

大規模災害時における  
地域連携と広域後方支援に関する政策研究

東三河地域防災協議会受託研究  
(研究成果報告書概要版)

2016年2月

研究代表者 西堀 喜久夫  
(愛知大学地域政策学部教授)



## 目次

1. 研究テーマと本報告の位置づけ .....	1
2. 後方支援に関する先行研究の整理 .....	5
3-1. 遠野市における後方支援拠点の事例 .....	6
3-2. 東日本大震災における広域支援、連携での静岡県的活動と役割 .....	7
3-3. 釜石市からみた遠野市の後方支援活動 .....	8
3-4. 名古屋市による消防応援行政の制度と実態 .....	9
3-5. 田原市調査事例 .....	10
3-6. 北上市における被災地後方支援の取組み .....	11
3-7. その他の広域支援の可能性－岐阜県の木造仮設住宅施策 .....	13
4-1. 大規模災害時における広域支援の現在地－3.11以降の被災地への人的支援 .....	15
4-2. 大規模災害時における地域連携と広域後方支援意識 －東日本大震災被災地への人的支援アンケート調査より .....	15
5-1. 広域支援内容と支援体制への提言－発災後（緊急対応期、緊急援助期）の場合 .....	25
5-2. 広域支援内容と支援体制への提言－仮設復旧期以降 .....	28
5-3. 大規模災害時における広域支援体制の構築に向けた事前復興政策の構築 .....	30



## 1. 研究テーマと本報告の位置づけ

2011年3月11日に東北沿岸部を襲った東日本大震災は、大津波を引き起こし阪神淡路大震災の犠牲者を上回る死者、行方不明者を出し、膨大な住宅と街を壊滅させ、生業基盤を奪った。そして、日本の歴史上初めての原子力発電所の倒壊、メルトダウンを引き起こし、周辺市町村は放射能に汚染され、住民を流浪の民とさせてしまった。

ポルトガルのリスボン大地震や日本の関東大震災の例を引くまでもなく、こうした大災害は国民の富を喪失させ、復興政策如何によって経済を衰退させ、国の衰退や戦争につながる可能性がある。阪神淡路大震災、東日本大震災と20年間に2つの大災害を経験した日本は、復興政策を首尾よく遂行しつつ、その教訓をしっかりと総括し、今後想定される日本と世界の自然災害、原子力発電爆発などの社会的災害に対する備えのために生かさなくてはならない。

災害は忘れたころにやってくる、といったのは関東大震災を経験した寺田寅彦であるが、阪神淡路大震災から16年しか経っていない東日本大震災は決して忘れるほどの年月とは言えず、忘れないうちに災害が来るかもしれないのである。その筆頭にあげられるのが、東海、東南海、南海の3連動大地震である。東海地域は、かつて伊勢湾台風という大災害に襲われ、阪神淡路大震災までの戦後最大の死者、行方不明者を出した大災害である。この時の避難者は50万人ともいわれ、阪神淡路大震災の30万人を超えていたのである。

私たちは、過去の災害からこれから起こるかもしれない大災害に対して、備えていかななくてはならない。起こる前に何をしておかなければならないのか、起こった時に何をしなければならぬのか、そのための事前の取組みは何なのか、被災直後、避難所段階、仮設住宅段階、復旧・復興段階で、どんなことが必要なのか、それが今の生活とどのように連動しているのか、といったことを想定し、できることから取組んでいくことが必要だろう。それを私たちは「事前復興」と名付けている。

東海地域の中央部に位置する東三河地域は、20～30年という極めて近い将来に大地震、津波の直撃を受けることが想定されている。既に、東日本大震災をふまえて従来予想を上回る被害想定へと改定がなされている。個人、家族、地域コミュニティ、社会組織、地方自治体、企業、大学のそれぞれがこれから何をしていくのかを過去の教訓を生かし、自らの地域での現実と照らし合わせて計画し、取組んでいかなければならない。

愛知大学災害研究会は、東日本大震災後の4月に岩手県、宮城県、福島県の被災地現地調査を皮切りに何度も被災自治体（県、市町村）、経済団体、住民組織、大学へのヒアリング、意見交換を行ってきた。その中で災害規模、被害の甚大さとともに今後想定される大規模災害に備えて、生かすべき様々な取組みや教訓というものを吸収してきた。特に、今回の東日本大震災が広域、多重の大災害であり、原発メルトダウンという放射能事故を引き起こしているということから、救助、救援、避難、仮設、復旧、復興の全ての過程で国や県の対応の遅れや不十分さ、被災地自治体の崩壊や打撃というこれまでにない事態が生

じた。そうした中で、自衛隊、警察、消防、医療などの緊急支援の展開とともに、全国の県、市町村自治体の自発的な支援、被災地後方自治体の支援、NGO、NPOなどの支援、産業組合などの新しい取組みが起こった。

とくに、今回の東日本大震災における救助、救援、復旧、復興における注目すべき取組みは、自治体間の広域後方支援活動である。歴史的にみれば関東大震災における大阪市などの被災地支援活動があるが、戦後においては災害救助法に基づく国一県一市町村の垂直支援活動が主たる形態であった。阪神淡路大震災における被災地支援では被災地自治体が比較的狭い範囲であったことや被災自治体も神戸市という政令指定都市や一定の力量を備えていた西宮市、芦屋市などから、自治体間支援より被災者を支援するボランティア活動が注目された。東日本大震災は、同時大規模多発多重広域災害に原発災害が加わるというかつてない災害であり、国一県一市町村という垂直的支援では、対応できず全国の自治体が自発的に支援活動を大規模に生み出してきたのである。また、それに呼応するように様々な組織による自発的な支援活動が展開されたのである。それ故、今後想定される大規模災害において従来の垂直的支援と並んで、水平的な地域連携と広域支援、受援をどのように災害対策計画に組み込んでいくかということが極めて重要な課題となる。

私たちは、阪神淡路大震災の時にはあまりみられなかったこうした支援に注目した。特に、被災地を含む広域的な支援活動に大きな力を発揮した遠野市の後方支援活動は、被災地に隣接した地域として、壊滅的な被害を受けた近隣自治体を行政はもとより、住民あげて後方支援を行った。東海地方で予想される大震災は、名古屋市はもちろん関西地方も大きな被害が予想されるほどの超広域的災害であり、被災直後には関西方面からの支援を期待することはかなり難しい。その時、被災地の住民、行政ができるだけ持ちこたえつつも、東三河の広域的な支援をすることが必要である。そういった視点から、遠野の後方支援の取組みとその実践を一つのモデルとして、その意義と教訓を明らかにして、東三河における広域後方支援の政策を検討しようとするものである。

本報告をふまえてよりの確な政策研究へ接続していきたいと考えており、各方面からの忌憚のないコメントやご意見をいただければ幸いである。

## (1) 研究テーマと研究課題

### ①研究テーマ

「大規模災害時における地域連携と広域後方支援に関する政策研究」は、大規模災害における被災地への後方支援の在り方を広域連携という視点から検討した、東三河における大規模災害における広域連携と広域支援（受援）のための政策研究である。

東日本大震災において、総務省や国土交通省による支援のマッチングや、姉妹都市・友好都市などによる地方自治体間の連携、また取引関係のある企業間連携や業界団体による支援、社会福祉協議会やNPO・ボランティアを含めた支援、さらにこれらの産官学民の多重的な連携が、各地で時空間的に変化しながら続いている。

このような地域連携の新しいあり方が注目されるようになった中で、特に遠野市の救

助・救援における自発的な広域後方支援活動の成果が取り上げられている。この緊急時における広域防災の後方支援拠点としての、いわゆる「遠野モデル」の機能と、その後の復旧・復興過程にどのようにつながっていったのかという制度を含めた復興プロセスの中で役割について、実態調査・研究を行う。さらに、この「遠野モデル」の東三河地域への応用がどこまで可能かは、人口規模、通勤通学等の生活圏域、産業立地をはじめとする地域的な背景の違いもあり、災害態様も大きく異なると考えられ、そのままの適用には慎重な検討が必要である。以上のような、大規模災害における多層的地域連携・後方支援を視点を、東三河広域後方支援政策モデルの可能性について研究を進めていく。

## ②広域後方支援の意味

ここで、「広域後方支援」に関わる用語の使い方について、若干の説明をしておきたい。「広域」とは、2つ以上の地方自治体は何らかの関係をもっている状態を指している。

「広域後方支援」とは、被災地自治体に対して、別の自治体（非被災自治体）が人、モノ、金、ノウハウなどを提供することをいう。「後方」という用語は、軍事における戦闘現場を表す前線に対する後方という意味で使われるが、ここでは被災自治体のエリアに活動の拠点がつかれない場合、現場に近く、かつ様々な支援組織が一定期間拠点を置く場所である。岩手県三陸沿岸地域の被災自治体への後方支援拠点として遠野市が全国からの物資の集積所や支援自治体の現地本部、自衛隊、緊急消防援助隊などの現地拠点が設けられた。広域支援とは、被災自治体に対する他の自治体の支援、受援関係を指すが、広域後方支援は被災地支援のあり方を示している。

「応援」と「支援」については、「応援」は災害対策基本法に規定されている法律用語で、被災自治体からの要請に対して法に定められた応急対応を行うことであるが、「支援」は応援の用語に比べてはるかに多様な主体によって、多様な行為が救助、救援、復旧、復興の各過程で行われる被災地への援助を指す用語として使われる。

「垂直支援」、「水平支援」は、「垂直支援」が国一県一市町村の行政関係に基づく支援を指し、「水平支援」が地方自治体間の支援関係（都道府県—都道府県、市町村—市町村）や上下関係ではない市民団体間の支援、各種業界団体や組合などの支援などを指している。

「支援」と「受援」は、「支援」が被災地に対する非被災地の様々な主体からみた支援行為を表す用語であり、「受援」が支援を受ける側からみた支援内容を表す用語である。阪神淡路大震災以後、受援の意義が注目されてきており、被災地自治体が自ら行えることは何で、できないことは何かを把握しておくことは、的確な支援をする上で非常に重要なことと認識されてきている。今回の東日本大震災における静岡県の的確な支援は、東海地震が想定される静岡県が災害を受けた場合にどのような支援を受けるかということを事前に訓練してきたことが、東日本大震災において被災自治体に何を、どのように支援したらよいかを認識することができ、的確な支援ができたことに示されている。

ア 「遠野モデル」をはじめとするこれまでの災害における地域連携の実態調査と比較  
イ 大規模災害を想定した地域連携と後方支援の現状把握

ウ 救助・救援・復旧・復興における広域での後方支援のプロセスの検討・検証

### ③研究体制

発災以来、現地調査を積み重ねてきた愛知大学中部地方産業研究所に所属する地域政策学・地理学・財政学・心理学・地域産業経済学・社会学といった人文社会科学者を中心とした学際研究体制をとる。

## (2) 研究活動と報告の概要

### ①研究活動概要

研究活動として、東日本大震災の復旧・復興過程における地域連携と広域後方支援の実態を明らかにすることを課題としてきた。そのために、①被災自治体と後方支援自治体を中心に、地域連携と後方支援に関する現地調査、②東三河地域を対象とした地域連携と広域後方支援の実態と構想に関する調査とヒアリングを行うこと、③各メンバーの研究を行うことと毎月の研究会を開催して研究を深めてきた。

①遠野モデルを中心とした現地調査に関しては、遠野市、釜石市、宮古市、大槌町、北上市でのヒアリングと現地調査を行って、遠野市の広域支援内容について支援側、受援側双方からの実態調査を行った。

②東三河においては、津波被害が想定される田原市における行政、地域防災組織へのヒアリングと津波想定地域での現地調査を行った。また、名古屋市消防局、静岡県危機管理部におけるヒアリングを行った。それらをふまえて東三河各自治体から東日本の被災自治体支援活動に参加した自治体職員（警察、消防、土木、保険、事務担当）への被災地派遣のアンケート調査を実施した。

③研究会はほぼ毎月実施し、文献検討と各種情報の交換を行い、後方支援についての論点を整理してきた。広域後方支援のための政策モデルを提案するために、広く各界、専門家との意見交換を行うためにシンポジウムを開催した。

