

# 三重県復興指針(仮称)

## (最終案)



平成28年3月

## はじめに

平成 23 年 3 月 11 日。

東日本大震災の発生から 5 年が経過しました。

あの日を境に、被災地では多くの人々の平穏な生活が一変し、それぞれの人生が大きく変わってしまいました。かつてのまちのにぎわいも失われました。

新たなまちづくりに向けて復興工事が進む一方で、生活の再建など山積している課題も多く、人々が望む復興の姿はなかなか見えてきません。時の流れとともに、被災地からは、震災の記憶が風化することを懸念する声もあがってきています。

東日本大震災は、我が国の防災対策のあり方を根底からくつがえしました。

三重県にとってもそれは例外ではありません。

そして三重県では、地震被害想定や津波浸水予測の見直しをはじめ、津波避難対策、防災教育、災害時要援護者対策、観光客対策、災害対策本部機能・体制の強化など、あらゆる対策において抜本的な見直しを行うとともに、新たな地震・津波対策の方向性を打ち出して取組を進めてきたところです。

では、復興対策はどうでしょうか。

南海トラフ地震の今後 30 年以内の発生確率は 70%程度とされ、その切迫度は日を迫うごとに高まり、前述した被害想定では、重く厳しい被害の発生が予測されています。被害が甚大であればあるほど、その後に続く復興の道のりも長く険しいものとなりますが、これまで、震災後の生活再建にかかる県の考え方や取組は、概ね復旧対策にとどまり、真の意味の復興プロセスを示したことはありませんでした。

しかし、被災してから初めて、何に取り組めばよいのかを考え始めるのでは遅いのです。

災害発生の直後から、行政機能の回復など計画的復興に向けた体制整備のための作業が急ピッチで開始されることとなります。その後も、住まいと暮らしの再建、まちの復興、産業・経済の復興など、取り組まなければならない事柄は広範かつ多岐にわたります。

そのため、速やかに復興作業に着手することができるよう、そして円滑に進めることができるよう、事前に、復興プロセスにおいて必要となる対策を明らかにしておくとともに、それら対策の手順を示す「手順書」あるいは「マニュアル」をとりまとめておく必要があると考えました。

こうして策定したのが、本書「三重県復興指針」です。

策定に際しては、東日本大震災における被災地のみなさまの現在の様子や復興への想い、被災地への支援や交流に携わった方々のさまざまな声をお聴きしたほか、被災した自治体がどのように復興事業に取り組んだのかといった事例を収集するなど、復興の現場から学ぶということを基本的な姿勢としました。

南海トラフ地震は、今日発生するかもしれません。30年後かもしれません。でも、その日は確実にやってきます。しかし、たとえその日が来ても、誰もが戸惑わず、うろたえず、速やかにかつ円滑に、復興に向けて着実に前進できるよう、今後、県では、復興現場の最前線に立つ市町のみなさんと本書を共有しながら、復興を見据えた事前の準備を進めていくことはもちろん、県民や地域のみなさんとの共有を図っていきたいと考えています。

本書を、復興に向けて、今、何をなすべきなのかを深く考え、そのための取組を進めるために役立てていただきたいと思います。そのためにも、「その日」まで、本書を大切に取り扱いいただきたいと思います。

最後になりましたが、本書の策定にあたり、被災地を訪問した際に現地のみなさまから貴重なご意見やご教示をいただきましたほか、「防災・減災対策検討会議」の委員のみなさまに熱心にご審議いただくなど、多くのみなさまからご支援とご協力をいただきましたことに対し、心より厚くお礼申し上げます。

平成28年3月

三重県

# 目 次

第1章 三重県復興指針（仮称）がめざすもの .....	1
1 復興指針策定の背景～東日本大震災の発生から5年が経過して～ .....	1
2 復興指針策定の目的 .....	4
3 復興指針の位置づけ .....	8
第2章 南海トラフ地震からの復興プロセスにおいて想定される事態 .....	9
1 想定される被害の様相 .....	9
2 復興プロセスにおいて想定される事態 ～震災復興における実例や課題をふまえて～ .....	12
第3章 「復興」の基本理念 .....	32
1 「人間」と「人間関係」の回復 .....	32
2 地域コミュニティの再生 .....	33
第4章 復興に向けて取り組むべき対策の全体像 .....	36
1 復興に向けた対策（全体像） .....	36
2 復興に向けた対策（Ⅰ 計画的復興に向けた行政運営） .....	40
3 復興に向けた対策（Ⅱ 地域の再生や生活の再建） .....	64
4 復興に向けた対策（Ⅲ なりわいや産業の復興） .....	134
第5章 地域コミュニティの再生に向けて .....	161
1 「復興」の基本理念をふまえた平時からの取組 .....	161
2 平時からの取組の延長線上にある取組 .....	166
参考資料 .....	170
1 東日本大震災における復興関連資料 .....	170
2 東日本大震災以外の大規模災害における復興関連資料 .....	176



# 第1章 三重県復興指針（仮称）がめざすもの

第1章では、「なぜ、事前に復興指針を策定しておかなければならないのか。」「復興指針がめざすものは何か。」など、復興指針の必要性や目的について、東日本大震災の発生から5年が経過する中での被災地の復興状況をふまえながら、述べることにします。

## 1 復興指針策定の背景～東日本大震災の発生から5年が経過して～

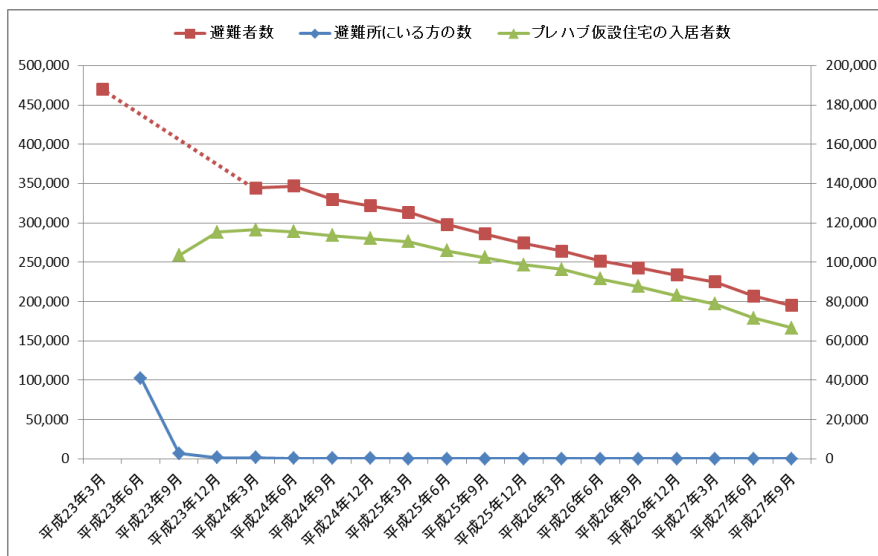
東日本大震災の発生から5年の歳月が流れました。

被災地では、復興に向けた懸命の取組が続けられていますが、復興はおろか、未だ多くの被災者が元の生活を取り戻すことさえできていません。

津波に襲われて跡形もなくなってしまった地域や、かろうじて街の中心部が残った地域など、被害の姿はさまざまであり、そのため復興の進め方もまた地域によってずいぶん異なっていますが、総じて言えば、震災後に描いたビジョンどおりに復興が進んでいる地域は極めて少なく、復興はまだまだ道半ば、と言うより、むしろ長期化の様相を見せていると言えるでしょう。

こうした中、避難生活者は、被災直後の約47万人から半分以下になったとはいえ、今なお、全国で約19万人もの人々が困難な避難生活を強いられています。（平成27年9月時点）

（図表 避難者数の推移）



（左軸）避難者数

（右軸）避難所にいる方の数、プレハブ仮設住宅の入居者数

（復興庁「東日本大震災からの復興の状況と最近の取組（平成27年11月版）」を基に作成）

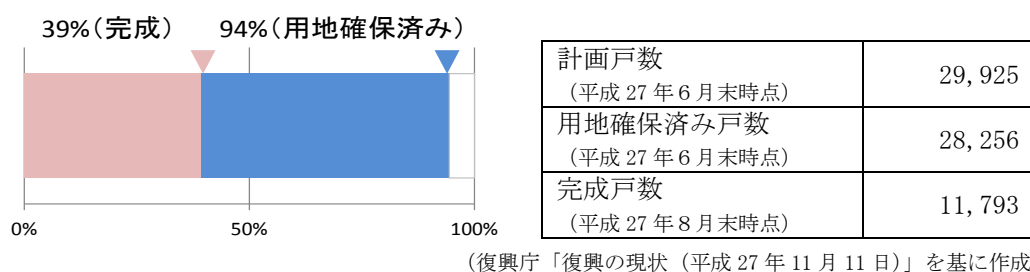
東日本大震災では、基礎自治体である市町村において、庁舎が甚大な被害を被っただけでなく、多くの職員の生命が失われたため、行政機能が著しく低下してしまいました。こうした状況の下、残された職員たちには、復興に向けて、膨大かつ専門性の高い業務を、しかも迅速に遂行することが求められたのです。

そこで、これら被災自治体に対し、全国の自治体から人的支援が開始されることになりました。その結果、これまでに延べ9万人を超える職員が派遣され、現在（平成27年度）も、2千人を超える職員が各被災自治体でさまざまな復興事業に従事しています。

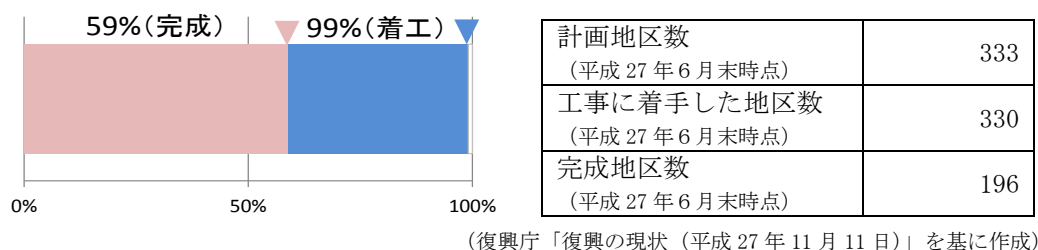
しかし、これだけの人的支援が行われても、被災自治体が必要とする職員数が充足されたことはなく、人員不足が復興のスピードに少なからぬ悪影響を及ぼしています。

この5年間の復興状況を概観してみると、まず、住宅再建については、平成27年6月末時点において、災害公営住宅の94%で用地が確保されるとともに、高台移転では99%の地区で工事が着工されるなど、この1～2年間で大きな進捗が見られたものの、現在も、仮設住宅（プレハブ仮設住宅と民間借上住宅の合計）での生活を余儀なくされている被災者は、岩手県で約2万3千人、宮城県で約4万8千人（平成27年11月30日時点）に上るなど、住まいの復興はまだまだ厳しい状況にあります。

（図表 住宅の再建（災害公営住宅の整備））



（図表 住宅の再建（防災集団移転促進事業の進捗））



雇用については、有効求人倍率は1倍を超えて高水準で推移しているものの、業種や職種面で求人と求職の間に隔たりがあり、雇用のミスマッチが発生し



ています。また、震災後の人口流出は、とりわけ水産加工業など特定の業種で  
の人手不足に拍車をかけており、被災地の産業再生にとって大きなマイナス要  
素となっています。

被災者への健康支援については、仮設住宅等での不自由で不安定な生活が長  
期化する中で、定期的な健康相談の巡回や検診などの活動が欠かせないもの  
となっています。また、被災者一人ひとりに寄り添う心のケアの必要性が増して  
います。

教育については、一部の学校において仮設校舎や間借り等があるものの、全  
ての学校が再開されています。しかし、児童生徒に対する細やかな心のケアが  
この分野でもやはり必要となっています。

公共インフラの復旧については、道路網の整備など一部を除き、上下水道、  
電気、通信等は概ね計画どおりに復旧が進められています。このうち、災害廃  
棄物の処理については、平成26年3月までに、福島県の避難指示区域を除いて、  
その処理をほぼ終えています。

産業の復興については、被災地域の産業基盤である、水産業、農業、商工業、  
観光業などの復旧・復興に向けて、漁港や農地の復旧、仮設店舗・工場等の整  
備、緊急融資・二重ローン対策、販路拡大・新商品開発など、事業活動の再開・  
継続に向けた取組が進められています。

このことを産業分野別に見ると、水産業については、漁港の機能回復のほか、  
被害を受けた漁業者等に対して漁船や定置網等の漁具の整備など経営再建に必  
要な経費を助成した結果、水揚げは震災前の8割程度にまで回復、水産加工施  
設についても約8割で業務が再開されています。しかしながら、震災により失  
われた販路が確保できないなど、水産加工業の売上げの回復が遅れています。

農業については、被災した農地の復旧や除塩等が進められており、被災6県  
(青森県・岩手県・宮城県・福島県・茨城県・千葉県)の津波被災農地のうち、  
約7割で営農再開が可能となっています。

商工業については、補助金等を用いた施設・設備の復旧、無料仮設店舗の貸  
与等により、岩手県・宮城県の沿岸地域において、約8割の企業で事業が再開  
されています。

観光業については、宿泊者数全体としては回復傾向にあるものの、これを支  
えているのはビジネス利用中心の宿泊施設であり、観光客中心の宿泊施設につ  
いては依然として厳しい状況が続くなど、観光需要の回復には至っていません。

## 2 復興指針策定の目的

### （事前準備の必要性）

近い将来、南海トラフ地震の発生による甚大な被害が確実視されている三重県にとって、東日本大震災の被災地のみなさんが復興に向けて懸命な努力を続けておられる姿は、決して他人事ではありません。

岩手県南三陸地域の地勢は三重県の南部地域のそれに酷似しており、宮城県沿岸部に広がる仙台平野は三重県北中部の伊勢平野を彷彿させます。また、少子高齢化が進む社会的条件も同じです。

まさに、対岸の火事ではないのです。

このことについて、平成26年3月に公表した「三重県新地震・津波対策行動計画<sup>\*</sup>」の「選択・集中テーマ『被災者の生活再建を早める復興プロセスを事前に構築する』」の項では、東日本大震災の被災地の復興状況を「三重県の未来を映し出す鏡」と表現しています。

東日本大震災により甚大な被害を被った岩手県や宮城県などの自治体のみなさんは、かねてより、三陸沖・宮城県沖で発生する地震を想定し、熱心に防災・減災対策に取り組んでこられました。

それでもなお、いざ災害に見舞われてしまうと、応急対策活動に追われ、復興に向けた取組にはなかなか着手できなかったのです。ところが、復興に向けた取組には、応急対策活動が一段落してから検討を開始するのでは遅い、たとえば仮設住宅の建設のように、震災直後から着手が求められるものも数多くあります。しかし、残念ながら、これら被災自治体では、熱心な防災・減災の取組に比べ、必ずしも復興に向けた事前準備が十分になされているわけではありませんでした。このことはもちろん、これら被災自治体ばかりでなく、全国のどの自治体においても、ほとんどそうした事前準備はなされていないのが実態だったのです。それに加えて、前述した人員不足がマイナスに作用して、復興に向けた取組に着手したくても着手できないという状態が続いたのです。

その後、これら被災自治体のみなさんは、先が見えない状態の中で復興方針や復興計画を策定することになりました。

そして現在、策定されたこれらの方針や計画に基づいて、復興作業は続けられています。

こうした事実をふまえ、「三重県新地震・津波対策行動計画」には次のような一文を載せています。

<sup>\*</sup> 東日本大震災の教訓と課題等をふまえ、津波避難対策や防災教育、災害時要援護者対策、観光客対策、緊急輸送・拠点機能の強化、復興プロセスの検討など、総合的な観点から、これからの三重県の地震・津波対策の方向性と道筋を示した計画。





「災害が発生してから復興のことを考え始めたのでは遅い、というのが、東日本大震災で得られた貴重な教訓のほうです。」

こうして、三重県は、近い将来、大災害に見舞われることになったとしても、速やかな復興作業が少しでも円滑に進められるよう、「事前準備」をしっかりとしておくことに決めたのです。

この「事前準備」を表す別の用語として「事前復興」という用語があります。それには二つの定義がある、と「三重県新地震・津波対策行動計画」の中で紹介していますので、そのことについて触れておきます。

定義の一つは、「災害後、限られた時間内に復興に関する意思決定や組織の立ち上げを急ぐ必要がある。そこで、復興対策の手順の明確化、復興に関する基礎データの収集・確認などを事前に進めておくこと」という、いわばソフト系のもの。もう一つは、「災害が発生した際のことを想定し、被害の最小化につながる都市計画やまちづくりを推進すること。減災や防災まちづくりの一環として行われる取組の一つ」という、いわばハード系のものです。

そして、三重県では、前者の定義に従い、復興に向けた事前準備として、「復興対策の手順の明確化」を図るための「手順書」あるいは「マニュアル」を策定することとしました。

