

東日本大震災における 後方支援活動に参加した遠野市民の意識調査

織原 義明¹⁾

An Awareness Survey of Tono Citizens Who Participated in Disaster Logistics Support Activities in the 2011 Great East Japan Earthquake

Yoshiaki ORIHARA¹⁾

Abstract

We carried out a questionnaire survey among Tono citizens who were engaged in disaster logistics support activities in the 2011 Great East Japan Earthquake. The results showed that more than half of them participated in the 2007 and 2008 disaster prevention drills and were aware of the disaster logistics support plan. Local government employees were involved in more support activities than ordinary citizens. More than half of local government employees had not assumed their participation in four categories of support activities: Sorting and transportation of relief supplies, Activities in the disaster area, including cleaning up disaster-stricken houses, Making rice balls for the victims, and Others. On the other hand, more than half of ordinary citizens had not imagined their involvement in one category: Activities in the disaster area, including cleaning up disaster-stricken houses. Such differences of awareness might depend on the relative position in society.

1) 東京学芸大学教育学部 〒184-8501 東京都小金井市貫井北町 4-1-1

Faculty of Education, Tokyo Gakugei University, 4-1-1 Nukuikitamachi, Koganei, Tokyo 184-8501, Japan
(2021年8月8日受付 / 2021年8月23日受理)

緒 言

2011年の東日本大震災では甚大な被害を受けた自治体を、被災地以外の全国の自治体が支援した。同様の支援は1995年の阪神・淡路大震災でも見られた。渡辺・岡田(1995)では、阪神・淡路大震災でみられた被害のない地域から被災自治体へ人的・物的支援を直接行うことを「後方支援」と呼んでいる。一方、東日本大震災の被災地では自治体機能が喪失してしまい、人的・物的支援を直接受け入れることが困難な自治体も数多く発生した(消防庁, 2011)。こうした被災自治体への支援に対する中継拠点として、全国から注目されたのが岩手県遠野市である。遠野市は2007年に三陸沿岸の自治体を含む計9市町で、三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会を立ち上げていた(遠野市, 2013)。これは、2007年当時で今後30年以内に99%の確率で発生するといわれていた宮城県沖地震に備えて、沿岸地域への救援活動を行うための後方支援拠点施設の整備などを目的に組織されたものである。また、2007年には岩手県総合防災訓練で、2008年には陸上自衛隊東北方面隊震災対処訓練(通称:みちのくALERT2008)で、沿岸部の津波被害を想定した訓練が行われていた。遠野市の構想は、甚大な被害を受けた被災自治体に代わって自衛隊や消防隊、警察隊、DMAT等の支援隊の活動拠点として、市内の運動公園などを開放することと、支援物資の収集、仕分け、搬送の拠点となることを大きな柱としている(遠野市, 2013)。

東日本大震災発生当日、遠野市では最大震度5強の揺れにより市庁舎が崩れるなどの被害があった。それにもかかわらず、本震の約15分後には支援隊受け入れのために、冬季閉鎖中であった遠野市運動公園の開門の指示が市長より出された(遠野市, 2013)。こうした迅速な動きができた背景には、過去2回の訓練と災害広報支援拠点構想があったことが強く影響しているものと考えられる。その後、遠野市は市内の災害対応に加え、被災地の後方支援活動が展開されていった。初動時(2011年3月20日時点)に遠野市に集結した支援隊は自衛隊や消防隊などに市民ボランティア団体なども含め、約3,500人となった。遠野市民も初

動時から被災地への炊き出し(食事)支援や物資の搬送などのボランティア活動を行っている(遠野市, 2013)。遠野市の災害時後方支援活動は、渡辺・岡田(1995)が阪神・淡路大震災時に使った後方支援とは内容が少し異なっている。それは、被災地への人的・物的な直接の支援ではなく、甚大な被害により人的・物的支援の受け入れが困難な被災自治体に代わってそれらを受け入れ、支援拠点のハブとなって被災した各地を支援していくというものである。

