

# 東日本大震災の復興対策に 従事した職員からの意見と その対応

令和5年2月 神奈川県

## 〔はじめに〕

2011年（平成23年）3月11日に発生した東日本大震災は、国内に未曾有の被害を発生させた。とりわけ、太平洋側の東北3県には、津波による多くの犠牲者と、沿岸市町に壊滅的被害をもたらした。

神奈川県では、発災直後から、避難所運営や様々な行政分野で職員を派遣し、被災地の復旧・復興を支援してきた。さらに、平成26年からは、被災地の早期の復興を進めるため、任期付職員を募集し、東北3県及びその市町村に派遣している。その数は令和3年度末までで287名の採用に上り、全国トップクラスの規模となる延べ844名の派遣職員が、それぞれの知識や技術を活かして被災地の復興に貢献し、被災地の県・市町村からも感謝の言葉をいただいている。

一方、本県においても今後、首都直下地震や南海トラフ地震など、様々な地震の切迫性が指摘されており、災害対策は重要な政策課題の一つとなっている。

そこで、こうした取組を本県の災害対策に活かすため、派遣職員が現地での活動を通じて得た意見等を平成29年6月（以下、「平成28年調査」という。）に取りまとめたところである。

そして、本年（令和4年）、震災から11年、前回の調査から5年が経過する中で、改めて派遣職員に対し、被災地の復興の課題や本県の復興対策に係る意見等を調査し、報告書に追記し、充実を図った。

## 〔目次〕

I	調査の概要（平成 28 年調査）	1
1	調査の概要	1
2	調査結果の概要	1
II	派遣職員からの主な意見と今後の対応（平成 28 年調査）	3
1	平時から準備しておくべきこと	3
2	発災後の応急対策、復旧・復興事業	6
3	応援職員の受入体制など	8
III	再調査の概要（令和 4 年調査）	10
1	再調査の概要	10
2	再調査結果の概要	10
IV	再調査における派遣職員からの主な意見と今後の対応（令和 4 年調査）	15
1	平時から準備しておくべきこと	15
2	発災後の応急対策、復旧・復興事業	18
3	応援職員の受入体制など	19
4	復旧・復興の進展に伴う課題と今後の対応	21

## I 調査の概要（平成28年調査）

### 1 調査の概要

#### (1) 調査の目的

東北地方の被災地で復旧復興業務に派遣している職員に、被災地の実態や支援業務の経験を踏まえた意見を調査し、本県の災害対策の参考とする。

#### (2) 調査の実施期間

平成28年12月～平成29年1月

#### (3) 調査の対象者

岩手県、宮城県、福島県の3県の県機関、および3県内の市町村に派遣している職員（任期付職員等）94名

### 2 調査結果の概要

#### (1) 回答者数

○ 57名（回答率61%）

○ 内訳：職種別 技術系41名、事務系16名

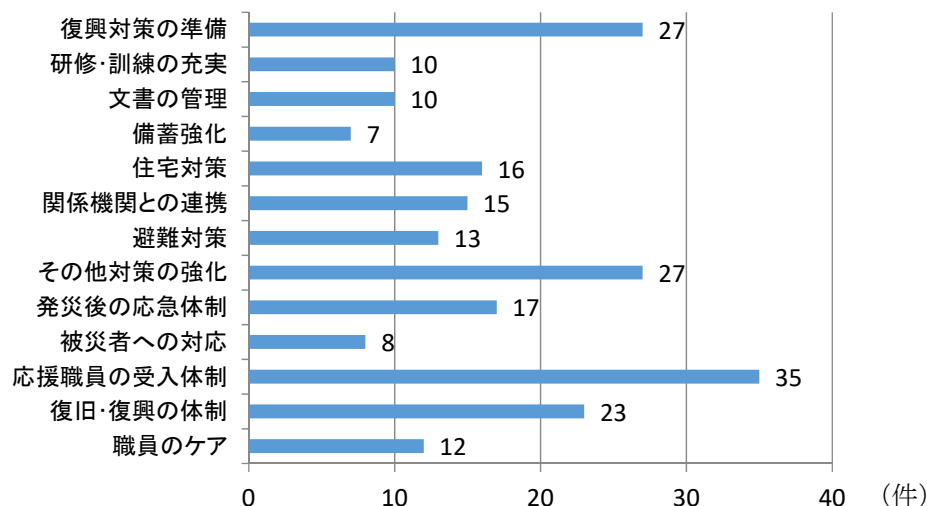
派遣先の団体別 県（出先機関含む）14名、市町村43名

#### (2) 回答の内容

○ 内訳は次のとおり。

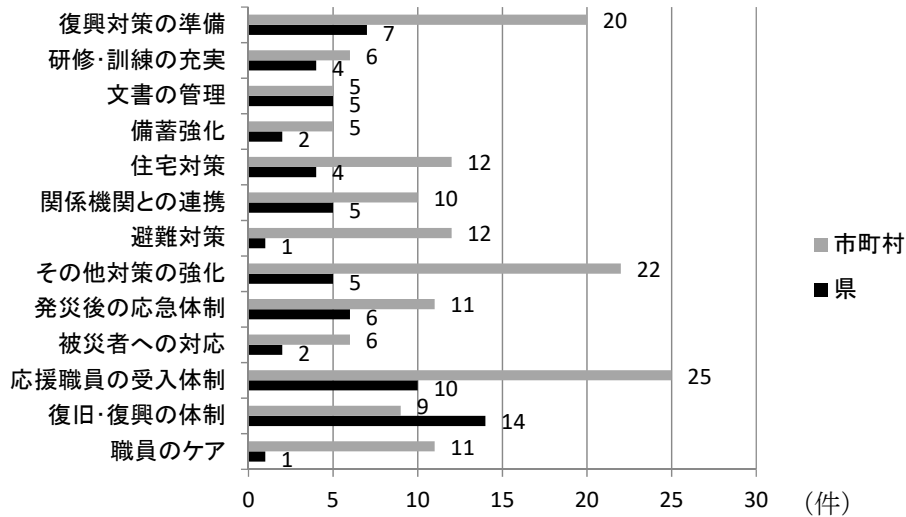
意見総数220件

〔平成28年調査：回答内容の内訳〕



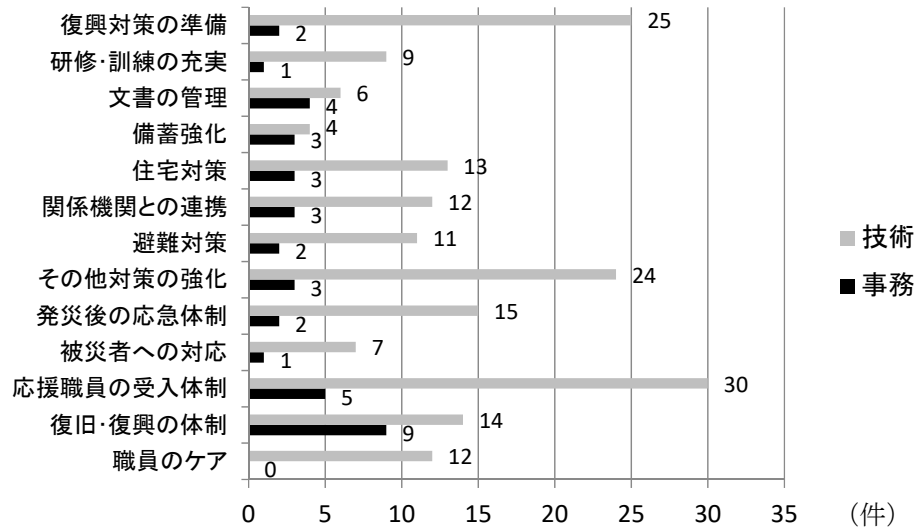
最も多かったのは「応援職員の受入体制」についてであり、以下「その他対策の強化」、「復興対策の準備」となっている。

