

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、述べることとする。

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～

- 被災地では、復興に向けた懸命の取組が続けられているが、未だ多くの被災者が元の生活を取り戻すことができていない。
- 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いのが現状。復興はまだ道半ば。むしろ長期化の様相を見せている。

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る三重県にとって、東日本大震災の被災地で懸命の努力が続けられている姿は、決して他人事ではなく、「三重県の未来を映し出す鏡」と言える。
- 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。
- 大災害に見舞われても、速やかな復興作業が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が必要である。
- 「三重県復興指針（仮称）」は、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」として策定するものである。

（復興指針の活用者）

- 本指針を活用する時機は、震災発生後であり、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県職員による活用を想定。
- あわせて、災害時に最前線で復興作業に従事しなければならない市町職員による活用も想定。
- また、平時においては、県民や事業者のみなさんによる活用も重要。

	県	市町	県民・事業者等
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	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）

- 復興法（第9条）に基づき策定する「三重県復興方針（仮称）」、三重県防災対策推進条例（第75条）に基づき策定する「三重県復興計画（仮称）」、それぞれの検討に資するものとする。

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状況

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する。

1 想定される被害の様相

（全壊家屋） 三重県 約70,000棟（過去最大）／東日本大震災 約128,000棟
 （仮設住宅必要戸数） 三重県 13,003棟（同上）／岩手県 17,622棟、宮城県 48,151棟 等

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～

（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

- 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
- 行政機能が著しく低下し、人員不足が限界に達する

（2）地域の再生や生活の再建において想定される事態

- 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
- これまで築いてきた人間関係が希薄化、喪失する
- 復興プロセスにおいて被災者に格差が生じる
- 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
- 被災者生活が長期化する
- 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

（3）なりわいや産業の復興において想定される事態

- 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
- 観光需要が大きく落ち込み、その後も伸び悩む

- 上記の事態の中でも、「(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、被災者生活の長期化に伴う心身の故障など、人間そのものに関わる課題はとりわけ深刻と言える。
- 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である。

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」について整理することとする。



1 「人間」と「人間関係」の回復

- 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る。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む。
- また、災害が発生した瞬間から被災者の格差は生じ、長引く復興がそれをさらに助長し、「人間関係」をも破壊していく。
- 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。
- 別の言い方をすれば、「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ない限り、真の復興はない。
- 「復興」は文字どおり「復幸」でなければならない。

2 地域コミュニティの再生

- 「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、「社会環境」である。すなわち、その人を取り巻く「地域コミュニティ」の存在である。
- 大規模災害により、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新たなコミュニティを形成しなければならなくなる。
- 「人間」と「人間関係」が破壊されるのを食い止め、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、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、このことがより重要となる。
- そこで、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する。

※本章では、「地域コミュニティの再生」について、次の二つの意味で使用している。

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、という意味である。
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、を言っている。

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けられるよう、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する

1 復興に向けた対策

- 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として、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。

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
 - 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
 - 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
 - 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
 - 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
 - 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
 - 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
 - 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 応急仮設住宅の長期利用化を見据えた取組・適切な解消に向けた取組
- (3) 恒久的な住宅の供給
 - 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
 - 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
 - ① 雇用状況調査の実施
 - ② 雇用維持にかかわる支援制度の周知
 - ③ 離職者の生活・再就職支援

(6) 被災者への経済的支援

- 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

- 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 被災者の心と身体の健康支援

(8) 学校の再開

- 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

- 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

- 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）

- 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

- 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



震災後初の作付（宮城県）



仮設による復興食堂（岩手県）

出所：（左）宮城県「東日本大震災復旧期の取組記録誌（平成27年3月）」、（右）三重県撮影

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

- 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

- 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

- 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) 商工業の再建

- ① 商工業の被害状況の把握
- ② 商工業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) 観光業の再建

- 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

第5章 地域コミュニティの再生に向けて

第5章では、「人間らしい生活を取り戻し、真の意味の復興（復興）を成し遂げるにはどうすればよいか。」との問いに対する一つの答えとして、第4章に掲げた対策等を補完する形で、「復興」の基本理念に直接的に関わる取組について述べることにする。

1 「復興」の基本理念をふまえた平時からの取組

- 第4章で掲げた取組を確実に実施することができれば、真の意味の復興（復興）に近づくことができる。しかし、ひとたび壊れてしまった「人間」や「人間関係」は容易には元に戻らない。
- そこで、これらの対策を補完する、さらに細やかな取組、「復興」を見据えての平時からの取組が必要となる。

〇ちから・いのち・きずなプロジェクト

「共助」の重要な担い手である消防団と自主防災組織がそれぞれの役割分担を明確にして、「防災」や「復興」の観点から地域の絆づくりを進める。援護者・要援護者の垣根を越えた社会環境を、「地域の組織力」を活用し築いていく。

〇災害ボランティア

被災者一人ひとりが望む復興（復興）をそばで寄り添いながら支援できる存在がボランティアである。平時から災害ボランティアの活動環境の整備に取り組む。

〇防災教育

将来を見据えたとき、「ちから・いのち・きずなプロジェクト」や「ボランティア」の主役となるのは、今を生きる子どもたちである。防災教育を通じて、次世代の地域防災の担い手を育てる。

2 平時からの取組の延長線上にある取組

- さらに、平時からの取組の延長線上には、復興プロセスの中で、より細やかな取組として具現化されるものがある。
- 東日本大震災の被災地では、被災者一人ひとりに寄り添って見守り支援を行うための体制づくり、被災者が相互に力を合わせて課題解決を図ることができる体制づくりなどの取組が見られた。
- 平時からの取組とその姿勢が、いざ災害時に、速やかに、かつ円滑に、こうした細やかな取組を展開することへと結びつくことになる。



仮設住宅の見守り支援

出所：宮城県「東日本大震災復旧期の取組記録誌（平成27年3月）」

参考資料

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、被災自治体が策定した復興計画や記録誌など、復興関連資料を収集し掲載。