

# 東日本大震災の教訓継承

令和5年1月9日  
復興知見班 立岩里生太



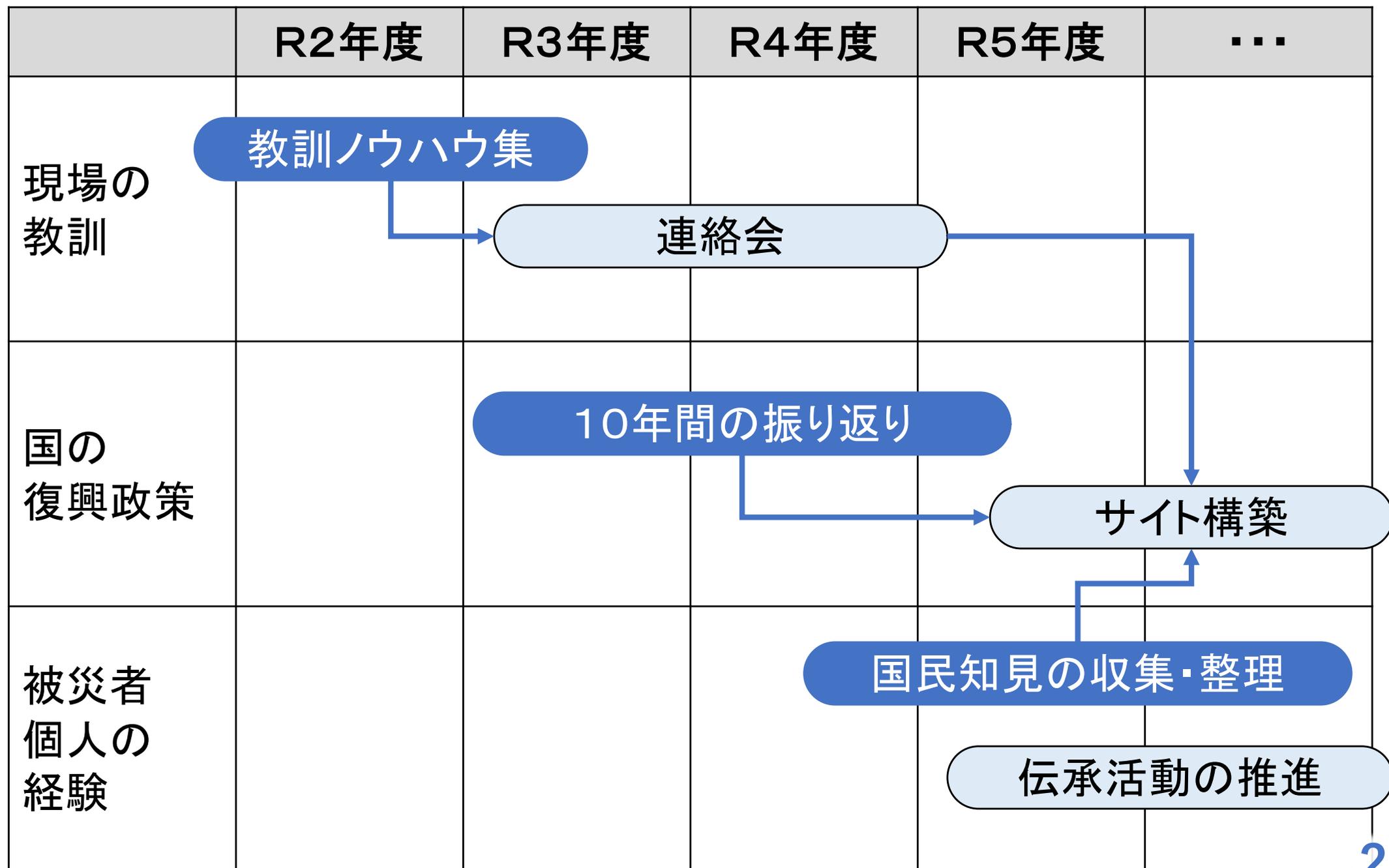
## ○ 東日本大震災復興基本方針（令和3年3月9日閣議決定）

- 近年多発する大規模災害に対する防災力の向上等に資するため、復興庁にこれまで蓄積した**復興に係る知見を活用するための担当組織を設け、これを防災担当部局と併任**させる等により、関係行政機関等と知見を共有し、活用を推進する。

### 令和3年4月 復興庁に「復興知見班」発足

参事官	国交省	R3. 4から	2代目係員	徳島県	R4. 4から
補佐	国交省	R3. 4から	政策調査官	東レ	R3. 4から
2代目主査	厚労省	R4. 7から	政策調査官	JTB	R3. 4から
主査	国交省	R3. 6から	2代目期間業務職員		R4. 4から

# 復興知見班の取組



発災から10年が経過し、復興に係る様々な取組が行われる中で、教訓や知見が蓄積

- ▶ 今後の大規模災害に備え、教訓・知見の関係機関等との共有、活用に期待
- ▶ 「東日本大震災 復興の教訓・ノウハウ集」の作成・公表

## 特徴

- 東日本大震災からの復旧・復興に係る官民の膨大な取組事例を収集・調査。成功事例だけでなく、残された課題も記述。
- 研究者の専門的知見も踏まえ、事例から教訓・ノウハウを抽出。
- 地方公共団体の職員等の利便性のため、簡潔かつ実践的に記述。

