

# 東日本大震災における行政の被災者支援

The governmental life support for the affected people by the Great East Japan Earthquake  
of 2011

関西大学 社会安全学部 永松ゼミ  
藤井 伸彦

Faculty of Safety Science, Kansai University  
Nobuhiko FUJII

## SUMMARY

In March 11, 2011, Great East Japan Earthquake occurred. The earthquake caused large tsunami, and damaged of the Tohoku district. In the aftermath of disaster staff of the local governments, with so many duties, had to lead affected people for the recovery. This paper surveys disaster response taken by the local government, focusing especially on the life support for the affected.

## Key words

refuge, women, local governments, certificate of disaster, Family registration, Disaster Relief Act, information

## 1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、津波によって町役場、市役所自体が流され、地域コミュニティーそのものが津波にのみ込まれてしまった地域も少なくない。このような大規模災害に対して地域の糸だけでは対応しきれない。この状況下での東北の被災自治体、そして全国の自治体の課題としてどのような事が挙げられるのか考える。

まずこれは全国の人的被害と建物被害数である<sup>[1]</sup>。

表1 被害規模数

死者数	15,871人
行方不明者数	2,778人
全壊数	129,582棟
半壊数	265,980棟
一部損壊数	729,575棟

そして全国の避難状況は以下である<sup>[2]</sup>。

避難者数の合計は326,873人であり、以下はその内訳である。

表2 各所避難者数

1：全国の避難所在住者数：186人	
学校、公民館等	186人
ホテル、旅館等	0人
2：県外の仮設公営民間賃貸への避難者数	310,385人

3 : 県外の知人、親戚宅等への避難者数：16,302 人	
福島県	59,031 人
宮城県	8,177 人
岩手県	1,702 人

被害規模と避難者数の表を見れば、東日本大震災の被害の影響範囲が甚大かつ広域的であることがわかり、またその数が大きければ大きいほど行政職員の業務は厳しいものとなる。しかし東日本大震災で被災した市町村数(沿岸部)は青森、岩手、宮城、福島、茨城の五県で 51 市町村（死者・行方不明者が一人以上又は液状化現象などがみられた地域）もあり、14 市町村の役場が廃壊の被害を受け、大槌町では町長を含む 38 名が犠牲となり、陸前高田市では 290 名ほどの職員数のうち防災対策室長をはじめ 68 名が犠牲となってしまった。このような状況下で自治体は混乱し、機能は麻痺してしまい様々な問題が生じてしまった。

## 2. 支援

### 2. 1 人的支援

東日本大震災では、広範囲で多数の人が亡くなると同時に様々な建造物が破壊された。その対応にあたるために大量の人的支援が送られたわけだが、全くうまくスムーズに行われなかつた。人的支援に関しては以下の問題点が発生した。

まず、被災した特定の地域には大量の支援要員が集まつたが、一方では不足しているといった支援のばらつきが目立つた。これは道路の寸断や運送車の燃料不足、ドライバー不足が原因で現地にたどり着くこと

ができなかつたためである。また、TVなどのマスメディアへの露出の程度による支援の差も実際にあつた<sup>[3]</sup>。

他にも必要な人材を必要としている被災地域への派遣がスムーズに行われていなかつた。これは初動時の消防・警察を除いて、避難所の運営、下水道復旧、家屋被災状況調査、水道応急給水などに対して、地方自治体職員が有する様々な専門性を活かせていなかつたためである<sup>[4]</sup>。現地と外部との情報収集がうまくいかず、必要とされている職員とのミスマッチがあつたようだ。

## 2. 2 物的支援

物的支援についても人的支援と同様に、支援のばらつきが目立つた。しかし食糧物資不足が直接的な原因で命が危険にさらされるといったケースはみられなかつた。しかし時期によって変化するニーズに対応ができるないところが多かつた<sup>[5]</sup>。

災害発生から間もない三月下旬頃には、膨大な量の物資が届いた地域もあり、その仕分け、配布、管理に多くの人手を必要とし、職員が抱えている山のような業務に支障をきたした。この点に関しては NPO 団体やボランティアの助けが重要である<sup>[6]</sup>。

## 3. 避難所運営

### 3. 1 避難場所の設置に関する課題

まず、東日本大震災のように広範囲にわたつて甚大な被害を及ぼす津波が発生した場合、避難所が必ずしも公的に(事前に)決められていた場所になるとは限らない<sup>[10]</sup>。

津波の危険性がなくなるまで高いところに位置している建物に避難しているケースが多くある。その場所から公的な避難所に移動できる誘導などを迅速に行えるかの問題がある。これは誘導中に第二波による被害も考えられるため非常に難しい問題である。さらに避難所として指定されていない場所やライフラインが途絶した場所に避難所が設けられると、避難所の把握や支援が困難であり、また避難所になるべき施設に、相応の設備や備蓄が十分に備わっていなかった。

