

# 【メイン企画①資料】

# 大震災から10年！防衛より防災！

## 共に生きる確実な明日へ

憲法理念の実現をめざす第58回大会（略称・第58回護憲大会）

2021年

10月30日（土） 13:00～17:30

31日（日） 9:30～12:30

日時

● 開会総会・シンポジウム

● 憲法課題をめぐるとりくみ・各地からの報告

宮城県  
仙台国際センター

場所

終了後もオンラインで視聴できます！  
youtubeチャンネル「[peaceforum channel](#)」  
にて配信します。

※右のQRコードをご利用のうえ、チャンネル登録をお願いします。



### 当日配布資料

#### シンポジウム

#### 「震災から10年—被災地の今と基本的人権」

コーディネーター 岸田 清実さん 宮城県護憲平和センター副理事長（県議会議員）

テーマパネリスト 避難所運営：「東日本大震災時の都市型避難所の状況」・・・P 1  
河北新報社 報道部 震災班キャップ 高橋 鉄男さん

避難所運営：「男女共同参画の重要性」・・・P 6  
NPO法人11-Net仙台 常務理事 宗片恵美子さん

仕事の再建：「農業の復興から見た仕事の再建」・・・P 14  
食緑水を創る宮城県民会議 会長 工藤 昭彦さん

住いの再建：「被害状況から見た住いの再建」・・・P 28  
県護憲平和センター理事(弁護士) 武田 貴志さん

#### 分野別報告

④「旧優生保護法の問題点」～国に謝罪と補償を求めて～・・・P 42  
弁護士 砂金 直美さん

主催：第58回護憲大会実行委員会

連絡先：フォーラム平和・人権・環境 〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台 3-2-11 連合会館 1階 tel:03-5289-8222 fax:03-5289-8223

宮城県護憲平和センター 〒980-0014 仙台市青葉区本町 2-12-7 ハーネル仙台8階 宮城県平和労組会議内 tel:022-222-9181 fax:022-261-4422

憲法理念の実現をめざす第58回大会（護憲大会）

## 「東日本大震災時の都市型避難所の状況」

河北新報社報道部震災班

高橋鉄男



### ■ 仙台市内の状況（1）概要

- ▶ 2011年3月11日（金）午後2時46分に発生した東日本大震災では、仙台市内の避難所が最大時288カ所に及び、翌12日には人口の1割に当たる最大約10万6000人が身を寄せた。
- ▶ ライフラインが寸断し、交通機関は軒並みストップ。
- ▶ 教職員が学校にいる平日の日中に起きたが、地震発生直後に避難所が一斉に開設されると、被災者のみならず多数の旅行や仕事で来県した人々、外国人（当時市内に9000人）も押し寄せ、想定を越える避難者の対応に現場は混乱を極めた。
- ▶ 混乱の背景には、避難所運営のマンパワー不足をはじめ、帰宅困難者、エレベーターが止まったマンションからの大量避難者の対応、行政の限界など「大都市」ならではの課題があった。
- ▶ 参考／30年以内に70%の確率で起きるとされるM7級の首都直下地震では、最大61万棟が火災で消失（うち東京33万棟）し、死者2万3000人と想定されている。

## ■ 仙台市内の状況（２）混乱



- ▶ 3月11日午後4時ごろ、JR仙台駅から約500mにある小学校。震度6弱を観測した直後から近隣住民が集まった後、仙台駅方面からやってきた群衆が校庭を埋め尽くしてパニック状態に陥った。「指定避難所に行け」と言われ、駅や商業施設から閉め出された人々だった。収容しきれない避難者を近隣小中に400人移ってもらい、ほぼ全ての教室を使って約800人を泊めたが、食料配付は断念した。硬く冷たい床にぎゅうぎゅうになって雑魚寝状態だった。

## ■ 仙台市内の状況（３）連合町内会の意見 11年8月

- ▶ 地元の避難者よりも、駅からの避難や周辺企業の会社員の避難が大量にあり、パニック状態だった。大部分が観光施設からの避難者で一時混乱した。
- ▶ 避難所の混雑が激しく、要支援者を避難させるスペースがなかった。避難所がいっぱいになり、指定避難所ではなかった集会所やコミュニティーセンターに避難した高齢者が多かった。食料などは小学校から分けてもらった。
- ▶ 集会所に物資の支給がなかったため、各自持ち寄り、近隣からの支援でしのいだ。
- ▶ 灯油、発電用のガソリンが不足した。給水場所が遠距離で、高齢者が歩いて行くのは無理。
- ▶ 在宅避難者（避難所に来られない高齢者）に対する安否確認が難しかった。停電で、電話も通じない中、マンション12階では階段も上れず、1階の住民に尋ねる程度だった。
- ▶ 乳児を抱えた人は保育園へ、高齢者は〇〇へ、といった避難所以外の地域施設への分散避難ができれば良かった。
- ▶ 行政からの給水、物資情報は事前連絡がなかった。無線機はすぐバッテリーがなくなった。
- ▶ 公助は大災害時にはほとんど期待できない。

## ■ 仙台市内の状況（４）誰が避難所を運営するか

- ▶ 災害時、市立の小中学校、高校の約190校は全て指定避難所に。市の地域防災計画は市職員向けに避難所運営マニュアルをつくっていた。ところが実際には避難所運営の研修を受けた市職員はほとんどおらず、初期段階の「公助」は機能しなかった。
- ▶ 平日日中の災害発生で先生がおり、受け入れ対応に当たった。ただ学校再開も考えなければならない中、最後まで教職員が運営を引き受けざるを得なかった例もある。
- ▶ 震災後、市は「大規模災害時は全ての避難所に職員をすぐ張りつけるのは無理」と、町内会など地域団体による「共助」に転換し、地域と共有する共通マニュアルにつくり替えている→避難所運営は地元住民の手で行うもの。
- ▶ ある小学校では避難者の大半が町内会未加入のマンション住民。「調理室で勝手に料理をつくったり、町内会役員に暴言を吐いたりした」と地域コミュニティーが機能せず
- ▶ 市のマニュアルには、時間の経過につれて「運営主体を町内会から避難者の自主組織へと移行する」ことも記している。
- ▶ 避難所は行政運営が前提ではない。ただ2019年の台風19号豪雨では、県内の避難所運営を県や市町などの行政職員が担うケースが相次ぎ、マインドは変わっていない。

## ■ 仙台市内の状況（５）「指定外」

- ▶ 避難所は公立学校の指定避難所のほか、「指定外」の市民センターとコミュニティーセンター48カ所、町内会集会所などその他施設75カ所も設けられた。町内会集会所などの自主避難所も活躍し、持ち寄りで炊き出しをしたりした。マンションをひとつの避難所に見立てて助け合うなど、「共助」が機能した。
- ▶ 「指定外」には当初、食料や水など必要物資の支援がなく、市に掛け合っようやく認められたところも。地域ごとにあらかじめ「指定」やそれに準じる存在に位置付けておけば、コミセンの和室を高齢者に割り当てる、水や食料の配付を受けるといった対応も可能になる。
- ▶ 一方、電気復旧エリアが広がっても避難所を「ホテル代わり」にして出勤したり、通勤の途中で食事だけもらいに来たりする人もいた。
- ▶ ある町内会では震災後、独自の避難所マニュアルを作成し、受け入れるのは「住まいを失った人」「日常生活が著しく困難な人」と規定。自分の身は自分で守る「自助」が大前提とうたった。
- ▶ 地元住民の避難所生活を減らすことが最も重要。「災害＝避難所に行く」というステレオタイプの考えをやめる。そのためには個人の事前の備えや、在宅にいる人への情報提供体制も求められる。

## ■対応（１）寒い、床が痛い、雑魚寝状態...



## ■対応（２）福祉避難所・在宅被災者

- ▶ 「福祉避難所」の対象について、内閣府のガイドライン（２０１６年４月）は「高齢者、障害者の他、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所での生活に支障をきたすため、避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者、及びその家族」と記している。
- ▶ 災害時はまず近隣の学校などの避難所に避難し、そこから福祉避難所に移される。しかし震災時は受け入れる対象者の基準が不明確だったり、スタッフ不足があり、うまく受け渡しができなかった例がある。仙台市内の福祉避難所は震災時の約５０カ所から約１２０カ所に倍増したが、２０１９年の台風１９号豪雨の際にも避難施設を公にせず、「直行」はできなかった。災害時に直接向かうことができる仕組みづくりが求められる（要配慮者の個別避難計画など）。
- ▶ 「在宅被災者」は見過ごされがちな存在。１３年の災害対策基本法改正で、避難所に来られない被災者への支援が行政の努力義務とされた。自治体の取り組みには温度差がある。
- ▶ 震災では、避難所に行っても物資をもらえなかった在宅被災者が少なくなかった。避難所運営規程であらかじめ物資を配る対象に加えておくことで、避難所の収容人数を減らすこともできる。

## ■対応（3）帰宅困難者

- ▶ 仙台駅や商業施設から閉め出された人々が指定避難所の学校に流れ、そのあおりで地元住民が入れない事態が各地で生じたことは震災の教訓だった。帰宅困難者は徒歩帰宅を強いられる可能性もあるが、けがや混乱を防ぐため、国は大地震の際は「むやみに移動しない」ことを原則に掲げている。事業所の「一時帰宅抑制」、ディズニーランドの帰宅困難者対応も好例。
- ▶ 仙台市は2018年3月までに、仙台駅周辺1km圏に、帰宅困難者を受け入れる「一時滞在場所」23カ所計1万1200人分（必要量1万1000人分）を確保した。ホテルや商業施設、専門学校などが選ばれている。
- ▶ 首都圏の昼間の外出者総数は2100万人（中央防災会議）。震災で帰宅しなかった人は1都3県20%（420万人）、東京で32%（352万人）と推計される。
- ▶ ただし命に関わる問題ではない。本当に困るのは、無理をして帰ろうとする人が大発生して「群衆雪崩れ」や「火災」といった2次被害に巻き込まれること。

## ■対応（4、終わり）コロナ下

- ▶ 新型コロナウイルス下で政府は「避難所の間隔を1～2km空けることが望ましい」としており、収容人数を絞る自治体が目立つ。2020年7月の九州豪雨でも間隔を空ける工夫がなされ、皮肉にもコロナによって避難所の生活環境が改善している。
- ▶ 今年8～9月の日本経済新聞の調査によると、23区・20政令市のうち35%が減少すると回答した。東京都中央区は収容人数を79%減させたほか、岡山市が59%減、川崎市、北九州市、熊本市が50%減など。
- ▶ 仙台市はあらかじめ避難所の収容人数を決めていない。「決めると避難が必要な人が来れなくなる恐れがあるため」。帰宅困難者の「一時滞在場所」もコロナ下を踏まえたキャパを変更していないが、本年度末までにデータを精査する。
- ▶ 大都市部に限らず、「在宅避難」や「分散避難」の重要性が一段と高まっている。マンション避難所、在宅被災者の対応などを進めることで、地域全体で支え合う視点が欠かせない。
- ▶ コロナ下で家庭内備蓄が増えているほか、キャンプブームも不便な暮らしを許容する動き。ほおっておいてもいい人はほうっておき、必要なところに必要な支援を届ける体制を。

2021年10月30日

## 第58回護憲大会in宮城

### 避難所運営・男女共同参画の重要性

特定非営利活動法人イコールネット仙台  
常務理事 宗片 恵美子

1

特定非営利活動法人イコールネット仙台(2003年設立)  
男女共同参画社会の実現に向け、「伝え」「広め」「提案する」  
男女共同参画を核としたネットワークの形成をめざす。  
テーマは生活すべて

### 特に、防災・災害復興は重要

- ★「災害時における女性のニーズ調査(2008年)」を実施
- ★ 東日本大震災発生以降・・・
  - ・ 避難所や仮設住宅において被災女性に対する支援活動・調査活動
  - ・ 「女性のための防災リーダー養成講座」の実施
  - ・ 震災の経験と記録を残す・伝えるアーカイブ事業

東日本大震災から10年を振り返る「震災と女性」に関する調査  
現在、集計分析中(2021年)

2



## 東日本大震災における避難所支援から見たこと

### <災害時における女性のニーズ調査(2008)>

に見えた女性たちの不安・心配が現実に…

### <女性のニーズを掘り起こしての支援>

・洗濯代行ボランティア・物資の支援…

#### <避難所の課題>

\*運営リーダーは多くが男性、女性の声が届かない現実

\*プライベート空間が確保されない。

(仕切りが設置されない、更衣室、授乳室がない…)

\*被災者の3食を女性が調理、調理室に缶詰状態で。

\*子どもや年寄りを連れて避難。保育所も介護施設も被災して仕事に行けない。

\*女性に必要な物資が届かない。(下着、化粧品、衛生用品…)

3

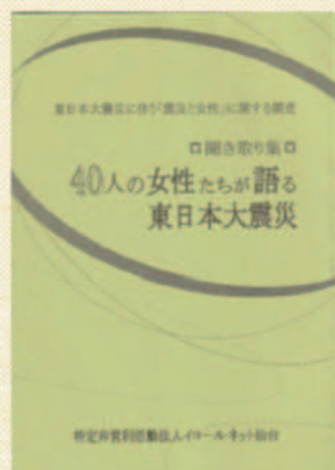
### \*東日本大震災に伴う「震災と女性」に関する調査 (2011)

・女性の被災時・復興時をめぐる課題解決 ・被災地の女性たちの記録

対象：宮城県内3000人の女性 回収率：50.4% <1500人の声>

### \*聞き取り集「40人の女性たちが語る東日本大震災」(2012)

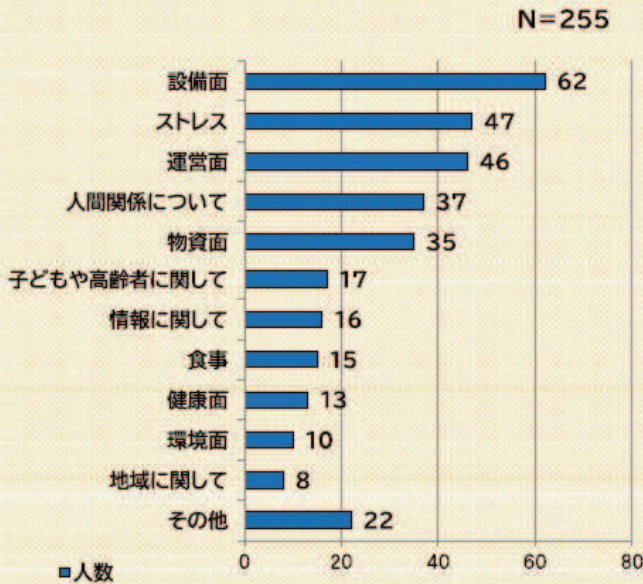
ライフスタイルの異なる40人の女性たちの「3.11」からの時間



4

## 避難所生活で感じたこと

「介護を必要とする配偶者を連れて避難。気を遣った」  
「女性リーダーがいてほしかった」……



\*寝るスペースもない。

\*洗濯機もなく、着替えもないため同じ服で過ごした。

\*いびきや寝言がうるさく眠れなかった。

\*狭い場所で、男女、子どもが一緒は辛い。

\*プライバシーがないため、家族で大事な話ができない。

\*ペットの毛やほこりで、アレルギーを起こしかゆみやせきがひどかった。

\*車中避難のため、食料がもらえなかった。

\*寝るのも食事も同じ空間なので衛生上心配だった。

\*歩行困難の祖母を連れていたのでトイレが困った。

\*乳児を連れて避難。母乳が止まり、ミルクをあげようにも、ほ乳びんもミルクを溶かすお湯もなく困った。

5

## \*聞き取り集「40人の女性たちが語る東日本大震災」(2012)から

.....

避難所で一番大変だったのは妹でした。震災の日に生理が始まってしまって、少しは生理用品を持って行ってたんですけど足りなくて、保健室に行ったんですが、小さいのを一つしか渡せないと言われて、猫を連れて避難してきた知り合いから猫のトイレシートを分けてもらってハサミで切って使いました。

トイレは暗い上に学校の影にあって怖いので、飲まず食わずで大変でした。また、避難した教室は性別年齢関係なく20人位が一緒に、ギュウギュウで、寒いし怖かったです。

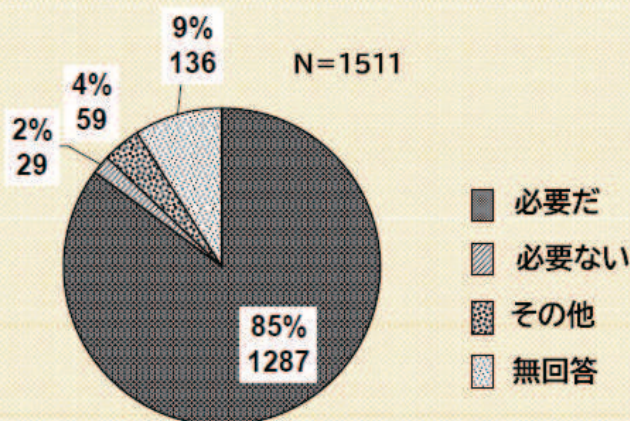
.....

