

東日本大震災からの「より良い復興」に向けた取り組みと課題

榊野村総合研究所 社会システムコンサルティング部 主任コンサルタント 横山 大輔
 副主任コンサルタント 山口 伸

1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災から5年が経過した。岩手・宮城・福島県の復興は今も「現在進行形」で進んでいるが、5年という時間の中で震災前の状態に戻すのではなく、各地域で震災による教訓を生かした「より良い復興」を模索する動きが本格化している。

本稿では、東日本大震災の教訓を踏まえた「より良い復興」の具体的な取り組みを紹介するとともに、その取り組みを支えた背景要因、並びに今後の復興推進に向けた課題について述べていきたい。

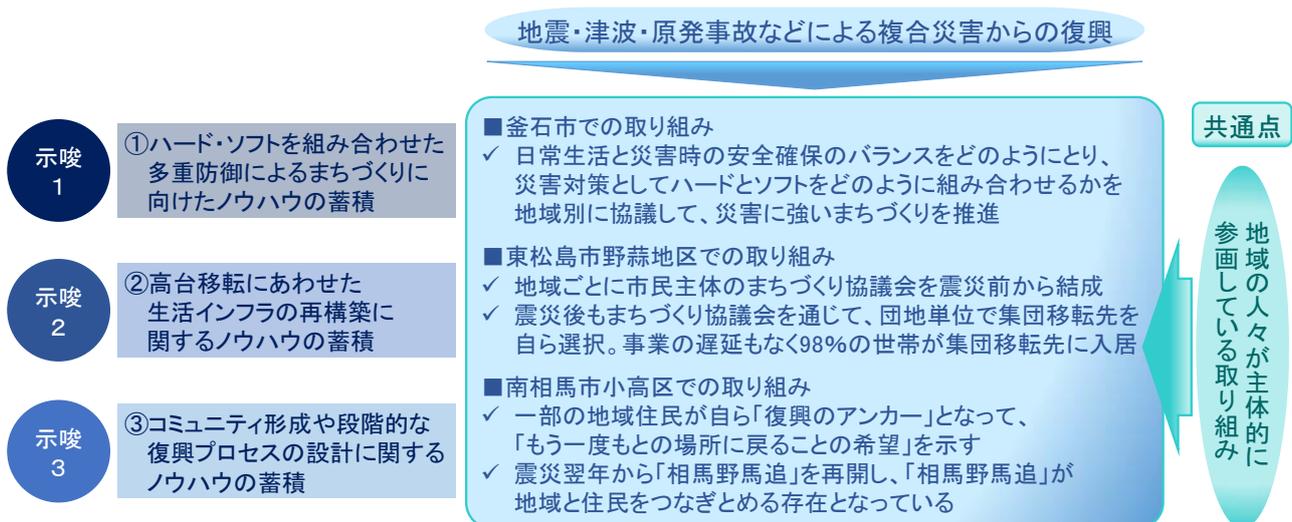
2. 5年間の取り組みから得られる示唆

東日本大震災は地震・津波・原発事故による複合災害であり、2016年1月8日時点で死者数は15,894人、行方不明者数は2,563人にのぼった。また、2016年1月14日時点で約17万8,000人が全国1,140の市区町村に避難を余儀なくされている。

このような複合災害であるがゆえ、東日本大震災は発災後の避難のあり方から避難生活、復興まちづくりに至るまで、多岐にわたる教訓を残した。

震災後5年間の復興の過程で、特に多くの教訓となったのは次の3点であると考えられる。

図表1 震災後5年間の復興まちづくりにおける3つの教訓



1) ハード・ソフトを組み合わせた多重防御によるまちづくりに向けたノウハウの蓄積
巨大地震によって起こる津波・火事などのさまざまな二次災害に備えるには、堤防・土地利用などのハード面だけでは対応が難しいため、避難計画などのソフト面も組み合わせ、被害を最小限に抑える仕組みづくりが不可欠である。また、防潮堤などのハード面で対応が可能な場合でも、数千年に一度の頻度で発生すると言われている最大震度の地震・津波に対処するためだけに必要な施設を整備することは、費用・景観・日常生活などの面から非効率な場合もある。

したがって、日常生活と災害時の安全確保のバランスをどのように取り、災害対策としてハードとソフトをどのように組み合わせしていくかは、個々の地域住民のニーズを踏まえた上で最適解を導けるよう、合意形成する必要がある。このような事例として、釜石市の取り組みが挙げられる。

①釜石市での取り組み

岩手県釜石市は、人口約4万人(震災前)であり、東日本大震災によって市内21地区が被災した。主に津波による被害で全戸数の約30%程度が被災し、多数の死傷者も生じる被害を受けた地域の一つである。

