



## 2011年東日本大震災における災害対応の現地支援に関する報告書(宮城県庁対応編)

Report on the Headquarters Assistance in Disaster Response  
on the 2011 Great East Japan Earthquake (for Miyagi Prefecture Government Office)

---

## はじめに

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターの使命は、「阪神・淡路大震災の経験を語り継ぎ、その教訓を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・安心な市民協働・減災社会の実現に貢献する」ことである。二度と再びあのような不幸な災害を起こしてはならない。しかしながら、相変わらず大災害は世界中で毎年のように発生しており、わが国においても、東日本大震災により2万人近くもの多くの犠牲者を出した。被害軽減は容易ではないが、何とか被災者を少なくする努力が必要である。人は不幸な出来事を時間が経てば忘れると言われるが、当事者の受けた心の深い傷は生きている間癒されない。だから、このような不幸は何としても避けなければならない。

このため、減災につながるあらゆる努力を行う覚悟で、当センターでは災害調査や実践的な防災研究を行っているところである。

災害調査は、その実施と分析によって、減災のために何が問題であったかを明らかにするものである。それは災害の種類や風土に依存するものもあるうし、そうでなく共通のものもあるう。だから、地震災害だけでなく洪水、高潮、津波、土石流、火山噴火、竜巻などの災害調査も必須である。このような災害調査において、その結果の整理によっては、担当者のみに暗黙知が蓄積し、調査に行かなかった者には表面的なことしか伝わらないという弊害があった。しかも、調査結果を解析して執筆された論文はそのエッセンスであって、決して災害の全体像を伝えるものではない。

また、実践的な研究は、現場での防災上の課題をとらえ、国、自治体などの災害対策を的確に立案・推進していく上でなくてはならないものである。東日本大震災の発生により、東海・東南海・南海地震や首都直下地震の発生がますます危惧されるなか、その必要性は一層高まっている。しかしながら、その成果を広く社会に発信する場は十分ではなかった。

そこで、当センターでは、「DRI 調査研究レポート」を刊行しているところである。それは現地調査、研究活動や様々なセンターの活動を通じて得られた暗黙知と形式知を災害研究者のみならず国・自治体の防災・減災関係者やマスメディアの人たちと共有し、いわば防災・減災世界を拡大することを目指している。これにより、調査結果や研究成果が実際の減災対策に示唆を与えたり、適用されることを期待するものである。したがって、報告書には調査・研究によって得られたできるだけ多くの知見を含めることにした。

この報告書が多く人の目に触れ、今後の防災・減災対策の推進と災害という現象の理解の深化に資し、もって被災者を少なくすることにつながることに貢献できれば幸いである。

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

---



# 2011年東日本大震災における災害対応の現地支援に関する報告書（宮城県庁対応編）

## 目次

1. はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・	1
(1) 災害対応の現地支援事業とは	
(2) 災害対応の現地支援事業の実績	
(3) 本報告書の目的	
(4) 本報告書の構成	
2. 災害対応支援体制の構築までの道のり・・・・・・・・・・・・	4
(1) 先遣隊派遣まで	
(2) 先遣隊派遣の目的と行程	
(3) 先遣隊からの調査報告	
(4) 災害対応支援の実施決定	
(5) 災害対応支援体制の構築	
3. 宮城県庁常駐体制での現地支援活動・・・・・・・・・・・・	14
(1) 宮城県庁内の活動拠点	
(2) 災害対応支援の内容	
(3) 政府現地対策本部会議におけるブリーフィング	
(4) 被災地の状況分析に資する資料の提供	
(5) 個別の問合せに対する専門的助言	
(6) 災害対応支援の体制の変化	
4. 常駐体制解除後の活動・・・・・・・・・・・・	28
5. 長期的な現地支援活動を支えた仕組み・システム・・・・・・・・	29
(1) 事業部による後方支援（ロジスティクス）	
(2) 現地支援活動を支えた情報共有システム	
6. 総括と今後の課題・・・・・・・・・・・・	35
付録1 政府現地対策本部会議のために作成したブリーフィング資料一覧・・・(付録1)1-65	
付録2 政府現地対策本部会議の参考資料として作成した地図・グラフ・・・(付録2)1-14	
付録3 常駐体制を解除するために作成した文書・・・・・・・・	(付録3)1-5



## 1. はじめに

### (1) 災害対応の現地支援事業とは

災害対応の現地支援事業とは、災害対応に関する実践的・体系的な知識の蓄積を背景にして、災害対応において参考となる情報を提供し、被災地を支援する事業である(図1-1)。本事業は、阪神・淡路大震災の教訓として、防災専門家による災害対応支援の必要性が指摘されたことを受けており、その教訓の実践として、人と防災未来センター(以下、センターという。)が実施している。

センターでは、2002年4月の発足以来、阪神・淡路大震災の教訓の発信と災害対応に関する実践的研究を継続して実施してきた。蓄積された実践的・体系的な知識は、平時には行政への人材育成事業などに、災害時には行政への現地支援事業に活用される仕組みとなっている。

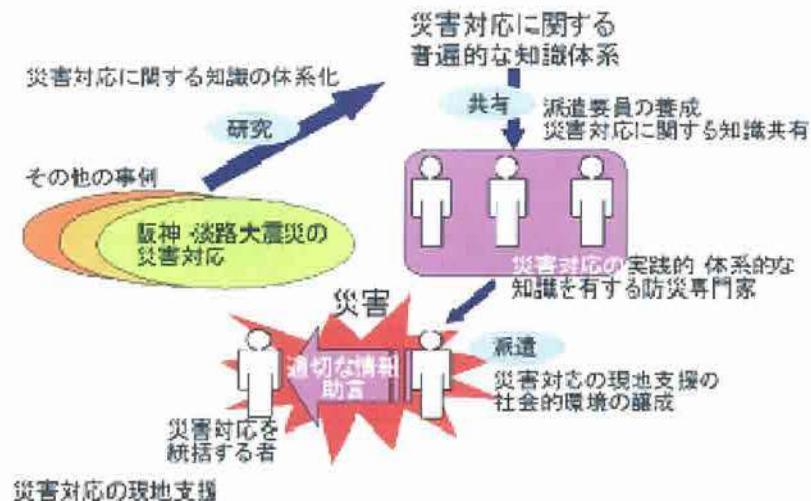


図1-1 災害対応の現地支援の事業モデル

### (2) 災害対応の現地支援事業の実績

これまでに実際に本格的な現地支援活動を行ったのは2004年新潟県中越地震の1例であり、主として新潟県災害対策本部を通じてセンターが伝達した阪神・淡路大震災の教訓などが災害対応に活用された。現地支援に至らない場合であっても、地震や津波、豪雨などの自然災害が発生する度に、国内外を問わずセンタースタッフを被災地に派遣し、災害対応の調査を実施することで、来るべき大災害への備えをしていた。こうした被災地への派遣実績は30回に上っている(表1-1)。個々の活動記録は災害調査レポートにまとめ、セン

ターホームページで公開されているのでそちらを参照されたい。

表 1-1 災害の現地調査、現地支援活動の実績

平成 14 年度		
平成 14 年台風 6 号に伴う大雨	水害	
イラン北西部地震	地震	イラン
平成 15 年度		
平成 15 年宮城県沖を震源とする地震	地震	
2003 年アルジェリア北部地震	地震	アルジェリア
平成 15 年梅雨前線豪雨	水害	
平成 15 年宮城県北部を震源とする地震	地震	
平成 15 年十勝沖地震	地震・津波	
2003 年イラン南東部地震	地震	イラン
平成 16 年度		
平成 16 年佐賀竜巻災害	竜巻	
平成 16 年新潟・福島豪雨	水害	
平成 16 年台風第 23 号	水害	
平成 16 年新潟県中越地震	地震	
2004 年インド洋大津波	津波	スリランカ
平成 17 年福岡県西方沖地震	地震	
平成 17 年度		
2005 年スマトラ沖地震によるパンダアチエ、ニアス島災害	津波	インドネシア
2005 年 8.16 宮城県地震	地震	
2005 年パキスタン地震	地震	パキスタン
平成 18 年度		
2006 年 7 月豪雨による鹿児島県北部豪雨	水害	
2007 (平成 19) 年 3 月能登半島地震	地震	
平成 19 年度		
2007 (平成 19) 年新潟中越沖地震	地震	
平成 20 年度		
2008 年 5 月中国・汶川地震	地震	中国
2008 (平成 20) 年 6 月岩手・宮城内陸地震	地震	
平成 21 年度		
2009 (平成 21) 年 8 月駿河湾を震源とする地震	地震	
2009 (平成 21) 年 8 月台風第 9 号	水害	
2009 年台湾 88 水災	水害	台湾
2009 年インドネシア・スマトラ島西部地震	地震	インドネシア
2009 年ソモア諸島沖地震津波	津波	米領ソモア
2010 年ハイチ大地震	地震	ハイチ
平成 22 年度		
2011 (平成 23) 年東北地方太平洋沖地震	地震	
平成 23 年度		
2011 (平成 23) 年台風 12 号	水害	

### (3) 本報告書の目的

東日本大震災は、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震の災害規模を大きく上回る広域巨大災害であった。センターは、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて主要ミッションの 1 つに掲げてきた災害対応の現地支援の枠組みを実践する機会となった。

本報告書は、リサーチフェローを含め、センターが実施した約 3 カ月におよぶ宮城県庁における現地支援活動の記録をまとめたものである。本報告書が、センターにおける本事

業のさらなる発展とわが国における防災専門家による災害時の活動の参考となることを期待したい。

#### （4）本報告書の構成

本報告書の構成は、災害対応支援の内容をまとめた2章から4章までと、当センタースタッフが状況認識の統一を図る上で非常に効果的なツールとなった情報共有システムなどについてまとめた5章、そして全体の総括と今後の課題を述べた6章から成る。また、災害対応支援で作成した資料の一部で量が多いものを巻末の付録にした。

## 2. 災害対応支援体制の構築までの道のり

### (1) 先遣隊派遣まで

2011年3月11日（金），センターは「スーパー広域災害『東南海・南海地震』対策シンポジウム」を開催していた。同シンポジウムは，当時，センターが中核的研究プロジェクトに位置付けて進めていた「東南海・南海地震等に関する連携プロジェクト」の研究成果発表会を兼ねていた上に，関西広域連合との共催であったため，関西・四国の自治体関係者をはじめ，内閣府やライフライン事業者など200名を超える防災関係者が兵庫県公館に集まっていた。一般公開のシンポジウムであったため，一般住民やマスコミ関係者も少なくなかった。

14時46分，当センターの宇田川主任研究員が「救援物資の輸配送業務を事例とした組織間連携のあり方」と題したスーパー広域災害時の救援物資の輸配送の問題について発表していた最中に会場が揺れた。同時に多くのシンポジウム参加者の携帯電話に宮城県沖を震源とする地震の発生を知らせるメールの着信があり，会場が騒然となつた（図2-1）。当時，政府の地震調査研究推進本部の長期評価で，宮城県沖地震の30年以内の発生確率は99%であった上に，宮城県は同地震による死者を100名以上と想定していたため，阪神・淡路大震災後，最大規模の地震災害となることが懸念された。さらに，14時49分には大津波警報も発令されたため，同シンポジウムを延期する決定を下した。

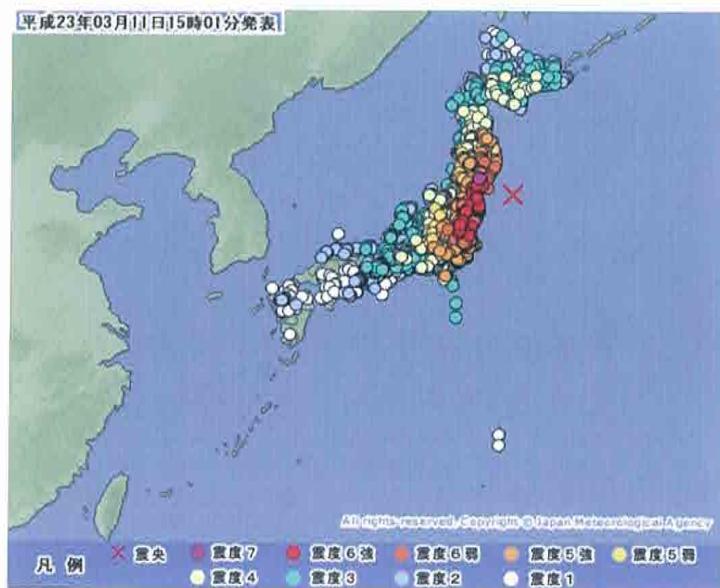


図2-1 東北地方太平洋沖地震の各地の震度に関する情報（2011年3月11日15時01分発表）（気象庁）

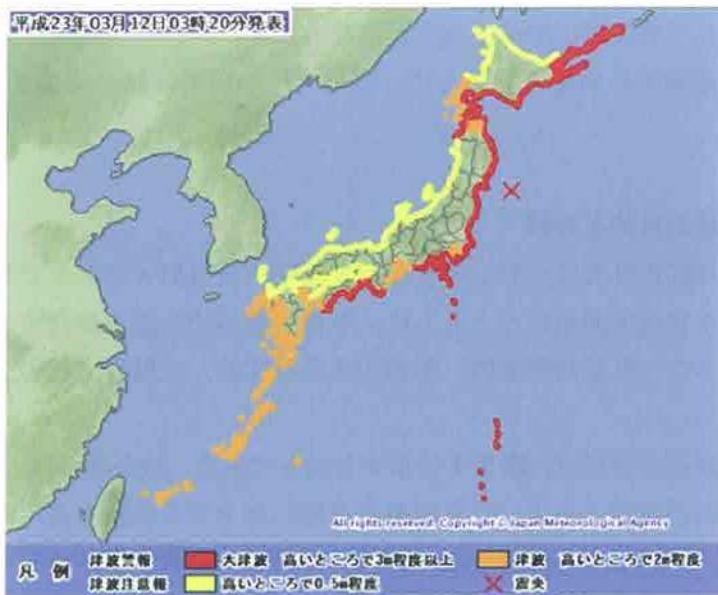


図 2-2 津波警報・注意報に関する情報（2011年3月12日3時20分発表）（気象庁）

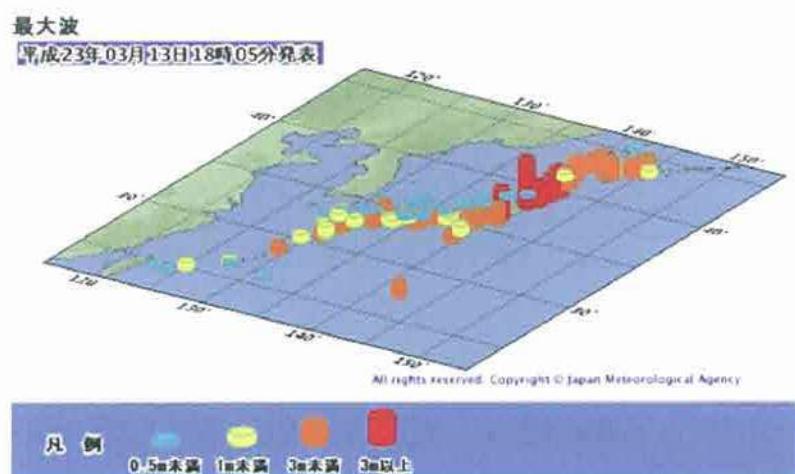


図 2-3 津波の検潮所での最大波（2011年3月13日18時05分発表）（気象庁）

会場には、河田センター長をはじめ、研究部、事業部の現地支援事業に関わるほとんどすべてのスタッフがいたため、シンポジウムの延期の調整と現地支援事業を始動するためのセンターへの参集は非常に円滑に行えた。

現地支援事業では、まず先遣隊を被災地に派遣することになっている。そこで、先遣隊をどこにどのように派遣するのか、また、どのようなチーム編成にするのか、それらを決定しなければならなかった。そのため、本災害の規模や被害程度など先遣隊派遣のための情報を24時間体制で収集した（図2-2、図2-3）。被災地の被害状況、交通、地図等の情報収集や兵庫県をはじめとする関係機関の動きの把握、宿泊先・交通手段の確保などの準備作業では、これまでの現地支援・現地調査の活動経験と活動マニュアルが有効であった。3

月 12 日(土), 13 日(日)において情報収集, 派遣準備を行い, 3 月 14 日(月)から 3 名の研究員を先遣隊として被災地に派遣することになった。

本章では, 先遣隊からの報告を中心に, 現地支援の活動体制が構築されるまでの道のりについて述べる。

## (2) 先遣隊派遣の目的と行程

先遣隊に与えられた目的は, センターとして初動から復旧・復興まで見据えた長期の貢献を視野に入れた状況把握を行うとともに, 今後の具体的支援を検討するための情報収集を行うことであった。紅谷研究主幹, 宇田川主任研究員, 上野研究員の 3 名がその任務にあたった。

先遣隊による調査の行程は, **表 2-1** に示すとおりである。被災地には, 福島県から入り, 政府現地対策本部が設置されていた宮城県を目指し北上する経路を選んだ。当センターの現地支援事業は, 災害対応に従事する行政職員に対する知見の提供が中心であるため, 先遣隊による調査は自治体の災害対策本部への調査が中心となった。

**表 2-1 災害対応の現地支援事業の実績**

2011 年 3 月 14 日 (月)	福島県災害対策本部 政府現地連絡対策室 (福島県自治会館 2 階)
2011 年 3 月 15 日 (火)	国道 4 号沿い (福島県から宮城県) の 被災状況把握 宮城県災害対策本部 (宮城県庁 2 階)
	政府現地対策本部 (宮城県庁 11 階)
	仙台市災害対策本部 (青葉区役所)
2011 年 3 月 16 日 (水)	宮城県災害対策本部, 政府現地対策本部 宮城県災害対策本部, 政府現地対策本部

## (3) 先遣隊からの調査報告

3 月 18 日(金), センターハイオフィスにて, 河田センター長も出席のもとで, 先遣隊からの調査報告会が行われた。人命救助のフェーズから生活支援も重要なフェーズへと移りつつある中, センターの現地支援の可能性が検討された。先遣隊からの主な調査報告は, 福島県庁, 国道 4 号沿いの被災状況, 宮城県庁の順に, 以下に記述する。

### (a) 福島県庁

福島県は, 県庁内に災害対策本部事務局を設置する予定であったが, 地震による県庁建物の一部破損により, 被害を免れた県庁隣の自治会館内の会議室に災害対策本部事務局を設置した。なお, 福島第一原子力発電所事故への対応も, 災害対策本部事務局内の原子力班が行っていた。福島県災害対策本部会議は, 本部事務局と同じフロアの会議室で開催され, 本部長を筆頭にして各部局長と国の幹部が出席する形式で行われていた。なお, 本部会議はマスコミ等に対して公開され, 先遣隊も本部会議での議事進行の様子を見ることができた。政府の現地連絡対策室も同じフロアに置かれていた。政府関係者は, 3 月 12 日午前 9 時現在で, 吉田財務政務官を団長にして 25 名(内閣府防災 3 名, 国土交通省 3 名, 農

林水産省 3 名ほか）が福島県災害対策本部に派遣されていた。なお、報道各社は災害対策本部事務局内への立ち入りを禁止されていたが、事務局前の廊下において報道関係者用のスペース（机と椅子）が設置され、そこで取材活動を行っていた。



写真 2-1 福島県災害対策本部会議の様子



写真 2-2 国道 4 号沿い・五間堀川の様子

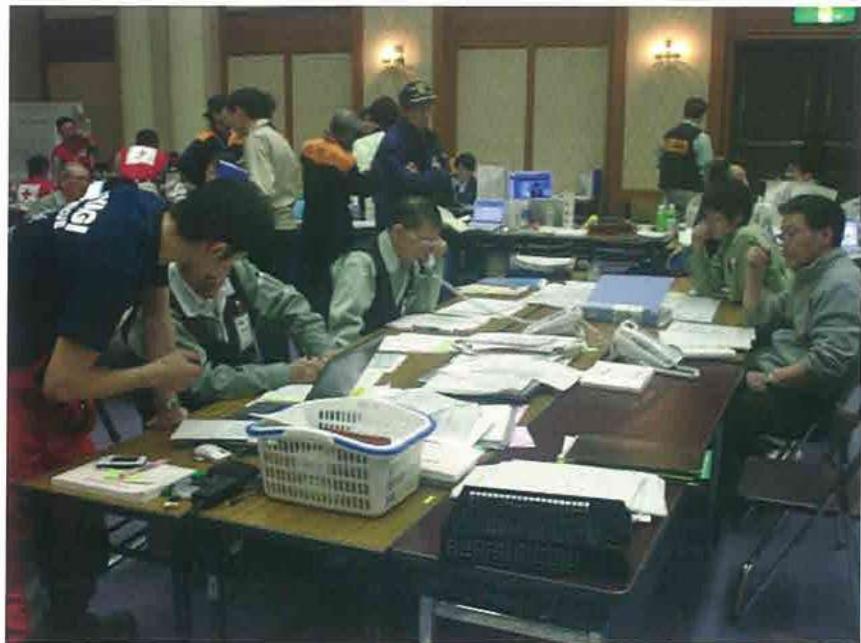


写真 2-3 宮城県災害対策本部事務局の様子



写真 2-4 宮城県災害対策本部会議の様子



写真 2-5 政府現地災害対策本部事務局（宮城県庁）の様子

#### (b) 国道 4 号沿いの被災状況

国道 4 号を北上して福島県から宮城県までの被災状況を目視で把握した。福島市から仙台市までの市街地では、ごく一部で全壊している建物が見られたものの、建物被害はほとんど見られなかった。一方で、燃料不足は深刻な状況であり、ガソリンスタンドには、給油を待つ乗用車の列ができていた。また、食料品や飲料水などの物流にも支障が出ており、コンビニエンスストアやスーパーマーケットの多くが提供できる物資がなく閉店している状況であった。阪神・淡路大震災に比べて、建物被害が小さいように見える一方で、燃料や備蓄物資が減少しており、今回の震災における被害の様相は、阪神・淡路大震災とは異なっているということが実感された。

国道 4 号沿いには、津波の被害を受けた仙台東部有料道路東側（宮城県岩沼市、仙台市南部）に近い場所があり、津波被害の状況を確認するためにこの地区に立ち寄った。国道 4 号沿い五間堀川には、津波によって遡上してきた木材や瓦礫などの残骸がまだ滞留したままになっており、津波被害の恐ろしさを垣間見た。

#### (c) 宮城県庁

宮城県では、災害対策本部事務局が県庁内 2 階の講堂に設置されていた。災害対策本部事務局では、危機管理監などの幹部が災害対応の全体を調整し、対策、運営、通信、広報、情報、庶務、航空、物資調整といったグループが機能別に置かれて、ステージには市町村からの要請を受ける特命班も設置されていた。また、本部事務局には、陸上自衛隊、海上

自衛隊、海上保安庁、国立病院機構（DMAT）、日本赤十字社の職員が、救命救急や捜索に関する県と調整を行い、気象庁、NTT、東北地方整備局などの連絡職員も事務局に詰めていた。さらに、各県（奈良県、福井県、新潟県、山形県）と、関西広域連合（兵庫県、徳島県、鳥取県）から応援職員が派遣されており、宮城県と連携して災害対応の支援を行っていた。

宮城県の災害対策本部会議は、県庁4階の会議室で1日2回（訪問当時）、約1時間開催されて、各部局長から報告があがり、これに対して村井知事が指示や調整を命じていた。各部局からの報告後に、陸上自衛隊、海上自衛隊、海上保安庁、国土交通省、内閣府などからの報告があがり、最後に知事が重要事項に関して整理し、各部局への指示や関係機関への要請を行った。なお、災害対策本部会議では、報道関係者の会議室への入室を認めていたので、知事が、その場で報道関係者に県民へのメッセージを報道するよう依頼を行うこともあった。村井知事がリードする形で、的確に指示を出し、県庁内外の調整を促し、報道関係者に協力を求めており、各機関の連携が図られていた。

また、政府の緊急災害現地対策本部（以下、「政府現地対策本部」という。）が宮城県庁11階に設置されていた。3月11日午後6時、東内閣府副大臣を団長にして約30名（内閣府防災6名、国土交通省3名、農林水産省3名、文部科学省3名ほか）が宮城県庁に派遣され、その後3月12日に政府現地対策本部として位置づけられた。政府現地対策本部では、宮城県災害対策本部からの支援の要請を受けて、内閣府防災を中心に各省庁間の調整を行い、政府の緊急災害対策本部（本部長：内閣総理大臣）に対して指示を仰いでいた。なお、政府の緊急災害対策本部は、災害対策基本法施行後初めて設置されたものである。

#### （4）災害対応支援の実施決定

被災地では、庁舎や職員が被災するなど行政機能に大きなダメージを受けた市町村が多く、県が市町村の状況を掴むことさえ困難な状況だった。東日本大震災は、被災県の災害対応能力をはるかに超える被害であったことから、国は、岩手、宮城、福島の3県に政府現地対策本部（宮城）・現地連絡対策室（岩手、福島）を設置し広域調整の枠組みを作った。また、地方自治体においても、全国の多くの都道府県や市町村が職員を被災地に派遣して、広域的な支援体制を作っていた。しかし、これほどに被災地が広域にわたる災害を我が国は経験したことがなかったために、災害への広域対応は我が国にとって試練となつた。被災地は広範囲に及んだことから、救助を求める人々を見つけ出し、助け出す作業は難航し、燃料も滞ったことから、被災者に食料など生活物資を送ることもままならず、さらなる犠牲を出しかねない状況だった。

こうした状況を踏まえ、センターでは阪神・淡路大震災に関する経験と研究、中核的研究として取り組んできた東海・東南海・南海地震に関する研究から得た知見を、本災害の災害対応で活用できるよう働きかけるとの方針を固めた。

## (5) 災害対応支援体制の構築

3月21日(月)，先遣隊報告と会議での方針決定を踏まえて，河田センター長が宮城県庁に赴いた。その最大の目的は，トップレベルでセンターによる災害対応支援の可能性を探ることにあった。災害時の混乱の中，村井宮城県知事と面談することは容易ではなかったが，同日，村井知事と河田センター長との間で，避難所の衛生環境の問題や県外避難の問題，被災地の広域性による対応の困難さなどについて意見を交換する機会が得られた(写真2-6)。しかし，この時点では，センターによる災害対応支援の可能性について言及されなかった。それが行われたのは，政府現地対策本部の本部長代理を含む3者で行われた2度目の面会の場面であった。

3月23日(水)，宮城県災害対策本部会議の後，センター長から知事に提言書「被災者の生活再建にむけて」を手渡す機会が得られた。図2-4，図2-5は，そこで手渡された提言書である。これは，初日の面会の後に，内容を検討し用意したものであった。提言を実現するために，センターが総力で支援することにも言及している。さらに続けて，知事，阿久津政府現地対策本部・本部長代理(内閣府政務官)，市村政府現地対策本部・本部長代理(国土交通省政務官)，センター長による協議が行われ、「政府の現地対策本部が撤収した後の支援も念頭に置きつつ，当面は現地対策本部と連携して宮城県を支援する」ことが決まった。



写真2-6 宮城県知事に対して助言を行う河田センター長(3月21日撮影)

平成 23 年 3 月 23 日

宮城県災害対策本部長・知事 村井嘉浩 殿

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長 河田惠昭  
(関西大学社会安全学部長・教授、日本災害情報学会長)

### 被災者の生活再建の支援にむけて（ご提案）

標記について、別添のとおりとりまとめましたので、ご検討いただければ幸いです。具体化に際しては、人と防災未来センターが総力を挙げてご支援申し上げることを申し添えます。

図 2-4 村井宮城県知事への提言「被災者の生活再建に向けて」（表紙）

### **1. 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。

### **2. 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な斡旋が望されます。

### **3. 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ますよう、都市計画や就労対策などの施策が重要となります。

図 2-5 村井宮城県知事への提言「被災者の生活再建に向けて」

### 3. 宮城県庁常駐体制での現地支援活動

3月23日（水），センターが国と連携して宮城県に対して災害対応支援を行うことが決まったことを受けて，センターは宮城県庁内に研究員を（研究員OB・OGであるリサーチフェローの応援を含めて）1～2名駐在させて業務に当たることになった。こうした体制での活動は，発災から約3カ月後の6月24日まで続いた。本章では，その間の活動についてまとめる。

#### （1）宮城県庁内の活動拠点

センターによる災害対応支援を行うことが合意された後，すぐに宮城県庁内に活動スペースが用意された。県庁2階講堂にある宮城県災害対策本部事務局内と同11階にある政府現地対策本部内に提供された机が，センターの活動拠点となった（図3-1，図3-2）。県庁2階講堂の拠点は，全国からの応援自治体とともに用意されたスペースとなっており，被災市町村で避難所運営支援などを行っていた応援自治体の職員と意見交換を行うことも多かった。この活動拠点は，地震による揺れで被災していた講堂の天井の補修工事が入ったゴールデンウィーク頃に県庁18階にある会議室に移設された（写真3-1）。そこは応援自治体と我々のみが使用するための部屋であり，宮城県の災害対策本部事務局はなかった。



図3-1 政府現地対策本部事務局の配席図（宮城県庁11階）（4月6日時点）



図 3-2 宮城県災害対策本部事務局の配席図（宮城県庁 2階）(4月 17 日時点)



写真 3-1 宮城県庁 18 階のセンター活動拠点。災害対応支援を展開している地方自治体関係者とともに用意された部屋で、政府現地対策本部会議で使用する資料を作成するセンター研究員（写真右）。

## (2) 災害対応支援の内容

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個別の問合せに対する専門的助言が挙げられる。以下に、それぞれの活動内容について述べる。

### (3) 政府現地対策本部会議におけるブリーフィング

政府現地対策本部会議において、応急期における災害対応の諸課題に関して、阪神・淡路大震災以降の経験・教訓及び今回の災害の課題・留意点等を資料にまとめ、説明を行った（合計28回）（図3-3、写真3-2）。ブリーフィングを行うのは、もちろん現地にいる研究員だが、内容に関してはその研究員の専門性よりもタイミングを重視して決定した。従って、資料作成には、後方支援に回っている研究員やリサーチフェロー、センター上級研究員、さらには研究員の各分野における専門家ネットワークを総動員した。

また、ブリーフィング資料は、政府現地対策本部だけではなく、宮城県や宮城県内で支援活動を行っている応援県などにも提供し、一部は宮城県庁を通して被災市町にも送られており、幅広く活用された。

一連のブリーフィング資料は、巻末の付録1にすべてを掲載している。

3/25（金）避難者数の推移、ライフライン復旧の動き 、仮設住宅	4/17（日）仮設住宅の設置に関する参考事例（木造仮設、2階建仮設、居住者交流、ペット）
3/26（土）学校の復旧の動き、自衛隊の動き	4/20（水）多様な被災者への対応（自閉症、食物アレルギー）
3/28（月）がれき処理、被災失業者	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）
3/29（火）関連死	4/25（月）避難所情報の集約
4/2（土）がれきの分別・処理、学校の復旧の動き <sup>②</sup> 、エネルギー需要、関連死 <sup>②</sup>	4/26（火）在宅避難者と仮設居住者に対する食事・生活支援
4/3（日）義援金の取り扱い	4/28（木）南三陸町の避難所運営体制の見直しと第3次避難
4/4（月）県外避難者	5/2（月）被災自治体のFM局（臨時災害放送局等）
4/5（火）遠隔避難（集団避難）（三宅島噴火災害）	5/9（月）恒久住宅対策（復興公営住宅の供給）
4/6（水）仮設住宅の用地確保	5/12（木）二次避難と県外避難の状況
4/7（木）在宅避難者	5/17（火）避難所の暑さ対策
4/8（金）心のケア（被災者、災害対応従事者）	5/23（月）地震保険
4/10（日）復興体制、復興計画の策定	5/27（金）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
4/12（火）大学等による被災者意識調査の結果概要	6/7（火）避難所の解消
4/13（水）被災者、中小企業の自立に向けた取り組み	
4/16（土）物資拠点等での物資の在庫管理など	

図3-3 政府現地対策本部会議で実施したブリーフィングのテーマ



写真3-2 政府現地対策本部会議におけるブリーフィングの様子（宮城県庁）（4月2日撮影）

#### （4）被災地の状況分析に資する資料の提供

政府現地対策本部会議の参考資料として、避難者数、避難者数／職員数、電気・ガス・水道の復旧状況、仮設住宅の着工状況について、GISを用いて地図化した資料と避難者数と避難所数の変化をグラフにまとめた資料を作成し、提供した。本資料は、ブリーフィングを行わない場合でも必ず会議用資料として提供した。後述するが、常駐体制での災害対応支援を終えてからも、メールで送られたデータをもとに神戸のセンターにて地図、グラフを作成して返信する活動を継続した。宮城県や応援県に対しても同一資料を提供した。例として、図3-4～図3-11に6月3日に提供した資料を示す。

### 市町別避難者数の推移 (6月2日時点で避難者1300人以上の市町のみ掲載)

(3月16日時点の避難者数を基準(100%)として、避難者数の時間変化を記載) グラフ化: 人と防災未来センター

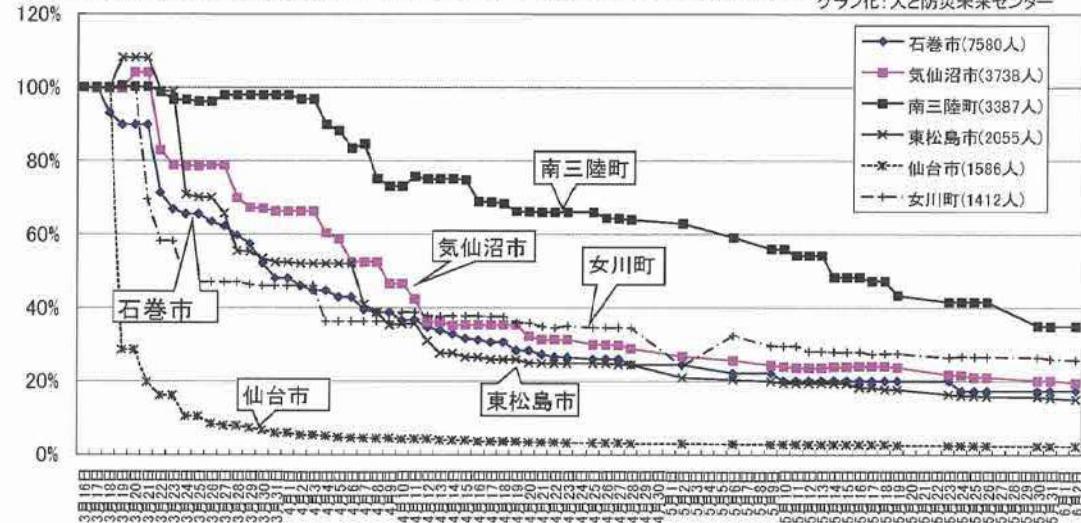


図3-4 センターが支援の一環で作成していた避難所数の推移に関する資料 (6月3日作成資料)