(A・A 学生 宮城県石巻市)

6

復興計画策定の議論の場に  
女性の参画が必要

85%



計画に女性の視点を反映させるために盛り込むべき内容は

- ①「障がいのある人、妊産婦、病人、高齢者、子どもなどのニーズをふまえたきめ細かなサポート体制を整備する。
- ②女性の地域防災リーダーや災害復興アドバイザーを育成し、地域に住む人々の支援体制を実効性のあるものにする。
- ③女性の視点に配慮した避難所運営マニュアルをつくる。
- ④避難所や仮設住宅の運営に女性の参画が必要であることをマニュアル化する。

7

地方防災会議の委員に占める女性の割合

及び女性委員のいない市区町村防災会議数 <2019年>

<内閣府『2020年版男女共同参画白書』より作成>

	都道府県防災 会議 %	市区町村委員に占め る女性の割合 %	女性委員ゼロ会議/ 総会議数	女性委員ゼロ会議 の割合 %
全国	16.0	8.7	358/1613	22.2
岩手県	18.4	8.5	6/33	18.2
宮城県	15.5	7.3	5/27	18.5
福島県	14.8	5.3	20/41	48.8
徳島県	48.1	6.6	7/23	30.4
島根県	46.6	8.6	4/19	21.1
鳥取県	43.1	14.0	3/19	15.8
第5次男女共同参画基本計画・成果目標	2025年までに30%	2025年までに15% 早い時期に30%		2025年までに0%

8

## 災害に強い地域づくりをすすめるために

男女共同参画の視点からみる防災・災害復興対策に関する提言  
＜特定非営利活動法人イコールネット仙台作成＞ (2012)

1. 意思決定の場における女性の参画の推進
2. 女性の視点を反映させた避難所運営
3. 多様な女性のニーズに応じた支援
4. 労働分野における防災・災害復興対策
5. 災害時におけるDV防止のための取り組みの推進
6. 防災・災害復興の関する教育の推進

9

## 安心・安全な避難所をつくる

～人権と多様性に配慮して～

＜避難所づくりワークショップ＞



10

-小中学生対象-

★「みんなでつくろう！避難所の設計図」(2017.12/2018.2)



★避難所のトイレ問題を考えるワークショップ(2018.6~7)



memo

# 男女共同参画の視点からみる防災・災害復興対策に関する提言（2012）

特定非営利活動法人イコールネット仙台

## 1. 意思決定の場における女性の参画の推進

- (1) 復興計画や防災計画を策定する委員会等、防災・災害復興対策に関する意思決定の場に、女性委員を3割以上参画できるようにする。
- (2) 防災計画等の策定段階に高齢者・障害者・妊産婦・乳幼児を抱えた母親、外国人等、災害時に困難を抱える状況にある当事者の声が反映されるようにする。
- (3) 避難所・仮設住宅の運営に女性の参画をすすめる、責任者としての役割を担うことができるようにする。
- (4) 女性のもつ専門的知識やネットワーク及び地域レベルで蓄積された知識や経験を活用する。
- (5) 復興施策および防災計画をすすめる各防災担当部局に女性・生活者の視点を反映させるよう女性の職員を積極的に配置していく。
- (6) 以上の取り組みについて、実効性のある仕組みづくりをすすめる。

## 2. 女性の視点を反映させた避難所運営

- (1) 平時から、地域単位で、住民・施設管理者・行政で構成される避難所の運営にかかる組織を設置し、避難所開設や運営マニュアルについて話し合っておく。組織には、必ず一定割合の女性が参画できるようにする。また、マニュアルを作成する際には、女性・若者・障害者・高齢者・子ども等の意見が反映されるよう配慮し、運営には、性別に偏らず、公平に役割を分担することを明記する。内容については、定期的に見直しを行う。
- (2) 避難所開設にあたっては以下の点に配慮する。
  - ① 避難所内には、以下の設備を設置する。  
男女別の仮設トイレ・男女別の更衣室・授乳室・間仕切り・男女別の物干しスペース・多目的トイレ・子どものためのスペース・ペットのためのスペース
  - ② バリアフリー化、非常用電源の整備をすすめる。
  - ③ 女性用物資の確保と女性による配布体制づくり
  - ④ 衛生管理方法や、清掃、調理等についての配慮
  - ⑤ 女性や子どもの安全対策としての警備体制を整える
  - ⑥ 女性のためのクリニックや助産師によるからだの相談窓口を設置、場所については近隣の空間に設置し、安心して相談できる環境をつくる。
  - ⑦ 在宅避難者への物資・情報等の提供
  - ⑧ 福祉避難所・帰宅困難者のための一時避難所についても女性や要援護者に対する空間づくりや物資等について配慮する。
  - ⑨ 避難所における掲示物等に多言語または絵文字等誰にでもわかる表現方法を使用する。

## 3. 多様な女性のニーズに応じた支援

- (1) 災害時に困難を抱える人たちは、移動や避難所での生活が困難な場合があり、妊産婦・

乳幼児・要介護者、障害者等とその家族については、安全確認ができれば、在宅避難も可能とし、物資や情報等について、優先的に支援の対象とする。あるいは、事前に、民間の宿泊施設等と協定を結び、避難場所として提供してもらえるようにする。

- (2) 障害者（障害の種類）、妊産婦（妊娠期）、乳幼児（月齢）、病人（病気の種類）、高齢者（年齢）、セクシュアル・マイノリティ等に対して、それぞれのニーズを踏まえたきめ細かなサポート体制を整備する。
- (3) 災害時及び被災後、外国籍の人々にも被災者としてのサポートを行う。その際、出身地によって文化が異なるので、被災者のニーズに合った配慮を行う。
- (4) 心とからだのケア等、被災した女性は誰もが相談を受けられるよう、相談体制を整備し、利用しやすくする。

#### 4. 労働分野における防災・災害復興対策

- (1) 被災地では、配偶者や親を亡くし、経済的な支えを失っている女性たちや、被災を理由に不当に解雇された女性たち等もいる。そうした場合に相談できる労働相談窓口を速やかに開設し、女性が就労しやすい雇用を確保する。
- (2) 女性は被災下で、家庭のケア負担が重くなっており、仕事量が増えている場合等はますます家庭と仕事の両立が困難になっている。男女ともに災害特別休暇の取得を可能にする。家庭と仕事の両立を促進する。
- (3) ひとり親家庭や離職した女性に対する経済的支援や自立支援を行う。

#### 5. 災害時におけるDV防止のための取り組みの推進

- (1) 災害時のような混乱時には、レイプやDVが起こることを予測した取組みをすすめる。
- (2) 男性がストレスからの暴力を弱者（女性・子ども・高齢者等）に向けないような取組みをすすめる。
- (3) 電話や面接相談の開設や一時的保護施設が通常施設以外にも用意されるようにする。
- (4) 性暴力被害者が責められることなく訴えることができ、支援されるシステムをつくる。
- (5) 自治会等の運営リーダーやボランティアへのDVや性暴力防止の研修を行う。

#### 6. 防災・災害復興に関する教育の推進

- (1) 女性の災害・復興アドバイザーを育成し、地域に住む人々の支援体制を実効性のあるものに整備する。
- (2) 妊産婦、乳幼児を持つ女性、介護をしている女性等を対象に、防災に関する研修や訓練の機会を提供する。その際、臨時の託児所やショートステイサービスなど参加しやすくするための環境づくりをすすめる。
- (3) 各地域において、自主防災組織を始めとする組織が、自助・共助体制をすすめる上で必要な支援に力を入れる。
- (4) 防災に関して、自治体の防災担当職員の人材育成及び地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーの育成をすすめるとともに、妊産婦や障害者等、災害時に困難を抱える人々に関して必要な現場対応について研修の機会を設ける。
- (5) 被災者が災害にかかわる正確な情報を入手する方法や情報を伝えるネットワークづくりに向けた研修を地域レベルで行う。

## 3・11 東日本大震災 農業の復興から見た仕事の再建

食・緑・水を創る宮城県民会議 会長 工藤 昭彦

### 目 次

1. 農業関係被害及び復旧の概況
2. 被災農家の農業継続希望
3. 競争力効率重視の復興シナリオ
4. 被災地に顕著な農業経営体の増減動向
5. 断ち切られた被災農家の営農継続希望
6. 交付金依存度の高い大規模経営体のリスクと直面する課題
7. 再考したい復興のシナリオ
8. 農地資源確保と参加型農業改革による仕事の再建



# 1. 農業関係被害及び復旧の概況

図表 1

## 農業関係被害の概況（岩手県、宮城県、福島県） —被害額・被害面積—

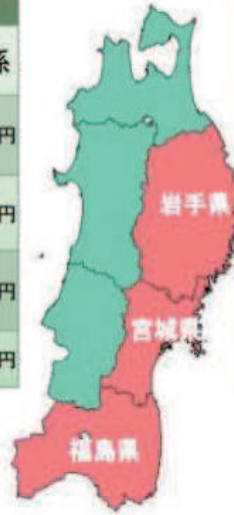
- 3県の農林水産関係被害額は2兆円超
- 3県の農地の流失・冠水面積は約2万ha（うち約7割の1万4千haが宮城県）

3県の農林水産関係被害額

	被害額計			
	農業関係	水産関係	林野関係	
岩手県	688億円	5,649億円	296億円	6,633億円
宮城県	5,504億円	6,897億円	551億円	1兆2,952億円
福島県	2,395億円	824億円	495億円	3,714億円
合計	8,587億円	1兆3,370億円	1,342億円	2兆3,299億円

3県の農地の流失・冠水面積

	流失・冠水等被害推定面積
岩手県	730 ha
宮城県	14,340 ha
福島県	5,460 ha
合計	20,530 ha



資料  
 岩手県：岩手県ホームページ「東日本大震災津波による農林水産関係の被害状況について(確報)」  
 宮城県：宮城県ホームページ「東日本大震災による被害額(令和2年9月30日現在)」  
 福島県：農林水産省ホームページ「農林水産関係被害状況(平成24年7月5日現在)」

資料  
 「農業・農村の復興マスタープラン」  
 (平成23年8月)

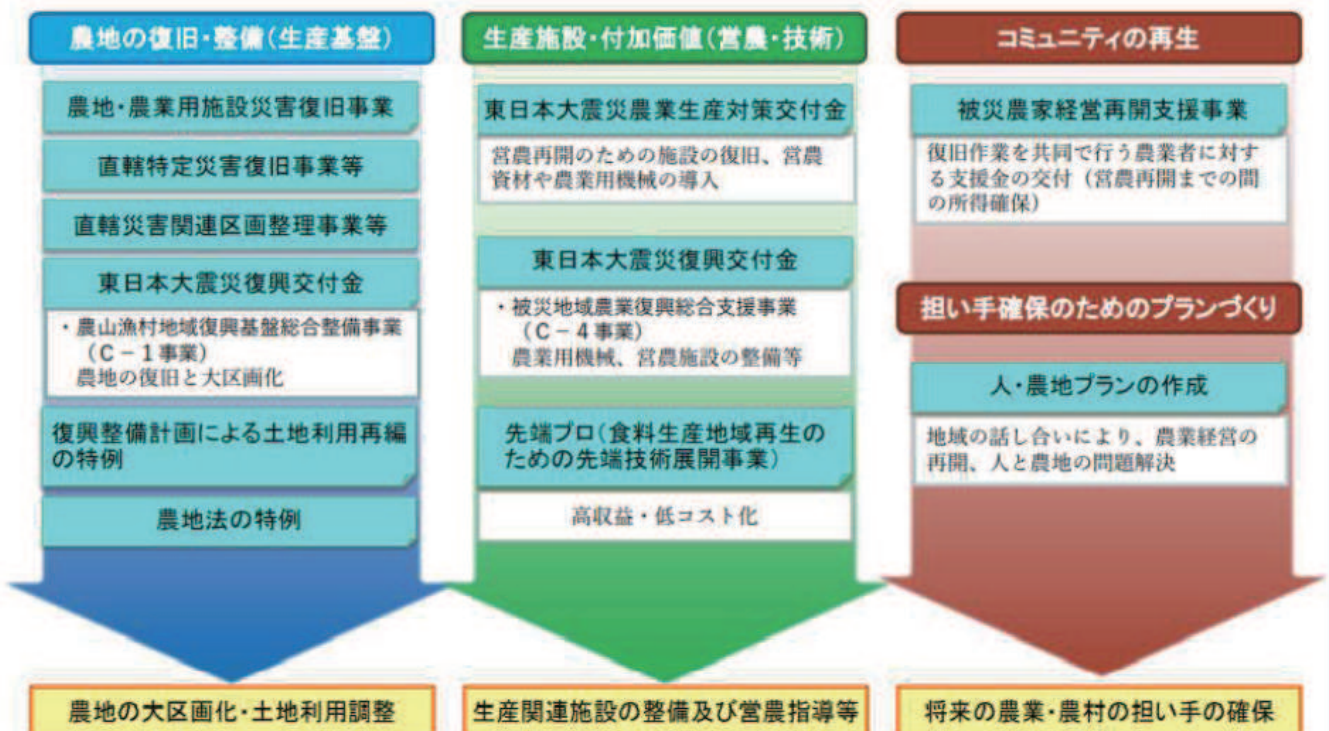
資料：「農業・農村の復興・再生に向けた東北農政局等の取り組み状況」令和3年2月

2

# 1. 農業関係被害及び復旧の概況

図表 2

## 農業・農村の復旧・復興関連施策の概観 —津波被災地における施策・事業の大まかな体系—

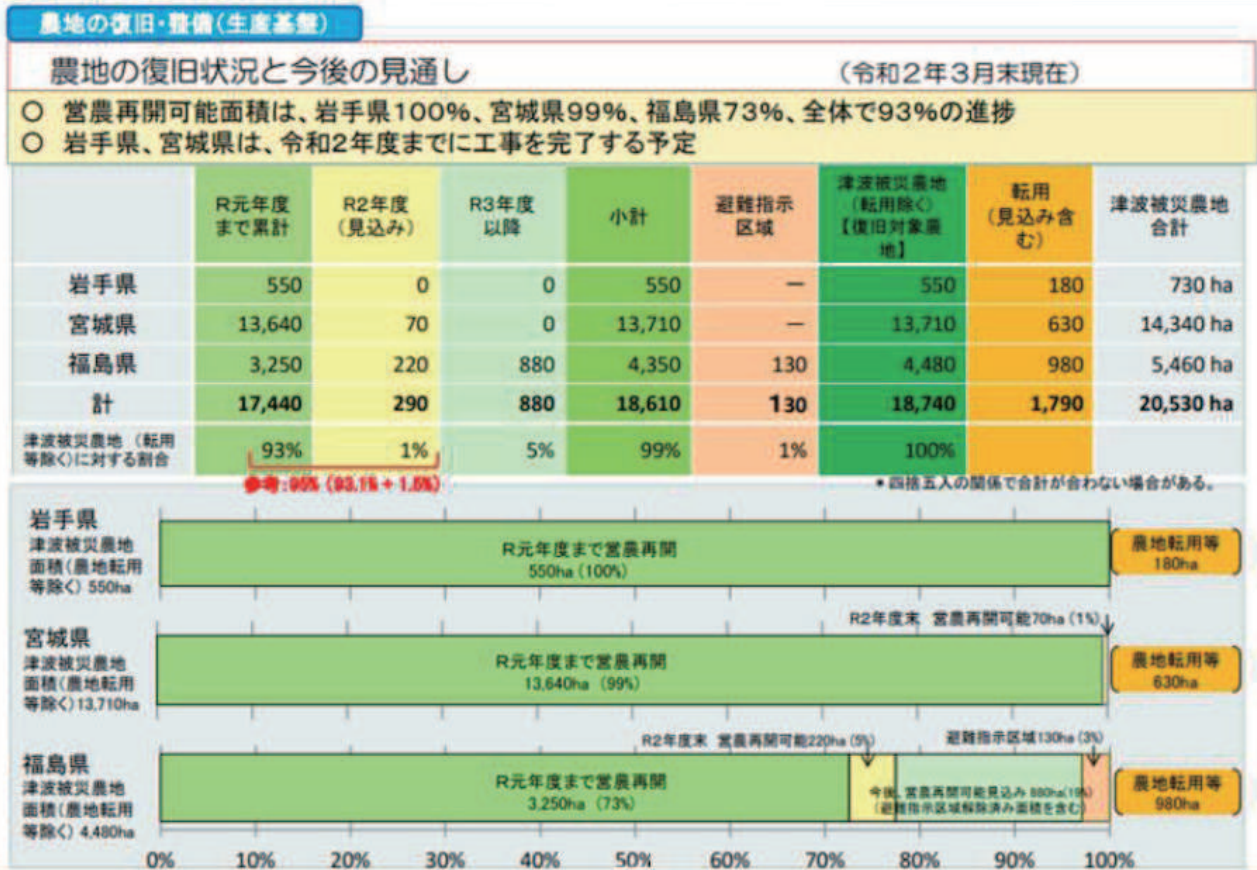


資料：「農業・農村の復興・再生に向けた東北農政局等の取り組み状況」令和3年2月

3

# 1. 農業関係被害及び復旧の概況

図表3



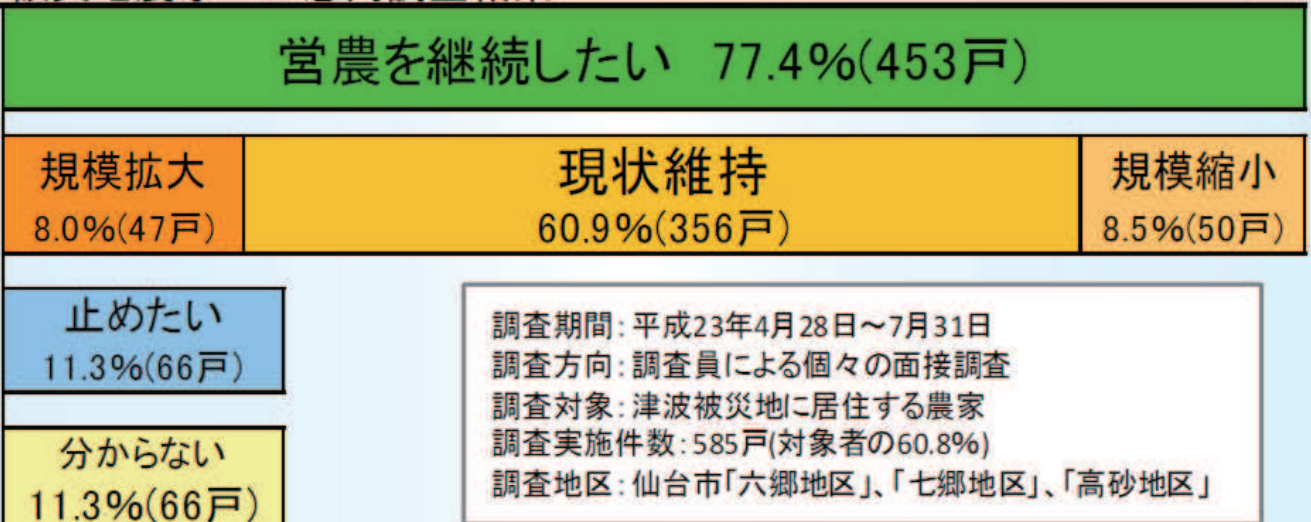
4

## 2. 被災農家の農業継続希望

図表4

### 被災地農家への意向調査結果

(%)



