

## 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)

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】

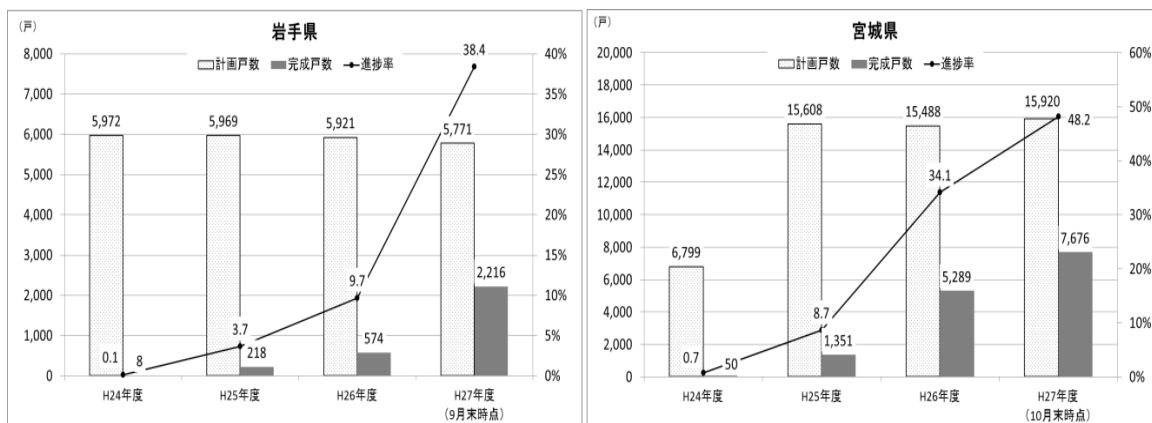
#### (東日本大震災)

- 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

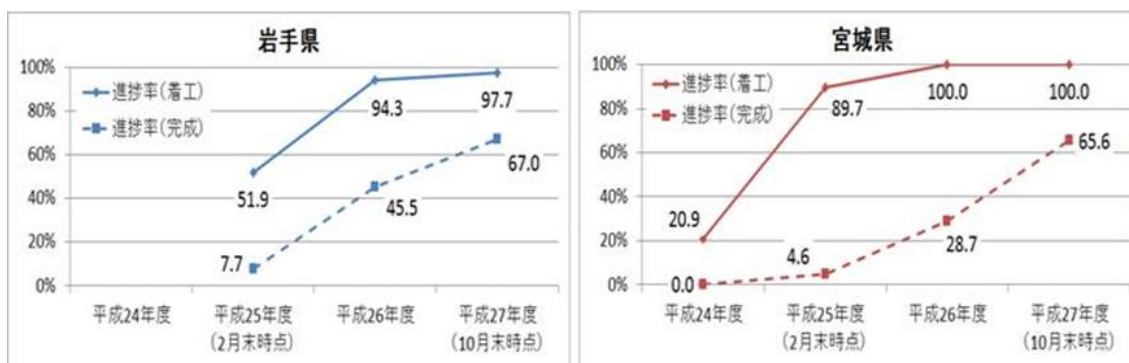


(岩手県「災害公営住宅の進捗状況」、宮城県「災害公営住宅の整備状況について」を基に作成)

