

三重県復興指針(仮称)

(中間案)



平成27年12月

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	24
1 「人間」と「人間関係」の回復	24
2 地域コミュニティの再生	25
第4章 復興に向けて取り組むべき対策の全体像	28
1 復興に向けた対策（全体像）	28
2 復興に向けた対策（Ⅰ 計画的復興に向けた行政運営）	32
3 復興に向けた対策（Ⅱ 地域の再生や生活の再建）	47
4 復興に向けた対策（Ⅲ なりわいや産業の復興）	99
第5章 地域コミュニティの再生に向けて	119
1 「復興」の基本理念をふまえた平時からの取組	119
2 平時からの取組の延長線上にある取組	123
参考資料	128
1 東日本大震災における復興関連資料	128
2 「1」以外の大規模災害における復興関連資料	128

本案に掲載している数値データは現時点のもので、今後、更新された場合は、修正していきます。

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20万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8月現在)

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5万人を超える職員が派遣され、現在（平成27年度）も、1千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26年12月末時点において、災害公営住宅の8割以上で用地が確保されるとともに、高台移転は約9割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（プレハブ型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2万8千人、宮城県で約8万3千人(平成27年3月現在)に上るなど、住まいの復興はまだ厳しい状況にあります。

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、業種や職種の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出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こころ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、すべての学校が再開されています。しかし、児童生徒に対するきめ細やかなこころ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、平成27年1月末時点で、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。

今後、説明内容を示す、表・グラフ等を掲載していきます。

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現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。

「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せ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。

しかし、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か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。

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をあらかじめイメージしておくための資料として活用

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」、(揺れ/岩手県：岩手県HP「平成23年8月18日17:00現在の人的被害・建物被害状況一覧」、宮城県：宮城県HP「東日本大震災における被害等状況」、福島県：福島県HP「平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報(第333報)」)、栃木県：栃木県HP「地震による被害状況(人的被害・住家被害・ライフライン・道路状況)及び避難状況(平成23年8月16日9時00分現在)」、茨城県：茨城県HP「住宅被害状況8月16日17時00分現在」、「死亡者の状況6月1日18時00分現在」、津波/国土交通省都市局「東日本大震災による被災現況調査結果について(第1次報告)(平成23年8月4日)」、火災/緊急災害対策本部「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(平成27年3月9日(17:00))」、兵庫県ホームページ「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 230km²、理論上最大クラスの南海トラフ地震の場合は約 280km²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 561km²であり、このうち宮城県では、全体の約 6 割を占める約 327km²が浸水に見舞われました。

(単位：km²)

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、プレハブ型仮設住宅、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すべて足した合計は、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、プレハブ型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
うちプレハブ型仮設住宅	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「いわて復興レポート 2015」、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 日現在）、宮城県において 15,920 戸（平成 27 年 10 月 31 日現在）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日現在）」、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日現在）」、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～震災復興における実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実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み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ました。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。

今後、説明内容を示す、表・グラフ等を掲載していきます。(P12～22)

- 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、被災市町村からの要望に応じて、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。
- 職員不足は、市町村だけでなく県においても同様の状況であり、平成 27 年 4 月 1 日時点において、岩手県では 303 人、宮城県では 293 人、福島県では 300 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。

(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 か所で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に目を配れば、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。

【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、住宅の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、一律に抽選のみで入居者を決定したため、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 人のうち、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 12 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 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、異例の早さと言われる復興の一方で、「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に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繋がったと言われています。

（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2万5千戸の災害公営住宅が供給されました。入居の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きべきだということが確認されました。

【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、平成24年3月までに仮設住宅が約11万戸設けられ、このうち民間借上住宅が5.4万戸を占めました。プレハブ型仮設住宅が、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。

【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。

【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。

【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。

(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2月現在で、被災漁港319漁港のうち305漁港(96%)において一部またはすべ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26年12月現在で、再建を希望する812施設のうち674施設(83%)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より深刻になっており、その影響は現在も続いています。
- 平成27年2月現在、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1月時点で、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す。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。

【想定される状況】

【被災した商工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月末時点で、被災した商工業者（11,425会員）のうち、9割近くの事業者が営業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事業者にとって、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。

【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25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の兆しが見えていません。岩手県沿岸部は震災前の58.3%、宮城県沿岸部は76.2%にとどまるなど、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むことで観光客の回復が図られました。

(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すべ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1万8,000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となります。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、一人は災害公営住宅の抽選に当選、もう一人は落選した結果、以来、二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すべて失ったとします。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ないでし

ようか。

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ろうと思います。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。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、といった間

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、現実の対策等を細大漏らさず掲げるものであり、現時点で考えられる対策等のすべてとなっています。