資料: 仙台市東部地区農業災害復興連絡会

- 意外に多かった「営農継続希望」
- 意向は現状維持から農業を止めたいまで多様
- 期待される多様な農家の意向に応え、実効性確保可能な復興の具体策

資料: 仙台市東部地区被災農家の営農継続希望—仙台市調査

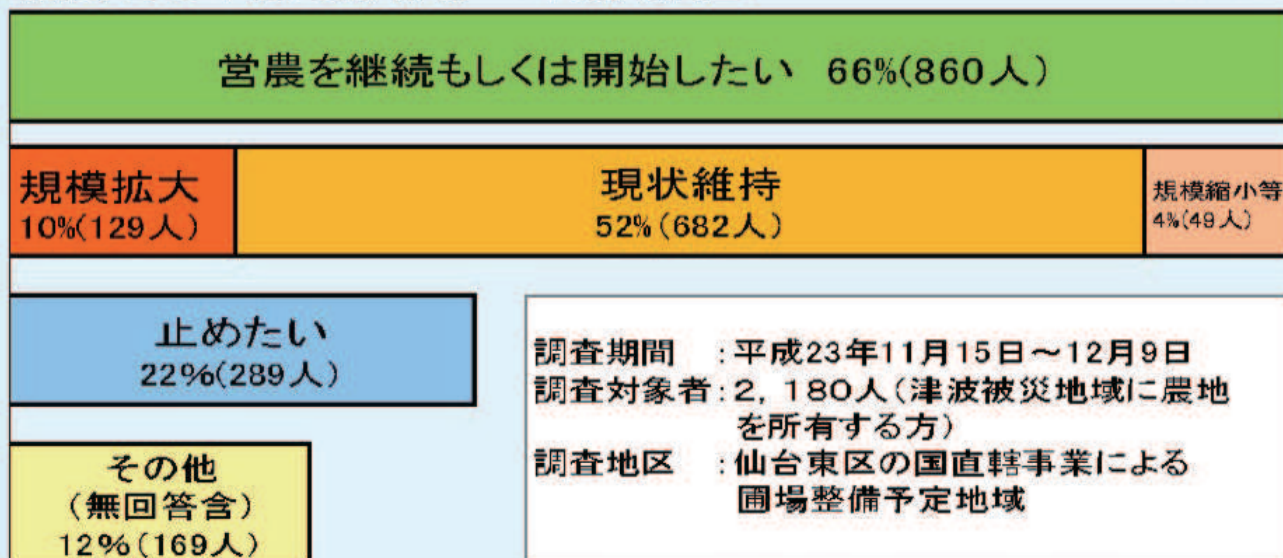
5

## 2. 被災農家の農業継続希望

図表5

### 被災地域の農地所有者への意向調査

単位：%



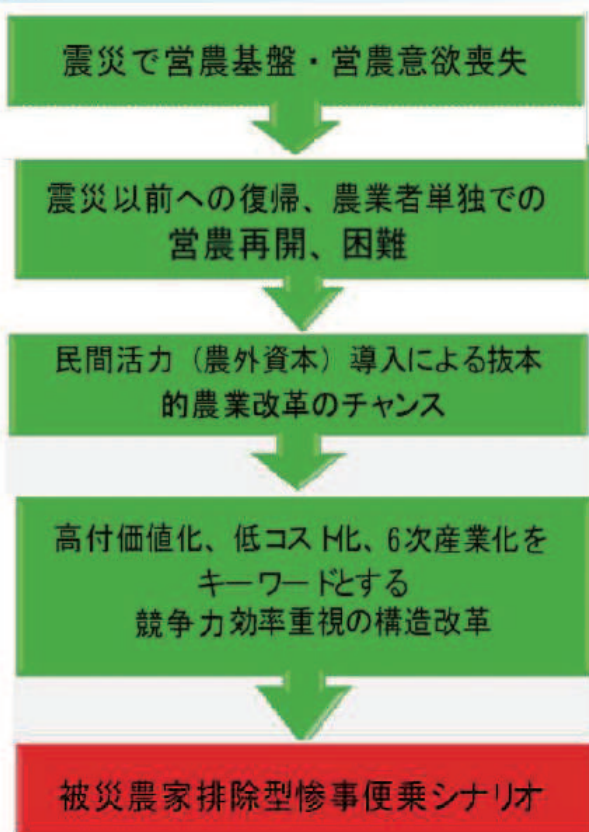
- 年末でも「営農継続希望」7割近く
- 現状維持が最も多いが、これには作業委託等も含む
- 多様な農家への配慮が必要なことは変わらず

資料：東北農政局

6

## 3. 競争力効率重視の復興シナリオ

図表6



#### 国の復興基本計画

東日本震災復興基本法公布 23・6・24  
 東日本震災復興への提言 復興構想会議 23・6・25  
 東日本震災復興基本方針 復興対策本部 23・7・29  
 農業・農村の復興マスタープラン 23・8決定,11改訂

#### 宮城県の復興計画

宮城県震災復興基本方針（素案） 23・4・11  
 宮城県震災復興計画 最終案公表 23・8・17  
 宮城県震災復興計画策定 23・10・18

#### 仙台市の復興計画

仙台市震災復興基本方針 23・4・1  
 仙台市震災復興ビジョン 23・5  
 仙台市震災復興基本計画 23・11・30

7

# 4. 被災地に顕著な農業経営体の増減動向

図表7-1 被災3県の農業経営体の動向

被災3県の農業経営体の動向-2010~2020年								単位:経営体
	農業経営体	個人経営体	法人経営体	法人経営体			その他	
				農事組合法人	株式会社	その他		
2010年 全国	1,679,084	1,643,518	21,627	4,040	12,743	4,844	13,939	
	100	97.9	1.3	0.2	0.8	0.3	0.8	
被災3県	179,396	175,912	1,552	279	836	437	1,932	
	100	98.1	0.9	0.2	0.5	0.2	1.1	
岩手	57,001	55,693	620	113	306	201	688	
	100	97.7	1.2	0.2	0.5	0.4	1.2	
宮城	50,741	49,534	347	66	213	68	860	
	100	97.6	0.7	0.1	0.4	0.1	1.7	
福島	71,654	70,685	585	100	317	168	384	
	100	98.6	0.8	0.1	0.4	0.2	0.5	
2020年 全国	1,075,681	1,037,423	30,636	7,331	18,660	4,645	7,622	
	100	96.4	2.8	0.7	1.7	0.4	0.7	
被災3県	107,859	104,407	2,278	623	1,233	422	1,174	
	100	96.8	2.1	0.6	1.1	0.4	1.1	
岩手	35,380	34,133	840	288	391	161	407	
	100	96.5	2.4	0.8	1.1	0.5	1.2	
宮城	30,006	28,714	689	210	384	95	603	
	100	95.7	2.3	0.7	1.3	0.3	2	
福島	42,473	41,560	749	125	458	166	164	
	100	97.9	1.8	0.3	1.1	0.4	0.4	
増減率 全国	-36	-37	42	82	46	-4	-45	
被災3県	-40	-41	47	123.3	47.5	-3.4	-39	
岩手	-38	-39	35.5	154.9	27.8	-19.9	-40.8	
宮城	-49.9	-42	98.6	218.2	80.3	39.7	-29.9	
福島	-40.7	-41	28	25	44.5	-1.2	-57.3	

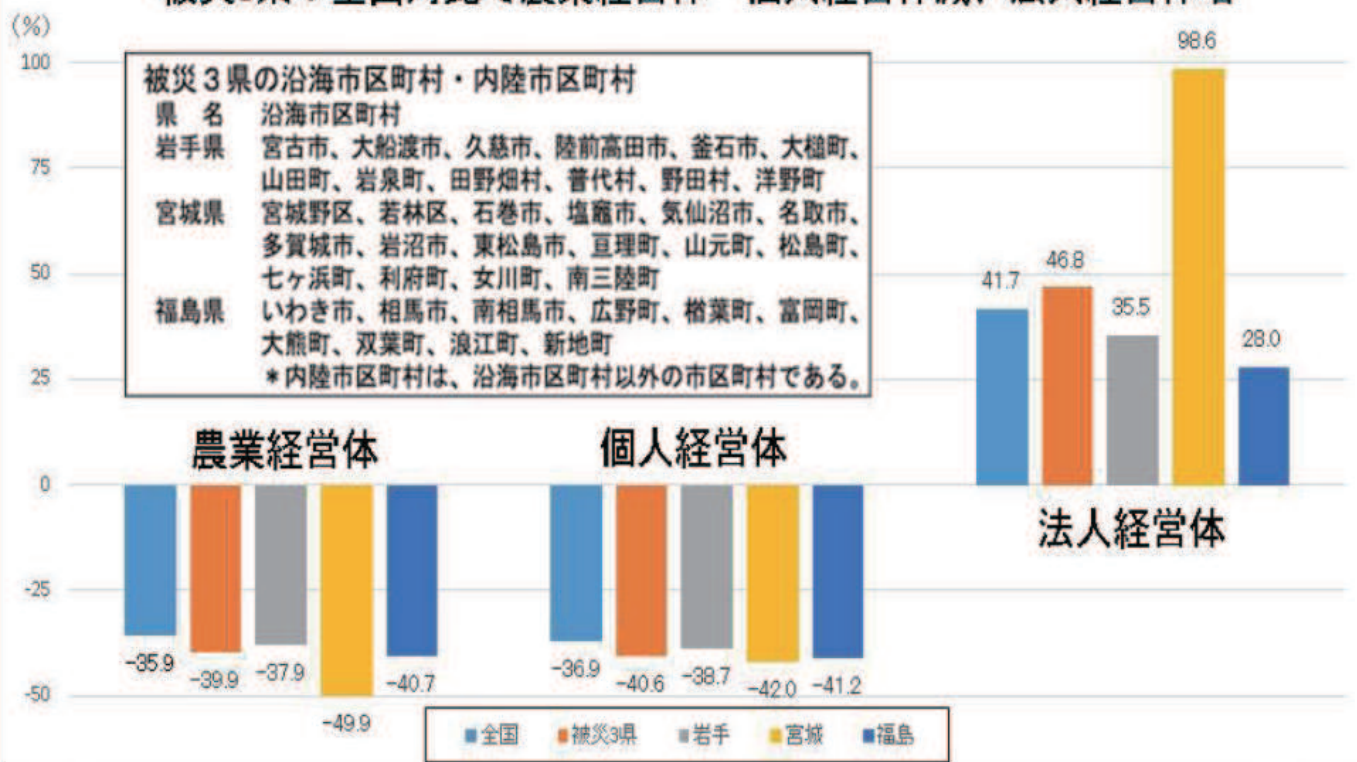
資料 農水省「農業センサス」

8

# 4. 被災地に顕著な農業経営体の増減動向

図表7-2

## 被災3県：全国対比で農業経営体・個人経営体減、法人経営体増

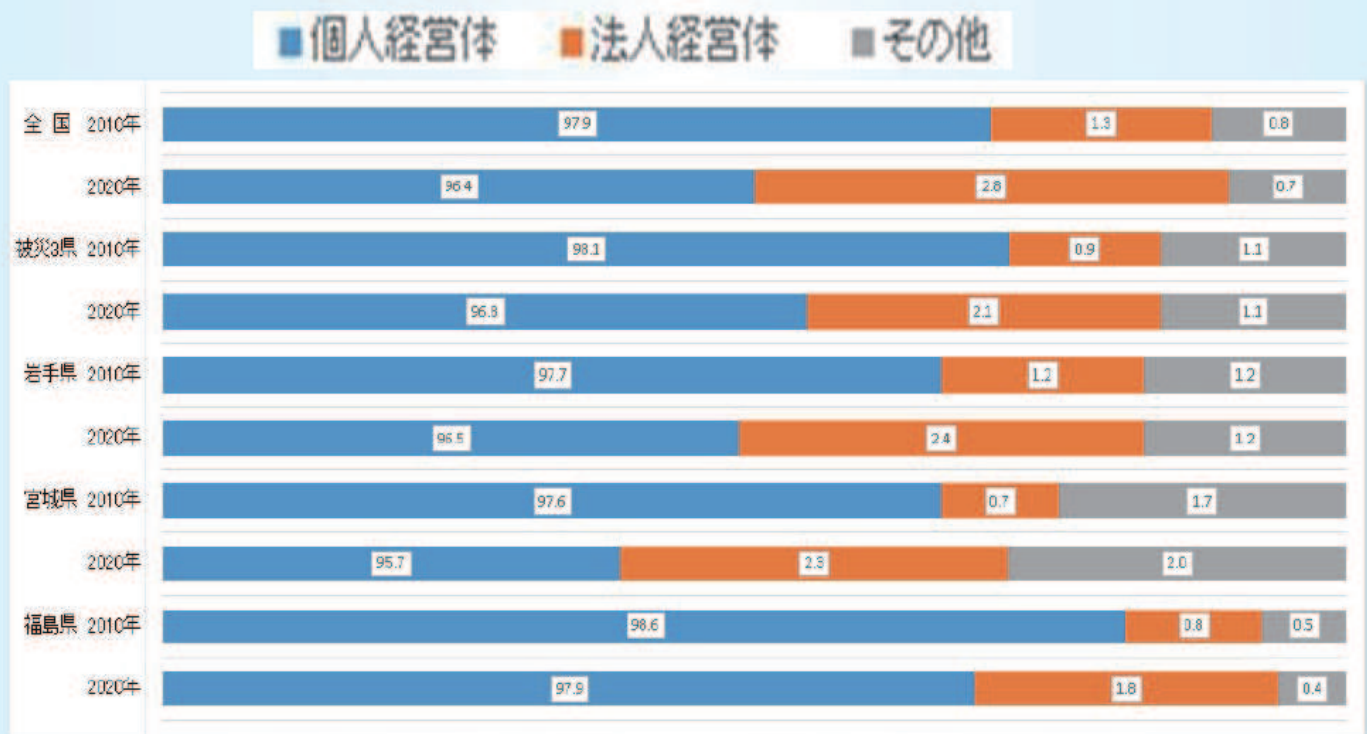


9

## 4. 被災地に顕著な農業経営体の増減動向

図表7-3

### 経営体の割合の変化(2010～2020)



10

## 4. 被災地に顕著な農業経営体の増減動向

図表8-1

被災3県の経営規模別経営体数-2010～2020年

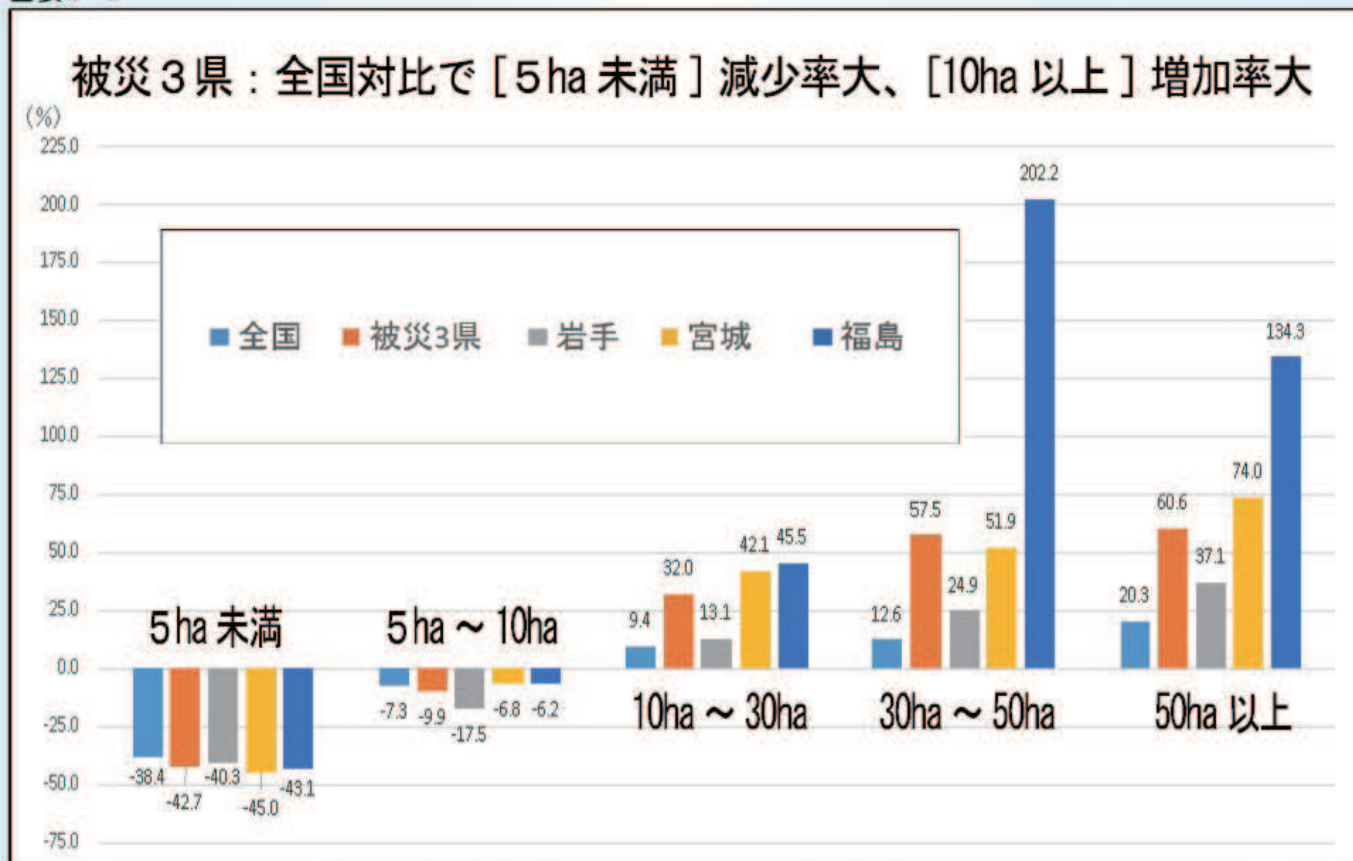
		被災3県の経営規模別経営体数-2010～2020年					単位: 経営体、%
		5ha未満	5～10	10～30	30～50	50以上	計
全国	2010年	1,577,357	52,188	33,479	8,986	7,077	1,679,087
		93.9	3.1	2	0.5	0.4	100.0
2020年	972,045	48,371	36,629	10,121	8,515	1,075,681	
		90.4	4.5	3.4	0.9	0.8	100.0
岩手	2010年	53,371	2,215	1,067	181	167	57,001
		93.6	3.9	1.9	0.3	0.3	100.0
2020年	31,886	1,832	1,207	226	229	35,380	
		90.1	5.2	3.4	0.6	0.6	100.0
宮城	2010年	47,056	2,367	1,029	162	127	50,741
		92.7	4.7	2	0.3	0.3	100.0
2020年	25,870	2,207	1,462	246	221	30,006	
		86.2	7.4	4.9	0.8	0.7	100.0
福島	2010年	68,448	2,417	716	45	28	71,654
		95.5	3.4	1	0.1	0	100.0
2020年	38,858	2,267	1,042	139	67	42,473	
		91.7	5.3	2.5	0.3	0.2	100.0
被災3県	2010年	168,875	6,999	2,812	388	322	179,396
		94.1	3.9	1.6	0.2	0.2	100.0
2020年	96,714	6,306	3,711	611	517	107,859	
		89.7	5.8	3.4	0.6	0.5	100.0
増減率	全国	-38.4	-7.3	9.4	12.6	20.3	-35.9
	岩手	-40.3	-17.5	13.1	24.9	37.1	-37.9
	宮城	-45.0	-6.8	42.1	51.9	74.0	-40.9
	福島	-43.1	-6.2	45.5	202.2	134.3	-40.8
	被災3県	-42.7	-9.9	32.0	57.5	60.6	-39.9

