

自立型コミュニティーづくり
で、被災者の自発的意思に
寄り添う復興を

遠州尋美 みやぎ震災復興研究センター事務局長

2024年7月18日

新医協東北・宮城支部市民講演会

於：仙台市民活動サポートセンター

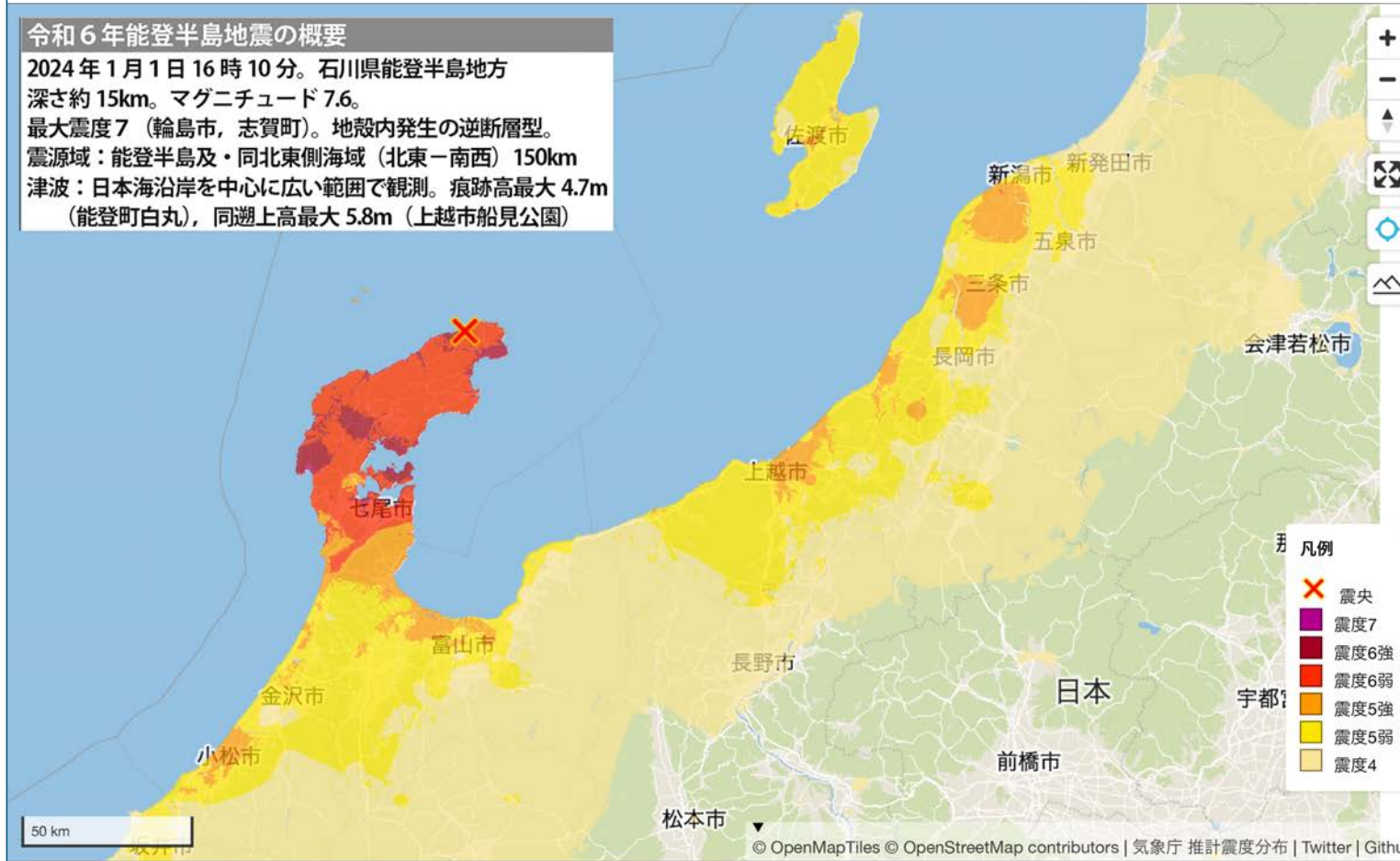
2024年能登半島地震

令和6年能登半島地震 気象庁 推計震度分布図 (PNG形式)

2024/05/22 7:12

令和6年能登半島地震の概要

2024年1月1日16時10分。石川県能登半島地方
深さ約15km。マグニチュード7.6。
最大震度7（輪島市、志賀町）。地殻内発生の逆断層型。
震源域：能登半島及・同北東側海域（北東-南西）150km
津波：日本海沿岸を中心に広い範囲で観測。痕跡高最大4.7m
（能登町白丸），同遡上高最大5.8m（上越市船見公園）



<https://shi-works.github.io/noto-eq-2024-jma-estimated-intensity-png-map-on-maplibre-gl-js/#7.26/37.088/137.967>

気象庁作成の図に、同庁発表情報を付加して作成

広範囲に多様な被害

地震災害で考えられうるほとんど全ての被害が発生

- 激震による住家損壊／火災
- 津波浸水
- 液状化・土砂災害・隆起
- 道路の寸断／上下水道の損傷

人的被害と住家被害

- 死者・行方不明：248名
- 負傷者：1,302名
- 住家被害：118,029棟
 - 全半壊：27,028棟
（新潟県：3,089＝液状化）
- 奥能登では世帯数を超える住家被害→空き家／付属屋も