[平成 28 年調査：派遣団体別の内訳(回答数)]



市町村に派遣された職員からは、「応援職員の受入体制」や「その他対策の強化」、「復興対策の準備」に関する意見が多い。県の機関に派遣された職員からは、「復旧・復興の体制」や「応援職員の受入体制」などに関する意見が多い。

[平成 28 年調査：職種別の内訳(回答数)]



技術系職員からは、「応援職員の受入体制」や「復興対策の準備」、「その他対策の強化」に関する意見が多い。  
 事務系職員からは、「復旧・復興の体制」や「応援職員の受入体制」、「文書の管理」などに関する意見が多い。

## Ⅱ 派遣職員からの主な意見と今後の対応（平成28年調査）

派遣職員からの220件の意見の主なポイントと、それに対する本県の対応を整理した。

### 1 平時から準備しておくべきこと

#### (1) 復興対策の準備

##### (意見の主なポイント)

- ・ 復興事業を想定して、関係機関との調整などの手続き、優先すべき事項、復旧・復興事業の手順などについて予めシミュレーションを行っておくべき。
- ・ 復旧・復興計画を策定する人員を想定しておくべき。また、専門が異なる土木技術者の配置計画を作成しておくべき。

##### (県の取組)

- 本県では、平成16年度に、全庁的な協議を経て、「震災復興対策マニュアル」を策定し、大規模災害後の円滑な復興に向けた体制や手順を取りまとめている。また、復旧・復興対策の基本的な事項について、地域防災計画に章を設けて位置付けている。
- 本県では、東日本大震災の教訓を受け、科学的知見を踏まえてあらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波を想定して、平成25～26年度にかけて地震被害想定調査を実施している。その結果を基に、平成27年度に地震防災戦略を改定し、対策を推進している。

##### (今後の対応)

- 「震災復興対策マニュアル」は、全国にも例が少ない先進的な取組ではあるが、策定から時間が経過していることから、東日本大震災や熊本地震の教訓なども踏まえ、内容の見直しについて検討していく。
- また、市町村における事前の復興対策についても、地域防災計画の周知などを通じて取組の促進を図っていく。

#### (2) 研修・訓練の充実

##### (意見の主なポイント)

- ・ 避難の確保の観点から、県民への訓練を実施しておくことが必要。
- ・ 職員の対応力強化の観点から、職員の安全(避難)確保、災害発生時の判断力、即断できる行動力を身につけることが重要。

##### (県の取組)

- 本県では、毎年度、訓練計画を定め、様々な観点から計画的に訓練を実施している。また、市町村に対しても、住民参加の訓練への財政支援や、国の訓練大綱を踏まえ、重点的に実施すべき事項などを提示し、訓練の充実を図っている。

**(今後の対応)**

- 引き続き、各局で、それぞれの観点から、計画的に訓練や研修に取り組んでいく。

**(3) 文書の管理**

**(意見の主なポイント)**

- ・ 被災地では、津波で庁舎が浸水し、文書やデータが失われた自治体があり、書類やデータのバックアップ、分散配置などが必要。

**(県の取組)**

- 本県では、業務継続計画を策定し、「情報のバックアップ」「ファイリングシステム等による行政文書の適正な管理」を位置づけ、各所属で対策を講じている。

**(今後の対応)**

- 平時から、業務継続計画に基づき、新たな津波浸水想定なども参考に、文書やデータのバックアップ体制などについて、各所属で検証していく。

**(4) 備蓄強化**

**(意見の主なポイント)**

- ・ 被災地では、被災者への食料供給が優先され、職員に食料が十分に支給されなかった。応急対策にあたる職員用の物資の備蓄が必要。
- ・ 家庭における備蓄の啓発が必要。

**(県の取組)**

- 本県では、応急対策に当たる職員用の食料を3日分備蓄している。
- 地震防災戦略や地域防災計画で、家庭における備蓄の強化を位置付けている。

**(今後の対応)**

- 災害発生時に応急対策に従事する職員に対して、円滑に食料等を分配できるよう、備蓄体制の強化を検討していく。
- 家庭における備蓄の充実の促進を図っていくため、平成29年度に新たに作成する防災啓発ブックなど様々な広報媒体を活用して啓発を進めていく。

**(5) 住宅対策**

**(意見の主なポイント)**

- ・ 建設型の応急仮設住宅に関しては、候補地を検討し、あらかじめ定めて置くことが重要。
- ・ 発災後、被災地には、建設事業者や全国からの応援職員が殺到するため、応援職員用の宿舎を平時から確保しておくべき。

**(県の取組)**

- 本県では、応急仮設住宅の提供に関して、市町村と連携してマニュアルを整備して

いる。また、応急仮設住宅の建設候補地のリスト化も進めている。

- 災害時の民間賃貸住宅の提供に関して、不動産関係団体との協定を締結している。

**(今後の対応)**

- 応急仮設住宅の提供は、市町村との連携が必要であるため、災害時に円滑に提供ができるよう、訓練や研修の充実に努めていく。

**(6) 協定等関係機関との連携体制**

**(意見の主なポイント)**

- ・ 道路やライフラインの早期復旧等のため、関係事業者、団体との協定締結を行うべき。
- ・ 訓練などで平時から関係事業者との連携体制を確保しておくべき。

**(県の取組)**

- 本県では、現在、災害応急業務や復旧・復興業務に関して、千を超える団体と協定を締結している。

**(今後の対応)**

- 近年の災害の教訓などを踏まえ、各局において協定の一層の充実に努めていく。
- 既に締結している協定についても、実効性を確保するため、協定の内容の確認や協定に基づく訓練などに努めていく。

**(7) 避難対策**

**(意見の主なポイント)**

- ・ 避難勧告など、避難情報の伝達体制が重要。
- ・ 大規模地下街の浸水対策、避難対策が必要。
- ・ 平時から避難所や避難場所を住民に周知しておくべき。
- ・ 避難所における情報伝達手段や自家発電設備の整備、要配慮者への配慮が必要。

**(県の取組)**

- 本県では、市町村と連携して、避難勧告などの避難情報を迅速に住民に伝えるため、Lアラートの運用を行っている。
- 本県では、熊本地震の教訓などを踏まえて、市町村による指定避難所や指定緊急避難場所の指定と周知の促進、要配慮者への配慮などの避難対策の充実にについて、平成28年度に地域防災計画・地震災害対策計画の修正に反映している。

**(今後の対応)**

- 県民の避難意識の向上を図るため、平成29年度に新たに防災啓発ブックの作成、配布に取り組んでいく。
- 市町村と連携して対策の促進を図るため、平成29年度に修正予定の地域防災計画・風水害対策計画に、地下街や要配慮者施設の避難対策を位置付けていく。



- 市町村と連携して避難所運営の向上を図るため、県が市町村の避難所運営の参考として作成している避難所マニュアル策定指針について、平成29年度に修正を行う。

## (8) その他対策の強化

### (意見の主なポイント)

- ・ 災害時の通信の確保のため、通信設備の耐震化や二重化が必要。
- ・ 被災現場の情報や被災情報の共有のため、モバイル端末の活用など情報通信環境の整備が必要。
- ・ 全国からの応援部隊や救援物資、災害ボランティアの受入など、受援体制の強化が必要。

