

市政

令和3年3月号

特集

東日本大震災から10年 —被災地の今とこれから

2021年3月11日をもって、東日本大震災は発生から10年を迎えます。地震・津波による大きな被害を受けた地域では、住まいの再建・復興まちづくりがおおむね完了し、産業・なりわいの再生も順調に進展するなど、復興の総仕上げが行われています。一方で、心のケアなどの被災者支援をはじめ、今後も一定の支援が必要な事業がなお残っている状況を踏まえ、令和3年度からは「第2期復興・創生期間」（令和3～7年度）が開始することとされました。

今回の特集では、被災地の復興・再生に向け国（復興庁）が進めてきた取り組みとその成果、今後への教訓を、有識者にご寄稿いただきました。また、全国市長会会長からは被災自治体の市長としての経験、全国市長会会長として「第2期復興・創生期間」において国へ期待することなどを語っていただいた他、被災した都市自治体からは、復興に向けたこれまでの歩みと、今後の展望や課題などについてご寄稿いただきました。

特別
インタ
ビュー

東日本大震災から10年を迎えて

全国市長会会長 相馬市長 立谷秀清

寄稿 1

東日本大震災復興政策の成果と教訓

元復興庁事務次官 岡本全勝

寄稿 2

震災からの復興の先、 市民とともに創る未来・大船渡

大船渡市長 戸田公明

寄稿 3

復興のその先へ

気仙沼市長 菅原 茂

寄稿 4

前例のない複合災害 「震災前にも増して」

いわき市長 清水敏男





問する毎日ですが、恐らく、それぞれの市町村によって状況は全て異なると思います。

実際、被災3県全体を見回しても、復興の進展は市町村ごとに異なります。復興事業がおおむね終了した市町村もあれば、いまだに事業が継続している市町村もあります。

そもそも、市町村ごとに被害の大きさは異なります。本来なら震災復興も県が中心となるのではなく、それぞれの市町村が独自の対策を立てるべきではなかったかとの思いもあります。ですが、いずれにしても、いまだに癒やしがたい傷跡が残っている市町村が存在しているのは事実ですから、引き続きの対策が必要であるというのが私の意見です。

孤独死対策にも尽力

——相馬市としても、震災直後からさまざまな復旧・復興に向けた施策を進めてこられました。

考えられることは全て行ってきたつもりです。

例えば、被災直後に重点を置いたのは「次の死者を出さない」ことを目標とした孤独死対策でした。住民のリーダーである「戸長」「組長」が中心となって、各戸の見回り、住民への声掛けを行うなど、支え合いの精神で仮設住宅の運営を行う仕組みを構築しました。

震災翌年には、被災した一人暮らしの高齢者や老老世帯の方々が入居する「相馬井戸端長屋」を建設しました。1日1回は共助スペースで、みんなで食事を取るようになるなど、プライバシーを守りながらも共同生活を送るルールを設けました。食事に出てこれない人がいれば、何かあったのではと皆で気付くようなシステムにしたのです。

ただし、震災から10年を経て、井戸端長屋に入居されている方々も10歳分、年を取られました。当然、心身の機能も衰えてきますから、医療や介護をはじめ、さまざまな問題が発生しています。震災から年を経ることに、こうした新しい問題にも対応していく必要が出てきます。いろいろな課題を抱えながらの10年でした。

——相馬市では、住民の集団移転などで新た

に建設した災害公営住宅は「戸建て」にこだわられたとも聞いています。

大きな津波被害を受けた市内の尾浜地区や原釜地区、磯部地区は漁業者が多く住まわっていた地域でした。その漁業者の皆さんが集団移転をしなければいけないことになり、行政としてどのような住まいを提供するかが課題となりました。

私自身も漁村に生まれ育ったから事情はよく分かっているつもりですが、団地などの集合住宅は、漁業者の皆さんには合わないと思いました。新たな集落を中心に、かつてのような、住民同士が支え合う、密接なコミュニティを形成するには、以前の居住環境にできるだけ近いものを提供することが重要だという結論に至りました。

そこで、港近くの高台に土地を造成し、整地をして、戸建ての災害公営住宅を整備しました。ちなみに、相馬市では東日本大震災の被災地として初めて、希望者に災害公営住宅の払い下げを行いました。私は当初からその方針を掲げていました。災害公営住宅を自分の持ち家として、愛着を持って暮らしていただきたいとの考えからです。

震災孤児・遺児への支援の仕組みを構築

——震災孤児・遺児のサポートにも取り組まれました。

震災時に発令された「大津波警報」の下、



令和2年10月にオープンした相馬復興市民市場「浜の駅松川浦」

消防団員の皆さんの最前線での避難誘導により、多くの市民が命を取り留めました。しかし、その任に当たられた10人の消防団員が命を落とす結果となりました。痛恨の極みです。

団員以外のお子さんも含め、市内の震災孤児・遺児の数は50名を超えます。そこで、震災で親を亡くした孤児・遺児に対し、学業や生活の支援を行うため、相馬市では「震災孤児遺児義援金」を支給したほか、全国から募った寄付金で基金を創設して、長期的に支援する仕組みもつくりました。

制度は構築しましたが、今でも「子どもたちはしっかりと育っているのか、成長しているのか」と常に案じています。この気持ちは、これからも決して消えるものではないでしょう。

が相馬市における放射能対策の基本的な考え方です。震災直後から、市民の不安をおおるような報道ばかりがなされてきたこともあり、放射能に対する正しい知識を身に付けることが必要と考えました。

そこで被災直後から実施してきたのが、被ばく検査と放射能教育です。特に子どもたちには、10年間にわたり、外部被ばく、内部被ばくの検査を継続的に行ってきました。さらに、検査で明らかになった累積線量の影響などについて正しく理解してもらうために、放射能教育にも力を注ぎました。

子どもたちの被ばく検査の数値を見ても、健康リスクが心配な状況にはありません。「福島県の子どもたちはかわいそう」といった一方的な見方や偏見が根強くありますが、相馬の子どもたちは力強く人生を歩んでもらいたいと思っています。

子どもたちの笑いが絶えない環境に

昨年、津波で大きな被害を受けた尾浜地区に「尾浜こども公園」と「相馬復興市民市場（浜の駅松川浦）」を開設されました。

既に申し上げたように、尾浜地区は漁業者が多く住まわれていた地域でしたが、津波によってあらゆる建物が押し流れ、被災直後にはがれきの山と化してしまいました。その土地を新たに活用する際に、まず考えたのは、長年地区に暮らしてこられた方々が気軽に集える場所にしたということでした。

