

第8回地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会

## 第7回専門調査会の委員意見への対応案

- ① 「今後の地方都市等における地震対策の方向性」に対する意見
- ② 論点「中山間地の復興」「ライフライン・インフラの早期復旧」に対する意見

## 委員からの主な意見

(過去のノウハウの蓄積と活用)

- 大きな枠組みとして、発災時の事前の準備という内容になっているが、住民と行政が一体となって事前認識を深めるという防災教育などの備えの前段の部分があるとよいのではないか。
- 全体の前段に、ノウハウの蓄積を掲げる必要があるのではないか。ノウハウ自体が共有されるような場はなく、行政が汗をかき、経験のあるところに聞きながらやっているのが実態だと思う。予防、防災教育、医療、保健、福祉、専門職としてのノウハウを一般の行政や対応者が知るための枠組みをつくるという提言があつてよいのではないか。
- 阪神・淡路大震災のときにいろいろな試みが行われて、勿論、失敗したもの、成功したものもあるが、そういう情報が簡単に利用できるような形になっていないと、また初めて経験するような形で対応するということがずっと繰り返されているのが実情だと思う。そういったものがきちんと利用できるような仕組みづくりが必要である。
- 仙台市では、反省も含め様々なものを総括して仙台モデルという形で全国発信をしようとしている。今回の震災のある意味では総括であり、避難所の問題、避難の問題、地域の防災力も含めて、モデルという形で参考にさせていただく、あるいは教訓としていただくということで今取り組んでいる。

## 今後の方針(案)

- 報告のとりまとめにあたって、地方都市の災害に備えるためには行政と住民が協力して防災教育に取り組むことや医療、保健、福祉等の知識を防災担当者が知ることの重要性について記載する。
- 過去の災害対応について体系的に保存し、共有する必要があることを記載する。

## 委員からの主な意見

(地方都市の地震対策全体)

- 現在人口が低下傾向にあり、マイナスの方に振れているところでの被災は、とてもインパクトが大きい。こういう長期低落化していくトレンドを何とか水平に持っていく国土のグランドデザインというものが必要である。国土のバランスのとれた成長を前提とした防災でないと、なかなか復興事業がうまくいくことは期待しにくい。この専門調査会のまとめの前段で、そういった視点での国土の保全のあり方が重要ではないか。
- 長期トレンドで中山間地域は右肩下がりの中で、実は災害が起こることによって全国から注目を集めて地域を見直すよいチャンスになる。多くの資源、人的・物的、そして、財源も入ってくる一つの好機ととらえて頑張らなければいけないということも書いてもよいのではないか。



## 今後の方針(案)

- 復興の視点として、高齢化、過疎化などの課題を踏まえ、地域の将来像を考える必要があることを記載する。

## 委員からの主な意見

(孤立時のライフラインの確保)

- 東日本大震災において、栗原市の全域で停電・断水となり、燃料の供給もストップした。最も深刻だったのは燃料で、県内全域で燃料の供給が長期にわたって途絶えた。緊急車両、消防やライフラインの復旧作業用に最低限必要な燃料確保のため、停電によって営業を休止していた市内のガソリンスタンドに協力いただき、各スタンドの地下タンクから確保を図ったほか、石油連盟に供給をお願いして確保に努めた。広域的な災害発生時において長期的で深刻な燃料不足に陥らないような民間ベースの供給システムの構築が必要である。
- 重要な施設には自家発電があるが、燃料の備蓄がてんでばらばらであり、備蓄の目安、基準が必要ではないか。



## 今後の方針(案)

- 燃料の備蓄や確保策をあらかじめ検討しておく必要性について記載する。

## 委員からの主な意見

(土砂災害等の防止)

- 今回農業ダムが決壊した例が非常に注目されたが、東海・東南海・南海地震を想定すると、瀬戸内海沿岸には無数のため池があり、ほとんど今は使われていなくて放置されている。どれくらいの周期の地震波が達するかにもよるが、大小無数のため池があるので、ため池の決壊は要注意である。



## 今後の方針(案)

- ため池の耐震性の確認や決壊による影響等の検討の必要性を記載する。

## (藤沼貯水池の決壊)

- 東日本大震災の際、福島県須賀川市の灌漑用ダム「藤沼貯水池」が決壊し、建物の流出11棟、死者・行方不明者8名を出す被害となった。
- 1948年に建設された同ダムの建設時は、耐震設計基準がなかった。
- 県の調査では、同ダムは現行の耐震基準を満たしているものの、堤防上部では耐震基準の3倍近い揺れが起きていた。

- 東日本大震災で決壊し、8人の犠牲者を出した福島県須賀川市の農業用ダム「藤沼湖」に、地震発生時、耐震設計基準の3倍近い揺れが起きていたことが20日、県の検証委員会の解析で分かった。
- 委員長の田中忠次東大名誉教授は「強い揺れと長時間の揺れで、固まっていた土砂の粒子間の水圧が上昇し、壊れる一因になったのでは」とみている。
- 周辺の地震計で観測されたデータを基に、ダムの揺れを推計したところ、高さ18メートルの堤防上部では、揺れの強さを表す加速度が442ガルに達していたことが判明。藤沼湖が完成した60年以上前には国の耐震設計基準はなかったが、委員会が調査した結果、藤沼湖は現行基準(150ガル)を満たしていた。観測データは、50ガルを超える揺れが100秒以上続いていたことも示していた。

(出典)読売新聞平成23年12月20日



(出典)須賀川市ホームページ「須賀川市内における被災状況」



## 委員からの主な意見

(自治体間の支援)

