

日本NPO学会・第3回震災特別フォーラム
「震災復興と民間支援：被災地から考える」

東日本大震災における「情報の流れ」と
民間支援の実態から学ぶ教訓
(事例：発災直後の塩竈市浦戸諸島)

2012年9月16日

今瀬 政司

(NPO法人 市民活動情報センター 代表理事

法政大学大学院兼任講師・中小企業研究所特任研究員)

ホームページ <http://sicnpo.jp/>

目 次

※フォーラム報告から内容を一部簡略化(写真・個人情報等の非掲載)しています。

1. 調査研究の趣旨
2. 災害に関わる「情報の流れ」の類型化
3. 塩竈市浦戸諸島【事例】の被災実態
4. 媒体別で見た「情報の流れ」の実態
5. 類型別で見た「情報の流れ」の実態
6. 被災地区内での「情報の流れ」と民間支援の実態
7. 被災地区から域外への「情報の流れ」と民間支援の実態
8. 域外から被災地区への「情報の流れ」と民間支援の実態
9. 域外の者どうしの「情報の流れ」と民間支援の実態
10. 東日本大震災における「情報の流れ」と民間支援の実態(事例)から学ぶ教訓

1. 調査研究の趣旨

1. プロジェクト全体の目的・内容

- ・「本プロジェクトは、東日本大震災における民間支援の動向を救援期および復興期の中長期にわたって調査を行い、日本のみならず他国の現世代・将来世代に教訓を残すことを目的」とする。
- ・調査内容は「東日本大震災後の救援期におけるカネ、ヒト、モノ、情報の流れについて(2012年)」

2. 調査班D(情報班)の役割・調査事項

- ・役割 主として情報の流れを調査

・調査事項

情報の流れ：日常的防災情報の流れ、被災地からの情報伝達などについて調査する

※「プロジェクト概要」(全体の企画書)より抜粋

本研究は、日本NPO学会・日本NPOセンター連携事業「東日本大震災における民間支援の軌跡と動向調査」(タケダ・いのちくらし再生プログラム)の一環として行ったものである。

