じたという点で独自性を持つはずである。さらには、東北地方以外の地域、特に南海トラフ地震による被害が想定される高知県や静岡県の現場にも視野を広げ、東日本大震災の教訓を今後の全国

各地域における災害復興に実効的な活用をするための提言も講じた。

これらを総合して、我々が提言の先に目指す政策ビジョンは、我が国の人口減少と災害激甚化という環境変化に適応した、持続可能性のある地域を作ることである。そのためには、日頃からの防災・減災、災害に対する事前の復興準備を行うことに加えて、地域の活力を維持するために不可欠となる産業やコミュニティを強靱化することが必要である。今後、我が国の社会経済的・構造的進化はなお進行し、地域における課題がさらに深刻化することが見込まれている。「課題先進地域」である東北・宮城の地から構想した本 WS における提言を通して、人口減少の進行と自然災害の頻発・激甚化に直面する我が国において、今後の地域社会の持続可能性をどのように担保していくかという大きな問いかけに対して、一定の答えを提示できればと考えている。

謝辞

本報告書を作成するにあたって、我々WSDの研究にご指導・ご協力いただいた方々にこの場を借りて御礼申し上げます。復興庁や自治体職員の方々をはじめとする多くの方々に、ヒアリング調査にご協力いただきました。ご多忙の中、我々の調査に時間を割いていただき、また、新型コロナウイルスの感染が拡大・収束を繰り返す中で、大変柔軟に対応していただきました。ご教示いただいた復興施策の展開や進捗状況、今後の課題については、いずれも学生同士の机上の議論だけでは窺い知れない大変貴重な知見となりました。

そして、最終報告会でコメンテーターをお務めいただいた復興庁復興知見班参事官補佐の長谷川栄光香様をはじめとして、復興庁復興知見班参事官の立岩里生太様、宮城県企画部長の志賀真幸様、河北新報社の高橋鉄男様・坂井直人様には、我々の政策提言に対する多くの示唆に富むアドバイスを頂戴しました。

ヒアリング調査実施後の記録校閲にもご協力いただいた全ての皆様に、厚く御礼申し上げます。

2022年1月21日

東北大学公共政策大学院 公共政策ワークショップIプロジェクトD

賀数基仁 小林莉子 財前輝久 斉藤巳寿也 住吉泰誠 萩原毅志 水貝恵大 若生豊

チューター 寺門瞳

主担当 伏見岳人教授 副担当 松村孝典教授 坪原和洋教授 仙台光仁教授

参考文献（媒体別 著者五十音順）

【書籍】

- 網島不二雄・岡田知弘・塩崎賢明・宮入興一編（2019）『東日本大震災復興の検証—どのようにして「惨事便乗型復興」を乗り越えるか—』合同出版
- 網島不二雄・塩崎賢明・長谷川公一・遠州尋美編（2019）『東日本大震災 100 の教訓—地震・津波編—』宮城震災復興研究センター、クリエイツかもがわ
- 五十嵐敬喜・加藤裕則・渡辺勝道（2021）『震災復興 10 年の総点検—「創造的復興」に向けて—』岩波書店
- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会
- 伊藤修一郎（2006）『自治体発の政策革新—景観条例から景観法へ—』慶應義塾大学出版会
- 小原隆治、稲継裕明編（2015）『大震災に学ぶ社会科学 第 2 巻 震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社
- 河村和徳（2014）「東日本大震災と地方自治—復旧・復興における人々の意識と行政の課題—」ぎょうせい
- 後藤・安田記念東京都市研究所編（2017）『都市調査報告⑰ 東日本大震災からの復興と自治—自治体再建・再生のための総合的研究—』
- 齊藤誠（2015）『震災復興の政治経済学—津波被災と原発危機の分離と交錯—』日本評論社
- 高成田享（2012）『さかな記者が見た大震災—石巻讃歌』講談社
- 辻中豊編（2016）『大震災に学ぶ社会科学 第 1 巻 政治過程と政策』東洋経済新報社
- 東北大学大学院経済学研究科 地域産業復興調査研究プロジェクト（2015）『新しいフェーズを迎える東北復興への提言 —「創造的復興」は果たせるか、4 年目のレビュー—』南北社
- 東北大学大学院経済学研究科 地域産業復興調査研究プロジェクト（2016）『震災復興は東北をどう変えたか—震災前の構造的問題、震災から 5 年目の課題、これからの東北の新たな可能性—』南北社
- 新井信幸・宮本愛・松原久・川村岳人（2020）『公営住宅からはじめる新たな地域運営—復興の先のコミュニティと居場所づくり—』特定非営利活動法人つながりデザインセンター・あすと長町
- 西城戸誠・宮内泰介・黒田暁編（2016）『震災と地域再生 石巻市北上町に生きる人びと』法政大学出版局
- 長谷川公一・保母武彦・尾崎寛直編（2016）『岐路に立つ震災復興—地域の再生か消滅か—』東京大学出版会
- 広野桂子・矢口和宏編（2020）『東日本大震災から 10 年再生・発展における課題の分析

ー経済分析とメンタルケアの視点からー』大成出版社

ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 (2021) 『総合検証 東日本大震災からの復興』岩波書店

本田豊・中澤純治 (2016) 『東日本大震災からの地域経済復興ー雇用問題と人口減少解決への道ー』ミネルヴァ書房

前田正治・松本和紀・八木淳子編 (2021) 『東日本大震災とこころのケアー被災者支援 10 年の軌跡ー』日本評論社

みやぎ震災復興研究センター・綱島不二雄・塩崎賢明・長谷川公一・遠州尋美編 (2019) 『東日本大震災 100 の教訓 地震・津波編』クリエイツかもがわ

吉野英岐・加藤眞義編 (2019) 『震災復興と展望 持続可能な地域社会を目指して』有斐閣

【論文、雑誌等】

新井信幸 (2013) 「復興プロセスにおけるコミュニティ・デザインの実践-仙台市・あすと長町仮設住宅での住民主導の復興への取組み-」『都市住宅学』第 81 号、54-57 頁

新井信幸・戸村達彦・三矢勝司・浜口裕子 (2015) 「コミュニティ非継続型仮設住宅における自治の形成過程ー仙台・あすと長町仮設住宅を対象にー」『日本建築学会計画系論文集』第 80 巻第 716 号、2183-2190 頁

新井信幸・小地沢将之・岩佐明彦 (2020) 「熊本・益城町での復興住まいまちづくり導入支援ー東日本大震災復興コミュニティ形成支援の経験と教訓を熊本へー」『住総研研究論文集・実践研究報告書』第 46 巻、293-301 頁

石川幹子 (2012) 「復興まちづくりの特質と課題 (特集 東日本大震災：持続可能な社会に向けた復興へ)」『学術の動向：SCJ フォーラム』第 11 号、10-14 頁

石橋英昭 (2021) 「止まった時間、流れる時間被災したまちの取材を続けて」『月刊 Journalism』No.369、朝日新聞ジャーナリスト学校、38-43 頁

石原慎士・鈴木英勝・李東勲 (2020) 「宮城県石巻市における水産業の現状に関する一考察ー被災企業に対する調査の結果を踏まえて」『宮城学院女子大学研究論文集』第 130 号、59-79 頁

伊藤みのり・姥浦道生・荻谷智大 (2019) 「東日本大震災の被災地における商業店舗の再建動向に関する研究ー石巻市市街地部を事例として」『日本都市計画学会都市計画論文集』第 54 巻第 3 号、1216-1221 頁

伊藤亮一 (2021) 「コロナ禍で生まれた新ビジネスに対応を」『仙台経済界』9-10 月号、22 頁

井家展明 (2012) 「宮城県の復興まちづくりの現状と課題ー石巻市の取組みを中心に」『レファレンス』No.737、51-60 頁

今井良広・金川幸司・高田篤 (2018) 「合併旧町のレジリエンス」『経営と情報』30 巻 2 号、1-18 頁

- 内田龍史（2019）「宮城県名取市の被災と復興過程」『科研報告書基盤(A)19H00613』
http://www.waseda.jp/prj-sustain/Kaken2019-23/Kaken2019/2019_2-2-1%20uchida.pdf
 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 大垣宏介・斎尾直子（2016）「東日本大震災における津波被災集落の漁業実態変容と復興課題－岩手・宮城県沿岸部における震災前後の広域・相対的分析と「通い漁業」実態の考察」『農村計画学会誌』第 35 巻、167-173 頁
- 岡崎克彦（2003）「ドナーの協調から/バングラデシュの事例－バングラデシュ開発援助ネットワークとバングラデシュ・モデル」『IDCJ FORUM』第 23 号、61-65 頁
https://www.idcj.jp/pdf/IDCJ_FORUM23.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 岡崎克彦（2019）「空港ビジネス業界における商社の姿－仙台空港民営化について－」『日本貿易会月報』No.776、10-12 頁
<http://www.jftc.jp/monthly/archives/001/201903/2dbb8bd5fb7f17f7a538dfd9b17d8914.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 岡崎克彦（2020）「仙台空港民営化－インバウンド広域連携に向けた取り組みについて－」『NETT』No.108、20-23 頁、<http://www.nett.or.jp/nett/pdf/nett108.pdf>
 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 荻谷智大・姥浦道生（2013）「震災復興初動期における住民主導型まちづくりの発動プロセスに関する一考察」『日本都市計画学会都市計画論文集』第 48 巻 第 3 号、837-842 頁
- 川瀬憲子（2015）「震災復興財政の現状と課題－石巻市の事例を中心に」『静岡大学経済研究』第 20 巻第 1 号、37-57 頁
- 河村和徳（2012）「震災復興と利益団体－水産業復興特区構想の事例から」『年報政治学』2012-II、88-109 頁
- 菊池義浩・沼野夏生（2014）「震災による生活行動への影響と住民全体の生活圈再編成」『農村計画学会誌』第 32 巻第 4 号、464-466 頁
- 久保雅裕（2021）「香南市における事前復興計画の策定-南海トラフ地震による死者「ゼロ」と被災後の創造的復興を本気で考える自治体を目指して-」『新都市』第 75 巻第 3 号、86-90 頁
- 熊上崇（2016）「災害復興住宅におけるコミュニティ形成支援 ～福島県いわき市の支援団体『みんぷく』と災害公営住宅自治会での調査から～」『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』第 4 号、53-68 頁
- 公共政策ワークショップ I プロジェクト D（2020）「2020 年度ワークショップ D 最終報告書（なぜ地域振興にとって農業が重要なのか？担い手と農地の課題に関する研究）」
- 斉藤由里子（2014）「震災からの復興と入札不調」『金融市場』農林中金総合研究所、2014 年 10 月号、1 頁 <https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/f1410sea.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 酒井俊史・村尾修（2019）「2011 年東日本大震災後の名取市閑上地区における震災復興

- まちづくりの計画策定過程」『日本都市計画学会都市計画報告集』第 18 号、58-63 頁
 櫻井常矢・伊藤亜都子（2013）「震災復興をめぐるコミュニティ形成とその課題」『地域政策研究』第 15 巻第 3 号、41-65 頁
- 庄司千恵子・西城戸誠（2017）「被災地における居住意向の現状と課題-宮城県石巻市北上地区を対象とした世帯調査より」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』第 19 巻特別号（特集：東日本大震災）、61-73 頁
- 新川達郎（2019）「市町村議会議員『災害に強い地域づくり特別セミナー』講演」『アカデミア』第 113 号、14-19 頁。
- 鈴木孝男（2016）「被災コミュニティの再建に向けた課題と支援策の動向－主に宮城県の事例を中心に－」『農村計画学会誌』第 34 巻第 4 号、399-402 頁
- 七十七銀行（2018）「Global Letter」Vol.13
- 七十七銀行（2019）「Global Letter」Vol.18
- 高野岳彦・前川貴史（2015）「仙台平野の農業復興と組織経営体の動向－集落営農組織にみる復旧と構造変化のゆくえ－」『地域構想学研究教育報告』第 6 号、13-27 頁
- 高野岳彦（2015）「地域調査報告 高設養液栽培の導入によるイチゴ産地の復興と栽培景観の変化－亘理町と山元町における調査から－」『地域構想学研究教育報告』第 6 号、28-42 頁
- 田中正人（2018）「災害復興過程におけるコミュニティの維持の条件とその意味」『北摂総合研究所報』第 2 号、59-73 頁
<https://www.i-repository.net/contents/outemon/ir/604/604180310.pdf>
 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 千葉啓之助・川端望（2016）「東日本大震災からの復旧・復興過程における『中小企業等グループ補助金による復旧支援』等の支援事業の役割に関する調査結果について」『TERG Discussion Papers』第 345 巻、1-25 頁
<https://www.econ.tohoku.ac.jp/wp/wp-content/uploads/2021/03/terg345.pdf>
 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 手島浩之（2016）「石巻北上町における地域主体の震災復興」<https://jwndrr.org/jp/wp-content/uploads/2016/11/2016.10.20-Tejima-san-info.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 外川伸一、安藤克美（2015）「自治体政策過程に関する動的相互依存モデルと相互参照」『大学改革と生涯学習：山梨学院生涯学習センター紀要』第 19 号、25-52 頁
- 中沢峻（2018）「被災住民による支援活動に関する一考察－住宅移行期における石巻市北上地区復興応援隊の事例から－」『弘前大学大学院地域社会研究科年報』第 14 巻、31-45 頁
- 中林一樹（2017）「事前復興の理念と戦略」『21 世紀ひょうご』、ひょうご震災記念 21 世紀研究機構、第 22 号、3-18 頁
- 中山久憲（2017）「創造的復興、そして持続可能な地域への復興へ」『現代社会研究』第

3号、2-20頁

http://www.kobegakuin-css.jp/wp-content/uploads/2017/04/JCSS03_2.pdf【最終閲覧日：2022年1月20日】

野崎隆一（2014）「まちづくり協議会と合意形成 阪神・淡路と東日本における合意形成の事例と当事者」『復興 特集 東日本大震災・復興まちづくりの課題』、日本災害復興学会、第9号 Vol.5 No.3、3-6頁

野呂拓生（2021）「被災地域間産業連関表からみるサプライチェーンの変化と産業復興」『経済政策レビュー』第18巻第1号、33-46頁

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jeps/18/1/18_33/_pdf/-char/ja

【最終閲覧日：2021年12月16日】

星卓志・赤川俊哉・金井寛樹（2019）「宮城県山元町における震災復興事業によるコンパクトシティの形成状況」『日本建築学会計画系論文集』第84巻第757号、611-619頁

榊山和哉・姥浦道生・荻谷智大（2016）「被災中心市街地における被災後の土地の活用実態と地権者意向に関する研究」『日本都市計画学会都市計画論文集』第51巻第3号、431-437頁

松原久（2017）「『平成の大合併』地域における災害復興過程の問題とその特質—石巻市雄勝町の事例」『社会学年報』第46号、57-67頁

山中新太郎・佐藤光彦・藤本陽介（2018）「漁村小集落における被災世帯の居住地再建意思と防集団地の立地特性—東日本大震災後における宮城県石巻市雄勝地区の復興を対象として」『日本建築学会計画系論文集』第83巻第745号、405-415頁

森田明（2017）「山元町におけるいちご生産の展開—東日本大震災後の展開—」『農業研究』第30号、281-288頁

森田明（2018）「宮城県の水田地帯の震災復興—仙台東部地区の状況と七郷地区の事例—」『農業研究』第31号、297-307頁

山内恵子・樋口倫子・橋本佐由理（2015）「被災地における心の支援ボランティア活動—仮設住宅におけるSATイメージセラピー、スキンシップ、笑いのワークによるストレス緩和について」『名古屋学芸大学健康・栄養研究所年報』第7号、91-98頁

【新聞】

「東北の台湾人旅行者 先達の『遺産』強い影響」（『河北新報』2019年4月4日）

「阪神・淡路大震災の復興事業借金残高 5826 億円 兵庫県と被災 12 市の財政圧迫続く」（『神戸新聞 NEXT』2020年1月19日）

「一人ひとりの復興に寄り添う 災害ケースマネジメント」（『朝日新聞』2020年11月10日付）

「東日本大震災 10 年 復興再考」（『河北新報』2020-2021 年朝刊連載記事）

「宮城の活ガキ、シンガポールへ初輸出」（『河北新報』2021年2月18日）

「縮む沿岸部、ひとり勝ちの仙台圏 浮かぶ被災地の不均衡」（『朝日新聞』2021年3月

11 日)

「まち再建の教訓は？ 国交省検証、『事前復興』のススメ」（『朝日新聞』2021 年 5 月 14 日）

「『仙台へ集積 突出した 10 年』エコノミスト田口さん」（『朝日新聞』2021 年 5 月 19 日）

「被災跡地を里山に 住民主体で土壌から着手」（『河北新報』2021 年 9 月 23 日付）

「登米のキャベツ、香港に初輸出 東経連が販路拡大を支援」（『河北新報』2021 年 11 月 9 日付）

【Web サイト】

石巻市（2011）「石巻市震災復興基本計画」

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/7742/7742.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

石巻市（2021）「第 2 次石巻市総合計画基本構想（答申案）（令和 3 年度～7 年度）」

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/0030/0031/0032/20190516093546.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

石巻市（2021）「石巻市総合計画実施計画（令和 3 年度）」

https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/2021/R3_plan.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

石巻市 HP「統計書 第 3 章 人口」

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10102000/0040/3914/20130301161659.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

石巻市 HP「統計書 第 3 章人口 1.住民基本台帳による石巻市の人口及び面積」

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.city.ishinomaki.lg.jp%2Fcont%2F10102000%2F0040%2F3914%2Fjinkoumenseki2201new.xlsx&wdOorigin=BROWSELINK> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

石巻市 HP「統計書 第 3 章人口 10-2 人口・世帯数（最新版）」

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10102000/0040/2204/2204.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

石巻市 HP「被災状況 令和 3 年度 10 月末現在」

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10106000/7253/20141016145443.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

石巻市議会 HP「石巻市議会 要望活動」

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/d0100/d0120/d0010/index.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター（2021）「3 県の復興と今後の県域を越える広域災害に備えた NPO 等調査提言事業 報告書」

https://michinoku-design.org/wp-content/uploads/2021/03/npo-chousa2020_houkokuA4.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

一般社団法人宮城県農業会議 HP「農人伝 仙台市／佐々木均氏 8 需要をにらみ適正規模をつかむ 主食用米需要低迷の中ー全国農業新聞企画記事『農人伝』よりー」

<http://www.miyanoukai.jp/library/58e1ab3bc5c0b7f8457e6bae/5947828a694b7abf733a7559.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 17 日】

一般社団法人宮城県農業会議 HP「農人伝 仙台市／佐々木均氏 9 畜産の危機は稲作の危機 市街化進行でも戦略練り直しー全国農業新聞企画記事『農人伝』よりー」

<http://www.miyanoukai.jp/library/58e1ab3bc5c0b7f8457e6bae/5947828a694b7abf733a7559.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 17 日】

ウィーアーワン北上 HP「北上ー石巻市北上町ー 紡がれた文化」

<https://www.i-kitakami.com/紡がれた文化/> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

会計検査院 HP「国会及び内閣に対する報告（随時報告）」内「東日本大震災からの復興・復興事業における入札不調について」

<https://report.jbaudit.go.jp/org/h24/ZUIJI1/2012-h24-Z1007-0.htm>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

三菱総合研究所（2017）「平成 29 年度復興状況の把握のための統計データベース更新及び充実等に関する調査事業報告書」

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/houkokushoH29.pdf>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

経済産業省東北経済産業局（2012～2020）「グループ補助金アンケート調査結果 計 10 回」<https://www.tohoku.meti.go.jp/koho/topics/earthquake/201013.html>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

経済産業省東北経済産業局（2013）「第 2 回グループ補助金交付先アンケート調査（中小企業等グループ施設等復旧整備補助金）平成 24 年 9 月実施」

https://www.tohoku.meti.go.jp/s_cyusyo/topics/pdf/130125group_enq.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

経済産業省東北経済産業局（2019）「東北沿岸被災地域の基幹産業である水産加工業等の再生・競争力強化に向けた競争環境整備に関する調査報告書」

https://www.tohoku.meti.go.jp/s_hukko_suisan/topics/pdf/190613_4.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

経済産業省東北経済産業局（2019）「平成 30 年度市場競争環境評価調査事業」

https://www.tohoku.meti.go.jp/s_hukko_suisan/topics/pdf/190613_4.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

経済産業省東北経済産業局（2020）「東日本大震災グループ補助金 交付先アンケート調査 令和 2 年 6 月実施」

https://www.tohoku.meti.go.jp/koho/topics/earthquake/pdf/201013_1.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

経済産業省東北経済産業局（2021）「東北地域における産業復興の現状と今後の取組―東日本大震災 10 年を振り返って―」

https://www.tohoku.meti.go.jp/koho/topics/earthquake/pdf/210209_2.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

経済産業省東北経済産業局（2021）「グループ補助金活用事業者事例集―被災地復興に向けた事業者の取組―」

https://www.tohoku.meti.go.jp/koho/topics/earthquake/pdf/210209_3.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

経済産業省東北経済産業局 HP「フォーカス TOHOKU 煌めく企業；東北・食文化輸出推進事業協同組合（前編）」

https://www.tohoku.meti.go.jp/attention/focus_tohoku/topics/200310.html#l04

【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

熊本県（2019）「熊本県中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業 Q & A」

<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/20384.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

黒潮町（2016）「黒潮町地域防災計画」

https://www.town.kuroshio.lg.jp/img/files/pv/sosiki/2016/03/tiiki_bousai_p_%EF%BD%882802.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

公営社団法人みやぎ農業振興公社（2014）「みやぎの農業法人 山元いちご農園株式会社」

http://www.miyagi-agri.com/soudanjo/backnumber/files/2014_03.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

厚生労働省（2013）「DMAT と DPAT の比較」

https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou_kouhou/kaiken_shiryou/2013/dl/130228-01.pdf

【最終閲覧日 2022 年 1 月 19 日】

厚生労働省宮城労働局（2021）「令和 3 年 3 月新規大卒者等の就職の状況―令和 3 年 3 月末現在―」 [https://jsite.mhlw.go.jp/miyagi-](https://jsite.mhlw.go.jp/miyagi-roudoukyoku/content/contents/000882578.pdf)

<roudoukyoku/content/contents/000882578.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

厚生労働省宮城県労働局（2021）「令和 3 年 3 月新規高等学校卒業者の求人・求職・就職（内定）状況（令和 3 年 5 月末現在）」 [https://jsite.mhlw.go.jp/miyagi-](https://jsite.mhlw.go.jp/miyagi-roudoukyoku/content/contents/000902827.pdf)

<roudoukyoku/content/contents/000902827.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

高知県（2013）「〔高知県版〕南海トラフ巨大地震による被害想定概要」

https://www.pref.kochi.lg.jp/_files/00054768/95430.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

高知県（2016）「高知県震災復興都市計画指針（手引書）【計画編】」

https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/171701/files/2016031800050/file_201610241172037_1.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

高知県（2020）「高知県の南海トラフ地震対策～生き抜くためにみんなで備えよう！！～」

https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/files/2017032300266/file_2020194144117_1.pdf【最終閲覧日：2022年1月18日】

高知県（2021）「高知県の推計人口年報（令和2年）－令和2年10月1日現在－」
<https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/111901/files/2014021401751/r02nenpou.pdf>
 【最終閲覧日：2022年1月20日】

高知県（2021）「第1回高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会 議事録」
https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/files/2021031700392/file_2021451182451_1.pdf【最終閲覧日：2022年1月19日】

高知県（2021）「第1回高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会 『高知県における事前復興まちづくり計画策定の基本理念』」
https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/files/2021031700392/file_20213184112929_1.pdf【最終閲覧日：2022年1月18日】

香南市（2018）「香南市事前復興計画(第1版)」<https://www.city.kochi-konan.lg.jp/download/?t=LD&id=6016&fid=63387>【最終閲覧日：2022年1月20日】

国土交通省（2018）「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン 概要版」
<https://www.mlit.go.jp/common/001246245.pdf>【最終閲覧日：2022年1月20日】

国土交通省（2020）「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会」
 第2回三浦仁委員（名取市建設部長）資料「震災復興の取り組みについて」
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001363508.pdf>【最終閲覧日：2022年1月20日】

国土交通省（2020）「これまでの取組や効果と今後の取組・復興支援等」
https://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/B00097/K00360/taiheiyouokijishinn/kasoku_1-5/11meeting/8_shiryou6.pdf【最終閲覧日：2022年1月19日】

国土交通省（2020）「ガイドラインの概要と取組状況調査結果の解説（円滑な復興まちづくりへの推進会議（復興まちづくり事前準備担当者会議）2020年1月20日会議資料）」
https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_bosai/content/001323682.pdf
 【最終閲覧日：2022年1月20日】

国土交通省（2021）「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>
 【最終閲覧日：2022年1月20日】

国土交通省 HP「いざ被災した時に、復興に取り組むための準備はできていますか～復興事前準備の必要性に気づき、自ら取り組むためのガイドラインを策定～」
https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi06_hh_000025.html【最終閲覧日：2022年1月20日】

国土交通省 HP「復興まちづくりイメージトレーニングの手引きについて 第1章」
https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_fr_000032.html【最終閲覧日：2022年1月20日】

国土交通省 HP「復旧・復興まちづくりサポーター制度」

https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_fr_000039.html【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

国土交通省東北運輸局（2021）「データから見る東北 6 県におけるマイクロツーリズムの進展」<https://www.tb.mlit.go.jp/tohoku/content/000235414.pdf>【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

国土交通省東北地方整備局（2019）「震災伝承の取り組みに関する提言－産学官民の連携による推進－」

<http://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/B00097/K00360/tiikidukurikensyuu/2019teigenn.pdf>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

国土交通省東北地方整備局（2020）「これまでの取組や効果と今後の取組・復興支援等 第 11 回復興加速化会議資料 6」

http://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/B00097/K00360/taiheiyouokijishinn/kasoku_1-5/11meeting/8_shiryou6.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

国土交通省東北地方整備局（2020）「復旧・復興の進捗状況と今後の見通し 第 11 回復興加速化会議資料 1」

http://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/B00097/K00360/taiheiyouokijishinn/kasoku_1-5/11meeting/3_shiryou1.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

財務省（2016）「財政制度分科会（平成 28 年 4 月 4 日開催）配布資料 3 復興関係について」8 頁 https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia280404/04.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

ジェトロ（2017）「2017 年度 地域貢献プロジェクト 案件分布図」

https://www.jetro.go.jp/ext_images/_News/releases/2017/054827ab3d38d588/1.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

ジェトロ HP「中小企業海外展開現地支援台北・プラットフォーム」

<https://www.jetro.go.jp/services/platform/taipei.html>【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

首相官邸（2021）「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略フォローアップ」

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/yunyuukoku_kisei_kaigi/dai12/siryou2.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

消防庁（2021）「2011 年東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第 161

報）」<https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinihon/items/161.pdf>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

水産庁（2011）「共同利用漁船等復旧支援対策事業」

https://www.jfa.maff.go.jp/j/budget/23_hosei/pdf/set1-2.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

水産庁（2021）「東日本大震災からの水産業復興へ向けた現状と課題」

https://www.jfa.maff.go.jp/j/yosan/23/attach/pdf/kongo_no_taisaku-14.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

水産庁（2021）「水産加工業者における東日本大震災からの復興状況アンケート（第 8 回）結果」<https://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kakou/attach/pdf/210407-2.pdf>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

全国知事会（2018）「災害救助法制の見直しについて」

http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20180330_saigai_kyuujo_housei_no_minaoshi.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

仙台国際空港（2016）「仙台空港の 30 年後の将来イメージ＜マスタープラン＞」

<https://www.sendai-airport.co.jp/pdf/master-plan.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

仙台国際空港・宮城県（2016）「民営化空港の取組の現状と今後に向けて」

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/dai3/siryou1.pdf>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

仙台国際空港（2021）「仙台空港 2020 年度旅客数・貨物取扱量実績（速報値）」

https://www.sendai-airport.co.jp/wp/wp-content/uploads/2021/04/210402apr_annual_actual.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

仙台国際空港（2021）「中期計画（2021～2025 年度）」

https://www.sendai-airport.co.jp/wp/wp-content/uploads/2021/04/210402apr_business_Plan.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

仙台市（2011）「仙台市震災復興計画」

<http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/kanren/documents/shinsaifukkokeikaku.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

仙台市（2011）「仙台市震災復興基本方針－絆と協働による安心と再生をめざして－」

<http://www.city.sendai.jp/sesakukoho/shise/gaiyo/shichoshitsu/kaiken/2011/04/sakute/documents/110401fukkohhohshin1.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

仙台市・独立行政法人都市再生機構東日本都市再生本部（2013）「仙台市あすと長町土地区画整理事業事業誌」https://www.city.sendai.jp/toshi-kekakuchose/kurashi/machi/kaihatsu/tochikukaku/documents/jigyoshi_1.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

仙台市（2014）「仙台市被災者生活再建推進プログラム」

<http://www.city.sendai.jp/kenko-jigyosuishin/shise/daishinsai/fukko/sekatsu/documents/honpen.pdf>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

仙台市（2015）「仙台市被災者生活再建加速プログラム」

<https://www.city.sendai.jp/kenko->

[jigyo/shise/daishinsai/fukko/sekatsu/documents/kasokuprogram_honpen.pdf](https://www.city.sendai.jp/fukko-jigyo/shise/daishinsai/fukko/sekatsu/documents/kasokuprogram_honpen.pdf) 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

仙台市（2017）「仙台市東部沿岸部の集団移転跡地利活用方針」

<https://www.city.sendai.jp/fukko-jigyo/shise/daishinsai/fukko/documents/rikatuyouhousinn.pdf>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

仙台市（2018）「仙台市の現状に関する基礎データ集」

https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi/documents/15_honpen_0001.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

仙台市（2020）「仙台市集団移転跡地利活用に係る事業者募集 応募要項」

<https://www.city.sendai.jp/fukko-jigyo/shise/daishinsai/fukko/documents/ouboyouryou4ji.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

仙台市（2020）「復興と同時に 6 次産業化に踏み切り、新しい時代の農業の道を切り開いた。」 https://sendai-resilience.jp/shinsai10/interview/20201211_entry04_01.html

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

仙台市（2020）「新規就農者として、先人たちの土地を大切に、未来につながる農業を創造していく。」

https://sendai-resilience.jp/shinsai10/interview/20201211_entry05_01.html

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

仙台市（2020）「仙台市基本計画 2021-2030」 <http://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/sogo/index.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

仙台市（2020）「令和 2 年度 エコモデルタウン事業の事業実績評価について」

<https://www.city.sendai.jp/kankyo/jigyosha/kezai/sangaku/project/modeltaun/ecomodel/documents/r02ecomodel.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

仙台市（2020）「仙台市地域防災計画 共通編」

http://www.city.sendai.jp/kekaku/kurashi/anzen/saigaitaisaku/torikumi/kekaku/documents/r3_chibou_kyoutuu.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

仙台市（2021）「仙台市災害時受援計画（令和 3 年 4 月改正）」

https://www.city.sendai.jp/kekaku/kurashi/anzen/saigaitaisaku/torikumi/kekaku/documents/zyuen_keikaku.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

仙台市 HP「生活再建関連」

<http://www.city.sendai.jp/kenko-jigyo-suishin/shise/daishinsai/fukko/sekatsu/index.html>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

仙台市 HP「復興公営住宅の入居者募集方針の詳細が決まりました(発表資料)」

<http://www.city.sendai.jp/sesakukoho/shise/gaiyo/shichoshitsu/kaiken/2013/06/boshuh>

[oshin/shiryo.html](https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/toushin.html) 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
仙台市 HP「仙台市基本計画 2021-2030」
<https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/toushin.html>
【最終閲覧日：2022 年 1 月 17 日】
仙台市 HP「仙台市東部防災集団移転促進事業」
<http://www.city.sendai.jp/fukko-kanri/shise/daishinsai/fukko/saiken/bosai.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】
仙台市 HP「津波浸水区域の方への支援」
<http://www.city.sendai.jp/fukko-kanri/shise/daishinsai/fukko/saiken/shien.html>
【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】
仙台市 HP「仙台市防災・減災のまち推進条例について」
<https://www.city.sendai.jp/kekaku/kurashi/anzen/saigaitaisaku/torikumi/zyourei.html>
【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】
仙台市 HP「仙台市総合計画審議会」
<https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi.html>
【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】
仙台市 HP「復興公営住宅の入居者募集方針の詳細が決まりました（発表資料）」
<http://www.city.sendai.jp/sesakukoho/shise/gaiyo/shichoshitsu/kaiken/2013/06/boshuh>
[oshin/shiryo.html](https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi.html) 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
仙台市 HP「被災者交流活動助成事業」
<https://www.city.sendai.jp/miyagino-shinko/hisaisya.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
仙台市議会（2013）「東日本大震災仙台市議会の活動記録」
https://www.gikai.city.sendai.jp/efforts/index_katudoukiroku.html
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
仙台市議会（2017）「大規模災害時の法制度に関する抜本的な見直しを求める件」
<https://www.gikai.city.sendai.jp/docs/H29-I-1.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
仙台市議会（2020）「防災・減災、国土強靱化対策の継続・拡充を求める件」
<https://www.gikai.city.sendai.jp/docs/ikensyo-R2-5.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
仙台市議会 HP「仙台市議会 調査特別委員会」
https://www.gikai.city.sendai.jp/list/committee_member/tokubetu.html
【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】
仙台市 HP「改正災害救助法に基づく救助実施市に指定されました」
<https://www.city.sendai.jp/kikikanri/kurashi/anzen/saigaitaisaku/torikumi/kekaku/kaisei>
[saikyuhou.html](https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi.html) 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】
仙台市議会会議録「平成 23 年第 1 回臨時会（第 1 日目） 本文」

仙台市社会福祉協議会（2019）「『つなぐ・つながるプロジェクト』について」

総務省（2019）「過疎地域における人材の育成・確保について」

総務省（2020）「令和元年度 集落支援員に関するデータ分析」

総務省（2021）「復興支援員推進要綱の一部改正等について(通知)」

総務省 HP「復興支援員」

総務省 HP「地域力の創造・地方の再生」

総務省 HP「地域おこし協力隊」

総務省 HP「地域おこし協力隊・集落支援員・・復興支援員・外部専門家・地域活性化企業人」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-

高成田亨（2011）「農業、漁業の垣根をなくして「垂直的」復興を一復興構想会議で「地域復興公社」の設立を提言」「JBPRESS」<https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/7670>

高成田亨（2011）「石巻のカキを全国ブランドにする秘策－漁港復興のカギは「6次産業化」」 「JBPRESS」 <https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/32820>

高成田亨（2012）「復興に向けて動き出した石巻の水産加工団地－水産庁、中小企業庁の支援で工場再建へ」 「JBPRESS」 <https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/34319>

高成田享（2012）「「8 分の 7」だけでは甦らない石巻の水産業－産地の復興には、消費地の販路開拓が不可欠」『JBPRESS』<https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/36123>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

高成田享 HP「コラムニストの部屋 高成田享」

<https://www.takanarita.com/profile/>【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

中小企業庁（2012）「中小企業白書（2012 年度版）」

https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/H24/PDF/h24_pdf_mokuji.html

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

中小企業庁（2021）「JAPAN ブランド育成支援等事業 補助事業者向け Q & A」

https://www.chusho.meti.go.jp/shogyo/chiiki/japan_brand/2021/21041502Jbrand-koubo_qa.pdf?0707【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

東京大学建築構法研究室 HP「東日本大震災被災地統計データ」より名取市土地データ

http://www.buildcon.arch.t.u-tokyo.ac.jp/shinsai/html/miyagi_shikuchoson/natori/tochi.html【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

統計ダッシュボード <https://dashboard.e-stat.go.jp/>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

東北弁護士会連合会 HP「被災者支援のために『災害ケースマネジメント』の制度化に向けた法改正等を求める決議」<https://www.t-benren.org/statement/263>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 18 日】

都道府県市町村「47 都道府県の地図 シンプルでわかりやすい市区町村区分図」

<https://uub.jp/map/kochi/>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

内閣官房（2021）「成長戦略フォローアップ」

<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/fu2021.pdf>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

内閣府（2020）「経済財政運営と改革の基本方針 2020 について」

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2020/2020_basicpolicies_ja.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

内閣府 HP「災害復興対策事例集 事例集Ⅱ-4」

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/pdf/jirei4.pdf>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

内閣府 HP「被災者生活再建支援法」

<http://www.bousai.go.jp/taisaku/seikatsusaiken/shiensya.html>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

内閣府 HP「みんなでつくる地区防災計画」

<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/>【最終閲覧日：2022 年 1 月 15 日】

内閣府防災担当（2011）「東日本大震災における被害額の推計について」

<http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/pdf/110624-1kisya.pdf>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

名取市（2010）「名取市第五次長期総合計画」

<https://www.city.natori.miyagi.jp/dai5ji/chouki.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】
名取市（2011）「名取市新たな未来会議議事録」
https://www.city.natori.miyagi.jp/shinsai/fukkoukeikaku/node_31410
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
名取市（2011）「名取市震災復興計画」
https://www.pref.miyagi.jp/documents/9053/663645_1.pdf
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
名取市（2017）「名取市震災復興計画（改訂版）」
https://www.pref.miyagi.jp/documents/9053/663643_1.pdf
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
名取市（2020）「名取市第六次長期総合計画」
https://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/kikaku/seisaku/tikubetu/node_66995
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
名取市 HP「2018 年度『住みよさランキング』で名取市が全国総合 3 位になりました!!」
https://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/kikaku/seisaku/node_73489/node_73492
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
名取市 HP「名取市復興達成宣言について」
https://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/kikaku/seisaku/node_66855
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
名取市 HP「被災者生活再建支援制度の抜本的な拡充を求める意見書」
https://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/gikaijimu/node_1788/node_45340 【最終閲覧
日：2022 年 1 月 19 日】
認定 NPO 法人つながりデザインセンターHP
<http://www.tsuna-cen.com/> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
農林水産省（2011）「東日本大震災農業生産対策交付金実施要領」
https://www.maff.go.jp/j/seisan/suisin/tuyoi_nougyou/t_tuti/h23/pdf/higa2.pdf
【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】
農林水産省（2015）「いちご団地による東北一の産地復興」
https://www.maff.go.jp/j/seisan/gizyutu/hukyu/h_zirei/pdf/04h27_miyagi.pdf
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
農林水産省（2016）「東北一のいちご産地復興への取組」
https://www.maff.go.jp/tohoku/osirase/higai_taisaku/hukkou/pdf/ja-miyagiwatari_2803.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
農林水産省（2019）「農林水産大臣賞の取組内容」
<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/attach/pdf/101-14.pdf>
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
農林水産省（2020）「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律の背景及び今後の実

施方法について」 <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/attach/pdf/houritsu-19.pdf>
 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

農林水産省（2020）「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する基本方針」
<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/hq/attach/pdf/index-1-33.pdf>
 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

農林水産省（2020）「食料・農業・農村基本計画」
https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-13.pdf
 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

農林水産省（2020）「農林水産物・食品の 輸出拡大実行戦略－マーケットイン輸出への転換のために－」 <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/progress/attach/pdf/index-11.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

農林水産省（2021）「輸出事業計画（GFP グローバル産地計画）」
https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/gfp/attach/pdf/yusyutsu_keikaku-107.pdf
 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

農林水産省（2021）「東日本大震災からの農林水産業の復興支援のための取組」
https://www.maff.go.jp/j/kanbo/joho/saigai/attach/pdf/torikumi_0303.pdf
 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

農林水産物（2021）「農林水産物・食品の輸出額」
https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_info/attach/pdf/zisseki-1.pdf
 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

農林水産省（2021）「農業・農村の復興・再生に向けた取組と動き」
https://www.maff.go.jp/tohoku/osirase/higai_taisaku/hukkou/attach/pdf/torikumi-2.pdf
 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

農林水産省（2021）「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略及びフォローアップについて」 <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/progress/attach/pdf/index-7.pdf>
 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

農林水産省 HP「金子農林水産大臣記者会見概要」
<https://www.maff.go.jp/j/press-conf/211203.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

農林水産省東北農政局（2013）「平成 23 年度第 2 回認定事業者事例」
https://www.maff.go.jp/tohoku/seisan/6zi_sangyo/torikumi_syokai/pdf/miyagi_eastcountry.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

農林水産省東北農政局（2021）「みやぎの地域農業復興事例 20－ふるさとを次世代につなぐ。挑戦し続けた 10 年の軌跡－」
<https://www.maff.go.jp/tohoku/tiiki/miyagi/photo/attach/pdf/210512-25.pdf>
 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

農林水産省東北農政局（2021）「農業・農村の復興・再生に向けた取組と動き」
https://www.maff.go.jp/tohoku/osirase/higai_taisaku/hukkou/attach/pdf/torikumi-2.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

平松希望「新規就農って独立だけなの？（ブログ）」

<https://note.com/hiramatsunozomi/n/n6f2ea1be88a1> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

広島県（2018）「広島県中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業 Q & A」

<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/379024.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

国土交通省（2021）「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会 とりまとめ」

<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

東日本大震災復興構想会議（2011）「東日本大震災復興構想会議（第 1 回）議事録」

<https://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/gijiroku/kousou01.pdf>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

東日本大震災復興構想会議（2011）「復興への提言 ～悲惨のなかの希望～」

<https://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/fukkouhenoteigen.pdf>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

東日本大震災復興対策本部（2011）「東日本大震災からの復興の基本方針」

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究戦略センター（2018）「南海トラフ地震に対する復興ランドデザインと事前復興計画のあり方 研究調査報告書」

<https://www.hemri21.jp/contents/images/2019/06/1df83ff32e0075b186163fe07a0a15bb.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

福島県（2020）「福島県中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業 Q & A」

<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/411202.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

富士市 HP「富士市事前都市復興計画」

<https://www.city.fuji.shizuoka.jp/machi/c1201/fmervo0000012vzc.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

復興庁（2014）「被災地域の経済・産業の現状と復旧・復興の取組」

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-19/261201_fukkyufukkou.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

復興庁（2016）「平成 28 年度被災者支援総合交付金(第 1 回) 交付可能額通知について」

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/kouhukin/20160520_koufutsuuchi.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

復興庁（2018）「復興推進計画」

- https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-13/2018_PDF/20180529_hontai.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】
- 復興庁（2019）「被災者支援総合交付金を活用した被災者支援」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/20190304_zigyourei.pdf
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 復興庁（2019）「『東北』が世界的な旅行ガイドブック『Lonely Planet』の 2020 年お勧めの旅行先第 3 位に選ばれました！」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/m19/10/20191031_Lonely-Planet_nr.pdf
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 復興庁（2020）「令和 3 年度以降の復興の取組について（概要）」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-1/200717_01_gaiyo.pdf
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 復興庁（2020）「東日本大震災からの復興の状況と取組」
https://www.reconstruction.go.jp/10year/documents/202009_Pamphlet_fukko-jokyo-torikumi.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 復興庁（2020）「令和 3 年度予算概算要求概要」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/200930_gaisanyoukyugaiyo.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】
- 復興庁（2020）「令和元年度 東日本大震災からの復興状況の把握のための統計データベース更新及び充実等に関する調査事業報告書」
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/houkokushoR1.pdf>【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】
- 復興庁（2021）「民間出向者による東日本大震災被災地産業復興支援事例集 2012 - 2020 『宮城一山元町山元いちご農園』」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-1/20210318_seisakuchosakanjireisyuu.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 復興庁（2021）「復興の現状と今後の取組」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20211201_02_genjoutorikumi.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 復興庁（2021）「被災者支援総合交付金交付要綱」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/kouhukin/material/20210401_1-youkou.pdf【最終閲覧日：2021 年 1 月 20 日】
- 復興庁（2021）「被災者支援総合交付金 概要」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/20190304_gaiyou.pdf
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 復興庁（2021）「『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について」

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat12/sub-cat12-1/20210309_02_kihonhoshunhonbun.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

復興庁「東日本大震災復興交付金 基幹事業」

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

復興庁 HP「1.被災者支援に関する施策」

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/20140526144504.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

復興庁 HP「被災者支援 被災者支援総合交付金の概要」

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/index.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

復興庁 HP「水産加工業の再生に向けた取組」

https://www.reconstruction.go.jp/portal/sangyou_nariwai/20160414135417.html 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

復興庁 HP「復興交付金制度（制度要綱・交付要綱等）」

https://www.reconstruction.go.jp/topics/post_90.html 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

復興庁 HP「（1）復興施策に係る施策の推進 0002 被災者支援総合交付金」

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/review_r03/rs2021page/r03rs30000100.html 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

法務省 HP「所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し（民法・不動産登記法等一部改正法・相続土地国庫帰属法）」

http://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00343.html 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

マイナビ農業 HP「縁もゆかりも無い土地で、女性一人で新規就農!? イロイロ聞いてみました！」 https://agri.mynavi.jp/2019_11_26_96046/ 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

三菱総合研究所（2019）「東日本大震災の被災地における地域課題及び被災者等支援体制に関する調査報告書」

https://www.mri.co.jp/knowledge/pjt_related/fukkocoordinate/dia6ou000001fz4y-att/fukkocordinate_survey_v2.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

宮城県（2011）「宮城県震災復興計画」

https://www.pref.miyagi.jp/documents/801/36636_1.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

宮城県（2012）「仙台空港の経営改革に関する宮城県基本方針」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kurin/kihonhousin.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

宮城県（2012）「『復興応援隊』設置事業[復興活動支援事業]」

https://www.pref.miyagi.jp/documents/9038/88386_1.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

- 宮城県（2013）「仙台空港活性化・空港周辺地域開発に関する調査報告書」
<https://www.pref.miyagi.jp/documents/16894/212293.pdf>
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 宮城県（2015）「資材等価格の高騰による追加措置に係るグループ補助金の変更承認申請について」
<https://www.pref.miyagi.jp/documents/14806/335155.pdf>
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 宮城県（2020）「『宮城県震災復興計画』の検証（2011～2019）」
https://www.pref.miyagi.jp/documents/801/783559_1.pdf
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 宮城県（2020）「新・宮城の将来ビジョン 富県躍進！」
https://www.pref.miyagi.jp/documents/22619/834743_1.pdf
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 宮城県（2020）「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業復興事業計画認定 公募要領」
<https://www.pref.miyagi.jp/documents/14763/789225.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 宮城県（2020）「令和 3 年度以降の宮城県心のケア取組方針」
<https://www.pref.miyagi.jp/documents/21982/822265.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 宮城県（2020）「宮城県の令和 3 年産主食用米『生産の目安』について」
<https://www.pref.miyagi.jp/documents/18632/840432.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】
- 宮城県（2020）「令和 3 年産『需要に応じた米生産』に向けて」
<https://www.pref.miyagi.jp/documents/18633/840434.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 17 日】
- 宮城県（2020）「令和元年人口動態統計（確定数）の概況（宮城県版）」
<https://www.pref.miyagi.jp/documents/11063/819367.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】
- 宮城県（2021）「平成 30 年度宮城県市町村民経済計算」
<https://www.pref.miyagi.jp/documents/27772/861194.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 宮城県（2021）「宮城県農林水産物等輸出促進戦略（令和 3 年度版）」
<https://www.pref.miyagi.jp/documents/15878/845640.pdf>
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 宮城県（2021）「宮城県地域コミュニティ再生支援事業ご案内（パンフレット）」
https://www.pref.miyagi.jp/documents/9054/836140_2.pdf
【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】
- 宮城県（2021）「宮城の水産業〔令和 3 年度版〕」

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/25075/838802.pdf>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

宮城県（2021）「本県水産加工業における復興状況等アンケート結果について」

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/913/838547.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

宮城県（2021）「令和 3 年度復興支援活動推進業務 仕様書」

https://www.pref.miyagi.jp/documents/9047/856713_1.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

宮城県「令和元年度 地域コミュニティ再生支援事業補助金 採択団体一覧表」

https://www.pref.miyagi.jp/documents/9054/778330_2.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

宮城県 HP「津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金について」

<https://www.pref.miyagi.jp/site/ritchi-guide/tsunamihojokin.html>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

宮城県 HP「（復興特区）復興産業集積区域に係る税制の特例が延長になりました」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/zeiseiencho.html>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

宮城県 HP「宮城県事業復興型雇用創出助成金」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/koyou/jyousei-top.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

宮城県 HP「みやぎ人財活躍応援センター（愛称：みやぎシゴトサポーター）」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/koyou/sigosapo.html>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

宮城県 HP「被災中小企業・施設整備支援事業（高度化スキームによる貸付制度）の実施について」 <https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kifuku/kashitsuke.html>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

宮城県 HP「令和 3 年度みやぎの水産加工品販路開拓支援業務について（企画提案募集）」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/suishin/r3suisankakouhinhanrokaitakusihen.html>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

宮城県 HP「県産農林水産物等の輸出促進について」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kokusaibiz/export.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

宮城県 HP「住民基本台帳人口及び世帯数（年報）」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/toukei/juki-nen.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

宮城県 HP「宮城県推計人口（月報）」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/toukei/suikai-top.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

日】

宮城県 HP 「『みやぎ地域復興支援助成金』令和3年度事業について」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/miyagitiikihukkousienjyoseikin.html> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

宮城県 HP 「復興支援活動推進業務」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/fukkousuisin.html> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

宮城県 HP 「地域コミュニティ再生支援事業補助金について」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/komyu.html> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

宮城県 HP 「みやぎ地域復興支援助成金について」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/miyagitiikihukkousienjyoseikin.html> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

宮城県 HP 「宮城県知事記者会見（平成30年6月11日）」

<https://www.pref.miyagi.jp/site/chiji-kaiken/kk-180611.html> 【最終閲覧日：2022年1月19日】

宮城県 HP 「被災地の地域づくりを支援する『復興応援隊』」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/futtukou-ouentai.html> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

みやぎ県民センター（2021）「宮城県民ニュースレター」70号、2021年6月18日発行

<http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/pdf/news/news-70.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

みやぎ心のケアセンターHP（2021）『公式活動記録 2011-2020』

<http://miyagi-kokoro.org/bulletins/activityrecord-jp.html> 【最終閲覧日 2022年1月19日】

みやぎ心のケアセンターHP

<http://miyagi-kokoro.org/> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

山元町（2011）「山元町第1回震災復興有識者会議議事録」

<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/1212.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月19日】

山元町（2011）「山元町震災復興計画（第5次山元町総合計画）」

<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/1079.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

山元町（2011）「『山元町の復興まちづくりに関する意向調査』集計結果のまとめ」

<https://town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/1259.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

山元町（2018）「山元町震災復興記録誌 復興の歩み」

<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/7332.pdf>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

山元町（2021）「第 6 次山元町総合計画」

<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/11532.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

山元町 HP「東日本大震災および津波の被害状況」

<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/site/fukkou/324.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

RESAS 地域経済分析システム

<https://resas.go.jp/> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

和歌山県（2018）「復興計画事前策定の手引き」

https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/011400/hukkoukeikakujizensakutei_d/fil/tebiki.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

資料編（ヒアリング記録）

No.	調査実施日	調査先	頁
1	2021年5月11日	名取市企画部政策企画課	181
2	2021年5月18日	山元いちご農園株式会社	186
3	2021年5月18日	山元町企画財政課	192
4	2021年5月18日	仙台国際空港株式会社	198
5	2021年5月25日	復興庁宮城復興局総括班・地方創生推進チーム	203
6	2021年5月25日	石巻市復興政策部復興政策課	208
7	2021年5月26日	株式会社ヤマナカ	214
8	2021年6月8日	朝日新聞社 石橋英昭様	222
9	2021年6月8日	農林水産省東北農政局企画調整室	228
10	2021年6月12日	農業組合法人仙台イーストカントリー	233
11	2021年6月12日	平松農園	237
12	2021年6月15日	仙台市まちづくり政策局防災環境都市推進室	241
13	2021年6月29日	宮城県企画部総合政策課	247
14	2021年6月29日	国土交通省東北地方整備局建政部・企画部	252
15	2021年7月6日	仙台市議会	257
16	2021年10月25日	黒潮町情報防災課	262
17	2021年10月25日	高知大学防災推進センター	268
18	2021年10月26日	高知市防災対策部地域防災推進課	270
19	2021年10月26日	高知県危機管理部南海トラフ地震対策課	276
20	2021年10月26日	香南市防災対策課	283
21	2021年10月26日	経済産業省東北経済産業局東日本大震災復興推進室	289
22	2021年10月26日	宮城県経済商工観光部・水産林政部	294
23	2021年11月2日	石巻市北上総合支所地域振興課	302
24	2021年11月2日	一般社団法人ウィーアーワン北上	305
25	2021年11月9日	独立行政法人 日本貿易振興機構（ジェトロ） 仙台貿易情報センター	309
26	2021年11月9日	宮城県復興・危機管理部復興支援・伝承課	313
27	2021年11月16日	石巻商工会議所	317
28	2021年11月16日	石巻市産業部産業推進課・商工課・農林課	323
29	2021年11月16日	公益社団法人宮城県精神保健福祉協会 みやぎ心のケアセンター	330
30	2021年11月26日	高成田享様	336
31	2021年11月29日	認定 NPO 法人つながりデザインセンター	343
32	2021年11月30日	内閣府防災復旧・復興担当	349
33	2021年11月30日	国土交通省都市局都市安全課	352
34	2021年11月30日	復興庁宮城復興局被災者支援班	357
35	2021年12月7日	仙台市健康福祉局地域社会部社会課	361
36	2022年1月14日	富士市都市整備部都市計画課	365

No.1 名取市企画部政策企画課	
日時	2021 年 5 月 11 日（火）13：00～14：00
場所	オンラインツール
調査の協力者	名取市企画部政策企画課政策係長 草野 学 様 名取市企画部政策企画課政策係主査 高橋 誠 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、財前輝久、斉藤巳寿也、住吉泰誠、萩原毅志、水貝恵大、若生豊、寺門瞳 伏見岳人教授、仙台光仁教授
調査目的	名取市の復興過程を把握し、閑上地区と下増田地区の相違点がそれぞれの復興にどのような影響を与えたかについて調査する。
調査先について	宮城県南東部に位置する仙台市のベットタウン。 宮城県内において、震災後に人口が増加している数少ない自治体。

【震災復興関連】

Q1 復興再建の過程において、閑上地区と下増田地区の共通点と異なる点をご教示ください（住民意識、地理的環境など違いがあるのでしょうか）。

A1 閑上地区は震災前に約 5,700 人が暮らす大規模なまちで、元々職住近接の漁村であったことから漁師や水産加工業に従事する人々が中心だったが、震災直前には就業形態の異なる多様な住民が暮らすまちとなっていた。下増田地区は震災前に約 530 人が暮らす小規模なまちだった。農業集落であることから一戸あたりの土地が大規模である他、市街化調整区域であるという特徴を持つ。

復興再建の過程において、閑上地区では現地再建を希望する人もいれば、他の安全な場所に居住したい等様々であった。一方で、下増田地区では防災集団移転事業の対象地域であることから美田園北団地に移転することとなった。再建にあたっては住宅関連の元地を買い取り、その資金で移転先用地を購入し再建するという方式がとられた。地区内住民の就業形態あるいは生業が多様であったのか否かが両地区における移転に関する合意形成のスピードの違いに多少なりとも影響を与えたものと思われる。

Q2 下増田地区の移転に際し、団地形式に住環境が移行する上で、合意形成は難航しましたでしょうか。また、どのようなやり取りが住民間あるいは住民と行政との間で行われましたでしょうか。

A2 下増田地区は防災集団移転促進事業の対象地区で元地の買い取りを名取市で進めていった。その際に、下増田地区の被災者からなる北釜地区防災集団移転協議会が発足し、名取市と協議会の代表者との間で元地の買い取りや移転先でのまちづくりを協議していたため被災者の理解が早くスムーズに事業を行うことができた。地区の顔役が強いリーダーシップをとり、地区住民の話をまとめたことがスムーズな合意形成及びまちづくりにつながった。

た。防災集団移転促進事業の制度上、元地の宅地を買い取る（事業用地は買い取れない）設計になっていたため、農地の部分に関しては移転するうえで合意形成の上のネックとはならなかった。しかし、農地や駐車場が虫食い状態に残っており、元地の利用が難しい状況にある。

Q3 内田龍史氏の見解では、閑上地区土地区画整理事業における合意形成が困難であった1つの要因として、被災前の地区のまとまりが大規模であったことが挙げられるとしています²⁴⁵。この点は実際にあった要因として行政はお考えでしょうか。また、あったとすれば、それを踏まえて閑上地区のまちづくりにどのような形でそれが反映されていますか。

A3 震災復興計画の策定にあたり、名取市新たな未来会議や地区別説明会を開催したが、事業認可に対して多くの意見書が提出され、県都市計画審議会から民意の調達が不十分であるという指摘が入った。民意調達のために住民意向調査やまちづくり相談会の実施、被災地区内の住民から構成されるまちづくり協議会を再形成し、当初の計画から1年の遅れで復興事業が開始したが、時間をかけた丁寧な説明を心がけたことで、被災者から一定程度の評価が得られたと考えている。

また、国の当初の方針は防災集団移転事業と土地区画整理事業の併用は不可能であったため、どちらか一方を選択せざるを得ず、5,000人を超える大規模なまちで住民が同じ方向を向くことが難しかったと思われる。

Q4 第6回名取市新たな未来会議の結果及び平成23年9月「震災復興に関する市民の意向調査」の結果を踏まえて、区画整理事業の規模が決定されていると承知しています。その規模を見ると現地再建案に反対していた住民の数も参入して事業計画が決定されているように捉えられます²⁴⁶。この理解は正しいでしょうか。また、反対する住民を事業に誘導するようなインセンティブのある施策を講じていたのかご教示ください。

A4 区画整理事業の規模は、住民の意向調査に基づき住まいの再建方法ごとの戸数を算出し、人口フレームに基づいて決定された。最初の計画は閑上のまち全体の人口フレームで計画を策定した。その後、区画整理事業と防災集団移転事業の併用が可能となり、閑上東は防災集団移転事業、西は区画整理事業を実施することとなり、認可を受けた。その際に、規模に見合ったまちづくりを行うため、住民への意向調査は事業認可時点から数回に分けて実施し、再建方法を決めかねている住民は賛成反対者の割合を按分する形で計画に算入した。このため、反対者の数を算入して事業規模を決定したわけではなく、その人たちを誘導する考えもなかった。

²⁴⁵ 前掲「宮城県名取市の被災と復興過程」、11,12頁。

²⁴⁶ 国土交通省（2020）「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会『第2回資料3 震災復興の取り組みについて（三浦委員）』」、6-13頁。

<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001363508.pdf>【最終閲覧日：2022年1月19日】

また、意向調査を行うごとに現地再建希望者が減少し、計画人口が 2,400 人から 2,100 人となった。宅地用の嵩上げは 1ha あたり 40 人の人口密度という規定になっており、閑上地区の面積から考えた持続可能なまちづくりを行う最低ラインが 2,100 人となるため、津波に対する安全性や生活インフラを整えることで住みやすいまちであることを PR してきたが、これといったインセンティブのある施策は行っていない。

Q5 下増田地区の防災集団移転案では、移転先用地の美田園北団地の規模が移転元用地面積よりはるかに小さくなっています。また、復興計画の改定前はこのような両者の規模の乖離が見られず、基本計画を見ても定住意向は 8 割と高い水準であり人口的要因も考えづらいと思います²⁴⁷。そこで、いかなる要因でここまでの移転先用地の縮小が行われたのかご教示ください。

A5 下増田地区の移転元地は農業住宅が多く一戸あたりの宅地面積が大きい。しかし国の制度上、一戸あたりの平均宅地面積は 330 平米が上限であることや、住まいの再建方法にかかる住民の意向調査の結果を踏まえ、戸建住宅を対象とした一般防集と復興公営住宅の建設に必要となる面積を確保した適正規模の事業用地とした。

【市政関連】

Q6 観光業をリーディング産業にしていくとのことですが²⁴⁸、仙台空港から閑上地区の観光施設を結ぶ移動手段・方策について、現段階で検討されている案も含めてご教示ください。

A6 仙台空港から閑上地区への移動手段は、第 2 次防御ラインであるかさ上げ道路（市道閑上南北線・市道広浦北釜線）を使った車での移動が主流である。今後名取市では自転車を用いた移動手段を確立していく。具体的には、名取市サイクルスポーツセンターを軸に、インバウンドや観光客を閑上地区の観光施設へマッチングさせる動線を確保することが検討されている。また貞山運河を用いた舟運事業を仙台空港まで延伸する計画もある。

Q7 美田園地区（美田園北団地）は、比較的あたらしい町で地域外からの転入者が多いと承知しておりますが、そのような中で、震災経験を踏まえた地域コミュニティの形成をどのように進めておられますか。

²⁴⁷ 前掲「震災復興計画」、22 頁と前掲「震災復興計画改訂版」、22 頁を比較検討。

²⁴⁸ 名取市（2020）「第六次長期総合計画」、91 頁。

https://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/kikaku/seisaku/tikubetu/node_66995 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

A 7 美田園北団地は下増田地区からの移転事業のために整備された団地だが、日経つにつれて復興公営住宅に空きが生じてきたために地区外である閑上地区からも入居できるようにした。まちづくりに関しては、協議会とコミュニティのあり方を協議した上で、閉鎖的ではなく隣接した既成市街地の美田園団地と連携のとれたまちづくりを進めている。

Q 8 第6次長期総合計画では、住民どうしの直接的な交流を想定した主要施策が掲げられていました²⁴⁹。コロナウイルスの感染拡大により、住民間で直接的な関わりを持つことなどが困難になっている状況下で、つながり・地域コミュニティ再生への影響と、今後の見通しについて教えてください。

A 8 復興公営住宅は高齢者の居住が多く、被災前から環境が変わったことで不安を抱える方も多いことから、サロン等のコミュニケーションが取れる場を設けてきたが、コロナの影響で積極的な取り組みは難しくなっている。コロナ禍の中でも被災者のケアは続けていく必要があると考えており、引き続きできることを模索していきたい。

Q 9 心の健康を保つための相談体制につき、「充実を図る」と第6次長期総合計画において述べられていますが、どの程度利用されていますか²⁵⁰。また、復興期間中の「心のケア」に関する取り組みの成果と今後のあり方についてご教示ください。

A 9 令和2年度の相談件数は実質値で43名、延べ人数は77名であった。メンタル不全や孤立など個人の問題に対し、専門職が個別に訪問したり、必要な関係機関につなげたりと丁寧な支援を実施してきた。今後は関係機関と連携しながら地域包括ケアシステムの構築、自死対策計画に基づくゲートキーパーを担う人材の育成に取り組む。

Q10 今後の地域防災を考える上で、特に若年層(20代)がコミュニティにあまりとけこめず(核家族・一人暮らしが多い)、防災訓練への参加率も他年代より低い現状があると思います²⁵¹。若年層の防災訓練への参加率を上げるため、ピンポイントでの取り組みが必要だと考えますが、現状でどのような施策を考えていらっしゃいますか。

A10 若年層に対する具体的な施策は現在行っていない。防災訓練の周知として市の広報、HP、町内会を通じて、多くの方が参加してもらえる措置を講じている。コロナが落ち着いたら、各小中学校を訓練会場として、学校の卒業者を対象者とした避難所の開設訓練や炊き出し訓練等を教職員とともに行うことを検討している。

²⁴⁹ 前掲「第六次長期総合計画」、17,135頁。

²⁵⁰ 同上、65頁。

²⁵¹ 同上、8,52頁。

Q11 平成 22（2010）年策定の第 5 次長期総合計画で定めた平成 32（2020）年度将来人口 78,000 人、世帯数 30,830 世帯という目標は、第 6 次長期総合計画における目標設定の基準年となる平成 30（2018）年度には、人口 78,408 人、世帯数 30,585 世帯と、概ね達成されているようです²⁵²。これについて、震災復興の過程における人口の流動がどのように影響したものとお考えでしょうか。

A11 名取市の震災前の人口は 73,229 人（平成 23 年 2 月末時点）、震災後は 71,497 人（平成 23 年 7 月末時点）と減少傾向にあった。原因は津波被害だけでなく、避難のために他の自治体に転居された方が多かったことである。その後、平成 30 年 9 月末時点で人口が 78,408 人となり、第 5 次長期総合計画の目標を達成。現時点では 79,459 人（令和 3 年 3 月時点）となっている。

