

### 3. 東日本大震災100日間の現地支援 —人と防災未来センターの現地支援活動—

#### 橋本拓哉（前阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター副センター長、元(財)日本開発構想研究所研究主幹）

##### 1. はじめに

2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災は、東北地方を中心に未曾有の被害をもたらした。特に、震源域から近い岩手県、宮城県、福島県の沿岸地域での津波被害は壊滅的なものであり、さらにこの津波は福島第一原子力発電所の放射能漏洩事故を引き起こした。人的・物的・経済的被害は日本の近年の災害史上最大であり、今後本格化する被災地の復旧・復興には長い年月を要するものと考えられる。

阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター（センター長：河田恵昭関西大学社会安全学部長。以下「DR I」という。）では、震災発災直後の3月14日に研究員3名を先遣隊として現地に派遣して以来、同年6月24日までの約100日間にわたり研究員等を現地に常駐させる等の現地支援活動を行った。

筆者は、当時DR Iに勤務し、神戸の地から現地常駐要員に対する後方支援等を行ったが、そのプロセスを通じて、実践的な防災研究を行う研究機関の専門家による災害対策本部等に対する助言や情報提供について、新たなニーズや課題が生じてきたことを認識した。

そこで本稿では、最初にDR Iの概要と機能を述べた上で、東日本大震災の発災から約100日間のDR Iの現地支援活動の具体的内容を紹介し、今回の現地支援活動を通じて得られた示唆等を述べることにしたい。

##### 2. 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター

###### 2.1 人と防災未来センターの概要

DR Iは、1995（平成7）年に発生した阪神・淡路大震災の教訓を国内外に発信することを使命として、国の多大な支援を受けて、2002（平成14）年4月1日に兵庫県神戸市に設立された。兵庫県が設置し、公益財団法人ひょうご21世紀研究機構が運営を行っている。

DR Iのミッションは、阪神・淡路大震災の経験を語り継ぎ、その教訓を未来に活かすことを通じて、災害文化の形成、地域防災力の向上、防災政策の開発支援を図り、安全な市民協働・減災社会の実現に貢献することである。このため、震災

の展示を通じて防災の重要性や共に生きることの大切さを広く市民に訴えている。

また、実践的な防災研究や防災を担う人材の育成、災害対応の現地支援、多様なネットワークを通じた連携等を、展示を含め一体のものとして推進し、知恵や情報の効果的な創出と体系化を進め、共有を促進することとしている。

このように、DR Iは様々な事業を行っており、世界に類を見ない災害メモリアル施設と言われている。展示だけでなく多機能を担っている防災メモリアル機関としては我が国唯一と思われる。

###### 2.2 DR Iの6つの機能

DR Iが果たす機能としては、①展示、②資料収集・保存、③実践的な防災研究と若手防災専門家の育成、④災害対策専門職員の育成、⑤災害対応の現地支援、⑥交流ネットワークの6つが挙げられる。以下、それぞれの機能について簡潔に述べることにする。

###### (1) 展示

DR Iでは、被災者、市民、ボランティアなど多くの人々の協力と連携の下、阪神・淡路大震災の経験と教訓を分かりやすく展示し、特に子供たち等に効果的に情報発信することにより、防災の重要性やいのちの尊さ、共に生きることのすばらしさを伝えている。

展示館には年間約50万人の来館があり、そのうち外国から約2万人が来館している。来館者の半数が子供たちであり、「我が国最大の防災教育施設」とも言われている。また、展示館には170人のボランティアの人々がいて、展示案内、海外客への通訳、自分の被災体験を話す「語り部」といった活動を行っている。

###### (2) 資料収集・保存

阪神・淡路大震災の記憶を風化させることなく、被災者の想いと震災の教訓を次世代へ継承するため、阪神・淡路大震災や防災に関する資料を継続的に収集・蓄積し、防災情報を市民に分かりやすい形で整理し発信している。

被災者から預かっている資料は約17万点で、そ

の一部の830点を展示している。これらの収蔵資料については、資料室において保存・公開を行っているとともに、データベース化もしており、DR I ホームページから資料の検索が可能である。

### (3) 実践的な防災研究と若手防災専門家の育成

DR I では、阪神・淡路大震災の経験と教訓、学術的な知見や蓄積された研究成果に基づき、我が国の防災上の課題を的確に捉え、政府・地方自治体・コミュニティ・企業等の防災政策や災害対策の立案・推進に資する実践的な防災研究を行っている。

7人の専任研究員がセンター内で研究その他の活動を行っているが、研究員の専門分野は自然科学から社会科学まで広範にわたっている。我が国を代表する防災分野の第一人者10名を上級研究員（非常勤）に任命し、その指導の下に研究を行っている。特に、地方自治体にとって役に立つ研究に努めており、自治体の職員と合同で研究会等を開催している。

### (4) 災害対策専門職員の育成

阪神・淡路大震災の経験を具体的に伝えるとともに、最新の研究成果を踏まえ、防災に関する実践的知識や技術を体系的・総合的に提供することにより、地方自治体の防災担当職員など災害対策実務の中核を担う人材の育成を行っている。

研究員が自治体職員向けの研修プログラムを設計し、神戸のセンター内で研修を開催している。研修プログラムには、当該職員の経験、職責等に応じて、「ベーシック」、「エキスパート」及び「アドバンス」等の多様なコースを設定している。特に、自治体トップ（知事、市町村長）向けの研修である「トップフォーラム」の人気の高い。これは、今後発生する大災害時に各地方自治体のトップに求められる対応等について、講義、ワークショップ（図上演習）、模擬記者会見を通じてトップ自らが議論すること等により、地方自治体の危機管理のあり方を考える内容となっている。

