

事例 10 埼玉県杉戸町と福島県富岡町・川内村との広域的地域間共助

(杉戸町・富岡町・川内村地域間共助推進協議会: 杉戸町, 富岡町, 川内村, 川内村商工会, NPO 法人すぎと SOHO クラブ, NPO 法人 NPO 埼玉ネット)

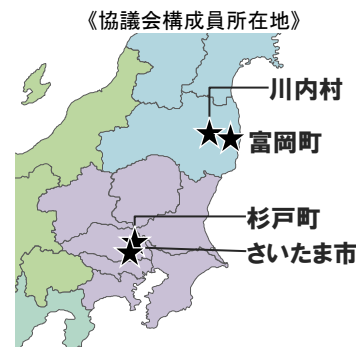
連携のスケール:
地域ブロック間

ポイント: 震災と原発事故に伴う受援・支援自治体のリアルな経験を共有しハイブリット型の共助のしくみを模索

1. 連携の枠組み

(1) 連携の経緯

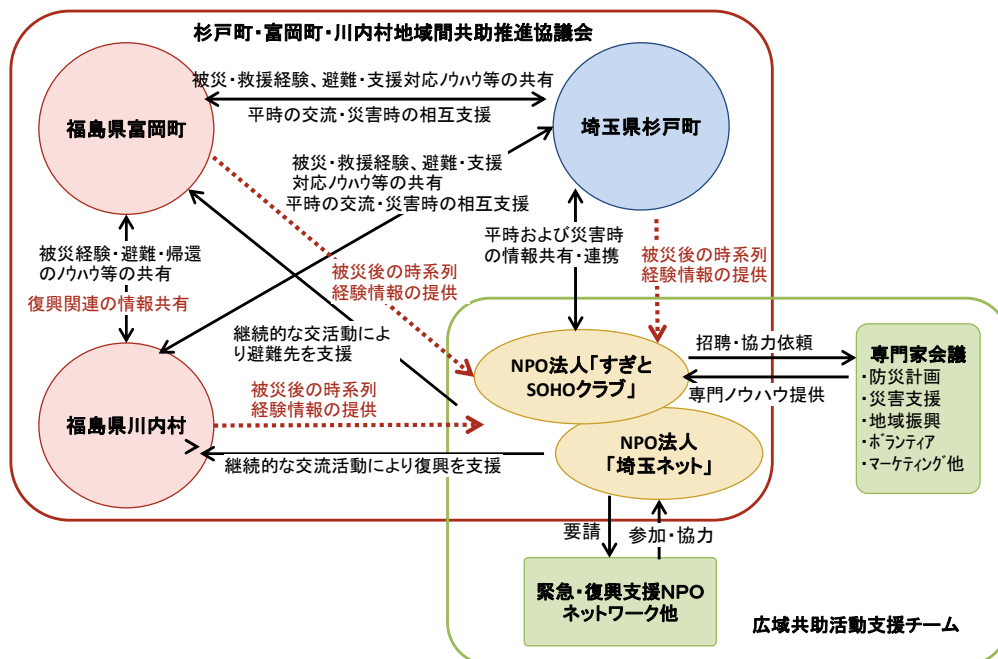
10 年近い民間の交流実績をふまえ平成 22 年 11 月に杉戸町と富岡町が友好都市を締結。3 か月後の 3.11 東日本大震災と原発事故に伴う一次避難、二次避難の過程で富岡町、川内村、杉戸町が相互に被災、救援、避難、避難受入、受援、支援の関係で速やかな非難や復旧支援を実現。同時並行的に支援を行った杉戸町、さいたま市の NPO も加えて復旧から復興に向けた広域的な連携関係が培われてきた。



(2) 連携の目的

東日本大震災と原発事故発生に伴い異なる立場に置かれた杉戸町、富岡町、川内村と埼玉県の 2 つの NPO が協議会を設立。3 町村それぞれが被災、避難、復旧、復興の過程での救援、受援、支援等を通して得た貴重な体験や見出した教訓・課題を記録に残し共有するとともに、平常時に相互の交流を深めることを通じて、災害時においてより実効性の発揮できる複合型の共助のあり方を模索する。

2. 取組内容



(1) 平時の交流および震災・事故発生から現在に至るまでの時系列での実態の掘り起し

杉戸町と富岡町との友好都市締結への経緯から東日本大震災・原発事故という未曾有な災害発生にともなう、一次避難（富岡町から川内村へ）、杉戸町および NPO の支援、二次避難（川内村から郡山市他へ、杉戸町も受入れ）の過程での実体験を振り返りそれぞれの自治体が発生した問題、現場での対応、経験から得た教訓や新たな課題・留意点等の視点から時系列でシートに整理した。

(2) それぞれの自治体が当時を振り返ることで平常時の連携や広域防災計画の必要性等を共有

救援・支援に携わる NPO 等の協力の下で、避難・受援者である富岡町、支援と避難・受援を経験した川内村、避難者受入れを含む支援を続けている杉戸町それぞれ立場の違う町村の担当者の振り返り作業を通じて、平常時の連携が非常時に役に立った点、うまく機能しなかった点、こうすればよかった点など広域連携によるより効果的な共助に向けた課題や教訓、解決策等を模索した。