(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】

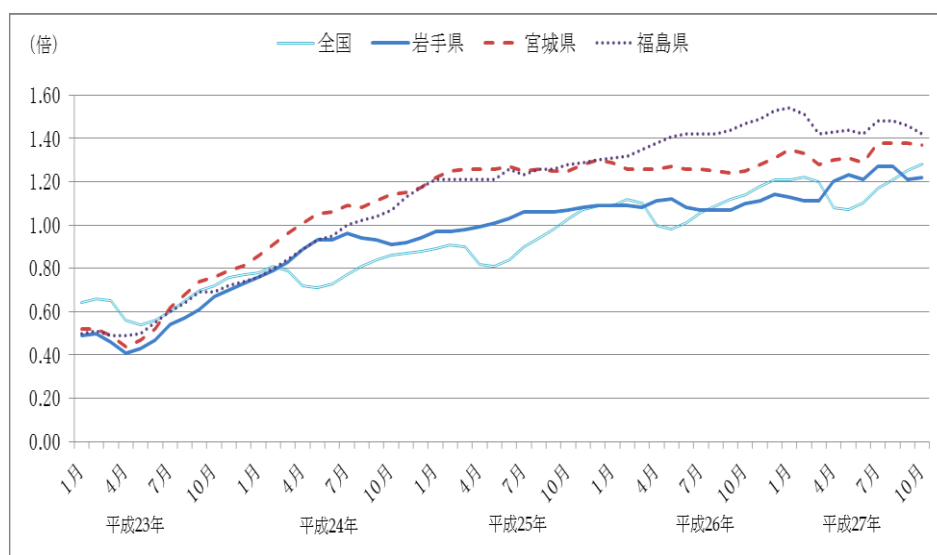
〔雇用のミスマッチが発生するとともに、安定的な雇用の確保が困難となる〕

## 【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。

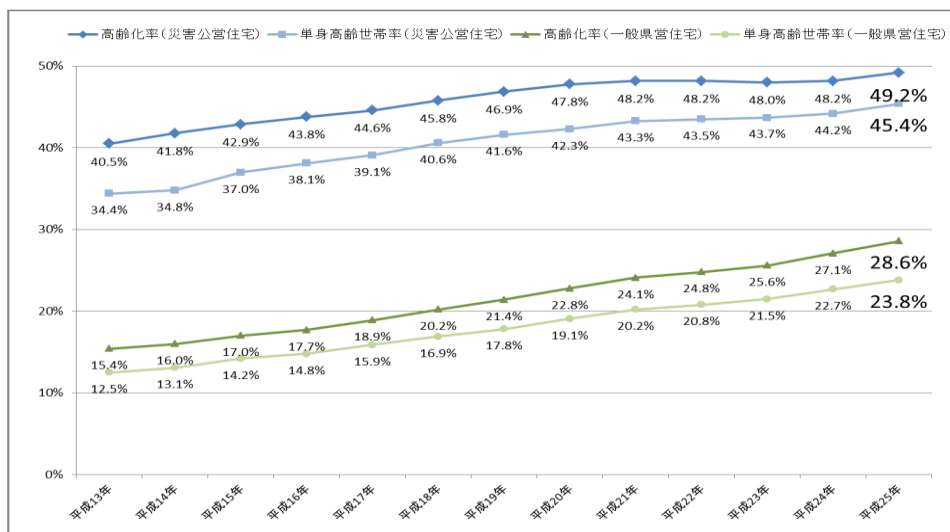
(図表 生活不活発病による生活機能の低下にかかる状況 (南三陸町))

