

目次

序章 本研究の目的と方法	1
第1章 復興推進の制度構造とその特質	5
第1節 復興基本法と復興基本方針の射程	5
第2節 復興庁の設置とその組織	13
第3節 復興特区制度と自治体	29
第4節 まとめ	41
第2章 復興体制の全体像	43
第1節 自治体復興計画の分析	43
第2節 復興交付金事業	55
第3章 東日本大震災からの自治体復興	81
第1節 宮古市の復興	83
第2節 岩沼市における「玉浦西」への集団移転と住まいの再建	115
第3節 山元町復興計画の策定と実施	149
第4節 大船渡市における防災集団移転促進事業と地域住民	177
第4章 昭和三陸津波からの復興とその教訓	191
第1節 岩手県の復旧・復興対応と中央政府	193
第2節 住宅再建における県・町村関係	203
第5章 福島における被災者の生活実態—富岡町を中心として	231
第1節 富岡町に関する基礎的な情報	231
第2節 富岡町住民の生活実態調査	245
終章 各章の結論と本報告書の課題	271

図表目次

- 図表 1-1-1 復興関連予算（主に復興特会）の執行状況および今後の事業規模
- 図表 1-2-1 復興庁の定員の変遷
- 図表 1-2-2 復興庁の職員数の変遷
- 図表 1-2-3 復興庁の特別職職員
- 図表 1-2-4 復興庁組織図（2015年4月1日現在）
- 図表 1-2-5 復興庁（本庁）幹部職員の出身省庁別人員数
- 図表 1-2-6 復興庁出先機関幹部の出身省庁
- 図表 1-3-1 認定された復興推進計画が利用する特例の種類と利用数
- 図表 1-3-2 復興整備計画の策定状況
- 図表 1-3-3 復興交付金基幹事業
- 図表 1-3-4 復興交付金の配分額（第10回まで）
- 図表 2-1-1 岩手県内自治体の復興計画策定状況
- 図表 2-1-2 宮城県内自治体の復興計画策定状況
- 図表 2-1-3 福島県内自治体の復興計画策定状況
- 図表 2-1-4 被災自治体への地方公務員の派遣状況等
- 図表 2-1-5 宮城県沿岸部被災市町の復興計画検討委員会等の委員属性
- 図表 2-2-1 岩手県・宮城県・福島県津波被災自治体の復興交付金交付額（2014年度末時点）
- 図表 2-2-2 岩手県・宮城県津波被災自治体別の復興交付金額・契約済額と決算総額、人的被害率の対比
- 図表 2-2-3 生活基盤再建事業と総交付額
- 図表 2-2-4 自治体別当初予算・決算・一般行政部門定員
- 図表 2-2-5 自治体別公務員一人あたり執行額の推移
- 図表 2-2-6 被災3県の決算額と一般行政部門定員数・公務員一人あたり決算額
- 図表 2-2-7 自治体別生活基盤再建事業（漁業集落防災強化事業、道路事業、災害公営住宅整備事業）
- 図表 2-2-8 自治体別生活基盤再建事業（津波復興拠点整備事業、市街地再開発事業、都市再生区画整理事業）
- 図表 2-2-9 自治体別生活基盤再建事業（防災集団移転事業、合計）
- 図表 2-2-10 生活基盤再建事業における執行区分別事業件費平均・事業件数
- 図表 2-2-11 県別民間住宅等宅地・災害公営住宅戸数・達成率・想定整備年数
- 図表 2-2-12 岩手県・宮城県・福島県の自治体別想定整備年数（2012年12月、2016年3月）
- 図表 2-2-13 達成率、計画戸数、想定整備年数、民間住宅等比率らの単相関行