### (5) 災害対応の現地支援

後述のように、大規模災害時に災害対応の実践的・体系的知識を有する人材を災害対策本部等に派遣し、災害対応を統括する者に適切な情報提供や助言を行い、被災地の被害軽減と復旧・復興に貢献することを目的としている。

### (6) 交流ネットワーク

阪神・淡路大震災や防災に関する行政実務者、研究者、市民、企業等の多様なネットワークの形成や、DR I が国内外の連携の場となることを通じて、社会の防災力向上のための取り組みを促進することとされている。

## 2. 3 災害対応の現地支援

自治体職員との合同研究会や自治体職員向けの研修などDR I の諸活動を通じて、日頃から自治体との間に、いわば顔の見える関係を築いており、いざ各地で大災害が発生した場合には、自治体と連携して災害現地にDR I 研究員が出向くことになる。

これまで、2004（平成16）年の新潟県中越地震、2007（平成19）年の新潟県中越沖地震など、都道府県等からの要請に基づき、DR I の専門家を被災地の災害対策本部等に派遣し、意思決定の際の判断材料の提供、情報の分析・評価、被害の全容予測等の専門的助言を行っている（表1参照）。

表1 災害対応の現地支援の概要

1. 対象とする災害
主に、地震により大規模な被害を受けた場合（大量の避難者が発生し、行政の対応が困難な場合等。津波災害を含む）
2. 助言・情報提供
ア 意思決定の際の判断材料の提供
イ 災害対策本部の立ち上げ、関係機関等との連携の仕組みづくりに対する助言
ウ 情報の分析・判断
エ 被害の全容予測
オ 被災地外からの応援体制に関する調整手法
カ 災害応急対策の立案手法
・応急対策の優先順位の判断助言
・人員、資機材、物資等の支援の種類、量、投入場所等の判断助言
・防災関係機関・団体、個別分野の専門的人材等との連絡調整手法
・実働部隊の組織、能力、装備や効果的な配置・対応等に関する助言
キ 二次災害の予防策
3. 支援の性格
支援チームは法令に基づくものではなく、法的な権限を持たないため、支援内容は助言と情報提供に止まる。最終的な意思決定は災害対策本部長が行う。
4. 支援分野
○災害対策行政対応（災害対策本部体制、国・関係機関等との連携方策、被害認定、復興計画策定等）

- 応急避難対応（避難者支援、応急仮設住宅対策等）
- 救命・救急対応（災害医療等）
- 二次災害対応（余震対策、土砂災害等、地震火災等）
- 資源動員対応（物資基地運営、配送方法、ライフラインの確保、交通対策等）
- 情報対応（情報収集・分析・提供、報道、相談体制等）
- ボランティア対応（ボランティアコーディネート等）
- インフラ対応（ライフライン、住宅、まちづくり等）
- 被災者支援対応（支援メニュー、要援護者への支援等）
- 地域経済対応（被害額算定、営業再開支援、雇用・しごと対策等） 等

資料：DR I ホームページ

### 3. 東日本大震災における現地支援

#### 3. 1 初動期の現地支援活動

東日本大震災においては、まず初動から復旧・復興までを視野に入れた状況把握と今後の具体的支援を検討するための情報収集を行うため、2011（平成23）年3月14日～3月17日の間、先遣隊を現地に派遣した。先遣隊は、途中、福島市の福島県災害対策本部及び政府現地連絡対策室に立ち寄って調査を行った後、国道4号線沿いの被災状況の把握を行いながら、翌3月15日に宮城県庁（宮城県災害対策本部及び政府現地対策本部）に入った。

宮城県庁において、先遣隊は情報収集の他、河田センター長から宮城県危機管理監への進言に基づき、避難所運営の留意事項等を宮城県側に助言する（表2参照）とともに、同県の物資輸送チームにアドバイザーとして参画する等の現地支援活動を行った。

表2 先遣隊から宮城県側への助言内容

- 現在は情報整理で手一杯だが、間もなく避難者対策が課題になること。
- 全国から支援を得るための広報（知事がメディアで県外に積極的に呼びかけ等）の必要性。
- 避難所運営の支援の必要性（市町村職員だけでは絶対的に人手が不足するため、他県に応援を求める等）。
- 要援護者対策（県内外のホテル・旅館の借り上げ、福祉避難所となる施設が不足するので県外施設を含めた調整を国に依頼する等）。
- ボランティア対応（コーディネーターが不足する恐れがあるのでいち早く確保を図る、中山間地ではボランティアと地元との協働が重要である等）。

資料：先遣隊報告会（2011年3月18日実施）時のメモから筆者作成。

先遣隊の調査結果を踏まえて、3月21日～3月23日の間、河田センター長が宮城県に入り、①内閣府政務官、宮城県知事、仙台市長等との面談、②政府現地対策本部会議及び宮城県災害対策本部会議への出席を通じて、被災地復興に関する専門的助言活動を行った。

また、3月23日にはセンター長名で宮城県知事に対して「被災者の生活再建に向けて」と題する提言を行った（表3参照）。併せて、「被災者の生活支援のロードマップ案」（①避難生活（応急避難）：「健康的な生活環境の確保」→②仮住まい（応急居住）：「コミュニティの維持、復興への取組の推進」→③本格復興（恒久居住）：「安全で持続可能な地域社会の再建」という3つのステージから構成。）及び「被災者の生活支援のポイント」（①災害関連死を予防する、②住民との合意形成プロセスを大切にして復興まちづくりを進める、③被災個人・地域の雇用を確保しながら災害復興事業を実施する、の3点が柱。）を宮城県側に手交した。