[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。

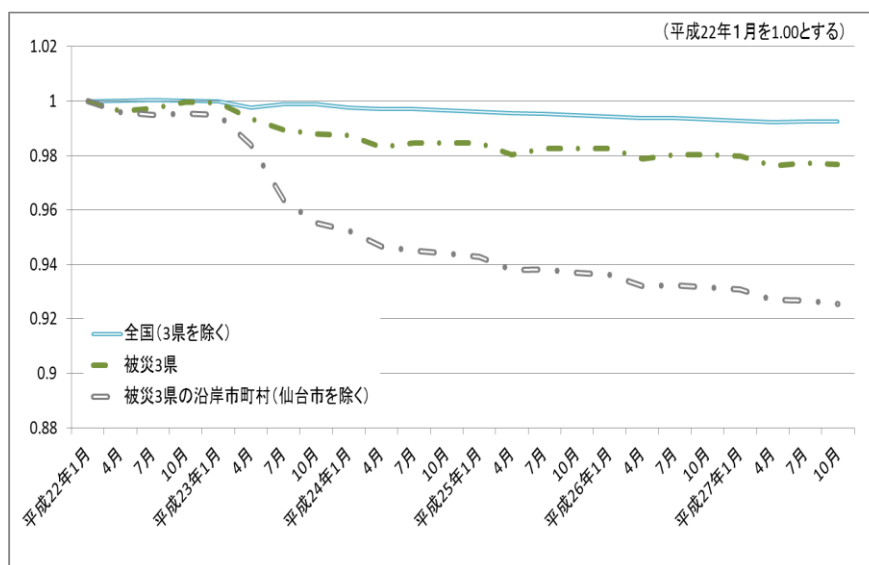
### （福岡県西方沖地震）

- 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。

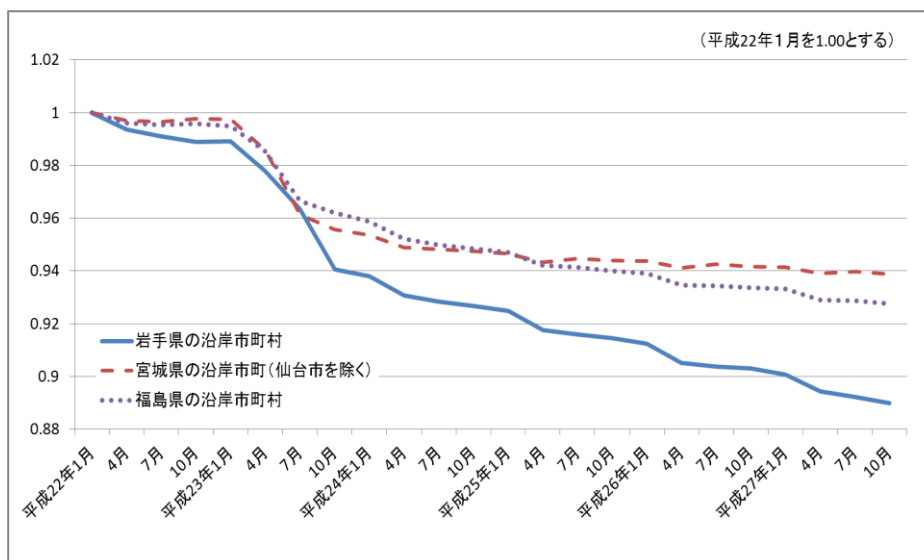
### （北海道南西沖地震）

- 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)

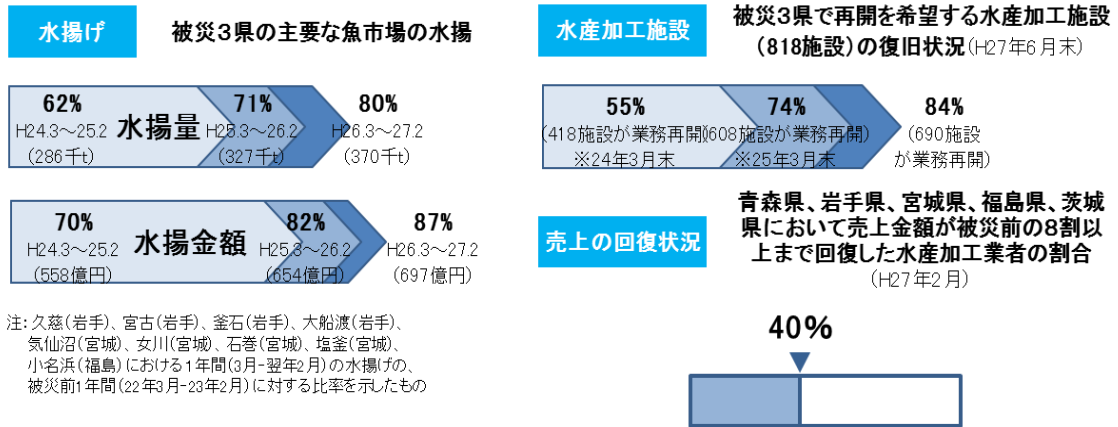
- 東日本大震災では、生産基盤や産業基盤が津波によりことごとく失われたため、被災した事業者の圧倒的多数が生計の道を閉ざされることとなりました。
- 全国の農林水産関係の被害額は約2兆4千億円に上り、阪神・淡路大震災の約26倍に及びました。
- 沿岸部の漁港のほとんどが被害を受け、水産加工施設も壊滅的な打撃を受けました。
- 漁港の護岸整備、水産加工施設の再建など、施設・設備については、比較的短期間で復旧に取りかかったことにより、平成27年6月末時点で、被災漁港319漁港のうち307漁港(96%)において一部または全ての機能を回復させることができました。
- 水産加工施設については、平成27年6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

