

2012年5月7日 全8頁

東日本大震災被災地向けアンケート結果の考察¹

調査提言企画室
秋屋 知則

復興にむけて、地域に密着したきめの細かい対応が不可欠

[要約]

- 未曾有の被害を出した東日本大震災発生から1年が経過した。あらためて被災地の現状について2月にアンケート調査を実施して総括を試みた。
- アンケート調査では、被災地の各地方公共団体に調査票を郵送し、復興（復旧）計画の策定の有無、計画の実行状況に対する評価、各地方公共団体や被災地の住民にとって足りないもの、被災事業者にとって事業復興上、障害となっていることについて尋ねた。また、報道機関の報道姿勢や報道対象についても質問した。
- 回答した地方公共団体のうち、7割が「財源」が不足していると回答し、続いて「専門人材」や「職員の数」の不足を挙げた。被災地の住民にとっての不足では「雇用機会」、「生活資金」、「被災地の将来展望に関する情報」が多く挙げられた。被災事業者にとっての障害としては「風評被害」、「事業資金の不足」が突出した回答となっている。
- 各地方公共団体の多くは国に対して、特に除染や補償をはじめとする原子力災害対応について主導的な関与を求めている。市町村の立場から県に対しては、国との交渉窓口として市町村など地元の要望実現のための調整など、より積極的な役割を果たすことへの期待が大きい。
- 報道機関に対しては「客観的・正確」、「偏らない・多面的・公平」な報道を望む声が多い。それらを通じて「風評被害」を払拭することが期待されている。

被災地向けアンケートおよびその考察

合計233の被災地地方公共団体に対して震災発生1年の現状調査アンケートを実施

本稿は平成24年2月に被災地の地方公共団体宛てに調査票を送付し、回収したアンケート結果に基づき作成されている。調査対象とする地方公共団体選定にあたっては、本震災の被害の広域性や原発事故に伴う放射能被害の波及に着目し、対象をいわゆる被災3県と呼ばれる岩手、宮城、福島のみ限定せず、平成23年12月に施行された「東日本大震災復興特別区域法」（以降、震災特区法）の制定過程で国から申請対象区域として示された222市町村およびその属する11道県を広く被災地として看做すこととした。調査内容としては、復興（復旧）計画の有無や策定期間、計画の実行状況に対する評価、復興において各地方公共団体や被

¹ 本稿は、3月8日に発表した「『東日本大震災からの復興に関する地方公共団体アンケート』の集計概要と集計結果」の詳細版である。

災地の住民に必要性が高く不足しているモノ、コト、被災事業者の事業復興上の障害について、地方公共団体がどのように認識しているかなどを尋ねた。

項目	具体的内容
アンケート対象	アンケート実施時期に「東日本大震災復興特別区域法」（以下、震災特区法）の対象とされていた 222 市町村およびその属する 11 道県 ²
実施時期	平成 24 年 2 月 1 日～2 月 15 日（一部、期限後の回答も含む）
アンケート方法	郵送調査法：郵送による返信あるいは FAX による回収 多項目選択質問からの回答（複数回答可）および自由記入
回収数（率）	140 地方公共団体（回収率 60.1%）

（１）計画策定の有無

復興（復旧）計画は「策定済み」と「策定予定なし」の地方公共団体が同数

本アンケートによれば、「すでに復興計画を策定している」と回答した道・県および市町村は 52、「策定中」が 28、「策定作業に入れていない」が 5、「予定がない」が 52 であった。（図表 1 左）

「策定した」と「予定がない」の両者が同数で最も多い回答となった理由としては前述の調査範囲の拡大が影響していたと思われる。一方でこの二極化は今回の東日本大震災被害の特徴の 1 つであるとも思われる。日本の観測史上最大の地震によって引き起こされた建造物の倒壊、地盤沈下・液状化およびライフライン・各種ネットワークの寸断など、本震災の被害は甚大であった。しかし、さらに津波あるいは原発事故に巻き込まれた否かによってその後の地方公共団体の対応が大きく異なっていることがわかる。

