

東日本大震災からの復興政策10年間の振り返りに 関する有識者会議（第2回）資料

～ いのちを守り 海と大地と共に生きる
ふるさと岩手・三陸の創造 ～

令和4年12月5日
❖ 岩手県



岩手県イメージキャラクター「わんこきょうだい」

1.被災者支援

○ 被災者支援に係る過去に例のない手厚い支援の意義

【教訓・提言】

- 本県では、津波により住居が流出・全壊した被災者が、県内での建築・購入による住宅再建を行うことが地域の復興につながるという考えにより、**被災者生活再建支援金の上乗せ補助**（財源は震災復興特別交付税等を原資として創設した復興基金）を**実施**した。
- 被災者生活再建支援金のみならず、**独自の支援策を講じる**ことは、制度運営を行うための原資をいかに確保するかという問題はあるが、災害の規模・状況に応じ、住宅再建に向けた支援金額及び対象世帯の拡充など**柔軟なスキームを構築し、被災者に提示**することにより、**早期に被災者の生活再建が進む**ものとする。
- 一方で、広範囲にわたる被災地の早期復興を満遍なく進めるためには、上乗せ補助のような独自の取組に注力するだけでなく、**国が制度として統一的に行う基礎的な支援の量や範囲を拡充する必要がある**ものとする。



整備された宮古市田老地区

1.被災者支援

- 被災者の心のケアやコミュニティ形成等のための行政ができたこと・できなかったこと。NPOや民間企業等との役割分担

【教訓・提言】

- こちらのケアについては、多くの支援機関・団体から様々な支援の申し出をいただく一方、被災地の現地情報や支援計画に関する県内外からの膨大な問い合わせが集中し、調整窓口の機能が一時、飽和状態になるなど、初期対応に課題もあったが、関係機関と連携し窓口を一本化し、派遣調整をコーディネートすることにより全県的にこちらのケアチームの支援を均てん化することができた。
- 震災11年目の令和3年度においても相談件数は7千件を超えており、医師を含めた専門スタッフの対応を要する複雑なケースが多い状況である。被災者へのこちらのケアについては、長期に渡る継続した取組が必要である。



岩手県こちらのケアセンター職員による
訪問活動の様子



いわてこどもケアセンター

2.住まいとまちの復興

- 復興の目標や将来像・枠組み等における人口減少等の位置付け
- まちの復興の進捗と被災者の生活支援の関係・スピード感等のギャップ
- 住まいとまちの復興における国・県・市町村の役割分担

【教訓・提言】

- 「まちづくり（面整備）」事業に携わった被災市町村では、
 - ①発災直後、様々な対応に追われる中で、**復興まちづくり計画について検討する時間がなかった**
 - ②計画を検討しようにも、土地区画整理事業、防集事業、漁業集落防災機能強化事業等の**事業に精通した職員がいなかった**
 - ③各事業のスキーム、採択要件、メリットやデメリットを十分整理できないまま、被災地区ごとの計画策定を進めざるを得ず、**丁寧な説明ができずに被災者に不安を与えた**等の反省すべき点があったとしている。
- 被災市町村の復興からの取組を踏まえ、災害時の対応として導入する事業の事前学習を含め、**事前復興の取組を進めていく必要がある**と考えている。



防災集団移転促進事業（大船渡市）
（平成30年6月）

3.産業・生業の再生

- 産業・生業の再生に係る過去に例のない手厚い支援の意義
- 産業・生業の再生のために行政ができたこと・できなかったこと

【教訓・提言】

- ・ 未曾有の災害に際しては、「個人の資産形成へ公金を投入すべきではない」といった従前の考え方だけでは、地域の復旧・復興に必要な支援ができない。
- ・ 被災事業者に対して、グループ補助金等により施設・設備の復旧支援（ハード支援）を実施し、**8割を超える被災事業者が事業を再開している。**

- ・ しかし、事業を再開した事業者においては、

①顧客・取引先の減少又は販路の喪失

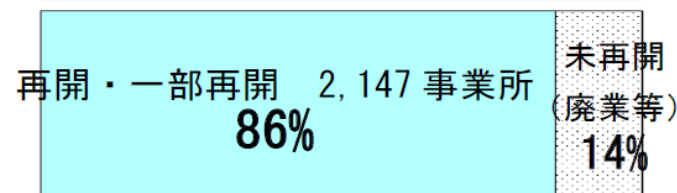
②業績の悪化（売上減少等）

③雇用・労働力の確保

などの課題を抱えていることから、施設等の復旧支援にとどまらず、**商工指導団体と連携した各種相談事業や専門家の派遣事業等（ソフト支援）を実施し、課題解決に向けた継続的な支援を行っていくことが必要である。**