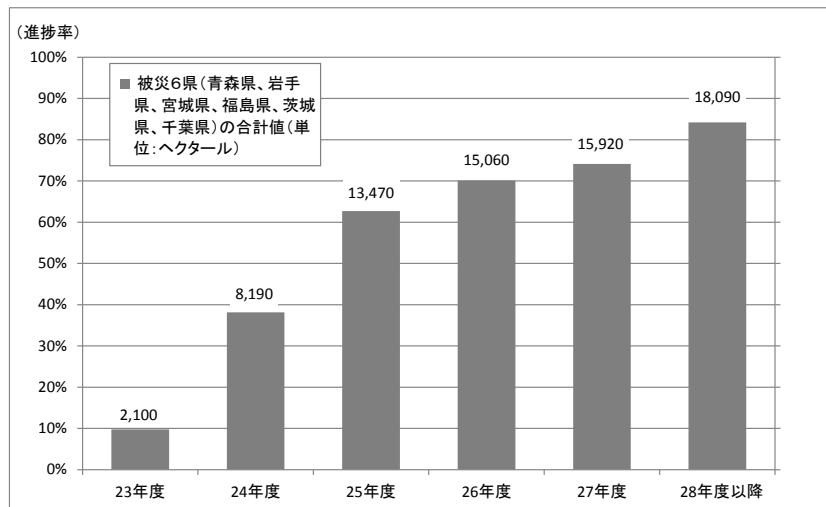
(復興庁「東日本大震災からの復興の状況と最近の取組 (平成 27 年 11 月版)」を基に作成)

(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】

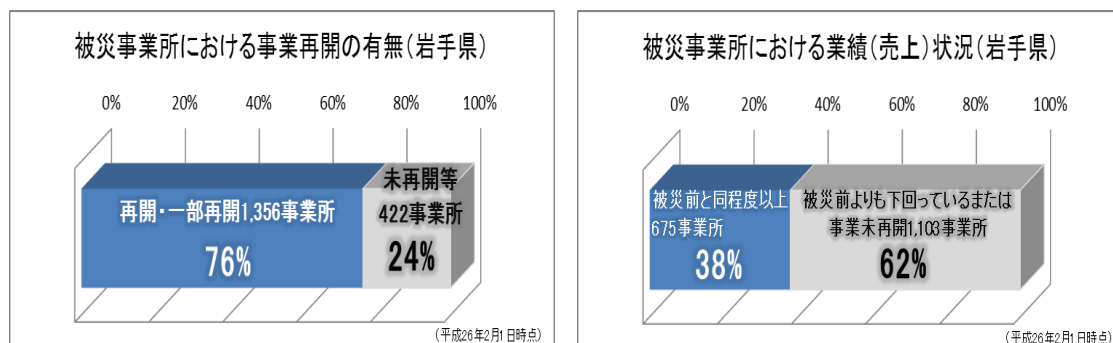
被災した商工事業者が操業停止や事業縮小に追い込まれる。また、事業再開が遅れる

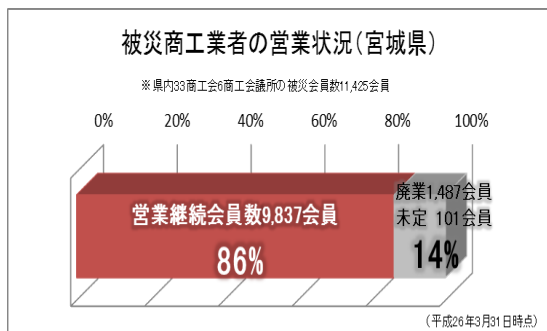
## 【被災地の状況や課題】

### （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）





(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)

