

# 東日本大震災における関西広域連合による広域支援活動

宇野宏司\*

## Human and Material Support by Union of Kansai Government after the Great East Japan Earthquake

Kohji UNO

### ABSTRACT

In this paper, human and material support by Union of Kansai government after the Great East Japan Earthquake was examined. Just after the occurrence of the earthquake, supporters focused on the direct assistance for the disaster-stricken area and sent the advance team for volunteer. However, several months later, the mental healthcare became great need for the victims. The support for the rehabilitation and re-construction of town has been also important topics. On the other hand, material support was finished within several months after the earthquake, because infrastructures were revived and the consumption at local site should be promoted. It is important that not only to keep the human and material resource for the widespread disaster but also to transport surely them.

*Keywords* : Union of Kansai governments, the Great East Japan Earthquake, human and material support

### 1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、岩手・宮城・福島県下に甚大な被害をもたらした。津波により面的な被害を被ったことや、庁舎自体が被災したことから、各方面からの支援を余儀なくされた。この大震災以降、関西広域連合（図-1、大阪府、兵庫県、京都府、滋賀県、和歌山県、鳥取県、徳島県の2府5県）は被災地への様々な人的・物的支援を行っているが、同連合にとって2010年12月の発足以来はじめての広域支援の実践であった。今回の東北地方の被災地支援に当たっては、1995年1月の阪神淡路大震災での教訓を活かした活動が展開された。今回の取り組みはきたる東南海・南海地震に向けた広域支援策のあり方を考える上で重要な知見を含んでいるものと思われる。

本報告では、まず関西広域連合の概要と阪神淡路大震災で関西の自治体が得た教訓についてまとめた後、今回の東日本大震災における関西広域連合による人的・物的支援の内容の推移について報告する。

### 2. 関西広域連合と阪神淡路大震災の教訓



図-1 関西広域連合

2.1 関西広域連合について 次頁表-1 に関西広域連合の概要を示す。2010年12月1日、「関西から新時代をつくる」を合言葉に、志を同じくする関西の2府5県が結集し、関西広域連合が設立された。複数府県により設立される行政機構としては、全国初の組織であり、府県域を越える広域課題に取り組むことはもとよ

\* 都市工学科 准教授

表-1 関西広域連合の概要

項目	内容
設立年月日	2010年12月1日
構成団体	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県（設立時）
実施事務	<p>広域的な行政課題に関する事務のうち、府県よりも広域の行政体が担うべき事務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・広域防災、広域観光・文化振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、資格試験・免許等、広域職員研修の7分野の事務</li> <li>・国の出先機関からの事務・権限の移譲</li> <li>・将来的には、7分野の事務の拡充や新たな分野の事務（港湾・国道・河川の一体的な計画・整備・管理等も含む）</li> </ul>