### (県の取組)

- 本県では、地上回線と衛星回線で二重化された防災行政通信網や、市町村や防災関係機関との災害情報を共有化するための災害情報管理システムなどを整備している。
- 本県では、平成25年度に、消防や自衛隊、警察や医療救護などの応援部隊の受入や救援物資の受入に関して、神奈川県災害時広域受援計画を策定している。
- 本県では、県地域防災計画において、大規模災害時にはボランティア支援センターを設置し、災害ボランティアの受け入れを担う市町村災害ボランティアセンターを支援する体制を整備している。

### (今後の対応)

- 平成29年度に予定している災害情報管理システムの再構築の中で、モバイル端末を活用した被災現場の情報収集など、情報収集と共有の一層の体制の充実を検討していく。
- 必要に応じて広域受援計画の一層の充実を検討していく。また、関係機関や事業者と連携した訓練などを通じて、受援体制の強化と実効性の確保に努めていく。

## 2 発災後の応急対策、復旧・復興事業

### (1) 発災後の応急体制

#### (意見の主なポイント)

- ・ 支援体制（必要な業務、期間、人員等）を検討するため、被害情報を早期に把握する体制が必要。
- ・ 発災後は、膨大な業務が発生するため、適切な職員の配分や役割を整理し、職員の負担を軽減する必要がある。また、指示系統の明確化や決裁処理の迅速化が必要。
- ・ 発災当初は、市町村のみで対応することが困難な場合があり、県による支援や、市町村を超えた協力体制が必要。

#### (県の取組)

- 本県では、市町村の被害状況などを集約し、関係機関で共有するため、災害情報管理システムを整備、運用している。
- 広域災害時情報収集先遣隊や市町村連絡員の派遣などにより、被災状況を把握する体制を整えている。また、消防や警察からのヘリコプターテレビの映像を受信するシステムを整備するほか、災害対策本部等に10連モニターを整備し、報道を通じて迅速な情報収集ができる体制を整えている。
- 本県では、東日本大震災の教訓を踏まえ、「災害時における神奈川県内の市町村の相互応援に関する協定」を締結し、県が仲介して、市町村間の人的・物的な相互応援を調整する仕組みを整えている。
- 本県では、業務継続計画を策定し、非常時優先業務と必要な人員を明確にしている。また、市町村の業務継続計画の策定を進めるため、研修や情報提供などの支援を行っている。

#### (今後の対応)

- 本県では、平成29年度に、災害情報管理システムの再構築を予定している。新たなシステムを通じて市町村の被災情報が円滑に把握できるよう、訓練や研修などを実施し、運用体制を充実していく。
- 「災害時における神奈川県内の市町村の相互応援に関する協定」に基づく訓練や、業務継続計画に基づく非常時優先業務遂行訓練などの一層の充実を図っていく。
- 市町村における業務継続体制の充実も必要であり、引き続き、業務継続計画の策定支援に努めていく。

## (2) 被災者への対応

#### (意見の主なポイント)

- ・ 復興事業の計画や進捗状況などについて、住民へのしっかりとした説明が必要。
- ・ 高齢者等の孤立化を避けるためのコミュニティづくりへの支援が必要。
- ・ 復興住宅の整備などでは被災者のニーズの変化を考慮することや、将来を見据えた計画が必要。

#### (県の取組)

- 本県では、「震災復興対策マニュアル」を策定して、復興対策の手順などを整理し、被災者への広報や、災害公営住宅の整備なども位置付けている。

#### (今後の対応)

- 被災者の不安の解消と復興事業に関する合意形成などの観点から、復興に関する広報は重要である。また、近年の災害の教訓も踏まえ、復興対策における課題の検証などを行い、「震災復興対策マニュアル」の内容の見直しを庁内で検討していく。

### 3 応援職員の受入体制など

#### (1) 応援職員の受入体制

##### (意見の主なポイント)

- ・ 応援職員が担う業務の時系列での整理や、応援職員用の業務マニュアルが必要。
- ・ 応援職員が力を発揮できるよう、職員の経歴や技術力を考慮した受入れ体制が必要。
- ・ 応援職員の派遣は、業務の継続性の観点から、最低1年以上の期間が必要。

##### (県の取組)

- 本県では、業務継続計画に基づき、「業務担当以外の職員でも非常時優先業務の遂行が可能となるようなマニュアルの策定」を目標に、全所属で業務マニュアルの策定に取り組んでいる。また、同計画に、「部局間の応援」や「自治体間の職員派遣」、「ボランティアやOB職員の活用」「過去に業務を経験した者の活用」などを位置付け、災害時の業務継続体制の確保に向けて、各所属で検討を進めることとしている。
- 「震災復興対策マニュアル」を策定し、「人的資源の確保」を位置付けている。
- 本県からの任期付職員の派遣は、被災自治体のニーズや派遣職員の意向も確認した上で、期間を延ばす対応をしている。

##### (今後の対応)

- 業務継続計画に基づく体制整備に、引き続き各所属で取り組んでいく。
- 発災後に新たに発生する復興業務に関するマニュアルの整備や、復興が長期化した場合の応援職員受入れ体制について、「震災復興対策マニュアル」の見直しと併せて、検討していく。

#### (2) 復旧・復興の体制

##### (意見の主なポイント)

- ・ 復興事業の進行管理や判断を要する業務、継続性が求められる業務はプロパー職員が担い、応援職員がサポートするなど、役割分担と指示系統の明確化が必要。

##### (県の取組)

- 本県では、「震災復興対策マニュアル」を策定して、震災復興体制を位置付け、県全体の推進体制を定めている。

##### (今後の対応)

- 震災復興業務ごとの推進体制などについて、上記意見や近年の災害の教訓を踏まえ、今後、「震災復興対策マニュアル」の見直しと併せて検討していく。

### (3) 職員のケア

#### (意見の主なポイント)

- ・ 応援職員への対応マニュアルの整備や相談体制、メンタルも含めたサポート体制が必要。

#### (県の取組)

- 現在、本県から被災地に派遣している職員に対しては、メールや電話による日頃の連絡、幹部職員の現地訪問、帰庁時の意見交換等、きめ細かなフォローを行っている。
- 「震災復興対策マニュアル」を策定し、派遣職員の受入れも位置付けている。

#### (今後の対応)

- 「震災復興対策マニュアル」の見直しと併せて、応援職員への相談や支援体制について検討していく。

### Ⅲ 再調査の概要（令和4年調査）

#### 1 再調査の概要

東日本大震災の被災地では、震災から10年以上が経過し、復旧・復興の取組が進展している。本県では、発災から5年が経過した平成28年に、派遣職員に対して復興の現状や課題、本県の復興対策に係る意見等を調査し、平成29年6月に意見集として取りまとめた。

そして、前回の調査から5年以上が経過し、被災地の復興状況や課題の変化が想定されたことから、改めて派遣職員に対して調査（以下、「令和4年調査」という。）を行い、本意見集の充実と、本県の復興対策の強化に繋げることにした。

令和4年調査では、平成28年調査の調査項目をベースに、復興対策全般に係る項目を追加し、アンケート調査（令和4年2月～3月）を実施した。加えて、幹部職員の被災地訪問時（令和4年11月）や、本県への帰庁報告（令和4年12月～令和5年1月）で把握した意見も加味し、意見を整理した。

