

第1章 三重県復興指針がめざすもの

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～

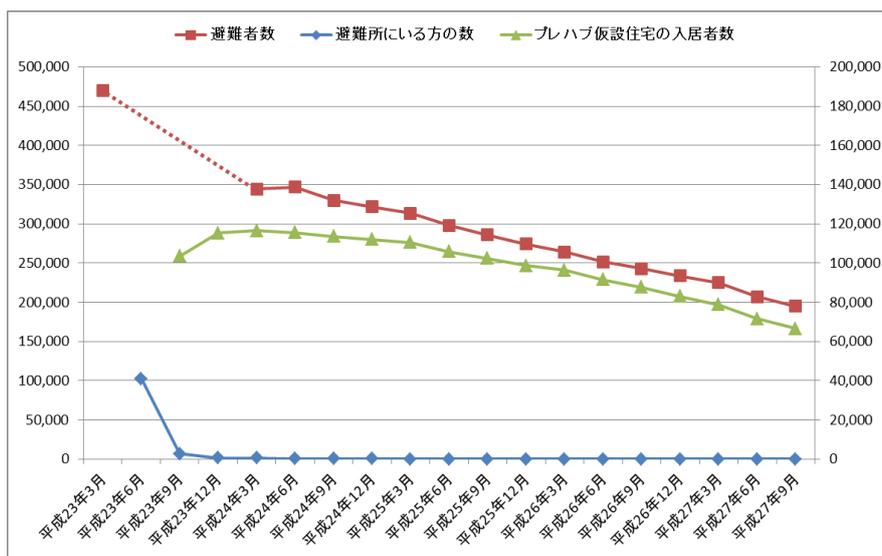
東日本大震災の発生から5年の歳月が流れました。

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)

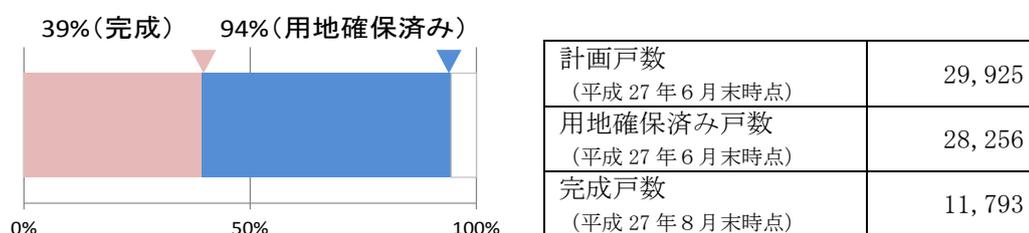
東日本大震災では、基礎自治体である市町村において、庁舎が甚大な被害を被っただけでなく、多くの職員の生命が失われたため、行政機能が著しく低下してしまいました。こうした状況の下、残された職員たちには、復興に向けて、膨大かつ専門性の高い業務を、しかも迅速に遂行することが求められたのです。

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。

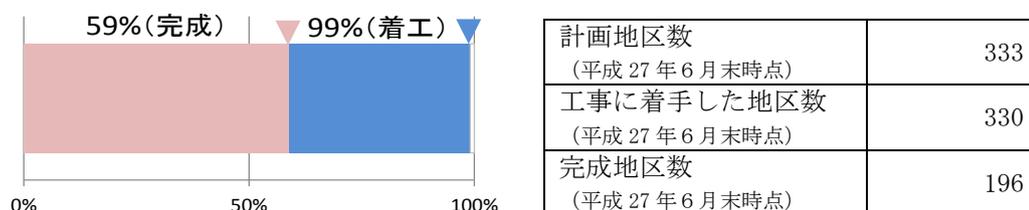
この5年間の復興状況を概観してみると、まず、住宅再建については、平成27年6月末時点において、災害公営住宅の94%で用地が確保されるとともに、高台移転では99%の地区で工事が着工されるなど、この1～2年間で大きな進捗が見られたものの、現在も、仮設住宅（プレハブ仮設住宅と民間借上住宅の合計）での生活を余儀なくされている被災者は、岩手県で約2万3千人、宮城県で約4万8千人（平成27年11月30日時点）に上るなど、住まいの復興はまだまだ厳しい状況にあります。

（図表 住宅の再建（災害公営住宅の整備））



（復興庁「復興の現状（平成27年11月11日）」を基に作成）

（図表 住宅の再建（防災集団移転促進事業の進捗））



（復興庁「復興の現状（平成27年11月11日）」を基に作成）

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^{*}」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。

^{*} 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あります。

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」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。