支援隊の受け入れ拠点は、阪神・淡路大震災当時でも問題になっていた。例えば他都市からの消防隊の宿泊場所は、兵庫県の消防学校や客船などでも足りず、車庫や消防車で仮眠をとった部隊もあった(神戸市消防局, 1995)。また、自衛隊のなかにはテントを張る敷地がなく、動物園の空いたスペースにテントを張った部隊もあった(陸上自衛隊元第9後方支援連隊長, 私信, 2016)。この点を考えると、遠野市の後方支援構想は、阪神・淡路大震災で既に顕在化していた支援隊の受け入れ拠点の問題に対処した構想であったともいえる。そして、政府は国の防災基本計画について、平成24年9月の修正で市町村に対し、被災時に周辺市町村が後方支援を担える体制となるよう必要な準備を整えることを新たに記載した(内閣府, 2012a)。平成24年版防災白書では、遠野市が被災地外の後方支援拠点として効果的な役割を果たしたことが記されている(内閣府, 2012b)。また、国土交通省は「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」のなかで遠野市の対応を大きく取り上げている(国土交通省, 2012)。このようなことから防災基本計画の平成24年9月修正にある「周辺市町村が後方支援を担える体制」とは、明記されていないが、遠野市の活動を意識したものと考えられる。

東日本大震災から5年後の2016年3月12日、遠野市において「東日本大震災5年後方支援の集い」(以下、「集い」)が催された。これは、遠野市が拠点となった後方支援活動を振り返り、これからの災害対応における自治体間の水平連携や官民連携を強固なものにしようとして遠野市が開いたものである。会場には、およそ380人の市民などが集まった。著者は、遠野市後方支援活動検証記録誌の編纂に深く関わった縁から、この「集い」に招

かれた。遠野市が後方支援活動をスムーズに実行できた背景には、前述の過去2回の訓練（以下、過去訓練）と災害後方支援拠点構想（以下、拠点構想）が、行政職員のみならず一般の市民にも浸透していたことが考えられる。そこで、実際に支援活動を行なった「集い」の参加者を対象に、過去訓練参加の有無や拠点構想の認知、実際に携わった支援活動などについて尋ねるアンケート調査を実施した。

アンケート調査の方法

「集い」の参加者は、後方支援活動に深く関わった市民が多く、日頃から地域防災に関心が高い人が多かったと考えられる。したがって、過去訓練への参加者が多く、拠点構想は東日本大震災前から知っていた人が多いことが予想される。また、これらは行政が主体の活動だったため、過去訓練の参加者や震災前からの拠点構想の認知は、市役所関係者のほうが民間の市民より高い割合を示すと予想できる。アンケートではこれら2つの予想を確認する設問とともに、自身がどのような支援活動に携わったか、また、その支援内容のうち震災前には自身が携わるとは思っていなかったものは何かを答えてもらった。これにより、どのような支援活動に多くの遠野市民（正確には「集い」参加者）が関わり、震災前には想像していなかった活動は何なのかを明らかにすることとした。

アンケート用紙は「集い」の資料として参加者に配布し、終了後の出口にて回収した。また、会合の休憩時間を利用して答えていただくものだったため、A4片面1枚に収まる内容とした（Appendix 1参照）。「集い」参加者約380名に対し、260票のアンケート用紙が回収された。そのうち活動内容の未記入などがあった15票を除き245票を本研究の対象とした。

結果

年代別と性別の内訳をそれぞれ Figs. 1, 2 に示す。年代別では60歳代が38.8%と最も多く、男女比は男性57.6%と男性の方が多かった。設問1)では市役所関係者かそうでないかを尋ねた。これは後述の設問で、クロスチェックにより属性によ

る違いを明らかにするためである。市役所関係者は38.8%、民間の市民は59.2%だった（Fig. 3）。なお市役所関係者には、アンケート用紙に書かれている公務員、またはその外郭団体の職員（アルバイトも含む）のほかに、消防団員と回答した5人も含まれる。次に、設問2)の過去訓練の参加については、Fig. 4に示すように両方またはいずれかに参加した人の割合は66.1%と、半数以上が過去訓練に参加していた。設問3)の拠点構想については、東日本大震災（3.11）前に既に認知していた人は53.5%と半数以上いた。震災後も含めると認知していた人は93.1%と非常に高い割合となった。（Fig. 5）。設問4)の自身が携わった支援活動

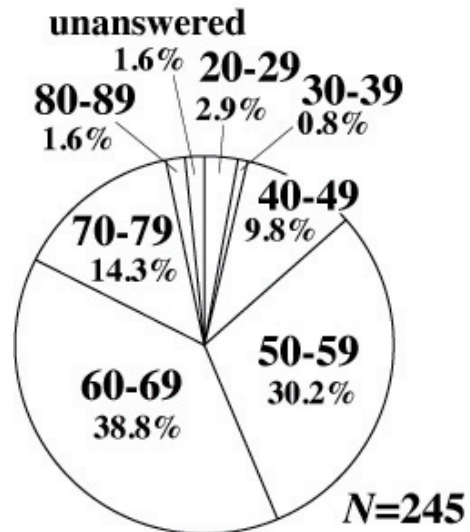


Fig. 1. Age composition.