### ②本報告のアウトライン

本報告書は、2014年度、2015年度の研究成果をまとめたものである。具体的には、研究テーマに関する問題意識と計画概要、災害支援の多様な内容に関する整理、研究テーマに関する先行研究の整理を行った。次に遠野モデルの内容と教訓、県レベルの広域支援に成果をあげた静岡県の支援内容と教訓、緊急消防応援に関する名古屋市防災局の取組み、支援を受けた釜石市における広域支援の受援内容と課題、東三河地域において津波被害が想定される田原市における防災対策の現状と課題の整理をした。さらに被災地の調査を継続し、東三河地域ではアンケート調査を実施した。これらをふまえ、東三河における大規模災害を想定した広域支援と連携に関する政策研究のまとめにつなげている。



## 2. 後方支援に関する先行研究の整理

1995年の兵庫県南部地震（阪神大震災）以降、「後方支援」という言葉は学術分野、行政分野など様々な場所で利用されるようになったが、その定義については法律等で明確にされてこなかった。そこで第2章では、既存研究から主に学術的側面からの「後方支援（「広報支援」も含む）」について整理する。そして、後方支援に関して東日本大震災で後方支援活動の拠点となった遠野市における活動を検討した。

先行研究における後方支援の定義をみると、後方支援とは、（被害がないか、もしくは経度の被害にとどまっている）被災地の周辺から、災害救助および行政運営に関する専門性を有する人材、緊急支援物資、インフラを被災地の状況に応じて迅速かつ効率的に配分・投入することであると言えよう。そのためには、被災地への応援物資・人材の配分速度およびコストに配慮する必要がある。さらに、後方支援の制度を整備しておくことは、非被災自治体における内在的な支援・援助活動（およびそのニーズ）に対して、法的な後ろ楯となると言えよう。

現在まで後方支援の定義・構造に関しては、主にその支援内容を中心に検討が行われてきたが、主に発災からの時間による整理がなされてきた。しかし、被災地と後方支援地との空間的關係に留意しておく必要がある。すなわち、時間軸と空間軸による後方支援活動の整理である。この空間軸は、単に被災地と後方支援地との距離だけでなく、地形条件や人口規模などを含めた、いわば「地理軸」と呼んでも良いものである。東三河地域において求められる後方支援の具体的内容をこの時間軸と空間軸（地理軸）において当てはめていくことで、その課題や対策を整理することができると考えられる。

なお、遠野市が実施した後方支援活動（22項目 65内容）について、時間軸に応じた対応を整理した。その結果、ほぼ多くの後方支援活動が緊急対応機の初期（発災後3日以内）から始められていた。特に、避難所運営などの行政支援、食糧支援などの物的支援については発災後の翌日には実行されていた。さらに、安否確認期（発災後1ヵ月）までは支援活動項目が増えていくが、それを過ぎると徐々に活動項目数は減少し、それ以降は人的支援や情報支援が主となっていた。したがって、こうした遠野市における支援活動内容とその実施時期をさらに整理するとともに、被災地からみた遠野市の地理的条件についてより詳細な検討を加えて一般化できる事項を抽出することで、より実態と経験をふまえた東三河地域における後方支援計画策定が行えよう。

### 3-1. 遠野市における後方支援拠点の事例

遠野市における後方支援機能の発揮は、遠野市長の先見の明があったとされている。その災害時の遠野市の役割を具現化したのが、「三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備」の提案である。そこには基礎自治体におけるまちづくりや地域づくりも踏まえた、日常的な施設の有効活用という、日常と災害が断絶しない施設の管理・維持が背景にあったからである。また、一つの市町村の施設で完結するものではなく、周辺市町村と連携し足りないものを補うという広域防災連携の考えも注目される。

後方支援拠点としては、遠野市では総合防災センターの整備構想をもっていた。遠野市と沿岸自治体4市3町1村で構成する「三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会」が同年10月19日に設立している。さらに2008年10月に、東北方面隊の震災対処訓練として、みちのくALERT2008が実施された。2009年3月より始まった遠野市総合防災センター基本計画は施設整備中に発災し、想定していた整備計画のうち、震災時には支援集結機能の提供のみという結果で、構想ほどの事前対策を講じることはできなかった。

#### ①Aa期(3.11発災)に被災自治体の支援要請をまたずに調査隊派遣

この時点では市内も異例の事態であり、最終的には50カ所の避難所がカウントされ、市域で2000人程度が避難している。その中でも、被災自治体の支援要請をまたずに、調査隊を被災地に派遣し、独自に食料供給、被災者受け入れなどの支援活動を始めている。しかしながら、被災地からの要請に基づかない市長の独断による支援は、災害救助法の範疇にはなく財政リスクと業務外での職員派遣の行政リスクを伴うという課題を伴うものであった。

#### ②Aa期(3.13～)の「東日本大震災後方支援活動本部」設置の先進性・制約性

当初発生したのは、情報の錯綜である。例えば、岩手県からの遺体安置所の連絡(依頼)への対応として遠野市では4カ所設置したが遺体が運ばれることはなかった。後方支援体制として他機関との調整に課題も発生している。なお震災後の岩手県の検証により、見直しをして、広域の後方支援を複数設置することになったが、拠点をつくるだけでなく、ある程度の権限を持った人が、そこでコーディネート・指示する仕組みとすることの必要性を遠野の経験から提言している。

#### ③Aa期(3.13～)の市外からの避難把握(避難所ルール、避難者別個票の把握)

市内の避難者は12日の夜には停電復旧とともに、生活不安が解消されたということで戻り始めた。残る人が徐々に市外からの避難者ということになり、意向を把握するための細かな情報をカルテ(個票)として作成し避難所ごとに市の職員が管理していた。それに関連して、避難所のルールが作成されていた点についても、全ての避難所で作ったわけではなく、それゆえ明快な提示の無い状況で運営のルールが異なっていた。

#### ④Ab期(3.16～)の災害ボランティアセンター設置(:市内<市外)

遠野市社会福祉協議会が市災害ボランティアセンターを設置し、3月22日には、市職員被災地支援派遣隊に市民ボランティアが加わりボランティア活動の後方支援体制が構築さ

れ、3月27日より「遠野被災地支援ボランティアネットワーク」の設立に至っている。この遠野市のボランティアの後方支援基地については、ある程度知れ渡ったことから、寄付金もあって運営できたことがわかるが、後方支援というシステムを、社会的にオーソライズしていくことを考えた場合には、後方支援拠点が全部、代替を用意するのは不可能な話である。そこに何らかのシステムが必要ということ考えた場合、基礎自治体間を中心とした水平連携等の中から、この部分を支える責任・権限・財源を踏まえた新しい仕組みの構築が期待される。特に初動の緊急時から公的関係機関・団体による後方支援に始まり、ボランティアの中間支援の拠点として6万人を越えるボランティアの窓口となった経過から、他では代替できないものであったといえるだろう。

#### ⑤B期の仮設住宅設置（遠野市仮設住宅希望の郷「絆」）

遠野市では、避難所での調査を含めて市外からの遠野への避難者への調査経過から40世帯程度の仮設住宅入居希望を把握しており、早期から仮設住宅の設置を検討している。なお仮設住宅として、他には雇用促進住宅と民間賃貸、その他の在宅避難者という4区分で把握されている。

#### ⑥C期（7.27～）の「遠野市後方支援連携調整会議」（横の連携の必要性）

遠野市インタビュー調査によれば、震災直後の会議には自衛隊や警察も参加していたが、それ以降の情報共有の欠如から同じ復興活動をする過程で同じ地域に警察隊も自衛隊もいたが相互の状況把握ができていないという事例もあって、同じ後方支援の部分で効率的な活動をするためには横の連携を図るような調整機能の必要性を痛感していた。その反省を踏まえ、遠野を拠点としている様々な組織や団体がどのような活動をしているのか、それぞれが持っている被災地の状況を情報を出し合う場を、2011年7月27日に設置している。

以上のような、に後方支援に参加した自治体や基幹団体を基軸とした包括的支援体制・支援形態も含めてさらなる検証が必要である。

以上のように、後方支援内容の整理により初期の後方支援の重要性が指摘できるものの、それが被災地の復旧過程にどこまで影響を及ぼしたか、また自治体間支援への接続といった点については、さらに検証を進める必要がある。例えば、2014年6月に策定された遠野市防災基本条例である。そこでは「被災地支援」と「支援活動拠点提供」が条例化された点である。もう一点は、遠野市との協定を結んでいる武蔵野市、安曇野市、大府市など、何らかのかたちで協定・連携している自治体間のシステム化を拡大するかたちで後方支援にも使えるのではないかという点である。

遠野で脚光を浴びた自治体間の連携に関しては、市町村の災害協定、ひいては友好都市の有効性について、「地域コミュニティの行政版」ともいうべき日頃の気心が、有事における自治体間でも有効で、いわゆる受援体制としても非常に重要な点であると指摘できる。

### 3-2. 東日本大震災における広域支援、連携での静岡県の活動と役割

東日本大震災では、地方自治体による被災地支援が大規模に行われたのであるが、府

県レベルの支援と市町村レベルの広域連携と支援活動があるが、ここでは遠野に現地本部を置いて後方支援をおこなった効果的な支援を紹介する。静岡方式といわれる県の後方支援活動の柱は、以下の点である。

(1) 静岡県の先駆性

- ① 静岡県知事が岩手県内の地理的事情に明るく、遠野市を現地支援拠点に選んだことは静岡県の支援にとっては、極めて有効であった。ほとんどの県レベルの現地本部を盛岡の県庁内においていたことと比べると实际的で、効果的であった。
- ② 静岡県の岩手県支援は、知事会の要請に基づく県レベルの支援であるが、県行政単独支援ではなく「県、市町との混合編成」による支援として行われたことが特徴的であり、効果的な支援となったことである。派遣人数合計は 683 名、内訳は県 369 人、市町 314 人となっており、県市町の派遣人数はほぼ半々となっている。

(2) 静岡県が行った支援活動から得られた活動上の課題、教訓

- ① 情報収集の重要性。被災地は町長が死んだり、役所が崩壊したりして、行政機能が崩壊状態となっていた。その中で、現地の情報をいかに調べてくるかということが極めて重要である。先遣隊が現地に入り、避難所のトイレを調べたところ、あふれていることがわかり、直ぐバキュームの手配ができたが、そうした被災地の状況は、現地に出かけて収集するしかない。その点で、静岡県の情報収集力の視点と実行力が生かされた。しかし、更に進めるためには、バイク隊のような情報収集部隊が必要である。
- ② 無線の利用は、山間部では難しいので、必ず衛星無線を用意するべきである。
- ③ 本部機能は、現場に近いところに置くべきである。都道府県レベルでは、岩手県庁に億件がほとんどであり、岩手県もなぜ静岡県は遠野に置くのかと聞いてきたが、被災地支援は現地に近いところにおかなければ有効性は発揮できない。支援本部を遠野においたからこそ有効性が発揮できたのである。
- ④ 岩手県は、遠野に権限を持った職員を派遣するなど現地支援に必要な権限を委任する必要がある。現地在崩壊しているにもかかわらず、通常の方法で被災市町村に情報提供や照会をしていたので、現場の状況に即した支援対応ができなかったり、混乱を生じた。
- ⑤ 支援部隊は、自己完結体制で支援に行く。先遣隊は、テント、食糧、燃料を含めすべて自分たちで賄える体制をつくって現地に行った。とくに重要なものは、石油と懐中電灯である。石油は現地で調達すると地元が困るのであり、被災地は停電状態なので、情報収集活動をするにも懐中電灯がなければ何もできない。
- ⑥、今回の被災地支援では、知事会の決定は遅かった。むしろ、県として独自に支援部隊を派遣してもよかったのではないか。関西広域連合は、知事会要請前に独自に広域連合参加県に支援県を割り振り支援をはじめていた。