加えて、もう一つ重視したのが、子どもたちの存在です。復興後の明るい未来を描く子どもたちの笑いが絶えない環境にしたいと思います。その二つの要素が背景にあって、「尾浜こども公園」を整備したのです。

「相馬復興市民市場」は、福島第一原子力発電所の事故による風評被害対策の一環として整備しました。安全で新鮮な相馬の魚を気軽に購入し、日々召し上がっていただくと考えて、少しずつ偏見をなくしていきたいと考えました。

ありがたいことに、今、店内にぎわいも生まれています。ただ、継続的に営業していくためには、相馬市民の台所にならないといけません。今は市外のお客さんが中心ですが、多くの市民にも日常的にご利用いただきたいと思っています。

本日のインタビューで申し上げたこと以外にも、農地の復興をはじめとした産業再生、生活基盤の再整備など、あらゆることに力を尽くしてきました。しかし、それらの施策がどこまで適切だったのか、効果があったのか、私には分かりません。少なくともまだ自己評価できる状態ではないと考えています。

支援いただいた自治体には義理を返す

東日本大震災が発生した直後から、被災自治体に対しては、全国の都市自治体が職員派遣をはじめ、さまざまな支援を行いました。被災自治体が復旧・復興事業を進めていく



平成25年8月に完成した防災備蓄倉庫「相馬兵糧蔵」

上で、他自治体や関連機関からの支援は必要不可欠です。東日本大震災でも相馬市を含め、被災自治体には多くの自治体からご支援を賜りました。この場を借りて御礼申し上げます。

私が全国市長会会長に就任してからも、災害が発生したら、被災した地域の市長と国土交通省地方整備局長が直接連絡を取り合い、支援を受けるシステムや、同一県内、同一地域内の自治体が被災自治体を支援するシステム

をつくりました。他方、大規模災害の場合には、総務省と全国市長会・全国町村会による、全国的な派遣スキームも既に構築されています。ただし、震災を経験した立場から申し上げると、支え合いのシステムやスキームがあるから、人的支援を継続的に受けられる、というものでは

ありません。特に大規模災害が発生すると、復興には長い時間を要します。長期間にわたって支援をいただくには、支援を行う自治体の側が、「よし、分かった。腰を据えて支援しよう」という気持ちになっていただかなければいけません。

要は、気持ちということが大切になってきます。支援を受ける自治体としては、支援にこられた他自治体の職員を大事にする。そして、義理はきつちりと返す。この姿勢が大切です。相馬市では、震災後、有事に備えて毛布や水、米などを備える「相馬市防災備蓄倉庫」を設置しましたが、その内部には、支援いただいた市町村のリストを、壁面に貼り付けています。いざ、その市町村で災害が発生すると、いち早く支援物資を届けるようにしています。実際にそれが縁で、交流が生まれ、防災協定を結んだ例もあります。

森羅万象恐ルベシ

——令和3年度から、「第2期復興・創生期間」が始まります。国へ期待することはありますか。既に申し上げたように、東日本大震災の影響はいまだに残っています。その意味では、「第2期復興・創生期間」として、復興の取り組みが継続されるのは当然のことと受け止めています。

復興の責任を持つのは市町村です。各市町

村が復興を成し遂げようと努力するのは当然のことですが、甚大な被害を受けた地域ですから、国にはこれからも継続的な支援をお願いしたいと思います。相馬市としても、復興事業を続けながら、地方創生と連動する形で、持続可能な地域づくりを推進していきたいと考えているところです。

——最後に、全国の市長にメッセージをお願いします。

震災から2年余りが経過した平成25年8月、「相馬市防災備蓄倉庫」の隣に、殉職消防団員顕彰碑を建立しました。その裏面には、私が寄せた顕彰文が刻まれています。その一節に「森羅万象恐ルベシ」という文言があります。

この10年を振り返っても、各地で自然災害が発生しています。相馬市でも令和元年10月、台風19号による水害が発生しました。そろそろ震災から10年という時期に、今度は新型コロナウイルス感染症が発生し、さらに、震度6強という地震に見舞われました。

平穏な日々を送っているように見えても、それはたまたまのことに過ぎません。自然が相手ですから、いつ、何が起こるのかわからない。常に恐れる気持ちを持ちながら、私たちは災害対応や危機管理に当たる必要があります。これからも全国の市長さんと連携し、力を合わせながら、防災対策などに努めたいと思います。

東日本大震災復興政策の成果と教訓

元復興庁事務次官

おかもとまさかつ
岡本全勝



東日本大震災の発生から10年が経ちます。震災直後から被災者支援と復興に携わってきた1人として、感慨無量のものがあります。

被災地の市町村長とお話しすると、「長かったけれど、早かった」とおっしゃいます。被災直後は、町の全てを流され、どのように復興したら良いか見通しも立ちませんでした。その前に、大勢の避難者の生活を支えることで精一杯でした。町に広がる大量のがれきき前に、「これを片付けるのに何年かかるでしょうか。3年ですかね、5年ですかね」といった会話をしたことを覚えています。

10年という年月は、被災者には、とても長い時間だったと思います。他方で、復興に携わってきた関係者にとっては、経験のないことから、先の見えない仕事に全力で取り組んだことから、過ぎる時間は早かったと思います。

1000年に1度と言われた大津波、日本が初めて経験した原発過酷事故。本稿では、想定外、未曾有の大災害からどのように復興してきたか、これまでにない政策をどのよう

に導入したか、何ができて何が残っているかを紹介します。詳しい数値や政策については、復興庁のホームページ「復興に向けた取り組み」を参照してください。

1 被災地の10年、何ができたか

津波被災地では、復旧・復興工事はほぼ完成しました。

がれきの片付けは国が作業に入り、おおむね3年で片付けました。小さな町では10年分のゴミに相当する廃棄物が出ましたが、仮設焼却炉をいくつも作り処理しました。

高台移転やかさ上げによる町づくり工事は完了し、災害公営住宅は3万戸が、住宅用地造成は1・8万戸分が完成しました。自分で復旧した住宅（支援金対象）も、15万戸余りあります。学校や病院などの施設も、再開しました。鉄道はBRTによるものを含めて、全線で開通しました。防潮堤や道路は、以前のものより大規模な計画が作られ、これらの完成もめどが立っています。