資料 農水省「農業センサス」

11

## 4. 被災地に顕著な農業経営体の増減動向

図表 8 - 2

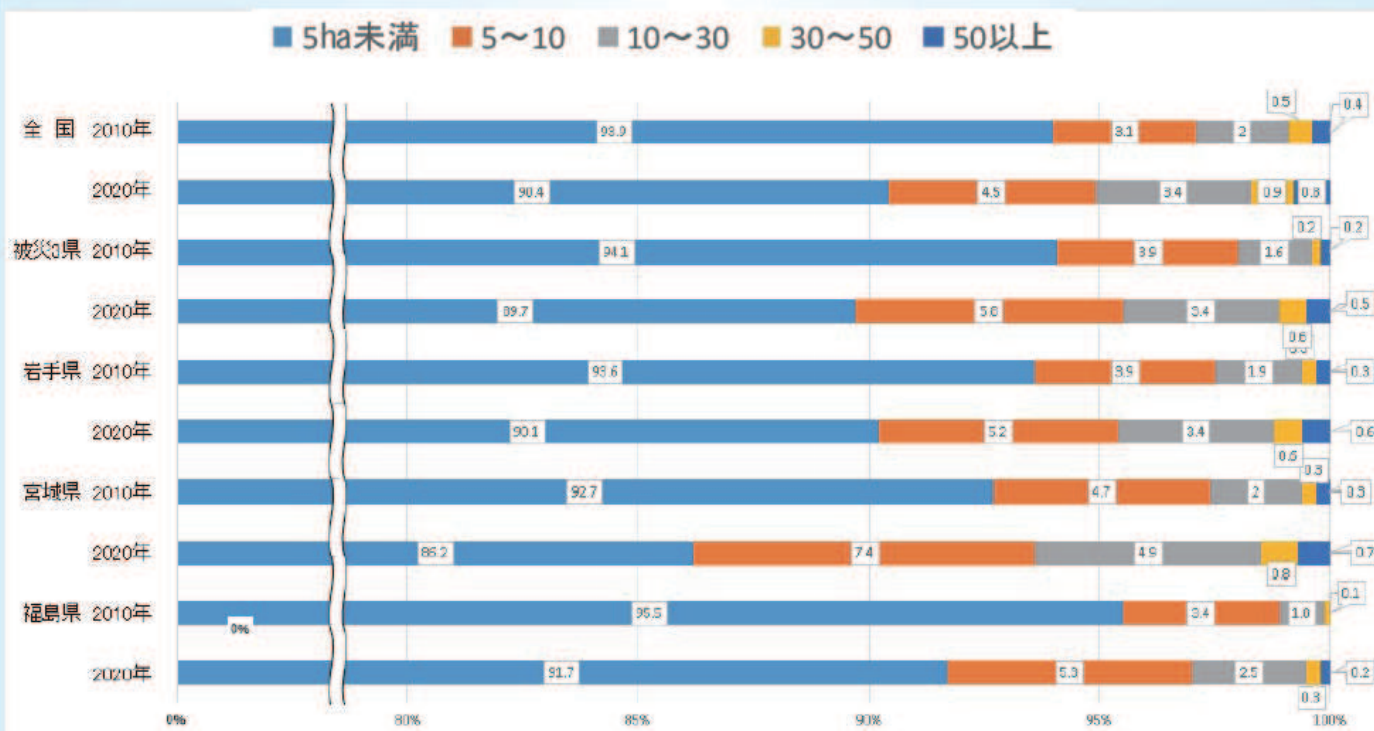


12

## 4. 被災地に顕著な農業経営体の増減動向

図表 8 - 3

### 経営規模別の割合の変化 (2010 ~ 2020 年)



13

## 5. 断ち切られた被災農家の営農継続希望

図表9-1 被災3県の農林業経営体の経営状況の変化—2010～2015年

単位：経営体、%

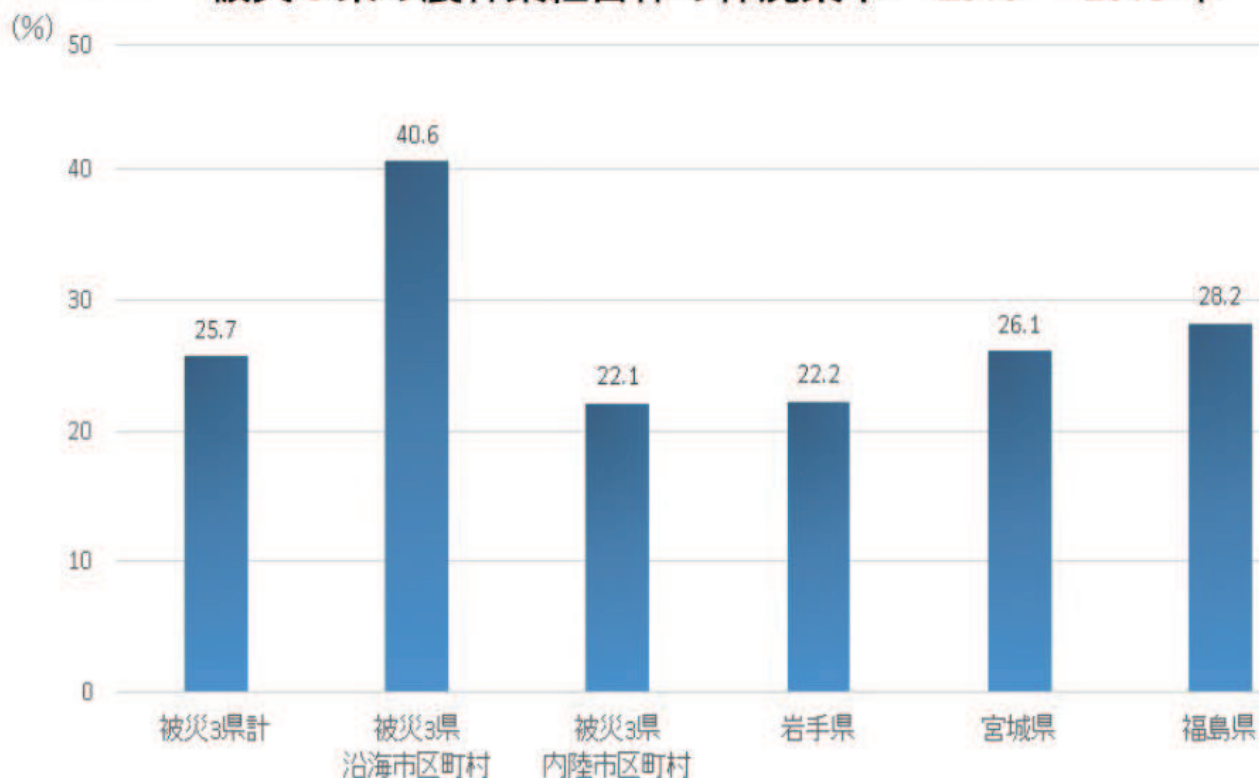
区分	平成22年			新規 経営体 ④	平成27年 農林業 経営体 ⑤ = ② + ④
	農林業 経営体 ① = ② + ③	継続 経営体 ②	休廃業等 ③		
被災3県計	183,315	136,230	47,085	4,872	141,102
沿海市区町村	35,192	20,890	14,302	849	21,739
内陸市区町村	148,123	115,325	32,798	4,038	119,363
岩手県	59,301	46,117	13,184	2,116	48,235
宮城県	51,410	37,987	13,423	1,257	39,244
福島県	72,604	52,124	20,480	1,499	53,623
構成割合(%)					
被災3県計	100.0	74.3	25.7		
沿海市区町村	100.0	59.4	40.6		
内陸市区町村	100.0	77.9	22.1		
岩手県	100.0	77.8	22.2		
宮城県	100.0	73.9	26.1		
福島県	100.0	71.8	28.2		

資料 農水省「被災3県の概要」

14

## 5. 断ち切られた被災農家の営農継続希望

図表9-2 被災3県の農林業経営体の休廃業率—2010～2015年



15

## 5. 断ち切られた被災農家の営農継続希望

図表10-1

### 宮城県沿海・内陸別市区町村農業経営体の動向（2010-2020年）

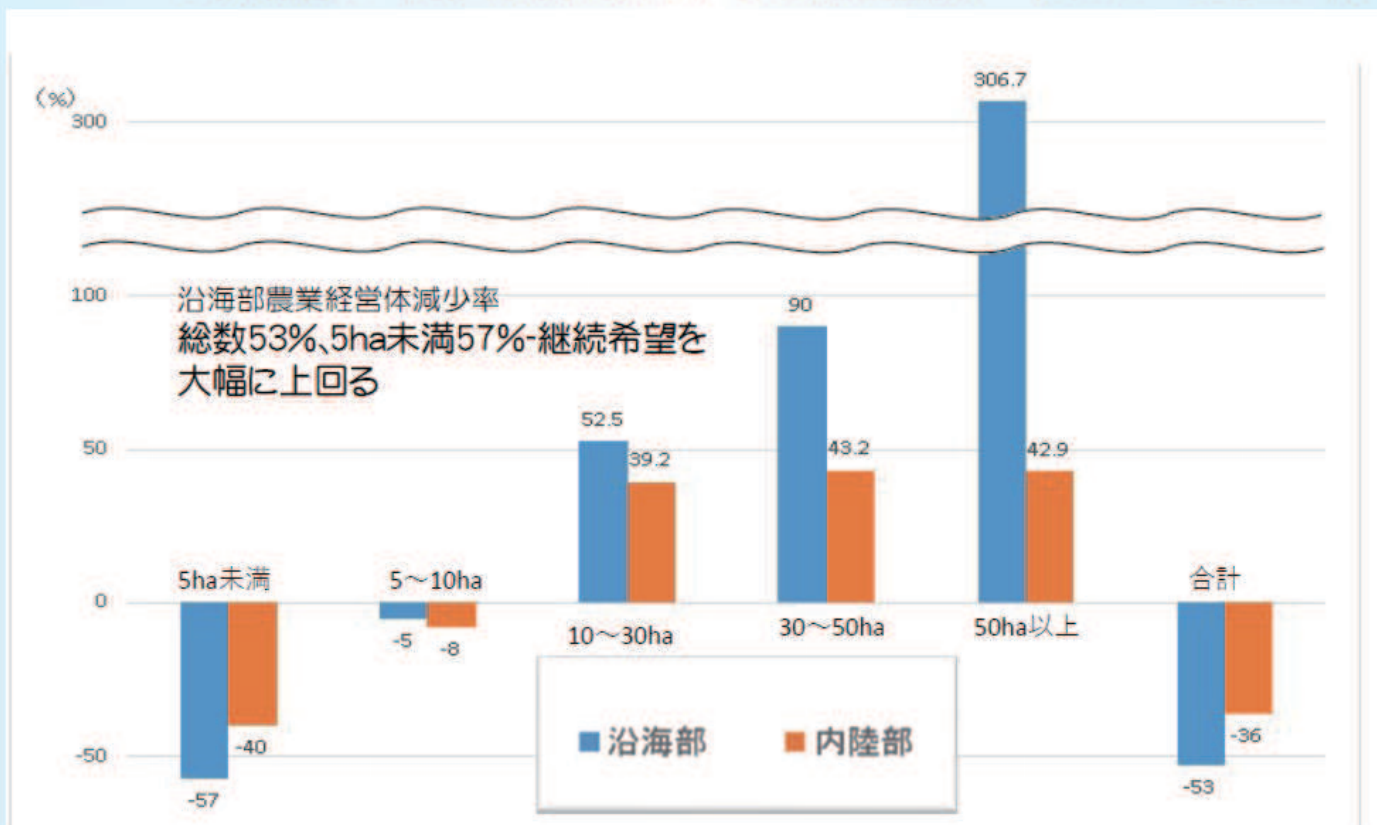
		単位：経営体、ha、%					
		5ha未満	5～10ha	10～30ha	30～50ha	50ha以上	合計
沿海部	2010	13,472	538	223	30	15	14,278
市区町村		94.3	3.8	1.6	0.2	0.1	100
	2020	5,818	513	340	57	61	6,789
		85.7	7.6	5	0.8	0.9	100
内陸部	2010	33,579	1,834	806	132	112	36,463
市区町村		92.1	5	2.2	0.4	0.3	100
	2020	20,051	1,694	1,122	189	160	23,216
		86.4	7.3	4.8	0.8	0.7	100
増減率	沿海部	-57	-5	52.5	90	306.7	-53
	2010～						
	2020 内陸部	-40	-8	39.2	43.2	42.9	-36

資料 農業センサス

16

## 5. 断ち切られた被災農家の営農継続希望

図表10-2 宮城県沿海・内陸別農業経営体の規模別増減率（2010-2020年）

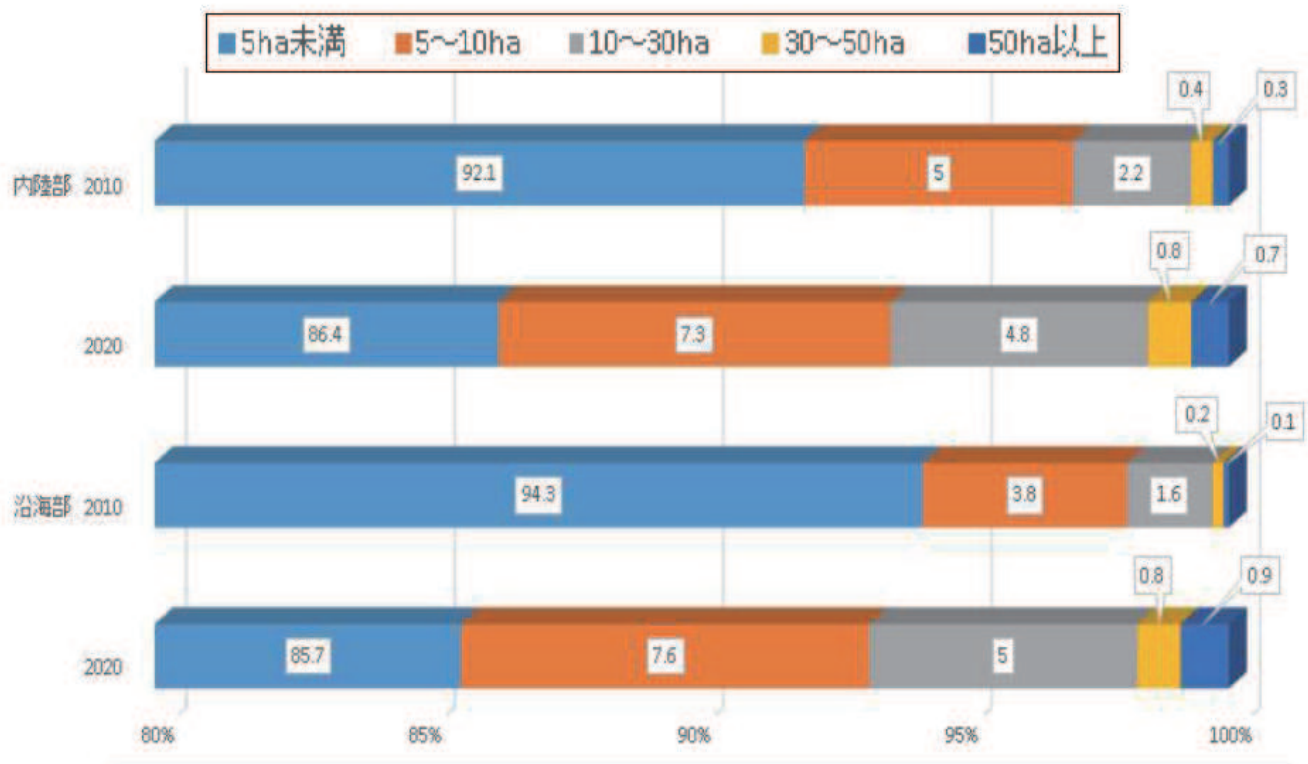


17



## 5. 断ち切られた被災農家の営農継続希望

図表10-3 宮城県沿海・内陸別農業経営体の規模別割合の変化（2010-2020年）



18

## 5. 断ち切られた被災農家の営農継続希望

図表11 被災3県の経営規模別経営体数及び経営耕地面積の動向(2010-2020年)

中小規模経営体の減少で失われる農地

単位: 経営体、ha、%

	減少経営体数 10ha未満層	増加経営体数 10ha以上層	減少経営体 耕地面積	増加経営体 耕地面積	耕地面積 計
2010年	175,874	3,495	273,421	89,832	363,253
2020年	103,020	4,839	174,325	131,620	305,945
増減数	-72,854	1,344	-99,096	41,788	-57,308
増減率	-41.4	38.5	-36.2	1144.7	-15.8

注1) この10年間に中小規模経営体(10ha未満)層が7万2854経営体減少し、その結果同階層の耕地面積は、9万9096ha減少

注2) この間大規模経営体(10ha以上)層は1344経営体増加し、その結果同階層の耕地面積は、4万1788ha増加

注3) この結果、9万9096haのうち大規模層に4万1788ha、比率にして42%が移動したが5万7308haの耕地が行き場を失い喪失

19

## 6. 交付金依存度の高い大規模経営体のリスクと直面する課題

1, [大規模経営体の設立を誘導したのは、手厚い震災復興交付金や農業生産対策交付金：図表2]

### 1) 復興交付金（被災地域農業復興総合支援事業）

- ・ 交付金で市町村が導入した農業用機械・施設を農協や低コスト化・高付加価値化を志向する経営体に無償で貸与
- ・ 事業費に対する補助率は75%、補助残分は特別地方交付税で措置

### 2) 農業生産対策交付金

- ・ 被災した共同利用施設の復旧、営農用資材や農業用機械の確保を支援する目的で創設
- ・ 事業メニューの中で、利用件数が多いのは、「生産関連施設整備」、「農業用資機材の共同調達」、「リース方式による農業機械等の導入」
- ・ 事業主体はいずれも市町村，農業者の組織する団体（農家5戸以上（知事特任で3戸）の任意組織も含む）
- ・ 補助率は事業費の2分の1以内、加えて宮城県の場合、県単独で別途4分の1から8分の1程度補助率が上積みされ、最終的な補助率は事業費の75%以内

20

## 6. 交付金依存度の高い大規模経営体のリスクと直面する課題

2, [復興の優良事例として紹介される経営体の多くは、交付金による支援を受けて設立]

3, [2020年度以降、復興・創生期間が終了し交付金が打ち切られると、倒産リスクが増大]

4, [大規模経営体は、「大型機械・施設更新費用の積立・調達」、「経営革新、技術革新、組織革新」、「雇用や組織人員の安定的確保」、「地域社会の信認向上」等の課題に直面]

5, [懸念される個別経営体や農地の減少]

- ・ 震災後「営農の継続」希望が適わず、休廃業に追い込まれる被災農家が増大
- ・ その結果、農地流動化による規模拡大に供されないまま放棄される耕地が増大
- ・ 中小規模農家の激減は大規模経営体存続の不安定要因（雇用維持・資源管理・多様性確保・社会機能確保・・・）
- ・ 多様な農家・経営体が被災地の農業を担う構想が疎かにされ、被災農家の「営農継続」が断ち切られた代償

21

## 7. 再考したい復興のシナリオ

### 1. 休廃業を余儀なくされた中小規模の農家

- ・競争力・効率重視の創造的復興シナリオは被災地域の復旧・復興に馴染み難い。
- ・そもそも社会と折り合う自動制御装置を欠落した暴走する市場経済は、格差拡大を増幅しながら農業・農村など限界領域を容赦なく崩壊の淵へと追い込んできたからだ。
- ・瓦礫に覆われた被災地域の荒漠たる光景は、瞬時に訪れた限界領域の末路を占うかのようであった。
- ・苦境を招いた競争原理の世界に身を委ねたのでは、これまでの二の舞に成り兼ねない。
- ・事実、営農継続を望みながら休廃業を余儀なくされた中小規模の農家は被災地域ほど多かった。

