

東日本大震災 復興の教訓・ノウハウ集

(令和2年度復興庁委託事業)

令和3年3月

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

はじめに

東日本大震災の発災から、今年で10年を迎える。

震災をもたらした平成23年東北地方太平洋沖地震は、モーメントマグニチュード9.0という我が国の観測史上最大の地震であり、最大震度7の地震動が観測されるとともに、広範囲にわたる甚大な津波被害を発生させ、さらには東京電力福島第一原子力発電所の事故を引き起こした。震災により、2万人近くの尊い命が奪われ、いまだ2千人以上の方が行方不明となっている。また、約12万棟の住宅が全壊、約28万棟が半壊し、多くの方が生活の基盤を失って長期にわたる避難を余儀なくされた。現在に至っても、なおふるさとの戻ることができない人もいる。道路・港湾・空港といった基幹インフラも破壊され、多くの産業が壊滅的な打撃を受けた。その被害は、被災地のみならず、我が国全体に深刻な影響を与えた。

この未曾有の大災害からの再生、そして創造的復興を果たすべく、被災者を始め、国、地方公共団体、ボランティアやNPO、民間企業、さらには一人ひとりの国民が協力して、10年間、復旧・復興の歩みを進めてきた。ただし、その歩みは困難に満ちたものであった。東日本大震災には、

- ・ 被害の広範かつ甚大さゆえ、復旧・復興に要する資金や物資、マンパワーが膨大となり、従来の制度や仕組みだけでは十分に対応できない、
- ・ 地震災害、津波災害と原子力災害との複合災害という、経験のない事態への対処が必要である、
- ・ 少子高齢化、過疎化といった我が国の地域社会が抱える課題を震災が加速・顕在化させ、被災地が課題先進地となる、
- ・ 被災地ごとに被害の内容や程度、背景事情が大きく異なっていたため、求められる対応も地域により異なる、

といった特有の状況があり、これまでの災害とは違う発想に立った対応が求められたのである。その具体的な内容は以下のとおりである。

第一に、公助として国は、甚大な被害に対処すべく、過去の大規模災害と比較しても、前例のない手厚い支援を実施した。復興のための特別な財源を確保するとともに、既存の制度に基づく支援措置に加え、特別立法による復興特区制度の創設や「福島イノベーション・コースト構想」の推進などの特別な措置を講じた。また、被災者の状況に応じたソフト面でのきめ細かい支援、中小企業等グループの施設復旧のための補助金の創設、原状回復にとどまらない「新しい東北」の創造等、これまでの災害では見られなかった新たな支援を積極的に展開した。さらに、被災した地方公共団体や企業に対し、被災地外の地方公共団体とともに国も応援職員や専門人材を派遣するなど、人的な支援も実施した。これらの支援を遂行するために、総合調整役として復興庁が設置され、既存省庁の枠組みを超えて地方公共団体のニーズにワンストップで対応できる体制が整えられた。

第二に、共助の在り方にも大きな変化が見られた。阪神・淡路大震災以来、復旧・復興におけるボランティア等の役割の重要性はつとに認識されていたところであるが、東日本大震災では、被災者の多様なニーズに対しよりきめ細かい支援を行うため、多様な支援の担い手が相互に協働・連携して各々の役割を果たすことが求められた。その際、行政機関相互、行政とNPO等民間団体、民間団体相互のネットワークが形成されるとともに、その結節点となる中間支援組織等が重要な役割を果たした。また、復興に係る新たなプレーヤーとして民間企業が登場し、金銭面での支援だけでなく、例えばIT企業が安否確認情報を提供するなど、それぞれの知見や専門性を生かした支援、行政やNPO等との協

働による支援を行った。

第三に、壊滅的な被害を受けた地域においては、ゼロからのまちづくりを行うことが必要となった。時間がかかっても、多くの住民の高台移転など、抜本的な再建を志向するのか、震災で壊れずに残った部分を生かして現地で再建するのか。また、少子高齢化・過疎化が進む中で、将来的なサステナビリティの観点からどのような規模での再建を目指すのか。これらについて、どのように住民の合意を得るのか。いずれも簡単に正解の出る問題ではなく、市町村ごとに難しい判断が迫られた。

こうした復旧・復興における試行錯誤の取組は、今後の東日本大震災からの復興、さらには今後も発生するであろう大規模災害に対する防災・減災に向けて、かけがえのない知見を私たちに与えてくれる。本書は、そうした考えの下、専門的知見を結集させ、復旧・復興の取組事例を調査・分析し、教訓・ノウハウを抽出する2年にわたるプロジェクトの集大成である。

本書の構成と特徴は以下のとおりである。

- ・ 「被災者支援」「住まいとまちの復興」「産業・生業の再生」「協働と継承」の4つの分野に分け、それぞれ復旧・復興の取組事例から抽出される課題を整理した。
- ・ それぞれの課題が現出する時期（応急期、復旧期、復興前期、復興後期）及び各課題の相関を鳥瞰する「マトリックス表」を作成した。
- ・ 本文においては、まず「課題」を提示し、その課題に係る東日本大震災における「状況」と「取組」を概説した上で、そこから導かれる「教訓・ノウハウ」を提示した。
- ・ 具体的な個別の取組については、「事例個票」として巻末に記載するとともに、個票に記載のない事例についても出典を明記した。

なお、本書は主として地震災害、津波災害を対象とするものである。原子力災害については、避難指示の解除などを踏まえた本格的な復興・再生が現在もなお継続していることから、地震災害、津波災害と課題が共通するものを除き、本書の対象とはしていない。

東日本大震災からの復旧・復興の取組については、これまでも様々な議論が行われ、個々の施策についても賛否両論が交わされてきた。災害復旧・復興を担当する関係諸機関においては、こうした議論の蓄積を踏まえ、今後とも施策や取組の不断の見直しを行っていく必要がある。一方で、東日本大震災のあとも、我が国は毎年のように地震、台風、豪雨等の大規模災害に見舞われている。関係諸機関においては、東日本大震災の教訓を踏まえ、これまでの常識が通用しない災害が起こりうるという前提の下、防災・減災に向けた準備を積極的に進めていくことが重要である。

目 次

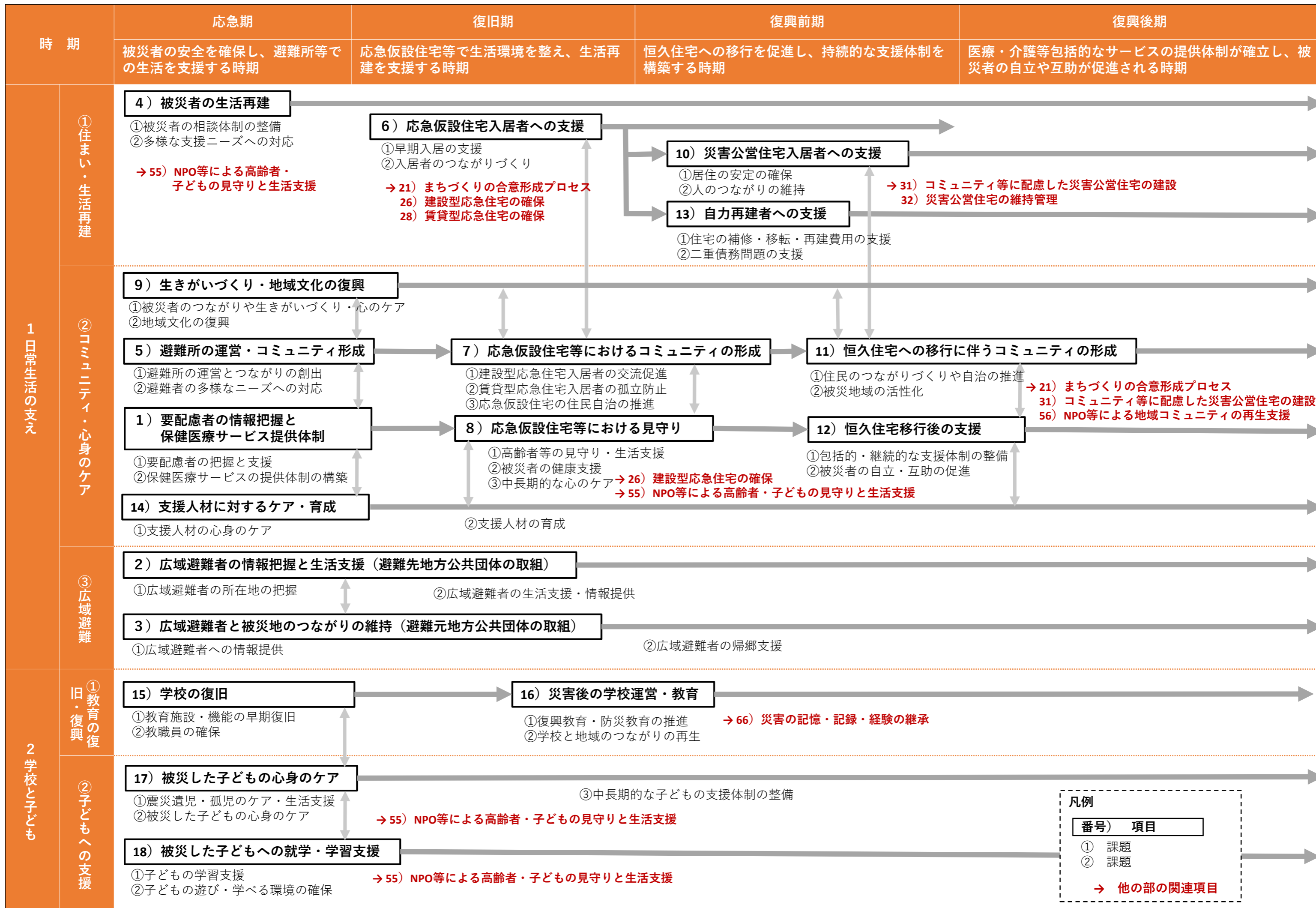
分野・時期別の項目一覧	1
第Ⅰ部 被災者支援マトリックス表	4
第Ⅱ部 住まいとまちの復興マトリックス表	5
第Ⅲ部 産業・生業の再生マトリックス表	6
第Ⅳ部 協働と継承マトリックス表	7
第Ⅰ部 被災者支援	8
1. 日常生活の支え	9
2. 学校と子ども	51
第Ⅱ部 住まいとまちの復興	62
1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備	63
2. 交通・物流網等、インフラ整備	119
第Ⅲ部 産業・生業の再生	134
1. 産業の創造的復興	135
2. 商業施設・商店街の復興	153
3. 農林水産業	161
4. 観光の復興	177
第Ⅳ部 協働と継承	192
1. NPO・民間企業等	193
2. 行政機関相互の連携	213
3. 記憶・記録の継承	227
参考資料	238

分野・時期別の項目一覧

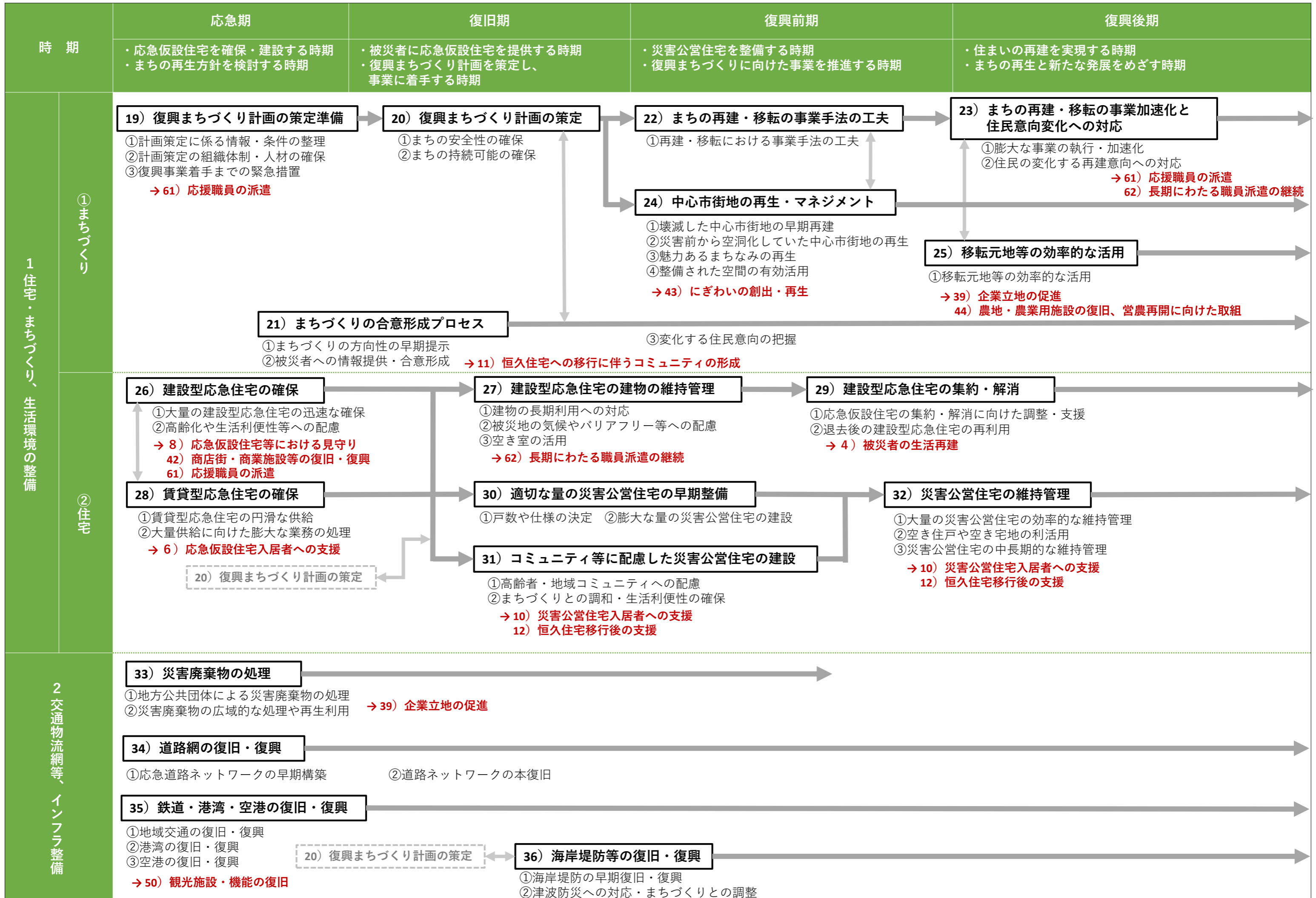
分野	大項目	項 目	時期				ページ
			応急	復旧	復興前	復興後	
Ⅰ 被災者 支援	1.日常生活 の支え	1) 要配慮者の情報把握と保健医療サービス提供体制	○	○			9
		2) 広域避難者の情報把握と生活支援（避難先地方公共団体の取組）	○	○	○	○	13
		3) 広域避難者と被災地のつながりの維持（避難元地方公共団体の取組）	○	○	○	○	15
		4) 被災者の生活再建	○	○	○	○	17
		5) 避難所の運営・コミュニティ形成	○	○			21
		6) 応急仮設住宅入居者への支援		○	○		25
		7) 応急仮設住宅等におけるコミュニティの形成		○	○		29
		8) 応急仮設住宅等における見守り		○	○		31
		9) 生きがいづくり・地域文化の復興	○	○	○	○	35
		10) 災害公営住宅入居者への支援			○	○	37
		11) 恒久住宅への移行に伴うコミュニティの形成			○	○	41
		12) 恒久住宅移行後の支援			○	○	43
		13) 自力再建者への支援			○	○	45
		14) 支援人材に対するケア・育成	○	○	○	○	47
	2.学校と子 ども	15) 学校の復旧	○	○			51
		16) 災害後の学校運営・教育		○	○	○	53
		17) 被災した子どもの心身のケア	○	○	○	○	57
		18) 被災した子どもへの就学・学習支援	○	○	○	○	59
Ⅱ 住 まい と ま ち の 復 興	1.住宅・ま ちづくり、 生活環境の 整備	19) 復興まちづくり計画の策定準備	○	○			63
		20) 復興まちづくり計画の策定		○	○		67
		21) まちづくりの合意形成プロセス		○	○	○	71
		22) まちの再建・移転の事業手法の工夫			○		75
		23) まちの再建・移転の事業加速化と住民意向変化への対応			○	○	79
		24) 中心市街地の再生・マネジメント			○	○	83
		25) 移転元地等の効率的な活用			○	○	87
		26) 建設型応急住宅の確保	○	○			91
		27) 建設型応急住宅の建物の維持管理		○	○	○	95
		28) 賃貸型応急住宅の確保	○	○			99
		29) 建設型応急住宅の集約・解消			○	○	103
		30) 適切な量の災害公営住宅の早期整備		○	○	○	107
		31) コミュニティ等に配慮した災害公営住宅の建設		○	○	○	111
		32) 災害公営住宅の維持管理			○	○	115
2.交通・物 流網等、イ ンフラ整備	33) 災害廃棄物の処理	○	○	○		119	
	34) 道路網の復旧・復興	○	○	○	○	123	
	35) 鉄道・港湾・空港の復旧・復興	○	○	○	○	127	
	36) 海岸堤防等の復旧・復興		○	○	○	131	

分野	大項目	項 目	時期				ページ
			応急	復旧	復興前	復興後	
Ⅲ 産 業 ・ 生 業 の 再 生	1.産業の創 造的復興	37) 事業再開に向けた取組	○	○			135
		38) 資金供給の支援	○	○	○	○	139
		39) 企業立地の促進		○	○	○	143
		40) 販路開拓・新事業の立ち上げ		○	○	○	147
		41) 産業人材の確保		○	○	○	149
	2.商業施設・ 商店街の復興	42) 商店街・商業施設等の復旧・復興	○	○	○		153
		43) にぎわいの創出・再生			○	○	157
	3.農林水産 業	44) 農地・農業用施設の復旧、営農再開に向けた取組	○	○	○	○	161
		45) 農林業の販路の開拓		○	○	○	165
		46) 農林業の高度化・先進化			○	○	167
		47) 水産業の事業再開に向けた取組	○	○			169
		48) 水産業の販路の開拓		○	○	○	173
	4.観光の復 興	49) 水産業の高度化・先進化			○	○	175
50) 観光施設・機能の復旧		○	○			177	
51) ソフト面での観光事業の存続・展開				○	○	181	
52) 新たな観光需要の創出				○	○	185	
53) 復興ツーリズムの推進				○	○	189	
Ⅳ 協 働 と 継 承	1.NPO・民 間企業等	54) ボランティア・NPO等の人材の確保と平時からの連携	○	○			193
		55) NPO等による高齢者・子どもの見守りと生活支援		○	○	○	197
		56) NPO等による地域コミュニティの再生支援			○	○	201
		57) 中間支援組織・ネットワーク	○	○	○	○	205
		58) 官民の連携・役割分担	○	○	○	○	207
	2.行政機関 相互の連携	59) 民間企業による復興支援	○	○	○	○	209
		60) 応援職員の確保等（受入地方公共団体の取組）	○	○	○	○	213
		61) 応援職員の派遣（応援地方公共団体の取組）	○	○			217
		62) 長期にわたる職員派遣の継続			○	○	221
	3.記憶・記 録の継承	63) 行政機能の継続支援	○	○			225
64) 震災の記録の保存・教訓の発信		○	○	○	○	227	
65) 震災遺構の保存・震災伝承拠点の整備			○	○	○	231	
66) 災害の記憶・記録・経験の継承			○	○	○	235	

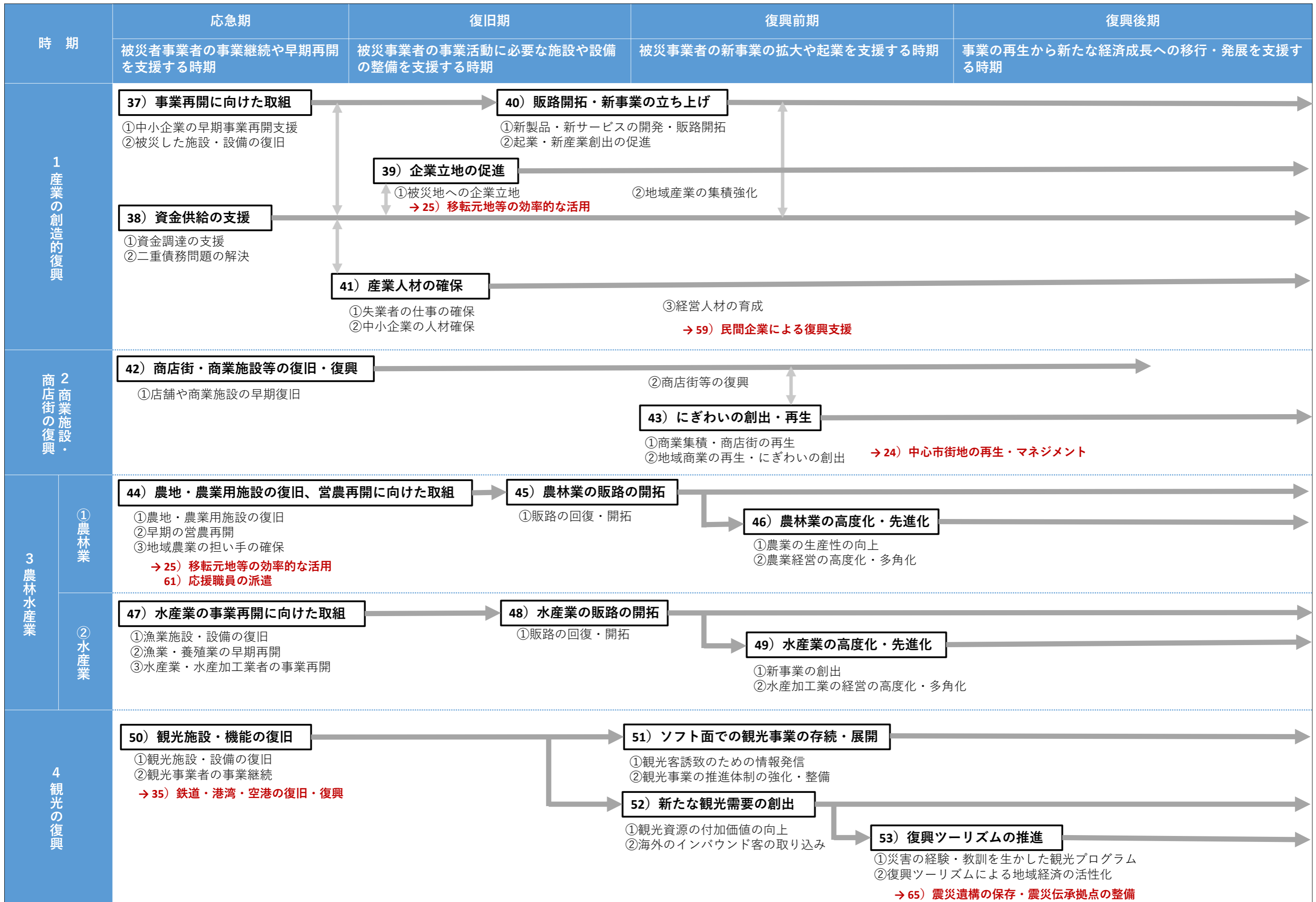
第I部 被災者支援マトリックス表



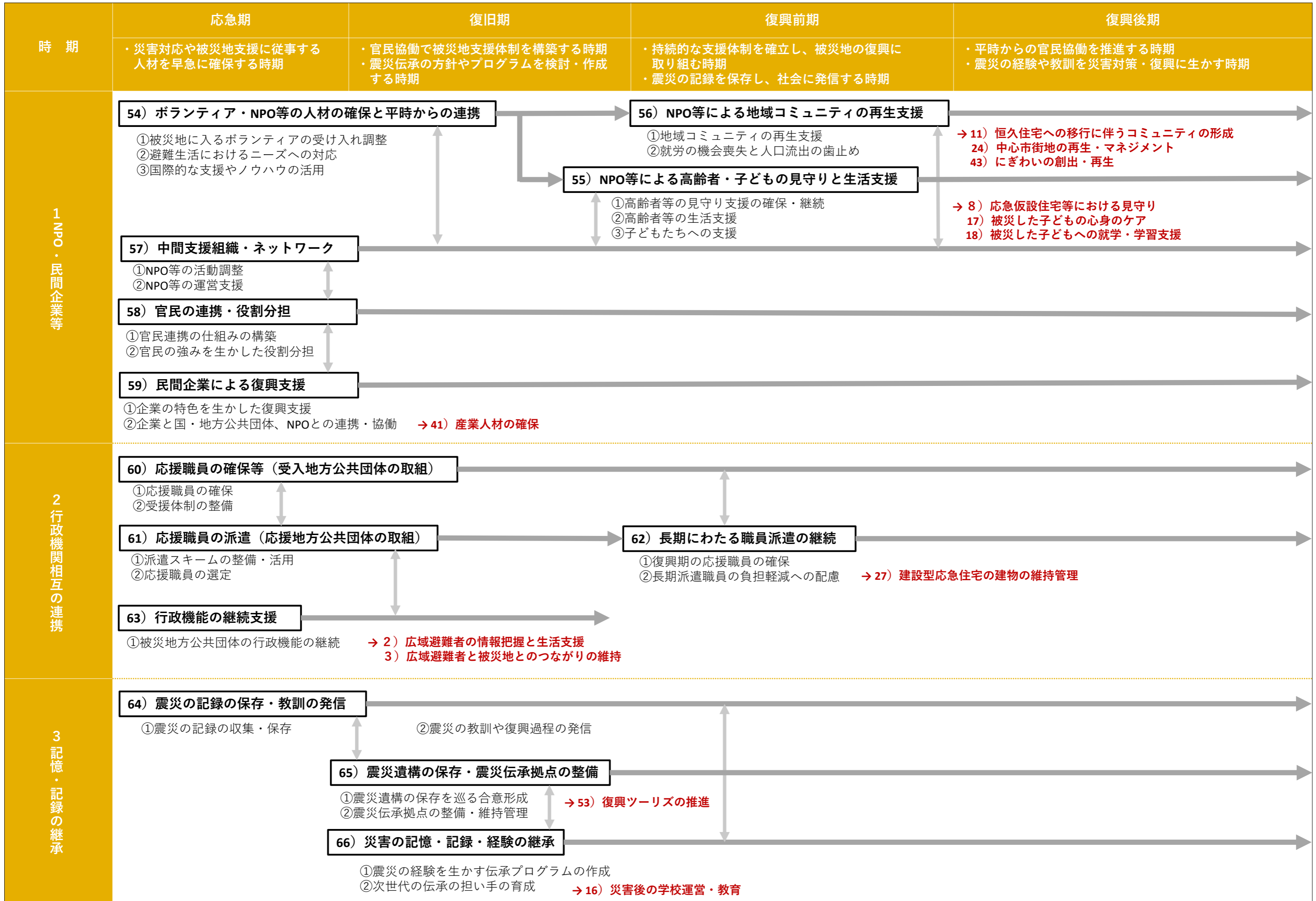
第Ⅱ部 住まいとまちの復興マトリックス表



第Ⅲ部 産業・生業の再生マトリックス表



第IV部 協働と継承マトリックス表



第 I 部 被災者支援

1) 要配慮者の情報把握と保健医療サービス提供体制 [応急期・復旧期]

- 【課題】 ① 在宅被災者を含む要配慮者の把握と支援をどのように行うか
 ② 保健医療サービスの提供体制をどのように構築するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では、指定避難所、公共施設、親戚・知人宅、自宅等、様々な場所に避難する被災者が多数発生する中で、高齢者、障害者、乳幼児など特に配慮を要する被災者（以下「要配慮者」という。）の早期把握が重要な課題となった。また、岩手県・宮城県・福島県では、多くの病院（計380施設）が被災し⁽¹⁾、医療サービスの供給が逼迫した。こうした中で、被災地外から駆け付けた多くの保健医療チームと被災地の地方公共団体・医療機関等が連携し、限られた保健医療資源を有効に活用して被災者の健康・医療支援にあたることが求められた。

【東日本大震災における取組】

・名簿情報の共有による在宅被災者の戸別訪問（課題①）

自宅での避難生活を余儀なくされた被災者（在宅被災者）の状況を把握するため、被災地では、地方公共団体や支援団体が被災地を巡回して戸別訪問による状況把握が行われた。

福島県南相馬市では、避難行動や避難所での生活に困難を抱え在宅被災者となった障害者を支援するため、市と障害者団体が「障害者手帳」の名簿情報を共有し、約590名の障害者に対して戸別訪問を行い、支援に結びつけた。「障害者手帳」の情報提供は、個人情報目的外利用として他機関への提供を禁じる市の個人情報保護条例に抵触する恐れがあったが、「個人の生命、身体又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」という但し書きの規定を適用して情報の共有を行った（事例1-1）。

・避難行動要支援者名簿の作成と関係機関への情報提供（課題①）

2013年6月の災害対策基本法の改正では、市町村長に対して、要配慮者のうち災害に際して自ら避難することが困難であって、円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する避難行動要支援者の名簿の作成を義務づけた。そして、市町村が策定する地域防災計画により、消防機関、都道府県警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織等、避難支援等の実施に携わる関係者に対して、名簿情報を提供するものとされた。この名簿情報の平常時からの提供に関しては、原則として本人の同意が必要となるが、市町村の個人情報保護条例等に定めのある場合は本人の同意がなくても情報提供が可能となっている⁽²⁾。また、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合には、本人の同意を得ることを要しないとされている。

→関連項目：4) 被災者の生活再建

・高齢者や視覚・聴覚障害者への情報提供（課題①）

東日本大震災における要配慮者の死亡率が高かったことや、障害者の高齢化や中途障害者の実情も踏まえ、福島県会津若松市では「要配慮者全体計画」を策定し、避難所における要配慮者への情

1. 日常生活の支え

報提供にあっては、聞き逃しを防止するため文字による情報提供に努め、内容が把握しやすい平易な言葉や字を使う等の配慮をし、また、視覚障害者への対応として、音声による情報提供も併せて実施するとしている⁽³⁾。

・福祉避難所の設置（課題①）

東日本大震災では、災害時に一般避難所での生活が困難な高齢者や障害者用の福祉避難所*が最大で152ヵ所開設された⁽⁴⁾。各福祉避難所では、要配慮者を受け入れ、集団生活におけるストレス防止やプライバシーの保護、看護師による健康管理などの支援を行った。また、生活相談員が中心となり、地域での生活再開に向けて被災者の身体や生活状況、自宅環境等の聞き取りを行い、関係機関と連携した支援に取り組んだ⁽⁵⁾。一方で、福祉避難所の数の不足やスペース不足等の理由で、自宅での避難生活を余儀なくされた要配慮者も少なくなかった⁽⁶⁾。

内閣府では、東日本大震災の教訓を受けて、2016年4月に「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」を策定した。このガイドラインでは、東日本大震災における教訓を踏まえ、平時から災害時にかけて取り組むべきことを整理し、市町村における福祉避難所の事前指定と運営体制整備を後押ししている⁽⁷⁾。

→関連項目：5) 避難所の運営・コミュニティ形成

・保健医療支援ネットワークの形成（課題②）

被災地では、地元の保健医療機関と被災地外から応援にきた保健医療支援チームが連携して被災者の支援にあたった。岩手県では、発災後3月20日に岩手医科大学、岩手県医師会、日本赤十字社、国立病院機構、岩手県から成る「いわて災害医療支援ネットワーク」を構築し、被災地外からの支援チームの受入を行うとともに、広範な被災地域における保健医療活動のコーディネートを行った。また、現地の活動では、被災地域をよく知る地元の医師や行政職員等が中心となって、巡回する避難所の調整や患者情報の共有を行った。こうした体制が、被災地外の支援チームが撤退した後の支援活動の継続にもつながった。震災後、岩手県では、災害時に県災害対策本部や保健所、市町村災害対策本部等に入り医療救護活動を統括する災害医療コーディネーターの体制整備を進め、2019年12月時点で県本部・地域コーディネーター合わせて45名に委嘱している（事例1-2）。

厚生労働省は、「災害時における医療体制の充実強化について」（2012年3月医政局長通知）及び「大規模災害時の保健医療活動に係る体制の整備について」（2017年7月大臣官房厚生科学課長、医政局長、健康局長、医薬・生活衛生局長及び社会・援護局障害保健福祉部長連名通知）を発出し、各都道府県に対し、医療チームの派遣調整等のコーディネート機能を十分に発揮できる体制の整備を求めるとともに、2014年度より被災都道府県の保健医療調整本部に配置される都道府県災害医療コーディネーターの養成を開始している（2020年4月1日現在1,003人が研修修了）。また、各都道府県においては、2017年度より被災地域の保健所等に配置される地域災害医療コーディネーターの養成を開始している⁽⁸⁾。

・応急支援から長期的な復旧・復興支援への移行（課題②）

応急支援で被災地に入った支援関係者の中には、被災地の新たな保健医療資源として地域に根付き、復旧・復興期に至るまで活動を継続する支援者・団体が見られた。日本精神科診療所協会では、全国の開業医を中心とする心のケアチームを被災地へ派遣し、仙台市や石巻市等で支援活動を行っ

た。同協会のチームは避難所閉所後も活動を継承するため、一般社団法人震災こころのケア・ネットワークみやぎを設立し、2011年10月にJR石巻駅前に「からころステーション」を開設した。同ステーションは、石巻市と宮城県からの委託事業により2020年現在も活動を継続しており、石巻市、女川町、東松島市において、心のケアを中心とした健康相談やサロン活動を行っている⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 平時から関係者と連携し要配慮者の支援体制を整備する

- ・ 市町村は、避難行動要支援者名簿を作成するとともに、災害時に名簿情報を関係機関と共有できるように地域防災計画の見直しや個人情報保護条例等との関係を整理しておく。
- ・ 災害時は、市町村は、自治会等の地縁団体、医療、福祉関係団体等と連携して避難所外避難者について、要配慮者の所在や支援の要否を把握する。
- ・ 市町村、施設関係者、支援団体は、福祉避難所の指定及び運営体制について平時から検討し、要配慮者をスムーズに受け入れられるよう訓練しておく。

② 被災地外からの支援チームを受け入れ、活動場所等の調整を行う体制を整備する

- ・ 県本部及び各地域に災害医療コーディネーターを配置する。
- ・ 支援チームの活動が撤退後も地域の保健医療等関係機関に引き継がれるよう、定期的なミーティング等により情報共有しながら、連携して被災者支援にあたる。
- ・ 被災地外の支援チームが復旧期以降も活動を継続できるよう、地方公共団体は事業委託を検討する。

※福祉避難所：主として高齢者、障害者、乳幼児等の要配慮者のために特別の配慮がなされた避難所。

<出典>

- (1) 厚生労働省「東日本大震災への医療圏での対応について」内閣府 第3回災害時多目的船に関する検討会 2012年2月,資料1 : <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/tamokutekisen/3/kentoukai3.html>
- (2) 内閣府（防災担当）「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」2013年8月
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/pdf/hinansien-honbun.pdf>
- (3) 会津若松市「会津若松市災害時要配慮者支援プラン（全体計画）」
<https://www.city.aizuwakamatsu.fukushima.jp/docs/2018032700018/files/zentaikeikaku.pdf>
- (4) 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会「伝える-阪神・淡路大震災の教訓-」2016年7月, p58
- (5) 財団法人仙台市障害者福祉協会「東日本大震災の取り組み記録」p3
<http://www.shinYOU-sendai.or.jp/saigaiji/pdf/torikuminokiroku.pdf>
- (6) 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会「伝える-阪神・淡路大震災の教訓-」2016年7月, p66
- (7) 内閣府（防災担当）「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」2016年4月
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_hukushi_guideline.pdf
- (8) 「災害医療コーディネーター活動要領」及び「災害時小児周産期リエゾン活動要領」について（2019年2月厚生労働省医政局地域医療計画課長通知）<https://www.mhlw.go.jp/content/10800000/000503265.pdf>
- (9) からころステーション <http://karakorostation.jp/>
- (10) 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構「事例に学ぶ生活復興（復興庁2017年度委託事業）」p13
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/m18/04/20180409160607.html>

1. 日常生活の支え

2) 広域避難者の情報把握と生活支援（避難先地方公共団体の取組）

[応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 広域避難者の所在地をどのように把握するか
 ② 広域避難者の生活支援や情報提供をどのように行うか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では、住所地を離れ、全国各地に避難する住民（以下「広域避難者」という。）が多数発生し、住所地の市町村や県（避難元の地方公共団体）では、広域避難者の所在地等の情報把握が課題となった。2011年12月時点で岩手県1,536人・宮城県8,603人・福島県59,464人と3県で約70,000人いた県外避難者は、2019年12月時点でも岩手県985人・宮城県4,010人・福島県31,104人（3県計約36,000人）となっており、多くの被災者が故郷を離れ長期の避難生活を送った⁽¹⁾。避難先の地方公共団体では、避難生活が長期化する中で、避難者が孤立することなく必要な生活支援を受けられるよう、行政機関や民間団体による支援体制の整備が求められた。

【東日本大震災における取組】

・「全国避難者情報システム」による避難者情報の共有（課題①②）

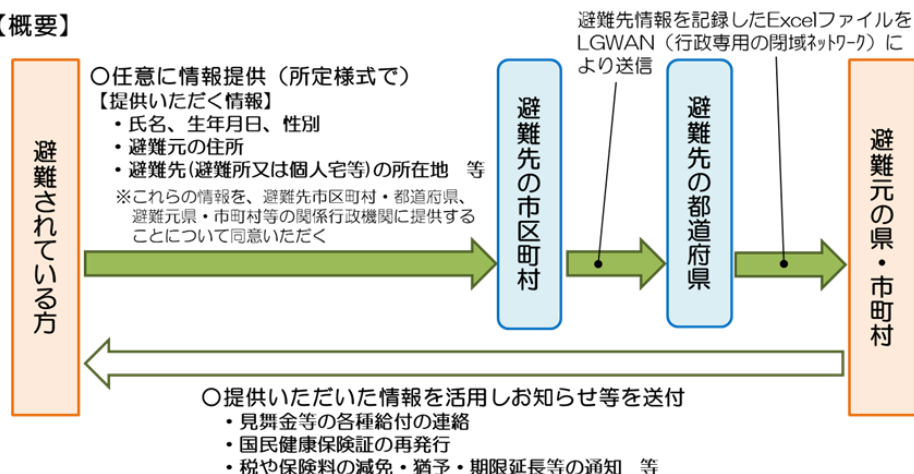
総務省では、「全国避難者情報システム」を創設し、2011年4月に全国の地方公共団体に協力を求める通知を発出した。「全国避難者情報システム」は、避難者が避難先の市区町村を通じて、氏名、生年月日、性別、避難前の住所、避難先の所在地と名称・連絡先電話番号等の情報を任意で避難元の県・市町村へ情報提供することに同意すると、避難元の県・市町村から避難者に各種給付の連絡、税や保険料に関する通知等が届けられる仕組みとなっている⁽²⁾。避難先の市区町村では、「全国避難者情報システム」に係る届出窓口や引っ越しの際の手続きを広報し、避難者の把握に努めている⁽³⁾。

東日本大震災に係る全国避難者情報システム

東日本大震災等に伴い避難されている方から、避難先の所在地等の情報を任意で避難先の市区町村に情報提供いただき、避難先の都道府県を通じて避難元の県や市町村に提供する仕組み。

（平成23年4月12日総行住第62号通知により、全国の都道府県・市区町村の協力を得て実施）

【概要】



図：東日本大震災に係る全国避難者情報システム（イメージ）

・避難先の地方公共団体・民間団体による相談（課題②）

避難先となった各地の地方公共団体では、行政機関や支援団体により避難者への支援が行われた。

山形県では、米沢市や山形市に避難者支援窓口を開設し、広域避難者に対する相談支援や情報提供を行っている。また、市町村の社会福祉協議会には生活支援相談員が配置され、見守り活動や巡回相談、交流イベントの開催等を通して広域避難者の孤立防止に取り組んでいる。広域避難者の心のケアについて、山形県、新潟県、福島県の3県では連携事業を実施し、相談員のスキルアップや相談員同士の情報共有を進め、支援の充実や継続を図っている。この他にも、2013年8月には山形県内の行政機関や避難者支援団体等で構成される「やまがた避難者支援協働ネットワーク」を設立し、「避難者ケースマネジメント研修会」等の支援者向けの研修や、帰還、移住、住まい、就学、健康等について広域避難者が個別相談できる「今後の暮らしの相談会」を開催するなど、官民協働による総合的な避難者支援が展開されている（事例2-1）。

福島県では、NPO等への業務委託により、全国26箇所に「生活再建支援拠点」を設置し、広域避難者への情報提供や相談支援を行っている。

→関連項目：3) 広域避難者と被災地のつながりの維持（避難元地方公共団体の取組）

4) 被災者の生活再建

【教訓・ノウハウ】

① 広域避難者の受入について平時から準備する

- ・ 広域避難者の所在地や連絡先を把握し、避難先地方公共団体と避難元地方公共団体が効率的に情報共有できる制度（「全国避難者情報システム」等）の運用を平時から準備する。

② 避難先の地方公共団体・民間団体が避難元の地方公共団体と協力して避難者の支援を行う

- ・ 相談窓口の開設や生活支援相談員の配置等、避難先の地方公共団体における広域避難者の相談支援体制を整備する。
- ・ 合同事業の実施等を通して避難先の地方公共団体・民間団体と避難元の地方公共団体の連携体制を構築し、広域避難者のニーズに寄り添った支援を行う。

<出典>

- (1) 復興庁「全国の避難者の数」
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/hinanshasuu.html>
- (2) 総務省「東日本大震災等に伴い避難した住民の所在地等に係る情報を住所地の地方公共団体が把握するための関係地方公共団体の協力について（通知）」（2011年4月12日付け総行住第62号総務省自治行政局長通知）
https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_01000014.html
- (3) 東京都総務局復興支援対策部「避難場所等に関する届出のお願い」
<https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/17hisaichi/hp/tonaihinansha.html>

3) 広域避難者と被災地のつながりの維持（避難元地方公共団体の取組）

[応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① 広域避難者に対する情報提供をどのように行うか
② 広域避難者に対する帰郷支援をどのように行うか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では、住所地を離れ、全国各地に避難する広域避難者が長期の避難生活を余儀なくされ、避難先での生活や住宅の再建をどうするかなど様々な課題を抱えることとなった。避難元の地方公共団体やNPO等民間の支援関係者は、広域避難者に対して、ふるさとの復旧・復興状況に関する情報提供や生活再建意向の把握を行い、広域避難者の生活や帰郷の支援、被災地での復興まちづくりに反映させていくことが求められた。

【東日本大震災における取組】

・ 広報紙発行による広域避難者の生活状況やふるさとの復興への想いの共有（課題①）

福島県浪江町では、町と一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアムの協働プロジェクトとして、2011年7月から『浪江のこころ通信』を発行している。この通信は、各地で避難生活を送る町民に、「どこに避難しているのか」、「どのような生活を送っているのか」、「町の復興にどのような想いを持っているのか」等取材することにより作成され、ふるさとの復興への想いの共有や生活再建支援、町の復興事業の推進に活用されている（事例3-1）。

・ 情報通信技術（ICT）の活用による広域避難者との情報共有（課題①）

福島県双葉町では、「ICTきずな支援システム」を運用している。この事業は、全国各地に避難を余儀なくされている世帯に対し、町からのお知らせなど行政情報の閲覧や利用者間の交流機能、電話相談機能などが組み込まれたタブレット型情報端末を配布するものである⁽¹⁾。

・ 内陸避難者の相談窓口の設置（課題②）

岩手県は、2016年5月に盛岡市に「いわて内陸避難者支援センター」を開所し、専門的知識を有するNPO法人への業務委託により、沿岸の被災市町村から内陸及び県外へ避難している住民の住宅再建に係る意向把握や住まいの確保についての相談支援を市町村に代わって行っている⁽²⁾。

・ 全国の避難先で直接相談できる「生活再建支援拠点」の設置（課題②）

福島県では、NPO等への業務委託により、全国26箇所に「生活再建支援拠点」を設置し、広域避難者への情報提供や相談支援を行っている。例えば、山梨県の「東日本大震災・山梨県内避難者と支援者を結ぶ会」では、県内避難者を個別かつ継続的に支援するパーソナルサポーターを養成し、多数の支援団体と連携しながら避難者の生活相談や就労支援を行っている。また、ふくしま連携復興センターでは、福島市内に県内外の避難者の相談拠点として「ふくしまの今とつながる相談室 toiro」を設置し、依頼者の要望に応じて住宅・就職・地域づくり・学校・健康・帰還支援等様々な

分野の人材派遣や県外避難者の会合等での情報提供などの事業を実施している（事例3-2）。

- 関連項目：2) 広域避難者の情報把握と生活支援（避難先地方公共団体の取組）、
4) 被災者の生活再建

【教訓・ノウハウ】

① 広域避難者と生活状況や被災地の復興情報を共有する媒体をつくる

- ・ 広域避難者への取材により生活状況や復興への想いを把握し、広報紙等に掲載して共有する。
- ・ 情報通信技術を情報提供や被災者間のコミュニケーションツールとして活用する。

② 広域避難者の支援拠点を県内外に整備し、生活再建・住宅再建を支援する

- ・ きめ細かい相談対応等により生活再建等に関する意向を継続的に把握し、長期的にサポートする。

<出典>

- (1) 双葉町「ICT きずな支援システム（タブレット）」<https://www.town.fukushima-futaba.lg.jp/4656.htm>
- (2) 岩手県「いわて内陸避難者支援センター」
<https://www.pref.iwate.jp/shinsaiykkou/saiken/sumai/1002507.html>

4) 被災者の生活再建 [応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】** ① 被災者の生活再建の相談体制をどのように整備するか
 ② 世帯ごとの多様な支援ニーズにどのように対応するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では多数の被災者が発生し、被災した地方公共団体では被災者の相談体制をどのように整備するかが課題となった。住宅再建、就労、病気、介護など被災者の生活再建に係る課題や活用できる支援制度は多岐にわたり、かつ長期的に変化していくことから、各世帯の支援ニーズに寄り添い、状況に応じて柔軟に支援サービスをコーディネートする伴走型の支援が求められた。また、地域の商店の被災・閉店や交通の便の良くない仮設住宅への入居等により、被災者に対する買い物や通院など日常生活へのサポートが必要となった。

【東日本大震災における取組】

・被災者相談支援センターの設置（課題①）

岩手県では、2011年7月、県北・沿岸広域振興局管内の各地（久慈市、宮古市、釜石市、大船渡市）に「被災者相談支援センター」を設置した。各センターには常時相談員を配置したほか、弁護士、司法書士、ファイナンシャル・プランナー等の専門家を日替わりで派遣し、被災者、支援者、市町村等からの幅広い相談・問合せに総合的に対応した。また、地域の実情に応じてサブセンターの設置や出張相談を各地で行うなど、沿岸の全ての市町村において被災者相談窓口を開設し、被災者の相談対応にあたった⁽¹⁾。

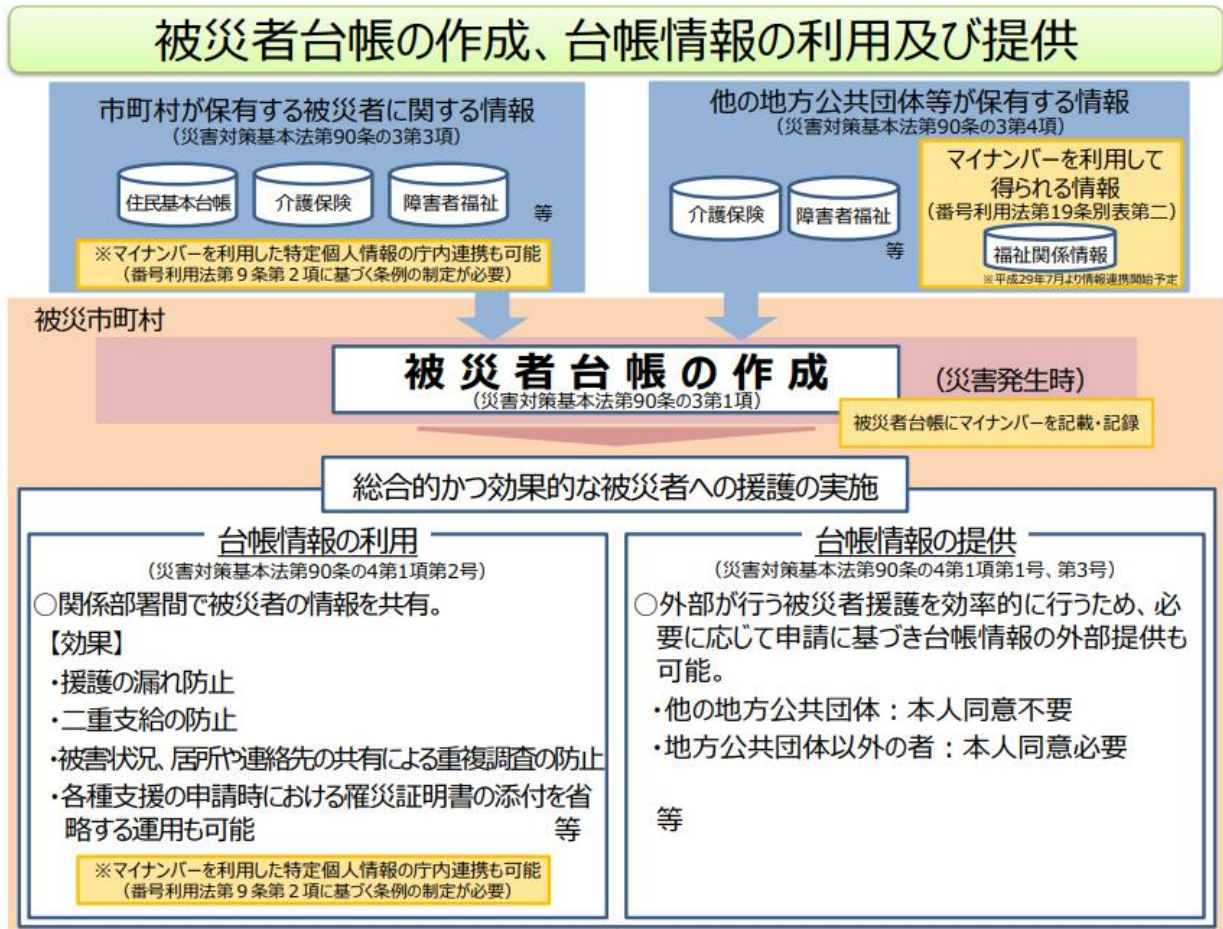
・被災者台帳の作成（課題②）

岩手県では、被災市町村における「被災者台帳システム」の導入を進め、2012年7月から県内7市町村で運用が開始された。システムを導入した市町村では、業務の効率化が図られるとともに、個々の被災世帯の罹災状況や支援の実施状況、今後の住宅再建の意向などを把握することにより、支援が必要な世帯を特定することが可能となり、被災者へのきめ細かな生活再建支援が可能となった⁽²⁾。

東日本大震災の教訓を踏まえて、2013年6月に災害対策基本法が改正され、市町村長による被災者台帳の作成等に関する事務が規定された。被災者台帳に記載された情報により、住所地から避難した場合などに各部署が重複して被災者の状況や居所・連絡先の確認を行うことなく迅速に援護を行うことや、避難行動要支援者名簿に記載されていない要配慮者についても適切な援護を行うため、必要な配慮内容に応じて要件に当てはまる者を抽出することが可能となっている⁽³⁾。

→関連項目：1) 要配慮者の情報把握と保健医療サービス提供体制

2) 広域避難者の情報把握と生活支援（避難先地方公共団体の取組）



図：被災者台帳の概要（内閣府）

・災害ケースマネジメントによる総合的支援（課題②）

宮城県仙台市では、多様な生活再建課題を抱える被災者に世帯毎の個別支援計画を策定し、支援ニーズに応じて各種の制度や社会資源を組み合わせ提供する「被災者生活再建推進プログラム」を2014年3月に策定した。このプログラムによる支援方式は「災害ケースマネジメント」と呼ばれ、平時から生活困窮者支援等に取り組む一般社団法人パーソナルサポートセンターと支援関係団体とが連携して、多様な領域にわたる支援メニューを組み合わせ被災者の生活再建を総合的に支援することができた。（事例4-1）。

→関連項目：55) NPO等による高齢者・子どもの見守りと生活支援

【教訓・ノウハウ】

① 総合相談窓口を設置し、専門家と連携した相談支援体制を整備する

- ・ 被災者の相談にワンストップで対応する総合相談窓口を設置する。
- ・ 弁護士やファイナンシャル・プランナー等の専門家と連携し、幅広い問合せに総合的に対応する。

② 被災者情報を一元管理し、世帯の生活再建課題に応じたケースマネジメントを行う

- ・ 被災者台帳の作成により地方公共団体内で被災者情報を共有し、迅速かつ総合的な支援を行う。
- ・ 平時から生活困窮者支援等に取り組む団体と地方公共団体が連携して、各世帯の生活課題に応じた支援計画を策定し、各種支援事業を組み合わせるケースマネジメントを行う。

<出典>

- (1) 岩手県「東日本大震災津波からの復興-岩手からの提言-」2020年3月, p116-117
<https://www.pref.iwate.jp/shinsaifukkou/densho/1027741/index.html?theme=9>
- (2) 岩手県「東日本大震災津波を教訓とした防災・復興に関する岩手県からの提言」2015年1月, p44-45
<https://www.pref.iwate.jp/kensei/seisaku/bousaikaigi/1012174.html>
- (3) 内閣府（防災担当）「被災者台帳の作成等に関する実務指針」2017年3月
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/>

1. 日常生活の支え

5) 避難所の運営・コミュニティ形成 [応急期・復旧期]

- 【課題】① 避難所の運営や避難者のつながりの創出をどのように行うか
② 避難者の多様なニーズに避難所でどのように対応するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災における避難所は、発災1週間後には全国で2,182ヶ所となり、広域にわたって分散した避難となった。また、東京電力福島第一原子力発電所の事故により帰還困難区域が設定されたことなどもあり、避難所生活が長期化した⁽¹⁾。

被災市町村では、職員が十分確保できない中で避難所運営にあたらざるを得なかった。また、多数の避難者が長期にわたって生活を共にする避難所では、避難者が互いに協力・交流し、つながりをつくることにより新たなコミュニティを形成・維持するためのルールづくりが必要となった。

高齢者や障害者などの要配慮者、乳幼児を抱えた家族、女性、外国人など多様な被災者のニーズをどのように避難所の運営に反映させていくかも大きな課題となった。

【東日本大震災における取組】

・平時からの防災意識の醸成（課題①）

仙台市にある住宅街では、震災以前から連合町内会を中心に毎年、避難所が設置される小学校と避難所運営における連携体制の確認等を含めた本格的な地域防災訓練を実施しており、震災当日は、他の地区の住民や帰宅困難者など想定外の避難者も押し寄せたものの、それまでの訓練が奏功し、地域の人たちが中心となって体育館に避難所を立ち上げ、多数の避難者の受け入れに尽力した⁽²⁾。

日頃から町内会等と学校の連携が緊密な地域では住民の協力が得られ、発災直後に避難者等によって組織される「避難所運営委員会」を速やかに設置することができた。しかし、避難者が中心となって避難所を運営するという意識がなく、地域との交流が少ない避難者が多い避難所では、地域団体や避難者中心の運営への移行が難しく、教職員や区職員、施設管理者が運営を続けざるを得ない場合もあった⁽³⁾。また、リーダーのなり手不足等から市町職員や他の地方公共団体からの応援職員が運営を担い続けたところもあった⁽⁴⁾。

・住民を中心としたルールづくり（課題①）

各市町村では、避難所の運営ルールの作成について手探りで対応にあたっていた。宮城県では、各避難所において、市町村職員や学校等の施設管理者とともに避難者も避難所運営委員会に参加し、生活環境や食糧の供給に関するルールや役割分担等を取り決めた⁽⁵⁾。

東日本大震災の課題を踏まえて内閣府が策定した「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」においては、平常時における対応として、避難所運営のマニュアル（手引き）の作成や研修や訓練の実施、発災後の対応として、避難者による自主的な避難所運営や役割分担の明確化が記載されている⁽⁶⁾。

・女性専用スペースの設置と支援人員の配置（課題②）

避難所の運営の中心的な役割を担う自治会長は、被災3県では約97%が男性であったこともあり、女性や子育て家庭等への配慮が必要であるとの認識が十分浸透していない場合が見られた⁽⁷⁾。女性がリーダーシップを発揮して積極的に運営に加わった宮城県の避難所では、女性の視点が活かされ、

1. 日常生活の支え

女性専用トイレの設置、子どもが遊べるスペースや女性用の物干し場が設けられ、多様なニーズに配慮した事例があった⁽⁸⁾。

福島県最大の避難所となったビッグパレットふくしまでは、女性が安心して過ごせる場所として、女性専用スペースが設置され、福島県男女共生センターや郡山市内の女性団体等が連携し、日替わりで常駐し、様々な形で女性たちの支援を行なった⁽⁹⁾。

岩手県では、東日本大震災の経験を踏まえ、避難所を運営する市町村の参考となる「市町村避難所運営マニュアル作成モデル」を作成し、女性等のニーズに応じた配慮事項をとりまとめた⁽¹⁰⁾。

→関連項目：1) 要配慮者の情報把握と保健医療サービス提供体制

・妊産婦・乳児を対象とした避難所や交流の場の設置(課題②)

被災地からの避難者を受け入れていた山形県では、県とJA山形中央会が協力し、JA山形中央会の研修施設「協同の杜」に、妊産婦及び乳児のいる家族を対象とする避難所を2011年3月25日に開所した。この避難所では、JA山形中央会が食事やミルク、おむつなどを無料で提供したほか、ボランティアによる育児支援や助産師・保健師による健康相談等が行われた。妊産婦と乳児専用の避難所を設けたのは山形県が初めてのことであった⁽¹¹⁾。また、岩手県では、陸前高田市のNPO法人きらりんきっずが、粉ミルク等のベビー用品の配布を通じて、子育てをする者同士がつながりを持ち続け、励まし合える交流の場を避難所につくった(事例5-1)。

→関連項目：2) 広域避難者の情報把握と生活支援(避難先地方公共団体の取組)

・外国人避難者への情報提供(課題②)

宮城県仙台市では、震災以前から、外国人住民への多言語防災情報の発信や、災害時に避難所の外国人支援に使用するための「災害時多言語表示シート(9言語)」を作成し、指定避難所に配布していた。しかしながら、実際には表示シートが掲示されないなど、震災という混乱の中で活用されない場合もあった⁽¹²⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 住民主体の避難所運営になるような体制やマニュアルを整備する

- ・ 災害時に備えて、各市町村の担当者や自主防災組織、自治会、避難所施設の管理者等が、住民のコミュニティを重視した避難所の設置運営について協議する機会を設ける。
- ・ 分かりやすい避難所運営マニュアルを作成し、地域住民も参加する研修・訓練を実施する。
- ・ 発災時に、避難者自身の一定の役割を割り振るなど避難者が自主的・積極的に避難所の運営に参加できるようにする。

② 避難所における要配慮者の支援体制を構築する

- ・ 避難所に女性や乳幼児のための個室や専用スペースを確保し、支援人員を配置する。
- ・ 「災害時多言語表示シート」の活用など、外国人への分かりやすい情報提供の方法に配慮する。

<出典>

- (1) 内閣府「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会 第1回 資料8 東日本大震災の避難所生活者数の推移について」http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/h24_kentoukai/1/pdf/8.pdf
- (2) 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構「事例に学ぶ生活復興」2018年3月, p51
https://www.reconstruction.go.jp/topics/m18/04/20180410_seikatsufukko.pdf
- (3) 仙台市「東日本大震災 仙台市 震災記録誌～発災から1年間の活動記録～」
<http://www.city.sendai.jp/shinsai/fukko/shise/daishinsai/fukko/hassai.html>
- (4) 兵庫県「1.17は忘れない-阪神・淡路大震災20年の教訓-伝える」p58
- (5) 宮城県「東日本大震災-宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証」2015年3月, p355
<https://www.pref.miyagi.jp/pdf/kiki/04dai4syous.pdf>
- (6) 内閣府「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/h25/kankyokakuho.html>
- (7) 内閣府「平成24年版男女共同参画白書」2012年6月, 第1部 特集第2節 被災者の状況
https://www.gender.go.jp/about/danjo/whitepaper/h24/zentai/html/honpen/b1_s00_02.html
- (8) 宮城県「東日本大震災-宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証」2015年3月, p356
- (9) 内閣府男女共同参画局「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針 解説・事例集」2013年5月, p31
- (10) 岩手県「東日本大震災津波からの復興-岩手県からの提言-」2020年3月, p81
https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/027/741/fukkou_teigen_i_all.pdf
- (11) 山形県「2011年3月11日に発生した東日本大震災の記録～その時、山形県はいかに対応したか～」p111
https://www.pref.yamagata.jp/020072/bosai/kochibou/saigai/h23_3_11_daishinsai/h23_3_11_daishinsai_kiroku.html
- (12) 仙台市文化観光局交流企画課「東日本大震災前後における外国人住民を対象とした防災への取組」
https://www.isad.or.jp/pdf/information_provision/information_provision/h29/H29_dai2bul.pdf

1. 日常生活の支え

6) 応急仮設住宅入居者への支援 [復旧期・復興前期]

- 【課題】 ① 応急仮設住宅への早期入居をどのように支援するか
 ② 応急仮設住宅で入居者のつながりをどのようにつくるか

【東日本大震災における状況と課題】

災害救助法に基づく応急仮設住宅には、災害発生後に緊急に建設される建設型応急住宅と既存の民間賃貸住宅等を借り上げて提供する賃貸型応急住宅があり、東日本大震災では、建設型4万9千戸、賃貸型6万9千戸の入居が決定された⁽¹⁾。

被災者が広域に分散避難したことから、被災者が早期に入居できるようわかりやすい情報提供や入居手続きが求められた。また、応急仮設住宅の入居に当たっては、震災前の住民が互いに顔見知りにつながる地域コミュニティが維持されるよう、入居者の選定が課題となった。

【東日本大震災における取組】

・住宅に関するワンストップ電話相談窓口や避難所掲示による情報提供（課題①）

岩手県では、2011年4月に「住まいのホットライン」（電話相談・フリーダイヤル5回線）を開設し、土日祝日を含め、応急仮設住宅や県営住宅への入居、自宅の再建に関する支援制度等に関する相談対応を行った。「住まいのホットライン」は、避難所の解消の見通しがついた2011年8月まで継続し、累計相談件数は2,006件となった。また、避難所には、住まいの「かわら版」を掲示し、応急仮設住宅の建設状況や内装・設備、グループホーム型や高齢者等サポート拠点施設の整備状況に関する情報を提供した⁽²⁾。県では、避難所にホットラインのチラシを掲示するなどしたが、伝達手段が限られている発災直後は、ホットライン開設そのものの周知が課題となった。

迅速な相談窓口立ち上げには平時からの準備が必要であり、岩手県では、東日本大震災等の教訓から、市町村が開催する住宅相談会や個別相談に専門の相談員を派遣する「災害時等住宅相談員派遣事業」を創設し、住宅再建に係る相談体制を整えている⁽³⁾。

・賃貸型応急住宅に関する情報の一元的提供（課題①）

被災者に入居可能な公営住宅等に関する情報を一元的に提供し、入居申込窓口を案内するため、国土交通省は、2011年3月22日に「被災者向け公営住宅等情報センター」を設置した。同センターでは、地方公共団体の公営住宅や都市再生機構のUR賃貸住宅等に加え、同月28日からは民間賃貸住宅や国家公務員宿舎等の窓口も案内対象に加え、被災者の住まいの確保を支援した⁽⁴⁾。