### 市町別避難所数の推移 (6月2日時点で避難者1,300人以上の市町のみ掲載)

(3月28日時点の避難所数を基準(100%)として、避難所数の時間変化を記載) グラフ化: 人と防災未来センター

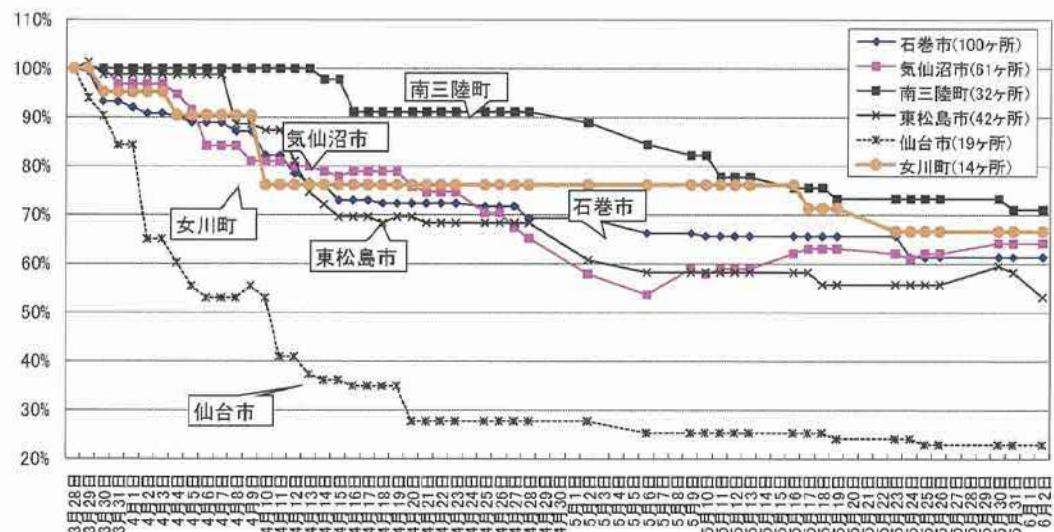


図3-5 センターが支援の一環で作成していた避難者数の推移に関する資料 (6月3日作成資料)

## 市町別の避難者数と避難率（6/03）

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(6.02 17:53)より地図化

人と防災未来センター

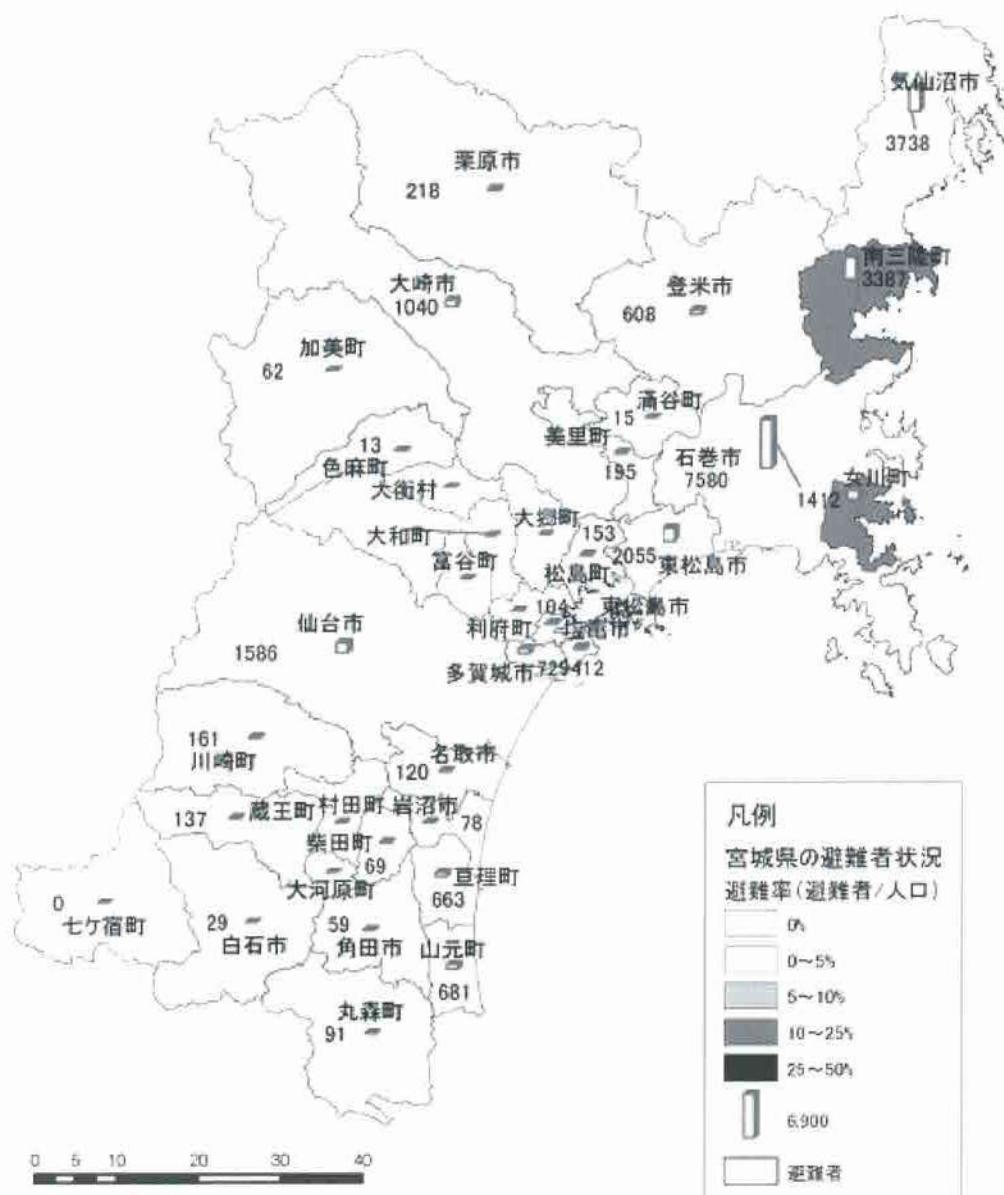


図 3-6 センターが支援の一環で作成していた市町村別の避難者数と避難率に関する地図資料（6月3日作成資料）

## 職員数と避難者数の比較 (6/03)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(6.2 17:53)および  
宮城県市町村課HP掲載データ(H22.4.1現在※)より地図化  
(※本災害による職員の被災状況は反映していません)

人と防災未来センター

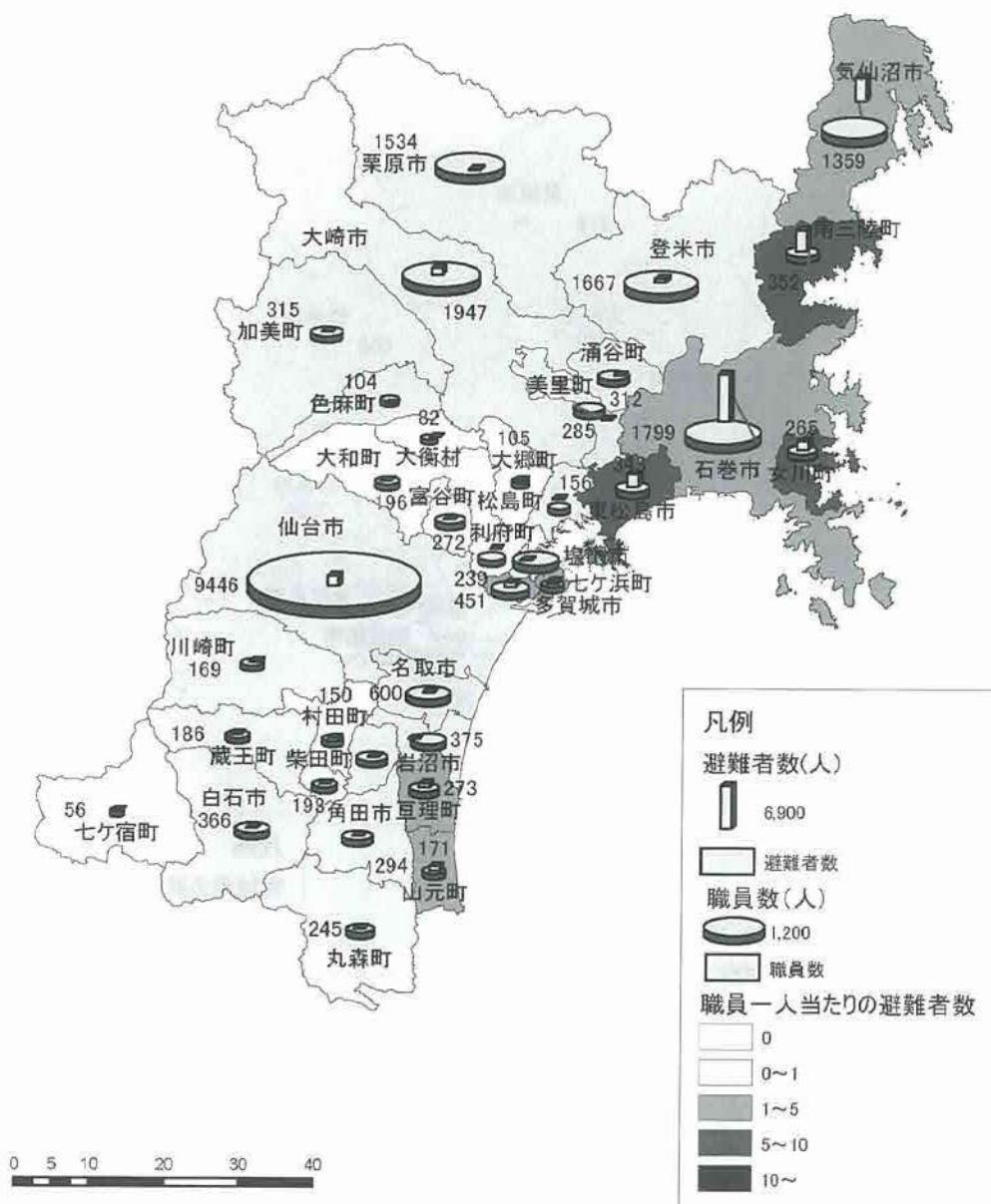


図 3-7 センターが支援の一環で作成していた職員数と避難者数の比較に関する地図資料(6月3日作成資料)

## 市町別ライフライン被害状況(電気) (6/03)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(6.02 19:27)より地図化

人と防災未来センター

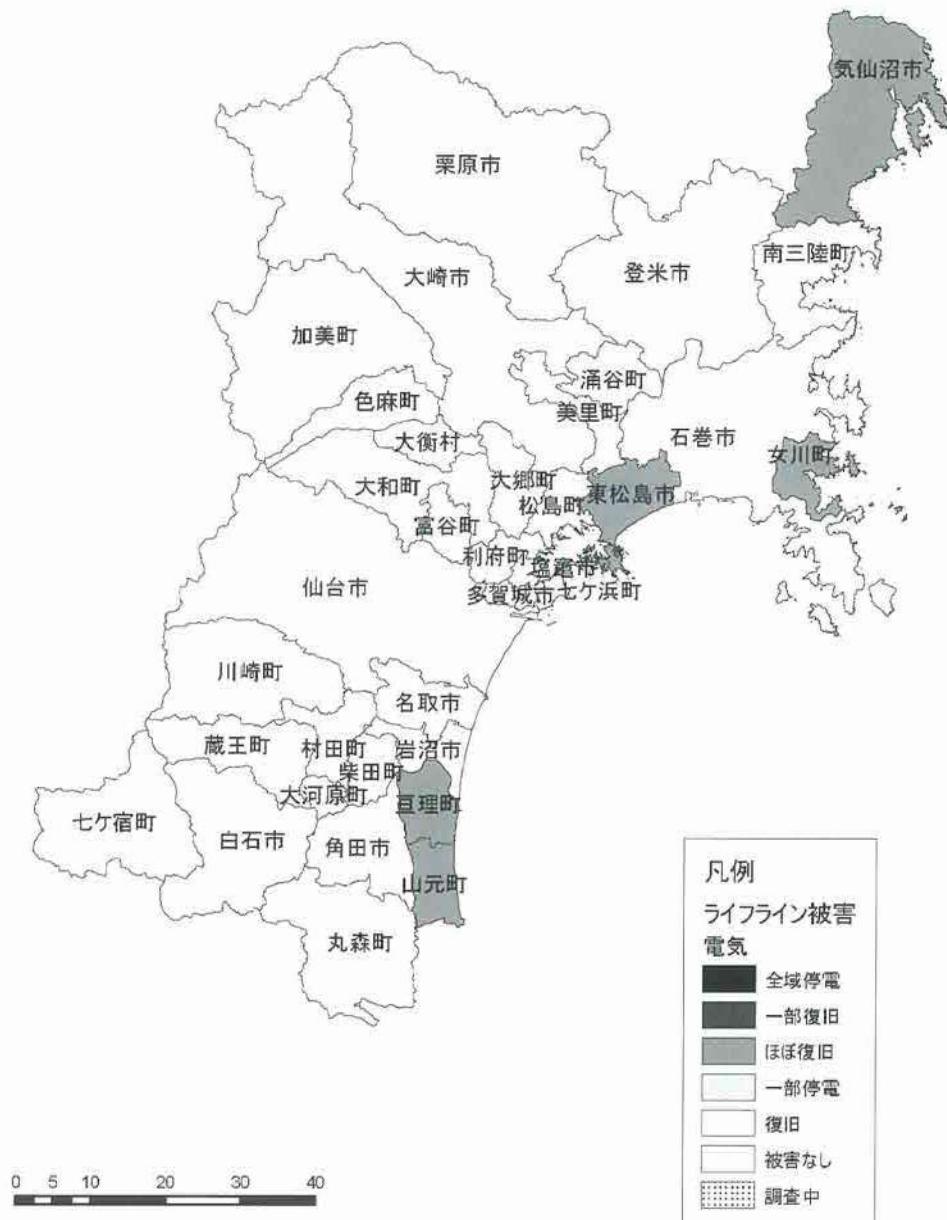


図 3-8 センターが支援の一環で作成していた市町村別ライフライン被害状況（電気）に関する地図資料  
(6月3日作成資料)

## 市町別ライフライン被害状況(ガス) (6/03)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(6.02 19:27)より地図化

人と防災未来センター



図 3-9 センターが支援の一環で作成していた市町村別ライフライン被害状況（ガス）に関する地図資料  
(6月3日作成資料)

## 市町別ライフライン被害状況(水道) (6/03)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(6.02 19:27)より地図化

人と防災未来センター

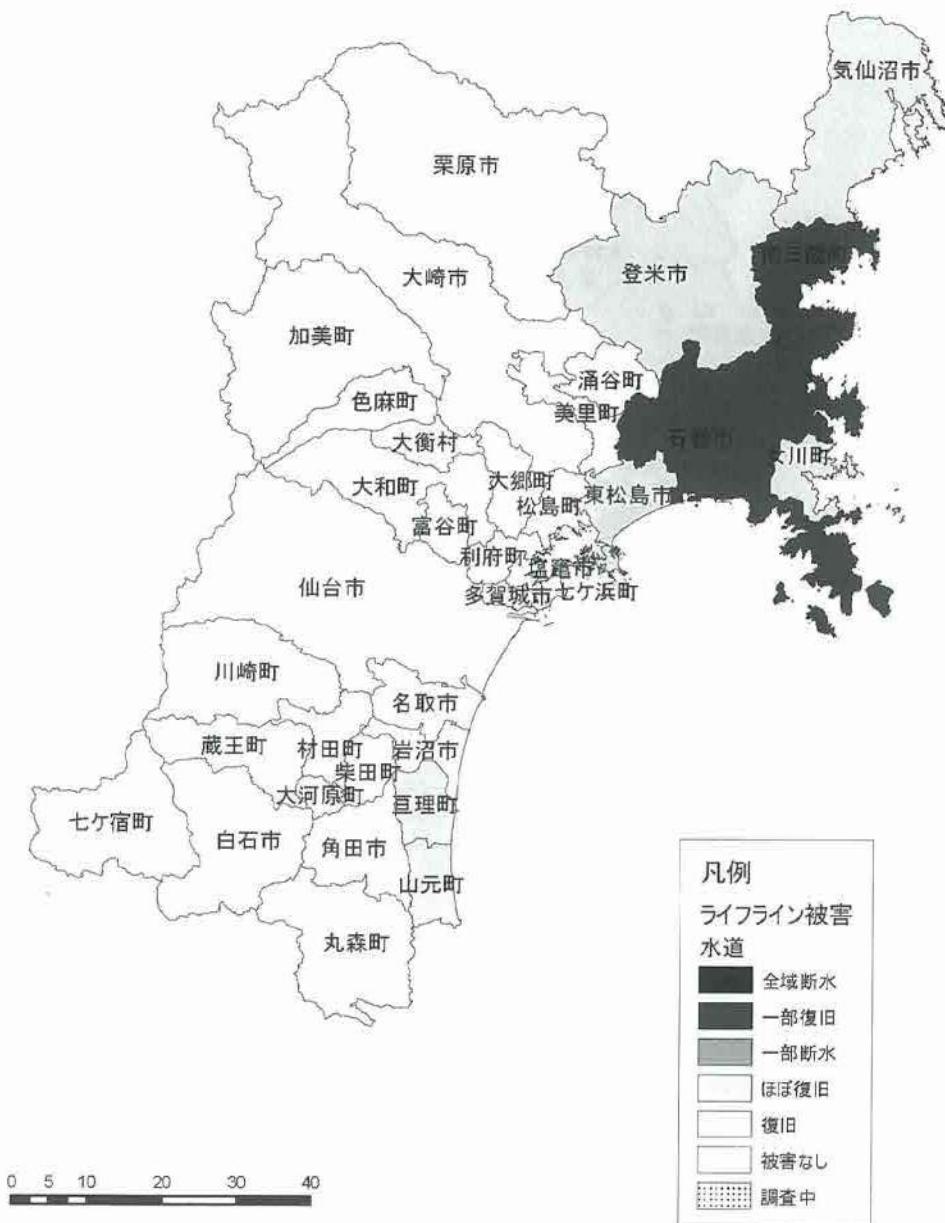


図 3-10 センターが支援の一環で作成していた市町村別ライフライン被害状況（水道）に関する地図資料  
(6月3日作成資料)

## 仮設住宅着工状況と避難者数の比較 (6/03)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(6.03 17:53)および  
宮城県応急仮設住宅建設予定表(土木住宅課 5.26)より地図化

人と防災未来センター

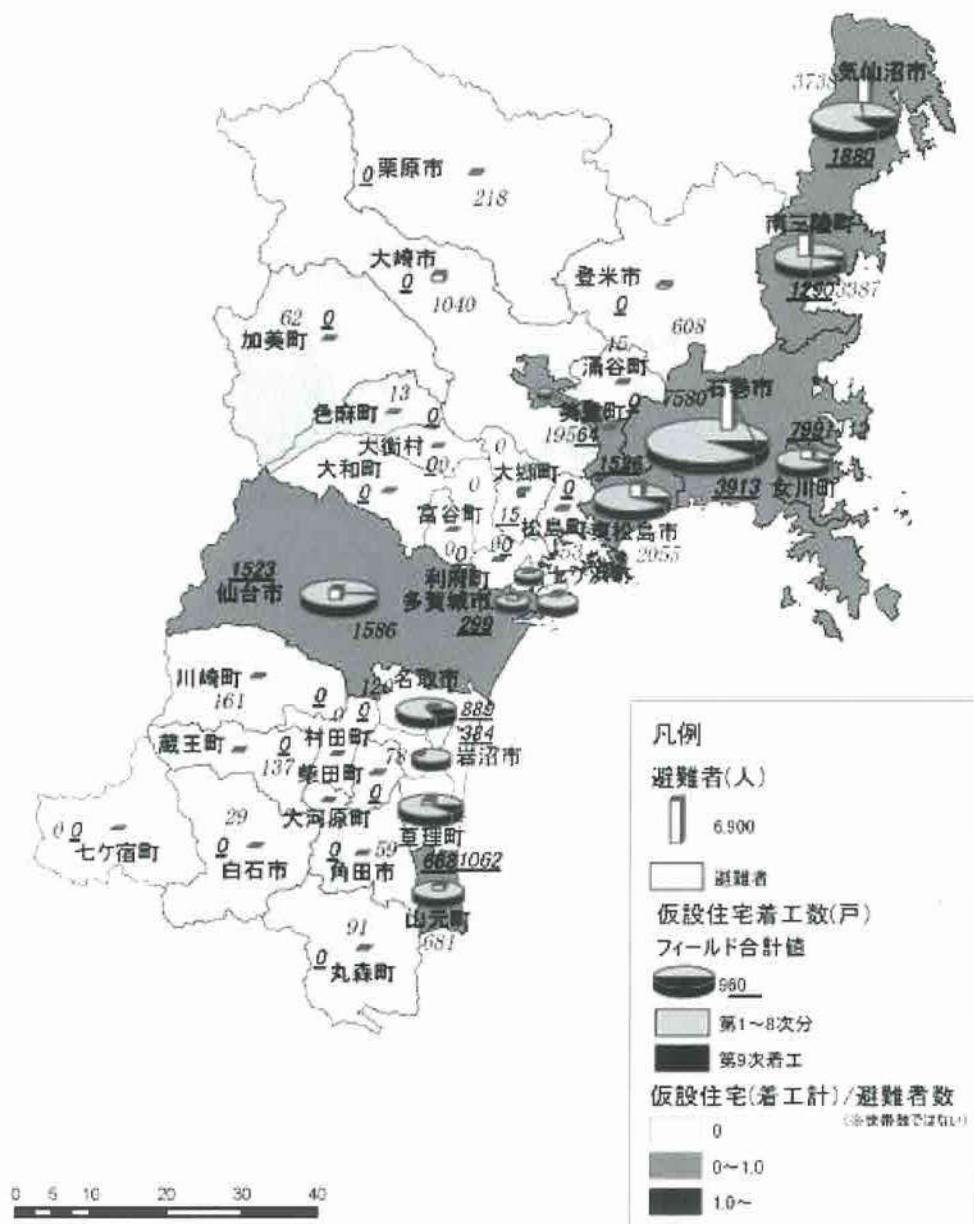


図 3-11 センターが支援の一環で作成していた市町村別の仮設住宅着工状況と避難者数の比較に関する地図資料 (6月3日作成資料)

\* 本資料は災害対策本部で活動している応援団からの情報提供に基づくもので、全てを把握したものではありません。

図3-12 センターが支援の一環で作成していた宮城県に対する各県による人的支援状況に関する資料（5月17日作成資料）

また、宮城県からの要請により、応援県の人的支援状況に関する資料を作成し、提供した。この資料は、センターと同じ宮城県庁内の拠点で活動している応援県から提供を受けた情報に基づくもので、すべてを把握したものではないが、まったくこの種の状況を把握することができない中で、宮城県をはじめ、応援県や政府現地対策本部のスタッフからのニーズも高かった。内部資料であったため、具体的な数字は表示していないが、例として5月17日に作成したものを図3-12に示す。

ここで紹介した資料については、卷末の付録2も参照いただきたい。

### (5) 個別の問合せに対する専門的助言

現地に常駐している研究員は、以下の5種類の会議に出席していた。

- ①応援県朝礼（当初は関西広域連合の朝礼であった）
- ②宮城県災害対策本部会議（傍聴のみ）
- ③政府現地対策本部会議
- ④応援県連絡調整会議（5月24日時点で13の応援県と宮城県が出席；宮城県、愛知県、愛媛県、岡山県、神奈川県、熊本県、群馬県、徳島県、鳥取県、新潟県、兵庫県、福井県、三重県、山形県）
- ⑤四者連絡調整会議（宮城県、内閣府、NGO・NPO、自衛隊の四者、ボランティア会議とも呼んでいた）

<代表的な一日のスケジュール>

- 9時 応援県朝礼
- 10時 宮城県災害対策本部会議傍聴
- 12時 応援県からの人的応援データの収集、資料作成
- 13時30分 応援県連絡調整会議
- 15時 政府現地対策本部会議資料作成  
(地図、グラフ、ブリーフィング資料)
- 17時 政府現地対策本部会議出席
- 20時 四者連絡調整会議出席

これらの会議の中で意見や知識提供を求められた場合や提供が必要であると判断された場合に専門的助言を行ってきた。また、宮城県災害対策本部事務局と政府現地対策本部事務局に机があったため、会議以外の場面においてもそうした支援が求められることも少なくなかった。例えば、物資輸送体制について、県の中期的な日常生活用品のニーズの把握について、避難所の実態把握調査の方法について、県外避難者の受け入れ支援内容についてなどについて助言を行ったり、資料を提供するなどした。

また、これらの会議のメンバーであったり、傍聴するなどして、すべてに出席していたのはセンターだけであったため、センター研究員がハブとなり、関係者を繋いだり、情報を提供するなどといった役割を担うことができたことも、多くの関係者への重要な災害対応支援となっていたと思われる。

### (6) 災害対応支援の体制の変化

センターの活動体制は、被災地の状況や現地の関係者の活動状況の変化に応じて、適当

な研究員の投入規模などを協議し、また、必要に応じて政府現地対策本部や宮城県災害対策本部の関係者との協議を経ながら、それぞれの段階で適切な体制で臨んだ。表3-1は、対応体制の変化をまとめたものである。

こうした6段階の体制変化の中でも、6月4日の体制の変化は特に大きかった。宮城県庁内に研究員が常駐する活動体制を縮小し、駐在しない曜日を作ったのである。当初、常駐体制での支援活動は、政府現地対策本部と宮城県災害対策本部ならびにセンターのトップ同士の協議によって実施することが決められた。したがって、このような大きな体制の変更もまた、こうした枠組みの中で行われなければならなかつた。

6月4日の体制修正に先立ち、6月1日、橋本副センター長（当時）が宮城県庁に赴き、常駐体制での活動を決定した際と同じ枠組みの中で、常駐体制の修正協議を行つた。すなわち、政府現地対策本部と宮城県災害対策本部の関係者との協議を経て、月曜日から木曜日のみ研究員が駐在する体制で災害対応支援を実施することになった。

表3-1 宮城県庁における災害対応体制の変化

期間	県庁（現地支援）	神戸（後方支援）
3/24～4/03	2名	残りの全研究員
4/04～4/27	1名	2名（主1名・副1名）
4/28～5/11	1名	2名（主1名・副1名） ※土日祝は現地から後方支援の 要請があった場合のみ
5/12～6/03	1名	1名 ※土日祝は現地から後方支援の 要請があった場合のみ
6/04～6/06	1名 ※月～木のみ駐在	1名
6/07～6/23	1名 ※火～金のみ駐在	1名

#### 4. 常駐体制解除後の活動

当センターの災害対応支援は、宮城県庁に研究員が1～2名常駐する体制で約3カ月間継続して実施した。しかし、6月16日に開催したセンター内における今後の対応方針会議において、（1）国の会議が減少したこと、（2）震災から百日を迎えたこと、（3）週明けに復興基本法案が可決される見通しとなったことを受けて、研究員を宮城県庁に駐在させる体制を解除することを排除しない、新たな体制で活動を継続することが望ましいとの結論を得た。また、研究員を宮城県庁に駐在させない場合に、継続して実施してきた資料の作成や研究員が参加している会議に支障が出ないかなどについても話し合った。

センター内で決定した新たな方針を受け、6月22日に木村副センター長が宮城県庁に赴き、政府現地対策本部と宮城県災害対策本部の関係者との協議を行った。その結果、6月25日から新たな体制で災害対応支援を実施することになった。新たな体制とは、原則、研究員は宮城県庁に駐在せず、必要に応じて県庁に研究員を派遣する体制である。また、被災地の状況分析に資する資料は、宮城県と政府現地対策本部の要請により、神戸にあるセンター内で研究員が作成し、電子メールでのファイルのやりとりを通じて、災害対策本部会議用資料などとして提供し続けることとなった。

こうした新体制への切り替えを円滑に行うために、政府現地対策本部や宮城県災害対策本部、応援県の関係者からの協力が必要であった。そこで、いくつかの文書を作成し、それらを関係者に手渡した。文書は2タイプあり、新体制での災害対応支援について記述した文書、「避難者数等に関する参考資料（地図・グラフ）」と「宮城県における支援状況（人的支援）に関する資料」の作成の協力依頼と作成手順に関する文書である。実際に手渡した文書は付録3を参照されたい。

これらの資料提供の活動が終わったのは、「避難者数等に関する参考資料（地図・グラフ）」が8月9日で、「宮城県における支援状況（人的支援）に関する資料」は9月21日であった。前者は、これらの地図・グラフを会議の参考資料としていた政府現地対策本部が宮城県庁を撤退することを受けてのタイミングであった。後者は、応援県が県庁駐在スタッフを配置しなくなったタイミングであった。被災地の状況の変化を踏まえての判断であった。

## 5. 長期的な現地支援活動を支えた仕組み・システム

2章から4章にかけて述べた現地支援活動を円滑に実施するために、事業部が中心となって実施した後方支援や全スタッフが情報を共有するために急きょ立ち上げた情報共有システムが極めて重要な役割を果たした。本章では、それらについて簡単にまとめる。

### (1) 事業部による後方支援（ロジスティクス）

現地派遣要員が被災地において的確な支援活動を実施するためには、後方支援（ロジスティクス）が極めて重要であり、センターでは、「災害対応の現地支援マニュアル」に実施すべき後方支援の内容及び留意事項を記載している。このたびの東日本大震災の宮城県庁への現地支援においても、発災直後から6月24日まで事業部職員がマニュアルにもとづき、次の業務を実施した。

- ①現地派遣要員の装備品の手配
- ②資機材の確保
- ③研究員の派遣計画の策定
- ④行程表の作成
- ⑤現地への交通手段の把握、移動手段の確保
- ⑥宿泊先の確保
- ⑦通信手段の確保
- ⑧現地派遣要員の緊急用資金の準備
- ⑨現地派遣要員の安否確認
- ⑩記録の共有
- ⑪マスコミ対応

#### （具体的な実施内容）

- ①現地派遣要員の装備品の手配

発災後、ただちに災害対策室に保管しているリュックサック、シュラフ（寝袋）、防災服、防寒着、防災靴等の装備品を準備した。

防災服、防災靴については、女性用のストックが少なかったため、業者に発注をしたが、震災後、品薄状態が続き、すぐに入手できなかった。

- ②資機材の確保

災害対策室に保管している衛星携帯電話、懐中電灯、プリペイド式携帯データ通信サービス（bモバイル）等を準備した。

### ③現地派遣要員の派遣計画の策定

橋本副センター長（総括担当）と相談し、現地派遣要員の派遣については、無理のないシフトを組むこととし、常勤研究員だけでなく、リサーチフェローの派遣も検討することとした。

また、被災地の状況が把握できるまでは、女性研究員の現地への派遣は控える方針としたが、これについては異論もあった。4月以降は女性研究員も通常シフトに組み込んで派遣していった。

現地派遣要員の宮城県庁で常駐体制が整った3月下旬以降は、研究員の派遣期間は1週間を単位として計画を作成した。また、研究員同士が引き継ぎを行う時間も確保した。

### ④行程表の作成

現地派遣要員の交通手段、活動場所、宿泊場所等を記載した行動計画を作成し、派遣要員に配付して現地派遣要員と後方支援要員で行動情報を共有した。

### ⑤現地への交通状況の把握、移動手段の確保

インターネットや電話で現地の交通状況（飛行機・鉄道・道路等）を把握したうえで、飛行機については、発災直後は空席待ちの状態が続いたため、インターネットで座席のキャンセル待ちの予約をすべての便にかけた。仙台空港が旅客便の運行再開した4月中旬以降は、現地派遣要員自らがインターネットで飛行機の座席予約をすることとした。

タクシーについては、請求書払いでも利用可能なタクシー会社をインターネット等で調べて、確保した。

### ⑦宿泊先の確保

発災後、しばらくは被災地内（宮城・岩手・福島県）では、宿泊施設の確保が難しく、周辺県の宿泊施設もマスコミ等が全て予約している状況の中、当初は山形県内に宿泊施設を確保し、タクシーで目的地に向かった。

政府現地対策本部からの紹介もあり、4月中旬以降は仙台市内の宿泊施設を確保し、現地派遣要員の負担を軽減することができた。

### ⑧通信手段の確保

現地支援用携帯電話と衛星携帯電話を現地派遣要員に装備品として配布し、現地との連絡手段とした。

### ⑨現地派遣要員の緊急用資金の準備

普及課で現地支援用の資金（現金20万円）を用意してもらい、現地派遣要員に渡して、現地での資機材の調達や移動手段の確保等に充てた。

### ⑩現地派遣要員の安否確認（余震）

震度5クラスの余震が発生した場合は、現地支援用携帯電話または現地派遣要員の個人携帯電話に架電し、安否の確認を行った。

### ⑪記録の共有

発災当初は、電子メールでのやりとりや現地への派遣計画表、行程表、航空機の手配

のメール等を共有フォルダに保存し、職員間で情報共有を図った。

その後、研究員がグーグルのウェブサイトを活用して、職員間で情報共有できる体制を整えた。

#### ⑫マスコミ対応

現地派遣要員に対して新聞社、テレビ局等のマスコミから取材依頼があった場合は、後方支援要員が相手先の情報（会社名、記者名、連絡先等）及び取材希望を聞き取り、メールなどで連絡し、対応にあたった。

### （2）現地支援活動を支えた情報共有システム

このたびの現地支援事業は、3カ月以上にもおよぶ長期的な活動であった上に、文字通りセンターの総力をあげての活動となった。また、宮城県庁内で活動していた組織も多岐にわたり、研究員が参加する会議だけで一日あたり最大で5種類もあり、さらにその会議の間に様々な支援要望が寄せられるなど、目まぐるしく変化する情勢を踏まえた的確な知識支援が求められた。また、研究員のローテーションによる活動の滞りは決して許されるものではなく、いかに連続的な活動とするかが問題であった。

そこで重要なことは、神戸で後方支援を行っているスタッフが宮城県庁で活動している研究員の状況をリアルタイムで把握すること、逆に、宮城県庁で活動している研究員は現地の状況を踏まえて修正を続けるセンターの組織としての活動方針を正確に把握し、その方針に基づいて活動することであった。当然、ロジスティクスを行っている事業部が現状把握と将来予測に基づく的確な活動を行うためにも、こうしたことは重要であったと言える。

当初は、このような組織的な活動を支えるための確たる情報共有のためのシステムはなく、電話とメール（特に、メーリングリスト）のみが頼りであった。しかし、膨大な情報量と多くのスタッフが組織的な活動を行う術としては極めて脆弱であり、重要度の異なる様々な情報が行き交う中、重要なメールが埋もれてしまい見落とす事態が生じるなどして、組織内で状況認識を統一することが困難な状況に陥った。

そうした状況を改善するために、4月6日からGoogleが提供しているサービス「グーグルサイト」を用いた情報共有システムを構築した（図5-1）。このシステムによって、状況は大きく好転した。パスワードをかけてアクセス権を制御したため、内部の関係者が活動を行うためのホームページとして利用した。また、インターネットが使える環境であれば、被災地からでも閲覧も書き込みもできる。このシステムを活用することで、メーリングリストでやりとりされる情報量が減り、メーリングリストの有用性も高めることができる効果もあった。以下に、このホームページの中身についてまとめる。

このホームページのトップ画面は、図5-2に示すように、左側に目次、右側にコンテンツを表示するレイアウトである。目次の大分類としては、応急期支援、復旧期・復興期支援、ロジ関係、関連リンクの4つに分けた。応急期支援は、宮城県庁内の災害対応支援

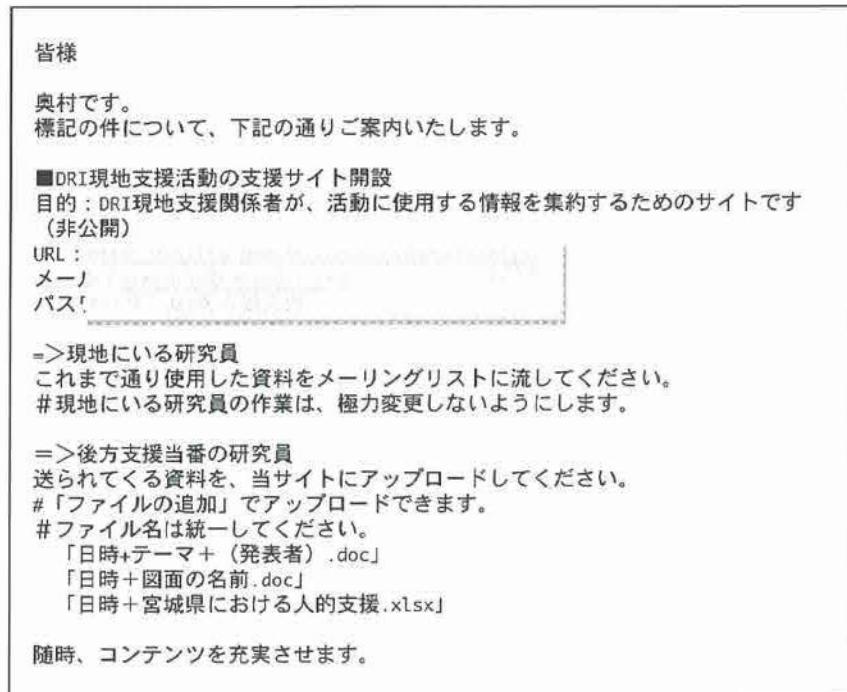


図 5-1 現地支援活動の支援サイトを開設したことを知らせたメール

に関わる情報を掲載し、復旧期・復興期支援は、南三陸町での災害対応支援に関わる情報を掲載した。ロジ関係は、飛行機や宿泊施設などのロジスティクスに関わる情報を整理して掲載した。関連リンクは、災害対応支援を行う中で参考になるサイトのリンクである。本報告書では、応急期支援の項目について、もう少し詳細にまとめておく。