### 3-3. 釜石市からみた遠野市の後方支援活動

遠野市からの支援は、被災直後釜石市役所が打撃を受け、通信手段が途絶し、県庁とも

連絡がと取れない状況の下で遠野市の自主的判断による支援がはじめられたことである。そして、最も緊急性の高い時期に遠野市から現地状況把握のための職員が状況を把握し、釜石市被災現場に対して消防による救助、食糧支援がはじめられ、支援物資供給と続き、避難所運営に特化していくという経過をたどっている。特に毎日 5000 個むすびの供給は、遠野市内の体制なくしては難しく、それがすぐさま立ち上がり、持続されたことは後方支援のあり方として重要である。しかし、釜石市の現地が混乱していたために避難所などの把握が充分できず各避難所に配分できなかったことは、受援する側の事前計画と訓練の在り方がどうあるべきか、ということ提起している。

以下の点が釜石からみた後方支援の教訓である。

- ①被災直後は、被災地は大混乱をしていて、情報遮断状況が続いていた。その点で、無線情報手段の確保、大体情報手段が確保されていなくてはならない。
- ②国、県は、災害発生とともに 24 時間現地情報に回路を開き、情報を待つのではなく、情報収集に全力を挙げる必要がある。
- ③地元は大混乱に陥っており、支援要請を行うことができない中では、遠野市の救命支援、食糧支援、人的派遣などの自発的近隣広域支援は、極めて大きな力となった。
- ④遠野市の支援には遠野市民の支援参加、バックアップがあつてこそである。
- ⑤初期段階から、避難所、仮設住宅段階に時がたつにしたがつて全国的な支援が重要になってきた。遠野の役割は、その後は低下をしていく。
- ⑥全国の自治体の支援は、初期の復興段階では、都市計画、土木、区画整理などの専門家の役割と被災に伴う事務支援であるが、長期の復興段階になってくると支援自治体のローテーションでは、うまくいかなくなってくるので、支援は定型的事務、地元職員は複雑な復興事業を担うという形が出てくる。
- ⑦北九州の集中的釜石支援は、政令都市が技術的な支援を通して復興のための技術移転を行ったこと、複数職員が常駐することで、職員のメンタルケアに効果をあげていること、支援する側も復興から学ぶ姿勢を強く持っているなど、復興自治体連携の新しい形を生み出している。
- ⑧政府の制度を活用した民間レベルの人材を活用した復興事業は、阪神淡路大震災時にはなかった制度であり、公共部門でもなく、民間でもなく、共同エリアの支援として注目される。

### 3-4. 名古屋市による消防応援行政の制度と実態

本節では、東日本大震災の発災直後から人命救助等に取り組んだ名古屋市の消防応援行政の概要について言及した。とくに名古屋市消防局の緊急消防援助隊の派遣実態を中心に考察した。その特徴並びに消防応援行政が直面する課題とは、以下の通りである。

第 1 は、名古屋市の緊急消防援助隊の守備範囲の広さである。愛知県内の各市町村消防組織とともに愛知県部隊を構成しながら、愛知県隊の指揮支援隊長を有して県隊を統括

しつつ、同時に原発火災の鎮火など高度な消防活動など独自の消防業務に当たっている。この高度な消防力は、東海地震及び東南海地震発生直後からの県内はもとより県外被災地域での人命救助に貢献することは間違いないであろう。高度な消防力を有するが故に、市消防局所属の消防士の各種救急消防機能の維持向上は不可欠であるが、その費用負担も大きく、地震災害の被害規模が大きく想定されるほど、名古屋市の財政運営にも影響をもたらす。緊急消防援助隊は国の出動指示の下、国の実働部隊として活動する。そのため人材面及び機材面での消防力の維持向上費用は、国の責任で当たることが不可欠である。

第2は、警察や自衛隊と比較した場合、明らかとなる緊急消防援助隊の活動期間の短さである。発災直後から約2ヶ月以内で隊は活動を終了し撤収している。この理由としては、関係法令上、警察や自衛隊とは異なり、消防は遺体捜査ではなく生存者の救出が主な任務であるためである。生存者の発見と救助にほぼ限定した消防業務ゆえに、派遣期間も2ヶ月以内にとどまったと考えられる。さらに、警察や消防と異なり、消防は予備力を持たないことも、長期間の活動が困難な要因として挙げることができよう。

名古屋市の消防力は、愛知県内の他の消防本部等と比べて、消防士数や消防機材の能力の面で、相対的に高い消防力を形成していると考えられる。その能力は、東海地震及び東南海地震が発生し、愛知県内の広域エリアで従来にない規模の被害が発生した場合でも、各市町村消防本部等と連携し、膨大な人命の救助に貢献することは間違いないであろう。

しかし、阪神・淡路大震災時でも見られた都市型災害特有の道路等の通行困難が生じた場合、移動のための燃料確保は同じ県内であったとしても困難を伴うのではなかろうか。広域的な燃料・高度消防機材の分散確保を、国の財政的保障を前提条件としながら市町村間の協定など応援協力業務によって備えていくことも不可欠であろう。ただ、その際に行行政のみでなく大企業が保有する社内自主消防機能との連携をはじめ、市町村内の消防団や町内会等の消防防災活動とのコミュニティ連携など重層的な地域内連携も必要となろう。企業集積力と人口集住力の大きさが、東北をはじめ過疎地域を多く抱える都道府県と比較して相対的に著しい愛知県ならではの重要な課題ともいえる。

### 3-5. 田原市調査事例

田原市は災害時における後方支援拠点というよりは、南海トラフ地震において実際に甚大な被害を受ける地域である。そのため支援される側として、大規模地震・津波時の対応について、愛知県田原市の防災課、および田原市堀切地区の住民の方々への聴き取りについて報告する。

#### (1) 田原市消防本部防災対策課への聴き取り調査

東日本大震災後に田原市においてどのような地域防災計画と防災事業の見直しが行われたかであるが、地域防災計画の修正はこれまで5回行われ、いずれも南海トラフ地震に関する愛知県からの被害予測調査結果が公表されたことに伴う修正や、南海トラフ地震の

防災対策推進を防災計画に反映すること、災害対策基本法の改正に伴う基本理念や避難所の指定、その他に国土強靱化計画などを踏まえたものである。

田原市自主防災会については、全市地区で組織されており、災害対応の最前線を担う重要な組織である。各自主防災会は地域の現状や要支援者の把握、防災設備や危険箇所の把握を行い災害に備えている。防災マップや台帳、避難ルートマップ等々、地域の実情に合わせた防災体制の充実を地域のコミュニティと図りながら作成している。

広域支援については、災害時相互応援協定、支援協定等は、現在 42 結ばれていて、相手の選定は近隣地域（三遠南信地方）および、補完的に相互支援ができる遠方地域の 2 つの特徴を検討して選定している。

コミュニティレベル（校区コミュニティ協議会並びに単位自治会・町内会）の防災対策については防災・避難マップの作成や居住地と避難場所経路などについて決めている。観光客等の避難について、観光業者には、災害発生時に責任をもって客を誘導するよう指導している。サーファーなどはこの地域のサーファーも多いので、こうした人たちが率先避難することで他のサーファーを誘導するように、昨年から地元サーファー対象の避難訓練も行っている。災害時要援護者への対応について災害時要援護者管理台帳の作成し、災害時の安否確認などに使うこととしている。

#### (2) 堀切校区聴き取りおよびセーフティラインについて

堀切地区の人々の認識として南海トラフ地震が襲来した場合、全世帯が沈むと考えている。実際の被害想定については、南海トラフ地震では 22m の津波が来るといわれている。小塩津地区では住宅地の標高が 10m 位あるが、22m では伊良湖岬中学校へ逃げるしかない。大地震・大津波は約 150 年周期で襲来する。安政東海地震からすでに 160 年以上経過するのでいつ来てもおかしくないと思っている。堀切地区では避難訓練は 7 月と 11 月年 2 回実施しているが、昨年 7 月 7 日 7 時地震発生津波来襲という想定で避難訓練を行った。20m の津波が来ると、堀切地区には 15 分ほどで来るので高齢者などは諦めてしまうということがあった。これを防ぐためある程度安全な場所まで来たという達成感を持たせるため、道路上に線を引く形でセーフティラインを設置した。地震後 15 分ほどでセーフティラインまで何とか来て、それから避難地点までもう一息ということで頑張ることとしている。

### 3-6. 北上市における被災地後方支援の取組み

北上市は、岩手県の内陸にあり津波被害の沿岸部からみると遠野市の西に位置する。被災地の広域後方支援では、被災地に隣接する遠野市や住田町の後方支援が良く知られているが、北上市が被災地支援として行った岩手県緊急雇用創出対策補助金を活用したユニークな「沿岸被災地仮設住宅運営新事業」を紹介する。

#### (1) 協働による多様な復興支援の取組み

##### ① 岩手連携復興センターと復興協働支援協定の締結（2011 年 5 月 12 日）

発災後、岩手県内の市民活動団体が集まり設立された「いわて連携復興センター」と協

働協定を締結し、行政と市民団体が協力して情報の共有や活動調整をしていくことを目指したものである。

#### ②沿岸地域被災者支援プロジェクトチームの設置（2011年5月12日）

市内被災者支援、避難者支援、沿岸被災地復興支援業務の窓口を一本化し、スピーディーな支援体制を構築するために職員5人によるプロジェクトチームを発足させた。

#### ③きたかみ復興支援協働体の設立（2011年8月3日）

市内被災者への支援、沿岸被災地からの避難者支援、沿岸被災地支援を同時並行的、かつ臨機応変に行う必要が高まってきた。そこで、市が呼びかけて被災者支援に取り組んでい  
る市民団体、地域コミュニティ、企業が課題を共有・連携するためのプラットフォームとして設立（市を含む7団体）し、2人の専任職員を置いた。

#### ④きたかみ震災復興ステーションの開設（2011年9月1日）

きたかみ復興支援協働体の事業拠点として、北上駅前に開設した。ここでは、避難者の交流拠点・沿岸被災地の支援に向かう人々の活動拠点としての役割を果たした。

#### ⑤いわて連携復興センターの市内での立上げ

これは、地域のNPOを支援する県レベルの10の中間支援組織が集まって設立された。

以上のような復興支援の協働事業の組織と事業がすぐさま立ち上り、うまく運営されてきた背景として重要なことは、2000年から市民との協働によるまちづくりを進めていた。そして、2006年には「まちづくり協働推進条例」が制定された。こうした行政と市民団体、市民団体間の協働の取組みの中で、相互の交流と信頼関係が形成されてきていたことである。

### (2) 自治体連携による復興支援の取組み

沿岸被災自治体は、復旧、復興業務と通常業務を同時に進めなくてはならず、圧倒的にマンパワーが不足していた。北上市は、プロジェクトチームをつくり、NPOとも協力しながら、どのような支援をするかということを検討してきた。職員の長期派遣とともに沿岸被災地仮設住宅運営支援事業と沿岸被災地健康見守り支援事業を現地において実施した。

#### ①沿岸被災地仮設住宅運営支援事業

岩手県は、震災緊急雇用支援事業の募集をしていたので、その補助を使って何かやれないかということを検討した。ちょうど仮設住宅が立ち上ってきたので、仮設住宅の運営を支援する仕組みが必要になるだろうと考えた。被災地の仮設住宅の運営を代行することによって、被災自治体の余力を生み出す事に貢献する事業の仕組みを考えたのである。

この事業の実施にあたっては、コミュニティの視点が重要であるが、北上市におけるまちづくり協働事業の成果を生かすことができた。今後の課題としては、市職員は現地に常駐しなかったが、事業者としては現地常駐も必要かもしれない。また、この事業は緊急雇用創出対策として行ったのであるが、大規模災害には仮設住宅団地がつけられるので、本来災害救助法の事業として行うべきである。

#### ②沿岸被災地健康見守り支援事業



①の事業と同様に岩手県緊急雇用創出対策補助金を活用して、北上市が事業主体となり大船渡市において実施した。医療・介護分野の人材派遣業者、ジャパンクリエイツに委託して、大船渡市の保健師と連携を取りながら実施した。事業の内容は、1) 健康実態調査、2) 定期訪問・相談、3) 食生活指導、身体機能維持、介護予防の指導、4) 支援業務を行っている者への心の助言・指導、などである。これまで北上市で行ってきた「うつスクリーニング」の早期指導ノウハウを生かした。