釜石市の復興まちづくりは、都市型と漁村集落型の異なる2タイプの復興を進めており、前者は主に土地区画整理による整備を推進し、後者では主に集団移転が行われている。

復興に向けた推進体制では、復興まちづくり協議会・地権者連絡会(以下、「協議会」という)を設立することにより、被災21地区の実態に即した検討・事業を選択し、復興を推進している。

②被災地区の住民・事業者・地権者などの関係者全員による協議場として「復興まちづくり協議会」の設置

震災当初から市内各被災地区で行政主導による懇談会形式で、住民・事業者・地権者などの関係者全員と市との対話の場を設けている。協議会では、地区別に復興計画の共有・議論をはじめ、スケジュール・各種制度・支援内容の共有や、地区内の避難路・公園・公共施設などの配置について議論し決定している。

③主体性の高い住民との協働による先行的な復興の推進

21地区のうち、漁村地域の花露辺(けろべ)地区は、津波による甚大な被害を受けた。しかし、2011年6月には、地区としての復旧・復興に向けた要望書を市へ提出するなど、町内会長主導のもと、地域住民主体による復興に向けた取り組みが実施された。

当初、この地区では14.5mの防潮堤の整備方針を県から示されたが、2011年9月の町内会役員との懇談会の中で、防潮堤は不要との話を受け、2011年12月開催の花露辺地区懇談会で、市の土地利用計画に対して住民合意を得て、同12月に市と町内会で同意書を取り交した。

その後、防災集団移転促進事業計画について、国から同意を得た。この計画は、L2津波(最大クラスの津波)でも浸水しない場所への居住地の集団移転である。浸水地域については、漁業関連用地として活用、防潮堤ではなく高さ16mの道路整備によって背後の住宅地を防御する構造などが盛り込まれた。その他、集団移転に係る土地取得では、行政だけではなく花露辺地区が主体的に地権者と交渉した。

当時の市職員は、「花露辺地区における取

り組みは、協議会の要望・構想を市が具現化するという役割分担を構築した」と振り返っている。

④行政の献身的なサポートによる活動の活性化

一方、釜石市の市街地に属する鵜住居(うのすまい)地区も住民の主体性が高く、協議会設立以前から住民による活動が行われていた。

鵜住居地区では、協議会は年2回程度開催していたが、協議会とは別に、住民主体の役員会を毎月開催しており、市職員も毎回出席し協議を重ねていた。

協議会からは、高台移転ではなく被災した市街地での再建を軸に、学校や鉄道駅を中心とした新たなまちづくりのコンセプトが打ち出された。市は、このコンセプトに基づき、土地区画整理をはじめとした市街地整備を推進した。

2) 高台移転にあわせた生活インフラの再構築に関するノウハウの蓄積

東日本大震災で、津波によって甚大な被害を受けた沿岸部の集落の集団移転の計画が、現在も各地で進められている。しかし、沿岸部の多くはリアス式海岸のため沿岸部と高台の高低差が大きく、単純に住宅地を高台へ移転させるだけでは住宅地から他の都市機能や集落へのアクセスが難しくなり、個々の集落が孤立する懸念もある。

そのような中で、住宅地の高台移転のみならず、鉄道・バスなどの公共交通機関網や上下水道などの生活インフラそのものを再構築したケースも存在する。このように、高台移転とインフラの再構築にセットで取り組んだ事例として、東松島市野蒜(のびる)地区が挙げられる。

①東松島市野蒜地区での取り組み

宮城県東松島市は人口約4万3千人(震災前)の都市であり、東日本大震災による主に津波などの家屋被害は全世帯の97%と、甚大な被害を受けた。特に、被害が大きかった野蒜地区をはじめとした7地区は、復興まちづくりにおいて、防災緑地や高盛土などによって内陸側の安全を確保しつつ、丘陵地や既存市街地周辺への移転を図っている。

図表2 野蒜地区の集団移転地整備の様子



②協議会を中心とした住民の生活設計の実現

東松島市では、震災以前から市民協働や分権型の市政運営を進めている。8地区(矢本東地区、矢本西地区、大曲地区、赤井地区、大塩地区、小野地区、野蒜地区、宮戸地区)がそれぞれ市民主体の協議会を組織し、すべて法人格を有している。協議会は各地区に設置されている市民センター兼事務所を拠点に指定管理業者として活動しており、協議会ごとに単独で雇用も行っている。