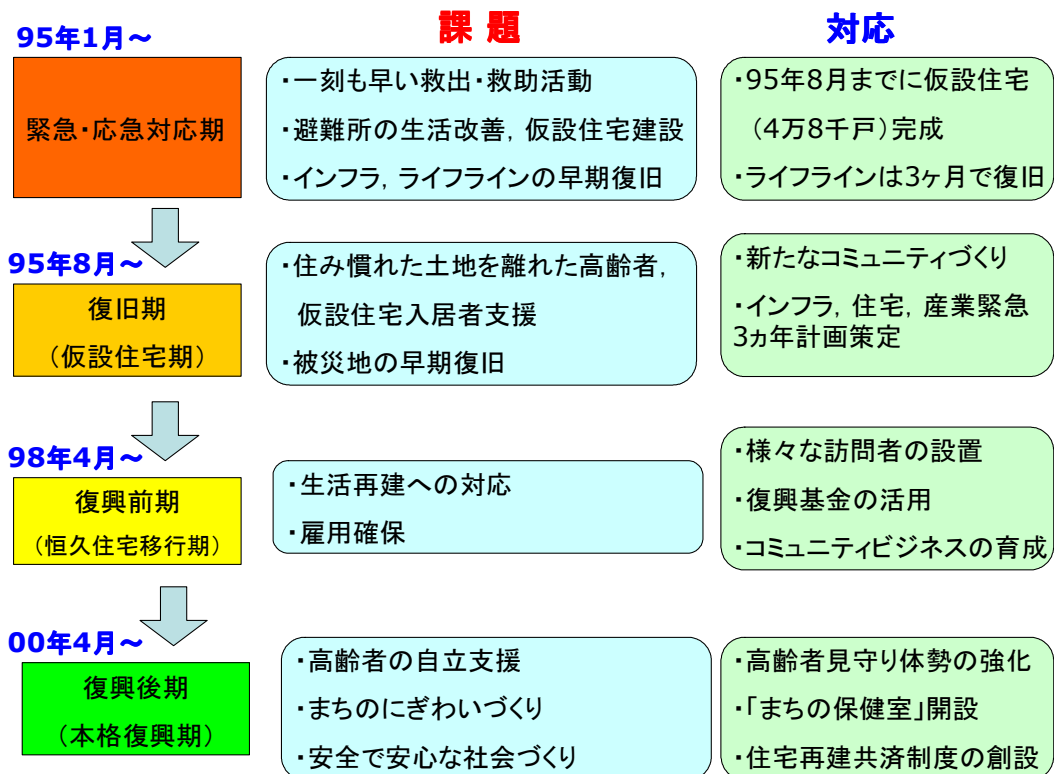


図-2 阪神淡路大震災の復旧・復興過程における課題と対応

り、地方分権の突破口を開き、我が国を多極分散型の構造に転換することを目指している。

発足以来、防災（兵庫県）、観光・文化振興（京都府、一部は鳥取県）、産業振興（大阪府）、医療（徳島県）、環境保全（滋賀県）、資格試験・免許等（現時点で不特定）、職員研修（和歌山県）の7分野において広域事務を進めているが、「成長する広域連合」として、将来的には港湾の一体的な管理や国道・河川の一体的な計画・整備・管理等に拡大していくことも視野に入れている。

このうち、兵庫県が担当する広域防災では、近い将来に起こるとされている東南海・南海地震をはじめ、大災害に備えた関西全域の防災力の向上のために、関西がとるべき対応方針や具体的な連携体制と、その体

制の構築のために関西広域連合が実施する事務を盛り込んだ「関西広域防災計画」を定め、これに基づいて業務を実施することとなっている<sup>(1)</sup>。具体的には、関西広域応援実施要綱の作成・運用（災害発生時の応援体制の強化）、近畿府県合同防災訓練の実施、防災分野の人材育成、救援物資の備蓄等の検討・実施、新型インフルエンザ等の感染症のまん延その他の緊急事態における構成団体間の連携・調整を行うこととしている。

## 2.2 阪神淡路大震災の教訓

1995年1月の阪神淡路大震災で、兵庫県は死者行方不明者 6405人、住家被害 538,767棟（うち全壊 104,004棟、半壊 136,952棟）と甚大な被害を受けた<sup>(2)</sup>。当時の被災体験とその後の復旧・復興の実績から、