表3 「被災者の生活再建に向けて」の内容

- ・市町における被災者支援業務への広域支援  
被災自治体では、今後の被災者支援に直結する行政業務が山積しています。これら業務を迅速に行うため、引き続き他の地方公共団体の支援が有効と考え、都道府県などの複数団体が共同して組織的に支援を行うことが望まれます。宮城県におかれましては、こうした活動の効率化に、ご支援頂くことが有効と存じます。
- ・市町におけるロジスティクス業務の業界団体への委託の斡旋  
宮城県からの救援物資の配送は、自衛隊や県倉庫協会などの協力により、円滑に進みつつあります。今後はさらに、市町の物資拠点から各避難所等への輸送の効率化が重要になります。それを促進するためには、輸送に加え、倉庫管理等を含めた物流企業への委託が有効でしょう。そこで、被災自治体数が多いことから、宮城県主導の下での、市町と物流業界団体との積極的斡旋が望まれます。
- ・住民との合意形成を重視した被災地復興  
津波により地域全体が浸水・被災したところでは、長期にわたる復興まちづくりの取り組みが必要となります。その過程では、仮設住宅のみならず、時限的仮設市街地の設置なども検討対象と考えます。その際、地域住民の合意形成は不可欠であり、被災者が地域近傍に留まり続けられよう、都市計画や就労対策などの施策が重要となります。

資料：DR I 調査レポートNo.28,2011「2011年3月東北地方太平洋地震津波災害調査報告（速報）（2011年3月30日現在）」

### 3. 2 政府現地対策本部等への常駐支援

3月23日の上記提言に際して、宮城県知事からDR Iに対して、政府とともに宮城県を支援してほしい旨の依頼があり、政府現地対策本部及び宮城県災害対策本部にDR Iの研究員等が常駐することが認められた。これを受けて、震災発生から約100日後の6月24日まで、宮城県県内に専任研究員やリサーチフェロー（研究員のOB・OG）が1～2名常駐し、両本部等に対し災害対応支援を行った。

主な現地支援活動としては、①政府現地対策本部会議におけるブリーフィング、②被災地の状況分析に資する資料の提供、③個別の問い合わせに対する専門的助言が挙げられる。

#### (1) 政府現地対策本部会議におけるブリーフィング

常駐を開始した当時、政府現地対策本部では、今回の災害に伴う課題を認識するための基礎資料の作成を行っていた。その一環として、DR Iに対して、①学校復旧の動き、②ライフライン復旧の動き及び③自衛隊の動きの3点について、阪神・淡路大震災当時の状況に関する資料の作成、本部会議での説明が依頼された。発災からおよそ3ヶ月程度のタスクを検討する上で、現在の災害対応のチェック、今後の懸念材料の整理をするための基礎資料として活用されるものである。

それを皮切りに、阪神・淡路大震災当時の状況や経験、今回の災害に係る課題・留意点等について、資料の作成及び本部会議での説明がDR Iの主要な活動となった。阪神・淡路大震災のレビューに基づく今回の災害へのコメントを継続的に発表することとなり、今回の災害で予想される重要テーマについて1枚物の資料を作成し、政府現地対策本部会議で説明するものである。テーマ選定は、基本的には被災地の状況・課題を踏まえてDR I側で行ったが、具体的に現場で困っている問題についての資料作成・説明を政府側から求められることもあった。

3月25日の「阪神・淡路大震災の対応状況（避難所、ライフライン、仮設住宅）」の報告から、6月7日の「避難所の解消」に係る報告までの間に28回にわたって、次のようなテーマと内容でブリーフィングを行った（表4参照）。

これらのブリーフィング資料は、政府現地対策本部を通じて、あるいはDR I研究員から直接に、宮城県や同県で活動する応援県等に提供され、今回の災害課題への対応に活用された。

表4 政府現地対策本部におけるブリーフィングのテーマ及びポイント

第1回 3/25 (金)	「阪神・淡路大震災の対応状況（避難所、ライフライン、仮設住宅）」  ○阪神・淡路の避難所転換期は1～2ヶ月の時点。減少の契機はライフラインの復旧、交通機関の回復、公的住宅斡旋、仕事の再開、学校の再開等。 ○ライフライン復旧の課題は、被災地で交通渋滞が発生、復旧工事の連携不足、二次災害の懸念。 ○仮設住宅の入居者ピークは1995年9月（8ヶ月後）～1996年3月（14ヶ月後）。半減期は3年。入居者ゼロまで5年。 ○当時の課題は、戸数推定、土地確保、ライフライン整備、特別基準（入居、戸数、タイプ等）、入居者選定。
第2回 3/26 (土)	「阪神・淡路大震災の対応状況（学校復旧、自衛隊）」  ○学校復旧の当時の課題は、教職員が避難所運営に追われた、児童・生徒の一時的な転出が増加、災害直後の応急教育、親を亡くした児童・生徒のケア。 ○自衛隊派遣人員は延べ220万人。派遣期間は1/17～4/27の約3ヶ月半。 ○今後の課題は、撤退時期（物流・ライフラインの復旧と民間活動・行政活動の回復）、生活支援（阪神・淡路の展開と異なる状況）、特殊業務への需要（自衛隊の持つ装備でしかできない支援（入浴、がれき運搬等））。
第3回 3/28 (月)	「阪神・淡路大震災の対応状況（がれき処理、被災失業者）」  ○がれき処理体制の早期確立が必要（阪神・淡路では国庫補助体制、災害廃棄物処理推進協議会、仮置場・最終処分場の確保）。 ○域外処理のための広域連携が必要。 ○公式の統計は存在しないが、震災に起因する失業者は4～10万人に及ぶと推計。 ○雇用維持に必要な取組は、被災地調達の奨励と被災失業者の臨時雇用の県等。
第4回 3/29 (火)	「災害関連死」  ○阪神・淡路の災害関連死は、死者全体の約1割（670人）。その9割が高齢者。4割がインフルエンザ関連。 ○2004年新潟県中越地震では、空き地が多いため車中避難を選択し、車中泊中の関連死が目立った。肺塞栓症が初めて報告。