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

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

(2) 復興体制の整備

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

(3) 市町支援

- 被災した市町への職員の派遣
- 市町の復興計画の策定支援

(4) 財政面の措置

- 復興事業にかかる財政需要見込額の算定
- 復興財源の確保

(5) 情報提供

- 被災地調査の受入調整
- 復興状況の把握と情報提供
- 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

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

(2) 緊急の住宅確保

- 住民の住宅再建意向の把握
- 応急仮設住宅用地の確保
- 応急的な住宅の供給計画の作成
- 応急仮設住宅（借上げ）の確保
- 応急仮設住宅の建設
- 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

- 恒久的な住宅の供給計画の作成
- 災害公営住宅の建設

(4) 災害廃棄物の処理

- 廃棄物処理施設の被害状況の把握
- 被災現場からの災害廃棄物の撤去
- 市町二次仮置場からの災害廃棄物の撤去
- 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

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

(6) 被災者への経済的支援

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

(7) 保健・医療・福祉対策

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

(8) 学校の再開

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

(9) ボランティアの受入体制の整備

- みえ災害ボランティア支援センターの設置
- 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

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

(11) 安全な市街地の整備（復興まちづくり）

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

(12) 文化の再生

- 文化財・歴史的建造物等の被災状況の把握
- 被災文化財等の修理・修復
- 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

- 農業の被害状況の把握
- 被災農地及び農業用施設の復旧・機能の回復
- 農業者等の経営再建に向けた相談等の実施
- 安定生産に向けた技術支援
- 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

- 林業の被害状況の把握
- 林産施設、林道等の復旧・機能の回復
- 林業者等の経営再建に向けた相談等の実施
- 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

- 水産業の被害状況の把握
- 漁港、漁場、水産加工施設等の復旧・機能の回復
- 漁業者等の経営再建に向けた相談等の実施
- 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

- 商工業の被害状況の把握
- 商工事業者の経営再建に向けた相談等の実施
- 二重債務問題の解決に向けた支援
- 仮設店舗・工場等での事業再開の支援
- 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

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

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。

なお、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受け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、きめ細やかなフォローを継続して実施する。

実施時期

震災6か月～

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き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。

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） 等

特記事項

※今後、東日本大震災被災地派遣職員へのインタビュー記事等を掲載していきます。

取組項目 I-(1)-③ 人的資源の確保（任期付き職員等の採用）

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、任期付き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

東日本大震災では、被災市町村の復興事業の推進等に必要の人材を確保するため、県において、任期付き職員の募集・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。

宮城県では、平成24年度に、任期付き職員126人を被災市町に派遣したほか、平成25年度も、新規で76人の任期付き職員を採用し、あわせて202人の派遣を行うなど、継続して被災市町への人的支援を実施した。

（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2週間～10年程度

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。

特記事項

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、復興委員回運営）、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。

宮城県では、県震災復興本部を平成23年4月22日に設置し、県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、それぞれの課題に対して具体的な検討を進めるため、復興に関する提案事業等検討部会、復興地域づくり検討部会、生活者支援検討部会も開催した。

また、12月1日に、県震災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、県震災復興本部の事務局には、既存の体制を維持した上で必要な体制を整備する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

被災状況をふまえ、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。

東日本大震災において、岩手県では、復興計画を策定した 12 市町村中、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 市町中、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。

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策定フローは以下のとおり。

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 6 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。

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、その想定期間を 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。

なお、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。

岩手県では、復興計画には震災を機に取り組むこととなった事業を掲載、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整理とした。一方、宮城県では、一体化させた計画の中で章を分け、前段を総合計画、後段を復興計画として役割分担させるとともに、重複する事業については、それぞれの段において、重複事業である旨を明記するなどの整理を行った。

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、そのプロセスでの状況の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はもちろんのこと、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 6 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）を策定した後、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・改訂を行った。

また、宮城県においても、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、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、県において任期付き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

岩手県では、多くの職員が被災した陸前高田市（職員 293 人中、68 人が死亡又は行方不明）と大槌町（職員 136 人中、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（3 月 22 日～5 月 11 日。延べ 129 人）、大槌町に 2 人（3 月 20 日～4 月 30 日。延べ 96 人）派遣した。前例のない事案が次々に発生するなどの混乱の中で、市町の意思決定プロセスにおける助言や関係事務、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職員派遣を調整するとともに、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。平成 27 年度、岩手県では、被災市町村からの要請数 779 人に対して 726 人を確保（不足数 53 人・充足率 93.2%）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、進行管理を行い、進捗状況についての情報提供に努める。

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、順次市町との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ようになると、市町の個別課題や財源の裏づけ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等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、仮設住宅や避難先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、住民説明会等の開