原発被災地では、放射線量が比較的低かつ

た避難指示解除準備区域と居住制限区域では避難指示が解除され、復興しつつあります。放射線量が高く帰還が困難として故郷喪失などの賠償金を払った帰還困難区域は、まだ帰還できない状況にあります。

2 これまでにないことをする

被害の大きさ、そして市町村役場が被害を受けたことから、政府は被災者支援と復興に直接乗り出しました。そのための組織として、緊急災害対策本部被災者生活支援チーム、原子力災害対策本部原子力被災者支援チーム、復興庁をつくりました。

これまでにない被害だったので、何をしなければならぬか、何ができるかが分かりませんでした。前例のない災害に対し、「前例通り」は矛盾です。その時点時点で、被災自治体と一緒に「走りながら」考えました。必要に応じて新しい対策を作り、政策を広げました。その結果、これまでにないことを行い、「前例踏襲」を打破することになりました。現地で被災者の生活や町の状況を見ると、前例

表 まちのにぎわいの復興に必要な3つの要素

要素	性質	主体	実現と支援の手法	
1. インフラ・住宅の 再建	モノ	行政	公費で工事を発注	【資金】 従来の取 ↑↓ 新たな取
			再建支援金	
		個人		
2. 産業・なりわいの 再生	機能	企業 事業主	施設 施設の無料提供 グループ補助金	【人・ノウハウ】
			売上 大企業などとの マッチング 〔販路開拓・ 新製品開発等〕	
3. コミュニティの 再建	つながり	地域住民	多様な主体(NPOなど) と協働	

通りとは言っておられませんでした。国民や国会も、それを支持してくださったのです。復興増税は、その一つの表れです。

3 国土の復旧から生活の再建へ、哲学の変更

政策拡大を整理したのが、表「まちのにぎわいの復興に必要な3つの要素」です。一言でいうと、復旧復興の哲学を「国土の復旧から生活の再建」へ変えたのです。

従来は、避難者を避難所に収容し、生活物

資を支給します。そして仮設住宅を造って移ってもらう。住民が自らの住宅を再建する。役所は公共施設を復旧する、というのが災害復旧の基本でした。これまでの復旧政策は、施設の復旧が主であって、被災者の暮らしという視点が少なかったのです。

私も当初は、壊れたインフラを復旧すれば、町は戻ると考えていました。しかし、仕事を進めていくと、道路や学校、住宅を再建しただけでは、町での暮らしが戻らないことが分かってきました。

・コミュニティの再建

表の下端を見てください。まず手を広げたのが、仮設住宅での孤立防止です。これは、阪神・淡路大震災での教訓がありました。家族や知人を亡くし、地域でのつながりが切れた人たちが、そして仕事をなくした人たちが、二間の仮設住宅で暮らします。孤独は時に孤独死も生みます。他者とのつながりやコミュニティは、目に見えませんが、暮らしていく際に重要な要素です。孤立を防ぐために、見守り活動を行いました。役場職員は手が足りず、かといって「一見さん」の個人ボランティアでは来てもらう方に不安があります。そこで、しっかりしたNPOに委託することになりました。

コミュニティ再建は、新しい住宅に移った際にも重要です。市町村役場とNPOに、町内会の設立や活動を支援してもらいました。国は、お金と情報を提供しました。コミュニ

ティ支援は、これまで政府の仕事とは認識されていませんでした。そこで担当部局がなく、復興庁が直接担当しました。

・産業となりわいの再生

次に、産業となりわいの再生です。表の中段を見てください。産業やなりわいの再生は、事業主の責任です。ところが、商店主はこの災害を機に、店を閉じるとおっしゃいます。子どもたちは都会に出て行って、戻ってきません。建物は流され、借金だけが残っています。しかし、商店がないと、住民は暮らしていけません。住宅が再建されても、生活できないのです。

そこで、プレハブの建物を無償で提供しました。設備には、高率の補助金を出しました。これまで産業復旧に対する政府の支援は、低利融資でした。事業主が銀行からお金を借りて、再開します。私有財産の災害復旧には公費を入れないという原則でした。その哲学を、大転換しました。

工場についても、建物の無償提供と施設設備の補助金を出しました。商店や工場は、従業員にとっては働く場です。働く場が再開しないと、この人たちは失業者になります。工場を再開してもらい、従業員の雇用の場を確保してほしいのです。町のにぎわいを取り戻すには、商店と働く場が必須です。

ところが、工場が再開し製品ができてても売れないという事態が起きました。この地域の主要な産物は、海産物や水産加工品です。生

産を再開して、元の取り引き先に売りに行っ

ても、売れないのです。スーパーマーケットの棚には、他の産地の品が並んでいます。ど

のようにしたら、取り引きをしてもらえるか。補助金を出して安くすれば売れるでしょうが、

その補助金がなくなると効果がなくなります。そこで、企業支援相談「結の場」という仕掛けを作りました。被災地企業と大企業とを引き合わせる「お見合いの場」です。例えば水産

加工業者と、東京から支援に来てくれる大企業の社員とを引き合わせます。製品を前に、

なぜ売れないのか、何が問題かを議論します。事業者は、なぜ売れないのか分からない。それを解きほぐしていきます。パッケージが

悪いのか、取り引き先を開拓すべきなのか。問題点が見えてくると、次回は専門家を送ります。

お金ではなく、人やノウハウの支援です。この仕組みを考えたのは、民間企業から復興

庁に来てくれた職員です。

もう一度、表「まちのにぎわいの復興に必要な3つの要素」を見てください。町での暮らしを取り戻すためには、インフラや住宅の

再建だけではできず、産業となりわいの再生、コミュニティの再建が必要でした。施設

設備といったモノだけでなく、商業サービスと働く場という機能、人とのつながりが必要

でした。

このうちインフラと住宅の再建は、行政にも経験があり、公費で工事を発注することで実現できます。ところが、産業やなりわいの再生は、主体はあくまで事業主であり、また資金援助だけでは実現できません。人と

