

激甚災害被災地の自立的復興モデルの実践的形成

— 東日本大震災被災地における産業創造、雇用創出支援事業のアクションリサーチ —

与謝野有紀¹，林直保子²，江川直樹³，草郷孝好⁴，里見繁⁵，大門信也⁶

【要 約】

復興の概念は、現状では十分な共通理解がないままに利用されているが、本項では、復興概念を、被災による大きな環境変化への新規システムの創出として整理し、さらに、そのシステムが被災前後の社会課題の両者に対して課題の軽減、解決をするものとなっていることを条件として加えた。このような暫定的な概念整理の上で、2012年4月から、津波による甚大な被害を受けた地域での復興モデルの実践的形成を行った。当該被災地は、震災以前より、人口減少、高齢化が大きな課題となっており、その大きな要因として人材育成と雇用創出において解決すべき課題があることが明確であった。この視点から、当該被災地域の復興、特に、自立的に持続する復興を支援するために、新規産業創造とそれに伴う雇用創出事業を形成し、復興のモデルとして実践した。その結果、当初予定していた4段階の復興支援のうち、3段階までを実現することができたが、最終段階の目標を達成することができなかった。これらの課題については別途まとめる。

キーワード：東日本大震災、復興、雇用創出、産業創造

1. 復旧から復興へ

本邦はこれまで、地震をはじめとする激甚災害の被害を受けてきており、現在も熊本地震を原因とする人的、物的被害の拡大が続いている。また、近い将来に関して、東海、東南海、南海地震による甚大な被害が想定されており、さらには、全国に多数散在する活断層の活動による被害も危惧されている。また、地震ばかりでなく、大雨による水害や土砂崩れ、高潮、火山の噴火による被害などが想定され、世界的にみても、自然災害による激甚被害が多い地域となっている。

また、1995年1月の兵庫県南部地震の発生以降、2004年10月の新潟県中越地震、2011年3月の東北地方太平洋沖地震、2016年4月の熊本地震がそれぞれ大きな被害を本邦に及ぼしているが、これまで以上に大きな「人的、物的、経済的な被害」が予想されている。こうした中、防災、減災をめぐる工学、社会科学の対応が議論されてきているが、これに加えて、激甚被害が生じたことを前提とした対応とそのモデルの形成が必要となっている。防災については主に工学的な対応が、また、減災については工学と社会科学の連携による対応が展開されつつあるが、激甚被害を受けた地域に対して、その後どのような対応が必要であるかについてのモデル形成はいまだ不十分な段階にあ

1 関西大学社会学部教授

2 関西大学社会学部教授

3 関西大学環境都市工学部教授

4 関西大学社会学部教授

5 関西大学社会学部教授

6 関西大学社会学部准教授

る。

平成 23 年 6 月 25 日に東日本大震災復興構想会議によって提出された『復興への提言 ～悲惨のなかの希望～』は、「資料」を含め 70 頁を超えるものであり、復旧と復興を明確に区別して各種の提言を行うなど、短期間で復興の方針を提出している。しかしながら、この提言がどの程度の具体性と実現性を盛ったものであるかについては、5 年を経過した現在の段階で評価すれば、不十分であることは明らかであろう。これは、当時の東日本大震災復興構想会議が総花的な人員から構成されていたということにも一因をもとめられようが、それ以上に、復興に関するモデルが明確化されていなかったところにある。そうしたモデルを欠いた中で、復興 7 原則を策定し、そのもとで「目次」（付録 1 参照）のような各方面にわたる復興方針を形成できたことを考えると、復興の現状が当時の理想からかけ離れたものであったとしても、一定のプラスの評価を与えるべきものであろう。しかしながら、現在も避難所での生活が継続し、生活、経済の両面で大きな被害が生じている熊本地震の被災地の復興を考えると、いまだ復興のためのモデルは未熟なままにあり、課題が大きいままに残されているといわざるをえない。

このような課題が現在も継続している理由は、復旧が「震災以前の状態に戻すこと」として意味が明確なのに対して、復興に関しては合意が取れていないところにあるように思われる。これは、先述の東日本復興構想会議による『復興の提言』の復興 7 原則が、地域主体の新しい経済社会の展開をうたっている一方で、復興の中身が定義されていないまま用いられていることにも見てとれる。

【復興構想 7 原則】

- 原則 1：失われたおびただしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する。
- 原則 2：被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える。
- 原則 3：被災した東北の再生のため、潜在力を活かし、技術革新を伴う復旧・復興を目指す。この地に、来たるべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する。
- 原則 4：地域社会の強い絆を守りつつ、災害に強い安全・安心のまち、自然エネルギー活用型地域の建設を進める。
- 原則 5：被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。
- 原則 6：原発事故の早期収束を求めつつ、原発被災地への支援と復興にはより一層のきめ細やかな配慮をつくす。

原則7：今を生きる私たち全てがこの大災害を自らのことと受け止め、国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進するものとする。

上記では、「復興の起点としての追悼と鎮魂」、「コミュニティ主体の復興」、「技術革新を伴う復旧・復興」、「復興と日本再生の同時進行」、「一層の配慮ある原発被災地への支援と復興」、「国民全体の連帯による復興」がうたわれているが、復興の方針が復興の言葉を用いて同義反復的に表明されているために、具体的に理解することがむずかしい。また、付録1の『復興への提言』の目次をみると、上記の7原則に即して各分野にわたっての復興の方針が提案されているが、復興の目標は明示されていない。序文では、「復興への道筋もまた単純ではなく、総合問題を解くに等しい難解さを有する」（東北大震災復興構想会議，2011 p.1）と記載され、復興への道筋の難解さが表明されているが、どんな課題が解決されたときに復興の目標が達成されたことになるのかがわからないままにある。