それが、本書「三重県復興指針（仮称）」です。

### （復興指針の内容）


東日本大震災の発生から2年余が経過した平成25年6月、東日本大震災の教訓と課題をふまえた復興の枠組みを創設することを目的として、「大規模災害からの復興に関する法律」（平成25年6月21日法律第55号）（以下「復興法」という。）が施行されました。

この法律では、大規模災害が発生した場合における復興計画の作成など、国・県・市町の役割について、以下の規定が設けられています。

（第8条）政府は、特定大規模災害が発生した場合、（中略）復興基本方針を定めなければならない。

（第9条）（前略）都道府県の知事は、復興基本方針に即して、当該都道府県の区域に係る当該特定大規模災害からの復興のための施策に関する方針（以下「都道府県復興方針」という。）を定めることができる。

（第10条）（前略）市町村は、復興基本方針（都道府県が都道府県復興方針を定めた場合にあつては、復興基本方針及び当該都道府県復興方針）に即して、（中略）復興計画を作成することができる。



このように、県の役割は、いわゆる「できる規定」としての復興方針の策定であり、同じく「できる規定」として、復興計画の策定主体は市町村であると定められました。

復興に向けて法が自治体に対して要請する内容は前述のとおりですが、この法律が制定されるきっかけとなった東日本大震災発生後の復興プロセスを見ると、岩手県や宮城県など甚大な被害を受けた県では、復興方針の策定にとどまらず、県自らが復興計画を策定し、具体的な対策に取り組んでいます。

このことは当然と言えるでしょう。

災害後の混乱の中で迅速かつ円滑に復興作業を進めるには計画が必要です。計画もなく闇雲に復興作業を進めることなど到底考えられません。

とはいえ、計画策定のために必要以上の時間をかけることも避けなければなりません。

だからこそ、いざ災害時に、計画策定の作業自体を迅速かつ円滑に進められるよう、事前にその「指針」を準備しておくのです。

具体的には、復興法に基づく「三重県復興方針（仮称）」や「三重県復興計画（仮称）」に掲載すべき項目、言い換えれば、復興計画等を策定する上で欠かしてはならないと考えられる事項やその内容などを整理し、本指針に記載することとします。

### （復興指針の活用者）

本指針を活用する時機は、言うまでもなく、震災発生後です。また、活用者としては、第一義に、復興方針や復興計画の策定に携わる県職員、復興計画に掲げる事業を推進することとなる県職員を想定しています。

それと同時に、本指針はもちろん、いざ災害時には最前線で復興作業に従事しなければならない市町職員のみなさんにとっても有用なものでなければなりません。そこで、本指針では、第4章「復興に向けて取り組むべき対策」において、取組項目ごとに「市町に期待する役割」という項を設け、その期待する役割について記載することとしています。

また、繰り返しになりますが、本指針が活用されるのは、震災発生後です。

しかし、本指針が真に効果的に活用されるためには、平時から準備しておくなければならない重要な事項もあります。そうした事項については、第5章において整理しておくこととします。

さらに、平時からの準備ということについては、県民や事業者のみなさんに、本指針を活用していただくことも、とても大事であると考えています。そこで、第2章では、東日本大震災をはじめとする、これまでの震災復興において、どのような事態が生じたのか、どのような課題があったのかということについて、



多くの事例を取り上げて紹介することとしています。

想定される事態を事前に理解しておくことが、いざというときの心構えを含め、平時からの準備につながります。

こうして、近い将来、三重県が南海トラフ地震などの大災害に見舞われたとしても、速やかな復興作業が少しでも円滑に進められることをめざして、本指針を策定することとします。

	県	市町	県民・事業者等
大規模災害発生時	大規模災害発生時、「三重県復興方針（仮称）」及び「三重県復興計画（仮称）」を速やかに策定するための指針として活用	大規模災害発生時、復興計画を速やかに策定するための指針として活用	—
平時	復興に向けた準備に取り組むための指針として活用	復興に向けた準備に取り組むための指針として活用	震災発生後の復興プロセスについて、事前に理解を深めるための啓発資料として活用

### 3 復興指針の位置づけ

#### (関連法令との関係)

本指針は、復興法第9条に基づき、県が定める「三重県復興方針（仮称）」の速やかな策定に資するものです。

また、三重県防災対策推進条例第75条に基づき、県がまとめる「三重県復興計画（仮称）」の策定にも資するものです。

(第75条) 県は、災害が発生した場合において、県民の参画を図りながら、当該災害からの復興を計画的かつ円滑に推進するため、必要があると認めるときは、復興計画を策定しなければならない。

#### (三重県地域防災計画との関係)

災害対策基本法第40条に基づき、三重県防災会議が作成する「三重県地域防災計画（地震・津波対策編）」では、地震・津波対策を、「災害予防・減災対策」、「発災後対策」、「復旧・復興対策」の3つのフェーズに分けています。

そして、発災直後から開始すべき活動を「発災後対策」において掲載し、これに一部重なる形で「復旧・復興対策」として掲載しています。

本指針は、この「発災後対策」のうち「第7章 復旧に向けた対策」の項で定めている事項、また、「復旧・復興対策」のうち「第1章 復旧・復興対策」の項で定めている事項を補完する関係にあるものであり、そのために必要となる対策を整理したものです。



## 第2章 南海トラフ地震からの復興プロセスにおいて想定される事態

第2章では、震災に直面した際、「私たちの目の前にどのような惨状が広がるのか。」、復興プロセスにおいて、「どのような事態が想定されるのか。」などの事項について、三重県が平成26年3月に公表した「三重県地震被害想定調査」の結果や過去の震災復興の事例から整理することとします。

### 1 想定される被害の様相

まず、三重県地震被害想定調査結果の中から主要な項目を取り出し、あらためてそれらの数字を東日本大震災及び阪神・淡路大震災における現実の数字と比較することにより、近い将来、南海トラフ地震が発生した際に、私たちが直面するであろう被害の様相をイメージしてみることにします。

#### （揺れや津波等により全壊する家屋数）

過去最大クラスの南海トラフ地震が発生した場合、三重県では、約70,000棟の建物が、揺れ、津波、火災等により全壊すると予測しています。

東日本大震災では約128,000棟が全壊、阪神・淡路大震災では約111,000棟が全壊・焼失するなどの建物被害がありました。

（単位：棟）

項目	三重県 (過去最大)	東日本大震災	阪神・淡路大震災
揺れ	約23,000	約7,600	約105,000
液状化	約5,900		—
津波	約38,000	約120,000	—
急傾斜地等	約700		—
火災	約2,100	約80	約6,000
計	約70,000	約128,000	約111,000

〔三重県「三重県地震被害想定調査結果」、復興庁「東日本大震災からの復興の状況と最近の取組（平成27年11月版）」、兵庫県「阪神・淡路大震災の被害確定について」を基に作成〕

#### （津波により浸水する面積）

過去最大クラスの南海トラフ地震が発生した場合の、三重県における津波浸水面積は約230km<sup>2</sup>、理論上最大クラスの南海トラフ地震の場合は約280km<sup>2</sup>と予測しています。

東日本大震災における青森県から千葉県にかけての6県の浸水面積は約561km<sup>2</sup>であり、このうち宮城県では、全体の約6割を占める約327km<sup>2</sup>が浸水に見舞われました。

(単位：km<sup>3</sup>)

三重県		東日本大震災					
過去最大	理論上最大	青森県	岩手県	宮城県	福島県	茨城県	千葉県
約 230	約 280	約 24	約 58	約 327	約 112	約 23	約 17
約 561							

(三重県「三重県地震被害想定調査結果」を基に作成)

### (仮設住宅の必要戸数)

自宅が全壊・焼失・流失した世帯が同一市町内の仮設住宅に入居すると仮定した場合、過去最大クラスの南海トラフ地震では、プレハブ仮設住宅、民間借上住宅、公営住宅（県営・市町営住宅等）一時使用、これらの入居希望を全て足した合計は、三重県全体で約 13,000 世帯になると予測しています。

東日本大震災では、岩手県において 17,622 戸、宮城県において 48,151 戸の仮設住宅が確保されました。また、阪神・淡路大震災では、プレハブ仮設住宅の建設を中心として 48,439 戸の住宅が確保されました。

(単位：戸)

項目	三重県 (過去最大)	岩手県	宮城県	兵庫県
仮設住宅	13,003	17,622 (H23.12.2)	48,151	48,439
うちプレハブ仮設住宅	3,730	13,228 (H24.1.13)	22,095	48,300
うち民間借上住宅 (公営住宅一時利用を含む)	9,273	4,464 (H23.10.7)	26,056	139

〔 三重県「三重県地震被害想定調査結果」、岩手県「東日本大震災津波からの復興の取組状況について」、宮城県「東日本大震災復旧期の取組記録誌」、内閣府「被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会中間取りまとめ」を基に作成  
岩手県の数値は、( ) 書き時点における最大値であるため、合計値は合わない 〕

### (災害公営住宅の必要戸数)

過去最大クラスの南海トラフ地震が発生し、約 2 年が経過した時点における災害公営住宅の需要は、自宅が全壊・焼失・流失した世帯を対象とした場合、約 9,400 世帯になると予測しています。

東日本大震災では、計画戸数として、岩手県において 5,771 戸（平成 27 年 9 月 30 日時点）、宮城県において 15,920 戸（平成 27 年 10 月 31 日時点）の災害公営住宅が整備されることとなっています。また、阪神・淡路大震災では、25,421 戸の住宅が供給されました。



(単位：戸)

項目	三重県 (過去最大)	岩手県	宮城県	兵庫県
災害公営住宅	9,431	5,771	15,920	25,421

〔 三重県「三重県地震被害想定調査結果」、岩手県「災害公営住宅の進捗状況（平成27年9月30日時点）」、宮城県「災害公営住宅の整備状況について（平成27年10月31日時点）」、兵庫県「復興制度等提言事業調査報告書」を基に作成 〕

### (災害廃棄物の発生量)

過去最大クラスの南海トラフ地震が発生した場合、三重県では、最大で災害廃棄物が4,567千トン、津波堆積物が13,640千トン、合計で18,207千トン発生すると予測しています。平常時における三重県内の一般廃棄物総排出量は、平成24年度を例とすれば638千トンであるため、この予測値は約29年分に相当します。

東日本大震災では、災害廃棄物が20,188千トン、津波堆積物が11,016千トン発生しました。また、阪神・淡路大震災において処理された災害廃棄物の量は約20,000千トンでした。

(単位：千トン)

項目	三重県 (過去最大)	東日本大震災	阪神淡路大震災
災害廃棄物	4,567	20,188	約20,000
津波堆積物	13,640	11,016	—

(三重県「三重県災害廃棄物処理計画（平成27年3月）」、兵庫県「復興制度等提言事業調査報告書」を基に作成)

これらの数字を見ただけでも、南海トラフ地震が発生すると、東日本大震災や阪神・淡路大震災と同等あるいはこれらを上回る規模の被害が三重県に生じ、私たちの目の前には、想像を絶するような悲惨な光景が繰り広げられることが容易に想像できます。

それは、復興プロセスにおいても同様であり、東日本大震災だけでなく、過去の震災復興の事例に見られるさまざまな課題は、前章で述べたとおり、まさに「三重県の未来を映し出す鏡」だと言えます。

引き続き次項において、そのことについて詳しく整理していくこととします。

## 2 復興プロセスにおいて想定される事態

### ～震災復興における事例や課題をふまえて～

本項では、第1章第1項でも述べた東日本大震災の被災地における現在の復興状況をより詳細に示すとともに、被災地のみなさん自身も参考にされたであろう、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、福岡県西方沖地震などの復興事例についても、被災自治体や国が発行した記録誌や報告書、さらにはいくつかの証言などをもとに可能な限り取り上げることにより、南海トラフ地震が発生した際に、三重県の復興プロセスにおいて想定されるさまざまな事態についてあらためて整理することとします。

想定される事態は、次のとおり3つのカテゴリーに大別して整理しています。

- (1) 計画的復興に向けた行政運営において想定される事態
- (2) 地域の再生や生活の再建において想定される事態
- (3) なりわいや産業の復興において想定される事態

なお、カテゴリーごとの記述の中で、【想定される事態】とあるのは、南海トラフ地震が発生した際、三重県において想定される事態を簡潔に表現したものであり、それに続く【被災地の状況や課題】は、そうした事態を想定する根拠となった過去の事例や課題を挙げています。

- (1) 計画的復興に向けた行政運営において想定される事態

#### 【想定される事態】

【復興計画の策定に時間を要し、早期に復興ビジョンを示すことができない】

#### 【被災地の状況や課題】

##### (東日本大震災)

- 岩手県や宮城県などの被災県では、震災直後から、あらゆることに取り組まなければなりません。復旧と復興を同時に進めることが要求され、しかも、短時間で調整を行い、意思決定することが求められました。
- 復興計画のベースとなるものがなく、計画策定は走りながらの対応となりました。
- 市町村においても、国・県等からの支援を得て、復興計画の策定に着手したものの、住民の避難先の分散化、策定に従事する職員の不足等により、業務を思うように進めることができませんでした。特に、防潮堤の高さ、浸水した土地の利用方法、高台移転のスケジュール、これらが決定しないと、住民の立場からは復興の姿が見えてこないため、計画策定には相応の時間を要し



ました。

- 震災復興については、行政活動をマニュアル化できるほど検討や整理が進んでおらず、未経験の分野でした。
- 東日本大震災の被災地は、今後、仮設住宅から災害公営住宅への移行段階に入っていきますが、当初策定した復興計画についても、そのフォローアップと検証が課題となってきています。

#### （福岡県西方沖地震）

- 福岡市玄界島では、日頃からの島民同士の深いつながりを背景として、復興計画が島民主導で短期間にまとめられました。このことについて、「復興のスピードの速さは流出者を食いとめ、避難生活の負担軽減に有効だった。」との評価があります。

### 【想定される事態】

【行政機能が著しく低下し、人員不足が限界に達する】

### 【被災地の状況や課題】

#### （東日本大震災）

- 復旧や復興のスピードは、自然災害の程度の大きさだけでなく、行政組織が負うダメージの大きさにも左右されました。大きなダメージを受けた市町村ほど、その後の困難の度合いも大きくなりました。
- 例えば、岩手県では、同じ三陸海岸沿いであっても、被害の少なかった市町村は、ある程度早い時期に復興計画を策定することができましたが、被害が甚大であった大槌町や陸前高田市では、策定に時間を要しました。
- 土地のかさ上げ工事などが本格化するにつれ、土木系を中心として職員の数が必要となりました。被災した自治体では、多くの復興事業を同時に進めており、職員が一人でも欠けると事業をストップせざるを得ないといった綱渡り状態での業務遂行が続きました。
- 大槌町では、土木関係予算が震災前の約 40 倍となった年がありましたが、職員数を同規模に増やすことは現実的には不可能でした。その分、職員一人ひとりには通常以上の力を発揮することが求められました。
- 区画整理の経験のある職員、都市計画の経験のある職員など、全国から職員が派遣されました。必要人数については、何人不足しているのかが分からないほど足りないというのが、被災して間もない頃の市町村における実態でした。平成 27 年 4 月 1 日時点では、岩手県には 655 人（県への派遣 175 人、市町村への派遣 480 人）、宮城県には 1,146 人（県への派遣 236 人、市町への派遣 910 人）の職員が派遣されました。
- また、同日時点で、被災自治体においても、岩手県では 474 人（県採用 303 人、市町村採用 171 人）、宮城県では 643 人（県採用 350 人、市町採用 293 人）が任期付職員として採用され、復興事業に従事しました。

- 早く復興に取りかかりたくても、なかなか着手することができず、震災から5年近くが経過した頃になって、ようやく取組が本格化してきたというのが、被災地の現状でした。

(図表 全国自治体からの派遣職員数)

	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
岩手県	19,581	450	574	672	655
うち県庁への派遣	—	166	171	179	175
うち市町村への派遣	—	284	403	493	480
宮城県	44,680	842	1,103	1,185	1,146
うち県庁への派遣	—	273	254	255	236
うち市町への派遣	—	569	849	930	910

※平成 23 年度：平成 23 年 3 月 11 日～平成 24 年 3 月 31 日までの延人数

※平成 24～26 年度：10 月 1 日時点、平成 27 年度：4 月 1 日時点

(総務省「総務省における被災地方公共団体に対する人的支援の取組」を基に作成)

(図表 任期付職員の在職状況)

	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
岩手県	324	396	474
うち県での採用	263(61)	302(100)	303(118)
うち市町村での採用	61	94	171
宮城県	472	578	643
うち県での採用	240(119)	347(195)	350(157)
うち市町での採用	232	231	293

※平成 25 年度：10 月 1 日時点、平成 26～27 年度：4 月 1 日時点

※( )内の人数は、同一県内における派遣(例 岩手県庁から県内市町村への派遣)にかかる人数で内数である

(総務省「総務省における被災地方公共団体に対する人的支援の取組」を基に作成)

(図表 被災市町村における職員の確保状況)