<p>第5回 4/2 (土)</p>	<p>「がれきの分別・処理、学校再開、エネルギー需要、関連死」</p> <p>○津波災害におけるがれき分別の難しさ（多様ながれきが混在。被災自治体の負担軽減の必要。）。</p> <p>○今後必要な取組は、がれきの復興事業への再利用、環境リスク抑制策。</p> <p>○阪神・淡路大震災では被害の大きい市でも35～39日めまでには授業を再開。教室を授業に使うため避難者に移動してもらい、ゾーニングの区分を進めた（避難者が他施設への移動を拒否したため、一部教室を避難者が使い、児童・生徒が公園の仮設校舎や他校教室を使う事態も発生）。</p> <p>○ガソリンの需要は高（地震直後にマイカーで暖をとる被災者がいたため）。軽油需要も増（救援車両・復旧工事車両が増加した1週間以降増加）。灯油需要は低（家屋倒壊、電気復旧の遅れ、避難所での利用抑制等の理由から）。</p> <p>○救急出動件数、避難者数から東日本大震災の関連死について考えられることは、関連死が気づかれていない可能性があること、今後関連死が増える可能性があること。</p>		<p>び、小型冷蔵庫、洗濯機、皿・茶碗、炊飯器、布団、スポーツウェア等を配布。</p>
<p>第6回 4/3 (日)</p>	<p>「義援金の取扱い」</p> <p>○阪神・淡路大震災では国内外から約1800億円を受け付け。配分委員会（被災自治体、日赤、報道機関等）が統一基準を設けて配分。</p> <p>○新潟県中越地震では、阪神・淡路と比べて市町村の裁量で配分した義援金（町内会、自治会や社協への配分等）の割合が多かった。</p>	<p>第9回 4/6 (水)</p>	<p>「仮設住宅の用地確保」</p> <p>○民有地の活用（企業所有地の活用（阪神・淡路、釜石市）、農地・山林等の活用（北海道南西沖地震では奥尻空港周辺の民地を活用）。有償の場合がある、土地所有者と期限延長が合意できない場合があり居住者の移動が必要になる）。</p> <p>○公有地の活用（他府県用地（阪神・淡路では兵庫県が大阪府、大阪市から土地を借り受け）、学校用地（中越地震。阪神・淡路の神戸市はしなかった）。</p> <p>○留意すべき点は、津波浸水地への配慮（原則避ける。奥尻でも利用せず）、小規模集落への配慮（中越地震では集落内に仮設住宅を進めた事例あり）。</p>
<p>第7回 4/4 (月)</p>	<p>「県外避難者」</p> <p>○阪神・淡路大震災における県外避難者は約19000世帯、約55000名（全壊18万世帯の約10%）。</p> <p>○当時の課題は、復興に関連する情報が届かない（孤立感）、県外に居住すると適用されない支援施策（不公平感）、自治体は県外避難者（特に再移転者）の情報把握が困難である等。</p> <p>○今後への教訓は、将来故郷に戻ってくるための「計画的な県外避難」。</p>	<p>第10回 4/7 (木)</p>	<p>「在宅避難者」</p> <p>○在宅避難者は「避難する必要がなくて避難しない」でなく、「避難が難しくしてしない方」（体力的に避難が困難な高齢者や情報を得にくい障がい者等）もいる。また、在宅ケアの事業継続が困難なため、健康状態の悪化が懸念される。</p> <p>○新潟県中越沖地震では、柏崎市では町内会ボランティア（田尻地区）が活躍したり、役員とボランティアがローラー作戦をかけた（比角地区）事例がある。</p> <p>○留意すべき点は、町内会組織の再建が鍵であること、在宅避難者対応のためのマンパワーの確保。</p>
<p>第8回 4/5 (火)</p>	<p>「遠隔避難（2000年三宅島噴火災害）」</p> <p>○行政だけでなく民間団体が避難者支援を主導し、きめ細かい対応をとることができた（民間団体による電話帳作成、生活情報誌「みやけの風」の発行、ふれあい集会の開催）。</p> <p>○学校は、都立秋川高校で寮生活と学校生活を希望する意向が多かったが、結果的に親元から地域の学校に通う子供が増加。</p> <p>○東京都は、公営住宅に入居した避難者に、テレ</p>	<p>第11回 4/8 (金)</p>	<p>「心のケア」</p> <p>○新潟県中越地震では強い余震が長引き、子供への対応に関する相談が上位。電話相談と連携し「こころのケアチーム」が訪問活動。</p> <p>○北海道南西沖地震（津波）では時を迫るごとに不安症状を訴える被災者が増加。</p> <p>○被災救援者（消防職員、学校職員、行政職員）の休養とメンタルヘルスケアが重要。中越地震では山古志村職員が過重労働の関連死認定（被害が大きい小規模自治体は職員に対する過重が大）。阪神・淡路大震災では被災地で勤務する教員の10～20%にPTSDがみられた（震災後2年2ヶ月）。</p>
		<p>第12回 4/10 (日)</p>	<p>「復興体制、復興計画の策定」</p> <p>○阪神・淡路大震災では2週間後の1/30に兵庫県南部震災復興本部を立ち上げ、2ヶ月後の3/15に阪神・淡路大震災復興本部を設置して災害対策本部と分離。</p>