このように、復興の概念はその内容の共有がいまだに明確でないまま利用される傾向が強いのだが、復旧と復興はどのような関係にあるのだろうか。

たとえば、鉄道事故などで鉄道が運休したり、ダイヤが乱れた場合、「〇〇ごろに復旧の見込みです」といった表現で利用者にアナウンスがされるが、この場合の復旧は、事故以前に設計されていたシステム状況にもどることを意味している。システムに何らかのインパクトが与えられ、システムの挙動がそれ以前のものとは異なる状態から、元の状態にもどることを復旧と呼んでいるとあってよいだろう。システムにとっての環境変化要因が大きなものでなく、元のシステムの挙動状態を再現することが適切な場合、復旧が目指され、都市部の公共交通などは、個別の事故要因からの早期の復旧を目指して作業がおこなわれる。ところで、東日本大震災の被災地では、JR 山田線など震災前の状態に戻すこと、すなわち復旧できていないケースがある。このようなケースも、上述のような復旧が目指されるべきなのだろうか。この問いに対しては、「復旧、すなわち以前の状態の再現のみを唯一選択すべき目標とすべきとは言えない」ということになる。個別の事例については、ここでの議論の範囲を超えるが、環境要因が大きく変化しており、元のシステムの完全な再現、すなわち復旧が適切ではないという場合が生じる。これは被災に限らずシステム全般に言える一般的な議論であって、環境要因の変化に応じて、システムは改変されていく必要がある。また、もとのシステムを完全に再現することの費用が大きく、復旧を目指すことが困難という場合もありえよう。このように、復旧が必ずしも望ましい選択肢ではない場合、以前とは異なる新たなシステムの構築が必要となる。これが復旧と異なる復興という概念を構成する必要条件の一つといえよう。つまり、復興が達成されているとき、新たなシステム創造、システム構築がなされているということになる。ただし、環境に応じて作られうるシステムは多数存在し、そのすべてを復興と一般に考えられていない点は、『復興への提言』の目次（付録1参照）か

らも明らかであろう。復旧は新たな環境に適応した社会システム構築でなければならず、ここでの適応の語は、被災した人々が、すくなくとも被災の前と同じか、あるいは被災の前よりも高い効用を持つシステムが作られることを意味するものと我々は考えている。本稿は、復興の語の共通理解を提案することを目標とするものではなく、その点に関しては稿をあらためて論じるが、上述の議論にもとづき、復興が達成されている条件として以下を挙げ、それを目指したシステム作りの実践事例を紹介する。

【復興の必要条件】

条件1. 災害による多大な環境変化に対応した新しい社会システムの創出があること

条件2. 新しく創出された社会システムが、当該地域が抱える被災以後の社会課題の軽減、あるいは解決をできるシステムであること

条件3. 新しく創出された社会システムが、被災以後の課題ばかりでなく、被災以前から当該地域にとっての重大な社会課題であった事柄の少なくとも一部に対して、それらを軽減、あるいは解決できるシステムであること

復興概念の共通理解がない現状で、被災地での復興モデルを実践的に形成するにあたって、上記の3条件を前提に以下の実践を展開した。

2. 東日本大震災被災地における産業創造と雇用創出モデルの設計

2-1 被災地の震災前後に共通する課題

東日本大震災の被災地のうち、大きな被害を受けたのは、東北地方太平洋側の沿岸部であり、津波による被害が人的、物的に大きい。東北地方太平洋側沿岸部の被害は、文字通り激甚的なものであり、住居、交通などのインフラで復旧は困難な状況となった。さらに、震災による地域産業への被害も大きく、地域住民の生活の基盤が大きく脅かされた。ただし、産業、就業機会は、津波被害を受けた地域では、震災以前より縮小の傾向にあり、これを背景として、若年人口の減少、総人口の減少、高齢化が当該地域の課題となっており、将来的な地域社会の維持が危惧されていた地域が多数含まれる。震災はこの深刻な社会課題、将来的に地域社会が維持できない可能性が高いという見通しに、大きな打撃を短期にあたえたものといえる。

1章の最後でまとめたように、被災地の復興を考える場合、震災前後に共通する社会課題に適応的なシステムの創出が必要となるが、東日本大震災の被災地域のいくつかでは、産業創造、雇用創出のための新たなシステム作りが復興の重要な柱となってくるはずである。我々は、この問題意識のもとに、人材育成、雇用創出、そしてその基盤となるコモンズの生成の実現を復興モデルの実践として目指したが、ここでは、そのうちの産業創出、雇用創出についてのモデル形成の実践の経緯についてまとめる。

2-2 産業創成，雇用創出に関わる復興モデル構築プロジェクト

2-2-1 プロジェクトの背景

前述の東日本大震災復興構想会議による「復興構想 7 原則」は，次の 2 原則において，コミュニティの維持を前提とした地域社会主体の復興を謳っている。

・「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ，地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。」（原則 2）

・「地域社会の強い絆を守りつつ，災害に強い安全・安心のまち，自然エネルギー活用型地域の建設を進める。」（原則 4）

この原則を受けて，「コミュニティの維持・発展」，「コミュニティ主体の自律的復興」にむけた支援を形成するために，関西大学では，「もやいの家の創生」プロジェクト⁷が一つの核となり，3.11 前後の被災地域情報の整理・分析をこれまで実施してきた。こうした地域情報の検討の結果，3.11 以前からコミュニティの機能が低下，あるいは維持困難になりつつある地域が被災地域に多く観察され，この傾向が東日本大震災によって加速されていることが強く推測された。