応急期支援の項目の中には、更に細かい9項目を用意した。以下に、順に説明する。

## ① 現地支援の目的と方針

研究員がローテーションにより県庁での活動を終えて帰郷したり、被災地の状況に大きな変化があった場合には、必ずセンター内で会議を行った。現状把握と将来予測を行い、現地支援業務の目的と方針について修正の必要がないかを協議した。本項目では、常に最新の現地支援業務の目的と方針を掲載した。県庁内で活動する研究員が緊急の判断を迫られた場合に、組織としての方針と照らし合わせて判断ができるようにした。組織的な活動を円滑に行うために、こうした状況認識の統一は不可欠である。こうした一連の活動は、センターが自治体職員向けの研修などで伝えている「目標管理型災害対応」を我々自身で実践したものである。

なお、古い情報も後で確認ができるように消去せずに残した。

## ② 村井知事への提言書

宮城県庁での災害対応支援を始めるにあたり、センター長から宮城県知事へ手渡した提言書であり、我々の宮城県庁における災害対応支援の起点であるため、いつでもその内容を確認できるように同提言書をここに掲載した。

③ 主な現地支援活動

ルーチンとして実施することになった支援業務内容については、ここに整理し、研究員のローテーションで滞ることがないようにした。

④ 災対本部配席図（県・国）

県庁での活動拠点がいつでも確認できるように、配席図を掲載した。

⑤ 会議議事録@現地

宮城県庁で研究員が参加している会議の議事録は、リアルタイムでこのサイトに書き込みアップロードするようにした。そのことで過去の議事録や最新の話題が神戸にいても把握できるようになった。

⑥ 現地支援で作成した資料

先述したブリーフィングなどの資料は、必ずここにアップロードするようにした。過去にどのようなブリーフィングを行ってきたかを把握でき、また、その際に作成した資料も閲覧できるようにしたことで、どの研究員が行ったブリーフィングに関する問い合わせであっても対応できるようにした。

⑦ 会議議事録@DRI

神戸にあるセンター内で実施した会議の議事録も必ずこのサイトに書き込みアップロードするようにした。宮城県庁にいる研究員がセンターの最新の対応方針を把握できるようにすることを狙っている。

⑧ 御用聞き（常駐体制解除後）

研究員が宮城県庁内に駐在する体制を解除した後、個々の研究員による個別の活動の中で、宮城県庁に立ち寄ることができる場合には、御用聞きをするようにしていた。そこでどのような意見交換が行われたのかをこの項目に記録するようにしていた。どの研究員が宮城県庁にいる誰といつ会い、どのような意見交換を行ったかを組織的に把握しておくことが狙いである。

⑨ DRI 調査レポート（速報）

DRI 調査レポートは、現地支援業務の活動レポートを簡単にまとめたものであるため、活動経緯などについていつでも確認できるように、ここに掲載した。

このグーグルのウェブサイトを活用した職員間の情報共有システムは、このたび実施した現地支援事業に大きな役割を果たした。このシステムなしには、組織的な現地支援活動は不可能であったと言っても過言ではない。大規模な現地支援業務が行われる際には、今後も必ず同様なシステムが必要になると確信している。

# 人と防災未来センター — 東日本大震災特設サイト

このサイトを検索

## 1. 応急期支援

1. 現地支援の目的と方針
2. 村井知事への提案書
3. 主な現地支援活動
4. 災対本部配席図(県・国)
5. 会議議事録@現地
6. 現地支援で作成した資料
7. 会議議事録@DRI
8. 御用聞き(常駐体制解除後)
9. DRI調査レポート(速報)

## その他資料

### 2. 復旧期・復興期支援(工事中)

1. 現地支援の目的と方針
2. 南三陸町への提案書
3. 主な現地支援活動
4. 復興に向けた動き
5. 活動記録@現地
6. 会議議事録@DRI
7. (参考)復興ビジョン(河田教授)

### 3. ロジ翻訳(参考譲り)

1. 飛行機
2. バス、タクシー
3. 宿泊施設
4. 現地支援資金について
5. 現地支援派遣用携帯電話(NTTドコモ)の追加について
6. 災害対応の現地支援マニュアル(平成23年4月1日改訂)
7. 現地支援職員派遣日程表

### 4. 国連リンク

1. 学会による被害調査報告
2. 学会などによる提言
3. メディア情報
4. 参考資料

### サイトマップ

## 1. 応急期支援

1. 現地支援の目的と方針
2. 主な現地支援活動
3. 現地支援で作成した資料

サブページ (9): [1. 現地支援の目的と方針](#) [2. 村井知事への提案書](#) [3. 主な現地支援活動](#) [4. 災対本部配席図\(県・国\)](#) [5. 会議議事録@現地](#) [6. 現地支援で作成した資料](#) [7. 会議議事録@DRI](#) [8. 御用聞き\(常駐体制解除後\)](#) [9. DRI調査レポート\(速報\)](#)

図 5-2 センターが現地支援業務を行う際に活用した情報共有システムのトップ画面

## 6. 総括と今後の課題

東日本大震災は、戦後最大規模の大災害であった。センターでは、センターミッションに従い、宮城県庁内に3カ月以上にわたってスタッフが常駐し、主に宮城県災害対策本部と政府現地対策本部に対して、防災専門家として支援活動を実施し、センター発足後、最大規模の現地支援活動となった。このような活動が滞りなく行えたのは、宮城県スタッフの皆様、政府現地対策本部スタッフの皆様からのご理解とご信任を得たことが大きい。また、震災の前年（2010）11月に宮城県でトップフォーラム（市町村長向け研修、県と共に開催）を開催していたことや内閣府と定期的な意見交換を実施していたことなど、当センタースタッフと宮城県災害対策本部や政府現地対策本部スタッフが顔見知りであったため、組織間のネットワークが生きたものであったことも大きい。平時におけるネットワークの構築が、災害発生時の連携に重要であることが改めて認識された。

今回のような複数都道府県にまたがる広域巨大災害における災害対応の現地支援は、被災自治体が非常に多くなるために、センターの現地支援をどこに対してどのような形で実施するのが効果的か、判断が難しい。結果的に、宮城県災害対策本部と政府現地対策本部への支援が主な活動となつたが、こうした活動の効果は間接的に宮城県下の市町村や岩手県、福島県にも波及した可能性がある。例えば、「避難所の解消」に関する助言は、要請に応じる形で政府の現地対策本部会議で行ったあと、特に宮城県下で避難者数が多い石巻市に対しては直接同じ内容の助言を行った。また、岩手県と福島県に設置された政府の現地連絡対策室にも同資料を提供した。また、最大13に及んだ応援県に対する専門的助言活動も、応援県による被災市町での避難所運営支援や避難者の受け入れ活動に対し多少なりとも貢献できたと考えている。とはいえ、今回の災害の甚大さを考えれば、当センターの現地支援による効果は極めて限定的なものにとどまり、被災地にとってどれだけ有益であり、貢献できたかは今後の検証を待たなければならない。現段階で、効果的な現地支援のため、今後、留意・検討すべき事項を表6-1に整理した。

末筆ではあるが、本震災で犠牲になられた方々のご冥福をお祈りするとともに、今なお仮設住宅で不自由な生活を強いられている被災地の皆様の一日も早い生活の再建をお祈り申し上げる。また、震災発生から昼夜の別なく災害対応業務に邁進されてこられた関係者各位に心から敬意を表するとともに、私共の活動にご支援とご協力をたまわった全ての方々に厚く御礼申し上げる。

表 6-1 今後の現地支援において留意・検討すべき事項

## 1. 効果的な支援のために留意すべき事項

### ■支援内容(案)を事前に準備する

- ・どのような支援が行えるか、過去の事例等をもとに、説明資料を事前に準備しておく。被災自治体職員は、災害対応に多忙なため、「こういった支援が可能である」という支援内容(案)をイメージできるような資料を作成しておくことで、支援先の自治体との調整を効率化できることが期待される。

### ■適切な助言を与えるための準備が必要である

- ・特に応援県からの職員から、被災時の法制度(災害救助法)について聞かれることが何回かあったが、実務的内容については、研究員の知識が少なく、その場ではうまく答えられなかつた。こういう場合に備えて、災害対策専門研修をしっかりと受けるなど、個々の研究員の知識を向上させることに加え、できれば頻繁に聞かれる質問項目についてはQ&A集を事前に整備しておくことも有効と考えられる。

### ■被災自治体に代わって記録作成を行うことも一つの支援である

- ・被災自治体職員は、災害対応に手一杯であり、災害対応の記録をとるゆとりはない。そこで特に初動時において被災自治体から具体的な支援要請がない場合には、災害対策本部事務局や本部会議、庁内の状況等の写真、会議の議事録の作成などをを行い、後ほど被災自治体へフィードバックを行うことが有効と考えられる。

### ■兵庫県や新潟県はじめ被災自治体との連携強化に努める

- ・過去の災害事例について質問される項目は、研究者として知っているレベルではなく、民間委託の契約内容や具体的な数量算出の方法、行政手続きなど実務者でなければ分からぬ内容が含まれた。これらについては、センターがハブとなって、災害対応を行った自治体に問い合わせることが有効であり、平時から被災自治体との連携強化に努めることが必要である。

### ■支援のタイミングに配慮する

- ・災害時の混乱状況では、支援を上手く受け入れてもらえることは難しい。こちら側から「何を支援しましょうか」という押し売りにならないよう十分に配慮し、到着直後は、先方の対応体制を観察し、理解を深めることが大切である。そのうえで、先方が「分からない」、「これについて知りたい」、「このデータについて整理したいが手が足りない」というニーズを探り、タイミングの合った支援が求められる。

・被災自治体は、混乱のなか、自らも被災者である職員が災害対応に当たっている。外部の視点でみると、不十分な点、行き届かない点に目が向くが、それを批判的にみるのではなく、一緒に改善していくためには何をすれば良いのか、という被災自治体と同じ目線で共に取り組む姿勢が大切である。

#### ■兵庫県や関西広域連合との効果的な連携、協力方法について検討する

・先遣隊が宮城県庁に入る際には、先に活動を開始していた兵庫県の支援部隊からの情報やサポートが非常に役立った。また関西広域連合の各自治体やリサーチフェローの方の支援も大きかった。被災自治体だけでなく、応援自治体との連携、協力も、効果的な支援のための重要なポイントである。今後の大規模災害に備えて、人と防災未来センターに期待される現地支援の役割について、兵庫県や関西広域連合とも協議を行い、効果的な支援のあり方を探るべきである。

### 2. 人と防災未来センターとして今後、検討すべき事項

#### ■余震等発生時の研究員の安全を確保する

・東日本大震災では、福島第一原発事故の収束の遅れや、4月7日夜のM7.4の最大余震の発生など、研究員の安全確保に関わる課題があった。また余震による津波が発生した場合に備えて、災害情報受信のためのラジオ携行や避難ルートの確認などが必要であったが、明確な基準が設けられなかった。巨大震災の場合には、余震等による二次被害が懸念されるため、研究員の安全確保に向けた対策、基準が必要であろう。

#### ■現地支援における資料作成手法を事前に習得する

・現地支援では、ルーチン的な業務として、避難所数や避難人数の推移のグラフ、GISを用いたライフライン復旧状況の地図、応援県の派遣人数の推移などの資料を作成していた。現地支援の経験のない研究員は、このような図表を平時に見ておくとともに、災害時にスムーズに作業できるようGISなどの基本操作方法にも習熟しておくことが望ましい。

#### ■現地の被災状況について積極的に調査する

・現地支援では、県庁における業務や会議参加も大事であるが、被災直後の現地の状況も見ておくことが、今後の業務や研究を進める上で、大いに役立つと考えられる。今回、内閣府が各省庁の関係者が被災地各地を回る現地調査を企画したが、それに同行させてもらえたことがプラスになった。応援自治体が独自に被災地調査をすることもあるので、それに同行させてもらえる機会があれば活用すべきである。

### ■上級研究員、客員研究員、リサーチフェロー等を含めた現地支援体制の構築

・任期付きの常勤研究員だけでは人数が限られるため、自治体が支援を期待する分野の全てをカバーすることが難しい。上級研究員や客員研究員、リサーチフェロー、あるいは研究員の個人のネットワーク等も含めて、センターの現地支援に協力してもらえる専門家のネットワークの構築と維持の方法について検討が必要である。

### ■現地派遣要員の宿泊先、移動手段を確保する

現地派遣要員の宿泊先の確保に苦労した経験を踏まえ、今後、現地支援活動が長期にわたる場合は、センターが宿泊施設、タクシー会社等と交渉し、いつでも利用できる部屋や移動手段を確保し、派遣要員が宿や交通手段の心配をすることなく、支援活動に専念できるよう検討する必要がある。

### ■現地派遣要員に対する水・食料及び医薬を準備する

被災地では発災当日から、水、食料等の物資が不足し、現地での調達が困難になることから、現地派遣要員に必要な水・食料及び医薬品を準備しておき、派遣の際には携行させることが必要である。

## 付録1 政府現地災害対策本部会議のために作成したブリーフィング資料一覧

- 3/25 (金) 避難者数の推移、ライフライン復旧の動き  
、仮設住宅
- 3/26 (土) 学校の復旧の動き、自衛隊の動き
- 3/28 (月) がれき処理、被災失業者
- 3/29 (火) 関連死
- 4/ 2 (土) がれきの分別・処理、学校の復旧の動き②  
、エネルギー需要、関連死②
- 4/ 3 (日) 義援金の取り扱い
- 4/ 4 (月) 県外避難者
- 4/ 5 (火) 遠隔避難（集団避難）（三宅島噴火災害）
- 4/ 6 (水) 仮設住宅の用地確保
- 4/ 7 (木) 在宅避難者
- 4/ 8 (金) 心のケア（被災者、災害対応従事者）
- 4/10 (日) 復興体制、復興計画の策定
- 4/12 (火) 大学等による被災者意識調査の結果概要
- 4/13 (水) 被災者、中小企業の自立に向けた取り組み
- 4/16 (土) 物資拠点等での物資の在庫管理など
- 4/17 (日) 仮設住宅の設置に関する参考事例（木造仮設、2階建仮設、居住者交流、ペット）
- 4/20 (水) 多様な被災者への対応（自閉症、食物アレルギー）
- 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）
- 4/25 (月) 避難所情報の集約
- 4/26 (火) 在宅避難者と仮設居住者に対する食事・生活支援
- 4/28 (木) 南三陸町の避難所運営体制の見直しと第3次避難
- 5/ 2 (月) 被災自治体のFM局（臨時災害放送局等）
- 5/ 9 (月) 恒久住宅対策（復興公営住宅の供給）
- 5/12 (木) 二次避難と県外避難の状況
- 5/17 (火) 避難所の暑さ対策
- 5/23 (月) 地震保険
- 5/27 (金) 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
- 6/ 7 (火) 避難所の解消

## (参考資料) 阪神・淡路大震災時の対応状況

0325 人と防災未来センター 越山（関西大学社会安全学部准教授）

### 1. 避難者数の推移

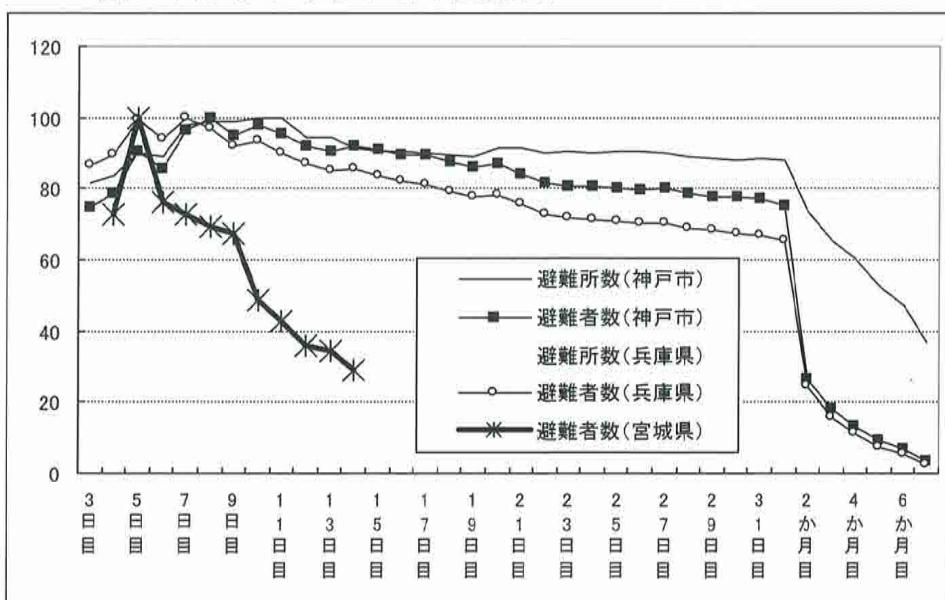
#### (ア) 避難所のピーク時

- 神戸市の避難所数は1月26日（地震10日目）の598カ所、避難者数は1月24日（8日目）の23万5千人がピーク。
- 兵庫県全体では避難所数、避難者数ともに1月23日（7日目）がピークで、1153カ所、31万7千人。
- 東日本大震災の宮城県は、避難者数は3月15日（5日目）がピークで、31万4千人。

#### (イ) ピーク時からの減少状況

- 阪神・淡路大震災では、最初の1ヶ月間で神戸市ではピーク時の80%、兵庫県で70%が避難所に。しかし2ヶ月後（3月17日）には27%程度になっている。  
➤ 阪神・淡路の避難所転換期は1～2ヶ月の時点
- 減少のきっかけは、ライフラインの復旧、交通機関の回復、公的住宅あっせん、仕事の再開、学校の再開などが挙げられる。
- 阪神・淡路の避難者は、昼間は家に夜に避難所に、というパターンも多くみられた。
- 東日本大震災の宮城県では、減少率が早く、3月20日（ピーク時から5日目、地震から10日目）にはピーク時の50%程度に。

（ただし、津波による壊滅的被害を受けた地域の避難者は減少せず、長く残ることが予想される。25日時点で、石巻十気仙沼十東松島十亘理十七ヶ浜十山元十女川十南三陸＝7万2千467名の避難者）



#### (ウ) 避難所の問題

①避難所数が下げ止まる：津波激甚地域は戻るところがないはず

②周辺の生活機能も壊滅の地域：避難所における避難者維持に多くの労力が必要

## 2. ライフライン復旧の動き

### (ア) 電気・ガス・水道の復旧スピード

- ① 電気 : 復旧 6 日 (約 260 万戸が停電)
- ② ガス : 復旧 8 4 日 (約 84 万 5 千戸が供給停止)
- ③ 上水道 : 全戸通水 9 0 日 (127 万戸が断水)
- ④ 下水道 : 仮復旧 9 3 日 (被災施設 22 処理場、50 ポンプ場)

### (イ) 復旧の課題

#### ① 被災地は交通渋滞が発生

緊急車両等の通行路確保のために交通規制を実施したが、大量交付や偽造もあり渋滞解消は困難だった。

#### ② ライフラインの復旧工事に連携不足

地下埋設物の被災個所の特定は困難。全国の関係事業者の応援により、短期間で復旧したが、管や継ぎ手の仕様の違いなど連携不足も見られた。

#### ③ 二次災害が懸念された復旧活動

ガス漏れ、土砂崩壊、堤防沈下などによる二次災害が懸念された。

### (ウ) 円滑な復旧に必要な取り組み

#### ① 緊急輸送ルートの確保

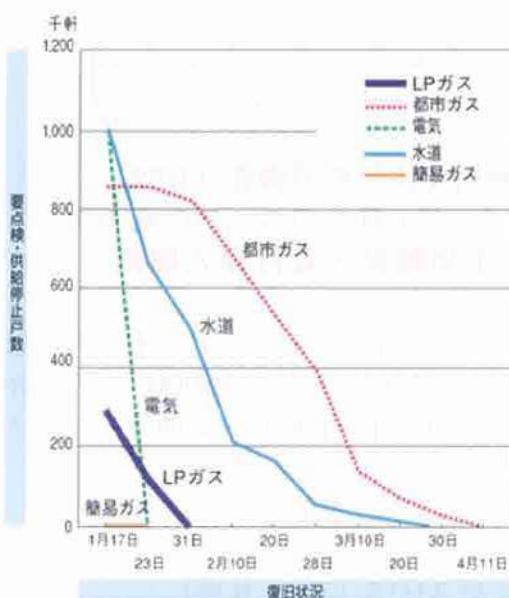
道路・港湾・鉄道等の交通機能の早期確保が重要。あらかじめ、緊急交通路の指定と周知が必要。

#### ② 迅速で的確な二次災害対策

被害状況の把握、土砂崩壊対策、堤防などの漏水・補強対策等の迅速な二次災害対策が重要。

#### ③ 緊急交通路の確保・二次災害に対する備え

自家用車使用自粛など、交通規制の社会的合意形成を図る。給排水資材等の提供時の連携強化。危険個所に関する住民への周知と早急な補強の実施。



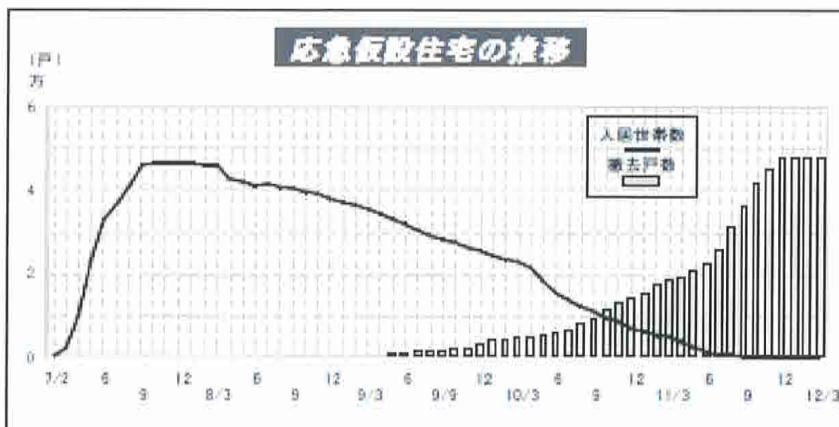
### 3. 仮設住宅

#### (ア) 仮設住宅総数と供給スピード (兵庫県)

全壊判定世帯	約 20 万戸	避難者数最大数	約 30 万人
住宅滅失戸数 (電気)	約 13 万戸		
仮設住宅数 48,300 戸 (兵庫県)	供給 2 週間～6 ヶ月		
1 次発注 : 1/19	2951 戸	直後発注 市内の公園など	
2 次発注 : 1/25	8141 戸 (11102 戸)	公団等所有の大規模用地	
3 次発注 : 2/1	10598 戸 (21700 戸)	仮設希望者全員供給の方針決定 追加発注	
4 次発注 : 2/9	8347 戸 (30047 戸)	プレハブ以外 (ハウスメーカー含めて) も発注	
5 次発注 : 2/25	4550 戸 (34597 戸)	高齢者型仮設発注	
2/25 (4 週間) で 3. 5 万戸発注			
6 次発注 : 3/3	2355 戸 (36952 戸)	輸入応急仮設発注	
7 次発注 : 3/27	2289 戸 (39241 戸)	高齢者支援型	
3/31 (2.5 カ月) で 約 3. 0 万戸建設完了。入居世帯数 約 1 万戸			
8 次発注 : 5/31	6281 戸 (45522 戸)	避難所解消のため。その後 10 次まで発注	

#### (イ) 仮設住宅入居スピード

- ① 入居者ピーク 1995年9月 (8ヶ月後) ~ 1996年3月 (14か月)  
半減期 3 年後 入居者 0 まで 5 年
- ② 最初の入居 : 3 週間後 (芦屋市 2/6)



#### (ウ) 当時の課題

- ① 戸数推定 : 仮設住宅数選定に際して、避難所で住居要望調査 (1/22)
  - 避難所環境の悪化が仮設住宅へのスピード・量へのニーズを高めた
- ② 建設に時間がかかった理由 : 資材確保・土地確保・資材搬入経路・ライフライン整備
- ③ 戸数確保 : 月産数で追いつかないと判断し輸入仮設住宅やハウスメーカー仮設住宅
  - ◆ 当時、国内プレハブ 月産 10000 戸。現在は在庫約 30000 戸。月産数は不明。
- ④ 特別基準 : 発災後 1 ~ 2 週間に、兵庫県・厚生労働省・国土交通省・プレハブ協会で協議。特別基準 (入居基準、戸数や建設タイプについて) の決定。
- ⑤ 入居者選定 : 入居権利は、罹災証明ベースではなく、希望者ベース。
  - 約 6 か月で建設終了。建設から入居まで約 2 週間～1 カ月のタイムラグ。
  - 9 月にはほぼ最大数入居。入居者最大は 11/15 (11 ケ月後)

## (エ) 仮設住宅供給の問題

①総数が不明

- ・津波激基地域の今後の計画によりニーズ変化

②建設が遅れると避難者数が減らない

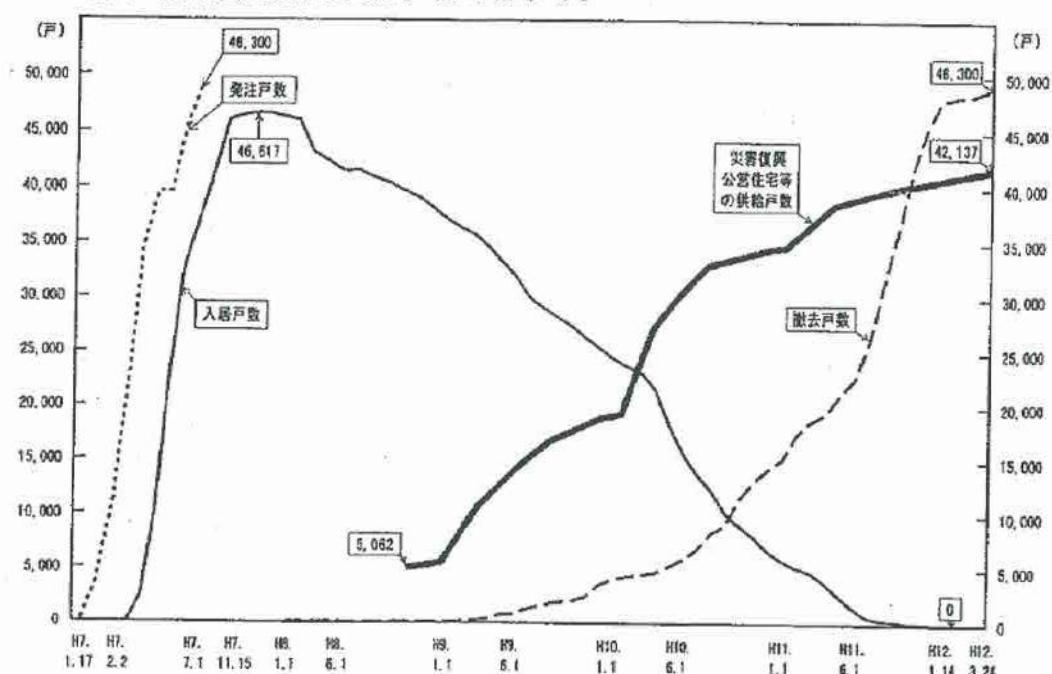
- ・避難所機能の整備とリンクする

③プレハブ協会の供給能力が制約条件（在庫量が約3万戸）

- ・ニーズ総量、供給能力の把握と輸入仮設をするかどうかの検討
- ・他県を含めた全体計画が必要

④（都道府県の問題だが）早期着工住宅に弱者優先で入居させると「弱者村」に  
・のちのケアが非常に大変になる（厚労省）

図5【応急仮設住宅入居戸数の推移等】



## (参考資料) 阪神・淡路大震災時の対応状況

0326 人と防災未来センター 越山（関西大学社会安全学部准教授）

### 1. 阪神・淡路大震災の学校復旧の動き

#### (ア) 学校被害

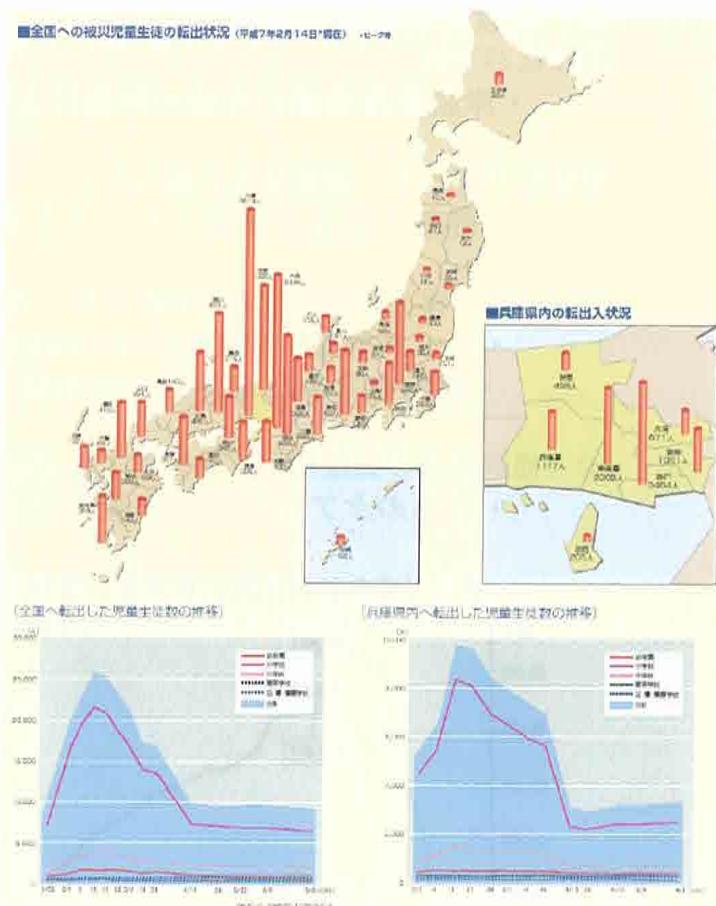
- 震災後20日段階の休校園数は県内 114 校園（全 683 校園中。16%相当）

#### (イ) 学校再開への動き

- 休校・平常授業・短縮授業（自校のみで授業再開するが短縮授業）・2部（自校で2部制の短縮授業）・他校（他校・多施設を借りて・自校と他校との分校で）というように状況に応じて柔軟に学校再開。
- 他校型は、大学空き教室・企業等の会議室・校庭のテント・貸切バスなどを活用。

#### (ウ) 生徒数の変化と対応

- 転校を余儀なくされた児童生徒3万人。転校手続の簡素化を行った
- 日毎に増加する一時転出児童の受け入れが課題（年度末評価・指導記録・学級編成）



#### (エ) 当時の課題

##### ① 教職員は避難所運営に追われた

教職員が避難者への対応に追われ、学校再開が遅れた

##### ② 児童生徒の一時的な転出が増加

転出先が全国にわたり家族がバラバラになるケースがあり経済的・精神的負担が大きい。

##### ③ 災害直後の応急教育

子ども達を授業に引き込んで行く事が重要。PTSD を引き起こさないためにも日常に近い生活をさせることが重要。

##### ④ 親を亡くした児童・生徒のケア

親を亡くした児童・生徒約 570 人（あしなが育英会調べ）。こころのケア、生活支援など。

#### (オ) 学校再開に向けて必要な取り組み

##### ① 教員確保・教室確保

避難所との共存を図りつつ学校再開に向けての努力する（避難所運営は市町村防災局と地域住民主体）

##### ② 状況に応じた休校・授業体制

短縮授業・分校方式・時差通学など

##### ③ 他府県からの応援教職員

避難者の多い学校には、他府県からの教職員の派遣を検討（教職員による「震災・学校再開支援チーム（EARTH）」）

##### ④ 被災した児童・生徒に対するこころのケア

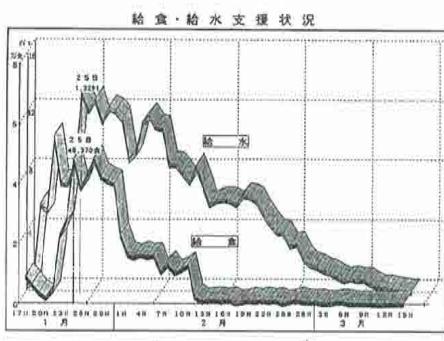
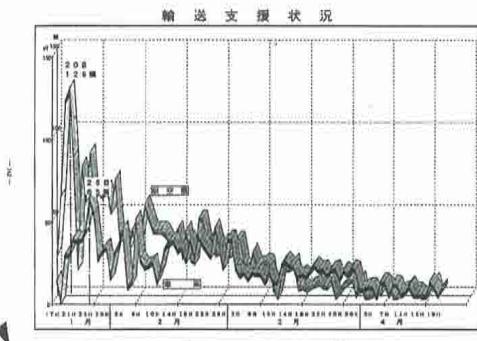
震災復興担当教員やスクールカウンセラーを新学期から各学校に配置。

## 2. 自衛隊の動き

### (ア) 人員の変化と派遣時期

- ① 陸上・海上・航空自衛隊員延べ約 220 万人 (1/17-4/27、約 3 ヶ月半)

### (イ) 支援内容の変化・時期



活動内容	活動期間
人命救助	1/17~1/28
遺体収容	1/28~3/15
生 給食支援	1/28~3/15
給水支援	1/17~3/15
浴 支援	1/24~4/25
陸上輸送支援	1/17~3/31
航空支援	1/17~4/27
医療支援	1/17~3/31
復 天幕展張支援	1/21~1/30
倒壊家屋処理	1/22~4/16

- ① 物流の回復に時間がかかり、特に大量輸送に関して 3 - 4 ヶ月継続した
- ② 給食支援が 1 カ月、給水支援が 2 カ月。ライフラインの回復、民間活動の再開とともに撤収。
- ③ 4月 27 日 (101 日後) にすべて撤収。

### (ウ) 派遣規模

人命救助等	
人命救助	157 (人)
遺体収容	1,221 (体)
遺体輸送	空輸 47 (体)
陸送 401 (体)	
患者空輸	67 (人)

生活支援	
医療支援	20,918 (人)
防疫支援	800,000 (㎡)
給食支援	577,273 (食)
給水支援	32,092 (t)
浴支援	515,459 (人)
ゴミの処理	2,105 t (t)
天幕展張	524 (張)
シート張支援	1,311 (件)

※ 独居老人住居の破損している屋根へのシート屋根

復旧支援	
道路整備	35,595 (m)
倒壊家屋解体処理	2,599 (戸)
【解体は行方不明者】	1,122,372 (件)
神戸港の埠頭整備	9,100 (m)
【社船・漁船の修理】	
瓦礫等の輸送支援	5,387 (t)

- ① 人命救助等における活動は、今回非常に量が多くなっている。
- ② 給食支援、給水支援が直接被災者に活動を提供するものとなり喜ばれた。
- ③ 復旧支援においてがれき撤去やがれき輸送において、大型車両や特殊車両が力を発揮した。

### (エ) 今後の課題

#### ・撤退時期：物流、ライフラインの復旧と民間活動・行政活動の復旧

通常の社会活動がある程度復旧されたときに撤退。ガス・水道復旧は一つのメドとなる。

#### ・生活支援：阪神・淡路の展開と異なる環境

行政機能が麻痺している市町村が広域に存在している点は特異。物資搬送と避難所支援が長引くことは予想される。(地域機能を逸失し、日常機能の復旧に時間要する)

