平成２５年度

# 課題テーマ別調査研究報告書

## 大規模災害における自治体のあり方

### ～円滑な避難所運営に向けてセットアップ ～

公益財団法人　神奈川県市町村振興協会

# は じ め に

「課題テーマ別調査研究（国内）」は、国内の先進的な取り組みを行っている自治体などを調査研究し、日頃の業務に活かしてもらうことをねらいとして昨年度から実施しています。

昨年度は、「大規模災害における自治体のあり方」をテーマとし、自助、共助および公助を研究の主眼に、阪神・淡路大震災、新潟中越地震等の被災地を訪問するなどしました。今年度は昨年と同様のテーマで、特に震災発生後の重要課題である避難所の開設、運営についての調査研究を行いました。

研究会に参加した研究員（10 名）は、集合研究会の他、電子会議室を活用するなどして調査内容や訪問先を決定し、東日本大震災の被災地である宮城県の仙台、石巻、名取および大崎の各市において 11 月 13 日から 15 日の３日間、現地調査を実施し、その成果を報告書として取りまとめることができました。

この課題テーマ別調査研究会に御尽力いただきました関係者の方々に心から感謝申し上げますとともに、調査研究の成果と研究員の貴重な体験が、これからの市町村行政の中で活かされていくことを心から期待しております。

平成 26 年２月

公益財団法人神奈川県市町村振興協会
理 事 長　内　野　　優

# 目　　次


第１章　研究概要 ..... 1
　１　研究テーマに取り組むに当たって ..... 1
　２　調査訪問先の検討 ..... 2
　３　研究課題の絞り込み ..... 2
　４　県内各自治体における避難所運営の現状と課題 ..... 3
　５　調査項目 ..... 5
第２章　調査視察先概要 ..... 6
　１　東日本大震災について ..... 6
　２　訪問先および各都市の概要 ..... 8
第３章　調査報告 ..... 14
　１　避難所の区分について ..... 14
　２　役割分担について ..... 18
　３　住民・職員への啓発について ..... 22
　４　情報連絡体制について ..... 29
　５　物資供給等について ..... 34
　６　要援護者等への対応について ..... 39
　７　個人情報の取り扱いについて ..... 44
　８　ボランティアの受け入れ体制について ..... 47
　９　トイレ対策について ..... 49
　10　ペット対策について ..... 52
第４章　その他の視察 ..... 54
　１　視察先と日程 ..... 54
　２　視察報告 ..... 55
第５章　まとめ ..... 61
　１　災害対策基本法の改正 ..... 61
　２　円滑な避難所運営のための取り組み ..... 63
　３　終わりに ..... 64

調査研究を終えて ..... 65

参考資料

○平成２５年度課題テーマ別調査研究（国内）実施要領..... 67

○国内研究日程 ..... 70

○現地調査日程 ..... 71

○研究メンバー表 ..... 72

# 調 査 研 究 報 告

# 第１章　研究概要

## １　研究テーマに取り組むに当たって

東日本大震災では、行政の危機管理の想定をはるかに超える規模の災害が発生したことにより、多くの被災自治体において、それまでに計画・準備してきた防災対策が十分に機能しなかったとされている。また、津波により行政・防災拠点である庁舎等施設が流され、職員自身も被災者となり、行政機能そのものが壊滅的な状態に陥った自治体もあった。

被災直後から今日に至るまで、被災自治体の職員がたどった道のりは、これまで多数の犠牲者を出したり、長期にわたる避難生活を余儀なくされたりするような大規模災害を経験していない私たち神奈川県内の自治体職員には、想像することもできないほどの苦難の連続であったものと推察する。しかし、そのような状況にありながらも、被災地では、自治体職員の努力と地域住民、ボランティアなどの献身的な力の結集により、多くの人々が苦難を乗り越えて生き抜き、本格的な復興に向けて着実な歩みを続けている。

神奈川県においても首都直下地震等の発生が危惧されているほか、近年の気候変動による大規模水害などの脅威にもさらされており、災害に強いまちづくりが課題となっている。そのような中、今回実施された神奈川県市町村振興協会の課題テーマ別研究「大規模災害における自治体のあり方」には、県内自治体から10人が研究メンバーとして参加した。防災担当以外の職員も参加しているが、それぞれ行政職員として、近い将来に必ず発生するとされる地震等大規模災害に対して危機感を持ったメンバーばかりであった。

まず、第１回研究会において、調査訪問先を東日本大震災被災地(東北地方)とすることについてメンバーの総意で決定した。数千年に一度という大規模災害を経験した自治体職員等の生の声を、被災後まだ間もないこの時期に聴くことは、私たちにとって得難い経験であり大きな財産となる。そして、今回は、震災からの復興に向けて、懸命な努力を続けている４つの自治体に視察を受け入れていただいた。

私たちは、このような貴重な機会に感謝しながら、東日本大震災の教訓を必ずいかさなければならないという気持ちを持って研究に取り組んだ。

## ２　調査訪問先の検討

東日本大震災において被害を最も大きくした要因が津波であったため、沿岸地域の被災実態ばかりがクローズアップされたが、マグニチュード9.0という巨大地震の影響は東北地方を中心に広範囲にわたり、内陸地域においても、震度６強以上の揺れによる家屋倒壊など大きな被害を出している。同じ東日本大震災の被災地といっても、沿岸部と内陸部では被災後の諸対策の取り方についての違いは大きいものと考えられる。今回の研究メンバーは、神奈川県内の沿岸地域の自治体だけでなく内陸地域の自治体からの参加もあるため、訪問先は被災地の沿岸部と内陸部、それぞれのバランスをとって選定することとした。

各訪問先においては、役所等に出向き、震災時に実際に対応した防災担当職員等から話を聞くことを調査の軸とし、そのほかに避難所運営に関係した地域住民、ボランティアの代表者などにも面会し話を聞くこととした。

このような考えの中から訪問先を協議した結果、①沿岸部、都市部、山間部と、地理・地形上違いのある地域が混在し、さまざまな対策が求められたであろうと推察される仙台市（仙台市消防局・仙台市宮城野地区被災地視察）と、②沿岸の被害が特に甚大であった石巻市（石巻市役所・湊小学校避難所運営視察・みらいサポート石巻視察・石巻日日新聞社視察・津波避難ビル視察）の２市について、研究メンバー全員で訪問することとした。またさらに、研究メンバーを沿岸部地域自治体訪問希望者と内陸部自治体訪問希望者の２班に分けて、③沿岸部訪問先として名取市（名取市役所）、④内陸部訪問先として大崎市（大崎市役所）をそれぞれ選定し、班別での調査訪問も併せて行うこととした。

## ３　研究課題の絞り込み

大規模災害における対策については、防災計画など平時から備える災害予防対策と発災に伴う救出救助、医療救護、情報の収集・伝達、被災者保護、緊急輸送、応急給水、食糧等物資の供給、応援要請などさまざまな応急対策があり、そして、災害復旧、復興に至るまで多岐にわたる多くの課題があると考えるが、本研究会では、被災住民の生命を守っていくために、発災直後から長期間にわたる対応が求められることがあり、災害対策の中でも最も重要な課題の一つである「避難所運営」に焦点を絞って研究していくことを決めた。主に震災前に計画していた避難所運営計画と震災時実際に行われた避難所運営との違い、また、震災以降どのように運営体制の見直しを行ったかということについて、調査の視点とすることとした。

大規模災害を経験していない私たちの自治体の防災計画は、現時点ではあくまで机上での計画にすぎない。実際に大規模災害が発生した際に、果たして、その計画のとおりに対処できるのかという不安がある中で、東日本大震災の経験と教訓を踏まえた被災自治体の計画は、私たちが今後、防災計画の見直しを進めていく上での手本になるものと考えた。

## ４　県内各自治体における避難所運営の現状と課題

本調査研究をより有益なものとしていくため、視察前の作業として、研究メンバーの所属する各自治体（以下「所属自治体」という。）の避難所の運営体制に関する現状と課題について調査を行った。

### （１）所属自治体の避難生活のための避難所および避難所運営組織

所属自治体における避難生活のための避難所数、避難所運営組織の設置数および各避難所に配置される担当職員の人数等については、表１－１のとおりである。

**表１－１　所属自治体の避難生活のための避難所および避難所運営組織設置数等**

（2013 年６月１日現在）

| 所属<br>自治体名 | 世帯数<br>（世帯） | 人口<br>（人） | 避難所数<br>（施設） | 収容人数<br>（人） | 組織数<br>（組織） | 担当職員<br>（人） |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 相模原市 | 311,364 | 720,070 | 105 | 119,938 | 104 | 3～4 |
| 小田原市 | 79,522 | 196,305 | 37 | — | 25 | 4～6 |
| 茅ヶ崎市 | 96,065 | 236,763 | 40 | 61,754 | 40 | 4 |
| 三浦市 | 17,858 | 46,566 | 16 | 11,213 | 9 | 3 |
| 秦野市 | 70,830 | 169,673 | 23 | 20,960 | 23 | 5～10 |
| 厚木市 | 94,840 | 224,862 | 48 | 58,700 | 42 | 2 |
| 大和市 | 100,328 | 231,447 | 57 | 17,605 | 8 | 調整中 |
| 海老名市 | 52,001 | 128,765 | 32 | 29,119 | 0 | 6～9 |
| 中井町 | 3,300 | 9,711 | 4 | 2,200 | 0 | 0 |
| 箱根町 | 7,232 | 13,397 | 28 | 3,970 | 0 | 0～1 |