特に，1)就業に困難を抱える男性の孤立傾向が高まってきていること，また，2)本来そのような孤立化を防ぐ役割を果たすべきコミュニティの結束が希薄になっており，フェイルセーフが失われていること，さらには，3)若者の流出により地域の「基礎体力」が低下してきており，主体的・自律的復興の基礎が弱体化していることが，大きな課題として浮かび上がってきた。そして，この状況が続いた場合，震災後一時的に低下した被災地域の気分障害者率，自殺率などが今後反発的に大きく上昇する可能性があり，大きなリスクとして危惧されていた。

そこで，地域構造が脆弱化し，いわば高リスク状況にあると推察される地域に対して，地域主体の復興が可能となるような支援の提供を企図した。具体的には，地域の潜在的資源（現在，常勤の職を持ってないでいる地域住民，あるいは，職があれば U ターンを志望する地域外居住者）を開発し，地域住民が中心となって起業をし，地域に新産業を創生するとともに，雇用を創出することを目的とした。また，企図したのは大規模産業の創出ではない。そうではなく，地域コミュニティが元気づいていくような，核となる活気ある持続的な小規模事業の創出から始めていくことが，地域構造の変革の重要な一歩であるとの認識が基礎となっている。いいかえれば，地域の基礎体力を回復し，それを高めていくこと，さらには，これらを通じて，地域自体が地域の将来を構想する力を上昇させていくことを目標とした。これは，地域外の大規模産業の誘致が，自立的な復興ではなく，地域外経済に大きく依存する構造をつくりあげてしまうことを危惧した

7 「もやいの家の創出」プロジェクトは，関西大学「東日本大震災からの復興に関する研究」の助成を受けた「コミュニティ主体の復興をささえるコモンズの構築－『もやいの家』を通じた地域の再生」（代表：与謝野有紀）によるものである。平成 23 年 7 月から平成研究がスタートし平成 24 年 3 月までの期間で行われ，本項の研究の基礎となる平成 24 年から平成 26 年の関西大学「教育研究高度化促進費」助成（代表：与謝野）に引き継がれた。

ためでもある。

上記の観点から、「IT 関連企業を、外部からの誘致ではなく、地域住民主体であらたに起業し、その企業が自律的に経営されていくところまでをサポートする」ことを復興モデル形成プロジェクトの目標とした。ここで IT 関連企業としたのは、前述の「もやいの家の創生」プロジェクトにおいて、都市部以外でも人材の育成と事業の継続が可能であり、また、若者の就業意欲が高く、さらに、ICT 関連インフラの沿岸部での整備が見込まれたためである。また、プロジェクトでは、対象地域を、岩手県沿岸部の A 町に限定して事業展開することとした。A 町を選定した理由は次項で述べるが、A 町に限定し、複数の地域を対象としなかったのは、大阪という遠隔地から東北の被災地への限定的支援を効率的に機能させ、特定の地域での成功事例を構築することで、他地域へも今後展開できるような基本モデルをまず構築することが重要であるとの戦略的な計画にもとづく。

2-2-2 プロジェクトの概要

プロジェクトを実現するために、下記のような4つのフェイズを想定し、このフェイズを実現で切るようなエージェントの協力を仰ぐこととした、

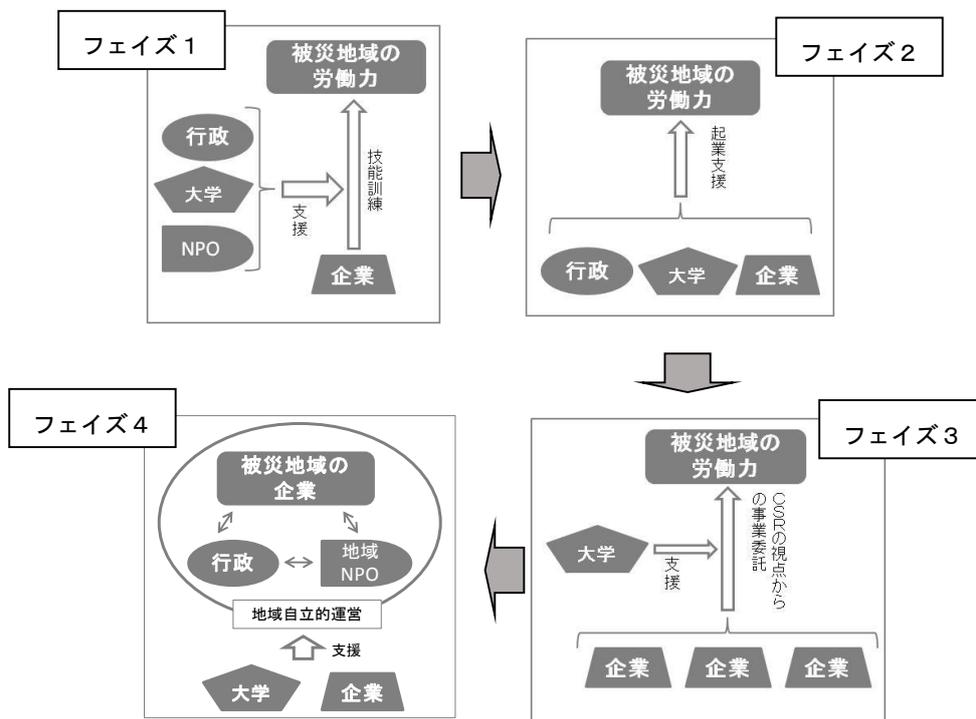


図1 産業創造、雇用創出の4つのフェイズ

図にあるように、本事業は、企業、地域の行政、NPOの支援を得ながら大学が中心となって展開するものであり、具体的にその調整を進めた。企業としては、在阪のIT企業、IT教育企業の2つの中小企業から協力をえることができた。これらの2企業