・被災者自ら探す賃貸型応急住宅（課題①）

厚生労働省は、2011年4月30日付の通達で、被災者自身が探した物件を行政機関が賃貸型応急住宅として借り上げるという特例的な対応を認めた。これにより、賃貸型応急住宅への入居が促進され、2012年5月までに建設型応急住宅は約5万3,000戸が建設されたのに対し、民間賃貸住宅の借上は約6万8,000戸であり、建設型応急住宅を賃貸型応急住宅が上回った。

→関連項目：28) 賃貸型応急住宅の確保

・建設型応急住宅への入居事務に係る県と市町村の連携（課題①）

岩手県では、被災者の建設型応急住宅への円滑な入居のため、完成前に入居者を事前に決定することや、鍵渡しの際には家電等の生活用品が極力揃った状態となること等を考慮し、着工から入居までの流れを整理したフロー図を作成して市町村へ周知した。また、家電の搬入スケジュールに合わせ、建設型応急住宅の完成予定日及び図面等を2週間前までに市町村へ通知するようにし、市町村が入居決定手続きに必要な情報を早期に得られるように配慮した⁽²⁾。

→関連項目：26) 建設型応急住宅の確保

・コミュニティ形成や住民個々の事情に配慮した入居者選定（課題②）

建設型応急住宅の入居者の選定方法は市町村によって様々であり、妊産婦や高齢者、障害者等の優先枠を設けた選考や、入居者同士が助け合えるように要配慮者を含む世帯とその他の世帯を一定割合で同じ建設型応急住宅団地に入居させるなどの工夫がみられた⁽⁵⁾。

岩手県宮古市では、市内に62箇所2,010戸の建設型応急住宅が建設され、2011年5月の入居開始から約3ヶ月間で1,680戸、3,885人が入居した。市では、「地域一括」・「被災地近接」・「ソーシャルミックス」（世代混合）・「通学に配慮」を4原則とし、建設型応急住宅の入居にあたっては各被災者の希望を聞き取り、できるだけ従前の地域ごとに入居できるよう配慮した。また、抽選は行わず、全て市側で部屋割を行った⁽⁶⁾⁽⁷⁾。

→関連項目：7) 応急仮設住宅等におけるコミュニティの形成

・地域コミュニティごと（地区単位）の入居（課題②）

宮城県岩沼市では、地区単位で集まって避難所生活が送られており、建設型応急住宅についても地区単位で入居する方針が立てられた。2011年4月5日から入居申込受付が開始され、被災地で最も早く4月29日～6月4日で入居が完了した。3箇所384戸、最大で379戸の入居があった。（事例21-1）。

一方で、賃貸型応急住宅は早期に入居を実現する上では効率的な手法であったが、広域に分散して入居が行われるため、地域コミュニティの維持は課題となった。

→関連項目：7) 応急仮設住宅等におけるコミュニティの形成

21) まちづくりの合意形成プロセス

【教訓・ノウハウ】

- ① 一元的な相談窓口や県と市町村の応急仮設住宅の整備に係る業務連携体制をつくる
- ・ 地方公共団体は、入居可能な応急仮設住宅の情報や入居希望者の相談・申込に対応する一元的な相談窓口を設置し、被災者の円滑な入居をサポートする。なお、災害時には伝達手段が限られていることを踏まえ、相談窓口等の周知方法を事前に検討しておく。
 - ・ 応急仮設住宅を整備する県と入居事務を行う市町村との間で完成時期の連絡や鍵の引き渡しなどが円滑に進行するよう連携体制を整備する。
- ② 地区単位での入居や多様な世帯が混在する入居方法にすることで入居者のつながりを創出する
- ・ 地方公共団体は、住民がなるべく従前の地区単位で入居できるよう配慮する。
 - ・ 妊産婦や高齢者、障害者等の要配慮者を含む世帯だけではなく、多様な世帯が同じ建設型応急住宅団地に入居することで、入居者の共助や交流を促進する。

<出典>

- (1) 国土交通省「災害時における民間賃貸住宅の活用について」2012年11月
<https://www.mlit.go.jp/common/000232197.pdf>
- (2) 岩手県県土整備部建築住宅課「東日本大震災津波対応の活動記録～岩手県における被災者の住宅確保等のための5か月間の取組み～」<https://www.pref.iwate.jp/kurashikankyou/kenchiku/saigai/tsunami/1010325.html>
- (3) 岩手県「東日本大震災津波からの復興—岩手からの提言—」2020年3月, p118-119
- (4) 国土交通省「東日本大震災の記録—国土交通省の災害対応—」2012年3月11日, p63
<https://www.mlit.go.jp/saigai/kirokusyu.html>
- (5) 宮城県「東日本大震災—宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証—」2015年3月, p583-603
<https://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou3.html>
- (6) 宮古市「東日本大震災 宮古市の記録」第2巻(上) <復興・防災編>2017年3月, p87-96
https://www.city.miyako.iwate.jp/kikaku/koho/higashinihondaishinsai_miyako-shi-no-kiroku/download_PDF_earthquake_tsunami_record_2.html
- (7) 宮古市「宮古市における被災者住宅確保等のための取組み」2012年度第1回中部ブロック災害時住宅支援に係る連絡調整会議資料
https://www.cbr.mlit.go.jp/kensei/jutaku_seibika/h24/saigaishienjutaku2401.htm

1. 日常生活の支え

7) 応急仮設住宅等におけるコミュニティの形成 [復旧期・復興前期]

- 【課題】 ① 建設型応急住宅入居者の交流（孤立防止）をどのように促進するか
 ② 賃貸型応急住宅入居者の孤立をどのように防止するか
 ③ 応急仮設住宅における住民自治をどのように推進するか

【東日本大震災における状況と課題】

建設型応急住宅では、入居が長引くにつれ、集会所の使用やごみの出し方など生活上のルールを住民同士で決める話し合いの場や住民が交流する仕組みを作る必要が生じた。また、元の居住地から離れた地区に建設型応急住宅が建設された場合は、入居者と地域の住民との関係づくりも必要となった。一方、賃貸型応急住宅の入居者は、各地の賃貸住宅に分散して生活することになったため、元のコミュニティや新しく入居した住宅、地域からの孤立防止が重要な課題となった。

【東日本大震災における取組】

・「住宅マップ」等を通じた住民交流の促進（課題①③）

建設型応急住宅への入居者は抽選で決まった地域も多く、個人情報保護の観点から入居者の情報が提供されなかったため、知人がどの建設型応急住宅に住んでいるのかわからないという事案も多かった。宮城県南三陸町では、2011年10月、建設型応急住宅入居者や町民有志による「復興みなさん会」が設立され、会員が入居者を戸別訪問し、了解が得られた世帯について、世帯主の名前と元の集落・地区名を記載した「住宅マップ」を作成して配布した。さらに、建設型応急住宅に自治会が設立されるようになると、自治会と連携してお茶会や花の植栽、復興の最新情報を学ぶ「復興てらこ屋」等の活動を行い、住民同士の交流やコミュニティの形成を支援した（事例7-1）。

・自治会同士の連携による住民自治の推進（課題①③）

宮城県石巻市の建設型応急住宅団地の自治会では、自治会役員が阪神・淡路大震災当時の応急仮設住宅自治会長との会談を行い、そこで得られた知見を踏まえて、2011年12月に5団地の自治会による石巻仮設住宅自治連合会が設立された。連合会では、「孤独死をなくそう」を合い言葉として、毎月定例会議で各団地の問題点を共有しながら、安全・安心な生活環境の構築に向けて活動を行った。2012年2月には、連合会、石巻市、石巻市社会福祉協議会及び支援団体で石巻仮設住宅自治連合推進会*を発足させ、建設型応急住宅団地同士の交流を図るイベントの開催や情報紙の発行等を通してコミュニティ形成に取り組んだ。2016年1月には一般社団法人石巻じちれんを発足させ、災害公営住宅での朝のラジオ体操の実施や、万が一倒れた場合に備え緊急連絡先を書き込み携帯する「つながりカード」の普及等を通じ、災害公営住宅のコミュニティ形成にも取り組んだ⁽¹⁾⁽²⁾。

・元のコミュニティの住民が集う集会所の設置（課題①③）

住民が市内各地の応急仮設住宅に分散して入居した岩手県釜石市根浜地区では、元々住民が住んでいた地区に町内会が集会所を設置し、月に1度は顔を合わせ、地区での住宅再建について意見を交換し、地区としての考えをまとめる機会を設けることで住民同士のつながりを維持した。その結果、根浜地区では、地区に戻って住みたいという当初希望者のうち、約9割に当たる38世帯が根

浜地区内の高台に造成された移転団地に住まいを戻した⁽³⁾。

・賃貸型応急住宅入居者の交流支援（課題②③）

福島県富岡町では、県内外の賃貸型応急住宅で生活する町民同士のコミュニティの再生を推進するため、コミュニティやネットワークづくり、イベントの企画・実施、住民と行政機関の連絡調整を行う団体を「富岡町コミュニティづくり推進団体」として登録し、情報提供や財政的支援を行った。

登録団体の一つである「福島市及び県北地区在住富岡町民自治会」は、避難者同士の情報交換の場として福島市内に交流サロンの設置を町に要望し「富岡町さくらサロン」を開設するなど、避難者の孤立防止とコミュニティ活動の再生に取り組んでいる（事例7-2）。

→関連項目：2）広域避難者の情報把握と生活支援（避難先地方公共団体の取組）

3）広域避難者と被災地のつながりの維持（避難元地方公共団体の取組）

【教訓・ノウハウ】

① 建設型応急住宅入居者が顔を合わせ、協働する機会をつくる

- ・ 住宅マップづくり等を通してどの住戸に誰が住んでいるのか入居者同士が分かるようにする。
- ・ お茶会や植栽活動など入居者が交流できる機会を創出する。
- ・ 同じ地区の住民が異なる仮設住宅に分散して入居した場合は、元のコミュニティの住民が集まる機会を確保し、住宅再建の相談など住民同士の交流を促進する。

② 賃貸型応急住宅の入居者同士のつながりの創出を支援する

- ・ 賃貸型応急住宅の入居者が集まるサロンのような場所を確保し、住民同士の交流を維持するとともに、財政的支援や広報協力により住民活動の継続を支援する。

③ 応急仮設住宅の自治会、行政機関、支援関係機関の連携体制を構築する

- ・ 各自治会・行政機関・支援関係機関の間で入居者の孤立防止等の課題を共有し、連携して課題解決に取り組む体制を構築することで、自治会活動を活性化する。

※石巻仮設住宅自治連合推進会は、建設型応急住宅の減少に伴い2018年3月に解散したが、実務は一般社団法人じちれんが引き継ぎ、継続してコミュニティ形成に取り組んでいる。

<出典>

- (1) 一般社団法人石巻じちれん http://jichiren.info/__trashed-3
- (2) 東北関東大震災・共同支援ネットワーク地域支え合い情報編集委員会 編集「月刊 地域支え合い情報 47」2016年7月、NPO法人全国コミュニティライフサポートセンター発行 https://clc-japan.com/sasaeai_j/
- (3) 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構「事例に学ぶ生活復興」東日本大震災被災者の生活復興プロジェクト報告書（復興庁2017年度委託事業）2018年3月、p73
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/m18/04/20180409160607.html>

8) 応急仮設住宅等における見守り〔復旧期・復興前期〕

- 【課題】① 高齢者等の見守りや生活支援をどのように行うか
 ② 応急仮設住宅等の被災者の健康支援をどのように行うか
 ③ 被災者の中長期的な心のケアにどのように対応するか

【東日本大震災における状況と課題】

応急仮設住宅の整備が進むにつれて、避難所等で被災者支援にあっていた保健医療チーム等の多くが活動を終了した。応急仮設住宅団地等では、要介護高齢者等の日常生活に支援が必要な入居者に対する福祉・介護サービスの提供や見守り体制の整備が課題となった。また、被災により中断・縮小した地方公共団体や医療機関の保健医療サービスを復旧させ、被災者への継続的な健康支援を行うことが求められた。心のケアについても、応急期の心のケアチームの活動を引き継ぎ、中長期的に被災者の心のケアに対応する体制の整備が必要となった。

【東日本大震災における取組】

・ 応急仮設住宅地域へ的高齢者等のサポート拠点の設置（課題①）

応急仮設住宅における要介護高齢者等の日常生活を支えるため、厚生労働省では、地方公共団体が応急仮設住宅に入居する高齢者等に対する総合相談や生活支援サービスを提供するサポート拠点等の設置に対する支援を行った⁽¹⁾。介護等のサポート拠点は応急仮設住宅入居者に対する総合相談のほか、地域住民を対象としたアウトリーチの機能も担った⁽²⁾。

岩手県の釜石市平田地区では、障害者や高齢者世帯が居住するケアゾーンとその他世帯が居住する一般ゾーンの間に「平田地区サポートセンター」が整備された。センターは、生活や介護に関する総合相談、訪問介護やデイサービス等の介護保険事業、診療、地域交流事業等を提供する拠点として、24時間体制で入居者を見守る体制を整備した。また、市の保健師等と情報共有しながら応急仮設住宅の自治会長らによる見守り活動も行われ、官民が協力して入居者を支える仕組みが構築された（事例 26-2）。

→関連項目：26) 建設型応急住宅の確保、55) NPO 等による高齢者・子どもの見守りと生活支援

・ 被災者の雇用による見守り支援業務（課題①）

岩手県大船渡市の応急仮設住宅では、緊急雇用創出事業により雇用された生活支援相談員による入居者の見守りや相談支援が行われた（事例 14-2）。これにより、多くの被災者が相談員として雇用され、見守り体制の充実とともに被災者の自立支援にもつながった。一方、こうした生活支援相談員には被災者支援の経験がない者も多く、相談対応に関する知識・技術の習得やストレスケアの研修機会を確保するなど、サポートが重要となった。

→関連項目：12) 恒久住宅移行後の支援、14) 支援人材に対するケア・育成

・ 応急仮設住宅入居者等の健康調査・健康支援（課題②）

厚生労働省では、「被災地健康支援事業」を通して、応急仮設住宅等での巡回健康相談や健康教室、健康診断等の実施及びこれらの活動に従事する専門職の確保を支援した⁽³⁾。

1. 日常生活の支え

福島県では、多くの避難者が生活するいわき市において、2012年6月に福島県相双保健福祉事務所いわき出張所が開設された。同出張所には県職員のほか、被災地外の地方公共団体からの派遣保健師、地元で臨時雇用された看護職等の専門職が配置され、応急仮設住宅等の戸別訪問による避難者の健康調査や継続支援が行われた。また、市町村等が実施する交流サロンや健康教室へ専門職を派遣し、健康相談や体操、講話等の健康支援が行われた（事例8-1）。

・ 応急仮設住宅入居者の孤立防止と健康支援（課題②）

宮城県石巻市大橋地区の応急仮設住宅では、孤立しがちな男性入居者が増えていたことから、市の管理栄養士や保健師、歯科衛生士、市社会福祉協議会の訪問支援員とコーディネーター、宮城県看護協会の保健コーディネーターらが集まって対策を検討し、「大橋メンズクラブ」と銘打った健康教室が開催された。健康教室では、調理実習や運動など多様なプログラムが提供され、終了後には受講生らによる自主グループが設立されるなど、住民同士の交流の促進にもつながった⁽⁴⁾。

・ 応急仮設住宅に隣接する診療所の開設（課題②）

岩手県陸前高田市では、2011年8月に岩手県医師会が運営する「岩手県医師会陸前高田診療所」が開設された。同一敷地内には応急仮設住宅が隣接しており、被災地で不足していた皮膚科、小児科、耳鼻咽喉科をはじめ計11診療科が設けられ、県内陸部等の医師が交代で診療にあたり、土日、祝日、年末年始なども利用できる医療機関として機能した⁽⁵⁾。宮城県石巻市においても、2012年5月に応急仮設住宅群内に石巻市立病院開成仮診療所が開設され、24時間365日の訪問診療・訪問看護、訪問リハビリが提供された（事例12-1）。こうした診療所は、被災者の住宅再建や地域の基幹病院の復旧が完了するまでの間、被災者の健康を支える重要な医療資源となった。

→関連項目：12) 恒久住宅移行後の支援

・ 中長期的な心のケアを担うセンターの開設（課題③）

東日本大震災の後、精神科医療の提供が難しくなった福島県の相双地区では、福島県立医科大学の心のケアチームが被災者のメンタルヘルスケアを担っており、この活動を継続させる形で「認定NPO法人相双に新しい精神科医療保健福祉システムをつくる会（通称「なごみ」）」（2019年6月に認定取得）が発足した。2012年1月には「相馬広域こころのケアセンターなごみ」が開設され、戸別訪問による相談支援や地域でのサロン活動を行ってきた。2012年2月に福島県より委託を受けた精神保健福祉協会が開設した「ふくしま心のケアセンター」は、「なごみ」をモデルに設置されており、福島市内の基幹センターのほか、県内に4つの方部センター（相馬方部センターの業務は「なごみ」が受託）と2つの出張所が設置され、被災者の相談支援、心のケアに関する普及啓発や人材育成・人材派遣、心のケアに関する情報収集等に取り組んでいる。また、基幹センターには、被災者相談ダイヤル「ふくここライン」（フリーダイヤル）が開設されており、県内外の避難者から寄せられる相談に専門の相談員が対応している⁽⁶⁾⁽⁷⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 応急仮設住宅等の要配慮者を支援する拠点・人材を確保する

- ・ 高齢者等要配慮者の生活支援を担うサポート拠点を応急仮設住宅と一体的に整備する。
- ・ 専門職や自治会との連携、生活支援相談員への被災者の雇用により、応急仮設住宅入居者に対するきめ細かい見守り・支援を行う。

② 地方公共団体・社会福祉協議会・専門職団体等が連携して健康支援を行う

- ・ 応急仮設住宅入居者等への戸別訪問により被災者の健康状態を把握する。
- ・ 交流の場づくりと健康支援を組み合わせる被災者の心身の健康維持を図る。
- ・ 応急仮設住宅に隣接して診療所を開設するなど入居者の医療アクセスを確保する。

③ 心のケアを推進する地域の精神医療保健福祉システムを構築する

- ・ 各心のケアの相談支援・普及啓発や、人材育成・人材派遣、心の健康に関する実態調査や情報収集等をする拠点（心のケアセンター等）を設置し、精神科医療保健福祉に係る関係機関とのネットワークを整備する。

<出典>

- (1) 厚生労働省「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について」（2011年4月27日厚生労働省老健局振興課通知）<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001amh8.html>
- (2) 復興庁被災者支援（健康・生活支援）タスクフォース「被災者支援（健康・生活支援）総合対策～現場の課題への対応による施策の具体化と新たな取り組み【被災者支援50の対策】」2015年1月23日
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/>
- (3) 復興庁・内閣府・総務省・文部科学省・厚生労働省・国土交通省「被災者に対する健康・生活支援の手引き」2014年5月13日 <https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/20140526144504.html>
- (4) 復興庁男女共同参画班「男女共同参画の視点からの復興～参考事例集～第13版」2017年5月
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-16/material/20170531_danjyo.pdf
- (5) 岩手県「東日本大震災津波を教訓とした防災・復興に関する岩手県からの提言」2015年1月, p41
<https://www.pref.iwate.jp/kensei/seisaku/bousaikaigi/1012174.html>
- (6) ふくしま心のケアセンター <http://kokoro-fukushima.org/>
- (7) 一般社団法人福島県精神保健福祉協会ふくしま心のケアセンター「ふくしま心のケアセンター活動記録誌」2018年度 <http://kokoro-fukushima.org/activityreport/>

1. 日常生活の支え

9) 生きがづくり・地域文化の復興 [応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① 被災者の人と人とのつながりや生きがづくり、心のケアをどのように支援するか
② 地域文化の復興をどのように行うか

【東日本大震災における状況と課題】

仮設住宅等での長期避難が続いたり、住宅の移転で人とのつながりが失われる中で、被災者の孤立を防止し、心身のケアや人と人とのつながりの維持や創出をどのように支援するかが重要な課題となった。

また、「伝統芸能の宝庫」と言われる東北地方は、東日本大震災により、祭りや民俗芸能の用具や衣装などが破損・流出したり、その活動拠点が全壊・流失したりして、多くの伝統芸能の存続が危ぶまれる状態になった⁽¹⁾⁽²⁾。地域の伝統芸能や文化は、長い年月をかけて地域の暮らしの中で人々が受け継いできたもので、人々の心の支えとなり、地域の絆を結ぶものでもあるため、地域文化の早期の復興が求められた。

【東日本大震災における取組】

・被災者の農作業や創作活動を行う場づくり（課題①）

復興庁は、2015年度より、人と人とのつながりを作り、被災された方々が生きがいをもって前向きに暮らしていけるような活動を行う団体を支援する、「心の復興事業」を実施した。岩手県陸前高田市では、同事業を活用し、応急仮設住宅での生活が長期化するなかで住民がいきいきと暮らせるよう、2012年5月、県立高田病院の医師が「はまらっせん農園プロジェクト」（「はまらっせん」とは「お入りなさい」という意味）を立ち上げ、仮設住宅近くの休耕地を活用して農園を整備し、住民が役割分担して花や野菜などの世話や収穫、販売を行った。この活動を通じて、住民同士の交流が生まれ、健康づくりや生きがづくりにつながった。本活動は災害公営住宅でも活動が継続されている（事例9-1）。

また、NPO法人東北の造形作家を支援する会（SOAT）は、震災直後から東北3県を対象にアートワークショップを開催し、創作活動を通じて被災したこどもたちの生きがづくりや心のケアを支援する「にじいろぱれっと」の活動を行っている。さらに、東北地域6か所で東北地方の伝統的な技能である裂き織りのパーツを使った作品作りを行うアートワークショップを開催し、仙台と東京で発表会を開催した（事例9-2）。

・地域の伝統芸能等の復旧・復興（課題②）

公益財団法人日本財団は、被災地の中核的な芸能・祭りに関わる団体を支援する「地域伝統芸能復興基金（まつり応援基金）」を設立し、芸能団体・神社などに対し、様々な伝統芸能・祭りに必要な物品の購入等を支援してきた⁽²⁾。

岩手県では、2012年度より「郷土芸能復興支援事業」を開始し、被災した民俗芸能団体が実施する施設等の整備に対し、補助を実施している⁽³⁾。一方で、これとは別に、公益財団法人岩手県文化振興事業団では、2011年9月から文化振興基金による備品整備等への支援が行われている⁽³⁾。

・被災文化財の修理を通じた地域文化の復興（課題②）

2011年度より、文化庁の要請を受け、独立行政法人国立文化財機構及び13の文化財・美術関係団体によって「東北地方太平洋沖地震被災文化財等救援事業（文化財レスキュー事業）」が実施され⁽⁴⁾、宮城・岩手・茨城・福島⁽⁴⁾の4県で、美術工芸品や自然史標本、公文書、図書など、地域の歴史と文化に関わる幅広い分野の資料が救出・保全された。2012年度以降は、文化庁が「被災ミュージアム再興事業」を実施し、上記文化財等の本格的な修理が行われることとなった（事例9-3）。

宮城県では、2011年度より文化庁の補助事業⁽⁵⁾を活用して「宮城県地域文化遺産復興プロジェクト」を立ち上げ、被災した有形・無形の文化遺産の保全・活用等を通じて文化の復興に取り組んできた⁽⁶⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 被災者が他者との協働に取り組む場をつくる

- ・ 住民が役割分担して農作業をしたり、一緒に創作活動を行うことで、住民同士の交流やつながりを生み、生きがいつくりや心のケアにつなげる。

② 地域の伝統芸能や文化財の復旧を進め地域文化を復興する

- ・ 被災者の心の支えとなる地域の伝統芸能や祭事の復旧支援により、地域の復興を進める。
- ・ 被災文化財等の救出・保全活動により地域文化を復興する。

<出典>

- (1) 公益財団法人日本財団「むすぶ つなぐ～伝統芸能と復興への軌跡」2013年
<https://www.nippon-foundation.or.jp/media/archives/2018/news/articles/2013/img/48/48.pdf>
- (2) 公益財団法人日本財団「まつり応援基金」
<http://matsuri-kikin.com/about>
- (3) 岩手県「東日本大震災津波からの復興-岩手県からの提言-」2020年3月,p140-141
https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/027/741/fukkou_teigen_i_all.pdf
- (4) 文化庁「東北地方太平洋沖地震被災文化財等救援事業（文化財レスキュー事業）」
<https://www.bunka.go.jp/earthquake/rescue/>
- (5) 文化庁「文化遺産を活用した地域活性化に係る取組への支援」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/joseishien/chiiki_kasseika/index.html
- (6) 宮城県教育委員会「東日本大震災による被災文化財等の復旧・復興の記録（中間報告）平成23年3月11日-平成28年3月」2017年12月28日 <https://www.pref.miyagi.jp/pdf/bunkazai/sinsai-fukkou.pdf>

10) 災害公営住宅入居者への支援 [復興前期・復興後期]

- 【課題】① 災害公営住宅入居者の居住の安定をどのように確保するか
② 応急仮設住宅等で形成された人のつながりをどのように維持するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では、多くの被災者が住まいを失い、応急仮設住宅での避難生活を余儀なくされた。被災者の安定的な暮らしを回復するため、一日も早い災害公営住宅^{*}への入居が求められた。

震災当時、公営住宅に入居する場合、原則として、①収入基準が一定の水準以下であること、②現に住宅に困窮していることとの要件を満たす必要があったが、東日本大震災においては、生活再建が困難な単身者や要配慮者の避難生活が長期化し、災害公営住宅の入居者資格の緩和や家賃負担の軽減が求められた。家賃設定等において地方公共団体の裁量が認められているが、どのように家賃設定をするかは大きな課題であった。

また、阪神・淡路大震災では、災害公営住宅に高齢者が集中し、認知症や精神疾患、閉じこもりの高齢者等も増加し、見守りやコミュニティの形成が課題となった⁽¹⁾。こうした過去の災害の教訓を受けて、東日本大震災では、応急仮設住宅から災害公営住宅への移行にあたり、被災者が築いていたコミュニティを維持し、入居者同士が助け合える環境の創出が課題となった。

【東日本大震災における取組】

・入居要件の緩和（課題①）

東日本大震災では、居住していた家が全壊、全焼、流出しただけなく、大規模半壊・半壊であつて、家の解体を余儀なくされた被災者も災害公営住宅の入居対象となった⁽²⁾。また、2011年12月に東日本大震災復興特別区域法が施行され、認定により最大10年間収入基準の要件を緩和することができるようになり、被災者の住まいの安定に向けた支援が拡充された⁽³⁾。

・家賃の低減（課題②）

災害公営住宅の家賃については、地方公共団体が家賃を低廉化する際に要する費用を助成する災害公営住宅家賃低廉化事業に加え、東日本大震災では、特に低所得の被災者が無理なく負担しうる水準まで家賃を低減化するため、国はさらなる経費を助成する東日本大震災特別家賃低減事業を創設した。事業期間は10年間、当初5年間は特段の減額措置、6年目から段階的に通常水準まで家賃を引き上げるものである⁽⁴⁾。

国の特別家賃低減事業と同等の減免措置を行う地方公共団体も多かったが、2017年11月に復興庁より発出された通知では、被災地方公共団体が独自に家賃を減免することが可能であることが示された。この通知を受け、各被災地方公共団体では特に低所得の被災者や収入超過者等への減免等の対応について検討し、地域の実情に応じた対応がなされた。宮城県女川町や南三陸町、名取市では、独自の家賃減免措置や家賃補助の取組を行った⁽⁵⁾。地方公共団体が家賃設定の検討を行うため、一定の前提の下に長期的なシミュレーションを行ったところ、黒字が大きく出たり、あるいは赤字となったりするケースも散見された。これは、長期シミュレーションの場合、将来の入居率や管理

費といった前提の置き方次第で結果に大きな差が生じ得るためである。

→関連項目：32) 災害公営住宅の維持管理

・コミュニティの維持や世帯の個別事情に配慮した入居（課題②）

災害公営住宅への入居は、入居資格を満たす被災者を対象とした公募が基本となるが、市町村によっては、入居者の募集方法を検討する委員会等を設置し、学識経験者や民生委員などの意見を取り入れ、入居資格の条件や優先入居枠が設定された⁶⁾。

福島県いわき市では、約1,500戸の災害公営住宅が整備され、入居希望者の要望や課題の調査検討を行うため、学識経験者及び災害公営住宅建設地区代表者で構成される「いわき市災害公営住宅入居選考基準検討委員会」が設置された。2013年9月に策定された「いわき市災害公営住宅入居選考基準」では、「震災時に同じ地区に居住していた被災世帯がグループとなって災害公営住宅への入居を希望する場合」、「震災時に居住していた地区に戻る世帯」などの配点が高く設定され、地域コミュニティの形成及び地元居住が優遇された。さらに、各世帯の状況に細かく配慮するため、「高齢者世帯」、「障害者・要介護者世帯」、「世帯人数」及び「多子世帯」など程度に応じて細かく配点がなされた（事例10-1）。

宮城県仙台市においても、災害公営住宅への入居に当たって、5世帯以上でまとまって申込みができるコミュニティ入居や、一般抽選に2～4世帯のグループ申込みの枠が設けられるなどした。あすと長町地区の災害公営住宅では、約80世帯のコミュニティ入居が実現し、応急仮設住宅で育まれたコミュニティを災害公営住宅へ継承させ、自治組織の立ち上げへ発展していった^{7) 8)}。

→関連項目：11) 恒久住宅への移行に伴うコミュニティの形成

31) コミュニティ等に配慮した災害公営住宅の建設

【教訓・ノウハウ】

① 地域の実情に応じて災害公営住宅の入居資格の緩和や家賃負担の軽減を図る

- ・ 被災者の生活の安定を確保するため、災害公営住宅の入居資格や家賃の引き下げなどを地域の事情に応じて柔軟に検討する。
- ・ 家賃設定等の検討に当たり長期収支のシミュレーションを行うことも考えられるが、入居率や管理期間等といった前提条件の置き方により結果は大きく変動しうることに注意が必要である。いくつかのパターン分けを行うなど幅を持った見方が必要である。

② コミュニティの維持や世帯事情に配慮した入居方法にする

- ・ 学識経験者や支援関係者などによる会議を設置し、災害公営住宅の入居方法を検討する。
- ・ 入居者の公募にあたっては、高齢者世帯や子育て世帯など各世帯の事情に配慮する。
- ・ グループ単位の入居など被災者が築いたコミュニティの維持に配慮した入居方法にする。

※災害公営住宅：災害により住宅を失い、自ら住宅を確保することが困難な被災者に対して、地方公共団体が整備する低廉な家賃の公営住宅。

<出典>

- (1) 兵庫県「1.17 は忘れない-阪神・淡路大震災 20 年の教訓-伝える」 p78
- (2) 国立研究開発法人建築研究所「東日本大震災における災害公営住宅の供給促進のための計画に関する検討-災害公営住宅基本計画等事例集-」 No.165 号 (2015 (平成 27 年) 4 月) 第 1 章災害公営住宅供給の流れ
<https://www.kenken.go.jp/japanese/contents/publications/data/165/>
- (3) 復興庁「東日本大震災復興特別区域法」 <https://www.reconstruction.go.jp/topics/000344.html>
- (4) 復興庁「復興交付金基幹事業」 <https://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>
- (5) 宮城県土木部住宅課「東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録」2020 年 6 月, p167-168
<https://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/seibinokiroku.html>
- (6) 宮城県土木部住宅課「東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録」2020 年 6 月, p97
<https://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/seibinokiroku.html>
- (7) 仙台市都市整備局復興公営住宅室「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)」
2013 年 6 月市長記者会見資料
<http://www.city.sendai.jp/sesakukoho/shise/gaiyo/shichoshitsu/kaiken/2013/06/boshuhoshin/shiryo.html>
- (8) 認定 NPO 法人つながりデザインセンター「これまでのあゆみ～復興コミュニティデザインとは～」
<http://www.tsuna-cen.com/activity/>

1. 日常生活の支え

11) 恒久住宅への移行に伴うコミュニティの形成 [復興前期・復興後期]

- 【課題】① 恒久住宅で住民のつながりや住民自治をどのようにつくり、進めるか
② 被災地内外の交流を通じてどのように被災地域の活性化を図るか

【東日本大震災における状況と課題】

応急仮設住宅から災害公営住宅など恒久住宅への移行にあたっては、それまでに構築された被災者のコミュニティや自治組織を維持し、恒久住宅移行後も地域で住民同士が助け合える関係性を保つことが求められた。特に災害公営住宅は、公募によって入居者が決まり、入居時に初めて顔を合わせる住民もいたことから、入居者同士の交流や災害公営住宅における自治会の設立に対する支援が重要となった。また、少子高齢化が進行する被災地においては、地域における住民や支援団体による活動の持続、被災地へ継続的に訪れる交流人口や移住者を増やす取り組みなど、地域の持続的な活性化に向けた活動が重要となった。

【東日本大震災における取組】

・ 防災集団移転団地での住民自治の推進（課題①）

宮城県東松島市では、2008年12月に「東松島市まちづくり基本条例」を制定し、協働のまちづくりを推進しており、地域自治組織の育成等が進められてきた。こうした平時からの住民自治の基盤が震災後に力を発揮し、防災集団移転促進事業によって整備された東矢本駅北地区（現：あおい地区）では、2012年11月に移転を選択した住民による「東矢本駅北地区まちづくり整備協議会」が立ち上げられた。同協議会では、「日本一暮らしやすいまち」を目指し、造成された宅地における世帯の区画決めや災害公営住宅の間取り、街並みルール等について積極的な話し合いが行われ、住民主体のまちづくりが進められた。移転後は、団地内の各地区に組織された自治会を横断する「あおい地区会」を設立し、見守り活動や親睦イベントの企画、集会所の維持管理など地域横断的な課題への対応が住民自治のもとで行われている（事例 11-1）。

→関連項目：21) まちづくりの合意形成プロセス

・ 災害公営住宅の自治会設立・運営支援（課題①）

岩手県の災害公営住宅「県営栃ヶ沢アパート」では、岩手県と陸前高田市及び岩手大学三陸復興・地域創生推進機構等の関係団体から構成される「県営栃ヶ沢アパートミーティング」により、住民総参加型の自治会設立・運営支援が行われた。2016年8月の入居開始後、9月末には顔合わせ会が開催され、入居者同士の自己紹介や交流が図られるとともに、共益費や自治会の必要性が説明された。自治会設立に向けて設置された自治会設立準備委員会では、役職・組織案や自治会規約案の提示、役員候補選出方法の協議、事業計画・予算案の協議など運営に関する様々なサポートが行われた。従来は行政機関が入居前に選任していた共益費の集金・支払いを担う管理人も、栃ヶ沢アパートでは入居者全員の話し合いによって選出されるなど、住民主体の自治会の設立・運営支援が行われた（事例 11-2）。

・ コミュニティ交流員によるコミュニティ形成支援（課題①）

福島県では、2012年6月に「3.11被災者を支援するいわき連絡協議会（愛称 みんぷく）」が設立された（2017年4月より「NPO法人みんぷく」に名称変更）。「みんぷく」は、福島県が実施して

1. 日常生活の支え

いる「生活拠点コミュニティ形成事業」を受託し、各復興公営住宅団地*にコミュニティ交流員を配置している。コミュニティ交流員は、復興公営住宅入居前の顔合わせに始まり、入居後のお茶会やイベントを通じた入居者の交流支援、各団地での自治会の設立・運営支援、周辺地域との交流支援等に段階的に取り組み、コミュニティ形成を支援している。例えば、いわき市では、復興公営住宅団地自治会合同で災害時要配慮者について考える懇談会や、地域の区役員と団地役員の懇談会等が行われており、団地入居者が近隣住民と良好な関係を築き、安心・安全に暮らしていける環境づくりを進めている⁽¹⁾。

→関連項目：12) 恒久住宅移行後の支援

・誰もが集えるまちの居場所づくり（課題①②）

認定 NPO 法人つながりデザインセンターでは、災害公営住宅における自治組織の立ち上げや運営支援のほか、災害公営住宅の集会施設で地元の大学生やボランティア団体が食事を提供するイベントを定期的実施し、入居者や近隣住民の交流を促進している。また、空き家を有効活用してシェアハウスをオープンし、入居者や近隣住民が共にハウスの庭に花や野菜を植え、収穫した野菜で親睦を深めるパーティーを開催するなど、誰もが集えるまちの居場所づくりに取り組んでいる⁽²⁾。

→関連項目：31) コミュニティ等に配慮した災害公営住宅の建設

・交流人口や移住・定住者の創出（課題②）

NPO 法人 SET は、岩手県陸前高田市広田町を拠点に「『やりたい』が『できた』に変わる町」を目指し、田舎だからこそ得られる学びと思い出づくりの機会を提供する民泊事業、地域人材のキャリア教育、全国から来た大学生と地元住民が共に「やってみよう！」を考え実行する1週間の地域おこし実践プログラム、4か月間広田町に滞在し、やりたいことにとことん挑戦する移住留学プログラムなど様々な事業を展開している。こうした事業を通して、地域内外の人材交流を促進し、年間約1,500人の交流人口を生み出すとともに、広田町に移住する若者の増加にも貢献している⁽³⁾。

→関連項目：56) NPO 等による地域コミュニティの再生支援

【教訓・ノウハウ】

① まちづくり協議会や自治会など住民主体で生活課題の協議や意思決定ができる体制を構築するための支援を行う

- ・ 平時から住民が主体的に地域課題の解決に取り組む風土を醸成する。
- ・ 災害公営住宅では、入居者の顔合わせから自治会の設立・運営、近隣住民との交流に至るまで段階的・継続的な支援を行い住民自治の体制を構築する。

② 被災地内外のヒトやモノのつながりを形成し地域を活性化させる

- ・ 被災地における支援の担い手・受け手のコーディネーターや、被災地外から人を呼び込む体験プログラムの創出等により、地域に関わる人の輪を拡大し、被災地の活性化を図る。

※復興公営住宅：法制度上は「災害公営住宅」であるが、福島県では原子力災害による避難者の居住の安定を確保するための災害公営住宅を「復興公営住宅」と称している。

<出典>

- (1) みんぷく コミュニティ交流員ホームページ <https://minpuku.jimdofree.com/>
- (2) 認定 NPO 法人つながりデザインセンター <http://www.tsuna-cen.com/about/>
- (3) NPO 法人 SET <https://set-hirota.com/aboutset/>

12) 恒久住宅移行後の支援 [復興前期・復興後期]

- 【課題】① 包括的・継続的に被災者を支援する体制をどのように整備するか
② 被災者の自立・互助をどのように促進するか

【東日本大震災における状況と課題】

応急仮設住宅地域では、高齢者等のサポート拠点が設置され被災者の見守り・支援体制が構築されたが、災害公営住宅など恒久住宅への移行に伴い、応急仮設住宅で構築された見守り・支援体制を見直し、地域包括ケアシステム（住民が住み慣れた地域で自立した生活をするができるよう医療、介護、生活支援等に係るサービスが包括的に提供される体制）など平時の支援体制との融合を図ることが必要となった。また、少子高齢化や人口減少が進み、地域・家庭・職場等における支え合いの基盤の弱体化が懸念される中で、被災地においては、被災者の自立促進や地域における互助関係の醸成、多様な主体の連携体制のさらなる強化が求められた。

【東日本大震災における取組】

・生活支援相談員等による災害公営住宅入居者等の見守り（課題①）

被災者の日常生活を継続的に支えるため、厚生労働省では、「被災者見守り・相談支援事業」を実施し、社会福祉協議会等に相談員を配置して応急仮設住宅や災害公営住宅を巡回し支援が必要な被災者を把握したり、地域の支援関係団体が見守り・相談支援ネットワークを構築したりすることを支援した⁽¹⁾。

岩手県釜石市では、岩手県の緊急雇用創出事業を活用して震災後に定職をなくした人たちの新規雇用を創出する「仮設団地支援連絡員制度」が設けられ⁽²⁾、総勢約80名の支援連絡員が入居者の見守りや相談支援を行った。支援連絡員の活動は災害公営住宅にも引き継がれ、「生活再建移行期被災者支援連絡員事業」として市内全ての災害公営住宅入居者を対象に巡回による見守り活動や相談対応が行われている⁽³⁾⁽⁴⁾。

→関連項目：8) 応急仮設住宅等における見守り、14) 支援人材に対するケア・育成

・災害公営住宅と周辺地域の同化・共生（課題①②）

宮城県七ヶ浜町では、災害公営住宅の入居者に対する見守りの取組を地区で共有する「見守り連絡会」が行われている。連絡会では、災害公営住宅入居者と地区の住民代表者、七ヶ浜町社会福祉協議会の担当者が集まって訪問対象者の現況や地区サロンの開催状況を報告し、共有した情報が各々の活動に還元される。連絡会は、災害公営住宅入居者の困りごとや要望を地区や行政機関に伝える窓口であるとともに、入居者が同じ地区住民としてつながる入口となっている⁽⁵⁾。

→関連項目：11) 恒久住宅への移行に伴うコミュニティの形成

・住民参画の地域包括ケアシステムの構築（課題①②）

宮城県石巻市では、行政機関や市医師会、社会福祉協議会のほか、石巻仮設住宅自治推進連合会が参画した「石巻包括ケア推進協議会」において、被災当事者の視点を重視した「石巻市地域包括ケアシステム推進計画基本構想」が策定された。また、多種の専門職で構成される包括ケアセンターにおいて、住民や専門職から寄せられる複雑な事例の相談に対応したり、住民に我が事として地域包括ケアシステムを捉え、見守りや共助を実践してもらうため、地域で出前講座を行ったりしている。さらに、2020年5月には地域包括ケアを推進する拠施設点として「石巻市ささえあいセンター」が開設され、子育てに関する相談支援や子どもの居場所づくり、「ダブルケア」（子育てと介護）や「8050問題」（高齢の親と無職で引きこもり状態にある子が同居）など複合的な問題を抱えてい

る世帯の相談に対応する「福祉まるごと相談窓口」の設置など、包括的な支援や地域共生の推進に向けた活動が展開されている（事例 12-1）。

→関連項目：7) 応急仮設住宅等におけるコミュニティの形成

・地域における助け合いの創出（課題①②）

岩手県大船渡市では、2015年4月に市長を本部長とする「大船渡市地域包括ケア推進本部」が設置された。また、同月には、地域包括支援センター、市内11地区の助け合い協議会、医療・介護事業者、社会福祉協議会、市民活動支援センター等から構成される「大船渡地域助け合い協議会」が設置された。同本部や協議会では、地区単位では解決が難しい課題が協議される仕組みとなっている。また、地区レベルでは、構成員から選出される「生活支援コーディネーター」をリーダーとする助け合い協議会が設置され、ボランティア等の生活支援の担い手の養成・発掘、関係者間のネットワークづくりが進められている。こうした地区単位から市全域までの重層的な推進体制により、住民や関係機関への地域包括ケアシステムの浸透と実装が図られた⁶⁾。

・地域の未来を考える会議の設置と住民運動の展開（課題②）

岩手県陸前高田市では、「陸前高田市保健医療福祉未来図会議」において、保健医療福祉に関するあらゆるテーマについて、関係者のみならず住民誰もが参加して議論を行った。同会議で提案された「はまっけてらいん、かだっけてらいん運動（通称「はまかだ運動」）」により、市内複数箇所に「はまかだスポット」が設置され、各スポットで健康相談やお茶会、育児相談、体操、農作業、カラオケ、太鼓等様々なイベントが開催されている。市では、こうした運動を通して、「ノーマライゼーション（誰もがあたりまえのように過ごせる環境をつくること）」という言葉のいらないまちづくりを目指している（事例 12-2）。

【教訓・ノウハウ】

① 平時の医療・介護等の支援事業・支援体制に被災者支援を組み込む

- ・高齢者の生活支援や地域包括ケアシステムなど、平時の支援事業や支援体制に被災者支援を組み込み、持続可能かつ効果的な支援を目指す。

② 被災者自身や多様な支援関係者の参画のもとで地域の見守りや支援事業を推進する

- ・地域における支援体制を協議する場や支援事業に被災者や多様な支援関係者に参画してもらい、地域課題を共有するとともに事業の担い手として協働を促進する。

<出典>

- (1) 厚生労働省復興対策本部「東日本大震災からの復興に向けた厚生労働省の対応について」2016年1月19日
<https://www.mhlw.go.jp/topics/2016/01/dl/tp0115-1-01-01p.pdf>
- (2) 東北復興新聞「釜石市 支援連絡員制度を開始 3月1日から本格実施」2012年2月24日
<http://www.rise-tohoku.jp/?p=1088>
- (3) 特定非営利活動法人@リアスNPOサポートセンター「事業・活動報告」
<https://rias-iwate.net/about/organization-report/>
- (4) 特定非営利活動法人@リアスNPOサポートセンター「2011.3.11以後の活動について」
https://www.pref.iwate.jp/area/dbps_data/_material/_files/000/000/013/650/siryoku4_2.pdf
- (5) 東北関東大震災・共同支援ネットワーク地域支え合い情報編集委員会 編集「隔月刊 地域支え合い情報 83」, 2019年10月, NPO法人全国コミュニティライフサポートセンター発行 https://clc-japan.com/sasaeai_j/
- (6) 大船渡市「地域包括ケア」 <https://www.city.ofunato.iwate.jp/soshiki/houkatsu/488.html>

13) 自力再建者への支援 [復興前期・復興後期]

- 【課題】① 住宅の補修・移転・再建費用をいかに支援するか
 ② 住宅ローンなどの二重債務問題をどのように支援するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では、全国で約12万2千棟の住宅が全壊、約28万3千棟が半壊、約74万8千棟が一部損壊の被害を受けた⁽¹⁾。全壊した住宅のほとんどが津波によるものであり、被災者が住宅を再建するにあたっては津波で浸水した元敷地からの移転が必要となった。また、移転・再建が不要な場合でも、住宅の補修に係る費用負担が生じた。

東日本大震災では、被災者生活再建支援法（最大300万円）による現金給付のほか、住宅の移転・再建、補修に対して、国や地方公共団体による様々な支援事業が行われた。また、住宅を再建するにあたり既往の住宅ローンを抱える被災者のいわゆる二重債務問題に対しても円滑な債務整理の支援が行われた。

【東日本大震災における取組】

・住宅の移転・再建に対する支援（課題①）

災害危険区域^{※1}に指定された地域の被災者が、移転先で住宅再建する場合には、防災集団移転促進事業^{※2}において、高台等に整備される宅地の貸与や譲渡、住宅の移転に対する補助、住宅の取得に係る資金借入に対する利子補給、元宅地の買い取りなどの支援が行われた⁽³⁾。一方、市町村が整備する宅地への集団移転を望まず、自身が用意した土地に個別に移転する被災者に対しては、がけ地近接等危険住宅移転事業により、危険住宅の除却費や住宅建築に係る資金借入に対する利子補給などの支援が行われた⁽⁴⁾。東日本大震災では、移転に係る費用の補助など従来のがけ地近接等危険住宅移転事業では対象にならなかった費用も復興交付金を活用して補助対象とされ、集団移転と同程度の補助が受けられるよう配慮された⁽⁵⁾。さらに、国は震災復興特別交付税により被災県の復興基金の積み増しを行い、上記制度の対象とならない地域の住宅再建についても、市町村が地域の実情に応じて幅広い資金援助が行えるようにした⁽²⁾。

・住宅の小規模補修に係る費用の支援（課題②）

災害救助法による住宅の応急修理では、災害のため住宅が半壊若しくは半焼し、自らの資力では応急修理をすることができない世帯又は大規模半壊の被害認定を受けた世帯に対し、被災した住宅の屋根や台所・トイレなど日常生活に必要不可欠な最小限度の部分の応急的な修理について、市町村等が業者に依頼し、修理費用を市町村が直接業者に支払うことで、適用を受けた約9万世帯で住宅の応急修理が実施された。

宮城県石巻市では、震災時に津波浸水区域内に居住していた被災者が、住宅の小規模な補修を行う際の補修費用を補助する「石巻市津波浸水区域被災住宅小規模補修補助金」を創設した。補助要件には、罹災判定が「全壊」または「大規模半壊」であること、補修物件が居住する被災住宅であること、補修規模が100万円以内であること等が上げられ、50万円を上限として補助が行われた⁽⁶⁾。

・「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」の策定（課題②）

東日本大震災では、住宅ローンなど既往債務を抱える個人債務者が円滑に生活再建を進められるよう、破産手続き等の法的倒産手続きによらず、債権者と債務者の合意に基づく債務の猶予や減免を可能とするため、2011年7月に「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」が策定された。一般社団法人東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関では、債務者がガイドラインを利用して債務整理を行う旨の債権者への申出や、弁済計画案の作成支援等を行い、被災者の生活再建を支援している。

なお、本ガイドラインは、2021年4月より、自然災害に広く対応する新たなガイドライン「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」に統合されることとなっている。（事例 13-1）。

→関連項目：4) 被災者の生活再建

【教訓・ノウハウ】

① 被災者が希望する住宅再建の方法に応じて支援制度を柔軟に活用する

- ・ 住宅の補修・移転・再建等に適用可能な既存制度を被災者が希望する住宅再建の方法に応じて活用する。
- ・ 地方公共団体では、住民の住宅再建に係るニーズを把握し、小規模補修費用の助成など必要な支援事業を創設する。

② ガイドラインや相談窓口の設置により個人債務者の私的債務整理を支援する

- ・ 個人債務者や債権者となる金融機関に対して被災者の債務整理に関するガイドラインを周知する。
- ・ 債務整理の申し出や弁済計画案の策定に際して、弁護士等専門家の支援が得られる相談窓口を被災者に案内する。

※1 災害危険区域：建築基準法第39条の規定に基づき、地方公共団体は、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として条例で指定し、住居の用に供する建築の禁止等、建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものを当該条例で定めることができる制度。

※2 防災集団移転促進事業：災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を行うことを目的とする事業。住宅地の高台移転に活用された。なお、住居の集団移転を促進することが適当であると認められる区域（移転促進区域）内の農地及び宅地の買取も可能であり、買取られた土地は移転元地と呼ばれる。なお、事業主体は市町村。

<出典>

- (1) 消防庁「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第160報）」
<https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinohon/higaihou-past-jishin/2020/>
- (2) 兵庫県「伝える 1.17は忘れない—阪神・淡路大震災20年の教訓—」2016年7月30日, p86
- (3) 国土交通省「東日本大震災への対応」 https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_tk_000004.html
- (4) 国土交通省「がけ地近接等危険住宅移転事業」
<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/seido/23gake.html>
- (5) 復興庁「東日本大震災復興交付金 基幹事業 概要」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/post_90.html
- (6) 石巻市「石巻市津波浸水区域被災住宅小規模補修補助金について」
<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10401200/sss/20180424182125.html>

14) 支援人材に対するケア・育成 [応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① 被災者支援業務に従事する人材の心身のケアをどのように行うか
② 被災者支援業務に従事する人材をどのように育成するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では、自らも被災者でありながら被災者支援に従事する行政職員や教職員、支援活動の中で被災地の惨状や被災者の悲嘆を目の当たりにする警察職員等に対して、職場での相談支援や専門家によるケアが受けられる体制づくりが必要となった。

また、被災地の市町村社会福祉協議会等に、被災者支援に従事する生活支援相談員等が配置されたが、相談員の採用の方法、経験やスキル、業務の範囲や内容が地域によって多様であったため、支援における質の保証を図るために、被災者支援に係る知識・技術の習得が課題となった。

【東日本大震災における取組】

・生活支援相談員や民生委員に対するこころのケア（課題①）

福島県相双保健福祉事務所いわき出張所は、ふくしま心のケアセンターいわき方部センターと連携し、応急仮設住宅の生活支援相談員や民生委員に対して、グループミーティングを通じて悩みごとや困りごとの相談への対応、被災者への見守り業務についての助言・指導、支援者自身が行うセルフケアや自殺予防についての研修を行った⁽¹⁾。

・支援活動に携わったハイリスク者に対するこころのケア（課題①）

宮城県では、県精神保健福祉センターを中心として関係部局が連携し、被災者支援に当たった県職員や、救援・捜索活動に従事した警察職員、避難所の運営に携わった学校の教職員に対して、相談窓口の設置や職員自身によるメンタルチェック、定期的な健康調査を実施した。各部局が行った健康調査でハイリスクと診断された職員や所属部署にはメンタルヘルス対策について助言を行った（事例 14-1）。

・医師や教師などの専門家に対する研修や助言（課題①②）

被災地域外からの支援として、兵庫県こころのケアセンターが東北3県を中心にこころのケアチームを派遣し、被災地の医師・臨床心理士・精神保健福祉士・保健師等を対象とした研修の継続実施やこどもの心のケアの問題に対する相談活動を行っているほか、被災地の心のケアセンター運営についての助言も行っている⁽²⁾。

「国の緊急スクールカウンセラー等派遣事業」により、被災地の学校に対し県内外からカウンセラーの派遣があった。カウンセラーが子どもたちに対する支援方針を教員と話し合い、助言を行うことによって、教員の心のケアにつながった事例もあった⁽³⁾。

・被災者である生活支援相談員に対する研修（課題②）

岩手県大船渡市では、公益財団法人日本財団といわて連携復興センターが、被災支援の経験がな

1. 日常生活の支え

い応急仮設住宅の入居者が中心の生活支援相談員等に対して、相手の話にじっくり耳を傾ける傾聴スキル、心身に強いストレスを感じる人の気持ちをやわらげるストレスケアや、パソコン操作の研修などを実施した。(事例 14-2)。

→関連項目：8) 応急仮設住宅等における見守り、12) 恒久住宅移行後の支援

・官民連携による相談員へのサポート（課題②）

宮城県では、2011年9月、生活支援相談員に研修を行う宮城県サポートセンター支援事務所が設置された。2012年度には、雇用期間が終了した生活支援相談員が知識や経験を生かして介護や福祉の仕事に就けるよう、介護職員初任者研修の受講費を補助し、2013年度には、受講者が将来的に地域福祉の担い手として活動していくこと、さらに各地域の支援団体同士が連携するためのネットワークづくりを目的とした地域福祉コーディネーター研修を企画・実施した⁽⁴⁾。

・被災地での現地研修による行政職員の資質向上（課題②）

兵庫県では2012年以降、「東日本大震災被災地から学ぶ」というテーマで新任職員研修を行っている。NPOや社会福祉協議会等の指導のもと、被災地の仮設住宅等でのボランティア活動を通じて、必要とされる被災地支援の心構えを身につけ、奉仕の心の涵養、災害対応力の習得など行政職員の資質向上を図っている⁽⁵⁾。

全国保健師長会は、従来から災害時の保健活動に関するマニュアルを作成していたが、東日本大震災等での被災者支援活動を受けて、新任期（基礎研修）から統括者・管理者向けのものまで体系的に災害対応に係る研修を人材育成計画に位置付けた⁽⁶⁾。このほか、厚生労働省では社会福祉士など福祉に係る専門職のマニュアル、ガイドラインも整備している⁽⁷⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 平時から支援者のメンタルヘルス対策を講じておく

- ・ 災害対応に当たる行政機関では、平時からメンタルヘルスに関する教育・研修を実施するなど、組織的に対策を講じておく。
- ・ 平時から、県のこころのケアセンターや精神保健センター間で情報共有しておく。

② 被災者に適切な支援を行うため、支援者のスキルや能力を高める研修を行う

- ・ 被災者支援の経験が少ない生活支援相談員や民生委員に、業務に必要な知識・技術を習得する研修を行い、支援の質を高める。
- ・ 雇用期間が終了した生活支援相談員に対し、知識・経験を生かした職に就けるよう研修の参加を促し、地域福祉を支える人材として育成する。
- ・ 平時から行政職員や教職員等の研修に被災者支援のプログラムを設ける。

<出典>

- (1) 福島県相双保健福祉事務所「東日本大震災における活動の記録誌」2014年3月, p99-106
<https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/21160a/2603kirokushi.html>
- (2) 兵庫県こころのケアセンター「平成26年度事業報告書」 p26
<http://www.j-hits.org/outline/pdf/26jigyohoukoku.pdf>
- (3) 復興庁「被災者の孤立防止と心のケアに関する関係省庁連絡会議参考資料：被災者の孤立防止と心のケアに関する取組事例」2013年2月1日
https://www.reconstruction.go.jp/topics/2521_4.html
- (4) 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構「生活復興のための15章（復興庁2013年度委託事業）」
2014年3月, p17-18
- (5) 兵庫県「令和元年度県職員研修実施結果」https://web.pref.hyogo.lg.jp/jk01/pa24_000000014.html
- (6) 日本公衆衛生協会/全国保健師長会「災害時の保健活動推進マニュアル」 p125-127
<http://www.nacphn.jp/02/saigai/index.html>
- (7) 厚生労働省「災害時における福祉支援体制の整備等」
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000209718.html>

1. 日常生活の支え

15) 学校の復旧 [応急期・復旧期]

- 【課題】 ① 被災した教育施設・機能をどのように早期復旧させるか
 ② 学校再開に向けて教職員をどのように確保するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災における学校関係の被害状況は、人的被害（幼児・児童・生徒・学生・教職員など）は死者 659 名、行方不明者 79 名、負傷者 262 名となっており、学校施設や社会教育施設、文化財などの物的被害は全国で 1 万 2,000 件以上発生した（2012 年 9 月 14 日現在）⁽¹⁾。

発災直後から応急期においては、ライフラインの復旧、学級数に応じた教室の確保、通学手段及びその安全の確保、給食や子どもたちの学用品の確保等、教育施設・機能を早期に復旧させ、できる限り速やかに教育活動を再開させることが大きな課題となった。

また、被災した児童生徒に対するきめ細かな学習支援や心のケアなどの配慮が必要となり、公立学校における教職員の確保が課題となった。

【東日本大震災における取組】

・他校の活用・仮設校舎による早期再開（課題①）

福島県では、一定の希望があれば、その地区に他校や公共施設を間借りして高等学校の授業を行う「サテライト校」を開設する対応をとった。生徒の分散、実験・実習等の授業の制約、サテライト校を日替わりで往来する教職員の負担等の課題はあったが、災害時に同一県内で広域避難を余儀なくされた際の高校教育の継続の一方式となった⁽²⁾。

岩手県では、校舎等が使えなくなった学校の多くが、他校・他施設の間借りや廃校施設の利用等により学習の場を確保したが、間借り等が長期にわたると児童生徒の心身への影響等様々な支障が顕在化し、「仮設校舎」等を整備することに方針転換する事例もあった⁽³⁾。これに対し、大槌町では県内でいち早く仮設校舎が建設され、2011 年 9 月末に大槌中学校は間借りしていた中学校から移転し、校舎の共用が終了した⁽⁴⁾。一方、陸前高田市の高田高等学校は、大船渡市の校舎を仮校舎とし、新校舎が完成した 2015 年 3 月まで陸前高田市から仮校舎に通学するためのバスを運行した⁽³⁾。

→関連項目：16) 災害後の学校運営・教育

・震災・学校支援チームの派遣による学校再開支援（課題①）

宮城県には、阪神・淡路大震災を契機として兵庫県教育委員会が設立した教職員の組織である震災・学校支援チーム（EARTH）が、構成員を派遣し、子どもたちの安否確認などの学校再開に向けた取組のほか、避難所運営、児童生徒の心のケアについての助言、教職員を対象とした心のケア研修の実施等、様々な支援を行った（事例 15-1）。これを機に、宮城県教育委員会でも、2019 年 12 月に、震災当時学校再開支援業務に携わった教職員が大規模災害に遭った学校をサポートする「災害時学校支援チームみやぎ」を発足させ、震災の経験・教訓を子どもや他の教職員などに伝えることが期待されている⁽⁵⁾。

文部科学省では、2011 年 4 月に、被災児童生徒等のニーズと提供可能な支援を相互に一覧できるポータルサイト「東日本大震災 子どもの学び支援ポータルサイト」を開設し、教職員・専門スタッ

2. 学校と子ども

フ等の人的支援や備品・学用品等の物的支援等の情報を掲載し、被災地からの支援要請と全国からの支援提供をマッチングするシステムとして活用された⁽⁶⁾。

・公立学校での教職員体制の整備（課題②）

東日本大震災により被害を受けた学校及び震災後に被災した児童生徒を受け入れた学校に対して、被災児童生徒に対する学習支援や心のケアのための特別な指導を行うため、教職員の定数に関する特別な加配措置を行っており、文部科学省は、2011年度以降、毎年度、被災地からの要望に応じ、必要な加配措置を実施してきた⁽¹⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 他の学校・施設の活用や仮設校舎の整備により学校機能の早期復旧を行う

- ・ サテライト校の開設により広域避難を余儀なくされた生徒の学習機会の確保・継続を図る。
- ・ 他校・他施設の間借りや仮設校舎の整備、通学バスの運行などにより、学校の早期再開を進める。

② 学校復旧支援チームを受け入れ、学校の再開を進める

- ・ 学校再開等の専門知識をもった教員支援チームからの支援を学校再開に生かす。

③ 被災児童生徒のために必要な教職員を確保する

- ・ 被災した児童生徒等の学習支援や心のケア等のため、教育委員会は現場の要望に応じて必要な教職員確保に努める。

<出典>

- (1) 文部科学省「令和元年度 文部科学白書」第2部 第2章 東日本大震災からの復興・創生の進展
https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab202001/1420041.htm
- (2) 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構「事例に学ぶ生活復興(復興庁2017年度委託事業)」2018年, p57
https://www.reconstruction.go.jp/topics/m18/04/20180410_seikatsufukko.pdf
- (3) 岩手県「東日本大震災津波からの復興-岩手からの提言-」2020年3月, p92-95
https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/027/741/fukkou_teigen_i_all.pdf
- (4) 岩手県教育委員会「岩手県教育委員会東日本大震災津波記録誌」p138-139
<https://www.pref.iwate.jp/kyouikubunka/kyouiku/ippan/koho/1006268.html>
- (5) 宮城県教育委員会「災害時学校支援チームみやぎ養成研修会の開催について」
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/749405.pdf>
- (6) 文部科学省「東日本大震災 子どもの学び支援ポータルサイト」
https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/giji/_icsFiles/afieldfile/2011/04/28/1305429_3.pdf

16) 災害後の学校運営・教育 [復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① 災害後、どのように復興教育・防災教育を推進するか
② 学校と地域のつながりをいかに再生するか

【東日本大震災における状況と課題】

震災により甚大な被害を受けた被災地の学校では、この経験を風化させることなく、今後の災害への備えや復興に活かしていくため、実効性のある復興教育や防災教育の展開が重要となった。また、学校等を核とした地域の絆を強化するため、広く住民の参画を得て、地域の特色を生かした防災教育等を進める必要性が指摘され⁽¹⁾、住民の避難や転出等により変容した学校と地域コミュニティとのつながりをどのように再生させていくのかが課題となった。

【東日本大震災における取組】

・国における学校安全・防災教育の促進（課題①）

文部科学省では、「学校防災マニュアル（地震・津波災害）作成の手引き」の作成（2012年3月）⁽²⁾や学校安全資料『『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育』の改訂（2019年3月）⁽³⁾など、学校防災の充実に取り組んでいる。2016年度には、「学校安全ポータルサイト『文部科学省×学校安全』」⁽⁴⁾を立ち上げ、都道府県等における取組を紹介するなど、積極的に情報発信を行っている。また、東日本大震災の津波被害に係る大川小学校事故訴訟を踏まえ、2019年度には、全国の学校に防災教育等の見直しを求める通知⁽⁵⁾を発出し、実践的な防災教育の一層の推進を図っている。