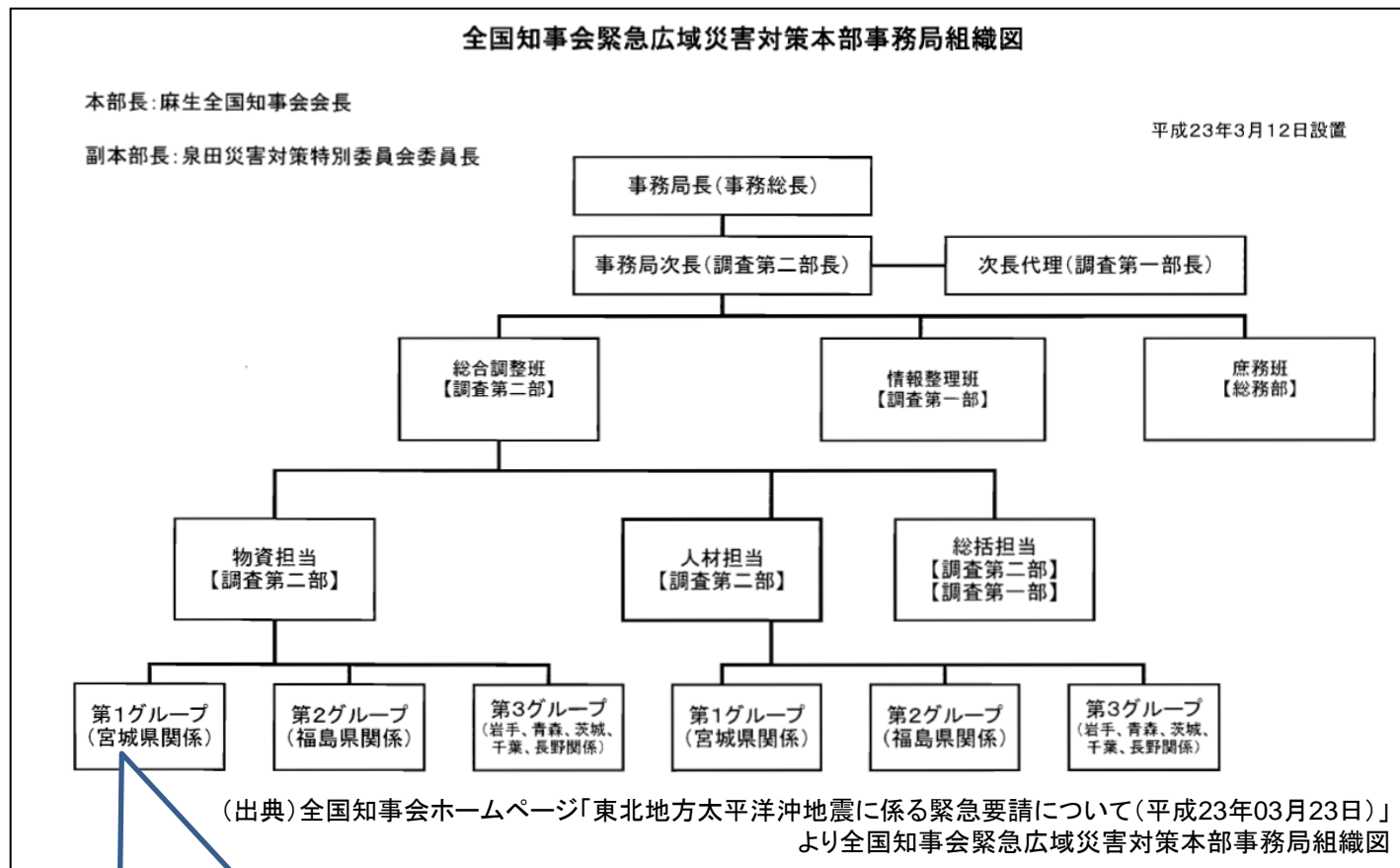
- 栗原市は南三陸町と支援協定を結んで、被災地支援プロジェクトを立ち上げ、自治体の中枢機能を失った南三陸町に対して、災害対策本部の機能の充実、住民基本台帳、財務会計を初めとした電算システムとデータの復旧、災害救助法、災害支援法に関する手続など、危機管理監をリーダーとして、各分野で経験のある職員を派遣するといった支援を行った。
- 関西広域連合の支援はエリア分けがされていて、その支援協定を受入れ、いまだに協定が有効で続いている。これは非常に大切なことで、被害を受けた自治体の多くが長期的な支援を切実に求めている。今後の課題として受け止めてほしい。
- 自治体間の相互支援の体制は、姉妹都市といった限定的なものではなく、全体のシステムとしてつくっていく必要があるのではないか。その基準作りを全国知事会ができるのか、あるいは国がしなければいけないのかを含め議論する必要がある。また、支援要員はそれなりの訓練を受けた人を派遣する必要があり、そうすることによって自治体間の相互支援は実体化する。

## 今後の方針(案)

- 全国的な枠組みを含めた地方公共団体間の支援体制の必要性について記載する。
- 支援側と受援側の合同での訓練等の必要性について記載する。

## (全国知事会による調整例)

- 全国知事会は、災害対策本部の中において、人材・物資別および派遣先の被災県別に役割分担をした。



- 被災県、物資・人材ごとに担当を置いて対応



- 地域別のきめ細かい対応が可能。



## 委員からの主な意見

(行政の業務継続)

- 役所の被災について、新潟県中越地震でも、役所で災害対策本部が立ち上げられたのは1つもないような状況だった。東日本大震災においても、バタバタの中でプレハブの手配などをしなければならなかった。仮設住宅は割とパターン化されているが、例えば、役所仮設庁舎プレハブといったものの工程案もあるとよいのではないか。
- 今までの自治体のBCPは、自分たちの仕事が増えるという形が圧倒的に多かったが、施設あるいは職員に大きな被害が出るという自分たちが被災者になるという形でのBCPをきちんとつくっていく必要がある。



## 今後の方針(案)

- 仮設庁舎(プレハブ)等による早期の行政機能の確保策を検討しておく必要があることについて記載する。

## 委員からの主な意見

(避難所の生活環境)

- 女性に配慮した避難所の運営について、避難所を回り支援をしながら難しさを実感した。栗原市では、仕切りもしっかり使用されており、トイレや入浴設備なども男女別になっていて、岩手・宮城内陸地震の経験もあり、避難所の運営の仕方がよく、受け入れている南三陸町の被災者の方々にも大変感謝されていた。仙台市はなかなかそうはいかず、避難所も290か所ほどできたこともあり、それぞれに十分な設備は難しかったと思われる。
- 避難所の運営主体がバラバラなのが大変大きな問題だった。学校の体育館の避難所は学校の先生方、地域だと地域、公共施設だと公共施設の職員が運営主体で、マニュアルも統一化されたものがなく、ボランティアが支援に入るときもルールがバラバラで入りにくいという現状があった。

## 今後の方針(案)

- 避難所の環境整備について、女性の視点への配慮の必要性について記載する。
- 避難所におけるボランティアの受入れ方策の検討と事前の周知の必要性について記載する。

## 委員からの主な意見

(みなし仮設の支援体制)

- 仙台市では1,500世帯が仮設住宅、8,500世帯が借上げの賃貸のアパートや公営住宅に入っている。仮設住宅では支援が届きやすいが、いわゆるみなし仮設だと点在しており、個人情報ということもあって、なかなかボランティアも入れず、物資も情報も届きにくい。既存の住宅などを早く手配することは、避難所生活がある程度短期に収めることができるという点で有効だと思うが、避難所から仮設住宅やみなし仮設に移った後の支援のあり方も十分に考えていく必要がある。
- 広域避難の体制は十分ではなく、被災市町村が避難者の面倒を見ようと思うと、どうしても広域避難にならず、避難所に過剰な人が集まってしまってサービスが行き届かない。ここで想定している比較的局地的な災害であれば、県の中である程度対応ができるかもしれないが、既存の住宅ストックを活用など、賃貸を含めてみなし仮設を拡充していくことは必要である。ただ、みなし仮設をつくる時も、あっせんではなかなか難しく、手続など迅速性に乏しいところがある。