表-2 関西広域連合による対応状況

日付	項目
2011年3月11日	<b>東日本大震災発生</b>
3月13日	<b>緊急の広域連合委員会開催</b> 「支援対策に係る緊急声明」(第1次)を発表 ・被災地対策 ・支援物資等の提供 ・応援要員の派遣 ・避難生活等の受け入れ ◆カウンターパート式による応援担当府県を決定 ◆現地連絡所の開設を決定
3月29日	<b>広域連合委員会を開催</b> 「支援対策に係る緊急声明」(第2次)を発表 ・被災県・市町村への応援要員の派遣 ・阪神・淡路大震災の経験や教訓を生かした助言・指導 ・被災者受入態勢の充実 「東北地方太平洋沖地震に関する緊急提案」(第1次)を発表 「被災地域の産業活動支援に関するメッセージ」を発表
4月28日	<b>広域連合委員会を開催</b> 「被災地域の産業活動支援に関するメッセージ」を発表
2012年3月11日	<b>「東日本大震災から1年を経過してー被災地へのメッセージー」を発表(兵庫県)</b> ・住民主体のまちづくり、コミュニティ再生への支援 ・被災者のこころの復興への支援 ・兵庫県内に避難されている方々への支援

関西広域連合における役割分担で「広域防災」を担うに至ったことは容易に推察できる。

阪神淡路大震災の復旧・復興過程における課題と対応を図-2に示す。この図より、大規模災害からの復旧・復興に際して、以下の4つのポイントを挙げることができる。

まずは、課題の変化に沿った対応の実践である。被災地では時間の経過とともに現場の課題が刻々と変化する。そのため、課題の変化に応じた柔軟な対応が必要である。

2つ目のポイントは、復興基金による柔軟かつ現場のニーズに応じた対応である。ここでは、被災者のニーズを把握し、対策を生み出すしくみづくりとそれを支える復興基金による柔軟で現場の実情に応じたきめ細かい被災者生活対策が不可欠である。

3つ目のポイントは、コミュニティ対策である。阪神淡路大震災では「震災関連死」が話題となったが、仮設住宅での引きこもりや孤独死を防ぐためのコミュニティの立ち上げや運営支援が必要である。

4つ目のポイントは、こころのケアである。大規模災害からの復旧・復興には非常に長い時間を要する。がれきの除去や仮設住宅といった目に見える形での復旧・復興とは違い、被災者やご遺族の精神的な立ち直りには個人差があり時間を要する。そのため仮設住宅や教育現場での長期的なケアが必要となってくる。

阪神淡路大震災で得られたこれらの教訓は、今回の東日本大震災の支援にも活かされた。その特徴の最たるものが「カウンターパート方式」と呼ばれる現場対応型の支援である。これは、被災県ごとに支援担当府県を割り当て現地支援本部を開設するもので、前述の4つのポイントを満たす運営形態である。今回は、兵庫県・鳥取県・徳島県が宮城県を、大阪府と和歌山県が岩手県を、滋賀県と京都府が福島県をそれぞれ担当することになった。これにより、被災地のニーズをいち早く把握し、迅速かつ機動的で継続性をもった責任ある支援を実現することができた。

### 3. 関西広域連合による広域支援活動

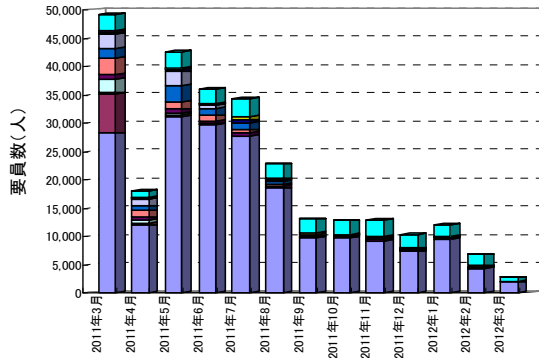
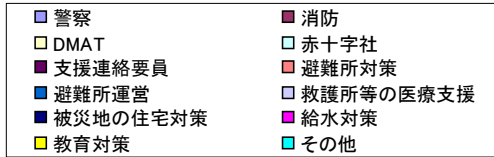


図-3 関西広域連合による人的支援の内容と推移

表-3 警察関係者の派遣状況

警察	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M
刑事部隊													
警備部隊													
交通部隊													
地域部隊													
航空部隊													
生活安全部隊(バトカー部隊)													
車両部隊													
福島県災害本部要員													
健康管理チーム													
機動隊													
機能別部隊													
警護部隊													
機動捜査班													



