

平成 25 年 6 月盛岡市議会定例会

震災復興対策特別委員会調査報告書

平成 25 年 6 月 28 日提出

平成23年3月11日14時46分、三陸沖を震源とした東北地方太平洋沖地震が発生しました。この地震動や巨大津波は、東北地方を中心に多くの尊い生命、家も財産も一瞬のうちに奪い去る甚大な被害をもたらしました。この災害は東日本大震災と名付けられ、2年を経過した今もなお、多くの方々が各地の仮設住宅などで暮らしながら、自らの生活再建のため、ふるさとの復興のため、ご苦労、ご尽力されています。

この震災からの復興のため、県都盛岡として何ができるのか、何をしなければならないのか。今、被災者はそして被災地は何を求めているのか。心から寄り添いながら、震災からの復旧と復興への支援をしていくため、現状と課題を把握し、そして具体的に何ができるのかを調査することを目的に、平成23年10月27日、この特別委員会が発足しました。

被災県のひとつ岩手の県都として、被災地が真に復興し復興地となるその日まで、常に寄り添い、細やかに尽くしていきたいと考えています。

復興を推進するために、震災を経験した方、被災地に派遣された職員、被災し盛岡に住まわれている方々など、多くの方々の経験を学び、研修してまいりました。また、被災地の陸前高田市、大船渡市、釜石市、宮古市では被災状況や復興の進捗状況を調査したほか、地元議員との意見交換を行うなど貴重な時間をいただきました。さらに自らの庁舎が被災しながら、いち早く沿岸被災地の支援活動に尽力した遠野市では、その陣頭指揮を取った市長から当時の状況や盛岡市に期待することなどを伺いました。

また、東日本大震災への支援状況を堺市、大阪府高槻市及び北海道函館市から、神奈川県厚木市では災害時の相互応援協定について、北海道奥尻町では北海道南西沖地震からの復興対策について、北海道江差町では奥尻町への支援活動などについて調査いたしました。

盛岡市議会といたしましてもこの調査研究を生かし、今後の盛岡市の復興推進の後押しをしていかなければならないと考えています。

このように、当特別委員会では、復興支援対策のための提言を行うべく調査研究を進めてきましたので、その調査結果について、次のとおり報告いたします。

記

1 これまでの調査活動について

当特別委員会では、以下の調査活動を行いました。

(1) 盛岡市の震災復興の現状の確認

① 復興推進部の設置等について (H23. 11. 28開催)

現在の盛岡市の震災復興支援の現状について、災害対策本部復興推進部事務局長から説明を求めました。

② 官民連携による震災復興支援活動 (H23. 12. 7, H25. 4. 3実施)

盛岡市が、東日本大震災で被災され、盛岡市において生活の再建に取り組む方々に、きめ細やかな支援活動を行う施設として設置したもりおか復興支援センターの運営従事者及び業務委託団体から、その活動の現状と課題について聴取を行いました。

③ 被災地派遣を経験して (H25. 4. 3開催)

盛岡市から被災地に派遣された職員4名から、派遣職員として被災地における盛岡市が果たすべき役割や派遣された職員の待遇などの課題について聴取を行いました。

(2) 岩手県の大震災当時の支援活動の確認

① 東日本大震災を経験して (H24. 6. 6開催)

大震災当時、沿岸広域振興局副局長として宮古市で支援活動に当たった、岩手県盛岡広域振興局長からその活動について聴取を行いました。

(3) 行政視察

① 被災自治体の震災復興の現状の確認

被災自治体に共通しているのは、復興計画を策定するにあたって、具体的な補助対象など国の制度そのものが不明確なままで足踏みしているということがありました。

ア 陸前高田市・大船渡市 (H23. 11. 18実施)

陸前高田市、大船渡市とも、市中心部が壊滅的被害を受け、住宅地の移転が課題となっていますが、国の支援策などがまだ明確になっていないことから計画策定が遅れていました。

イ 釜石市・宮古市 (H24. 4. 9実施)