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次補正予算が可決し、財源の裏づけが取れてから計画を策定したため、平成23年度後半に計画を策定した市町が多かった。

(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、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。

なお、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の措置により、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。

特記事項

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、のべ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。この財源保障により、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、各方面からの被災地の視察調査について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、政府からの調査団の視察受入など、相応の渉外業務については、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、被災地と調整を図り、受入が円滑に進むよう、県とともに視察対応を行う。

特記事項

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、きめ細やかに復興状況の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1年～

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。

特記事項

岩手県では、沿岸被災 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」としてとりまとめている。また、被災地に居住または勤務する県民（対象：153 名）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ための「いわて復興ウォッチャー調査」を年 2 回実施している。

宮城県では、毎月 11 日に「復興の進捗状況」を公表している。また、一例として、震災復興・企画部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、震災の記憶を風化させることなく後世に伝承するための取組も必要となる。

震災から 3 年、5 年といった節目や復興計画で定めた目標年次を迎えるといったタイミングで、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る。


実施時期

震災 3 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。

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。

3 復興に向けた対策（Ⅱ 地域の再生や生活の再建）

<住まいと暮らしの再建>

被災前の生活に戻ること、このことが復興の原点であり、願いでもあります。

東日本大震災では、県、そして多くの市町が、被災地に職員を派遣し、仮設住宅等における生活環境の確保やコミュニティの構築支援、入居者の健康維持など、被災者支援の取組を行いました。また、みえ災害ボランティア支援センターを設置し、岩手県山田町にボランティアをバスで派遣する「みえ発！ボラパック」を、計72便、2年半にわたり継続するなど、全国でも数少ない長期的な支援活動を実施しました。

このような被災者支援の取組を展開する一方で、復興を見据えての県内での事前準備として、「住まいと暮らしの再建」の分野においては、県は、関係団体との間で住宅確保や建設にかかる協定の締結に取り組んできたほか、市町と連携して仮設住宅の建設候補地のリストアップなどの作業も進めてきました。

また、市町においても、例えば、南伊勢町と度会町が、平成24年3月に災害時相互応援協定を締結するなど独自の動きも出てきました。これは、災害時に職員・消防団員の派遣を行うほか、生活必需物資や避難場所の優先的な提供を両町間で実施するというものであり、仮に、沿岸部に位置する南伊勢町が、甚大な津波被害を被り、町内において被災者を受け入れる施設を確保することが困難となった場合、内陸部にある度会町に対して、その施設や用地の確保について要請することができるなど、行政区域を越えて被災者支援をも行うことを目的とした取組です。

さらに、平成23年9月の紀伊半島大水害では、県と被害を受けた市町は、まさしく復旧・復興の取組を進めました。

なかでも、被災者の生活・住宅再建支援については、特に住家被害が甚大であった2市町（熊野市、紀宝町）に被災者生活再建支援法の適用を決定したほか、同法が適用されない半壊や床上浸水の被害が県内各地で多数発生していたことから、県内全域を対象として、市町が実施する被災者の生活再建支援に要する経費の一部を県が補助する独自の制度を、急いで創設するなどして被災者の生活の早期安定化を図りました。

このように、県及び市町は、実際の復旧・復興における実務を通じて、さまざまな経験を積んできました。また、有事に、迅速に被災者支援を行うことができるよう、事前の準備についても、着実に取組を進めているところです。

こうしたことを基盤として、南海トラフ地震をはじめとする大規模災害

が発生した際は、まず、被災者の住まいの確保を図るため、緊急の住宅確保から恒久的な住宅供給に至るまで、切れ目のない対策に取り組んでいく必要があります。

また、生活の再建に向けて、さまざまな相談に対応するための体制を整えるほか、被災者の雇用についても確保していく必要があります。被災地において、雇用を創出し、生活の安定を図っていくことは、被災地の復興を支えることにつながります。

さらに、復興が長引くにつれ、被災者の心身の健康にもたらす影響の拡大が懸念されることから、被災者一人ひとりに寄り添う、きめ細やかな支援にも取り組んでいくことが必要となります。

そして、このような支援に取り組んでいく際、重要なことは、人と人の絆、人と人のつながりを断ち切ることをしないよう、最大限の配慮を行わなければならないということです。

「復興」の基本理念において述べたように、三重県では、「人間」と「人間関係」の回復をめざし、地域コミュニティの再生を図りながら、住まいと暮らしの再建に取り組んでいきます。

(1) 被災住宅の応急対策

取組項目Ⅱ-(1)-① 応急危険度判定の実施

取組概要

余震等に伴う二次災害を防止するため、震災直後から市町による応急危険度判定を迅速に実施し、利用を控えることが望ましい建築物について住民に周知する必要がある。しかしながら、対象となる建築物が多数に上った場合、市町において応急危険度判定士の確保が困難となることが予想される。

