

“第一回東日本大震災からの復興のための実践活動及び研究”成果報告書

1. 実践活動・研究の名称

大規模災害における避難所組織運営及び仮設住宅に関する研究

2. 実践活動・研究の成果

(1) グループ代表者

①氏名：水田恵三

②所属・職名：尚絅学院大学・教授

③構成メンバー（ 4 ）人

氏名：池田和浩

所属・職名：尚絅学院大学・講師

氏名：川端壮康

所属・職名：尚絅学院大学・講師

氏名：小林健太

所属・職名：尚絅学院大学大学院総合人間科学研究科 大学院生

(2) 研究の成果

(目的)

この研究の目的は東日本大震災後の避難所の開設から閉鎖までの経緯, および避難所運営内容の記録と、そこから導き出される避難所運営マニュアルの作成である。さらに、避難所閉鎖後のフォローアップと、仮設住宅の安定性である。いずれも観点は、地方都市において地域の力が避難所や仮設住宅にいかに関与を及ぼすのかを見ていくことである。避難所は一時的なもの、仮のものではあるが 従来指摘された二次被害(孤独死や自殺)などにも示されるように避難所での人間関係を 仮設住宅、復興住宅、従来の土地への復帰 と移行していくことが大切である。そのような 復興に役立つ事柄を考慮しながら仮設住宅 生活までの記録を作成していきたい。2012年の復興庁のデータでは 震災関連死と認定された1632人のうち原因分析を終えた529名のデータでは249名が避難所生活などによる精神的・肉体的疲労が死因とされた。一時的であってもその生活を分析する必要があり、今後の災害に備えたものとなろう。

(方法)

東北各地被災地における聞き取り調査を中心とする。まず避難所に関する調査 時期は23年4月から9月半年間である。阪神淡路大震災が最長で7ヶ月であったので、地域によっては避難所がまだ開設されていると思われるが、この時期は避難所が開設し、閉鎖され多くは仮設住宅に移っていく時期に相当する。調査地点は、岩手県宮古市、大船渡市、宮城県南三陸町、女川町、石巻市、仙台市、名取市、岩沼市、亘理町である。すでに回った避難所も含まれる。すべての 避難所を回るのとは不可能であるが、学校、体育館、公民館、個人的に開設された避難所をバランスよく回りたい。調査対象者避難所の責任者もしくは行政の方である。調査内容は、避難所開設の経緯、リーダーの有無、自衛隊の入った時期、班構成の有無、内部ボランティアの有無、被災者の属性、トラブルの有無とその解決方法、今後の展望、閉鎖の時期、学校開始の時期など である。基本的には半構造化面接で無理に質問項目を聞こうとはしない。聞き取った記録をもとに避難所運営のマニュアルを作成する。このマニュアルはこうすべきであるというのではなく、このように避難所は時系列的に移行するという内容である。そして時期の移行に沿ったトラブルの内容と、その解消 方法を記載するなお今回は、一次避難所のみを対

象とし、県外二次避難所はさまざまな状況が加わるので対象としない。また、福島原発にかかる県外避難も同様である。具体的には平成23年9月から平成24年9月までは仮設住宅への聞き取り調査を実施する。どこの避難所から来たのか。居住性は?問題点は?将来の展望はなどである。特に災害前や避難所における地域の凝集性が現在の安定や、将来の展望にいかに関与しているのかを聞いていく。ただし、仮設住宅に関しては一部アンケート調査を併用することも考えている。避難所も仮設住宅も地域の力が居住者の安定性に及ぼす影響について調べていく。今回の調査の倫理的配慮は、方法を直接面接法としたことである。被災者の話を直接伺い、必要な項目以外の話も伺うことによって、デブリーフィングに近いことがなされると考えられるからであり、今回もその点に配慮した。なお、避難所における面接対象者は、施設運営の責任者であり、原則被災者とは面接は行わない。