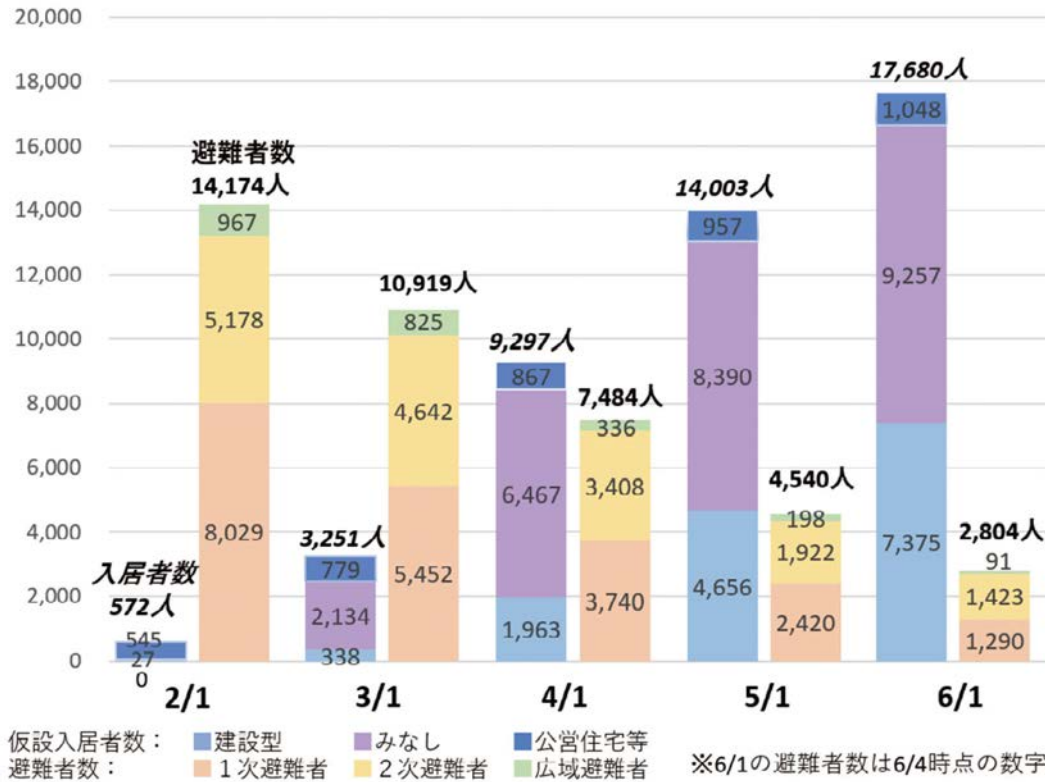
志賀原発避難ルート11路線中7ルートが通行付加→原発避難計画破綻

長期の断水＝敷地内は被災者まかせ

医療従事者の不足／行政職員の疲弊

見えない被災者

<避難者数・仮設等入居者数の推移>



「石川県創造的復興プラン」10ページの棒グラフ間隔を調整して作成

被災者のくらしの実態が見えない＝最大の問題

「避難所ガチャ」とも言われた不均等処遇

- 1次避難所の個別実態は不明確
- ダンボールベッドやパーティションを断る避難所も
- 食事の苦情も相次ぐ
- 自主避難所の実態も不明

民間丸投げの2次避難所

- 1.5次避難所から2次へのマッチングはJTBB
＝県は、被災者と避難先を紐付けせず
- 基準引き上げにも関わらず処遇の不均一

自主避難者の把握は一層困難

見守り困難なみなし仮設

エアコンの無い住宅／手続き遅れで被災者が家賃立替／生活家電購入補助も未支給が多い

建設型仮設の入居は始まったが

進まないコミュニティ形成／使用されない集会所

一層見えない在宅被災者：電話・LINEで連絡先登録

登録先が増える中で、「親戚宅」59%前後、「自宅」38%前後で推移 → 在宅者が自ら連絡先登録をしているのは重要

県データベース登録者（4月9日以後、内訳未発表）

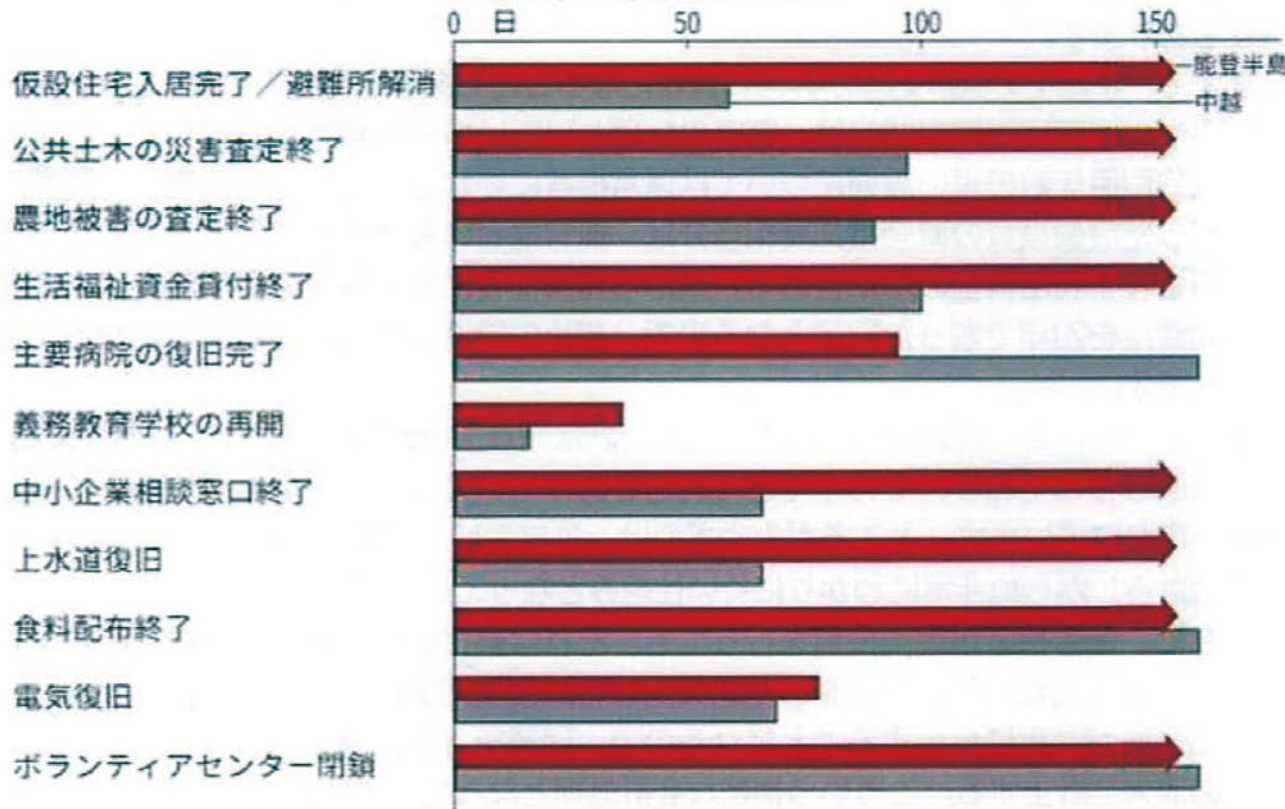
被災6市町登録者11.6万人（6/17, 93%, 6市町居住10.7万人）
依然8千人が所在不明

被災者支援の不均一は災害救助法の無理解に起因

深刻な復旧の遅れ

能登半島地震の復旧は多くの指標で長期化の見通し

新潟県中越地震との比較



能登半島地震の数字は5月末時点。棒グラフの矢印は継続中を示す。

(出所)東大・大原美保教授

