

序論 東日本大震災の教訓と復興への取組

福 士 輝 美

- ① 東日本大震災をもたらした平成 23 (2011) 年 3 月 11 日に発生した「平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震」は、我が国の観測史上最大規模の地震であった。広範な地域で強い揺れが観測され、東日本沿岸部を中心に巨大津波が発生した。
- ② 被害は、津波による人的被害、建物被害等が甚大であったことに加え、東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「原発事故」という。）が重なり、複合的かつ広範な大災害となった。
- ③ 「東日本大震災からの復興の基本方針」では、復興期間を 10 年とし、当初の 5 年間で「集中復興期間」と位置付け、同方針に基づき、復興への取組強化を行うこととなった。原発事故に起因する甚大な被害を受けた福島県に対してはその復興・再生を推進する施策が講じられた。また、復興に関する国の施策の企画、調整及び実施並びに地方公共団体への一元的な窓口と支援等を担うことを目的として、平成 24 (2012) 年 2 月に復興庁が設置された。
- ④ 平成 24 年版防災白書では、東日本大震災を振り返り、今後の災害対策の改善・充実につながる教訓を、a) 被害が大きかった現象以外の現象にも着目する必要、b) 楽観的な想定ではなく、悲観的な想定を行う必要、c) 多様な主体によるハード・ソフト対策の組合せの必要、d) 不十分な情報の下でも災害対策を行える日頃からの備え・訓練の必要、e) 避難や被災地方公共団体への支援等が広域的に対応できる制度の必要、f) 得られた教訓を防災教育等を通じて後世へ引き継ぐ努力の必要の 6 項目に集約した。
- ⑤ 中央防災会議においては、東日本大震災の検証・教訓の総括を行うとともに今後の防災対策の充実・強化を図るための調査審議を行うことを目的とした専門調査会を設置してきた。現在は、防災対策に係る省庁横断的な課題を議論し、実行に結び付けることを目的とした防災対策実行会議が設置され、検討が行われている。
- ⑥ 国際的な情報発信の一例としては、東日本大震災からの教訓を途上国での防災の主流化に役立てることを目的として立ち上げられた政府と世界銀行による共同プロジェクトが挙げられる。また、平成 27 (2015) 年 3 月には宮城県仙台市で第 3 回国連防災世界会議が開催される予定である。
- ⑦ 今回の総合調査では、被災地の現地調査等を行い、復興への取組の現状と課題についての整理を試みた。各地では本格的な復興に向けての努力が続けられているが、原発事故の影響が大きい福島県を中心に業種・地域により、復興への道筋には格差がみられる。
- ⑧ 政府は今後、復興の加速化に取り組むこととしている。また、被災地では集中復興期間後も継続的な取組を求める強い期待が見られ、今後の復興の在り方が注目される。

序論 東日本大震災の教訓と復興への取組

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 総合調査室 福士 輝美

目 次

はじめに

I 東日本大震災の概要

- 1 地震の概要
- 2 震災の概要
- 3 復興に向けた国の対応

II 東日本大震災の教訓

- 1 防災白書に示された教訓
- 2 中央防災会議における検討
- 3 世界への発信—日本と世界銀行の共同プロジェクト—

III 復興への取組の現状と課題—各論文の概要—

おわりに

はじめに

我が国は過去に多くの自然災害の被害を受け、その経験により得られた教訓を活かして、防災体制の強化に努めてきた。

東日本大震災では、過去の経験が活かされた面もあるものの、「想定外」の規模の地震及び津波は甚大な被害をもたらした。これまでの防災体制では不十分であったことが明らかとなった。東日本大震災後これまでに、国、地方公共団体、学会、民間団体、マスコミ等がそれぞれの立場に立った多数の教訓を公表している⁽¹⁾。

また、被災地では、東日本大震災の経験を踏まえた地域再生に向けて、努力が続けられている。

本総合調査に当たって、東日本大震災の概要及び教訓を振り返り、各論文で取り上げた復興への取組の現状と課題について概観する。

I 東日本大震災の概要

1 地震の概要

平成 23 (2011) 年 3 月 11 日 14 時 46 分、東日

本大震災をもたらした、三陸沖を震源地とする「平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震」⁽²⁾が発生した。地震の規模はマグニチュード 9.0 (モーメントマグニチュード: M_w ⁽³⁾)、震源域は岩手県沖から茨城県沖に至り、長さ約 450km、幅約 200km の断層が 3 分程度にわたり破壊されたと考えられている⁽⁴⁾。観測された最大震度は宮城県北部で震度 7 に達し、8 県で震度 6 以上を記録し、北海道から九州までの日本各地で震度 1 以上の揺れを観測した。我が国の観測史上最大規模の地震であり、世界でも 1900 年以降、4 番目の規模である (表 1 参照)。

この地震により、東日本沿岸部を中心に巨大津波が発生し、特に東北地方太平洋沿岸部では、観測値 (津波の高さ: 図 1 参照) の最大が 9m 以上 (表 2 参照)、遡上高 (海岸から内陸へ津波がかけ上がった高さ: 図 1 参照) は約 40m に達したとみられている⁽⁵⁾。余震活動も非常に活発であり、最大余震は平成 23 (2011) 年 3 月 11 日 15 時 15 分に茨城県沖で発生したマグニチュード 7.6、本震発生後の 1 年間におけるマグニチュード 5.0 以上の余震は 650 回を超えた。余震活動は時間の経過とともに低下してきている⁽⁶⁾が、平成 26 (2014) 年 7 月 12 日にも福島県沖でマグ

* 本稿におけるインターネット情報は、2014 年 11 月 4 日現在である。

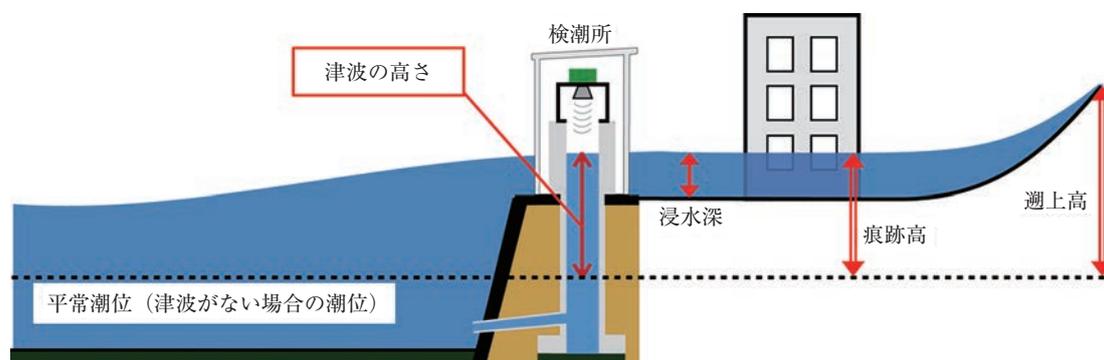
- (1) 初期の段階における様々な教訓の体系化については、国土技術研究センターの例がある。平成 23 (2011) 年 3 月～平成 24 (2012) 年 6 月までに公表された様々な資料から各分野の専門家や有識者等による約 540 件の「教訓に関する記載事例」を抽出、8 項目に分類し、項目ごとに整理を行っている。(「今日までの「大震災の教訓」をテーマにした議論の整理 ver.2 (2011 年 3 月～2012 年 6 月)」『東日本大震災』の教訓とは具体的に何か』国土技術研究センターウェブサイト <http://jice.or.jp/sinsai/sinsai_kyoukun.html>)
- (2) 気象庁が命名した地震名。英語名称は“The 2011 off the Pacific coast of Tohoku Earthquake”である。なお、平成 23 (2011) 年 4 月 1 日、政府により、東北地方太平洋沖地震による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害を「東日本大震災」と呼称することとされた。(気象庁「第 I 編 平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震の概要」『気象庁技術報告』133 号, 2012.12, p.5. <<http://www.jma.go.jp/jma/kishou/books/gizyutu/133/ALL.pdf>>)
- (3) 一般的な地震情報で用いているマグニチュード (M) は、地震波の最大振幅だけで求めており、大規模地震になると、規模通りの大きさを表すことができないとされている。そのため、規模の大きな地震の大きさを表すには、岩盤のずれの規模 (ずれ動いた部分の面積×ずれた量×岩石の硬さ) を基にして計算したマグニチュードであるモーメントマグニチュード (M_w) が用いられる。(「モーメントマグニチュードとは何ですか?」『よくある質問集—震度・マグニチュード、その他』気象庁ウェブサイト <<http://www.jma.go.jp/jma/kishou/faq/faq27.html#25>>) 以下、本稿ではモーメントマグニチュードによる場合は (M_w) を付す。
- (4) 内閣府「防災白書 平成 24 年版」p.3. <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/H24_honbun_1-4bu.pdf>
- (5) 岩手県大船渡市の綾里湾の 39.7m (全国津波合同調査グループの調査による) が、記録が残る最大値とされている。(「日本で一番大きな津波は何ですか?」『よくある質問集—津波について』気象庁ウェブサイト <http://www.jma.go.jp/jma/kishou/faq/faq26.html#tsunami_8>)

