

東日本大震災における地域組織を介した在宅被災者への食料支援実態に関する研究 - 宮城県東松島市を対象として -

立命館大学大学院理工学研究科 湯浅 卓
立命館大学理工学部 林 倫子
立命館大学理工学部 大窪 健之

1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、甚大な津波被害により多くの避難者が発生したが被害を免れた自宅で生活を続ける在宅被災者も多く発生した。同時に、このような避難所以外で生活する人々に対しての情報は把握が困難であり、また震災前には在宅被災者への対応については定められていなかったため、支援物資を必要としている在宅被災者に対し、物資が行き渡らないなどの問題が発生した。¹⁾ そのため震災後、在宅被災者を対象とした支援の見直しも考えられている。^{2) 3)}

震災後、自治体職員は限られた人員の中避難所運営等に対応しなければならず、在宅被災者への支援に人員を割くことが難しくなる場合も考えられる。そのため地域コミュニティを利用した食料支援の方法を考える必要がある。

そこで本研究では、東日本大震災発生後、在宅被災者に対して食料を配布するにあたり、地域組織が配布の一役を担った地区が見られた宮城県東松島市を対象とし、在宅被災者への地域組織を介した食料支援の実態について調査を行った。食料支援に携わった市役所や市民センター、行政区の関係者に対して、ヒアリング調査・アンケート調査を実施し、食料の配布方法、携わった機関、食料の運搬を行った主体について明らかにすることで、在宅被災者への食料支援における地域施設・組織の役割や食料の配布方法についての実情を整理すると共に、今後の大規模災害時における在宅被災者に対しての食料支援への知見を得ることを目的としている。なお、本研究における「支援」とは、特に記載がなくとも、在宅被災者への食料支援を指すこととする。

2. 調査対象と方法

(1) 対象地域の概要

東松島市には、指定管理者制度により地域自治組織によって運営される市民センターと呼ばれる施設が 8 箇所あり、地域まちづくりの拠点機能を担っている。それぞれの市民センターには、施設代表者である所長と職員がおり、施設の管理・運営を行っている。この市民センター管轄の 8 地区の下の地域区分として、115 (震災前) の行政区が設置されている。各行政区内には区内の住民から選出された行政区長がおかれ、日ごろの地域活動において中心的役割を担っている他に、災害発生時における情報収集、調査及び市との連携を行うことも行政区長の職務とされている。⁴⁾ 行政区は単独あるいは複数 (2~6) で共有のものとして地区センターという施設を有している。この地区センターには職員は常駐しないが、関係する行政区の中から地区センター長が選出され、施設の管理・運営を行っている。(表 1)

本研究では、このような東松島市の地域施設と地域組織が在宅被災者への食料支援にどのように活かされたかについて、調査を行った。

表-1 各体制の概要

機関	市民センター	地区センター	行政区
箇所数	8	67	115
概要	指定管理者制度により地域自治組織に運営・管理されている。普段は会議等に施設が利用される。	単独のまたは複数の行政区で共有使用する施設として地区センターがある。公民館や集会所もその施設に当たる。	市を115に区分けした地区名称。この単位ごとに自主防災組織が作られている地区もある。
職員・施設長の普段の業務	センターには普段職員が勤務しており、施設管理や地域活動等の業務を行っている	施設には、普段人は常駐しておらず、地区センター長は主に施設の管理を任されている。	行政区長は行政区内の住民の中から選出される。広報の配布や市役所との定例会参加等の職務がある。

(2) 在宅被災者の定義

本研究では在宅被災者を「避難所に入れない」、「一部被害を受けた自宅で生活をしている」、「自宅の被害はまぬがれたもののライフラインの停止等の理由から食料等の物資支援が必要」のいずれかの条件を満たす被災者と定義する。

(3) 調査方法

研究対象地域である東松島市の市役所ならびに食料支援に携わった市民センターの職員、地区センター長、行政区長に対して、事前調査として在宅被災者への食料支援に関するヒアリング調査を行った。市民センターについては市役所より震災後も機能していたと確認がとれた 5 市民センターの内、調査協力を得ることのできた 3 市民センターにヒアリング調査を行った。また地区センター長と行政区長については、市民センターの紹介等により協力が得られた方に対しヒアリング調査を行った。その後、本調査として行政区長に対してアンケート調査を行い、それぞれの行政区における在宅被災者への支援の有無、支援開始日、配布方法、作業場所を把握した。行政区については、集団移転や解体が行われたため、平成 25 年 2 月の時点で存在する 107 行政区の行政区長に対してアンケート調査を行った。ヒアリング調査とアンケート調査の概要については表-2~4 に示す。