・被災3県における防災教育の推進（課題①②）

宮城県では、2012年4月から県内全ての公立学校に「防災主任」を、各市町村の拠点となる小中学校に「防災担当主幹教諭」を配置したほか、2012年10月には防災教育、交通安全、生活安全（防犯を含む）の3領域を網羅した県独自の新指針「みやぎ学校安全基本指針」を策定し、2020年12月には、「子供たちの命を守る新たな学校防災体制の構築に向けて」を公表するなど、学校安全の更なる取組の推進を図ってきた⁽⁶⁾⁽⁷⁾。2014年度から始まった「みやぎ防災教育推進協力校事業」では、「みやぎ防災教育副読本『未来へのきずな』」を活用した防災教育の授業を実践することを通じて、県内各学校で活用できる防災教育のモデル（みやぎモデル）づくりが行われた⁽⁸⁾。また、仙台市立郡山中学校では、「防災教育チャレンジプラン」（防災教育チャレンジプラン実行委員会）実践校として、中学生が主導する地域防災訓練を実施し、地域防災力と防災・減災意識を高め、地域と協働する教育を実践している⁽⁹⁾。

岩手県でも、2012年2月に「いわての復興教育」プログラムを作成し、県内全ての市町村ごとに指定した50校の「復興教育推進校」（小中県立学校）で実践するなどして、岩手県の未来を担う子どもたちの育成に取り組んできた。とりわけ、震災後、大槌町立大槌学園（義務教育学校）と大槌町立吉里吉里学園（併設型小中一貫校）とで小中一貫教育が行われている大槌町では、「生きる力」と「ふるさと創生」を基盤とした特別の教育課程として「ふるさと科」が推進されている。「ふるさと科」では、学校・地域・家庭が連携・協働しながら、地域での職場体験学習や地域住民との合同避難訓練等さまざまな学習が行われ、独自の復興教育や防災教育、キャリア教育が実施されている（事例16-1）。

2. 学校と子ども

同様に、福島県でも、東日本大震災での経験を踏まえ、地域の状況や児童生徒の実態に応じた独自の放射線教育・防災教育を展開するため、指導資料や実践事例集などを作成・公表し、その活用を促すことで、子どもたちが放射線や防災に関する基礎知識を身に付け、これからの社会づくりに貢献しようとする態度を養うことができるよう、放射線教育・防災教育に力を入れてきた⁽¹⁰⁾。

・福島県における未来創造型教育の展開（課題①②）

福島県双葉郡では、元の校舎での授業再開の目処が立たない中、2013年7月に双葉地区教育長会主催の「福島県双葉郡教育復興に関する協議会」（2012年12月設置）が県立中高一貫校の設置を柱とする「福島県双葉郡教育復興ビジョン」を決定・公表し、県と双葉郡地方町村会の協議の末、2015年4月に福島県立ふたば未来学園高等学校が、2019年4月に同中学校が開校した。ふたば未来学園では、「変革者たれ」を建学の精神、「自立」「協働」「創造」を校訓として「未来創造型教育」を展開しており、地域課題の解決に実践的に挑戦する「ふるさと創造学」（未来創造学（中学校）・未来創造探究（高校））など特色ある教育活動が行われている⁽¹¹⁾。

・復興まちづくりや津波防災への参画（課題①②）

岩手県立宮古工業高等学校機械科では、震災前より、津波発生時の浸水の様子を再現できるようにした津波模型を活用し、地域のイベントや近隣の小中学校での出前授業を行っていた。震災以降は、津波災害への関心の高まりを受け、全国での出前講演や海外からの見学の受入を行うなど、活動の範囲を拡大して津波防災の普及に努めている⁽¹²⁾。

岩手県立大槌高等学校では、生徒も地域の復興まちづくりに参画し、区画整理に関するアイデアや新たなまちづくりの方針に関する提言など、高校生生の視点から復興への貢献を続けてきた。こうした生徒たちの取り組みが「復興研究会」の発足につながり、町内180地点の写真を2013年4月から年3回撮影して変わりゆく街並みを記録する定点観測や、県外の高校生との交流を通して復興の取組を伝える活動を行っている⁽¹³⁾。

→関連項目：66) 災害の記憶・記録・経験の継承

【教訓・ノウハウ】

- ① 震災の教訓と地域の特色を生かした教育プログラム・カリキュラムを作成し、被災地の将来を担う人材を育成する
 - ・ 各校の参考となる教育プログラム・カリキュラムの作成や防災担当教員の配置等により防災教育を推進する体制を確立する。
 - ・ 地域コミュニティや関係機関等と連携し、実践的・効果的な防災教育・復興教育を行う。
- ② まちづくりの中心となる学校として、地域との交流の機会を創出する
 - ・ 地域や地域の課題について学び、考える機会を設ける。
 - ・ 復興まちづくりや地域防災活動への若者の参画を推進し、地域の人々との交流を促進する。

<出典>

- (1) 東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望～」2011年6月25日
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/hukkouhenoteigen.pdf>
- (2) 文部科学省「学校防災マニュアル(地震・津波災害)作成の手引き」の作成について
https://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/1323513.htm
- (3) 文部科学省「学校安全資料『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」について
https://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/1416715.htm
- (4) 文部科学省「文部科学省×学校安全」 <https://anzenkyouiku.mext.go.jp/>
- (5) 文部科学省「自然災害に対する学校防災体制の強化及び実践的な防災教育の推進について(依頼)」(2019年12月5日元教参学第31号) https://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/1422067_00001.htm
- (6) 宮城県学校防災体制在り方検討会議「子供たちの命を守る新たな学校防災体制の構築に向けて」
<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/supoken/arikata.html>
- (7) 宮城県教育委員会「みやぎ学校安全基本指針」 <https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/supoken/anzen.html>
- (8) 宮城県教育委員会「みやぎ防災教育推進協力校事業」
<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/supoken/kyouryokukou.html>
- (9) 防災教育チャレンジプラン「2017年度実践団体の報告「仙台市郡山中学校」」<http://www.bosai-study.net/2017houkoku/plan.php?no=1>
- (10) 福島県教育委員会「放射線教育・防災教育関連情報について」
<https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/edu/gimukyoiku29.html>
- (11) 福島県立ふたば未来学園 <https://futabamiraigakuen-h.fcs.ed.jp/>
- (12) 岩手県立宮古工業高等学校「津波模型による地域防災の取組」
<http://www2.iwate-ed.jp/myt-h/manabi/mokei.html>
- (13) 岩手県立大槌高等学校「復興研究会」<http://www2.iwate-ed.jp/oht-h/reconstruction.html>

17) 被災した子どもの心身のケア [応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 震災孤児・遺児のケア・生活支援をどのように行うか
 ② 被災した子どもの心身のケアをどのように行うか
 ③ 中長期的な子どもの支援体制をどのように整備するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災で両親を亡くした震災孤児は 243 人、どちらか一方の親を亡くした震災遺児は 1,557 人に上り（2020 年 3 月時点、厚生労働省調べ）、震災孤児・遺児等への支援が必要となった。

また、震災によって家や家族・友人を失ったり、津波の被害を目撃したりしたことで、不安や不眠などのストレス症状が現れ、場合によっては生活に支障を来すなどしてその後の成長や発達に大きな障害となることもあって、被災した子どもの心のケアが重要な課題となっている。

さらに、被災した子どもの心のケアは発災後長らく支援を継続する必要がある、子どもの心のケアを行う拠点を各地に設けるなど、中長期的な支援体制の整備が求められた。

【東日本大震災における取組】

・震災孤児・遺児の個々の状況に応じた支援（課題①）

岩手県では、震災孤児 94 人全員が親族の下で養育されることとなったため、岩手県保健福祉部児童家庭課は、2011 年度に、震災によって子どもの養育を行う親族（祖父母・兄弟等）を支援する「親族里親等支援事業」を開始した⁽¹⁾。この事業は、県里親会の幹部と県社会福祉協議会の担当者が親族養育者に対し、定期的にサロンを開催し、養育の相談等を受けるもので、現在も実施されている⁽²⁾。

宮城県仙台市・石巻市、岩手県陸前高田市に設立された「あしなが育英会東北レインボーハウス」では、施設内に子どもたちが悲しみや様々な感情（グリーフ）を表出するために工夫された様々な部屋を設置したり、同世代の同じような体験をした子どもたちが自分の気持ちや経験を語り合えるワンデイプログラムやつどい（お泊まり会）などのプログラムを開催しており、これらの活動を支えるボランティア「ファシリテーター」の養成にも取り組んでいる（事例 17-1）。

・子どもの心のケアの支援（課題②）

文部科学省では、被災した地方公共団体等が学校などにスクールカウンセラー等を派遣する「緊急スクールカウンセラー等派遣事業」を実施し、被災地の要望を踏まえ、必要なスクールカウンセラー等の派遣を支援してきた⁽³⁾。また、本事業においては、高校生への進路指導・就職支援を行う進路指導員や、特別支援学校における外部専門家、生徒指導体制を強化するための生徒指導に関する知識・経験豊富なアドバイザーなどの専門家の派遣も支援してきた⁽³⁾。このほか、心のケア等への対応のための特別な教職員定数の加配措置も行っている。加えて、2014 年 3 月に、教職員用の指導参考資料「学校における子供の心のケア—サインを見逃さないために—」を作成・公表するなどして、子どもの状況・発達段階や地域の特性・学校の実情に応じた心のケアの支援を行っている⁽⁴⁾。

社会福祉法人恩賜財団母子愛育会日本子ども家庭総合研究所では、厚生労働省の要請に基づき、2011 年 10 月に「東日本大震災中央子ども支援センター」を開設し、被災地の子どもの状況に関する

2. 学校と子ども

る情報を収集・分析するとともに、被災各県の実情に応じて専門家の派遣調整、子どもの心のケアに関する研修会の企画、子どもの支援に携わる保育士や教員に対する相談支援を行った⁽⁵⁾。

福島県の「未就学児を対象にした心のケア事業」(福島県臨床心理士会に委託)では、公益財団法人日本ユニセフ協会の支援により、2011年6月から、県内外の臨床心理士などの専門家が、乳幼児健診や子育てひろばなどが開かれる会場や保育所、幼稚園、避難所、仮設住宅などを巡回して、子どもたちの心の状態を把握し、未就学児や保護者への心のケアを実施した⁽⁶⁾。

→関連項目：15) 学校の復旧、55) NPO 等による高齢者・子どもの見守りと生活支援

・地域の専門機関による長期的な支援(課題③)

岩手県では、2011年6月から順次、宮古、気仙沼、釜石の各地区に「子どものこころのケアセンター」が設置された。さらに、長期的に安定した子どもの心のケアの支援が展開できる全県拠点を整備するため、2013年5月、クウェート国・日本赤十字社の援助により、「いわてこどもケアセンター」を矢巾町に開設(岩手県医科大学に委託)した。児童精神科クリニックにおける診療や沿岸地域での診療、多職種による症例検討会や支援者研修を実施するなど、子どもの心のケアを中心とした被災地診療と診療にまつわる支援・相談・地域連携に取り組んでいる(事例17-2)。

【教訓・ノウハウ】

① 震災孤児・遺児の個々の状況やニーズを踏まえた支援を行う

- ・個々の子どもの状況に応じて支援を展開し、里親等に対しても継続的に支援する。
- ・震災孤児・遺児が自身の気持ちや経験を語り合える場や施設を設置する。

② スクールカウンセラー等専門家を派遣し、被災した子どもの心身のケアを行う

- ・被災地の要望を踏まえ、被災した学校にスクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカーや進路指導・就職支援等を行う専門家を派遣する。
- ・未就学児の子どもには、乳幼児健診や子育てひろば等を通じて心身の状態を把握し、保護者等も含めた漏れのないケアを行う。

③ 震災対応に留まらない地域の専門機関による長期的な支援を行う

- ・子どもの心のケアを専門的にサポートするネットワークを整備する。

<出典>

- (1) 社会福祉法人 岩手県社会福祉協議会「あの日から 東日本大震災 岩手県社会福祉協議会の記録」7 岩手県里親会の取り組み p.46-48 http://www.iwate-shakyo.or.jp/_files/00003766/shinsai_anohi07.pdf
- (2) 和泉広恵「『痛み』と共にある支援-東日本大震災における親族里親等支援事業の意義-」家族研究年報 第39号 https://www.jstage.jst.go.jp/article/afs/39/0/39_37/_pdf
- (3) 文部科学省「平成元年度 文部科学白書」第2部 第1章 東日本大震災からの復興・創生の進展 https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab202001/1420041.htm
- (4) 文部科学省「学校における子供の心のケア-サインを見逃さないために-」 https://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/hoken/1347830.htm
- (5) ふくしま子ども支援センター <https://ccscd.beans-fukushima.or.jp/description/>
- (6) 公益財団法人日本ユニセフ協会「未就学児の心のケア、福島県でも日本ユニセフ協会/福島県臨床心理士会が実施」 https://www.unicef.or.jp/kinkyu/japan/2011_0624.htm

18) 被災した子どもへの就学・学習支援 [応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 子どもの就学・学習支援をどのように行うか
 ② 子どもが学び・遊べる環境をどのように確保するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災により被災し、経済的理由から就学困難となった児童生徒等が安心して学ぶことができるよう、家庭の経済的負担の軽減を図ることが喫緊の課題であった。

また、長引く避難生活に応じた様々な支援が必要とされており、新たなコミュニティにおける学び・遊べる環境などの居場所づくりが課題となっている。

【東日本大震災における取組】

・経済的困難を抱える子どもへの就学・学習支援（課題①②）

文部科学省では、経済的理由から就学等が困難となった児童生徒等の就学支援等を実施するため、小・中学生に対して学用品費や通学費、修学旅行費、学校給食費等を補助する就学援助事業など、全額国庫補助の交付金事業として「被災児童生徒就学支援等事業」を実施してきた⁽¹⁾。また、震災で学習環境が十分でない地域の子どもの中心に、地域と学校の連携・協働による学習支援を実施し、学習環境の整備やコミュニティの形成を図る「仮設住宅の再編等に係る子供の学習支援によるコミュニティ復興支援事業」を実施している⁽²⁾。

岩手県では、県立学校授業料等条例を改正し、県立学校の入学選考料、入学料、通信制受講料及び寄宿舎料を免除できることとした⁽³⁾。2011年6月に設立した「いわての学び希望基金」では、国内外からの寄附により、被災した児童生徒等に対して給付型の奨学金等の支給を行っている⁽⁴⁾。

宮城県仙台市の公益社団法人チャンス・フォー・チルドレンは、震災で経済的困難を抱える小学生から高校生を対象に、塾や習い事、体験活動等で利用できるスタディクーポンを提供することを通じて、未来を担う子どもたちの教育機会を保障し、長期的な被災地の復興を支援する活動を行っている⁽⁵⁾。

→関連項目：15) 学校の復旧、17) 被災した子どもの心身のケア

・ボランティアやNPO等による学習支援（課題②）

岩手県陸前高田市では、仮設住宅等狭小な居住環境により学習場所を失った子どもたちに、夜間に学校施設を開放し、地元の元教員や塾講師などから構成される学習支援相談員らが学習のサポートを行う「学びの部屋（現：学びの時間）」プロジェクトが行われている⁽⁶⁾。

NPO法人キッズドアは、震災直後「東北事業部」を設置し、宮城県南三陸町で子どもたちの学習支援等を開始した。例えば、子どもたちがスクールバスに乗るまでの間に遊びや学習をしながら待てる場として「戸倉っ子放課後子ども教室」を開き、地元のお母さんたちをスタッフとして子どもの見守り活動を支援した（事例18-1）。

認定NPO法人カタリバは、2011年以降、宮城県女川町と岩手県大槌町の子どもたちのために放課後の居場所として「コラボ・スクール」を立ち上げ、2017年からは福島県広野町のふたば未来学園高校支援として「双葉みらいラボ」を開始するなど、被災した子どもたちに学習指導と心のケアを

行っている（事例 55-2）

→関連項目：55) NPO 等による高齢者・子どもの見守りと生活支援

・フリースクールのノウハウを生かした遊び場づくり（課題②）

NPO 法人ビーンズふくしまは、フリースクール運営のノウハウを生かして、「うつくしまふくしま子ども未来応援プロジェクト」（2011 年 9 月～）を立ち上げ、これまでの学習・体験だけでなく、遊びを通じた心のケアという視点から、子どもの居場所づくりや学習支援などの活動を行っている（事例 18-2）。

・遊具遊びによる遊び場づくり（課題②）

NPO 法人プレイグラウンド・オブ・ホープは、アメリカの屋外遊具メーカーや NPO・ボランティアの協力を得て、チャリティ・プロジェクト「コドモ×アソビ=ミライ」を 2012 年に立ち上げ、地震・津波の被害で子どもたちの安全な遊び場が不足している地域の公園や仮設住宅等の一角に月 1 箇所程度の頻度で大型遊具付きの子どもの遊び場をつくることで、子ども同士の交流だけでなく、大人同士の交流も促し、地域コミュニティの再建の一助となった⁽⁷⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 経済的理由により就学が困難な児童生徒等に援助・支援を行う

- ・ 経済的困難を抱える子どもに必要な就学支援を行う。
- ・ 授業料や入学金の減免等に加え、公的な奨学金制度で負担軽減を図る。

② 放課後や休日等の学校外での学び・遊び場づくりを支援する

- ・ 学習や体験支援に加え、遊具遊びを通じた子どもの居場所づくりを行う。
- ・ NPO 等のサードセクターの支援を活用し、放課後等に子どもが学べる場所を確保する。

<出典>

- (1) 文部科学省「令和元年度 文部科学白書」第 2 部 第 2 章 東日本大震災からの復興・創生の進展 p77-78
https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab202001/1420041.htm
- (2) 文部科学省「仮設住宅の再編等に係る子供の学習支援によるコミュニティ復興支援事業」
<https://manabi-mirai.mext.go.jp/torikumi/sonota/saigai/kasetsu.html>
- (3) 岩手県「東日本大震災津波からの復興-岩手からの提言-」2020 年 3 月, p134
<https://www.pref.iwate.jp/shinsai-fukkou/densho/1027741/index.html?theme=9>
- (4) 岩手県「東日本大震災津波からの復興-岩手からの提言-」2020 年 3 月, p200-201
- (5) 公益社団法人チャンス・フォー・チルドレン <https://cfc.or.jp/activity/east/>
- (6) 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構「生活復興のための 15 章（復興庁 2013 年度委託事業）」2014 年 3 月, p23-24
- (7) 宮城県「東日本大震災における被災者生活支援取組事例」地域コミュニティづくり活動事例 p24
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/227177.pdf>

第Ⅱ部 住まいとまちの復興

19) 復興まちづくり計画の策定準備 [応急期・復旧期]

- 【課題】① 計画策定のための情報、条件をどのように整理するか
 ② 計画策定に必要な組織体制、人材をどのように確保するか
 ③ 復興事業の着手までの間、緊急措置としてどのような措置が必要か

【東日本大震災における状況と課題】

平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震は、観測史上最大の超巨大地震であり、その後に発生した津波も広域に伝播し沿岸域を中心に甚大な被害を出した。丸ごと流出した市街地や集落では、新たなまちを一から作り直すことを余儀なくされたところもある。地方公共団体の既存の総合計画や都市計画のマスタープランには事前復興は想定されていなかったことから、新たな考え方でまちづくりを検討する必要に迫られたところもあった。

被災した地方公共団体の多くは事業型まちづくりの経験が少なく、中には行政機能が大きく損なわれたところもあり、情報や人材、技術的ノウハウが不足する中、被災状況の把握や計画策定をどのように進めるかが課題となった。

国土交通省による津波被災市街地復興手法検討調査が始まった2011年6月頃には、多くの被災地方公共団体が復興まちづくりの検討に着手したが、「東日本大震災復興特別区域法」は震災から9ヶ月後、「東日本大震災復興交付金要綱」は10ヶ月後に制定というように復興まちづくりの具体的な事業制度や財源が確定されない状況での計画策定を余儀なくされた。

具体的な復興計画、復興事業を決めるまでに時間を要する中で、計画的な市街地整備のために建築制限をかけることと、被災者の早期再建を図ることとのバランスも課題となった。

【東日本大震災における取組】

・国土交通省直轄調査による被災状況の把握と復興パターンの検討(課題①②)

国土交通省は、関係省庁と連携しながら2011年6月より、津波被災市街地復興手法検討調査(直轄調査)を開始した。まずは、被災状況等の調査として、津波により被災した青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の6県62市町村を対象に、津波浸水エリア、建築物・インフラ等の被害状況、住民の避難状況等の調査を実施し、調査結果を地方公共団体に提供するとともにWEBで公表した。また、同省は市町村の要望に応じ6県43市町村において、被災状況や都市の特性、地元の意向等に応じた被災市街地の復興パターンや、具体的な市街地の復興手法について検討し、市町村の復興計画や事業計画作成への支援を行った。同調査の委託コンサルタント事務所を現地に開設させるなど、現地に密着し、地元地方公共団体との調整に配慮して調査を行った。同調査が実施された地方公共団体はその結果を活用し復興計画を策定することが可能となった⁽¹⁾。

・多様な専門セクターの活用による計画事務の遂行(課題②)

東日本大震災からの復興にあたっては、一地方公共団体の対応能力をはるかに超えた計画事務が発生した。国、県、他の地方公共団体による応援職員の派遣、都市再生機構(UR)による支援、民間コンサルタント等の活用により、これに対応した。

宮城県石巻市北上地区では、行政だけで進めるのではなく、積極的に大学や民間団体の支援を受けながら細やかに被災住民の意向を聞き、復興ビジョンの策定を行った。支援に当たっては、第三者が入ることで、行政と被災住民の対立構図になりにくく前向きな議論が出来た⁽²⁾。岩手県野田村

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

(事例 22-1) では早期(2011 年 4 月)に UR 等の応援職員の派遣を受け入れて、復興まちづくり計画の策定段階から技術的ノウハウの提供や他地域の情報入手が可能になったとしている⁽³⁾。

→関連項目：61) 応援職員の派遣 (応援地方公共団体の取組)

・ 建築基準法等に基づく建築制限等 (課題③)

被災地域における市街地の計画的な整備の支障となるような建築を防止するため、建築基準法第 84 条に基づき、宮城県及び石巻市が 2011 年 4 月 8 日に建築制限区域等を指定し、建築物の建築の制限を同年 5 月 11 日まで実施した。さらに、災害の発生した日から 6 ヶ月 (延長の場合、最長で 8 ヶ月) まで建築を制限・禁止することが出来ることとする、「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律」(2011 年 4 月 29 日成立・施行) の規定に基づき、宮城県及び石巻市が建築制限区域等を指定し、一部の地域を除き、建築制限を同年 11 月 11 日まで実施した⁽¹⁾。一方、岩手県と福島県においては、建築基準法第 84 条に基づく建築制限区域の指定は行わなかった。岩手県は、災害危険区域 (建築基準法第 39 条) 又は被災市街地復興推進地域 (被災市街地復興特別措置法) の制度内容について被災市町村に説明を行うとともに区域指定の検討を要請し、多くの市町村では当面の間の建築自粛を市民に呼びかけるという対応をとった⁽⁴⁾⁽⁵⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 災害後早期に計画策定・遂行のプロセス、スケジュール、体制を明確にする

- ・ 災害後早期に、被災状況の把握、過去の復興記録の整理等を行いつつ、今後の復興に向けて、どのようなプロセス、スケジュール、体制で取り組むのかを明確に示していく。
- ・ そのため、市街地の被災状況や被災者の状況等の把握のための適時適切な調査を行う。

② 復興計画策定のための体制を確保する

- ・ 上記①で示された方針に基づき、復興計画策定のため、地方公共団体内部の体制を立ち上げるとともに、必要に応じ、他の地方公共団体等からの応援職員、学識経験者、コンサルタント、まちづくり NPO 等も含め必要な人材を確保する。

③ 市街地において甚大な被害が発生した場合には建築制限を検討する

- ・ 市街地において甚大な被害が発生し、復興計画の策定や事業の着手に一定の時間を要する場合は、市街地の計画的な整備の支障となる建築を防止するため、緊急的な措置として一定期間の建築制限を検討する。建築制限の手法はいくつかあることから、被災の状況、復興計画策定のスケジュール、被災者による現地早期再建の状況等を踏まえ検討する。

④ 事前に復興まちづくりの準備を行う

- ・ 上記①～③の対応を災害直後の非常時に、限られた時間・体制で実施することになる。時間的・体制的に多くの困難を伴うのみならず、冷静な判断が難しくなる状況も想定されることから、事前に復興まちづくりのための準備をしておく (例：地域防災計画に復興体制・復興手順・復興訓練を位置づける。津波防災については津波防災地域づくり法に基づく取組を行う)。また、都市計画に関する市町村マスタープランに復興事前準備の取組を位置づけることも有効と考えられる。

- ・ 事前準備の具体的な取組として、復興計画策定に必要な土地利用状況やインフラ整備状況等の基礎データの平時からの収集・整理、継続的な更新や復興に取り組む関係者の役割分担、指揮命令系統を決めた復興体制の確認を行う。また、地方公共団体内部だけでなく外部組織との協力・信頼関係の構築や事前の体制整備も有効である。
- ・ 災害時には元々のまちづくりの課題が顕在化あるいは加速化することから、平時より人口減少や高齢化など社会経済状況の変化に向き合い、将来を見据えながら事前の復興まちづくりを考えておくことが有効である。
- ・ 復興まちづくりは、平時のまちづくりの基本的考え方を示す市町村の総合計画における目標や都市計画のマスタープランにおける将来都市構造を踏まえることが基本となるが、大規模災害時により市街地が壊滅し、社会経済活動に甚大な影響が生じた場合には、従来のまちづくりの方向性を再考しなければならない事態もありうる。そのような場合への事前準備として、被災状況や住民意向等を踏まえ、必要に応じ、復興で目指す都市構造の方向性を市町村マスタープランに位置づけることが考えられる。

※上記の詳細については、「津波被害からの復興まちづくりガイドンス」及び「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」（国土交通省）も参照。

<出典>

- (1) 国土交通省「東日本大震災の記録」2012年3月11日 <https://www.mlit.go.jp/common/000208803.pdf>
- (2) 国土交通省都市局「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回事務局説明資料」2020年9月 <https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001365987.pdf>
- (3) 野田村役場地域整備課ヒアリング(2020年10月26日)に基づく
- (4) 贅田純平・姥浦道生・荻谷智大・小地沢将之「東日本大震災後の初動期における建築規制とその空間形成への影響に関する研究」都市計画論文集 Vol.53 No.3 2018年10月
- (5) 岩手県県土整備部建築住宅課「東日本大震災津波対応の活動記録～岩手県における被災者の住宅確保等のための5か月間の取組み～」2011年10月
<https://www.pref.iwate.jp/kurashikankyou/kenchiku/saigai/tsunami/1010325.html>

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

20) 復興まちづくり計画の策定 [復旧期・復興前期]

- 【課題】① 計画上、まちの安全性をどう確保するか
② 計画上、まちの持続可能性をどう確保するか

【東日本大震災における状況と課題】

復興まちづくり計画の策定に向けては、津波浸水に対する防災・減災への新たな指針が必要とされたことから、2011年6月に中央防災会議より今後の津波防災対策の基本的考え方が示された。これに基づいて、比較的頻度の高い津波(L1)は海岸保全施設等の整備で備え、東日本大震災と同等又はそれ以上の最大クラスの津波(L2)はまちづくりや避難対策で対応することを基本に、被害の最小化を主眼とする減災に向けた復興まちづくり計画の策定が被災地方公共団体に求められた。

震災直後には、二度と被災を受けないような、ほぼリスクゼロの復興計画を希求する傾向も強かったが、まちの安全性を高めるために事業規模が大きくなると再建までに要する時間も長くなる、いわばトレードオフの関係が想定されることから、復興計画上の安全性と事業規模のバランスのとり方が課題となった。

また、被災地で進行していた人口減少、高齢化の傾向が加速した。人口減少や高齢化が進行する地方都市の復興にあたっては、地域の持続可能性を高めるために、将来人口等を見据えた適正な計画規模とすることや、商業・医療・福祉など地域生活を維持する基本機能を集約したまちづくりが求められた。特に、小規模な団地については、人口減少、高齢化の進展により、将来の持続可能性に対する懸念も指摘された⁽¹⁾。

【東日本大震災における取組】

・都市構造や被災状況、津波シミュレーションによる被災想定等を踏まえた復興計画の検討(課題①)

被災市町村においては、国土交通省直轄調査(津波被災市街地復興手法検討調査)も活用し、都市構造や被災状況、津波シミュレーションによる被災想定等を踏まえ、復興まちづくり計画の検討が行われた。

その上で、浸水区域内で恒久的な建築制限の対象となる災害危険区域の設定をどのように行い、住民の理解をどのように得るかが大きな課題となった。災害危険区域の指定のあり方は、津波シミュレーション等に基づく浸水深の考え方、建物の用途や構造の基準等の組み合わせにより多様である⁽²⁾。

各市町村において複数のパターンが検討され、結果として、①現地再建(堤防等により安全性を高め、現位置で市街地を再生)、②嵩上再建(被災前の市街地を嵩上げし、安全性を高めて再建)、③新市街地整備(高台等に新たな市街地を整備し、都市機能を移転)、④嵩上再建+高台移転(嵩上げに加え、一部は高台移転、現地再建等と組み合わせ)等のパターンで復興が進められたところが多かった⁽³⁾。例えば、①現地再建としては、岩手県釜石市の中心市街地である東部地区では、一定の津波浸水は許容しつつも湾口防波堤及び防潮堤に加え、商業エリアを含む盛土状の構造で津波の力を減衰させる考え方により、元の市街地に嵩上げ等の造成をすることなく早期の再建が図られた。②嵩上再建としては、岩手県大槌町町方地区では、壊滅的な被害を受けた中心市街地において嵩上

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

げ等を行い安全性の高い市街地を整備する計画とされた。③新市街地整備としては、宮城県東松島市野蒜地区では、被災したまちを JR 仙石線とともに後背の高台を造成した新しいまちに移転・整備する計画とされた。④嵩上再建+高台移転としては、宮城県女川町で住宅は高台移転とする一方、海に近いエリアは嵩上げ造成した上で商業地とする計画とされた。また、岩手県陸前高田市のように、市街地全体を嵩上げや高台移転によって安全性向上を図った地方公共団体もある。

→関連項目：19) 復興まちづくり計画の策定準備、22) まちの再建・移転の事業手法の工夫、
36) 海岸堤防等の復旧・復興

・国・県・市町村間の総合調整（課題①）

復興まちづくり計画の策定に際しては、国管理、県管理、市町村管理の社会基盤施設の計画との調整が必要となる。例えば県の海岸事業、河川事業、道路事業と、市町村の防災集団移転促進事業等の計画を整合させながら検討を行うことが必要な場合がある。特に防潮堤の整備については復興まちづくりの重要な論点となった。速やかに調整がつかず時間を要した地区もあったが、例えば、岩手県大槌町赤浜地区では、地元の意向を踏まえ、防潮堤の整備だけを議論するのではなく、後背地の土地利用も含めた包括的な議論が行われ、国土交通省の調査で整理された防潮堤と県道、居住地の整備の組み合わせパターンも活用しつつ、同町が防潮堤等の管理者と調整しながら検討を行った⁽⁴⁾。

→関連項目：36) 海岸堤防等の復旧・復興

・持続可能なコンパクトなまちづくりの推進（課題②）

岩手県大船渡市では、被災前の人口 1,300 人に対して、計画人口 730 人と抑制的な値での計画となっているほか、居住区域や産業区域等のゾーニングを再編し JR 大船渡線の山側にコンパクトな居住区域を配することにより効率的な嵩上げを実施した。また、ハード・ソフト両面を同時に検討し、商業地の早期立地を誘導した。

宮城県岩沼市では、既存の集落に隣接した内陸部に複数の集落(6 地区)を集約移転し、商業施設や高齢者や子どもに必要なクリニック、保育所を立地させている。また避難所、仮設住宅の時点から自治会単位で災害公営住宅に入居できるよう配慮し、地域コミュニティの分散を防ぐとともに、地区全体の復興まちづくりのイメージや将来像について話し合う場を設けることで、将来の住民の意向を反映した、帰還しやすいまちづくりを進めた(事例 21-1)。

宮城県山元町では、被災した 10 の集落を 3 つの新市街地に集約移転しコンパクトシティをめざした計画の策定が行われ、被災した JR 常磐線の移設と連動して、新駅周辺等に新たな市街地を形成した。公共・商業ゾーンに位置づけられている 2 地区と医療・福祉ゾーンに位置づけられている 1 地区は、JR 常磐線につながって補完しあう形となり、コンパクト化とネットワーク化が図られている⁽³⁾。

→関連項目：21) まちづくりの合意形成プロセス、
23) まちの再建・移転の事業加速化と住民意向変化への対応

【教訓・ノウハウ】

① 分野横断的・総合的な観点を踏まえ計画を策定する

- ・ 複数集落を集約再建する、既存の地域の隣接地に再建するなどにより、まちのコンパクト化を図り、さらに商業、産業、医療・福祉といった都市機能の誘致、まちづくりと整合を図った交通機能の確保等を行うことで、持続可能なまちの構造に変えていく。
- ・ そのような市街地整備を進める前に、住民参加による丁寧な検討プロセスを経て、持続可能な地域づくりの将来ビジョンを関係者間で共有しておく。

② 将来的な人口減少、高齢化等を踏まえた適正な規模・内容を有し、時間軸を考慮しつつ計画を立案する

- ・ 人口減少、高齢化を始めとした社会経済情勢について災害による変化も踏まえ、ニーズ・需要を見極めたうえで、まちの持続可能性が確保された計画を策定する。
- ・ 震災直後には、二度と被災を受けないような、ほぼリスクゼロの復興計画を希求する傾向も強いが、ハードによりリスクゼロを求めるのではなく、住民等の避難や土地利用などソフトも組み合わせリスクを減ずる総合的なまちづくりの考え方が重要である。
- ・ 事業を実施する過程においても、住民の再建意向は変化することから、特に工事規模が大きくなる嵩上げ造成は必要最小限のエリアに限る。

<出典>

- (1) 河北新報「増す空き家に危機感 進む高齢化見えぬ未来」2021年1月11日
- (2) 松本英里・姥浦道生「東日本大震災後の災害危険区域の指定に関する研究」都市計画論文集, Vol150, No 3, 2015
- (3) 国土交通省都市局「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3回事務局説明資料」
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001377246.pdf>
- (4) 窪田亜矢・黒瀬武史・上條真司他「津波被災集落の復興検証」, 萌文社, 2018

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

21) まちづくりの合意形成プロセス [復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① まちづくりの方向性をどのように早期に示すか
 ② 多様な被災者に対する情報提供・合意形成をどのように行うか
 ③ 時間の経過とともに変化する住民意向をどのように把握するか

【東日本大震災における状況と課題】

発災後、具体的なまちづくりの計画が策定されるまでには時間を要したが、住民等の不安を払拭し将来への希望に繋げていくため、行政と住民がまちづくりの方向性を早期に共有する必要があった。

また、東日本大震災では被害が甚大であったため、被災者は広域に分散して避難することを余儀なくされた。加えて、被災者は職業、年齢、世帯構成等が様々であった。このように広域的な分散避難した被災者、あるいは多様な属性の被災者に対する情報提供や意向把握、合意形成には時間や工夫を要した。多様な主体が関与した復興まちづくりプロセスは、地域コミュニティの醸成状況や既存のまちづくり活動の有無、外部の第三者の関わりによって、多様な展開を見せた。

さらに、時間の経過とともに、住民・事業者の再建意向に変化が起きた。復興事業の規模が大きく事業期間が長くなったことが住民の再建意向に影響を与えたという指摘もなされた⁽¹⁾。

【東日本大震災における取組】

・復興まちづくりへ向けた首長の取組姿勢や基本的考え方の早期発信（課題①）

大災害が発生した直後においては、不安を抱える被災者に向けて、地方公共団体が復興に向けて動いているという力強い姿勢を示すことが求められた。岩手県釜石市では、発災直後から市長が各避難所を周り市民と対話を繰り返すとともに、震災から1か月後の2011年4月11日に、不撓不屈の思いをメッセージとしてプレスリリースした。併せて、復興まちづくり基本方針として「目指す方向性」と「復興まちづくりスケジュール」等を発信した⁽²⁾⁽³⁾。

・丁寧な情報提供（課題②）

住民や事業者が再建を検討するにあたっては、復興まちづくり計画による居住制限の有無、復興事業による財産補償の有無、生活再建に要する時間や費用、整備される宅地の条件などに関する必要な情報が十分に得られなければ、意思決定をすることは困難である。特に、既存コミュニティによる情報交換が困難な賃貸型応急住宅居住者や広域分散避難者への対応や、障害者や外国人などへの配慮が必要となった。このため、説明会をはじめ個別相談会などの機会を設けるほか、広域分散避難者に対するニュースレターやメディアを通じた情報提供等が行われた。

・世帯単位・個人単位のきめ細かな住民意向の把握（課題③）

住民全員を対象とした説明会等住民が集う場での全体的な意向の把握に加えて、全体の間では意見が言いにくいこともあることから、個別相談会等を通じた世帯ごとの個別具体的な意向の把握も行われた。さらに、世帯内でも意見が異なるケースが多いこと等も踏まえ、個別面談や個別アンケート

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

トといった個人レベルの意向把握も行われた。宮城県石巻市では、2011年11月の事業説明会の内容をもとに、2012年5～6月に地区ごとの個別相談が実施され、今後の住まい等に関する意向確認が行われた⁽³⁾。

・多様な合意形成プロセス（課題②）

被災地では復興まちづくりの合意形成に向けて、住民と行政の関わり方に応じて様々な取組が行われた。

宮城県岩沼市玉浦西地区（事例 21-1）では、沿岸部6地区から玉浦西地区への集団移転について、市が大学の協力を得てワークショップを開催し、住宅や集会所の配置、公園・道路等の整備方針に対して住民が話し合った意見がまちづくり計画に反映された。また、宮城県東松島市では、震災前から市が地域自治組織の育成や市民センターの設置など市民と協働したまちづくりを進めており、集団移転が実施されたあおい地区（事例 11-1）でも、まちづくり整備協議会を通じて住宅の配置や道路整備等に住民の意向が反映された。

防潮堤の整備に対して多くの住民が反対した宮城県気仙沼市内湾地区（事例 21-2）では、市によって地域住民や事業者で構成するまちづくり協議会が設置され、地域住民等が専門家の支援を受けて、地域の多様な意見を集約し、眺望を確保した防潮堤の計画案を県・市に提案し、協議を重ねて地域の安全とまちづくりが両立した防潮堤の整備について合意形成が図られた。

岩手県大槌町赤浜地区では、住民有志が「赤浜の復興を考える会」を組織し、大学の協力を得て作成した復興計画案と模型を地域復興協議会を通じて町に提出し、住民の意向が町の復興計画案の策定に活かされた⁽⁴⁾。

→関連項目：11) 恒久住宅への移行に伴うコミュニティの形成

・継続的な住民意向の把握（課題③）

岩手県宮古市では、住民の再建意向について、過去の意向調査や個別面談（被災全世帯対象）の記録を全て一つのデータベースに整理（個人単位のカルテ、地区単位、事業単位の意向一覧表を作成）し、再建意向の推測、意向の変化に応じた事業計画の見直しに役立てた⁽⁵⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 計画策定や生活再建の時間軸を考慮した意向把握や合意形成を行う

- ・ 大規模災害後の復興計画の策定には時間を要し、一方、被災者の方々の生活の落ち着きにも時間を要する中で、スピード感と計画の熟度はトレードオフの関係にある。行政の復興計画の策定と被災者の生活再建を考えるサイクルとを考慮した進め方が必要である。

② 首長から復興まちづくりに向けたメッセージを早期に発信する

- ・ まずは首長が早期に復興まちづくりへの基本的考え方を力強く発信する。

③ 分散避難者など多様な住民に配慮した情報提供を行う

- ・ 賃貸型応急住宅居住者、広域・分散避難者や障害者や外国人など住民の多様性に配慮した分かりやすい復興まちづくり情報を、行政が適切なメディアなどを通じて確実に提供・発信する。

④ 地域の事情・住民意向に応じた適切な合意形成手法を選択する

- ・ 地方公共団体や被災地域の規模、地域の特性、まちづくりの経験の有無、外部支援者の有無など、さまざまな条件を考慮して、地域の実情にあった合意形成の方法・プロセスを選択する。
- ・ 説明会、個別相談会、住民ワークショップなどを様々な機会を通じて住民意向を把握する。
- ・ 行政は平時から住民との協働まちづくりを推進し、信頼関係を構築する。

⑤ 住民の意向把握を継続的に行う

- ・ 時間の経過とともに、住民の再建意向は変化するため、意向把握を継続的に行う。
- ・ 意向の状況は、個人単位、世帯単位ごとにデータベース等にまとめて整理し活用する。

<出典>

- (1) 朝日新聞「被災地、目立つ空き地 宅地整備に時間、戻る人少なく」2020年11月12日
<https://www.asahi.com/articles/ASNCC71Z9NC5ULUC02D.html>
- (2) 釜石市「東日本大震災からの復旧・復興に向けた市長メッセージ」2011年8月11日
<https://www.city.kamaishi.iwate.jp/docs/2011081100013/>
- (3) 国土交通省都市局「東日本大震災による津波被害からの市街地復興検証委員会（第2回事務局説明資料）」2020年9月
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001365987.pdf>
- (4) 窪田亜矢・黒瀬武史・上條真司他「津波被災集落の復興検証」, 萌文社, 2018
- (5) 国土交通省都市局「津波被害からの復興まちづくりガイダンス」2016年5月
https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_fr_000027.html

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

22) まちの再建・移転の事業手法の工夫 [復興前期]

【課題】① まちの再建・移転において事業手法のどのような工夫ができるか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災の被災地では、地方公共団体によるまちの再建・移転の事業手法として、防災集団移転促進事業、被災市街地復興土地区画整理事業^{*1}（以下「土地区画整理事業」という。）、津波復興拠点整備事業^{*2}、漁業集落防災機能強化事業^{*3}等が活用され、東日本大震災復興特別区域法で創設された復興交付金制度により国から財政支援がなされた。事業手法の選定にあたっては、都市構造や被災状況、住民意向を考慮する必要がある。しかし、例えば、現地再建あるいは内陸部や高台等の被災地外へ移転で住民の意向が分かれる場合もあった。

また、安全性に加えて、漁業や水産加工業といった産業・生業の再建、商業・福祉といった生活機能の確保も考慮できるような事業の選択や組合せを考えていく必要がある。

【東日本大震災における取組】

・特性を踏まえた市街地復興事業手法の選択（課題①）

まちの再建・移転にかかる各種事業には、それぞれに特性がある。

例えば、防災集団移転促進事業は、被災者の意向に応じた移転地選択を可能にしつつ、居住地を安全な場所に集団で移転できる手法である。移転先の土地の確保が重要なポイントとなる。

土地区画整理事業は、被災前の権利関係を保全しつつ、インフラ整備や宅地の整序ができ、商業や工業、公共公益施設など多様な土地利用が混在したまちの再建が可能となる。東日本大震災被災地については一定の条件を満たせば嵩上げも可能となったことから、安全性を高めた上での現地再建にも活用された。ただし、所有者が換地後の土地利用方針を決めるまでの間は空き地が発生する。

津波復興拠点整備事業は、早期の拠点機能の復興を図るものであり、用地買収方式により土地を整備し、嵩上げも可能である。

多くの地区で上記の事業が活用されたが、同一の事業手法であっても様々な目的・使われ方がなされた。都市構造や被災状況、住民意向を考慮の上、それぞれの事業の特性を踏まえた手法選定が行われた。

リアス式海岸の半島部に位置する小規模集落である岩手県釜石市の多くの地区では、現地再建では安全性の確保が難しかったことから、防災集団移転促進事業により被災エリアの後背地の高台を造成し集落単位で移転された⁽¹⁾。宮城県岩沼市では、平野部の海岸近くで被災した集落を同事業により内陸の玉浦西地区に集団移転し、併せて同事業の公益的施設として商業施設やクリニックなど生活利便施設の誘致や被災した公立保育所の再建が実現した（事例 21-1）。岩手県大船渡市越喜来地区では、被災エリアの後背地で被災を免れた集落内に点在する空地をひとまとめにして防災集団移転先の住宅団地とみなすことにより、集落のまとまりを維持しつつ早期に移転先の整備が行われた⁽²⁾。

中心市街地（町方地区）が被災した岩手県大槌町では、現地での再建を図ることとし、土地区画

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

整理事業を活用し、津波に対する安全性を向上させるための土地の嵩上げと基盤整備が行われた⁽³⁾。また、宮城県東松島市大曲地区では、災害危険区域として指定され居住ができなくなった低平地を、同事業を活用して産業系の市街地として再整備が行われた⁽⁴⁾。

岩手県大船渡市は中心市街地における早期の拠点整備のため、土地区画整理事業と併せ津波復興拠点整備事業を活用した（事例 24-1）。宮城県気仙沼市の赤岩港水産加工団地地区では産業の拠点整備のため津波復興拠点整備事業を活用した⁽⁵⁾。

地震動による被害として、関東地方沿岸部の埋立て地や内陸部の旧河道等の広範囲で液状化が発生し、市街地液状化対策事業に取り組む地方公共団体もあったが、住民の合意形成が困難な地区もあった。

→関連項目：21) まちづくりの合意形成プロセス、24) 中心市街地の再生・マネジメント

・漁業集落の復興まちづくり（課題①）

漁業集落では伝統的な共同体型コミュニティが残っており、過去の津波災害を教訓に防災意識が高い地区も多かったため、この力を復興事業に生かして復興を進める地域も存在した。岩手県釜石市の花露辺地区では、東日本大震災以前から津波に襲われた場合の対策として防潮堤の必要性が行政と自治会、漁業者の間で議論されてきた結果、防潮堤のない漁村復興まちづくりが選択された。同地区の災害危険区域では、漁業集落防災機能強化事業により漁業関連施設や集落道等が整備され、被災世帯は防災集団移転促進事業によって造成された高台に移転した⁽⁶⁾。

・効果的な事業の組合せ（課題①）

都市構造や被災状況、住民意向を踏まえ、かつ、防災性向上や被災者の生活再建等の観点も盛り込みながら、複数の事業を組み合わせて活用することが効果的となった事例がある。

例えば、岩手県野田村では、沿岸の被災した小規模集落（米田、南浜、下安家、中沢地区）について、集落のまとまりに配慮しつつ、高台移転あるいは生業を考慮した現地再建の意向を踏まえて、防災集団移転促進事業や漁業集落防災機能強化事業といった事業手法を選択、または組み合わせることにより再建、移転を行っている⁽⁷⁾⁽⁸⁾（事例 22-1）。

平野部で、内陸への津波浸水を抑制するため、海岸堤防に加え、津波の力を減衰させる二線堤防としての機能を有する嵩上げた公園や道路を整備した地区がある。宮城県石巻市の市街地部では、海岸に並行して東西に通過する高盛土道路や防災緑地を二線堤防とし、これらより内陸部において、原位置復旧による市街地整備が行われた⁽⁹⁾。

高台への移転を防災集団移転促進事業により実施し、併せて移転元地を含む区域の土地利用転換を土地区画整理事業で実施する組合せも見られた。例えば、宮城県石巻市では、津波で甚大な被害を受けた海岸に近い釜・大街道地区、南浜・門脇地区等の住居は防災集団移転促進事業により内陸の新蛇田地区に移転するとともに、移転元地を含む区域は産業系の市街地として土地区画整理事業で整備した⁽⁹⁾。

また、福島県相馬市原釜地区・尾浜地区では、高台移転する被災者の中に自力再建と災害公営住宅入居の両方の希望者がいたことから、防災集団移転促進事業による自力再建用宅地及び公共施設（コミュニティ施設等）の整備と災害公営住宅整備事業を組み合わせる移転先団地を整備した。

→関連項目：23) まちの再建・移転の事業加速化と住民意向変化への対応、

25) 移転元地等の効率的な活用

【教訓・ノウハウ】

① 被災地の特性、住民の再建意向に応じて事業手法を選定し計画する

- ・ 都市構造や被災状況、住民意向（現地再建、地区外再建等）を踏まえた上で、適切な事業手法を選定する。
- ・ 複数の復興まちづくり事業手法の併用や、面的なまちづくり事業との一体的な災害公営住宅整備など、再建の選択肢を複数用意しておくことが、効果的な場合もある。
- ・ 時間の経過とともに生じる被災者の再建意向の変化に対応するためには、換地を前提とする土地区画整理事業の事業区域（特に、比較的大きな投資を要すると見込まれる嵩上げ等盛土造成を行う区域）は必要最小限にとどめ、防災集団移転促進事業や津波復興拠点整備事業の買取型事業と組み合わせる、がけ地近接等危険住宅移転事業等の活用により自主再建を促進し、さらには事業地区や工区を分割して段階的に実施する等の手法が有効である。

- ※1 被災市街地復興土地区画整理事業：被災した市街地の復興を図るため、公共施設と宅地を計画的かつ一体的に整備することのできる事業。被災前の土地の権利関係を保全しつつ、原位置での嵩上げが可能であり、被災した現地での面的な復興に活用された。なお、事業主体は市町村。
- ※2 津波復興拠点整備事業：津波により被災した地域の復興を先導する拠点とするため、住宅、公益施設、業務施設等の機能を集約させた津波に対して安全な市街地を用地買取方式で緊急に整備するため、一団地の津波防災拠点市街地形成施設として都市計画決定された都市施設を整備する事業。早期の拠点機能の復興に活用された。なお、事業主体は市町村。
- ※3 漁業集落防災機能強化事業：相当数の住宅、公共施設その他の施設の滅失又は損壊等の著しい被害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興を図るために、被災地の漁業集落において、安全・安心な居住環境を確保するための地盤嵩上げ、生活基盤や防災安全施設の整備等を実施する事業。なお、事業主体は市町村。

<出典>

- (1) 釜石市「釜石市復興まちづくり基本計画スクラムかまいし復興プラン」2011年12月
<http://infra-archive311.jp/data/doc/keikaku/iw/kamaishi20111222.pdf>
- (2) 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所「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—」2017年3月11日 https://www.timr.or.jp/publish/208_chap3sec4.pdf
- (3) 大槌町「被災市街地復興推進地域の決定について」
<https://www.town.otsuchi.iwate.jp/gyosei/docs/374905.html>
- (4) 宮城県土木部復興まちづくり推進室「宮城県復興まちづくり通信 vol.35」2018年10月
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/714835.pdf>
- (5) 気仙沼市「赤岩港地区計画のあらまし」
<https://www.kesennuma.miyagi.jp/sec/s097/3-2-1.akaiwaminato.aramasi.161221.pdf>
- (6) 国土交通省東北整備局 復興まちづくり事例「釜石市」
http://www.thr.mlit.go.jp/bumon/b06111/kenseibup/pdf_tokai/h25.5_03jirei.pdf
- (7) 野田村「野田村復興記録誌」2018年3月
- (8) 野田村役場地域調整課ヒアリング（2020年10月26日）に基づく
- (9) 石巻市「石巻市震災復興基本計画」2013年3月
<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/7742/7742.html>

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

23) まちの再建・移転の事業加速化と住民意向変化への対応

[復興前期・復興後期]

- 【課題】① 復興まちづくりの膨大な事業をどのように執行し加速化するか
 ② まちの再建・移転に時間を要する中で、住民の変化する再建意向に
 どのように対応するか

【東日本大震災における状況と課題】

もともと規模が小さく、その上著しく被災し人的・施設的に機能が損なわれた多くの被災地方公共団体では、土地の取得・造成から始めて新たなまちを作る大規模な事業を執行するための体制や技術力が不足するなど実務上の課題があった。

事業着手後も、大規模な事業の完成までには時間を要し、時間の経過とともに住民の再建意向は変化した。事業期間が長くなったことで、転出した被災者が多くなり事業で嵩上げ造成したものの使われていない土地が多く発生したのではないかとの指摘もなされた。事業主体である地方公共団体が、住民の再建意向の変化に対応して、継続的に事業手法、事業計画の変更を行うことが必要となった。

【東日本大震災における取組】

・住宅再建・復興まちづくりの加速化措置（課題①）

事業執行のボトルネックに対して、国は2013年から2015年にかけて100近い加速化措置を実施した。

例えば、事業の早期段階で直面した用地取得の課題に対しては、財産管理手続きにおける裁判所の審理期間の短縮、土地収用手続きの期間の短縮、用地取得事務における補償コンサルタントへの外注等の手法を用地取得加速化プログラムとしてまとめ、被災地方公共団体にきめ細かく助言した。埋蔵文化財調査に関しては、調査手法の工夫や全国からの専門職員派遣等により事務処理の迅速化が図られた。

また、被災地方公共団体における事業執行体制の確保のため、国、県及び他の地方公共団体による職員の派遣、都市再生機構（UR）による支援、民間コンサルタント・建設会社等の活用が実施された。事業の執行においてはコンストラクションマネジメント（CM）方式^{※1}、市街地総合コーディネーター（PMC）業務方式^{※2}、設計・施工一括発注方式など民間等の技術力とマンパワーを活用する多様な発注方式が活用された。

さらに、工事の施工体制の確保のため、主任技術者の兼任要件の緩和、発注ロットの大型化、労務単価の引上げ、民間・公共による生プラントの設置等により、技術者・技能者、資材の円滑な確保が図られた⁽¹⁾。

→関連項目：61) 応援職員の派遣（応援地方公共団体の取組）、62) 長期にわたる職員派遣の継続

・住まいの再建に向けた見通しを立てるための復興まちづくりの見える化（課題②）

被災者の方々に住まいの再建に向けた見通しを立てていただくため、住宅用の宅地や災害公営住宅の供給状況や供給予定を、「住まいの復興工程表」として国、県、市町村が一体となって作成し、

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

2013年3月に発表、定期的に更新してきた⁽²⁾。

また、それぞれの地方公共団体においても復興まちづくりの見える化の取組を行っている。例えば、宮城県においては、県内の復興まちづくり事業の計画を把握できる「復興まちづくり事業カルテ」を作成し2013年3月より公表、更新してきた⁽³⁾。岩手県大槌町では、主要地区において、公共施設や個々の敷地ごとの地権者の再建意向等を地図にまとめ、まちの再生する姿を「見える化」して公表する取組みが2016年7月より進められた⁽⁴⁾。

・住民再建意向の変化に応じた事業手法・事業計画の見直し等（課題②）

宮城県名取市閑上地区においては、最初の計画では全域現地再建とし土地区画整理事業での宅地の嵩上げと二線堤整備による多重防御を図る復興をめざしていた。しかし、住民説明会において今後の災害リスクへの意識の相違により、現地再建と内陸部への移転再建に意見が割れ、また、低平地の産業系の土地活用の目途も立たないことから合意形成が難航した。このため、土地区画整理事業と防災集団移転促進事業の併用に方針を変更し、災害危険区域内の土地の買収や土地区画整理事業区域内での移転希望者の用地買収、他地区での災害公営住宅整備などの事業を組み合わせる総合的な対応がなされた⁽⁵⁾。

岩手県宮古市田老地区では、土地区画整理事業の地区内に、早期現地再建意向のある地権者の土地がある一方で、活用の見込みが不確実な防災集団移転促進事業による市の買収地もあった。同市は継続的な住民意向把握を行い、早期現地再建意向のある地権者の土地を集約し先行的に整備した。需要が不確実な市有地については、細街路を極力整備せず大街区化して、未利用地の維持管理の効率化を図っている。

宮城県石巻市では、まちづくりに係るアンケートや住民との意見交換を経て、2011年11月から住まいに係る事業の説明がされ、それをもとに2012年5～6月に個別相談による意向確認が行われ、各事業の規模を計画した。それ以後も、再建にかかる費用などより具体的な内容を相談会で示しながら、意向の把握が行われている。さらに、事業案段階においても継続的な意向把握が行われ、例えば新蛇田地区の計画人口は2013年4月時点で約6,200人であったものが、2019年4月時点で約5,300人となっている。こういった状況の中で、3つの土地区画整理区域に分け土地の需要を見ながら各地区で段階的に事業着手された。また、住宅団地での自主再建から災害公営住宅への入居に意向が変化した住民がいたことを踏まえ、土地区画整理区域内の住宅団地を縮小した⁽⁵⁾。

岩手県大船渡市では、発災直後、事業化前、換地設計時、宅地完成時など、段階的・継続的に意向調査が実施された。同市の中心市街地では、当初、全区域が土地区画整理事業の対象として計画されたが、地権者の土地売却意向に配慮するため、土地区画整理事業の施行区域の一部を除外した上で、用地買収を行う事業である津波復興拠点整備事業を組み合わせる適用することとされた⁽⁵⁾。

防災集団移転促進事業の住宅団地は、市町村がきめ細やかな住民意向把握を継続的に行いながら計画、整備を進め、空き区画の発生は少なかった。それでも発生した空き区画については、国庫補助で取得した財産の処分手続きを行うことで、同事業の対象とならなかった被災者やさらには一般の方への分譲等が可能になることから、市町村がそうした仕組みを活用することで土地を有効活用し地域活性化に役立てようとした例が見られた。

以上の具体事例のように、それぞれの土地区画整理事業では、事業実施段階での住宅再建希望者の減少に応じ、嵩上げ造成するエリアを縮小したり、地方公共団体が被災者から買い取った土地は

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

集約のうえ当該エリアでの区画道路を減らして大区画化したりするなど事業費の縮減を図る取組が行われたものの、結果として、造成されたが使われていない土地が発生している地区もある。岩手県大槌町や陸前高田市では、復興まちづくりの見える化（上記）のほか地域の不動産取引業者と連携し土地の所有者と使いたい者をマッチングする取組等により造成された宅地の活用に努めている。

→関連項目：21) まちづくりの合意形成プロセス

【教訓・ノウハウ】

- ① 手続きの迅速化や執行体制確保などにより事業のボトルネックを解消し加速化する
 - ・ コンストラクションマネジメント (CM) 方式、市街地総合コーディネート (PMC) 業務方式、設計・施工一括発注方式などにより民間等多様な専門セクターの技術力・マンパワーを活用する。
- ② 住まいの再建に向けた見通しを立てるため復興まちづくりを見える化する
 - ・ 甚大な被災により復興のための事業期間が長期にわたることが想定される場合には、被災者の方々に住まいの再建に向けて見通しを立てていただくため、住宅再建・まちづくりの復興事業に係る目標や進捗状況、将来のまちの姿を見える化することが有効である。
- ③ 継続的に住民意向を把握し、変化する意向に対して、柔軟に事業を見直す
 - ・ 事業実施段階でも、住民意向はなお変化することが想定されることから、継続的に住民意向を把握し、事業の段階的实施や組み換え等を行うなど柔軟性を持たせる。
 - ・ 事業見直しを適切に行ってもなお発生する使われていない土地については、不動産取引事業者等と連携した土地のマッチング等の取組が有効である。

※1 コンストラクションマネジメント (CM) 方式：コンストラクションマネージャー (CMR) が、技術的な中立性を保ちつつ発注者側に立って、設計・発注・施工の各段階において、設計の検討や工事発注方式の検討、工程管理、品質管理、コスト管理などの各種マネジメント業務の全部または一部を行うもの。

※2 市街地総合コーディネート (PMC: Program Management Consulting) 業務方式：企画担当業務や各事業課担当業務等の行政事業そのものの執行を支援する発注方式。各事業において、全体予算管理や事業間・部局間の調整をはじめ、施策等の企画や構想・計画検討を実施する方式。

<出典>

- (1) 復興庁「住宅再建・復興まちづくりのための加速化のための施策集」2016年7月
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20160708_sesakusyu.pdf
- (2) 復興庁「住まいの復興工程表」
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20130730105832.html>
- (3) 宮城県「東日本大震災再生期前半（平成26・27年度）の取組記録誌」2017年3月 pp. 223
<https://www.pref.miyagi.jp/site/karte/>
- (4) 大槌町「中心市街地の見える化について」
<https://www.town.otsuchi.iwate.jp/gyosei/docs/437547.html>
- (5) 国土交通省都市局「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3回 資料1」
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001377246.pdf>

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

24) 中心市街地の再生・マネジメント [復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 壊滅した中心市街地を早期に再建するにはどうすればよいか
 ② 災害前から空洞化していた中心市街地をどのように再生させるか
 ③ 魅力あるまちなみを再生するにはどうすればよいか
 ④ 整備された空間を有効に活用するためにはどうすればよいか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では各地方公共団体の中心市街地が被災するケースも多かった。復興後の地域活力を維持・発展させるためには、中心市街地の再生は必須課題である。また、早期再建を望む事業所が域外へ流出するのを抑え、被災者の生活基盤を確保する意味でも中心市街地の早期再建が望まれた。中心市街地の再建にあたっては、地域の拠点として、基盤整備だけでなく生業や公共施設のあり方も含めて将来ビジョンを地方公共団体と地域住民がしっかりと議論し、早期回復をめざして取り組む必要があったが、多くのケースでは十分な備えがなく非常に困難であった。

一方で、中心市街地の壊滅的な被害を逃れたまちであっても、震災前から空洞化が生じていたところが多く、こうした中心市街地では、震災を機に都市機能の再編・強化を図り、復興の拠点となるような整備が望まれた。

さらに、津波により故郷の景観が失われた中で、復興にあたっては市民の誇りとなるような魅力あるまち並み、シンボリックな空間整備、町の記憶の継承など景観形成も求められた。

土地区画整理事業等により造成された市街地において、地権者の意向変化等に伴い未利用となっている宅地が見られ、にぎわい等の観点からその有効活用が課題となった。

【東日本大震災における取組】

・商業施設等復興のためのまちづくりの推進（課題①②）

面的な市街地整備の事業である土地区画整理事業や津波復興拠点整備事業と、まちなか再生計画に基づきにぎわいを創出する商業施設等復興整備事業などを併せて活用し、商業施設等復興のためのまちづくりが推進された⁽¹⁾。

宮城県石巻市では、既成市街地の旧北上川沿いのエリアにおいて、河川管理者が実施する河川堤防整備と同市が実施する土地区画整理事業による事業用地集約、基盤整備が連携した「かわまちづくり」が進められた。同地区を含めた中心市街地において「石巻市まちなか再生計画」が策定され、まちづくり会社によるテナント型商業施設「いしのまき元気いちば」等のにぎわいの拠点づくりが進められた。

福島県新地町では、甚大な津波被害を受けた JR 常磐線の新地駅周辺地区について、地震・津波の教訓を踏まえ、土地区画整理事業や津波復興拠点整備事業等を活用した地盤の嵩上げや、中心拠点の整備が実施された。同地区には、消防・防災センターや災害公営住宅などの公共施設、再生可能エネルギーの供給を目的とした地域エネルギーセンターが整備されるとともに、複合商業施設やホテル、文化交流センターが整備されて、公共施設、住宅地と商業・産業地等の再生・集約が実施され、安心・安全な市街地形成と産業復興が進められている。

→関連項目：22) まちの再建・移転の事業手法の工夫、43) にぎわいの創出・再生

・壊滅的な被害を受けた市街地の再建とエリアマネジメントによる付加価値の創造（課題①④）

壊滅的に被災した岩手県大船渡市の中心市街地では、早期再建を図るべき拠点エリアの整備が行われるとともに、地権者の土地売却意向に応えるため、土地区画整理事業の施行区域の一部を除外した上で、用地買収方式で緊急に整備することが可能である津波復興拠点整備事業が活用された⁽¹⁾。土地の所有と利用を分離することで、事業者は借地で事業を再開することになり再生への促進が図られた。同市では JR 大船渡駅周辺地区において地域住民、事業者、行政などが一体となり、エリアマネジメントを行うことを目的としたワーキンググループが2013年に設置され、「まちを育てる」仕組みをもった持続可能な中心市街地のあり方が検討された。事業推進にあたっては、同市は民間事業者とエリアマネジメント・パートナー契約を締結し、株式会社キャッセン大船渡が中心となって商業借地人の選定をはじめ地域の付加価値を高める事業を展開してきた⁽²⁾⁽³⁾（事例 24-1）。