■被災事業所における事業再開の状況（推計）

◎対象事業所2,507事業所



（令和元年8月1日現在）



グループ補助金を活用して整備された商業施設（平成29年4月）

4.原子力災害固有の対応

- 前例のない原子力災害に対して、除染、帰還・移住促進、風評払拭等これまでの復興政策が果たした役割

【教訓・提言】

- 原木しいたけの生産者が安心して生産再開に取り組めるよう支援を行ってきたが、一方で、しいたけ生産者の中には、長引く放射性物質の影響による出荷制限や、しいたけ原木の高騰などにより、意欲が低下し、生産再開を断念する方もいたことから、**支援の内容について広く周知するとともに、生産者一人ひとりの状況に合わせたきめ細かな対応が必要**である。
- 風評被害対策については、食品の安全性や検査の状況等を消費者に正しく伝達する継続した取組が不可欠だが、一方で、そうした取組のみでは、**情報発信の対象が固定化**され、広がりには欠けることが課題である。
- したがって、生産者団体が行うPR活動など、**生産者の声**がより消費者に届きやすい手法を工夫するとともに、著名な飲食店やホテル等との連携、新聞や雑誌等多様な広報媒体の活用など、**幅広く消費者に向けた情報発信**を行っていくことが必要である。



岩手県南部のしいたけホダ場

5. 協働と継承

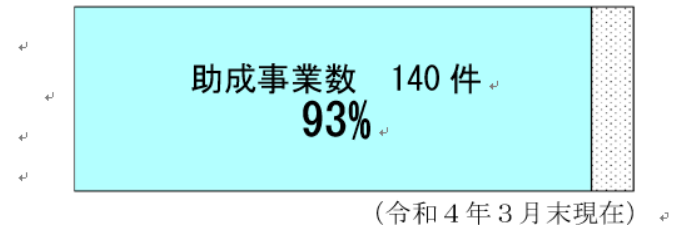
- NPOや民間企業による復興支援等に行政が果たした役割
- 応援職員の受け入れに係る失敗・工夫

【教訓・提言】

- 本県においては、NPO等が補助金を活用しながら、被災地において行政が直接支援できない部分などの復興支援活動に従事しているが、将来的には**補助金等によらずに自立し安定した運営を行っていく必要がある**。
- 応援職員の受入れ調整については、**復興の進展に伴い、必要とされる人材の職種は変化することから、事業の円滑な推進のためには、被災市町村のニーズに合わせて人材を確保し続けていく必要がある**。
- 応援職員の配置に当たり、担当業務と応援職員の**知識や経験のミスマッチ**、また同一業務を応援職員が継続して担当することにより、被災市町村に**ノウハウが伝承されない**などの課題が見られた。

■NPO等による復興支援事業 助成事業数

◎計画値152件（平成25年度～令和3年度）との比較



応援職員メンタルヘルスケア研修の様子

5. 協働と継承

○ 震災の風化防止・教訓継承のあり方

【取組事例】

- 平成29（2017）年3月29日から公開を開始した「いわて震災津波アーカイブ～希望～」は、「そなえ」、「結いの力」、「支援から絆へ」、「配慮が必要な人へ」、「前例なき対応」及び「ふるさといわて三陸」の6つのテーマごとに時系列で分類したほか、小中学生を対象としたコーナーや特選写真展などのピックアップコンテンツを設け、利用しやすいよう工夫している。

【教訓・提言】

- 大規模災害時の関連資料の収集、アーカイブシステムの構築に当たっては、被災市町村のマンパワーに限りがあるため、都道府県で作成し、市町村の人的・財政的負担を軽減することが重要と考える。



いわて震災復興アーカイブ～希望～



アーカイブに保存されている写真の一例

6. 復興を支える仕組み

- 復興を担う行政主体について、基礎自治体を基本としたことの限界、広域自治体の役割
- 復興構想会議の果たした役割

【教訓・提言】

- ・ 広域自治体は、市町村が抱える災害応急対策上の共通課題等に対応するため、広域自治体としての業務の広域性・専門性を生かし、**次の災害に備えた市町村の災害対応業務のひな型の作成等**に積極的に取り組む必要がある。
- ・ 県（広域自治体）が市町村（基礎自治体）の**災害業務の標準を示すこと（標準化）**や、県が広域性・専門性を生かしつつ**市町村の災害業務を補完・共有すること（共有化）**は、災害発生時において迅速な被災者支援・応急対策に資するとともに、災害に備えた県・市町村全体の災害対応能力の向上に効果的であり、事前の備えとして有効である。

【取組事例】（復興構想会議関係）

- ・ 国では、復興施策を調査審議する「東日本大震災復興構想会議」を設置した。（平成23年4月）
- ・ 岩手県では、発災早々の復興構想会議において、**国直轄による復興道路等の緊急整備や復興特区制度の創設等について提言**し、これらは国の「東日本大震災からの復興の基本方針」に盛り込まれ、事業化や制度化が図られた。