表-2 市役所に行ったヒアリングの概要

調査実施日	2012年9月3日・11月19日
調査対象	東松島市役所の職員(2名)
ヒアリング項目	在宅被災者の把握方法・把握状況 各機関との連絡方法・連携内容 配布に関しての地域が果たした役割 在宅被災者への配布方法

表－3 各機関に行ったヒアリングの概要

調査実施日	2012年9月3日・4日・5日	
調査対象	市民センター職員 (3カ所)	地区センター長・行政区長 (計4カ所)
ヒアリング項目	当時の状況 市役所・市民センターとの連絡方法・連携の内容 在宅被災者との連絡方法・連携の内容 食料の配布方法	

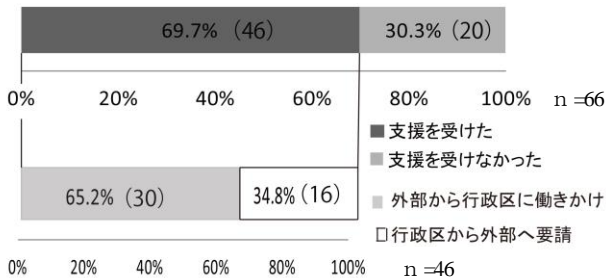
表－4 行政区長に行ったアンケートの概要

アンケート実施期間	2013年2月8日～2月11日
方法	全行政区長が出席する定例会にて配布。 後日添付の切手付き封筒にて 郵送による返信を依頼
アンケート対象者	全行政区長107名
アンケート項目	在宅被災者への支援の有無 支援要請について 食料支援の開始時期について 食料の配布方法について
回収率	有効回答数66 (回答数70) 61.7%

3. 各行政区への在宅被災者の食料支援

(1) 食料支援の有無と支援に至った経緯

市役所へのヒアリングから以下の事項が明らかになった。震災前には在宅被災者に対する食料支援については定められていなかった。また在宅被災者に関する情報についても震災当初、把握が困難であり、避難所開設の業務や避難所への食料の配布の際に市役所の職員が把握するケースが多かった。支援物資が市外から届くと、避難所への配布を行う一方、在宅被災者に対しても、存在が確認された場所に対しては、市役所職員が被害規模を考慮して配布地区を決定し、配布を行っていた。



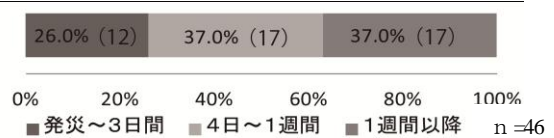
図－1 各行政区の支援の有無と支援に至った経緯

行政区長へのアンケートの結果、有効回答数の内 69.7% (46行政区) の行政区が発災後、市役所から在宅被災者に対する食料の支援を受けたと回答した。(図－1) 支援を受けなかった行政区には、行政区内に支援を必要とする在宅被災者がいなかった区と、支援が必要であったが受けることができなかった区があったようである。この食料支援は市役所や市民センターから各行政区の行政区長らへの働きかけにより始まったケースと、行政区が市役所などの行政区外の組織に対して要請を行い始まったケースの2ケースがあり、前者が 65.2%と多かった。また行政区長へのヒアリングより、市役所に対し行政区が食料支援の要請を行う場合、要支援者の名前や人数などを提出していたことがわかった。市役所からのヒアリングによると、これは市役所側が食料の数を把握できるようにするための措置で、行政区

が組織的に在宅被災者への食料の配布が行えると判断した場合は、直接行政区の代表者に食料を渡し、配布を任せていたケースが多かったという。

(2) 食料支援の開始された時期

支援の開始された時期に関して、角本⁵⁾が提唱した災害時のプロセスである「混乱期：発災～3日間」「初動期：4日～1週間」「復旧期：1週間以降」を参考に、この3つの時期区分の内どの時期より支援を受け始めたかについて調査を行った。結果を図－2に示す。