列

- 図表 2-2-14 達成率、想定整備年数を従属変数とする重回帰分析結果（ステップワイズ法）
- 図表 3-1-1 旧田老町の建物被害状況（棟数）
- 図表 3-1-2 田老町の津波防災対策概要
- 図表 3-1-3 宮古市「復興に向けた計画づくりに関するアンケート調査」結果【田老地域版】
- 図表 3-1-4 宮古市「復興計画」策定体制
- 図表 3-1-5 田老地区復興まちづくり計画図
- 図表 3-1-6 復興まちづくり事業計画図
- 図表 3-2-1 明治の町村合併以前の旧村
- 図表 3-2-2 昭和の町村合併前後の岩沼町
- 図表 3-2-3 昭和の町村合併以前の 3 町村
- 図表 3-2-4 東日本大震災被災直前の岩沼市の地区ごとの人口（2011 年 2 月 28 日）
- 図表 3-2-5 岩沼市の産業（大分類）別 15 歳以上就業者の割合
- 図表 3-2-6 岩沼市における被害の状況（2015 年 1 月 31 日現在）
- 図表 3-2-7 東日本大震災時の浸水域と昭和の合併以前の旧町村
- 図表 3-2-8 東日本大震災時の浸水深と行政区界
- 図表 3-2-9 東日本大震災による建物被災エリアと行政区界
- 図表 3-2-10 岩沼市の組織新設・変更（2012 年 4 月 1 日）
- 図表 3-2-11 岩沼市震災復興会議 委員一覧
- 図表 3-2-12 『岩沼市震災復興計画グランドデザイン』エコ・コンパクトシティのイメージ図
- 図表 3-2-13 仮設住宅位置図
- 図表 3-2-14 土地利用構想図
- 図表 3-2-15 復興整備事業総括図
- 図表 3-2-16 移転促進区域内における宅地および農地の買取り計画（「岩沼市防災集団移転促進事業計画書」2012 年 3 月 30 日公表）
- 図表 3-2-17 移転促進区域内の宅地及び介在農地の買取標準価格
- 図表 3-2-18 移転区分と移転方法等に関する質問項目
- 図表 3-2-19 防集により整備する住宅団地の面積・区画数等の変化
- 図表 3-2-20 移転促進区域内における宅地および農地の買取り計画（「岩沼市防災集団移転促進事業計画書（第 1 回変更）」2012 年 11 月 2 日公表）
- 図表 3-2-21 移転促進区域内における宅地および農地の買取り計画（「岩沼市防災集団移転促進事業計画書（第 1 回変更の第 1 回軽微な変更）」2014 年 2 月 27 日公表）

- 図表 3-2-22 災害公営住宅整備計画図（2013年3月24日説明会）
- 図表 3-2-23 地区ごとの移転住居数・世帯数・住民数の変化
- 図表 3-3-1 防災集団移転促進事業で整備する住宅団地の規模・集約度
- 図表 3-3-2 住宅団地の戸数分布
- 図表 3-3-3 行政区区分図
- 図表 3-3-4 浸水深と建物被災状況
- 図表 3-3-5 居住地の希望（2011年6月）
- 図表 3-3-6 開発候補抽出図
- 図表 3-3-7 開発候補地の検討①（震災復興基本方針と土地利用構想案）
- 図表 3-3-8 居住地の希望（2011年8月）
- 図表 3-3-9 復興計画案に対する議会の修正点
- 図表 3-3-10 開発候補地の検討②（震災復興基本計画基本構想案と震災復興計画）
- 図表 3-3-11 職員数の変化（概要）
- 図表 3-3-12 課・室別職員数の変化
- 図表 3-3-13 復興関連部署の職員構成
- 図表 3-3-14 居住地の希望（2012年1月～2月と7月）
- 図表 3-3-15 防災集団移転促進事業と津波復興拠点整備事業の重複適用
- 図表 3-3-16 現地再建に対する支援
- 図表 3-3-17 住宅再建に対する支援策の変遷
- 図表 3-4-1 大船渡市略図
- 図表 3-4-2 東日本大震災による大船渡市の被害
- 図表 3-4-3 被災住宅再建に対する地区別住民意向（%）
- 図表 3-4-4 末崎地区事業計画位置図（部分）
- 図表 3-4-5 越喜来地区事業計画位置図
- 図表 3-4-6 平地区住宅団地土地利用計画図
- 図表 3-4-7 大船渡地区事業計画位置図（部分・平地区防集事業変更後）
- 図表 3-4-8 大船渡市における防集事業と移転戸数の推移
- 図表 4-1-1 昭和三陸地震における岩手県・宮城県の被害状況
- 図表 4-1-2 昭和三陸地震における岩手県の被害額内訳
- 図表 4-1-3 岩手県復興局職制及び事務分担（1933年3月7日～4月5日）
- 図表 4-1-4 昭和八年度震災費歳入予算
- 図表 4-1-5 昭和八年度震災費歳出予算
- 図表 4-1-6 震災復旧事業資金一覧
- 図表 4-1-7 住宅復旧における事業主体と建設戸数
- 図表 4-1-8 災害土木復旧工事進捗状況（1934年3月現在）
- 図表 4-2-1 釜石町罹災現場見取図 昭和8年3月3日調
- 図表 4-2-2 住宅適地造成資金配当（4/14）