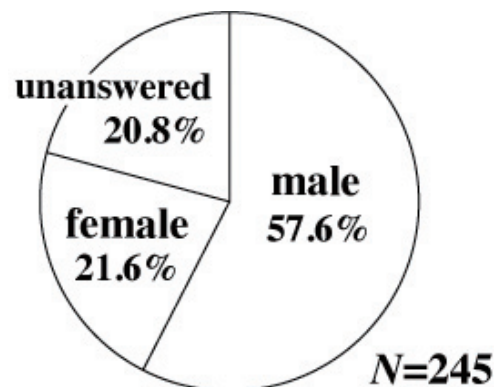


Fig. 2. Gender composition.

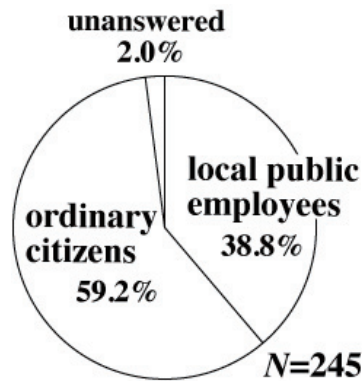


Fig. 3. The ratio of local government employees or ordinary citizens.

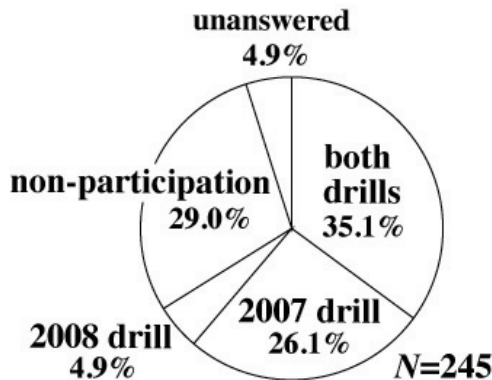


Fig. 4. Participation in the 2007 and 2008 disaster prevention drills.

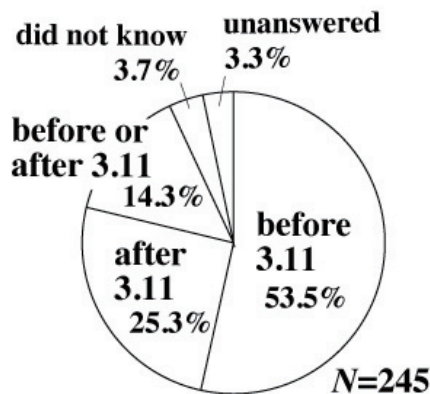


Fig. 5. Timing of awareness of the disaster logistical support plan. 3.11 shows the 2011 Great East Japan Earthquake.

の内容に関する選択肢5つ「1. お米など物資の提供や募金」、「2. 物資の仕分けや搬送など」、「3. 被災家屋の整理などの被災地での活動」、「4. 自衛隊やボランティアなど支援隊への支援」、「5. オニギリ作り(米とぎや後片付け, 箱への応援メッセージ書きも含む)」は, 遠野市(2013)から主だったものを選んだ。さらに, この5つ以外の活動として「6. その他」(自由記述: Appendix 2 参照)も選択肢に加えた(複数回答可)。これらのうち, 「1. お米など物資の提供や募金」が64.9% (245人中159人)と最も多かった(Fig. 6)。また, 携わった活動の内容(項目)の数については, 1つのみの割合は48.6%で, 残りの51.4%の人は複数の活動に携わっていた。その内訳は, 2つが28.6%, 3つが15.1%, 4つが4.9%, 5つが2.4%, 6つ以上という人も1人(0.4%)いた。設問5)は, 設問4で選んだ自身が携わった支援活動のうち, 震災前には関わることを想像していなかった活動を選んでもらった(複数回答可)。しかし, 自身が携わっていなかった活動まで選んでいた場合もあったため, 設問の意図に沿っていた145サンプルのみをここでは有効回答とした。震災前には想像していなかった活動として, 「1. お米など物資の提供や募金」を選んだ人は18人, 「2. 物資の仕分けや搬送など」が23人, 「3. 被災家屋の整理などの被災地での活動」が28人, 「4. 自衛隊やボランティアなど支援隊への支援」が12人, 「5. オニギリ作り」については, B「沿岸被災地へ運ばれることは震災前には想像していなかった」を選んだ人が20人だった。最も多かったのは何も選ばなかった(震災前には想像していなかった活動はなかった)55人である。「6. その他」については Appendix 3に示した。