2. 災害に関わる「情報の流れ」の類型化

※被災地区ごとや被災地区内外、立場・目線で異なる

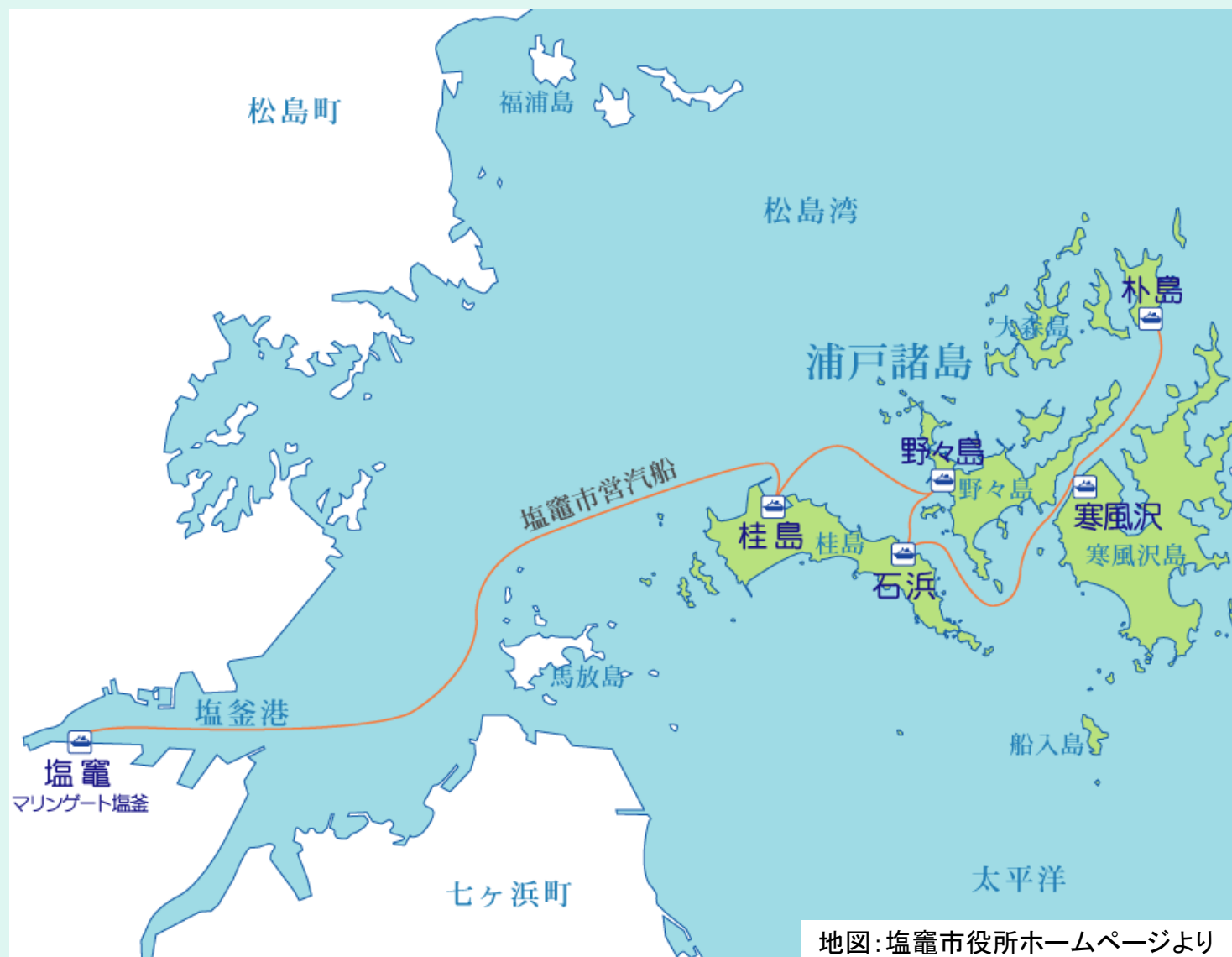
●災害に関わる「情報」の類型化

1. 被災情報
2. ニーズ情報
3. 支援情報
4. 災害関連情報

●災害に関わる「情報の流れ」の類型化

1. 被災地区内での「情報の流れ」
2. 隣接の被災地区どうしでの「情報の流れ」
3. 被災地区から域外への「情報の流れ」
 - (3-1) 被災地区の者が域外の者に情報伝達
 - (3-2) 域外の者が被災地区の者から情報受取
4. 域外から被災地区への「情報の流れ」
 - (4-1) 被災地区の者が域外の者から情報受取
 - (4-2) 域外の者が被災地区の者に情報伝達
5. 域外の者どうしの「情報の流れ」

塩竈市の浦戸諸島と塩竈湾と松島湾



資料：今瀬政司（市民活動情報センター）

3. 塩竈市浦戸諸島【事例】の被災実態

- 死者2名、行方不明者1名（寒風沢島地区）

※地区の助け合いで住民の殆どが軽トラで高台に避難

- 家屋等124戸が流出・全壊、他被害多数（桂島30戸、野々島17戸、寒風沢島77戸、朴島損壊・浸水）
- 漁船や漁業資材・設備の流出・損壊、岸壁・道路・海底菅など甚大被害、4島とも地盤沈下あり（桂島1m程度）
- 港や航路が被災し、市営定期船が運休（現在再開）
- 人口：桂島地区193人（震災前231人）、野々島地区73人（同102人）、石浜地区48人（同58人）、寒風沢地区138人（同168人）、朴島地区25人（同30人）

（住民基本台帳登録人口、2012年8月末日現在（カッコ内は震災前2011年2月末日現在））

※塩竈市浦戸諸島開発総合センターと(財)日本離島センターへの取材により作成

資料：今瀬政司（市民活動情報センター）

津波で大きく被災した桂島の集落(発災直後といま)



写真:(財)日本離島センター撮影



写真:今瀬政司撮影

資料: 今瀬政司 (市民活動情報センター)

津波で大きく被災した寒風沢島の集落(発災直後といま)



写真: 塩竈市役所ホームページより



資料: 今瀬政司 (市民活動情報センター)

写真: 今瀬政司撮影 8

津波で大きく被災した野々島の集落(発災直後といま)



2011.3.26

写真: 塩竈市役所ホームページより



資料: 今瀬政司 (市民活動情報センター)

写真: 今瀬政司撮影 9

4. 媒体別で見た「情報の流れ」の実態①

●防災無線

- ・津波による停電で使えず（充電もされておらず）

●電話

- ・固定電話は全く通じず
- ・携帯電話も殆ど通じず（桂島ではau1台のみがかろうじて通じた）

●テレビ

- ・停電で殆ど見られず。発電機により、避難所にテレビが設置でき（桂島は2台）、域外からの貴重な情報源となった。

●ラジオ

- ・貴重な情報源となった。電池が不足した。
- ・東北放送からラジオ（電池入りですぐ使える状態で）が20個ほど届く

●インターネット

- ・停電や通信網（電話網・光回線）寸断で使えず（HP、ブログ、ツイッター、フェイスブック、電子メール等使えず。ソーシャルメディアは被災地区内では機能せず）。

4. 媒体別で見た「情報の流れ」の実態②

●情報手段(ロコミ)の命綱としての交通アクセス(船)

