

DRI 調査レポート No. 29 2011

2011年3月 東日本大震災

災害対応の現地支援報告（第2報）

（2011年7月14日現在）

1. 災害概要

2011年3月11日14時46分頃に発生した平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震は、最大震度7の揺れに加え、20mを超える高さの津波を引き起こした。なかでも、震源域に近い岩手県、宮城県、福島県の沿岸地域での津波被害は甚大であり、また、この地震と津波は、東京電力の福島第一原子力発電所事故を誘発するなど、広域複合災害としての様相を呈し、戦後最大規模の災害となった。4月1日、政府はこの地震と津波による災害を「東日本大震災」と命名した（写真1）。

2. 地震・津波

(1) 地震の概要（気象庁発表）

発生日時：2011年3月11日14時46分
 地震規模：マグニチュードMw 9.0
 震源場所：三陸沖（牡鹿半島の東南東、約130km付近）、深さ約24km
 観測震度：宮城県栗原市で震度7、宮城、福島、茨城、栃木の4県28市町村で震度6強

(2) 津波の概要（図1）

岩手県：各地で20m超の浸水高・遡上高。鉄筋コンクリート構造物も全壊・流出する場合がある。
 宮城県：牡鹿半島以北は各地で20m超。以南でも各地で8m以上となり、津波が海岸堤防を越えて市街地に氾濫し、多くの木造家屋が全壊・流出する。
 福島県：各地で8m超。



写真1 瓦礫が残る気仙沼市街地の様子（5月8日撮影）

3. 被害（政府緊急災害対策本部 7月12日発表）

(1) 避難者数（6月30日現在）

避難者数：99,236人
 避難先：1,146自治体（内訳）
 公民館や学校などの避難所：24,182人
 旅館・ホテル：25,273人
 親族・知人などの家：19,361人
 民間の賃貸住宅など：30,420人

(2) 人的被害（7月12日現在）

死者15,555人
 （岩手4,587人、宮城9,302人、福島1,600人ほか）
 行方不明者5,344人
 （岩手2,247人、宮城2,807人、福島286人ほか）

(3) 建物被害（7月12日現在）

全壊107,796戸（岩手21,004戸、宮城66,931戸、福島16,215戸ほか）
 半壊117,383戸（岩手3,313戸、宮城54,034戸、福島32,726戸、茨城15,890戸、千葉8,378戸ほか）

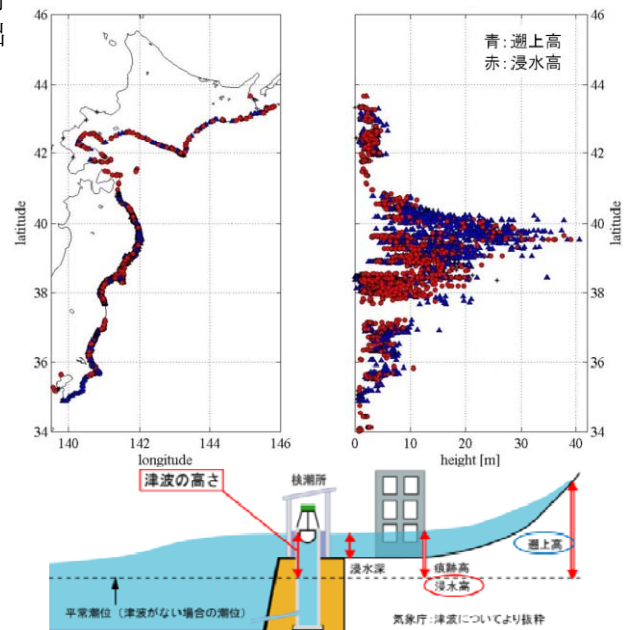


図1 東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループによる津波の浸水高と遡上高

4. 現地支援

(1) これまで

人と防災未来センターでは、地震発生後、速やかに職員が参集し、本災害の規模や被害程度、先遣隊派遣のための情報を24時間体制で収集した。発災4日目、先遣隊3名を宮城県庁に派遣し、当センターとして初動から復旧・復興までを見据えた現地支援を検討するための情報収集を行った。その結果、今回の災害が広域災害としての性格を色濃く示していることが分かった。