Fig. 7は, 前述の145サンプルについて震災前には想像していなかった活動の選択肢別の割合を示している。これは「3. 被災家屋の整理などの被災地での活動」が57.1% (49人中28人)と最も多かった。「5. オニギリ作り」の40.0% (50人中20人)は「B. 沿岸被災地へ運ばれることは震災前には想像していなかった」の割合を示している。また, 最も低い割合だった「1. お米など物資の提供や募金」でも20.7% (87人中18人)あった。なお, N=288は145サンプルの自身が携わった活動項目(複数回答可)の数を表している。

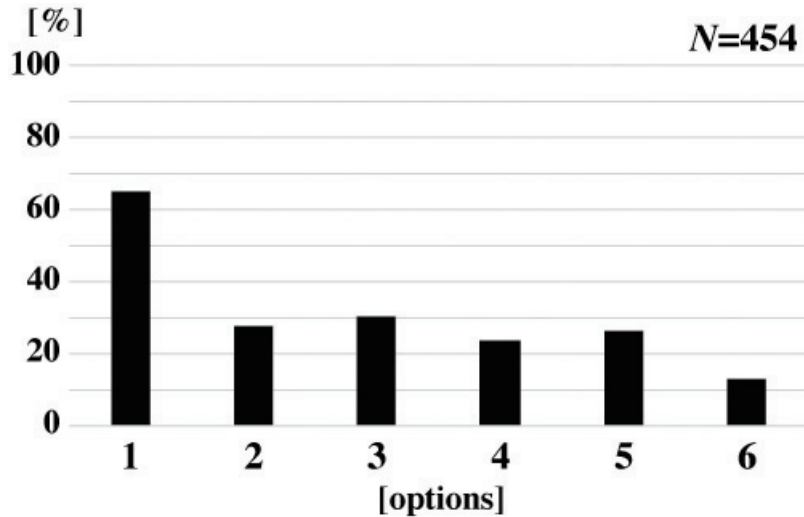


Fig. 6. The ratio of participation in each support activity.

Number 1 to 6 indicate options for query 4: 1. Provision of relief supplies such as rice, and donation, 2. Sorting and transportation of relief supplies, 3. Activities in the disaster area, including cleaning up disaster-stricken houses, 4. Support for support teams such as the Self-Defense Forces and volunteers, 5. Making rice balls for the victims, and 6. Other (any additional comments). See Appendix 1.

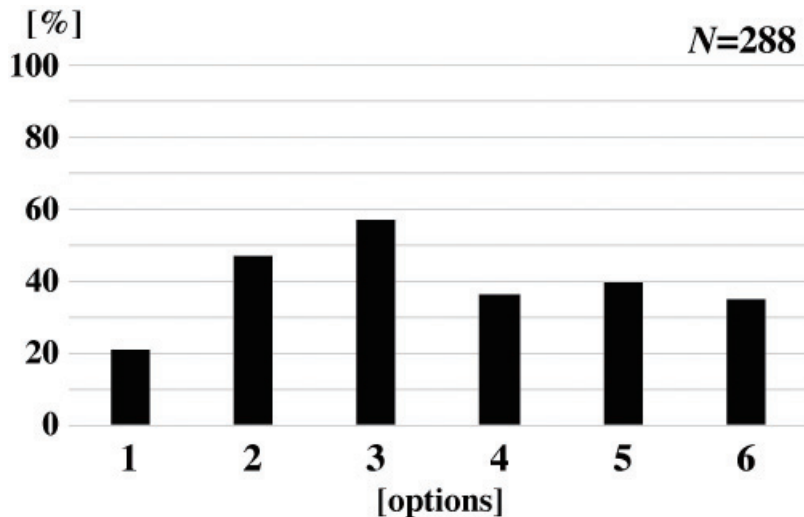


Fig. 7. The ratio of each support activity that they had not assumed their participation before the 2011 Great East Japan Earthquake.