- ・市営定期船は運休。生き残った船外機を活用できたが、ガソリン不足のため、行き来は計画的に必要な最小限に。
- ⇒市役所への要望書(ニーズ情報)の持参などができた。

●新聞

- ・発災後4月中旬頃まで新聞は配達されず。4月中旬頃から5月中旬頃までは、河北新報が無料で避難所に毎日20～30部配達され、域外からの貴重な情報源となった。

●チラシ・張り紙等

- ・チラシ・張り紙等が域外からの情報(行政・民間支援)として貴重な役割を果たした。
- ・生き残った船外機を避難住民の行き来に使いたく、発着案内(情報)の張り紙を港に掲示したかったが、市役所は認めず。

定期船が再開されない浦戸諸島にて、
住民有志が自家用船で細々と自主運航



写真：(財)日本離島センター撮影

救援物資を積んだ海上自衛隊ヘリ
が浦戸諸島に到着



写真：(財)日本離島センター撮影

4. 媒体別で見た「情報の流れ」の実態③

●津波情報と避難

- ・ラジオ放送で「大津波」「他の地区で6m、10m」との情報を聞き、高台に逃げるきっかけとなった。

●情報通信手段の命綱としての「発電機」と「燃料」

- ・高台で被災を免れた発電機（野々島では技術を持った被災住民が修理して使用）とガソリン・灯油の備蓄があったため、僅かだが電気を使えた。

⇒携帯電話の充電ができ、テレビが見えた。避難体制整備に大きく役立った。

●金融機関（郵便局と漁協）

- ・情報通信網（電話、インターネット）が不通のため、記帳ができず、お金の出し入れができず（しばらく後、入出金のみ特別に可能に）。

5. 類型別で見た「情報の流れ」の実態

1. 被災地区内での「情報の流れ」

⇒避難所の運営で「情報共有」による信頼関係構築

2. 隣接の被災地区どうしでの「情報の流れ」

⇒交通アクセスの障壁もあり、互いに余裕なく十分できず

3. 被災地区から域外への「情報の流れ」

⇒情報伝達手段の遮断・不足で十分できず

4. 域外から被災地区への「情報の流れ」

⇒情報伝達手段の遮断・不足で十分できず

5. 域外の者どうしの「情報の流れ」

⇒少ないながらもネットで情報受発信

6. 被災地区内での「情報の流れ」と民間支援の実態

●被災地区内での「情報共有」による信頼関係構築と助け合い

- ・支援物資や寄附金・見舞金（被災地区内外から）や避難所運営状況などの情報を詳細に記録・報告し、被災者間で「情報共有」
- ・プライバシーに関わる情報への配慮の徹底（例：被災高齢者のオムツの支援物資）

浦戸諸島の避難所



写真: (財) 日本離島センター撮影

避難所の災害対策本部の 黒板に書かれた予定表

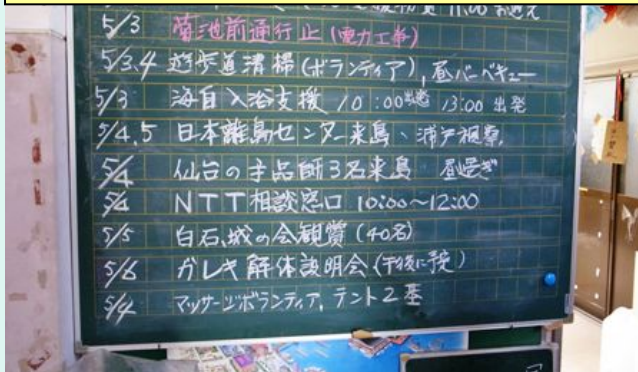


写真: (財) 日本離島センター撮影

避難所の女性たちが作った夕食
(食器が足らず、かき氷のカップを使用)



写真: (財) 日本離島センター撮影

資料: 今瀬政司 (市民活動情報センター)