### (3) 内陸避難者支援事業

被災地から北上市に避難してきた被災者 277 世帯を対象にした支援事業として 2012 年度より北上市社会福祉協議会への委託事業として行われた。相談員 6 人でスタートし、2013 年度からは社会福祉協議会の事業として行われることとなった。事業内容としては、1) 避難者ニーズ調査、2) 支援物資の配布、3) 避難者見守り活動である。

### おわりに

北上市の被災地自治体連携・支援は、被災地が復旧における深刻なマンパワー不足と復興方法で困難を抱えている状況にある中で、事業ノウハウの支援というソフトな支援形態を生み出したことである。それは、北上市におけるまちづくり協働事業によって行政と市民団体、市民団体間の連携、信頼、事業ノウハウが蓄積されていたことによるもので、一朝一夕にできるものではないが、このような蓄積を積み重ねることによって有効な支援協働事業が展開されるのである。

今後の課題としては、北上市におけるまちづくり協働における福祉系市民団体の参加が必要となってきていることである。

## 3-7. その他の広域支援の可能性ー岐阜県の木造仮設住宅施策

### (1) 災害時における林政部関連の各種協定

岐阜県では 2008 年以降、災害時における岐阜県産材を活用した復旧支援事業推進のための各種協定の締結に努めてきた。こうした取組みの一環として、2012 年 8 月 21 日には「災害時における木造応急仮設住宅の建設に関する協定」を、岐阜県知事と岐阜県産直住宅協会及び一般社団法人・全国木造建設事業協会との 3 者で締結し、応急仮設住宅の建設や必要な資機材の供給に協力することが謳われた。

### (2) 応急仮設住宅の供給体制

この協定は、南海トラフを基点とする東海及び東南海地震など今後想定される大規模地震等による被災時に、災害救助法に基づき岐阜県が木造応急仮設住宅を供給する体制を整備する目的で締結されたものである。この協定では、地元の岐阜県産直住宅協会が中心となって建設を担い、全国木造建設事業協会が労務、資材調達、技術支援を担うという協定であり、こうした枠組みでの協定は全国では初めてであり注目を集めた。

同協定の目的は、災害が発生した場合に、岐阜県が岐阜県地域防災計画に基づく災害時の応急仮設住宅の建設に早急に着手することを目指し、県産直協会や全国木造建設事業協

会に対して協力要請を求める上で必要な事項を定めている。その際、県産直協会では1ヶ月以内に500棟（必要木材量2,700m<sup>3</sup>）の建設可能能力を有することが求められている。

### （3）木材応急仮設住宅供給の背景

岐阜県として災害時に木造応急仮設住宅を供給するに至った背景には、主に二つ理由がある。第1は全国木材建設業協会の働きかけである。東日本大震災時に国土交通省の協力要請を受け、福島県への木造応急仮設住宅の供給を経験する中で、全国の大工・工務店が助け合い災害協力に取り組む必要性が強く認識され、上記2団体の手で2011年9月1日に設立された。それ以降、2015年9月末現在、全国19都道府県との間で災害協定を締結し、木造仮設の供給と運用のための研修会を主催してきている。

第2は岐阜県産材を有効に活用するための岐阜県の森林政策の存在をあげることができる。そうした中で発生した東日本大震災において、岩手県住田町が主体的に気仙杉を活用した木造仮設住宅を供給して被災者の救済に取り組んだことや、地元の大工や工務店が協力して福島県の原因避難者に地場の木材を利用した応急仮設住宅を供給し、良好な避難生活環境を実現したことを受け、岐阜県としても県産材を活用した木造応急仮設住宅の供給の可能性について研究に着手した。2012年6月6日には、東濃桧と長良杉が地震に強い住宅を建てるにふさわしいとの判断から『ぎふの木の家』産直住宅」として国土交通省の地域型住宅ブランド事業に申請し採択されている。こうした経過を経ながら、平時の訓練や災害時の連携を緊密にすることで県産材を活用した木造応急仮設住宅の供給と活用が可能であると判断され、先の協定締結に至ったといえる。

### （4）東三河の森林資源を災害時に活かす道

岐阜県の取組みは、東三河の森林資源を木造応急仮設住宅として供給する意義を知らせてくれるものといえる。地元産の森林を使い、住宅を整備することは地域経済に大きく貢献する。岐阜県の調査では地域工務店が県産材で住宅を建てた場合、地元へ落ちるお金の割合が60%に至り、地域工務店でも県産材を使用しない場合の45%、大手住宅会社による住宅整備の場合の30%と比べて地域経済への波及効果が著しく大きいことが判明している。

愛知県も2012年3月16日、全国木造建設事業協会との間で災害協定を締結していることから、東三河地域で災害が生じた際に、地元産の木材を活用した木造応急仮設住宅を安定供給する環境を整えることは、ビジネス機会の限られた奥三河をはじめ東三河の中山間地域の産業振興の観点からも意義のある防災対策であるといえることができる。

#### 4-1. 大規模災害時における広域支援の現在地－3.11以降の被災地への人的支援

##### (1) 総務省における被災地方公共団体に対する人的支援の依頼

東日本大震災への対応に際し、これまで被災地方公共団体に対する人的支援の取組みが継続されてきた。2011年3月22日には、人的支援について、短期の職務命令による派遣の扱い（公務出張）で特別交付税措置を講じる旨の通知にはじまり、翌年2月には、地方自治法に基づく中長期の派遣職員の受入れ（全額特別交付税措置）等を行っている。

##### (2) 人的支援数の推移

東日本大震災への対応について、被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況は、2011年3月11日～2015年3月31日までの累積値で90,197人となっている。そのうち、都道府県からは32,995人、政令指定都市からは15,491人、市区町村からは41,711人が派遣されたとしている（消防・警察除く。総務省による）。

##### (3) 大規模・広域災害への対応における自治体間を中心とした後方支援の意義

後方支援内容の1つとして、被災地復興に大きな意味を持つ「人的支援」について、2で示したように、先行研究では「改善の余地が少ないもの」とされていた。しかしながら大規模・広域災害において、人的支援が多主体、多層化、長期化することによって、これまでになかった後方支援の課題が自治体の支援報告など多くの記録に散見されるようになってきた。これらの全国的な知見は、特に自治体間を中心とした後方支援が、大規模・広域災害への初めての対応として、今後の「東南海・南海地震における広域支援体制」を考える上で有用なことは疑いない。

#### 4-2. 大規模災害時における地域連携と広域後方支援意識

##### －東日本大震災被災地への人的支援アンケート調査より

##### (1) 調査目的・方法

東日本大震災以降、大規模災害時における地域連携と広域後方支援の果たす役割が注目されている。これまで、復旧・復興において様々な形態で被災地の支援が継続して行われている中で、自治体を中心とする人的支援の継続が、被災地の復旧・復興を大きく左右していることが分かってきた。東三河地域でも様々な形で発災当初から被災地への人的支援を実施しており、すでに、被災地への人的支援の記録が存在する。しかしながら、地域の派遣状況を全体として把握する上でも、東日本大震災から5年を経ようとしている現時点で、改めて東三河からの被災地派遣により得られた知見を整理する必要があると考えた。大規模災害時の対策として、「被災地への人的支援の経験」をもとに、事前復興と後方支援のあり方を探っていきたいと考え、「大規模災害時における地域連携と広域後方支援に関するアンケート調査」を実施した。

調査の対象数は、被災地への派遣者数は、平成22年度から平成26年度末までの間で454人となっているが、派遣者総数454のうち退職者17であるため、配布可能数は438である。複数年次に渡る派遣および複数回の派遣者もあるが、本調査の対象を配布可能な最大値で

ある 438 を母数とした場合、回収数は 286 票（うち有効票 281）であり少なくとも 64.2% の回答を得ている。

#### （4）被災地派遣（支援）の体制と内容

##### ①派遣業務について

設問 2 の「派遣業務について」では、1. 派遣根拠と任務の理解、2. 派遣期間の長さ、3. 健康・安全面、滞在環境、4. 派遣グループの人数、5. 専門的な人員配置、6. 機材・資材の準備、7. 事前の現地情報の入手、8. 現地引継、以上の 8 つの項目を被災地派遣（応援）の準備体制に関する設問として設定した。

1. 派遣根拠と任務の理解、4. 派遣グループの人数についての充足度は比較的高い。このことから、活動方針の共通認識とグループ編成での派遣の有効性がうかがえる。ただし 5. 専門的な人員配置については相対的に充足度が低く、課題としてあげられる項目といえるだろう。同様に充足度が低いのは、2. 派遣期間の長さがあげられる。応援内容に関しては、報告書でも時期に合わせた対応の必要性も指摘されている。そこでさらに、派遣業務に関する項目ごとに、充足度の 4 段階を 1～4 点（数値が高いほど充足）として平均し、派遣時期別に比較したのが図 4-3-1 である。

派遣時期別では、初期ほど平均値が低い傾向にあるのは、3. 健康・安全面、滞在環境、6. 機材・資材の準備である。逆に時間経過と共に平均値が低くなる傾向があるのは、1. 派遣根拠と任務の理解である。

全体に平均値の低い 7. 事前の現地情報入手については、派遣時期による大きな差が無い。一方で、派遣時期による差が大きいのは、2. 派遣期間の長さ、5. 専門的な人員配置である。この 2 点は

A～B 期に比して D 期の平均値が低い。この点については、復旧・復興期において、その時期の派遣期間と人員の専門性にミスマッチが生じていたとしたら検証が必要である。

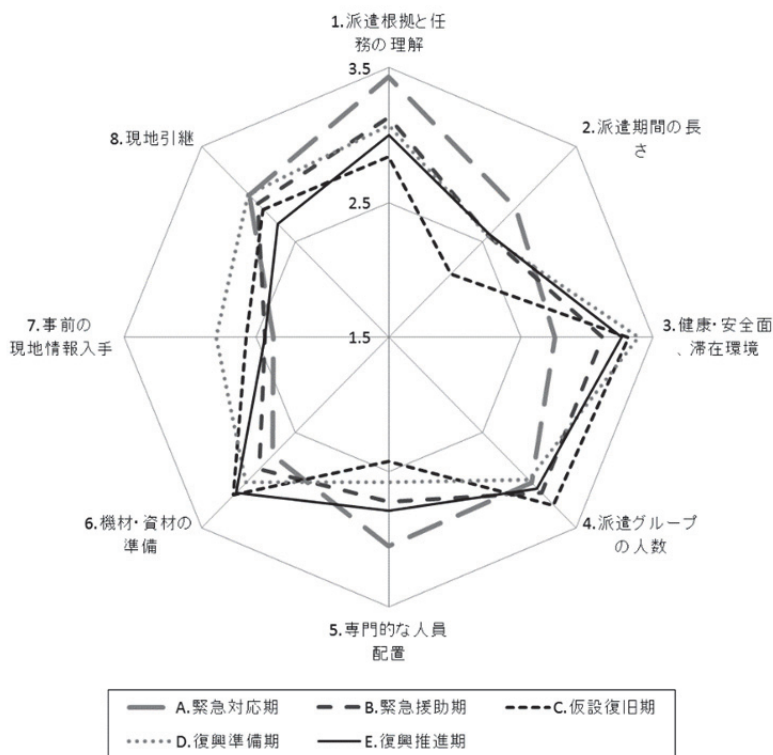


図 4-3-1 被災地派遣の体制と内容（派遣時期別）

## ②派遣先での支援業務

設問4の「派遣先での支援業務」に関する設問では、派遣先現場での、1. 人員体制、2. 専門性の発揮、3. 現地職員の負担軽減、4. 外部からの専門的支援（アドバイス等）について設問を設定し、支援業務を効果的に遂行できたかを聞いている。全体としては、ほぼ十分であったという回答が最も多く約半数を占める。その中で、4. 外部からの専門的支援のみが「あまり十分でなかった」という回答が最も多く、通常とは異なる支援教務において、専門的支援が不足気味であったといえるだろう。