3.1 関西広域連合による対応状況 東日本大震災の被災地支援は、関西広域連合にとっても発足以降初めての広域支援となった。表-2 に東日本大震災以降の関西広域連合による対応状況の時系列変化を示す。関西各自治体での被害はほぼ皆無であったことから、比較的早い段階で支援活動に向けての動きが見られる。震災発生から2日後には緊急の広域連合委員会が開催され、「支援対策に係る緊急声明」(第1次)が発表され、今後の支援対策の方針が定められた。その内容は、「被災地対策」、「支援物資等の提供」、「応援要員の派遣」、「避難者生活等の受け入れ」となっている。また、前述したカウンターパート方式の採択についても、この委員会です承された。震災から1年後の2012年3月には広域防災担当県の兵庫県から、被災地へのメッセージが発せられた。その内容は、「住民主体のまちづくり、コミュニティ再生への支援」「被災者のこころの復興への支援」「兵庫県内に非難されている方々への支援」であり、阪神淡路大震災での課題を踏まえたものとなって

表-4 避難所への人的支援状況

避難所対策	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M
歯科医師													
医師													
公衆衛生医師													
保健師													
保健師支援													
薬剤師													
看護師													
放射線技師													
臨床検査技師													
事務職													
調整員													
獣医師													
管理栄養士													
理学療法士													
作業療法士													
医師(こころのケア)													
精神科医(こころのケア)													
看護師(こころのケア)													
精神保健福祉士(こころのケア)													
ケースワーカー(こころのケア)													
事務職(こころのケア)													
連絡調整員(こころのケア)													
助産師(こころのケア)													
臨床心理士(こころのケア)													
作業療法士(こころのケア)													
保健師(こころのケア)													
薬剤師(こころのケア)													
児童心理司(こころのケア)													



いる。

3.2 関西広域連合による東北地方被災地への人的・物的支援内容について

図-3 に関西広域連合による人的支援の内容とその推移を示す。本図以下の図表は関西広域連合広域防災局広域企画課(兵庫県企画県民部防災企画局防災計画課広域企画室)より毎月公表される記者発表資料<sup>(3)</sup>に記載されているのべ人数から月ごとの増員分を算出することによって作成した。

派遣要員のピークは震災直後の2011年3月であり、のべ5万人近くに達するが、1年後の2012年3月には3,000人以下にまで下がっている。なお、2011年4月に一時的に要員数が減少しているが、混乱期で精細な集計ができなかったものと考えられる。

最も派遣されたのは警察関係者であり、全体に占める割合は時間の経過とともに増加している。その内訳についてみると、表-3に示すように刑事・警備・交通・地域の各部隊でほぼ1年にわたって100人以上もの人員が派遣されている。被災地沿岸部では津波により職員や警察車両の多くを流出したため、治安維持や安全確保のための継続的な支援が広域的かつ長期的に必要とされたものと思われる。

また、カウンターパートとして現地のニーズ把握を行うための現地支援要員の派遣も年間を通じて継続的

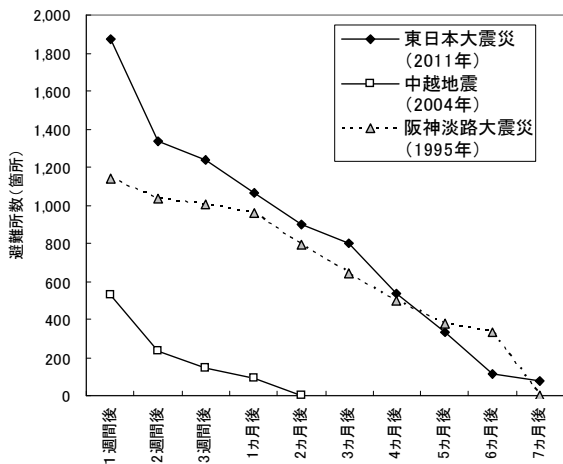


図-4 避難所開設数の推移 (4)