釜石市は、災害時の支援における広域連携や、地域を超えた自治体間連携についてのマニュアルを、盛岡市が先導して整備することを求めています。

宮古市は、地区復興まちづくり計画の策定にあたり、地区住民の意

見を最大限に尊重することにしていました。

② 被災自治体に対する救援体制の現状の確認

ア 遠野市（H24.10.9実施）

遠野市は、震災以前より、宮城県沖の巨大地震に備え、地震・津波災害における後方拠点施設整備に関する提案書をまとめ訓練を行っていました。実際の復興支援に取り組むにあたり、国の制度上などでさまざまな制約が支援の足かせになっていたという指摘もありました。

イ 大阪府高槻市・堺市，神奈川県厚木市（H24.2.7～2.9実施）

震災直後、高槻市，堺市などが所属する大阪府の緊急消防援助隊が想定していなかった東北地方の被災地支援に出動していました。

厚木市では、神奈川県各市町村との相互協定や民間団体等との災害時相互応援協定を結び災害時の応援体制を構築していました。

ウ 北海道函館市・奥尻町・江差町（H24.7.18～7.20実施）

震災から5年後の平成10年3月，奥尻町は完全復興宣言をしました。東日本大震災の被害が東日本の広範囲に及んだことと比較して，北海道南西沖地震では被害地域が一定の地域に限られていたことは考慮しなければなりません。奥尻町の復興対策，特に住宅地の高台への移転，個人住宅の再建支援が順調に終了し，5年という短期間で町の復興と再建が成し遂げられたことに驚かされました。また，奥尻町への支援にあたった江差町では，救援物資の仕分けに時間と労力がかかったこと，専門的技術を持った人材の派遣を一定期間継続させることが重要であるとの説明を受けました。

2 震災後からの盛岡市の取り組み

東日本大震災発生当日は，直ちに盛岡市災害対策本部を設置し，市内全域で停電が起こる中，避難所の設置や通勤困難者及び旅行者への対応，市外被災者の受け入れを開始するなどの対応がなされています。

翌日からは要援護者の安否確認や道路被害の確認，断水地域への応急給水の開始をするなど，市内の一部では電力も復旧し始めましたが，市内避難所は64カ所に達し，避難者は4,496人と震災後における避難所・避難者の数がこの日が最大数値となっており，その後約一週間で市内避難所も解消されました。

震災後の週明けからは，沿岸被災地からの避難者の受け入れを始め，沿岸被災地に職員を派遣し情報の収集を図る一方，「市災害支援センター」を旧農林中央金庫ビルに開設し沿岸被災地への本格的な支援活動に取り組んでいます。

平成23年4月27日には，盛岡市災害対策本部内に「復興推進本部」を立ち上

げ、6月1日には被災地・被災者の復興支援及び市内経済活動の回復に向け、「東日本大震災に係る盛岡市復興推進の取組方針」の策定がなされています。

同年7月6日には、沿岸被災地でボランティア活動をする人たちに宿泊場所の提供やボランティア活動を効果的に支援するために旧宮古高校川井校校舎を借り受け「盛岡市かわいキャンプ」を開設し、平成25年3月29日に閉所されるまで同施設は沿岸被災地支援拠点として全国から多くのボランティアの皆さんが利用しました。

そして、東日本大震災盛岡市復興推進アドバイザリーボードの設置や「被災地支援建設プロジェクト盛岡実行委員会」を設立し、山田町、大槌町及び陸前高田市に環境配慮型のミニ集会施設「エコハウス」を建設・寄贈しました。このエコハウスを東海大学の復興支援プロジェクト「どんぐりハウス」の理念である「被災者の生活支援」、「被災地の復興支援」、「エコロジー」、「企業・団体等からの協力・支援」を継承して、多くの企業・団体・個人からの協賛と協力を頂き、市産材や震災廃木材の再生建材を使用しソーラー発電やペレットストーブ、LED照明など環境に配慮した施設としたことは大変意義深いものでした。