※ 原子力災害に係る事例は、地震・津波災害と課題が共通するものを除き収集対象としていない。

## 構成

マトリックス表

「被災者支援」「住まいとまちの復興」「産業・生業の再生」「協働と継承」の4つの分野ごとに、課題の発生時期(応急期、復旧期、復興前期、復興後期)及び各課題の相関関係を表形式で整理

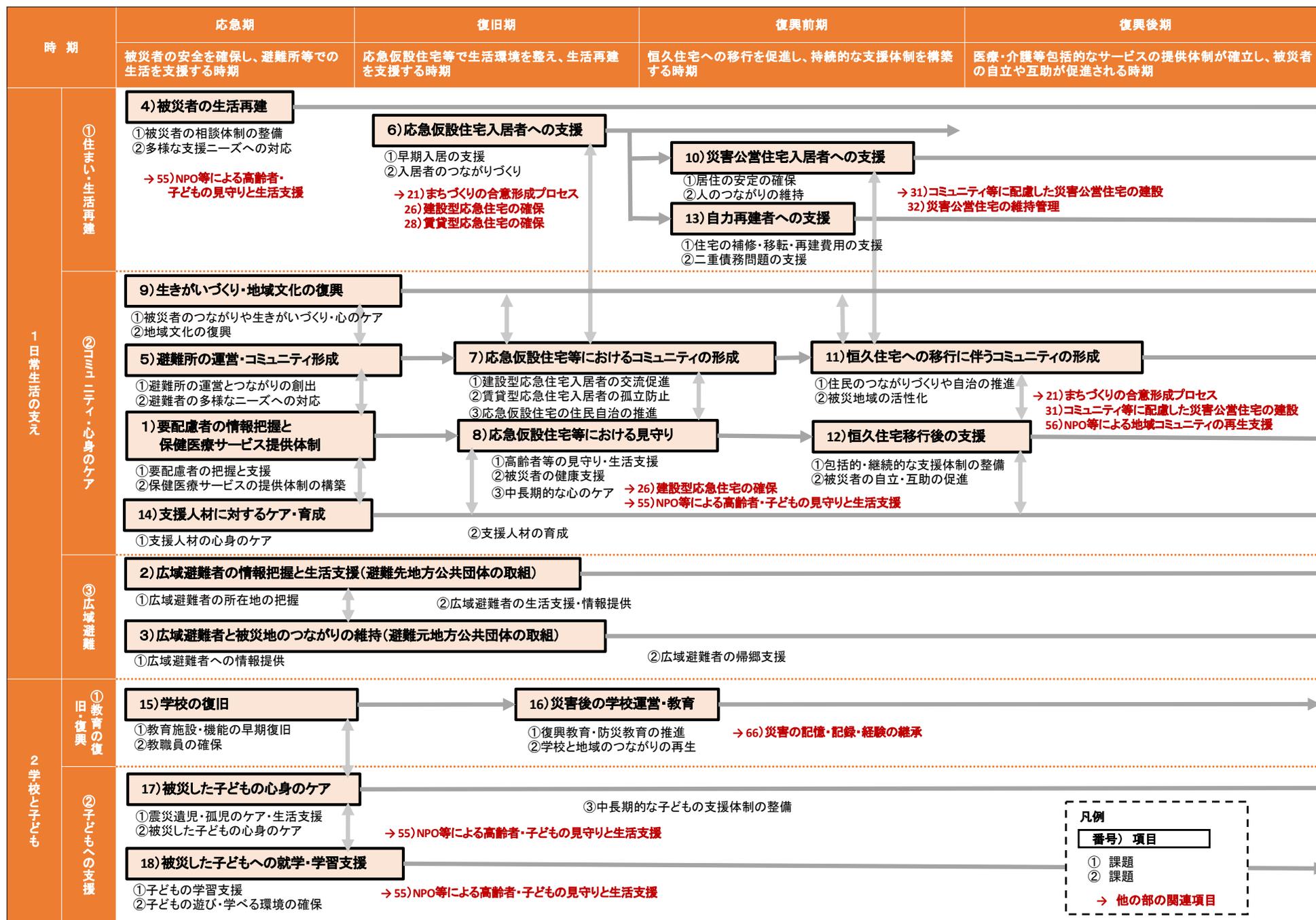
本文

全部で66項目について、その「課題」、東日本大震災における「状況」と「取組」、そこから導かれる「教訓・ノウハウ」を記述

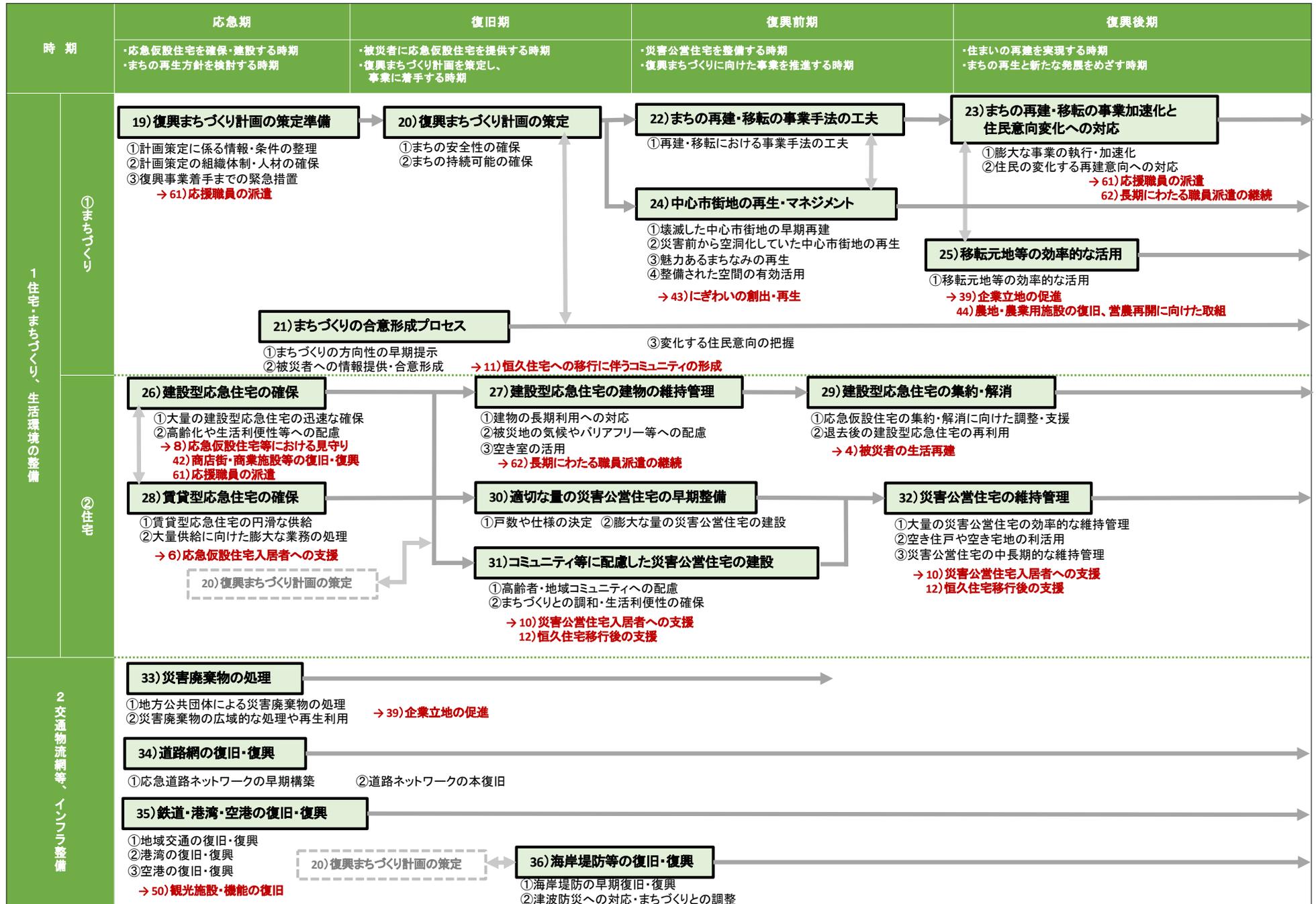
事例集

本文に紹介された「取組」について個別・詳細に紹介

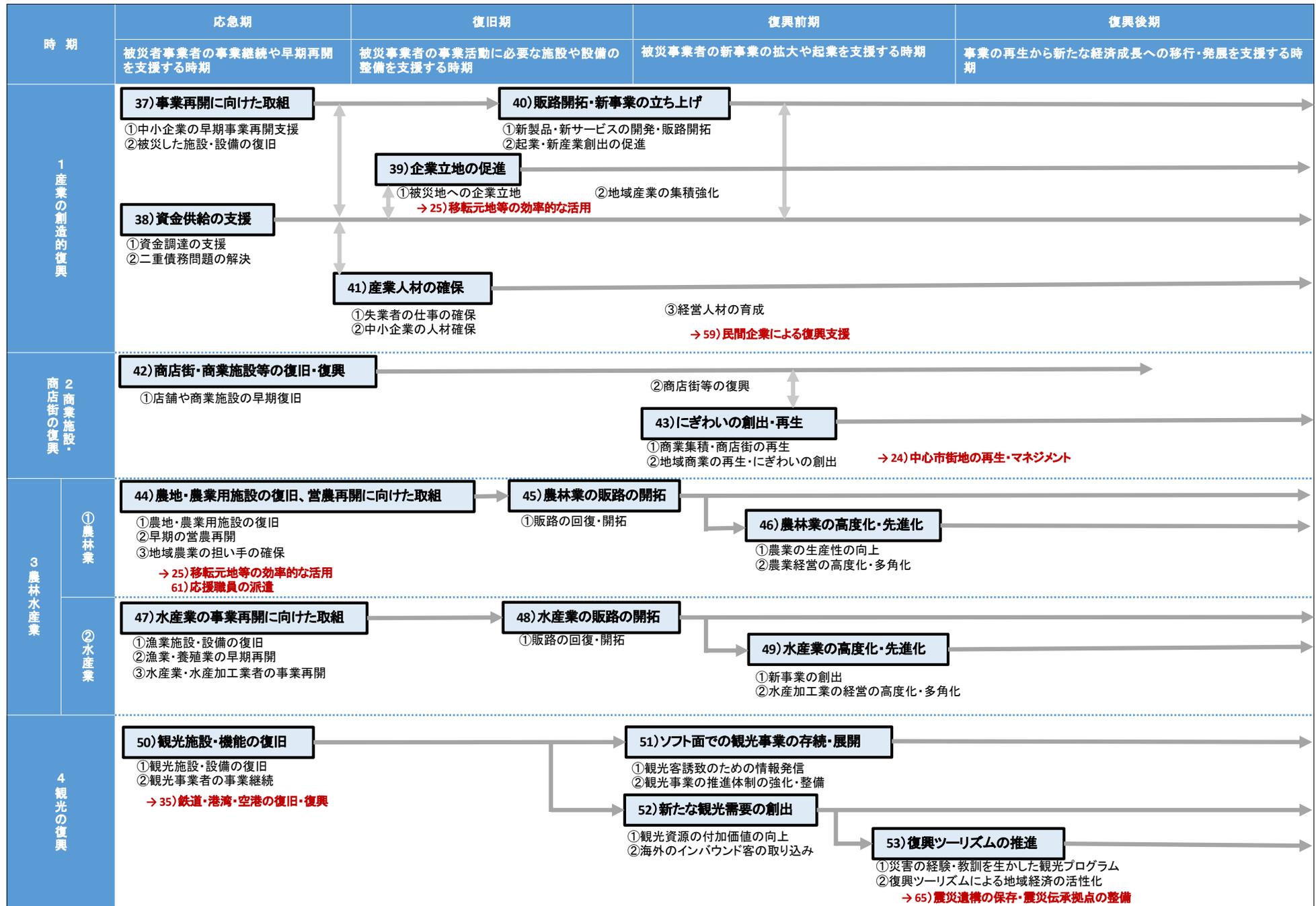
# 被災者支援 マトリックス表



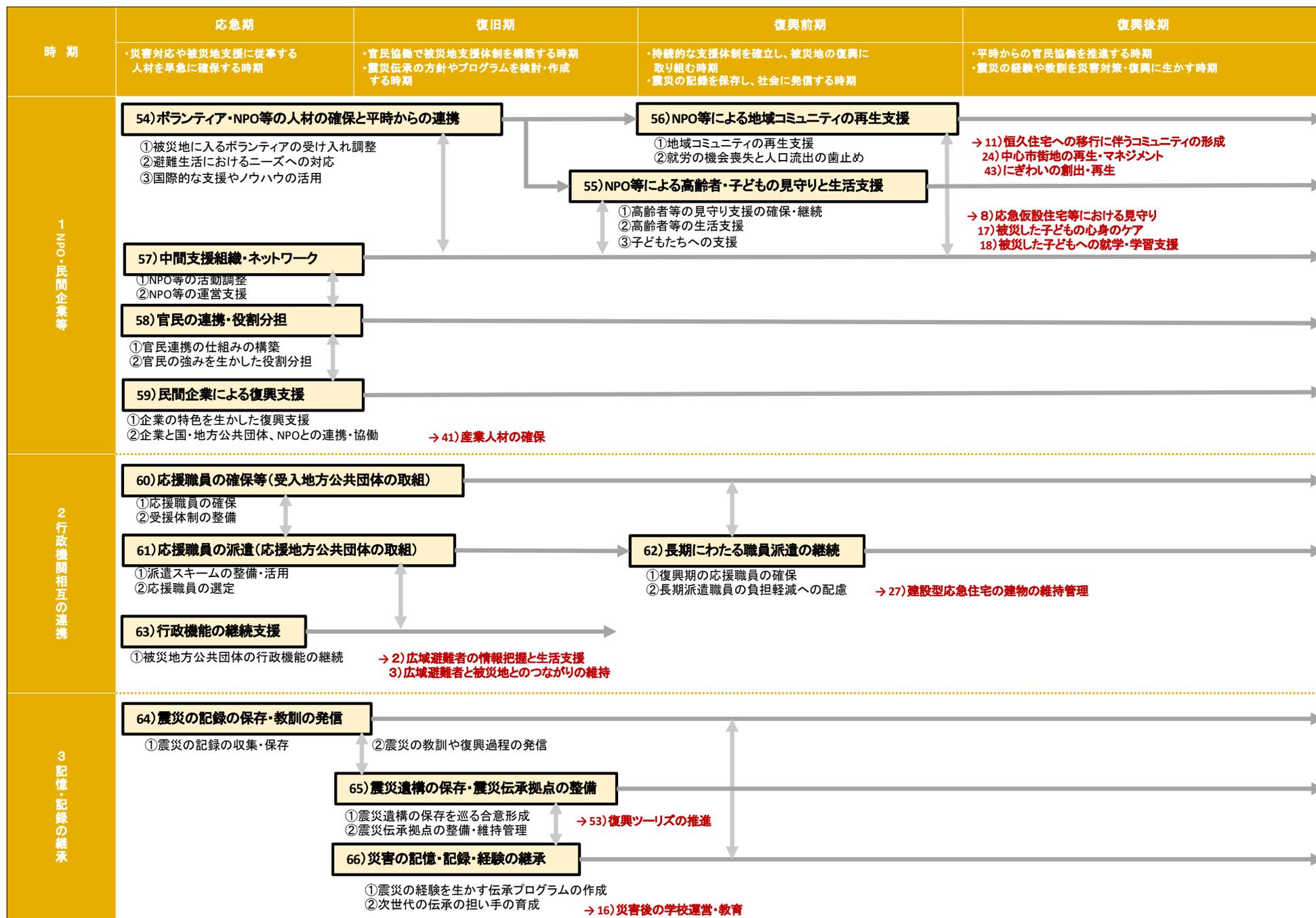