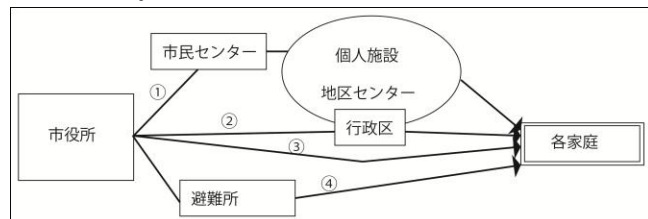
図－2 支援開始時期について

6割以上の行政区において、発災1週間以内に支援が開始されていたことがわかった。先に述べたような支援開始の経緯と支援開始時期については有意な相関はみられなかった。

(3) 市役所から在宅被災者への食料支援のルート

市役所へのヒアリングより、市役所から各在宅被災者への食料支援ルートは大きく分けて4通りであったことが分かった。(図－3)

- ①市民センタールート：市役所(市内の物資集積所)から市民センターを介し配布が行われたルート。このルートは市役所から市民センターに対し、在宅被災者への食料の配布の要請を行い、市民センターが各行政区へ受け取った食料を組織的に配布したルートである。
- ②行政区ルート：市役所が市民センターを介さず行政区と直接連携をとり配布が行われたルート。
- ③直接ルート：屋外のスペースや既存の建物を利用し、市役所職員や自衛隊等によって各在宅被災者へと直接食料が配布されたルート。
- ④避難所ルート：指定の避難所(市民センター・地区センターを除く小学校等)から各在宅被災者へと食料が配布されたルート。



図－3 4つ食料支援のルート

ヒアリング調査より、市役所は市民センターや行政区に配布方法を一任しており、各々の市民センター・行政区で各家庭への配布方法が決定されていたことが明らかになった。各家庭への配布方法は、配布を担当する方が協力して各家庭に配る場合と在宅被災者それぞれに決められた場所まで取りに来てもらう場合の2通りがあった。

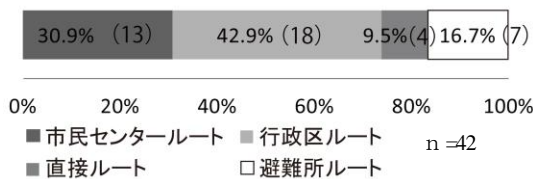


図-4 食料支援ルートについて

アンケート調査より、支援を受けていた行政区の内、食料支援ルートが把握できた 44 行政区で採用されていた支援ルートであったかについて、図 4 に示す。42.9%の行政区が行政区ルートにより食料支援を受けていた。

(4) 運搬担当者と作業場所に着目した詳細な支援ルートの分類

アンケート調査より在宅被災者への食料支援ルートを明らかにすることのできた 44 行政区について、「食料の仕分けや管理、配布の際の窓口となった場所（以下作業場所）」、「作業場所までの食料の運搬担当者」、「作業場所から各家庭までの食料の運搬担当者」の 3 点に着目し、図-3 に示した食料支援ルートをさらに詳細に分類した。(図-5)