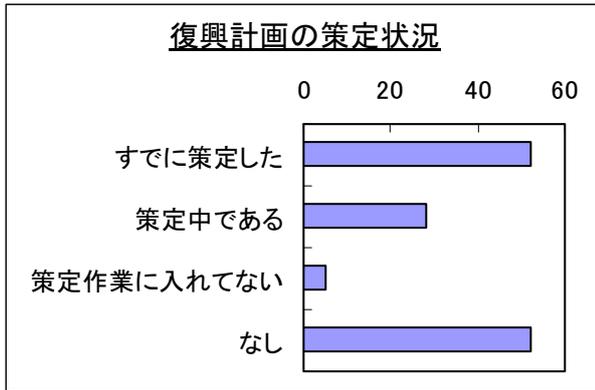
すなわち、例えば同一県内でも津波被害のあった沿岸部では「命を守る（宮城県／町）」、「二度と津波による犠牲者を出さない（岩手県／町）」といった方針で復興計画を策定し、対応しようとした地方公共団体が多いのに対して、内陸部では自らの復旧の他、もっぱら沿岸部および他県への後方支援や被災者受け入れなどの対応を行い、必ずしも復興計画を策定していないとするところが多かった。その理由として「被害が小さかった（なかった）ため」を多く挙げている。「個別の復興計画は策定せず、総合計画の見直しに盛り込んだ（岩手県／市）」や「現在、復興計画の策定は考えていない（復旧方針策定や総合計画に盛り込む）（茨城県／市）」といった対応も多かった。

（２）計画の策定期期

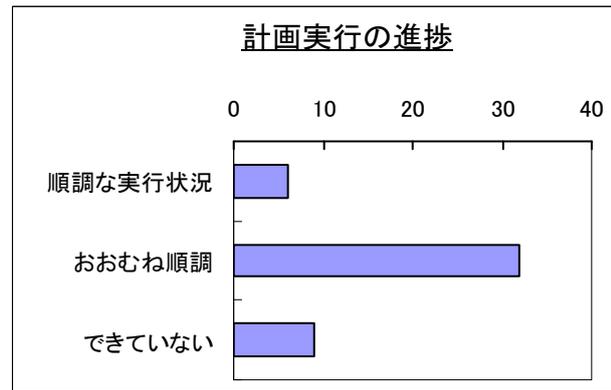
アンケート集計によれば、計画策定期期として平成 23 年 12 月を挙げた地方公共団体が多かった。続いて平成 23 年 9 月、平成 24 年 1 月が続く。震災が発生した平成 23 年内、発生後 6 か月および次年度到来前に区切りとして計画を策定しようとしたためであろうと推定される。

² 本アンケート実施時期後、平成 24 年 2 月 22 日公布・施行の政令で東日本大震災復興特区を創設できる特例被災区域として 5 つの市町村が追加されたため、現在、対象は 11 道県 227 市町村となっている。

図表 1 被災地方公共団体における復興計画の策定状況と計画実行の進捗（回答数）



出所：大和総研



出所：大和総研

（3）策定上の方針

計画策定のキーワードは「安全・安心な暮らし」、「生活基盤の確保」、「災害に強いまちづくり」

各地方公共団体の復興計画の策定方針については、それぞれ表現は多岐に亘るものの“住民の安全・安心な暮らし”、“早期の生活基盤の確保（産業・経済の再生）”、“災害に強いまちづくり”といった共通性が見てとれる。

「単なる震災被害の復旧だけでなく、新たな地方の価値の創造と長期的な視野に立った町全体の発展（岩手県／町）」、「安全な居住地の確保と“減災”という視点を取り入れた新しい港町づくり（宮城県／町）」、「市民が未来に夢と希望を持てる復興にすること（福島県／市）」といった回答のように、今回の震災を教訓にして数多くの地方公共団体で長期計画の見直しや、新たな視点や将来展望を加えたプラン作成が行われていることがわかった。

また地方公共団体を対象にした調査であったため、「市民主体による市民総参加の復興の推進となるよう、市民の意見等を聴く場を積極的に設け、それらを可能な限り計画に反映できるよう留意した（岩手県／市）」や「市民検討委員会委員等の意見や提案をできる限り計画に反映させる（宮城県／市）」といったように住民や有識者など各層からの意見を聞き、集約したという策定アプローチへの言及もあった。