# 住まいとまちの復興 マトリックス表



# 産業・生業の再生 マトリックス表



# 協働と継承 マトリックス表



# 項目1) 要配慮者の情報把握と保健医療サービス提供体制

- 【課題】 ① 在宅被災者を含む要配慮者の把握と支援をどのように行うか  
② 保健医療サービスの提供体制をどのように構築するか

## 【東日本大震災における取組】

### ・名簿情報の共有による在宅被災者の戸別訪問(課題①)

福島県南相馬市では、市と障害者団体が「障害者手帳」の名簿情報を共有。約590名の障害者に対して戸別訪問。

### ・福祉避難所の設置(課題①)

東日本大震災では福祉避難所が最大152カ所開設。一方、福祉避難所の不足等で自宅避難を余儀なくされた要配慮者も少なくない。

### ・保健医療支援ネットワークの形成(課題②)

岩手県では岩手医科大学、岩手県医師会、日本赤十字社、国立病院機構、岩手県で「いわて災害医療支援ネットワーク」を構築。

### ・応急支援から長期的な復旧・復興支援への移行(課題②)

日本精神科診療所協会は一社震災こころのケア・ネットワークみやぎを設立。JR石巻駅前に「からころステーション」を開設。

## 【教訓・ノウハウ】

### ① 平時から関係者と連携し要配慮者の支援体制を整備する

- ・市町村は、避難行動要支援者名簿を作成するとともに、平時から名簿情報を関係機関と共有できるよう地域防災計画の見直しや個人情報保護条例等との関係を整理しておく。
- ・災害時は、市町村は、自治会等の地縁団体、医療、福祉関係団体等と連携して避難所外避難者について、要配慮者の所在や支援の要否を把握する。
- ・市町村、施設関係者、支援団体は、福祉避難所の指定及び運営体制について平時から検討し、要配慮者をスムーズに受け入れられるよう訓練しておく。

