

官民連携による災害対応後方支援拠点に関する検討業務
報告書

平成24年3月

国土交通省 総合政策局

官民連携による災害対応後方支援拠点に関する検討業務

報告書

目次

- I. 調査の背景と目的
 - 1. 本調査の背景と目的
 - 2. 本調査の内容
 - II. 災害時の後方支援実績の分析および後方支援に求められる機能
 - 1. 東日本大震災発生後の後方支援活動の記録
 - 2. 遠野市の後方支援拠点構想および訓練の実績
 - 3. 他の自治体の後方支援の実績
 - 4. 各機関、団体の後方支援活動の実績と後方支援のあり方
 - 5. 後方支援の必要性と後方支援が備えるべき機能のまとめ
 - III. 後方支援に求められるソフト面の検討
 - 1. ソフトが必要とされる理由
 - 2. 後方支援のソフト面での要素
 - 3. リソースマトリックスの制作と検証
 - 4. マトリックスの幅広い活用体制の構築
 - IV. 後方支援に求められるネットワーク面の検討
 - 1. 民間事業者を含めたネットワーク活用の必要性
 - 2. 民間ネットワーク
 - 3. 災害協定
 - 4. リソース・リスト
 - V. 後方支援に求められるハード面の検討
 - 1. 後方支援に求められるハード面の条件
 - 2. 遠野市を題材とした後方支援拠点の役割・機能の検討
 - VI. 後方支援拠点における PPP の活用可能性の総合的整理
 - 1. 後方支援拠点における PPP 的論点の再整理
 - 2. PPP の視点から見た評価
 - 3. 今後の検討課題
- 参考資料

第 I 章 目次

I. 調査の背景と目的.....	2
1. 本調査の背景と目的.....	2
2. 本調査の内容.....	2

I. 調査の背景と目的

1. 本調査の背景と目的

東日本大震災では、阪神淡路大震災等従来の震災と比べて、救援・復旧・復興の中樞を担うべき自治体の行政機能が、甚大な災害により事実上喪失もしくは大幅に低下する事態が生じることが明らかになった。自治体が機能することは、災害に対して迅速に、かつ、秩序を持って立ち向かうための必須の要素である。地震発生直後の自助・隣近所の共助の段階を除けば、炊き出し、避難所運営、行方不明者捜索、火葬許可、罹災証明発行、仮設住宅の建設や入居者の決定、見舞金・義援金等の配付など、何らかの公権力、少なくとも自治体の信用力を伴わなければ実施できない公共サービスは非常に多い。しかしながら、自治体の機能が喪失すると、自治体の機能を前提にしている公共サービスそのものも崩壊する。被災地を支援したい潜在的な支援者と、支援を必要としている被災者の間にギャップが生じることとなる。

また、被災した多くの地方公共団体は、元々小規模なところも多い上に、職員の被災による人員や技術力の不足、復旧に要する費用に関する財政面での制約が想定される中、「最短時間・最小費用」で復旧・復興を進めるには、民間の資金、経営能力、技術的能力を最大限活用するための仕組みを導入することが有効であると考えられる。このためには、国、他の自治体、NPO、NGO・ボランティア、民間企業、地域住民の人的資源を総動員する広い意味での PPP が不可欠となっている。

こうした中、今回の東日本大震災における岩手県遠野市の後方支援活動が注目される。遠野市は、津波で甚大な被害を受けた県内沿岸部の宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市まで車で 1 時間半程度の距離にあるとともに、内陸部の盛岡市、花巻市、北上市からもほぼ同じ時間で移動できる。この交通の要所である利点を生かして、災害時に比較的被害の少ない地方公共団体から被災地の地方公共団体を支援する後方支援体制を震災以前から構築して今回の災害に対応した。同市は震度 5 強に見舞われ本庁舎が全壊したにもかかわらず、人、モノ、情報の集積拠点として立派に機能した。このように、自治体が行政機能を喪失した際に他の自治体が機能を果たす可能性は大きい。

本調査は、以上を踏まえ、東日本大震災で甚大な被害により被災自治体の行政機能が完全に喪失した状況の中で、岩手県遠野市が、後方支援拠点として極めて有効で重要な機能を発揮した実態を踏まえ、岩手県遠野市の実績を題材として今回の被災地以外でも大災害に的確かつ迅速に対応し得る官民連携による後方支援拠点の構築をソフト、ネットワーク、ハードの観点から検討するものである。

2. 本調査の内容

本報告書の内容は以下の通りである。まず、第Ⅱ章の「災害時の後方支援実績の分析および後方支援に求められる機能」では、後方支援実績の分析として、東日本大震災発生後の後方支援活動の記録から、日分ごとの克明な記録による検証をしたうえで、この活動が

成果をあげた前提としての遠野市の後方支援拠点構想および訓練の実績を検証し、遠野市以外の他の自治体の後方支援の実績も整理した。その後、遠野市を中心とする多方面のヒアリングから得られた後方支援への評価を整理した後、後方支援が備えるべき機能として5つの機能を取りまとめた。

第Ⅲ章以降では、後方支援に求められるソフト面、ネットワーク面、ハード面の検討を行った。第Ⅲ章の「後方支援に求められるソフト面の検討」では、後方支援において最も必要なことは、災害発生直後からリアルタイムで変化するニーズに応じて必要な物資を必要となる所に的確に届けることであるとの認識から、大規模・広範囲な災害で自治体行政機能が完全に喪失するような事態になっても、後方支援活動が自動的に機能する仕組み（ソフト面）が必要であるとの問題意識に立っている。これを、必要な物資がどのタイミングでどの程度必要で、それがどこに保管され、どのような指揮命令でどこにどのように届けるかを示す「リソース・マトリックス」という形で整理した。具体的には、必要なソフト（リソース）と時間軸をクロスさせるリソース・マトリックスを制作し検証を行った。リソース・マトリックスは、常に自治体や家庭や企業において、災害に備えて何が必要かをトレーニングするとともに、被災地以外であっても、災害が発生した瞬間に何をすべきかの指針になることを想定している。

第Ⅳ章「後方支援に求められるネットワーク面の検討」では、災害時に活用することを念頭に、緊急時に備えた民間事業者を含めた被災地支援ネットワーク構築のための検討を行った。こうした官民連携体制構築のための基礎として、まず、震災発生直後から、救援、復旧、復興という各段階において、どのような組織がかかわり、どのような役割と機能が必要で、どのように活動し、またそれをどう連携させるかといったことを整理した一覧表の作成を試みた。具体的には、第Ⅲ章で整理したリソースの供給元としての民間事業者に注目し、民間事業者のネットワーク活用の必要を指摘した。その上で、民間事業者のネットワークを実際に創設して検討を行うとともに、官民連携体制の具体的な方法として、災害協定とリソース・リストを提案した。災害協定は、現存する自治体間協定や民間業界・企業との協定を踏まえて、必要とされる官民間の協定の要素を抽出した。リソース・リストはリソース・マトリックスで示されたリソースを地域の誰が保有するか（確保するか）を示すものである。リソース・リストのねらいは、このリストを元に、地域の関係者が集まり、何が必要で自分が何を確保すべきかを議論する作業を通じて各地域の防災意識を高めることにあるため、全国共通のものではない。

第Ⅴ章「後方支援に求められるハード面の検討」では、遠野市を題材として後方支援拠点に求められる役割・機能・ハード面の条件を検討した。検討に際しては、遠野市の後方支援活動実績（過去2回の訓練及び今回の大震災の対応）等の詳細調査分析をもとに、市、官公庁、企業、諸団体等の関係者等の意見を踏まえ、後方支援拠点構築について施設面を中心に、①災害時後方支援拠点の役割、②災害時後方支援拠点に求められる機能の検討、③平常時における活用方針、④施設整備に向けた課題・留意点の整理、⑤後方支援拠点施

設整備イメージ（事業化に向けた方策検討）を整理した。

その結果、後方支援拠点として震災前から求められる役割である、「司令本部」、「受入集結・展開」、「救急医療本部」、「備蓄品保管」、「支援物資仕分け・搬送」、「避難拠点」、「被災者支援」の機能の中でも、特に避難拠点と被災者支援の必要性が高いこと、さらに寒冷地、寒冷期の災害を念頭に外気から守る建物が必要であること、大規模災害時には大人数が集結することから一定以上の空間が必要となることなどが明らかになった。建築物としての具体的な諸元及びイメージ図を提示した。

第VI章「後方支援拠点における PPP の活用可能性の総合的整理」では、後方支援拠点における PPP 的論点の再整理を行った上で、今後の検討課題としては、遠野市の成功を特殊事例としないために、今回の検討結果を全国の地方自治体等で共有・活用することを通じて改良していくことの必要性を示した。

第Ⅱ章 目次

Ⅱ. 災害時の後方支援実績の分析および後方支援に求められる機能.....	2
1. 東日本大震災発生後の後方支援活動の記録.....	2
1-1 遠野市の概略.....	2
1-2 遠野市を中心とした後方支援活動の記録.....	4
1-3 遠野市の後方支援拠点活動の評価.....	15
2. 遠野市の後方支援拠点構想および訓練の実績.....	17
2-1 後方支援拠点構想と関連計画.....	17
2-2 構想に基づく防災訓練の実施.....	23
3. 他の自治体の後方支援の実績.....	27
3-1 強固なつながりのある行政同士による直接の後方支援の事例(釜石市+北九州市).....	27
3-2 県内内陸部からの後方支援の後方支援の事例(紫波町).....	27
3-3 遠隔地の友好都市同士の連携による後方支援の後方支援(武蔵野市).....	28
4. 各機関、団体の後方支援活動の実績と後方支援のあり方.....	32
4-1 後方支援活動の概要(ヒヤリング調査から).....	33
4-2 「後方支援」のあり方について.....	53
5. 後方支援の必要性と後方支援が備えるべき機能のまとめ.....	64
5-1 東日本大震災において必要とされた支援活動.....	64
5-2 東日本大震災規模の災害で必要な支援活動.....	68
5-3 3つの拠点の活動と役割分担.....	68
5-4 「後方支援」が備えるべき機能、空間、設備、サービスが果たした役割..	70

II. 災害時の後方支援実績の分析および後方支援に求められる機能

第II章のまとめ

- ・東日本大震災発災後に遠野市が行った後方支援活動及び被災6自治体の対応を、市の記録を元に時系列にまとめた(1.)。
- ・今回の対応の原点とも言える遠野市の後方支援拠点構想および訓練の実績をまとめるとともに、1.の論点が十分に事前にどのように想定されていたかを整理した(2.)。
- ・遠野市以外の自治体による支援活動をまとめ、遠野市同様に機能した点と機能しなかった点があること、後方支援するにあたって、被災地との間に支援拠点の存在が有益であったことを明らかにした(3.)。
- ・遠野市を拠点に後方支援活動を行った各機関、団体、自治体へのヒヤリング調査結果から、具体的な活動内容、官民連携、後方支援のあり方について現場の声をまとめた(4.)。
- ・以上をふまえ、後方支援の持つべき機能を、専門性の高い機関・団体から、多くのマンパワーを供給するボランティア団体まで多様な活動主体(多様な主体)、活動を実施するための多様なリソース(モノ、ヒト、カネ)(多様なリソース)、復旧復興までの継続的な活動(フェーズの多様性)、上記を実行するための事前の計画、訓練、協定、マニュアル等(計画性)、活動主体の拠点(拠点性)の5点にまとめた(5.)。

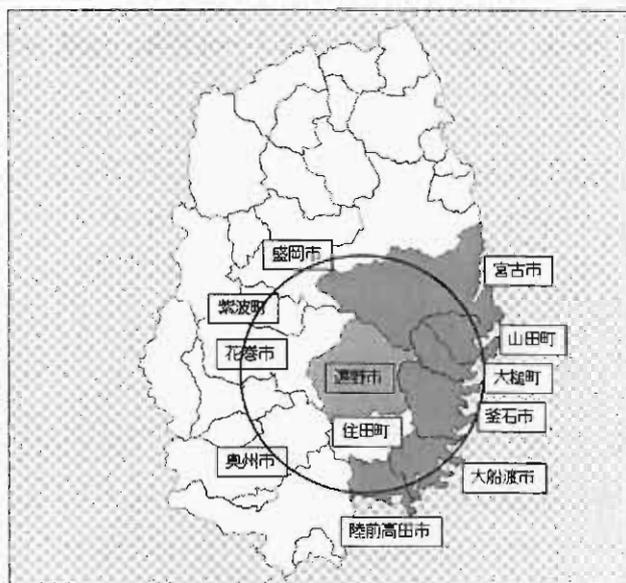
1. 東日本大震災発生後の後方支援活動の記録

1-1 遠野市の概略

遠野市は岩手県中部に位置する。遠野市を中心とした半径50kmの円周内には沿岸の宮古市から陸前高田市まで、内陸の盛岡市から奥州市までが包括され、いずれにも、車で1時間、ヘリコプターで約15分の時間距離の中心に位置する。また、遠野市一帯は安定した花崗岩の地質で火山や活断層もなく、地震には強い土地でもある。

経済面では、古くから沿岸部と内陸部の交流拠点の特性を生かして宿場町として栄え、こうした経済力を背景として、政治的には、遠野南部氏の時代「藩中藩」として独自の権限を持ち自

図表II-1 遠野市と支援自治体
(円は遠野市役所から50km圏内)



立性の高い地域となった。文化面では、自立の精神から育まれた独自の文化である民話、伝説のふるさととしても知られ、柳田國男の「遠野物語」の舞台となっている。

現在の遠野市は、平成17年に、旧遠野市と上閉伊郡宮守村が合併し、総面積約826km²の市として成立し、広大な市域を有する一方、人口は3万人前後であり、人口密度は低い。高齢化率も30%を超えており、持続的な地域経営をどのように実現していくのが課題となっている。世帯当たりの人員は3人程度であり、過疎化・核家族化が進んでいる。主な産業は第一次産業、第二次産業であり、サービス業等の第三次産業は、それほど大きな割合を占めていない。

これらの特徴から、遠野市長は、沿岸自治体が津波被害を受けた際に、自市および他の自治体から、沿岸の被災自治体を支援するための後方支援拠点機能を果たすことを発案した。これにもとづき、平成19年から、バイパス沿いに消防総合庁舎、多目的体育館などの防災機能を集約する「地震・津波災害における後方支援拠点施設整備構想」を掲げ、国や県に整備を提案してきた経緯がある。また、2度にわたり関係行政機関と連携して大規模な訓練を行ってきた。

東日本大震災では、この経験が生かされ、遠野市に多くの機関、団体が集結し、沿岸の被災自治体（宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市）への後方支援活動が展開された。

図表Ⅱ－2 遠野市の概要

項目	単位		備考
面積	km ²	825.62	H16.4.1 国土地理院
総人口	人	32,410	H17.6.30 住民基本台帳
うち	男	人	15,539 同上
	女	人	16,871 同上
年齢階級 (3区分)	0～14歳	人	3,996 同上
	15～64歳	人	18,301 同上
別人口	65歳以上	人	10,113 同上
高齢化率	%	31.2	同上
世帯数	戸	10,669	同上
人口密度	人/km ²	39.26	面積及び総人口より
一世帯当たり人員	人/戸	3.04	総人口及び世帯数より
産業別15歳以上就業者数	人	17,813	H12.10.1 国勢調査報告
うち	第一次産業	人	4,414 同上
	第二次産業	人	5,928 同上
	第三次産業	人	7,471 同上

1-2 遠野市を中心とした後方支援活動の記録

遠野市の市災害対策本部・沿岸被災地後方支援室では、発災時点から刻々めまぐるしく変化・錯綜する情報や活動記録を模造紙に手書きで書き留め、対策本部の壁に貼っていた。東日本大震災に限らず、危機発生時には目の前の対応に追われて、記録が忘れられがちになる。誰もが簡単に目で確認できる壁紙方式は、後日振り返って確認するだけでなく、被害が発生しているその時点で情報を共有し、正確、迅速、効率的な対応を可能にする効果をもたらした。

写真 1-1 災害対策本部と
後方支援室（市庁舎西館）



写真 1-2 手書きの活動
記録(1)



写真 1-3 手書きの活動記
録(2)



(出典：遠野市HP)

以下に、この記録をもとに、震災発災直後からの遠野市の活動と6つの被災自治体（宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市）への後方支援活動をまとめた。

(1) 3月11日、当日 図表Ⅱ-2 参照

遠野市では震度5強の揺れを観測した。市役所の人的被害は軽微で、市役所本庁舎中央館（旧耐震）は甚大な被害を受けたが直ちには倒壊せず（後日全壊扱いとなった）、駐車場にテントを設営することができた。

市は、発生直後に市長を本部長とする災害対策本部を設置し、市内の被害の把握と救援体制を整えた。最初の地震後30分経過内にも強い余震が続き、市内全域が停電するとともに、一部で断水も発生した。このため、9地区センターを避難所として避難勧告を発令した。

後方支援拠点との関係では、この時点では、被災地からの情報が入らず、沿岸部の被害状況が把握できない状況だった。しかしながら、一方では、過去の訓練の指針にしたがって、いち早く遠野運動公園の開門を指示して、受け入れ準備を整えた。

こうして、17時40分には岩手県警機動隊が運動公園に最初に集結した。今回の後方支援拠点活動が本格的に開始された。

17時52分に、市のほか警察、電力、郵便局等も参加した第1回本部会合が開催され

た。この結果、いち早く情報の得られていた釜石市に対しては、救急車1台、消防士3名の派遣が行われた。また、県からは被災自治体からの避難受け入れ要請も行われた。

さらに、当日中に断続的に開催された第2, 3回本部会議では、警察（含む県警花巻警察署、秋田県警）などが集結し、秋田県警が大船渡市に出向を開始するなど後方支援活動が本格的に開始された。

以上の通り、1日目は、自地域の被災への対応と並行して、過去の訓練通りに支援拠点である運動公園を使える状態にしており、そこに、警察を中心に県内他の近隣の支援部隊が集結して、比較的状况を把握しやすい市部への支援が開始された点が特徴である。

(2) 3月12日、2日目 図表Ⅱ-3参照

日付が変わって3月12日に入ると、1時30分に行われた本部会議に山形県警が参加し、陸前高田市に出向を開始した。釜石市、大船渡市、陸前高田市は被災地の情報がある程度入手できており、速やかな支援が可能になったものである。

1時40分には、大槌町から一人の住民が対策本部に駆け込んだ。この時点までは情報が完全に断絶しており、この市民の救助要請を受け、初めて同町の被害状況を詳細に把握することが可能になった。同人からの聞き取り状況を県災害対策本部に連絡するとともに、緊急用の救援物資の輸送を開始した。

一方、1時59分、陸上自衛隊第9後方支援連隊（7台14名）が運動公園に集結し、自衛隊の本格的な活動が開始された。また、警察、消防等の機関の増援部隊が遠野市に次々集結し、被災地での救援活動が本格化した。救援物資の移送には、主に消防職員が携わった。被災地からも支援要請も入るようになり、的確な対応が可能になった。

自衛隊青森第9師団による後方支援隊が編成され救急搬送が4件行われた。このうち、遠野から盛岡へ転送されたものが2件あった。北上県隊（指揮隊）が運動公園で待機、山形第39隊は住田町世田米に待機、秋田隊も盛岡で待機140名するなど徐々に体制が整った。被災地にとって重要な意味を持つ防災ヘリ燃料の提供を受け、要請のあった大船渡・陸前高田への輸送が行われた。

午後になると、被災地からの避難者の受け入れ要請も始まった。釜石市からは9名、大槌町からは400名の要請であった。大船渡市から県を通じて400名の受け入れ要請もあり体育館の準備が行われたが、大船渡市側から同日夕方に解除された。

県からは、遺体収容の要請もあり、大槌町からの受け入れを準備していたが、大槌町から自町体育館の利用の申し入れがあり、解除されている。

夕方には、遠隔地からの支援部隊も到着する。具体的には、大阪府緊急消防援助隊（先遣隊）が運動公園に到着した。同部隊は情報収集分析の結果、釜石市へ向かうこととなった。兵庫県警はパトカーワゴン19台大型バス5台を釜石救援のため移送した。同隊は遠野市運動公園に到着し、編成を整えた後釜石に入った。

民間ベースの後方支援も開始された。具体的には、岩手県建設業協会遠野支部の加盟

企業が、沿岸自治体のがれきの撤去作業を開始している。この段階では、がれき撤去と道路開通、行方不明者の捜索が事実上同時に行われている。

以上の通り、2日目は、情報のなかった沿岸町部（大槌町）からの駆け込みという形での接触をきっかけとして沿岸部広域の支援を開始したこと、支援部隊も遠隔地、そして民間と広がっていったことが特徴である。

(3) 3月13日、3日目 図表Ⅱ-4 参照

前日中に先遣隊が準備を完了していた大阪府緊急消防援助隊の本体が運動公園などへの配置を完了し、釜石方面へ出向を開始した。

自衛隊は、第9後方支援連隊（300名）特殊車両100台、第5高射特科群（400名）同80両、第9偵察隊（93名）同26両、第9特科連隊情報中隊（187）名など特殊技能を持つ部隊が集結した。

医療面では、岩手医大、日本赤十字社、神戸赤十字病院などの医療チームが本市を拠点に被災地支援活動開始した。神戸赤十字病院の日赤赤十字の車両6台が釜石へ出発した。

インフラでは、東北電力寿森隊が市内宮守銀河の森に50台100人を集結させた。

避難者の受け入れも続いた。陸前高田市からの要請で松原苑（利用者77人、職員10人、計87人）の受入要請があり、遠野長寿の郷に入所した（3/20退所）。釜石市から老人福祉施設利用者、職員計38人の要請があり上郷地区センターで受け入れた。また、県災害対策本部から山田町の避難者400人の受入要請があった（その後、中止の連絡を受け、解除したが、受入100人は上郷中から上郷地区センターに変更との情報もある）。

釜石市、大船渡市、陸前高田市から食料支援の要請が届き、物資を配送している。

以上の通り、3日目は、医療、自衛隊特殊部隊など専門知識や装備を持った部隊が参加してきたこと、高齢者など具体的な避難者の受け入れ要請と対応、食料支援要請の本格化など初期段階の救命・捜索ニーズから徐々に変化していることが特徴である。

(4) 3月14日、4日目 図表Ⅱ-5 参照

鎮火の見込みのない釜石片岸地区山に遠野を拠点としていた大阪府緊急消防援助隊がタンク車3台 燃料車1台 指揮車1台を派遣した。遠野消防は山火事現場まで先導し合同での消火活動を行った。

自衛隊第9後方支援隊（300名）第9施設大隊（54名）第9偵察隊（93名）は公園地区を拠点として引き続き活動を行った。

各市町からの救援応援要請は相次ぎ、大船渡市からの要請で市の職員が食糧、水を搬送、大槌町からの要請で町災害対策本部へ食糧、燃料を市の職員が搬送、釜石市からの要請で食糧を市の職員が搬送（2回）、陸前高田からの要請で食糧を市の職員が搬送したことが記録されている。

新たな要請としては、大船渡市から、し尿汲み取り、火葬 200 名の要請が来ている。また新たな支援としては、2800 食の食糧が内閣府から到着し（後方支援基地としての遠野市へ）、神奈川県警 68 人の綾織地区センターへの到着が記録されている。

後方支援の後方支援の動きも本格化した。被災地のニーズを代行する形で、遠野市は、武蔵野市に水、ポリタンクを要請、大阪府にペットボトルの水 2tトラック 1 台分、ガソリン軽油灯油重油ドラム缶で要請、三鷹市にペットボトルの水 2tトラック 1 台分、ガソリン軽油灯油重油ドラム缶で要請などが記録されている。

民間との関係では、日用品家具販売の(株)ニトリから救援物資の提供が行われている。

以上の通り、4 日目は、被災自治体との連絡が密となり具体的な要請が来ていること、救援物資に関しては被災地に受け入れ搬送手段がなく市の職員が直接車で届けるという例が多いこと、火葬やし尿処理など新しいニーズが出ていること、遠野市が後方支援拠点として機能していることが広まり、国や遠隔自治体からの後方支援の後方支援活動が行われるようになったことが特徴である。

図表Ⅱ-3 遠野市の後方支援拠点業務活動記録(3月11日、当日)

<地>は地域センターでの出来事 遠野市の壁紙掲載内容(遠野市提供)

時	分	重要事象	遠野市	
			出来事・被害状況	行政対応
14	48	地震発生	東北地方太平洋沖地震発生 市内で震度5強を観測 市内全域で停電 軽傷者2人発生	災害対策本部設置 庁舎倒壊の恐れがある為、駐車場側にテント設置 <地>地区センター内にて避難した(人数7人、職員1人)
14	49	津波警報(大津波)発表(岩手県、宮城県、福島県、青森県太平洋沿岸、茨城県、千葉県など順次拡大)		
15	00			遠野運動公園の開門を指示。自衛隊の受入体制を整える。(15:00) とびあ申告受付事務中止(15:00) <地>施設の確認、避難する人の受入体制を整える。(15:00) ★遠野市消防本部による釜石消防支援(救急隊1隊(救急車1・隊員3)を釜石消防佐野出張所へ派遣し救急対応支援(継続中)) ★遠野市消防本部による勤務体制について(補佐級以上の職員により交代で夜間勤務対応) ★遠野市消防団本部設置(消防本部内) 各分団管内被害者情報収集(~14日まで)
15	8	三陸沖(M7.4)余震(最大震度5弱)		
15	15	茨城県沖(M7.4)余震(最大震度6弱)		
15	20			避難所開設指示
15	28			避難勧告発令 市内9つの地区センターに避難所設置し職員配置
15	30	ケーブルテレビ使用不可能		第1次避難所開設巡回 <地>保育園へ確認(電話・電気も不通、ガラスの破損、子どもたち庭へ避難) 地域消防よりローソク、発電機の手配あり
15	34	市内全域停電中		
15	40			消防より灯油の配布の電話あり。ポリ缶待参の上伺う
15	44	市内の一部地域で断水発生		
15	50	附属牛 花輪妙泉寺 県道 法面 土砂崩れ倒木		
15	55	ガソリンスタンド給油不能(バイパス沿線)		
16	00	風の丘 瓦礫落下かべひび		
16	5	庁舎近寄れない		
16	6	JR荒谷前駅のレール上に軽トラ位の岩が落下		
16	10	橋台沈下通行不能、水光園へのルート舗装破損、遠野病院裏側水道管破裂(車両路肩に落下) →16:40に引き上げ終了		遠野病院裏水道管水漏れ→バルブストップ
16	15			遠野小に児童残り会議室へ 消防より毛布60搬送 同北小に消防から毛布搬送
16	30			<地>応援隊 和室、会議室へ避難者受け入れる。名簿の作成。

16	45		日赤炊出し開始	
16	55		山谷漏水あり、地区センター情報	
17	10		NTT 回線通じる。	
17	30			<地>地域消防より、ローソク、発電機の手配あり
17	40		岩手県警機動隊が運動公園に集結	<地>消防より灯油の配布の電話あり、ポリ缶持参の上伺う(15:40)
17	45			<地>青小へなべ貸出 4 個
17	50			<地>受入 28 人
17	52			第1回本部会議(遠野警察署、東北電力、自衛隊、郵便局も参加) 釜石支援救急対応で消防隊員 3 人、救急車 1 台を釜石市に派遣開始
18	00			青小への本部灯油の供給
18	30			<地>地域生活課へ報告 受入 63 人
19	00			<地>沢田地区避難 60 人 県対策本部から沿岸市町村の避難受入要請(市町村課)→早池峰バス 8 台(30 人)待機
19	30			第2回本部会議
19	51		花巻県警ワゴン車 7 名及びバス待機	
19	55			<地>福祉の里 保健士 3 人訪問(健康状況確認)
20	0			<地>青小への本部灯油の供給
20	25			<地>総務課より現状確認
20	50			<地>本部へ報告 避難状況(地区センター68 人、青笹小学校 70 人、沢田コミュニティー70 人)
21	0			<地>本部へ報告(避難状況と夕食の状況、他地区からの受入要請あり、中学校に受入、税務課職員 10 人ほど)
21	30			第3回本部会議 <地>中学校受入対応(今後について他市の方は朝の受入になるから 今日税務課職員自宅待機)
21	32		自衛隊 1 陣 23 台 100 名海岸へ向かう	
21	45			<地>泊まり(地区センター職員 2 人、地域職員 4 人、山崎課長、保健士 2 人)
21	49		秋田県警 8 台 18 名集合→大船渡出向	
23	10		秋田県警 7 台追加集合→大船渡出向	

図表Ⅱ-4 遠野市後方支援拠点施設活動記録 (3月12日、2日目)

時	遠野市	
	出来事・被害状況	行政対応
1時	山形県警6台13名集結(1:20)→陸前高田市 出向 庁舎内のNTT回線が復旧し、地区センターとの 連絡が可能に。(1:52) 陸上自衛隊第9後方支援連隊(7台14名)が運 動公園に集結(1:59)	第4回本部会議(30) 大槌高校から駆け込んだ住民が救援要請。物資の手配を指示(1: 40) 遠野消防自衛隊受入準備
2時	山形県警7台25名集結(2:55)→陸前高田市 出向	<地>本部より状況確認。(2:00) 大槌町の聞き取り状況を県災害対策本部に連絡し、支援を要請(2: 36)
4時		消防職員が大槌町へ救援物資輸送。以後、救援物資搬送を続ける (4:50)
5時		<地>本日の予定打合せ(5:55)
6時		<地>避難人数状況報告(6:00) <地>保健士さんによる食料配布(6:30) 給水草 山谷 附馬牛・上郷へ出勤(6:50)
7時	宮守町船渡橋付近堤防に亀裂(7:25) ○上郷町(7:30~8:30) ・佐比内~川原 断水 70世帯 ・平野原積付近(北西側) 右側 亀裂 10m ・大寺「中魂碑」への階段沈下。 ・階段上部亀裂 5cm×10m。 ・奉納者記した石版2枚割れる。 ・つなぎ砂利最終場所付近17m亀裂 附馬牛6区 常福院 付近の土手 崩れそう(7:55)	<地>被害確認 消防と一緒に5班に 分かれて(~9:00まで) JFRの手配により避難してきた39人 へ対してJFR職員に上郷地区センター にて説明してもらおう要請。(7:30 ~8:30) 附馬牛6区 常福院 付近の土手 消防が現場確認中(7:55)
8時	○避難状況(現在居る人)(8:00) ・福祉センター 50人 ・北小体 40人 ・6区自治会 50人 ・3区自治会 20 人 ・1区共和建設 10人 ・2区谷地高瀬自治会館 20人 計 190人 ○被害状況(8:00) ・家屋損壊 10件(金場地区多数) ・八幡墓園…墓石転倒等 ・道路亀裂 1件 (5区 20m) ・水道管破裂 1件(八幡) ・安否確認 4区、5区、一人暮らし確認 済 13区松崎町分済 ・公共施設 ・緑峰…ボイラー放ししょう(暖房)、体育館 わたり廊下 天井落下 ・給食センター…軒天上剥離 ・地区センター…体育館 壁亀裂 屋根瓦 一部破損 青笹テラ(8:00) ・天王台台地付近 道路亀裂沈下 通行可。水路が動いている。・赤羽公民館 付近 道路亀裂沈下 通行可。・県道 釜石遠野線と土淵上郷線との交差点 民家・壁の崩落の恐れあり →県土木センターに報告済み(8:10) ・処理済の倒 木が数箇所あった。 ○被害状況(8:15) ・飯豊地区道路亀裂 通行可 ・須崎柏崎線(うずら子峠付近)道路亀裂 通行 可 ・一の渡零畑白身線 公民館前後 道路 20cm 程度沈下 通行可 遠管部岩手砕石場付近断水(8:13) 新仙人道路は災害関係車両は通行可能(8:36) 外山山谷市道クラック 通行支障なし。西牧場亀裂(8:50)	<地>区長及び市議 地区センター 職員打合せ会(現地状況確認、今後 について)(8:00) 遺体収容用ブルーシート調達(8:05) 小友町山谷(水道施設)水圧確認中 (8:10) カップ湖周辺の道路の調査依頼 (8:20) 10:30 前に報告がくる 高清水への除雪依頼済→佐藤協業 (8:25) 県災害対策本部に第1報(市の対応 について)を fax 送信(8:26) 陸前高田市に行って帰ってこない職 員(3/11 朝 6:00 に出発)を安否に転 載(8:29) <地>避難者へ市長より伝達事項話 した(8:30) 後方支援用炊き出し福祉の里に依 頼(8:40) <地>保健士の要望→福祉社の里(ケ ア必要な人がいることから)(8:50)

9時	<p>★(社)岩手県建設業協会遠野支部による後方支援 被災地瓦礫撤去作業に従事 ～3/31</p> <p>レインボーから差し入れがくる(9:00)</p> <p>川原断水中(70 世帯)</p> <p>平の橋付近(北西側)右側亀裂10m</p> <p>大寺「忠魂碑」への階段沈下 階段上部亀裂</p> <p>つなぎ砂利採集所付近亀裂 17m(9:18)</p> <p>桜木橋ズレあり(他、瓦・壁落下)(9:20)</p> <p>宮守町婦人の家、水道管が破裂(9:26)</p> <p>佐藤工業(附馬牛)(9:30)</p> <p>・中流道路亀裂(たて 60m、段差 10cm)通行可</p> <p>・桑原県道くずれ→県バリアード設置済み</p> <p>職業訓練校実習等使用不可(9:50)</p>	<p><地>本部へ報告 直接本部へ(9:00)</p> <p>上郷地区センターに避難のJFR利用者 39 人への水没説明をJFR遠野駅に要請(9:18)</p> <p>松崎地区センターより釜石への炊き出し 300 食準備Ok(9:40)</p> <p>青森第 9 師団 後方支援隊編成 救急 4 件(遠野→盛岡へ転送2件他)</p> <p>山形第 39 隊住田町世田米待機</p> <p>秋田隊 盛岡で待機 140 名</p> <p>防災ヘリ燃料→大船渡・高田へ輸送</p> <p>北上県隊(指揮隊)運動公園待機(9:55)</p> <p>★釜石市からの要請で救急対応(救急車1台 隊員3名)派遣</p> <p>★遠野市消防本部による物資支援対応(資機材搬送車1台 物資搬送対応のため貸出(継続中))</p> <p>★遠野市消防団 上郷町住宅火災対応(8分団)→原因調査中</p>
10時	<p>吉金交差点付近マンホール汚れ溢れ(10:00)</p> <p>板沢・平倉など壁崩落、一部損壊など(10:20)</p> <p>石油組合 自主規制(10:25)</p> <p>県道土淵連管部線通行止め解除(10:30)</p> <p>斎場自家発電で復旧。予約の 4 体実施する。(10:40)</p>	<p><地>毛布の提供を放送した。物資の確保。(10:00)</p> <p>県災害対策本部 避難者用毛布 1000 枚調達次第遠野へ搬送するとの連絡あり</p> <p>石上の園 40 食(10:16)</p> <p>市民センター炊き出し 500 食 11:30 予定(10:25)</p> <p>市内道路調査完了。(通行止め 連管部中寄地区)(10:30)</p>
11時	<p>連管部ときめきファーム付近道路亀裂 15m×15m(11:50)</p> <p>遠野町住宅瓦が落ち雨漏り(11:15)</p>	<p>第5回本部会議</p> <p>庁舎西館の安全を確認し、1階会議室に対策本部を移動(11:00)</p> <p>附馬牛への給水車の配車、他(11:25)</p> <p>岩銀よりATM 自家発電で対応しているため軽油の要請あり(11:55)</p>
12時		<p>岩銀への対応→佐藤工業へポリタンクを持参すれば軽油を手配するようにした(12:02)</p> <p><地>灯油 5 本消防へ(12:10)</p> <p>毛布 4000 枚、食糧 6600 食要請(自衛隊分)(12:30)</p> <p>建設課アクティに米2t受領に向かう。市民センターに必要量 他は屋内運動場(12:50)</p>
13時	<p>松崎町小田沢 市道に亀裂あり(13:45)</p> <p>外相町菅原宅火災発生(13:51)</p>	<p>市議会 議員全員協議会(市役所庁舎前テント内で開催)</p> <p>釜石から 8 名+1 名計 9 名を上郷地区センターに受入済(13:00)→3/13 18:00 帰宅</p> <p>上郷地区センターに釜石市民 9 人(うち 1 人は 5 歳児)が避難(13:00)</p> <p><地>食料の調達について婦人消防協力隊に頼り→味噌汁、おにぎりの作成(13:10)</p> <p>県災害対策本部から、大船渡市からの避難者(400 人)の受け入れ要請(13:30)→青笹中・上郷中体育館で受け入れ準備(16:10 中止の連絡を受け、解除)</p>
14時	<p>仙人峠道(旧道)は緊急車両のみ通行可。笛吹き峠、立丸峠ルートは一般車両通行可。ただし安全運転を要する。(14:35)</p>	<p>県災害対策本部から遗体安置施設確保の要請(14:00)→宮守体育館など市内 5 施設で受け入れ準備</p> <p>上郷地区センターで米不足のため35kg配布(14:00)</p> <p>大槌町からブルーシート 100～300 枚と米の手配依頼あり。大槌町災害対策本部は中央公民館(14:05)→手配でき次第大槌に届ける 班編成中</p> <p><地>毛布の数の報告 76 枚(14:10)</p> <p>大槌町行き(米10kg 100袋、灯油ポリタンク 8 缶、ガソリン40L、ブルーシート 大20枚、炊き出し 500 食(14:45)</p>
15時	<p>県議来庁(～15日まで)</p>	<p><地>地域生活課、現状の避難人数の確認、必要物品の確認、13 日の朝食の手配をお願いした(15:00)</p> <p>大槌町役場から遗体収容は大槌町体育館とする旨連絡あり(よって宮守支部へ連絡済)(15:15)</p> <p>上郷地区センター簡易トイレ設置(15:30)→建設業協会で敷基手配し配送する</p>
16時	<p><地>米到着(10kg×10 袋)そば 3 箱、本つゆ 9 本、みそ2袋</p>	<p>第6回本部会議</p> <p>申告受付の延期(16:00)</p>
18時	<p>停電、一部地域が 18:45 頃復旧見込み(18:37)</p>	<p><地>打合せ大船渡区の方。他市の受入→第 1 上中、第 2 雨中、第 3 青地区(18:40)</p> <p>大阪府緊急消防援助隊が遠野運動公園に 22:30 頃に入るとの遠野消防からの情報(18:40)</p>
19時		<p>大槌町への救援物資を置いて帰る(19:45)</p>
20時	<p><地>温かい夕食。保健士遠野病院へ連れて行った大槌町の方、糖尿病のため入院(20:00)</p> <p><地>青笹駐在所警来庁(8:20)</p> <p>市内一部地域の電気が復旧 市役所庁舎内も通電(20:50)</p>	<p>遠野消防署、大阪府緊急消防援助隊を迎えに行く(20:00)</p> <p>市民センターで米 30 kg炊き出し作戦(20:30)</p>
21時	<p><地>電気復旧した(21:05)</p>	
22時	<p>兵庫県警 50 台集結→沿岸出向(22:38)</p> <p>兵庫県警パトカー・ワゴン 19 台 大型バス 5 台釜石救援のため運動公園到着(22:55)</p>	<p>おにぎり 400 食差し入れ(22:00)</p> <p>先遣隊(大阪府緊急消防援助隊)運動公園着 状況を見て釜石市へ向かう(22:55)</p> <p>兵庫県警パトカーワゴン 19 台大型バス 5 台釜石救援のため運動公園到着(22:35)</p>

図表Ⅱ-5 遠野市後方支援拠点活動記録 (3月13日、9日目)

時	遠野市	
	出来事・被害状況	行政対応
0時		本隊(大阪府緊急消防援助隊)を迎えに田瀬大橋へ出発(0:15)
1時		本隊(大阪府緊急消防援助隊)と田瀬大橋で合流。運動公園へ先導する(1:58)
2時		遠野消防署隊大阪府緊急消防援助隊を運動公園配置へ出発(2:11) 大阪府緊急消防援助隊 運動公園着(2:46)
3時		大阪府緊急消防援助隊 配置完了104台 403名 運動公園などへ集結(3:11) 遠野消防による大阪府緊急消防援助隊の先導及び運動公園内安全管理 大阪府緊急消防援助隊激励及び支援物資(3:15)
6時		<地>副市長より他市の受入場の確保、炊き出しの確保のお願い(6:30)
7時		<地>集合打合せ(7:00) 職員集合、調査開始(7:00) 稲荷下屋内運動場(物資)開業(7:05) 大阪府緊急消防援助隊 釜石方面へ出向(7:30) 松坂地区センターおにぎりストック800個ある。(7:45) 消防本部 大阪府緊急消防援助隊100台を東和で出迎えする。400個を差し入れする方向で(7:55)
8時	海上地区家屋被害多数、八幡墓園墓石転倒、松崎5区道路亀裂20m、水道管亀裂(八幡)、緑峰高校ボイラー故障・天井落下、給食センターのき天井はくり、地区センター体育館のかべ亀裂・屋根瓦一部破損(8:00) 大畑集落7世帯断水、青笹駅前の電線が切れて垂れ下がっている、他(8:23) 小友小学校建物壁ひび割れ(8:50)	全体説明(8:00) <地>本部へ連絡着中への物品手配(8:00) <地>地域生活課への現況報告(8:30) 防災無線放送(救援物資提供に協力願ひ)(8:35)
9時	自衛隊第9後方支援連隊300名100台、第5高射特科群400名80両集結。第9偵察隊93名28両、第9特科連隊情報中隊187名(9:00) 石上の園ポンプ稼働せず水不足、他(9:18) ★自衛隊、陸前高田氏へ燃料搬送車(1台)出動 ★岩手医大、日本赤十字社の医療チームが本市を拠点に被災地支援活動開始 ★東北電力寿森隊集結(宮守銀河の森)50台100人(午後)	中間報告(9:00) 綾瀬町電線の引き込みはずれる→電力連絡済(9:00) <地>青中校長先生より、本日の日程確認。物資及び現場の確保状況伝えた。(9:05) 運動公園大阪消防隊へおにぎり500個差し入れ(9:15) 八幡住宅急病発生対応済(9:18) <地>青小確認(9:30) ★ごみの受入本日より可能 ★「東日本大震災後方支援活動本部」設置 ★遠野テレビ生放送により、災害対策本部情報の提供開始 ★釜石市へ救援物資輸送開始 ★釜石支援救急対応(救急車1台 隊員3名)派遣 ★陸前高田からの要請で松原苑(利用者77人、職員10人、計87人)の受入要請 遠野長寿の郷に入所 … 3/20退所 ★遠野市消防団 下組町住宅火災対応(1分団)→原因調査中 ★遠野消防、自衛隊車両先導対応
10時	宮守町吉金交差点付近マンホール2か所から泥水がもれている。(10:00) 神戸赤十字病院 日赤赤十字 車両6台 釜石出発(10:30)	庁内内部情報システム、住基復旧(10:00) 大槌町からの要請で町災害対策本部へ食糧(おにぎり1360個、米200kg、カップめん500食、サバ缶?個)、燃料 市の職員が搬送(10:00) 青笹駅前の電線が切れて垂れ下がっている件、対応済(10:00) 相談窓口むら耕の2階和室を開放している。70人受け入れ(10:25) <地>本部へ山田町200人受入を行ってください→職員へ伝えた(10:30) 県災害対策本部から山田町の避難者400人の受入要請(10:40)→青笹中・上郷中体育館で受入準備(18:08 中止の連絡を受け、解除) 早地峰バスに早瀬河川敷に3台待機することを要請した(10:50) 婦人協力隊へのお願い、打合せ
11時	内閣府平野副大臣視察	早瀬にヘリポート設置(11:15)
12時	NTT、上郷中学校(電話不通)にポータブル衛星車(電話12回線使用可能)を配置する。(山田町から200人受け入れるため)(12:30)	第7回本部会議(12:00) 山田町受け入れる。上郷はtel連絡が取れないので直接連絡頼む(12:00) 山田町からの第一陣は12:30分着予定。救急搬送1名あり→遠野病院へ 県対策本部から毛布4000枚、食料8600食要請(自衛隊分)(12:30) 住田町(大船渡・陸高へ)ウーロン茶、他食糧(12:30) 釜石市から10,000食分(10kgx200袋)の米の手配要請→JAに連絡(12:45)

13時		<p>救援物資受入・配送場所として稲荷下屋内運動場を指定(13:00) 釜石船住居米 200kgの要望→福祉センター備蓄米を搬送する。(13:05) 福祉センター200 kg調達(13:10) JA花巻企画管理部 玄米白米、可能な範囲で要請(13:10) 県災害対策本部へ釜石市長からの要請があったとして米 1 万食(2t)の配色を依頼(13:30) 早瀬緑地公園受入のため職員 2 名配置(ヘリポート)</p>
14時	上郷地区センター電話使用可能となった(14:18)	<p>釜石市から老人福祉施設利用者、職員計 38 人を上郷地区センターで受入。(14:00) 山田町からのヘリがまだ来ていない(14:00) 支援の申し出あり(大阪府安全対策室)(14:15) 東北農政局宮手農政事務所 食料の救援物資(遠野市希望)(米2t、水 1000 本(2L/本)、乾パン 1000 缶)(14:20)→その後県を通して要請するようにとの指示があり、県に同じ数量を要請した。県は了解との事であったが数量については調整ありとのこと。 山田町からのヘリ到着が遅れているのは早瀬川の報道陣多いためとの県からの理由、県警確認したところマスコミは遠野TVのみの実態(14:45) 大槌高校行きおにぎり、他(14:35) 水道施設に障害発生。貯水量の減少により、節水にご協力願う旨、防災無線、遠野 TV で市民周知(14:45)</p>
15時		<p>遠野市防災会議(市役所前テント内)(15:00) 支援物資回答(鶏飯缶 3313 食、五目御飯缶 2880 食、毛布 4000 枚)(15:00)→最終的に山田町への支援物資に変更。自衛隊が搬送することになった。毛布は 2000 枚に変更(15:00) <地>避難者の到着など情報が無いため早瀬河川敷に遠野の消防を配置し、交信を確保する(15:00) 水・茶 543 本を持って職員 4 人が帰る。(15:14) 山田町 100 名追加(15:15) <地>館石配水池カラに 1 区 2 区の水使用節水を放送を要請(15:25) <地>水道事務所給水タンクの軽トラ 2 台来、見回る(15:30)</p>
16時	綾織 7 区(文字不明)断水状態	<p>自衛隊から毛布届き稲商下へ運送済。(16:15) 節水の広報(16:15) <地>上郷地区センター主事より山田町から 100 人受入との自衛隊情報。おにぎりは戻す(16:17) 陸前高田ヘトイレットペーパー、他(16:40) 山田町の陸送への受入 100 人は上郷中から上郷地区センターに変更。(16:45)</p>
17時	小坂地区センター周辺電力復旧(17:15)	陸前高田市の老人福祉施設の利用者・職員 87 人を、遠野長寿の郷で受入(17:50)
18時	宮守総合支所周辺電力復旧(18:00) 小友全域電力 OK(18:10)	<p>県災害本部へ TEL(大槌町かみや稲穂館 食料、医薬品求む)(18:00) 早地バスに退散について指示。(18:05) 釜石市へおにぎり 5000 食、白米 2t(18:20)</p>
19時		大槌支援の職員帰る(19:10)
20時		第8回本部会議
22時	津波を警戒するよう防災大臣より指示(22:30)	釜石市到着(22:55)

図表Ⅱ-5 遠野市後方支援拠点活動記録(3月14日、4日目)

時	遠野市	
	出来事・被害状況	行政対応
3時		大阪府緊急消防援助隊 釜石片岸地区山火事対応(タンク車3台 燃料車1台 指揮車1台)(3:35) 遠野消防により上記山火事現場まで先導及び合同での消火活動
6時		大阪府緊急消防援助隊 釜石片岸地区山火事対応(タンク車3台)(6:04)
7時	第9後方支援隊300名、第9施設大隊54名第9偵察隊93名は公園地区を拠点として活動(7:00)	職員集合(避難所スタッフ除く) 2Fフロアの書類移動(7:00)
8時		第9回本部会議(8:00) <地>打合せ 職員(8:30) <地>青中よりなりやまない電話への対応→本部へ <地>受入は「中止になった」と対応してくれとの回答
9時	船渡橋通行止め解除済(9:30) ★東北電力青森隊集結(午後)	武蔵野市に水、ポリタンクを要請した(9:00) 大阪消防隊泉峰高体育館に決定した(9:40) 関東管区機動隊300人受入施設を要請される→検討中(9:40) 大阪府にペットボトルの水2tトラック1台分、ガソリン軽油灯油重油ドラム缶で要請(9:45) 三鷹市にペットボトルの水2tトラック1台分、ガソリン軽油灯油重油ドラム缶で要請(9:55) ★安否確認相談窓口を設置(市役所内) ★大船渡市・陸前高田市へ救援物資輸送開始 ★大船渡市からの要請で食糧、水を遠野市の職員が搬送 ★大槌町からの要請で町災害対策本部へ食糧、燃料を市の職員が搬送 ★釜石市からの要請で食糧を市の職員が搬送(2回)。釜石支援救急対応(救急車1台 隊員3名)派遣 ★陸前高田からの要請で食糧を遠野市の職員が搬送 ★遠野市消防本部による釜石消防支援(釜石市片岸町山火事対応(緊急隊先導含む)) ★遠野市消防団 釜石片岸町山火事対応(7・8分団)5台・31名、松崎町原野火災対応(5分団)→原因調査中 ★大阪府緊急消防援助隊ベースを緑峰高校へ移動 ★遠野消防により上記のため運動公園清掃、緑峰高校へ専用電話設置 ★災害時動物救援対策本部設置(午後)遠野市畜産総合センター内、沿岸地域の後方支援基地の枠割をにやう。
10時	JA花巻営業店舗、遠野・上野・宮守の各支店。ATMは遠野・宮守支店(10:45) 早池峰バス路線バス運休する。	遠野市消防3名釜石へ出発した。消防団も出発(10:05) 遠野中学校から支援物品について問い合わせ→タオル、バスタオルを要請した(10:07) 新潟県胎内市よりミネラル水 2Lx6本x200ケース支援、準備でき次第出発との事(10:20) 大船渡税務課省からし尿汲み取り、火葬200名の要請あり(10:20) 2800食の食糧が内閣府から来る(後方支援基地としての遠野市へ)(10:20)
12時	市内全域の電気が復旧 東京都荒川区役所来庁(12:50)	新高電気から収容可能施設の情報あり 50人(12:00) 大槌に向け援助物資出発(釜石・陸高にも出発)(12:15)
13時	松原けせん苑入所者職員 長寿の里に入所(13:00)	安曇野市より灯油の提供あり(13:30) 荒川区の支援要請を受けタンク車(1.5t)に給水(13:00) 県災対本部よりNTT衛星電話設置可能とtel有、市災対本部への設置をお願いする(13:00) 岩手医科大より医師団派遣のため要請あり。(13:50) 宮城県庁(自衛隊経由)より衛星電話3台提供あり(13:55)
15時	離脱した6本のうち5本まで復旧した(15:00) 義援物資(衣服、下着・県議より)(15:30) 支援物資の提供 ニトリ(15:35)	本部前のおにぎりを雑荷下に移動(15:00) 高室浄水場、離脱した8本のうち、5本まで復旧工事完了(15:00) 陸高市への派遣帰る(15:50)

16時	遠野運動公園内 ゆったりトイレ 急裂による配管のズレ(16:00) 日赤岩手県支部が24時間体制で遠野に来ることが決定(16:00)	釜石市消火活動にあつたっている消防隊へのおにぎり70食、のみもの70本手配済み(16:00) 釜石市へ物資(ローソク・チャッカマン・チャッカマン・電池)搬送(16:00) 防災行政無線放送(市営バスの臨時運行について)(16:00) 日赤赤十字が24時間体制で遠野健康福祉の里を拠点と決定(16:10) 大槌からの派遣隊帰る(16:40)
17時	県警県検視隊(60人)業務多忙の為、柏平ふるさと交流館へは宿泊せず作業続ける(17:45)	遠野高校の登校日遠野TVにてテロップ放送依頼(17:30) 早池峰バスに特機要請をとく(今日の)3/15は8:00~特機要請済(17:40)
18時		第10回本部会議
19時	神奈川県警機動隊綾織地区センター	職員集合 庁議(終了後)(19:00)
20時	神奈川県警 68人綾織地区センターに着(20:30)明朝5時釜石に出発予定	災害対策本部会議(20:00)終了後幹部会 <地>避難者への報告と今後について話した(20:10) 武蔵野市役所が水タンク600個、灯油タンク500個を手配(20:25)
21時		新潟県胎内市より水200箱提供→室内ゲートボール場へ配置した(21:35)
22時		<地>本部 宿泊者の確認 名簿提出(22:30)
23時		釜石市の岬モーター「カリブ海」の施設利用を釜石市に情報提供願いたいとのこと。→釜石搬送車に受付表コピーを釜石対策本部に渡すことにした。(23:55)

1-3 遠野市の後方支援拠点活動の評価

以上の通り、遠野市は、震災発生当日から後方支援活動をはじめ、最初の4日間ですでに大きな成果をあげていたことが分かる。

具体的には、発災後わずか15分後には運動公園開門の指示を出し、自衛隊、警察、消防など重機を要する専門的な支援部隊を受け入れる体制を整えたことが大きい。これは、ひとえにこうした災害の発生および発生後の遠野市の後方支援の役割を明確にビジョンとして打ち上げ、実際に訓練を行ってきた成果であると高く評価できる。物理的な拠点が明らかになったことで、他の後方支援機関にも実際に被災地を支援している遠野との連携がもっとも効果的とのメッセージを与えて、「後方支援の後方支援」という枠組みを作り上げた。

他方、不十分な点もある。

第1に、後方支援の概念自体が法制度上の位置づけがなされていなかった点である。例えば、一連の活動(被災地への支援、支援機関の受け入れ)は将来財政的に補てんされるかどうかの制度的な裏付けは何らない状態で行わざるを得なかった。

第2に、支援連携の輪が行政機関に限られている点である。民間企業やNPOも多くの活動を行っているが、後方支援室の記録にはほとんど登場しない。全国各地から希望のあったボランティアを、公共施設で受け入れ被災地の活動を割り当てる機能が後日(3月28日)開始され、ボランティアによる後方支援拠点として機能したことは高く評価されるが、少なくとも初動段階での情報共有は行われた形跡がない。同様に民間企業の支援も存在はしているが、網羅的に把握する体制が整えられていた訳ではない。民間企業やNPO、ボ