本市が人口増加している要因として、①震災前からのなとりりんくうタウンなどの大規模団地開発、宅地住宅のストックが多く、市内での移転が多かったこと、②仙台市の近隣に位置しているため、沿岸の被災自治体から転居される方の受け皿となったことが挙げられる。後者については、震災前の居住地よりも利便性の高いまちを選ぶ傾向があり、仙台空港アクセス線などの交通手段や住環境の充実している名取市が選ばれたのではないと思う。

²⁵² 前掲「第六次長期総合計画」、24,25 頁。名取市（2010）「第五次長期総合計画」
<https://www.city.natori.miyagi.jp/dai5ji/chouki.html> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

No.2 山元いちご農園株式会社	
日時	2021 年 5 月 18 日（火）10:00~11:30
場所	山元いちご農園株式会社
調査の協力者	山元いちご農園株式会社代表取締役 岩佐 隆 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、斉藤巳寿也 伏見岳人教授、仙台光仁教授
調査目的	山元町の特産品であるいちごの生産再生の経過を把握し、そのいちごが山元町の復興にどのような影響を与えたかについて調査する。
調査先について	大震災によって壊滅的な被害を受けたが、先行して株式会社を立ち上げ最先端技術や観光農園、6次産業化などに取り組んでいる。また、岩佐氏は長年、山元町議会議員・議長を務め、震災後の2011~2015年にも山元町議会議員として活動された。

【震災復興関連】

Q1 山元町の震災復興にいちご農家の復興は欠かせないものであり、山元町の震災復興計画にも、「仙台いちご」の復興などが盛り込まれています²⁵³。いちご農家の再建にあたっては、県や町とどのようなやりとりがありましたか。

A1 もともと山元町にあった129件のいちご農家のうち、124件が被災し、山元町のいちご農家は壊滅的な被害を受けた。この被災状況に加え、震災前から、山元町は農業を基軸としたまちづくりを行う、という指針を立てていたことから、復興計画にもいちご農家の復興を目玉として盛り込んだのではないかと考えられる。

復興の中で農業再興をどう進めていくかが県も町も手探りの状態だったこともあり、山元町震災復興計画では、いちごの復興や農業の再生という大まかな方向性は定められていたものの、具体的にどういう形で進めていくかについては定まっていなかった。我々は早期から東日本大震災農業生産対策交付金などの補助金を使った再生事業に取り組み、農協ブランドの「仙台いちご」とは異なる独自の「山元いちご」のブランド化や地域農業の担い手育成に努めてきた。町が復興交付金を用いた「いちご団地」事業（被災地域農業復興総合支援事業）と異なり、こうした法人が補助金を用いた再生事業については山元町の復興計画では言及がなく行政も震災直後の人命救助やハード事業整備に追われていたため、我々は独自に進めていった。

Q2 従来の家族経営から、法人化への転換をする際に、特にご苦労されたことはどのような点だったのでしょうか。たとえば、節税対策や地元の方々の雇用の確保、対外信用力の向上、販路の拡大などが主な課題でしたのでしょうか。

²⁵³ 前掲「山元町震災復興計画（第5次山元町総合計画）」、22,24頁。

A2 復興当初、県や町、農協は、法人化という新たな経営形態でいちご栽培を行うことに関しては消極的であったように思われる。そのため、農協の選果場や市場を通じての商品販売の仕組みを使って商品を売ることが難しくなってしまった。現在では、直売所などの販路は確保できているが、やはり、安定的に、ある程度の値段で販売するという難しさは残っている。従来いちご農家をやっていた人が亡くなったり、農業をやめてしまったりしており、雇用の確保も難しかった。また、銀行や他の機関にお金を借りる時も、信用を積み重ねることは難しく、今でも大きな課題である。

Q3 震災復旧事業（東日本大震災農業生産対策交付金）の交付要項要領制定翌月、平成 23 年 6 月 20 日にいち早く被災農家 3 人で法人を設立し、大規模いちご農園経営を始められています。平成 26 年のみやぎ農業振興公社の資料によりますと、「現在検討中（取組中）の対処方策」として①いちご生産技術向上による生産量の増加、②エネルギーコスト、③人件費の軽減を挙げられていました²⁵⁴。その後の改善策の進捗はいかがでございましたでしょうか。

A3 東日本大震災農業生産対策交付金は農林水産省の強い農業づくり交付金を組み換えしたものであり、苦労している被災農家のことが必ずしも考慮されていなかった。小規模農家から大規模農家へと集約させる国の方針だったため、当初は受益面積が 5ha 以上でないと補助金の対象とされず我々のような小規模農家では補助金が使えないため要望し続けた。結果、被災農家には面積要件が緩和され、被災農家は 3 人以上とされた²⁵⁵。ただ国の補助率（1/2）はそのままであった。そのため県と町に要望したところ、県から約 25%（宮城県農業生産復旧緊急対策事業補助金）、町から 5% の補助金が出されて、事業費約 4 億 6000 万円のうち 80% が補助金から調達できた。

しかし、我々の後に再建した農家には、町が復興交付金を用いた「いちご団地」整備事業で無償リースできるようにしたため、事実上 100% を補助金で賄えられるようになった。また、平成 24 年 9 月 28 日付で、宮城県は復興特区法に基づく農業版の復興推進計画（民間投資促進特区）に認定されたが、震災前や震災直後の我々の事業は早すぎたため優遇措置の対象外となった。それでも、若い人たちが農業を離れることを一番に恐れたので、一日でも早い農業再建を優先に考えてやってきた。

²⁵⁴ 公益社団法人みやぎ農業振興公社（2014）「みやぎの農業法人 山元いちご農園株式会社」、6 頁。

http://www.miyagi-agri.com/soudanjo/backnumber/files/2014_03.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

²⁵⁵ 東日本大震災農業生産対策交付金の「生産資材の導入等」の採択要件は、「要綱別表のⅠの採択要件の欄の 1 の（1）の定めにかかわらず、都道府県知事が特に必要と認める場合にあっては、3 戸以上であれば事業実施主体として認めることができる。」、「要綱別表のⅠの採択要件の欄の 1 の（3）の面積要件は、受益面積が概ね 10 ha（第 2 の 2 の（5）の（イ）に定める中山間地域等にあっては 5 ha）以上であること。ただし、被災状況等を踏まえ、都道府県知事が特に認める場合にはこの限りではない。」と記されている。農林水産省（2011）「東日本大震災農業生産対策交付金実施要領」、31 頁。

https://www.maff.go.jp/j/seisan/suisin/tuyoi_nougyou/t_tuti/h23/pdf/higa2.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

①の質問については、最初始めた時よりは少しずつ生産量は増加してきている。いちごはある一定の収量で収まってしまい、我々のところでは、3.5 トンから始まって、4 トンから 4.5 トン、5 トンから 5.5 トンとなり、現在は 6 トン位までに及んでいる。②の質問については、ハウス内の温度を下げないとコストは下がらない。温度管理に自動制御を利用しているが、燃料の価格高騰があると我々の努力だけではどうしようもない。③の質問については、人件費はなかなか下げられない。いちごは摘み取りと箱入れが主流の作業であり、担い手を育てることがメインである。「いちご団地」を続けていけるように、若い人たを育てていきたいので難しいところである。

Q4 山元町の震災復興計画には「職住分離を促す」との記載がございます²⁵⁶が、山元町震災復興有識者会議では、「住宅の再建は、できれば農家と農地は一緒に好ましい」、「農業や漁業は、住むところと職の場が離れるのはかなり難しい」との発言もございました²⁵⁷。いちご農家をはじめ、漁業・農業事業者の皆様からは、職住分離という復興の方針について、どのようなご意見がございましたでしょうか。

A4 山元町は約 64.6 km²の小さな町なので職住間の距離がどれくらい離れていれば職住分離していると言えるかについては議論があると思うが、やはり、住宅と農地はそばにあるべきだと考える。

復興計画策定時には、地域の中での集落を存続し、コミュニティの維持を図っていくべきという声もあったが、街の掲げるコンパクトシティの構想は従来のコミュニティ維持を図るものではなかった。それが原因で人口減少が進んでしまったという面もあるのではないかな。この間で震災前の約 16,700 人から約 4,000 人も減っている。町長をはじめとして、町は、いち早く復興したいという思いが強く、復興計画の策定の際に、意見の集約が十分に行われていなかったのではないかと考える。計画策定までの期間を延ばしてでも、有識者だけではなく、農業・漁業含め各分野や各地域の町民が相互に意見を出し合って意見を集約させていく、という作業がもう少し必要だったのではなかろうかと思う。

Q5 コンパクトシティの是非についての検証は引き続き必要と思われますが、山元町が進めてきたコンパクトシティに対して山元いちご農園を今後どう活かしていきたいとお考えでしょうか。

A5 町では子育て世代などをターゲットに新市街地に移住すれば補助金を支給する取り組みや町外の人を対象とした定住促進支援制度を通して人々を新市街地に集めようとしているが、3 拠点の新市街地は農地を転用して作ってきた市街地であり、これ以上増える要素を

²⁵⁶ 前掲「山元町震災復興計画（第 5 次山元町総合計画）」、8 頁。

²⁵⁷ 山元町（2011）「第 1 回震災復興有識者会議議事録」、2,3 頁。

<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/1212.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

備えていないことから、今後の新市街地の発展は難しいと考えている。また災害公営住宅についても空き家が目立っていることから、1戸1世帯としていたところ世帯別でも認めたり、被災者以外の人々の受け入れも行っている。町民の被災住宅の再建支援制度として、町は平成23年度に新市街地での土地購入・住宅建築に対して1戸あたり150万円の補助を定めた。その後、平成25年度には200万円に、また補助金が余っているとして平成7年度には400万円に増加していった。国からの震災復興特別交付税に基づき、平成23年度には幅広く使える約8億円が、また平成25年度には津波被災住宅の再建支援のための約43億円が、それぞれ山元町に公布されたが、これらの基金を用いて当初から早出しで大きめの金額を支給していれば、約4,000人の人口流失はもっと抑えられたと考えている。実際に、町外に出た人もこれだけの補助金を出してくれれば町内に残っていたのという声も大きく挙がっている。復興計画の作成の段階で被災者支援の補助金の枠組みを明確にして、復興計画に落とし込んで欲しかった。

【経営関連】

Q6 「山元町では既に1999年から、12件の農家で高設養液栽培が導入されていた」という記述を見たことがあります²⁵⁸が、岩佐社長は当時から高設養液栽培を導入されていたのでしょうか。導入されていたのであれば、当時からその有用性を感じて導入されていたのでしょうか。また、震災による被災の有無に関わらず、将来的には全面的な導入を考えておられたのでしょうか。

A6 私は震災以前は導入していない。その12件の農家も全面的な導入ではなく一部の導入であった。当時（震災前）から作業性や管理のしやすさなどのメリットを感じて導入した農家もいたが、費用が大きい点や当時の高設養液栽培は味・品質が劣ると考えられており、土耕栽培が一般的であった。しかし、山元町は福島第一原発から約60km～70kmに位置するため風評被害対策の一環として高設養液栽培が大きく浸透した（現在70戸以上導入）。地下水から水道水に切り替えるなど、従来の栽培方法に比べそれぞれコストは掛かるものの、「安心・安全」を最優先に考え、「山元いちご」のブランド価値を保持するためにそれぞれの農家に取り組んできた結果ここまで浸透したと思う。

Q7 山元町では高設養液栽培の修得がスムーズ進んでいったとの印象を受けますが、その要因として普及センター等の公的な支援以外に被災農家たちのネットワーク（横のつながり）なども考えられるのでしょうか。

A7 山元町では、震災前から高設養液栽培を導入していた農家が居たので技術がゼロではなく、彼らが他の農家たちに積極的に教育していった点や復旧段階のがれきりを回収することでお金がもらえる復興事業（被災農家経営再開支援事業）の存在で生活に困ることな

²⁵⁸ 高野岳彦（2015）「高設養液栽培の導入によるいちご産地の復興と栽培景観の一新」『地域構想学研究教育報告』第6号、33頁。

く、営農再開に集中することができた点などが影響したと思う。もう一つは復興交付金によって行われた山元町いちご団地化整備事業によって施設が整備され、被災農家に無償リースとされたことから営農再開がやりやすい状況にあったことが言える。また、いちごは比較的安定して収入が得られることやいちごの産地として確立していたことから若い人が多く、新規就農者も多く存在した。

Q8 山元いちご農園が直面していた課題として、「海外販路の開拓」が掲げられていたように思います²⁵⁹が、これは海外の富裕層をターゲットにした戦略でしたでしょうか。また、海外輸出を試みるには別途海外輸出用の取り組みが必要かと思われます。国内販売に限らず、海外輸出を行うメリット・デメリットをご教示ください。

A8 基本的には5~6年前の農水省の事業（平成27年度農畜産物輸出拡大施設整備事業）をきっかけと始めたが、従来から海外輸出の強化は意識していた。メリットとしては、価格の安定、ブランド価値の向上、インバウンドの呼び込みに期待できる一方、デメリットは、農薬の基準や検疫対策、物流の面、安心した商社や卸先の選定、日持ちの期間の考慮など様々な対策が必要となるため容易ではない。しかし実際に、台湾からの呼び込みに成功した事例などを考えると引き続き強化し、今後は加工品のいちごワインやいちごのお菓子などの輸出にも繋げていきたい。ただ現在は新型コロナウイルスの影響により、バイヤーとの交渉が難しく、インバウンド需要も制約されていることから昨年の実績はゼロに近い状態である。

Q9 今後の課題として、「ECを含めた販路拡大のための戦略の具体化」というものが挙げられてました。また、ネットの通販だけでは販売が追い付かない、というお話もございましたが²⁶⁰、現時点では具体的にどこがネックとなっているとお考えでしょうか。

A9 昨年、専門の担当者をおいて、自社のホームページ含め、ネット上の販路拡充を目指しているところである。現在使っているネット上の通販サイトに加えて、新たなサイトの利用なども考えている。また、ネット以外でも、他店に商品をおいてもらうことや、直売所の自主運営などによる、様々な方法での販路拡大を検討している。しかしながら、新型コロナウイルスの感染拡大の影響により、いちご狩りの客数が最大7万7千人だったところ去年（2020）は2万8千人と半分以上となり、イベントでの物販の機会も喪失してしまったりしており、全体としてかなり厳しい状況である。特に、いちご狩りでは、いちご狩りと一緒に6次産業化商品を買ってもらっていたが、その機会がなくなってしまった。コロ

²⁵⁹ 復興庁（2021）「民間出向者による東日本大震災被災地産業復興支援事例集 2012 - 2020『宮城—山元町山元いちご農園』」、23頁。

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-1/20210318_seisakuchosakanjireisyuu.pdf

【最終閲覧日：2022年1月19日】

²⁶⁰ 同上、21, 24頁。

ナにより巣ごもりで需要が伸びているということも聞かれるが、観光業の損失を補うには全く足りないというのが現状である。

Q10 山元ブランドを町が認証する制度についてお尋ねします。御社でもいくつかの商品が山元ブランドとして認証を受けていると思いますが、認証を受けることによって何か変化した部分はありますか。

A10 山元ブランドの認証制度は、そもそも6次産業化を推進する中で確立されたものであって震災復興のために作ったというよりは、産地直売所を作る際にそういった認証制度があった方が良くということで作られた側面が大きいのではないだろうかと思う。6次産業化を継続するにあたっては、設備費など新たに経費がかかってしまい、加えて、新しい商品を開発・販売するというのは、生産者にとって難しい。そのため、成功する事例が限られてしまい、結果として、山元ブランドとして認証されている製品は、生産者が限定的であったり、OEM（相手先ブランド名製造）の製品も含まれていたりする。町として「山元ブランド」と認証するからには、もっと町を上げてPRしたり、販売を促進したりしてほしいという思いもある。

No.3 山元町企画財政課	
日時	2021 年 5 月 18 日（火） 16：00～17：00
場所	山元町役場、オンラインツール
調査の協力者	山元町企画財政課復興管理班主事 石川 健太 様
参加者	（山元町役場） 賀数基仁、小林莉子、斉藤巳寿也、伏見岳人教授、仙台光仁教授 （オンライン参加） 財前輝久、住吉泰誠、萩原毅志、水貝恵大、若生豊、寺門瞳
調査目的	山元町の復興過程及びコンパクトシティ構想における新市街地の形成過程を把握し、山元町の抱える今後の課題を調査する。
調査先について	宮城県最東南端に位置し、温暖で降雪の少ない町である。主な特産品は、いちご、りんご、ホッキ貝など。震災後は市街地を集約し、コンパクトなまちづくりを行なっている。

【震災復興関連】

Q1 国や宮城県は復興期間を 10 年としましたが、山元町は概ね 8 年間でされました²⁶¹。

- （1）その理由を教えてください。
- （2）実際には何年間で完了しましたか。
- （3）順調に進んだ（又は、長引いた）理由はどのような事由からですか？

A1 （1）宮城県の震災復興計画では、復旧期が 3 年、再生期が 4 年、発展期が 3 年の計 10 年とされているが、山元町でも基本的な考え方は同じである。但し、復旧期の最後の 1 年と再生期の初めの 1 年、再生期の最後の 1 年と発展期の初めの 1 年を重ね、2 年間で短縮して計 8 年の計画期間とした。

（2）現時点ではすべての事業は完了していない。残っている大きな事業は、避難路の整備と被災した農地の整備である。他には工事施工前の埋蔵文化財の調査事業などがある。一方で、他市町より早く終えた事業もある。3つの拠点となる新市街地において、防災拠点施設等の一部を除き、居住に関する施設はいち早く整備できた。居住の部分に関しては平成 27 年度に全て完了した。復興公営住宅は平成 25 年から居住を開始し、宮城県内では最速であった。しかし、ハード整備、特に道路整備が遅れている。ソフト面では、心のケアの問題と言われるものが、地区ごとに状況が違い、課題も多岐にわたり、一定期間の支援がこれからの課題となると思う。

（3）道路事業が長引いた事情としては、財源に苦慮した部分があった。近隣市町村との足並みをそろえる必要があった。他の復興事業は復興交付金事業で整備してきたが、復興道路整備事業は予算が付かず、別の社会資本整備総合交付金（復興枠）で整備することになったため遅れた。また、事業用地の確保に時間を要していることや職

²⁶¹ 前掲「山元町震災復興計画（第 5 次山元町総合計画）」、2 頁。

員のマンパワー不足も理由に挙げられる。

Q2 震災復興計画に「職住分離を促す」とありますが²⁶²、有識者会議では「住宅の再建は、できれば農家と農地は一緒に好ましい」、「農業や漁業は、住むところと職の場が離れるのはかなり難しい」との発言もございました²⁶³。

(1) 沿岸部での農業・漁業従事者から、消極的な意見はございませんでしたか。

(2) 両者の折り合いをどのようにつけられたのでしょうか。

A2 (1) 当事者である農業・漁業従事者からも、職住が近接していた方が望ましいという声はもちろんあった。具体的には、「いちごの栽培はハウスの温度管理が大切であり、農地と住宅の距離は1kmが限界」「離れていると適切に農地が管理できない」「災害が発生した際にすぐに観に行くことができない」といった意見が町に寄せられた。

(2) 山元町は、町内全域の40%を津波に襲われ、町内の死者数・家屋の全壊率も宮城県内で3番目となり、甚大な被害を受けた。このような被害が二度と起きないよう、町としては、「命を守ることを最優先」とすることを理念とした防災集団移転や災害危険区域の設定などの土地利用の規制と誘導について、町民へ何度も説明を行った。追加で意向調査等を行っていないが、職住分離については、その説明の過程で住民の理解を得ることができたと考えている。

Q3 新市街地への移転について、合意形成が難航した一部地区（花釜・牛橋）²⁶⁴では、どのように取りまとめられましたか。また、具体的にインセンティブを付与した事例などございましたらご教示ください。

A3 花釜と牛橋については、他の沿岸地区に比べて家屋が多く残った場所であるため、新市街地への移転について難航したと推測される。先述のように、町では「命を守ることを最優先」に規制と誘導を推進して新市街地への移転等へ取り組んできた。しかし、修繕して元の場所に住みたいという方に対して強制的に移転してもらうのではなく、津波防災区域（災害危険区域）は「新しい居住用の建物を増やさないこと」を趣旨としていると説明して取りまとめた。

インセンティブを付与した事例についても、被災住宅の再建支援制度を活用し、災害危険区域の第1種・第2種区域から新市街地へ移転する方へは元地の買い取りや新市街地への建設費用の補助を行い、元の場所で修繕する方に対しても支援金を支給するなど分け隔てなく支援してきた。

²⁶² 前掲「山元町震災復興計画（第5次山元町総合計画）」、8頁。

²⁶³ 前掲「第1回震災復興有識者会議議事録」、3頁。

²⁶⁴ 山元町（2011）「『山元町の復興まちづくりに関する意向調査』集計結果のまとめ」、5頁。

<https://town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/1259.pdf>【最終閲覧日：2022年1月17日】

Q4 新市街地となった3拠点に移転した住民意識の共通点と相違点を教えてください。

A4 新市街地の住民の共通点は、町が進めてきた安全・安心なまち、バスや鉄道による公共交通機関が利用しやすい便利なまちを望んでいる点である。相違点としては、新市街地は震災前の各地域に住んでいた住民が混在している地区であることから、近所付き合い、進め方や考え方などが違うことが挙げられる。そのため、近隣のコミュニティ形成が難しい状況があり、それは今も続いている状況である。

Q5 新市街地におけるコミュニティ形成のために町が行なってこられた支援策についてご教示いただけませんか。

A5 山元町では、平成24年度から、3つの新市街地及び沿岸の地区の合意形成の機会を提供してきた。平成28年度から、業者に委託して「被災地コミュニティ再生支援事業」を行ってきた。当該事業は、委託先の業者や事業形態を変化させながら、令和2年度まで行われた。当該事業では、住民で構成される地域共同体が自立的に機能するための基盤整備を行うことを目的とし、該当地区に合意形成や相互理解を行う場を提供した。主な業務内容としては、新しく自治会ができる新市街地での自治会の組織設立・運営支援や、宮城病院地区での既存の行政区との合意形成の支援・被災コミュニティの再編支援などが挙げられる。

加えて、復興まちづくり推進員を配置した。彼らは行政（町役場）と各地区のパイプ役を担い、当該事業に携わった。

Q6 「仙台いちご」の再生はどのように展開され、それが山元町全体の復興にどのような役割を果たしたとお考えでしょうか。

A6 山元町にとっていちごは欠かせないブランドである。被災農家は町内全域の4割、農地面積の6割～7割が耕作不能となった。いちご農家は震災前129軒あったが、その内の125軒、9割近いいちご農家が被災した。震災復興計画では、いちご産地の復興再生などを「山元ブランド再生プロジェクト」として重点プロジェクトに掲げ戦略的に取り組んできた。沿岸部には元々ストロベリーラインがあり被災したが、それを内陸側の農道に移し新しいストロベリーラインとして、農業経営の合理化や農作業機械の共同保有、優良農地の集約を行い、また、復興交付金を活用した大型ハウスの建設、高設養液栽培の導入により、4つのいちご団地を計画、開園して、52戸のいちご農家が参加している。その結果、いちごの生産量は平成29年に震災前の水準に回復した。震災前に比べ生産者は半減しているが、1人当たりの生産量は約1.5倍に増加した。いちごの推計販売価格は直近で17億円に及び、震災前を大きく上回っている。山元町のブランドであるいちごの復活は、雇用の創出、交流人口の拡大、坂元駅にある農水産物直売所「やまもと夢いちごの郷」などで地域活性化の原動力になっている。

【町政関連】

Q7 第6次山元町総合計画には、「平成28年度からは、新婚・子育て世帯に着目した定住推進事業等により、転入者数が転出者数を上回る『社会増』が続いた」とあります²⁶⁵。

(1) 支援策を利用し移住してきた方々は、どのような仕事に従事されていますか。共通点等がございましたら教えてください。

(2) 支援策を利用された方々の中に、町内の農業、漁業に従事した人はいらっしゃいますか。

A7 (1) 移住定住支援の補助金の申請書には職業の欄がないため、町では把握していない。

(2) 平成28年度から令和2年度の5年間で農業に従事した方は13件で、一方の漁業に従事した方は5年間で0件であった。

Q8 震災前から山下駅周辺（山下・花釜）に人口が集中しており、坂元中学校を廃校にして山元中学校に統合するなど、今後もより一層の集中傾向が続くようにも思われますが、この点について町はどのようにお考えでしょうか。また、坂元駅周辺への定住を促す施策を検討されていましてご教示ください。

A8 震災後町ではコンパクトシティの理念のもとまちづくりを進めてきた（3つの新市街地）。そのメリットは公共投資の「選択と集中」が可能となり、行政コストの抑制、効果的な事業の実施が挙げられる。その一方で、新市街地以外に住んでいる方々の公共サービス、利便性の維持を考えそのバランスを見ながら、今後もより良いまちづくりを進めていきたい。一層の集中傾向については、人口減少が進んでいる町として掲げているコンパクトシティの理念に近づくように今後も進めていきたいと考える。

坂元駅周辺の定住を促す施策については、「山元町移住・定住支援補助金」の中で、坂元地区に移住・定住する方には支援額とは別に加算金（30万円）を付与している。また坂元駅周辺の遊休地の利活用の検討も図っているところである。

ただ町としては坂元駅周辺に人口を促すことよりも新山下駅周辺・宮城病院周辺・新坂元駅周辺の3つの新市街地へ人口を促したいと考えている。

Q9 平成28年のJR常盤線の運転再開等により、交通アクセスの向上が図られていますが、他方で平成30年における町民アンケートでは、公共交通機関の便利さについて満足度が低いという結果が出ております²⁶⁶。町民が公共交通機関の利便性に不満を抱いている原因について、どのように分析されていらっしゃいますか。また、改善に向けて具体的な取組などございましたらご教示ください。

²⁶⁵ 山元町（2019）「第6次山元町総合計画」、11頁。

<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/11532.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月19日】

²⁶⁶ 同上、19頁。

A9 町民バスについての、「1日の運行本数が5便と少ない」「JR常磐線へのアクセスが悪い」「平日しか運行していない」などの事項が、町民が公共機関の利便性に不満を抱いている原因として考えられる。状況の改善に向け、再度町民アンケートを実施したり、バスの運転手に聞き取りを行ったりして利用者のニーズなどを把握し、役場の交通会議や専門部会などで検討を図っていきたいと考えている。

Q10 第6次総合計画には、「より利便性の高いダイヤ運行の実施等をJRに対し働きかけます」とありますが、それによる「ストロー効果」（商業施設への影響・転出意向の促進）も懸念されます。また、町民アンケートによると、「日常の買い物の便利さ」の満足度が低く、若者の町外への転出意向も高いとされております²⁶⁷。

こうした、常磐線の利便性向上とストロー効果のバランスについて、どのような形が望ましいと、町ではお考えでしょうか。

A10 JR常磐線が復旧する前までは通勤や通学への影響から町外に転出した住民が多かったと思われるが、JR常磐線の運行再開後は、宅地の造成やいろいろな要因があって、転出に一定の歯止めがかかり、移住定住のための町の新たな補助金もあり、現在の人口の社会増につながっていると町では認識している。鉄道の利便性と若者の町外転出増との関連性には町は疑問を持っている。例えば、町外に、高校、大学、魅力を感じる飲食店や商業施設があることが要因ではないかと町では考えている。「日常の買物の便利さ」の満足度については、平成28年に山下駅前にスーパーやドラッグストアが開業して、日用品の地元購買率が大きく上昇している。平成27年の地元購買率が27%だったものが、平成30年には60%に伸びている状況にある。日用品以外では町内にないとの理由から町外で消費すると思うが、鉄道が便利になったとはいえ、山元町はクルマ社会であり、鉄道利用を主体としている自治体のようなストロー効果としての影響度合いは違っていると町では考えている。町にとってストロー効果を懸念するよりプラスの要素の方が大きい。利便性が上がって魅力ある市街地とされ、町外からの人の呼び込みに期待しているところである。

Q11 震災前と比較した避難路整備による時間短縮率²⁶⁸は、どのような方法で算定されておられますか。また、今後割合を向上させるために実施される予定の取組などございますでしょうか。

A11 震災後町内に10本の避難路が整備された。全路線とも震災前は移動速度を時速40kmで計算していた。それに対して整備後は整備の対象延長分（新しく施工した道路の部分）のみ時速50kmに上昇すると考えている。その理由としては新しく施工した道路は単純に走りやすくなり、歩道をつけたことにより歩行者が見やすくなり上昇すると考える。新設区間のうち9本は既存道路を改装し整備した。残りの1本は東西に沿った新設の避難路とな

²⁶⁷ 前掲「第6次山元町総合計画」、31,32,73頁。

²⁶⁸ 同上、65頁。

っている。その避難路の算定は今まで道路を迂回してきた距離の短縮分を踏まえて算定した。現段階では、今後割合を向上させる取り組みについては予定されていない。

整備した避難路を利用した避難訓練は何度か実施したが、総合計画に反映されている算定の数値は前述のような計算によって出された数値で、実際に行われた避難訓練等から導き出した数値とはなっていない。

Q12 デマンド型乗合タクシーが平成 29 年 4 月から運行開始されておりますが²⁶⁹、利用状況、今までの取組で見えてきた課題（市民からの要望等）、今後の取組などご教示ください。

A12 デマンド型乗合タクシーについては、町民から利用方法がわかりにくいという声が多数聞かれている。各地区での集会や広報活動を通して、利用方法を周知していく必要があると考えている。

²⁶⁹ 前掲「第 6 次山元町総合計画」、65,73 頁。

No.4 仙台国際空港株式会社	
日時	2021 年 5 月 18 日（火）13：00～14：00
場所	仙台国際空港ターミナルビル 有料待合室 A
調査の協力者	仙台国際空港株式会社取締役航空営業部長 岡崎 克彦 様 （日本輸出入銀行、国際協力銀行（JBIC）、国際協力機構（JICA）を経て豊田通商へ。2016 年 4 月より豊田通商から当社へ出向中） 安全推進室 財前あずさ様
参加者	財前輝久、若生豊、寺門瞳、伏見岳人教授 （オンライン参加）住吉泰誠、萩原毅志、水貝恵大
調査目的	復興政策としての空港民営化の成果と今後の課題について調査する。
調査先について	宮城県名取市と岩沼市に跨って位置する東北地方唯一の国管理空港。我が国の国管理空港として初めて民営化された空港である。

Q1 東日本大震災時における仙台空港の地震・津波被害については、その被害の大きさに対して、約 1 か月後には国内線再開、そして半年後には国際線復活と復興の速さに驚いた人も多いと思いますが、この早期復興を実現できた要因をご教示ください。

A1 大規模な自然災害からのリカバリープロセスは人命救助→緊急支援→ニーズアセスメント→復旧→復興（ソフト／ハード）に大別されるが、緊急支援を効果的に実行するためには何と言っても支援拠点とロジスティックスの確保が大切である。震災直後、物資や人員の支援拠点は山形空港だったが、仙台空港の機能回復こそが最も有効かつ重要との判断があり、日本政府と米国政府が合同で対応した。とりわけ、米軍による支援（トモダチ作戦）と東北地方整備局の貢献が大きかった。

Q2 今年度はその記憶と教訓を未来へつなぐべく、仙台空港が震災伝承施設に登録されたとの報道もあり、災害大国日本においては、震災学習の機会が子供から大人まで多く求められることと思います。仙台空港ターミナルビルでは、津波高表示や震災説明パネルの常設展示をされていますが、伝承施設としてより充実させる施策（職員の方によるご案内や語り部ツアーなど）等のご予定がありましたらご教示ください。

A2 東北地方整備局の協力を得て、震災 10 年のタイミングで震災伝承施設として登録を申請し、承認された。1 市町村 1 つとの条件があった震災遺構とは異なり、震災伝承施設の登録にはそうした条件はない。現在はコロナ禍の影響で一般の施設見学受入を停止中だが、企業研修や教育旅行、学校（専門学校を含む）からの要請に基づく視察については個別に対応している。当社は仙台空港を運営することを目的として設立された SPC（特別目的会社）ということもあり、予算や人員面の制約等を考慮する必要があるが、コロナ禍の収束後を見据えて、空港の施設見学も当社が提供するメニューとして準備出来た方が良く考えている。

Q3 マスタープランの「安全・保安体制」について記載は、貴社が運営する上で新たに取り入れられた内容だと思慮しますが²⁷⁰、防災計画や危機管理において、独自に取り組まれていることや、国の管理時とは違う方法で取り組み、効果を実感していることなどがありましたらご教示ください。

A3 安全の責任主体が国から民間企業である仙台国際空港株式会社に移ったことが大きな違いである。民営化前に国が作った BCP は航空機の運航と滑走路を含む基本施設の復旧までのいわゆる空港本来の機能の回復に主眼が置かれたものであったが、空港利用者すべてを包含する形で考える必要があり、新たに策定した。当社の筆頭株主である東急株式会社の子会社に東急電鉄株式会社があり、同じ交通事業者として安全・保安に関するノウハウを有していたため、空港運用においても同社のノウハウが役に立つと想定していた。しかし、実際に空港運用を始めると、空と陸の違いや津波の備え等、当初想定していたものとは状況も異なっていた。新たな BCP の策定に当たっては、東北大学の災害科学国際センターの先生方から助言もいただいた。今年は春先に大きな地震に遭遇し、津波注意報に対する宮城県の方針と空港機能の維持とのバランスといった問題も課題として浮き上がった。今後もその都度、振り返りを行い、必要に応じて内容を見直していくことになるだろう。

Q4 震災後、農林水産関連の製品が国内における他産地の製品に代替され、販路を拡大できないという事態が発生し、宮城県が海外に向けた販路拡大の方針を示したと思います。販路拡大に向けて貴社はどのようなことを実施されてこられましたでしょうか。

A4 現在、東北地方の農林水産業の生産品や工業製品のうち、空路で輸出されるもののほとんどは成田空港から輸出されている。成田空港への物流網が太くなり、輸出コストが下がったため、仙台空港からの輸出は成田空港と比較するとなかなか優位性を示せないという難しい状況にある。このような状況の中でも、地元の生産品は仙台空港から輸出したいという思いから、仙台国際空港株式会社がリードして「東北・食文化輸出推進事業協同組合」を設立、東北地方の中小規模の生産者の方々を組織化し、海外での商談会や仙台空港からの海外向け輸出などの販路拡大を支援した。具体的な成功例として、従来、宮城県産イチゴは成田空港から台湾に輸出されていたが、成田空港は通関が混雑しており、輸出手続きに時間がかかっていた。仙台空港の通関は比較的空いているため、時間があまりかからず、仙台空港から輸出するようになった結果、成田空港発より 1 日早く鮮度が高いイチゴが店頭に並ぶようになり、たいへん喜ばれるようになった。他にも、なまこや殻付き牡蠣などの輸出にも取り組んでいる。現在、仙台空港では、国際線が全便運休しているため、仙台空港で通関してトラックで成田空港へ転送して輸出するという取り組みを継続している。

²⁷⁰ 仙台国際空港（2016）「仙台空港の 30 年後の将来イメージ＜マスタープラン＞」、5 頁。

<https://www.sendai-airport.co.jp/pdf/master-plan.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 18 日】

Q5 空港民営化後、国内線・国際線で数多くの路線が新規就航しておりますが、新規就航獲得に向けて、どのような所を意識して取り組まれたのでしょうか。また、新規就航の決め手となった要因はどういったところにあったのか差し支えない範囲でご教示ください。

A5 要因としては、①官民を挙げて東北地方が一体となって魅力をアピールするようになったこと、②仙台空港から東北各県への利便性が高まったこと（鉄道・道路ネットワーク）、③着陸料等の料金体系の見直したこと、の三点が挙げられる。着陸料については、国管理空港時代の一律の体系を改め、旅客数減少時にはエアラインの料金負担を軽減したり、新規就航時等に割引を適用したりする柔軟な制度を導入した。最近では、「Lonely Planet²⁷¹」や「National Geographic」など海外の雑誌で東北地域が訪れるべき魅力ある場所として取り上げられるようになった。空港利用者（旅客）からすると、県境は関係なく、便利な空港はどこなのかという観点で利用を検討する。東北6県・北関東・南北海道との広域連携、2次交通の充実、空港自体の魅力向上、に取り組むことで、選ばれる空港を目指したい。

Q6 これまで国際線の新規就航獲得に向けたアプローチをされていたかと思いますが、海外の航空会社から仙台国際空港で深夜・早朝に離着陸できれば新規就航したいというニーズはあったのでしょうか。

A6 空港運用時間の24時間化合意前の運用時間(7:30~21:30)は航空会社から見ると大きな制約であった。タイ国際航空との誘致交渉では最後まで着陸時間を巡って難航した。航空会社にとって大事なのは定時制の確保であり、運行ダイヤにゆとりをもつことが大事である。なお、空港運用24時間化といっても、23時~5時の時間帯は、離着陸回数を最大2回と取り決めており、真夜中に数多くのフライトが離発着するというわけではない。

Q7 現在（新型コロナウイルス感染症のまん延以前）、東北地方への訪日外国人観光客は、台湾からが圧倒的に多いことの理由の一つには仙台空港での直行便の多さが挙げられると思います。コロナ禍以前には、バンコク便も就航しており、タイだけでなく周辺の国からの集客も見込んでおられたかと思いますが、今後、東アジアだけでなく他地域（客単価が高く、またアウトバウンド人気の高い欧米豪等）便の就航等のお考えはございますか。

A7 日本全体がインバウンド景気に沸く中、震災後、東北地方は苦戦し、外国人旅行の宿泊数が2010年水準に戻るまでに5年かかった。主力は台湾からで、リピーターも多い。今後のメインターゲットは中国で、次いで東南アジアを考えている。欧米豪からの直行便誘致に関しては、まだまだハードルが高く、当面は成田空港や仁川国際空港（韓国）経由の

²⁷¹ 復興庁（2019）「『東北』が世界的な旅行ガイドブック『Lonely Planet』の2020年お勧めの旅行先第3位に選ばれました！」https://www.reconstruction.go.jp/topics/m19/10/20191031_Lonely-Planet_nr.pdf【最終閲覧日：2022年1月20日】

行き来になる。

Q8 2044 年度までに旅客数 550 万人の目標を掲げている一方²⁷²、新型コロナの影響により旅客数が大幅に減少していると思います²⁷³。コロナ終息後に当初目標を達成するための事業として、今後実施予定の事業がありましたらご教示ください。

A8 旅客数の目標達成のためには何より航空ネットワークの拡充と旅客増加のための効果的かつ持続的な施策が重要である。就航中の航空会社とは関係を維持しつつ、オンライン航空商談会を通じてエアラインセールスを継続している。ワクチン接種後の旅客の戻りを想定して、やらなくてはいけないことがたくさんあると感じており、旅行者目線から見た観光情報の発信やサービスの向上、チェックイン時や保安検査時における混雑緩和策、緊急時対応の充実、を検討中である。

Q9 中期計画（2021～2025 年度）で、空港活性化を目的とした投資をすると記載がありますが²⁷⁴、具体的にどのようなことを検討されておられますか。

A9 空港自体の魅力を高めるためのリニューアルプランや空港サービスの向上（空港カウンターの共有化）等を検討している。

Q10 コロナ禍以降、貴社と宮城県内の自治体とで連携している事業がありましたら、お差し支えない範囲でご教示ください。

A10 東北地方の魅力をアピールするためには、宮城県に限らず、東北地方の自治体や事業者との連携が不可欠である。直近の事例で言うと、アイベックスエアラインズと気仙沼市との包括連携協定締結を仲介した。三陸道の工事が宮城県内で完成し、仙台空港から気仙沼へアクセスしやすくなったことを機会に実現した。

（個人的な意見として）

内戦後の復興支援のプロセスと大規模な自然災害からの復興支援のプロセスは似ている。初めは人道支援を行うが、その後の復興支援は計画に基づいて段階的に考えていく必要がある。スリランカの復旧・復興支援では、内戦終結前から周辺地域の集中支援に（around）、

²⁷² 前掲「仙台空港の 30 年後の将来イメージ＜マスタープラン＞」、2 頁。

²⁷³ 仙台国際空港（2021）「仙台空港 2020 年度旅客数・貨物取扱量実績（速報値）」

https://www.sendai-airport.co.jp/wp/wp-content/uploads/2021/04/210402apr_annual_actual.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

²⁷⁴ 仙台国際空港（2021）「中期計画（2021～2025 年度）」

https://www.sendai-airport.co.jp/wp/wp-content/uploads/2021/04/210402apr_business_Plan.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

次に紛争地の緊急支援～復興支援に取り組み（in）、その後は生活レベルの向上や内戦要因の除去に繋がる支援を考えた（on, about）。震災から10年が経過し、基本的なハードの整備はほぼ終わったと思っている。自然災害が各地で起きる中、いつまでも東北地方に財政支援を行うことはできない状況であり、政府は最初から復興支援は「10年」と言ってきた。ただ、実際に10年が経過した今、被災地の自立を促す援助や被災された方々に活力を与えるようなソフト面での支援はまだまだ必要である。ソフト面の支援はハード事業よりも効果が見えにくい一方、恩恵に与かった人とそうではない人の差を感じやすい。行政だけでは十分な支援が出来ない部分は民間事業者によってきめ細かくカバーしていかななくてはならない。この10年間の復興政策を否定的に捉える人もいるが、行政は政策立案や財政予算配分、インフラ整備、民間事業者は被災地でのビジネス展開やソフト面の支援などと期待される役割が異なっている。大切なことは官民の役割分担と連携だと思う。

No.5 復興庁宮城復興局総括班・地方創生推進チーム	
日時	2021年5月25日 13:00～14:15
場所	復興庁宮城復興局(一部オンラインでの参加者あり)
調査の協力者	復興庁宮城復興局総括班・地方創生推進チーム参事官 伊丹 俊剛 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、住吉泰誠、萩原毅志、水貝恵大、若生豊、寺門瞳 伏見岳人教授、仙台光仁教授 (オンライン参加) 財前輝久、斉藤巳寿也
調査目的	復興の進捗が現在にどのような影響を与え、残存する課題を一般施策との関連の中で、今後いかに解決していくか見解をお聞きする。
調査先について	震災復興の総合調整機能を果たすべく創設された国の行政機関の宮城支局。復興過程において国と被災地をつなぐ役割を果たしてきた。

【被災者支援】

Q1 ハード事業はほぼ完了した一方、ソフト面の被災者支援はいまだ課題となっております。今後も継続して支援を行われていくとのことですが、特に「心の復興」に関しましては、どの程度復興したかという客観的な指標作りが難しいように思われます²⁷⁵。どのように被災者支援事業の評価が行われているのか、ご教示いただければ幸いです。

A1 昨年度の法改正で復興庁の設置は延長され、宮城や岩手であと5年間取り組む中、残された大きな課題が、被災者支援や心のケアである。ご指摘の通り、心のケアや心の復興という被災者支援全般に言えるのが、定量的な指標での評価が難しいということ。復興庁では行政事業レベルや政策評価において行政事業レビューシートを作成し、成果目標や指標の評価を行っている。具体的には、見守り等により具体的な支援が必要なくなった世帯数や、被災三県における自殺者数などを指標として設定している。ただ、全てを数字で評価しきれないので、自治体や関係団体と連携し、被災者の状況や課題を把握するためのアンケート調査や、被災者支援総合交付金を活用した事業等も行い、できるだけ被災者に寄り添いたい。

Q2 被災者の「心の復興」に関するソフト事業が今後重要になってきますが、新型コロナウイルスの影響でこうした活動は大きく制約されています。こうした活動をオンラインで行おうとした場合、高齢化が進むコミュニティでは、オンラインの導入や利用への障壁もあることと思います。コロナ禍における被災者の「心の復興」のあり方について、どのように考えておられますか。

²⁷⁵ 前掲「東日本大震災からの復興の状況と取組」、9頁。

A2 去年の緊急事態宣言発出時は集会等が制限され、お茶会等の催し物を通じたコミュニティ形成支援などの心の復興事業が停滞してしまった。民間団体やNPOが試行錯誤して、オンラインや空きビルの利用など工夫しながら再開しているが、依然感染対策との両立が難しい。しかし被災者支援は止められないため、感染防止策を講じつつ、完全シャットアウトせず取り組みを継続することが重要。見守り事業やコミュニティ形成等では、三密回避やITの積極的な活用で支援を継続している。実際に心の復興に従事するNPO等に十分な感染予防対策のもと実施するよう求めつつ、団体職員が複数の場所をオンラインでつなぐなど、実施主体で工夫している。予定の事業ができず延期や中止をする場合であっても、自治体やNPOの活動に支障が出ることが無いよう、相談を受け一緒に考えていくなど、復興庁としてどうすれば被災者に寄り添った支援を継続できるか考えている。

【産業・生業の再生】

Q3 今年3月末に、東日本大震災事業者再生支援機構の、新規案件に対する支援決定の申込受付が終了しました。また「産業・生業の再生」の予算規模は、約4.3兆円（令和元年度まで9年間）から約0.2兆円（令和3年度から5年間）に縮小しています²⁷⁶ ²⁷⁷。このように支援事業のソフトランディングが求められる一方で、新型コロナウイルス感染症や頻発する自然災害により、被災事業者は支援完了後にも自己破産や廃業に追い込まれるなど、苦しい状況が続いています²⁷⁸。予算規模の縮小傾向と両立しうる被災事業者支援策について、復興庁ではどのようにお考えでしょうか。

A3 復興予算については、自治体の要望に沿う形で十分な予算を確保している。被災事業者支援策については、中小企業から水産加工業者まで、幅広い領域に対してきめ細やかな支援を実施してきた。ただ、復興庁は時限的組織なので、自治体の自立が望ましい。復興庁の事業としては完了したものもあり、今後は一般施策にシフトする流れである。その中で引き続き被災者の実情を他省庁や必要な予算、支援につなげていくという総合調整機能を果たしていく考えである。

Q4 東日本大震災事業者再生支援機構及び産業復興相談センター・産業復興機構による二重ローン対策の実績をどのようにご評価されていますか。これらの両機関の連携について対策などご検討されていらっしゃるでしょうか、ご教示ください。

²⁷⁶ 前掲「東日本大震災からの復興の状況と取組」、29頁。

²⁷⁷ 復興庁（2020）「令和3年度以降の復興の取組について（概要）」、6頁。

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-1/200717_01_gaiyo.pdf【最終閲覧日：2022年1月17日】

²⁷⁸ 「復興再考 東日本大震災事業者再生機構松崎孝雄社長インタビュー記事」（『河北新報』2021年2月13日付）

A4 産業復興相談センター・産業復興機構の対象とすることが困難な小規模事業者、農林水産事業者、医療福祉事業者などを、東日本大震災事業者再生支援機構の支援対象に設定し、両機構による総合的支援体制を構築する形で連携している。また、事業者や金融機関にとっては、最初の相談窓口が複数あると混乱するので、産業復興相談センターに一元化した。同時に、同センターの窓口で東日本大震災事業者再生支援機構の支援内容について説明を求められた場合に、同機構の職員が可能な限り同席して事業内容の説明を行うなど、草の根での連携も行っている。東日本大震災事業者再生支援機構の支援案件の約半分は借入相談金で1億円未満の小口案件であり、連携には一定の効果があつた。ただ、両機構の支援先には小規模事業者が多く、事業再生に時間がかかる。これまでの連携の成果を活かし、被災地の声を聞きながら、多くの再生につなげたい。

Q5 販路開拓等支援として、復興庁では「チーム化による水産加工業等再生モデル事業」を行う、とされています²⁷⁹。この事業は、中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業とどのように関連しているのでしょうか。

A5 「チーム化事業」は地域の事業者と行政が一体となり、販路開拓や従業員の有効活用・処遇改善、地域課題等の解決に取り組むことを支援する仕組み。一方「グループ補助金」は水産加工業だけでなく、震災で被害を受けた事業者が施設再建等の費用にする仕組み。このように趣旨が異なっている。売り上げの回復に施設復旧は欠かせないが、同時に販路開拓も大きな課題である。「グループ補助金」により施設復旧のような欠かせない課題の解決が進んだことで、販路開拓や水産加工業の回復の遅れといった次の課題が浮かび上がり、そこに「チーム化事業」を通じて支援している。復興庁としては、「グループ補助金」は産業活動の早期復活が目的だったので、一定の効果があつたと認識している。グループ補助金でできた基盤や「三陸地域水産加工業等振興推進協議会」などの取り組みを活かし、販路開拓や水産加工業の回復の遅れに対処していく。

Q6 「製造品出荷額等の回復状況について」というグラフを見ると、宮城県は平成22年比で平成30年は131%となり、全国平均の115%を上回っています²⁸⁰。この出荷額の伸びと復興との関連についてご教示いただきたいです。また、低調分野における今後の支援方針についてもご教示いただけたら幸いです。

A6 出荷額と復興との関連を証明するのは難しい。地域の実情や復興庁以外の施策など複数の要因が絡むので、復興施策のみの効果とは必ずしも断定できない。しかし復興庁としては被災地に対して、「チーム化事業」や「グループ補助金」など、前例のない産業復興施策を講じてきたつもりなので、こうした取り組みが被災地の経済活動において一助になったと考えている。ただ、業種によっては売り上げの回復が遅れている事業者もあり、

²⁷⁹ 前掲「東日本大震災からの復興の状況と取組」、15頁。

²⁸⁰ 同上、13頁。

販路拡大などの課題に適切に対応する必要がある。今年度から第2期復興・創生期間に入り、復興施策による復興から一般施策による復興へのソフトランディングが今後必要なプロセスと考えている。復興庁は被災地の声を各省庁や国会議員等に伝えるという大きな役割を果たす必要もある。

【復興政策一般】

Q7 復興事業を進める上で、関係省庁や被災自治体など多岐にわたる関係者の方々と調整などでご苦労をされながら事業を進められたことと思います。ここで蓄積された知識や経験などは、組織としてどのように後世や後継組織に引き継いでいかれるご予定でしょうか。

A7 震災から10年が経ち、災害から命を救うために震災の経験をどう生かすかが重要。「くしの歯作戦」などの初動対応に尽力した徳山日出男元東北地方整備局長も、被災経験を今後に伝えていく姿勢の重要性について言及している。復興庁ではひょうご震災記念21世紀研究機構に委託し、今年3月に『東日本大震災 復興の教訓・ノウハウ集』を作成した。さらに「『第2期復興・創生期間』以降における東日本大震災からの復興の基本方針」（令和3年3月9日付閣議決定）を踏まえ、今年度から復興知見班という、今後の防災につなげる検討組織も本庁に創設したところ。今後は、ノウハウの集約で終わりではなく、集めたノウハウを活用していく。

Q8 令和3年3月31日をもって復興期間の10年が経過しました。しかし、宮城県北地域では県と市が施工する防潮堤工事は現在も継続して工事が行われています。そこでお伺いしたいのですが、これらは復興期間の最終年度である令和2年度予算の繰越事業予算による事業として工事が行われていますか。それとも復興期間を経過しましたが新たに復興関連予算として認められ、令和3年度の新規事業予算として工事が行われているのでしょうか、お教えてください。

A8 関係者との調整や隣接する多事業との施行調整等により事業に遅れが生じる中、自治体の首長の方々も事業が予定通り昨年度末に完了しない場合の予算の取扱いを心配していたと聞き及んでいます。そのような地域の実情や要望等を踏まえながら検討を進めた東日本大震災からの復興の基本方針において、ハード整備は「やむを得ない事情により、期間内に未完了となる一部の事業については、期間内に計上された予算の範囲内で支援を継続する」と明記した。御質問の復興予算を活用した防潮堤工事は令和2年度予算を繰り越して事業を継続している。

Q9 東京五輪を「復興五輪」と位置づけることに関して、被災地地域住民が置き去りになってしまっているのでは、という批判的な声もあるように思われます。復興庁として、その点については、どのようにお考えでしょうか。

A9 復興五輪は被災地の支援への感謝や、復興しつつある被災地の姿を国内外に発信する絶好の機会と考えている。自治体の幹部の方のお話を伺う機会もあるが、コロナの影響を心配しつつも、復興五輪という考えには前向きな方が多い印象。もちろん復興五輪について批判する報道は承知している。それでも政府としては、信頼され、理解され、歓迎される東京大会とすべく、関係者が一丸となり準備に取り組んでいる。被災地の方々を勇気づけ復興を後押しするものとなるよう、尽力したいというのが復興庁の方針である。

Q10 被災地の人口減少や宮城県全体の出生率の低下という問題について、復興庁としてお考えになられている対策などございますでしょうか。

A10 被災地の多くは発災前から人口減少が始まっており、復興計画にどこまで人口減少を前提として盛り込むべきだったか、といった議論もあるが、復興庁としては、まずは復興まちづくりと産業再生に取り組んできた。人口減少は全国共通の中長期的な課題であり、対処するには一般施策を活用していくことが重要。そこで、各復興局の職員に内閣府の地方創生推進事務局との併任をかけ、地方創生施策の相談の窓口機能を強化している。自治体の首長の方々からも、地方創生に復興局の力を借りたいという声が多い。復興課題の実態は10年が経った現在、自治体ごとに様々であり、地方創生推進交付金の申請案件を復興局が支援するなどのお手伝いも行っている。たとえば、亘理町が企業版ふるさと納税を活用して新しいまちづくりに取り組む亘理町の「WATARI TOWN BAY AREA CONCEPT」や、気仙沼が「おかえりモネ」で地方創生を目指すなどの取り組みがある。こうした自治体の思いが地域活性化や定住人口、交流人口の増加につながるよう、今後も支援を続けていく。

No.6 石巻市復興政策部復興政策課	
日時	2021 年 5 月 25 日（火） 16：00～17：00
場所	石巻市役所およびオンラインツール
調査の協力者	復興政策部復興政策課兼緊急経済対策推進室課長兼室長 今野 正太郎 様 復興政策部復興政策課課長補佐 千葉 宏一 様 復興政策部復興政策課政策調整グループ主査 高橋 仁志 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、住吉泰誠、萩原毅志、水貝恵大、若生豊 伏見岳人教授、仙台光仁教授 （オンライン参加）財前輝久、斉藤巳寿也、寺門瞳
調査目的	ヒアリングを通じて、長期化している石巻市の復興政策の現状および、今後の課題について調査することを目的とする。
調査先について	宮城県東部に位置。平成の大合併で成立し、県内 2 位の人口規模・3 位の面積規模(広域性)を擁する都市。震災前から、人口流出などの課題に直面していた。

【震災復興関連】

Q1 震災復興計画の想定期間が長期化した要因について、どのようなものを主な理由としてお考えでしょうか。

A1 想定期間は長期化しているものの、10 年間の総額 1 兆 2000 億円のうち、約 9 割強の事業は進捗している。石巻の被害状況からするとかなり頑張ってきたのではないかと考える。

個別事業では、下水道事業の遅れが大きかった。特に、雨水対策には力を入れている。掘削していくと岩盤が出てきたり、令和元年度の東日本台風によって下水道事業で掘削した箇所に水が入り込み溜まってしまったりといった事態が発生したためである。

また、市の事業は、県の事業を先行して実施したあとに行う必要がある。国の事業が 1-2 か月遅れると、その倍以上の遅れが市町村では発生する。また、離半島部の事業に関しては、中心部の事業よりも時間とお金がかかるので、事業者がなかなか落札まで至らない。例えば牡鹿地区だと、中心部から 1 時間ほどかかり、仙台に行くのとあまり変わらない時間がかかる。このように一部事業は遅れが見られたことから、令和 3 年度以降もハード事業部分は 1 割弱を繰り越している。

ソフト事業（心の復興など）では、5 年間伸ばされた国の制度を利用しながら引き続き被災者の支援を続けていく。東日本大震災への対応で石巻市が確立した支援も、通常施策として続けていきたいと考える。

Q2 石巻市は自治体規模が大きく、そのぶん震災被害の状況が地域によってさまざまであったと承知しております。その中で、雄勝地区では、発災後から再建に向け住民間の利害対

立が生じてしまったとうかがっております²⁸¹。各地区の再建に向けた住民間の合意形成に向け、市役所本庁ではどのような支援を行ってこられたでしょうか。

A2 雄勝に限らず、今回の事業を進めるうえで一番大変だったのは、住民の合意形成であった。各地区において、本庁と総合支所が分担して仕事をしているが、高台移転や防災集団移転については、住民説明会に必ず本庁の職員も行って話を聞きながら進めてきた。ただ、「10人来て10人がOK」という事業は震災復興では少ない。雄勝でも、元々の土地に再建したい人も居たが、市はもう一回同じ地震が来た際に、命を守ることを優先した。今の場所で何とかするのではなく、高台に逃げる時間を稼ぐことが大事。中心部であれば、防潮堤と、二線堤（にせんてい）として高盛土道路や堤防を設けて、なるべく水が来るのを遅くして逃げるようにした。二線堤ができないところについては、高台移転という基本的な方針に伴って進めたところがあった。

Q3 復興基本計画の基本理念の3つ目には、「絆と共同の共鳴社会づくり」とございますが、石巻中心部の「復興まちづくり会議」のような、住民主導かつ行政との協働を図ることでまちづくりを進めようという自治組織の体制づくりは、人口流出が課題となっている他の地域においては、どの程度行われているのでしょうか。

A3 石巻市は市内16地区において、住民主導で課題解決にあたり、そこに市がフォローする「地域自治システム」作りを現在進めている。今のところ16地区中4地区（河南、桃生、山下、北上）しかできていない。雄勝・牡鹿地区については、令和4年度の立ち上げに向けて、震災後に地域に入ってきたNPOの協力も得ながら、団体設立のためのサポート事業を進めている。

人口流出は震災で加速したという側面はあるものの、元からかなり問題となっており、止めることは難しい。市もいろいろ取り組んでいくが、自治組織の体制づくりは「地域自治システム」を進めている。

人口流出の課題について、住民の方から解決策はなかなか出てきにくいようである。新たな総合計画について、合併後に各総合支所に作られたまちづくり委員会で集まると、人口減少への問題意識や企業誘致などの意見・要望を聞く機会もある。「地域自治システム」だけで人口流出を止めることは難しいが、地域で生活できる基盤や就職先なども含め、総合的に人口流出への対処を考えていく必要があると思う。

【防災関連】

Q4 震災復興基本計画と総合計画のどちらでも、防災教育について触れられておられますが、震災前後で防災教育はどのように変化したのでしょうか。具体的な施策や、防災教育の変化に伴う住民の防災への意識の変化などがあれば、ご教示ください。

²⁸¹ 前掲「『平成の大合併』地域における災害復興過程の問題とその特質―石巻市雄勝町の事例―」、57-66頁。

A4 過去に被害のあった地区や防災訓練をやっていた地域は、すぐに避難されて多くの人命が助かったケースが多い。しかし、過去の経験則ゆえに適切な避難が行われなかったケースもあった。

1960年のチリ地震では雄勝・半島部は被災をしたが、当時のことを雄勝の方に聞くと、「雄勝湾の水が全部すっかり無くなってから津波が来た」とのことであった。それ故に、チリ津波を経験している人の中では、東日本大震災では海で水が引くのを見ていて逃げ遅れたり、チリ地震の時の津波を想定して避難した人が多く犠牲になったりした。大川小学校のある釜谷地区には、今まで津波が来たことはなかったことから、釜谷地区より奥（川の下流側）にある2地区が避難しているのに、釜谷地区はすぐに避難しなかった。それにより、500～600人の住民のうち、200人ほどが亡くなられた。

津波に関して、震災前はあまり防災意識がなかったのではという反省もある。市としては、津波の際の避難行動・避難計画を新たに策定する、避難所の場所・避難するルートを記した防災サインを至る所に設置するという施策を行っている。また、災害時要援護者台帳によって、避難をするのが難しい住民の情報を本人の了承を得て地域の民生委員や行政委員に知らせ、避難するときの配慮をお願いしている。また、地域防災連絡会を通じて、地域の学校と地域が繋がるような工夫もしている。

良くも悪くも東日本大震災を経験したことで、防災意識はかなり変わってきたと思う。近年、豪雨など色々な災害があるが、すぐ避難所に来るようになった。津波避難は、本来は車を置いて逃げないといけないが、車がないと逃げられない人も居る。今年3月20日に津波注意報が出たときは、まだ避難道路が整備中でもあり、大渋滞が起ってしまった。ただ、これは逃げるという意識が広まった結果でもあり、市も内陸への複数の避難道路の整備を進めているところである。

Q5 第2次石巻市総合計画基本構想（答申案）の基本目標1の基本施策の中で「地域防災力の向上」との記述がございます。雄勝地区のように石巻市の中でも高齢化や人口流出が進行している地域では、今後の自然災害に向け、自助・共助に向けた体制作りがどのように行われているのでしょうか。

A5 自主防災組織を作るための倉庫の設置補助などの支援を行っている。雄勝の自主防災組織の組織率は100パーセント、地域ごとにすべてある状態だ。全部の組織が色々な活動をやっているか確認はできていないが、高齢化や人口流出が進んでいる地域のほうが自主防災組織は確立されている。震災を経験し、単体ではいろいろな活動が難しいということで、隣同士の自主防災組織と一緒に活動もしている。人口減少に応じて、今までは浜ごとに構成されていた消防団の再編も進めている。まだまだ体制づくりが進んでいない半島部においては、雄勝地区をモデルとした取り組みを進めていきたいと考えている。

Q6 地震に限らず災害対応では一般的に、児童は教員の指示に従うものと考えられます。その一方で、第2次石巻市総合計画基本計画（答申案）の97頁には、学校での防災教育・防災訓練によって、児童の防災に関する「主体的に行動する態度」を育成する、という趣

旨の記述がございます。一見すると両者は両立が困難なように思われますが、貴市としてはその点についていかがお考えでしょうか。また、災害時における教職員の危機対応能力の向上について、どのような取組がございますでしょうか。

- A6 教育委員会が策定した教育振興基本計画でも、「児童生徒が確実に自分の命を守り抜くことができるよう」という記載がある。従来、避難訓練は児童が学校に居る前提で行われていたが、東日本大震災は春休み期間で学校にいなかった児童が多かった。防災に関する主体的な行動とは、一人で居た場合や家に居たという場合にも、児童が自分で考えて避難できるようにしようという趣旨である。防災教育副読本もあり、それに基づいた指導も学校で行っている。学校が海の近くにある場合など、今までのような一律の避難訓練では不適當な場合もあるので、地域に応じた訓練も行うようにしている。また、防災マニュアルの点検・見直しも進めているほか、防災推進会議を学校で設置して安全担当の教員の勉強会を行ったり、地域防災連絡会において教員と地域の方々が連絡を取り合いながら避難を行ったりしている。

【市政関連】

- Q7 第2次石巻市総合計画基本計画（答申案）121頁において、被災者の心の復興事業に関連するSDGsの項目として「ジェンダー平等を実現しよう」を挙げておられますが、具体的にどのような事業を実施されていますか。また、今後実施予定の事業がございましたらご教示ください。

- A7 現在策定中の総合計画では、国の政策が5年伸びたことを受け、ソフト面の復興に引き続き取り組むために、今まで進めてきた事業をSDGsのジェンダー平等の項目に関連づけて記述している。被災者支援は、誰かこの人と限定する訳ではなく、被災者全ての方に何らかの形で平等に支援をする必要があり、特段、これを関連付けたから何か事業をやるというものではなく、今まで進めていた事業の中身自体が関連付けられるということである。仮設住宅でのお茶会など心の復興事業を引継ぎ、心のケア事業として被災者支援部門を残し、震災後に仮設住宅に入った高齢者の手続きサポートなどの相談支援事業や、また社会福祉協議会の見守り事業などを継続していくことになる。「地域自治システム」作りも、もともと震災前からの課題であり、震災で一度中断したが、今後も取り組んでいく予定である。

- Q8 貴市が令和3年3月に発行されました「東日本大震災からの復興」の70頁には、「建設・土木関係、医療・介護関係及び水産加工関係は、求人倍率が高い一方、事務職、運搬・清掃等は求人倍率が低く、業種によるミスマッチが依然として続いている」との記述がございます。この部分について、ミスマッチを解消するための取組がございましたら、ご教示ください。

A8 ミスマッチの解消はなかなか難しい。震災下で製造業などの求人はあるものの、なかなか応募がない状況であった。一企業が説明会や相談会をやっているところに、行政が個別に紹介することは難しいので、ハローワークと連携しながら、合同で面接をする機会を提供したり、合同相談会を開催したりするなど、企業や人々が集まる機会作りで関わっている。