今回の報告は、避難所についてのみ記載し、仮設住宅については第二回の報告書で記載する。直接訪問した避難所はほぼ40カ所である。現在は各地の仮設住宅を回っているが、過去を回想する形で、避難行動、避難所生活、仮設住宅の生活を述べることもあるので、そのことも分析の対象とした。なお、避難所の運営は以下の3類型と移行を分析した。A行政主導型、B施設責任者主導型、C地域住民主導型である。

(結果)

1 宮古市は人口6万弱、死者は420人行方不明者115人である。田老地区の「万里の長城」堤防で知られるように、津波への意識は強かった。市の面積が広く、行政は尽力していたがなかなか支援は行き届かなかった。☆○○宮古(公共施設) 400人ほどが4月下旬時点で居住。最初はBの施設職員主導であったが、後に行政主導型に内部ボランティア在り(食事の運搬手伝い)。衝突はあったが徐々に高くなっていった。最後はテントに☆○○小学校(学校) 教室、体育館で750名が避難。校長先生主導に班編成次第にCに移行することを意図。4月に体育館に移動すると共に完全にCに移行した。

2 山田町は人口22000人台、死者行方不明者は700名を越える。津波後火災が生じるなど災害後混乱した。行政の力が弱い。☆○○小学校 体育館 500名が避難した。最初は学校の先生方が運営したが、徐々に被災者が組織を作って運営。行政は来ているがとにかく行政が何もしてくれない不満があった。なお、この学校は衝突を置かない方針で住民が臨んだ。

3 大槌町は人口15000人、死者、行方不明者は1000人を超え、町長も津波で死亡した。町の職員も多く死亡するなど多大な避難を受けた。そのこともあり、学校以外の公共施設が避難所になったり、避難所の移動が多く行われた。☆○○小学校 高台にあることもあり、被災は免れた。近隣住民が集まって避難した。4月末時点で215名。校長が主導で、避難が長期間になることを想定し、早期から地域住民に運営をするように促した。また、原則避難は体育館に限定するようにした。その結果、5月下旬に避難所は解消でき、近隣の被災した学校もここで授業を再開した。☆○○高校 0 教職員が救済の責務を引き受ける。避難者607人(3月末時点) 0 避難者名簿の作成、体育館に避難所、生徒たちが自主的に手伝う。

4 釜石市は人口4万人弱、死者行方不明者で1000名を越える。☆○○小学校、××中学校 0 570人が無事避難した。中学生がまず避難。防災無線は聞こえなかった。助け合って避難。避難三原則 は1 想定を信じるな 2 どんなときでも最善を尽くす 3 率先避難者になる

△△小学校(180名)と、甲子中学校(230名)での避難生活。××中学校の生徒は率先して清掃などを手伝う。施設職員主導であるが徐々に住民主体に ☆□□小学校 0330名
自主防災組織図 を作成した。食料班、燃料班、外部衛生環境、救援物資、防災担当
3月18日と早期の時点で 日赤の医師団 が 過剰な心のケア に警鐘をならし、被災者の反応は「自然な反応です」と掲示した。

5 大船渡市は人口4万人台、死者は300人台であった。津波の被害は甚大であったが、人的被害が少なかったのは、避難が迅速であったためと、繰り返された津波によって、役所や病院など主要施設が高台にあったことによる。

比較的行政が尽力 ☆公的施設 市職員が常駐(6人くらい)、310名 当初から市職員である施設責任者が運営した。行政主導 住民は手伝う程度 ☆○○公民館 0 464名(地域住民を含む) 2階を中心。館長、副館長主導。配給された食糧を地域住民にも配給。ここでは炊事をしており、互いのコミュニケーションが維持されている。この市は公民館が避難所になりところが多く、館長を中心に運営されていた。郊外の地域は公民館を中心として地域コミュニティが形成されることが分かる。