→関連項目：43) にぎわいの創出・再生

・既存の中心市街地における活性化—公共・公益機能の集約化による拠点整備（課題②）

岩手県宮古市では、既存の都市計画マスタープランでの位置づけを継承し、宮古の「かお」として中心市街地の再生が取り組まれた。同市は、2014年に「宮古市中心市街地拠点施設整備事業・基本構想」を策定し、津波復興拠点整備事業を活用して防災拠点の整備、公共施設の集約化を図り「災害に強いコンパクトなまち」をめざした⁽⁴⁾。

・シンボル空間を整備し、新たなふるさとの景観を形成（課題③）

壊滅的な被害を受けてまちの大半の機能を失った宮城県女川町では、若手住民が中心となって「女川町復興連絡協議会」を組織し、商店街の復興だけでなく、まちづくりや住宅整備も考慮しながら、中心市街地再生に取り組んだ。同町は津波復興拠点整備事業と土地区画整理事業を活用して、JR 女川駅の駅前広場とそこから女川湾に伸びる歩行者専用道路「レンガみち」を整備し、商業・業務、交流施設、公共機能が集積する町のシンボル空間を新たに創った。また、同町は「女川町まちなか再生計画」を策定し、まちづくり会社によるテナント型商業施設等の整備・運営を図ったり「女川町復興まちづくり まちなみデザイン誘導ガイドライン」を策定し、「女川町商店街景観形成創出事業補助金」を設けて継続的にまちなみ形成に取り組んでいけるよう仕組みを整えたりしている⁽⁵⁾⁽⁶⁾。

岩手県陸前高田市気仙町今泉地区では、宿場町として栄えた歴史的景観が津波によりすべて失われた。歴史的なまち並みの中心的存在であった醤油醸造蔵跡地に被災事業者らが商業施設「発酵パーク CAMOCY（カモシー）」⁽⁷⁾をオープンさせ、まちの記憶の継承に努めようとしている。

→関連項目：43) にぎわいの創出・再生

・土地の有効活用の推進（課題④）

地権者の意向変化等に伴い使われていない土地区画整理事業等の造成宅地等の有効活用を促進するため、民間のエリアマネジメント組織や不動産取引事業者等と連携した土地のマッチング等の有効活用の取組が行われた。

【教訓・ノウハウ】

① 空間整備と生業を連動させ持続可能な中心市街地再生とマネジメントを行う

- ・ 土地・建物の所有と利用を分離し、早期に事業を再開させたり、消費者ニーズに応じたテナントを誘致したりするなど、エリアマネジメントによる持続可能なまちの再生をめざす。
- ・ 災害前から都市計画マスタープランや立地適正化計画において、空間整備と生業のあり方を連動させて考える機会を行政、市民、事業者で設け、将来ビジョンを共有しておく。

② 中心市街地の再生に資する公共施設等の効果的な整備を行う

- ・ 公共施設の再整備は中心市街地の再生にとって貴重な資源となる。整備にあたっては、中長期的な視点で検討された既存のまちづくり計画や今後の人口動向などに鑑み、位置、規模、機能の集約化などを検討し効果的な整備を行う。

③ 市民の誇りとなる新たなふるさと景観を形成する

- ・ 単に商業業務機能の回復や誘致だけでなく、魅力あるまちなみづくりなどの景観形成を考えて事業を行う。
- ・ 地域の暮らしの連続性やまちの歴史・文化を途切れさせないため、歴史的な街並みの再建、まちの記憶を継承する景観形成を行う。

④ 関係者と連携して土地の有効活用の取組を行う

- ・ 有効活用すべき土地が発生した場合には、民間のエリアマネジメント組織や不動産取引事業者等と連携した土地のマッチング等の取組が有効である。また、平時より、市街地における遊休土地の有効活用において同様の取組が有効である。

<出典>

- (1) 国土交通省都市局「津波被害からの復興まちづくりガイドランス」2016年5月
https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_fr_000027.html
- (2) 河北新報「水産のまち 資源活用探る」2020年9月11日
<https://www.kahoku.co.jp/special/ayumi/pdf/20200911.pdf>
- (3) 国土交通省都市局まちづくり推進課官民連携推進室「自治体等による民間まちづくり支援の取り組み事例2018年度版」
<https://www.mlit.go.jp/toshi/common/001274272.pdf>
- (4) 宮古市「中心市街地地区復興まちづくり計画（中心市街地地区復興まちづくり検討会）」
https://www.city.miyako.iwate.jp/data/open/cnt/3/592/1/04tyusin_sigaiti.pdf?20140308153734
- (5) 女川町「復興まちづくり まちなみデザイン誘導ガイドライン【女川駅前商業エリア・鷲神浜商業エリア編】」
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/keikan/201807_machinamidesign_guideline.pdf
- (6) 女川町「商店街景観形成創出事業補助金」http://www.town.onagawa.miyagi.jp/05_17_04_07.html
- (7) 岩手日報「「発酵の里」来年開業へ 陸前高田・みそやビール販売」2019年11月20日
<https://www.iwate-np.co.jp/article/2019/11/20/68335>

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

25) 移転元地等の効率的な活用 [復興前期・復興後期]

【課題】① 防災集団移転促進事業の移転元地等をどのように効率的に活用するか

【東日本大震災における状況と課題】

津波で甚大な被害を受けた低平地のうち、再び居住に供することが適当でない危険な区域は、災害危険区域とされ、同区域内にあった宅地は、防災集団移転促進事業により市町村に買い取られ（買い取られた土地を以下「移転元地」という。）、移転が促された。ただし、その結果として、被災した低平地では、公有地となった移転元地と買取対象とならなかった民有地が混在するエリアが数多く発生することとなった（移転元地とその周辺の民有地を合わせ、以下「移転元地等」という。）。このような権利が輻輳した移転元地等は、産業用地としての大規模な土地利用には使いづらいものとなった。産業用地としての需要があるようなところでは、移転元地等を集約、整地することによって民間活用を図る事例もあったが、土地需要が乏しいところでは市町村が移転元地の保全・管理をしていく必要があった。

復興初期の段階では、被災者の住宅再建が優先され、移転元地等の活用に向けた取組が本格的に行われた地区は少なかったが、住宅再建等が進む中で、地域の活性化のために移転元地等をどのように活用すればよいか議論が始まり、また、活用されない土地の管理は市町村の負担となることが懸念されたため、どのように保全するべきか、各被災地方公共団体において検討が進められてきた。

移転元地 2, 121. 5ha のうち、活用が決まっているのは、1, 522. 8ha (全体の 72%) となっている (2019 年 12 月時点)。

【東日本大震災における取組】

・行政における取組体制の整備（課題①）

岩手県大船渡市は、津波被災を受けた移転元地等の活用が地域の活性化に欠かせないと考え、2015 年には移転元地等の土地活用の推進を専任的に担当する部署を設置し取組を進めた⁽¹⁾。

・ニーズや土地の状況に応じた移転元地等の多様な活用（課題①）

防災集団移転促進事業の移転元地は公有地であり、被災地方公共団体において、そのニーズに応じて取扱いが判断されることとなる。例えば、公共施設の用地、あるいは産業用地等に活用することで地域活性化を目指しているところもあれば、自然的・粗放的に保全することで管理コストを抑えているところもある。元々、住宅の移転を促進するため買い取られた移転元地は立地や形状等が様々であり、その状況に応じて、それらの移転元地に対するニーズや実際の活用状況は大きく異なっている。

移転元地等は、防潮堤や公園など公共施設用地として活用されたほか、民間活用が図られた例がある。立地条件がよく産業立地のニーズが高いと想定される地域では、移転元地を含む区域を土地区画整理事業で整備し産業団地とした例がある。東松島市大曲浜地区では、移転元地を活用して土地区画整理事業により事業用地が造成され、運輸業や製造業、建設業などの事業者が立地している。宮城県仙台市では、東部沿岸部の移転元地等について、市民や各分野の専門家で構成された検討委

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

委員会などにより、活用に係る基本理念や土地利用方針として「仙台市東部沿岸部の集団移転跡地利活用方針」が策定され、この方針の下、民間の自由な発想を生かして新たな魅力を創出するための公募が行われ、例えば、荒浜地区では、周辺の地域資源、広大な土地やアクセスの良さなどを活かし、体験型の観光農園などの立地が決まっている。また、三陸沿岸の地域では、もともとまとまった平地が少ないことから移転元地が産業用地等として有効活用されたところもある（後述する大船渡市の事例）。また、岩手県山田町では移転元地を含む区域が土地区画整理事業により商業用地、水産加工工業用地として整備、活用されている。

一方、市街地等と隣接していない集落部では、防災集団移転促進事業で高台に移転した後の元地に、漁業集落防災機能強化事業が活用され、漁業者のための資材置き場や網置き場等として整備されている。宮城県岩沼市は農山漁村地域復興基盤総合整備事業を活用し、大区画のほ場を整備するとともに農業用施設用地としても活用した。立地が必ずしも良好ではなく産業用地として活用が難しい場合には、地縁団体やNPO等と連携し、コミュニティでの活用や自然的な保全を行う例もある。海水浴場の後背地の広場や地域住民のコミュニティガーデンとして整備した事例（宮城県石巻市）がある⁽²⁾。

福島県南相馬市では、産業復興のため、新たな産業基盤の構築を目指す国家プロジェクトである福島イノベーション・コースト構想の一環として、居住が制限される災害危険区域に「福島ロボットテストフィールド（RTF）」が整備された⁽³⁾⁽⁴⁾。

→関連項目：39) 企業立地の促進、44) 農地・農業用施設の復旧、営農再開に向けた取組

・インフラを縮減し大区画化した土地の活用（課題①）

被災前の住宅地に設けられたインフラ（例：小規模な道路）は産業用地としての利用に必ずしも適していない場合がある。また、不要なインフラの復旧は維持管理コストを増やし、持続可能なまちの復興に資するとは言えない。このため、被災したインフラの復旧を抑えつつ産業用地向けに再整備して土地活用を図った例がある。宮城県名取市は、閑上東地区において、被災前より道路を減らし産業用地に相応しい大区画での土地区画整理事業を行った。岩手県大船渡市では、末崎町小河原地区の被災前の住宅団地の区画道路を廃止し、団地全体を1つの敷地にまとめ産業用地として整備し、トマト工場を誘致した⁽⁵⁾。

・公有地と民有地が混在した土地の整序（課題①）

公有地である移転元地と周辺の民有地とが混在している場合、土地を交換することによって、まとまった敷地とすることができる。国は、復興整備事業を実施するために公有地と民有地とを交換する際の登録免許税を免税とする特例を2016年に措置した。岩手県、宮城県、福島県も、同様の場合の不動産取得税を免税とする特例を同年に措置した。岩手県大船渡市は、これらの特例措置を活用しつつ、コミュニティ広場や産業用地の整備を行った⁽²⁾。例えば、同市越喜来地区において、同市が民有地、公有地の一体利用の調整や、企業による地元説明に対する協力など積極的な誘致活動を行うことで、いちご栽培施設の立地を実現している⁽⁶⁾。

・土地情報提供等による民間活用の推進（課題①）

移転元地等については、土地の状況が筆ごとにまちまちであるが、民間主体による活用を推進す

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

るため、市町村が一般的な不動産取引の重要事項説明に準じた基礎的な情報を筆ごとに整理し、WEBで公開する取組を行った例がある。さらに、移転元地と周辺民地とを一体で活用しやすくするよう、民有地の所有者の同意を得てその土地情報を提供している例もある。宮古市では、赤浜地区の移転元地について、インフラや利用上の法規制の状況等を示した「土地カルテ」を公表するとともに、移転元地と一体利用できる可能性がある民有地も示す取組を行っている⁽⁷⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 土地のポテンシャル、ニーズに応じた移転元地等の多様な活用を検討する

- ・ 災害危険区域であるという前提の下、移転元地等がもつポテンシャルやニーズにもとづいて、活用や保全の方針を検討し、必要に応じて土地の整序や基盤整備を行うことで新たな活用を促進する。
- ・ 全ての移転元地を活用しなければならないということはなく、自然的・粗放的な保全も含め検討する。

② 関係者と連携して土地の有効活用に取り組む

- ・ 移転元地は公有地であり、まずは、行政の取組が必須である。役場に専従組織を設置するなど行政の取組体制を整備する。
- ・ 移転元地等は元々、住民の居住地であったことから地域住民の思い入れの強い場合もある。土地活用の方針について地域住民の合意形成を行う。
- ・ 産業用地として活用する場合は企業への情報提供、コミュニティ活用や自然的な保全などでは地縁団体やNPO等も重要な担い手になりうるので、土地のポテンシャル等に応じ、各方面の関係者と連携する。

<出典>

- (1) 復興庁「被災市街地における土地活用の促進等に係るガイドブック―事例集―「事例2-2」」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/material/20190517-5_jireishu.pdf
- (2) 復興庁「防集移転元地の活用に関する事例集（追加版）」2017年6月
https://www.reconstruction.go.jp/topics/m17/06/20170630_motochijireisyu_kisya.pdf
- (3) 福島ロボットテストフィールド <https://www.fipo.or.jp/robot/>
- (4) 南相馬市「南相馬市復興関連事業概要「5.工業団地（福島ロボットテストフィールド）整備」」2019年3月
<https://www.city.minamisoma.lg.jp/material/files/group/7/201903.pdf>
- (5) 復興庁「東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループ第3回（資料3）」2019年9月11日
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20190911_wg3_04_sumaitomachi.pdf
- (6) Web 東海新報「越喜来の被災跡地 産業用地の整備完了 陸前高田の事業者が立地へ」2019年7月12日
<https://tohkaishimpo.com/2019/07/12/257058/>
- (7) 宮古市「防災集団移転促進事業で取得した市有地の利活用者を募集します」
https://www.city.miyako.iwate.jp/toshi/saigai_kuikisite_3.html

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

26) 建設型応急住宅の確保 [応急期・復旧期]

- 【課題】① どのように大量の建設型応急住宅を迅速に確保するか
② どのように高齢化や生活利便性等に配慮するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災においては、地震と津波による甚大な住家被害が発生したことから、迅速かつ大量の応急仮設住宅の確保が求められ、後述の賃貸型応急住宅の確保とともに、大量の建設型応急住宅の建設が行われた。その際、必要戸数の確定や建設するための用地確保、マンパワーの確保などが課題となった。

建設される住戸や団地の設計では高齢者等要配慮者への対応や、防寒、生活利便性などへの配慮も課題となった。

【東日本大震災における取組】

・必要戸数の調査（課題①）

被災後、必要戸数を確定させるため、各市町村が避難所などで被災者に対する入居希望アンケートなどの調査を行った。しかし、市町村の人員不足や原子力事故関連の避難、後述の賃貸型応急仮設住宅の提供などの影響で必要戸数の確定が困難となった⁽¹⁾。岩手県では、被災直後で被災状況が十分に把握できない中で、避難想定世帯数の約半数として2011年3月14日に8,800戸の建設申請を行った。しかし、被害の甚大さから必要戸数の増加が予想されたため、支援物資受入に向けて同様の想定をしていた保健福祉部と協議し、必要戸数の見直しを行った。3月段階での想定は15,000戸ほどであったが、阪神・淡路大震災で当初の見込みより多くの建設が必要となり、建設が長期化したことを踏まえ、3千戸多い18,000戸を必要戸数とした。その後市町村から入居申込数を聞き取りつつ、5月9日に14,000戸に見直し、最終建設戸数13,984戸となった。賃貸型応急住宅への入居者が多く、必要戸数の検討に時間を要した宮城県や福島県に比べ早い時期に必要な戸数を確定できた⁽²⁾。

→関連項目：28) 賃貸型応急住宅の確保

・用地の確保（課題②）

予め選定していた建設型応急住宅建設予定地が津波で浸水したことなどによって建設不可能となった地域もあり⁽³⁾、発災直後より県と市町村が連携し、建設型応急住宅の建設用地の確保が行われた。用地選定に当たっては、余震等の不安が続く中、国有地や農地、民有地の情報が集められ、建築（躯体全般等）・土木（外構等）・設備（水廻り等）・電気（電気設備等）の技術職員による各用地の調査がなされた。その上で、自衛隊駐屯地やがれき置き場、災害公営住宅用地等との優先順位について、難しい調整が求められた⁽⁴⁾。例えば岩手県釜石市花露辺地区では災害公営住宅を地域内に建設するため、あえて建設型応急住宅を地域に建設しなかった⁽⁴⁾。民有地を活用する際には借料の支払いや固定資産税の減免が行われた⁽³⁾。被災市町村内に適切な用地が見つからなかった宮城県気仙沼市や女川町などでは、別の市町村への建設⁽¹⁾や、狭い用地を効率的に活用した2～3階

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

建ての建設型応急住宅建設も行われた⁽⁵⁾。

建設後には、当該用地の元の機能への配慮がなされた。例えば、岩手県宮古市では、地域公共交通確保維持改善事業を活用し、バス停までの距離が 500m を超える仮設住宅に対し、新規バス路線の運行、加えてバス停までの送迎タクシーの運行等が始められた⁽⁶⁾。校庭が建設型応急住宅用地となった学校では、体育の授業や屋外での部活動等のために児童の別施設へバスの送迎支援がなされた⁽⁷⁾。

・建設型応急住宅整備支援のための職員派遣（課題①）

発災直後の 2011 年 3 月 12 日から、東北地方整備局や被災 3 県への駐在職員派遣が国土交通省で開始された。企画専門官～課長補佐級の職員を中心に各組織 1 名ずつの派遣がなされ、被災県の建築住宅部局の立ち上げサポートや現地窓口として情報収集や本庁との連絡を同年 7 月まで行った。また、建設用地の調査にも延べ 27 行政庁及び都市再生機構（UR）から技術職員の派遣がなされた。8 月末までに被災 3 県に 7,000 人ほどが派遣された⁽¹⁾。

→関連項目：61) 応援職員の派遣(応援地方公共団体の取組)

・建設業者の確保・木造仮設住宅の実現（課題①②）

建設型応急住宅の建設に当たっては、従来と同様、災害協定を事前に都道府県と結んでいたプレハブ建築協会の規格建築部会が中心となったが、膨大な建設が見込まれたことから同協会の上部団体である住宅生産団体連合会にも要請があり、同協会の住宅部会のハウスメーカーも建設にあたった⁽¹⁾⁽⁸⁾。また、速やかな建設や被災地域の雇用情勢の改善・経済活性化、継続的なメンテナンス等の観点から地元業者等に対し公募が行われた。岩手県では公募要件を低く設定し中小工務店の参入を促した⁽²⁾。2011 年 10 月時点で 43,206 戸がプレハブ建築協会（規格建築部会 28,660 戸、住宅部会 14,546 戸）、9,307 戸が地元業者によって建設された⁽¹⁾。地元業者による建設では、地域材を活用した木造建設型応急住宅が多く実現した⁽⁵⁾。建設型応急住宅の提供主体ごとに建設の早さや費用、居住性が異なるといった課題もみられた⁽⁹⁾。

・高齢化や生活利便性等に配慮した建設（課題②）

高齢者等、要配慮の入居者に配慮し、バリアフリー対応の建設型応急住宅が建築された⁽¹¹⁾ほか、入居者同士が協力できるような共用の食堂等を併設するグループホーム型の建設型応急住宅や、介護等のサポート拠点を併設した建設型応急住宅も作られた（事例 26-1）。

また一つの建設型応急住宅団地内でバリアフリーに配慮した「ケアゾーン」や子育て中の入居者に配慮した「子育てゾーン」と「一般ゾーン」をゾーニングし、また、コミュニティ配慮等の観点から、玄関を向かい合わせにした住戸プランの建設型応急住宅も岩手県などで建設された（事例 26-2）。濡れ縁や屋外のテーブルやベンチを設置するなどの工夫も見られた⁽¹⁰⁾。入居が始まった建設型応急住宅団地において、居住者の意見も聞きながら、新たに交流スペースを建設する取組（みんなの家）なども行われた⁽¹¹⁾。

岩手県宮古市田老地区などでは市の要請に基づき建設型応急住宅と物販・飲食店舗などの仮設施設が併設され居住者の生活利便性に配慮するとともに地域商業の再生に貢献した⁽¹⁾。

→関連項目：8) 応急仮設住宅等における見守り、42) 商店街・商業施設等の復旧・復興

・ユニットハウスの活用（課題①②）

短い施工期間で、一定の居住性能の確保が可能なユニットハウスが、岩手県、宮城県、福島県等の各被災地域に建設型応急住宅として2,000戸以上供給された⁽¹²⁾⁽¹³⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 平時からの被害想定に基づく必要建設戸数を想定しておく

- ・ 災害後の建設型応急住宅建設戸数を賃貸型応急住宅の供給等も踏まえて適切に計算する方法⁽¹⁴⁾を確認し、それに基づいた想定（訓練）をしておく。
- ・ 建設戸数の算定に当たっては、必要に応じて建設部局と支援物資受入を行う福祉部局とで協力する。また、必要戸数の見積もり後も、被災住民への意向調査等によりニーズ把握を行い、必要に応じ戸数の見直しを行う。
- ・ なお、（意向の変化などにより）建設型応急住宅にある程度の空きが発生することはやむを得ないことから、空きの想定を事前に国と協議した上で必要戸数の算定を行う。

② 想定必要戸数に応じた建設用地の確保対策等を講じる

- ・ 災害前より、建設用地に充てられる公共用地や民有地を選定し、がれき置き場、復興住宅用地等との調整を検討しておく。民有地の借用にむけては借料等の検討をしておく。
- ・ 市町村内に適切な用地が確保できない場合は、周辺の市町村と連携を検討しておく。
- ・ 交通の便が悪い土地への建設が予想される際には民間バス事業者や地域等と連携し、新規路線の運行を検討するほか、住民要望による運行ルートの変更・増便を行う等変化する地域の利用ニーズに柔軟に対応する。
- ・ 学校校庭など応急仮設住宅の供与に使用した場合に、本来目的での使用に対し支障を及ぼすおそれのある土地については、建設型応急住宅の建設地としての利用は可能な限り避けるよう留意する。

③ 建設に係る業者・団体等との協定など事前の連携対策を講じる

- ・ 建設事業者団体や、地元建設業者などと平時より協定を結ぶなどして、建設型応急住宅の建設にむけての情報交換、資材部材・人員の確認等を行い、災害時の対応について備えておく。

④ 高齢化や生活利便性に配慮した応急仮設住宅の仕様を検討する

- ・ バリアフリーやコミュニティーケアなど高齢化や生活利便性、建設地の気候などに配慮した様々なタイプの建設型応急住宅の建設が可能となっており、それらの課題（建設の速さ、費用、入居者間の公平性など）も踏まえつつ、自らの地域に適した建設型応急住宅のタイプを災害前から検討しておく。

<出典>

- (1) 国土交通省「資料2：東日本大震災における応急仮設住宅の建設に係る対応」（2011年10月・国土交通省 報道発表資料 東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会の開催について）
<https://www.mlit.go.jp/common/000170090.pdf>
- (2) 岩手県土木整備部建築住宅課「東日本大震災津波対応の活動記録～岩手県における被災者の住宅確保等のための5か月間の取組み～」2011年10月 <http://iwate-archive.pref.iwate.jp/wp/wp-content/uploads/2017/02/R0000036M001R0000001.pdf>
- (3) 宮城県「東日本大震災―宮城県の発災後 1年間の災害対応の記録とその検証―」2015年3月
<https://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou3.html>
- (4) 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部「災害時の生活復興に関する研究―生活復興のための12講―研究調査報告書」p.13,
https://www.hemri21.jp/contents/images/2019/06/seikatsufukkou_rev_5081.pdf
- (5) 国土交通省「資料3：東日本大震災における応急仮設住宅の建設事例」（2011年10月・国土交通省 報道発表資料 東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会の開催について）
<https://www.mlit.go.jp/common/000170074.pdf>
- (6) 宮古市総務企画部企画課長山崎政典「事例紹介宮古市における公共交通の復旧・復興に向けた取組」
http://www.estfukyu.jp/pdf/2012tohoku/03_miyakoshi.pdf
- (7) 復興庁「岩手県及び宮城県の学校校庭にある仮設住宅の解消見込みについて 別紙」2018年9月25日
https://www.reconstruction.go.jp/topics/ml8/09/20180925_koutei-kasetu-kaisho_nr_bessi.pdf
- (8) 東洋経済 ONLINE「進まぬ仮設住宅に潜む次なる大震災への不備」2011年5月25日
<https://toyokeizai.net/articles/-/7006>
- (9) 川崎直宏「仮設住宅等における建築生産システムについて」都市住宅学98号, SUMMER, pp.33-37, 2017,
https://www.jstage.jst.go.jp/article/uhs/2017/98/2017_33/_pdf/-char/en
- (10) 福島県「応急仮設住宅の建設にかかる対応状況等報告会」（2011年10月・国土交通省 報道発表資料 東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会の開催について）
<https://www.mlit.go.jp/common/000170083.pdf>
- (11) NPO 法人 HOME-FOR-ALL ホームページ, <http://www.home-for-all.org/>
- (12) 三協フロンティア株式会社「ユニットハウスとは」<http://www.sankyofrontier.com/unithouse/support/about/>
- (13) 三協フロンティア株式会社「社会との関わり」<http://www.sankyofrontier.com/corporate/csr/society.html>
- (14) 国土交通省住宅局住宅生産課「応急仮設住宅建設必携中間とりまとめ」2012年5月
<https://www.mlit.go.jp/common/000211741.pdf>

27) 建設型応急住宅の建物の維持管理 [復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① 建物の長期利用に向けてどのように対応するか
 ② 被災地の気候やバリアフリー等に建設費も考慮しつつどのように配慮するか
 ③ 空き室をどのように活用するか

【東日本大震災における状況と課題】

応急仮設住宅の供与期間は建築基準法において最長2年3ヶ月とされている。この期間は著しく激甚な非常災害(特定非常災害)に際しては1年ごとの延長が可能とされている。東日本大震災においても復興が長期化する中でこの規定が適用された⁽¹⁾⁽²⁾。長期にわたって供与される中で、建設型応急住宅の建物が風雨で劣化し補強が必要になる等、建物の修繕対応が課題となった⁽³⁾⁽⁴⁾。

発災後、初期に供給されたプレハブ建設型応急住宅は、その後供給された建設型応急住宅に比べ、居住性に課題があり⁽³⁾、その改善に向けた様々な工夫がなされた。ただし、それに伴う建設費の高騰が課題となった。

建設型応急住宅団地の建設後には、必要戸数調査時の人員不足、賃貸型応急住宅の供給、建設用地不足で不便な土地に団地が建設されたことなどにより空き室⁽⁵⁾が発生し、その対応が求められた。

【東日本大震災における取組】

・保守管理センターの設置(課題①)

建設型応急住宅の長期利用に向けた修繕等については、宮城県では各市町村の窓口を通じて行われたが、岩手県では一般財団法人岩手県建築住宅センターに委託して「応急仮設住宅保守管理センター」を設置し、県内の建設型応急住宅に関する不具合や補修要請を受け付ける窓口を一元化した。高齢者等要配慮者にも使いやすいよう手すりやスロープを設置するなど、入居者の苦情や希望に応じた(事例27-1)。

・基礎の補強やコンクリート化(課題①)

岩手県では、建設型応急住宅に不具合が生じる前(被災から4~5年後)に、基礎(木杭)の計画的な修繕を進めた。基礎の劣化が認められ、かつ、被災から8年を超えて利用が見込まれる住戸の点検を行い、劣化した木杭の脇に鋼製束を設置するなどの補強工事を行った⁽⁶⁾。

・被災地の気候やバリアフリー等に配慮した居住性向上への取組(課題②)

主にプレハブ建設型応急住宅の居住性向上に向けて様々な取り組みがなされた。

暑さ・寒さ対策としては外壁への断熱材貼り付けや風除室・二重ガラス・日よけ・庇・風呂の追い焚き機能・ストーブ・カーペット・暖房便座の設置、緑化などの対応がなされた⁽³⁾⁽⁷⁾。

バリアフリー対策として、先述の手すりやスロープ設置以外では建設型応急住宅団地内の舗装がなされた⁽⁷⁾。

室内外の居住性の向上については、畳への張替え⁽⁷⁾や外部の建築専門家である大学教員や大学生

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

の協力・指導のもとで、居住者自身も作業に参加しながら建設型応急住宅を使いやすいよう改修する取組などが行われた。この取組では軒先収納や縁台、室内棚などが製作され、その活動が建設型応急住宅団地のコミュニティ形成にも役立った⁽⁸⁾。

ただし、このような取組を続ける中で、建設費が高騰した。宮城県では当初から、1戸当たりの基準額238万7千円に建設用地の造成や水道・電気等の新設工事を考慮して、1戸当たり約552万円を見込んでいた。しかし、居住性向上に取り組んだ影響もあり、2012年10月時点で約744万円になる見込みとなった⁽⁵⁾⁽⁹⁾。また、プレハブ建築協会住宅部会による建設コストは建設型応急住宅が500～600万円、地元業者による木造建設型応急住宅が600～650万円程度とされている⁽³⁾（いずれも買取りのため、解体費等は含んでいない）。

・空き室の有効活用（課題③）

厚生労働省は、空き住戸の活用について、2011年8月に集会や談話等のスペース、多人数世帯で居住スペースが著しく狭隘であるなどの場合における複数戸利用等を認めた。また、2012年1月には建設型応急住宅で入居希望者がいない空き住戸について、入居希望者が現れるまでの期間に限り、他の地方公共団体からの応援職員や地元の地方公共団体から要望や委託を受けて活動しているボランティア等の宿泊利用について今災害に限り認めた⁽⁵⁾⁽¹⁰⁾。

これにより空き室が発生した建設型応急住宅団地では、実際に他の地方公共団体からの応援職員の宿舎⁽⁵⁾、談話室⁽¹¹⁾、被災者以外のUターン者や被災地での復興事業に従事する新規就職者向けの住まいとして活用する⁽¹²⁾など、今災害に限り特例的に認め、様々に有効活用が図られた。

→関連項目：62) 長期にわたる職員派遣の継続

【教訓・ノウハウ】

① 被災状況を踏まえて長期の維持管理対策を検討する

- ・ 賃貸型応急住宅（2年間で1戸あたり183万円程度⁽¹³⁾）を積極的に活用しつつ、被災状況を踏まえて、建設型応急住宅の供与を行う。
- ・ なお、特定非常災害特別措置法の規定に基づき、都道府県知事等が応急仮設住宅の存続期間の延長許可をした場合には、維持管理を適切に行う。

② やむを得ず空き室が発生した時は適切な対応を検討する

- ・ 時間の経過とともにやむを得ず空き室が出た場合には、国と相談の上で用途廃止を行い、他用途に転用することも考えられる。
- ・ なお、東日本大震災の特例として、空き室を大人数の世帯や他の地方公共団体等からの応援職員用等の宿舎に活用することが認められたケースがある（ただし、これは東日本大震災のような大規模な災害時においてのみ特例的に認められ得るものであることに留意すること）。

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

<出典>

- (1) 国土交通省住宅局住宅生産課「応急仮設住宅建設必携中間とりまとめ」2012年5月 pp.11,
<https://www.mlit.go.jp/common/000211741.pdf>
- (2) 大水敏弘「岩手県における被災者住宅確保等のための取組み」2012年1月27日 pp.40,
https://www.cbr.mlit.go.jp/kensei/jutaku_seibika/h23/pdf/saigaishien-siyou3.pdf
- (3) 川崎直宏「仮設住宅等における建築生産システムについて」都市住宅学98号, SUMMER, pp.33-37, 2017,
https://www.jstage.jst.go.jp/article/uhs/2017/98/2017_33/_pdf/-char/en
- (4) 時事ドットコムニュース「【図解・社会】東日本大震災3年半・プレハブ仮設住宅の入居状況」2014年9月10日,
https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_jishin-higashinohon20140910j-04-w410
- (5) 宮城県「東日本大震災—宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証—」2015年3月 pp.585,590
<https://www.pref.miyagi.jp/pdf/kiki/04dai4syou.pdf>
- (6) 岩手県県土整備部建築住宅課「改訂応急仮設住宅の 応急仮設住宅の基礎等改修計画」(2015年3月30日作成、2016年6月2日改定)
https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/010/338/kaisyuukeikaku280603.pdf
- (7) 国土交通省「資料2：東日本大震災における応急仮設住宅の建設に係る対応」(2011年10月・国土交通省 報道発表資料 東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会の開催について)
<https://www.mlit.go.jp/common/000170090.pdf>
- (8) 新井信幸「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—」, 都市住宅学, 81号, p.54-57, 2013
- (9) 時事ドットコムニュース「【図解・社会】東日本大震災・仮設住宅1戸当たりの建設費用」2012年5月12日,
https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_jishin-higashinohon20120512j-01-w590
- (10) 厚生労働省社会・援護局総務課長通知「建設された応急仮設住宅の空き住戸の活用について」2012年1月,
<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000020xfe-att/2r98520000020xh2.pdf>
- (11) 特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター「念願の集いの場！住民の声によってできた談話室」, 月刊 地域支え合い情報, Vol.22, pp.7-8, 2014.6, https://www.clc-japan.com/sasaeai_j/pdf/vol022.pdf
- (12) 復興庁 被災者に対する健康・生活支援に関するタスクフォース「被災者の健康・生活支援に関する総合施策～現場の課題への対応による施策の強化～」2014年8月25日, pp.18,
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/20140825_sougousesaku.pdf
- (13) 大水敏弘「東日本大震災における応急仮設住宅の特徴～国及び地方公共団体の役割と対策～」 都市住宅学98号, SUMMER, pp.10-15, 2017, https://www.jstage.jst.go.jp/article/uhs/2017/98/2017_10/_pdf/-char/en

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

28) 賃貸型応急住宅の確保 [応急期・復旧期]

【課題】① どのように既存の民間賃貸住宅を活用した賃貸型応急住宅を円滑に供給するか

② 大量供給に向けた膨大な業務をどのように処理するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災における応急的住まいの供給では、地震と津波による甚大な住家被害や原発避難者が発生したことから、迅速かつ大量の応急仮設住宅の確保が求められた。その際、プレハブ等の建設型応急住宅の建設や公営住宅等の空き家提供といった従来の方法のほか、既存の民間賃貸住宅を地方公共団体が借上げ、応急仮設住宅として供給する対応（賃貸型応急住宅）が広くなされた。2012年5月までに建設型応急住宅は約5万3,000戸が建設されたのに対し、民間賃貸住宅の借上げは約6万8,000戸⁽¹⁾であり、建設型応急住宅を賃貸型応急住宅が上回った。賃貸型は建設型と比べ早期に住宅を供給できる等のメリットがあった⁽²⁾。応急仮設住宅としての借上げを実施するにあたり、震災前から関係団体と地方公共団体との間で災害時の民間賃貸住宅の活用について協定を結んでいる例はあったものの、内容が実務的でなかったこと、提供可能な住宅の把握に時間を要したこと等から迅速な借上げができなかったなどの課題が顕在化した⁽³⁾。

その中で、どのように既存の民間賃貸住宅を確保して円滑に供給するか、また、民間賃貸住宅の借上げや入居期間延長等に伴う膨大な業務をどのように処理するかも課題となった。

【東日本大震災における取組】

・ 地方公共団体のマッチングによる住宅の供給（課題①）

入居可能な物件と入居希望者を地方公共団体がマッチングさせる賃貸型応急住宅が被災3県で震災直後から供給された。しかし、この方式は2011年4月末時点で745戸（岩手14戸、宮城4戸、福島727戸）であり、あまり活用が進まなかった⁽⁴⁾。

福島県いわき市ではこのマッチング方式が最も活用され、695戸が供給された。当初、不動産関係3団体が県に提供した物件リストに重複があるなど仕組みが十分に機能しなかったが、市職員が市内の不動産業者を直接訪問し物件を確保するなど多大な努力がなされ実現した。高齢者や障害者、妊婦等のいる世帯の優先入居がなされるなどの効果があった。一方、地方公共団体によるあっせんのため、条件の悪い物件でも入居を断りにくいといった課題がみられた⁽⁴⁾。

・ 厚生労働省通知・被災者自身による物件の選定（課題①）

厚生労働省は、2011年4月30日付で応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱について通知を発出した⁽⁵⁾。この通知は、被災者が自ら民間賃貸住宅に入居している事例が多いこと、建設型応急住宅の用地確保等の課題があり避難所生活が長期化していることを踏まえ、震災以降に被災者名義で契約した物件であっても、その契約時以降、県（その委任を受けた市町村）名義の契約に置き換えた場合、国が経費負担する応急仮設住宅として認めるというものであった。

宮城県では、2008年の岩手・宮城内陸地震と同様、民間賃貸住宅の借上げにより応急仮設住宅を供与することとし、市町村に通知したが、厚生労働省通知により国庫負担対象範囲が拡大したことから、県は事務取扱を見直し、5月13日付けで市町村に通知した。被災者にとっては早期入居が

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

可能なこと、通勤や通学の利便性を考えて自分で物件を選定できるなど利点が多かったため、急激に申請が増えることとなった。一方で、制度が正確に周知されず県に苦情が殺到するなどの混乱が生じた⁽²⁾。

→関連項目：6) 応急仮設住宅入居者への支援

・ 賃貸型応急住宅の被災地域外供与（課題①）

物件を探すことが遅れるなどにより被災した居住地近くで物件を確保できなければ、物件がより多くある市街地部などで物件を確保する必要があるため、被災時に居住していた市町村・都道府県以外の地域でも多数の賃貸型応急住宅が供与された⁽⁶⁾⁽⁷⁾。その中で、他の都道府県に避難した住民に当該都道府県が民間賃貸住宅を借上げる対応が広く行われた⁽⁸⁾。その結果、被災地域外への人口の流出を促した面もみられた。

・ 民間賃貸住宅の円滑な活用についての協定の締結（課題①）

厚生労働省と国土交通省は、2012年2月に災害時における民間賃貸住宅の活用について検討会を設置し、同年4月、県と関係団体との役割分担や借上げ住宅の基準をはじめ、県自ら物件を借上げ入居者を決定する方式、被災者自ら入居を希望する物件を申請する方式それぞれの契約手続きを明示した協定例を中間取りまとめとして公表し、各都道府県あて締結の推進を依頼した⁽⁹⁾。

・ 入居に係る膨大な業務の外部委託（課題②）

賃貸型応急住宅は基本的に家主（貸主）・県（借主）・被災者（入居者）の3者による契約で提供された⁽¹⁰⁾。宮城県では2年間の賃貸借契約を結び、供与期間が延長される都度、再契約をした。再契約には貸主及び入居者の意向確認を行い、双方同意すれば契約締結となった。貸主が不同意の場合には、プレハブ建設型応急住宅、公営住宅等に空きがなければ、民間賃貸住宅の他の物件に移れるという仕組みを作った⁽¹¹⁾。

被災地で最多の最大約26,000戸を提供した同県では、3者契約や賃料支払い、供与期間延長時の再契約等の業務が膨大な量となり、支払業務を県の指定金融機関である銀行に委託するなど関連作業の外部への業務委託が進められた（事例28-1）。

【教訓・ノウハウ】

① 賃貸型応急住宅として提供可能な民間賃貸住宅の情報を把握する

- ・ 関係団体等（不動産関係団体等）とあらかじめ協定を締結する。

② 関係団体等と契約の形態や入居期間、家賃などの借上条件を設定しておく

- ・ 地方公共団体によるマッチング方式、被災者自らが探す方式をあらかじめ検討しておく。
- ・ 家主（貸主）・地方公共団体（借主）・被災者（入居者）との三者契約の形態や賃貸借契約による入居期間の設定、家賃の設定など借上げ条件を設定しておく。

③ 貸主・入居者との膨大な契約事務を効率的に処理する仕組みを検討する

- ・ 民間賃貸住宅の借上契約や家賃収納や供与期間延長等の膨大な事務処理を効率的に処理するため、応援職員等の活用を検討する。さらに事務が膨大な場合は関係府省にも相談をした上で関係団体等のコールセンター等を活用するなど、外部委託も検討する。

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

<出典>

- (1) 内閣府「平成24年度版防災白書」P11-12 http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/H24_honbun_1-4bu.pdf
- (2) 宮城県「東日本大震災保健福祉部災害対応・支援活動の記録」2012年12月
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/121634.pdf>
- (3) 国土交通省「参考資料 震災を踏まえた新規施策・政策見直しについて」2012年3月9日
<https://www.mlit.go.jp/common/000194178.pdf>
- (4) 小川美由紀他「東日本大震災における借上げ仮設住宅「一般型」の供給実態に関する考察」, 都市計画論文集, Vol. 51, No. 1, pp. 86-93, 2016. 4, https://www.jstage.jst.go.jp/article/journalcpj/51/1/51_86/_pdf
- (5) 厚生労働省社会・援護局長通知「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱について」2011年4月30日 <https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001b0qj-img/2r9852000001b0u9.pdf>
- (6) 米野史健「岩手県の借り上げ仮設住宅における契約物件及び入居世帯の実態 ー東日本大震災後の借り上げに係る賃貸借契約書の記載情報の分析よりー」, 都市住宅学, 83号, AUTUMN, pp. 85-90, 2013,
https://www.jstage.jst.go.jp/article/uhs/2013/83/2013_85/_pdf/-char/ja
- (7) 米野史健「岩手県の借り上げ仮設住宅における退去及び居住地移動の実態」, 日本建築学会計画系論文集, 第83巻, 第746号, pp. 717-723, 2018. 4, https://www.jstage.jst.go.jp/article/aija/83/746/83_717/_pdf/-char/ja
- (8) 高澤由美, 葛西リサ「東日本大震災における被災地以外でのみなし仮設住宅の供給実態 山形県の場合」, 日本建築学会計画系論文集, 第79巻, 第696号, pp. 469-474, 2014. 2,
https://www.jstage.jst.go.jp/article/aija/79/696/79_469/_pdf/-char/ja
- (9) 国土交通省「災害発生時の民間賃貸住宅の活用に係る検討について」
https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000013.html
- (10) 宮城県「応急仮設住宅（民間賃貸住宅）の基本的な仕組み」（2018年8月31日更新）
<https://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/minchin-s.html>
- (11) 重川希志依他「借上げ仮設住宅施策を事例とした被災者の住宅再建に関する研究-恒久住宅への円滑な移行を目的とした住環境の分析-」, 住総研 研究論文集, No. 41, 研究No. 1313, pp. 145-156, 2014,
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jusokenronbun/41/0/41_1313/_pdf/-char/ja

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

29) 建設型応急住宅の集約・解消 [復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 応急仮設住宅の集約・解消に向けた調整・支援をどのように行うか
 ② 退去後の建設型応急住宅をどのように再利用するか

【東日本大震災における状況と課題】

被災者の住宅再建が進む中で、なかなか住まいの再建方針が決まらない世帯がみられた⁽¹⁾。また、建設型応急住宅団地（以下「仮設団地」という。）の退去が進み空室が増加していくと、入居者の孤立防止や防犯対策、コミュニティの活力維持が課題となった⁽²⁾⁽³⁾。学校の敷地や民有地等に建設された仮設団地では、児童生徒や地権者が早期に使えるようにすることが求められる場合も見られた⁽²⁾。そのような状況の中で住まいの再建方針の定まらない世帯への生活再建支援や仮設団地の集約、入居者が退去して役割を終えた仮設団地の解体・撤去が求められた。

また、東日本大震災では建設型応急住宅は膨大な戸数となり、プレハブ建築協会からのリースだけでは対応できず、約5万戸の建設戸数の内、約4万戸が買取契約で各県の所有物となった。これら買取契約分については本来の役割を終えた後に、廃棄物の削減等に向け、再利用が求められた⁽⁴⁾。

【東日本大震災における取組】

・ 応急仮設住宅解消に向けた重層的支援（課題①）

被災した地方公共団体は応急仮設住宅の解消に向けて、入居者への住まい再建の方針に関する調査や災害公営住宅・民間住宅等の入居支援、住まいの再建に必要な資金・就労の支援など、社会福祉協議会やNPO、弁護士や司法書士等の専門家と連携した重層的な支援を行った。また、こうした支援を行う地方公共団体の職員にも専門家によるアドバイスを行い支援の質の向上を図った⁽¹⁾。

岩手県や宮城県では、特に学校校庭に建設された仮設団地の撤去に向けて上記のような支援を積極的に実施した。その結果、2011年には岩手県35校、宮城県32校にあった仮設団地が2018年8月末に岩手県では11校に、宮城県では3校となり、2019年度末に全てが解消見込みとなった⁽⁵⁾。

様々な支援がなされる中でも入居者の退去が進まない場合に、訴訟が起きるケースもみられた⁽⁶⁾。

→関連項目：4) 被災者の生活再建

・ 応急仮設住宅集約化計画（課題①）

各市町村は仮設団地の撤去・集約化を進める土地の優先順位や時期を明示した「応急仮設住宅集約化計画」を策定し、建設型応急住宅の集約を進めた（事例29-1）。その際、集約先の仮設団地では、建設型応急住宅の基礎補強工事や腐食した床板等の張り替え、不良設備の交換などが行われ、引き続き使い続けられるよう対応が行われた。しかし、一定期間住み続けた団地からの移転を求めるのは難しい面もあり、集約化の計画は策定したが実際にはそのように集約が進んでいない場合もみられた。撤去は団地単位で行われるものであり、団地内にまだ居住している世帯がいる以上は撤去に着手することが難しかった⁽²⁾。

→関連項目：27) 建設型応急住宅の建物の維持管理

・退去後の再利用（課題②）

入居者の退去後、役割を終えた建設型応急仮設住宅の内、県が買い取った分について再利用がなされるケースがみられた。

被災3県などは要望がある地方公共団体や企業へ資材の無償譲渡を行った。なかでも福島県等では災害公営住宅への転用や定住促進にむけて都市部等からの移住体験施設の整備に活用した⁽⁷⁾。

障害者の就労を支援する社会福祉法人「臥牛三敬会」（宮城県角田市）では同県山元町にあった仮設住宅の集会所を譲り受け、職員の集会所などとして活用することを予定している⁽⁷⁾。

岩手県野田村では建設型応急住宅を新たに整備した基礎の上に移設し、震災遺構とした。実際に宿泊もでき、震災当時の生活を追体験する場として活用している⁽⁸⁾。

2018年の西日本豪雨では、被災した岡山県総社市から福島県に使用済みの木造建設型応急住宅を譲ってほしいと要望があり、住宅48戸や集会所などに再利用された。木の風合いが素晴らしいと入居者にも好評を博した⁽⁷⁾。

また、再利用が検討されつつも、実現しなかったケースもみられた。宮城県女川町の野球場に建設されたコンテナを用いた3階建の建設型応急住宅では、その利用期間の経過に伴って、スポーツ用合宿施設など様々な転用案が出されるようになった。しかし、構造材料とされていた中国製コンテナは建設型応急住宅の骨組みとしては使用できたものの、転用による恒久的な建築物の構造材料には使用できなかったため、解体することとなった⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 集約化を最低限にするとともに、集約を実施するには早い段階からの連携・検討・協議を行う

- ・ 社会福祉協議会や弁護士など関連する専門家と災害前から連携しておく。
- ・ 学校校庭を仮設団地の敷地にしない等、長期利用ができない場所は極力利用しないことが重要である。やむをえず学校校庭等を利用する際には早めの解消を見込んでおくなど、長期的な視点に立った検討を行う。
- ・ 集約の可能性が出てきた際にできるだけ早い段階で居住者らと協議し備えを依頼する。

② 撤去前に、もしくは建設時から様々な施設への転用など再利用に向けた検討を行う

- ・ 使命を終えた建設型応急住宅等の仮設施設やその部材は様々な有効活用できる可能性があり、撤去前に地域内外での再利用にむけた検討を行う。

<出典>

- (1) 仙台市「仙台市被災者生活再建推進プログラム」2014年3月 <http://www.city.sendai.jp/kenko-jigyosuishin/shise/daishinsai/fukko/sekatsu/documents/honpen.pdf>
- (2) 米野史健「応急仮設住宅から災害公営住宅等の恒久的住宅への移行の実態と課題—東日本大震災から5年—」, BRI-H28 講演会テキスト, pp.41-52, 2017. 3, <https://www.kenken.go.jp/japanese/research/lecture/h28/pdf/T5.pdf>
- (3) 石巻市「石巻市被災者自立再建促進プログラム」
<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10401200/content/01.pdf>
- (4) 吉羽晴香「東日本大震災における応急仮設住宅の建設と解体・再利用に関する研究-福島県内の応急仮設住宅を施工した建設業者を対象として-」
- (5) 復興庁「岩手県及び宮城県の学校校庭にある仮設住宅の解消見込みについて 別紙」2018年9月15日, https://www.reconstruction.go.jp/topics/m18/09/20180925_koutei-kasetu-kaisho_nr_bessi.pdf
- (6) NHK 政治マガジン「公務員宿舎に自主避難退去求める提訴議案可決」2019年10月3日, <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/statement/23787.html>
- (7) nippon.com「進む仮設の再利用＝西日本豪雨の被災地にも—東日本大震災8年」2019年3月5日, <https://www.nippon.com/ja/news/yjj2019030500831/>
- (8) 岩手日報「仮設住宅 震災遺構に 野田村、一部保存計画」2020年6月17日, <https://www.iwate-np.co.jp/article/2020/6/17/79942>
- (9) 国土交通省「資料3：東日本大震災における応急仮設住宅の建設事例」（2011年10月・国土交通省 報道発表資料 東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会の開催について）
<https://www.mlit.go.jp/common/000170074.pdf>
- (10) 女川町役場に問い合わせ、2021年1月25日にご回答いただいた内容をもとに記載

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

30) 適切な量の災害公営住宅の早期整備 [復旧期・復興前期・復興後期]

【課題】① どのように住民の入居意向を把握し、適切な戸数や仕様を決定するか
② 膨大な量の災害公営住宅をどのように建設するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災においては被害が広域かつ甚大であったため、8県合計で約3万戸に上る膨大な戸数の災害公営住宅が整備されている⁽¹⁾。

災害公営住宅の整備戸数の算定や各住宅の仕様の検討に向けて住民意向の把握が求められた。被災者数が多く、賃貸型応急住宅の供与が被災地域外でも可能となった影響もあって避難が広域的かつ長期的になり、また、時間の経過やインフラの復旧状況等に伴い住民意向が変化していく中で、どのように意向調査を実施し適切な戸数や仕様を決定するかが課題となった⁽²⁾。

整備にあたっては、市町村が県と連携しつつ主要な役割を担い⁽²⁾、多くの市町村で数百～数千戸という膨大な数の災害公営住宅を早急に整備することが求められた⁽³⁾。建設用地として適していた土地の多くが津波被害により使用できず、建設型応急住宅用地等との調整が求められた⁽³⁾。また、元々の公営住宅の整備実績が少ない地方公共団体が被災し、建築・土木職等技術職員や用地取得に対応できる職員が圧倒的に不足していたため、他の地方公共団体からの応援職員派遣を受けてもお manpower 不足が続いた⁽³⁾。早急な用地確保や、市町村が直接建設する以外の方法が求められ、国や県、都市再生機構（UR）、民間事業者との連携等が進められた。

【東日本大震災における取組】

・災害公営住宅の建設に向けた繰り返しの意向調査（課題①）

多くの被災した地方公共団体は、災害公営住宅の入居希望に関する意向調査を繰り返し実施し、整備が必要な戸数や各住宅の仕様等を精査していった。また、国土交通省住宅局がその支援策等として、意向調査結果の分析などを行った⁽²⁾。各地方公共団体においてこのような意向調査に基づく供給戸数の算定・調整が行われたことにより、災害公営住宅の入居率は岩手県で91.0%、宮城県で95.9%、福島県で88.4%（2019年12月時点）と高くなっており、適切な戸数が供給された⁽⁴⁾。

・多様な連携による建設の促進（課題②）

岩手県では、県が広域的に大規模共同住宅を、市町村が各地域に小規模戸建て等を役割分担して整備した事例や、県が市町村から委託を受け建設を代行した事例がみられた⁽⁵⁾⁽⁶⁾。宮城県でも県が市町から委託を受け建設を代行した事例がみられた。福島県では、津波・地震被災者向けは市町村の建設、原発避難者向けは県の建設という役割分担がなされた⁽²⁾。また、宮城県では用地確保に際して、県が所有する遊休地等の情報を関係市町に提供し、多賀城市では県有地が払い下げられ用地確保が進んだ⁽³⁾。

国は復興交付金事業を創設し、災害公営住宅の建設・買取・借上費用の補助率を通常の激甚災害時より嵩上げ（3/4→7/8）して建設を支援した。さらに、用地取得造成費が補助対象とされたことや建設用地に国有地が活用されたことにより建設用地の確保を促進した。また、復興需要によ

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

る建設費高騰、軟弱地盤における特殊基礎工事、離島での建設時の資器材運搬費用など、被災3県の地域の実情等に応じた工事費の特例加算の拡充等を行った⁽³⁾。

URと連携した事例もみられた。宮城県では、各市町からの要請を受けて、URが設計から工事までを行い、完成した住宅を市町が買い取った。URは市街地整備事業を含めたコンストラクションマネジメント（CM）方式による包括的な工事執行の支援や用地購入も含めた支援も実施した⁽³⁾。

民間事業者と連携して建設した事例もみられた。具体的な手法として、a)市町村が確保した敷地で民間事業者が設計・建設した建物を完成後に買い取る買取方式や、b)敷地の確保も含めて民間事業者からの応募を求める敷地提案型買取方式、c)民間事業者が建設した若しくは既存の民間賃貸住宅⁽³⁾を一定期間借り上げる借上方式などがみられた。また、d)地元の設計者・工務店・木材供給者等が生産能力を高めるために⁽⁷⁾新たに設立した協議会に、市町村が木造戸建ての災害公営住宅の建設を一括で発注する形の買取方式もみられた（事例30-1）。

宮城県では、こうしたURや民間事業者からの買取方式が全体の約2/3を占めており、積極的に活用された。b)のように地方公共団体ではなく民間が用地確保を行う方式は用地確保に効果的であった。ただしc)は借上期間終了時の継続居住ニーズの課題などもあり、あまり活用されなかった（全体の1.4%）⁽³⁾⁽⁸⁾。

このように多様な方式により早期かつ円滑な建設が進められたが、建設を急ぎ、施工の効率性が優先された結果、コミュニティ等への配慮に欠ける面があったとの指摘や、一方で民間事業者が丁寧に設計を行った住宅が他の住宅と比べ華美に過ぎると批判を受ける事例もみられた⁽⁷⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 入居意向調査を繰り返し丁寧に行う

- 被災者の意向は時間が経過すると変化するため、災害公営住宅の建設前に入居者の意向調査を繰り返し丁寧に行うことを通じて必要戸数や仕様を適切に決定する。

② 多様な団体が連携、役割分担し整備を行う

- 大量整備が求められる場合には、市町村・都道府県・国、UR、大手や地元の民間事業者等の中で役割分担し、ニーズに対応する。その際には、市街地部でのまとまった整備や集落における小単位での整備など地域の特性に応じた整備方法を検討する。

<出典>

- 復興庁「災害公営住宅及び民間住宅等用宅地の供給状況（令和2年12月7日）」
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20150618121926.html>
- 国土交通省国土技術政策総合研究所，国立研究開発法人建築研究所（長谷川洋，内海康也，佐藤英明，米野史健，水谷明大）「東日本大震災における災害公営住宅の供給促進のための計画に関する検討—災害公営住宅等に係る意向把握方法に関する研究—」2016年12月 <http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryou/tnn/tnn0946.htm>
- 宮城県土木部住宅課「東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録」2020年6月
<https://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/seibinokiroku.html>
- 国土交通省調べ
- 岩手県「災害復興公営住宅の整備に関する方針について（平成25年9月30日版）」（2019年2月20日更新）
<https://www.pref.iwate.jp/kurashikankyou/kenchiku/saigai/kouei/1010344.html>
- 岩手県「災害公営住宅の整備状況について」（2020年9月3日更新）
<https://www.pref.iwate.jp/kurashikankyou/kenchiku/saigai/kouei/1010345.html>

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

- (7) 株式会社新建築社「集合住宅の新しい文法—東日本大震災復興における災害公営住宅」『新建築』、第91巻、13号、2016年8月別冊
- (8) 市川英恵「阪神・淡路大震災被災地における借上復興住宅立退問題と訴訟」『日本災害復興学会誌「復興」』、23号、Vol. 8、No. 5、pp. 21-26、2020. 3、<https://f-gakkai.net/wp-content/uploads/2020/09/23-1-3.pdf>

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

31) コミュニティ等に配慮した災害公営住宅の建設

[復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】** ① 災害公営住宅の建設に際して高齢者・地域コミュニティへの配慮をどのように行うか
- ② 災害公営住宅の建設に際してまちづくりとの調和、生活利便性の確保をどのように実現するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災においては津波被害が広域かつ甚大であり、復興事業により、まちの構造が大きく変化する地域もあった。このため、従来とは異なった形の新たな住まいやコミュニティが形成されることになり、災害公営住宅についても計画時から、高齢者・地域コミュニティへの配慮や、居住と様々な機能が一体となった持続可能なまちづくり、まちなかの再生などまちづくりとの調和、生活利便性の確保などが求められた。

【東日本大震災における取組】

・入居者希望者への意向調査での工夫（課題①②）

被災した各地方公共団体が災害公営住宅に係る意向調査を繰り返し実施する中で、入居者中の高齢者数や、高齢者向け住宅、車椅子対応住宅、グループ入居、入居後の生活支援サービス（見守り・介護、買い物支援など）の希望など、高齢者等やコミュニティへの配慮、生活利便性の確保等に向けた聞き取りが実施された⁽¹⁾。

→関連項目：10) 災害公営住宅入居者への支援

・立地・施設配置の工夫1—元の居住地近くでの建設と避難先での建設（課題①）

リアス海岸部などでは、元々のコミュニティの維持等に向けて、防災集団移転促進事業の宅地と、比較的小規模の災害公営住宅が一体として計画された場合が多くみられた。防災集団移転促進事業の自力再建住宅と調和するよう、木造の戸建・長屋タイプの住宅が中心とされた⁽²⁾。このように災害公営住宅を単独で建設するのではなく、面的整備事業の造成地に一体的に建設することは、用地確保の観点からみても有効であった⁽³⁾。

一方、岩手県では、内陸に避難して賃貸型応急住宅に入居し生活基盤を築いていた人々も多くいたことに加え、沿岸部の公営住宅の応募倍率が高かったこともあり、内陸部の盛岡市などに災害公営住宅が建設された。その際、沿岸部からの人口流出が懸念されたため、沿岸市町村との意見交換の上、既に内陸部に避難していた者のみを入居対象として建設を進めた⁽⁴⁾⁽⁵⁾。

・立地・施設配置の工夫2—コンパクトシティの形成や被災市街地の再生、生活利便性確保（課題②）

復興を機にコンパクトなまちづくりを進めるため、災害公営住宅を特定の拠点エリアに集中して計画する市町村もあった⁽²⁾。移転先の新市街地に建設する際には災害公営住宅の規模に応じて公共施設や公共交通機関を併せて整備し、商業施設を誘致したケースもみられた⁽³⁾。被災した元の市街地を再生させる目的で、土地区画整理事業での嵩上げ等を行った上で、東日本大震災の浸水エリア

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

に災害公営住宅を積極的に計画する事例もみられた（事例 31-1）。

ただし、住宅の立地に関して、既存市街地内の公有地には既に建設型応急住宅が建設されていたことや、浸水エリアの土地は嵩上げ工事等のためすぐには使用できなかったことなどから、比較的生活利便性の低い郊外部に建設される場合もみられた⁽²⁾。また、高台への集団移転と一体的に災害公営住宅が計画された際にも、生活利便性の低下が懸念されるケースがあった。そのような場合には、地域コミュニティバスの運行や、医療福祉送迎サービス、往診や集会所での巡回診察、移動商店、巡回見守り等、民間と積極的に連携しながら地域の実情に応じた各種サービスを提供する例もあった⁽³⁾。

→関連項目：12) 恒久住宅移行後の見守り、20) 復興まちづくり計画の策定、
24) 中心市街地の再生・マネジメント

・住戸・住棟の工夫（課題①②）

住戸の工夫として、居間を共用部分に面するよう配置して室内にいる入居者の姿が外からでも見えやすくし、相互の見守りや、挨拶、立ち話等が生まれやすくするリビングアクセス型の住戸を計画する事例がみられた（事例 31-2）。また、木造の戸建の災害公営住宅を建設する事例もみられた（事例 30-1）。これは、地元工務店等の産業振興や住宅の払い下げ（中長期的な維持管理コストの低下）なども意図したものである⁽⁷⁾。

住棟の工夫では、集会所を建設し、入居者以外も利用可能とすることでコミュニティの形成を促す事例⁽²⁾や、玄関や階段付近等に交流スペースを設置する事例、相談室兼 LSA（生活援助員）の事務室を設置した事例、住戸を屋内廊下でつなぎ食堂等の共用スペースを充実させて共助を促進する長屋型・グループホーム型の災害公営住宅を建設する事例、花壇や広場等のスペースと生活動線が連続したつながりとなる配置計画とした事例などがみられた⁽³⁾⁽⁶⁾。例えば、福島県相馬市原釜地区では、高齢者のコミュニティ形成・孤独防止の観点から、昔の長屋生活で井戸を共有していたように洗濯機を共有スペースに設置し共同で利用するなどの工夫がなされた「井戸端長屋」と呼ばれる災害公営住宅が整備された⁽⁶⁾。

ただし、見守り用の窓にカーテンを閉め切っている入居者が生じるなど、当初の想定どおり十分に機能しないようなケースもみられた⁽³⁾。

宮城県気仙沼市や石巻市⁽⁸⁾などでは、東日本大震災の浸水エリアに、津波避難に配慮しつつ低層部を商業施設等とする災害公営住宅を建設した（事例 31-1）。

→関連項目：30) 適切な量の災害公営住宅の早期整備、32) 災害公営住宅の維持管理

【教訓・ノウハウ】

- ① 高齢者の見守りやコミュニティ形成のための方策を関係者と協議しつつ検討する
- ・ 建設前に高齢者等やコミュニティへの配慮に向けた意向調査を丁寧に行う。
 - ・ 小規模の団地とすることで元々の居住地の近くなどにも建設しやすくし、地域コミュニティの維持に役立てる。
 - ・ 住戸や住棟の計画においては、高齢者の見守りやコミュニティ形成のための工夫を行う。見守り等のサービスを行う事業者や担当部署、入居予定者等とより使いやすい空間について協議をした上で、より使いやすい住戸・住棟計画を検討する。
- ② 地域全体のまちづくりの方針を検討した上で災害公営住宅の建設を行う
- ・ コンパクトシティの形成や被災市街地の再生など中長期的なまちづくりの方針を検討した上で戦略的に災害公営住宅の立地や配置計画、建築計画、構造形式等を設定する。
 - ・ 建設型応急住宅の建設等他用途との用地調整など、土地利用の検討を事前に行う。
 - ・ 津波浸水エリアに災害公営住宅を建設する際には津波避難対策を講じる。