また、復興を担う人材育成に貢献する観点から、被災地の仮設住宅などから盛岡市に進学のために転入してくる学生の居所を提供した復興支援学生寮運営事業シェアハウスを設置しました。このシェアハウスに現在は、復興支援団体なども入居し、市民と一体の交流を目指すため「もりおか復興推進しえあハート村」を開村しています。

このように震災後から盛岡市は様々な復旧・復興支援事業に取り組んできました。

震災後の盛岡市の復旧・復興支援事業は、遠野市のそれと比較されることが多く、遅いと指摘されていましたが、私たち議会も同様の指摘をしてまいりました。しかし、こうしてここまでの2年間で振り返ってみますと、これらの取り組みは評価に値するものでありますとともに、今後の取り組みにも期待しています。

3 震災復興対策の課題について

今回の東日本大震災を経験した盛岡市は、内陸都市である地理的条件の中で地震による被害も少なく、ごく短い期間で市民生活が確保されています。

しかし、沿岸被災地では地震による津波被害によって、多くの犠牲者や被災者が発生し、自治体機能が麻痺する状況の中で、復旧から復興へと繋いでいくには、さらに年月が費やされることとなります。

今後の復興対策の課題として以下のように考えます。

(1) 災害に備えた体制の整備

盛岡市としては、内陸都市としての震災経験と被災地支援の経験を生かし、災害時における他都市との災害時連携協定の充実や災害時における物資搬入のルート確保や物資の備蓄など災害に備えた体制整備を図っていく必要があります。

また、沿岸被災地からは、復興に精一杯取り組んでいる中、できれば県都盛岡市が主体となり災害復旧や復興へのマニュアルの策定をし、沿岸被災地にマニュアルの提供をしていただけないかという声もありました。

(2) 被災者の生活支援及び心のケア

沿岸被災地の復興が長期化する中で、被災者の就労支援などの生活支援対策、窮屈な仮設住宅での避難生活や地域コミュニティが崩壊したことによるストレスや明日への不安など、心身に対するケアの充実と生活相談の支援体制を被災地と連携し強化していくことが求められます。

(3) 復興事業を担う人材不足

震災から2年が経過していますが、今後、沿岸被災自治体で新しいまちづくりが本格化する中で、多くの復興事業に取り組まなければなりません。マンパワー不足が懸念されています。

盛岡市としても現在、被災地に職員を派遣しておりますが、盛岡市がリーダーとなり民間企業も含めた専門的な人材支援チームを形成し、沿岸被災地へ派遣していく体制が望まれます。

4 今後の取り組みへの考察

(1) 避難者への支援

盛岡市内への避難者への支援については、もりおか復興支援センターなどの取り組みは評価できます。今後も、避難生活の中での身体やメンタルなど健康面への支援、生活困窮者への支援を強めるとともに、とりわけ将来の生活設計に対する悩みなどへの相談支援体制を強めることが求められます。それには、当該自治体の情報提供や具体的な連携体制の強化も求められます。

(2) 災害を想定した防災訓練の実施

遠野市は、東日本大震災発災翌日、釜石市に支援隊を派遣し、翌々日には沿岸被災地後方支援室を設置、同時に運動公園を開放し自衛隊等の活動拠点として受け入れを行いました。また、全国からの救援活動の活動拠点としても大きな役割を果たしました。

この迅速な行動には、先に述べましたが、宮城県沖の巨大地震に備え、地震・津波災害における後方拠点施設整備に関する提案書をまとめ訓練を

行っていたという背景があります。

本市は、盛岡市危機管理指針のなかで危機管理に係る基本的、標準的な事項を定め、また、防災活動の総合的かつ計画的な推進を図り、もって、市域並びに市民の生命、身体及び財産を地震災害から保護し、また、被害を最小限に軽減して、住民生活の安定と秩序の維持に努めるとともに、公共の福祉の確保に資することを目的とした盛岡市防災計画により、大規模な災害に備える体制を整えております。