は、それぞれの企業代表が、被災地支援をしたいとの思いをもって参画してものである。また、地域としては次の理由から A 町を選定し、行政とは大学との連携協定の締結を通じて、また、地域の NPO とは今回のプロジェクト以前の訪問調査時からのつながりを基礎に協力を得ることができた。

ところで、本プロジェクトが A 町を選定した理由は以下の通りである。

まず、前述の「もやいの家の創出」プロジェクトでは、平成 23 年 12 月までに、宮城県、岩手県の合計 5 つの市町の仮設住宅および行政に対して詳細な聞き取りを行った。その結果、A での復興モデルの実践的形成が、地域支援の立場からも効率的との結論にいたった。この際、地域選定は、次の 5 条件をもとに行っている。

1. 被災規模とコミュニティへの打撃の大きさ
2. 地域の NPO などと連携して事業を展開する可能性
3. 地域がこのような支援をどの程度期待している。
4. 行政がこの支援策について積極的な評価をするか
5. 地域の人々に、このような事業が受け入れられ、自律的復興の基礎として機能することができるか

聞き取りを行った他地域においても、人的、物的な被害は甚大であったが、A 町においては、町長、課長クラスの職員すべてが死亡・行方不明となり、約 15,000 人の住民のうちおよそ 1 割が死亡・行方不明となるなど大規模な被害を受けていた。また、中心市街地はほとんどすべて壊滅しており、被災による転出などのため人口は 13,000 人まで減少していた。そのために、コミュニティを維持していくための就業環境の改善が喫緊の課題となっていることも聞き取りなどから明らかになっていた。さらに、行政および地元 NPO とやりとりから、役場内の施設の借用、NPO の援助が期待でき、被災地復興のモデルケースとして最適な条件を備えていると判断した。

上記で選定した A 町における事業を、以下の 3 つに分けて解説する。

〔第一段階〕スマートフォンのアプリケーション作成を主とする IT 関連技術者の人材育成教育（図 1 のフェイズ 1）

〔第二段階〕地域の人材の IT 企業の起業支援（図 1 のフェイズ 2）

〔第三段階〕ニアショア開発の地としての A 町ブランドの形成支援（図 1 のフェイズ 3, 4）

2-2-3 IT 関連技術者の人材育成教育 [図 1 のフェイズ 1]

A 町は、東日本大震災以前より、過疎地域の指定を受けており、若者を吸収する主要産業がないといってよい状態にある。そのため、地元への愛着意識が強いといわれながらも、構造的要因から、高卒後は進学・就業で地域を離れる若者が多く、この問題への

対処が大きな問題となっていた。この問題は、震災によってさらに深刻化した。一方、歴史的に自主独立の気風が高く、進取の気性に富むといわれ、文化面での人材輩出にとどまらず、仙台や東京での進学をへて、地元外（海外を含む）での就業をする人材も輩出している。このことは、本地域が潜在的な人的資源が豊富であることを示す一例といえる。当時の町長も町の IT 化の推進に積極的なプロフィールをもち、IT 教育の展開に有利な条件のある地域と考えられた。

前述の条件から、スマートフォンアプリの作成を中心とした地域での産業創出が有望な選択肢となり、教育コンテンツについては、在阪の IT 教育企業が CSR の一環として提供を申し出てくれた。この環境を前提に、IT 人材育成教育は次の二段階を踏むよう設計した。（時間的展開については、「付録 2」参照）。

○第一期人材教育：行政，NPO，U ターン希望者など IT の基本知識のある層への教育
この第一期卒業生は，第二期以降の受講生のティーチング・アシスタント（TA）となる。

○第二期人材教育： 2013 年 3 月までの期間雇用である「復興支援員」のうち，20~30 代を中心とする層。

第二期以降については，第二期と同様の方法で行うが，対象を適宜拡大する。この 2 段階戦略を構想したのは，地域内で自立的に人材育成が展開することを志向したためである。また，第二期に「復興支援員」を想定したのは，期間雇用から常勤雇用への転換を促し，雇用の安定を図るという意図であった。ただし，実際には，期間雇用の期間が複数回延長されたこと，IT 教育が期間雇用の仕事と両立しにくかったことなどの問題から，第二期への展開は別の形態となった。

2-2-4 IT 企業の起業支援 [フェイズ 2]

本事業は，地域主体の自律的復興を目標にしているから，「前述の教育支援によって就業チャンスの高まった人材の地域外での就業」，「地域外の企業の誘致による他律的雇用の創出」を第一次目標とはしていない。A 町内に，地域としては新規となる産業分野において，新しい企業が生み出されることが必要であり，このことが，コミュニティの維持，強化にプラスの影響をあたえるものと強く推察している。このために，以下の段階を設計した。

1. 大学が，在阪企業と連携して，社団法人を A 町内に新規に登録する。
2. 社団法人の代表理事，理事，監事を大学および協力する在阪企業の人員で構成，立ち上げ時を具体期に行う。
3. 登記と立ち上げは行うが，実質的に企業経営が動き出した段階で，大学，および在阪企業の人員は，理事，監事を退任する。
4. 3 の退任に伴い，地域住民からなる社団法人の被用者が理事となる（監事は外部の専門家などに委託）

立ち上げ時は、大学および在阪企業の人員が理事、監事であるから、厳密には IT 企業の起業は外部で行われるが、第二の企業とでも呼べる実質的な企業は、地域住民によってなされるように設計した。このような形態をとったのは、被災地であらたに住民が起業しようとするには、被災の程度が大きすぎ、かなりまとまった起業の枠組みをまるごと提供する必要性があったためである。

2-2-5 ニアショア開発の地としてのA町ブランドの創生 [フェイズ3,4]