Q9 グループ補助金を受けつつも、売上の回復が停滞している企業が少なくないと承知しております。第2次石巻市総合計画基本計画（答申案）の64頁に「安定的な経営環境の確保のため、引き続き融資あっせん制度などによる支援のほか、産学官の連携による支援の強化、各種セミナーの実施など幅広い経営支援が必要です」とございます。その中で、特に中心市街地を活性化させるために、企業に対してどのようなサポートをなされていますか。

A9 一企業に対しての行政の支援は難しいが、中心部の商店街を対象にして、市産業部が第三期中心市街地活性化基本計画を新たに策定して事業を実施している。昨年度は高校生が提案した事業として、ロールプレイングゲームで石巻市を巡る「キズナファンタジア」というアプリを作った。漫画を活用して街なかに人を呼ぼうという取り組みも進めている。復興事業でも優良建築物等整備事業を通じて、商店街の活性化に努めている。

Q10 第2次石巻市総合計画基本計画（答申案）の70頁で、水産業の担い手事業による就業者数(単年)の拡大を図っておられる一方で、同じ資料の75および128頁において、新規就農者数(単年)の令和7年度における目標値を、現状値の4から2に減らしているのはなぜでしょうか。

A10 石巻市まち・ひと・しごと創生総合戦略における人口対策の中に、農林水産業の就労を増やしていくための年度の目標値が2になっている。4から2に減らした訳ではなく、2という目標値から令和元年度については4人就労に繋がったといった流れである。今のところは、積み上げの目標値の2を引き続き最低限は確保するように、総合計画に取り込まれている。なお、水産業については、現状値5で、目標値の10には到達していないという見方もできる。農業と水産業を比較すると、石巻は米どころではなく、オリーブなどの栽培にも取り組んでいるものの、他からの移住者の生業としては、水産業への従事者の方が多い傾向にある。

Q11 中心市街地の人通りの増加や、公共施設および文化観光施設の利用促進のためには「コンパクト+ネットワーク政策」のように、石巻市中心市街地と新市街地間のアクセスを高める政策も必要であると考えております。現状では、どのような政策を講じていらっしゃるでしょうか。

A11 復興事業の進め方として亀山紘前市長はご質問と同じ方向性の政策を提唱し、津波防災拠点として石巻中心部の市役所周辺に様々な施設を集約したり、雄勝・北上・牡鹿にもコンパクトな拠点を整備したりして、最終的にはそれらを繋いでいくことを目指していった。

現在、石巻市総合交通戦略の後期の見直し時期に入っており、国の法律の変化にあわせて、道路交通網や公共交通の見直しを行っている。また、3月末に新しく南浜にオープンした震災祈念公園と、中心部で整備した元気いちばを通るバスの路線が元々あったが、今回、そのどちらにも行けるように宮城交通と相談して、以前の2～3便から5便に増便するなど、今ある政策の中で拠点間を結んでいこうとしている。

No.7 株式会社ヤマナカ	
日時	2021 年 5 月 26 日（水） 14：15～15：00 ※14：15～14：50 は漁船上での牡蠣の品質確認及び商談に同席。 質疑応答は下船後（14：55～15：00）に行った。
場所	宮城県女川町尾浦港
調査の協力者	株式会社ヤマナカ代表取締役社長 高田 慎司 様
参加者	住吉泰誠、萩原毅志、水貝恵大 仙台光仁教授
調査目的	一般的に、生産設備を復旧したものの、売上の回復は比較的低調であるとされる水産加工業について、事業者の視点における課題を確認する。
調査先について	グループ補助金により早期に施設を復旧し、売上回復を実現。 東北・食文化輸出推進事業協同組合代表理事として海外への販路開拓を推進。

日本で主流である垂下式養殖法で生産された牡蠣は殻が薄く、貝柱が小さな牡蠣と、欧米で行われている浅瀬や干潟を利用した潮間帯養殖法（海面近くのバスケット内で養殖されたシングルシード式）によって生産された牡蠣の違いについて、生産現場で見学した。後者は殻が厚く、貝柱が太く、水揚げ収穫されてからの生存時間が長い牡蠣となり、欧米産の牡蠣が多く流通している海外市場への輸出量の増加が期待されている。

Q1 牡蠣の東南アジアへの輸出は右肩上がりなのでしょうか。

A1 ここ 5、6 年で輸出量が伸びている。農林水産省が農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略に基づく「輸出重点品目」（現在 27 品目）にこそ入っていないが、確実に日本産牡蠣は今後伸びていくと考えている。

「財務省統計 牡蠣 HS コード 0307」で牡蠣の輸出量を確認できる。

<https://www.customs.go.jp/toukei/info/>

Q2 コロナ以前から牡蠣のマーケットは堅調であったのでしょうか。

A2 日本における牡蠣生産量は下記図の通りである。

2017 年 農林水産省統計

総生産量 173,900t

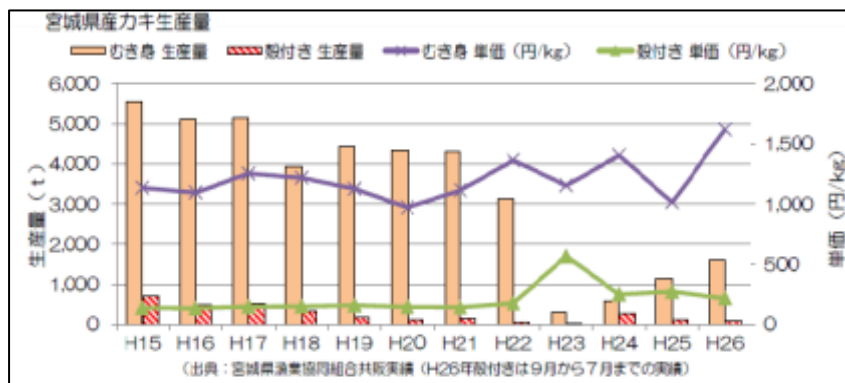
順位	1 位	2 位	3 位	4 位
都道府県名	広島県	宮城県	岡山県	兵庫県
生産量	103,454t	24,417t	13,545t	8,881t

宮城県内で行われている牡蠣の養殖から流通までの仕組みについて触れてみるが、生産者は割り当てられた海域に養殖筏を設置し、カルチ(帆立の殻を使用した採苗器)をロープに挟み込み1~2年をかけて垂下式で養殖する。国内需要期の10月に入ると原貝を収穫。共同牡蠣処理場で剥き子と言われる牡蠣剥き従事者が剥き身にした後、宮城県漁協の入札会場に運ばれ、入札者(加工業者)がセリ落とし、加工業者によってパッキングされたむき身は、翌日には「生食用のむき身牡蠣」として量販店などの店頭に出る。これが翌年3月31日までの冬期に行われている。宮城県産の生食用牡蠣が市場に流通する時期は10月1日から翌年3月31日までとなり、4月以降は、ルール上流通させる事ができなくなるため、出荷は停止し、生産者は次のシーズンに向けての準備に入る。剥き身の生産量は震災前の1/3まで減少しているが、要因として、生産者の減少に加え、剥き子の高齢化や人手不足に依るところが大きく、剥き子の人数で処理できる数量が大きく左右されるため、生産者はシーズン中に確保出来る剥き子の人数に合わせて、その年の養殖数量を決めているのが現状である。故に剥き子の人数が増えなければ、県内の牡蠣生産量が増加していかないという構図となるが、牡蠣の生産量第一位の広島県は、冬期以外にも牡蠣フライなどの加熱調理用の加工品の製造などが行われていることから、1年を通してビジネスを組み立てることができるため、早い段階から外国人実習制度を取り入れ、対応してきており、生産量も10万トンを下回ることなく安定した生産を続けている。

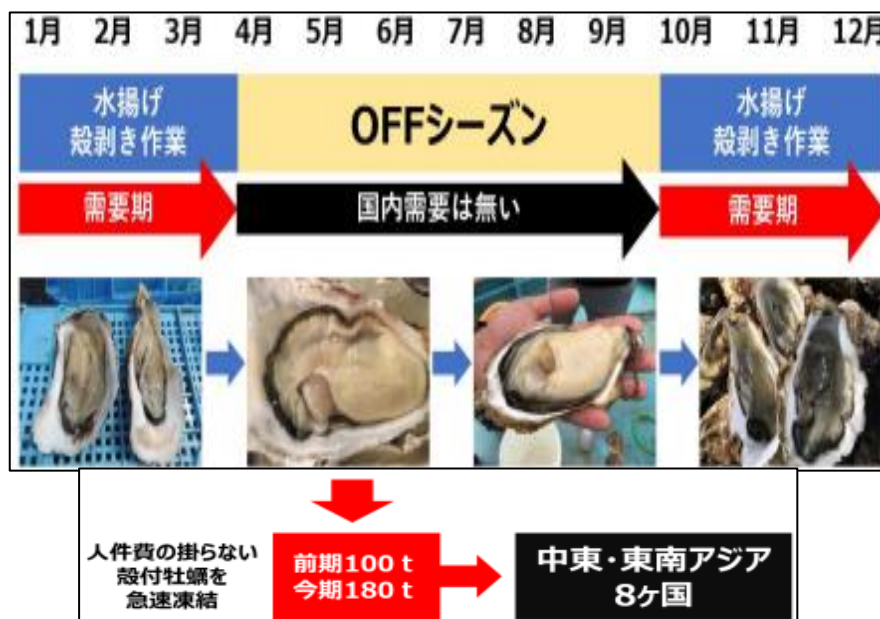


宮城県の牡蠣生産量(原貝)は、震災以降、広島県の10万tに大きく溝を開けられてはいるが、用途別の生食用牡蠣の生産量においては全国第1位をキープしている。しかし2011年3月11日東日本大震災後の宮城県内の養殖水産物の生産量は、平成24年以降徐々に回復は見せつつも、未だ震災前の水準に戻っていない。最大の要因は生産者が激減した事。宮城県農林水産部の調べでは2010年、養殖水産物7品目で4,205あった経営体が、2015年には2,521経営体まで減少。(2015年以降も、高齢化などの問題で減少が進んでいると推測される)牡蠣養殖業は更に深刻で、2010年に県内に1,141あった牡蠣生産者(経営体)数は2015年の統計で464経営体まで激減し、剥き身生産量も2003年のピーク時の1/3まで落ち込んでいる。そのためむき身価格は高止まりとなっている。震災前の取引では量販店の末端小売価格を相場に反映させ、適正価格を維持する為のバランスがとられ、価格を安定させる為に生産量の調整が行われ、一次産業側と二次産業側(生産側と加工側)が支え合いの構図が成り立っていたが、現在は生産量が減少した事による価格の高騰に加工業者側がついて行けず、倒産に追い込まれた事業者や入札権を手放す事業者も相次いでおり、未だ回復の兆しを見せていないのが現状である。

下記図参照

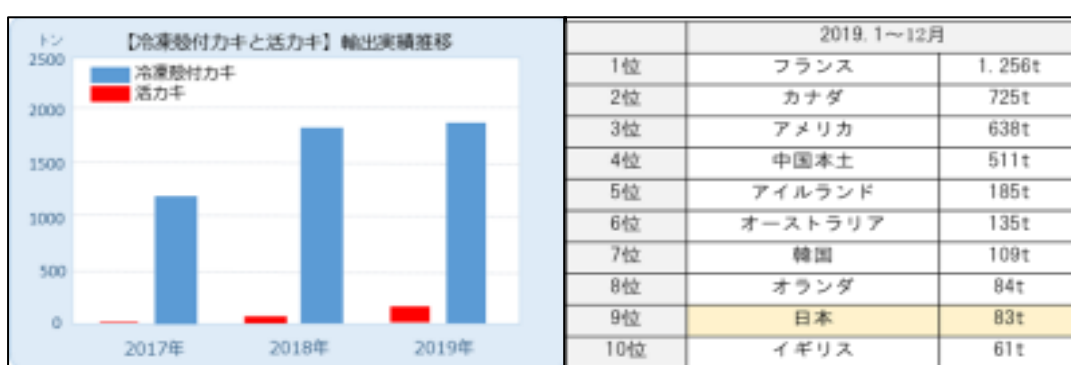


世界には牡蠣の食文化が2系統あり、1つは欧米を中心とした生で食べ、殻付きで流通する文化で、フランスやアメリカに多く、その文化圏では一口で食べることができる小ぶりで形の綺麗な牡蠣が好まれる。2つ目は加熱調理用で料理の具材として剥き身が流通する文化で、日本・韓国・中国沿岸部などの東アジアがそれに当たり、より大きくクリーミーなものが好まれる。なお、新興国が多い東南アジアでは、一部、フランスやアメリカ、オーストラリアなどから活牡蠣が空輸され、ハイエンドなレストランなどで供給されているほか、地元産の牡蠣が剥き身や殻付きなどで流通しており、両方の食文化が存在していることから、2016年以降、同マーケットへの供給を開始した。供給している牡蠣は宮城県産で1年を通じ、クオリティーが上がる4月から6月までに収穫された牡蠣だけを使用し、低温凍結した冷凍殻付牡蠣で、日本産というアドバンテージと和食文化ブームなどの追い風もあり、現在はコンテナ単位で輸出されるようになった。現在はシンガポール・香港・台湾・タイ・ベトナム・ミャンマー・マレーシア・UAEなど8ヶ国向けに年間200トン近い冷凍殻付牡蠣が輸出されており、日本全体でも2016年以降、日本産殻付牡蠣の輸出量が増加傾向にある。



近年日本では世界の食市場の獲得を目指し、農林水産物・食品の輸出が積極的に推進されている。その中で2015年以降、日本産牡蠣の輸出量が増加傾向にある。仕向け国は中国・東南アジア・中東など、二枚貝の輸出規制がある米国やEU以外の国を中心に展開されており、主に冷凍殻付牡蠣の輸出量が増加している。一方で、日本から香港やシンガポール等に活牡蠣として生きた状態で輸出されているものもあるが、牡蠣の総輸出量を比較すると、2017年4.8%、2018年5.0%、2019年7.8%（財務省貿易統計）と低水準となっている。また日本からの農水産物・食品輸出実績が15年連続1位の香港市場に輸入されている活牡蠣の国別輸入量でも、フランスや米国などに大きく溝を開けられている。（下記図参照）

香港へ輸入されている活牡蠣の国別順位



出典：財務省貿易統計

出典：香港政府統計局

活牡蠣の輸出国としての地位を形成しているフランスや米国と日本を比較した時に、養殖方法に大きな違いがある。日本では、水深のある海域で行う垂下式養殖法が主流であり、広島や宮城など日本の各産地で導入されている。この方法は剥き身の原料となる牡蠣を効率良く生産することを目的とした養殖技術であるのに対し、活牡蠣の流通が主流の欧米では浅瀬や干潟を利用した潮間帯養殖が行われている。潮間帯養殖とは干潮時、牡蠣を空气中に露出させ、抑制しながら飼育する方法で、この養殖法で飼育された牡蠣は生命力が強くなり、水揚げされてからの生存時間が極めて長く、日持ちする牡蠣となる。（下記図参照）食文化の異なる海外市場のホテルやオイスターバーなどの飲食店やフィッシュマーケットでは、牡蠣は生きたまま供給されることが一般的であることから、水揚げ収穫されてからの生存時間が長いことが要件とされているため、垂下式養殖で生産された牡蠣は水揚げされてからの生存時間が短いため（2～3日）、敬遠される傾向にある。そこで、私達はマーケット・インの考え方から、潮間帯養殖法を用いた牡蠣を生産し、活牡蠣需要の高い香港・シンガポール・ロシアを対象国として、牡蠣の輸出量を増加させる取組みを行っている。

Q3 牡蠣の産地間競争はどのような状況でしょうか。

A3 広島と東北とでは得意先が異なり、それぞれが強力なマーケットを有している。事業者としては、なるべく両者が衝突しないように配慮し、価格競争を避けながら、供給を行っている。

Q4 牡蠣に関して、産地ごとの違いを売り出せているのでしょうか。輸出先ではあくまで「ジャパンブランド」として認識されているのでしょうか。

A4 確かに「ジャパンブランド」として認識されているが、広島、宮城は一大産地であり、それぞれに特徴がある。牡蠣は育つ環境で形や味が変わるが、現地流通側は産地ごとの味の違いよりも、むしろ形状とサイズの違いを重視する傾向にある。また海外マーケット側で宮城県産は日本国内において生食用のブランド牡蠣としてアドバンテージがある。

Q5 牡蠣はより大きい形状のものが消費者に好まれるのでしょうか。

A5 結論からは 80g～150g までのものが好まれる。これは現地の問屋が売りやすいサイズであり、1kg 当たり 5 個(200g の大きな牡蠣)よりも 10 個(100g)の方が好まれる。東南アジアでも牡蠣は生産されているが、海水温が 28～30℃の環境下で牡蠣は 1 年以上育てることが出来ず、1 年未満の小振りなものが流通しているため、消費者は大きなサイズの牡蠣に高い関心を示すものの、1 個当たりの単価が高くなってしまうことから、ニーズはあっても問屋などの流通側が拒む傾向が強いことから、輸出向け冷凍殻付牡蠣は 150g 以下が基準となる。(広島県も共通認識)

Q6 牡蠣の形状や品質は海外輸出における冷凍輸送時のネックとなっていますでしょうか。

A6 細胞を壊さないように、マイナス 50 度での急速凍結や、磁場を形成しながら凍結させる手法など、日本の凍結技術は世界的にも進んでおり、解凍後の品質などでは特に問題は起きていない。繰り返しになるが、日本の垂下式で養殖され収穫された牡蠣は全ての個体を使用できる訳でなく、形状が細いものや育つ過程で牡蠣どうしが固着してしまったものを分離させるときにできる、割れや穴が開いたものは使用できないことから、歩留まりを上げていくために、飼育過程において種牡蠣の段階からの工夫が必要になる。また身入りにについては、冬期のものを避け、5 月から 7 月まで牡蠣を使用していることで、ネックにはなっていない。

Q7 形や大きさは育て方によって調整しているのでしょうか。

A7 垂下式養殖法はむき身の原料として効率よく生産するために開発された養殖技術であるため、殻付牡蠣として流通させる場合は、選別工程を入れ、調整している。サイズについては、従来 2 年間飼育したものが主流となってきたが、1 年で収穫しサイズ調整を行う生産者が増えてきた。また冷凍殻付牡蠣のマーケットと生きた牡蠣(活牡蠣)のマーケットは別で、垂下式養殖された牡蠣は冷凍加工され、主に東南アジアのローカルマーケットに供給されているが、活牡蠣については、香港やシンガポール、ロシアなど、もともとフランスやアメリカ産の活牡蠣が空輸されている地域に供給される。また垂下式で養殖された牡蠣は収穫されてからの生存時間が短いため、敬遠される傾向にある。

垂下式養殖法で生産された牡蠣	干潟を利用した潮間帯養殖で生産された牡蠣
	
	
殻が薄く、貝柱が薄く貝柱が小さい牡蠣になる。むき身が主流の日本国内での流通に適している。	潮間帯で抑制し、鍛えながら養殖されるため、殻が厚く貝柱が太く逞しい牡蠣に成長する。生存時間の長い牡蠣として海外市場では主流。

Q8 日本向けのマーケットと海外向けのマーケットは使い分けていかなければならないのでしょうか。

A8 両者は使い分けていかなければならない。冷凍牡蠣は中国、東南アジアに通用するが、アメリカやヨーロッパには通用しない。欧米では、生きている牡蠣しか受け入れられていないからである。そこで、欧米に通用する牡蠣づくりを行うため、農林水産省等の支援で試験的に取り組んでいるところである（令和2・3年度 GFP グローバル産地づくり推進事業）

【追加質問】

Q1 北海道支社工場の建設はグループ補助金を、石巻市幸町の新工場の建設は石巻市水産加工業再生支援事業により補助を受けられたと思われませんが、それらの行政の支援制度の役割について現時点でどのように振り返られますか。

A1 北海道工場は国の補助事業は一切受けておらず、2013年に自費で開設した。石巻市幸町工場は第2回石巻市水産加工業再生支援事業に採択され、2017年から稼働しているが、グループ補助金の基本的な考え方である「震災以前の状態に戻す」に対し、大枠で、設備投資を促し水産加工業の発展に寄与するという先進的な考え方がベースにあった。しかし、1カ月間で、工場の設計から増設新設する設備を考え、定量的な事業計画を策定することは非常に困難であり、また養殖水産物を原資として事業の構築をしている我々にとって、2017年から現在まで続いている、宮城岩手県海域の帆立貝の麻痺性貝毒長期化や、原因不明の斃死の問題などの外部要因による生産量の減少などは、読み切ることが出来なかった。そのため、当初の事業計画通りには進んでおらず、補助事業の性質上仕方のないことであることは、認識しながらも、1カ月間での計画策定には無理があるように感じている。

Q2 東北・食文化輸出推進事業協同組合の代表理事として、東北地方の製品の魅力や独自性につきどのようにお考えでしょうか。また、海外の方からは、東北の製品についてどのような印象を受けられているでしょうか。

A2 海外で商談をすると、東北の食材の知名度は、率直に言って北海道や九州などと比べると低いことを実感するが、これは他のエリアが行ってきた海外でのプロモーションの成果の差とも言える。組合の活動を通じて、多くの海外バイヤーに東北の食材のファンになってもらうことが出来ているが、その経験から得られたのが TOHOKU ブランドの考え方になる。

春は「桜」、夏は「山の緑」秋は「紅葉」冬には「雪」といった、四季折々の東北の自然と密接に結びついた豊かな「東北の食文化」をブランド化し、そのコンセプトを発信していくことが、東北の優れた食品を世界へ売り込むための強力なメッセージになると考えている。またオリパライヤーの2020年にむけて、世界で一番手に取られている旅行ガイドブック「ロンリープラネット」で2019年、世界で今訪問したいエリアに第3位にランクインした東北。また36カ国語で発行され180ヶ国以上で850万人が定期購読しているナショナルジオグラフィックにも東北の魅力が掲載されるなど、震災から10年、復興した東北の様子が、世界中の人々の関心事項になっていることを感じている。

Q3 東北・食文化輸出推進事業協同組合とされましては、東北の食文化に関心のある海外の方に向け、実際に四季や自然を体験していただくような観光業との連携についてどのようにお考えでしょうか。

A3 現在の組合員数は宮城・岩手・山形・青森・福島・新潟で33社。その中でインバウンド系の事業者が1社参画している。農業や漁業・酒造などの一次産業は観光資源として有力で、ツーリズムとの相性は非常に良いと感じており、現在も積極的に準備を進めている。体験型のツアーは、コロナ収束後に東北のキラコンテンツになり得ると確信している。

Q4 中小企業庁のJAPANブランド育成支援事業について、ブランド確立支援は最長3年であり、2年目は1年目と補助率は変わりませんが、貴社が1年で受給を終えられているということは、1年目で補助上限額1200万円の補助を受けられたということでしょうか。あるいは、1年でブランド確立が完了したということでしょうか。また、この支援事業を利用された背景についてご教示いただけますと幸いです。

A4 「MIYAGI OYSTER プロジェクト」と題した東南アジアでの宮城県産牡蠣のブランド構築事業で支援をいただき、2017年度は計画策定支援で300万円、2018年度は500万円の支援を2年間受けました。2年目には5ヶ国でのブランド化に成功していることから、3年目は申請しなかった。この事業にエントリーした背景は2015年から宮城県産牡蠣を海外に輸出する計画のもと、既に現地でのプロモーションは行っており、軌道に乗り始めた2017年に本事業を活用した。

Q5 経済産業省の地域未来牽引企業に対する支援には税制上の優遇制度や補助金、研修等様々なメニューがありますが、貴社においてはどのような支援を利用されておられるでしょうか。

A5 現在調整段階である。

No.8 朝日新聞社 石橋英昭様	
日時	2021 年 6 月 8 日(火) 13:30~15:00
場所	東北大学片平キャンパスエクステンション教育研究棟 201B
調査の協力者	朝日新聞社編集委員 石橋 英昭 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、財前輝久、斉藤巳寿也、住吉泰誠、萩原毅志 水貝恵大、若生豊、寺門瞳 伏見岳人教授、仙台光仁教授
調査目的	震災復興を政策現場の「上流」から「下流」までみてきた経験から「復興」について伺う。特に、長く取材してきた名取市の復興過程、現状について伺う。
調査先について	北九州市出身、1986 年朝日新聞入社後、東京社会部、大阪社会部、論説委員を経て、2013 年 9 月から仙台駐在。14 年 4 月から震災担当の編集委員。11 年の東日本大震災当時は東京本社論説委員として、震災関連の社説を執筆した。

【講演「『まちの復興』と『ひとの復興』」の内容】

・「復興」は多義的な言葉。復興の達成とは何か。その答えを探して取材を続けている。

・閑上地区は、最大 9m の津波に襲われる。最大 5m のかさ上げ。最近はだんだん暮らしの匂いを感じる。新しいまちが人のまちに変化している。震災前は 5,700 人程度だったが、津波によって 700 人が犠牲になった。行政による住宅再建計画では、2,100 人を想定している。つまり、震災当時の 4 割に縮んだことになる。閑上以外で再建した人は 2,900 人（推計）で、市内の内陸の新興住宅団地（杜せきのした、愛の杜、愛島台、みどり台）や仙台市に移り込んだ。

・大震災によって住宅等を再建した人の数は 117,600 世帯（推計）である。そのうち、行政による公的な住宅整備（防集移転、土地区画整理、災害公営住宅）が 47,600 戸分。つまり、残りの 70,000 世帯は民間賃貸住宅を借りたり、自分で宅地を探し再建したりと単独再建を行っている。

・行政による公的な住宅・宅地整備が巨額な公費（主に復興交付金）を費やして行われた一方で、個人への給付（被災者生活再建支援金：3700 億、義援金：3800 億、地震保険：1 兆 2900 億）についてもかなりの規模のお金があった。

・行政による公的な住宅・宅地整備を「まちの復興」と捉えると、「まちの復興」に巨額の予算が投じられた一方で、単独再建を採用した人あるいは単独再建を取らざる得ない人が半数以上いた。「まちの復興」と「ひとの復興」のズレが生じた。その背景としては、時間的コスト、まちづくり合意形成の難しさがある。「まちの復興」の時間の流れと被災者個人の時間の流れは必ずしも同じ時間が流れているとは言えない。

・震災後ふるさとを離れ、仙台などに移住した人たちの同郷の集まりとして「同郷サロン」が

ある。彼らは、被災地から出た「人口流出」として片付けられてしまう。しかし、彼らのような単独再建を選んだ人は多く存在する。（「ふくしま仙台サロン」、「鳴瀬サロン」など）

・復興から取り残されがちな人の事情を個別に聞き取り、オーダーメイドの支援（医療、福祉、就労支援など）を行う災害ケースマネジメントという活動がある。石巻市では、仙台弁護士会と民間支援団体「チーム王冠」が連携して災害ケースマネジメントの手法を利用しアウトリーチしている。「まちの復興」と「ひとの復興」からこぼれ落ちる人々を復興のラインに乗せる。

・被災三県で10年間で38万人が減少し、「沿岸部から人口流出が止まらない」とされるが、地域単位、時間軸、要因をもっと詳しく見ていく必要がある。

・甚大な被害を受けた沿岸部では、人口が激減した地区（女川町、南三陸町、雄勝、閑上）が多い一方、人口が増えた地区（名取市内陸、石巻市蛇田、仙台市長町）もある。多層的な集中が起きている。仙台や名取の売れ残った宅地などを考えると、受け止める場所があった。震災前から岩手県では自然減が進んでいたが、社会減は震災後に復興事業によって一時的に緩やかに。しかし近年に復興事業が終わったと同時に再加速している。この先、人口減の再加速が進んでいくなか復興が残した財産がどう影響するのか、注目していく必要がある。

【震災復興関係】

Q1 名取市は大震災から9年過ぎた2020年3月30日に「復興達成宣言」を発表しました²⁸²。被災者支援などのソフト面は引き続き取り組んでいくとの記述もごさいますが、閑上地区の被災者を取材してきた石橋様は、市の「復興達成宣言」についてどのように感じられましたでしょうか。

A1 この宣言には山田司郎市長の政治的な背景があると受け止めている。山田市長が就任した2016年には、閑上地区で度重なる復興計画の変更によりハード面の整備が遅れていた。山田市長は就任当初から復興事業を洗い出し、スケジュールを精査した上で2020年の春に「復興達成宣言」をするとゴールと定めて事業を管理してきた。そのスケジュール・工程表が被災者との約束になり、また閑上地区の現状に苦慮していた復興庁や県との約束となっていた。その工程表を終え、山田市長一期目の目標達成という意味で、必然性のあった宣言と考える。

もうひとつは、2020年7月の2期目をかけた市長選に備えたと考える。震災後、名取市は予算面・マンパワー面からも復興施策に重点を置かざる得ないような状況が続いていた。しかし、沿岸部の人口規模は市全体の1割前後であり、約9割を占める内陸部の有権者からは内陸部の行政課題についても手を付けてほしいと要望が多く寄せられていた。行政の重心を平時の課題へ移すことをアピールしないといけない面もあったと考える。どこ

²⁸² 前掲「名取市復興達成宣言について」

の被災地も組織編制の問題において、応援職員にいつまで頼るのかなど、有事の体制から平時の体制へ切り替えていく時期を迎えており、それを「達成宣言」という形で表すか否かの違いと捉えている。

Q2 「まちの復興」と「ひとの復興」のバランスや支援策をどのように調整するかが、今後の巨大災害からの復興を考えるうえでも大きな課題になる²⁸³とのご意見を述べられておりましたが、このような課題の解決にはどのようなことが大事だとお考えでしょうか。

A2 「まちの復興」と「ひとの復興」のズレが生じてしまいがちだが、そのズレの最小化を目指し、バランスをどこに置くのが適切かを考えていくことが必要である。ただ、バランス、納得、折り合える点という中で、どれが適切な言葉か、なかなか見つからない。首長は計画通りの進捗を重視する一方で、人々はそれぞれの選択を重視する傾向にある。

Q3 閉上地区をはじめとした多くの被災自治体で、復興の進め方に関して住民間あるいは行政と住民との間に分断が発生しました。こうした事態の教訓として「事前復興」が提唱されていますが、事前復興計画を策定するにあたり具体的にどのような内容を盛り込むべきだとお考えでしょうか。

A3 東日本大震災の教訓を踏まえて事前に災害時に備えておこうと広い意味で「事前復興」と使っている。「事前復興」は、主にまちづくり計画の文脈で取り上げられているが、来るべき災害に備えておくすべてのことが「事前復興」と言える。例えば、災害公営住宅に適する公有地を事前にリストアップしておくことや、東日本大震災で所有者不明の土地の買収に多くの労力を要したことから法改正が行われたこと²⁸⁴が、制度的な手当てとしての「事前復興」と言える。今後の大災害では、財政上の負担も大きい「公助」（被災者生活再建支援金）だけでなく、「自助」で立ち直ることが出来るように政府が地震保険の加入率向上のために働きかけることも「事前復興」であり、また国民が地震保険に加入することも個人の事前復興である。災害ケースマネジメントを予め地域防災計画に盛り込み、取り残されない人が生じないような手立てを考えることも「事前復興」であろう。

Q4 人口減少等の傾向を前提とした事前復興計画については、平時のまちづくりに時間を要することから、その策定が困難でないか、という批判もあり得るように思われます。人の復興と地域の復興を両立させるためのアイデアとして、なぜ事前復興に着目されているのでしょうか。また、上記の批判につきましてはどのようにお考えですか。

²⁸³ 石橋英昭（2021）「止まった時間、流れる時間被災したまちの取材を続けて」『月刊 Journalism』No.369、朝日新聞ジャーナリスト学校、42 頁。

²⁸⁴ 法務省 HP「所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し（民法・不動産登記法等一部改正法・相続土地国庫帰属法）」

http://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00343.html 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

A4 「まちの復興」と「ひとの復興」のズレを解消するためには平時から行政と住民との間で対話ができるチャンネルや慣習を創り出して、そうした取り組みが災害時に生きるという意識付けを行い、「事前復興プログラム」と位置付けるだけでも変わってくる。実際に災害時に活躍する住民リーダーとなる人は平時の議論の中で種がまかれている。

Q5 復興政策の失敗が、仙台圏と沿岸部との不均衡・格差を生み出した²⁸⁵のであるとすれば、国、県、市町村それぞれのどのような政策に問題点があったとお考えでしょうか。

A5 記事中の「復興政策の失敗では？」という問いは答えを引き出すための反語的な質問で、自分は復興政策は失敗という認識を持たないようにしている。失敗と断ずるよりも、次にどう繋げていくか、そういった方向で進めてきた。確かに仙台圏と沿岸部の格差がいびつであるが、それは経済メカニズムが働き、震災前から進んでいたトレンドが大災害によって加速されたからである。つまり「大災害は社会トレンドを加速させる」という1つの定理が働いた結果だと考える。今回は巨額の復興予算が費やされたが、仮に少額な復興予算であった場合、格差はもっと拡大していたとも考えられ、復興事業全体として間違っていたか判断することは難しい。震災前から東北地方で起きていた大きな構造的変化があり、そこに震災が発生して色々な問題が顕在化した。その顕在化した問題に対し、復興政策は一定の効果を果たしたものの、十分ではなかったもの、ちぐはぐだったものが存在し、一概には評価できない。どの復興政策が失敗かどうかより、これほどの大災害が来て、社会トレンドが加速することを行政で想定されてなかったことが大きな反省と言える。

Q6 行政に対しても取材を重ねてきた経験から、行政と住民の分断や合意形成が難航して計画が前に進まない等のお話も聞いてきたと思われます。しかし、そういったお話を伺ってきて、なお復興政策を失敗と断ずることが出来ないと考えておられる点について詳しくお教えてください。

A6 大震災クラスの復興ではやむを得ない部分もあり、またミクロでみると属人的であったとも考えられる。名取市で対立によって復興事業が遅れたのは前市長の姿勢によるところも大きかったと言われることがあるが、それだけの責めに帰するわけにもいかない。例えば、住民リーダーの個性や優れたコンサルタントの存否などで結果が変わってくるし、また復興が上手くいったと言われている地域も「上手くいったと語られている」という面もある。復興は複雑な方程式でいろいろな変数があり、誰もが最初から解らずに進んできた部分が多い。確かに復興のプロセスにおいては、行政と住民の分断や住民間の対立なども発生し、各地で歪みは生じてしまったが、10年間という月日を踏まえると結果的にそれなりに復興しているという言い方もできるのではないだろうか。

²⁸⁵ 「『仙台へ集積 突出した10年』エコノミスト田口さん」（『朝日新聞』2021年5月19日付）

Q7 人口減少時代の「地域社会モデル」について、「復興の財産」としてネットワークが整備されたことで、人と人の繋がりを活かすことをご提案されております²⁸⁶。これは名取市が仙台市とのネットワークを生かし、被災自治体の中でも人口が増加していることから裏付けられます。一方で、コロナ禍で首都圏とのネットワークに依存していた仙台が打撃をこうむったとの指摘も記事でされています²⁸⁷。これはネットワークの脆弱性を表すとともに、ネットワークの存在は、従来のような、大都市を頂点とする地域社会の階層構造を強化するようにも考えられます。

石橋様は、取材で地域社会を見てこられたご経験から、これからの社会のネットワークのあり方について、どのようなお考えをお持ちでしょうか。

A7 主にネットワークというと、交通インフラ等の社会資本を指すと思うが、私はよりミクロなソーシャルキャピタル（社会関係資本）のような人と人とのつながりにも注目すべきと考える。もちろん、復興事業で整備された社会資本を今後どう活用していくかという視点は大切だが、目には見えにくい、予算額には表れない人々がこの10年被災地に関わってきた。例えば、応援消費という形で多くの人が被災地に訪れ、あるいは首都圏から被災地に移り住み起業した人や、自治体間の応援体制が定着した。また今回は被災者支援という形で予算（被災者支援総合交付金など）が付き、支援員、見守り隊が多くの被災地で活躍した。今後高齢化や人口減少により孤立等が進んでいくなかでノウハウや人材が蓄積されたことは大きく、平時に戻っていく被災地の地域社会づくりに生きてくる。

また、大災害は人々とまちを切り離しあるいはコミュニティを崩壊させ、多くの人々が移住せざるを得なかったなか、ふるさとから離れてもふるさとと繋がり続ける、あるいは縁もゆかりもなかったが支援をきっかけに繋がり始めるような緩やかな繋がりが多く見られた。福島の二重住民票というアイディアやふるさと納税もその形の一種。震災を通してまちと人のつながり方が変化していることを気付かされた。

Q8 事前復興のなかで「平時から行政と住民の協働まちづくりの体制を作り平時と有事の接続を図る」という意見、特に住民側の意見を集約する上で住民リーダーの存在が重要となってくるという点について大いに共感します。しかし、平時に任された住民リーダーが果たして住民同士の利害関係がより激しくなる有事において機能するのか疑問です。その点について石橋様のご意見をお聞かせください。

A8 平時のリーダーが有事にも意見を集約できて、機能するとは限らない。平時から有事のことを念頭に置いた自治組織作りが重要で、実際に多くの自治体が防災組織作りを進めている。また住民リーダーが1人で進めていくのではなく、住民全体で進めていき、その時その時で皆がリーダーシップを取れるような文化を作ることが大切であろう。

²⁸⁶ 「縮む沿岸部、ひとり勝ちの仙台圏 浮かぶ被災地の不均衡」（『朝日新聞』2021年3月11日付）

²⁸⁷ 前掲「所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し（民法・不動産登記法等一部改正法・相続土地国庫帰属法）」

Q9 事前資料の中で震災報道のあり方の記述²⁸⁸があり、その記事を読むだけで様々な葛藤があったことが伝わってきました。石橋様個人あるいは朝日新聞社の組織人としての思いをどう組み込むか、刺激的な記事を書けば多くの人々の注目を集める一方でより対立の溝を広げてしまうことなど様々な葛藤があったと思われます。石橋様は記事を作る際にどういうことを考えていたのでしょうか。お差支えない範囲でお教えてください。

A9 「復興」という複雑な方程式の中では様々なアクターが関わるため、なるべく多様な人の話を聞くことに尽きると考えている。私は国の復興構想会議²⁸⁹のような政策現場の「上流」から基礎自治体やNPO、被災者といった「下流」まで見るよう努めてきた。これまで中央官僚や政治家をはじめ、被災県庁、被災自治体（名取市、岩沼市）、行政と被災者を繋ぐNPOやそれぞれの専門家、学者、災害公営住宅の高齢者にも話を伺ってきた。さまざまな方々に話を聞くとひとつの事象についても立場によって見え方が異なっており、それを集めたものは複雑な方程式となる。例えば防潮堤の批判論については、原点ではあれだけの人的被害を出した中でいかに安全を確保するかという視点から考えられ、震災直後は安全志向で建設に至ったが、時間が経過すると生業はどうなんだ、景観はどうなんだといろんな要素がからみ合っただけで論が形成されている。メディアは声が大きい人を取り上げがちだが、声を出さない人にも耳を傾けることが大切である。

²⁸⁸ 前掲「止まった時間、流れる時間被災したまちの取材を続けて」、41頁。

²⁸⁹ 石橋英昭 他「連載 てんでんこ 復興構想会議①~⑮」（『朝日新聞』2016年5月9日付～5月27日付）

No.9 農林水産省東北農政局企画調整室	
日時	2021 年 6 月 8 日（火）16：30～17：50
場所	東北農政局
調査の協力者	東北農政局企画調整室長 高田 文子 様 東北農政局企画調整室（復興対策本部事務局）調整官 里見 善弘 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、財前輝久、斉藤巳寿也、住吉泰誠、萩原毅志、水貝恵大、若生豊、寺門瞳 伏見岳人教授、仙台光仁教授
調査目的	震災復興 10 年における農業復興の経過と今後の課題等を伺う。
調査先について	岩手・宮城における復興事業を震災復興 10 年においてほぼ完了させ、第 2 期復興・創生期間においては、福島における営農再開に注力される予定。

【当日配布資料】

資料 1．農林水産省（2021）「東日本大震災からの農林水産業の復興支援のための取組」

https://www.maff.go.jp/j/kanbo/joho/saigai/attach/pdf/torikumi_0303.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

資料 2．農林水産省東北農政局（2021）「農業・農村の復興・再生に向けた取組と動き」

https://www.maff.go.jp/tohoku/osirase/higai_taisaku/hukkou/torikumi.html

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

資料 3．農林水産省東北農政局（2021）「みやぎの地域農業復興事例 20」

<https://www.maff.go.jp/tohoku/tiiki/miyagi/photo/attach/pdf/210512-25.pdf>

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

【高田企画調整室長によるご講演の内容】

・第 2 期復興・創生期間においては、インフラの復旧からなりわいの再生へ課題が移っている。

・東日本大震災による農林水産関係の被害は大きく、原子力災害による被害を除いても被害額は 1 兆 1789 億円であった。これは、都市部の被害が大きかった阪神・淡路大震災の約 26 倍、新潟県中越沖地震の約 18 倍の被害額である（資料 1、2 頁）。

・原子力災害地域と重なっている津波被災地域以外（主に、岩手・宮城の津波被災地域）における農林水産業の復旧は、震災復興 10 年においてほとんど完了している（資料 1、3 頁）。すでに水路・ほ場整備が整い、営農ができる状態となっている。

・これに対し、福島においては、帰還困難区域における営農再開が進んでいない。避難先から戻っていない方に、いかに地域に戻っていただくかが課題である。また、新たな農業生産法人を呼び込んでくることも非常に重要である。東北農政局においては、福島における営農再開に注力しているところ。

・農地・農業用施設の、国の直轄災害復旧事業はほぼ完了している。仙台東地区における直轄災害復旧事業は、令和２年度３月までに完了した。直轄災害復旧事業として残っているのは、福島県の南相馬と請戸川である（資料１、５頁）。

・農地の復旧については、震災を契機に大区画化を推進した（資料１、６頁）。仙台東地区がその一例である。

・宮城県亘理町・山元町における「仙台いちご」は、津波にのまれ壊滅的な状態だったが、比較的早期に復旧し、平成２５年１１月には本格的な出荷が再開された（資料１、８頁）。なお、両町は震災以前からいちごの生産に取り組んでいた地域であった。

・宮城県石巻市の「次世代施設園芸」については、北上川下流域（震災遺構である旧大川小学校の対岸）に拠点が整備され、全国モデルとなっている（資料１、９頁）。株式会社デ・リーフデ北上を訪問したところ、若い従業員の方が多かった。トマト、パプリカの周年生産を行っており、外国産の多いパプリカ市場に宮城県産パプリカの参入を図っている。

・漁港や水産加工施設の整備も相当に進んでいる（資料１、１０頁）。

・未だに相当な地域が帰還困難区域となっている（資料１、１５頁）。山林の多い地域において除染作業は進みにくい。

・原子力被災１２市町村は、広野町、田村市、檜葉町、葛尾村、川内村、南相馬市、川俣町、飯舘村、浪江町、富岡町、大熊町、双葉町である。これらの市町村は、一時的にでも避難指示のあった沿岸部市町村である（資料１、２３頁）。

・避難指示解除の時期が早い市町村においては、営農再開の割合が高い。他方、帰還困難区域が存在する浪江町、富岡町、大熊町、双葉町においては特に営農再開の割合が低い（資料１、２３頁）。避難先の土地での生活が長くなることで、営農再開は年を追うごとに難しくなっている。元々の住民がなかなか戻ってこないため、外部の農業生産法人や若い担い手を呼び込む必要がある。

・営農再開に向け、原子力被災１２市町村に東北農政局からの職員を１名ずつ派遣し、市町村担当チームをつくとともに、技術職員５名等からなるサポートチーム（１４名）を設置して支援を実施している。いわき市と富岡町に置かれていたサポートチームを、令和３年度から富岡町に集約し、支援体制を整えた（資料１、３２、３３頁）。

・福島県における優良事例として南相馬市の株式会社紅梅夢ファームの事例を挙げることができる。生産したコメをアイリスグループがパックご飯に加工し、販売している。セブンイレブンでも米が販売されている。ロボットトラクタの導入など、農林水産省の「スマート農業技術

の開発・実証プロジェクト」にも参加している（資料 1、77 頁）。

・また、檜葉町では震災以前コメの生産が盛んであったが、より高収益なサツマイモ栽培に取り組み始めている。白ハト食品工業株式会社においては生産したサツマイモを大学いも、ポテトアップルパイ等に加工して販売している（資料 1、80 頁）。なお、日本のサツマイモはアジアで人気であり、焼き芋の機械とともにサツマイモの輸出が行われている。

・さらに、大熊町ではイチゴの施設栽培を行っている。これからこうした優良事例を増やしていくため、支援に注力していく（資料 1、81 頁）。

【質疑応答】

Q1 亘理町や山元町では、「仙台いちご」の復活の支援、石巻市では「次世代施設園芸」の拠点整備、仙台東地区ではほ場整備（大規模化）を行うなど、地域ごとに特色のある農業の復興支援がなされています。各地域でこれらの支援を実施された背景や、新たな担い手の確保や人口流入に生かすための今後の施策等につき、ご教示ください。

A1 人口増加までを期してはいないが、「資料 3」で取り上げた農業法人等（仙台イーストカンントリーや山元いちご農園）が地域の担い手として自立し、新規雇用を通じて、世代交代することに期待している（資料 3、9,10、27,28 頁）。

震災当時は、津波による農業機械の流失や、地域の担い手が不足していたことから、集落営農組織を法人化した。当初はほ場の大規模化・機械化に適した水稻の生産に取り組んでいたものを、より高収益な作物に転換することで収入を増やし、経営を持続している。コメは過剰供給気味であり、米価が下がれば収入が増えないからである。野菜・果物の施設園芸は、水稻よりも機械化が進んでおらず、生産により多くの労働力を必要とする。復興交付金を活用して施設をつくり、労働を集約することで、高収益作物の生産に取り組んでいる。

今後は、需要の低下する国内の市場だけでなく、海外の市場を見据える必要がある。高品質な日本のイチゴやリンゴは輸出の目玉商品であり、輸出を促進していく。なお、水産庁の管轄であるが、青森のホタテや、真珠は特に海外から定評がある²⁹⁰。とはいえ、あまりに高額であると商品を購入してもらえないため、コストを下げつつも、いかに高品質の商品を輸出するかが重要である。また、ロットを揃えて周年的に輸出することも求められ

²⁹⁰ イチゴ、リンゴ、ホタテ、真珠は、農林水産省（2020）「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略～マーケットイン輸出への転換のために～」

（https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/yunyuukoku_kisei_kaigi/dai10/siryou2.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】）における輸出重点品目となっている。同戦略において、農林水産省は、「2025 年までに 2 兆円、2030 年までに 5 兆円という輸出額目標を設定」している。（同上、1 頁、及び、農林水産省（2020）「食料・農業・農村基本計画」32 頁。

https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-13.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】）。なお、甘藷（サツマイモ）についても同様である。

る。例えば、九州産メロンの供給が不足するときに、山形県産メロンを供給するなどして周年的に輸出する等の工夫が求められる。

また、現在はコロナ禍であり、内食用の需要が高まっている。カット野菜の需要も高まっているだろう。さらに、タマネギは国内生産のみでは国内需要を満たせていないことから、タマネギの生産も重要である。

そして、6次産業化も重要である。例えば、「資料3」に紹介されている株式会社アグリードなるせでは、生産した小麦を使用したバウムクーヘンの製造販売を行っている。また、井土生産組合でも、従来は水稻の生産を行っていたものの、井土ねぎをブランド化し、加工品を販売している（資料3、5-8頁）。

Q2 国の復興交付金を財源として自治体から無償で貸し出された農業機械が耐用年数を迎えたことで、更新等の設備投資額が高額となること等により、経営基盤の再構築が求められている集落営農組織・農業生産法人が存在する、と伺っています²⁹¹。こうした組織・法人に対して、今後は復興政策でなく、（集落営農や認定農業者への支援事業のような）一般施策を通して支援を行うということでしょうか。

A2 一般の農家に対しても、単なる農業機械の更新への行政的支援は困難な面がある。第2期復興・創生期間以降は、被災した集落営農組織や農業生産法人だけを優遇することは難しい。今後、農業においても、経営的な観点が要求され、経営に失敗し、競争で淘汰される農業法人が現れることが考えられる。

Q3 農地の大区画化等のハード事業が完了へ向かう²⁹²一方、農地バンクや人・農地プランといった、マッチングや経営支援等のソフト事業に関しては、事業者の方から制度上の課題が指摘されています。ハード事業の基盤を生かし、復興政策がソフト事業へと重心を移す中で、今後は個別具体的なきめ細かい支援が必要になるかと思われます。国として、そのような支援方針についてお考えがありましたら、ご教示ください。

A3 農地バンクや人・農地プランによる担い手と農地のマッチングは、全国的に重要な課題となっている。この事業の後押しもあり、震災復興に関わった農業法人で、農地面積が100haを超えるような農業経営を行っているところは、全国的にみても、農地の集積が進んでいる事例となる。

一般的に、農地には個人の所有物としての側面がある。長年耕作してきた農地に愛着を有する農地所有者が少なくない。また、農地がまとまっていなければ、農業法人を呼び込むことはできず、新たな担い手確保に向けての課題となっている。まずは、優良事例を生み出し、それをいかに他の地域に広げていくかが重要である。

²⁹¹ 「復興再考 第8部なりわい（6完）農業再生／進む法人化 持続性探る」（『河北新報』2021年2月18日付）

²⁹² 前掲「東日本大震災からの農林水産業の復興支援のための取組」、6頁。

新規参入者が農地を借りることには困難も伴う。現場に携わることのできる農業担当の市町村職員やJAの指導員が減少し、マッチングに関わることが困難となる中、地域のまとめ役の存在が重要である。

福島のマッチング事例をみても、優良事例はもともと地域にいた方を中心にコーディネートした事例がほとんどである。新規参入者が今後増加する福島では、農地自体が余っていても、農地を手放したくない所有者が多く、農地を集めることは難しい課題である。

浪江町において、群馬のネギ農家が1ha（現在は5ha）の土地を試験栽培していたが、地域の方々との調整が重要であった。1人、2人と成功すればさらに多くの農家が新規参入しやすくなる。地域で調整のための組織には、地元の方々も参加したが、地域に根差すための信用を得るには、コーディネート役の存在が重要である。

地域に根差すには、相当の苦労が求められる。毎年同じ農地を貸してもらえないため、柔軟さも大事である。若手の農家の方々も多くの苦労や工夫をされている。南三陸ワイナリーのワインも、いかに付加価値をつけていくかが大事である。

これからは農業者にも経営者としての感覚も求められる。その上で経営だけでなく、復興のため、地域のためを考える農業者もたくさんいる。

No.10 農業組合法人仙台イーストカントリー	
日時	2021 年 6 月 12 日（土）13：30～14：50
場所	農事組合法人仙台イーストカントリー
調査の協力者	農業組合法人仙台イーストカントリー代表理事 佐々木 均 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、住吉泰誠、寺門瞳 伏見岳人教授、仙台光仁教授
調査目的	現状の農業施策に照らして、農商工連携による輸出促進、6 次産業化や震災からの再建の過程でどのような課題があるのかを調査する。
調査先について	仙台市若林地区で米の栽培に携わる、集落営農組織を前身とした地域営農を請け負う法人組織。転作大豆を使用したみそ加工による高付加価値化、大区画での湛水直播栽培による低コスト化、農家レストランの経営による経営多角化にも取り組んでいる。

Q1 過去のインタビュー記事を拝見しまして、佐々木様は「農商工連携で日本産米としてのロットを国内でまとめ、農商工それぞれに利益が回る輸出の仕組み構築を政府には求めたい²⁹³」、「助成金の今後に不透明さがあり、長期的な施策の見通しが欲しいところです。²⁹⁴」、「米価が下がったとき、生き残れるのは適正価格で顧客に全量売り切れる規模の経営体で、経営が苦しくなるのは農政が推進してきたわれわれのような大規模経営体だろう²⁹⁵」等の農政に対する評価をお持ちでございました。これら農商工連携の仕組み、飼料用米の助成制度、大規模経営体に対する支援に対するご評価は、現在どのようなものになりましたか。あるいは、特に変わってはおりませんか。

A1 東北農政局から輸出に取り組まないかと紹介される機会があり、実際には数量の関係ですでに商談相手が決まっていることが多い。香港に有名なおにぎり屋さんがあり、宮城県からそこに米を提供することになっていた。イーストカントリーでも「おにぎり茶屋ちかちゃん」を経営している関係から声をかけていただいたが、具体的なフェーズまでは話が進まない。一法人、一農家が国を越えて商談をする怖さもある。震災前は中国や台湾の富裕層向け保育園で、オールメイドインジャパンの米で炊き上げてあるものを提供してほしいという要望を受け商談にも行っていた。しかし帰国直後に震災が発生し、放射能による

²⁹³ 一般社団法人宮城県農業会議 HP「農人伝 仙台市／佐々木均氏 8 需要をにらみ適正規模をつかむ 主食用米需要低迷の中ー全国農業新聞企画記事『農人伝』よりー」
<http://www.miyanoukai.jp/library/58e1ab3bc5c0b7f8457e6bae/5947828a694b7abf733a7559.pdf>
【最終閲覧日：2022 年 1 月 17 日】

²⁹⁴ 同上

²⁹⁵ 一般社団法人宮城県農業会議 HP「農人伝 仙台市／佐々木均氏 9 畜産の危機は稲作の危機 市街化進行でも戦略練り直しー全国農業新聞企画記事『農人伝』よりー」
<http://www.miyanoukai.jp/library/58e1ab3bc5c0b7f8457e6bae/5947828a694b7abf733a7559.pdf>
【最終閲覧日：2022 年 1 月 17 日】

風評被害で破談になってしまった。

平成 17 年から米余り対策で飼料米を作っていた。人口減少で消費量が減る中、海外に販路を見出そうとしたが、震災が発生したことで復興に注力せざるを得なかった。農商工連携を仙台市長に訴え、仙台市の中で地産地消を図ることが基本計画に取り入れられた²⁹⁶が、どういうスタイルで消費を図っていくか仕組みを今から構築する必要がある。宮城県の県産県消のターゲットは、仙台になっているが、今後の人口動態を踏まえると、仙台に依存するばかりではいけない。まちづくりまで一体になって考える必要がある。再開発だけでなく、守るべき農地を守る必要がある。具体的には、生産緑地やレクリエーション農園といったスタイルで、地産地消できるような形にして緑を増やしてほしい。

今でも輸出の取り組みは必要だと考えている。自分のところでは、6割は保有米として手元に残したり、自身の経営するおにぎり茶屋などで販売したりするため、JAに出せる米は4割程度である。これを海外に輸出しようとしても、その量には限りがある。大型の小売店舗に出すことも検討し、商談も行ったが、要求される出荷量が大きく、対応が難しかった。

生産過程は一年計画でやっており、令和3年産も、宮城県の目安も踏まえて²⁹⁷、私たちも転作しなくてはならない。一部を加工用の大豆に作付転換して、自分たちで味噌にし、それ以外は全て飼料米や備蓄米に転換している。大豆でローテーションを組んでいる面積もある。輸出に回せる米は限られた数量になり、それでは輸出や農商工連携は難しい。それよりは地産地消で加工米に変えるなどの仕組みづくりを新たに進めた方が良い。日本の優良農地が転用で減っていき、消費も減っていく中では、昔の政府米に準ずる仕組みが必要である。国が買い上げた米で、国対国の輸出にしていくなどの仕組みが考えられる。

Q2 仙台市東部は都市部に近いことから、若手の新規就農者の呼び込みや大きな消費市場を確保しやすいといったメリットがあるのではと考えております。一方で、佐々木様は地下鉄東西線の開通に伴う、駅周辺の市街化を懸念²⁹⁸していらっしゃいます。仙台市東部という立地特性がもたらすメリットやデメリット、またここ数年における市街地化の影響拡大の実感について、お考えをお聞かせ願えますでしょうか。

Q3 借入金の返済と6次産業化導入によるご負担に加え、東日本大震災農業生産対策交付金等により導入された農機・設備の更新をここ数年において行われたのではないかとお察し

²⁹⁶ 仙台市 HP「仙台市基本計画 2021-2030」

<https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/toushin.html>【最終閲覧日：2022 年 1 月 17 日】

²⁹⁷ 宮城県（2020）「宮城県の令和3年産主食用米『生産の目安』について」

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/18632/840432.pdf>【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

宮城県（2020）「令和3年産『需要に応じた米生産』に向けて」

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/18633/840434.pdf>【最終閲覧日：2022 年 1 月 17 日】

²⁹⁸ 前掲「農人伝 仙台市／佐々木均氏 9 畜産の危機は稲作の危機 市街化進行でも戦略練り直しー全国農業新聞企画記事『農人伝』よりー」

します。2018 年時点での論文でも、イーストカントリーが行われました機械設備の更新についての経営負担が取り上げられておりました²⁹⁹。これらのご負担につき、どのようにご対応されてきましたか。また、現在の経営上の課題につき、差し支えなければお話しただけですと幸いです。

A2・3 仙台でも農家の平均年齢が 67～68 歳くらいになっている中、震災後には多く法人はできたが、5 年後の見通しが不確実な法人も少なくない。用意した機械は大概 7 年で更新期を迎える。またソフトの部分では、早いうちから若い人たちが組織に入っていないと、うまくバトンタッチができない。その仕組みづくりが自分の責務だと思って、若く意欲のある人たちの農地の世話や困りごとの面倒を見ている。

もう一つの問題は、苦労して大規模化を進めてきたものの、根本である消費が減ってきたことである。今まで農業を中心的に担ってきた家族経営を後押しすべきだと思う。我々の法人では妻や娘夫婦が全部理事となり、家族の中にお金をおろす仕組みにしている。これからは家族でできる範囲の耕作をしながら、野菜作りや果樹、畜産を取り入れて、JR フルーツパーク仙台あらはまなどで直販の売り方をして、家族協定を結んで継承していく。それが一番日本に合う姿だと思う。

仙台は震災で何も無い状態になり、農機具は流され、がれきの山を見てこれは無理だと考えた。しかし、家族の励ましもあり、もう一回挑戦という思いになった。波をかぶらなかったところが 10 数 ha あったが、機械がない。家も流され住むところもなく、借り上げに入居していた。全然震災の話をせずみんな笑い話しかしないが、ふと眠れないこともあった。地区で 180 人なくなってしまう、その人たちの顔が窓に現れて眠れない。地区の農業のこれからを共に語り合った彼らの無念さを思い、生き残った自分たちが頑張るしかないと考えた。課題は山積みで、水路を直し、その部分から圃場を拡大するよう要望を出した。

仙台市はがれきの山が 1 年でなくなった。仙台市の中でもこの一帯の市街化調整区域は過疎化が進んでいる。仙台市内で人が長く住み続けているのは集落であり、活性化のために運動会や地域の行事を盛り立てていたが、皆さん営農をやめてしまった。この地区には農家が 11 戸あるが、そうでない地域も多い。普通の町内会こそ残っているが戸数が 18 戸しかない地区も存在する。活性化には土地利用だけでは限界があり、広大な農地を耕す人と、小規模の農地で耕作する人、いろんな人が住み続けてほしい。それが活性化につながっていく。

だから、担い手を確保する構想を練る必要がある。こちらにも新規就農希望者が多く訪れ、従業員として雇ったが、やめてしまった人も多い。仙台市の派遣で来て新規就農認定を受けるまでに継続した人は、ある程度の高収入を確保していた。

コロナで来年度の生産費が 1.7 倍になる見込みの反面、米の価格は下落している。米農家には厳しさが予想され、保険の仕組みもまだはっきりしていない。農家の保険は同じ米農家でも、加工して販売する人と農協に直接卸す人の違いを把握する必要がある。コロナ

²⁹⁹ 前掲「宮城県の水田地帯の震災復興—仙台東部地区の状況と七郷地区の事例—」、306 頁。

で3割減収したが、事務的な手間も考えて、コロナ対策費は申し込まなかった。

対策として依託店の数を増やし、売り上げは上がった。でも前年度の販売金しか見てくれない。他業種でも、コロナ禍の売り上げ減少を自主努力で補填するとコロナ対策が適用されない。ただ、悪い方向は向いていない。JR はもちろん、仙台空港にも頼まれて販売している。新しい商品も開発している。生産工程、一次産業は男がやり、二次、三次は女の人がやるといった形で、今後の担い手も女性の力を活用するのがよい。おにぎり屋ちかちゃんは今より小規模のものを作る予定だったが、平成 25 年度の東日本大震災農業生産対策交付金を活用して、今の規模のものを出店できた。

若林地区は高齢化が進んでおり、早く若い人に継がないと立ちいかなくなってしまう。ただ、若者への継承には研修制度だけでなく、再建のために組んだローンの問題もある。震災後、自分のところが一番先に手を挙げたため、東日本大震災農業生産対策交付金で 50% 分しか国の事業として補助を受けられなかった。政策金融公庫などから融資を受け、その後、県・市の補助も出ることが決まり、自己負担分は 17.5% まで下がったが、国の補助金は秋まで出ず、先に支払いを済ませなければならなかった。これでは復興できないと仙台市に相談すると、一時的に仙台市が中に入って建て替えをしてくれた。

この政策金融公庫からのローンが 17 年で、7 年ぶんの負債が経営を圧迫している。だから補助があるまで担い手には任せられない。

ハードルを一つこえと次のハードルがやってくる。震災直後は、立ち上げた法人を解散してしまってもいいのかという考えがあった。また、次の世代のために、手元に何もいながら、早く立ち上がる必要があるとも思った。たまたま自分の手元に 16ha 残ったから、大型の農機具等を大々的に使わなくてもできるということで、田植機を借りたり、内陸の育苗センターから種苗を分けてもらい、何もない中で再スタートを切った。震災ですべてを失い、目標がなくなってしまう避難所で喧嘩が起こることもあった。そういう時期に誰かが農業をやり始めれば、再起できるという希望を与えられると思った。

No.11 平松農園	
日時	2021 年 6 月 12 日（火） 15：00～16：00
場所	平松農園
調査の協力者	平松 希望 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、住吉泰誠、寺門瞳 伏見岳人教授、仙台光仁教授
調査目的	現状の農業施策に照らして、防災集団移転跡地で新規就農を始めるにあたってどのような課題があるのかを調査する。
調査先について	仙台東部沿岸部荒浜地区の防災集団移転跡地で経営。非農家出身で独立就農を行なっている。露地栽培で、ネギやブロッコリーなどを栽培。

Q1 新規就農は雇用就農、親元就農が主流であり、また、非農家出身からの個人独立はそれなりにハードルが高い³⁰⁰、とのことですが、平松様が雇用就農形態ではなく独立就農をなさったのはどのような理由からですか。

A1 元々、東北地方の農業においては、米を中心とした土地利用型の農業が特に重要だと思っていた。土地利用型農業は独立就農が難しいため、当初は、雇用就農を考えて2年間の研修をした。1年目は農業法人で、2年目は個人農家で研修をし、その後、個人農家として独立している。

雇用就農者はあくまでサラリーマンであり、自分なりに農業をすることが難しい。地域住民と交流を持ちたいと思っていたが、関わる機会が持ちにくい。また、4年制大学出身者が生産現場に出にくい傾向も見られ、サラリーマンとして加工現場や事務に携わるのではなく、農家として農業の現場に携わりたい思いがあったので、独立就農をした。

Q2 仙台市東部の圃場整備といった、復興政策がきっかけで始まった農地整備は進んでいますが、平松様はそれを農地バンクなどで受け手とマッチングさせるという部分については、あまり成果が芳しくないということを昨年のヒアリングでおっしゃっていたと思います³⁰¹。行政の側でも、制度が機能するために地縁や土地への愛着といった感情の部分にいきなり働きかけていくか、という課題を挙げておられます。平松様が新規就農者として土地を確保するに際してのご経験などから、行政の取り組みへのご要望や、新規就農者が地域に溶け込みやすくなるために双方にどのような取り組みが必要だと感じておられるでしょうか。

³⁰⁰ 平松希望「新規就農って独立だけなの？（ブログ）」

<https://note.com/hiramatsunozomi/n/n6f2ea1be88a1>【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

³⁰¹ 公共政策ワークショップ I プロジェクト D（2020）「2020 年度ワークショップ D 最終報告書（なぜ地域振興にとって農業が重要なのか？担い手と農地の課題に関する研究）」、184,185 頁。