県は、市町から支援要請があった際は、県災害対策本部に被災建築物応急危険度判定支援本部を設置し、被災地に応急危険度判定士を派遣するなど、被災市町を支援する。

実施時期

震災直後～

市町に期待する役割

市町は、応急危険度判定の実施を決定した時は、市町災害対策本部に被災建築物応急危険度判定実施本部を設置するとともに、その旨を県に連絡

する。

あわせて、被災者への周知など必要な措置を講じるほか、必要に応じて県に対して支援要請を行うことにより判定業務を迅速に実施する。

特記事項

東日本大震災では、10都県・149市区町村において、延べ8,541人の応急危険度判定士により、95,381件の判定が実施されるなど、過去最大規模の応急危険度判定が実施された。住家被害認定では、迅速化・簡素化の特例措置が講じられ、津波による被害については、外観の目視調査だけで判定することとされた。

岩手県の沿岸部では、津波被害が甚大であったことから、建築物の多くは応急危険度判定の対象外となった。内陸部に位置する一関市では、3月13日から4月28日まで判定業務を実施したほか、北上市では3月28日まで、奥州市では4月11日まで実施した。

一方、宮城県では、3月11日から5月10日までの間、沿岸部も含めて仙台市ほか29市町において、判定業務を実施した。なかでも、4月7日に発生した最大余震では、県内で最大震度6強の揺れを観測し、建築物の倒壊などの被害が拡大したため、多くの市町で判定を追加実施することとなった。

取組項目Ⅱ-(1)-② 住宅の被害認定調査の実施（罹災証明の発行）

取組概要

住宅の被害認定調査の結果に基づいて被災者からの申請により発行する罹災証明は、被災者生活再建支援金の支給、住宅の応急修理、義援金の配分等の支援措置を適用する際の判断材料となることから、県は、市町の被害認定や罹災証明書の発行事務が迅速かつ円滑に進むよう、市町からの要請に基づき、職員の応援派遣など必要な支援を行う。

実施時期

震災1週間～

市町に期待する役割

被害認定調査の実施体制及び実施方法等の方針を決定の上、被災家屋等の現地調査を通じて被害認定を行う。市町において対応できない場合は、県に応援を要請する。

続いて、調査の結果を受け、罹災台帳を作成する。また、被災者からの

申請により、迅速かつ的確に罹災証明書を発行する。

さらに、支援漏れや手続きの重複をなくし、中長期にわたる被災者支援を実施するため、個々の被災者の被害状況や支援状況、配慮事項等を一元的に集約するため、罹災証明書の発行内容を基に被災者台帳として整理する。

特記事項

釜石市では、平成23年3月下旬に被害認定調査を開始、4月1日に罹災証明書発行を開始した。被害認定は市職員12人、県職員2人が2人1組7班体制で調査を行い、罹災証明の発行については、市職員3～5人、臨時職員1人が土日も含めて特設窓口を設けて発行業務を行った。

取組項目Ⅱ-(1)-③ 被災者による自宅の応急修理支援

取組概要

被災住宅の応急修理とは、災害救助法に基づき、住家が半壊または半焼し、自らの資力で修理を行い、当面の日常生活に最低限必要な場所を確保できない者に対して、必要最小限の修理を行うための制度であり、避難所からの早期帰宅や応急仮設住宅の需要抑制等につながることから、県は、関係団体、事業者等と連携し、市町の行う応急修理を支援する。

また、災害救助法の対象とならない世帯に対しても、被災者を自宅に戻し、本格復旧・復興に向けて生活の正常化を図るため、市町や関係団体等と連携して、相談受付や施工業者の斡旋といった支援を行うなど被災者が自力で実施する応急修理についても促進を図る。

実施時期

震災1週間～

市町に期待する役割

住家が半壊または半焼し、自らの資力では応急修理ができない被災者に対し、居室、台所、トイレなど日常生活に最小限の部分の応急修理を実施するため、被災者に対する制度の情報提供、応急修理についての意向把握、応急修理の募集・選定、修理の施工などの措置をとる。

活用する計画・資料等

- ・災害時における被災住宅の応急修理に関する協定（平成23年7月）

特記事項

住宅の応急修理は、原則として災害発生の日から1か月以内に完了することとされているが、東日本大震災では被害が著しく甚大であり、修理業者の被災、被災住宅の被害認定調査の長期化等の影響があったことから、特別基準により運用され、平成24年1月31日までの受付分が認められることとなった。