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、被災県が被災市町村の状況を掴むことさえ困難な状況だった。こうした難局を乗り切るため、国レベルでは、岩手、宮城、福島の3県に現地の出先機関（現地対策本部など）を設けて広域調整の枠組みを作り、また、地方自治体レベルでは、全国規模で都道府県や市町村が被災地に複数入り、広域的な支援体制を作っていた。しかし、この種の広域災害の対応の難しさは、我が国がほとんど経験したことのない点にある。被災地では、広域的に分散している被災者に対する災害救助が難航し、燃料や食料でさえ被災者の手元に十分に行き渡らず、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、発災から約2週間後の3月23日、河田恵昭・センター長が宮城県庁に赴き、村井宮城県知事に対して、提言「被災者の生活再建にむけて」を行った（詳細はDRI調査レポートNo.28を参照）。続けて、同知事、阿久津内閣府政務官、市村国土交通省政務官、同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。この決定を受け、発災から約3カ月後の6月24日まで、当センターでは宮城県庁内に研究員や研究員OB・OGが1～2名常駐し、宮城県災害対策本部と政府現地対策本部などに対して災害対応支援を行ってきた（図2）。

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。

(2) 政府現地対策本部におけるブリーフィング

同会議において、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、説明を行ってきた（現在までに28回）（表1、写真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ている。従って、資料作成には、後方支援に回っている研究員や研究員OB・OG、当センターの上級研究員、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ている。

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、ご活用いただいている。

表1 政府現地対策本部で実施したブリーフィングのテーマ

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わる参考事例（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②、エネルギー需要、関連死②	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）（2000年三宅島噴火災害）	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	

事務局長補佐 (内閣府企画官)	事務局長 (内閣府参事官)	
内閣府	内閣府	内閣官房 人と防災未来センター 国土交通省 国土地理院
経済産業省 環境省	文部科学省 海上保安庁	国土交通省 林野庁・水産庁
厚生労働省	防衛省・自衛隊	農林水産省

図2 政府現地対策本部事務局配席図
(4月6日時点)



写真2 政府現地災害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)

(3) 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、提供している。宮城県や応援県に対しても同一資料を提供している (図2、図3)。

また、応援県連絡調整会議の参考資料として、応援県の人的支援状況に関する資料を作成し、提供している。この資料は、宮城県庁内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、全てを把握したものではない。政府の現地対策本部会議にも提供し、関係省庁にもご活用いただいている。

(4) 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5種類の会議に出席していた。①応援県朝礼、②宮城県災害対策本部会議 (傍聴)、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る) である。それらの会議の中で意見や知識提供を求められる場合や提供が必要であると判断される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と政府現地対策本部に常駐しているため、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い。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、県外避難者の受入れ支援内容についてなどである。

(5) これから

6月25日以降は、常駐体制から必要に応じて訪問する体制に切り替え、応急対応や復興対応などの支援活動を実施している。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、当センターで作成し、提供し続けている。

宮城県庁内でのこうした活動は応急対応支援が中心だが、南三陸町においては、復旧・復興対応支援も実施している。これは同町のニーズを把握した政府の現地対策本部から要請される形で始まった。週の半分程度、現地に滞在する体制で活動を続けている。すでに復興計画策定に向けて、策定プロセスに関する助言を行ったり、町長を含む役場職員を対象とした勉強会を開催するなど、様々な支援業務を展開している。今後、