22

## 7. 再考したい復興のシナリオ

### 2. 大規模経営体の多くは地域農業の維持再生が設立動機

- ・復興理念誘導型の経営体にしても、その大半は危機に瀕する地域農業を維持
- ・再生させるといふ社会動機が設立の引き金になっている。
- ・競争力・効率重視の経営体とは一味違う社会企業的性格を帯びた経営体が多い。
- ・震災前の集落営農組織が母体になったり何人かの有志が率先して立ち上げたり、組織設立の経緯はそれぞれ違う。
- ・ただ、一様に園芸作物を導入するなど年間就労可能な雇用機会の創出に拘っている。
- ・復興交付金の廃止等で経営が立ち行かなくなると、地域社会に与える影響は甚大。

### 3. 地域に必要な多様な人材や農業経営体

- ・近年は、農協の直売所の整備とも相まって多様な農業に取り組む個別の専業・兼業農家も増える傾向にある。
- ・仙台市近郊の被災地など、以前から老若男女が年中多品目野菜の生産に取り組み、県内一の生産量を誇る野菜の産地として名を馳せていた。
- ・都市を脱出し被災地に新規参入してくる若者も増えている。
- ・地域に多様な人材や農家がいることで、大規模経営体も人員確保、産地形成、農地や地域資源管理、コミュニティ形成などもやり易くなる。

23

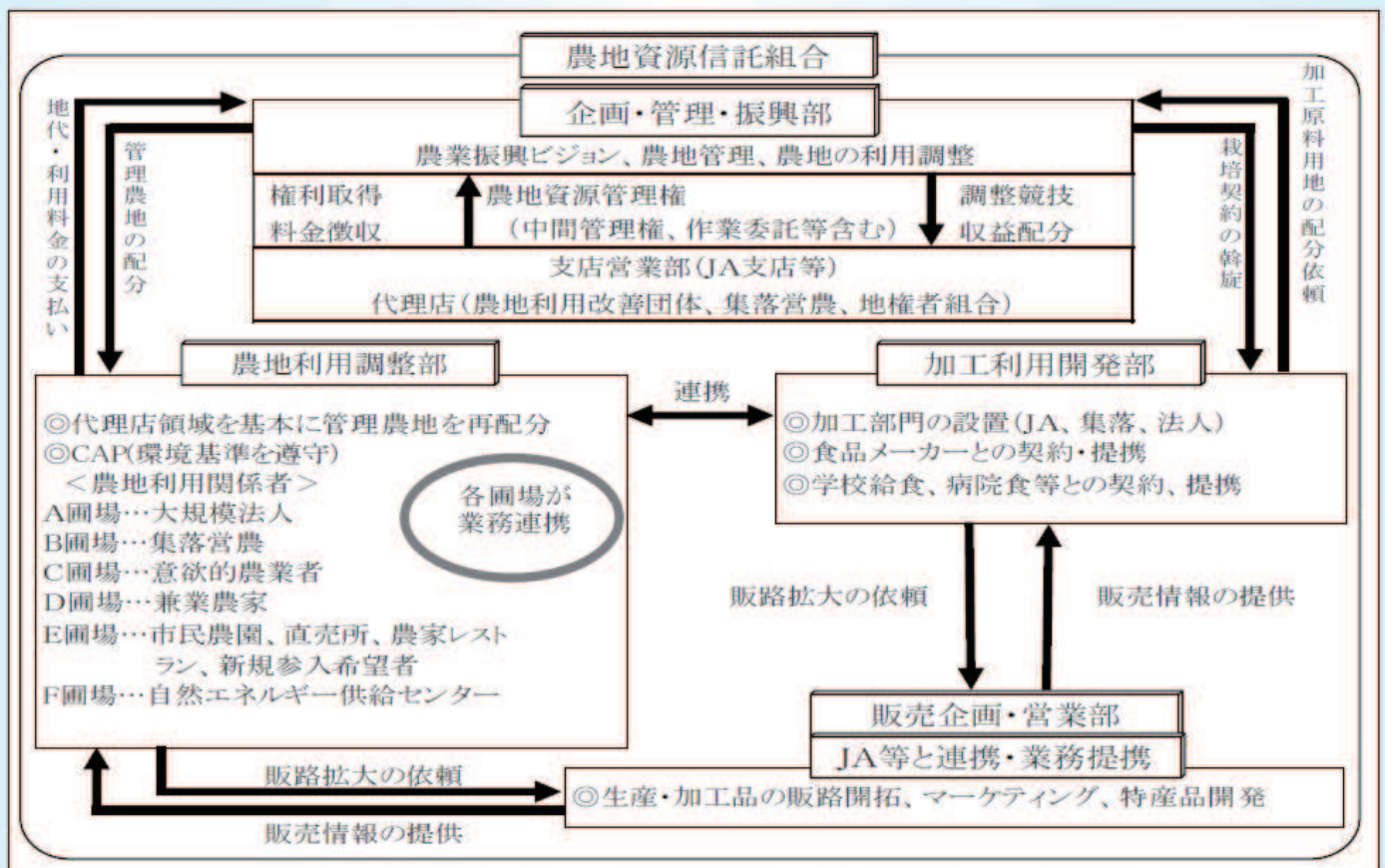
## 7. 再考したい復興のシナリオ

### 4. 再考したい復興シナリオ

- ・危機的な災難に見舞われた時、暗黙のうちに助け合うのが農村の習わしだった。
- ・多様な人材・農家・経営体・支援機関による「共生」、「共同」、「共創」をキーワードとする取り組みは、いまま被災地の随所で芽吹いている。
- ・新生の大地で始まった内発的農業・農村の再構築を支援し見守っていくために、競争力・効率重視の復興シナリオは急いで大幅な書き換えを迫られている。
- ・必要なのは、図示したような多様な主体による参加型農業・農村改革のシナリオではないか。

24

## 8. 農地資源確保と参加型農業改革による仕事の再建



25

## 8. 農地資源確保と参加型農業改革による仕事の再建

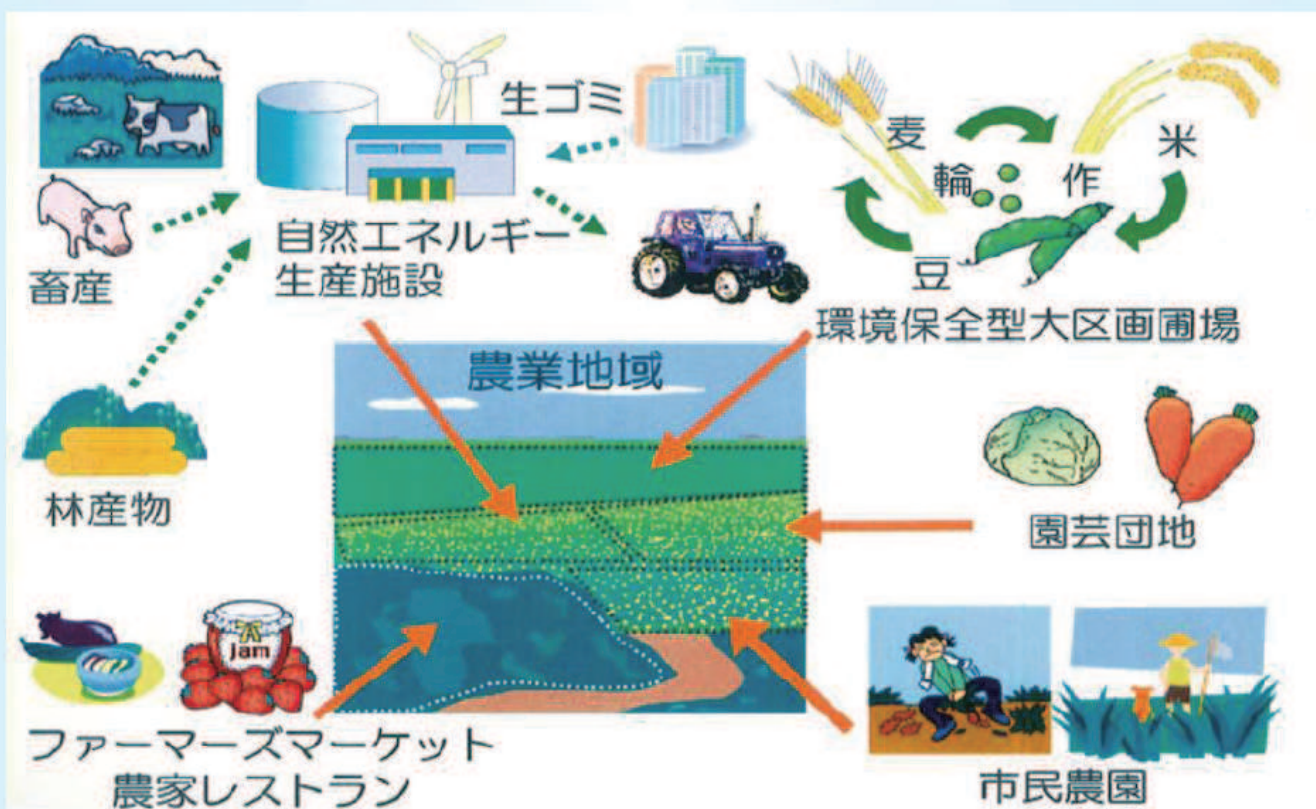
### 〔見取図の概説〕

- ・「農地資源共同信託組合」(以下「農地信託組合」という)目的は、地域内農地資源の確保と適正な利活用。
- ・その趣旨を理解し目的を共有する農協、市町村、関係機関、関係団等の出資によりこれを設立。
- ・「農地信託組合」には「企画管理振興部」、「農地利用調整部」、「加工利用開発部」、「販売企画営業部」といった四つの部所を配置し、相互に連携して各部の業務を効率的に推進する体制を整備。
- ・「企画管理振興部」の主たる業務は「支店営業部」や「代理店」と協力して「農地資源管理権」の取得、団地的農地利用計画（基盤整備や保全管理計画等を含む）の策定、団地別農地配分計画の策定等。
- ・前提となるのは、企画管理営業部の裁量で大方の地権者が納得する農地利用計画及び農地再配分計画の策定。
- ・「農地利用開発部」の主たる業務は、環境保全型農業技術の採用、地代、利用料、契約期間、解約条件等一定の基準やルールの設定、ゾーニングした圃場の利用者への再配分。
- ・「保全管理」を受託した圃場などは「自然エネルギー」供給センターの設置等多目的利用を検討。
- ・ゾーニングした農地の再配分対象者は地域内専業農家、農業法人、兼業農家、新規参入者、市民農園利用者、直売所会員、スモールビジネス創業者、資源保全協力隊などから幅広く選定。
- ・構想の先の想定は、地域内の参入農家と地域の枠を越えて参入した多様な人材や企業が互いに連携しながら活動する社会企業クラスター農場の実現。
- ・加工利用開発部の主たる業務は、農産物の廃棄抑制と有効活用、安全な特産品・特注品の開発、相互信頼できる供給ルートの確保、食品メーカーとの提携等。
- ・加工施設の設置及び運用は、農協単独、農協設置・営農法人運用、食品メーカーへの委託など地域によって多様な選択肢を検討。
- ・供給ルートは、学校給食、病院食など安全・安心な食材提供先の開拓、安定した取引契約の締結等に配慮。
- ・販売企画・営業部の主たる業務は、販路開拓、広告宣伝、顧客サービス、多様な地域価値の広報戦略。
- ・農協、市町村観光課、市町村商工会、JR、民間の観光事業者等と幅広く連携。

(詳しくは工藤昭彦・角田 毅編著『農地政策と地域農業創生—参加型改革の原点を探る—』2021・2・25東北大学出版会、参照)

26

## 将来の農業のイメージ図



end

## 3・11 東日本大震災 被害状況から見た住まいの再建

宮城県護憲平和センター・弁護士 武田 貴志

### 目 次

- I. 宮城県における被害（主として津波被害）の概要と特徴
  - 1. 宮城県における東日本大震災における被害状況
  - 2. 津波被害による浸水被害の概況
  - 3. 被害の型と復興計画
- II. 住居を失うことの意味（重要性）
- III. 住宅再建に関する問題点
  - 1. 住宅喪失に伴う喪失感への手当
  - 2. 地域コミュニティ確保の課題
  - 3. 職住分離の課題
  - 4. 住民意思の反映と計画実施期間
  - 5. 経済的負担（生活の困難）
- IV. 住まいの確保の方策と実施状況
  - 1. 被災者の選択（建築制限・住居制限下での選択）
  - 2. 公的住居の提供
  - 3. 住宅再建等に際しての支援
- V. 住宅再建に関する実情と課題
  - 1. 住宅喪失に伴う失望感
  - 2. 地域コミュニティ確保の課題
  - 3. 職住分離の課題
  - 4. 住民意思の反映と計画実施期間
  - 5. 経済的負担（生活の困難）

# 1. 宮城県における被害（主として津波被害）の概要と特徴

## 1. 宮城県における東日本大震災における被害状況

### 人的被害 住居被害の概要

図表1 東日本大震災の概況と被災状況

#### ● 人的被害（平成30年3月31日現在：継続調査中）

死者（関連死を含む）	10,565人
行方不明者	1,224人
負傷者	重傷：502人 軽傷：3,615人

#### ● ライフライン関係被害（ピーク時）

電 気	停電戸数	約142万戸
上 水	水道 給水支障	全35市町村
ガ ス	供給支障	13市町

#### ● 住宅・非住宅被害（平成30年3月31日現在：継続調査中）

全 壊	83,004棟
半 壊	155,130棟
一 部 損 壊	224,202棟

#### ● 避難の状況（ピーク時）

避 難 所 数	1,323施設
(平成23年3月15日午前11時)	(35市町村)
避 難 者 数	320,885人
(平成23年3月14日午後6時)	

#### ● 応急仮設住宅入居状況（平成30年3月11日現在）

プレハブ住宅	3,255人（ピーク時：53,269人）
民間賃貸借上住宅	3,878人（ピーク時：67,753人）
その他の仮設住宅	57人（ピーク時：2,608人）