<出典>

- (1) 国土交通省国土技術政策総合研究所，国立研究開発法人建築研究所（長谷川洋，内海康也，佐藤英明，米野史健，水谷明大）「東日本大震災における災害公営住宅の供給促進のための計画に関する検討—災害公営住宅に係る意向把握方法に関する研究—」2016年12月 <http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryou/tnn/tnn0946.htm>
- (2) 米野史健「応急仮設住宅から災害公営住宅等の恒久的住宅への移行の実態と課題—東日本大震災から5年—」，BRI-H28 講演会テキスト，pp.41-52，2017. 3，
<https://www.kenken.go.jp/japanese/research/lecture/h28/pdf/T5.pdf>
- (3) 宮城県土木部住宅課「東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録」2020年6月
<https://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/seibinokiroku.html>
- (4) 岩手県「東日本大震災津波からの復興—岩手からの提言—」2020年3月 http://iwate-archive.pref.iwate.jp/wp/wp-content/uploads/2020/06/fukkou_teigen_i_all.pdf
- (5) 岩手県「災害公営住宅の整備状況について」2020年9月3日
<https://www.pref.iwate.jp/kurashikankyou/kenchiku/saigai/kouei/1010345.html>
- (6) 復興庁「「新しい東北」住まいのこだわり設計事例集」
https://www.reconstruction.go.jp/portal/juutaku_koukyou/20131206171957.html
- (7) 宮城県土木部住宅課「東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録 資料編」2020年6月
<https://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/shiryu.html>
- (8) 株式会社新建築社「集合住宅の新しい文法—東日本大震災復興における災害公営住宅」2016年8月「新建築」，第91巻，13号，2016年8月別冊

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

32) 災害公営住宅の維持管理 [復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 大量の災害公営住宅の維持管理をどのように効率的に行うか
 ② 空き住戸や空き宅地が発生した場合どのように利活用するか
 ③ 災害公営住宅を中長期的にどのように維持管理していくか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では、約3万戸の災害公営住宅が建設された⁽¹⁾。公営住宅全体の管理戸数が震災前の数倍に増加した地方公共団体もみられ⁽²⁾、被災市町村や県では維持管理をいかに効率的に行うかが課題となった。

各地方公共団体は被災者の住宅再建意向の継続的な調査を行った上で整備したが、それでも一定数の空き住戸や空き用地が発生し、その利活用方策が求められている。

災害公営住宅は被災者向けに建設されるものであるが、被災者退去後は一般の公営住宅と同様に扱われるため、既存の公営住宅と合わせた中長期的な維持管理をいかに行うか検討が求められた⁽²⁾。

【東日本大震災における取組】

・管理業務の外部委託・効率化（課題①）

宮城県の各被災市町は直営の管理ができない場合、県営住宅等の管理業務を行っていた宮城県住宅供給公社に管理業務を委託した。2018年度末時点で約2/3の市町が同公社へ委託している。その際、各市町で入居資格要件（税滞納者の取扱いや連帯保証人の要否等）等が異なっていたことから、市町、公社及び県の間で入居管理事務の標準化を図るよう調整が進められた⁽²⁾。

福島県では、入居者から施工瑕疵や修繕・改善要望等様々な不具合等の情報が寄せられたため、2016年に不具合等の対応について通知を出し、関係者の多い不具合対応に関して、災害公営住宅の指定管理者、施工者等の役割分担と事務手続きを明確にした。さらに、入居者から不具合等の情報を受けた際に、関係機関が迅速に対応できるよう修繕等受付簿兼報告書の様式を統一した。また、四半期ごとに不具合の内容をまとめた事例集を作成し、管理を行っている各建設事務所・指定管理者に配布した⁽³⁾。

・空き住戸や空き用地の利活用（課題②）

宮城県の各被災市町では、空き住戸が発生した際に、入居者の追加募集や、部屋タイプのミスマッチに対応するために入居者の人数要件の緩和を行った。追加募集や要件緩和を行っても入居者が決まらない住宅については、一定期間県内全域の被災者を対象とした募集等を行った上で、通常の公営住宅として被災者以外の入居を認めた。その他、UIJターンの受入れ等で活用を図った市町もみられた。また、空き用地が発生した際には、災害公営住宅団地内又は地域の公共用地（公園・緑地・共同広場・集会所等）としての活用や、市町が復興交付金を返還し一般宅地分譲を行った⁽²⁾⁽⁴⁾（事例32-1）。

なお、被災者以外の入居を認めた取組について、過去の被災地では、被災者以外の入居者にも一般の住宅への入居が困難な人（所得制限、ひとり暮らし高齢者、障害者など）が多くなり、復興から時間が経過するにつれて、災害公営住宅の支え合いや見守りが機能しなくなった事例もみられており⁽⁵⁾、今後の見守り活動等の継続が課題となっている。

→関連項目：12) 恒久住宅移行後の見守り

・既存公営住宅も含めた全体的な長寿命化計画策定（課題③）

宮城県の各被災市町では、復興交付金の効果促進事業等を活用して、既存公営住宅も含めた公営住宅全体の維持管理・更新コストを縮減するための長寿命化計画を改定（策定していない市町につ

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

いては新規策定)しており、2020年度までに災害公営住宅を整備した全 21 市町が改定・新規策定する予定となっている⁽²⁾。

・災害公営住宅の払い下げ（課題③）

将来の災害公営住宅の管理負担の低減等のため、東日本大震災復興特別区域法により、災害公営住宅の払い下げ時期を通常より早めることが可能となった。それを受け、2018年に福島県相馬市が木造戸建の災害公営住宅の払い下げを行った。平屋と2階建ての2タイプの戸建てで、払い下げ価格は385～476万円/戸であった。そのうち70万円/戸を市が基金から支援した。売却資金は市営住宅の維持管理等に充てた。相馬市以外の市町でも払い下げを検討しており、2019年度末時点で宮城県女川町が国の承認済み、仙台市が国との協議を重ねている⁽²⁾⁽⁶⁾。ただし、相馬市では、当初は払い下げを希望していたが実際には払い下げを受けなかった世帯もみられ、今後の実態を踏まえた検討が求められる。

・解体の前倒しの可能性（課題③）

人口減少による赤字化を避けるため、国立社会保障・人口問題研究所の人口推計等に基づき独自に将来的な収支試算を行い、解体時期を当初想定した管理開始70年後から前倒しして、40年後から鉄筋コンクリート造の災害公営住宅の解体に着手する可能性を示した地方公共団体がみられた⁽⁷⁾⁽⁸⁾。

・家賃低廉化事業、特別家賃低減事業に関する国の支援の継続（課題③）

東日本大震災に係る災害公営住宅の入居者の居住の安定を図るため、国は家賃低廉化事業及び特別家賃低減事業による支援を行ったが、第1期復興・創生期間後となる2021年度以降も、各被災地方公共団体の災害公営住宅に係る今後の財政運営状況、過去の大規模災害における取組事例、国と地方の適切な役割分担、管理開始時期が異なる被災地方公共団体間の公平性等をふまえ⁽⁹⁾、管理開始10年後までの家賃低廉化事業の補助率嵩上げ及び特別家賃低減事業を継続することとした。

→関連項目：10) 災害公営住宅入居者への支援

【教訓・ノウハウ】

① 管理業務の外部委託や役割分担等の標準化・明示を行う

- ・ 膨大かつ多様な災害公営住宅の管理業務に対応するため、業務の外部委託も有効である。関係者が多い場合には、入居者・管理者・施工者等の役割分担・手続きの明確化を行う。その際、対応の事例集を作成することも検討する。

② 空き住戸・用地発生時には入居要件緩和や被災者以外の利活用等を進める

- ・ 災害公営住宅には空き住戸・用地が生じた場合には、地域における公営住宅に対するニーズ等の状況も踏まえた上で、追加募集や入居要件緩和、公共利用、被災者以外への開放等を行うこと等を検討する。

③ 払い下げ制度の活用や解体までを見据えた中長期的な維持管理を行う

- ・ 長寿命化計画の策定による計画的な修繕や払い下げによる維持管理コストの低減等を進め効率的に中長期的な維持管理を行う。
- ・ 統計データ等をもとに将来的な収支の試算をすることで、より経済的な管理のあり方を検討できる可能性がある。

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

<出典>

- (1) 復興庁「東日本大震災被災者向け災害公営住宅及び民間住宅等用地の供給状況（令和2年8月末）について」
2020年9月30日 https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20200930_jutakukyokyu.pdf
- (2) 宮城県土木部住宅課「東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録」2020年6月
<https://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/seibinokiroku.html>
- (3) 福島県土木部「復興公営住宅整備記録 原子力災害による避難者の生活再建に向けて」2018年3月
<https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/hukkoukoueijyuutaku-seibikiroku.html>
- (4) 河北新報「気仙沼市が移住者受け入れ 災害公営住宅を活用」2020年12月16日
<https://kahoku.news/articles/20201215khn000063.html>
- (5) 特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター「マンガでわかる 災害公営住宅への転居期の課題と地域コミュニティづくり」2014年12月, p. 31,
https://www.clc-japan.com/research/pdf/2013_07.pdf
- (6) 日本経済新聞「福島県相馬市、災害公営住宅を払い下げ 被災地で初」2018年12月4日
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ038533960U8A201C1L01000/>
- (7) 河北新報「災害公営住宅解体30年前倒し 気仙沼市方針、赤字回避へ独自試算」2020年9月8日
https://sp.kahoku.co.jp/tohokunews/202009/20200908_11011.html
- (8) 気仙沼市「東日本大震災調査特別委員会 令和2年9月4日開催」2020年9月9日
<https://www.kesenuma.miyagi.jp/sec/s019/010/010/020/002/20200908164629.html>
- (9) 復興庁「「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」2019年12月20日閣議決定
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat12/sub-cat12-1/20191220_kihonhoshin.pdf

1. 住宅・まちづくり、生活環境の整備

33) 災害廃棄物の処理 [応急期・復旧期・復興前期]

- 【課題】① 各地方公共団体では災害廃棄物をどのように処理するのか
② 災害廃棄物の広域的な処理や再生利用をどのように進めるのか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では津波による土砂等の津波堆積物が約1千百万トンのほか、家屋、家財など災害廃棄物は約2千万トンと膨大な量の廃棄物が発生した⁽¹⁾。岩手県では1年に排出される一般廃棄物の9年分、宮城県では14年分に及ぶ⁽²⁾。大量の災害廃棄物は道路や私有地にもあふれ、救助活動や復旧・復興に向けて、速やかな撤去や仮置場の確保が課題となった。また、災害廃棄物をいかに短期間で処理するか、仮設処理施設の整備や他の地方公共団体との協力による広域的な連携、廃棄物の再生利用など効率的な災害廃棄物処理が課題となった。

【東日本大震災における取組】

・ 環境省「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）」の策定（課題①②）

環境省は災害廃棄物の早期の処理を行うため、震災直後に損壊家屋等の撤去指針を示し、5月には「災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）」を策定し、2014年3月までに処理を終える目標を示し、災害廃棄物の処理方法、国・県・市町村の役割分担、地方公共団体への財政措置、広域処理の必要性を示した。被災地方公共団体はこの指針に基づき、災害廃棄物処理実行計画を策定した⁽³⁾。

・ 一次・二次仮置場の確保・設置（課題①）

災害廃棄物は現場で可能な限り粗分別したうえで、一次仮置場へ搬入された。被災3県の沿岸市町村に300を超える仮置場が設置された。これと並行して県を中心に災害廃棄物の破碎・選別、焼却の中間処理計画が具体化し、仮設焼却炉等の設置と災害廃棄物の集積場所である二次仮置場の確保が進められた⁽⁴⁾。こうした仮置場の確保については仮設住宅等の建設用地との調整や民有地の交渉が必要となるなど難航した⁽⁴⁾⁽⁵⁾。また、仮設処理施設の整備については、用地の確保に加えて発注手続き、要員の確保が必要であるため、最短で稼働させた仙台市で10月頃、宮城県の場合では2012年4月から順次稼働し、2013年2月に全施設が稼働した⁽⁴⁾。

・ 地方公共団体の協力による広域処理（課題②）

被災した地方公共団体では処理施設が不足したため、阪神・淡路大震災と同様、廃棄物処理に余力のある地方公共団体と協力して広域処理が行われた。2011年8月に環境省が広域処理のガイドラインを策定すると、山形県がいち早く広域処理を進め、そこから数十か所の地方公共団体に広域処理の動きが広まった。福島第一原子力発電所の事故に伴う放射性物質による汚染チェックで安全性が確認されたもののみが対象とされた。全体での広域処理割合は2割で、先述の火災が問題となった可燃物の処理や、不燃物・漁具・漁網の埋立てに大きく貢献した⁽²⁾⁽⁶⁾。

・ 公共事業での再生利用（課題①②）

環境省は震災直後の3月18日に、国土交通省・農林水産省と連絡会を立ち上げ、復旧工事等で必要となる資材のリストの作成協力を要請し、廃棄物処理担当部局に提供するマッチングを行った。2014年3月末で1339万トンの災害廃棄物が公園整備、堤防復旧、海岸防災林などの事業に活用された。また、コンクリートくずや津波堆積物は港湾復旧事業の埋立等に活用された。全体として災害廃棄物で81%、津波堆積物で99%が再生利用された⁽⁷⁾。

・災害廃棄物等の再資源化（課題①②）

災害廃棄物の再生利用には民間のセメント工場が貢献した。太平洋セメント株式会社の大船渡工場では、津波堆積物がセメントの原材料である石灰石、鉄と組成が似通っており、廃棄物の可燃物は燃料として使用できるため、災害廃棄物からセメントの資源化処理を行った。このため、新たに海水の塩分を除去する設備投資を行い品質を確保した。同工場は関東圏からの廃棄物受入処理や、熊本地震での廃棄物の受入れ、処理も行った（事例 33-1）。

また、株式会社相双スマートエコカンパニーは特定復興再生拠点区域において排出される不燃性廃棄物の再資源化を行っている⁽⁸⁾。

→関連項目：39) 企業立地の促進

【教訓・ノウハウ】

① 災害前から各地方公共団体で災害廃棄物処理計画を策定する

- ・ 災害廃棄物を撤去・処理するための仮置場の用地確保を準備しておく。
- ・ 災害廃棄物の処理の進め方を関係行政機関や企業等と協議しておく。

② 大規模災害に備えた広域的な処理体制を検討する

- ・ 広域的な災害廃棄物の処理体制を構築するために、地方環境事務所が中心となって設置する地域ブロック協議会で、関係者間の具体的な行動計画を策定しておく。
- ・ 平時から地域ブロック単位で共同訓練を実施し、災害時に適切に対応できるようにしておく。
なお、環境省では災害廃棄物処理に係る専門家等からなる「災害廃棄物処理支援ネットワーク（D. Waste-Net）」を運用して、災害廃棄物に関するそれぞれの災害での対応を記録・検証し、知見を伝承するとともに、災害時に迅速に支援をできるよう、関係者間での情報交換をするなど、事業者・専門家・研究機関等との連携を図っている⁽⁹⁾。

<出典>

- (1) 環境省災害廃棄物対策情報サイト「東日本大震災による被害の状況」
http://kouikishori.env.go.jp/archive/h23_shinsai/damage_situation/
- (2) 環境省災害廃棄物対策情報サイト「災害廃棄物の広域処理について」
http://kouikishori.env.go.jp/archive/h23_shinsai/implementation/wide_area_processing/
- (3) 環境省災害廃棄物対策情報サイト「処理の基本方針」
http://kouikishori.env.go.jp/archive/h23_shinsai/after_initiatives/basic_policy/
- (4) 環境省災害廃棄物対策情報サイト「災害廃棄物処理の内容」
http://kouikishori.env.go.jp/archive/h23_shinsai/implementation/contents/
- (5) 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部 巨大災害発生時における災害廃棄物対策検討委員会アーカイブ検討ワーキンググループ「東日本大震災における災害廃棄物処理概要報告書」2016年3月 p3-12
http://kouikishori.env.go.jp/document_video/pdf/wg_report_01.pdf
- (6) 環境省「災害廃棄物の広域処理の推進について（東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理の推進に係るガイドライン）」（2011年8月策定,2012年1月一部改定）
http://kouikishori.env.go.jp/archive/h23_shinsai/implementation/recycling/
- (7) 環境省災害廃棄物対策情報サイト「災害廃棄物処理の再生利用について」
http://kouikishori.env.go.jp/archive/h23_shinsai/implementation/recycling/

2. 交通・物流網等、インフラ整備

- (8) DOWA エコシステム株式会社「相双スマートエコカンパニーが不燃性廃棄物の再資源化施設の建設に着手します」
2018年11月13日 https://www.dowa-eco.co.jp/release/20181113_1484.html
- (9) 環境省災害廃棄物対策情報サイト「D.Waste-Net」 http://koukishori.env.go.jp/action/d_waste_net/

2. 交通・物流網等、インフラ整備

34) 道路網の復旧・復興 [応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① 発災直後に応急道路ネットワークをどのように早期に構築するか
② 様々な観点に配慮した道路ネットワークの本復旧をいかにして効率的に構築するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では人・物流の要となる道路網が寸断された。発災直後には人命救助や物資供給等の緊急車両等を通行させるために、早急に最低限のがれき処理等により救援ルートを設定する（啓開）作業も含め迅速な応急復旧が求められた⁽¹⁾。

また、津波で被災した岩手県釜石市鶴住居地区の小中学生約 570 人は、高台で震災直前に整備されていた三陸沿岸道路（釜石山田道路）に一時的に逃れて全員が助かり、その道路を使って避難所の体育館へと移動もでき、さらに迂回路として人や物の移動に利用され、地域の孤立を回避する「命の道」として災害時にその機能を発揮した⁽²⁾。こうした経験を踏まえ、後の本格的な道路ネットワークの復旧・復興過程では、各地の復興を促し、平時の暮らし（医療サービス、産業、観光）を支えとともに、災害時には命を守る（避難、救急救命、復旧）ための機能を持った、地域内外をつなぐ災害に強い新たなネットワークの早期構築が求められた⁽³⁾。

【東日本大震災における取組】

・道路の復旧・復興（課題①②）

＜応急対応＞

道路の応急復旧にあたっては、国は、東北地方整備局が地元の建設業協会等との間で締結していた協定に基づき、地元の建設会社、陸上自衛隊、警察等と連携し、救急車や警察、自衛隊等の緊急車両が通行可能となるよう幅員を確保する「啓開」を震災翌日から行った。被災直後の余震が続き津波情報が出されている状況の下、がれきの中を突き進み、生存者やご遺体にも配慮した上で啓開を実施した。また、崩落箇所の応急復旧を本復旧も見据えた形で行い、発災後 1 週間弱で内陸部・沿岸部の縦軸とそれを結ぶ複数の横軸のラインを救援道路として確保した（事例 34-1）⁽¹⁾⁽⁴⁾。

沿岸部の国県道では地盤沈下で満潮時に冠水する箇所が発生し、盛土による道路嵩上げを実施するとともに、潮位を確認しながら冠水する時間帯だけ通行止めにするなどきめ細かな対応を行った。緊急輸送に重要となる橋は一般社団法人プレストレスト・コンクリート建設業協会、一般社団法人日本橋梁建設協会が緊急点検を 5 月中旬まで行った⁽¹⁾。

＜復旧・復興＞

道路の復旧復興においては、新たに造成された防災集団移転団地へのアクセス確保や土地区画整理事業等との一体的な道路整備、橋梁等の耐震化・長寿命化が各地で進められた⁽⁵⁾。

復興に資する三陸沿岸道路等の復興道路（復興の背骨となる太平洋沿岸軸）・復興支援道路（太平洋沿岸地域と東北道をつなぐ横断軸）が事業化され、東北全域をつなぐ道路整備が一部を除き復興・創生期間内である 2020 年度内に完成した。鶴住居地区等での災害時の経験等を踏まえ、発災から 10 年のうちに必要な機能を備えた道路を完成するため、基本設計を見直し、6 つの設計コンセプト（①強靱性の確保 [ルートは津波浸水区域を回避]、②低コストの実現 [2 車線・コンパクト型 IC の採用]、③復興まちづくりの支援 [南三陸町で高台に計画されている居住ゾーンとのアクセスに配慮等]、④拠点と連絡する IC 等の弾力的配置 [宮古市において、道の駅を核とした商工業施設

2. 交通・物流網等、インフラ整備

に接続するハーフ IC を追加設置等]、⑤避難機能の強化 [緊急避難路や避難階段の設置等]、⑥ICT [情報通信技術]による通行可能性把握)を策定した⁽³⁾⁽⁶⁾⁽⁷⁾。

そのうえでルートや IC の位置、IC 形式については、予備設計の際に首長ヒアリングを行い、地元と連携することで復興・創生期間内に一部を除き全線開通を可能とした。なお、地域の将来的なまちづくりを前提として、真に必要な道路に限って整備し、無駄な歳出を省くべきことは言うまでもない。

また、岩手県においても、復興まちづくりと連携した道路整備が進められ、例えば、主要地方道野田山形線野田工区は、防災集団移転促進事業と一体となり、高台移転地から国道 45 号を結ぶ道路として新たに整備 (2018 年 12 月開通) された⁽⁸⁾。また、宮古市の主要地方道重茂半島線 (熊の平～津軽石) は、津波浸水時の孤立解消のため、海沿いの県道を山側に移設して整備され、重茂漁港から国道 45 号へのアクセス向上により、基幹産業である水産業を支援している。なお、本路線は、一般県道津軽石停車場線 (津軽石) と接続し、2019 年 3 月に三陸鉄道リアス線として復活開業した津軽石駅に直結するため、三陸鉄道開業前に供用 (2019 年 3 月) した⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 多様な連携に基づき迅速な復旧体制を確保する

- ・ 道路網の応急復旧に向けて、発災直後のルート確保を含めて多様な連携が必要になるため平時より関連団体との災害時の協力体制を構築しておく。
- ・ 応急復旧の際には作業が迅速に行われることももちろんであるが、その先の本復旧の事を見据えて行う。

② 様々な観点に配慮し早期の復興道路完成を目指す

- ・ 復興に資する道路整備に際しては、防災力強化の観点や、まちづくりへの活用といった様々な観点を考慮し、早期整備を実施する。

<出典>

- (1) 岩手県「東日本大震災津波からの復興 岩手県からの提言」2020 年 3 月
https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/027/741/fukkou_teigen_i_all.pdf
- (2) 国土交通省東北地方整備局三陸国道事務所「釜石山田道路 (先行整備区間) が開通して (開通～約 1 年後)」
https://www.thr.mlit.go.jp/sanriku/05_area/kouka/data/120611kamaishiyamadalyear.pdf
- (3) 国土交通省東北地方整備局道路部「3.11 復興道路・復興支援道路情報サイト 復興道路」
<http://www.thr.mlit.go.jp/road/fukkou/>
- (4) Car Watch「【特別企画】東日本大震災から 1 年 世界が驚愕した日本の高速道路 (後編)」2012 年 4 月 9 日
<https://car.watch.impress.co.jp/docs/news/523328.html>
- (5) 宮城県震災復興・企画部震災復興推進課「東日本大震災 再生期後半 (平成 28・29 年度) の取組記録誌」2019 年 3 月 p93-98, <https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/742385.pdf>
- (6) 国土交通省東北地方整備局三陸国道事務所「三陸沿岸道路専用『公共プラント』(宮古地区)の完成及び稼働開始についてのお知らせ 参考資料①」(2014 年 8 月 8 日 記者発表資料),
https://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/kisya/kisyah/images/52847_1.pdf
- (7) 国土交通省東北地方整備局三陸国道事務所「令和 2 年度 三陸国道事務所事業概要」2020 年 6 月,
https://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/kisya/kisyah/images/52847_1.pdf
- (8) 岩手県県北広域振興局土木部「平成 30 年 12 月 25 日 主要地方道野田山形線 野田工区が開通しました!!」(2018 年 12 月更新), <https://www.pref.iwate.jp/kenpoku/doboku/1015039/1017061.html>
- (9) 岩手県県北広域振興局宮古土木センター「【復興関連道路】(主) 重茂半島線の道路整備がついに着工! <大沢～

2. 交通・物流網等、インフラ整備

- 浜川目工区>」(2019年2月20日更新), https://www.pref.iwate.jp/engan/miya_doboku/1014417.html
- (10)岩手県北広域振興局宮古土木センター「<平成31年3月16日>主要地方道重茂半島線、一般県道津軽石停車場線(熊の平~津軽石)の開通式を開催しました!」(2019年6月21日更新),
https://www.pref.iwate.jp/engan/miya_doboku/1019189.html

2. 交通・物流網等、インフラ整備

35) 鉄道・港湾・空港の復旧・復興 [応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

【課題】① 鉄道など地域交通の復旧・復興

② 港湾の復旧・復興

③ 空港の復旧・復興

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では鉄道、港湾、空港といった各種交通・物流網が被災した。発災直後には人命救助や物資供給等のために、それらの迅速な応急復旧が求められた。

その後の本格的な復旧・復興では、まちの変化や人口減少・高齢化を踏まえた地方交通の確保、災害に強い地域内外との新たなネットワーク構築、それに伴う地域経済の再生が求められた。

【東日本大震災における取組】

・鉄道の復旧・復興（課題①）

＜応急対応＞

鉄道事業者とバス事業者が連携し、JR 山田線や仙台市営地下鉄南北線、仙台空港アクセス線等の不通区間に代行バス等を走らせつつ、鉄道事業者により脱線した車両や破損した高架橋・軌道の復旧が懸命に進められた結果、耐震補強等の効果もあり、1～2ヵ月で沿岸被災路線以外はおおむね復旧した。応援要員の輸送に加え、JR 貨物の「緊急石油列車」が JR 羽越線～奥羽線～青い森鉄道線～いわて銀河鉄道線を経由する迂回ルートで盛岡に入る等、被災地で枯渇していた燃料の搬送等にも活躍した⁽¹⁾。

＜復旧・復興＞

不通になっていた JR 山田線の沿岸路線（宮古・釜石間）は、沿線の地方公共団体からの鉄道復旧の意向を受け、地域に密着した効率的な運営による持続的な鉄道を目指すこととして、2019年3月、当時から岩手県沿岸部で運行していた三陸鉄道に経営移管することで再開した。これにより三陸鉄道は岩手県沿岸部 163km をひとつにつなげる全国最長の第三セクター鉄道となり、復興を後押しする役割が期待されている⁽²⁾⁽³⁾。

また、JR 気仙沼線・大船渡線では、震災前からモータリゼーションが進み輸送量が減少していた状況を踏まえ、それぞれ 2012年12月、2013年3月、バス専用道や一般道等を組合せることにより鉄道復旧よりも低コスト・短期間で復旧可能な BRT（Bus Rapid Transit：バス高速輸送システム）により運行が再開された。これにより当該路線では、復興まちづくりに合わせた駅の新設・移設や柔軟なルート変更等を行い、高い利便性を実現した（事例 35-1）。

鉄道以外にも被災者等の移動手段を確保するための地域交通として、高台移転した高齢者向け電動カート用の駐輪場をバス停に整備する取組⁽⁴⁾などもみられた。また、石巻市と一般社団法人日本カーシェアリング協会が連携し、カーシェアリング事業を運営する取組⁽⁵⁾が行われ、地域の移動問題の改善に加え、コミュニティづくりにも貢献した。

→関連項目：50) 観光施設・機能の復旧

・港湾の復旧・復興（課題②）

＜応急対応＞

発災直後、国は、東北地方整備局等が予め協定を結んでいた一般社団法人日本埋立浚渫協会等に

2. 交通・物流網等、インフラ整備

航路啓開作業を要請した。津波注意報の解除翌日である3月14日から、主要港湾において、地方整備局や港湾管理者（岩手県、宮城県、福島県等）等により、同協会会員等が所有する作業船を用いて航路啓開が行われた。16日の宮古港、釜石港への第1船の入港を皮切りに、各港で港運事業者や陸運事業者等による緊急支援物資の受入れ・輸送が開始された。このような啓開作業や、その後の港湾施設の応急復旧作業は、東北地方整備局が建設会社や潜水事業者等の民間企業も参加する連絡調整会議を設置するなど、作業実施に係る体制を確立した上で実施されている⁽⁶⁾。

<復旧・復興>

東北地方整備局及び各被災港湾の港湾管理者は、地元の地方公共団体や港湾立地企業等で構成される協議会を設立し、産業復興を支える物流機能のあり方等を検討の上、作成した復旧・復興方針や工程表を基に港湾施設の復旧・復興作業を進めた⁽⁶⁾。

その結果、防災面では防波堤等の復旧や新設、主要な港湾での港湾BCP策定、港湾BCPに基づく防災訓練等が実施された。経済面では、被災した港湾のうち仙台塩釜港、八戸港、小名浜港、釜石港など被災前の取扱量を超え、過去最高の取扱貨物量となった港もみられた。これは港湾機能の増強（航路、岸壁、ふ頭用地、荷役機械の整備等）、港湾背後の高規格道路整備及びそれらに伴う関連企業の立地増加などによる。また、東北管内への国内外のクルーズ船寄港回数も着実に増加し、2019年に過去最高を記録した⁽⁷⁾。

・空港の復旧・復興（課題③）

<応急対応>

津波被害を受けた仙台空港では、3月13日から国土交通省のTEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）が排水ポンプ車による緊急排水を実施するとともに、3月14日より自衛隊や米軍などによるがれき除去等が進められ、16日に一部の運用が再開され、その後米軍のトモダチ作戦の拠点となった。4月13日には民間機就航が再開された⁽⁸⁾⁽⁹⁾。

仙台空港が使えない間、花巻空港や山形空港、福島空港では、全国の航空官署から支援要員の派遣を受け、被災から1か月ほどの間、空港運用の24時間化が図られ、救援人員・物資を被災地に送る拠点等となった。また、花巻空港への空港SCU（広域搬送拠点臨時医療施設）設置や福島空港のDMAT（災害派遣医療チーム）滞在など医療業務も行われた⁽²⁾⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾⁽¹²⁾。

<復旧・復興>

仙台空港の復旧・復興については、各種被災施設・設備の復旧が進められるとともに、空港の耐震化等が推進された⁽¹³⁾。また、宮城県は仙台空港の乗降客数・取扱貨物量を過去ピーク時の倍とする目標を掲げ、官民連携組織である「仙台空港600万人・5万トン実現サポーター会議」を2013年5月に設立した。空港運営の民間委託の機運醸成、情報発信を目的に5回の会合を開催し、2016年7月に仙台空港の民間運営が実現した⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾⁽¹⁶⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 多様な主体との事前連携に基づいて、迅速な応急復旧を行う

- ・ 被災直後における迅速かつ的確な交通・物流網の応急支援や港湾活動の応急回復には、関係する民間企業や地元の地方公共団体との連携が不可欠であり、平時からそのための協力体制を構築しておくべきである。

② 地域の将来を見据えた交通ネットワークの復旧・復興を進める

- ・ 交通インフラの復興事業は、その持続可能性を考慮しながら地域特性に応じて実施する必要がある、必ずしも原型復旧だけが選択肢ではなく、鉄道復旧におけるBRTの導入や、港湾機能の増強、民間ノウハウの活用などの工夫を検討していく必要がある。

<出典>

- (1) 東北の鉄道震災復興誌編集委員会「よみがえれ！みちのくの鉄道～東日本大震災からの復興の軌跡」2012年9月, p38, p129 <https://wwwtb.mlit.go.jp/tohoku/td/pdf/all.pdf>
- (2) 岩手県「東日本大震災津波からの復興 岩手県からの提言」2020年3月
https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/027/741/fukkou_teigen_i_all.pdf
- (3) 東日本旅客鉄道株式会社「CSR報告書2015」2015年9月, p59,
https://www.jreast.co.jp/eco/pdf/pdf_2015/all.pdf
- (4) 復興庁「復興交付金（効果促進事業）の活用について」2016年4月26日
https://www.reconstruction.go.jp/topics/m16/04/20160426_kouhukinkatuyou.pdf
- (5) 日本カーシェアリング協会「コミュニティ・カーシェアリング」<https://www.japan-csa.org/action/carshare.php>
- (6) 国土交通省港湾局「東日本大震災における港湾の被災から復興まで～震災の記録と今後の課題・改善点～」2012年3月 <https://www.mlit.go.jp/common/000204223.pdf>
- (7) 国土交通省 東北地方整備局 港湾空港部「東日本大震災から9年、東北港湾の今とこれから」2020年3月10日
http://www.pa.thr.mlit.go.jp/kakyoin/disaster/pdf/200311_topics_2.pdf
- (8) 兵庫県「伝える 改訂版 1.17は忘れない-阪神・淡路大震災20年の教訓」2016年7月30日, p46
- (9) 宮城県土木部空港臨空地域課空港振興班「仙台空港復興だより」2012年4月
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/106665.pdf>
- (10) 内閣府「平成24年交通安全白書 トピックス 東日本大震災における各交通分野の安全確保に向けた取組状況について」https://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/h24kou_haku/pdf/zenbun/gen_topics8.pdf
- (11) 青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、仙台市、国土交通省東北地方整備局「東日本大震災と道路」パネル展 ～救急・救援のための緊急輸送路確保～
http://www.thr.mlit.go.jp/road/jisinkannrenjouhou_110311/panel/pdf/panel.pdf
- (12) 我妻徹(福島県土木部福島空港事務所施設課主任電機技師)「東日本大震災における福島空港の対応と課題(について) 月刊建設, pp.62-64, 2012.4, <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/70332.pdf>
- (13) 宮城県震災復興・企画部震災復興推進課「東日本大震災 復旧期の取組記録誌」2015年3月
<https://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/fukkyuuki-kiroku.html>
- (14) 日本経済新聞「仙台空港、乗降客数30年後に600万人目指す 民間ノウハウ活用」2012年9月3日
https://www.nikkei.com/article/DGXNASFB0303X_T00C12A9L01000
- (15) 宮城県震災復興・企画部震災復興推進課「東日本大震災 再生期前半(平成26・27年度)の取組記録誌」2017年3月 <https://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/saiseikizenhan-kiroku.html>
- (16) 宮城県「仙台空港600万人・5万トン実現サポーター会議」2016年2月29日更新,
<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/fukensui/supporter-kaigi250531.html>

2. 交通・物流網等、インフラ整備

36) 海岸堤防等の復旧・復興 [復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① 海岸堤防の早期復旧・復興をどのように進めるか
 ② 海岸堤防等の整備に当たって、津波防災への対応とまちづくりとの調整をどのように進めるべきか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では、当時の設計対象の津波高をはるかに超える津波が襲来してきたことから、海岸保全施設等の多くが被災し、背後地に甚大な被害をもたらした。これを受けて、2011年6月に内閣府の中央防災会議は、L2津波（発生頻度は極めて低いものの発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波）には住民等の避難を軸とした総合的な津波対策を構築し、L1津波（最大クラスの津波に比べて発生頻度は高く、津波の高さは低いものの大きな被害をもたらす津波）には海岸保全施設等を建設することで対応するという方針を示した。併せて、L1津波の高さを超えた場合でも施設の効果が粘り強く発揮できるような構造物^{*}の必要性を示した。他方、まちづくり等の観点から、海岸保全施設のあり方に様々な要望が寄せられた⁽¹⁾。

【東日本大震災における取組】

・仙台湾南部海岸における災害復旧の直轄代行（課題①）

東日本大震災により、宮城県南部に位置する仙台湾南部海岸は、箇所によっては高さが10mを上回るほどの大規模な津波が来襲し、一連の海岸沿いに設置されていた海岸堤防がほぼ全線にわたって全半壊するなどの壊滅的な状況となった。被災した海岸堤防等の復旧に当たっては、2011年3月30日に宮城県知事の緊急要望を受け、国土交通省東北地方整備局が一体的な災害復旧の代行を実施した。海岸堤防等の復旧は、仙台空港や下水処理場等の地域の復旧・復興に不可欠な施設が背後にある区間においては2012年度末に、残る区間も2016年度末に完了した。

・まちづくりの議論などを踏まえた海岸堤防の復旧・復興（課題①②）

海岸堤防等の海岸保全施設が甚大な被害を受けたことから、津波・高潮による二次災害を防止すべく、緊急復旧工事を段階的に行うとともに、被災地復興に向けた海岸堤防の本復旧を進めるため、堤防等の天端高を新たに定めることが必要となった。このため、農林水産省及び国土交通省では、「海岸における津波対策検討委員会」の議論を踏まえ、2011年7月に復興計画策定の基礎となる海岸堤防の高さの決定の基準となる設計津波の水位の設定方法等を示した。これを踏まえ、岩手、宮城、福島3県は、関係市町村などの意見を踏まえ、2011年10月までに3県の地域海岸（同一の津波外力を設定しようと想定される一連のまとまりのある海岸線）ごとの設計津波の水位を決定し⁽²⁾⁽³⁾⁽⁴⁾、この設計津波の水位を前提として、海岸の機能の多様性への配慮、環境保全、周辺景観との調和、経済性、維持管理の容易性、施工性、公衆の利用等を総合的に考慮しつつ、市町村によるまちづくりの議論などを踏まえながら、海岸管理者である県及び市町村が海岸堤防の高さを定めた⁽⁵⁾。

まちづくりの観点では、「現地がL2の津波に浸水しない地域（概ね浸水深さ2m以下）」については現地再建、「現地がL2の津波に浸水する地域（概ね浸水深さ2m超）」については、盛土による嵩上地や高台への移転、あるいはそれらの組合せといった、市街地の復興方策などが議論された⁽⁶⁾。

まちづくりと一体となった海岸堤防の復旧・復興を進めた結果、被災6県においては、災害危険

2. 交通・物流網等、インフラ整備

区域の指定や高台への集団移転等の状況を踏まえ、着工済みの621箇所約3割にあたる197箇所の海岸堤防について、地域との議論などを踏まえ、堤防の高さを設計津波の水位より下げる、海岸堤防の位置を変更する等の見直しが海岸管理者である県及び市町村により行われた⁽⁵⁾。

・河口水門・河川堤防の整備（課題①）

海岸堤防の整備に加え、河川の河口部では水門の再建・新設や、既存堤防の嵩上げ・新設等の津波遡上対策がなされた。宮城県では水門方式ではなく堤防方式を基本とした復旧が行われた⁽⁷⁾⁽⁸⁾⁽⁹⁾。同方式の採用にあたっては、堤防の表・裏法面と天端をコンクリートで覆うこととして復旧工事が進められた⁽¹⁰⁾。

・多様な観点の考慮（課題②）

海岸堤防の復旧の中心は海沿いの連続的な構造物となることから、地域の景観に及ぼす影響に配慮することが重要であった。

そのため、国においては、復旧後の対象地域の景観の維持、向上を目的として、河川、海岸工学及び景観工学の専門家、関係行政担当者により、「河川・海岸構造物の復旧における景観配慮の手引き」をとりまとめ、国、県等による施設復旧にあたっての景観への配慮について支援した。

地域においては、地元との合意形成が進められる中で、下記のような多様な観点を考慮した海岸堤防等が整備された。

＜まちから海への眺望の確保＞

堤防の新設により、海が見えなくなることへの懸念が地元住民から示されたため、宮城県女川町では、高台移転や嵩上げ等を組み合わせることで対応し、海岸堤防は建設されなかった。また、宮城県気仙沼市日門漁港では景観そのものが地域の財産であるという住民意見を踏まえ、堤防背後の道路から海が見えるよう、堤防整備と併せて国道嵩上げも実施されることとなった。宮城県気仙沼市内湾地区ではフラップゲート式堤防や陸側の嵩上げ等を組み合わせ、まちから海への眺望が確保された（事例 36-1）。

＜観光産業への配慮＞

宮城県気仙沼市内湾地区や宮城県名取市閑上地区などでは、公共・商業施設が一体となった堤防が整備された。前者では施設の一階が市街地に、二階が堤防上に接続し、市街地と海辺をつなぐウォーターフロント施設となっている。後者の例では堤防上に商業施設が建設され、水辺で食事ができる心地よい空間となっている（事例 36-1）。また、岩手県釜石市根浜地区では、堤防の嵩上げは行われず、二線堤となる道路整備等を行うことで、海辺に海水浴場等を残している⁽¹¹⁾。

＜景観や自然環境への配慮＞

福島県の沿岸部⁽¹²⁾や、宮城県気仙沼市日門漁港、宮城県岩沼市、宮城県石巻市雄勝町浪板地区などでは、景観への配慮等から緑化や石の装飾を施した堤防が計画・整備された。中にはその整備や管理・活用に住民等が参加し、地域になじみやすい景観となるよう工夫されている事例もみられる（事例 36-1）。

また、その設計や施工計画の中で周囲の生態系への配慮が丁寧になされている事例もみられる。先述の日門漁港では、周辺に上陸する鳥類に配慮した施工計画が練られている（事例 36-1）。同じ気仙沼市の中島海岸⁽¹³⁾では、鳥類以外にも底生生物や植生にも配慮しそれらの移植を行っている。

【教訓・ノウハウ】

- ① 津波被害を受ける前から海岸保全施設と市街地の復興方策を一体的にイメージしておくことが有効である
- ・ L1 津波と L2 津波に対する防災対策を基本に、市街地の復興方策をイメージしておくことにより、迅速な復旧・復興が可能となる。
- ② 設計津波（L1 津波）の水位を基本とするものの、地域の状況に応じて海岸堤防の高さを決定する
- ・ 地元住民等との合意形成を進めつつ、安全性に加え、まちから海への眺望の確保、観光産業への配慮、景観や自然環境への配慮等の観点を考慮した海岸堤防整備を行う。

※津波が海岸保全施設等を越流した場合でも、施設の破壊、倒壊までの時間を少しでも長くする等により、浸水量の低減、避難のためのリードタイムを長くできる堤防等⁽¹⁾

＜出典＞

- (1) 中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/tohokukyokun/index.html>
- (2) 岩手県「岩手県沿岸における海岸堤防高さの設定について」
<https://www.pref.iwate.jp/kendozukuri/kasensabou/kasen/fukkyuu/settei/index.html>
- (3) 宮城県土木部「東日本大震災の記録（暫定版）」2011年9月
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/40636.pdf>
- (4) 福島県海岸保全行政事務地方連絡協議会 記者発表資料「福島県沿岸における海岸堤防高さの設定について」2011年10月8日 <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/10265.pdf>
- (5) 国土交通省水管理・国土保全局「地域の状況に応じた海岸堤防の高さ等の見直し」
<https://www.mlit.go.jp/river/kaigan/main/fukkyufukko/index.html>
- (6) 国土交通省都市局「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3回 事務局説明資料～市街地復興事業のあり方検証～」2020年11月 <https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001377246.pdf>
- (7) 岩手県「主要な河川・海岸施設の津波災害からの復旧・整備状況について」2020年6月17日更新
<https://www.pref.iwate.jp/kendozukuri/kasensabou/kasen/fukkyuu/1009847.html>
- (8) 宮城県「東日本大震災に伴う復旧工事進捗状況について紹介します」2020年9月30日更新
<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kasen/sinntyoku.html>
- (9) 平野勝也「東日本大震災からの復興まちづくりと防潮堤問題」, 2015年度（第51回）水工学に関する夏期研修会講義集, 2015.8, <http://library.jsce.or.jp/jsce/open/00027/2015/51-B02.pdf>
- (10) 宮城県土木部「東日本大震災災害復旧工事における景観・環境に配慮した取組」（2017年3月）
<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kasen/keikan-kankyuu-hairyoo.html>
- (11) 国土交通省都市局「津波被害からの復興まちづくりガイダンス」2016年5月, p4-34
<https://www.mlit.go.jp/common/001133356.pdf>
- (12) 渡邊洋太他「福島県における防災緑地の整備の現状と課題」, 都市計画報告集 No. 14, p242-246, 2016.2, https://www.cpij.or.jp/com/ac/reports/14_242.pdf
- (13) 宮城県「中島海岸及び津谷川・外尾川災害復旧事業に係わる取り組み状況」2014年8月更新
<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kasen/nakajima-tuya-torikumiyoukyou.html>

第Ⅲ部 産業・生業の再生

37) 事業再開に向けた取組 [応急期・復旧期]

- 【課題】① 中小企業の早期の事業再開をどのように支援するか
② 被災した施設・設備の復旧をどのように進めるか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災により、東北地域を中心に産業経済活動は大きな打撃を受けた。中小企業庁によると、津波・地震被災地域に位置する企業はおよそ 80 万社に上り、商工業等の被害総額も東北 3 県でおよそ 1 兆 2558 億円とされている⁽¹⁾。特に、被災地には自動車産業や電子機器産業等が集積しており、これらのサプライチェーンが寸断されたことから、全国の 2011 年 3 月の鉱工業生産指数の対前月比▲15.5%は過去最大の低下幅となり、年間でも対前年比▲3.5%を記録するなどわが国の生産活動にも大きな支障をもたらした⁽²⁾。

被災地では、企業活動の一日も早い再開や仮設事業所の整備、被災した施設・設備の復旧が課題となった。とりわけ資金力に乏しい中小企業の再建が地域経済の回復にとって急務であった。

【東日本大震災における取組】

・緊急事態への対応や外部生産委託などによる事業継続（課題①）

宮城県名取市の株式会社オイルプラントナトリでは、緊急事態に備えて事業継続計画（BCP）※を策定し、津波被災時には工場の重要な設備を安全に停止させ、タンクローリーなどの運転手に車両を内陸に向けて避難させたことで被害を最小限に留めた。また再処理工場が被災したため、BCP に基づき、岩手県や山形県の同業者に廃油を持ち込んで精製を続けた⁽³⁾。

岩手県陸前高田市のヤマニ醤油株式会社は、津波により本社・工場を失ったが、残された製造レシピを活用して、花巻市の佐々長醸造株式会社とライセンス契約を結んで製造を委託し、ファブレス経営（生産設備をもたず生産を完全に外部の他社に委託する経営方式）により事業を継続した⁽⁴⁾。

平時に BCP を策定し、緊急時の被害を最小限にとどめるため、外部生産委託も含めた事業活動の方法・手段等を取り決めておくこと、企業間で積極的に連携することの重要性が改めて認識された⁽¹⁾。

・組合における事業継続支援（課題①）

全日本印刷工業組合連合会（全印工連）は、全国の印刷機械メーカーに対し被災地の機械メンテナンスを、また資材メーカーに対しては安定供給・安定価格を、それぞれ対応依頼した。また、被災組合員企業が製造困難になった場合、仕事の受入れが可能な組合員企業を紹介し、組合員同士で代替生産ができる体制を整えた。

全印工連の依頼に応じ、近畿印刷産業機材協同組合は組合員各社が被災した取引先に対し復旧のためのメンテナンスを行い、塩害を受けた機械の修理についてもほぼ無償で実施した。原料については全国製紙原料商工組合連合会等が所属会員に対し、国内供給の優先等、安定供給・安定価格に努めるよう連絡した⁽⁵⁾。

・経営相談窓口の開設・経営専門家の派遣（課題①）

宮城県は、2011 年 11 月、沿岸部の各商工会議所及び商工会に、相談窓口として「復興相談センター地域事務所」を設置した。経営や金融の専門家を震災アドバイザーとして配置することにより、事業再開に必要な手続きをスムーズに着手できるよう指導させた⁽⁶⁾。

1. 産業の創造的復興

中小企業基盤整備機構（中小機構）では震災復興支援アドバイザー制度を創設し、中小企業診断士などの経営専門家を被災中小事業者に派遣し、事業再建計画の策定や販路開拓、そして地方公共団体・支援機関の復興計画策定などに対する助言を行った⁽⁷⁾。

・仮設事業所の整備による事業再開（課題①）

被災企業の一日も早い事業再開を目指すため、中小機構が市町村から提供された用地に仮設事業所を整備し、市町村を通じて被災企業に無償で貸与した。

福島県飯館村では、原発事故により多くの事業者が避難を余儀なくされた。飯館村は村内事業者が避難先でも事業活動が行えるよう避難先の市町村に協力を求めたところ、避難先の福島市が市内の松川工業団地に飯館村の被災事業者のための仮設工場を計画し、中小機構による仮設工場等の整備が実現した⁽⁸⁾。

・産業支援機関のネットワークによる事業再開支援（課題①②）

全国の産業支援機関は、日頃のネットワークを活かして、被災した中小企業等の早期の事業再開を支援した。日本商工会議所は、全国の商工会議所会員の遊休機械等を被災した中小企業に提供する「遊休機械無償マッチング支援プロジェクト」を実施した。「機械の目利き」である専門家が、被災した中小企業等のニーズに応じた遊休機械等をマッチングし、早期の事業再開に大きく寄与した。（事例 37-1）。

また、福島県浜通り地域等の被災事業者・農業者の事業再開に向けて、2015年8月に、国、福島県、民間からなる「福島相双復興官民合同チーム」を創設し、個別訪問からコンサルティング支援、販路開拓や人材確保等を支援している。2017年5月に公布・施行された改正福島特措法に基づき、同チームの中核である公益社団法人福島相双復興推進機構へ経済産業省及び農林水産省の職員を派遣している。

・グループ補助金による施設・設備の復旧支援（課題①②）

国は、被災地域の経済・雇用の早期回復を目指すため、1事業者の復旧のみならず、地域全体の「産業活力の復活」、「被災地域の復興」、「コミュニティの再生」、「雇用の維持」を重層的に進めていく必要があった。事業者グループの共同事業を促進するため、中小企業等グループの復興事業計画に基づきグループに参加する事業者が行う施設復旧等の費用の3/4（国1/2、県1/4）を補助する中小企業組合等共同施設等災害復旧費補助金（中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業）を2011年度に措置した。被災中小企業等がグループで復興事業計画を策定することで、サプライチェーンの形成や地域の経済・雇用への高い貢献等が期待でき、効果的な被災地域の復旧・復興に向けた支援につながった。

岩手県釜石市のミネックス株式会社がグループ補助金を活用して肥料製造施設等を整備し、原料供給事業者等と共同で高付加価値肥料等の開発や肥料の迅速・安定供給を可能とするサプライチェーンを構築し、除塩対策用肥料等の供給により津波被災地域の農業再開に貢献した。さらに未利用水産資源を活用した肥料の開発により地元水産業の振興にも貢献している⁽⁹⁾。

【教訓・ノウハウ】

- ① **被災企業の事業継続・再開に向け、企業間連携や産業支援機関によるサポートを行う**
- ・ 平時より BCP を策定し、外部生産委託も含めた緊急事態への対応を取り決めておく。
 - ・ 早期の事業再開ができるよう、組合や専門家によるサポートなど、早期に支援体制を確立する。
 - ・ 被災地域の経済・雇用の早期回復には、事業者グループによる共同事業を促進する。
- ② **仮設工場等の用地確保や設備の導入を支援する**
- ・ 市町村内に仮設工場等の用地を確保できない場合、自治体間の連携により市町村外に用地を確保する。
 - ・ 産業支援機関のネットワークや中小企業グループへの支援措置を活用し設備を復旧する。

※事業継続計画 (BCP: Business Continuity Plan) : 企業が自然災害、大火災、テロ攻撃などの緊急事態に遭遇した場合において、事業資産の損害を最小限にとどめつつ、中核となる事業の継続あるいは早期復旧を可能とするために、平常時に行うべき活動や緊急時における事業継続のための方法、手段などを取り決めておく計画のこと。

<出典>

- (1) 中小企業庁「中小企業白書 第2章 東日本大震災の中小企業への影響」(2011年版)
https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/h23/h23_1/h23_pdf_mokuji.html
- (2) 経済産業省「震災に係る地域別鉱工業指数でみる23年の鉱工業生産(平成23年年間回顧発表)」
<https://www.meti.go.jp/statistics/toppage/report/bunseki/pdf/h23/h4a1203j1.pdf>
- (3) 千葉県「東日本大震災を忘れない! 事例から学ぶBCP(事業継続計画)策定のノウハウ」2020年2月
<https://www.pref.chiba.lg.jp/keishi/keiei/bc-column20141016.html>
- (4) 復興庁「被災地での55の挑戦—企業による復興事業事例集—」2013年3月 p45-46
https://www.reconstruction.go.jp/topics/post_197.html
- (5) 全国中小企業団体中央会「事業継続に取り組む組合事例」
https://www.chuokai.or.jp/kumiai/bcp/bcp_jirei.pdf
- (6) 公益財団法人みやぎ産業振興機構・産業復興相談センター <https://www.joho-miyagi.or.jp/rsc-m>
- (7) 中小企業基盤整備機構「震災復興支援アドバイザー制度」
<https://www.smrj.go.jp/reconstruction/eastjapan2011/support/dispatch/index.html>
- (8) 中小企業基盤整備機構「仮施設整備事業 整備事例(福島県)」
<https://www.smrj.go.jp/doc/reconstruction/002-22.pdf>
- (9) 復興庁「岩手・宮城・福島産業復興事例30 想いを受け継ぐ次代の萌芽」2019年2月 p78-81
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-1/20190215142526.html>

1. 産業の創造的復興

38) 資金供給の支援 [応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① 被災事業者の復興に向けた資金調達をどのように支援するか
② 事業再生の障害となる二重債務問題をどのように解決するか

【東日本大震災における状況と課題】

震災発生直後から、国は金融機関に対し、被災者の厳しい状況に照らし、まずは返済猶予等の条件変更に対応するよう要請した。また、産業の再生・復興を実現するためには、被災した事業者が事業再生のために必要とする資金をいかに迅速かつ円滑に調達できるかが喫緊の課題となった。特に、震災前からの債務が事業再生の負担となる事業者の二重債務問題^{*}は、阪神・淡路大震災でも産業復興の障害となったが、今回の大震災でも解決すべき政策課題となった。加えて、被災地の金融機関は自らも被災し、財務状況が大きく悪化することが懸念されたこと等から、地域の金融機能を維持・強化するとともに、預金者へ安心感を与える必要があった。

【東日本大震災における取組】

・融資制度・信用保証制度の拡充（課題①）

国においては、事業の復旧に必要な設備資金・運転資金を日本政策金融公庫・商工中金が長期・低利で融資する「東日本大震災復興特別貸付」（2011年5月より実施）を設け、震災によって直接又は間接の被害を受けた中小企業・小規模事業者に対して迅速・円滑な資金調達を行ったほか、通常の保証枠とは別枠で融資額（最大2億8千万円）の100%を信用保証協会が保証する「東日本大震災復興緊急保証」（2011年度より実施）を創設し、震災により不動産等の資産が失われた中小企業等の信用力を補完するなど、強力な資金繰り支援を実施した。2020年9月末までに、30万4千件、6兆1,232億円の特別貸付、14万8千件、2兆9,896億円の緊急保証を実施するなど⁽¹⁾、多くの被災した中小企業・小規模事業者の早期の復旧・復興に寄与した。

被災3県（岩手、宮城、福島）においても、信用保証協会による保証付きの被災者事業向け融資に関して、保証料補給等を行う制度を創設し、民間金融機関による資金繰り支援が実施された。

・クラウドファンディングによる資金調達（課題①）

復旧の局面において、インターネット上で不特定多数の支援者から資金を集めるクラウドファンディングを活用した事例が見られた。例えば、岩手県陸前高田市の株式会社八木澤商店は、創業200年を超える醤油・みそ製造事業者で、津波により工場や蔵の設備がすべて流失したが、2011年4月にOEMにより醤油の製造を再開し、12月には一関市内に工場を借りて、つゆ・たれの製造を再開した。再開に当たっては、ミュージックセキュリティーズ株式会社が運営する「セキュリテ被災地応援ファンド」という投資型と寄付型のハイブリッドの仕組み（個人等が支援したい事業に係るファンドを選んで資金を投入すると、投入額の約半分が出資金、約半分が寄付金となる）を活用した「八木澤商店ファンド」により資金調達を行い、3か月で目標の5千万円の資金を調達した。追加募集した「八木澤商店しょうゆ醸造ファンド」をあわせると支援者は3千人を超えた⁽²⁾⁽³⁾。

なお、同社は2012年10月に一関市内に自社工場を再建し、翌年2月から製造を開始した。震災後は醤油等を使ったさんま干しなど多数の加工食品を開発し、ネット販売も活用して事業の拡大を進めている⁽⁴⁾。

・被災地の金融機能の維持・強化（課題①）

2011年6月、金融機能強化法に震災特例を設ける改正が行われ、被災地における円滑な信用供与

1. 産業の創造的復興

を行うために、自己資本の充実を図ることが必要となった地域金融機関に対する国の資本参加の条件が緩和された。この震災特例により、2012 年末までに宮城県気仙沼市の気仙沼信用金庫を含め、12 金融機関に 2,310 億円の公的資金が投入され（一部国へ返済済み）⁽⁵⁾、地域の金融機能が維持・強化された。これにより、地域金融機関による中小企業等に対する円滑な資金供給や震災からの復興に向けた多方面にわたる支援が可能になり、地域経済の活性化や被災地域の復興に貢献した（事例 38-1）。

・産業復興機構・株式会社東日本大震災事業者再生支援機構の設立（課題②）

被災 6 県（岩手、宮城、福島、青森、茨城、千葉）は、二重債務問題を解決するため、2011 年 10 月から県内の再生支援協議会を拡充する形で産業復興相談センターを順次設けるとともに、地元金融機関や中小企業基盤整備機構との共同出資により産業復興機構（青森県を除く。）を設立し⁽⁶⁾、事業再生計画の策定や債権者との調整を行った。2020 年 11 月末時点の相談件数は 6,825 件、金融機関の支援の合意件数は 1,388 件（債権買取決定件数は 339 件）に上った⁽⁷⁾。

また、国は 2012 年 2 月に株式会社東日本大震災事業者再生支援機構を設立した。同機構では、最長 15 年の事業再生計画を策定し、支援決定を受けた事業者に対し、債権買取のほか、債務保証、債務免除等の支援を行った⁽⁸⁾。2020 年 11 月末時点の相談件数は 2,938 件、支援決定件数は 744 件、債権買取件数 709 件に上っており⁽⁹⁾、これらの支援を通じて、被災 3 県合計で約 14,200 人の雇用の維持につながった。一方、いずれの機構も関係金融機関との合意形成等に時間を要し、支援を行うまでに一定期間を要した案件も見られるなどの課題も見られた⁽¹⁰⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 被災企業の資金繰りを迅速・円滑に支援する

- ・被災事業者の早期復旧・復興のため、強力な融資制度や保証制度を迅速に創設する。
- ・事業者は、クラウドファンディングを活用して広く個人から資金の調達等を進める。
- ・地域の金融機能が維持・強化されるような枠組を設け適切に運用する。

② 十分なキャッシュフローが見込める被災企業の二重債務問題は、旧債務の買取等及び長期の事業再生計画により対応する

- ・平時から地域の再生支援協議会等が金融機関と連携して事業の再生支援を行う。
- ・迅速に二重債務問題を解決するため、必要に応じて制度等を創設し、案件処理を進める。

※二重債務問題：自然災害などにより、既往債務を抱える事業者が新たに大きな金額の借入を必要とする際、新規の借り入れ等が困難となる問題。東日本大震災では、工場や店舗を津波で流された事業者などが事業再生を図る際に直面した。

<出典>

- (1) 中小企業庁「東日本大震災後の資金繰り支援策の実施状況」
<https://www.chusho.meti.go.jp/kinyu/shikinguri/earthquake2011/2017/06gatu.htm>
- (2) 復興庁「被災地で 55 の挑戦 産業復興事例集 岩手県における事例」2013 年 4 月
https://www.reconstruction.go.jp/topics/20130419_casebook_03iwate-2.pdf
- (3) ミュージックセキュリティーズ株式会社「八木澤商店ファンド」<https://www.securite.jp/fund/detail/167>
- (4) 八木澤商店 <https://yagisawa-s.jp/>
- (5) 金融庁「金融庁の 1 年 平成 27 事務年度版」2016 年 11 月（資料編）「資料 9-5-4 金融機能強化法の震災特例に基づき資本参加を行った金融機関における「経営強化計画の履行状況（平成 27 年 3 月期）」の概要

1. 産業の創造的復興

- <https://www.fsa.go.jp/common/paper/27/zentai/03.pdf>
- (6) 中小企業庁「産業復興相談センター・産業復興機構の概要」<https://www.chusho.meti.go.jp/kinyu/kikan.htm>
- (7) 中小企業庁「産業復興相談センターの受付状況」2020年9月
<https://www.chusho.meti.go.jp/kinyu/shikinguri/earthquake2011/soudan/2020/11gatu.pdf>
- (8) 復興庁「東日本大震災事業者再生支援機構について」<https://www.reconstruction.go.jp/topics/post-34.html>
- (9) 東日本大震災事業者再生支援機構「活動状況報告」2020年12月17日 http://www.shien-kiko.co.jp/pdf/201217shien-kiko_pressrelease.pdf
- (10) 会計検査院「平成24年度決算検査報告 第4章第3節第2 東日本大震災に対処するための事業者に対する再生支援及び金融機関に対する資本増強措置の実施状況について」2013年11月7日
<https://report.jbaudit.go.jp/org/h24/2012-h24-1023-0.htm>

1. 産業の創造的復興

39) 企業立地の促進 [復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① 持続的な成長に向けて被災地への企業立地をどのように進めるか
② 新規立地企業をどのように地域産業の集積強化につなげるか

【東日本大震災における状況と課題】

東北地方の製造業は、震災による工場の被災やサプライチェーンの寸断により大きなダメージを受けた。被災三県の沿岸部では、震災直後に製造品出荷額等が大きく落ち込み、2018年に概ね震災前の水準に回復したが、依然として沿岸部の地方公共団体間で回復の状況に格差があり、地域の課題・実情に応じた適切な事業者支援のあり方の検討が必要となった⁽¹⁾。

被災地の経済が持続的に成長し産業の本格的な復興を実現するためには、既存産業の競争力の強化に併せて、成長性に富む新産業の立地を進める必要がある。福島県沿岸部では、原発事故の教訓を踏まえて、わが国の経済を牽引する新産業の立地を戦略的に進めている。

また、復興支援の一環として大手企業が被災地に生産拠点を立地する動きに併せ、地域の基幹産業の集積強化を進めることも産業政策の重要な課題となっている。

【東日本大震災における取組】

・ 企業立地補助制度による後押し（課題①）

国は、津波で被災した東北沿岸部や福島県を対象とした「津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金」（津波立地補助金）や福島県の避難指示区域等を対象に住民の帰還を支援する「自立・帰還支援雇用創出企業立地補助金」（自立立地補助金）等地域の課題に対応した各種企業立地補助金を創設し、新規企業の誘致や既存企業の生産能力向上等を強力に支援し地域の産業振興、雇用の創出に貢献した⁽²⁾⁽³⁾。

宮城県石巻市で精密加工を行う株式会社エヌエス機器では航空機エンジン部品等の受注増加に対応すべく、津波立地補助金の活用により、工場を増設し4名の従業員を新規雇用している⁽⁴⁾。

・ 地域の立地環境を生かした企業誘致（課題①）

有限会社バイオケムはサケの白子から抽出した医薬品原薬や化粧品原料、健康食品原料などを製造し、未利用水産資源を有効利用している。バイオケム社は津波立地補助金を活用し、陸前高田市の防災集団移転促進事業の移転元地に新工場を建設した（2021年稼働開始）。三陸沿岸はサケなど水産資源が豊富で、建設地付近には水産加工会社が集積しており、水産資源を活用する企業や大学等の研究施設に最適な立地環境である（事例39-1）。

→関連項目：25) 移転元地等の効率的な活用

・ 研究開発・新産業創造拠点構想の推進（課題①②）

福島県浜通り地域では、廃炉の推進をはじめ、ロボット・ドローン、エネルギー・環境・リサイクル、農林水産業、医療関連、航空宇宙の6つの分野を重点に新たな産業基盤の構築をめざす国家プロジェクトとして福島イノベーション・コースト構想の実現が進められている。日本原子力研究開発機構が福島県富岡町に廃炉環境国際共同研究センター研究棟を整備したほか、2017年7月に設立された公益財団法人福島イノベーション・コースト構想推進機構は、国や福島県と連携して構