震災以降、津波シミュレーションをもとにした10数回にわたるワークショップで、「ハード整備はあくまでも減災対策であり、完璧に津波を防げるものではない」と繰り返

返し伝えることで、市は市民の理解醸成を図ってきた。

また、居住地の集団移転先は、協議会と行政との意見交換を経て、住民自らが選択している。他自治体では、移転先決定後に、移転地の変更あるいは縮小を余儀なくされるケースもあるが、東松島市では 2012 年 10 月に移転先を決定して以降、大きな変更をせずに集団移転に向けた調整を進めている。

さらに、新住居建設の制度設計の段階から住民と協議を重ね、予算の範囲内で実現可能な居住形態について多くの住民の意見を盛り込んだ結果、移転先に建設する住居は 7 割が戸建て、3 割が集合住宅となった。建設に向けた仕様書についても住民との協議結果を反映し、それらに基づきプロポーザル方式によって建設事業者を募集した。集団移転先の入居率は 98% であり、市職員はこれを市民重視の検討の成果であると認識している。

③民間企業との連携による防災拠点の強化

市では、震災前から市内に防災倉庫を 20 数か所設置している。また、3～4 万人の住民に 3 日間救援物資を支給できる中央防災倉庫を整備している。行政直轄では備品などの管理・更新を組織的に行うことは難しいと判断し、中央防災倉庫の管理は民間業者へ委託しており、POS システムを活用した在庫管理を行っている。

3) コミュニティ形成や段階的な復興プロセスの設計に関するノウハウの蓄積

東日本大震災における原発事故の影響による被災が大きい福島県では、長期避難を強いられている。このような長期避難の場合、被災地での復興まちづくりとあわせて、避難先での住民のコミュニティ形成や被災地との絆

づくり、行政機能も含めた段階的な帰還プロセスの設計が重要な鍵となる。地域の伝統文化を活用しながら、地域コミュニティの形成に貢献する仕事を創出し、帰還に向けた機運づくりを行っている事例として、南相馬市小高区の取り組みが挙げられる。

①南相馬市小高区の取り組み

南相馬市小高区は、現在は避難指示区域に指定されているが、2016 年春の避難指示解除を目指し、帰還に向けた環境づくりが進められている。

小高区では、行政のみならず地域住民による自発的な取り組みも見られる点が特筆される。なかでも小高ワーカーズベースは、復興支援などで当地を訪れる市民活動団体のコワーキングスペースの運営から始まり、食堂「おだかのひるごはん」や食品スーパー「東町エンガワ商店」の経営にゼロから取り組んでいる。

また、代表の和田氏は南相馬市が進める小高区の「復興拠点」の企画にも携わっており、同地区の帰還に向けた環境づくりを先導する存在となっている。

図表 3 スーパー「東町エンガワ商店」



注) 小高ワーカーズベースと菓詩工房わたなべの共同運営

②復興のアンカーとなる存在の重要性

どのくらいの人が地域に帰ってくるのか見通しが立たない中では、商売を再開しても利益が出るかわからないため、「もう一度、元の場所に戻る」ことに希望が見いだせない人は多い。しかし、「だからこそ誰かがアンカーとなって取り組みを始め、『もう一度、元の場所に戻る』の希望を自分が示したいと思った」と和田氏は語る。

小高区の避難指示解除を前に、同社が運営していた食堂「おだかのひるごはん」の店舗のオーナーは、この取り組みに触発されて、震災前に経営していた「双葉食堂」の再開を決意した*1。

図表4 食堂「おだかのひるごはん」



③地域と住民をつなぎとめる文化の存在

小高区には、「相馬野馬追（そうまのまおい）」の拠点の1つである小高神社がある。毎年7月に開催される相馬野馬追は、この神社で出陣式と野馬懸が行われるが*2、震災2年目の2012年から再開された。出陣式に参加する騎馬会のメンバーも、先祖代々の思いを受け継ぎ、当日は小高区の自宅から出陣することに意義を見いだしているようである。このように相馬野馬追という地域の文化が、地域と住民をつなぎとめる存在となっている。

図表5 小高神社での相馬野馬追の出陣式



3. 復興の一層の推進に向けた課題と可能性

1) 復興に向けた取り組みに地域の人々が参加することの重要性

以上のように、東日本大震災という複合災害の教訓をもとに、それらの克服を目指した取り組みが行われており、その一部は実現しはじめている。

一方、東日本大震災の被災地の人々は、「震災前の生活に戻りたい、元の場所に戻りたい」という人と「新しい場所での新しい生活を大切にしたい、当面は元の場所には帰らない」という人に分かれている。このような状況は、岩手・宮城・福島の3県の沿岸部の人口が減少し、県庁所在地やそれに準ずる中核都市周辺で人口が増加していることからもうかがえる。