#### 2 再調査結果の概要

##### (1) 回答者数等

		令和4年調査	(再掲)平成28年調査
調査の実施期間		令和4年2月～令和5年1月	平成28年12月～平成29年1月
対象者数（※1）		109名	94名
回答者数（回答率）		72名（70%）（※2）	57名（61%）
内 訳	派遣先の団体別	県（出先機関含む）22名 市町村 50名	県（出先機関含む）14名 市町村 43名
	職種別	技術系 60名 事務系 12名	技術系 41名 事務系 16名
意見総数		410件	220件

（※1）岩手・宮城・福島県の県機関、及び3県内の市町村に派遣している職員（任期付職員等）

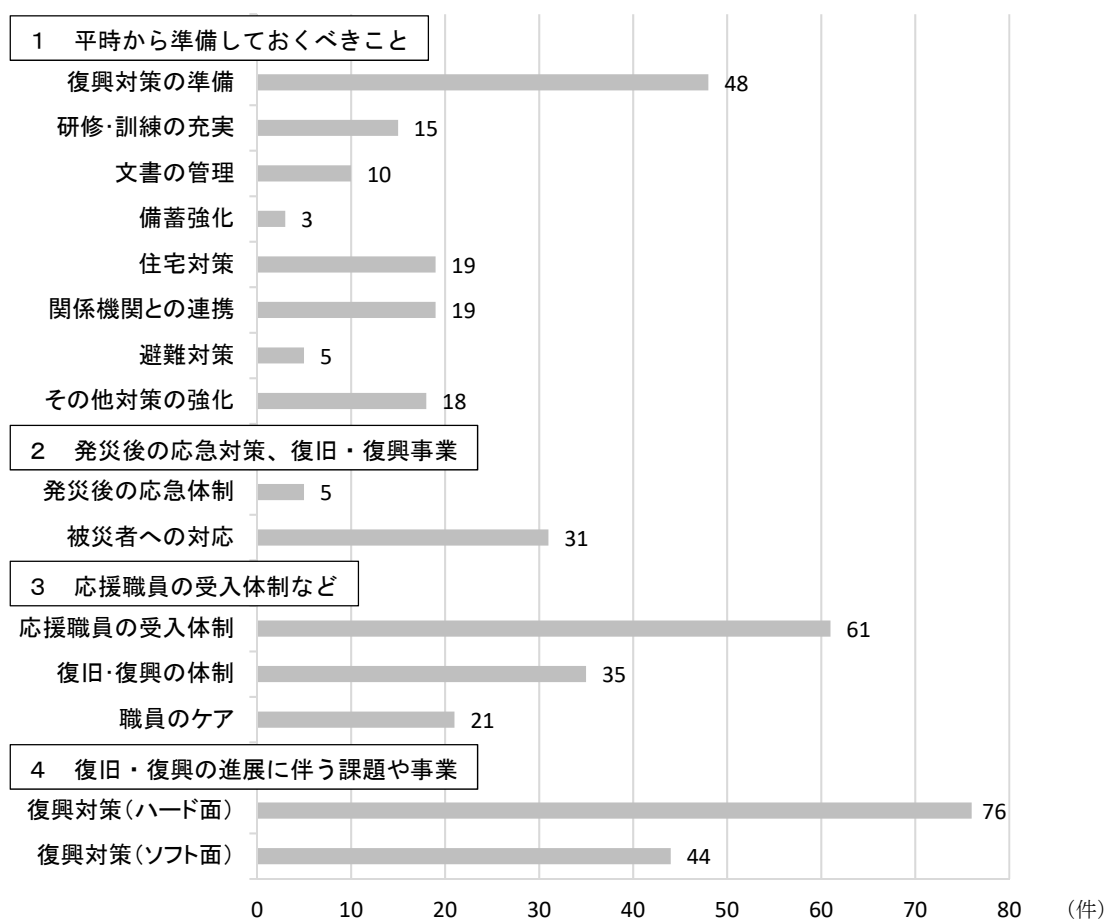
（※2）令和4年2月～3月にかけて実施したアンケート調査（対象者数：103名）に係る回答者数（回答率）

(2) 回答の内容

内訳は次のとおり

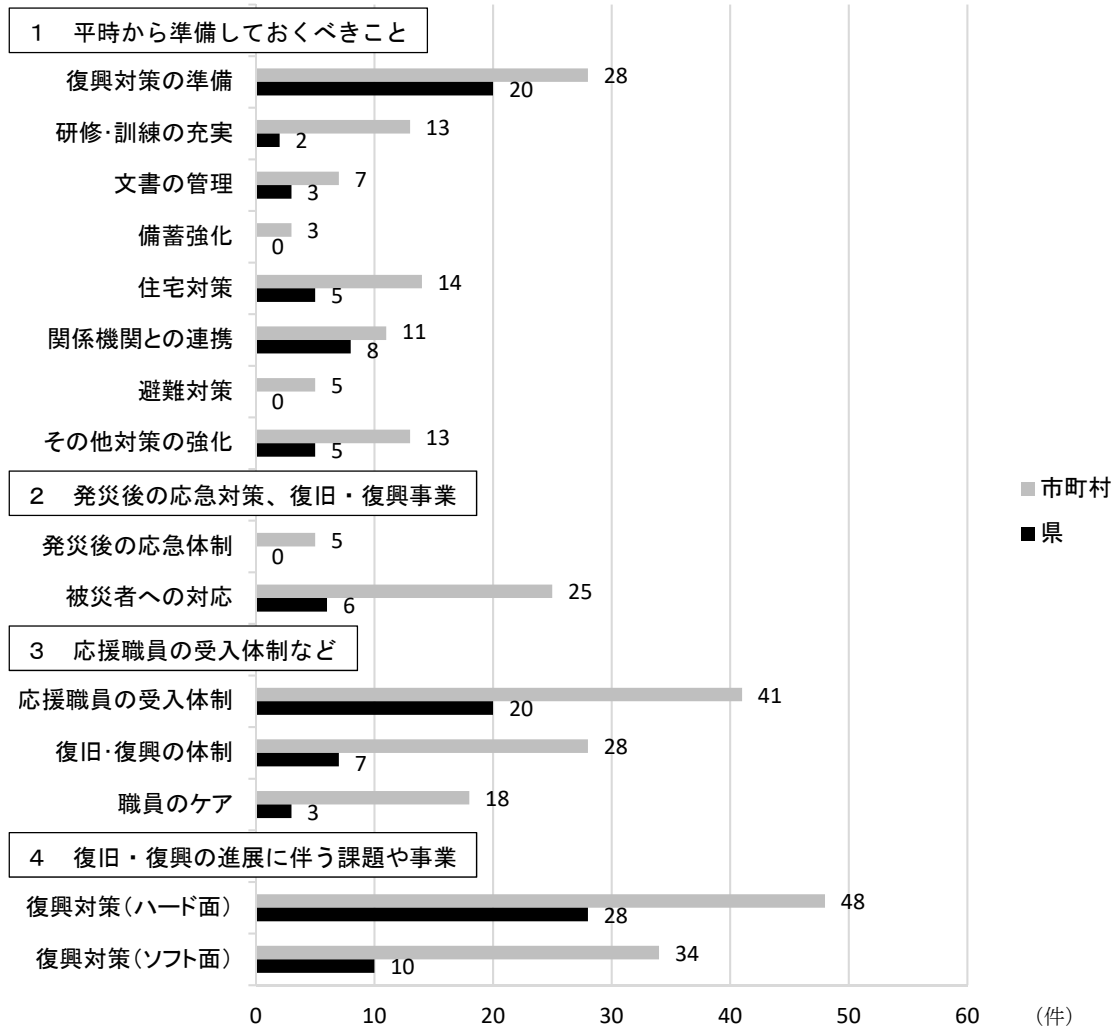
(「4 復旧・復興の進展に伴う課題や事業」は、令和4年調査の追加項目)