A2 仙台東部は土地改良区を中心に、震災後10年をかけてかなりハード設備が整った。農家の負担金なしで設備を整えるのはこれまでなかった事例であり、土地と機械に関して非常に恵まれた。ただ、これは土地利用型の農家に限った話である。これは、仙台的農業が稲作中心であったことに起因する。

しかしながら、現在は、国からの補助金で米の需要と供給が成り立っているものの、これから10年20年経った時に、米の需要は正直増えないだろうと考えられる。そうすると、ここまでハードを整えた田をどうするか、という問題が出てくる。

現在は、大豆と麦を中心とした転作を行なっているが、東北地方の気候の特性上、大豆と麦はあまりいいものできない。そこで、園芸作物の拡大が必要だが、米・稲作に対する愛着がハードルになってしまい、あまり拡大が進められていない。

震災後も圃場整備のなかで換地化も行われたが、水路や道路の再編をしているため土地の動きが複雑になり、地権者の同意を得ることが難しく、換地作業が非常に難航した。自分がかつて参加した七郷地区の説明会は、本来は、被災により農業ができない状態だから、法人に一手に農作業を請け負ってもらって、土地代をもらおうという相談会のはずだったところ、各地権者が土地の良さを語る声が大きく、土地や米作りに対する強いこだわりが主張されるばかりになってしまった。農家としてのプライドは金銭で解決できるものではない。

今後の園芸作物栽培への移行は、世代交代の中でしか成し得ないだろうと考えられる。農協も、収益性が多少下がったとしても、あまり労力を使わなくてすむ作物を探しているが、若い世代で、転作として栽培できる園芸作物を考えていかなければいけない。

農地バンクでのマッチングに関しては、耕作放棄地を新規就農者にマッチングさせれば良いだろう、とよく言われている。しかし、書面上は耕作放棄地として空いている土地であっても、実際に農地として使える状態にするコストも計算して借りなければならない。

農地バンクは私の場合についていえば、手続きが非常に煩雑であり、手数料のかかる相対契約に過ぎないので、制度として使い勝手があまり良くない。農業委員会や県・市の職員が農地法のことを十分に理解できておらず、制度と現場との間にズレが生じてしまっている面もある。農業初心者である新規就農者にとって、制度が利用しづらい状況にある。

実際に土地を探すには、周囲の人々からの信頼、先輩の農業者からの紹介がほとんどである。自分も、使わなくなった土地や農業をやめた人の土地を紹介されることがある。土地を借りるか否かの判断の際には、自分の目で直接土地を見て、それまでの土地の使用状況や、自分の作付けに合う土壌かなどの様々な条件等を確認してから、総合的に判断をして決断する。書面上や写真だけで判断できるものではない。

条件の良い土地は、地域の有力な就農者から借りられていくため、新規就農者にはあまり条件のよくない土地が回ってくる。土地周辺の雑草刈りや、ゴミ拾いなど、作物を作るまでに余計な労力が必要なため、採算が取れなくなってしまう。そういった余計な作業についての認識は、行政と農家との間に齟齬があるように思う。

Q3 農地集約による大規模化や、収穫作物の多角化による経営力の向上を国は推進しており、平松様も計 62 アールにおよぶ広大な農地をお一人で営農され、多くの品目の野菜を 1 年間を通して栽培されていると思います³⁰²。農政局でも経営基盤安定のために、園芸農業を中心とした栽培作物の多角化を推奨しております。一方で、園芸農業は水稻栽培よりもコストが大きく、さらに集約で大規模化した農地の営農をお一人で担われているご苦労も大きいかと思います。担い手不足が問題となる中、農家をやめた方の農地が集約されることでの大規模化とマンパワー不足が同時進行することになるかと思いますが、農業機械の資金援助をはじめとした行政の支援について、どのように評価されていますか。

A3 現在は、150a (1.5ha) の農地を借りて営農している。経営基盤の安定のためには、まずは機械化を進め、作業場を作り作業環境を整えることが重要である。最初の 4 年間は作業環境がない（トイレや電気、水道、保冷库、駐車場などがない）状態で、人から間借りをしながらやっており、朝早く・夜遅くの作業が困難であった。また、保冷库など作物の品質を上げるための設備を置ける場所がないと、作業場に入る分しか収穫できず、出荷量が非常に限られてしまう。

作業場を建てるにあたっては、作業場を建てる土地がない、許可が取れない、作業場に対しての補助金が少ないなどの課題がある。簡易でない作業場を建てる際には、全体の 2 分の 1 の額を国が補助してくれるが、それでも農家側の負担額は大きく、新規就農者が費用を捻出するのはかなり困難であろう。

自分は現在共同でパイプハウスの作業場を使っているが、設置の際には補助金を用いていない。仙台市では、パイプハウス設置にあたっては設置事業費の 3 分の 1 を限度とした補助金があるが、共同拠点の場合、補助の対象外となってしまう。他の補助金制度を探す労力を割くかどうかは経営判断となり、同様の理由で、機械にも補助金を使わないこともある。

農協や、そのほかの出荷組合を通して、出荷を行うことができるが、それが自身の経営に合うかどうかはそれぞれが判断する必要がある。また、仙台は稲作中心であることや、昔から引き売りが多く、市場流通・市場シェアは比較的少ない。仙台市では、農協などに所属しなくても、小売店との直接契約が可能な地域であるため、組織に入らない選択肢も増えているようである。

日本の農業全体でいえば、小さな個人経営の農家への補助を手厚くするのではなく、農業法人の雇用就農の若者や農業法人のソフト面（米から園芸作物への転作や市場とのマッチングなど）に対しての支援を増やすことで経営を支え、地域の農業を担えるようにしていく行政支援が必要だと考えている。

現在の国の政策で若者の新規就農者が増えないのは、どこに出荷すればどれだけ儲かるのか、などが不透明であるからである。地域の産地づくりや、地域の主要な担い手がリードしていく農業のあり方を構築して、そこに若手が入って、次の世代に繋いでいく必要が

³⁰² マイナビ農業 HP「縁もゆかりも無い土地で、女性一人で新規就農!? イロイロ聞いてみました！」

https://agri.mynavi.jp/2019_11_26_96046/ 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

ある。

行政の支援も方向性が定まっていらないように感じる。マルシェやネット販売などの触媒を増やして、とよく言われ、宮城県は、新しい販路拡大としてマルシェや飲食店のシェフとのマッチングを促している。しかし、直接、シェフなどと小口の契約をする場合、単価が上がっても、大口の取引とはならない。また、EC サイトも、そこに出品するコスト

（人件費やクレーム処理などの精神的負担）を担わなければならないのは農家である。マルシェのような交流はやりがいという部分であったほうが良いが、闇雲に単発で開催するのではなく、きちんと地域に土着したマルシェを開く必要がある。

一番大事なのは、市場流通や小売店・スーパーなどとの大口の契約ではないかと考えている。市場では作物が取れたら出荷する、契約では決められた商品数を出荷し続ける必要があるなどの違いがある。それぞれの利点を理解した上で、マッチングをすることが必要だろう。新規就農者は、こうした市場の動きや誰とどういった契約をしたら良いのかについては、先輩たちから聞くしかないという現状がある。行政にはそこまで見据えた支援策を展開して欲しい。

No.12 仙台市まちづくり政策局防災環境都市推進室	
日時	2021 年 6 月 15 日（火） 14：00～15：00
場所	東北大学片平キャンパス エクステンション教育研究棟 201B 教室
調査の協力者	仙台市まちづくり政策局防災環境都市推進室 黒坂 徳行 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、斉藤巳寿也、財前輝久、住吉泰誠、萩原毅志、水貝恵大、若生豊、寺門瞳 伏見岳人教授、仙台光仁教授
調査目的	仙台市では震災復興にどのような施策が行われていたのかを理解する。また、現在残されている課題とそれに対してどのような施策がとられているかを調査する。
調査先について	宮城県の県庁所在地であり、東北地方唯一の政令指定都市。 「杜の都」との雅称をもち、自然と都市機能が調和する都市である。

【震災復興関連】

Q1 集団移転跡地利活用について、事業者利活用ゾーンや地元利活用ゾーンといった土地利用のゾーニングはどのように行われましたか³⁰³。また、荒浜地区において、事業者の撤退を機に大ブロックを分割した形で再度募集をしています³⁰⁴、この変更にした経緯をご教示ください。

A1 土地利用のゾーンとしては、「公共利用ゾーン」「事業者利活用ゾーン」「地元利活用ゾーン」がある。ゾーニングの際には、まず、避難の丘やモニュメントといった公共利用ゾーンを除き、民間事業者の方からの提案募集を行った。提案の中には、地元で利用したいなどの意見があり、地元の町内会などの意見も踏まえ、新浜では地元活用ゾーンを設けている。また、荒浜地区の浄土寺跡地周辺は、緩衝緑地としての役割を持つ公共利用ゾーンを設けている。

荒浜地区の事業者利活用ゾーンにおいては、元々利用事業者は決まっていたが、コロナの資金繰りなどの問題から撤退をしてしまい、再募集をかけることになった。再募集をする際に、ブロックが大きいと、資金力などの面から参入できる事業者が限定的になってしまうため、より多くの事業者が参入しやすいよう、ブロックを分割したという経緯がある。また、基本的には、事業者が撤退するなどのことがなければ、新たな区画を増やして事業者を募集することはしない。まだ事業者が決まっていない3つのブロックについて

³⁰³ 仙台市（2017）「仙台市東部沿岸部の集団移転跡地利活用方針」、22-26 頁。

<https://www.city.sendai.jp/fukko-jigyo/shise/daishinsai/fukko/documents/rikatuyouhousinn.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

³⁰⁴ 仙台市（2020）「仙台市集団移転跡地利活用に係る事業者募集 応募要項」、5 頁。

<https://www.city.sendai.jp/fukko-jigyo/shise/daishinsai/fukko/documents/ouboyouryou4ji.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

は、継続して事業者募集をしつつ、ブロックを細分化するのか否かについては検討をしていく。

Q2 仙台市東部防災集団移転事業について、平成 27 年頃には宅地引き渡しがおおむね完了する³⁰⁵など比較的スムーズであったと認識しています。その要因として、「きめ細やかな相談対応の実施」や「震災前から機能集約型のまちづくりに取り組ん」でいた³⁰⁶ことが挙げられていますが、これらの要因はスムーズな移転および移転にかかる合意形成に、どの程度関係していたとお考えでしょうか。また、きめ細やかな相談体制を構築できた背景にはどのような要因があったとお考えでしょうか。

A2 本市は、機能集約型まちづくりの一環として、平成 27 年に地下鉄東西線を開通させ、駅周辺への住宅の集約などを進めていた。東西線最東端の荒井駅周辺でも、土地区画整理事業を進められていた中で東日本大震災が起こったため、移転先の選定にあたり土地区画整理事業が優位に働いたと考えられる。

移転にかかる合意形成手法としては、震災直後から説明会やアンケートを実施していた。防災集団移転をするといっても、制度の仕組み上、制度の対象外となる住民が出てくる。そうした住民とコミュニケーションを取りながら、住まいや生活の再建をどう実施していくかを考え、補助金制度の見直しや創設を国に要望したり、要望の実現が難しければ、仙台市独自の制度を創設したりした³⁰⁷。説明会や個別相談会などを何度も実施し、被災者の人々の声を反映することを絶え間なくやったことが、スムーズな移転に繋がったのだと考える。

Q3 若林区の田園・海浜地域等のように、防災集団移転等によって人口減少が加速したとみられる地域が存在する³⁰⁸一方、同地区の郊外住宅地域や宮城野区の丘陵住宅地域のように、震災により人口減少が急加速したとはみられない地域が存在します³⁰⁹。地域コミュニティの活性化支援のあり方につき、両者の比重はどの程度相違していたのでしょうか。また、今後において、比重はどのように変化すると考えられますか。

³⁰⁵ 仙台市 HP「仙台市東部防災集団移転促進事業」

<http://www.city.sendai.jp/fukko-kanri/shise/daishinsai/fukko/saiken/bosai.html>【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

³⁰⁶ 前掲「災害復興対策事例集 事例集Ⅱ-4」、73 頁。

³⁰⁷ 仙台市 HP「津波浸水区域の方への支援」

<http://www.city.sendai.jp/fukko-kanri/shise/daishinsai/fukko/saiken/shien.html>【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

³⁰⁸ 前掲「仙台市基本計画 2021-2030」、100,101 頁。

³⁰⁹ 同上、94,100 頁。

A3 津波被災によってやむを得ず人口が減ったり、集落自体が無くなったりする地域がある一方で、津波の被害を受けずに緩やかに人口が変遷していく地域もある。両者間でコミュニティ支援の比重を変化させることはない。

また、防災集団移転事業と人口減少に因果関係があるとは言い切れない。予測浸水深が2メートルを超え、津波被害が避けられない区域に関してはやむを得ず災害危険区域に指定し、防災集団移転事業の対象区域にしており、多くの住民が移転をしたいとの意向を示した。一方で、現地再建を可とした地域でも、移転したいという住民がいた。これらを踏まえると、津波被災によりやむを得なかった人口減少が進行したものと考えられる。

Q4 仙台市では、被災者支援の仕組みとして、個々の被災者の抱える課題それぞれに合った個別の支援計画を検討する、「災害ケースマネジメント」の手法を取られていました³¹⁰。今後起こる災害を見据え、災害ケースマネジメントの実効性を担保するために、行政に対して当該手法の制度化を求める声が上がっています³¹¹が、仙台市として、実効性を担保するためにやっている具体的な施策などがあれば、ご教示ください。

A4 仙台市で「災害ケースマネジメント」の手法として実行した取り組みが、「被災者生活再建支援推進プログラム」およびその後の「被災者生活再建加速プログラム」。当初は、被災者にヒアリングして、個別のケースごとに対応していたが、業務が煩雑、大量になってしまうため、各世帯への支援を4類型に当てはめて対応していくこととした。こうした手法で取り組むことで、平成28年度末をもって、市内で被災した方々については、仮設住宅の利用者はいなくなった。現在は、福島から避難されている2世帯が市内の民間借り上げ賃貸を利用している。

なお、当該プログラムの実効性の担保のために、改めて制度化、条例化しようとする動きは特段ないものの、実行したプログラムを記録に残し、有事の際には、その記録を基に対応できるようにしている。

【市政関連】

Q5 仙台市では、東日本大震災以降、被災地沿岸部や福島県などからの人口流入により、2010年から2015年の5年間で約3万3000人人口が増加しています³¹²が、このような急激な人口増加によって生じた課題や、今後懸念される事などがありましたらご教示ください。

³¹⁰ 「復興再考 第11部 被災者支援（1）」（『河北新報』2021年5月11日付）

³¹¹ 東北弁護士会連合会 HP「被災者支援のために『災害ケースマネジメント』の制度化に向けた法改正等を求める決議」<https://www.t-benren.org/statement/263>【最終閲覧日：2022年1月18日】

³¹² 仙台市（2018）「仙台市の現状に関する基礎データ集」、1頁。

https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi/documents/15_honpen_0001.pdf【最終閲覧日：2022年1月19日】

A5 東日本大震災後には、市内の被災者だけではなく、市外の被災者も仙台市に流入しており、彼らが早期に生活再建できるよう支援していく必要があった。生活再建にあたっては、先述の「被災者生活再建支援推進プログラム」などを通して、元々住んでいた自治体と連携しながら支援を行っていった。また、復興公営住宅では、お互いを知らない世帯が固まって居住するため、入居した被災者が孤立してしまわないよう、コミュニティ形成支援を行ってきた。

Q6 防災集団移転跡地について、仙台市政策重点化方針 2020 では、8つの戦略プロジェクトとして「地域の成長を牽引する企業・産業の創出」や「まちに賑わいをもたらす新時代の交流促進」というテーマを掲げ、起業家や NPO といった新しい分野、新技術の実証実験、さらにはレジャー施設等による活用を想定されています³¹³。これらの誘致に関し、具体的な取り組みや誘致の進み具合、また事業者の方からいただいているご意見についてお教えいただけませんか。

A6 事業者による防災集団移転跡地の利用に際しては、広く告知し、募集するという形をとっている。現在、防災集団移転跡地 5 地区（藤塚、井土、荒浜、新浜、南蒲生）で 18 事業者の利用が決まっている。すでに体験型観光果樹園、市民農園などがオープンしており、来年の 4 月には、藤塚地区で温泉・飲食店・マルシェの複合施設がオープン予定であり、事業者の募集は順調に進んでいると考えている。

また、事業者から改善してほしい点についてなどの話は出ていない。仙台市の防災集団移転跡地の利活用にあたっては、最初から区画を区切って事業者を募集するのではなく、事業者・元地権者と対話を重ね、それぞれのニーズを踏まえた上で事業者の募集をかけている。事業計画が決まったら、元々建っていた住宅の基礎の除却や一定程度の造成などを仙台市が実施し、事業者の負担を軽減するように支援している。また、災害危険区域であることから、事業者の負担を軽減するために避難の丘を造成も市で実施した。多くの地区がもともと農業エリアであり、復興推進計画「農と食のフロンティア推進特区」が採択されてからは、農業の 6 次産業化など、新たな農業の振興に資する事業者には固定資産税の減免等も受けられるようになった。

防災集団移転跡地へ募集した事業者は大きな企業ばかりではなく、大半は地元の企業。津波で流された場所をこのままにしておくわけにはいかない、といった使命感を持って事業を行なっている。仙台市も、そうした思いに応え、迅速に事業が開始できるように動いており、そうした思いや使命感が重要であることをわかって欲しい。

Q7 震災復興計画の「（４）広域連携、拠点性の強化 ①広域交通ネットワークの整備」において、「ひとつのルートが分断された場合にもほかのルートが確保されるような、広域交通ネットワークの整備」「非常時における事業者や関係機関等との協力体制の構築、利

³¹³ 前掲「仙台市東部沿岸部の集団移転跡地利活用方針」、17 頁。

用者への案内情報の拡充」といった記述がございます³¹⁴。こうした取り組みは、今年2月13日に発生した震度6強の地震（東北新幹線が長期にわたって運休）のときに、どのように活かされたと考えておられますか。また、仙台市から見て、その際の対応に関して何らかの課題・改善点がありましたらご教示ください。

A7 広域交通ネットワークとしては、都市計画道路のうち、骨格幹線を担う道路を優先的に整備しており、平成23年度には約69%だった整備率を、令和3年度初めに約86%まで上げている。また、重要物流保管路や代替・補完路を平成31年4月に指定し、平時・災害時ともに安定的な輸送確保に努めている。

非常時における協力体制としては、インフラに対する協力体制と、帰宅困難者に対する協力体制がある。前者では、道路や橋が寸断された場合に応急復旧を速やかに行うために、建設関係の事業者と災害時の支援協定を結び、震災以降も協定内容等の拡充を図っている。後者では、主要な駅（仙台駅、長町駅、泉中央駅）において、平時から発災後数時間に至るまでの取り組みを「帰宅困難者対策指針」として民間事業者と行政機関の間で策定している。

今年2月13日の地震では、道路や橋の断絶は起こらなかった。帰宅困難者についても、市の担当課で有無を確認したが、今回の地震では発生しなかった。

Q8 仙台市基本計画においては、「区ごとの地域づくりの方向性」について詳しく記述されていますが、「未来をつくる市政運営」の中の「1 市政運営の基本姿勢」では、区役所の役割についてあまり触れられておりません³¹⁵。市民にとってより身近な存在であり、役割が大きく期待される区役所ですが、その後の組織編制において、区役所の機能強化や権限委譲などの変更はございましたか。

A8 市民にとって身近な存在である区役所の企画立案能力、施策の推進力を高めるために、区長の裁量予算の拡充をしたり、区役所に新たな組織を作って組織的な拡充を図ったりしている。後者の例としては、地域のまちづくりをより推進していくために、それまで区民部の一部であった「まちづくり推進課」を「まちづくり推進部」として新たに組織したことなどが挙げられる。

Q9 震災におけるエネルギー途絶という経験をふまえ、官民連携モデルとして、荒井東地区と田子西地区でエコモデルタウン事業に取り組まれておりますが、外部有識者の意見を踏まえた事業に対する評価では、「事業性についての検討を行い、事業終了年度に向け、『エコモデルタウン』を事業として推進する場合の必要条件、事業推進上の課題を明確に

³¹⁴ 仙台市（2011）「仙台市震災復興計画」、39頁。

<http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/kanren/documents/shinsaifukkokeikaku.pdf>【最終閲覧日：2022年1月19日】

³¹⁵ 前掲「仙台市基本計画2021-2030」、36,37頁。

する必要がある」とあります³¹⁶。本事業に対する課題や他地区への展開の可能性をどのようにお考えでしょうか。

A9 現時点では、「エネルギーの『見える化』を進めるためのタブレットの利用率が低い」、「設備の老朽化への対応」などの課題が挙げられる。今後の当該事業全体における課題や他地区への展開の可能性については、令和4年度の事業完了に向けてまとめていく予定である。

³¹⁶ 仙台市（2020）「令和2年度 エコモデルタウン事業の事業実績評価について」、8頁。
<https://www.city.sendai.jp/kankyo/jigyosha/kezai/sangaku/project/modeltaun/ecomodel/documents/r02ecomodel.pdf>【最終閲覧日：2022年1月19日】

No.13 宮城県企画部総合政策課	
日時	2021 年 6 月 29 日（火） 14：30～15：40
場所	宮城県庁 6 階会議室
調査の協力者	宮城県企画部総合政策課政策推進班班長 吉田 洋 様 宮城県企画部総合政策課政策推進班企画員 細川 将樹 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、財前輝久、住吉泰誠 萩原毅志、水貝恵大、若生豊、寺門瞳 伏見岳人教授
調査目的	宮城県が広域自治体として行ってきた復興事業を総合的な視点から調査を行い、県が抱える現状の課題を把握すること。
調査先について	東北最大の仙台市を抱える広域自治体。南北に長く、仙台市周辺部とそれ以外市町村で人口動態が大きく異なる。

【震災復興関連】

Q1 女川町など県内の一部市町村では土地区画整理事業と防災集団移転事業を併用したまちづくりが進められましたが、名取市の閑上地区では当初は併用ではなく、どちらか選択しなかったように伺っております。併用案の要望を受けてから事業認可にいたるまで県がどのように関わられていたのか、ご教示いただきたいです。

A1 当時の担当者にも確認したが、土地区画整理事業と防災集団移転促進事業の併用ができないという認識はなかったとの回答であった。国土交通省都市局の運用ガイドンス「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について」（平成 24 年 1 月）には他事業との連携によって、より効果的かつ効率的に被災地の復興を実現できるケースも想定されることから連携を検討することが重要であるとしている。

県の関わりとしては、発災直後から、民生対応等の災害初期対応に忙殺される市町を支援するため、被災市町毎の「復興まちづくりプラン」を作成する等、被災市町の復興まちづくり計画の素案立案段階から支援を実施した。その結果、県北では高台移転、職住分離、県南では多重防御といったように被災市町に合った復興まちづくりにつながった。

また、県は計画実行のために必要な財源確保及び被災市町の負担軽減を図るべく、補助事業や採択要件の拡大について国との調整を行った。その結果、土地区画整理事業では、当初認められなかった盛土費用などが国負担として認められたことや防災集団移転要件の緩和に結びついた。

復興まちづくり事業の進捗状況は 100%でまちづくりの土台部分は完成したので、その上部の建設が進んでいる。

Q2 石巻市雄勝地区の事例にみられるように、住民間の合意形成をはじめ、再建段階では調整役として行政の機能が重要であると考えられます。県では東日本大震災で行政機能が麻

痺したことを受け、職員派遣による事務負担の軽減や機能の回復を図りました³¹⁷。しかし近年、全国的に行政のキャパシティがひっ迫しつつある状況で、災害時における被災自治体の負担がこれまで以上に増大することはもちろん、職員派遣を行う余裕がなくなるのではと考えます。このような板挟みの状況に対してどのような取り組みをお考えでしょうか。

A2 災害は全国のどこで起きても不思議ではなく、災害がこれから頻発化・多様化することで被災地に職員を派遣したくても派遣できない、また、派遣してもらいたくても派遣してもらえない状況が今後起きる可能性はある。現在は、被災自治体に応援職員を派遣し応援職員のニーズの把握、避難所運営や罹災証明書の発行等の支援を行う「応急対策職員派遣制度」の取組を行っている。

また、キャパシティの逼迫に対しては、令和2年度創設の「復旧・復興支援技術職員派遣支援制度」を実施している。県で技術職員を採用し、平時に技術職員不足の自治体を支援し、大規模災害時における職員不足をあらかじめ解消しておくという制度内容である。さらに、全国に対し派遣要請を行い、自治体相互の職員不足を補完し合っているほか、任期職員の応募等を通じて災害時のマンパワー不足解消に向けた取り組みも行っている。

Q3 水産業復興特区制度を利用した石巻市桃浦地区では、平成28年度の生産額は192,684千円であり、計画値の64%にとどまっていると国が発表しています³¹⁸。今後県では、水産業における法人化や法人に対する支援をどのような形で推進されますか。

A3 復興特区制度を活用した桃浦かき生産者合同会社をはじめとして、漁業従事者は経営のプロではないことから、漁業経営の専門家派遣による経営指導や税の勉強会を開催することで支援を行う。また、低金利資金活用や法人に対する貸付限度額優遇措置といった資金繰りに関する支援も行っていく。

Q4 県では震災復興計画における「政策ごとの進捗状況」のほとんどを、「順調」又は「概ね順調」と評価していますが、県民意識調査の結果では「遅れていると感じる」又は「やや遅れていると感じる」とする回答が約3割を占めています³¹⁹。県が行う取り組みの評価について、県と県民との間に齟齬があるようにも捉えられますが、この点をどのようにお考えでしょうか。また併せて、今後の対応策についてお教えてください。

³¹⁷ 宮城県（2020）「『宮城県震災復興計画』の検証（2011～2019）」、58頁。

https://www.pref.miyagi.jp/documents/801/783559_1.pdf【最終閲覧日：2022年1月19日】

³¹⁸ 復興庁（2018）「復興推進計画」、2頁。

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-13/2018_PDF/20180529_hontai.pdf
【最終閲覧日：2022年1月19日】

³¹⁹ 前掲「『宮城県震災復興計画』の検証（2011～2019）」、13-62,82頁。

A4 県民意識調査における「復旧・復興の進捗状況の実感推移」は平成28年に低実感群と高実感群の割合が逆転し平成30年現在は高実感群が58.7%、低実感群が29.0%となっている。

高重視群の項目については、「大津波等への備え」、「未来を担う子供」、「上下水道などのライフラインの整備」、「安心できる地域医療の確保」などが上位に挙がり、満足群とほぼ一致していることから、県民の復興に対するニーズに対し、県がしっかり取り組んできた成果として、一定の評価を県民から頂いていると感じている。一方で、不満群の一位である「海岸、河川などの県土保全」については、河川が91%、沿岸保全が84%、港湾が93%といった進捗で、おおむねゴールが見えてきている状況にあるが、防潮堤建設の進捗状況については箇所別で60%、延長ベースで80%という水準にある。着手率が100%となったのが令和3年2月ということで、この10年間に着手できなかったこともあり、不満群に現れているのではと考えている。なお、防潮堤については令和4年度に完成予定となっている。

また、不満足群の二位である「雇用の維持・確保」に関しては、有効求人倍率が震災発生当時と比べて大きく回復し、人手不足感が現れている一方で、地域別、業種業態によっては格差が生じており、例えば、専門的・技術職や建設、福祉関係などでは人手不足が顕著であるが、事務職については求職側が上回るなどそのミスマッチ等をいかに解消するかが課題となっている。

また、回復途上にある産業・なりわいの下支えも必要であり、被災した商工業者、農林漁業者の販路・売上が回復し、再び本県の経済を力強く牽引できるよう施設・設備を復旧する事業者の経営支援や農林漁業者の生産力回復等の支援を行っていく。

様々な取組の結果、さらに高実感群と低実感群の差は開いており、現在、低実感群は約2割程度となっている。

今後も総合計画に記載されている多種多様な取り組みを県民に見える形で取り組んでいく。

【県政関連】

Q5 県の防災指導員について、「60歳を超える方が7割を超え、男女比で見ると、男性が9割を超える状況³²⁰」にありますが、女性や若者の防災リーダーの人数が伸び悩んでいる要因を、県はどのように認識されていますでしょうか。また、人材育成の推進や自主防災組織の活性化を図るため³²¹に、県が行っている取り組みなどありましたらご教示ください。

³²⁰ 宮城県（2011）「宮城県震災復興計画」、60頁。

https://www.pref.miyagi.jp/documents/801/36636_1.pdf【最終閲覧日：2022年1月19日】

³²¹ 宮城県（2020）「新・宮城の将来ビジョン 富県推進!」、57頁。

https://www.pref.miyagi.jp/documents/22613/35411_1.pdf【最終閲覧日：2022年1月19日】

A5 自主防災組織の担い手不足の問題は宮城県に限らず全国的な問題である。県としても、女性や若者の参画拡大の重要性を認識しており、普及啓発活動や女性防災リーダーの育成のためのセミナーを開催するなど重点的な取組を続け、防災指導員の女性比率を向上させるとともに、昨年度からは中高生向けの防災指導員養成講習を開催するなど、今後の地域防災への女性や若者の参画拡大を図っている。また、県内の市町への防災アドバイザーの派遣、防災士会と連携した「よろず地域防災相談」という相談窓口の設置、その他多くの支援を行っている。

Q6 宮城県の合計特殊出生率は令和元年までに 1.23 と減少しており、全国平均の 1.36 と比較してもかなり低い状態³²²にあります。その 1 つの要因として、女性は県外に転出すると地元に戻らない傾向が示唆されています³²³が、女性の県外転出を減少させるため具体的にどのような取り組みを行っていますか。

A6 県の合計特殊出生率は平成 14 年以降全国平均を下回り続け、令和 2 年度には 1.21 を記録するなど、今後さらなる人口減少が予想される。また、男性と女性で県外転出数はほぼ変わらないが、男性は早期に転入超過となる傾向があるのに対して女性は 50 歳まで超過とならない実態がある。

女性は子育てに積極的に取り組む企業、地域を選ぶ傾向があるため、県は新たに「子ども・子育て」を柱立てし、合計特殊出生率の増加に向けて全庁を挙げて取り組んでいる。

Q7 山元町では、「被災地コミュニティ再生事業」を通して、民間団体と連携した地域コミュニティの再生・形成を図る取り組みがなされていました。地域ごとに様々な課題を有し、今後も継続した取り組みが必要である³²⁴一方で、行政だけの取り組みでは限界があり、山元町のような自治体と NPO などの民間団体との連携がより一層重要になっていくと考えられますが、そういった連携を支援するために県が実施している取り組みについてご教示ください。

A7 県では、行政の手の行き届かない多様化するニーズに対して、現場の視点に基づいたきめ細かな支援が継続できるよう、NPO 等が行う被災地支援事業を支援している。「NPO 等による心の復興支援事業補助金」では、例えば、農作業や地域住民との交流会、ワークショップ、料理教室などを通して、被災者が主体的に参加し、人と人とのつながりや生きがいを持ち安定的な日常を営むことができるよう、支援団体等による心の復興事業の実施に対し支援している。また、NPO との交流会やコンサートを開き外出のきっかけを与えるなど、さまざまな取り組みを行う支援団体があり、県もサポートをしている。

³²² 宮城県（2020）「令和元年人口動態統計（確定数）の概況（宮城県版）」、3 頁。

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/11063/819367.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

³²³ 前掲「新・宮城の将来ビジョン 富県推進!」、12 頁。

³²⁴ 前掲「『宮城県震災復興計画』の検証（2011～2019）」、28 頁。

Q8 仙台空港民営化後、県では仙台国際空港株式会社や地元自治体・経済界等と連携しながら、知事等によるトップセールスや、航空会社に対する新規就航・増便等の働きかけを実施してきました³²⁵が、こうした取り組みから見えてきた今後の課題と期待についてご教示ください。

A8 知事のトップセールスによるプロモーション等や仙台国際空港株式会社のエアポートセールスの側面支援、民営化によって運営権者の判断に基づく柔軟な着陸料の設定が可能となったことなどから新規就航や増便に繋がった。現在は新型コロナウイルスの影響により、国際線は全便運休、国内線も一部運休となっている。今後はコロナ以前の路線数を維持していくことをテーマとして、復便や路線開拓に向けた取組等を強化する。また、24時間化は周辺住民との合意形成を含めて順調に進んでいるため、貨物便を先駆けとしてさらなる活性化が期待される。

Q9 県の不登校児童生徒比率の高さについて、震災の影響を指摘する意見があると思います。不登校児童生徒に対する支援として具体的にどのような取り組みを行っていますか。

A9 震災の影響もあり、児童の抱える心の問題が多様化・複合化している。県はこれまで被災自治体に教職員、スクールカウンセラーを重点的に配置してきたが、相談件数が平成24年度から高止まりしており中長期的な対応が必要である。今後県としては「未然防止・初期対応・自立支援」という3つの取り組みを通じて、「児童の社会的自立」を支援していく。

³²⁵ 前掲「『宮城県震災復興計画』の検証（2011～2019）」、49頁。

No.14 国土交通省東北地方整備局建	
日時	2021 年 6 月 29 日（火） 16：00～17：00
場所	国土交通省東北地方整備局
調査の協力者	国土交通省東北地方整備局建政部都市調整官 峰 嵯 悠 様 国土交通省東北地方整備局企画部震災伝承推進官 佐野 智樹 様 国土交通省東北地方整備局企画部技術管理課長 安倍 剛 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、財前輝久、斉藤巳寿也、住吉泰誠 萩原毅志、水貝恵大、若生豊、寺門瞳 伏見岳人教授
調査目的	東日本大震災への対応で国土交通省・東北地方整備局が果たした役割を把握し、復旧・復興政策における課題について調査する。
調査先について	東北地方におけるインフラ整備・維持管理等の業務を所管している、国土交通省の地方支分部局である。東日本大震災の際には、広域的な観点から、災害応急対応・復興政策におけるインフラ施策等を実施した。

【ハード事業・復興まちづくり関連】

Q1 「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」³²⁶において、集落や個人レベルの、基礎自治体より細かいレベルでの意向把握が取り上げられています。自主防災組織などの自治体より細かい地域単位の住民組織づくりが進む中、こうした組織の活動を活発化させ、住民の意向把握や自治活動につなげていくための課題や、必要な働きかけについてのご意見をお伺いできればと思います。

A1 話をする前提となるが、検証委員会は、専門家の先生の意見をまとめる性格のものであり、国交省がまとめるものではない。また、検証委員会の運営は東北地方整備局ではなく、霞が関の本省が担当している。そのため、委員会での議論をお伝えはできないが、まちづくりを担当するものとして回答させていただく。

復興まちづくりを進めていくうえでは、住民の意見をうまく取り入れないと人が住まない街になってしまう。住民の意向把握に関しては、自治会組織等を活用しながら、住民の意向を自治体が常にくみ取れるような体制を作るべきである。住民と普段からの協力関係をつくることで、復興まちづくり・事前復興に資すると考える。

自治体が住民にアプローチするのに手が回らない際の、国としてのバックアップ・サポートという点については、東北地方整備局としての取組は難しい。東北地方整備局だけではなく、市の一般行政になってしまうことから、国（国交省）の立場から何かの取組を行うのは難しい。自治体の予算・人員・組織の観点でのサポート手段となると、自治行政を所管する総務省が取組んでいる可能性がある。

Q2 貴局では、調査業務や工事において遠隔臨場の標準化に向けて取り組まれておりますが

³²⁶ 前掲「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」、28 頁。

³²⁷、天災などの被災現場において、上記取り組みなどを活用することは検討されておりますでしょうか。

A2 現場では、ドローンを使った広域的・面的な測量、自動で建設する機械、プログラム技術を活用した自動施工の取組など、最新の情報通信技術・デジタル技術を活用した取組が進んでいる。それによって、正確性・安全性の確保、生産性の向上に努めている。遠隔臨場によって工事現場の状況を web カメラで確認する取組は、i-Construction の一環で令和3年度から標準化された。

震災などの災害現場に、TEC—FORCE(緊急災害対策派遣隊)が全国の被災箇所に派遣され、緊急調査、二次災害の防止に関する調査立案の補佐を行っているが、その現場においても ICT 導入は進んでいる。近年、西日本豪雨、東日本台風などで TEC—FORCE が派遣された場面において、道が寸断された箇所のドローンによる調査、土砂災害の危険がある箇所での機械を使った無人施工などが行われた。例えば、平成28年熊本地震で阿蘇大橋が崩壊した際は、土砂が落ちてくるか否かが分かる計器を付けて、リモートで復旧工事を施工したという例があった。さらに、成瀬ダム(秋田)の工事における重機操作においては、自動化施工の技術を導入し、建設機械の24時間稼働を令和3年度より実現した。このような取組を通じて、インフラ DX の実現を目指したいと考えている。

Q3 東日本大震災の復旧・復興事業では、被災3県の財政負担は、阪神淡路大震災と比較しても大幅に緩和・軽減が図られました。その結果、過去に例を見ない巨額な国費が投入され事業が実施されましたが、今後発生が予想される大災害時には、今回と同様な措置が必ずしも取ることが可能とは限りません。今回の教訓を踏まえ後世にノウハウを残すのであれば、コスト面も考慮し議論されるべきと考えられますが、「市街地復興事業検証委員会」のとりまとめには触れられておりませんでした。その理由について教えてください。

A3 前述のとおり、検証委員会の取りまとめの方針について、東北地方整備局の立場から回答は難しいが、一まちづくり担当の見解としては、復興する場所でコスト面が異なるので、コストを比較するのが困難であると考えます。東日本大震災においては、既存の宅地に移転団地を再建する場合と、漁業集落のリアス式海岸で新たに宅地を造成して再建する場合とでは、事業にかかるコストにはかなり差がある。コストがかかっても地域の復興のため必要な事業もあり、コストの高い安いで、その良し悪しを一概に比較することは難しい。また、地形、地質、実施する工事、土砂の運搬などの条件によってもかかるコストは変わってくる。そのため、復興する地域地域で条件も変わってくるので、単純なコストの検証は難しい。

また、復旧事業では、いかに早く応急的な対応から恒久的な対応に移していくかが課題

³²⁷ 国土交通省(2020)「これまでの取組や効果と今後の取組・復興支援等」、11頁。

https://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/B00097/K00360/taiheiyokijishinn/kasoku_1-5/11meeting/8_shiryoku6.pdf【最終閲覧日：2022年1月19日】

となる。その点ではコスト面よりも、資材をどう集めるかが大きなポイントである。自前でプラントを作る、全国からセメントを持ってくる、がれきを一部堤防に入れるなど、色々な工夫がなされてきた。こうした経験を東北地方整備局は持っているので、その知見を伝えていきたい。さらに、工事を受注する業者が現れない落札不調の問題も、復興を遅らせる要因となる。高めの価格で発注し、何とか受注して工事してもらう工夫も、熊本地震などの他の被災地で活かされている。

Q4 「全体最適がもたらされるような、総体的、分野横断的な観点を踏まえて計画を策定」³²⁸することの重要性は、震災復興の分野に限らず、まちづくり政策全般で震災以前から叫ばれておりました。しかし、今回の震災においては、リスクゼロを希求した計画の策定・まちづくりが多くの自治体で進められ、各地域の景観・利便性・経済性等における弊害も現れてきています。

(1) 貴局としては、復興まちづくりを「全体最適がもたらされるような、総体的、分野横断的な観点を踏まえて」行っていくために、今までどのような取り組みを行ってこられましたか。

(2) また、貴局がこうした取り組みを進めていく上で、県や市町村との関係性より、どのような課題がありましたか。

A4 (1) (2)

国土交通省は、復興計画について事前にガイドラインを作成したり、各自治体の復興計画策定を支えるために自治体へのアドバイス・サポートを行ったりする過程において、分野横断的な視点からの支援に努めてきた。

なお、それぞれの街の復興まちづくり計画は、市町村が主体で決めるものである。地方自治の原則があるので、国の役割は助言としての役割となる。

なお、質問内でリスクゼロを希求した市町村の計画が進められて触れているが、必ずしもそうではないと考える。震災直後は各市町村の住民の意見も安全なところに住みたい、二度とそういった思いはしたくないという意向が強かったと聞く。住民の意見を聞いた結果として、リスクを減らすまちづくり計画となっているものと思われ、結果的にリスクゼロに近い計画となってしまうやむを得ない部分あったのではないかと。ただ、年数が経つと住民の意向も変わってくる。発災直後の住民の意向を反映したまちづくりの計画と、今のまちづくりに対する意向のズレは、どうしても発生してしまう。なるべく変化する意向を反映しつつも、どこかの時点で決定して、工事を施行しないといけない。まちづくりは直接国が行うものではないが、この住民の意見を聞きながらどう決断するのかというのは、市町村でも難しい部分である。

【事前復興関連】

Q5 事前復興について、平時から持続可能性を見据えた再建ビジョンを策定し、さらに対象

³²⁸ 前掲「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」、20頁。

となる災害や支援制度についても事前に検討することが効果的とされています³²⁹。ただ、自然災害が想定を上回るものとなる可能性や、再建意向の変化等により計画を変更する必要性が生じることも考えられます。事前復興を見据えた計画につき、どこまで踏みこんだ計画を策定することが求められるとお考えでしょうか。

A 5 計画策定に際しては、どの程度の災害スケールを想定するのがポイントとなるが、それは各地域の実情によっても変わる。それぞれの場所が抱えるリスクに応じることとなり、例えば、頻繁に災害が起こる地域では頻度の高い災害に対応した計画とし、災害発生が頻繁でない地域であれば頻度の高くない災害を前提にした計画とすることもあると思う。各地域が抱えるリスクについては、ハザードマップなどを参考に考えることになるだろう。例えば、L1,L2 津波など、それぞれの市町村で前提としている災害があるので、その災害に対応した議論・計画づくりとなるだろう。

Q 6 スピード感のある事業実施と時間をかけた住民意向の把握・反映はトレードオフの関係にあり、平時における事前復興の考え方でその関係性を克服していくことが重要視されています³³⁰。しかし、他業務と比較して優先度が低いことや人材不足が原因で復興まちづくりの事前準備について検討していない自治体が半数以上を占めている状況です。こうした自治体に対して、どのような支援を実施、あるいは予定していますでしょうか³³¹。

A 6 事前復興については、災害が起きる前なので、市町村の中でも取組の優先度は下がってしまいがちである。しかし、東日本大震災の教訓を踏まえて事前復興を考えることで、その後のまちづくりの計画は変わってくる。その重要性については、国土交通省都市局でガイドラインを策定し、市町村に示して周知を行っているところである。

河川、道路関係においては、これまで県の事業だったものを権限代行で国がやっているものもある。丸森町における令和元年台風からの復興では、東北地方整備局宮城南部復興事務所において国の事業として行ったり、国道 349 号線の県の管理部分における復旧作業を国の事業として行ったりするなど、復興事業を迅速に進めるための制度は拡充されつつある状況である。

【震災伝承関連】

Q 7 震災伝承においては、東北地方の各被災地間における交流人口を増やすことにより、震災伝承についての知見や手法を相互参照・共有し、洗練することも大切であると考えます。東北地方の被災地間において、自治体職員・住民・震災伝承にかかわる人々による交流・連携の動きは、今までどの程度行われてきましたか。

³²⁹ 前掲「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」、25 頁。

³³⁰ 同上、17,25 頁。

³³¹ 前掲「ガイドラインの概要と取組状況調査結果の解説」、15 頁。

A7 震災伝承に関する人々の動きの実態は、あまり把握できていない。伝承の必要性自体は早くから言われていたが、震災伝承を被災地の人々が受け入れられる素地ができるまでに発災後3～4年かかった。最近、自治体による語り部支援などの取り組みが始まってきた。東北地方整備局としては、広域的に散在している伝承施設をネットワークで結ぶ「3.11 伝承ロード」を創設し、伝承施設の登録制度の創設、マップや道路標識に伝承施設を表示するといった取組を進めている。また、今年度においては、震災伝承施設や語り部を集めて、震災伝承に関する問題点・方向性を示す会議を行いたいと考えている。現在、東日本大震災の被災地には約270か所の震災遺構がある。青森県から茨城県・千葉県まで散在している伝承施設のなかで、どこに行けばいいのかが分かりにくいことが問題である。それに対して、東北大災害科学研究所の今村文彦先生が座長の伝承検討会から、「震災伝承を進めるためには産官学民の連携した組織体制が必要である」という提言をいただいた。これを踏まえて、東北経済連合会が設立者で産学官からなる「3.11 伝承ロード推進機構」が結成された。具体的な取組としては、①伝承ロードを形成し、伝承施設に行きやすくする、②将来の震災に備えたアーカイブ化・防災教育プログラムの提供、③伝承ツアーの実施で全国から人を呼び込む、という3本の柱を掲げている。その中では、登録施設を第一分類～第三分類に類型化し、どの施設がより優れているのかを示す取組が具体的に進んでいる。第三分類が、駐車場があってアクセスしやすく、語り部もいるという施設である。

経済界との連携も進んでいる。例えば、イオンと連携し、日本海側や中通りなどの震災になじみが薄い地域における伝承パネル展を実施したり、トヨタの自動車につけるカーナビで伝承ナビをしたりするなどの連携を行っている。旅行業者との連携では、伝承ツーリズムの取組を検討している。震災伝承と復興道路などのインフラも兼ねたツアーを行うことを考えているほか、学校教育でも伝承ツーリズムを活用できないかという構想もある。

Q8 コロナ渦において、遠方地域からの来訪者が減少している一方、近隣の地域間で観光・交流を行うマイクロツーリズムの動きが東北地方でも観測されております³³²。被災地における伝承ツーリズムにおいても、マイクロツーリズムのニーズを踏まえた取り組みを行うことにより、コロナ渦での地域創生・震災伝承活動の維持継続を図ることが重要であると考えます。現在、貴局において、マイクロツーリズムのニーズを踏まえた伝承ツーリズムの取り組み等がございましたら、ご教示ください。

A8 マイクロツーリズムに関しては、東北運輸局が取り組んでいることであり、東北地方整備局としての取組を行っているわけではない。東北地方整備局は、各地にある震災伝承施設、語り部等を広報して、防災力を高める取り組みを行っており、東北運輸局では「伝承ロードバス」の取組が昨年実施された。1月後半から3月11日まで毎日仙台駅からバスを出し、バス側面に「3.11 伝承ロード」というステッカーを貼って参加者を募っていた。バスで伝承施設を回ることによって、伝承の備えを学ぶことがツアーの目的である。

³³² 国土交通省東北運輸局（2021）「データから見る東北6県におけるマイクロツーリズムの進展」
<https://www.tb.mlit.go.jp/tohoku/content/000235414.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月19日】

No.15 仙台市議会	
日時	2021 年 7 月 6 日（火）13：00～14：30
場所	仙台市議会（議会棟）2 階会議室
調査の協力者	仙台市議会 議長 鈴木 勇治 様、副議長 嶋中 貴志 様、議員 菊地 崇良 様 事務局長 佐野 直樹 様、事務局次長 石澤 健 様、参事兼庶務課長 渡邊 保 様、調査課長 小倉 弥 様、庶務課秘書係長 遠藤 英樹 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、斉藤巳寿也、住吉泰誠 萩原毅志、水貝恵大、若生豊 伏見岳人教授、戸澤英典教授
調査目的	仙台市議会の震災復旧・復興にかかる役割や取り組み等を調査する。

Q1 仙台市は、防災に関する最も基本となる計画として、災害対策基本法第 42 条に基づき「仙台市地域防災計画」を策定しています。その「仙台市地域防災計画」の中に、仙台市議会の記載が見当たりません³³³。大規模災害や局地的な災害において、市議会や議員の果たすべき役割は大きいと認識され、指摘されています³³⁴。この点について、仙台市議会としてのお考えをご教示ください。

A1 仙台市議会の役割は地域の情報収集を行い、こう動くべきではないかと行政に働きかけていくことだと考えている。市議会は、行政と連携し、行政とともに作った制度を広報・サポートすることが役割であり、重要であると認識している。また、行政だけで財源を確保できないところがあり、政府や国会議員を動かす政治的な役割を市議会が担っている。先般の震災時、避難所運営は地域ごとにばらばらになっていた課題があったため、地域防災計画の見直しを議論し、新たに策定した地域防災計画が、先進的事例として全国の他都市に展開された。

Q2 発災直後、全国各地から被災地に向けて義援金や救援物資の提供がなされ仙台市と姉妹都市の関係のない市町村からも義援金等をいただいておりますが³³⁵、その後、支援をいただいた市町村と災害時の連携協定等、関係性を維持・向上するような取り組みがありましたら、ご教示ください。

³³³ 仙台市（2020）「仙台市地域防災計画 共通編」、57 頁。

http://www.city.sendai.jp/kekaku/kurashi/anzen/saigaitaisaku/torikumi/kekaku/documents/r3_chibou_kyoutuu.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

³³⁴ 新川達郎（2019）「市町村議会議員『災害に強い地域づくり特別セミナー』講演」『アカデミア』第 113 号、14 頁。

³³⁵ 仙台市議会（2013）「東日本大震災仙台市議会の活動記録」、59-62 頁。

<https://www.gikai.city.sendai.jp/docs/kiroku03.pdf>【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

A2 世界各国、国内各都市から様々に支援を頂き、その際のお礼は、行政視察にお邪魔した時や支援いただいた都市が災害などに見舞われた際に、今後の参考となればと思い、東日本大震災後に作成した「東日本大震災仙台市議会の活動記録」をお届けするほか、例えば、西日本豪雨の被害を受けた岡山県総社市からのデニムマスク購入支援や、中国への輸入制限があった台湾産のパイナップル購入などの支援を行ってきた。

Q3 平成二十二年度一般会計補正予算（災害救助費・消防費及び災害復旧費の増額など、総額百七十七億円）の専決処分について、下記2点についてご教示ください³³⁶。

- (1) 災害対応関係の専決処分が議会で報告・承認されるまでの間、議会および議員としては、専決処分に関連する首長・行政の動きに対して、どのような検討や働きかけ等を行っておられましたか。
- (2) 災害対応は緊急性の高い事柄であるために、専決処分が行われやすい政策です。しかし、専決処分が行われることにより、災害対応において、二元代表制の一翼を担う議会が十分に機能しないことも懸念されます。災害時において、専決処分によって行われる行政の災害対応に対するチェック機能（抑制と均衡）を、議会はどのように果たしていくべきと考えておられますか。

A3 新しい制度や災害対応については、臨時議会や災害対策議会などを開き、行政と話し合いながら、進めており、チェック機能も果たしていると考えている。新しい制度、支援策を始める際、カバーできない人が出てくるため、横出し、付け足しが必要になり、市民からの声を反映できるように動いている。仙台市の場合、専決処分でも議会に説明することになっているため、市議会が何も知らず、確認することもなく物事が決まるということはない。

Q4 復興計画や自主防災組織と言った住民主導の自治体制に加え、総合計画の策定に際し、ワークショップ形式で住民と行政が協働でまちづくりのビジョンを作るなど、有事や平時における行政運営において、住民と行政が直接関わる動きが増えてきているように思われます。こういった中で、議員・議会の役割や位置づけとして、今後どのようなことが求められるとお考えでしょうか。また、持続可能な地域づくりの実現のため、住民意見をより市政に反映されるようにするために、議会としてはどのような取り組みを考えているかご教示ください。

³³⁶ 仙台市議会会議録「平成23年第1回臨時会（第1日目） 本文」

<https://www.city.sendai.miyagi.db.sr.jp/index.php/9663800?Template=view&VoiceType=all&DocumentID=3373>【最終閲覧日：2022年1月19日】

A4 防災に関しては、防災・減災調査特別委員会³³⁷で議論している。また、平成 29 年 3 月 11 日に「仙台市防災・減災のまち推進条例」を施行した³³⁸。総合計画の策定にあたっては、各常任委員会の委員長が行政側の委員会³³⁹に参加し、市議会側の意見が反映されるようにしている。総合計画に災害、感染症に強いまちづくりを盛り込んでいるが、市民からのニーズも高くなっている中で、財源は仙台市だけでなく、国にも頼らざるを得ないところが多いように思う。だからこそ、政治の力で変えていくことや国に働きかけることが大事なのではないかと考えている。

Q5 地方議会の議員には住民との距離が近い公人としてのお立場から、災害時には地域の災害情報を収集し、行政とのパイプ機能を果たすことが求められると考えます。先般の震災の経験より、個々の議員を通じて得られた情報の集約・整理・提供できるような仕組みや、災害情報の収集体制を作るために、議会として取り組まれていることがあればご教示ください。

A5 執行側である行政の妨げにならないようにしながら、的確・正確な情報と必要な対策を行政と共有し、行政だけでは進められない部分を連携しながら、対応している。議長直下に災害対策本部を設けて、各会派からの意見を集約し、市議会でも一定の意見を集約しながら、行政と共有し、やり取りしている。また、市議会の災害対応指針、災害対策会議設置要綱も策定している。

Q6 仙台市議会における要望活動によると、震災復興関連の要望として、復興交付金や復興特区制度等について多く見受けられ、平成 23 年、平成 24 年に集中しているように見受けられます。一方、同じ沿岸被災自治体でも、石巻市の要望事項は令和 2 年度まで震災復興関連のものが多く³⁴⁰、名取市の場合も平成 28 年度まで医療費負担軽減等の要望がなされ、平成 30 年には「被災者生活再建支援制度の抜本的な拡充を求める意見書」が出されております³⁴¹。こうした仙台市議会による要望活動の背景についてご教示ください。

³³⁷ 仙台市議会 HP「仙台市議会 調査特別委員会」

https://www.gikai.city.sendai.jp/list/committee_member/tokubetu.html【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

³³⁸ 仙台市 HP「仙台市防災・減災のまち推進条例について」

<https://www.city.sendai.jp/kekaku/kurashi/anzen/saigaitaisaku/torikumi/zyourei.html>【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

³³⁹ 仙台市 HP「仙台市総合計画審議会」

<https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi.html>【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

³⁴⁰ 石巻市議会 HP「石巻市議会 要望活動」

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/d0100/d0120/d0010/index.html>【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

³⁴¹ 名取市 HP「被災者生活再建支援制度の抜本的な拡充を求める意見書」

A6 仙台市は復興計画を策定し、5年で成し遂げた。早期復興の要因は、沿岸部は津波被害、山間部はがけ崩れ等の被害があったが、都市規模の大きさ、職員数の多さ、宮城県や他都市からの応援などもあったため、早期の復興を成せたように思う。また、震災復興の経験を通して、今般の新型コロナウイルス感染症対策においても、宮城県と仙台市での連携がより強くなったように思う。（例えば、大規模接種センターの運営など）新型コロナウイルス感染症対策に一般財源をかなり使い、今後税収も落ちてくることが予想されるので、経済を回していく施策を、仙台市だけでなく県全体への影響も考え、県や国と協力して進めていく。

Q7 仙台市議会による復興交付金等の要望活動は、震災直後の復旧過程において、重要であったと考えます。震災復興10年が経過した現在において、復興事業費を原則、国が全額負担したことについて、様々に議論がされているところではありますが、仙台市議会として、どのように考えているかご教示ください。

A7 震災復旧・復興を進める上での各事業すべて復興交付金³⁴²の対象事業に合致したわけではなく、仙台市で策定した制度で、復興交付金の制度上、若干外れているものへの横出しが認められるように国への働きかけをしてきた。（例えば、災害公営住宅への家賃減免制度など）市議会として、求めるだけではなく、国に働きかけることが重要なものであると考えている。

Q8 災害救助法一部改正により「救助実施市指定制度」が導入され、仙台市も平成31年4月1日より救助実施市の指定を受けております³⁴³。この制度は地域全体の災害対策の底上げを図る上で重要な制度だと認識しております。しかし、この改正まで全国知事会は一貫して既存の事務委任方式を堅持³⁴⁴し、宮城県知事も慎重な姿勢を示していたと思われます³⁴⁵。そこで、救助実施市の指定に至るまで宮城県との間でどのようなやり取りがあり、最終的に何が決め手となり指定に至ったのか、お差支えない範囲でご教示ください。

https://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/gikaijimu/node_1788/node_45340 【最終閲覧日：2022年1月19日】

³⁴² 復興庁 HP「復興交付金制度（制度要綱・交付要綱等）」

https://www.reconstruction.go.jp/topics/post_90.html 【最終閲覧日：2022年1月19日】

³⁴³ 仙台市 HP「改正災害救助法に基づく救助実施市に指定されました」

<https://www.city.sendai.jp/kikikanri/kurashi/anzen/saigaitaisaku/torikumi/kekaku/kaiseisaikyuhou.html> 【最終閲覧日：2022年1月19日】

³⁴⁴ 全国知事会（2018）「災害救助法制の見直しについて」

http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20180330_saigai_kyuujo_housei_no_minaos_hi.pdf 【最終閲覧日：2022年1月19日】

³⁴⁵ 宮城県 HP「宮城県知事記者会見（平成30年6月11日）」

<https://www.pref.miyagi.jp/site/chiji-kaiken/kk-180611.html> 【最終閲覧日：2022年1月19日】

A 8 （改正災害救助法法案成立に至る経緯）

仙台市は、東日本大震災以降、災害救助法の知事権限の移譲について国への法改正要望を継続するとともに、宮城県への意向伝達を行ってきたが、平成 28 年の熊本地震が大きな契機となり、政府レベルで再考すべきという方向性になり、内閣府主催で、道府県・指定都市の協議の場（熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ等）が設けられ、平成 30 年 4 月に改正災害救助法の法案提出、同年 6 月成立となり、救助実施市の指定を目指す指定都市は、その所在する道府県と個別に協議することになった。

（仙台市の救助実施市指定に至る経緯）

改正災害救助法の法案成立を受け、宮城県としては、仙台市の指定により、県の総合調整・広域調整機能が損なわれないか、県内他自治体との間で救助格差等が生じないか、懸念が払しょくされない限り、指定への同意はしかねるとの意向であった。仙台市は、早期指定の実現を目指し、神戸市・横浜市等と連携して指定条件を充足するための課題整理を行い、他指定都市との情報共有や国の助言も得ながら、宮城県の関係部署（総合政策（地方分権）、危機管理、健康福祉、住宅政策部署等）とのすり合わせ及び関係機関・業界団体との折衝を継続的に行った。上記折衝の結果、災害時の資源配分のルール・調整体制や県の連絡調整の役割について協定を締結する等の整理がつき、平成 31 年 4 月改正災害救助法及び指定条件を規定した内閣府令施行と同時に救助実施市指定が実現した。

No.16 黒潮町情報防災課	
日時	2021 年 10 月 25 日（月） 9：30～10：30
場所	黒潮町役場
調査の協力者	黒潮町情報防災課課長 徳廣 誠司 様 黒潮町情報防災課南海地震対策係長 宮上 昌人 様 黒潮町情報防災課南海地震対策係 野村 季史 様
参加者	斉藤巳寿也、住吉泰誠、水貝恵大 伏見岳人教授、坪原和洋教授
調査目的	南海トラフ地震によって甚大な被害が想定される黒潮町における防災・事前復興政策の現状と課題を把握し、政策研究に活用することを目的とする。
調査先について	高知県西部の沿岸部に位置する、人口 1 万人強の自治体。2012 年の内閣府・中央防災会議において全国一の 34.4 メートルの津波想定がなされた後、防災に関する様々な取組が行われてきた。

Q1 現在、黒潮町では事前復興計画の策定作業はどの程度進んでいますか。また、事前復興計画を策定する上で留意すべき点、直面した課題などがありましたら、ご教示ください。

A1 現在、事前復興計画の策定には取り組めていない。昨年度より、高知県による事前復興計画の策定作業にあたる委員会が設立され、黒潮町も同委員会に参加している。県内の各市町村それぞれにおいて、課題はまちまちである。例えば、高知市のような大きな自治体と黒潮町のような小さな自治体では、事前復興計画の考え方が異なる。今後、そうした考え方の違いを県全体としてどう考えていくのか、県全体の方針が明らかになれば、高知県「事前復興まちづくり計画」の策定の動きに追随する形で、事前復興計画を策定する方針である。今までは、地域防災の枠内で「事前復興」に関する個別の取り組みや検討を行ってきた。しかし、国のほうでは事前対策に資金援助がなく、防災集団移転促進事業を事前に実施しようとしても課題が多い。

Q2 令和元年度『黒潮町総合戦略アクションプラン』第四部「防災基本計画アクションプラン」50 頁によると、住民単独で総合防災訓練を実施したのは 61 地区中 10 地区となっております。今後、住民単独で訓練を進める上での取組や課題について、ご教示いただけませんか。

A2 現在、住民単独で総合防災訓練を実施できる地区は限定的であり(61 地区中 10 地区)、地域担当職員が関与しないと地域で防災訓練を行えない。非常時に行政が介入できる範囲には限界があり、避難所運営なども住民主体で行う必要があることを周知していきたい。住民単独で防災訓練を行える地域が増えてくれば、役場の職員の訓練と連携していける展望がある。

Q3 令和元年度『黒潮町総合戦略アクションプラン』第四部「防災基本計画アクションプラン」48 頁において、用地不足により、応急期機能配置計画の見直しが必要になるといった課題が挙げられておりました。用地確保を目的として実施する防災協力農地制度について、現状で黒潮町内での農地の登録はどの程度進んでいるのでしょうか。また、今後登録農地を増やす上での課題がございましたら、そちらについてもご教示いただけますと幸いです。

A3 まず用地をどこに配置するのが最適なのか、庁内それぞれの部署へのすり合わせが十分ではないままに決めている状況である。また仮設住宅の用地が不足している。農地を仮設住宅の用地として時限的に使いたいが、国の用地として農地法の規制があるので用途変更しにくい。令和3年度より、農地を仮設住宅用に転用できるように協議は進めているが、農業従事者や国との関係もあり、すぐには決められるものではない。

Q4 出口地区において、どのような経緯で防災集団移転促進事業の適用を検討されていたのでしょうか。また、どのような課題から同事業の実施を見送るに至ったのでしょうか。

A4 出口地区においては、当時の地区長から町に防集事業について相談があり、自治会で勉強会・ワークショップを五回ほど行っていた。しかし、費用面（個人 600～700 万、町 7～8 億）の負担が重たく補助金は受けられず、二重ローン問題が起こることなどから、事業導入を断念した。地区の中でも、若者は高台移転に積極的な一方、今まで住んできた地域に住みたい高齢者は消極的であるなど、意向は分かれた。もしこのまま移転を強行してしまうと地域コミュニティにおいて若者がいなくなり、防災の観点からみればよいのかもしれないが、地域共生の観点からみればマイナスになってしまう。そのため、高台に行きたい人や新しく家を建てたり立て直したりしたい人は、個人で移転している現状である。

Q5 黒潮町は、2012 年の南海トラフ地震の被害推定の公表により、住民の避難放棄、地域の震災前過疎が懸念されています。現在、「災害リスクが高い」という理由で住民が避難を放棄したり、他自治体へ転出したりする実態がどの程度あるか把握しておられますか。また、震災前過疎を防ぐために行っている具体的な施策がありましたら、ご教示ください。

A5 34.4mの津波被害想定後、「震災前過疎」が懸念され、町の存続が危ぶまれるほどであった。しかし、当初懸念していたよりも人口流出は緩やかであった。その理由として、黒潮町に住んでいて黒潮町の自然や地域が好きな住民が多いことがまず挙げられる。次に、避難道を 200 本以上設けたり、高台に逃げられない箇所に関しては津波避難タワーを整備したりして、「逃げたら助かる」環境があることを住民に意識してもらえた成果でもある。地域防災計画の取組や、地域でワークショップを開催して発災後の被害想定を住民と共に行う取組も行っている。黒潮町が、こうした取組を行う上で「犠牲者ゼロ」を目指すポジティブな姿勢を示すことで、住民の意識が「避難をあきらめる」ではなく、「逃げられ

ば助かる」という方向に少しずつ変わってきていると思う。これからも住民の意識が薄れないように、取組を進めていきたい。

Q6 黒潮町内の企業における BCP の策定状況はどうなっていますか。また、企業の BCP 策定を推進するにあたってどのようなことが課題になっているのか、ご教示ください。

A6 BCP について、現在、町内の建設業者などは策定しているが、発災時の具体的な行動計画まで落とし込めているか、町として確認できていない。町内は中小企業しかないので、BCP 策定に関して先導的役割を果たす企業もない。町役場における BCP も外部コンサルタントの協力をもとに策定し、職員の訓練を進めようとしているところである。行政が企業の BCP 策定に関する実効的な支援をするまでには至っていない。