### ② 被災地外からの支援チームを受け入れ、活動場所等の調整を行う体制を整備する

- ・県本部及び各地域に災害医療コーディネーターを配置する。
- ・支援チームの活動が撤退後も地域の保健医療等関係機関に引き継がれるよう、定期的なミーティング等により情報共有しながら、連携して被災者支援にあたる。
- ・被災地外の支援チームが復旧期以降も活動を継続できるよう、地方公共団体は事業委託を検討する。

# 項目1) の教訓活用事例

## 【教訓・ノウハウ】

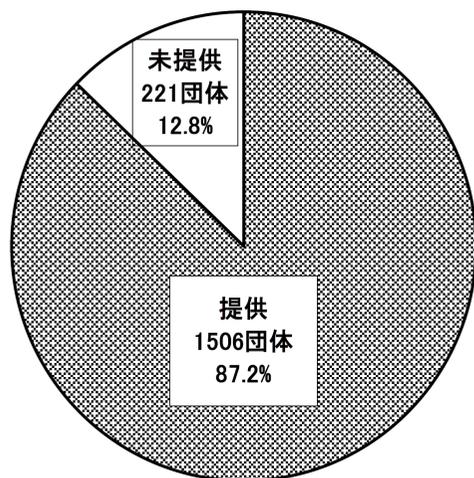
- ① 平時から関係者と連携し要配慮者の支援体制を整備する
- ② 被災地外からの支援チームを受け入れ、活動場所等の調整を行う体制を整備する

⇒ 平成25年の災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者名簿の作成義務付け。さらに、令和3年の改正により、要配慮者ごとの個別避難計画の作成を努力義務化。