[令和4年調査：回答内容の内訳]



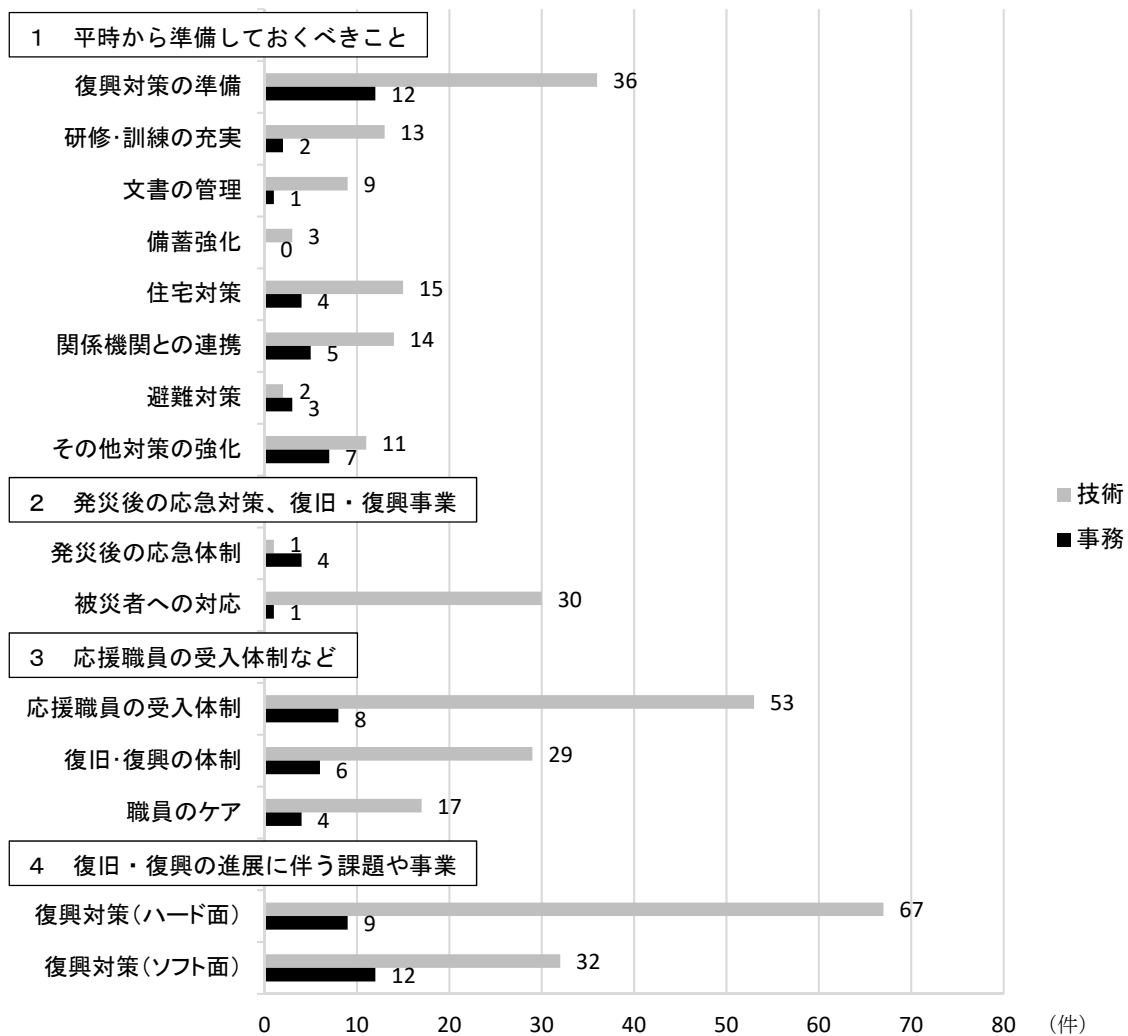
最も多かったのは「復興対策(ハード面)」についてであり、以下「応援職員の受入体制」、「復興対策の準備」、「復興対策(ソフト面)」となっている。

[令和4年調査：派遣団体別の内訳(回答数)]



市町村に派遣された職員からは、「復興対策（ハード面）」や「応援職員の受入体制」、「復興対策（ソフト面）」に関する意見が多い。県の機関に派遣された職員からは、「復興対策（ハード面）」や「復興対策の準備」、「応援職員の受入体制」に関する意見が多い。

[令和4年調査：職種別の内訳(回答数)]