## 今後の方針(案)

- 避難所だけでなく民間賃貸住宅(みなし仮設)に移動した被災者のニーズ把握についても検討する必要性を記載する。

## 委員からの主な意見

(ボランティア)

- 今の被災地の現状を考えると、より個別化し、深刻化していく中で、ボランティアが果たす役割は非常に大きいですが、継続的な支援をどう担保していくのかの議論ができていない。現状においてはお金がなくなった団体からどんどん去っている状況が続いており、どうやって支援の継続を図っていくのか、あるいは地元の方々との更なる連携をどうやって深めていくのかについて、この会議ではなくても、議論の必要がある。
- 台風12号、15号では、ボランティアが集まりにくい状況があった。東日本大震災のイメージが強過ぎてそこに行った方々が少し疲れていたのか、理由はよくわからないが、災害が連続して起きた場合の対応をボランティア側は考えておかなければいけない。



## 今後の方針(案)

- 災害時におけるボランティア支援のさらなる展開にあたって、社会全体への理解促進の必要性について記載する。

## (台風12、15号におけるボランティアの不足状況)

- 台風12、15号で被災した和歌山県内では、土砂やがれき撤去といったボランティアの派遣要請が1日約180件ある。1件あたり5人程度で取り組むため、約900人が必要だが、12日の参加者は352人とどまり、平日はまったく足りない状態となっている。

(出典)読売新聞平成23年9月11日

- 高齢化でもともと人材が不足しているうえ、アクセス困難でボランティアが到着できない
  - 被災地では、学校の再開でこれまで活躍してきた中高生が参加できなくなったこともあり、平日のボランティアが激減。
  - 道路寸断や宿泊場所の確保難、受け入れ側の人手不足などもあって、ボランティアの呼び込みは容易ではない。
- 資機材の応援等は得られている一方で、人材が不足して活用できていない
  - 熊野川サテライトが設けられた同市熊野川町日足の「熊野川ドーム」にはこの日、2年前に大水害に見舞われた兵庫県佐用町などから寄せられたスコップやブラシなどが並んだ。
  - 同サテライトへの住民の期待は高いが、この日、集まったのはわずか10人。同町へのメインルートの国道168号が不通となっているため、参加者が集まりにくいと見られている
- ボランティア希望者がいても、宿泊施設や駐車スペースの不足、受け入れ側の人員不足などで、受け入れを絞る例もある
  - 十数人しかスタッフがいない日高川町では、「土地鑑のない他県の人を現場へ案内するだけの人手が確保できない」などとして、参加は県内在住者に限定している。
  - 県外からの参加を受け入れている古座川町では、ボランティアバスの駐車場確保に頭を痛める。町の所有地の多くが災害ゴミの置き場になっているため、現在確保できているのはバス5台分だけ。駐車場がないため、参加の申し出があっても、受け入れられないこともあるという。

(出典)読売新聞平成23年9月11日

- 台風12号、15号のボランティアが不足していたため、インターネット上では各被災地のボランティアセンターの連絡先等を広報するなど、ボランティアの確保対策がとられた。

 **被災地掲示板** 都道府県災害ボランティアセンターの掲示板。  
被災地の声やボランティアに携わった人の感想など発信して行きます。

---

**投稿内容**

 災害復旧ボランティアが不足 田辺市や新宮市  
2011/09/22 17:44:43 投稿者: 田中 さん

台風12号で被害を受けた和歌山県紀南地方でボランティアが不足している。被災地への道路は土砂崩れなどによる交通規制があり、現地に入りにくく、さらに台風15号による大雨で活動が中止する日が続いた。ボランティアを受け入れる市町では、週末3連休からの参加を期待している。

各ボランティアセンターの問い合わせ先は次の通り。

- 田辺市本部 (0739・24・8329)
- 同本宮支所 (090・8121・1699)
- 古座川町 (090・1447・4142、090・1447・4242)
- 那智勝浦町 (090・6551・8458、090・6551・8462)
- 新宮市 (0735・21・2822)
- 白浜町 (0739・45・3332)

(出典)都道府県災害ボランティアセンターHP

※ 東日本大震災からの復興に向けて、ボランティア・物資を必要とする人たち、ボランティア・物資の送付に参加したい人たちのマッチングをするサイト。司法書士法人新宿事務所が運営主体。

## 委員からの主な意見

(ボランティア)

- 東日本大震災では、ガソリンがない、食料の補給ができない、極寒の地であるという最初の悪条件が重なって、ボランティアが事実上入れなかった。阪神・淡路大震災とよく比較されるが、阪神・淡路大震災は歩いてでもボランティアは入れた状況とは全然違う。ただ、福島のことがあったため、ナイスになった点も非常に大きく、大学が学生に行くと言ったりした。安全が確保されないところしかボランティアに行けないのか、といったことは詰めて議論する必要があり、きちんと訓練を積み、それなりの知識と知恵を持っている団体はどんどん入っていくべきではなかったのかと思う。
- 震災ボランティア連携室が設置されたが、2004年以降、内閣府のボランティア検討会で広域連携を含めたさまざまな議論を尽くしてきた信頼関係がなかなか生かし切れなかったという点が最大の反省点ではないか。連携室との連携もかなり密に行われたが、今まで積み上げてきたものの延長線上に連携室があったらよかった。現在はボランティア班に引き継がれており、関係性は全然悪くないが、もう少しやり方があったのではないか。

## 今後の方針(案)

- ボランティアの原則として、安全確保はボランティア自身で行うことを平常時から周知しておくことについて記載する。
- 防災ボランティア活動のノウハウを次の災害に活かしていくことの検討の必要性を記載する。
- 平常時の連携を踏まえた災害時の連携の仕組みを検討する必要性を記載する。



## 委員からの主な意見

(ボランティア)

- 東日本大震災では、国際協力のNGOがかなり力を発揮し、NGOが支援に入らなかったら、支援の手はさらに遅れたと思う。なぜNGOが十分に活動できたかという点、経団連、各企業からかなりの資金提供があり、その分配を受けた各NGOの団体が潤沢な資金を活用した。日本の災害ボランティアは、今までそうしたネットワークを仕掛けていくということが不足していたという反省がある。企業の応援のあり方、あるいは日本という枠にとどまらず、NGOという視点からの枠組みの協力も今後必要である。