## 【名簿作成状況等(令和2年10月1日現在)】

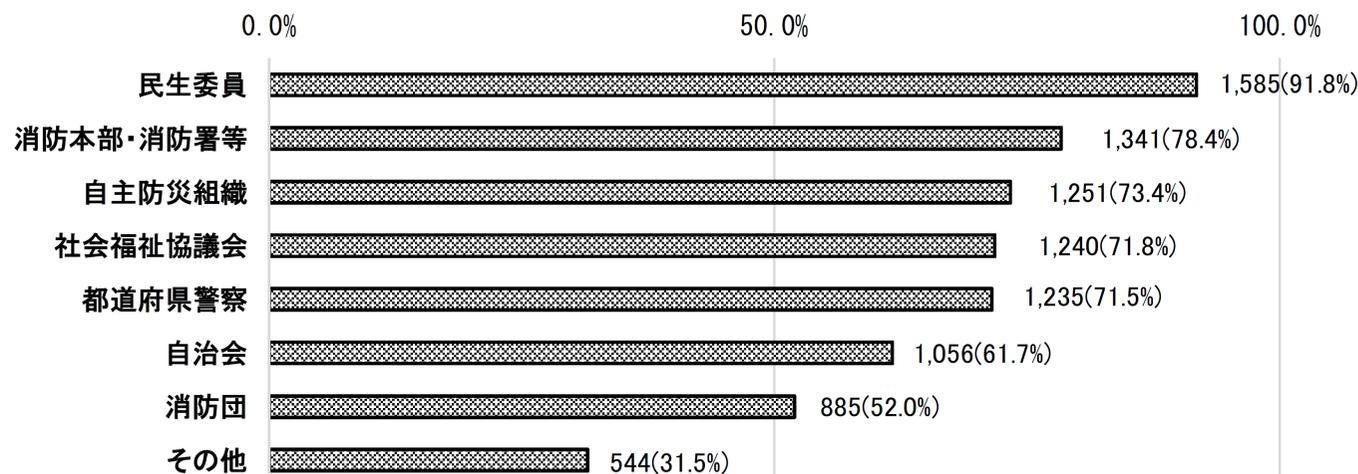
- 市町村における避難行動要支援者名簿の作成済団体は、1,727団体となり、**作成率は99%を超えた。**
- 作成済団体のうち、**平時からの名簿情報提供団体は1,506団体**(提供率87.2%)。

平時時からの避難支援者等関係者への名簿情報の提供状況



n=1,727(作成済団体数)

地域防災計画に定める平時時からの名簿の提供先



出典:「避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果」(令和3年3月30日消防庁)

# 東日本大震災復興政策 10年間の振り返り

東日本大震災の教訓を継承するため、復興庁として、第1期復興・創生期間の終了に至るまでの復興に係る政府の組織や取組の変遷、復興の進捗状況等について資料を収集・整理して、外部専門家等の意見も聞き、これまでの10年間の復興政策を振り返り、その評価や課題をとりまとめる。

## 〔目的〕

- ① 復興庁のみならず、各府省の取組を含め、**復旧・復興施策を網羅的に整理**  
※ 政府の組織や法制度等の経緯・変遷を整理  
※ 国の施策を中心に、趣旨、変遷、実績等を整理
- ② 東日本大震災が複合型の災害であったこと等に鑑み、復旧・復興で実施された**過去に例をみない施策の評価や課題のとりまとめ**
- ③ 南海トラフ地震など今後の大規模災害の復興において、東日本大震災からの復興のための制度施策等を参照し、**教訓として活かせる**よう取りまとめて**記録として後世に残す**

## 〔とりまとめの構成案〕

- **総論**（復興庁設置以前/以降に分けて整理）  
震災の概要、組織体制、法制度、予算財源等
- **新たな取組**  
復興交付金、加速化措置、被災者支援総合交付金等
- **各論**（被災者支援 / 住まいとまちの復興 / 産業・生業の再生 / 協働と継承）  
地震・津波被災地域を中心に、原子力災害地域についても共通事項はあわせて整理
- **原子力災害固有の対応**  
除染、帰還・移住等促進、風評払拭等について整理
- その他関連資料

## 有識者会議

上記目的に鑑み、有識者の意見を伺うために設置し、これまでに2回開催（10/24・12/5）。今後年度内に2回開催予定。

## 構成員

- |                       |                      |
|-----------------------|----------------------|
| ◎秋池玲子 ポストンコンサル 日本共同代表 | 大西隆 一般財団法人国土計画協会 会長  |
| ○増田寛也 日本郵政株式会社 社長     | 田村圭子 新潟大学危機管理センター 所長 |
| 今村文彦 東北大学災害科学研究所 所長   | 藤沢烈 一般社団法人RCF 代表理事   |
- （◎：座長、○：座長代理）

# 10年間の振り返りに関する有識者会議委員

## 秋池 玲子 氏



ボストンコンサルティング日本代表

- ・復興推進委員会 委員 (2013-21)
- ・東日本大震災の復興施策の総括に関するWG 座長 (2019)

## 田村 圭子 氏



新潟大学危機管理センター所長

- ・復興推進委員会 委員 (2013-2021)
- ・東日本大震災の復興施策の総括に関するWG 委員 (2019)
- ・教訓・ノウハウ集有識者会議 委員 (2019-20)