IT 業界ではすでに定着した開発手法であるオフショア開発であるが、2012 年段階において、「オフショアからニアショア」への移行が徐々に展開しつつあった。為替リスクのみならず、海外との言語・文化・慣習の差などが生む取引コストの大きさを考えた場合、経費のいくぶんの上昇を考慮しても、これらのリスク、コストを回避できる国内ニアショア開発が効率的であるといわれ始めた時期である。さらには、海外に流出したシステム開発の技能を国内に取り戻すことは、日本国内の地域活性化につながり、マクロ的、長期的に見て、国全体の発展に寄与するという意見が提出されたころである。また、具体的に、沖縄あるいは長野などが、インド、中国といったオフショア開発の地にとって代わり、ニアショア開発の地として利用できるとの期待が高まっていた時期であり、これらの国内の地域に比して、被災地域がニアショアとして競争力が低いとは考えられないという状況認識があった。また、地域内の産業創造、雇用創出という観点からすると、中小の一企業の起業のみでは微細な助力にしかならず、複数企業が協力して受注できる体制が望ましい。この点から、ニアショアとしての被災地という A 町ブランドの形成が望まれた。

ところで、2008 年ごろから導入されてきたこのニアショアの考え方が、豊富な潜在的人的資源をもつ東北地方に適用された例は、意外なことに少数にとどまっている。アプリケーション開発にとって、寒冷地であることはマイナス要因としてはそれほど大きなものとは考えられない。アプリケーション開発は、冬季の外出に困難がある環境下でも、建物内でパソコン+通信環境があれば開発・納品ができる事業であり、それだからこそ、逆に東北の自然環境にふさわしいとの想定のもとにフェイズ3,4を企図した。

また、A 町の 20~30 代の現在の手取り給与は、都市部に比して 6 割程度であるとの報告もあり、都市部での開発に比して、発注企業にとってはコストダウンを図る機会となると考えられた。

A 町がニアショア開発の地としてブランディングされることは、東北被災地全体にとって、大きな付加価値を生む契機となるとも考えられた。この点で、本事業は、東日本大震災という巨大な災難を一つの契機として、当該地域の長く続いた教育・就業構造の課題に対して、新たな視点からの解答を与えようとするものでもあり、1 章で述べた復興のモデルとして検討されたものである。

2-2-6 自立的復興プロジェクトへの参加の種類

自立的復興プロジェクトは、大学単体では行えない。様々なエージェントが、それぞれの動機を持って参画し、その動機が満たされるときに、初めて持続的な事業が可能となる⁸。そこで、企業・団体（大学を含む）の参画方式を A) 支援型、B) 協力型、C) 提携型、D) 発注型の 4 類型に分けて整理し、それぞれに従って参画を求めるように企画した。

<A 支援型>

支援型は主に大規模企業を中心とし、CSR を意識した「寄付や物品提供」などの事業支援を得る形態である。また、この支援に対しては、起業後、独自のアプリケーションの作製・納品などの形で、できるかぎり互酬性を確保するよう心掛けることが望ましい。激甚災害後は、このような企業の CSR 事業が期待できる場合が多くみられているが、寄付された各種資源を人材教育・実践教育・人件費などに利用し、地域の資源の中長期的な充実を目指すところ重要であろう。CSR での寄付資源をただひたすら消費するのではなく、人的資本などへの投資の形で受け入れていくことが重要であろう。

<B 協力型>

協力型は「人材の教育やその後の雇用の協力」をする企業・団体の参画を指すものであり、この類型での参画企業・団体は、IT 企業、大学が中心となり、ノウハウ、コンテンツの提供が主要な協力となる。この形での事業参画も、被災地復興支援の CSR として、広報等で積極的に利用できるなど、企業・団体のメリットがある。さらに、CSR の広報に加え、人材の雇用先やニアショア開発拠点としての利用、人材交流を挙げることができる可能性がある。

<C 提携型>

提携型は、「プロジェクトを共同で推進する」企業・団体の参画を指すものである。これに参画するエージェントが中心となって、事業が推進される。A, B, 型の参画は、この C 型の参画が前提とされる。

<D 発注型>

「通常の市場取引の中で WIN-WIN の関係を形成するような参画」をここでは「発注型」参画と呼ぶ。たとえば、A 町ブランドが構成され、そこでのアプリケーション開発が可能となった場合、発注者からみて低コストが期待でき、発注企業にとってコスト削減につながる。一方、無名性から、通常の取引では受注競争力の小さい東北の一企業への発注を、参画企業が CSR の一環として行うことは、雇用を地域に生み、被災地域への大きな社会貢献となる。もちろん、開発スペックの高さが前提となるから、A 町ブランドを構成するためには、前述の A~C の事業参画でフォローアップし、発注型の参画

⁸ この点については、与謝野（2015）の PONET システムの構築のアイデアが行かされている。

企業のみがリスクテーカーとならないような配慮を行う必要がある。

また、上記の4類型はあくまで理念的な分類であるため、実際には、複数の類型にまたがる例が出現し得る。Dの発注型は、市場取引の中で、被災地を継続的に支える形ができるという点で、もっとも目標とされるべきものであり、このD型が生まれてくることが産業創造、雇用創出の面からは重要となる。

あるいは、別の言い方をすれば、産業創造、雇用創出に関わる復興は、このD型の参画が多数得られるようなシステムを新たに作ることにいってもよい。

3. 東日本大震災被災地における産業創造と雇用創出モデルの実践

3-1 第3フェイズまでの短期での達成を目指した活動

本実践研究は、図1の4つのフェイズの達成を目指したものであるが、短期的には、フェイズ3までの10カ月内外での達成を目指していた。10カ月内外での達成は、かなりハードルの高い目標であったが、被災地域の生活基盤が加速度的に壊れていく状況下では、この目標達成が必要であった⁹。