表1 1900年以降に発生した大規模地震（平成26年5月31日現在）

順位	年月日（日本時間）	発生場所	マグニチュード（Mw）
1	1960年5月23日	チリ	9.5
2	1964年3月28日	アラスカ湾	9.2
3	2004年12月26日	インドネシア、スマトラ島北部西方沖	9.1
4	2011年3月11日	日本、三陸沖 「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」	9.0
4	1952年11月5日	カムチャッカ半島	9.0

（出典）内閣府「防災白書 平成26年版 附属資料」p.附-7. <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/H26_fuzokushiryou.pdf> を基に筆者作成。原典は米国地質調査所資料。（U.S.Geological Survey, National Earthquake Information Center, "Largest Earthquakes in the World Since 1900." <http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/10_largest_world.php>）

図1 検潮所における津波の高さと浸水深、痕跡高、遡上高の関係



（出典）「津波の高さによってどのような被害が発生するのですか？」『よくある質問集—津波について』気象庁ウェブサイト <<http://www.jma.go.jp/jma/kishou/knownow/faq/faq26.html>>

表2 津波観測施設で観測された平成23（2011）年3月11日の津波の観測値（抜粋）

都道府県	津波観測点名	最大の高さの波	
		時刻	高さ
北海道	えりも町庶野	15:44	3.5m
青森県	八戸	16:57	4.2m 以上*
岩手県	宮古	15:26	8.5m 以上*
	大船渡	15:18	8.0m 以上*
	釜石	15:21	4.2m 以上*
宮城県	石巻市鮎川	15:26	8.6m 以上*
福島県	相馬	15:51	9.3m 以上*
茨城県	大洗	16:52	4.0m

* 観測施設が津波により被害を受けたためデータを入手できない期間があり、後続の波でさらに高くなった可能性がある。（出典）気象庁「災害時地震・津波速報 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」（災害時自然現象報告書 2011年1号）2011.8.17, p.10. <http://www.jma.go.jp/jma/kishou/books/saigaiji/saigaiji_201101/saigaiji_201101.pdf> を基に筆者作成。

ニチュード7.0の地震が発生した状況もあり、なお、警戒が呼びかけられている。

2 震災の概要

東日本大震災では、地震の激しい揺れと巨大な津波に加え、東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という。）の事故が重なり、複合的かつ広範な大災害となった⁽⁷⁾。

東日本大震災における人的被害は、死者15,886人、行方不明者2,620人に上っている⁽⁸⁾。死者の多かった岩手県、宮城県及び福島県ではその2/3が60歳以上であり、人口に比して高齢者が多く犠牲になった⁽⁹⁾。住家被害では全壊126,419棟⁽¹⁰⁾、半壊及び一部損壊は100万棟を超えた⁽¹¹⁾。犠牲者の約90%は津波によるもの

(6) 平成26（2014）年10月31日までのマグニチュード5.0以上の余震回数は822回である。「M5.0以上の余震回数（日別回数・回数積算図）」『各種データ・資料』気象庁ウェブサイト <http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/2011_03_11_tohoku/aftershock/>

(7) 内閣府「防災白書 平成25年版」p.39. <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/H25_honbun_1-4bu.pdf>

であるなど⁽¹²⁾、被害の原因は津波によるところが大きい。

インフラ面では、地震直後から電気、電話、上下水道等のライフラインの停止が各地で相次ぎ、交通インフラも鉄道、道路等に不通区間が生じた。また、地震の揺れによる地盤沈下及び液状化が広い範囲で発生し、農地・住宅や生活インフラ等に大きな被害を与えた⁽¹³⁾ほか、高層ビル等では長周期地震動⁽¹⁴⁾による被害も発生した。

平成7(1995)年の阪神・淡路大震災も大きな被害をもたらしたが、直下型地震であり、甚大な被害の範囲が東日本大震災に比して限定的であったこと、犠牲者の約80%以上が住宅・建築物の倒壊によるものであった⁽¹⁵⁾こと等において、両震災の様相は異なっている(東日本大震災・阪神淡路大震災・スマトラ島沖大地震の比較は表3参照)。

資本ストック(建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等)の直接被害額は内閣府(防災担当)によれば、約16.9兆円と推計されており、阪神・淡路大震災の直接被害額約9.6兆円(国土庁(当時)推計)の約1.7倍に相当する⁽¹⁶⁾。

福島第一原発は、全交流電源喪失をきっかけに重大事故を引き起こし、大量の放射性物質放出に至った。この事故に伴い電力供給が低下し、東京電力管内では計画停電が一時実施され、その後も電力使用制限が行われるなど、国民の生活や経済活動に大きな影響を与えた。また、放射性物質放出に伴い、住民の広範囲にわたる避難が行われ、現在もなお、多くの人々が避難生活を余儀なくされている⁽¹⁷⁾。原発施設における対応は継続しており、事故による周辺環境への影響問題も含め、収束に至るまでには相当の期間が見込まれている。

東日本大震災による避難者は、地震発生3日後(平成23(2011)年3月14日)では約47万人に上った。その後、減少しつつあるものの平成26(2014)年10月16日時点においても、239,341人となっている。都道府県別避難者数では福島第一原発事故(以下「原発事故」という。)の影響が大きい福島県が最も多く76,861人、福島県はさらに自県外への避難者が46,416人と、他県に比して(他の自県外避難者:宮城県6,892人、岩手県1,458人)多い⁽¹⁸⁾。

(8) 平成26(2014)年5月9日時点。内閣府「防災白書 平成26年版 附属資料」p.附-8。<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/H26_fuzokushiryoku.pdf>