6 陸前高田市は人口が2万3000人で、死者行方不明者が2000人弱と被害は甚大である。平野部分がほとんど津波で浸食された。市の中心部にあった市役所、市民会館、駅などすべてが被災している。☆○○中 1000人が避難。被災者数名がリーダー(皆若い) 0 班編制
0 食事、物品、物流、医療衛生、事務、施設管理、電気設備担当 など住民主導で役割を決めた。しかし、一ヶ月後行政が介入し行政と自治会長の主導型に。孤独死を出さなかったことが誇りに ☆○○寺117名。地域住民が避難。お寺は場所を提供 お寺は本堂があるので集団で生活しやすい。被災者が自主的に運営した。

7 気仙沼市は人口が7万3000人余、死者は1000人余である。避難所は公共施設の他に、個人のビニールハウスや集会所なども避難所になっている。市役所は辛うじて被災は免れたものの被害は大きい。市役所の初動が遅れたのが感じ取れる。☆○○小学校、避難者は 109名 0施設職員主導から被災者主導へ。住民リーダーが存在した。とくに小学生が壁新聞を作ったことで知られる。☆(総合体育館)公共施設。1800人もの人が所狭しに避難した。施設職員主導から 行政主導へ。住民は配膳を手伝う程度
二つを比較すると 後者は住民主導ではないために活気がなかった。

8 南三陸町 人口は2万人弱、町の防災庁舎も被災するなど大きな被害を受けた。死者行方不明者900人弱である。町役場や防災庁舎が被災するなど被害が大きかったが行政、住民一丸となって復興に取り組んでいる。0☆○○小学校 101名が避難 0初期は学校主導であったが、地域住民が立ち上がり、運営。0行政職員も加わるが、地域住民主導 0 ☆ 総合体育館 308名、高台にあり様々な地域から避難。一時は1000人近くも。初期 から住民主導。班に分け役割分担も。後に行政主導に。

9 女川町 実行は少ないが、宮城県においては人口に対する死亡率(9%)が最も高い。☆原発の近くに位置するこの町は幸いにも原発の被害から免れた。原発近くの住民は発電所の中に体育館に避難。情報は シャットアウト。☆総合体育館 避難者770名。当初から行政主導である。住民の中で運営をするという気運は生じなかった。被災の程度にもよるが、活気が乏しい。

☆保養施設 183名が避難。元々は避難所ではなく保養施設。浜の4地区の区長が協力して

運営。町からの連絡はあまりないが、皆が協力している。

10 石巻市は仙台に次いで宮城県では人口が多く、都市化も一部進んでいる。死者行方不明者6000人弱と今回の地震では最も多い。石巻市は市役所も被災したためか、復興のスピードが遅く、発災後7ヶ月たっても避難者はおり、避難所は完全に閉鎖できないでいる。この市《人口は16万人》において3月18日時点で避難者数40601人、避難所の箇所250、4月10日の時点で15166人、避難所の箇所は128であった。7ヶ月後の現在避難者は宮城県で743名、福島県で95名、岩手では0であり、A市ではまだ2317人、24カ所であった。死者行方不明者は合わせて5000名を超える。避難場所となったところは学校、公民館、お寺、コミュニティセンター・集会所、個人宅、体育館であった。公共の施設の多くは避難所に指定されていたが、それ以外は指定されていない。避難所の多くは津波の被害に遭っていることも特徴である。☆〇〇小学校 3月31日現在、ピーク時は2000人、災害直後から小学校職員が運営に携わり住民の組織作りを始めた。26人の班長を配置し、朝夕ミーティングを行った。内部のボランティア(中学生を含む)が配膳を手伝う。本部スタッフも内部ボランティアがつとめる。自衛隊の炊き出しも行われるようになった。トイレが外にあって不便であった。なお、石巻市の避難所については地域安全学会(水田 2011年)で発表し、そこに詳しい。

11 東松島市は被災の程度は大きい。死者率も高い。☆〇〇小学校 避難者は100名。多くの住民は体育館に避難した。一部は被災。3階に避難した人は助かった。学校職員主導から住民主導へ ☆××交流館 300数名。実際は点在する浜の民家に避難した人たちが公的救援物資を取りに来ている。地域住民たちが協力し合っている様子も。石巻市と被災の程度は同等であるが、地域住民が協力しあっている分活気がある。