### （２）避難所運営に関する共通課題

研究メンバーから、所属自治体における避難所運営に関係するさまざまな課題が挙げられたが、その中で見えてきた共通の課題を次に列記してみる。

#### ①　避難所への職員配置

人員不足、訓練不足、意識不足、自治会等地域住民との調整能力など、避難所への職員配置については多くの課題が挙げられている。訓練・意識の不足など努力で改善できる部分もあるが、人員の不足については、どの自治体においても改善は難しい。避難所運営については、行政職員だけでは到底手が足りない。自治会等を中心とした地域住民の参画が課題であろう。

### ②　避難所運営組織と運営マニュアル

行政と地域住民が協力して円滑に避難所を運営していくためには、そのルールを定める避難所運営マニュアルと、それに基づく運営体制の整備は不可欠なものであるが、マニュアルそのものがないことや、マニュアルはあるが、その計画どおりに運営できるのか不安があることなどが課題として挙げられた。避難所運営マニュアルの策定や避難所運営組織の設置について、地域住民と十分に協議し、運営体制の整備を図ることが重要であるが、これを避難所ごとに取りまとめていくには、相当の時間と労力を要するものと考えられる。

### ③　避難所の収容能力

各自治体の人口規模などから避難所数の違いはあるが、基本的に小中学校などの公共施設を避難所として指定している。東日本大震災の状況などから大規模災害が発生した際に避難所の収容人員を超えた時の対処について複数の自治体が課題として挙げている。

### ④　食糧等物資の備蓄

水・食糧をはじめ生活物資などの備蓄については、避難者の生命を守るため欠かせないものであるが、その品目および数量が不足していないか、また、妥当であるかなどについて複数の自治体が課題として挙げている。
備蓄数量の目標や計画などの考え方は自治体ごとに違いもあり、財政的に限りがある中、どこまで事前の準備が必要であるか線引きが難しい。

### ⑤　要援護者の対策

災害時において特に配慮が必要な要援護者の把握については、各自治体とも進みつつあるが、発災時の具体的な避難手段や避難生活をする避難所での対応、二次的な福祉避難所などへの移動および支援者の確保など、その仕組み作りが十分ではない状況である。それら、要援護者への情報伝達手段をはじめとする細部にわたる取り組みを課題として挙げている。

### ⑥　その他

指定の避難所に避難することができない避難者の把握や物資の配給といった、いわゆる在宅避難者に対する支援の在り方や避難所と災害対策本部との連絡手段、避難所運営訓練の必要性などについて課題として挙げている。

## ５　調査項目

所属自治体における避難所の運営体制に関する現状と課題の調査結果も踏まえた上で、東日本大震災の教訓をいかし、これからの避難所運営の在り方について検証するため、避難所運営に関係する次の項目（表１－２）について、調査訪問先である自治体の震災時の状況、課題および震災後の改善点について調査することとした。

**表１－２　避難所運営に関係する調査項目（詳細は第３章　調査報告　参照）**

| |
|---|
| １　避難所の区分について<br>・避難所の種類や区分<br>・自主避難所の把握や支援方法<br>・避難所の閉鎖方法や基準 |
| ２　役割分担について<br>・避難所における行政（職員）の役割<br>・避難所における避難者の役割 |
| ３　住民・職員への啓発について<br>・住民への啓発の在り方<br>・職員への啓発の在り方 |
| ４　情報連絡体制について<br>・災害対策本部と避難所との連絡体制<br>・避難勧告など住民への情報伝達手段 |
| ５　物資供給等について<br>・備蓄品の供給状況<br>・支援物資の配布の流れ |
| ６　要援護者等への対応について<br>・福祉避難所ではなく、避難所に避難してきた要援護者への対応<br>・避難所における女性や弱者への配慮 |
| ７　個人情報の取り扱いについて<br>・個人情報の取り扱い |
| ８　ボランティアの受け入れ体制について<br>・避難所におけるボランティアの受け入れ体制 |
| ９　トイレ対策について<br>・避難所におけるトイレ対策 |
| 10　ペット対策について<br>・避難所におけるペット対策 |

## 第２章　調査視察先概要

### １　東日本大震災について

2011年３月11日14時46分、宮城県三陸沖の北緯38度１分、東経142度９分の深さ24ｋｍを震源にM9.0の地震が発生した。この地震の大きさは日本周辺における観測史上最大のものであり、東日本を中心に北海道から九州地方まで揺れが観測された。気象庁はこの地震を「2011年東北地方太平洋沖地震」と命名し、さらに政府は、この地震による災害およびこれに伴う原子力発電所事故による被害について「東日本大震災」と呼称することとした。

#### （１）地震の概要

##### ①　地震の規模

この地震により宮城県栗原市で震度７、宮城県、福島県、茨城県および栃木県の４県37市町村に及ぶ地域で震度６強を観測したほか、北海道から九州地方にかけて広い範囲で震度６弱から震度１の揺れが観測された。地震は海溝型でM9.0と大規模なものであったため、それに伴い発生した津波の規模も甚大であった。

##### ②　余震の発生

余震は岩手県から茨城県沖合の震源域に相当する長さ約500ｋｍ、幅約200ｋｍの範囲をはじめ、震源域に近い海溝軸の東側や陸域でも発生した。余震活動は活発で、震度６強が２回、震度６弱が２回、震度５強が12回、震度５弱が44回、震度４が226回計測された（2013年３月11日現在）。震度６強の余震は、１度目は本震から29分後の3月11日15時15分で震央地は茨城県沖で、２度目は４月７日23時32分で震央地は宮城県沖でそれぞれ発生した。

##### ③　地震による津波

地震による津波は波高10m以上、最大遡上高40.1mに上るものも発生し、東北地方と関東地方の太平洋沿岸部を中心に大きな被害をもたらした。岩手県、宮城県および福島県で地震発生の３分後である14時49分に津波警報が発令されたのをはじめ、北は北海道から南は高知県まで、全国で大津波警報・津波警報・津波注意報などが発令された。以後、各地で段階的に警報・注意報に移行していき、３月13日17時58分に、すべての津波注意報が解除された。

#### （２）被害の概要

##### ①　人的および住家の被害

この震災では表２－１のように全国で死者18,131人､行方不明者2,829人などの人的被害が生じた。また住家全壊129,391棟、住家半壊265,096棟など建物への被害も発生した。インフラ面では、電気、電話、上下水道などのライフラインの停

止が各地で相次いだ。

**表２－１　震災による人的および住家被害状況（2012年９月11日現在）**

| 被害区域 | 人的被害 | | | | 住家被害 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 死者 | 行方不明者 | 負傷者 | | 全壊 | 半壊 | 一部破損 |
| | | | 重傷者 | 軽傷者 | | | |
| | 人 | 人 | 人 | 人 | 棟 | 棟 | 棟 |
| 全　国 | 18,131 | 2,829 | 694 | 5,305 | 129,391 | 265,096 | 743,298 |
| 宮城県 | 10,365 | 1,394 | 504 | 3,607 | 85,311 | 151,719 | 224,225 |
| 岩手県 | 4,976 | 1,205 | 3 | 33 | 19,199 | 5,013 | 8,673 |
| 福島県 | 2,686 | 226 | 20 | 162 | 20,841 | 70,901 | 160,535 |

**②　震災による避難者等**

被災などにより地震直後から多くの人が避難所に避難し、表２－２のとおり、震災１週間後には、全国で386,739人の避難者が2,182の避難所に避難した。

**表２－２　全国および東北３県（岩手・宮城・福島）の発災後の避難者等の推移**

| | １週間後 | | ２週間後 | | １か月後 | | ３か月後 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 避難者 | 避難所 | 避難者 | 避難所 | 避難者 | 避難所 | 避難者 | 避難所 |
| | 人 | カ所 | 人 | カ所 | 人 | カ所 | 人 | カ所 |
| 全国 | 386,739 | 2,182 | 246,190 | 1,935 | 147,536 | 2,344 | 88,361 | 1,459 |
| 東北３県 | 368,838 | 1,874 | 216,963 | 1,335 | 124,450 | 1,063 | 67,073 | 799 |

## ２　訪問先および各都市の概要

### （１）大崎市

訪問日：2013年11月13日（水）
訪問先：大崎市役所
応対者：市民協働推進部危機管理監　　佐藤　政重　氏
　　市民協働推進部防災安全課長兼放射能対策室長　　門脇　喜典　氏
　　市民協働推進部防災安全課危機防災・消防担当　　久本　　裕　氏

大崎市の位置

大崎市は、2006年３月31日、古川市、松山町、三本木町、鹿島台町、岩出山町、鳴子町、田尻町の１市６町が合併し、誕生した。宮城県の北西部に位置し、人口は約134,000人、面積は796.76ｋ㎡、市域は東西に約80ｋｍの長さを持ち、東は遠田郡、登米市、西は山形県、秋田県に接し、南は黒川郡、加美郡、北は栗原市に接している。