(9) 平成22年国勢調査に基づく3県の「人口に占める60歳以上の割合が、女性35.0%、男性28.9%であるのに対し、死者数に占める60歳以上の割合は、女性67.6%、男性63.7%となっている。」「男女共同参画白書 平成24年版」p.5。内閣府男女共同参画局ウェブサイト<http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h24/zentai/pdf/h24_001.pdf>

(10) 平成25(2013)年5月10日時点。内閣府 前掲注(8)

(11) 消防庁災害対策本部「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150報)」2014.9.10, p.4。<<http://www.fdma.go.jp/bn/higaihou/pdf/jishin/150.pdf>>

(12) 消防庁「3.4 過去の大災害との比較」『東日本大震災記録集』2013.3, p.151。<http://www.fdma.go.jp/concern/publication/higashinihondaishinsai_kirokushu/pdf/honbun/03-04.pdf>

(13) 消防庁「災害の概要」同上, p.82。<http://www.fdma.go.jp/concern/publication/higashinihondaishinsai_kirokushu/pdf/honbun/03-01_02.pdf>

(14) 地震動は長短様々な周期の揺れで構成されているが、長周期地震動は、ゆっくりと長い(2~20秒)揺れの波を含む地震動で、高層ビル、長大橋梁、石油タンク等の長大構造物が破損することがある。(内閣府 前掲注(4), pp.7, 42;「第1章東日本大震災への対応」『建設人ハンドブック 2012年版』建設通信新聞ウェブサイト<<http://www.kensetsunews.com/?p=2779>>)

(15) 消防庁 前掲注(12)

(16) 内閣府(防災担当)「東日本大震災における被害額の推計について」(記者発表資料)2011.6.24。<<http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/pdf/110624-1kisyu.pdf>>

(17) 文部科学省「東日本大震災の影響」『科学技術白書 平成24年版』pp.4-5。<http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2012/06/15/1322246_002.pdf>

表3 東日本大震災・阪神淡路大震災・スマトラ島沖大地震の比較

	東日本大震災	阪神・淡路大震災	スマトラ島沖大地震
発生日時	平成 23 (2011) 年 3 月 11 日 14:46	平成 7 (1995) 年 1 月 17 日 5:46	平成 16 (2004) 年 12 月 26 日 9:58 (日本時間)
マグニチュード	9.0 (Mw)	7.3 (M)	9.1 (Mw)
地震型	海溝型	直下型	海溝型
震源・深さ	三陸沖 24km*	兵庫県淡路市 16km*	スマトラ島西方沖 30km**
最大震度	7 (宮城県北部)	7 (兵庫県神戸市等)	5 強～6 弱相当 (インドネシアバンダアチェ)***
震度 6 弱以上県数	8 県 (宮城、福島、茨城、栃木、岩手、群馬、埼玉、千葉)	1 県 (兵庫)	
津波	各地で大津波を観測 (最大波 相馬 9.3m 以上等)	数十 cm の津波の報告あり、被害なし	インドネシアのほか、インド洋沿岸各国でも大津波を観測
被害の特徴	大津波により、沿岸部で甚大な被害発生	建築物の倒壊 大規模火災が発生	大津波により、インド洋沿岸各国で被害が発生、特にインドネシアの被害大
死者 行方不明者	死者 15,886 名 行方不明者 2,620 名 (平成 26 (2014) 年 5 月 9 日時点)	死者 6,434 名 行方不明者 3 名 (平成 18 (2006) 年 5 月 19 日時点)	死者 126,732 名 行方不明者 93,662 名 (平成 17 (2005) 年 3 月 30 日時点)
住家被害 (全壊)	126,419 棟 (平成 25 (2013) 年 5 月 10 日時点)	104,906 棟	不明

* 消防庁「3.4 過去の大震災との比較」『東日本大震災記録集』2013.3, p.151. <http://www.fdma.go.jp/concern/publication/higashihondaishinsai_kirokushu/pdf/honbun/03-04.pdf>

** U.S.Geological Survey, National Earthquake Information Center, "Magnitude 9.1 - OFF THE WEST COAST OF NORTHERN SUMATRA." <<http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqinthenews/2004/us2004slav/#details>>

*** 国土交通省「災害列島 2005 2004 年の災害を振り返る」p.44. <http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/bousai/saigai/2005/44.pdf> (出典) 内閣府「防災白書 平成 26 年版 附属資料」pp.附-8, 9. <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/H26_fuzokushiryoku.pdf> 等を基に筆者作成。

3 復興に向けた国の対応

(1) 初動対応

政府は、地震発生直後の平成 23 (2011) 年 3 月 11 日 14 時 50 分に、「官邸対策室」を設置、緊急参集チームを招集した。その後、15 時 14 分に「緊急災害対策本部」を設置し、19 時 3 分には、福島第一原発の原子力緊急事態宣言を発し、「平成 23 年 (2011 年) 福島第一原子力発電所事故に係る原子力災害対策本部」を設置した。また、3 月 15 日には、政府と東京電力が原発事故に一体的に対応するため、「福島原子力発電所事故対策統合本部」を設置 (5 月 6 日

に「政府・東京電力統合対策室」、12 月 16 日に「政府・東京電力中長期対策会議」に変更) した。⁽¹⁸⁾

また、震災発生直後の支援・復旧に必要な財政的緊急措置に当たっては、予備費が活用され、平成 23 (2011) 年 3 月に 678 億円、4 月に 503 億円が充てられた⁽²⁰⁾。

(2) 復興への動き

平成 23 (2011) 年 4 月、東日本大震災からの復興構想について幅広い見地から議論を行うために東日本大震災復興構想会議⁽²¹⁾が設置された。同会議は 6 月に「復興への提言～悲惨な

(18) 復興庁「全国の避難者等の数」2014.10.31. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20141031_hinansha.pdf>

(19) 内閣府「防災白書 平成 23 年版」p.68. <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/H23_zenbun.pdf>; 内閣府 前掲注(4), p.10; 文部科学省「東京電力福島原子力発電所事故への対応と課題」前掲注(17), p.23. <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2012/06/15/1322246_004.pdf>

(20) 小池拓自「東日本大震災からの復旧・復興に向けた財政措置」『東日本大震災への政策対応と諸課題』(調査資料 2011-4) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012, p.139. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487581_po_20110409.pdf?contentNo=1>

かの希望〜」⁽²²⁾を提出した。

第177回国会においては両院に東日本大震災復興特別委員会が設置され、平成23(2011)年6月に、復興の基本理念、国と地方公共団体の責務等を定める「東日本大震災復興基本法」(平成23年法律第76号)が成立した。

これらの提言と法律に沿って、東日本大震災復興対策本部⁽²³⁾は7月に「東日本大震災からの復興の基本方針」⁽²⁴⁾をまとめた。これは、東日本大震災からの復興に向けた国の取組の基本方針であり、また、被災した地方公共団体による復興計画等の作成に資するため国の取組の全体像を明らかにするものと位置付けられた。この基本方針によって、東日本大震災からの復興期間を10年間とし、被災地の一刻も早い復旧・復興を目指す観点から、復興需要が高まる当初の5年間(平成23(2011)～27(2015)年度)を「集中復興期間」と位置付けて、復興への取組の強化を行うこととなった。

地方公共団体に対する財政援助、被災者の生活支援等、早期復旧を進める本格的な財政的措置としては、平成23(2011)年5月2日に平成23年度第1次補正予算が成立し、平成23(2011)年度は、第3次補正予算に至る合計約15兆円の復旧・復興経費の措置が行われた⁽²⁵⁾。また、