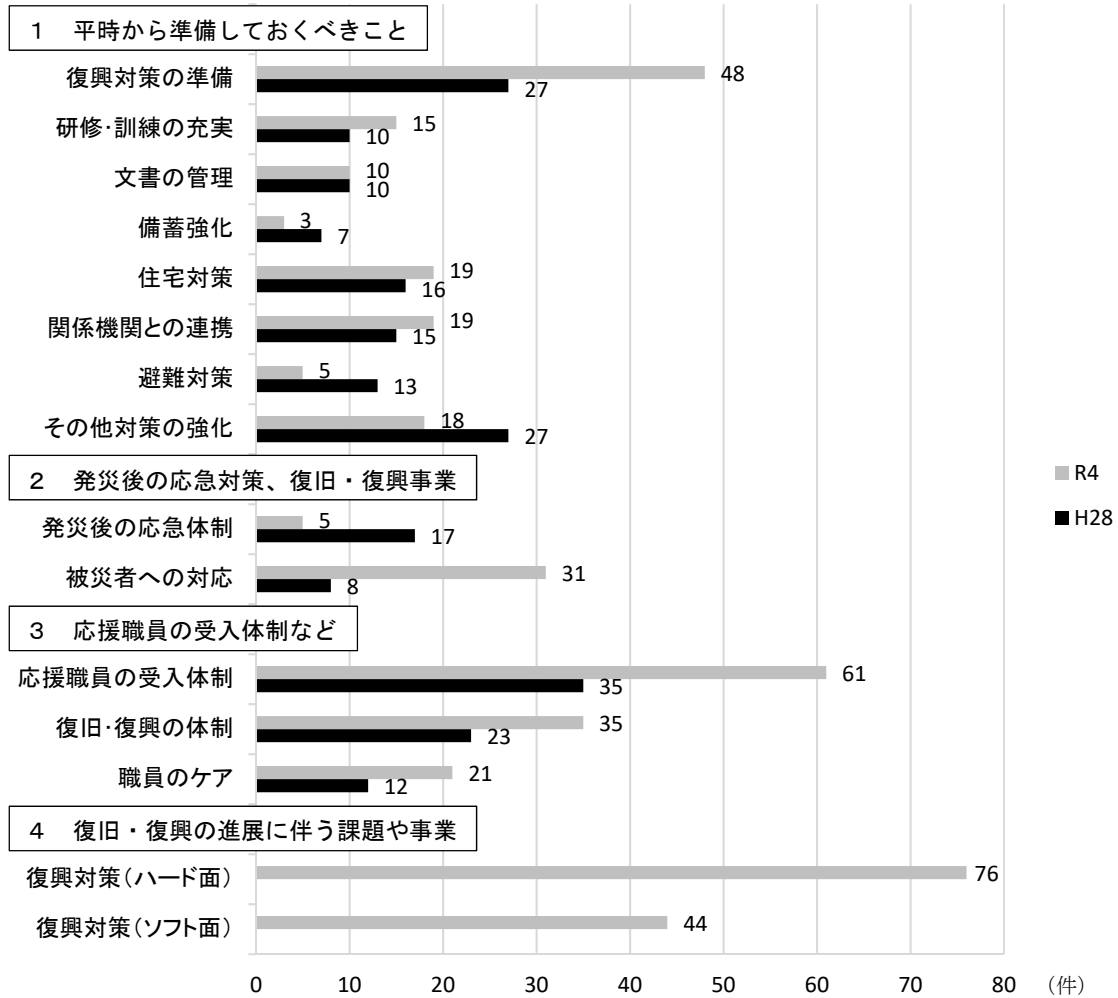


技術系職員からは、「復興対策（ハード面）」や「応援職員の受入体制」、「復興対策の準備」に関する意見が多い。

事務系職員からは、「復興対策の準備」や「復興対策（ソフト面）」、「復興対策（ハード面）」に関する意見が多い。



〔回答内容の内訳(平成28年調査との比較)〕



平成28年調査で最も多かったのは「応援職員の受入体制」についてであり、以下「復興対策の準備」、「その他対策の強化」となっている。

令和4年調査でも、引き続き「応援職員の受入体制」や「復興対策の準備」については、多くの意見があった。

両調査を比較すると、令和4年調査では「避難対策」や「発災後の応急体制」に係る意見が少なくなった一方で、「被災者への対応」に係る意見が多くなった。

平時からの対策・発災後の応急対策的な目線から、復興の進展に伴う新たな課題に向けた目線での意見が多くなっており、被災地の復興状況や課題も変化していることが窺える。

#### IV 再調査における派遣職員からの主な意見と今後の対応（令和4年調査）

令和4年調査で取りまとめた派遣職員からの意見について、主なポイントとそれに対する本県の対応を整理した。

第1項から第3項は、平成28年調査と同様の項目で、第4項では、令和4年調査で設定した本県の復興対策への意見を中心に、復興対策全般に係る意見と課題、今後の対応の考え方を総括する。

##### 1 平時から準備しておくべきこと

###### (1) 復興対策の準備

###### (意見の主なポイント)

- ・ 防災集団移転に伴う高台の造成などで時間を要し、地元へ戻ることを諦めた被災者も多くいるため、復興まちづくりについて事前に検討しておくことが必要。
- ・ 東日本大震災に係る東北3県の復旧・復興事業を検証し、課題等を踏まえ、各自治体のマニュアル等を見直す機会とすべき。
- ・ 復興事業を円滑に行うためには、道路、下水道等のインフラ整備に必要な用地取得が課題である。用地に係る事務手続きなどについて、平時から整理が必要。
- ・ 復興事業を想定して、関係機関との調整などの手続き、優先すべき事項、復旧・復興事業の手順などについて予めシミュレーションを行っておくべき。
- ・ 災害が起きてからの対応から、災害の発生を想定した先手の対応として、事前復興へと考え方をシフトしておくことが有効。

###### (県の取組)

- 津波被害が想定される沿岸部を中心に、市町と連携し地籍調査を実施している他、被災時の早期復旧、復興活動の迅速化、施設管理の効率化を図るため、道路や海岸、河川の台帳のデジタル化を進めている。
- あらゆる災害から被害を最小限に止め、迅速な復旧・復興が図れるよう、いわゆる国土強靱化基本法に基づく「国土強靱化地域計画」や「地震防災戦略」、「水防災戦略」に基づく重点的な対策を推進している。

###### (今後の対応)

- 平時から災害発生後の復興を想定し、より良いまちづくりを進める「事前復興」の推進に向け、全国知事会では国に対して、施策の確立や財政支援制度の創設などを働きかけている。
- 本県として、全国知事会と連携していくとともに、事前防災及び減災、迅速な復旧・復興のため、「国土強靱化地域計画」の着実な推進を図っていく。

## (2) 研修・訓練の充実

### (意見の主なポイント)

- ・ 震災後の復旧・復興事業を進める上で起こりうる様々な課題について、東北自治体の職員等による研修の開催など、被災地の経験を活かすことが必要。

### (県の取組)

- 被災地支援の経験を踏まえ、被災地支援に係る基礎知識やノウハウを学ぶための研修等を実施している。

### (今後の対応)

- 被災地では、震災からの復旧・復興の経験や教訓を次代に引き継ぐために、報告書を取りまとめている自治体があり、本県の復興対策にも活かせるよう、「震災復興対策マニュアル」への反映等に努めていく。

## (3) 文書の管理

### (意見の主なポイント)

- ・ 復興事業においては、過去の現場データが重要となってくる。平時からデータのファイリング及びマッピングにより管理しておくことが重要。
- ・ データを自分のパソコンだけに保存していた職員は、津波でパソコンが流出し、データが全て消えてしまった。そのため、平時より安全なサーバーへの保存が必要。

### (県の取組)

- 本県では、東日本大震災を契機に、データ保存用のサーバー類を堅牢なデータセンターに移設している。
- 津波被害が想定される沿岸部を中心に、市町と連携し地籍調査を実施している他、被災時の早期復旧、復興活動の迅速化、施設管理の効率化を図るため、道路や海岸、河川の台帳のデジタル化を進めている。(再掲)

### (今後の対応)

- 平時から、復旧・復興に必要なデータの確実な保存・保管に努めていく。

## (4) 住宅対策

### (意見の主なポイント)

- ・ 高齢者が多いなど、地域の特色とニーズを踏まえ、災害公営住宅の計画を策定する必要がある。
- ・ 復興住宅については、家族用の住宅だけでなく、小面積の安価な高齢者用の復興集合住宅を整備すれば、単身者向けにも活用でき、有効と思われる。
- ・ 住宅については、都市部と郊外で被災者のニーズが違う。郊外では(建設型)仮設住宅のニーズはあるが、都市部では民間アパートを借り上げて仮設住宅とするニーズが多い。

- ・ 災害公営住宅について、今後、居住者の高齢化や転居等で、コミュニティの維持などの課題が顕在化することが懸念される。
- ・ 建設型の応急仮設住宅について、職員が居住することは、被災者への対応を行う上で有効な面があるが、単身で長期間の復興業務に取り組む応援職員の宿舎とすることはできれば避けた方がよい。

#### (県の取組)

- 建設型、賃貸型（借上げ型）の応急仮設住宅の確保に向けて、関係業界団体との協定を締結する他、「応急仮設住宅供給マニュアル」を策定している。

#### (今後の対応)

- 「応急仮設住宅供給マニュアル」に基づく訓練等を通じて、供給体制の強化に努めていく。
- 「震災復興対策マニュアル」の修正の検討に併せて、復興における住宅対策の充実に努めていく。

### (5) 協定等関係機関との連携体制

#### (意見の主なポイント)

- ・ 自治体は、限られたマンパワーで基本的なサービスを行っており、災害等の予期しない業務への対応には限界があると考えられる。特に、専門性を要する業務は、単一自治体での対応には無理があり、常々複数自治体で、連携をとれるように準備することが重要。
- ・ 災害時の応急復旧工事について、地元建設会社と災害協定を締結し、事務の省力化を図るべき。

#### (県の取組)

- 全国知事会や九都県市等、自治体間における人員の応援のための協定締結など、広域応援の仕組みを整備している。
- 本県では、現在、災害応急業務や復旧・復興業務に関して、1,400を超える団体と600を超える協定を締結している。