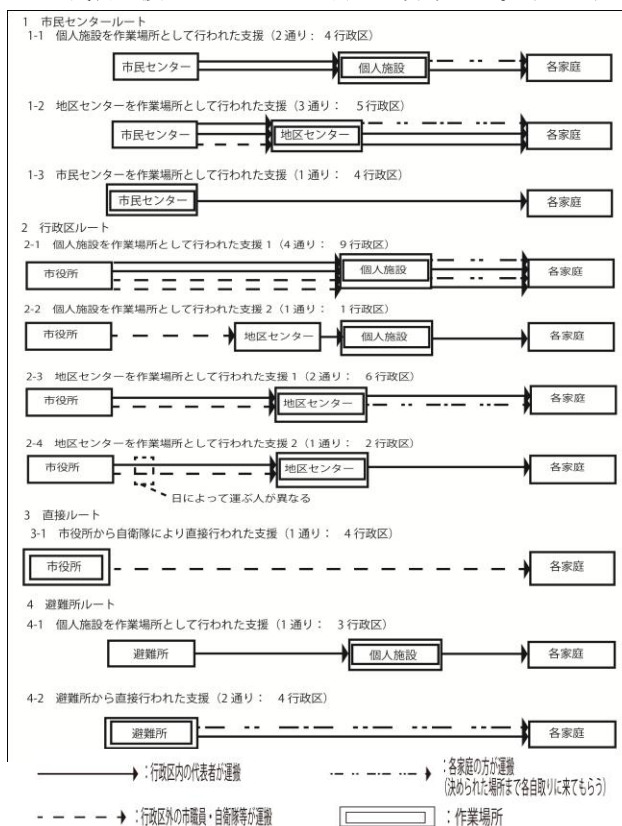


図-5 各ルートにおける運搬担当者と作業場所

5. 在宅被災者に対するの食料支援における行政区の働き

(1) 作業場所提供における行政区の働き

作業場所については図-6 のように、食料支援を受けた行政区の 40.5% で作業場所として個人施設を利用していたことがわかる。個人施設とは行政区長あるいは行政区内の方の自宅や庭、倉庫等の施設を指す。東松島市では、公共

施設ではない個人施設が小規模な物資拠点としての役割を担っていたことがわかる。



図-6 作業場所について

(2) 食料の運搬担当者としての行政区の働き

各行政区の食料の運搬担当者に、「作業場所までの食料の運搬担当者」、「作業場所から各家庭までの食料の運搬担当者」の両方を行政区の代表者が担当した場合、これらのどちらかを行政区の代表者が担当した場合、両方とも担当しなかった場合の 3 種類に分け比較を行う。

まず図-3 で示した 4 ルートのそれぞれについて、行政区の代表者が担当した運搬について分けたものを図-7 に示す。

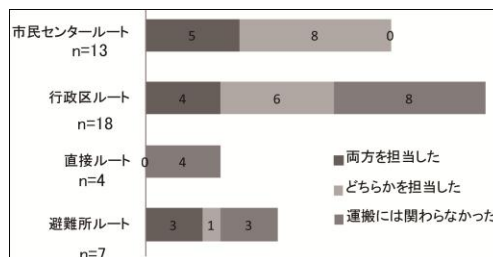


図-7 各ルートにおける行政区の食料運搬の働き

市民センタールートで支援を受けた行政区では、すべての行政区において、行政区の代表者が食料の運搬担当者になっていたことがわかる。つまり市民センターは市役所の要請を受けて食料の仲介を担当したものの、運搬は各行政区に委ねていたことがわかった。次に、行政区ルートで支援を受けた 18 行政区の内、8 行政区で行政区の代表者が運搬を担当しなかった。この場合、外部の方、あるいは各在宅被災者によって行われた。この 8 行政区を除く 10 行政区では、運搬を行政区の代表者が担った。直接ルートに関しては、市役所職員や自衛隊等が配布を行う場所まで各在宅被災者が出向き食料をもらっていたため、行政区の代表者は運搬に携わらなかった。避難所ルートに関しては、一度、避難所から作業場所に食料を持ち帰って食料の仕分けを行った場合には、行政区の代表者が食料の運搬の両方を担当していた。

アンケート結果より、市民センタールートで行われた食料の配布では、全ての行政区において食料の運搬を行政区の代表者が担っていた。市民センターを介することで、支援を必要とする行政区内の代表者が食料の運搬担当者となり、それ以降の行政区から各在宅被災者へ組織的に配布が行われるようになると考えられる。

6. 市民センターを介した在宅被災者への食料支援の特徴

次に図-3 の 4 ルートの内、行政区の代表者が食料の運

搬の主体であった割合が高かった市民センタールートに着目する。

(1) 市民センタールートでの支援開始時期

各行政区の支援開始日と支援ルートに関係に着目する。

(図-8)

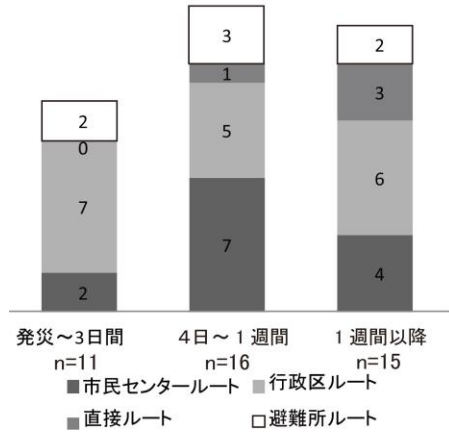


図-8 各時期区分において開始された食料支援ルート

発災～3日間の間では行政区ルートが一番多く開始された支援ルートであった。4日～1週間の間では市民センタールートにより支援が開始された行政区が増えたことがわかる。

4日以降に市民センタールートにより支援が開始された行政区が増えた理由として、市役所が被害状況の把握と各施設の被害状況の把握が進んだためではないかと考えられる。また在宅被災者についての情報が把握できるようになるにつれて直接ルートによって支援が開始された行政区が徐々に増えていったのではないかと考えられる。