	平成 24 年度			平成 25 年度			平成 26 年度			平成 27 年度		
	必要数	確保数	不足数	必要数	確保数	不足数	必要数	確保数	不足数	必要数	確保数	不足数
岩手県	366	321	▲45	628	596	▲32	737	697	▲40	779	726	▲53
宮城県	963	494	▲469	1,294	1,033	▲261	1,549	1,218	▲331	1,583	1,259	▲324

※職員数には、被災市町村が採用した任期付職員等を含む

※岩手県の数値は、平成 24～26 年度は 3 月 31 日時点、平成 27 年度は 4 月 1 日時点

※宮城県の数値は、平成 24 年度は 6 月 1 日時点、平成 25～27 年度は 4 月 1 日時点

(岩手県「いわて復興レポート 2015」、宮城県「宮城県内 15 市町の職員不足について」を基に作成)



## (2) 地域の再生や生活の再建において想定される事態

### 【想定される事態】

【生活の拠点となる住まいの確保が計画どおりに進まない】

### 【被災地の状況や課題】

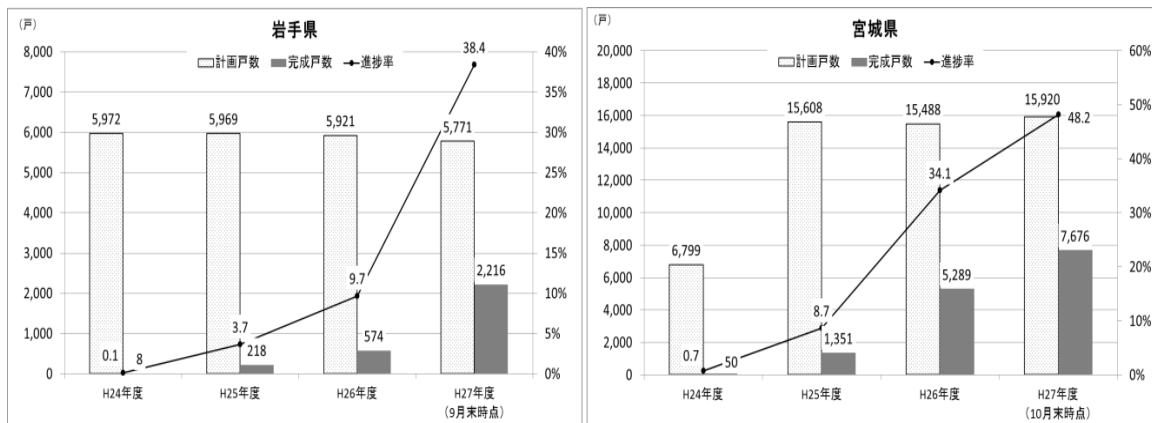
#### (東日本大震災)

- 仮設住宅の整備にあたっては、平坦な場所が限られる中、元の居住地の近くで住宅を確保するため、公共用地に加え、積極的に民有地の活用が図られました。
- 大槌町では、町内 48 箇所では仮設住宅団地が形成されました。意図的に点在させたわけではなく、町内各地に分散させることによって、何とか用地の確保ができたというのが実情でした。
- 建設用地は、災害廃棄物の仮置場ともバッティングしました。
- 建設にあたっては、資機材や労働力の不足も深刻化しました。
- 仮設住宅をようやく建設した後においても、次には、高台移転や多重防御といった手法を決定するための地元との合意形成、さらには、用地買収に時間を要し、防災集団移転や土地区画整理事業などの進捗に遅れが生じました。
- 時間をかけて住民合意の形成に力を注いだ結果、待ちきれない人々が地域から離れていくというジレンマを抱えることとなりました。
- 住宅再建方法にかかる意見調整の長期化、建設資材や労働力の不足等により、宮城県では、当初、平成 27 年度までに災害公営住宅を全戸完成させる予定だったが、一部完成を平成 29 年度以降に延長することとなりました。
- 平成 27 年度末時点で、岩手県では約 3,600 戸（全体計画の約 6 割）、宮城県では約 11,000 戸（全体計画の約 7 割）、福島県では約 3,900 戸（全体計画は未設定）の工事が完了する見込みとなっています。
- それぞれの被災地の状況をつぶさにみれば、ある地域では、災害公営住宅への入居を希望する世帯が募集戸数を上回った一方で、防災集団移転による分譲宅地が大幅に余る見通しとなりました。また、別の地域では、せっかく災害公営住宅が完成したにもかかわらず、申込後に、買い物や通院の不便を理由に入居を辞退するケースや、ペット帯同不可のため入居が叶わないケースなどにより、結果的に 1 割を超える空室が出た住宅があるなど、計画と被災者ニーズの乖離が、時間の経過とともに広がる事態が生じました。

(図表 災害公営住宅整備の進捗状況)

	計画戸数	完成戸数(累計)			
		平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度/進捗率
岩手県	5,771	8	218	574	2,216/38.4%
宮城県	15,920	50	1,351	5,289	7,676/48.2%

※岩手県の計画戸数、平成27年度完成戸数及び進捗率は、平成27年9月30日時点  
 ※宮城県の計画戸数、平成27年度完成戸数及び進捗率は、平成27年10月31日時点

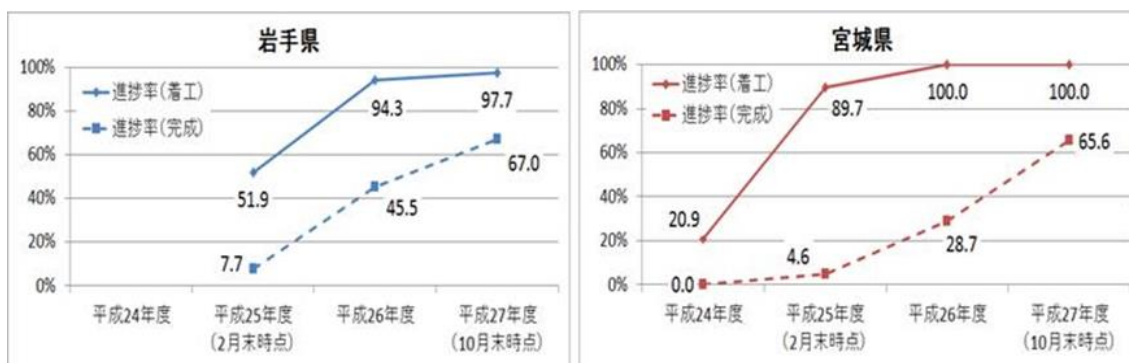


(岩手県「災害公営住宅の進捗状況」、宮城県「災害公営住宅の整備状況について」を基に作成)

(図表 防災集団移転促進事業の進捗状況)

		平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
岩手県	計画地区	55	52	88	88
	着工地区	0	27	83	86
	完成地区	0	4	40	59
宮城県	計画地区	187	194	195	195
	着工地区	39	174	195	195
	完成地区	0	9	56	128

※平成25年度は2月28日時点、平成27年度は10月31日時点、その他の年度は3月31日時点



(岩手県「復興実施計画における主な取組の進捗状況」、宮城県「復興の進捗状況」を基に作成)



(図表 住まいの確保に関する事業の見通し)

	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度
住まいの確保に関する事業が 26 年度までに完了した市町村(20 市町村)	20 市町村				
住まいの確保に関する事業が 27 年度に完了する市町村(17 市町村)	17 市町村				
住まいの確保に関する事業が 28 年度以降に残る市町村(18 市町村)	野田村、洋野町、宮古市、山元町				
	大槌町、南三陸町、新地町 東松島市、七ヶ浜町、名取市、多賀城市				
	山田町、釜石市、大船渡市、陸前高田市、気仙沼市、石巻市、女川町				

(復興庁「東日本大震災からの復興の状況と最近の取組(平成 27 年 11 月版)」を基に作成)

【想定される事態】

〔これまで築いてきた人間関係が希薄化、喪失する〕

【被災地の状況や課題】

(東日本大震災)

- 東日本大震災では、津波災害にあった場所、つまり元の場所に戻ることができず、新たな場所で生活再建を図らなければなりませんでした。
- 被災者にとって、住まいを流されて失うということは、避難所、仮設住宅、そして災害公営住宅へと移り住むことを意味しました。
- 被災者は、転居を繰り返すたび、それまで築き上げてきた人間関係が希薄化、または喪失し、新たな居住地や環境のもとで、人間関係を一から構築し直すことを強いられました。そのことは、なかでも高齢の被災者にとって大きな負担となりました。
- 仮設住宅の入居当初は、違法駐車、ゴミ出しのルール無視など、いわば無法状態のような状況が生まれました。また、入居後に発覚した住宅不備など住環境整備も最優先の課題となりました。共通の生活ルールの設定、個人ではなく組織として行政に要望活動を行う必要性から、自治会の結成が迫られました。新たなコミュニティの形成が必然の要請事項となりました。
- 仮設住宅 50 戸に 1 戸の割合で談話室や集会所が建てられました。仮設住宅団地におけるコミュニティの形成、高齢者の見守り支援などサポート体制の構築が必要となりました。
- 過去の震災の教訓をふまえ、災害公営住宅へのグループでの応募、震災前の居住地や仮設住宅のコミュニティ単位での申込を可能とするといった募集方法がとられたケースがある一方、一律に抽選で入居者を決定せざるを得ず、

地域とのつながり、人とのつながりが断ち切られることも多くありました。

- 仮設住宅で仲良くなった単身の高齢女性2名のうち、1人は災害公営住宅の抽選に当選しました。一方、もう1人は落選しました。以来、2人は、口を利かなくなり人間関係が割かれた、という事態が発生しました。
- 入居が本格化し始めた災害公営住宅の現状を見ると、入居者の約37%は高齢者であり、この数値は地域全体の水準より約11ポイント高いものとなっています。また、一人暮らしの高齢者は全世帯の4分の1近くに達しています。
- 仮設住宅では、壁の向こう側に人の気配を感じることができましたが、災害公営住宅に入居してしまうと、閉ざされたドアの内側の様子を窺い知ることができなくなりました。待望の入居であったにも関わらず、入居早々の孤独死が発生しました。災害公営住宅への入居が復興の終着地とはならず、新たなコミュニティの形成や見守り支援が必要となるなど、これまでも増して、人と人のつながりが求められることとなりました。
- 住民が主体となり、まちづくりのための組織を立ち上げたものの、復興が長引くにつれ、参加者の意欲が薄れていくなど、これから本格化するまちづくりを前にして、疲弊する住民組織が増える事態となりました。

#### (福岡県西方沖地震)

- 福岡県西方沖地震では、異例の早さで復興が進んだと言われる一方で、「斜面に整然と新しい住宅が建ち並び、細かった路地は、車がすれ違うことが可能な舗装道路となった。その反面、親子が離れて暮らすケースが増えたり、空調が完備された家から人が出てこなくなり、港近くで夕涼みする姿が見られなくなるなど、近所づきあいが減った。」といった、コミュニケーションの希薄化を指摘する声もあります。

#### (新潟県中越地震)

- 新潟県中越地震で大きな被害を受け、全村民が村を離れて長岡市などで避難生活を送った旧山古志村（現在の長岡市山古志地区）では、「山古志に帰ろう」を合言葉に、わずか3年で約7割の村民がふるさとに帰りました。旧山古志村では、当初、点在して避難していた住民を集落ごとと同じ避難所にまとめるとともに、仮設住宅も集落単位で建設しました。集落という一番小さな自治を維持・復活させ、まず自助や共助の原点を取り戻す環境を整えたことが、復興に向けての原動力となり、短期間での生活再建を成し遂げることにつながったとされています。

#### (阪神・淡路大震災)

- 震災後、兵庫県内では、建設のほか、借上や買取を含め、約25,000戸の災害公営住宅が供給されました。入居条件は基本的に抽選で、多くの被災者が見知らぬ土地の災害公営住宅に入居することとなりました。
- 仮設住宅への入居や、その後の災害公営住宅への入居を通じて、従前からの



人間関係が絶たれ、そのことが原因となり、閉じこもりや孤独死が生まれましました。この反省から、人と人のつながりを大切にし、コミュニティの維持を図りながら、住宅再建や生活再建を行っていくべきだということが確認されました。

(図表 災害公営住宅における高齢者の入居状況 (平成 27 年 1 月末))

全入居者	うち 65 歳以上	全世帯数	うち一人暮らしの高齢者世帯
8,539	3,136 (36.7%)	4,054	987 (24.3%)

※岩手県、宮城県、福島県の被災市町村等に対するアンケート結果の集計  
 ※最新統計に基づく 3 県の高齢化率の平均は 25.5%  
 (共同通信 47 行政ジャーナル「災害公営住宅に関する自治体アンケート結果」を基に作成)

**【想定される事態】**

〔復興プロセスにおいて被災者に格差が生じる〕

**【被災地の状況や課題】**

(東日本大震災)

- 被災 3 県 (岩手県・宮城県・福島県) では、震災発生から 1 年が経過した、平成 24 年 3 月までに仮設住宅が約 106,000 戸設けられ、このうち民間借上住宅が 55,000 戸近くを占めました。プレハブ仮設住宅が、団地を形成し、行政からの情報提供や生活物資の供給、ボランティアによる支援などを受け入れる拠点となったのに比べ、民間借上住宅では、入居者がバラバラに点在していたことから、十分な情報やケアが行き届かず、被災者間に支援格差が発生しました。
- 在宅被災者が公的サービスから分離されるという事態も生じました。
- 自立再建できる人は早々に仮設住宅から退去する一方、災害公営住宅では家賃が発生するため、経済的な理由で仮設住宅からの退去に踏み切れない人が残されることとなりました。仮設住宅団地の空洞化が目立ち、経済格差が顕在化してくる中、仮設住宅に住む人々の「取り残され感」が強まりました。

(図表 仮設住宅の入居状況 (平成 24 年 3 月))

	プレハブ 仮設住宅	民間借上住宅	公営住宅 一時利用等	合計
岩手県	13,187	3,188	998	17,373
宮城県	21,610	26,050	1,114	48,774
福島県	13,845	25,522	412	39,779
合計	48,642	54,760	2,524	105,926

〔岩手県「年度別応急仮設住宅、みなし仮設住宅の被災者の状況」、宮城県「年度別応急仮設住宅の入居状況」、福島県「応急仮設住宅・借上げ住宅・公営住宅の進捗状況 (入居状況)」を基に作成〕

## 【想定される事態】

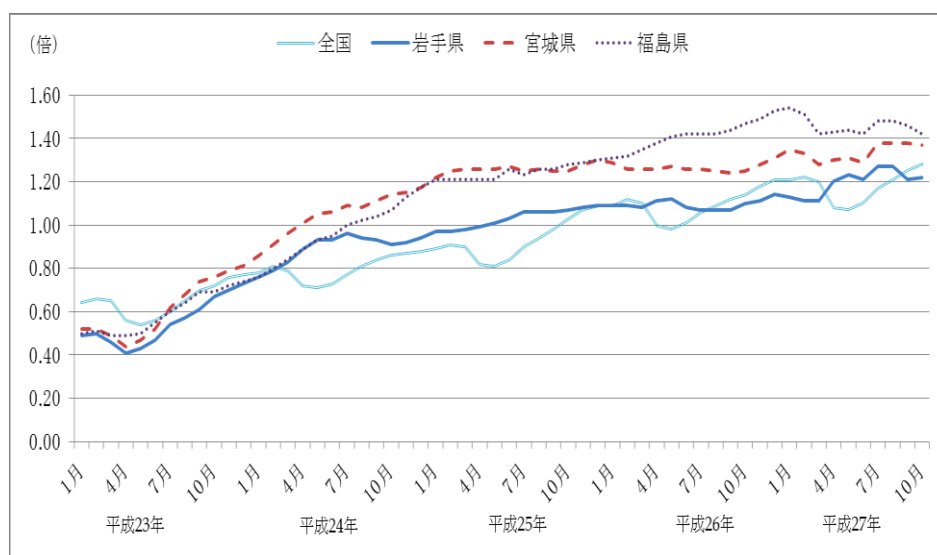
〔雇用のミスマッチが発生するとともに、安定的な雇用の確保が困難となる〕

## 【被災地の状況や課題】

### (東日本大震災)

- 有効求人倍率については、東日本大震災の発生前、被災3県の数値は、全国数値より低い水準であったものが、震災後、特に平成23年5月以降は、求人数の増加により急上昇し、平成24年に入ってから全国数値を概ね上回って推移しました。
- しかしながら、求人募集のある業種と求職者の希望との間に隔たりがあることや、復興需要が終息した後の雇用機会の縮小、人口流出による労働力減少などもあり、雇用環境は不安定な状態となりました。
- 特に、沿岸部では、建設業等の求人超過と事務職の求職超過のミスマッチが発生し、収入確保が切実な問題である子育て世代を中心として、都市部への移動を生み出しました。地域産業を支えるための人材の確保と育成が急務となりました。
- 水産加工業では、仮設住宅からの通勤手段の確保が難しく、再雇用が進まないケースが見受けられました。
- 震災がきっかけとなり、多くの非正規雇用者の職が失われました。
- 雇用の回復の遅れは、被災者の生活を困難とし、再建意欲を失わせることにつながりました。