12 仙台市は湾岸部の多くが被災し、最も避難所の設置が多かったが、早期に開所される避難所が多かった。それは被災していないが、停電や食料のためにもしくは遠方からなお避難者がいたためである。避難所は被災地と非被災地に分けられ、被災地では、施設職員書道から行政主導へ、であり地域住民主導は少なかった。非被災地では施設職員主導で収束したケースが多かった。仙台市の特徴として、福祉避難所が複数できた点である。仙台市の個々の避難所については地域安全学会(水田 2012)で発表し、そこに詳しい。

13 名取市は人口7万中700名程度が死亡した。この市は指定避難所が被災し他所へ避難しなければならなかったケースが多かった。他所での避難所では施設職員主導から、学校再開に伴う体育館移動から行政主導に移り、地域住民主導になるところは少なかった。この市と次の岩沼市は日本社会心理学会(水田 2011)で発表し、そこに詳しい。

14 岩沼市は人口4万人余のうち200人弱が死亡した。特徴は最初に避難した学校では施設職員主導で、次には3カ所に地域ごとに分かれた。それぞれも地域ごとに近くに場所を定めた。二つの避難所ではその後行政主導型、地域住民は主導することはなかったが互いに協力はしていた。一つの避難所は行政と施設が協力していたが、煮炊きができたことが住民を結びつけるポイントになった。

15 亘理市は人口3万4千人のうち300名弱が死亡した。ここは指定されていた避難所が被災し、他町へ避難する人も多かった。☆〇〇高校 300人ほどが避難。0校舎と武道館、体育館に分かれて居住0施設職員主導から行政主導へ。武道館は住民主導であった0この避難所はのちに辛かったと回想する被災者が多かった。

16 山元町 人口1万6千人のうち700人弱が死亡。人口に対する死亡率が高い。全国的には一番報道されることが少なかった地域である。☆○○小学校の数百人 施設職員とりわけ校長が主導 ☆○○中学校の当初は600人弱 施設職員主導で そのまま。住民は食べ物や物資を配布するのを手助けする程度程度であった。

17 相馬市 人口3万余のうち500人弱が死亡。相馬市は原発に関連する事故のため、直接避難所に行くのではなく、市の職員にお話を伺った。相馬市ではあらかじめシダックス方式という弁当供給システムを確立しており、緊急時に住民に食料が届くようになっている。

18 檜葉町 津波による死亡は少なかったが、放射能の影響で いわき市と会津若松市美里町そして いわき市と県内を転々と避難した。この町については、地域安全学会（水田2012年 いわき市）において発表し、そこに詳しい。

（まとめ）

阪神淡路大震災、新潟中越地震後の避難所においては、発災後 しばらくは施設管理者が避難所を運営し、次に外部ボランティア、そして内部ボランティアから行政へと移行していったが、今回はそれぞれの地域でまちまちであった。そのため、現段階でマニュアルは作成していない。住民を仕切る衝立はプライバシーの保護にはなったが、衝立を好まないお年寄りもいた。また、衝立を作らない方針の避難所もあった。避難所のリーダーがすべて男性であったこともあり、女性への配慮例えば授乳、生理用品、着替え、洗濯物への配慮が足りないところもあった。今回、所によっては福祉避難所が成立したところもあったが十分なものではなかった。いずれの避難所においても行政を自衛隊がカバーし、さらには地域住民がカバーしているところが多かった。地域の力抜きにして今回の復興は考えられない。

自分の研究が復興にどのような貢献をしたか（する可能性があるか）についてであるが、不明である。今後同様の地震が生じた場合には参考となることが多いであろう。しかし、地域住民にとって被災地の大学が住民の声を聞いていったというのはそれなりに意義があったのではないか。また、被災者にとって被災のことを話すことは癒やしの効果があるのではということをも2012年の日本心理学会ワークショップに於いて発表した。