(2) 緊急の住宅確保

取組項目Ⅱ-(2)-① 住民の住宅再建意向の把握

取組概要

緊急の住宅確保に向けては、まず住宅需要を把握することが重要であり、被災者の住宅再建意向等の確認が必要となる。

しかしながら、震災発生直後においては、被災世帯を対象とした正確な調査を実施することは困難であることから、家屋被害や応急修理の状況など被害の概況から、概算により住宅需要の把握を行う。

被害状況が明らかになってきて以降は、被災者の生活再建の状況変化に伴い、住宅需要についても流動的に変化すると予想されることから、市町と連携して、その把握に努める。

実施時期

震災直後～

市町に期待する役割

被災直後は、住宅被害戸数の概況把握に基づき、住宅需要数を算出するとともに、被害状況が整理され自宅を失った世帯数等が把握できて以降は、必要に応じて住宅再建意向調査を実施するなど、定期的に住宅需要の把握に努める。

特記事項

応急仮設住宅の建設にあたっての宮城県を取組経過は以下のとおり。

(平成23年3月14日)

一般社団法人プレハブ建築協会に対して、応急仮設住宅10,000戸の建設を要請

(平成23年3月17日)

各市町に対して、応急仮設住宅の建設要望戸数等の聞き取り調査を実施

(平成 23 年 3 月 28 日)
応急仮設住宅（プレハブ住宅）第一次分の建設着手（13 市町 1, 207 戸）
(平成 23 年 4 月 1 日)
一般社団法人プレハブ建築協会に対して、応急仮設住宅 20, 000 戸の建設を追加要請
(平成 23 年 4 月 28 日)
県内初の応急仮設住宅入居開始（塩竈市）
(平成 23 年 5 月 9 日)
応急仮設住宅必要戸数の再調査を決定
(平成 23 年 5 月 19 日)
応急仮設住宅建設戸数を 30, 000 戸から 23, 000 戸へ修正
(平成 23 年 9 月 28 日)
応急仮設住宅（プレハブ住宅）県整備分 21, 519 戸完成
(平成 23 年 12 月 26 日)
応急仮設住宅（プレハブ住宅）完成（406 団地 22, 095 戸）
(平成 23 年 12 月 30 日)
県内の全避難所が閉鎖

また、多賀城市では、平成 23 年度から毎年、住宅が半壊以上の被災者（仮設住宅（プレハブ住宅・借上げ）、在宅、災害公営住宅）を対象とした「被災者現況調査」を実施している。調査では、今後の住宅の再建方法のほか、現在の生活状況なども尋ねることにより、年々変化する被災者の生活再建状況や再建意向を把握し、被災者支援施策への反映を図っている。

取組項目Ⅱ-(2)-② 応急仮設住宅用地の確保

取組概要

事前にリストアップした応急仮設住宅の建設候補地について、市町を通じて被害状況を調査する。地盤亀裂の有無、建造物被害の有無、道路、給排水施設、電気・通信施設、ガス供給施設等の被害状況について調査を行い、建設地として使用可能な用地を整理する。

建設用地を確保できない市町があった場合は、その確保に向けた広域調整等を図る。

実施時期

震災直後～

市町に期待する役割

市町において事前にリストアップした応急仮設住宅の建設候補地について、被害状況の調査を行い、使用可能な用地を整理する。公共用地において建設場所を確保できない場合は、民有地を借地するなど確保を図る。

これらの確保見込、確保状況については、県に報告するとともに、必要な用地を確保できないなど、県による広域調整等が必要となる場合はその支援を要請する。

活用する計画・資料等

- ・災害時における応急仮設住宅の建設に関する協定（平成9年4月、平成25年12月、平成26年3月）

特記事項

岩手県では、応急仮設住宅建設候補地の現地調査を、震災から5日後の平成23年3月16日に開始した。候補地については、各市町村では事前に「応急仮設住宅建設可能用地リスト」を作成していたが、明確にリストアップしていなかった市町村が多かった上、リストに掲載された候補地も被災しており、有効に活用することができなかった。新たに候補地選定を進める必要があったが、被災地と電話がほとんどつながらなかったため、直接現地へ赴き、調整・検討を行った。緊急事態ということもあり、建設の適地が見つかれば、即、交渉・契約を行い、建設会社に発注していった。

気仙沼市では、市内93か所で応急仮設住宅を建設した。うち半数近くが民有地であり、地権者の協力を得て2年6か月間無償で借り受けた。この借地期間が満了した後の契約については有償借地とし、さらに2年6か月間、期間を延長することとした。一方で、契約更新後は、固定資産税を宅地並みに課税することとした。

取組項目Ⅱ-(2)-③ 応急的な住宅の供給計画の作成

取組概要

住宅被害の状況、被災者の住宅再建意向等を勘案して、応急仮設住宅（プレハブ住宅）の建設のほか、応急仮設住宅（借上げ）の確保、公営住宅の一時利用等を含めた、応急的な住宅の必要戸数を推計する。