(図表 県別有効求人倍率の推移)



(厚生労働省「一般職業紹介状況」を基に作成)





(図表 職種別有効求人倍率(平成27年10月))

	管理的 職業	事務的 職業	販売の 職業	サービ スの職 業	保安の 職業	農林漁 業の職 業	生産工 程の職 業	輸送・ 機械運 転の職 業	建設・ 採掘の 職業	運搬・ 清掃・ 包装等 の職業
岩手県	1.13	0.32	1.62	2.07	6.91	1.77	1.04	1.61	2.84	0.64
宮城県	0.83	0.36	1.33	2.70	8.95	—	1.53	2.48	3.66	0.94
福島県	0.95	0.44	1.65	2.47	9.11	1.38	1.08	2.24	3.75	0.75

厚生労働省岩手労働局・宮城労働局「求人・求職バランスシート」、福島労働局「最近の雇用失業情勢について」を基に作成  
宮城県については「農林漁業の職業」の項目なし

**【想定される事態】**

**被災者生活が長期化する**

**【被災地の状況や課題】**

**(東日本大震災)**

- 仮設住宅での生活が長引くにつれ、生活不活発病の増加、高齢者や障がい者の要介護度の悪化、うつ病やアルコール依存症の増加など、被災者の心身への影響が深刻化しました。
- 単身の高齢者や生活困窮者に対しては、福祉的視点を取り込んだ対策が不可欠となりました。
- 阪神・淡路大震災や新潟県中越地震でも、復興途上で被災者が感じる孤独感や疎外感は大きな問題となり、ボランティアが中心となってこれらを支えましたが、東日本大震災では、被災者の数、被災地の広さ、復興に要する時間など、いずれもこれらの災害を大きく上回っており、ボランティアによる支援活動も、いかに継続していくかなど、難しい対応を迫られることとなりました。
- 震災ストレスによる児童生徒の精神的変調も増加しました。宮城県では、中学生の不登校率が、平成24～25年度と2年連続で全国ワースト1位(平成26年度はワースト2位)となりました。宮城県教育委員会の追跡調査によれば、「不登校となった児童生徒のうち、約8%が震災を要因としている」との分析結果が示されました。

**(新潟県中越地震)**

- 新潟県中越地震において、多くの被災者が狭い車内に宿泊したことでエコノミー症候群が多発し、避難生活における課題として全国に知られるようになりました。また、仮設住宅に移った後、外出の機会が減ったことで新たに血栓ができた人もいました。一度血栓ができるとなかなか消えないことから、震災発生から10年を超えても、血栓のリスク軽減のための継続的なケアが必要とされています。

### (阪神・淡路大震災)

- 神戸市では、震災後、産業振興や防災面での先進的な取組を進めるなど、復興に向けた取組が積み重ねられてきましたが、一方で、災害公営住宅に住む被災者の高齢化、孤立化などの課題を現在も抱えています。
- 平成 25 年時点で、災害公営住宅の高齢化率は 49.2%、単身高齢世帯率は 45.4%であり、一般の県営住宅の 28.6%、23.8%と比較して、それぞれ 20 ポイント以上高くなっています。高齢化率が 70%を超える住宅もあり、自治会の運営も難しく、「まちなかの限界集落」の様相を呈しているとの指摘もあります。
- 震災から 20 年余が経過した現在でも、兵庫県に戻る意思がありながら、帰県を果たせず県外に居住している被災者がいます。

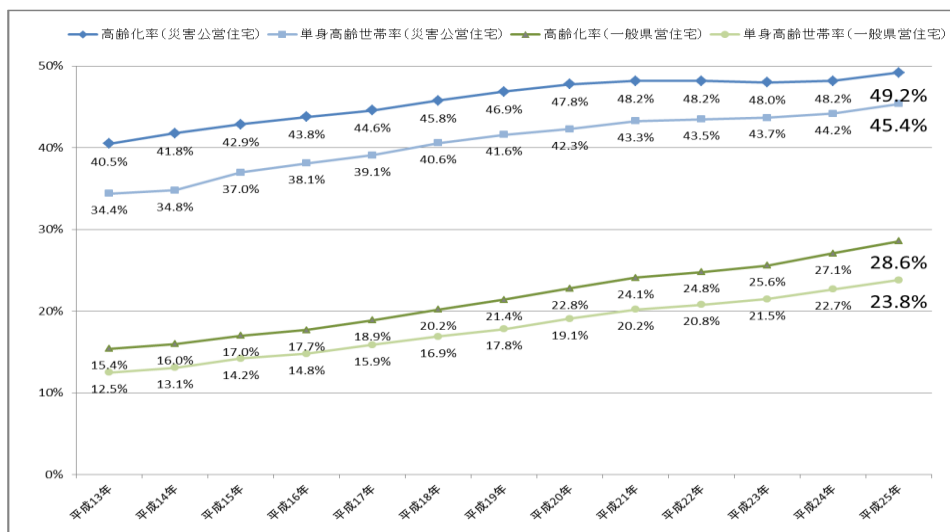
(図表 生活不活発病による生活機能の低下にかかる状況 (南三陸町))

[震災後、歩行困難が出現し、回復していない人の割合 (仮設住宅生活者)]

		第1回調査 (発災7か月時点)	第2回調査 (1年7か月時点)	第3回調査 (2年7か月時点)
非 要 介 護 認 定 者	40~64 歳		8.1% (126/1,555 人)	12.2% (192/1,580 人)
	65 歳以上	30.8% (391/1,270 人)	35.2% (440/1,250 人)	37.8% (497/1,316 人)
	65~74 歳	22.4% (140/625 人)	20.6% (121/588 人)	24.6% (149/605 人)
	75 歳以上	38.9% (251/645 人)	48.2% (319/662 人)	48.9% (348/711 人)
要介護認定者 (65 歳以上)		62.7% (89/142 人)	73.4% (69/94 人)	73.9% (34/46 人)

(南三陸町「南三陸町生活機能調査」を基に作成)

(図表 阪神・淡路大震災における災害公営住宅の高齢化率)



(神戸新聞「データでみる阪神・淡路大震災」を基に作成)



【想定される事態】

〔 従前から抱えていた地域の課題が、震災を契機にさらに加速化・顕在化する 〕

【被災地の状況や課題】

(東日本大震災)

- 震災は、地域社会が抱える弱点や災害弱者を狙い撃ちして襲いかかりました。被災地では、少子高齢化、過疎化、後継者不足、産業の空洞化が進み、高齢者世帯、ひとり親家庭、低所得者の貧困問題がより深刻化しました。
- 震災復興にかかる研究では、一旦、疎開や仮設住宅に移った住民の従前居住地への回帰率は概ね 70%前後にとどまるとの報告があり、東日本大震災では、被災地からの人口減少が現実のものとなりました。
- 復興プロセスではさまざまな問題が生じましたが、これらは新しい問題ではなく、従前からの問題が表出したものでした。

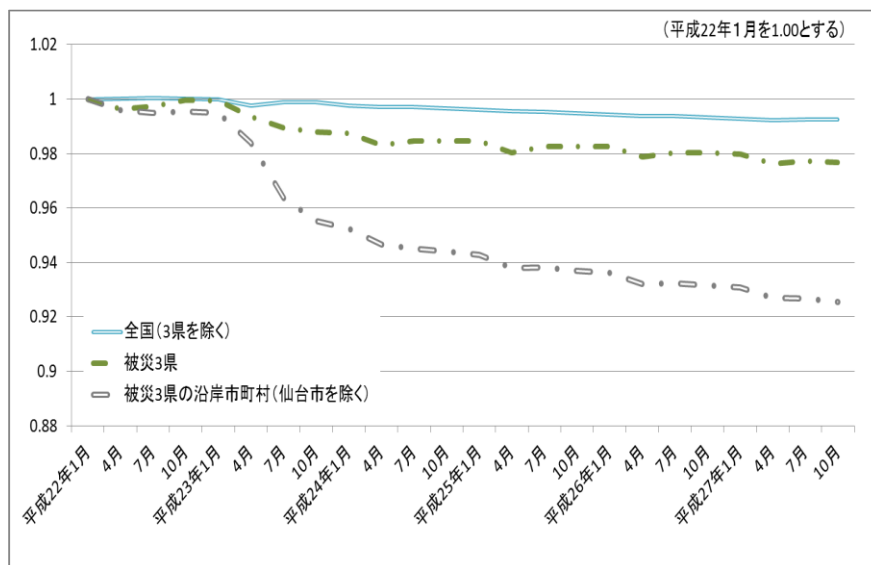
(福岡県西方沖地震)

- 福岡市玄界島では、被害を受けた斜面地の住宅再建が復興の主な課題となり、基幹産業である漁業の振興策は、被害が比較的軽微であったことから置き去りとならざるを得ませんでした。希望した島民全員が帰島できたにもかかわらず、その後も若者を中心として人口の流出傾向が続いています。

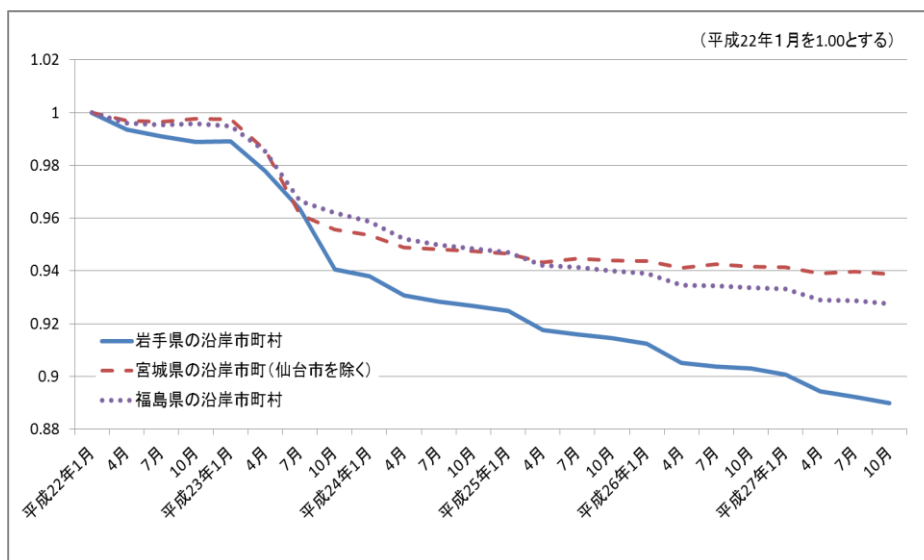
(北海道南西沖地震)

- 東日本大震災以降、復興の取組を学ぶため、多くの視察団が北海道奥尻島を訪れました。その際、町長は、「少子高齢化など 10 年後、20 年後に厳しい状況が予測されているのであれば、住民の生活再建に加え、コンパクトなまちづくり、将来の産業振興に向けた蓄えにも力を入れるべきである。」とのアドバイスを伝えています。

(図表 被災3県における人口推移)



(図表 各県沿岸市町村における人口推移)



(総務省統計局「人口推計」、岩手県「毎月人口推計」、宮城県「推計人口の推移」、福島県「現住人口調査月報」を基に作成)

### (3) なりわいや産業の復興において想定される事態

#### 【想定される事態】

〔被災した農林水産事業者の営農や操業再開が遅れる。失った販路を再び確保することが困難となる〕

#### 【被災地の状況や課題】

##### (東日本大震災)

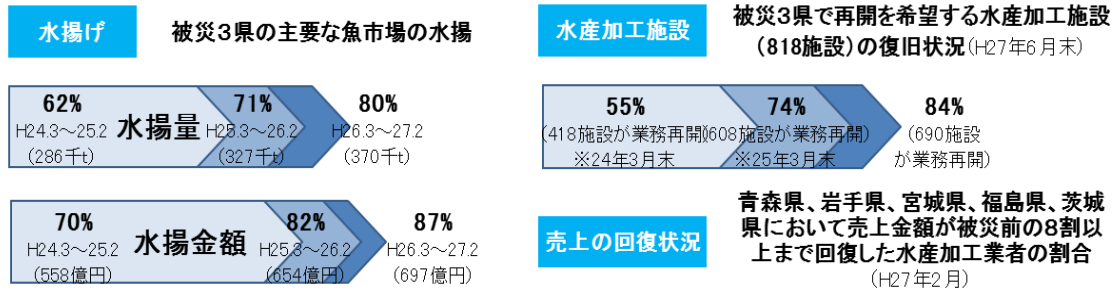
- 東日本大震災では、生産基盤や産業基盤が津波によりことごとく失われたため、被災した事業者の圧倒的多数が生計の道を閉ざされることとなりました。
- 全国の農林水産関係の被害額は約2兆4千億円に上り、阪神・淡路大震災の約26倍に及びました。
- 沿岸部の漁港のほとんどが被害を受け、水産加工施設も壊滅的な打撃を受けました。
- 漁港の護岸整備、水産加工施設の再建など、施設・設備については、比較的短期間で復旧に取りかかったことにより、平成27年6月末時点で、被災漁港319漁港のうち307漁港(96%)において一部または全ての機能を回復させることができました。
- 水産加工施設については、平成27年6月末時点で、再建を希望する818施設のうち690施設(84%)において操業を開始させることができました。
- しかしながら、再開するまでの間、水産物や水産加工物の供給を停止せざるを得なかったことから、一度失った販路の回復が大きな課題となりました。例えば、三陸産としてブランド力を誇るワカメは西日本産や安価な韓国産、中国産に取って代わられました。さらに、原発事故に伴う風評被害は深刻で、その影響は現在も続いています。
- 平成27年2月時点で、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県において、売上金額が被災前の8割以上まで回復した水産加工業者の割合は40%にとどまっているのが現状です。
- 農業については、地震による農業用水路(パイプライン等)や排水機場の被害のほか、津波により冠水した農地では災害廃棄物の堆積や塩害を受けました。
- 平成27年3月末時点で、農地の損壊箇所の復旧、除塩の実施などにより、津波被災農地の70%で営農再開が可能となりました。
- 総じて、低次加工の分野を中心として販路が失われており、競争力を高めていくためには、付加価値の高い高次加工への事業転換が求められることとなりました。

##### (新潟県中越地震)

- 養鯉業者の中には、池周辺が立入禁止になったため1年程度事業を休止せざる

るを得なくなり、その間に海外の顧客が離れてしまった業者もありました。一度、顧客を失うことは、また一から起業することと同じであり、いかにして事業を継続させるかということが課題として残りました。

(図表 水産業の復興状況)



注:久慈(岩手)、宮古(岩手)、釜石(岩手)、大船渡(岩手)、気仙沼(宮城)、女川(宮城)、石巻(宮城)、塩釜(宮城)、小名浜(福島)における1年間(3月~翌年2月)の水揚げの、被災前1年間(22年3月~23年2月)に対する比率を示したものの

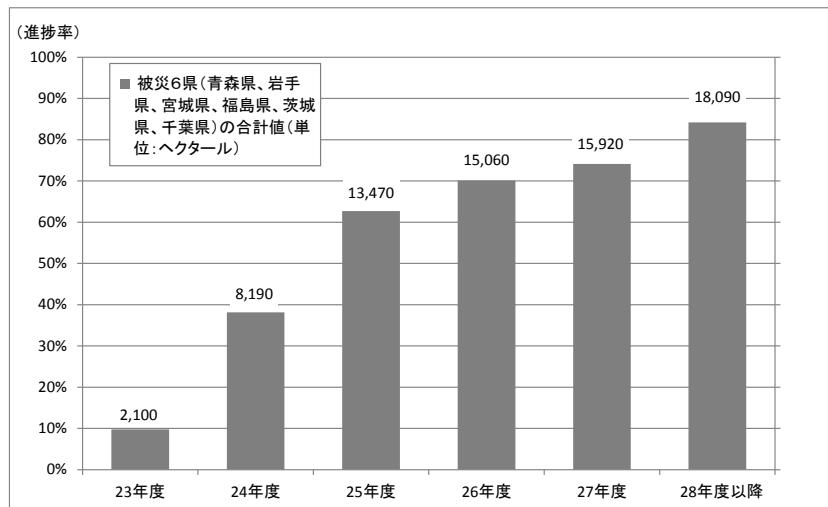
(復興庁「東日本大震災からの復興の状況と最近の取組(平成27年11月版)」を基に作成)

(図表 岩手県におけるワカメの生産状況)

区分	平成27年産	平成20年~22年産平均	復旧率
生産量	15,222 トン	22,131 トン	68.8%
生産額	2,311 百万円	4,184 百万円	55.2%

(岩手県「東日本大震災津波からの復興の取組状況について」を基に作成)

(図表 農地の復旧状況)



(農林水産省「農業・農村の復興マスタープラン及び復興施策の事業計画・工程表」を基に作成)