ランティアを含めた平常時からのパートナーシップの構築が必要であろう。

図表Ⅱ－7 遠野市の初動活動と集結機関の第1陣到着時期

発災からの日数	月日	初動活動	集結機関	遠野市の後方支援活動
当日	3月11日	<ul style="list-style-type: none"> 地震発生直後に市災害対策本部を設置。15時には、運動公園を開門、自衛隊等の受け入れ体制を整える 17時40分には岩手県警機動隊が運動公園に集結する 	警察	後方支援組織の受け入れ準備
2日目	3月12日	<ul style="list-style-type: none"> 被災地から駆け込んだ市民の情報を元に救援物資の輸送を開始 陸上自衛隊第9後方支援連隊が運動公園に集結。 (社)岩手県建設業協会遠野支部が被災地瓦礫撤去作業を開始 	自衛隊	救援物資輸送開始 被災地瓦礫撤去開始
3日目	3月13日	<ul style="list-style-type: none"> 「東日本大震災後方支援活動本部」を設置。救援物資受け入れのため稲荷下屋内運動公園を指定 大阪緊急消防援助隊が緑峰高校に拠点を構える 岩手医大チームが遠野市を拠点に被災地での救命活動を開始 沿岸被災地からの避難者受け入れ 	消防 医療	市の後方支援体制を整える 沿岸被災地からの避難者受け入れ開始
4日目	3月14日	<ul style="list-style-type: none"> 県災害対策本部から遺体安置施設確保の要請 		
7日目	3月17日	<ul style="list-style-type: none"> 県知事に燃料補給と現地対策本部設置を要請 		後方支援体制づくり
9日目	3月19日	<ul style="list-style-type: none"> 静岡県災害現地先遣隊が遠野入り 遠野市職員被災者支援派遣隊を編成、職員を被災地へ派遣 	行政(支援自治体)	被災地へ職員派遣
11日目	3月21日	<ul style="list-style-type: none"> 市役所内に「岩手県災害対策本部遠野支援基地」が設置され、連絡員2名が配置 	行政(県)	市内外の組織による後方支援体制の構築
16日目	3月26日	<ul style="list-style-type: none"> 静岡県知事が遠野入りし、静岡県現地支援調整本部を市内に設置 		
18日目	3月28日	<ul style="list-style-type: none"> 遠野被災地支援ボランティアネットワーク「遠野まごころネット」設立 総務部沿岸被災地後方支援室設置(5名専従) 	ボランティア	民間ボランティアの受け入れ、活動開始
20日目	3月30日	<ul style="list-style-type: none"> 市内避難者への物資支給開始 		

2. 遠野市の後方支援拠点構想および訓練の実績

2-1 後方支援拠点構想と関連計画

遠野市は、東日本大震災の発生から5年前から、三陸沿岸の大規模災害時における後方支援拠点の構想を提起し、多くの主体を巻き込んだ協議会を開催してきた。本節では、遠野市の後方支援拠点構想の内容とそれを位置づける関連計画を整理する。

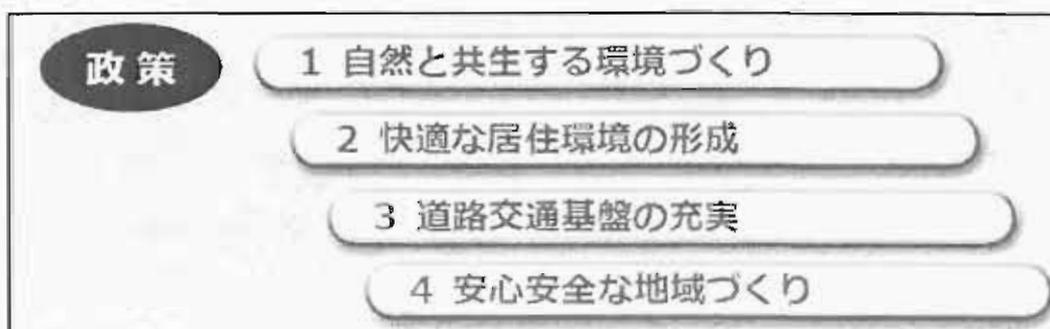
(1) 遠野市の上位関連計画

①上位関連計画

遠野市では、平成22年11月に、平成23年度から平成27年度までの5年を計画期間とする、遠野市総合計画後期基本計画を策定している。その中では、5つの柱・大綱の中の最初に、「自然を愛し共生するまちづくり」として、「市民が、豊かで美しい自然環境を愛し、かけがえのない自然と共生しながら、安全で快適に暮らせる、住んで良かった、住んでみたいと実感できるまちづくり」への取り組みを位置づけて、4つの政策を掲げている。

その中で、安心安全な地域づくりの項目において、総合防災センター機能を持つ新消防庁舎の拠点整備が記載されている。

図表Ⅱ-8 遠野市の政策



図表Ⅱ－9 遠野市の政策②

4 安心安全な地域づくり

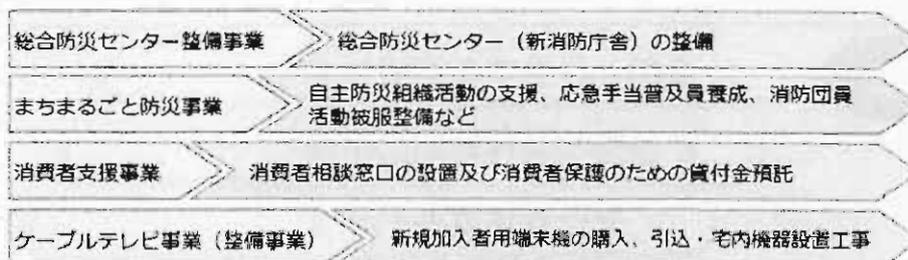
安心安全な地域づくりにおいては、総合防災センター機能を持つ新消防庁舎を拠点に火災、救急をはじめ、各種災害に対応するほか、地区単位での自主防災組織の活動や要援護者の見守りなどの活動を推進するとともに、関係機関や各種団体、地域が一体となつての交通安全や防犯の取り組みを図ります。また、ケーブルテレビネットワークを活用した全市的な情報共有の充実を推進します。



施策

- 1 防災・消防・救急
- 2 防犯・交通安全・消費者保護
- 3 情報基盤の充実

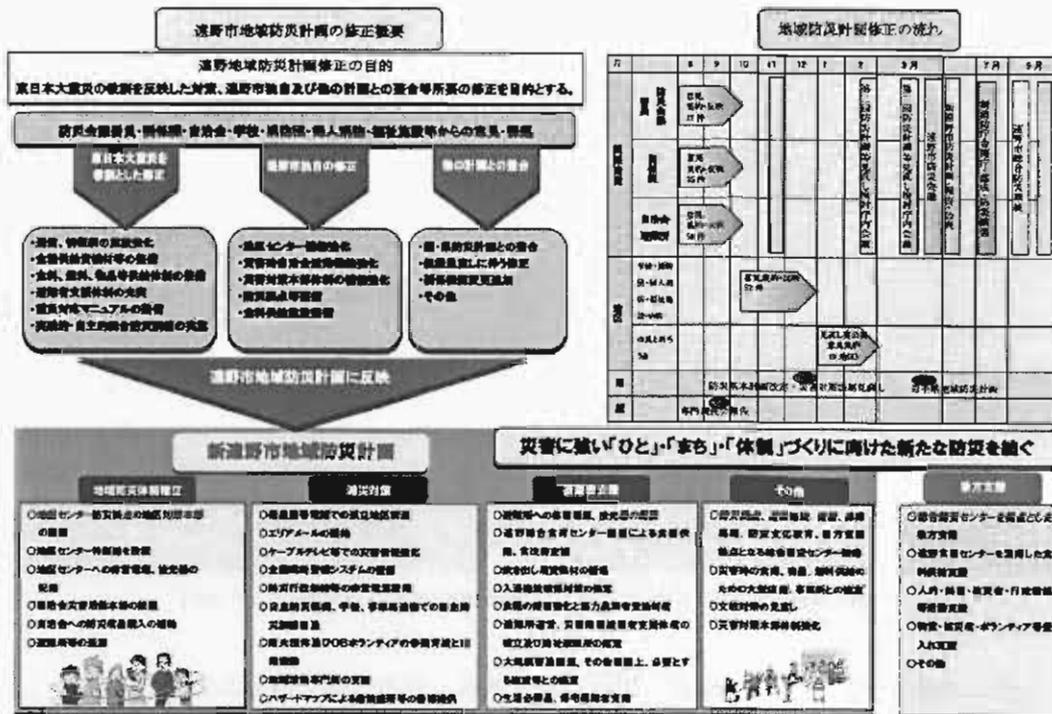
■ 主要事業(抜粋)



また、関連する計画として、災害対策基本法の第16条に基づく「地域防災計画」を定めており、その中で、「後方支援」を明記している。具体的には、以下の5項目を列挙している。

- (1) 総合防災センターを拠点とした後方支援
- (2) 遠野食育センターを活用した食料供給支援
- (3) 人的・物資・被災者・行政機能等活動支援
- (4) 物資・被災者ボランティア等受け入れ支援
- (5) その他

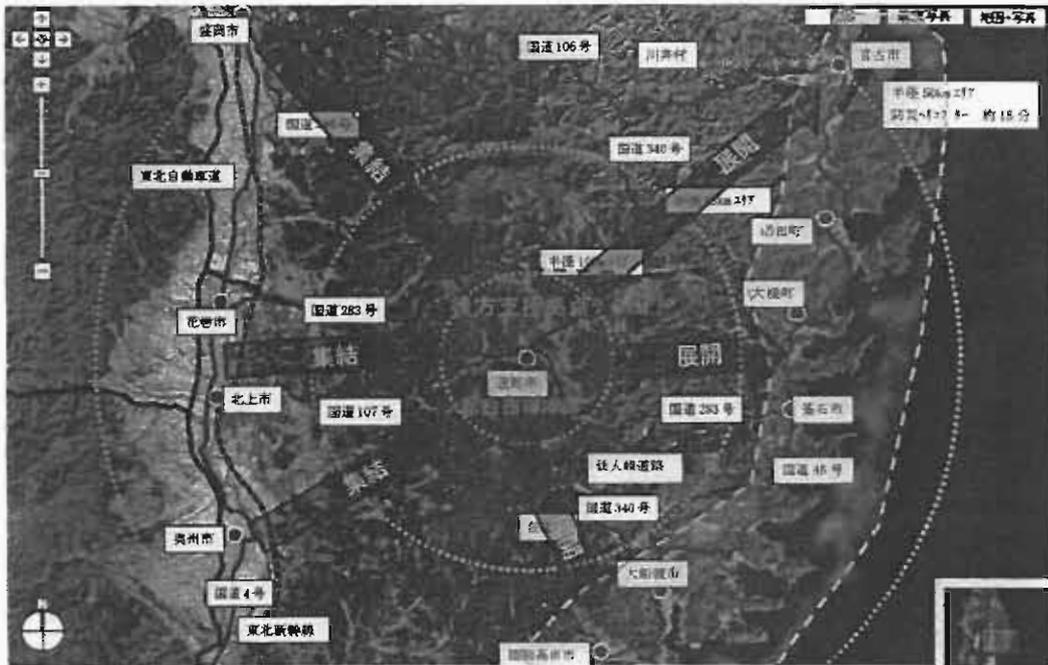
図表Ⅱ－１０ 遠野市地域防災計画



(2) 地震・津波災害における後方支援拠点施設整備構想（2007年）

後方支援の構想を具体的に定めたものが、地震・津波災害における後方支援拠点施設構想（2007年）である。遠野市の地理的な特性、交通結節点としての役割、歴史的・文化的なつながりなどから、遠野市を三陸沿岸の6自治体の災害時の後方支援を行うことの重要性を示し、そのための拠点施設を整備することを目的に、協議会を設置し検討を進めてきた。

図表Ⅱ－11 後方支援拠点施設整備構想における後方支援のネットワーク図



【地震・津波災害における後方支援拠点施設整備構想（平成19年度策定）より抜粋】

これらの構想の背景には、過去、明治三陸沖地震、昭和三陸地震の津波災害によって、沿岸部が大きな被害を受けたことがある。

図表Ⅱ－12 明治三陸地震津波 釜石市石
応寺境内に集められた溺死者



図表Ⅱ－13 昭和三陸地震津波 釜石港の様子



図表Ⅱ-14 後方支援拠点整備エリア空撮図



「三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会」役員名簿

協議会役職名	所属団体役職名	氏名
会長	遠野市長	本田 敏秋
副会長	釜石市長	野田 武則
委員	宮古市長	山本 正徳
委員	大船渡市長	戸山 公明
委員	陸前高田市長	戸羽 太
委員	住田町長	多田 欣一
委員	大槌町長	加藤 宏暉
委員	山田町長	笹崎 喜一

委員	釜石市議会議長	松坂 喜史
委員	宮古市議会議長	前川 昌登
委員	大船渡市議会議長	佐藤 夫
委員	陸前高田市議会議長	西條 廣
委員	遠野市議会議長	新田 勝見
委員	住田町長議会議長	荒木 久一
委員	大槌町議会議長	岡部 六平
委員	山田町議会議長	昆 輝雄

遠野市は市内の運動公園を中心とした地域に後方支援拠点を整備すべく構想を出した。

構想の実現は、支援側の遠野市だけでなく、支援対象の自治体との連携体制が不可欠である。

このため、関係・沿岸自治体の長および議会議長により協議会を構成した。具体的には、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市の遠野市が近接している沿岸自治

体及び遠野市同様に内陸部であり、津波災害発生の際に同様に後方支援拠点としての機能を期待できる住田町である。

各自治体とも、市町長だけでなく市町議会議長が参加していることが特徴である。

(3) 都市再生整備計画 (2010年)

その後、遠野市は、具体的な後方支援拠点の整備に向けて、社会資本整備総合交付金を活用して、事業を進めてきている。そのための事業計画を定めたものが、都市再生整備計画である。

同計画は、平成22年から平成26年を計画期間として、遠野市の中心部に位置する青笹地区を中心として、広いエリアを対象として、事業計画が組み立てられている。

基幹事業として、多目的利用施設、防災ひろば、下水道整備事業、また、提案事業として遠野市総合食育センターの整備が掲げられている。

事業の目的としては、「健康づくり及び食育の推進による地域社会経済の維持と心身共に健康で豊かな暮らしの創出と災害に強い安全安心なまちづくり

- ・ 健康づくりの推進による心身共に健康で豊かな暮らしの創出
- ・ 食育の推進による地域社会経済の維持と心身共に健康で豊かな暮らしの創出
- ・ 災害に強い安全安心なまちづくり

の3点を掲げている。

図表Ⅱ-15 都市再生整備計画



関連事業として、現在建設が進んでいる新消防庁舎が整備されており、それらと合わせることによって、遠野運動公園を核とした後方支援拠点としての役割を発揮することが期待されている。

2-2 構想に基づく防災訓練の実施

遠野市の後方支援拠点構想は、机上の計画にとどまらず、それを実質的に機能させるための訓練を重ねてきたことと合わせて、その効果が発揮された。徐々に積み重ねられてきた関連諸計画を、どのような訓練・事前準備によって実行的な機能をつくりだしてきたのか、主要な取り組みを抽出して検討する。

(1) 遠野市型の防災訓練の特徴

遠野市の防災訓練の特徴は、多様な利害関係者を巻き込んで、ひとつの自治体の地域・枠組みを超えて、広域的な訓練を行ったところに特徴がある。また、訓練の前提となる被害想定について、これまでの歴史に学びながら、東日本大震災に類似した条件を置いて、大規模な訓練を行ってきた。さらに、それらの訓練を実施するためには、長期間にわたる粘り強い準備・調整の過程があり、そのプロセスを通じて、組織間・個人間の信頼醸成やネットワークの構築がなされたことも、重要な要素である。

(2) 岩手県総合防災訓練（2007年）

平成19年度総合防災訓練の概要は、以下の通りであった。

【訓練概要】

① 目的

この訓練は、災害対策基本法及び岩手県地域防災計画並びに遠野市地域防災計画に基づき、防災関係機関と地域住民が一体となって総合的かつ実践的な訓練を実施し、災害時に迅速かつ的確な応急対策活動ができるよう、防災関係機関相互の協力体制の確立及び地域住民の防災意識高揚を図ることを目的とする。

② 実施日時 平成19年9月2日（日） 午前7時30分から正午まで

③ 実施場所

- (a) 遠野市総合福祉センター及び遠野健康福祉の里
- (b) 遠野市民運動場及びその周辺地区
- (c) 遠野市立遠野中学校体育館及びその周辺
- (d) 遠野市早瀬川緑地
- (e) 岩手県立遠野病院
- (f) 八幡山周辺
- (g) 遠野運動公園

④ 主催 岩手県・遠野市

⑤ 訓練参加機関 全87機関

⑥ 参加予定人員 約4,000人

⑦ 訓練組織

- (a) 統監部 統 監 岩手県知事 達 増 拓 也
副統監 遠野市長 本 田 敏 秋
統監付 遠野市副市長及び各訓練参加機関の長

(b) 訓練災害対策本部の設置

主催者は、次の組織を設置する。なお、訓練参加機関においてもそれぞれ災害に対応した各種組織を設置する。

- ア 訓練岩手県災害対策本部花巻地方支部
イ 訓練岩手県災害対策本部県南広域支部
ウ 訓練岩手県現地総合調整所
エ 訓練遠野市災害対策本部

⑧ 災害想定

平成 19 年 9 月 2 日午前 7 時 30 分頃、岩手県内陸南部及び沿岸南部が地震により、かなり強い揺れを感じた。

気象庁（地震火山部、仙台管区气象台、盛岡地方气象台）からの発表によると、震源地は宮城県沖（北緯 38.3 度、東経 142.4 度）で震源の深さは約 20 km、地震の規模は M8.1 と推定され、岩手県沿岸に津波警報が発表された。

その後の情報によると、各地の震度は、遠野市が震度 5 強、沿岸南部（大船渡市等）では震度 6 弱を観測した。この地震により、遠野市内各地において、道路、鉄道、水道、電気、ガス、通信等のライフライン施設の不通、建物の倒壊や公共施設の損壊が発生したほか、建物等の火災や林野火災が発生し延焼拡大したため、人命救助救出、医療救護等の必要が生じた。また、沿岸地域で津波による被害が発生したため、医療救護、救援物資搬送等の必要が生じた。

⑨ 訓練の特色

(a) 遠野地域における震災対策と併せて、宮城県沖地震により本県沿岸南部を中心に地震津波災害が広範囲に発生したことを想定し、県として遠野市に総合調整所を設置し、中継救援基地設置運営訓練、派遣訓練、救援物資仕分・搬送訓練を実施すること。

(b) 遠野市役所庁舎が被災したことを想定し、遠野市総合福祉センター内に遠野市災害対策本部を設置し、同対策本部機能及び県・市・関係機関の情報連携の確認を行うため、ロールプレイング方式による図上訓練を取り入れること。

(c) 防災関係機関相互の連携を強化するため、個々の訓練項目に有機的なつながりを持たせること。

(d) 市民が参加しやすいよう、日曜日に訓練を実施するとともに、住民が居住している地域の中に訓練会場を設定し、住民が避難途中などに自主的に、要援護者の安否確認訓練、初期消火訓練や市民負傷者救出訓練及び障害物除去訓練を実施することにより、地域住民・コミュニティによる災害対応力の向上を図ること。

(e) 遠野市における災害発生に伴い、地方支部（県南広域振興局花巻総合支局及び遠野

行政センター)における防災体制及び対応が有効に働くかどうか確認すること。

(3) 東北方面震災対処訓練「みちのく ALERT2008」(2008年)

2008年に、みちのくALERT2008という名称で、自衛隊を含めた防災訓練が、実施された。概要は以下の通りである。

【訓練概要】

(事前訓練)

- ① 東北方面総監視視察訓練 宗像総監ほか約10名
 - ・日時：平成20年4月1日 16時00分～16時50分
 - ・訓練内容：災害に備え、沿岸地区の偵察、内陸に通じる道路の確認、遠野市内施設の確認

- ② 第9師団長偵察訓練 三本第9師団長ほか青森・秋田・岩手の幹部隊員約35名
 - ・日時：平成20年4月15日 14時10分～14時50分
 - ・訓練内容：災害に備え、沿岸地域の偵察、内陸に通じる道路の確認

- ③ ヘリコプターの離発着訓練及び地上訓練
 - ・日時：平成20年7月1日～7月2日
 - ・訓練者：陸上自衛隊東北方面隊第9師団
人員：150名、車両：40台、ヘリコプター：3機、テント：10張
 - ・訓練内容：宮城・三陸沖地震による地震・津波被害を想定して実施
情報収集・機動・集結・野営・撤収

(活動・展開)

- ④みちのくALERT2008
 - ・日時：平成20年10月31日～11月1日
 - ・訓練者：東北方面全部隊、他方面隊等、施設学校、海・空自衛隊並びに岩手県宮古市から宮城県岩沼市までの太平洋に面した24自治体(宮城県、岩手県含む)、防災関係35機関並びに一般市民を含めた約1万8千名が参加
 - ・訓練内容：
<被害が予想される現地での訓練実施>
 - *1日目：主に被害状況の把握、行方不明者の捜索・救助、部隊集中の訓練、
 - *2日目：給水、給食、入浴、医療支援などの民生支援訓練、装備品等の展示

<ヘリによる孤立者救出、傷病者の空輸訓練>

- 津波の際は船舶が航行できない三陸沿岸地域の離島を中心とした数箇所での訓練。
*気仙沼市の大島：(大型ヘリによる救出訓練：大島中学校を含め80名の小中学生が訓練に参加した。

<応急橋梁工事>

- 岩手県遠野市早瀬川：第9施設大隊（八戸駐屯地）が自走架柱橋で応急的に橋をかけた。
- 宮城県石巻市の飯野川：第1施設団、第2施設団が浮橋を建設

(4) 訓練成果を踏まえた評価と課題（東日本大震災発災前）

遠野市の防災訓練は、これまでの他の訓練と比較して、多くの関係者が参加し、様々な想定による訓練を重ねつつ、関係する主体の間にいざという時に臨機応変に対応できるような信頼関係構築を前提として実践的に実施された結果、東日本大震災の発生時においてその成果が遺憾なく発揮された。特に、3月11日の発災後、夜に自衛隊第9師団が遠野市へ前進した際、訓練の通りに遠野市関係者が運動公園の扉の鍵を開け（冬季は閉鎖している）、管理棟等にろうそくをともして待っていた点や、電気や通信が断絶する中でも双方の信頼関係に基づき、災害後の初動が行われた点がその後の活動を効果的なものにした。

3. 他の自治体の後方支援の実績

東日本大震災において、後方支援を行った自治体は遠野市だけではなく。本節では、遠野市以外の後方支援の実績について、ヒヤリングを元にいくつか特徴的な取り組みを紹介する。

3-1 強固なつながりのある行政同士による直接の後方支援の事例（釜石市＋北九州市）

岩手県釜石市と福岡県北九州市は、新日鐵という企業を通じたつながりが強く、歴史的にも、人的にも、産業的にも様々なネットワークが存在する。東日本大震災においても、北九州市議会からも、釜石市に対する支援を行うべきである、という方向性が示されたことを受けて、全面的・直接的なバックアップを行っている。

体制としては、震災復興の支援に関する取りまとめ役（デスク）のほか、がれき処理や都市計画・区画整理等の経験を持つスタッフを、釜石市役所に常駐させている。釜石市には、ほかにも国の機関や都市計画関連の組織からも人的な応援がなされているが、他の組織と比べても、質・量ともに充実している。国、県、姉妹都市を結んでいた自治体は、震災当初、通信手段の断絶により、釜石市からの援助要請がなかったため、支援することができなかった。災害応援協定を普段から結び、災害発生時に情報が途絶した状態でも機能するようにしておくことが重要であることが分かった。

災害対策本部は搜索と避難所対応で手一杯となり、支援物資について詳細な指示を出せる状況になく、また打ち合わせる時間もなく、必要物資については、支援する自治体の独自判断で行った。

3-2 県内内陸部からの後方支援の後方支援の事例（紫波町）

後方支援を行ったのは遠野市だけではなく、より内陸部の自治体も「後方支援の後方支援」と考えられるような取り組みを行った。紫波町では、発生初期は物資支援を実施し、大槌町民を中心にした避難所の運営、大槌町と山田町での炊き出しなどを実施した。実際の後方支援活動は、すべて手探り状態で行ったとのことである。

初動は、米（300kg）と味噌を購入し、3月15日・大槌町、16日・田野畑村、17日・山田町の各役場に、紫波町役場の車で職員が輸送した。両町との間には協定も要請もなかった。食料は紫波町の産直、農協、個人商店から購入して供給した。大槌町吉里吉里地区には、生活必需品・事務用品を支援した。志和地区と吉里吉里地区は、小学校の故郷交流を行っているため、支援の形が作られたものである。事務用品を支援した経緯は、吉里吉里小学校に支援物資を送った際、避難所を運営する際に必要な筆記用具等の事務用品の不足が判明したため、その対応が必要ということで対処した。実情に応じた機敏な対応の例である。

避難所が開設される時期に合わせて、岩手県が所有する物資をアピオから各被災地域に輸送、3月20日に吉里吉里地区の炊き出しとして、豚汁300食、山田町で餅つきなどを実施した。

3月19日より、最大92名の被災者（大槌町中心に釜石市・山田町）を紫波町の公民館などを避難所として受け入れ（8月11日まで）を行い、避難所の管理として職員が24時間、3交代で各2名常駐した。そのほか、地元のボランティアも食事提供などで参加した。避難所が閉鎖する間近は、夜間はガードマンも配置した。また、罹災証明などの書類手続きを代行し、手続に来訪する被災者のために、月に1度、町の所有バスや、民間のバスを借り上げ、地元へ提供した。また、紫波町にある温泉に紫波町に避難した被災者を2日に1度の割合で送迎し、気分転換を行ってもらった。

仮設住宅に入る時期としては、紫波町内のみなし仮設住宅と親戚宅在住被災者の入居は93世帯という状況となった。被災を受けて紫波町に移った被災者に出身地の届け出を要請し、月に一度程度の回数で毎日更新される各出身自治体が発表した情報をまとめて配布した（3月～11月まで・福島県、宮城県出身者へも）。居住費が支給されているとはいえ、食糧、衣類などの生活支援を行わなければ自立が難しいと判断し、93世帯を対象に、公民館などの場所に集まってもらい配布を行った。岩手県ではみなし仮設住宅までを対象に暖房器具を配布したが、紫波町独自の判断で範囲を広げ、町の予算を使って親戚宅避難者にも配布（コタツなど）した。民間企業、個人から寄付されたポット・鍋・ハンガーなどの日用品を社会福祉協議会が取りまとめ、月一回のペースで配布した。12月末に向けて、紫波町産のもち米をサトウ食品に持ち込み、オリジナルの切り餅を製造してもらったものを購入し、配布。同様の切り餅を、大槌町の仮設住宅用に約2100袋配布した（全仮設戸数）。また、町内で販売されている「紫波のそば」を購入し、紫波町避難者へ年越しそば用に配布した。陸前高田市には「紫波のワイン」を数百本配布した。民間ボランティア団体の「てんとう虫」が大槌町赤浜・山田町が行う支援物資の配布に、町が集めた資材を提供した。

町では、「ボランティアだから、全てを自己負担というのは無理であり、宿泊施設やシャワー施設などを提供出来なければ、県外からの直接的民間支援は難しい。」と語っている。

また、町内では民間との協定が成立しているが、支援物資が集っても、被災市町村や近隣の被災者を受け入れた市町村に運ぶ運搬手段がないとの課題を指摘している。当然、被災地にも受け取りに向かう人・輸送車の余裕はないので、運送会社との協定があれば、スムーズな支援体制が成立すると考えられると指摘している。

3-3 遠隔地の友好都市同士連携による後方支援の後方支援（武蔵野市）

後方支援を行った遠野市に対して、岩手県外からも多くの支援がなされた。その中で、特に特徴的な活動を行った武蔵野市の取り組みについて紹介する。

武蔵野市と遠野市は、昭和63年に武蔵野市内で開催された物産展をきっかけに、友好都市となってから24年間、関係を育ててきた。その中で、遠野市を含む東日本大震災被災地

に対して、積極的・継続的な支援を展開した。

【武蔵野市の災害対応の状況（概要）】

第1次支援隊の活動状況

- 支援派遣日程 「3月23日(水曜日)～3月27日(日曜日)」6名
- 支援物資搬送 「紙おむつ3480枚、粉ミルク480缶」
- 主な支援活動 「初日は陸前高田市にて、救援物資の仕分け・搬出入作業に従事。その後は、2名ずつが3班に分かれ、釜石市、大槌町、山田町の3箇所の被災地にて、救援物資の仕分け、道路障害物除去・瓦礫撤去の交通整理業務などに従事」

第2次支援隊の活動状況

- 支援派遣日程 「3月26日(土曜日)～4月1日(金曜日)」6名
- 支援物資搬送 「ろうそく136本・ヘッドライト60個・懐中電灯15本・電池式ランタン6個・手動型多機能ライト30個・単2乾電池80本・単3乾電池24本・単4乾電池100本」
市内小学校児童による激励メッセージカードも搬送
- 主な支援活動 「初日は陸前高田市にて、救援物資の仕分け・搬出入作業に従事。その後は、2名ずつが3班に分かれ、釜石市、大槌町、山田町の3箇所の被災地にて、自衛隊・遠野市職員・ボランティアなどともに救援物資の仕分け・搬出入作業に従事」
- 現地の状況 「『生きるために食べる』から『より良い生活を回復したい』に要望がシフトしつつある状況」

第3次支援隊の活動状況

- 支援派遣日程 「3月31日(木曜日)～4月6日(水曜日)」6名
- 支援物資搬送 「『生活用品セット』(タオル・歯ブラシ・ウェットティッシュ・石鹸・シャンプー・紙コップなどを箱詰めしたもの)100セット400人分」
災害協定に基づき、(社団)トラック協会多摩支部による搬送
- 主な支援活動 「2名ずつが3班に分かれ、釜石市、大槌町、山田町の3箇所の被災地にて、遠野市職員・県職員・ボランティアなどともに救援物資の仕分け・搬出入作業、被災した個人宅の清掃・畳運搬などの作業に従事。武蔵野市職員は他のボランティアへの指示出し役(ボランティアリーダー)となっている」
- 現地の状況 「遠野市災害対策本部によると、社会福祉協議会で市外・県外からのボランティアも受け、安定的なボランティア体制の構築を図っている状況」

第4次支援隊の活動状況

- 支援派遣日程 「4月5日(火曜日)～4月11日(月曜日)」6名

- 支援物資搬送
 - (1) 「生活関連用品(下着・シャンプー・髭剃り・石鹸・缶詰・カップラーメン・マヨネーズ等)」… 災害協定に基づき、イトーヨーカ堂による物資調達、(社団)トラック協会多摩支部による搬送
 - (2) 「単一乾電池 476 個、単二乾電池 505 個、食品用ラップ 3,027 本、台所用洗剤 1,190 個」… 市民社会福祉協議会による物資募集活動、市民ボランティアによる搬送
- 主な支援活動 「6名全員が大槌町に向かい、被災個人住宅の片付け作業に従事。主にごみ出し・ドロ出し・畳運びなどの清掃・片付け作業」
- 現地の状況 「今まで遠野市職員・武蔵野市職員が行っていた指示出し役(ボランティアリーダー)が現地市民社会福祉協議会へ移行している状況。現地ボランティアによる聞き取り調査(ニーズ調査・会話による心のケア)が開始された」

災害廃棄物処理に関する職員派遣(東京都環境局による協力要請)

- 支援派遣日程 「4月17日(日曜日)～4月23日(土曜日)」 3名
- 主な支援活動 「宮城県仙台市にて、一般被災者宅の津波被害により使用できなくなった電化製品や畳などの廃棄物を仮置場へ搬出・搬送する作業に従事」

東京都市長会の各市と協力した職員派遣(第1陣)

- 支援派遣日程 「4月24日(日曜日)～4月29日(金曜日)」 1名
- 主な支援活動 「大槌町にて救援物資集積所の管理システムの構築や、沿岸部給油所の管理業務などに従事」

東京都市長会の各市と協力した職員派遣(第2陣)

- 支援派遣日程 「5月2日(月曜日)～5月7日(土曜日)」 2名
- 主な支援活動 「釜石市にて、避難所施設『働く婦人の家』の運営補助業務に従事。避難者生活における衣食住のサポート」

東京都市長会の各市と協力した職員派遣(第3陣)

- 支援派遣日程 「5月22日(日曜日)～5月27日(金曜日)」 2名
- 主な支援活動 「釜石市にて、避難所施設『日顕寺』の運営補助業務に従事。避難者生活における衣食住のサポート」

東京都市長会の各市と協力した職員派遣(第4陣)

- 支援派遣日程 「6月2日(木曜日)～6月9日(木曜日)」 1名
- 主な支援活動 「福島県浪江町にて、行政事務として、被災者生活再建支援金の支給に伴う窓口業務、電話対応、未申請者対応などに従事」

東京都市長会の各市と協力した職員派遣(第5陣)

- 支援派遣日程 「6月12日(日曜日)～6月18日(土曜日)」 1名

- 主な支援活動 「釜石市にて、避難所施設『日願寺』の運営補助業務に従事。避難者生活における衣食住のサポート」

東京都市長会の各市と協力した職員派遣(第6陣)

- 支援派遣日程 「7月4日(月曜日)～7月11日(月曜日)」 1名
- 主な支援活動 「宮城県仙台市泉区にて、り災証明申請に伴う建物被害認定業務に従事。建物の被害認定調査及び調査情報の整理」

被災者健康調査に関する職員派遣(東京都福祉保健局との合同派遣)

- 支援派遣日程 「7月8日(金曜日)～7月13日(水曜日)」 1名
- 主な支援活動 「宮城県石巻市にて、在宅被災者の訪問活動に従事。在宅被災者の健康調査等を実施し健康管理をサポート」

東京都市長会の各市と協力した職員派遣(第7陣)

- 支援派遣日程 「7月14日(木曜日)～7月22日(金曜日)」 1名
- 主な支援活動 「釜石市にて、避難所施設『働く婦人の家』の運営補助業務に従事。避難者生活における衣食住のサポート」

東京都市長会の各市と協力した職員派遣(第8陣)

- 支援派遣日程 「7月17日(日曜日)～7月24日(日曜日)」 1名
- 主な支援活動 「福島県いわき市にて、り災証明申請に伴う建物被害認定業務に従事。建物の被害認定調査及び調査情報の整理」

武蔵野市の活動は、後方支援拠点である遠野市の特徴を理解し、後方支援拠点として不足している機能を補完することに特化したことが特徴である。これは、「後方支援の後方支援」として位置づけられるであろう。

さらに、今回の遠野市が行った後方支援の取り組みを受けて、武蔵野市が友好協定を結ぶ10の自治体との間で、災害時の相互支援のための宣言を発表したことも注目される。武蔵野市は、当該自治体のみならず、周辺の自治体にも呼びかけ、マルチステークホルダーによる後方支援を積極的に展開した。この宣言は、その取り組みを位置づけるものと捉えられる。

「武蔵野市交流市町村協議会 災害時相互支援について
(安曇野市サミット宣言)」

(主旨)

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、国内観測史上最大のマグニチュード9.0の大地震による大津波などにより、2万3,000人を超える死者、行方不明者をもたらし、今なお8万人を超える人々が避難生活を送っている。

今回の震災で、武蔵野市交流市町村協議会(以下、「協議会」という。)の会員自治体の地域内では直接の犠牲者は出なかったが、岩手県遠野市は岩手県沿岸の被災地の後方支援という極めて重要な役割を担い、被災地の支援に大きく貢献している。

協議会会員の自治体は、遠野市の後方支援活動に対し、いち早く物的・人的支援活動、義捐金活動などを

行い、国や県の支援とは別に、現地のニーズに応じた素早い支援を実現した。

こうした支援の形を今後も続く東日本大震災の支援・復興や、将来別の地域でも起こりうる災害に活かすため、ここに協議会を構成する10の自治体が、災害時における相互支援の仕組みを確認し、長年の友好交流が創り出した絆を大きな力として、相互に助け合い、支えあうことをここに宣言する。

(災害時相互支援の骨子)

- 1 災害時相互支援は、協議会会員10市町村が実情に応じた実施可能な方法と範囲で自主的に行う。
- 2 災害時相互支援は、会員自治体が被災した場合に限らず、他の被災した自治体を会員自治体が後方支援する場合も含むものとする。
- 3 災害時相互支援の種類は物的支援、人的支援、金銭的支援、その他支援要請に基づく支援とするが、事情によりこれらを直接行うことができない場合は、他の会員自治体を通じて間接的に行うものとする。

平成23年7月6日

武蔵野市交流市町村協議会

富山県 南砺市 長野県 安曇野市 長野県 川上村

千葉県 南房総市 岩手県 遠野市 新潟県 長岡市

広島県 大崎上島町 山形県 酒田市 鳥取県 岩美町

東京都 武蔵野市

4. 各機関、団体の後方支援活動の実績と後方支援のあり方

本調査では、東日本大震災発災後、遠野市を拠点に後方支援活動を行った機関・団体等に対し、具体的にどのような支援活動を行い、その中で官と民との連携がどのように機能したのかについてヒヤリング調査を行った。

・調査概要：活動全体の概要や期間毎の活動内容、後方支援のあり方について気づいた点、改善点等について、以下の項目で聞き取りを行った。

1. 後方支援の活動概要／後方支援の受け入れ状況
2. 「救出・救命期」（被災者の生命危険を取り除くことが最優先の段階）の活動内容
3. 「救護期」（被災者の最低限の生活を確保する期間。避難所生活の段階）の活動内容
4. 「応急復旧期」（インフラ、公共施設、住宅等を最低限機能させる仮設住宅の段階）の活動内容
5. 後方支援活動で気づいた点、改善すべき点
6. 後方支援に必要な施設・設備・機能・サービス
7. 後方支援における官民ネットワークの必要性、内容、防災協定のあり方

・調査方法：調査員による聞き取り調査

・調査対象：全10機関、38カ所、以下の表の通り。

・調査期間：平成23年11月～平成24年3月

・実施場所：対象先への訪問を基本とし、必要に応じて遠野市施設を借用

図表Ⅱ-16 ヒヤリング調査対象者

	機関	ヒヤリング対象
①	自衛隊	<ul style="list-style-type: none"> ・陸上自衛隊第9師団 ・陸上自衛隊第9後方支援連隊 ・陸上自衛隊川西駐屯地（陸前高田市担当） ・自衛隊第4施設団
②	警察	<ul style="list-style-type: none"> ・岩手県警本部警備課
③	消防	<ul style="list-style-type: none"> ・遠野市消防本部 ・大阪市消防局
④	医療	<ul style="list-style-type: none"> ・岩手医科大学医学部・付属病院
⑤	社会福祉協議会／ボランティア団体／市民団体／研究団体	<ul style="list-style-type: none"> ・遠野市社会福祉協議会 ・遠野まごころネット ・遠野市婦人消防協力隊 ・公益社団法人 青年海外協力協会（JOCA） ・特定非営利活動法人 @リアスNPOサポートセンター ・特定非営利活動法人 静岡県ボランティア協会 ・独立行政法人 防災科学技術研究所
⑥	電話・通信	<ul style="list-style-type: none"> ・特定非営利活動法人 BHN テレコム支援協議会
⑦	教育機関	<ul style="list-style-type: none"> ・東京大学復興支援室遠野分室
⑧	行政（遠野市）	<ul style="list-style-type: none"> ・経営企画室、沿岸被災地後方支援室、市民医療整備室、健康福祉課、産業振興課、地域生活課（市民センター）、都市整備課、遠野文化研究センター
⑨	行政（支援自治体）	<ul style="list-style-type: none"> ・岩手県（震災復興局、総務部総合防災室、医療推進課） ・岩手県紫波町防災室 ・北九州市総務企画局 ・東京都武蔵野市防災安全部 ・静岡県 危機管理部
⑩	行政（被災自治体）	<ul style="list-style-type: none"> ・宮古市危機管理課 ・山田町総務課危機管理室 ・大槌町総務部 ・釜石市防災課 ・大船渡市総務部防災管理室 ・陸前高田市総務部防災対策室

以下機関毎に、調査結果をまとめた。

4-1 後方支援活動の概要（ヒヤリング調査から）

(1) 各機関の後方支援活動の取り組み／後方支援の受け入れ状況

あらためて非常に多くの機関が参加したこと、後方支援に果たした遠野市の役割が明らかになった。一方では、ボランティア、民間との連携には課題が残ったとの指摘もある。

①自衛隊

- ・みちのくALERT2008で三陸地域での訓練があり、今回その成果が発揮された（第9師団）。
- ・東北方面総監部の宗像総監と、遠野市の本田市長のリーダーシップの存在が大きい（第9師団）。
- ・阪神淡路大震災の時と比較して、遠野市の後方支援があったおかげで、円滑に初動を起こすことができ、その後の支援活動も効果的に実施することができた（第9師団）。

- ・ みちのく ALERT2008 の事前訓練の経験で、机上の訓練、自衛隊だけの訓練ではなく、自治体との連携による活動の重要性を認識した（第9 後方支援連隊）。
- ・ 担当者個人ではなく、自衛隊の関係者、自治体関係者、首長、議長などを巻き込んで、後方支援の構想、計画、事前訓練等の実施などを行ったことは評価できる（第9 後方支援連隊）。
- ・ 陸前高田市における被災地支援活動を担当。行政機能が著しく毀損したため、災害対応の役割分担・調整機能を、自衛隊が中心となってコーディネートを行った（個別の業務はそれぞれの組織の職務で実施）（川西駐屯地・陸前高田市担当）
- ・ ボランティアとの連携は、十分に行えなかったことが、今後への改善点（川西駐屯地・陸前高田市担当）
- ・ 東北方面隊と連携し、主にはがれき処理を担当。がれき処理に関しては、行政、地元建設業協会等との連携が必要不可欠であり、地域それぞれに調整・対応して、道路啓開、がれき処理を実施（第4 施設団）。
- ・ 団全体としての活動実績は、以下の通り。遺体発見 145 体、収容 29 体、道路啓開 23,188m、公共施設のがれき除去 83 件、24,051 立米、がれき運搬 175,021 立米、給水支援 243t、学校施設清掃 6 件となった（第4 施設団）。
- ・ 輸送能力・運ぶ力は民間の宅配便事業者がすぐれているところもあり、ヤマトや佐川と連携して、災害支援活動を実施（第4 施設団）。

②警察

- ・ 生存者の救出、遺体の確認、治安の維持、交通整理等を実施（県警本部警備課）。
- ・ 拠点は当初は沿岸部、次に遠野市・後方支援拠点、最終的には内陸部（花巻等）に設置。コミュニティセンター等について、遠野市がワンストップで調整していただいたことで、円滑に活動を実施することができた（県警本部警備課）。

③消防

- ・ 主な後方支援の取り組みは、集結した部隊への「ロジスティックス」、「現地案内」等であった。消防内部では、消防同士の連携の中で、一定程度の外部と連携した後方支援が出来た（遠野市消防本部）。
- ・ 緊急消防援助隊の枠組みで活動。発災後、府内の全消防に問い合わせを行い、全隊が要請に応じて後方支援活動を実施。まとまったグループとしての援助活動となった。大人数での活動となったため、食事や燃料、宿泊等のロジスティックスには苦勞したが、それらを克服しながら、有意義な活動が展開できた（大阪市消防局）。

⑤社会福祉協議会／ボランティア／市民団体／研究団体

- ・ 3.11 以降、社会福祉協議会として、全国社協・岩手県社協と連携した後方支援活動を実施。災害ボランティアセンターの設置、他の自治体からの支援職員の対応、ボランティアの対応などを実施。市提供の2 台のバスで送迎等を実施（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 3/26 市内 NPO、会社、諸団体と話し合い、3/27 遠野まごころネットを設立。ボランティア同士のネットワークの中で、お互いに必要性を認め合い、自発性に基づいて行動するというボランティアの原則に則って活動。その時、その時でいろいろと悩み、考えることもあったが、それぞれベストな判断・活動であったと感じている（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 被災地にとって必要であることを提案（遠野まごころネット）。
- ・ 被災地で立ち上がった NPO 団体（NPO 法人・吉里吉里国、NPO 法人・おらが大槌夢広場など）と連携し、それぞれの団体の要望や願望を企画や資金をサポートする（遠野まごころネット）。
- ・ 地域の自助・共助グループとして、地域での様々な後方支援活動を実施。ピーク時には2,000 個にのぼるおにぎりづくりなどを担う。普段の活動をベースに、地域で声かけ、持ち寄りしながら、支援活動を継続（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ 青年海外協力隊の OB 組織で、様々な専門性と海外経験を持った人材ネットワークがある。それを生かして今回の東日本大震災の支援にあたっている（青年海外協力協会）。
- ・ JOCA の組織にとっての新規分野・活動という位置づけで、積極的な活動を展開しており、多くの自治体で認めていただき、官民連携が実現している（青年海外協力協会）。
- ・ JOCA の経験は、発展途上国の人たちに自立を支援することであって、今回の復興と類似したところがある。新しい地域でのなじみ方、溶け込み方に一日の長があることから、今回のような大規模震災においても適切・柔軟に対応できた（青年海外協力協会）。
- ・ 被災地の復興を、地域住民みずからが進めていくための支援を行ってきた（@リアス NPO サポート

センター)。

- ・ 遠野市からの支援団体に対して、活動に必要な条件整備、サービス提供を実施している (@リアス NPO サポートセンター)。
- ・ 大災害の発生後、財源づくりで募金活動を開始、毛布 (2 万 2,000 枚) を支援 (静岡県ボランティア協会)。
- ・ 静岡県と岩手県の間で動ける便を活用して、先見調査。その後支援活動を展開 (静岡県ボランティア協会)。
- ・ ボランティア活動の活動実績・ノウハウの提供を通じて、遠野の後方支援を支えた (静岡県ボランティア協会)。
- ・ 「311 まるごとアーカイブス」を企画・実施。3月11日の出来事を、できる限り網羅的に ICT を駆使してデジタル・データで収集・整理するプロジェクト (防災科学技術研究所)。
- ・ 3月中は宮城県、4月から岩手県で活動開始。遠野市を中心にして、市のご紹介をいただきながら、ICT・アーカイビングのプロジェクトを推進 (防災科学技術研究所)

⑥電話・通信

- ・ 3月22日から9月18日まで、情報通信の分野における被災地支援を行った (BHN テレコム支援協議会)。
- ・ 情報通信企業の職員が多く関わっており、その人脈等を活用した特徴的な支援を実施。(主な支援活動の内容) ①避難所、災害対策本部等に仮設型インターネットシステムを構築し、住民の安否確認や被災者の情報確認にも有効に活用してもらうこと。②支援活動を行う機関に、携帯メガホン等を寄贈し、支援活動の迅速化を図ること。③被災者へのラジオ配布。④避難所等を適宜巡回し、通信技術支援を行うこと (BHN テレコム支援協議会)。

⑦教育機関

- ・ 東日本大震災に関する災害対策本部の設置 (学生、職員の安否確認や施設等の被害状況を把握し、判明した諸問題に対処するための組織) (東京大学復興支援室遠野分室)。
- ・ 東日本大震災に関する救援・復興支援室 (被災地域の救援・復興に全学的な連携体制のもとで組織的に支援を行う組織。岩手県遠野市に分室を設置。岩手県上閉伊郡大槌町に連絡所を設置) (東京大学復興支援室遠野分室)。
- ・ 遠野分室が活動拠点となる。大槌町、釜石市、陸前高田市を主として支援活動 (東京大学復興支援室遠野分室)。

⑧行政 (遠野市)

- ・ 後方支援拠点の構想を数年前から準備し、今回の東日本大震災でそれが生きた (経営企画室)。
- ・ 少子高齢化の中で、遠野市だけでは持続的な発展は困難であり、沿岸の自治体と連携した生き残り戦略として、後方支援構想を策定した (経営企画室)。
- ・ 現場での判断、人命の救助ということに向けて、必要な措置を迅速・確実に行っていくことが必要であり、後方支援はその意味でも効果を上げた (経営企画室)。
- ・ 災害対策本部の対応、マスコミ対応などが主な活動であった。テレビ岩手、IBC のネット配信は、情報流通の点で、確実に早いと喜ばれた。大槌の避難所の避難者名簿の情報収集・共有支援などを行った (沿岸被災地後方支援室)。
- ・ 医療関係では、DMAT の対応が主な支援対象であった。訓練はしていたものの、今回は想定以上に多数の DMAT が活動を展開したことで、後方支援のボリュームも大きくなった (市民医療整備室)。
- ・ DMAT については、県庁の医療系の対策部門と連携して、県の医師会や他地域からの DMAT チームの受け入れ等を行った (市民医療整備室)。
- ・ 遠野市社会福祉協議会、遠野まごごネット等との連携によって、ボランティアの受け入れ、被災地への送迎などを行った (健康福祉課)。
- ・ 後方支援に関連した産業振興にむけた取り組みを実施 (産業振興課)。
- ・ 沿岸被災地との関係もあり、遠野市としての積極的な取り組みには慎重な検討が必要 (産業振興課)。
- ・ 仮設住宅の整備等を担当。東京大学高齢社会総合研究所と連携し、新しい仮設住宅 (遠野市仮設住宅 希望の郷「絆」) を整備 (都市整備課)。
- ・ 仮設住宅に併設して、サポートセンターを設置することで、コミュニティのケアも含めた生活支援

- を実施（直接的な後方支援活動には、それほど関与してはいないという認識）（都市整備課）。
- ・ 市民センターは各地区センター、各地区の消防コミセンおよび集会場などを所管しており、それらを外部の後方支援団体等へ紹介・利用支援等を行った。発災初期は、遠野市民の避難所を開設、運営を行うとともに、一定期間後は、外部からの後方支援団体へ、それらを提供する支援（調整・コーディネート）を実施（地域生活課／市民センター）。
 - ・ 遠野市民への避難所の開設・運営と物資の供給等を担当。文化による復興支援は、文化財レスキュー事業など、応急復旧期に実施（遠野文化研究センター）。

⑨行政（支援自治体）

- ・ 東日本大震災の発災後、遠野市を沿岸被災市町村に対する後方支援基地と位置付け、県から職員を派遣するとともに、県災害対策本部支援室に「遠野基地支援チーム」を設けるなどして、後方支援を行う遠野市と連携を図りながら、被災市町村に対する支援を行った（岩手県総務部総合防災室）。
- ・ 発生初期は物資支援を行った。大槌町民を中心にした避難所を紫波町で運営。大槌町と山田町で炊き出し（岩手県紫波町防災室）。
- ・ 町内への防災支援活動は決まっていたが、東日本大震災への後方支援活動は、すべて手探り状態で行った（紫波町防災室）。
- ・ 八幡製鉄所設立の時代から釜石市と交流があり、近年では世界遺産登録のため共に活動をし、エコタウン構想も共有しているため、カウンターパート支援を行うことを市長が判断した。トータル約400名、のべ3,000人日程度（北九州市総務企画局）。
- ・ 総務企画局では、北九州市の支援内容の総括と、企業誘致や電力などのエネルギーの新しい形でのインフラ整備についての情報のフィードバックも業務内容に含む（北九州市総務企画局）。
- ・ 支援対象が決まらなければ行動開始できないので、時間的なロスが発生したが、岩手県→遠野市という流れで、現地の行政等の指揮下に入り、必要な支援活動を担った（静岡県危機管理部）。

⑩行政（被災自治体／受け入れ側）

- ・ 協定を結んでいた建設業協会が翌日より瓦礫撤去を開始（宮古市危機管理課）。
- ・ 被災していない市内の地区で炊き出しなどの協力（宮古市危機管理課）。
- ・ 姉妹都市を結んでいる地域の職員による人的支援（宮古市危機管理課）。
- ・ たくさんのボランティアが入ってくれたが行政側に人的に余力がないため自己完結してくれるボランティアが大きな力になる（宮古市危機管理課）。
- ・ 国交省からリエゾン2名十三陸国道事務所2名の支援（宮古市危機管理課）。
- ・ 役場の地下発電設備が被災。停電になり連絡体制が取れなかった（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 静岡県が早くから遠野市に入っていたため食料、飲料水などの支援物資が届く（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 県内各市町村水道事業所からの給水支援（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 毎年総合防災訓練を自衛隊とともに行っていたため自衛隊による支援は早かった（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 遠野市の自発的な判断、同市職員の搬送による食物・水等の支援。独自で情報を収集、フィードバック（大槌町総務部）。
- ・ NPOやNGOによる支援の申し出はたくさんあったが、実態がわからない団体も多く、宿泊場所がないこともあり、民の支援に対しての拒否反応が見られた（大槌町総務部）。
- ・ 町長や職員が多数亡くなったため人手不足だったが、要請数よりも多い岩手県からの職員応援あり大変助かった（大槌町総務部）。
- ・ 大量の物資支援（大槌町総務部）。
- ・ 数年前から遠野市と沿岸市町村が協議会を作り、災害時の連携を保てる体制を整えており、物資や人的支援を受けた（釜石市防災課）。
- ・ 姉妹都市を結んでいた自治体（横手市・富山県旭町・荒川区・東海市）からは、釜石市の要請が無いにもかかわらず（通信手段が断絶されているため、震災当初は援助要請出来なかった）、毛布や食糧、給水車などの支援が届いた。国や岩手県の行政は、釜石市からの要請を受けてはじめて援助が可能となるため、通信手段の整わない震災初期は支援を得られなかった。それにより、遠隔地との災害応援協定を普段から結んでおくことが重要であることが分かった（釜石市防災課）。
- ・ 災害対策本部は捜索と避難所対応で手一杯となり、支援物資について詳細な指示を出せる状況にな

く、また打ち合わせる時間もなく、必要物資については、支援する各自治体が独自判断で行った（釜石市防災課）。

- ・ 民間団体については、瓦礫処理のために、建設業会と連携をとった。社会福祉協議会にボランティアセンターの設立を3月14日に要請し、同日、設立された。本来であれば保健福祉部が携わらなければならないが、同部署は人出が足りず、社協が運営を行った（釜石市防災課）。
- ・ 災害協定を結んでいた地元の業者が被災し機能しなかった（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 遠方の防災協定を結んでいた自治体が要請なしで予想以上の人的支援を行ってくれた（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 災害時の物資の受け入れ（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 陸前高田市役所が壊滅し職員の3分の1が亡くなり、防災対策室の職員は全員亡くなった。書類も流出し状況を把握することができなかった。支援物資が震災当日給食センターに届けられたが車もガソリンも人手もなく各避難所へ届けるのが困難な中、住田町、一関市、遠野市から支援物資の整理等人的支援を受けた。社協を通じてボランティアが物資配送等を担った（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ 災害協定に基づき民間会社・団体から物資・役務の提供を受けた他、民間会社・団体による物資提供、送迎支援等が行われた。また、千葉県、秋田県、青森県内の各自治体から火葬の支援を受けた（陸前高田市総務部防災対策室）。

(2) 「救出・救命期」の活動

～被災者の生命危険を取り除くことが最優先の段階～

発災直後の遠野市の迅速な後方支援拠点の開放により、警察や自衛隊等関係機関の初動活動が早期に展開された。後方支援拠点では、続々と集まる応援部隊の現地案内も重要な業務となり、市民による炊き出し等地域による後方支援のための後方支援活動も開始された。一方、被災自治体からは支援側の自発的な発動、情報収集活動が感謝された。