## 今村 文彦 氏



東北大学災害科学国際研究所所長

- ・復興構想会議検討部会 専門委員 (2011)
- ・教訓・ノウハウ集有識者会議 委員 (2019-20)
- ・復興推進委員会 委員 (2021-)

## 藤沢 烈 氏



一般社団法人RCF代表理事 理事長

- ・東日本大震災の復興施策の総括に関するWG 委員 (2019)

## 大西 隆 氏



一般財団法人国土計画協会会長

- ・復興構想会議 委員 (2011)
- ・福島12市町村の将来像に関する有識者検討会 座長 (2014-21)

## 増田 寛也 氏



日本郵政株式会社社長

- ・東日本大震災の復興施策の総括に関するWG 座長代理 (2019)

## これまでの有識者意見（抜粋）

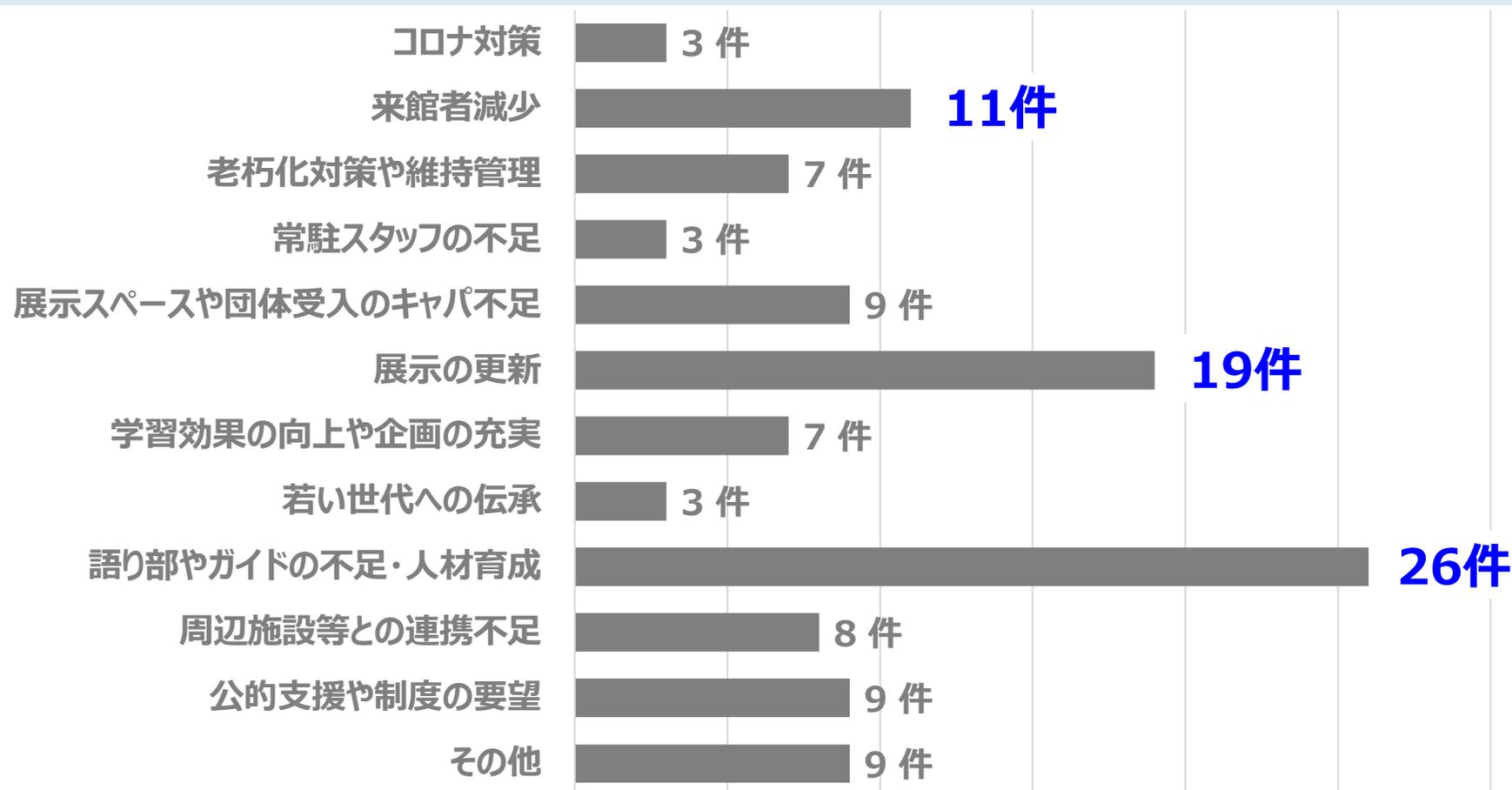
- 現段階では、定量的な評価を行うことは難しいが、「復興」についての定義や考えの整理も必要。
- 生活再建のために被災者が選択肢を求めたタイミングと行政が施策を提供できたタイミングにギャップがあった。
- 財源フレーム等が当初「10年間」に限られたことが、復興まちづくりを議論する際の時間的制約となり、丁寧な合意形成の足枷になった。
- 事業承継等の課題もあり、産業転換も必要な中、グループ補助金を使った結果、新陳代謝が阻害されたケースもあるのではないか。
- 福島については、これから取り組むべき課題を整理すべき。
- 企業の活躍が大きな特徴。NPO等は、行政からの支援が予算単年度主義で数年先まで見通せなかったのが課題。
- 資料散逸と記憶の風化を防止するデジタルアーカイブ等が重要。
- 日本海溝沿い地震でも「減災」、逃げることの徹底が必要。