Number 1 to 6 indicate options for query 5: 1. Provision of relief supplies such as rice, and donation, 2. Sorting and transportation of relief supplies, 3. Activities in the disaster area, including cleaning up disaster-stricken houses, 4. Support for support teams such as the Self-Defense Forces and volunteers, 5. Making rice balls for the victims, and 6. Other (any additional comments). See Appendix 1

考 察

まずは、前述した2つの予想について確認する。

「集い」の参加者は訓練参加者が多く、拠点構想は東日本大震災前から知っていた人が多い、といった予想については以下になる。

訓練参加者の割合は66.1%であった。2007年岩手県総合防災訓練における遠野市からの参加人数は不明だが、2008年陸上自衛隊東北方面隊震災対処訓練(みちのくALERT2008)については、3日間で延べ556名とある(遠野市, 2013)。2008年次の遠野市の人口が31,295人(遠野市, 2017)だったことを考えると、遠野市民のなかでも過去の訓練参加者がより多く「集い」に参加していたといえる。一方、拠点構想については東日本大震災前から知っていた人の割合は53.5%であった。比較できる遠野市民を対象としたデータがないため、明確なことはいえないが、53.5%は高い割合と考えられなくもない。

訓練や拠点構想は行政が主体のため、訓練参加者や拠点構想の認知は市役所関係者のほうが高い割合を示す、といった予想については以下になる。

市役所関係者または民間の市民と、訓練参加者および拠点構想の認知に関するクロスチェックをTables 1, 2に示す。Table 1の訓練参加は過去訓練のいずれかまたは両方に参加した人の割合を示している。訓練参加者は市役所関係者のほうが10%以上多く、震災前から拠点構想を知っていた人の割合も20%以上多かった。いずれも市役所関係者のほうが高い割合を示し、予想通りの結果となった。

次に、後方支援の活動内容について、市役所関係者と民間の市民との違いについて確認する。支援活動について2つ以上の項目に携わったと回答した人の割合は、市役所関係者58.9%、民間の市民48.3%であった。市役所関係者のほうが複数の支援内容に従事した割合が高かった理由としては、人手が不足している状態をカバーするため、最初に市役所関係者がそこに充てられたのではないかと考えられる。Fig. 8は支援活動の項目別の割合を(A)市役所関係者(95人)と、(B)民間の市民(145人)別で示している。民間の市民では

「1. お米など物資の提供や募金」が74.5%と、実に4人中3人が実施していたことになる。「1. お米など物資の提供や募金」は、行政から市民へ協力をお願いをする際に手始めの項目と考えられるので、その割合が高くなったものと推測される。Fig. 9に(A)市役所関係者と(B)民間の市民の、震災前には想像していなかった支援活動を示す。市役所関係者の半数以上が「2. 物資の仕分けや搬送など」、「3. 被災家屋の整理などの被災地での活動」、「5. オニギリ作り」「6. その他」の4項目を選んだ。一方、民間の市民で半数以上となった項目は「3. 被災家屋の整理などの被災地での活動」のみであった。市役所に限らず日本の行政は一般的に縦割りと言われている。市役所関係者で想像していなかった項目が多かった理由は、自分が所属する部課以外の業務には携わらないといった意識が関係していたと推測される。これに対して、民間の市民の6割以上が「3. 被災家屋の整理などの被災地での活動」を想像していなかった支援活動としたのは、後方支援を考えた場合、被災地で活動するのは自衛隊や消防、そして市役所職員などで、自分たちがそこまですることはないと考えていたからではないかと推測される。

まとめ

岩手県遠野市は東日本大震災において後方支援活動の拠点となった。そしてその活動は、自衛隊など支援部隊の受け入れとそれらに対する支援にとどまらず、行政職員、さらには一般の市民も沿岸被災地での支援活動を行った。こうした活動の中心となった遠野市民は、過去に実施された後方支援の訓練の参加者が多く、災害後方支援拠点構想についても震災前から知っていた人が多かったと考えられる。実際に携わった支援内容を項目別に分けた場合、市役所関係者のほうが民間の市民より複数の項目に携わっていた。一方、震災前には自身が携わると考えていなかった支援内容を項目別でみた場合、半数以上が「想定外」だったとした項目は、民間の市民が「3. 被災家屋の整理などの被災地での活動」の1つのみであった。これに対し市役所関係者は、「2. 物資の仕分けや搬送など」、「3. 被災家屋の整理などの被災地での活動」、「5. オニギリ作り」「6. その他」の4つであっ