7. 被災地区から域外への「情報の流れ」 と民間支援の実態①

- 市役所に足を運び、要望書(ニーズ情報)を届ける

⇒市役所の要請などで自衛隊が支援

- 被災者の「薬の情報」のメモ化、市役所・病院・自衛隊へ

⇒特別の対応で薬を確保。特に高齢被災者の生命を守る

- 被災地区の現況が域外に伝わり、新聞・テレビ等のマスコミ報道や地元自治体の情報が流れるのは、発災後約1週間後から。ほぼ正確な情報が流れるのは3月末近く頃

- 電話、インターネットなどの情報伝達できず、交通アクセスも遮断

⇒発災直後の3月中は、被災地区内での個人支援(助け合い)が中心

7. 被災地区から域外への「情報の流れ」 と民間支援の実態②

- 被災地区出身者の親戚・知人、地区に縁のある者などによる口コミの情報伝達が中心

⇒3月下旬頃から地区外から個人支援（地区関係者中心）

- 4月以降、地区の災害情報が域外に流れるようになる

（被災者主体の支援金募集「うらと海の子一口オーナー制度」の情報発信の相乗効果も）

⇒4月以降、域外からの団体支援が増えるようになる

（自治体・社協の災害ボランティアセンターの支援はなく、民間支援のみ）

塩竈本土から再開した定期船が浦戸諸島に到着



写真: (財) 日本離島センター撮影

避難所に救援物資を運ぶ人たち



写真: (財) 日本離島センター撮影

避難所で助け合った物資



写真: (財) 日本離島センター撮影

7. 被災地区から域外への「情報の流れ」 と民間支援の実態③

●被災者主体の支援金募集・活用と情報発信①

- ・発災1ヵ月後の4/11に、浦戸諸島の被災した漁業者自身が「うらと海の子再生プロジェクト」を設立（7/11法人化）。
- ・行政・支援団体からの義援金や寄付金をただ待つばかりではなく、漁業者自らの頭で考え、自らの手で操業再開の糸口を掴み、自らの足で歩んで行こうとする自助努力の一環として立ち上げた。
- ・操業再開の糸口として「うらと海の子一口オーナー制度」を設けた。一口1万円で支援金を募り、主に漁業資材の購入・漁業設備の修繕に充て、海産物が収穫できるようになり次第、御礼として海産物を返送するもの。

7. 被災地区から域外への「情報の流れ」 と民間支援の実態③

●被災者主体の支援金募集・活用と情報発信②

- ・テレビ（NHK、読売、朝日）、新聞（読売全国版）、ホームページ、ツイッター、ブログ等で情報発信
- ・6/30に支援金の募集は終了。
- ・6/30現在、支援者総数13,692人、
支援金合計186,063,104円、見舞金107,000円。
- ・浦戸諸島の漁業者に対する復興支援金として、2011年11月に42,423,986円、2012年6月に41,930,853円を、宮城県漁協塩釜市浦戸支所・浦戸東部支所に設置された復興対策実行委員会を通じて、共同利用施設や牡蠣・海苔・ワカメ・アサリ・刺網部会に、震災により毀損・流出した設備や漁具の購入・修理のために使用。

7. 被災地区から域外への「情報の流れ」 と民間支援の実態③

●被災者主体の支援金募集・活用と情報発信③

⇒例年の50%程の水揚げまでに復旧した。今季は復旧率80%を目指す

- ・また、支援者への御礼として、海産物を発送。2012年1月から4月までに、浦戸産の殻付牡蠣・剥き牡蠣・焼き海苔・ワカメなど合計7,385件を、1口分ずつ発送。
- ・生産の都合が出来次第、今後も未発送の支援者や複数口支援者に順次発送予定。

※「一般社団法人 うらと海の子再生プロジェクト」への取材とホームページ(<http://www.uminoko-saisei.net/>)より

復興に向けて歩む浦戸諸島の漁業 (牡蠣の養殖)



写真: 今瀬政司撮影

塩竈の魚市場にある 「うらと海の子再生プロジェクト」の事務所



写真: 今瀬政司撮影

塩竈の魚市場のいま (マグロの水揚げ)



写真: 今瀬政司撮影

寒風沢島で「NPO法人浦戸アイランド倶楽部」が育てる青々と育つ復興田んぼ



写真: 今瀬政司撮影

資料: 今瀬政司 (市民活動情報センター)