【想定される事態】

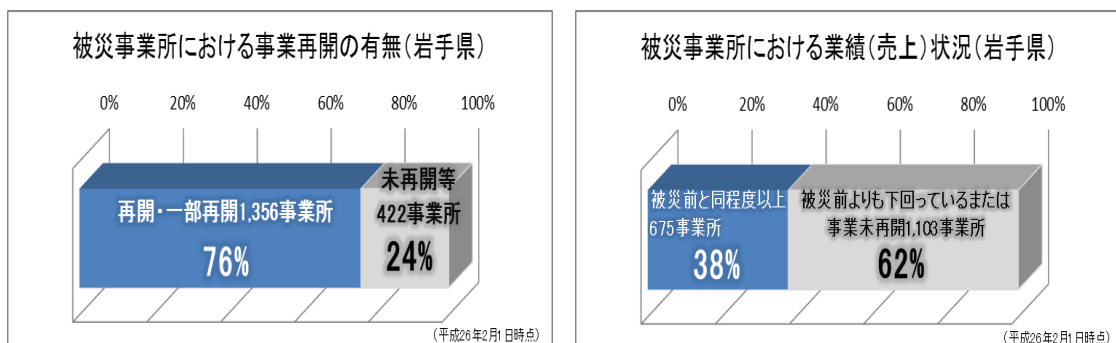
被災した商工事業者が操業停止や事業縮小に追い込まれる。また、事業再開が遅れる

【被災地の状況や課題】

(東日本大震災)

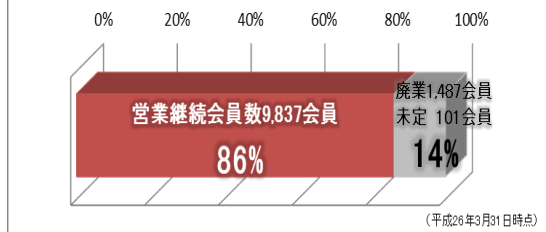
- ものづくり産業への影響は甚大で、沿岸部を中心に、工場や機械設備の損壊・流出等による生産停止が相次ぎました。また、内陸部においても、道路・鉄道・港湾などの広域物流インフラが分断されたことによるサプライチェーンの寸断・混乱が発生しました。
- 沿岸部の低平地部に形成されていた中心市街地の商店・飲食店は、そのほとんどが津波による壊滅的な被害を受け、店舗建物や設備、商品等が流出・損壊しました。
- 岩手県では、震災から3年近くが経過した平成26年2月1日時点で、被災した事業所(1,778事業所)の約4分の1が業務を再開できず、また、約6割の事業所が震災前の業績を回復するに至りませんでした。
- 宮城県では、平成26年3月31日時点で、被災した商工事業者(11,425会員)のうち、9割近くの事業者が業務を再開できたものの、1割強の事業者は廃業を余儀なくされました。
- 工場の再開にたどり着いても、従業員の確保が困難でした。あわせて、従業員の住居や通勤手段の確保が容易でなく、このことが、困難な事態に拍車をかけました。
- 地域の商業は震災前から疲弊し、経営面で多くの課題を抱えていました。それだけに、震災により店舗や設備を失った商業者にとって、事業再開は極めて高いハードルとなってしまいました。
- 東北大学震災復興研究センターが平成24年7月に実施した調査によると、被災地企業の約3分の1が二重債務状態にあると指摘されました。

(図表 被災した事業者(事業所)における事業再開状況)



### 被災商工業者の営業状況(宮城県)

※県内33商工会6商工会議所の被災会員数11,425会員



(岩手県「いわて復興の歩み」、宮城県「みやぎ・復興の歩み」を基に作成)

### 【想定される事態】

【観光需要が大きく落ち込み、その後も伸び悩む】

### 【被災地の状況や課題】

#### (東日本大震災)

- 震災直後からの全国的な自粛ムードによる各種イベントの中止や個人消費の低迷は、観光産業に大きな打撃を与えました。
- 平成22年と26年の観光入込客数を比較したとき、岩手県・宮城県両県とも県全体としては概ね震災前の水準に回復する一方で、沿岸部においては回復が遅れが見られます。岩手県沿岸部は震災前の86.5%、宮城県沿岸部は79.3%にとどまるなど、まだまだ厳しい状況が続いています。
- 国全体としては訪日外国人旅行者が急増しているものの、原発事故に伴う風評被害に起因して、東北地方を訪問する旅行者の数は伸び悩んでいます。

#### (新潟県中越地震)

- 新幹線、高速道路等の寸断により被災地域の温泉など観光地の予約キャンセルが相次ぎましたが、直接被害を受けなかった佐渡島や上越・下越地方も風評被害に苦しみました。県外では「新潟県全体が危ない」といった風評が流れ、被害もなく交通アクセスに問題がない地域でも予約キャンセルが大量に発生し、観光産業が大打撃を受けました。新潟県では、こうした風評を払拭するため、新潟県観光復興会議の設置など、官民が一体となって観光復興に取り組みました。

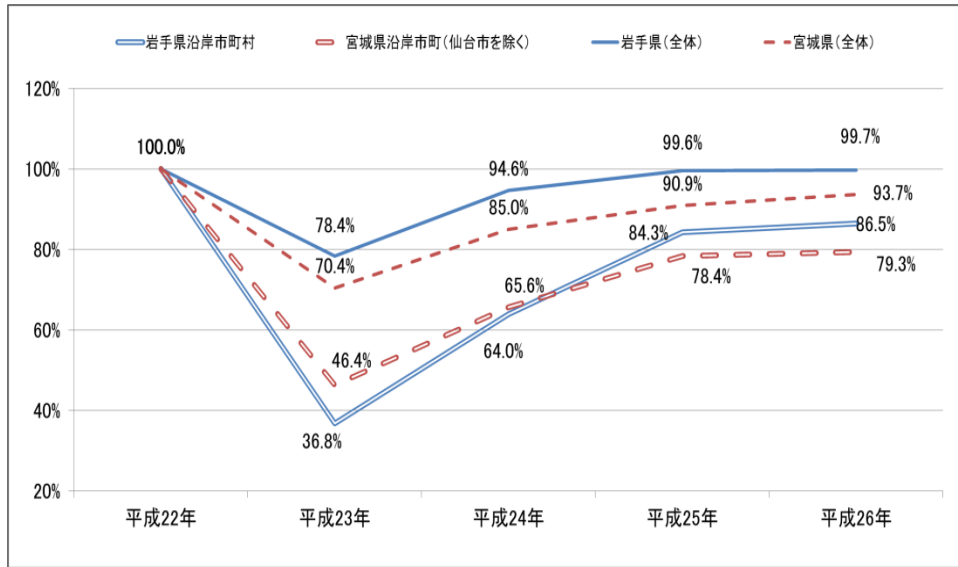
#### (阪神・淡路大震災)

- 阪神・淡路大震災後、神戸市北区の有馬温泉では物理的被害は少なかったものの、風評被害により観光客が激減しました。危機感を感じた地元の温泉関係者は、立ち寄り湯として各旅館の内湯を巡ることのできる手形の発行や散策場所の充実など、観光客が滞在時間を延ばすような地域全体のまちづくりに取り組み、観光客の回復を図りました。





(図表 沿岸部における観光入込客の推移)



(単位：人)

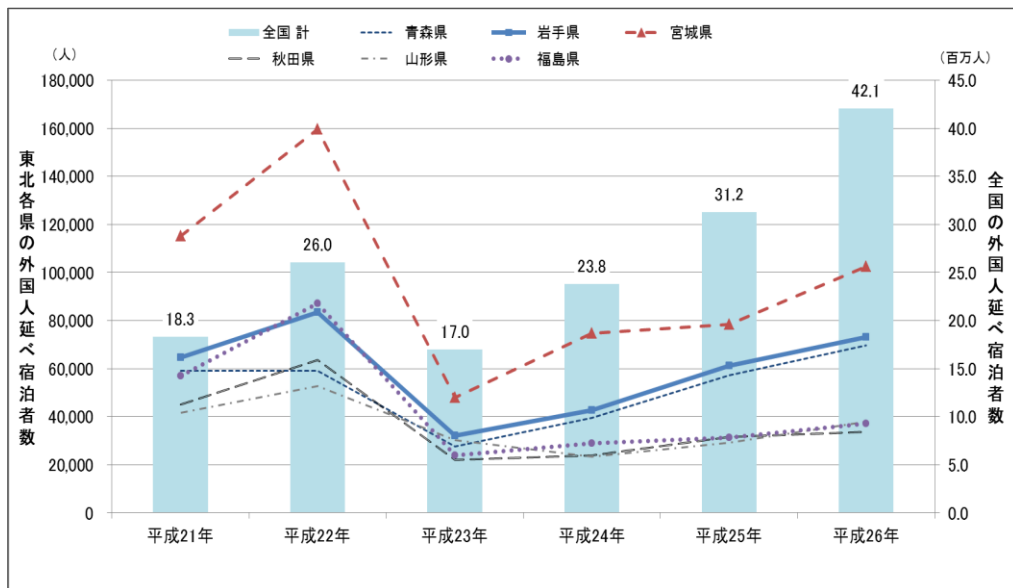
	平成 22 年	平成 23 年	平成 24 年	平成 25 年	平成 26 年
岩手県(全体)	28,956,359	22,711,143	27,401,144	28,842,838	28,861,216
岩手県(沿岸市町村)	7,378,109	2,717,008	4,719,872	6,219,676	6,380,344
宮城県(全体)	61,285,934	43,157,768	52,082,052	55,690,689	57,424,462
宮城県(沿岸市町)	20,857,534	9,671,206	13,683,325	16,354,240	16,546,463

※岩手県沿岸市町村：宮古市、大船渡市、久慈市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、普代村、野田村、洋野町(12市町村)

※宮城県沿岸市町：石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町(仙台市を除く14市町)

(岩手県・宮城県「観光統計概要」を基に作成)

(図表 東北地方を訪問した外国人旅行者数(外国人延べ宿泊者数)の推移)



	平成 22 年	平成 26 年	対平成 22 年比
全国	26,023,000 人泊	42,072,820 人泊	161.7%
青森県	59,100 人泊	69,670 人泊	117.9%
岩手県	83,440 人泊	73,220 人泊	87.8%
宮城県	159,490 人泊	102,550 人泊	64.3%
秋田県	63,570 人泊	33,810 人泊	53.2%
山形県	52,630 人泊	37,840 人泊	71.9%
福島県	87,170 人泊	37,150 人泊	42.6%

(観光庁「宿泊旅行統計調査」を基に作成)



#### (4) まとめ

南海トラフ地震の発生は、行政機能を著しく低下させるとともに、落ち込んでしまった産業がなかなか回復しない中で、県民からは生活の拠点を奪うだけでなく、県民自身の健康や大切な人間関係をも奪い去ってしまう――。

こうして見てくると、三重県に想定される悲惨な事態の中でも、「(2) 地域の再生や生活の再建において想定される事態」として整理した、人間関係の希薄化や喪失、あるいは、被災者生活の長期化に伴う心身の故障といった、人間そのものに関わる課題はとりわけ深刻と言わなければなりません。

なぜなら、時間さえかければ、行政機能は回復するでしょうし、産業も復活させることができますが、ひとたび壊れてしまった「人間」や「人間関係」は必ずしもそうはならないからです。

この課題は、東日本大震災の被災地はもとより、大規模災害が発生した際の全ての地域が抱える最も重い課題だと言っても過言ではないと思います。

本県では、こうした「人間」や「人間関係」の回復といった課題の克服に重きを置いて本指針をまとめていきます。

そこで、復興に向けて取り組むべきさまざまな対策について述べる前に、まず第3章において、「人間」を重視した、本指針全体を貫く「復興」の基本理念について整理しておくこととします。

### 第3章 「復興」の基本理念

第3章では、震災発生後の復興プロセスにおいて、「自らの健康や大切な人間関係を喪失しないためには、どうすればよいか。」「そのためには、どのような考え方のもとに復興事業を推進すべきか。」といった、忘れてはならない『復興』の基本理念について整理します。

#### 1 「人間」と「人間関係」の回復

大規模災害における激しい揺れや巨大な津波等から逃れることができたとしても、その直後から厳しい避難生活が始まります。そして、前章の【想定される事態】「被災者生活が長期化する」の中でも述べたとおり、長引く被災者生活は、人々を徐々に疲弊させていくのです。なかでも、高齢者や障がい者などの災害時要援護者の方々にとって、それは極めて深刻な事態です。

東日本大震災では、約 18,000 人余の死者・行方不明者に対し、平成 27 年 3 月末現在で約 3,300 人の災害関連死が発生していますが、その約 9 割が 65 歳以上の高齢者で占められています。

さらには、本来、復興の原動力ともなるべき、次代を担う児童生徒までもが震災ストレスにより精神的な変調をきたしてしまいます。

まさに、大規模災害からの長引く復興は、人々から健康を奪うだけでなく、生命をも奪い、つまりは「人間」を崩壊させていくことになります。そして、そのことが、復興自体を遅らせるという悪循環を生んでいくのです。

一方、【想定される事態】「これまで築いてきた人間関係が希薄化、喪失する」にもあるとおり、大規模災害からの長引く復興は、「人間」を破壊すると同時に「人間関係」をも破壊していきます。ここで紹介した、仮設住宅で仲良くなった単身の高齢女性 2 名のうち、1 人は災害公営住宅の抽選に当選、もう 1 人は落選した結果、以来、2 人は口を利かなくなり人間関係が割かれたという事例は、そのことを端的に物語っています。

また、この事例は、【想定される事態】「復興プロセスにおいて被災者に格差が生じる」において、「格差」という観点から取り上げることもできます。

「格差」についてさらに言えば、格差は、そうした復興プロセスにおいて初めて生まれるものではなく、災害が発生した瞬間から生じているのです。例えば、それまで仲の良かった A さんと B さんのうち、災害によって、A さんは愛する家族も財産も全て失ったとします。一方、B さんにはほとんど被害がなかったとしたら、その後、二人の関係はどうなってしまうのでしょうか。両者の関係に全くひびが入らない、と言え、それは嘘になってしまうのではないでしょ



うか。

災害が発生した瞬間から格差は生じ、長引く復興がそれをさらに助長していくことになるのだと思います。

こうして、「人間関係」が壊れていくのです。

復興事業が進み、いつしか新たな「まち」が生まれ、なりわいや産業が戻ってきたとしても、そのとき、一人ひとりの住民が「幸福」を実感していない限り、真の意味の復興はないのだらうと思います。言い換えれば、「人間」や「人間関係」が壊れていない状態、あるいは、回復している状態が実現していない限り、真の復興はないと言えるのではないのでしょうか。

「復興」は文字どおり「復幸」でなければならないのです。

このことについて、引き続き次項で、さらに検討を深めたいと思います。


## 2 地域コミュニティの再生

【想定される事態】「被災者生活が長期化する」にあるとおり、高齢者や障がい者の要介護度の悪化という事例を取り上げたとき、言うまでもなく、この人を介護してくれる十分な社会環境があれば、例えば、高齢者等にとっての重要なライフライン（命綱）である訪問介護員（ホームヘルパー）やガイドヘルパーなどがしっかりと確保されていれば、この人の要介護度は悪化しなくて済んだかもしれませんし、また、たとえ要介護度が悪化したとしても住み慣れた地域で暮らすことができるでしょう。うつ病やアルコール依存症についても、周囲にその人を温かく見守る社会環境があれば、その増加のスピードはずいぶん和らいだことでしょう。震災ストレスに陥った児童生徒のケアについても同様だと思います。

このように「人間」が壊れないようにできるのは、また、「人間」を回復させることができるのは、そうした「社会環境」しかないのではないのでしょうか。すなわち、その人を取り巻く「地域コミュニティ」の存在です。それはそのまま、「人間関係」の回復にも当てはまります。

しかし、これに対しては、「そんなことは当たり前だ。」という反論が聞こえてきそうです。

近年、そうした「地域コミュニティ」の重要性については、防災・減災の分野に限らず、犯罪防止、青少年の健全育成など、あらゆる分野で声高に言われています。したがって、上述の反論者からはさらに、「そうは言っても、地域コミュニティの形成が容易でないからこそ、それが重要だと言われているのでは



ないか。そして、平時からそうした社会環境をしっかりと整えることができさえいれば、復興プロセスにおける『人間』と『人間関係』の回復、といった問題に対しても、一定の解答が得られたことになるのではないか。」と言われそうです。

確かに、この意見は一面正しいですし、本県としても、このことを重視しており、それについては、第5章において後述することとします。

しかしながら、これまで繰り返し述べてきたように、たとえ平時からしっかりと地域コミュニティを築いていたとしても、大規模災害は、それを無残に破壊してしまうのです。【想定される事態】「これまで築いてきた人間関係が希薄化、喪失する」でも触れましたが、地域コミュニティが破壊されてしまうと、住民はバラバラになり、被災前の住宅から避難所へ、そして仮設住宅へ、その後さらに災害公営住宅へと、転々と移り住むたびに、コミュニティの再構築が迫られる、さらに言えば、新たなコミュニティを形成しなければならない、ということになってしまいます。