Q7 黒潮町地域防災計画の修正(令和3年3月)を行うに際して、(1)一般社団法人東北地域づくり協会(仙台市)・東松島市に協力を依頼された経緯をご教示ください。(2)東松島市の被災経験のどのような部分に着目して、地域防災計画を修正されたのでしょうか。

A7 職員の避難訓練が部署ごとに行われ、全庁的な訓練ができていないことに対する問題意識を持った大西勝也前町長が、被災自治体に対する調査を行うように指示を行ったことが、修正のきっかけである。その際に国交省の関係者にマッチングを依頼し、東松島市に対してヒアリングを行い、発災時の心得についてうかがった経緯がある。

また、東松島市をヒアリング調査先として選んだ理由としては、職員が震災で亡くなっていないという面も大きい。当初は職員組合で交流のある南三陸町へのヒアリングも検討していたが、同僚の方が亡くなられた経験を掘り起こすのは避けた方が良く、南三陸町へのヒアリングは取りやめて東松島市に依頼をすることとなった。

本来なら、職員間の視察・交流を積極的に行い、より深い話を聞きたいと考えていたが、コロナにより断念している現状がある。

Q8 黒潮町が推進しようとしている「防災ツーリズム」の現状・課題はどのようなものでしょうか。また、「防災ツーリズム」において、東北の被災体験を伝承し、黒潮町の防災に繋げるような取組みがありましたら、ご教示ください。

A8 防災に関して、年間30～40件の視察要請があり、情報防災課が対応している。しかし、本来の防災業務を阻害しない範囲で対応する必要はある。現在、観光と防災をからめた施策を展開できないか、他市町村の議会や行政関係者以外(観光客など)の視察を促進できないかという点が課題である。しかし、これらもコロナウイルスの蔓延により積極的に取り組めていない。

【追加質問】

Q9 黒潮町は、事前の復興準備の取組として具体的にどのようなことを行っていますか。

A9 事前の備えとしては、居住地を安心安全なものにする取組を行っている。居住地が浸水区域外に全てあれば犠牲者は全く出ないが、そういう訳にもいかない現実がある。これから家を新築や建て替える希望者には、できるだけ安全な場所に建ててもらう必要があると考えている。また、高規格道路が高知県西部に延伸する計画があるが、国交省との協力が可能であれば、工事でトンネルを掘る際に発生した残土を利用して、居住地として提供できればよいと考えている。

Q10 庁内における復興プロセスの進め方について、現在何かしらの事前の取組は行われていますか。また、他部署との連携不足など、課題点につきましてもご教示ください。

A10 他部署との連携の面では、他部署が現在持っている各種制度が、防災の面と整合性が取れないという課題がある。例えば、時限的な利用であれば農地を貸してもらえないのか、それが県の許可なのか国の許可なのか、県であれば県の防災部局と協力して町内の農業部局に話ができないか、といった具体的なアプローチの仕方を整理していきたい。また、情報防災課では防災に関する地域担当制を設けている。そのため、部署間の縦割りの感覚がなく、自分たちが防災で何をしなくてはいけないかを、地域の人々とお話ししながら一緒に考えることができています。行政における BCP の見直しに関しては、それぞれの部署から委員を出して協議を行ったり、庁内における防災訓練の際にも係長級に集まってもらって体制構築を行ったりしている。

Q11 黒潮町が防災集団移転促進事業の適用を検討し、地域にてワークショップ等を実施されていた時期は、国の中央防災会議が南海トラフ地震の被災想定地域において同事業を事前実施することを推進し始めた時期と重なるのではないかと思います。同事業の検討に際して、こうした中央防災会議の方針との関係性はあったのでしょうか。

A11 黒潮町で防災集団移転促進事業に関する勉強会がなされていた時期における中央防災会議との関わりについては把握ができていない。ただ、県も集団移転に関しては、当時勉強しながら理解を進めていく過程にあったのではと思う。

黒潮町における防災集団移転促進事業を検討する勉強会においては、第一回目では津波の浸水区域予測や集団移転するに際して用いることができる事業の説明、第二回目では地域の現状やこれからどうするか、第三回目ではモデルケースとして 50 戸集団移転をする個人や町の負担がどの程度のものになるかを話し合った。この勉強会の内容は、地区の総会でも共有された。そして、住民にアンケートを取り、町や地区の方針を確認していくプロセスを経て、事業実施には至らない結果となった。

Q12 防災集団移転促進事業の制度をどう改善すれば、事業の事前実施に際してより実現可能性のある制度になると考えておられますか。

A12 戸数要件の緩和などの制度改正は今まで行われてきたが、費用面の大きな壁は依然として残っている。事前実施の場合、発災後とは違って、防災集団移転促進事業以外の選択肢がないという状況ではなく、高いコストをかけて移転する決断は取りにくい。今回の高知県における事前復興計画策定の動きに際しては、事前の計画策定に加えて、事前移転の取組の必要性や費用面での優位性を県として調査して取りまとめて、国に対して補助率の上乗せなどの要望をしてほしいと考える。そのために、都市の事前移転を行う方が事後の移転よりも費用を抑えられるというシミュレーションを、先行研究のある高知市だけでなく県内の多くの自治体で行い、県全体で事前移転の効果を訴求していく機運を作る必要があると考える。

Q13 防災集団移転促進事業を事後に実施する際の課題点について、ご教示ください。

A13 事後の防災集団移転促進事業を考える際も、事前復興計画は重要であるとする。東北の被災地においても、当初は移転を希望していた人が、事業の遅れに伴って移転を取りやめしてしまう状況があった。そうしたことを防ぐために、絵姿を描くだけでもいいので、集団移転を地域で事前に考えておくことが重要であると思う。あくまでも事前の検討であるので、計画は必ず行わなければならないものではなく、柔軟な修正が可能であり、より細かい住民の意見を反映させやすい利点がある。今後、事後における集団移転の検討について、行政が住民に対していつどのような形でアプローチをかけていくべきかを整理し、県の協力も得ながら考えていきたい。

Q14 黒潮町の庁舎を高台移転するに至った経緯について、ご教示ください。

A14 以前の庁舎が老朽化で建て替えが必要となり、当初は旧庁舎のすぐ近くに新庁舎を作る前提で話を進めていた。しかし、2012年に発表された南海トラフ地震における津波被害の新想定で、新庁舎の建設予定地が水没することが判明した。そのため、山を切り開いて用地を確保し、現在の場所に新庁舎を建設することになった。

Q15 防災集団移転促進事業の検討の際、宅地の造成を行った区画は存在していますか。

A15 移転候補地を複数想定し、費用の算定は行ったが、宅地の造成は行っていない。

Q16 庁舎の自家発電装置について、ご教示ください。

A16 庁舎に備えている自家発電装置は、停電後 90 時間の稼働が可能である。

Q17 黒潮町の津波被害想定では、どれぐらいの世帯数が水没するのでしょうか。また、浸水が想定される区域について、災害危険区域等の指定はされておられますか。

A17 L2 津波での被害想定では、6,600 棟中 3,600 棟³⁴⁶、61 集落中 40 集落で浸水が想定されている。高知県では、津波に関しては浸水が想定される区域へのイエローゾーン（津波防災警戒区域）の指定は行っているが、レッドゾーン（津波災害特別警戒区域）の指定は行っていない。黒潮町としても、レッドゾーンの指定は行っていない。

³⁴⁶ 黒潮町（2016）「黒潮町地域防災計画」、19 頁。

https://www.town.kuroshio.lg.jp/img/files/pv/sosiki/2016/03/tiiki_bousai_p_%EF%BD%882802.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

No.17 高知大学防災推進センター	
日時	2021 年 10 月 25 日（月） 15：30～16：30
場所	高知大学朝倉キャンパス
調査の協力者	高知大学防災推進センター長 笹原 克夫 教授
参加者	住吉泰誠、斉藤巳寿也、水貝恵大 伏見岳人教授、坪原和洋教授
調査目的	行政の防災や事前復興の取組に対し、専門家としての知見を提供する立場から、行政の取組やその課題、そして地域ぐるみでの事前復興の推進に向けた協働体制の構築についての展望をお伺いする。
調査先について	高知大学の理工学系、医学系、人文社会系の地域協働教育学などから防災関連研究者を結集し、組織されている。防災研修会の実施、行政機関や企業等各種団体との防災関連の連携、教職員への啓発や地域貢献を推進。

①防災推進センターの概要

高知大学防災推進センターの活動は、防災科学分野での理系的なアプローチから、危機管理分野のような社会的なアプローチによる避難訓練の方法論の研究など多岐に渡る。

具体的な研究分野について、昨年度のセンターのプロジェクト研究を紹介すると、防災蛇籠擁壁の地震対策への利用について研究を行っており、市町村や JICA、企業との研究協定も行っている。その他にも、構造地質学や地球物理学の観点から、プレートの運動の力学的な解析や、地震時の既存木造住宅倒壊のメカニズムの研究も行っている。加えて、学校防災教育の高度化や災害・防災訓練のシミュレーションを通じ、VR を活用した参加型の訓練を行い、参加者が自分事として考えられるような取組も行っている。現状は教員それぞれの研究をメインで進めている。

②大学機関を通じた産学官連携の取り組み

国立大学ではあるが、地域の小規模な大学であるため、予算獲得上の関係で基礎研究を重点的に行うことには限界がある。そのため、目的がわかりやすい新技術の研究へシフトしている側面もある。具体的には、防災製品を扱う会社とのタイアップによる技術や製品の開発行っている。ただ、高知県内や四国全体でも大企業が多くは立地していないため、取組の規模としてはあまり大きくない。

高知大学では学生向けに「防災サポーター制度」という資格を作り、学生にそれを取得してもらう制度をカリキュラムに取り入れている。これにより防災に関する知見を有した若手人材の育成と地域への還元を図ってはいるものの、学生の多くが卒業後に四国地方から流出してしまうため、地域への還元が難しい状況となっている。

高知県が産学官民連携の音頭を取ってはいるが、行政や企業が必ずしも大学の価値と限界をつかみきれていない印象も受ける。こうした状況を踏まえ、高知大学では UBC 事業という形で教員を地域に派遣し、自ら研究開発に対する地域のニーズをくみ上げている。

③行政の枠内でのタテの連携

国、県、市町村の順に、余裕やノウハウが落ちていくと感じている。たとえば、高知県日高村の総合治水条例の企画立案に携わった際に、組織の中に十分な土木技術を有する職員がいなかったり、条例の作り方のノウハウがなかったりした問題に直面した。最終的には国土交通省の職員が不足する部分を担うことで解決した。自身のキャパシティを顧みずに事業を始めてしまい、獲得目標を達成するための資質がないために道半ばで頓挫してしまう危険性がある。

OJT によるバックアップで条例の作り方やノウハウを教えることが大切である。

ただ、国や県はある程度の部分までしかサポートできない部分もあるので、素質が不十分な組織や人をサポートする体制づくりを市町村に対して行っていく必要がある。そのためには国や県が人事交流の場を設け、ノウハウの共有を図る必要がある。人事交流というよりも、辞令による人事異動といった形で、プロパー職員と出向職員が同じ組織内で一体感を持ってプロジェクトに取り組める体制が必要である。東北地方においても、震災を契機とする職員派遣等の動きを通じ、人事交流、異動の「核融合」を起こしたという評価もできる。東北地方のこうした教訓に学ぶところがあるのではないだろうか。

④協働に向けた展望

経済界も単なる利益追求を越えて社会貢献が必要であるという考えになっているが、社会貢献はある程度の余裕がないとできない場合が多い。さらにお互いが協調して踏み出した経験が少ないため、手探りで進めなければいけない負担も相まって、産学官での協働体制がなかなか構築できない。黒潮町も事前の高台移転のような先進的取組を精力的に行っていたが、町だけが独走した形であり、県が伴走していない。独走の力の源は、内閣府による 34m の津波到来推計もあるが、それよりも首長を中心とした企画力にある。

こうした地方の自治体発の先進的な取り組みは散見されるものの、総じて地方の主体はどれも余裕がない傾向にあり、新たに共同プロジェクトをしたくても踏み出す経験がない。国も含めた人事交流、たとえば入省 1 年目職員を使った OJT から始めることで、まずはタテの人事交流のパイプを構築し、それを通じて組織内での協働から始める必要がある。こうした人材移動は、ノウハウや人員に余裕のない小規模自治体の助けにもなる。

やはり余裕がないと地域貢献は始まらない。国、県は余裕こそあるが、コミットメントの関係や意思決定の遅さといった固有の限界も抱えている。一方で市町村は総合行政体としての視野とコミットメントに強みを有している。国や県が引っ張り上げるのではなくそれぞれの強みを持ち寄る共同体、という形での協働を進めていくことが必要だと考える。

No.18 高知市防災対策部地域防災推進課	
日時	2021 年 10 月 26 日（火） 10：00～11：00
場所	高知市役所 総合あんしんセンター
調査の協力者	高知市防災対策部地域防災推進課主事 佐野 聖奈 様 高知市防災対策部地域防災推進課 柴野 佳奈 様
参加者	斉藤巳寿也、住吉泰誠、水貝恵大 伏見岳人教授、坪原和洋教授
調査目的	高知市における南海トラフ地震を想定した地域防災・事前復興政策に関する現状と課題を把握し、政策研究に活用することを目的とする。
調査先について	高知県の中央に位置する人口 32 万人の中核市・県庁所在地。自主防災組織の組織率は 96.8%(2020 年度)と高い水準にあり、地域防災の取組が積極的に行われている。下知地区においては、住民主導で地区防災計画の枠内における事前復興計画の策定が進められたことが特徴的である。

Q1 下知地区で事前復興計画を策定するに至ったきっかけや経緯をご教示ください。

A1 下知地区は、自主防災組織の会長が東北とゆかりがあったことがきっかけで、平成 26～27 年ごろに名取市閑上地区へ調査を行った。その結果、復興を着手している間に人が地域から離れてしまったことが課題であると把握し、下知地区における事前復興の必要性を認識した。そして、内閣府の地域における事前復興の取り組みに関するモデル事業の存在を知り、同事業に採択された後、地域における勉強会やワークショップを繰り返し行ってきた。

Q2 下知地区における事前復興計画の策定に際して、多様な住民に議論への参加を促すためにどのような取組をされたのでしょうか。また、事前復興計画の実施段階における地域の合意形成を円滑に行うために、行政および地域コミュニティではどのような工夫をされているのでしょうか。

A2 元々、下知地区は自主防災組織の活動が盛んな地域である。避難訓練や防災だよりの作成、災害に関する講習会を行ってきた。事前復興計画に関しても、外部講師を呼んで 1 年で 4 回ほどワークショップが開かれ、策定作業を進めていった。次年度からは内閣府モデル事業からは外れたが、高知市独自の事業としてワークショップは継続して行い、小学校の PTA 委員や地域の津波避難ビルの所有者、企業の経営者など様々な人を集めた。合意形成については、ワークショップや下知地区減災連絡会の役員会にて実施している。令和 3 年度は新型コロナウイルスの影響もあったが、コロナ禍において感染対策をとり、防災訓練や事前復興まちづくりの学習会を行った。

ワークショップでは、住民内における被災・復興のイメージをすり合わせるのに時間がかかった。動画を見るなどして、少しずつイメージを把握していった。家などハード面が全て元通りになっている状態から住民の中で復興意識を共有している状態まで、住民のな

かでも復興に関するイメージの差異があることが課題であった。

Q3 事前復興計画の策定に際して、部署間の連携はどのように行われましたか。また、複数部署が協力して、災害復旧・復興のプロセスに関する訓練などを実施されていますか。

A3 事前復興計画は、あくまでも下知地区の地域主体で作ったものである。行政は、地域防災推進課の枠内で対応しているところであり、他部署との防災に関する連携、事前復興計画の市全域や他地域への展開については、今のところは特に行っていない。

Q4 事前復興計画は下知地区の地区防災計画の中に位置づけられていますが、これを高知市全域（他の沿岸部地域）に拡充させるご予定はあるのでしょうか。また、もしある場合に、東日本大震災の教訓の盛り込みには取り組まれるご予定でしょうか。

A4 現在のところ、高知市全域に拡充する予定はない。今後、県の事前復興まちづくり計画が策定された場合は、方針を変更する可能性はある。なお、地区防災計画の策定について地域の興味があり、講習会等を行った経緯はあるが、地区別津波避難計画等を作成しているため地区で重視する点が重複してしまい、同じようなことについて、形を変えて計画策定するという事態を避けることも考慮し、現在のところ下知地区以外では計画策定には至っていない。

Q5 事前復興は防災・減災、災害応急対応と比べるとイメージがわきにくく、住民の認識や問題意識はさほど高くはないことが推察されます。事前復興の取組の必要性について住民や事業者にどのような広報・啓発活動を行うべきであると考えておられますか。

A5 東北の方に来ていただいて被災体験を講演していただき、生の声を聴くことで、住民に関する被災・復興に関する意識が変わったという住民のアンケート意見があった。行政目線で啓発を行うのではなく、事前復興がなぜ必要なのかを東北の被災当事者の方を通じて届けるなど、実際の経験者の声を届けることが大事であるとする。行政は、地域が必要とする講習に適切な講師を探すなど、人的ネットワークに関する支援も行っている。

Q6 下知地区防災計画・ベスト10事業の「被災地から学ぶ復興のまちづくり」をテーマにした防災講演会は、現状ではどの程度の頻度と規模で行われているのでしょうか。また、講演から得た被災地の教訓は、現在どのような取り組みに反映されているのでしょうか。

A6 年1度のペースで東北の方や大学関係者の防災講演を行っている。そこで得られた知見を、下知地区防災連絡会でのマンション被災への対処や事前復興計画の改定作業(前年度)に活かしている。地域防災組織がチラシを配布する啓発活動も行っている。

Q7 高知市内の企業における BCP 策定状況はどうなっていますか。また、企業の BCP 策定を推進するにあたってどのようなことが課題になっているのか、ご教示ください。

A7 市は従業員 20 人以上～50 人未満の小規模事業者の BCP 策定を支援している。市内企業においては、現在 38%の BCP 策定率である。小規模事業者においては、必要性はわかるが人手が足りない状況である。高知市と包括連携協定を締結しているあいおいニッセイ同和損害保険株式会社との連携(BCP 策定支援)なども行いながら、策定支援を継続していく。令和 2 年度には、市でもセミナーを行う予定であったが、新型コロナウイルスにより中止となってしまった。

Q8 東日本大震災後、被災者の生活再建に災害ケースマネジメントの手法が取られるようになりました。高知市においては、災害ケースマネジメントのような、平時から発災後の被災者の生活再建支援制度を構築する動きはありますか。また、そのような動きがある場合、制度構築にあたって課題となっている点があれば、その点についてもご教示ください。

A8 災害ケースマネジメントそれ自体を制度化・条例化する動きは今のところないが、その考え方に関連した取組を関係各所にて行っている。例えば、社会福祉協議会において行っている生活困窮者の自立支援は、基本的に平常時を想定しているものであるが、平常時だけでなく災害時にも機能させることで生活再建に資することはできると考えている。また、高知市の BCP では、発災後における罹災者の相談支援を、発災後 2 週間後をめどに行うこととしている。また高知市は平常時に「ほおっちょけん相談窓口」という地域共生社会を実現するための特別窓口を設置しており、災害時にこちらの窓口を活用することも考えられる。この窓口は電球の交換などの簡単な相談も受け付けている。

【追加質問】

Q9 高知市では、東日本大震災の被災事例や、南海地震による津波の新被害想定によって、防災政策や防災意識にどの程度の変化がありましたか。

A9 東日本大震災を受けて、高知市は最初に小学校区で 1 つの防災連合会を設立した。町内会単位で設置されている自主防災組織は高知市全域で何百という数にもなり、その全部に職員が入って支援を行うのは難しいため、より大きな単位である小学校区で防災連合会を設置した形となる。防災連合会の設立後は、津波避難計画を策定したり、避難所運営マニュアルを地域の方と一緒に作成して訓練を行ったり、避難行動要支援者制度をどう導入するか話し合ったりする取組が行われ、地域での防災活動が活発化する 1 つのきっかけとなったと考えている。また、沿岸部では津波避難タワーを建てたり、自然の地形に高台がない市街地では短期間のうちに津波避難ビル指定を行ったりする取組も行っている。

Q10 下知地区の取組は、地域の特性が濃く表れたものと理解してよろしいでしょうか。

A10 下知地区は、高知市の中でも防災活動が特に活発である。フットワークの軽い方が多く、月2回程度のワークショップを開催できるような地域である。海拔ゼロメートル地帯で津波による水没の危機があり、東日本大震災以降は地域の危機感が特に高まっていった。住民レベルで合意形成が図られたわけではないが、地域の役員など一部の方から、立体換地や公園への津波避難ビルの建設の要望を受けることもあった。

Q11 下知地区で防災活動が盛んである要因について、ご教示ください。また、その一因として、年齢などの住民の属性が要因になっていることは考えられますか。

A11 下知地区では、幅広い年齢の方が住んでいる。アパート暮らしや単身赴任の方、仕事の関係で市街地に住みたい方、昔から住んでいる方など、住民の属性も多様である。東日本大震災後、高知市の沿岸部では災害リスクが懸念されて人口流出・過疎化が進んでいるが、下知地区はむしろ人口が増えている。市街地に近く、利便性を求めて住む方が多く、津波で浸水する区域であるが、マンションがどんどん建設されている。

住民の年齢層・属性は多様であるが、昔から住んでいる方も多い地域であり、地域の方が若い人とのつながりを大切にされている。地域の課外活動や自主防災活動を、ご高齢の方、仕事をリタイアされた方が中心となって支えている。小学校とも連携して、子育て世代や若い世代を巻き込んで、防災訓練に参加してくれる層を増やそうという取組も行われている。小学校では、年間を通して防災に関する授業が行われ、防災参観日を設けて児童が保護者の方と一緒に防災学習発表会や防災訓練に参加している。そして、マンションの管理組合においても自主防災会が組織され、住民が入居前から加入している例も見られる。防災をみんなでやっている地区であると思う。

Q12 事前復興を進めるうえでは、コミュニティの分散が課題となってくると思います。下知地区の方はコミュニティの分散に対して、敏感な方が多いのでしょうか。

A12 下知地区では、町内会単位でカフェを開くなどして、人と人の顔が見える関係を作る取組が大切にされてきた。しかし、コロナの蔓延によって、お菓子やお茶を囲んで談笑といった活動は、ここ2年間行えていない。

Q13 発災後に住民が仮設住宅へ入居するのに伴って、既存のコミュニティが分断されてしまうという危惧もあると思われます。下知地区において、発災後の動きも視野に入れたコミュニティ支援などの取組は行われていますか。

A13 下知地区全体が、津波による長期浸水が見込まれる。行政では救助救出計画を作成している。津波避難ビルに取り残された人たちを、行政などの応急救助機関が救出するのに発災後から2週間程度かかると想定されており、救助期間の短縮が課題となっている。ま

た、東日本大震災レベルで被災してしまうと、高知市全体でも避難所が足りなくなるため、他市町村への広域避難も考えている。しかし、他市町村もどれくらい被災するのか分からず、「この地区の人たちは、X市のY小学校に避難する」という想定は行えていない。そのため、住民が救助救出されてから、コミュニティがまとまって移動できるのかは分からない。避難所が足りないのは高知市だけでなく、隣の南国市なども同様である。防災政策課は、市町村同士が協定を結んで広域避難を可能にする取組を進めている。しかし、事前に決められることは少なく、協定では、実際の状況を見て受け入れられそうな市町村が受け入れる程度しか決まっていない。

Q14 高知市においては、発災後の広域避難によるコミュニティの分散や人口流出を防ぐ取組やその機運は、現時点でどの程度ありますか。

A14 広域避難協定は、避難先が一時的に受け入れてはくれるが、いずれは元の自治体に戻っていくことを前提とした内容となっている。そのため、広域避難を機にして地域が人口減少していくことは想定されていない。発災後、個人が自身の判断で転出する状況になった際に人口減少は発生するので、その点について事前復興を考える際には考慮すべきだが、高知市では発災後の人口減少に対する取組は現在のところ行っていない。

Q15 広域避難を機に、結果的に高知市からの人口流出が発生してしまった場合において、行政として考えられる措置は何かありますか。

A15 「この程度の期間生活したら、避難先で今後も生活していきたい」というような、住民が自由意思で決めたことに対しては、行政の立場で制止することはできない。個人的な意見になるが、そうした取組は、今後行うことは難しいのではないかと思う。地域で人口減少が進む中で、どのように復興をすべきかという課題はあるが、高知市では高知市地域防災計画に定めた以上の具体的な事前復興計画を策定しておらず、そうした措置を行う段階ではない。

Q16 広域避難において、本当は高知市に戻りたいが、不本意ながら他市町村に転出せざるを得ない方のニーズをくみ取った支援を行うことは可能でしょうか。

A16 発災後に人員・財源といった行政リソースが不足する状況下では、そうした細やかな支援は難しいかもしれないが、住民のニーズをくみ取って、不本意ながら転出という事態はなるべく避けたい。しかし、仮設住宅の確保などの応急的対応を先にやらないといけないので、その中でもどうしても個別の被災者へのケアや個別支援は後回しになってしまう可能性がある。

Q17 発災後の人員不足に対処するためには、香川県など、南海トラフ地震で被害が比較的小さい地域からの行政職員の広域派遣やボランティア受け入れが有効だと考えます。高知市では、こうした外部人材受け入れの体制は、どの程度構築されていますか。

A17 職員の災害派遣の協定は、特に四国4県ではかなり早期の段階から結ばれている。四国4県間における協定は県レベルだけでなく、県庁所在地同士の市など、市町村レベルでも結ばれている。しかし、具体的な相互支援の形でどこまで話が進んでいるのかは、防災政策課の所管であるため、個人的には把握していない。

ボランティアの受け入れは、高知市社会福祉協議会でボランティアセンターの立ち上げの話が出ている。それによって、より効率的にボランティアの方に動いてもらえる体制を作りたい。ボランティアにはぜひ来てほしいし、行政ではできないケアなどの活動で力を発揮してもらいたい。今はそのための仕組み作りを行っている状況である。

Q18 高知市における行政や住民の危機意識について、ご教示ください。

A18 危機意識はある。高知市でハザードが全くない場所はほぼ無いので、それを考えながら生活するとなると、最終的には高知市から出ていくという話になってしまう。長期浸水する場所、津波が来る場所に加えて、山側では土砂災害のリスクがある。ハザードが全く無い場所に住もうという意識は、高知市で住む限り起きにくいのではと思う。そのため、行政は市全体に対する防災のハード整備を行っているし、住民はどこにいても危ないという危機意識を持っている。しかし、その中で日常生活も送らなければならない。危機意識はあるけれども、日常的に生活するためにはどうしてもここに住む必要があるという兼ね合いの中で、防災活動を行っている。自主防災組織の組織率が高く、実際に活動をしている組織も多いことは、住民の防災意識の表れであると思う。

Q19 高知市でコミュニティを機能させるために工夫されている点をご教示ください。

A19 地域防災推進課では地区担当職員として、メイン担当とサブ担当の2人の職員が必配置され、各地区の防災活動に関わるようにしている。また、地域コミュニティ推進課でも地区担当職員が各地区に配置されている。他の市町村では、防災やコミュニティに特化した職員を地区の専属として配置するという例はあまりないので、その部分が強みである。また地方ならではの昔ながらのつながりという側面もあると思う。

Q20 高知市役所「総合あんしんセンター」について、ご教示ください。

A20 「総合あんしんセンター」は、消防局・防災対策部・保健所を集約して作った庁舎である。災害時には災害対策本部がここに置かれ、救護救出活動などで関連部署が密接に連携できるように工夫されている。

No.19 高知県危機管理部南海トラフ地震対策課	
日時	2021 年 10 月 26 日（火） 13：15～14：15
場所	高知県庁
調査の協力者	高知県危機管理部南海トラフ地震対策課 チーフ（対策推進担当）小松 敏宏 様 チーフ（企画調整担当）小味 啓人 様 主幹 山本 圭成 様
参加者	住吉泰誠、斉藤巳寿也、水貝恵太 伏見岳人教授、坪原和洋教授
調査目的	東日本大震災の復興過程を教訓として、南海トラフ地震の被害が予測される自治体が、どのように事前復興の取り組みを進めているか、現状と課題を調査する。
調査先について	高知県の広域自治体として、県全体の防災に関する施策を扱う。事前復興においては、県全体での事前復興への取り組み指針を示す「高知県事前復興まちづくり計画」策定にむけた検討会を実施している。

Q1 事前復興まちづくり計画を策定された経緯についてご教示いただけますでしょうか。

また、住民や議会の方々からお寄せいただいた反応や意見がございましたら、差し支えない範囲でご教示いただけますと幸いです。

A1 事前復興まちづくり計画の策定は市町村がメインの策定主体となるが、ノウハウや進め方がわからないというところが多い。中には市町村の高台移転を先行して進めているところもあるが、事前復興まちづくり計画の重要性を考えてもらうために、東日本大震災の事例や高知県の地形特性、被害の想定などを考慮したうえで計画づくりの流れを指針としてとりまとめた、というのが今回の指針策定の経緯である。

尾崎正直前知事が、発災時に様々な機能（避難所の場所、自衛隊や応急救急活動機関の活動拠点確保、遺体の安置所）に必要な用地をどう確保するかを提唱した。公共用地がメインになってくるが、出合い丁場になって、なかなか用地の確保が進まない。それで復旧や復興が遅れたという事例が東日本や熊本であったことを踏まえ、あらかじめ応急期機能配置計画を検討するようになった。平成 29 年度までに市町村ごとの機能配置計画を作成した。その結果、どうしても津波が来るような沿岸地域に避難所が足りないことがわかり、平成 30 年に県が主導して市町村と広域避難計画を作り、協定を結んだ。沿岸部の避難所の足りない市町村から山間部の避難所の充足している市町村へ広域避難するものであり、さらに県全体の応急期機能配置計画も 30 年度までに作成した。

続いて尾崎前知事が復興のグランドデザインを提唱し、それが南海トラフ地震対策行動計画(第 4 期)にまとめられた。南海トラフ地震対策を県庁の多数の部署が関与して総合的に行うために、この 1 つの計画に基づいて、執行管理するために作成した。この PR 版の 3 頁では、行動計画の軸を「命を守る」「命をつなぐ」「生活を立ち上げる」という列車

に例えている³⁴⁷。「生活を立ち上げる」という部分には地籍調査と住宅の確保しかなかったが、復興グランドデザインの検討、復興まちづくり指針策定が盛り込まれた。

現在はこの計画を今年度中に作ることが至上命題になっている。昨年度までは被災地の復興事例などを調査していたが、予算の関係もあり、コンサルタントなどの外部の力を借りて、昨年度から高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会を立ち上げて、1回目が終わった段階である（本年11月9日に2回目を開催予定）。

住民は事前復興までは考えが至らない部分もあるようだが、県議会からは100年に1度の大事業なので、検討委員に女性や障害者団体から意見を聞いてほしいとの意見を頂いた。

Q2 事前復興まちづくり計画の策定に際し、国から何らかの支援は受けられていたのでしょうか。

A2 国からの支援は直接的にはない。URの西日本支社長に委員として検討会に参加していただいている。

国からは、事前の高台移転について防災集団移転促進事業制度の活用を求められ、事業費の4分の3を補助することになっているが、事業費の限度額は決まっていることに加え、補助率が4分の3では自治体側の持ち出しが大きい。事前に造成するための手元の費用もない。南海トラフ地震による超広域災害への備えを強力に進める10県知事会議でも、制度面での国に対する要望や政策提言が行われている。

Q3 策定中の事前復興まちづくり計画について、「第1回高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会」（以下、検討会）での指摘を踏まえた今後の展望について教えてください。

A3 検討資料において、大規模な造成には時間がかかったことや、復興事業が長期化して人口が減少した陸前高田の事例、元々のコミュニティがきちんと生かされてスムーズに集団移転した岩沼市の事例を示して、第1回検討会ではその詳細を検証した。11月9日の第2回検討会に向けて検討を重ねており、復興までに何をやる必要があるか、復興事業の流れをタイムラインで整理したい。

1回目の検討会では、人口減少を見据える必要性を指摘された。また、住民の再建意向は時間の経過とともに変わるため、最初に集約した意見も移転や避難の移動を経て変わることを加味したうえで、事業のバランス、合意形成や復興の目標値を決める必要があるとのことで、そのために必要なタイムラインや行うべき事業を示す資料を作っている。

また、働く場所を整備すれば、遠方の避難先からの帰還を促せるため、生業をどうつな

³⁴⁷ 高知県（2020）「高知県の南海トラフ地震対策～生き抜くためにみんなで備えよう！！～」、3,4頁。
https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/files/2017032300266/file_2020194144117_1.pdf【最終閲覧日：2022年1月18日】

ぐか考える必要性を指摘していただいたので、その部分を整理している。

堤防の高さについては、津波防災地域づくりに関する法律に基づき、L2 津波は逃げる、L1 津波は構造物で守ることになるが、堤防の高さを事前に考える際に背後地の利用方法が大きく変わり、委員会でも L1 か L2 かを考えて防潮堤を作るとまちづくりができないとの指摘をいただいた。L2 津波を想定すると堤防も高く、背後地の利用も難しくなるため、現在は東日本大震災の復興事例と同じく、L1 は守る、L2 は逃げるという方針に落ち着いた。現在は河川の堤防の高さの整備などを進めなければならないということで、復旧から復興までのタイムラインを作り、5 つの基本理念に基づいて必要な事業の整理と、事前復興のまちづくりをどう進めるのか地形ごとの整理をしている。

Q4 事前復興まちづくり計画の策定にあたって、部署間の連携をどのように行う予定でしょうか。また、複数部署が協力して、災害復旧および復興のプロセスに関する訓練などを行ってられるのでしょうか。

A4 計画策定に際し、県庁内での部署間の連携は特にはない。南海トラフ地震対策課で作業をし、堤防については土木部局と調整しながら行っている。また複数部署が協力した復興の訓練は行っていない。発災直後の対応は高知県の BCP（応急対策活動要領）に基づき、各部局が発災から 1 か月の間に必要な行動の訓練を毎年 1 回行っている（本年 12 月に開催予定）。また、発災 1 か月後の復旧から復興期へ移行する際の組織体制も別途検討している。

Q5 事前復興の概念は、防災・減災、災害応急対応と比べるとイメージがわきにくく、住民の認知度や問題意識は低いのではないかと推察されます。事前復興の取り組みの必要性について、住民や事業者に対してどのような広報・啓発活動が必要だと考えておられますか。

A5 まちの現状や国からの予算などの考慮事項がある中で、事前の高台移転を実際に行動に移すには資金が必要、という意見を首長からいただいている。事前復興の広報活動までは進んでいない。ただ、事前復興が発災後の速やかな対応につながることを市議会議員やデベロッパー、土佐経済同友会などが県に提言しており、彼らを交えた形で議論している。県から事前復興の指針を作り市町村に伝達するが、住民に話し合ってもらって高台移転の機運を高め、その後に移転先や体制について考える必要がある。啓発よりも機運づくりが必要である。

Q6 検討会において、コミュニティが災害で分散することを計画に盛り込むことが今後の課題として挙げられておりました³⁴⁸。この点につき、現状の取組と課題についてご教示願え

³⁴⁸ 高知県（2021）「第 1 回高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会 議事録」、23 頁。

ませんか。

A6 岡崎誠也高知市長が災害関連死対策を打ち出していることが発言の背景にあり、その際にコミュニティの分断にも言及されていた。避難所の場所については、災害対策基本法に基づき市町村が指定を進めているが、避難の単位を個別ばらばらにするか、一定の集団で広域避難をさせるかはまだ決まっていない。どの地区の人をどの避難所に入れるかについては、西日本豪雨などの影響もあり平成30年以降決められておらず、次の課題である。避難住宅でも応急仮設住宅でも、その後の避難者が戻ってくる場所においても、コミュニティをいかに維持していくかが一番の課題である。

Q7 検討会での指摘³⁴⁹や、「高知県における事前復興まちづくり計画策定の基本理念」の記載³⁵⁰から、事前の合意形成や地域課題の解決のために、住民からの意見集約が必要だと考えられます。この点につき、現状の取り組みと課題についてご教示いただけますでしょうか。

A7 ハード面では役場の高台移転への支援は行っているが、市町村の中で住宅の高台移転を個別に進めているところに対しては、今回我々が作る指針を活用し、意見集約を進めてもりたいという希望的な考えがある。この点は検討会の中で再度決めなければならない。

Q8 検討会では事前復興の用地確保にあたり、農地関連制度や埋蔵文化財の存在が課題とされています³⁵¹。この課題の解決に向けて、具体的にどのような取組を行われているのでしょうか。

Q8 災害時における開発許可や農地法の農地転用、農振法の規定に関する課題に関しては、非常災害にかかる災害応急施設の設置や復旧については、法自体に国または都道府県知事の許可は不要である規定があることを確認する旨の文書³⁵²が出ており、県として特段の取組はしていない。ただ、災害で通行止めになった際の緊急交通路の通行にステッカーが必

https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/files/2021031700392/file_2021451182451_1.pdf【最終閲覧日：2022年1月19日】

³⁴⁹ 前掲「第1回高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会 議事録」、14頁。

³⁵⁰ 高知県（2021）「第1回高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会 『高知県における事前復興まちづくり計画策定の基本理念』」、3頁。

https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/files/2021031700392/file_20213184112929_1.pdf【最終閲覧日：2022年1月18日】

³⁵¹ 前掲「第1回高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会 議事録」、15,16頁。

³⁵² 農林水産省「東北地方太平洋沖地震に伴う災害時の応急措置・復旧に係る農業振興地域制度及び農地転用許可制度の取扱いの周知について」『平成23年3月23日付け22農振第2137号』

https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_6008688_po_110323-01.pdf?contentNo=1&alternativeNo=【最終閲覧日：2022年1月19日】

要になるので、その手続きの流れなどを事前に関係者の方にお示しした。そうした受援体制作りにも取り組んでいる。

埋蔵文化財の調査については平時ですら担い手が少ない。調査は2、3年先と言われることが多く、発災後にそれだけの大変な業務にどう対応するか事前に考える必要があり、検討会でも指摘されたが答えが出ていない。国の史跡なので、復興だからと言って全てなくしてしまうことはできないが、一方で東日本大震災のように災害が起こってしまったから仕方ないという部分もある。それらについて新たな事前の考え方を模索している。

Q9 震災復興都市計画を、さらに事前復興まちづくり計画に広げるに至った経緯について、どのような必要性から取り組まれたのでしょうか。

A9 東日本大震災の復興事例から事前の復興まちづくりを考えるべく、震災復興都市計画指針に平成26年ごろから取組んでいるが、これらは手続きの話がメインで、尾崎正直前知事から復興のグランドデザインが必要という指摘をいただいた。我々が事前復興まちづくり計画でまとめようとしている内容も、東日本大震災の復興事例などは震災復興都市計画の中に盛り込む予定だった。加えて応急期機能配置計画も検討する必要性が生じ、事前復興まちづくり計画を新たに策定することになった。土木だけでは生業や文化財の保全までは守備範囲ではなく、全般的な内容を考える必要性から、南海トラフ地震対策課の担当となった。

Q10 「高知県における事前復興まちづくり計画策定の基本理念」における「居住地等の浸水しないエリアへの配置・多重防護」は、宮城県のような復興計画のモデルを想定しているのでしょうか³⁵³。

A10 意識して宮城県に合わせたわけではない。宮城県と岩手県の復興計画や、和歌山県、三重県、静岡県富士市、名古屋市など事前の復興計画の先行的な取組を参照する中で、最も適していたのが宮城や岩手の計画だった。津波からの復興というテーマが共通しているため、結果的に津波防災地域づくりに関する法律の多重防御の考えに沿う中で似たものになった。そこに今回の委員の先生方からの意見を受け、タイムラインや復興までのフェーズの中で何を決めておくべきか、生業を最初に復興させることなどを新たな切り口として、高知県らしさを入れていきたい。

Q11 高知県震災復興都市計画指針に基づいて復興まちづくりを迅速に遂行するために、県と市町村の職員によるシミュレーションや訓練は、どの程度行われていますか。また、事前復興に関して、高知県はどのような広域的役割を果たすべきと考えておられますか。

³⁵³ 前掲「第1回高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会『高知県における事前復興まちづくり計画策定の基本理念』」、3頁。

A11 震災復興都市計画については、全体訓練として平成 27 年から、県内の沿岸の職員と都市計画部局、防災部局の職員に働きかけ、モデル地区を作り、海側の津波が来る地域と山側の津波が来ない地域のそれぞれをモデル地区にして、第一次の建築制限区域をどう設定するのか、市長から示された復興ビジョンに対してどのように復興事業に進めるかのロールプレイングを行った。さらに平成 28 年からは毎年 1 回開催の 34 市町村を対象とした全体訓練に加え、毎年 4 市町程度を対象とし、都市計画区域を有する 20 市町に地区別訓練を開催した。今年から 2 巡目の地区別訓練を行う。

防災については、先ほどの活動要領に基づく総合防災訓練に関係市町村にも参加してもらい、電話でのやり取りを行った。しかし足元の応急対策がままならず、その先の復興を考えることは難しい。県が働きかけても、費用の問題もあり、まだ起こっていないもの考える余裕が市町村にはない。とくに小さい市町村は防災部局が独立して存在しておらず、総務課の中で選挙事務や広報事務などと掛け持ちで行っているのが現状である。

県としての広域的役割は、定性的なことだが、課題が出た時の支援を行うことだと考えている。県内の圏域ごとに南海トラフ地震の地域本部という形で、避難所や避難路の整備を行い、訓練時の支援人員を配置しているため、復興業務に対してもそこで人的なサポートをするというように考えている。国からの財政的な支援がないとって何もしないわけにはいかないので、少額ではあるが、市町村を支援する補助金のメニューの一つとして事前復興まちづくりを考える委託費も用意している。毎年 2000 万円を限度に支援できるが、自主防災組織の必要な備品を買う費用などが精一杯で、なかなか市町村が県の補助金を使って、まちづくりの高台移転をすることは考えにくい。外部に調査を委託する費用の支援ができるくらいである。もう少し国に対して手厚い支援を訴えていく必要があるのではないかと。あとは広域的な事務であるゴミ処理や避難所、物資の運搬については県が取り組む必要がある。

加えて、事前復興に関しては県外の情報を有する人とのつながりがあるので、マッチングという形での紹介や、財政的に先ほどの少額支援をするくらいしか事前復興で県が果たす広域的役割は少ない。あとはいわゆる外的な支援とか人的な支援をしてほしいという要望に対し、紹介にも取り組んでいく。

Q12 東日本大震災後、被災者の生活再建に災害ケースマネジメントの手法が取られるようになりましたが、発災に備えて条例などによる恒久制度化する必要があると指摘がされており、実際に鳥取県では条例化がされています³⁵⁴。このように災害ケースマネジメントに類似するような、平時から発災後の被災者の生活再建支援制度を構築する動きはありますでしょうか。また、そのような動きがある場合、制度構築にあたって課題となっている点があれば、その点についてもご教示ください。

³⁵⁴ 「一人ひとりの復興に寄り添う 災害ケースマネジメント」（『朝日新聞』2020 年 11 月 10 日付）

A12 災害ケースマネジメントについては今年度から検討を始めた。鳥取県や徳島県で災害ケースマネジメントの条例化を進めていることは聞いており、今年度中に他県の状況も確認したうえで、本県の取組を検討していく。

災害ケースマネジメントについては、災害時に必要な取組であると認識している。ただ、実際に南海トラフ地震クラスを想定した時に、戸別訪問をいつから、誰を対象に始めていくかが課題になる。避難者数が膨大な段階から個別支援は現実的に難しく、東日本大震災でも2年ほどたってから始まったということも聞いており、災害の規模も踏まえたうえで考えなければいけない。また、東日本大震災では、一般的には市町村がメインで支援を担ったと伺っている。被災者の生活再建に具体的に踏み込むと最後は福祉分野になるので、市町村の役割が色濃くなる。県と市町村の役割分担を時系列に沿って、発災の規模を大きく想定すればするほど詰めておかなければならないが、現状ではまだ具体的な話にはなっていない。

【追加質問】

Q13 Q2で国からの支援がなかったとのお答えでしたが、国土交通省が事前復興のガイドラインを示しております。それに関して参照はしたものの、特に問い合わせや見積りなどはなかったということでしょうか。

A13 一昨年、四国地方整備局の方から事前復興の関係で、その時は都市部局を窓口にして質問などのやり取りは行った。ただ、今回の事前復興まちづくり計画を作るにあたって、口頭でのやり取りは特にはしていない。ガイドラインなど国から示されたものに加え、四国地方整備局で事前復興について首長を集めた勉強会も開催しているので、そこで作成された資料なども参考にしながら作った。直接的に助言をもらったということではなく、あくまで自律的に作った。そこに民間のコンサルに資料整理や情報の資料収集を委託していた。

Q14 Q9で生業の重要性に着目されたのは、委員の先生方からの発言がきっかけだとおっしゃっていましたが、具体的にどういった内容の発言があり、かつその発言の中のどのような部分から必要性を実感されたのでしょうか。

A14 1回目の検討会では、先入観を持たずに、どのように事前復興まちづくり計画を策定するか話し合うことになっていた。堤防の高さなど初歩の議論から始めなければならない、情報不足だったため、復興の遅れによる人口減少や、無駄な土地の造成など、定性的に過去の事例の課題を集めていった。復興後にどのような課題があったか詳細に聞く中で、生業の重要性を認識した。どうしても先に高台を造成して住むところを先に確保しなければという思いだったが、移転先を考えても働く場所が無ければ別の場所に移転することになる。移転先に生活の基盤が出来上がれば、そこから人が戻らなくなるという指摘³⁵⁵が1回目の検討会で挙がり、働く場所をまず作ることの重要性を認識した。

³⁵⁵ 前掲「第1回高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会 議事録」、17頁。

No.20 香南市防災対策課	
日時	2021 年 10 月 26 日（火）16：00～17：00
場所	香南市役所会議室
調査の協力者	香南市防災対策課 課長補佐兼危機管理係長 久保 雅裕 様 危機管理係主事 井上 廉 様
参加者	住吉泰誠、水貝恵大、斉藤巳寿也 伏見岳人教授、坪原和洋教授
調査目的	香南市の事前復興計画策定に至る経緯と過程、策定状況、今後における課題と取組等について、担当者からの直接聴取により実態を把握する。
調査先について	香南市は、高知県の東部に位置し土佐湾に面する人口約 33,000 人の市である。平成 18 年に香南 5 町村が合併して市制となった。県が作成した南海トラフ地震による地震・津波の被害想定では、死者 2,300 人、家屋の全壊全焼等 9,100 棟に上る甚大な被害が見込まれている。

Q1 「香南市事前復興計画(第 1 版)」を策定された経緯についてご教示いただけますでしょうか。

また、住民や議会の方々からお寄せいただいた反応や意見について、差し支えない範囲でご教示いただけますと幸いです。

A1 事前復興計画を作るきっかけになったのは、高知県が平成 28 年 3 月に「高知県震災復興都市計画指針（手引書）」の「手続き編」と「計画編」を策定したことに基づき、南海トラフ地震後に、時間軸で求められる復興に向けた方針や計画の策定をどのような考え方や手順で進めていかないとしないのかといったことを、各市町村を集めて実施している全体模擬訓練への参加したこと、また、地区別模擬訓練のモデル地区として香南市が選ばれたことであった。

これらの訓練は、高知県土木部都市計画課が主導し、行われていたことから、当初は関係のある建設課に対して話があった。だが、復興まちづくりを考えるとという点では、防災の視点も必要となることから防災対策課も加わることとなった。訓練に参加したことで、復興まちづくりには、横断的な組織体制が必要であるといった考えが必要で、そのためには計画がないと取組も始まらない、ことを実感し、まずはたたき台をと考え、第 1 版として事前復興計画を防災対策課で作成した。これが経緯である。

事前復興計画の取組はまだまだ始まったばかりで、横断的な取組もまだまだ難しい状況である。事前復興計画は、地域防災計画の策定に併せて策定したが、住民に対してはまだ公表していない。議会でもさほど読み込まれているとは言えずそれほど意見はないのが現状である。

Q2 「香南市事前復興計画(第1版)」の策定に際し、国や県からの支援は受けられていたのでしょうか。

A2 「高知県震災復興都市計画指針(手引書)」は、あくまで南海トラフ地震後の対応のことであり、事前復興の取組は、今年度から高知県危機管理部南海トラフ地震対策課で「高知県事前復興まちづくり計画策定指針」の策定に向けた検討会が行われはじめたといった状況である。高知県や高知市から当市の事前復興計画を参考にさせて欲しいと言われたくらいであるので県からの支援は受けていない。当市の事前復興計画は、国のガイドラインに従って作成したものである。

Q3 策定された「香南市事前復興計画(第1版)」について、現状における課題はどのようなものでしょうか。

また、今後の展望についてもお教えください。

A3 課題としては、職員の危機管理意識がまだまだ低いということがある。当市も避難タワーや防潮堤などのハード対策については一定程度進んだが、減災対策となるソフト対策の取組ができていないことが大きな課題である。災害対策本部運営図上訓練を各課横断的に編成された対策本部ごとに訓練を行ってはいるものの、受援・支援、避難所管理、医療救護活動などまだまだ横断的な組織体制が必要であることの認識が深まっていない。事前復興計画を作成するには、防災対策課と建設課が中心に本市の最上位計画である振興計画への位置づけであったり、さまざまな課が横断的にプロジェクトチームを組み、関わっていかねばならないと考えている。

今後の展望としては、各課横断的な図上訓練を通して、ヒアリングを実施し、災害時に優先される業務は何かを各課の職員に理解させるなかで、復興に向けた事前の準備や計画の必要性を認識させるシナリオを作り、全庁的に事前復興の考え方の意識付けを行っていききたい。

本市の沿岸部には、津波が約5分後には押し寄せてくると予想される地域がある。この地域は、保育所、幼稚園、小学校、中学校が全て浸水区域にあり、安全な高台への移設を、まずは進めていきたい。

Q4 事前復興の概念は、防災・減災、災害応急対応と比べるとイメージがわきにくく、住民の認知度や問題意識は低いのではないかと推察されます。事前復興の取り組みの必要性について、住民や事業者に対してどのような広報・啓発活動を行っていくべきと考えておられますか。

A4 広報啓発活動は、重要だと考えている。今年度5年ぶりに「防災・減災ワークショップ」を行っている。第1回ワークショップは既に終わり、これから第3回まで行う予定である。サブテーマを「わたしたちが創る 次の防災・減災」としているように事前復興を意識している。第1回ワークショップでは気付きのために専門家による講演会を実施し、以降は、

地域毎に住民に集まっていただき、地域のハザードマップを確認しつつ、震災後にどのように復興していくのかについても考えてもらった。このように様々な機会を捉えて広報・啓発活動を行っていききたい。

Q5 復興まちづくり訓練の 5 つのステップ³⁵⁶の取組は、現状でどこまで進んでいるのでしょうか。とくにステップ3の取組状況についてご教示いただけますと幸いです。

また、実際に取組を進める上での課題がございましたら、ぜひご教示いただけないでしょうか。

A5 現状としては、まだ始めたばかりである。今は、「防災・減災ワークショップ」を通して、市民への働きかけをはじめた段階で、このステップ3にある取組状況としてはまだまだである。本市におけるまちづくりの総合的な指針で、最上位計画となる「香南市振興計画」、まちづくりにおける具体的な施策を実行に結びつける、香南市まちづくりグランドデザイン、香南市人生支援計画、香南市産業振興計画などの関連計画の中でも復興まちづくりの観点で市の将来像を現実的にどう捉えるかを含めて考えていきたい。

Q6 香南市事前復興計画において、『地区まちづくり協議会(自治会)』については、『参加している』は、全体で 17.2%にとどまっており、『知らない』は、全体で 51.5%となっており、認知度は低い状況にある。まちづくりの復興にあたっては、住民の参画が不可欠であることから、平素より地域の絆づくり、組織づくりの強化を図っていく必要がある。³⁵⁷とあります。認知度の向上、とくに 20 歳の認知不足を課題視されていると思いますが、今後の取組や課題についてご教示いただけますでしょうか。

A6 なかなか難しく手探りの状況である。どのようにしたら若い世代に関心を持ってもらえるのかを考え、ターゲットを絞って取り組んでいる。子どもが変われば大人が変わるという発想で、地域における災害時の子どもたちの役割について、大人たちに知ってもらうなかで、協議会への参加など地域の絆づくりや訓練への参加を子ども発信でできるような取組を進めている。また、訓練は参加して面白い、を目指し、来年2月には「市民救助隊養成研修」を企画している。この研修は、南海トラフ地震のような大規模災害時により現場に近い人達で応急手当などのスキルを高め、救護病院に来る軽症者を減らしたり、自分たちで救急搬送するなどより実践的な訓練を通して、地域の絆づくりを目的としている。このように防災にイベント色を取り入れて、楽しく防災減災訓練に参加してもらうことで若い世代の保護者の方々にも関心を持ってもらう取組をしていきたい。

³⁵⁶ 前掲「香南市事前復興計画（第1版）」、7頁。

³⁵⁷ 同上、10頁。

Q7 現在、「地域復興協議会」の設立を発災後スムーズに行うために、自主防災組織・地区まちづくり協議会との調整や検討などはどの程度進めているのでしょうか。

また、重点復興地域においては被災住民に対して「地域復興協議会」の設立を強く働きかけるとのことですが³⁵⁸、被害が大きい地区や発災後の人口流出が大きい地区においては協議会の設立・運営に支障がでることも想定されます。そのような場合には、どのように対処することを考えておられますか。

A7 少しずつだが、確実に自主防災組織の組織率は上がってきているし、地区まちづくり協議会との調整も順次進めている。重点復興地域に位置付けている津波浸水区域においても、これまでなかった地区まちづくり協議会が設立されているなど関心は高い。しかし、このような地域は、すでに人口流出が始まっており、高齢化が進んでいる。若い世代に対しては、まちの将来を考えた時に、地震が起きた後ここに住むにはどのようなビジョンにしたらよいかを考えてもらうことにしている。

Q8 復興プロセス編の産業の復興プロセスにおいて、事業者に対して発災前の取組として、BCP(業務継続計画)や、被災後の操業再開のための再建計画の作成、事業者間の災害時相互応援協定の締結を求めています³⁵⁹。東日本大震災でも沿岸部の中小企業の復旧・復興が課題視されており、その観点からもこれらの対応は必要であると考えられますが、現状の達成状況や、今後取組を普及させていく上での課題についてご教示いただけますでしょうか。

A8 業務継続計画については、災害基本法に基づく国の防災基本計画においても策定・運用するよう努めることが企業の役割の一つとして明記されており、高知県も各事業所に対し計画の策定を補助金の活用も含めて取り組みを進めている。市としても市内の事業所等に計画の策定を指導してはいるが、業務継続計画をつくるノウハウや策定する人員がいないとの理由から計画の策定が進んでいない状況である。このような状況を踏まえて、協定の見直しや防災訓練などの機会を捉えて一歩踏み込んだ啓発活動を行っていきたいと考えている。

【追加質問】

Q9 事前復興計画は、計画コンサルタントを活用しましたか。それとも、職員だけで作成しましたか。

A9 コンサルタントにお願いしたが、考え方等については職員が提案し作成した。

³⁵⁸ 前掲「香南市事前復興計画（第1版）」、4頁。

³⁵⁹ 同上、19-22頁。

Q10 事前復興計画について、高知県や高知市に対しどのような助言をしましたか。

また、香南市はモデル地区として今後県内の他市町村に対し助言や支援ができることがありましたら教えてください。

A10 高知県や高知市からは、本市の事前復興計画の内容のヒアリング、計画の提供、また、雑誌に寄せた記事³⁶⁰を読まれて市の取組を参考にさせて欲しいとの話があった。今後、高知県が策定する「事前復興まちづくり計画策定指針」の検討会が開催されるが、高知県からは、当市から積極的に発言して欲しいとの要請もあった。高知県や高知市としてもまだ課題を洗い出している段階だと思うが、香南市としても求められれば助言や支援を行っていききたい。ただ、いっしょに考えていければと良いなと思っている。意見交換の中で顔の見える関係の構築ができればなおよいと思う。また、高知工科大学の先生方とも事前復興のプロジェクトを進めている。例えば事前復興の観点で未利用農地の利活用の検討なども行っている。県内の他市町村に対して助言できることは、復興まちづくりでは横断的な組織体制を構築することがまずは必要であるが、そのために本市が行っている取組の紹介であったり、産学官連携の中での検討が効果的であることの紹介などが出来るのではないかと思う。

Q11 事前復興計画を策定するにあたり、国に対し制度上の要望はありますか。

A11 先日、内閣府の担当者と話をする機会があり、そのなかで、事前復興の重要性や合意形成などの課題は理解しているが、実際に動く職員の意識共有の仕方や組織体制の立ち上げ方のノウハウを具体的に教えて欲しいと要望した。また、補助金などの予算的措置や、事前復興アドバイザーのような方を国から派遣する仕組み、他自治体の事前復興の先進地事例などについてもっと知りたいことも要望した。

Q12 事前復興の段階ですべきことを考える上で、工夫したことは何でしょうか。

A12 工夫したことと言うよりは、東日本大震災の復興事例を参考にしている。また、県内では事前復興の事例として、黒潮町の取組も参考にしている。まだ前例が少ないので、とにかく現在取組が進んでいる他自治体のデータを集めることや、いる。現在進めている産官学の取組を発展的に継続させていきたい。

Q13 国土交通省四国地方整備局との関係や連携を教えてください。

A13 四国地方整備局との連携はできていない。今後事前復興の観点で関係づくりができればと考えている。

³⁶⁰ 前掲「香南市における事前復興計画の策定～南海トラフ巨大地震による死者「ゼロ」と災害後の創造的復興を本気で考える自治体を目指して～」、86-90 頁。

Q14 横断的な体制が必要とは具体的にはどのような場面でしょうか。

A14 例えば、震災後の建築制限区域の設定は建設課、被災者支援の広報活動は、市民保険課や総務課、学校などの高台移転は教育委員会、休耕農地の利活用は農林課や農業委員会、海岸や漁港などの対策では商工観光課といったように災害前、災害後の業務を担当課が個々に対応していたのでは、迅速で、かつ市民に寄り添った活動にはならない。そういった意味でも横断的な連携体制が必要となる。防災対策課だけでは様々な分野のことを考えることは難しい。

Q15 参考にした国のガイドラインとはどのようなものでしたか。

A15 国土交通省の「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」を参考にした。また、様々な復興に関する東日本大震災のデータも参考にしたり、先行して作成されていた静岡県富士市等の自治体の事前復興計画も参考にした。

Q16 ボトムアップで計画策定を行ったのでしょうか。

A16 そのとおりである。市長には逐一取組状況を報告していたところ、市長も事前復興計画の必要性は分かっていたが住民との合意形成など踏み込めないでいたことを知った。そこで、こちらでまずは考え方や手順を定めた計画を作り、市長に提案する形で進めていった。

No.21 経済産業省東北経済産業局東日本大震災復興推進室	
日時	2021 年 10 月 26 日（火）13：30～14：40
場所	仙台合同庁舎 B 棟 3 階 復興室
調査の協力者	東北経済産業局産業部東日本大震災復興推進室室長補佐 井元 尚充 様 東北経済産業局産業部東日本大震災復興推進室総括係 大場 星也 様
参加者	財前輝久、萩原毅志、若生豊 松村孝典教授
調査目的	産業分野における国の復興施策の成果や残存課題について調査する。
調査先について	経済産業省の出先機関。グループ補助金等の復興施策を実施してきた。 第 2 期復興・創生期間においては SDG s を意識した取り組みを行っている。

Q1 グループ補助金の制度に関して、2015 年度から新分野需要開拓等を見据えた新たな取り組みを支援する運用が開始されていますが³⁶¹、どの程度利用されていますでしょうか。

A1 震災から 4 年以上が経過しても未だ事業を再開することのできない中小企業が存在していた。特に小規模事業者においては、長期間の事業停止による販路の喪失や従業員不足等の事業環境の変化の影響が一層大きくなっており、従前の施設等への復旧のみでは事業再開・売上回復が一段と困難な状況となっていた。

このような実情を踏まえて、従前の施設等への復旧では事業再開・売上回復が困難な場合には、これに代えて、新分野需要開拓を見据えた新たな取り組みの実施を支援している。具体的には「新製品製造ラインへの転換」「新商品・新サービス開発」「新市場開拓調査」「生産性の向上」「従業員確保のための宿舍整備」等で、2020 年 9 月 13 日時点で約 600 件交付されている。

新分野交付決定事業者数

	H27 年度	28 年度	29 年度	30 年度	31 年度	R2 年度	合計
岩手県	11	7	5	20	5	6	54
宮城県	59	94	45	73	120	34	425
福島県	44	26	10	4	3	1	88
合計	114	127	60	97	128	41	567

Q2 平成 30 年度市場競争環境評価調査事業において、「東北沿岸被災地域の基幹産業である水産加工業等の再生・競争力強化に向けた競争環境整備に関する調査報告書」³⁶²を取りま

³⁶¹ 前掲「東北地域における産業復興の現状と今後の取組 ～東日本大震災 10 年を振り返って～」、19 頁。

³⁶² 前掲「東北沿岸被災地域の基幹産業である水産加工業等の再生・競争力強化に向けた競争環境整備に関する調査報告書」

とめられておりますが、本報告書内容を踏まえ、貴局として施策に反映させたものや現状、取り組んでいるものなどありましたらご教示ください。

A2 調査報告書の内容は平成30年以降に取り組むべきことを提言したものである。7つのアクションプランの内、輸出、SDGs、養殖といった事業は実施している。

・輸出

人口減少に伴う国内需要の減少に対応するため輸出を行っていく。東北・食文化輸出推進事業協同組合は、東北地域における農水産・食品産業に係る中小企業群が海外販路開拓及び輸出促進を共同で行い、窓口対応や貿易実務を含めた地域商機能を発揮して総合的に支援することで効率的に実現し、アジアを中心として海外の活力を地域へ取り込むことを目指しており、本局もこれを活用して輸出支援を行っている

・SDGs

三陸沿岸を『最もSDGsに対応している漁業エリア』という地域ブランドの確立という方向性に向けて被災地の水産関連事業者を支援している。具体的にはASC（Aquaculture Stewardship Council：水産養殖管理協議会）・MSC（Marine Stewardship Council：海洋管理協議会）認証に係る普及啓蒙活動や個社・個別グループに対する認証支援を実施している。また、SDGs対応のデジタル化に対する支援も行っている。

・養殖

震災や地球温暖化の影響により漁獲量が減少した。その減少分を付加価値で補填するため水産加工業に力を入れてきた。しかし、水産加工業者からすると、取れるか取れないかわからない魚種を待つわけにはいかないため、養殖で安定供給することが目指されている。

津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金でも特例的に養殖事業を支援することも可能。また宮城県においては、養殖に関する多くのステークホルダーが存在するため養殖の拡大は難しいが、石巻市においてエネルギー構造高度化・転換理解促進事業を使った陸上養殖の実証事業を行っている。今後養殖を拡大していくには、養殖に慣れてもらうことと既存の市場を脅かすものではないということを理解してもらうことが重要である。

Q3 貴局が実施したアンケート調査の結果³⁶³を見ますと、この10年間で売上が回復した事業者もいれば、いまだ回復していない事業者も一定数存在していることが読み取れます。そうした事業者の中には本来市場から退出すべきだった事業者もいれば、海洋環境の変化や風評被害といった負の外部性による影響を受けている事業者もいると把握しております。震災復興10年という節目を迎え、正常な市場に近づけるために国として今後どのような取組を行っていくかについてご教示いただければと思います。

³⁶³ 前掲「第10回東日本大震災グループ補助金交付先アンケート調査（中小企業等グループ施設等復旧整備補助金）令和2年6月実施（東北4県版）」、3頁。

A3 国の補助金制度は、競争を促すためのイノベーションに係る補助金と災害復旧を促すための補助金がある。グループ補助金は、施設及び設備の復旧に要する経費等の補助を行うものであるため後者に該当し、新陳代謝を促す意図はない。