（4）計画実行の進捗について

計画進捗の評価は「おおむね順調」。東日本大震災と阪神・淡路大震災との比較では、違いも多い

「順調な実行状況」6、「おおむね順調（若干の項目にのみ滞りがある）」32、「順調な実行ができていない（かなりの項目にのみ滞りがある）」9。中では「おおむね順調」という回答が多かった（図表1 右）。

「おおむね順調」という評価は多いものの、進捗については「復興に向けた制度設計とスケジュールを県や市町村に示すのが遅かった。国の指示待ちで動きが取れない自治体が多かった（岩手県／市）」といった意見など、あまり問題がないと楽観的な認識を持つことは難しい。具体的には「放射性廃棄物の仮置き場確保に難航し、除染活動が遅れている（福島県／市）」といった除染や「液状化被害から復興させるための宅地（民地）に対する実施事業について（千葉県／市）」といった液状化対応などの各分野をはじめ、予算配分等も関わることから「個別事業の調整（宮城県／市）」が遅れているという指摘があった。（「策定から間もないため回答不能（福島県／市）」と留保された回答もあった。）

なお、進捗については予算規模や関連法案の成立時期など東日本大震災と阪神・淡路大震災とを比較するデータがあるが、復興・復旧の前提となる被災地のがれき処理を例にとっても両者には大きな相違がある。阪神・淡路では、もともと整備・再開発が予定されていたこともあり、比較的早期に神戸港の大規模な埋立てなどを中心のがれきの処分方法が決まったが、本震災の被災地域においては重要な産業である観光業や漁業への影響などを考慮すると海での処分は容易ではない。また、政府は、可燃性の木質系がれきで広域処理を考えているが³、現状、被災地だけでは短期間の処理はできない上、塩分等の残留に加え、放射能汚染問題もあり、他地域の住民の理解を得るなどの調整に一定の時間を必要としている。

(5) 復興を進めるにあたって必要度が高く、現在不足しているモノ、コト

地方公共団体に不足しているのは「財源」、「専門人材」、「職員」

①地方公共団体として必要度が高く、現在不足しているモノ、コト

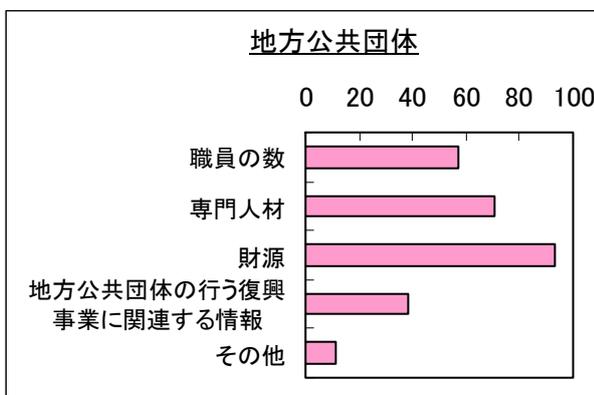
第一に「財源」93、次に「専門人材」71、「職員の数」57と続いた(図表2 左)。被災地である地方公共団体において復興事業執行のための財源の不足を強く認識しているのと同時に、「専門人材と職員数が不足している(茨城県/市)」のようにマンパワーの不足感も大きいものと思われる。