江合川と成瀬川、二つの大きな河川が育んだ広大で肥沃な大崎耕土が広がり、「ササニシキ」や「ひとめぼれ」に代表される良質米の一大穀倉地帯を形成し、酒造業、味噌醤油製造業などの産業が古くから栄え、漬物や納豆などの発酵技術による豊な食文化が受け継がれている。

また、全国に知れわたる「仙台牛」の産地として知られている。

ラムサール条約湿地に登録され、国内でも貴重な自然環境が残る「蕪栗沼」や、鳴子温泉郷に代表される大小さまざまな温泉、鳴子こけしや竹細工などの伝統工芸、基幹産業である農業を軸としながら、観光、商業、工業などバランスのとれた恵みのある都市である。

また、東北新幹線、東北自動車道、東北本線、陸羽東線などの交通基盤を備えた宮城県北部の交通の要衝であるとともに、農業、畜産試験場などの高次研究機関や中核医療施設、工場、商業施設が多く立地する商業、行政、都市サービスの拠点として発展を続けている。

大崎市内の被害の状況

東日本大震災による被害状況は、表２－３のとおりとなっている。津波による被害はなかったが地震動により内陸部としては一番の大きな被害を受けた。

表２－３　大崎市の被害状況（2013年12月31日現在）

| | | | |
|---|---|---|---|
| 人　口 | 国勢調査（2010 年 10 月） | | 135,147 人 |
| 人的被害 | 死　者 | | 4 人 |
| | 行方不明者 | | 0 人 |
| | 負傷者 | 重　症 | 79 人 |
| | | 軽　傷 | 147 人 |
| | | 計 | 226 人 |
| | 合　計 | | 237 人 |
| 住宅被害 | 全　壊 | | 596 棟 |
| | 半　壊 | | 2,434 棟 |
| | 一部破損 | | 9,138 棟 |
| | 合　計 | | 12,168 棟 |
| 避難所関係 | 避難者 | | 11,082 人 |
| | 開設避難所 | | 92 カ所 |

### （２）名取市

訪問日：2013年11月13日（水）

訪問先：名取市役所

応対者：総務部防災安全課長兼震災記録室長　大久　初見　氏

　　総務部防災安全課防災係主幹兼係長　佐藤　浩　氏

名取市は、宮城県の中央南部に位置し、人口は約73,000人、面積は97.76ｋ㎡、市域は東西に長い長方形で、西部は高舘山や五社山が連なる丘陵地、中央部は平坦で古くから住居の中心地域、東部は平坦な海浜湿地から太平洋に面しており、名取川・阿武隈川の両水系に囲まれた肥沃な土地が広がり、気候も東北地方としては温暖なことから、古くから農耕が盛んな自然条件に大変恵まれた住環境に適した土地柄となっている。また、国際定期便が就航している仙台空港、東北縦貫自動車道や仙台東部道路、ＪＲ東北本線、仙台空港アクセス鉄道などがあり、交通の要衝の地となっている。

名取市の位置

旧石器時代から縄文時代にかけての遺跡が数多く発見されており、縄文時代前期の集落跡群としては日本最大の規模といわれる今熊野遺跡や、東北最大を誇る雷神山古墳に象徴されるように、古来より人々の暮らしが営まれてきた歴史ある土地である。

近年は大規模な宅地開発が進み大規模商業施設の進出が盛んで、仙台都市圏の副拠点として発展を続けている。

東日本大震災による被害状況は、表２－４のとおりとなっている。死者・行方不明者はすべて津波の被害であり、閖上では海から１ｋｍ以内の木造家屋は、ほぼすべて流失しており、さらに火災も発生するなど閖上・下増田地区の沿岸部は、壊滅的な被害を受けている。

**表２－４　名取市の被害状況（2013年12月31日現在）**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 人　口 | 国勢調査（2010 年 10 月） | | 73,134 人 |
| 人的被害 | 死　者 | | 911 人 |
| | 行方不明者 | | 41 人 |
| | 負傷者 | 重　症 | 14 人 |
| | | 軽　傷 | 194 人 |
| | | 計 | 208 人 |
| | 合　計 | | 1,160 人 |
| 住宅被害 | 全　壊 | | 2,801 棟 |
| | 半　壊 | | 1,129 棟 |
| | 一部破損 | | 10,061 棟 |
| | 合　計 | | 13,991 棟 |
| 避難所関係 | 避難者 | | 11,233 人 |
| | 開設避難所 | | 52 カ所 |

### （３）石巻市

訪問日：2013年11月14日（木）

訪問先：石巻市役所ほか

応対者：総務部危機対策課長　　二上　洋介　氏

石巻市は、2005年４月１日、旧石巻市が河北町、雄勝町、河南町、桃生町、北上町、牡鹿町の６町と合併し、誕生した。

宮城県の北東部に位置し、人口は約151,000人、面積は555.78ｋ㎡、市域は東西に約35ｋｍ、南北に約40ｋｍで、南東は女川町を囲むように太平洋に面し、北は登米町、南三陸町に接し、西は東松原市、遠田郡に接している。

市域内には新旧の北上川が流れており、旧北上川の河口を中心として市街地が形成されている。市の中央部と西部には平坦な田園地帯が広がり、東部は丘陵・山地となっており、太平洋に面したリアス式海岸が形成されている。

伊達藩の統治下には、水運交通の拠点に位置する「奥州最大の米の集積港」として、全国的に知られた交易都市であった。明治時代からは、黒潮と親潮がぶつかる、世界三大漁場の一つ、金華山沖漁場を背景に漁業のまちとして栄え、全国でも有数の水産都市である。

近年は、石巻専修大学の開学や、石巻港の整備が進められるとともに、三陸縦貫自動車道が石巻市まで延伸されるなど、高速交通体系の利便性が飛躍的に向上し、新たな時代に向けさらなる発展を続けている。

東日本大震災による被害状況は、表２－５のとおりとなっている。津波による浸水は、中心市街地を含む沿岸域の約73ｋ㎡にも及び、また、市内の広範囲で地盤沈下や液状化現象が発生した。

**表２－５　石巻市の被害状況（2013年12月31日現在）**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 人　口 | 国勢調査（2010 年 10 月） | | 160,826 人 |
| 人的被害 | 死　者 | | 3,518 人 |
| | 行方不明者 | | 441 人 |
| | 負傷者 | 重　症 | 不　明 |
| | | 軽　傷 | 不　明 |
| | | 計 | 不　明 |
| | 合　計 | | 不　明 |
| 住家被害 | 全　壊 | | 19,974 棟 |
| | 半　壊 | | 13,098 棟 |
| | 一部破損 | | 19,948 棟 |
| | 合　計 | | 53,020 棟 |
| 避難所関係 | 避難者 | | 50,758 人 |
| | 開設避難所 | | 259 カ所 |

## （４）仙台市

訪問日：2013年11月15日（金）
訪問先：仙台市消防局（宮城県市町村振興協会）
応対者：消防局防災企画課防災企画係長　山田　浩幸　氏
消防局防災企画課防災計画係主幹兼係長　荒木　秀雄　氏
消防局減災推進課安全推進係長　本田　秀昭　氏
消防局減災推進課応急対策係主幹兼係長　阿部　和彦　氏

仙台市は、宮城県の県庁所在地で県のほぼ中央に位置し、人口は約1,063,000人、面積は785.85ｋ㎡、東は太平洋に面し、西側は山形県に接している。その広大な市域内には船形山、泉ヶ岳などの山々や、広瀬川、名取川などの河川があり、多彩な自然景観に恵まれている。都市部にもケヤキ並木が広がるなど緑が多く、別名「杜の都」と称され、また、東北大学をはじめとする各種教育機関が多く「学都仙台」とも呼ばれている。100万都市でありながら緑豊かで、都市と自然が調和したまちである。

仙台市の位置

戦国時代の奥州の雄、伊達政宗公が1600年に居城と定め「仙台」と命名、翌年、城下の町割りを行い、伊達62万石の城下町を誕生させたことに遡る。1889年、市制を施行し、誕生。太平洋戦争下の仙台空襲により多大な被害を受けたが、その後復興を成し遂げ、市制施行100周年を迎えた1989年に東北初の政令指定都市となり、東北地方の中枢都市として発展を続けている。

東日本大震災による被害状況は表２－６のとおりとなっている。東部沿岸地域においては津波による被害、丘陵部地域においては地盤崩落、地すべり等による宅地被害であった。

伊達正宗公像

表２－６　仙台市の被害状況（2013年12月31日現在）

| | | | |
|---|---|---|---|
| 人　口 | 国勢調査（2010年10月） | | 1,045,986 人 |
| 人的被害 | 死　者 | | 908 人 |
| | 行方不明者 | | 30 人 |
| | 負傷者 | 重　症 | 276 人 |
| | | 軽　傷 | 1,999 人 |
| | | 計 | 2,275 人 |
| | 合　計 | | 5,488 人 |
| 住宅被害 | 全　壊 | | 30,034 棟 |
| | 半　壊 | | 109,609 棟 |
| | 一部破損 | | 116,046 棟 |
| | 合　計 | | 255,689 棟 |
| 避難所関係 | 避難者 | | 105,947 人 |
| | 開設避難所 | | 288 カ所 |

【参考文献等】


・総務局消防庁ホームページ　http://www.fdma.go.jp
・国土交通省ホームページ　http://www.mlit.go.jp/index.html
・内閣府ホームページ　http://www.cao.go.jp/