ノウハウの支援が必要だったのです。コミュニティの再建は、住民たちが取り組まなければ

できません。資金援助では住民によるつながりの再生ならず、持続しません。ここでも、

NPPOなどの人とノウハウの支援が必要です。地域社会は行政だけでなく、企業やNPPOなど

によって支えられていることが分かります。

4 反省と教訓

• にぎわいの回復

津波被災地では、復旧工事はほぼ終わりました。残っていることは、にぎわいの回復と

住民の戻りです。町のにぎわいを取り戻すため、産業再生とコミュニティの再建に力を入

れました。しかし、多くの町村で人口の減少が起き、また減少が続いています。復興工事に

時間がかかった町ほど人が戻らないという傾向があります。避難先や別の町で生活を再

建した人がいるからです。

ただし、地理的に見ると、仙台市とその周辺市町では人口は増えています。仙台という

都市の持つ働く場や都市的魅力が、人を引き付けるのです。市町村の人口の差には、被害の

大小とともに、地域の社会的経済的条件による面があります。後継者が戻る、後継者が育つ

産業がないと、にぎわいの再生は難しいです。

• 今後への教訓

今後、南海トラフ地震など巨大災害が想定されています。今回の東日本大震災での経験は、教訓になります。被災者生活支援チームと復興庁では、関係資料をホームページに掲載し、保存しています。

私たちは、走りながら考え、一つ一つ実行してきました。まちづくりが終わった段階で

振り返ると、いくつかの反省もあります。

一つは、まちの再建全体を考えて工事を行うということ。過大な防潮堤を造った」との批判があります。これは現行の災害復旧

事業の仕組みに原因があります。復旧事業は「早く元に戻す」という原則で、担当部局が直

ちに復旧工事に着手するのです。それに対し、まちづくり計画は、住民合意などで1年

以上かかります。すると、まちづくり計画より先に防潮堤復旧工事が進みます。

人口が増える時代では、それでも問題は生

じなかつたのでしようが、今回は多くの被災地で人口が減少していて、さらに減少するこ

とが予測されています。過大な施設を造ると、お荷物になります。まちを復旧する際に、

元に戻す復旧ではなく、まちの将来を見据えた復興が必要になります。

震災からの復興の先、 市民とともに創る未来・大船渡

大船渡市長(岩手県)
おおくふなと

戸田公明
とだきみあき



はじめに

大船渡市は、岩手県南東部に位置し、V字型あるいはU字型の奥行き深い大船渡湾、綾里湾、越喜来湾、吉浜湾を有する。急峻な山地が海岸線まで迫る典型的なリアス海岸となっており、碁石海岸をはじめ変化に富んだ景観と、海・山の豊かな自然資源に恵まれている。

古くは農業と漁業をなりわいとしてきたが、明治14年の軍艦「雷電」の入港を機に、大船渡湾の港としての重要性が目されるようになった。昭和27年に2町5カ村が合併して大船渡市が誕生し、臨海型工業都市の形成を指して積極的に工業導入が図られ、セメント産業などが発展するとともに、水産加工業も盛んに営まれ、工業・水産業のまちとして発展してきた。平成13年には、第1次産業が盛んな三陸町との合併により、「海と港」とともに発展するまち「新生・大船渡市」が誕生した。平成19年3月には、大船渡港と韓国・釜山

港を結ぶ県内初の国際貿易コンテナ定期航路が開設され、名実ともに国際港の仲間入りを果たすとともに、平成22年8月には、県内で唯一、大船渡港が、国から「新規の直轄港湾整備事業の着手対象とする港湾(重点港湾)」の一つとして選定され、三陸沿岸地域の拠点都市として歩んできた。

しかしながら、平成23年3月11日に発生した東日本大震災により、本市では死者・行方不明者が419人、全壊・大規模半壊などの建物被害が5592世帯に及ぶ未曾有の被害を受けた(令和2年3月末現在)。平成23年10月には、令和2年度を目標年次とする市復興計画を策定し、市民生活や産業・経済の復興、都市・産業基盤の再建など、国内外から多大な支援をいただきながら、復旧・復興に向けて、官民一体で災害に強いまちづくりに取り組んできたところである。

計画に搭載した事業は、ほぼ完了のめどが立つところまで進捗し、最終段階を迎えているが、これもひとえに関係各位の支援のため

ものであり、心から感謝するものである。

これまでの復興の歩み

東日本大震災の発生から今日に至るまでの復興の取り組みの中で、意を配したのは市民の意向を反映させながら各種復興事業に取り組むということだった。

中心市街地が壊滅的な被害を受けた本市にとって、災害廃棄物処理や都市基盤、産業基盤の早期復旧と併せ、住宅再建やなりわいの再生などを最優先に取り組むべき重要課題と位置付け、被災者や関係者と協議、合意形成を図りながら推進してきた。

その一つが、安心・安全な生活環境の整備に向けた防災集団移転促進事業である。事業実施に当たっては、市内各地区・地域において説明会を実施するとともに、地域コミュニティ単位での移転希望者の取りまとめや、移転先の用地選定および地権者との交渉に至るまで、住民主導による検討・調整をお願いした。併せて、地形上、平たん地の少ない中で防



商業施設のオープンによりにぎわいを見せる中心市街地

災集団移転促進事業を実施するに当たり、国に対し事業対象戸数の要件緩和を要望し、ある程度の区域内に点在する区画を同一エリアと見なすこととした。

それにより、地域内に存在する未利用地などを活用し、小規模な団地を整備する大船渡市独自の「差込型」の整備手法を取り入れることができ、結果として地域コミュニティの維持や団地造成にかかる大規模投資の抑制につながった。

その他、被災跡地の利活用に当たっても地区住民と検討・協議を重ね、企業誘致のための産業用地整備や、地域住民の交流の場となる広場整備などを実施している。

新たに整備した産業用地には、民間によるトマトの大規模栽培施設や、イチゴ生産・担い手育成拠点施設が建設され、新たな雇用が創出されるなど、被災跡地の有効利用が着実に進んでいる。

また、中心市街地のまちづくりにおいては、

エリアマネジメントの手法を導入することとし、市をはじめ、商工会議所や地元企業などの出資により設立した、推進母体となるまちづくり会社「株式会社大船渡」が中心となり、事業者や住民などと連携したまちづくりが進められている。