また、地域コミュニティが破壊されずに残ったとしても、前述のとおり、大規模災害の発生は「人間」と「人間」の間に否応なく格差を生じてしまうでしょう。

そして結局、「人間」と「人間関係」が壊れていってしまうのです。

こうしたことから、「人間」と「人間関係」が破壊されるのを食いとめ、あるいは回復させ、一人ひとりが真の意味の復興を遂げるためには、もとより、平時からの地域コミュニティの形成について重視しながらも、それが破壊された後、いかにして円滑に「地域コミュニティの再生」を図るか、そのことがより重要であろうと考えます。

本項で言う「地域コミュニティの再生」は、次の二つの意味で使っています。

ひとつは、幸いにしてコミュニティが残った場合でも、その中で生じた人間関係の亀裂を埋め、また、結び直すことにより、再び健全な状態に戻すこと、という意味です。

もうひとつは、コミュニティが破壊され、住民がバラバラとなってしまう、全くゼロの状態から、新たなコミュニティを立ち上げ、形成しなければならなくなったとき、その作業を円滑に進めること、を言います。

こうして、本指針では、復興プロセスにおける「人間」と「人間関係」の回復をめざし、一人ひとりの幸福につながる真の意味の復興（復幸）事業を進めるため、「地域コミュニティの再生」を「復興」の基本理念として掲げることと



します。

そして、この基本理念をふまえながら、第4章・第5章において、復興プロセスの中で取り組むべき対策等について具体的に述べることにします。

## 第4章 復興に向けて取り組むべき対策の全体像

第4章では、震災発生後、できるだけ早期に三重県復興計画（仮称）を策定して、いち早く復興事業に取りかかれるよう、第3章で掲げた「復興」の基本理念をふまえながら、「いつ何をすればよいのか。」など、市町の役割も含めた具体的な対策等について示すこととします。

### 1 復興に向けた対策（全体像）

本項では、復興プロセスにおいて取り組むべき対策と取組項目案を記載します。

なお、これらの項目は、岩手県や宮城県をはじめとする被災自治体の復興計画等を参考に、現時点で考えられる対策等を細大漏らさず掲げたものとなっています。

#### I 計画的復興に向けた行政運営

##### <計画的復興に向けた体制整備>

###### （1）行政機能の回復（P40～）

- ①非常時優先業務の継続
- ②人的資源の確保（他県からの派遣受入）
- ③人的資源の確保（任期付職員等の採用）

###### （2）復興体制の整備（P46～）

- ①三重県震災復興本部（仮称）の設置
- ②三重県復興方針（仮称）の策定
- ③三重県復興計画（仮称）の策定
- ④三重県復興計画（仮称）の進行管理

###### （3）市町支援（P54～）

- ①被災した市町への職員の派遣
- ②市町の復興計画の策定支援

###### （4）財政面の措置（P57～）

- ①復興事業にかかる財政需要見込額の算定
- ②復興財源の確保

###### （5）情報提供（P60～）

- ①被災地調査の受入調整
- ②復興状況の把握と情報提供
- ③復興記録誌の作成



## Ⅱ 地域の再生や生活の再建

### <住まいと暮らしの再建>

#### (1) 被災住宅の応急対策 (P65~)

- ① 応急危険度判定の実施
- ② 住宅の被害認定調査の実施 (罹災証明の発行)
- ③ 被災者による自宅の応急修理支援

#### (2) 緊急の住宅確保 (P70~)

- ① 住民の住宅再建意向の把握
- ② 応急仮設住宅用地の確保
- ③ 応急的な住宅の供給計画の作成
- ④ 応急仮設住宅 (借上げ) の確保
- ⑤ 応急仮設住宅の建設
- ⑥ 応急仮設住宅の利用長期化を見据えた取組・適切な解消に向けた取組

#### (3) 恒久的な住宅の供給 (P80~)

- ① 恒久的な住宅の供給計画の作成
- ② 災害公営住宅の建設

#### (4) 災害廃棄物の処理 (P84~)

- ① 廃棄物処理施設の被害状況の把握
- ② 被災現場からの災害廃棄物の撤去
- ③ 市町二次仮置場からの災害廃棄物の撤去
- ④ 市町三次仮置場 (二次仮置場 (県設置)) からの災害廃棄物の撤去

#### (5) 雇用の維持・確保 (P90~)

- ① 雇用状況調査の実施
- ② 雇用維持にかかる支援制度の周知
- ③ 離職者の生活・再就職支援

#### (6) 被災者への経済的支援 (P93~)

- ① 税等の減免、徴収猶予、期限延長の実施
- ② 義援金、被災者生活再建支援金の配分
- ③ 被災者生活再建の手引きの作成

#### (7) 保健・医療・福祉対策 (P97~)

- ① 要配慮者の被災状況の把握
- ② 医療施設の復旧
- ③ 社会福祉施設の復旧
- ④ 被災者の心と身体への健康支援

#### (8) 学校の再開 (P104~)

- ① 児童生徒等の被災状況の把握
- ② 学校施設の復旧・再建 (教室の確保)
- ③ 応急教育計画の策定
- ④ 被災児童生徒への経済的支援
- ⑤ 児童生徒に対する心のケアの実施

#### (9) ボランティアの受入体制の整備 (P112~)

- ① みえ災害ボランティア支援センターの設置
- ② 復興に向けたボランティア活動への支援

### <まちの復興>

#### (10) 公共土木施設の復旧・復興 (P116~)

- ① 被災状況の把握と応急工事の実施
- ② 道路、港湾等の交通基盤の確保・整備
- ③ 海岸、河川等の県土保全
- ④ 上下水道・工業用水道等のライフラインの復旧
- ⑤ 公園、緑地の復旧

#### (11) 安全な市街地の整備 (復興まちづくり) (P124~)

- ① 被害を受けた市街地における建築制限の実施
- ② 被災市町の復興まちづくり計画の策定支援
- ③ 被災市町の復興まちづくりの円滑な推進
- ④ 市街地整備 (復興) の支援

#### (12) 文化の再生 (P130~)

- ① 文化財・歴史的建造物等の被災状況の把握
- ② 被災文化財等の修理・修復
- ③ 文化・社会教育施設の再開

### Ⅲ なりわいや産業の復興

#### <産業・経済の復興>

##### (1) 農業の経営再建 (P135～)

- ① 農業の被害状況の把握
- ② 被災農地及び農業用施設の復旧・機能の回復
- ③ 農業者等の経営再建に向けた相談等の実施
- ④ 安定生産に向けた技術支援
- ⑤ 県産農産物の販路の確保、取引拡大のための取組の強化

##### (2) 林業の経営再建 (P141～)

- ① 林業の被害状況の把握
- ② 林産施設、林道等の復旧・機能の回復
- ③ 林業者等の経営再建に向けた相談等の実施
- ④ 県産木材の販路の確保、取引拡大のための取組の強化

##### (3) 水産業の経営再建 (P145～)

- ① 水産業の被害状況の把握
- ② 漁港、漁場、水産加工施設等の復旧・機能の回復
- ③ 漁業者等の経営再建に向けた相談等の実施
- ④ 県産水産物の販路の確保、取引拡大のための取組の強化

##### (4) 商工業の経営再建 (P151～)

- ① 商工業の被害状況の把握
- ② 商工事業者の経営再建に向けた相談等の実施
- ③ 二重債務問題の解決に向けた支援
- ④ 仮設店舗・工場等での事業再開の支援
- ⑤ 販路の確保、取引拡大のための取組の強化

##### (5) 観光業の経営再建 (P157～)

- ① 観光業の被害状況の把握
- ② 観光事業者の再建、観光地の復旧に向けた支援等の実施
- ③ 自粛ムードにより沈滞した国内外の観光需要の喚起



## 【記載例】

取組項目	○○○○○○○○○○○○○○○
取組概要	○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○。 ※1
実施時期	○○○○○ ※2
市町に期待する役割	○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○。 ※3
活用する計画・資料等	○○○○○○○○○○○ ※4
特記事項	○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○。 ※5

- |    |            |   |
|----|------------|---|
| ※1 | 取組概要       | 取組項目の背景、目的、取組にあたっての方向性や方法等を記載しています。   |
| ※2 | 実施時期       | 取組開始の目安とする時期を記載しています。   |
| ※3 | 市町に期待する役割  | 取組にあたり、市町に期待する役割を記載しています。また、当該事項に関して、東日本大震災における被災市町村の取組事例等があれば、参考情報として記載しています。  |
| ※4 | 活用する計画・資料等 | 取組を行う際、活用が可能と考えられる資料・計画・協定等（平成28年3月時点）について記載しています。                              |
| ※5 | 特記事項       | 県が参考とすべき岩手県及び宮城県における取組事例のほか、被災地において復興事業に携わっている（携わった）職員の意見など、押さえておくべき事項を記載しています。 |

- ※1～※3については、全ての取組項目において掲載。※4～※5については、特別に記載すべき事項がある場合に掲載。
- 被災地派遣職員から聴取した意見等については、その意見に関連がある取組項目の※3もしくは※5に掲載。また、他に掲載した被災自治体の取組事例と区別するため、掲載事項の見出しの字体を斜体で記載。（例：[東日本大震災被災地派遣職員からの聴取事項]）

## 2 復興に向けた対策（Ⅰ 計画的復興に向けた行政運営）

### <計画的復興に向けた体制整備>

震災直後から山積する課題に遅滞なく対処していくためには、いち早く行政機能の回復を図る必要があります。

計画的に復興に取り組んでいくため、県は、速やかに復興本部の設置、復興方針・復興計画の策定、財政面の措置など復興体制を整備していきませんが、その中でも、とりわけ、市町の行政機能をいかに早く回復させるかが、その後における被災地の復興のスピードを左右する重要な要素となります。

平成 23 年の東日本大震災や紀伊半島大水害の発生を受け、県は災害対策本部組織体制の見直しに加えて、「三重県市町災害時応援協定」の改訂など、県と市町の広域的な応援・受援体制の整備を進めてきました。また、平成 26 年 8 月豪雨における対応を受けて、県と市町の連絡体制をはじめ、災害対応に関する必要事項の確認等を行う場として、定期的に「三重県市町等防災対策会議」を開催することとし新たな体制を構築するなど、平時から、県と市町は緊密な連携体制をとっているところであり、こうした体制は、さまざまな復興プロセスの場面においても堅持されることが必要です。

復興に向けての道のりはたやすいものではなく、復興の進捗や進展の状況を発信していくことは、明日への希望につながるとともに、県内外からの息の長い支援を得られることにもつながります。さまざまな機会を捉えて、こうした情報提供にも取り組んでいく必要があります。

### （1）行政機能の回復

#### 取組項目Ⅰ-(1)-① 非常時優先業務の継続

##### 取組概要

県民生活や県内の社会活動への影響を最小限にとどめるため、三重県業務継続計画に基づき、大規模災害時においても停滞させることができない県の業務（非常時優先業務）について、再開または再開に向けた準備に着手することにより、県の業務継続体制を維持するとともに、災害対応に最大限の資源を配分できる体制の確保を図る。

##### 実施時期

震災直後～1か月



### 市町に期待する役割

市町の業務継続計画に基づき、住民に対する行政サービスの提供に支障が生じないように、市町の非常時優先業務について早期の再開を図る。

### 活用する計画・資料等

- ・三重県業務継続計画（平成 28 年 3 月）

## 取組項目 I-(1)-② 人的資源の確保（他県からの派遣受入）

### 取組概要

復旧・復興の取組を実施するにあたり、業務量が大幅に増加するなど、人員の不足が見込まれる業務・職種等を速やかに把握した上で、弾力的かつ集中的に職員を配置するとともに、庁内で職員を確保することが困難な場合は、関係機関との協定等に基づき、他府県等からの職員派遣について要請を行う。

受入れが決定した職員については、派遣元の自治体との派遣協定の締結を経て、配属されることとなるが、配属後においても、メンタルヘルスケアの実施や派遣を受け入れた職場での一体感の醸成、派遣職員と派遣元とのつながりを切らさないための配慮等、細やかなフォローを継続して実施する。

### 実施時期

震災直後～

### 市町に期待する役割

被災市町においては、復興事業に取り組むにあたり、不足する職種や人員を把握し、県に対して要請する。また、被災市町自らも任期付職員の採用や再任用等によるOB職員の活用などの人材確保に取り組む。

被災の程度が軽度であった市町においては、継続して被災市町に対する職員派遣等の支援を実施する。

#### [釜石市の取組事例]

釜石市では、震災直後から、全国の自治体から職員が応援に入り、避難所運営、仮設住宅の受付対応など、比較的短期の派遣職員は1日あたり50～60人、延べ約10,000人に上った。

地方自治法第252条の17の規定に基づく職員派遣については、全国市長会からの打診を受け、平成23年6月から受入れを開始した。復興計画の策

定直後は、土木職、保健師等専門職のニーズが急激に高まるなど、復興業務の増加に伴い、派遣職員も年々増加した。平成 27 年 1 月 1 日時点では全国 34 団体から 69 人が派遣されている。

[石巻市の取組事例]

石巻市では、平成 26 年 4 月 1 日時点で、地方自治法に基づく派遣職員について、76 団体から 206 人を受け入れている。

受入れにあたっては、市内の賃貸住宅や公営住宅の多くが被災し、住宅の絶対数が不足していたことから、派遣職員の住まいを確保するために不動産会社を個別に回り 1 軒ずつ確保していった。

また、受入れ後については、平成 24 年度からメンタルヘルス対策として、市のプロパー職員と同様に派遣職員についても年 2 回のアンケート調査を実施するとともに、必要に応じて市で採用した臨床心理士によるケアを実施した。さらに、派遣職員が定期的に派遣元に戻り帰庁報告を行うことが、今後の業務遂行を長期的に見据えたときに有効であると考え、2 か月に 1 回程度の帰庁であれば石巻市において旅費を負担し、それ以上の頻度であれば派遣元団体等の負担として依頼することとした。

年度（4月1日時点）	派遣職員	派遣団体
平成 24 年度	58 人	34 団体
平成 25 年度	162 人	64 団体
平成 26 年度	206 人	76 団体

（石巻市「平成 27 年度職員不足解消に向けた対策について」を基に作成）

[南三陸町の取組事例]

南三陸町の平成 27 年 1 月時点における役場職員は 335 人。うち他の自治体等からの派遣職員として、14 都県 48 団体から 107 人、復興庁から 6 人の計 113 人が派遣されている。

町職員	再任用	任期付職員	派遣職員 （自治体等）	派遣職員 （復興庁）	合計
203 人	3 人	16 人	107 人	6 人	335 人

（南三陸町「東日本大震災からの復興状況～南三陸町の状況～」を基に作成）

活用する計画・資料等

- ・全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定書（平成 24 年 5 月）
- ・中部 9 県 1 市災害時等の応援に関する協定（平成 19 年 7 月）
- ・近畿圏危機発生時の相互応援に関する基本協定（平成 24 年 10 月）
- ・東日本大震災被災地派遣職員活動記録集（平成 27 年 3 月）
- ・東日本大震災被災地派遣職員活動記録集 追補版（平成 27 年 10 月） 等

## 特記事項

[東日本大震災被災地派遣職員（県職員）からの聴取事項]

（住まいの確保）

派遣先となった県において、住まいを確保していただいた。既設の職員寮、新たに仮設した職員寮、民間アパートの賃貸、プレハブ仮設住宅など、現地の事情に応じて入居形態はさまざまであった。

（業務の引継）

派遣職員同士の業務引継となる場合、同一自治体からの連続した派遣であったとしても、それぞれの職員の離任日と着任日はずれていることが多く、対面で意見を交わしながら引継が行われることはなかった。派遣職員が担当した業務引継においては、必ず、派遣先となった県の担当者が間に入る形となった。

（受入体制の整備）

派遣を受け入れる職場では、細かなことも含めて、派遣職員をサポートする必要がある。通常よりも業務量が著しく増大している中で、いくら経験を有するとは言え、派遣職員に対するトレーニングやレクチャーを行う必要があり、さらなる業務量の増加に見舞われる。受入側の負担も相当のものであった。

（各々の経験が異なる中での業務遂行）

他県からの派遣職員と受入側のプロパー職員とでは、これまでの経験に基づく前提条件が異なることから、差異の確認やすり合わせが、平時の業務にも増して必要となった。このことは派遣職員間でも同様である。派遣職員ごとに業務の進め方や手法が異なった。意思疎通にズレが生じている可能性があると考え、どんな些細なことであっても、綿密に相談や確認ができる体制や環境を作ることが重要である。

（受入れにあたっての心構え）

何よりも、派遣職員を受け入れる側において、復興を成し遂げるという強い意思が必要である。これまで自分たちが住み、これからも生活していく郷土の復興である。支援を受け入れる側のプロパー職員に、仮にそのような熱意が足りなかった場合、そのことは派遣職員にすぐに見透かされる。

## 取組項目 I-(1)-③ 人的資源の確保（任期付職員等の採用）

### 取組概要

復興事業が本格化してくるにつれ、被災地の復興まちづくりや災害公営住宅の建設などハード面の事業を担当する職員、被災者の心身の健康を守る保健活動等のソフト面の事業を担当する職員など、それぞれの分野にお