「能登半島地震で長引く復興 災害対応「途上国化」の危機」日経電子版, 2024年6月28日より

圧倒的なリソース不足

遅々と進まない公費解体

- 申請数 (5/8) 11,352棟
- 完了棟数139棟 (緊急解体含む, 完了率1.2%), 自費解体済みを含め211棟

不足する建設・土木・設備事業者

- 少子高齢化・過疎化＝地元専門業者の著しい減少。重機調達不能
- 域外調達の困難性
- 宿泊所等現地受け入れ条件の欠如
- 現地雇用可能な労働力不足
- つなぎ資金の調達困難

ボランティア不足＝尾を引く抑制の悪影響

- 3ヶ月経過時点で述べ5万人＝熊本地震の2分の1

応援職員派遣の不十分性

- 石川県内13市町村に述べ73,305人日
- 必要な規模に及ばない＝派遣元の職員不足

短期回転型救急救命中心の医療支援

- D-MATなどの基本は3泊4日
- 災害医療専任ではないのでやむをえない

中長期的な復旧見通しが持てない地元医療機関

- 将来人口の不安の中で再建計画作成に躊躇

能登復興にまつわる不吉な影

国防一体型復興！？惨事便乗を隠さない 県知事の姿勢

- 被災者の命、暮らし、人権を守る視点、意思を全く示さなかった「創造的復興プラン骨子案」と、第二回県復旧・復興本部会議の質疑（2024/3/28）
 - 被災者の意思も問わず「能登にもどす」という上から目線
 - 創造的復興＝能登ブランド価値の向上：あからさまな惨事便乗
 - リーディング・プロジェクトは、インバウンド呼び込み、イベント重視、インフラ整備への傾斜
- 馳知事は、第二回本部会議まとめ発言で、「国防一体型復興」の視点の重要性を強調

強靱化を目指す以上は、…半島における災害と国防とを一体的に考えていく必要もごさいます。…今後どういう機能を、輪島分屯地や能登空港において持つべきなのか…も、意識していただければありがたい。