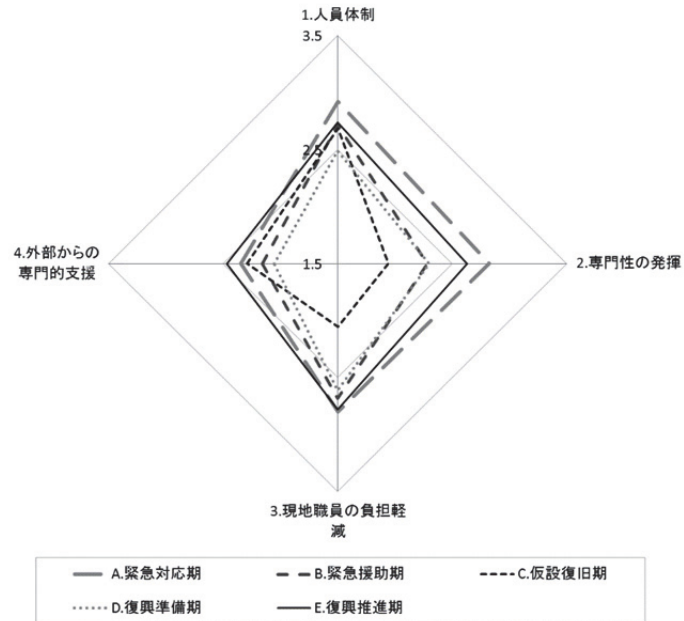


図 4-3-3 派遣先での支援業務（派遣時期別）

ここでも4つの項目ごとに4段階で1~4点（数値が高いほど充足）として平均し、派遣時期別に比較した（図4-3-4）。

派遣時期別では、初期ほど平均値が高いのは、1. 人員体制、2. 専門性の発揮、についてである。これは、緊急消防援助隊に該当すると考えられ、図4-3-4に示すとおり、緊急消防援助隊とそれ以外を比較すると同様の傾向を示している。

ただし1. 人員体制については、派遣時期別の平均値に大きな差は無いものの、2. 専門性の発揮については、A期およびE期に高く、B、C、D期に低い傾向を持っている。2. 専門性の発揮ほどの差は無いものの、3. 現地職員の負担軽減も同様の傾向がある。

全体では平均値の低かった、4. 外部からの専門的支援だが、派遣時期別の平均値の差は比較的小さい。

## (5) 大規模災害時の対策（支援・受援、広域支援）

### ①派遣の成果

本節では、まず設問5で、被災地への派遣時に所属部署の上司等より事前に地元を持ちかえるべき成果に関して、指示の有無を問う設問を設定した。この「派遣時の持ちかえるべき成果指示の有無」については、全体では「有」が47（17.1%）、「無」が228（82.9%）であり、得るべき支持が明快にあったという回答は2割程度という結果となっている。派遣時期別では、C期における有の割合が最も高い。この時期は復旧期として被害認定や仮設

住宅への移行時期に該当し、被災者対応の自治体業務量が多岐に渡り始めた時期でもあり、個別の支持が増えたことが考えられる。

主な指示内容は、災害対応（業務関連）として避難所運営から罹災証明書等の証明書発行や建物被害認定に関する具体的な指示、災害対応（全般）についての心構えや経験といった一般的な指示、災害対応（体制）として組織・施設運営や支援体制のマッチング、あるいは実績や結果の報告などが、持ちかえるべき成果指示としてあげられている。

## ②災害対応（支援・受援）

設問6では、派遣先での体験を受援の視点から整理するための設問を設定した。受援に関する項目として、機材・資材・拠点といった「1. 環境の準備」、部局間調整・連携などの「2. 体制の準備」、計画を実際に反映させるための指揮系統・部門の確立のための「3. 体制の準備」、受入訓練による「4. 姿勢」、支援や受援の計画的な側面として、「5. 計画の策定・充実」、「6. 支援側の事前の準備への対応」、「7. 支援側の自己完結姿勢への対応」の7項目を設定した。同時に、仮に東三河地域（所属市町村）に当てはめた場合についても、現時点での想定という条件で、同じ項目で設問を設定した。

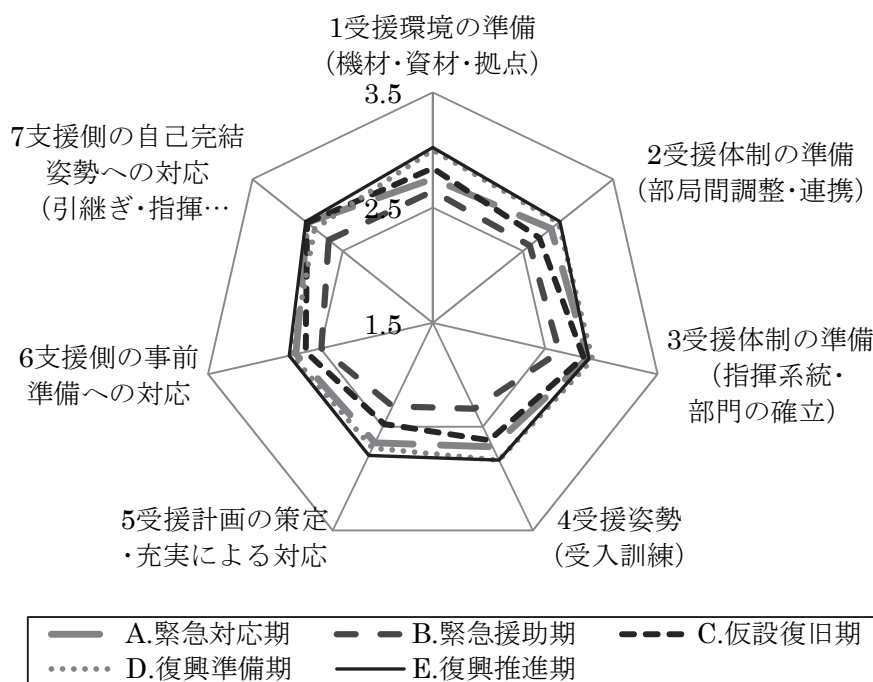


図 4-3-6 被災地での受援の印象

### ・被災地での経験に基づく受援の印象

被災地での経験に基づく受援の印象としては、概ね対応できていたという回答が最も多く概ね過半数を占めている。十分対応できていたという回答も含むと7割近くは受援対応が出来ていたという認識であることが分かる。その中で相対的ではあるが、「あまり対応で

きていなかった」項目として、「4. 姿勢（受入訓練）」、「5. 計画の策定・充実」があげられている。この結果をみる限りでは、被災地では受援計画や訓練が十分とはいえないまでも、実際の受援時の対応環境や体制が出来ていたということになる。

そこで、図 4-3-6 でも 7 項目ごとに 4 段階で 1～4 点（数値が高いほど充足）として平均し、派遣時期別の平均値を比較した。その結果、最も受援対応が出来ていた時期といえるのは、E の復興推進期で、続いて D 期となっている。A 期も同様であるが、機材・資材・拠点といった受援環境の準備の平均値のみが低く、初期の緊急対応機の準備部分には限界があった者と推察される。C 期については母数が少ないため参考程度となるが、B 期も思想的に平均値が低いことから、B～C 期の受援対策に何らかの要因がある可能性がある。この点については、3 章の遠野市や釜石市の項で述べられているように、特に B～C 期は、派遣者数・および支援業務共に拡大傾向に有り、また派遣期間が長期化し始める時期でもあったため、部局間調整が試行錯誤となった点、受援計画が無かったりカバーしきれない部分が発生したりといった、受援体制の確立時期であったとも考えられる。

#### ・東三河（市町村）での受援の可能性

東三河（市町村）での受援の可能性としては、あくまでも現時点でという前提であるが、7 項目すべてで最も回答割合が高いのは、「あまり対応できていない」という結果である。

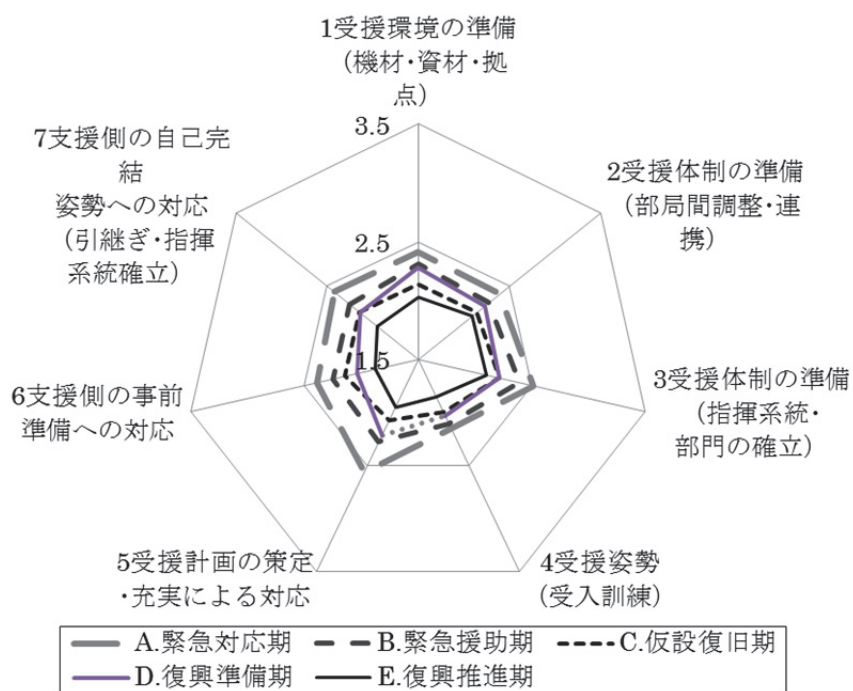


図 4-3-7 東三河（市町村）での受援の可能性

被災地派遣経験者による印象であり、また東日本大震災を踏まえた結果のためその困難さを示しているといえるのかもしれない。それでも、東三河の当該地域では表 4-3-8 の東

日本大震災の受援体制と同様の対応の傾向とは、逆の傾向を示す結果となった。

図 4-3-7 では、7 項目ごとに 4 段階で 1~4 点（数値が高いほど充足）として平均し、派遣時期別の平均値を比較した。平均値は全体に低いのだが、最も低いのは、E の復興推進期である。続いて C 期、D 期、そして B 期、A 期の順に高くなっていく。この結果は、被災地での受援の印象とは大きく異なる結果である。全体では受援計画に関する項目として、受援計画の策定・充実やで受援体制の準備の対応についての平均値は相対的に高かったが、E の復興推進期では、これらの項目の平均値も最も低い。

このことは、E の復興推進期までの受援を見通すことは困難でそれに対応する計画も無いのが現状であることがわかる。東日本大震災の被災地支援の経験から、現段階では被災直後の計画による受援環境は比較的想定あるいは対応できるものの、その後の復旧・復興期の計画やビジョンが現段階では無いこと、あるいはそれを想定することが困難であることを示した結果ともいえるだろう。

以上の、支援と受援の観点については、大規模災害時の広域支援においては不可欠な視点であり、我々が必要性を指摘している事前復興計画は、まさにこの部分を時空間的に提言するための足がかりであり、何らかの先鞭をつける必要があるだろう。

### ③広域的な支援・受援と事前準備の可能性

設問 7 では、被災地派遣経験者が、所属市町村で広域的な支援を受ける場合の、事前準備の可能性を問うている。項目としては、1. 後方支援や受援部門の設置体制、2. 自衛隊・消防・警察等の応援情報把握・共有、3. 周辺市町村との物資保管等の調整・調達、4. 市町村外からの避難や帰宅困難者等収容、5. 災害ボランティア・NPO 等の受入、6. その他の 6 項目を設定した（表 4-3-10）。

この項目を A 期から D 期の発災後の時間経過別に分けている。所属市町村で広域的な支援を受ける場合という前提のため、各市町村によって前提が異なるだろう。さらに現時点での事前準備の可能性であり、具体的なイメージが出来ない部分もあるが、今回はその状況は加味せず単純な総計の比較のみを行った。