① 自衛隊

- ・ 3.12未明(1:59) 電話が通じなかったが、計画に基づいて前進。停電で真っ暗闇の中、遠野市にたどり着いたとき、遠野総合運動公園は、自衛隊0Bと当該施設管理会社の方が、門(ゲート)の開錠を行い、計画通り管理棟にローソク2本で待機してくれた(訓練通り)(第9師団)。
- ・ 明け方までに指揮所の準備、夜明けから被災地に向けて部隊派遣を行うことができた(第9師団)。
- ・ 携帯電話が不通となっていたが、管理棟にNTTの有線電話回線が残っていたことから、連絡で最大限に活用した(第9師団)。
- ・ 阪神淡路の当時は、災害対応の計画に基づいて行動したが、県庁に行っても誰が担当者なのか、わからないような状態であったのと比べると、後方支援拠点としての遠野の役割は大きい(第9師団)。
- ・ 阪神では、給食サービスとして野外炊具一式を持ち込んだが、お米がどこにあるかわからない、といったような状況で、それを確認することもできないといった状況であった(第9師団)。
- ・ 災害発生後、全国の自衛隊から増援部隊が派遣された。がれき処理などは第4師団が担当(駐留場所・サッカー場)(第9師団)。
- ・ 主に後方支援の活動に関与した(第9後方支援連隊)。
- ・ 情報収集の手段がテレビ、ラジオであった。自衛隊の通信には中継が必要で、自衛隊の通信網の構築には、北海道の部隊があたった。遠野総合運動公園の管理棟の家庭用電話(有線)は助かった(第9後方支援連隊)。
- ・ 青森からドクターヘリが出て、八戸のDMAT等と連携して広域救助に当たった(第9後方支援連隊)。
- ・ 発災後72時間が人命救助にとって重要であり、その期間に効率的・効果的な活動を展開することが必要(川西駐屯地・陸前高田市担当)。
- ・ 陸前高田市では、本庁舎が被災したため、高台の給食センターに仮の市役所を置いていたが、現地に到着した時点で、統率がとれていない状況であった。そこで、市などと相談した上で、支援活動を行う組織の役割分担、任務区分、活動場所、活動後の情報共有などのコーディネート、自衛隊が中心になって行った(川西駐屯地・陸前高田市担当)。
- ・ 自衛隊は自己完結・現地で活動したが、消防は緊急消防援助隊、警察は花巻・一関から通う形で活動

を実施（川西駐屯地・陸前高田市担当）。

- ・ 120日間程度、活動を継続。隊区から引き継いで、活動に入った。最後は、関係するそれぞれの主体に、自衛隊が行っていた業務の引き継ぎを行い、撤収（川西駐屯地・陸前高田市担当）。
- ・ 発災後から速やかに移動を開始、第9師団の誘導により遠野総合運動公園へ前進。13日16時先行隊到着、19時主力隊到着（第4施設団）。
- ・ 3月11日から18日までは、部隊進入路の啓開、孤立地域・避難所への道路の啓開を実施（第4施設団）。
- ・ 第4施設団として、到着後に地元の隊からの情報提供と自らの先見・視察調査を行い、活動計画、移動ルート等を決定し、活動を行う流れ（第4施設団）。
- ・ 沿岸被災地へ50km、およそ1時間の移動距離という立地は、後方支援拠点としてはそれ以上の立地条件はない（第4施設団）。

②警察

- ・ 発災後は、沿岸部の近くの体育館や車中泊等により活動を行った。しかし、警察官の疲労等もあり、本格的に活動するための拠点が必要となった。そこで、後方支援拠点であった遠野市に相談し、コミュニティセンター等の施設を貸与していただいた。そのおかげで、災害対応活動を行うことができた（県警本部警備課）。
- ・ 市がワンストップでサービスを提供していただくことで、円滑に拠点を確保し、活動を展開することができた（県警本部警備課）。

③消防

- ・ 震災当日から沿岸被災地からの応援要請・山火事等の発生の情報を受けて出動した。しかし、道路ががれきで埋め尽くされているなど、火災の現場まで前進することが難しかった（3～4日間）。当初は情報がなかった。停電があり、NTTの回線が繋がらなかったため、消防の防災無線が貴重な連絡手段だった。一時は、一般の行政情報の連絡にも兼用で使った（遠野市消防本部）。
- ・ 後方支援の主な活動は、「道案内」と「宿泊・駐車スペースの確保」等の条件整備。（消防や緊急消防援助隊は基本的には自己完結の装備を有しているため）（遠野市消防本部）。
- ・ 出発時点では目的地未定であったが、移動中に消防庁から連絡が入り、岩手県（遠野市）へ向かうように指示があった。到着時には、及川副市長が対応いただき、おにぎり600個を提供、また野営地として運動公園を手当ていただいた（大阪市消防局）。
- ・ 燃料については、岩手県の災害対策本部から、遠方の花巻市のガソリンスタンドが指示されたが、活動を円滑に実施するために遠野市の運動公園近くのガソリンスタンドも指定してもらった（大阪市消防）。
- ・ 通信インフラは防災無線により確保されていた（大阪市消防）
- ・ 物資の供給については、秋田県の横手市の大規模小売店と協定を結び、そこから調達を行った（大阪市消防）。
- ・ 十分な着替えを持たずに出発したので、暑い時期であれば洗濯が必要だったと思われる（寒かったのでそれが不要であったことが幸いした）。寒さ対策のために、野営地を運動公園から緑峰高校の体育館に移すことで、休息の環境も整った。高校のボイラーも燃料不足等のため、数人くらいのシャワー（沿岸で潜水調査等を行った隊員などに限定）を利用した（大阪市消防）。
- ・ トイレは6か所（簡易）で設置、汲み取りは遠野市にご協力いただいた。レトルトの食事などでごみが出たが、その収集も遠野市にご支援をいただいた（大阪市消防）。

④医療

- ・ 当院のDMATが出動した。沿岸部からの搬送患者の搬送に備えて、他病院と人工呼吸器、透析の運用の連携を確認した（県立病院と連携）（岩手医科大学）。
- ・ 遺体検案に参加した（岩手医科大学）。

⑤社会福祉協議会／ボランティア／市民団体／研究団体

- ・ 県社協からの要請で、現地に入るスタッフに泊まる場所（自己完結）とファックス等の事務インフラを提供。時間外への対応となるため、職員は泊りでの対応となった（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ ボランティアの活動は、市（行政）内の「指揮・命令」では動かないことから、全体会議で話し合い、情報を共有することで、自然と適切な方向に活動が展開した。それだけに時間と手間が必要だが、一ボランティアも参加でき、それぞれに有用感を感じることができる、いい知恵が出る場となった（遠

野市社会福祉協議会)。

- ・ 4月には機動隊、5月には個人ボランティア等が宿泊(遠野市社会福祉協議会)。
- ・ 何人のボランティアが来るかわからない中で、一方で「やるべき仕事」を作り、他方でやりすぎないように適宜休養をとるための仕組みを用意するなど工夫を行った。たとえば「分かち合い隊」はお話を聞いたり、避難所で炊事などを行っている女性の休憩時間をつくるための活動を実施(遠野市社会福祉協議会)。
- ・ 北海道、静岡、長野、三重、岐阜、名古屋、愛知、神奈川、山梨、新潟など、全国から人が集まった(遠野市社会福祉協議会)。
- ・ 3/13 多田氏(遠野まごころネット理事長)が経営する会社の倉庫にある物資、水、おむつ等を大槌町へ。大槌町災害対策本部でもらった各避難所への地図が機能していないため、各避難所を歩いて回り、避難所の構成人員を盛り込んだ地図を作成し、災害対策本部へ提出(遠野まごころネット)。
- ・ 各避難所を回る際、必要な支援を聞き取り、ニーズの報告と調達(遠野まごころネット)。
- ・ 救出・救命期においては、スピードが重要だったため、官民連携というシステムを機能させるより、被災者へ物資支援と情報交換を行った(遠野まごころネット)。
- ・ 大槌町の場合は、役所が被災したため、災対本部に人員もいなかったため、後方支援すべき場所と定め、密に情報共有を行った(遠野まごころネット)。
- ・ 支援した物資は、食料、おむつ、水、下着など(遠野まごころネット)。
- ・ 遠野市内も停電していたため、物資の仕分けは日中しか行うことができなかった(遠野まごころネット)。
- ・ 3/11 夕方におにぎり、お汁、お漬物などで消防団への炊き出しを実施。3/12 一人暮らし・介護の必要なお年寄りへのおむすびづくり・配送。3/13 宮守の拠点(保健福祉センター)にて、2,000個のおにぎりづくり。常時20名くらいが出てきて実施。お米やガス釜がなく、それらを探したり、モミを提供してもらって、精米機のあるところで精米するなど、地域での持ち寄りに対応(遠野市婦人消防協力隊)。
- ・ 3/25～ 活動開始。沿岸自治体を回り、ニーズを聞き出す専門的な能力を持っている人材が多いことから、通常の一般ボランティアとは異なったより深い関わり・支援が可能である点が特徴。仙台市・岩沼市では仮設住宅の支援、遠野市では行政との連携に取り組んでいる(青年海外協力協会)。
- ・ 遠野事務所は、遠野市との連携および沿岸自治体へ入っていくメンバーの活動支援等を担当(青年海外協力協会)。
- ・ (この時期は被災地の被災者として生活)(@リアスNPOサポートセンター)。
- ・ 震災発生後、財源づくりのために、翌日から街頭募金を実施(～3月末日まで)。ボランティア協会のプロパー職員が休み返上で担当。初日は数時間で50万円、翌日は1日で100万円近い募金が集まった(静岡県ボランティア協会)。
- ・ 3月16日から、宮城県社会福祉協議会の支援を兼ねて、情報収集、システム構築、運用支援を実施(防災科学技術研究所)。
- ・ 「311まるごとアーカイブス」の取り組みは、大震災発生後、すぐに立ち上げられ、被災地での記録づくり、情報収集、絆づくりに取り組んでいる。(以下の13事業) (1)被災地の過去の映像の収集とデジタル化 (2)津波で流されたアルバムや写真の返還とデジタル化 (3)津波映像や避難行動の写真等の収集と公開 (4)被災地の撮影と公開 (5)行政の災害対応文書等のデジタル化と検証 (6)地域コミュニティの復興過程の参加型の記録と公開、上映 (7)地場産業の復興過程の記録と公開 (8)子供の目線で長期に復興を記録、上映 (9)社会科の補助教材の製作 (10)コミュニティ放送、CATVの放送記録のアーカイブ (11)被災者の避難行動の聞き取り (12)道路からの360度撮影を測量 (13)ボランティア体験談のアーカイブ(防災科学技術研究所)。

⑥電話・通信

- ・ JPFによる活動資金の助成を契機として、支援活動を開始(BHNテレコム支援協議会)

⑦教育機関

- ・ 3/11に東京大学付属病院の医療チームを派遣(東京大学復興支援室遠野分室)。
- ・ 東北大学の要請を受け、医療チームを派遣。薬品、食料を東北大学に支援(東京大学復興支援室遠野分室)。
- ・ 国大協からの依頼により、東京地区の大学から非常食・物資などを一端東京大学に集約し、3/17、18

の二班に分けて東北大学に輸送（東京大学復興支援室遠野分室）。

- ・ 大槌町で活動していた東京大学職員からの要請で、大槌町に食料・医薬品を支援（3/16、4/7）（東京大学復興支援室遠野分室）。
- ・ 東京大学の活動を包括した冊子を2冊制作（東京大学復興支援室遠野分室）。

③行政（遠野市）

- ・ 市庁舎（中央棟）が全壊したため、残った東棟・西棟を最大限に活用して、後方支援の体制を整えた（経営企画室）。
- ・ 事前の訓練の通り、自衛隊、警察、消防等を遠野総合運動公園に受け入れ、速やかに後方支援活動を始動できた（経営企画室）。
- ・ 燃料不足の中、遠野市の石油商業組合との協定に基づき、その時点で保有しているガソリンの総量を確認、厳密に管理することで、緊急車両等への給油に支障のないように対策を講じた（経営企画室）。
- ・ 物資については、市内の店舗・商業者等から物資を買い上げ、一括で市役所による管理・配給を行った（経営企画室）。
- ・ 通信手段が断絶する中で、後方支援拠点からも沿岸被災地の状況・情報は得にくい状況であったため、職員等を派遣（物資搬送のため）の際に情報を集め、それを集約・共有することを繰り返し行った（経営企画室）。
- ・ 県との連携は、十分に機能したとは言い難い面がある（経営企画室）。
- ・ 被災者の人命救助の観点から、大震災後の非常事態においては、一定の緊急事態対応（手続き、基準等の緊急的な緩和等）が必要である（経営企画室）。
- ・ 大槌町の避難所の名簿、データについて、写真で撮影し、名簿にして入力し、共有することの支援を行った（沿岸被災地後方支援室）。
- ・ マスコミ関係では、県の災害対策本部の壁書きをマスコミがラジオで放送したため、避難所予定の高校への問い合わせが殺到したという事案、400人の避難者が山田町からくるという情報で青笹地区のグラウンドにバスを準備したが実際には現れなかった事案などがあつた（沿岸被災地後方支援室）。
- ・ 後方支援に関する報道は、1週間から10日程度で落ち着いていった（沿岸被災地後方支援室）。
- ・ 岩手医大、日本赤十字、北海道大学などが主な後方支援対象。特に岩手医大は、学長のリーダーシップのもと、積極的な活動を展開した（市民医療整備室）。
- ・ 岩手医大は独自の計画に基づき活動、日本赤十字や北海道大学は医療関係物資の支援などを実施した（市民医療整備室）。
- ・ 遠野運動公園等を活用し、広域搬送された患者の受け入れ・中継機能を提供した（市民医療整備室）。
- ・ DMATは発生後2週間程度、集中的な活動を展開した（市民医療整備室）。
- ・ 医療関係のチームは、ほとんどが自己完結で活動をするため、主にはスペースの提供（総合福祉センターの体育館、会議室、和室等）を実施（市民医療整備室）。
- ・ 発災後、遠野市社会福祉協議会と連携しながら、高齢者等の対応を実施。あえりあ遠野の中ホールなど、数か所の避難所を立ち上げ、支援が必要なお年寄りなどを受け入れた（健康福祉課）。
- ・ 一週間程度で避難所は解散し、その後は、全国からのNPO、ボランティアの受け入れ、被災地への送迎（市としては2台のバスの提供）などを行った（健康福祉課）。
- ・ 物資調達のために、市内の商業者から商品等を確保（直接の後方支援活動には、それほど関与せず）（産業振興課）。
- ・ 発災後は、一人暮らしのお年寄りや介護・援助が必要な遠野市民のために、「あえりあ遠野」中ホール等の数か所に避難所を開設・運営した。また炊き出しボランティアなどの活動拠点として、これらの施設が使われることから、90行政区ごとに職員を配置してサポートを行った（地域生活課/市民センター）。
- ・ 後方支援のボランティアは「自己完結」を基本とし、寝泊りするための建物（空間）を提供した。シャワー、お風呂などは、水光園などを利用してもらった。自衛隊、消防、警察と異なり、ボランティアは活動期間等があらかじめ決められないことから、調整が難しかった。利用のルールは、1団体1泊2,000円の利用率（水光熱費相当）を徴収した。利用にあたっては、事前に市民センターが利用団体と行政区の間に入り調整を行った（地域生活課/市民センター）。
- ・ 遠野市民のための避難所は、停電等のため、3月13日まで開設。青笹、上郷、あえりあ（中ホール）に設置（遠野文化研究センター）。
- ・ 停電、通信不通のため、職員を派遣し、物資の輸送や情報収集・伝達等を実施（遠野文化研究センター）。
- ・ 物資の輸送については、15日から各地区に実施。山田町・大槌町は一日1便、陸前高田、釜石は一

日2便（遠野文化研究センター）。

- ・ 各地区の物資センターへ配送したが、道路や情報が混乱していたこともあり、最初はスムーズに目的地に到着することが難しかった。おにぎり、ごはんなどは、釜石市シープラザで300食（/1班）×3班の炊き出しが行われたとき、情報・配送がうまくいかずに余ってしまったこともあった（遠野文化研究センター）。
- ・ 毎日夜に開催した対策会議において、必要量を調整し、余った分を大槌町へ再配分するなどの対応を行った（遠野文化研究センター）。
- ・ 現地の職員も混乱しているために、正確な情報が必ずしも伝わらなかったと感じられるときもあった（遠野文化研究センター）。

⑨行政（支援自治体）

- ・ 発災後、県災害対策本部（本庁総務部）及び現地災害対策支援部（県南広域振興局）から職員を遠野市・東日本大震災後方支援活動本部（総務部沿岸被災地後方支援室）に派遣し、同市が行う後方支援活動について連携・支援を行った。主な内容は、物資支給等の被災者支援、災害ボランティア調整、自衛隊の駐留の調整、後方支援に関する関係法令等の運用調整（岩手県総務部総合防災室）。
- ・ 米（300kg）と味噌を購入し、3月15日・大槌町、16日・田野畑村、17日・山田町の各役場に、紫波町役場の車で職員が輸送（協定も要請もなし）（岩手県紫波町防災室）。
- ・ 食料は紫波町の産直、農協、個人商店から購入（紫波町防災室）。
- ・ 大槌町吉里吉里地区には、生活必需品・事務用品を支援（志和地区と吉里吉里地区は、小学校の故郷交流を行っているため、支援の形が作られた）。事務用品を支援した経緯は、吉里吉里小学校に支援物資を送った際、避難所を運営する際に必要な筆記用具等の事務用品の不足が判明したため（紫波町防災室）。
- ・ 3月14日に保険師2名が厚生労働省の指示により派遣された。これは現在まで継続中。業務内容は徒歩で避難所に医療品を届ける業務が主。宿泊先は寺院（北九州市総務企画局）。
- ・ 震災当初は福岡県が支援物資をまとめていたため、北九州市からの物資の直接支援はゼロ。（食料/水/衣類/毛布を主に備蓄から）。北九州市民からの物資をとりまとめ、それを県に渡す（北九州市総務企画局）。
- ・ 3月23日から活動開始。一週間単位で職員を派遣。最終的には、第8次の派遣（7月17日～24日）まで後方支援を実施（武蔵野市防災安全部）。
- ・ 3月17日深夜、静岡県から岩手県に先遣隊を派遣、19日から情報収集、25日から活動を開始した。まず岩手県庁を訪問、ヒアリングを行い、防災計画に位置付けられた後方支援基地である遠野市の情報を得る。それに基づき、盛岡では沿岸被災地支援には距離的に遠いので、遠野市へ向かい、市との協議で本格的支援へ（静岡県危機管理部）。
- ・ 遠野市の市民と一体となった後方支援の取り組みに共感し、それに沿って現地のニーズを吸い上げ、手足として動く。一週間交代程度で、県のトラック協会の車両に乗って移動・入替。職員を送り込んで情報収集・具体的な業務を補助（静岡県危機管理部）

⑩行政（被災自治体/受け入れ側）

- ・ 警察、自衛隊が震災当日から活動。和歌山県の日赤医療チーム・DMATが震災翌日14時頃入る（宮古市危機管理課）。
- ・ 建設業協会と防災協定を結んでいたため被災していない業者が翌日から瓦礫撤去作業の活動を開始（宮古市危機管理課）。
- ・ 被災していない同市新里地区、川井地区の公民館で震災当日の夜から婦人会や給食センターが中心となり炊き出し、翌日には被災地区におにぎりを配布（宮古市危機管理課）。
- ・ マスコミ各社がテレビのテロップやラジオ、新聞等で情報発信をしてくれた（情報提供は市から）（宮古市危機管理課）。
- ・ 発災直後、遠野市より必要なものはあるかと問い合わせ（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 山田町にある陸上自衛隊が津波の前から体制を整えていた。毎年9月に行う山田町の総合防災訓練に自衛隊も参加していた（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 「物資は自治体に届けるのではなく被災者に届かなければ意味がない」が、県とは十分な共通認識が持てなかった（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 発災直後から遠野市の職員が水やおにぎり等の物資を持ってきてくれる。来るたびに情報収集をして次の日に必要な物資を持ってきてくれた。こちらから何が指示しなくても自発的にやってくれ

たので大変助かった（大槌町総務部）。

- ・ 亡くなった職員も多く人手不足のため、衛星電話等の最小限の機材はあるものの、被災の規模が把握できなかった。どうしても情報収集に不足が見られた（大槌町総務部）。
- ・ 防災計画で想定していない避難所ができた（大槌町総務部）。
- ・ KDDI製の衛星携帯を所有していたが、衛星軌道の関係により継続的に使用することが不可能であり、被災状況の情報収集と発信ができず、結果、秋田に駐屯する自衛隊の通信部が訓練で釜石市に滞在していたため、その助けを借りた（釜石市防災課）。
- ・ 自衛隊・消防・警察の3部隊は、独自に活動し、結果の報告が入った（釜石市防災課）。
- ・ 通信手段は、自衛隊の無線、市が所有する携帯型の無線（小佐野・甲子・唐丹の支所が使用可能）、衛星電話の3種。そして結果として釜石市災害対策本部が市内の状況を知り得たのは、3部隊から上がる情報によってであった（釜石市防災課）。
- ・ 民間団体の活動はなし。物資支援の申し出もあったが、送る手段はなく、受け取る状況でもなかった（釜石市防災課）。
- ・ 届いた物資はおにぎりと毛布（釜石市防災課）。
- ・ サンデーと薬王堂、マイヤという小売店がロウソクや電池などを無料提供した。事前協議は進んでいたが、協定が結ばれていたわけではない。コンビニは物流の基盤があるため、同様の協議を行っていたが、そのための行動を起こす前に震災が発生してしまった。今になって考えると、やはり協定を結ぶべきであった（釜石市防災課）。
- ・ 建設業協会が事前の協定により、道路を埋める瓦礫の除去を行った（釜石市防災課）。
- ・ 医療に関しても、同様に協定を結んでおり、その通りに活動が行われた（釜石市防災課）。
- ・ 地元スーパーのマイヤと災害協定を結んでいたが被災したため機能しなかった（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 被災していない市内の自治会が公民館などで炊き出しを行う（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 3月13日に岩手県から43人の人的支援（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 防災協定を結んでいる銀河連邦が要請なしで人的支援（長野県佐久市102人、相模原市637人、秋田県能代市・能代、山本広域支援チーム・能代、大館、北秋田チーム合計525人、鹿児島県肝付町・おおくま半島4市5町復興支援チーム256人・北海道大樹町8人）『全て総数』（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 震災当日消防署の職員が消防署の鉄塔にしがみついていたところ秋田県の自衛隊のヘリコプターに救助される。その際水、食料1万人分を要請。翌朝6時には自衛隊が瓦礫撤去に、9時ころには東京消防庁のヘリコプターが救助や捜索のために到着（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ 震災4日目に遠野市よりおにぎりが届けられる（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ 3月18日に消防団が作った災害本部に住田町、一関市の消防団が応援に入る（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ DMATによる医療支援。処方箋の発行。（陸前高田市総務部防災対策室）。

（3）「救護期」の活動

一被災者を最低限の生活ができる状態にする 避難一避難所生活の段階一

支援活動が本格化し、多くの機関・団体が活躍した。後方支援拠点では「遠野まごころネット」が設立され、全国からボランティアが多数集結した。避難所の運営、被災者支援においては、各機関が協力し合い、細やかな対応を行った様子がうかがえる。

① 自衛隊

- ・ 避難所に対しては、野外炊具の提供による炊き出し、入浴セットを使ったお風呂のサービスなどを提供（第9師団）。
- ・ 被災者から「洗濯」で困っているとの声があり、機材を提供したが、乾燥の温度等の関係で不具合があり、最終的には洗濯セット（洗剤、洗濯板など）の提供という形になった（第9師団）。
- ・ NPO、NGOと協力、連携して、運搬用のトラックを確保、入浴・シャワーサービスを提供。活動当初は現地を見て、現場ですみわけを調整した（第9師団）。

- ・被災者の求めるニーズも多様化、高度化することから、それに対応した工夫、改善を重ねていった（授乳スペースや入れ歯安定剤などの準備）（第9師団）。
- ・お年寄り向けに階段や手すりを設置したり、手ぶらで入浴できるような着替え、バスタオル、フェイスタオル、シャンプー、リンスなどをセットにして準備した（第9後方支援連隊）。
- ・入浴サービスは、テントとプロパンガス、湯沸し器、水道により設置、民間事業を圧迫しないように、各市1箇所で行った（第9師団）。
- ・被災者のニーズは刻々と変化する。毛布や水、米が必要なところから、食べ物、着替え、衛生用品等へと要望が変化する（第9師団）。
- ・隊員には、「救った命をつなぐ仕事」、「希望をつなぐ仕事」であること、そのためには、声掛けをすること、笑顔でいることなどに留意した（第9師団）。
- ・野外炊具を使った炊き出し、入浴器具をつかったお風呂サービスなどを実施。入浴サービスは、たいへんな好評を博した。ドライヤー、鏡、ついたて、雨の時のすのこ、こしかけ、シャワー、タオル、ひげそりなど、支援物資をうまく活用して、質の高いサービスに改善していった（第9後方支援連隊）。
- ・被災者の普段の生活レベルに近づけることが重要（第9後方支援連隊）。
- ・避難所の運営・物資調達・調整等、市民に直接向き合う部分は、行政の役割として担当していただいた。（自衛隊は）3交代ローテーションで、中長期的な活動を実施（川西駐屯地・陸前高田市担当）。
- ・3月19日から5月17日は、「人力では除去できないがれきの除去・家屋解体」、車両・小型船舶等の移動、物資輸送、給水車等の通行のための道路 啓開、給水支援を実施（第4施設団）。
- ・がれき処理については、「公共物」と「私有物」の区別、がれき撤去に関する地方自治体、地元建設業協会等との調整など、官民連携で取り組むことが数多くある（第4施設団）。
- ・陸前高田市は、市長のリーダーシップのもと、自衛隊に主要な指揮・命令のイニシアティブを付与してくれたおかげで、円滑ながれき撤去が実施できた（第4施設団）。
- ・陸上自衛隊はがれきの除去が得意であって、民間事業者はがれきの運搬（ダンプによる輸送）が得意であり、その最適な組み合わせが求められる。地域性により必ずしも効率的でない場合も存在する（第4施設団）。

②警察

- ・最終的には、内陸部（花巻等）に活動拠点を設けることによって、長期的・持続的な治安維持、交通整理等の被災地支援活動を行った（県警本部警備課）。

③消防

- ・3/11～4/30 釜石市消防署小佐野出張所（本部が被災したために、ここを管内の本部とした）に救援隊を派遣。消防、救急活動等を支援（遠野市消防、大阪府隊、花巻、北上隊等）。大阪市消防局は403名、107台の車両を持ち込み、大規模な後方支援活動を展開した。当初、遠野市総合運動公園のグラウンドに野営したが、寒さが厳しかったため、緑峰高校の体育館へ移動した。周囲の地域団体からの炊き出しやゴミ・トイレ（汲み取り）などのサポートを実施（遠野市消防）。
- ・遠野市を後方支援基地として、釜石市や大船渡市などへ隊を派遣し、十分な活動を展開することができた。3月19日まで大規模な支援活動を実施、第8次部隊が3月31日まで活動を実施（大阪市消防局）。
- ・陸上部隊、航空部隊、式部隊に分かれて、広域的な活動・他分野に渡る支援を展開（大阪市消防局）。
- ・国際緊急援助隊の対応など、国際的な後方支援のコーディネートも実施（大阪市消防局）。

④医療

- ・岩手震災医療支援ネットワークを立ち上げ、医療チームの効率的な活動を支援した（岩手県と連携）（岩手医科大学）。
- ・避難所および避難者の検診事業を行った。また、避難所および避難者の心のケア、及び感染対策を行った（岩手県と連携）（岩手医科大学）。
- ・医薬品、医療機器の適切な提供のため、医薬品提供拠点を整備した（岩手県と連携）（岩手医科大学）。

⑤社会福祉協議会／ボランティア／市民団体／研究団体

- ・遠野市社会福祉協議会と他のNPO等が連携して立ち上げた「遠野まごころネット」は、物資を担当する山里ネット（市OBが代表）や資金調達を得意とするJPF、JANIC、訓練として献身的に協力いただいた静岡県ボランティア協会等の連携により活動を実施（遠野市社会福祉協議会）。
- ・一輪車やスコップがないときなどは、東西連携で、西日本の自治体・組織にそれらを調達してもらっ

たりした（遠野市社会福祉協議会）。

- ・ ボランティアは競争ではない、変ななわばりやテリトリー争いにならないように、全体で情報を共有するように配慮した。関わった団体は、それぞれの役割を自覚し、自ら関わり方を見つけて熱心に協力してくれた（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 3/18 に知人が集めた 25t トラック分の物資を遠野市役所と協議し、物資のシェアを始める（遠野まごころネット）。
- ・ 企業からの支援と、個人からの支援は、想いも内容も別であった。個人からは、「生活」というものに主点をおいて想像し、支援するものを選ぶため、細やかな支援の形がとれる（化粧品、風邪薬など）（遠野まごころネット）。
- ・ 被災者に行き届いていない支援物資の情報は Facebook 上と社員へのメールから拡散を行った（遠野まごころネット）。
- ・ 初期ボランティアチームは、物資隊、マッサージ隊、足湯隊、雑用隊を編成した（3/27 の初期は総勢 17 人ほど）（遠野まごころネット）。
- ・ 同日からがれき撤去に参加。避難所の環境が悪いため、がれきを片づければ自宅避難が可能な人の自宅へ（遠野まごころネット）。
- ・ 大槌町で廃墟に居着いた他県民やキャンプをする他県民などを見かけることが多くなった。治安上のトラブルが懸念されたため、4 月初旬に個人ボランティアへ遠野に集まるように呼びかけた（遠野まごころネット）。
- ・ 遠野に集結し、バスで被災地に移動し、遠野へ帰着。それにより、夜間まで被災地を余所者が彷徨くことを防ぎ、渋滞の緩和にもつながる（遠野まごころネット）。
- ・ 5 月を過ぎると、避難所で食事の当番を行う被災者が固定され、負担が大きくなっていったので、食事当番もボランティアがサポートするようにした（遠野まごころネット）。避難所と避難所の中間地点に、被災者の心を癒やす目的で、まごころ広場をオープン。
- ・ 大槌町、陸前高田市とは常に情報の共有を行ってきた（遠野まごころネット）。
- ・ まごころネットを経由して被災地にボランティアに向かった人はのべ 4 万人程度（現在までの累計は 6 万人程度）（遠野まごころネット）。
- ・ ボランティアの内容は、まごころネットが現地で直接拾った情報を元に、ニーズの変化に対応していた（遠野まごころネット）。
- ・ 地域のボランティア団体なので、「仕事優先」とした（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ ガソリンがないために、せっかく作ったおにぎりなどが運べないなどの苦労があった（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ 洗濯を申し出たが、遠慮されたために、コインランドリーを紹介した（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ 災害対策本部の会議に入って、情報を伝え、共有しながら、支援団体への炊き出しなどを継続実施（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ 柏木平に駐屯していた警察隊は、午後 8～9 時に戻ってきたが、それを見計らいながら炊き出しなどを実施（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ 仕事の合間をぬって、隊が入れ替わるごとに、3 回／週程度で継続（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ おにぎりをつくった後に、「必要な数の情報が違っていた」ということもあったが、それを言いに来た職員は決して責めないように声をかけあった。「無理せずにやれることをやる」を基本に活動した。しかしすこしでも暖かいもの、にぎりたてのおにぎりを提供したいと思って、朝 6 時から出て作業することもあった（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ 釜石市では、仮設住宅（栗林）25 戸に対して 3 名のスタッフで支援を実施。平田の避難所には、鍼灸師をボランティアで 1 名派遣。大槌町では、在宅調査のための看護師を派遣。陸前高田市では、ボランティアセンターに 2 名の看護師を配置している（青年海外協力協会）。
- ・ 遠野市では、生活支援相談員（理学療法士など）を 1～2 名雇用してもらっている（そこへ人材を供給）（青年海外協力協会）。
- ・ 4 月 28 日に中間支援組織「特定非営利活動法人 いわて連携復興センター」を設立。地域住民による地域再生を目指して、支援や助成情報を発信し、コミュニティビジネス立ち上げのための情報を提供（@リアス NPO サポートセンター）。
- ・ 商店街の事業再生に必要な資金やアイデアを得るために、支援団体とつなぎ、「つながり、にぎわい、ふれあい」を取り戻していく。釜石市に限らず、宮城県や福島県との連携も視野に活動を開始した（@リアス NPO サポートセンター）。
- ・ 3 月 19 日出発、20 日到着（花巻）のトラックで現地入り、タクシーで遠野・釜石・大槌・山田へ入った。静岡県庁の職員が岩手県庁→遠野市に来ており、ちょうど 20 日の遠野市との面談中に同

席ができ、支援の方向性が定まった（静岡県ボランティア協会）。

- ・ ボランティアのベースキャンプの必要性を訴え、松崎の公民館→浄化センターに活動拠点を設置することを検討。財政課が同行して、市有地を実際に見て回っていただき、迅速に場所が決まった（静岡県ボランティア協会）。
- ・ 3月27日 社会福祉協議会と打ち合わせ、NPO、社会福祉協議会、外部ボランティア協会、被災地NPO、NGOの協働センターが必要との話しとなり、7～8の団体の輪が急速に広がっていった。外部からの受け入れ団体の後方支援のために、遠野まごころネットを設立。4月8日にベースキャンプ完成、開所式を行った（静岡県ボランティア協会）。
- ・ まごころネットのボランティアセンターは、ゴールデンウィークには、50～60の団体で膨れ上がった（当初の目的達成）。静岡県ボランティア協会としては、ボランティアバスの運行を継続した（静岡県ボランティア協会）。
- ・ 4月から岩手県に活動を拡大。遠野市の本田市長、後方支援室・菊池室長、経営企画室・永田主査等とのコンタクトを得て、沿岸被災自治体へ市職員同行でICTによる支援を提案（防災科学技術研究所）。
- ・ 4月27日 陸前高田市、大槌町で行政サービスの復旧・支援事業として、罹災証明の発行システムの構築を行い、官民連携による迅速なサービス復旧が図られた。製作にあたっては、兵庫県の自治体職員（災害経験者）に協力を仰ぎ、必要最小限のシステム、ソフトで作り上げた（防災科学技術研究所）。
- ・ 大船渡市では、復興会議への検討資料作成・提案の提出のための情報収集、分析等に用いられている（防災科学技術研究所）。

⑥電話・通信

- ・ 遠野の後方支援というのは、事後的に知った。後方支援の活動の開始にあたっては、市医療整備室の佐々木一富次長が、すべての訪問先に「最初」同行して頂いた。遠野市から本協議会あてに協力要請書（FAX）が送付されたことで、協議会の支援活動を円滑に開始できた（BHNテレコム支援協議会）。
- ・ ICT環境の整備のために、①携帯ラジオ、②携帯メガホン、③トランシーバー、④仮設インターネットシステム7台、⑤医療機器（血圧計、体温計）、⑥発電機2台、⑦その他（電池600本、タオル・バスタオル）等の贈呈を行った（BHNテレコム支援協議会）。
- ・ また、避難所では、ICT環境の提供のために、①衛星携帯通信②無線リンク、③DOCOMO回線を使ったインターネット環境の整備を行った（BHNテレコム支援協議会）。

⑦教育機関

- ・ 4/11に救援・復興支援室を東京大学内に設置。5/13に遠野分室を開設。
- ・ 大槌町の大気海洋研究付属国際沿岸海洋研究センターが震災によって被害を受けたので、復興を行う（現在も継続中）（東京大学復興支援室遠野分室）。
- ・ 学生を現地にボランティアとして派遣（東京大学復興支援室遠野分室）。
- ・ 各教員の様々なプロジェクト活動（82プロジェクト：健康と医療、建設とその他工学関係、経済と産業、防災、資源・エネルギー、放射線、その他の項目からなる。現在も40程度のプロジェクトが継続中）（東京大学復興支援室遠野分室）。
- ・ 4/7に大槌町ヘトラック4台分の什器類を支援（民間のトラックを借り上げ）（東京大学復興支援室遠野分室）。
- ・ 7/25に遠野東大センターを開設（東大の研究・作業場所、宿泊場所として）（東京大学復興支援室遠野分室）。
- ・ 協力関係にある団体は、遠野まごころネット、SAVE IWATE、エンパードメント岩手（東京大学復興支援室遠野分室）。

⑧行政（遠野市）

- ・ 避難所に対しては、炊き出し、物資の供給等を行った（経営企画室）。
- ・ 職員の派遣による行政サービス・機能の支援を行った。ボランティアの受け入れ、被災者のニーズの多様化等に対応して、それらの対応を遠野まごころネットへ移管することで、きめ細かな対応が可能となった（経営企画室）。
- ・ 仮設住宅の建設の規準・規制の緩和等や後方支援活動に対する解釈・運用の拡大等を求めたが、既存の制度・枠組みを変えることに対しては、迅速な対応は難しかった（経営企画室）。
- ・ 遠野テレビが、市内全域をカバーしており、それを通じて災害対策本部からの発表、市民へのお知らせ

- せ等を行った（遠野では81%の加入率（遠野テレビ（ケーブル））（沿岸被災地後方支援室）。
- ・ 広報とおの（広報誌）では、まとまった情報を市民にフィードバックした（沿岸被災地後方支援室）。
 - ・ 釜石市や大槌町には、遠野市民の親戚・身内が多くいることなどから、情報提供を通じて、市民の献身的なボランティア活動が行われた（沿岸被災地後方支援室）。
 - ・ 福祉関係では、障がい者や高齢者のために水と燃料を準備して、お風呂の提供などを行った。社会福祉協議会やまごころネットと連携して、バスで被災者を送迎して、最小限度のサービスではあったが提供した（市民医療整備室）。
 - ・ 地元の住民は、公民館や地区センターなどを提供し、お風呂やごはんなどを厚意で提供するなど、後方支援を行う意識が遠野市民には土台として共有されている（市民医療整備室）。
 - ・ 3月下旬に遠野まごころネットが立ち上がるまで、行政が主体でボランティアの対応、被災者への支援、被災活動地域（沿岸部）への送迎などを実施（健康福祉課）。
 - ・ 被災者のニーズが、時間の経過とともに多様化、変化することによって、行政による公平・中立の対応では限界がみえてきて、遠野まごころネットへの業務移管を行った（健康福祉課）。
 - ・ 多数の避難所が設置され、多くの避難者が避難生活を続ける中で、精神的なストレスの緩和、震災後の心のケアなどの支援を、遠野市社会福祉協議会、まごころネットとの連携で進めた（健康福祉課）。
 - ・ 被災した事業所の再開支援を行った。具体的には、工場や事務所が被災した会社に対して、土地・建物等の紹介・あっせん等の支援を実施した（産業振興課）。
 - ・ 被災地へ通う労働者に対して、就業しやすい環境整備・生活支援を行った（産業振興課）。
 - ・ 市内の飲食・食料品等は、震災の影響等によって、およそ1割程度、売上が拡大した（産業振興課）。
 - ・ 7月15日には、沿岸部から遠野市に避難している住民を対象にした仮設住宅40戸が完成。東京大などの助言を基に高齢者や子育て世帯へのケアを重視した設計で、地元産材を活用。39世帯79人が16日から入居（都市整備課）。
 - ・ 市街地に位置し、駅や市役所、小中学校、商店街も近い。住宅は地元産材と集成材を使った木造平屋で、地元業者が建設。広さは7.5坪、9坪、12坪の3種類。テレビや冷蔵庫、洗濯機など家電製品を完備（都市整備課）。
 - ・ 地区センター、コミセン、集会場等で調理場があるところもあり、それらを使って、沿岸被災地への炊き出しなどを行った。婦人消防協力隊や各地区の女性団体が協力して実施（地域生活課／市民センター）。
 - ・ 利用上の小さなトラブルが起こった場合は、市民センターがその仲裁・コーディネートにあたった（地域生活課／市民センター）。
 - ・ 被災者への物資配給のための仕分けセンターは、稲荷下の地区センターを活用。出入口の道路が狭く苦勞。2方向の取り付け道路があったことがよかった（遠野文化研究センター）。
 - ・ 物資管理については、市民ボランティアを中心に実施。置き場の配置、管理の仕方、物品による取扱い方法など、現場のノウハウ・対応で乗り切った。在庫管理を行おうとしたが、現実的に難しかったことや、長く同じ担当者が携わっていたことなどから、「適切な精度」での管理としたことが効果的であった（遠野文化研究センター）。
 - ・ 物資整理のために「棚」を設けようとしたが、届けられる物資の梱包方法や形状などは多種多様であったため、それを作らなくてよかったと考えられる（遠野文化研究センター）。
 - ・ お米、みそ、水は、スタッフにとって仕分け負担が大きい（遠野文化研究センター）。
 - ・ セルフピックアップ方式で、ひとり30分、30点ということで好きなものを取って行ってもらう方式は、被災者にも好評であり、管理サイドの負担も少なく効果的であった（遠野文化研究センター）。
 - ・ 米などは、時期によって必要とされるロットが異なる。発災直後は、水も燃料もないため、ごはんを炊くことができないことから「パン」「缶詰」などが有効。炊飯できるようになり、炊き出しなどが始まると、30kgの米袋がとぶように出ていく。しばらくして避難所や仮設が分かれてくると、5kg、10kgが適当。そのために、5kgの袋を大量に調達してきて、30kgの袋をボランティアに小分けにしてもらうことも行った（遠野文化研究センター）。
 - ・ 支援物資としては、すべての道具が揃わないと役に立たない。暖房であれば、暖房器具、灯油、それをくみ出す道具、点火するマッチなどがそろわないと使えない。津波被害では、すべてのものが流されるため、そのような物資支援の方法を想定することが必要（遠野文化研究センター）。

⑨行政（支援自治体）

- ・ （前段階から）引き続き、県災害対策本部及び現地災害対策支援部から職員を遠野市に派遣し、遠野市が行う後方支援活動について連携・支援を行った。主な内容は、物資支給等の被災者支援、調整、災害ボランティア調整、自衛隊の駐留の調整（岩手県総務部総合防災室）。

- ・ 岩手県が所有する物資をアピオから各被災地域に輸送（紫波町防災室）。
- ・ 3月20日に吉里吉里地区の炊き出しとして、豚汁300食（紫波町防災室）。山田町で餅つきを実施（紫波町防災室）。
- ・ 3月19日より、最大92名の被災者（大槌町中心に釜石市・山田町）を紫波町の公民館などを避難所として受け入れ（8月11日まで）（紫波町防災室）。
- ・ 避難所の管理として職員が24時間3交代で各2名常駐した（地元のボランティアの方も食事提供などで参加）。避難所が閉鎖間近は、夜間はガードマンを配置（紫波町防災室）。
- ・ 罹災証明などの書類手続きを代行（紫波町防災室）。
- ・ 月に1度、町や民間のバスを借り上げ、地元へ（紫波町防災室）。
- ・ 紫波町にある温泉に紫波町に避難した被災者を2日に1度の割合で送迎（紫波町防災室）。
- ・ 民間からの主な支援は、避難所へ食料、化粧品などの様々な生活必需品、生活再建物資（食器など）が寄付された（紫波町防災室）。
- ・ 紫波町内の民間会社が自社の車両を使用し、避難所にいる高齢者を盛岡などの遠隔地の病院に送迎（避難所閉鎖まで）（紫波町防災室）。
- ・ 紫波町内の理髪店主が避難所で理髪ボランティア（紫波町防災室）。
- ・ 紫波町内の眼鏡店が老眼鏡を無料配布（紫波町防災室）。
- ・ 看護師OBがボランティアとして健康相談（紫波町防災室）。
- ・ ピーク時は10人5班体制で釜石市にある避難所へ職員を派遣。ガレキ処理のための人員を2名派遣。市民課などの窓口業務にも派遣（北九州市総務企画局）。
- ・ 北九州市職員が必要とする物資（主に食料とガソリン）は、自前で用意（北九州市総務企画局）。
- ・ 北九州市にある支援の意志を持つ企業の支援体制（物資/人材）のとりまとめを行った。物づくりの絆プロジェクトを発足させ、商工会議所と連携して支援リストを作成し、釜石市に提出（北九州市総務企画局）。
- ・ 被災者を北九州市に受け入れる絆プロジェクトを発足（北九州市総務企画局）。
- ・ 八幡製鉄所から新日鉄釜石に支援（北九州市総務企画局）。
- ・ ゼンリン（本社/北九州）が仮設の住宅地図を作成中（北九州市総務企画局）。
- ・ 陸前高田市、大船渡市、釜石市は支援があることを確認。山田町と大槌町への入り方として、駐在員を送り、情報収集（静岡県危機管理部）。
- ・ 岩手県の後ろ盾がないと、遠野市だけではパワー不足（静岡県危機管理部）。
- ・ 遠野市は物資・配送の拠点としての優位性・位置づけ。川勝知事には、遠野を拠点として沿岸自治体を支援していくイメージがあったと思われる（静岡県危機管理部）。

⑩行政（被災自治体/受け入れ側）

- ・ 避難所近くの商店から無償で雑貨や食料の提供があった。一般の市民からの衣類や食料等の物資もあった（宮古市危機管理課）。
- ・ 市内ガソリンスタンド（2～3カ所）による緊急車両への優先給油。物資の輸送に建設業協会よりトラック4台提供（協定外・有償）（宮古市危機管理課）。
- ・ 発災後10日目から10日間クロネコヤマトによる物資の無償配送（宮古市危機管理課）。
- ・ 避難所にNTTが電話2台。4月上旬にはインターネット使用可に。避難所へNHKよりテレビ2台提供（宮古市危機管理課）。
- ・ 自治体から各自自治体の職員が休暇を取りボランティアで避難所の運営や義援金の受付、拾得物の対応、仮設住宅の入居関係の対応の応援に入る（約40人/日）（宮古市危機管理課）。
- ・ 上記の他、本州4市姉妹都市（大間、串本、下関）からの応援（宮古市危機管理課）。
- ・ 社会福祉協議会を窓口ボランティアセンターを開設（宮古市危機管理課）。
- ・ 遠野市に入った静岡県が遠野市から山田町までの定期トラックを出して物資を届けた。（4月30日まで）（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 社会福祉協議会が中心となりボランティアセンターを4月9日に開設（岩手県社協の到着は3月17日となった）（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 協定を結んでいた医師会が早くから活動してくれたことによりけが人や病気の人に対応してもらえた（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 防災訓練時に炊き出し訓練もしていたため農村部の被害のなかった地域に炊き出しを依頼。翌朝8時25分に炊き出し到着。米の確保は農協に依頼（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 避難所の運営は他市町村、他府県の職員が入ってくれたため役場の職員の負担軽減。問題点として一週間で交代する応援部隊は自分たちで引き継ぎをしてほしい（一から教えるのは二度手間のため）（山

田町総務課危機管理室)。

- ・当初は古着等の支援も受け入れ、残ったものの処理が課題。荷下ろしはボランティアが支援(山田町総務課危機管理室)。
- ・遠野まごころネットがボランティアセンターを立ち上げ。(3月25日頃)(大槌町総務部)。
- ・避難所の運営においては県が主体になり人的確保(岩手県に6人の応援要請に対して18人の人的支援)(大槌町総務部)。
- ・民間からの支援は物資が中心だったが、その他に避難所の環境作りの支援があり、大変助かった(風呂、トイレ、畳、仕切り、更衣室等)(大槌町総務部)。
- ・釜石保健所が中心となり医師会等が医療支援に入る(大槌町総務部)。
- ・透析患者がかなり多かったため警察、消防、自衛隊のヘリで県外の病院へ搬送(大槌町総務部)。
- ・官からの後方支援について:様々な市町村から職員派遣の申し出があり、宿泊場所や食事の確保が難しいことから、避難所で避難民と寝食を共にすることを決定。それによって、市職員が無休勤務から開放された。支援物資の選別と整理にも参加してもらった(釜石市防災課)。
- ・新潟県三条市・兵庫県神戸市の職員は、災害対応・本部対応のノウハウを有するため、釜石市側から派遣を要請した(釜石市防災課)。
- ・派遣された地方公務員が行った業務:避難所の運営・支援物資の仕分け・本部付き・瓦礫処理と道路警備(釜石市防災課)。
- ・国の支援としては、国土交通省から支援を受けた。支援されたもの:パルーンライト・トイレ・仮設プレハブの設置(釜石市防災課)。
- ・民間団体からの後方支援について:支援物資が整理しきれない量となる。主な内容は衣料と食糧(釜石市防災課)。
- ・自治体からの支援について:各自治体が所有する備蓄物資が届いた(釜石市防災課)。
- ・企業からの支援について:食品メーカー(主カップヌードル)(釜石市防災課)。
- ・宗教団体:(韓国・台湾の宗教団体からカップヌードルを主とする食糧支援)(釜石市防災課)。
- ・民間の後方支援との連携について:避難所での生活が安定すると冷え・食事の問題・避難所の間仕切りなどの要望があがる。そういった情報を整理し、企業から「現在被災地が求めるもの」を問われたときに提示した。情報を整理して正確に伝えることを怠ると、不必要な物資が大量に届くことになる。ただ、支援を受けた当初は各自治体や企業、個人からの「何が必要ですか?」という問い合わせに対し、本来伝えたい要望をそのまま伝えるのが憚られてしまった(釜石市防災課)。
- ・避難所で生活する市民から様々な要望が出た時期は、4月下旬ごろ(釜石市防災課)。
- ・民間の団体や個人の炊き出しは、3月中旬頃から(釜石市防災課)。
- ・ボランティアへの要望は、津波被害を受けた家の整理(釜石市防災課)。
- ・NTT日本、ドコモ、auから衛星携帯や有線携帯を各避難所へ支援してもらう。ソフトバンクからタブレットを市役所へ支援。全体でおよそ30台の支援(大船渡市総務部防災管理室)。
- ・東北電力による電源車の配置(大船渡市総務部防災管理室)。
- ・ジャニーズ事務所よりコンサート用電源車一台提供(大船渡市総務部防災管理室)。
- ・協定により石油商業組合より燃料を優先的に供給(大船渡市総務部防災管理室)。
- ・日本水道協会による下水関係の人的支援及び給水車による支援(中部支部・関西支部・東北支部)(大船渡市総務部防災管理室)。
- ・医療の支援としてDMAT・長野県佐久市74人・武蔵野赤十字病院24人・岩手医科大学2人・北里大学60人・医療法人徳州会90人・東京医科歯科大学2人・盛岡医療生活協同組合424人・自治医科大学512人・岡山県480人・合資会社富川グロリアホーム谷井医師10人・JOC211人・秋田県社会保険病院20人・自治医科大学付属さいたま医療センター137人・さくらクリニック8人)『全て総数』(大船渡市総務部防災管理室)。
- ・避難者の心のケアとして相模原市127人・久里浜アルコール症センター611人・沖縄県411人・宮崎県72人・医療法人秀峰会261人・NPO愛知法人ネット515人『全て総数』大船渡市総務部防災管理室)。
- ・避難者の保健の支援として秋田県能代市359人・相模原市278人・一関市13人・岡山県848人・倉敷市86人・奥州市486人・金ヶ崎町12人・沖縄県605人・秋田市52人・三重県いなべ市42人・小樽市48人・鹿児島県肝付市6人・滋賀県甲賀市196人・鹿児島県大隈半島4市5町復興支援チーム280人・ろっこう医療生活協同組合219人・日本栄養士会、岩手県栄養士会221人)『全て総数』(大船渡市総務部防災管理室)。
- ・災害発生から2、3ヶ月経過すると、被災者から物資や対応の公平性に対する不満が出始める。阪神淡路大震災も同時期に不満がでてきた。これは、被災者が災害によるパニック状態から精神的余裕が

生まれる時期に当たるからである（釜石市防災課）。

- ・ 地元スーパーのマイヤとの災害協定により商品を物資として持って行っていいと連絡が入る（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ 建設業協会との災害協定により瓦礫撤去の作業を行った（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ 内陸の団体からの支援物資が届く（パン、ペットボトル、カップラーメン）（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ 遠野市役所職員による物資の支援。（食料、毛布、衣類）（陸前高田市総務部防災対策室）。

（４）「応急復旧期」の活動

～インフラ、公共施設、住宅等を最低限機能させる仮設住宅の段階～

緊急性の高い救援活動に従事した機関は任務を終了して撤収し、被災者も仮設住宅へ移動するため、後方支援拠点で中長期的な活動を継続する機関・団体の活動内容、体制も変化する。復興へ向けた生活再建、事業再建、コミュニティ再建の支援体制にシフトする。

① 自衛隊

- ・ 最終的には、被災者の自立が目的であり、そのために妨げとならない活動とするよう、留意した（第9師団）。
- ・ 仮設住宅に入居する時期には、自衛隊の支援活動は収束（第9師団）。
- ・ がれき処理などは、第4施設大隊（京都）が担当。自治体、地元の建設業協会（地元事業者）等との連携により、がれき処理を実施した（第9後方支援連隊）。
- ・ 阪神淡路では、木造密集地域の対応、液状化の対応などを行ったが、今回の地震・津波の被害はそれとは全く異なっていた（第9後方支援連隊）。
- ・ 5月18日から5月31日は、歩道を含めた広範囲の道路の啓開、公共施設のがれき除去（役所、学校、病院、港、河川、研究施設、コミュニティセンター等）を実施（第4施設団）。
- ・ がれき処理に関しては、インフラ、場所の種別によって、港湾、道路、都市整備などの部局・業界にまたがることもあり、行政も部門ごとにばらばらであるため、調整は難しかった（第4施設団）。

② 警察

- ・（救護期と同じ）（県警本部警備課）。

③ 消防

- ・ 消防は緊急消防援助隊等の枠組みがあるため、4月末をもって活動を終結した（遠野市消防）。
- ・ 緊急消防援助隊の枠組みでの派遣であったため、3月19日にはおおよその活動が収束（大阪市消防局）。

④ 医療

- ・ 仮設住宅入居可能者の評価のためのチェックリストを配布した（岩手県と連携）（岩手医科大学）。
- ・ 仮設住宅での心のケアを継続した（岩手県と連携）（岩手医科大学）。

⑤ 社会福祉協議会／ボランティア／市民団体

- ・ 中長期的な活動とするためには、様々な条件整備が必要（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 宿泊＝居住の場所や移動手段（車両、駐車場）、事務局スタッフ（問合せ・コーディネーター等）を、緊急雇用対策や様々な仕組みを使って確保（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 個人ボランティアを受け入れる中で、それぞれの地域ではあまり出番がなかった人たちが、ボランティア活動を通じて、被災者に感謝される、仲間と一緒に作業する経験を通じて、どんどんと積極的にかかわるようになる変化が見られた（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 集団生活から個人の生活に移るため、被災者の声拾いにくくなる。また、被災者同士の情報や感情の共有が難しくなり、心理的に追い込まれる個人が出てくる可能性を否めないため、電話相談窓口を開設（生活支援チーム：20名程度、大槌社協と情報を共有）（遠野まごころネット）。
- ・ 大槌町で、法律相談やインターネットができるスペースの開設（遠野まごころネット）。