#### ・特殊業務への需要：自衛隊の持つ装備でしたできない支援

お風呂やがれき運搬といった活動は、自衛隊装備にお願いする部分が非常に大きい

(参考資料) 阪神・淡路大震災時の対応状況

1. がれき処理

(ア) がれきの発生量

住宅系 1450 万トン、公共系 550 万トン、合計 2000 万トン  
兵庫県の年間処理量の 9 倍

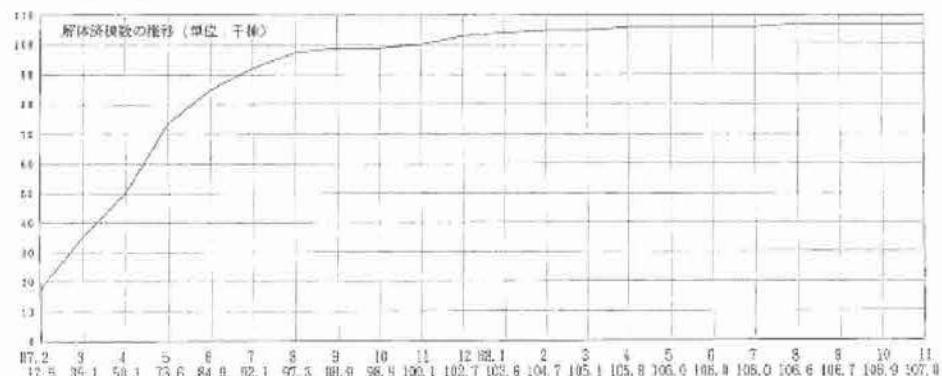
(イ) がれきの処理体制の早期確立が必要。

- ① 国庫補助体制：国庫補助 1/2+地方負担分 1/2(95%が特別交付税措置)。ただし、賃貸民間マンション・事業所等は中小企業者のもののみ。
- ② 災害廃棄物処理推進協議会：国（四庁省連絡会議）、県、関係市町村、その他関係者による。処理状況の確認、搬送ルート、仮置場、最終処分場の確保が目的。
- ③ 仮置場：神戸・阪神間に未竣工・未利用の海面埋め立て地を利用。最大時 46ヶ所 125 万平方メートルを確保。
- ④ 最終処分場：不燃物の処理について 1500 万平方メートルを尼崎沖、泉大津沖に確保し、初期の段階で全量処分の目途が立った。

(ウ) がれき処理の状況

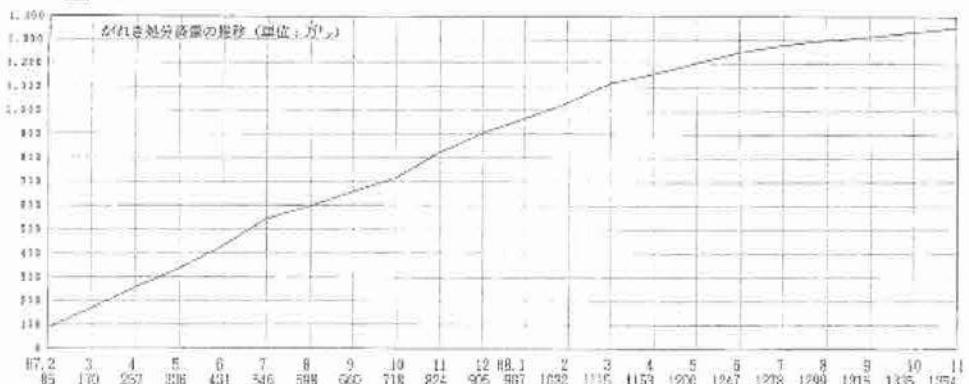
- ① 倒壊家屋解体：直後から急速に進み H7 年 5 月末で 2/3、約 2 年（H8 年末）で 98.7% が完了。

図 2



- ② がれき処分：立ちあがりが遅く H7 年 5 月末で 2 割強。

図 3



## (ウ) 域外処理のための広域連携が必要

### ①当初は混乱

木くずを中心とする可燃物は、当初は処理ルートの確保に困難を極めたが、県内外への処理委託・仮設焼却炉の設置により目途がたった。

### ②住宅・建築物系のがれきの約10%が県外処理

住宅・建築物系のがれきの約10%（145万トン）が関東～九州といった県外に、貨物列車や船舶により大量輸送されて、埋立て・焼却処理された。

### ③リサイクルは県外で

木材・畳のリサイクルは、9割以上が県外であった。

## (エ) 社会的影響と教訓

### ①計画的な解体の必要性

大規模災害であり、被災者が早期撤去を望んだため、市町による発注ベースでは対応できず、市町の承認のもとに民間ベースで解体がすすんだ。結果、全国各地のナンバーのトラックで道路渋滞を悪化させ、解体現場での分別を困難にさせた。危険な倒壊家屋以外は計画的な解体が必要。

### ②有害物質による二次災害防止対策

### ③環境モニタリングの実施

### ④粉塵・アスベスト飛散防止

### ⑤冷蔵庫のフロン対策

### ⑥搬送ルートの確保

道路被害が甚大だったため苦労したが、通行規制の道路における「復興標証」の交付による優先通行。大量輸送のための海上輸送路の確保（運輸省第三港湾建設局の協力）

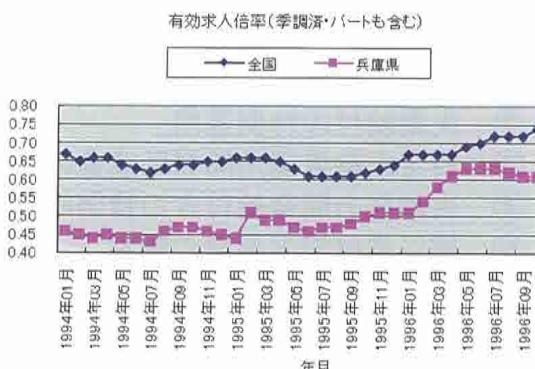


図1 有効求人倍率の推移

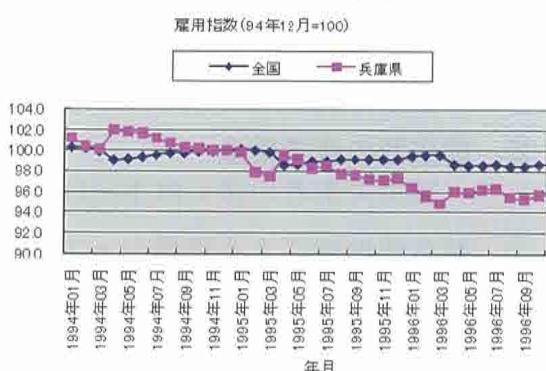


図2 常用雇用指数の推移

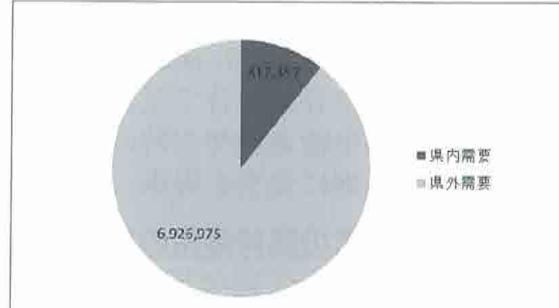


図3 兵庫県における復興需要の内訳（平成6年度～11年度の累計）

## 2. 被災失業者

### (ア) 被災失業の状況

- ①公式な統計は存在しないが、震災に起因する失業者は4万人～10万人に及ぶとの推計。
- ②仮設住宅の孤独死にはアルコール性疾患で亡くなった中年男性が多く含まれる。

→失業者あるいは不安定雇用によって社会との接点が断絶

#### (イ) 雇用対策について

- ① 雇用調整助成金の適用
- ② 失業給付の特例適用
- ③ 特定求職者雇用開発助成金の特例適用
- ④ 生産能力開発給付金の特例的支給
- ⑤ 被災者就労促進法の制定

「阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法」がH7年3月1日に制定

→この法律に基づく実際の雇用は30名強。罰則規定がなく単純な肉体労働に限定されたことが理由。

#### (ウ) 復興需要による雇用吸収の限界

- ① 被災地外部への復興需要の流出

復興需要の9割が兵庫県外に流出

- ② 都市型の産業構造

被災失業者の多くは事務職を希望するも、求人は肉体労働中心

- ③ 競合他地域による市場シェアの喪失

ケミカルシューズ生産や神戸港の荷役

#### (エ) 雇用維持に必要な取り組み

- ① 被災地調達の奨励

被災地外部から救援物資や資機材を調達するのではなく、経済活動が再開した被災地域から優先的に調達に調達を行う。

商工会や各種組合で受注のとりまとめを依頼。

新潟県中越地震発生時の小千谷市では、地震から2週間後より被災した地元飲食店が被災地に食事を提供。同様のしくみが新潟県中越沖地震時に柏崎市で実施。

- ② 被災失業者の臨時雇用の検討

がれき撤去作業などの復旧作業に被災失業者の雇用を検討

被災者の相談窓口業務や罹災証明発行業務など被災者支援サービス業務について被災者雇用の検討

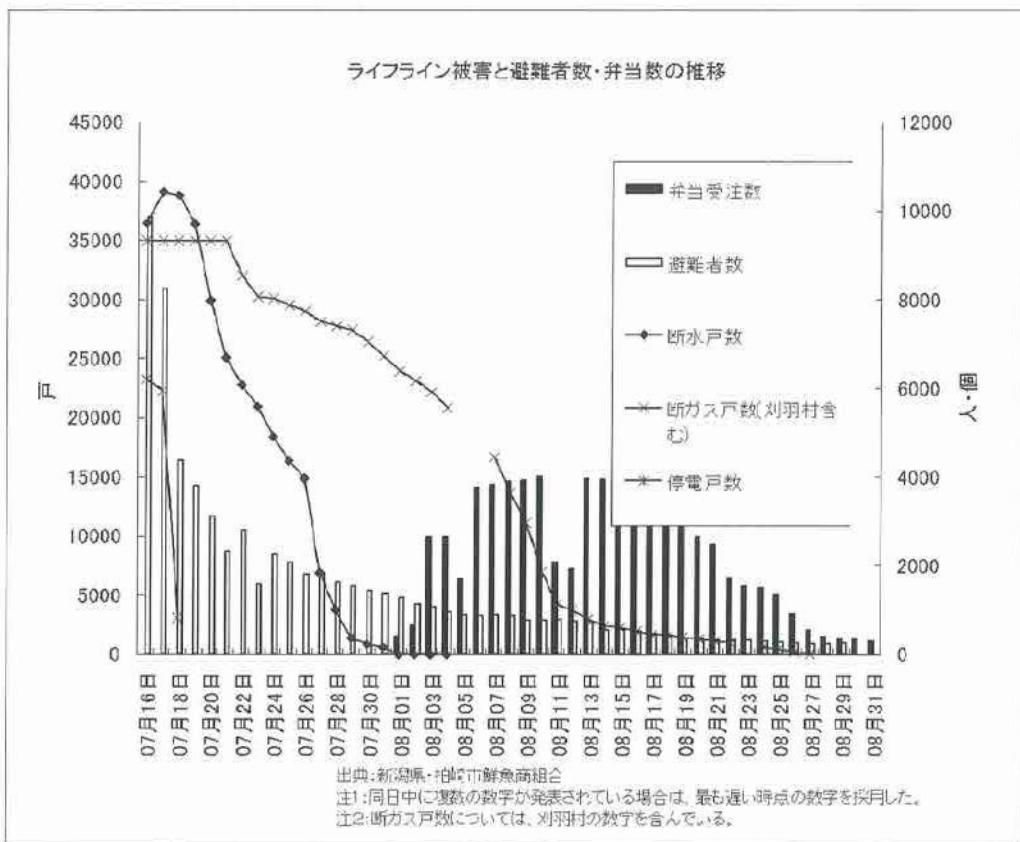


図 4 柏崎市における地元飲食店の弁当受注数

## (参考資料) 災害関連死

### 1. 災害関連死

#### (ア) 災害関連死とは

定義「災害発生後疾病により死亡した者の内、その疾病的発生原因や疾病を著しく悪化させた事について、災害と相当の因果関係があるとして関係市町で災害による死者とした者」で「災害弔慰金受給資格認定者」に「追加認定」された人（総務省消防庁）

震災後に外傷によらずに内科疾患などで亡くなった場合、その主因が震災ストレスによるものかそうでないかを明瞭に区別することは困難。そこで被災自治体は医師、弁護士などで構成される災害弔慰金給付審査委員会を設けて判断するが、関連死者数はその時々の地域社会情勢により変化する可能性がある（神戸協同病院院長 上田耕蔵）

#### (イ) 阪神・淡路大震災の関連死

- ①特徴：\*高齢社会、都市で冬期に発生。インフルエンザの流行に強く影響を受けた  
⇒冬期の震災では感染症、特にインフルエンザ対策が重要

- 死者全体の1割を占める：670人（弔慰金追加認定数）
- 9割が高齢者（60歳以上 89.6%）
- 1ヶ月以内に6割（62.3%）死亡、
- 4割がインフルエンザ関連死（呼吸器系 35%、循環器系（心疾患と脳疾患）37.7%）
- 比較的被害の少ない周辺3区で多い（垂水・西・北区で347人、前年比37%増）。

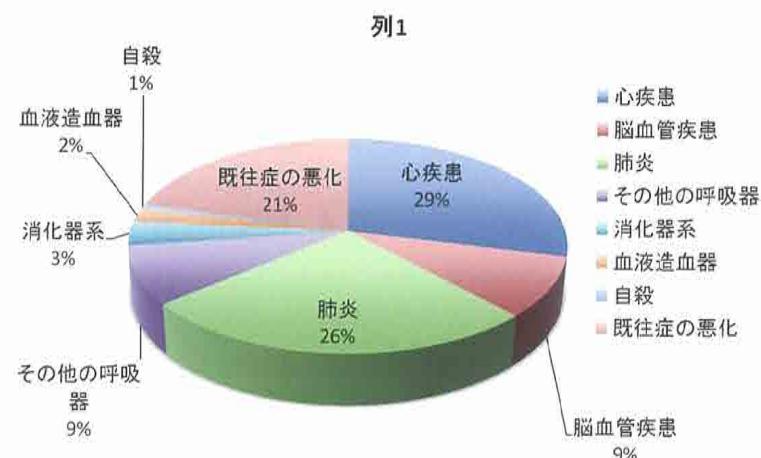


図1 阪神・淡路大震災における関連死の主な死因

激震6区と周辺3区の高齢者数とインフルエンザ超過死亡数

	人口 1995年	高齢化率	高齢者数	高齢者比率	インフルエンザ 超過死亡数
激震 6 区	863,933	17.1%	148,118	69%	224
周辺 3 区	656,431	10.1%	66,579	31%	100
神戸市	1,520,364	14.1%	214,697	100%	324

激震6区と周辺3区への震災とインフルエンザの影響

	平均の推定 関連死亡数	インフルエンザ 超過死亡数	インフル超過死亡数／ 推定関連死亡数
激震 6 区	483	224	46%
周辺 3 区	347	100	29%
神戸市	830	324	39%

## (ウ) 中越地震の関連死

- ①特徴：高齢社会、山村で発生。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。  
⇒車中泊、中でも肺塞栓症の危険性を被災者に情報提供する必要あり
- ・高齢者 72%を占めるが 40 代でも 14% 見られた。
  - ・循環器系が 86%、基礎疾患ありが 82%、発症日に無くなっている人 73%
  - ・車中泊が 41%（9 人）と目立つ

## (エ) 救急活動記録と関連死疾患の関係

### (オ) 関連死とその対策（東日本大震災以前）

#### ①発生の推移：

- ・発災後 1 週間（特に 3 日目まで）に集中して発症 ⇒ 1 日目から外傷患者への対応と並行して取り組まれる必。
- ・4 日目以降、新たな医療課題として車中泊による肺塞栓症、免疫低下による肺炎

#### ② 対策

- ・発症者をすみやかに被災地外の医療機関へ
- ・在宅が困難となった要介護高齢者に対する緊急入所
- ・（介護保険の利用者以外で）発病しやすい人の把握（保健婦や専門職の役割大）  
普段より名簿作りが取り組まれている必要があります。
- ・避難生活のリスク因子を減らす  
⇒最重要：感染症対策。清潔な水の提供とトイレ。インフルエンザ対策。ノロウイルス、食中毒などへの対処も必要。  
基本的な生活環境の維持。食糧、毛布などの提供や空調など。  
震災ストレスの軽減策（安否確認、休息睡眠の確保、避難所への救護班、情報伝達、ボランティアの見守りなど）。  
車中泊避難者への情報提供が必要です。  
高齢者では廃用症候群を減らすこと（後期高齢者は避難生活で下肢筋力低下や認知能力の低下が起こりやすい。定時的な体操、早期より在宅介護サービスの再開など）

### (オ) 東日本大震災関連死の特徴（3/18-22 上田耕蔵による医療活動報告より※）

- ①他の大きな問題に隠れて関連死が気づかれていない可能性：いる
- ②「救助・医療不足」による死者が多く発生している。
- ③ 1ヶ月以上に渡って発生する可能性がある。
  - ・関連死疾患の発生動向は救急車の出動件数と比例する（太田・小山）。
  - ・中越では 2 週間まで著増、阪神ではインフルエンザの影響で 2 ヶ月続いた。東北では物流（石油水食糧）が十分でなく、支援が 1 週くらい遅れて入っていること、環境悪化が改善されないなら 1 ヶ月以上に渡って発生する可能性がある。
- ④ 小児に関連死が発生する可能性。
- ⑤ 新たな死因に低体温：

- ・津波救助後の低体温（直接死と思われる）と暖房のない避難生活による低体温。

<sup>1</sup> 上田耕蔵：震災後関連死亡とその対策、日本医事新報、No3776,1996.9.7p40-44

<sup>1</sup> 阪神・淡路大震災人的被害（死者数）、震災発（ネットで公開）

<sup>1</sup> 兵庫県南部地震震災関連の神戸市内の死亡者数について、神戸市災害対策本部資料：7/14/95, 11/13/95, 1/8/96

<sup>1</sup> 太田裕、小山真紀：日別救急活動記録で探る地震関連疾患の時系列変動性、地域安全学会

<sup>1</sup> 上田耕蔵：関連死の発生機序とその予防／アロスタシス負荷の視点から、総合看護、2005年2号（第40巻第2号）p17-28

<sup>1</sup> 太田 宗夫：新潟県中越地震において展開された災害医療の実体及びその医学的評価に関する調査研究、平成16年度 厚生労働科学研究費補助金 特別研究事業（分担）研究報告書、（ネットで公開）

<sup>1</sup> 西村明儒：被災死亡者の死因分析から、特集 災害医療 -災害時における産業医の役割-、四国医誌 6巻1,2号 2 APRIL25,2010,p3-8（ネットで公開）

<sup>1</sup> 澤田雅浩ら：新潟県中越地震における避難形態の多様性に関する研究／長岡市と小千谷市におけるアンケート調査を通じて、都市計画論文集 No. 40-3, 2005. 10.

## (参考資料) がれきの分別・処理、学校再開、エネルギー需要、関連死について

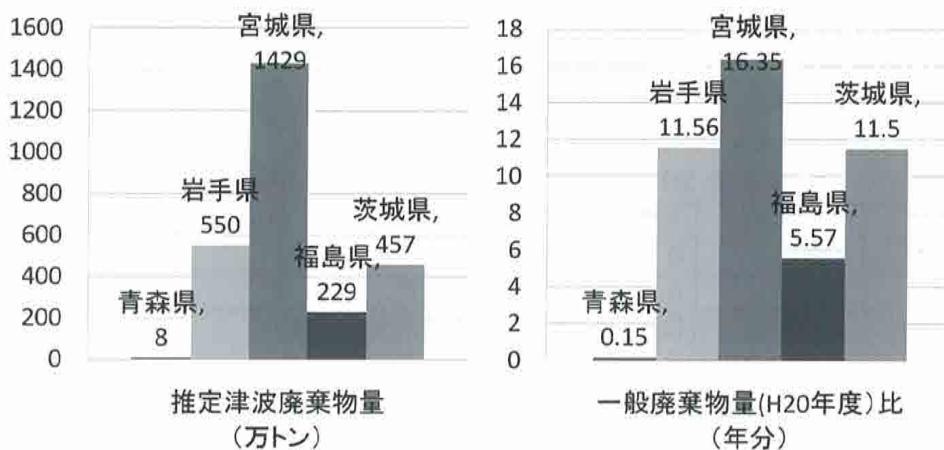
### 人と防災未来センター

#### 1. がれき処理②

##### (ア) 津波災害における「がれき分別」の難しさ

###### ①多様ながれきが混在

津波により、海底の汚泥や農地の土砂、損壊家屋、家電などが混在したがれきが、宅地や農地などに一面に広がっている。関係者間で分別品目と基準を共通化しなければ、復興事業において、がれきの再利用（土地のかさ上げ等）を円滑に進められない。



(平山リサーチフェローによる予測)

###### ②被災自治体の負担軽減

マンパワー面等で苦しい状況の被災自治体が多いため、がれきを広域連携処理（例えば他自治体のがれきを余裕のある自治体が引き受けて処理するなど）することや、がれきを再資源化し復興事業に活用することが不可欠

##### (イ) 震災がれきの分別・処理

###### ①がれき分別・処理のマニュアル化

先行自治体においては、場所により分別の仕方がバラバラだったが現在改善傾向。当該自治体の実態に即しながら廃棄物資源循環学会の専門家集団が「廃棄物分別・処理のマニュアル化」を進めている。また、他の被災自治体にも、被災状況に応じて活用できるように配慮されている。



3月15日に開設した震災ごみ集積（持込）所は、ほとんど分別されておらず、今後の作業が困難である



27日間に開設した所では、家電やがれき等がきちんと分けられている

※マニュアル（要点中心の暫定版）は今週中に完成予定。各地で適用するための専門家支援・派遣についても検討。

#### (ウ) 今後必要な取組み

##### ①がれきの復興事業への再利用

壊滅的被害を受け、大きく沈み込んだ沿岸部などの場合、がれき類を、適切に分別・集積することで、土地のかさ上げなどに利用することができ、処理コストを下げつつ跡地利用の幅が広がる。

##### ②環境リスク抑制策

有害性等が不明な廃棄物（ヘドロを含む）も多く、跡地利用も含め環境リスク抑制策が必須である。

## 2. 阪神・淡路大震災の学校復旧の動き②（阪神・淡路大震災）

#### (ア) 震災後20日の状況

- 短縮授業で対応している学校が過半数を占める。

震災後20日目の神戸市立小学校、中学校の状況

	全学校数	平常	短縮	2部	他校	休校
小学校	173	0	110	1	2	60
中学校	84	0	59	7	2	16

短縮授業（自校のみで授業再開するが短縮授業）

2部（自校で2部制の短縮授業）

他校（大学空き教室・企業等の会議室・校庭のテント・他校教室（児童と先生がバスで移動し、他の小学校の教室を借りて授業を行った）など）

#### (イ) 全校での授業再開日

- 被害の大きい市でも35～39日目には授業を再開している。
- 神戸市では、2月16日（31日目）から仮設校舎の建設が始まった。

2月4日：尼崎市・宝塚市・伊丹市・川西市（19日目）

2月20日：西宮市（35日目）

2月22日：芦屋市（37日目）

2月24日：神戸市（39日目）

#### (ウ) 避難所となった学校での授業再開

- 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、学校から他施設への移動を拒否したため、学校の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した。
- 被害の少なかった学校からの応援職員が、救援物資の運搬配布、清掃、電話応対、宿直業務などの避難者の救援のほか、授業用プリント作成、子どもたちのカウンセリングなど多岐にわたって支援した。



公園に建てられた仮設校舎



廊下に置かれた立入禁止の張り紙

### 3. エネルギー需要（阪神・淡路大震災）

・地震発生直後の出荷状況は集計されていない。ただし、地震発生当日は受注量の20%しか輸送できず、1月22日になって受注残が解消された状況はあった。

#### ・油種別の供給量

- 挿発油（ガソリン）の需要は高：地震発生直後にマイカーで暖房をとる被災者がいたため。
- 軽油の需要も増：救援車両・復旧工事車両が増加した1週間目以降増加。
- 灯油の需要は低水準：家屋の倒壊、電気復旧の遅れ、避難所での利用抑制などの理由から需要は低かった。

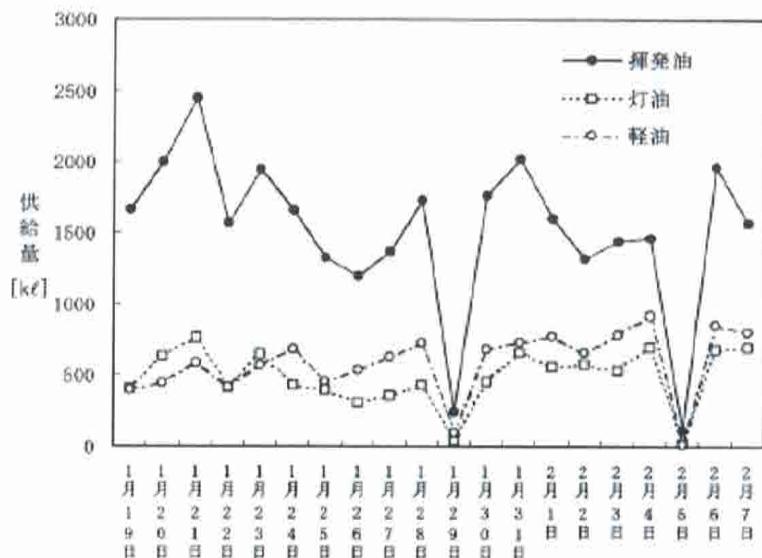
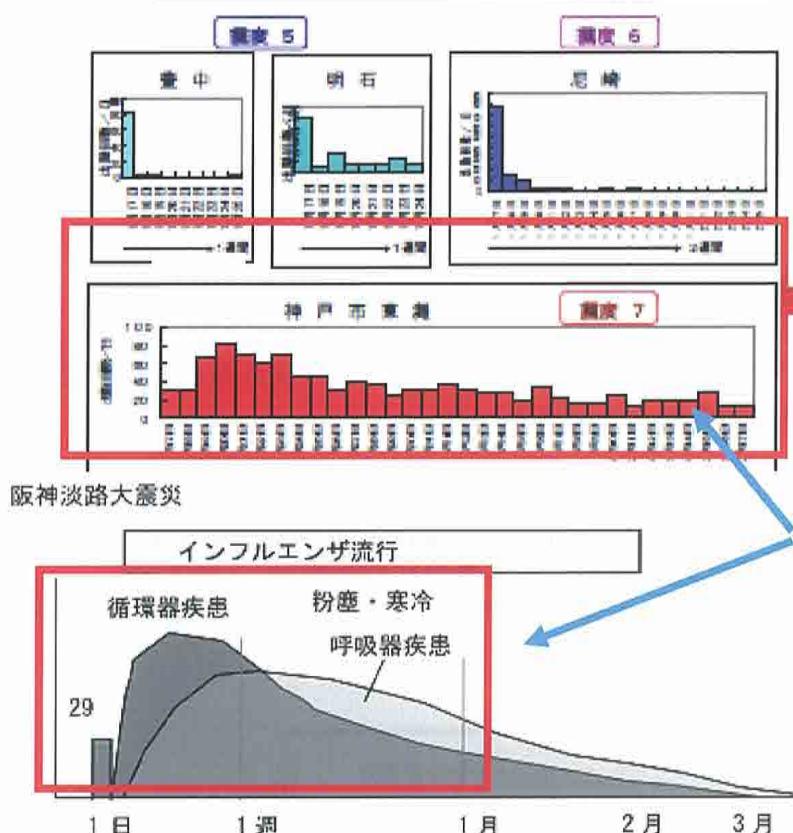


図4-7 被災地への石油供給量  
(注) 神戸市・芦屋市・西宮市全域の450SSへの供給量

#### 4. 災害間連死②

～避難者数と緊急消防援助隊の活動件数の関係～

##### (ア) 阪神・淡路大震災時の救急活動と関連死の関係



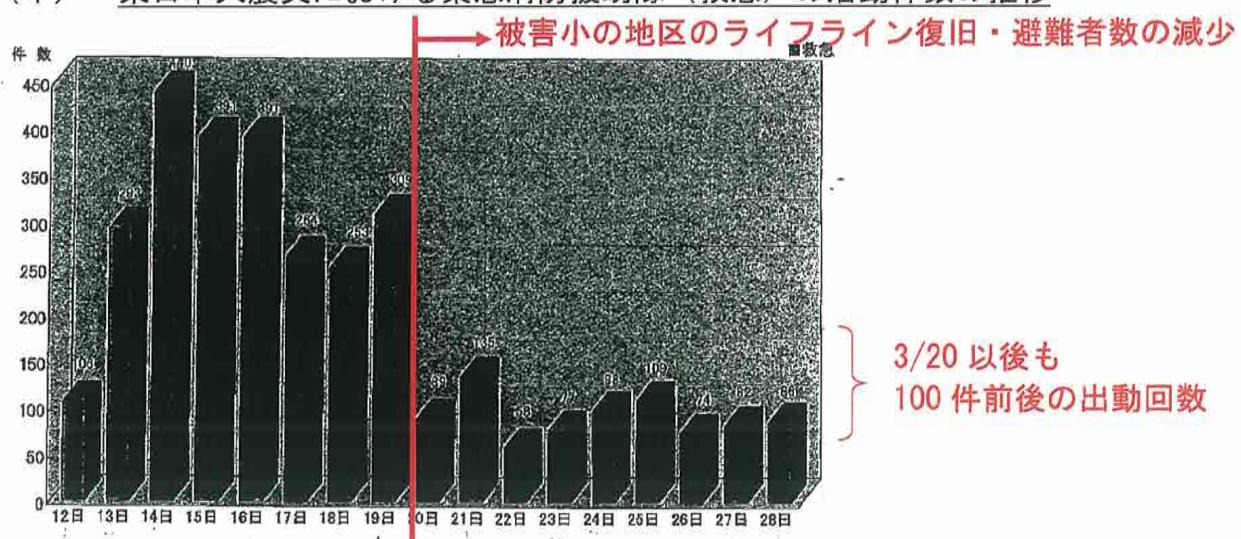
阪神淡路大震災

被害が甚大な地区（震度 7 のゾーン：神戸市東灘区）では、出動数が非常に多く、出動期間も長い。なお、当初数日間は、救急活動機能そのものの破壊により出動数が少ないと推測される。

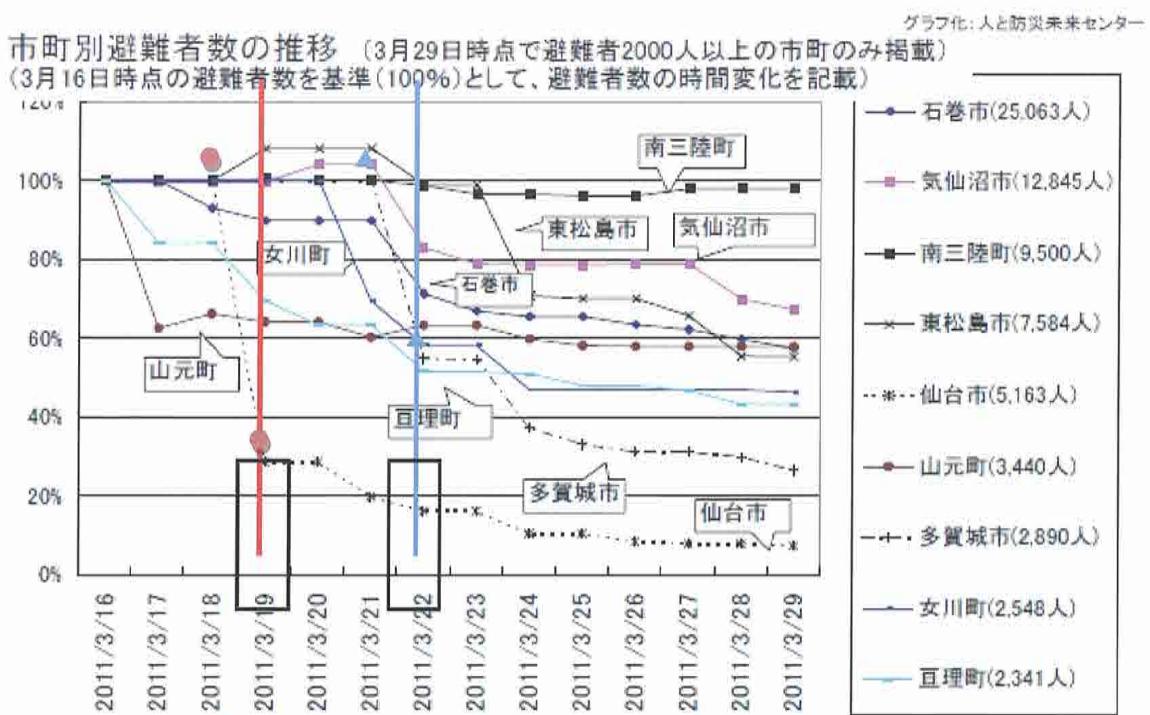
上図の震度 7 の神戸市東灘区の救急出動件数と、左図の関連死者数の推移が、比例している。関連死疾患は重症・救急事例のためである。

阪神・淡路大震災では、高齢社会、冬期に発生した為、インフルエンザの流行に強く影響を受けた。関連死 670 人のうち 9 割が 60 歳以上、4 割がインフルエンザ関連死である。

##### (イ) 東日本大震災における緊急消防援助隊（救急）の活動件数の推移



阪神・淡路大震災の震度 7 ゾーンと同様、長期間にわたる救急活動を実施中。なお、20 日以降の出動回数の減少は、派遣自治体内<sup>※1</sup>の比較的被害の小さかった一部の地区<sup>※2</sup>で電気・水道が回復し、避難者数が減ったことが影響していると推測される。（ライフライン復旧で避難者が減少する地区と、家を喪失し避難者数が変化しない地区の 2 極化）



**(ウ) 救急出動件数および避難者数から、東日本大震災における関連死について考えられること**

① 現在までの段階で、関連死が気づかれていない可能性がある（救急出動数からも推測できる）。

- ・「救助・医療不足」「長期にわたる資源・エネルギー不足」
- ・在宅の高齢者等で、健康状態が悪化してもひきこもっている人が多くいる可能性がある

② 今後、関連死が増える可能性がある

- ・津波により家を喪失した世帯の多い地区では長期避難が予想される  
⇒阪神・淡路と同様、高齢者の多い地区で冬季の避難：インフルエンザの

流行

⇒ライフラインの途絶・物流の停滞による暖房のない生活：低体温症

⇒避難の長期化：高齢者等の生活機能の低下

- ・被害の比較的小さい地区では、特に避難所の高齢者率が高まることが予想される

⇒阪神・淡路大震災の時も同様。

**【注】**

(※1) 緊急消防援助隊の活動は、沿岸部の津波被害の大きい地区を含む市町村である。

(※2) 東日本大震災の被害は、A：津波による壊滅地区、B：浸水による被害地区、C：AB 地区以外のライフラインの寸断地区、に分けられる。A 地区全部および B 地区の一部の世帯は避難者数が変わらない。（避難者数は多く、物資の供給が難しく避難環境は良くないが、多様な年齢層の市民が避難）、C 地区全部と B 地区の一部は、ライフラインの復旧とともに避難者数が急減している（高齢者等の割合が高くなっていく）と推測される。