## 第３章　調査報告

### １　避難所の区分について

災害時の避難所について、東日本大震災では、どのように開設され、地域や被害の種類による違いや課題、また、それを受けてどのような対策を行っているか調査した。

#### （１）避難所の種類や区分

##### ①　震災時の対応

###### ア　Ａ市

Ａ市の地形の特徴として､指定避難所のほかに､一時避難所が多数開設された。特に中山間の指定避難所が少ない集落地域で開設され、その一時避難所の運営については自主防災組織が自主的な運営を行った。

避難所の開設に係る大きな問題が起きずに済んだことは、住民が、自ら一時避難所を開設するという意識が高かったためと考えられる。

福祉避難所については、温泉旅館と事前に協定を結んでいたことから、震災から半月程度以降は、高齢者や身体障がい者を抱える家族などの通常の避難所では生活が困難な方々ために優先的に活用した。

また、沿岸部の避難者を５月から 11 月までの長期にわたり、二次避難所 56 施設で受け入れた。

###### イ　Ｂ市

指定避難所37カ所および地域の集会所など合計52カ所に約１万人が避難した。避難者には、地域住民のほか、空港や鉄道の利用者も多く、また、津波により沿岸部から内陸部へ避難してきた住民も多数いた。

そのため、地域住民よりも外部の人が多く存在する状況となり、日頃から地域住民へ自主運営を指導してきたが、効果的な運営を行うことができなかった。

###### ウ　Ｃ市

震災以前から、学校は津波による避難所ではないと周知していたが、震災時は学校への避難者が多数発生したため、結果として周知不足であった。

###### エ　Ｄ市

震災後２､３日目のピーク時に最大 105,947 人の避難者が避難所に押し寄せた。高層マンションはエレベーターが動かない。受水槽の故障により水が出ない、また、停電による暗所での生活への不安などの理由により、避難所へやってくる人が多数いた。

そのため、避難者が想定を超え、指定避難所のみでは収容することができなかった。また、地域での避難所運営マニュアルの認知度が低く、市民は指定避難所の運営を主導すると認識していたことなどにより、役割分担を明確にできず、混乱した。

② 震災後の対応

ア Ａ市

震災時の避難所について、一時避難所が自主的に運営されたことから、地域防災計画を改訂するに当たり、指定避難所は行政、自主防災組織および避難住民で協働して運営し、一時避難所は自主防災組織の自主的な判断のもとに開設運営するという位置付けを明確にした。

指定避難所を協働で運営することを明記し、特に中心市街地では、避難所ごとに自主部防災組織が今後の運営に関する協議を進めている。

自主防災組織では、避難所ごとの対応マニュアルを作成していくこととしているが、それぞれに認識の違いなどもあるため、相当の時間を要するものだと考えている。

イ Ｂ市

震災での対応による課題などについて、現在検討中である。

ウ Ｃ市

震災での対応を受けて、避難所については詳細に区分した。

浸水区域にある集会所などは避難所の指定を解除し、一般的な避難生活が可能な安全な場所として「避難生活避難所」、浸水区域について、上層階で一時的に避難可能な施設として「緊急一時避難所」を指定することとした。

一時的な避難施設として、民間の避難ビルなどを利用した「緊急一時津波避難ビル」を位置付けている。また、避難所や津波避難ビルがなく、津波からの避難が困難な地域には「津波タワー」を設置しているが、震災時におけるタワー内での凍死者の発生などの反省から、雨風を防げる屋内型のものを設置している。

エ Ｄ市

市民への避難所運営マニュアルの認知度が低く、震災時に混乱したことから、全市連長会で市民の意見を踏まえ地域防災計画見直し検討委員会を設置し、全市版避難所運営マニュアル暫定版を作成後、約 700 件程度の意見を踏まえて全市版避難所運営マニュアルを完成させた。

指定避難所における避難者の収容不足との反省から、指定避難所を補完する施設として、市民センターやコミュニティセンターを「補助避難所」、地域の集会所を「地区避難施設」に指定し、その使用方法については地域で決定してもらうこととした。地域へ、全市版避難所運営マニュアルを基に地域版避難所運営マニュアルを作成するよう依頼している。

災害対策基本法（以下「災対法」という。）の改正に関して、指定緊急避難場所、指定避難所についても必要な対応を検討中であるが、基本的に、地震と風水害による避難所の区別は行っていない。

③　まとめ

各市とも、あらかじめ指定していた指定避難所だけでは、避難者を収容しきれなかったことや、住民が自ら指定避難所ではないところで避難生活を行っていたことを踏まえ、指定避難所を補完する施設の整備を行っていた。

また、避難所の運営については、指定避難所も含めて、地域主導で行うという考え方が主流であった。

### （２）自主避難所の把握や支援方法

#### ①　震災前の対応

##### ア　Ａ市

自主防災組織が開設した一時避難所への避難者以外の、個人的な自主避難者数とその避難場所については把握することができなかった。中山間地域では、自主防災組織が開設した一時避難所への避難が主流であったため、数人の家族が身を寄せていたところが、少なからず、存在していたと考えられる。

また、自宅避難者についても把握できなかった。

##### イ　Ｂ市

町内会や自主防災組織が、率先して避難所運営を支援したことにより、おおむね適切に運営が行えた。

##### ウ　Ｃ市

把握がとても難しかった。避難情報について、有力な情報が入手できたのは５日目頃であり、指定避難所ではないお寺などに避難しているケースについては把握が困難であった。

指定避難所に物資の配布を実施して以降、指定避難所外避難者が指定避難所へやってきたことにより、避難者を把握することができるようになった。

##### エ　Ｄ市

津波で孤立した学校があったが、無線設備を震災の数日前に整備していたことで連絡が可能となり、毛布の配布やヘリコプターによる延焼火災の消火活動を実施することができた。

#### ②　震災後の対応

##### ア　Ａ市

世帯名簿や世帯カードなどの事前整理、災害時におけるそれら名簿との照合による安否確認について自主防災組織に依頼し、被災状況を自主防災組織ごとに把握できるようにしている。

高齢者世帯、一人世帯の安否確認についても同様である。

自宅避難者への物資などの支援方法については、検討課題となっている。

##### イ　Ｂ市

震災時には、町内会や自主防災組織の活躍により、自主避難所などにおける避

難所運営はおおむね良好であったが、その把握および支援方法については、現在検討中である。

**ウ　C市**

指定避難所以外に、避難所として開設していた場所のリスト化は行ったものの、物資の支援方法など具体的な対策については、検討課題となっている。

**エ　D市**

地域から、自主防災組織が必要に応じて開設する地区避難施設について、指定避難所として欲しいとの要望があるが、指定避難所の開設における行政の責任をはじめ、資機材の整備やマンパワーの調整などの理由により、指定避難所は市有施設のみとしている。

物資の配送先は指定避難所であるため、地区避難施設についても、物資の受け取りは指定避難所となるようお願いしている。また、地域版避難所運営マニュアルの作成において、地区避難施設となる集会所などの記載により、物資の配送先を明確にしている。

**③　まとめ**

各市とも、東日本大震災の発災当時は自主避難所の把握について、苦慮したようである。

その後の取り組みとしては、自主避難所となった施設のリストアップや物資の配送体制の検討は行っているものの、未だ課題となっている市が多いようである。

**（３）避難所の閉鎖方法や基準**

**①　震災前の対応（各市共通）**

具体的な閉鎖における基準は特に決まっていないことは、今回視察した都市に共通していた。

仮設住宅ができるなど、新しい住宅が見つかった時点で徐々に避難所を集約し、最終的に閉鎖するということであった。

**②　震災後の対応（各市共通）**

仮設住宅も自宅から近いところは人気があり、「早い者勝ちだと、なかなか次の生活先が決まらないことも生じるため、全員から要望を確認してから、割り当てる必要があるように感じた（C市）。」という課題も残ってはいるが、各市とも新たな基準を定めてはいなかった。

**③　まとめ**

各市とも避難所の閉鎖の基準については、震災前後で大きな変化はなかった。

実際には、徐々に減っていく避難者の状況を見つつ、避難所を集約していき、仮設住宅などの移転先の整備を早めていくということが解決策となっていた。

## ２　役割分担について

震災時における行政主導による避難所運営は非常に困難なことが東日本大震災の教訓として判明した。今後の行政による避難所へのかかわり方、また、避難者自身による避難所運営について調査した。

### （１）避難所における行政（職員）の役割

#### ①　震災時の対応

##### ア　Ａ市

発災後、約２時間で、体育館などの指定避難所を開設し避難者を受け入れた。平日で職員が勤務しており、マニュアルもあったが、動員可能な職員により早期に避難所を開設した。広報車による避難の呼びかけも行った。避難所開設とともに避難者カードの配布、名簿の作成をはじめた。初日の夕食を配布できたのは21時頃で、夕食は大手スーパーに依頼し、パンなどでしのぐ状況であった。

震災当日の夜に避難所対応職員の体制を決定、教育委員会も含めた８時30分交替の24時間体制とし、各避難所に３人から５人を配置した。避難所に配置する職員は、８時までに本部に集まり、そこで行き先などを指示した。