東日本大震災や地球温暖化による影響かどうかかわからないが、魚種が変化し生産設備を活用できなくなる事例もあった。そのため、過剰投資の部分もあると考えられるが、あくまでもそれは結果論だと考える。

水産関連産業などは特に今後とも重点的に支援していくとして、コロナ回復基調の産業について従来の支援施策へ移行していくことが重要だと考える。また、グループ補助金によって復活した事業者が、今後競争に打ち勝っていけるかどうかや、既得権益を獲得できるかどうかは、一般施策で考えていく。

Q4 貴局では、「地域中小企業人材確保支援等事業」において、県内人材とのマッチングや首都圏からの UIJ ターンの促進等を企業に委託していらっしゃいます。東日本大震災後、若者の県外転出や、被災中小企業の販路喪失等の経営課題が生じた中で、マッチングや UIJ ターンにおいてどのような課題があるとお考えでしょうか。

A4 移住定住策とリソースシェアに考え方が分けられるが、当局はリソースシェアに力を入れている。リソースシェアとは東北圏に不足している高度人材を地域に局所的または部分的に供給することで、不足分の経営リソースを充填するという考え。その中で販路開拓については、社内リソースの充足と、社外リソースの活用に分けられ、前者は副業・兼業マッチングによる社内プロジェクトとしての販路開拓、後者は EC サイトやふるさと納税につなげる支援等を行っている。

移住定住についての課題は、直接実施していないため、明確には回答できないが、一般論としては仕事があるかないかが重要である。総務省が特定地域づくり事業協同組合制度を令和2年6月に施行しており、一つの解決策になると考える。

また、リソースシェアについては、いまだ事業の収益化のモデルが出来ていない。地域人材と高度人材が一緒になりながら、地域企業のスキルとなるようなプロジェクトを立ち上げる必要があり、時間とコストがかかりすぎるという課題がある。

一例として、当室では水産加工業等イノベーション人材確保事業の中で「ギョソモン」という新たな副業形態を支援しているが、高度人材のマッチング事業という性質上、収益化してビジネスとして自立できるのかが今後の課題である。

Q5 産業人材育成のためのキャリア教育や再就職支援等を、県内の中小企業への就職促進へと結びつける上では、どのような課題があるとお考えでしょうか。

A5 まず、中小企業側には、学生に対して自社の魅力を伝える力、その魅力を社員自らが理解して外に話す取組が不足していると考えられる。また、学生側には、企業を知ろうとする機会や、大企業・中小企業の長短所を伝えていく取り組みが不足していると考えられる。こうした双方の課題に対する解決策は出つつあり、それは近畿経済産業局が実施して

いるオープンファクトリー（ものづくり企業が生産現場を外部に公開したり、来場者にもものづくりを体験してもらう）である。中小企業組合が旅行代理店業をもち、小学生や中学生に教育旅行として来てもらうことで、学生に企業の魅力を伝えられるだけでなく、学生に対して話す経験が社員のスキルアップにもつながっている。

また、旅行商品であるため自立的な運営が可能であり、現在は JTB 等に観光商材として販売し財源を確保している。東北においてもオープンファクトリーを実施したいが、東大阪のように工場が密に存在していないため工場間の移動が大変であることや組合数が少ないことから参加する企業の数という面で課題がある。

Q6 JAPAN ブランド育成支援等事業費補助金の申請要件において、昨年度からの大きな変更点として以下3点³⁶⁴があげられておりますが、このように変更された背景・趣旨についてご教示ください。

- ・ 支援パートナーの利用が必須になったこと
- ・ これまでの支援型は補助金の対象外となったこと
- ・ 海外展開を目指すことが必須になったこと

A6 ・ 支援パートナーの利用が必須になったこと

補助事業期間中や補助事業終了後も海外事業が継続的に行われている事業の特徴として、それぞれの中小企業が持つ課題に応じて柔軟にサポートできる適切な支援者がサポートしているケースが多いことが挙げられる。補助事業に実施にあたり、そうした支援者との出会いの場の創出や連携を促す制度設計が必要であることが、行政事業レビューを通じて判明した。また従来は、採択を受けたあとに支援者を見つけようとしていたが、見つけられないケースもあったことで、事前に見つけてからの申請へと変更になった。支援パートナーは登録制で、ある程度実績のある者となっており、その登録リストから選んで申請する形にすることで従来の齟齬を無くした。

- ・ これまでの支援型は補助金の対象外となったこと

支援パートナー制度ができたため、これまでの支援型が不要となった。このため、支援パートナーには補助金としての直接補助はないものの、パートナーとなった JAPAN ブランドの補助事業者から、委託費等の形で資金を受け取れる。

- ・ 海外展開を目指すことが必須になったこと

経常収支という面から輸出を伸ばすことは重要である。また、補助金により国内の棚を奪いに行くことは国益に対する相殺効果もあるため、海外展開を目指すことが必須となった。本事業の支援対象である中小企業の新商品開発や海外販路開拓は大きなリスクとコス

³⁶⁴ 中小企業庁（2021）「JAPAN ブランド育成支援等事業 補助事業者向け Q & A」

https://www.chusho.meti.go.jp/shogyo/chiiki/japan_brand/2021/21041502Jbrand-koubo_qa.pdf?0707

【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

トを伴う。このため、個々の事業者において適切にマーケティングが行われた上で、市場性や有効性の高い事業が実施されるよう設計していくことが重要である。

また、新型コロナウイルス感染所の影響により、当初の計画通りに事業を実施することが困難となった事例が多発し、海外展開を目指す中小企業がこうした状況下においても海外との継続的な取引を実現できるよう、見直しが実施された。

Q7 貴局が実施したアンケート調査の結果を見ます³⁶⁵と、資金繰りに関して「工事の自己負担分」及び「事業運転資金」の調達先として民間金融機関が常に大きな割合を占めています。これは、東日本大震災事業者再生支援機構や産業復興機構の行った二重ローン対策³⁶⁶やグループ補助金の国及び県の補助率が高かったことが要因でしょうか。

A7 質問の要因については、アンケートで聞いたことがないため十分なデータに基づいた回答は難しい。詳細は分かりかねるものの、少なくとも東日本大震災事業者再生支援機構や産業復興機構の行った二重ローン対策により、民間金融機関から融資を受けやすくなった事業者は一定数いるものと考えられる。

しかし、民間金融機関はどうだったのかという疑問がある。国の信用保証枠があったため民間金融機関はノーリスクで貸付できた側面もある。また、預金額と預貸率を見ると七十七銀行や東邦銀行は預貸率の面で震災以降増加している。運転資金に対する短期借入などを民間金融機関は行ってきたが、信用保証によってリスクがなくなったため増加したととれるため、見方によって評価は変わるのではないか。

³⁶⁵ 東北経済産業局（2013）「第2回グループ補助金交付先アンケート調査（中小企業等グループ施設等復旧整備補助金）平成24年9月実施」、4,5頁。
https://www.tohoku.meti.go.jp/s_cyusyo/topics/pdf/130125group_enq.pdf【最終閲覧日：2022年1月19日】

³⁶⁶ 「『復興再考』第8部なりわい（3）」（『河北新報』2021年2月13日付）

No.22 宮城県経済商工観光部・水産林政部	
日時	2021 年 10 月 26 日（火）15：30～17：00
場所	宮城県庁会議室
調査の協力者	経済商工観光部企業復興支援室企業復興支援第一班室長補佐（班長）及川 智広 様 経済商工観光部企業復興支援室企業復興支援第一班主査（副班長）森 温子 様 経済商工観光部雇用対策課雇用推進班主幹（班長）高山 祐樹 様 経済商工観光部雇用対策課雇用推進班主事 鈴木 雅己 様 経済商工観光部産業立地推進課企業立地企画班主査（副班長）吉田 陽 様 経済商工観光部国際ビジネス推進室国際ビジネス推進第二班主査（副班長）佐藤 誠 様 水産林政部水産業振興課販路開拓支援班技術主任主査（副班長）谷合 祐一 様 水産林政部水産業振興課企画推進班技術主査 宮崎 史彦 様 水産林政部水産業振興課流通加工班技師 鈴木 駿 様 水産林政部水産業振興課流通加工班技師 千葉 結友菜 様 水産林政部水産業基盤整備課養殖振興班技術主任主査（副班長）井桁 紗織 様
参加者	財前輝久、萩原毅志、若生豊 松村孝典教授
調査目的	宮城県における産業分野の復興政策の現状や課題を調査する。
調査先について	グループ補助金、企業誘致、雇用創出、水産業の担い手確保、水産業復興特区制度、中小企業の販路開拓及び輸出推進等に携わる。

Q1 グループ補助金の交付先に対するアンケート調査の結果³⁶⁷を見ますと、この10年間で売上が回復した事業者もあれば、いまだ回復していない事業者も一定数存在している現状だと読み取れます。そうした事業者は本来市場から退出すべきであるという見方がありますが、震災復興10年という節目を迎え、今後どのような支援を行っていくかについてご教示いただければと思います。

A1 東北経済産業局のアンケートを見ると、売上が震災前の水準以上に回復している企業が44.0%という回答があり、売上の回復している企業もあれば回復していない企業も一定数存在するものと読み取れる。グループ補助金が現在も継続しているのは、沿岸部において復旧に必要な土地造成が遅れたために、これから事業再開に着手する事業者がいるためである。また、交付決定を受けた事業者の中でも、例えば新型コロナウイルス感染症の影響

³⁶⁷ 前掲「第10回東日本大震災グループ補助金交付先アンケート調査（中小企業等グループ施設等復旧整備補助金）令和2年6月実施（東北4県版）」、3頁。

で資材の調達が遅れたり、人員の確保が難しかったりする等の事情で、事業が進捗しない事業者もいるため、支援を行っている。

グループ補助金を利用して施設・設備を復旧したものの、既存顧客の喪失やコロナの状況等で経営状況の厳しい事業者がいることから、公益財団法人みやぎ産業振興機構の「宮城県復興企業相談助言事業」において、中小企業診断士等の専門家を派遣し、経営戦略を立て直す支援を行っている。今年度は HACCP 対応、販路拡大に向けた市場の情報収集、財務的な助言、ホームページ作成に関する助言等様々な支援をしている。

グループ補助金の補助率は4分の3（国2分の1、県4分の1）以内であり、残り4分の1は事業者が自己資金で負担する。しかし、被災により自己資金を出すのが困難な事業者が存在したことから、震災発生当時から「被災中小企業施設・設備支援事業資金貸付制度」（高度化スキームによる貸付制度）を設けた。この制度は、無利子で、据え置き期間5年以内で最長20年間という長期の融資制度である。また、制度を利用した事業者に出向き、必要があれば専門家を派遣し、フォローアップしている。今後も、以上のような支援を継続する予定である。

水産加工業においては、巨大な冷蔵庫や、特定の魚を切るのに特化した機械等、専門的な設備が多く、また宮城県の水産加工業はもともと全国的に見ても規模が大きい。そのため、水産加工業者に対する交付決定件数は多くないものの、1件当たりの交付金額が高い。

Q2 雇用のミスマッチの解消に向け、津波被災市町村における企業誘致や被災中小企業の経営支援等を通じた雇用創出と、県内の高校生をはじめとする若者の就職支援とを結び付ける取組等にご尽力されてきたことと存じます。震災復興10年においてどのような課題が残っているのでしょうか。

A2 県の組織上、企業誘致と雇用対策は別部署となっている。

【企業誘致】

震災後における企業誘致の目標は、ミスマッチの解消よりも、雇用の確保の方にあった。国からは、「津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金」（津波補助金）や、「復興産業集積区域に係る税制の特例」（復興特区税制）による支援を受けた。沿岸部では食品関連産業を中心に多くの企業に立地していただいた。沿岸で住んでいる方は沿岸で働かなければならない訳ではなく、内陸部で働いてもよいことから、雇用の受け皿として内陸部でも企業誘致を進めた。全県的に企業誘致を進めた結果、震災後、2万人近くの新雇用を創出した。雇用の場の確保としての企業誘致という観点からは、概ね順調であると評価している。

震災復興10年を迎えた今後は、津波補助金や復興特区の制度は順次終了するため、県独自の力で誘致活動を展開していく必要がある。例えば、5G との関係で半導体関連産業が現在活況である。今後の投資に向け、市場を見極めて県独自の企業誘致を進めていきたいと考えている。

ミスマッチの対策に関しても、産業立地推進課で取り組んでいる。他県から来ていただ

いた企業には、宮城県内での知名度をこれから高めていく支援を行っている。県内での知名度が高くなければ、高校生や大学生が就職先として選択しにくい。そこで、立地企業と一緒に県内の高校に回る等の支援をしている。

【雇用対策】

雇用のミスマッチの対策（産業政策）と高校生の雇用対策は必ずしもリンクしていないため、個別にお話する。

東日本大震災直前には、有効求職者数が約 5 万 4000 人であったところ、震災直後の平成 23 年 6 月には約 7 万 7000 人となった。失業対策として 3 万 5000 人の安定的な雇用創出を目指して事業を実施することとなった。その事業が、「事業復興型雇用創出事業」である。この事業は、グループ補助金などの産業政策を用いて復旧した沿岸部の中小企業が被災 3 県の求職者を雇った場合に、最大 3 年間雇い入れ費用の一部を助成するものである。震災直後から事業を開始し、来年度で 3 万 5000 人の目標が達成される見込みである。この事業は、県の財源のみでは不足するため、国の補助金に依存している。毎年国に要望を出し、1 年ずつ期間を延長している。現在も、復興の遅れにより本格的な事業が再開できない沿岸部の中小企業が一部残っているため、今後も支援を継続する予定であるものの、次第に収縮していく見込みである。

この事業は、震災を起因として離職した方を対象としており、新規学卒者は対象としていない。学卒者に関して、震災直後は就職が難しい方もいたが、長い期間ではなく、早期に回復した。必ずしも沿岸部に就職する訳ではなく、内陸部の企業が十分にある。そして、震災翌年以降の就職率は 9 割以上を維持している。震災による影響は、少なくとも学卒者に関していえば解消されている。

学卒者の間で現在課題となっているのは、離職率の高さである。3 割以上 4 割弱の方が就職から 3 年以内に離職してしまうため、企業選定の際に様々な企業を見ていただく等の取組を実施している。

沿岸部の離職者向けの事業として、県では昨年度まで沿岸地域の気仙沼、石巻、塩釜の 3 箇所に就職のサポートセンターを設置しており（「沿岸地域就職サポートセンター事業」）、企業と再就職者とのマッチング支援を実施してきた。この事業は昨年度で終了し、今年度からは沿岸部のみならず内陸部を含めて県内 4 か所に「みやぎ人財活躍応援センター」（みやぎシゴトサポーター）という就職支援施設を設置した。これまでの、沿岸のサポートセンターと同様に、マッチング支援を行っている。このように、震災を起因とした枠組みではなく、一般施策として実施するものとなっている。

- Q3 水産業・水産加工業を中心に震災発生後、他産地に置き替えられ販路を喪失した事業者が多くいたと把握しております。一方で、早期に生産設備を復旧させるために限定的な復旧を行った事業者もいました。復旧にかかる期間や生産設備の復旧規模とその後の売上回復には因果関係があるのでないかと考えておりますが、どのようなご見解をお持ちでしょうか。

A 3 「宮城の水産業〔令和3年版〕、4頁³⁶⁸」の「主な水産加工品の生産量と全国順位」を見ると、平成22年においては、ねり製品のかまぼこ類、冷凍食品の水産物調理食品、塩蔵品のたら・すけとうだらの生産量が全国1位であり、他の品目も全国順位が高い。特に販路を奪われた顕著なものは、かまぼこ類である。宮城県でも笹かまぼこを作っているものの、現在かまぼこ類の原料は、冷凍のすり身を外国から輸入しており、宮城県でなくとも作れる工場が多くある。例えば、新潟県や兵庫県に規模の大きいかまぼこ業者が存在する。設備の回復に時間をかけている間に、販路を他県の企業に奪われたケースがあるとみられる。実際に宮城県の生産量が落ちた分、練り製品の生産が伸びている県がある。すなわち、復旧の遅さが売上回復の遅さにつながった側面があるといえる。

復旧の期間については、当然早い方がよかった面があり、復旧規模の部分についても、復旧はしたものの販路が回復せず売上がまだ回復しないということもある。水産業振興課が昨年度作成した資料の「生産体制の復旧と売上高の回復との関係³⁶⁹」は、昨年11~12月にアンケート調査した結果を示している。売上高が80%以上回復している事業者は、生産能力を拡大した³⁷⁰事業者で、75%であった。震災前と生産能力を同等程度に復旧した事業者の中でも、68%の事業者が80%以上回復したと回答しているが、生産能力を縮小した事業者については、売上高が80%以上回復した事業者が20%と低い。

売上高を回復できていない事業者が存在するのは、既述の東北経済産業局のアンケートにもあるように、販路を奪われたり、ここ10年くらいで人手不足が激しくなっており、生産設備があっても十分に工場を回せなかったりしているためと考えられる。また、最近では、鮭やサンマ、タラ等の寒流性の魚がとれなくなり、これらの魚を原料とした加工業が厳しい状況にある。

その中で、設備の投資をそれなりの規模に抑え、代わりにすべて自前で生産するのではなく、アイデアを他の会社に預け、他の会社で生産してもらい、効率的に、コストを抑え収益を伸ばした企業もある。前述の水産業振興課資料を見ると、「震災前の能力と同程度」の企業には、売上高を80%以上回復しているものも多い一方で、50%未満の企業も多く、二極化の傾向があったと考えられる。なお、収益については事業者によって異なるものとする。

Q 4 水産業復興特別区域制度の適用を受けた桃浦かき生産者合同会社は、ブランド化や若者の呼び込みに成功したものと考えます。そして、同制度の趣旨は、漁業法改正に結実しました。他方で、桃浦以外に特区の申請がなく、県内における漁業の民間参入には障壁があ

³⁶⁸ 宮城県（2021）「宮城の水産業〔令和3年度版〕」、5頁。

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/25075/838802.pdf>【最終閲覧日：2022年1月19日】

³⁶⁹ 宮城県（2021）「本県水産加工業における復興状況等アンケート結果について」、5頁。

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/913/838547.pdf>【最終閲覧日：2022年1月19日】

³⁷⁰ 事業者の中には、原状回復が原則であるグループ補助金以外にも、「8分の7補助金」と呼ばれる、復興交付金を財源とした自治体（気仙沼市、石巻市、女川町等）の補助金を利用し、被災前よりも生産能力を拡大している場合もある。

るものと思われます。民間参入の促進に関する今後の展望についてご教示いただけますと幸いです。

また、貝毒問題や漁業環境の変化、担い手の高齢化や減少といった課題に対する展望についてもご教示いただけますと幸いです。

- A 4 改正前の漁業法の下では、牡蠣養殖をめぐる区画漁業権免許の第 1 順位が漁協となっており、民間企業の優先順位は低かったところ、特区の認定を受けることで漁協も民間企業も同率 1 位という形となった。平成 25 年 4 月に特区が認定され、同年 9 月 1 日より 5 年間桃浦かき生産者合同会社が特定区画漁業権の免許を受けた。震災前に生産者があまり取り組むことのできなかった水産物（殻付き牡蠣等）の販路を広げて単価を上げ、また合同会社となったことで、その浜に生まれた人に限らず普通の若い人が働く受け皿となった意味で、一定程度の成功を収めたものとする。

当時桃浦地区が特区の申請に至ったのは、桃浦の漁民の方々が、他の地区のように国の養殖施設の補助もあったものの、自分たちの力のみでは復旧が困難であったところ、株式会社仙台水産が資本提携に名乗り出て、漁民 15 名と株式会社仙台水産が出資する形で合同会社を設立したことによる。他の浜では漁業者たちが自分たちで復旧できるという判断をして復旧を図ったために、桃浦以外に特区の申請がなかったものとする。

漁業法が改正され、漁業における民間参入のハードルが下がったのだが、水産庁のパンフレットを見ると³⁷¹、「免許の現行と今後」については、「区画漁業権（養殖）」の現行（漁業法改正前）における免許の第 1 順位が漁業者、又は漁協となっていたところ、今後（漁業法改正後）は、漁業者又は漁協（管理）とされ、民間業者も免許の申請ができるものの、「既存の漁業権者が水域を適切かつ有効に活用している場合は、その者に優先して免許」を付与することとなっている。

民間企業の参入の余地は、漁場の利用状況による。全国各地の浜で漁業者が不足し、高齢化が進行すると、その浜で漁業を営む人が少なくなり、浜の過疎化が進む。そうすると、その浜に良い水産資源があるにもかかわらず、十分にその生産能力を発揮できなくなる恐れがある。漁民がいなくとも、企業が入ることで生産を維持していけるようにするのが漁業法改正の趣旨である。現在のところ県内では、桃浦以外に養殖の免許が民間企業に付与されている地域はないものの、今後浜の過疎化が進行し、漁業者だけではどうしようもない地域が出てくれば、そこに民間企業が参入する余地がある。

現在漁業者がいる地域に民間企業が参入しようとする場合、民間企業と既存漁業者のいずれに区画漁業権の免許を付与するかは、漁場が現在免許を受けている漁業権者により「適切かつ有効に」活用されているかを判断して決することとなる。もっとも、「適切かつ有効」とは何かが議論となっている。適切に活用していても生産量が常に一定であると

³⁷¹ 水産庁（2019）「水産政策の改革～浜で頑張る漁業者の皆様を応援します～第 37 回瀬戸内海広域漁業調整委員会（2019 年 3 月 18 日開催）参考資料 7-1」、4 頁。

https://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/s_kouiki/setouti/attach/pdf/index-57.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

は限らず、例えば台風が来て生産量が落ちる年があるため、単純に生産量を基準とすることは難しい。そこで、県としても改正法に対応するために議論を続けている最中である。

担い手の高齢化や減少といった課題については、前掲「宮城の水産業〔令和3年版〕、3頁³⁷²」の「宮城県の漁業就業者の推移」というグラフを見ると、宮城県の漁業就業者は昭和58年から右肩下がりとなっており、しかも年齢構成も40歳以上の方がほとんどである。平成30年を見ると半数近くが60歳以上の男性となっている。

漁業就業者の減少・高齢化を受け、担い手確保に向けた取組を行っている。同資料右上の「宮城県の新規漁業就業者数の推移」のグラフを見ると、震災後、新規漁業就業者が増えている傾向が見られる。特に平成24年においては新規漁業就業者が大幅に増加している。平成25年度以降も新規漁業就業者数を確保している。県としても、新規漁業就業者を確保し、高齢化を可能な限り抑制するための取組として、平成28年に公益財団法人宮城県水産振興協会内に「宮城県漁業就業者確保育成センター」という相談窓口を設置した。今まで漁業者になりたい方がいても、特に沿岸漁業に関しては窓口がなかったことから、ワンストップの窓口を設置した。また、3日から5日程度の「みやぎ漁師カレッジ短期研修」で基本的な作業を体験してもらったり、7カ月の「みやぎ漁師カレッジ長期研修」で漁業に必要な小型船舶やフォークリフトの免許・資格を取得してもらったりしている。7カ月の長期研修に参加される方に対しては、国の助成金から、最低限の生活費として月額で最大12.5万円を研修期間中給付している。長期研修に参加された方は、1度は全員が漁業に就業している。長期研修を通して、研修生と漁業者とが互いのことを把握するため、定着率が高い。ただ、全体の漁業就業者数としては減少しているため、宮城県の「水産業の振興に関する基本的な計画（第Ⅲ期）令和3年度～令和12年度³⁷³」で示すように、個々の経営効率を上げたり、桃浦かき生産者合同会社のように法人化を進めることで規模を大きくし、福利厚生を向上させ労働力が入りやすくしたりすることを図る。若者を漁師化すること、そして全体としては漁業者が減少しても個々の経営体の収益を高めることで、漁業生産を向こう10年間維持する計画を立てている。

貝毒については、前掲「宮城の水産業〔令和3年版〕、13頁³⁷⁴」で簡単にまとめている。県の方で定期的にモニタリングを行い、毒化したものが流通しないような体制をとっている。春先から現在にかけ、次第に出荷規制が解除に向かっており、規制対象の水産物が少なくなっている。もっとも、海洋環境の変化により、震災前と比較すると、貝毒が長期化している状況である。引き続きモニタリングを実施していく。

³⁷² 前掲「宮城の水産業〔令和3年度版〕」

³⁷³ 宮城県（2021）「水産業の振興に関する基本的な計画（第Ⅲ期）令和3年度～令和12年度 環境と調和した持続可能で活力ある水産業の確立」

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/25044/841629.pdf> 【最終閲覧日：2022年1月19日】

³⁷⁴ 前掲「宮城の水産業〔令和3年度版〕」

Q5 みやぎの水産加工品販路開拓支援業務³⁷⁵を昨年度も実施されておりますが、昨年度、本事業を実施した際にみえてきたサプライヤーへの支援に係る成果や課題、サプライヤーからの販路開拓に係る貴県への要望等を差し支えない範囲でご教示ください。

A5 支援に係る成果や課題について、昨年度の事業では今年の2月にサプライヤー（県内の水産加工業者）15社とバイヤー（首都圏の飲食店）33社が参加しており、サプライヤー1社あたり3社以上とのウェブ商談を実施した。1商談当たり20分、インターバル10分を挟み、1日で計117商談行った。コロナ禍、特に緊急事態宣言下であり、首都圏の飲食店関係のバイヤーとの商談であったが、直後のアンケートではサプライヤー15社中12社で成約または成約見込みとなっている。昨年度は、県の委託業務という形でウェブ商談を実施していた。委託業者であるサッポロビール株式会社から話を聞くと、コロナ禍で自治体の商談会開催業務を結構行っているそうであるが、平均的な成約率は10%程度であるという。

現在コロナ禍の関係でウェブ商談は主流となってきているが、課題としてはサプライヤーがウェブ商談に慣れることやスキルを向上することにある。対面での商談とウェブ商談とでは、対応方針やスキルが変わってくる。コロナ禍の終息により少しずつ対面の商談会が増えてくると思われるが、ウェブ商談というツール・技術は残っていくため、サプライヤーの育成という面でもウェブ商談のスキル向上を重点的に図っていく。

前掲「本県水産加工業における復興状況等アンケート結果について³⁷⁶」を見ても、販路の喪失や商談機会の喪失は非常に大きくなっている。そこで、定期的に水産加工業者に対し、ウェブ等を用いて意見を伺っている。その中で、販路開拓に向けた商談会や販売会の機会の提供を求める声はある。水産業振興課の方で水産加工業者250社くらいが登録しているメーリングリストがあり、商談会や販売会の機会や各種補助金に関する情報を提供している。

Q6 宮城県農林水産物等輸出促進戦略（令和3年度版）³⁷⁷において、輸出基幹品目として水産物を挙げられております。本戦略9頁³⁷⁸の中で、水産物の輸出の課題の1つに「なかなか太い商流に繋がらない」とありますが、この要因はどのようなところにあるとお考えでしょうか。また、方向性として「現地の要求するスペック（量・価格・品質・規格）で継続的な提供体制構築が必要である。」とありますが、具体的に組み込まれていることがありましたらご教示ください。

³⁷⁵ 宮城県 HP「令和3年度みやぎの水産加工品販路開拓支援業務について（企画提案募集）」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/suishin/r3suisankakouhinhanrokaitakusihen.html>

【最終閲覧日：2022年1月19日】

³⁷⁶ 前掲「本県水産加工業における復興状況等アンケート結果について」

³⁷⁷ 前掲「宮城県農林水産物等輸出促進戦略（令和3年度版）」

³⁷⁸ 同上、9頁。

A 6 これまで県内・海外で商談を行ってきたが、成約に至っても長期の取引に至らないケースが見られた。物流コストや海外に求められるスペックを考慮した生産・輸出体制が整備されていないことが主な要因である。海外バイヤーが日本から商品を輸入する場合、物流コストを削減するために複数品目を合わせて輸入することが多いが、金額により生産量や事務所ごとの取扱量が異なり、安定的に輸出できる体制になっていない。また、プロダクトアウト、すなわち日本にあるものをそのまま輸出する形となっており、海外で求められる価格・品質等のスペックに応じられず、継続した商流につながりにくい状況にある。

県は現在、現地の要求するスペックでの継続的な供給体制を構築するため、主に3つの取組を行っている。

1つ目の「GFP グローバル産地づくり推進事業」については、農林水産省の事業を活用し、輸出事業計画の策定と海外市場のニーズや需要に応じたロットの確保や、輸出先の輸入規制に対応した衛生管理等、生産加工体制構築、事業効果の検証の取組に対して支援するものである。宮城県では令和2年度に2件採択された。1件目が南気仙沼水産加工事業協同組合の鮫肉のEUへの輸出、2件目が株式会社ヤマナカの殻付き活牡蠣の香港・シンガポールでの輸出となっている。

2つ目の「宮城県産食品マーケットイン型ハンズオン支援事業」については、コロナ禍における家庭食需要の拡大や新しい生活様式に対応した外食産業の業態変更等による現地のニーズを的確に捉え、ターゲット市場に対し、現地の求めるスペックで継続的に輸出するための支援を、ハンズオン型で行うものである。今年度はシンガポールを中心に、香港や台湾などアジア地域での横展開を図ることとしており、現地のニーズ調査やバイヤーとのマッチング商談会を行い、その意見を踏まえ商品ブラッシュアップを図るとともに、現地での販路開拓に向け、デジタルとリアルのプロモーションを融合した訴求効果の高いプロモーションを実施していく取組となっている。具体的には、現地での販売と合わせてライブコマースを活用した、実際のこちらの生産現場とをつないだプロモーションを実施する方向で現在検討を進めている。

3つ目の「課題解決型バリューチェーンモデル構築事業」については、県産農林水産物食品の輸出を拡大する上で、生産から現地販売までの事業者が連携し、物流面等のボトルネックとなっている構造的な課題を抽出して検証し、新たな付加価値を創出する取組に対し、支援を行うものである。今まで個社では取り組みにくかった大きなロットでの輸出を事業者間の協力を促す形で支援することで活用している。

No.23 石巻市北上総合支所地域振興課	
日時	2021 年 11 月 2 日（火） 15:30~17:30
場所	石巻市北上総合支所
調査の協力者	石巻市北上総合支所地域振興課主任主事 佐々木 清典 様 石巻市北上総合支所地域振興課主事 千坂 祥平 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、住吉泰誠、寺門瞳 伏見岳人教授、坪原和洋教授
調査目的	石巻市北上地区における復興応援隊の成果や震災後の被災地コミュニティの形成過程について調査する。
調査先について	東北最大級を誇る北上川河口から海岸沿いに続く地域。2005 年に平成の大合併により石巻市に。他の地区では抽選方式で住宅再建の居住区画を決定していたのに対して、北上地区では話し合いで決定した。

Q1 現在の石巻北上地区のコミュニティ形成状況について、どのように評価されていますか。

A1 北上地区では、基本的にコミュニティ形成等の支援は石巻市復興応援隊（ウィーアーワン北上）に委託している。その支援メニューの1つとして自治会の設立支援があり、自治会の立ち上げから自治会で行われる行事等における補助金等の申請手続の補助などの支援をしてもらっている。その結果、現在では全地区で自治会が設立し、全世帯が自治会に加入している状況となった。その数字から読み取る限りコミュニティ形成はうまくいっていると認識している。

Q2 復興支援員として円滑に活動を行うには、関係機関や地域住民の方々との連携が必要になってくると思われます。復興支援員の方の活動の円滑な実施のため、行政として、どのような形でサポートを行われているのでしょうか。

A2 市職員は異動が伴うこともあり、地域住民との関係性が弱いため、地域住民との結びつきが強い石巻市復興応援隊（ウィーアーワン北上）が行う活動については市としてサポートすることは現在行っていない。

そのため、市としてサポートしていることは復興応援隊の活動費を支援する程度（業務委託という形）である。また活動サポートに対するウィーアーワン北上からの要請もないため、サポートしなくとも活動が円滑に回っていると考えられる。

今年度の復興応援隊2名は北上をよく知っている人で、都合によりその内の1人が退任し、補充の目的で今年の9月から、新たに別地区から石巻市に移ってきた一人を委嘱したところである。

Q3 復興支援員制度は、「第2期復興・創生期間」（令和3-7年度）で終了する見込み³⁷⁹ですが、制度終了後はコミュニティ形成・維持のために、行政としてどのような活動・支援を検討されていますか。

A3 現段階では市全体では具体的に定まっていない状況のため、こちらについてNPOや地域の方々と協力しながら、より良い手段を検討していきたいと考えている。

北上地区においては、引き続きウィーアワン北上に支援を行ってもらいたいと考えている。その際の財源については、地域おこし協力隊制度にシフトしていくことも考えられるが、地域おこし協力隊は市全体（7地区）³⁸⁰で割り振る形となっているため、復興支援員のように1つの地区に2〜3人配置することは現状では難しい。そのため、復興支援員制度の代わりとして運用していくことは難しいと考える。

Q4 他の東日本大震災被災地では、災害公営住宅への入居がほとんど抽選方式だった一方で、北上地区では、復興支援員が外部の支援者（まちづくりの専門家等）や行政、地域住民などの異なる主体の間に入り、調整した結果、全ての住宅再建の居住区画を話し合いで決定した³⁸¹と伺っています。そのように合意形成が上手くいった要因についてどのようにお考えですか。

A4 住宅再建の居住区画の話し合いは、数年前のことであるため、当時担当した者などに聞いてみたが、市の方ではうまくいった要因について分析できていない。ただ北上地区は、移転の際に地区外に転居した人は居ても、新たに地区に転入してきた人はほとんどいなかった。そのため基本的に北上地区の住民だけで移転出来たという点は上手くいった1つの要因と考えられる。

Q5 石巻市北上地区では、古くから集落に「契約講³⁸²」が存在し、集落全体の共同生活全般にかかる規約を有していたと聞き及んでいます。「契約講」の存在は、震災後の北上地区のコミュニティの形成等にどのような影響を与えたと思われますか。

A5 北上地区（特に相川地区周辺）では現在も「契約講」が残っている集落がいくつか存在する。その集落の多くで、「契約会」という会が設けられており、その会が集落の自治会として扱われている。実際に市の自治会調査でも、「契約会」を自治会として置き換えて

³⁷⁹ 総務省（2021）「復興支援員推進要綱の一部改正等について（通知）」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000751013.pdf【最終閲覧日：2022年1月19日】

³⁸⁰ 合併前の1市6町（旧石巻市・河北町・雄勝町・河南町・桃生町・北上町・牡鹿町）

³⁸¹ 中沢峻（2018）「被災住民による支援活動に関する一考察－住宅移行期における石巻市北上地区復興応援隊の事例から－」『弘前大学大学院地域社会研究科年報』14巻、37頁。

³⁸² 契約講とは、東北地方に分布する村落内の生活互助・再生産組織の1つであり、祭祀・冠婚葬祭・地域資源の管理など、集落の共同生活全般にかかわる規約を指す。前掲「一般社団法人ウィーアワン北上HP『紡がれた文化』」

活動しているとの回答をいただく事があり、「契约会」が自治会の役割を担っているため、その集落ではコミュニティが維持できている。また「契約講」が残っている集落は基本的に津波によって家が流されていない集落が多く、震災後も解体せずに現在も引き継がれている。

（明治以降の二度の三陸地震〔1896 年、1933 年〕による津波被害の経験があり、相川地区の一部の地区は、1933 年の津波後に集団移転を行っている。〔記録作成者による補足〕³⁸³⁾

Q6 以前石巻市役所にお話をお伺いした際に、市内を 16 地区に分割し、それらの地区ごとに「住民自治組織」を立ち上げ、行政との協働する「地域自治システム」に取り組んでいるとお聞きしました。そこで「地域自治システム」が構築されている一つとして北上地区が挙げられていましたが、北上地区ではどのような課題を設定されていますか。また解決に向けてどのような活動をされていますか。

A6 令和 2 年 2 月に地域自治システムを立ち上げ、北上地区では「みらいパートナーズ・きたかみ」が「地域自治システム」の運営団体を担っている。新型コロナウイルスの影響により、目立った活動は行われていないが、北上地区の「地域自治システム」は成功事例になり得ると考えている。ただ運営面の課題として、地域自治を推進する活動に見合う資金を市の方で準備し得るのか気になるところである。

Q7 石巻市北上地区では 2012 年 12 月から県事業である「みやぎ復興応援隊」を導入し、2017 年 3 月で県事業が終了となって以後、市町事業として石巻市が引き継いだと認識しております。このように、県事業から市町事業に移行した際の変化などはございましたでしょうか。

A7 基本的には県事業が行っていた形態（隊員の日常的なマネジメントや労務管理などは受託団体が行う）を引き継いだため、継承後の行政側の負担もほとんど変化していない。

³⁸³⁾ 庄司千恵子・西城戸誠（2017）「被災地における居住意向の現状と課題-宮城県石巻市北上地区を対象とした世帯調査より」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』第 19 巻特別号（特集：東日本大震災）、63 頁。

No.24 一般社団法人ウィーアーワン北上	
日時	2021 年 11 月 2 日（火） 15:30~17:30
場所	石巻市北上総合支所
調査の協力者	一般社団法人ウィーアーワン北上代表理事 佐藤 尚美 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、住吉泰誠、寺門瞳 伏見岳人教授、坪原和洋教授
調査目的	実際に現場で支援活動をしている立場から、現行の国・自治体の施策における課題を調査する。また、現場の視点から今後起こりうる災害に対してどのように備えるべきと考えているかについて伺います。
調査先について	2013 年に住民任意団体として設立、2017 年に一般社団法人化された。石巻市北上地区において、地域の復興を支援し、住民の女性を中心に活動している団体である。

Q1 復興支援員になろうと思ったきっかけを、差し支えない範囲で教えてくださいませんか。

A1 2011 年の後半から個人で既に活動を始めており、当時は復興支援員になろうとは考えていなかった。北上総合支所にいた職員の方から制度の紹介を受けたのがきっかけである。当初は活動自体を安易に始めた部分があるが、結果的に面白くなり、現在まで続けてきた。

Q2 石巻市北上地区において、東日本大震災後におけるコミュニティ形成における課題と、震災から 10 年を経た現在におけるコミュニティ形成における課題との間に違いはありますか。また、どのような違いがみられますでしょうか。

A2 震災直後は、家もなく仮設住宅に入るなど、不自由な状況下で、「みんなで住宅再建するぞ、暮らしを取り戻すぞ」という思いのもと、ある意味住民の足並みが揃っていた。話し合いに参加する人も多く、みんなで同じ方向を向いたコミュニティがあった。震災から 10 年が経ち、住宅再建も進んでくると、それまでの足並みがバラバラになる。住民それぞれで復興に対する考え方も違い、住宅再建が済んで復興が終わったという人もいれば、世帯分離をして高齢者だけが残った世帯では気持ちの面で全く復興できていないという人もいる。復興応援隊事業は行政からの委託事業ということで、定量的なアウトプットを求められる部分もあるが、住民それぞれの思いがある中で、単一・均質の支援の量を追求していくのではなく、希望や未来志向をもった対話の場づくりや伴走支援が必要であると感じている。

Q3 他の東日本大震災被災地の住宅再建は抽選方式がほとんどだったことに対して、北上地区では、復興応援隊が外部の支援者（まちづくりの専門家等）や行政、地域住民などの異なる主体の間に入り、調整した結果、全ての住宅再建の居住区画を話し合いで決定したと承知しています³⁸⁴。そのように合意形成が上手くいった要因についてどのようにお考えですか。

A3 復興応援隊が調整をして合意形成を行なったというよりも、多くのステークホルダーの中の一つでしかなく、結果的に復興応援隊は調整の一部の役を果たしたに過ぎないというのが実感である。

合意形成がうまく行った理由として、住民、特に女性の方々が話し合いのリーダーなども積極的に務めてくれたことが挙げられる。抽選方式は確かに手取り早い、早さのみを重視するのではなく、「移り住んだ後にどうやってつながりを持続して仲良く暮らしていくか」というところを住民の方々は感覚的に重視していたと思う。話し合いで移転先を決定しようというのも住民側の提案である。震災前からの長く緩いつながりが結果的として合意形成に影響をもたらしたのではないかと思う。

Q4 震災から10年を経て、被災者支援にかかる予算も縮小³⁸⁵されてきていますが、今後も活動を続けていく際に、どのような点が課題になると考えられますか。また、今後の活動の内容や見通しなどがあれば、差し支えない範囲でご教示ください。

A4 予算の縮小による影響は、震災後5年目くらいから念頭において活動してきた。特に人件費の確保は課題だと思っている。復興支援員制度も、5年目以降は年度更新のような形で延長をしてきているが、あくまで有限の制度である。

地域づくりや市民活動における人件費の問題は、ウィーアーワン北上だけの問題ではなく、また、ウィーアーワン北上だけで解決できる問題でもない。石巻市では、市民公益活動をしている団体が200近くあるが、そうした団体の横連携のプラットフォームづくりとして「いしのまき会議（いしのまき市民公益活動連絡会議）」を仲間と立ち上げ、そこでも議論がされている。

自主財源でどうやってお金を確保していくかについては、自己責任の範疇でやっていかなければならないと当然考えているが、バランスが難しい課題である。

今後の活動について、我々の活動は、地域・行政サービス・市場ビジネスの3つで成立しない部分を担っているのがNPO等といわれる我々のような団体だが、その位置付けを行政や社会全体がどう捉えていくのかは重要だと考えている。また、まち全体の人口や財

³⁸⁴ 前掲「被災住民による支援活動に関する一考察－住宅移行期における石巻市北上地区復興応援隊の事例から－」、37頁。

³⁸⁵ 復興庁（2020）「令和3年度予算概算要求概要」、2頁。

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/200930_gaisanyoukyugaiyo.pdf 【最終閲覧日：2022年1月19日】

源が縮小していくからこそ新しい事業を切り開いていく人材が必要だと思うが、そうした人材をまちに呼び込む・地元の子供たちや若者を育成するという部分について行政も我々ももっと取り組めればと感じる。

Q5 日本では、今後も大規模な災害が起こることが考えられます。災害後も地域のコミュニティを維持していくには、地域でどのような備えをする必要があるでしょうか。また、どのような行政支援が必要であるとお考えでしょうか。実際に現場で活動を行われている視点から、お考えの点があればご教示ください。

A5 活動の中で、事前防災計画がこれからは必要だと考えるようになった。復興事業は、お金と時間のせめぎあいであり、ゆっくりと考えている余裕がない。災害前の状況に復興しようとする中で、それ以上にたくさんのものを壊してきてしまったのではないかと個人的に思っている。平常時から、災害が起こったらどうしようということを考えておくべきだったのではないかと。

また、復興事業は「人命最優先」が重要とされている。北上地区は、移転時の合意形成がうまくいったとされるが、今回の復興事業は自分たちの世代のことばかりを考えた計画であって、次の世代のためという視点が盛り込まれていなかったかは疑問が残る。本来、次世代のことを考えて復興計画を立てるべきだったのではないかと個人的には考えている。

当時はそれ以外に方法がないと考えていたが、次世代のことを考えているならば、集落を小規模に分散してしまったり、浜をコンクリートで固めたりするようなやり方をしなかったのではないかと今では思っている。

「人命最優先」は当然のことであると考えると同時に、一方でそれで壊してしまったものは津波の被害よりも大きかったのではないかと考えることもある。私たちはそのことについて改めて検証していく必要があると思う。

Q6 被災地では今後もコミュニティ形成や心のケア等に関するソフト支援が必要だと思われるが、新型コロナウイルスの影響で対面の活動は大きく制約されていると思われます。そこで、コロナ禍における被災者支援の在り方についてどうお考えですか。また、現在どのように対応されていますか。

A6 コロナの影響で被災者支援のあり方が変わったとはあまり考えていない。直接会う機会が減ったり、イベントが中止になったりということはあったが、逆に、小さい単位（町・集落単位での自治力、行政と民間団体間のパートナーシップ等）の重要性が再認識される機会になったのではないと思う。また、コロナにより人が集まるのが当然という大前提がガラリと変わったことで、我々の活動のあり方を考える機会になった。

復興応援隊自体は「被災者支援」という体裁を取っているが、どこからどこまでが被災者支援かわからなくなってくる部分がある。現在は、あまり被災者支援を強く意識した形での活動は行っていない。

コミュニティ支援につながるかはわからないが、少なくとも、住民の方々に元気になっ

てもらうのが大前提である。人は、支援される側にいるよりも支援する側にいる方が間違いなく元気になれる。集落の方々のポテンシャルを活かせるような活動が必要だと思って活動をしている。また、一律の支援をするのではなく、どんどん支援する側に回ってもらうように働きかけを意識した活動をしている。

自分が復興応援隊になる前に個人で活動をしていた理由も、支援される立場にずっといることにしんどさを感じたからである。「コミュニティ支援」という言葉はよく使われるが、それがどういうものなのかについては改めて考える必要があると思った。

「コミュニティ支援」とはよく言われるが、住民はコミュニティを支援してほしいとは思っていない。コミュニティは地域の人同士が顔を合わせて会話したり、買い物をしたりといった日常生活のつながりの中で育まれるものであり、それらを「支援」していくというのは違和感があった。そして我々が、「コミュニティ形成」の主軸の活動として行き着いたのが、住民自治だった。その住民自治を行うためにはどうすればいいかこれまでずっと悩んできている。地域づくりでは、「地域をよくしよう」という思いが核となるが、その思いはある種「正義」として捉えられる。そうした正義を住民が突きつけられた時に、こうあるべき論によって設定された定型的な「地域づくり活動」を行うことを余儀なくされてしまい、その活動に参加する人・しない人で、（極端に言えば、）正義と悪のような構図を生み出してしまうこともある。

住民自治に悩んでいく中で、自分たちのやりたいことをやろうという方向にシフトをし、そこで生まれたのが「平地の杜プロジェクト」である。住民の方々にプロジェクトの説明をする中で、どんどん積極的な意見が出てくるのを目の当たりにした。このプロジェクトを通して、「コミュニティ」というのは、五感の世界で、当時の匂いや風を感じるとかそう言うことなのではないかという感覚が生まれた。

Q7 住民の方々の震災前の生活に沿ってアプローチする形での支援活動が重要ということでしょうか。

A7 結果的に、我々がそれしかできなかったということなのかもしれないが、住民の皆さんも新たな暮らしのスタイルについては受け入れつつも「それまで暮らしてきたように暮らしたい」という思いも少なからずあると感じている。体に染みているというか。現在の団体のスローガンも、一人ひとりが暮らしたいように暮らせる地域づくりをという方向にシフトしている。

コミュニティをどうやったら維持できるかについては、シンポジウム等でもよく聞かれるが、「ゆるくつながっておく」くらいしかないのではと思う。ゆるいつながりがあるか否かはいざというときにとても大事になってくると考えている。

No.25 独立行政法人 日本貿易振興機構（ジェトロ）仙台貿易情報センター	
日時	2021 年 11 月 9 日（火）13：15～14：00
場所	独立行政法人 日本貿易振興機構（ジェトロ）仙台貿易情報センター 事務所
調査の協力者	独立行政法人 日本貿易振興機構（ジェトロ）仙台貿易情報センター所長 伊藤 亮一 様
参加者	財前輝久、萩原毅志、若生豊 伏見岳人教授
調査目的	独立行政法人 日本貿易振興機構（ジェトロ）仙台貿易情報センターにおける輸出支援内容や今後、輸出に取り組む事業者を増やすための課題を調査する。

Q1 地域貢献プロジェクトの一つとして、「復興から発展へ、東北地域連携輸出支援（仙台）」に取り組まれておりますが、本取り組みの事業内容や成果についてご教示ください³⁸⁶。

A1 本プロジェクトは、被災地域の製品の売り先が他産地に置き換えられたため、国内のみならず海外への販路も見出さなければならないという状況から始まったが、1年で終了した。宮城県のローカル企業の製品（特に水産物）は、取引成約には至らなかった。日本の農林水産物・食品の輸出額1位である香港（2020年：2,060億円）などの東アジアでは、宮城県が福島県に近接していることが分かっており、福島原発事故の影響を非常に気にしていたことから、取引成約には至らなかったように思われる。

Q2 輸出を推進していく上で、被災地企業というブランドがプラスに働いたところとマイナスに働いたところについてご教示ください。また、マイナスに働いたところに対して、貴機構でどのような支援を実施されてきたかご教示ください。

A2 プラスに働いた面は、被災地企業向けに補助金や減免等の支援制度を活用できたところ。ジェトロの被災地企業支援で言うと、ジェトロ・メンバーズの年会費（77,000円）を無料にした。海外のバイヤー目線で見た時に、被災から復活したというストーリーを売りにできるのであれば、メリットになりえるが、被災地の製品というだけでは、必ずしも差別化や購入意欲の向上には繋がらないことが多いように思われる。

Q3 震災を契機として国内の販路を喪失した被災企業が海外輸出や海外進出に取り組む際、海外の他地域との競争はもちろん、国内の生産地との競争が強られるものと考えます。また、「宮城ブランド」や「TOHOKUブランド」等、県や団体により求めるブランディングのあり方に相違があるものと考えます。貴機構としましては、被災企業のブランド化

³⁸⁶ ジェトロ（2017）「2017年度 地域貢献プロジェクト 案件分布図」

https://www.jetro.go.jp/ext_images/News/releases/2017/054827ab3d38d588/1.pdf 【最終閲覧日：2022年1月19日】

を含めた海外輸出・海外進出に係る支援として、企業・団体・自治体のニーズをどのようにとりいれておられるでしょうか。

- A3 ジェトロでは、自治体産品等のブランド化支援に取り組んでいるが、海外が求めるもの（量や質）を満たすために、地域を越えた連携（大括り化）が必要であると思う。例えば、ホタテを輸出する場合、北海道であれば海外が求めるロットや質のものを提供できる状況にあるが、東北だと各県単位での対応だけでは難しく、三陸（青森、岩手、宮城等）等での大きな連携をする必要がある。大括り化の参考事例として、東北経済連合会が九州経済連合会と進めるリレー出荷がある。最近では、宮城県産（登米市産）キャベツを香港に初めて輸出した事例がある³⁸⁷。香港の小売り大手デイリーファームグループは3ヶ月間の安定供給を求めているが、九州産だけでは対応が難しく、宮城県産で補う方式となっている。

海外の大手スーパーなどで催事をする、諸外国は国単位で産品を販売するため、品数が100種類以上となる。しかし、日本では県や市の単位で実施するため品ぞろえが少ない。また、自治体の催事予算がなくなり、継続的な取り組みができなくなると他自治体の産品に切り替えられてしまう。上述してきた輸出に係る課題はかつてジェトロ香港事務所長として駐在し、現場を見てきた経験からも非常に感じる。

輸出ビジネスをする上で、日本側（I）の視点ではなく、海外側（YOU）の視点も非常に重要である。

- Q4 貴機構で取り組まれている「中小企業海外展開現地支援プラットフォーム」の中で、下記事項についてご教示ください。

- ・本サービス支援をする中で、利用された中小企業様より出てきた要望の中で多いもの（例えば、利用上限回数の増加等）
- ・現地在住のコーディネーターの選定基準
- ・公益財団法人日本台湾交流協会との連携について³⁸⁸

- A4
- ・日本企業の支援（輸出や海外進出）、現地法人の支援（法人設立手続き支援、労使紛争、債権回収、知的財産等）を行っている。商談候補企業のリストアップや現地市場調査のニーズが高い。
 - ・上記のようなニーズに対応できる専門家（コンサルタント、弁護士、公認会計士等）を選定基準としている。
 - ・本プラットフォームの理念は、支援機関が一体となって、企業の輸出や海外進出支援することにある。台湾はジェトロの事務所がないため、本協会にジェトロ職員を出向させ、同事業の窓口を担ってもらっている。

³⁸⁷ 「登米のキャベツ、香港に初輸出 東経連が販路拡大を支援」（『河北新報』2021年11月9日付）

³⁸⁸ ジェトロ HP「中小企業海外展開現地支援台北・プラットフォーム」

<https://www.jetro.go.jp/services/platform/taipei.html> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

Q5 県内の水産加工業者から貴機構に対して輸出に関する支援の申請等はどれだけございますでしょうか。また、申請等を受けられている場合には、件数や具体的なスキーム等をご教示ください。

A5 輸出の計画策定から商談機会の提供、成約までの伴走型支援が基本的な支援メニューになっている。県内の水産加工業者に限らないが、申請の数としては、商談会設営が多い。

ジェトロの役割について、日本企業の属性を2階建てで例えて説明することがある。1階は国内向けビジネスだけに特化する企業で約7割。残りが海外向けビジネスを検討する企業（約3割）である。海外向けビジネスを検討する企業のうち、海外ビジネスがうまくいっている企業は3割、残りの7割はうまくいっていない企業である（これが2階部分）。2階部分の7割の企業をいかに支援して、成功の3割に近づけるかがジェトロ地方事務所の役割である。

最近では宮城県栗原市にある養鶏業者（輸出実績なし）の栗駒卵の輸出支援が特徴的だった。香港は中国本土・タイ・日本・米国等から卵を輸入しているが、タイで鳥インフルエンザが発生し、同国からの輸入が止まった。その不足分を日本で賄おうとしたが、日本の主要輸出元である宮崎・山口・広島も鳥インフルエンザが発生し、調達できなかった。困った香港の食品バイヤーがジェトロ香港に相談し、ジェトロ仙台に話がきたという流れであった。結果、今年の2月より栗駒卵を仙台港から40フィートコンテナ（17万個強）を週1本、3月から週2本出荷し、今年の9月よりトライアルで週に3本輸出することになった。

現在、飼料や燃料の高騰により、軒並み生活用品が値上げされているが、卵はスーパーなどで集客するための目玉商品とされているため値上げが難しく、養鶏事業者が卵を売れば売れば赤字になっているケースもある。本取引では原材料高騰分についても、販売価格に転嫁できる取引条件になっているため、輸出に取り組んで良かったと事業者は発言している。

Q6 宮城県農林水産物等輸出促進戦略（令和3年度版）では、従来より輸出支援をしてきた台湾や香港以外に、シンガポールやベトナムなどを輸出基幹品目の対象国・地域として設定し、更なる輸出促進支援をするとあります³⁸⁹。輸出基幹品目（水産物を想定）の輸出促進支援として、輸出基幹品目（水産物）を取扱っている、または取扱うことを検討している海外の飲食店（比較的規模が大きく、客単価が高い店を想定）の意思決定者を現地（宮城県を想定）に招聘し、生産者の顔や生産工程を見てもらうことで、品質や生産物への思いを感じてもらった上で、取引を始め、徐々に商流も太くしてもらうことも効果があると考えておりますが、この点について、どのようにお考えかご教示ください。

³⁸⁹ 前掲「宮城県農林水産物等輸出促進戦略（令和3年度版）」

A6 2020年度の地域貢献プロジェクトで、本取組のようなことをしようとしていたが、新型コロナウイルス感染症の影響で、中止になってしまった。本取組は非常に良いと思うが、一過性ではなく、補助金等に頼らず自立していかに継続的に行っていけるかがカギになると思われる。

Q7 東北・食文化輸出推進事業協同組合に連携支援機関として、ジェトロ仙台様も加入されております。本組合への連携支援をする中で、貴機構の支援メニューとして多く活用されているものや、支援メニューにはないが、要望がでているものなどがあればご教示ください。また、本組合へのインタビュー記事³⁹⁰「事業の取組を通じて目指す世界や、東北の将来像」についてのところで、「連携機関、支援機関をもっと増やしていく必要があると考えています。」とのコメントがありました。ジェトロ仙台様から見て、どのような会社や団体等が本組合の支援者として増えていくことが望ましいとお考えかご教示ください。

A7 本組合は会員企業の商談機会創出を求めているので、ジェットロでは海外バイヤーとの商談機会の提供を行っている。本組合員数は約 30 社で組合員が扱っている食材が被らないようにしていると聞くと、輸出するためのロット数の確保というところに課題がある。また、組合員を増やしていく方向性ではあるが、既存組合員の食材と被る事業者を加入させられるかどうかは、既存の組合員の判断になる。

390 経済産業省東北経済産業局 HP「フォーカス TOHOKU 煌めく企業；東北・食文化輸出推進事業協同組合（前編）」

https://www.tohoku.meti.go.jp/attention/focus_tohoku/topics/200310.html#104【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

No.26 宮城県復興・危機管理部復興支援・伝承課	
日時	2021 年 11 月 9 日（火）13:00~14:00
場所	宮城県行政庁舎 6 階
調査の協力者	宮城県復興・危機管理部復興支援・伝承課震災復興支援班主事 水口 早苗 様 宮城県復興・危機管理部復興支援・伝承課震災復興支援班主事 佐藤 修平 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、坪原和洋教授
調査目的	復興応援隊事業について、現在も事業を行なっている地域がどのような課題を抱えているのかを調査する。また、震災にかかる宮城県のコミュニティ支援の現状・今後の課題等を調査する。
調査先について	震災復興支援班では、復興支援事業（みやぎ地域復興支援助成金、地域コミュニティ再生支援事業補助金等）を主な業務内容としている。

Q1 復興支援員制度は、第二期復興・創生期間で終了する見込み³⁹¹です。制度終了後の被災地のコミュニティ形成に関して、以下の2点についてお伺いしたいです。

（1）復興支援員制度終了後、宮城県としては終了後のコミュニティ形成の支援施策をどのような方向性で検討されていますでしょうか。

（2）復興支援員の方々が培ってきた、地域コミュニティ形成を含む被災者支援のノウハウをどのように継承することが検討されていますでしょうか。

A1 （1）現在、宮城県は、復興支援員に対しての後方支援活動を行ない、支援員の抱える課題の解決のサポートや復興の状況把握をしている状況である。

宮城県で実施している地域コミュニティ再生支援事業・みやぎ地域復興支援事業など、東日本大震災の被災地におけるコミュニティ形成支援の施策は令和7年度まで継続していく見込みである。

令和8年度以降については、今後検討していく必要があると考えている。復興支援員制度のうち、地震・津波被災地域の「地域おこし活動の支援等」は、令和7年度で終了とされているが、心のケア等の被災者支援については、事業の進捗に応じた支援の在り方を検討した上で、令和8年度以降も震災復興特別交付税による支援を継続するとされている³⁹²。現在、気仙沼市の一部と東松島市の一部の支援員の方々が心のケア等に関する業務を行なっているため、令和8年度以降も活動をされるということであれば必要に応じて後方支援の継続を検討していく。

³⁹¹ 前掲「復興支援員推進要綱の一部改正等について(通知)」

³⁹² 復興庁（2021）「『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について」

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat12/sub-cat12-1/20210309_02_kihonhoshunhonbun.pdf

【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

(2) それぞれの地域で活動をしている復興支援員のノウハウをそれぞれの地域で継承していき、いずれ住民の方々が自分たちでできるようになることを目標として活動しているところであると考えている。地域によって独自のノウハウがあり、県としてひとくくりにまとめるのは難しい。

復興支援員の活動に限ったことではないが、平成 26 年度から昨年度までみやぎ地域復興ミーティングを毎年行い、これまでの県内の復興支援活動を振り返る会議を開催していた。今年度はその会議の内容を取りまとめて、どんな復興事業をしてきたかを何らかの形で公表する予定である。今後災害が起こった際の参考になるものを作れたらと考えている。

Q2 宮城県が平成 28 年度まで実施されていた「復興応援隊」事業を行うにあたって、市町村との連携の他に、業務受託者との連絡調整など、関係各機関との連携が重要であったと思われます。当該事業に限ったことではないと思われますが、異なる主体と協働して事業を行うことのメリット、それを進めていく上で生じた課題やそれを解決されるためのご苦労、将来に向けての課題等について、差し支えない範囲でご教示ください。

A2 官民が連携することによって行政の目が届かないところに支援ができたことをメリットとして挙げられる。民間団体にとっては、行政との連携とそれに伴う財政支援などが活動の役に立ったのではと考えている。

現在の業務の範囲で考えられる課題としては、地域住民や行政が団体に期待することと団体がやりたいと思って活動していることが少し異なる場合があることが挙げられる。支援団体は強い思いを持って活動をしており、その思いが、必ずしも住民の希望しているものにそぐわず、そこで行政のしてほしいこととずれてしまうことがある。こまめに打ち合わせをして、お互いのやりたいことが離れていかないように、随時調整が必要だったと思われる。

Q3 復興支援活動支援業務の後方支援における達成目標について、現地ヒアリングによる復興支援活動に関する課題の把握が挙げられておりました³⁹³。後方支援の取組の現状、成果、把握されている課題について、差し支えない範囲でご教示ください。

A3 現地ヒアリング対象は、復興支援員を委嘱している自治体、復興支援員および支援員の所属する団体などである。それぞれの抱える課題に応じたアドバイザーの派遣などを行っている。今年度は、後方支援業務はアドバイザーの選定も含めてみやぎ連携復興センター（れんぶく）に委託している。

把握している課題としては、「自治会内で世代や関係性の差がある中でどのように合意形成をしていくか」「伝承活動を地域住民全体で少しずつ行なう必要があると住民にわか

³⁹³ 宮城県（2021）「令和 3 年度復興支援活動推進業務 仕様書」

https://www.pref.miyagi.jp/documents/9047/856713_1.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

ってもらうにはどうしたら良いか」「自治会の担い手をどうしていくのか、自治会役員の不足」「急速に高齢化が進む中で、今後新しい自治会をどのように立ち上げるか、運営をどのようにやっていくか」等が具体的なものとして挙げられる。

成果については、まだ見えていないところがある。

Q4 復興庁の復興状況の把握に関する各種指標では、コミュニティ形成状況把握のための指標として、「特定非営利活動法人の認証法人数（累計）」や「コミュニティ再構築活動を行う団体への支援件数」が挙げられています³⁹⁴。宮城県においては、コミュニティ形成状況把握について上記の指標以外のもので、他にも有効な手法・指標を用いられているといった例がございますでしょうか。もしありましたら、差し支えなければご教示ください。

A4 県として独自に用いている指標はないが、復興計画の取組の成果を取りまとめたものは参考になるかもしれない。コミュニティ形成に関しては、「補助金の交付件数」「団体への支援件数」が用いられている。

Q5 災害公営住宅においては、高齢化や入居者がお互い顔見知りでないことが多いことから、コミュニティ形成に困難が伴うとされています³⁹⁵。宮城県でも、「地域コミュニティ再生支援事業補助金」制度等により災害公営住宅等のコミュニティ再生活動や強化の支援に取り組まれていることと思いますが、災害公営住宅でコミュニティ形成の支援の成果や制度運用に当たってのご苦労、将来に向けての課題等についてどのように分析されていますか。また、今後の施策の方向性等についても差し支えない範囲でご教示ください。

A5 「地域コミュニティ再生支援事業補助金」は補助金額の大きさや、県が直接自治会を支援していること、補助対象経費が食糧費や備品購入費にも及ぶことが特徴である。また、アドバイザーの派遣や自治会研修・交流会を行なっている。こちらのアドバイザー派遣業務もみやぎ連携復興センター（れんぶく）に委託をしている。

補助金制度の成果として、沿岸部において、津波被災で物品・備品が全くない状況からのスタートを余儀なくされた場合や新規コミュニティでは会費が全くない中で顔合わせや総会を開く場合の経費として補助金が非常に役立ったということを聞いている。また、補助金の使途が広く設けられており、行事のためにさらに会費や参加料を集める必要がなかったため、集めた会費をストックすることができ、集合住宅の修繕などの突発的な出費にも対応できた。

自治会という組織を補助対象としているものの、実務上、申請に慣れていない住民、多

³⁹⁴ 復興庁（2020）「令和元年度 東日本大震災からの復興状況の把握のための 統計データベース更新及び充実等に関する調査事業報告書」、23 頁。 <https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/houkokushoR1.pdf> 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

³⁹⁵ 熊上崇（2016）「災害復興住宅におけるコミュニティ形成支援 ～福島県いわき市の支援団体『みんなく』と災害公営住宅自治会での調査から～」『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』第 4 号、55 頁。

くは高齢の方が申請をするという中で、手続き上のやりとりに相当な時間を要していることが、制度運営上の苦勞として挙げられる。交付決定額内であればなんでも自由に使えると勘違いをしてしまい、領収書を全く整備していなかった例もある。