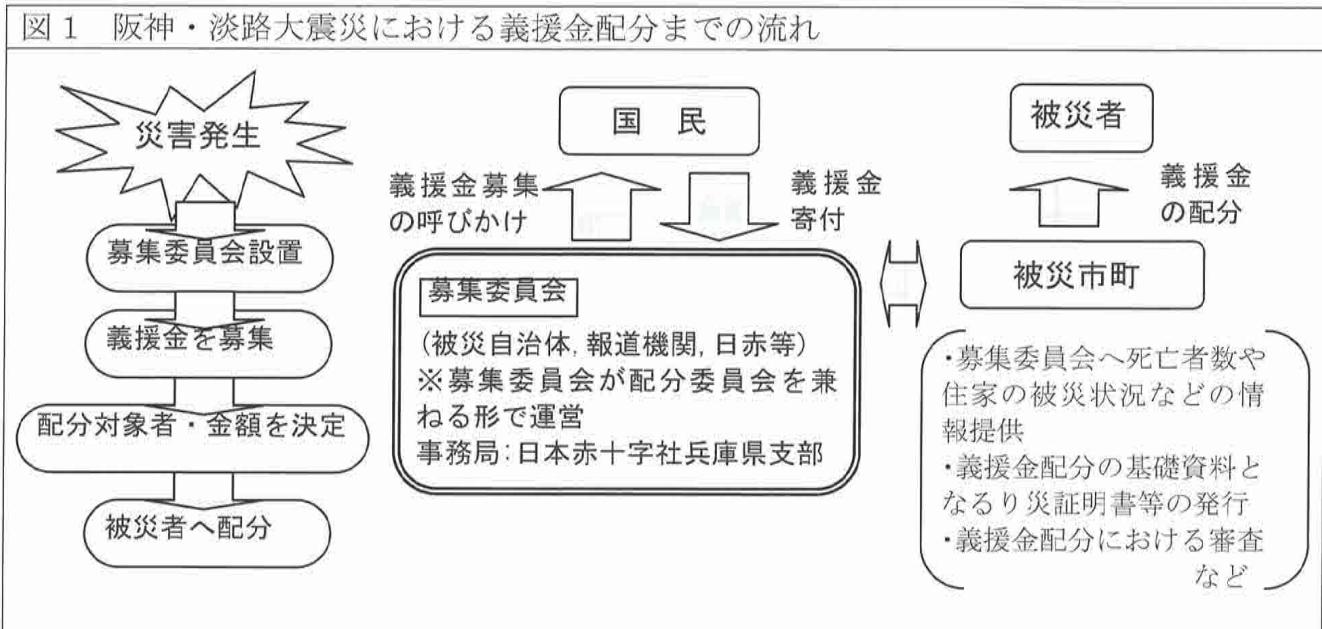
**【参考文献・データ】**

- ・太田裕、小山真紀：日別救急活動記録で探る地震関連疾患の時系列変動性、地域安全学会
- ・避難者数の推移 宮城県ホームページ
- ・緊急消防援助隊の活動件数（救急）の推移 消防庁（H23. 3. 30）

## (参考資料)

## 義援金の取り扱いについて（阪神・淡路大震災）

04.03 人と防災未来センター



## (ア) 受付け

- ① 約 1800 億円（国内外から）
- ② 「募集委員会」（被災自治体、報道機関、日赤等）を設置。事務局は日赤兵庫県支部。

## (イ) 配分基準

- ① 「配分委員会」は募集委員会が兼務
- ② 配分委員会が統一基準を設けて配分  
寄付者から「被災児童に」「高齢者のために」などと指定があるものもあったが、個別対応はしない。

## (例外) 市町による独自基準での配分

- 「各被災自治体のために」として寄せられた義援金は、自治体の判断で配分（市町交付金制度）（約 150 億円）
- ③ 死亡者・行方不明者、住家損壊が多い阪神・淡路大震災のケースと比べて、中越地震のケースでは、市町村の裁量で配分した義援金（被災した町内会・自治会や社協への配分など）の割合が多かった（5割以上）。
  - ④ 「被災者・被災自治体のために」と受付ける義援金が多く、被災者への直接配分に重きが置かれている。ボランティアや NPO 活動のための間接配分は行われていない。

表1 義援金配分状況（阪神・淡路大震災）

義援金配分状況			
	配分額 (万円)	件 数	被災者支給済額 (万円)
1/17発災			
一次配分 (2/6-4/21)	死亡者・行方不明者見舞金	10	5,803 5億8,025
二次配分 (5/23-6/9)	住家損壊見舞金	10	450,489 450億4,906
	重傷者見舞金	5	11,087 5億5,435
	要援護家庭激励金	30	49,160 147億4,800
	被災高校生等教科書購入費助成	2	
三次配分（教育） (6月下旬-7/10)	被災児童・生徒新入生助成	保幼1 小2 中5 高5	52,703 17億4,196
三次配分（住宅） (8/21-11/30) (H8.1/8-3/31) (その後も受付あり。 H10.3/31まで)	被災児童特別教育資金	100	577 4億6,040
	住宅助成金	30	155,583 465億9,086
	生活支援金	当初分 追加分	385,745 379億2,640 357,645 178億8,235
	市町交付金	住宅再建 その他の	43,457 129億7,378 5,415 2億3,026
	市町配分金		2億8,400
	府県交付金		1億0,800
	計		1,517,664 1,791億2,968

(03年3月31日現在、兵庫県南部地震災害義援金管理委員会事務局)

表2 阪神・淡路大震災以降の義援金の金額等

区分	仙・吉備震災時	兵庫・福岡震災時	阪神・淡路大震災時	新潟県中越地震時	熊本平成3月
寄附生	平成2年11月	平成2年7月	平成7年1月	平成16年10月	平成18年3月
平均額(万)	727万(±5%)	1,032万	448,929万	17,277万	1,983万
総合的額	約234万円	約260万円	約1,783万円	約372万円	約325万円
1万円当たり	約3,219万円	約2,519万円	約40万円	約216万円	約161万円

#### (ウ) 配分方法

- ① 各区役所等担当部局へ申請書（必要に応じて、罹災証明書などを添付）を郵送
- ② 銀行口座へ振り込み

#### (エ) 広域災害としての課題

- ① 被災府県が複数あるため、それらの調整を勘案できる配分委員会の構成を検討する必要がある。
- ② 福島県は被害認定が困難。原子力発電所からの距離に応じて、全壊と同じ基準で配分するなどの判断をし、早急に被災者に義援金を受け取ってもらうべき。
- ③ 本災害の被災地域は、自動車が家屋と同様に重要な財産。過去に実施されたことはないが、自動車の被害に対して義援金を配分してはどうか。
- ④ 二次配分や三次配分では、被災県・市町村の事情に応じた配分を可能とする体制に移行すべき。

#### 【参考文献】

1. 兵庫県（2009）伝える 阪神・淡路大震災の教訓
2. 神戸市（1996）阪神・淡路大震災-神戸市の記録 1995年-

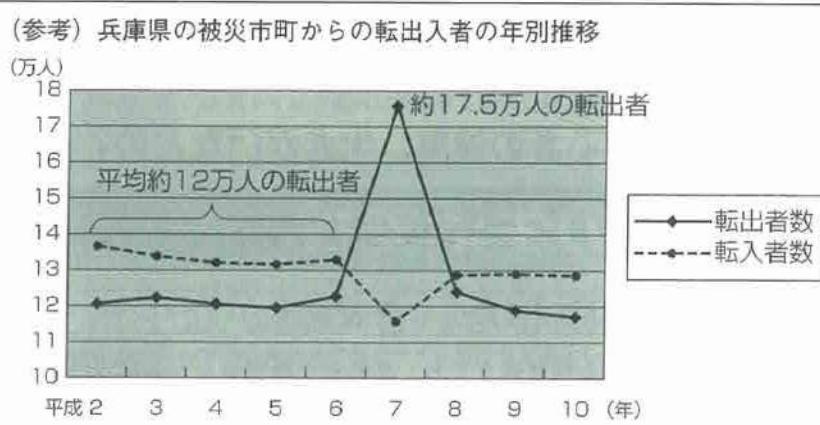
## (参考資料) 阪神・淡路大震災における県外避難者に関する問題

4月4日 人と防災未来センター

### 1. 阪神・淡路大震災における県外避難者(県外居住被災者)の人数

- 約1万9千世帯、5万5千名  
(全壊18万世帯の約10%、仮設住宅戸数4万8千戸に対して約40%)

図1 兵庫県の被災市町からの転出入者の推移



### 2. 県外避難者の意識 (関西学院大学アンケート結果(震災15年目)等より)

図2 県外避難した理由 (%)

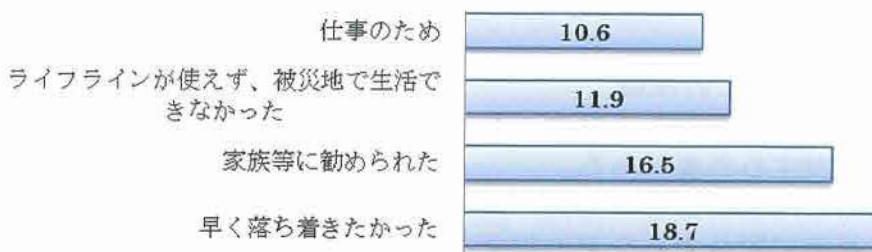


図3 避難した時点での避難に対する考え方 (%)

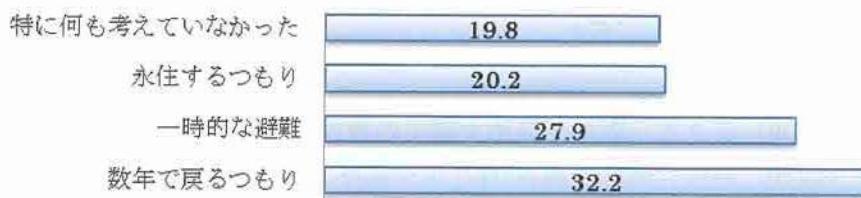


図4 県外から故郷に戻らない理由 (%)



### 3. 県外避難者に伴う課題

- ・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（民間賃貸住宅の家賃補助や生活復興資金貸付制度など）があった。（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。
- ・元住んでいた場所に戻れないため、人口の回復が遅れる。

### 4. 兵庫県の対応

- ・専用フリーダイヤル、情報誌「ひょうご便り」の発行
- ・ひょうごカムバックコール＆メール事業、個別登録・支援の実施
- ・仕事・住宅探しのため、被災地への交通・宿泊費への補助
- ・電話訪問相談員による住宅・心のケア・教育等の相談・情報提供
- ・住宅、貸付・融資、雇用促進に係る施策を県外居住被災者に拡充

### 5. 今後への教訓：将来、故郷に戻ってくるための「計画的な県外避難」

- ・「将来、故郷に戻ることが出来る」というビジョンを最初に示す。
- ・県外避難は、コミュニティ単位での避難を推奨する。
- ・県外避難者のデータは、国・県で一括登録する制度を導入する。
- ・避難先で、生活水準や支援策の格差が生じないよう、自治体間で調整する。
- ・インターネット、マスメディア等による持続的な情報提供を行う。

## (参考資料) 遠隔避難の事例と教訓 (2000年三宅島噴火災害)

04.05 人と防災未来センター

### 1. 災害の概要：4年5ヶ月の全島避難生活

- 2000年9月2日から全島民が避難。2005年2月1日避難指示が解除。

### 2. 民間団体による避難者の交流促進

行政だけでなく、民間団体（三宅島災害・東京ボランティア支援センター）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。

【三宅島災害・東京ボランティア支援センター】

東京災害ボランティアネットワーク、三宅島社会福祉協議会、東京ボランティア・市民活動センター、東京ハンディキャブ連絡会が中心となり結成。

#### (ア) 民間団体による電話帳作成

- 全島避難1ヶ月半後に「島民電話帳」を作成、18都道府県の避難者に配布。

#### (イ) 生活情報誌「みやけの風」の発行

- 避難中の三宅島島民に生活情報を伝える情報誌「みやけの風」を毎週発行。

#### (ウ) ふれあい集会の開催

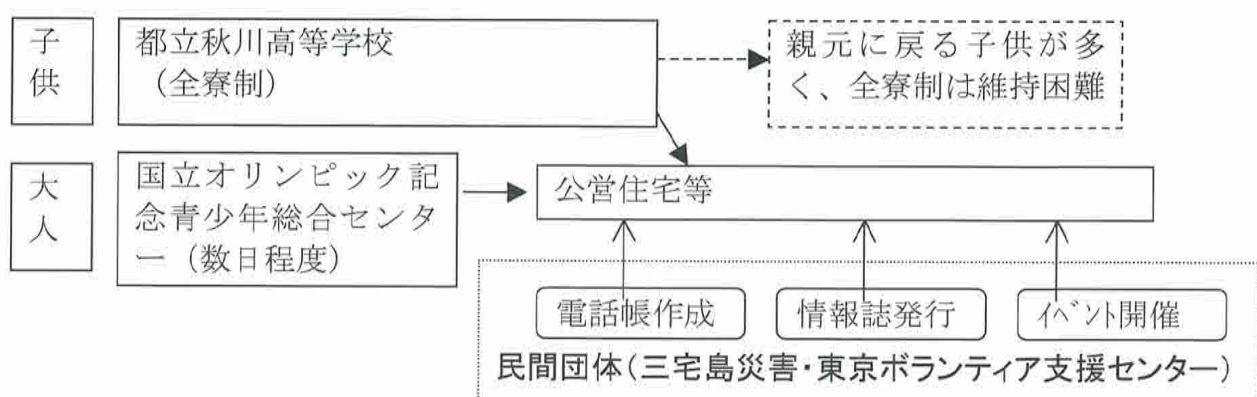
- 春秋2回（計8回）、港区の芝浦小学校にて開催。

### 3. 学校の状況

- 以下の3選択肢から意向調査。8割が秋川高校を希望。

- 「都立秋川高校で（保護者と離れて）寮生活と学校生活」
- 「保護者とともに都営住宅に入居し、近くの小学校へ通う」
- 「親類宅から近くの小学校へ通う」

- しかし、親元から地域の学校に通う子供が増加。翌年度から、避難者が多い武藏村山団地から秋川学校までスクールバスを走らせて対応した。

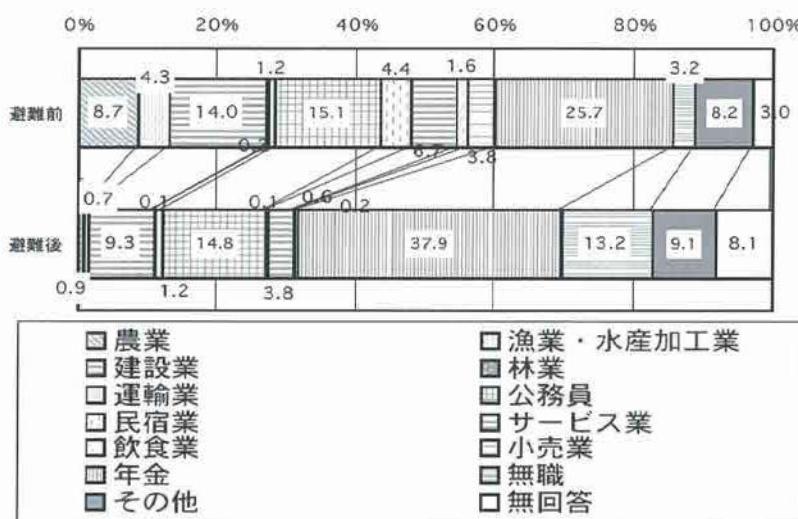


#### 4. 避難生活に必要な設備、日用品等

- 東京都は、テレビ、小型冷蔵庫、洗濯機、皿、茶碗、炊飯器、布団、スポーツウェアなどを公営住宅に入居した避難者に配布した。
- 寄付された中古家具、家電については、避難島民自らが、避難者の希望をとって、公平に配分されるよう対応した。

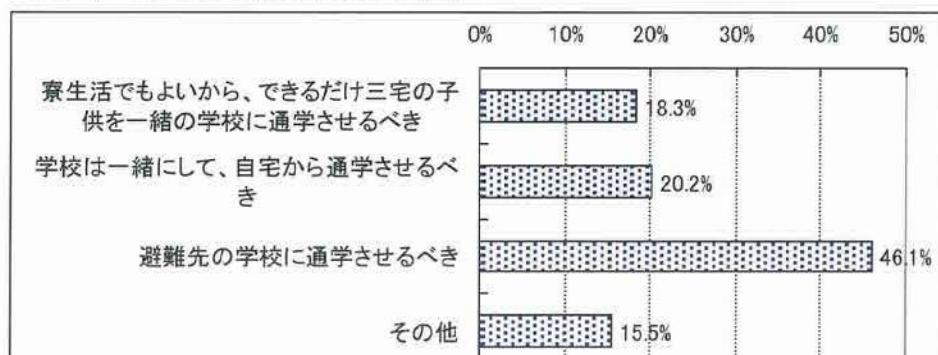
#### 5. 避難生活の課題（避難半年後のアンケート調査より）

- 2001年3月に、三宅村が避難生活に関するアンケート調査を実施した。（住民基本台帳の世帯主2004世帯に郵送、1285票回収、回収率64.1%）
- 避難後は、「年金生活者」「無職」が増え、生計が苦しいことが大きな課題となった。（過半数が、経済的に避難生活は1年が限界と回答。）



避難前、後における仕事の変化

- 子供の教育については、（親子が一緒に住んで）「避難先の学校に通学させるべき」が46.1%と最大であった。



今後の学校のあり方

「三宅島火山活動災害の長期化に関する生活実態アンケート調査」（三宅村）平成13年3月

手持ち資料：今回の資料で言いたいこと

### 災害の概要

- ・遠隔地への長期避難の事例は少ない。山古志村、三宅島などが貴重な例。
- ・今回は、三宅島ほどの長期避難にはならないとは思うが、何が問題になったか調べてみた。(今後、中越地震の山古志村の集団避難を取り上げる可能性もあります)  
(三宅島は、宮城県よりも、福島県の原発避難に近いかもしれません)

### 民間団体主導による避難者の交流促進

- ・三宅島の特徴として、民間団体による支援が手厚かったことがあります。
- ・特に、避難者の電話帳を作成し、配布することは、行政では不可能。民間ならでは可能だったこと。
- ・このようなかたちで、避難者の交流促進をボランティアと共同で実施することも視野に入れてはどうか。  
(電話帳の配布は、悪用される危険性があるけれども、行政が情報を握っているより、民間ボランティア団体が持っている方が、柔軟に対応できるのでは。情報誌発行なども、民間に補助金を出してやってもらう方法もあるのでは。)

### 学校の状況

- ・当初の意向調査とは異なり、やはり親元から通うのが（特に小学生では）一番良いし、そうなっていく。
- ・（今回、福島の児童を、東京都が、親と引き離すかたちで「高尾の森わくわくビレッジ」で受け入れているが、それは、三宅島の教訓が活かされていないと思います）

### 避難生活の最大の課題：生計の維持、職の確保

- ・東京都は、テレビ、小型冷蔵庫、洗濯機、皿や茶碗・やかんや炊飯器、布団、スポーツウェアなどを、公営住宅に入居した避難者に配布した。津波は、全てを奪うので、住宅だけではなく、こういう家具、家電、消耗品等も必要になる。これは災害救助法では対応できるのか？出来ないのであれば、企業やボランティアの寄付を仰ぐなど、早めに対応が必要ではないか。
- ・三宅島の避難者へのアンケート調査では、「生計が苦しい」という回答が多く、貯金を取り崩している。（従前の地域に戻ってくる前提の）一時避難生活では、仕事も探しにくい。
- ・三宅島と異なり、南三陸町では、避難先が比較的近いので、従前地域での復興事業等で、雇用を確保する対策も重要。

主な資料出所。三宅島噴火災害教訓情報資料集

<http://www.bousai.go.jp/mfs/>

## 応急仮設住宅の用地確保について

2010.4.6 人と防災未来センター

### 1. 民有地の活用

#### 1. 企業所有地の活用

- 市街地が被災した場合、大規模な企業所有地を借り上げ、仮設住宅用地として活用した事例がある。  
(阪神・淡路大震災、東日本大震災（岩手県釜石市にて新日鉄釜石（同県釜石市）の上中島多目的グラウンドで185戸建設）)

#### 2. 農地、山林等の活用

- 首都直下型地震に備えて、首都圏では、農地所有者と自治体とが、仮設住宅も建設可能な「防災協力農地」として登録・協定を結ぶ事例が数多くある。
- 北海道南西沖地震では、奥尻島にて、民有地（奥尻空港周辺地）が仮設住宅用地として活用された。（地主に借地を口頭で申し入れ、後日、正式契約）

防災協力農地等の取組実施市区

単位：自治体

都府県名	市 区 数	取 組 市 区
埼玉県	9	川越市、草加市、志木市、和光市、新座市、北本市、八潮市、三郷市、吉川市
千葉県	5	船橋市、松戸市、習志野市、柏市、八千代市
東京都	24	世田谷区、杉並区、板橋区、練馬区、足立区、葛飾区、江戸川区、武藏野市、三鷹市、青梅市、府中市、調布市、町田市、小金井市、小平市、日野市、東村山市、国分寺市、福生市、東久留米市、武蔵村山市、稲城市、羽村市、西東京市
神奈川県	4	横浜市、川崎市、藤沢市、秦野市
愛知県	2	小牧市、岩倉市
京都府	2	城陽市、向日市
大阪府	3	貝塚市、守口市、寝屋川市
合 計	49	

(※三大都市圏特定市（平成22年3月31日現在で223市區(212市と東京都特別区11区)）において、防災協力農地等に取り組んでいる市区は7都府県49自治体）

### 3. 民有地を仮設住宅に用いる上での課題

- ・ 有償の場合がある  
(ただし借り受け料は、固定資産税・都市計画税相当額。また無償の場合にも、被災市町により固定資産税、都市計画税等の減免措置が実施された)
- ・ 仮設住宅設置期間が長引いた場合、土地所有者と期限延長の合意ができない場合があり、居住者の移動が必要となる。

## 2. 公有地の活用

### 1. 他府県用地の活用

- ・ 阪神・淡路大震災では、兵庫県は、大阪府、大阪市から土地を借り受け、仮設住宅団地6カ所を設置した。

### 2. 学校用地の活用

- ・ 中越地震では、山間部では仮設住宅適地が無いために、小中学校のグラウンドに仮設住宅の建設が行われた。その数は11校計465戸で、全建築戸数の1割となった。
- ・ 阪神・淡路大震災では、神戸市は、小中学校の校庭は、教育の妨げになると対象としなかった。一方、西宮市や芦屋市などでは、学校の校庭に建設したが、従前の近隣市街地に建てることができた半面、3年間グラウンドが使えず教育に支障をきたした。

## 3. 東日本大震災においての留意事項

### 1. 津波浸水地についての配慮

- ・ 津波による被災者の心情に配慮し、津波浸水地は原則避ける配慮が必要である。(津波で被災した奥尻島では、津波浸水地は、仮設住宅用地として原則利用しなかった。(津波被害を受けた集落でも、一段高いところに建設))

### 2. 小規模集落への配慮

- ・ 津波による面的被災地ではない小規模集落では、必要な仮設住宅数が少数であることが想定される。そのような場合には、一律抽選ではなく、集落内で仮設住宅を設置する配慮が求められる。
- ・ 中越地震の川口町では、住民が自ら民有地の所有者と協議を行い、土地を借上げるという形で、集落内での仮設住宅の建設を進めた事例がある。

# (16)

## 在宅避難者への対応について

2010.4.7 人と防災未来センター

### 1. 在宅避難者対応の重要性

#### 1. 「避難する必要がなくて避難しない」ではなく「避難が難しくてしない」方も

- ・体力的に避難が困難な高齢者、聴覚障がい等情報が得にくい障がい者で、自宅に閉じこもっているのが周囲に気づかれない等支援から漏れる可能性
- ・高齢者世帯や一人暮らし世帯など、地域のつながりや見守りの中で生活してきた高齢者等が孤立する可能性がある。

#### 2. 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

- ・高齢者や障がい者の在宅ケア・通所サービスなど、福祉施設の通常業務継続が難しい。サービスによって在宅で生活可能な方の健康悪化が懸念される

### 2. 仙台市の在宅避難者の対応(一部、避難所にいる方も含む)

#### 1. ケアマネージャー等の活躍

- ・各ケアマネのケースの安否確認だけでなく、地域内の在宅避難者の世話をした。
- ・それでも、高齢者よりも障がい者の実態が見えにくい傾向あり。

#### 2. 市役所（健康福祉局総務課）で、福祉避難所等へ振り分け受入れ

- ・電話聞き取り票を作成し、状況を確認し、施設へ振り分け。

　　ライフラインが停止する中で受入れ

　　(4/5 現在、市役所経由で約 170 名程度受付、150 名程度受入れ)

　　状況が軽い（指定福祉避難所）・・・老人福祉センター・障がい者センター

　　状況が重い（指定福祉避難所）・・・特養

　　医療が必要・・・老健

　　認知症者・・・グループホーム

### 3. 過去の災害における在宅避難者対策

#### 1. 阪神・淡路大震災

- ・生活圏が徒歩圏であるため、一定期間後は、大規模避難所（小学校）が周辺住民への配食、情報提供等の拠点となっていた。

## 2. 新潟県中越沖地震(柏崎市田尻地区コミュニティ)

### ・ 田尻地区では、町内会ボランティアが活躍

町内会長らによる「地区災害対策本部」がボランティアを町内会で募集し、自宅避難者への食事の配達、被災住宅の片付け等を行った。ただし、町内会組織を通さず、直接避難所に食事を取りに来る被災者については、毎回の配食数を把握できず、混乱を招いた。

### ・ 比角地区では、役員+外部ボランティアチームがローラー作戦

外部ボランティアと町内会役員が、地域をローラー作戦でまわって、被災者のニーズを把握した。(外部ボランティアだけでは、田舎の被災者は心を開きにくく、町内会役員が共に行動するのが効果的)

## 3. 東日本大震災においての留意事項

### 1. 町内会組織の再建が鍵

- ・ 津波や地震により、町内会組織も大きなダメージを得ているため、新たな役員の選出、自動車や無線、炊き出し設備の供与など、町内会活動を再開するための体制整備が必要である。

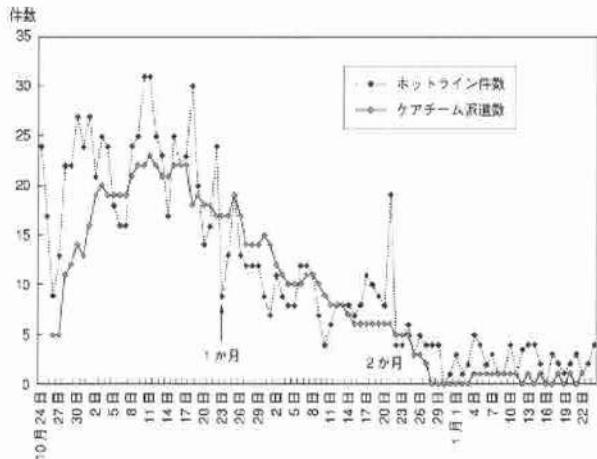
### 2. 在宅避難者対応のためのマンパワーの確保

- ・ 地域内ボランティア（町内会有志）と外部ボランティアの活動体制づくりが重要。
- ・ 外部ボランティアが地域からの信頼を得るために、「地域に詳しい町内会役員とセットで活動する」、「同じボランティアが長く地域に関わる」べきである。

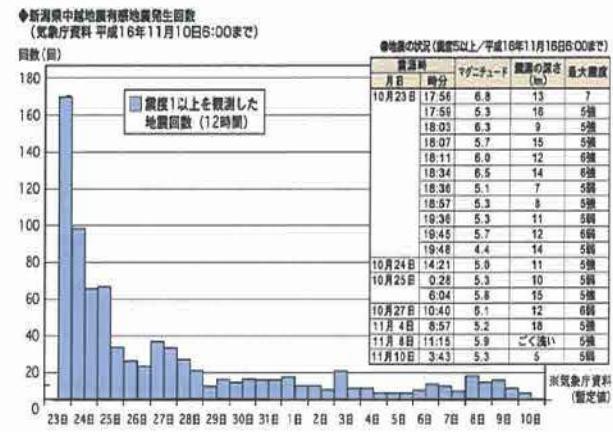
## 被災者への心のケアについて

(16)

### 1. 長引く余震に対する不安（中越地震）



(図1) こころのケアホットライン相談件数\*



(図2) 中越地震余震状況（出所：気象庁）

### 子どもへの影響と「こころのケアチーム」の活動

- ・強い余震が継続。専用相談電話には、「余震への不安・恐怖」と並んで「子供への対応」に関する相談が上位。余震が子供の心に大きな影響を及ぼした。
- ・電話相談を受けて、精神科医と地域の保健士などから構成される「こころのケアチーム」が訪問を行うというように、電話相談と連携した活動を実施した。

### 2. 北海道南西沖地震津波の被災者に対する心理ケア

#### 時を追うごとに増加する不安症状を訴える被災者

- ・2カ月後の検診受診者のうち、10カ月後、全体の5割～7割の人が「不安や不眠」「身体的相応」、1割が深刻な「うつ状態」。
- ・被害の程度が深刻な人・身内に死者が出た被災者ほど、身体的症状、不安と不眠、社会的活動障害、うつ状態を訴える人の割合が多い。
- ・男性より女性の方が精神傾向上の問題を抱えていた（女性は家庭に所属しており、家庭が揺らぐことに対する影響が大きい）。

### 3. 被災救援者の心理的ストレス（消防・学校教員・行政職員など）

救援者は二次的被災者：救援者の休養とメンタルヘルスケアが重要。

#### 1) 行政職員（2004年中越地震）

- ・中越地震 山古志村：震災による過重労働の関連死（交通事故）認定。特に、被害が大きい小規模自治体は一般行政職員に対する過重が大きい。
- ・新潟県職員の震災対応健康実態調査を行った（3,466名回答、7カ月後）。バーンアウト状態の職員や、メンタルヘルス不調な職員が350名以上。

#### 2) 小学校教員（阪神・淡路大震災）

- ・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カ月）。地震により影響を受けた人、震災後の過酷な業務に従事した人に精神・健康の低下がみられた。
- ・学校教育の質の維持の仕事が大切で、教育以外の災害救護業務（避難所運営の手伝いなど）へ従事させてはいけない。

### 東日本大震災における対策

#### 教員や福祉職員への「心のケア」教育の重要性

地域の事情に詳しい福祉担当職員、保健婦、学校教員などを「コミュニティ・ゲートキーパー」として育成することが重要。気づいて専門家につなげる。

また、電話相談＋訪問活動をセットで行う。



#### (女性を含めた)雇用対策が効果的

- ・仕事の再開は収入を得るという実質的な効果もあり、自尊心の回復につながる。女性も・男性も職業にあたる個人的な意味のある役割を持つことがストレス軽減につながる。

#### ■ 参考文献・ウェブ

- ・ 兵庫県こころのケアセンター ホームページ <http://www.j-hits.org/>  
「サイコロジカル・ファーストエイド 実施の手引き 第2版」  
<http://www.j-hits.org/psychological/index.html>
- ・ コミュニティ・ゲートキーパーについて  
<https://sites.google.com/site/nonaffected/#TOC-8>

## (参考資料) 阪神・淡路大震災における復興体制、復興計画

04.10 人と防災未来センター

**1. 復興体制****(ア) 国**

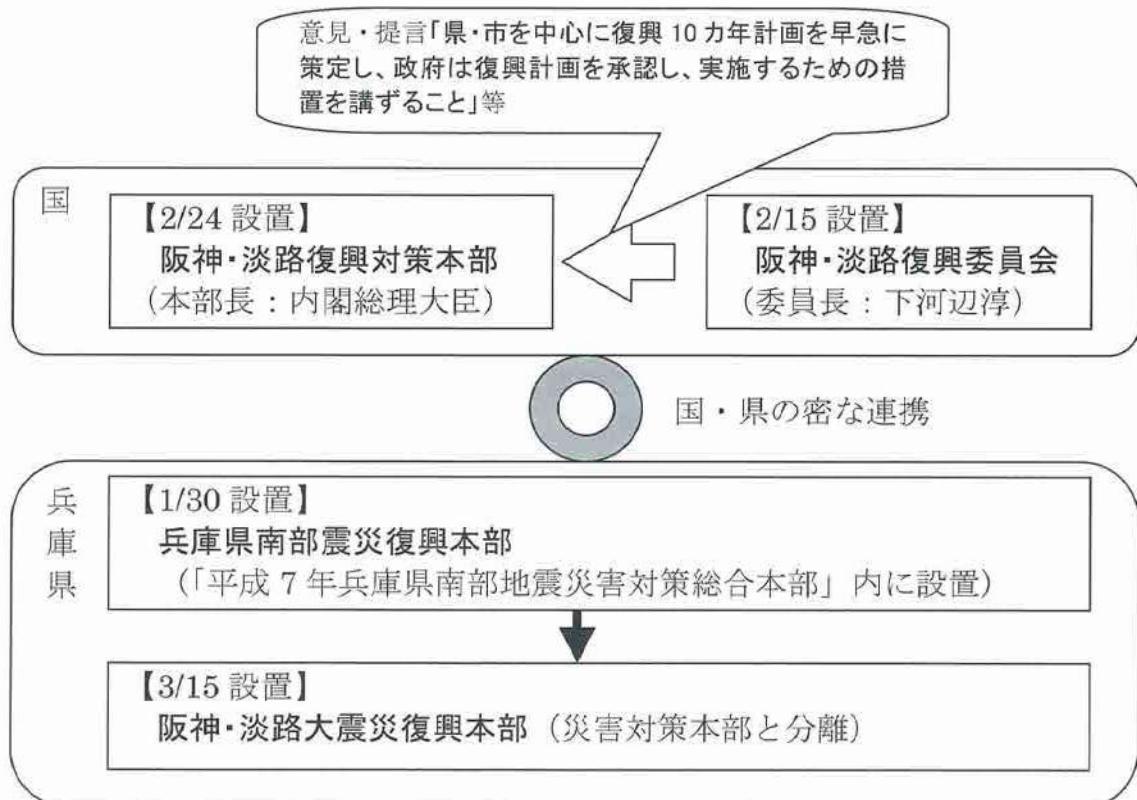
- ・ 2月15日 (約1ヶ月後)、長期的な復興対策への国の支援策を審議する「阪神・淡路復興委員会」を設置。(総理府本府組織令)
- ・ 2月24日 (約1ヶ月後)、阪神・淡路復興委員会からの提言などを実行する「阪神・淡路復興対策本部」を設置。(阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律)

**(イ) 兵庫県**

- ・ 1月30日 (震災2週間後)、災害対策総合本部に「兵庫県南部震災復興本部」を設置。住宅再生、ガレキ処理、復興に向けた特別措置法の検討等。
- ・ 3月15日 (震災1ヶ月後)、知事を本部長とする「阪神・淡路大震災復興本部」を設置。

**(ウ) 被災地と国の連携・役割分担**

- ・ 大震災からの復興には、特別措置法や財源において国の支えが不可欠。
- ・ 復興計画については被災地主体で、それを国が支える枠組みを構築。

**復興に向けた国・兵庫県の体制**

## 2. 兵庫県における復興計画策定の流れ

	有識者会議、県民意見募集	兵庫県	神戸市	宮城県
1ヶ月	2月 ・有識者による「都市再生戦略策定懇話会」設置。 ・分野別の「復興県民会議」設置			4月 復興基本方針(素案)の提示
2ヶ月	3月 ・「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」(都市再生戦略策定懇話会)		3月 「神戸市復興計画ガイドライン」	4-5月 復興基本方針の策定(予定)
3ヶ月		4月 「阪神・淡路震災復興計画－基本構想－」		
5ヶ月	6月 ・「阪神・淡路震災復興計画への提言」(阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会)		6月 「神戸市復興計画」	8-9月 震災復興計画の策定(予定)
6ヶ月		7月 「阪神・淡路震災復興計画」		
半年以降		8-11月 緊急3カ年計画 (産業、インフラ、住宅)		

## 3. 阪神・淡路大震災の復興計画策定の教訓

### (ア) 有識者や県民の意見を反映させた

- 震災直後から、有識者や県民の意見を反映させるための仕組みをつくり、短い時間ながら、多様な意見を反映させた。  
(郵便やFAXでの意見募集、地域別のフォーラム開催など)