当初プランとのギャップや、実現の詳細は別稿にゆずることとして、ここでは、実現の際のいくつかの特徴を手短かに記載したい。

3-1-1 技能訓練（フェイズ1）

技能訓練の課題は、訓練場所と遠隔からのICTを利用した訓練の可否にかかっていた。当初の整理では、外部の企業などの参画をA～Dで整理していたが、実際には、当該地域の行政が重要な役割を果たした。

写真1は、2012年8月にスタートした技能訓練の様子である。技能訓練には、Uターン者、地域に縁のあるIターン者、地域在住者の合計6名が参加した。写真の訓練場所は、高台で被害を逃れたA町公民館の共通スペースであり、事業はここからスタートした。その後も、公民館内のスペースをA町から借り受け、インターネット回線も借り受けるなどのいわばA型支援を得る形で、技能訓練事業を開始することができている。

⁹ 当初策定した目標は「付録2」の通りであった。実際には、6か月から8か月の遅れが生じたが、「技能訓練」では第二期までを、「起業支援、企業運営支援」教育ではD型参画の入り口までを実現した。ただし、その後、大学がこの事業から撤退し、側面支援となるフェイズ4に入る段階で、プロジェクトに変質が生じ、その後の展開は実現しなかったと考えている。



写真1 A町役場での技能訓練の風景

この技能訓練は、C型企業の大阪での企業研修の提供なども得、また、A型支援企業での大阪での訓練生の居住地の提供などがあり、最終的に2名が新規企業の従業員となった。技能訓練では、行政の支援と在阪のIT教育企業の協力が極めて重要であり、地域内の行政を含むA型参画と地域外のC型参画が必須であった。また、地域内外で訓練に参加しようとする意欲を持つものが、プロジェクトにアクセスするためには個別のネットワークをたどった紹介が極めて重要であり、自立的復興支援においては、1) 地域内のA型参画、2) 地域外のB型参画、3) 地域内の弱い紐帯による斡旋、の3者であった。これらが一般的に重要になるかどうか、またその理由は何かについては、あらためて稿を変えて議論するが、域内組織、域外組織、域内個人ネットワークの3者が重要であったという点は、理論的にも示唆的なものである。

3-1-2 起業支援、企業運営支援（フェイズ2、3）

起業支援については、2-2-4で述べた4つの条件を順に満たす形で進めていった。技能訓練の遅れもあり、当初プラン（「付録2」参照）よりも全体としては遅延を来したが、受け皿の登記（2-2-4の第一および第二条件）については、予定通り2012年8月に実現した。登記については、大学が主体的に進め、代表理事を在阪企業の人員とする形で経営面でのノウハウの移転が進みやすいような形に配慮して進めた。また、本研究プロジェクトには、定款の作成経験のあるものがなく、その点において専門家の支援を仰がなければならなかったが、ここでも在阪の専門家（司法書士）がA型参画する形で、極めて低いコストで企業を実現することができた。ここでも、A型参画が重要な要素となっている。持続的な関与は難しくとも、復興事業の立ち上げ時においては、資源提供型であるA型が極めて重要であることが分かる。一方、A型は災害発生から2年内外で急速に減少する（経済状況や他の災害の発生に左右される）傾向がみられており、比較的短期に、A型での参画による資源を、人材育成など資本形成に用いることが重要だと推察される。

また、上記のA型参画とは別に、起業においてもっとも重要であったのは、事業所の場所の確保であり、この点では場所の賃借を行ってくれるエージェントの存在がプロジェクトの可否を握っていたと言っても過言ではない。被災地では、被災からしばらくの間、住居、事業場所が不足し、この確保が大きな課題となる。また、この段階がクリア

できなければ、フェイズを進めることができず極めて緊要な課題となっている。今回においては、A型+D型の変形とみなすべきと考えるが、「当初は市場価値を無視した寄付的価格での貸与」、「コストに見合った家賃設定への漸次的変更」という形での参画があった。また、この当初A型、漸次的にD型の変形¹⁰へと移行するエージェントは、大学と地域住民のパーソナルネットワーク、あるいは信頼を通じて参画しており、ここでは、信頼の要素が重要な役割を果たしたといえる。

また、その後、第二の起業への移行を実現するように、大学関連、在阪企業関連の理事、監事は退任し、訓練生として残った二名の被用者が理事となり、さらに、そのうちの一名が代表理事となる形へと展開した。この点で、2012年4月段階で構成したモデルは、半年程度の遅延を見ながらも、フェイズ3まで実現したといえる。

また、雇用人数も非常勤を含めて10人を超え、当初とことなる構造をもちながらも、短期的には雇用環境をわずかなら改善した。

3-2 復興支援モデル形成の目標の未達成、あるいは失敗

3-1で述べたように、2012年4月に構築した支援モデルはある程度の目標達成をしたが、いくつか明確な目標の未達成、あるいは失敗と呼ぶべき状況を出来した。

第一に、技能訓練に参加していた5名のうち、もともと地域在住し、期間雇用職を得ていた3名の参加者がすべて訓練終了できなかったことである。この理由は、期間雇用が延長されたこと、期間雇用と技能訓練の両立が著しく困難であったこと、さらには、内的統合をとることができなかったことがあげられる。また、起業支援、企業運営支援では、フェイズ3の段階で、当初予定との差異が大きくなり、B型がD型なのかが不明瞭なケースなどが生じる内部環境があり、また、D型の参画が事実上展開せず、持続的な自立的復興モデルが完全に実現したとは言い難い状況となった。この点については、C型参画エージェント間の選好が異なり、当初モデルが実現できなかったところに課題があると考えられる。