## 今後の方針(案)

- 資金の調達や活動拠点の確保等、様々な場面でNGOとボランティア団体が協力する仕組みの検討が必要であることについて記載する。

## 委員からの主な意見

(情報伝達・広報)

- 今回の震災では、非常にいろいろなメディアがあり、新しい形の流言がたくさん出てきた。様々な困ったことが起きる可能性があり、流言についてちゃんと調べておく必要がある。流言と思われるものをどうやって集めて、その真偽を確認し、どう対応するかということも課題である。
- 情報のトリアージは、ノウハウの部分が非常に重要であり、何が大事で、何が大事ではないかということ判断しなければいけない。トリアージは言うのは簡単だが、実際にその能力を身につけるのは非常に大変で、担当者の事前の訓練をしておかないとトリアージ能力は身につかない。
- 栗原市において、文部科学省と県が一緒になって空中からヘリコプターに乗ってチェックし、風によって通常より高いセシウムが出た。その次の日にNHKの全国放送でその情報が出たが、市町村への連絡・連携が十分でなかった。市町村と県と国との間のラインが一元的にうまくいくよう放射能対策についても議論してもらいたい。

## 今後の方針(案)

- 流言飛語を監視するとともにそれを打ち消すための積極的な情報発信の必要性を記載する。
- 情報のトリアージの訓練の必要性について記載する。
- 国、都道府県、市町村が関係する重要な情報を発信する場合に合同での発表の有効性を記載する。

## 委員からの主な意見

(被災後の健康維持)

- 東日本大震災での解決すべき非常に大きな課題として、南三陸町の全住民の調査の中間結果において、もともと震災の前に介護を要していない元気であった高齢者ですら、かなりの方たちが心身の機能が低下していることが明らかになっている。元気だから大丈夫だということではなく、低下する危険性があるということを専門家だけでなく一般の方々が広く認識する必要がある。
- 仮設住宅では非要介護認定者の約3割が体の機能が低下しており、一般住宅でも1～2割程度の方が震災発生7か月の時点で低下したままである。これは病気をしたのではなく、震災の前と比べると生活が不活発になったことによる、いわゆる生活不活発病によって全身の機能が低下している。生活を活発にさせるためには、医療や保健や福祉という狭い分野の専門家だけではなく、例えば、最初の時期の避難所でいかに生活を活発にできるかは、避難所の運営の方や、ボランティアの方の支援の仕方なども含めて検討する必要がある。東日本大震災での現時点であれば、さまざまな行政の専門分野からの関与が必要である。



## 今後の方針(案)

- 避難所等における生活不活発の防止に関する知識、対応を防災担当者、ボランティア等が事前に理解しておく必要性について記載する。

## 委員からの主な意見

(配慮が必要な人を想定した対策)

- 要援護者対策、福祉避難所という言葉自体はよく使われて、いろいろな対策が立てられていたと思うが、その対象者以外にもっと配慮すべき方たちがたくさんいたことは見逃されていた。それは調査でも明らかであり、大規模な災害のとき以外でも共通する課題である。
- 福祉、医療、保健に関しては、避難所、仮設住宅運営や防災担当者など専門家以外の方々にも基礎知識として普及できることを考える必要がある。

(災害関連死)

- 災害関連死について、前々から認定基準の問題はあるが、それより重要なのは、いわゆる災害関連死になった人たちがどういう経緯でお亡くなりになったか、どうすれば防げたのかであり、実態を解明して対策に結びつける必要がある。

## 今後の方針(案)

- 医療、保健、福祉の分野の専門家と防災担当者が連携して避難所における対策を検討する必要性について記載する。
- 過去の災害における災害関連死の原因を踏まえた対策の必要性について記載する。

## 委員からの主な意見

(避難所への避難)

- 東日本大震災では津波ということも、避難をしなかった方が非常に大きく被災している。家にいるよりも避難所に行った方が安全で情報があるという明確な差をつけて、住民に避難を促せるようなインセンティブを明示する必要があるのではないか。勿論、家にいると命を失うかもわからないと思っただけのものが一番先決だが、避難所が安全な空間という定義だけだと、家にいたっていいじゃないかということが起こる。
- 今回、避難所に避難した住民は、ほとんどが従前の避難訓練に参加していた人に限られることが指摘されている。体を動かすという意味での防災訓練の重要性は、津波だけではなくていろいろな災害に共通する。一連の避難にかかわる問題について、警報の発令なども含めて、一度きちんと整理し、それについての適切なアドバイスが各自治体に必要である。



## 今後の方針(案)

- 避難所となる施設の安全性の確保や、避難訓練等を定期的実施する必要性について記載する。

## 委員からの主な意見

(周辺市町村への避難)

- 東日本大震災において県外避難者の受入れ体制が各都道府県でバラバラで対応にかなり差があった。本専門調査会の議論ではないかもしれないが、今回どんな受入れをしたかをちゃんとまとめて、受入れ体制についてのマニュアルの検討が必要である。
- 広域避難の体制は十分ではなく、被災市町村が避難者の面倒を見ようと思うと、どうしても広域避難にならず、避難所に過剰な人が集まってしまってサービスが行き届かない。ここで想定している比較的局地的な災害であれば、県の中である程度対応ができるかもしれず、既存の住宅ストックを活用など、賃貸を含めてみなし仮設を拡充していくことは必要である。ただ、みなし仮設をつくる時も、あっせんではなかなか難しく、手続など迅速性に乏しいところがある。



## 今後の方針(案)

- 災害発生時における避難者の受け入れ等に関する検討の必要性について記載する。



## 委員からの主な意見

(被災後の復興計画の策定)

- 復旧・復興をちゃんと動かすためには、その前段として復興計画をつくることを義務づけた方がいい。また、復興計画にはいろいろな復興事業の基幹事業を総合調整して、カバーする部分と、住民が議論できる場を入れるなど、復興計画の役割を整理する必要がある。
- 小千谷市の市民参画型の計画づくりがあるが、職員がたたき台を作成し、市民からワークショップで意見聴取をし、さらに市民全体に意見を聞くというような方法で進んでいる。これは3年目と5年目に検証も行われて、小千谷市の今の復興の全体像や地域差が見えてくる。そして、行政の宣伝不足が見えてきて、行政は一生懸命やっているけれども、実は市民には通じていないということが明らかになってくる。この試みは神戸市でやっていたことだが、中越地震の被災地に限ると、実は小千谷市でしかやられていない。
- 災害の復興に10年かかるとすると、10年後を先取りしたような形の復興をしていかないといけない。そうすると、10年後を先取りしたような復興計画を普段から考えておいてもらわないといけない。それは災害からの復興だけではなく、生活、産業、防災を含めた形で考えていかなければいけない。日常生活の中で、防災はほんのわずかな部分しか占めないが、防災も含めた10年後の計画をつくっておかないと復興はうまくいかない。被災したところだけを元に戻すのではなく、コミュニティ再編を含んだ計画をつくり、それにお金がつくような制度的な仕組みも必要である。