図表1：東日本大震災の取組記録誌（発行：宮城県震災復興・企画部震災復興推進課）

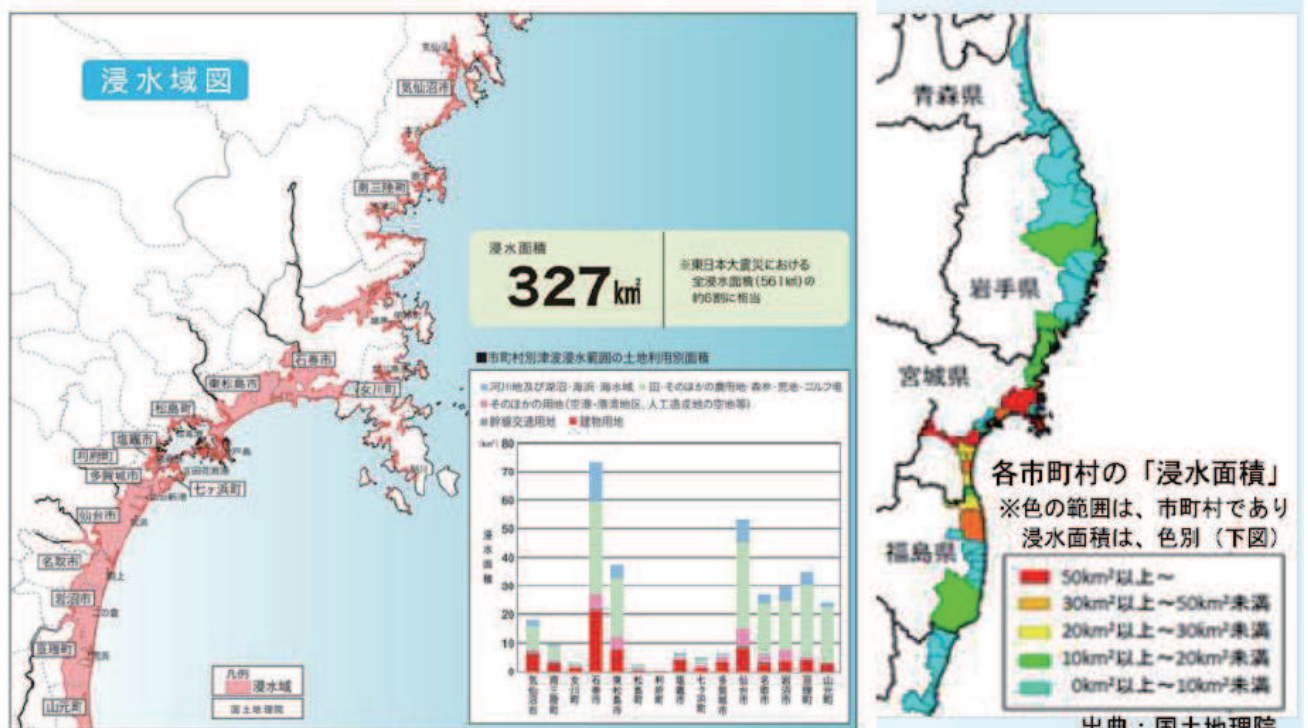
2

# 1. 宮城県における被害（主として津波被害）の概要と特徴

## 2. 津波被害による浸水被害の概況

### 宮城・岩手・福島

図表2 東日本大震災の概況と被災状況



図表2：東日本大震災の取組記録誌（発行：宮城県震災復興・企画部震災復興推進課）

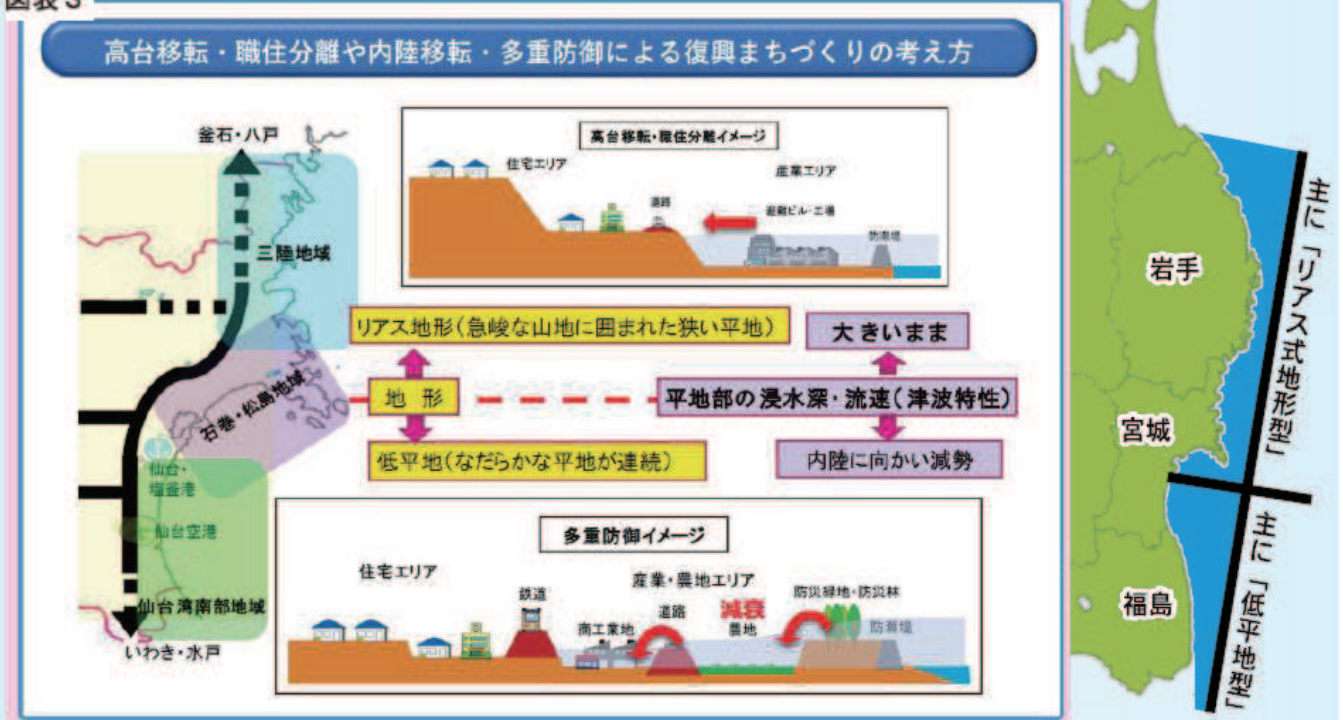
3

# 1. 宮城県における被害（主として津波被害）の概要と特徴

## 3. 被害の型と復興計画

- ①入江（リアス式海岸）における浸水型 三陸沿岸等、石巻北東地域  
 平野部における浸水型 仙台湾周辺等、石巻南西地域

図表 3



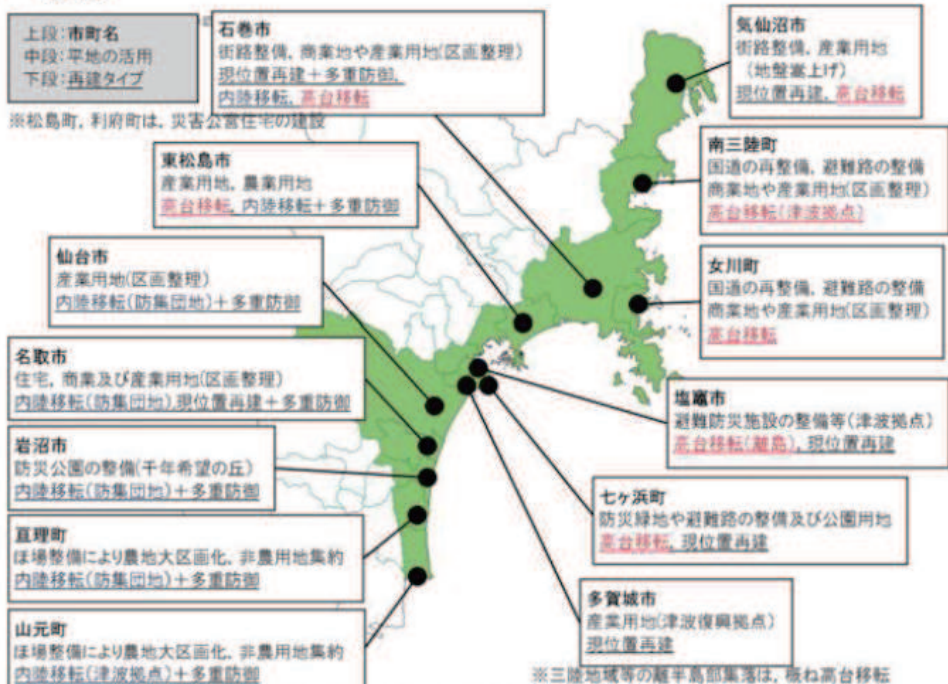
図表 3：東日本大震災の取組記録誌（発行：宮城県震災復興・企画部震災復興推進課）

# 1. 宮城県における被害（主として津波被害）の概要と特徴

## 3. 被害の型と復興計画

- ②各地域の復興計画  
 三陸沿岸（女川、南三陸等） 高台移転（集団移転） 浸水域は嵩上げ・産業地区  
 仙台湾周辺 内陸移転（集団移転） 浸水域は防災域・産業域  
 現地再建 嵩上げ・防潮堤等多重防護

図表 4 【凡例】



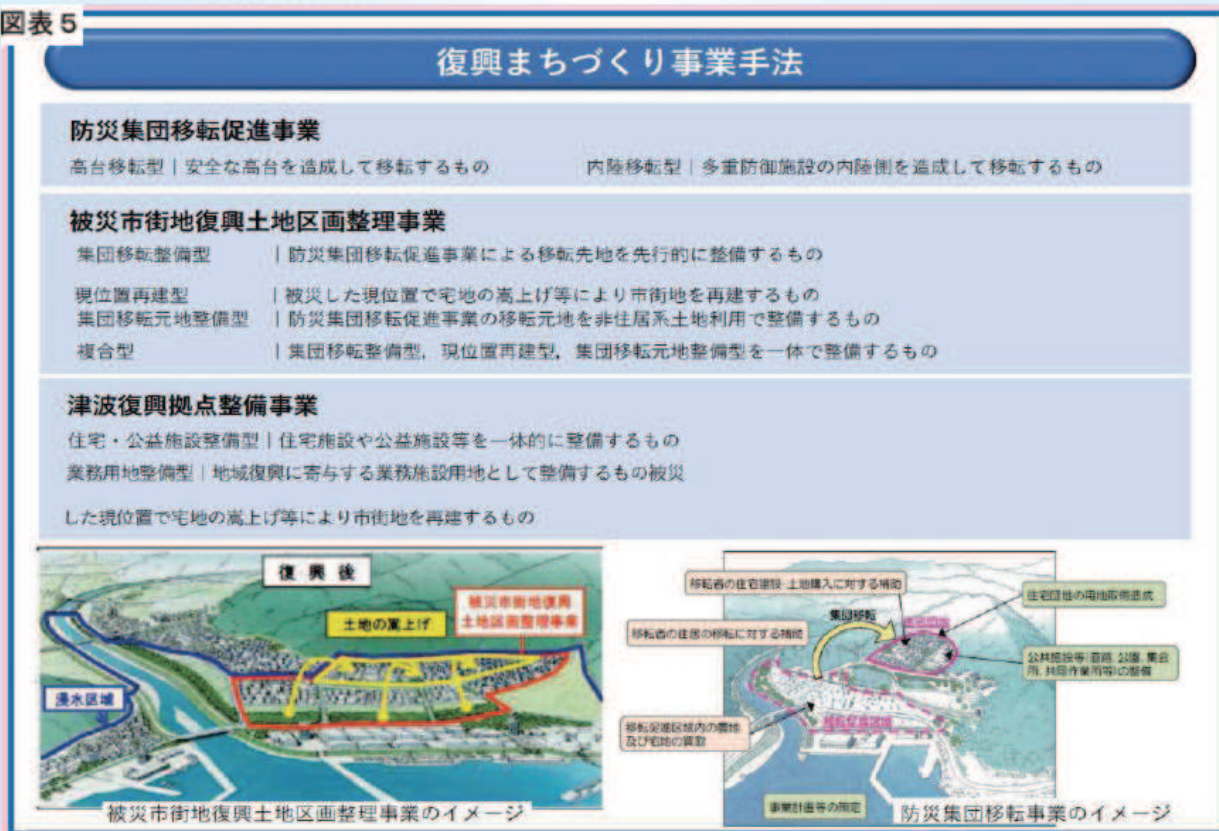
図表 4：東日本大震災の取組記録誌（発行：宮城県震災復興・企画部震災復興推進課）



# 1. 宮城県における被害（主として津波被害）の概要と特徴

## 3 被害の型と復興計画

図表5



図表5：東日本大震災の取組記録誌（発行：宮城県震災復興・企画部震災復興推進課）

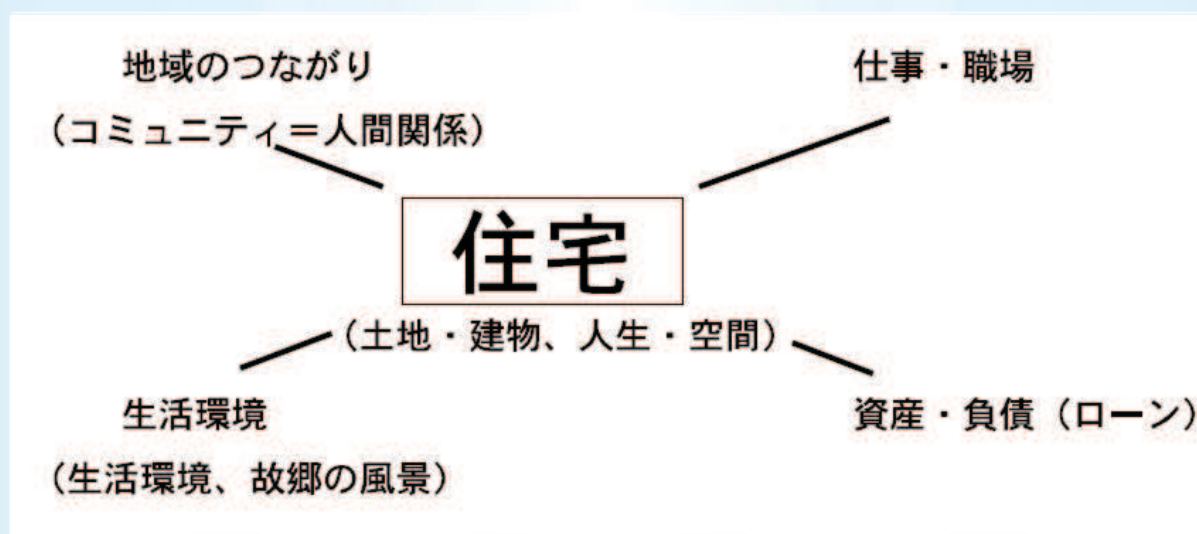
6

## II. 住居を失うことの意味（重要性）

住まいは、生活のあらゆる場面に関わる

住まいの喪失・変更は、生活そのものを変える

住宅流失・損壊による喪失感 失望感・孤独感—精神的ケア 高齢社会で増幅



7

### Ⅲ. 住宅再建に関する問題点

1. 住宅喪失に伴う喪失感への手当
2. 地域コミュニティ確保の課題
3. 職住分離の課題
4. 住民意思の反映と計画実施期間
5. 経済的負担（生活の困難）

8

### Ⅳ 住まいの確保の方策と実施状況

#### 1. 被災者の選択（建築制限・住居制限等権利制限下での選択）

住宅再建 現地再建、集団移転先再建・自主移転先再建  
 再建断念 災害公営住宅等公共賃貸住宅、民間賃貸住宅  
 親族等と同居へ

※建築基準法第39条の規定により、各市町村の条例で「災害危険区域」の指定。

図表 6

#### ① 被災市街地の建築制限（平成23年3月11日～平成23年11月10日）

建築基準法第84条においては、市街地に災害があった場合に、災害があった日から最大2ヶ月間その区域内の建築物の建築を制限または禁止できると規定されています。  
 しかし、東日本大震災による被害はより広範囲かつ甚大であり、発災から2ヶ月間という短期間では、市町による「復興計画」の策定が困難な状況であったため、新たに特例法が制定され、通算8ヶ月間の建築制限が可能となりました。

月日（平成23年）	建築制限
3月11日	発災
4月8日～4月11日	建築基準法（第84条第1項）による建築制限の実施
4月12日～5月11日	建築基準法（第84条第2項）による建築制限の延長
5月12日～9月11日	特例法（第1条第1項）による建築制限の実施
9月12日	特例法（第1条第3項）による建築制限の延長
11月10日	特例法による建築制限の終了

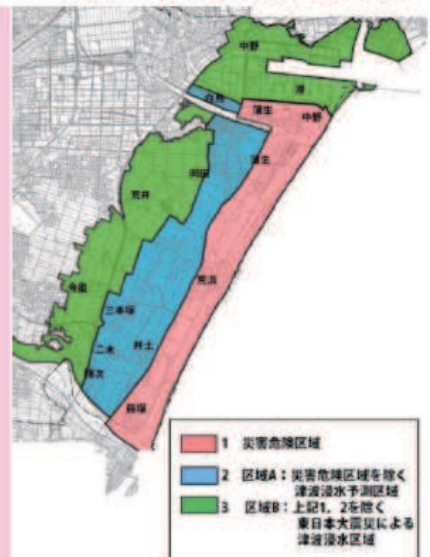
#### ② 被災市街地復興特別措置法による建築制限（平成23年9月12日～平成25年3月10日）

被災市町は、建築基準法による建築制限の間、被災市街地復興特別措置法（以下「特措法」という。）に基づき、発災から2年後の平成25年3月10日までの間、開発及び建築の制限が行われました。発事業の支障とならないよう

#### ③ 災害危険区域の指定

建築基準法第39条の規定により、各市町村の条例で災害危険区域の指定を行いました。平成28年3月時点では12市町で約10,926.9haが指定されています。

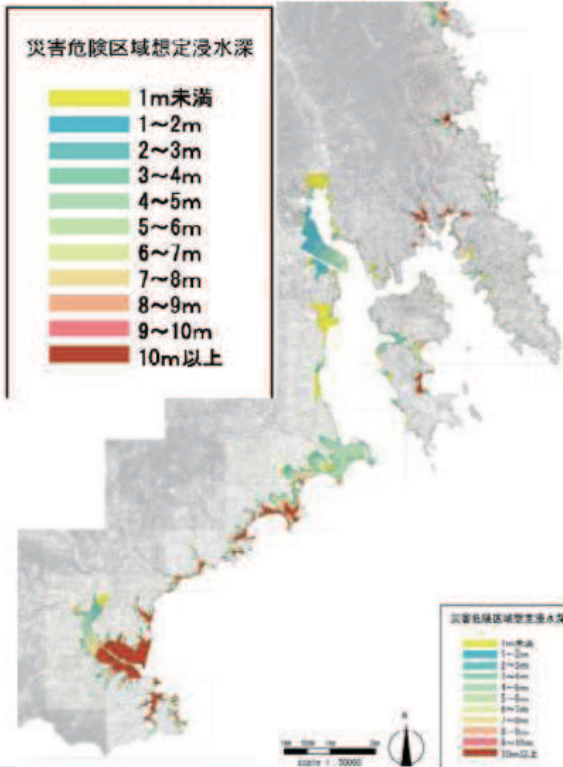
図表 7 仙台市若林区沿岸部



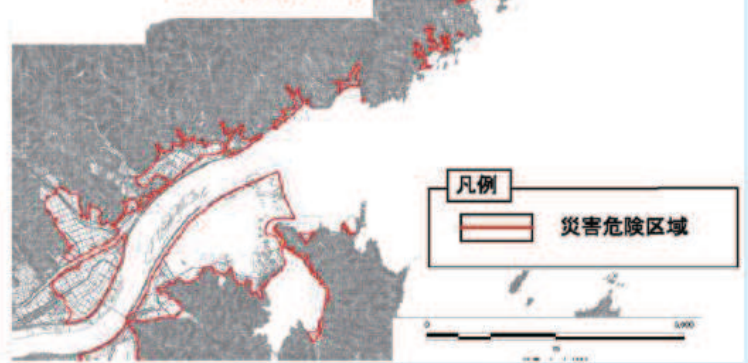
# IV 住まいの確保の方策と実施状況

## 1. 被災者の選択（建築制限・住居制限下での選択）

図表 8 気仙沼市全域



図表 9 石巻市中心部（上）  
北上地域（下）



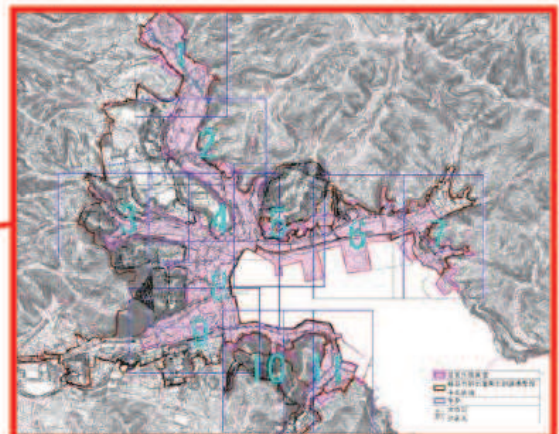
図表 8：気仙沼市「災害危険区域の指定等について」より

図表 9：石巻市「災害危険区域の指定について」より

10

# IV 住まいの確保の方策と実施状況

## 1. 被災者の選択（建築制限・住居制限等権利制限下での選択）



図表10：女川町「災害危険区域の指定」より

11

# IV 住まいの確保の方策と実施状況

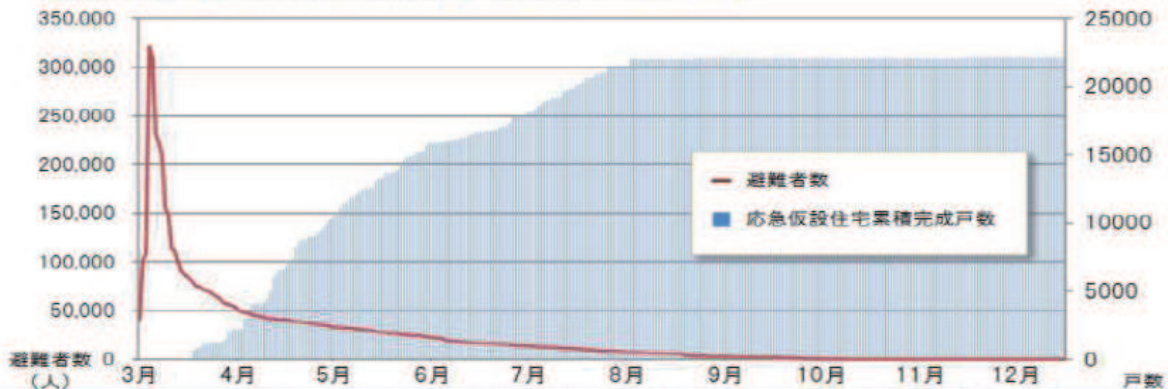
## 2. 公的住居の提供

避難所(図表 11)  
 仮設住宅(図表 12) みなし仮設(図表 13) } 設置状況  
 災害公営住宅(図表 14)

図表 11 避難所数と避難者数(最大時) 【市町村別(沿岸部のみ)】

市町村名	避難者数	避難所数	閉鎖日	市町村名	避難者数	避難所数	閉鎖日
利府町	1,920	20	05月23日	松島町	1,900	14	08月18日
岩沼市	6,825	26	06月05日	東松島市	14,829	90	09月01日
七ヶ浜町	6,143	36	06月20日	多賀城市	10,284	41	09月30日
名取市	11,233	52	06月23日	石巻市	111,295	250	10月11日
塩釜市	8,771	46	07月13日	南三陸町	9,753	54	10月11日
仙台市	105,947	288	07月31日	女川町	5,720	25	11月09日
亶理町	6,699	14	08月01日	気仙沼市	23,573	97	12月30日
山元町	5,936	19	08月17日	合計	330,828	1,072	