広域的な支援を受ける場合の事前準備の可能性について、全般的に「対応できない」旨の回答が過半数を占めている。「対応できる」という回答が半数以上となっているのは、C、D 期の「1. 支援団体間の後方支援や応援情報を共有するための事前準備」のみである。

A 緊急対応期（1 ヶ月未満）については、「2. 自衛隊・消防・警察等の応援情報を把握・共有するための事前準備」で 48.5% とほぼ半数で対応が可能という結果であった。B 緊急援助期（1~3 ヶ月程度）でも傾向は変わらないが、「4. 避難所運営の事前準備」の対応については、ほぼ半数で対応が可能となっている。C. 仮設復旧期（3 ヶ月~半年程度）には、「対応できない」と「対応できる」の割合は拮抗してきており、「1. 支援団体間の後方支援や応援情報を共有するための事前準備」、「4. 避難所運営の事前準備」については「対応できる」とする回答が逆転している。D. 復興準備期（半年~1 年程度）については、応急仮設住宅や復興計画といった業務への支援ということもあって、未確定な内容のため



判断がつき難いと思われるが、「対応できない」と「対応できる」の割合は拮抗している。

表 4-3-10 広域的な支援を受ける場合の事前準備の可能性

設問 7. 勤務する市町村における広域的な受援対応		①十分 対応で きる	②概ね対 応できる	③あまり 対応でき ない	④対応で きかない	計
A. 緊急対応期 (1ヵ月未満) を対象とした対策	1. 発災直後の後方支援や受援部門の 設置体制の事前構築	4 1.8%	88 39.1%	119 52.9%	14 6.2%	225 100%
	2. 自衛隊・消防・警察等の応援情報を 把握・共有するための事前準備	8 3.5%	104 45.0%	111 48.1%	8 3.5%	231 100%
	3. 周辺市町村との物資保管等の調整・ 調達のための事前準備	6 2.7%	82 36.9%	119 53.6%	15 6.8%	222 100%
	4. 市町村外からの避難や帰宅困難者 等の収容のための事前準備	5 2.2%	69 30.4%	135 59.5%	18 7.9%	227 100%
	5. 災害ボランティア・NPO等の受入の ための事前準備	3 1.4%	71 32.6%	131 60.1%	13 6.0%	218 100%
B. 緊急援助期 (1〜3ヵ月程 度)を対象とした対策	1. 支援団体間の後方支援や応援情報を 把握・共有するための事前準備	7 3.2%	83 37.6%	120 54.3%	11 5.0%	221 100%
	2. 周辺市町村との物資保管等の調整・ 調達のための事前準備	8 3.7%	94 43.3%	105 48.4%	10 4.6%	217 100%
	3. 災害ボランティア・NPO等の受入の ための事前準備	7 3.2%	81 37.2%	122 56.0%	8 3.7%	218 100%
	4. 避難所運営の事前準備(協定・業務 委託による運営補助等)	8 3.7%	93 43.1%	108 50.0%	7 3.2%	216 100%
	5. 被災証明、被災世帯調査等の業務受 援のための事前準備	5 2.3%	83 37.9%	126 57.5%	5 2.3%	219 100%
C. 仮設復旧期 (3ヵ月〜半年 程度)を対象とした対策	1. 支援団体間の後方支援や応援情報を 共有するための事前準備	91 42.5%	105 49.1%	13 6.1%	5 2.3%	214 100%
	2. 周辺市町村との物資保管等の調整・ 調達のための事前準備	5 2.3%	98 45.8%	101 47.2%	10 4.7%	214 100%
	3. 災害ボランティア・NPO等の受入の ための事前準備	5 2.3%	95 44.4%	104 48.6%	10 4.7%	214 100%
	4. 避難所運営の事前準備(協定や業務 委託による運営補助等)	6 2.8%	100 47.2%	97 45.8%	9 4.2%	212 100%
	5. 応急仮設住宅、防災集団移転等の業 務受援のための事前準備	7 3.3%	74 34.9%	118 55.7%	13 6.1%	212 100%
D. 復興準備期 (半年〜1年程 度)を対象とした対策	1. 支援団体間の後方支援や応援情報を 共有するための事前準備	87 40.7%	99 46.3%	14 6.5%	14 6.5%	214 100%
	2. 周辺市町村との物資保管等の調整・ 調達のための事前準備	14 6.5%	91 42.3%	99 46.0%	11 5.1%	215 100%
	3. 災害ボランティア・NPO等の受入の ための事前準備	13 6.0%	91 42.3%	99 46.0%	12 5.6%	215 100%
	4. 応急仮設住宅管理の事前準備(協 定・業務委託による運営補助等)	13 6.1%	78 36.8%	107 50.5%	14 6.6%	212 100%
	5. 復興計画、土地区画整理等の業務受 援のための事前準備	12 5.7%	70 33.0%	113 53.3%	17 8.0%	212 100%

この結果からは、我々が検討している事前復興の視点について、広域支援の関係を整理する上でも一つの方向性を示している。全般的に比較的「対応できる」とされている後方支援や応援情報の情報共有については、A、B期の準備を進める必要はあるが、次の段階として、広域的な支援を受ける準備を具体化する必要があるという点である。大規模災害時の広域支援においては不可欠な視点であり、我々が必要性を指摘している事前復興計画は、まさにこの部分を時空間的に提言するための足がかりである。

#### ④大規模災害時の広域支援で必要な取組への対応可能性

設問8では、大規模災害時の広域支援で必要な取組に関して、勤務する市町村での対応可能性について問うている。表4-3-11では、15項目ごとに4段階で1~4点（数値が高いほど充足）として平均し、派遣時期別の平均値を比較した。

1~3の支援関連では、東日本大震災への対応経験もあって、比較的対応できると項目といえるだろう。ただし、東三河、三遠南信等の周辺の枠組への対応と、自治体ペアリング支援や遠隔地への自治体スクラム方式での支援についての対応可否については、大きな開きがある。各市町村が構築している様々な支援形態を共有し調整する必要があるのではないだろうか。

4~8の支援制度関連では、被災地への支援派遣手続きの簡素化以外は、単独市町村で設定できるものではないため、対応できないとする回答が多く、特に支援費用の事前の基金化に至っては「対応できない」という回答8割近くになる。それでも大規模災害時の市町村間の水平補完を何らかの形でサポートする仕組みについては、現在内閣府が主導している防災スペシャリスト養成研修、あるいは後方支援基地としての遠野市に関わった自治体での活動のための基金化の検討例など、東三河地域でも検討の余地があると思われる。

9~13の受援関連では、回答が分かれている。「11. 校区・町内会・集落等での職員による防災地区担当制」、「13. 地域防災リーダーの育成・充実」については、比較的対応可能な項目といえる。ただし「12. 校区・町内会・集落等での職員・リーダーによる支援の受入準備」のような地区の人材が受援に関わる部分では若干だが対応できる割合が下がる。一方で「10. 防災対応を視野に入れた自治体間の通常業務での人事交流や住民交流」になると「対応できない」、「あまり対応できない」割合が多くなる。この部分は、遠野市の報告にあった「地域コミュニティの行政版」のような日常と非日常の接続や、日常のつながりや関係がいざというときに最も有効であるという点からも、より対応できるような取組が必要である。「被災地外からの防災スペシャリストの活用」についても同様だが、地域の実情を把握しているような外部人材が求められるだろう。

14~15の大規模災害時の支援拠点の設置や運用については、対応の可否が二分している。個人の印象ではあるものの、現時点では、広域後方支援拠点（基地）の設置や活用あるいは連携についての対応は十分ではなく、今後検討の余地が残されているといえるだろう。

表 4-3-11 大規模災害時の広域支援で必要な取組への対応可能性

設問 8. 大規模災害時の広域支援で必要な取組に関して、勤務する市町村での対応可能性	①十分対応できる	概ね対応できる	あまり対応できない	④対応できない	計
1. 協定を結んでいる周辺自治体への支援（例：東三河、三遠南信等）	14 5.9%	162 67.8%	60 25.1%	3 1.3%	239 100%
2. 遠隔地への1対1の自治体ペアリング支援（例：名古屋市→陸前高田市）	11 4.9%	109 48.7%	90 40.2%	14 6.3%	224 100%
3. 遠隔地への自治体スクラム方式での支援（例：杉並区+協定自治体→南相馬市）	11 5.0%	102 45.9%	99 44.6%	10 4.5%	222 100%
4. 被災地への支援派遣手続きの簡素化（派遣制度見直し）	3 1.4%	102 46.4%	105 47.7%	10 4.5%	220 100%
5. 自治体での震災支援バンク（人材登録制度）の創設または充実	1 0.5%	53 24.2%	141 64.4%	24 11.0%	219 100%
6. 防災スペシャリストの養成（市町村職員・民間等の支援人材）	3 1.4%	66 29.9%	131 59.3%	21 9.5%	221 100%
7. 全国からの支援窓口の設置	5 2.3%	76 35.0%	123 56.7%	13 6.0%	217 100%
8. 支援費用の事前の基金化	2 0.9%	53 24.5%	128 59.3%	33 15.3%	216 100%
9. 被災地外からの防災スペシャリストの活用	2 0.9%	67 30.7%	134 61.5%	15 6.9%	218 100%
10. 防災対応を視野に入れた自治体間の通常業務での人事交流や住民交流	3 1.4%	81 36.8%	123 55.9%	13 5.9%	220 100%
11. 校区・町内会・集落等での職員による防災地区担当制	7 3.2%	121 54.5%	86 38.7%	8 3.6%	222 100%
12. 校区・町内会・集落等での職員・リーダーによる支援の受入準備	5 2.3%	100 45.0%	108 48.6%	9 4.1%	222 100%
13. 地域防災リーダーの育成・充実	9 4.0%	132 58.4%	80 35.4%	5 2.2%	226 100%
14. 市町村内への広域後方支援拠点（基地）の設置への対応	3 1.4%	97 43.7%	115 51.8%	7 3.2%	222 100%
15. 近隣他市町村の広域後方支援拠点（基地）の活用や連携	3 1.4%	98 44.5%	111 50.5%	8 3.6%	220 100%

東日本大震災の復旧・復興において、東三河地域の自治体を中心とした人的支援について、派遣状況、被災地派遣の体制と内容、派遣経験を踏まえた大規模災害時の支援・受援・広域支援の3つの項目から基本的な集計に限ってではあるが整理してきた。

その結果、被災地の復旧・復興への貢献を現場で行ってきた派遣職員の経験は、今後の東海・東南海等の大規模災害時の復旧・復興に際する示唆として、非常に有益なものであった。経験者であるからこそ、現段階での東三河地域の広域後方支援体制には、受援の訓練や計画の具体化に不足な点があるという認識を得られた点、後方支援や応援情報については、より積極的に蓄積し共有・活用を図っていく必要があると同時に、次の段階として受援の具体化する必要があるという点などがあげられる。また、本研究のテーマである広域後方支援のあり方を考えるうえで、支援拠点の設置や活用あるいは連携について、今後は広域でのコンセンサスを得るなど検討の余地が残されている。特に広域支援のノウハウの蓄積とともに、復旧・復興へ関わってきたプロセスを東三河で共有することで、事前復興の進展に期待したい。

## 5-1. 広域支援内容と支援体制への提言－発災後（緊急対応期、緊急援助期）の場合

発災後の自治体の対応を考える場合、東三河地域各自治体の地理的特性として、おむね沿岸部、沿岸+内陸部、内陸部、山間部の4つのゾーンに分けて対応を想定しておくことが必要である。沿岸部は地震と大きな津波被害、沿岸+内陸は地震被害と沿岸部の津波被害、内陸は地震被害、山間部は軽微な地震被害に見舞われる。大震災が起こった場合の被害が最も集中するのが沿岸部である。地震被害とともに太平洋岸と三河湾からの大津波から人命を守り、救助、救援することが必要となる。沿岸+内陸部の自治体は、地震被害と沿岸部ほどではないが津波被害への対応に追われることになる。内陸部は、津波被害はなく、地震被害への対応となる。山間部は、地震の被害のみであり、比較的軽微と考えて良いであろう。