- ・ 大槌町で運輸局、役所、地元タクシー会社と連携して、乗り合い無料タクシーを運行（仮設の立地条件があまりに劣悪だったため）（遠野まごころネット）。
- ・ 国土交通省、外務省、岩手県、沿岸各市町村と連携し、3/11に向けてつなぐ地球プロジェクトを計画中（遠野まごころネット）。
- ・ 6月末ころには宮守（担当地域）に野営する支援部隊がすべて撤収。11月ころには平常時に戻ったような気がする（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ 中長期の活動のために、遠野市とびあ庁舎の向かいに事務所を設けるとともに、活動するメンバーの拠点として、12区の防災コミセンを「JOCA っぱハウス」として整備・運用。JOCA（青年海外協力協会）としては、これらの取り組みを「国内協力隊構想」として推進していくことを模索している（青年海外協力協会）。
- ・ 活動者の恒久的な住宅（活動拠点）の確保やそのための派遣・業務委託等による予算的裏付けづくりなどが重要（青年海外協力協会）。
- ・ 活動内容は多様化しており、心のケアにあたる臨床心理士やソーシャルワーカー、音楽療法士などに対するニーズや学校現場への支援なども考えられる（青年海外協力協会）。
- ・ 自立的な取り組みをつくり出していけるように、研修事業・セミナー事業等を実施（@リアス NPO サポートセンター）。
- ・ 外部への情報発信のために、積極的にシンポジウム、セミナー等に参加することで、対外的なネットワークを構築。（@リアス NPO サポートセンター）。
- ・ 雇用のミスマッチの解消等に向けて、商店街の事業再生、まちづくり計画、その基盤となる意識改革等に取り組んでいる（@リアス NPO サポートセンター）。
- ・ 静岡県ボランティア協会としてのボランティアバスの運行は、28次（10月13日～10月17日）まで行われた。毎回数十人のボランティアの参加を得て、遠野まごころネットのコーディネートにより、現地の必要なボランティア活動を実施した（静岡県ボランティア協会）。
- ・ 主な内容は、軽作業。ボランティアの活動拠点ができたことで、安定的・継続的な活動が展開できた（静岡県ボランティア協会）。
- ・ 継続的に活動を展開しており、三陸沿岸の各自治体において、それぞれの拠点・人員を配置して、全方位的な活動を展開している（防災科学技術研究所）。
- ・ 杭を作成する事業者と連携して、自動的に定点観測の静止画を撮影できる電子杭の開発・設置・運用等も行っている。10月8日には、遠野市において同プロジェクトのシンポジウムを開催した（防災科学技術研究所）。

⑥電話・通信

- ・ 市役所、避難所等、67ヶ所にインターネット環境を整備していった。携帯電話等の通信環境が必ずしも十分に整っていない状況もあり、被災者にはたいへん喜ばれた（BHN テレコム支援協議会）。
- ・ 山田町役場では、ICTに詳しい職員の人が、当方の支援に対して、高い評価・積極的な活用をしてくれた（BHN テレコム支援協議会）。

⑦教育機関

- ・ 8、9月の夏休みを利用し、学生をボランティア隊として、5班に分けて総数220名を派遣。宿泊は2ヶ月間借り上げた遠野市のコミュニティセンターにて。学生ボランティア隊は遠野まごころネットと連携して行う（東京大学復興支援室遠野分室）。
- ・ 代表的な教員プロジェクトは遠野市、釜石市平田にコミュニティケア型仮設住宅計画プロジェクトが参加した仮設住宅の建設（現在も住環境ケアに関してサポート中）（東京大学復興支援室遠野分室）。
- ・ コミュニティケア型仮設住宅計画プロジェクトで建設した遠野市の仮設住宅には、東京大学大学院生1名が遠野市から付与された暮らしのコーディネーターという役職にて常駐（東京大学復興支援室遠野分室）。
- ・ 民間との連携は、各プロジェクトを動かす教員が、個々に民間と連携をとって行っている（東京大学復興支援室遠野分室）。
- ・ 遠野市で毎月一度行われる後方支援連携協定会議に参加（東京大学復興支援室遠野分室）。

⑧ 行政（遠野市）

- ・ 仮設住宅の建設に当たっては、地元の木材や事業者の参加を得て、質の高い住宅環境を整備した。また、そこにはケア、サポートのサービスも加えた（経営企画室）。
- ・ 全国的に後方支援の取り組みが注目を集めることによって、多くの寄付、支援物資、ボランティア等を

得ることができた（経営企画室）。

- ・ 6つの被災自治体に対して継続的な職員の派遣＝後方支援を実施（沿岸被災地後方支援室）。
- ・ 遠野市の後方支援の取り組みにも注目が集まり、全国から後方支援の支援のために職員派遣を受けている（沿岸被災地後方支援室）。
- ・ マスコミが遠野市を拠点に沿岸自治体の取材・報道を行っていたことから、市内の宿泊施設がパンク状態となった。ボランティア、NPO等は、総合福祉センターの体育館で対応（沿岸被災地後方支援室）。
- ・ 課題として、福祉分野における自主活動組織（消防団のようなもの）づくりや専門家人材（プロボノ）の活用、人材の育成などがある（市民医療整備室）。
- ・ 医療・福祉関係では、県立遠野病院を中心として、コミュニティづくりが進んでおり、それが災害時に大いに役に立った（市民医療整備室）。
- ・ 仮設住宅に入居後も、その中でコミュニティづくり、つながりづくりなどの支援を実施。社会福祉協議会、遠野まごころネットとの連携で実施した（健康福祉課）。
- ・ 持続的な復興、自立に向けては、地域産業の活性化、雇用の創出が必要不可欠である。一定の時期を経過した段階で、産業振興に向けた政策・事業を本格化させていきたい（産業振興課）。
- ・ 市内には中小企業、零細事業者が多いことから、復興事業等について、それらの事業者が関われる環境を整備することが必要である（産業振興課）。
- ・ 9月、遠野市仮設住宅サポートセンターを開設。遠野市社会福祉協議会、JOCA（社団法人 海外青年協力協会）との連携により、仮設住宅の入居者のコミュニティづくりや介護・福祉的ケアを実施（都市整備課）。
- ・ 中長期で活動する場合には、畳替えなども必要となった。この経費は遠野市に対する寄付金でまかなった（地域生活課/市民センター）。
- ・ 最終的には、長期の活動を行うには、浄化センターやきんたろうハウスのようなある程度耐久性のある建物を整備、もしくは既存施設を有効活用することによって、安定的な活動拠点を作っていただくことを想定している（地域生活課/市民センター）。
- ・ 文化財レスキューについては、活動の起点となる「所在情報」が必要。そこは現地の人から聞き取るしかない（遠野文化研究センター）。
- ・ 県の学芸員のネットワークでは、より柔軟・迅速な対応を行っており、文化財の一時避難が進んでいる（遠野文化研究センター）。
- ・ 行政文書・資料に関する復旧は、個人情報等の関係から、一般のボランティアが行うことが難しい面がある（遠野文化研究センター）。
- ・ 中長期的な支援となると、後方支援地（遠野市）だけですべてを裁くのは限界がある。いち早く北上や一関など、内陸の後方支援の後方支援拠点との連携を構築することが必要（遠野文化研究センター）。

⑨行政（支援自治体）

- ・ （前段階から）引き続き、県災害対策本部及び現地災害対策支援部から職員を遠野市に派遣し、遠野市が行う後方支援活動について連携・支援を行った。主な内容は、物資支給等の被災者支援、調整、災害ボランティア調整、応急仮設住宅の設置に関する調整、後方支援に関する関係法令等の運用調整、自衛隊の撤収に関する調整（岩手県総務部総合防災室）。
- ・ 紫波町内のみなし仮設住宅と親戚宅在住被災者は93世帯。居住費が支給されているとはいえ、食糧、衣類などの生活支援を行わなければ自立が難しいと判断し、93世帯を対象に、公民館などの場所に集まってもらい配布（紫波町防災室）。
- ・ 被災を受けて紫波町に移った被災者に出身地の届け出を要請し、月に一度程度の回数で毎日更新される各出身自治体が発表した情報をまとめて配布（3月～11月まで・福島県、宮城県出身者へも）（紫波町防災室）。
- ・ 岩手県ではみなし仮設住宅までを対象に暖房器具を配布したが、紫波町独自の判断で範囲を広げ、町の予算を使って親戚宅避難者にも配布（コタツなど）（紫波町防災室）。
- ・ 民間企業、個人から寄付されたポット・鍋・ハンガーなどの日用品を社会福祉協議会が取りまとめ、月一回のペースで配布（紫波町防災室）。
- ・ 12月末に向けて、紫波町産のもち米をサトウ食品に持ち込み、オリジナルの切り餅を製造してもらったものを購入し、配布。同様の切り餅を、大槌町の仮設住宅用に約2100袋配布（全仮設個数）（紫波町防災室）。
- ・ 町内で販売されている「紫波のそば」を購入し、紫波町避難者へ年越しそば用に配布（紫波町防災室）。
- ・ 陸前高田市に「紫波のワイン」を数百本配布（紫波町防災室）。
- ・ 民間ボランティア団体の「てんとう虫」が大槌町赤浜・山田町が行う支援物資の配布に、町が集めた資

材を提供（紫波町防災室）。

- ・ 支援体制を固めるべく、8月に釜石デスクを作ってもらおう（北九州市総務企画局）。
- ・ 税務事務、選挙事務、都市整備推進室（2名）、災害査定業務に職員を10名派遣。現在は7名。嘱託職員を釜石で1名採用。契約は年度内。2012年度の人的支援に関しては、計画中（北九州市総務企画局）。
- ・ この期間に入ると、支援に対しても個人の嗜好が反映されること、公平性も問われる為、物的支援が難しい（北九州市総務企画局）。
- ・ 現在は個別の案件が増えた。北九州市から釜石市の同業種に対する支援相談（例：女性団体から女性団体へ）（北九州市総務企画局）。
- ・ 中長期にわたる職員派遣・業務支援を実施。地域経済への貢献を考えて、必要な物資は、現地調達する。本的なスタンスは不変。現地の行政等の手足となって、時間のかかる事務、作業等を、指示のもとに速やかに処理することによって、地元の行政職員が本来業務により多くの時間がさけるようにすることが原則（静岡県危機管理部）。

⑩行政（被災自治体／受け入れ側）

- ・ 仮設団地ごとにNPOやボランティアの方が衣類や食料等の物資を提供。宮古市に届いた物資は体育館に並べて被災者に持って行ってもらう（宮古市危機管理課）。
- ・ 4月からの避難所統廃合の時期に、芸能人（4月中旬～）や天皇陛下が来てくれたことで仮設に入っている被災者が精神的に楽になった（宮古市危機管理課）。
- ・ ボランティアによる引っ越し補助（宮古市危機管理課）。
- ・ 物質的な提供より精神的提供が必要になったが十分な提供ができなかった（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 演劇、音楽等のエンターテインメントの支援は貴重（山田町総務課危機管理室）。
- ・ ボランティア団体や企業の調整を市町村がやるのは難しい（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 主に、仮設住宅に入っている被災者の生活支援のため岩手県を通じて他自治体からの支援を受けている（北海道、奈良県、大阪府、神戸市、宝塚市、山形県西川町、東京都、千代田区、静岡県のほとんどの市町村、長野県、新潟県、青森県、秋田県等）（大槌町総務部）。
- ・ 避難所で生活する人々の風呂問題の解消：新日鉄釜石が会社の所有する風呂を開放した（釜石市防災課）。
- ・ 遠野市がバスで水光園（温泉）ツアーを組んでくれた。花巻市・北上市も1泊2日のツアーを組んでくれた。それによって気分転換にもなり、釜石市行政としては非常にありがたいことだった（釜石市防災課）。
- ・ 民間団体による仮設入居者への物的支援（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 仮設住宅での民間団体によるイベント等の開催や炊き出しの支援 ※窓口は市、ボランティアセンター（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 健康相談のためのサロン、リハビリテーション人的支援として盛岡医療生活協同組合サロン112人、リハビリ84人（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 北上市が民間へ委託し現地採用した仮設住宅支援員が活動（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 物資のニーズが細くなる（菓、ミルク、おむつ等）（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ たくさん届く物資の対応に他市町村の職員やボランティアが対応してくれたため人手不足が少し解消される（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ 自衛隊による入浴施設開設のため避難所生活の方々の風呂問題解消。遠方の避難所へは自衛隊によるシャトルバスで送迎（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ 経産省や県が調達したガソリンを宮古港に陸揚げ。地元の石油商業組合が提供（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ 避難所閉鎖とともに物資に余剰が生じた。特に古着などは敬遠される（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ みちのく衛生の会という団体が交通マイクロバス、ワゴン車、普通車を手配して仮設に入っている方を各所へ送迎する。（4月から有償）（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ 日本ペストコントロール協会が腐敗した魚等の悪臭防止のため薬剤を散布（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ 5月より社会福祉協議会がボランティアを受け入れ、仮設住宅への移動販売車を実施。（陸前高田市総務部防災対策室）。

4-2 「後方支援」のあり方について

(1) 「後方支援」活動で気づいた点、改善すべき点

遠野市の後方支援拠点は各機関に評価された。事前訓練は、日常的な交流・ネットワークの形成、信頼関係の醸成及び有事での判断力を養うトレーニングのためにも重要であるという声も多かった。災害時には、最初の72時間の活動、ライフラインが途絶された環境での対応への備えが重要であり、変化するニーズの対応が課題である。今回の活動実績を検証し、ノウハウを整理・蓄積して今後に生かす行動の必要性も指摘された。

①自衛隊

- ・ 支援物資の配送では、クロネコヤマトと連携しながら、配送を行ったこともある（撤収時には引き継ぎ等も実施）（第9師団）。
- ・ みちのくALERT2008や自衛隊が行っている現地研究会の活動を通じて、三陸地域に対する土地勘と人的なネットワークがあったことが、活動を展開するにあたって大きな力となった（第9師団）。
- ・ 県、市町村と警察、消防、自衛隊を巻き込んだ、事前の防災訓練が必要不可欠である。その場合、実働訓練もそうであるが、より重要なのは指揮所訓練であり、総合的な机上訓練等を繰り返しておく必要がある（第9師団）。
- ・ 情報収集の方法、リソースの不足等の想定、その対処方法、さらにその先のバックアップ方法などを、全体としての事前訓練、情報の共有、信頼・人間関係の構築が求められる（第9師団）。
- ・ 市民、住民の後方支援に対する理解が大きかった（第9後方支援連隊）。
- ・ 既存施設のあり、なしは、活動の質に影響を及ぼす（第9後方支援連隊）。
- ・ 高速道路網が回復すると、秋田や八戸の業者からの物資調達（広域調達）等も可能となった（第9後方支援連隊）。
- ・ 自衛隊OBが、県や自治体で防災担当等を担っているケースがある。それが大いに役立ったと考えられる（川西駐屯地・陸前高田市担当）。
- ・ 社会福祉協議会やボランティア関係団体との連携は、十分に行うことができなかった（川西駐屯地・陸前高田市担当）。
- ・ 関係者の合意が得られれば、災害対応におけるまとめ役、お膳立ては、自衛隊の任務として担うことができる（川西駐屯地・陸前高田市担当）。
- ・ 事前の訓練が重要。今回もみちのくALERT2008を含め、事前の訓練による人的なつながり、信頼関係によって円滑な支援活動を行うことができた（川西駐屯地・陸前高田市担当）。
- ・ 首都直下や東海・東南海沖地震等に向けた計画、備えが必要（第9後方支援連隊）。
- ・ 岩手県の特徴は、がれきの置き場の確保が難しかったところである。平地が少ないことから、除去したがれきを脇によけておくことができない場所が少なくなかった（第4施設団）。
- ・ がれきの撤去と運搬を同時に行わなければならないことも多かった（第4施設団）。
- ・ 災害発生直後は緊急対応で臨時的に自衛隊が活動を展開するが、ある程度時間が経過すると、自治体、地元建設業協会等との調整が必要となるため、調整の作業・負担が大きくなる（第4施設団）。
- ・ 震災対応は現場での最適な判断が求められるため、地元消防団等の地元精通した人と連携しながら、がれき処理等を進めていくことが必要となる。（特に津波被害では、ものが津波で移動しているため、地域を熟知した人の知見が不可欠）（第4施設団）。

②消防

- ・ 集結する後方支援組織の多さ：大規模な会議・打ち合わせスペースの不足。後方支援する活動団体の「宿泊場所」の不足：実際は小規模施設に多数分散により対応（情報伝達の非効率）（遠野市消防本部）。
- ・ 他の機関（自衛隊や警察、国、県、民間等）との連携方法・手順の混乱：マニュアル、ルールの事前設定（遠野市消防）。
- ・ 民間支援団体の集結：地域団体との連携は想定していたが、地域外の民間団体との連携は想定外であった（遠野市消防）。
- ・ トップ（命令系統）をどこが担うべきかについては、やはり地理的な状況（即地性）が求められることから、基礎自治体に任せるべきではないか（遠野市消防）。
- ・ 名古屋、兵庫、京都なども支援にはいったが、大阪府隊ほど大規模でなかった（大阪府消防局）。

- ・ ロジスティックスの部分では、大規模派遣であることに関係する苦労があった（食糧、燃料、移動等）（大阪市消防局）。
- ・ 寒冷地用の装備がないことから、遠隔地の派遣の際には一定の準備・対応が必要と考えられる（大阪市消防局）。

④医療

- ・ 情報網の混乱が甚大であったため、苦労した（岩手医科大学）。
- ・ 後方支援拠点となった遠野市は全面的に協力してくれた（岩手医科大学）。
- ・ 先々の予定をふくめて、まとまった活動のできる医療チームのみを受け入れるルールを、事前に明確に設定したことによって、現場での混乱は抑制できた（岩手医科大学）。
- ・ 避難所の立ち上げの際に、適切な環境で立ち上げないと、その避難所環境が長期的に継続してしまうため、立ち上げ初期の対応が必要である（岩手医科大学）。

⑤社会福祉協議会／ボランティア／市民団体／研究団体

- ・ 後方支援拠点の位置づけは「全国の宿泊拠点」（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 地域割りをする程度考える必要がある（一関との分担）（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 県の責任者・担当者が「遠野（後方支援拠点）」に来て判断をしてほしいと感じることもあった（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ バックアップのための機能・役割として、基金を持つ社会福祉協議会の役割がある。悩みながらも最善の方法を実現できた、それはつつみ隠さずにオープンに議論したこと、「被災地・被災者のため」という軸がぶれなかった点は重要（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 社会福祉協議会＋災害ボランティアセンターの仕組みはよいが、人に左右される可能性がある（遠野市社会福祉協議会）
- ・ 他の多くの自治体からも人的な支援をもらって、継続的・安定的な活動を行うことができた（遠野市社会福祉協議会）
- ・ 行政、ボランティアともに、被災後の活動について検証をしていない。自衛隊、消防から、個人のボランティアも共に行う形で、活動時期と内容、起こった問題とその対処、対処出来なかった問題まで含めて検証してこそ、次の震災に備える新しい制度を作られるのではないか（遠野まごころネット）。
- ・ 洗濯は困っていたようである（支援者たちの様子から）（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ 話を聞いてあげることが、支援者とのコミュニケーションにとって重要（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ ワンストップサービスの窓口が必要（青年海外協力協会）。。
- ・ ボランティアセンターに JICA が入っていたが、専門的な人材のコーディネートまではなかなか対応しにくい状況（青年海外協力協会）。
- ・ 専門家派遣には、前提としての「信頼関係」が構築されないと難しいことから、今回はそのために時間を要した（青年海外協力協会）。
- ・ 釜石は、行政への依存度がものすごく高い。岩手でも沿岸地域の街のほうが、相対的に行政への依存度が高い（@リアス NPO サポートセンター）。
- ・ これからは、目に見える復興計画だけではなく、本当に市民が自発的に街づくりに参加するきっかけというものを作っていかないといけない（@リアス NPO サポートセンター）。
- ・ 前向きな人たちが、遠野にはたくさんいたことが大きかった。遠野まごころネットなど（静岡県ボランティア協会）
- ・ 多様なものがあっていい、それを認めてできることをやっていくという考え方で上手に事業を運営できた（静岡県ボランティア協会）。
- ・ 下支えとして、JICA のプロパー職員や日本赤十字岩手県支部、JPF の資金・スタッフなどがあったことも重要である（静岡県ボランティア協会）。
- ・ 個人のボランティアの中から、戦略的に中核的な人材を引っ張り上げて、役割を担ってもらい、育てていくことができた（静岡県ボランティア協会）。
- ・ ボランティア協会としての活動自体は手探りだったので、健康チェックシートや誓約書なども、やっけて行く中で工夫して作成していった（静岡県ボランティア協会）。
- ・ 沿岸自治体への提案に、遠野市の職員が同行して、紹介いただいたことが、スピーディーに罹災証明の発行システムの開発等を構築できた大きな理由であったと考えられる（防災科学技術研究所）。
- ・ 知的財産権等については、行政（公共）よりも、民間企業の側に競争・排他的な関係がみられる点をどのように克服していくのか、重要な課題となっている（防災科学技術研究所）。

⑥電話・通信

- ・ インターネットシステムを提供したところの利用者ニーズ、利用目的はニュースや天気予報、YouTubeなどが上位を占めている（BHNテレコム支援協議会）。
- ・ 今回の震災では、SNSが有効に機能した（BHNテレコム支援協議会）。

⑦教育機関

- ・ 現地のニーズにうまく対応できるか、というのが重要なポイント。（例：避難所から仮設に移った段階で支援の体制が変わる、など）（東京大学復興支援室遠野分室）。
- ・ 現地との信頼関係作り。個人間での関係でも、「東京大学」として論じられてしまう（東京大学復興支援室遠野分室）。

⑧行政（遠野市）

- ・ 後方支援拠点の意義、機能が、大震災では明らかとなった。これを踏まえた制度改正・条件整備を行っていく必要がある（経営企画室）。
- ・ 後方支援構想は遠野市と沿岸自治体とで進めてきたが、今後は内陸自治体（北上市、花巻市など）との連携も重要である（経営企画室）。
- ・ 災害時におけるマスコミ対応について、共同記者会見か、代表取材か、災害対策本部の情報の扱い方など、あらかじめルールを設定しておいたほうが、最終的には現場の判断によるところが大きい、より混乱を少なくすることができる（沿岸被災地後方支援室）。
- ・ ライフライン復旧までの対応がポイントとなる。電気が止まった場合は、夜間の活動も必要であることから、発電機と投光機が必要となる。また、一定期間の燃料供給もストップしたため、そのための最低限の備蓄も必要（地域生活課／市民センター）。
- ・ 支援物資としては、発災直後は、米やカップラーメンなどがあっても、料理・お湯を沸かす燃料・機材がなければ食べることができない点に留意する（地域生活課／市民センター）。
- ・ 燃料確保については宮城県から来た医師に、「宮城県では緊急車両として給油してもらえたが、遠野市・岩手県では断られた」との声を受けた（地域生活課／市民センター）。
- ・ 後方支援によるグラウンドの復旧費用等、「原因者がいない」遠野市の善意の後方支援というものを、法的・制度的に位置づけていくことが必要である（地域生活課／市民センター）。
- ・ 全国からの支援を呼びかけた結果、多種多様な物資が大量に集まった。それは、通常の仕入れ・物流とは異なり、様々なものが混在した形で配送される。それらを適切に裁くためには、ある程度の柔軟性をもって整理・取扱うことが必要である（遠野文化研究センター）。
- ・ 応援にくる行政やボランティアの関係者は、1～2週間程度で交代してしまうため、なにか仕組みの立ち上げ、運用といったことはお願いしにくい（遠野文化研究センター）。
- ・ 基本は、Face to Faceの関係であり、それが遠野市の地域では事前にできていたことが有効であった（遠野文化研究センター）。

⑨行政（支援自治体）

- ・ 東日本大震災の災害応急対策において、遠野市が行った沿岸被災地に対する後方支援活動が重要な役割を果たしたと認識している。平成24年度から、後方支援を含めた県内の広域防災拠点のあり方等について、関係市町村も構成員とした検討委員会を設けて検討することとしており、その検討の中で、後方支援活動についても検討し、県地域防災計画等に位置付けたいと考えている（岩手県総務部総合防災室）。
- ・ 震災由来の心理的マイナス要素が落ちつくと、欲望が強くなる（紫波町防災室）。
- ・ みなし仮設住宅までは手厚い支援が行われているが、親戚宅等への避難者は、同じく被災者でありながら県のシステムでは支援を受けられない（紫波町防災室）。
- ・ ルールを作るが、ルールを守らない（飲酒）（紫波町防災室）。
- ・ 精神的に不安定な人が周りから浮いてしまい、フォローが難しい（避難所）（紫波町防災室）。
- ・ この震災で得たノウハウは蓄積したいが、まだ整理は行っていない（職員用として）（紫波町防災室）。
- ・ 時期によって行政、市民ともにニーズが変わり続ける（北九州市総務企画局）。
- ・ 行政の仕組み、業務に対する考え方が違うため、すりあわせるのが難しかった。しかし、それによって学べる事も多く、北九州市職員の意識の変化に繋がってほしい（北九州市総務企画局）。
- ・ 保健師は既婚女性が多く、短期滞在しかできなかった。来年度は、長期滞在を目指している（北九州市総務企画局）。

- ・北九州市が派遣を継続する事で、同市職員の穴を埋めるのが困難となった（北九州市企画局）。
- ・非被災地が震災を忘れることを危惧し、西日本新聞に毎月11日前後の掲載でレポートを提出（11月より）（北九州市総務企画局）。
- ・災害協定に基づく物資供給などを実施。地元のイトーヨーカ堂から生活用品等を提供してもらい、被災地へ送った（武蔵野市防災安全部）。
- ・友好9都市と連携し、後方支援を行っている遠野市に対して、物資・職員等の支援を継続して行った（武蔵野市防災安全部）。
- ・震災対応は、瞬時の判断が重要。適切な判断、迅速な行動がとれるように、実践的・具体的なトレーニングが必要（静岡県危機管理部）。
- ・静岡県では、全県域を4ブロックに分けて、それぞれで後方支援・被災地等の動き方について検討を行っている（静岡県危機管理部）。
- ・遠野市の取り組みは、大きな示唆を持つと考えている（静岡県危機管理部）。

⑩行政（被災自治体）

- ・1日に60人くらい労を厭わないボランティアが来てくれたので、何をしてもらおうのがいいか、はっきりすればもっと受け入れやすかった（宮古市危機管理課）。
- ・仮設住宅の早期建設とコミュニティの維持（地域割り当て）のどちらを優先すべきか判断が難しい。宮古市は後者を選択したため、復興計画の説明等が容易になるメリットが生じた（宮古市危機管理課）。
- ・時間とともに対応もニーズも変わってくる（宮古市危機管理課）。
- ・ボランティアを受け入れる余力がないので自己完結できるボランティアは大きな力になった（宮古市危機管理課）。
- ・市が県に必要なもの注文しても1～2週間たってから入るのでテレビ等で不足情報が流れると全国の方々から一気に善意としていただけるので県から来たときには余ってしまった（宮古市危機管理課）。
- ・何が 필요한か聞いてくる団体が多かったため対応が大変だった。何がなかではなく、何を提供できるかリスト等がほしかった（山田町総務課危機管理室）。
- ・人手不足のところは物資が入りすぎて荷卸しや仕分けが大変で職員が不眠不休になることもあった（山田町総務課危機管理室）。
- ・よくわからない怪しい団体が入ってきたという話があった。行政側と支援団体は信頼関係が一番必要である（山田町総務課危機管理室）。
- ・不公平感是正のための調整は極めて困難（山田町総務課危機管理室）。
- ・国・県は情報の収集はするが提供はない（山田町総務課危機管理室）。
- ・支援を受ける側の訓練も必要（大槌町総務部）。
- ・輸送路、食料、燃料、人的支援は災害の種類、レベルに応じたバリエーションを想定しておく必要がある（大槌町総務部）。
- ・基礎自治体の事務の中で県ができる事務は、基礎自治体の判断を待たず県独自の判断で執行すべき。それができる実力のある職員の派遣が肝要（大槌町総務部）。
- ・民間団体から多数の支援の申し入れがあったものの、NPO、NGO等の団体の実態が分からず連携が難しかった（大槌町総務部）。
- ・役場も被災し町長や職員も多数亡くなり、当初は何をもらおうのいいかが分からなかった。何をほしいかと聞いてくる団体等への対応に大変困った（大槌町総務部）。
- ・職員が不足し、特に安否確認のための情報収集に苦労した。安否確認は基本的に町職員が対応したが、非常時には民間等の支援団体に対しても住基データ等個人情報を提供して支援を受けられる仕組みを作った方がよい（大槌町総務部）。
- ・物資が大量に持ち込まれるので仕分けが大変だった。物資支援は荷下ろし、仕分け、配送までの自己完結が望ましい（大槌町総務部）。
- ・津波災害では急性期患者が事実上存在せず、日常薬の処方箋発行等DMAT機能の見直しが必要（大槌町総務部）。
- ・支援から自立に移行する時期、経済活動とのバランスが難しい（大槌町総務部）。
- ・検証できる体制、記録の重要性については認識している。後方支援を実施した団体のリストを作成する（大槌町総務部）。
- ・宝塚市長から阪神大震災の報告書を頂き、事態の変化を予測するのに大変役立った。この被災による教訓をまとめ上げて伝えていくことが非常に重要（大槌町総務部）。
- ・現在の災害対策基本法というものは、被災した市町村がその体制を元に動かなければならない。しかし、被災した市町村のみですべての対策を完結させるとするのは実行不可能である。そのため、災害時の後

方支援のシステムが完成されていれば、被災した市町村の負担が減少する。その本質は、A市が被災した場合は、B、C市が救援するという取り決めと、その職員が行う仕事の決定である。なぜなら、釜石市には各市町村から人的支援が調整しきれない数で提案された。そして「何をしてもらったらいのか」という、災害対策以外の問題を抱えることになった（釜石市防災課）。

- ・ 支援物資： 穴あきやシミ付きのある衣類は、ゴミにしかならない（釜石市防災課）。
- ・ 人的支援に来てくれる人の宿泊する場所の確保ができなかった。アメリカやイギリスの部隊は隣の住田町にある世田米小学校の校庭を借りて宿営（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 物資の集積場所として想定していた大船渡体育館が浸水して物資の置き場に苦勞。災害に遭わない集積場所の確保。集配のタイミング、分散保管を想定すべき（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 計画段階から物資以外にどのような支援があるかを予め想定しておくべき（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 被災者のニーズを早期に把握できる体制の構築が必要（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 後方支援を意識しながら防災計画を見直すべき（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 後方支援活動は自治体ごとのくりにとらわれるべきではないと思われる（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 役所は民間と違い硬直化しやすいので、民間ベースによって行動するのが良い（独自、自主的に動けるシステムづくり）（陸前高田市総務部防災対策室）。

(2) 「後方支援拠点」に必要な施設・設備・機能・サービス

施設、設備面では、宿泊スペース、特に寒冷地の場合は建物が不可欠との意見、その他、駐車場、ヘリポート、物流倉庫、会議スペース。機能面では、シャワー・入浴、食事、洗濯などが長期滞在が必要であり、燃料、自家発電、確実な通信機器や通信網の確保、及び高齢者対策なども指摘された。

① 自衛隊

- ・ 大型ヘリコプターが離発着できるかどうか、がその後の活動を大きく左右することから、100m×100mのスペースを確保することが望ましい（第9師団）。
- ・ ヘリと車両の連携によって、迅速な活動が展開可能となる。※自衛隊は基本的に自己完結であることから、特段の施設、設備を必要とするわけではないが、既存の施設（建物等）があることによって、活動の質には影響があると考えられる（第9師団）。
- ・ ある程度の建物が必要（第9後方支援連隊）。
- ・ 駐留できるスペース（運動公園部分/陸前高田ではスキー場）（第9後方支援連隊）。
- ・ 重機のおける駐車スペース（選果場）（第9後方支援連隊）。
- ・ 災害時にもつながる通信手段（第9後方支援連隊）。
- ・ 建物は自衛隊としては必須ではないが、他の活動団体にとっては必要ではないか（第4施設団）。
- ・ 広場、駐車場スペース、ヘリコプターの離発着場（大型・100m×100m）（第4施設団）。
- ・ 上下水道（第4施設団）。

③ 消防

- ・ 宿泊機能（遠野市消防）。
- ・ 大規模会議スペース（官組織）（遠野市消防）。
- ・ 民間支援団体の受入、コーディネート機能（遠野市消防）。
- ・ 消防本部が新しく建設されることから、それとの連携・役割分担が必要（遠野市消防）。
- ・ 寒さ対策（大阪市消防局）。
- ・ 重量のある車両が多いことから、土のグラウンドではなく、舗装された駐車スペースが必要（大阪市消防局）。
- ・ 遠隔地であったため、食糧等の調達、近隣地の事業者と協定を結び、そこから調達したことが功を奏した（大阪市消防局）。
- ・ 燃料については調達に苦勞した（一時期はタンクローリーを大阪から持ってくることも検討された）（大阪市消防局）。

④ 医療

- ・（建物）被災地が広く、後方支援拠点の全体的な宿泊施設が少なかった。（設備）衛星携帯電話などの通信設備。（機能）特になし（岩手医科大学）。

⑥社会福祉協議会／ボランティア／市民団体／研究団体

- ・ 情報共有の場が必要。部分部分だけでは、意欲も、交流もなかなか湧き上がってきにくい。情報が伝われば、ボランティアの最終日に送別会などできる（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 7月になってはじめて、後方支援連絡協議会が立ち上がる（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 点から線、線から面へつないでいくことが必要（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 倉敷市長は、遠野市社協の活動を評価して、直接資金援助してくれた貴重な例（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 宿泊機能 / 兼用の物資倉庫（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 震災発生後から72時間まで研修するシステムを作る。観光客、学生が実際に学べる場としての機能も持てれば、後の災害発生時への備えにつながる（遠野まごころネット）。
- ・ 「気づいたこと、改善すべき点」で挙げた検証があれば、災害後に起こった問題が浮き彫りとなり、国民が震災に備える術となると考える（遠野まごころネット）。
- ・ 活動拠点とした地区センターには、備蓄はある程度必要。ローソクの明かりは、電気がない中での「明かり確保」に不可欠（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ 沿岸の状況が伝わらなかったのは、作業をしている人たちのストレスの原因となっていた（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ （建物）専門人材等も含めた、コーディネート機能のワンストップ化が必要（青年海外協力協会）。
- ・ 20～30人程度が一緒に泊まれる宿泊場所。地区センター、旅館などは難しかったので、自前でプレハブを建設した（エアテントなどの活用もありうる）（静岡県ボランティア協会）。
- ・ シャワー設備（静岡県ボランティア協会）。
- ・ 事務局機能、常駐・専属のスタッフが必要。ガソリンの不足に対応できる備蓄等（静岡県ボランティア協会）。
- ・ （建物）宿泊できる建物（設備）ヘリポート（機能）燃料（防災科学技術研究所）。

⑦教育機関

- ・ 人の動きに対応した宿泊施設や移動車両の確保（東京大学復興支援室遠野分室）。

⑧ 行政（遠野市）

- ・ （建物）消防庁舎とあわせて、一体として後方支援拠点としての金甌を果たすもの、屋内の一定規模の広さを有する建物。宿泊機能・入浴機能・自家発電機能（経営企画室）。
- ・ 宿泊機能・情報通信機能（外部情報の収集等）（沿岸被災地後方支援室）。
- ・ 一定期間しのげる非常食の備蓄。「古くなった非常食」はお祭りなどで使うなどの工夫をしている（市民医療整備室）。
- ・ 総合福祉センターの体育館を、ボランティア、NPO等に提供したが、自己完結の活動者であっても、寒冷地であることから、屋内施設が必要である（健康福祉課）。
- ・ 燃料の確保、駐車スペースの確保などが必要（地域生活課／市民センター）
- ・ 仕分けと備蓄の両面をバランスさせることが重要（地域生活課／市民センター）
- ・ 物流が復旧するまでの数日間の機能継続が課題（地域生活課／市民センター）
- ・ 一定程度のマニュアル化も必要（地域生活課／市民センター）
- ・ （建物）入浴機能と宿泊機能が必要〔有事の際は活動拠点〕×〔平時は健康増進施設〕（設備）高齢者のクアハウス、スポーツのための体育施設、シャワー（地域生活課／市民センター）。
- ・ 寒さが厳しいところであることから、建物が必要（遠野文化研究センター）。
- ・ 自己完結が原則であるが、お風呂や燃料など、支援活動を行うための条件整備は必要（遠野文化研究センター）。
- ・ 協定による石商組合との連携による円滑なサービス提供など、事前に仕組みを作っておくことも必要（遠野文化研究センター）。

⑨行政（支援自治体）

- ・ 東日本大震災の災害対応の検証を踏まえ、災害応急時において応急対策の拠点となる広域防災拠点、後方支援基地等の整備や連携体制を整備する必要があると考え、岩手県復興計画に掲げたところである（岩手県総務部総合防災室）。
- ・ 平成24年度から、後方支援を含めた県内の広域防災拠点のあり方等について、検討委員会を設けて検討

- することとしており、具体的な施設・設備等の整備については、その検討の中で、後方支援活動に必要な施設等についても検討したいと考えている（岩手県総務部総合防災室）。
- ・ 拠点等の整備に当たっては、国による整備や自治体が整備する場合には、国による財政支援等の支援をお願いしたい（岩手県総務部総合防災室）。
 - ・ 現在、東日本大震災対応の検証作業を行っており、その中で、次のように後方支援における問題点を整理している（岩手県総務部総合防災室）。
 - 1 後方支援業務に係る災害救助費の適用
後方支援に要した経費を国庫負担する制度が定められていないこと。国において、後方支援活動経費を災害救助費の対象とするよう制度を見直す必要がある。
 - 2 後方支援市町村と県との連携
東日本大震災津波では、発災当初、沿岸被災地の後方支援を行う遠野市と県との連携が十分でなかったこと。広域防災拠点の枠組みの中で、遠野市のような後方支援拠点を位置づけ、体制を確立する必要がある。
 - 3 内陸部から沿岸部へのアクセス
内陸部と沿岸部とを結ぶ幹線道路の寸断により、内陸部市町村からの支援が困難な時期があったこと。内陸部と沿岸部とを結ぶ、災害に強い交通ネットワークの構築を進める必要がある。
 - 4 広域防災拠点の整備
地域防災力、被災地の対応力の強化を図り、津波等の大規模災害による被害の最小化を図るため、予防対策、応急対策における広域的な防災拠点の整備等（広域防災拠点、後方支援基地、中継基地の整備及びその連携体制等の整備）が必要である。
 - ・ ボランティアだから全てを自己負担というのは無理がある。宿泊施設やシャワー施設などを提供出来なければ、県外からの直接的民間支援は難しい（現状ではボランティア数が減少している）（紫波町防災室）。
 - ・ 宿泊施設。いまだに宿泊施設の確保が困難（北九州市総務企画局）。
 - ・ 仮設住宅と同時並行で、仮設の宿泊施設の建設（北九州市総務企画局）。
 - ・ 武蔵野市役所は、長期間にわたる防災対策の取り組みを行ってきており、市役所内部に危機管理本部を設置している。司令本部、宿泊設備、備蓄食品を備えている（武蔵野市防災安全部）。
 - ・ 広域的な後方支援拠点となる防災施設整備は必要（静岡県危機管理部）。
 - ・ 宿泊施設・機能は不可欠。福島における「Jヴィレッジ」と同様（静岡県危機管理部）。
 - ・ 国・県と連携しながら、耐震化やライフラインの確保、通信のリダンダンシーの確保などを進める（静岡県危機管理部）。

⑩行政（被災自治体）

- ・ 災害時の情報が専用回線で結べるシステム；それがあれば、発生時からより深いフォローを行えるはず。衛星携帯電話が数多くあれば、もっと早く、より正確な情報の共有ができた。（釜石市防災課）。
- ・ 後方支援も大切だが、前線基地となる場所も欲しい。ヘリポートや、集合場所になる施設。それがあれば、災害時に会議の必要なく自衛隊の活動拠点の設立が出来る。後方支援基地と共に、それを受け入れる前線基地の整備も考えてもらいたい（釜石市防災課）。
- ・ 緊急車両用のガソリン備蓄タンク等（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ 本部機能を有する建物、部屋、ヘリポートが必要（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ 連絡調整等を行える広い敷地（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ なくて困ったもの一食料、居住スペース、文具（紙・ペン）、人材が不足（陸前高田市総務部防災対策室）。
- ・ ボランティアの方々の宿泊場所（宮古市危機管理課）。
- ・ 後方支援に必要な条件は被災しない場所にあるということ。連絡が取れる手段があること。人が派遣できる仕組み、人が必ずいる仕組み（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 連絡は、避難所→町支部→防災無線→諸機関。口頭による伝達、無線などの設備を有効に組み合わせることが必要（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 介護施設（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 燃料を確保できるスペース（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 津波などで陸路が寸断されるためヘリポートなど、ヘリの活動・発着拠点は必ず必要（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 後方支援として何ができるか日頃からの訓練が必要（大槌町総務部）。
- ・ 道路が寸断されるため輸送路の確保が必要（大槌町総務部）。

- ・ 後方支援が必要となる事態では物よりも人の方が重要。後方支援拠点には専門の知識を持った人材が必要（大槌町総務部）。

(3) 「後方支援」における官民ネットワークの必要性

各機関とも官民ネットワークの必要性を実感したとの回答であった。今回の震災対応において、現場で実施された官民の役割分担の実績を生かした新しいシステム・協定・ネットワークづくりが提案された。

①自衛隊

- ・ 遠野市の行った後方支援の取り組みは、自衛隊の救助活動を円滑に効果的に進めるために、大きな効果をもたらした。全国的にも、今回の経験を踏まえて、それらを拡大する取組が広がることを期待している（第9師団）。
- ・ 支援物資の配送などでは、いくつか具体的な連携が行われた。また、現場では自治体やNPO、NGO団体等とも話しをしながら活動を行った（第9師団）。
- ・ 必要だと考える（第9後方支援連隊）。
- ・ 必要。NTTなどとは協定を締結している（川西駐屯地・陸前高田市担当）。
- ・ 統一的な運用ルールがあらかじめ定まっていると、円滑に活動がすすめられるのではないかと（第4施設団）。
- ・ 自衛隊、警察、消防、民間建設業協会等の役割分担（例えば、がれきの撤去、啓開は自衛隊、遺体捜索等は警察、消火・救急等は消防、がれきの運搬は民間など）を事前に定め、それが機能するように普段のコミュニケーションができると望ましい（第4施設団）。
- ・ 平常時の法律・制度と緊急時の法律・制度が必要なのではないかと。複数の県にまたがる大規模災害では特に必要性が高い（第4施設団）。

②消防

- ・ 現地でのコーディネート業務（情報共有、調整、ロジスティックス等）の必要性（遠野市消防）。
- ・ 防災協定等による「役割分担」「費用負担」等を、事前に設定しておくことが必要（遠野市消防）。
- ・ 現地の後方支援拠点と広域的な後方支援拠点との連携・調整を考えておくことも必要（遠野市消防）。
- ・ 消防署と消防団の連携によって、遠野市内の消防サービスは維持することができた。情報インフラが整わないうちは、消防団員をすべての屯所に張り付けて、市民からの情報・問合せに対応した（遠野市消防）。
- ・ 物資の調達などで、民間事業者との協定・連携の必要性を実感（大阪市消防局）。

③医療

- ・ 岩手県においては、県立病院が医療に果たす役割は大きく、官民ネットワークは重要である。想定された震災に対して、ある程度、防災協定を結んでおく必要があるが、その震災に即したフレキシブルな運用が必要である（岩手医科大学）。

④社会福祉協議会／ボランティア／市民団体／研究団体

- ・ 岩手県と静岡県は支援協定を締結していたことで、今回のスムーズな連携が可能となったと考えられる（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 屋上屋になってはいけない、スピーディーに決定できるように、「お金だけは県・国が準備、あとは現場で最善の判断を下す」ということが重要（遠野市社会福祉協議会）。
- ・ 官が一方的に作成するのではなく、今回の震災で起こったことを官民ともに検証して、システムを作ってほしい。例：「物資を用意するのは行政、配るのは民間」と決定していれば、流れがスムーズとなる（遠野まごころネット）
- ・ 協力隊は普段からのやりとり・実践があった。しかし、中には勤め人もいて意識の違いもあった。地域同士の声かけ、高校生・子供への声かけなど、積極的に取り組んでいる（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ 活動中のアクシデントもなく、現場の判断である程度円滑に運営ができたのではないかとあわせて、地元の人たちへのケア、声かけ、報告、相談も大切（遠野市婦人消防協力隊）。
- ・ 災害時であっても、積み重ねが信頼醸成には必要。そのために、後方支援連絡会議なども月2回開催され、出席している（青年海外協力協会）。
- ・ 制度インフラとして、専門的な技能・人材のコーディネートや円滑な派遣・受け入れを行えるような事

前の協定、ネットワークづくりが必要（青年海外協力協会）。

- ・ これまで抱えていた少子高齢化や過疎などの問題を、今回の震災からの復興をチャンスとして捉えられれば、ものすごいことになる。震災以後の流れの中で、行政は少し変化し、復興局との毎週の定例ミーティングで、分け隔てなくあらゆる部局の人が出てくる。市町村に関しても、課長、補佐に遠慮なく物を言うようになってくるなど、現場に目覚めたとと言えるような兆しがみえはじめている。この変化に市民のみなさんがまだ気づいていないが、今変わることで、このチャンスを生かすことができる（@リアス NPO サポートセンター）。
- ・ 初期の混乱期の支援と継続的な支援との境目を見極めることが重要である（静岡県ボランティア協会）
- ・ 宅配事業者やコンビニエンスストアとの協定は有効ではないか（静岡県ボランティア協会）。
- ・ GISの地図データや住宅地図のデータなど、民間事業者の持っているデータ、ソフト、システムを、災害時には例外的に徴収・収集・加工・編集できるような手続きをあらかじめ定めておくと、現場対応するにしても連携が取りやすいと考えられる（防災科学技術研究所）。
- ・ 以前内閣府で「防災カフェ」の業務に携わった経験から、その時はコメリだったが、民間事業者と自治体と必要な物資の供給協定を結ぶ調査に関わった。民間事業者との事前協定はとても有効である（防災科学技術研究所）。
- ・ 地元の大学（東北大学、岩手大学等）との連携がより一層深化すれば、持続的な取り組みになっていくと思われる（防災科学技術研究所）。

⑥電話・通信

- ・ 今回は偶然により、遠野市を通じた支援活動が円滑にスタートできた。今後は、それらを共通化・標準化することによって、どの地方自治体との間でも実施できるような仕組みを準備しておくことが必要である（BHN テレコム支援協議会）

⑦教育機関

- ・ 南相馬市と放射能関係の協定を締結した（東京大学復興支援室遠野分室）。
- ・ 大槌町と復興・復旧に向けた包括協定を締結した（東京大学復興支援室遠野分室）

⑧ 行政（遠野市）

- ・ 市内の事業者と防災協定は複数締結しており、機能した。今後は、物資供給能力等をふくめて考えると、市外・県外、規模の大・中・小を問わず、様々な協定とそれに基づく支援活動が必要となる（経営企画室）。
- ・ 訓練や協定は、あくまでも事前の想定に基づくものであり、それらをどのように準備・共有する中でのフェイス・トゥ・フェイスの関係、信頼関係の構築が重要である（経営企画室）。
- ・ 物資の確保等に当たっては、市内の事業者との事前協定等によって、流通在庫を確保することができるようにしておくなどの事前対応が重要である（沿岸被災地後方支援室）。
- ・ 家庭の物資等の供出等に関しても、一定のルール、枠組みづくりが必要（沿岸被災地後方支援室）。
- ・ 医療分野においては、県立病院の医師（官）も、開業医（民）も、連携して医療活動を提供しているのが実態ではないか（市民医療整備室）。
- ・ 遠野まごころネットのような取り組み、仕組みを、協定等によって事前に組み立てることができれば望ましいと考える（健康福祉課）。
- ・ 本格的な復興に向けては、遠野市および沿岸被災地における自立的な産業振興が必要不可欠である。そのためにも、外部の専門企業、技術、人材等の育成を図り、持続的な経済発展の力を養成することが大切である（産業振興課）。
- ・ 仮設住宅の整備に当たっては、既存の画一的な仕様・規制を緩和し、創意工夫、地域の状況に合わせた仮設住宅の整備が求められる（都市整備課）。
- ・ 官民ネットワークは必要（地域生活課／市民センター、遠野文化研究センター）。
- ・ 石商組合との事前協定による燃料提供。岩手県は当初、給油地を花巻に指定したが、遠野から50kmと離れていることから、遠野市総合運動公園近くのガソリンスタンドも指定してもらい、迅速な給油・活動開始が可能となった（地域生活課／市民センター）。
- ・ ヤマトとの連携のように物流・配送センターとの協定も有効（地域生活課／市民センター）。
- ・ 遠野市石商組合と協定を結び、緊急車用への給油を行った（遠野文化研究センター）

⑨行政（支援自治体）

- ・ 災害対策においては、民間企業やボランティア等官民の連携・協力が必要と考え、これまで、関係団体等との防災協定の締結等を行ってきたところであり、今後も、防災協定の締結・充実等を含め、連携の強化を図っていきたいと考えている。後方支援に関する官民連携の具体的な内容についても、平成24年度以降の広域防災拠点の検討委員会において検討したい（岩手県総務部総合防災室）。
- ・ 町内では協定が成立しているが、県に支援物資が集っても、被災市町村や近隣の被災者を受け入れた市町村に運ぶ運搬手段がない。被災地には受け取りに向かう人・輸送車に余裕はない。運送会社との協定があれば、スムーズな支援体制が成立する（紫波町防災室）。
- ・ 建設、電気などの工事系業界とは協定を結んでいる。その延長線上で協定を結びたいが、業界によっては排他的な部分も多いため、理想と現実が添わない。行政間よりも業界間の連携が進んでほしい。（北九州市総務企画局）。
- ・ 防災協定だけでなく、その締結先と普段のコミュニケーション、連携、信頼関係を構築することがより重要である（武蔵野市）。
- ・ 年1回、防災協定を締結している全団体を集めて、意見交換をする機会を持っている。それらを通じて、いざというときに、柔軟に対応できる関係を構築している（静岡県危機管理部）。
- ・ 協定はその入り口、手続きとしては一定の効果があると思われる。（静岡県危機管理部）。
- ・ 今年の意見交換では、緊急車両の事前指定について要望が出た。実務的にはいろいろ課題があるが、検討している（静岡県危機管理部）。

⑩行政（被災自治体）

- ・ 物資の配送関係が大変だったため運送業者と協定が必要（宮古市危機管理課）。
- ・ 老人介護施設に被災したお年寄りを受け入れてもらえるよう協定を締結（宮古市危機管理課）。
- ・ 宿泊施設にボランティアや避難する人のために受け入れてもらえるよう協定を予め結んでおくことが必要（宮古市危機管理課）。
- ・ 食料関係は農協やスーパーなどと提供してもらえるよう協定が必要（宮古市危機管理課）。
- ・ 特に食料や日常雑貨を民間業者と協定を結ぶことが大切である。山田町では新たに秋田県仙北市と協定を結ぶ（山田町総務課危機管理室）。
- ・ 本震災では協定の締結先が被災したため、協定は機能できなかった。簡易トイレ等も国交省を通じて遠方より届いたことから、遠方の自治体等との協定の必要性を強く感じる（大槌町総務部）。
- ・ 支援物資といっても、個人が多い。そのため、支援物資は衣類、食糧などが一緒に届くため、整理するための労力も多大となる。各企業よりまとまった数の支援物資が届けば、よりスムーズに被災者の元へ送ることができる。もちろん、企業と各自自治体が災害時の物資援助協定を結ぶのは難しいことであるため、国家レベルで行って欲しい（特に石油・灯油と食糧）（釜石市防災課）。
- ・ 今回の協定が有効であったか今後検証する（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 県外も視野に入れた防災協定の広域化を検討すべき（大船渡市総務部防災管理室）。
- ・ 炊き出しや物資調達等は市でやる必要はなさそう（陸前高田市総務部防災対策室）。

以上、後方支援活動の概要について、現場で活動した機関、団体に対するヒヤリング調査を行った結果、今後の後方支援拠点のあり方に対し多くの示唆を得た。中でも、支援する側と支援される側の受け止め方の間には、改めて大きな違いがあることが明らかとなっており、今後の後方支援活動において留意する必要がある。例えば、遠野市が被災地に物資を届ける際、直接現地の情報やニーズを収集したにもかかわらず、ニーズにマッチしない物資も集まっており、今後の災害対応活動でのトリガーを再考する必要がある。

また、今回の後方支援拠点構想は計画段階であったため、事前の取り決め、協定、マニュアルなどは存在しなかったが、現場の工夫、努力、決断により後方支援活動が実施されたことがうかがえた。そこでは、得意分野で協力し合い、棲み分けを考慮した官民連携活動も確認された。本来の支援活動は、被災自治体からの支援要請を受けて開始されることとなっているのに対し、大きな痛手を受け要請を発する事すらできなかった自治体に対し

ても、防災協定あるいは姉妹都市を結んでいる遠方の自治体から、自発的な支援物資や人的支援が開始され、役立つ結果になったという点にも注目すべきである。

遠野市の後方支援活動は、後方支援構想自体は実現途上であったにもかかわらず、2度の大規模訓練の成果があったことが確認された。

一つは、迅速な初動活動である。遠野市の早期の受け入れ準備のおかげで、震災当日から関係機関が活動することができた。

二つ目は、図表Ⅱ-17で明らかな通り、多くの機関、団体が集結したことである。平成23年5月2日時点の遠野市集計では、4,800人が活動したと記録されている。人数が多かったのは、警察、自衛隊、ボランティア、消防の順であり、警察は千人を超えていた。静岡県は知事会の指示よりも早く直接岩手県入りを果たした後、後方支援基地の存在を知って遠野に入っており、かなり早い段階で現地活動を始動した。また、被災地支援への足がかりを探していた他の関係機関や団体の多くも遠野市に集結した。

三つ目は、遠野市民の中に訓練を通じて支援意識と理解が醸成されていた点である。後方支援拠点では、被災地での後方支援活動者のための後方支援サービスが多く行われた。受け入れ調整だけでもかなりの作業負担が発生したが、市内では各部署がそれぞれの守備範囲の中で後方支援活動に関与し、炊き出しも早くから活動した。こうした、地域ぐるみの受け入れ環境が、例えば遠野まごころネットの誕生のように、自発的に整えられたことが、遠野市の成功要因とも考えられる。

以上でまとめた通り、今回遠野市では、事前に後方支援活動を行う準備が訓練も含めて一定程度出来ていたため、多くの機関、団体の集結により、後方支援活動に不可欠なヒト、モノ、カネなどのリソースも多数集積することが出来た点は高く評価することができる。一方、情報の錯綜、指揮系統の混乱などによって、モノの重複、部分的偏在、不足が生じた様子も明らかとなった。また、被災地では、時間の経過とともに状況やニーズが変化していくことから、情報共有の重要性を訴える意見も出た。

また、後方支援活動は今回のように長期化する可能性が高いことから、後方支援拠点に必要な要素としては、宿泊、駐車場、ヘリポート、物流倉庫、会議スペースがあり、機能面では、シャワー、食事、洗濯などが必要であり、自家発電装置は災害対応に欠かせないものという声もあがった。その他、燃料確保、情報通信手段、高齢者対策、活動上の信頼獲得の課題なども指摘されたところである。