また、人的資本形成の未達成のためにD型が展開せず、一方、起業のモデルとしての知名度があがりながら助成金獲得していくことで、さらに人的資本形成が阻害されるという循環が生じるといった課題も生じている。この点は、緊急雇用促進のための助成金が、人的資本形成を阻害するといった意図せざる結果を生んでいる。この点は、人的資本形成システムの構築プランが不十分だったものといわざるをえず、今後もこの点が課題となると考えている。

4. おわりに

本稿は、復興のモデル形成の実践的な試みの経緯の概略をまとめたものである。ここ

10 ここで変形といているのは、D型が発注などの商取引を想定していたのに対し、賃借という形でwin-winの構築が目指されたためである。

で見えてきたことは、

- 1) 4つの参画（あるいは支援）のうち、地域内外のA型の参画が初期に重要であり、かつ、この資源を人的資本形成に利用できるかが緊要である
- 2) C型の参画は、復興モデルの核となるが、C型参画のエージェント間の調整問題はかなり大きな課題となる
- 3) D型参画を多くすることが、新しいシステムの環境への適用とみなせるから、中期的にみて、産業創生、雇用創出に関わる復興の目標はD型参画の増大にあるといえる
- 4) 個人的な弱い紐帯、あるいは信頼は、1～3を実現する前提となる。

信頼の理論、あるいはポジティブネットワーク形成の理論からの整理は今後の課題となるが、復旧から復興へのモデル展開のために、両者の理論の重要性がアクションリサーチとして確認されたものと考えている。

参考文献

東日本大震災復興構想会議，2011，「復興への提言 ～悲惨の中の希望～」内閣府。
与謝野有紀，「社会的信頼のある社会関係を創生する：PONETシステムの定式化と適用」、『社会的信頼学』Vol. 3, Pp. 1-21.

謝辞

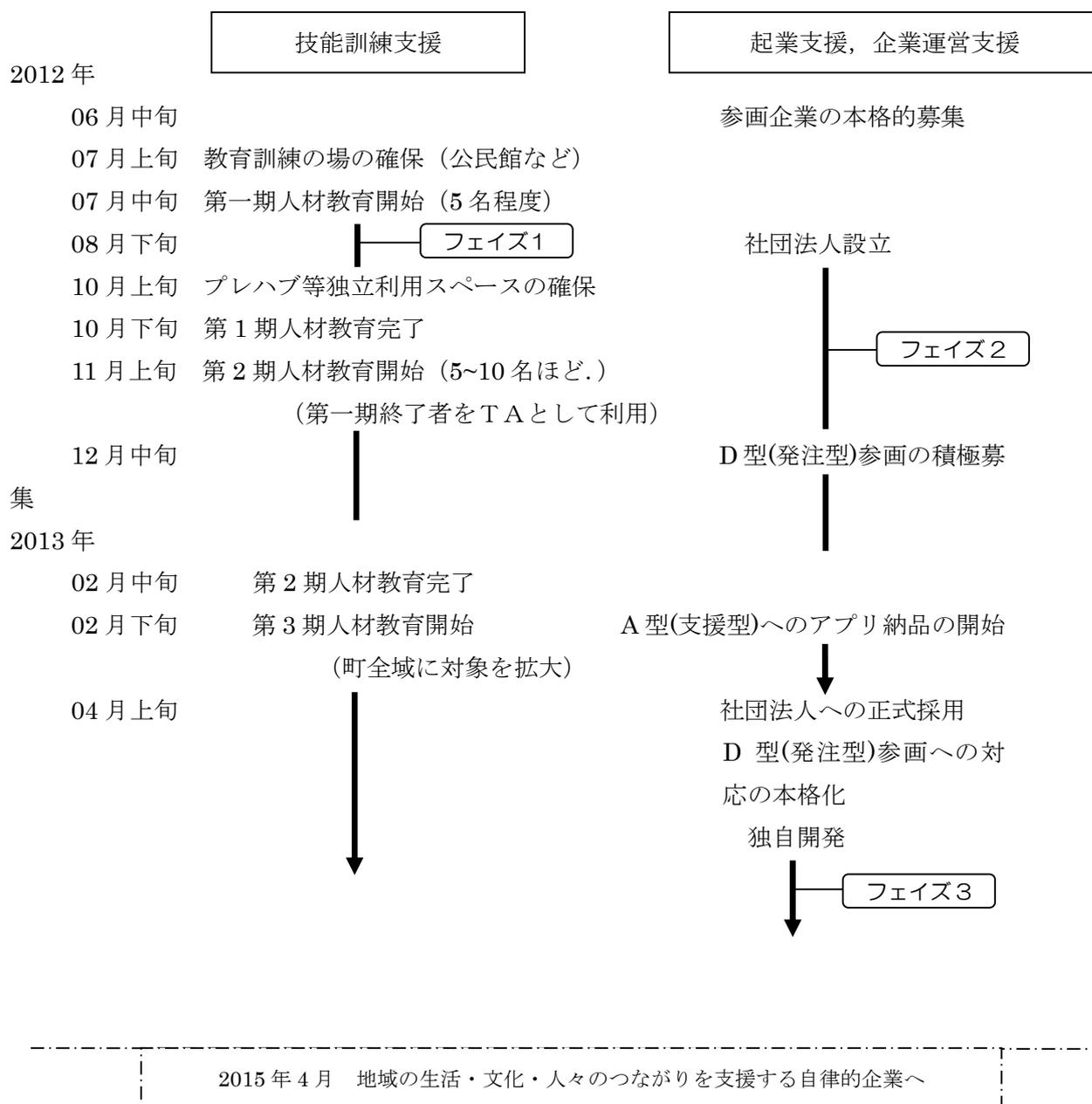
本取組は、平成24年度関西大学教育研究高度化促進費において、課題「復興を支持するコモンズとしての『もやいの家』の社会的機能分析とその実践」として促進費を受け、その成果を公表するものである。