平成23(2011)年度から27(2015)年度までの必要な財源を確保するための特別措置として「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」(平成23年法律第117号)、復興特別区域での規制・手続等の特例及び税・財政・金融上の支援を講ずる「東日本大震災復興特別区域法」(平成23年法律第122号)等、復興を支えるための法的な整備が行われた。

平成24(2012)年2月10日に、東日本大震災復興基本法及び「復興庁設置法」(平成23年法律第125号)に基づき復興庁が設置され、復興に関する国の施策の企画、調整及び実施並びに地方公共団体への一元的な窓口と支援等を担うこととなった⁽²⁶⁾。復興庁には、内閣総理大臣を議長、復興大臣を副議長とし国務大臣等を構成員とする復興推進会議⁽²⁷⁾及び関係自治体の長や有識者からなる復興推進委員会⁽²⁸⁾が置かれている。

(3) 福島復興・再生に向けた動き

原発事故に起因する災害により特に深刻な被害を受けた福島の復興・再生を推進するため、「福島復興再生特別措置法」(平成24年法律第25号)が平成24(2012)年3月に制定された。

(21) 復興に向けた指針策定のための復興構想について幅広く議論を行い、議論の結果を復興に関する指針等に反映させることを目的に設置された有識者会議。復興庁設置に伴い廃止され、復興推進委員会が新設された。(「東日本大震災復興構想会議の開催について」(平成23年4月11日閣議決定) <<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/setti.pdf>>)

(22) 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～」2011.6.25.内閣官房ウェブサイト <<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/fukkouhenoteigen.pdf>>

(23) 東日本大震災復興基本法に基づき、東日本大震災からの復興のための施策に関する基本的な方針の企画・立案及び総合調整事務等をつかさどるために内閣に置かれた。内閣総理大臣を本部長とし、国務大臣を本部員とする。復興庁設置に伴い廃止された。(「東日本大震災復興対策本部の設置について」復興庁ウェブサイト <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/settikonkyo.pdf>>)

(24) 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」(平成23年7月29日決定、平成23年8月11日改定) <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/110811kaitei.pdf>>

(25) 復興庁「平成23年度及び24年度復興関係予算」 <http://www.reconstruction.go.jp/topics/120611_hukkouyosan.pdf>

(26) 内閣府 前掲注(4), pp.10-11.

(27) 復興推進会議の役割については、①復興のための施策の実施を推進し、②復興のための施策について必要な関係行政機関相互の調整をすることとされている(復興庁設置法第13条第2項)。

(28) 復興推進委員会の役割については、①復興のための施策の実施状況を調査審議し、必要があると認める場合に内閣総理大臣に意見を述べること、及び②内閣総理大臣の諮問に応じて、復興に関する重要事項を調査審議し、これに関し必要と認める事項を内閣総理大臣に建議することとされている(復興庁設置法第15条第2項)。

また、同法に基づき、原子力災害からの福島復興・再生に関する施策の総合的な推進を図るため、同年7月に「福島復興再生基本方針」⁽²⁹⁾が閣議決定された。この基本方針の策定に当たっては、同法の規定に基づき福島県及び県内市町村からの意見聴取が行われた。産業復興再生計画、重点推進計画（新産業の創出等）及び避難解除等区域復興再生計画といった同法に基づく各計画は、この基本方針に即して定めることとされた⁽³⁰⁾。

なお、福島県では、平成23（2011）年8月に「福島県復興ビジョン」⁽³¹⁾を策定し、復興の基本理念と主要施策を示した。次いで同年12月には、この復興ビジョンに基づき、今後10年間の具体的な取組や主要な事業を示す「福島県復興計画（第1次）」⁽³²⁾を策定した。その1年後、この計画は県を取り巻く状況の変化を踏まえて内容が見直され、平成24（2012）年12月に第2次計画⁽³³⁾が策定された。

II 東日本大震災の教訓

平成24年版防災白書では、中央防災会議⁽³⁴⁾専門調査会及び各府省庁に設置された検討会等の報告書を基に、東日本大震災の教訓が整理されている。本章では、平成24年版防災白書で

まとめられた教訓、中央防災会議専門調査会の動き及び政府と世界銀行の共同プロジェクト「大震災から学ぶ」を紹介する。

1 防災白書に示された教訓

平成24年版防災白書⁽³⁵⁾は、過去の地震の経験から耐震補強等を進めてきたことにより、建築物や土木構造物の被害の減少等の成果がみられる一方で、「今までの災害対策では十分に対応できないことが明らかになった」⁽³⁶⁾と指摘している。また、「地震・津波に合わせて原子力災害が同時に発生し災害対応をより困難なものにした」⁽³⁷⁾ことを挙げ、複合災害を想定した対策の必要性も指摘し、今後の災害対策の改善・充実につながる教訓を6項目に集約した。

以下、それぞれの項目について概観する。

(1) 被害が大きかった現象以外の現象にも着目する必要

平成24年版防災白書において参照された中央防災会議防災対策推進検討会議中間報告では、「津波による被害から得られる教訓だけに着目するのではなく、被害が広域にわたったことや地震動による被害から得られる教訓等にも着目しなければならない。」⁽³⁸⁾と指摘している。

東日本大震災では、地震の揺れによる建物被

⁽²⁹⁾ 「福島復興再生基本方針」（平成24年7月13日閣議決定）<<http://www.reconstruction.go.jp/topics/houshinonbun.pdf>>

⁽³⁰⁾ 産業復興再生計画及び重点推進計画は福島県が作成し国が認定するとされ、前者は平成25年5月28日、後者は平成25年4月26日に認定された。避難解除等区域復興再生計画は福島県の申出により国が策定するとされ、平成25年3月19日に決定された。

⁽³¹⁾ 福島県「福島県復興ビジョン」2011.8.11.<<http://www.pref.fukushima.lg.jp/download/1/fukkouvision.pdf>>

⁽³²⁾ 福島県「福島県復興計画（第1次）～未来につなげる、うつくしま～」2011.12.28.<<http://www.pref.fukushima.lg.jp/download/1/fukkoukeikaku01.pdf>>

⁽³³⁾ 福島県「福島県復興計画（第2次）～未来につなげる、うつくしま～」2012.12.28.<<http://www.pref.fukushima.lg.jp/download/1/fukkoukeikakudai2ji.pdf>>

⁽³⁴⁾ 中央防災会議については次節「2 中央防災会議における検討」を参照。

⁽³⁵⁾ 以下、本節は、内閣府 前掲注(4), pp.35-43 及び内閣府「防災白書 平成24年版 概要」p.1.<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/H24_gaiyou.pdf>を参照。

⁽³⁶⁾ 内閣府 前掲注(4), p.35.

⁽³⁷⁾ 同上, p.36.