被災地住民に不足しているのは「雇用機会」、「生活資金」、「将来展望」

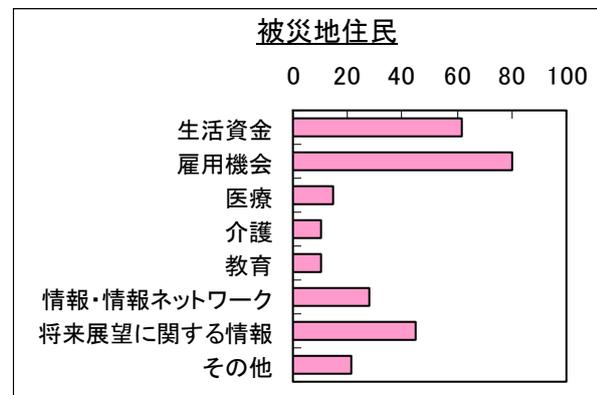
②被災地の住民にとって必要度が高く、現在不足していると思われるモノ、コト

「雇用機会」80、「生活資金」62、「被災地の将来展望に関する情報」45の3つが突出している(図表2 右)。「雇用機会」の不足については震災以前から一定程度、存在した課題であった可能性もあり、本震災前後の比較が難しいものの、回答の最上位となった。続く「生活資金」の不足についてはさまざまな支援制度が整ってきている中で、震災発生約1年を経ても回答の上位にあるというアンケート結果は被災地の現状をあらためて考えさせられる。「将来展望に関する情報」の不足についても、震災後の対策が対症的に留まればなかなか解決されない、重要な課題であろう。

図表2 復興を進めるにあたって必要度が高く、現在不足しているモノ、コト(複数回答可)



出所：大和総研



出所：大和総研

³ 環境省のウェブサイト：細野大臣記者会見録(平成24年2月21日)参照。

被災事業者の障害は
「風評被害」、「事業
資金の不足」

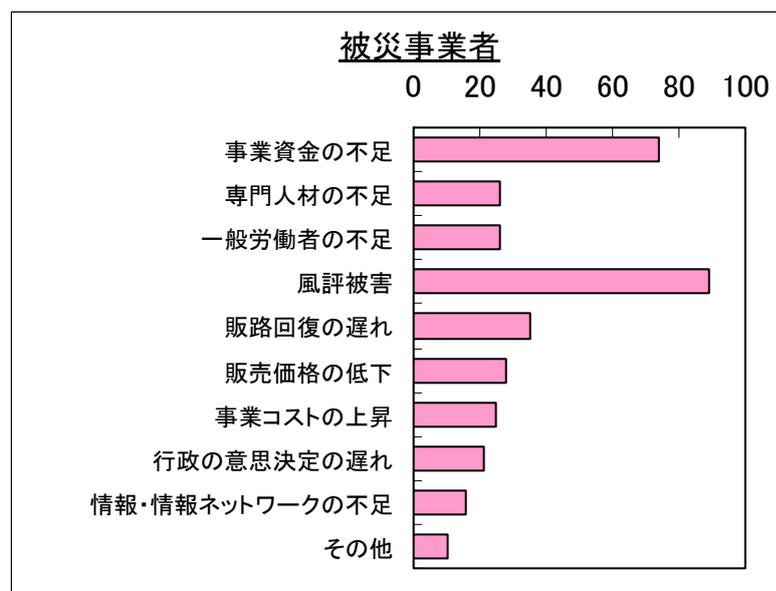
③被災事業者にとって事業の復興のために障害となっていること

「風評被害」89、「事業資金の不足」74の2つが突出している（図表3）。次に「販路回復の遅れ」、「販売価格の低下」、「専門人材の不足」、「一般労働者の不足」、「事業コストの上昇」と続く。これらの結果は納得性が高く、解決すべき課題の優先度を考える上で参考になるものだといえるだろう。

「風評被害」についてはもっぱら放射能汚染に起因しているものと思われる。これが「販路回復の遅れ」や「販売価格の低下」などと連関している可能性は高い。いくつかの地方公共団体に個別にヒアリングしたところでも、地震そのものによる被害が限定的であった地域でも観光産業や農林水産業においてその影響は小さくない。

また被災地住民と同様に経済的な支援制度が整ってきている中で、被災事業者にとっての障害として「事業資金の不足」を挙げている地方公共団体が多いという結果には制度の実効性の向上について示唆が含まれているように思われる。

図表3 被災事業者にとって事業復興上の障害（複数回答可）



出所：大和総研

（6）他の公的機関に対して望むこと

本設問は自由意見の記述となっているが、キーワードによって傾向を推し量ると、以下のようなことが言えると思われる。

①国に対して望むこと

「原子力災害は国が責任を持って欲しい（福島県／村）」といったように放射能汚染対応について除染や補償を含めて積極的・主導的な国の関与を求めている。また「道路などインフラの復旧に必要な財政支援・早急な財源の交付（茨城県／市）」などのように、財源・財政支援について国に期待するという回答も多い。