また、現在想定されている大規模地震が起こった場合、太平洋沿岸域に面する府県の被害は広域的で大きく、東三河地域より大きな被害に見舞われる地域も多く、すぐさま全国的支援が来ることは想定しにくい。それゆえ、東三河地域では、被災地での被害をどれだけ小さくするか、避難、救助活動がどれだけうまく行われるかである。その上で、東日本大震災における遠野の事例にみられたように、東三河地域での広域支援がどれだけ早く的確に行われるかがきわめて重要である。そして、全国的な救援隊の支援が来たときにどれだけスムーズに救助活動が展開できるかということである。発災後緊急対応期の支援は、以下の(1)～(3)の3段階に分けて対策を立てておくことが求められる。

### (1) A-a : 救命・救助期被災後～3日－自力避難と救助隊

大規模災害が超広域的に同時多発するこの段階では、自治体消防による救助活動は、全地域で行うことは不可能である。家族、近隣、コミュニティによる救助・救援活動が決定的である。また、震災の起こる時間帯によって住民の所在が異なっているので、時間帯別の災害と避難行動、安否確認、救助活動についての対応策を立てておく必要がある。

災害発生とともに地震が起こり、建物が倒壊し、下敷きになった人命の救助、安否確認、火災消火、避難が行われる。建物の耐震化が進んでいけば倒壊を防ぎ、建物の下敷きや家具による殺傷は軽微になる。このときの人命救助は、すばやく行われなければならないが、市内全域でいっせいに起こっているため、消防は十分対応できず、各地域のコミュニティ、消防団の救助活動が重要である。

特に沿岸部では、津波が来るのでそれぞれ自力で避難していくが、避難に当たっては高齢者、体の不自由な住民、障害児者の安否確認などサポートが必要である。また、外国人労働者も多い地域であるから、外国人の救助、避難に対する手立てが必要である。

とりわけ津波の襲来に対しては、いかに早く避難場所に避難することが出来るかが鍵となる。また、発災の時間帯によっては、学校、職場での被災が十分想定されるので、その場合は学校、事業所での避難行動が必要になる。帰宅するか、学校、事業所にとどまるか、難しい判断が迫られるが、あらかじめ避難行動についての選択肢を広げておくことが必要

である。とくに、津波災害の場合、東日本大震災の津波災害の経験によれば、帰宅して避難するという行動は危険性が高いので、それぞれの場所での避難活動が必要である。自治体の地域防災計画においても、地域における事業所の避難行動、商業地における避難行動と救命、救助活動についても想定しておく必要がある。もっとも重要な問題は、避難方法である。マイカーでの避難によって、道路は渋滞し、そのために次に来る津波被害にあってしまう危険性がある。また、消防や救助隊の車が動けなくなってしまう危険性がある。徒歩による避難可能方法を考えるか、難しいが車の規制を考えるか、移動手段と方法を明確にすることが必要であろう。

その後、24 時間以内に自衛隊、消防救助隊、警察、DMAT などの救助隊が全国から駆けつける。遠野の経験をふまえると、最も重要なことは、後方支援基地が存在し、多様な組織が情報共有することで効率的に救助活動が展開されることである。津波到着後の現地でそれぞれ独自の情報収集と活動展開をすることになるが、現地自治体、後方支援基地での現地情報を共有することは、的確な救助活動をする上で重要である。

東三河地域の後方支援基地では、後方支援本部が設置され東三河地域の被災情報と東三河地域の広域後方支援のための現地情報の独自収集と主に被害の軽微な内陸部、山間部自治体による独自の支援活動を始める。そのための、東三河広域支援拠点とその連携・支援についての組織、運用についての協定と各自治体における条例整備が必要である。

## (2) A-b : 避難期 3～7 日－救助隊と自治体の広域後方支援

### ①避難所生活と運営

被災地域住民は、地震と津波から安全な避難所に移動し、その後の安全と住宅の安全が確認され生活が可能になるまで、避難所での生活が行われる。その後、安全が確保され、自宅での生活が可能となった住民は自宅に帰還することになるが、多くの被災者は避難所での生活が続く。避難所は被災地近くの安全な場所が適しているが、大規模災害時に地元で被災者のすべてを収容することが出来ない場合を想定し、広域的な避難所の配置やコミュニティや福祉に配慮した避難所確保などを事前に検討する必要がある。

東日本大震災被災地調査から、避難所も含めて電気、ガス、水道が止まっているので、避難所生活の数日はきわめて苦しいものとなることがわかっている。水の確保、食糧確保、毛布等の寝具確保、水洗便所が使えない状態でのトイレ確保、非常用電源確保、女性の着替え場確保や間仕切り用ダンボール、土木用道具、冬の場合の暖房確保など、近隣自治体からの後方支援による物的条件の確保がきわめて重要である。これらの物資を協定などに基づきあらかじめ用意しておくことが出来れば、避難所でのストレスを軽減することができる。そして、それらの配分や利用に関する避難所での生活秩序の維持が的確に図られなければならない。

被災地の多くの避難所においては、未経験の責任者が配置され、見通しのない避難所運営をせざるを得なかった。一方で遠野においては、市長から一定の権限を付与され、責任を持ってマネジメントすることが出来る幹部職員が配置されていた。したがって、避難所

は突然出来たコミュニティではあるが、一種の自治体とみなして被災自治体のできるだけ地元の事情が分かっているベテラン職員が配置され、マネジメントする必要がある。また、被災後自宅に帰ることが出来た被災者も必ずしも正常な生活がおこなえるわけではなく、物資の調達などは困難である。したがって、被災支援物資や食料支援などについては、避難所を中心に自宅避難者へも情報を提供したり、配給することが必要である。

## ②避難者への支援物資の配給と後方支援制度

被災直後の水、食料は備蓄の利用、救助隊による提供によってしのぐが、その後は災害救助法に基づく支援が開始される。それとともに全国的な支援物資が届くことになる。支援物資は、後方支援基地―被災地集積所ないしは避難所―被災者というルートによって届けられる。被災者への配給拠点が避難所となる。

こうした災害救助法による食料、支援物資は、基礎的な生活物資であり、被災者数に応じて供給されるのでそれほど問題はない。問題は全国からの支援物資の供給と需要とのマッチングをどうするかである。確かに、被災直後は現物がなくなるのでその支援が必要であるが、全国の支援物資が届くころには、流通網が回復している。支援物資の過剰は、地元の商店が復旧ないし仮設店舗をひらいても、「競合」状況を引き起こしてしまう。その点では、全国的支援を現物ではなく金銭的な支援で行うことで支援物資の無駄をなくし、出来るだけ早く地元の経済が回転することにつながる仕組みが必要となる。

### (3) A-c : 安否確認期 8日～1ヶ月―後方支援とボランティア

この時期は、自宅が全、半壊した被災者が避難所を中心にして、次第に日常生活を取り戻していくうえで重要な時期である。津波の場合は、家族の探索や自宅の片付けが始まる。勤労者は、勤めに復帰し、早ければ学校が再開され始める。避難所は共同生活場所であり、さまざまな家族が生活するコミュニティでもある。しかし、食事をつくったり、家族が団欒することは出来ず、あくまでも緊急事態の避難所である。しかし、東日本大震災でみられたように、災害の大規模化に伴い避難所生活が長引くことは、避けねばならない。遠野でみられたように、被災地と後方支援の地域が合意のうえで早期の仮設住宅（みなし仮設を含む）に移行できるような広域支援が必要となる。

さらに、東三河の近隣自治体からのボランティアをはじめ、全国、県内からのボランティア支援者が駆けつけ、さまざまな支援が展開される。後方支援の重要な役割として、こうしたボランティアの効果的な配置をはかることである。例えば「遠野被災地支援ボランティアネットワーク」は、全国から集合するボランティアの中継基地となり、各被災地への支援の調整が効果的に行っていた。

ボランティア支援はさまざまなレベルで行われるが、いくつかの型に整理することが出来る。被災地域内（学区など）における被災しなかった住民による被災者支援（地元ボランティア）、地域外からのボランティアとしては、飛び込みのボランティア、さまざまな団体として組織されたボランティア、ボランティア団体から派遣されてくるボランティアなどがある。専門家として支援するボランティアは、医師、建築家、芸術家、音楽家、研究

者、特殊技能の持ち主などその知識や技術を生かして支援するボランティアであり、国際的な広がりを持っている。こうしたさまざまな形のボランティアが地元を含め被災地に不定形に来場する。またこうしたボランティアの役割は、災害後の時間の経過とともに変化していくので、その特徴を生かしてマッチングする機構と機能が広域後方支援基地に必要となる。

#### (4) B：緊急援助期における全国的な行政や組織的支援 1ヶ月～3ヶ月

この時期からボランティアとともに全国的に組織的な支援活動も始まる。主な支援主体は、地方自治体、業界・組合、消費者団体、労働組合、国際組織などであるが、対応する組織への支援が開始される。

##### 全国的自治体レベルによる広域支援活動

都道府県による都道府県支援、関西広域連合による被災県、市町村への支援、市町村連携組織による被災市町村への支援、姉妹都市など交流のある市町村が被災地市町村を支援するなど、東日本大震災ではこうした水平的連携が多様に行われ、大規模災害での新しい形の支援として有効に機能した。

自治体の水平支援の業務内容は、時間の経過とともに変化していく。被災直後は、消防、保健師、上下水道など国の緊急救助、支援への動員が行われ、救助活動が主たる業務である。安否確認期、緊急援助期に入るとともに罹災証明、建物被害調査、避難所運営支援、物資の配送支援など被災自治体への事務、業務支援の比重が増加し、派遣期間も長引いていく。全国的支援が進むとともに、近隣自治体の広域後方支援の組織的活動の役割は相対的に小さくなっていくが、仮設住宅の建設、仮設住宅運営支援など被災地近接自治体としての独自の役割が必要となっていく。

被災への人的支援アンケート調査の結果、地域的特性を理解している近隣後方自治体が被災自治体へ職員を派遣するほうが、被災地自治体の復旧、復興支援としては効果的であることが明らかとなった。したがって東三河地域においても、近隣自治体が被災自治体を支援する必要がある。ただし、派遣時に持ち帰るべき成果の指示がある場合もあるため、既存の枠組みも考慮しながら全国からの派遣職員との調整が自治体間で必要である。

## 5-2. 広域支援内容と支援体制への提言－仮設復旧期以降

仮設住宅が建設され被災者の生活が緊急避難状況から一定の安定状況に入るとともに復興計画が策定されることとなる。また、個人の生活についての見通しについてそれぞれが考え始めることとなる。

### (1) 復興計画と事業

地域をどのように再建していくのかについて十分な時間や被災者を始め地域住民の情報、知識のないまま復興計画を策定せざるを得ない。また、国の復旧事業が独自に進められるため地元の市町村との調整も不十分なまま事態が進み、被災住民の反対や地域の分裂



が起こるケースがある。国の復興事業と地元の意向との調整、地元の復興計画の策定など、未経験の計画策定事業を人手不足と混乱の中で進めていかざるを得ない。こうした中で、計画策定と復興事業への広域支援が行われる。

計画策定に関しては、事前の復興計画を策定しておくことによって、それを基本にして現実の災害状況の修正を加え、住民の合意を得て復興計画を策定することが望ましい。また、国の事業に対しても被災自治体として要望を出し、調整するよりどころとなる。そして、地域の合意があることによって、事業を早く、スムーズに進めることが出来るのである。

東日本大震災では、こうした計画づくりでは、被災自治体に計画づくりの経験がないため、国の派遣したコンサルタントや独立行政法人・都市再生機構の支援を受け計画づくりが行われ、住民の意向調査や調整業務においてもそれらの機関が前面に立った。計画技術や合意形成のマネジメントなど専門技術が必要であるが、それにも増して地元の被災者や地域の将来についてよく分かっている被災自治体の努力が必要となる。