⁽³⁸⁾ 中央防災会議防災対策推進検討会議「防災対策推進検討会議 中間報告～東日本大震災の教訓を活かし、ゆるぎのない日本の再構築を～」2012.3.7, p.23.<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/suishinkaigi/pdf/chukan_hontai.pdf>

害は、地震規模を考えるとそれほど大きくなかったとされてはいる⁽³⁹⁾が、地盤の沈下及び液状化や長周期地震動等の地震動による被害が発生した⁽⁴⁰⁾。また、被害が広範な地域、多数の市町村にわたったため、県の支援が十分機能しなかったと指摘されている⁽⁴¹⁾。

東日本大震災の被害の最も大きな原因である津波への対策にとどまらず、様々な課題に着目し、今後の防災対策へ生かしていくことの必要性が示されている。

(2) 楽観的な想定ではなく、悲観的な想定を行う必要

各種の災害対策は、過去に経験した災害に基づき実施されてきたが、このことがかえって、防災への過信を生んだと指摘されており⁽⁴²⁾、今後の災害対策に当たっては、災害を完璧に予想することはできなくても、災害への対応に想定外はあってはならないことが強調されている。完璧な防災は不可能であり、災害が起きた際には人命を守ること、被害を最小化する「減災」を実現することが今回、再認識させられた点で

ある⁽⁴³⁾が、「起きてはならない最悪の事態」⁽⁴⁴⁾を想定⁽⁴⁵⁾した上で、それを回避するための検討が必要であろう。

(3) 多様な主体によるハード・ソフト対策の組合せの必要

防災施設整備等によるハード対策により、被害をできるだけ少なくすることは防災対策では重要なことであるが、今回のような巨大津波、あるいはそれを超える規模の災害を完全に阻止する防波堤等の防災施設の整備は現実的とは言えない。減災の実現を図るために、行政のみならず、地域、市民、企業等の多様な主体による、ハード・ソフト（情報伝達等）⁽⁴⁶⁾両面での様々な対策を組み合わせる必要があると指摘している。

また、大規模広域災害発生直後は公助（市町村、消防団、自衛隊等、公的機関による救助活動）には限界がある⁽⁴⁷⁾ことから、自助（自力、家族）、共助（地域コミュニティ等）による「ソフトパワー」の活用が重要であることが強調されている⁽⁴⁸⁾。阪神・淡路大震災では、倒壊した建造物から救出された人の80～90%程度が自力ま

(39) 同上, p.21.

(40) 長周期地震動の高層ビルへの影響は、首都圏のほか、震源から遠く離れた大阪府でもみられた。大阪府内の震度は3程度であったが、大阪府咲洲（さきしま）庁舎（高さ256m）の最上階（52階）では、最大で片側1mを超える揺れが10分程度続き、設備の一部破損、エレベーターの停止や閉じ込めが発生した事象が報告されている。（長周期地震動に関する情報のあり方検討会「東北地方太平洋沖地震時における長周期地震動による揺れの実態調査について」（第1回会議資料1）2011.11.14, p.3. 気象庁ウェブサイト <http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/study-panel/tyoshuki_kentakai/kentakai1/siryoul1.pdf>）

(41) 中央防災会議防災対策推進検討会議 前掲注(38), p.16.

(42) 従前の想定によるハザードマップが安心材料になり、避難が遅れた可能性等が指摘されている。（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「報告」2011.9.28, p.5. 内閣府ウェブサイト <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/tohokukyokun/pdf/houkoku.pdf>>）

(43) 内閣府 前掲注(7), p.7.

(44) 内閣府「防災白書 平成26年版」p.47. <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/H26_honbun_1-3bu.pdf>

(45) 東日本大震災は真冬ではない昼間に発生したが、発生時期、時間帯、気象状況、立地（都市部と地方部等）等が異なれば、被害想定が変わることもありうるため、最大の被害が発生するケースを含め、複数のシナリオを検討する必要性が指摘されている。（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 前掲注(42), p.14.）

(46) ソフト対策は避難を中心とした対策であり、具体的な例として、防災教育の徹底、ハザードマップの整備等が挙げられている。同上, p.15.

(47) 東日本大震災等では、行政が全ての被災者を迅速に救助することは難しいこと、行政自身の被災による行政機能の低下が生じることが明確になったと指摘されている。（内閣府 前掲注(44), p.37.）

(48) 同上

たは家族や近所の住民等によるものであるという調査結果があり、公助の限界とともに自助・共助の重要性が既に指摘されていたが、東日本大震災においても自助・共助の事例が報告されている⁽⁴⁹⁾。

(4) 不十分な情報の下でも災害対策を行える日頃からの備え・訓練の必要

地震発生直後には、十分な情報を得ることはできない。東日本大震災の津波の規模は、津波警報の第1報の数値を実際にははるかに上回った。訂正の続報が発せられたが、停電等により、被災地の住民には十分伝わらず、被害が大きくなったという指摘もある。一方で「釜石の出来事」⁽⁵⁰⁾と言われる日頃の防災教育による避難行動が人的被害を大幅に減ずる結果となった例は、日常的な備え・訓練が功を奏した例であると言える。

(5) 避難や被災地方公共団体への支援等が広域的に対応できる制度の必要

東日本大震災では、自衛隊、消防、海上保安庁、災害派遣医療チーム（Disaster Medical Assistance Team: DMAT）等様々な機関が協力して、大規模な支援を行った。岩手県遠野市は自庁舎の損壊等の被害があったが、津波発生時には「津波が来ない内陸地」として、沿岸部の後方基地の役割を担うための準備を以前から行っていたため、東日本大震災でも有効に機能し、ボラン

ティアセンターも含めた支援拠点として重要な役割を担った⁽⁵¹⁾。

このような支援体制が機能した面もあるが、津波による甚大な被害を受けた市町村の一部では、首長が欠け、庁舎も失われる等、行政機能が著しく低下した。そのため、被災者の支援に関する必要な情報が支援側に的確に伝わらなかった。国は被災地方公共団体の自助努力のみでは物資の調達に困難と判断し、国の予算の予備費を活用した物資の調達や支援スキームを構築したが、迅速かつ十分に機能しなかった面もある。また、海外からの支援受入れの在り方にも課題を残した。

国の支援等の広域的な対応を有効に行うことができる制度が必要であったと指摘されている。

(6) 得られた教訓を防災教育等を通じて後世へ引き継ぐ努力の必要

「津波には個性がある」と言われているように、過去の経験や地震の揺れの強さだけで津波の大きさは判断し難い。揺れたら迅速に逃げることや住居の高台移転が必要であることは過去の三陸地震による津波の教訓として既に指摘されてきた⁽⁵²⁾。

東日本大震災でも過去の津波の教訓を活かし、高台に住んでいた住民が助かった事例、日頃の防災教育による避難行動が活かされた事例がみられた一方で、記憶の風化等により、過去に得られた教訓が活かせず、多くの被害が生じ

(49) 同上, pp.4-7.

(50) 同上, p.6. 過去の津波で大きな被害を受けた経験のある岩手県釜石市では、小中学校で「自分の命は自分で守ることのできるチカラ」をつけることを基本とした津波防災教育を継続的に行ってきた。釜石市全体では死者・行方不明者が1,000人を超した（釜石市の人口の約2.5%）が、「想定を信じるな」、「最善を尽くせ」、「率先避難者たれ」という「津波避難の3原則」に基づき行動した約3,000人の釜石市内の小中学生は、学校を休んでいた等の5人を除き、無事に避難できた。（同上, p.6. 東日本大震災前の津波防災教育のための手引きは次を参照。釜石市教育委員会ほか「釜石市津波防災教育のための手引き」2010.3. 群馬大学理工学部環境創生理工学科社会基盤・防災コースウェブサイト <http://www.ce.gunma-u.ac.jp/kamaishi_tool/>）また、平成25（2013）年に東日本大震災の経験を踏まえた改訂版が作成されている。（釜石市教育委員会ほか「釜石市津波防災教育のための手引き 平成25年2月改訂版」釜石市ウェブサイト <http://www.city.kamaishi.iwate.jp/index.cfm/10,17418,c.html/17418/manual_full1.pdf>）