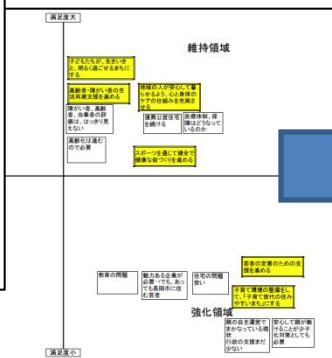
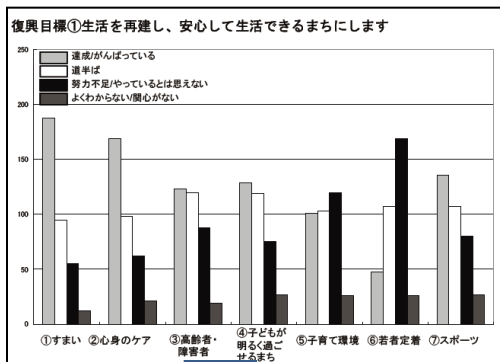
### 今後の方針(案)

- 地域の復興の検討にあたって、住民が主体的に参加するための工夫の必要性を記載する。

# (小千谷市復興計画の検証)

- 新潟県小千谷市では、復興計画を市民とともに検証する事業を行っている。(短期検証:平成20年、注記検証:平成22年) 町民復興会議の提言例
- アンケート、市民ワークショップを通じて、短期(復旧段階)3年間、中期(再生段階)6年間の小千谷市の復興の歩みを検証している。

## (アンケートの実施、市民ワークショップ結果の整理)



【短期】		短期(復旧段階)評価表				
番号	番号	方針	アンケート【達成度】	ワークショップ【領域判定】	行政【進捗状況】	総合評価(評価の平均)
1	1	住宅の復興を支援し、生活の早期安定を図ります。	A	A	A	A
	2	地域の人が安心して暮らせるよう、心と身体へのケアの仕組みを充実させます。	A	B	B	B
	3	高齢者・障害者の生活再建支援を進めます。	B	B	A	B
	4	子どもたちが、生きいきと、明るく過ごせるまちにします。	B	B	C	B
	5	子育て環境の整備をして、「子育て世代の住みやすいまち」にします。	O	C	A	B
	6	若者の定着のための支援を進めます。	D	C	A	C
	7	スポーツを通じて健康で健康なまちづくりを進めます。	B	B	C	B
2	1	経済の早期復興を支援し、市民生活の安定を図ります。	A	C	A	B
	2	農業基盤の早期復旧を支援します。	B	C	B	B
	3	新しい農業のあり方を目指します。	B	C	C	C
	4	地場産業の高度な技術を活かし、新産業の創造や、新しい分野への進出を支援します。	O	B	A	B
	5	商店街の活性化を図ります。				
	6	豊かな自然と文化が織りなす、「復興のまち小千谷」をキーワードに名度を活かした販路拡大と観光振興を目指します。				
	7	震災特区を利用して、産業の活性化を進めます。	C	C	A	D

【中期】		中期(再生段階)評価表					
番号	番号	方針	復興計画	評価	アンケート【達成度】	ワークショップ【領域判定】	行政【進捗状況】
1	1	住宅の復興を支援し、生活の早期安定を図ります。			A	D	A
	2	地域の人が安心して暮らせるよう、心と身体へのケアの仕組みを充実させます。			A	D	A
	3	高齢者・障害者の生活再建支援を進めます。			B	完	A
	4	子どもたちが、生きいきと、明るく過ごせるまちにします。			B	完	A
	5	子育て環境の整備をして、「子育て世代の住みやすいまち」にします。			O	完	A
	6	若者の定着のための支援を進めます。			D	完	A
	7	スポーツを通じて健康で健康なまちづくりを進めます。			A	完	B
2	1	経済の早期復興を支援し、市民生活の安定を図ります。			A	完	A
	2	農業基盤の早期復旧を支援します。			A	完	A
	3	新しい農業のあり方を目指します。			C	D	B
	4	地場産業の高度な技術を活かし、新産業の創造や、新しい分野への進出を支援します。			C	D	A
	5	商店街の活性化を図ります。			D	D	C
	6	豊かな自然と文化が織りなす、「復興のまち小千谷」をキーワードに、知名度を活かした販路拡大と観光振興を目指します。			C	D	A

今後の方針	理由	【参考】短期検証時点での方針
完了	①自力住宅再建②集団・個別移転支援③災害公営住宅整備終了により、全ての市民が新しい住環境により生活が開始されたことから、目的達成、終了とする。	概ね達成
復興計画で継続	①被災者への保健、医療、福祉の充実②仮設入居者や避難者への細かなケアを行う。生活環境の変化もあり、震災に伴う心身のケアは長期を有すこと。復興基金事業(心のケア)も長期まで継続。	復興計画で継続
完了	高齢者・障がい者への①介護②交通③健康づくり④障がい者支援であり被災による再建支援は終了と判断。※実施事業は全て総合計画で継続中	総合計画へ移行
総合計画へ移行	①遊び、学ぶ環境整備②スポーツ、文化による子どもたちのつながり③犯罪事故防止 震災による影響は視したと思われるが継続的テーマであり総合計画で対応。	復興計画で継続
総合計画へ移行	①保育サービスの充実②子育てサポート体制(放課後児童健全育成事業、ファミリーサポート事業)など環境整備は継続的テーマ	復興計画で継続
総合計画へ移行	永続的な課題であり、総合計画で継続します。(復興に向けた就労支援等は継続的テーマ、2-1経済復興と関連)	復興計画で継続
総合計画へ移行	長期に係る継続的な課題であり、総合計画で継続します。復興に向けたスポーツ振興はまちづくりを行う上で継続的テーマ ※ドーム型事業も移行済み	総合計画へ移行
完了	震災の影響による早期での支援(企業活動の再開、就職支援)は終了と判断	復興計画で継続

検証結果を「A, B, C」ランク等で評価

# (南三陸町における住民ワークショップによる復興計画の策定)

- 宮城県南三陸町では、復興計画に町民の声をできるだけ反映していくために、「震災復興町民会議」を開催した。
- 全5回の会議の後、9月7日に震災復興計画策定に関する提言を町に提出した。
- 南三陸町震災復興計画(2011.12.26版)では、震災町民会議から提言された「シンボルプロジェクト」が復興計画に盛り込まれている。