### (イ) 国、県、被災市町が連携して復興計画を策定した

- 知事と被災市町との連絡会を開催し、被災市町と連携し、復興計画を策定した。また、
- 国現地対策本部や阪神・淡路復興委員会などを通じて、国との調整を進めながら復興計画を策定した。

### (ウ) 数量計画を含む「緊急3カ年計画」を並行して策定した

- 短期間のうちに計画的に取り組む必要がある「産業」、「インフラ」、「住宅」の3分野について、数量計画を含む緊急3カ年計画を策定した。

## (参考資料) 大学等による被災者意識調査の結果概要

04.12 人と防災未来センター

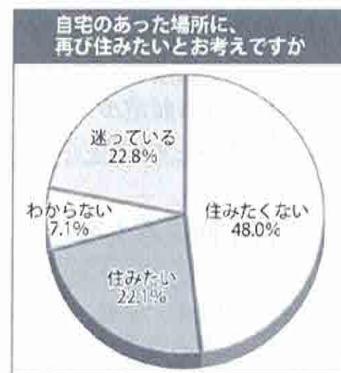
震災 1 ヶ月に向けて実施された大学やメディア等による被災者意識調査の結果を要約した。

### 1. 被災した場所に再び住みたいか? (河北新報、大阪市立大学、産経新聞)

(河北新報社調査 (宮城県内被災者 396 名)、大阪市立大学と産経新聞の調査 (岩手県・宮城県被災者 102 名) の結果より)

■被災者の半数近くは自宅のあった土地に「住みたくない」。

- 河北新報社調査では、48%が自宅のあった土地に「住みたくない」と回答。
- 大阪市立大学等の調査では、「離れたい」が 32.9% 「離れたくない」が 42.3%。特に若い世代に「離れたい」が多い。
- 理由は、再び津波に襲われることへの恐怖感、住宅や町が流されたことによる絶望感、地盤沈下、防災施設の破損などによる不安。
- 「住みたい」、「離れたくない」とする人は、先祖代々の土地への愛着、知人がいない土地への不安、地域に残り仲間と復興に取り組むことを希望している。



宮城県内の被災者に対する  
調査結果 (回答者数 396 人)  
4/11 河北新報

### 2. 今後の見通しに対する不安 (東京大学による朝日新聞「声」の分析)

(東京大学による朝日新聞「声」(279件、304名の「声」)の分析結果)

■今後の見通しへの不安が増加。早めの方針決定と情報提供が重要。

#### 1) 情報不足・不透明な方針に対する不安がある

「道を直すとか、仮設住宅を建てるとか、方針が決まつたら早めに知りたい。先が分からぬのが不安だ(七ヶ浜 3/18)」「学校が避難所になつていて、新学期が始まつたら教室は使えなくなる。この先、どこに行けばいいのか何も聞かされていないので不安だ(旭市 3/21)」

#### 2) 住まいの確保や費用負担についての不安がある

「仮設住宅の見通しが立たない。県営住宅にも申し込みが殺到しているらしい。早く仮設住宅を作つてほしい(旭市 3/19)」「地震で屋根が壊れたのに修理の順番待ちが 200 件以上。1 年先になると言われて困っている(東海村 3/26)」「市内で津波の来ない高台に土地が欲しいが無理だと思う(気仙沼 3/20)」「津波で被害にあった自宅を修繕するのに 1000 万円近くかかると建築士に言われた(仙台市 3/31)」「住宅ローンも残っている(八戸市 3/24)」

#### 3) 漁業・農業のみならず、その他の産業からも不安がある

「シラス漁に使う船が津波で海に沈んでしまった。今は船大工も少なく当分仕事ができないだろう(旭

市 3/19)」「ノリ、カキ、ワカメ養殖の施設を全部持つて行かれた。家も仕事場もなくなつた。どうしたらいいのか分からぬ(石巻市 3/26)」「農家はこの先、無収入。土地も荒れる。その気持ちが分かるか(浪江町 3・28)」「トラックの運転手をしているが、会社のトラックがたくさん流され自宅待機を強いられている(3/28)

### 3. 長期化する避難生活における課題（東京大学による朝日新聞「声」の分析）

#### 1) プライバシーや他人への気配りなどによる疲れ、ストレスがみられる

「何もかもが足りないが、雑魚寝する生活は続けられない。仮設住宅がほしい。せめて、めどがつけば(気仙沼市 3/20)」「夜泣きするので、車中泊をしなければならない。大人はある程度がまんできますが、子供は大変です(南三陸町 3/22)」「犬がいるので迷惑になると思い、瓦礫の残る自宅ですごしている(旭市 3/23)」

#### 2) 防犯対策 被災地での治安の悪化を懸念する声が出ている

「同じ避難所で、駐車中の車からガソリンを抜かれた人がある。被災者からこれ以上奪うのはやめて欲しい(気仙沼市 3/20)」「家にあった今度小学校 1 年になる長男のランドセルを買うためのお金も盗まれてしましました(仙台市 3/26)」

#### 3) 障害を抱える人の生活再建へ不安や、家族の介護負担が大きい

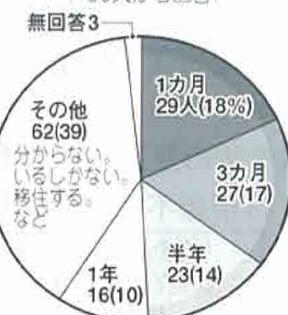
「車いす生活のため、部屋に戻っても片付けられず、じっと避難生活が続きそう(仙台市 3/24)」「電気もないなか、自宅で介護している人は苦労している。介護施設の整備がスムーズにいけばみんな安心して暮らせる(陸前高田市 3/24)」

### 4. 県外避難者の抱える課題

(共同通信の調査結果 (回答者 160 名))

- 避難生活において不安なことは、「お金(生活費)」53%、「仕事」50%、「住まい」40%、「残した家や財産がどうなるのか」30%、「自分や家族の健康・病気」28%、「子どもや孫の教育」25%、など。
- 県外避難に耐えられる期間を「1カ月・もう限界」とした人が 18%。（「休職し、生活費が入らずに過ごすのはそろそろ限界」「知人宅に世話になるのは1カ月が限界」「先が見えず途方に暮れている」）
- 震災による精神的なショックが続いている人が 55%。（「地震や津波の夢を見る」「ストレスで帯状疱疹になった」「テレビで津波の映像を見ると気分が悪くなる」など）
- 「地元自治体と連絡が取れず、情報が入らない」が 43%（「(仮設住宅の申請など) 地元の状況がつかめない。情報が一番ほしい」など）

県外での避難生活に  
耐えられる期間  
160人から回答



県外避難者に対する調査  
結果 (回答者数 160 人)

4/11 共同通信

## (参考資料) 被災者、中小企業の自立に向けた取り組み事例

04.13 人と防災未来センター

### 1. 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

- ・ 阪神・淡路大震災のテント村では、ボランティア等に提供された大鍋等の炊事道具を用いて、共同炊き出しを行う例が多くみられた。

【参考:「避難所で、住民が炊き出しを行うためには」(震災下の「食」NHK出版)より要約】

- ・ 行政は、炊き出しの食材、屋外で料理するためのテントを確保する。
- ・ 避難所には、炊き出し用の調理器具を配置する。(大釜(直径一メートルくらい)、液化天然ガスボンベ、ないし薪炭。)
- ・ 新聞記事において、被災住民が炊き出しを行うために、共同炊事のための大鍋やガスコンロなどの機材提供や、冷凍の食材提供の呼びかけることもあった。



▲阪神・淡路の小学校



▲阪神・淡路のテント村



▲南三陸町の住民参加の炊き出し

#### ■避難者のための、共同炊事テントが設置された

- ・ 阪神・淡路大震災の避難所となった小学校では、テントの中に事務用の長机を並べて、その上にカセットコンロを置いた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

- ・ 岩手県陸前高田市、大船渡市では、地元の「フモトデンキ」、「スーパーマイヤ」がトラック2台、軽トラックで一日3、4カ所を巡回し、食品、電池等を販売している（岩手日報3/30）
- ・ いわて生活協同組合では、全国の生協からの支援を受けながら、3/19より岩手県内の移動店舗で、カップめん、インスタント味噌汁、飲料、じゃがいも、トマト、紙おむつなどを販売した。（いわて生協広報資料）
- ・ 南三陸町では、和食店を経営していた個人が、テントの仮設店舗を設置して、お弁当を販売している。（4/13 河北新報）

## 2. 復興事業における被災者の雇用

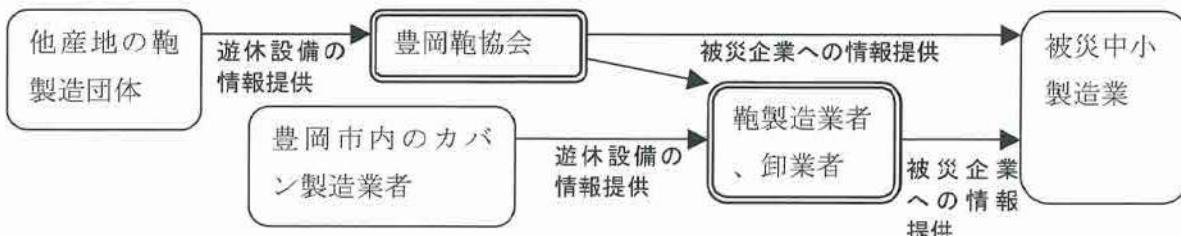
### ■復興工事の請負業者が、被災者を雇用した

- ・阪神大震災の魚崎小学校では、被災者の生活支援と、倒壊家屋の解体作業を促進する試みとして、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「救援隊」を結成した。(業者が、解体作業に参加した避難住民に日当を支払う)
- ・北海道南西沖地震における奥尻町では、道路の復旧工事において、島内の請負業者が、津波被害で漁に出られない漁師を日雇いで雇用した。

## 3. 中小企業等の再建支援

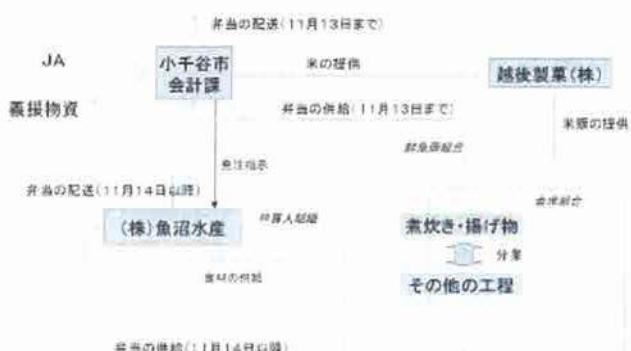
### ■生産面での取り組み事例

- ・2004年台風23号水害で被災した豊岡市の鞆産業では、多くの製造業者が電動ミシン等の製造機器を損壊した。そこで国内の他の産地から、遊休設備の提供の申し出があり、鞆組合がその仲介を行った。



### ■需要面での取り組み事例

- ・新潟県中越地震では、地元の会席組合、鮮魚組合が地元業者と連携し、避難者への弁当一日8000食を供給した。
- ・中越沖地震の柏崎では、ガスはプロパン設備を利用可能な業者が揚げ物を担当（電気、水道は復旧）、その他の業者は、冷凍食品を箱詰め。店舗が全壊した事業者3社も、プロパン設備や作業スペースを借用して対応した。



中越地震における弁当プロジェクトの仕組み

## (参考資料) 物資拠点等での物資の在庫管理などについて

2010.4.16 人と防災未来センター

## 1. 物資拠点での作業について

- ・ 宮城県では、倉庫協会より、次の支援を得ている。①県物資拠点として専門倉庫の提供、②物資拠点での荷卸等の作業、③物資の在庫管理と県への報告、④県物資拠点から市町への輸送 など。
- ・ 専門倉庫は、①高い床加重による積載効率、②パレットやフォークリフトの利用による作業効率、③ロケーション管理のノウハウ等、などに優れる。
- ・ 他方、市町の物資拠点で、専門倉庫ではなく役所の駐車場などに積載している場合や、輸送のみしか専門業者に委託していない場合は、在庫管理の困難や、被災自治体職員へ作業負荷などが、懸念される。



県物資拠点

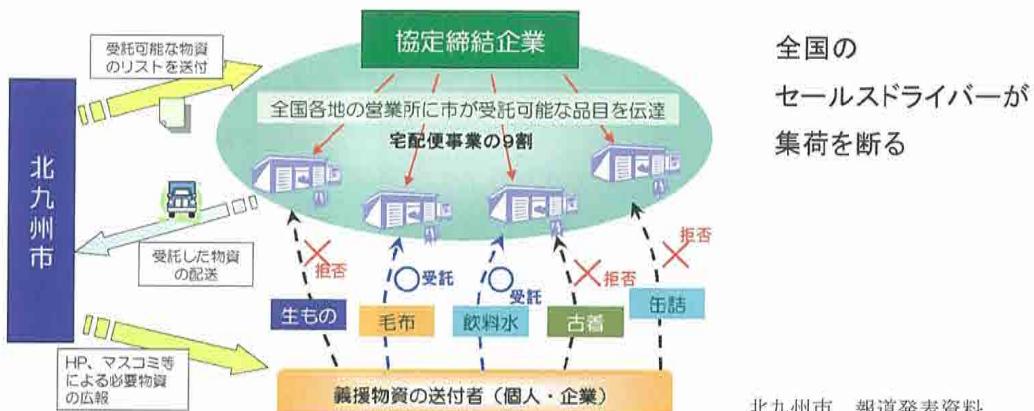
## 2. 市町物資拠点・避難所での多品目管理について

- ・ 現状では、被災者ニーズは多様化しており、他品目の管理が必要となっている。従って、大量の物資より、とりまわしのよい物資が望ましい。
- ・ ロールボックスを導入した市町の大型避難所・物資拠点などでは、作業（在庫管理、移動、荷降ろし）が効率化している。

山元町役場  
駐車場南三陸町  
ペイサイドアリーナ

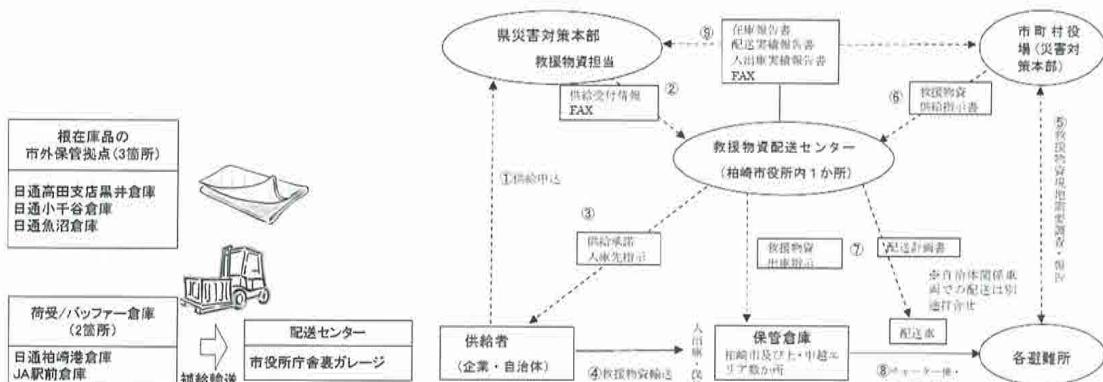
### 3. 個人物資の強制的な抑制

- 個人から送られる救援物資（小口・混載）は、物資拠点のスペースや仕分作業の、負担となる。
- 個人からの市役所への救援物資を、発送段階で、強制的に謝絶する仕組みの協定を、北九州市は宅配便各社と協定を締結している



### (参考) 中越沖地震の際の柏崎市における配送センター

- 中越沖地震の際には、新潟県の仲介により、柏崎市役所に、新潟県トラック協会（物流企業の社員）が派遣され、物流計画の立案、物資の在庫管理を実施。倉庫も物流企業等の専門倉庫が提供され、効率的に運営された。
- これら職員の手当費等（輸送費以外）も、災害救助法が適用された。



## (参考資料) 仮設住宅の設置に係る参考事例の紹介

04.17 人と防災未来センター

### 1. 地域工務店による木造建設住宅（東日本大震災・岩手県）

■地元の工務店が、木造の仮設住宅を建設。雇用対策にもつながる。

- ・ 岩手県住田町は、第三セクターの住田住宅産業により地元工務店による、木材による仮設住宅を建設。一戸 250 万円程度。
- ・ 岩手県により、4/15 に、正式な仮設住宅と位置づけられる。



### 2. 2階建仮設住宅の建設（阪神・淡路大震災）

■地域でのケアが必要な要援護者に対して、2階建て仮設住宅が供給された

- ・ 阪神・淡路大震災では、地域でのケアが必要となる障害者・高齢者向地域型仮設住宅として、2階建ての地域型仮設住宅が建設された  
(戸数は、約 2000 戸、全体の 3%)。
- ・ 要援護者向けに生活支援員等が派遣されるタイプ



### 3. 居住者の交流促進の工夫（中越地震）

#### ■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

- ・ 中越地震の長岡市では、南北軸に通路を設け、通路をはさんで玄関が対面するように仮設住宅を配置し、自然に居住者が顔を会わすように工夫した。
- ・ 様々な広さの間取りの仮設住宅を準備し、一つの団地内の混在させることで、単身高齢者のみが集中することを避けた。

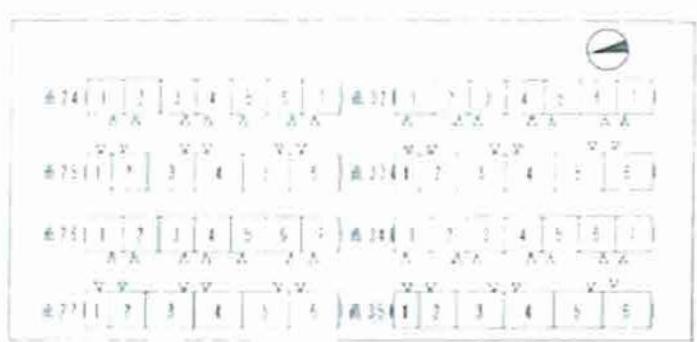


図2・25 長岡市操車場跡地（C地区）応急仮設住宅配置図（部分）各住宅の入口が向き合う「対面型配置」がとられている。（長岡市資料より作成）

### 4. ペットとの同居に配慮した（中越地震）

#### ■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

- ・ 中越地震の長岡市では、ペットを飼育している被災者が多いことから、獣医師協会と連携し、ペットの避妊手術や予防接種を進め、ペットと一緒に住むためのルールを定めた。
- ・ 動物が嫌いな方に対して、ペットを飼育しない方々のゾーンを設定し、共存を進めた。

出典)

岩手県住田町HP

「中越大震災」（長岡市災害対策本部）

「伝える 阪神・淡路大震災の教訓」（兵庫県）

## (参考資料) 多様な被災者への対応について

2010.4.20 人と防災未来センター

**1. 在宅避難者（理由として「避難所では暮らすのが困難」場合）**

- いわゆる「災害時要援護者」には、高齢者、外国人、乳幼児、妊婦、障がい者（視覚・聴覚・肢体・精神・知的・発達・内部等）などが挙げられる。
- また、アレルギー（食材、化学物質過敏）、ペットなど、平常時とはことなる環境（住居、食事など）で、生活上の困難が生じる市民がある。
- 体力・機能的に、避難所生活が困難な高齢者、肢体障がい者等のほか、周囲への気遣いなどで避難所へ入らない場合もある。

**2. 自閉症など**

- 発達障害は、自閉症・注意欠陥・多動性障害（AD/HD）・学習障害など。
- 自閉症は、生まれつき脳の機能に障害があり、コミュニケーションがうまくとれなかつたり、興味や関心が非常に偏っていたりする。
- 知的障害では、発達期からの知的面の遅れにより、日常生活が困難

**1. 災害時に困ること**

- 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。
- 自閉症では、コミュニケーションが苦手、こだわりが強いなどの理由で、避難所の集団生活に、なじめない。
- 知的障害や自閉症の人は、見知らぬ人たちとの避難所生活で、緊張し不安になると、奇声を発したり、飛び跳ねたりなど

**2. 周囲の対応・配慮**

- 本人の好きな物や、場所を認めて、安心させる。
- 親しみやすい間仕切りでスペースを設ける（目に入る情報を減らす）
- 情報の提示は、絵などでわかりやすく



宮城県発達障害者

支援センターへ提供

### 3. 食物アレルギー

- 特定の食材で湿疹や腹痛、下痢などを発症。少量でも重いショック症状を起こすことがある。食物アレルギーのある乳児は約1割、学童以降で2~3%。

#### 1. 災害時に困ること

- 一般の非常食やミルクではなく、アレルギー対応食品（特定アレルゲン不使用タイプ）が必要だが、被災自治体等では個別対応できない場合も。
- 子どものなかには、自分で、アレルギーがある食品が分からぬ場合もあることから、今後、子どもが親と離れて避難生活をおくる場合が懸念事項。

#### 2. 対策状況

- 県外への避難も有効と想定される。（阪神・淡路大震後、疎開などで自宅を離れたアレルギー患者は41%。最大の理由は、食材入手の困難※）
- 「アレルギー支援ネットワーク」などの関連団体や食材販売会社等による支援活動が実施されている（例：相談ダイヤル開設や、関西圏のアレルギー対応の備蓄物資を被災地へ輸送するなど）

※松原慶「食物アレルギー支援ネットワーク－後方支援の立場から－」『大震災・市民編 1995』長征社、1996年

### 4. 震災後の、神戸市長田区のとりくみ

- 災害時には普段は見えにくい、多様な市民のニーズ・存在が顕在化する。
- 神戸の被災地の長田区では、震災後に、ユニバーサルデザインへ積極的に取り組みが行われている。企業、行政、NPO等による、長田区ユニバーサル研究会では、UDタクシー、UDうどん、などのサービス・商品開発を継続実施。
- たんなる復旧ではなく、「よりよい社会」を目指した「創造的な復興」の一実例か？



## (参考資料) 多様な被災者への対応について(2)

04.21 人と防災未来センター

**1. 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**

- ・ 行方不明者数 13,691 人、死者 14,063 人（警察庁 4/20 18 時現在）
- ・ 今後、劇的に行方不明者数が減ることは期待できない
- ・ 近年の災害で例のないこと

## 【参考:過去の津波災害のデータ】

- ・ 1993 年北海道南西沖地震：行方不明者数 29 人、死者 202 人
- ・ 1983 年日本海中部地震：行方不明者数 0 人、死者 104 人
- ・ 1896 年明治三陸大津波：行方不明者数 7958 人、死者 10200 人（岩手県）

**■親族が行方不明のままになる被災者への対応事例（奥尻 7/12 発災）**

- ・ 復興に向かう決意表明・心の区切りのため、各種儀式や宗教行事を実施
- (ア) 家族が行方不明のままの遺族に対しては、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
  - ・ 奥尻町は 8 月末搜索をやめることにした（自衛隊は 8 月上旬、海保は 8 月末に打ち切り。道警は 9 月以降も海岸線の搜索をしばらく継続。）

表 1 行方不明者発見掲収状況 単位（人）

	7/13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
発災○日目	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
人数	9	6	8	18	12	2	3	2	5	1	2	0	0	1

7 月 24 日以降海上での行方不明者の発見がなくなる

- ・ 各種儀式や宗教行事の実施
  - (ア) 28、29 日目：各地区・各寺院（宗派別）による「合同通夜、合同告別式」
  - (イ) 62 日目：町による「合同慰靈祭」
  - (ウ) その他にも、各組織や団体による「追悼式」、あるいは民族儀礼「送り盆の灯籠流し」（36 日目）など何度も行われた
- ※ 慰靈祭は、行政が復興に向かうことを内外への宣言する場でもあった
- ・ 遺族会の結成
  - (ア) 早いところで災害から 4 年後

(イ)行政による資金援助

(ウ)慰霊碑に犠牲になった家族の名前を刻んで欲しいなどの要望が出された

### ■東日本大震災で予想される対応上の困難と求められる対応

- 海上での行方不明者の発見はゼロになるが、陸上は当面続く

(ア)被災地の広域性により、奥尻島のケースと異なり瓦礫除去に時間がかかる

(イ)土砂に埋まっているご遺体も多い。明治三陸大津波の時には、地面に水をかけて油が浮いてくるのを確認し、そうした遺体の収容を行った

- 各種儀式や宗教行事のタイミングが難しい

※ 海上から行方不明者が発見できなくなる時期が1つの区切り

※ 陸上の瓦礫除去作業が完了する時期も1つの区切り

ただし、その後も土砂の中などから遺体は見つかるだろう

※ 鎮魂のための、各種儀式や宗教行事は複数回実施するのがよいのではないか。

←1891年濃尾地震以降、震災記念堂で祥月命日、月命日が欠かさず執り行われている

←「祭」とは、命・魂・靈・御靈（みたま）を慰めるもの（慰霊）。「祭」は、漢字の本来の意味において葬儀のことである。鎮魂の「祭」は、継続的に実施するべき。

※ 宗教関係者などと相談し、形を決める必要がある。信者以外も広く受け入れる。

※ ボトムアップでこうした取り組みが活発化するのがよい。

2011.4.25  
人と防災未来センター

(参考資料) 避難所の情報集約について

- 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、避難所の情報を集約がマンパワー的に難しい。

【避難所支援に携わっている人】

- ・医療関係者
- ・保健士
- ・ボランティア
- ・全国都道府県（避難所支援）
- ・宮城県（調査員34名による全避難所調査を実施予定）

【課題】

- ・支援者が独自に避難所調査を実施。調査シート調査項目が多様（調査者により異なる）
- ・応援者の交代時に引き継ぎが的確に行われない。
- ・情報を一元的に集約する部署・人がいない。

○気仙沼市の事例

- ・関西広域連合（兵庫県・徳島県・鳥取県）の避難所支援要員（9名）による避難所巡回を開始（4月4日～）。避難所運営や物資なども調査票に明記。
- ・情報シートの作成、情報の集約は明石市が中心となって行っている。
- ・作成した情報シートは、市、ボランティア・センターに毎日配布（別添参照）。

- 別添1 避難所調査数一覧表  
2 **取扱注意** 避難所詳細情報

## (参考資料) 在宅避難者と仮設居住者に対する食事支援について

2010.4.26 人と防災未来センター

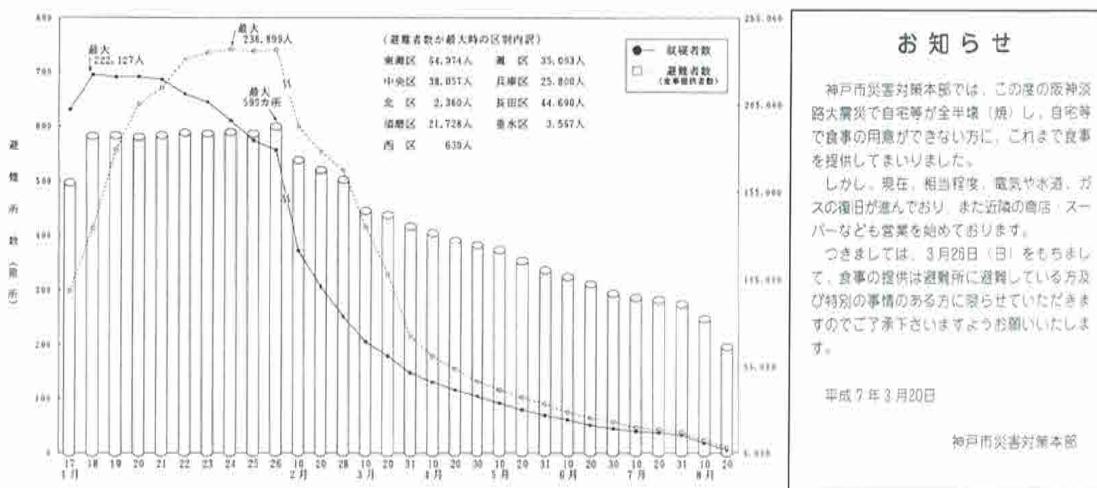
## 1. 在宅避難者への食事配達について

- ガスが復旧しておらず、調理できない。また、津波で半壊した家に住んでいる人には、1階部が浸水したことにより調理道具を失っている人がいる。
- 店舗は徐々に営業を始めているものの、店舗までの移動手段を失った人も多く、食事提供に対するニーズが依然としてある。

## 【過去の災害の事例】阪神・淡路大震災

- 神戸市東灘区では、2月1日より、弁当業者等から区役所を経由せず直送食事を配給。避難所では、ボランティア等により、避難所外避難者への食事の配布が行われた。
- 3月下旬から、避難所運営スタッフが減少。避難所外避難者への食事配給が困難に。また、スーパー等が再開し営業活動への配慮も必要に。
- 3月26日に、第1回目の避難所外被災者への食事提供終了。対象外は、①自宅が全半壊（焼）して自炊できない方②ライフラインが未復旧で自炊が困難な方③その他の事情で配給が必要な方（台所が壊れて自炊できない、要援護者、震災が原因で一時的に経済的に困窮しているなど）
- 神戸市では、4/26に7月末に避難所解消の発表があったものの、仮設住宅の建設が間に合わず8/20まで避難所食事延長。ただし、東灘区では、避難所外被災者には、予定通り食事提供を中止。

→スーパーなどの営業状況（そこへのアクセスの状態）、自宅での自炊の可否、物資配達支援要員（ボランティア）の状況などを総合的に検討する。



神戸市の避難者(就寝者、食事提供者)の推移

## 2. 仮設居住者・長期避難者に対する食事・生活支援

- ・ 仮設住宅に入居しても、家財全てを失っており、調理用具、食器、家電製品など全ての生活物資の調達が必要。
- ・ 仮設住宅の光熱費・水道・ガスなどは被災者の負担。
- ・ 現金収入が閉ざされている。

### 【過去の災害の事例】

- ・ 雲仙普賢岳火砕流（長崎県復興基金：仮設住宅に居住している住民を対象に 6 ヶ月間（その後 6 ヶ月間延長）食事の支給あるいは、一人 1 日 1000 円（あるいは弁当の現物）支給。（4 人家族の場合 1 ヶ月 12 万円+月 3 万円の生活雑費支給）
- ・ 三宅島（三宅村災害保護特別事業）：自然災害による収入途絶は本人に責任がないことから、生活保護ではなく「災害保護」。生活保護に準じた基準額に収入が満たない場合差額を支給。（預貯金 500 万円以下の世帯にも担保する）

災害	雲仙普賢岳火砕流 1991年6月3日	有珠山噴火災害 2000年3月31日	三宅島全島避難 2000年9月2日
支援実施主体	長崎県(国地1/2)	虻田町(北海道)	三宅村災害保護特別事業交付機金 (都2/3、村1/3)
支援内容	朝食・昼食・夕食(現物支給)もしくは 一人当たり1日1000円	生活諸費 (世帯人数×3万円+3万円)	生活保護基準を準用する基準額と収入額の差額を月単位で支給
対象者	警戒区域、避難勧告・指示地域内に 住居を有していた人のうち、噴火を減 委員として従前の生業による収入が 途絶え、かつ2カ月以上連續して避難 生活を余儀なくされている人とその扶 養家族。	有珠山噴火災害の継続により、 本来の生活拠点における収入の 途が断たれるなど、本格的な生 活や事業の再建活動が困難な世 帯。	被災日に三宅村に住所を有し、帰島の 意思がある世帯・生活保護に該当しな い世帯・収入が生活保護基準以下の 世帯・義援金を含めて預貯金が500 万円以下で預託する世帯。
支援期間	6か月	12か月	2003年2月17日～2005年3月31日

### 【被災者支援関連法制度のすきまの時期】

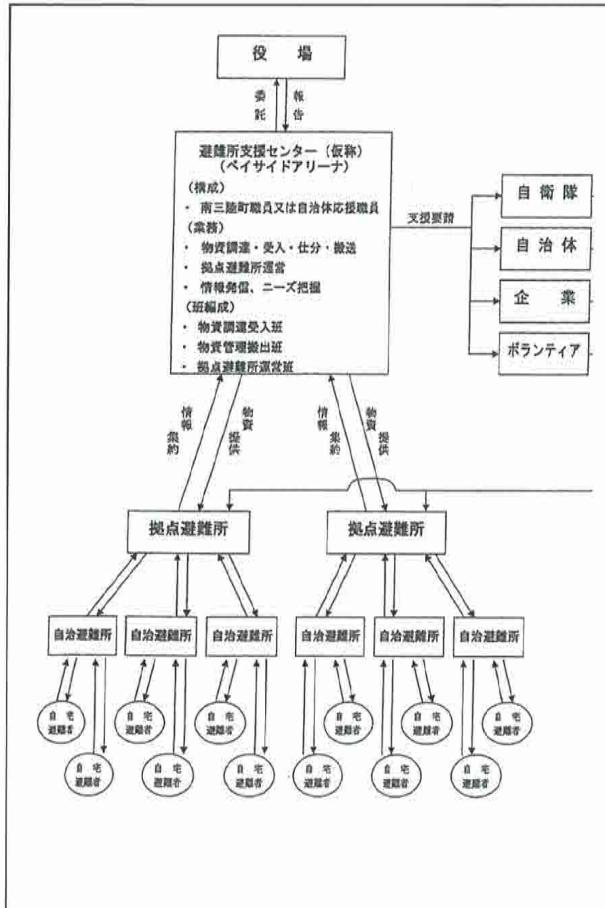
- ・ 災害救助法第 23 条（7）「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」。同第 2 項「救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者に対し、金銭を支給してこれをなすことができる」とあるものの、資金の提供については運用されていない。
- ・ 被災者生活再建支援法：罹災証明を以て申請手続きを行わなければならぬ。ただし、罹災証明の発行には時間を要する。  
→生活再建支援法が適応されるまでの期間何らかの支援が必要

(参考資料) 南三陸町の避難所運営体制の見直しと第3次避難

04.28 人と防災未来センター

## 1. 避難所の運営体制の見直し

- ・避難所の代表者による会議を4月26日  
に開催。
  - ・災害対策本部に隣接する避難所のベイ  
サイド・アリーナを今後「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、ロジスティック拠点  
とする。
  - ・各地にある避難所は「拠点避難所（行  
政が運営）」と「自治避難所（地域が自  
主運営）」に区分。
  - ・情報伝達は、「避難所支援センター」→  
「拠点避難所」→「自治避難所」。
  - ・一般家庭への情報伝達は、それぞれの  
行政区に任せる。
  - ・物資については、当初は、クロネコ・  
ヤマトがボランティアで入っていたが、  
ボランティア期間終了後、物資管理の  
ルールを維持できなかった。改めてク  
ロネコ・ヤマトに物資管理を委託予定。



#### 避難所への物資配達及び情報伝達ルート



## 2. 地域の宿泊施設を活用した集団避難

- ・南三陸町はこれまで2度、町外への集団避難を募集した。しかしながら、家族が行方不明、通勤・通学の事情、長年住み慣れた町を離れたくないなどの理由により希望しない人がいた。
- ・今般、地域において、施設が被害を受けたことにより一般の営業が難しいものの、滞在が可能な宿泊施設を避難所として活用できないか検討。第3次避難所として新たに募集を行った(4月25日～27日)。これにより、新たに844名の避難がみこまれている。
- ・本災害においては、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とされている(3月19日付)。地域の宿泊施設を避難所として活用することは、津波により低迷している地元産業を下支えする。
- ・さらに、町外避難に抵抗のある世帯の避難を促進できるうえに、避難生活の向上をはかることができる。



(写真) 避難所として活用されるホテル観洋

町域	施設名	収容人員
志津川	ホテル観洋	600
歌津	ニュー泊崎荘	130
歌津	民宿 清観荘	24
戸倉	民宿 津の宮荘	36
戸倉	民宿 ながしづ荘	30
戸倉	松波荘	24
	計	844

(表) 避難所として提示された南三陸町の宿泊施設

「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力適用について」(社援総発0319第1号)