	○阪神・淡路大震災の復興計画策定の教訓は、有識者や県民の意見を反映したこと、国・県・被災市町が連携して復興計画を策定したこと、数量計画を含む「緊急3カ年計画」を並行して策定したこと。	第17回 4/20 (水)	「多様な被災者への対応（自閉症、食物アレルギー）」  ○在宅避難者：体力・機能的に避難所生活が困難な者、肢体障がい者の他、周囲への気遣い等で避難所へ入らない場合もある。 ○自閉症：災害の危険性そのものを理解できない、状況に応じた行動ができない、コミュニケーションが苦手な理由で避難所の集団生活になじめない。 ○食物アレルギー：アレルギー対応食品が必要だが被災自治体等では個別対応できない場合もある。
第13回 4/12 (火)	「大学等による被災者意識調査の結果概要」  ○震災1ヶ月に向けて実施された大学やメディア等による被災者意識調査の結果を要約（被災した場所に再び住みたいか、今後の見通しに対する不安、長期化する避難生活における課題、県外避難者の抱える課題）。	第18回 4/21 (木)	「多様な被災者への対応（親族が行方不明のままになる被災者）」  ○東日本大震災では親族が行方不明のままになる被災者が多くなるが、近年の災害で例のないこと。 ○北海道南西沖地震（奥尻）の際には、復興に向かう決意表明、心の区切りとして各種儀式や宗教行事を実施。家族が行方不明のままの被災者に対しては特に丁寧な説明が求められた（行方不明者が発見されなくなったことを踏まえて説明時期を判断）。 ○慰霊祭は、行政が復興に向かうことを内外へ宣言する場でもあった。
第14回 4/13 (水)	「被災者、中小企業の自立に向けた取り組み」  ○避難所における被災者の自立、生活再建（提供された鍋等で避難者による共同炊き出しが実施された、避難者のための共同炊事テントが設置された、避難所等での移動販売・テントによる仮設店舗が実施されている）。 ○復興事業における被災者の雇用（阪神・淡路大震災では避難所で暮らす住民が建設業者と提携し、倒壊家屋の解体作業チーム「解援隊」を結成した）。 ○中小企業の再建支援（2004年台風23号水害で被災した靴産業に他産地から遊休設備提供の申し出があり靴組合が仲介、中越地震では地元の会席組合・鮮魚組合が地元業者と連携して避難者への弁当を1日8000食供給した）。	第19回 4/25 (月)	「避難所情報の集約」  ○避難所の調査は行われているものの、その情報が集約されていない。 ○市町の職員はそれぞれ避難所に配置され避難所の運営・支援に携わっているが、避難所の情報の集約がマンパワー的に難しい。 ○関西広域連合の避難所支援要員による気仙沼市避難所の巡回と情報シートの作成・集約の事例を紹介。
第15回 4/16 (土)	「物資拠点等での物資の在庫管理など」  ○市町の物資拠点で専門倉庫でなく役所の駐車場等に積載している場合や輸送のみ専門業者に委託している場合は、在庫管理の困難や被災自治体職員への作業負荷等が懸念される。 ○被災者ニーズは多様化しており多品目の管理が必要となっている。ロールボックスを導入した市町の大型避難所・物資拠点等では作業が効率化している。 ○個人物資の強制的な抑制。	第20回 4/26 (火)	「在宅避難者と仮設居住者に対する食事・生活支援」  ○阪神・淡路大震災での神戸市の食事提供中止は、スーパー等の営業状況（そこへのアクセスの状態）、自宅での自炊の可否、物資配送支援要員（ボランティア）の状況等を総合的に検討して決定。 ○仮設居住者・長期避難者に対する食事・生活支援（雲仙岳噴火災害の食事提供事業、三宅島噴火災害の災害保護事業の事例）。
第16回 4/17 (日)	「仮設住宅設置に関わる参考事例」  ○地域の工務店による木造仮設住宅。 ○2階建仮設住宅の建設（阪神・淡路大震災では地域でのケアが必要な要援護者に対して、生活支援員等が派遣されるタイプの2階建地域型仮設住宅が建設された）。 ○居住者の交流促進の工夫（新潟県中越地震では、対面型配置、自治会結成等により居住者の交流を促進した）。 ○ペットとの同居に配慮した（新潟県中越地震ではペット飼育者が多いことからゾーン分けやルール設定に配慮した）。	第21回 4/28 (木)	「南三陸町の避難所運営体制の見直しと第三次避難」