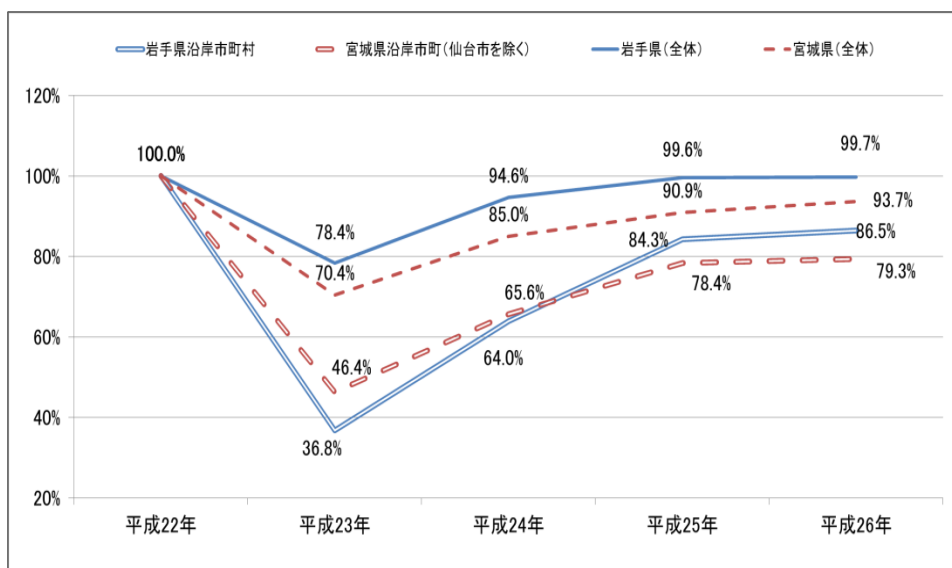
- 新幹線、高速道路等の寸断により被災地域の温泉など観光地の予約キャンセルが相次ぎましたが、直接被害を受けなかった佐渡島や上越・下越地方も風評被害に苦しみました。県外では「新潟県全体が危ない」といった風評が流れ、被害もなく交通アクセスに問題がない地域でも予約キャンセルが大量に発生し、観光産業が大打撃を受けました。新潟県では、こうした風評を払拭するため、新潟県観光復興会議の設置など、官民が一体となって観光復興に取り組みました。

### (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)

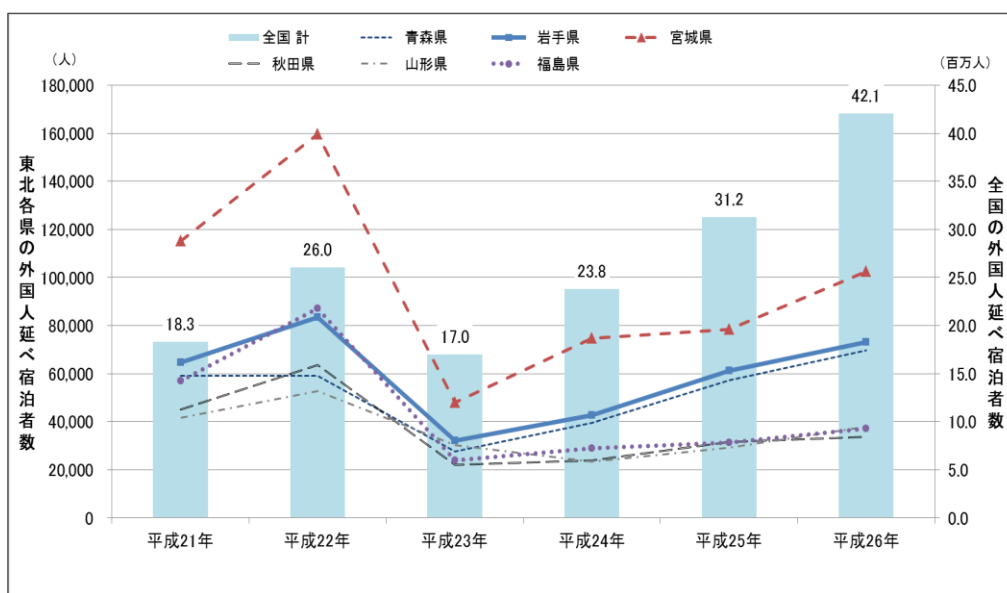
	平成 22 年	平成 23 年	平成 24 年	平成 25 年	平成 26 年
岩手県(全体)	28,956,359	22,711,143	27,401,144	28,842,838	28,861,216
岩手県(沿岸市町村)	7,378,109	2,717,008	4,719,872	6,219,676	6,380,344
宮城県(全体)	61,285,934	43,157,768	52,082,052	55,690,689	57,424,462
宮城県(沿岸市町)	20,857,534	9,671,206	13,683,325	16,354,240	16,546,463

※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。