能登復興における「集約的まちづくり」 の必要を説いた財政審分科会

- 復旧・復興にあたっては、過去の…事例も教訓に、…人口減少局面にある中、将来の需要減少や、維持管理コストも念頭に置きながら、住民の方々の意向を踏まえ…集約的なまちづくりやインフラ整備の在り方も含めて、十分な検討が必要（2024/4/9）
 - 財政審分科会が問題とするのは、東日本大震災の土地区画整理事業地の未利用地の多さ（特に利用率の低い4地区を地区名を伏せて例示）。
- 災害リスクの高い地区（各種危険区域等）への被害集中に着目し、土地利用規制で居住立地誘導（災害リスクの低い地区への集約化）の必要を強調。
 - 液状化リスクの高い地区への立地規制の欠如に警鐘
- 建設業の衰退の中で公共工事労務単価の上昇から、民間投資を抑制するクラウドファンディングアウトを強く懸念＝復旧より民間投資を優先する露骨な姿勢。

財政審分科会提言 の真のねらい

= 建設設計労務単価上昇
抑制 (民間投資優先)

能登復興で「集約化」を示唆した
財政審分科会資料

1. 主要国を上回る生産年齢人口の急激な縮退 (高齢化と人口減少, p4)
2. 潜在成長力低迷 (p5)
3. 積極財政 (債務増加) が経済成長とリンクしない (p6)
4. 主要国を上回る民間投資の低迷 (魅力ある投資先がない, p13)
5. 実質賃金低迷と労働市場硬直化 (p14)
6. 産業分野への過剰な財政支援やODAへの警戒感 (世界経済の断片化の懸念, pp20-25)
7. 人口減少の地域的不均衡とインフラ整備の費用便益低下 (pp28-31)

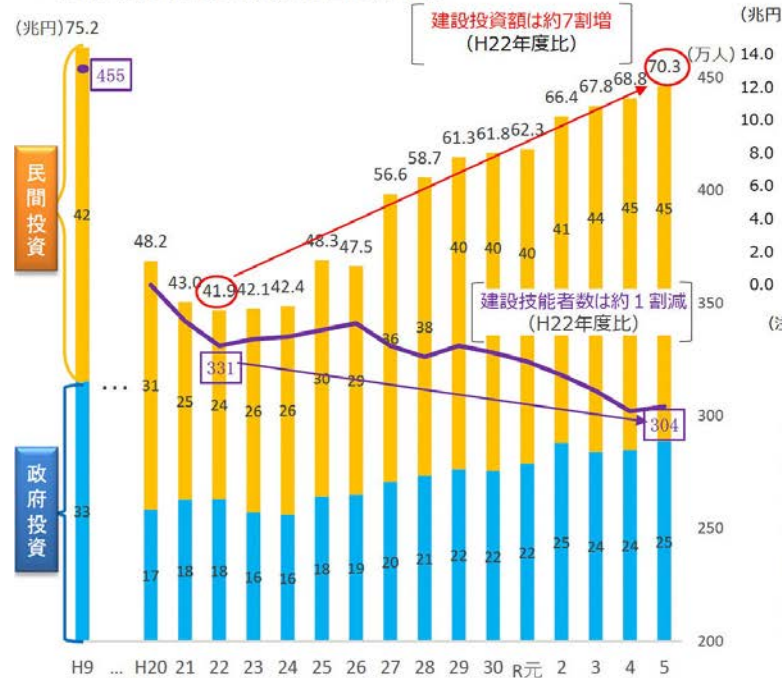
この流れで飛び出した「集約化」

建設業の人手不足について

社会資本整備

- 近年、建設投資額が民間・政府ともに増加傾向にある中、**建設業の就業者数は減少傾向が続いており、建設業の人手不足が懸念されている。**
- こうした中、近年、「防災・減災、国土強靱化」等への対応により**公共事業関係費の予算規模が増加傾向にあるとともに、公共工事の設計労務単価が引き上げられてきたが、今後、このような公共事業の諸施策の結果として、民間工事の円滑な施工に影響を及ぼすといったクラウドイングアウトを引き起こすことのないよう留意が必要。**

◆ 建設投資額と建設技能者数の推移

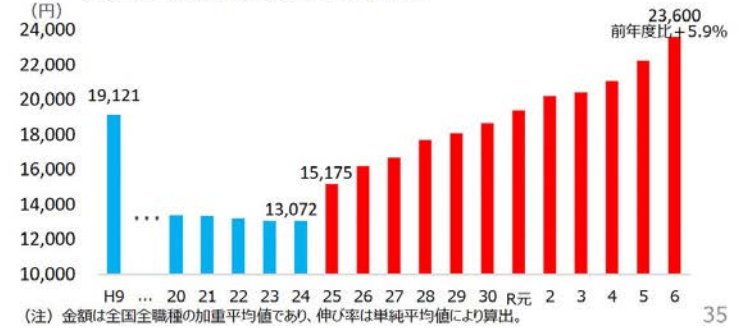


(出所) 国土交通省「建設投資見通し」(投資額は令和2年度まで実績、令和3年度・令和4年度は見込み、令和5年度は見通し)、総務省「労働力調査」(暦年平均)を基に国土交通省で算出。