(51) 遠野市の後方支援活動については、遠野市総務部沿岸被災地後方支援室編『遠野市後方支援活動検証記録誌—3.11 東日本大震災：縁が結ぶ復興への絆—』2013を参照。

た例があった。

記録の収集及び保存については、総務省及び国立国会図書館が共同して構築した「国立国会図書館東日本大震災アーカイブ」⁽⁵³⁾等、様々な機関が収集した震災アーカイブが東日本大震災後に構築されたが、今回得られた体験や教訓を防災教育等を通じて後世へ伝えていくために、「並々ならない努力を様々な場で行う」⁽⁵⁴⁾ことが必要であると指摘している。

2 中央防災会議における検討

中央防災会議は、「災害対策基本法」(昭和36年法律第223号)に基づき設置された。内閣総理大臣を議長とし、内閣府に事務局を置き、防災基本計画の作成や、防災に関する重要事項の審議等を行う内閣の重要政策に関する会議の一つである。

東日本大震災後、中央防災会議の下に新たな専門調査会を設置し、東日本大震災の総括、今後の大規模災害等に備える防災対策について調査審議を行っている。

(1) 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

平成23(2011)年4月27日、第27回中央防災会議において、東北地方太平洋沖地震による地震・津波の発生、被害の状況等について分析し、今後の対策について検討することを目的に「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」が設置され、同年9月28日に報告書が提出された⁽⁵⁵⁾。

この報告書では、津波対策について、東日本大震災後の津波対策への方向性を示すこととなる2つのレベルを想定している。

1つは、発生頻度は極めて低いものの、甚大な被害をもたらす最大クラスの津波である。このレベルの津波に対しては、減災の考え方に基づいた総合的な津波対策を確立することとしている。

もう1つは、発生頻度が高く(概ね数十年から百数十年に1回程度の発生頻度)、津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波である。このレベルへの対策は人命保護に加え、住民財産の保護、地域経済活動の安定化等から、海岸保全施設等を整備するとした。

また、今後に向けて、我が国のどこにでも発生しうる大規模地震に対する備えを万全に行うこと、津波対策を拡充する等、防災対策の見直しを図ること、東日本大震災の記録の保存と今後の防災対策の情報発信を行うこと等が挙げられている。

(2) 防災対策推進検討会議及び防災対策実行会議

平成23(2011)年10月11日、第28回中央防災会議において、東日本大震災における政府の対応を検証し、教訓の総括を行うとともに、今後の大規模災害に備えた防災対策の充実・強化を図るための調査審議を行うことを目的とした専門調査会として、防災対策推進検討会議の設置が決定された⁽⁵⁶⁾。

この会議で取りまとめられ、平成24(2012)年3月に公表された「防災対策推進検討会議

⁽⁵²⁾ 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会「1896 明治三陸地震津波報告書」2005.3.内閣府ウェブサイト <<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1896-meiji-sanrikuJISHINTSUNAMI/>> 明治29(1896)年に発生した明治三陸地震津波(比較的弱い地震(三陸地域では震度2または3程度)を繰り返した後に巨大津波が来襲し、2万2千人が亡くなった。)の報告書である。三陸地域を襲った様々なタイプの地震と津波にも触れ、以前の経験のみを基に行動することの危険性等を述べている。

⁽⁵³⁾ 「国立国会図書館東日本大震災アーカイブ」(愛称:ひなぎく) <<http://kn.ndl.go.jp/>>

⁽⁵⁴⁾ 内閣府 前掲注(4), p.43.

⁽⁵⁵⁾ 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 前掲注(4)

⁽⁵⁶⁾ 「防災対策推進検討会議について」『防災対策推進検討会議』内閣府ウェブサイト <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/suishinkaigi/index.html>>

中間報告～東日本大震災の教訓を活かし、ゆるぎない日本の再構築を～⁽⁵⁷⁾は、平成24年版防災白書でまとめられた東日本大震災の教訓（前節を参照）に反映され、同年7月に「防災対策推進検討会議 最終報告～ゆるぎない日本の再構築を目指して～」⁽⁵⁸⁾が公表された。

最終報告では、中間報告でまとめられた教訓を基に、災害の発生を防ぎきることは不可能であるとの基本認識に立ち、災害対策における減災の徹底を図るという基本原則を踏まえて、今後重点的に取り組むべき事項を挙げている。

取り組む事項の主要項目としては、①災害から生命を守り、暮らしの再生を行うこと、②災害発生時対応の備えの強化、③災害予防のための多面的な取組、④復興への取組強化及び取組体制の確立等が挙げられている。

なお、平成25（2013）年3月26日、第32回中央防災会議において、防災対策推進検討会議の後継となる専門調査会として防災対策実行会議が設置された。防災対策推進検討会議最終報告に基づく各省庁の諸施策の実行を後押しするとともに、防災対策に係る省庁横断的な課題を議論し、実行に結び付けることを目的とし、南

海トラフ地震、首都直下地震等の課題に係る検討がされている⁽⁵⁹⁾。

3 世界への発信—日本と世界銀行の共同プロジェクト—

東日本大震災後、その経験と教訓を共有し、国際的な防災の取組に貢献するため、国際会議等の様々な場での議論が行われてきた⁽⁶⁰⁾。

政府と世界銀行は、東日本大震災からの教訓を途上国での防災の主流化⁽⁶¹⁾に役立てていくことを目的に平成23（2011）年10月に共同プロジェクト「大規模災害から学ぶ」を立ち上げた⁽⁶²⁾。

その成果の第1段階として、①構造物対策、②非構造物対策、③緊急対応、④復興計画、⑤ハザードマップ、リスク情報と意思決定、⑥災害・防災の経済、財政の6群のテーマの下に32の教訓及び途上国への提言がまとめられ、平成24（2012）年10月に開催された国際通貨基金（IMF）・世界銀行年次総会（東京）の特別イベント「防災と開発に関する仙台会合」において「大規模災害から学ぶ」東日本大震災からの教訓⁽⁶³⁾として公開された⁽⁶⁴⁾。

最終版は、「復興と移転」のテーマの下に4

(57) 中央防災会議防災対策推進検討会議 前掲注(38)

(58) 中央防災会議防災対策推進検討会議「防災対策推進検討会議 最終報告～ゆるぎない日本の再構築を目指して～」2012.7.31. 内閣府ウェブサイト <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/suishinkaigi/pdf/saishuu_hontai.pdf>

(59) 中央防災会議「「防災対策実行会議」の設置について」（第32回会議資料2）2013.3.26. 内閣府ウェブサイト <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/32/pdf/32_siryu2.pdf>

(60) 例えば、平成24年（2012年）3月14～15日に宮城県仙台市で開催された「地震・津波災害軽減国際シンポジウム—東日本大震災の教訓を世界で共有するために—」（国際協力機構、科学技術振興機構及び防災科学技術研究所主催）、同年7月3～4日に宮城県等で開催された「世界防災閣僚会議 in 東北」（外務省、内閣府等主催）。（文部科学省「海外の科学技術コミュニティの動向及び国際シンポジウムの開催について」前掲注(17), p.21. <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2012/06/15/1322246_004.pdf>;「わかる！国際情勢」Vol.90, 2012.8.1. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol90/index.html>>）

(61) 防災の主流化とは「現時点まで明確な定義はありませんが、1. 各国政府が、「防災」を政策の優先課題とすること 2. すべての開発政策・計画に「防災」を導入すること 3. 「防災」に関する投資を増大させることの3点の主旨で使用されています。」とされている。（国土交通省「国土交通白書 平成24年度」pp.261-262. <<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h24/hakusho/h25/pdf/np209000.pdf>>）

(62) 「日本世界銀行共同プロジェクト「大規模災害から学ぶ」」世界銀行ウェブサイト <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/JAPANINJAPANESEEXT/0,,contentMDK:23262534~menuPK:4687611~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:515498,00.html>>

(63) 「大規模災害から学ぶ」東日本大震災からの教訓」世界銀行ウェブサイト <<http://go.worldbank.org/49KFZMLZ80>>

(64) 石渡幹夫「世界銀行・日本共同研究プロジェクト「大規模災害から学ぶ」による防災主流化の支援—東日本大震災の教訓の活用—（特集・国際協力における防災主流化）」『河川』69(7), 2013.7, p.26.