震災後、被災地には官民のさまざまな立場の人が関わり、地域の復興を支援してきたが、結果的に一過性になってしまったケースも存在する。そのような中で、復興が大きく進む地域とあまり進まない地域の最大の違いは「地域の人々が復興に向けた取り組みに関わることができる体制」の有無にあると考える。

*1 2016年3月11日に閉店し、震災前の双葉食堂として再開予定である。

*2 多くの荒馬を境内に追い込み、御小人と呼ばれる者が素手で捕らえて御神馬として神社に奉納する神事で、国の重要無形民俗文化財に指定されている。

今回、「より良い復興」の事例として取り上げた地域では、いずれも地域の人々が取り組みの主体となり、地域への愛着や復興に向けた熱意を汲み取る形で進められている。

2) 地域住民との協働に向けたプロセス

地域によって復興の進捗状況は異なる。しかし、「より良い復興」を実現するためには、復興まちづくりにおいて、まちに住む・まちに関わりを持ち続ける地域住民の参画が必須である。

復興地域に限らず、これまでのまちづくりでは行政主導による審議会や検討会などで、まちづくりに必要となる人材が規定され、それらに当てはまる人材が求められてきた。しかし、行政から一方的にまちづくりへの参画を促される地域住民の目線に立てば、参画のメリットが不明確であり、行政によって定められた規範の中でのみ活動が許されるような環境に主体的に身を投じるとは考え難い。

このような状況には二つの障壁があると考えられる。一つは地域住民の「行政は何でもしてくれる」という幻想であり、もう一つは、行政が主体的に活動する住民・人材の発掘・協働の方法を身につけていない、ということである。

前者は皮肉にも、行政によるこれまでの献身的な取り組みに要因があると考えられる。今後は、これまで以上に行政の役割・限界を的確に発信し、行政の努力のみで復興は実現し得ないことを地域住民に理解していただく必要がある。後者に関しては、これまでは委員会や協議会、パブリックコメントやワークショップの実施などによって住民の参画が図られてきた。しかし、それだけでは不十分である。今回紹介した事例では、多くのケースにおいて住民による主体的な活動が復興を後押ししていることがわかった。以下では、これらの事例を踏まえながら、復興のみならず、まちづ

くりにおいて、地域住民との協働をどのように進めていくのか、主として行政が取り組む際にポイントとなる点を整理したい。

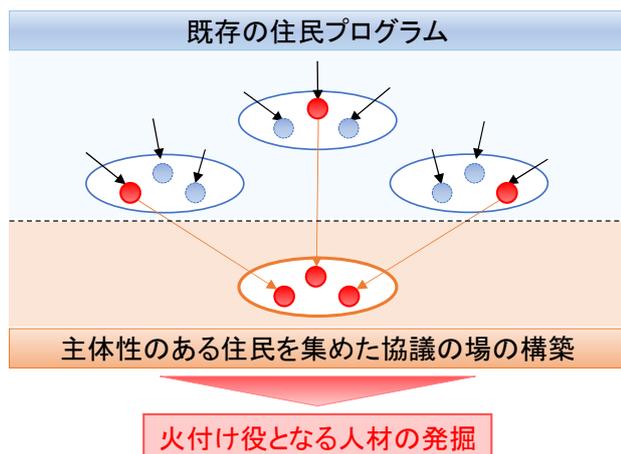
①復興の火付け役となる人材の発掘

今回の事例の共通点は、復興まちづくりに主体的に参画している人材は、行政と協働する以前から自立的に活動していたことである。南相馬市小高区は、Uターン人材によるコワーキングスペースの取り組みや相馬野馬追の騎馬隊のようなコミュニティによる伝統行事の実施、釜石市や東松島市は、住民主体の協議会などによる積極的なまちづくりへの参画が該当する。このことから、住民主体のまちづくりの体制構築の第一歩として、自立的かつ主体的に活動している（または、しようとしている）人材を発掘することが重要といえる。

これらの火付け役となる素質を持つ人材は、住民の中にも外部にも存在する。住民の中から火付け役となる人材を発掘する際は、例えば、既存の住民イベントなどを活用することが考えられる。復興地域では、住民同士の絆やコミュニティ維持のために、復興まちづくりを考える住民ワークショップや伝統行事の復興、旅行など、さまざまなイベントを行っている。このようなイベントには、主体的に行動する人材が集まりやすい。各プログラムのうち、グループの取りまとめを積極的に行う人材や盛り上げ役、グループから信頼されている人材などは、火付け役となる人材としての可能性を有していると考えられる。