	<p>○避難所運営体制の見直し（4/26避難所代表者会議）：ペイサイドアリーナを避難所支援センターとして活用（避難所情報収集・伝達拠点、ロジスティクス拠点とする）。物資管理は当初ヤマト運輸がボランティアで入っていたが期間終了後改めてヤマトに委託予定。</p> <p>○地域の宿泊施設を活用した集団避難：災害救助法の特別基準を適用することにより、旅館・ホテル等の借り上げによる避難所設置が可能（3/19通達）。第3次避難所として新たに844名の受け入れが見込まれる。</p>		<p>○二次避難者・県外避難者に対する被災地情報の提供の課題（被災者がどこにいるのかを把握する必要がある、避難元の自治体からの積極的な情報発信の必要性）。</p>
第22回 5/2 (月)	<p>「被災自治体のFM局（臨時災害放送局等）」</p> <p>○多くの市町では市町独自のFM放送を実施。避難所や自宅避難者等へ地域の詳細な情報を発信。</p> <p>○ニーズの高い情報は生活情報（炊き出し、医療情報、物資配布等）、行政情報（仮設住宅、義援金の手続等）。</p> <p>○余震による津波警報等の伝達手段の一部代用。</p> <p>○立ち上げ時には放送機材の貸与や設置作業を外部組織（隣接地や神戸、長岡のコミュニティFM局等）の支援が多い模様。</p> <p>○今後の課題は、放送局間の情報の流通の促進、各局の運営の強化（スタッフの強化、放送設備の増強）。</p>	第25回 5/17 (火)	<p>「避難所の暑さ対策」</p> <p>○体育館等の空調設備のない避難スペース全体を空調するには航空機用の冷房車が必要（実際には日中とどまる人数は少ないため空調の効いた部屋が1つあればそこで過ごしていた）。夜間は網戸を設置して外気導入し、扇風機を利用していた事例が多い。</p> <p>○夏場には衛生状態の悪化による食中毒や水分不足による熱中症・脱水症が懸念され、健康相談、食べ残しの管理、生活ルール、脱水症予防、食材管理等で対策が実施された。</p>
第23回 5/9 (月)	<p>「恒久住宅対策（復興公営住宅の供給）」</p> <p>○恒久住宅整備の手法と支援策として、東日本大震災では特に持家自力再建支援と公営復興住宅の建設が中心になると考えられる。</p> <p>○阪神・淡路大震災における災害公営住宅の整備手法：①被災者調査と供給計画の流れ＝仮設住宅完成と住宅復興3カ年計画策定がほぼ同時、②供給手法＝県・被災市町・公団・公社で災害復興住宅供給協議会を設立（平成7.2.22）、③入居者募集＝一元的募集、優先枠の設置。</p> <p>○地方での災害における復興公営住宅の整備事例（木造低層の公営住宅（旧山古志村）、自宅敷地での公営住宅の整備（能登地震の輪島市））。</p>	第26回 5/23 (月)	<p>「地震保険」</p> <p>○住宅向け地震保険の概況。</p> <p>○東日本大震災における対応の特徴：①被災地域が広域であることに対する損害処理体制を構築（航空写真・衛星写真を活用した全損地域の認定等）、②原発災害の避難地域について自己申告に基づいて損害調査を行う等の特例措置を実施。</p>
第24回 5/12 (木)	<p>「二次避難と県外避難の状況」</p> <p>○二次避難の状況は県内2463人、県外344人。当初想定していたよりも県外避難希望者が少なかった（行方不明者が多数いるなど被災地を離れたくない人が多い）。但し、県外は自主避難が多い。</p> <p>○山形県・秋田県では、宮城県・岩手県からの県外避難は想定をはるかに下回った。福島県の原発事故を受けて、陸路でのアクセスが可能な新潟県には想定を上回る避難者が集中した。</p>	第27回 5/27 (金)	<p>「東日本大震災における各県の宮城県への人的支援について」</p> <p>○応援県各県等を通じて収集した宮城県への人的支援状況のデータを紹介。</p>
		第28回 6/7 (火)	<p>「避難所の解消」</p> <p>○阪神・淡路大震災では学校機能の回復が課題。一方、公園のテント村のような施設再開ニーズが弱い所では避難所解消が遅れた。</p> <p>○ライフラインの回復により自宅での生活が可能となる、仮設住宅の完成により移転先ができるタイミングが解消のきっかけとなる。</p> <p>○避難所解消が困難な理由は、家財の管理、生活基盤への固執、仮設の立地・広さ、経済的理由、健康・通院・介護。</p> <p>○阪神・淡路大震災では地域の状況により、スムーズにいった場合、難航した場合と様々であった。</p>

資料：各回のブリーフィング資料から筆者作成。

**(2) 被災地の状況分析に資する資料の提供**

3月30日からは、市町村別の避難者数、避難率及びライフライン復旧状況等を地図化した資料を現地常駐要員が中心となって作成し、政府現地対策本部会議の資料として提供した（6月24日の常駐終了後も資料作成は当面継続）。

これは宮城県の持つ原データを政府現地対策本部（内閣府）経由で入手し、DR IでGIS資料に加工したものである。このような資料は、政府現地対策本部会議資料として提出するのみならず、宮城県及び同県で活動する応援県にも提供を行った。

また、応援県連絡会議の資料として、応援県別の人的支援状況に関する資料を作成して提供を行った。これは、宮城県庁内で活動している応援県職員からDR Iが収集した情報を基に作表したもので、国等による統一的な人的支援状況の把握が始まるまで提供を行った。