図表 4-2-3	住宅適地造成資金追加配当 (5/31)
図表 4-2-4	『震災復旧事業進捗状況』の「住宅適地造成」に関する記述
図表 4-2-5	「住宅移転計画進捗状況」で高台移転以外の計画が記された集落
図表 4-2-6	震災地住宅復旧資金町村貸付予定調
図表 4-2-7	田老村被害地区見取平面図
図表 4-2-8	田老村の道路配置と避難方向
図表 4-2-9	『津波災害予防に関する注意書』の田老に関する予防治法
図表 4-2-10	街路復旧工事による街路の幅員と延長
図表 4-2-11	田老村市街復興計画略図 (8月21日頃)
図表 5-1-1	富岡町の避難指示区域の区分図
図表 5-1-2	富岡町の避難指示区域の区域別面積・人口
図表 5-1-3	原発事故にかかる損害賠償額の試算
図表 5-1-4	富岡町災害復興計画 (第二次) における重点プロジェクト
図表 5-1-5	富岡町災害復興計画 (第二次) におけるゾーン区分
図表 5-2-1	これまでの主なアンケート調査
図表 5-2-2	世帯の離散状況
図表 5-2-3	家族形態別に見た世帯の離散状況
図表 5-2-4	地域に復帰する意志の変化
図表 5-2-5	地域に復帰する意志の変化 (福島県内)
図表 5-2-6	地域に復帰する意志の変化 (福島県外)
図表 5-2-7	今後の住まいのみとおし
図表 5-2-8	3区域別に見た今後の住まいの見通し
図表 5-2-9	3区域別に見た地域復帰への意志
図表 5-2-10	3区域別に見た地域別に戻れる時期の見込み
図表 5-2-11	就労状況 (20歳以上 65歳未満)
図表 5-2-12	調査回答者と同居する世帯全員の就労状況 (20歳以上 65歳未満)
図表 5-2-13	調査回答者と別に暮らす世帯全員の就労状況 (20歳以上 65歳未満)
図表 5-2-14	今後の不安について
別表	単純集計結果

・出典を記載していない図表は、すべて後藤・安田記念東京都市研究所作成。

序章 本研究の目的と方法

(1) 問題の所在

2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震は、岩手・宮城・福島3県を中心とした太平洋沿岸地域に甚大な津波被害をもたらした。また、地震・津波により全電源を喪失した東京電力福島第一原子力発電所は炉心溶融という重大事故を起こし、大量の放射性物質が外界に飛散した。この複合的な震災である東日本大震災の発生以降、被害の状況、政府の取り組み、自治体における復旧・復興の状況、さらには原発事故について、既におびただしい数の報道や調査研究がなされている。このうち、最も包括的なものは、独立行政法人日本学術振興会の東日本大震災学術調査委員会が、人文学・社会科学の視点から8つの調査研究班を設置し、3年間の調査研究を行った成果をまとめた『大震災に学ぶ社会科学（全8巻）』であろう。

しかし、住民生活の基盤である基礎自治体に焦点をあてて、復旧・復興の実態を、行政活動から住民の生活状況まで含めて総合的に明らかにし、将来課題を提起しようとする研究はきわめて限られている。複合的大震災のもとで、自治体・地域の復旧・復興をいかに成し遂げるかは、政治・行政にとっての課題であるのみならず、重要な学問的課題でもある。本研究は、基礎自治体である市町村を主たる研究対象として、東日本大震災における被災自治体再生・再建の方策を総合的に追究するものである。

(2) 研究の対象

① 研究対象領域

本研究においては、過去の津波災害からの復興についての歴史研究、復興庁の設置に至る政治過程研究、被災自治体が策定した復興計画の実態調査研究、および、被災者の生活実態調査研究の4つを主要な研究領域とした。

歴史研究においては、岩手県公文書館、宮古市役所などの協力を得て、昭和三陸津波における被災状況についての一次資料や、岩手県および県内町村の昭和三陸津波からの復興計画についての一次資料を収集した。

政治過程研究においては、主に復興庁の成立過程について、その経過を跡づける作業を進めるとともに、与野党政治家、省庁担当者、報道関係者に対するヒアリングを行った。

復興計画の実態調査研究においては、岩手県内・宮城県内市町村および県の復興計画・実施計画および関連資料を収集し、復興計画の基本的特性を解析するとともに、震災後、太平洋沿岸に再建されることとなった防潮堤について、その高さが設定されるまでの過程を分析した。さらに、復興交付金事業のうち、生活復興に係る7事業について、個票データをもとに一覧性のあるデータベースを構築