野田首相は平成23年9月30日の記者会見で、第3次補正予算編成にあたり「被災自治体に使い勝手の良い交付金を作る」など復興を支援する制度創設に取り組

国に望むことは放射
能汚染問題への主導
的対応

みたいという意思表示をしたが、本アンケートにおける各地方公共団体からは「復興特別区域法等に伴う計画策定は、非常に煩雑で、事業選択のハードルも高いため内陸部の比較的被害の小さい市町村は、計画採択の目安もつけにくく、申請しても採択されない可能性も高いことから、前もってある程度の選別をしてもらいたい（福島県／町）」、「原子力災害に伴う風評被害に対しても、復興特区制度の復興交付金の対象として扱って欲しい（福島県／市）」、「復興交付金等の用途について市町村の裁量範囲を広げて頂きたい（栃木県／町）」、「復興交付金事業の5省40事業に該当しない復興事業に充当できる『復興交付金』制度の創設（宮城県／市）」など、制度に対する使い勝手の悪さへの指摘や改善希望が寄せられた。

同じく第3次補正予算では防災集団移転促進事業の拡充が盛り込まれ、要件が大幅に緩和された。「内陸への避難者はみなし仮設等の終期後の住居を心配しているので不安解消となる施策が必要であること（岩手県／市）」、「迅速な決断と手続きの簡素化。また制度によっては対象地域を自治体内でさらに限定させるものもあり、地震被災は局地的なものではなく、被災地自治体の全域にわたるものであるという観点で地域の実情に即した制度が必要（宮城県／市）」といった意見も挙げられている。さらにアンケート実施時期と重なったこともあって「復興庁による真のワンストップでの対応（茨城県／町）」など復興庁に対する意見（縦割りの克服）もあった。

県に望むことは国と市町村をつなぐパイプ役としての積極的役割

②県に対して望むこと（市町村への質問）

“よくやっている”、“今後も引き続き協力を”など県の活動や協力支援を評価する声の一方で「国と市町村をつなぐパイプ役としての調整力の発揮（宮城県／町）」、「例えば防潮堤高の決定などについて国の方針を、そのまま受け入れるのではなく、市町村の要望を国に認めてもらえるよう努力して欲しい（岩手県／市）」、「国の方針もあるが、県内市町村の状況を勘案して、国と協議し、言うべき事は言ってほしい（福島県／町）」といった国との交渉窓口としての県の役割についてより多くを期待する意見が多かった。

また「共同で取組む復興対策については、今まで以上に情報の共有が必要（福島県／市）」や「国が行う地方支援策についての情報収集と市町村へのわかりやすい情報提供（茨城県／市）」など、より市町村と連携した情報提供や情報仲介に対する希望も強い。「調査・報告が多く、そのための職員派遣を望む（千葉県／町）」など職員や人材支援をはじめ各種の対策支援への協力も期待されている。

報道機関に望むことは「客観的・正確」、「偏らない・多面的」な報道

（7）報道機関に対して望むこと

報道については「いたずらに風評被害を招くことのないよう、被災地の実態を客観的に伝えていただきたい（福島県／市）」、「正確な情報の発信（福島県／市）」、「視聴者側の視点（見たい部分）に偏らず、被災者側の声を多く伝えて欲しい（岩手県／市）」、「津波被害と原発事故被害等に報道内容が集中する傾向がある（宮城県／市）」、「物事の一部を切り取った報道ではなく様々な面からの取材と報道（茨城県／市）」といった回答のように「客観的・正確」、「偏らない・多面的」な報道を望む声が多い。同時に「風評被害の払拭に繋がるよう現地に足を向け報道して欲しい（福島県／町）」といった報道によって風評払拭