さらに、総合防災訓練により、市民の防災意識の向上が図られ、防災関係機関との連携強化にも効果が上がっていると考えられます。

しかしながら、東日本大震災を教訓とするならば、考慮しなければならないことがあります。

一つには、大震災発生時の避難の際に浮き彫りになった地域における防災活動の重要性、自主防災組織の必要性です。

町内会や自治会を中心に組織される自主防災組織の活動は、消防団や地域の様々な団体と連携することで、活動の活性化や継続に繋がることになります。

つまり、普段からの地域での活動や連携が防災活動にとって重要な要素であるということを認識しなければなりません。

この地域での活動や連携には、地域的、あるいは人的つながりをよく把握している市議会議員個々、その集合体である盛岡市議会の果たすべき役割も大きくなっています。

もう一つには、想定されるあらゆる災害に対する備えに万全を期すことです。その中には、複数の市町村にまたがる岩手山噴火もあり、防災関係機関に加え、広域または地域の枠を超えた自治体、あるいは民間団体との連携による備えが必要となります。

このさまざまな枠組みを超えた防災活動と地域コミュニティの活性化による自主防災活動について、その標準化に取り組むべきです。これによって、盛岡市と被災自治体、さらには他自治体間における共通認識ができるならば、被災自治体の期待に応えることになります。

(3) 被災者のニーズに即応した支援物資の提供

岩手県が行った支援物資の配布は、事前に必要数を申告する形式のため、保管場所に受け取りに行った際に追加の要請をすることはできませんでした。盛岡市は、もりおか女性センターが物資配布の管理をしていたため被災者側の要望に対し、融通の利いた対応をとることができました。

もりおか復興支援センターでの支援物資の配布は、被災者の精神的負担

を減らし、また心を和ませるために、展示した商品を買物気分を受け取ることができるようにした点は、支援物資配布の工夫が見られた事例の一つとすることができます。

支援物資の管理や提供は、災害時の初期段階から1週間、1カ月、1年とその対応が違ってくることから、信頼性のあるNPO法人などに任せることで、より被災者の要望に融通性のある対応がとれます。

提供される物資の内容についても時間経過とともに被災者のニーズが変わってくることも予測しながら物資の収集や提供をすべきです。さらに、この時間経過とともに変わる被災者のニーズについては、災害時の支援体制を構築するうえでの基礎データとして、支援に当たった側の盛岡市において蓄積するべきものであると考えます。

(4) 市職員の沿岸被災自治体への継続的な派遣による支援

沿岸被災自治体の復興は、さまざまな課題ごとにスピードの差はあるものの推し進められています。しかし、大震災当初から、自治体職員の被災によりマンパワー不足があり、岩手県内はもとより全国の自治体から職員の派遣が行われ、災害時対応から今では一般職員の通常業務に携わっています。特に、住宅地の高台への移転やかさ上げなどの専門性の高い能力が必要な分野での人材が求められています。

盛岡市は、震災後から現在に至るまで職員の派遣を継続して行っております。短期職員派遣の実績は、平成25年1月1日現在で、派遣人員725人延べ人数1,642人（派遣職員の人数に、派遣日数を乗じた人数）に上り、長期派遣の実績は、平成23年度が35人、平成24年度が33人に上り、平成25年度も行われております。この職員派遣については、沿岸被災自治体の行政機能が回復し、支援の必要がなくなるまで継続することが求められます。また、先に述べた被災自治体の望む専門性の高い能力を有する職員の派遣も考慮されなければなりません。さらには、盛岡市がリーダーとなって民間企業も含めた専門的な人材支援チームを形成し、沿岸被災地へ派遣していく体制が望まれます。

(5) 震災を風化させないために

被災地や被災した方々の、震災の記憶や教訓、復興への共感などが時間の経過とともに忘れられてしまうのではないかとの声に応えるため盛岡市では、平成24年10月、東京都千代田区に岩手もりおか復興ステーションを設置し、首都圏での復興支援情報の提供、岩手県内の地域と企業とのマッチング、イベントを通じて岩手県内の復興支援物産販売などを行っています。また、被災地の復興状況や観光情報を掲載したフリーマガジンなどを

発行する復興推進事業，被災地で活動するボランティアや被災地の見学を希望する市民の送迎など被災地支援活動の側面支援事業，復興支援ラジオ番組制作事業など各種事業の充実と，これら事業の周知活動を徹底することで，盛岡市民の記憶からも震災を風化させないことが望まれます。