◆ 近年の公共事業関係費の措置状況

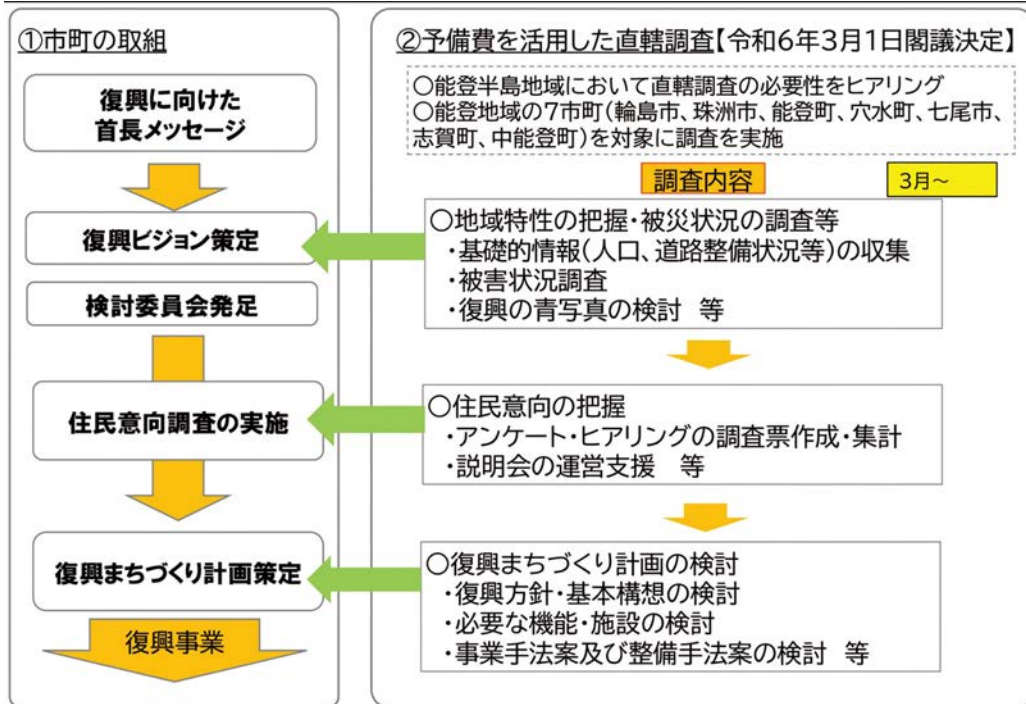


◆ 公共工事設計労務単価の推移



緊急アピール 被災者主体の復興の 道を目指して

国交省計画策定支援スキーム



東日本大震災時、国交省直轄調査が事業ありき復興復興に道を開き、被災者分断と対立を生んだ苦い記憶

緊急アピール4項目要望

- ① 罹災判定や災害救助法による応急救助、公費解体、被災者生活再建支援金の申請はもとより、復興事業においても期限を区切ることなく、被災者がくらしとなりわいを取り戻すまで、支援を打ち切ることなく継続することを明確にしてください。
- ② 在宅避難も含めて、避難が長期化したとしても、避難期間中の居住環境、医療、介護、就学条件など人間らしい暮らしに必要な支援については、「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」を抜本的に改めて、罹災判定や前例にとらわれることなく万全の支援を行うことを約束して、被災者の安全・安心を確保してください。
- ③ 罹災判定に関わらず、全ての被災者にアウトリーチして被災者の声に耳を傾け、寄り添いつつ、くらしの維持、再建にかかわる情報を届け、分散した被災者間のコミュニケーションを取り持つ伴走型システムを官民共同で築き上げ、維持できるように、財政的な裏付けと被災者情報の共有を行い、その取り組みを通じて被災者一人ひとりの意向の把握とその集約を行うことができるようにしてください。
- ④ 「基本的考え方」※が示すように、「被災された方々が、再び住み慣れた土地に戻って来られるよう、そして一日も早く元の平穏な生活を取り戻せるようにすることが何よりも重要」であるとしても、被災者が「再び住み慣れた土地に戻」るか否かは、最終的には被災者自身が決めることとなります。被災者が行う選択にかかわらず、全ての被災者が人間らしいくらしを取り戻すことができるように万全の支援をおこなうことを明確にしてください。

※ 内閣府(防災)及び内閣官房「復興まちづくりに当たっての参考資料～令和6年能登半島地震からの被災地再生へのみちしるべ～」(令和6年2月22日)に記載された「復興まちづくりの検討にあたっての基本的考え方」

石川県創造的復興プラン

- 文言上、「集約化」や「国防一体型復興」は回避
- 惨事便乗のトーンを薄める
 - 「のと未来トーク」など少数ながら被災者の発言に配慮
 - リーディングプロジェクトを施策4本柱内からのピックアップ型に組み替え