##### イ　Ｂ市

当初の一次的な対応は、学校および公民館の職員であり、その後、市職員が行っていた。

平日の昼間ということもあり、教員も避難者の対応に当たった。

各避難所に対する担当職員の配置は決めていなかった。

２人の交代制で対応した。

##### ウ　Ｃ市

大多数の避難所に職員を派遣していないが、これは、大津波警報が発令されたことから、本部の判断で職員の安全を優先したためであった。そのために、大混乱を生じた避難所もあった。

災害対策本部を設置し全職員で対応するところであったが、職員の配置は、あまりしていなかった。

##### エ　Ｄ市

各区役所職員の派遣などの震災前の計画では足りず、急きょ、市本庁職員を追加で派遣した。また、24時間ごとの交代制とした。

震災時、避難所運営の担当は区保健福祉センターとなっていたが、さまざまな対応に追われ、本来業務である要援護者への対応や避難所の環境を改善するための指導などを行うことができなかった。

職員や地域の役割分担が明確でなかったため、避難所で混乱を招いた。

② 震災後の対応

ア Ａ市

指定避難所は行政、一時避難所は自主防災組織が主体となって管理運営するという考え方は震災前から同様である。

イ Ｂ市

震災時に担当職員が情報を得る手段がなく、避難者からの問い合わせなどに対応することができなかったことから、教訓にラジオを整備することで、災害ＦＭ、コミュニティＦＭからの直接的な情報が得られる体制を整える。

ウ Ｃ市

市職員は、基本的に避難所の運営には携わらないこととしている。町内会からのニーズや要望には対応するが、基本的な運営は町内会で行っていく。

エ Ｄ市

震度６弱以上の地震が発生した場合などに、各指定避難所へ派遣される。

避難所運営については、地域団体、行政、施設管理者による事前協議を行い、指定避難所を中心にお互いに顔の見える関係を築きながら役割を確認している。主に行政は情報連絡を行い、避難所内の課題解決に向けて調整を行う。

本庁職員の各課に各避難所の運営を担当してもらうこととし、職員は、避難所運営における一スタッフであり、運営者のサポート役となる程度にとどめ、行政との連絡役や相談役になることとしている。

勤務時間外や土日に災害が起こり、避難所対応が必要となった場合、まずは居住地域の職員（指定動員職員）が避難所開設などを町内会とともに行い、担当者（本庁職員）は通常業務のシフトなどを整えた後で、避難所運営を引き継ぐこととしている。

**Ｄ市の避難所に関する考え方**

・「避難を必要とする方」を受け入れる施設
・避難者を一時的に受け入れる施設
・避難者の「必要最低限の生活」を支援する施設
・自助、共助、公助の取り組みにより、円滑な避難所運営を目指す

③ まとめ

避難所における職員の役割は、災害対策本部と避難所における問題点や要望の調整を行うことであり、また、職員は避難所開設後の早期に対応できない可能性があるため、日頃からの避難所を運営する役員などとの調整がとても重要である。そのためには、避難所を担当する職員と避難所を運営する住民との間で“顔の見える関係”を築いておく必要がある。

④　事例紹介

ア　職員も避難者に・・・１

職員も被災し避難所で生活をしていた。避難所が開設され、数日後、避難所担当職員に『飯はまだか』と怒鳴りつけていたのが職員だった。非常に腹が立ったが、何も携わらなかった職員であったため、せめて避難所運営に携わるべき状況であった。

イ　職員も避難者に・・・２

ある職員は全く違う地域に避難し、職場を放棄していた。普段から防災意識を持たせるという事は非常に大切である。

ウ　平常時の体制

避難所運営は、平常時の取り組みが大事である。土日も含んだ町内会の打合せへ、担当の所属長や担当者が出席し、顔の見える関係を築いておく。時には地域のイベントにも参加している。

エ　避難所運営とは別の要望も

地域住民から避難所担当者に対し、避難所運営以外の要望が出てくる場合もあり、その際は、担当部署へ伝達し、最終確認後、避難所担当者から地域住民へ回答する流れを作った。

（２）避難所における避難者の役割

①　震災時の対応

ア　Ａ市

避難者の役割は館内清掃程度で、自主防災組織が食事の配布、炊き出しを実施していた。

イ　Ｂ市

リーダー的人物の存在の有無が、避難所運営に大きく関わっていた。

ウ　Ｃ市

被災者意識が強く、待ちの状態でいると、結果として市民が自立できなくなってしまう。震災から２年半の現在も、そうした問題を抱えている地域もある。

エ　Ｄ市

普段から地域団体と学校との関係が密な地域では､町内会や学校の連携のもと、住民個々の協力を得て、避難所運営委員会の立ち上げ、各種業務分担を行えたところも多かった。

連携が密でない地域、あるいは、津波浸水地域の住民や帰宅困難者を受け入れた避難所では、住民個々の協力を得られないところもあった。

避難者中心の運営への移行は、避難所ごとに差が生じていた。

### ②　震災後の対応

#### ア　Ａ市

震災時の対応と同様である。

#### イ　Ｂ市

行政主導で地域の協力により運営する方向で検討中である。町内会・自主防災組織への積極的な協力を呼び掛けていく。

#### ウ　Ｃ市

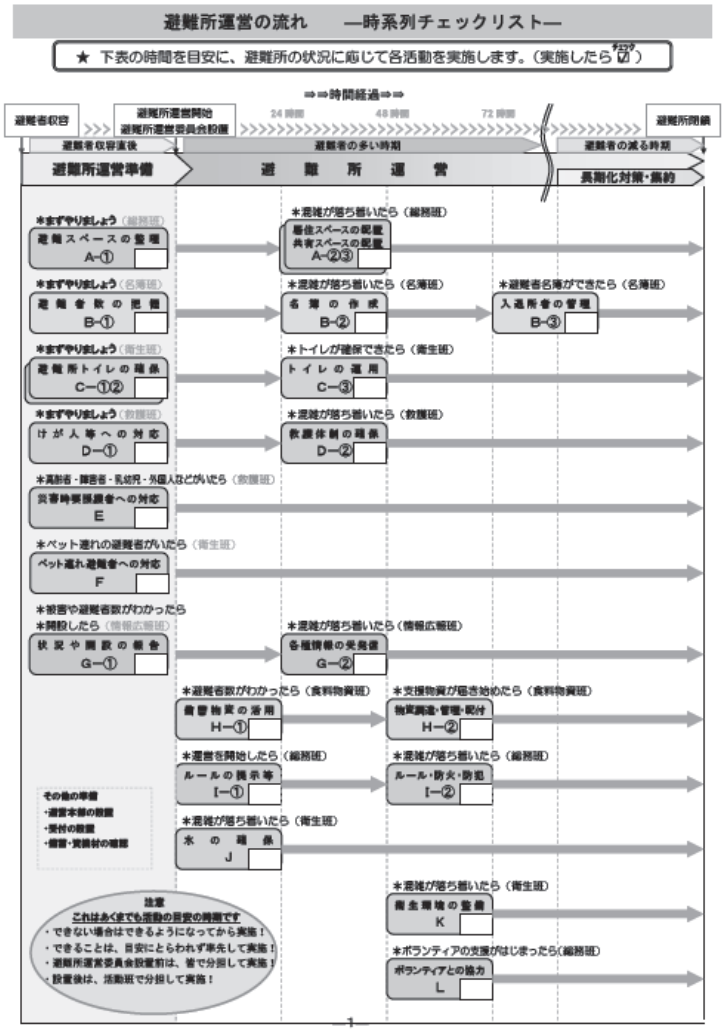
震災当初からの役割分担が大切で、マニュアルを作り運営していく必要がある。被災者へ自らのさまざまな要望は自ら考えて対応しなければいけないという意識を持たせられなかったことが、反省点である。

#### エ　Ｄ市

避難所運営の考え方は、行政主導から地域団体や市、学校などの協働を主眼に見直しをしている。また、避難者自身へ、積極的に運営主体となるようお願いしている。

そこで、避難所運営の各種活動について、種別ごとに具体的な事項をまとめたチェック式のシートを作成した。

「やるべきこと」に対して「その時にできることから」ということに重点をおき、シートをチェックしながら活用できるようにしている。




**Ｄ市　避難所運営のチェックリスト**

### ③　まとめ

避難者は被害を受け非常に大変な状況ではあるが、避難所の開設と同時に積極的に運営に携わることが重要である。特に避難生活が長期化する場合は、避難所内のトラブルや問題も自主的に運営している避難所のほうが少なかったことが分かった。また、避難所の運営を行政だけに依存することのないよう「自分たちの地域は自分たちで守る」という住民意識の醸成を図ることが大切である。

## ３　住民・職員への啓発について

市町村は災害を軽減するため、災害対応を強化し“公助”を充実させていくことが必要であるが、住民一人一人が自ら取り組む“自助”、地域や企業、団体、ボランティアなどが力を合わせる“共助”の果たす役割も極めて大きいことから、そうした防災意識を高めることも重要である。