表-6 被災地住宅対策としての人的支援状況

被災地住宅対策	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M
応急仮設住宅建設の支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
家屋被害調査	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
災害廃棄物処理の助言	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
被災住宅地危険度判定士の派遣	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
民間住宅借上事業事務支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
災害公営住宅整備業務	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

■ 100以上   ■ 10~99   ■ 1~9   □ 変化なし

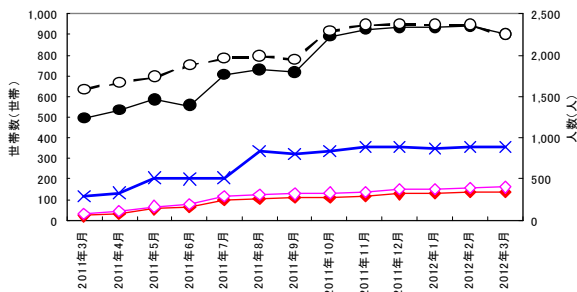


図-5 避難者受け入れの実績数

に行われていた (2011年3月; 939人→2012年3月; 669人)。

表-4に避難所への人的支援状況を示す。事務職を除いては、発災から7ヶ月後の2011年10月までに一応の区切りを見せている。これは、図-4に示すように公的な避難所(公民館や学校)からの引き上げがほぼ完了する時期と概ね対応している。避難所に派遣された人員の業種は多岐にわたり、その多くが被災者の「心のケア」を対象としていることも特徴として挙げられる。

表-5に表-4で「その他」として派遣された職員の項目別要員数の推移を示す。発災直後の2011年3月から100名以上の大規模な要員が投入されたのは、物資集積場所の担当要員の確保やボランティア先遣隊、被災

表-5 人的支援「その他」の項目別人数の推移

項目	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M
し尿処理支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
土木施設の復旧対策	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
農林水産施設の復旧	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
県有建築物の復旧	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
上下水道施設の状況調査・復旧支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
文化財レスキュー・文化財の復旧支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
自然公園施設の復旧支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
復興都市計画の決定に関する支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
物資集積所担当要員等	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
物資輸送(職員災害応援隊)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
ボランティア先遣隊	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
被災市町への直接支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
ボランティアに係る現地調整要員	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
ボランティアインフォメーションセンター運営要員	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
介護支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
保健師(仮設住宅の訪問等)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
薬剤師(薬局等の体制整備等に係る業務)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
被災者のこころのケア	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
児童福祉等関係職員	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
手話通訳派遣	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
災害救助事務支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
都市計画事務支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
病院・福祉施設への入院・入所が必要な方の県内受け入れに関するコーディネーター	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
歯科医療	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
監察医	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
遺体身元確認支援(歯科医師派遣)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
検査支援(放射線)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
放射線技師の派遣(被曝スクリーニング等支援)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
環境モニタリング専門家	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
植生現地調査指導	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
動物愛護支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
産業廃棄物計画策定支援(廃棄物処理支援)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
被災農業者支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
水産業復興支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
災害対策本部支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
災害救助事務支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
課税業務支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
生活保護業務支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
支援金申請書の審査支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
獣医師・衛生技師派遣	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
災害公営住宅整備に係る設計支援(電気職)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
市役所業務行政支援	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

■ 100以上   ■ 10~99   ■ 1~9   □ 変化なし

市町への直接支援といった内容であった。また、瓦礫処理や復旧工事の進捗に応じるかたちで、土木施設や農林水産施設の復旧対策要員の需要も高くなっていることがわかる。特に社会基盤施設の復旧に関しては、2011年5月以降、毎月100人以上もの派遣が継続しておこなわれている。一方、瓦礫処理等の復旧作業が一段落した2011年夏ごろからは、支援内容にも質的な変化の兆しが見られる。すなわち、保健師による仮設住宅の訪問や被災者のこころのケアを目的とした専門職員の派遣といったソフトな行政支援に注力されるようになる。こうした取り組みは人数こそ多くないものの、今後も引き続き高いニーズが予想されることから、支援者の健康管理、継続した支援体制等の支援者側への配慮が必要である。また、原発事故を受けての放射線測定等環境モニタリングや被災者の生活保護についても、継続すべき重要な支援方策である。