今後も震災の記憶の風化を防ぐことや息の長い支援の必要性を訴えていくため，復興関連の情報発信を続けていくことを求めます。

(6) 国への支援の要望

被災地の復興が進まない中，被災地の復旧・復興のため最優先に配分されるべき復興予算が，被災地以外で復興とは関係の薄い事業に流用されていると度々報道されています。また，被災者の生活はいまだ十分再建されたとは言いがたい状況の中，国民健康保険及び後期高齢者医療制度における一部負担金の免除，介護保険サービス利用者負担額の免除措置について平成24年9月30日をもって国は全額財政支援を打ち切りました。

今後も市長会などを通じて，被災地の復興，被災者の生活再建のための大胆な財政支援を国に求めていくことを強く要望します。

5 結びに

東日本大震災の発生から今日まで，日本国内はもとより世界各国から支援の手が差し伸べられました。義援金やボランティアの規模はかつて経験したことのないものになりました。

この支援に応えるためには，被災地の復旧・復興が被災者の望む形で早急に進むことが求められます。もう一つ大切なことは，あらゆる災害に備え，特に今後想定される災害では，被害を最小限に食い止めなければならないということです。そうすることが，大震災の犠牲になられた方々や大きな被害を受けられた方々に対する残された我々の責務であるとも言えます。

今回，当特別委員会の調査活動では，盛岡市が，震災の記憶の風化を防ぐこと，息の長い支援の必要性を訴えていくという目的で設置した岩手もりおか復興ステーション（東京都千代田区）について調査を行いませんでしたが，被災者，被災自治体から聞こえる「私たちに忘れないでほしい」という切なる声に応えるものとして評価できます。堺市では，支援状況をパネルにして市民向けに防災意識高揚のために阪神・淡路大震災と東日本大震災を比較するなど工夫して展示していましたが，岩手もりおか復興ステーションの取り組みも震災復興対策を考える上で大切な取り組みと言えます。

盛岡市は，災害時に備えた防災訓練を強化することによって災害に強い都市にならなければなりません。それには，防災の原点である地域コミュニティの活

動と自主防災組織の構築を推し進めることも忘れてはなりません。そうすることで災害時に、被災地の復旧・復興に力を発揮し、リーダーシップをとることができます。

東日本大震災発生時、被害の詳細を確かめる間もなくそれが尋常なものではないと判断し、まずは被災地に向かった自治体や行政組織がありました。この行動は、阪神・淡路大震災の教訓が生かされているわけですが、なかでも国、県、市町村という縦の繋がりに加え、中核市間、友好都市間や近隣都市間など横の繋がりが災害時対応には役に立つというものから生まれたものです。ゆえに、盛岡市は、横の連携、広域での自治体の連携、地域の枠を超えた自治体間の連携、官民の枠を超えた企業や団体との連携を図るために、災害時における相互応援の協定を結び、災害に備える体制の整備を速やかに行わなければなりません。

盛岡市の職員派遣について検討する時、平成24年度中に派遣された職員からの「被災自治体の職員から、「派遣職員は1年間で交代するので継続性のある重要な業務を任せることはできない。」と聞いた。」、「担当業務と派遣先業務とのミスマッチはないほうがいい。」、「カウンセリングは専門の方をお願いしたい。」などの経験談は貴重なものになりました。派遣期間、派遣先での業務内容について検討する際に参考とすべきです。また、職員派遣については、慣れない被災地という環境で仕事を行い、相当なストレスを感じることもありますので、派遣された職員の心身のケアを十分に行うよう要望します。

もりおか復興支援センターの支援内容は評価に値するものであり、今後も継続し強化していくべきです。何よりも被災者に寄り添う姿勢をさらに高め、現在の官民連携、民間主導だからこそできる運営の効果が上がるような相談体制の強化にも取り組むべきです。

当特別委員会の調査報告が、震災復興対策の重要な情報・提言になるようお願いしまして、報告といたします。