教訓及び途上国への提言を加え、7群のテーマの下に36章の教訓及び途上国への提言としてまとめられ、平成26(2014)年6月に世界銀行のウェブサイトで公開された⁽⁶⁵⁾。

最終版の報告書では、これまでの災害管理体制を効果的に改善するための特に重要な課題として、①自治体や住民との双方向のコミュニケーションを図り、災害リスクの評価と限界について十分に理解してもらうこと(防災技術には限界があること等も含め、良質な情報が伝達されることにより、災害発生時に自治体や住民はより適切に行動できるとしている。)、②現場での支援、協調等に対する調整機能を確立すること、③高齢者、女性、障害者といった災害弱者への配慮と対応の準備を挙げている⁽⁶⁶⁾。

また、東日本大震災は災害のリスクを積極的に管理すれば、人的被害、経済被害を緩和することができることを教えてくれたこと、その上で、長期的な経済の安定成長のためには、自然災害のリスク管理は全ての分野の経済開発計画において主流化されなければならないことを述べている⁽⁶⁷⁾。

報告書の編者の1人である石渡幹夫氏は、防災への取組が、長い歴史を持つ日本と違い、国

際機関も含めた国際社会では、重要な課題として取り上げられるようになってから歴史が浅いと述べ、特に途上国においては、日常的な課題に優先的に対応しなければならないため、防災への取組がされにくいことを指摘している⁽⁶⁸⁾。

平成26(2014)年2月に、財務省と世界銀行は途上国の防災への取組を後押しすることを目的として、「日本—世界銀行防災共同プログラム」を立ち上げた⁽⁶⁹⁾。なお、平成27(2015)年3月には、「2015年以降の新たな国際防災の枠組を策定するため」、仙台市で第3回国連防災世界会議が開催される予定である⁽⁷⁰⁾。東日本大震災からの教訓を基に日本の持つ経験と技術的な専門性を活用した途上国への技術支援や財政的支援が期待される場所である⁽⁷¹⁾。

III 復興への取組の現状と課題—各論文の概要—

岩手県及び宮城県が平成26(2014)年度を復興2期目に当たる最初の年度⁽⁷²⁾と位置付け、福島県は、福島県復興計画(第2次)に基づき、年度ごとに見直しを行いつつ復興を進める⁽⁷³⁾等、被災地では、本格的な復興に向けての努力

(65) フェデリカ・ランギエリ、石渡幹夫編「大規模災害から学ぶ 東日本大震災からの教訓」(英語版: Federica Ranghieri and Mikio Ishiwatari, eds., *Learning from Megadisasters: Lessons from the Great East Japan Earthquake*) 世界銀行ウェブサイト <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18864>>

(66) 同上, pp.3-4. なお、石渡幹夫世界銀行上席防災管理官はこれらの課題を日本と途上国の共通の課題として挙げている。(石渡幹夫「防災の主流化に向けて—世界銀行IMF年次総会と「大規模災害から学ぶ」プロジェクトについて—」『河川』68(12), 2012.12, pp.64-65.)

(67) ランギエリ・石渡編 前掲注(65), p.20.

(68) 石渡 前掲注(66), p.62.

(69) 財務省「「日本—世界銀行防災共同プログラム」を開始します」(報道発表) 2014.2.3. <https://www.mof.go.jp/international_policy/mdbs/wb/program_for_mainstreaming_drm.htm>; 世界銀行「日本と世界銀行、共同で途上国の防災支援」2014.2.3. <<http://www.worldbank.org/ja/news/press-release/2014/02/03/world-bank-and-japan-partner-to-improve-disaster-risk-management-in-developing-countries>>

(70) 「第3回国連防災世界会議について」内閣府ウェブサイト <<http://www.bousai.go.jp/kokusai/kaigi03/index.html>>

(71) 石渡 前掲注(66), p.65.

(72) 岩手県は平成26(2014)～28(2016)年度を「基盤復興期間(平成23～25年度)」に続く「本格復興期間」と位置付け、宮城県は平成26(2014)～29(2017)年度を「復旧期(平成23～25年度)」に続く「再生期」と位置付けた計画を策定している。(岩手県「岩手県東日本大震災津波復興計画 復興実施計画 第2期(平成26年度～平成28年度)」2014.6. <http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/022/898/201406_fukkou_jissi_keikaku_2ki.pdf>; 宮城県「宮城県震災復興計画～宮城・東北・日本の絆 再生からさらなる発展へ～」2011.10. <<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/36636.pdf>>)

が続けられている。しかし、復興の進捗では地域ごと、業種ごとの格差がみられる⁽⁷⁴⁾。

本総合調査では、原発事故の影響が大きく、復興への道筋に課題が多いとみられる福島県を中心に現地調査等を行い、復興への取組の現状と課題の整理を試みた。

以下では、本総合調査でまとめた各論文の概要を紹介する。

【農業】

東北地方の基幹産業である農業は、地震・津波による被害に加え、原発事故に伴う放射性物質による汚染・風評被害により、大きな影響を受けた。特に、福島県では、原発事故の影響が大きく、営農再開の目途が立たない地域も存在する。風評被害も根強く残る中、福島県においては、県内外からの支援にも支えられ、農業の復興に向けた様々な取組が行われている。「福島県における農業の復興をめぐる状況と課題」(茅野千江子)では、福島県における農業の復旧・復興の現状及び取組を紹介し、農業の復興をめぐる課題について取りまとめた。

【水産業】

原発事故の影響で、福島県の水産業は、水産物の出荷制限や沿岸漁業の操業自粛といった厳しい状況が続いている。「福島県の水産業の現状と復興に向けた取組—水産物のモニタリング検査と試験操業—」(工藤豊)では、水産業の復興に向けた取組として、水産物のモニタリング検査と試験操業を取り上げた。今後、本格的な操業再開を目指すに当たっては、モニタリング検査の継続や調査・研究機能の強化を行い、水産物の安全性を確実に担保する必要がある。また、試験操業の取組を通じて、十分な安全性を確保した自主検査体制を確立し、福島県産水

産物の流通拡大や消費者の信頼の回復を図ることが求められる。

【放射性物質による汚染への対処】

「放射性物質の除染と汚染廃棄物処理」(鈴木良典)では、原発事故に伴い放出された放射性物質による汚染への対処として実施されている、除染と汚染廃棄物処理について取り上げた。除染については、各地で除染実施計画に基づく除染が行われている。しかし、一部の地域で除染の進捗が遅れているほか、除染に伴う除去土壌等の処理に関する問題(中間貯蔵施設の建設等)もある。汚染廃棄物処理については、汚染レベルの高い「指定廃棄物」の処理が特に問題となっている。宮城、栃木、千葉、茨城、群馬の5県では、国が指定廃棄物の最終処分場を建設する予定だが、建設候補地からは強い反発の声が上がっており、今後の動きが注目される。