これらの災害対応後方支援拠点の役割と機能を踏まえて、次章以降では後方支援拠点について、ソフト面、ハード面、ネットワーク面から検証を行う。

図表Ⅱ-17 遠野市に活動拠点をおいた機関、団体、企業等（5月2日時点）¹

機関	団体数	人数	車両数
行政	21	184	-
目衛隊	9	990	474
警察	28	1086	250
消防	4	694	159
医療	37	309	31
社協	11	49	-
電力	3	106	50
電話	9	111	40
水道	2	16	20
ガス	1	7	-
獣医	1	5	-
メディア	14	237	-
ボランティア・民間・教育	42	844	-

5. 後方支援の必要性和後方支援が備えるべき機能のまとめ

5-1 東日本大震災において必要とされた支援活動

ここでは、前節までの事実認識を踏まえて後方支援の必要性和後方支援が備えるべき機能をまとめる。東日本大震災では、「想定外」という言葉が多く使われた。今後、東日本大震災並みの震災発生を前提として後方支援を考えるとすれば、今回の「想定外」を想定した機能の整備が必要となる。今回の「想定外」とは具体的には以下のようなものである。

- ・ 非常に広域に及ぶ災害
- ・ 地震・津波災害と原子力災害が複合的に発生
- ・ 津波による街、インフラ等の大規模流出
- ・ 自治体機能の喪失
- ・ ライフライン、情報、交通網の断絶
- ・ 多数の犠牲者、要救助者、避難者の発生
- ・ 被害状況、安否確認の難航

東日本大震災はこれまでに体験したことがない大規模災害であり、阪神淡路大震災、新潟県中越地震の教訓では対応しきれなかった面が多くあった。特に、自治体機能の喪失により、被災地の災害対策の司令塔のコントロール機能が失われたことが大きく、その対策がなされていないため多くの混乱が生じた。また、南北500kmにも渡る沿岸部の津波被害により、多くの自治体が同時に被災したことで、誰がどこの自治体を支援するのか、

¹ 「遠野市沿岸被災地後方支援50日の記録」より作成

支援が行われているのかどうかすら明確にならず、初期の支援に格差が生まれた。

こうした中、遠野市を中心とした後方支援活動では、構想に基づき遠野市半径 50km 内に位置する 6 つの沿岸自治体を支援対象とし、近接自治体の後方支援が早期に動いたことは大きな成果であった。

(1) 東日本大震災における各機関の活動

このような大規模災害では、多様な専門性を持った機関が複合的に活動することが求められる。そこで、今回の震災対応で主要な役割を果たした、各機関（自衛隊、警察、消防）とボランティア団体に関する活動内容等を整理した。整理に際し、主要各機関（自衛隊、警察、消防）については、それぞれ各機関発表の公表資料を元に整理する一方、ボランティア団体については、関係者からのヒヤリングから整理した。

①自衛隊の活動（防衛省自衛隊のウェブサイト、「東日本大震災への対応に関する教訓事項について（中間取りまとめ）」平成 23 年 8 月防衛省をもとに整理した）

<活動実績>

自衛隊が従事した活動は、航空機による情報収集、被災者の捜索及び救助、消火活動、人員及び物資輸送、給食支援、給水支援、入浴支援、医療支援、道路啓開、瓦礫除去、防疫支援、ヘリコプター映像伝送による官邸及び報道機関等への情報提供、自衛隊施設（防衛大学校）における避難民受け入れ、慰問演奏、政府調査団等の輸送支援であった。

人命救助・行方不明者等捜索では、警察、消防、海上保安庁等と協力し、津波等により孤立した地域や倒壊家屋等から多数の被災者を救出した。また、水没により孤立した場所では救難ヘリコプター等を活用し、海域では航空機、艦艇等を可能な限り動員した。さらに、信号機が故障した交差点において、被災者や自らの安全確保のため自衛官が緊急に交通誘導を実施するなど、懸命の活動を実施した。

物資輸送では、水、食料、毛布、救援物資（粉ミルク、紙おむつ、簡易トイレ等、医薬品等）、ガソリン、灯油、軽油、重油、乾電池などの救援物資を輸送した。都道府県で受け付けた救援物資を全国の駐屯地等で集積し、自衛隊の航空機等により輸送するスキームを構築して対応した。

生活支援では、被災自治体の中に、行政機能が低下したところもあり、自衛隊がその機能を一部補完した。また、自治体からの要請に基づき、緊急性の観点から、御遺体の埋葬場所への搬送支援や、遺体安置所における受付等の業務支援も実施した。

派遣規模は、延べ人員約 1,058 万人。8 月 31 日に派遣は終結した。

<体制>

体制面では、発災直後直ちに防衛省災害対策本部（本部長：防衛大臣）を設置した。直後より、阪神・淡路大震災の教訓を生かした部隊の自主派遣により、迅速な対応を実施した。発災 4 日目に東北方面総監を指揮官とする災統合任務部隊を編成し、また、発災 8 日

目には、10万人態勢の構築を完了させた。なお、心理専門家等を活用した隊員のメンタルヘルス施策の実施や、隊員の戦力回復のため、青森、弘前、秋田、神町、宇都宮、古河、朝霞の各駐屯地に「戦力回復センター」を設け、睡眠、洗濯、入浴、温かい食事、読書等により戦力回復が図れる措置を講じた。

②警察（「東日本大震災における警察活動に係る検証」平成23年11月 警視庁緊急災害警備本部をもとに整理した）

<活動実績>

警察が従事した活動は、被災者の避難誘導・救出救助・行方不明者の捜索、身元確認（遺体の収容・検視等）、交通対策（緊急交通の確保、交通整理）、被災地における安全・安心の確保（パトロール、犯罪の取り締まり、被災者支援）、通信機能の維持等であった。救出救援にあたっては、災害救助犬、エンジンカッター等の装備資機材や警察用航空機（ヘリコプター）を活用した。

岩手、宮城、福島の被災県警察においては、警察施設の損壊、ライフラインの途絶等により、警備本部等の移転を余儀なくされた。被災により使用不能となった公有地へのプレハブの設置、公共施設の借り上げを行う等により仮設の交番を設置、全避難所を巡回する移動交番を派遣するなどして、遺失届や被害届の受理、チラシの配布等による防犯情報の提供や被災者からの各種要望、相談に対応した。

全国から延べ約75万人派遣（11月1日現在）。一日最大4,800人。

<体制>

警察庁においては、警察庁長官を長とする緊急災害警備本部を、全国の都道府県警察においては、警察本部長等を長とする災害警備本部等を設置し、初動体制を確立した。

全国から広域緊急援助隊（警備、刑事、交通）等を派遣し、被災県警察と一体となり、被災者の救出救助、行方不明者の捜索等の活動にあたった。部隊の派遣が長期間かつ大規模となったことから、警察庁に「東北地方太平洋沖地震への対応に係る支援対策室」を設置した。被災県警察の要望をふまえながら、活動に必要な装備資機材・車両の確保、部隊の宿泊先の手配、部隊の運用方法に関する調整等、部隊の受け入れに関する連絡調整等を実施した。

③消防（「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第144報）」平成24年2月14日（火）17時00分 消防庁災害対策本部をもとに整理した）

<活動実績>

消防機関の従事した活動は、消火、救助、救急活動であった。緊急消防援助隊の活動は6月6日に終了した。航空部隊は情報収集、人命救助及び空中消火等に、陸上部隊は消火・救助活動等、海上部隊は、3月11日からコンビナート火災の消火活動に従事した。被災地で

は、消防機関の人員(消防吏員、消防団員)が県内の広域応援も含め、消火、救助、救急等の対応を実施した。

派遣人員総数は30,463人 派遣部隊総数8,920隊。延べ派遣人員 121,071人 延べ派遣部隊数 33,374隊 最大時派遣人員7,035人 最大時派遣部隊数 1,912隊。

<体制>

3月11日に消防庁長官が平成15年の消防組織法改正による制度創設以来、初めて「緊急消防援助隊」の出動を指示した。全国44都道府県から緊急消防援助隊を派遣した。

④ボランティア団体(関係者からのヒヤリング結果をもとに作成)

ボランティアは、被災者に寄り添いニーズを自ら拾い集めて、細やかな被災者支援の活動を展開した。公的機関の手が回らない小規模避難所、自宅避難者の存在を見つけ出し、独自に救援物資を届ける等、行政の補完とも言える活動も行っていた。支援活動としては、物資調達・仕分け・配送、家屋整理・運搬、瓦礫整理、避難所支援、炊き出し、情報発信、記録、入浴支援、マッサージ、足湯、理髪、健康体操、子どもの遊び相手、イベント開催、学習支援、漂着物収集、写真洗浄・復元、仮設住宅支援、コミュニティ支援、事業再建支援等多岐にわたる。

災害時のボランティアの受け入れを担う「災害ボランティアセンター」は、社会福祉協議会が立ち上げることとなっているが、社協は通常業務では福祉系の業務を行っており、災害対応のエキスパートがいるわけでない。また元々の人員不足に加え被災の影響もあり、多くの自治体で立ち上げが遅れた。そのため、災害救援活動の経験がある一部のNGO、NPO団体以外は初期に活動する事は困難であった。

そのような状況下で、遠野市では早期に地元住民と市社会福祉協議会の協力の元「遠野まごころネット」を設立した。ボランティアの宿泊場所を提供し、日々沿岸被災地の情報を整理して活動内容を決め、人員を集めて現地への輸送を行った。ボランティア初心者も参加することから事前オリエンテーションも実施し、ボランティア自身へのケア活動も行った。

個人から、企業や教育機関の団体、NGOやNPO組織まで数多くのボランティアが参加したが、支援活動を効率的に実施するには現地でコーディネートする存在が不可欠である。遠野まごころネット以外でも多くの人員を供給したところは、受け入れ組織を立ち上げ、拠点を内陸側に構えて活動した。中には東京に本部をおくところもあった。

⑤各機関の活動報告から見られる課題

各機関の活動報告を見ると、物資、備品等に関する記載が見られる。例えば、「災害時に活用される装備品等の保有状況や、今回の震災で活用に制約を受けた装備品等の問題点を考慮し、今後の防衛力整備や保有すべき装備品等に関し検討が必要」、「緊急時においても装備品等を適時・適切に修理できるよう、自衛隊だけでなく、民間企業とも密接に協力し

ながら、柔軟に対応できるようにするための体制整備が必要」、「平素から、所要の燃料等の備蓄の在り方を検討し、十分に確保することが必要」（以上、防衛省 平成 23 年 8 月「東日本大震災への対応に関する教訓事項について（中間とりまとめ）」P. 46、47 より引用）、「業務継続に必要な物資の備蓄、部隊の機動的な展開等の観点からも防災機能を強化」（以上、警察庁緊急災害警備本部 平成 23 年 11 月「東日本大震災における警察活動に係る検証」P2、25 より引用）とある。

災害時には、必要なリソースの確保を如何に図るかということが重要であると考えられる。

5-2 東日本大震災規模の災害で必要な支援活動

以上、今回の東日本大震災では多くの支援活動が実施された。これらが総合的に実施されて、はじめて被災地や被災者は復旧復興へ進むことができると言える。

まとめると、必要とされた支援活動は以下の内容である。今後同様の大規模地震、津波災害においても適用できるものと考えられる。これらの活動を実施するには、多種多様な活動主体、マンパワー、リソースが必要となった。

1. 被災地で必要な活動

救助・救出、避難誘導、安否確認、捜索、医療（救命、治療）、物資要請・配給、2次災害防止、消火、応急復旧工事、交通規制、被害確認、情報受発信、記録、避難所開設・運営、炊き出し、被災者ケア、衛生管理、防疫、行政支援（罹災証明等の発行等）、防犯、生活再建支援、コミュニティ復興支援 事業再建支援、事業起業支援、復興計画策定、災害検証・伝承

2. 被災地での活動を行うために必要な支援活動（＝後方支援）

支援活動計画、情報収集・共有・調整・受発信、記録、状況整理、救援物資の調達、保管、輸送、避難者受け入れ、炊き出し、後方支援活動主体への後方支援（受け入れ、現地案内・輸送、活動拠点整備、宿泊、物資の提供、支援者支援）、被災自治体業務支援

3. 被災地での活動を行うために必要な支援活動（＝遠隔地での後方支援）

2とほぼ同様。ただし、他機関との調整業務を行う点が異なる

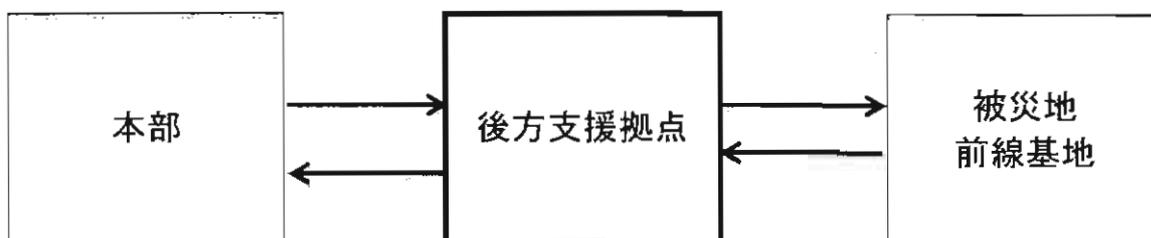
1は被災地、2は遠野市の後方支援拠点での活動を示し、3は第3節に登場した紫波町や武蔵野市のような遠隔地の自治体、あるいは各機関の本部拠点での活動にあたるものであるが、以降では3つの拠点活動に焦点をあて、機能分担について考察する。

5-3 3つの拠点の活動と役割分担

5-1の活動実績から理解されることは、それぞれの機能ごとに、本部、後方支援拠点、被災地（前線基地）の構造が成り立っていることである。

遠野市は、まず国、県という本部機能と被災自治体という前線基地の中間に位置して情報の拠点とともに、避難者の受け入れや支援物資の配送など通常の行政サービスを後方支援した。これが第1の役割である。次いで、自衛隊、消防、警察、医療、NPO などそれぞれが活動している組織の後方支援拠点を物理的に同じ空間に存在せしめた。これが第2の役割である。

図表Ⅱ-18 支援活動に必要な3つの活動拠点



5-1の実績をもとに、3つの活動拠点の活動と役割を整理した。

(1) 「本部」の活動と役割

各機関の長を本部長に対策本部が設置され、全体の指令を下す。各地からの情報を収集し、整理分析して全体の活動方針を打ち出す。また、関係機関との調整、法的な環境整備、あるいは政府の判断が伴う事項の調整を行う。現地から上がってくる情報やニーズに対応して、必要な人材、物資や資機材等の手配を他の機関・団体とも調整しながら行う。

(2) 「後方支援拠点」の活動と役割

後方支援拠点は、被災地の現場と本部をつなぐ情報、ヒト、モノの中継地点であり集積場所である。そのため、情報面を例にとると、両方向からの情報を整理、分析、加工して双方に再発信する仲介機能が重要な役割となる。具体的には、被災地の現場活動と遠隔地にある本部とでは、活動や言語が異なる。また、同じ行政区内でも集落別に状況が異なり、土地勘も必要である。さらに、必要な情報を送る際には、被災地からの情報に抜けや偏重が生じる可能性もあり、今後の情報技術の発展を考慮しても、被災現場の情報収集力とインタプリターとしての役割は必要となる。

次に後方支援拠点に求められるのは、被災現場からの情報を元に現地での具体的な行動計画を策定する作戦本部機能である。今回の災害では、大規模かつ長期の支援活動が必要とされ、活動に要する人員も多いことから、まとまった活動拠点が必要であった。こうした点を踏まえると、遠野市が各機関に拠点を提供し、多様な主体が同時に集結することにより、情報共有・交換が可能となり、より効率的な行動計画の策定ができた点における意義は非常に大きいと考えられる。

被災地ではあらかじめ用意された行動計画に基づき時間内に効率的に活動することが求

められる。被災地での活動から帰還し、近接した後方支援拠点で人員、資機材、車両などの休息、調整、整備、補給等ができたことも活動を円滑に実施する上で大変貴重であった。

その他、支援活動に従事する者は、現場活動に加え日々変化する状況、ニーズに対応しなくてはならないため、休む暇なくたいへんな労を費やす。遠野市が行った、支援者のための支援も後方支援拠点の重要な業務として位置づけられることが今回の実績で確認された。

(3) 「被災地・前線基地」の活動と役割

今回の被害状況では、沿岸被災地に活動拠点のためのまとまった土地の確保はむずかしく、また前線基地としての小規模拠点を構える事さえ困難であった。

そのため、発災直後の救命救出時期を超えてからは、避難所に滞在した部隊以外は、ほとんどの機関が基本的に朝から夕方までの活動時間を設定し、後方支援拠点から行き来をし、現地には可動の拠点機能を持ち運んで活動した。時間設定は、人員の労働負担や日照の問題からである。資機材も同様に持ち帰った。

被災地に本来あるべき公的施設、例えば庁舎、警察署、交番、消防署等において、重要施設が使用できない場合や流出によって消滅した場合には、応急復旧や仮設で対応し、最低限の機能を保持した。

以上、3つの活動拠点があることで、支援活動が円滑に働くことを確認した。東日本大震災規模の甚大な被害の場合、被災地にまとまった活動拠点を構えることは難しい。また、アクセスが困難な場合や、ライフラインの途絶などで現地活動に制限が生じる場合の対応策として、活動時間等を確保するためには近接地でのバックアップ体制としての後方支援拠点が必要であることがより明らかとなった。このように、災害対応のための活動資源（ヒト、モノ、設備）を被災地に継続して供給するためにも、後方支援拠点は大きな役割を担ったと評価できる。

さらに、全国規模の支援が必要な被害レベルであったため、遠野市には想定以上に地域外の機関、団体が多く集結したが、彼らのための宿泊、食事、入浴及び資機材の整備、保管、補給、修理等のための拠点設備が必要であった。後方支援拠点において地域ぐるみで支援者への支援が行われたことも、結果として長期的な活動の実現につながったと考えられる。

5-4 「後方支援」が備えるべき機能、空間、設備、サービスが果たした役割

これまでの活動実績とその分析から、後方支援拠点には災害対応活動を実施するため以下の5つの要素が必要であったといえる。

1. 専門性の高い機関・団体から、多くのマンパワーを供給するボランティア団体まで多様な活動主体（多様な主体）

2. 活動を実施するための多様なリソース（モノ、ヒト、カネ）（多様なリソース）
3. 復旧復興までの継続的な活動（フェーズの多様性）
4. 上記を実行するための事前の計画、訓練、協定、マニュアル等（計画性）
5. 活動主体の拠点（拠点性）

また、活動を迅速かつ的確に展開するためには、多様な主体間の連携体制も重要なポイントである。

言い換えると、後方支援拠点は、「被災地に近接した自治体が、計画に基づき被災地支援のために拠点（空間、設備、サービス）を提供し、多様な主体とリソースを集積させ、全体最適をはかりながら被災地支援を継続的に実施する活動拠点」と言うことができる。

これらの5つの要素（主体の多様性、リソースの多様性、フェーズの多様性、計画性、拠点性）が揃うことにより、発災直後から迅速かつ機動的な支援活動が展開でき、災害対応に重要な迅速性、機動性、継続性、供給力の確保が可能と考えられる。

なお、5つの要素（主体の多様性、リソースの多様性、フェーズの多様性、計画性、拠点性）について、第Ⅲ章以降で検証し、後方支援拠点の機能を検討する。

第Ⅲ章 目次

Ⅲ. 後方支援に求められるソフト面の検討.....	2
1. ソフトが必要とされる理由	2
1-1 「主体の多様性」の検証	2
1-2 「リソースの多様性」の検証.....	4
1-3 「フェーズの多様性」の検証.....	5
2. 後方支援のソフト面での要素.....	6
2-1 リソースマッチングの必要性.....	6
2-2 リソースマッチングのためのフェーズの設定	8
2-3 フェーズによるニーズの変化.....	9
3. リソースマトリックスの制作と検証.....	12
3-1 「リソースマトリックス」の提案	12
3-2 リソースマトリックスの設定.....	13
3-3 リソースマトリックスの検証と応用.....	18
4. マトリックスの幅広い活用体制の構築.....	20

Ⅲ. 後方支援に求められるソフト面の検討

第Ⅲ章のまとめ

- ・第Ⅱ章で提示された5つの要素について、遠野市の活動記録、現地ヒヤリング結果からその必要性を検証する（1.）。
- ・後方支援のソフト面での要素として発災時から復旧時に至段階毎に必要となるリソースが異なることから災害対応フェーズの定義を行う（2.）。
- ・リソース×フェーズを表形式でまとめた「リソースマトリックス」を制作する。原案を後方支援活動主体、被災自治体、民間企業等に提示しその意見をフィードバックしながらブラッシュアップする（3.）。
- ・リソースマトリックスをどのような場、時期においてどのように活用するか、その方法を検討する（4.）。

1. ソフトが必要とされる理由

本節では、第Ⅱ章で提示され5つの要素のうち、主体の多様性、リソースの多様性、フェーズの多様性について、遠野市の活動記録、現地ヒヤリング結果から各要素の必要性を検証する。

1-1 「主体の多様性」の検証

(1) 大規模災害で必要とされた主体

第Ⅱ章で整理したように災害対応には多様な支援活動が求められる。そして、それらを実施するためには多様な専門性を有する機関、団体が必要であり、遠野市には全国から多くの機関、団体が集結した。遠野市に集結したのは、自衛隊、警察、消防、医療、行政、ボランティア団体（民間企業含む）の他、電力、電話、水道、ガス、メディアなど多様であった。活動には地元遠野市の行政を始め、地域の住民、団体、企業の活躍も加わり、支援活動の大きな力となった。

下表は、東日本大震災において、遠野市に集結した各機関が果たした役割を表に整理したものである。各機関が自分の持ち場を果たしながら、緊急性の観点から業務範囲を超えた活動も行ったが、結果的に多くの範囲を網羅するという形でのパートナーシップが成り立っていることが分かる。

図表Ⅲ-1 各機関の役割

	被災地住民	自主防衛組織	被災自治体	自衛隊	警察	消防	医療	後方支援自治体	県	支援自治体
被災地活動										
救助・救出	○	○	○	◎	○	◎			○	
避難誘導		○	◎	○	◎	◎				
安否確認	◎	◎	◎		◎				○	
捜索	○	○		◎	◎	○			○	
医療(救命)				○		◎	◎		○	
医療(治療)				○			◎		○	
物資集積・調達		◎	◎	○			○			○
物資輸送・配給		○	◎	◎		○		○	◎	
2次災害防止		○	◎		○	◎			○	
消火		○		○		◎				
瓦礫撤去		○		○					◎	
応急復旧工事			◎	○					◎	
交通規制			◎	△	◎				◎	
搬運確認	○	◎	◎	◎	◎	○			◎	
避難所開設		◎	◎						◎	
避難所運営		◎	◎	○	○				◎	○
防犯		◎	◎	◎	◎				◎	
炊き出し	○	○	◎	◎						
衛生管理・防疫			◎	◎					○	
被災者ケア		○	◎	◎	○					○
情報受発信	○	○	◎	◎	◎	○	○	◎	◎	
生活再建支援	○	○	◎	○	○				◎	○
コミュニティ復興支援	◎	◎	◎						◎	
事業再建/起業支援	○	○	◎						◎	
復興計画策定	◎	◎	◎						◎	
復興計画実施	○	○	◎						◎	
災害検証/伝承	◎	◎	◎		○	○	○	○	◎	○
後方支援活動										
支援活動計画			○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	○
情報収集・共有・調整			○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
記録				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
情報受発信			○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
物資の調達				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
物資の保管				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
物資の輸送				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
避難者受入				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
後方支援								◎	◎	◎
現地案内/輸送				○						◎
炊き出し									◎	
支援者支援								◎		

凡例: ◎中心の主体 ○実施主体 △特別に実施

遠野市が後方支援構想に基づき地震発生直後から受け入れ体制を整え、救命、救護、応急復旧のための専門機関が早期に集結し活動が展開された。各機関とも最初の団体が遠野入りしてから先陣の足がかりを頼りに続々と全国から集結した。

その結果もたらされたことは、第1に一定の活動環境を整えたことにより沿岸6市町を同時かつ総合的に支援することができたこと。第2には、遠野市が主体間の情報共有・調整に努めたことにより、少ない情報しか得られない状況下で効果的な活動計画を練ることができたこと。第3には、拠点があることで継続的な活動が可能であったことである。支援活動の量、質、時間を確保することができたと言える。

(2) 東日本大震災で確認された課題

各機関の東日本大震災における支援体制をみると、自衛隊、警察、消防は、いずれも全国各地に展開する組織が集結する形となったものの、日常から同一業務を実施している点では、円滑な支援体制の確保が容易であったと考えられる。一方、基礎自治体は、住民サービスの実施という点では、同じ機能を有していると考えられるものの、業務実行システム、組織編成、地域性の違い、さらには、権限発令上の壁などもあって自衛隊、警察、消防と比較すると支援体制の確保は容易ではなかった。

今回の震災では、被災自治体の行政機能が喪失し、発災当初、応援要請を発信出来ない

状況が続いた。このため、事前に後方支援活動を想定していた遠野市においても、自治体機能の補完業務は想定外であり、発災翌日に沿岸部被災者からの救援要請が入るまで物資輸送は行われず、結果として、初動が遅れることとなり、その補完体制が今回の震災での大きな課題となった。

また、各機関間の連携方法についても課題が生じた。多くの機関が後方支援拠点に同時に集結したうえで、どのように、より確実に連携するかという点については、関係機関で今後さらに検討が必要である。

1-2 「リソースの多様性」の検証

(1) 大規模災害で必要とされたリソース

後方支援拠点では、物資、資機材、人材、資金、施設、設備、土地など多様なリソースが必要となる。リソースは、大きく分けると3種類に分別することができる。一つ目は、被災地で必要とされるリソース。被災者への支援物資と様々な職能を持った人材である。物資は、発災直後に必要とされる水、食料、毛布等の緊急物資から長期の避難生活を支える支援物資まで、多種多様な物資が必要となる。津波で多くのものが流出した被災地では、食料や生活用品などの日常品から、生活再建、事業再建のリソースまで、自立生活を取り戻すまで多くの支援が必要となった。また学用品なども、ランドセルから教科書、制服、ノート、文房具まで一式失った子どもたちも多く、細やかな支援が必要とされた。

二つ目は、災害支援活動を担う各主体が保有する専門的なリソース、資機材や物資、人材である。これらは基本的に各機関が自前で調達するが、整備・補充なども必要である。

三つ目は、支援活動に従事する支援者たちのための後方支援拠点の地域リソースである。多数の要員が遠野市に滞在中、食事や生活用品の補充が必要となる。また、多くの団体が市を訪ねてきたことで、現地案内のための人材、車両や燃料なども必要であった。資料作成、配布も行った。受け入れ環境を整えるために必要なリソースもあるのである。

遠野市はこれら多種多様なリソースの集結拠点として機能した。全国から数多くの救援物資が寄せられ、友好都市の自治体を始め、行政、民間企業、団体、在日大使館等からも届いた。

阪神淡路大震災、新潟県中越地震の教訓を得て、救援物資の発注、調達、保管、輸送、配給は県を中心に管理を一元化することが望ましいとされてきたが、想定以上の被害により、初動期は一元化よりも手分けして多くの機関、団体が同時に手配、提供の呼びかけを行うことを優先して行動した。

(2) 東日本大震災で遠野市が確認した課題

今回の東日本大震災において、被災地は、津波被害による備蓄品の流出により、広域で物資が著しく欠如するという厳しい状況となった。このため、多くの救援物資が必要となったにもかかわらず、その調達・調整・輸送に混乱が発生した。そもそもいつ何が必要な

のか共通認識が得られず、またそれらリソースがどこにあるのか確認すること自体にも手間取った。衛星電話などの通信機器の不備、ガソリン等の燃料の確保が非常に困難である問題も顕在化し、いわゆる防災備蓄品としては想定外の多くの物資で、重要であるにもかかわらず不足する事態となった。

救援物資は現地のニーズに即した適切量を供給するのが理想であるが、初期段階は必要と想定されるものを一方的にでも輸送すべきであるとの反省も生まれた。

さらに、支援活動を行う各主体は、必要とするリソースは基本的に自前で調達するが、食料や燃料など現地調達が厳しいものなどは、手に入らず困窮したケースも発生した。

東日本大震災規模の地震津波被害では、多種多様なリソースの迅速な対応が重要である。何か必要となるのかあらかじめリストアップしておき、備えておくと同時に、どこに何があるのか所在も確認しておく必要がある。

1-3 「フェーズの多様性」の検証

(1) 大規模災害で必要とされたフェーズ

東日本大震災規模の復旧、復興には長期の時間が必要となり、支援活動も長期化する。

阪神淡路大震災や新潟県中越地震のように、復興に長時間を要したケースでも、今回同様に初期の緊急性が高い時期の対応と、ある程度被害状況が把握され避難所での生活が始まる時期、応急仮設住宅で生活する時期、復興住宅での生活に入る時期と区別することができ、その段階毎の状況もニーズも異なることが確認されている。

このように、状況の大きな変化に合わせていくつかの段階を設定し、災害対応の計画をたてることが効率的な行動をとる上でも必要であり、災害対応フェーズは様々な機関、団体で提案しているが、統一的な基準が存在しないため、今回の震災では共通理解として採用されなかった。本書では、大規模災害に対応する後方支援独自のフェーズを設定する。

(2) 東日本大震災で遠野市が確認した課題

今回の東日本大震災における後方支援活動では、被災フェーズを明確に設定せず、ニーズの変化を見ながら対応したが、先を読む余裕がなかったため、対応が後手に回った側面もある。

東日本大震災規模の災害対応は長期間を要することから、対応フェーズを設定し、ニーズの変化に対応することが重要である。

以上、主体、リソース、フェーズの必要性は確認された。3つ要素の課題解決のため、災害時にいつ、どのようなリソースが必要なのか、を誰でも共通理解できるようわかりやすく表に整理し、その活用を検討する。

2. 後方支援のソフト面での要素

ソフトとはリソースのことである。復旧には長期間を要することから、継続的な活動が必要となり、時間経過とともに変容するニーズの変化に対応していかなくてはならない。であるならば、いつどこで何を必要とするのか、をあらかじめ見極めておく必要がある。

2-1 リソースマッチングの必要性

今後の災害に備え準備できることとしては、東日本大震災における災害活動の反省点をふまえ、リソースの必要性を認識し、その保管や調達方法を準備しておくことである。

1. の要点を整理すると、主体面の課題からは、東日本大震災規模の地震津波被害では、自治体機能が喪失する可能性があることを想定しておき、その補完体制を準備し、被災地からの応援要請が入らずとも、初動期は後方支援自治体を中心となって初動活動を自主展開することの必要性が確認された。

また、リソース面の課題からは、多種多様なリソースの迅速な対応が重要であり、何が必要となるのかあらかじめリストアップしておき、備えておく必要があることもわかった。

最後に、フェーズ面の課題からは、東日本大震災規模の災害対応は長期間を要することから、対応フェーズを設定し、発災から復旧復興までのニーズ変化に対応することが重要であることが確認された。

これらのことを総合すると、被災地の状況を判断し、その支援活動に要するリソースに関して、いつ何が必要となるのかを整理しておく必要があると言える。災害に対しては支援活動が必要とされ、それを実施するには多様な主体が必要となり、それらはリソースを活用して活動していくのである。リソースの適時対応が肝要である。

さらに、リソースの配分がうまくいかなかった理由として、以下の三点も指摘しておく。

(1) 災害対応に関する各機関の役割分担が不明確かつ認知されていない

未曾有の大災害ということもあり、緊急性に配慮しどの機関も本来業務を超えた支援活動を行った。言い換えれば、依頼が錯綜したということでもあり、誰が何を担うのか、どこに要請していいのか、認知されていなかった面も否めない。

救援物資に関しても、従来であれば国の対応として、防災基本計画では関係省庁の物資の調達は、厚生労働省は給水、医療等、農林水産省は政府所有米穀等、経済産業省は、生活必需品、総務省は通信機器等となっている。しかし、そのような系統とは別ルートで多くの物資が動いた。単に発注、調達、輸送という災害ロジスティクス面だけではなく、そもそもの災害対応における役割分担が明確でなかったということも検証すべきことである。今回の震災では救出救命活動から被災者支援、復旧復興へ至るまで実に多くのリソースが必要となったが、混乱の結果、機関間の境界線を超え、あるいは重複しながらも物資の調達や輸送が行われた。

5月16日の内閣府発表によると「これまでは、政府（被災者生活支援チーム）が避難所

等への物資調達・配送を代行していたが、4月21日から災害救助法の枠組み（県による調達・配送）へ移行した（当分の間、県で調達困難な物資があれば、県からの依頼に基づき、国が対応）」とあるが、現地ではなかなか一元化が進まなかった。

緊急時にそれぞれの機関が出来うる対応に尽力したことは評価されるべきことであるが、役割分担が不明確であったということは、ヒヤリング調査や各機関の振り返り資料でも指摘されており、今後の課題である。

（2）災害発生後のニーズがイメージできない

災害対策の司令塔である被災地の行政が機能しなかった点は大きいですが、もう一方で大災害発生後にどのような事態になるのか、何かいつ必要となるのかがイメージされておらず、うまく対応できなかった点も大きい。特殊な状況下であるので、経験に基づく知識や勘、想像力が重要となる。その意味では、行政では阪神淡路大震災や新潟県中越地震の活動経験者が重宝されたし、災害救援の実績をもつNGO等の活躍も大きかった。災害対応のあり方を広く周知し、活動主体のみならず、市民も共有しておくべきである。

（3）リソースの所在が不明

どこにリソースがあるのか、その所在の確認にも手間取った。（1）の活動主体の役割の不明確さとも重なるが、各機関の保有するリソースに限らず、一般の流通ルートで入手する調達物資も含め多くの課題が残った。

支援物資は大きく分けると、3種類に分類できると考えられる。①防災備蓄品（事前に行政、自主防災組織、事業者、個人が保管するもの）、②流通備蓄品（協定などで小売業者などに委託するもの）、③調達支援物資（要請を受けてから新たに調達するもの。一般市民からの寄贈品含む）である。津波で多くが流出した自治体では、①と②はほぼ喪失した。③で補うしかない。支援自治体では、①や②も総動員して、被災地に送った。そこでも所在の確認作業が必要であったし、②も今回のように全国的な混乱が生じた場合は容易に調達が期待できないこともあった。③の調達物資は前述のように大きな混乱を招いた。

遠野市でも、保有する物資では足りず、被災地への提供を優先して市内の小売店で積極的に買い上げて物資を確保した。

そもそも、誰が何を備えているのかは、誰も全体を把握できていない。防災備蓄品の推奨資料はあるが、個人や事業者の各々の判断に委ねられているし、地域の自主防災組織や行政の備蓄品の詳細リストや保管場所を知らない市民が多い。また、防災の観点で検討されたため、救出救命期に必要なものを最低限の備蓄品として考え、必要とされるリソースもリスト自体も非常持ち出し品が主となっている。

したがって、それを供給するための手段、具体的には輸送トラック、燃料、運転手、そして様々なバックサポートに動く人材なども含めて必要である。

さらに、地域が平常時に保有するリソースの情報も、行政内の担当部署毎に管理され情

報が全体で共有化されていないため、いざというときに活用することができないことが明らかとなった。

大規模震災が発生した場合、長期の期間、いつどのようなものが必要となるのか。それを誰が保有しているのか、調達するのかを事前に地域で確認し、周知しておく必要がある。

2-2 リソースマッチングのためのフェーズの設定

本報告書では、災害対応のフェーズを5つに設定した。フェーズには明確な境界線は存在しない。地域や個人により状況も様々である。しかし、災害発生から復旧復興へ向けて明らかにいくつかの段階があり、ニーズの変化により対応も変わることから、整理した。

1 「救助・救命期」 避難時期

生命の危険のある状態の被災者の危険を取り除くこと、もしくは必要に応じて医療関係者に委ねることを優先する段階

2 「救援期」 避難所生活

生命の危険のない状態の被災者に最低限の生活ができる状態にすること、避難～避難所の段階

3 「応急復旧期」 応急仮設住宅生活

最低限の機能できるようにインフラ、公共施設、住宅等を機能させること、仮設住宅の段階

4 「本格復旧期」 復興住宅生活

生活環境を災害前の状態に戻す段階

5 「復興期」 自立生活

計画に基づいて正常な活動ができるようにする段階

災害対応フェーズの中でも初期の3段階では、大量の物資、資材、マンパワーの調達、調整、輸送が必要となる。その時期に展開される活動、必要となるリソースを以下にまとめた。

図表Ⅲ-2 フェーズ毎のニーズと求められるリソース

フェーズ	1	2	3
名称	救出・救命期	救護期	応急復旧期
定義	生命の危険のある状態の被災者の危険を取り除くこと、もしくは必要に応じて医療関係者に委ねることを優先にする段階	生命の危険のない状態の被災者を最低限の生活のできる状態にすること、避難～避難所の段階	最低限の機能できるようにインフラ、公共施設、住宅等を機能させること、仮設住宅の段階
象徴的状況	避難時期	避難所生活	応急仮設住宅生活
状況	被災者の生命危機を取り除くことが最優先の時期。外部からの支援活動は期待できないため、地域の助け合い、専門機関の活動が中心となる。	被災者が最低限の生活ができる環境をつくり出す時期。	仮設住宅が完了し、被災者の自立生活再建が始まる。新たなサポートが必要となる。
活動	救助・救出、避難誘導、安否確認、捜索、医療(救命、治療)、避難所開設・運営	避難所運営、捜索、安否確認、医療(救命、治療)、物資依頼・配給、2次災害防止、応急復旧工事、被害確認、被災者ケア、衛生管理、情報発信、生活再建支援	被災者ケア、生活再建支援、コミュニティ復興支援、事業再建支援、事業起業支援、復興計画策定、災害検証・伝承
リソース (モノ、資材)	備蓄品が中心となる。救出、救命のための資材や物品が必要。また、命をつなぐ水、食料、時期により防寒などの対策も重要となる。	外部からの支援も入るようになり、飲料食料の配給と日常生活に必要な生活物品、衣類等が求められる。また、避難所運営の物品や情報機器も必要。	仮設住宅生活では基本的に救援物資は支給されなくなる。被災者の支援活動に対する新たな支援物資が民間団体を中心に提供される。
リソース (ヒト)	被災地では地域の人での助け合いが中心。また、専門救助機関が活動する。後方支援拠点では、行政や公的機関が準備を始める。	専門救助機関の活動継続に加え、被災自治体や被災者を支援する公的機関やボランティアが活動始める。また、復旧工事作業の人材も多く必要となる。	被災自治体に対する応援自治体や契約機関が活動する。また、生活再建や事業再建のための専門家や被災者やコミュニティのサポートをするボランティアが活躍する。

2-3 フェーズによるニーズの変化

以下、救出・救命期、救護期、応急復旧期の3つのフェーズについて、状況をさらに詳しくまとめた。

(1) 「救出・救命期」

救出・救命期は、外部からの支援が期待できず、自助、共助による地域での助け合いが中心となる段階であり、概ね3日間～7日間程と考えられる。この時期に必要な物資や資機材は、個人や地域の自主防災組織等で備蓄しておくことが望ましいとされている。

救命活動のひとつのリミットは72時間とされ、防災備蓄の目安も最低3日間分が必要と言われてきた。

この時期は救命・救出・避難が最優先されるので、そのためのリソース以外多くのものは求められない。しかし、今回の震災では津波による地域の備蓄品の流出という事態が発生し、備蓄ゼロとなったことは反省点でもあり、初期の物資供給は大量に必要となった。

(2) 「救護期」

救護期は、救命救出活動がある程度落ち着き、多くの被災者が避難所で生活する段階と設定した。命をつなぐため必要最低限なものの確保から、慣れない集団生活を過ごすための環境整備、日常生活に必要な生活用品、安否情報や被害状況の確認のための情報収集手段など、徐々に必要とされるものが増えて行く。乳幼児、高齢者、身障者、外国人などへの対応も忘れてはならない。

この段階に入ると支援体制も動きだし、救援物資もニーズや在庫を確認しながら調整を行うスタイルに移行していく。しかし、今回の震災でも災害ロジスティクスは各所で課題が山積し、ミスマッチが多く発生した。現地ではそれを改善する方法として、画一的な配給から、被災者自らが品物を選ぶセルフピックアップ方式を実施した。事業再建、生活再建に向けた準備も始まり、また学校も再開されるので、そのための物資も必要とされる。

人材面では、初期からの救援活動の部隊と、新たに参入する被災者支援の要員、また本格的な復旧工事の人材等が同時に活動を行い、最も多くの人々が被災地で活動する時期である。例えば、発災から日数がある程度経過することで被災者が緊張したパニック状態から、徐々に被災状況が認識するようになり、将来への不安も相まって、精神的に不安定に陥りやすい。そのため、心身の健康を保つ支援する医療関係者、ボランティアや、気分転換をはかるよう理髪サービスや慰問音楽会の開催など、被災者ケアでも様々な職能をもった人材が必要とされる。



写真 被災者が自分で物品を選ぶセルフピックアップ方式による支給

(左) ランドセルや衣料品などを選ぶ被災者（釜石市）（平成 23 年 5 月撮影）

(中) 食料品から生活用品まで市場のような場を自衛隊が提供（大槌町）（同年 7 月）

(右) NPO が開催したイベント内でカレンダーからベビーカーまで揃えた（大槌町）（同年 7 月）

この期間の目安は、被災状況により異なることからここでは明示しない。参考に今回の震災の記録をたどると、岩手県内の応急仮設住宅の第 1 陣着工は発災後 9 日目に陸前高田市、釜石市で始まり、県内全戸完成したのが 154 日目であった。県内の全避難所が閉鎖されたのはその 20 日後の 174 日である。宮城県では全避難所が閉鎖されたのは 295 日である。阪神淡路大震災では、仮設住宅の全戸完成は 208 日目、全避難所閉鎖は 216 日目であった。

図表Ⅲ－3 岩手県内の応急仮設住宅建設と支援活動終了時期の記録

発災からの日数	月日	内容
9日目	3月19日	陸前高田市、釜石市の応急仮設住宅着工
15日目	3月25日	大船渡市、宮古市の応急仮設住宅着工
18日目	3月28日	大槌町、山田町の応急仮設住宅着工
88日目	6月6日	緊急消防援助隊の活動終了
112日目	6月30日	県は「岩手県義援物資受付センター」で企業・個人の物資を受付けていたが、仮設住宅等の新生活がはじまったことを機に閉鎖
138日目	7月26日	自衛隊が岩手県より撤収
154日目	8月11日	岩手県の応急仮設住宅が全て完成
174日目	8月31日	岩手県内の全避難所閉鎖

(3) 「応急復旧期」

応急復旧期は、被災者が応急仮設住宅で生活する段階と設定した。実際には被災者は仮設住宅、借り上げ住宅、半壊の自宅や親族の家などに分散して生活している。この段階に入ると、被災者の自立的な生活の再建が前提となり、基本的に公的な支援物資の支給は終了する。そのため、仮設住宅では支援物資が届かないことを理由に避難所に留まる人が出たり、避難所の立地が僻地であり、買い物ができず困るといった声も上がっており、生活への不安を抱いている人は多い。家財をすべて失った被災者もいることから、仮設住宅での生活を始めるにあたり、家電や家具、生活用品を提供する自治体もあった。

仮設住宅では、阪神淡路大震災で仮設住宅での孤独死が発生した教訓から、仮設住宅での高齢者の見守り活動や住民同士の交流機会の企画、さらに女性の手仕事をサポートするボランティア活動などが行われている。モノの支援より人材によるサポートの比重が高くなり、それらの活動に使用する物資もボランティア団体が自前で調達している。

一方で復興計画の策定が進み、本格的な復興事業が動きだし、新たな職能をもった専門家や団体、企業が地域で活動を始めるといえる。



写真 仮設住宅内の住民同士の交流機会の企画、女性の手仕事をサポートするボランティア活動
 (左、中) 仮設住宅での「エコたわし」制作風景 (RQ被災地女性支援センター)¹
 (右) 被災者がタオルで制作した「まけないぞう」(被災地NGO協働センター)²

3. リソースマトリックスの制作と検証

3-1 「リソースマトリックス」の提案

2. で明らかになったように、大規模災害が発生した場合、いつどんなリソースが必要となるのかを事前に把握しておくことが有効である。そのためのツールとして「リソースマトリックス」の作成を提案する。マトリックス表は、例えば、以下の使い方が考えられる。

- ・ 被災地と連絡が取れない場合や被災地の状況がつかめない場合でも、被災地が必要とするリソースを速やかに持ち込むことができる
- ・ 災害が発生した時点で、地域の行政、NPO、民間企業がどのリソースを確保するのかを、平常時にあらかじめ話し合っておくことができる

この表の内容は、地域の実情や経験に応じて、修正、追加していくことを想定している。関係機関との協議確認のもとマトリックス表を準備し、災害が発生した場合後方支援拠点では以下のような行動をとることを想定している。

1. 大規模地震災害発生
2. 後方支援拠点を想定した自治体は支援活動を自主的に始動する(後方支援拠点施設、受け入れ体制準備)
3. 被災状況の確認。救出救命期は、状況把握ができずミスマッチが起きたとしても、リソースマトリックスをもとに被災地に救援物資を輸送することを優先する
4. 多様な後方支援活動主体が集結する
5. 地域外からの応援、救援物資の流通が開始されれば、必要な品物と数量を把握し、迅速かつ適正な受け入れ、配送するロジスティクスシステムを優先する
6. 被災地への支援物資に加え、受け入れ避難者、後方支援活動者のために必要なリソースの調整を行う

¹ 「RQ市民災害救援センター手仕事プロジェクト」ウェブサイトより出典 <http://www.rq-center.net/>

² 「被災地NGO協働センター」ウェブサイトより出典 <http://www.pure.ne.jp/~ngo/>

7. リソースマトリックスを参考に、フェーズ毎のニーズ変化に対応したリソースの調達、確保の準備体制を常に整えておく

3-2 リソースマトリックスの設定

いつどんな状況下でどのようなリソースが必要となるのか、を確認するツールとして、以下のような設定で作成した。

(1) リソースマトリックスの構成

リソースマトリックスは、表の縦軸にはリソースを横軸にはフェーズをおき、フェーズ毎に何が必要となるのかをまとめた。リソースは大きくはモノ、ヒト、ハードで分類し、モノは物資と資機材、車両に細分化した。さらにそれぞれにカテゴリーを設定した。このカテゴリー分けは、行政の防災計画や東日本大震災での記録を参考にした。統一的な基準はないようだが、概ね似通った分類をしており、共通理解を得やすいという理由から採用した。モノに関しては、調達先、保管場所も同じ分類整理になると考えられる。

(2) リソースマトリックスの特徴と設定ルール

マトリックス表を作成するにあたり、以下のような設定を行った。

①フェーズ毎に必要なものをリストアップ

防災備蓄品、流通備蓄品（協定などによるもの）、調達支援物資（要請により調達したもの、提供品等）にかかわらず、フェーズ毎に必要なとされるものを全て取り上げた複合的なリストである。特徴は、物資輸送用の車両、燃料、人材など防災備品リストには通常記載されないものも含む点である。

②多様なリソースを同時に掲載

モノ（物資、資機材、車両）、ヒト（人材）、ハード（空間設備）などを同時に取り上げることにより、想定される状況と揃えるべきリソースが立体的にイメージできるようにした。

③専門的機関しか取り扱えないものは取り上げない

例えば医療用資機材や医療品（市販品以外）、また、自衛隊や警察、消防等の専門資機材も同様。一方で、ヘリコプターや救急車は、一般でも必要性、過不足を判断でき、またヘリポートの確保など他機関と連携が必要と考えられる事からリストに入れた。

④備えるべき主体を明記しない

今までは管理者毎のリストしか存在しなかったため、情報が共有されず必要なリソースが何かわからなかった。この表をもとに関係機関で必要なものを協議検討し、今後の役割分担を確認し合うことが必要である。また、同じく個人にも特化しないため、通常の持ち出し品チェックリストに記載される現金や預貯金手帳、保険証写し等も取り上げない。

⑤数量は記載しない

被害想定や支給対象により数量が変化するため、ここでは明記しない。

⑥物品の重複記載はしない

横軸でみた場合、フェーズは実際には重なり合いつつ移行するものであり、ものの必要性の濃淡は変化しても引き続き必要となるものがある。ここでは最初に必要とする時期に記載し、その後の補充の有無は現場に委ねるという考えから、あえて重複記載しない。また縦軸で考慮した場合、ものの使われた方は実際には多様であり、例えばガムテープやマーカーなどは色々な場面で活用されるが、重複して記載すると混乱をきたすこと、ものの使われ方に対する固定観念を生むことが懸念されるため、重複記載していない。

⑦サービス提供や特別な管理負担が伴うものは記載しない

発災からある程度日数がたち避難所生活も長期化した場合の被災者に対する精神的なケアや娯楽に関する点については、被災者が求めるものだが、NPOやボランティア団体がそのニーズを察して、移動図書館や喫茶コーナーを開設して提供したように、民間団体の活躍を期待する分野と考える。

(3) リストの内容

モノ、ヒトの選定は、ヒヤリング調査結果及び以下の資料文献調査を参考に作成した。

- ・遠野市の実績資料

「遠野市に寄せられた主な救援物資リスト」、「沿岸被災自治体からの要請リスト」(遠野市)、311まるとアーカイブス

- ・東日本大震災の実績資料

「各都道府県による被災県に対する支援状況」(総務省)、「支援物資の調達・搬送状況」(内閣府)、「災害時ノウハウ集」(国土交通省平成23年8月)、その他各省庁、自治体の活動実績記録

- ・各種防災備蓄計画等

「緊急物資調達の調全体制・方法に関する調査検討報告書」(総務省消防庁平成19年3月)、阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター「非常持ち出し品チェックリスト」、「岩手県自主防災組織育成の手引き」(岩手県)、その他、自治体の防災計画、一般防災グッズリスト等

- ・阪神淡路大震災の記録

「阪神・淡路大震災復興誌 第1巻」((財)21世紀ひょうご創造協会)等

これらを参考に、必需品と考えられるもの、今回の震災で多く必要とされたものなどを中心に汎用性が高いと考えられるものを取り上げた。

以下、フェーズ毎に、リスト内容を説明する。

① 救出・救命期

- ・ この時期の特徴は、避難、救出、救命が優先されるということである。ライフラインが途絶しているケースも想定されることから、食料は調理加工が不要な乾燥食品や缶詰、レトルト食品とした。食品に関しては、乳幼児用の調整粉乳、アレルギー対応食品、高齢者対応食品も必要であることが今回の災害で改めて確認された。高齢化が進む地域では、介護施設に入居していた高齢者も多かった。
- ・ この時期、後方支援拠点では、炊き出しが始まっていたことから、米も記載した。
- ・ 停電が発生し、通信回線も打撃を受けたため、発災直後に被災地と通信できる手段は衛星電話だけであった。今後の整備は不可欠である。その他の通信機器の必要性も改めて再認識された。
- ・ 自治体データの喪失も大きな課題であった。安否確認、災害対応にも重要なデータであるのでバックアップ体制を整え、災害発生時に速やかに活用可能な準備が望まれる。
- ・ ヘルメットはボランティア含め被災地での応急復旧活動に従事する者にも義務づけられたが、全国的に品薄状態となった。
- ・ 生活用品、医療、衛生用品は、日常生活に最低限必要なものをリストアップした。おむつ類、女性の生理用品は不足し、当初提供が呼びかけられたものである。コンタク

トレンズの洗浄液は備蓄対象になっておらず、盲点であった。

- ・ 寒さが厳しい時期であったため、防寒着は必要だったが、早い段階でかなりの量が集まった。
- ・ ガソリンを始め燃料不足は今回の震災で深刻であった。リストの中でも重要視すべきモノである。
- ・ 資機材は、消防庁が自主防衛組織に備蓄を推奨するリストからほぼそのまま引用した。³被災地で住民自ら、救援活動を行うために必要なモノである。
- ・ 車両は、救出救命活動及び応急的な復旧作業を行う特殊車両やヘリコプターを取り上げた。
- ・ 人材は、自衛隊、消防、警察、医療等の専門機関の有資格者。その他は地域内の共助と捉えた。
- ・ ハードは、被災地での避難所、ヘリポートの確保が重要であるが、今回避難所指定の施設が被害にあったケースもでたことから、各自治体が指定の見直しを図っている。

② 救護期

- ・ この時期の特徴は、多くの被災者が避難所で生活する段階ということである。食事は自宅避難の被災者も避難所に食事の配給を受けにくる人も多い。大量の炊き出しが必要となり、大型避難所では自衛隊を始め、関係機関の炊き出しサービスが実施された。自衛隊は派遣元のご当地メニューを振る舞うなど、メニューに工夫をして被災者に喜ばれた。食材調達は全国から提供を受けるなど避難所により違いもあり、手元にある材料を活用していた実績から詳細は記載しない。
- ・ 味の変化を求めるため、ふりかけ類などは好評であった。
- ・ 携帯の充電器が不足し、重要視された。
- ・ 情報受発信、避難所運営事務、記録作成などにパソコン及び周辺機器は欠かせない存在である。
- ・ 復旧活動用としてボランティアに推奨された物品を追加した。遠野まごころネットでは、ボランティアに作業装備品として以下のものを呼びかけた。ヘルメットまたは帽子、ゴーグル、防塵マスク（フィルター、カートリッジ取替式。または使い捨てマスクを重ねる）、作業服（長袖・長ズボン）、軍手・ゴム手袋・革手袋（作業内容によって使い分け。3つとも用意）、長靴の安全靴（つま先に鉄板が入ったもの）、踏抜き防止インソール（安全靴に敷く中敷き）。
- ・ 避難所内でのプライバシーを守るため、間仕切りなどが用意された。阪神淡路大震災で指摘された課題であったので、様々な団体が独自に開発して提供した。しかし、全避難所に行き渡ったわけではなかった。

³「自主防災組織の手引き」総務省消防庁平成19年3月）

- ・ 高齢者や身障者の介護専門用品も不可欠であるが、どのようなものが必要なのか一般にはわからず、対応が遅れたところがあった。専門員の派遣と合わせて、人材、物資をセットにフォローする必要がある。
- ・ ペット用品も需要があった。
- ・ 仮設トイレが大量に必要となり、衛生車（バキュームカー）が全国から集められた。タンクの容量に配慮し、紙類は流さずゴミ袋で回収するなど工夫をしていた。
- ・ 洗濯機の需要も高かった。洗濯物を干すスペースは問題となることがあった。特に女性が下着等を干しづらいといった声があり、配慮が求められた。
- ・ 復旧工事に多くのリソースが必要だが、請け負った企業が調達することが前提であるので、詳細は記載しない。
- ・ 被災地では道路事情が悪いため、移動用のバイクや自転車が重宝された。
- ・ また、多くのボランティアの輸送や政府関係者、各機関の関係者の現地案内用に、バス、ワゴン車などの車両が活用された。
- ・ 被災者支援のため様々な職能をもった人材が活躍した。心身の健康をサポートする専門家、身だしなみを整え気分転換を図ってくれる理容師や美容師、メイクアップアーティスト、イベントを開催してくれるミュージシャン、子どもたちの遊びや学びをサポートしてくれるボランティア、外国人の通訳など、多くの人々がさまざまな角度から支援を行った。