#### (今後の対応)

- 近年の災害の教訓などを踏まえ、引き続き関係機関との連携強化に努めていく。
- 既に締結している協定についても、実効性を確保するため、協定の内容の確認や協定に基づく訓練などに努めていく。

### (6) その他対策の強化

#### (意見の主なポイント)

- ・ 土地区画整理事業は、道路、公園、上下水道などの豊富な専門知識が要求され、経験者でないと円滑な業務の遂行が困難な面があるため、平時から技術系人材の育成を図ることが重要。

- ・ ハードの再生は目に見えるが、被災者の心の問題、コミュニティの再生については、見えない困難な課題。心のケアのためのカウンセラー等について、平時からの養成確保が大切。

#### (県の取組)

- 県立学校において、技術系人材の育成強化を図っている。
- 総務省が整備・運用している、被災自治体に技術系人材を派遣する仕組みに対して、技術系人材の登録を行っている。
- 臨床心理士の団体との連携による被災者の見守り活動を実施している。
- 被災者支援に取り組む公的機関、NPOなどと「かながわ避難者支援会議」を設置し、各団体の強みを活かした被災者支援に取り組んでいる。

#### (今後の対応)

- 全国的に技術系人材が不足するなか、災害時の応援の実効性が確保できるよう、全国知事会では、国を挙げての人材育成を働きかけている。
- 本県として、全国知事会とも連携し、災害時の円滑な人的支援を行う体制整備に努めていく。
- 「かながわ避難者支援会議」での連携を基に、関係機関との連携強化に努めていく。

## 2 発災後の応急対策、復旧・復興事業

### (1) 発災後の応急体制

#### (意見の主なポイント)

- ・ 発災後は、道路の啓開、災害ごみの仮置き場の確保と処理方法が重要であるため、早急に対応できる体制づくりが重要。
- ・ 被害情報を早期に把握するための発災後の早急な体制確保と、発災後の他都市との早急な応援体制の確立が重要。

#### (県の取組)

- 災害時の廃棄物処理を一義的に担う市町村の支援や、広域的な応援体制を確保するため「災害廃棄物処理計画」を定めている。
- 災害発生時の応急対策等を行う災害対策本部の円滑な運用を図るため、「災害対策本部統制部活動計画」等を整備している。

#### (今後の対応)

- 計画やマニュアルに基づく訓練や研修により、対応力強化に努めていく。

### (2) 被災者への対応

#### (意見の主なポイント)

- ・ 復興事業の計画や進捗状況について、被災者への丁寧な説明が必要。
- ・ 高齢者等の孤立化を避けるためのコミュニティづくりへの支援が必要。

- ・ 避難生活の長期化で被災者のニーズが変わってくる。復興住宅などでは、ニーズの変化や将来を見据えた計画が重要。また、被災者のニーズを把握するためのコミュニケーションの方法を検討する必要がある。
- ・ 震災復興のための土地区画整理事業では、外部から学識経験者が集まり復興計画を策定することがあるが、地元住民や職員の意見を反映できる仕組みも必要。

#### (県の取組)

- 東日本大震災に係る県内への避難者に対して、「かながわ避難者見守り隊」による、避難者一人ひとりのニーズの把握ときめ細かな支援に努めている。

#### (今後の対応)

- 派遣職員の意見や見守り活動の経験を踏まえ、復興対策の強化について、「震災復興対策マニュアル」の修正に併せて、検討していく。

### 3 応援職員の受入体制など

#### (1) 応援職員の受入体制

##### (意見の主なポイント)

- ・ 応援職員の能力が発揮できるよう、職員の経歴や技術力を考慮した適材適所の配置が必要。
- ・ 住宅や帰省等の条件、メンタルケアなど受入自治体で対応に差があるので、格差の解消が必要。
- ・ 応援職員を指導する専属のプロパー職員の設置が必要。
- ・ 応援職員を受け入れる自治体側が、応援に慣れ過ぎてしまい、プロパー職員によるフォローが十分ではない例がある。
- ・ 応援職員でもわかり易い事務処理のマニュアルや応援職員用の業務マニュアルが必要。
- ・ プロパー職員も応援職員も短期間で異動するが多いため、継続事業の引継ぎがしっかりと行なえるバックアップ体制が必要。
- ・ コロナ禍の影響で、職員間の交流、情報交換、メンタル面のケアや研修等の機会が減っている。

##### (県の取組)

- 本県では、国が主導し、被災地への応援職員の派遣を行うよう、要望を行っている。
- 「業務継続計画」に基づき、非常時優先業務のマニュアル整備に取り組んでいる。
- 幹部職員の被災地訪問や本県での帰庁報告会で派遣職員の意見を聞くなど、派遣元として、派遣職員の支援に努めている。

##### (今後の対応)

- 派遣職員の意見を踏まえ、復旧・復興業務に関するマニュアルの整備や応援職員の受入体制について、「震災復興対策マニュアル」の修正に併せて、検討していく。

## (2) 復旧・復興の体制

### (意見の主なポイント)

- ・ 応援職員とプロパー職員の役割分担の整理が必要。方針決定や地元対策、苦情対応などはプロパー職員の関与が必要。状況によっては、応援職員が主体的、自己完結的に業務を遂行することが有効な場合もあるが、応援職員に過度に依存しない体制が必要。
- ・ 応援職員が主担当として業務を行う場合、応援終了後、業務が滞ることが懸念される。
- ・ 応援職員の中でも、行政経験者と民間出身では即応できる業務が異なる。即戦力として力を発揮できる配置が必要。

### (県の取組)

- 本県では、「震災復興対策マニュアル」を整備し、震災復興体制や応援職員の受入体制などを定めている。

### (今後の対応)

- 派遣職員の意見を踏まえ、復興対策の強化について、「震災復興対策マニュアル」の修正に併せて、検討していく。

## (3) 職員のケア

### (意見の主なポイント)

- ・ コロナ禍で交流の機会が限られ、宿舎にこもりがちになる。プロパー職員とのコミュニケーションなどに時間がかかり、業務での調整に影響が生じたケースもある。
- ・ 単身で派遣される職員に対して、きめ細かなフォローが必要。派遣元で派遣職員が一堂に介する帰庁報告会での情報交換や、派遣元職員が被災地を訪問し、派遣職員をフォローすることは有効。
- ・ 受入自治体で取り組まれているが、単身赴任の応援職員に対して、メンタル面も含めた総合的な相談体制によるサポートを充実させることが重要。

### (県の取組)

- 本県では、「震災復興対策マニュアル」を整備し、応援職員の受入体制などを定めている。
- 幹部職員の被災地訪問や本県での帰庁報告会で派遣職員の意見を聞くなど、派遣元として、派遣職員の支援に努めている。(再掲)

### (今後の対応)

- 派遣職員の意見を踏まえ、応援職員への相談や支援体制について、「震災復興対策マニュアル」の修正に併せて、検討していく。

#### 4 復旧・復興の進展に伴う課題と今後の対応

令和4年調査では、前項までで整理した調査項目に加え、発災から10年以上が経過した被災地の復興状況と課題を踏まえ、本県の復興対策に資する意見について、調査を行った。

(1) ではハード整備の観点から、(2) ではソフト面の対策の観点に係る意見を整理し、(3) では本項及び前項までの意見や被災自治体への聞き取り等を基に課題を総括し、今後の対応について整理した。