いて専門的な知識と経験を有する人材の確保が不可欠となることから、前述した取組項目「他県からの派遣受入」の取組に加え、即戦力となる人材を確保するため、任期付職員等の採用を行う。

### 実施時期

震災6か月～

### 市町に期待する役割

「取組項目 I-(1)-② 人的資源の確保（他県からの派遣受入）」の記載と同じ。

### 特記事項

〔東日本大震災全体としての事例〕

東日本大震災では、被災市町村の復興事業の推進に必要な人材を確保するため、県において、任期付職員の募集・採用を行った後、県機関への配属のほか、地方自治法第252条の17の規定に基づき、被災市町村に対する派遣を行った。

初期の対応として、岩手県では、平成24年度からの採用に向けて、平成23年12月14日から平成24年1月13日までの間、一般事務職60人（最終合格者64人）、土木職48人（同50人）の任期付職員の募集を行った。また、宮城県では、平成24年1月4日から同月18日までの間、土木職20人（同34人）の募集を行った。

平成27年4月1日時点における岩手県及び宮城県全体の任期付職員の在職状況（県庁・市町村別）は以下のとおりである。

#### 【岩手県】

	県庁	市町村	宮古市	大船渡市	北上市	陸前高田市	釜石市	大槌町	山田町	岩泉町	田野畑村	野田村
県採用	185	118	14	12	0	23	18	22	11	0	8	10
市町村採用		171	36	5	6	19	29	42	16	4	9	5
合計	185	289	50	17	6	42	47	64	27	4	17	15

#### 【宮城県】

	県庁	市町	仙台市	石巻市	塩竈市	気仙沼市	名取市	多賀城市	岩沼市	東松島市	亘理町	山元町
県採用	193	157	0	32	11	30	18	5	0	8	0	14
市町採用		293	20	101	7	47	18	6	6	28	24	5
合計	193	450	20	133	18	77	36	11	6	36	24	19

	松島町	七ヶ浜町	利府町	女川町	南三陸町
県採用	4	0	5	16	14





---

市町 採用	0	3	1	9	18
合計	4	3	6	25	32

(総務省「総務省における被災地方公共団体に対する人的支援の取組」を基に作成)

## (2) 復興体制の整備

### 取組項目 I-(2)-① 三重県震災復興本部（仮称）の設置

#### 取組概要

復興に向けての取組を長期的視点に立ち計画的かつ迅速に実施するため、三重県震災復興本部（仮称）を設置する。（県災害対策本部とは別組織。）

復興本部は、知事を本部長とし、副知事を副本部長、各部局長等を本部長とするメンバーで構成し、県の復興対策に関する意思決定機関とする。

具体的な事務としては、以下に掲げるような事務を所掌する。

- ・「三重県復興計画（仮称）」の推進及び進行管理に関すること。
- ・復興対策の確実な実施と総合調整に関すること。
- ・その他、復興にかかる重要事項に関すること。

#### 実施時期

震災 1 週間～

#### 市町に期待する役割

復興法に規定する大規模災害が発生した場合、市町の総合的な復興対策を所掌し指揮する市町震災復興本部（仮称）を設置し、三重県震災復興本部（仮称）との連携を図る。

##### [宮古市の取組事例]

宮古市では、震災直後、市職員の多くが被災者対応に追われ、すぐに復興体制を構築することができなかった。平成 23 年 6 月の「宮古市震災復興基本方針」公表のタイミングで組織改編を行い、復興推進室、都市計画課、被災者支援室が設置され、体制を整備した。

##### [石巻市の取組事例]

石巻市では、復興体制を整備するにあたり、平成 23 年 4 月 11 日に復興対策室を設置し、阪神・淡路大震災における神戸市の復興計画を取り寄せ勉強するところから対策検討を開始した。引き続き、同月 15 日に庁内の意思決定機関として震災復興推進本部を設置し、27 日に会議を開催の上、「石巻市震災復興基本方針」を決定した。

#### 特記事項

##### [岩手県の取組事例]

岩手県では、各部局を統括する専担組織として、平成 23 年 4 月 25 日に、



副知事を局長とする復興局を設置した。局長の下に副局長2名を置き、被災者支援に携わっていた職員をはじめ、さまざまな分野から選抜された職員により、総勢41人体制で業務を開始した。

復興局は、総務課（復興本部運営、広報等）、企画課（復興計画策定、復興委員会運営）、まちづくり再生課（新たなまちづくりに関するプランニング）、産業再生課（地域産業における横断的な復興施策の立案）、生活再建課（生活再建支援、相談対応）の5つの課で組織され、「復興計画の早期策定と確実な推進」、「被災者支援の迅速・的確な展開」を大きな柱として業務を推進した。

#### [宮城県の取組事例]

宮城県では、震災復興本部を平成23年4月22日に設置し、復興計画の推進や進行管理のほか、関係機関と総合的な調整を図ることとした。

平成23年度は、4月22日に開催した第1回本部会議を含め11回の会議を開催し、復興方針をふまえながら復興計画の策定作業を進めるとともに、震災復興にかかる予算や復興特区制度についての意見交換を行った。

また、12月1日に、復興本部内に被災者生活支援実施本部を、平成24年10月22日には、まちづくり・住宅整備推進本部を置き、被災者生活支援にかかる課題、市町が取り組むまちづくりや住宅整備にかかる課題への対応等を図ることとした。

なお、復興本部の事務局には、既存の体制を維持・活用していくことが復興に向けての取組を迅速かつ円滑に実施することにつながるとの考え方から、県行政の総合調整や重要施策の推進・進行管理を所管していた企画部が、震災復興の総合調整についても担うことが適切と判断され、震災復興・企画部として再編した上で業務を担うこととした。

### 取組項目 I-(2)-② 三重県復興方針（仮称）の策定

#### 取組概要

復興法に基づき、震災復興に向けての基本理念、復興を達成するまでの期間、緊急的に取り組む事項、分野別の復興の方向性などを明らかにした「三重県復興方針（仮称）」を策定し、公表する。

#### 実施時期

震災1か月

#### 市町に期待する役割

市町復興計画を策定するに先立ち、その前提として、市町の区域にかか

る復興の基本方針を明らかにした、市町復興方針を必要に応じて策定する。

[東日本大震災全体としての事例]

東日本大震災において、岩手県では、復興計画を策定した 12 市町村のうち、久慈市や宮古市など 8 市町村において、また、宮城県では、復興計画を策定した 21 市町のうち、石巻市や多賀城市など 12 市町において、復興方針が策定された。(岩手県、宮城県調べ)

[東松島市の取組事例]

東松島市では、発災後の不眠不休の対応で倒れる職員も多く、発災後 2 週間経過した時点で現場は混乱を極めるとともに、職員からの定例報告も停滞気味であった。また、復旧の進捗状況が分からないことによる住民からの問合せも頻発し、その対応にも追われていた。そこで、復旧・復興の方向性を示すことにより、市民だけでなく庁内も含めたさまざまな混乱の整理を行うため、平成 23 年 4 月 11 日に「東松島市東日本大震災復旧・復興指針」を作成した。

活用する計画・資料等

- ・ 三重県復興指針（仮称）（平成 28 年 3 月）

特記事項

[岩手県及び宮城県の取組事例]

岩手県及び宮城県の策定フローは以下のとおりである。

なお、宮城県では、被災後間もない時期から、企画部政策課を中心に 10 名程度の職員が、県災害対策本部が設置されている県庁舎から離れた場所を確保し、策定業務に集中して方針をとりまとめた。

	岩手県	宮城県
復興方針	東日本大震災津波からの復興に向けた基本方針	宮城県震災復興基本方針
	(策定年月) 平成 23 年 4 月 11 日 (担当課) 政策地域部政策推進室	(策定年月) 平成 23 年 4 月 11 日 (担当課) 企画部政策課
復興計画 (基本計画)	岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画	宮城県震災復興計画
	(策定年月) 平成 23 年 8 月 (計画期間) 8 年間(目標;H30 年度) (担当課) 復興局企画課	(策定年月) 平成 23 年 10 月 (計画期間) 10 年間(目標;H32 年度) (担当課) 震災復興・企画部 震災復興政策課



復興計画 (実施計画)	岩手県東日本大震災津波復興計画 第1期実施計画	宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画 (復旧期)
	(策定年月) 平成23年8月 (計画期間) 3年間(H23～H25年度) (位置づけ) 基盤復興期間 (担当課) 復興局企画課	(策定年月) 平成24年3月 (計画期間) 3年間(H23～H25年度) (位置づけ) 復旧期 (担当課) 震災復興・企画部 震災復興政策課
	岩手県東日本大震災津波復興計画 第2期実施計画	宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画 (再生期)
	(策定年月) 平成26年3月 (計画期間) 3年間(H26～H28年度) (位置づけ) 本格復興期間 (担当課) 復興局復興推進課 ※第3期にあたるH29～H30は、 「更なる展開への連結期間」と 位置づけ	(策定年月) 平成26年3月 (計画期間) 4年間(H26～H29年度) (位置づけ) 再生期 (担当課) 震災復興・企画部 震災復興政策課 ※第3期にあたるH30～H32は、 「発展期」と位置づけ
	(県総合計画と復興計画の関係) 総合計画「いわて県民計画(H21～H30年度)」も併存。次期総合計画を見据え、復興計画の計画期間を平成30年度までの8年間と設定。	(県総合計画と復興計画の関係) 総合計画「宮城の将来ビジョン(H19～H28年度)」と復興計画を一体的に進めるため、震災時に推進していた「宮城の将来ビジョン・第2期行動計画(H22～H25年度)」を全面改定し、共通の実施計画として、現在の計画を新たに策定。
推進体制	岩手県東日本大震災津波復興委員会	宮城県震災復興本部
	(設置年月) 平成23年4月11日 (事務局) 復興局企画課 (現:復興推進課)	(設置年月) 平成23年4月22日 (事務局) 震災復興・企画部 震災復興推進課

### 取組項目 I-(2)-③ 三重県復興計画（仮称）の策定

#### 取組概要

「三重県復興指針（仮称）」を活用しながら、各部局において、復興に向けて取り組む対策を検討するとともに、三重県震災復興本部（仮称）における議論等を通じて、「三重県復興計画（仮称）」を策定する。

東日本大震災における岩手県と宮城県の事例を参考とすれば、策定経過において、有識者からの意見聴取（有識者会議による議論）、市町との意見交換、県内地域別に開催する住民説明会、パブリックコメントによる意見募集等に取り組んだ上で、県議会の議決を経て公表に至っている。

## 実施時期

震災1か月～3か月

## 市町に期待する役割

復興法に基づき、市町復興計画を策定する。

### [東日本大震災全体としての事例]

東日本大震災では、岩手県内12市町村、宮城県内21市町が、復興計画を策定した。(岩手県、宮城県調べ)

### [釜石市の取組事例]

釜石市では、「釜石市復興まちづくり基本計画」を策定するための中心組織として、各分野の代表者からなる「復興まちづくり委員会」を設置（6回開催）したほか、住民意見を聴取する場として、被災21地区ごとに「復興まちづくり懇談会」を設置、さらに、同懇談会で出た意見をとりまとめる組織として、行政区域の支所単位（8地区）で「復興地域会議」を設置した。それぞれの地区で会合を開催することは市の負担も大きかったものの、各地区で抱えている事情が異なっていたことから、個別に意見を伺うことが必要と考え、会合を重ねながら計画策定を進めていくこととした。

加えて、被災者が特に多かった東部地区と鶴住居地区については、少人数で実施する「釜石市復興まちづくり集中ワークショップ」もあわせて開催し、より細やかに意見聴取を行った。

### [仙台市の取組事例]

仙台市では、復興計画の策定にあたっての意見聴取として、「復興座談会」を平成23年5月21日から29日にかけて、計6回開催した。被災後2か月余が経過した時点での住民意見は、避難所運営に関する苦情、権利制限に関する要望などが大部分を占めることとなったが、将来のまちのビジョンに対する思いを汲み取り、課題整理を進めた。

その後、同年9月20日に復興計画の中間案を公表し、引き続き、9月22日から10月17日にかけて実施したパブリックコメントでは、住宅再建に関する内容を中心として約2,000件の意見が寄せられた。この結果を受け、最終案を作成する際は、災害危険区域の見直し、危険区域外の津波浸水区域から内陸の安全な地域に移転する際に利子補給を行うといった市独自の支援制度の構築など、変更を加え、11月30日に議決を経て、「仙台市震災復興計画」を公表した。

### [南三陸町の取組事例]

南三陸町では、「南三陸町震災復興計画」を策定するにあたり、平成23



年7月1日から15日までの間、全世帯5,327世帯(町内外の避難所や仮設住宅に入居している約1,700世帯含む)を対象として、「南三陸町の復興まちづくりに関する意向調査」を実施した。また同時に、今後の集落の再生や土地利用について計画に反映させるため、同月25日から31日にかけて、復興町民会議「地域懇談会」を町内外23会場において開催した。

#### 活用する計画・資料等

- ・三重県復興指針(仮称)(平成28年3月)

#### 特記事項

##### [岩手県及び宮城県の実施事例]

岩手県及び宮城県では、復興の想定期間が長期にわたることから、復興計画を、8年もしくは10年先を見据えた基本計画と、復興の想定期間を3期に区分し3年程度先の目標を設定した実施計画、これら2つの計画を策定した。

復興計画の策定にあたっては、既存の県総合計画との関係を整理する必要があり、岩手県は総合計画と復興計画を併存させる方法を選択、一方、宮城県は総合計画と復興計画を一体化して推進する方法を選択した。

そのため、岩手県では、復興計画に震災を機に新たにに取り組むこととなった事業を掲載することとし、従前から推進してきた総合計画との間で、原則、事業の重複が生じることのないような整理とした。一方、宮城県では、一体化させた計画の中で章立てを分け、前段を総合計画、後段を復興計画として区分するとともに、重複する事業については、それぞれの章において、重複事業である旨を明記することとした。

なお、復興計画の議決に至った経過を含め、岩手県・宮城県両県の議会における主な対応は以下のとおりである。

##### [岩手県議会における対応] ※発災から平成23年度までの主な活動を掲載

(平成23年)

- 3月18日 岩手県議会議員連絡本部(全議員)を設置  
(以降、平成23年4月までの間、連絡本部会議を2回開催)
- 4月 4月臨時会を開催(震災関連予算等を審議)
- 4月27日 災害対策特別委員会(全議員)を設置(連絡本部から移行)  
(以降、平成23年9月までの間、委員会を4回開催)
- 6月 6月臨時会、6月定例会を開催(震災関連予算等を審議)
- 7月12日 災害対策特別委員会において、「岩手県東日本大震災津波復興計画復興基本計画案(以下「計画案」という。)」を審査
- 8月1日 「東日本大震災津波からの復旧・復興に向けた政策提言」

を知事に提出

- 8月 8月臨時会を開催
- 8月10日 災害対策特別委員会において、計画案を審査
- 8月11日 計画案を可決
- 9月11日 岩手県議会議員選挙
- 9月 9月臨時会を開催
- 9月26日 議員任期満了により災害対策特別委員会が活動を終了したことに伴い、新たに東日本大震災津波復興特別委員会（議長を除く全議員）を設置  
(以降、平成27年10月までの間、委員会を24回開催)
- 12月13日 東日本大震災津波復興基金条例案を可決

[宮城県議会における対応] ※発災から平成24年度までの主な活動を掲載  
(平成23年)

- 3月15日 大震災対策調査特別委員会（全議員）を設置  
(以降、平成23年11月までの間、委員会を7回開催)
- 5月 5月定例会を開催（震災関連予算等を審議）
- 6月20日 大震災対策調査特別委員会において、「宮城県震災復興計画案（以下「計画案」という。）」を審査
- 7月21日 大震災対策調査特別委員会において、計画案を審査
- 8月 8月臨時会を開催（東日本大震災復興基金の創設等を審議）
- 8月23日 東日本大震災復興基金条例案を可決
- 9月 9月定例会を開催（宮城県震災復興計画等を審議）
- 10月6日 大震災対策調査特別委員会において、計画案を審査
- 10月18日 計画案を可決
- 11月13日 宮城県議会議員選挙
- 12月21日 議員任期満了により大震災対策調査特別委員会が活動を終了したことに伴い、新たに大震災復旧・復興対策調査特別委員会（全議員）を設置  
また、特定分野に関する調査活動を実施するため、委員会のもとに小委員会として5つの専門部会を設置（生活再建専門部会、地域権限強化部会、防災ネットワーク専門部会、地域産業復興専門部会、再生可能エネルギー専門部会）  
(以降、平成24年11月までの間、委員会を3回開催)

(平成24年)

- 11月22日 大震災復旧・復興対策調査特別委員会（委員15人）を改編  
(以降、平成27年9月までの間、委員会を29回開催)