市民一丸となって取り組んできた本市の復興計画も最終年度を迎え、計画に搭載した各復興事業は、ほぼ終了する見込みとなっている。

新たに生まれた課題

一方で、被災者の心のケアやコミュニティ形成支援などのように、復興への取り組みを進める中で新たに生まれた課題もある。

震災で身近な人を亡くし、心に悲しみを抱えたまま生活を送る人や、避難所から応急仮設住宅、そして災害公営住宅などの恒久住宅への入居というように、復興の進捗状況により生活環境が変わることで孤立してしまった人などへの支援は、復興期間にとられない中長期的かつ丁寧な支援が必要となる。

それには、行政だけでなく、地域も一緒にあって支えるという意識が重要であり、住民同士の支え合いや助け合いといった地域コミュニティにおける共助の取り組みが、日常生活だけでなく、今後の災害発生時の備えにもつながるものと考えられる。

また、中心市街地であるJR大船渡駅周辺地区の新たなまちづくりにおいては、利活用が未定となっている民有地が残っていること

から、引き続き利用を希望する方々と地権者とのマッチングを支援する取り組みなどを行いながら土地利用の促進を図る。

併せて、中心部以外の被災跡地の利活用についても、土地を集約し活用しやすいエリアの創出を図り、民間事業者などによる活用や地域住民の活動の場など、広く活用方法を模索し、産業振興や地域活性化に結び付けられるよう、さらなる有効活用の実現に努めていく。

震災後のつながりを生かした交流の拡大

本市では、地域資源を生かした四季折々のイベントや、豪華客船「飛鳥II」をはじめとする客船招致に積極的に取り組んできた。

震災によって各種イベントは休止を余儀なくされたが、全国からの支援と市民の積極的な参画により再開されるとともに、復興支援を通じたつながりを生かし、市外でのイベント展開に至っている。平成29年4月には、被災した中心市街地にまちづくり会社が運営する商業施設がオープンし、官民協働でにぎわい創出のための取り組みが続けられ、三陸沿岸道路の延伸と相まって、市外からの来訪客も多く見られている。また、三陸沿岸地域に根付いた伝統芸能や地域行事が脚光を浴び、その魅力が再認識されている。

さらに、各種イベントの開催を通じて、震災後につながりが深まった自治体や大学などとの交流機会が拡充されるなど、交流人口・



市民協働による復興後のまちづくりに向け開催した地区懇談会

関係人口の拡大とともに、本市の認知度アップが期待されている。

東日本大震災の経験と教訓

本市においては、沿岸部を中心に東日本大震災で甚大な被害が発生したことから、市復興計画に基づき、災害の経験と教訓を生かしながら、復旧・復興を推し進めてきた。

湾口防波堤や防潮堤、道路、防災行政無線などの復旧・整備に伴い、防災機能の向上が図られるとともに、津波浸水シミュレーションで浸水が想定されるエリアなどを災害危険

区域に指定、住宅などの建築を制限し、地域コミュニティの維持・形成に配慮しながら、防災集団移転促進事業などによる住宅の高台移転を進めてきた。

また、市民を対象とした防災訓練や、小中学校での防災教育を継続的に実施するなど、ハ

ド整備と併せて、防災意識の向上を図るための取り組みが続けられている。

こうした動きは、行政にとどまらず、各地区や団体などでも展開されており、震災の経験や教訓を風化させることなく、次世代に引き継がれるよう、官民一体となって推進している。

市民との協働によるまちづくり

本市では、コミュニティ活動や生涯学習、観光振興など、さまざまな分野で市民主体の活動が展開されており、行政主導のまちづくりから、市民・民間事業者・団体と行政が協働するまちづくりへの転換が図られてきている。特に、震災時には、市内外のNPO法人などの各種団体が自主的に活発な活動を展開し、復旧・復興の主たる担い手の一つとなり、その後の継続的な活動につながっている。

一方、人口減少が進むにつれ、市民が主体となつて地区の生活課題を解決する体制や取り組みの重要性が増しており、それぞれの地区づくりをけん引する地区運営組織の形成に向け、住民が地区の活動・運営を「自分ごと」と捉える意識の醸成と、住民参画の機会拡大を促すことが求められている。

今後においては、これらのより一層の情報発信と共有を図り、地区との信頼関係を基礎としながら、地区課題の解決に向けた「協働」の土台づくりを進めていく必要がある。

今後の展望

東日本大震災から10年の歳月が流れ、復旧・復興から新たなまちづくりへと移行する中で、震災以前からの人口減少や少子高齢化の進行、地球規模の環境問題などへの対応が求められている。加えて、市民の価値観の多様化や、日常生活における安全・安心の確保へのニーズの高まり、さらには、新型コロナウイルス感染症との共存、SDGs（持続可能な開発目標）の達成、デジタル化の進展など、著しい環境の変化や多様化するニーズに、いかに適切かつ迅速に対応するかが課題となっている。

特に新型コロナウイルス感染症の全国的な感染拡大に伴い、本市においても、人々の交流機会の減少や市内経済への影響が見られ、感染防止と社会経済活動の両立が強く求められている。

このような状況の下、豊かな地域社会の実現を図るため、これまで以上に、市内の各地区や地域におけるまちづくりに多様な主体の参画を得て地域力を高めるとともに、さまざまな分野で生産性の向上を図りながら、市民所得の維持、向上につなげると同時に、「新たな日常」の下、市民、事業者、市が一丸となって持続可能なまちづくりの取り組みを推進していきたい。

復興のその先へ

復興事業の振り返り

東日本大震災発生から10年、この間全国の自治体から物心両面のご支援をいただきました。心から感謝申し上げます。とりわけ、長期にわたって職員を派遣していただいた都道府県・市区町村の温かい対応にはお礼の尽く



三陸沿岸道路・気仙沼湾横断橋(愛称：かなえおおはし)

しようもない。新しく生まれた「ご縁」を末永く大切にさせていただきたい。

さて、復興において政府は初めての5年間で集中復興期間、その後の5年間で(第1期)復興・創生期間と位置付けてきた。昨年、復興庁の10年延長、津波被災地においては5年の期間延長が決定し、第2期復興・創生期間と名付けられた。

今後の5年間で、繰り越したハード事業の一日も早い完成と、引き続きソフト事業として、見守りや心のケア、コミュニティ形成などの被災者支援が中心となっていく。

これまでの10年間で、本市の一般会計歳出決算ベースにおける復興分は約9965億円となり、通常分の3倍を優に超える。市内で展開された国県市のハード事業は、大まかな事業区分でも461事業、建設工事の入札は2781件、延べ応援職員数は1771人になる。