(3) 地域活性化や震災救助・復興支援等の実績を持つ専門家による広域的な共助のあり方の検討

被災から現在に至る 2 年半余りの時系列での実態を材料に、地域活性化や防災、復旧・復興支援等の知見と実績を有する専門家による会議を重ね、地域活性化や復興のための交流・連携および今後想定される大規模災害時における効果的な支援や平常時と非常時を組み合わせた広域的な共助のあり方等について検討した。

(4) 有事の支援に対するノウハウを持つ NPO の協力の下で実証実験として広域的災害訓練を実施

上記の振り返り型の検討から出た課題をふまえ、今後の有効な広域的・地域間共助の実証実験の場として、全国で活躍する災害支援関連団体や NPO のリーダー層に呼びかけ、杉戸町、富岡町、川内村も参加し、首都圏直下型地震を想定した広域協働型災害訓練（DIG、ICS 手法を適用）を実施した。[平成 26 年 1 月 24 日～25 日杉戸町で開催。屋内施設「すぎとピア」およびスーパー堤防河川敷：参加者延 130 団体 350 名]

活動(成果)の概要



専門家会議の様子（H25.10.13 浦和市） 第 3 回協議会開催の様子（H25.12.24 杉戸町） 協働型災害訓練の様子（H26.1.24 杉戸町）

1 平常時の交流を通じた連携の経験が災害時の速やかな支援と被災側の円滑な受援につながったことを確認

杉戸町と富岡町間の 10 年来の交流実績の蓄積や友好都市関係が、杉戸町長即断による大型バスおよび支援チーム派遣を実現させ富岡町の一次避難を受け入れ後二次避難で混乱する川内村救援に大きく貢献した。また埼玉の NPO 独自の判断でのすみやかな救援・支援活動も可能とし、支援を受ける自治体側にとっても平常時の交流による信頼感が円滑な活動を実現した。杉戸町の仮設住宅での避難者の受け入れに際しても交流のある自治体ということで避難者の安心感につながったなど、3 町村の話し合いの中から、平常時の連携が災害時に有効に機能した事をあらためて確認した。

2 被災・避難・救援・避難・仮設受入・継続支援の過程を自治体、専門家双方が時系列で振り返り、共有する中から広域的な共助に向けた課題やヒントを模索

被災直後の富岡町から川内村への一次避難、4 日後の二次避難（川内村・富岡町全員）、杉戸町および NPO の救援、杉戸町への避難者受け入れ、その後の継続支援などそれぞれの過程で具体的に何が行われ、どのような問題が生じ、どう対応したかなどの経験を非常時の現場で指揮等に当たった行政職員自らが体験を振り返り、時系列で整理することで問題点や課題、対応に対する知見・教訓などが明らかになった。具体的には、自治体現場として平常時の交流・連携関係が非常時において避難側、受入れ側双方の住民の安心・信頼感を生み円滑な対応が出来た事、広域的な観点がない現行防災計画が全く無力で機能しなかった事をはじめ 3 年近く現場に埋もれていた貴重な経験が見える化・共有された。あわせて、その情報(記録)をもとに災害支援や防災、地域振興等の知見と実績豊富な専門家により分析し、交流イベントや特産品ブランド化等平常時の交流・活性化および緊急時を見越した広域的な防災対応などによる地域間共助の方策の検討につながった。

3 全国的に活躍する災害支援団体・NPO のリーダー層の意識とスキル向上を図るため、時系列の振り返りから得られた知見を効果的に生かす DIG や ICS の手法を使った協働災害訓練を開催

自治体現場関係者による時系列的な事実の振り返りと専門家集団による時系列での分析・提案等を踏まえつつ、具体的な方策の一環として、首都圏直下型地震の発生を想定した協働型の災害訓練（実証実験）を企画し、協議会メンバーの中で豊富な実績を持つ NPO が災害時における広域的な共助の担い手として期待される全国の救援支援型 NPO（レスキュー、災害救助犬、市民防災ヘリ、市民キャビネット等）、病院、行政・地縁団体等に参加を呼びかけ、協働災害訓練を実施した。具体的には、ワークショップ形式で災害時における臨機応変で円滑な行動に向けた訓練手法として注目される DIG（災害図上訓練：Disaster Imagination Game）や ICS（現場での命令系や管理手法：Incident Command System）を用いその有効性を検証するとともに参加した協議会メンバーと NPO 等のリーダー層の意識およびスキルの共有と参加者の相互交流を図ることができた。

3. 今後の展開

NPO が日常的な交流の経緯を持つ 3 つの自治体とともに東日本大震災発生後の避難・救援（受援）・復旧支援等の過程で行われた連携・共助の取組を通じた経験・知見を時系列で振り返り、経験の共有を図るとともに、あらためて、民間交流を含む平常時の交流の大切さ、NPO の果たす役割の重要性などを確認した。

本年度成果をふまえ、3 自治体が、数年後の帰還に備える富岡町、復興に取り組む川内村、支援を続け首都圏災害に備える杉戸町という状況の違いを尊重しつつ、NPO と自治体の共助の枠組みの定着と参加組織の拡大により、広域的・地域間共助の取組を継続することが望まれる。そのためには、共助の成果の見える化、関係者の合意形成、民間・住民レベルのボランティア参加の促進、活動資金の確保等が課題となる。