また、自治会活動への補助という形式とせざるを得なかったが、新規コミュニティの形成などを支援していくことが本来の目的であり、手段であるはずの行事の開催等そのものが目的化してしまっている印象もある。移転してきた方と元々移転先に居住していた方が交流する場をつくるためというよりも、長年やっていた祭りや防災訓練等を取りあえずやっておこうという趣旨の申請も見受けられるのが悩ましい。行事が一過性であること、行事に参加する人が固定化してしまうこともあり、自治会の機能の形成支援という本来の目的をどのように達成していくかは難しい課題である。

震災から10年を経て、沿岸被災地と内陸の課題に差異がなくなり、平常時の自治会運営の課題に移り変わってきていると感じている。引き続き支援してほしいという声はあるが、補助金の申請に頼るのではなく、その地域や実情に応じた無理のない形での自治会運営を住民主導で行うことができるように支援していきたい。

今後の施策の方向性としては、補助金の制度終了後を見据えて、自治会の自主運営の意識を高めるため、先述のアドバイザー派遣や自治会研修・交流会に重点を置き、積極的な参加に繋がるよう工夫していきたいと考えている。また、現在は県から被災市町村を飛び越して、自治会に直接支援する形を取っているが、復興施策も一段落している状況では、より住民に身近な市町村や社会福祉協議会が主体的・継続的に地域コミュニティの再生に取り組めるよう、県の立場としては市町村等のバックアップに回る道すじを探っていきたいと考えている。

No.27 石巻商工会議所	
日時	2021 年 11 月 16 日（火）10：00～11：10
場所	石巻商工会議所 2 階会議室
調査の協力者	石巻商工会議所中小企業相談所所長 毛利 広幸 様
参加者	萩原毅志、若生豊、寺門瞳 松村孝典教授、伏見岳人教授
調査目的	グループ補助金制度を実際に運用した職員の方から制度運用上の問題点や今後の課題について調査を行う。
調査先について	約 2100 社が加盟しており、事業者に対する経営支援や金融支援、グループの組成等の支援を行い、石巻地域における産業復興の中心を担っていた。

Q1 グループ補助金は、法定耐用年数の間は事業目的外に利用できず、売却、目的外使用、無償譲渡、廃棄、取消等（以下、財産処分とする）を行った場合には返還義務が生じるものだったと言われています³⁹⁶。

（1）返還義務に係る中小企業からのご相談等を受けられる機会は、どれほどございましたでしょうか。また、ご相談等を受けられる機会が存在した場合、可能であれば、ご相談等の増加した時期や件数等をご教示頂けますと幸いです。

A1 （1）返還義務に関する相談が増えたのは、事業者がグループ補助金を活用し始めてから 1、2 年経過したところからである。原因としては、①事業環境の変化②復興の長期化に伴う販路の喪失が挙げられる。①はスピード感をもって復興させるという目的から建物・設備を原形復旧させることが目指されたが、復旧させた機械の内容が取引先のニーズに合わない事態が増加した。そして、事業者は製造ラインを変更・処分したいが補助金を利用したことでそれができず、商工会議所に相談するケースが増えていった。また②は、地盤のかさ上げ工事等の公共事業との関係から復興が長期化し販路が喪失したことで設備の変更が必要になったケースや、仙台圏へ人口が流出したことや新卒者が沿岸部企業への就職を敬遠したことから加工機械を操業させるために必要な人員を確保できなくなり、設備を処分したいという相談が増加している

さらに、機械と同様に車両に関しても取引の減少に伴い、運転せずに保持するケースが出てきた。それらの維持管理費がかかるだけでなく場所を取るため財産処分したいができないという相談も増加してきた。

施設に関しては、設備に比べ耐用年数が長く、財産処分に関しては難度が高いと考えられる。現状復旧の観点から復旧させたものの、震災前の活動水準に回復していない事業者においては、未使用部分等が発生。復旧させた施設は、目的外使用や賃貸もできないことから、維持費等のコスト負担となっており、復興の支障になっていると

³⁹⁶ 前掲『震災復興 10 年の総点検―「創造的復興に向けて」―』、57 頁。

考えられる。

Q1（2）震災後にサプライチェーンが変化したり、地域住民が減少したりする中で、中小企業が事業を再開し、売上回復等を図るにあたり、売却、目的外使用、無償譲渡、廃棄、取消等を行わないことは、どれほど困難なのでしょうか。

A1（2）財産処分に関する相談はかなりの事業者から受けていた。そこで、補助金が投入されている財産処分の制限に関して規定されている「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」第22条（「補助事業者等は、補助事業等により取得し、又は効用の増加した政令で定める財産を、各省各庁の長の承認を受けないで、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならない。ただし、政令で定める場合は、この限りでない。」）の要件を緩和するよう国に対して要望活動を行ってきた。

しかし、財産処分に関する上記の法改正には至らず、また、法改正ではなく、設備を処分するのではなく必要としている事業者に貸与・売却等ができるような法解釈の変更を通じた柔軟な対応を国に求めたが、取壊しに関する要件の緩和にとどまり、譲渡や貸付に関する解釈の変更はなされていない。

ただ、平成27年度にグループ補助金に関して「新分野需要開拓等を見据えた新たな取組（以下、新分野事業）」という新たな制度ができてからは、サイクルが良くなったと認識している。

石巻商工会議所としては引き続き、財産処分に関する法改正・解釈の変更をしてもらうように政府に働きかけを行っていく。

Q1（3）グループ補助金の制度ができた当初から、補助金を原形復旧以外にも活用できる形式がとられていた場合、東日本大震災からの地域産業の復興はよりスムーズに進んだ可能性があったという意見は妥当でしょうか。その場合、補助要件が抽象的になる等の理由から、申請の手続きがより複雑となり、補助金支給が遅れる懸念等はございますか。

A1（3）個人的な見解だが、震災直後に仮に「新分野事業」が存在しても、多くの事業者は原形復旧していたのではないかと考えている。ただ、取引先のニーズを把握していれば間違いなく「新分野事業」に移行していたとも考えられる。雇用の問題を考えると、現在の設備は省力化が図られているため、費用は大きくなるが、人口減少には対応できるため当時このような考え方でできていれば「新分野事業」を活用する事業者は多かったのではないかと。

また、かなり古い製造機械を持っている事業者は、同規模の機械を探すことが困難だった。そうした事例を考えると同等規模の新しい機械の導入も可能であったら、復興のスピード感につながったのではないかと思う。

Q2 グループ補助金の採択率が高いというデータがあります³⁹⁷が、実際に採択率ほどの程度だったのかご教示いただきたいです。また、申請にあたり事業者グループに対してどのような支援を行っていましたか。

A2 石巻商工会議所として、グループの組成や申請の支援を行ったグループは30グループ、1164事業所（この数値は計画ベースであり、中には申請後に復興をあきらめた事業者や計画を変更した事業者も存在する）。

制度創設当所は、予算の問題があり、雇用や会社の規模が大きく、地域の復興に大きな影響力を与える企業を中心に復興させるという話が聞こえてきた。実際に、制度の初期段階は予算の確保が難しく競争率が高いという話があった。

そして、徐々に国の方も実際の被害状況を把握していった上で、グループ補助金の予算を拡大していったのではないかと考えている。石巻市の場合、被害の内訳において全壊が大半を占めていたため、商工会議所としては国や県に対して予算の確保とスピーディーな認定をしてほしいという要望を提出した。また、国と宮城県に対して制度に関する情報収集をかなり行った。

事業者に対する支援としては、申請書の記入に関する説明会を開催した。事業者側も初めての制度利用であるため、申請様式の記入が難しく、要綱を読んでも理解できない事業者が多くいた。また、石巻商工会議所の職員だけが説明するのではなく、宮城県の担当職員の方に説明してもらう機会を設けていた。

そのようなことから、申請先である宮城県との連携が図られ、申請に関するアドバイスを受けると共に必要な申請書類や添付書類の不備がなくなり、採択率が良かったのではないかと考えている。また、被害が大きかったこともあり、「スピード感のある復興を」という行政の思いがあったのも確かである。

Q3 グループ補助金の要件にあったグループの形成ですが、実態があまり伴っていないという意見があります³⁹⁸。形成されたグループが現在どの程度機能しているのか、把握されている範囲でご教示いただければと思います。また、生産体制や輸出体制、商品開発、営業の活発化のための異業種連携を含めた連携は新たに進みましたでしょうか。

A3 石巻商工会議所においては加盟している事業者を中心にグループ組成をした。グループ組成の方法として①サプライチェーン型、②経済・雇用貢献型、③地域生活・産業基盤型、④水産（食品）加工業型、⑤商店街型の5種類があるうち、①サプライチェーン型の

³⁹⁷ 東北大学大学院経済学研究科 地域産業復興調査プロジェクト編（2015）『新しいフェーズを迎える東北復興への提言―「創造的復興」は果たせるか、4年目のレビュー―』南北社、52頁。

³⁹⁸ 千葉啓之助・川端望（2016）「東日本大震災からの復旧・復興過程における『中小企業等グループ補助金による復旧支援』等の支援事業の役割に関する調査結果について」『TERG Discussion Papers』第345巻、24頁。<https://www.econ.tohoku.ac.jp/wp/wp-content/uploads/2021/03/terg345.pdf>

【最終閲覧日：2022年1月19日】

採択率が最も高かった。また、初期は採択率の高い①サプライチェーン型を中心にグループ組成を行っていたが、被災企業の中で①サプライチェーン型の枠に当てはまるグループは限られてくるため、異業種間で何かグループを組成できる方法はないか工夫していた。

沿岸部においては津波と同時に地盤沈下の被害が大きく、石巻市においては最大で1m20cm 沈下したため、企業の敷地と道路との間に段差が生じ、復旧しても車両や重機が移動できない問題が発生していた。石巻魚市場の背後地には108haの加工団地が存在し、一部事業者に対してかさ上げに関する希望調査を実施し、最終的には公費でかさ上げ工事が実施された。しかし、広大な敷地を一度にかさ上げすることはできず、復興にタイムラグが生じてしまったため、早い方と遅い方とでグループの組成のスピードに影響が出た。

その関係で、早く補助金の申請をしたいがやむを得ない事情でグループに入れないケースがあった。また、そうした事業者が残った関係で多種多様な業種が残りグループ組成が難しくなってしまったために、県と相談しながらグループ組成の支援を実施してきた。そのため、事情が分からない方から見れば変なグループの組み方をしていると捉えられるが、やむを得ない事情によるものである。

グループ補助金の要件である共同事業に関しては、いくつもグループが形成されることで同じ共同事業だと判断されるケースが増加し、共同事業に関する審査基準が高くなるという事態が発生した。また、復興の初期段階においては、製造ラインのメーカーや施設工事を実施する業者の手が回らないことや資材不足に陥っていた。この課題を解決すべく、グループ内で余剰している車両や工具を貸出することを共同事業としたグループが形成された。

しかし、復興し徐々に平時に戻ると本業が忙しくなるため、決しておろそかにしているわけではないが、共同事業が機能しなかった側面はある。数は少ないがグループ内で連携した商品開発や販路開拓といった今までになかったような協力体制ができたことはグループ化のメリットだと考える。ただ、異業種間で連携を取ることは難しい。地域において様々な活動を実施している事業者であれば、様々な業種の方と関係がある一方、他業種の方とグループを組むことに対して疑問を持たれる事業者もいた。

Q4 グループ補助金の交付先に対するアンケート調査の結果³⁹⁹を見ますと、この10年間で売上が回復した事業者もあれば、いまだ回復していない事業者も一定数存在している現状です。売上回復していない事業者に対してどのような経営支援をこれまで実施されてきましたか。また、震災復興10年という節目を迎え、今後どのような支援を行われていくかについてご教示いただければと思います。

A4 石巻商工会議所としては、被災企業の復旧を目的に、様々な補助メニューの活用や、展示会（商談会）を開催し、販路回復を図ってもらうための支援を行ってきた。そして、事業者に対しては様々な助成制度や補助金を活用してもらっているが、100%補助の制度は

³⁹⁹ 前掲「第10回グループ（中小企業等グループ施設等復旧整備補助金）交付先アンケート調査（令和2年6月実施）の結果」、3頁。

なく（最近の台風災害においては 100%補助がある）よくて 75%補助であるため、25%分は事業者の自己負担となる。調達のために金融面で苦慮した事業者も多かったと考えられる。

また、石巻地区においては震災前から金融債務を抱えている事業者も多く、震災の影響から二重ローン問題に発生した。みやぎ産業振興機構には、貸付条件の良い「被災中小企業・施設整備支援事業（高度化スキームによる貸付制度）」があるが、貸付金であり、返済義務もある。制度融資についても希望額通りに借入ができる事業者とできない事業者がいた。そのため、中には自己資金が調達できずに復興が遅れてしまった事業者もいた。

二重ローン対策としては、「企業再生支援機構」と「東日本大震災事業者再生支援機構」という二つの機関ができ、石巻市においても多くの事業者が債権の買い取りを行ってもらった。しかし、震災から 10 年が経過し、買戻しの時期となる事業者がいる。

現状、自己資金を蓄えられている事業者は少なく、新たな融資制度や買い取りのための資金調達といった二重ローン問題からの出口戦略及び三重ローン対策についても力を入れて取り組まなければいけないと認識している。また、新型コロナウイルス感染症の影響が大きく、持続化給付金等の助成金や関連融資によって一時的に資金繰りが落ち着いている事業者もあるが、影響が長期化しているゆえに、業種によっては非常に苦しい状態が続いている。こうした事態に対応すべく、セーフティネット機能や不況業種に対する特別枠の融資制度等、様々な制度が創設されるが、民間金融機関はいくら別枠の融資であろうとなかなか貸出を行わない実態がある。

Q5 グループ補助金の交付が現在も行われていますが、後半に申請している事業者の特有のニーズ等があれば教えてください。

A5 後半に申請しているグループの特徴として、現実味のある復興計画を策定している事業者が多い点が挙げられる。また、新分野事業の効果や復興状況の詳細な把握により初期に復興された方よりも無駄な投資をしない計画を策定しているため、コスト面に関して優れていると考えられる。しかし、遅れてしまったがゆえに、以前取引していた事業者は別な事業者と取引をしているため販路の回復が難しくなっている。

現在は機械の性能が優れているため、原料と加工機械があれば石巻市で作ろうと仙台市で作ろうと同じものが作れる。しかし、他の競合企業との差別化を図るには、ハード面での支援だけではなくソフト面での支援が最終的に必要となるが、震災から 10 年が経過し、課題点も多岐にわたっている。すべてに対して支援することは難しいと思われるが、石巻商工会議所としては、優先順位を考え支援を行っていきたい。

Q6 パンデミック等の有事の際の金融政策の一環として国が大型の信用保証枠を設け、民間金融機関がノーリスクで事業者に貸出できるようにする制度が存在する一方で、民間金融機関が事業者に対して貸し渋りをする要因は信用保証協会からの了解が得られないからでしょうか。

A 6 民間金融機関は融資をする事業者の倒産のリスクを恐れているため、信用保証協会の保証がついていると金融機関側は融資を行いやすくなる。そのため、信用保証協会の保証を得られなければ融資に結び付きにくくなる。また、国が金融機関に対して貸付を行うように促しているが、実際はその通りになっていない。経理状態のいい事業者は満額に近い融資を受けられるが、そうではない事業者は希望額の半分やそれ以下の融資額にとどまってしまう。

政府系金融機関の日本政策金融公庫は資本性劣後ローン（通常の融資と異なり一括返済でかつ赤字の場合の金利は低いということや、返済の優先順位が低いことから、借入でありながら貸借対照表上自己資本にあたるため、貸借のバランスが良くなり民間金融機関からの融資を受けやすくなるという 2 つのメリットがある）という融資制度の利用促進及び財務状況の改善を図り、新たな融資を受けやすくなるよう働きかけているが、ハードルが高いため石巻管内ではごく少数の事業者のみが利用できている状況である。

No.28 石巻市産業部産業推進課・商工課・農林課	
日時	2021 年 11 月 16 日（火） 16：00～17：00
場所	石巻市役所会議室
調査の協力者	石巻市産業部産業推進課課長補佐 野村 昌弘 様 石巻市産業部商工課課長補佐 阿部 安 様 石巻市産業部農林課課長補佐 佐々木 憲明 様 石巻市復興政策部復興政策課政策調整グループ主査 高橋 仁志 様
参加者	萩原毅志、若生豊、寺門瞳、財前輝久（オンライン参加） 伏見岳人教授、松村孝典教授
調査目的	石巻市における産業分野の復興政策の現状や課題を調査する。
調査先について	石巻市の産業誘致、中小企業の支援、生徒・学生の就職、農林水産業の販売促進・輸出促進、後継者確保等の課題に取り組む。

Q1 石巻産食品輸出力強化事業⁴⁰⁰は、どのような取り組みをされているのでしょうか。また、成果指標として年間輸出額 40,000 千円を設定されておりますが、この中で、水産物・加工食品はどの程度の割合を占めておりますでしょうか。

A1 震災以降失った販路回復のため、輸出に関する諸課題の解決を図り、石巻のブランド力向上と地場産品の流通促進による地域経済の活性化を目的として、平成 28 年 5 月 16 日に石巻食品輸出振興協議会を設立し、地域ぐるみで石巻市の特産品の共同輸出を実現するため、共同輸出に向けた体制・戦略づくり及び輸出拡大に向けた取組を実施している。

令和 3 年度は、ジェトロ香港の農林水産・食品コーディネーターを講師に招き香港の社会情勢や市場動向、香港 EC 業者等との商談等について指導を頂いたほか、在アメリカ合衆国日本国大使館協力の下、9 月～2 月にかけて石巻のプロモーション、レセプション等を行い石巻食品のアメリカ向け輸出の促進を図っているところである。

令和 2 年度の石巻食品輸出振興協議会事業者の輸出実績については、総額 501,009,222 円となっており、水産物・加工食品が 100%となっている。

Q2 輸出促進を推進する上で、宮城県や独立行政法人日本貿易振興機構（ジェトロ）などと連携して取り組まれていることがあればご教示ください。

A2（水産課）

広域連携の確立として、共同輸出事業の取組を拡大・発展させるために、ジェトロ仙台、東北・食文化輸出推進事業協同組合、宮城県食品輸出促進協議会等と情報共有等を行い連携して事業を実施していくこととしている。

連携内容は、輸出ワークショップ、国内外での共同イベント、輸出事業公園回答となっている。

⁴⁰⁰ 石巻市（2021）「石巻市総合計画実施計画（令和 3 年度）」

https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/2021/R3_plan.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

(農林課)

輸出に向けた取組を以前から行っているものの、輸出までには至っていないのが現状である。コメ等の輸出について、ジェトロと一時期協議を進めた経緯がある。しかし、農産物についても GAP (Good Agricultural Practice: 農業生産工程管理) 等、輸出に関する課題をクリアする必要がある中で、他の産地が先行し輸出の枠が入ってしまい、石巻産のコメは輸出取引まで至らなかった。

鹿又地区に設置しているカントリーエレベーター(米の乾燥貯蔵施設)は輸出型ということで設置している。農協・全農みやぎが取引している業者で輸出を進めているが、農協系統であると取引先が決まっているので、今後は全方位的に輸出の可能性を見極めていく。コメは国内で余り気味であるため、輸出に向けた取組を進めていきたい。

Q3 輸出促進における課題として、「輸出に取り組む事業者が増加しない」、「輸出国先市場のニーズや新しい生活様式に対応したマーケットイン型による海外販路開拓が必要である⁴⁰¹」などが挙げられておりますが、貴市におかれましても同様の課題認識を持たれておりますでしょうか。また、このような課題認識を持たれているとする場合、どのように課題解決に向けて取り組んでいくか検討しているところがありましたら、ご教示ください。

A3 (水産課)

本市においても同様の課題認識を持っており、石巻食品輸出振興協議会の活動を通じて、課題の解決を図ることとしている。

取組としては以下を計画している。

1 共同輸出に向けた体制強化

- ・共同輸出事業の自立的な取組を目指した幹事会を開催
- ・販路拡大、獲得に向けた取組の事業計画について検討、事業実施後の検証
- ・収益構造の構築や輸出業務を担う人事の確保、育成等

2 事業者会議の開催

- ・当協議会の会員である事業者間の連携を図り輸出体制を強化

3 相談体制の継続

- ・令和2年度に確立した輸出実務に関する相談体制を継続することで、事業の円滑化を企図

4 輸出可能商品の拡充

- ・市内事業者に対する共同輸出の取組の周知、輸出可能商品の募集
- ・事業者募集説明会の開催
- ・FCP シートの作成サポート

5 各種講習会

以下を必要に応じて開催

- ・安全安心な食品づくりの徹底及び販路拡大を目指した HACCP 認証取得のための

⁴⁰¹ 前掲「宮城県農林水産物等輸出促進戦略(令和3年度版)」、4-6 頁。

講習会

- ・輸出対象国の市場動向、売れる商品作りを学ぶための講習会（意見交換会）等

6 情報発信の強化

- ・国内外への PR を強化することを目的とした、販促ツールの作成や SNS 等での情報発信

7 課題整理とスキルアップ

- ・各事業者の輸出に関する取組の検証を行い、今後の課題を整理し解決策を検討・実施することで、輸出に係るスキルアップを企画

（農林課）

課題認識としては、基本的に水産課と同様である。輸出にまで至っていないのが現状であるものの、今後輸出を促進する上では、輸出先のニーズを把握することが重要であると考えられる。農産物、特にコメについては、今後も国内需要の減少が進むと考えられるため、輸出について関係機関と協議を進めていきたい。輸出先のニーズを把握することが必要であると考えられるため、県やジェトロの協力を得ながら、情報収集を進めていきたい。

Q4 新規雇用創出数の増加に向け、市内高校生・大学生の求職と市内企業の求人とのミスマッチを解消するための施策・戦略・計画⁴⁰²（企業説明会やインターンシップ等）にはどのような課題がございますか。また、高校生・大学生のニーズ（職種、業種、待遇等）を充足する上での課題や、震災後に誘致した企業や農林水産業への就職を促進する上での課題をお伺いしたいです。

A4 【市内高校生・大学生の求職と市内企業の求人とのミスマッチを解消するための課題】
（商工課）

市が今年度、市内の高校3年生と石巻専修大学の3年生を対象とした意識希望調査を実施している。その調査結果によれば、市内高校生の進路状況として就職を希望する者は約35%であり、そのうち市内企業への就職を希望する者は約45%であった。他方、石巻専修大学の学生に関しては、市内就職を希望する者は約6%程度にとどまっている状況にある。特に高校生については、就職活動をサポートしている教師によれば、親や就職活動を支援している教師の意見等に影響されるケースが多いと伺っている。また、合同企業説明会等の現場でも、知名度やネームバリューの高い企業に生徒が偏る傾向が見られる。そうした状況を踏まえると、例えば父兄参加型の説明会や見学会を開催する等、生徒のみならず親や教師に対しても地元企業の魅力を発信することが課題となっている。また、地元企業側の情報発信能力を向上させることも課題となっている。生徒・学生から就職先の1つとして選択してもらえるよう、従来型の情報発信に固執せず、付加価値を加えた情報発信を行っていくことが課題となっている。

【高校生・大学生のニーズを充足する上での課題】
（商工課）

⁴⁰² 前掲「第2次石巻市総合計画基本計画（答申案）（令和3年度～7年度）」

本市の地元企業では、事務系の人材よりも肉体労働を業務の中心とする求人が多い。特に大学生のニーズに応えられる環境にないことが課題である。そのため、先述の意識希望調査においても、市内への就職を希望する学生の割合が低調であるのではないかと考えている。

【震災後に誘致した企業への就職を促進する上での課題】

(産業推進課)

課題は労働力を確保することである。誘致企業が市内高校・大学の就職担当部署と連携がとりやすくなるよう、本市において定期的（年２回程度）に市内高校・大学の就職担当部署を訪問し、情報・意見交換を実施している。また、企業のニーズに応じて、各学校に誘致企業担当者と同行している。その他、ハローワーク石巻主催の企業説明会へ優先的に参加することができるようにする等の配慮を行っている。

【農林水産業への就職を促進する上での課題】

(水産課)

本市の漁業従業者は震災前と比較して約 37%減少しており、新たな担い手の確保が急務となっている。

本市においては、「担い手育成総合支援事業」を実施し、求人活動、受入れ漁師とのマッチング、新規就業希望者のサポート等、新たな担い手を確保・育成する取組を行っている。もっとも、漁業者、漁協職員の意識を変容させていくためには時間を要することから、協力的で理解のある地域、漁協支所から活動を始め、徐々に拡大させている。

また、新規就業者の居住環境の確保も課題となっており、担い手センターを運営し、新規就業者へのサポートを行っている。

(農林課)

市内就農者数の増加に向け、農業担い手センターを設置している。農業担い手センターにおいて、まず SNS や対面等による就農相談を行っている。どうしても農業を行いたいといっても、具体的に何をつくりたいか等が固まっていない中で始めたいと考えている方が多い。そうした相談から、実際に現場の農家の下で短期的な農業体験をして乖離を埋めていく活動や、農業をしたいといっても自分で始める上ではハードルが高いことから、人手を求めている農業法人をデータベース化し、就農希望者と農業法人とのマッチング等を行っている。以上のように伴走型で就農に結びつくような支援を行っている。相談数等は増加傾向にあるが、就農定着数はまだ少ない状況にある。

農業に対する理想と現実のギャップや生活環境の違い等で、離農、退職して石巻を離れていく事例が散見されていることから、これらをどう解消していくかが課題であると考えている。

- Q5 貴市では、グループ補助金の給付の対象外となった事業者に対して石巻市中小企業復旧支援事業補助金を給付しておりますが、これまでの支給実績と支給事業者の売上回復の程度についてご教示いただければと思います。

A 5 被災した市内中小企業の事業再開を支援し、施設や設備の復旧費用に対し、平成 23 年度から令和 2 年度まで「石巻市中小企業復旧支援事業補助金」を実施し、717 件、総額約 5 億 5583 万円を交付した。

売上回復程度については、追跡調査等を行っていないため把握していない。

Q 6 グループ補助金の交付先に対するアンケート調査の結果を見ますと、この 10 年間で売上が回復した事業者もあれば、いまだ回復していない事業者も一定数存在している現状です。貴市では、グループ補助金の支給対象から外れた事業者に対しても支援を行ってきたと把握しておりますが、一方で、現状売上が回復していない事業者は本来市場から退出すべきであるという見方もあります。震災復興 10 年という節目を迎え、今後どのような支援を行っていくかについてご教示いただければと思います。

A 6 震災復興 10 年の節目を迎えるタイミングでコロナ禍となった。新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、どの業種も企業経営が苦しめられている状況にある。

現在は、震災というよりもコロナ禍対策の企業支援が主となっている。今後についても、収束までに時間がかかると考えられることから、ウィズコロナ・アフターコロナを見据えて、商工会議所や商工会、金融機関と連携し、「石巻市中小企業復旧支援事業補助金」の受給の有無にかかわらず、状況に応じた企業支援を継続していくこととなる。

Q 7 貴市の移転跡地の利活用の特徴として、企業用地の割合が大きいことが挙げられますが⁴⁰³、どのような業種で利活用が進んでいるのでしょうか。また、企業誘致の進捗状況に関して、集団移転跡地とそうではない地域との差や、集団移転跡地内でも誘致が進捗している地域とそうではない地域との差について、想定される原因を含めてご教示いただけますと幸いです。

A 7 【移転跡地の利活用の特徴】

（上釜・下釜南部地区産業ゾーン）

国際拠点港湾「仙台塩釜港石巻港区」と一体となった被災市街地復興土地区画整理事業により整備を行い、臨港地区に立地する企業のバックヤードとしての活躍が期待できる。製紙・木材、機械、環境エネルギー、運送業等の集積や仙台塩釜港石巻港区の背後地という特性がある。

（湊西地区産業ゾーン）

特定第三種漁港「石巻漁港」を活用する水産加工業等の集積を目指した産業ゾーンとして土地利用が期待できる。周辺の水産加工施設の立地や半島沿岸部の産業と連携しやすいという特性がある。

⁴⁰³ みやぎ県民センター（2021）「『宮城県民ニュースレター』70号、2021年6月18日発行」

<http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/pdf/news/news-70.pdf>【最終閲覧日：2022年1月20日】

【集団移転跡地とそうでない地域との誘致の進捗の差】

集団移転跡地については沿岸部、そうでない地域は内陸部に立地しているため、将来的に津波リスクを懸念する企業が多いことが地域の差となっている。

【集団移転跡地内でも誘致が進捗している地域とそうではない地域との差について】

企業が必要としている面積や取引先との距離等によるので、一概に大きな差はないものとする。ただ、各種インフラ等の立地環境の影響（高速道路までの時間と距離、周辺企業・関係企業との距離）等からか、半島沿岸部については苦戦している。

【当日追加質問】

Q8 Q4に関して、ミスマッチの解消に向けた取組として、福祉系の待遇改善が主となっており、生徒・学生側よりも市内企業の求めるニーズに即したものとなっている印象がござい
ます。生徒・学生側のニーズに応える上でギャップが生じていることはございませんか。

A8 企業と、生徒・学生のニーズは異なり、ミスマッチが完全に解消されることはない。企業側の情報発信力向上等により改善を図っていくことになる。

Q9 Q4に関して、石巻市は、県北を含めた広域の中核にあるような都市であるにもかかわらず、高校生の市内就職希望率が約45%、大学生の市内就職希望率が約6%であることは衝撃的です。県外に流出しているということは考えにくいので、仙台市に流出しているという
ことでしょうか。

A9 産業部でアンケート調査をしており、今年度は回答率がよかったものの、今年度に関しては、コロナの関係もあり、県外に転出すると回答した学生の割合が低く、石巻市内を考えつつ県内と回答される学生の割合が高かった。しかし、いざ石巻市内で就職しようとしても、石巻専修大学の学生で市内に居住している学生にとっても、どこに就職するかがなかなか出てこないのが現状である。石巻市は県内第2の人口を抱える都市であり、中核的な都市という感じがするものの、市役所職員から見ても、どこがよいかというアピールがしにくい。仕事は幅広にあり、農林水産業、加工業等相当数があるものの、特出しているものがない印象がある。有効求人倍率は相当に上昇してきているものの、事務系の求人が少なく、就職に結びついていない状況が震災復興の後半8、9年あたりから続いており、ミスマッチの解消が難しくなっているのではないかと考える。

Q10 県全体として、自動車関連産業や半導体、電子機械・デバイス等の産業の誘致を進めていますが、石巻市内においてこうした企業の誘致がどれほど行われているのでしょうか。

A10 自動車関連産業は、誘致の対象の業種に指定している。自動車は仙台港から積みだしている。仙台港はコンテナもあり、比較的過密となっており、同じ県内で高速道路（三陸道）のある石巻港から出せばより理想的であるものの、実現されていないのが現状である。

Q11 誘致企業への就職先は内陸部に偏る傾向があるのでしょうか。

A11 例えば原料を石巻港から船で入れる場合、沿岸部に立地していなければならない。運送業や倉庫業は、工業の背後地である上釜・下釜南部地区において行う必要があり、また日本製紙の紙の原料等との関係では沿岸部に立地していなければならない。それに対し、精密機械を扱う産業が沿岸部という訳にはいかないところである。

Q12 Q5 に関して、グループ補助金に関しては共同事業を行わなければならないといった条件がありますが、「石巻市中小企業復旧支援事業補助金」に関しましてはどのような条件がございましたか。

A12 1事業につき1施設であること、市内で営んでいること、全壊または大規模半壊の認定を受けていること、滞納しないこと、グループ補助金を活用していないことが主な条件である。比較的利用しやすい制度であったと考えており、最初の5年で8割くらいの企業が活用し、残りの2割の企業も後半の5年のうちに活用した。昨年も実績がある。

Q13 グループ補助金よりも「石巻市中小企業復旧支援事業補助金」の方が条件は緩いと思われますが、グループ補助金の申請をせずに「石巻市中小企業復旧支援事業補助金」のみを申請したケースもあったのでしょうか。

A13 詳細は承知していないものの、グループ補助金は大規模な施設を設置することが求められているイメージがあり、小規模な復旧のみが必要な事業者はグループ補助金をあえて使わず「石巻市中小企業復旧支援事業補助金」のみを活用した可能性はある。どの補助金を活用するかは事業者が判断することであり、「石巻市中小企業復旧支援事業補助金」のみを活用することは妨げられないものとする。

Q14 石巻市では震災以降最新鋭の機械・機材を導入しているイメージがありますが、高校生や大学生等に工場見学という形で見せ、就職につなげたり、肉体労働等だけでないイメージアップを図ったりする取組等はなされているのでしょうか。

A14 企業側からの学生に対する見せ方を向上させることは企業が取り組むべき課題であり、自治体としていかに支援するかが本市の課題である。最新鋭の機械等を見せることでイメージアップができるのであれば非常に良いと考える。

No.29 公益社団法人宮城県精神保健福祉協会みやぎ心のケアセンター	
日時	2021 年 11 月 16 日（火） 16：00～17：00
場所	みやぎ心のケアセンター 基幹センター
調査の協力者	みやぎ心のケアセンター副センター長 山崎 剛 様 みやぎ心のケアセンター地域支援部長 渡部 裕一 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、坪原和洋教授
調査目的	宮城県内の心のケア活動で中心的な役割を担っているみやぎ心のケアセンターから、震災から 10 年経過した被災者の心の変化や第 2 期復興・創生期間終了後に向けて現在力を入れている点、現状の課題について伺う。
調査先について	東日本大震災による被災者の心的外傷後ストレス障害（PTSD）、うつ病、アルコール依存症など様々な心の問題に対する対応や被災地の精神障害者への地域生活支援、関係機関への技術的支援、人材育成など、総合的な心のケア対策を推進するために社団法人宮城県精神保健福祉協会が県から委託された形で 2011 年 12 月 1 日に設置されている。

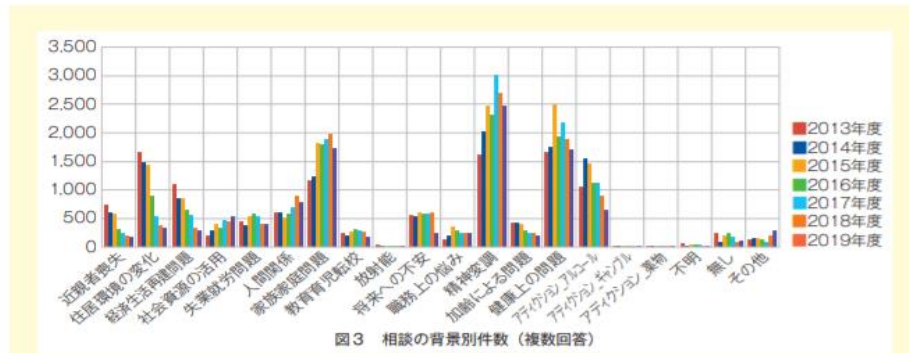
Q1 心のケアセンターへ相談に訪れる被災者の相談内容はこの 10 年間でどのように変化していますでしょうか。また、基幹センター、石巻地域センター、気仙沼地域センターの三箇所に拠点を置かれていますが、各地域での相談内容の違いなどがあれば、差し支えない範囲でご教示ください。

A1 ・10 年間の変化について

震災直後に比べれば、近親者の喪失や住環境関連、経済生活関連を背景とする相談件数は減少傾向にある。一方で精神変調や健康上の問題を背景とする相談件数は依然として高い傾向にあり、アルコールに関する問題や家族家庭に関する問題も同様に高い。下の図ではアルコールを背景とする相談件数は年々減少しているように見られるが、これは全体の相談件数が 2018 年度以降減少してきているので問題自体が落ち着いてきているとは言い難い。

(3) 相談の背景別件数 (図3)

当センターが2013年度から2019年度までに地域住民支援を行った対象者の相談の背景を図3に示す。災害公営住宅への転居が始まったことにより、2014年度から「近親者喪失」「住居環境の変化」「経済生活再建問題」を背景とする相談は減少傾向を示しているが、「社会資源の活用」「人間関係」「家族家庭問題」は増加傾向にある。「精神変調」「健康上の問題」に関しては、2013年度から相談の背景の上位を占めている。



出典：『みやぎ心のケアセンター公式活動記録 2011-2020』38 頁

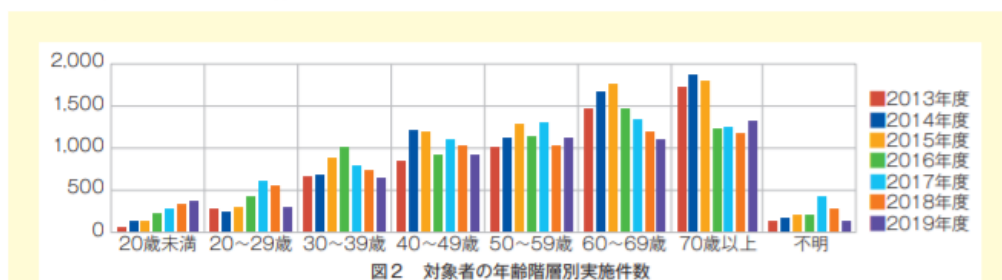
・地域ごとの差について

特には地域の相談内容の差までは分析していないが、相談内容については大きな差はない。ただ相談件数について取組の違いによって多少の差がある。下の年齢階層別支援の実施を行った件数の図をみると、20歳未満の実施件数が増加していることがわかると思うが、多くは気仙沼地域センターで実施されている。

(2) 対象者の年齢階層別実施件数 (図2)

当センターが2013年度から2019年度までに地域住民支援を行った対象者の年齢階層別実施件数を図2に示す。

2013年度より、60歳以上が対象者の約半数を占めている。2015年度以降は減少傾向を示しているものの、2016年以降に関しては、実施件数が40歳代以上と差は見られない。また、年々20歳未満の実施件数が増加を示していることが特徴といえる。



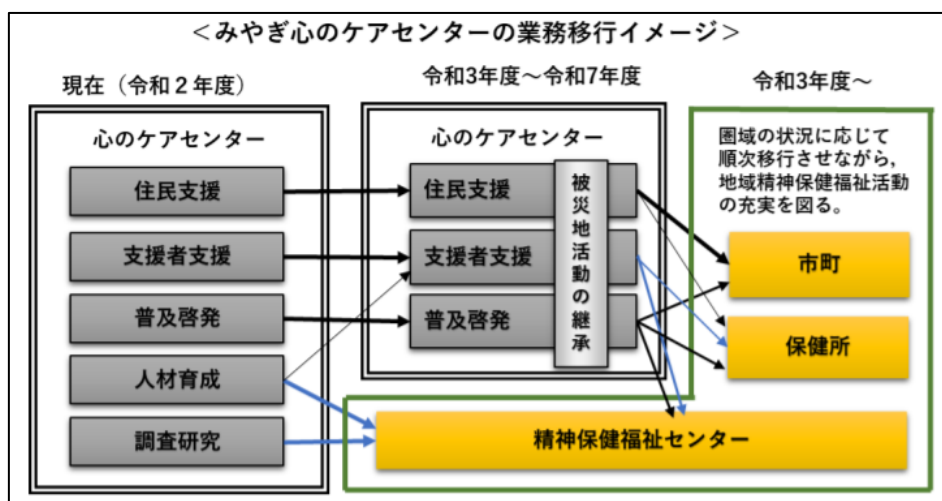
出典：『みやぎ心のケアセンター公式活動記録 2011-2020』37 頁

気仙沼地域センターでは中学校・高校で講演をよく頼まれている。その後相談件数が増加するに至っている。中高生は誰でも潜在的な悩みを抱えていることが多く、心の問題に関する講演等をするとなんかきっかけに相談してみようという子が増える。気仙沼市ではたまたま講演等の普及啓発活動によって相談件数が増加しているが、その増加がその地域の被災者の心の問題を表す数値とは限らないことに気を付ける必要がある。つまり数値が必ずしも地

域の状態を反映しているとは限らない。ただアルコールに関する相談は、平成 24 年度以降被災地沿岸部では内陸部に比べ極端に増加していることから、沿岸被災地でアルコールの問題が表面化していると言える。

Q2 心のケアセンターは「第 2 期復興・創生期間」（令和 3-7 年度）で終了する見込み⁴⁰⁴ですが、終了後に向けて現在力を入れて取り組んでいること、その際に生じている課題などございましたらご教示ください。

A2 みやぎ心のケアセンターは、令和 7 年度の終了を見据えてこれまで担ってきた支援や役割について整理し、蓄積された経験を市町、県機関、地域の連携機関などに継承していくこととしている。具体的な業務移行としては以下のような形で進めていくことを考えている。



出典：「令和 3 年度以降の宮城県心のケア取組方針⁴⁰⁵」

ただ現状として、宮城県の 3 つのセンターでも移行の進み具合に偏りが生じている状況である。そのため、引き続き関係機関と相談しながら順次移行を進めていきたい。

東日本大震災では被災 3 県に心のケアセンターが設置されたが、各県によって状況は異なっている。宮城県は設置当初は 10 年計画であったため、10 年間で閉鎖する準備が続けてきた。しかし、未だに被災地では心のケアのニーズがあると判断して 5 年間（令和 7 年度まで）延長して現在も活動しているが、今も変わらず閉鎖に向けて、心のケアセンターが担っていた支援をどこが引き継いでいくかが宮城県では重要なテーマとなっている。ただ福島県に関しては、今後も手厚い心のケアが必要と考えているため、国は重点的に支援を継続してくべきと考えている。

⁴⁰⁴ 前掲「令和 3 年度以降の宮城県心のケア取組方針」、8 頁。

⁴⁰⁵ 同上、7 頁。

Q3 心のケアセンターの運営に当たり、専門性の高い方を含めてスタッフの確保に尽力されたかと思われます。その確保に向けた取組や課題等についてご教示ください。

A3 立ち上げ当初に関していえば日本精神福祉士協会等、職能団体の協力を得たこともあり、スタッフの確保自体はそれほど難しくなかった。しかし、応募の問い合わせの対応や応募者の適正把握には苦勞した。当初は多様な人々から成り立つ組織として一からスタートしたため、組織作りにも苦勞した。スタッフ確保が問題となったのは、県外から駆け付けて支援に従事していた方々が帰っていった震災から数年後のことである。ある程度組織が軌道に乗ってきた時期であったため、再度組織体制の見直しが求められた。そこから数年経過すると、当センターは時限組織のため、数年後に閉鎖する組織にスタッフはなかなか集まらなかった。このように、10年間の間で常にスタッフの確保は課題となっていた。

もう一つは心のケアの共通認識を明確にすることに苦勞した。心のケアセンターは多職種による支援を行っていくため、各々の認識があった。そのため、最初から認識を打ち出していくのではなく、活動を行いながら共通認識を作っていた。

Q4 被災3県における心のケアセンターの特徴の一つとして多職種による支援が挙げられると思います。ただし、バックグラウンドが異なる人によって構成される支援体制は価値観や支援に対しての考え方が異なる場合が多く、その調整に様々な困難があったかと拝察しますが、その中で調整・協働を進めるための取組やその際にご苦勞されたことなどをご教示ください。

A4 立ち上げに際して、兵庫県や新潟県の心のケアセンターを視察していたため、ある程度の調整等の苦勞は覚悟していた。そのため、立ち上げ当初は毎月3つの地域センター合同の研修会や親睦会等を設け、出来る限り関係性を構築できる場を積極的に設けていった。次第に業務量が増えてきたことで参加者から毎月は厳しいという声も挙がり、回数は減らしたが、顔を合わせる機会を持つことを意識してこれまで活動してきた。また被災3県の心のケアセンター同士の交流の場も設け、相互に情報共有したり、合同企画を行ったりして、3県の関係構築にも励んできた。

Q5 被災地では広域避難や避難生活の長期化により、従来住んでいた地域からの移転や避難先からの移転など、多層的にコミュニティの構築と分断が生じた地域があると報道等で指摘されることがあります。このような地域コミュニティの変化により、被災者の心の健康度が悪化したような相談例はありましたでしょうか。また、それに対して心の健康という観点からはどのような予防法・解決法が考えられるでしょうか。

A5 孤立は心のメンタルヘルスに大きな影響を与えるため、孤立化防止は心のケアにおいても重要である。そのため、我々はサロン活動や健康調査の家庭訪問など孤立化防止を念頭において活動してきた。今回の東日本大震災は広域的な被害なため、多くの被災者が避難所から仮設住宅、更に災害公営住宅や自力再建と環境の変化が求められた。その度に被災

者には大きな負担がかかり、つながりが断たれるなど孤立する傾向が高かった。特にみなし仮設住宅の入居者は、民間の賃貸住宅を借り上げているためプレハブ仮設住宅に比べて支援が行き届きにくい面があり、孤立しやすい傾向にあった。そのため我々はみなし仮設住宅の入居者が集まる場所として、サロン活動（手芸教室）や畑作業（ここファーム事業）を実施し、居場所づくりに励んできた⁴⁰⁶。

以上のように、心のケアにおいてもつながりが最も重要であり、いかに孤立を防止できるかがカギと考えている。

また時間の経過が壁となるケースもある。支援を必要とする人の中には、10年が経過し周りが徐々に回復し平時の体制に戻っていく中、自分だけ震災のことを引きずっては行れないと考え、なかなか相談や支援を求めることが出来ない人が多いのも事実である。

Q6 日本では、今後も大規模な災害が起こると考えられます。阪神淡路大震災以来、震災と被災者のメンタルヘルスは不可分なものとなっていますが、発災直後から充実した支援を行っていくためには、どのような備えをする必要があるでしょうか。また、その際にどのような行政支援が必要であるとお考えでしょうか。10年間活動を行われてきた視点から、お考えの点があればご教示ください。

A6 被災者の心のケアをより充実させるために、行政に求める点としては以下の点が挙げられる。

1 点目として、災害弱者と呼ばれる方に対しての支援策の工夫が必要と考える。特に精神障害者にとって、避難所の生活は厳しいため避難所の受け入れ体制の見直しを求める。実際に東日本大震災では被災後も自宅で生活していた方もいたため、彼らに対してどう支援していくか考えていく必要がある。

2 点目は、災害派遣医療チーム（DMAT）や災害派遣精神医療チーム（DPAT）⁴⁰⁷の整備を進めていくことが重要である。東日本大震災では精神科医を中心とする「こころのケアチーム」が派遣され、被害者のメンタルヘルスのためのケア活動を行ったが、事前に組織化されていなかったため、機動的に活動することが難しかった。そういったことを防ぐためにも発災前からの体制を整備していくことが重要と考える。また、東日本大震災では全国から「こころのケアチーム」が派遣され、多くの避難所で活動を行った。しかし、中には一日に何度も支援が入り、同じような質問を受けたことから被災者にとっても負担になっていたケースもあった。負担が少ない確認方法を考えていく必要もあるだろう。

3 点目は、平時からの要支援者等の個人情報の共有を進めておくことが必要である。災害時に支援を行おうとしても、被災者の情報が開示されていなければ支援を行うことが出

⁴⁰⁶ みやぎ心のケアセンターHP（2021）『公式活動記録 2011-2020』、61-64 頁。

<http://miyagi-kokoro.org/bulletins/activityrecord-jp.html> 【最終閲覧日 2022 年 1 月 19 日】

⁴⁰⁷ 厚生労働省（2013）「DMAT と DPAT の比較」

http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou_kouhou/kaiken_shiryou/2013/dl/130228-01.pdf

【最終閲覧日 2022 年 1 月 19 日】

来ない。また被災者の情報も個人情報にあたるため慎重な手続が必要となり時間を要する場合がある。平時から本人たちの同意を得るなど支援を必要とする人の情報の共有を進めていくことが円滑な支援に繋がる

【追加質問】

Q7 東日本大震災から10年が経過し、ほとんどの被災者が生活再建してきている中、なかなか震災による心の問題かどうか判断が難しくなっていると思われそうですが、その点どのようにお考えでしょうか。

A7 もちろん我々は東日本大震災による被災者の心の問題に対応するための機関であるため、震災という点は無視できない。しかし、宮城県に住んでいる以上、自分自身は被災していなくても身内や知人が被災しているなど、なんかしらの影響は必ず受けている。そのため、被災していないために門前払いするようなことはなく、お話をしっかり聞いて時には関係機関に引き継ぐなど行い、柔軟に対応している。

No.30 高成田享様	
日時	2021 年 11 月 26 日（金） 15：00～16：30
場所	オンラインツール
調査の協力者	元朝日新聞論説委員 高成田 享 様
参加者	萩原毅志、若生豊、寺門瞳 伏見岳人教授
調査目的	石巻市を中心とした水産加工業者の復興過程を知り、売上回復が遅れている要因について調査する。
調査先について	1971 年に朝日新聞社に入社、経済部次長、アメリカ総局長、論説委員などを務めた。また、2008 年から 2011 年 2 月まで石巻支局長を務め、震災発生後は東日本大震災復興構想会議委員として復興計画の作成に参画した。 水産業に精通しており「さかな記者」の異名を持つ ⁴⁰⁸ 。

Q1 JBPRESS（2012 年 9 月）の記事⁴⁰⁹で、消費地の販路開拓の必要性に言及されておりますが、当時(2012 年 9 月)、販路開拓として輸出に取り組みたいという石巻の水産加工業者のニーズはありましたでしょうか。

また、政府が宮城県を通して、石巻を含めた三陸沖の水産加工物を買取り、纏まったロットにした上で、福島第一原発事故により、輸入規制をしていない国に売り込む仕組みなどがあれば、販路開拓に繋がったのではないかと考えますが、その点はどのようにお考えでしょうか。

A1 輸出に関する一番の問題点は福島原子力発電所の災害問題である。震災直後から現在に至るまで原子力災害による海洋汚染が大きく影響しており、輸出が難しい状況が続いていた。実際に、震災前の水産物における主要輸出品は韓国に向けたホヤであったが、現在に至るまで韓国が輸入を受け入れていないため、輸出に向けた取り組みは現実的ではなかったと考えられる。

しかし最近では、日本全体で水産物を輸出しようという動きが出てきており、石巻市においてもこれまで輸出に積極的ではなかったが、いくつかの事業者がグループを形成し輸出に取り組んでいる他、単独の事業者で輸出に取り組んでいる事例もある。震災発生後 5 年間においては行政からの支援はあまりなかったが、今後は輸出支援に注力すべきだと考えている。その際の支援方法としてはジェトロや経営コンサルタントといった外部機関を利用し、行政がそれを側面から支えることが望ましいのではないかと考える。

今後オールジャパンで取り組む際には、海洋汚染の問題とは関係のない西日本の水産業

⁴⁰⁸ 高成田享 HP「コラムニストの部屋 高成田享」

<https://www.takanarita.com/profile/>【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

⁴⁰⁹ 高成田享（2012）「『8 分の 7』だけでは甦らない石巻の水産業―産地の復興には、消費地の販路開拓が不可欠」『JBPRESS』<https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/36123>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

者が東北の産品と共に輸出することでブランドイメージの低下につながることを心配することもある必要がある。

Q2 執筆された文献のなかに、グループ補助金の申請締め切りが1週間であったという事業者の声がありました⁴¹⁰。震災以前からグループ補助金があり、かつ、事業者の方に周知されていた場合、よりスピード感を持った復興ができていたのではないかと考えますが、どのようにお考えでしょうか。また、高度化スキームを組み込んだ8分の7補助金制度⁴¹¹は、災害発生前から制度を構築し事業者に周知することで、有効な制度となり得るでしょうか。

A2 まず、グループ補助金の申請にかかる期間が1週間しかなかったのは第1次であり、正直なところ出来レースだった印象がある。第2次以降は補助の対象が広がりいろいろな事業者が救済されることとなった。個人に対する救済はできないという国のそれまでの姿勢から、グループ補助金の仕組みを震災復興において活用したのは知恵の出どころであり、一つの有効な手段となっていたと考えている。

しかし、グループ補助金の目的の一つとして中小事業者のグループ化があり、そこに大規模化、多角化、高度化など様々な意味合いがこめられていたが、実際には、グループ化に込められた意味合いが失われ、既存事業者が震災前の状態に復旧するだけに終わったため、販路を回復できず復旧させた設備が無駄になってしまう事例が出てきた。今後への教訓になったのではないか。

また、グループ化の取りまとめ機関として、石巻市においては岩手県の成功事例にならない、商工会議所を窓口としていた。その経緯としては、なかなか補助金がおりなかった石巻市が岩手県に対して聞いたところ、商工会議所のような大きな窓口になれば補助金を獲得しやすいという知見を得られたため、商工会議所を窓口にした。ほかの被災自治体でも補助金の認定団体は商工会議所や商工会が多い。そのことが、補助金を早く事業者を提供できた一方で、高度化、多角化、共同化などが進まなかった原因にもなった。

東北の水産加工業は、震災以前から構造的な課題があり、それを残したまま復旧を急いでしまった。構造的な課題とは、水産加工業者の多くが食料品店やスーパーに並ぶ商品の下請けになっていたため、自ら販路を持つことや開拓することがあまりなかったことである。そのため、低い付加価値の商品を生産して、非常に厳しい経営環境に置かれていた。津波によって壊滅的な被害を受けた事業者の多くが事業継続を断念しようとしていたところにグループ補助金制度が創設されたため、もう一度事業を継続することになった。そのこと自体は良いことだが、原形復旧となってしまったため先に挙げた構造的な課題が残存してしまった。

加えて、敷地のかさ上げ工事や工場の建設に時間がかかるため、生産・販売を行うまでに少なくとも数年以上かかっている。その間に他産地に販路を奪われたことで、販路が縮

⁴¹⁰ 高成田享（2012）『さかな記者が見た大震災－石巻讃歌』講談社、51頁。

⁴¹¹ 前掲、「『8分の7』だけでは甦らない石巻の水産業－産地の復興には、消費地の販路開拓が不可欠」

小した状態の中で施設・設備だけ立派なものが出てしまい、設備を持って余す事業者が出てきてしまった。

Q3 最終的にグループ補助金による支援を受けることができた業者も、かさ上げ工事の状況やそれに伴うグループ組成のあり方の相違により、復旧の速度や連携の可能性に差が生じたのではないかと考えます。この点につき、どのようにご評価されますか。

A3 グループ補助金制度を通じて、同業種・異業種連携ができたものもあるが、一方で難しかった側面もあった。その要因として、石巻市の成り立ちに関係があると推察される。個々の事業者はそれぞれ得意な事業分野を持っているので共同化が難しいうえ、お互いに競争心が強く、協力精神が少なかったという背景もある。

しかし、このままではだめだという危機感を抱いた若い世代を中心に協力体制もできてきた。彼らの中心は現在40代になっており、親世代からの世代交代によって活動しやすくなってきている状態である。石巻市などの行政は、こうした取り組みへのサポートを強化することが産地の水産加工業の再興に寄与すると思う。

現在、石巻の水産業を見渡すと、勢いのある事業者とそうではない事業者に分かれている。その分かれ目は、経営者にやる気があるか、工夫を施せる能力があるかといった経済者の資質が関係しているとように見える。震災前と同じように、一次加工だけに専念している事業者はなかなかうまくいっていない現状である。海洋環境の変化により、イカナゴやサンマ、サケなどこれまで取れていたものが取れなくなっている魚種が存在し、それを専業で行っていた事業者はダウンサイジングするしかない状況にある。

自然資源を相手にしている以上、複数の魚種を取り扱うことでリスクを分散することが経営の安定化につながり、そうした経営者の創意工夫や戦略の違いによって生き延びている事業者とそうではない事業者に分かれてきている現状である。

Q4 やる気のある事業者の中にも、経営がうまくいかない事業者があるかと思いますがそうした事業者に対してはどのような支援をすべきだとお考えでしょうか。

A4 震災に限らずコロナ禍も含めて産業をどのように回復させていくかは悩ましい問題である。しかし、現金給付や補助金は、事業者から見ればありがたい話であると同時に甘えの部分もあり、本来は市場から退場すべき事業者を生き残らせ、産業転換を阻害するという問題点を生じると考えている。そのため、事業者に対する支援策の基本としては無利子の融資や担保の補助であると考えます。

海外に目を転じると、産業支援の方向性としては、雇用者に対する支援が手厚い一方で、産業そのものに対する支援は抑制し、経営の立ちゆかない事業者に対しては業態転換を勧めることを基本としている。日本の震災復興においては、震災前の事業者を残そうとしたが故に、産地に置いてはそれが重苦しくのしかかっている現状である。4分の3や8分の7といった高い補助率で補助する必要があったのかどうか、産業転換や雇用・失業者に関連する助成を進めてもよかったのではないかと考えている。

こうした点を強調すると、強いものをますます強くする市場主義のように聞こえるが、弱い事業者を存続させる助成措置が産地全体の強さを阻害した面もあることを考えるべきだろう。

Q5 株式会社木の屋石巻水産の復興に関心を持たれていると思います。クジラをかたどった工場の外観や若者への発信等、いろいろな努力や工夫を重ねている。震災発生以前から抱えていた課題を復興過程の中で解決させる事業者を増加させるには、平成 27 年度から開始されたグループ補助金の「新分野需要開拓等を見据えた新たな取り組み」を復興の初期段階から運用させることが重要だと考えますが、どのようにお考えでしょうか。

A5 震災以前から木村長努社長が、落語家や音楽家を呼ぶなどの文化活動を行い、様々なネットワークを確立していた。それが震災後、多方面の方々からの支援につながり、「希望の缶詰」といった様々なアイデアを提供してもらった背景ではないか。

石巻市に限らず、震災後は全国各地から被災地に人々が集まっていた。その中には、商社や大企業、芸能人、NPO など様々な人々がいた。そうした人々と関わり、ネットワークを構築した事業者が、現在もそれを生かした様々な取り組みを行っており、事業継続につながっていると考えられる。

新分野の開拓や人的なネットワークの構築は、復興と同時に取り組むべき課題だったと思う。石巻水産のような成功例をみると、ソフト面での補助制度の取り組みの必要性は、今後の教訓になると思う。

Q6 高成田様は復興構想会議で「地域復興公社⁴¹²」を提案しましたが、構想会議が提言に盛り込んだのは村井宮城県知事が提案した「水産業復興特区制度」でした。特区制度を利用した漁業組合も出てきましたが、追随する動きはないようです。どのように分析されていますか。

A6 「桃浦かき生産者合同会社」（桃浦 LLC）はうまくいっているという認識も持っている。その要因は、合同会社のパートナーが株式会社仙台水産であり、消費地に一番近い卸売事業を担う企業と手を組めたことで、仙台水産が持っていた販路を活用できたことである。消費地と直接結びつく、あるいは、販路を持っている事業者と手を組むことが成功する上での鍵であったと考えている。そういう意味では、水産業復興特区制度も一つの手段として有効であったと推察される。

しかし、漁業権に民間参入を許すことに対して過剰な反応・反対があったため、桃浦 LLC 以外は漁協の反発を受けてまで制度を利用しようという動きは出てこなかった。ただ、桃浦 LLC という先例ができたことで、資本関係のないビジネスモデルで動くところも出てきたため、特区制度は広がらなかったという面もある。

⁴¹² 高成田亨（2011）「農業、漁業の垣根をなくして『垂直的』復興を一復興構想会議で『地域復興公社』の設立を提言」『JBPRESS』<https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/7670>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

石巻の漁業者は 2008 年から 2018 年にかけて約半分に減っており、震災を機に多くの漁業者が辞めている状況である。また、漁業者の高齢化や従事者の減少による規模の縮小により、これまでの漁協のやり方では漁業を維持できない状況にあるため、持続可能性を高める手法を考えなければならない。その一つとして特区制度の導入に私も賛成した。漁業を存続させるには、漁業に興味・関心を抱いている人に漁業権を与える仕組みを取り入れることが必要である。現状は、農協以上に漁協への新規参入は難しく新規参入が進んでいない。漁業全体を維持していくには、新規参入に対する条件を緩和させる必要性がある。特に、漁業に興味のある若者を取り入れるには、桃浦 LLC のように一定期間従事したら組合員として権利を付与するような仕組みに変え、漁協の在り方を変えていかなければならないと考えている。

Q7 震災復興 10 年が経過した現在、水産加工業が他産業と比較して復興が遅れており、販路の喪失が大きく影響していると考えます。高成田様は産地直売等のルートを作ることが、漁業者・水産加工業者の利益獲得につながる可能性について言及されておられました⁴¹³が、販路回復の方法として、産地直売等のルートがどの程度有効だったと評価されておりますか。

また、水産加工業者の販路開拓や人材確保・育成に対する支援策として、行政は有効な取り組みができていないのではないかと考えます。今後の水産加工業に対するソフト支援のあり方に関して、どのようなご見解をお持ちでしょうか。

A7 震災直後と比較してこの 10 年間で、コロナの影響も含めてネット通販・EC が非常に拡大し、産地と消費者が結び付きやすい状態が出てきている。しかし現在は、EC を手掛ける大手プラットフォームが手数料などを取り過ぎている印象がある。そのため、薄利多売で商売をしてきた水産加工業者は EC を利用しても利潤が出ない状況となっている。付加価値を高めることが一つの対策になるが、大手プラットフォームを経由しない EC サイトを探る必要性がある。具体的には、ふるさと納税と連携する方法があるだろう。また行政は、消費者と直接売買ができる EC サイトの開設に対して支援をすることが重要だと考える。自治体が運営するアンテナショップが首都圏を中心に展開されているが、それだけでなく、ネットでのアンテナショップへの進出に対して力を入れることが重要であるとする。

Q8 産地と消費地を結ぶ EC サイトを開設するにあたっては市町村単位で行うべきかあるいは、県単位で行うべきかといった開設規模に関して、どのようなご見解をお持ちでしょうか。

⁴¹³ 高成田亨（2012）「復興に向けて動き出した石巻の水産加工団地－水産庁、中小企業庁の支援で工場再建－」『JBPRESS』<https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/34319>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

A8 例えば、宮城県は県産食品のネット販売を促進するための「食材王国みやぎ」という件運営のウェブサイト을設けていて、そのなかの「魚介・海藻」コーナーでは、約40社の水産会社が自社の通販サイトに誘導するような仕組みになっている。ひとつのアイデアだと思う。また、各自治体では、ふるさと納税を活用して単に返礼品として水産加工品を贈るだけではなく、生産者の取り組みを紹介して、事業者のHP等に誘導することも有効ではないかと考える。ふるさと納税の規模が拡大している現状を考えると、それを活用して消費者と生産者を結び付けるのは販路拡大に有効ではないかと考える。その他に、市町村単位でのふるさと市場や東北という単位で、大都市に市場を開設することも考えられる。

Q9 新規就業者や後継者の確保に対する支援として、販売・商品開発に対する支援やネット販売に対する支援が挙げられますが、その他に想定されているものがあればご教示いただきたいです。

A9 異業種との連携がいろいろなコラボ商品をつくるという点で重要であり、商工会議所の青年部といった集まりが有効であると考えます。また震災以降、若者が首都圏など大消費地の人々と積極的に出会い、ネットワークを構築しており、それを活用することも重要だと考える。こうした動きに対して行政にどのような支援ができるか、これからの課題だろう。行政に頼るよりも、地域のなかからリーダーが出てくるのが大事であり、若者がこれから育ってくることで世代交代が進むことに期待する一方、後継者のいない事業者は市場から退出していくのだろうと考える。

Q10 石巻圏域と気仙沼圏域との漁業に関する競合や連携についてご教示ください。

A10 特に連携は見られないが、復興道路が開通して岩手県の宮古から仙台の市場にその日の内に鮮魚を卸すことができるようになった。交通インフラの整備によって例えば気仙沼と石巻との連携の可能性が見えてくるのではないかと考える。石巻ではサバ、気仙沼ではふかひれと、それぞれで得意な魚種が存在するため、製品のメニューを増やしたり、コラボ商品を開発したりという点で連携の余地が出てくるかもしれない。利便性が向上した復興道路を観光だけでなく産業にも生かすべきだ。異なる地域での事業者同士の連携を図るには、行政が仲介役となり、販路開拓のアイデア等を出し合うことも必要だと考える。

Q11 行政の論理としては、市場から退出すべきか否かの判断は市場にまかせ、行政はグループ補助金のような形で公平に補助金を給付し、企業や産業の新陳代謝を促すには、別の方策をするということだと思います。しかし、退場すべき企業を補助金によって生き残らせることがかえって産地全体の活力を失わせるというご指摘がありました。この要因として、グループ補助金の補助率が高かったことがあるのでしょうか。

A11 震災直後は復旧を急いでいたため、グループ補助金制度は一つの方法として有効だった。しかし、補助率を高くしたため、将来のビジョンを見据えられる事業者を選別することができなかった。その結果、事業の継続が困難になっている企業も増えている。