復興事業に当たり、本市では「復興は社会課題の解決を伴うべき」とのフィロソフィー

気仙沼市長(宮城県)
けせんぬま

菅原 茂
すがわら しげる



を掲げてきた。一方、既存制度は災害復旧に代表されるように復旧中心だ。その乖離を埋める仕事が私にとつての復興事業だったかもしれない。この間、政府と地元自治体双方で多くの粘り強い擦り合わせの努力が展開され、復興交付金制度も活用しながら相当程度の成果を得ることができた。市職員は中央の関係省庁の皆さんと直接交渉することが常態化し、一回り実力が増したのも成果の一つである。

「社会課題の解決」は「創造的復興」とも言い換えられる。10年を経てさまざまな立場の人が自分なりの「創造的復興」を語っているが、内容はいろいろ。一方で、現在、被災地全体の復興事業の妥当性について時には厳しい評価が報じられている。復興の最初の段階で全国民注視の中、全被災地を巻き込み政府や有識者も交えつつ、東日本大震災の被災地における「創造的復興」とは何かを、その必要性和合わせて熟議しておく必要があったと感じている。



気仙沼の高校生マイプロジェクトアワード

地方創生 ～ピンチをチャンスに～

企業、団体、NPOなど、自治体以外からも多くの支援をいただけてきた。本市において特筆すべきは「東北未来創造イニシアティブ」との出会いだ。アイリスオーヤマ(株)の大山健太郎代表取締役会長と、大学院大学至善館の大滝精一現副学長を中核的発起人とするこの大規模な取り組みは、本市の復興および本市の将来においても大きな意味を持つことになった。代表的な

取り組みが「経営未来塾(大山健太郎塾長)」である。半年を1期として5期85名の産業人材が、監査法人、銀行、経営コンサルタントなどからなる第一線のメンター陣に鍛え上げられた。新規事業、事業の拡大・連携、海外進出など、成果は今も生まれて続けている。

その後、この流れを確実なものとするため、経営未来塾でも中核を担っていただいたデロイ

ト・トーマツの全面的コミットメントを受け、市として「経営人材育成塾」を年間に半年ずつ開講している。各経営者が自社の課題をさらけ出し、プロを交えて方策を練る、併せて人材育成のNPOであるISLのリーダーシップセッションなどを交え、全人的な経営者育成を目指している。

産業人材育成と並行して、まちづくり人材の育成にも力を入れている。地方創生において各地の成功例が紹介されているが、その多くは人口5000人以下の町。500の町が創生したとして合計人口は250万人にすぎない。一方、日本の人口約1・25億人を市区町村数で割れば平均は7万人強。そのサイズの市が創生しなければ日本全体の創生はない。小さな町ならば一人のリーダーで町は変わるかもしれないが、人口数万人の町なら多くのまちづくりリーダーが必要と考え、数々の取り組みを進めてきた。

まちづくりセミナー「ぬま塾」実践塾「ぬま大学」「気仙沼の高校生マイプロジェクトアワード」「チャレンジャーズピッチ」など、若者が社会課題を見つけ、調査・研究・解決策提案、そして実践につなげるプロセスに、移住者や市内の若きリーダーたちが伴走している。高校での探求型学習を、復興途上のまちの中で進化させ具現化する流れが出来上がりつつある。多くの人の共感の下、共想・協働へと発展させ、互いが応援し合う姿が目標だ。

併せて、女性の活躍を期待し明治大学と連

携して行っている「アクティブ・ウーマンズ・カレッジ」や、東北学院大学との連携で40歳以上の地域で活躍する人材を育む「アクティブコミュニティ塾」も継続している。

このように、「人材育成を基礎とした市民が主役のまちづくり」人から始まる「地方創生」をまちづくりの基軸に据えている。

地方においてこそ効果が分かりやすい現在の取り組みの多くで、意識の高いUIJターンの若者が活躍している。都会では得にくい「実感」が魅力のようだ。

大震災で被災した勤労青少年ホームや、離島に橋が架かり、他機能を求めていた客船ターミナルと駐車場。これらを災害復旧事業として合築し整備したのが、防潮堤を隠す形で建てられた本市のまちづくり拠点の施設、海を見渡す「PIER7」だ。さまざまにまちづくり企画が展開されており、土日には私も呼ばれ、魅力的な発表を聞かせてもらっている。

最大の課題「人口減少」

本市(1市2町合併)の人口のピークは昭和56年の約9・3万人、ちょうど今から40年前だ。その後、一貫して減り続け、現在は6・1万人強。大震災での犠牲者と直後の流出が大きい、その時期を除くと大震災前と大震災後の数年では年1・3～1・4%と減少率はあまり変わらない。ところが直近の2～3年ほどは、復興事業関係者の帰還に加え、何より高齢化の進展で年1・8%程

度の減少となっており、加速度が感じられる。大震災前は30%強だった高齢化率は38%以上となり、社会減も止まらず人口減少と高齢化が最大の社会課題となっている。

中でも鍵になるのは女性人口の推移である。国勢調査ごとに5歳刻みの人口の推移を見れば、高等教育機関がない本市の場合、15〜24歳で男女とも約50〜60%が一度、市を離れる。一方、25〜29歳では男性が15〜20%戻って来るのに対し、女性は5%以下、直近はマイナスとなっている。消滅可能性都市の原因である女性人口の減少がハッキリ見とれる。全人口では圧倒的に女性が多いが、生産年齢以下では男性が多く、未婚率も県平均より高くなっている。

市長直属で人口減少対策統括官を置き、雇用の創出、結婚・出産・子育て環境の整備、移住定住の促進(災害公営住宅活用中)などに力を入れているが、大きな流れは食い止められていない。

特に女性の流出回避、Uターンの促進が大きな課題と考え、市立病院付属の看護学校入試における指定校枠の拡大、奨学金、本市で看護師になる方の奨学金返済免除・支援、Uターン介護人材への支援の他、コロナ禍では保育人材への手当なども行ってきた。一方、このような資格者は日本全国どこでも求人が多く、効果は今のところ限定的だ。

併せて、若い女性が好むオフィス系の仕事

の創出の一環として、統合した中学校の空き校舎を改造し、ITやデザイン系の会社を誘致している。先に述べたまちづくり団体や観光DMOなども女性の活躍の場所となっており、三陸道の延伸で仙台などへ簡単に遊びに行ける環境が整ったことも含め、女性に好まれる職場と地域環境の創造に引き続き取り組んでいきたい。