# 国民知見の収集・整理（イメージ）

分野	内容
心身の健康	仮設住宅では、生活支援員が中心となって体操などに誘ってくれ、同じ世代の高齢者の方々と仲良くなることができた。
住まい	流失した自宅のローン残債があったが、私的整理により、義援金などの最低限の生活再建資金を手元に残せた。ただ、火災保険に入っていたが津波被害は対象にならず、地震保険特約を付けていれば数百万円の保険金も受け取れたのにと悔やまれる。
生業・職業	あらかじめ地震保険・水災補償や従業員への生命保険などに加入していた会社は、億単位の保険金を受給できたところもあって、より早期に事業再建の道筋を立てることができていた。
教育	震災孤児になったが、NPOなどの支援団体から、手厚い資金の援助、精神的なサポートがあった。
	手続きすれば免除になった費用や奨学金等があった。どのような制度があるか学校等で教えてもらえるとよかった。
子育て	仮設住宅に入居したことで、これまでの幼稚園への通園が困難で転園を余儀なくされたが、本当は母子ともに友達が近くにいる環境で子育てを継続したかった。

# 伝承活動の課題

- 伝承活動の目的：地域住民の命を守ること、観光振興や全国の災害対策への寄与
- 各地の伝承施設（60施設）に対して、施設運営、展示内容、伝承活動に係る課題等について、アンケート調査を実施（令和4年6月）。
- 34施設から回答があり、「語り部やガイドの不足・人材不足」、「展示の更新」、「来館者減少」等が課題として挙げられた。



# 東日本大震災の教訓継承事業 (令和5年度概算決定額1億円)

## 事業概要・目的

### ○「第2期復興・創生期間」以降における基本方針(抄)

- 1.(3) 復興の姿の発信、東日本大震災の記憶と教訓の後世への継承
  - ・ (前略) これらの施設や被災各地の追悼施設、震災遺構、伝承施設等の中で連携しつつ、情報発信すること等により、同震災の教訓への理解を深め、防災力の向上を図る
  - ・ 国及び地方公共団体等による東日本大震災・復興記録の収集・整理・保存等を通じて、(中略) 効果的な復興の手法・取組や民間のノウハウ等を取りまとめ、幅広く全国の地方公共団体を含む関係機関への普及・啓発を図ることで、各機関における自律的かつ機動的な体制の構築及び災害対応能力の向上に資する
  - ・ 復興庁の設置から10年目を迎えることを踏まえ、第1期復興・創生期間の終了に至るまでの復興に係る政府の組織や取組の変遷、復興の進捗状況等について資料を収集・整理し、取りまとめる

### ○ 上記方針に基づき、

- ① 政府の復興政策10年間の経緯・課題等を正式な記録としてとりまとめ、公表
- ② 被災者をはじめとする国民の有する復興に係る知見を収集・整理
- ③ 被災地における伝承活動を持続可能とするために東日本大震災の固有の課題等を調査・整理

## 事業イメージ・具体例

### ①「復興政策10年間の振り返り」の公表等

- 「復興政策10年間の振り返り」でとりまとめた政府による政策の経緯・課題や基本的な関連資料を国の記録として残し、サイトで公表等

### ② 国民の有する復興に係る知見の収集・整理

- 被災者の生活再建や事業再生等に係る経験・教訓を、既存文献やヒアリング等により収集・整理
- 将来の被災者が、関心を持ち、かつ、検索性・視認性の高い普及展開のあり方を有識者も交えて検討

### ③ 持続可能な震災伝承活動に係る課題の調査・整理

- 広域・多数に及ぶ伝承団体間の連携など東日本大震災に固有の課題を調査し、過去災害や被災地における事例等も踏まえて、伝承活動を持続可能とするための手法を専門家等も交えて、整理・普及展開

## 期待される効果

- 将来の大規模災害における復興政策の検討にあたっての東日本大震災の知見の活用
- 国民の有する知見の普及展開による事前の備えの促進、将来の被災者による活用
- 被災地の伝承活動を通じた震災の記憶と教訓の継承促進

## 資金の流れ

復興庁

請負

民間事業者等

## 1 誰に対してどのような教訓を継承するのか

→ 子ども、住民、自治体や国の職員、研究者の方々  
避難行動、制度設計・運用、学術研究

## 2 教訓を継承するために何が役立つのか

→ 震災遺構、オーラルヒストリー、映像、証言録、  
アーカイブ、ノウハウ集、記録誌

## 3 そもそも教訓はどこにどのように蓄積されるのか

→ 学校、地域、自治体や国の組織、学会・研究機関  
防災教育、伝承、組織文化、シンポジウム