平野達男内閣府防災担当副大臣（当時）に
支援を要望（平成23年3月12日）

6. 復興を支える仕組み

○ 復興交付金・復興基金・震災復興特別交付税などの財政的支援・地方負担のあり方

【教訓・提言】

- 被災地の自治体はその裁量で用途を決められる財源として**復興基金**が措置され、被災地の実情に応じたきめ細かな取組の推進に大いに役立ったが、一方で、**その多くは被災者の住宅再建支援に向けざるを得ない状況であった。**
- また、**復興交付金基金**は、一括して措置され被災地の公共事業等の貴重な財源として活用されてきたところであるが、その活用範囲は**5省庁40事業及びその関連事業のうち復興庁にあらかじめ承認されたものに限られた。**
- 震災復興特別交付税**は、復旧・復興事業に係る被災団体の財政負担を解消するため、通常収支の交付税とは別枠で確保されているものであり、**財政力の弱い自治体においては非常に重要な財源**となった。今後想定される災害においても、設けるべきものとする。
- 個々の被災地の実情に応じた柔軟な事業を適時に展開するには、**被災地自治体の裁量**をある程度認めた財源措置の拡大が必要である。



大槌町寺野 災害公営住宅
(平成27年9月完成) 復興交付金活用



陸前高田市高田地区
(令和2年12月 宅地造成完成)
土地区画整理事業 (復興交付金) 活用

6. 復興を支える仕組み

- 復興庁・復興局にできたこと・できなかったこと
- 復興に係る期間を当初10年間としたメリット・デメリット
- 復興特区法などの枠組みのメリット・デメリット

【教訓・提言】

- 東日本大震災復興特別区域法に盛り込まれた規制・手続きに関する特例、財政上の特例措置などを積極的に活用することで、産業の集積等による雇用機会の確保・創出や地域の特性を生かした産業振興など、**具体的な施策・事業の迅速かつ効果的・効率的な推進につながった。**
- 国においては、復興庁及び岩手復興局が、特区に関する権限を有する各省庁との調整役を担い、きめ細かい対応を行っていただいた。一方、法令上、特区に関する個別の権限が関係省庁に留保されたことから、特にフロントランナーとして新たな特区を申請した際には、**県・市町村とも、関係省庁から求められる煩雑な調整に多くの労力を要した。**
- 産業の集積を図るための特区制度の活用の課題としては、当初、平成27（2015）年末までとされていた制度の適用期間が、令和2（2020）年度末まで延長され、その後さらに期間が延長（対象区域は重点化）されたが、**はじめから長期間としていれば、長期ビジョンを持った法人の新規立地が一層促進されたのではないかと思われる。**

7. その他

- その他、南海トラフ地震や日本海溝・千島海溝地震等の将来の大規模災害の復旧・復興に向けて伝えたい失敗。
- 初動応急期の制度・取組等が後の復旧・復興期に悪影響を及ぼした点など、留意しておくべき事項。

- ・ 岩手県では、応急対策における諸課題の整理、分析とこれに対する改善策を検討、策定するため、平成24年2月に「東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書」を取りまとめた。
- ・ 検証項目のうち、「物資の備蓄」に係る課題として、物資の備蓄や物資供給の体制において準備不足の面があったこと、「後方支援体制」に係る課題として、沿岸被災地の後方支援を行った遠野市と県との連携が不十分であったこと等から、広域防災拠点の枠組みの中で、遠野市のような後方支援拠点を位置付ける必要性が明らかになった。
- ・ このことから、平成25年2月に「岩手県広域防災拠点整備構想」を策定し、広域防災拠点を、効率性や物理的な制約から県内全域で発生する大規模災害に対応する「広域支援拠点」と、被災地により近い場所で被災地支援を行うための前進基地としての「後方支援拠点」の二つのタイプから構成し、災害時には相互に連携しながら、一体として防災拠点機能を発揮できる形態のものとして定義した。



物資集積拠点となった
岩手産業文化センター（アピオ）

7. その他

- 大規模に被災した沿岸地域では、元々昔からの住民同士の強いつながりがあり、コミュニティは意識せずとも形成されていたが、仮設住宅や災害公営住宅では見ず知らずの住民同士が集まって暮らす状況となった。
- 被災された方が、恒久的な住宅に移った後も、住民相互のコミュニケーションを維持するとともに、地域の結束力が更に強まるよう、復興のステージに応じた地域コミュニティ活動の環境を整備する必要がある。
- なお、復興の過程においては、新たなコミュニティの形成が課題となっているが、復興後のコミュニティ形成を意識しながら、仮設住宅や災害公営住宅への入居を決定していくことも考慮すべき事項と考える。