Table 1 The ratio of participation/non-participation in the previous disaster prevention drills

(%)	Participation	Non-participation
Local government employees	72.6	24.2
Ordinary citizens	61.4	33.1

Table 2 The ratio of timing about awareness of the disaster logistical support plan

(%)	Before the Great East Japan Earthquake	After the Great East Japan Earthquake
Local government employees	67.4	17.9
Ordinary citizens	46.2	29.7

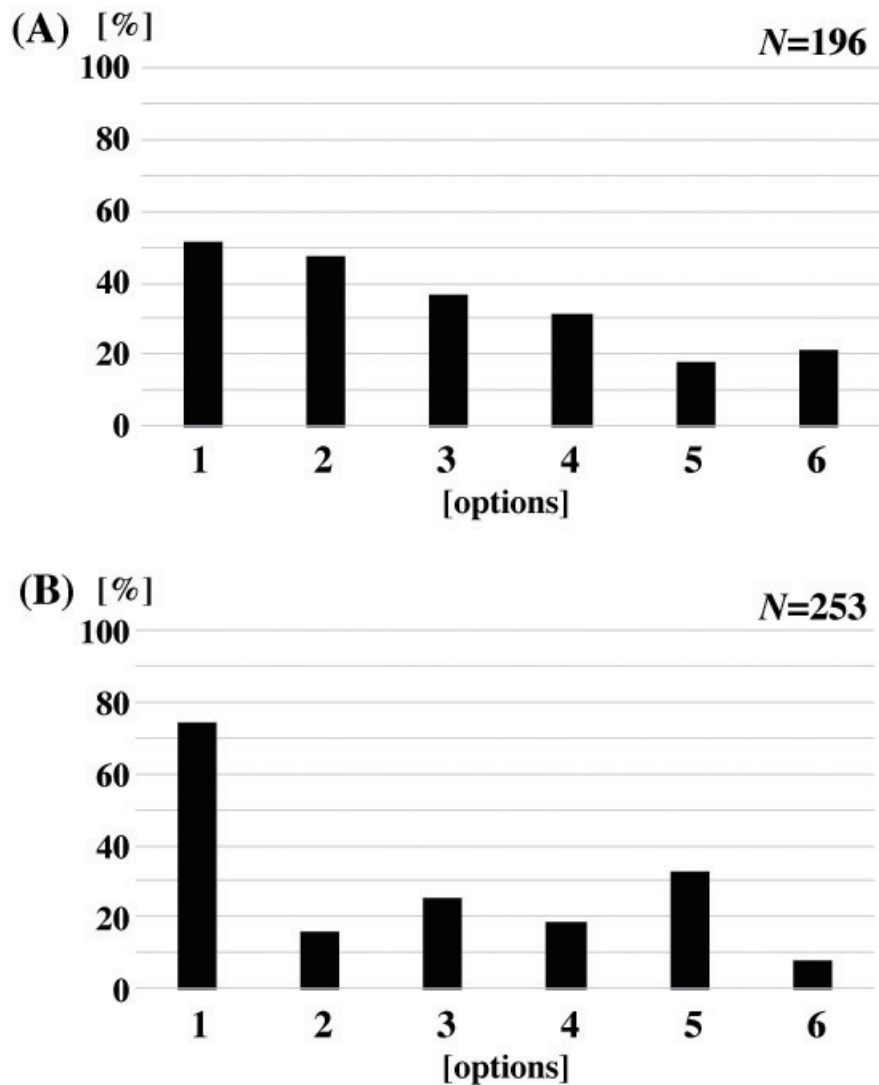


Fig. 8. The ratio of (A) local government employees and (B) ordinary citizens participation in each support activity.

Number 1 to 6 indicate options for query 4 (see Appendix 1).