- 避難生活や復旧が長期にわたるのは確実なのに、被災者の命・くらし・人権を守る姿勢は依然欠如

『石川県創造的復興プラン』（2024年6月28日）の概要

骨子案には無かった成案の特徴	
①序章「能登らしさ」の書き起こし。能登の特徴整理と、「創造的復興」と全県対象とするの根拠付「壮大な自然が織りなす類稀な絶景と豊かな生命」「自然と共生する人々の、しなやかで美しい暮らしとなりわい」「人々が心を激しく燃やし、地域が一つになる祭り」「おたがいのことを思いやり支えあう、人のつながり」「能登はただの一地方ではありません」	
②第1章で被災実態を詳述	
③補論として、被災により浮き彫りにされた地域課題を記載し、4月に被災6市町と金沢市で開催された「のと未来トーク」やオンラインでの意見聴取、2月～3月にかけて行なった事業者や支援団体アンケート等で出された主な意見を、20ページにわたって掲載	
第2章 創造的復興に向けて	
創造的復興の必要性	人口減少→元に戻しても厳しいまま＝未来志向の創造的復興が必要
復興スローガン	能登が示す、ふるさとの未来 (Noto, the future of the country)
基本姿勢	(1) 地域が考える地域の未来を尊重する, (2) あらゆる主体が連携して復興に取り組む, (3) 若者や現役世代の声を十分に反映する, (4) 女性や外国人、障害のある人など多様な視点を積極的に取り入れる, (5) 多様な形で地域のことに携わる関係人口を活かす, (6) ありたい社会をもとに持続可能なインフラを考える, (7) 能登全体を俯瞰し互いの地域が協力していく, (8) 能登のブランド価値を外の目線で捉えなおす, (9) デジタル技術による可能性の広がり挑戦する, (10) 調査・統計や地図情報などのデータを踏まえる, (11) 平時の延長で有事に備える, (12) 積極的に情報を発信する
第3章 プランの位置づけ、対象期間、対象地域	
位置付け: 創造的復興の羅針盤, 期間: R14年度末まで(9年間) (県成長戦略の目標年次) / 短期 (R7), 中期 (R10), 長期 (R14), 対象地域: 県内全域	

第4章 創造的復興に向けた取り組み	
施策体系	○教訓を踏まえた災害に強い地域づくり, ○能登の特色ある生業(なりわい)の再建, ○暮らしとコミュニティの再建, ○誰もが安全・安心に暮らし、学ぶことができる環境・地域づくり→重要施策を『創造的復興リーディングプロジェクト』に
創造的復興リーディングプロジェクト(骨子案との関係)	
1 復興プロセスを活かした関係人口の拡大(継承)	二拠点居住, 連携復興センター, 金沢・能登間移動高速化, 和倉温泉・輪島朝市等まちづくり, 農林水産業ボランティア
2 能登サテライトキャンパス構想の推進(表現変更)	県内外学生受け入れ, 高等教育機関と復興連携, 防災・復興連携機関, 学生の祭り参加
3 能登に誇りと愛着が持てるような「学び」の場づくり(新規)	ICT活用学習環境, 能登地域高校の魅力ある学校づくり, 高校での創造的復興教育。健やかな子育て環境
4 新たな視点に立ったインフラの強靱化(新規)	能登半島絶景海道(道路の強靱化と里山里海との調和)
5 自立・分散型エネルギーの活用などグリーンイノベーションの推進(新規)	オフグリッド集落(自立分散型「点でまかなうインフラ」), 持続可能な上下水道インフラ(小規模分散型水循環システム), 住宅等での自立・分散型エネルギー活用, グリーンドライブ推進
6 のと里山空港の拠点機能の強化(継承)	航空交流拠点機能強化, 防災拠点機能強化
7 利用者目線に立った持続可能な地域公共交通(新設)	住民の生活の足+のとと里山空港・のと鉄道からの二次交通
8 奥能登版デジタルライフラインの構築(新設)	モビリティ・ハブ, ドローン航路, マイナンバーカード活用
9 能登の「祭り」の再興(新設)	震災を乗り越え、地域コミュニティ再建に貢献
10 震災遺構の地域資源化に向けた取り組み(表現変更)	ジオパークなど震災遺構の地域資源化, デジタルアーカイブ
11 能登半島国定公園のリ・デザイン(新規)	能登地域の生物多様性の適切な保全・利活用, 「のとSDG sトレイル(仮称)」,
12 トキが舞う能登の実現(新規)	トキの放鳥・定着に向けた餌場・営巣環境, トキとの共生に向けた社会環境, トキをシンボルとした地域活性化
13 産学官が連携した復興に向けた取り組みの推進(新規)	「産学官石川復興プロジェクト会議(仮称)」設置

出典)『石川県創造的復興プラン(仮称)』案をもとに、筆者作成。

自立型コミュニティーづくりを妨げる二拠点居住推進

二拠点居住（一般的には「二地域居住」、法律上は「特定居住」）

- 根拠法：改正広域的地域活性化基盤整備法（2024年5月成立，6ヶ月以内に施行）
- 県・市町村連携による二地域居住（特定居住）推進
 - 県：広域的地域活性化基盤整備計画に特定居住拠点施設＋特定居住重点地区（社会資本整備総合交付金）
 - 市町村：特定居住促進計画の策定／県に対する整備計画策定の提案
 - 特定居住基本方針（地域の方針，求める特定居住者像等）
 - 特定居住拠点施設整備
 - 特定居住者の利便性向上・就業機会支援施設整備
- 官民連携による二地域居住（特定居住）促進
 - 市町村：特定居住支援法人（NPO・不動産業等）の指定＋情報提供（空家・仕事・イベント）
 - 特定居住支援法人：すまい・なりわい・コミュニティ支援／市町村に計画策定・変更提案
- 関係者連携：特定居住推進協議会設置
 - 特定居住促進計画策定等に関する協議
 - 想定構成員：市町村，県，特定居住支援法人，不動産業者，地域住民，交通事業者，商工会議所，農協等