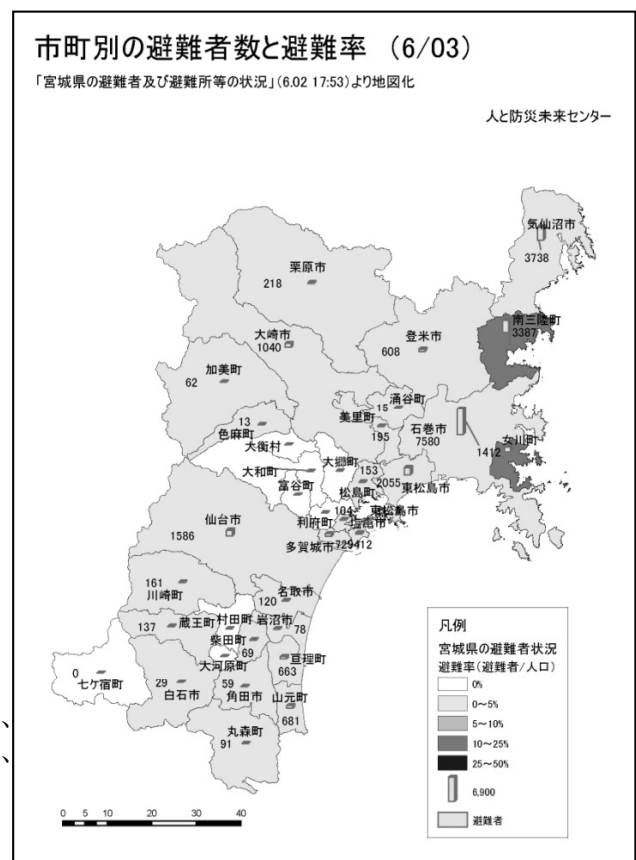


図3 現地支援で作成している避難率に関する地図資料の例

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

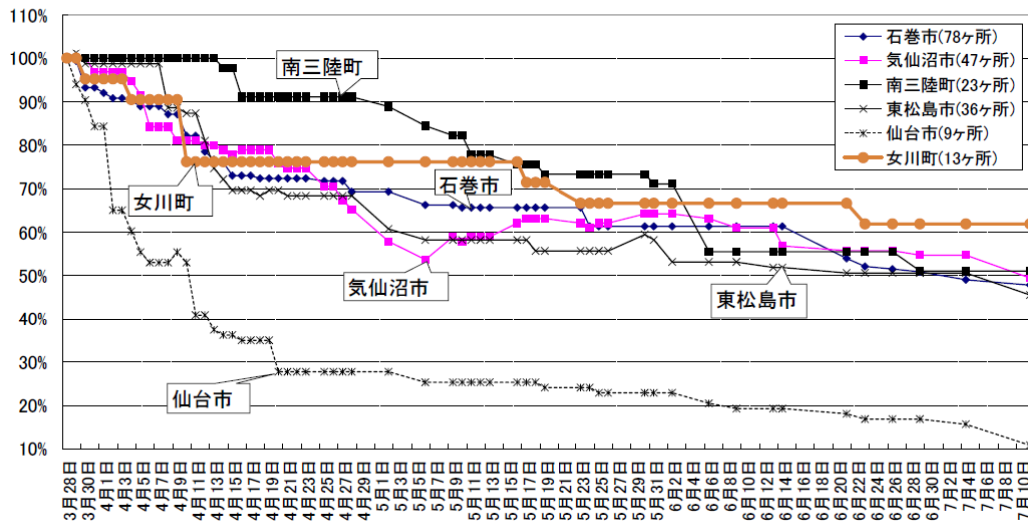


図4 現地支援で作成している避難所数の推移に関する資料の例

9月中の計画策定に向けて、ますます当センターに求められる役割も高まるものと考えられる。

5. おわりに

東日本大震災は、戦後最大規模の大災害となった。人と防災未来センターでは、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てきた。センター発足後、最大規模の現地支援活動となっている。これまでの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、昨年11月に宮城県でトップフォーラム(市町村長向け研修。県と共催。)を開催していたことや内閣府と共同研究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。

今回のような複数府県型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、当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望ましいのか、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っているが、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、福島県にも波及している可能性がある。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ている政府の現地連絡調整室にも同資料を提供している。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であろう。被災地にとってどれだけ有益であり、貢献できているのかは今後の検証を待たなければならない。

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共に、いまだに避難所などで苦しい生活を強いられている被災地の皆様の日も早い生活の再建をお祈り申し上げます。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共に、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ます。

DRI 調査レポート (速報) No.29 2011年7月14日現在



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

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2
 TEL : 078-262-5060、 FAX : 078-262-5082