また、行政は大災害において全庁的な対応をとることとなるため、職員への啓発も大切である。

東日本大震災で被災した地域におけるそれぞれの啓発について調査した。

### （１）住民への啓発の在り方

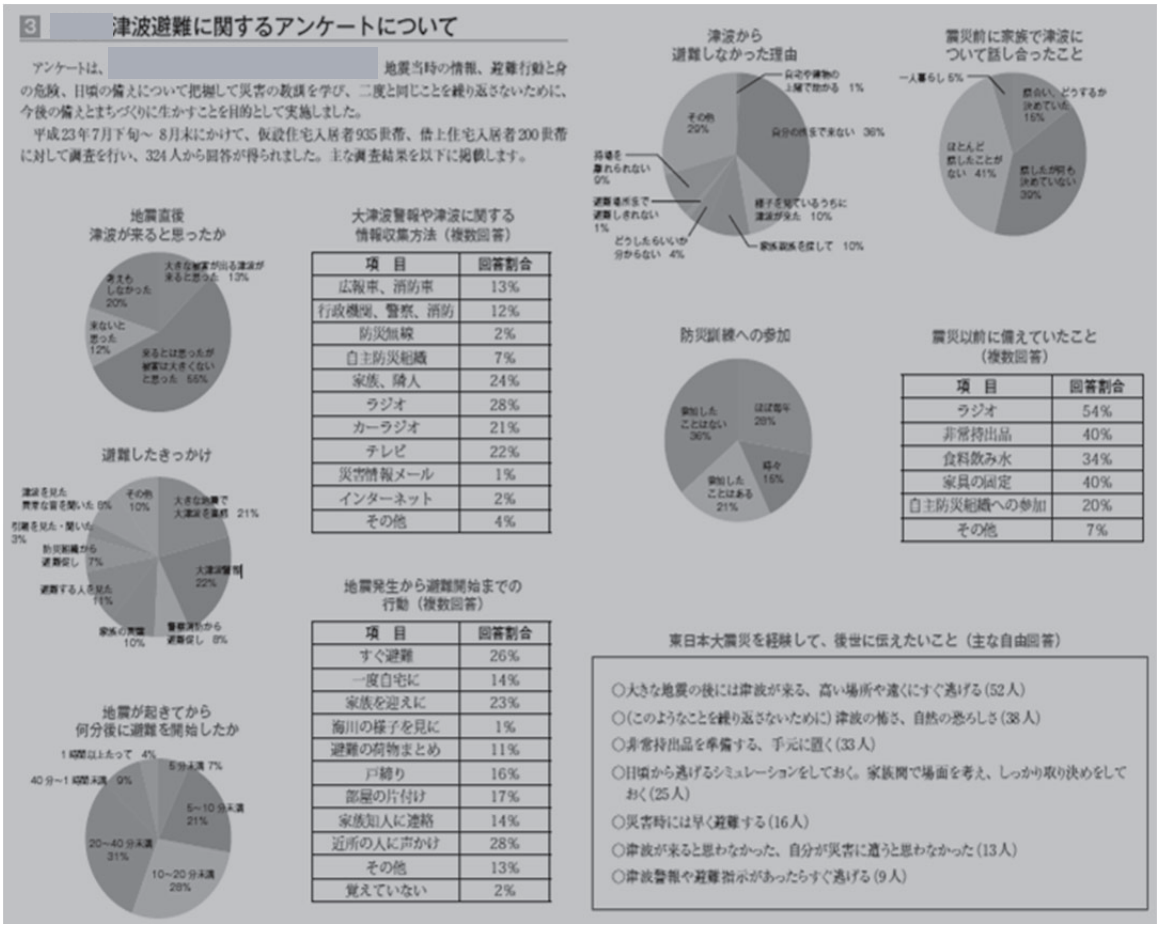
#### ①　震災時の対応

##### ア　Ａ市

東日本大震災時の避難所では、収容人数を上回る避難者が発生し、発災当初は避難者による自主的な運営は困難であった。

##### イ　Ｂ市

日頃から住民へ地震による津波の襲来を周知していたが、実際の経験がないことや、東日本大震災１年前の津波警報発令の際に観測された高さが 50ｃｍだったことなどにより、津波を警戒する人は少なかった。




**Ｂ市　津波に関するアンケート**

日頃から非常持ち出し品や備蓄品などの啓発をしていたが、断水・停電時にそれらを持たずに避難所へ向かった人が多数いた。震災が平日昼間に起き、施設職員や教職員が対応可能であったが、休日の場合は更なる混乱を生じることが想定される。

家族の行方不明および死亡、自宅の流出という状況下で、避難者が避難所を適切に運営することは極めて難しかった。

**ウ　C市**

自主防災組織への防災教育を実施していたが、ボランティアなどの支援者に頼り過ぎた避難所は、自立運営が遅れた。

**エ　D市**

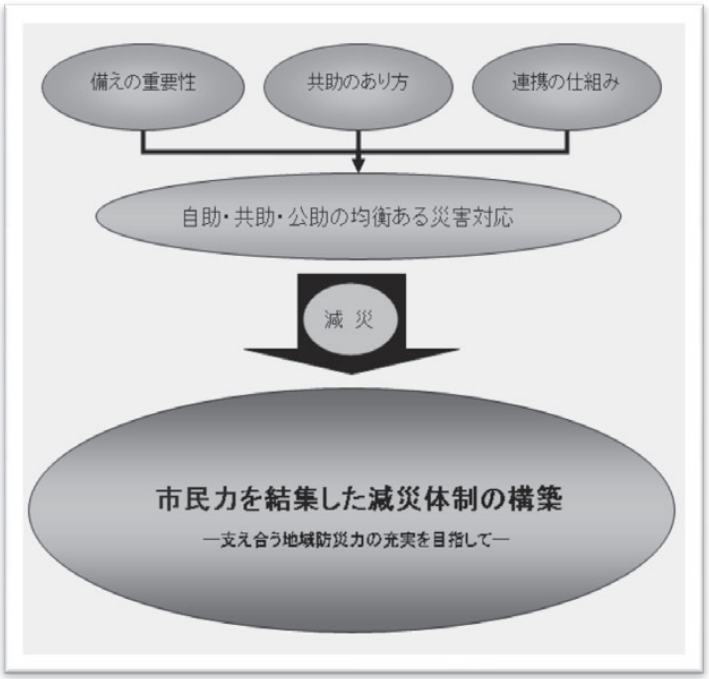
家具の転倒防止など家庭での備え、安否確認や避難誘導など日頃から防災に関する啓発をしていた。住民アンケートによる防災意識は高いものであった。津波被災区域を除けば、避難は比較的円滑に行えた。

**②　震災後の対応**

**ア　A市**

東日本大震災の反省から現在、地域防災計画の改訂し、市民意見などを反映することとしている。

同計画の中で個人、自主防災組織の役割・行動例などを明確にし、概要版を全世帯に配布した。概要版には、地域避難所について自主防災組織主体で運営するための一時避難所開設マニュアル例も掲載した。




**A市　防災ビジョン**

“自助”“共助”“公助”の適切な役割分担による防災協同社会の実現を基本方針とする防災ビジョンを掲げている。

**イ　B市**

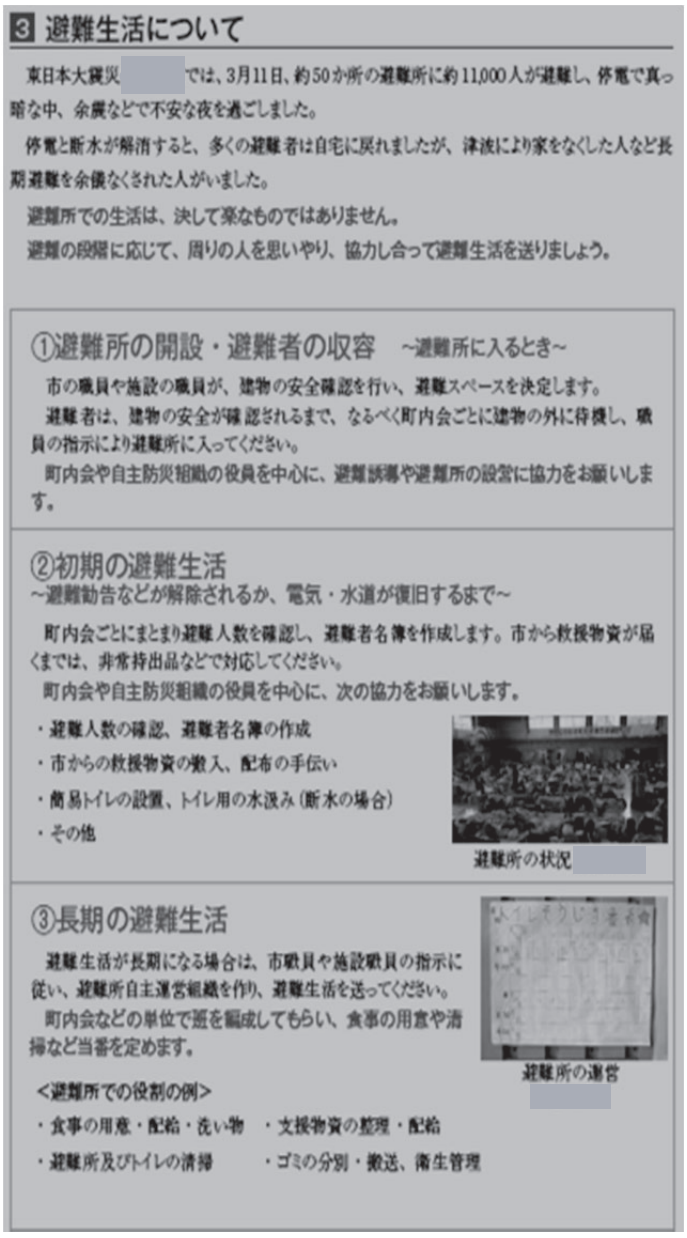
市民向け講演会などで、“日々の防災に関する積み重ねの大切さ、行政の震災対応には限界があること”などの自助・共助について伝えている。