また、応急仮設住宅の建設可能用地についての調査結果、協定を締結している関係団体における建設資機材の確保状況などを基に、応急仮設住宅の供給可能戸数を算出する。

これら必要戸数と供給可能戸数の算定結果に基づき、応急的な住宅の供給計画を作成する。

なお、応急的な住宅対策では、当面の住宅提供だけでなく、被災者の生活支援という面もあることから、災害時要援護者等の特別な配慮を要する避難者の入居を優先させることはもちろんのこと、計画作成においては、過去の震災復興における教訓・課題をふまえ、できる限り従前の生活圏やコミュニティの維持を図るとともに、他地域へ移転せざるを得ない場合においても、生活利便の確保やコミュニティの維持・形成、なりわい・雇用の確保などの生活支援を一体的に考慮に入れたものとする。

実施時期

震災直後～

市町に期待する役割

入居者の資格等の設定にあたっては、上段の「取組概要」で述べたとおり、できる限り従前の生活圏やコミュニティの維持を図るとともに、他地域へ移転せざるを得ない場合においても、生活利便の確保やコミュニティの維持・形成、なりわい・雇用の確保などの生活支援を一体的に考慮に入れたものとする。

活用する計画・資料等

- ・災害時における応急仮設住宅の建設に関する協定（平成9年4月、平成25年12月、平成26年3月）
- ・災害時における民間賃貸住宅の媒介等に関する協定（平成21年3月）
- ・災害時における民間賃貸住宅の被災者への提供に関する協定（平成25年12月、平成26年5月）

特記事項

岩手県では、応急仮設住宅の建設については県主導で行ったが、入居については市町村に一任した。市町村では、小さな子どもがいる世帯、障がい者がいる世帯などの優先枠と一般の公募枠でバランスを取りながら、入居管理を進めていった。

例えば、宮古市では、応急仮設住宅の入居者の選定において、コミュニティの分断を避けるため、「地域一括」、「被災地近接」、「世代混合（ソーシャルミックス）」、「通学に配慮」を、住宅整備の4原則とし、10～30戸の小規模な応急仮設住宅団地を大半とした。用地は学校施設を極力避けるとともに、入居者の決定は無抽選とした。さらに、従前の居住地が近い被災者は同じブロックにする等の配慮も行った。

また、公営住宅の一時利用について、岩手県では、既存の県営住宅を活

用するにあたっての入居者選定の基準を、保健福祉部からの意見等を反映し、以下のとおりとした。

(優先区分1)

- ・ 80歳以上の方がいる世帯
- ・ 重度の障がい等を有する方がいる世帯

(優先区分2)

- ・ 特定疾患により居住の安定を図る必要のある方がいる世帯
- ・ 中度の障がい等を有する方がいる世帯
- ・ 3歳児未満の乳幼児がいる世帯
- ・ 3歳以上15歳未満の児童が3人以上いる世帯
- ・ 75歳以上の方がいる世帯

(優先区分3)

- ・ 要支援1～2の高齢者等がいる世帯

取組項目Ⅱ-(2)-④ 応急仮設住宅(借上げ)の確保

取組概要

応急仮設住宅の建設戸数が膨大な数となるなど、建設に時間を要することが予想される場合、民間の賃貸住宅を応急仮設住宅として借り上げて、被災者に提供する。

県は、協定に基づき、民間賃貸住宅の空家状況を把握するとともに、提供可能な住宅戸数について、立地状況等もふまえた上で、各市町に供給する。

実施時期

震災直後～

市町に期待する役割

市町は、入居者の選定基準を作成した上で募集を実施、応募者の要配慮状況や家族の事情等も考慮した上で、入居先を決定する。

東日本大震災では、プレハブ仮設住宅と民間借上住宅との間において、後者の入居者に対するケアや情報が十分に行き届かなかったという反省があることから、民間借上住宅の入居者についても、情報提供や巡回相談の実施など生活支援に格差が生じないような配慮を行う。

活用する計画・資料等

- ・ 災害時における民間賃貸住宅の被災者への提供に関する協定(平成25

年12月、平成26年5月)

特記事項

東日本大震災では、県及び市町村による民間借上住宅の被災者への配分が行われるより前に、被災者が賃貸住宅を契約し入居した場合の対応について、一定の条件に基づき、時期をさかのぼって応急仮設住宅に入居したものと見なすとの措置がとられた。