特定居住は，都市居住者の一時居住＝被災地再生・定住環境整備に背をむけるもの

- 特定居住：当該地域外に住所を有する者が定期的な滞在のため当該地域内に居所を定めること（法第2条）
- 住民登録は他市町村＝納税義務も選挙権もなく，市町村政に関与しない（住民意識が希薄に）
 - 特定居住可能者の限定性：特殊な就労形態・家計状態
 - 特定居住継続は任意
- 期待薄な復興貢献
 - 空家の活用：空き家対策総合支援事業／空き家再生等推進事業（社総交）→除却・取得（除く土地）・改修
 - 市町村・所有者・民間事業者に費用負担
 - 維持費に対する補助はない→維持費を賄うだけの稼働率を期待できるか。
 - テレワーク拠点・ワーケーション拠点整備も集約化（コンパクト化，立地適正化）が前提

財政審分科会の提起に見るように，国の財政当局の本音は公共事業の抑制＝建設設計労務単価の上昇に歯止め＝民間資本の生産財投資の圧迫（クラウドファンディングアウト）を防ぐ。

自立型コミュニティーづくりに向けて

今、脅かされている、命、くらし、人権を守る伴走型システムを

- ① 公費解体の遅れ、貧弱な住宅再建・補修支援などにより、広域避難、在宅避難、仮設住宅居住の長期化は不可避 → 避難生活と生活再建途上における命とくらし、人権保障こそ最優先課題
= 期限を区切らず、被災者の状況の変化に応じて、その時々が必要とされる支援を、全ての被災者に届ける覚悟と、手段、体制の整備
- ② 「見えない被災者」の可視化とその情報共有
→ 支援に必要なリソース（ひと・もの・かね）の定量化 → 情報発信
- ③ 物理的・心理的に孤立状態にある被災者のコミュニケーションを取り持つ（寄り添い）
- ④ 他分野の専門家の助けも得て、被災者一人ひとり（世帯ではなく、個人）の意向を取りまとめ
→ 地域の復興像を育むボトムアップのシステムの構築

被災者に寄り添い一人ひとりの必要（本人が自覚していないもの、自ら表現しないものも）を解決に導く伴走型支援＝災害ケースマネジメント

立場の違いを超え、全ての人の内なる声に耳を傾けて、「参加」を築く

- ・ 強固な伝統コミュニティーが根付く奥能登の集落
 - ・ 北前船の経由地として栄えた豊かさと「結い」の伝統
 - ・ 反面、強固な男性優位の社会関係
 - ・ 集落連携、官民連携の難しさも
- = 自立型コミュニティーの基礎はすでにあるが、現代民主主義の視点で適切な自治運営には克服すべき課題
- ・ 家庭内で家長の権威を乗り越えて、世代間連携（再建には親子ローンの活用も不可避）、女性や子ども意思の尊重をどのようにはかるか。
 - ・ 集落自治に女性や子どもの意思を反映するチャンネルをどう築くか
 - ・ 複数の集落に共通の課題、単一集落では実現できないが、それぞれの特色を生かして補い合えば実現できる課題・機能を見出して連携する意思をどうやって培うか
 - ・ 外部の知恵を受け入れる度量を持ち、自らの集落の恵みを分かちあう寛容さをどう育むか

自尊感情と他者の尊重、違いを受け入れつつ、自らの主体性を損なわないことが肝心（思いやりとねぎらい）
支援側も、押し付けず、しかし鵜呑みにしない

住民意向に立脚した集団移転——気仙沼市唐桑町只越地区

只越地区の住民協議

只越地区復興協議会：集団移転に対する住民意見の集約の場 → 協議会会長の支援要請に応え神戸まちづくり研究所の野崎隆一氏らが支援（野崎チーム）

- 野崎チーム：まちづくりプランナー，コーディネータ，弁護士らによる混成チーム
- 協議会の進行サポート
 - 黒板への発言内容の書き出しと関連付け
 - 議事録作成と協議会欠席者への議事内容の周知＝地区構成員の全員での情報共有
- 建築士・弁護士ペアによる個別ヒアリング
 - 世帯別に住宅再建意向（持家新築，災害公営）の聴取
 - 家族全員参加を原則：夫婦間の意見の相違の克服，子ども夫婦の意向確認（親子ローン活用には必須）
 - 専門家の情報が家族の意向調整に効果
 - 地区構成員全体で再建意向の全体像を共有＝地区将来イメージ検討の基盤に
- 住まいの再建意向が出揃うタイミングの一致は住民協議の円滑な進展を保証
→ タイミングのずれは，判断に躊躇する被災者の取り残しを招く：コミュニティ内部に軋轢