行政の役割は、住民の防災力を高め、地域による避難所運営の実現であると考えている。

### ウ　C市

現在も、仮設住宅などでの避難生活をしている人が多数いる。避難所について、行政ではなく、地域主体による運営の実現を目指す方向で考えている。学校が拠点となり、地域の町内会自主防災会と連携し、避難所開設・運営などの役割分担を決め、それを行政がサポートすることについて、学校と協力している。

また、津波避難訓練実施後の町内会自主防災会へのアンケートによると、大多数が同訓練を今後も実施すべきであるとの回答であった。大震災による教訓をもとに、より一層、住民の防災意識を高めて行きたいと考えている。



3 避難生活について

東日本大震災では、3月11日、約50か所の避難所に約11,000人が避難し、停電で真っ暗な中、余震などで不安な夜を過ごしました。

停電と断水が解消すると、多くの避難者は自宅に戻れましたが、津波により家をなくした人など長期避難を余儀なくされた人がいました。

避難所での生活は、決して楽なものではありません。

避難の段階に応じて、周りの人を思いやり、協力し合って避難生活を送りましょう。

①避難所の開設・避難者の収容　~避難所に入るとき~

市の職員や施設の職員が、建物の安全確認を行い、避難スペースを決定します。

避難者は、建物の安全が確認されるまで、なるべく町内会ごとに建物の外に待機し、職員の指示により避難所に入ってください。

町内会や自主防災組織の役員を中心に、避難誘導や避難所の設営に協力をお願いします。

②初期の避難生活

~避難勧告などが解除されるか、電気・水道が復旧するまで~

町内会ごとにまとまり避難人数を確認し、避難者名簿を作成します。市から救援物資が届くまでは、非常持出品などで対応してください。

町内会や自主防災組織の役員を中心に、次の協力をお願いします。

・避難人数の確認、避難者名簿の作成
・市からの救援物資の搬入、配布の手伝い
・簡易トイレの設置、トイレ用の水汲み（断水の場合）
・その他

避難所の状況

③長期の避難生活

避難生活が長期になる場合は、市職員や施設職員の指示に従い、避難所自主運営組織を作り、避難生活を送ってください。

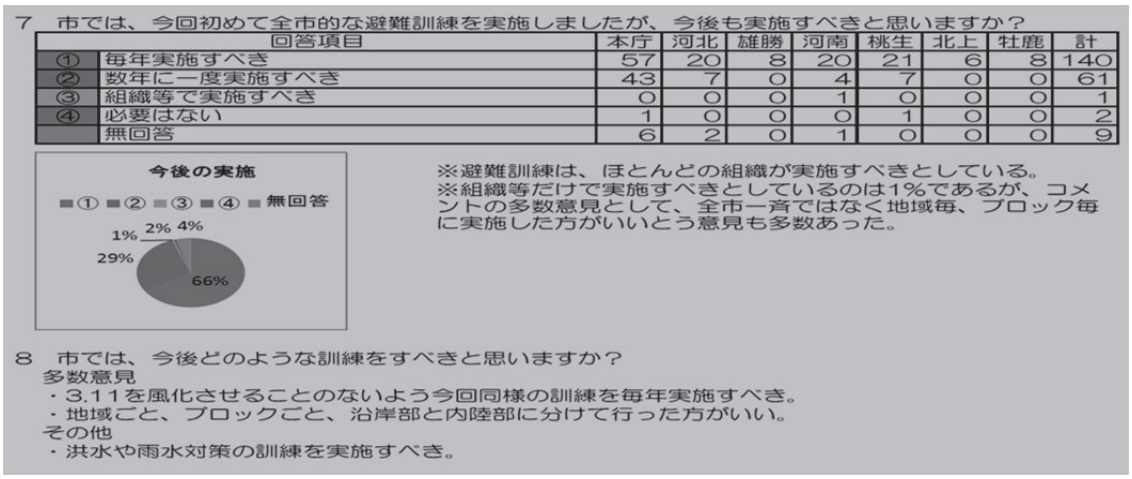
町内会などの単位で班を編成してもらい、食事の用意や清掃など当番を定めます。

避難所の運営

<避難所での役割の例>

・食事の用意・配給・洗い物　・支援物資の整理・配給
・避難所及びトイレの清掃　・ゴミの分別・搬送、衛生管理

**B市　避難マニュアル**



7　市では、今回初めて全市的な避難訓練を実施しましたが、今後も実施すべきと思いますか？

| 回答項目 | | 本庁 | 河北 | 雄勝 | 河南 | 桃生 | 北上 | 牡鹿 | 計 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ① | 毎年実施すべき | 57 | 20 | 8 | 20 | 21 | 6 | 8 | 140 |
| ② | 数年に一度実施すべき | 43 | 7 | 0 | 4 | 7 | 0 | 0 | 61 |
| ③ | 組織等で実施すべき | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| ④ | 必要はない | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| | 無回答 | 6 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 9 |



※避難訓練は、ほとんどの組織が実施すべきとしている。
※組織等だけで実施すべきとしているのは1%であるが、コメントの多数意見として、全市一斉ではなく地域毎、ブロック毎に実施した方がいいとう意見も多数あった。

8　市では、今後どのような訓練をすべきと思いますか？

多数意見
・3.11を風化させることのないよう今回同様の訓練を毎年実施すべき。
・地域ごと、ブロックごと、沿岸部と内陸部に分けて行った方がいい。

その他
・洪水や雨水対策の訓練を実施すべき。

**C市　津波訓練の検証**

### エ　D市

震災後に、読者目線を考慮し、一枚のコンパクトなものにまとめた “わが家と地域の防災チェック表”作成し、全世帯に配布した。

**D市　全世帯に配布した防災チェック表**

消防職員が地震防災アドバイザーとして、報道番組等への出演、町内会での講演等により、地震防災に関する知識や災害に対する備えを市民へＰＲしている。

連合町内会へマニュアル暫定版の提案したところ、地域のことは地域で対応するという考えを示してもらえた。

地域防災計画を見直す際、行政には限界がある。実際の災害時には住民自らの力も大切であるということを防災計画にも反映させている。

### ③　まとめ

各市とも、自助・共助の意識を啓発することを強調していた。住民の中には、災害時は行政が守ってくれるものだと考える人も多い。これに対し行政のできることには限界があり、地域住民の力こそ大切であると啓発するが、これでは行政が地域に丸投げしているのではないかと自問自答してしまうことがある。災害時に行政の職員が被災者のそばへ十分に寄り添うことは現実的に困難である。この調査を進める中で、避難所の運営を円滑にするためには、地域における良きリーダーの存在と、日頃から行政と地域で連携を取ることが重要であると認識した。

震災の教訓から、最優先すべきは自助・共助の推進であり、各市の担当者には住民への啓発の強い意気込みが見受けられた。

④　事例紹介

ア　住民自から避難所を

住民自ら、集落単位で一時避難所を開設した地域があった。すべての避難者が一時避難所ではなく、指定避難所に避難することを想定すると、大変な混乱を招くことが考えられる。住民が一時避難所を開設したことにより、指定避難所の負担が軽減できた。

イ　防災リーダーの養成

地域防災活動での防災部長や防災班長への負担を考慮し、自主防災組織を活発化させるための､新たな地域防災リーダーを 2012 年から４カ年で 600 人養成することを目指している。

（２）職員への啓発の在り方

①　震災時の対応

ア　Ａ市

約２時間で指定避難所を開設し、避難者を受け入れた。派遣可能な職員により早期の避難所開設を目指した。庁内の避難所運営に当たる担当部署は定まっていたが、職員は避難所運営に当たった。

避難所運営の経験がないことや、避難者への要望に対応することで職員に過大な負担が生じた。

イ　Ｂ市

職員へ避難所運営について周知をしていたが、実際の対応に当たった職員は、その認識が不十分であった。

職員は日中の通常業務後、各避難所に向かい交代制で勤務していたが、引き継ぎなどの整理に時間を要し、休む暇もなく苦労していた。

ウ　Ｃ市

全職員が災害対応に追われ、ほとんど寝る暇もなく勤務していたが、発災時における役割の認識が不十分である職員が多数いた。大規模災害への意識が低い職員もいた。

エ　Ｄ市

職員が、役割を全く認識できていない状況で避難所に派遣されていたため、地域の中には「最も役に立ったのは中学生、最も役に立たなかったのは市職員である」との認識もあった。

他自治体の応援職員は災害経験のさまざまなノウハウにより対応したが、市職員は災害経験がなく対応できなかった。

② 震災後の対応

ア Ａ市

震災時に職員マニュアルが機能しなかったことの反省をいかし、その見直しを行っている。

震災後は避難所の被害調査を行う緊急初動隊の研修を実施している。

イ Ｂ市

災害を自分のこととしてとらえ、対策を講じ、それを持続させることが重要であるため、職員向けの具体的な啓発について現在検討中である。震災時に被災者の行き場のない気持ちが行政に向くことを考え、それに応えていく。