宮城県では、応急仮設住宅（借上げ）の契約期間終了の6～8か月前に、貸主に契約終了の意向確認書を用いて再契約の意向を確認した。貸主が「再契約可」とした物件については入居者の意向をもとに、再契約の手続きを行った。一方、貸主が「再契約不可」とした物件については入居者に契約期間終了の通知を行い、自立再建が困難な入居者に対し、プレハブ仮設住宅、公営住宅、民間賃貸住宅のいずれかへの転居が必要であることを伝え、各入居者が転居希望先の市町窓口に早めに相談するよう案内を実施した。なお、こうした不動産の賃貸借手続きについては、職員が普段扱うことのない業務であったため、事務処理面で多くの時間を要することとなった。

取組項目Ⅱ-(2)-⑤ 応急仮設住宅の建設

取組概要

応急的な住宅の供給計画及び協定に基づき、応急仮設住宅を建設する。

建設にあたっては、高齢者・障がい者・単身・夫婦のみ世帯など住戸形式の考慮、ユニバーサルデザイン等への配慮のほか、一定戸数以上の住宅団地については、自治会活動等の地域社会づくり、行政からの生活支援情報や保健・福祉サービス等を提供する際の拠点となる集会施設を設置する。

実施時期

震災1か月～

市町に期待する役割

応急仮設住宅の維持管理体制を構築するとともに、住環境の改善、入居者の生活支援を行う。

具体的には、入居者の健康管理、入居者からの相談対応、自治会等の育成、生活指導員・介護職員・相談員等の派遣、周辺住民との交流促進等に取り組む。

活用する計画・資料等

- ・災害時における応急仮設住宅の建設に関する協定（平成9年4月、平成25年12月、平成26年3月）

特記事項

岩手県では、平成23年3月19日に、最初の応急仮設住宅建設工事が陸前高田市立第一中学校グラウンドにおいて始まった。同中学校は既に被災者の避難所として使用されており、グラウンドは被災者の駐車場となっていた。200戸の建設計画のうち先行して36戸を建設することとなり、最初の応急仮設住宅は4月1日に完成、9日に入居が始まった。

その他の着工については、被害が甚大であった宮古地区以南の沿岸6市町（宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市）における建設工事を優先して実施した。

4月は、週2,000戸ペースで着工を続け、7月4日には完成戸数が10,000戸を突破、8月11日には応急仮設住宅13,984戸すべての建設が完了し、震災発生から210日目となる10月7日には、県内の避難所がすべて閉鎖された。

この間、4月1日に、県建築住宅課内に「住まいのホットライン」を設置した。人員については、一般財団法人岩手県建築住宅センターへの業務委託により2人を確保したほか、土地開発公社及び他府県からの派遣職員も含め総勢7人の体制により対応にあたった。

また、建設にあたっては、日常生活において配慮を要する高齢者等のための福祉仮設住宅を整備した。浴室・トイレ等に手すりを設置するなど、バリアフリー仕様となるよう配慮した。

宮城県では、応急仮設住宅の適切な管理のため、市町等で組織する「応急仮設住宅管理推進協議会」に対して、共同利用施設の維持管理経費にかかる補助を実施した。また、応急仮設住宅の入居者のケアと地域コミュニティの維持・再構築のため、応急仮設住宅にコミュニティスペースを設けるとともに、入居する高齢者や障がい者、子ども、外国人住民などを幅広くサポートする体制を整えた。

名取市では、プレハブ型住宅で生活する住民への支援を「なとり復興支援センターひより（名取市社会福祉協議会に運営委託）」が担い、借上げ民間賃貸住宅や在宅で生活する住民への支援を「サポートセンターどっと・なとり（市が運営）」が担うといった役割分担により、入居者支援を実施した。

取組項目Ⅱ-(2)-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

取組概要

応急仮設住宅は、恒久住宅に移転するまでの仮の住まいであるものの、災害公営住宅等の恒久住宅の供給の遅れから、利用が長期化するような事態が想定される。

このような場合、国と協議を行い、必要に応じて、応急仮設住宅の供用期間の延長を行うほか、住宅の補修等を実施する。また、入居の長期化に伴い、一方で空家も目立ち始めると、防犯面での問題に加え、自治会活動の担い手不足など、コミュニティ活動の維持が困難となってくることから、仮設住宅の統廃合についても検討を行う。

あわせて、被災者への生活支援活動等を通じて、応急的な住宅から恒久的な住宅への住み替え支援についても、市町と連携して実施する。

実施時期

震災2年～

市町に期待する役割

県と連携して、応急仮設住宅の統廃合など利用長期化への経過措置をとるほか、入居者への住み替え情報の提供など恒久的な住宅への住み替え支援を実施する。

特記事項

岩手県では、応急仮設住宅の長期使用に備え、平成29年度以降も存続する可能性のある約9,200戸～9,500戸の応急仮設住宅を対象として、平成27年度から平成28年度までの2か年で改修を行う計画を策定し、建物外周部の基礎、玄関部分の階段（雨掛かり部分）の床板等の更新を行った。