公共施設等を避難所として開設することを原則とするが、これだけでは不足する場合や高齢者等の利用に配慮した避難所が必要となる場合等には、必要に応じて、公的な宿泊施設を利用したり、民間の旅館、ホテル等を借り上げることにより避難所として活用することも可能であるので、積極的に検討されたい。なお、この場合、地域の実情に応じて避難所の設置のため相当な経費は国庫負担の対象となるので留意されたい。

(参考)なお、「相当な経費」として、新潟県中越地震の際には特別基準として1人1日 5000円(食事込)の基準を設定した。

## (参考資料) 被災自治体の FM 局 (臨時災害放送局等) について

05.02 人と防災未来センター

### 1. 臨時災害放送局の開局

#### ■多くの被災市町では、市町独自の FM 放送を実施

- ・ 臨時災害放送局を、多くの被災自治体（山元町、女川町など）が開局。放送設備を、災害対策本部近くに設置（庁舎内、プレハブなど）。
- ・ また、既存のコミュニティ FM 局のあった市町では、出力を増強（聴取できるエリアを拡大）するなどして、放送を実施。
- ・ FM 放送によって、避難所や自宅避難者などへ、地域の詳細な情報を発信している。ラジオ放送のため、停電地域や、車両移動中、屋外作業時でも聴取が可能。
- ・ ラジオは、支援団体（全国コミュニティ放送協会など）が多数を無償提供。

#### ■（過去の災害での臨時災害放送局）

- ・ 放送法第三条の五に規定され（臨時かつ一時の目的のための放送）、免許の発行と周波数の割り当てが迅速に行われる。
- ・ 阪神淡路大震災「FM796 フェニックス」（神戸市）、新潟県中越地震「エフエム雪国」（十日町）など。



山元町（庁舎内スタジオ）



女川町（町役場、VC、ラジオ局）

### 2. 放送の内容・体制など

#### ■放送の内容

- ・ ニーズの高い情報は、生活情報（炊き出し、医療情報、物資の配布など）、行政情報（仮設住宅、義捐金などの手続き等）
- ・ 防災無線が機能停止している沿岸自治体では、余震による津波警報などの伝達手段の一部代用。
- ・ 今後は、住民へ、復興まちづくり計画の説明など、合意形成での利用も想定
- ・ 著名人が激励に訪問した際などには、出演など。

## ■放送の体制など

- 立ち上げ時には、放送機材の貸与や、設置作業（電波測定、免許申請など）を、外部組織（隣接や神戸、長岡のコミュニティFM局など）の支援が多い様子。
- 運営（取材、原稿作成、アナウンス）は、避難所などの被災者自身がボランティアで実施している場合が多い様子。
- 原稿作成は、インターネット経由で、遠隔地のボランティアが協力する場合も。
- スタッフ数の制限によって、時間を固定し1日数回の生放送と、リピート放送。

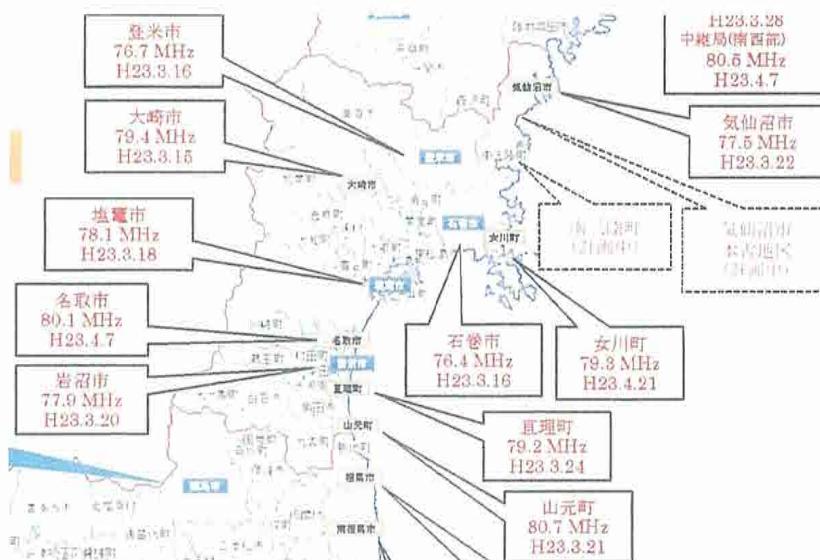
### 3. 今後の課題・展開

#### ■放送局間の情報の流通の促進

- コミュニティFM放送は、市町内のみの放送のため、町外避難者へ同様の情報を伝達する方法の工夫が必要。（→読み上げ原稿の他局への提供、ネット配信など）
- 外国人や聴覚障害者など、情報弱者への対応。（→長田「FM わいわい」の多言語素材の提供、FAXの併用など）
- 今後は次第に、マスメディアの東北での取材体制は縮小すると想定される。被災地から地域情報を発信し、効率的に情報が流通されるシステムが必要。

#### ■各局の運営の強化

- スタッフの強化（臨時の雇用）、放送設備の増強（難聴地域への中継）。
- 津波警報を放送時に、ラジオが自動的に起動する機能の追加（送出装置の増設、対応ラジオの調達・配布）
- 放送コンテンツの充実（※ 中越沖地震時に柏崎市の「FM ピッカラ」は、北陸地整の各事務所による復旧活動等を、5日間のシリーズで番組編成）



臨時災害放送局の開設状況

（東北総合通信局資料より抜粋 4/21現在）



自動起動機能付ラジオ（例）

## 恒久住宅対策について（その1　復興公営住宅の供給）

05.09 人と防災未来センター

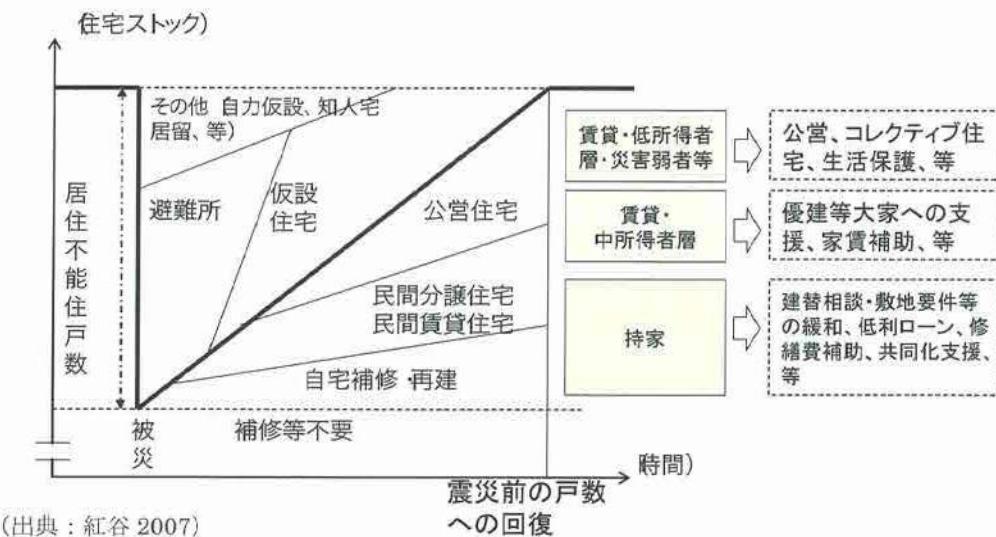
### 1. 恒久住宅の整備手法と対象

恒久住宅の手法と支援策として、次のような手法がある。

- ・ 持家自力再建支援（補助、低金利ローン、利子補給、共同建替支援、等）
- ・ 借家再建支援（共用部分への補助、低金利ローン、等）
- ・ 民間賃貸住宅入居者への家賃補助
- ・ 公営復興住宅、公的賃貸住宅（UR、公社、特優賃、等）の供給

地域性や被災者の住宅形態、所得等によって必要な対策は異なる。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、今回は、公営復興住宅について取り上げる。

災害後の居住場所の変化プロセスと対象者、支援策



### 2. 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3カ年計画策定がほぼ同時

- ・ 平成7年1月：避難所での避難者ヒアリング調査（抽出調査）
  - （平成7年8月：仮設住宅総戸数完成）
- ・ 平成7年8月：「住宅復興3カ年計画」策定。
- ・ 平成7年10月-11月：災害復興住宅入居希望者登録（全数対象）
- ・ 平成7年11月：ガレキ処理に基づく住宅解体戸数調査（全数対象）
- ・ 平成8年2月-3月：応急仮設住宅入居者実態調査（全数対象）
- ・ 平成8年7月：「住宅復興3カ年計画」改訂。
  - （復興公営住宅の供給戸数を2万6900戸から3万8600戸へと増加）
- ・ 平成8年12月：被災住宅再建状況調査（抽出調査）

## ② 供給手法：協議会の設立

- ・ 県、被災市町・公団・公社で「災害復興住宅供給協議会」を設立した（平成7年2月22日）。
- ・ 用地確保についての情報収集や各自治体間の調整、住宅設計の標準化、部品の規格化等を図り、コストダウンに取り組んだ。
- ・ 住宅・都市整備公団への事業委託や、公団や民間事業者が建設した建物の買い取りなど新しい手法を導入した。

## ③ 入居者募集：一元的募集、優先枠の設置

- ・ 県、市町、住宅供給公社、公団などの公的賃貸住宅を管理する事業主体が参加した「災害復興住宅管理協議会」を設置し、一元募集により重複応募を禁止、機会の公平性を保つった。
- ・ 社会的弱者や仮設住宅入居者のための特別枠を設けた。また、震災以前の近隣地域や、仮設住宅でのコミュニティのまとまりでのグループ募集(10世帯上限)を実施した。

第1順位：高齢者（70歳以上）世帯や重度障害者のいる世帯

第2順位：高齢者（60歳以上）世帯や母子世帯、特定疾患傷病者のいる世帯

第3順位：高齢者（65歳以上）のいる世帯、多子世帯、中度以上の障害者のいる世帯

第4順位：応急仮設住宅で5人以上居住する世帯、病弱者のいる世帯

## 3. 地方での災害における公営復興住宅の整備事例

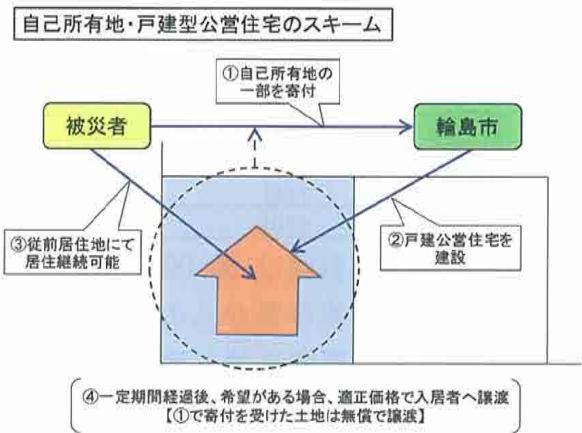
### ① 木造低層の公営住宅の整備（中越地震・旧山古志村）

- ・ あらかじめ入居者を想定し、希望を聴きながら、木造・低層型の公営住宅の整備を行った。
- ・ 中山間地の景観に配慮し、県産杉を取り入れた伝統的建物のデザインが特徴で、2世帯1棟型が7棟、長屋風の集合住宅（4世帯）と戸建てが各1棟建設された。



### ② 自宅敷地での公営住宅の整備

- ・ 土地はあるが、建物を再建する資金がない被災者に対して、自らの敷地に公営住宅を設置する手法が導入された。仕組みは次のとおり。
  - ◆ 土地を保有する被災者が、自らの所有地を輪島市に寄付する。
  - ◆ その敷地に、輪島市が戸建ての市営住宅を建設する。
  - ◆ 一定期間後、居住者は、その公営住宅の払い下げを受けるか、公営住宅として住み続けるかを選択する。



## (参考資料) 二次避難・県外避難の状況について

5月12日 人と防災未来センター

## 1. 二次避難の状況 (5月11日時点。宮城県復興支援課による)

避難元市町		避難先市町	避難者数	計
県内 (2463)	南三陸町	大崎市	833	1357
		栗原市	220	
		登米市	250	
		加美町	54	
		蔵王町	51	
県内 (2463)	石巻市	川崎町	101	300
		大崎市	14	
		仙台市	134	
		女川町	77	
		大崎市	115	
県外 (344)	東松島市	美里町	224	498
		松島町	159	
		名取市	蔵王町	
		亘理町	30	
		山元町	69	
県外 (344)	南三陸町	角田町	81	188
		蔵王町	38	
		山形県	12	
		秋田県	12	
		石巻市	133	
県外 (344)	女川町	秋田県	111	
		気仙沼市	76	
		岩手県	76	

県内 (2463)	大崎市	1039
	栗原市	220
	登米市	250
	仙台市	134
	角田市	81
	加美町	54
	川崎町	101
	蔵王町	132
	柴田町	69
	美里町	224
県外 (344)	松島町	159
	山形県	12
	秋田県	256
	岩手県	76

- 当初想定していたよりも県外避難希望者が少なかった。(被災地を離れたくない人が多い: 行方不明者が多数いる。自治体が人口減少を危惧する) ただし、避難自主避難は多い。

- 当初、地域ごとの避難を検討していたが最終的に困難だった。(仕事がある若い人は被災地に残り家族だけを避難させる)

## 2. 県外避難者受入状況

受入県	受入人数	受入場所		派遣元			出所
		避難所など(行政の提供による)	その他(知人宅など)	岩手県	宮城県	福島県	
青森県	975	270	705	29	90	151	青森県HP(5/8)
秋田県	1656	641	1015	11	227	403	秋田県HP(5/9)
山形県	4685	2319	2366		50	1201	県提供資料(5/9)
新潟県	8319	4322	3716	5	214	7771	県提供資料(5/10)
群馬県	2798	2223	343	16	36	2514	県提供資料(5/12)
神奈川県	1462	1462		31	100	1193	県提供資料(5/12)
三重県	156	144	12	3	13	129	三重県HP(5/11)
兵庫県	460	460		16	77	312	県提供資料(5/10)

- 当初、山形県は30,000人、秋田県は24,000人の避難者受入体制を整えていたが、宮城県・岩手県からの県外避難は想定をはるかに下回っていた。
- 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。新潟県は、避難者受け入れのための相談所を設置(阿賀町、新

潟市)。高速道路の電光掲示板を活用し避難者を誘導した。

- ・山形県・鹿児島県は、避難者受け入れのための連絡要員を宮城県庁に派遣した。
- ・県外避難者をサポートするための様々なアイデアが出されている(新潟県:学校区に配慮した被災者受入、山形県:故郷への送迎バス)

県外避難者へ提供しているサービス

県名	対応部署	提供サービス
山形県	広域支援対策本部	(宮城県) <ul style="list-style-type: none"> <li>・故郷への送迎バス</li> <li>・生活サポート(生活相談窓口、連絡員、保健士による巡回訪問、就労支援対策)</li> <li>・故郷の情報提供</li> <li>・旅館・ホテルに入った後、山形県内のアパートへの入居を希望する人には、公営住宅などを斡旋する。</li> <li>・山形県の職員1名が宮城県庁に派遣されており、山形県への県外避難のサポートをしている(福島県)</li> <li>・福島県の職員4名が派遣されており、福島県からの被災者への情報提供・避難所巡回支援を実施している。</li> </ul>
新潟県	災害対策支援本部避難者支援局→広域支援対策課	(福島県) <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域(学校区)に配慮した被災者の受け入れ。ペット同伴が可能な避難所の設置</li> <li>・県内での生活情報発信(HP、携帯サイト、「避難者支援局だより」の発行・掲示)</li> <li>・被災者に対する県立施設の無償化</li> <li>・避難所における医療・心の相談窓口</li> <li>・福島県の職員3名が派遣されており、福島県からの被災者への情報提供・避難所巡回支援を実施している</li> </ul>
秋田県	秋田県対策本部 被災者受入チーム	<ul style="list-style-type: none"> <li>・健康相談</li> <li>・年金手帳をなくされた方、預貯金の引き出しについて</li> <li>・生活費の貸付</li> <li>・民間のホテル・旅館の無償提供</li> <li>・教育支援(震災対応カウンセラーの設置、相談窓口、高校生を対象とした奨学金、転入窓口)</li> </ul>
青森県	生活再建・産業振興局	<ul style="list-style-type: none"> <li>・放射線による健康相談</li> <li>・ペット同伴の希望</li> <li>・生活福祉資金</li> <li>・県内での生活情報の発信(HP)</li> </ul>
群馬県	県庁震災被災者支援室	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県内での生活情報発信(HP、「避難者支援局だより」)</li> <li>・教育支援(公立小中学校への入学・転入学「被災児童受入の手引き」)</li> <li>・子育て相談</li> <li>・生活福祉資金特例貸付制度</li> <li>・生活物資相談</li> </ul>

\* 山形県、新潟県は聞き取りに基づく。秋田県・青森県・群馬県はHP参照

### 3. 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

○情報を提供するには、被災者がどこにいるのかを把握する必要がある。

- ・全国避難者登録システムへの登録の呼びかけ(全国780市町村で受付開始)
- ・HP・SNS(ツイッターなど)を活用した情報提供  
→いずれも登録ベース。登録した人には情報を提供する。

○避難元の自治体からの積極的な情報発信の必要性

- ・HPの積極的な活用(携帯版もあるとよい)
- ・広報誌の作成と送付→各県を通して被災者に届くようにする。
- ・福島県は、避難者支援のために山形県・新潟県に連絡員を派遣している。

## 中越沖地震（2007年）の避難所における夏場対策

2011年5月17日  
人と防災未来センター

### 1. 気温対策

- ・体育館等の空調設備の無い避難スペース全体を空調するためには、冷房車（航空機用）が必要である。（米軍の空調機は、体育館全体を冷やすにはパワー不足だった。）
- ・実際には日中、避難所にとどまる避難者数は少ないため、空調が効いた部屋が一つあれば、避難者は、日中は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。

外気導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・田園部では虫が進入するため、網戸が必要である。 (急遽、体育館に網戸を設置した事例あり。)</li> </ul>
日光遮断	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災後、カーテンやネットを設置し、日光を遮蔽した。</li> </ul>
氷柱	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県と自衛隊の「シロクマ作戦」により、氷柱を全避難所に配布。</li> <li>・扇風機と一緒に使うことが効果的であった。また飲み物を冷やすために利用された。</li> </ul>
扇風機	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地震翌日から、県により配布された。</li> </ul>
エアコン	<ul style="list-style-type: none"> <li>・米軍エアコンは、冷気の広がりは周辺のみ。企業提供の航空機用の冷房車は、体育館全体を冷やす効果があった。</li> <li>・1部屋でも空調が効いた部屋があれば、暑い昼間は、そこで過ごすことが出来た。</li> </ul>



## 2. 衛生、食中毒対策

- 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、脱水症が懸念されるため、それらへの対策が実施された。

健康相談	<ul style="list-style-type: none"> <li>他自治体から派遣の保健士が避難所内外で活動。</li> <li>避難者を「トリアージ」し、福祉避難所を紹介</li> </ul>
食べ残しの管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>弁当配布ではなく、自衛隊による炊き出し中心。</li> <li>避難所内の炊き出しひは、食べ残しを回収して廃棄。</li> <li>地域への配布分は、口頭にて、食べ残しを禁止し廃棄するよう、伝達。</li> </ul>
生活ルール	<ul style="list-style-type: none"> <li>手洗い、消毒、うがいを徹底。賞味期限の厳守。</li> <li>おやつの制限。(肥満になる被災者の発生。)</li> </ul>
脱水症予防	<ul style="list-style-type: none"> <li>高齢者に一日2回、スポーツドリンクを配布。</li> </ul>
食材管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>ドライアイスを用いる保冷庫が届けられた。</li> </ul>

	
自衛隊の炊き出しを地元組織が配膳	食べ残しを禁止する張り紙
	
ドライアイスを利用した保冷庫	手洗い・消毒を呼びかける張り紙

## 住宅向け地震保険について

11/5/23 人と防災未来センター

### 1. 被災者に対する経済的な補償

被災者に対する経済的な補償としては、主に以下のようなものがある。

- ① 被災者生活再建支援法（公助）
- ② 義援金配分（共助）
- ③ 損害保険（住宅向け地震保険など）、JAなどによる共済（自助）

このうち、③の損害保険や共済は、自身が事前に加入することによる備え（自助）という特徴がある。今回は、損害保険のうち、特に住宅向けの地震保険を中心に、日本損害保険協会へのヒアリングを中心に報告する。

### 2. 住宅向け地震保険の概況

#### (1) 制度の概要

- 巨額の保険金支払いに備えて、政府による再保険を導入し、政府と損害保険会社が協力して運営する方式。（企業への地震保険は別制度で、政府の再保険制度なし）
- 地震保険は、火災保険に付帯して契約され、地震、噴火またはこれらによる津波を直接・間接の原因とする火災、損壊、埋没、流失によって、保険の目的（居住用建物または家財）が全損・半損・一部損の損害を受けた場合に、保険金が支払われる。
- 2009（平成21）年の世帯加入率は全国で23.0%（JA共済も含めると4割程度）。
   
(阪神・淡路大震災当時は7.0%)

#### (2) 東日本大震災における5月18日現在の住宅向け地震保険の保険金支払状況

全国計		世帯加入率（2009年） 23.0%	支払件数： 39万1千件	支払保険金： 7,582億円
う ち	岩手県	12.3%	1万6千件	425億円
	宮城県	32.5%	13万2千件	3,523億円
	福島県	14.1%	4万1千件	942億円
	茨城県	18.7%	6万3千件	1,045億円
	栃木県	16.7%	2万2千件	297億円
	千葉県	26.9%	3万9千件	598億円
	東京都	30.0%	4万1千件	437億円

→ 阪神・淡路大震災では、支払われた保険金は最終的に、6万5千件、783億円であった。

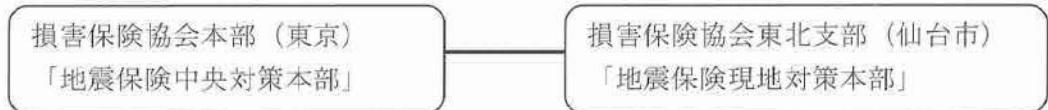
＜参考：主な損害保険・共済の最終的な支払見込み（朝日新聞5月20日記事より作成）＞

住宅向け地震保険	9,700 億円
	政府と損保で事前に準備金を積んでいるので、損保各社への影響なし。
上記以外の損害保険 (企業向け保険など)	5,968 億円
	損保各社は、企業向け損害保険特約を中心に新規募集を停止。
JA 共済連などの共済	7,850 億円

### 3. 東日本大震災における地震保険の対応の特徴

#### (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

→ はじめて「大規模地震損害処理体制」がとられた。（阪神・淡路大震災では「中小規模地震損害処理体制」）



- 保険金の迅速な支払いを確保するため、以下のような施策を実施している。
  - ・津波等による甚大な被害を受けた地域については、航空写真・衛星写真を活用した「全損地域」の認定を実施  
(認定された「全損地域」は、日本損害保険協会ホームページhttp://www.sonpo.or.jp/で公開)
  - ・保険契約者の申告に基づく損害調査の導入と損害保険募集人による一部損事案の損害調査サポートの実施
  - ・津波による浸水損害に対する認定基準の明確化

全 損	鳴居、長押または扉の上端（一般的な建物においては概ね1.8m）に至る床上浸水を被った場合（ただし、平屋建てについては概ね1mとする。）
半 損	床上浸水または地盤面より45cmを超える浸水を被った場合
一部損	基礎の高さ以上の浸水を被った場合で全損または半損に至らないとき

#### (2) 原子力発電所災害の避難地域について

- 基本的には、現場調査により損害の状況を確認するが、以下の施策を実施している。
  - ・(1)と同様に、航空写真等で全損地域の認定ができた地域では、現場調査を行うことなく全損の認定を実施
  - ・警戒区域および計画的避難区域・緊急時避難準備区域に所在する契約については、自己申告に基づき損害調査を行うなどの特例措置を実施

### 4. その他

- ・被災者が避難等で被災物件に居住していない場合でも、被災者と連絡を取った上で保険会社が調査を行い、支払いの手続きを進める。
- ・保険証券がなくても本人の確認ができれば保険金を支払う。
- ・各損害保険の継続契約の手続きや保険料払込の猶予などの特別措置を実施している。
- ・保険金の請求には、自治体が発行する罹災証明書は必須ではない。

2011年5月27日 人と防災未来センター

## 東日本大震災における各県から宮城県への人的支援について

### 1. 各県による宮城県への人的支援の状況

#### ○宮城県災害対策本部事務局で連絡調整を行っている県（11県）

愛知県、愛媛県、岡山県、神奈川県、熊本県、群馬県、徳島県、三重県、山形県、関西広域連合（兵庫県・鳥取県・徳島県）

- ・新潟県、福井県は、5月12日まで県に連絡調整員を派遣。市町派遣は継続。
- ・直接被災市町に職員を派遣している県も複数ある。

#### ○宮城県における応援調整（北海道・東北8道県相互応援協定に基づく）

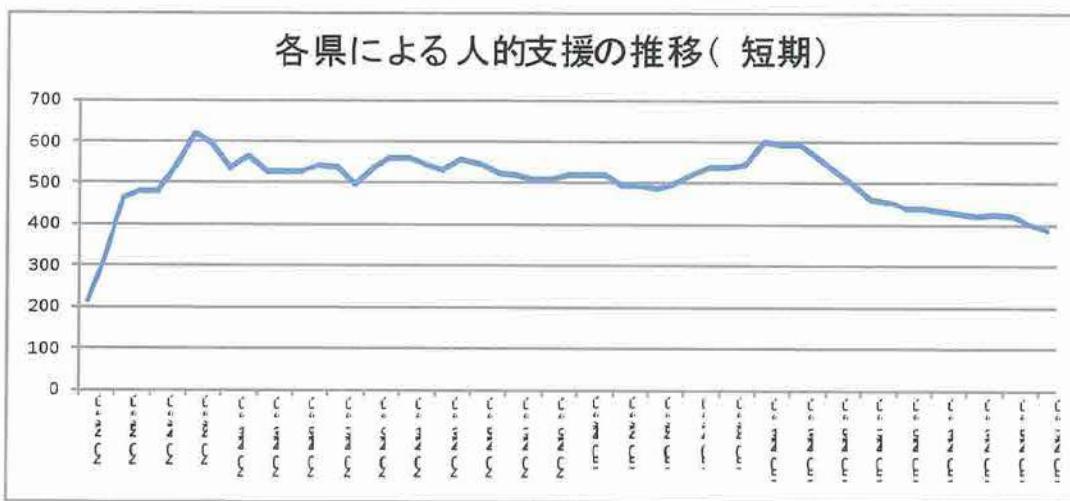
山形県（岩手県：秋田県、福島県：新潟県）

#### ○特徴

- ・被害範囲が広範囲のため、当初、支援ニーズを見極めるのが困難だった。支援の多くは石巻・南三陸・気仙沼に集中した。その後徐々に全地域に展開。
- ・関西広域連合としての支援

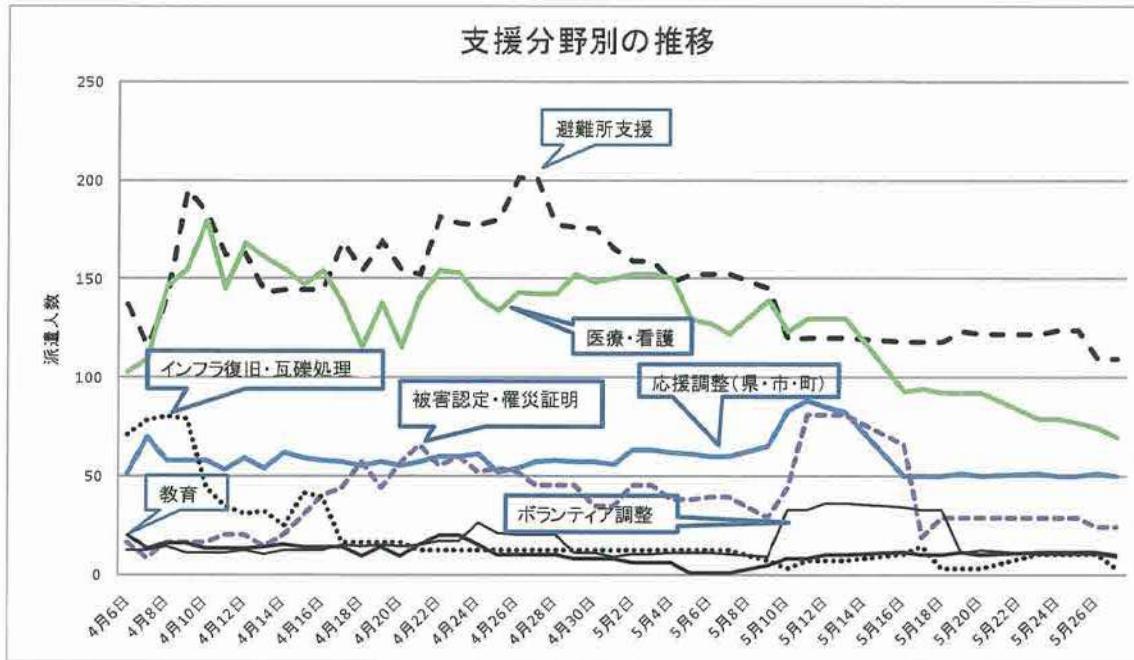
（被災県ごとに支援担当県を決めており、関西広域連合として派遣 宮城県：兵庫県・徳島県・鳥取県、岩手県：大阪府、和歌山県、福島県：滋賀県・京都府）

- ・被災地に連絡調整事務所を設置（関西広域連合：気仙沼・南三陸・石巻）



### 2. 支援重点分野（短期）主に被災者に対する支援に関する分野

- ・避難所運営支援
- ・医療・福祉支援
- ・ボランティア調整



### 3. 中長期の支援について

・宮城県は、6月1日～地方自治法に基づく職員の派遣を受入予定。支援人員は、宮城県職員として、宮城県の業務に携わる予定。

#### ・派遣県（18都道府県）

秋田県（14人）、山形県（7人）、東京都（14人）、石川県（1人）、岐阜県（5人）、愛知県（3人）、三重県（6人）、兵庫県（7人）、鳥取県（3人）、徳島県（6人）、愛媛県（3人）、高知県（2人）、福岡県（4人）、佐賀県（4人）、熊本県（9人）、大分県（2人）、宮崎県（2人）

#### ・主な職種（土木職：68人、建築職：18人、機械職：4人、電気職：4人）

(注意) 本資料は基本的に災害対策本部で活動している県からの情報提供に基づいて作成しており、支援に携わっている県・市・町の全ての情報を反映しているわけではありません。

## 避難所解消に向けての手順

06.07 人と防災未来センター

### 1. 避難所解消のきっかけ

#### ■行政側

- ・避難所と利用されている施設を、平常どおり運営し、本来機能を回復するため。  
(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に施設再開ニーズが弱いところは、避難所解消が遅れた)
- ・行政による食事供与等のサービス提供から、地域経済機能へ移行するため。

#### ■被災者側・・・以下のタイミングが、避難所解消のきっかけとなる

- ・ライフライン（電気、ガス、水道）の回復により、自宅での生活が可能となつたため。
- ・仮設住宅完成により、住む場所（移転先）が出来たため。

#### ■被災者側・・・避難所が解消されない理由

- ・「避難所対策協議会」（震災3ヶ月後に設置、県と被災5市（神戸、西宮、宝塚、芦屋、尼崎）が主体）のまとめた理由は以下のとおり

##### 【避難所解消が困難な理由】

1. 家財の管理
2. 生活基盤への固執
3. 仮設の立地、広さの問題
4. 経済的理由
5. 健康、通院、介護の問題 など

### 2. 阪神・淡路大震災の事例

地域の状況により、スムーズにいった場合、難航した場合、さまざまであった。

#### ■「避難所」解消の予告と説明（宝塚）

- ・3か月後（4/17）の時点で、約1ヶ月後（5/21）の解消を予告
- ・仮設への入居等を話し合うとともに理解を求める
- ・大きな批判はあったが、予定通り「避難所」解消

#### ■食事等供与を続けることで、仮設入居を促し、避難所を解消（西宮市）

- ・西宮市は約半年後7/31に「避難所」解消したが、9月末まで市独自での食事等の供与を継続

#### ■「待機所」（実質的な避難所）の長期化（神戸市）

- ・神戸市は、仮設住宅の完成が遅れたため、7ヶ月後（8/20）まで災害救助法に基づく「避難所」を存続。
- ・形式上は、8/20に「避難所」解消したが、「待機所」（11カ所）に名前を変えて存続。またテント村などは、非公認ながら避難所として存続。
- ・「待機所」や「旧避難所」に残る方に対して、粘り強く話し合いを続け、約2

年後(H9.3)に「待機所」を廃止

#### ■最終手段としての訴訟の実施（神戸市）

- ・ 神戸市が小学校教室を占有していた女性への建物明け渡し請求

### 3. 東日本大震災における留意点

#### ■被災地の多様性

- ・ 「ライフラインは復旧したが、仮設住宅が未完成」という地域もあれば、「仮設住宅は出来たが、ライフライン・社会機能の復旧見込みが立たない」という地域がある。

#### ■避難所の解消に向けて

- ・ 仮設住宅完成が一つの目処。
- ・ 仮設住宅への入居がスムーズに進むように、避難所が担ってきた「ライフライン機能の回復（特に南三陸町の水道）」、「社会的機能（介護、買い物、交通手段、復興情報提供、等）の提供」、「生計への支援（食事供与、生活保護申請、等）」を、短期的に継続することも考える。
- ・ 仮設住宅入居者を支えるボランティア活動への支援を実施する。

#### ■特殊な場合への対応（避難所の存続）

- ・ 地域に残らざるを得ない要援護者等に対しては、避難所を、ある程度の期間残することも考えられる。（福祉仮設住宅としてとらえる）
- ・ 例えば、旅館、ホテルの借り上げなど、観光客が戻らない観光施設では、地域経済支援のためにも、ある程度の期間残すことを考えても良い。

以上

## 付録2 政府現地災害対策本部会議の参考資料として作成した地図・グラフ

### 提供した資料一覧

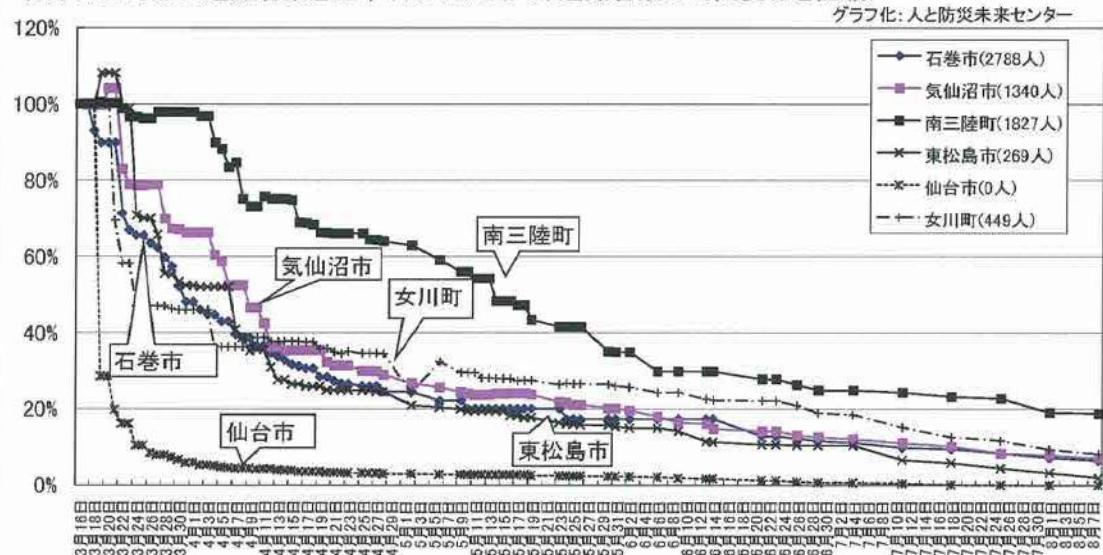
- ① 避難者数の推移に関するグラフ  
(提供期間：4月4日～8月9日)
- ② 避難所数の推移に関するグラフ  
(提供期間：4月10日～8月9日)
- ③ 避難者数と避難率に関する地図  
(提供期間：4月4日～8月9日)
- ④ 職員数と避難者数に関する地図  
(提供期間：4月16日～8月9日)
- ⑤ 仮設住宅着工状況と避難者数に関する地図  
(提供期間：4月16日～8月9日)
- ⑥ 電気の被害状況に関する地図  
(提供期間：4月4日～8月9日)
- ⑦ ガスの被害状況に関する地図  
(提供期間：4月15日～8月9日)
- ⑧ 水道の被害状況に関する地図  
(提供期間：4月6日～8月9日)