③ 応急復旧期

- ・ この時期の特徴は、多くの被災者が応急仮設住宅で生活する段階ということである。そのため、入居に伴う家具、家電、食器類などの生活用品の提供はあるが、自立生活が前提であるため、食事や日常品の公的支給は終了する。
- ・ 生活再建、事業再建のための専門家への相談ニーズがある。
- ・ 応急仮設住宅で必要な支援、求められる細かい物資はあるが、仮設住宅ごとのニーズに即していることが多く、ボランティア団体のサポートにより独自に調達していることから、リストには記載しない。

3-3 リソースマトリックスの検証と応用

これまでの設定条件でリソースマトリックスの原案を作成し、I.に掲載した後方支援活動に関するヒヤリング調査実施時に、各調査対象に表の原案に目を通してもらい意見を収集した。回答結果は、以下の通りである。

- ・ 水については、初期は「ペットボトル」、避難所が立ち上がると1t、2tのプラスチック容器などが必要。また浸透膜を使った浄水器なども必要。トイレの水も冬場、プールをためておくことなどで確保することもできるのではないかと（自衛隊）

- ・ 救出・救命期でも、3、4日すると温かいものを食べたいというニーズが出てくる（自衛隊）
- ・ ガソリン缶、オイルの給油器具・デスバック。将来的には太陽光パネル付きの照明器等も便利ではないか（自衛隊）
- ・ すのこ（雨の時）、コードリール、ソーラー発電機・照明、水のいらないシャンプー、蛍光テープ（荷物仕分け用（夜間も））、ビタミン剤・サプリメント（自衛隊）
- ・ ほぼ網羅されているのではないか（遠野市消防）
- ・ 携帯電話の充電器は、救出・救命期から必要かもしれない（岩手医科大学）
- ・ 簡易浄水器、手回し式充電ラジオが必要（BHNテレコム支援協議会）
- ・ 支援物資の仕分け等も、当初は直営で行っていたが、ある段階から民間と情報共有を行い、その後全面的に移管した。遠野まごころネットも、市と同じくらい注目を集め、多くの支援、人材等を集めることができた（遠野市経営企画室）
- ・ 洗濯機が必要であった（支援活動を行った人たちの衣服の洗濯のため）（遠野市市民医療整備室）
- ・ 救出・救命期のリソースで最も重要なのは水、食料、毛布、ストーブ、トイレ。ビタミンが不足するため野菜ジュース等。風邪薬、胃腸薬、雨ガッパ、断熱材（避難所が寒かったため床に敷く）（宮古市）。
- ・ 救護期に必要なリソースは、食器、スリッパ、体温計、血圧計、熱冷まシート、布団、避難所に伝言用のホワイトボード、更衣室、子供用勉強部屋（宮古市）
- ・ 冷風器。夏期の避難所生活では必須。実際に職員が用意をした（北九州市）
- ・ 家庭のガスボンベで3時間ほど発電できる機械が便利（武蔵野市）
- ・ 基本的には防災協定によって、必要な物資等はカバーできると考えている（HP上に公開されている防災計画・協定を参照）（静岡県危機管理部）
- ・ 詳細はこだわりすぎないことが大切。臨機応変に対応できるように、普段からのコミュニケーション、トレーニングを行っておく必要がある（静岡県危機管理部）。
- ・ 石油ストーブ、だるまストーブ、電気の要らない家電、爪切り（陸前高田市）
- ・ 緊急時の業者の連絡先、関係各所の衛星携帯電話番号の一覧表（陸前高田市）
- ・ 救護期における冷蔵庫（物によっては腐敗する恐れがあるため）（大船渡市）
- ・ 応急復旧期においてもストーブなど暖房器具は必要（大船渡市）
- ・ 非常用電源。ペットとともに避難した人のためにペットフードやスペース（大槌町）
- ・ 物資の融通については、山里ネットの代表が市役所OB、社会福祉協議会もOB、市の担当者たちは現役職員ということで、人的な側面からのつながりが深かったことが、円滑な連携につながったと考えられる（遠野市社会福祉協議会）
- ・ 一般の市民向けのリストであると思われる。専門の支援者・機関からみるとすこしずれがある（大阪市消防局）
- ・ 平成24年度から、後方支援を含めた県内の広域防災拠点のあり方等について、検討

委員会を設けて検討することとしており、その検討の中で、後方支援活動に必要な施設等についても検討したいと考えている（岩手県総務部総合防災室）。

リソースマトリックス作成に際しては、ヒヤリング結果による検証を受けて、必要と指摘された物品を追記するとともに、表の記述上の工夫として、モノの分類を行う際に、単にカテゴリー別にリストアップするだけでなく、なるべく実際の使用場面をイメージして、マトリックス表でカテゴリー毎に分類した意味を付記することによって、使用状況をイメージできるように表の改善を行った。

4. マトリックスの幅広い活用体制の構築

リソースマトリックスは、今回の東日本大震災の対応において、リソースの要請、調達、輸送に手間取り、必要な時期に必要なリソースがうまく配分されなかった反省から、それらを改善するツールのひとつとして検討した。災害発生後にどのように事態が想定され、各段階にどのようなリソースが必要となるのかを広く共有し、事前準備に役立てようというものである。

今回提示したマトリックス表はひとつの目安であり、被害想定、地域性、今後の技術開発なども考慮して随時見直していく必要がある。また、あまり固定観念にとらわれず、いざという時に柔軟な対応ができるよう、あまり固めすぎない事も肝要である。地域の各主体間でマトリックス表の内容について話し合い、定期的に見直しをはかりながら、常にリソースを意識しておくことが大事であり、そのために活用することが考えられる。

第IV章 目次

IV. 後方支援に求められるネットワーク面の検討.....	2
1. 民間事業者を含めたネットワーク活用の必要性.....	2
2. 民間ネットワーク	4
3. 災害協定.....	7
3-1 災害時対応の法的根拠.....	7
3-2 災害時応援協定.....	13
4. リソース・リスト	31

IV. 後方支援に求められるネットワーク面の検討

IV章のまとめ

- ・第Ⅱ章の検討を受けて、民間事業者を含めたネットワーク活用の必要性を示すとともに、ネットワーク構築のための方法を検討する（1.）。
- ・民間参画の条件を抽出し、PPPによる後方支援を実現するために必要な民間ネットワーク組織のあり方を提案するとともに、実際にモデル的な研究会を設置した（2.）。
- ・現存する自治体間の災害協定の事例、民間事業者との協定を検討し、民間が参画するための対応策としてPPPを前提として協定の要素を検討する（3.）。
- ・民間事業者との協定を締結している2自治体の先行事例を参考にして、リソースごとにどのような主体からの提供を期待するかのリストをリソース・リストとして作成する（4.）。

1. 民間事業者を含めたネットワーク活用の必要性

本節では、第Ⅰ章の検討を受けて民間事業者を含めたネットワーク活用の必要性を示すとともに、ネットワーク構築のための方法を検討する。

1. では以下の効果が示された。

- ・遠野市の後方支援拠点構想と訓練経験のおかげで、市内に多種多様な活動主体が集結し、後方支援活動が早期に展開された。構想を元に、沿岸6市町への支援体制が確立された。
- ・市の友好都市など多くの行政の協力が得られたほか、被災地支援の足がかりを探していた行政や各種団体が遠野市を訪ねてくるが多かった。
- ・市内の建築業者で組織する岩手県建設業協会遠野支部が重機や燃料を持ち込み、被災地で瓦礫撤去や通路確保作業に早くから従事した。民間事業者のボランティアな活動が多く実施された。
- ・市内に多くのボランティアが集結し、さまざまな活動に従事した。

しかしながら、以下の課題も示された。

- ・多様な主体が集結したが、連携方法については事前の取り決めがなかったために正式な体制づくりには壁があった。その結果、善意の上で実施されることが多かった。
- ・行政のリソースは担当別に管理されていて、投入できるリソースの全貌がわからない状況があった。
- ・市内の商業者と事前の取り決めがなかったために、商品確保に奔走した。

こうした課題に対応するために、第Ⅱ章のソフト面からの検討において、リソース・マトリックスの提案を行ったが、これを有効に機能させるには、個々の資源がどこにあるの

か、また、それらがどのように調達されるのかが明らかにされていなければならない。

リソース・マトリックスに掲げる物資・人材は多岐に渡り、その調達先は国、都道府県、自治体、自衛隊、警察、消防、医療、民間企業、NPO/NGO、町内会等、様々な関係者が考えられる。すべての物資・人材を行政で準備しておくことは不可能であり、非効率である以上、民間事業者のネットワーク活用による事前の準備が不可欠である。

自治体間同士の支援については、災害対策基本法に規定されており、比較的明らかになっているが、民間事業者の支援については、法制度上の位置づけはなく、協定という形で協力体制づくりが行われている。

こうした課題を解決するために、以下の3点を検討する。

- (1) 民間事業者としての対応のあり方や具体的な方策を検討するための場の設定（ネットワーク組織）
- (2) 自治体間に加えて民間事業者やNPOも含む事前の役割分担を示した災害協定
- (3) 災害時に必要となるリソースが地域内の誰が保有しているかを示すリソース・リスト

次節以下で具体的に検討する。

2. 民間ネットワーク

本調査においては、民間ネットワークの準備組織として、震災復興や今後の防災対策に強い関心を抱いている企業等へ働きかけ、検討会の開催を通じて、民間ネットワーク組織による災害時のPPP活動の可能性を検討した。具体的には、リソース・マトリックス、リソース・リスト、災害協定、後方支援拠点施設ハード仕様等について意見を求めた。意見は、それぞれの該当個所において反映させている。

検討事項

- ・ リソースマトリックス、リソースリストの有効性評価への対応
- ・ 現行制度、協定書の課題の意見交換
- ・ 企業との協定の場合と業界団体との協定の場合の長短について
- ・ 負担額の支払根拠（行政積算単価を基準）
- ・ 民間ネットワーク編成についての意見交換
- ・ 迅速・正確な情報の一元的入手（公的情報、個人情報）

民間事業者から提示された意見（主要意見）

- ・ 災害対応の際の応援費用の金額が不明確
協定書に金額明記のものもあるが、実際の対応となるとその通りいかない。
- ・ 複数自治体契約の際の訓練参加
1つの民間事業者が複数の自治体と協定書を交換すると、すべての訓練への参加が困難な場合が発生する。
- ・ 定期的在庫チェック
協定書に明記された在庫を必ず備蓄するような強制をされると抵抗がある。
- ・ 協定書に縛られてかえって動けない
協定書以外の行動がかえって取れなくなる恐れがある。
- ・ 同種物品調達の際の連携
同じ物品を複数の民間事業者企業が用意していると、逆に過剰在庫につながる可能性がある。また、協定書に明記は無くても水や食料は自主的に用意しようとし、無駄な調達が起きる可能性がある。
- ・ 協定書外の支援に対する経費保障
協定書提携以外の支援も実際には行うが、この場合、支援に対する経費保証があると支援しやすい。ただし、運用には気をつけないと不要な支援の支払いが発生してしまう。
- ・ 災害対応在庫に対する政府支援（税控除、減価償却）
協定書で明記された物品はいざという時にすぐに用意できるように在庫として抱

える必要があり、これらに対する補助や税制上の優遇措置等があるとよい。

- ・ ロジスティックの一元化（郵便中心等）
物品配送ではロジスティクス企業が中心とならざるを得ないが、今回のような災害時には、各企業がバラバラに動くのではなく、日本郵便のように指定公共機関の指定を受けているような企業が中心になり責任と体制を敷くべきではないか。
- ・ 膨大な災害対策マニュアルや協定の理解やいざという時のコントロール
地域防災計画等、関係自治体では膨大な量の計画や協定書が存在している。これらをすべて把握するのは困難であり、実用性にも乏しい。
できれば複数協定の一本化をすとか、重要部分のみを簡略化した公表資料を作るなどの工夫が必要。
- ・ データの分散保有
今回の震災で国土地理院の「災害時における緊急撮影に関する協定」は極めて有効であった。災害情報が直ぐに入手できたという前提に、当該データのバックアップが民間事業者にあったということである。自治の各種データは業務委託によりかなりのものが民間サイドに保有されている実態がある。個人情報との兼ね合いはあるが、これを迅速に活用するルール作りをする必要がある。
- ・ 入りたくても入れない、入り方が分からない（土地環境測定）
単独の企業では、支援をしたくても迷惑を配慮して動けなかった面がある。平時に民間ネットワークのような組織が存在し、そこに参加していることで、ネットワークとしての参加の立場であれば、入りやすい面はあるかもしれない。
- ・ 後方支援拠点の権限集中・情報集中
後方支援拠点が立ち上がるようなケースでは、そこそこ大きな災害と予想される。後方支援拠点には対策本部機能も持たせる等、権限や情報を集中する必要もあるのではないか。
- ・ 被災地域内での被害格差情報の把握の難しさ
大槌町などは例外として、自治体全体がすべて消失するケースは稀である。同じ自治体内に被災を受けた地区と受けない地区がある場合に、その地区の正確な情報が入りにくい。
- ・ ピンポイントでどこに届けるか
必要な物資・人材を必要なピンポイントに届けるのは難しい。
リソースマトリクスができていても、それをどこに届けるかが明確化されていないと、必要なものが必要な場所に届かないのではないか。
- ・ 郵便はあて所配達
郵便はあて所配達原則があり、その地区が復旧した早い段階から現況把握は可能。その情報をどう生かすかが問題である。他の民間事業者やボランティア

の情報はどう生かすかが重要。

- ・ 個人情報保護法との関係
被災状況が把握できても、個人情報保護法との関係が不明であり、どこまで情報提供してよいのかがよく分からない。
- ・ 物資、人材の投入
第1段階は情報がなくても物資・人材を投入する。
第2段階では情報の収集をバックデータに物資・人材の投入をする。
第3段階は行政が主体となりコントロールすることがよいのではないか。
- ・ 残余処分、賞味期限切れ処分
支援物資すべてが活用されるわけではない。不要物資や賞味期限切れは処分せざるを得ない。

多くの参加者から提示された重要な点は、日常から民家事業者との意見交換の機会が必要であるという点である。個々の地域において、自治体、民間企業が一つのテーブルで議論し合う場の設定が必要であるし、自治体と企業の相互間の一般的な問題に関しては、国全体を視野に入れた検討会などの場の設定が必要であろう。

3. 災害協定

3-1 災害時対応の法的根拠

(1) 災害対策基本法

災害発生時の応急対応の基本は「災害対策基本法」に定めがある。

本法は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から守るため、防災計画の作成や災害予防を行うとともに、災害応急対策、際が気復旧及び防災に関する財政金融措置などについて、総合的かつ計画的に防災行政の整備及び推進を図り、社会の秩序の維持と福祉の確保し資することが目的とされている。

(目的)

第一条 この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。

法全体の体系として、災害発生時の基本は被災自治体が主たる権限を持ち、対応に当たることとされている。

具体的な災害応急対策は第5章、第50条に規定がある。

第五章 災害応急対策

第一節 通則

(災害応急対策及びその実施責任)

第五十条 災害応急対策は、次の各号に掲げる事項について、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防禦し、又は応急的救助を行なう等災害の拡大を防止するために行なうものとする。

- 一 警報の発令及び伝達並びに避難の勧告又は指示に関する事項
 - 二 消防、水防その他の応急措置に関する事項
 - 三 被災者の救難、救助その他保護に関する事項
 - 四 災害を受けた児童及び生徒の応急の教育に関する事項
 - 五 施設及び設備の応急の復旧に関する事項
 - 六 清掃、防疫その他の保健衛生に関する事項
 - 七 犯罪の予防、交通の規制その他災害地における社会秩序の維持に関する事項
 - 八 緊急輸送の確保に関する事項
 - 九 前各号に掲げるもののほか、災害の発生の防禦又は拡大の防止のための措置に関する事項
- 2 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害応急対策の実施の責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害応急対策を実施しなければならない。

ここで規定される「指定行政機関」、「指定地方行政機関」、「指定公共機関」は内閣府の告示で次のように規定されている。

指定行政機関の指定（平成21年8月28日内閣府告示第344号）

内閣府、国家公安委員会、警察庁、金融庁、消費者庁、総務省、消防庁、法務省、外務省、財務省、文部科学省、文化庁、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、資源エネルギー庁、原子力安全・保安

院、中小企業庁、国土交通省、国土地理院、気象庁、海上保安庁、環境省、防衛省

指定地方行政機関の指定（平成 19 年 10 月 1 日内閣府告示第 634 号）

沖縄総合事務局、管区警察局、総合通信局、沖縄総合通信事務所、財務局、水戸原子力事務所、地方厚生局、都道府県労働局、地方農政局、北海道農政事務所、森林管理局、経済産業局、産業保安監督部、那覇産業保安監督事務所、地方整備局、北海道開発局、地方運輸局、地方航空局、管区气象台、沖縄气象台、管区海上保安本部、地方環境事務所、地方防衛局

指定公共機関の指定（平成 20 年 6 月 24 日内閣府告示第 240 号）

独立行政法人防災科学技術研究所、独立行政法人放射線医学総合研究所、独立行政法人日本原子力研究開発機構、独立行政法人国立病院機構、独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構、独立行政法人森林総合研究所、独立行政法人水産総合研究センター、独立行政法人土木研究所、独立行政法人建築研究所、独立行政法人海上技術安全研究所、独立行政法人港湾空港技術研究所、独立行政法人水資源機構、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会、東日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社、本州四国連絡高速道路株式会社、成田国際空港株式会社、関西国際空港株式会社、中部国際空港株式会社、北海道旅客鉄道株式会社、東日本旅客鉄道株式会社、東海旅客鉄道株式会社、西日本旅客鉄道株式会社、四国旅客鉄道株式会社、九州旅客鉄道株式会社、日本貨物鉄道株式会社、日本電信電話株式会社、東日本電信電話株式会社、西日本電信電話株式会社、郵便事業株式会社、郵便局株式会社、東京瓦斯株式会社、大阪瓦斯株式会社、東邦瓦斯株式会社、日本通運株式会社、北海道電力株式会社、東北電力株式会社、東京電力株式会社、北陸電力株式会社、中部電力株式会社、関西電力株式会社、中国電力株式会社、四国電力株式会社、九州電力株式会社、沖縄電力株式会社、電源開発株式会社、日本原子力発電株式会社、KDDI 株式会社、株式会社エヌ・ティ・ティ・ドコモ、エヌ・ティ・ティ・コミュニケーションズ株式会社

（2）防災計画

災害対策基本法で、国は「防災業務計画」を、都道府県は「都道府県地域防災計画」を、市町村は「市町村地域防災計画」を策定することを義務付けられている。

①防災業務計画

防災業務計画は、災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 36 条第 1 項の規定に基づき、各指定行政機関の長が、防災基本計画に基づき、その所掌事務に関し作成する防災対策に関する計画である。内閣府の例では、「内閣府防災業務計画」が策定されており、国土交通省では「高度交通省防災業務計画」が策定されている。

（指定行政機関の防災業務計画）

第三十六条 指定行政機関の長は、防災基本計画に基づき、その所掌事務に関し、防災業務計画を作成し、及び毎年防災業務計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。

②都道府県地域防災計画

都道府県単位では災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 40 条の規定に基づき、「都道府県地域防災計画」の策定が義務付けられている。

(都道府県地域防災計画)

第四十条 都道府県防災会議は、防災基本計画に基づき、当該都道府県の地域に係る都道府県地域防災計画を作成し、及び毎年都道府県地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該都道府県地域防災計画は、防災業務計画に抵触するものであつてはならない。

2 都道府県地域防災計画は、おおむね次に掲げる事項について定めるものとする。

一 当該都道府県の地域に係る防災に関し、当該都道府県の区域の全部又は一部を管轄する指定地方行政機関、当該都道府県、当該都道府県の区域内の市町村、指定公共機関、指定地方公共機関及び当該都道府県の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大綱

二 当該都道府県の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画

三 当該都道府県の地域に係る災害に関する前号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画

③市町村地域防災計画

市町村単位では、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第42条の規定に基づき「市町村地域防災計画」の策定が義務付けられている。特に、台風や火山噴火を抱える鹿児島市防災計画は様々な災害を想定して作成されている。

(市町村地域防災計画)

第四十二条 市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあつては、当該市町村の市町村長。以下この条において同じ。）は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該市町村地域防災計画は、防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつてはならない。

2 市町村地域防災計画は、おおむね次に掲げる事項について定めるものとする。

一 当該市町村の地域に係る防災に関し、当該市町村及び当該市町村の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大綱

二 当該市町村の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画

三 当該市町村の地域に係る災害に関する前号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画

図表IV-1 防災基本計画の構成



(3) 応援要請

災害対策基本法では、災害が発生し、応援が必要となった時の応援要請は、「他の市町村長に対する応援要求」、「都道府県知事に対する応援要求」、「自衛隊に対する派遣要請の要求」が規定されている。

また、法令で規定されていない分野に関し、協定を締結することにより補完している例もある。

仙台市地域防災計画を参考に災害時応援の体系と法的根拠を整理する（次葉参照）。

災害時に自治体が他の自治体に応援を求める根拠としては、災害対策基本法及び地方自治法及び自治体相互応援協定がある。

この場合、職員の派遣要請や他の市町村長への応援の要求は、災害対策基本法に規定がされている通り、応援を求められた市町村長は正当な理由が無い限り、応援を断ってはならないとされている。

また、物資・資器材・車両提供、職員派遣等については、自治体間相互応援協定により行われることとされている。具体的事項は法律に定められておらず、協定書がその根拠となっている。

自衛隊への派遣要請は、災害対策基本法に根拠規定が置かれている。また、消防関係については消防組織法に根拠がある。

法律に規定がない分野については、各種協定書を締結することにより補完していると解釈される。民間事業者の支援はこうした任意の協定により行われるという位置付けとなる。

災害対策基本法では支援に関わる用語として「応援」と「派遣」の2つが使われており、被災自治体で対応しきれない事態が発生したときに、「応援」、「派遣」という形で支援が行われることになる。

<仙台市地域防災計画>

対策等	依頼先 (内容)	根拠法令等
地方自治体等への 応援要請	◇指定地方行政機関の長 (職員の派遣要請)	災害基 29-2
	◇知事 (指定行政機関及び指定地方行政機関の職員の派遣あっせん要請)	災害基 30-1、68
	◇知事 (他の自治体職員の派遣あっせん要請)	災害基 30-2、68 自治 252 の 17

	◇他の市町村長（応援の要求）	災害基 67
	◇知事（応援の要求及び応急措置の実施要請）	災害基 68
	◇応援協定自治体の長（物資・資器材・車両提供、職員派遣等）	自治体相互応援協定
自衛隊への派遣要請等	◇知事（自衛隊の派遣要請）	災害基 68 の 2-1
	◇自衛隊（知事に派遣要請の要求ができない場合の通知）	災害基 68 の 2-2
防災関係団体等への応援要請	◇消防本部等（消防相互間の応援等）	消組 39
	◇知事（消防庁長官に対する応援要請）	消組 44
	◇防災関係機関等（協定等に定める事項等）	各種応援協定等

（凡例） 災害基：災害対策基本法／自治：地方自治法／消組：消防組織法

出典：仙台市地域防災計画第 21 節

【他の市町村長に対する応援の要求】

（他の市町村長等に対する応援の要求）

第六十七条 市町村長等は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、応急措置を実施するため必要があると認めるときは、他の市町村の市町村長等に対し、応援を求めることができる。この場合において、応援を求められた市町村長等は、正当な理由がない限り、応援を拒んではならない。

2 前項の応援に従事する者は、応急措置の実施については、当該応援を求めた市町村長等の指揮の下に行動するものとする。

【都道府県知事に対する応援の要求等】

（都道府県知事等に対する応援の要求等）

第六十八条 市町村長等は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、応急措置を実施するため必要があると認めるときは、都道府県知事等に対し、応援を求め、又は応急措置の実施を要請することができる。

2 前条第一項後段の規定は、前項の場合について準用する。

【自衛隊への派遣要請】

<災害対策基本法>

（災害派遣の要請の要求等）

第六十八条の二 市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、自衛隊法第八十三条第一項の規定による要請（次項において「要請」という。）をするよう求めることができる。この場合において、市町村長は、その旨及び当該市町村の地域に係る災害の状況を防衛大臣又はその指定する者に通知することができる。

2 市町村長は、前項の要求ができない場合には、その旨及び当該市町村の地域に係る災害の状況を防衛大臣又はその指定する者に通知することができる。この場合において、当該通知を受けた防衛大臣又はその指定する者は、その事態に照らし特に緊急を要し、要請を待ついとまがないと認められるときは、人命又は財産の保護のため、要請を待たないで、自衛隊法第八条に規定する部隊等を派遣することができる。

3 市町村長は、前二項の通知をしたときは、速やかに、その旨を都道府県知事に通知しなければならない。

<自衛隊法>

（災害派遣）

第八十三条 都道府県知事その他政令で定める者は、天災地変その他の災害に際して、人命又は財産の保護のため必要があると認められる場合には、部隊等の派遣を防衛大臣又はその指定する者に要請することができる。

2 防衛大臣又はその指定する者は、前項の要請があり、事態やむを得ないと認める場合には、部隊等を救援のため派遣することができる。ただし、天災地変その他の災害に際し、その事態に照らし特に

緊急を要し、前項の要請を待ついとまがないと認められるときは、同項の要請を待たないで、部隊等を派遣することができる。

- 3 庁舎、営舎その他の防衛省の施設又はこれらの近傍に火災その他の災害が発生した場合においては、部隊等の長は、部隊等を派遣することができる。
- 4 第一項の要請の手続は、政令で定める。
- 5 第一項から第三項までの規定は、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律第二条第四項に規定する武力攻撃災害及び同法第八十三条において準用する同法第十四条第一項に規定する緊急処理事態における災害については、適用しない。

(4) 自衛隊の派遣

災害派遣に伴う自衛隊の部隊等が行う活動は幅広く、状況や緊急性に応じて必要とされるあらゆる活動を可能な限り実施することとされている。

(緊急を要すると思われる主な活動)

- 行方不明者の捜索
- 建物など構造物から自力で脱出できない被災者の救出
- 負傷者の治療
- 死亡者の遺体の収容・搬送
- 堤防や道路の応急復旧
- 支障物の撤去
- 人員・物資の輸送
- 空中消火

(付随して対応される主な活動)

- 入浴用仮施設の開設
- 火山観測
- 災害観測や二次災害防止に必要な各種施設の早期復旧の支援
- 原子力発電所などでの原子力事故の未然防止措置および化学防護・施設封鎖・除染等
- 化学・生物テロなどでの、救助・治療、化学防護、施設封鎖、除染等
- 被災者を対象とした音楽隊による慰問演奏
- 害獣、害虫の捕獲・殺処分またはその支援
- 家畜伝染病に感染した家畜（患畜）に対する必要な処置（殺処分など）の実施

なお、自衛隊の災害派遣には2通りのパターンがある。

第1は、都道府県知事や市町村の要請を受けた都道府県知事から要請があった場合に派遣が行われる場合である。第2は、緊急に人命救助が必要な場合で都道府県知事等と連絡が取れない場合は、要請が無くても派遣が行われることがあるというものである。

通常の災害派遣（自衛隊法第83条2項本文）

災害発生により発生した被害については、まず自治体（消防・警察などを含む）や海上保安庁が対応することとなるが、十分な対応が困難な場合、（市町村の要求をうけた）都道府県知事、海上保安庁長官や管

区海上保安本部長、空港事務所長からの要請に基づいて自衛隊の部隊等が派遣される。災害派遣の場合の行動命令の略号は「行災命」。
特に大規模な震災で派遣が必要とみなされた場合には、「大規模震災災害派遣命令」が発される（東日本大震災に際して3月11日18時に発令された）。

自主派遣（自衛隊法第83条2項但し書き）

緊急に人命救助が必要な場合で都道府県知事等と連絡が取れない場合（原因は主に有線通信の途絶や現地の混乱など）や災害発生時に関係機関への情報提供を行う場合など一定の要件を満たす場合は要請がなくても部隊が派遣されることがあり、このような場合は「自主派遣」と呼ばれる。自主派遣された場合でも、後日に都道府県知事等からの正式な要請文書を受け取る場合が多く、完全に「自主派遣」とされることはまれである。

（5）民間事業者等への応援要請

災害発生時に民間事業者等がどう応援に関わるかということに関し、災害対策基本法では具体的には明示されておらず、災害発生に備えて、各行政機関が企業、団体、協会等と協定書を交わすという形で、民間事業者の応援を求める形となっている。

逆に言えば、各行政機関の判断により、その内容や応援範囲等を柔軟に変えることが可能となっているとも言える。実際に交わされている協定書を分析すると、非常に多様で広範囲な協定を締結している例も見られる。

仙台市地域防災計画を見ると、民間事業者との協定は、「防災関係団体等への応援要請」に分類され、依頼先として「防災関係機関等」とされ、その根拠を「各種応援協定等」に置いている。

3-2 災害時応援協定

（1）災害時応援協定概要

災害時応援協定とは、法令的には明確には定義はされていない。

災害対策基本法第3条では国の「災害応急対策及び災害復旧の基本となるべき計画」、第4条では都道府県の「当該都道府県の地域に係る防災に関する計画」、第5条では市町村の「当該市町村の地域に係る防災に関する計画」の策定が義務付けられており、実態として、その計画の中で協定を締結する旨が明記されている形となっている。

災害時応援協定について、「行政機関と民間事業者又は他の行政機関との間であらかじめ協定書を交わし、災害時における人的・物的支援についての協力を確保するためのもの」（青森県総務部防災消防課 HP）や「行政機関と民間事業者又は他の行政機関との間であらかじめ協定書を交わし、災害時における人的・物的支援についての協力を確保するためのもの」（長崎県五島市 HP）の例がある。

災害対策基本法では、災害が発生した際には、自治体が主体となってその対応をすることとなっているが、必要な物資・人員をすべて常時用意しておくことは不可能であるとともに非効率でもある。このため、緊急かつ広範囲な調達が必要となった時に、応援を求める機関（行政同士及び民間事業者）と予めルールを決めておき、必要になった時に支援を受ける体制を取る事が必要である。

それを具体化したものが、災害協定である。災害協定は、予め災害を想定して物資・人員の調達等が円滑にいくように事前に協定書という書面を交わしておくものである。協定により、被災時に応急対策活動に関する様々な援助が受けられるだけでなく、平常時の物資の備蓄にかかる空間的および金銭的コストを抑制することができる。

また、民間事業者にとっても、協定が締結された際には企業名や団体名が広報されることが多いことから、企業のイメージアップという観点からのメリットもあると考えられる。協定書により応援する内容の多くは当該民間事業者が通常業務で取り扱っている物品や役務の提供であることを考えると、協定の締結により民間事業者の負担が著しく増大することや特段の事前準備が必要ないことも指摘できる。

応援協定全体の構成としては、一番広域的なものとして、平成 8 年 7 月の全国知事会において全都道府県による相互応援協定である「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」（以下、「全国都道府県広域応援協定」）が締結され、全国レベルでの応援体制が整備された。

都道府県相互間でも協定締結への取組みが進んでおり、全国で 26 の協定が締結されている。

さらに、東京都と全国 19 の政令指定都市間で結ばれている「20 大都市災害時相互応援に関する協定」（2010 年 4 月時）もあり、この協定に加入している都市が被災し自力で十分な応急措置が出来ない場合には、他の大都市が相互に救援協力する協定となっている。東日本大震災では、仙台市の被災にこの協定が適用されている。

市町村レベルでは、都道府県内の全市町村を対象とした統一応援協定の締結など、相互応援協定締結への積極的な取組みが見られる。阪神大震災をきっかけに協定締結の動きが加速し、2010 年 4 月現在、全国 1750 市町村のうち 9 割にあたる 1571 市町村が締結しているとされている。（2011-09-02 朝日新聞 朝刊 3 総合）

これを整理すると次のような分類ができる。

- ① 複数都道府県間で締結された協定
- ② 複数都府県市間で締結された協定
- ③ 1 対 1 の都道府県市間で締結された協定
- ④ 全国 47 都道府県による協定

「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定書」

(参考1) 応援協力要請の概念図

対応等	依頼先	根拠法令等
地方自治体等への 応援要請	指定地方行政機関等の長	災害基 29-2
	知事 (指定行政機関及び指定地方行政機関の職員の派遣 あつせん要請)	災害基 30-1、68
	知事 (他の自治体職員の派遣あつせん要請)	災害基 30-2、68 自治 252 の 17
	他の市町村長 (応援の要求)	災害基 67
	知事 (応援の要求及び応急措置の実施要請)	災害基 68
	応援協定自治体の長 (物資・資器材・車両提供、職員派 遣等)	自治体相互応援協定
自衛隊への派遣要 請等	知事 (自衛隊の派遣要請)	災害基 68 の 2-1
	自衛隊 (知事に派遣要請の要求ができない場合の通知)	災害基 68 の 2-2
防災関係団体等へ の応援要請	消防本部等 (消防相互の応援等)	消組 39
	知事 (消防庁長官に対する応援要請)	消組 44
	防災関係機関等 (協定等に定める事項等)	各種応援協定

(参考2) 災害時における市町村間相互応援協定

災害時における市町村間相互応援協定

平成19年4月1日現在

	協定先	応援の種類及び内容	締結年月日
1	磐田市(旧磐前、旧磐前、旧磐前、旧磐前)・袋井市(旧袋井、旧袋井)・森町 中遠地域 〔3市町(2市1町)(旧6市町)〕	○ 資機材、生活物資等の轉貸及び提供 ○ 職員の派遣 ○ 被災者の一時収容のための施設の提供及びホームステイ等による仮住いの轉貸 ○ 児童生徒の教育機関への受入れ ○ ボランティアの轉貸	平成8年3月26日
2	豊橋市・田原市 豊川市・南都市・育羽町・一宮町・小坂井町・御津町 新城市・袋井市・東条町・豊根村・富山村 浜松市・湖西市・新居町 磐田市・袋井市・森町 飯田市・松川町・高森町・阿南町・清内路村・阿智村・渡合村・平谷村・椋羽村・下椋村・元木村・天龍村・泉早村・高木村・豊丘村・大輿村 三遠南信地域 〔36市町村(10市11町14村)〕	○ 職員の派遣 ○ 資機材及び物資の提供又は貸与 ○ 食料、飲料水、生活必需品等の救護物資の提供 ○ 被災児童生徒等の一時受入れ ※ブロック代表都市 (1) 豊橋田原ブロック 2市・・・・・豊橋市 (2) 宝飯ブロック 2市4町・・・・・豊川市 (3) 新城政楽ブロック 1市2町2村・・・・・新城市 (4) 西遠ブロック 2市1町・・・・・浜松市 (5) 中遠ブロック 2市1町・・・・・磐田市 (6) 飯伊ブロック 1市3町12村・・・・・飯田市 〔詳細詳細詳細詳細〕	平成17年11月4日
3	山梨県北杜市(旧明野村)・袋井市(旧浅羽町) 〔2市(旧1町)〕	○ 復旧等に必要な資機材、生活物資等の轉貸及び提供 ○ 復旧等に必要な職員の派遣 ○ 被災者の一時収容のための施設提供及びホームステイ等による仮住いの轉貸 ○ 児童生徒の教育機関への受入 ○ ボランティアの轉貸	平成8年7月24日
4	熱海市・三島市・島田市(旧島田)・掛川市(旧掛川)・藤枝市・袋井市(旧袋井)・浜松市(旧浜松)・伊豆市(旧伊豆、旧伊豆、旧伊豆、旧伊豆)・沼津市(旧沼津)・伊豆の国市(旧伊豆、旧伊豆)・富士川町・森町・磐田市(旧磐田)南伊豆総合計算センター (下田市、河津町、南伊豆町、松崎町、西伊豆町(旧西伊豆)) 〔11市2町1計算センター(旧2市町)〕	○ 毎月末に住民記録ゲータより必要項目を抽出・編集し、共通マスター(MT)として保管しておき、災害発生により、コンピューターが使用不能となった場合、協定締結先市町村等へMTを贈送し、「災害り災者調査原簿」と「索引簿」の2帳票を出力する。	平成9年6月26日
5	大田原市・大月市・小山市・那須塩原市(旧那須市)・塩尻市(旧塩川村)・袋井市(旧袋井市) 〔6市(旧6市)〕	○ 被災した市村の要請に基づき必要な措置を遂行する。 〔詳細詳細詳細詳細〕	平成13年10月28日
6	品川区・横浜市・大磯町・小田原市・箱根町・両南町・三島市・清水町・長泉町・河部町・藤枝市・掛川市・袋井市・愛知県豊明市・三重県桑名市・鈴鹿市・亀山市・滋賀県甲賀市・湖南市・草津市・大津市 〔21市区町(1区13市6町)〕	○ 食料、飲料水、生活必需品等の救護物資の提供 ○ 資機材及び物資の提供 ○ 職員の派遣 〔東海地区十三次市区町間災害時相互応援協定〕	平成17年4月1日

(出典：袋井市HP)

(2) 民間事業者との協定書

災害協定を民間事業者と締結する際の根拠としては、災害対策基本法で、国は「防災業務計画」を、都道府県は「都道府県地域防災計画」を、市町村は「防災基本計画」の各計画を策定する中で、民間事業者等と各種応援協定を締結することができる旨が記載されているのみである。したがって、実際には、自治体によってかなり異なっていると考えることができる。本調査では、千葉県市川市、静岡県袋井市が分かりやすく整理されているので、参考とすることとする。

また、本調査では、協定書に記載される項目別に意向を調査（①～⑧）し、対応策を検討する。

①災害対応の際の応援費用の金額が不明確

対応策としては、できる限り金額が分かるような表現とすることが望ましい。例えば滋賀県の災害協定のようなものが参考となる。

- (a) 物資の取引価格は、災害発生直前における適正な価格（引渡しまでの運賃を含む。災害発生前の取引については取引時の適正な価格）を基準として、甲、乙協議して定める。
- (b) 物資の納入費用は、災害発生直前における適正な納入費用を基準として甲、乙協議して定める。

②協定書の法的位置付けが自治体間応援と比較して弱い

民間事業者との協定は、非権力的行政活動に該当すると解釈され、必ずしも法律の根拠規定が必要とはされていない。一般の物資の供給や人材の提供という範囲であれば、協定を根拠にその有効性は担保されると判断されるが、財産等の強制収用まで範囲が拡大するような場合には権力的な行政活動になると考えられ、法律の根拠が必要となる。

③定期的在庫チェック

協定書を締結している以上、定期的な在庫報告は必要であるが、協定締結企業はそれなりの負担をしているので、優遇措置を講じる等の工夫で対応することも考えられる。

④協定書に縛られてかえって動けない

協定書の内容の履行は当然行われるべきであるが、災害の状況に応じては臨機応変な対応が求められる。協定書以外の支援に対し、自治体としてどう対処するかの基本方針は「地域防災計画」等に定めることが望ましい。

⑤同種物品調達の横の連携

同じ物品を複数の民間事業者企業が用意していると、逆に過剰在庫につながる可能性がある。また、協定書に明記は無くても水や食料は自主的に用意しようとし、無駄な調達が起きる可能性がある。協定書記載に関わる課題ではないが、情報の集中によるコントロールが求められる。

⑥協定書外の支援に対する経費保障

緊急に必要な時や、必要に応じて要請があったとき、また、後で客観的に見て支払いが

妥当と認められる場合は、協議の上調整できるような文面を包括的に締結する方策が考えられる。

⑦膨大な災害対策マニュアルや協定の理解

地域防災マニュアルの簡易版等を作成し、いざという時にコンパクトに理解できるものを作成する方策も有効である。本調査で検討したリソース・マトリックス、リソース・リストはそのツールの一部として活用することが考えられる。

⑧ピンポイントでどこに届けるか

リソース・マトリックス、リソース・リストなどのツールを活用することにより、自治体や協定書締結企業の理解が深まり、応用も効くと判断される。

以上の検討を前提として、鹿児島市の協定の骨格を参考に、民間事業者との一般的な災害協定において含めるべき要素と留意点を整理する。

条項	内容	民間事業者に過剰なリスクを負わさないための留意点
目的	災害の定義	自然災害以外の場合（テロ、伝染病、争乱・戦争）などは含まないことが前提となる
協力要請	分野の明確化	要請に基づくものであることの明示
協力実施	保有物資の優先供給及び運搬	努力規定であることの明示
物資の範囲	食糧品、日用品等	民間事業者の保有する物資であることの明示
要請手続等	文書もしくは緊急時の口頭要請	口頭も可能であるが、後日混乱することがないように、簡易でも記録の残る方式を採用する
物資の運搬	自治体負担 協力を求めることはできる	民間事業者が物資の運搬を行うことには抵抗感は少ないようであるが、必要な場所の情報提供等が前提となる。
費用	商品、運搬等の費用の支弁 災害時直前における適正価格を基準として、 甲乙協議	できる限り金額が分かるような表現とする
報告	在庫品目、数量等についての報告義務	報告によって得られた情報から、不足リソースの確保、過剰リソースの圧縮を図る必要がある。企業の適正在庫を超える在庫を求めるためには、優遇措置。
その他必要な支援	協定に定めのない支援は甲乙協議	自治体としてどう対処するかの基本方針は「地域防災計画」等に定めることが好ましい。また、実際には民間事業者が前線に

		いる場合は協議している時間はないので、協定を援用して対象に含むことを原則とする包括条項も必要。
協議	その都度協議	
有効期間	有期であることの明記、ただし、更新条項の存在	

(参考3) 市川市災害時支援協定締結事業者・団体

区分	名称	協定締結先	締結年月日
救援救護	災害時等の医療救護活動についての協定	社団法人市川市医師会	H20.7.15
		社団法人市川市歯科医師会	H22.3.31
		社団法人市川市薬剤師会	H22.3.31
		社団法人千葉県接骨師会市川浦安支部	H22.3.31
	災害時における動物救護活動に関する協定	市川浦安獣医師会	H21.8.17
救出救助	災害救助犬の出動に関する協定	特定非営利活動法人日本救助犬協会	H13.1.16
応急措置	災害時における支援に関する協定	京葉建設業協同組合	H20.10.1
	台風・雪害等における支援に関する協定		H20.10.1
	災害時における災害活動拠点等の電気工事等の支援に関する協定	市川電業協同組合	H10.2.19
	災害時における支援に関する協定	市川造園建設業協同組合	H19.5.21
	台風・豪雨等における支援に関する協定		H20.4.10
	災害時等における支援に関する協定	市川市上下水道設備協同組合	H19.2.7
ゴミ・し尿	災害発生時等における廃棄物の処理等に関する協定	市川市清掃業協同組合	H24.1.27
		財団法人市川市清掃公社	H24.1.27
		市川市浄化槽清掃協力会	H24.1.27
		市川市資源回収協同組合	H24.1.27
堆積場等	ゴミの堆積場に関する覚書	市川市教育委員会	S56.6.10
	災害時における支援に関する協定	市川市農業協同組合	H16.11.1
情報	災害時情報連絡活動協力に関する協定	京葉・西部地区タクシー運営委員会	H19.3.22
	災害時における緊急放送等に関する協定	市川エフエム放送株式会社	H11.7.14
	防災情報等の広報に関する協定	いちかわケーブルネットワーク株式会社	H14.1.16
物資輸送	災害時における救援物資の車両輸送に関する協定	千葉県トラック協会市川支部	H19.6.19
	災害時における物資の自動車輸送に関する協定	赤帽首都圏軽自動車運送協同組合千葉県支部	H19.3.22
	災害時救援物資の船舶輸送に関する協定	市川市行徳漁業協同組合	S56.6.9
	災害時における支援に関する協定	南行徳漁業協同組合	H19.3.22
	災害時における船舶、船着場及びその他施設の使用に関する協定	エム・ジーマリン株式会社	H14.1.16
		株式会社東京パワーボートセンター	H14.1.16
	災害時における支援活動に関する覚書	海遊	H16.3.11
	災害時における協力に関する協定	市川港開発協議会	H15.1.14

外国人	災害時における支援に関する協定	市川市国際交流協会	H21.6.3
遺体処置	災害時における協力に関する協定	社団法人全日本冠婚葬祭互助協会	H19.3.22
	災害時における支援に関する協定	千葉中央葬祭業協同組合	H21.6.3
食料品 飲料	災害時における物資の供給に関する協定	山口製パン株式会社	S56.5.8
		フジパン株式会社千葉工場	S56.5.19
		山崎製パン株式会社松戸工場	S57.10.5
		市川市米穀小売商組合連合会	H19.8.13
		株式会社門田商店	S56.7.6
		市川市地方卸売市場関連事業者組合	H19.3.22
		長印市川青果株式会社	H19.3.22
		ふじたけ味噌醸造所	S56.5.8
災害時における救援物資の提供に関する協定	株式会社長崎屋	H19.3.22	
	利根コカ・コーラボトリング株式会社	H20.7.25	
	千葉県ヤクルト販売株式会社	H23.10.12	
食品 衣料品 家庭雑貨等	災害発生時等における飲料等の供給に関する協定	株式会社伊藤園	H23.12.21
	災害発生時等における支援に関する協定	市川ビル商店会	H19.8.10
	災害時における応急生活物資供給等の協力に関する協定	生活協同組合ちばコープ	H12.12.25
寝具	災害時における物資の供給に関する協定	株式会社ダイエー	H20.2.25
	災害時における物資の供給に関する協定	株式会社レンティ	H19.3.22
燃料供給	災害時における物資の供給に関する協定	株式会社フクシン	H19.3.22
	災害時における車両燃料の供給に関する協定	JX日 鉱日石エネルギー株式会社	H9.6.30
	災害時における車両燃料の移送に関する協定	ビューテックローリー株式会社	H19.3.27
	災害時における物資に関する協定	市川市燃料販売同業組合	H19.7.4
	災害時における物資の供給に関する協定	社団法人千葉県LPガス協会市川支部	S56.5.8
建設 資機材	千葉県石油商業協同組合市川支部	S56.6.12	
	災害発生時等における機材のレンタルに関する協定	株式会社アクティオ	H23.10.12
	災害発生時等における運搬車両、クレーン等の支援に関する協定	内宮運輸機工株式会社	H23.10.12
木材	災害時における支援に関する協定	株式会社エムオーテック	H18.7.21
	災害時における物資の供給に関する協定	市川浦安木材組合	H19.6.20
仮設住宅	災害発生時等における支援に関する協定	千葉県建設一般労働組合市川支部	H20.3.31
浴場施設	災害時における浴場等の使用に関する協定	株式会社東京楽天地(楽天地天然温泉法典の湯)	H20.7.25

避難場所 避難所	災害時等における一時避難場所等の提供に関する協定	学校法人千葉学園(千葉商科大学)	H19.9.21
		学校法人日出学園	H20.11.16
		学校法人市川学園	H21.2.13
		学校法人平田学園	H21.2.13
		学校法人昭和学院	H21.3.2
		学校法人和洋学園	H21.3.25
		学校法人奥野木学園	H21.3.26
	災害発生時における避難所等の施設利用等に関する協定	千葉県立市川工業高等学校	H22.5.28
		千葉県立国分高等学校	H22.5.28
		千葉県立国府台高等学校	H22.5.28
		千葉県立行徳高等学校	H22.5.28
		千葉県立市川東高等学校	H22.5.28
		千葉県立市川南高等学校	H22.5.28
災害時等における支援に関する協定	千葉県立市川昂高等学校	H23.4.1	
	ニッケコルトンプラザ	H22.8.20	
災害発生時等における市川市文化会館等の利用に関する協定	イオンリテール株式会社市川妙典店・妙典タウンセンター	H23.7.26	
	公益財団法人市川市文化振興財団	H23.9.7	
避難施設 (要援護者)	災害時における要援護者の受入れに関する協定	社会福祉法人慶美会	H20.6.6
		社会福祉法人市川会	H20.6.6
		社会福祉法人市川朝日会	H20.6.6
		社会福祉法人松涛会	H20.6.6
		社会福祉法人幸志会	H20.6.6
		医療法人社団葵会	H21.7.6
		医療法人社団恵隆会	H21.7.6
		医療法人社団寿光会	H21.7.6
		医療法人静和会	H21.7.6
		医療法人社団泰正会	H21.7.6
医療法人社団哺育会	H21.7.6		
津波 一時避難	津波発生時等における一時避難施設としての使用に関する協定	コーナン商事株式会社(ホームセンターコーナン市川原木店)	H23.12.21
		株式会社ユニリビング(ユニディ千鳥町店)	H23.12.21
帰宅困難者 支援	災害発生時における帰宅困難者支援に関する協定	株式会社THINKフィットネス(ゴールドジム行徳千葉)	H23.11.24
		ジェイホテル	H23.11.24
		株式会社スーパーホテル・株式会社妙典タウンセンター(スーパーホテル東西線・市川・妙典駅前)	H23.11.24

		株式会社妙典タウンセンター(妙典センタービル会議室)	H23.11.24
		山崎製パン企業年金基金(山崎製パン企業年金基金会館)	H23.11.24
その他	災害時における医療救護所の設置場所等に関する協定	東京歯科大学市川総合病院	H22.8.20
	防災用井戸等の設置に関する協定	医療法人社団市川クリニック	H22.8.20
	防災備蓄倉庫及び備蓄品の管理に関する覚書	本八幡キャピタルタワー・大芝原自治会	H8.4.1
		パークシティ市川	H15.8.26
	避難誘導標識の設置及び管理に関する協定	特定非営利活動法人日本防災標識協会	H15.8.8
			H10.7.14

国の機関、自治体との相互応援協定等

区分	名称	協定締結先	締結年月日
相互応援等	災害時における千葉県内市町村間の相互応援に関する協定	千葉県及び県内市町村	H8.2.23
	災害時における東葛飾地域市町村間の相互応援に関する協定	東葛飾管内市	S50.7.24
	災害時相互応援に関する協定	ひたちなか市、茅ヶ崎市、富士市	H9.10.3
	災害時における市川市と市川市内郵便局間の協力に関する覚書	市川市内郵便局	H9.12.12
	災害時における市川市と江戸川区との相互応援に関する協定	江戸川区	H20.7.23
	災害時の情報交換に関する協定	国土交通省関東地方整備局	H23.2.16

(出典：市川市HP「災害時支援協定締結事業者・団体」)

(参考4) 袋井市災害時応援協定

応援の種類	協定先	主な内容	締結年月日
物資の集積 配送地の借用関係	静岡県経済産業協同組合連合会西部支部	物資集積所	平成8年3月11日
	第一三共株式会社 袋井研究センター		平成19年12月4日
	松本油脂製菓(株) 静岡工場		平成8年4月1日
	遠州中央農業協同組合袋井支店		平成8年4月1日
輸送車両の借り上げ 関係	(社)静岡県トラック協会中遠支部	輸送車両	平成8年3月31日
建物応急危険度判定 関係	(社)静岡県建築士会中遠支部	応急危険度判定	平成9年3月26日
応急復旧作業関係	袋井市建設事業協同組合	各種応急復旧	平成15年4月1日
	浅羽町建設事業協同組合		
	コマツレンタル(株)	建設用リース資 機材	平成19年2月27日
	太陽建機レンタル(株)		
	大興産業(株)		
	瀧富工業(株)	仮設住宅	平成8年4月1日
	袋井建築工業組合		
	袋井市水道事業協同組合	水道	平成18年12月21日
	袋井電設会	電気復旧	平成18年3月27日
	(社)静岡県プロパンガス協会西部支部袋 井地区	ガス	平成8年9月1日
災害応急対策関係	大塚製菓(株)袋井工場	飲料水等	平成9年1月1日
	コニカミノルタケミカル(株)静岡営業所	飲料水・ヘリポー ト	平成17年5月30日 (覚書)
	袋井市仏教会	寺院の借用	平成17年5月30日 (覚書)
	イオン(株)中部カンパニー静岡事業部	調達物資・一時避 難地	平成18年8月22日
	袋井北部街づくり(株)	一時避難地	平成18年8月22日
避難所関係	静岡県立袋井高等学校	避難施設	昭和55年3月26日 (覚書)
	静岡県立袋井商業高等学校		昭和55年4月1日(覚 書)
	(学)静岡理工科大学		平成8年4月18日
	(株)静岡カントリー袋井コース		平成11年2月16日 (覚書)
	静岡県立袋井養護学校		平成8年5月13日(覚 書)
	小笠山総合運動公園(エコパアリーナ・西 第1駐車場)	避難施設 物資集積所	平成14年11月1日 (覚書)
	静岡県温室農業共同組合クラウンメロン 支所	避難施設	平成15年3月17日 (覚書)
	一般社団法人 Civic Force (シビックフォ ース)	避難所運営支援	平成18年3月27日
	(株)フクエイ	し尿処理	平成20年11月28日
	(株)袋井清掃		平成17年9月6日
	特定非営利活動法人ピースウインズ・ジャ パン	エアテント等	平成17年9月6日
情報収集関係	袋井市アマチュア無線クラブ	無線	平成17年3月17日
			平成8年3月11日

	浜松エフエム放送株式会社 (FMHaro)	ラジオ放送	平成16年10月1日
自動車用燃料等の提供関係	静岡県石油業協同組合袋井支部福油会	ガソリン等	平成11年5月10日
緊急物資の調達関係	袋井市内小売店	生活物資	昭和62年～
	浅羽町商工会		平成8年4月1日
	遠州中央農業協同組合袋井支店	物資・資機材	平成8年4月1日
医療救護活動関係	磐周医師会	医療救護等	平成11年12月22日
	袋井市医師会		平成11年12月22日
	磐周歯科医師会		平成18年11月30日
	袋井薬剤師会		平成19年5月9日
医薬品等の調達関係	袋井薬剤師会	医薬品	平成11年12月22日
災害時等の支援協力関係 (9郵便局)	袋井郵便局(普通郵便局)	郵政事業に係る 災害事務等	平成10年2月17日
	浅羽郵便局(集配特定郵便局)		平成10年3月20日
	山梨郵便局(集配特定郵便局)		平成10年2月17日
	三川郵便局(特定郵便局)		平成10年2月17日
	可睡口郵便局(特定郵便局)		平成10年2月17日
	駅前郵便局(特定郵便局)		平成10年2月17日
	小川町郵便局(特定郵便局)		平成10年2月17日
	岡崎郵便局(特定郵便局)		平成10年2月17日
	幸浦郵便局(特定郵便局)		平成10年3月20日
災害時要援護者等の 避難施設利用関係	(福)明和会袋井学園(知的障害者更生施設)	災害時要援護者 避難施設	平成10年3月18日
	(福)明和会あきは寮(知的障害者更生施設)		平成10年3月18日
	(福)明和会明和苑(特別養護老人ホーム)		平成10年3月18日
	(福)紅紫会ケアハウス紅紫菽(軽費老人ホーム)		平成13年9月27日
	(福)紅紫会菽の花(特別養護老人ホーム)		平成14年7月15日
	(福)デンマーク牧場福祉会ディアコニア(特別養護老人ホーム)		平成15年11月12日
	(福)萬松会萬松の里(特別養護老人ホーム)		平成16年6月28日
	(福)三宝会紫雲の園(特別養護老人ホーム)		平成13年12月1日

●袋井市森町広域行政組合と民間事業所

応援の種類	協定先	主な内容	締結年月日
情報提供関係	袋井交通タクシー(株)	災害情報等提供	平成9年8月27日 (覚書)
	袋井タクシー(株)		
	森町タクシー(資)		

(出典:袋井市HP「民間事業者等との応援協定・(覚書)」)