付録1 『復興への提言』（東日本復興構想会議, 2011）目次

I. 前文	1
II. 本論	
第1章 新しい地域のかたち	4
(1) 序	4
(2) 地域づくり（まちづくり，むらづくり）の考え方	5
①「減災」という考え方	
②地域の将来像を見据えた復興プラン	
(3) 地域類型と復興のための施策	7
【類型1】 平地に都市機能が存在し，ほとんどが被災した地域	
【類型2】 平地の市街地が被災し，高台の市街地は被災を免れた地域	
【類型3】 斜面が海岸に迫り，平地の少ない市街地および集落	
【類型4】 海岸平野部	
【類型5】 内陸部や，液状化による被害が生じた地域	
(4) 既存復興関係事業の改良・発展	12
(5) 土地利用をめぐる課題	15
①土地利用計画手続の一本化	
②土地区画整理事業，土地改良事業等による土地利用の調整	
③被災地における土地の権利関係	
(6) 復興事業の担い手や合意形成プロセス	16
①市町村主体の復興	
②住民間の合意形成とまちづくり会社等の活用	
③復興を支える人的支援，人材の確保	
(7) 復興支援の手法	18
①災害対応制度の創設	
②今回の特例措置	
第2章 くらしと仕事の再生	19
(1) 序	19
(2) 地域における支えあい学びあう仕組み	19
①被災者救援体制からの出発	
②地域包括ケアを中心とする保健・医療，介護・福祉の体制整備	
③学ぶ機会の確保	
(3) 地域における文化の復興	22
①人々を「つなぐ」地域における文化の振興	
②地域の伝統的文化・文化財の再生	
③復興を通じた文化の創造	
(4) 緊急雇用から雇用復興へ	23
①当面の雇用対策	
②産業振興による本格的雇用の創出	
(5) 地域経済活動の再生	24
①企業・イノベーション	
・企業への支援	
・立地促進策	
・中小企業	
・産業・技術集積とイノベーション	
②農林業	
・すみやかな復旧から復興へ	
・3つの戦略	
・平野部	
・三陸海岸沿いほか	
・林業	
③水産業	

<ul style="list-style-type: none"> ・水産業の重要性 ・沿岸漁業・地域 ・沖合遠洋漁業・水産基地 ・漁場・資源の回復、漁業者と民間企業との連携促進 	
④観光	
<ul style="list-style-type: none"> ・地域観光資源の活用と新たな観光スタイルの創出 ・復興を通じた人の交流と観光振興 	
(6) 地域経済活動を支える基盤の強化	31
①交通・物流	
<ul style="list-style-type: none"> ・災害に強い交通網 ・物流システムの高度化 	
②再生可能エネルギーの利用促進とエネルギー効率の向上	
<ul style="list-style-type: none"> ・被災地における再生可能エネルギーの可能性 ・地域自立型エネルギーシステム ・産業としての再生可能エネルギー 	
③人を活かす情報通信技術の活用	
(7) 「特区」手法の活用と市町村の主体性	36
(8) 復興のための財源確保	
第3章 原子力災害からの復興に向けて	38
(1) 序	38
(2) 一刻も早い事態の収束と国の責務	40
(3) 被災者や被災自治体への支援	40
(4) 放射線量の測定と公開	40
(5) 土壌汚染等への対応	40
(6) 健康管理	41
(7) 復興に向けて	41
第4章 開かれた復興	42
(1) 序	42
(2) 経済社会の再生	42
①電力安定供給の確保とエネルギー戦略の見直し	
②生涯現役社会と高付加価値産業の創出	
③復興を契機として日本が環境問題を牽引	
(3) 世界に開かれた復興	44
①日本再生に関する内外の理解促進	
②世界に開かれた経済再生	
(4) 人々のつながりと支えあい	45
①地域包括ケアと社会的包摂の推進	
②復興と「新しい公共」	
(5) 災害に強い国づくり	46
①震災に関する学術調査	
②今後の地震・津波災害への備え	
③防災・「減災」と国土利用	
④災害の記録と伝承	
III 結び	48
IV 資料編	52
V 参考資料	66

付録2 実践モデルの当初スケジュール



Action Research on the Restoration Project in the Affected Area of the Great East Japan Earthquake

: Around cultivation for human resources and creation of opportunities for employment

Arinori YOSANO, Nahoko HAYASHI, Naoki EGAWA,
Takayoshi KUSAGO, Shigeru SATOMI, Shinya DAIMON

【Abstract】

Before the Great East Japan Earthquake, drastic population reduction and ageing were the most serious problems in the affected areas of the disaster. Though many factors would be seen as the causes of population reduction and aging, decreasing opportunity for employment in these areas could be seen as the main factor resulting grave demographic situation. It was allowed to say that The Great East Japan Earthquake just accelerated this problematic factor of decreasing opportunities for employment and the grave demographic situation and did not create them. On this point of view, we planned action research on the support project to change the structure of industry and employment in the affected areas and started it from creating new programs for cultivating human resources. While, through the action research, we succeeded in creating job and opportunity for employment by networking various agents involving private companies, the local government and NPO, we could not create a sustainable system supporting autonomous restoration in the affected area. In this article we elucidated conditions and issues for succeeding supporting program around creation of opportunities for employment.

Keywords and Phrases: the Great East Japan Earthquake, Action Research,
Restoration, Creation of Opportunity for Employment