### 3. 2 個人データ管理

避難所運営を開始するにあたり、行政職員がまずしなければいけないのが、管理地区の住民の安否確認、それと避難所の名簿作りのデータ管理である。安否確認し、名簿を作成することは今後避難所を運営していく上で、また仮設住居に移った人の後追い作業も含めデータ管理は大変重要な業務である。その業務を十分な設備がない被災状況下で早期に行わなければいけない[8]。

### 3. 3 避難所物資・管理

避難所での物資の管理をするうえで支援物資の配分の公平性が問題となった。阪神・淡路大震災の際にもあったといわれているが、これは例えば、200人以上がいる避難所に30枚の毛布が届いたとする。当然量的には不足しているが、女性や小さな子供に優先的に配るというのも考えられる。しかしもらえなかつた人々からの苦情がでるとして、物資管理者の職員によっては住民に

毛布を配付するのを渋るといった問題があった。その公平性のはからいによって物資倉庫が満杯でも必要な物資が早急に被災者のもとに届かない現象が各地でみられた[5]。

### 3. 4 健康問題

避難所での生活は、多くの人々が同じ場所で暮らすプライバシーが保障されない環境で、精神面のストレスから体調を崩す人が多くみられた。その中でも高齢者の方の体調悪化が目立った。他に、ストレスからうつ病を発症する人もみられた[9]。

### 3. 5 女性に配慮した避難所運営

今回の震災で多くの被災者が長期間にわたる避難所生活をおくことになり、様々な問題が起こっていたわけであるが、その中でも女性に関する問題が各地で多くみられた。

まずほとんどの避難所では間仕切りがなく、プライバシーが保障されない環境にあった。女性の更衣室や授乳室すらない避難所も数多く存在していた[10]。

さらに仮設トイレは基本的に外に設置されるが、それには夜間照明もなく、女性や子供が安全に利用できる環境ではなかった。これらは男性主導で運営されており、女性の意見が反映されにくい環境であったのも大きな要因である。避難所は基本的に学校の体育館に設置されるが、校長が女性の場合は、女性の意見も多く取り入れられていたというケースもある[11]。

### 4. 罹災証明書の発行

## 5. 1 災害対策基本法

### 4. 1 住宅被害認定調査・業務

罹災証明書とは、火災・風水害・地震などで被災した家屋や事業所などの被害の程度を証明する書類である。市町村が自治事務として現地調査を行い発行するもので、全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊・全焼・半焼・床上浸水・床下浸水・流失などの区分で被害の程度を認定する。そしてこの罹災証明書の発行によって、証明書の認定被災者生活再建支援金や災害復興住宅融資などの被災者支援制度の適用を受けることができる、損害保険の請求などを行う際に必要となる重要な書類である。

今回の調査棟数は膨大であったため、外観の目視調査での判定などの業務の簡素化がされており、結果に納得しない住民が多くいた。判定結果に納得がいかない被災者に対しては、第2次調査として内部立ち入り調査を行った<sup>[12]</sup>。

### 4. 2 調査・業務担当者

調査対象は基本的に被害を受けた全ての住宅が対象であるため、実施件数が多く、結果として税務部門の職員だけでなく、知識を持たない多くの行政職員が対応せざるを得なかつた<sup>(1)</sup>。多くの行政職員は復興関連の業務を山ほど抱えており、この調査自体災害発生時にしか行われないこともあり、速やかな罹災証明書交付とはいかなかつた<sup>[13]</sup>。

### 5. 法的問題

災害対策基本法は国土、国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災計画、災害予防、災害応急対策、災害復旧などに関する対策事項を定めているものであるが、東日本大震災では様々な点で改正が必要となった。

- ①支援について、被災地の要請を待たずに支援を出すことができる。「プッシュ型」の構築。
- ②市町村機能が著しく低下した場合や災害緊急事態における都道府県や国の対応のあり方。
- ③大規模広域災害に対する即応力の強化。
- ④教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域の防災力の向上<sup>[14]</sup>。

①の「プッシュ型」については、被災地の要請を待たずに支援を出すということであるが、外部の独断で支援を出すことによって、人的・物的支援ともに現地からのニーズとはミスマッチになる可能性が大いに存在する。逆に混乱を招いて復興の妨げとなってしまう恐れがある。情報が全く入ってこなければ時期ニーズに合わせて支援を出すべきだが、情報が確保でき次第、それにマッチした支援を迅速かつ適確に出すことが重要である。

## 5. 2 戸籍データ・住民基本台帳

津波により行政機関自体が被害を受け、住民の戸籍データが流失してしまった。戸籍は行方不明者を把握する基礎資料。住民の生活再建に必要な身分証明を作成するために必要なデータであり。災害時に失って

しまってはいけないものである<sup>[8]</sup>.