恒久住宅移行期コミュニティ支援ワークショップ
平成31（2019）年2月

7. その他

- 東日本大震災以降の災害に生かされた反省、当時よりも改善している制度・運用や事前復興の取組等。

【被災者台帳システムの整備】

- 被災した市町村では、庁舎の流出や職員の被災などにより行政機能が著しく低下した中で、多くの罹災証明書を交付する必要に迫られたこともあり、建物被害認定調査が不十分なまま、**自己申告のみで罹災証明を交付したケース**や罹災証明書を手書きで交付したことにより**交付記録が残っていないケース**、多数の箇所ですべて同時に交付したことによる**罹災証明書番号の重複等の課題**が生じた。
- その後も、個々の被災世帯に対してどの程度の支援が実施されているか、されていないかの把握や市町村外に避難した被災者の状況に係る**避難元市町村と避難先市町村との情報共有が難しい等**の課題が生じた。
- 県では、これらの教訓を踏まえ、平成24年度から運用していた研究版被災者台帳システムの機能や効果等を生かし、平成26年度から全県的に運用できるシステムの整備を行い、**平成27年から新たなシステムの運用**を行っている。
- 平成28年台風第10号災害では、被害が甚大であった宮古市、岩泉町及び野田村で、令和元年台風第19号災害では、宮古市、久慈市、岩泉町及び野田村で**システムを活用して罹災証明書の発行**を行ったほか、市町村の関係部署では、作成した被災者台帳を活用し、情報を共有しながら被災者支援を行っている。



被災者台帳システム導入に向けた
市町村意見交換の様子

7. その他

【市町村避難所運営マニュアル】

- 岩手県では、東日本大震災津波の経験を踏まえ、避難所を運営する市町村の参考としていただくため、平成26（2014）年3月に、「市町村避難所運営マニュアル作成モデル」を作成し、県内市町村及び各都道府県に配布するとともに、県のホームページで公開している。
- この作成モデルでは、避難所運営で留意すべき事項を時系列で整理し、プライバシーや安全に配慮した専用スペースの確保、男女別のトイレの設置など、要配慮者や女性等のニーズに応じた配慮事項等を記載した。

第1章 マニュアル作成モデルの目的・構成【対象：全員】
・目的 ・構成 ・利用方法等
第2章 避難所に関する基本的事項【対象：全員】
・避難所の目的と役割 ・対象とする避難者 ・「避難所」に関する基本的な用語 ・避難所運営の流れ ・避難所の空間配置（居住空間・共有空間） ・生活ルールづくり
第3章 実施すべき業務の全体像【対象：避難所運営本部構成員】
・初動期の業務の全体像 〔 初動期の定義、業務の実施体制、初動期の業務実施の全体の流れ、 初期避難者・避難所担当職員・施設管理者の業務 〕 ・展開期の業務の全体像 〔 展開期の定義、業務の実施体制、展開期～撤収期までの業務実施の全体の流れ、避難所運営本部の業務、 各活動班（総務班、避難者管理班、情報班、食料・物資班、施設管理班、保健・衛生班、要配慮者支援班、ボランティア班）の業務 〕 ・安定期の業務の全体像 〔 安定期の定義、避難所運営本部の業務、各活動班の業務 〕 ・撤収期の業務の全体像 〔 撤収期の定義、避難所運営本部の業務、各活動班の業務 〕
第4章 各活動班の業務【対象：活動班員】
・総務班の業務（展開期～撤収期） ・避難者管理班の業務（展開期～撤収期） ・情報班の業務（展開期～撤収期） ・食料・物資班の業務（展開期～撤収期） ・施設管理班の業務（展開期～撤収期） ・保健・衛生班の業務（展開期～撤収期） ・要配慮者支援班の業務（展開期～撤収期） ・ボランティア班の業務（展開期～撤収期）
第5章 事前対策【対象：全員】
・安全な避難のための予備知識 ・避難所運営のための事前対策 〔 避難所の指定及び周知、避難所行政担当者の指定、避難所運営組織の編成及び役割分担の明確化、 避難所施設の鍵の保管、避難所受入れスペースの確認、物資の確保体制の整備（備蓄管理計画等）、 福祉避難所の整備・指定、避難所運営シミュレーションの実施、避難所運営事例（東日本大震災津波） 〕
第6章 避難所運営において配慮すべき点【対象：全員】
・男女共同参画の視点による配慮 ・介護・介助が必要な高齢者への配慮 ・障がい者への配慮 ・難病、慢性疾患を持つ方への配慮 ・妊産婦・乳幼児への配慮 ・子どもへの配慮 ・外国人への配慮
参考資料集・参考様式集【対象：全員】
・各種資料、様式等

市町村避難所運営マニュアル作成モデル（抜粋）