➤ 南三陸町の震災復興町民会議では、復興後の市街地像(安全な居住/環境への配慮等)や、経済活動へのアイデア(漁業や観光等)等、様々な検討が行われた。

**Bグループ**

<Bグループ討議内容>  
～エコなまち、世界的なイベントを～





○町民が安全に住むためには、高台に家をつくるべきである。そこで生活するには電気や水が必要なので電気は太陽光、風力、バイオマスなどエコな発電を進めていくべき。また、水は井戸を極力使えば災害時に生活が楽にできた。井戸を再認識して、水の確保を図ることが重要。

○子どもたちには、今回の震災について、現場を見せながら語り継いでいくことで意識が変わっていくと思う。

○南三陸町は世界的な津波被害で、せっかく有名になったのだから、いつまでも忘れてほしくない。ここで世界的なイベントを開催したらどうか。例えば、エア・レースという、海にポールを立ててそこをセスナ機が回るというものがある。他のところがやっていないイベントをして南三陸町をずっと認識されるようにしたい。

○この会議を手伝ってくれている、宮城大学には南三陸町にキャンパスを作って欲しい。

(出典)南三陸町震災復興町民会議かわら版

## ① まちの骨格となる“基幹道路”の整備 ～命を守ロード～

### 1 道路と新市街地(居住地)の一体的な整備

三陸縦貫自動車道や国道45号、国道398号などの幹線道路は、通勤・通学、物流面で大きな役割を担うほか、観光アクセス道路としての活用も期待され、将来の町の発展を左右する大きな要素となります。

高台移転による新市街地の形成にあたっては、それぞれの道路の機能を再整理するとともに、利便性の高い交通ネットワークを形成していくことが重要と考えます。

さらに、高台の居住地間の道路は、アップダウンを極力少なくし、歩行者等も低地のなりわいの地などに行き来しやすいよう配慮が必要です。



### 2 海側の道路寸断時の道路整備

今回の大津波では、車で避難した方の多くが犠牲となり、また、沿岸部の道路が通行不能となったため、分断された地域への救急物資輸送や応急復旧等に大きな影響を及ぼすなど、命を守るための基幹道路整備の必要性を再認識しました。

また、海側の道路が寸断されたとしても、地域内を巡回できるように、山側にも道路を確保して、緊急時には迂回路としての機能を持たせるような道路整備を強く求めます。

### 3 分かり易い避難道路や誘導サインの整備

町の計画案では、志津川漁港を含む低地部は「産業・観光エリア」に位置づけられており、従業員や観光客等が低地部から高台に避難するための避難道路(復興道路)の整備が不可欠です。

避難道路は、地理に不案内な観光客や障がい者、高齢者など、誰にでも通りやすいようにユニバーサルデザインとするほか、電線の中地化や避難誘導サインなど、きめ細かに配慮し、モデルとして内外に認知されるような整備が望まれます。



## ② 資源の循環利用による“なりわい”の復興 ～地域内の経済の好循環～

### 1 地場産材を活用した復興住宅建設

町の復興においては、第一次産業が本格的に復興するまでのつなぎの仕事を創出し、若者の定住を積極的に支援していくことが重要です。また、がれき処理やライフラインの応急復旧段階から復興事業に移行するなかで、地元雇用の維持しながら、安定的に人材を確保していくことも必要です。

こうした雇用確保のため、地場産材を活用した復興住宅の建設が有効と考えます。

住宅建設は、大工、左官、内装・建具、上下水道、電気・機械設備、造園等、さまざまな仕事が発生し、地元の人材や業者が担うことで、経済的な波及効果も期待できます。

森林組合や地元の工務店、その他事業者で地場産材を用いたモデルハウスを建設し、広報PRに努めつつ、町営住宅を含めた住宅建設の請負が可能な新たな方式や発注の仕組みを構築していくことが期待されます。



### 2 漁業、農林業、商工業、観光の有機的な連携

志津川湾の養殖施設などが津波で大きな被害を受けましたが、一時的なリフレッシュにつながり、例えば、一年仕舞の生産などで投資効果の高い漁業への転換のチャンスとも考えられます。

町の産業は、漁業と水産加工業の復興なくしては考えられませんが、それと農業、商業、観光などの産業が相互に連携し、地域経済のより良い循環を生み出すことが重要と考えます。

例えば、仮設のカキ小屋(地ガキ)による観光PRや貝殻肥料工場の再生、町民に愛されている馴染みの店の復活など取組みやすい事業を起爆剤にしていきたいことや、「志津川タコ」や「黄金



### 1 津波の教訓伝承プロジェクト

- 「津波防災の日」の制定(犠牲者供養、防災訓練等)
- 「災害の記録」の作成
- 「震災復興祈念公園」やメモリアルの整備

### 2 被災者の生活支援プロジェクト

- 「生活支援相談員」の配置
- こころのケア
- 孤独死防止のための見守り

### 3 命を守(まも)ロードプロジェクト

- 避難道路の整備
- 津波避難誘導標識の設置

### 4 まちの賑わい復活プロジェクト

- 仮設魚市場、仮設共同加工場の整備
- 地場産材による家づくりへの支援
- 地場産材による公営住宅の整備
- 観光拠点施設等の整備

### 5 「絆・感謝」プロジェクト

- 応援ボランティアとの交流事業
- 応援自治体との交流・連携
- 復興情報の発信

**第4章 シンボルプロジェクト**

1 シンボルプロジェクト

新しいまちづくりを進めるにあたり、復興を先導し、他の取り組みなどへの波及効果が期待される5つのプロジェクトをシンボルプロジェクトとして、各事業の連携を図りながら、戦略的に展開します。

シンボルプロジェクトは、町民の生活支援や産業の再興など、町全体の復興の柱となるものであり、「震災復興町民会議」提言や意向調査結果など、町民意向を十分に反映して選定しました。

図表3-2 シンボルプロジェクトのイメージ



絆・感謝    津波の教訓伝承    被災者の生活支援

まちの賑わい復活    命を守ロード

## 町民復興会議の提言例

(出典)南三陸町震災復興町民会議「復興への私たちの想い」

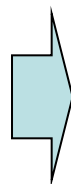
震災復興計画に位置付けられた町民復興会議の提言

(出典)南三陸町震災復興計画(2011年12月26日版)

## 委員からの主な意見

(事業費の確保)

- 雲仙、奥尻町、不知火で採用された嵩上げ事業は公共事業ではないため、その場その場でいろいろな事業制度でやっているが、事業によっては非常にリスクの高いものがあり、復興のための嵩上げ事業の制度化の検討が必要である。
- 復興基金について、東日本大震災の被災9県に対し復興基金を設けるための原資として約2,000億円を特別交付税で配付することとされ、補助金のように使い道の制限を受けない形で復興事業にあてられる見込みである。中山間地域と同様に沿岸地域の生業再生にも長い期間を必要とする第一次産業関連の業種が多く、復興基金が長期間の復興対策に対応できるよう原資の調達、確保の仕組みをつくることが今後の課題である。