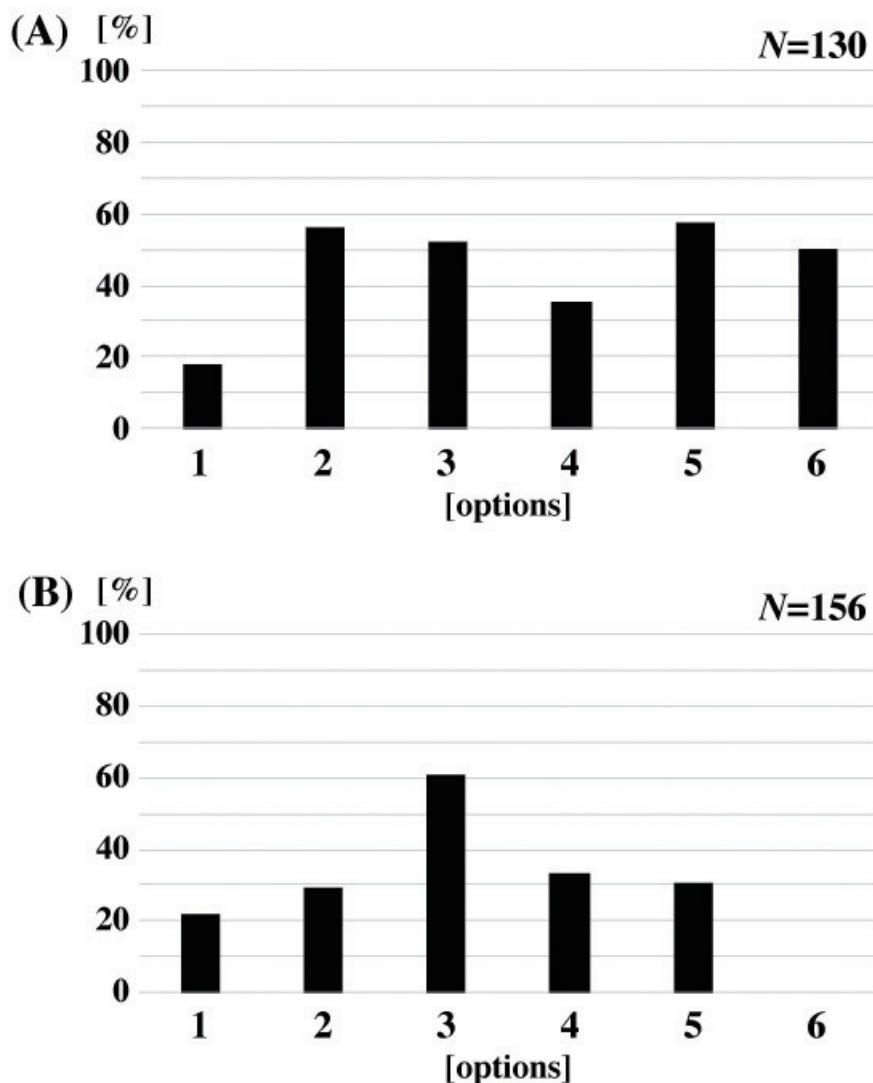


Fig. 9. The ratio of (A) local government employees and (B) ordinary citizens of each support activity that they had not assumed their participation before the 2011 Great East Japan Earthquake.

Number 1 to 6 indicate options for query 5 (see Appendix 1).

た。こうした違いは、社会におけるそれぞれの立場の違いが反映されたものと考えられる。

謝 辞

本アンケート調査の実施に関して、ご理解とご協力を頂いた遠野市防災危機管理課をはじめとする遠野市職員の皆様に感謝いたします。また、アンケート調査にご協力いただいた遠野市の皆様に感謝いたします。

引用文献

- 神戸市消防局(1995)阪神・淡路大震災における消防活動の記録【神戸市域】、(財)神戸市防災安全公社, 39.
- 国土交通省 総合政策局(2012)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, II-2-II-26.
- 内閣府(2012a)防災基本計画の修正案 新旧対照表(平成24年9月修正), http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/31/pdf/31_siryoi-2.pdf. (2021/6/20閲覧)
- 内閣府(2012b)平成24年版防災白書, <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h24/index.htm>. (2021/6/20閲覧)
- 陸上自衛隊元第9後方支援連隊長, 私信(2016): 陸上自衛隊元第9後方支援連隊長様より.
- 消防庁 国民保護・防災部防災課(2011): 地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書, 2011.