津波によってデータが失われたのは4市町(宮城県陸前高田市, 南三陸町, 岩手県大槌町, 女川町)の約38000件もあり, 南三陸町の磁気戸籍データは法務局から回収できたが, サーバーが津波の被害を受け, 停電でデータを取り出せなくなるケースもあった(岩手県山田町). これに関しては, 残っていた紙のバックアップデータを基に職員が行方不明者の確認をした<sup>[13]</sup>.

戸籍データ保護のためにも役場では非常電源の確保が必要である. 大規模な地震災害が発生した際, 地方公共団体は, 災害応急対策活動及び災害からの復旧・復興活動の主体として重要な役割を担うことになる一方, 災害時でも継続して行わなければいけない通常業務を抱えている. 今回そして過去の災害でも業務継続に支障を及ぼす庁舎の被災や停電時の事例も見受けられるところであり, 全国どこでも発生しうる地震に対応するためには, 各地方公共団体において, 大規模な地震発生時にあっても業務が適切に継続できる体制をあらかじめ整えていくことが重要である.

また個人情報保護法によって住民基本台帳の提供が遅れるといったケースもみられた. 個人の情報を提供することがプライバシーの保護に反するとして, 情報提供を渋り, 避難所での名簿作成, 安否確認に支障を及ぼした.

## 6.まとめと今後の展望

今回の東日本大震災を踏まえ, 国と自治体に対してさらに効率的・効果的な人的・物的支援システムの構築が求められる. 現

在は全国各地の行政自治体職員の人員削減が進む傾向がみられているが, これは多くの人手が必要となる災害復旧の場面ではマイナスとなる. 自県が被災した場合, 他県が被災し支援する場合ともに厳しい環境という状況である. だからこそまず, 情報手段の複数化, 効率性の向上が必須である.

今後, 東海・東南海大地震をはじめ, 東日本大震災レベルの地震・津波が日本のいつどこで起こってもおかしくない. そして, 今回の震災のように広域的で, 自治体が被害を受けてしまい, 行政機関が麻痺してしまえば復旧・復興にかかるスピードも遅れてしまう. 復旧・復興の先頭に立つ行政機関が最悪の事態を想定し, 特に事後対応として避難誘導, 避難所運営, 生活再建の対策を立てていかなければいけない.

### 注

(1) 被災地の特に津波被害が大きかった自治体では, 時間短縮のため航空写真, 地図から浸水地域を判読し, 建物流失が激しい場所では「全壊」の判断を下していた.

### 参考文献

- [1]警察庁(2012). <http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/index.htm>
- [2]復興庁(2012).「避難者数」 <http://www.reconstruction.go.jp/topics/post.html>
- [3]稻継裕昭(2011). 広域災害時における遠隔自治体からのからの人的支援等のあり方 早稲田大学出版 pp. 1-11.
- [4]和泉潤(2012). 行政の復旧・復興のためのBCP 東日本大震災の復旧・復興への提言 pp. 51-61.
- [5]関口威人(2011). 避難所の運営, 物資・

人材の配分 地方自治職員研修臨時増刊号  
pp. 229–238.

[6]小西葉子(2011). よりよい避難所運営  
に向けて—避難所の需給マッチングシステ  
ムの構築等 早稲田大学出版 pp. 15 - 28.

[7]和泉潤, 山本佳世子(2011). 復旧・復  
興に関する論点整理 技報堂出版  
pp. 31–46.

[8]京大・NTT リジリエンス研究グループ  
(2012). しなやかな社会への試練 第4章  
復旧・復興期のリジリエンス 日経BP  
pp. 155–182.

[9]稻毛映子(2012). 相馬市における災害  
支援活動 福島県医科大学看護学部紀要 pp.  
53–55.

[10]正井礼子(2011). 災害と女性 地方自  
治職員研修臨時増刊号 pp. 210–220.

[11]竹信三恵子(2012). 災害時の女性支  
援はなぜ必要なのか—被災地の女性に起  
てのこと 日本加除出版 pp. 30–40.

[12]内閣府(防災担当)(2012). 「被災者生活  
再建支援法について」<http://www.bousai.go.jp/hou/pdf/h23jishin.pdf>

[13]津久井進(2011). Q&A 被災者生活再建  
支援法 商事法務

[14]内閣府(防災担当)(2012). 「災害対策  
基本法の一部を改正する法律案」  
<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h24/120518-1kisya.pdf>