## 今後の方針(案)

- 復興のための助成のかさ上げに関する検討の必要性を記載する。



## (被災地の生活再建・事業再建に係る復興基金の活用)

○ 東日本大震災では、総務省が、被災9県に対して総額2,000億円の復興基金への特別交付税措置を実施している。

- 総務省による各県の復興基金への特別交付税措置
- 東日本大震災からの復興に向けて、被災団体が地域の实情に  
応じて、住民生活の安定やコミュニティの再生、地域経済の振  
興・雇用維持等について、単年度予算の枠に縛られずに弾力  
的かつきめ細かに対処できる資金として、復興基金を創設。
- 基金の使途、運用については、各県の判断に委ねられる。基金  
規模の算定は市町村の財政需要を踏まえたものであり、きめ細  
かな事業を実施するという基金の趣旨からも、市町村事業に十  
分に配慮した運用を期待。

(出典)総務省「東日本大震災に係る「取崩し型復興基金」の創設」平成23年10月17日

### 【宮城県の中小企業者向け復旧等支援事業(補助金)】

- 中小企業施設設備復旧支援事業費補助金
- 事業再開・継続に必要な工場・倉庫及び機械・装置の修理等
- 商店復旧支援補助金／商業活動再開支援補助金
- 施設の修復・建替経費、仮店舗の取得・借上経費(最大2年間)
- 観光施設再生支援(補助)事業
- ホテル、旅館、簡易宿所営業及び下宿営業の施設整備の修繕・修  
理、建替、入替に要する経費

(出典)宮城県東部地方振興事務所HP「東日本大震災復興基金事業の二次募集につ  
て」、宮城県HP(観光Navi)「観光施設再生支援事業補助金について」

○ 過去の災害時において、個人事業や伝統産業の再建等、長期間支援が必要な基金の運用が図られている。

### 【新潟県中越地震】：新潟県中越大震災復興基金

- 産業対策事業(自営業者緊急生業再建支援)補助金交付要綱
- 営業店舗に被害を受け、事業の休業等を余儀なくされた自営業者の営業  
再建を支援するため、新たな営業店舗を賃借する経費に対し、予算の範囲  
内において補助金を交付
- 交付対象者：平成18年6月1日現在、仮設住宅に入居(震災後2年  
経過)
- 今後、営業再開を図る自営業者で、震災により休業等を余儀なくされている  
自営業者
- 伝統的工芸品生産設備等復旧支援綱
- 伝統的工芸品を生産するための設備、機器の更新、修繕に要する経費を  
補助

### 【能登半島地震】：能登半島地震復興基金

- 震災復興地域づくり総合支援事業
- 震災を検証・総括する取り組みに必要な経費を補助(平成29年ま  
で)
- 地域が主体となり、移住・交流居住に関する情報発信と移住者等の  
受け入れに積極的に取り組む民間主導の組織づくりや活動に対す  
る補助(コーディネート体制の確立や、体験メニュー・プログラムの  
開発に必要な経費等)(平成29年まで)
- ✓ 能登半島地震復興基金は、平成23年度末で終了予定だったが、  
平成28年度末までを目途に延長される方針。輪島市市など奥  
能登地区2市2町の市長や町長が県庁を訪れ、谷本正憲知事に  
基金の延長を要望した。

□ (参考) 局地的な災害の場合は、公的支援の枠にあてはまらない被災者がいることや、復興基金の創設が難しいケースなども考  
えられる。そのため、局地的な災害については、義援金等による被災者支援の仕組みを考えるべきという考え方もある。

### 【岩手・宮城内陸地震】

- 被災者生活再建支援法が適用されたものの、全壊世帯および大規模半壊世帯を対象と  
しているため、適用される世帯数は数十世帯にとどまる見通しである。
- 義援金の配分について、栗原市では、宅地被害や裏山など宅地背後地の被害、長期避  
難生活世帯、観光施設・業者、高齢者(非課税世帯)、非住家被害(半壊以上)への見舞金  
などが行われた。
- 岩手県では被災市町村の観光協会に計2千5百万円配分された。観光協会への配分は、  
被災地の観光産業が風評被害を被っていること、被災地経済復興のために観光キャン  
ペーン等が必要との判断から行われた。

「岩手・宮城内陸地震における義援金の配分は、被災者個人の  
被害に対する見舞金だけでなく、被災地の基幹産業や地域の  
復旧・復興活動などへの支援金としての性格を包含している。  
局地的な被災では、国など行政による既存の生活再建支援策  
が十分に機能しにくい側面があることに加えて、復興基金のよ  
うな新たなしくみづくりも実現しにくい。」

## 委員からの主な意見

(復興に必要な人材確保)

- 災害は被害と同時に需要でもある。地域はそのある意味でのチャンスをうまくつかめるような仕組みをつくっておかないと、10年後復興したら人がいなくなったことになりかねない。そのためには、中核となる人が必要で、研修などの人づくりや、場合によっては人事制度も含めて考えなければいけない。
- 地域の中で災害が起こったからこそ頑張ろうとする人たちが現れる。そういう人たちと行政とをどうつなぐかが重要である。今回の東日本大震災では、行政がめちゃくちゃ忙しくて、住民の声が聞こえなくなっていた。住民の意見を行政にちゃんとつなぐ地域のコーディネーターが必要で、先生方やNPOがチームを組んで入っていくような仕組みが今後必要である。
- 三宅島とか玄界島の復興を見ると、震災時にはボランティアや支援団体が入って地域の活性、交流が生まれるが、復興が終わるとパタッととまってしまう。他地域との交流を可能にするような交流の場づくりや仕組みづくりを復興の段階から検討する必要がある。
- もともと商店街としては限界だったところが地震に遭って、その復興を話し合っていくことが非常に厳しいというのはその通りだが、資料にまとめられると住民の生の声が消されてしまう。能登半島地震の被災地である穴水町では、ボランティアやNPOが先導する形で地元店主らとワークショップを開いて夢を語ったりした結果、商店街としては非常に充実した活動を継続されている。もともと持っている中山間地や過疎地の閉塞感みたいなマイナスイメージばかりではなく、災害をむしろプラスに転じて、このまま放っておくと自分たちの地域がなくなってしまうという危機感から脱しようとしている力を被災者の生の声として取り上げる場面も必要ではないか。

## 今後の方針(案)

- 復興にあたって、多くの専門家やNPOと被災地をつなぐ中間支援機能の必要性を記載する。



## 委員からの主な意見

(災害経験、遺構の活用)