【避難者数・応急仮設住宅累積完成戸数の推移：平成 23 年】



図表 11：東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録 資料編 (宮城県HP掲載)

12

# IV 住まいの確保の方策と実施状況

## 2. 公的住居の提供

図表 12 (仮設住宅)

市町村名	団地数	整備戸数	買取	リース
仙台市	19	1,523	1,290	233
石巻市	131	7,297	7,010	287
塩竈市	7	206	98	108
気仙沼市	93	3,504	3,220	284
名取市	8	910	628	282
多賀城市	6	373	274	99
岩沼市	3	384	60	324
東松島市	25	1,753	1,061	692
亶理町	5	1,126	830	296
山元町	11	1,030	643	387
七ヶ浜町	7	421	164	257
女川町	30	1,294	1,237	57
南三陸町	58	2,195	2,055	140
大郷町	1	15	15	0
美里町	2	64	64	0
合計	406	22,095	18,649	3,446

図表 13(みなし仮設)

【民間賃貸借上住宅物件所在市町村別入居状況】

(平成 26 年 2 月時点)

市町村名	入居戸数 (契約件数)	入居者数	市町村名	入居戸数 (契約件数)	入居者数
仙台市	7,217	16,627	川崎町	5	14
石巻市	3,440	8,711	丸森町	7	21
塩竈市	404	965	亶理町	153	469
気仙沼市	1,027	2,761	山元町	50	173
白石市	120	345	松島町	111	290
名取市	614	1,687	七ヶ浜町	64	202
角田市	131	346	利府町	133	344
多賀城市	871	2,115	大和町	51	137
岩沼市	373	1,096	大郷町	8	25
登米市	284	821	富谷町	89	231
栗原市	44	121	大衡村	1	3
東松島市	704	1,966	色麻町	1	1
大崎市	376	952	加美町	16	39
蔵王町	20	64	涌谷町	65	159
七ヶ宿町	1	3	美里町	60	161
大河原町	87	234	女川町	40	131
村田町	9	26	南三陸町	37	126
柴田町	120	351	合計	16,733	41,717

図表 12・13：東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録 資料編 (宮城県HP掲載)

13

# IV 住まいの確保の方策と実施状況

## 2. 公的住居の提供

図表 14 災害公営住宅建設戸数

	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
戸数（累積）	50	1,351	5,288	9,812	13,784	15,415	15,823



図表 14：東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録 資料編（宮城県HP掲載）より作成

14

# IV 住まいの確保の方策と実施状況

## 3. 住宅再建等に際しての支援

支援金 生活再生支援金(図表 15) 住宅復興融資制度等

集団移転の場合 買上（時価への配慮）、移転地の整備、借地か購入

自主移転先再建の場合 買上（時価への配慮）

自治体等支援 建設費利子分補助、移転料補助

借地料支援（仙台、石巻、気仙沼等各地で制度化）

仙台市：津波被災者再生支援金

現地再建の場合

土地の整備

自治体による支援（仙台市）

建設費（修繕費）利子分補助 嵩上げ（盛土）補助

賃貸住宅への入居

買上（時価への配慮）移転料補助、

災害公営住宅への入居 家賃（仙台市：市営住宅基準）

図表 15 自然災害による被災者のための  
被災者生活再建支援制度

( 単位：万円 )

( 単位：万円 )

区 分	基礎支援金		加算支援金		計 ①+②	区 分	基礎支援金		加算支援金		計 ①+②
	住宅の被害程度	①	住宅の再建方法	②			住宅の被害程度	①	住宅の再建方法	②	
複数世帯 (世帯の 構成員が 複 数)	全壊世帯 解体世帯 長期避難世帯	100	建設・購入 200	300	単数世帯 (世帯の 構成員が 単 数)	7.5	建設・購入 150	22.5	37.5	建設・購入 150	187.5
		50	補修 100	200			補修 7.5	15.0		補修 7.5	112.5
			貸借 50	150			貸借 37.5	112.5		貸借 37.5	7.5
	建設・購入 200		250	建設・購入 150		187.5	補修 7.5	112.5			
	大規模半壊世帯	50	補修 100	150		貸借 37.5	7.5	貸借 37.5	7.5		
			貸借 50	100							

図表 15：公益財団法人道府県センター 被災者生活再建支援基金部

15

# IV 住まいの確保の方策と実施状況

## 仙台市東部地域災害危険区域内 移転者支援に関する補助金交付事業(概要)

平成23年3月11日時点において、移転対象地区(災害危険区域)に住まいを所有し、居住していた方が移転する場合、引渡し費用等や建物・土地の取得にかかる費用の借入利子相当額を助成します。(なお、被災後から平成24年9月30日までの事業に着手してしたものについては、さかのぼって補助対象とします。)

**補助対象区域**

凡例  
補助対象地区  
(災害危険区域)

**対象者** 以下の(1)から(3)のいずれかに該当する方

- (1) 被災時に補助対象区域内にお住まいだった方で、住宅もしくはその住宅の敷地を所有していた方
- (2) 被災時に補助対象区域内で親族が所有する住宅または親族が所有する敷地にある住宅にお住まいだった方
- (3) 上記(1)または(2)に該当する方の居住のための住宅を建設または購入する親族の方

【ご注意】  
○申請には、以下の条件が必要となります。  
・市税を滞りなく納付していること  
・(1)、(2)の方が平成23年3月11日以前に当該住宅に居住していたこと(仮設住宅を除く)  
・被災した住宅について、譲渡に本事業において、平成23年(2)の補助金の交付を受けたことがないこと  
○親族とみなす対象者は、(2)の方が対象となることはできません。  
○補助対象(2)の方は下記種別(1)の「住居の移転」への申請はできません。  
○親族が被災住宅への移転の理由は、「世帯の移転」に関する費用の補助のみが対象となります。  
○被災前に工事契約等を行っていたものは補助対象外です。  
○災害救助法による被災者に対する場合は、市外への移転も対象となります。

**補助金の額** 補助金の額は下記Iの金額です。ただし、IIの額が上限です。

項目	I 補助対象額	II 上限額	種別
住居の移転	家財道具の運搬等に要した費用の額	780,000円 (親族等とする場合は2,372,000円) 注:家財道具の運搬を複数回実施する場合は、それぞれに要した費用の合計額	①
住宅の建設等	住宅建設等にかかる利子相当額 (借入利率に異なる年利率が定められている場合は、平均利率として算定した額)	4,440,000円	②
住宅の再建	住宅用地の購入等にかかる利子相当額 (借入利率に異なる年利率が定められている場合は、平均利率として算定した額)	2,640,000円 注:宅地造成されていない土地を購入し、造成のための資金を借り入れない場合は2,060,000円が上限	③

担当:仙台市復興事業局復興まちづくり課 移転推進課(相談・申請窓口の詳細は裏面へ)

## 移転して住宅を再建する方への支援【区域A】

(1) 制度名  
「仙台市津波浸水予測区域からの住宅の移転再建に関する補助金交付事業」

(2) 支援の内容  
平成23年3月11日に(3)の補助対象区域に住まいを所有し、居住していた方が、本市の市街化区域等へ移転する場合、引渡し費用等や建物・土地の取得にかかる費用の借入利子相当額および住宅の建設・購入、用地購入経費に對して助成します。

(3) 補助対象区域  
この事業の補助対象区域は、津波防災施設の整備を行っても津波による浸水が予測される地域です。

(4) 助成額

- ・家屋の取り壊しに要した金額+家財道具の運搬等に要した金額。(上限額78万円)
- ・住宅の建設・購入および住宅用地の購入に要する借入利子相当額。(上限額建物のみの場合444万円、土地購入費も含めた場合708万円(土地造成費を借り入れない場合は650万円))
- ・住宅の建設・購入および用地購入経費。(上限額100万円(ただし、上記借入利子相当額の補助を受ける場合は50万円))

「津波浸水区域の方への支援」(左)、「津波浸水区域支援制度」(右) 出典:仙台市

# V 住宅再建に関する実情と課題

1. 住宅喪失に伴う失望感  
建築制限住居制限の場合は生活場所の喪失変更を伴う
2. 地域コミュニティ確保の課題  
新たな人間関係の構築  
関連死・孤独死等の対策
3. 職住分離の課題  
巨大防潮堤の要否(図16)(図17)  
水産業が主力の地域での復興の職場と住居の分離(産業区域の分離等)

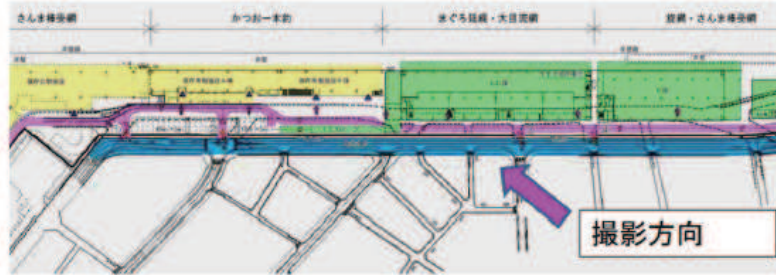
図表16 高台移転・職住分離のイメージ



図表16: 東日本大震災の取組記録誌(発行:宮城県震災復興・企画部震災復興推進課)

## V 住宅再建に関する実情と課題

図表17 気仙沼魚市場付近の防潮堤イメージ図



大型トラックの運転席からも海は見えない



図表18 雄勝湾にそびえ立つ、9.7mの防潮堤（一帯は、災害危険区域に指定）



図表17：気仙沼市魚市場前防潮堤計画説明資料（宮城県）より

図表18：AERA 2021年2月15日号より

18

## V 住宅再建に関する実情と課題

### 4. 住民意思の反映と計画実施期間

街づくり協議会等による計画推進の課題

人口減少の実情（図表19）（図表20）

図表19 人口増減比率

	2000～ 2005年	2005～ 2010年	2010～ 2015年	2015～ 2020年
宮城県	-0.2	-0.5	-0.6	-1.3
(仙台市除く)宮城県	-1.6	-2.5	-3.9	-3.6
市 部	0.1	0.0	0.2	-0.9
(仙台市除く)市 部	-1.6	-2.3	-3.5	-3.6
町村部	-1.7	-2.9	-4.8	-3.7
(仙台市一部含む)沿岸部	-0.4	-0.3	2.3	0.4
内陸部	0.1	-0.7	1.5	-1.9
(仙台市除く)沿岸部	-1.9	-2.8	-7.3	-2.8
(仙台市除く)内陸部	-1.8	-3.1	-1.7	-5.1

※仙台市を除くと、市部・町村部、内陸部・沿岸部の別なく、人口減少が進んでいる。

図表20

人口増減比率（沿岸部自治体のみ）

	2000～ 2005年	2005～ 2010年	2010～ 2015年	2015～ 2020年
仙台市（宮城野区）	2.2	4.3	2.3	1.0
仙台市（若林区）	0.2	1.8	0.9	6.0
仙台市（太白区）	0.4	-0.8	2.8	3.5
（泉区）	4.2	1.1	2.7	-2.1
石巻市	-4.3	-3.9	-8.5	-4.7
塩竈市	-3.6	-4.8	-4.1	-3.6
気仙沼市	-5.3	-5.8	-11.6	-5.9
名取市	2.2	6.5	4.8	2.7
多賀城市	2.1	0.5	-1.5	1.9
東松島市	0.1	-0.8	-7.9	-1.0
亶理町	1.0	-0.8	-3.6	-1.5
山元町	-4.4	-5.7	-26.3	-2.1
松島町	-5.1	-6.8	-4.4	-7.5
七ヶ浜町	-0.3	-3.1	-8.6	-2.8
利府町	8.1	5.4	5.4	-1.8
女川町	-9.2	-6.3	-37.0	1.5
南三陸町	-6.1	-6.5	-29.0	-1.1

※特に、女川町、南三陸、山元町、気仙沼市、石巻市、七ヶ浜町の人口減少が著しい。

図表19・20：統計局国税調査発表より作成

19

# V 住宅再建に関する実情と課題

## 4. 住民意思の反映と計画実施期間

住宅再建断念 集団移転における自主再建と借地 (図表 21)

高齢者世帯の増加の影響は? (図表 22)

図表 21 移転先宅地の契約状況

移転先地区名	整備 区画 数	募集開 始	契約済区画数		契約 開始	
			借地	分譲		
荒井公共区画整理地区	48	H24.11	45	44	1	H26.3
仙台港背後地住宅地区	25	H25.1	25	22	3	H25.4
田子西地区	58	H25.5	51	43	8	H25.6
荒井東地区	52	H25.9	48	44	4	H26.1
荒井西地区	183	H26.6	167	156	11	H27.3
荒井南地区	14	H26.6	13	13	0	H27.3
権子袋地区	5	H25.4	5	4	1	H25.6
石樹地区	12	H25.12	12	10	2	H26.7
六郷地区	48	H26.5	41	39	2	H27.3
七郷地区	33	H26.5	29	24	5	H27.3
上岡田地区	65	H26.5	63	38	25	H27.3
南福室地区	30	H26.5	30	24	6	H27.3
田子西隣接地区	160	H26.6	130	112	18	H27.3
合計	733		659	573	86	

図表 22 宮城県高齢者人口調査(市町村別人口調)

令和3年3月31日現在

市町村名	総人口 A	65歳以上		65歳	70歳	75歳	80歳	85歳	住宅65歳以上高齢者	
		人口 C	% C/A	69歳	74歳	79歳	84歳	以上	ひとり暮らし数 F	% F/C
仙台市	1,063,169	259,838	24.4	62,951	69,657	47,706	36,939	42,565	73,518	28.3
塩竈市	53,354	18,114	34.0	4,124	4,661	3,293	2,774	3,262	4,225	23.3
名取市	79,459	18,346	23.1	4,852	4,763	3,139	2,681	2,911	3,362	18.3
多賀城市	62,154	15,692	25.2	3,997	4,166	2,976	2,305	2,248	3,516	22.4
亶理町	33,416	10,592	31.7	2,067	2,961	1,823	1,411	1,710	1,574	14.9
山元町	12,019	4,949	41.2	1,114	1,337	856	727	913	896	18.1
松島町	13,594	5,328	39.2	1,131	1,328	869	880	1,094	1,001	18.8
七ヶ浜町	18,379	5,764	31.4	1,478	1,563	1,037	847	839	721	12.5
利府町	36,033	8,677	24.1	2,580	2,420	1,427	1,048	1,202	1,325	15.3
石巻市	140,068	47,060	33.6	10,725	11,831	8,309	7,323	8,872	10,622	22.6
東松島市	39,401	11,709	29.7	2,926	3,157	2,066	1,723	1,837	2,165	18.5
女川町	6,211	2,415	38.9	469	592	484	393	477	563	23.3
気仙沼市	60,925	23,599	38.7	5,021	5,969	4,223	3,872	4,514	4,989	21.1
南三陸町	12,353	4,660	37.7	1,102	1,128	685	702	1,043	590	12.7
市部計	1,925,629	532,151	27.6	129,959	139,039	92,385	77,064	93,704	121,905	22.9
町村計	348,280	114,179	32.8	28,857	29,774	18,229	16,093	21,226	17,488	15.3
県総計	2,273,909	646,330	28.4	158,816	168,813	110,614	93,157	114,930	139,393	21.6
R2	2,283,164	638,003	27.9	165,759	152,367	116,614	92,237	111,026	132,690	20.8
H28	2,317,146	593,630	25.6	177,918	120,653	108,667	92,020	94,352	105,446	17.6
H22	2,329,344	516,790	22.2	136,029	120,524	109,804	82,946	67,487	77,462	15.0

図表21：仙台市復興五年記録誌より

図表22：統計局国税調査発表より作成

20

# V 住宅再建に関する実情と課題

## 5. 経済的負担(生活の困難)

### ①二重ローン問題(住宅ローン、事業者ローン)

個人 『個人債務者の私的整理に関するガイドライン』による対応

(現在は『自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン』)

事業者 『株東日本大震災事業者再生支援機構』『産業復興機構』による債権買取等  
の方策による対応

利用件数の実情・運用の問題

図表 23

2021/3/31	
<p>一般社団法人 東日本大震災・自然災害被災者 債務整理ガイドライン運営機関</p> <p>個人版私的整理ガイドライン お問い合わせ件数等 —2011年6月22日から2021年3月31日まで—</p> <p>個人版私的整理ガイドラインに係るお問い合わせ件数等は以下のとおりです。</p>	
1. 個別のご相談	5,980 件
(このほか、一般的な制度についての照会等 2,314 件 がある)	
2. 申出に向けて登録専門家を紹介して準備中の件数	0 件 (A)
3. 債務整理開始の申出件数(当ガイドライン宛て提出分)	
全体件数	0 件 (B)
うち東京本部	- 件
うち青森支部	- 件
うち岩手支部	- 件
うち宮城支部	- 件
うち福島支部	- 件
うち茨城支部	- 件
4. 債務整理成立に向けて準備中の件数	
	0 件 (A)+(B)
5. 債務整理の成立件数	
全体件数	1,373 件
うち東京本部	40
うち青森支部	1
うち岩手支部	365
うち宮城支部	889
うち福島支部	76
うち茨城支部	2