した。

被災者の生活実態調査研究においては、津波被災者の生活実態を明らかにするため、岩手県宮古市より、仮設住宅に居住する住民の属性データの提供を受け、分析を行った¹。また、福島第一原発事故被災者の生活実態を明らかにするため、福島県富岡町からの避難住民へのアンケート調査を実施し、回答結果の分析を行った。

② 研究対象地域

本研究においては、復興計画等の収集・分析作業を基礎としつつ、東日本大震災からの自治体復興、なかんずく住まいの再建についての詳細な事例研究も行った。調査研究対象とした自治体は、市内田老地区において高台移転と現地再建の両方を進め、市街地が二分して再建されることとなった岩手県宮古市、いち早く市内玉浦西地区において大規模造成工事を行い、被災 6 地区からの集団移転を進めた宮城県岩沼市、コンパクトシティ構想を掲げ、3 か所の新市街地への集約を図った宮城県山元町、従前の市街地への「差し込み」型の集団移転を進めた岩手県大船渡市の 4 つである。

2013 年度は、宮古市役所の協力を得て宮古市内に 9 月から 11 月にかけて約 80 日間、2014 年度は、岩沼市役所の協力を得て岩沼市内に 9 月から 10 月にかけて約 50 日間、現地事務所を開設し、研究参加者である後藤・安田記念東京都市研究所研究員が交代で常駐した。この現地事務所を拠点として、2013 年度は宮古市を中心に、2014 年度は岩沼市および山元町を中心に、周辺市町村も含め調査を行った。2015 年度は、宮古市において追加現地調査を行うとともに、大船渡市においても現地調査を行った。これらの調査においては、多数の被災住民に話を聞くとともに、各種地縁団体、NPO、有識者、自治体関係者等にもヒアリングを行った。

(3) 本報告書の構成

本報告書の構成は、以下の通りである。

第 1 章では、2011 年 6 月に公布された東日本大震災復興基本法、同年 7 月に政府の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」、時限官庁として設置された復興庁、さらには復興特区制度を取り上げ、国の復興推進の制度構造とその特質について論じる。

第 2 章では、被災自治体の復興計画について、その策定状況、策定方法および内容を分析するとともに、復興交付金事業について、その全体像および自治体別の執行状況を分析する。これにより、復興体制の全体像を明らかにする。

第 3 章は、東日本大震災からの自治体復興についての事例研究である。前項で

¹ 分析結果については、五石敬路（2014）を参照されたい。

研究対象地域として挙げた岩手県宮古市、宮城県岩沼市、宮城県山元町、岩手県大船渡市の4自治体について、どのような復興計画がいかんして策定され、住まいの再建がいかんに進められたかを、現地調査の成果を生かしつつ、詳述する。

第4章では、1933年の昭和三陸津波からの復興について、特に被害の大きかった岩手県の対応を検討するとともに、被災町村による復興計画の策定・実施について、県・町村関係に注目しながら明らかにし、現代への教訓を読み解く。

第5章では、東京電力福島第一原発事故により2016年現在も全域が避難指示区域に指定されている福島県富岡町について、町外に避難している町民に対して実施したアンケート調査の結果を分析し、避難住民の生活実態を明らかにする。

終章では、以上の各章の内容を受け、本報告書の結論を述べるとともに、提言を行う。

なお、本研究は、独立行政法人日本学術振興会の科学研究費（基盤研究（B）／課題番号25285048）の助成を受け、2013年度から2015年度にかけて実施したものである。

参考文献

- 辻中豊編 2016 『大震災に学ぶ社会科学 第1巻 政治過程と政策』東洋経済新報社
- 小原隆治・稲継裕昭編 2015 『大震災に学ぶ社会科学 第2巻 震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社
- 城山英明編 2015 『大震災に学ぶ社会科学 第3巻 福島原発事故と複合リスク・ガバナンス』東洋経済新報社
- 齊藤誠編 2015 『大震災に学ぶ社会科学 第4巻 震災と経済』東洋経済新報社
- 植田和弘編 2016 『大震災に学ぶ社会科学 第5巻 被害・費用の包括的把握』東洋経済新報社
- 青木栄一編 2015 『大震災に学ぶ社会科学 第6巻 復旧・復興へ向かう地域と学校』東洋経済新報社
- 恒川恵市編 2015 『大震災に学ぶ社会科学 第7巻 大震災・原発危機下の国際関係』東洋経済新報社
- 池田謙一編 2015 『大震災に学ぶ社会科学 第8巻 震災から見える情報メディアとネットワーク』東洋経済新報社
- 五石敬路 2014 「生活困窮者を地域で支える仕組みをつくる」『まちと暮らし研究』19号