(2) 発災後の市民センターの機能の有無による比較

市役所へのヒアリングより、東松島市の8市民センターの内、津波の浸水被害等によって、3市民センターが発災後、機能を失っていたことが確認された。そこで、発災後に市民センターの機能していた地域と機能していなかった地域の比較を行った。本アンケート調査に回答した行政区の内、市民センターが機能していた地域の行政区は47行政区、機能していなかった地域の行政区は19行政区であった。支援の有無については、機能していた地域の内、32行政区は支援を受け、15行政区は支援を受けなかった。また機能していなかった地域は、14行政区は支援を受け、5行政区は支援を受けなかった。

そこでそれぞれの地域において支援を受けた行政区の支援開始日と食料支援ルートを図-9、10に示し比較を行った。

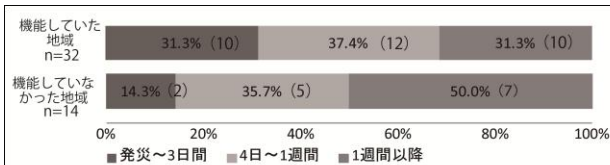


図-9 市民センターの機能の有無による支援開始日の比較

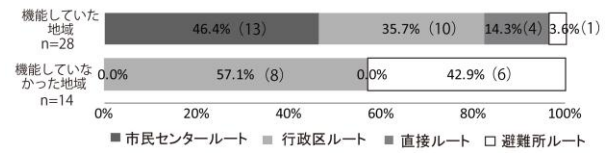


図-10 市民センターの機能の有無による食料支援ルートの比較

市民センターが機能していた地域の行政区では半分近くが市民センタールートにより支援を受けていた。また全体の7割弱の行政区が1週間以内に支援を受けることができていた。市民センターが機能していなかった地域では市民センタールートによる支援が行えなかったため行政区ルートが多くなっている。また直接ルートの割合も高くなる。

市民センターが機能し、食料支援の一つのルートとなることによって、組織的に食料を配布できる支援体制が一つ増え、より多くの在宅被災者に対し、早い段階で食料を配布できるのではと考えられる。

7. おわりに

本研究では、宮城県東松島市を対象に在宅被災者への食料支援についてヒアリング・アンケート調査を行い、東松島市における在宅被災者への食料支援の4つルートの存在を明らかにした。また実際に東松島市内で行われた各ルートでの支援に関しさらに細かく分類を行った。そこから食料の運搬の主体についてと仕分け等の作業が行われた場所について明らかにした。その中で市民センターを介したルートでは、住民である行政区の方が食料の運搬の主体となるケースが多く、市民センターを食料支援の拠点として利用することで、支援の体制が増え、より多くの在宅被災者へ食料を支援できる可能性があることがわかった。

今後の課題として、各行政区の被害の状況を考慮した分析の必要がある。また、実際の食料の配布方法の提案に際しては、運搬に関わる時間や運搬距離などの細かな部分を考慮し、携わる地域の代表者の労力についても考えなければならぬ。

<謝辞>

本研究を進めるにあたり、東松島市役所職員、市民センター職員、東松島市各行政区長には、多大なご協力を賜りましたこと深く感謝申し上げます。なお、本研究の一部は「2012年度 立命館大学研究推進プログラム(科研費連動型)」により実施した研究成果である。ここに記して謝意を表す。

参考文献

- 1) 河北新報「焦点在宅被災者、置き去り 防災計画、見直し急務」、2011年6月10日
- 2) 消防庁 国民保護・防災部防災課 「地域防災計画における地震・対策の充実・強化に関する検討会 報告書」、2011年12月
- 3) 中央防災会議 防災対策推進検討会議 「防災対策推進検討会議 最終報告 ～ゆるぎない日本の再構築を目指して～」、2012年7月31日
- 4) 東松島市「東松島市行政区長運営要綱」、平成17年4月1日
- 5) 角本繁「総合防災学への道」、京都大学学術出版会 2006年