図表23：公益財団法人都道府県センター 被災者生活再建支援基金部

21



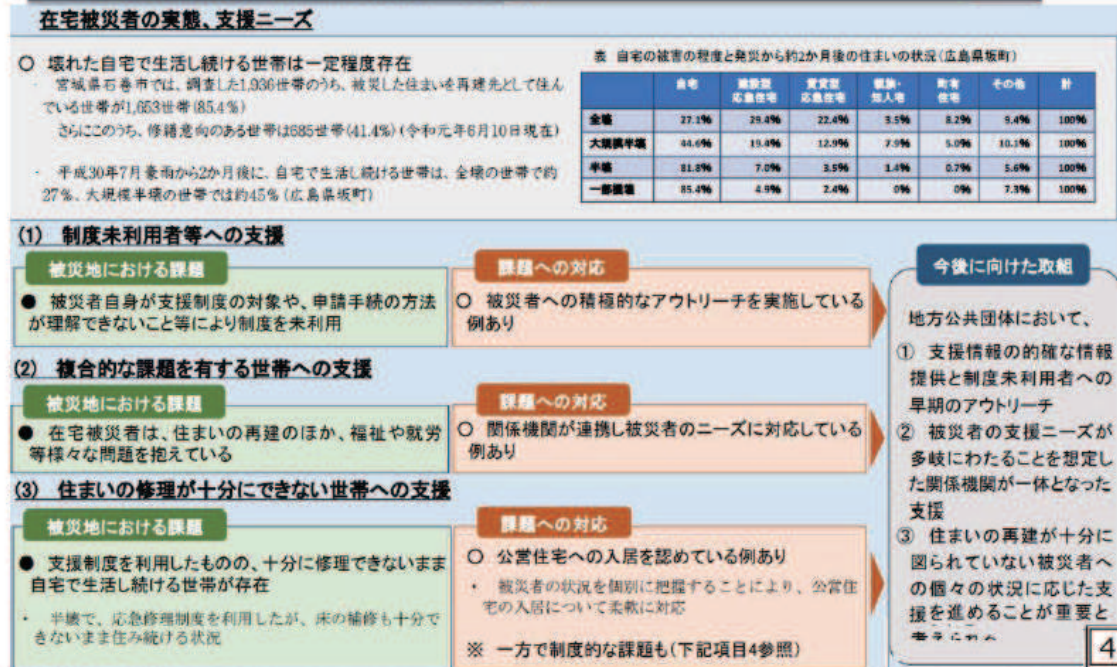
# V 住宅再建に関する実情と課題

## 5. 経済的負担（生活の困難）

- ②経済的弱者の困難 支援制度・支援金の不十分  
被災家屋の損壊判定の際による落差  
在宅被災者の困難

図表 24 避難所閉鎖以降の在宅被災者への支援

結果報告書P38～66



図表24：総務省（災害時の「住まい確保」等に関する行政評価・監視—被災者の生活再建支援の視点から—の結果に基づく勧告）22

# V 住宅再建に関する実情と課題

## 5. 経済的負担（生活の困難）

- ③生活格差の拡大 住宅確保をめぐる資産（所得）による格差拡大  
早期に住宅再建した者 ⇔ 長期間仮設等で生活した者  
住宅再建断念者の多さ

### 東日本大震災から10年を迎えての震災復興支援に関する会長声明

2021年（令和3年）3月11日

仙台弁護士会

会長 十河 弘

#### 1 はじめに

東日本大震災から満10年を迎えた。当会は発災直後から、「人間の復興」の視座の下、被災者に寄り添いながら総力を挙げて震災復興支援に取り組んできた。

当会では、電話相談や被災地での相談活動等を行い、これにより、被災者に対し、被災者生活再建支援金等の被災者支援のための諸制度に係る情報を提供し、当面の震災対応の手法や復旧・復興の道筋を示すことができた。また、震災ADR（裁判外紛争解決手続）を通じて被災者の抱える問題を解決してきた。

住まい・生業の再建や、二重ローン、災害援護費付等については制度上の問題を指摘し、その改善を求める意見表明を行う等して、現実の制度改善にも繋げてきた。また、原発問題や災害弔慰金不支給問題等についても、各手続に関与する等し、被災者の支援を継続してきた。

そして、在宅被災者（避難所に居場所を確保できず、やむを得ず被災した自宅に戻って避難生活を余儀なくされた方々）の問題に取り組み、在宅被災者の自宅を訪問する戸別訪問型法律相談を実施し、在宅被災者支援を行い、この支援を踏まえて、「災害ケースマネジメント」（被災者一人ひとりの個別状況に合わせた必要な支援を実施するために、被災自治体が被災者台帳を作成・活用する等し、また、被災者一人ひとりの個別の被災の影響を把握し、それに合わせた支援策をパッケージし、各種専門家と連携して、支援を実施していく仕組み）の構築を訴えてきた。

end

# 東日本大震災から10年を迎えての震災復興支援に関する会長声明

2021年03月11日

## 東日本大震災から10年を迎えての震災復興支援に関する会長声明 (抜粋：住いの再建に関する部分のみ)

2021年(令和3年)3月11日  
仙台弁護士会  
会長 十河 弘

### 4 住まいの再建に関する各種提言等

東日本大震災によって多くの被災者が突如として生活の基盤である住宅や地域のコミュニティを失った。この失われた生活基盤の復旧・復興は極めて困難な課題であるが、当会は、前記の現地調査・相談等の結果に基づき、会長声明等を通じ、各支援制度等の不備を指摘し、柔軟な運用を自治体に求める等、被災者の生活再建に向けた支援・提言等を行ってきた。

具体的には、復興計画の策定の場面においては、関係各機関や専門家との連携を図りながら被災者の権利・利益が保障され、被災者間の合意形成がなされるような支援が必要であることを訴えてきた。

また、当会は、7で後述する在宅被災者戸別訪問調査等を踏まえ、被災者生活再建支援法による基礎支援金、加算支援金の給付等の支援のみでは住まいの再建が十分果たせていない被災者が数多く存在することを指摘し、同法の対象となる被災家屋の損壊判定基準、手法等について被害の実情に即した支援を受けられるよう法制度の改善を求めた。

さらに、当会は、住宅の応急修理制度の上限額や、被災者生活再建支援制度による給付金額が低廉であり、生活再建の機能を十分に果たしていないという問題、災害救助法の応急修理制度を利用した場合の仮設住宅への入居や被災者生活再建支援制度の加算支援金を受領した場合に災害公営住宅への入居ができなくなる等の制度運用上の問題、災害公営住宅の入居要件や家賃に関する問題、被災者生活再建支援法に基づく支援に格差が生じている実態や受給手続における申請主義の弊害、震災により失われたコミュニティの再建問題とこれに伴う災害公営住宅における孤独死の問題等を指摘してきた。

加えて、当会は、被災地における復興事業において、既存の法制度の枠組みや行政機能により、事業ごとの縦割りの弊害が生じており、その影響で柔軟かつ迅速な復旧・復興活動が十分になされているとはいえず、被災者の生活再建が遅々として進まないことを指摘してきた。他方、被災者側には、再建費用捻出困難の問題、修繕の可否の判断が困難であるという問題、被災者家族間の生活設計の調整の問題、災害危険区域指定を受けた地域の復興のビジョンの評価と実現可能性等の問題があり、現状の災害法制による復興事業では、復興に相当な時間を要する結果となった。

そのため、今後の課題として、既存の災害法制を再度検証し、災害時における特例を設ける等、復興に向けた効率的な運用が可能となる制度作りが重要であることを指摘したい。

### 5 まちづくりにおける課題と提言

前記のとおり、当会は、復興計画において、被災者の権利・利益が保障され、被災者間の合意形成がなされるよう支援を行う必要があると訴えてきた。

この点、住民の意向を反映した復興事業計画が実施された地区では、被災者の復興に対する納得・満足感が高く、コミュニティが維持ないし形成される等復興が図られているものの、そうではない地区も少なからず存在しているのが実情である。このような状況が生じたのは、造成宅地や災害公営住宅の完了までに時間を要し、その間に被災者の事情が変化してしまったことが一因ではあるが、そもそも造成宅地や災害公営住宅の事業計画に被災者の意向を十分に反映できなかったことが大きな要因である。

まちづくりのための各種復興事業は、被災者の生活再建のための手段として実施されることからすれば、被災者の生活再建のために計画され、実施されなければならない。

そのためには、7で後述するとおり、災害ケースマネジメント等の手法により、少なくとも被災者の生活再建の方針を定めるべきであるとともに、復興事業の計画に被災者の意向を反映することが必要である。

### 7 在宅被災者問題と災害ケースマネジメント

#### (1) 在宅被災者の問題と克服すべき課題

東日本大震災においては、災害法制等に基づく復興支援の網から抜け落ちてしまった在宅被災者が多数存在した。

当会は、在宅被災者の戸別訪問型相談を実施し、在宅被災者が抱える生活上の問題点を調査し、当会と業務委託契約を締結した石巻市との間では調査結果を共有して、個々の被災者の生活再建方法を協議するとともに、在宅被災者の現状やその救済の必要性と課題解決の方向性を伝えるために各種シンポジウムを開催するなどした。

上記調査を通じ、在宅被災者の多くが年金受給者等低所得者で、十分な金融資産を有しておらず、他方で、災害時に利用できる修理費用補填制度では、自宅の修理費用がまったく足りないという低廉な支援金額の問題、支援制度に関する十分な情報を得られていなかったという申請主義の弊害問題、応急修理制度や加算支援金を利用すると、その後仮設住宅や災害公営住宅に入居できなくなるといういわゆる単線型問題などが明らかとなった。

当会は、会長声明等を通じて、上記問題を克服すべく、応急修理費用や加算支援金の増額、アウトリーチ型の法律相談事業の法制化並びに弁護士等専門家が関与する災害ケースマネジメント事業の法制化、応急修理制度や加算支援金を利用しても仮設住宅や災害公営住宅に入居できるようにする運用改善を求める提言等を行ってきた。

これら提言により、東日本大震災以降に発生した大規模災害においては、在宅被災者の認識が広まり、在宅被災者の存在を前提とした復興支援活動が行われた地域もある。さらに、2018年（平成30年）10月頃からは総務省行政評価局による在宅被災者に関する実態調査が行われ、2020年（令和2年）3月31日には、同調査の結果を踏まえた勧告が公表されている。この勧告の内容の中でもアウトリーチ型の支援や、地方公共団体と支援団体とが連携した形での被災者支援が行われるべきことが提案されるに至っている。

また、例えば石巻市においては、石巻市津波浸水区域被災住宅小規模修補補助金を創設する等して低廉な支援金を補てんする制度が創設されたほか、在宅被災者の事情によっては災害公営住宅の入居を認める運用とする等、単線型問題を解消するような柔軟な対応が取られるようになってきている。

他方で、応急修理制度については、現在は若干の増額がなされたものの修理費用として不十分な状態にあり、加算支援金についても、被災家屋の修繕のための費用としては、到底十分な金額とは言えない状況にあり、被災者の生活再建支援のための増額措置は採られていない。また、単線型問題解消のための運用改善も未だなされていない状況にある。

これら残された課題について、当会は、引き続き粘り強く改善を訴え実現に奔走する所存である。

## （2）災害ケースマネジメント法制化の重要性

震災後の被災者が抱える課題は、複合的・重層的であり、その解決には多岐にわたる専門知識が必要とされる。そのため、複合的・重層的な課題は、各種専門家や自治体等に共有されることによって解決に結びついていく。

また、被災者に対する様々な支援制度はあるものの、これらの支援制度は申請主義を前提とした制度設計となっているため、支援制度を知らず課題を抱えたまま適切な支援を受けられない被災者が多数存在する。

そこで、被災者に対する法的支援としては、本来、制度利用が可能な被災者に対して、地方公共団体側から積極的に制度利用について情報提供を行うアウトリーチ型の活動が必要である。

各種専門家との連携やアウトリーチ型の活動等の要請を一挙に解決しうる方策として、当会は、「災害ケースマネジメント」の重要性を指摘し、その制度の構築を目指してきた。

当会は、引き続き災害ケースマネジメントが速やかに法制化されることを求めていくとともに、その実現に向けた具体的な取組みを今後さらに継続していく所存である。

## 8 二重ローン問題の克服と課題

当会が発災直後から実施してきた相談事業において寄せられた大きな課題の一つはいわゆる二重ローン問題であった。津波や地震等で住宅ローンがある住家を喪失したにもかかわらず、既存の住宅ローンの支払いを余儀なくされ、さらには再建のために新たな住宅ローンを組まざるを得ないという問題である。

当会は、住家の喪失に関し、まったく帰責事由のない被災者が二重のローンに苦しむ事態は何としても克服すべきであるとして、速やかに検討に着手し、国等に働きかけを行った。その結果、いわゆる被災ローン減免制度（個人債務者の私的整理に関するガイドライン）の構築を実現するに至り、多くの二重ローンに苦しむ被災者の支援にあたった。

さらに、当会は、上記制度はあくまで私的整理に過ぎないことから、災害発生後に二重ローン問題に速やかに適用される法制度創設の必要性を訴え、提言を行った。具体的には、被災者たる個人債務者に対する債権の買取等の業務を通じて、被災者の生活及び事業の再建を支援することを目的とする機構の設立を求めるものである。

上記提言後、個人債務者の私的整理に関するガイドラインを基に、大規模災害時に一般に適用される制度として、2016年（平成28年）4月1日より自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン（以下「自然災害ガイドライン」という。）の新たな運用が始まった。しかし、当会が提言した上記機構については未だに設立をみない。

この点について、東日本大震災で被災し、被災地域で事業の再生を図ろうとする事業者に対しては、上記提言と同様に、金融機関等が有する被災事業者に対する債権の買取り等を通じて債務の負担を軽減しつつ、その再生の支援を目的とする株式会社東日本大震災事業者再生支援機構が設立され、実績を積み上げている。

被災事業者だけでなく、二重ローンを抱える個人の被災者にとっても、金融機関等が有する債権の買取り等を通じて債務負担を軽減する必要性は変わらないのであるから、同様の仕組みを構築することが被災者の生活再建にとって極めて有用である。

当会は引き続き、この機構の設立を求めていくものである。

## 9 災害援護資金貸付に関する課題と提言

東日本大震災において、いわゆる災害援護資金貸付は、県内の低所得世帯を中心に多くの被災者から利用され、発災直後の生活再建の促進に寄与した。しかし、その一方で、同貸付については、既に6年間の据置期間が終了して償還が始まっており、それに伴い被災者の生活再建を阻害するような様々な課題が現実化している。

すなわち、被災した借受人の中には、住まいの再建すら十分に果たせていない被災者や、高齢の被災者が多数存在するところ、償還の開始により、経済的に困窮して自己破産等に至るケースが増加している。また、借受人が死亡した場合、法令上、償還の「免除をすることができる」とされているにもかかわらず、現状の運用では償還免除せず、借受人の相続人が相続放棄しない限り、借受人の相続人に対し、償還請求がなされている。

これらの課題克服にあたり、当会は、借受人の窮状を救済すべく、2021年（令和3年）2月10日、貸付金の償還期限の延長、借受人死亡の場合は、相続放棄を要件とせず、被相続人の経済状態、相続人との関係性等によっては直ちに免除すること、経済的困窮者一般に償還免除をすべきことなどの法令改正・運用改善を求める提言を行った。

さらには、前記自然災害ガイドラインに基づく債務整理において、債務減免の対象となる債権者に災害援護資金貸付が含まれないという見解が国から示されているという問題が指摘されている。今般の新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受けて債務の弁済が困難となった方の中には、東日本大震災において災害援護資金貸付を受けた方が少なからずおられるところ、上記問題が克服されない限り、生活再建を図ることは困難である。

そこで、当会は、上記提言と同日、災害援護資金貸付について、自然災害ガイドラインに基づく償還免除をできるように法令改正ないし運用の改善等を求める提言を行った。

# 【メイン企画②資料】

# 改憲手続法の根本的な問題点

福田 護（弁護士）

## 1 憲法改正手続には何が必要か

- ・ 国家百年の計。国民の権利の内容、国のかたちを決める。
- ・ 必要な手続要件（公正性・公平性の確保、それによる多数国民の意思形成）
  - ① 理性的な国民的熟議
    - 正確かつ十分な情報の提供（偏り、虚偽）
    - 感情に流されない（論理的な討議、冷静で自律的な判断）
    - 十分な時間（国会の発議まで、発議から投票まで）
  - ② 意見表明・説得の手段・機会の公平・平等性の確保 ←選挙のような規制なし
    - 経済的格差による不平等の排除（広告、利益提供、訪問等）
    - 公的手段・公的制度の確保（無償性、充分性）
  - ③ 多数国民の賛成（憲法改正の正統性の確保）
    - 最低投票率制度など

## 2 2007年改憲手続法制定の際の附帯決議（2014年改正でも）

- (1) 有料広告放送の規制—3年後の法施行までに必要な検討。そのままでは欠陥法。
- (2) 最低投票率制度の意義・是非一同上
- (3) 国民投票広報協議会—外部有識者の知見等の活用、客観性・正確性・中立性・公正性の確保

## 3 2021年改正法附則4条2項

施行後3年を目途に、公平・公正を確保するため必要な法制上等の措置

- (a) 国民投票運動・意見表明のための広告放送・インターネット等の利用による有料広告の制限
- (b) 国民投票運動・意見表明の資金の規制
- (c) 国民投票に関するインターネット等の適正利用の確保

## 4 次の措置が採られなければ公平・公正な憲法改正はできない

- ① テレビ等の有料広告規制
  - 国民投票運動及び意見表明の両方について
  - その期間は現行の14日では不足
- ② インターネットによる有料広告規制
  - 扇情的、ターゲティング広告、外国資本などの問題
- ③ 広報協議会の公正性の確保と抜本的拡充
  - 構成、利用主体、無料の放送広告・ネット広告枠
- ④ 最低投票率
  - 有権者の50%など

# 改正改憲手続法成立（2021年6月）について

飯島 滋明（名古屋学院大学）

## 【1】改正改憲手続法の背景 憲法改正を目指す安倍晋三氏。

- ・2017年5月3日 自衛隊明記の憲法改正。自民党改憲4項目
- ・2020年までの憲法改正を目指す安倍自民党。改憲に合わせた改憲手続法改正の動き。

## 【2】公選法並び7項目の改正

- ・自民党や御用メディア（読売新聞、産経新聞など）は「投票環境の向上」の名目で「公職職選挙法にあわせた改憲手続法の改正」と宣伝（公選法並び7項目）。
- ・公選法並び7項目は「投票環境の向上」どころか「投票環境の悪化」の可能性も。  
繰延投票の告示期間の短縮、期日前投票の弾力的運用⇒投票環境の悪化の可能性  
洋上投票、不在者投票⇒投票できない人がいる状況を放置しての国民投票は最高裁判決でも憲法違反。  
在外投票、共通投票所⇒検討が必要。共通投票所は投票環境の悪化の可能性も。  
投票人名簿の閲覧の導入⇒プライバシーの権利からの検討ナシ

## 【3】国民投票について～「プレビシット」の危険性を警告する活動の重要性～

### （1）プレビシットの危険性

- ・衆議院解散と同様、憲法改正国民投票も権力者にとって都合が良い結果が出る可能性が高い時に実施される可能性。

### （2）附則4条が満たされない状況での国民投票は憲法上、問題があるとの運動。

5月6日、衆議院での法案採択直後、自民、公明、日本維新の会は改憲発議の発言。  
改憲案への批判も当然、重要だが「手続」を批判する運動の必要性。

- ①附則4条は修正法案として提案されて採択された以上、「法的効力」をもつ。附則4条を満たす法改正などがなされない状態での国民投票は違憲・違法との運動。
- ②「在外投票」「不在者投票」⇒選挙と異なり、一度憲法が改正されたら一生、憲法は変えられない（戻せない）可能性。投票できない人がいる状況での憲法改正国民投票は最高裁の立場でも憲法違反の可能性。
- ③CM規制をしないでの国民投票は「金で買われた憲法改正」、  
外国資本を規制しないでの国民投票は「外国資本に買われた憲法改正」、  
ネット規制などをしないでの憲法改正は「デマから生まれた憲法改正」の危険性。  
これらの問題への法的対応をしないでの国民投票は「国民主権」から正当化できない。

### （3）国民・市民のためにならない憲法改正発議をさせないために

- ・立憲民主党が「修正案」で対応しようとしたことには批判もあろう。ただ、「議員数の差」を考えるとやむを得ない対応だった側面も否定できない。  
⇒「国民・市民のためにならない憲法改正」をさせないためにも衆議院選挙、参議院選挙、自治体選挙で適切な意志表示を。