これからの課題としては、事業者の債務の繰り延べ要請にどう対応するかという問題が出てくる。一事業者が繰り延べ要望を出しても銀行側は応じないため、産地全体で繰り延べ要望していくと考えられる。しかし、全ての事業者の債務を繰り延べる必要はなく、今後生き残らせる事業者の選別という問題が出てくるだろう。

次の災害に備えるという意味においては、あまりに過度な補助金・助成金は慎んだ方がいいのではないか。生き延びる力を持っている事業者を生かしていくことに重きをおかなければ、税金の無駄使いになってしまうことを考慮しなければならない。

また、行政の中に経営コンサルタントを入れるべきだと考える。専門の職員を育てるのは難しいから、民間のコンサルタントに委嘱するなどの方法が考えられる。なかでも、デジタルマーケティングのような専門性を持った人材は必要なので、市町村あるいは都道府県にこうした人材を配置して、事業者に対して指導できる体制を整備する必要がある。

Q12 従前の経営課題を解決しようとする事業者を選別しようとする際に、現状のグループ補助金におけるグループ化や共同事業の実施といったある種の縛りをより厳しくすることが考えられますが、補助金獲得における条件を厳しくすることに対してどのようなご見解をお持ちでしょうか。

A12 災害が起こった場合、まず一定金額を無条件で給付し、雇用を守る必要がある。その後本格的に復旧をする事業者に対しては、高度化・共同化を行うといった条件を設定した上で事業資金の補助金を給付するというように、事業者にある程度の負荷をかけることが必要である。当然、給付のタイミングの問題や条件・負荷のかけ方は難しいところである。

災害復旧においてはすぐに実行しなければいけない施策と中長期的な視点をもって行う施策がある。災害からの復興を地域の産業の高度化・効率化につなげていくには、中期的な補助金を手厚くする必要がある。

No.31 認定 NPO 法人つながりデザインセンター	
日時	2021 年 11 月 29 日（月） 10：00～11：30
場所	オンラインツール
調査の協力者	認定 NPO 法人つながりデザインセンター副代表理事 新井 信幸 様
参加者	賀数基仁、小林莉子 伏見岳人教授、坪原和洋教授
調査目的	仙台市あすと長町地区において、仮設住宅及び災害公営住宅で被災者のコミュニティ形成支援を行ってきた経験から、今後都市部で求められるコミュニティ形成支援について伺う。
調査先について	仮設住宅、災害公営住宅などで自治運営やコミュニティ形成などの支援活動を展開してきた「あすと長町コミュニティ構築を考える会」を 2016 年 10 月に発展的に改組した団体。2013 年に、あすと長町地区仮設住宅の住民と共に災害公営住宅の建設計画を策定し、市の公募に応募した経験を持つ。

Q1 「つながりデザインセンター」は仮設住宅から育んできたコミュニティを継承し、孤立せずに暮らせる災害公営住宅をテーマに活動してきた「あすと長町コミュニティ構築を考える会」を前身とした団体と認識しております⁴¹⁴。現在のように法人化に至ったきっかけや経緯についてご教示ください。

A1 まず支援に至った経緯は、団地再生や高齢者の孤立化を防ぐことなどの研究を行ってきたため、災害により住宅を失った被災者のために出来ることがあると考え、仙台市内で最大規模（233 戸）かつ市内で最も早く（2011 年 4 月下旬）に入居が開始された「あすと長町仮設住宅」の支援に入った。当初は入居者の「収納に困っている」という声から、学生と共に仮設住宅における収納スペース等の制作を始めた。

その際、独居の高齢者が多かったため、コミュニティの支援の必要性をすぐに感じた。そのため、ある入居者の方と仮設住宅における自治会設立のために準備を進めていった。ただ、地縁関係がない状態で急に進めていくと対立する恐れがあったため緩やかに進めていった。その結果、2012 年 3 月に自治会を設立したが、ほぼすべての入居者が参加する形となった。その他にも、仮設住宅の集会所には毎日のように外部支援者が訪れ、イベント等が開催されていたため入居者の居場所は集会所を中心に上手く確保されていた。

次のステップとして市から入居者に対する意向調査（自力再建、災害公営住宅）が始まった。しかし親類や身寄りもない入居者が多く存在したため仮設住宅で形成されたコミュニティを災害公営住宅に継承していこうという声が入居者から挙がってきた。しかし、ワークショップや勉強会を開くにも、さまざまな活動費用が必要となったことから、助成金申請のために「あすと長町コミュニティ構築を考える会」を 2012 年の春に立ち上げた。この会では約 1 年間、月に一度のワークショップなどを通してコミュニティ継承の方法を

⁴¹⁴ 前掲「認定 NPO 法人つながりデザインセンターHP」

住民主導で考え、最終的には市の公募買取方式の建築計画を提出した。その建築計画自体は不採択となったが、市がコミュニティ入居制度⁴¹⁵を設けたため、あすと長町仮設住宅からは約 80 世帯がこの制度を利用し、つながりを維持した形で 2015 年 4 月から災害公営住宅に入居することが出来た。

しかし、あすと長町地区における災害公営住宅ではみなし仮設住宅からの入居者が約 3/4 となっており、孤立が懸念される状況であったことや仮設からの入居者からも「人と会わなくなった」「仮設の方が楽しかった」などの声を聞いたことから、再度コミュニティ構築の必要性や支援の継続性を感じた。そのため、今後も継続的に支援を行うことを考え、仮設時代に支援を行っていた団体や支援者に声を掛け、いくつかの団体が合わさった形で 2016 年 10 月に「認定 NPO 法人つながりデザインセンター」を立ち上げた。助成金の流れとしては住民主導の「あすと長町コミュニティ構築を考える会」から「認定 NPO 法人つながりデザインセンター」に引き継いだ形となっているが、実質的には多くの外部支援者により構成された組織となっている。

Q2 震災から 10 年を経て、被災者支援にかかる予算も縮小⁴¹⁶されてきていますが、今後も活動を続けていく際に、どのような点が課題になると考えられますか。また、今後の活動の内容や見通しなどがあれば、差し支えない範囲でご協力ください。

A2 認定 NPO 法人つながりデザインセンターは立ち上げ当初から復興から日常へ移っていく中で日常的に孤立を防ぐ取組を行ってきた。以下の 3 つを主に取り組んできた。

1.孤立を防ぐコミュニティづくり

- ・食堂、多世代交流イベントの開催
- ・居場所づくり（システム構築含む）
- ・新たな地域運営の体制構築

2.空き家活用とシェアハウス

- ・菜園付きシェアハウス長町南の運営
- ・岩沼れんがのおうち、熊ビル

→安定した社会活動の財源確保のために不動産事業を行っている。ただ現状としては、十分な確保とまではしていない状況。

3.まちづくりコーディネート

- ・荒浜のインクルーシブパーク構想
- ・調査研究、コンサルティング（講演・研修）
- ・各種情報発信

→孤立化を防ぎ方法を把握するために調査が必要。

⁴¹⁵ 前掲「復興公営住宅の入居者募集方針の詳細が決まりました（発表資料）」

⁴¹⁶ 前掲「令和 3 年度予算概算要求概要」、2 頁。

これら3つの活動財源としては、主に行政からの補助金等に頼っている。特にみやぎ地域復興支援助成金⁴¹⁷に関しては6年近く受けており、調査研究や情報発信の際のパンフレット作成、講演の旅費等はここから捻出している。その他に復興庁の被災者支援総合交付金の被災者支援総合事業の一つである「心の復興」事業⁴¹⁸の交付金も利用している。ただ、「心の復興」事業については高速料金等の領収書がない交通費の請求等ができないことやその事務手続が大きな負担になっていたことから、現在は利用していない。

行政からの支援は基本的に内部留保が生じない額の交付となっているため、内部留保が生まれるような補助金制度となれば、かなり活動の見通しは良くなると思う。

Q3 あすと長町の仮設住宅や災害公営住宅のコミュニティ形成の過程では、外部支援者の存在がコミュニティと自治運営の活性化に影響を与え、住民の主体性を引き出したと挙げられております⁴¹⁹。その一方で、持続性の観点からは次の担い手の育成等が強く求められる時期と考えられます。その点、つながりデザインセンター様では次の地域を担う人材育成についてどうお考えでしょうか。

A3 持続性については災害公営住宅のみならず、全国の自治会で課題となっていることから、「公営住宅からはじめる新たな地域運営」と題して資料を作成して情報発信を行っている。実際にあすと長町地区の災害公営住宅の役員を担ってくれる方のほとんどが高齢者かつ役員経験のない方々で自治会を運営していく必要があった。そのため、いわゆる従来型のような親睦会から住環境等の維持管理まで包括して行うような自治会は厳しいと判断し、住民組織の役割を住環境の維持に特化した形の組織を設立することで災害公営住宅の運営を維持している。具体的には、共用部分の掃除やゴミ置き場の鍵開けの当番、会費（月200～300円）の会計報告など住環境を維持していく上で必要最低限にとどめた活動を行っている。イメージとしてはマンションの管理組合のような形で災害公営住宅の運営を行っている。ハードルを下げて活動を行っているため、リーダー依存型のようにその人がいなくなれば運営がまわらなくなることを避けられ、途切れることなく地域運営を持続させることが出来ると考えている。

孤立化防止は自治会が担うのではなく、入居者同士のサークル活動や外部支援者によるイベント等でつながりを構築している。その効果を最大限に発揮するためにも、集会所をみんなの居場所とすることが重要で、個人や外部に開放することや低額ではあるが受益者負担の料金制を導入すること、予約方法を簡便化することなど、運営面の少しの工夫で集会所を機能的に利用することが出来たと考える。

今後の地域運営は以上のような考え方で出来るだけ活動のハードルを下げ、義務（住環境の維持）と任意（親睦会等）を分けて考えていくことが重要と考える。義務の部分につ

⁴¹⁷ 前掲「『みやぎ地域復興支援助成金』令和3年度事業について」

⁴¹⁸ 前掲「被災者支援総合交付金 概要」

⁴¹⁹ 前掲「コミュニティ非継続型仮設住宅における自治の形成過程－仙台・あすと長町仮設住宅を対象に－」、2189頁。

いては必要最低限の役割をみんなで担うため、今後の地域を担う人材の不足を解消できる部分もあると考える。

Q4 長町の3箇所の災害公営住宅においては、仮設住宅でのつながりを維持した形で約80世帯が入居できた一方で、居住者の約3/4は主にみなし仮設住宅から個別に入居してきた世帯であると拝読しました⁴²⁰。ある程度できあがった既存のコミュニティに、新たに多くの住民が参入することで、生じた課題はありますでしょうか。

A4 仮設住宅から継続して災害公営住宅に入居した世帯がコミュニティの核となってくれたため、コミュニティ形成支援を円滑に進めることができたと思う。また、仮設住宅の頃から災害公営住宅に入居した際に生じるおそれのある問題をワークショップ形式で共有していた。最も懸念していたことは、仮設住宅から入居してきた世帯が災害公営住宅でも自分たちが中心という意識を持ち、仮設住宅からの入居者とみなし仮設住宅からの入居者の間で分断が生じることであったが、その点は、多地域から寄せ集まった仮設住宅でのコミュニティ形成を経験している入居者自身が自覚していたため、住民組織の役員も仮設住宅からの入居者とみなし仮設住宅からの入居者で半々で配分するなどの工夫も行った。以上のような形で、なんとか大きな分断が生じることはなく、仮設住宅からの入居者とみなし仮設住宅からの入居者の接続は多少なりとも出来たと考える。ただ実際には、さまざまな問題は生じたがA3で述べたとおり、従来のような自治会運営ではなく、必要最低限の維持管理を行う管理型の住民組織を設立し、開かれた集会所を作っていくことで住環境の維持とコミュニティの再構築を図っている途中である。

Q5 宮城県が展開している「地域コミュニティ再生支援事業補助金」制度を過去に利用されたと思います⁴²¹が、その活用経緯と得られた成果や制度上の課題についてご教示ください。

A5 「地域コミュニティ再生支援事業補助金」は、自治会等の自治組織が自発的、主体的に取り組む地域コミュニティ再生活動のための資金等を補助することを目的⁴²²としている。そのため、あすと長町地区の災害公営住宅でもその趣旨に沿って申請した。ただ、住民は高い補助額を使用して無理な計画を策定する傾向がみられる。また、お金が関係すると自治会等の役員たちが私的流用した等の噂が高い確率で発生し、それがきっかけとなり住民間の関係性の悪化や住民トラブルが生じるケースがあった。そのため、住民間の顔見知り関係を構築したという成果の側面以上に住民間のトラブルのもとになることが多かった。

⁴²⁰ 前掲「熊本・益城町での復興住まいまちづくり導入支援:東日本大震災復興コミュニティ形成支援の経験と教訓を熊本へ」、294頁。

⁴²¹ 宮城県「令和元年度 地域コミュニティ再生支援事業補助金 採択団体一覧表」

https://www.pref.miyagi.jp/documents/9054/778330_2.pdf【最終閲覧日：2022年1月20日】

⁴²² 前掲「『地域コミュニティ再生支援事業補助金』について」

その他にも住民だけで申請書類を作成することは厳しいため、結局のところ我々のサポートが必要であった。行政はお金を援助するだけではなく、運用面のサポートなどを担える人的なサポートもしてほしい。あるいは「みやぎ地域復興支援助成金」のように支援者側である NPO 法人等を対象としている補助金制度にまわすという考え方もあって良いと考える。

Q6 日本では、今後も大規模な災害が起こることが考えられます。災害後も地域コミュニティを維持していくためには、地域でどのような備えをする必要があるでしょうか。また、どのような行政支援が必要であるとお考えでしょうか。実際に現場で活動を行われている視点から、お考えの点があればご教示ください。

A6 まず災害時の地域コミュニティがどういった機能を必要とするかもよく考えておく必要がある。地区防災計画のように地域住民全体で話し合っ、共助の構築を図ることはもちろん重要である。しかし、仮に災害時の避難のためのコミュニティ体制を整備し、自治会長が住民に対して指揮を執って避難行動を促したとしても、大規模災害の非常事態には組織的に動くことは厳しいことを東日本大震災は教えてくれた。

また、ゆるやかな繋がりをもって孤立している人を防いでいくようなコミュニティをどう構築していくかについても考えていく必要がある。とりわけ本当に孤立している人は身体が不自由な高齢者だけではなく、身体は自由に動かすことが出来るがギャンブル依存症やアルコール依存症の方が孤立する傾向にあるため、そういった方々を平時からいかに社会と接続していけるかが重要である。

そうした緩やかなつながりを平時から構築するためには、居場所づくり（空間）が重要となってくる。繰り返しになるが、開かれた集会所を目指し多様な選択肢が存在することが孤立化を防ぎ、緩やかなつながりの構築に寄与する。ただ、多くの行政が、高齢化した一部の自治会・町内会役員から吸い上げた意見のみで、地域社会を認識しているため見誤った対応をしている恐れもある。そのため支援を行う前に再度地域社会像の見直しを求める。

Q7 仙台市の復興公営住宅の公募買取事業に住民主導で計画を作成し提出したと論文⁴²³で拝見させていただきました。残念ながら不採択になっておりますが、その点について詳しくお聞かせください。

A7 仙台市は災害公営住宅の建設計画を公募買取方式で進めていたため、あすと長町仮設住宅でもこの仕組みを利用して住民主導の提案内容を実現しようとした。公募買取方式とは、民間事業者が計画提案して建設したものを市が買い取る仕組みとなっており、行政としても土地確保等の面からも民間事業者が行ってくれるため、スムーズな建設が期待され

⁴²³ 新井信幸（2013）「復興プロセスにおけるコミュニティ・デザインの実践-仙台市・あすと長町仮設住宅での住民主導の復興への取組み-」『都市住宅学』第 81 号、54-57 頁。

ていた。あすと長町仮設住宅では、仮設住宅の敷地内の空いたスペースに2棟建ての集合住宅を計画し、そこに建設する災害公営住宅に入居する人と、被災地沿岸部に帰るため仮設住宅にしばらく残る人が、一体のコミュニティとして繋がりを継続できるような計画を作成していた。また、参加資格を有していなかったため、大手設計事務所や大手ゼネコン等にも協力してもらいつつ、当該敷地の土地所有者である公益法人からも調整の結果、大筋の了承を得ることができ、仙台市に提出した。

しかし、結果としては「土地確保の不確実性」を主な理由として不採択となった。この点について、土地所有者のうちの1つの公益法人が完全に譲渡する旨の書類を提出したのではなく、市から採択されれば譲渡する形の覚書であった点が、不確実性と評価されたものとする。また審査項目の「コミュニティへの配慮」も評価されなかった。この点についてはペット関連で生じるトラブルを防ぐためにペット可の棟とペット不可の棟の2棟建てを提案したが、そこがコミュニティを分断する恐れがあると評価された。

No.32 内閣府防災復旧・復興担当	
日時	2021 年 11 月 30 日（火）14：45～15：25
場所	オンラインツール
調査の協力者	内閣府防災復旧・復興担当 弘松 崇明 様 石井 智司 様
参加者	斉藤巳寿也、住吉泰誠、水貝恵大 伏見岳人教授
調査目的	内閣府の事前復興（計画）に関する取組、今後における施策方針等について、担当者からの聴取調査を実施し、実態を把握する。
調査先について	内閣府は、内閣官房を助け、防災に関し行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画立案、総合調整機能を担っている。災害予防対策から災害応急対策、災害復旧・復興対策の推進を図るため、災害対策基本法、地震防災対策特別措置法、災害救助法、被災者生活再建支援法、激甚災害法、大規模災害復興法、原子力災害対策特別措置法等の法令を所管する。

Q1 「事前復興」、「事前復興計画」に対する貴府のこれまでの取組と、今後の施策方針についてお教えてください。

A1 内閣府としても事前復興や事前復興計画の重要性は承知している。ここで言うところの事前復興や事前復興計画とは、自治体の体制強化、体制整備とか、そこから先の土地利用、都市計画的な観点からのまちづくりといった計画だろうと考えている。これに関しては、国土交通省のガイドラインを参照されたい。

内閣府の復旧・復興担当では、各種の災害指定等を通じて発災後に迅速かつ円滑に復旧・復興を図る取組を進めているところである。また、災害に対する事前準備が重要と考えており、主な取組として、発災後の対応に慣れている自治体は少ないことから、担当者がどのように動くかについて、部署別、段階別など体系的にまとめたハンドブックを作成し、地方公共団体に配布している。また、過去の災害における事例集を作成し、津波災害、直下型地震災害、噴火災害など災害種別に応じた地方公共団体の取組事例をまとめている。いずれもホームページに掲載し周知を図っている。事前復興や事前復興計画を有効なものとするためには、過去の大規模災害の経験を踏まえた知見やノウハウをいかに反映していくかが重要であると考えている。ハンドブックや事例集は発災後の取組をまとめたものではなく、最新の事例を定期的に更新し充実を図っている。その他の取組として、東日本大震災の教訓・ノウハウに関し、復興庁との情報交換を行っている。復興庁では東日本大震災の10年を振り返った「復興に関する教訓・ノウハウ集」を取りまとめているため、そちらも参照いただきたい。

Q2 南海トラフ巨大地震による大規模な被害が想定される自治体からの聴取調査の結果、「事前復興計画の重要性は十分に認識しているが、①そのための策定マニュアル、②自治体内の連携の仕方、③住民合意の手法、③財政的支援、などを望む。」との意見を伺っておりま

す。その点に対する貴府のお考えや方針についてお聞かせください。

また、これらの課題以外に国として認識されている課題がございましたら、あわせてお聞かせください。

A2 復興事業を含む事前復興計画や、それに関する合意形成のことかと思われるが、こちらに関しても国土交通省からガイダンスやガイドラインが出されている。復興計画は実際に策定した経験を持つ担当者が少ないため、国土交通省に「復旧・復興まちづくりサポーター制度」があって、経験のある方々をサポーターとして登録して支援していく取組を行っているという。策定マニュアル、連携の仕方については参考になると思う。

内閣府では、先ほど紹介したハンドブックの中に「事前準備」という項目を設けており、体系的に復旧・復興のプロセスに応じてどのような取組をすべきか、留意点は何か、事前対策として有効な事柄をまとめている。

発生した災害に円滑に対応するためには、事前準備が重要と感じており、事前準備が事前復興計画の一部になってくるのだろうと考えている。例えば、被災後には復興計画を作らなければならない、行政だけで作るわけではなく有識者等による委員会を立ち上げるケースが多いが、発災直後にそれを検討し、立ち上げることは難しく、それを事前に準備しておくことや、広域に避難している住民も含めていかに合意形成を進めるかや、住民に対し計画をどのように周知していくか、といったテーマに応じた事前準備の内容をハンドブックに掲載している。これを充実させていくことが我々のこれからの課題と考えている。事例集も、平成28年の熊本地震では、減災に繋がった事前の準備といった取組も見られるようになっており、この辺りの強化も図っていきたい。

Q3 自治体での調査において、復興事前準備の取組に際し、防災集団移転促進事業の補助率や上限額に関して課題を伺いました。

事前の移転に要する費用の方が災害後に要する費用よりも小さくなる場合、補助率の上乗せや上限額の撤廃を認める制度が望ましいと考えますが、貴府はどのようにお考えでしょうか。

A3 国土交通省が所掌している事業制度であるため、詳細は同課に確認いただきたい。

Q4 「事前復興」、「事前復興計画」について、貴府が全国の地方自治体の取組状況を調査した資料がありましたら、ご提供をお願いします。

A4 内閣府として調査はしていない。南海トラフに関係する自治体では具体例が出始めているようで、富士市などで作成されていることは承知しているが、全国の作成状況は把握していない。

【追加質問】

Q5 防災集団移転事業に関連し、住民意向を把握する段階での幅をもった計画づくりが必要

とのことですが、計画策定の難しさやそのハードルはどのようなものですか。

- A5 防災集団移転事業とは、災害危険区域を設定して土地の買取を行うとともに、高台等に移転先の住宅地を整備する事業である。ハンドブックでは、事業適用要件との関係や被災者の再建意向の変化に対応するため、節目で複数回、再建意向を確認しながら進める必要があると記載されている。

- Q6 先ほどのご説明では内閣府としては「事前復興」、「事前復興」を概念としてお持ちではなく、国土交通省の都市計画、まちづくりの分野であるように伺えたのですが、先行研究では「事前復興」の用語が使われ、国土交通省では「事前準備」を用いています。その点を再度確認できますでしょうか。

また、内閣府として発災後の事前準備は必要であると考えているとのことでしたが、それは、防災、発災後の復旧、数年後の復興までを含めた一連を事前準備として捉えていますか、それとも防災と復旧・復興は分けて捉えていますか教えてください。

- A6 内閣府としても事前復興は重要な取組として考えている。取組分野が多岐にわたるため、省庁が連携して取り組んでいく必要があると考えている。「事前復興」の定義や範囲が明確ではなく、今回は事前準備、事前対応が重要ということをお話させていただいた。避難所や応急仮設住宅等の初動対応から中心地市街地の再生まで幅広く準備できることはあると考えており、それぞれ考えられる事前準備、事前対応をハンドブックには記載している。

- Q7 防災の備えも事前準備として内閣府では捉えていますか。例えば、避難訓練や高台移転を事前に決めておくこと、避難タワーを整備することも含めますか。

- A7 例示した内容は事前準備に該当すると思う。事前復興の定義づけが非常に難しく、被害を最小化するための取組として、起きてはいないが、将来に向けて何かしらの対策をとっておくことも含めて事前準備として捉えてよいと考える。

- Q8 行政内部の部署間の横連携を図りたいとする自治体がありますが、それを支援するためのアドバイザーの派遣やマニュアルの提供等はお考えでしょうか。

- A8 国土交通省では、復旧・復興まちづくりサポーター制度を創設していると聞いている。また、復興庁のホームページに更新されている情報も参考になり、最近では知見集を取りまとめているのでこちらも参照して欲しい。確かに何もまだ発生していない状況において、自治体の関係部門が真剣に取り組むようにすることはハードルとしてあるのかもしれないが、東日本大震災以後、非常時の役割分担については各自治体でも少しずつ整えられ始めていると思う。平時から考えておくべきことの知見について整備されつつあるので、それらを共有して意識の向上を図って欲しいと考える。

No.33 国土交通省都市局都市安全課	
日時	2021 年 11 月 30 日（火）16：00～17：00
場所	オンラインツール
調査の協力者	国土交通省都市局都市安全課都市防災対策企画室課長補佐 塙 洋介 様
参加者	斉藤巳寿也、住吉泰誠、水貝恵大 伏見岳人教授、御手洗潤教授
調査目的	国土交通省都市局における事前復興政策に対する取組の現状および、今後の課題について調査することを目的とする。
調査先について	国土交通省における都市計画・まちづくり等の都市政策領域を所轄する部署。我が国における都市の抱える課題に対処しつつ、地震・水害等の災害への備えを行うなど、復旧・復興まちづくりに関する政策の企画立案を行う。

Q1 「事前復興」、「事前復興計画」に対する貴省のこれまでの取組と、今後の施策方針について教えてください。

A1 国交省では、復興事前準備という形で、事前復興のために準備をすすめているところである。防災基本計画のなかでも、復興事前準備の必要性を述べている。また、平成 30 年に「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」を都市局で策定し、自治体に対して周知している。会議を毎年開催し、先進的な自治体の取組を周知している。今後は、実際に悩んでいる現場の声も聞きながら、ノウハウの共有を進め、取り組んでいきたい。

Q2 南海トラフ巨大地震による大規模な被害が想定される自治体からの聴取調査の結果、「事前復興計画の重要性は十分に認識しているが、①そのための策定マニュアル、②自治体内の連携の仕方、③住民合意の手法、④財政的支援、などを望む。」との意見を伺っております。その点に対する貴省のお考えや方針についてお聞かせください。また、これらの課題以外に、国として認識されている課題がございましたらあわせてお聞かせください。

A2 毎年、事前準備の課題について自治体から聴取している。また「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」において、発災した際の復旧・復興プロセスの整理、復興まちづくりの訓練、方針、計画策定など、事前に準備すべきことをフルパッケージで示している。当時は、事前復興計画を策定している自治体はあまり多くなかった。蓄積された知見を活用して、さらに自治体で計画策定を行っていく必要がある。

自治体内連携の仕方は、自治体の都市部局に計画策定を周知している。事前復興には都市・防災部局間の連携がまず必要である。そして、防災部局だけでなく他の部局との協力も必要であり、他部署との連携のあり方を現在模索しているところである。

住民合意の手法については、復興計画の事業化を考えるにあたって重要であると認識している。これは、事前準備の中でも特に先進的な取組になるのではと思われる。災害前の

集団移転に関しては今までの事例がなく、今後の課題である。住民合意に関してのノウハウも蓄積し、横展開したい。

財政的支援についても、メニューはあったが目立っていなかった。令和4年度予算の中でも、復興計画策定支援を要求している。

国として認識している課題としては、どの自治体でも事前復興の取組はやっておいたほうがいいが、大きな災害が発生するリスクの低い自治体では事前復興に関する認識の不足が見られるという点である。

- Q3 国土交通省は「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」策定に際して、今後の対応として「地方公共団体と連携しながら、復興事前準備のモデル的な取組を構築する」⁴²⁴とされておられますが、現在そうしたモデル構築はどの程度進んでおられますか。また、モデル構築の取組を進めていくうえで、特に注視している自治体の先進的な事例などがありましたら、ご教示ください。

また、事前復興の取組みに意欲的な自治体では、他自治体の事例を相互参照していることがわかりました。この点につき、モデル構築と併せ、自治体間の災害時応援協定のようない非常時の連携スキームを活用し、平時においても相互参照を盛んにするような広域連携制度を構築することが望ましいと考えますが、どのようにお考えでしょうか。

- A3 モデル的な取組については、事前準備の取組の事例調査を行っている。自治体への伴走型支援も行っており、取組に着手するような自治体を応援する取組も行っている。

進んでいる自治体については国交省が関与しなくても進んでいる。静岡県富士市などは代表事例であり、かなり前から取組が進んでいる。個々の地区ごとに計画を細かく策定している他、作って終わりではなく、住民を含めたワークショップなどを行っていることと承知している。

自治体同士での相互参照は重要である。自治体の担当者と会議する際に、事例の横展開を後押ししているほか、マッチング的な取組も行っている。勉強したい意欲のある自治体に対して、事例となる自治体を案内するというような取組も行っている。

- Q4 自治体での調査において、復興事前準備の取組みに際し、防災集団移転促進事業の補助率や上限額に関した課題をお伺いしました。

事前の移転に対して要する費用のほうが、災害後に要する費用よりも小さくなる場合に、補助率の上乗せや上限額の撤廃を認める制度が望ましいと考えますが、どのようにお考えでしょうか。

⁴²⁴ 国土交通省 HP「いざ被災した時に、復興に取りかかるための準備はできていますか～復興事前準備の必要性に気づき、自ら取り組むためのガイドラインを策定～」

https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi06_hh_000025.html【最終閲覧日：2022年1月20日】

- A4 事前移転のほうがトータルでは費用が安くなるという考えがあることは承知している。
しかし、防災集団移転促進事業の補助率は現状でかなり高く、実質 94%の補助がある。そのため、補助率をこれ以上高めることは難しいのではと考える。上限額の撤廃という要望は受けており、自治体に費用面の課題があるという点は認識している。

【追加質問】

- Q5 事前復興に着手する自治体を支援する伴走型支援では、具体的にどのような取組が行われているのでしょうか。

- A5 これまで復興事前準備の取組を着手してこなかった自治体に対して、庁内での意識醸成を図ったうえで体制作りを行い、着手を検討していくことを一緒に考えていく取組を行っている。自治体の担当者レベルで必要性が分かっているにもかかわらず、組織として復興事前準備をきちんと行うためには関係部署にもその重要性を理解してもらう必要があるため、その重要性を庁内で伝えるための伴走支援を行っている。

また、都道府県と一緒に市町村に対する伴走支援を行う取組も行っている。県内の市町村に取り組みの重要性を説明したうえで体制作りを促すことが必要になるが、都道府県自身が、大きな災害に対する危機意識が不足しているところもある。そのため、スタートアップの伴走支援は難易度が高い取組である。

- Q6 国土交通省による、事前復興に関する自治体の事例をマッチングさせる取組および、「復旧・復興まちづくりサポーター制度」の取組を、自治体での浸透を促していくうえでの課題について、ご教示ください。

- A6 復旧・復興まちづくりサポーター制度は令和2年度に創設したばかりであり、まだあまり活用実績がないという課題がある。この制度では、知見のある自治体やこれから取組を進めていきたい自治体をサポーターやパートナーとしてそれぞれ登録している。

しかし、サポーターの数が少ないと「この自治体に、この取組について聞きたい」という意欲もわかないと思われるため、まずはサポーターとして参画している自治体を増やすことによって、取組自体の周知を図ることが大事なのではないかと考える。

- Q7 市町村への伴走支援は、何らかの具体的な事業の形で進められているのでしょうか。

- A7 都市局で行っている調査事業として、「復興事前準備主流化検討調査」がある。この調査費を用いてコンサルタントに調査業務を発注し、一緒に自治体に対する伴走支援を検討していく形になっている。

- Q8 国土交通省では、事前復興・復興事前準備という概念に、何らかの定義付けを行っておられますか。

A8 事前防災・事前復興・復興事前準備・事前復興計画など、関連する様々な用語があり、分かりにくい状況にあるのではないかと思います。「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」においては、復興事前準備について説明をしている。本ガイドラインでは、被災後に早期に復興まちづくりに着手できるように準備しておくことが重要であると説明しており、基本的には発災後の復興に必要なことを行うことが、我々が考えている復興事前準備なのではないかと思います。ただし、自治体の各担当者によって復興事前準備のとらえ方が異なるため、何が正解なのかを一概に言いにくいところがある。

Q9 国土交通省「復興まちづくりイメージトレーニングの手引きについて」5頁において、中林一樹教授による「復興事前準備に加えて、防災・減災の上乗せを行うこと」が事前復興であるという定義が紹介されております。国土交通省においては、事前復興を進めるにあたって、復興事前準備と防災・減災の上乗せを掛け合わせるような取組を行っておられますか。

A9 中林先生が提唱されている事前復興は、究極的には事前に集団移転を行うこと、事業として実施することも含めた概念であると思う。防潮堤のような設備を作るといったハード面の取組は、防災なのか事前準備なのか判断が難しいところもあるが、それは防災のなかの一つの取組であろうと考えている。また、減災をハード面・ソフト面の両面から行うことは、避難に近い領域のことだと思う。津波避難タワーを作る、避難計画を作成して住民に周知するといったことが減災であり、その上乗せとして事前にしっかり準備をしておくことが、事前準備という概念であると考えている。防災・減災・事前準備の3つは、それぞれ別概念であると認識している。防災・減災・事前準備は、今後の大災害に備えるための3本柱になるものであるので、大災害に備える関係者の間で概念を共有して、3つそれぞれに備えていくことが必要であると考えている。

Q10 調査の結果、自治体における事前復興・復興事前準備の取組においては、「事前復興計画の策定が先行して行われ、その後に事業・施策ベースの取組を行う」場合と、「事前復興計画の策定をしていないものの、事業・施策ベースの取組を先行して行う」場合という、2パターンの動きがあることが分かりました。この2つの動きに対して、国土交通省としてはどのような支援・助言を行うことが可能でしょうか。

A10 計画策定から始める自治体、計画より前に事業を進める自治体、どちらが駄目というわけでもないと考えている。計画策定も大事であるが、災害がひっ迫しているような地域においては事業を進めることも大事であるので、その部分を国としてどうするかは一概には言いにくい部分がある。

Q11 事前復興計画を策定したいと考えているものの、ノウハウ・人員・予算の不足から策定に踏み込めない自治体には、国土交通省としてどのような支援が可能でしょうか。

A11 事前復興計画策定に際して、自治体にノウハウや体制がないなどの課題があることは承知している。特に細かいノウハウに関しては、現行の「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」の中でも書ききれていない部分がある。今後も色々な蓄積されてきた知見を整理しつつ、計画を策定する際のより細かいノウハウも整理し、体制の弱い自治体でも策定作業ができるような情報を載せていくことが重要であると考えている。

Q12 防災集団移転促進事業に関して、事業費の自治体負担率は地方債の特例措置を含めて実質6%となっております。しかし、小規模自治体においては6%の負担でも財政的負担が重たいという課題があります。そのため、自治体の財政規模に応じて負担率の比率を変えろという弾力的な制度構築が望ましいと考えておりますが、このような制度構築は難しいのでしょうか。

A12 防災集団移転促進事業における補助率は、現時点でも相当高いものであり、引き上げは難しい。一方で、そうした自治体の声があることも、課題として認識していかなければならないと思う。

Q13 復興における住民の合意形成に関して、現状でどのような認識をされていますか。

A13 合意形成に関する知見の整理は、これから進めていきたい。来年以降に調査を行う際に、復興計画を作る中での住民の合意形成のノウハウについても整理していきたいと考えている。

Q14 県においては、復興事前準備の取組は土木部・建設部だけでなく、危機対策部・保健福祉部など、全庁的な取組が求められています。しかし、その点を職員にうまく周知できていないという課題があります。国レベルにおいて、復興事前準備の取組を国土交通省以外の他省庁と共管する動きはありませんか。

A14 自治体で事前復興を考えるに際して、土木系や都市系の部局に限らず、防災部局やそのほかの部局もしっかり関わっていくことが重要であることは認識している。しかし、自治体内部での部署間連携はうまくいくところばかりではなく、難しさがあると考えている。国レベルでは、内閣府防災などの連携も考えられるが、現時点ではあまり連携はできていない。

No.34 復興庁宮城復興局	
日時	2021 年 11 月 30 日（火）14:30~15:10
場所	オンラインツール
調査の協力者	復興庁被災者支援班主査 小磯 卓也 様 復興庁宮城復興局被災者支援・原子力災害復興班参事官 佐藤 猛 様 復興庁宮城復興局総括班参事官 伊丹 俊剛 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、坪原和洋教授
調査目的	国の視点から、被災者支援（特にコミュニティ政策、心のケアに関して）施策の全体を概観するために調査を行う。
調査先について	震災復興の総合調整機能を果たすため創設された、国の行政機関である復興庁と、その宮城支局である。宮城支局は、復興過程において、国と被災地の橋渡しとしての役割等を果たしている。

Q1 宮城復興局においては、自治体と連携して様々なコミュニティ形成支援のための補助事業を実施されたものと承知していますが、当該施策の効果として、現在までの被災地のコミュニティの復興がどの程度進んだかという点や今後の課題について分析されている点をご教示お願いします。

A1 被災市町との連携としては、被災者支援総合交付金制度を設置し、自治体から申請のあった計画書を審査、適宜本庁に情報を共有する方法をとっている。また、必要に応じて、ヒアリングや相談にのっている。

被災地のコミュニティの復興がどの程度進んだかについては、この分野はハード事業と比べて、何割程度完成・終了したというような表現は馴染まない。高齢化やコミュニティ形成は、もともと日本各地に存在している課題であり、明確にどこをゴールとするという線引きが困難である。また、課題の改善がある程度されても、全く課題がなくなることはないと考えられる。一方で施策の効果が何もないわけではなく、多少の問題はあるけれども、見守りなどの活動を通して高齢化や孤独死に対処できるようなコミュニティ形成はできた、という状態が一つのゴールとして考えられる。

コミュニティにかかる問題状況については、被災自治体により多様であるが、上述のようなコミュニティ形成ができるよう、必要な財源は国から支援をしている。一般施策へ落とし込み、その財源を被災自治体が自分たちの財源で賄えるようになることもまたゴールの一つとして考えられる。この観点から見ると、未だに被災者支援総合交付金を活用している被災市町はあるが、5年前と比べると約半分くらいの自治体にまで減少してきている。

交付金を活用する自治体は減ってきているが、コミュニティの成熟度合いや形成の達成度合いはそれぞれの自治体の抱える事情等によって異なり、一律ではない。それぞれの市町のゴールがあり、それに向けて各自治体が努力している状況にある。

もともと既存のコミュニティがあったところに、災害公営住宅ができ、新しいコミュニティが構築されたことで、乱暴に言えば「余所者が入ってきた」という思いがどちらのこ

コミュニティにも生まれた。両者のコミュニティの「つなぎ」が今回の震災復興の非常に特異的な部分であったのだろうと思う。両者のコミュニティのつながりがある程度できれば、一般的なコミュニティの課題（独居高齢者の孤立化の問題など）に落とし込むこともできると考えられ、それも一つの復興施策におけるコミュニティ形成のあり方だと考えられる。

Q2 一般社団法人「みちのく復興・地域デザインセンター」が行なった震災復興に携わった民間団体に実施したアンケート調査によると、回答した 343 団体のうち、約 56%が「資金不足」、約 59%が「人員確保の難しさ」を課題に挙げています⁴²⁵。民間支援団体の抱えるこうした課題について、宮城復興局や自治体が連携してどのように解消していけばよいと考えているかについてご教示をお願いします。

A2 被災者支援・心の復興などの事業に対しては「被災者支援総合交付金」を自治体に交付をし、自治体が予算の不足等により十分に事業ができないことがないよう、必要な予算確保に取り組んでいるところである。

他方で、復興特別所得税等を財源とする復興特別会計によって成り立っている被災者支援総合交付金は、税金を投入しているため、適切な事業執行が必要となる。補助額も適切な事業執行が行えるように設定する必要がある、交付要綱上も上限額を定めている。上限額は事業の公平・公正性を担保するものともなっており、無限に上限をあげることは困難であると考えているが、貸出などを行い、資金がなくて活動できないことがないようにしている。

人材不足に関しては、さまざまな要因が考えられるが、よく現場の声を聞いて対応していくことが重要だと考えている。

Q3 被災者支援総合交付金に関する令和3年度行政事業レビューシート⁴²⁶において、「相談員等の見守り等により、具体的な支援が必要なくなった世帯数」についての定量的な成果目標が記載されておりました。根拠として用いたデータとして、「被災自治体にこれまでの活動実績を聞き取りし、設定」とありましたが、具体的にどのような聞き取りを行なったのか、差し支えない範囲でご教示いただけますでしょうか。

⁴²⁵ 一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター（2021）「3 県の復興と今後の県域を越える広域災害に備えた NPO 等調査提言事業 報告書」、5 頁。

https://michinoku-design.org/wp-content/uploads/2021/03/npo-chousa2020_houkokuA4.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

⁴²⁶ 復興庁 HP「(1) 復興施策に係る施策の推進 0002 被災者支援総合交付金」

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/review_r03/rs2021page/r03rs30000100.html 【最終閲覧日：2022 年 1 月 19 日】

A3 厚生労働省が調査しており、各自治体に設置されている保健師や相談員に活動内容等のヒアリングを行ない、それをもとに設定したものと聞いている。

Q4 今後も南海トラフ地震や首都直下地震など、県境をまたいだ大規模な災害が起こることが予想されています。東日本大震災では、官民が共同してさまざまな被災者支援活動を行なってこられたことと思いますが、そうした経験を踏まえ、今後の災害に備えるために必要な制度・体制づくりについてなにかお考えはありますか。

A4 東日本大震災で得られた教訓を今後の大規模災害に活用していくことは、復興庁としても重要であると考えており、令和3年3月に「東日本大震災 復興の教訓・ノウハウ集」を公表している。これを各自治体や関係省庁と共有するとともに、今後も継続して意見交換や所見を収集し、更なる普及・展開を図っていく必要があると考えている。

Q5 コミュニティ形成支援にかかる復興施策を一般施策に移行していく際に、どのような課題が考えられますでしょうか。

A5 先述のように、コミュニティ形成はゴールの設定が難しく、いつまでにどんな効果が発生するかという予測も立てづらい。そのため、ハード事業のような計画的に段階を踏んだ見通しを立てることが困難である。

これまでに行なったヒアリングの結果などをみても、地域ごとに抱える課題が異なり、市町によって移行のやり方が違うことがわかる。また、そもそも震災後の移転の仕方も地域によって異なるため、抱える課題は地域それぞれである。

Q6 心の復興がうまく行っていない状態というのは、どのような状態だと復興庁では捉えていらっしゃいますでしょうか。

A6 世代間交流が心の復興につながることを期待してイベントを企画していても、コロナ禍によりイベントの企画が頓挫して、うまくいかなかった事例はうかがっている。それ以外で、うまくいっていないという話は今の所上がってきていない。

Q7 みやぎ心のケアセンターでは、令和7年度の活動終了に向けて、平時の関係機関（保健所など）との連携を図っています。このように、復興施策から一般施策に移行していくにあたり、様々な関係機関で連携を図っていくことがより一層期待されると思いますが、そうした連携に対して、国や県はどのようなサポートや役割を果たしていくべきでしょうか。何かお考えがあればご教示ください。

A7 鳥取県が将来的な有事に向けて条例化したもの（「鳥取県防災及び危機管理に関する基本条例」）が関係機関の連携の具体的な例の1つとして挙げられる。また、岡山県では、条例化はしていないが、各関係機関が連携できるような枠組みが出来上がっている。こう

した事例のように、地域の実情に応じた枠組みが各自治体で作られていくのが理想だと思う。

また、国がサポートすべきかについては、どのようなサポートをするのかという観点が必要になってくると考えられる。予算面では、被災者支援総合交付金は令和7年度に交付終了予定であり、その終了に向けてどうするのかを考えていく必要がある。その上で、事例収集や調査研究、ノウハウの継承など知見的な観点からのサポートは続けていけると考えられる。

No.35 仙台市健康福祉局	
日時	2021 年 12 月 7 日（火）10:00～11:00
場所	仙台市役所本庁舎 5 階
調査の協力者	仙台市健康福祉局地域社会部社会課管理係 河田 勇太 様
参加者	賀数基仁、小林莉子、坪原和洋教授
調査目的	東北全体の復興を牽引する仙台市の震災後の被災地コミュニティ形成支援の過程について調査する。
調査先について	宮城県の県庁所在地であり、東北地方唯一の政令指定都市。 「杜の都」との雅称をもち、自然と都市機能が調和する都市である。

Q1 現在の仙台市内でコミュニティ支援活動を担っている民間支援団体の取り組みについてどのように把握されていますでしょうか。また、異なる主体と連携する際に生じる課題などありましたら、ご教示ください。

A1 民間支援団体の取組については市と直接かわりのない団体までは把握していないが、それを前提として回答する。

市と民間支援団体とのかかわりは市の外郭団体である仙台市社会福祉協議会と共同事業でコミュニティの活性化を目的とした「つなぐ・つながるプロジェクト」事業を通じたものがある。この事業は平成 28 年度より展開し、支援者の取り組みを把握するとともに被災者のニーズに合った支援の充実を図っている。

行政が異なる主体と連携する際に生じる課題としては大きく 2 点挙げられる。

1 点目は、行政側と被災者側で何をしてもらいたいのか、逆に支援団体側は何ができるかという点を明確にしておかなければ、的確な支援に繋がらないという点である。実際に、東日本大震災の際にもお互いにはっきりしていない状況で支援に入ってしまう、せっかく支援に駆け付けてくれたが支援に繋がらなかったことがあった。このように東日本大震災では支援の受け入れ体制が整備されておらず混乱が生じてしまった経験から、仙台市では平成 30 年 3 月に「仙台市災害時受援計画」⁴²⁷を策定した。

2 点目は、相手の実態が不透明なため、個人情報等を安易に提供できないことがある。東日本大震災の際にも、仮設住宅や災害公営住宅の入居者の情報提供を求める要請がかなりあったものと承知しているが、市では仮設住宅や災害公営住宅の入居者の全戸に個別訪問して、各被災者に個人情報の提供の可否を確認した。その上で、市として継続的に事業を実施している実態が確認されており、個人情報を適切に取り扱うことができると考えられる支援団体のみに提供する状況であった。この点については、現在も明確な基準を設けているわけではなく、情報提供を要請した支援団体の活動実態等を個別に精査して対応し

⁴²⁷ 仙台市（2021）「仙台市災害時受援計画（令和 3 年 4 月改正）」
https://www.city.sendai.jp/kekaku/kurashi/anzen/saigaitaisaku/torikumi/kekaku/documents/zyuen_keitaku.pdf 【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

ている。

全戸訪問を行った背景としては、仙台市は仮設住宅と言っても、民間賃貸住宅を借り上げたみなし仮設住宅へ入居する世帯が全体の 8 割に及び、被災者の情報（被災状況や健康調査を含む）を的確に収集するには全戸訪問を行う必要があった。提供の同意を取ることのみを目的として全戸訪問を行ったわけではない。

Q2 第 1 期復興・創生期間終了後の民間支援団体の活動の見通しについてのアンケート調査結果⁴²⁸によると、活動意欲があっても活動の見通しが立たない団体が多く存在しています。現在民間支援団体の活動財源において復興財源が一定の割合を占めている中、復興予算の縮小によって、支援の担い手が減少してしまう恐れがあるのではと考えているのですが、その点について仙台市ではどのようにお考えでしょうか。また、今後の見通しなどございましたら、ご教示ください。

A2 第 2 期復興・創生期間となった現在においても、国の被災者支援総合交付金や宮城県の被災者支援に関する補助金等は継続しているが、今後の見通しとしては不明である。そのため、市としては今後の復興事業に係る財源措置は必要という認識の下、国や県に対して継続的な財政措置についての要望を行っていききたい。また民間支援団体の中では、昨今の新型コロナウイルスの感染拡大により活動を辞めた団体も少なからず存在すると伺っている。そのため、現在市としてはコロナ禍におけるコミュニティ活動についての情報提供などを支援団体に対して行い、コミュニティの維持に注目している。

Q3 仙台市被災者生活再建加速プログラムのコミュニティ支援として、復興公営住宅や集団移転先における新たなコミュニティ形成支援が掲げられていました⁴²⁹。発災から 10 年を経て平時の体制に移行しつつある現在、仙台市では復興公営住宅等のコミュニティ支援としてどのような支援を行っているのでしょうか。

A3 仙台市が現在行っているコミュニティ支援については大きく 2 点ある。

1 点目は、市内沿岸部の宮城野区、若林区に対して自治会・町内会等の住民団体が実施する活動の助成金として被災者交流活動助成事業⁴³⁰を行っている。その他の 3 区において

⁴²⁸ 三菱総合研究所（2019）「東日本大震災の被災地における地域課題及び被災者等支援体制に関する調査報告書」、83-103 頁。

https://www.mri.co.jp/knowledge/pjt_related/fukkocoordinate/dia6ou000001fz4y-att/fukkocoordinate_survey_v2.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

⁴²⁹ 仙台市（2015）「仙台市被災者生活再建加速プログラム」、10-12 頁。

https://www.city.sendai.jp/kenko-jigyosuishin/shise/daishinsai/fukko/sekatsu/documents/kasokuprogram_honpen.pdf【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

⁴³⁰ 仙台市 HP「被災者交流活動助成事業」

<https://www.city.sendai.jp/miyagino-shinko/hisaisya.html>【最終閲覧日：2022 年 1 月 20 日】

は、現在の災害公営住宅は被災者以外の入居者もかなり入居するようになっていることから、被災者支援という枠組みにとらわれずに、既存の地域コミュニティ活性化事業に被災地におけるコミュニティ形成支援を組み込んで支援を実施している。

2点目は、A1でも述べた「つなぐ・つながるプロジェクト」を実施している。このプロジェクトは、コミュニティの活性化を目的とした関係者・団体間の情報交換会や被災者と支援者のマッチング、交流の場としてのサロンの開催、人材育成を行っている。

Q4 仙台市では、復興支援員制度を活用した事例が若林区の沿岸部のみであると拝見しました⁴³¹。仙台市のその他の地域で、当該制度を利用するに至らなかったのはどのような理由によるのでしょうか。差し支えない範囲でご教示ください。

A4 仙台市においては、平成24年4月の総務省の復興支援員制度が開始する前の平成23年度から緊急雇用創出事業を活用して、復興支援員に類する地域連携担当職員や絆支援員を独自に配置し、人的支援を行ってきた。そのため、復興支援員制度の活用には至らなかった。

ただ、宮城県が平成24年6月に開始した県事業の「復興応援隊」設置事業の活用については全庁的な検討を行っていた。過去に若林地区の事例のみならず、他に3事業が検討されており、実施希望を県の方にも提出していた。そこから先の具体的な経緯としては現状では確認が取れていないが、結果としてその3事業に係る復興応援隊事業の設置は行われず、最終的に若林地区の事例のみ実施に至っている。

【追加質問】

Q5 応急仮設住宅の入居募集では複数の世帯が集まってグループ単位で申し込むコミュニティ申込を採用していたと認識しておりますが、その成果について教えてください。

A5 仙台市は応急仮設住宅の入居募集で一定のまとまりをもって申し込むコミュニティ申込を採用した。一定のつながりを維持した形で入居出来たという成果もあったが、採用した当初は低調であり、なかなか入居に至らなかったケースも存在した。第一次募集時は10世帯以上という世帯数条件であったが、申込件数が5件にとどまった。理由としては、コミュニティが希薄化している時代において、10世帯のまとまりを確保することが難しかったことなどが挙げられる。そのため第二次募集では申し込みに必要な世帯数を5世帯以上へ変更していったが、最終的にはその入居率はなくなった。

⁴³¹ 宮城県 HP「被災地の地域づくりを支援する『復興応援隊』」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/futtukou-ouentai.html> 【最終閲覧日：2022年1月20日】

Q6 コミュニティ形成支援についても復興施策から既存の施策に徐々に移行していくことを念頭に置いているのでしょうか。

A6 現状としては、徐々に既存施策に移行していくことを念頭に置いている。その背景として、仙台市のコミュニティ形成支援の財源についても、国の被災者支援総合交付金等に依存した形で支援してきたため、復興予算の縮小の影響は否定できない。

また復興から10年という月日を経て、災害公営住宅の入居者も被災者だけではなく増えてきている。中には、被災者よりも新しい入居者の方が多い災害公営住宅もあり、そうした状況下でコミュニティ形成支援を考えると、被災者支援という枠組みだけで対応していくことが難しくなっている。

Q7 震災直後から現在まで、支援に携わっていただいた民間支援団体の方々は仙台市内で活動されていた方が多いのか、それとも外から来て頂いた方が多いのでしょうか。

A7 実際に携わった民間支援団体は100を超える。具体的な割合までは提示することできないが、仙台市内で元々活動されていた団体も多く存在したため、どちらも同じくらいの団体が支援に携わったと思う。また震災直後は多くの支援団体が入ってきたが、市としても避難所運営や県・国との調整などに手を取られてパンクしていた状態であったため、その支援団体と受け入れ先の被災地をマッチングしてくれた中間支援団体の存在はかなり大きかった。

No.36 富士市都市整備部都市計画課	
日時	2022 年 1 月 14 日（金） 14：00～15：00
場所	富士市役所庁舎 6 階
調査の協力者	富士市都市整備部都市計画課都市政策担当主幹 廣瀬 和彦 様 富士市都市整備部都市計画課都市政策担当主事 新毛 郁史 様 富士市都市整備部都市計画課都市政策担当主事補 島村 夏実 様
参加者	水貝恵大、伏見岳人教授
調査目的	富士市における事前復興政策に関する現状と課題を把握し、政策研究に活用することを目的とする。
調査先について	静岡県東部に位置する、人口 24 万人の施行時特例市。平成 28 年 3 月の都市計画課における事前都市復興計画の策定以降は、事前復興の先進事例として国や自治体、研究者などの関心を集めている。

Q1 富士市で事前都市復興計画を策定するに至った経緯、策定をするうえで工夫された点、策定によって期待される政策効果につきまして、ご教示下さい。

A1 きっかけは大きく 3 つある。第一に南海トラフ地震に対する危機感の高まりがある。平成 25 年に静岡県が出した第四次地震被害想定にて巨大地震が発生した場合、富士市では死者 140 人、全壊 6180 棟という甚大な被害の発生が危惧されている。

第二に安心安全なまちづくりを望む声が市民からあることが挙げられる。平成 23 年に実施した富士市都市計画マスタープランの策定に関する市民意向調査で、6 割の市民が災害に対して安心安全なまちづくりを希望しているという結果が出た。また平成 25 年に開催した富士市震災復興シンポジウムでは、参加者の多くから行政が明確に復興の方針や区分を示すことが望まれた。

第三は、東日本大震災の被災において各自治体で復興が遅れたことである。東日本大震災の被災自治体の多くでは、発災後の混乱の中、住民の合意形成などに苦慮したため、復興計画の策定に遅れが生じ、その結果、復興事業の着手についても更に遅れが生じた。

Q2 事前復興という概念は、行政機関や研究者によって定義が異なり、その内容や範囲が明確でないという課題があると思われます。富士市が事前都市復興計画を策定するうえで、「事前復興とは何か」という点を、どう定義付けされましたでしょうか。

A2 基本的には自分たちのまちが被災したら復興をどう進めるかを事前に事業者や行政と共有する、一緒に考えるといったことを事前復興として取り組んでいる。

国も定期的に事前復興のシンポジウムをやっており、発表者として富士市も参加している。その時の活動も発表資料に記載している。

復旧、復興を明確に分けてやるのではなく両方とも重要であるため、一体化して取り組んでいくことが大切であると認識している。地域防災計画、BCP（防災部局）と事前復興の整合性を取ることが課題であるため、各部署で連携を取っている。ここ数年自然災害が

極めて激甚化しているため、それも踏まえて整合性を取る必要がある。

実際に被災した場合には復興計画を作る必要性が出てくるが、事前に復興計画を策定しておけば、少しでも早く復興に向けてスタートできることが大前提としてある。ただ、復興計画を作るための準備は行政だけではできないため、市民へ協力を促すことやこれらの活動の周知を行っているところである。

明治大学の中林一樹先生と常葉大学の池田浩敬先生には、策定前にシンポジウムで講演して頂いた。庁内職員向けにも中林先生に講演して頂いた。池田先生は毎年復興まちづくり訓練にご参加頂いている。

また、平成 23 年に実施した都市計画マスタープラン策定に伴う市民意向調査では、災害に強いまちづくりを求めていることが分かり、事前復興計画策定の背景の一つとなった。

なお、富士市の事前復興は国交省の言う復興事前準備に近い。高台移転は富士市では難しい。地形の特色として、北に富士山があるので北に行けば行くほど高くなるので、高台移転の候補地がそもそも見つからない。現実的な発想として、市民の身近なところで仮設住宅設営の候補地は公園をあげており、実際に仮設住宅を設営する際の想定をしている。

Q3 事前復興計画の策定後、国や他自治体からの問い合わせや視察等の申し出は、どの程度ございましたでしょうか。また、事前復興に関する富士市の事例・ノウハウを国や他自治体に伝えるうえで工夫した点、課題となった点につきましても、ご教示下さい。

A3 平成 28 年 3 月に事前復興計画を策定して以来、平成 29 年には国交省で作られている復興事前準備ガイドラインの策定検討委員会にて先進事例の発表をしている。他にも、三重県の防災減災センター主催の研修会で富士市の取り組みの講演も行った。このようなことを事前復興計画の策定以降、毎年行っている。令和 4 年に入ってから三重県伊勢市から事前復興計画を策定したいという相談を受けた。以前には、高知県香南市からも電話で問い合わせを頂いたこともあった。

国が行っている復旧・復興まちづくりサポーター制度にも登録しており、その経由で問い合わせを頂いたこともある。サポーター制度の活用方法については相談相手に電話で回答することもあれば、web 会議で行うケースもある。国主催の講演会は、毎年お声がけを頂いている。民間からも、コンサルティング会社などから相談がある。

Q4 事前復興の取組では、ハード事業だけでなく産業・コミュニティ政策など、事業分野が多岐に渡ります。そのため、庁内の横断的な部局間連携体制の構築が求められると同時に、地区や住民単位にまで取組を波及させるべく、住民や事業者との連携も必要になると考えております。この二つの連携を推進する上で、富士市の現在の取組や課題についてご教示ください。

A4 庁内では、毎年の防災訓練の際に、事前復興計画にある職員向けの行動マニュアル編の確認を行っている。BCP もあり、後付けで作った経緯もあるためその時その時に具体的に

何を行うかは、毎年の庁内の訓練の中で確認を取っている。

住民との連携は、対象地区における復興まちづくり訓練を行っている。その地区に関連した事業者にも声をかけている。津波の浸水の危険性が高い地区や延焼の可能性が高い地区など、毎回テーマを絞って地区を選んでいる。現在は、液状化が想定される須津駅周辺地区を訓練対象地区として選定し、全4回の訓練を行う予定である。1回目は終了して、2回目を2月に開催を予定している。3回目、4回目は年度明けの春、夏と行う日程となっている。

この活動の課題は平日の夜にやっているため若い方の参加率が芳しくない点である。理由は仕事や子育てが忙しく参加できていないのかもしれない。結果として高齢者の方が中心になってしまっており、住民全体で行うことができていない。地区の自治会、自主防災会の班長、組長に頼ることが多いため高齢者の方に偏りが出てしまうのは致し方ないかもしれないが、若い方にも参加をしてほしいと考えている。

なお、計画策定後の関連政策との整合性を確認したりする機会は現状設けられていない。策定から時間が経っており、改定時期の見定めが課題であると認識している。

Q5 富士市においては行政だけでなく、各地区においても「復興まちづくり訓練」の実施や「復興まちづくり計画」の策定を行うという取組も進めておられると思います。こうした住民による事前復興の取組を促進するうえで、工夫している点や課題点につきまして、ご教示ください。

A5 若い世代、子育て世代の方がなかなか訓練に参加していない現状がある。市民からみても、市の職員だけの呼びかけだと中々浸透しない面もあり、大学の先生などから説明を受けるとより説得力が出るのではという指摘もある。これらのことから、富士市で様々な活動をしている池田浩敬先生には大変お世話になっており、行政と住民を繋ぐファシリテーターの役割を担ってくれている。

バスターミナルを作るなどの住民からの行政への提言は、現実的にはすべて実行に移せるものではないが、形として残しておくことで住民の求めるまちづくりにつながる指針になっている。事業化というよりも復興の方向性を事前に考えておくもので、どのようなことに着目していくのかを示すものになっている。これも大学の先生など専門家の意見も取り入れて進めている。

Q6 産業の事前復興を進めていくうえで、平常時に必要な取組や、事業者との連携のあり方につきまして、ご教示ください。

A6 平常時に商店街の復興まちづくり訓練（吉原、富士駅北口）を継続的に行っていくことがまずは挙げられる。富士駅北口に対象を絞って建物倒壊をテーマにした訓練を行い、その時は模型を使っていた。最終的に復興の際に店舗を建てていくのは、その人自身がやることでもあるからこそ、復興に対する意識付けといった側面も期待して実施している。どの地区でも地元の伝統的なお祭り・地元にあるものを守っていききたい、発災後も残してい

きたいという意見がある。それを踏まえて地元レベルでできる復興といった点についても構想を練っている。具体的にはお祭りで使う道具の写真を保存し仮に災害が起き壊れたとしても復元できるようにする取り組みをしている。

被災した後で想定される取り組みも計画には記されている。行政のうごきと市民・事業者、地域等のうごきを復興のプロセスとして明示し、どれもこれも行政が行うものではないといったアナウンスもしている。地元の中小企業の BCP 策定がどれほど進んでいるのかの把握はなく、具体的な問い合わせもない状況である。

コロナの影響で市民が集まるのが難しいことから、令和 2 年度は訓練を開催することができなかったが、今年度は、これまでより規模を縮小することで訓練を実施した。

Q7 事前復興計画を策定する上では、防災部と都市計画部の間の調整・連携が必要であると思われます。他自治体では、防災部が計画策定を主導する例が多く見られましたが、富士市の場合は都市計画課が周辺部局をリードしているように感じられます。それはどうしてなのでしょう。

A7 富士市の場合は、市街地の復興を重点的に計画でも定めているため必然的にまちづくりの色が強くなる。富士市は防潮堤整備などのハード面も整備されており、これらにおいてはできる部分も限られている。だからといってハード面をおろそかにするわけではないがソフト面と両立をしながら対策をしている。

策定当時を振り返ると、防災危機管理課の担当職員がたまたま都市計画課に移ったこともあり、プロジェクト自体への意欲や熱意も並々ならぬものであった。

Q8 事前復興計画策定において、富士市が地域住民や地元企業の協力を円滑に進められた要因について、ご教示ください。

A8 事前復興計画を作る際に、商工会議所や建築関連などや、常葉大学の池田浩敬先生を代表する学識者など様々なメンバーを集めた点は大きかった。また、地域住民に対する訓練も、浅く広く行くと効果が薄れてしまうため、災害の分類や地域、被害対象を絞って訓練を計画した点も、住民の理解を得られた要因と思われる。

Q9 一般施策のなかで事前復興を政策として実施するために、庁内の他部局との連携などは行われておりますでしょうか。

A9 事前復興を政策に展開しているのは都市計画課のみであり、他の部署は取り組んではいない。防災としては防災訓練を毎年やっている。事前復興の取組は、平時でも実際に災害が起きた際にやるべきことの双方重なるものが多く、個別の政策的業務にそれぞれ事前復興に当たるか当たらないかといった位置づけはしていない。

富士市では新たな都市計画マスタープランを現在策定中であり、令和 3 年～5 年の 3 年間で策定する予定である。この策定のための庁内検討委員会において、都市防災の観点か

ら事前復興についての話も行う予定である。また、立地適正化計画も令和4年～5年に改定するが、その中に防災指針を含む予定であり、事前復興計画について言及する可能性もある。

Q10 都市事前復興計画と総合計画の関連性について、ご教示ください。

A10 総合計画の下に都市計画マスタープランがあり、またその下に事前復興計画があるという関連づけである。そのため事前復興計画から総合計画に直接内容を結びつけることはない。

Q11 事前復興を行う上でのノウハウの蓄積・共有について、ご教示ください。

A11 担当の職員がこの計画をわかる形で取り組みに参加しており、いつ誰が抜けても対応できる形をとっている。会議書類も担当内で回しており、連携も取れている。

東北大学公共政策大学院
令和3（2021）年度公共政策ワークショップⅠ プロジェクトD
震災復興10年の総合的研究
—これからの東北・宮城を見すえて—

2022年1月28日

【メンバー】 賀数基仁 小林莉子 財前輝久 斉藤巳寿也
住吉泰誠 萩原毅志 水貝恵大 若生豊

【チューター】 寺門瞳

【担当教員】 主担当 伏見岳人教授 副担当 松村孝典教授
副担当 坪原和洋教授 副担当 仙台光仁教授