8. 域外から被災地区への「情報の流れ」 と民間支援の実態

- 指定避難所の運営に市役所職員は携わず、すべて避難住民による自主運営。

地区の住民等が行政サービス作業をボランティア代行すること。

⇒域外からの情報が被災地区に届く手段の不足

- 域外からの情報受取の手段は、発電機による避難所設置のテレビやラジオなど僅かなもののみ（電話、インターネットなど機能せず）

⇒域外からの支援は期待できずと早期に判断、地区内の助け合いで生き延びようと団結

9. 域外の者どうしの「情報の流れ」 と民間支援の実態①

●域外の者どうしによるブログ・ツイッター等の情報受発信 (ソーシャルメディア)の機能発揮と限界

- ・3/17、個人ブログ:「電気と電話回線はまだ復旧できていないと思います。桂島は人的被害なし。家屋流出30戸程度(航空写真を見ましたが海水浴場そばの住宅でした)。市では、13日から自衛隊ヘリでの食料供給。16日には職員を現地派遣し被害状況の確認を行った模様。」
- ・3/18、個人ブログ:「石浜は比較的、被害が少なかったようです、浦戸第二小学校に避難しているようです。石浜桂島の方は全員無事です。」

9. 域外の者どうしの「情報の流れ」 と民間支援の実態②

- ・3/15、ツイッター:「寒風沢では小学校とお寺に分かれて避難している。救援物資も桂島と同様へりにて届いているとの事。」
- ・3/13、Yahoo Japan知恵袋:「昨日一度だけ携帯電話が繋がりました。野々島の皆さんは浦戸中学校に避難しているとのことで、その時点では皆さん「無事」と聞きました。ただ、島から外出していた人については確認できなく、島民全員の安否が確認できているわけではありません。」

※(財)日本離島センター保存資料より作成

⇒地区内の被災者は情報見れず。間接的な支援に活きた一方、直接的な民間支援の活動にはあまりつながらず。

10. 東日本大震災における「情報の流れ」と民間支援の実態(事例)から学ぶ教訓

- 地区ごとに「発電機」と「燃料」の高台への備蓄が必要
- 被災地区内での助け合い、信頼関係の構築には情報の記録・報告による「情報共有」とプライバシーへの配慮が重要
- 発災直後の「被災地区から域外へ」と「域外から被災地区へ」の情報の流れづくりが必要(生き延びや支援の如何を左右)
- 被災者が主体となった支援金募集・活用と情報発信は復旧・復興への有効な手段の一つ
- ソーシャルメディアは被災地区内での機能発揮が課題
- 「薬の情報」のメモ化が重要。災害時には柔軟な医療体制が人命を救う

分別・整理された後、被災跡に置かれたままの被災物(ガレキ)



写真: 今瀬政司撮影



写真: 今瀬政司撮影

被災された方々が住む 浦戸諸島の高台の仮設住宅



写真: 今瀬政司撮影

地盤沈下した岸壁



写真: 今瀬政司撮影

美しい浦戸諸島のいま



写真: 今瀬政司撮影



写真: 今瀬政司撮影



写真: 今瀬政司撮影

浦戸諸島の被災住民たちが
懸念する高い防潮堤計画

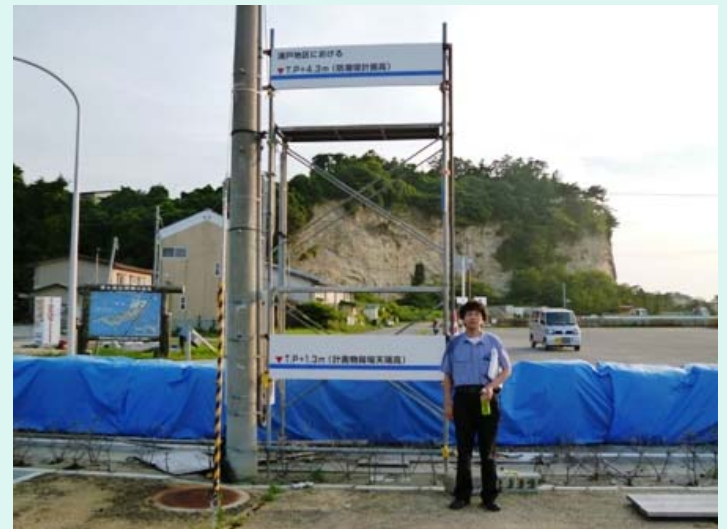


写真: 今瀬政司撮影

資料: 今瀬政司 (市民活動情報センター)

お 礼

本調査では、塩竈市浦戸諸島の被災地の方々に
大変にお世話になりました。
深くお礼を申し上げます。

また、財団法人日本離島センターの方々、
その他関係機関、関係者の方々にもご協力いただき、
お礼を申し上げます。

※本実態報告は、浦戸諸島全体での概観であり、各地区（桂島、
野々島、石浜、寒風沢、朴島）間で詳細な実態は異なります。

※詳細・追加情報はホームページをご覧ください。

<http://sicnpa.jp/>