1. 産業の創造的復興

想の具体化に取り組んでおり、南相馬市、浪江町では福島ロボットテストフィールドでロボットの開発・実証を進めている。こうした研究拠点をもとにした新産業の創出をめざして、同推進機構は企業立地セミナーの開催、進出企業と地元企業とのマッチング、廃炉関連ビジネスのマッチングなどにも取り組んでいる⁽⁵⁾。

環境分野では、株式会社相双スマートエコカンパニー（福島県大熊町）が2020年10月より、特定復興再生拠点区域の整備に伴って排出されるアスファルト等の不燃性廃棄物の再資源化事業を行っている⁽⁶⁾。

→関連項目：25) 移転元地等の効率的な活用

・次世代医療産業集積プロジェクトの推進（課題①②）

福島県は大手医療機器メーカーの生産拠点が数多く立地するとともに、その生産を支える中小企業も集積し、医療機器受託生産額、医療用機械器具の部品生産額が全国一であるなど、医療機器の一大クラスターを形成している。県では、震災復興の重点プロジェクトの一つに医療関連産業の集積を位置づけ、ものづくり企業の医療機器開発や国内外の販路開拓を支援している。2016年11月には、医療機器の開発から事業化までを一体的に支援する「ふくしま医療機器開発支援センター」を開設し、安全性の評価や事業化の相談・助言、人材育成・訓練などを支援することにより、医療関連産業の更なる集積を推進している⁽⁷⁾。

・部品・加工企業と組立メーカーとの好循環による自動車産業の集積（課題①②）

宮城県は、2006年5月、関東自動車工業岩手工場の増産に対応して、「みやぎ自動車産業振興協議会」を設立し、地元企業の自動車関連産業への新規参入と取引拡大、産業集積に向けた取組を始めていた。トヨタグループが、震災後、コンパクトカーの企画・開発・生産を行うトヨタ自動車東日本株式会社を宮城県大衡村に設立したことを踏まえ、2012年5月に「みやぎ自動車産業振興プラン」を策定し、中小企業による自動車の生産技術の開発や人材育成の面から支援するとともに、開発した技術や試作品をサプライヤーに売り込むマッチングを実施した。その結果、2015年度末までに219件の新規受注を獲得するなど受注が増加している⁽⁸⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 次世代の成長産業を戦略的に集積させ本格的な産業復興を推進する

- ・ロボットや医療機器など次世代の成長産業を戦略的に集積させ、産業の復興を推進する。

② 地域の産業集積の強化・発展を支援する

- ・新規企業の誘致や既存企業の生産能力強化等を支援する。
- ・企業誘致に当たっては、補助制度に加え、地域の自然環境や労働力、産業集積などの優位性をアピールする。
- ・地域企業が基幹産業への新規参入・取引拡大できるよう、技術開発・人材育成等の事業環境の整備を支援する。

<出典>

- (1) 復興庁「「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」2019年
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat12/sub-cat12-1/20191220_kihonhoshin.pdf
- (2) 復興庁「東日本大震災の被災地への企業立地について」2019年
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-20/190325sankou2-1.pdf>
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-20/190325sankou2-2.pdf>
- (3) 東北経済産業局「東北地域における産業復興の現状と今後の取組」2020年2月
https://www.tohoku.meti.go.jp/koho/topics/earthquake/pdf/200213_1.pdf
- (4) 東北経済産業局「復興事例集～被災地復興に向けた事業者の取り組み～」2020年2月
https://www.tohoku.meti.go.jp/koho/topics/earthquake/pdf/200213_3.pdf
- (5) 福島イノベーション・コースト構想推進機構
<https://www.fipo.or.jp/>
- (6) DOWA エコシステム株式会社「相双スマートエコカンパニーが竣工式を行いました」2020年10月5日
https://www.dowa-eco.co.jp/release/20201005_1747.html
- (7) 福島県「次世代医療産業集積プロジェクト」
<https://www.pref.fukushima.lg.jp/w4/iryuu-pj/index.php>
- (8) みやぎ自動車産業振興協議会「「みやぎ自動車産業振興プラン」中間評価について」2016年5月
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/363347.pdf>

1. 産業の創造的復興

40) 販路開拓・新事業の立ち上げ [復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① 企業はどのように新製品・新サービスを開発し販路開拓を進めるか
② 被災地の経済成長を担う起業や新産業創出をどのように促進するか

【東日本大震災における状況と課題】

被災企業が事業を再開し、生産活動が回復していく中で、持続的な成長を実現するためには、単に震災前の状態に戻すのではなく、消費者ニーズの変化や市場のグローバル化等に的確に対応した新製品や新サービスを開発し、新たな市場を開拓する産業の創造的な復興に取り組むことが必要となった。また、地方公共団体においては、震災からの復旧・復興、さらに持続的な経済成長の実現をめざして、企業における新たなイノベーション（技術革新）の創出や、起業・新産業の創出の促進をどう支援するかが課題となった。

【東日本大震災における取組】

・被災経験をもとに新事業の創出（課題①）

株式会社ワンテーブルは、震災前は北海道で農業をテーマにこども向けの体験学習教室を行っていたが、宮城県に拠点を移し農業関連の事業を手掛けようとした際に震災が発生した。経営者は自ら被災しながら避難所へ物資を供給していたが、乾パンやクッキーなど硬くて水分を必要とする備蓄食に疑問を持った。そこで、被災経験をもとに、常温で5年間備蓄が可能で栄養バランスにも配慮した備蓄食ゼリー「LIFE STOCK」を開発した。さらに、備蓄を可能にした技術を活用し、健康食品や宇宙食の開発など新事業の創出に取り組んでいる（事例 40-1）。

・大手企業とのマッチングによる新商品の開発（課題①）

復興庁では、被災地域の企業が抱える多様な経営課題の解決を図るため、大手企業等が、技術、情報、販路など、自らの経営資源を幅広く提供する支援事業の形成の場として、震災の翌年度から「地域復興マッチング『結の場』」を実施している。「結の場」は2020年度までに被災3県で28回開催され、436件の連携事業が成立している。

株式会社バンザイ・ファクトリーは、岩手県盛岡市で設立後、秋田県に工房を移していたが、震災を機に被災地を支援するため、陸前高田市に移転した。同社は、武蔵野美術大学との産学共同により、美しく握りやすい木製のiPhoneケースの開発を進め、2016年に製品化した。さらに、2017年に「結の場」に参加し、富士通株式会社の特許技術を活用したさまざまな香りが楽しめるスマートフォンケースを開発した。この木製のスマートフォンケースは林野庁が支援する「ウッドデザイン賞」を受賞するなど順調に成果を上げた。同社は、自社に不足している技術力やデザイン力を、大学や企業との連携によって補うことで高付加価値商品の開発に取り組んでおり、生産者と大学との協働による商品の品質向上を目指している（事例 40-2）。

・生産者との協働や大学等との連携による高付加価値化で販路を開拓（課題①）

岩手県釜石市の製麺会社である株式会社川喜は、売上の7割が首都圏向けであったが、震災で物

1. 産業の創造的復興

流がストップしている間に販路を奪われ、急激な売上減少となった。販路回復に向け、使用するそば粉を100%岩手県産にするための原料確保と、本来の風味を保ちながら添加物を用いず日持ちする高付加価値商品の開発を目指した。岩手県産そば粉の確保については、震災前からの地元農家との協働で自家栽培に着手することで解決した。添加物を用いず日持ちする生麺の開発は岩手大学や装置開発会社と連携し、そば粉を高温気流で殺菌する製法により商品化に成功した。また、完成した商品は一般社団法人東北経済連合会のマーケティング・知的財産事業化支援事業によってブランディングが図られ、「いわて南部地粉そば」として販売することで、首都圏の多くの高級スーパーや百貨店との取引につながり、順調に販路を回復している⁽¹⁾。

・地方公共団体による東北の経済成長を牽引するスタートアップ企業の育成（課題②）

仙台市は、震災からの地域産業の復旧・復興、さらに技術革新やブランド力の向上などイノベーションによる新たな経済成長をめざして、2014年2月「仙台経済成長デザイン」を策定し、「日本一起業しやすいまち」の実現に向け創業支援に重点的に取り組んでいる。例えば、仙台市起業支援センター「アシ☆スタ」を2014年1月に設立し、ビジネスプラン策定の助言、セミナーの開催、交流サロンなど起業家向けの支援を実施している。また、2019年12月には、東北大学、東北経済連合会、東北経済産業局、七十七銀行などとともに仙台スタートアップ・エコシステム推進協議会を設立し、革新的なビジネスモデルで成長をめざすスタートアップ企業を産学官に加え地元の金融機関が一体となって支援している⁽²⁾⁽³⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 被災経験を元に新事業の立ち上げや新商品を開発し、新たな販路を開拓する

- 被災経験等に基づいた課題を発掘し、新事業の立ち上げ等により新たな販路開拓を目指す。

② 産学共同研究や企業との連携により新商品の開発等を推進する

- 復興支援を行う大手企業等と連携し、自社の技術や強み等を生かした新商品開発を推進する。
- 震災で失った販路の回復に向け、研究機関等の保有技術を活用し自社製品の課題解決に導く。

③ 自治体主導による取組によりスタートアップ企業の創出や育成を促進する

- 地方公共団体が震災復興からの更なる経済成長方針を示し、起業家への支援を強力に進める。
- 地方公共団体が地域の産業・大学・行政・金融機関と連携し、革新的なビジネスモデルで成長をめざすスタートアップ企業を一体となって支援する。

<出典>

- 復興庁『産業復興創造 東北の経営者たち 私たちが創る』2016年2月
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-1/20160210094116.html>
- 仙台市「仙台経済成長デザイン」2014年2月
<http://www.city.sendai.jp/kezai-chose/kurashi/machi/kezaikoyo/koyo/documents/design29.pdf>
- 仙台市「仙台市経済成長戦略2023」2019年3月
<https://www.city.sendai.jp/kezai-chose/kurashi/machi/kezaikoyo/koyo/jore/senryaku2023.html>

41) 産業人材の確保 [復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① 震災による失業者にどのように仕事を確保するか
 ② 被災地の中小企業はどのように人材を確保するか
 ③ 持続的な成長に向けてどのように経営人材を育成するか

【東日本大震災における状況と課題】

被災3県の就業者数は、震災前は約275万人であったが、震災直後の9月には約260万人と減少し、雇用の回復が大きな課題であった⁽²⁾。特に、女性の雇用の場であった水産加工業が甚大な被害を受けたことから、女性の雇用状況が厳しくなるなど、産業の復旧対策に加えて雇用対策が求められた⁽³⁾。一方、東北経済産業局のアンケート調査(2016年)によると、グループ補助金を受けた事業者の経営課題は、「人材の確保・育成」が業種全体で57.9%、特に水産・食品加工業では60.4%とそれぞれ最も多く、人材の確保が切実な経営課題であった⁽¹⁾。このような状況にある中、国は『『日本はひとつ』しごとプロジェクト』を立ち上げ、被災者の雇用確保対策に取り組んだ。

また、地域の中小企業や水産業が確保した人材を育成することや、更には本格的な復興に向け、地域経済が持続的に成長するよう、企業の経営人材をどのように育成するかが課題となった⁽³⁾。

【東日本大震災における取組】

・ キャッシュ・フォー・ワークによる失業者の緊急雇用 (課題①)

東日本大震災の発生直後、被災地では大量の失業者の雇用の確保が課題となった。そこで、被災失業者が災害対応業務で収入を得る「キャッシュ・フォー・ワーク」の考え方に基づいて、地元の被災者を緊急雇用し、作業従事と引き換えに日当を支払う取り組みを展開していった。例えば、大船渡市漁業協同組合では、2011年度は水産庁の漁場生産力回復支援事業を活用してガレキの撤去に取り組んでいたが、2012年度からは緊急雇用創出事業を活用して組合員を雇用しガレキ撤去の作業を行い、漁港の早期復旧と組合員の収入確保を両立させた⁽⁴⁾。

→関連項目：47) 水産業の事業再開に向けた取組

・ ハローワークにおける就職等支援 (課題①)

厚生労働省では、被災者の雇用対策として、被災地を含む全国のハローワークにおける特別相談窓口の設置、広域職業紹介の実施、避難所への出張相談の実施、被災者用求人確保等により、被災者に対するきめ細かな就職支援を実施した⁽⁵⁾。

・ 働きやすい職場環境の整備による地元人材の雇用 (課題①②)

岩手県久慈市にあるアパレル企業の岩手モリヤ株式会社は、地元高校生を積極的に雇用し取引先との商談に参加させ技術向上を図るなど若手育成に力を入れている。また、育児休業制度や子育て支援制度を充実させ女性が長く働ける職場環境づくりを進めている(事例41-1)。

被災地企業で長期的に働き、被災地に定住する人材の確保を目指した取組として、株式会社リクルートキャリアの「Starting Over 三陸」がある。これは2014年から開始され、まちぐるみで人材を募集し、就職希望者に三陸の魅力や人材を募集する被災地企業を紹介するマッチング事業である。

1. 産業の創造的復興

また、採用の取組だけでなく、受入側企業には経営者・中堅社員・新入社員の人材育成研修の実施、市町村には新たな企業誘致や就業希望者が定住できる環境整備の提案など、人と企業を結ぶノウハウを活かし被災地の人材確保や育成に貢献した大手企業の事例の一つである⁽⁶⁾。

・イメージアップによる新たな担い手の確保（課題②③）

壊滅的な被害を受けた漁業を持続可能な形で発展させていくため、宮城県石巻市の一般社団法人フィッシャーマン・ジャパンは、若い男性をターゲットに、漁業を「カッコいい、稼げる、革新的」とする「新3K」にイメージアップし、新たな漁業の担い手を確保する活動を行っている。具体的には、漁師の職業としての魅力のアピールや、若者向けのインターン受入れの取組などをホームページで積極的に発信している。また、飲食事業や海外への販路開拓・事業のアピールを行うなど業界イメージの刷新を図り、新たな人材の確保に努めている（事例 41-2）。

・企業人との交流による経営人材の育成（課題③）

東北未来創造イニシアティブ（全体主催：東北大学・一般社団法人東北ニュービジネス協議会）は、被災地の自立的、創造的復興をめざし、2012年から5年間、経済同友会の協力を得て、被災地の次代を担うリーダーを育成する「人材育成道場」を実施した。被災地域の経営者に対して同友会会員企業の指導のもと事業構想を作成し、地域住民の前で発表する実践的取組や、起業家の事業モデルの評価やグループディスカッションを行い、次世代産業を担う新たなリーダーを育成した⁽⁷⁾⁽⁸⁾。

また、全国の福島に縁のある経営者らが福島の新しいリーダーを育成する「ふくしま復興塾」を始動させた。具体的には、福島の復興や未来を担う意欲のある県内外の多様な若者を塾生とし、復興塾での活動を通じて福島の次世代のリーダーとして育成しようとしている⁽⁹⁾。

→関連項目：59) 民間企業による復興支援

【教訓・ノウハウ】

① 失業した被災者に復旧業務の仕事を提供し、雇用を確保する

- ・ 「キャッシュ・フォー・ワーク」の考えに基づき、失業した被災者に復旧業務の仕事を提供することで、インフラ等の復旧と雇用の確保の両立を図る。
- ・ ハローワークの就職支援機能により、求職者・求人者のマッチング支援を行う。

② 働きやすい職場環境や産業のイメージアップにより若者や女性の雇用を確保する

- ・ 若手人材の育成や女性の働きやすい職場環境を整備し、若者や女性の雇用を確保する
- ・ 就業希望者の少ない産業では、従来のイメージを大きく変革する取組を進める。

③ 先進的な企業人との交流により従来の経営のあり方を変革する意識改革を進める

- ・ 産業界をリードする企業人との交流により、経営のあり方を見直し、経営の革新を進める。

1. 産業の創造的復興

<出典>

- (1) 東北経済産業局「東北地域における産業復興の現状と今後の課題～5年を振り返って～」2016年2月
https://www.tohoku.meti.go.jp/somu/topics/pdf/160224_2.pdf
- (2) 厚生労働省「第1章労働経済の推移と特徴 第2節 東日本大震災が雇用・労働面に及ぼした影響」
『平成24年版 労働経済の分析—分厚い中間層の復活に向けた課題—』
<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/roudou/12/>
- (3) 厚生労働省「『日本はひとつ』仕事プロジェクトの1年の取組 ～東日本大震災からの雇用復興に向けて～」
2012年3月
https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/shigoto.html
- (4) 労働政策研究・研修機構「復旧・復興期の被災者雇用—緊急雇用創出事業が果たした役割を「キャッシュ・フロー・ワーク」の視点から見ると—」『労働政策研究報告書』169:2014年12月 p96-100.
<https://www.jil.go.jp/institute/reports/2014/0169.html>
- (5) 厚生労働省「平成23年版厚生労働白書」p157-158
<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/11/dl/02-00.pdf>
- (6) 藤沢烈「復興に関する事例～企業、コミュニティ、人材」（第1回復興創生研究会資料）
- (7) 東北未来創造 <http://tohokumirai.jp/activity>
- (8) 経済同友会「経済同友会特別協力による東北未来創造イニシアティブの5年間」『経済同友17年3月号』
https://www.doyukai.or.jp/publish/2016/pdf/2017_03_01.pdf
- (9) 福島復興塾 <http://fukushima-fj.com/>

1. 産業の創造的復興

42) 商店街・商業施設等の復旧・復興 [応急期・復旧期・復興前期]

- 【課題】 ① 店舗や商店街等の早期復旧をどのように行うか
② 商店街等の復興をどのように進めるか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災により、地域の商業施設や個店商店は店舗の被災や商品の損失などが生じたことにより、その被害額は3,044億円となった⁽¹⁾。

地域の商業施設や個店商店は、地域の雇用の場であり、かつ地域住民が生活を営む上で必須のものである。また住民帰還を進める上でも不可欠な要素である。このため、震災で店舗を失った事業者が早期に営業再開できるよう店舗や商店街の早期復旧、さらには仮設から本設商店街への移行など商店街等の復興をどのように進めるかが課題となった。

【東日本大震災における取組】

・ 仮設店舗・商店街の整備による商業機能の早期復旧（課題①）

東日本大震災では、中小機構が仮設店舗や仮設工場等を整備し、市町村を通じて中小企業等に原則無料で貸し出された。このうち、仮設商店街は延べ70か所が整備された⁽²⁾。

岩手県宮古市田老地区では、2011年5月、リゾート施設の敷地内に県から無償貸与されたテント2張りで共同店舗をオープンさせていたが、不足する仮設店舗を追加するため、同年9月に同一敷地内に仮設商店街・たろちゃんハウスが整備され、テントの事業主ら22事業者が協同組合を組織し入居した。407戸の仮設住宅に隣接した仮設商店街は被災者のコミュニティの場となり、生活を支える重要な役割を果たした⁽³⁾。

陸前高田市の高田町大隅地区では、2012年6月に13事業者が入居する仮設商店街「高田大隅つどいの丘商店街」をオープンしたが、2018年9月に退去期限を迎えたため、市から仮設施設の払い下げを受け、別の仮設商店街から事業者や非営利団体を受け入れ、カフェやコワーキングスペースなど業種を超えた連携により新しい交流の場として「たまご村」を再スタートした⁽⁴⁾⁽⁵⁾。

→関連項目：43) にぎわいの創出・再生

・ 地域の中心的な商業施設の整備による地域コミュニティ機能強化（課題①②）

地域コミュニティにとって不可欠な地域の中心的な商店街等を支援するため、グループ補助金が措置された。

岩手県大槌町のショッピングセンター「シーサイドタウンマスト」は、36店舗が入居する地元で唯一の大規模商業施設であったが、津波で2階まで浸水、火災にも遭い、復旧には12億円が必要であった。施設運営会社の大槌商業開発株式会社は30店舗でグループを形成しグループ補助金に採択された。また、岩手産業復興機構による債権買取、日本政策投資銀行と岩手銀行が組成したファンドからの劣後ローン融資を受け、事業再開に向けた資金を確保した。

その結果、2011年12月、震災前より12店舗多い48店舗が入居し再開された。再開に当たっては、地元商店と連携した店舗づくり、バス停の設置、クリニック、銀行、まちの情報提供スペース

2. 商業施設・商店街の復興

のほか、住民会議の場としてパブリックスペースを設け、「地域の核」としての街のコミュニティ機能が強化された⁽⁶⁾。

・商店街間連携による地域商業の復興（課題①②）

宮城県南三陸町では、震災により発生した大津波によって平地の建物の大部分が流失、複数あった商店街も壊滅し、町の商業機能は完全に停止した。店舗を失った志津川地区の事業者が集まり、店舗も商品もない中、自ら立ち上がるため、「南三陸商店街」を組織した。南三陸商店街は、「ぼうさい朝市ネットワーク」（全国各地の商店街をネットワーク化し、お互い被災した際は助け合う目的で作られた商店街の組織）の支援を受けて「復興市」を開催した。その実績を基に 2012 年に仮設として再開された南三陸さんさん商店街では、独特の周遊を意識した店舗配置や盛大なイベントの開催など、地元住民から観光客まで皆が楽しめる取組が行われた⁽⁶⁾。

岩手県宮古市の末広町商店街は、津波の浸水被害を受けたが、自力でヘドロやがれきを撤去して店舗を再開し、被災者を支えた。震災後の売上回復のため、2011 年 6 月には隣接商店街と合同で「宮古あきんど復興市」を開催した。さらに、商店街振興組合を中心とする 7 商業団体、賛同 108 事業所による「いわて宮古街なか^{あきんど}商人グループ」を立ち上げ、規模をより拡大して地域全体の活性化につながる事業を開始した。年 2 回開催し毎回 1 万 5 千人を集客する「復興市」の実施や、地域通貨「リアス通貨」の発行、震災遺児への支援など、商店街間連携による取組によって地域商業の復興を推進した⁽⁶⁾⁽⁷⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 地域の商業機能の早期回復には仮設店舗・商店街の整備が重要

- ・ 仮設住宅に隣接して仮設店舗・商店街を整備することにより、被災者のコミュニティや生活を支える。
- ・ 地域の実情に応じて、店舗や駐車場の配置などを工夫する。

② 被災地の地域コミュニティの回復には、地域の中心的な商店街等を支援する

- ・ 地域の中心的な商店街等の事業再開のために金融支援を実施する。
- ・ 地域の中心的な商店街等の再開に当たっては、核店舗の設置や多様な店舗構成に加え、公共施設を確保するなど地域コミュニティ機能を備える。

③ 地域商業の復興を推進するには、商店街間連携が重要

- ・ 商店街間連携した復興イベントが大規模な集客力につながり、地域商業の復興を推進する。
- ・ 商店街間連携が地域商業の復興を推進する新たなモデルを形成する。

<出典>

- (1) 中小企業庁「平成 23 年度中小企業白書」
https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/h23/h23_1/110803Hakusyo_part1_chap2_web.pdf
- (2) 東北経済産業局「東北地域における産業復興の現状と今後の取組」2016年2月
https://www.tohoku.meti.go.jp/somu/topics/pdf/160224_2.pdf
- (3) 中小企業基盤整備機構「仮施設整備事業・仮施設有効活用等支援事業」
<https://www.smrj.go.jp/reconstruction/eastjapan2011/support/temp/index.html>
- (4) Web 東海新報「払い下げ受け”新生”へ、高田町大隅の仮設商店街」2018年2月
<https://tohkaishimpo.com/2018/02/18/194636/>
- (5) たまご村 <https://www.tamagomura.jp/>
- (6) 復興庁「被災地での55の挑戦—企業による復興事業事例集—」2013年3月
https://www.reconstruction.go.jp/topics/20130502_casebook_1-9.pdf
- (7) 中小企業庁「がんばる商店街30選」2014
<https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/sapoin/monozukuri300sha/index2014.htm>

2. 商業施設・商店街の復興

43) にぎわいの創出・再生 [復興前期・復興後期]

- 【課題】① 中心市街地でどのように商業集積・商店街再生を進めるか
② 地域商業の再生やにぎわいの創出をどのように進めるか

【東日本大震災における状況と課題】

津波により市街地が壊滅的な被害を受けた市町村では、市街地全般の復興が進むとともに、住まいに加え、地域の中核的諸施設の復興が必要となり、なかでも市街地中心部の商業集積・商店街の再生が重要な課題となった。このため、国は2014年1月に「被災地まちなか商業集積・商店街再生加速化指針」を策定し、市街地における商業集積・商店街再生の標準的な手順を提示した。この指針に沿って行政と民間が知恵を出し合い、商業集積・商店街を整備するためのまちなか再生計画や商業施設等の整備計画を練り上げて事業を進めた。また、まちなか再生計画に位置づけられた商業施設等が国の「津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金（民設商業施設整備型）」（津波立地補助金）の対象となり、仮設商店街の本設化につながった。

【東日本大震災における取組】

・商業施設等の継続性の確保（課題①）

宮城県女川町は、まちなか再生計画（第1号認定）を2014年12月に策定し、JR女川駅を中心とした7.4haの区域を嵩上げ造成して中心市街地を再生することとした。まちづくり会社の女川みらい創造株式会社（2015年6月設立）は、町有地を無償で借り受け、津波立地補助金を活用してテナント型商業施設の「シーパルピア女川」（2015年12月開業）と「地元市場ハマテラス」（2016年12月開業）を整備した。

このうち、商業施設は女川みらい創造株式会社が所有しており、建物の所有と店舗の利用を分離することでテナントの流動性を確保し、域内被災事業者の再建とともに魅力的な域外店舗を誘致することで、持続可能な商店街を実現している（事例43-1）。

まちづくり会社等が商業施設を整備するにあたっては、「ローコスト化を図りつつ、集客力のある魅力的なデザイン」にするとともに、前述の「建物の所有と店舗の利用の分離」等を行い、商業施設運営の継続性を確保する必要がある。そのため、まちづくり会社は商業施設の整備や経営について専門家のアドバイスを受けつつ事業を進めた。また商業施設に入居する被災事業者についても店舗経営の継続性を確保するため専門家による経営指導を受けた。

→関連項目：24) 中心市街地の再生とマネジメント

・公共施設と商業施設の効果的な配置による中心市街地への投資の誘発（課題①②）

岩手県釜石市東部地区では、市が津波復興拠点整備事業を活用して新たな市街地を整備し、その一環として、復興公営住宅や市民ホール、大型商業施設を核とした新たな商業機能の整備が進められた。新市街地には、釜石まちづくり株式会社がグループ補助金を活用して2014年12月、被災商業者9店舗が入居する共同店舗が整備された。また、市は復興推進計画で、このエリアに隣接した土地に税制特例措置が受けられる商業特区を設定し、大型商業施設の誘致を進めた。2014年3月には、スーパーマーケットと専門店51店舗が入居するイオンタウン釜石がオープンし、さらに2017

2. 商業施設・商店街の復興

年には、大和リース株式会社と釜石市の公民連携により飲食店街が再建されるなど計画的な地域開発による商業の活性化が進められている⁽¹⁾。

・エリアマネジメントによる集客・にぎわいづくり（課題②）

エリアマネジメントとは、「地域における良好な環境や地域の価値を維持向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取り組み」のことである。商業施設等を整備した地域では、商業エリアの良好な環境を維持しつつ、魅力・価値を高め地域商業の再生やにぎわいを創出するために、地域の関係者によって設立されたまちづくり会社が主体となって、中心市街地の規模に応じた有効な範囲で、商業エリアのエリアマネジメントを実施している地域がある。

岩手県大船渡市では、まちづくり会社の株式会社キャッセン大船渡（2015年12月設立）が津波立地補助金を活用して8街区のうち2街区でテナント型商店街を整備し、2017年4月にオープンさせた。株式会社キャッセン大船渡は、商業エリアの借地人から分担金を徴収して、販促イベントやまちづくりプロジェクト、景観保全など、地区の魅力創造するエリアマネジメント事業も実施しており、集客・にぎわいづくりを進めている（事例24-1）。

→関連項目：24) 中心市街地の再生・マネジメント

・商業機能と公共機能を集約したにぎわいの創出（課題②）

岩手県陸前高田市の「アバッセたかた」は、2017年4月に、大規模な土地嵩上げ工事が行われた新市街地の一角に津波立地補助金を活用して専門店街やスーパーマーケットからなる大型複合商業施設としてオープンした。この専門店街には、市立図書館が併設されており、商業施設と公共施設を集約することで人々の交流を活発化させており、まちの活性化に貢献している⁽³⁾。

また、まちづくり会社の陸前高田ほんまる株式会社が中心市街地の商業施設や商店街等と連携し、広報やイベントの開催などにより土地の魅力向上を図りつつ、未利用地の活用が図られるよう、土地の売買・賃貸マッチングに取り組むなどエリアマネジメントの取組を進めている⁽²⁾。

また、陸前高田市の高田町大隅地区で再スタートした「たまご村」は、まちづくり会社の一般社団法人トナリノと連携し、商店街活性化・観光消費創出事業を活用して、インキュベーションプログラムの開発や子育て世代向けのシェアリングサービスの提供、観光客向けのメニュー開発、「健康」をテーマにしたプレイルームの整備等コミュニティ機能を充実し、地域内外からの新たな需要獲得の取組を進めている。

→関連項目：42) 商店街・商業施設等の復旧・復興

【教訓・ノウハウ】

① 中心市街地の商業集積・商店街を計画的に整備する

- ・ 商業施設の所有と店舗の利用の分離によりテナントの流動性を確保する。
- ・ ローコスト化を図りつつ、集客力のある魅力的なデザインを行う。
- ・ 専門家のアドバイスにより商業施設や被災事業者の店舗の継続性を確保する。

② まちづくり会社等が主体となってエリアマネジメントを実施する

- ・ 公共施設と商業施設の効果的な配置により中心市街地への投資を誘発する。
- ・ 地域の個性を生かした魅力ある事業やイベントを企画・開催し地域の魅力を創造する。
- ・ 土地の魅力の向上に取り組みつつ、未利用地の売買・賃貸マッチングを実施する。

<出典>

- (1) 釜石市「釜石東部地区津波復興拠点整備事業フロントプロジェクト1基本計画」2014年3月
<https://www.city.kamaishi.iwate.jp/docs/2017030900031/>
- (2) Web 東海新報「にぎわいの“本丸”に まちづくり会社が発足 陸前高田」2019年6月29日
<https://tohkaishimpo.com/2019/06/29/255605/>
- (3) アバッセたかた <http://abassetakata.jp/about>

2. 商業施設・商店街の復興

44) 農地・農業用施設の復旧、営農再開に向けた取組

[応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 農地・農業用施設の復旧をどのように進めるか
 ② 早期の営農再開にどのように取り組むか
 ③ 震災後の地域農業の担い手をどのように確保するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では、被災地の基幹産業である農林水産業の被害額は阪神・淡路大震災の約 26 倍、新潟県中越沖地震の約 18 倍に当たる 2 兆 3800 億円にのぼった。このうち、農林業関係の被害額は 1 兆 1200 億円、津波により流失・冠水した農地は 2 万 1480ha に及ぶ。

被災地では、農業の生産基盤となる農地のガレキ撤去や除塩対策、農業用施設の復旧、農業経営組織への支援などによる早期の営農再開が課題となった。また、農地の復旧に当たっては、単に震災前の原状に戻すのではなく、ほ場の大区画化や地域農業の担い手への農地の集約など農業の生産性の向上も課題となった。

【東日本大震災における取組】

・農地・農業用施設の災害復旧事業（課題①）

被災地では、国の補助により、ガレキや土砂の撤去、除塩等の農地の復旧、排水路・排水機場等農業用施設の復旧に取り組んだ。東日本大震災では津波による冠水被害が大きかったことから新たに除塩事業が創設されたほか、国の直轄事業としても農地の災害復旧が行われた。

岩手県では、陸前高田市など沿岸 8 市町村からの要請を受け、農地・農業用施設災害復旧支援隊を派遣し被害状況を把握、県が代行して災害査定と復旧工事を行った⁽¹⁾。

被災 3 県では、膨大な農地・農業用施設の災害復旧事業を実施するため、国や各都道府県に対して、農業土木技術者の派遣要請を行い、延べ 9 千人月の技術者が応援職員として派遣された（2019 年度末時点）⁽²⁾。

→関連項目：61) 応援職員の派遣（応援地方公共団体の取組）

・ほ場の大区画化の推進・他の復興事業との連携（課題①②）

震災を契機に、より生産性の高い営農を実現するため、復興交付金等を活用して県が事業主体となり、農地の復旧とあわせてほ場の大区画化（0.5ha 以上）が進められた。宮城県仙台市「仙台東地区」では、宮城県と仙台市の要望に基づき、国が直轄災害復旧事業として農地 1900ha を対象に大区画化工事を行い、営農組織の組織化・法人化も進められた⁽³⁾。

宮城県岩沼市などでは、津波で被災した沿岸部から高台に住宅を移転する防災集団移転促進事業と連携した農地整備により、移転元地等を含めた土地利用の整序化が進められた⁽⁴⁾。

→関連項目：25) 移転元地等の効率的な活用

・代替地の確保による産地の早期再開（課題②）

宮城県亘理町・山元町のみやぎ亘理農業協同組合は、栽培面積 96ha、生産農家 380 戸、販売数量

3. 農林水産業

3,600トンと、震災前は東北一のいちご産地を形成していた。震災により栽培面積の96%が被災したが、2011年10月までに内陸部の耕作放棄地を代替地として確保し、国の農業生産対策交付金を活用してパイプハウスを整備し、11月から震災前の2割の面積で土耕栽培によりいちごの生産・出荷を再開した。2012年から亙理町・山元町が復興交付金を活用して7団地の用地を造成、栽培用ハウス(40.6ha)を整備し、51戸が2013年9月から営農を再開した。この新しいいちご団地では、農家の作業効率を高めるため、床面から約1mの高さにプランターを設置し、肥料を溶かした養液を与えて栽培する高設養液栽培という新しい生産方式を導入した。さらに、いちご選果場が完成しいちごの生産が軌道に乗り、本格的に営農を再開、2018年には出荷額が震災前を上回った(事例44-1)。

・農事組合法人の設立による担い手への農地の利用集積(課題③)

宮城県仙台市の仙台東地区荒浜集落は、震災前は兼業農家が多く、農業法人等が中心となって農作業を受託していた。震災を期に、中心となっていた法人が解散したことから、農地を引き継ぐ新たな受け皿が必要となった。当時、仙台東地区では国の直轄事業として農地の大区画化(30a→90a)が行われることとなっていたことから、農地利用のあり方についても検討課題となっていた。

集落内で話し合いを重ねた結果、兼業農家41戸が中心となりJAが共同出資する農事組合法人せんだいあらはまを2015年1月に設立した。せんだいあらはまは、農家一人一人と利用権設定を行うのではなく、農地中間管理事業を活用して荒浜集落全体120haのうち88%の農地を集積、集約化した。大区画化されたほ場においては、大型機械を導入し、水稻、大豆、麦の低コストでの栽培や育苗ハウスによるミニトマト等高収益作物の栽培に取り組むなど、大規模農業を展開している⁽⁵⁾⁽⁶⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 農地・農業用施設の早期復旧、生産性の向上をめざした大区画化を進める

- ・ 国や都道府県などの支援により農地・農業用施設の早期復旧を進める。
- ・ 農地の復旧とあわせた大区画化により、経営規模の拡大、生産性の向上を図る。
- ・ 防災集団移転促進事業と連携した農地整備による土地利用の整序化を検討する。

② 代替地の確保等により早期の営農再開を実現する

- ・ 代替地を確保することにより早期の営農再開を実現し、さらに高度な栽培管理システムの導入等により産地復興を実現する。

③ 新たな担い手への農地の利用集積により農地の有効活用を図る

- ・ 法人の設立等により、新たな地域農業の担い手を確保する。
- ・ 農地中間管理機構を活用し、担い手へ農地を集積することで、離農者の農地の耕作放棄地・遊休化を防ぎ、農地の有効活用を図る。

<出典>

- (1) 岩手県「東日本大震災津波からの復興—岩手からの提言—」2020年3月
<https://www.pref.iwate.jp/shinsaifukkou/densho/1027741/index.html?theme=3>
- (2) 農林水産省「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」2020年9月
http://www.maff.go.jp/j/kanbo/joho/saigai/attach/pdf/torikumi_0209.pdf
- (3) 農林水産省東北農政局「農業・農村の復興・再生に向けた取組と動き」2020年1月
https://www.maff.go.jp/tohoku/osirase/higai_taisaku/hukkou/torikumi.html
- (4) 宮城県岩沼市「岩沼市復興整備計画について」
<https://www.city.iwanuma.miyagi.jp/bosai/fukko/suishin/fukkoseibi.html>
- (5) 森田明「宮城県の水田地帯の震災復興」『農業研究』31:2018年 297-307.
<http://www.nohken.or.jp/31-8morita297-307.pdf>
- (6) 石原清史・平林光幸・畠幸司・小野智昭「宮城県津波被災地域における農業の復興」『農林水産政策研究所』編『東日本大震災津波被災地における農業復興過程に関する現状と課題』2017年3月
https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/170327_29sinsai1.pdf

3. 農林水産業

45) 農林業の販路の開拓 [復旧期・復興前期・復興後期]

【課題】① 販路の回復・開拓にどのように取り組むか

【東日本大震災における状況と課題】

地震・津波で被災した東北3県は全国有数の農業地帯であり、2010年の農業産出額は6,296億円と全国の7.6%を占め、農作物の作付面積は延べ37万6千haで全国の9%を占めていた。しかしながら、震災からの農地の復旧にはガレキ撤去や除塩対策などで少なくとも1年以上を要したため、その間に失われた販路の回復や新商品の開発による新たな販路の開拓が課題となった。

【東日本大震災における取組】

・被災地外企業と連携した安定的な販路の確保（課題①）

福島県檜葉町は、2015年9月に避難指示解除準備区域が解除され、住民の帰還を促進するため、新しい農業の創出が課題となっていた。こうしたなか、さつまいもの6次産業化に取り組む白ハトグループの株式会社しろはとファームは新たな栽培地を検討しており、檜葉町に農地の確保を求めたところ協力が得られることになり、2018年からさつまいもの栽培を開始した。また、同社の技術支援を受けた農家が生産したさつまいもは白ハト食品工業株式会社により全量買取が行われた。2019年4月に株式会社福島しろはとファームが設立され栽培面積が拡大、町も2020年9月に甘藷貯蔵施設を整備し同社に貸与することで通年での安定供給が可能となった。さらに、町は栽培農家の拡大に取り組むなど企業と連携したさつまいもの一大産地づくりに取り組んでいる（事例45-1）。

・地域資源を活用した商品開発（課題①）

福島県二本松市の東和地区は、地域の課題であった耕作放棄地の解消を目指して、震災前からぶどう畑に転換する準備を進めていた。震災後、東和果実研究会を発足させ、約300本の苗木を植えるとともに、構造改革特区制度の「果実酒（ワイン）特区制度」を活用して少量生産の酒造免許を取得し、2012年9月にはふくしま農家の夢ワイン株式会社を設立した。その後、風評被害で需要が落ち込んでいた二本松市の名産羽山りんごを活用したシードルを醸造・完売し、2013年秋には初のワインを醸造した。以後は県内外から多くの注目を集め、JR東日本寝台列車「四季島」のレストランで販売されるなど全国を中心に販路を拡大している（事例45-2）。

・商品のブランド化と海外への販路開拓（課題①）

東日本大震災により、宮城県山元町のいちご栽培ハウスは壊滅的な打撃を受けた。東京でIT企業の経営をしていた地元出身者が、地元農業者等とともに新たに農業生産法人株式会社GRAを設立。ICT関係のノウハウを農業に活用し、環境制御のコンピュータによる一括管理や、熟練生産者の作業管理を情報収集・解析し、「技術の見える化」を行うことで、栽培担当者の技術の底上げ、平準化及び熟練技術の伝達を図っている。

GRAでは、一定の基準をクリアした高品質ないちごを「ミガキイチゴ」としてブランド化を行い、首都圏、東北圏の独自の販路を開拓するとともに、通販サイトを介して直接消費者にも販売してい

3. 農林水産業

る。また、いちごを使用したスパークリングワインや化粧品等の新たな商品の開発・販売も進めている。その際、いちごでの酒造には高度な技術を要することから、外部の酒造会社に製造委託する等、酒造会社との連携による開発・製造を実施している。

さらに、国内のみならず、日本貿易振興機構（JETRO）主催の食品輸出商談会等を活用し、海外への積極的な販路拡大にも取り組んでいる。加えて、ICT を活用した溶液栽培システムは、気候や土壌の影響を受けずに生産できることが特徴であることから、企業やNPO とプロジェクトチームを設立し、インドでのいちご栽培にも取り組み始めている⁽¹⁾⁽²⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 県外の企業と連携し営農の再開、事業の拡大に取り組む

- ・ 地方公共団体が主体となって農地のあっせん等に取り組むことにより被災地外企業の誘致を進める。
- ・ 被災地外企業との連携により、生産者の経営の安定化や地域の雇用機会の創出を図る。

② 地域の資源を活用した新商品の開発やブランド化により新たな販路を開拓する

- ・ 地元資源を活用した商品開発、高品質な農産物のブランド化等による付加価値を高めることで、新たな販路を開拓する。
- ・ 震災による影響を受けた土地から得られた栽培ノウハウを生かし、新たな事業展開を図る。

<出典>

- (1) 東北農政局「農地所有適格法人及び一般法人の農業参入について 農地所有適格法人の参入事例：ICT を取り入れた先端技術でイチゴづくり（株式会社 GRA）」2015年10月
https://www.maff.go.jp/tohoku/keiei/nouti_seisaku/pdf/gra.pdf
- (2) 日本貿易振興機構（JETRO）ジェトロ活用事例「農業生産法人 株式会社 GRA：復興の想いを込めた“ミガキイチゴ”をインドへ」2014年3月 https://www.jetro.go.jp/case_study/gra.html

46) 農林業の高度化・先進化 [復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 農業の生産性向上をどのように進めるか
 ② 農業経営の高度化・多角化をどのように進めるか

【東日本大震災における状況と課題】

被災地の農業が持続的な発展・成長を続け、本格的な復興を実現するためには、多様化する消費者ニーズの変化や市場構造の変革に対応した付加価値の高い商品の開発や新技術の導入により生産性を向上することが課題となった。さらに、ものづくり産業やサービス産業への進出による多角的な事業の展開など、農業経営の高度化・多角化が求められた。

【東日本大震災における取組】

・先端技術の導入による生産性の向上（課題①）

宮城県気仙沼市小泉地区は津波により甚大な被害を受け、個人での営農再開が困難な状況になっていた。こうした状況下で、三菱商事から気仙沼市に対して大型ハウスの取組について提案がなされ、2014年10月、地元の農家によって株式会社サンフレッシュ小泉農園が設立された。本農園では、東日本大震災農業生産対策交付金や三菱商事復興支援財団の出資などの支援を活用して、オランダ型の大規模養液栽培施設（2ha）を整備し、約4万3千株のトマトの苗木を栽培し、年間約600tを出荷している。当該施設には、最先端のICT技術が導入されており、ハウス内での養液の制御、温度、二酸化炭素濃度の管理をすべてコンピュータで行うとともに、作物の生育状況や労務に関するデータ、農薬等の在庫管理の記録・分析を行い、問題点の洗い出しと改善を行うことで、収量の向上や経費削減効果につなげており、国際認証である「グローバルGAP」も取得している。また、同社の水耕栽培施設は従来のような重労働が少なく、女性でも働きやすいため、従業員の7割が女性であり、農業の担い手不足の解消と地域の雇用創出にも貢献している⁽¹⁾⁽²⁾。

・農業生産法人と製造業の連携による新たな農業ビジネスの創出（課題②）

舞台ファーム株式会社は、2003年に設立された農業生産法人であり、宮城県仙台市を中心に米をはじめ、生食用カット野菜の生産、宅配すし事業への展開など6次産業化を進めていたが、震災により壊滅的な被害を受けた。

そこで、2011年、同社とアイリスオーヤマ株式会社が共同出資して、新会社舞台アグリイノベーション株式会社を宮城県亘理町に設立し、2014年7月に新たな精米工場を建設した。この工場では、両社のノウハウ・技術を活用して、コメのおいしさを損なわない低温保管・精米・梱包によるコメの生産や消費者にとって使いやすい小分けパックによる製品化など消費者の視点を重視した事業を進めている。また、コメの安定供給の確保のため、若手農家に対する営農指導や生産農家とコメの全量買取の契約を結ぶなど農産物のサプライチェーンの維持・拡大に貢献している（事例46-1）。

なお、舞台ファーム株式会社は、2017年に南相馬市で事業展開し、さらに2019年に福島県浪江町で福島舞台ファーム株式会社を設立し、コメなど農産物の生産・流通に取り組むなど事業の拡大

に取り組んでいる⁽³⁾。

・農業と製造業・サービス業との連携・融合（課題②）

福島県いわき市の有限会社とまとランドいわきは、2001年の会社設立前から、本州では初となるオランダ式の養液栽培施設を建設し、トマト、イチジク、いちごなどを生産し、2007年からは農産品の加工事業を開始するなど事業を拡大してきた。

震災以後は、原発事故による風評対策として苗の植え替えや検査体制の確立に取り組む一方で、2013年にトマト狩りの体験やトマトジュースなどの加工食品の開発、地元の新鮮な野菜を食材とするレストランや地域の農産品を販売するショップなどを備えた複合型施設「ワンダーファーム」を2013年に開業した。

さらに、JR東日本との共同出資により2014年に株式会社JRとまとランドいわきファームを設立し、植物工場方式によるトマト栽培ハウスを建設、JR東日本のネットワークを活用して首都圏での事業拡大を進めるなど、農業の枠を超える多彩な事業を展開している（事例46-2）。

【教訓・ノウハウ】

① 先端技術の導入により生産性を向上する

- ・ ICT等の先端技術の導入により、農作物の安定的・効率的な生産を実現する。

② 異業種企業の連携により新たなビジネスモデルを創出する

- ・ 異業種企業の連携により、お互いの強み・技術を活かしあうことで、新たなビジネスモデルを創出する。

③ 異業種と連携した多角的な事業を展開する

- ・ 農作物の生産に加え、加工・販売事業、飲食事業、観光事業等、多角的な事業を展開する。
- ・ 異業種と連携した販路の拡大に取り組む。

<出典>

- (1) 復興庁「2016-2017 産業復興事例 30 選 東北発私たちの挑戦」2017年2月
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-1/20170208130404.html>
- (2) 東北農政局「農業・農村の復興に向けた取組・動き」2020年1月
https://www.maff.go.jp/tohoku/osirase/higai_taisaku/hukkou/torikumi.html
- (3) 舞台ファーム株式会社「福島舞台ファーム株式会社設立のお知らせ」2019年11月1日
<https://butaifarm.com/2019/11/01/%E3%80%8C%E7%A6%8F%E5%B3%B6%E8%88%9E%E5%8F%B0%E3%83%95%E3%82%A1%E3%83%BC%E3%83%A0%E6%A0%AA%E5%BC%8F%E4%BC%9A%E7%A4%BE%E3%80%8D%E8%A8%AD%E7%AB%8B%E3%81%AE%E3%81%8A%E7%9F%A5%E3%82%89%E3%81%9B/>

47) 水産業の事業再開に向けた取組 [応急期・復旧期]

- 【課題】 ① 漁業施設・設備の復旧をどのように進めるか
 ② 漁業・養殖業の早期再開にどのように取り組むか
 ③ 水産業・水産加工業者はどのように事業再開に取り組むか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災の地震・津波による水産関係の被害額は、漁港や漁船、養殖施設、水産加工施設など1兆2600億円にのぼり、全国の水産・養殖業生産量の5割を占める北海道から千葉県までの7道県は甚大な被害となった。なかでも、津波被害が大きかった東北3県の沿岸部は水産業・水産加工業が基幹産業であり、漁業施設・設備の早期の復旧、漁業・養殖業の早期再開、経営規模の小さな水産加工業の事業再開が地域経済の再生・復興にとっても重要な課題となった。

【東日本大震災における取組】

・ 国の代行による漁港の早期復旧と漁港機能の高度化（課題①）

全国的な水産業の拠点漁港である石巻漁港や気仙沼漁港は、管理者である県に代わって、国が災害復旧の代行事業を行うことで早期の復旧を支援した。

国内有数の水揚げ高を誇る石巻漁港は、震災を機に高度衛生管理に対応した荷さばき所（魚市場）や耐震強化した岸壁を一体的に整備し、新たな水産業を目指した復興に取り組んでいる⁽¹⁾⁽²⁾。また、港の後背地にある石巻市水産加工協同組合は、国の「水産業共同利用施設復旧整備事業」を活用し、加工業者が利用する冷凍冷蔵庫などの設備の復旧を行った⁽³⁾。

・ 漁業者による漁港のガレキ撤去（課題①）

漁場のガレキについては、国や県の助成により漁業者が撤去を進めた。例えば、大船渡市漁業協同組合では、2011年度は水産庁の「漁場生産力回復支援事業」を活用、2012年度は緊急雇用創出事業を活用して組合員を雇用しガレキ撤去に従事させた。その結果、ガレキ撤去による漁港の早期復旧と被災漁業者の雇用機会の確保を両立させることができた⁽⁴⁾。

→関連項目：41) 産業人材の確保

・ 国・県の助成による漁業・養殖業の早期再開（課題②）

水産庁は2011年4月に「復興支援プロジェクトチーム」を設置し、チーム員を被災地に派遣した。チーム員は、漁業者をはじめ漁業協同組合、産地卸売市場等の関係者から被災地の水産業の現状や復興支援のニーズを聞き取り、復旧・復興対策の周知や、国の支援事業についての説明、書類作成等のアドバイスを実施することで、適切な支援が行われるよう、現地支援体制を整備した。

漁船などに被害を受けた漁業者を支援するため、国が漁協に対して漁船や定置網の購入について助成したほか、一本釣りともき網の2種類の操業など収益性の高い操業体制への変換や養殖業の共同化による経営再建について国が助成を行った⁽⁵⁾。

被災した漁業協同組合や水産加工業協同組合に対しては、製氷施設などの共同利用施設や、かきやわかめなどの養殖の加工施設、放流用種苗生産施設の復旧についても国の助成制度が有効な支援となった⁽⁶⁾。

・組合員の共同方式による漁の早期再開（課題②③）

岩手県宮古市の重茂漁業協同組合は、震災前は養殖ワカメ・天然アワビの水揚げ量日本一を誇り、サケ漁・コンブ漁も盛んに行われてきたが、震災により漁協に所属する漁船 814 隻のうち 798 隻が流失し、コンブ・ワカメの養殖・加工施設が全壊するなど壊滅的な被害を受けた。

震災 3 日後、漁協の組合長が対策本部を設置し、いち早く漁を再開するために、津波被害を受けなかった日本海側などでの中古船の買い付けやがれきの中や高台に残る定置船の修繕等により漁船を確保し、5月の天然ワカメ漁では 70 隻が出漁した。それでも全ての漁船を復旧させることはできなかったため、「漁船シェアリング」の仕組みを考案した。具体的には、集まった漁船を 4～5 名ずつのグループを組んで漁船を共同利用し、船の数が揃うまでには、水揚げによって得た収益はグループ内で平等に分配した。漁船が揃いだした 2012 年には、共同利用でも時間帯をずらして乗船し、水揚げを出漁ごとの分配にするなど、徐々に元の形に戻っていった。その結果、船を失った漁業者も、個人で借金を負わずに早期に漁を再開することができた⁽⁷⁾⁽⁸⁾。

・水産業・水産加工業の協業化・組織化による事業再開（課題③）

東日本大震災の津波により、宮城県気仙沼市鹿折地区は全域で壊滅的な被害を受けた。地域の水産業の復興をいち早く目指すため地域で団結し、2012 年 8 月に被災した水産加工業者 17 社が参加し、複数の大手商社が支援する気仙沼鹿折加工協同組合を設立した。同組合は、水産庁の水産基盤整備事業を活用して土地の嵩上げ工事を実施し、工事終了後、水産業共同利用施設復旧整備事業を活用して大型冷蔵施設・海水滅菌施設を整備した。汎用性の高い施設を地区内に整備することで、業務効率化につながるとともに、施設を共同保有することにより、設備投資の費用が著しく軽減できた（事例 47-1）。

【教訓・ノウハウ】

① 漁港施設の早期復旧とあわせて新たなニーズに応える漁港機能を強化する

- ・ 水産業の早期復旧のため、国の代行による主要漁港の復旧を行う。
- ・ 高度衛生管理に対応した魚市場の整備や耐震強化した岸壁を整備する。

② 現地支援体制を迅速に整備し、国・県の多様な支援制度を適切に活用できるようにする

- ・ 国・県の支援制度を迅速に周知し、適切に活用できるようにすることで、早期再開を実現する。

③ 協業化・組織化により事業の再生と効率的な経営を実現する

- ・ 漁船シェアリングにより、漁の早期再開を実現する。
- ・ 組合のつながりを活かして組合員の団結力を高める。
- ・ 経営規模の小さい水産加工業者は、協業化や組合設立により効率的な経営体制を構築する。

<出典>

- (1) 石巻市「復旧・復興に向けた取組状況」 p58-61
<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/8235/06-3.torikumi.pdf>
- (2) 農林水産省「水産業共同利用施設復旧整備事業」
https://www.jfa.maff.go.jp/j/budget/23_hosei/pdf/set4-1.pdf
- (3) 亀岡紘平「宮城県内の水産加工業の復興状況と協同組合の貢献」『農林金融 2015・6』 p328-341
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1506rel.pdf>
- (4) 労働政策研究・研修機構「労働政策研究報告書 No.169 復旧・復興期の被災者雇用一緊急雇用創出事業が果たした役割を「キャッシュ・フォー・ワーク」の視点からみる一」 p96-100 2014年
https://www.jil.go.jp/institute/reports/2014/documents/0169_02-1.pdf
- (5) 水産庁「2011年水産白書」
https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/h23/pdf/03_dailshou.pdf
- (6) 農林水産省「水産業共同利用施設復旧整備事業」
https://www.jfa.maff.go.jp/j/budget/23_hosei/pdf/set4-1.pdf
- (7) 復興庁「岩手・宮城・福島産業復興事例 30 2018-2019 想いを継ぐ次代の萌芽～東日本大震災から8年～」
2019年2月
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-1/20190215142526.html>
- (8) 農林水産省「MAFF TOPOCS 船を失った漁業者も、漁を続けられる”漁船シェアリング”をいち早く導入 [重茂漁業協同組合]」『aff 2013年5月号』
https://www.maff.go.jp/j/pr/aff/1305/mf_news_00.html

48) 水産業の販路の開拓 [復旧期・復興前期・復興後期]

【課題】① 失った販路の回復・新たな販路の開拓にどのように取り組むか

【東日本大震災における状況と課題】

東北沿岸地域の基幹産業である水産業・水産加工業の再生は、地域経済の活性化にとどまらず、わが国の水産業・水産加工業の将来にとっても重要な課題である。被災した漁業者や水産加工事業者は、早期に操業を再開し失った販路を回復することが求められた。さらに、消費者ニーズや水産市場の変化に的確に対応した付加価値の高い新商品の開発を進め、国内外で新たな販路を開拓することが求められた。

【東日本大震災における取組】

・展示商談会の開催（課題①）

商工会議所をはじめとする水産業界の関係団体で、水産加工業の復興支援を目的としたコンソーシアム「復興水産加工業販路回復促進センター」（構成：東北六県商工会議所連合会、全国水産加工業協同組合連合会等）を組織した。同センターは、水産庁の復興水産加工業等販路回復促進事業を活用して、2015年度から仙台で「東北復興水産加工品展示商談会」を開催し、2019年度までに延べ約600社が出展、約2万5千人のバイヤーが来場した。事前に出展者とバイヤーの希望する品目を調査しマッチング等を行うことで、一般的な商談会よりも高い成約率が得られており、「仕事に繋がる」商談会として、販路開拓に貢献した⁽¹⁾。

・海外への販路開拓（課題①）

三陸沿岸地域の水産加工業者は、水産物の国内市場は縮小傾向にあることから、震災を契機に海外へ新たな販路の開拓を目指したが、1社だけでは商品数・量の規模が小さく、また、海外営業や貿易実務に精通した人材確保が課題であった。そこで、経営資源を補完・共有するため、三陸沿岸地域水産関係会社7社による共同出資により、2016年9月、地域初の輸出商社として、株式会社三陸コーポレーションを設立した。7社が共同で事業を展開することで一定の商品ラインアップを揃えることができた。

海外展開に当たっては、フィリピンやタイ等の東南アジア諸国を中心に、統一ブランド「SANRIKU」で、海外仕様のパッケージの作成をはじめ海外市場のニーズに即した商品開発を実施した。また、現地の小売店や飲食店等に対し、訪問商談や試食提案会を定期的実施するほか、現地の一般消費者に対しては、小売店等と連携し、食べ方や品質等の理解促進のためのプロモーション活動を実施した。さらに、現地の輸入卸売業者を産地に招聘し、加工場見学等を通じて商品に対する理解を深化させ、また、海外スタッフを営業担当として採用することで、海外展開の体制の強化を図っている。現在、参加企業は11社に増え、着実に販路を開拓している⁽²⁾。

・地域の事業者の共同による加工食品の生産・販路開拓（課題①）

宮城県石巻市では、2016年、市内の水産加工業者10社で石巻うまいもの株式会社を設立、それ

3. 農林水産業

それぞれ得意分野とする魚介類を扱う業者やかつお節企業、レトルト設備を持つ企業などが共同して、2018年に「石巻金華茶漬け」シリーズを発売し、初年度は10万食を販売した。宮城県内の百貨店でも販売され、土産物や贈り物として人気が高く、2019年12月からはJAL国際線の機内食に採用され、国内外の多くの乗客にふるまわれた。その後、「石巻金華釜めし」、「魚醬」などが開発された。

こうした商品開発は、各社が持つ製造設備やノウハウ、原材料の情報を共有化しあう「バーチャル共同工場」の仕組みに支えられており、営業面でも10社が共同して販路を開拓するなど、各社の強みが相乗効果を発揮している⁽³⁾。

また、新商品の開発に当たっては、復興庁の「チーム化による水産加工業等再生モデル事業」（被災地の複数の水産加工業者等が連携して行う商品開発や販路開拓等の先進的な取組に対する支援）も活用した。

・生産構造の改革による品質とブランド価値の向上（課題①）

宮城県南三陸町のブランドの「戸倉っ子かき」を生産する宮城県漁協志津川支所戸倉部会では、震災前からかきの養殖棚の間隔が狭く過密状態で、かきの稚貝に栄養が行き届かず品質の劣化が顕著となっていた。津波により養殖棚や稚貝がすべて流出したことから、これまでの生産方法を抜本的に見直し、養殖棚の台数を3分の1まで減らす画期的な構造改革を行った。2012年度から国の支援事業を活用して新しい養殖方式をスタートさせ、その結果、かきの品質が向上し、ブランドの価値を高めることができた。この取組により、日本で初となる国際認証「ASC認証」（ASC：水産養殖管理協議会）を取得した（事例48-1）。

【教訓・ノウハウ】

① 展示商談会の開催・出展により新たな事業者との取引機会を創出する

- ・ 「展示商談会」の開催により、これまで取引関係がなかった事業者との商談機会を拡大する。
- ・ 被災地の商工団体、水産加工業団体の共同開催により、地域の水産復興の機運を高める。

② 特色のある付加価値の高い商品開発により新たな販路を開拓する

- ・ 成長が期待されるアジア市場のニーズに即した商品開発を行い、新たな販路を開拓する。
- ・ 災害を機に従来の生産構造を改革し、品質を向上させてブランドの価値を高め、新たな販路を開拓する。

<出典>

- (1) 東北経済産業局「東北地域における産業復興の現状と今後の取組」2020年2月
https://www.tohoku.meti.go.jp/koho/topics/earthquake/pdf/190213_1.pdf
- (2) 復興庁「チーム化モデル事例集」2018年3月
https://www.reconstruction.go.jp/portal/sangyou_nariwai/suisan/2018/20180518_h29_team-jireishu_a3.pdf
- (3) 復興庁「チーム化モデル事例集」2020年3月
https://www.reconstruction.go.jp/portal/sangyou_nariwai/suisan/2019/material/20200622_r1_jireisyu.pdf

49) 水産業の高度化・先進化 [復興前期・復興後期]

- 【課題】① 水産業・水産加工業の新事業の創出をどのように進めるか
② 水産加工業の経営の高度化・多角化をどのように進めるか

【東日本大震災における状況と課題】

グローバルな産業の競争が進展する中で、被災地の基幹産業である水産業・水産加工業が持続的な発展・成長を続け、本格的な復興を実現するためには、地域の資源を活用した新商品の開発とあわせ、新技術の導入や水産業復興のための研究開発など、市場の変化に的確に対応した新事業の創出や水産加工業の経営の高度化・多角化が求められた。

【東日本大震災における取組】

・水産業復興のための研究開発（課題①）

文部科学省では、水産業の復興支援を目的に、被災地域の海洋生態系の調査研究として、東北大学、東京大学大気海洋研究所、海洋研究開発機構が中心となって、2011年度から「東北マリンサイエンス拠点形成事業」を実施してきた。

具体的には、東北大学は、三陸沿岸南部域の主に女川湾・仙台湾の漁場環境の変化及び生態系の回復のプロセスの解明を、東京大学大気海洋研究所は、大槌湾を拠点として三陸沿岸北部域を中心に生物資源の再生過程の解明を、海洋研究開発機構は、沖合底層における生態系のモニタリングによる環境の変動メカニズムの解明を行ってきた。これらの取組の中で、漁場環境調査や生態系保全調査を通じて、壊滅的な被害を受けた宮城県・岩手県沿岸域の漁業・養殖業における水産技術の開発を行ってきた。

こうして得られた成果は、データベースの構築やシンポジウムの開催を通じて、水産関連事業者などに発信し、効率的な漁業・養殖業の実施に貢献するとともに、2020年度の事業完了後も、地元との連携による水産業の復興、ひいては関連産業の創出に役立てていくこととしている⁽¹⁾⁽²⁾。

・最新技術の導入による新たなビジネスモデルの確立（課題①）

水産物を単純に凍結・解凍すると、細胞が変質することにより、触感や風味等が損なわれてしまうことがあり、とれたての産地鮮度の維持が課題となっている。

岩手県大船渡市の有限会社三陸とれたて市場では、凍結の過程で進行する変質を最大限に予防できる最新の冷凍技術 CAS (Cells Alive System) を導入し、独自のノウハウにより、解凍後ドリップ（魚の細胞の組織液）が出ないなど品質が向上した。これを機に、これまで鮮魚中心だったビジネスモデルから、消費者視点を生かした付加価値の高い冷凍加工品にシフトし、新しいビジネスモデルを展開している⁽³⁾⁽⁴⁾。

・新たなアイデアを取り入れた商品開発による経営革新（課題①②）

宮城県気仙沼市の水産加工業の株式会社八葉水産では、震災で本社建屋、4つの工場すべてが壊滅的な被害を受けた。2012年3月に工場の一つは復旧できたものの、その間に販路を失い、売上は