後方支援活動に参加した遠野市民の意識調査

https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/kento001.html.
(2021/6/20閲覧)

遠野市(2013) 3.11 東日本大震災 遠野市後方支援活動検証記録誌, 遠野市, 343pp, 岩手.

遠野市(2017) 遠野市統計書 平成28年版 第11号, <https://www.city.tono.iwate.jp/index.cfm/49,23321,c.html/23321/20170421-093257.pdf>. (2021/6/20閲覧)

渡辺千明・岡田成幸(1995) 1995年兵庫県南部地震における北海道内自治体の行政直後支援の実態－後方支援決定モデル構築へ向けて－, 地域安全学会論文報告集, 5, 221-228.

Appendix 1) アンケート調査票

本調査は3.11 後方支援活動に関する意識調査になります。本調査結果は研究目的のみで使用します。調査へのご協力をお願いいたします。

※ご自身の現在の年齢と性別を選んでください。当てはまるものをマルで囲んでください。

年齢 10代・20代・30代・40代・50代・60代・70代・80代以上

性別 男性・女性

1) ご自身の東日本大震災時の所属についておたずねします。当てはまる選択肢(番号)をマルで囲んでください(以下の質問も同様, その他は自由記述)。

1. 市役所などの公務員, またはその外郭団体の職員(アルバイトも含む)
2. 民間の市民

2) 平成19年岩手県総合防災訓練と平成20年みちのくアラートの訓練についておたずねします。

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| 1. 両方とも参加した | 2. 平成19年岩手県総合防災訓練にだけ参加 |
| 3. 平成20年みちのくアラートにだけ参加 | 4. どちらにも参加していない |

3) 平成19年にまとめられた後方支援拠点施設整備構想についておたずねします。

- | | |
|--------------------|----------------|
| 1. 東日本大震災前から知っていた | 2. 東日本大震災後に知った |
| 3. いつからかは不明だが知っていた | 4. 今はじめて知った |

4) 東日本大震災の後方支援活動として, ご自身が行ったものを全てお選びください。

- | | |
|--------------------------------------|------------------------|
| 1. お米など物資の提供や募金 | 2. 物資の仕分けや搬送など |
| 3. 被災家屋の整理などの被災地での活動 | 4. 自衛隊やボランティアなど支援隊への支援 |
| 5. オニギリ作り(米とぎや後片付け, 箱への応援メッセージ書きも含む) | |
| 6. その他() | |

5) 上記で選んだなかで, 震災前には関わることを想像していなかった活動を全てお選びください。

- | | |
|----------------------------------|------------------------|
| 1. お米など物資の提供や募金 | 2. 物資の仕分けや搬送など |
| 3. 被災家屋の整理などの被災地での活動 | 4. 自衛隊やボランティアなど支援隊への支援 |
| 5. オニギリ作り→オニギリの搬送先について再度おたずねします。 | |
| A. 沿岸被災地へ運ばれることを震災前から想像していた | |
| B. 沿岸被災地へ運ばれることは震災前には想像していなかった | |
| 6. その他() | |

Appendix 2) 設問4の「その他」の支援活動内容

- ・後方支援活動本部勤務
- ・医療隊への情報提供, 理療消耗品等調達, 医師の配置とその調整
- ・健康相談
- ・ボランティアの皆様への宿舍の提供等の調整
- ・避難所の運営, 避難者への対応
- ・避難所の支援
- ・消防団として地域活動, 被害調査など
- ・地域の見守り, 子どもの見守り
- ・被災自治体の書類の泥落とし
- ・支援物資の要請
- ・被災地のニーズ把握, 被災地へのボランティア派遣
- ・沿岸被災地での救助活動1ヶ月
- ・募金活動(募金をお願いする側)への参加
- ・被災住宅診断
- ・ガソリン, 灯油, 軽油の調達と調整
- ・沿岸で家を流された親類を自宅で受け入れ
- ・個人的支援

Appendix 3) 設問5の「その他」の想像していなかった支援活動

- ・被災地との通信途絶, 燃料供給の途絶, 県災害対策本部の初動機能不全(情報の錯綜)
- ・高齢者施設, 医療機関, 被災地の教育機関等への食料の確保と提供
- ・子どもの見守り
- ・被災自治体の書類の泥落とし
- ・募金活動(募金をお願いする側)への参加
- ・医師が活動するための燃料(ガソリン)の供給
- ・1ヶ月以内に決して消費されるはずのない量の燃料を給油