また、外部からの人材の獲得については、各所で支援をいただいている多くのボランティアやNPOなどで活動している人材が有望である。もともと、彼らは支援に対するモチベーションが高いため、さまざまな協力が得やすいと思われる。

図表6 火付け役となる人材の発掘イメージ



②火付け役となる人材との協働

地域で主体となる人材との協働において、これまでは「行政がやってほしいこと」を彼らに依頼し、押し付けるケースが散見された。しかし、彼らと持続的かつ良好な関係を築くためには、まずは彼らが自立的に行動する動機（モチベーション）の源泉を把握し、彼らのニーズに耳を傾けることが重要である。

例えば、前述の住民イベントの各プログラムのうち、より主体的である人材を集め、彼らに将来のまちのあり方や、将来の実現のためにやってみたいこと、やるべきことについての意見を発表する場を設ける。この際に重要なのは、「行政にやってほしいこと」を議論するのではなく「自分がやってみたいこと、やれること」を議論してもらうことである。また、行政は彼らがやりたいことを実施する上で障壁となる点を克服するサポート役であることも確認しておく必要がある。この点については、実際の議論の場などで参加者に周知徹底すべきである。

また、行政支援は必ずしも金銭的な支援を前提とするものだけではない。彼らの求める機能を有する他の主体とのマッチングを支援すること、法律や規制が関係するような調整・手続きを行うこと、また、後援

などによって行政の「お墨付き」を与えることで対応可能である。

行政としての支援が難しい場合でも、「どうすれば実現できそうか」ということや、時間軸の中で優先順位を付けるなどの切り口で物事を捉え、可能な限り前向きに議論を進める必要がある。

③ネットワーク化、火付け役人材の拡大

火付け役となる人材による活動が活発化することで行政以外からも注目されるようになり、また、彼ら自身の活動範囲や規模の拡大に伴い、彼らの周りにはヒト・モノ・カネ・情報などがこれまで以上に集まりやすくなる。

行政においても、一度限りの関係性だけでなく、火付け役となる人材との定期的な情報交換などによって最新情報の取得や、彼らを介した他の火付け役となる人材の探索・ネットワーキングなどを行うべきである。そうすることで、地域住民との真の協働が実現し、拡大していく可能性を高めることができる。

3) 身近な成功体験の重要性

最近では重要業績評価指標（KPI）への注目が集まっており、とりわけ行政は中長期的な成果に目を奪われがちである。しかし、「より良い復興」やまちづくりを実現するためには、そこに住まう・関わる地域住民の参画を必須とした、より短期的かつ身近な成功体験の積み上げが重要である。

成功体験と言うと難しいイメージが付きまとうが、まずは既存の住民イベントの中で、まちづくり関係であり、かつ達成感を得やすいプログラムの実施（まちの清掃活動や植樹など）によって小さな成功体験を提供することが考えられる。このような小さな成功体験の提供の取り組みも、すでに被災地で取り組

まれている。小さくとも着実な成功体験の機会を地域住民に対して提供・支援することがこれからの行政に求められており、住民の復興まちづくりに対する参画意識の醸成に繋がっていくものとする。

被災地では「復旧」が進み、これから本格的に「復興」に向けた取り組みを加速化させる地域もある。このような段階においてこそ、地域住民との協働が重要である。

図表7 成功体験の共有に向けた取り組みの例

<p>未来への種まき会議 (宮城県山元町)</p>	<p>山元町内で地域活性化や復興に向けての活動を行っている個人・団体等が一堂に会し、各団体の活動の情報共有、類似事業の共同開催や全国からの支援希望とのマッチング・連携を図るための交流の場を開催</p>
<p>おおちゃん小法師 (福島県大熊町)</p>	<p>町役場機能を会津若松市に移している大熊町が、震災当初の混乱期に多くの町民を受け入れてくれた会津地方への感謝の意を伝えるため、大熊町のマスコットキャラクターである「おおちゃん」をモチーフとした起き上がり小法師を町民とともに作成</p>

筆者

横山 大輔 (よこやま だいすけ)
 株式会社 野村総合研究所
 社会システムコンサルティング部
 主任コンサルタント
 専門は、地域産業政策、震災復興・防災関連、地域活性化 など
 E-mail: d-yokoyama@nri.co.jp

筆者

山口 伸 (やまぐち しん)
 株式会社 野村総合研究所
 社会システムコンサルティング部
 副主任コンサルタント
 専門は、震災復興・防災関連、行政経営効率化、地域活性化 など
 E-mail: s5-yamaguchi@nri.co.jp