※付録に掲載したグラフと地図は作成した資料の一部である。

### 市町別避難者数の推移 (5月6日時点で避難者1200人以上の市町のみ掲載)

(3月16日時点の避難者数を基準(100%)として、避難者数の時間変化を記載)

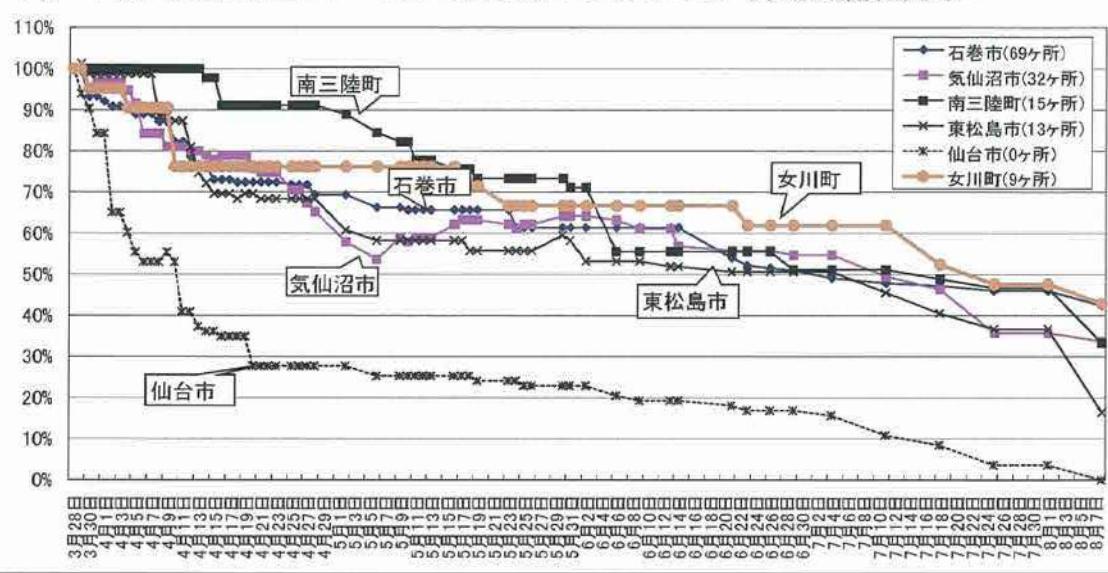
グラフ化: 人と防災未来センター



市町別避難者数の推移に関するグラフ (8月9日提供)

### 市町別避難所数の推移 (5月6日時点で避難者1,200人以上の市町のみ掲載)

(3月28日時点の避難所数を基準(100%)として、避難所数の時間変化を記載) グラフ化: 人と防災未来センター



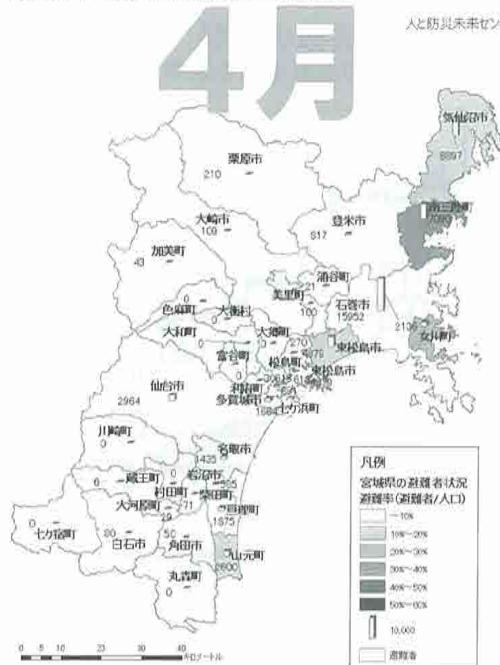
市町別避難所数の推移に関するグラフ (8月9日提供)

## 避難者数と避難率 4月4日から作成

市町別の避難者数と避難率 (4/10)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(4/10 08:58)より地図化

人と防災未来センター

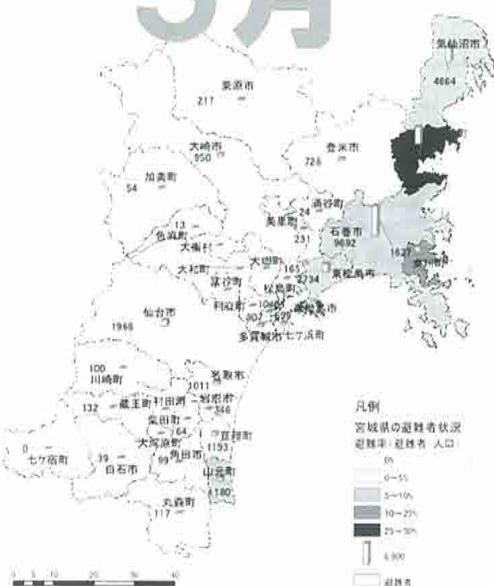


市町別の避難者数と避難率 (5/9)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(5/9 08:31)より地図化

人と防災未来センター

5月

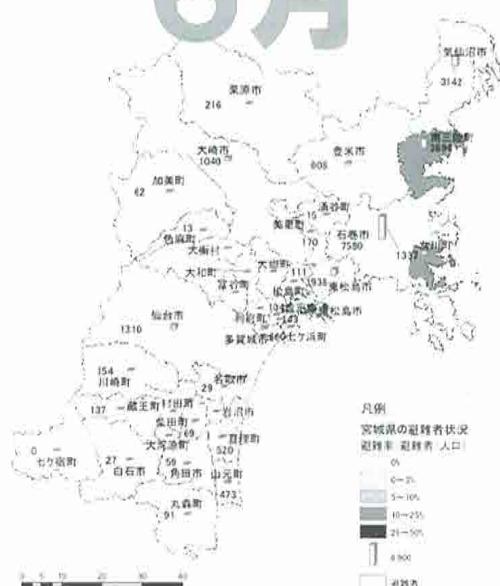


市町別の避難者数と避難率 (6/10)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(6/9 17:46)より地図化

人と防災未来センター

6月



### 市町別の避難者数と避難率 (7/12)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(7.11.17.24)より地図化



### 市町別の避難者数と避難率 (8/09)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(8.08.17.00)より地図化



# 4月

## 職員数と避難者数 4月16日から作成

職員数と避難者数の比較 (5/9)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(5/9 08:22)および  
宮城県市町村別HP掲載データ(H22.4.1現在※)より地図化  
(※本災害による職員の被災状況はございません)

人と防災未来センター

# 5月

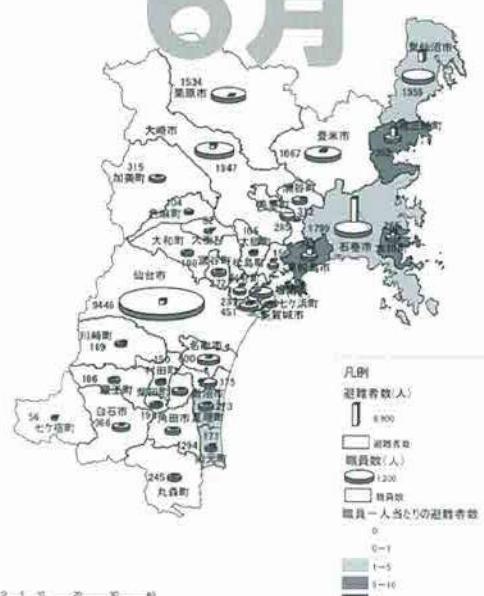


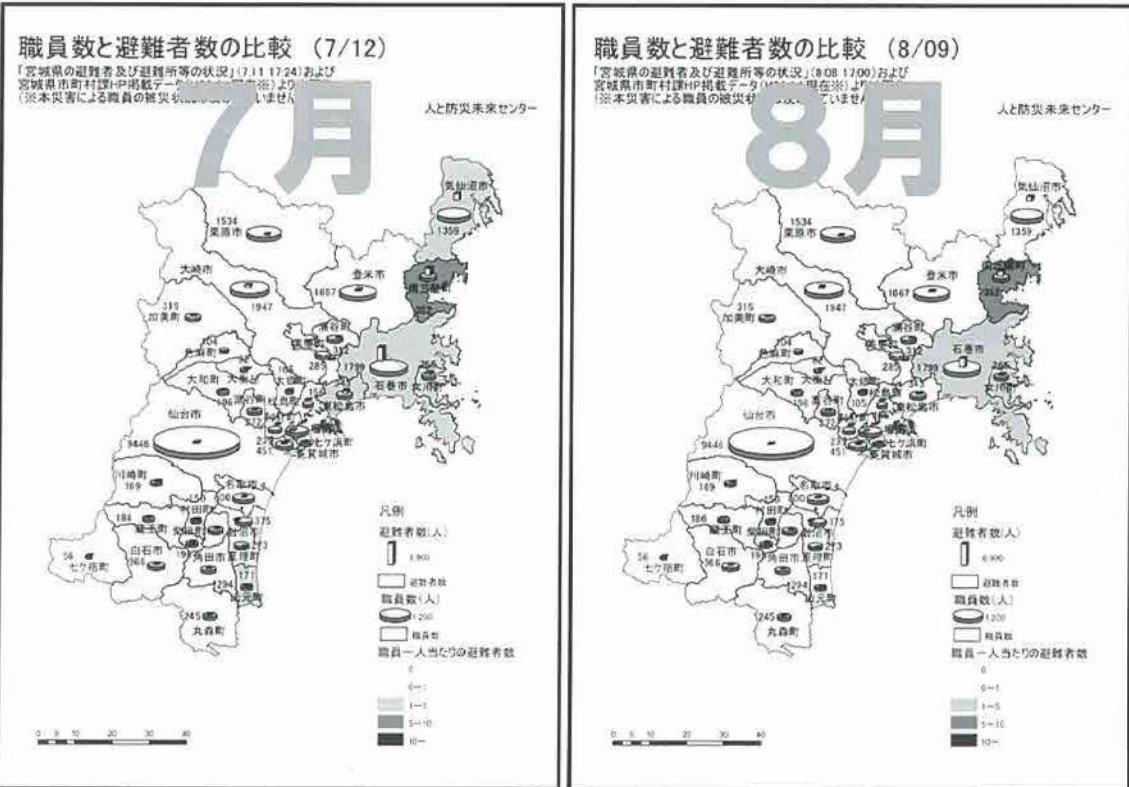
職員数と避難者数の比較 (6/10)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(6/9 17:46)および  
宮城県市町村別HP掲載データ(H22.4.1現在※)より地図化  
(※本災害による職員の被災状況はございません)

人と防災未来センター

# 6月





# 4月

## 仮設住宅着工状況と避難者数(市町別)

4月16日から作成

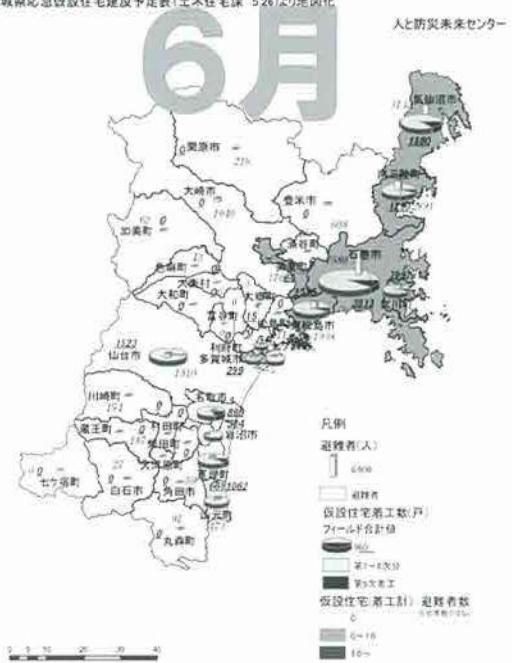
仮設住宅着工状況と避難者数の比較 (5/9)

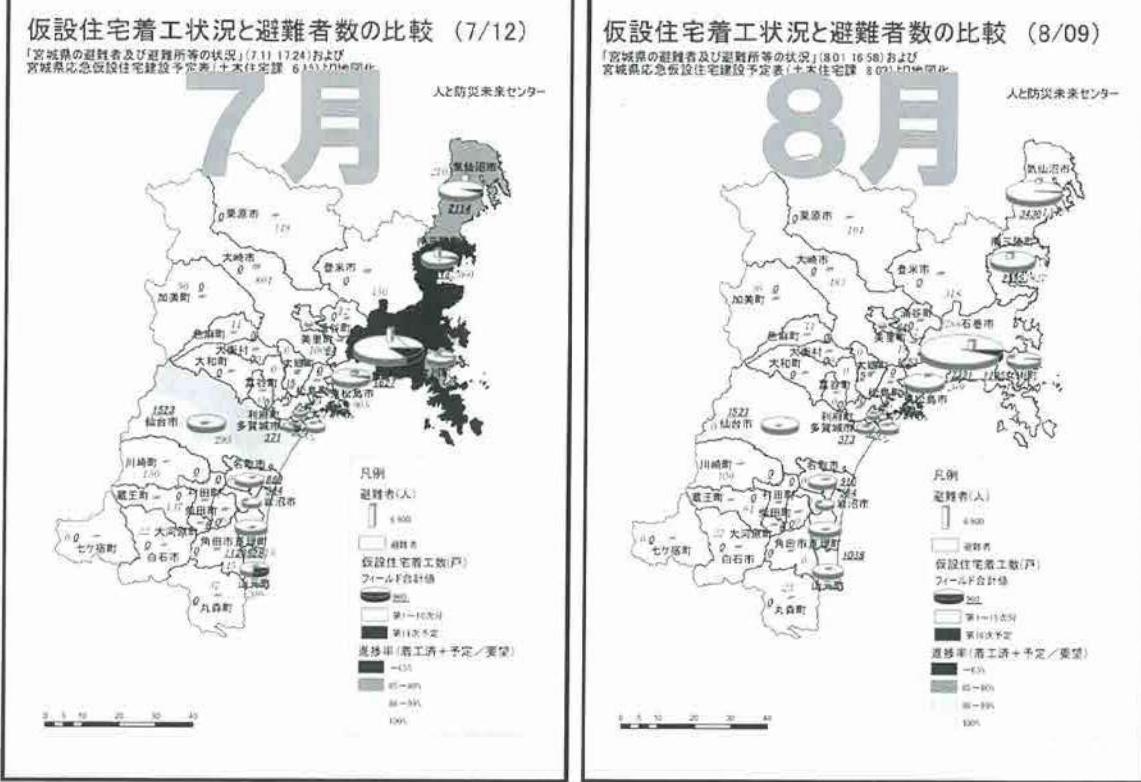
「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(5.9.03)および  
宮城県応急仮設住宅建設予定表(土木住宅課 4.30)より地図化



仮設住宅着工状況と避難者数の比較 (6/10)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(6.09.17.46)および  
宮城県応急仮設住宅建設予定表(土木住宅課 5.26)より地図化





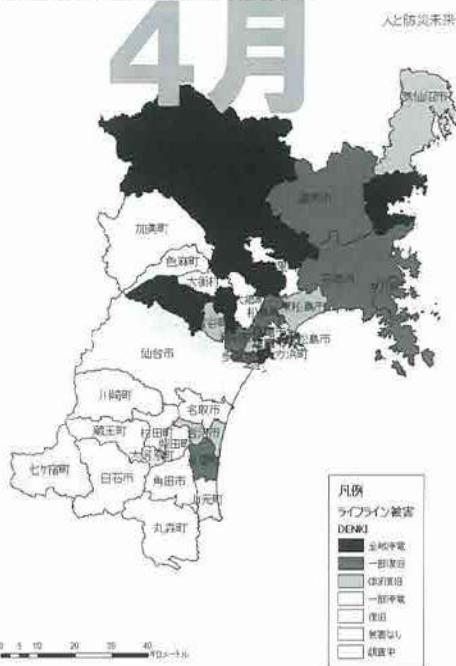
## 電気の被害状況 (市町別)

4月4日から作成

### 市町別ライフライン被害状況(電気) (4/10)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(4/10 8:58)より地図化

人と防災未来センター



### 市町別ライフライン被害状況(電気) (5/9)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(5/9 08:30)

人と防災未来センター

# 5月



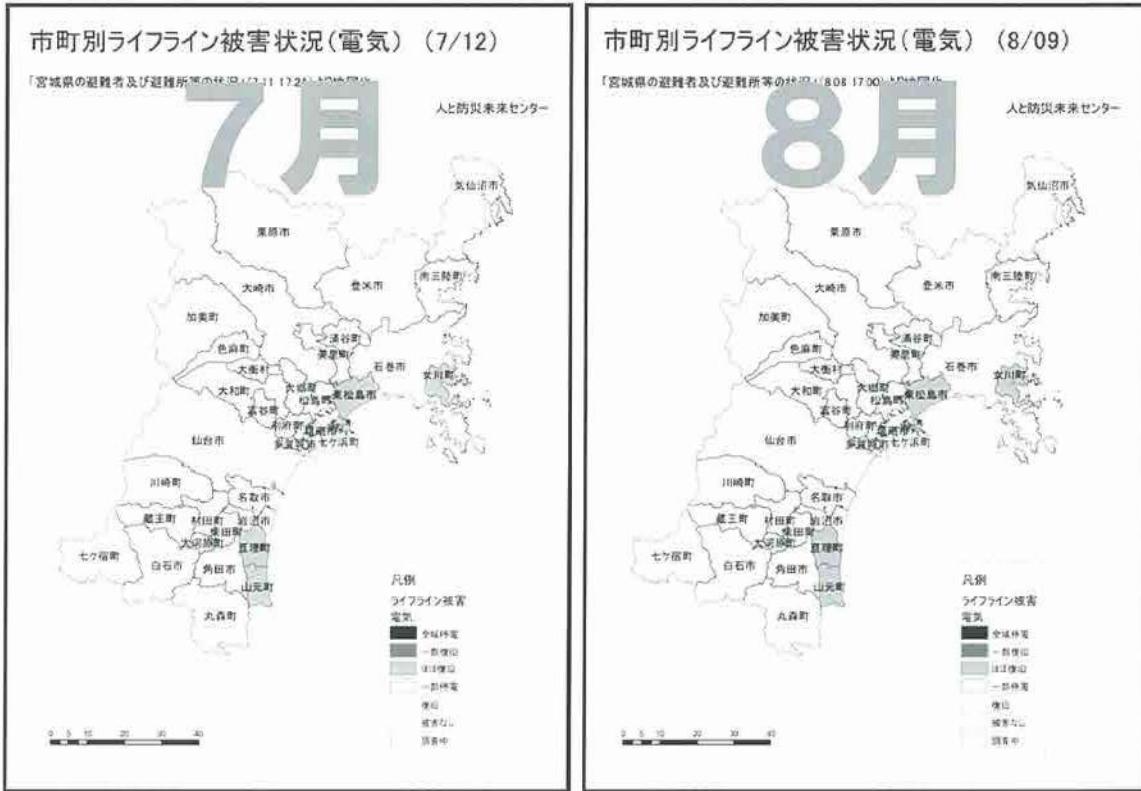
### 市町別ライフライン被害状況(電気) (6/10)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(6/9 11:44)より地図化

人と防災未来センター

# 6月





# 4月

## ガスの被害状況 (市町別)

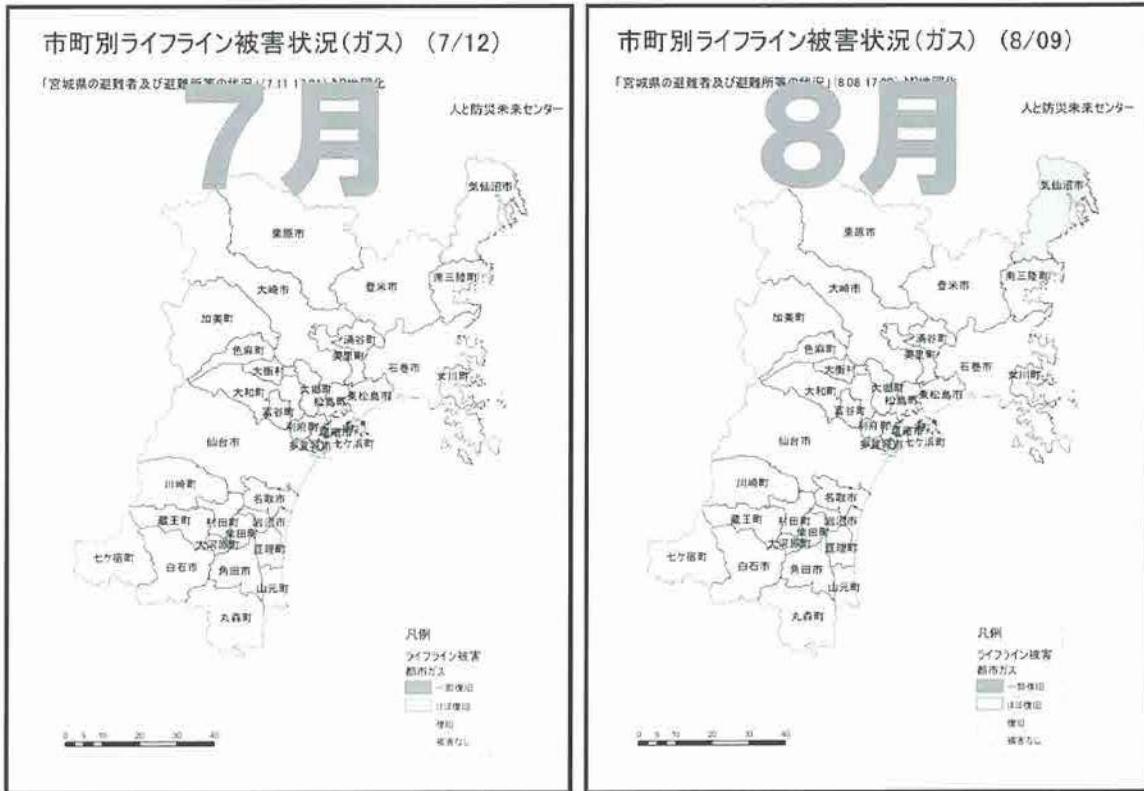
4月15日から作成

### 市町別ライフライン被害状況(ガス) (5/9)



### 市町別ライフライン被害状況(ガス) (6/10)



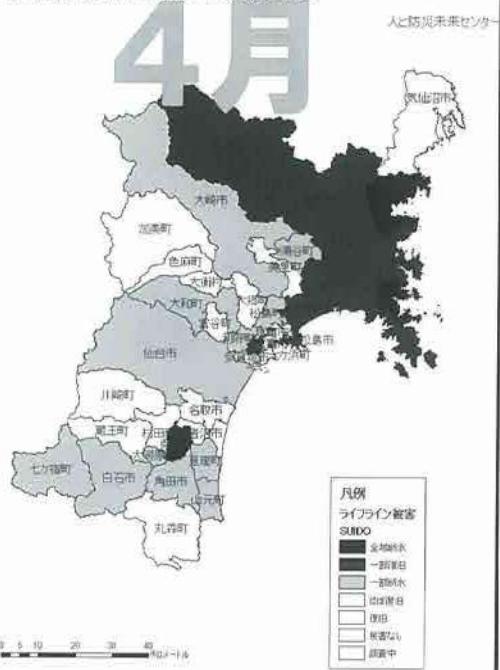


## 水道の被害状況 (市町別)

### 4月6日から作成

市町別ライフライン被害状況(水道) (4/10)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(4/10 9:56)より地図化



市町別ライフライン被害状況(水道) (5/9)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(5/9 09:31)より地図化

人と防災未来センター

5月



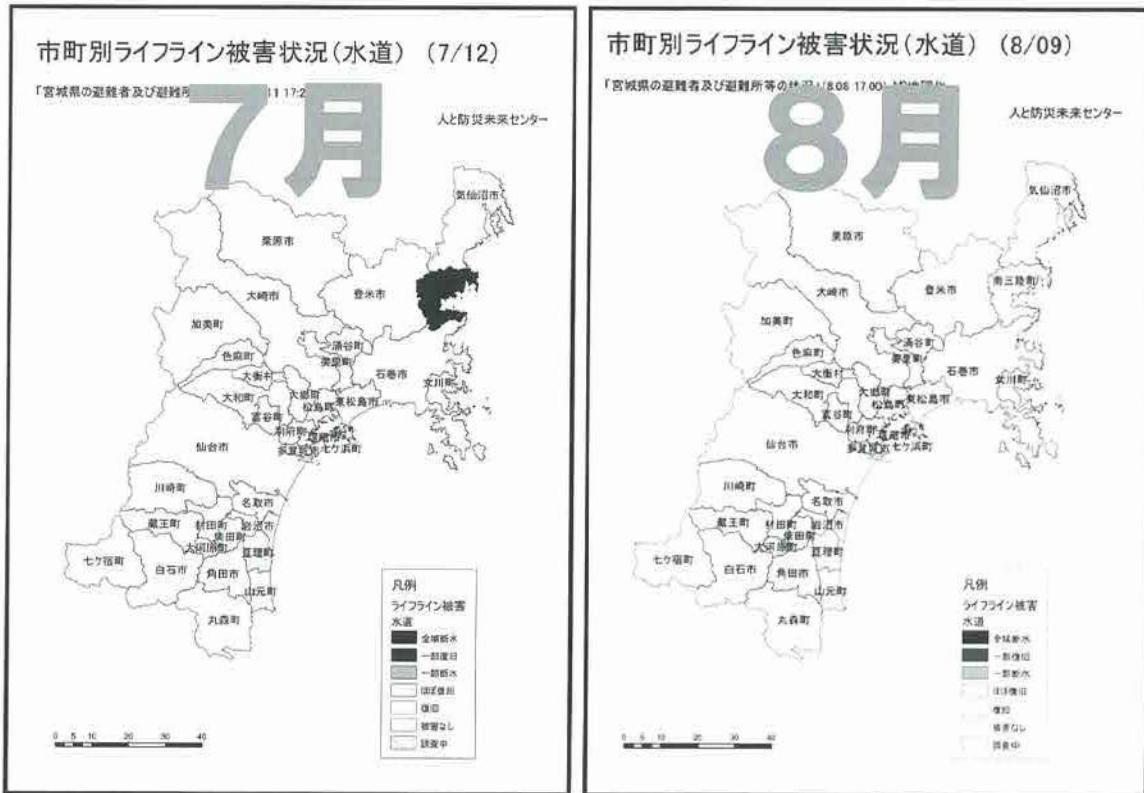
市町別ライフライン被害状況(水道) (6/10)

「宮城県の避難者及び避難所等の状況」(6/9 17:45)より地図化

人と防災未来センター

6月





### 付録3 常駐体制を解除するために作成した文書

#### A. 宮城県への今後の復興支援について（1ページ目）

2011年6月22日

##### 宮城県への今後の復興支援について

公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構  
人と防災未来センター

拝啓 時下ますますご清祥のこととお慶び申し上げます。

人と防災未来センターでは、3月23日の村井宮城県知事、阿久津内閣府政務官、市村国土交通省政務官、河田センター長の協議に基づき、宮城県庁内にセンター研究員が常駐し、宮城県災害対策本部及び政府現地対策本部に対して情報提供を中心とする支援活動を実施してまいりました。これまで、私共の活動を滞りなく行うことができましたのは、宮城県スタッフの皆様、政府現地対策本部スタッフの皆様のご理解とご信任の賜物と心より感謝申し上げます。

今後は、今週末をもって、常駐体制から必要に応じて訪問する体制に切り替え、引き続き復興対応などの支援活動を実施してまいりたいと存じますので、今後ともどうぞよろしくお願ひいたします。

以上

別紙：今後の支援体制について

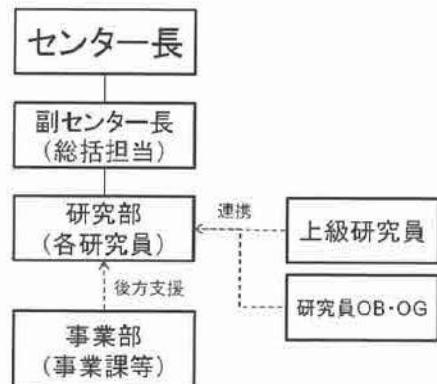
## B. 宮城県への今後の復興支援について（2ページ目）

別紙

### 今後の支援体制について

宮城県の復興対応などに対して、必要に応じ情報提供を行い、被災地の被害軽減と復旧・復興に貢献する。また、必要な場合に研究員を派遣する。

#### 1. 人と防災未来センターにおける宮城県への支援体制



#### 2. 研究員の主要研究テーマ

\* 以下は、研究員の人と防災未来センター内における研究内容です。これ以外のテーマであっても、必要に応じて対応致します。

紅谷昇平 研究主幹

1. 広域巨大災害における避難者対策
2. 大災害における産業・家計の被災・復興モデルの構築
3. 効果的な防災対策の意思決定メカニズムについての研究
4. 企業・自治体・地域の災害対応体制のあり方についての研究

宇田川真之 主任研究員

1. 住民の避難行動促進にむけたコミュニケーションに関する研究
2. 聴覚障がい者等の防災情報へのアクセス改善に向けた研究
3. 地図情報・GISの防災活動での有効活用に関する研究
4. 地域防災情報の共有の促進に向けた研究

### C. 宮城県への今後の復興支援について（3ページ目）

奥村与志弘 主任研究員

1. 津波発生源の複雑性に関する防災学的研究
2. 公共土木施設の津波による被害予測に関する研究
3. 津波災害時における最適な灾害対応に関する研究

石川永子 主任研究員

1. 災害時要援護者の避難・復興支援計画の市民参画型立案手法の開発
2. 高齢化社会の住宅政策の流れにあわせた巨大災害からの住宅再建シナリオの検討
3. 東南海・南海地震における災害時要援護者の避難生活に関する研究
4. 木造住宅の協調耐震化に向けての支援制度の検討

上野友也 主任研究員

1. アメリカ連邦危機管理庁（FEMA）における応急対応に関する研究
2. 東南海・南海地震における自衛隊の災害派遣に関する研究
3. 國際平和維持活動（PKO）における自然災害の被災地への派遣に関する研究

阪本真由美 主任研究員

1. 被災者（災害弱者）の生活再建支援に関する研究
2. 災害の記憶とその継承に関する研究
3. 広域災害における危機管理体制に関する研究

佐伯琢磨 研究員（2011年4月着任）専門：地震工学

#### 3. 担当及び連絡先

連絡先：事業部主幹兼事業課長 岸

住所：神戸市中央区臨浜海岸通1-5-2 人と防災未来センター

e-mail:miyagi-dri@dri.ne.jp

電話：078-262-5068

D. 「避難者数等に関する参考資料（地図・グラフ）」の作成について

「避難者数等に関する参考資料（地図・グラフ）」  
の作成について（案）

人と防災未来センター

2011年6月22日

1. 経緯・現状

これまで政府現地対策本部会議の参考資料として、避難者数等に関する地図・グラフを、人と防災未来センター（以下、DRI）が作成し、政府現地対策本部会議に提出している。6/24（予定）の、DRI の県庁常駐体制の解除にともない、今後は下記の方針で、資料作成を継続できればと考えている。

2. 作業フロー

2. 1 現状

1. 厚労省殿より「(第〇報) ○○ (別添) 避難状況.xls」メールでDRIに送付。
2. DRIで、避難者数等に関する地図・グラフを作成
3. DRIが、内閣府の会議資料準備担当様に地図・グラフを提出
4. 内閣府が地図・グラフの資料を印刷し、参考資料として会議に提出

2. 2 今後について

1. 厚労省殿より「(第〇報) ○○ (別添) 避難状況.xls」メールでDRIに送付。
2. DRIで、避難者数等に関する地図・グラフを作成
3. DRIが、メールで内閣府の会議資料準備担当様に地図・グラフを送付
4. 内閣府が地図・グラフの資料を印刷し、参考資料として会議に提出

3. 連絡先

3. 1 メールアドレス

データの送付先のメールアドレスは、下記の通りです。また、お急ぎでない問合せ等も、下記までお願い申し上げます。

e-mail: miyagi-dri@dri.ne.jp

3. 2 そのほかの連絡・問合せについて

日程の変更などで急ぎの連絡については、下記の担当者へお願い申し上げます。

宇田川 (078-262-5190)、奥村 (078-262-5073)

なお、不在時は、下記へお願い申し上げます。

事業課 渡村・小西 (078-262-5068) に

## E. 「宮城県における支援状況（人的支援）」に関する資料作成について

### 「宮城県における支援状況（人的支援）」の作成について(案)

人と防災未来センター  
2011年6月23日

#### 1. 経緯・現状

宮城県殿からの御要請により、応援各県より県内で活動している職員の一覧表を、人と防災未来センター（以下、DRI）で整理し、会議で提出をしている。6/24（予定）の、DRIの県庁常勤体制の解除にともない、今後の方針について宮城県殿と事前協議したところ、当該資料については、作成継続の要請があった

#### 2. 作業フロー

##### 2.1 現状

1. 各県より、毎週水曜日中に、様式に記入した紙資料をDRIの机上トレイへ提出。
2. DRIで、全県分を集約した一覧表（エクセルファイル）を作成
3. DRIで、一覧表を印刷し、会議で提出

##### 2.2 今後について

1. 各県より、毎週水曜日中に、様式に入力したワードファイルをDRIへメール送付
2. DRIで、全県分を集約した一覧表（エクセルファイル）を作成し、宮城県殿へメール送付
3. 宮城県殿で、一覧表を印刷し、会議で配布

#### 3. 連絡先

##### 3.1 メールアドレス

データの送付先のメールアドレスは、下記のとおりです。また、お急ぎでない問合せ等も、下記までお願いもうしあげます。

e-mail: miyagi-dri@dri.ne.jp

##### 3.2 そのほかの連絡・問合せについて

日程の変更などで急ぎの連絡については、下記の担当者へお願い申し上げます。

阪本（078-262-5076）、上野（078-262-5071）

なお不在時は、下記へお願いを申し上げます。

事業課 渡村・小西（078-262-5068）

### 現地派遣要員の派遣実績

現地派遣要員	3月																													日数					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	月計	累計		
河田センター長																																	3	3	
橋本副センター長																																	0	0	
木村副センター長																																	0	0	
紅谷研究室主幹																																	8	8	
宇田川主任研究員																																	15	15	
奥村主任研究員																																	5	5	
石川主任研究員																																	0	0	
阪本主任研究員																																	2	2	
上野主任研究員																																	4	4	
定池主任研究員																																	0	0	
佐伯研究員																																	0	0	
越山リサーチフェロー																																	4	4	
永松リサーチフェロー																																	6	6	
菅リサーチフェロー																																	6	6	
					</																														

DRI調査研究レポート 2012-01  
DRI Technical Report Series [VOL.27]

**2011年東日本大震災における  
災害対応の現地支援に関する報告書(宮城県庁対応編)**

Report on the Headquarters Assistance in Disaster Response  
on the 2011 Great East Japan Earthquake  
(for Miyagi Prefecture Government Office)

発行

2012年8月

**阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター**

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2  
tel (078)262-5060 fax (078)262-5082  
<http://www.dri.ne.jp>

印刷

**商工印刷株式会社**

〒651-0094 神戸市中央区琴ノ緒町4丁目5-7  
tel (078)221-1113