表-6に被災地住宅対策としての人的支援状況を示す。

表-7 物的支援の項目別人数の推移

項目	送付数(11M時点)		A	M	J	J	A
アルファ化米	259,311	食					
乾パン	187,311	食					
即席麺	127,831	食					
飲料水	443,833	本					
その他の飲料	62,814	本					
簡易トイレ(屋外設置)	490	台					
簡易トイレ(簡易式)	20,632	台					
小児用おむつ	498,095	枚					
大人用おむつ	254,807	枚					
生理用品	625,572	枚					
マスク	3,175,830	枚					
医療品	3,478	箱					
医療資機材	11	箱					
乳児用調整粉乳	3,148	缶					
離乳食	34,860	食					
ほ乳瓶	2,204	個					
毛布	63,581	枚					
カイロ	285,553	個					
ブルーシート	4,890	枚					
飲料水用ポリ袋	20,525	袋					
飲料水用ポリタンク	51,850	個					
土嚢袋	74,620	袋					
文房具等	26,917	点					

■ 100以上    ■ 10～99    ■ 1～9    □ 変化なし

2011年夏までは、応急仮設住宅建設への支援に毎月100人以上もの職員が派遣されていたが、それ以降は災害公営住宅の整備業務に人員が割かれることとなる。図-5に関西広域連合に属する各県の避難者受け入れ状況の推移を示す。表-4に示した現地への人的支援人数の推移や図-4に示した避難所開設数の推移とは対照的にこちらは増加しており、柔軟な受け入れ体制の確立が求められている。

表-7に関西広域連合による物的支援の内容とその推移を示す。アルファ化米等の食料、飲料水のほか、防災用品や生活用品などが被災地へ送られた。最も支援期間が長かった飲料水でさえ、半年での打ち切りとなっていた。水道施設が復旧したことと、現地物資を積極的に消費しようとする動きに合わせたためであると考えられる。このように物的な支援については、被災地の経済活動を停滞させないように短期集中で投資することにどめ、被災地が自力再生できるように支援するのが望ましいと思われる。

#### 4. まとめ

本研究の結果、東日本大震災以降の関西広域連合の人的・物的支援内容の推移から被災者ニーズやその変化をある程度捉えることができた。

「カウンターパート」方式に代表される阪神淡路大震災の経験を活かした広報支援活動は、被災地の復旧に大きな力を発揮した。一方で、被災地の行政機能低下など想定を超える災害発生時の対応や長期化する支援における人員配分、風評被害への対応、避難所での栄養管理といった新たな課題が見出されている。近い将来に起こるとされる東南海・南海地震を見据えて、これらの課題への対策が喫緊の課題である。また、東日本大震災のような広域大規模災害では、発災直後に人的・物的ともに莫大な量の投資が不可欠になることから、広域ネットワークを活かしてこれらの資源の確保に努めるとともに、人・モノ等の資源を確実に被災地に送り届けるロジックの構築も重要である。

#### 参考文献

- (1) 関西広域連合：広域防災、  
<http://kouiki-kansai.jp/contents.php?id=16>
- (2) 兵庫県：阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について(平成23年12月版)、15p、2011。
- (3) 関西広域連合：平成23年東日本大震災への関西広域連合の対応、  
<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=219>
- (4) 復興庁：避難所生活者・避難所の推移（東日本大震災、阪神・淡路大震災及び中越地震の比較）  
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/hikaku2.pdf>