(参考5) 災害時応援協定例 (滋賀県)

災害救助に必要な物資の調達に関する協定書

滋賀県（以下「甲」という。）と滋賀県生活協同組合連合会（以下「乙」という。）の間に、災害救助に必要な物資の調達に関し、次のとおり協定を締結する。

(要請)

第1条 甲は、次に掲げる場合において、物資を調達する必要があると認めるときは、乙に対し、乙に加盟する生協（以下「会員生協」という。）の所有物資の供給について協力を要請することができる。

- (1) 滋賀県内において地震、風水害その他の災害が発生し、または発生するおそれがあるとき。
- (2) 滋賀県以外の災害救助のため、国または関係都道府県知事から、物資の調達のあっせんを要請されたとき。

(調達物資の範囲)

第2条 甲が乙に供給を要請する物資は、次に掲げるもののうち、乙が保有する物資とする。

- (1) 別表1に掲げる物資
- (2) その他甲が指定する物資

(要請の方法)

第3条 第1条に定める要請は、別紙2「緊急物資調達要請書」をもって行うものとする。

ただし、文書をもって要請するいとまがないときは、口頭で要請し、その後すみやかに文書を交付するものとする。

2 前項ただし書きの場合にあつては、乙は甲の意思を確認のうえ、第4条に定める措置をとるものとする。

3 甲から乙への要請経路は、別表3のとおりとする。

(要請に基づく乙の措置)

第4条 第1条による要請を受けたときは、乙は会員生協を通じ、所有物資の優先供給等に積極的に努めるものとする。

(価格)

第5条 物資の取引価格は、災害発生直前における適正な価格（引渡しまでの運賃を含む。災害発生前の取引については取引時の適正な価格）を基準として、甲、乙協議して定める。

2 物資の納入費用は、災害発生直前における適正な納入費用を基準として甲、乙協議して定める。

(引渡し)

第6条 物資の取引場所は甲が指定するものとし、運搬は甲または乙の指定する者が行うものとする。また、甲は必要に応じて乙に対して運搬の協力を求めることができる。

2 甲は、当該指定場所に職員を派遣し物資を確認のうえ引き取るものとする。

3 甲は、前項の職員の派遣を市町長に代行させることができる。

(連絡責任者)

第7条 第1条に基づく要請に関する事項の伝達および連絡責任者として、甲においては滋賀県県民文化生活部県民生活課長を、乙においては滋賀県生活協同組合連合会事務局長をそれぞれ指定するものとする。

2 甲と乙は、連絡責任者との連絡がとれない場合に備え、あらかじめ他の連絡方法、連絡体制等について協議し定めておくものとする。

(代金の支払い)

第8条 甲が引き取った物資の代金は、物資の納入を受けた後、乙からの請求書を受理した場合には、災害発生による混乱が沈静した後、すみやかに支払うものとする。

(保護数量の報告)

第9条 乙は、この協定の成立の日および毎年4月1日現在の物資保有数量を別表4「物資保有数量報告書」により、甲に報告するものとする。

2 乙が、前項による物資を取り扱わなくなった場合は、すみやかに甲に報告するものとする。

(広域的な支援体制の整備)

第10条 乙および会員生協は、滋賀県以外を事業区域とする生協との間での連携を強化し、生協間相互支援協定等広域的な支援が受けられる体制の整備に努め、甲は乙に対し必要な協力をを行うものとする。

(補償)

第11条 第1条の規定により輸送に従事した者が、その責に帰することができない事由により死亡し、負傷し、疾病にかかり、又は廃疾となったときは、「災害に際し応急措置の業務に従事した者等に係る損

害補償条例（昭和38年3月25日滋賀県条例第10号）」の規定等によることとする。ただし、当該従事者が他の法令により療養その他の給付若しくは補償を受けたとき、又は事故の原因となった第三者から損害賠償を受けたときは、同一事故については、これらの額の限度において補償の責を免れる。

（連絡員の派遣）

第12条 乙は、大規模な災害のため、電話等による通信が困難である場合等は、必要に応じ、甲が設置する災害対策本部等に連絡員を派遣することができるものとする。

（連絡会議の設置）

第13条 甲および乙は、この協定に定める事項を円滑に推進するため、関係者による連絡会議を設置し、定期的な情報交換に努めるものとする。

（協議）

第14条 この協定に定めのない事項については、その都度、甲、乙協議して定める。

（有効期間）

第15条 この協定の有効期間は、平成19年4月1日から平成20年3月31日までとする。期間満了の日の30日前までに、甲または乙のいずれかからもこの協定を解除または改訂する意思表示がないときは、更に一年間有効期間を延長するものとし、以下同様とする。

この協定の成立を証するため、本書2通を作成し、甲、乙記名押印のうえ各自1通を保有する。

平成19年1月17日

甲 滋賀県大津市京町4丁目1番1号
滋賀県知事 嘉 田 由 紀 子
乙 滋賀県大津市京町3丁目4番22号
滋賀県生活協同組合連合会
会 長 加 納 正 雄

主 食 レトルト食品（ご飯、赤飯）、切り餅

副 食 魚肉缶詰（イージーオープン）、インスタントラーメン・カップ麺

飲 料 お茶、水（ミネラルウォーター）、清涼飲料・ジュース類

日用品 石けん

（出典：滋賀県地域防災計画（参考編））

(参考6) 災害時応援協定例 (鹿児島市)

災害時における食糧等物資の供給協力に関する協定

鹿児島市 (以下「甲」という。) と (以下「乙」という。) とは、鹿児島市域内において地震、風水害等による災害が発生し、又は発生するおそれがある場合 (以下「災害時」という。) における食糧等物資の供給に関する協力について、次のとおり協定を締結する。

(目的)

第1条 この協定は、災害時に甲と乙が相互に協力して食糧等の物資の安定供給を行うことにより、市民生活の安定を図ることを目的とする。

(協力要請)

第2条 甲は、災害時において食糧等の物資を必要とするときは、乙に対して乙の保有する当該物資の供給について協力を要請することができる。

(協力実施)

第3条 乙は、前条の規定により甲から要請を受けたときは、保有物資の優先供給及び運搬に対する協力を行うよう積極的に努めるものとする。

(物資の範囲)

第4条 甲が乙に供給を要請する物資は、食糧品、日用品等とし、乙が保有する物資とする。

(要請手続等)

第5条 第2条の要請は、災害時における食糧等物資の供給協力要請書 (別紙様式。以下「要請書」という。) をもって行うものとする。ただし、緊急を要するときは、口頭で要請し、事後速やかに要請書を提出するものとする。

(物資の運搬)

第6条 食糧等の物資の甲の指定する場所への運搬は、甲又は甲の指定する者が行うものとし、甲は、必要に応じ乙に対して運搬の協力を求めることができる。

(費用)

第7条 乙が甲に供給した商品、運搬等の費用については、甲が負担するものとし、甲は、遅滞なくその支払を行うものとする。

2 前項に規定する費用の額は、乙の物資の供給及び運搬の前 (緊急を要する場合にあっては、物資の供給及び運搬終了後) に、災害時直前における適正価格を基準として、甲乙協議のうえ決定するものとする。

(報告)

第8条 甲は、乙が保有する食糧等の物資の在庫品目、数量等について報告を求めることができる。

(その他必要な支援)

第9条 この協定に定める事項のほか、生活物資等について被災者への支援が必要な場合は、甲乙協議のうえ決定するものとする。

(協議)

第10条 この協定に定めのない事項又は疑義が生じた事項については、その都度甲乙協議して定めるものとする。

(有効期間)

第11条 この協定の有効期限は、この協定の締結の日から1年とする。ただし、期限満了の3月前までに甲乙いずれからも申出がない限り、さらに1年引き続き同一の内容をもってその効力を有するものとし、以後同様とする。

この協定の成立を証するため、本書2通を作成し、甲乙記名押印のうえ各自その1通を保有する。

平成14年10月11日

甲

鹿児島市山下町11番1号

鹿児島市 代表者 鹿児島市長 赤崎 義則

乙

鹿児島市西別府町3200番地9

株式会社 エーコープ鹿児島 代表取締役社長 山下 洋

鹿児島市鴨池新町14番3号

鹿児島県パン工業協同組合 理事長 町田 弘造

鹿児島市田上町3738番地
生活協同組合 コープかごしま 理事長 坂元 義範

鹿児島市南栄三丁目14番地
株式会社 タイヨー 代表取締役社長 清川 和彦

鹿児島市新栄町17番5号
株式会社 ハルタ 代表取締役社長 春田 滋

鹿児島市宇宿二丁目28番2号
株式会社 まるいストア 代表取締役 井川 良仁

鹿児島市金生町3番1号
株式会社 山形屋 取締役社長 岩元 純吉

鹿児島市卸本町5番4号
株式会社 山形屋ストア 代表取締役社長 中玉利 宏

平成14年11月21日
鹿児島市真砂本町3番67号
株式会社 南九州ファミリーマート 代表取締役社長 白石 絃一

平成20年2月1日
神戸市中央区港島中町四丁目1番1
株式会社ダイエー 代表取締役 西見 徹

平成21年4月1日
福岡市博多区博多駅南二丁目9番11号
イオン九州株式会社 代表取締役社長 岡澤 正章

平成22年6月1日
熊本市高江三丁目5番1号
南九州コカ・コーラボトリング株式会社 代表取締役 社長執行役員 俵田 憲雄

熊本市桜町3番35号
南九州ペプシコーラ販売株式会社 代表取締役社長 大山 仁道

(出典：「鹿児島市地域防災計画（H23年2月17日修正）」)

(参考7) 国土地理院「災害時における緊急撮影に関する協定」に基づく緊急撮影の手順

「災害時における緊急撮影に関する協定」に基づく緊急撮影の手順

1) 緊急撮影実施体制の構築

①緊急撮影の準備が可能と思われる側日本測量調査技術協会（以下、「測技協」）の協会会員会社は、予め年度当初に測技協に所定の書類を提出し登録する。（以下、これを「登録会社」という。）

②登録会社は、対応可能な撮影地域と撮影基地等を測技協に提出する。

③測技協は、提出内容を取りまとめ、国土地理院に提出する。

④測技協は、各機関及び登録会社の連絡担当者等を記した連絡体制の資料を作成し、国土地理院に報告する。

2) 緊急撮影の実施手順

①災対本部の緊急撮影実施の決定を受け、国土地理院より測技協へ、対応可能な会社（以下、「対応会社」という。）の調査を要請する。

②測技協は、調査要請を受けて登録会社に対応可能かを問い合わせる。

③登録会社は、問い合わせを受けて、対応可能か否かを測技協に回答する。

④測技協は、撮影基地から無給油で緊急撮影が必要な地域を撮影できること、3時間以内に実施体制を確保できること等の基準により優先順位とその理由を付けて、対応会社を国土地理院に報告する。

⑤国土地理院は、緊急撮影地区を決定するとともに依頼会社を選定し、必要な事務手続きを行う。

(出典：国土地理院「東日本大震災に対する基本図情報部の取り組み」)

4. リソース・リスト

ここでは、リソース・リストの検討を行う。

リソース・リストとは、多様性を求められる三つの要素「リソース」、「フェーズ」、「主体」のうち、リソース・マトリックスが「リソース×フェーズ」の組み合わせを表したものであるのに対して、「リソース×主体」の組み合わせを表したものである。

リソース・マトリックスは、時間ごとに何が必要かを解き明かしてくれるものであるが、それを、誰がどのように調達するかを明らかにしはしない。これに対して、リソース・リストは、明らかにされたリソースが地域のどこに存在するか、あるいは誰が調達してくれるかを明らかにするものである。したがって、行政機関、民間企業、NPO が連携して、情報を出し合うことによりこのリストを作成する必要がある。

図表IV-2 リソースの理想形

リソース	必要量	主体A	主体B	主体C	主体D	主体E	主体計	判定
A	10	2	3	6	2		13	やや余剰あり
B	5		1	3			4	やや不足
C	100	50	20	30	10	2	112	充足
D	3			1	2		3	ほぼ充足
E	20	10	2	15	1		28	やや余剰あり
F	30	1	3	1			4	大幅に不足
G	10	1	6	1			8	やや不足

図表3-2は、リソース・リストの理想形である。

縦方向にはリソースが並ぶ。リソース・マトリックスと同じ内容となる。リソース・マトリックスではフェーズごとに必要となるリソースが異なるとの結論を得たので、リソース・リストのリソース自体がリソース・マトリックス同様にフェーズ概念を含んだものとなる。

列方向には、リソースごとの必要量、主体別の保有量（もしくは災害発生時の調達可能量）、主体計、判定が並ぶ。

リソースごとの「必要量」とは、その地域で一定の災害が発生した際に必要となるであろうリソース量である。災害の内容や季節、時間帯によっても異なるので、リソース・リストのひな型自体に組み込むことは不可能であるが、地域ごとに、一定の条件を置いて仮

定することは可能である。むしろ、そのような作業を行うこと自体が、平常時に行うべき防災訓練として機能すると考える。

「主体」とは必要なリソースを有する（もしくは提供できる）すべての主体である。行政、自衛隊、警察、消防、医療機関、JA、生協、民間企業、社会福祉協議会、NPO 団体などが想定される。どのリソースに関してリストを作るかによっても異なる。仮に、「看護師」という人材のリソースであれば、行政機関（保健師など）、医療機関のほかに資格を持っている個人（専業主婦など）も含まれる。

このリソース・リストのポイントは、単に物質のリストの整理にとどまらず、リストを制作する活動及びその活動を通じて地域内の官民連携ネットワーク構築まで視野に入れている点である。災害発生時に何が必要かを突き詰めることにより、人的ネットワークを単なる知り合いから、危機発生時に実際にワークする相互信頼関係のあるパートナーシップ関係へと高めることを通じて、それぞれが保有するリソース情報を交換することになる。

「主体計」では、情報提供されたリソース数を合計した値が記入され、「不足～余剰」までの自己評価を行うこととなる。大幅に不足していると判断されたリソースは、何らかの手段で直ちに確保する必要がある。少なくとも災害発生時に直ちに確保できるような方策を持つ必要がある。また、地域内に隠された（最初の集まりに参加していない別の主体）主体を探す活動を通じて、さらにネットワークを広げることにもなる。

以上を総合すると、リソース・リストは、以下の手順で作りに上げていくべきものということができる。

- ① 災害が発生した場合に重要な役割を担うと想定される主体に集まってもらうワークショップを開催する。
- ② ワークショップでは、リソース・マトリックスを前に、どのような災害（種類、規模、季節、時間、場所）に備えるのかを決める。
- ③ その災害に備えるために必要なリソースの種類と大まかな量を想定する。
- ④ その場にいる主体がそれぞれどの程度のリソースを保有しているか、あるいは調達できるかの情報を出し合う。
- ⑤ 全体としての過不足の評価を行う。【この時点でリソース・リストは完成する】
- ⑥ 不足時の対策を検討する。さらにリソースを保有していると想定される主体を抽出する。
- ⑦ ネットワークが拡大したら再度同じ作業を繰り返す。
- ⑧ こうした作業を通じて、災害発生時に必要なリソースとその確保方法が自然に体得される。

以下の表は、リソース・マトリックスとリソース・リストを1セットにして検討したものである（別紙参照）。

図表IV-3 リソース・リスト (リソース・マトリックスとのセット)

リソース・マトリックス		リソース・リスト	
リソース・マトリックス	リソース・マトリックス	リソース・リスト	リソース・リスト
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	32
33	34	35	36
37	38	39	40
41	42	43	44
45	46	47	48
49	50	51	52
53	54	55	56
57	58	59	60
61	62	63	64
65	66	67	68
69	70	71	72
73	74	75	76
77	78	79	80
81	82	83	84
85	86	87	88
89	90	91	92
93	94	95	96
97	98	99	100
101	102	103	104
105	106	107	108
109	110	111	112
113	114	115	116
117	118	119	120
121	122	123	124
125	126	127	128
129	130	131	132
133	134	135	136
137	138	139	140
141	142	143	144
145	146	147	148
149	150	151	152
153	154	155	156
157	158	159	160
161	162	163	164
165	166	167	168
169	170	171	172
173	174	175	176
177	178	179	180
181	182	183	184
185	186	187	188
189	190	191	192
193	194	195	196
197	198	199	200
201	202	203	204
205	206	207	208
209	210	211	212
213	214	215	216
217	218	219	220
221	222	223	224
225	226	227	228
229	230	231	232
233	234	235	236
237	238	239	240
241	242	243	244
245	246	247	248
249	250	251	252
253	254	255	256
257	258	259	260
261	262	263	264
265	266	267	268
269	270	271	272
273	274	275	276
277	278	279	280
281	282	283	284
285	286	287	288
289	290	291	292
293	294	295	296
297	298	299	300
301	302	303	304
305	306	307	308
309	310	311	312
313	314	315	316
317	318	319	320
321	322	323	324
325	326	327	328
329	330	331	332
333	334	335	336
337	338	339	340
341	342	343	344
345	346	347	348
349	350	351	352
353	354	355	356
357	358	359	360
361	362	363	364
365	366	367	368
369	370	371	372
373	374	375	376
377	378	379	380
381	382	383	384
385	386	387	388
389	390	391	392
393	394	395	396
397	398	399	400
401	402	403	404
405	406	407	408
409	410	411	412
413	414	415	416
417	418	419	420
421	422	423	424
425	426	427	428
429	430	431	432
433	434	435	436
437	438	439	440
441	442	443	444
445	446	447	448
449	450	451	452
453	454	455	456
457	458	459	460
461	462	463	464
465	466	467	468
469	470	471	472
473	474	475	476
477	478	479	480
481	482	483	484
485	486	487	488
489	490	491	492
493	494	495	496
497	498	499	500

リソース・リストは、具体的な地域において上記の手順を踏んで議論すべきものであるが、本調査では、外部から得られる情報を用いて、具体的な地域の典型的なリソースの所在（数量は把握できない）を把握することとした。

地域は、災害時支援協定を民間事業者と締結してその情報が開示されている地域として、千葉県市川市と静岡県袋井市を選定した。

図表 IV-4 両市の例をリソース・マトリックスの分類に沿って記入した例

	千葉県市川市	静岡県袋井市
飲料	利根コココーラボトリング、千葉県ヤクルト販売、伊藤園	大塚製菓袋井工場、コニカミノルタケミカル静岡営業所
食料品	山口製パン、フジパン千葉工場、山崎製パン松戸工場、市米穀小売商組合連合会、門田商店、市地方卸売市場関連事業者組合、長印市川青果、ふじたけ味噌醸造所、長崎屋	
食料品、衣料品、家庭雑貨等＝生活用品全般	市川ビル商店会、生活協同組合千葉コープ、ダイエー	袋井市内小売店会、浅羽町商工会、遠州中央農業協同組合袋井支店、イオン中部カンパニー静岡支部
寝具	レンティ、フクシン	
燃料供給	JX 日鉱日石エネルギー、ビューテックローリー、市燃料販売同業組合、県 LP ガス協会市川支部、県石油商業協同組合市川支部	県石油業協同組合袋井支部福油会、県プロパンガス協会西部支部袋井地区
浴場施設	楽天地天然温泉法典の湯	
建設資機材	アクティオ、内宮運輸機工、エムオーテック	コマツレンタル、太陽建機レンタル、大興産業、滝富工業、袋井電設会、市水道事業協同組合
物資輸送	県トラック協会市川支部、赤帽首都圏軽自動車運送協同組合県支部、市川市行徳漁業協同組合、南行徳漁業協同組合、エム・ジー・マリン、東京パワーボートセンター、海遊、市川港開発協議会	県トラック協会中遠支部
救援救護、救出救助	市医師会、市歯科医師会、市薬剤師会、県接骨師会市川浦安支部、市川浦安獣医師会、NPO 法人日本救助犬協会	磐周医師会、市医師会、磐周歯科医師会、薬剤師
情報(収集、発信)	京葉・西部地区タクシー運営委員会、市川エフエム、いちかわケーブルネットワーク	市アマチュア無線クラブ、FMHaro、袋井交通タクシー、袋井タクシー、森町タクシー
応急措置、ごみ・し尿	京葉建設業協同組合、市川電業協同組合、市川造園建設業協同組合、市清掃業協同組合、市清掃公社、市浄化槽清掃協力会、市資源回収協同組合、市教育委員会(ごみ堆積場)、市農業協同組合	市建設事業協同組合、浅羽町建設事業協同組合、【し尿処理】フクエイ、袋井清掃、【応急危険度判定】県建築士会中遠支部
外国人、遺体確認	市国際交流協会、全日本冠婚葬祭互助協会、千葉中央葬祭業協同組合	
木材・仮設住宅	市川浦安木材組合、千葉土建一般労働組合市川支部	袋井建築工業組合
避難場所・避難所	【一般】千葉商科大学、日出学園、市川学園、平田学園、昭和学院、和洋学園、奥野木学園、県立市川工業高校、県立国府台高校、県立国分高校、県立行徳高校、県立市川東高校、県立市川南高校、県立市川北高校、ニッケコルトンプラザ、イオン市川妙典店・妙典タウンセンター、市文化振興財団(市文化会館)、【要介護】社会福祉法人慶美会、市川会、市川朝日会、松濤会、幸志会、医療法人社団委員会、恵隆会、寿光会、静和会、泰正会、哺育会、【津波避難】ホームセンターコーナン市川原本店、ユニティ千鳥店、【帰宅困難者支援】ゴールドジム行徳千葉、ジェイホテル、スーパーホテル市川妙典駅前、妙典センタービル、山崎製パン企業年金基金金庫	【一般】県立袋井高校、県立袋井商業高校、静岡理科大学、静岡カントリー袋井コース、県立袋井養護学校、小笠山総合運動公園、県温室農業協同組合クラウンメロン支所、【養護】明和会袋井学園、明和会あきば寮、明和会明和苑、紅葉会萩の花、紅葉会ケアハウス紅葉萩、デンマーク牧場福祉会ディアコニア、萬松会萬松の里、三宝会紫雲の園、【避難所運営】シビックフォース、【エアテント】NPO ピースウイングジャパン

ける NPO の活躍を考えると、地域内もしくは全国規模の NPO とのネットワークの構築の重要性は否定できない。

以上、現時点における試行結果から判断すると、リソース・リストの有用性は一定程度検証されたと考えられるが、PPP の視点から見ると課題もある。今後は、課題への対応を踏まえて、官民が連携し、さらに完成度の高い後方支援活動の仕組みの構築を目指した取り組みを行う必要があるだろう。詳細は第VI章で述べる。

第V章 目次

V. 後方支援に求められるハード面の検討.....	2
1. 後方支援に求められるハード面の条件.....	2
1-1 立地条件.....	2
1-2 後方支援拠点として求められる「役割」.....	5
1-3 後方支援の後方支援、官民連携の円滑な実施.....	7
1-4 後方支援拠点の諸元.....	8
1-5 平常時における当該施設の活用方針.....	11
1-6 後方支援拠点の整備に向けた官民の役割分担.....	16
2. 遠野市を題材とした後方支援拠点の役割・機能の検討.....	20
2-1 立地条件の検討.....	20
2-2 「役割」の検討.....	21
2-3 「機能」の検討.....	24

V. 後方支援に求められるハード面の検討

第V章のまとめ

- ・後方支援拠点に必要とされるハード面の要素・条件について整理した(1.)。
 - (1)【即地性】 自衛隊、消防、警察等の訓練された支援者であっても、まったく不慣れた土地での活動には一定の限界があり、現地の状況に精通した被災地および近隣地域の後方支援が必要とされること
 - (2)【迅速性】 物資の供給等においても、運搬のための距離・時間により、被災者のニーズに適時・適切に対応することが困難となることから、被災地および近隣の後方支援の拠点において仕分けを行い、そこからピンポイント、ダイレクトに配送を行っていくことも必要とされること
 - (3)【近接性】 通信手段・燃料等にダメージがあった場合、被災地に近接した地域から「情報を取りに行く行動」が必要であり、それを行うためにも、被災地及び近隣の後方支援の拠点を設けることが、全体的な活動の効率性を高めること
- ・遠野市をフィールドとして、それを整備するにあたっての検討を行った(2.)。
 - (1) 非常時と平常時の切り替えの迅速化による効率的・効果的な施設整備のあり方
 - (2) 遠野運動公園やバイパス沿いの立地、遠野市の自然・環境的な要素等を組み合わせ、民間事業として可能性があると考えられるPPP事業・スキームを検討
 - (3) ハード面の最終的な仕様に関しては、他の公共施設等の再配置・統廃合等の調整を経て、具体的化に向けた検討を推進

1. 後方支援に求められるハード面の条件

1. では、後方支援に求められる一般的なハード条件を立地、機能など総合的に検討する。

1-1 立地条件

(1) 国における後方支援のあり方に関する言及

東日本大震災では、物資供給・調達および被災者へのニーズ対応等において、現在の制度・システムでは十分に対応しきれなかったことが明らかとなった。

図表V-1 物資輸送・調達の課題(資源エネルギー庁資料)



本検討では、大規模地震およびそれに伴う大津波による被害が生じ、沿岸自治体・地域の行政・都市機能等が大幅に毀損することを前提にした。

②沿岸被災地からの距離

沿岸被災地からの距離は大きな条件である。後方支援活動が、【即地性】と【迅速性】を満たしながら活動するためには、沿岸被災地からの距離が遠くでは、十分な活動を行うことができないためである。

具体的に、後方支援部隊の活動時間を想定した場合、災害による交通状況の混乱等を考慮すると、50km程度の範囲内に位置することが望ましい。災害ヘリコプターの航続距離から考えても、50km圏内の立地が重要な要素となる。

④ 交通アクセスの多重性

大規模地震による影響で、山崩れや道路の陥没、橋梁の落下などの被害が想定される。そのような状況の中でも、沿岸被災地の救助を実施する必要がある。その意味では、交通アクセスが単一であると後方支援自体が成立しないリスクがある。被災地の情報収集・支援のためには【近接性】を生かした、きめ細かな情報収集が必要不可欠であることから、そのためにも、交通アクセスに多重性があることが望ましい

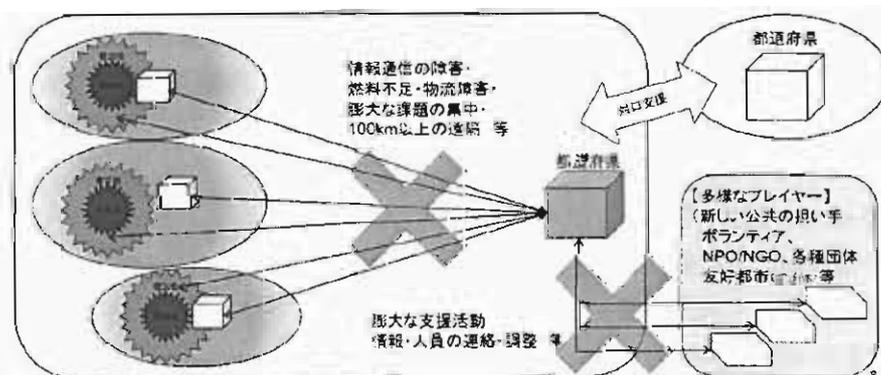
⑤ 強固な地盤等の安全性

後方支援を行う拠点自体が被災してしまうと、他の自治体を支援する機能に対する「制約が大きく」なることが想定される。そのため、津波が到達しない内陸部、高台であることに加えて、直下型地震にも対応しうる強固な地盤が存在することが望ましい。

(3) 被災想定

従来は、被災地域として、地域的に限定された都市やエリアごとに対応を検討してきた。しかしながら、東日本大震災では、被災地域が地域的に複数個所・広範囲にわたっている、大津波の被害により、沿岸被災地は自治体庁舎が流失するなど、自治体機能の喪失・甚大な毀損が発生、通信手段の断絶や燃料の不足などにより、被災状況に関する情報が、遠隔地の県（庁）に伝わらない状況に陥った。

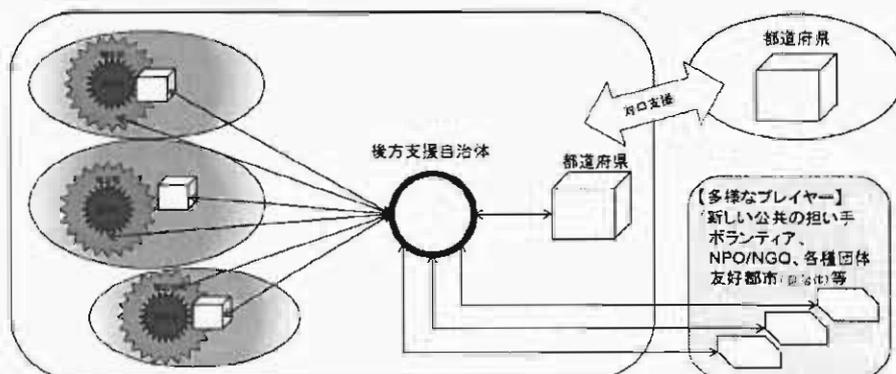
図表V-3 東日本大震災後に明らかとなった災害対応上の課題



このことは、「膨大な支援活動」を円滑に進めるための機能を果たすべき拠点として、後方支援が必要となったことを意味する。具体的には、

- ・全国各都道府県からの支援を、被災地の近隣地域で集約・調整・仕分けする後方支援
- ・自治体機能喪失時に、地域状況に即して支援活動を円滑に実施するための後方支援
- ・被災地から近いことを生かして、できる範囲で被災状況に関する情報を把握し、共有するための後方支援の機能である。

図表V-4 今回の教訓を踏まえた後方支援体制のあり方



1-2 後方支援拠点として求められる「役割」

具体的には、どのような機能を果たすべきであろうか。一般的に想定されているのは以下の点である。

(1) 司令本部（情報通信含む）

被災地の情報を現地で統括する司令本部機能が必要である。今回の震災では、自衛隊、警察、消防、医療チーム、民間団体等の多様な主体が集結した。それらの活動が十分に情報共有され、活動の重複、調整の停滞などが起こらないように、一元的な司令本部機能を構築することが求められる。その司令本部の中での指揮・命令関係に関しては、震災の個別性により判断することが必要であるが、最終的な決定権者（およびの優先順位）を事前に定めておくことが重要である。

(2) 受入集結・展開

沿岸で広範囲な津波災害等が発生した場合、大量の支援活動を同時に展開していくことが必要である。そのために、支援機関等を受け入れ、集結させ、各方面に展開させる機能を有することが求められる。

(3) 救急医療本部

被災地から搬送された重症患者等のトリアージを行い、内陸部（被災の少ない地域）の各病院への搬送体制を構築する医療本部機能を有することが求められる。特に災害発生から72時間が、生存確率にとって重要な目安となることから、迅速・円滑な医療搬送・処置体制を、迅速に構築する必要がある。

(4) 備蓄品保管

災害支援の活動には、多くの敷材が必要となる。行政による備蓄と合わせて、災害協定等による民間流通在庫の活用を組み合わせ、効率的・効果的な備蓄品保管機能が必要となる。

(5) 支援物資仕分け・搬送

全国から多種多様な支援物資が搬送されてくる。それに対して、沿岸被災地では十分にそれを仕分け・搬送することが困難であることが想定されることから、後方支援拠点において、十分なスペースを確保し、大量の支援物資を仕分け・搬送する機能を担わせることが、東日本大震災において効果を発揮した。

(6) 避難拠点

後方支援拠点も、被災地の隣接地であることから、当該地域の中で被災者が発生することが想定される。そのため、一定規模の避難機能を備えておくことが必要となる。

(7) 被災者支援

後方支援拠点では、全国から集結する被災者支援の機関・団体・個人等に対する活動支援を行う。高度の自己完結性を持つ自衛隊も含めて、既存の施設や機材、通信インフラ、人材等が、被災支援活動のために提供されることによって、より質・量ともに充実した支援活動を実施することができると考えられる。

さらに、東日本大震災の経験を踏まえて、拠点整備にあたって特に必要性が高いと感じられた項目は、以下の図表に示す7点である。内容は、遠野市において今般開催した検討会議において指摘された事項から整理した。

図表V-5 3. 1 1以降新たに認識された後方支援拠点に必要な要素

1	宿泊空間	寒冷地・冬季に対応するためには、少なくとも建物が必要。また、小規模・分散の場合(今回)、連絡・情報共有・集合等の非効率があることから、ある一定程度の大きさの建物が必要。
2	入浴機能	海中捜索や泥のかきだし、腐敗したがれき処理の支援活動を行った場合や中長期の活動継続のためには、支援者の健康管理のためにも入浴機能が必要。
3	物流	基本的に自己完結であるが、多様化する被災者のニーズや支援活動の多様化等に対応して、多品目少量・迅速な物流機能が必要。
4	自立・分散型電源	照明、情報通信機器、ガソリンの給油機など、あらゆるところに電力が必要不可欠。停電時に一定の活動を確保するための自立・分散電源が必要。
5	通信手段	電力が回復に関わらず、被災地の状況を伝え、支援を要請する、情報を伝えるなどのため、災害時にも通信可能な携帯電話・通信手段が必要。
6	燃料	車両の燃料、暖房の燃料、発電機の燃料など、ガソリン・軽油が不足したことから、ある程度の備蓄(公民連携)が必要。
7	トイレ・ごみ処理	自己完結の支援者・ボランティアであるが、トイレの提供、ごみ処理などのサポートがあることで、より効率的・効果的な活動には必要。

1-3 後方支援の後方支援、官民連携の円滑な実施

主体の多様性、リソースの多様性、フェーズの多様性など、多面的な情報、主体、取り組みが動くことから、それらが全体として後方支援の機能・効果を果たし得るように、後方支援における PPP の円滑な関係・プロジェクトづくりを検討する。

(1) 民間同士の情報の収集・分析・共有の仕組み

コーディネート・スキル = 遠野まごころネットの運営ノウハウからは、ボランティア・NPO・NGO が被災地支援に向けて、相互に情報を共有し、それぞれの役割を自覚し、協力・調整しながら、全体としての活動をまとめて行うことができた。一日一回の全体でのミーティングや地域の受け皿側の体制・準備と、それに支援する側の意欲・関わり方などが上手に組み合わさることによって、短時間のうちに機能する民間サイドの支援活動のコーディネートが構築された。

(2) 物資・人材の保有力と役割分担

遠野市の後方支援拠点だけでは、十分な人材、物資などをすべて確保することは極めて困難であり、非効率な面がある。武蔵野市の「安曇野宣言」のように、複数の自治体が連携し、それらがネットワーク・束になって後方支援の後方支援を行うことが有効である。

(3) 民間事業者との連携

石商組合との協定に限らず、震災後に必要となる各段階の物資を調達するために、地域内外の自治体・事業者との連携・協力が必要不可欠である。また、その協力は、「もの」にとどまらず、ノウハウや人材、ソフトウェア、施設・場所、車両、機材など、広範囲にわたると考えられる。地域の行政と地域の民間事業者ばかりでなく、行政の境界をまたいだ広域的な連携・防災協定のあり方も重要である。

後方支援拠点は、単独の自治体が公共財源によって完結的に施設整備を行うという考え方ではなく、後方支援の後方支援や官民連携等を組み合わせることによって、円滑な震災対応活動を展開することが重要である。

後方支援拠点として新たに必要性が認識された要素に関して、行政と民間との役割分担を検討すると、以下のような割り振りが考えられる。

図表V-6 後方支援拠点に必要な要素に関する官民の役割分担イメージ



1-4 後方支援拠点の諸元

(1) 検討の条件設定

規模要件としては、遠野市の事例を参考にして以下の通り設定する。

- ・後方支援拠点側の都市規模 3万人
- ・後方支援される都市規模 複数 21万人

(2) 災害の種類

大規模地震+大津波により、広範囲・大規模な被災(*)があったケースとして想定する。

- * 沿岸自治体の庁舎が流失し、保管していた行政情報も、連絡手段等もふくめ喪失するほどの被害

(3) 敷地面積 30万㎡

(4) 建築物(目的、用途、構造、面積、耐震、耐火性能等)

前述の一般的な役割と東日本大震災の実績から得られた教訓から次表の通り整理した。

図表V-7 各自治体規模

後方支援自治体	
遠野市	31,402
被災地(被後方支援自治体)	
宮古市	63,588
大船渡市	43,331
陸前高田市	24,709
釜石市	42,987
大槌町	16,516
山田町	20,142
合計	211,273

平成22(2010)年4月現在

図表V-8 後方支援拠点に求められる一般的機能（施設・設備）

建物に関するイメージは以下の通りである。

役割	機能(施設・設備)
(1)司令本部(情報通信室)	総合指令室 衛星通信による電話・ネット等のITインフラ環境 自防車両等 救傷処理用の重機
(2)受入集結・展開	広大な広場、駐車場(重平高車庫可能な場所が望ましい)、ヘリポート設置可能なスペース
(3)救急医療本部	応急救命器具 医療機器 医薬品 診察室
(4)備蓄品保管	想定人数の30分の食料 飲料水、日用品、資材用品、電池、懐中電灯、ろうそく、カンラン、灯油、重油(ボイラ-)
(5)支援物資仕分け・搬送	支援物資の仕分けスペース(体育館・広い公民館・倉庫等) 搬送用の車両および燃料 駆動用のバッテリー等
(6)避難拠点	避難所開設に必要な備品
(7)避難者サポート(宿泊・入浴)	被災地支援等の円滑な活動に対する支援
(8)衛生(トイレ、こみ等)	常設のトイレの設置、不足分は仮設で対応(踏み取り業務の確保)、こみ収集の実施、虫害(蚊・ダニ等)

免震構造の適用基準(目安)

免震構造:基礎部分にアイソレータやダンパー等を敷き、地震の揺れに対して建物が追随しないようにする。
I類:大地震動後、構造体の補修をすることなく建築物を使用できることを目標とし、人命の安全確保に加えて十分な機能確保が図られている(重要度係数1.5)

耐震構造:地震の力に対して、構造体の力で耐える技術。構造を丈夫にし、地震力を受けても倒壊しないようにする。
II類:大地震動後、構造体の大きな補修をすることなく建築物を使用できることを目標とし、人命の安全確保に加えて機能確保が図られている(重要度係数1.25)

(仕様イメージ)

【敷地面積】 約16,000平方メートル(建築物の敷地面積)

【①司令本部機能】

構造 免震構造

面積 2階建て延べ床面積 約2,100平方メートル

用途 消防本部事務室、消防署事務室、通信司令室、通信機器室、会議室、消防長室、消防団室、車庫、食堂、仮眠室、防火衣室、保管室、消防室、資機材室、書庫、見学ロビー等

【②集結・展開機能】

総合運動公園の各施設・グラウンド・駐車場、多目的利用施設の駐車場(6,000㎡)

【③救急医療本部】

医療拠点は、上記多目的利用施設の一部を活用。隣接のヘリポートを活用しドクターヘリによる患者搬送を実施

【④備蓄倉庫】

民間との協定等による流通在庫を備蓄として活用することにより、必要最小限の備蓄(常時・公共負担)とする。

【⑤物資仕分けセンター】

物資拠点は必ずしも多目的利用施設に近接している必要がないことから、市内公共施設で対応(今回は稲荷下屋内運動場(体育館))

【⑥避難拠点】

多目的利用施設の一部に避難所を設置可能とする。

【⑦支援者サポート】

宿泊機能を備えた建物として、集結した支援者の受け入れ場所として使用する。

【⑧衛生（トイレ・ごみ）】

①～⑦の活動の質、QOLを高めるための必要要素として実施、必要に応じて広域連携も含めて対応。

(5) 施設・設備（電気、給排水、通信、給排熱等）

施設設備に関するイメージは以下の通りである。

(仕様イメージ)

【電気】

- ・電力の安定供給と信頼性の向上
- ・地球環境及び省エネルギーに配慮
- ・情報・通信設備の充実
- ・バックアップ発電施設の整備

【空調換気設備】

- ・冬季の冷え込みに対応可能な暖房・冷房装置の導入
- ・補助暖房として床暖房を導入
- ・発電時における排熱・温水を利用した環境負荷の低い暖房機器の導入

【通信】

- ・衛星携帯電話の整備および充電方法の確保（太陽光発電ユニット等）
- ・有線の光ファイバー回線、電話回線等、複数の情報通信経路のリダンダンシーを確保
- ・既存の防災無線等も最大限に有効活用する

【給排水】

- ・本管引き込みの直結給水方式
- ・給湯設備はLPGガス等による電熱併給方式
- ・手洗い等には雨水を利用
- ・汚水・雑排水は、屋内分流方式、屋外合流方式
- ・非常時対応で、非常用汚水槽を設置

(6) 性能（備蓄、情報通信、医療、保管、保育、介護等）

性能に関する仕様イメージは、以下の通りである。

(仕様イメージ)

【備蓄】

- ・民間流通在庫を最大限に活用。地域・家庭の備蓄・日用品も活用。必要最小限の水・そ

のまま食べられる食糧・燃料等のみを備蓄。

・3日以降は、物流が回復することで、それほど多くの備蓄を蓄積する必要性が高くないと思われる。

【情報通信】

・音声通信の手段としては、衛星電話、固定電話など、通信経路のリダンダンシーを確保
・事務処理の効率性、十分な情報共有のためには、早期に高速のインターネット接続環境も必要であり、速やかに着手・復興させる

【医療】

・高度の医療については、さらに中央の拠点施設で実施し、後方支援拠点の医療拠点では、緊急・応急的な処置を行うことが主になる。

・そのため、高度な医療機器等は必須ではないが、県立病院、市内病院・診療所・薬局等と連携した薬・医療器具の備蓄・確保が必要となる。

【保管】

・支援物資については、被災地で仕分けすることが困難であることから、後方支援で現地で望む形で、ピンポイントで配送することが必要。

・そのために、大量の支援物資を一時保管し、仕分けする場所が必要となるが、これは後方支援拠点と同じ場所である必要はない。

【保育】【介護】

・社会的な弱者であるお年寄りやお体の不自由な方、子供たちなどには、より手厚い、きめの細かなサービス、サポートが必要となる。

・外部の専門家人材の応援（保育士、ソーシャルワーカー、社会福祉士等）により、それらの課題に対応することも考えられる。（その先立つものとしての防災協定の締結などが考えられる）

1-5 平常時における当該施設の活用方針

後方支援拠点の整備にあたっては、平常時の活用方法が持続的な施設管理・運営・非常時の活用のために必要不可欠である。後方支援拠点の整備にあたって、平常時の活用方法について検討する。先進事例として、1章で後方支援の後方支援事例としても紹介した岩手県紫波町のオガール紫波プロジェクトを取り上げる。

（1）オガール紫波（先進事例）の分析

オガール紫波は、JR紫波中央駅前の町有地の開発プロジェクトの総称である。同町は、財政負担の軽減と民間の知恵の導入による公共サービスの質の向上を目指して、官民連携（PPP）による企画、建設、運営を進めることにしている。

その第一番目の活用方法として、「消費を目的としない来街者を増

岩手県フットボールセンター
岩手県サッカー協会
IWATE FOOTBALL CENTER



出典：オガール紫波HP

やす」ために、岩手県内で活発なサッカー（スポーツ）を切り口とした有効活用を企画した。推進の役割を町の付託を受けた民間会社であるオガール紫波が担い、日本サッカー協会その他関係者とのネゴシエーションを、迅速かつ的確に実施し、岩手県フットボールセンターの誘致に成功した。さらに、事業者選定でも、日本で初めての多段階選抜を行うことによって、まちづくりのビジョンに適合した品質の高い最終提案を得ることに成功している。

現在、平日、休日ともに、多くの利用者によって利用されている。

紫波町は誘致のために、単費で2,000万円の補助金を提供したが、サッカー協会に賃貸借（年200万円）をしており、10年程度で投資回収できる事業計画となっている。

(2) 民間提案を引き出す選定方法

上記の通り、オガール紫波では、以下のような多段階選抜の方法を取り入れ、事業を行っている。

1. (仮称)岩手県フットボールセンター整備事業

(1) 事業主体 (社)岩手県サッカー協会 (事業協力: 紫波町、事務局: オガール紫波(株))

(2) 事業概要 JR紫波中央駅前に存在する町有地(約10.7ha)の1街区を対象に、フットボールセンター(北東北で初となるJFA公認の人工芝グラウンド)の整備を行うもの。

(3) 事業者選定の概要

① アイデア提案募集コンペ(平成21年9月)

- ・本事業を、JR紫波中央駅前で展開しているオガールプロジェクトと最大限フィットさせるために、第一段階として事業内容や附帯施設についてアイデアを募集するもの。
- ・募集した結果、5者が応募し、審査の結果、大成ロテック(株)が最優秀に、長谷川体育施設(株)、日本フィールドシステム(株)が優秀に選定された。

※②の事業コンペの実施にあたり、最優秀(大成ロテック(株))は100点満点中5点、優秀(長谷川体育施設(株)、日本フィールドシステム(株))は100点満点中2点が事前に付与される。

※②の事業コンペには、①に応募した5者のみが参加資格を有する。

② 事業者選定コンペ(平成22年2月)

③ 優先交渉権者(大成ロテック)選定(平成22年4月)

優先交渉権者	大成ロテック(株)	92.54点
次点	日本フィールドシステム(株)	87.00点
次点	長谷川体育施設(株)グループ	82.55点

(出典: 習志野市HP「第3回庁舎建設事業手法等検討専門協議会 会議録」)

まず、アイデア提案募集コンペを行うとともに、コンペの優秀者に事業者選定コンペにおけるインセンティブを付与する方法は、この後、オガール紫波が実施することになった交流促進センター整備事業(図書館等)においても採用されている。

2. (仮称)紫波交流促進センター整備事業

(1) 事業主体 オガール紫波(株)

(2) 事業概要 JR紫波中央駅前に存在する町有地(約10.7ha)の1街区を対象に、土地の有効活用・高度利用について民間手法の活用・導入を図り、情報交流プラザ(公立図書館、交流館)、子育て世代活動支援センター、民間収益施設の整備を行うもの。

(3) 事業者選定の概要

① 設計業務に関するアイデア提案募集コンペ(平成21年10月)

- ・応募者に本事業の設計を任せられるかどうかを見極めるためにアイデア提案の募集を行う。②の事業コンペ時には、応募者に施工会社も加えたグループで応募が必要。
- ・募集した結果、3者が応募し、審査の結果、近代・中居グループが最優秀賞を、紫波マルシェデザイン共同体が優秀賞を獲得し、坂茂建築設計・久慈設計が次次に選定された。

最優秀賞	近代・中居グループ	23.5点
優秀賞	紫波マルシェデザイン共同体	21.0点
次点	坂茂建築設計・久慈設計	20.0点

・また、審査の公平性を確保するため、3者の提案内容がホームページに掲載された。

※②の事業コンペの実施にあたり、各者は①の得点が②のコンペ時の持ち点として付与される。

※②の事業コンペには、①に応募した3者のみが参加資格を有する。

② 事業者選定コンペ(平成22年5月)

③ 優先交渉権者(近代建築研究所・中居敬一都市建築設計・佐々木建設グループ)選定(平成22年7月)

- ・最終的に応募者は「近代建築研究所・中居敬一都市建築設計・佐々木建設グループ」のみとなったが、基準点以上の評価を得たため、当グループが優先交渉権者に選定された。

事業者選定コンペ【87点】+アイデア提案コンペ【23.5点】=【110.5点】>100点(合格点)

(出典：習志野市HP「第3回庁舎建設事業手法等検討専門協議会 会議録」)

(3) 官民連携による平常時活用方法のアイデア

後方支援拠点が抱える財政面での最大の課題は、災害時にしか機能し得ない施設を平常時も保有し続けることである。言い換えると、平常時に活用できる施設を、災害時に後方支援拠点に転用することができれば、課題を解消もしくは緩和することができる。

なお、いずれの事業についても、仮に事業化する場合には、民間事業としての収益性の確保等の観点から、さらあなる検討が必要である。

①【整備手法としてのPPP】

後方支援拠点としての役割を担う公共的な建物・施設・設備に関しては、公共財源による整備を行わなければならないが、それだけですべての土地・建物を使いきる必要性は必ずしもないと考えられる。そこで、後方支援拠点としての機能との組み合わせで成り立つ民間収益事業を組み込む、官民合築方式等のPPP手法での整備が考えられる。官と民との機能割合が、民の側が大きくなれば、民間が建物・施設等を整備し、その一部を区分所有、リース等で官が使用する方法も想定される。具体的な民間事業としてのアイデアは後述す

る通りであるが、今回の東日本大震災を踏まえて、明らかになった新しいニーズに対応した新サービス、新事業を創出していくことが、地域経済の活性化・雇用の創出の面からも極めて重要である。

②【後方支援産業人材育成ビジネス】

東日本大震災の遠野市の後方支援の取り組みは、新しい遠野市の都市ブランド、地域イメージを構築したと考えられる。そのノウハウを生かした人材育成ビジネスの可能性が考えられる。

これまでの後方支援拠点構想の取り組みや県の防災計画の位置づけ、自衛隊を含む広範な関係者を巻き込んだ、実践的な防災訓練等、それらひとつひとつが価値あるノウハウ・知的財産である。それを、岩手県の沿岸被災地・後方支援拠点の現場をフィールドに体験し、学ぶこと、考えること、情報発信することができれば、それに対して費用を負担して参加したい、研修を行いたいと思う主体も存在すると推察される。

また、後方支援拠点の訓練や情報整理の方法などを学びたいと考える行政スタッフの宿泊場所（簡易休憩所・宿泊所）と訓練プログラム（ソフト）を含めた、パッケージ事業を展開し、そのための整備事業として考えられる。

海外の専門機関、国内専門機関と連携し、さらなる事例調査等の打診もあることから、適正な費用負担・役割分担のもとに、それらの事業化に向けた方法を検討することが求められる。

③【スポーツ・合宿ビジネス】

遠野総合運動公園は、陸上競技場、野球場、テニスコート、多目的運動広場、軽運動広場、わんぱく広場、集いの広場など、多様な運動・レクリエーションのファシリティがすでに存在する。特に屋外競技に関しては、通常の部活動、同好会、サークル、習い事の関係であれば、ほぼ対応することが可能と考えられる。

多目的利用施設として屋内運動施設が整備されることで、雨の日の対応も含めて、より幅広い顧客ニーズに対応した合宿メニューを提供することが可能となる。

遠野の自然環境を生かして、青少年であれば自然体験学習、成人以上であればエコ、ネイチャーレクリエーション等のオプションプログラムも提供することができる

総合食育センターによる配食サービスの提供が可能であれば、より低廉な価格でのオペレーションが可能となり、既存の宿泊施設や民間住宅（民泊）によっても、少人数の団体の受け入れなども可能性が広がる

また、中長期的には小中学校の体育施設の転用等を視野に入れれば、例えば、各体育館で「バスケット専用」「バレーボール専用」「卓球専用」といった、セグメントを分けて、専門・特化した合宿・スポーツ施設としての活用方法も想定される。

④【防災コンビニ】

東日本大震災によって、物流・小売業のロジスティックスは、きわめて高い復元力、流通力を発揮し、被災者の生活支援に役立った。

沿岸部と内陸部の間100kmをつなぐ中間地点としての立地条件を持つ遠野市は、国道を使って長距離を移動する輸送事業者車両、ビジネスパーソンの社用車、自家用車、観光バスなどの通過交通が休憩を取る場所と考えられる。

現在、国道の上り・下りの東西一か所、コンビニエンス・ストアが立地しているが、上記のような合宿ビジネス等を取り込むことによって、宿泊客の日用品の調達・飲食品の購入といった新しい需要を取り込んで、事業機会が生まれることが想定される。

災害時には、災害対応の拠点として「運営を切り替え」で活動する。事前の防災協定に基づき、全国的なネットワーク、調達能力によって災害時には、周辺住民や被災者、支援者への物資供給の役割を担う。

行政機能のバックアップとして、必要な行政サービスの電子申請・交付等の仕組みを構築することによって、災害時に大きな業務量が生まれる行政窓口対応の一部を、出先機関としてその役割を担うことで、本来の災害復旧業務に行政職員が専念できるようになると考えられる。

さらには、医療と福祉などと連携して、高度なサービス、施設、設備機能を備える余地も大きく残されている。

⑥【簡易宿泊施設】

近年、キャンピング・カーやRVの普及等によって、通常の宿泊施設に泊まるのではなく、車両を使って寝泊りしながら、旅行やレジャー、活動を行う人たちが増えてきている。

上記の防災コンビニ機能と合わせて、簡易のシャワーやトイレ、AC電源、ICTネットワーク、ごみ処理等の簡易なサービスを提供することによって、そのような簡易宿泊施設としてのサービスを提供し、事業収益を上げることができると考えられる。

実際に、道の駅 遠野風の丘には、夜間になると多くの車中泊の車が駐車しており、自動販売機での飲み物の購入、トイレ等を利用して、翌朝に出発していく車・人たちが存在する。

今回の災害対応においても、自らの車を持ち込んで、そこを拠点に中長期の活動を自己完結的に行っているNPO、NGO、ボランティアがいたことから、災害時にもこの簡易宿泊施設機能は、それらの受け皿としても機能することが期待される。

また、合宿ビジネスの一部の宿泊施設・機能を担うものを、外向けに簡易宿泊施設として適宜活用することも考えられる。

1-6 後方支援拠点の整備に向けた官民の役割分担

(1) 官民の役割分担

従来型、PPP (PFI型)、民営化型における官と民との役割分担は、以下の通りである。

図表V-9 後方支援拠点整備に関するPPPによる官民の役割分担イメージ



(2) PPP手法の特徴比較

それぞれのPPP手法について、各業務の担い手・役割分担と、想定されるVFMの相対的な比較、手続き等について、一般的に整理をしたものが下表である。

図表V-10 後方支援拠点整備のPPP手法とその特徴比較

手法	直営	業務委託 (包括)	指定管理	DBO	PFI(BTO)	PFI(BOT)
所有・監理	官	官	官	官	官	官
資金調達	官	官	官	官	民	民
設計・建設	官	官	官	民	民	民
運営	官	民	民	民	民	民
VFM	低	低	低	中	高	高
手続	易	易	中	中	難	難
PPP要素	×	△	△	○	○	○

「直営」：公共財源による施設整備、維持管理も公務員が実施

「業務委託（包括）」：公共財源による施設整備、維持管理業務を包括的に民間へ委託することで、運営の効率化を図る

「指定管理」：地方自治法に基づく公の施設の管理者として、民間事業者を指定、委託を行う。利用料金を指定管理者の収入として収受することが可能。

「DBO」：公共調達による施設整備を、Design(設計)とBuild(建設)を一括発注し、そのOperation(運営管理)も委託する方法。資金調達は公共側。

「PFI(BTO)」: PFI法に基づく施設整備、資金調達、運営を一括、長期で民間に委託。建設後、ただちに所有権を官に移転するパターン。

「PFI(BOT)」: 上記と同じ。ただし、建設して運営した後、一定期間後に官に所有権を移転するパターン。

後方支援拠点の特徴として、本来機能が発揮されるのが、長期間のうちのごく限られた時間であること、そのため、施設・設備の多くは平常時も活用できるように配慮した整備が求められることなどが指摘できる。

PPP手法と関連づけて考えると、公共的な財政負担を軽減しつつ、必要な機能を確保するためには、できる限り広範囲で民間事業を組み込む必要がある。たとえば、PFI手法に基づいて、中長期的な施設運営を指定管理者として委託し、利用料金をインセンティブとして効率的・効果的な民間事業を展開してもらうような事業スキームが、適合性が高いと考えられる。