ただ、本市が抱える女性人口の問題は全国の地方に共通の課題である。政府として、より大きな政策の必要性を指摘しておきたい。

復興のその先へ

大震災で私たちが失ったものは人命を含めあまりにも大きい。一方で、この10年で得たものもとても大きい。平成23年に最も大事にされた言葉は「絆」。一方でその後の復興過程において、私たちは「縁」の大切さ、「縁」の力を実感してきた。全国、全世界の人々とのつながりが私たちの貴重な「財産」であり「宝」になっている。これは自治体も個人も同じこと。政策も人生もより彩り豊かな形で進めることができそうだ。

同時に市外の方々とのふれあいの中で気付かされたことは、私たちが本市の「自然、食、風土、人間性」＝地域力にもっと自信を持つて良いということである。

まち・ひと・しごと総合戦略における本市の将来像は、①自然との共生、②都会の真似

はしない、③産業は国際的。これを一言でいうと「地方にある世界の港町気仙沼」。また、現在走っている市第二次総合計画におけるまちの将来像は「世界とつながる 豊かなロークール」。この二つは同じこと。世界を相手にビジネス・交流、地域の豊かさを維持・追求し、享受しようというものである。

人口減少問題は市民にとっても行政にとっても、その生活や運営に大きな影響を与える一大事であり、対処が必要だ。一方で、日本の都市部も、やがて世界の人口も減少に転じる。人口減少の流れは一定程度受け入れた上で、私たちは地域の豊かさを追求していかなければならぬ。地方都市の命題は「人口減少時代の地域の豊かさの追求」であり、復興のその先へ向かい、さらに取り組んでいくことになる。

地域の豊かさと言っても、今ある地域資源だけを守る事では達成されない。産業面で既存の復旧と幾分の改善を達成した各被災地の復興事業だが、将来については不安がいつぱいだ。一方、コロナ禍で都市部の限界もハッキリしてきた。

第2期復興・創生期間においては、各地の地域力を維持し磨きながら、併せて新しい仕事づくりをテーマにしていかなければならない。かつてのような「人と原料の供給基地」とどまらない未来創りに挑戦していきたいと思っている。

前例のない複合災害「震災前にも増して」

いわき市長(福島県)

しみずとしお
清水敏男



はじめに

いわき市は、東北地方の東南端に位置し、東は太平洋、北は原発などが立地する電源地帯である双葉郡と接している。

太平洋に面する海岸線は南北60km余りに及び、交互に展開する砂浜と海食崖が織り成す地形が、漁港、国際貿易港、海水浴場、景勝地をそれぞれ形成している。

津波による電源喪失により水素爆発が起き、放射性物質が拡散した福島第一原子力発電所

市内最大震度	6弱	
市内最大津波高	8.57m	
人的被害	直接死者数	293人
	関連死者数	138人
	死亡認定を受けた行方不明者数	37人
	計	468人
建物被害	全壊	7,902棟
	大規模半壊	9,253棟
	半壊	33,146棟
	一部損壊	40,879棟
計	91,180棟	
避難状況	避難所数(ピーク時)	127カ所
	避難者数(ピーク時)	19,813人
	いわき市から市外への避難者数(令和3年1月1日現在)	2,640人
	他自治体から市内への避難者数(令和2年11月1日現在)	18,474人

からは、おおむね30km、70kmの距離に位置している。このような地理的要因により、本市における被災の様

相は、他県と大きく異なる。地震と津波による被害に加え、原発事故に起因する根拠の不確かな不安と風評が、産業活動や日常生活に大きな影を落とした。

特異な点は避難の状況にも表れており、避難所には地震・津波により住居を失うなどして、一時2万人弱の方が避難したが、他方、放射能汚染を恐れ、本市を離れる市民が続出した。半面、原発が立地する地域からは、帰還や一時帰宅が容易であることや、気候・風土が類似していること、人的・文化的・経済的につながりが深いことなどから、最大2万4000人を超える方が流入し、現在でも1万8000人余りの方が市内で生活している。

本市の被災状況は「大地震、大津波、原発事故、風評の四重苦」と呼ばれ、また、原発事故に伴う国からの避難指示は出されていないものの、前述のとおり原発との近接性から「避難元」と「避難先」の両面を持った自治体として、双方の対応を迫られることとなり、復興の道のりは険しく、かつ未知の歩みをたどった。

被災状況

① 大地震

本市では、本震で震度6弱を記録した。巨大な震源域は周辺に影響を及ぼし、数えきれないほどの余震を引き起こしただけでなく、内陸型の地震を誘発した。本震から1ヵ月後の4月11・12日には連続して、市内内陸部を震源とする直下型の誘発地震が発生した(いずれも震度6弱)。本震に伴う津波により沿岸部の悲惨な状況が明らかとなる中、今度は内陸部で、孤立や土砂崩れの危険性から各所で避難指示または避難勧告を発令する事態となった。また、復旧活動においても、本震により断水した約13万戸の復旧率が97%まで回復していたところ、4月11日の地震により約10万戸が再び断水した。

② 大津波

地震発生から3分後には大津波警報が発令され、22分後には小名浜で第1波が観測された。その後、茨城県鹿島灘沖で発生した巨大

余震によって増幅された第2波が天津波となつて押し寄せ、多くの人命を奪い、沿岸部の集落、漁港および田畑などに甚大な被害を与えた。以降、津波は小さくなりながらも、深夜までに10数回来襲し、大津波警報は約30時間継続した。

③ 原発事故

原発事故による放射性物質の拡散により、震災初期の混乱期における市内へのガソリンなど生活必需品の物流および支援助物資・人材の流入停滞に始まり、土壌・海洋汚染、市民の流出と市外避難者の流入など、市民や事業者には不安と活動の停滞をもたらした。行政としてはこれらに対応するために、放射線スクリーニング検査や内部被ばく検査、空間線量モニタリング、保育所・学校給食の放射性物質検査、除染、市外避難者および受け入れ避難者に対する支援など、大規模自然災害への対応に加えて、原発事故に関連する膨大な対策を迫られることとなった。