住民協議が持つ意義

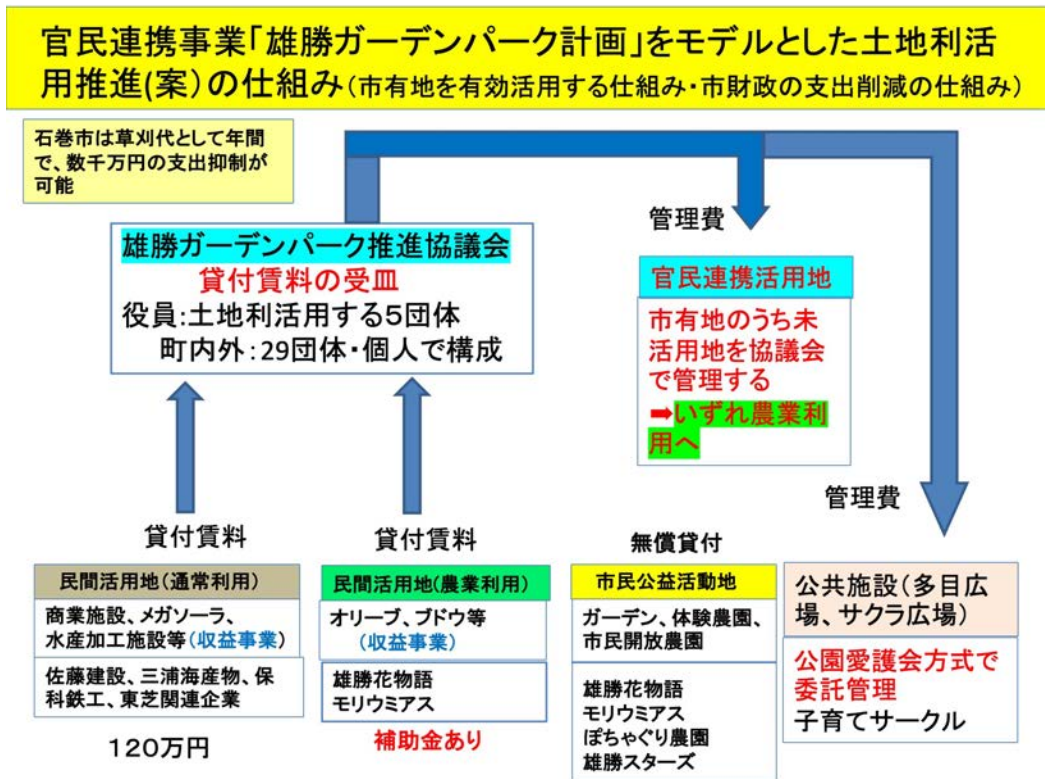
- 協議による合意＝地域の意向 → 公平性に縛られ個別要望に慎重姿勢を崩さない行政から柔軟な対応を引き出すことが可能に
 - ex) 災害公営住宅敷地内における魚を捌く施設の設置
 - 事業の異なる防災集団移転事業（防集）と災害公営住宅整備事業の進行調整への住民意向の反映
＝住民意向を反映して共用施設の柔軟な設計変更を行い実現させるには，フェーズの異なる事業間調整が必要 → 説明会とフィードバックの積み重ね（事業ごとの進行応じた説明会と事業間調整の同時進行）
 - 県土木部職員や土木コンサルタントの協議会（説明会）参加
 - 住民協議による宅地区画マッチング
- 住民協議の機能化＝住民意向に基づく防集事業の実現（取り残さないまちづくり事業）**
- ① 共同体自治の伝統
 - ② 住民意向の可視化とリアルタイム共有
 - ③ 事業制度，支援内容，適用要件などの正確な情報の提供と共有

住民主体の移転元地活用事業——雄勝花物語による人間復興

雄勝ガーデンパーク事業の取組み経緯

2015年	雄勝花物語・石巻観光協会による移転元地活用案の提案
2016年	千葉大学園芸学部秋田研究室による移転元地活用案の提案
2017年	雄勝ガーデンパーク構想（WGで認知），雄勝総合支所も構想受け入れ
2018年	雄勝花物語，復興庁支援事業「地域づくりハンズオン支援事業」に申請し受託 南三陸観光バス(後に名称変更：ぼちゃぐり農園)，モリウミアス，雄勝スターズ，JOCCOサークル雄勝とともに移転元地活用案を検討。
2019年 4月	雄勝花物語，モリウミアス，南三陸観光バスとともに石巻市長に復興庁支援事業の成果報告 復興庁参事官同席。ガーデンパーク構想を石巻市認知。
2019年	雄勝花物語，市復興政策課の助言を得て復興庁支援事業「土地利用モデル調査支援事業」申請し受託 モリウミアス，南三陸観光バス，石巻市役所復興政策課，雄勝総合支所参加
2020年	雄勝ガーデンパーク策定準備会設置（復興政策課、雄勝総合支所、民間5団体他）
2021年	
5月	雄勝花物語，復興庁支援事業「土地活用ハンズオン支援事業」申請し受託
6月	雄勝ガーデンパーク推進協議会の設立

事業活用スキーム（推進協議会会長・徳水博志さん）



- ・ モリウミアス・ブドウ園：農地利用（10円/m²），他は無償：地区共同利用
- ・ 未活用地：官民連携活用地＝通常の貸付地賃料（上限120万円/年）を協議会が受けて管理

- ・ 市は草刈り費用削減，住民は産廃業者島の参入阻止
- 地域に残った被災住民主導で移転元地を活用したコミュニティビジネスを設立