悪化した。

再開に当たっては、マーケットを離れていた間の消費者のニーズの変化を踏まえた商品の開発、一次加工を受け持っていた下請工場の閉鎖や品質検査等の管理業務の増加に起因する人材不足への対応が大きな課題となった。そこで、復興庁の復興・創生インターン制度を積極的に活用して学生インターンを受け入れ、学生の新しいアイデアに基づいた商品開発やプロモーションを積極的に展開した。インターン制度の活用によって、マーケットへの変化への的確な対応と人手不足を解消することをめざしている（事例 49-1）。

【教訓・ノウハウ】

- ① 新技術を導入して付加価値の高い商品を開発し新たなビジネスモデルを創出する
 - ・ 新たな技術を活用して、消費者のニーズに対応した高付加価値商品を開発する。
 - ・ 大学や研究機関の研究開発の成果を活用して生産性の高い漁業・養殖業を推進する。
- ② 市場の変化に的確に対応して柔軟な発想で経営革新を展開する
 - ・ 消費者ニーズや市場の変化を的確に把握し、自社の個性や強みを活かした経営戦略を構築する。
 - ・ 作業体験などを通して交流を拡大し、地域の水産業を活性化する。

<出典>

- (1) 東北大学 マリンサイエンス復興支援室「東北マリンサイエンス拠点形成事業—海洋生態系の調査研究—」
<http://www.i-teams.jp/j/index.html>
- (2) 文部科学省「東北マリンサイエンス拠点委員会」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/010/index.htm
- (3) 復興庁「被災地での55の挑戦—企業による復興事業事例集 Vol.2—」2014年3月
https://www.reconstruction.go.jp/topics/20140422_hisaichi55vol2_all.pdf
- (4) 復興庁「チーム化モデル事例集」2020年3月
https://www.reconstruction.go.jp/portal/sangyou_nariwai/suisan/2019/material/20200622_r1_jireisyu.pdf

50) 観光施設・機能の復旧 [応急期・復旧期]

- 【課題】① 観光施設・設備の復旧をどのように進めるか
② 被災地の観光事業者はどのように事業継続に取り組むか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災の発生によって、東北6県の登録旅館・ホテル285施設のうち、大規模損傷を被った8施設をはじめとする約4分の1の施設が営業停止となった。その他多数の登録旅館・ホテルにおいても、施設の損壊等により限定的な営業を余儀なくされた⁽¹⁾。

被災地の産業全体を復興させるためには、被災地外から多くの人を呼び込むことが重要である。多くの人が被災地を訪ねることが可能となる環境を整備するために、宿泊施設の確保や観光施設の早期復旧が大きな課題となった。

【東日本大震災における取組】

・地元住民による砂浜再生運動の展開（課題①）

岩手県大槌町の浪板海岸は、白砂青松の海岸美と寄せる波はあっても返す波がない「片寄せ波」で知られ、多くのサーファーや海水浴客でにぎわっていたが、津波により砂浜が消滅したことから、2012年6月、地元のサーフショップやサーファーたちが中心となって、「浪板海岸砂浜再生プロジェクト」に取り組み、一日も早い海開きに向けて、海岸の清掃活動やがれき処理を行った。また、2015年12月、一般社団法人日本アムウェイ財団が「Remember HOPE 浪板海岸ビレッジ」を建設してサーフショップやカフェなどが入居し、地域内外の交流の拠点となっている。こうした動きを踏まえて、岩手県は2019年から根浜海岸復興養浜技術検討委員会等を開催して砂浜再生が技術的に可能か検討を実施し、砂浜再生工事に取り組んでいる⁽²⁾⁽³⁾。

・同業者とのネットワークによる施設の早期再開（課題①②）

福島県いわき市の水族館「アクアマリンふくしま（公益財団法人ふくしま海洋科学館）」は、震災による人的な被害はなかったが、津波により施設は孤立し、建物や水槽、電気設備の被災により多数の魚類が犠牲になった。生き残った飼育魚類等は、近隣の水族館のネットワークを生かしていったん避難した後、施設の復旧を行い、2012年7月に再開館を果たした。

2018年に小名浜で開催された第10回世界水族館会議では、「アクアマリンふくしま」の活動を世界に発信した。利用者の低迷は続いているが、国内外の13施設と友好関係にあり、特に、中国、韓国、香港の5施設とは職員・技術交流のみならず集客についても協力を得ることとしている（事例50-1）。

・復興の発信拠点としてホテル事業の継続（課題②）

宮城県南三陸町の南三陸ホテル観洋は、2階まで津波が襲来したが建物は損傷しなかったため、宿泊客350人、住民600人の避難所となった。震災1か月後には、復旧が遅れる中、レストランの営業再開を決断し、さらに4か月後には、町を訪れる多くの人に震災の実情を知ってもらうため、ホテルの従業員が語り部となって「震災を風化させないための語り部バス」の運行を開始した。ま

4. 観光の復興

た、町のなかで営業している店を地図で示した「南三陸てん店マップ」を作成し、ホテル利用客の滞在時間を延ばし、地域の商業の活性化にも貢献した。街を訪れる人の滞在拠点となるホテルが地域の復興の発信拠点としての役割を果たすことが、地域の復興につながっている⁽⁴⁾。

・他地域との交流拠点としてのホテル事業の継続（課題②）

岩手県釜石市の鶴住居地区にある旅館「浜べの料理宿・宝来館」は、4階建て建物の2階まで津波が押し寄せ、旅館から一望できた根浜海岸は地盤沈下で砂浜のほとんどが失われた。2012年1月に宝来館は営業を再開し、女将自身が被災経験の語り部としての活動を行うなど地域の情報発信に取り組む一方で、2016年に一般社団法人根浜 MIND を設立、防災減災活動や特産品開発、県内外からのボランティア・観光ツアーの受け入れを行っている。さらに、2019年に開催されたラグビーワールドカップの誘致にも取り組むなど、観光都市ではない釜石に他地域から人を呼び込む交流活動に活発に取り組んでいる。なお、2019年から岩手県は根浜海岸砂浜再生工事を実施しており、2020年に一部が完成し、9年ぶりに海開きが行われた⁽⁵⁾。

・観光資源としての鉄道の復旧（課題②）

岩手県の三陸海岸沿岸部に総延長約100kmの路線を持つ三陸鉄道株式会社(本社:岩手県宮古市)は、津波により橋梁、レール、駅舎の流出・損壊等甚大な被害を受け、全線で運行が休止した。同社は、被災者を勇気づけるため、被災から10日後に部分復旧を決定し、2か月後には「被災地フロントライン研修」として、乗務員が案内役となって被災状況を説明して回るツアーを始めた。その後、国と岩手県で第3セクター向けの新たな復旧支援制度が創設され、2012年4月に北リアス線の一部が運行を再開、2014年4月に全線運行再開となり、三陸地域の復興のシンボルとして沿線住民の帰還や居住を促した。同社では、被災したレールを「東日本大震災復興祈願レール」として販売するなど鉄道資源を活用した事業を展開した⁽⁶⁾。また、2013年度には、NHK朝の連続テレビ小説「あまちゃん」のロケ地として三陸鉄道リアス線が大きな注目を集めたことで、交流人口の拡大、観光客の集客に貢献した⁽⁷⁾。

→関連項目：35) 鉄道・港湾・空港の復旧・復興

【教訓・ノウハウ】

① 平時からのネットワーク・協力関係を基盤として施設の早期復旧を進める

- ・ 同業者とのネットワークを活用し早期の事業再開を進める。
- ・ 海外とのネットワークを活用して職員・技術の交流や集客拡大を進める。

② 事業者自らの復興情報を発信することで集客する

- ・ ショップ経営者や旅館の女将自らが復興情報を発信し、他地域の人との交流を生み出す。
- ・ 地域の活性化の取組に共感する人々が地域の交流を促進する。
- ・ ローカル鉄道等の魅力を地域の観光資源としてアピールし、交流人口や観光客を拡大する。

<出典>

- (1) 観光庁「平成 23 年版観光白書」 <https://www.mlit.go.jp/statistics/file000008.html>
- (2) 大槌応援団 OCHAN' S 「浪板海岸に砂浜を！海開きをもう一度実現したい！」
<https://www.town.otsuchi.iwate.jp/ochans/furusato/columns/81908.html>
- (3) 一般社団法人日本アムウェイ One by One 財団「2015 年度活動レポート」
https://csr.amway.co.jp/pdf/BusinessReport2015_JP.pdf
- (4) 南三陸ホテル観洋「メディアサンクス」 <https://www.mkanyo.jp/kouhou-hiroba/media-thanks/>
- (5) 復興庁「岩手・宮城・福島産業復興事例 30 2018-2019 想いを受け継ぐ次代の萌芽 ～東日本大震災から 8 年～」2019 年 2 月 <https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-1/20190215142526.html>
- (6) atmarket「望月社長が語る BCP：あの日、三陸鉄道はどのように復旧したのか」2015 年 3 月
<https://www.atmarket.co.jp/ait/articles/1503/11/news140.html>
- (7) 東洋経済 ONLINE 「「あまちゃん」ロケ地観光のいまだ根強い人気—放送終了 4 年過ぎても久慈の町おこしは熱い—」2017 年 8 月 <https://toyokeizai.net/articles/-/185296>

51) ソフト面での観光事業の存続・展開 [復興前期・復興後期]

- 【課題】① 観光客を誘致するためにどのように情報を発信するか
② 観光事業の推進体制をどのように強化・整備するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災の地震・津波災害や原発事故の発生により、観光施設の損壊や流失といったハード面の被害に加え、被災による風評被害や観光の自粛ムードといったソフト面での影響も観光客の減少に大きな影響を与えた。被災地では、沿岸部を中心に観光客を呼び戻し、さらに増加させていくため、どのように地域の魅力をアピールするのか、どのように情報発信をするかが課題となった。また、継続的に観光客を誘致するための体制をどのように強化・整備するかも大きな課題となった。

【東日本大震災における取組】

・地域の魅力ある食や文化のアピール（課題①）

福島県相馬市の松川浦地区は県内随一の良港と風光明媚な景観で知られる地域であるが、津波でほぼ全域が被災し、原発事故に伴う漁業規制や風評被害により、観光事業者単独での観光復興は困難であった。そこで、相馬市観光協会と松川浦旅館組合を中心に 27 事業者で松川浦観光復興グループを結成し、グループ補助金を申請して施設・設備の復旧を進めた（事例 51-1）。また、地元の海産物を活用した「復興チャレンジ丼」を開発、メンバーの飲食店や旅館で提供し話題となった。さらに、「磯遊びツアー」の企画及び実施を通じて「おいしい魚の町、松川浦」を全国にアピールし、観光客の増加を達成している⁽¹⁾。

・地域との交流を生み出す「体験型交流観光」の推進（課題①）

岩手県田野畑村は、震災前より、机浜に残る番屋（漁師小屋）群を活用した体験型交流観光の取組を始めており、2008 年に NPO 法人体験村・たのはたネットワークを設立して漁師との交流プログラムやサップ船（磯船）クルーズを実施し、成果が出始めていた。震災で番屋群は津波で流出したが、村は復興のシンボルとして「机浜番屋群再生プロジェクト」を打ち出し、全国のサポーター94 名から 230 万円の募金を受け、村も復興交付金を活用して番屋群の再生を進めた。サップ船クルーズの再開や大津波語り部・ガイドツアーも実施し、観光客の誘致に取り組んでいる⁽²⁾。

・被災地を対象とした全国的なキャンペーンの展開（課題①）

JR グループ 6 社は、毎年、地方公共団体や観光関係者との共同による大型観光キャンペーンとして「デスティネーションキャンペーン」を展開し、地域の新たな魅力を全国に発信し観光客を誘致する取組を実施している。東日本大震災後の 2012 年には岩手県、2013 年には宮城県・仙台市、2015 年には福島県でキャンペーンが実施され、全国から被災地に観光客を取り戻す取組が展開された。2021 年 4 月から 6 か月間、東北 6 県の地方公共団体や観光事業者が一体となって「東北デスティネーションキャンペーン」を展開する予定であり、6 県におけるさまざまなテーマ・ルートでの周遊を企画し発信することにより、東北地方への観光客の創出と拡大を目指している⁽³⁾⁽⁴⁾。

・自主事業の企画による観光推進組織の強化（課題②）

宮城県南三陸町の一般社団法人南三陸町観光協会は、2009年に法人化した時点では、正規職員は1名（緊急雇用事業で数名在職）であり、町からの委託事業は実施するものの、協会独自の観光事業を企画できる状況ではなかった。しかし、東日本大震災後は、国の緊急雇用事業や支援プロジェクトを活用して、情報やデザインなどさまざまなスキルを持つ者を臨時職員として10数名採用し、語り部ガイドによる講話や震災学習ツアーを企画し、2011年8月から全国に向けて販売している。また、町のキャンプ場の運営を行う指定管理者となり事業の拡大を進めている。さらに、臨時職員の正規雇用化を進めるなど組織基盤を強化している⁽⁵⁾⁽⁶⁾。

・地域DMOの設立による地域一体となった観光振興（課題②）

観光庁では、観光地域づくりを行う法人としてDMO(Destination Management/Marketing Organization)の登録制度を2015年11月に創設し、関係省庁の支援策の重点実施などの支援を行っている。各地域では、地方公共団体や事業者が共同して観光戦略の策定に取り組む地域DMOの設立の機運が高まっている。

宮城県気仙沼市では、2017年4月、気仙沼市、観光コンベンション協会、リアス観光創造プラットフォームなどにより地域DMOとして一般社団法人気仙沼地域戦略が設立され、地域の関係者が一体となってマーケティングや観光戦略の策定、PR、商品開発を行っている。その際、観光事業の全般にわたる意思決定やマネジメントは、市、商工会議所、気仙沼地域戦略などで設立する気仙沼観光推進機構が担うこととした。気仙沼地域戦略の設立によって、市の観光事業に関する行政機関や業界間の役割が整理されただけでなく、気仙沼市の観光事業全般を俯瞰することが可能となったため、震災前に比べてより強力な体制で事業を推進することが可能となった⁽⁷⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 地域ならではの食や文化の発信、体験プログラムの企画により集客力を高める

- ・ 集客力を高めるため、地域ならではの魅力ある資源をアピールした情報発信を行う。
- ・ 「見る」だけでなく「体験型」のプログラムを通じて、地域の交流人口を増やす。
- ・ 地方公共団体・観光関係者・交通事業者が連携して、魅力ある観光資源を国内外に発信する。

② 観光協会の組織強化や地域DMOの設立により観光事業の推進体制を強化する

- ・ 観光協会の自主事業を企画し、収益力の向上や人員確保など組織強化を進める。
- ・ 地域の行政機関や観光事業者が一体となって観光事業を企画・運営する推進組織を設置する。

<出典>

- (1) 復興庁「岩手・宮城・福島産業復興事例30 想いを受け継ぐ次代の萌芽」2019年2月
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-1/2018/2018-19_hukkou-jirei30_07_cs_kaigai_kanko.pdf
- (2) 復興庁「被災地での55の挑戦—企業による復興事業事例集—」vol. 1 2013年3月
https://www.reconstruction.go.jp/topics/20130419_casebook_full.pdf
- (3) トレたび「デスティネーションキャンペーンの歴史（2008年～現在）」
https://www.toretabi.jp/travel_info/entry-2114.html
- (4) 旅東北 東北の観光・旅行情報サイト「「巡るたび、出会う旅。東北」特設サイト東北デスティネーションキャンペーン」
<https://www.tohokukanko.jp/dc/>
- (5) 復興庁「2016-2017 産業復興事例30選 東北発私たちの挑戦」2017年2月 p50-53
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-1/2016fukko-03.pdf>
- (6) 南三陸町ホームページ「指定管理者制度の導入状況」
<https://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/8,659,48,218,html>
- (7) 公益社団法人日本観光振興協会「第24回DMO先進事例に学ぶ ケース20：一般社団法人気仙沼地域戦略（地域DMO）」2019年6月
<https://www.nihon-kankou.or.jp/dmo/news/news27.html>

52) 新たな観光需要の創出 [復興前期・復興後期]

- 【課題】① 被災地の観光資源について、どのように付加価値を高めるか
② 海外のインバウンド客をどのようにして取り込むか

【東日本大震災における状況と課題】

被災地の観光産業を活性化するためには、震災前の観光施設・設備の復旧だけでなく、地域の自然や文化を観光資源として魅力を高め、新たな観光需要を創り出し、新規の観光客を域外から誘致することが不可欠である。

特に、訪日外国人旅行者は2019年度まで全国的に急増し、東北の外国人延べ宿泊者も2015年によく震災前の水準を回復した。国は2020年までに東北6県の外国人延べ宿泊数を150万人泊とする目標を掲げ⁽¹⁾、2016年を「東北観光復興元年」と位置づけ、東北の観光復興に取り組み、目標を2019年に達成することができた。

今後、被災地の経済が持続可能な成長を続け、本格的な復興を実現するため、どのようにして地域の観光資源の付加価値を高め、魅力ある観光商品として創出するか、また、多くの需要が見込まれる海外からのインバウンドの誘客をどのように戦略的に増やしていくかが課題となっている。

【東日本大震災における取組】

・海をテーマにした体験型観光プログラム（課題①）

宮城県南三陸町で展開されている「金比羅丸ブルーツーリズム」は、ホタテやカキ、ワカメ漁が盛んな沿岸部地域を中心に「海」という資源を多面的に活用した新たな観光事業を展開している。具体的には、マリンレジャーや漁業体験、トレッキングなど魅力的な体験観光プログラムを企画して多くの観光客を集客し、観光客が帰った後はインターネットを通じて地元名産品を販売するなど、ブルーツーリズムによる観光資源の活用を進めている⁽²⁾⁽³⁾。

・地域の森林資源を活用した宿泊滞在施設の整備（課題①）

岩手県陸前高田市の株式会社箱根山テラスは、2014年9月、地域の森林資源を活用した宿泊滞在施設を整備し、「広田湾を一望できる緑豊かな山間」の環境を活かして、地域内外から多くの観光客を呼び込んでいる。

建物の壁や床は気仙杉や県産材を用いており、木質ペレットを燃料とするストーブやボイラーを設置して電気に頼らない熱エネルギーも実現し、木のぬくもりを感じさせる施設として、滞在型のみならずビジネスユースの宿泊客の集客にも成功している。また、施設内のカフェバーやテラスのほか、併設したワークショップリームで気仙大工の技術を体感するセミナーや木材を活用したDIYを学ぶワークショップの開催などを行うことで住民の交流の場にもなっており、地域産業の振興にも貢献している⁽⁴⁾。

・富裕層を対象としたインバウンドの誘客（課題①②）

「東北プレミアムサポーターズクラブ」は、株式会社ダイヤモンド・ビッグが中心となって、欧

4. 観光の復興

米の富裕層を対象とした観光プログラムを創出するため、旅行会社や旅館・ホテル業、地域DMOや交通機関など観光関連の企業約20社によって結成された。本クラブは、欧米の富裕層向けに事業者が共同して東北の旅行商品を開発し、海外の旅行会社やメディアに対してプロモーションを行い、東北旅行商品のアピールに取り組んでいる。事業初年度の2018年度は、年間延べ宿泊者数が成果目標の200人を大幅に超える1194人となり、訪日外国人から大きな注目を集めつつある(事例52-1)。

・インバウンドを対象とした地域DMOの設置(課題①②)

宮城県では、訪日外国人観光客へ向けた取組を展開するために各地域にインバウンドDMOを設立するなど、インバウンド受入体制の強化が進められた。県内には、一般社団法人気仙沼地域戦略、一般社団法人石巻圏観光推進機構、株式会社インアウトバウンド仙台・松島、一般社団法人宮城インバウンドDMOの4機関が設置され、DMOを中心とする観光地域づくりが推進された。

仙台市・名取市・東松島町を中心とする株式会社インアウトバウンド仙台・松島では、仙台市及び仙台空港を含む周辺エリア6市3町を拠点都市圏とし、圏域にある温泉や自然、歴史・文化などの観光資源を活用して新たな観光プランを開発している⁽⁵⁾。

一般社団法人宮城インバウンドDMOは、インバウンド観光事業を推進する株式会社VISIT東北を中心に2017年3月に設立された⁽⁶⁾。本DMOは、宮城県南部4市9町の市町により設立された「宮城インバウンド推進協議会」が策定した観光戦略に基づき、広域的なツアーの造成やコンテンツづくりなどを民間企業の経験を生かして行っている。こうした官民による役割分担の明確化・被災地方公共団体間での連携を通じ、海外からの教育旅行の誘致、外国人への情報提供や海外からの観光に係る人材育成、さらにはウェブサイトの多言語化などが進められている⁽⁷⁾⁽⁸⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 地域資源を付加価値の高い観光商品として創出する

- ・ 地域資源の魅力を見直し付加価値の高い商品を企画し発信する。
- ・ 観光客を誘客した後もインターネットを通じて被災地の魅力ある商品をPRする。

② インバウンドの誘客体制を強化・整備し、旅行商品の開発やプロモーションを展開する

- ・ 官民の垣根を超えた協力体制を構築し、インバウンド集客のための戦略及び仕組みをつくる。
- ・ 地域の垣根を越えて事業者の連携体制を構築し、インバウンド誘客に取り組む。

<出典>

- (1) 「観光立国推進基本計画」2017年3月閣議決定 <https://www.mlit.go.jp/common/001299664.pdf>
- (2) ドコモ東北復興・新生支援 笑顔の架け橋 Rainbow プロジェクト「ブルーツーリズム 新しい漁業のカタチ 南三陸ブルーツーリズム 金毘羅丸」2014年9月 <http://rainbow.nttdocomo.co.jp/enterprise/detail/99/>
- (3) 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構「東日本大震災から7年 事例に学ぶ生活復興」2016年3月 p96-97 https://www.reconstruction.go.jp/topics/m18/04/20180410_seikatsufukko.pdf
- (4) 復興庁「私たちが創る 産業復興創造 東北の経営者たち」2016年2月 <https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-1/20160210094116.html>
- (5) 株式会社インアウトバウンド仙台・松島 <https://www.inoutbound.co.jp/>
- (6) 宮城インバウンドDMO 推進協議会 <https://miyagidmo.org/council.html>

4. 観光の復興

- (7) 公益社団法人日本観光振興協会「観光地域づくりの新しい潮流に学ぶ DMO なび 第 12 回 DMO 先進事例に学ぶ ケース 8 : 一般社団法人宮城インバウンド DMO (地域連携 DMO)」2017 年 12 月 <https://www.nihon-kankou.or.jp/dmo/news/news15.html>
- (8) パソナグループ「VISIT 東北『一般社団法人宮城インバウンド DMO』設立」2017 年 3 月 <https://www.pasonagroup.co.jp/news/index112.html?itemid=2104&dispmid=798>

53) 復興ツーリズムの推進 [復興前期・復興後期]

- 【課題】① 災害の経験・教訓をどのように観光プログラムとして生かすか
② 復興ツーリズムを地域経済の活性化にどのように結びつけるか

【東日本大震災における状況と課題】

被災地各地では、未曾有の大災害である東日本震災の教訓を次の世代の人々や国の内外に伝えるため、「震災伝承施設」の整備や震災遺構の保存、語り部たちによる伝承活動などの取組が続けられている。

「復興ツーリズム」は、観光客が現地で災害・津波の経験や教訓、震災からの復興状況などを直接体験することで減災・防災意識を高めるとともに、水産業と並び商業・観光が主要な産業である沿岸部の被災地にとっても、交流人口の拡大や地域経済の復興に貢献する大きな意義を持つ。そこにおいては、震災の経験や教訓をどのように訴えるか、また本ツーリズムを通じて他地域からの来訪者をどのように拡大させ、地域経済の持続的な成長につなげていくかが重要な課題となった。

【東日本大震災における取組】

・震災の体験から学ぶプログラムによる集客（課題①②）

被災地のホテル・旅館事業者では、被災現場や震災伝承施設、震災遺構などを案内するプログラムを作成し被災地外からの集客の増加につなげている。

宮城県南三陸町の南三陸ホテル観洋では、震災を風化させないようにするため、ホテルスタッフが町内の被災現場をバスで案内する語り部バスを運行（大人 500 円）し、震災の被害の実態を観光客に伝えている。この語り部バスの取組は、2017 年度のジャパン・ツーリズム・アワード大賞の受賞など高く評価されている⁽¹⁾。

・震災遺構を活用した防災学習（課題①②）

津波により 6 階建ての建物の 4 階まで被災した岩手県宮古市田老地区のたろう観光ホテルは、2014 年 3 月に市が建物を買取り、津波遺構として保存されている。建物内部は、一般社団法人宮古文化交流協会の「学ぶ防災ガイド」に参加することで見学が可能である。震災当日、ホテル事業者が 6 階から撮影した津波の映像はここでしか見ることできず、2020 年 3 月現在、延べ 17 万人が訪れている。宮古市では、たろう観光ホテルと震災メモリアルパーク中の浜を、日本語・英語・中国語の 3 か国語で「宮古市観光パンフレット」で紹介し、観光客に津波被害の甚大さを伝えている（事例 53-1）。

宮城県東松島市の KIBOTCHA は、「エンターテインメント」「教育」「防災」を融合したサービスを提供できる施設として、震災後に廃校となった小学校を活用して設立された観光施設である。設立にあたっては、震災で廃校になった旧野蒜小学校を、宮城県の「沿岸部交流人口拡大モデル施設整備事業補助金」を活用して改修・再整備し、「防災教育キャンプ」など様々な防災学習を行う観光施設として、被災地内外から観光客を集客している⁽²⁾。

→関連項目：65) 震災遺構の保存・震災伝承拠点の整備

・ 伝承団体・伝承施設のネットワーク化（課題①②）

震災伝承をより効果的・効率的に行うため、「震災伝承ネットワーク協議会⁽³⁾」（東北地方整備局、青森県、岩手県、宮城県、福島県、仙台市）を設立し、「震災伝承施設」の登録のほか、マップや案内標識を整備している。点在中の「震災伝承施設」をネットワーク化し、「3.11 伝承ロード」として防災・減災に関する様々な取組を推進することで、効果的な防災教育につなげている。2021年2月時点で271施設が登録され、123施設でピクトグラムによる情報発信が行われている。これらの「震災伝承施設」を活用した取組のひとつに「3.11 伝承ロード研修会」というツアープログラムがあり、一般財団法人3.11 伝承ロード推進機構⁽⁴⁾が企画・運営している。モデルコースには、宮城県女川町の「シーパルピア女川」、石巻市の「旧北上川築堤現場」などを巡り“賑わいの創出”を学ぶコースや、岩手県釜石市の「いのちをつなぐ未来館」、宮古市の「たろう観光ホテル」などを巡り“津波常襲地域の知恵と津波との戦い”を学ぶコースがあり、利用者の関心に応じて効果的に復旧・復興の取組を学ぶことができる（事例65-2）。

→関連項目：65) 震災遺構の保存・震災伝承拠点の整備

・ 被災地を訪れ自らを成長させる学びの旅のプログラム「ホープツーリズム」（課題①）

原発被害を受けた福島県では、報道だけでは伝わらない福島のありのままの姿（光と影）を知り、前例のない困難な状況のなかでも復興に挑戦し続ける福島の人々との対話を通して、震災・原発事故の教訓や復興について考え、自身ならこの逆境からどうすれば脱却できるのかを考えることで、自らを成長させる学びの旅「ホープツーリズム」を企画し推進している（事例53-2）。

具体的には、原発事故による帰還困難区域の現場や津波被災現場、廃炉推進のための研究施設、新しいエネルギー源となるメガソーラー施設などの見学、困難な状況のなかでコミュニティの再生や新規ビジネスの事業化、農業・漁業の再生などに取り組む人々との対話、参加者によるワークショップなど中高生、公務員、企業を対象とした1泊2日、2泊3日のコースを企画している。

・ 多様な市民の語り部ガイドによる町外の人との交流（課題①②）

岩手県大槌町の一般社団法人おらが大槌夢広場は、2011年11月に設立された地域づくり団体であり、ツーリズムによる地域の活性化に取り組んでいる。高校生からシニア層まで幅広い年齢層の語り部ガイドが、大槌町の被災状況だけでなく、その経験を通じた町民の変化や成長について観光客に話し、町外の人との交流を深めている⁽⁵⁾。

岩手県陸前高田市の一般社団法人マルゴト陸前高田は交流人口の拡大のため、学校の教育旅行や企業や大学生の研修旅行の誘致に取り組んでいる。この企画の一つである「復興最前線ツアー」では、市内の震災遺構の見学や巨大防潮堤、高田松原再生計画の工事現場などを案内し、陸前高田市の「過去」、「現在」、「未来」の姿を伝えている⁽⁶⁾。

・ 復興ツーリズム推進体制の整備（課題①②）

岩手県では、震災学習を中心とした教育旅行や企業研修旅行を三陸観光の柱として推進するため、震災学習の一元的な窓口機能を担うプラットフォームを2013年度に設置し、震災学習の受入態勢を強化・拡充した。首都圏等における教育旅行等の誘致説明会において、学校関係者や旅行代理店、企業・地方公共団体の担当者に、沿岸地域の震災遺構の意義、現場で体験し学ぶことの重要性を発信し、集客の増加を図っている⁽⁷⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 震災を知らない人々に学びたいと思わせる集客プログラムを作成する

- ・ 「震災伝承施設」や震災遺構を活用した震災を現地で学ぶプログラムを作成する。
- ・ 地域の観光協会やボランティアと連携した語り部ツアーを推進する。
- ・ 復興の現場を案内し、被災地の現状を伝える。

② 被災地外からの集客のための推進体制を整備する

- ・ 行政機関や旅行・交通事業者など関係機関が連携した復興ツーリズムの推進体制を整備する。
- ・ 首都圏をはじめ他地域からの集客のため、旅行代理店等にプログラムをPRする。

<出典>

- (1) 南三陸ホテル観洋 <https://www.mkanyo.jp/>
- (2) 貴凜庁株式会社・KIBOTCHA <http://kibotcha.com/gaiyo/>
- (3) 震災伝承ネットワーク協議会 <http://www.thr.mlit.go.jp/sinsaidensyou/sisetsu/index.html>
- (4) 一般財団法人3.11 伝承ロード推進機構 <https://www.311densho.or.jp/>
- (5) 一般社団法人おらが大槌夢広場 <http://www.oraga-otsuchi.jp/index.php>
- (6) 一般社団法人マルゴト陸前高田 <http://marugoto-rikuzentakata.com/>
- (7) 岩手県「東日本大震災津波からの復興—岩手県からの提言」2020年3月
<https://www.pref.iwate.jp/shinsaifukkou/densho/1027741/index.html>

第IV部 協働と継承

54) ボランティア・NPO 等の人材の確保と平時からの連携 [応急期・復旧期]

- 【課題】① 被災地に入るボランティアの受け入れをどのように調整するのか
 ② 被災者の避難生活におけるニーズにどのように応えるか
 ③ 国際的な支援やノウハウをどのように生かすか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では、支援すべき被災者が広域に発生した。避難所生活者や在宅避難者に対する物資確保を始めとする避難生活における様々なニーズが発生し、多くの支援者の力を必要とした。こうした中、4月29日から5月5日までの一週間で、各市町村社会福祉協議会に設置された災害ボランティアセンターを經由して活動したボランティアだけでも、延べ7万人にまで達した⁽¹⁾。ボランティアが支援活動を行った動機としては、「被災地の役に立ちたいと思ったため」が7割近くと多く⁽²⁾、強い共助の意識に基づく自発性が全国的に高まる一方で、ボランティアとして、被災地に支援に向かいたい人々を受け入れるための仕組みが求められた。

また、国難に遭った日本に対し、海外からも被災地に対して支援の手が差し伸べられ、163の国・地域の政府・当局及び43の国際機関から、救助チーム派遣・物資提供・寄付金提供等の申し入れがあった⁽³⁾。国内でも、難民支援など海外での支援実績のある団体が自身のノウハウを活かして多様な支援を行った⁽⁴⁾。

【東日本大震災における取組】

・災害ボランティアセンターの開設（課題①）

被災地各地では発災後、ボランティアの受け入れ、派遣を行う災害ボランティアセンターが立ち上げられた。センターの運営に当たっては、全国の社会福祉協議会からの派遣、地元の民生委員や福祉団体、NPO等よりスタッフを確保した⁽⁵⁾。また、「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」は、災害ボランティアセンターの運営体制作りや行政機関・NPO等との連携調整を支援する「運営支援員」を全国から派遣した。一方で、市町村地域防災計画等における災害ボランティアセンターの設置等の記載、マニュアルの準備、訓練の実施といったボランティア受け入れのための事前の準備が不十分な団体もあり、受け入れ後の運営に課題を残した⁽⁶⁾。

・災害ボランティアの受け入れの後方支援（課題①）

岩手県遠野市では、2007年に「三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会」を9市町村で設立し、平時から沿岸地方公共団体への後方支援拠点として支援体制を整えていた。こうした背景もあり、震災発生直後の3月28日に、遠野市民、遠野市社会福祉協議会及びボランティア団体を中心としてNPO法人遠野まごころネットが設立され、災害ボランティアの受け入れと被災地への派遣活動を行ってきた⁽⁷⁾⁽⁸⁾。具体的には、ボランティアを遠野市の窓口で登録した後、各被災地までの送迎バスの手配、宿泊所の確保を行い⁽⁹⁾、被災地方公共団体と連携して被災地に災害ボランティアを派遣した⁽¹⁰⁾。遠野市で災害ボランティアを受け入れたことで、被災した現地に災害ボランティアが殺到して地方公共団体の負担となることを回避することにつながった。

- ・インターネットを活用したボランティア受け入れ業務の支援（課題①）

NPO 法人ボランティアインフォは、インターネットを用いたボランティアの受付、派遣支援を行った。具体的には、現地訪問チームが避難所の被災者や行政機関からボランティアの支援ニーズを聞き取り、後方にいるボランティア情報入力チームがアクセス数の多いサイト（Yahoo ボランティア、Nifty 等）に必要なボランティアの数や活動内容、活動場所などの情報を掲載する。2011 年 5 月から 2012 年度末までに被災三県の約 5,000 件のボランティア情報を掲載し、現在はボランティア活動促進の啓発活動も並行して行っている⁽¹¹⁾。

- ・ボランティアセンターと連携した被災者生活ニーズへの対応（課題②）

応急期には、被災者のニーズに応じた水・食糧等の支援物資の確保や配布の必要性が高まった。NPO 法人ピープルは、調理済または自炊用の食材の提供を実施し、提供食数は 10,000 食以上にのぼった。さらに、炊き出し中に収集した情報を元に、他の NPO 団体等と連携し、支援物資・救援物資の確保・配布を実施した。また、いわき市小名浜地区災害ボランティアセンターの立ち上げに参画し、支援物資の配布や津波被災地における家財道具の片付け・掃除の手伝い、側溝などからの津波土砂の取り除きなど、被災者の生活ニーズへの対応を実現した⁽¹²⁾。

国際 NGO ピースボートは、「ピースボート災害ボランティアセンター」を設立（後にピースボート災害支援センターに変更）し、宮城県石巻市と女川町を中心に、いち早く大規模なボランティアを組織し緊急支援を開始した。具体的には、食事支援や物資配布はもちろんのこと、避難所において「布団乾燥」、「避難所内徹底清掃」、「新品布団の配布/取り替え」などを行うチーム「ダニバスターズ」を派遣し清掃活動を行った。また、仮設の公衆浴場支援も実施している⁽¹³⁾。

- ・被災地の物資ニーズ調査による効率的な物資配分の実現（課題②）

国内外の緊急人道支援を行ってきた NGO ジャパン・プラットフォーム（JPF）は、発災から 3 時間以内に出動を決定し、JPF 加盟 NGO による緊急支援を開始した。168 の企業・団体からの物資提供やサービスの申し出と NGO からの被災地の物資ニーズとをマッチングさせる取り組みを行い、200 組を超えるマッチングを成立させ、物資を配分した⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾。物資は難民支援を行う AAR Japan や途上国の開発支援を行う ADRA Japan など NGO に分配された後、各被災地の需要を調査したうえで地元 NPO や避難所に配分された。

→関連項目：57) 中間支援組織・ネットワーク

- ・国際的な難民支援のノウハウを活用した被災者支援（課題③）

認定 NPO 法人難民支援協会は、2011 年から 2013 年 4 月までに、コミュニティ支援事業や難民ボランティア派遣事業などの支援を行い、被災者の多様なニーズに応えた。このうち生活再建の支援として、これまでの活動で協力を得ていた弁護士の参加のもと、避難所で生活再建支援法や相続、住宅ローンの説明を行った。2013 年 3 月までに累計 242 件の法律相談と説明会を行い、3,011 名が参加した（事例 54-1）。

- ・海外からの寄付金・専門家チームの派遣（課題③）

各国の政府、民間から日本赤十字社に寄せられた寄付金額は、2020 年 4 月 30 日時点で 3,838 億円に上り、北海道・東北・関東・北陸の 14 都道県に分配された⁽¹⁶⁾。寄付金は都道県を通じて市町村に送られ、被災者の支援に用いられた。各国からの支援としては、イスラエルやヨルダンによる医療チームや国際原子力機関（IAEA）による原子力専門家チームの派遣、ユニセフからの教育物資

の支援など、各国・組織ごとに特色のある支援が行われた⁽³⁾。

【教訓・ノウハウ】

- ① **社会福祉協議会と NPO 等が連携してボランティアの円滑な受け入れ調整を行う**
 - ・ 社会福祉協議会が災害時に立ち上げるボランティアセンター機能については、体制整備・マニュアル整備・訓練等を事前に検討しておく。
 - ・ ボランティアが現地入りする前に、NPO 等や市民などで構成される団体が派遣・受け入れ調整を行い、被災地のボランティアセンターの負担を軽減する。
 - ・ インターネットを活用し、ボランティアの呼びかけ、受付、派遣調整を行う。
- ② **行政機関、企業、NPO 等あらゆる主体が連携し、被災者のための支援物資の確保・配分と避難所での生活環境の整備を支援する**
 - ・ 迅速な連携により被災者に緊急物資の提供や炊き出しを実施する。
 - ・ 企業・団体から衣類などの生活関連物資を確保し、各避難所のニーズとのマッチングを行い、避難所に物資の継続的な配分を行う。
 - ・ 被災者が衛生面に配慮した避難生活を送れるよう、避難所内の清掃や布団乾燥などの環境整備を支援する。
- ③ **被災した外国人への多言語での情報提供や海外からの専門家チームの派遣など、国際的なノウハウを活用する**
 - ・ 国際的な支援活動を行ってきた NPO 等が被災した外国人に多言語での情報提供や生活再建の相談などの被災者支援を行う。
 - ・ 医療や教育などの専門家チームを各国から受け入れ、多様な分野でその知見を生かして支援を行う。

<出典>

- (1) 社会福祉法人全国社会福祉協議会「2011. 3. 11 東日本大震災への社会福祉分野の取り組みと課題」2013年, p36
https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10403957_po_katsudou_kiroku.pdf?contentNo=1&alternativeNo=
- (2) 内閣府防災担当「東日本大震災における共助による支援活動に関する調査報告書～支援側及び受援側の意識の変化について～」2013年10月, p10
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/pdf/dai2kai/sankou8.pdf>
- (3) 外務省「東日本大震災に際しての諸外国等からの物資支援・寄附金一覧」
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2012/html/data/data1_01.html
- (4) 外務省「外交青書2012」2012年4月, p24
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2012/pdf/pdfs/1.pdf>
- (5) 内閣府（防災担当）「東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査 表1」2018年, p6
<http://www.bousai.go.jp/shiryoku/kyoiku/volunteer/pdf/120625jittaichousa.pdf>
- (6) 内閣府（防災担当）「東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査 表2」2018年, p7
<http://www.bousai.go.jp/shiryoku/kyoiku/volunteer/pdf/120625jittaichousa.pdf>
- (7) 内閣府「平成24年版防災白書（2）東日本大震災におけるボランティアの取組」
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h24/bousai2012/html/honbun/1b_2h_4s_02_02.htm
- (8) 遠野まごころネット「遠野の地理的条件」 <https://tonomagokoro.net/about#about-chiri>
- (9) 遠野まごころネット「月別アーカイブ 2011年4月」 <https://tonomagokoro.net/archives/date/2011/04>
- (10) 株式会社日本能率協会総合研究所「平成26年度東日本の被災地における NPO 法人等による復興・被災者支援の推進に関する調査 報告書」2015年
https://www5.cao.go.jp/keizai2/keizai-syakai/uneiryoku/pdf/h26_result.pdf

1. NPO・民間企業等

- (11) NPO 法人インフォ「活動報告 第1期～第7期」 <http://volunteerinfo.jp/report>
- (12) NPO 法人ザ・ピープル「小名浜地区における支援活動と今後の計画 支援事業計画 第1期」
<https://npo-thepeople.com/recovery-assistance-2>
- (13) 一般社団法人ピースボート災害支援センター「東日本大震災 石巻市・女川町での支援活動 これまでの活動内容」 <https://pbv.or.jp/tohoku/ishinomaki>
- (14) ジャパン・プラットフォーム「東日本大震災被災者支援報告書」2012年6月
http://tohoku.japanplatform.org/lib/data/2012tohoku_rpt.pdf
- (15) ジャパン・プラットフォーム「支援のお申し出とマッチング実績」
<http://tohoku.japanplatform.org/support/archives.html>
- (16) 内閣府（防災）「東日本大震災に係る日本赤十字社等義援金配布状況（令和2年4月30日現在）」
http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/pdf/gienkin_r20430.pdf

55) NPO 等による高齢者・子どもの見守りと生活支援

[復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 高齢者等の見守り支援をどのように確保・継続するか
 ② 高齢者等の生活支援をどのように実施するか
 ③ 子どもたちへの支援をどのように実現するか

【東日本大震災における状況と課題】

避難所から応急仮設住宅、恒久住宅へと被災者が移っていくそれぞれの段階で、高齢者、障害者等の要配慮者への見守り支援や通院、買い物などの生活支援が課題となった。また子どもたちについては放課後の学習支援、居場所づくりが課題となった。これらの個別の要配慮者のニーズすべてをきめ細かく把握するのは行政機関の対応だけでは難しいことも多く、地域に密着した NPO 等が要配慮者と行政機関とのつなぎや支援において重要な役割を担った。

【東日本大震災における取組】

・ NPO 法人と社会福祉協議会等とが連携した見守り（課題①）

NPO 法人仙台傾聴の会は、震災前から、高齢者が抱える問題や悩みを聞き孤独や不安を和らげる傾聴活動を行い、高齢者の自殺防止活動を行ってきた。発災後は避難所や応急仮設住宅で被災者の傾聴活動を行うとともに、宮城県内の社会福祉協議会の要請を受けて、応急仮設住宅等の高齢者の見守り支援に必要な傾聴ノウハウを生活支援相談員等が学ぶ講座を実施した⁽¹⁾。その後も活動を広げ⁽²⁾、2019 年度には、社会福祉協議会など 13 の団体に対し講座を実施し、計 848 名が本講座を受講した⁽³⁾。

→関連項目：8) 応急仮設住宅等における見守り

・ 民間の宅配サービスを活用した高齢者の見守り支援（課題①）

2011 年 11 月より、応急仮設住宅に住み一人では料理を作ることが困難な高齢者に対する夕食の宅配サービス行っていたみやぎ生活協同組合は、2012 年、宮城県及び県内地方公共団体との間で見守り協定を締結した。これにより、生協の宅配員が夕食を届けた時に利用者の異変に気付いた場合、宅配員は速やかにみやぎ生協事業所の所属長等に連絡し、緊急度が高いと判断すれば生協事業所から社会福祉協議会や地域包括センターなどに連絡する体制が整えられた⁽⁴⁾。2020 年 7 月現在、約 15 万人が宅配サービスを利用している⁽⁵⁾。

・ 高齢者の健康づくりのための活動拠点の整備（課題①）

NPO 法人りくカフェは、地元住民のみならず、ボランティアや仕事で陸前高田市を訪れるすべての人々の交流の場となる「りくカフェ」を設立した。本カフェには、会議やイベントにも使える Wi-Fi 完備のコミュニティスペースが併設され、管理栄養士による栄養相談、健康寿命を延ばすための運動・講座・昼食がセットになったイベントが開催されており、地域の交流の促進につながった⁽⁶⁾。

・交通手段を持たない被災者への移動支援（課題②）

NPO 法人移動支援 Rera は、病院や商業施設から離れた応急仮設住宅で生活する被災者や高台移転した場所で住まいを再建した被災者に対して、買い物の行き帰りや病院への送迎など、人々の足として支援を行ってきた。2018 年度までに累計 158,965 名の送迎を行ってきたほか、外出が難しい要介護者に対し、介助を伴った花見や温泉旅行などを定期的開催、田畑の被災によって農作業ができなくなった高齢者たちを農園に送迎して農作業を体験させるなど、移動支援に留まらない移動の目的作りにも力を入れている。また 2016 年度からは、移動にまつわる課題を議論するフォーラムを主催しており、行政職員（交通、福祉、復興関係）、事業者、大学など多様なアクターが参加している（事例 55-1）。

・NPO の専門性を活かした高齢者への生活支援（課題②）

NPO 法人フェアトレード東北は、2011 年 7 月から、石巻市より委託を受けて高齢の在宅避難者宅を一軒一軒回り、支援が必要と判断した在宅避難者に対し、医師、弁護士、臨床心理士、精神保健福祉士、看護師等の訪問や、市の保健、福祉、介護等各種サービスの紹介を行っている⁽⁷⁾。訪問に当たっては、従前より行っていたひきこもり対策で得たノウハウを生かし、まず、支援物資を配って信頼関係を作り、その上で高齢者のニーズ把握と健康状態のチェックを行うようにした。その後、体調面、心理面の状況を見て支援の程度を決定した。

・子どもたちへの学習支援・居場所づくり（課題③）

認定 NPO 法人カタリバは、宮城県女川町と岩手県大槌町で、仮設住宅や仮設校舎で学ぶ子どもたちのために、放課後の居場所として「コラボ・スクール」の設置を行った。この「コラボ・スクール」では、小学生から高校生の子どもたちを中心に、放課後の学習指導を行うだけでなく、子どもたちが安心して放課後を過ごすことができる居場所づくりと心のケアを行っている。また、2017 年からは、福島県広野町に開校した「ふたば未来学園」において、中高生たちが地域の活性化や自分の興味のある事柄への理解を深める活動への支援も行っている。

宮城県女川町と岩手県大槌町における本事業については、2011 年度から、文部科学省「緊急スクールカウンセラー等派遣事業」により支援を行っている。カタリバの「コラボ・スクール」の活動は、2016 年の熊本地震で大きな被害を受けた熊本県益城町にも広がり、クラウドファンディングを活用した資金調達を行っており、収益構造を強化している（事例 55-2）。

→関連項目：17) 被災した子どもの心身のケア

18) 被災した子どもの就学・学習支援

【教訓・ノウハウ】

- ① ノウハウを持つ NPO 等への業務委託や民間の既存サービスを活用して高齢者の見守りや健康維持を支援する
- ・生活支援相談員を設置し、高齢者の見守りや生活相談、日常生活の支援を行う。
 - ・高齢者へのサービスを提供する民間事業者と提携して、高齢者の見守りを実施する。
 - ・高齢者の健康維持と孤立防止のため、NPO 等が高齢者の健康に配慮する交流の場を創出する。
- ② NPO 等が高齢者一人一人の支援ニーズを把握し、移動支援など必要な支援を行う
- ・高齢者や障害者の移動支援を行い、通院や買い物を支援する。
 - ・個別訪問によって高齢者がどのような支援を必要としているかを把握し、必要に応じて医師や弁護士といった専門職能とのマッチングを行う。
- ③ 行政機関と NPO 等が連携して、子どもたちの学習支援やこころのケアを行う
- ・経験やノウハウを持つ NPO 等に事業委託し、子どもたちの心のケアや学習支援を行う。
 - ・NPO・NGO がこころのケアや学習支援の活動を継続するうえで、クラウドファンディングなどの資金調達手段を有効に活用する。

<出典>

- (1) 株式会社日本能率協会総合研究所「平成 27 年度 東日本大震災の被災地における NPO 法人等による復興・被災者支援の推進に関する調査 報告書」2016 年 3 月
https://www5.cao.go.jp/keizai2/keizai-syakai/uneiryoku/pdf/h27_result.pdf
- (2) NPO 法人仙台傾聴の会「傾聴ボランティア養成講座の実施状況」
<http://sendai-keicho.sakura.ne.jp/wp/jinzaiikusei/youseikouza/jisseki/>
- (3) NPO 法人仙台傾聴の会「令和元年度事業報告書」2020 年
http://sendai-keicho.sakura.ne.jp/archive/annualreport_2019.pdf
- (4) 日本生活協同組合連合会「CO-OP Press Release」2013 年 4 月 26 日
https://jccu.coop/info/press_130426_01_02.pdf
- (5) 株式会社マイナビ「みやぎ生活協同組合【みやぎ生協・コープふくしま】」,
https://job.mynavi.jp/21/pc/search/corp2721/outline.html?site_preference=pc
- (6) NPO 法人りくカフェ「2019 年度 事業報告書」2020 年
<https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/document/003000485/hokoku/201970/2019年度事業報告書等.pdf>
- (7) 公益財団法人あしたの日本を創る協会「あしたのまち・くらしづくり活動賞 24 年度の受賞団体概要」2015 年
<http://www.ashita.or.jp/prize/24/24summary.htm>

56) NPO 等による地域コミュニティの再生支援 [復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 人と人とのつながりが強い地域コミュニティの再生をどのように支援するか
- ② 就労の機会喪失と人口流出への歯止めをどのように実現するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災の被災地では、農山漁村を中心とした地域の共同性の強い被災地特性があること、そして人口の流出が避けられないという事態も加わり、人々のつながりやコミュニティ関係の維持・再生が重要な復興のテーマとなっている⁽¹⁾。いくつかの地域では、NPO 等はこれらの課題の解決を目的に、地域の主体を結び、合意形成を図りながら、地域資源を活用したコミュニティの再生に取り組んでいる。

一方で、被災地では、多くの被災者が仕事を失い、定住の場が奪われたことで人口流出が進展する事態がおきた。若者もその例外ではなく、地元での就職の機会が失われた。障害者等の自立のための就労はさらに厳しい状況におかれた。

【東日本大震災における取組】

・行政機関、住民、事業主、地権者等によるコミュニティ再構築に向けた協働戦略（課題①）

地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるには、住民・事業主・地権者等が主体的に取り組むエリアマネジメント⁽²⁾が有効であった。被災を契機に、住みよいまちを主体的に創出する試みが行われた。

岩手県大船渡市が津波被害からの復興の拠点として整備したキャッセン大船渡（事例 24-1）では、「公共空間と民間空間とを横断した魅力創出」「周辺街区と連携したプレイスメイキングや周辺街区と連携したタウンプロモーション」「商店主と連携した商店街活性化プロジェクトの立案と実行」による商店街を基軸としたコミュニティが形成された⁽³⁾。

NPO 法人都市デザインワークスでは、津波被害を受けた仙台東部の農村集落「南蒲生」において、個人が所有・管理する屋敷林である居久根（いぐね）を、杜の都仙台の貴重な景観・環境資源として捉え直し、新しい価値観・仕組みにより多様な主体の参加を得ながら「みんなの居久根」として再生・継承することを共通の目的にすえた。この目的のために町内会と市をつなぎ、災害危険区域の線引きの変更などまちづくり計画に反映させることによって、移転、現地再建、移転希望が混在するコミュニティを再生する活動を行った⁽⁴⁾。

→関連項目：24) 中心市街地の再生・マネジメント
43) にぎわいの創出・再生

・移住促進・若者の起業支援（課題②）

一般社団法人まるオフィスが運営する「気仙沼市移住・定住支援センターMINATO」では、震災で人口が減少する気仙沼市への移住者誘致や移住者の定住サポートを行っている。首都圏などで地方移住を考える人を対象にフェアを開催して気仙沼市の魅力を PR しつつ、空き家を持つ人とつなぐ

ことで、外部の人材呼び込みと空き家問題の解決に取り組んでいる⁽⁵⁾。

起業支援事業「ぬま大学」では、気仙沼市からの委託を受けて、気仙沼で事業を始めたい10代から30代までの若者を対象に起業支援プログラムを実施している。本プログラムの卒業生は、被災地の保育士たちが集まり勉強会を行う「保育カフェ」や、地域の名産であるサンマの形をした鯛焼き店をオープンするなどの新たな事業を興している⁽⁶⁾。

→関連項目：11) 恒久住宅への移行に伴うコミュニティの形成

・企業との連携による障害者の就労支援（課題②）

障害者の自立支援を行っているNPO法人しんせいは、日清製粉と連携し、洋菓子の製造、梱包、販売に係る事業に障害者を参加させることで就労支援を行った。日清製粉は本団体に対し、商品開発や品質の均質化といったノウハウ供与、社内販売会を実施するなどの販売支援を行った。結果、本製品は2014年から2016年までの3年間で15,000箱を販売することができた⁽⁷⁾。

・資金源の確保によるソーシャルビジネスにおける雇用の創出（課題②）

一般社団法人RCF復興支援チーム（現一般社団法人RCF）は、企業や地方公共団体等の関係者間調整を行う「社会事業コーディネーター」として、事業収益の拡大や行政機関からの委託、企業からの出資など多様な資金源によるソーシャルビジネスを展開している。このうち、被災三県の水産・観光事業を支援する復興庁の委託事業「企業間専門人材派遣支援モデル事業」は、RCFが株式会社ウインウイン、株式会社パソナ東北創生と共同で実施している。具体的には、求人する企業が持つ経営課題や人材ニーズの把握、募集ページの作成、応募者管理、採用と企業への定着のための研修までを一手に担っている。2017年より事業を行い、3年目の2019年時点で39社に累計61名の雇用に支援した⁽⁸⁾。

【教訓・ノウハウ】

① NPO等が様々な主体を結び、コミュニティの再生に向けた協働戦略を構築する

- ・ エリアマネジメントの手法を活用し、行政機関、住民、事業主、地権者等が協働で地域を再生する。
- ・ 地域の既存資源を軸としてコミュニティを再構築する。
- ・ まちづくりの過程に住民が参加することで、地域の協働を促進する。

② NPO等が地域の魅力の発信を通じた移住・定住の促進や、企業と連携した就労支援を実施する

- ・ 地域の魅力を発信し、空き家を持つ人と地方移住を考える人を結び、定住を促進する。
- ・ 若者の起業を支援し、若者の定着を促進する。
- ・ 社会貢献を目指す主体と連携し、福祉事業所における障害者の就労を支援する。
- ・ 「社会事業コーディネーター」機能を担い、社会貢献に積極的な企業等と連携し、災害を契機として生じる諸課題を解決する。

<出典>

- (1) 櫻井常矢 伊藤亜都子「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, 2013年2月, p. 42
- (2) 国土交通省土地・水資源局「エリアマネジメントのすすめ」2010年3月
<https://www.mlit.go.jp/common/001206668.pdf>
- (3) 株式会社キャッセン大船渡「キャッセン大船渡について」 <https://kyassen.co.jp/about/>
- (4) 都市デザインワークス「南蒲生地区復興まちづくり」 <http://www.udworks.net/works/create/minami-gamo>
- (5) 一般社団法人まるオフィス「気仙沼市移住・定住支援センターMINATO」
<https://www.minato-kesenuma.com/>
- (6) 一般社団法人まるオフィス「ぬま大学 卒業生インタビュー」
<http://numa-ninaite.com/category/numauniversity/numauniversity-interview/>
- (7) 日清製粉グループ「東日本大震災復興支援活動 2016年度」
<https://www.nisshin.com/csr/philanthropy/shien/2016/>
- (8) 一般社団法人RCF「東北被災3県の復興支援から、全国の社会課題へ」 <https://rcf311.com/project/>

57) 中間支援組織・ネットワーク [応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① 中間支援組織は、NPO等の活動をどのように調整するか
 ② 中間支援組織は、NPO等の運営をどのように支援するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災においては、被害が甚大であったため、被災地外のNPO等、企業など様々な主体が被災地での活動に取り組んだ。社会福祉協議会だけでこれら多様な主体の受け入れや調整を行うのは限界があり、NPO等の「支援仲介」「ネットワークキング」「コーディネーション（調整）」等を行う中間支援組織の役割が重要になった。

【東日本大震災における取組】

・ 県域レベルでの中間支援組織の設立（課題①）

被災3県では、県域レベルでの中間支援組織として、いわて連携復興センター、みやぎ連携復興センター、ふくしま連携復興センターが設立され、NPO等と行政機関との間で被災者支援に関する情報の集約・共有と活動調整が行われた。例えば、いわて連携復興センターは、県内外の連携の場づくり、3県相互の情報共有を行う3県連携復興センター会議の開催などに取り組んだ。なかでも震災直後からはほぼ1週間毎に開催された岩手県連携復興会議では、被災者支援制度の内容やセンターでの被災者の相談内容について岩手県と互いに情報を共有し、被災者支援の進め方について協議がなされた（事例57-1）。

・ NPO等と行政機関とのネットワーク形成（課題①）

2011年3月末、災害救援活動を行う団体によって設立された東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）では、募金や物資の受付など被災者支援情報を集約したウェブサイトの構築や支援者向けの活動ガイドラインの作成を行った。設立翌月からはNPO等と各省庁との定例連絡会議を開催し、セクターを超えて行政機関との情報共有や連携を行った⁽¹⁾。

県域での応急期における非営利組織同士のネットワークづくりとして、宮城県では、公益社団法人3.11みらいサポート（旧：石巻災害復興支援協議会）が被災者支援に関わるNPO等が円滑に活動できるよう定期的に様々な会議を開催し、調整や連携のサポートを行った（事例57-2）。

・ 多様な市民活動団体の協働によるまちづくり（課題②）

仙台市では、阪神・淡路大震災を契機に、市民活動サポートセンターが設立された。同センターは全国初の「官設NPO営」のサポートセンターであり、東日本大震災時には、被災地の市民活動やボランティア団体の情報を収集し、チラシ・ポスター・ニューズレター等で情報発信やNPO等へ資金助成を行い、現在では市民活動の専門機関となっている⁽²⁾。

・ 組織運営と財政基盤の確立支援（課題②）

社会福祉法人中央共同募金会は、発災直後の3月15日に「災害ボランティア・NPO活動サポート募金」を創設し、災害ボランティアセンターの運営や復興期のNPO等の協働事業への助成など総額42億円の助成を行った⁽³⁾。

1. NPO・民間企業等

日本NPOセンターでは、被災3県で被災者の生活再建を支援する現地NPOのために「東日本大震災現地NPO応援基金」を設立し、2011年3月から、NPO等のスタッフの育成や支援者拡大の仕組みづくり、情報ネットワークの構築などについて助成活動を行っている⁽⁴⁾。

ジャパン・プラットフォーム（JPF）は、東日本大震災への支援活動を迅速かつ効果的に実施する目的で、2011年4月に「共に生きる」ファンドを設立し、資金助成のみならず、活動計画の策定や事業運営管理に関する助言も行った⁽⁵⁾。

→関連項目：54) ボランティア・NPO等の人材の確保と平時からの連携

【教訓・ノウハウ】

① NPO等と行政機関や支援機関等との情報共有の「場」をつくる

- ・ 県域レベルの中間支援組織の設立により県内の多様なNPOや支援機関の情報共有を実現する。

② NPO等間のネットワークや行政機関との連携体制を構築し、効果的な被災者支援を行う

- ・ 中間支援組織がコーディネイト役としてNPO等を結ぶネットワークの形成を支援する。
- ・ NPO等と行政機関とのセクターを超えた情報共有や連携の仕組みをつくる。
- ・ NPO等の多様な市民活動団体が自立・連携して、地域の復興課題に継続して取り組む活動を支援する。

③ NPO等の基盤強化を支援し持続可能性を高める

- ・ 組織基盤が脆弱なNPO等に資金助成や人材育成、組織運営面でのノウハウの提供を行う。

<出典>

- (1) 東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）「2011年度年次報告書」2012年6月
https://www.jpn-civil.net/2014/about_us/docfiles/JCN_2011_Annual.pdf
- (2) 仙台市市民活動サポートセンター <https://sapo-sen.jp/about/details/>
- (3) 社会福祉法人中央共同募金会「災害ボランティア・NPO活動サポート募金」
<http://www.kisoh.org/bokin.volasapo.html>
- (4) 東日本大震災現地NPO応援基金 <https://www.jnpoc.ne.jp/?tag=311jisin-fund>
- (5) JPF「共に生きる」ファンド <http://tohoku.japanplatform.org/tomonikirufund/>

58) 官民の連携・役割分担 [応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 平時において、どのように官民連携の仕組みを構築するか
 ② 官民がそれぞれの強みを生かしてどのように役割分担するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では、地方公共団体も大きな被害を受け、被災者支援を行うための情報の収集、マンパワーの確保などさまざまな課題に直面する中で、NPO等との連携・協働により、効果的な支援が行われた例があった一方、平時における連携・協働の程度によって、災害時の対応について地域差が見られた⁽¹⁾。

【東日本大震災における取組】

・ 平時からの官民の連携体制の構築（課題①）

岩手県北上市では、震災以前から行政機関、NPO、地域コミュニティ等と一緒に地域づくりの推進等を行ってきた基盤があった。発災時には、こうした日常的連携を生かし、北上市、社会福祉協議会、雇用対策協議会が連携して「きたかみ復興支援協働体」を設立し、市とNPO等が協働して支援方策を決定して被災者支援にあたった（事例 58-1）。

・ 官民の役割分担を踏まえた効率的な復旧支援（課題①）

政府現地対策本部(国)、宮城県、自衛隊、ボランティア関係者から構成される「被災者支援4者連絡会議」が開催された。情報共有のあり方、ボランティア活動の方向性や支援方策、市町の連絡会議のフォローアップ等が検討され、特に炊き出しや物資配給に関する役割分担について話し合われ、行政機関とNPO等が協働して被災者支援を行った（事例 58-2）。

NPO等のネットワーク組織（準備会参加団体等）は、震災前に連携体制が構築されていなかったため、支援の全体像が把握できず、現地での活動が困難を極め、政府・行政機関や企業等との連携体制が限定的であった自戒を踏まえ、2013年7月にNPO等の有志が集まり、連携・協働のための仕組みづくりが進められた⁽²⁾。さらに、2016年4月14日に発生した熊本地震における経験も踏まえ、災害時に被災者支援の抜け・漏れ・重複を防ぎ、地域ニーズに合った支援活動が効果的に行われるよう、地域、分野、セクターを超えた関係者同士の「連携促進」や「支援環境の整備」を図ることを目的とするNPO法人全国災害ボランティア支援ネットワーク（JVOAD）が2016年10月に設立された⁽³⁾。

・ 官民協働による復興課題解決（課題②）

岩手県では、2014年度に県が3億円を拠出して「いわて社会貢献・復興活動支援基金」を創設し、漁業の魅力を伝える体験ツアー実施など、NPO等による復興活動や地域課題解決に係る取組に対して助成を行った⁽⁴⁾。また、NPO等の活動費への補助と並行し、中長期計画の策定への支援や活動への信頼と共感を高めるためのセミナー、企業等とのコラボレーションを生むための交流会の開催等の支援を継続して行っている⁽⁴⁾。

NPO法人高田暮舎は、陸前高田市から委託を受け、人口減少と少子高齢化の進展に対応するため、

1. NPO・民間企業等

首都圏など都市部からの移住希望者に対して、仕事や暮らし等地域の情報を掲載したポータルサイトの開設、ワンストップ窓口の設置、移住促進イベントの開催などの情報提供や空き家バンクの運営、現地ツアーの実施、移住後の地域住民との交流会の開催など切れ目のない支援を行っている⁽⁵⁾。