（発表学会）

- ・ 地域安全学会（2011年秋、2012年春及びいわきセッション）
- ・ 社会心理学会（2011年）
- ・ 日本心理学会（2012年） 発表は水田恵三
- ・ 全てにおいて日本心理学会から助成を受けたことを明記した。

平成24年9月29日

東日本大震災からの復興のための実践活動及び会計報告

活動・研究名称 大規模災害における避難所組織運営及び仮設住宅に関する研究

代表者 尚綱学院大学

水田 恵三

1 助成額 1800000

2 支出合計

(1) 機器・備品	金額
1) Mac/パワーブック	140000
2) ICレコーダー	15430
3) マジックなど	1768
4) 名札	1103
5) プリンターなど	28940
6) ノート	4135
7) バッテリー	6460
8) コード	3600
9) バッテリー	5750
10) コード	4355
11) バッテリー	1438
12) ポストイット	2331
13) ファイル	1640
14) オーディオケーブル	2097
15) ケーブル	582
16) インクカートリッジ	6168
17) ICレコーダー	12800
18) コネクター	1280
19) 充電器	636
20) バッテリー	2280
小計	242793

(3) 旅費交通費 同伴者

1) 懇親会費	6000
2) 懇親会費	6000
3) 大船渡	30000
4) 宮古	30000
5) 南三陸 2回	30000
6) 気仙沼 2回	30000
7) 石巻 3回	30000
8) 女川 2回	20000
9) 相馬	10000
10) 名取・岩沼 5回	25000
11) 気仙沼・女川 6月25, 26日	30000
12) 名取・亶理 7月10日	15000
13) 宮古 7月16-18	72000 2人
14) 亶理 7月24日	11000 2人
15) 石巻 7月30日 学生3人	22000 3人
16) 大船渡・陸前高田 8月18, 19日	40000
17) 亶理・名取 8月26日	5000
18) 南三陸 8月27日	25000 2人
19) 多賀城・塩竈	40000 2人

20)	亙理 9月2日	25000
21)	名取 9月9日	15000 2人
22)	陸前高田 9月12日	15000
23)	亙理 9月12日	15000 学生のみ
24)	亙理 9月16日	10000
25)	亙理 9月21日	10000
26)	名取 9月22日	10000
27)	名取・岩沼 9月23日	10000
28)	宮古 9月24, 25日	60000 1人
29)	亙理 9月26日	15000 1人
30)	岩沼・名取 10月8日	10000
31)	大船渡 10月9, 10日	30000
32)	岩沼・名取 10月15日	10000
33)	名取 10月23日	25000 2人
34)	亙理 10月27日	10000
35)	亙理 11月6日	10000
36)	宮古 11月12日	25000
37)	亙理 11月13日	10000
38)	名取 11月14日	14000 1人
39)	亙理 11月19日	10000 学生のみ
40)	会津美里 11月19日	25000
41)	気仙沼 11月23日	15000
42)	高砂市民会館 12月3日	8000
43)	名取市 12月6日	15000 2人
44)	名取市 12月15日	10000
45)	黒松小学校 12月21日	10000
46)	名取市 12月22日	15000 2人
47)	名取 12月23日	10000
48)	宮城野区 12月24日	10000
49)	名取 12月25日	5000 手土産なし
50)	岩沼 12月26日	5000
51)	石巻1月5日	10000
52)	石巻1月9日	10000
53)	名取 1月12日	5000
54)	名取 1月17日	20000 2人
55)	宮古市 2月5日	20000
56)	相馬市 2月8日	10000
57)	岩沼 2月19日	5000
58)	岩沼 2月22日	10000
59)	名取 2月24日	12000 2人
60)	名取 2月25日	5000
61)	名取 3月2日	5000
62)	亙理 3月2日	8000 1人
63)	南三陸 3月6日	15000
64)	名取 3月9日	5000
65)	名取 3月10日	15000 3人
66)	南三陸 3月14日	10000
67)	名取 3月17日	5000
68)	名取 3月18日	5000
69)	亙理 3月18日	5000