④ 風評被害

福島第一原子力発電所と福島県は「フクシマ」として同一視され、農林水産業や観光業をはじめさまざまな分野において、生産物の価格低下、販売量・生産量および利用客の減少などが生じ、今なおその影響が色濃く残っている。

消費者庁による「風評被害に関する消費者意識の実態調査（令和2年3月）」によれば、食品の産地を気にする人のうち13・6%が「放

射性物質の含まれていない食品を買いたいから」をその理由に挙げ、そのうち79・2%（全体の10・7%）が購入をためらう産地として「福島県」を挙げている。

また、国際的には、令和3年1月現在も15の国や地域で福島県産食品の輸入規制が続いている。

復旧・復興の取り組み

本市は、前例のない複合災害に対し、「震災前にも増して活力に満ち溢れた、世界に誇る復興再生モデルとなる持続可能なまち」を目指し、平成23年9月に、復興に向けた理念や主要な施策などを示した「いわき市復興ビジョン」を策定するとともに、これに基づき復旧までの作業工程を示した「いわき市復旧計画」および復興に向けた具体的な取り組みを示した「いわき市復興事業計画」を策定した。さらに、平成28年度以降は、いわき市総合計画に「復興」を重点戦略として位置付け、復興交付金など国の制度も活用しながら、次の五つの柱に沿って取り組みを進めた。

① 被災者の生活再建

被災した市民一人一人に寄り添い、住まいと暮らしの再建や安定に向け、住宅の確保や避難者の支援などに取り組んだ。

○一時提供住宅：被災者が恒久的な住宅に移行するまでの間、応急仮設住宅を建設するとともに、雇用促進住宅や民間借上げ住宅を一時提供住宅として提供した。ピーク時には

3187戸に8891人が入居した。

○災害公営住宅：住宅再建が困難な被災者向けに16カ所、1513戸の公営住宅を整備した。

○市外避難者への支援と原発避難者の受け入れ：市外への避難者に対し、一日も早く「いわき」へ戻っていただけるよう放射線量や除染の状況など、本市の情報を毎月郵送すると同時に、一方で、市内に避難してこられた方に対しては、一定の行政サービスの提供や地域住民とのコミュニティ形成を支援している。

② 生活環境の整備・充実

医療・福祉体制の強化、子育て・教育環境の整備、地域力の強化など、安心して暮らすことができる生活環境の整備・充実や災害対応力の強化を図った。

○除染：身近な生活空間から順次、除染を進め、平成29年11月末をもって生活空間の除染が完了した。

○いわき市医療センター：福島県浜通りの中核病院となる市立病院の老朽化に伴い、震災の経験を踏まえ、災害対応力を備えた病院として整備し、平成30年12月に開院した。

○いわき震災伝承みらい館：震災の記憶や教訓を確実に後世へと伝え、災害に対する危機意識および防災意識の醸成などを図っていくため、津波被災地区に整備し、令和2年5月に供用を開始した。

③ 社会基盤の再生・強化

災害に強い社会資本を整備するとともに、

被害の大きかった沿岸域の再生など、市民生活と密接に関連する社会基盤の再生・強化を図った。

○災害廃棄物などの処理：災害廃棄物などの量は約93・6万tに達した。市内に設置した仮置き場は19カ所で、処理完了には4年の歳月を要した。

○震災復興土地区画整理事業：沿岸部6カ所において、河川や海岸堤防の嵩上げなどと併せて、宅地や道路、公園、防災緑地などを一体的に整備した。このうち、小名浜地区にあつては、同事業の完了により大型商業施設が開業し、小名浜港、魚市場、県内屈指の観光地であるアクアマリンパークの再生と相まって、港と市街地が一体となった物流、産業、観光の拠点として、復興のシンボルとなっている。

○防災集団移転促進事業：津波により多くの建物が流失した沿岸部4地区において、高台など近隣の安全な場所に住宅地を38区画整備した。

④経済・産業の再生・創造

市民の暮らしの基盤であり、都市の活力の源である地域経済の再生復興を図るため、農林水産業をはじめ、地元企業の経営再建や新たな産業の創出に努めた。

○産業の集積：さまざまな復興特区制度や、福島イノベーション・コースト構想に基づく支援制度などを活用するとともに、津波被災

地への立地や本社機能移転に対する市独自の支援制度などにより、企業の立地や新增設を促し、なりわいの再生を図った。

○いわき見える化プロジェクト：放射性物質のモニタリング検査結果やプロセス、生産者の想いなど、本市のありのままを見ていただくため、各種情報の受発信やイベントの開催などのほか、いわき野菜の魅力为消费者目線で発信する「いわき野菜アンバサダー認定制度」を創設するなど、風評払拭のための取り組みを進めた。

○魅力と安全性の発信：交流人口の回復を図るため、「いわきサンシャインマラソン」や「フーラーズ甲子園in I W A K I」「いわきサンシャイン博」といった全国規模のイベントや、国際的には「第7回、第8回太平洋・島サミット」や「第3回W B S C U I 15 ベースボールワールドカップ2016 in いわき」を開催し、広く国内外に本市の魅力と復興の姿を発信した。

⑤復興の推進

国・県などとの連携を強化するほか、復興に必要な組織の見直しや財源の確保に取り組むなど、復興を推進するために必要な体制を構築した。

今後の展開

農林水産業・製造業・観光業の再生や、福

島第一原子力発電所の廃炉・汚染水の問題など、個々具体の課題はあるが、大きくは「復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題」と「原子力災害に起因する課題」の2点の解決に注力していく。

「復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題」とは、復興の進展に伴って生じている、心のケアやコミュニティの形成、震災復興土地区画整理事業区域内の土地活用など、被災者支援やまちの復興に関する新たな課題である。そして「原子力災害に起因する課題」とは、根強く残る風評被害の払拭や、廃炉・汚染水対策の安全かつ着実な推進に加え、福島イノベーション・コースト構想の実現による地域経済の活性化や、地域人材の育成・確保などである。

震災から10年を迎え、これまで着実に復興の歩みを進めてきたが、その途上で自然災害や感染症という危機に再び直面している。本市はこれまでも、こうした幾多の危機を乗り越えて、今日に至った。決してあきらめることなく、その都度、力強く、しなやかに立ち上がってきた多くの先人の英知と努力に学び、いま目前にある危機を克服し、多様な主体が力を合わせ、「住んで良かった、住み続けたい」と思える故郷の「いわき新時代」をしっかりと築いていく。