【教訓・ノウハウ】

① 平時から官民連携体制を整備し、役割を踏まえた復旧支援を行う

- ・ 平時から、NPO 等の中間支援組織との連携体制を構築し、情報共有のあり方や連携について、具体的な取り決めを行う。
- ・ 発災時には、官民の情報交換会議を開催し、協働母体として継続して復興課題に取り組む体制を維持する。

② 官民それぞれの強みを発揮して地域課題に取り組む

- ・ NPO 等は自らの経験・ノウハウやネットワーク等を活かし、行政機関は効率的な課題解決のために NPO 等に委託を行う。

<出典>

- (1) 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構「事例に学ぶ生活復興」2018 年 3 月, p124～131
https://www.reconstruction.go.jp/topics/m18/04/20180410_seikatsufukko.pdf
- (2) 認定 NPO 法人全国災害ボランティア支援ネットワーク (JVOAD)「第 1 回 災害時の連携を考える全国フォーラム 報告書」P35 http://jvoad.jp/wp-content/themes/may2019/pdf/forum2016_report.pdf
- (3) 認定 NPO 法人全国災害ボランティア支援ネットワーク (JVOAD) <http://jvoad.jp/about/activity/>
- (4) 岩手県「東日本大震災津波からの復興 岩手からの提言」2020 年 3 月, p144
https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/027/741/fukkou_teigen_i_all.pdf
- (5) 特定非営利活動法人高田暮舎 <https://takatakurashi.jp/takatakurashisya/>

59) 民間企業による復興支援 [応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】① 企業は自らの特色を生かしどのように復興を支援するか
② 企業はどのように国・地方公共団体、NPO と連携・協働し復興支援を行う

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災の発災に際しては、様々な企業より、義援金の拠出や自社製品の提供など、積極かつ活発な復興支援が行われた⁽¹⁾。東日本大震災での企業等の支援活動の主な特徴として、金銭面での支援に加えて、①本業の強みを生かした多様な支援活動、②対応の迅速さと長期にわたる支援のコミットメント、③国・地方公共団体、NPO 等との連携・協働があげられる⁽²⁾。さらに、社員教育も兼ねた社員のボランティア派遣など、企業の支援のあり方が変わった。

また、東日本大震災では、被災地が広域にわたり、復旧・復興が長期に及んだことから、企業はどのように被災地の復興支援に取り組むのか、また、息の長い支援をどのように継続していくかが大きな課題となった。一方で、企業の社会貢献意欲の高まりを背景に、国・地方公共団体、NPO 等と連携・協働した復興支援の取組も注目を集めた。

【東日本大震災における取組】

・経団連や経済同友会等による情報の集約・発信（課題①）

一般社団法人日本経済団体連合会では、東日本大震災発生後直ちに「東日本大震災対策本部」を立ち上げるとともに、企業等の社会貢献活動を推進するために 1990 年に設立した「1%クラブ」と連携して、経団連のホームページや1%クラブニュースを通じて、支援金の募集や災害ボランティアセンター立ち上げのための資機材の提供、企業人ボランティアプログラムの企画・実施等呼びかけた。また、東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）の協力を得て、被災地や被災者ニーズを集約し、企業に広く情報を提供した⁽²⁾。2015 年 3 月に開催された第 3 回国連防災世界会議では、企業の防災・減災技術等を世界に発信した⁽³⁾。

経済同友会が 2012 年 4 月より実施した、復興をリードする人材育成プロジェクトである「東北未来創造イニシアティブ」では、同友会会員企業の社員を被災地の釜石市、大船渡市等の地方公共団体や企業に派遣し、現場の職員と共同して復興業務に従事し互いに学びあうことで成長の機会とした⁽⁴⁾。

→関連項目：41) 産業人材の確保

・本業を生かした多様な支援（課題①）

株式会社資生堂は、被災者へのスキンケア等の美容サービスを行う「ビューティ支援活動」や気仙地区の商材を集めて社内で販売する「復興支援マルシェ」の支援を行った。また、同社のシンボルマークが「花椿」であることから、椿を市の花とする岩手県大船渡市で社会貢献活動として椿の植樹活動を行うとともに、本業の一環として、地元の「気仙椿」の認知度を高める香水やドレッシングの製品開発と販売を行った（事例 59-1）。

外資系企業の Google は、災害の発生に対応した危機対応チームを常設しており、東日本大震災の発災直後、ハイチ地震などで使われた安否確認サービス「パーソンファインダー」の日本語版を提供した⁽⁵⁾。具体的には、避難所に掲示されている安否情報の写真をネット上にアップロードし、

1. NPO・民間企業等

その写真から避難所にいる被災者の氏名を「パーソンファインダー」に入力することとした。3月29日には入力ボランティアは5千人、入力件数は14万件を上回り、迅速な安否確認情報の提供につながった⁽⁶⁾。

・長期にわたる支援（課題①）

三菱商事株式会社は、2011年4月、総額100億円の東日本大震災復興支援基金を創設し、義援金や支援物資の提供、奨学金給付、NPOへの助成などさまざまな支援活動を展開した。2012年3月に、より柔軟で継続的な支援を展開するため、「三菱商事復興支援財団」を設立し、従来からの奨学金やNPO等への助成に加え、産業復興や雇用創出の取組を支援することとし、福島県郡山市の「ふくしまワイナリープロジェクト」などの支援を展開している⁽⁷⁾。

ヤマトグループは、発災直後から宅急便1個につき10円の寄付を「ヤマト福祉財団」に行うことによって、総額142億円の「東日本大震災生活・産業基盤復興再生募金」を創設し、2017年までの期間で、被災3県の水産業、農業、商工業、生活を対象に31事業を支援した（事例59-2）。

・国・地方公共団体、NPOとの協働・連携（課題①②）

武田薬品工業株式会社は、「日本を元気に・復興支援」プロジェクトを立ち上げ、10年間で13のプログラム等に対して約43億円の支援を行っている。そのうちの「タケダ・いのちとくらし再生プログラム」は、日本NPOセンターと実施している協働事業で、被災地での福祉・保健支援や雇用創出に繋がる生活基盤の整備支援、応急仮設住宅から復興公営住宅への移転に伴う住民主体のコミュニティ形成支援、NPOのリーダー育成などの支援を行っている。このほか、ボランティア活動を希望する社員のサポート、被災地の特産品を社内で販売する「企業内マルシェ」の開催など、「モノ」と「カネ」だけに留まらない幅広い復興支援活動を行っている（事例59-3）。

味の素株式会社は、行政機関、栄養士会、NPO等と連携して、応急仮設住宅の入居者の健康・栄養面での課題を解決するため、住民が調理をし、料理を囲み、語り合う場を提供する「健康・栄養セミナー（後に「ふれあいの赤いエプロンプロジェクト）」を2011年10月より開始した⁽⁸⁾。

UBSグループは、岩手県釜石市を中心に、地域コミュニティの再活性化、住民主体の取り組みを支援する「釜石コミュニティ復興支援プロジェクト」を実施した。具体的には、パートナー団体である一般社団法人RCFの常駐専門スタッフとUBS社員ボランティアがマンパワーや専門性を提供し、地元の若手事業者のネットワーク「NEXT KAMAISHI」とともに「釜石よいさ」夏祭りの復活、車いすやバギーでも上れる「避難道づくり」、地域住民への聴き取りを重ねた「共同体の記憶と記録を綴る震災本」の発行等、行政機関・企業・非営利組織の協働によって地域ニーズに即した復興支援を行った⁽⁹⁾。

【教訓・ノウハウ】

- ① 本業を生かした支援、企業間連携を生かした迅速な支援を行い、それを継続する
- ・被災地の情報の集約を行い、企業等に広く発信する。
 - ・企業の規模に応じて義援金や救援物資の寄付などの支援を行う。
 - ・企業の技術力を生かして行政機関やNPOでは対応できない被災者支援を行う。
 - ・平時から社会貢献活動に取り組み、その経験を生かす。
 - ・社員の自発的なボランティア活動をサポートする。
- ② 国や地方公共団体、NPO等との協働・連携により企業支援を活性化する
- ・行政機関の支援が十分に及ばない取組に対して資金的な支援を行う。
 - ・NPO等による多様な取組に対する資金的な支援や協働事業を行う。
 - ・企業のノウハウを活かし、行政機関やNPO等と連携して被災者支援やコミュニティ復興支援等を行う。

<出典>

- (1) 東洋経済 ONLIE「復興支援を継続する、志のある企業」2014年3月 <https://toyokeizai.net/articles/-/32489>
- (2) 一般社団法人日本経済団体連合会「東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書-経済界による共助の取り組み-」 <https://www.keidanren.or.jp/policy/2012/011.pdf>
- (3) 一般社団法人日本経済団体連合会「防災・減災に資する技術等の普及・開発促進に向けて」2015年2月17日 http://www.keidanren.or.jp/policy/2015/016_honbun.pdf
- (4) 公益財団法人経済同友会「経済同友」2017年3月号 No.796 https://www.doyukai.or.jp/publish/2016/pdf/2017_03_01.pdf
- (5) Google Crisis Response「東日本大震災と情報、インターネット、Google：クライシスレスポンスの仕組み」2012年3月23日 https://www.google.org/crisisresponse/kiroku311/chapter_04.html
- (6) Google Crisis Response「東日本大震災と情報、インターネット、Google：パーソンファインダー、東日本大震災での進化（2）」2012年4月13日 https://www.google.org/crisisresponse/kiroku311/chapter_07.html
- (7) 三菱商事株式会社「東日本大震災復興支援活動」 <https://www.mitsubishicorp.com/jp/ja/csr/contribution/support-for-natural-disaster/eastjapan/>
- (8) 公益財団法人味の素ファンデーション「ふれあいの赤いエプロンプロジェクト」 <http://www.theajinomotofoundation.org/akaepu/>
- (9) UBSグループ「釜石コミュニティ復興支援プロジェクト」 <https://miraimanabi.withgoogle.com/project/project-detail-3.html>

60) 応援職員の確保等（受入地方公共団体の取組）

[応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

【課題】① 被災地方公共団体は応援職員をどのように確保するか
② 受援体制をどのように整備するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では沿岸部の市町村が甚大な被害を受け、行政機能が不全となり、避難所の運営や応急仮設住宅の確保などの被災者支援、地域産業の早期復旧、復興まちづくりなどの業務を処理するため、他の地方公共団体からの応援職員の確保が急務となった。

一方で、応援職員を受け入れた地方公共団体によっては、応援を必要とする業務と所管課が明確化されておらず、また、応援職員の受入窓口が一元化されていなかったことから、応援職員の受入れの混乱や所管部局間の連携不足、一貫した指揮系統が発揮されないことなどの問題も発生した。

【東日本大震災における取組】

・災害時相互応援協定を通じた応援職員の確保（課題①）

宮城県多賀城市は、震災前から県内全市町村、山形県天童市等と災害時相互応援協定を締結しており、福岡県太宰府市、奈良県奈良市の2市とは友好都市提携を結んでいた。発災時には、下水道施設、文化財の復旧支援などを中心に、天童市は技術職員を中心に延べ131名、奈良市も技術職員など延べ151名、太宰府市も文化財の復旧を行う職員を派遣した（事例60-1）。

岩手県釜石市では、震災前から県内市町村及び愛知県東海市と災害時相互応援協定を結び、合同の防災訓練を行うなど交流を深めていた。東海市はこの協定に基づき、3月12日に先遣隊を派遣して被災状況を確認し、13日から1週間単位で物資の供給と避難所の運営を支援する応援職員を派遣した。10月からは保健師や土木職など技術職を3か月～1年単位で派遣し、2015年3月末で延べ43人となっている（事例60-2）。

・全国的な制度の活用による応援職員の確保（課題①）

被災地方公共団体間での協定だけでは十分なマンパワーが確保できないため、全国的な制度も活用して応援職員を確保した。

総務省では、発災直後に全国市長会、全国町村会の協力を得て、全国の市町村からの人的支援の体制を構築しており、これらにより、2020年3月31日までの累計で約9万7千人の応援職員が被災市町村等に派遣されている。

このほか、復興庁においても、一般公募により職員（非常勤国家公務員）を採用し、被災市町村に派遣、被災市町村の復興業務を支援する「復興庁スキーム」を設け（2013年～）、2020年4月現在82人が被災市町村の支援に当たっている。

→関連項目：61) 応援職員の派遣（応援地方公共団体の取組）

62) 長期にわたる職員派遣の継続

・災害受援計画の策定（課題②）

岩手県では、応援職員の受入れの担当部署や応援職員が担当する業務を明確にしていなかったため、派遣団体と受入所属との調整などで混乱が生じた経験を踏まえ、2014年3月に「岩手県災害時受援応援計画」を策定した。この計画では、災害対策本部の組織として応援職員の派遣要請や受入れ、各部署との調整を行う受援班を整備するほか、応援職員が支援する業務と所管課を定めている。なお、県内外への職員派遣の手順を記した応援計画も定めている（事例60-3）。

内閣府は2020年4月、市町村が災害時に応援職員を受入れる受援計画の策定を支援するため、「市町村のための人的応援の受入れに関する受援計画作成の手引き」を作成した⁽²⁾。

・広域ブロック内の応援主幹県による受援調整支援（課題②）

宮城県では発災後、複数の地方公共団体から応援職員が派遣されたが、複数の応援県からの受入れ・調整のための体制づくりが十分ではなく、状況を見ながら対応せざるを得なかった。これに対し、北海道・東北8道県の相互応援協定（ブロック協定）の応援主幹県であった山形県の提案により、応援県との調整の場が設けられ、宮城県は多数の地方公共団体から支援を受け入れることができた⁽⁵⁾。その後、2014年10月に協定が改正され、広域応援本部を置く会長道県が被災県への応援職員の受援調整を行うこととされた⁽⁶⁾。

【教訓・ノウハウ】

- ① 同時被災を避けるため、複数地方公共団体間で災害時応援協定を結び、協働の防災訓練を実施するなど、平時から連携関係を築いておく
 - ・ 友好都市協定の締結地方公共団体との間で災害時応援協定を締結する。
 - ・ 災害時の応援を確実なものとするため、遠方の地方公共団体も含め、複数の地方公共団体と協定を結んでおく。
- ② 応援職員の受け入れを円滑に実施するための受援計画を策定する
 - ・ 応援職員を受入れる受援組織を災害対策本部に整備し、派遣地方公共団体や受入所属との調整を円滑に行う。
 - ・ 業務を円滑に継続できるよう、業務の指示を行う指揮命令者と受援担当者を複数名配置する。
- ③ ブロック協定で被災県に代わって受援調整を行う都道府県をあらかじめ定めておく
 - ・ 都道府県の広域ブロック協定で、被災県に代わって応援職員の受入れ等の受援調整業務を行う都道府県をあらかじめ複数県定めておく。

<出典>

- (1) 岩手県「岩手県災害時受援応援計画平成26年4月(平成27年3月最終改正)」2015年3月,p1
<http://iwate-archive.pref.iwate.jp/infolib/cont/01/G0000002IWA/000/484/000484496.pdf>
- (2) 内閣府(防災)「市町村のための人的応援の受入れに関する受援計画作成の手引き」2020年4月
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/index.html>
- (3) 総務省「震災対策の推進に関する行政評価・監視－災害応急対策を中心として－〈結果に基づく勧告〉イ広域応援・受援体制」2014年6月27日 https://www.soumu.go.jp/main_content/000298454.pdf
- (4) 山形県「2011.3.11に発生した東日本大震災の記録～その時、山形県はいかに対応したか～」2015年,p1～3
<https://www.pref.yamagata.jp/documents/7996/all.pdf>
- (5) 宮城県「東日本大震災－宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証－概要版」2015年3月,p3
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/287782.pdf>
- (6) 北海道「大規模災害時等の北海道・東北8道県広域応援ガイドライン」2015年3月
<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/ktk/8doukengaidorain.pdf>

2. 行政機関相互の連携

61) 応援職員の派遣（応援地方公共団体の取組） [応急期・復旧期]

- 【課題】① 応援地方公共団体は派遣スキームをどのように整備・活用するか
② 応援地方公共団体は応援職員をどのように選ぶのか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では、被災地方公共団体は膨大な復旧・復興の業務の処理を迫られ、マンパワーの確保が急務となった。今回の災害では全国の地方公共団体が積極的に支援を実施し、2018年4月1日時点で45都道府県、19指定都市、272市区町村が応援職員を派遣した。その際、職員の派遣人数や支援業務などを迅速、的確に把握することが課題となった。また、派遣地方公共団体では迅速な派遣職員の選定も求められた。

【東日本大震災における取組】

・ 現地ニーズに即した支援（課題①②）

東京都では、発災直後に岩手県、宮城県に先遣隊を派遣して被害状況を直接確認したうえで職員派遣の支援先を決定した。4月に東北3県にそれぞれ都庁の総合窓口として現地事務所を開設し、職員派遣のニーズの把握や被災した地方公共団体との各種調整、派遣職員の支援活動の拠点となった⁽¹⁾。消防・警察を除き、2020年4月1日までに医療・介護等の支援で約2,400人、復旧・復興業務の支援で約4,300人の職員が都庁の各部局から3県に派遣された⁽²⁾。

また、派遣職員の選定については、2012年度から公募により希望者を募り、書類選考、面接を経て派遣者を決定することとしている。公募制にすることで、意欲のある復興人材を選定し、被災者の求める中長期の派遣ニーズに応えている⁽³⁾。

→関連項目：62) 長期にわたる職員派遣の継続

・ 複数部署を一括して派遣する「行政丸ごと支援」（課題①）

名古屋市では、2011年3月に市長をトップとする被災地域支援本部を設置し、被災地での情報の収集や職員派遣など被災地への支援を実施した。特に津波被害が大きかった岩手県沿岸部に先遣隊を3回派遣し、行政機能が壊滅的な被害を受けた陸前高田市を全面支援することを決定した。

名古屋市では、個別の部署ごとに職員を派遣するのではなく、窓口業務や土木、財務など複数部署を一括して職員を派遣する「行政丸ごと支援」を行った。2011年度は保健指導、り災家屋の調査、復興計画の策定など延べ144名の職員を派遣、2012年度以降は区画整理や防災集団移転など復興まちづくりに従事する職員の派遣を実施し、応急期から復興期にわたり96名の職員を派遣した⁽⁴⁾。

→関連項目：63) 行政機能の継続支援

・ 全国知事会等による職員派遣（課題①）

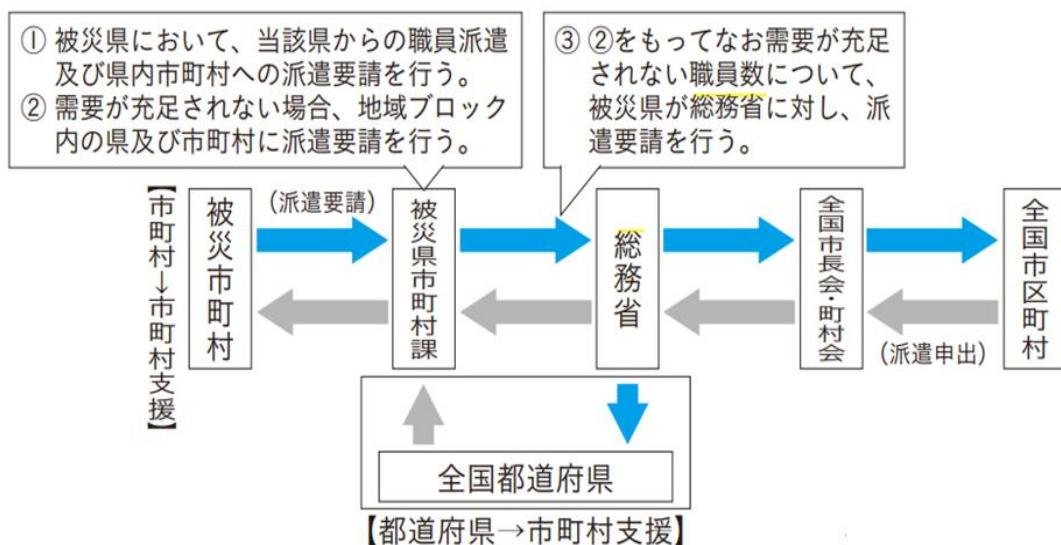
全国知事会では、1996年7月に議決した「全国都道府県における災害時の広域応援協定」に基づき、広域ブロック間の人的・物的支援体制を整備していたが、東日本大震災では「緊急広域災害対策本部」を設置し、ブロックを通さず、被災県から直接依頼を受けて各被災県への人材の派遣、物

2. 行政機関相互の連携

資の供給を行った。これにより、発災後約1ヵ月の間に、632名の都道府県職員が本スキームによって派遣された⁽⁵⁾。また、指定都市市長会では2011年10月に、各指定都市に特定の被災市町村を割り当てて支援することを決めた⁽⁶⁾。2019年3月までに、指定都市全体で16,190人の職員を派遣している⁽⁷⁾。

・総務省と全国市長会・全国町村会による職員派遣スキーム（課題①）

総務省は全国市長会、全国町村会の協力を得て新たに全国的な規模の職員派遣の仕組みを整備した。被災県は被災市町村から応援職員の人数や職種を取りまとめ、総務省に派遣依頼を行い、総務省が全国市長会、全国町村会と連携して応援職員の派遣を要請するものである。個別の地方公共団体間での調整では職員確保が進まない場合でも、本制度では円滑な派遣調整が行われ、被災3県及び県内市町村はこの制度等により、2020年3月31日までの累計で約9万7千人の応援職員を確保した⁽⁷⁾。



(図：総務省と全国市長会・全国町村会による派遣制度 出典：「東日本大震災津波からの復興 岩手県からの提言」 p149)

・カウンターパート方式による迅速な派遣（課題①②）

関西広域連合は震災直後の3月13日に緊急声明を発表し、構成団体を被災3県に割り振るカウンターパート方式で支援することとした。岩手県は大阪府と和歌山県が、宮城県は兵庫県と鳥取県、徳島県が、福島県は滋賀県、京都府がそれぞれ職員派遣を行った。また、構成府県内の市町村にも派遣の協力を求めた。この方式では、支援担当県は特定の被災県を担当することから、応援地方公共団体間での応援体制の調整や持続的な支援が可能となった。

派遣に際しては、先遣隊を派遣して被災地方公共団体の状況を調査し派遣職員を決めた。その後、東北3県に現地連絡所を設置し、被災地のニーズを調査した。被災地方公共団体は災害対応に追われて必要人員を把握する余力がないため、応援側が被災地の需要を把握して職員を派遣し、指揮命令系統を確保する「プッシュ型」の支援を行った。職員の選定については、各地方公共団体などでは、職員の経験や技能が記載されたリストを作成していたため、派遣者の選定を迅速に行うことができた（事例61-1）。

・「応急対策職員派遣制度」の導入（課題①）

その後、総務省は熊本地震の経験を基に、2018年に「応急対策職員派遣制度」を整備した。この制度は、①都道府県、指定都市を被災市区町村に1対1のカウンターパート方式で割り当て、被災市区町村の避難所の運営、罹災証明書の交付等の災害対応業務を支援し、②あらかじめ登録された災害マネジメント総括支援員等で構成された「総括支援チーム」を派遣し、首長への助言等を行う^⑧もので、平成30年7月豪雨より運用されている。

【教訓・ノウハウ】

① 全国的・広域的な調整の仕組みを通じて職員派遣を行う

- ・ 全国知事会による派遣スキーム、全国市長会・町村会・総務省による派遣スキームを介して被災地方公共団体の求めに応じて応援職員を派遣する。
- ・ 応援地方公共団体が連携して支援の重複がないようカウンターパート方式で効率的な支援を進める。

② 応援する側が主体となってニーズの把握・調整を行い、必要な職種の人員を派遣する

- ・ 甚大な被害を受けた被災地方公共団体には応援側がイニシアティブをとりプッシュ型の支援を行う。
- ・ 先遣隊の派遣や現地事務所の開設により、被災状況や支援ニーズの把握、被災地方公共団体との調整を行う。

③ 職員の経験や技能を記載したリストの活用や、庁内公募によって派遣する職員を選定する

- ・ 震災復興業務の経験や技術・資格など平時から職員の経験・技能を記したリストを作成する。
- ・ 経験と意欲を有する応援職員を確保するために庁内公募を行う。

<出典>

- (1) 東京都「平成27年度 東日本大震災における東京都支援活動報告書 5年目の記録」2016年3月, p222～225
https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/17hisaichi/hp/28kirokushi_all.pdf
- (2) 東京都「被災地への都の支援 人的支援」
<https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/17hisaichi/hp/hisaichishienka.html>
- (3) 東京都「東日本大震災東京都復興支援総合記録誌」2015年3月, p173
<https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/17hisaichi/hp/sougoukirokushi.html>
- (4) 名古屋市「応援します!!東北!陸前高田市!～行政丸ごと支援～ ～市民交流～」2020年3月, p2
<https://www.city.nagoya.jp/bosaikikikanri/cmsfiles/contents/0000035/35781/hisaitisien2020.pdf>
- (5) 全国知事会「東日本大震災における全国知事会の取組」2013年3月, p3～4, 10
<http://www.nga.gr.jp/data/activity/saigaitaisaku/h25/1395975592372.html>
- (6) 総務省「2. 東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況（平成23年3月11日から平成31年3月31日までの累積）」2019年11月, https://www.soumu.go.jp/main_content/000657128.pdf
- (7) 指定都市市長会「広域・大規模災害時における指定都市市長会の確認事項」2013年
http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/pdf/h25_12_16_01_siryo/siryo5_3_1.pdf
- (8) 総務省「応急対策職員派遣制度について」2020年 https://www.soumu.go.jp/main_content/000734803.pdf

2. 行政機関相互の連携

62) 長期にわたる職員派遣の継続 [復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 応援地方公共団体は復興期における応援職員をどのように確保するか
 ② 長期派遣職員の負担軽減にどのように配慮するか

【東日本大震災における状況と課題】

震災の復旧期から復興期に入ると、復興まちづくりに向けた事業用地確保や建築・土木工事の設計・発注・管理等の業務の比重が高まり、被災地方公共団体で技術系職員のニーズが高まった。しかし、全国の市町村では大量採用世代の退職や公共事業の減少などで、土木職等の技術職員不足が深刻化しており、被災地方公共団体においても復旧・復興事業に従事する技術職員の派遣ニーズの半分が充足されていない状況にある⁽¹⁾。また、中長期の派遣職員に対する心身のケアや、派遣職員の宿泊場所の確保が求められた。

【東日本大震災における取組】

・ 任期付職員の採用による職員確保（課題①）

東京都では、被災地の技術職員不足の課題に応えるため、現役の都職員の派遣に加えて、「任期付職員制度」を活用し、行政機関や民間での経験者を一般任期付職員として採用のうえ、地方自治法に基づき被災市町村に派遣する新たなスキームを導入し実施した。これらの職員は、全員が土木・建築職で、東北3県の被災市町村で土木・建築工事に係る発注、設計、積算、工事監督等の業務に従事した。任期は1年（最大5年）で1年ごとに任期更新を行い、2017年8月までに累計182名を派遣した（事例62-1）。

・ 中長期派遣体制の強化（課題①）

2020年度には、総務省は、「復旧・復興支援技術職員派遣制度」を創設し、都道府県等が技術職員を増員し、平常時は技術職員不足の市町村を支援するとともに、大規模災害に備えて中長期派遣の要員を確保する場合、当該技術職員の人件費について地方交付税措置で支援することとした⁽²⁾⁽³⁾。

・ 復興庁スキームによる任期付職員の採用（課題①）

復興庁では、被災市町村におけるマンパワーの確保のため、一般公募により国家公務員（非常勤職員）を採用し、被災市町村に派遣し、復興業務を直接支援する取組「復興庁スキーム」を2013年から行っている。

募集に年齢制限等はなく、民間企業出身者や公務員OB等、様々な経歴の人が採用されており、業務内容は、市町村の復興計画・方針の策定、土木、農業、建築、用地取得、保健、専門分野の業務支援である⁽⁴⁾。2020年4月現在82人が被災市町村の支援に当たっている。

→関連項目：60) 応援職員の確保等（受入地方公共団体の取組）

・ 専門技術職の派遣のための代替職員の確保（課題①）

長期間の職員派遣にあたっては、派遣元所属の業務執行体制が円滑に確保されることが前提となる。特に、現職の技術職を派遣した場合、補充職員は公募しても適任者が見つからないケースも多

2. 行政機関相互の連携

い。そこで、愛知県では従来から専門技術職で臨時的任用を希望する者をあらかじめ登録する仕組みを設けており、補充を必要とする職と希望者とのマッチングを行っている。また、愛知県退職職員による互助組織の協力を得て、県職員 0B（約 4 千人）に対し、会報送付時に被災地地方公共団体の職員採用情報を案内するとともに互助組織の持つホームページへ掲載している⁽⁵⁾。

・派遣元・派遣先による派遣職員への配慮（課題②）

宮城県気仙沼市では、工事関係者などによって近隣宿泊施設が不足するなか、派遣職員の住居を確保するため、空き室となっている市内の仮設住宅を派遣職員の宿泊場所として提供した。

釜石市に職員を派遣した東海市では、釜石市内にアパートの空きが少なく、また、仮設住宅は市街地から遠いことから、市がホテルを借上げ、宿泊場所を確保した（事例 60-2）。

東京都三鷹市と長崎県島原市では、派遣職員向けの相談窓口の設置や月一回程度の帰庁日を設けて派遣先での業務や生活について面談するなど、派遣者の心身のケアを行った⁽⁵⁾。

広島県府中市では、職員派遣に際し、を同じ職場の職員同士 2 人をペアとし、同じ地方公共団体の同じ部署に派遣することとした。これによって派遣先での勤務負担や精神的な不安を軽減した⁽⁵⁾。

奈良県の田原本町では、被災地の惨状を見て精神的なストレスを受けた職員に対して、元の所属に復帰した後、職務専念義務を免除する対応を行った⁽⁶⁾。

宮城県山田町では、派遣職員全体に年 1 回のストレスチェックと、気軽に相談できる機会として月 2 回臨床心理士によるカウンセリングの場を用意することで職員の精神状態に配慮した⁽⁶⁾。

→関連項目：27) 建設型応急住宅の建物の維持管理

【教訓・ノウハウ】

① 応援地方公共団体は任期付職員や職員 0B の再任用の活用により応援職員を中長期に派遣する

- ・ 応援職員を任期付職員として採用し中長期に派遣する。
- ・ 長期間の派遣によって派遣元の業務執行体制が維持できるよう、0B のネットワークを活用し、臨時任用職員として補充する。

② 応援地方公共団体は被災地方公共団体と調整の上、派遣職員の生活環境や心身のケアなど、派遣職員の負担軽減に配慮する

- ・ 現地活動拠点などで派遣職員との面談の機会を設け、派遣者のケアを行う。
- ・ 同じ職場の職員を 2 人 1 組で派遣するなど、勤務や精神面での負担を軽減する。
- ・ 派遣が中長期になる場合は、被災した地方公共団体において派遣職員の宿泊場所を確保する。

<出典>

- (1) 宮城県「県内市町村における任期付職員の募集」2020年11月
<https://www.pref.miyagi.jp//site/ej-earthquake/gyou2-ninki-ninki.html>
- (2) 総務省「技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化」2020年3月
https://www.soumu.go.jp/main_content/000722257.pdf
- (3) 総務省「復旧・復興支援技術職員派遣制度（復旧・復興技術支援職員確保システム）に関する要綱」2020年3月
https://www.soumu.go.jp/main_content/000681804.pdf
- (4) 復興庁「令和2年度 復興庁 市町村応援職員募集」
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat9/sub-cat9-3/20171219092156.html>
- (5) 総務省「東日本大震災の被災地方公共団体への職員派遣に際し、工夫している取組の例」2012年
https://www.soumu.go.jp/main_content/000208135.pdf
- (6) 復興庁「復興人材の確保及び運用に関する調査報告書」2018年6月
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat3/material/20180601_manpowerzentai.pdf

2. 行政機関相互の連携

63) 行政機能の継続支援 [応急期・復旧期]

【課題】① 庁舎が被災した地方公共団体はどのように行政機能を継続するか

【東日本大震災における状況と課題】

東日本大震災では、津波により三陸地域沿岸部の地方公共団体で多数の職員の人命が失われ、庁舎も壊滅的な被害を受けた。特に、岩手県陸前高田市と大槌町では庁舎が全壊し、陸前高田市では職員 298 人中 68 人が死亡または行方不明、大槌町では職員 136 人中、町長、課長級職員 7 人を含む職員 33 人が犠牲となり、行政機能が不全状態に陥った⁽¹⁾。

こうした庁舎が被災した地方公共団体は、当面の災害対策を行うための仮庁舎の確保、行政機能を継続するための活動拠点とマンパワーの確保が喫緊の課題となった。

【東日本大震災における取組】

・復旧・復興の拠点としての新庁舎の整備（課題①）

大槌町では本庁舎が全壊し、いったん中央公民館に役場機能を移転した後、4月25日に大槌小学校校庭に2階建ての仮設庁舎を設置した。また、大槌小学校校舎も庁舎として利用することとした。その後、総務省が創設した市町村行政機能応急復旧補助金を活用して、町役場への改修工事を行い、2012年8月に竣工した。

・業務継続のための人材の確保（課題①）

岩手県は、大槌町と陸前高田市の被災状況や支援ニーズを聞き取るため、3月18日に大槌町、20日に陸前高田市に職員を派遣し、応急的支援として、県から陸前高田市に3人（3月22日～5月11日。延べ129人）、大槌町に2人（3月20日～4月30日。延べ96人）を派遣し、市町の意思決定過程での助言や県・関係機関との連絡調整の支援に当たった。また、住民基本台帳のデータ復旧を支援した⁽²⁾。

大槌町、陸前高田市は、それぞれの業務の継続に必要な人員を確保するため、県市長会・県町村会を通じて応援職員の派遣の要請を行い、4月に各市町村から支援の申し出があった。

また、3月末には名古屋市から陸前高田市に「行政丸ごと支援」の申出があった。この震災を機に両市は2014年10月28日付けで友好都市協定を締結した⁽³⁾。

→関連項目：61) 応援職員の派遣（応援地方公共団体の取組）

・国・県の人材の活用による組織の立直し（課題①）

大槌町では、管理職11人のうち、震災で7人が犠牲となり、残る4人も2012年3月までに退職した。その結果、震災時の管理職が全員なくなったため、町は2011年10月、部局長ポスト9人のうち6人に国・県からの出向者を充て、幹部職員として経験の浅い町職員をサポートする体制強化を図った。また、町職員出身の副町長に加え、国と県の職員をそれぞれ副町長に選任し、職員数140人の町としては異例の副町長3人体制とし組織の立て直しを進めた⁽⁴⁾。

・移転先地方公共団体による行政機能の確保支援（課題①）

福島県双葉町は、3月11日14時に役場を閉鎖し、川俣町に役場機能を移転した後、4月1日から多くの町民が避難していた埼玉県に加須市内の旧埼玉県立騎西高校に役場機能を移転し「双葉町埼玉支所」を設置した。

埼玉県では、双葉町からの被災者と役場機能も含めて丸ごと引き受けるため、仮設風呂や洗濯場など施設・設備の整備、被災者への食糧・寝具等の提供を行った。加須市では、2011年3月に「加須市双葉町支援対策本部」を設置し、市民や関係団体の協力を得て避難支援を行った。その後、加須市と双葉町は2016年11月、友好都市盟約を締結した。

なお、2013年6月、双葉町は福島県いわき市に「双葉町いわき事務所」を開設し、旧騎西高校から役場機能を移設したが、現在でも、加須市では、原発避難者特例法に基づく要介護認定等の特例事務に加えて、市独自の各種相談、情報提供を行っているほか、福島県・双葉町復興支援員と共同による戸別訪問などの支援を行っている⁽⁵⁾（事例63-1）。

→関連項目：2) 広域避難者の情報把握と生活支援（避難先地方公共団体の取組）

3) 広域避難者と被災地とのつながりの維持（避難元地方公共団体の取組）

【教訓・ノウハウ】

① 速やかに仮庁舎を確保する

- 被災地方公共団体は復旧・復興業務の推進に必要な仮庁舎を確保する。

② 県は被災地方公共団体の行政機能の回復を支援する

- 県は、行政機能が不全状態に陥った被災市町村に対して、仮庁舎の整備や職員の派遣、住民基本台帳などデータの復旧により行政機能の回復を支援する。

③ 県外移転先の地方公共団体の協力により被災地方公共団体の行政機能の移転を支援する

- 行政機能の移転先の地方公共団体が、被災地方公共団体が業務を行うための仮庁舎の整備や避難者への支援を行う。

<出典>

- 岩手県「岩手県東日本大震災津波の記録」2013年3月, p112
<http://www2.pref.iwate.jp/~bousai/shiryo/gakusyuu/kirokushi/allpage.pdf>
- 岩手県「東日本大震災津波からの復興」2020年3月, p58
https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/027/741/fukkou_teigen_i_all.pdf
- 陸前高田市「陸前高田市・名古屋市絆交流」
<https://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/kyouiku-sports/nagoya-kizuna-kouryuu/nagoya-kizuna-kouryuu.html>
- 碓川豊「希望の大槌」2013年3月, 明石書店 p64~65
- 加須市「県外避難者への支援について」
<https://www.city.kazo.lg.jp/soshiki/soumu/kenngaihinannsyashien/5018.html>

64) 震災の記録の保存・教訓の発信 [応急期・復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 震災の記録をどのように収集・保存するか
 ② 震災からの教訓や復興過程をどのように発信するか

【東日本大震災における状況と課題】

2011年6月に東日本大震災復興構想会議がまとめた「復興への提言～悲惨のなかの希望～」の巻頭に示された復興構想7原則の原則1には「大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する」ことが明記された⁽¹⁾。同年7月に東日本大震災復興対策本部が決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」においても、災害の記録と教訓の収集・保存、デジタル化の推進による誰もがアクセス可能で保存・活用する仕組みの構築と国内外への情報発信がうたわれ、また、地元発意による鎮魂と復興の象徴となる施設の整備を検討するとされた⁽²⁾。

【東日本大震災における取組】

・国立国会図書館東日本大震災アーカイブ「ひなぎく」の構築（課題①②）

国立国会図書館では、総務省と連携して、東日本大震災の記録を国全体で収集・保存・公開するためのポータルサイト「国立国会図書館東日本大震災アーカイブ（愛称：ひなぎく）」を開発し、2013年3月から公開している。「ひなぎく」は、国立国会図書館が収集したコンテンツだけではなく、各地方公共団体や図書館、大学・研究機関、民間団体等が独自に構築しているアーカイブとも連携し、約445万件の文書・ウェブサイト・写真・音声・動画等のデータを検索・閲覧することができる。また、東日本大震災だけではなく、阪神・淡路大震災や熊本地震など他の地震の資料も検索することができる。さらに、他機関のアーカイブ活動が継続困難となった場合には、その記録等を受け継ぐ取組も実施している（事例64-1）。

・参加型アーカイブによる震災資料の収集・活用の促進（課題①②）

ハーバード大学エドウィン・O・ライシャワー日本研究所では、2011年3月から東日本大震災に関する資料の収集を開始し、「日本災害デジタルアーカイブ（Japan Disasters Digital Archive：JDA）」を構築している。JDAでは、東日本大震災を中心に日本の災害に関する資料を広く国内外から収集し、日英2か国語で公開している。また、JDAは参加型のアーカイブであり、利用者自身が収集したウェブサイトや画像、テキスト、映像、音声等のデータをJDAに投稿・共有したり、震災経験者の思いや記憶を「証言・物語」として共有することもできる⁽³⁾。

・大学によるアーカイブの構築（課題①②）

東北大学災害科学国際研究所では、2011年9月から、産官学の関係機関との連携の下で、「みちのく震録伝」という東日本大震災アーカイブプロジェクトに取り組んでいる。「みちのく震録伝」には、学術的観点から震災に関するあらゆる記憶、記録、事例、知見が映像、画像、音声、テキストなど様々な形式で収集・整理されており、2019年1月現在で約12万点の資料が収録されている。

3. 記憶・記録の継承

また、宮城県内の防災と観光に関連した情報を4か国語で紹介する防災観光アーカイブのほか、河北新報社の新聞記事・写真や、市民の投稿動画、国際航業の地震発生後の航空写真など企業のアーカイブとも連携を進めている⁽⁴⁾。

・被災地方公共団体による震災の記録と教訓の発信（課題②）

岩手県では、2012年2月に「東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書」を公表し、その後も2015年1月には「東日本大震災津波を教訓とした防災・復興に関する岩手県からの提言」を発行した。さらに、2020年3月には、復興の取組と教訓を踏まえた提言として「東日本大震災津波からの復興—岩手からの提言—」を発行した⁽⁵⁾。

宮城県では、2011年度から、東日本大震災の概要や発災時における災害対応、明らかになった課題、そこから導かれた教訓などを各種記録誌及び記録映像に取りまとめている。2012年3月の「東日本大震災-宮城県の発災後6か月間の災害対応とその検証」に始まり、2013年3月には「東日本大震災(続編)-宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証-」及び記録映像「東日本大震災～宮城県の記録～」、2015年3月には「東日本大震災-宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証-」を発行した。また、東日本大震災からの復旧・復興に係る10年間の取組の総括検証も取りまとめられる予定となっている⁽⁶⁾⁽⁷⁾。

福島県においては、2012年10月から「ふくしま復興のあゆみ」を定期的に発行しているほか、2013年3月には「東日本大震災の記録と復興への歩み」、2016年3月には「東日本大震災記録写真集～「あの日」から私たちが歩んできた1827日～」等が発行され、震災からの復旧・復興過程が記録・発信されている⁽⁸⁾。

各市町村においても東日本大震災の記録誌や検証報告書が数多く発行されている。岩手県大槌町は、2019年8月に「東日本大震災記録誌『生きる証』」を発行した。町では、記録誌作成のため助かった職員ら35人に改めて調査を行い、ほぼ実名で当時の様子について記載するなど津波襲来時の状況やその後の復興に向けた取組が詳細に記録されている⁽⁹⁾。

また、青森県・岩手県・宮城県・福島県は、2014年から毎年「東北4県・東日本大震災復興フォーラム」を首都圏で開催している。同フォーラムは、変遷する被災地の復興の現状や課題を総括して、今後に向けた展望を被災地全体で考える場であるとともに、震災の風化防止と復興に対する全国からの幅広い支援の継続を訴える機会となっている⁽¹⁰⁾。

・海外への震災の教訓・復興状況の発信（課題②）

宮城県仙台市では、2015年3月に第3回国連防災世界会議が開催され、「仙台防災枠組2015-2030」が採択された⁽¹¹⁾。会議の開催に合わせ、宮城県内では、防災や復興に関するシンポジウムや展示、被災地を訪ねるスタディツアーを実施するなど東日本大震災の経験と教訓を広く発信した⁽¹²⁾。また、2017年からは隔年で世界防災フォーラムが開催されており、「仙台防災枠組2015-2030」の推進と「BOSAI」の主流化を世界に呼びかけている⁽¹³⁾。

岩手県では、2013年度から2015年度にかけて、復興に際し多大な支援を受けた米国、欧州、台湾を一巡し、復興支援に対する感謝や復興への取組状況を伝える復興報告会を実施した。こうした取組により、復興を通して育まれた被災地方公共団体と諸外国の「つながり」が深まり、被災地の復興に対する継続的な支援につながる広報活動となった⁽¹⁴⁾。

【教訓・ノウハウ】

- ① 国、地方公共団体、大学、民間企業等が連携して、広く震災関連資料を収集・保存し、防災や減災に向けた利活用を推進する
- ・ 国や地方、大学、民間は、文書や写真、映像等さまざまな形態で残された震災関連資料が散逸しないよう収集・保存する。
 - ・ 被害実態や緊急対応にとどまらず、応急対応や復旧・復興の過程についても、継続的に文書や写真、映像等の記録を収集、保存する。
 - ・ 官民が協力して震災関連資料をアーカイブに集約するとともに、震災の伝承や防災対策・災害研究の進展に向けた活用を促進する。
- ② 国内外に復興状況や震災の教訓・ノウハウを発信し、世界の防災・復興対策の強化に貢献するとともに、被災地の復興への継続的な支援につなげる
- ・ 被災地方公共団体では、フォーラム等の開催により継続的に復興状況を発信するとともに、震災の復旧・復興に係る取組から得られた教訓やノウハウをまとめ、共有する。
 - ・ 被災地に国際会議を誘致したり、諸外国で復興状況を報告する機会を設けたりすることにより、被災地の復興の姿や震災の教訓を国際社会に向けて発信する。

<出典>

- (1) 復興庁. 東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望～」
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/000814.html>
- (2) 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/110811kaitei.pdf>
- (3) 日本災害デジタルアーカイブ <https://jdarchive.org/en/about/about-archive>
- (4) 東北大学アーカイブプロジェクト「みちのく震録伝」
<http://www.shinrokuden.irides.tohoku.ac.jp/shinrokuden/>
- (5) 岩手県「震災記録誌・検証報告書・災害対策マニュアル集」
http://iwate-archive.pref.iwate.jp/wp/?post_type=kenshou
- (6) 宮城県「東日本大震災復興検証報告書作成等業務の企画提案について」
<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/fukusui/fukkoukenshou2.html>
- (7) 宮城県「東日本大震災の検証・記録に関する宮城県の取組」
<https://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-torikumi.html>
- (8) 福島県「復興関連冊子」 <https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/list281-903.html>
- (9) 岩手県大槌町「東日本大震災記録誌 生きる証」2019年8月
- (10) 東北4県・東日本大震災復興フォーラム実行委員会『『東北4県・東日本大震災復興フォーラム』の開催について』2013年12月25日記者発表資料 <http://www.pref.aomori.lg.jp/release/files/2013/49214.pdf>
- (11) 内閣府防災情報のページ「第3回国連防災世界会議」 <http://www.bousai.go.jp/kokusai/kaigi03/index.html>
- (12) 宮城県「行事予定表」2015年3月16日から2015年3月22日
<https://www.pref.miyagi.jp/site/gyoujiyotei/1503-3.html>
- (13) 世界防災フォーラム <http://www.worldbosaiforum.com/>
- (14) 岩手県「東日本大震災津波からの復興—岩手からの提言—」p211
<https://www.pref.iwate.jp/shinsaifukkou/densho/1027741/index.html>

65) 震災遺構の保存・震災伝承拠点の整備 [復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】** ① 震災遺構の保存を巡る合意形成をどのように行うか
 ② 震災伝承の拠点をどのように整備、維持・管理するか

【東日本大震災における状況と課題】

津波は同じ地域に繰り返し発生する再現性の高い災害であることから、被害を受けた建物や施設は津波の記憶を伝える重要な媒体であるが、一方で、被災者にとっては震災のつらい記憶を思い起こさせる媒体でもある。東日本大震災では、多くの建物等が震災遺構として保存すべきか解体すべきかの議論の対象となり、どのように合意形成を行うか、保存・維持管理に係る財源の確保等が課題となっている。また、広範な被災地に復興祈念公園や震災遺構、伝承館などの施設が点在しており、各施設の集客を確保するとともに、これらの施設を有効活用し、震災の経験や教訓を効果的に学べる仕組みが必要とされた。

【東日本大震災における取組】

・震災遺構の一時県有化による検討時間の確保（課題①②）

宮城県では、2013年11月に開催した震災遺構保存に関する沿岸15市町長会議の結果を受けて、民間有識者等で構成する宮城県震災遺構有識者会議を設置し、震災遺構保存の意義や、県内の震災遺構候補となっている各施設の価値等について評価を行った。例えば、宮城県南三陸町の防災対策庁舎は、2012年9月に町議会で「早期解体」を決定していたが、2015年1月に出された有識者会議の報告書において、「震災遺構として、ぜひ保存すべき価値がある」と評価された⁽¹⁾。この報告を受け、宮城県では、南三陸町に対して、防災対策庁舎の県有化、一定期間経過後に保存の是非を判断することを提案し、南三陸町では、特別委員会での議論等を通して県有化や保存について検討を重ねた。その結果、2015年9月に旧南三陸町防災対策庁舎の一時保存に関する協定書が締結され、震災から20年後の2031年3月まで県が維持管理の責任を担うことが決まった⁽²⁾⁽³⁾⁽⁴⁾。

・地域住民が参加する震災遺構の保存・解体を検討する場づくり（課題①②）

宮城県石巻市では、被災した門脇小学校校舎及び大川小学校校舎について、震災遺構として保存した場合の課題や整備費用、維持管理経費等の検討を行うため、「石巻市震災遺構調整会議（2015年6月～12月）」を設置した。また、市民アンケート調査や要望書を提出していた2協議会との意見交換、震災遺構に関する公聴会などを実施し、2016年3月に門脇小学校校舎は一部又は部分保存、大川小学校校舎は全体保存を決定した。その後、両校の整備に幅広い意見を反映させるため、有識者、地域住民、NPO、行政機関によって構成された「震災遺構検討会議（旧門脇小学校校舎）」、「震災遺構検討会議（大川小学校旧校舎）」を設置（2016年7月～2017年3月）し、計5回の会議を通して様々な意見を聴取しながら整備方針を策定した（事例65-1）。

・国の交付金や寄付金等を活用した震災遺構の保存・維持管理（課題②）

復興庁では、復興交付金を活用して保存のために必要な初期費用の支援を行った。支援の対象は、

3. 記憶・記録の継承

1)復興まちづくりとの関連性、2)維持管理費を含めた適切な費用負担のあり方、3)住民・関係者間の合意、が確認されるもの、とされた⁽⁶⁾。

・関係者の連携による復興祈念公園・震災遺構・伝承館等の一体的整備（課題②）

岩手県、宮城県、福島県においては、復興祈念公園の整備が進められている。国は、地方公共団体と連携し、地方公共団体が整備する復興祈念公園の中に、国が中核的施設となる丘や広場等を設置するかたちで、国営の追悼・祈念施設を整備している。

岩手県陸前高田市の「奇跡の一本松」は、大津波に耐えた復興のシンボルとして被災地内外の人々に親しまれており、市では、一本松を保存するため、「奇跡の一本松保存募金」を創設、2013年7月に目標額の1億5千万円に到達し、同年度内に一本松の保存が完了した⁽⁶⁾。陸前高田市には「高田松原津波復興祈念公園」が整備され、敷地内には「東日本大震災津波伝承館」や「道の駅高田松原」とともに、震災遺構である「旧道の駅タピック45」や「奇跡の一本松」等が一体的に整備され、2019年9月から一部利用が開始されている⁽⁷⁾。また、福島県双葉町中野地区に整備された東日本大震災・原子力災害伝承館は、復興祈念公園に隣接して整備され、2020年9月に開館し、複合災害の記録と経験・教訓、復興の歩みを将来へ伝える拠点となっている⁽⁸⁾。

・「3.11 伝承ロード」による伝承団体・伝承施設のネットワーク化（課題②）

一般財団法人3.11伝承ロード推進機構⁽⁹⁾は、「震災伝承ネットワーク協議会⁽¹⁰⁾」と連携し「震災伝承施設」のネットワーク化による「3.11伝承ロード」の様々な取組を推進している。「震災伝承施設」は、訪問や理解のしやすさ等に応じて第1分類～第3分類の3つに分類されている。案内人の配置や語り部活動等により来訪者の理解の促進に配慮された施設は、共通のピクトグラムを施設の案内標識等に使用できるなど、統一したコンセプトで伝承施設を幅広く広報している。個々の施設を「点」ではなく「ネットワーク」として結ぶことで、効果的な防災教育につなげている（事例65-2）。

→関連項目：53)復興ツーリズムの推進

【教訓・ノウハウ】

- ① 震災遺構の保存については、十分な期間をかけ、多様な意見を収集・検討する
 - ・ 震災遺構の保存については、行政機関、商工観光関係事業者、市民、有識者など多様な主体の参画による協議の場を設ける。
 - ・ 時間経過とともに民意は変化する可能性があり、協議する時期や期間を十分に検討する。
- ② 官民が連携・協力し、「震災伝承施設」の整備・維持管理を行う
 - ・ 交通の利便性を考慮した立地、観光・交流施設との一体的整備により、集客を図る。
 - ・ 公的資金だけでなく、寄付金や募金など、さまざまな方法で維持管理資金を確保する。
 - ・ 「震災伝承施設」等のネットワークを形成して被災地全体として統一感のある伝承活動を行う。

<出典>

- (1) 宮城県震災遺構有識者会議「宮城県震災遺構有識者会議報告書」2015年1月
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/288105.pdf>
- (2) 南三陸町「南三陸町東日本大震災対策特別委員会会議録」2015年2月13日
<https://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/17,12914,c,html/12914/20170104-102459.pdf>
- (3) 南三陸町「南三陸町防災対策庁舎の「県有化」に係る意見募集結果」
<http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/8,7750,47,407,html>
- (4) 宮城県「みやぎニュースクリップ／旧南三陸町防災対策庁舎県有化の一時保存に関する協定書締結」2015年9月1日
<https://www.pref.miyagi.jp/site/newsclip/15090101.html>
- (5) 復興庁「震災遺構の保存に対する支援について」
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/m13/11/20150121091851.html>
- (6) 陸前高田市「奇跡の一本松保存募金について」
<https://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/fukkou/ipponmatu/ipponmatu-bokin/ipponmatu-bokin.html>
- (7) 岩手県「高田松原津波復興祈念公園 基本構想」
<https://www.pref.iwate.jp/kendozukuri/toshigesui/kouen/1010063/kousou.html>
- (8) 東日本大震災・原子力災害伝承館 <https://www.fipo.or.jp/lore/>
- (9) 一般財団法人3.11伝承ロード推進機構 <https://www.311densho.or.jp/>
- (10) 震災伝承ネットワーク協議会 <http://www.thr.mlit.go.jp/sinsaidensyou/sisetsu/index.html>

66) 災害の記憶・記録・経験の継承 [復旧期・復興前期・復興後期]

- 【課題】 ① 震災の経験を生かすためにどのような伝承プログラムを作成するか
 ② 次世代の伝承の担い手をどのように育成するか

【東日本大震災における状況と課題】

被災地では、各地で様々な震災伝承施設の整備や伝承プログラムが実施されているが、多くのプログラムで 2012～2013 年をピークに利用者数が年々減少傾向にあり⁽¹⁾、時間の経過に伴い災害の記憶が薄れていく中で、再び悲惨な被害を繰り返すことがないよう、より多くの人々に被災地を訪れてもらい、理解しやすい形で震災の体験や災害がもたらした出来事を伝承するプログラムが必要とされている。さらに、案内人や語り部の高齢化を見据え、次世代の担い手を育成し、伝承活動を継続していくことが求められている。

【東日本大震災における取組】

・震災遺構と語り部等を組み合わせた伝承プログラム（課題①）

宮城県気仙沼市にある「気仙沼市 東日本大震災遺構・伝承館」は、2019 年 3 月にオープンした伝承施設であり、震災遺構である「旧気仙沼向洋高校」と展示や研修会場を備えた伝承館が併設整備されている。気仙沼市の階上地区まちづくり協議会では、2018 年 3 月に語り部部会を設立し、伝承館での語り部ガイドも担っている。また、2019 年 10 月からは階上中学校の生徒達による伝承館のガイドも行われており、地域全体で震災伝承に取り組んでいる⁽²⁾⁽³⁾。

・伝承施設と慰霊・交流施設との一体的整備とオンラインガイド（課題①）

岩手県釜石市鶴住居駅前に整備された「うのすまい・トモス」には、震災伝承と防災学習の推進施設である「いのちをつなぐ未来館」、慰霊追悼施設である「釜石祈りのパーク」、観光交流拠点施設である「鶴の郷交流館」が一体的に配置されている。「いのちをつなぐ未来館」では、防災リュックに詰める中身を考える防災ワークショップや、東日本大震災発災直後に小・中学生が津波から避難した道を当時の体験談を聞きながら辿る避難路追体験プログラムなど、実践・体験できるプログラムが提供されている。また、来館できない人のために、震災を経験したスタッフによるオンライン語り部や館内展示施設のオンラインガイドも実施し、震災経験や教訓の普及拡大を図っている。駅前の利便性の良い場所に震災をテーマとした施設を集合配置することで人が集い交流し、持続可能な震災伝承につなげている⁽⁴⁾。

・津波の浸水区域や高さを伝える「津波浸水表示板」の設置（課題①）

宮城県では、東日本大震災の津波の浸水区域や高さを標識等で表示することにより、実物大のハザードマップとして住民の避難の備えを促し、防災啓発を図っていくため、2011 年度から道路情報表示板の支柱など既設の施設を活用して「津波浸水表示板」の設置を進めてきた。2013 年 6 月には「3.11 伝承・減災プロジェクト 津波浸水表示板基本計画」を策定し、所有する建造物等に津波浸水表示板を設置できる個人や一般企業等を「伝承サポーター」として認定し、表示板の普及拡大

3. 記憶・記録の継承

を図っている。2018年10月末時点で203者が「伝承サポーター」に認定されており、郵便局や町内会の集会所、小学校等さまざまな場所に「津波浸水表示板」が設置され、防災意識の継続を呼びかけている⁽⁶⁾。



津波浸水表示版

(宮城県「3.11 伝承・減災プロジェクト」)

・次世代を担う若者の主体的な伝承活動（課題①②）

宮城県の女川町立女川中学校では、2011年4月の1年社会科の授業をきっかけに、生徒たちが募金を集め、町内21箇所全ての浜の津波到達地点より高い所に石碑を建てることを目指した「女川いのちの石碑プロジェクト」がスタートした。このプロジェクトには、保護者や地域住民、全国・外国からの有志も加わり、「女川いのちの石碑」の建立が進められた。この生徒たちは、中学卒業後も「女川1000年後のいのちを守る会」を設立し、石碑の建立や全国各地での防災活動のほか、『女川いのちの教科書』の作成に取り組み、震災の経験を伝え続けている（事例66-1）。

岩手県大槌町では、地元の高校生の企画提案に地元住民等が協力し、「石碑プロジェクト」が行われた。このプロジェクトは、あえて時間を経ると朽ちてしまう木で記念碑を作ることにより、そこに暮らす人々の記念碑の建て替えに伴う継続的な活動を醸成しようとするものである⁽⁶⁾。

→関連項目：16) 災害後の学校運営・教育

・伝承活動を担う人材の育成（課題②）

「3.11 メモリアルネットワーク」は、岩手県・宮城県・福島県の3県を中心に活動を展開する広域伝承組織であり、各地の伝承活動のサポート等に取り組んでいる。2018年3月から実施されている「若者トーク」では、若者が震災経験の話し手や聞き手として参加し、当時の経験を共有したり、震災伝承のあり方について意見交換を行ったりなど若者による情報発信の場となっている。2020年に開催された「3.11 伝承力アップ講座」では、全4回の講座を通して、伝承活動に必要な力を学ぶ機会が提供された。また、企業や個人からの寄付で運営する「3.11 メモリアルネットワーク基金」では、優れた伝承事業を企画・実施する団体へ助成を行い、伝承活動の継続を支えている。（事例66-2）。

・震災伝承活動の課題共有や全国発信の場づくり（課題②）

2016年3月より毎年、宮城県南三陸町等において「全国被災地語り部シンポジウム」が開催され、震災の風化防止や後世への継承に関するさまざまな取組の紹介や意見交換が行われている⁽⁷⁾。

復興庁では、2016年度より、「新しい東北」の創造に貢献する個人・団体の活動を広く情報発信し、被災地内外への普及・展開を図ることを目的として、「新しい東北」復興・創生顕彰が創設され、震災伝承や防災活動に関する取組も顕彰されている⁽⁸⁾。

【教訓・ノウハウ】**① 再び悲惨な被害を繰り返さぬよう、効果的に震災学習ができる伝承プログラム等を整備する**

- ・被災経験者による語り部や震災遺構の見学、体験型学習など、震災の経験を効果的に追体験できるプログラムを作成する。
- ・行政機関・地域住民・NPO 団体・学校などが協働・連携して伝承活動を行うことや、震災伝承のみならず観光や産業などを組み合わせることで、活動の持続性・有用性を高める。

② 震災伝承や防災教育に関わる機会の創出や活動継続に向けた支援を行う

- ・学校や地域において若者世代が震災伝承や防災活動に関わる機会を提供し、震災の経験を伝える重要性や活動方法について学べるようにする。
- ・震災伝承に必要な知識・技術の習得機会の提供や助成金等により活動の企画・継続を支援する。
- ・行政機関等によって、各地の伝承活動の現状や課題を共有するとともに、全国に発信する場を設け、取組の普及・拡大につなげる。

<出典>

- (1) みらいサポート石巻「震災伝承ケーススタディ報告書」2019年3月
https://311support.com/report_311disastereducation
- (2) 気仙沼市 東日本大震災遺構・伝承館 <https://www.kesenuma-memorial.jp/>
- (3) 階上地域まちづくり振興協議会階上語り部部会
<https://www.hashikami-machikyo.jp/%E3%83%96%E3%83%AD%E3%82%B0-1/%E9%9A%8E%E4%B8%8A%E8%AA%9E%E3%82%8A%E9%83%A8%E9%83%A8%E4%BC%9A/>
- (4) うのすまい・トモス <https://www.unosumai-tomosu.jp/index.html>
- (5) 宮城県「3.11 伝承・減災プロジェクト」 <https://www.pref.miyagi.jp/site/0311densyogensaip/>
- (6) KATALIBA News「震災から6年 木碑プロジェクトの今」 <https://www.katariba.or.jp/news/2017/06/09/9109/>
- (7) 南三陸ホテル観洋「スタッフブログ」 <https://www.mkanyo.jp/tokimeki-pichipichi-dayori/2020/02/28/>
- (8) 復興庁「新しい東北」 <https://www.newtohoku.org/kenshou/index.html>

有識者会議・ワーキンググループの開催

1. 有識者会議の開催

下記の委員により有識者会議を2回開催し、教訓・ノウハウ集の構成・内容について助言を得た。
・第1回 2020年8月24日、第2回 2021年1月14日

氏名	所属	役職
御厨 貴 (座長)	(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構	副理事長／研究戦略センター長
河田 恵昭 (座長代理)	(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構	副理事長／人と防災未来センター長
加藤 寛	(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構	理事／こころのケアセンター長
大坂 純	東北こども福祉専門学院	副学長
室崎 益輝	兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科	教授／研究科長
北原 啓司	弘前大学大学院地域社会研究科	教授／研究科長
奥村 誠	東北大学災害科学国際研究所	教授
福留 邦洋	岩手大学地域防災研究センター	教授
柳井 雅也	東北学院大学教養学部	教授
広田 純一	岩手大学農学部	名誉教授
今村 文彦	東北大学災害科学国際研究所	教授／所長
福迫 昌之	東日本国際大学経済経営学部	教授／学部長／副学長
五百旗頭 真 (顧問)	(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構	理事長

2. ワーキンググループの開催

下記の委員によりワーキンググループを5回開催し、教訓・ノウハウ集の構成・内容について検討を行った。

・第1回 2020年8月11日、第2回 9月10日、第3回 10月4日、第4回 11月6日、
第5回 12月6日

氏名	所属	役職
河田 恵昭 (総括)	(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構	副理事長／人と防災未来センター長
木村 玲欧	兵庫県立大学環境人間学部	教授
牧 紀男	京都大学防災研究所	教授
永松 伸吾	関西大学社会安全学部	教授
田村 圭子	新潟大学危機管理本部危機管理室	教授

3. 事例集の作成

本文に記載の一部事例については、取組の詳細を関係者に照会し、別冊の事例集にまとめた。

4. 事務局

公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究戦略センター

〒651-0073 兵庫県神戸市中央区脇浜海岸通 1-5-2 人と防災未来センター 東館 6 階

TEL : 078-262-5570 Fax : 078-262-5593