##### (1) 復興対策（ハード面）からの意見

- 地盤の嵩上げや高台移転等の新たなまちづくりには時間がかかり、避難者の帰還につながらない原因になっている。整備場所の更地も目立ち、ハード整備が進んでも、町の賑わいが戻らないのが現在の課題である。
- 大規模で長期に亘る復興事業では、時間の経過で被災者のニーズや生活環境も変化するため、当初の計画を時点ごとに見直す必要がある。
- インフラ整備や公営住宅の整備については、居住人口の減少により、過大な整備となり、将来的に行政の財政を圧迫することになるため留意が必要。
- 整備した施設の維持管理は将来にわたって発生するため、人口減少などが懸念される場合は、道路や橋梁、漁港などの復旧・復興方法を検討し、適正規模とすることが重要。復興計画の策定段階で維持管理費をしっかりと考慮する必要がある。
- 被災地域のそれぞれの個性に着目して、地域の資源と地域コミュニティの復興を基本とし、被災者や地域住民の発想を活かした官民一体の復興計画を作成することが重要。
- 土地区画整理事業は、豊富な専門知識が要求され、経験者でないと円滑な業務の遂行が困難な面があるため、実績のある行政経験者を活用できる仕組みが有効。
- 用地取得（地権者等の確定）に時間を要することから、大規模災害に限定し、土地収用法の事務手続きの簡略化や、強制的に取得できる仕組み等の検討が必要。

##### (2) 復興対策（ソフト面）からの意見

- 震災により就労の場を失った被災者が、就労の場を他地域に求め転出したケースが多いと感じる。避難者の帰還のためには、雇用の創出を早急に行うことが必要。
- 避難者の帰還等を促進するためには、医療・福祉、教育、産業・雇用などが充実した環境が必要。
- 高齢者が被災し、住居の移転等をした場合、コミュニティの変化に対応できないケースが多く、フォローアップが重要となる。
- 被災地域の住民が分散して移転すると、地域のコミュニティが維持できず、高齢者の孤独死の問題などを招きかねない。地域でコミュニケーションをとる環境をどのように確保するか、その支援が課題である。



- 小規模な自治体で、高齢者等の孤立化を避けるためのコミュニティづくりを進めていた中、コロナ禍で上手く進まなくなる事例があった。
- 仮設住宅等への避難者に対する心のケア等の充実が必要であり、福祉ボランティア等との積極的な調整が必要。
- 職員が災害対応を通じて身に付けた知識や技術が、世代が変わることで継承されなくなることが懸念される。他地域で災害が発生した場合などに、被災地支援に関わることは有効。
- 震災の悲惨な経験から立ち直れない人々もまだ多数存在するため、心のケアをしっかりとっていくことが重要。
- 震災から時間が経過すると、被災者の生活拠点や生活手段が変わり、帰還する人も減少し、発災時と5年・10年では被災者の意識が大きく変わる。住民参加でのまちづくりにより、コミュニティの再生を地区ごとに図ることが必要。

### (3) 課題と今後の対応

#### (復興全般に関して)

被災地の復興全般に関して、被災地の懸命な努力、国や自治体の支援により、道路や港湾・海岸保全施設、ライフライン施設、生活や産業の基盤整備など、ハード面の対策が着実に進展する一方で、地域外に避難した住民の帰還や、雇用を支える生業や産業、生活の基盤となる地域コミュニティの再生などに、今なお、課題がある状況が窺える。

#### (ハード整備に関して)

進展するハード整備に関しては、土地区画整理事業などに住民や被災者の意向を反映するなど、住民のニーズを踏まえたまちづくりの重要性や、復興の各段階で変化する被災者のニーズを把握し、復興計画やハード整備に反映することの必要性について、多くの意見が寄せられている。

また、整備した施設は、中長期に亘って、地域が維持管理を行っていくことになるため、過大な整備による過重な財政負担とならないよう、将来の居住者の規模を想定し、適正規模とする必要性について、複数の意見があった。

さらに、施設整備の遅れにつながる事業用地の取得に関して、平時からの事務手続きの整理や、取得を容易にする方策などについての意見も多い。

#### (ソフト面の対策に関して)

ソフト面の対策に関しては、地域外に避難した被災者の円滑な帰還が課題であり、そのためには、早期の復興事業（ハード面）の進展とともに、教育や医療、福祉、就労の場の確保などの生活に関わる環境整備の重要性を指摘する意見が多い。

また、円滑な復興のためには、地域コミュニティの維持と再生、震災で大きな心の傷を負った被災者や、高齢者を含め、仮設住宅等で長期に亘り生活する被災者の心のケアの重要性に係る指摘も多い。

そして、土地区画整理などのハード整備を担う専門人材を確保することや、発災後の人材不足をカバーするための自治体間や民間との協定の促進、さらに、地域外からの多様な経歴を有する応援職員の特性に応じた適正配置、プロパー職員と応援職員の適切な役割の整理、応援職員への住宅の提供やメンタル面のフォローなど、復興を進める体制整備の重要性について、数多くの意見がある。

#### (新型コロナウイルス感染症の影響について)

3年に亘り、全国でまん延した新型コロナウイルス感染症の影響は、被災地の復興の取組にも少なからぬ影響をもたらしたことが窺える。職場における親睦や直接的な交流、プロパー職員とのコミュニケーションの機会などが限定的となり、業務の円滑な調整が図りにくい状況があったことや、外出の機会が減り、派遣職員のストレス要因になっていた状況、さらには自治体の被災者のコミュニティ維持に係る取組が減速しがちだったことなど、新型コロナウイルス感染症による復興の取組への影響について、複数の指摘がある。

#### (今後の対応)

こうした復興の現場を担う派遣職員が指摘する課題については、被災地の自治体との意見交換の中で、被災後の混乱と限られた体制の中で、きめ細かなニーズの把握や被災者や応援職員へのフォローなど、工夫を凝らしながら課題を克服し、着実な復興に繋げている状況が把握できる。

一方で、こうした課題については、被災地外から復興の応援に関わった派遣職員が感じた、職員の目線からのものであり、東日本大震災の被災地と本県の立地環境や特性の違いはあっても、長期間に亘る復興が避けられない大規模災害においては、本県でも起こり得る問題、課題として受け止める必要がある。その上で、いつ起きてもおかしくない大規模災害に備え、甚大な被害を受けた市町村を支援する観点も含め、本県の復興対策に活かすことが重要である。

新型コロナウイルス感染症の影響は、被災地に関わらず、全国の社会全般の状況ともいえるが、強いストレスへの対応や心のケアが必要な被災地の復興においては、特段の配慮が必要であることに留意する必要がある。

前項までに整理した、研修や訓練、被災が想定される箇所の地籍調査や、台帳のデジタル化、自治体間や民間との協定の充実、災害対応体制の強化など、今からできる事前対策については、「地震防災戦略」や「水防災戦略」、「国土強靱化地域計画」の推進の一環として、着実に進めていく必要がある。

また、復興計画の策定や、被災者のニーズの把握、応援職員の適切なマネジメント、さらには、感染症のまん延時のコミュニケーションの確保など、復興段階で直面する課題については、「震災復興対策マニュアル」に反映し、派遣職員の経験と意見に基づくノウハウとして、次代に引き継いでいく必要がある。

本県では、前回の調査結果を基に、平成31年に「震災復興対策マニュアル」の充実を図ったところだが、今回の調査を基に、深刻な被害を受けた被災者、やむなく避難を強いられた避難者、甚大な被害を受けた被災自治体とその職員、また全国から応援に駆け付ける様々な立場の応援職員など、多様な立場、目線に思いを馳せ、復興対策の更なる強化策を検討し、今後の「震災復興対策マニュアル」の修正の中で反映することとする。