- 被災経験を地域経済の活性化につなげる意識の不足について、もっとポジティブに取り上げた方がいい。災害の保存は地域の活性化にも役立ち、災害教訓や防災教育にも役立つ。ただ、保存のタイミングは非常に難しく、被災地域以外から調査して残すような仕組みがあるのではないか。

(コミュニティの確保)

- 仙台市では、既存のコミュニティを維持することが大変難しくなっている。仙台市の場合、危険地域を指定し、集団移転を進めており、それは2,000世帯に及ぶ。そうすると、その方たちはさまざまな場に分散し、コミュニティが崩れていく。また、福島や岩手から仙台に多くの方たちが移り住んできている。既存のコミュニティがなかなか機能しなくなっているという現実もあり、再構築が大きな課題になっていくのではないか。

## 今後の方針(案)

- 被災経験を活かした地域活性化の必要性について記載する。
- 地域の復興の検討にあたって、コミュニティの維持や再構築に配慮する必要があることを記載する。

## (女川町復興計画における災害の教訓、遺構の活用)

- 女川町では、津波により被災した複数の施設のメモリアル遺構としての保存を計画。

→ 「被害を受けたビルは、海側、陸側への倒壊など、さまざまな様相を示しており、津波の挙動研究、学術的な価値も高く、今後の津波被害軽減のための基準をつくるうえでも大変貴重なものと考えられます。」

(出典)女川町HP「(女川町復興計画HP)遺構保存事業募金」



保存候補の一つ「女川交番」

- 復興計画には、災害遺構の指定・保存、メモリアル公園等の整備について位置づけられている。

- ①災害遺構の指定・保存

被災した施設を災害遺構として保存します。津波により倒壊したビルは、研究においても貴重なものであり、町民の声を尊重しながら、その保存に努めます。

- ②メモリアル公園等の整備

町中心部の要所に、津波浸水到達標高表示等を行い町民や観光客の津波浸水の事実を伝え、災害や防災意識の向上を図ります。

町中心部においては、被災した施設を災害遺構として保存し、被災者慰霊碑、メモリアル公園の整備を図ります。

(出典)女川町復興計画(第4章復興基本計画)

## (宮城県におけるコミュニティ再建のための「復興まちづくり推進員」派遣制度)

- 宮城県、宮城大学等により、今後の地域復興支援策を検討するための「地域コミュニティ支援連絡会議」を設置。

- 自主避難や応急仮設住宅等での生活の長期化など、住民の住み方によって地域コミュニティの見直しが迫られている現状を踏まえ、地域住民が安心して暮らせる環境を確保するための体制や対策等の情報交換を行うための会議。

- モデル事業として、東松島市と南三陸町に「復興まちづくり推進員」を派遣し、集落の枠を超えて入居する仮設住宅の住民と行政を仲立ちするほか、住民の絆づくりなどを図っている。

(出典)地域コミュニティ支援連絡会議HP、河北新報「焦点／地域の「絆」再生へ始動／東松島・南三陸、県の復興まちづくり推進員」(2011年11月04日)

## 委員からの主な意見

(ライフラインの復旧の留意点)

- ライフラインについて、心配なのは市町村管理の上水道であり、今の上水道の耐震化状況は平成21年度の段階で全国で17.2%である。国庫補助の対象地域は、地震防災の強化地域と推進地域等だけで、今回の議論の直下地震の対象地域に対しては国庫補助が適用されない。上水道の耐震化の支援制度について考える必要がある。



## 今後の方針(案)

- 国庫補助の対象地域においても耐震化率は低い状況にあることから、施設の重要性や優先度を考慮しつつ、着実に耐震化を進める必要があることについて記載する。

## (上水道の耐震化に関する現況)

- 基幹管路(導水管や送水管など)における、耐震管\*の割合は17.2%。管路が敷設された地盤の性状から、耐震化があると判断できる管(「耐震適合性のある管」)を含めても、31.0%にとどまる。

\* )地震の際でも継ぎ目の接合部分が離脱しない構造となっている管のこと。

(出典)厚生労働省「水道事業における耐震化の状況(平成21年度)」平成22年12月14日

- 上水道の耐震化事業の補助金制度である「水道管路耐震化等推進事業費」において、採択要件として地震防災対策強化地域または推進地域であること、または過去に被災経験があること、あるいは今後特にその危険性が高いこととされている。
- 水道水源開発等施設整備費による補助率は1/4。

➤ 上水道の更新に係る国庫補助については、補助要件との関係で十分に活用されていないという指摘もされている。

「国庫補助の活用による管路更新事業においては、補助要件を満たさないがゆえに、管路更新にかかる補助の活用が十分になされていない、更新にあたっては費用負担が小さい管が選択されるため、必ずしも耐震性の高い管路が採用されるとは限らない等の問題もある。」

(出典)平成18年度「管路の耐震化に関する検討会※ 報告書」

※管路の耐震化に関する検討会:厚生労働省健康局水道課主催の有識者検討会

## (東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律による対応)

- 東日本大震災においては、甚大な被害を被った被災地の負担軽減のために、事業費の大半を国庫補助によって実施することが制度化されている。
- 災害地域における水道施設の災害復旧に係る補助率(現行1/2)を8/10又は9/10に引き上げる。

## 委員からの主な意見

(長期的な復興へのバックアップ)

- 今回は放射能の関連で風評被害もあり、地震よりも更に深刻な状況下にある。現在は農畜産物への被害対策や、汚染された稲わら等の保管にあたって、その後の処分方法等について示されておらず出口が見えないため、大変苦慮している。当専門委員会で議論するテーマではないかもしれないが、今後も何が起こるかわからないため、目の前の課題を解決するためにも、その場合に備えての体制を、関係省庁みんな入れてしっかりとした考えを出す必要がある。
- 原子力の関連についてどこでどう取り上げるかは別として、今の段階でどういうことが起こっているかをきちんと情報発信する、共有するという仕組みを残しておかないと、また新しい局面が出てきたら、それが置き去りにされる。災害というのは局所性があるが、特に、原子力の問題はそれが如実に出ている。いずれきちんと取り上げてやっていく必要がある。
- 東日本大震災は、複合災害といってもまだ終わっているわけではなく、完全に復旧する前に、例えば、台風、余震など新たな問題がいろいろ出てくる。それをきちんと対応し、関係の場所で議論を重ねて意見をまとめていくという作業が政府の中で出てくる。

## 今後の方針(案)

- 原子力災害への対応は、本専門調査会の対象外であるが、風評被害に係る記述として、定期的かつ正確な情報提供体制の確保や、長期避難時の家財引き取り等の対応、復興時のコミュニティ再建などについて、各課題別に記載する。