計画が策定され復興事業が進められるなかで、復興事業における移転や区画整理事業などの技術が必要になる。北九州市が支援した釜石市の事例では、事業経験のある都市再生機構や自治体（北九州市）からの支援が不可欠であった。さらにこうした復興事業が長期にならざるを得ない場合、被災自治体は専門的な技術をもつ広域的な支援が可能な自治体からの各種専門技術の習得が必要である。こうした専門技術習得については事前復興の視点から準備が可能な内容であり、職員派遣を行えなかった自治体も含めて広域レベルで今回の大きな蓄積を共有し生かすべきである。

## (2) 仮設住宅への広域支援

大規模災害においては、仮設住宅生活が長期に及ばざるを得ないが、仮設住宅での生活支援への広域的支援が不可欠である。耐久性があり、住み心地の良い仮設住宅の供給が行われる必要がある。木造仮設住宅の供給については、岐阜県や住田町、福島県でみられたように、地元産木材を使い、地元住宅業者が供給でき、価格的にも予算内に納まるような取り組みの検討が必要である。

仮設住宅地域の生活支援では、健康維持、心のケア、生活支援や自治活動ための支援が不可欠であり、生活支援員、相談員を常駐させて相談と支援、仮設住宅での環境維持、ボランティアの受け入れなどが行われる。また、医師や保健師の巡回検診や相談などは、広域支援によって行う。常駐の相談員や支援員は、仮設住宅が建設された直後は、広域支援によって支えるが、次第に地元自治体職員や被災自治体が契約した被災自治体の嘱託職員や社会福祉協議会などに業務を移管していく。

また、東日本大震災では仮設住宅の供給不足をカバーするために民間住宅、マンションを借り上げ、みなし仮設住宅として供給された。そのため、みなし仮設住宅居住者はばらばらの地域に居住することになり、被災地コミュニティから切り離されてしまうという問題が生じた。こうした住民への情報提供と生活相談や孤独を防ぐためのコミュニティとの

絆を維持する手立てが必要となる。

仮設住宅への入居が始まる時期は、被災自治体は復興計画や瓦礫処理を始め復興事業が開始されるとともに、さまざまな手続きが行われている非常に業務が集中する時期である。それゆえ、被災自治体への人的、技術的支援がもっとも必要となる。北上市の沿岸被災地仮設住宅運営支援事業でみられた、復旧・復興を見据えた人的支援を提案・実施できるような体制が後方支援自治体として必要である。

### 5-3. 大規模災害時における広域支援体制の構築に向けた事前復興政策の構築

#### 事前復興の必要性

これまで広域後方支援に関する提言を時系列で整理してきたが、これらの支援が効率的効果的に行われるためには、広域後方支援においても事前復興政策が求められる。東日本大震災後に事前復興計画の重要性が認識されてきたが、その要点は以下のようなものである。

- ①被災後に進める復興対策の手順や進め方を事前に講じておく
- ②復興における将来目標像を事前に設定しておく
- ③被災後の復興事業の困難さを考えると、事前に復興まちづくりを準備しておくことこそ、究極の事前復興計画である

(中林災害復興学会会長の定義)

これまでの防災計画では、災害を防ぐ点に重点が置かれ、いざ災害が起こった後の手立とその後への復旧・復興への視点は不十分であった。そのため、復興計画や復興事業が被災住民の生活や地域の立ち直りにつながらず、地域が衰退してしまうなどの問題が生じた。そうした総括の中から、「事前復興論」が生まれたのである。

#### (1) 東三河地域を対象にした広域防災計画の策定

大規模災害発生時には、被災地域に広域後方支援が求められる。東三河地域では各自治体の防災計画が策定され、愛知県と市町村との調整は行われている。しかし、調査から東三河における市町村間の具体的な調整は十分ではなかったことが明らかとなった。各自治体は相互支援計画を策定しているが、それらの計画を踏まえた東三河地域の広域的な支援計画を作成していくことが必要である。

#### (2) 広域後方支援拠点の設置と整備

大地震が起こった場合、揺れと津波が発生し、広域的に多重的な災害が同時に起こる。被災地支援は、被害の相対的に軽微な内陸、山間部自治体による支援が行われるとともに、全国的な支援を受けることになる。全国的支援を受けるに当たっては、被災直後の救助、救援期には人的物的支援が必要になるため、全国の支援を受け入れる後方支援基地が必要

になる。

以下のような条件が満たされた地域に設置することが必要である。

- 1) 現在想定されている大地震に対して、地震・津波被害がないか軽微な地域であること。
- 2) 田原、蒲郡など津波被災地までの距離が適切であり、様々な機関や団体の支援受け入れが可能であり、被災地支援の車両交通が安定的に確保できる、ないし今後整備できる地域であること。また、ヘリポート、駐車場、テント場、支援物資の集積、本部棟などの空間が確保できる地域であること。
- 3) 支援拠点としての地元市民の理解と協力が得られ、多様な主体が参画できること。
- 4) 支援拠点の整備のための財政措置がなされること。支援拠点の維持管理体制に関する関係市町村の協議会が設けられ、運営に関する協力関係が作られていること。

### (3) 広域支援における受援計画

大規模災害においては、被災地では外部の支援を必要とするが、どのような支援が必要かについては、これまでの大規模災害においては起こってみなければわからない状態が続いてきた。被災地域に必要な支援、援助は何か、がはっきりしていれば、救助・救援・復旧・復興がより効果的に進むのである。また、静岡県が岩手県に対して行った支援に見られたように、支援する自治体が受援の視点を持っていることは、効果的な支援につながる。

東三河地域の受援の可能性についてはあまり対応できていないのが現状であることが把握できた。受援計画は、被災する個人、コミュニティ、自治体、広域レベルそれぞれの時空間軸に沿って作成する必要がある。すでに田原市のように津波想定地域ではコミュニティレベルの計画が策定されつつある地域もある。しかし、コミュニティレベルでは解決出来ない課題については広域スケールで自治体間支援（受援）を行う必要がある。なおこれらの計画は、地域の自力がついたり、防災計画が進むにつれて、支援が不要になる課題もあるので、絶えず見直していくことが必要となる。

### (4) 長期の避難生活を想定した仮設住宅建設供給計画

- 1) 想定した津波や地震が来るとは限らず、また想定した被災となるとは限らないが、東日本大震災の経験からみて仮設住宅居住が長期になることを想定する必要がある。そのことを前提に仮設住宅建設地を確保しておく。また、災害公営住宅建設予定地も確保しておくことが望ましい。
- 2) 長期の仮設暮らしを想定するとプレハブ仮設ではなく、木造仮設の建設が被災者にとって望ましい。そのための、木材・木造住宅供給者について、東三河地域で確保する長期計画を立てる。または、全国的な木造仮設住宅建設事業者との連携を図るような取り組みも考えられる。
- 3) 長期の使用に耐える仮設住宅を本設住宅に転用できるような可能性をはかることによって、被災者の自力建設を支援する方策を研究する。

- 4) 東三河の場合、多様な地域特性を有しているため、みなし仮設住宅の活用など、条件に合った対応が可能である。ただし、コミュニティの維持という観点から、孤立や疎外感を低減する手立てを講じる必要がある。
- 5) 仮設住宅における被災者の生活支援システムを作る。被災者の相談、仮設住宅での生活支援、仮設住宅での自治活動支援などを行う体制をつくる。

#### (5) 広域的防災訓練の実施

広域後方支援拠点の整備とともに東三河レベルでの広域防災訓練が必要となる。この場合、自衛隊をはじめ救助隊などの支援も想定した実施が望ましい。その上で、将来的には計画された防災訓練から、実質的な支援のレベルを高められるような実験型防災訓練を検討する。通常の防災訓練は、あらかじめ計画された内容と手順の確認のために行われる訓練であり、いかに想定された行動ができたかを確かめるものとなっている。その効果は、防災意識を高めたり、被災時における基本的行動を起こす上で役立ったり、関係団体間の連携を深めることができるなどの効果がある。しかし災害は突然起こるのであり、あらかじめ想定された様には災害の規模、人々の行動は行われなため、実際にはあまり役立たない結果をもたらしてしまう。予定調和としてあらかじめ設計された訓練をミスなくすることが目的となってしまうのである。

このような防災訓練ではなく、被災地派遣職員の経験を活かした受援の訓練を行うことが必要である。全市的に行うことが難しいとしたら、コミュニティレベルで社会実験を行い、その地域での問題点は何かを明らかにし、住民と行政が課題を共有し、対策を講じる必要がある。

#### (6) 広域後方支援のための行財政改革

広域後方拠点の整備や災害時の広域支援のためには、東三河広域支援のための制度整備、財源政策が必要となる。

まず、各自治体が独自の判断で近隣自治体を支援するためには、相互支援協定だけでなく、支援自治体がそれを可能にする条例を策定しておく必要がある。市長は、職員を自市以外の自治体の支援を必要とした場合の判断基準、派遣命令措置、自市以外の支援に対する財政措置などである。これらは、東三河各自治体が統一した形で条例化しておくことが望ましい。

災害救助法では、支援は被災自治体が要請し、それゆえ費用は要請した被災自治体から支援自治体に支払われる。被災自治体が支払う費用は、災害救助法で国が見てくれるかどうかは、事前には分からない。支援自治体が独自の判断で支援を行った場合は、独自負担になるため、支援の財政リスクを負うことになる。

そこで、遠野市などの後方支援活動のための基金化の検討事例を参考に、広域自治体がそれぞれ応分の負担をする「災害時相互支援基金（仮称）」の検討が必要であろう。緊急時に支援自治体が支援した費用を手当てすることで、財源の不安なく緊急時の迅速な支援を

行うことが出来る。

このような計画が地域レベル、自治体レベルで策定することによって、被災後地域は何をするのか、何を支援してもらうのが明瞭になり、救命・救助活動がより効果的に行われるとともに、復興計画の策定が被災住民合意の下に進み、事業の着手と推進が順調に進むと考えられる。

## 謝辞

本報告は、東日本大震災を契機に発足した愛知大学災害研究会（7人）のメンバーによる共同研究の成果である。原発災害を含んでいるという点では、歴史上かつてない災害となった東日本大震災は、これまでの災害の常識や想像をこえるものである。それだけに、現地に何度も足を運び、現地の地理を認識し、状況を視認し、当事者からの話を聞き、データを整理するということを重ねなくては、問題点や新しい出来事を発見できないのである。そして、それらのことは現地の方々のご協力なくしては実現できないのである。

本報告は、私たちの調査研究の趣旨を理解して下さった皆様のご協力があったのである。この報告は、遠野市、釜石市、宮古市、大槌町、北上市、関西広域連合、名古屋市消防局、静岡県危機管理部、田原市、田原市堀切地区の皆様、また被災地でお会いした住民の皆様には、ご多忙にもかかわらず時間を割いていただき貴重なお話をお伺いし、意見交換をさせていただきことによってできたものであり、心より御礼申し上げます。

また、本研究の機会を与えていただき、アンケート調査や報告会などの実施に際し全面的にご協力いただいた東三河地域防災協議会にも感謝申し上げます。

最後に、大学内において本研究会の事務局を置き、研究事務を担い研究調査をサポートして下さっている中部地方産業研究所、地域連携室、三遠南信地域連携研究センターのスタッフの皆様には感謝いたします。

執筆者および研究会メンバー

### 愛知大学災害研究会（愛知大学中部地方産業研究所内）

西堀喜久夫（代表・地域政策学部教授、地方財政学）

宮入興一（名誉教授、財政学）

樋口義治（文学部教授、心理学）

鈴木誠（地域政策学部教授、地域産業・コミュニティ政策）

土屋葉（文学部准教授、家族社会学・障害学）

駒木伸比古（地域政策学部准教授、地理学）

佐藤正之（三遠南信地域連携研究センター研究助教、地理学）

東三河地域防災協議会受託研究  
(研究成果報告書概要版)

大規模災害時における地域連携と  
広域後方支援に関する政策研究

研究代表者 西堀 喜久夫

---

発行日 2016年2月29日

編集・発行 愛知大学中部地方産業研究所  
〒441-8522 愛知県豊橋市町畑町1-1  
TEL 0532-47-4140

印刷・デザイン 株式会社 三愛企画  
〒441-1113 愛知県豊橋市東森岡1-2-5

---