**(3) 国、県からの個別の問い合わせに対する専門的助言**

DR Iが宮城県庁内で活動を続けるにつれて、現地常駐の研究員等と国、宮城県、応援県その他の関係者との間に徐々に面識ができていった。

それとともに、顔の見える信頼関係が形成された関係者から、個別のテーマについて問い合わせを受けることが増えてきた。

国の問い合わせに応じて政策判断の参考情報を提供することや、現場の担当者レベルの実務的な問い合わせに応じるなど、その内容は多岐にわたった。例えば、政府現地対策本部による被災地の避難所調査に先だって、避難所の状況や課題など、どのような点を調査すべきか等についてコメントを求められるとともに、具体的な調査資料や帳票等の提案・設計など実務的な支援を行った。

**表5 常駐初期の個別問い合わせ対応等の項目例**

- 内閣府からの個別問い合わせへの対応
  - ・物資輸送体制の説明
  - ・県の中期的な日常生活用品ニーズの把握
- 国・県等からの個別問い合わせへの対応
  - ・物資輸送体制
  - ・罹災証明発行における県の役割
  - ・避難所調査における調査項目
  - ・ボランティア数の阪神・淡路当時との比較
- 調査提案活動
  - ・救援物資の物流の効率化

資料：現地支援打合せ（2011年3月30日実施）メモから筆者作成。

**(4) その他**

DR Iの現地常駐要員は、以上の他、関西広域連合（後に応援県全体）朝礼、応援県連絡会議、ボランティアに係る四者連絡会議にメンバーとして参画し、それぞれの場で情報提供、連絡調整及び専門的助言を行った。

このうち、ボランティアに係る四者連絡会議については、震災直後からボランティア団体との連携が災害対応の大きな課題となっていた中、DR Iの常駐開始時には、政府現地対策本部の特設チームの1つとしてボランティアに関するチーム（メンバーは国（内閣府）、県（福祉部局）、自衛隊、ボランティア。）が設けられていた。自衛隊とボランティアの協働による被災者支援（4月第1週から石巻市、南三陸町の各1箇所からスタート）の具体的なプラン・体制づくりのため、DR Iも同チームに参加したものである。

この四者連絡会議をはじめとして、次第にDR Iは「いろいろな所に一番顔を出している」と評されるようになり、様々な場で掴んだ情報を、国、宮城県、関西広域連合など応援県等の関係者につなぐという役割も果たすこととなった。

なお、常駐期間後期における現地常駐要員の毎日の活動内容を示すと次の通りである（表6参照）。

**表6 5月後半の1日のスケジュール**

09:00	応援県朝礼（月～金）
10:00	県災害対策本部会議（月・木）
10:30	応援県の活動状況資料作成
12:00	応援県の活動状況資料提出
13:00	応援県連絡会議（月・木）
14:00	避難所、避難者数データ受け取り
15:00	GIS資料提出
16:30	ブリーフィング資料提出
17:00	政府現地対策本部会議（月～金）
20:00	ボランティア四者会議

資料：現地支援打合せ（2011年5月18日実施）メモから筆者作成。

**3.3 南三陸町における復興計画策定支援**

政府現地対策本部（内閣府）の要請により、2011（平成23）年4月から、DR Iが宮城県南三陸町に対して復興計画策定に係る支援を行った。これは、関西広域連合が行っている実務レベルの支援とは別に、同町に対しては復興計画策定に係るシンクタンク的なサポートが必要であるとの問題意識を持った国からの要請に基づく活動であった。

4月10日にDR I 研究員、リサーチフェローが同町を往訪し打合せを行ったところ、町側から復興計画は町の有識者、住民代表等の様々なメンバーで策定することになると思われるとの話があり、DR I に対して情報や知識の提供をはじめとする支援を依頼された。

4月16日には、同町の復興基本方針（復興計画の元となるビジョン）に対するアドバイスが依頼され、DR I 研究員、上級研究員及びリサーチフェローによるコメントを踏まえて、4月19日に回答を行い、同町復興計画担当者との信頼関係の構築が図られた。

以後4月中は、南三陸町の問題意識、同町の現状・課題、計画策定作業の熟度、同町の基礎資料を把握する作業を行った。5月に入ると、同町に復興業務を担当する復興推進課が設けられ、同町関係者を対象に、過去の災害における小規模自治体の復興プロセスに関する勉強会を開催することから支援に着手した。同町の復興計画の策定作業は、6月10日の第1回策定会議の開催で緒に就いた。

表7 南三陸町におけるDR I 研究員の主な活動  
(2011年6月当時)

○復興計画策定の手順・留意点、まちづくり事業導入上の留意点等に関する専門の見地からの助言・応談。
○復興計画策定の前提となる各種調査の設計と助言・応談。
○計画策定委員会の運営等のロジ面の助言・支援 等

資料：南三陸町往訪時（2011年6月9～10日実施）のメモから筆者作成。

#### 4. 現地支援活動からの示唆

DR I による災害対応の現地支援は、従来単独府県被災型の大規模災害を想定していたため、従前の現地支援活動でも被災県の災害対策本部に入って、災害対応の統括者（首長、防災・危機管理監）に対して専門的助言、情報提供等の支援を行ってきた。今回の現地支援活動を通じて、以下のように、災害対応の現地支援に係る新たなニーズや意義・効果等が明らかになった。

##### （1）複数府県被災型巨大災害における現地支援

東日本大震災のような複数府県被災型の巨大災害では、被災自治体とりわけ被災府県が非常に多くなるために、DR I の現地支援をどの地域（府県）の、どのレベル（府県又は市町村）に対して行うかの判断が難しい。結果的に今回は、宮城県