また、釜石市では、入居期間の長期化を事前に見越し、応急仮設住宅団地に、クリニック付きのサポートセンター、店舗等を配置し、生活に必要な機能を充実させるとともに、路線バスの停留所、待合室も団地内に設けた。さらに、住棟を向合せの配置とし、団地内に屋根付きのウッドデッキを設置するなど、大規模な団地の中でも、近所付き合いの促進、コミュニティの確保を図った。

なお、恒久住宅への移行支援について、宮城県では、県、市町、NPOなど保健福祉分野の関係者をはじめとして、さまざまな部署と課題を共有、連携し、多角的視点を持って取り組むため、より具体的な被災者支援活動の参考事例集として活用できる「恒久住宅移行期における被災者生活支援活動の課題と取組例」を平成25年10月に策定・公表した。

気仙沼市では、災害公営住宅整備事業や防災集団移転促進事業等の進捗により、平成 27 年度以降、本格的な生活再建が始まることから、学校施設等の早期解放に向け、応急仮設住宅の集約に取り組み、平成 30 年度までの全団地解消をめざすこととなった。

(3) 恒久的な住宅の供給

取組項目Ⅱ-(3)-① 恒久的な住宅の供給計画の作成

取組概要

住宅被害の状況、被災者の住宅再建意向、建設用地の確保等のほか、市町の復興まちづくり計画の検討状況や方向性をふまえた上で、恒久的な住宅の供給計画（方針・指針等）を作成する。

なお、災害公営住宅をはじめとする恒久的な住宅が被災者にとって、ようやく安定した生活と住まいの基盤となることから、計画の作成にあたっては、応急的な住宅の供給計画にも増して、生活利便の確保、コミュニティの維持などの生活支援を一体的に考慮したものとする。

実施時期

震災 6 か月～

市町に期待する役割

県と連携して、市町の住宅供給計画（方針・指針等）を作成する。

入居者の資格等さまざまな要件の設定にあたっては、家賃低減化対策についての検討のほか、グループ単位での募集の実施、可能な限り無抽選による入居方法の検討など、従前のコミュニティの維持にも十分配慮したものとする。

特記事項

岩手県では、恒久的な住宅供給対策として、平成 23 年 10 月に「岩手県住宅復興の基本方針」を作成し、災害公営住宅の整備、民間持家住宅（自力再建）及び民間賃貸住宅への支援等に取り組んだ。

気仙沼市では、平成 24 年 10 月に災害公営住宅整備方針を公表の上、市全体で約 2,000 戸の災害公営住宅を整備することとし、これに基づき平成 25 年 6 月から 7 月にかけて入居希望者の仮申込を実施した。仮申込の結果、整備戸数を超える約 2,200 件の申込があり、地区によって申込数に偏りがあったことから、整備戸数の見直し等を行った。

また、災害公営住宅の建設にあたっての宮城県の取組経過は以下のとおりである。

(平成 23 年 12 月 21 日)

「宮城県復興住宅計画」を策定

(平成 24 年 4 月 4 日)

「宮城県復興住宅計画」を改定。災害公営住宅の整備戸数の見直し (21 市町約 15,000 戸)

(平成 24 年 7 月 18 日)

「宮城県災害公営住宅整備指針 (ガイドライン)」を策定

(平成 25 年 4 月 1 日)

県内初の災害公営住宅入居開始 (仙台市、石巻市、山元町)

(平成 26 年 10 月 4 日)

「宮城県復興住宅計画」を改定

取組項目Ⅱ-(3)-② 災害公営住宅の建設

取組概要

さまざまな自立再建支援策を講じても自宅の再建が困難な被災者に対して、恒久的な住宅の供給計画に基づき、災害公営住宅を建設し供給する。

建設にあたっては、応急仮設住宅の建設時と同様に、住戸形式の考慮、ユニバーサルデザイン等への配慮のほか、コミュニティスペースの確保など、入居後も、継続して入居者に対する生活支援を行うことを考慮に入れて整備を進める。

実施時期

震災 2 年～

市町に期待する役割

県と連携して、災害公営住宅の整備を進める。また、入居後の維持管理体制の構築に向けた支援、入居者間のコミュニティ形成に向けた支援など、必要となる生活支援を実施する。

特記事項

岩手県では、平成 24 年 6 月 14 日、釜石市平田地区の旧釜石商業高校の敷地で、被災後県内初となる災害公営住宅の着工式が行われた。

宮城県では、災害公営住宅の整備にあたって、住宅の復興を市町と連携して進めていくための「復興住宅市町村連絡調整会議」において、災害公