の効果も期待されている。

一方、「震災後から一定期間経過した後の数ヶ月間は、ある意味、興味本位の取材が多かったように感じた。同様のアンケート調査が多いので検討して頂きたい（岩手県／市）」、「阪神・淡路大震災と比べて復興のスピードが遅いという声を聞きますが今回の震災による被災は甚大かつ広範にわたっており、一步一步着実に取り組んでいく必要があります、当然、スピード感を持って取り組んでいく必要があるが被災者の不安を煽るような報道はやめていただきたい（宮城県／市）」といった回答のように報道の中には「煽る」、「興味本位」な姿勢があったのではないかという疑問の声がある。加えて外部からのアンケートや取材の対応について「窓口の一本化：問い合わせが多すぎて通常の仕事できません（福島県／町）」など“業務が妨げられる”という指摘もあった。

「津波をうけていない被災地も大きな被害を受けていることを伝えてほしい（栃木県／市）」、「同じ被災地の映像を繰り返し報道するのではなく、広く多くの被災地に関する情報を発信していただきたい（茨城県／市）」といった報道対象についての意見も寄せられている。

その他、メディアからのアプローチとして「災害発生の際の情報伝達の有効手段としてラジオの有効性を強く訴えるべき（茨城県／市）」や「今回の地震を教訓として予想される東海、東南海、南海地震に住民が耐えられるような報道（岩手県／村）」といった回答にみられるように、今回の震災を教訓に今後の防災、減災につながるであろう問題提起も重要であろう。

また「困窮者だけでなく、自助努力で活路を見出した被災者や事業者を紹介すれば、ヒントが見つかるかもしれません（宮城県／市）」といった意見のように、今後につながる前向きな報道にも期待したい。

（8）まとめ

「社会インフラの復興を中心にした（茨城県／市）」、「市民生活、公共施設、都市基盤、市内産業の復旧（茨城県／市）」のように本震災の被害があまりに甚大であったため、旧に復するのではない創造的復興というよりは、まずは目先の復旧が優先されたことは致し方ない面があると思われる。

震災発生当初、懸念された“サプライチェーンの寸断”は、生産等の他の統計を見る限り、企業をはじめとする関係者の努力によっておおむね回復できたのではないと思われる。原子力災害については「除染、健康管理、風評被害、賠償、補償など、どれを取っても自治体単独で対策できるものではない（福島県／村）」といった回答に代表されるように問題の大きさ、対応期間の長さ、深刻さが存在する。国の原子力政策、それから派生する電力不足問題と併せて、引き続き“安全・安心”など様々な観点から多くの検討が必要となろう。

金融面の支援では復興において経済的な障害となる被災企業の二重ローン問題に対応するため「東日本大震災事業者再生支援機構」、「産業復興機構」など各種の制度は整ってきている。今後の課題はこれらをいかに機能させていくかということになるろう。

今回の震災を契機として、復興構想会議においても提唱された「創造的復興」の基本理念の下で「地域コミュニティや本町の美しい景観や環境に配慮した安全

安心なまちづくり（宮城県／町）」といった新たな将来プランが作られている。ただ、その一方では、被災地の地方公共団体に限らず、日本の地方における共通課題ともいえる「財政健全化中での被災であり、ハード、ソフト両面で取り組みにくい（茨城県／市）」、「国では短期的な復旧については具体的に示されているが、長期的な課題を解決する復興では具体性が乏しく、本町の人口減少下、高齢化社会における計画策定が難しくなっている（福島県／町）」といった現実も否定できない。

こうした問題は一朝一夕に解決できるとは思われないが直近、津波被害にあった沿岸部のまちづくりを考える上で懸案であった防潮堤について各地方公共団体においても国から示された高さをモデルに検討が行われ、一部で着工が始まってきている。回答の中に順調な復興計画実行ができない分野として「津波により被災した土地の買い上げ価格（宮城県／町）」が挙げられているように集団移転など利害関係の調整など難しい問題も山積しているが本格的復興の一步としては評価できるものと思われる。さらに今後、津波によって壊滅的な被害をうけた地域において、コンパクト・シティなど次世代のまちづくりのアイデアが活かされていくことを期待したい。また、震災特区法の活用等によって再生可能エネルギーや放射能についての専門機関の誘致をはじめ、地域の実態に即したプランについても、より具体化してくるものと期待される。本アンケートでうかがわれたような被災地、被災者の個別のニーズを見据えた、きめの細かい対応によって早期の復興実現につながることを祈念したい。