【健康調査】

原発事故の放射性物質放出による住民の健康への影響が懸念される福島県では、健康見守り事業である「県民健康調査」を実施している。「福島原発事故に関連した福島県県民健康調査」(高野哲)では、福島県の「県民健康調査」の全体を概説するとともに、各調査の実施状況及び現時点での調査結果について整理した。

福島県では長期にわたる県民の健康管理のため、これらの調査結果のデータの一元的管理を行っている。外部によるデータの利活用については、検討事項とされている。

【再生可能エネルギー】

国は、東日本大震災からの復興・再生に向けて、福島県を再生可能エネルギーの研究拠点とし、関連産業の集積を促進するための施策を講

(73) 福島県 前掲注(33); 福島県「福島県復興計画(第2次)別冊～未来につなげる、うつくしま～重点プロジェクトの取組内容と主要事業 平成26年度版」2014.6. <<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/74383.pdf>>

(74) 復興庁「復興の現状」2014.8.26, pp.13, 17. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/140826_gennjyou.pdf>

じている。福島県は、再生可能エネルギーの飛躍的推進を復興・再生に向けた主要施策の1つとして位置付け、国の支援を受けながら、再生可能エネルギーの導入拡大と再生可能エネルギーの研究拠点の整備及び関連産業の集積・育成を進めている。「福島県における再生可能エネルギーの取組と課題」(山口聡)では、国、福島県、県内各地の再生可能エネルギーの取組を概観し、課題を整理した。

【復興まちづくり】

東日本大震災の被災地では、復興まちづくりに向けた取組が進められている。「防災集団移転促進事業の現状と課題」(福田健志)では、このうち集団移転による住宅の再建について、事業の進捗状況や課題を整理した。また、他の被災地地方公共団体よりも事業が早く進捗している宮城県岩沼市及び東松島市を現地調査し、事業の今後の課題とされる移転先の住宅団地のまちづくりや移転元地の利活用について、現状や両市の取組をまとめた。

【学校教育】

東日本大震災により、学校施設は倒壊、流失あるいは避難場所としての使用等で、大きな影響を受けた。また、長引く避難生活などによる児童生徒の身体面、精神面、学力面への影響が懸念されている。「学校と教育の復興」(林明日香)では、原発事故による避難指示区域等における学校再開も含めた学校の復旧の現状を調査し、児童生徒への影響、支援策と課題を整理した。また、東日本大震災を機に改めて注目されるようになった、防災教育や避難所としての学校の役割についても取り上げた。

【雇用】

現在の被災地の雇用情勢は、建設業等の復興需要や景気の回復により、概ね良好である。「雇

用復興の現状—被災者自身の手による雇用復興に注目して—」(小針泰介)では、宮城県気仙沼市や福島県相馬市の現地調査を行い、現状と将来的な課題を考察した。被災者による雇用復興の取組は一定の成果を上げており、被災地の雇用を下支えする復興需要が当面続くと見込まれている一方で、地域の産業はそれぞれ異なる課題を抱えており、復興需要の収束後の雇用の確保については十分な見通しが立っているとは言えない。長期的な雇用の受け皿となる地域の産業の発展が課題となる。

【財政】

「東日本大震災に伴う財政的措置」(奥山裕之)では、東日本大震災関連の財政的措置の内容の整理と現在の状況を踏まえた論点を検討した。

東日本大震災からの復旧・復興に対しては、平成23(2011)年度第1次補正予算から現在に至るまで、継続的に各種施策に対する財政措置が取られている。地方財政制度では、自由度を高めた施策を取っているところではあるが、執行が円滑に進んでいないとの批判もみられる。

健全化を必要とする我が国の財政状況や、今後の大規模災害の発生の想定などを踏まえ、引き続き災害時の財政的措置について検討を深めていく必要がある。

平成26(2014)年4月、復興推進委員会は、今まで進められてきた復旧・復興の加速化を一層、推進していくため、「新しい東北」の創造に向けて(提言)⁽⁷⁵⁾を取りまとめ公表した。この提言では、復興を単なる現状復帰にとどめることなく、人口減少、少子高齢化、産業の空洞化といった課題を解決し、我が国や世界のモデルとなる「新しい東北」を創造するために、「官」と「民」が連携し、それぞれの強みを持ち寄って取組を進めていくことが重要であるとしている。また、産業復興を進めるに当たっては復興

(75) 復興推進委員会「新しい東北」の創造に向けて(提言) 2014.4.18.復興庁ウェブサイト <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20140425_01_teigen.pdf>

庁が司令塔機能を発揮し、省庁横断的な施策の体系化及び迅速な対応を講じていく必要性を示した。

平成 26 年 9 月、安倍晋三内閣総理大臣は、第 187 回国会所信表明演説において、復興の加速化に触れ、「今後も、暮らしを支える「生業（なりわい）」の復興を、力強く支援」と述べた⁽⁷⁶⁾。

平成 27（2015）年度は集中復興期間の最後の年度と位置付けられているが、被災地では平成 28（2016）年度以降の継続的取組を求める強い期待もみられる⁽⁷⁷⁾。国と被災地が一体となった今後の復興の在り方が注目される。

おわりに

東日本大震災後、物理学者、随筆家として知られる寺田寅彦（1878-1935 年）の地震に関する

一連の論考が注目された⁽⁷⁸⁾。昭和 8（1933）年 3 月 3 日に発生した昭和三陸地震に言及した随筆「津浪と人間」⁽⁷⁹⁾では、それより 37 年前に発生した明治三陸地震津波（明治 29（1896）年）の教訓が活かされていないことを挙げ、数十年に 1 度レベルの災害を予防することの難しさを指摘し、過去の記録を忘れないような努力の必要や防災教育における学校教育の活用等を示唆している。寺田寅彦の指摘は、80 年を経た現在でも同じ課題を持ち続けていることを改めて認識させられる。

被災地の復興、また、今後も確実に発生する自然災害に対して、教訓を長く記憶し、過去と同様の反省を繰り返すことのない災害に強い地域社会づくりを目指して、議論の深化が望まれる。

（ふくし てるみ）

(76) 「第百八十七回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」2014.9.29. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20140929shoshin.html>

(77) 「4 県知事 国に要望」『読売新聞』（岩手版）2014.7.11 等。

(78) 平成 24 年版防災白書でも「津浪と人間」が引用された。（内閣府 前掲注(4), p.35.）また、平成 23（2011）年以降、地震関連の寺田寅彦の著作が複数刊行されている。（主なものとしては、寺田寅彦著、千葉俊二・細川光洋編『地震雑感／津浪と人間—寺田寅彦随筆選集—』（中公文庫）中央公論新社、2011；寺田寅彦『天災と国防』（講談社学術文庫）講談社、2011；寺田寅彦著、山折哲雄編『天災と日本人—寺田寅彦随筆選—』（角川ソフィア文庫）角川学芸出版、2011.）

(79) 寺田著、千葉・細川編 同上, pp.59-66; 寺田 同上, pp.136-145; 寺田著、山折編 同上, pp.23-31.