## 取組項目 I-(2)-④ 三重県復興計画（仮称）の進行管理

### 取組概要

復興に向けての取組は、平時における取組とは比較にならないほどの頻度で、事業の進捗把握と把握した情報の発信が求められることとなるため、適切な進行管理が必要となる。

また、震災復興は、その進捗途上での状況変化が著しいことから、実施計画の改定期に全体的な見直しを行うことに加え、実施計画の計画期間中においても、必要に応じて見直しを行う。

### 実施時期

震災 3 か月～

### 市町に期待する役割

市町復興計画に盛り込んだ事業の進捗確認を行うとともに、必要に応じて計画の改定を行う。

### 特記事項

#### [岩手県の取組事例]

岩手県では、平成 23 年 8 月に、第 1 期実施計画（平成 23 年度～25 年度）を策定したのち、国の動向や復興状況の変化等をふまえ追加すべき事業、見直しを行う事業等を反映するため、平成 24 年 8 月と平成 26 年 1 月の 2 回、計画の見直し・改定を行った。

#### [宮城県の取組事例]

宮城県では、平成 24 年 3 月に第 1 期実施計画（復旧期）（平成 23 年度～25 年度）を策定、また、平成 26 年 3 月に第 2 期実施計画（再生期）（平成 26 年度～29 年度）を策定しているが、平成 25 年 3 月と平成 27 年 3 月にも、計画の改定版を策定・公表しており、結果として、毎年、計画の見直しを実施した。

### (3) 市町支援

#### 取組項目 I-(3)-① 被災した市町への職員の派遣

##### 取組概要

住民に対する行政サービスの提供に支障が生じている被災市町の行政機能の早期回復を支援するため、職員派遣等による人的支援を実施する。

震災直後においては、国や全国知事会など関係機関と連携して全国の自治体に応援職員の派遣要請を行うとともに、三重県市町災害時応援協定に基づき、県及び被災の程度が軽度であった県内市町から職員派遣を行う。

また、これらの派遣を通じて、市町の行政機能の回復が図られた後も、市町の復興事業が徐々に本格化してくるにつれ、必要となる職員数は増加すると想定されることから、その人員確保に向けて、県において任期付職員を採用し派遣を行うほか、引き続き、関係機関に対する派遣要請活動を継続する。

##### 実施時期

震災直後～

##### 市町に期待する役割

「取組項目 I-(1)-② 人的資源の確保（他県からの派遣受入）」の記載と同じ。

##### 活用する計画・資料等

- ・全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定（平成 24 年 5 月）
- ・三重県市町災害時応援協定（平成 24 年 8 月） 等

##### 特記事項

[岩手県の取組事例]

岩手県では、多くの職員が被災した陸前高田市（職員 293 人のうち 68 人が死亡又は行方不明）と大槌町（職員 136 人のうち町長及び課長級職員 7 人を含む 33 人が死亡又は行方不明）への支援を最優先とし、平成 23 年 3 月 18 日と 20 日に両市町を訪問し、職員の被災状況やどの分野の業務にどのくらいの人材が必要なのかヒアリングを行った。

本格的な職員派遣を開始するまでの対応として、県から担当職員が支援に入ったほか、課長級職員についても陸前高田市に 3 人、大槌町に 2 人派遣した。前例のない事案が次々と発生する混乱の中で、市町の意味決定プロセスにおける助言、県や関係機関との調整など、さまざまな業務に対応

した。

一方、全国自治体からの職員派遣については、総務省や復興庁等の関係機関と連携して調整するとともに、被災3県（岩手県・宮城県・福島県）合同で全国自治体への要請活動を実施した。

## 取組項目 I-(3)-② 市町の復興計画の策定支援

### 取組概要

市町復興計画の策定にあたり、市町からの要望に応じて、策定委員会への委員やオブザーバーとして県職員が参画するなどの人的支援を行うほか、情報提供や助言などの技術的支援により、市町の計画策定が円滑に進むよう必要な支援を行う。

### 実施時期

震災1か月～

### 市町に期待する役割

策定委員会の設置など検討体制の整備、住民意見の反映など住民参加の機会確保など、計画策定にあたって必要となる取組を順次進める。その際、必要に応じて、県に対して人的支援や技術的支援を要請する。

また、計画策定後においても、計画の進行管理を行い、進捗状況について情報提供に努める。

### 活用する計画・資料等


- ・三重県復興指針（仮称）（平成28年3月）

### 特記事項

#### [宮城県の取組事例]

宮城県では、市町の復興計画策定を支援するため、平成23年5月以降、順次市町と意見交換を実施した。当初は、体制やスケジュールにかかる意見が多く出され、その後、市町の復興計画が見えてくると、個別課題や財源措置にかかる意見が多く出されるようになった。

要望のあった市町については、策定委員会の委員またはオブザーバーとして、企画部門や土木部門の職員が参加した。また、委員等として参画していない市町の策定委員会も傍聴し、沿岸全15市町の計画策定にかかる情報収集を行い、入手した情報は庁内関係各課で共有したほか、市町からの要望を受け情報提供も行った。



---

なお、市町においては、予算の裏づけのない復興計画にどこまで具体的な事業を盛り込むかが課題となり、事業実施の可能性について住民説明会で回答に苦慮する場面もあった。また、計画策定に従事可能な職員が少ない、避難先や仮設住宅が分散し住民への連絡が難しい、住民が復興を具体的に考えられるような段階ではない等の理由により、住民説明会の開催が困難な状況も見られた。津波により被災した沿岸市町では計画策定に遅れが見られ、また、計画の素案は作成していたものの、国の平成23年度第3次補正予算が可決（平成23年11月21日）し、財源の裏づけが取れてから計画を確定させたため、平成23年度後半になって計画を策定した市町も多かった。



## (4) 財政面の措置

### 取組項目 I-(4)-① 復興事業にかかる財政需要見込額の算定

#### 取組概要

各部局は、被災状況調査の実施による被害額の把握とあわせて、復旧・復興事業に要する財政需要見込額を算定する。なお、算定にあたっては、特に優先的に取り組むべき事業についての当面の所要見込額など、緊急的な措置が必要となる経費についても、急ぎ算出に取り組む。

#### 実施時期

震災 1 週間～

#### 市町に期待する役割

被災市町は、県に準じて、復旧・復興事業の実施に必要な経費を調査し、必要となる財政需要見込額を把握する。

### 取組項目 I-(4)-② 復興財源の確保

#### 取組概要

南海トラフ地震の発生に伴う被害額は、被災自治体の年間予算を大きく上回る状況となることが予測されるため、国による財政支援が不可欠となる。

そのため、復興法第 57 条では、「財政上の措置等」として、「国は、(中略) 当該特定大規模災害からの円滑かつ迅速な復興のため特別の必要があると認めるときは、(中略) 当該特定大規模災害の発生時における国及び地方公共団体の財政状況を勘案しつつ、別に法律で定めるところにより、(中略) 復興のための財政上の措置その他の措置を速やかに講ずるものとする。」旨の規定を定めている。

県においても、急を要さない事業の抑制等により財源の確保に努めるとともに、適用可能な法制度に基づく事業の適用や補助金等の活用のほか、既存の制度の枠を超え特例措置を設けることが必要となるものについては、提言事項をとりまとめ、国に対して要望する。

また、必要に応じて、復興基金の設立にかかる検討・協議を、国及び被災市町と行う。

## 実施時期

震災1週間～

## 市町に期待する役割

財政需要見込額に基づき、他の事業の抑制等により財源の確保を図るとともに、激甚災害の指定、復旧・復興にかかる補助や起債措置、交付税措置など、必要となる支援を国や県に対して要望する。

### [東日本大震災全体としての事例]

東日本大震災では、被災市町の復興に必要な40の公共事業を基幹事業として1つの事業計画により一括で支援し、その地方負担額の50%を国費措置するとともに、残った地方負担には震災復興特別交付税を措置することにより、被災団体の地方負担は実質的にゼロとされた。あわせて、基幹事業の効果を促進する単独事業の80%も国費により措置されることとなった。

(基幹事業一覧(5省40事業))

番号	事業名
文部科学省	
1	公立学校施設整備費国庫負担事業(公立小中学校等の新增築・統合)
2	学校施設環境改善事業(公立学校の耐震化等)
3	幼稚園等の複合化・多機能化推進事業
4	埋蔵文化財発掘調査事業
厚生労働省	
5	医療施設耐震化事業
6	介護基盤復興まちづくり整備事業 (「定期巡回・随時対応サービス」や「訪問看護ステーション」の整備等)
7	保育所等の複合化・多機能化推進事業
農林水産省	
8	農山漁村地域復興基盤総合整備事業 (集落排水等の集落基盤、農地等の生産基盤整備等)
9	農山漁村活性化プロジェクト支援(復興対策)事業 (被災した生産施設、生活環境施設、地域間交流拠点整備等)
10	震災対策・戦略作物生産基盤整備事業 (麦・大豆等の生産に必要な水利施設整備等)
11	被災地域農業復興総合支援事業(農業用施設整備等)
12	漁業集落防災機能強化事業(漁業集落地盤嵩上げ、生活基盤整備等)
13	漁港施設機能強化事業(漁港施設用地嵩上げ、排水対策等)
14	水産業共同利用施設復興整備事業 (水産業共同利用施設、漁港施設、放流用種苗生産施設整備等)
15	農林水産関係試験研究機関緊急整備事業
16	木質バイオマス施設等緊急整備事業
国土交通省	
17	道路事業(市街地相互の接続道路等)
18	道路事業(高台移転等に伴う道路整備(区画整理))



19	道路事業（道路の防災・震災対策等）
20	災害公営住宅整備事業等 （災害公営住宅の整備、災害公営住宅にかかる用地取得造成等）
21	災害公営住宅家賃低廉化事業
22	東日本大震災特別家賃低減事業
23	公営住宅等ストック総合改善事業（耐震改修、エレベーター改修）
24	住宅地区改良事業（不良住宅除却、改良住宅の建設等）
25	小規模住宅地区改良事業（不良住宅除却、小規模改良住宅の建設等）
26	住宅市街地総合整備事業（住宅市街地の再生・整備）
27	優良建築物等整備事業（市街地住宅の供給、任意の再開発等）
28	住宅・建築物安全ストック形成事業（住宅・建築物耐震改修事業）
29	住宅・建築物安全ストック形成事業（がけ地近接等危険住宅移転事業）
30	造成宅地滑動崩落緊急対策事業
31	津波復興拠点整備事業
32	市街地再開発事業
33	都市再生区画整理事業（被災市街地復興土地区画整理事業等）
34	都市再生区画整理事業（市街地液状化対策事業）
35	都市防災推進事業（市街地液状化対策事業）
36	都市防災推進事業（都市防災総合推進事業）
37	下水道事業
38	都市公園事業
39	防災集団移転促進事業
環境省	
40	低炭素社会対応型浄化槽等集中導入事業

### 特記事項

#### [宮城県の実施事例]

宮城県では、発災直後より国に対して、災害復旧費の国庫補助について、「被災状況に応じた対象条件の緩和」や「補助率の引き上げ」などの要望活動を行った。平成23年4月には、「東日本大震災に対処するための特別立法等を求める要望書」を国に提出。国土の復興という考え方に立ち、国の全面的かつ主体的な関与とともに、震災復興に向けた基本方針や復興までの道筋を早期に示し、被災自治体の負担がゼロになることを基本とした国による財政援助などについて、早期に法制化するよう要望した。

また、その後も新たな課題が生じるなど、必要の都度、国に対して要望書を提出し、平成26年3月までに延べ60回を超える要望活動を実施した。

これらの要望事項のうち、復興基金については、低金利の環境のもと特別交付税を財源とした取崩し型基金が県・市町それぞれに設置された。この財源措置により地域に密着した事業が実施できることとなった。

## (5) 情報提供

### 取組項目 I-(5)-① 被災地調査の受入調整

#### 取組概要

被災直後から、被災地の視察調査にかかる各方面からの受入依頼が相次ぐ。

原則、各部局において、受入調整し対応を行うが、政府調査団の視察受入など、相応の渉外業務については、あらかじめ担当部門を定めた上で調整を図る。

#### 実施時期

震災直後～

#### 市町に期待する役割

視察調査について県から依頼があった場合は、被災地と調整をとり、受入れが円滑に進むよう、県とともに視察対応を行う。

#### [陸前高田市の取組事例]

陸前高田市の議会事務局では、他府県の議会からの視察調査について、予約受付を行うとともに、現在までの受入状況の一覧、視察の際には市内での宿泊や食事をお願いする旨の依頼、市内宿泊施設情報などを、同市のホームページを通じて発信している。

#### [南三陸町の取組事例]

南三陸町では、さまざまな視察の受入れについて、各課で担当するのではなく、企画課において窓口を担った。一本化することにより、町長に即、情報を入れることにもつなげた。

#### 特記事項

#### [宮城県の取組事例]

宮城県では、発災時点では定まっていなかった窓口部署を、その後、震災復興・企画部震災復興政策課と定め、政府調査団や全国知事会経由の受入調整事務を担うこととなった。



## 取組項目 I-(5)-② 復興状況の把握と情報提供

### 取組概要

震災発生から一定程度の時間が経過すると、復興に関する広報など情報提供に、より力を入れていく必要性が高まる。

復旧・復興事業の進捗や被災地の回復などについて、きめ細かに状況把握を行うとともに、ホームページへの掲載、メール発信、冊子やリーフレットの作成など、さまざまな広報媒体を活用して情報提供に努める。

### 実施時期

震災 3 か月～

### 市町に期待する役割

被災地の復興状況について把握に努めるとともに、市町自らも積極的に情報発信に努める。

#### [気仙沼市の取組事例]

気仙沼市では、復興に向けた取組の進捗状況や復興関連情報を掲載した「けせんぬま復興ニュース」を、平成 24 年 8 月以降、月 2 回発行し、市民に対して情報提供を行っている。

#### [陸前高田市の取組事例]

陸前高田市では、平成 24 年 8 月から、「復興 News 陸前高田」を年 6～8 回の頻度で作成しており、平成 27 年 12 月には第 28 号を発刊した。

### 特記事項

#### [岩手県の取組事例]

岩手県では、被災 12 市町村を中心とした県内の復旧・復興状況の現状やその推移を把握するため、復興計画に掲げた代表的な統計データ（社会・経済統計及び復興事業の進捗状況）を「いわて復興インデックス報告書」としてまとめている。また、被災地に居住または勤務する県民（対象：153 人）を対象として、生活の回復、地域経済の回復、災害に強い安全なまちづくりについての実感を尋ね、県民の復興感の変化を定点観測する「いわて復興ウォッチャー調査」を年 2 回実施している。

#### [宮城県の取組事例]

宮城県では、毎月 11 日に「復興の進捗状況」を公表している。

また、震災復興推進課では、「みやぎ・復興の歩み」、「みやぎ復興プレス」、「みやぎ復興定期便」等の発行を担当している。「みやぎ・復興の歩み」は、

震災以降、年1回のペースで、1年間の復興の取組や被災者の思いなどをまとめている冊子であり、「みやぎ復興プレス」は、月1回のペースで、宮城の復興状況やイベント等の情報を掲載し、被災者をはじめ復興に携わる関係者に対して配信しているメールマガジン、そして、「みやぎ復興定期便」は、同じく月1回のペースで、復興の動きや被災者支援等の情報を掲載し、県外に避難している全世帯に送付している情報誌である。

## 取組項目 I-(5)-③ 復興記録誌の作成

### 取組概要

復興に向けての取組を進めることに加え、震災の記憶や復興プロセスの記録を後世に伝承するための取組も必要となる。

震災から1年、3年、5年といった一定期間、復興事業に取り組んだ時点や復興計画で定めた目標年次を迎えるといった時点で、復興記録誌を作成・発刊する。

この際、冊子のほか映像等のデータも含めたアーカイブ化、外国語版での誌面作成など、必要となる取組についての検討も行う。

なお、過去の震災復興における記録誌を例とすれば、各都道府県、県内市町、県内公共図書館等が主な配布先となっている。

### 実施時期

震災1年～

### 市町に期待する役割

被災市町においても、震災の記憶を風化させることなく後世に伝承するための記録を行う。


近年の県内市町の取組としては、紀伊半島大水害（平成23年9月）で甚大な被害を受けた紀宝町が、平成26年3月に「紀伊半島大水害記録誌」を発刊している。

#### [宮城県内の市町の取組事例]

宮城県では、県が発行した記録誌のほか、県内18市町において、東日本大震災をさまざまな形で記録する取組が行われた。（平成27年12月時点）  
（記録誌の例）

塩竈市「東日本大震災復旧・復興の記録明日へ」

岩沼市「東日本大震災岩沼市の記録～震災から3年 地域再生と復興への軌跡～」 等



---

(その他の記録の例)

多賀城市「史都多賀城 防災・減災アーカイブス たがじょう見聞憶 伝えよう千年後の未来へ。」 等

#### 特記事項

---

岩手県及び宮城県が作成した復興記録誌をはじめとする復興関連資料については、巻末の「参考資料」を参照。