庁に置かれた政府現地対策本部及び宮城県災害対策本部に対する支援が活動の中心となった。

複数府県被災型の巨大災害では、災害対応において広域的かつ組織的な調整が必要な課題（例えば県外への二次避難等）があることや、被災県の災害対応能力（給水や食料配給等）のみならず近隣県の災害応援能力（ボランティアなどマンパワーの被災地派遣等）を超えるために広域的な支援体制の構築が必要であることから、今回のように、災害対応全体を総括する現地の中核機関にアプローチすることが、有効な現地支援のためには必要であったと言えるかもしれない。

政府現地対策本部等においては、災害の全体像を巨視的に捉えて今後の展開を展望・予測し、災害対応全体に関わる総括的な判断、決定を行う場面が多く見られた。このような場に参謀役あるいは知恵袋として若手防災専門家が参加することについては、DR I の常駐者に対する国、県等からの個別問い合わせが頻繁になされたことから、災害対応上有益であったと考えられる。

##### （2）現地支援における参与観察の意義

災害対応の現地支援は、災害対応の統括者に対する知識支援が本来の目的であるが、若手防災専門家を育成する観点からも、現地の災害対策本部等における状況判断や意思決定プロセスを参与観察させるという副次的な目的もある。

この点からは、現地の災害対応中核機関では、加工された情報を材料に災害対応全体に係る判断を行うことが多く、中核機関に入るだけでは、個々の被災地の具体的な状況や課題が把握しにくいという面も否めない。

今回の現地支援では、政府現地対策本部等への常駐と並行して南三陸町に対する復興計画策定支援を行ったこともあり、災害対応全体を見るマクロな視点と、個々の被災地の具体的な状況や課題を把握するミクロな視点とを相互に補完することができたのではないと思われる。

##### （3）関係者を「つなぐ」効果

DR I の現地支援活動は法的根拠に基づくものではなく専門的助言と情報提供に止まる反面、DR I 常駐者は比較的柔軟に関係者の間を行き来することができた。その時々課題に応じて機動的に関係者をつなぎ、連絡調整と専門的助言を行うという役割を担ったと言える。特に、相互に行動原理を異にする行政セクターとボランティアセクターの間であって、防災に対する専門性を背景

にDR I 常駐者がいわば潤滑油の働きをして、非公式な関係者間ネットワークの形成に寄与したのは、現地支援の意外な効果であると考えられる。

また、政府現地対策本部会議等において、専門の担当分野を持つ関係者に対して、今回の災害の全体像や横断的・総合的視点からの被災地の課題や災害対応の方向性などをブリーフィングしたことは、関係者間における今回の災害像や今後の展望、全体的な災害対応の課題等の共有に役だった面もあると考えられる。

#### (4) 現地災害対策本部等の活動の変化と現地支援に求められる内容の変化

今回の災害における現地支援は、約100日にわたってDR I 研究員が政府現地対策本部等に常駐するなど、DR I が発足して以来、最長期間、最大規模の現地支援活動となった。

災害発生後時間が経つにつれて、県災害対策本部会議、政府現地対策本部会議の開催頻度が低下する（6月時点で前者は週1回、後者は週2回）とともに、その内容も、発災直後のような喫緊の課題に対する対応判断・意思決定を行う場が減って、各担当者からの報告と確認が中心となってきた。

5月に入ると、政府現地対策本部が被災市町村長との意見交換や自ら調査に入ることを通じて、被災自治体の状況、課題及び要望等を把握するようになった。政府現地対策本部等の活動も、被災自治体の個別具体的なニーズを拾い上げてステークホルダー間で調整の上対応することが大きな比重を占めるようになった。

このように政府現地対策本部等の活動が変わってくると、DR I の現地支援に求められる内容も変化し、現地対策本部等に対する支援の比重が低下し、政府現地対策本部の被災地調査、市町村長との意見交換に同行すること等により参与観察することが活動の多くを占めるようになった。

#### 5. おわりに

今回の約100日にわたる現地支援活動を通じて、平時から、関係機関、関係者との信頼関係を構築することの重要性を改めて認識した。

DR I では、内閣府防災担当と年2回意見交換会を開催するとともに、DR I の毎年度の研究計画も内閣府の要望を踏まえて検討してきている。特に2010（平成22）年度は、米国のFEMAに関する共同研究を行っており、平時から内閣府担当者との意見交換等を通じて、意思疎通や問題意識

の共有を図ってきた。

また、宮城県では、2010年11月に市町村長向け研修の「トップフォーラム」をDR I と共同で開催しており、その際にDR I 研究員と同県の災害対応担当者との間に意思疎通が図られていた。

今回の現地支援活動が比較的円滑に実施できたことには、こうして形成された関係者との信頼関係が大きく寄与していたことを挙げておきたい。

最後に、今回の災害で犠牲になられた方々のご冥福をお祈りするとともに、いまだ仮設住宅等で不自由な生活を送られている被災者の方々の一日も早い生活の再建を祈念して筆をおくこととしたい。

（本稿は筆者の個人的見解です。）

#### 【参考資料】

- ・人と防災未来センター（2011a）「DR I 調査レポート No.28,2011 2011年3月東北地方太平洋地震津波災害調査報告（速報）（2011年3月30日現在）」
- ・人と防災未来センター（2011b）「DR I 調査レポート No.29,2011 2011年3月東日本大震災災害対応の現地支援報告（第2報）（2011年7月14日現在）」
- ・阪神・淡路大震災記念人と防災未来センターホームページ（<http://www.dri.ne.jp/>）