(3) 民間事業との組合せ

民間事業との組合せについては、以下のような方法が考えられる。

図表V-11 後方支援拠点整備に関する民間事業との組み合わせ手法

手法	概要・事例等
余剰地の活用	・公共用地のうち、必要な施設整備で使う土地以外を活用して、民間事業を行うことによって、収益性を高める方法 ・奈良県・養徳学園(東京都千代田区)、オイスタースクール(アメリカ・ワシントンDC)
民間収益事業との組合せ	・公共施設の整備および維持管理と合わせて、民間収益事業・自主事業を実施することで、収益性を高める方法 ・板橋区スポーツ施設の一括指定管理(東京都板橋区)・鶴ヶ島市の市民による生涯学習事業・プログラムの実施
建物の合築	・本来整備する予定だった建物について、他の施設と複合的に整備することにより、効率性を高める方法 ・学校施設、介護施設、子育て施設、文化施設等を複合整備(千葉県市川市)
規制緩和	・公共的機能・施設の組み込みによる容積率のボーナス(民間収益拡大に貢献と公共サービスの取引関係) ・都市計画道路上の空間を、公共公園(区立公園)として整備(東京都・港区)
規制誘導	・景観計画、地区計画によるルールづくり

(4) 官民連携によるトータルコストの削減・効率化

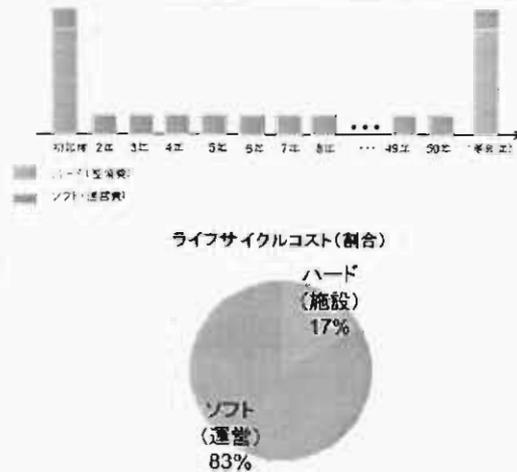
今回のような大規模地震+大津波の被害は、きわめて発生確率の低い災害である。そのため、本施設が「後方支援拠点」として機能する期間・機会は限られている。

一方で、施設整備費については、一般的な公共建築物等で調査したところ、全事業費のうち17%に留まると言われている。今回のケースでは、施設整備については国庫補助等（社会資本整備総合交付金）の対象となる可能性もあるが、それ以外の運営費（83%）は基本的には単費での措置が必要となる。

災害の後方支援拠点としてフルに機能するのは、きわめて限られた日時・回数であることから、83%のソフト（運営費）を埋めつつ、新しい収益を生み出し、返済原資を醸成することができれば、実現できる可能性はあると思われる。

今回前提とした諸元を前提に、開発手法の比較と一般的なPFI事業の係数を用いたごく簡単なVFM試算結果を整理すると、以下の通りとなった。具体的な事業化に当たっては、人口特性などの規模要件や地域性も考慮して手法を検討する必要がある。

図表V-12 トータルコスト



図表V-13 開発手法およびVFM比較

<開発手法別の特徴比較>

事業手法	公設公営	公設民営 (指定管理者)	DB+指定管理者	DBO	PFI
資金調達	公共	公共	公共	公共	民間 (SPC)
設計	公共	公共	民間 (ゼネコン等)	民間 (設計・施工担当事業者)	民間 (SPC)
施工	公共	公共	民間 (ゼネコン等)	民間 (設計・施工担当事業者)	民間 (SPC)
運営	公共	民間 (運営企業)	民間 (運営企業)	民間 (運営・維持管理担当SPC)	民間 (SPC)
維持管理	公共	民間 (維持管理企業)	民間 (維持管理企業)	民間 (運営・維持管理担当SPC)	民間 (SPC)
施設所有	公共	公共	公共	公共	BOT: 民間 BTO: 公共
委託方法	○公共	○設計会社が設計図書を作成 ○設計図書に基づき施工会社が工事見積・施工を請負う。	○ゼネコンやJV等の事業者 に設計～引渡しまで全てを委託。 ○工事監理は発注者が行う。	○公共と適定応募者等間で 基本契約を締結。 ○設計・施工担当事業者とは 工事請負契約締結。 ○運営・維持管理担当SPCと は営・維持管理契約を締結。	○民間事業者(SPC)との間 でPFI事業契約を締結 ○施設整備と運営・維持管理 事業を一体で民間事業者に 委託。
メリット		・運営・維持管理委託による 費用の削減・民間活用。	・責任の一元化。 ・発注手続の負担軽減。 ・各施工段階を通じ設計変更 が容易。 ・民間活用による質の向上と 施設整備費削減。 ・設計・施工の一括発注により 工期短縮が可能。 ・運営・維持管理包括委託に よる費用削減と民間ノウハウ 活用が可能。	・一契約で設計・施工全てを カバーし、責任の一元化も 可。 ・民間活用による質の向上と 総事業費削減。 ・運営・維持管理を含めたト ータルコストの削減。 ・設計・施工の一括発注によ り工期短縮。 ・発注手続の大幅な負担軽 減。	・すべて契約で規定、責任の 所在が明確。 ・資金力も含めた民間活用 による質の向上と総事業費削 減。 ・施設整備費負担の平準化。 ・設計・施工の一括発注によ り工期短縮。 ・発注手続の大幅な負担軽 減。 ・民間金融機関による監視機 能による事業安定性の強化。
デメリット		・施設整備費の平準化が困難。 ・設計・施工が仕様発注であ り、整備費削減までは見込め ない。 ・設計・施工が分割され、工期 短縮が困難。 ・発注者は各受注者の調整 が必要。 ・問題発生時の責任の所在 が不明瞭。 ・運営管理と設計・施工の事 業者が異なるためトータルコ ストの削減が期待できない。	・施設整備費の平準化が困難。 ・発注者側の管理次第で品質 低下の恐れ。 ・詳細設計前契約のため、設 計変更等でコスト増の恐れ。 ・運営管理と設計・施工の事 業者が異なるためトータルコ ストの削減が期待できない。	・施設整備費の平準化が困難。 ・性能提示(要求水準)次第で は、性能未達の恐れ。 ・長期契約のため、運営・維 持管理のモニタリングが必 要。 ・発注者側に性能面や民間事 業者の経営面の評価能力が 必要。 ・PFI事業推進に準じた手続 に相当の時間・労力を要す る。	・性能提示(要求水準)次第で は、性能未達の恐れ。 ・長期契約のため、運営・維 持管理のモニタリングが必 要。 ・発注者側に性能面や民間事 業者の経営面の評価能力が 必要。 ・PFI事業推進に準じた手続 に相当の時間・労力を要す る。

<VFM試算結果>

指令本部	公共	DBO	PFI(ケース1)	PFI(ケース2)
建設費	1,540.0	1,309.0	1,309.0	1,232.0
維持管理費	1,096.1	1,019.4	1,019.4	986.5
金利	182.3	182.3	310.5	310.5
合計	2,818.4	2,510.7	2,638.9	2,529.0
<VFM>		307.7	179.5	289.4
<削減率>		10.9%	6.4%	10.3%
多目的利用施設	公共	DBO	PFI(ケース1)	PFI(ケース2)
建設費	1,750.0	1,487.5	1,487.5	1,400.0
維持管理費	2,491.2	2,316.8	2,316.8	2,117.5
金利	207.2	207.2	352.8	352.8
合計	4,448.4	4,011.5	4,157.1	3,870.3
<VFM>		436.9	291.2	578.0
<削減率>		9.8%	6.5%	13.0%

[VFM試算の前提条件]

- ・事業期間: 15年間(割引率は4%)で試算
- ・官民連携によるコスト削減効果(※):
 施設整備費(司令本部・多目的利用施設共通) 公共×85%(DBO、PFI(ケース1))、公共×80%(PFI(ケース2))
 維持管理費(司令本部) 公共×93%(DBO、PFI(ケース1))、公共×90%(PFI(ケース2))
 維持管理費(多目的利用施設) 公共×93%(DBO、PFI(ケース1))、公共×85%(PFI(ケース2))
- ・金利 1.5%(公共調達)、2.5%(民間調達)

(※)同種事業の事例を踏まえて設定

<開発手法別VFM試算結果まとめ>

- 後方支援拠点整備では、PPP導入によってVFMが高まることが期待される。さらに、平常時の施設の利活用の巧拙が事業の継続・維持可能性に大きく影響することに留意する必要がある。
- 手法別比較の結果、PPP導入(DBO、PFI)によってVFMが創出され、5～13%程度の削減率が期待できる。どの程度VFM、削減率を創出できるかは、PPP実施に伴う民間のノウハウ活用の成果次第で大幅に変わるため一概に結論を出すことは難しい。
- 特に、多目的利用施設のように、LCC(ライフサイクルコスト)が非常に大きく、しかも民間のノウハウ活用によって削減の度合いが大きく異なる場合ほどPPP導入の効果は高まる。
- このため、後方支援施設整備の際のポイントとしては、通常のPFI事業よりも、平常時の施設の活用方針、民間のノウハウ活用の度合いが事業の成否を決定的に左右する。
- 具体的な事業化に当たっては、手法の違いによるVFMの創出効果を形式的にとらえるのではなく、様々な工夫(民間提案を引き出す事業者選定方法、アイデア(PPPの積極的な導入(官民合築)、平常時の利活用上の工夫(後方支援産業の育成による起業化、スポーツ・合宿ビジネス活用の視点、防災コンビニ、簡易宿泊機能導入による収益増加の工夫))を最大限活かす姿勢が求められる。

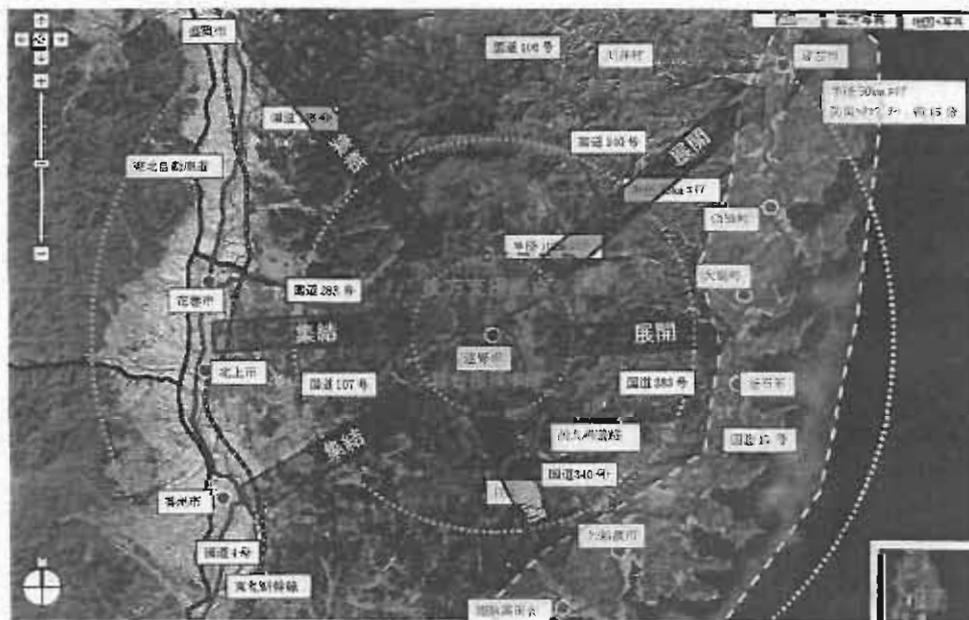
2. 遠野市を題材とした後方支援拠点の役割・機能の検討

2. では、前節で検討した結果を参考にして、現在遠野市が検討を進めている後方支援拠点構想を検討する。

2-1 立地条件の検討

三陸沿岸地震津波に対する後方支援拠点として、遠野市は陸路・空路等の観点から優れた交通結節性を持っており、地盤等の堅牢性、被災地との近接性を有していることから、遠野市の立地条件は、優れていると評価される。ヘリコプターでは、それぞれ15分の航続によって到着することが可能である。第1節で示した条件を満たしている。

図表V-14 遠野市における後方支援拠点としての立地条件の検討



[地震・津波災害における後方支援拠点施設整備構想(平成19年度策定)より抜粋]

2-2 「役割」の検討

(1) 現在の消防庁舎（建設中）の位置づけ

後方支援拠点としての役割について、すでに整備が進められている消防庁舎が担う役割について整理してみる。多目的利用施設と連携しながら、消防庁舎が消防・司令機能等を担うことが期待されている。16,000平方メートル、2階建ての堅牢な建物となっている。

図表V-15 後方支援拠点整備における消防庁舎の位置づけ

■ 総合防災センターの位置づけ

遠野市総合防災センターは、消防庁舎及び後方支援拠点施設(多目的利用施設)を指し、災害時において、消防本部・消防署、災害対策本部及び各種支援機関が、密接かつ有機的な連携を図り、迅速かつ的確な支援活動を実施するための施設として位置づける。

■ 総合防災拠点の構築

各種支援機関の集結拠点到位置付けられている遠野運動公園の隣接地に遠野市総合防災センターを整備し、遠野運動公園と一体化させることで総合防災拠点と位置づけ、災害に強い安全安心なまちづくりを図るとともに、広域にも安心安全を提供できる拠点を構築する。

■ 消防庁舎の設計概要

【敷地面積】 約16,000平方メートル

【消防庁舎棟】

構造 免震構造

面積 2階建て延べ床面積 約2,100平方メートル

用途 消防本部事務室、消防署事務室、通信司令室、通信機器室、会議室、消防長室、消防団室、車庫、食堂、仮眠室、防火衣室、保管室、消防室、資糧材室、書庫、見学ロビー等

【訓練棟】

面積 A塔 5階建て延べ床面積 約635平方メートル

B塔 3階建て延べ床面積 約325平方メートル

用途 各種救助訓練、倉庫、体験室等

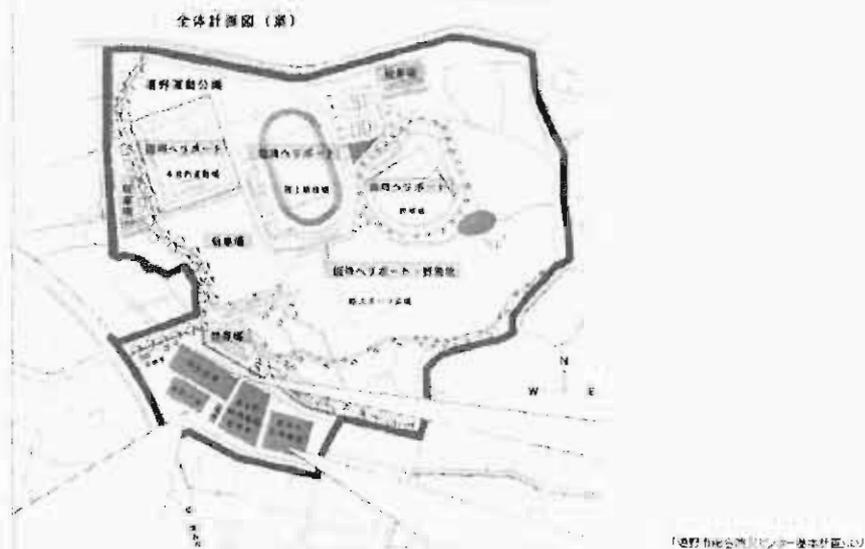
【駐車場】 乗客用30台、職員用30台

遠野市総合防災センター 基本計画(案)

消防庁舎と後方支援拠点施設の平面配置は、下図の通りとなっている。消防庁舎は国道に接道しているが、後方支援拠点は国道から運動公園に一度入って、そこから道路（交通路）によって接続されることが想定されている。民間収益事業を考える場合は、国道に接道していないことは、一定の制約要件となりうる。

図表V-16 後方支援拠点整備計画（全体像）

■ 諸施設の配置イメージ



遠野市の消防庁舎の整備スケジュールは、平成23年度から24年度にかけて整備が行われており、平成24年7月には供用開始を予定している。

図表V-17 消防庁舎整備計画概要



また、多目的利用施設と防災広場（隣接施設）の整備スケジュールは、下記の通りとなっている。多目的利用施設については、当初の予定では平成26年度末の供用開始となっている。

遠野市消防庁舎 整備スケジュール	
平成20～22年度	測量設計調査 用地買収
平成22～23年度	造成・道路・水路工事
平成23～24年度	庁舎建設・舗装外溝工事 通信機器設置工事
平成24年7月	供用開始予定

防災広場の整備スケジュール	
平成20～21年度	測量設計調査・用地買収
平成22～23年度	造成工事
平成24年度	舗装工事
平成24年7月	供用開始

多目的利用施設の整備スケジュール	
平成23～24年度	測量設計調査・用地買収
平成25～26年度	造成・建築工事
平成26年度末	供用開始予定

(2) 今回の検討対象である多目的利用施設の役割

多目的利用施設について、後方支援拠点として備えなければならない7つの要素からみて、当該施設が担わなければならない機能を整理したのが、下図である。

図表V-18 遠野市後方支援拠点整備計画における新たな拠点のあり方

■ 拠点機能	
(1) 司令本部(情報通信含む)	消防庁舎
(2) 受入集結・展開	運動公園
(3) 救急医療本部	後方拠点 その他施設
(4) 備蓄品保管	後方拠点 その他施設
(5) 支援物資仕分け・搬送	その他施設
(6) 避難拠点	後方拠点
(7) 被災者支援	後方拠点

現在整備されている消防庁舎が司令本部機能を担い、受入集結・展開の機能は今回がそうであったように、広大なスポーツ施設を有する遠野総合運動公園が担うことを考える。

また、緊急医療本部機能は、国道経由で数分の距離に県立遠野病院があることから、「他の施設」との連携によって全体としてその機能をカバーすることを考える。

また、備蓄品保管も、民間事業者・流通事業者との協定等に基づき、「民間流通在庫」を活用することによって、必ずしもすべてを多目的利用施設で担う必要がないことから、これも官民連携により全体としての必要な役割を果たす方法を考える。

また、支援物資の仕分け・搬送に関しては、今回同様に、後方支援拠点に直結する形で整備する必要はなく、交通アクセスや建物等（今回は稲荷下の体育館）を上手に活用することによって、近隣施設によって機能を担うことが可能と整理した。

図表V-19 各施設の役割分担

また、多目的利用施設と防災ひろばについて、平常時と災害時における用途について、現在の構想においては、右図のような例示がなされている。

後方支援拠点施設については、平常時には「文化活動など交流やレクリエーション・スポーツ等の健康づくりを行う場」として、災害時には、「収容避難所」「沿岸被災地の支援部隊の指揮本部等」として使用することが示されている。防災広場については、平常時は各種の防災訓練等による地域防災拠点として、災害時には

防災ヘリ用のヘリポートとして活用することが掲げられている。今後の災害救助においては、大型ヘリコプターの離発着ができることによって、機動力・輸送力で大きな違いが生まれることから、それを想定した十分なスペース、仕様を想定しての整備を検討する必要がある。

2-3 「機能」の検討

後方支援拠点として求められる役割を、「避難拠点」「被災者支援」（支援者後方支援）と整理した場合、役割を果たすために必要な機能について検討する。

遠野市が寒冷地であることから、避難拠点、被災者支援（支援者後方支援）を実施するためには、冷たい外気から人々を守る建物が必要不可欠である。大規模災害の発生時には、大人数の支援者が集結、活動することから、一定規模以上の空間を確保することも求められる。

今回の震災では、緊急対応によって市内の学校の体育館に、まとめて数百人規模の支援組織が、まとめて宿泊、長期にわたる活動を展開した。この経験をもとに、後方支援拠点施設に求められる役割、機能に基づいて、現在、遠野市で検討されている多目的利用施設の概略、平面配置図を整理したものが、図表V-20、21である。ただし、これらは、遠野市の他の施設との連携や公共施設の統廃合等によって、今後も必要な施設・設備の変更があり得る。

■ 役割分担のイメージ

	用 途
多目的利用施設 (市内)	平常時 文化活動などの交流やレクリエーション・スポーツ等の健康づくりを行う場として使用する。
	災害時 (市内) 開設して整備される防災庁舎と連携し、地元の防災計画に位置付けられる収容避難所として使用する。
後方支援拠点施設 (沿岸)	災害時 (沿岸) 三種地域地震災害後方支援拠点施設として使用する。 建物は、支援部隊の指揮本部等として使用し、駐車場は、支援機材の駐車場、避難場として使用する。
	平常時 自主防災組織等の市民による各種防災訓練を行う地域防災拠点として使用する。
防災広場 (市内)	災害時 (市内) 災害時に活動する防災ヘリコプター用のヘリポートとして使用する。

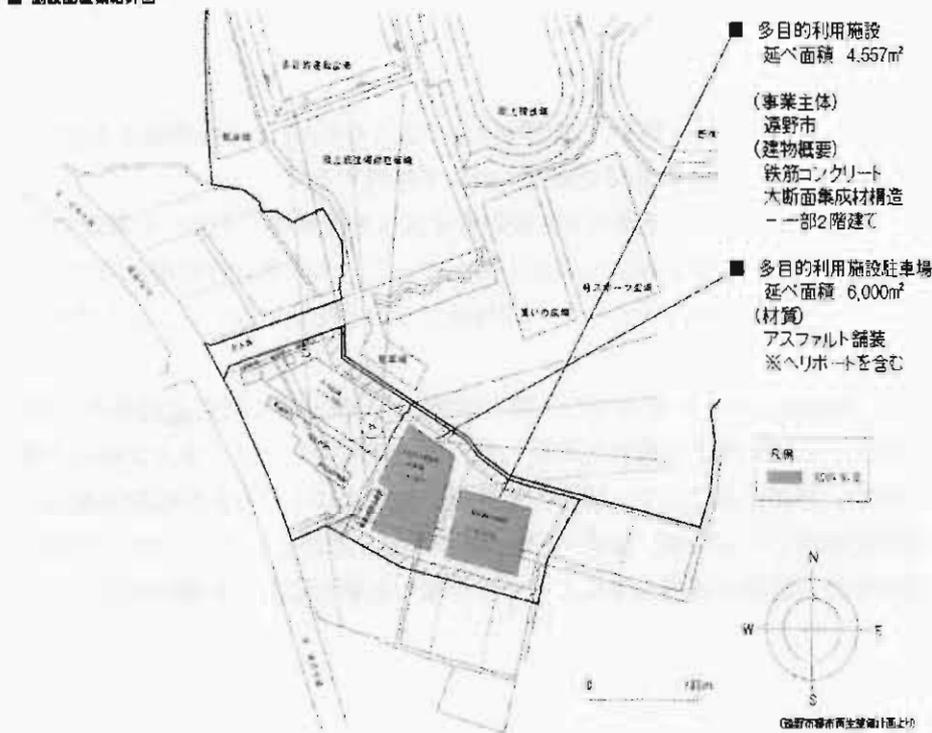
図表V-20 後方支援拠点施設（多目的利用施設）の施設概略計画

項目	仕様・内容	項目	仕様・内容
建物名称	地域交流センター(多目的利用施設)	必要性	市では、まちづくりの一環として、住民が健康で楽しく生き生きと元気に暮らすことができる地域社会とするため、子供から高齢者まで幅広い年代を対象とした心身の健康づくりを推進し、災害時における被災者の救済による安心安全の確保による住環境の向上を目指している。 生活環境を豊かにするために、地域住民による文化活動などの交流やレクリエーション等の健康づくりを行う拠点として地域交流センターを整備することで、地域住民の認知症の予防や運動不足の解消等を図ることができる。 道野市健康づくり総合大学による健康プログラムを実施する場として地域交流センターを活用し、地域住民の健康づくりの意識の向上を図ることができる。 災害時には、エリア内及びエリアに隣接する中心市街地の居住者を中心とした被災者を救済するため、隣接して整備される消防庁倉庫(関連事業)と連携し、地域防災計画に位置付けられる避難収容所として活用する。
延べ床面積(m ²)	4,557		
事業費(百万円)	1,844.8 (X)		
(概算LCC)	10,851.8 (X/17*100)		
建設/購入	建設 ○ 購入 ×		
センター概要	道野市総合計画大綱28頁やかに人が輝くまちづくり」に位置付けられている、健康づくりを推進する。 生活様式の多様化などによる食生活の変化が及ぼす生活習慣病の増加などに対応するために、地域住民の交流やレクリエーション活動の促進を図る施設として整備する。		
補助対象施設・設備	・多目的利用ホール ・更衣室 ・シャワー室 ・倉庫 ・放送室 ・エレベーター ・トイレ ・観覧席		
利用見込み	1. 健康づくり教室 2. 文化活動展示発表 3. レクリエーション活動 4. 生涯スポーツ施設 5. メタボ解消教室 6. スポーツ大会 7. 避難収容所(災害時)		

道野市都市再生整備計画より

図表V-21 後方支援拠点平面配置図

■ 施設配置概略計画



第VI章 目次

VI. 後方支援拠点における PPP の活用可能性の総合的整理	2
1. 後方支援拠点における PPP 的論点の再整理	2
1-1 PPP のトライアングル	2
1-2 一般的な災害発生時の PPP トライアングル	3
1-3 東日本大震災発生直後の PPP トライアングル	3
1-4 震災発生後一定期間経過後の PPP トライアングル	4
2. PPP の視点からみた課題	5
3. 今後の検討課題	6

VI. 後方支援拠点における PPP の活用可能性の総合的整理

本章では、前章までの検討を踏まえて、後方支援拠点において、政府、市場、地域がどのような役割を果たしうるかといった観点から PPP のあり方を分析した。

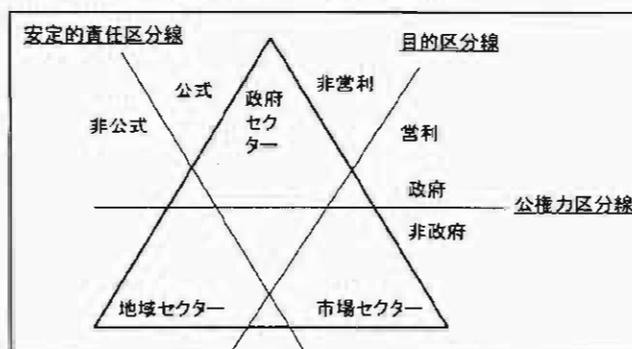
分析に際しては、「PPPのトライアングル¹⁾」を用いて、災害発生以降、被災地と被災地以外の状況変化に伴う官・民・市民の役割分担に関する相互関係の構造変化に応じて、政府、市場、地域がどのような役割を果たしうるかを整理する。

1. 後方支援拠点における PPP 的論点の再整理

1-1 PPP のトライアングル

図表VI-1の政府セクター、市場セクター、地域セクターは公共サービスの提供主体を示し、政府セクターは、国、地方自治体などの公権力を有する機関を、市場セクターは民間企業を、地域セクターは、家庭内の自助、近隣の共助の他ボランティアを表し、NPO の非営利活動も地域セクターに位置する。

図表VI-1 PPP のトライアングル



3本の補助線のうち、水平方向の線は公権力区分線を示し、立法、徴税などの公権力を有する【政府】とそれ以外の【非政府】を区分している。右上がりの線は、主体の目的区分線を示し、【営利】か【非営利】を区分している。右下がりの線は、安定的責任区分線を示し、公共サービスの安定的な提供義務を負うかどうかについて、資金調達を自立的に行えるかどうかの観点から【公式】か【非公式】を区分している。

3本の補助線で区切られた各セクターの性格を見ると、市場セクターは「非政府・営利・公式」を特徴とする。効率的に行動できるが、【営利】に反する活動はできない（＝市場の失敗）。政府セクターは「政府・非営利・公式」を特徴とする。【営利】を目的とせず公共サービスを提供することが可能だが、公共性が効率性よりも優先しがちであること、費用や効果が客観的に示されないために予算や組織の規模が肥大化しやすい（＝政府の失敗）。これらに対して、地域セクターは「非政府・非営利・非公式」を特徴とする。柔軟に【非営利】活動を実施できるが、法的責任がなくサービスを安定的に提供する義務を負っていないため、サービスが安定性を失う傾向があること、また、それを厳しくとがめられないことが生じる（＝地域の失敗）。

「市場の失敗」、「政府の失敗」、「地域の失敗」のいずれも、各セクターが内包する本質的

¹⁾ 東洋大学大学院経済学研究科編著「公民連携白書（2010,2011）」時事通信社

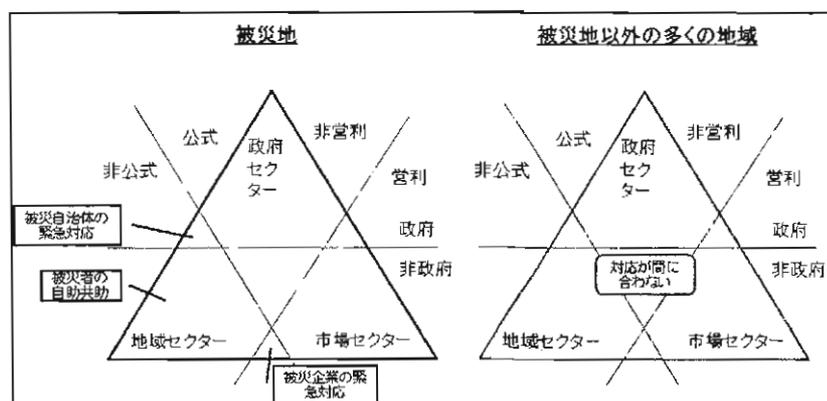
な問題であり、三者それぞれの制約により、単独で解決できない問題については、これらを複合的に活用することによって課題を解決することが必要になる。これが PPP の存在理由である。

1-2 一般的な災害発生時の PPP トライアングル

図表VI-2は、災害発生直後の PPP トライアングルを示している。左側が被災地、右側が被災地以外の多くの自治体を意味している。

左図の左下の地域
の三角形にある「被災者の自助・共助」とは、“津波から逃げる”、“倒壊家屋から家人を救出する”等の、自分自身、家族、近所の安全を自分で守る行為である。「被災自治体の

図表VI-2 一般的な災害発生直後の PPP トライアングル



緊急対応」、「被災企業の緊急対応」は、「被災者の自助・共助」を自治体・企業に置き換えたものである。自治体、企業においても被災後しばらくの間は、緊急時における、通常業務を超えた対応を行う。一般的な災害の場合、発災後も自治体や民間企業の機能は基本的には維持される。自治体では、発災後直ちに対策本部が設置され、国や県、民間企業との連絡調整が行われる。民間企業も医療、福祉などの自ら提供している公共サービスのほか、物資の輸送など企業本来の活動で支援することができる。

一方、右側のトライアングルは被災地以外の多くの地域である。被災地以外から支援に入るためには、状況を認識し、何をすべきかを判断し、実際に行動する主体に連絡・指示するための時間が必要である。仮に、速やかに連絡・指示が行われても、実際に被災地に入り救援活動を行うには相応の準備と移動の時間が必要になる。いずれにせよ、発生直後は間に合わない。右図ではこのことを「対応が間に合わない」とし、対応できない部分を網掛けで表現している。

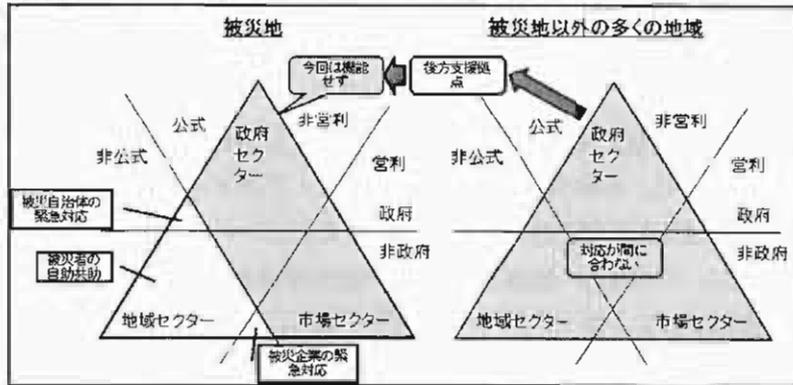
しかしながら、被災地自身の機能、特に自治体の政府機能が維持されていれば、最小限の対応は可能であり、しばらくして、他地域からの応援が開始されれば、ほぼすべての公共サービスを満たすことができるようになる。

1-3 東日本大震災発生直後の PPP トライアングル

図表VI-3は、東日本大震災発生直後のトライアングルである。1-2の一般的な災害発生時の PPP トライアングルと比較すると、自治体が機能喪失もしくは甚大な被害を受け、

また、多くの地元企業も甚大な被害をこうむった。このため、政府セクター、市場セクターが双方とも機能しないうえに、仮に被災地以外の他地域も対応が間に合わなければ、政府セクター、市場セクターに網掛

図表VI-3 東日本大震災発生直後のPPPトライアングル



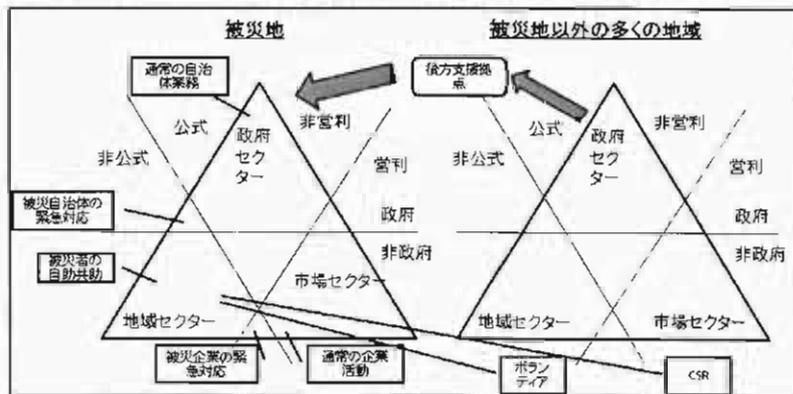
けたように支援の空白期間が生じ、住民の生命や財産に甚大な影響を与えることになる。こうした状況の中で、機能したのが遠野市の後方支援活動であり、遠野市自らのリソース、被災地以外の多くの自治体のリソースを集結させ、被災地を支援する役割を担った。

1-4 震災発生後一定期間経過後のPPPトライアングル

図表VI-4は一定期間経過後の状況をイメージしている。

左側の図に表れているように、被災地では、自治体及び企業の活動が、通常対応に戻っている。被災した職員も多い中で絶対的な人手不足は言うまでもないが、その中においても、指揮命令系統が機能を回復

図表VI-4 東日本大震災発生後一定期間経過後のPPPトライアングル



し、非公式から公式に活動の軸が動いている。一方、右図の支援する側では、国・都道府県の支援が政府の公式の活動として機能を回復し、また、備蓄物資の提供等企业のCSR的な支援、通常の活動を通じた支援も動き出している。民間ボランティア団体も活動している。通常、民間ボランティア団体は、被災地以外で組織されている（被災地では自身が被災しているため有効に活動できない可能性が高い）。

以上、PPPのトライアングルから見た自治体による後方支援は、被災地での【公式】の機能が消失した場合に、その補完を行う活動であることが分かる。この公式性が、支援される側に安定的なサービスを受けられるという安心感を与えるとともに、支援する側（「後方支援の後方支援」や民間、NPOの活動）にも秩序をもたらす効果を持ったと言える。

2. PPPの視点からみた課題

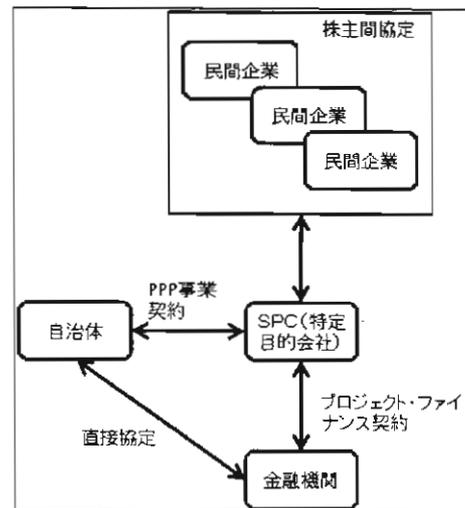
本節では、1. で、後方支援活動の【公式】性の重要性が明らかになったことを前提にして、国や他の支援自治体、民間企業、NPOなどとのネットワークを平常時にいかに構築するかを、PPPストラクチャー分析を用いて考察する。PPPストラクチャー分析とは、金融機関実務の一手法である、プロジェクトファイナンスにおける適切なリスク分担の在り方をPPPに適用して整理したものである。

PPPでは、「リスクとリターン在设计」、「契約によるガバナンス」が大きな特徴であるが、その中でもっとも契約体系の明確なPFIでは、特定目的会社（SPC）の出資者間の株主間協定、自治体とSPCの間のPPP事業契約、SPCと金融機関の間のプロジェクト・ファイナンス契約、自治体と金融機関の間の直接協定等さまざまな契約を矛盾なく締結することで、確実に約束が履行される仕組みとなっている。

この考え方を応用して、後方支援拠点がもっとも活躍した図表VI-3の時点を事前に想定して、平時から関係者がお互いに契約（類似）行為を結び、全体としての確実性を高めるストラクチャーとして、災害を想定した全国的なPPPネットワークを図表VI-6で検討する。

ここでは、まず、対象となる自治体が地域内の企業やNPO・市民団体のリソースを災害時に利用できるようにするために、地域内の企業、NPO・団体と地域内災害協定を結ぶ。現在、多くの自治体で結ばれている協定が参考となる。民間企業が過剰なリスクを負担することのないよう費用負担のルールなどを最初から明示しておく必要があると考えられる。

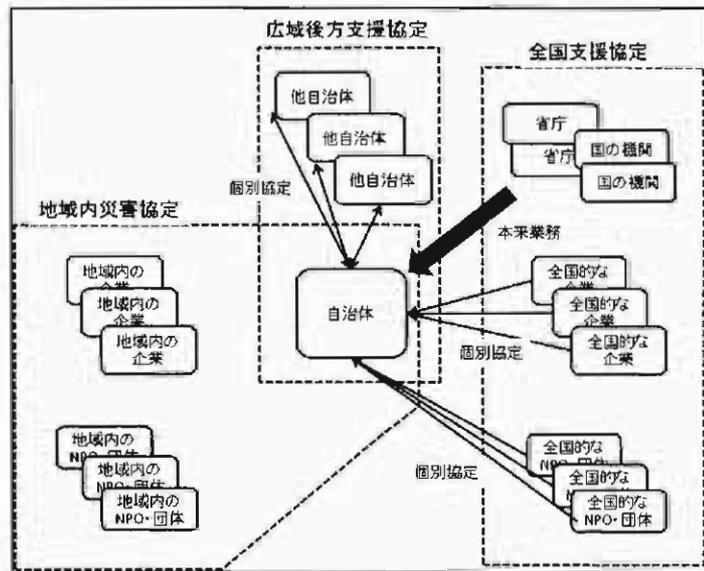
図表VI-5 PPPにおける契約のガバナンス例（PFIをイメージ）



次いで、対象自治体が他の自治体と災害時の後方支援協定を締結する。この場合も、費用負担などを明確化しておく

必要があると考えられる。同様 図表VI-6 災害を想定した全国的なPPPネットワーク

に全国規模の企業やNPOとの協定も必要と考えられる。すでに実績のあるコンビニやスーパーなどの全国チェーンの企業との連携による物資の確保に加えて、救急医療、避難所運営、高齢者・障害者福祉、ペット保護など多くの分野で活躍しているNPOが存在する。これらとの連絡体制を整備しておくことで災害時の役割分担を円滑化することができる。また、政府内においても、危機発生時の



省庁、政府機関の義務と権限が錯綜することのないよう、危機管理組織の一元化を含めた組織体制のあり方が必要である。

危機には想定外が付きものであるが、想定外の事態が起きたとしても、それぞれの主体が互いの役割を明確にして二重、三重の約束を組み合わせることで、多少の想定外にも対応力を持つ堅牢性が危機管理には必要である。

3. 今後の検討課題

最後に、これまでに進めてきた検討内容をまとめるとともに、今後の課題を整理する。

まず、官民連携による災害対策後方支援に関する検討を行った結果、後方支援拠点が災害時に有用であること、後方支援拠点はリソースの多様性、主体の多様性、フェーズの多様性、計画性及び拠点性の5つの要素を満たすべきものであると整理した。この結果を基に以下の検討を行った。

- ① 多様性の観点から、「リソース・マトリックス」、「リソースリスト」を検討。
- ② 計画性の観点から、「民間ネットワーク」、「災害協定」を検討。
- ③ 拠点性の観点から、「後方支援拠点施設の具体的なイメージ」を検討。
- ④ PPP理論の観点から、後方支援拠点の合理性の検証とともに、実際に機能させるための「全国的なPPPネットワーク」を検討。

以上の検討結果は、全国の地方自治体、地域団体、NPO、民間企業等の知識として共有され、更には実際に活用されることを通じて、各地域の実情に併せて改良される必要があると考える。また、遠野市も含め各地方自治体において、後方支援拠点の整備、検討等に

も活用できるものとする。

リソース・マトリックス

この表は、大きな被害を及ぼす自然災害が発生した際に、いどのようなリソース（物品、機材、人材など）が必要になるかを整理したものです。
 例えば、このような使い方が可能です。
 ●被災地と連絡が取れない場合や被災地の状況がつかめない場合でも、被災地が必要とするリソースを速やかに持ち込むことができる
 ●災害が発生した時点で、地域の行政、NPO、民間企業などのリソースを確保するのを、非常時にあらかじめ話し合っておくことができる
 このリストは、地域の実情や経験に応じて、修正、追加していくことを想定しています。

フェーズ	フェーズ① 救出・救命期 被災者の生命危険を取り除くことが最優先の段階。 地域の助け合い、専門機関の活動が中心。救出、救出活動や命を つなぐために必要なものを最低限揃えることが重要	フェーズ② 救護期 被災者を最低限の生活ができる状態にする避難所生活の段階。 日常生活用品、避難所の長居生活に備えるもの、心身の健康を 保つためのものから、復旧作業に必要なものまで種類が増える	フェーズ③ 応急復旧期 最低限のインフラを確保させる応急仮設住宅の段階。 被災者への公的な支援物資の支給が終了する。 復興計画を元に復興事業が本格的に始動する	
リソース	避難時期	避難所生活	応急仮設住宅	
モノ(物資)	水・飲料	まずは最低限の水の確保が重要 □水	栄養面の配慮、精神面を落ちさせる嗜好品など □お茶 □清涼飲料水(ジュース類) □コーヒー	上水道が復旧していないケースでは水を配給
	食料	調理や器具がなくても食べられるもの □缶詰(主食・副食) □乾飯米 □乾パン □インスタント食品 □レトルト食品 ※要アレルギー対応、高齢者対応 □乳幼児調整粉乳(使い捨て哺乳瓶) □離乳食 後方支援拠点、自炊可能な場所では炊き出しが始まる □米 □塩	栄養面から生鮮食品も必要となるが保存方法の検討が必要 □精米 □生鮮食品 □菓子・ビスケット □みそ □調味料 □ふりかけ類 □栄養補助食品 □他()	
	情報	救援要請、被害伝達、情報収集のために使うもの □衛星電話 □無線機 □受発機 □ラジオ/ラジカセ □カメラ □延長コード/ドラム □電池 救援活動を行うための地域情報 □地図 □自治体データ() □リソースリスト	被災者自身が安否連絡したり、情報を収集するためのもの □電話機 □携帯充電器 □アンテナ □テレビ 被災状況、安否確認、復興計画などに必要なデータ □自治体データ() □住民基本台帳	
	避難・救援 応急復旧	避難・救援や簡易の応急復旧活動のための装備品 □ヘルメット □ヘッドライト □安全長靴 □ゴム手袋 □革手袋 □防護防塵マスク □ロープ □担架 □工具セット □毛布 □ブルーシート	作業ボランティアにも推奨された装備品 □作業着 □雨合羽 □長靴 □踏み抜き防止インソール □ゴーグル	
	生活用品	ライフラインが途絶した際でも明かりや暖をとるもの □懐中電灯 □電池 □ランタン □毛布 □アルミブランケット □カイロ □ローソク □ライター □暖房器/扇風機 何かと活用できるもの □ポリタンク □タオル □バケツ □ぞうきん □手持ち袋 □ポリ袋 □ゴミ袋 □ガムテープ □マジック □カッター □はさみ	避難所生活に必要なもの □マットレス □布団セット □間仕切り □カーベット □断熱材 □電球 □時計 □うちわ 身だしなみを整えるもの、日常生活に使うもの □鏡 □ブラシ □準備がね □コンタクトレンズ □化粧品 □ドライヤー □ヘアブラシ □洗剤 □洗濯用品 □安全ピン	仮設住宅生活入居時に必要な家電、生活道具 □寝具(ふとん、毛布、まくら、シーツ) □家具(タンス、机) □家電(冷蔵庫、洗濯機、電子レンジ、エアコン) □台所用品 □食器 □衛生用品
	医療 衛生	欠かせない衛生用品 □簡易トイレ □子ども用おむつ □大人用おむつ □介護用手袋 □生理用品 □おむつの シート □コンタクトレンズ洗浄液 □入れ歯洗浄剤 □歯ブラシ □歯磨き粉 □石けん ライフラインが途絶しても最低限の衛生を保つもの、応急手当品 □マスク □消毒薬 □ウエットティッシュ □ティッシュ □トイレトペーパー □アルコール □ドライシャンプー □包帯 □三角巾 □ガーゼ(滅菌) □脱脂綿 □体温計 □熱さまシート □絆創膏	衛生を保つためのもの □手洗い消毒アルコール □うがい薬 □爪切り □毛抜き □耳かき □消石灰 □消臭剤 □殺虫剤 健康を保つもの □風邪薬 □胃腸薬 □洗眼薬 □湿布 □健康器具 □血圧計 □体重計	
	衣料	着替えや季節に合わせた防寒、防雨 □肌着 □防寒着 □靴下 □靴 □レインコート	被災状況により多くの衣類が必要となる □衣類 □室内履き	
	炊き出し	炊き出し用の器具 □かま □鍋 □やかん □フライパン □カセットコンロ □まな板 □包丁 □調理用具 □魔法瓶 使い捨て可能な食器類 □紙コップ □紙皿 □割り箸 □哺乳瓶(使い捨てタイプ) □ラップ	食事の配給や保存に必要なもの □トレイ □ビニール手袋 □スプーン □フォーク □アルミホイル	
	燃料	車両用の燃料、冬であれば暖房用の燃料 □ガソリン □軽油 □プロパン □灯油 □カセットボンベ □重油 □ガソリンタンク		
	モノ(資機材)	その他	避難所の運営オフィス空間に必要な事務機器、道具 □机 □イス □ホワイトボード □メモ帳 □計算機 □印章 □許可書類 □横断紙 □メモ □テープ □文房具 避難所などを清掃するもの □ほうき □ちりとり □トイレ用品 □もっか □たわし □ぞうきん 乳幼児用品 □哺乳瓶 □洗浄器具 □専用消毒液 □搾乳器 □お尻ふきシート □おもちゃ □絵本 □ベビーカー 学用品 □教科書 □ランドセル □通学カバン □ノート □筆記用具 □道具類 □制服 □体操着 □その他() 必需品が詳細リストを上げられないもの □高齢者介護用品 □身障者介護用品 □車イス □ペット用品	生活再建準備品 事業再建準備品 コミュニティ再建準備品
初期消火用		□可動式動力ポンプ □散水装置 □防火水槽 □スタンドパイプ □ホース □格納器具一式 □街灯用消火器 □防火衣 □水バケツ □防火井戸	早急の設置が求められるもの □散水トイレ □散水水道 □散水手洗い □仮設風呂 □仮設ハウス □洗濯機	
水防用		□救命ボート □救命胴衣 □防水シート □シャベル □つるはし □スコップ □ロープ □かけや □くい □土嚢袋 □ゴム手袋	復旧復興工事に使用するもの □建設機材 □建設資材	
救出用		□担架 □救命箱 □テント □簡易ベット 避難所・避難所 □発電機 □発電機器具 □携帯用投光機 □構架板 □構架 □強カライト □給水タンク □緊急用ろ水装置 □環状 □組み立て式シャワー □リヤカー		
モノ(車両)	救出救命、情報収集活動、ライフラインの代替手段車両など □緊急車両(救助工作車、救急車、消防車) □ヘリコプター □作業車(重機、トラック) □特殊車両(給水車、照明車、電源車、除雪車)等 救命救出・医療 □消防 □警察 □自衛隊 □災害救助犬 □医師 □救命救急士 □看護師	避難所の運営、物資や燃料輸送、復旧工事、被災者の足などさまざま □衛生車 □移動用バス □農業物処理車 □運搬車 □建設車両 □タンクローリー □軽トラック □バイク 等 □歯科医師 □歯科衛生士 □助産師 □精神科医 □放射線技師 □作業療法士 □薬剤師	被災者自身の日常生活に必要な移動手段 □一般車 □自転車	
情報・調整・案内	□行政 □地域内ボランティア	□行政(支援) □ボランティア(情報収集/発信、記録)		
安否確認	□行政 □警察			
ヒト(人材)	避難所開設など行政業務 □行政 □地域内ボランティア	罹災証明書等の各種書類の発行など □行政(支援)	生活再建、事業再建を相談する専門家 □弁護士 □弁護士 □行政書士 □中小企業診断士 □ボランティア(生活再建・コミュニティ再建・事業再建支援)	
被災者支援 (行政支援)		被災者の心身のケア、高齢者、乳幼児、身障者、外国人に特化したサポートなど □保健師 □心理カウンセラー □障害者相談支援員 □介護福祉士 □管理栄養士/栄養士 □臨床心理士 □整体師 □美容師 □理容師 □獣医師 □通訳 □手話通訳者 □児童福祉司 □児童心理司 □スクールカウンセラー □ボランティア(物資調達/仕分け/配達、炊き出し、マッサージ、足湯、理髪、健康体操、子ども の遊び相手、イベント開催、学習支援、入浴支援、遺着物収集、写真洗浄・復元等)		
復旧復興	実施可能な復旧作業に着手 □行政 □特殊車両操作資格保有者	復興に向けた調査など □行政(支援) □土地家屋調査士 □被災建築物(宅)地危険度判定士 □建築士 □測量士 □学芸員 □ボランティア(家屋整理、廃棄物運搬)		
ハード (空間設備)	被災地 □避難所 □ヘリポート □医療設備	□現地対策本部(関係機関救出所含む) □物流倉庫 □応急仮設住宅用地 □仮設商店や事業所用地	復興計画の計画用地	
後方支援	□支援本部 □活動拠点スペース(空間、施設) □医療設備 □避難受け入れ施設	□支援活動者宿泊スペース(トイレ、入浴) □駐車スペース □物流倉庫		

リソース・リスト

この表は、災害時に必要となるリソースを誰が持っているか、誰が確保するのかを表すために制作されています。記入例は、この分野で先進的な取り組みを行っている二つの市が民間企業と締結している災害支援協定を参考に作成しています。各地域で、行政、NPO、民間企業が集まって話し合ってお互いのリソースを把握しておくことを想定しています。平常時の話し合いが、災害時に直ちに行動できるネットワークにつながります。

リソースリスト記入例		
	千葉県市川市	静岡県袋井市
災害協定区分	主体名称(災害時支援協定締結事業者)	
飲料	利根ココロラボトリング、千葉県ヤクルト販売、伊藤園	大塚製菓袋井工場、ココamilタケマル静岡営業所
食料品	山口製パン、フジパン千葉工場、山崎製パン松戸工場、市米穀小売商組合連合会、門田商店、市地方卸売市場関連事業者組合、長印市川青果、ふじたけ味噌醸造所、長崎屋	
食料品、衣料品、家庭雑貨等=生活用品全般	市川ビル商店会、生活協同組合千葉コブ、ダイエー	袋井市内小売店会、浅羽町商工会、遠州中央農業協同組合袋井支店、イオン中部カンパニー静岡支部
寝具	レンティ、フクシン	
燃料供給	JX日鉱日石エネルギー、ビューテックローリー、市燃料販売同業組合、県LPガス協会市川支部、県石油商業協同組合市川支部	県石油業協同組合袋井支部福油会、県プロパンガス協会西部支部袋井地区
浴槽施設	美天地天然温泉法員の湯	
建設資機材	アクティオ、内宮運輸機工、エムオーテック	コマツレンタル、太陽建設レンタル、大興産業、海富工業、袋井電設会、市水道事業協同組合
物資輸送	県トラック協会市川支部、赤穂警察署軽自動車運送協同組合袋井支部、市川市行徳漁業協同組合、県行徳漁業協同組合、エム・ジー・マリーン、東京パワーポートセンター、海運、市川港開発協議会	県トラック協会中遠支部
救援救援、救出救助	市医師会、市南科医師会、市薬剤師会、県看護師会市川浦安支部、市川浦安獣医師会、NPO法人日本救助犬協会	袋井医師会、市医師会、静岡南科医師会、薬剤師
情報(収集、発信)	京葉・西部地区タクシー運営委員会、市川エフエム、いちかわケーブルネットワーク	市アマチュア無線クラブ、FMHaru、袋井交通タクシー、袋井タクシー、森町タクシー
応急措置、こみ・し原	京葉建設業協同組合、市川電業協同組合、市川造園建設業協同組合、市清掃業協同組合、市清掃公社、市浄化槽清掃協力会、市資源回収協同組合、市教育委員会(こみ・し原)、市農業協同組合	市建設事業協同組合、浅羽町建設事業協同組合、【し原処理】フクエイ、袋井清掃、【応急危険度判定】県建設業中遠支部
外国人、遺体確認	市国際交流協会、全日本冠婚葬祭互助協会、千葉中央葬祭業協同組合	
木材・仮設住宅	市川浦安木材組合、千葉土建一般労働組合市川支部	袋井建築工業組合
避難場所・避難所	【一般】千葉商科大学、日出学園、市川学園、早田学園、昭和学院、松洋学園、奥野水学園、県立市川工業高校、県立国府台高校、県立御幸台高校、県立行徳高校、県立市川東高校、県立市川南高校、県立市川北高校、ニッパコルトクラブ、イオン市川妙典店・妙典タウンセンター、市文化振興財団(市文化会館)、【要介護】社会福祉法人聖愛会、市川会、市川朝日会、松清会、幸志会、徳摩会、人生信託会、聖徳会、寿栄会、静和会、泰正会、曙祥会、【要介護】市川センター・市川原木店、ユニティキッズ、【障害者支援】ワールドジム行徳千葉、ジェイホテル、スーパーホテル市川妙典駅前、妙典センタービル、山崎製パン企業年金基金会館	【一般】県立袋井高校、県立袋井商業高校、静岡理工科大学、静岡カトリック袋井コース、県立袋井養護学校、小笠山総合運動公園、県道室農業協同組合カラウマロン支所、【要介護】明和袋井学園、明和会あさひ寮、明和会明和別荘、紅葉会の花、紅葉会ケアハウス、紅雲院、フジワラ幼稚園社会福祉センター、県立会館2の裏、三正会会館の裏、【避難所運営】シビックフォース、【エサント】NPOピースウィングジャパン