ウ Ｃ市

東日本大震災における教訓をもとに、今後の地域防災計画の課題を検討した。職員の震災時における行動を調査するためワークショップ、ヒアリングなどにより、特に行動の基準、指揮系統、訓練の周知、安全確保の方針などが不明瞭であることが判明したため、今後はそれらを明確にし、最優先事項、行動手順などを訓練で確認することにより、具体的に整理していきたいと考えている。

エ Ｄ市

本庁職員による各避難所の担当を定めた。町内会の打ち合わせに担当職員が出向き地域と顔が見える関係を築いており、避難所運営マニュアルの作成、訓練の実施や地域イベントへの参加などにより、地域とのかかわりを深めている。

また、地域の現場へ足を運び対応することで、職員の意識改革につながると考えている。防災をきっかけとした地域づくり、学校と地域の連携、若年世代の地域活動、企業と地域のつながりなどを考えるきっかけとなった。

③ まとめ

各市とも、震災時における全庁的な対応は順調には行えなかったとのことであった。災害対策本部を設置するなど、過去に経験のない対応についての役割分担に基づき的確に行動することは容易ではなく、また、災害を経験せずに退職する職員が圧倒的に多いというのが現状である。

そこで各市とも、大震災の教訓として職員マニュアルを見直し、職員への啓発に力を入れている。全職員が防災部署を経験することで全庁的な防災意識の高まりへとつながるとの話しもあった。住民啓発とともに、職員啓発を進めることも重要であり、全国の自治体においても同様である。

### ④　事例紹介

**ア　防災部署以外の職員への調整**

ある市では、震災後に、市役所の各課に担当の避難所を割り当てることにした。土日に行う町内会の会議にも担当の課が出席することで、全庁的に防災の当事者意識を持たせることができた。

防災部署以外の職員は、災害対応が全庁で行われることを理解しつつも現在の担当業務への意識が高いこと、災害対応自体をよくわかっていないなどがあるため、「災害時に市として優先すべきは住民の生命である。避難所運営はそれにかかわる優先事項である。担当業務はその後の対応でも市民の理解が得られるはずである」と根気強く、話し合っている。

## ４　情報連絡体制について

震災時、市民などへの情報伝達手段および災害対策本部と避難所との連絡体制について、機能したものとそうでなかったもの、それを受けて、どのような対策を行っているかを調査した。

### （１）災害対策本部と避難所との連絡体制

#### ①　震災時の対応

**ア　Ａ市**

災害対策本部と避難所間の情報伝達について、電話が不通となったため、回復するまでの間は、移動系防災行政用無線および避難所担当職員の交代時に定期的なミーティングでの対応となった。

**イ　Ｂ市**

電話以外には移動系防災行政用無線しか通信手段がなく、電話が不通となったため、回復するまでの間は、職員を派遣して、細かな調整をする方法をとった。

**ウ　Ｃ市**

中継局が津波により水没し、固定電話、携帯電話ともに不通となった。

しかしながら、庁内ＬＡＮシステムは使用可能であったため、庁内での連絡は取ることができた。

**エ　Ｄ市**

防災行政用無線のデジタル化に伴い無線機について、2008 年度から３カ年で整備した。しかしながら、整備の完了は震災の２カ月前であったため、職員の習熟度不足であった。電波の割り当ては 32 回線あったが、相互通信には２回線を使用することから、本部と指定避難所では中継局などで使用する回線を除き、１度の通信につき 14 回線で限度となるため、初動期は輻輳した。

固定電話および携帯電話は通話制限がかかり、再開まで３、４日程度を要したが、内線が通話可能であったため、それを利用していた。

#### ②　震災後の対応

**ア　Ａ市**

震災での対応を受けて、震災前の情報伝達手段に加えて、ＮＴＴ東日本の特設公衆電話回線を整備する予定である。

**イ　Ｂ市**

震災での対応を受けて、電話および移動系防災行政無線のほかに、ＰＨＳおよびデジタル簡易無線を新たに整備し、情報伝達手段の多重化を図っている。

**ウ　Ｃ市**

震災時は、庁内ＬＡＮシステムが使用できたことから、各避難所では、Ｗｉ－Ｆｉを用いた庁内ＬＡＮの被災者情報システムを構築し、避難者名簿の共有や避難所からのニーズの把握を行えるように整備を進めている。

### エ　D市

防災行政用無線については、2012 年度から市民センターおよびコミュニティセンターにも設置し、2013 年度中に 180 基を、2014 年度にもさらに増設し、震災以前の倍以上の設置数となる予定である。

無線の増設に伴い、総務省に対し無線周波数の割り当ての増波を要望中である。

さらに、無線のバッテリーが震災時に１日程度で切れてしまったことの反省から、全指定避難所へ自家発電機を設置している。

## ③　まとめ

各市とも、震災時に電話は不通となり、避難所との連絡は職員が直接向かうという方法のみとなったことの反省から、無線や情報伝達システムの整備を進めている。

また、通信手段を多重化しても、その電源が確保できないと使用不能となるため、自家発電機などの整備も併せて行っているところが多数であった。

## ④　事例紹介

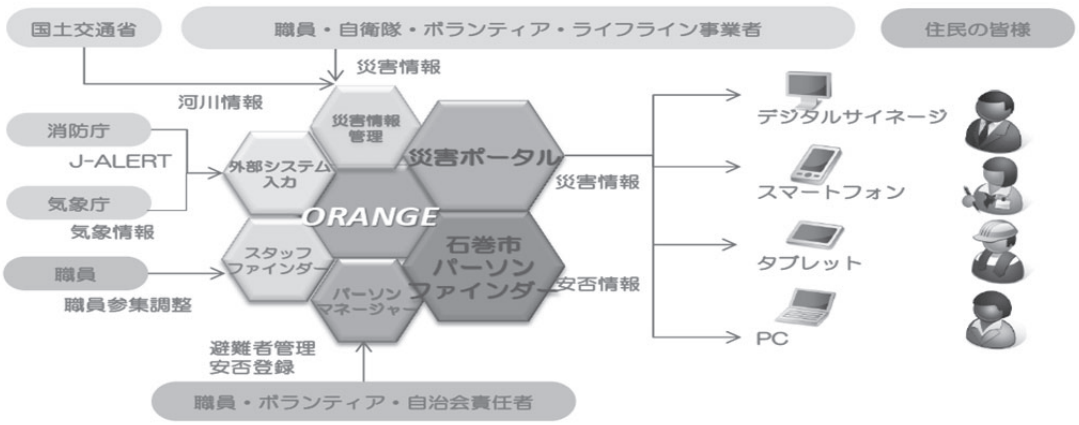
### ア　災害に強い情報連携システムについて

石巻市では、災害が起きた場合にも地域住民の安全を迅速に確保するために、公的機関やライフライン事業者などからの災害関連情報を一元的に集約･管理し、住民に必要な情報をＰＣやスマートフォンなどの多様なメディアを通じて配信することができるシステム「ＯＲＡＮＧＥ（オレンジ)」を導入している。

地域住民は、このシステムを使用して、災害に関する最新情報（避難所情報、交通情報、気象情報など）を閲覧できる「災害ポータル」、災害発生時の安否情報の確認や登録ができる「石巻市パーソ-ンファインダー」が利用できる。

なお、石巻市内に設置している石巻市Ｗｉ－Ｆｉ環境（ＳＡＩＧＡＩ）が利用できるエリア 202 カ所では、災害ポータルに簡単にアクセスすることができる。

ＯＲＡＮＧＥ（ORganized　Area　Network　Gear）のイメージ図



### （２）避難勧告など住民への情報伝達手段

#### ①　震災前の対応

**ア　Ａ市**

市町合併をしており、防災行政用無線について、地域により、戸別受信機が全戸配布される、同報系の屋外拡声装置が整備されるというような格差があった。さらに、市街地部分にはまったく整備されておらず、情報伝達手段は広報車程度であった。

**イ　Ｂ市**

市民へ、日頃から地震時の津波発生による避難を周知していたが、多くの人が大震災規模の津波の襲来を想像しておらず、逃げ遅れた。

情報伝達手段としていた同報系防災行政用無線も地震の影響と考えられる故障で使用できなかった。

**ウ　Ｃ市**

防災行政用無線（屋外型）が整備されており、地震発生から津波到達までの避難の呼びかけ、津波到達から復旧期間における各種情報の提供などに利用されてきた。その他、大震災時には、広報車での巡回、広報紙の配布、市Ｗｅｂサイト、ＳＮＳでの掲示、避難所などへの情報掲示、コミュニティＦＭの開設など、すべての広報手段を用いた。

しかしながら、通信の不通や冠水などにより、広報すべき情報の不足や分散、鮮度の低下といった問題もあった。

**エ　Ｄ市**

大津波警報の発表とともに、津波情報伝達システム、広報車および消防ヘリによる避難広報を実施したが、津波が到達するまでの限られた時間の中で、避難対象者に対する効果的･効率的な避難広報については、課題があった。

#### ②　震災後の対応

**ア　Ａ市**

４カ年で約 20 億円かけて防災行政用無線を整備することとした。しかしながら、屋外拡声装置には限界があるため、今後は携帯電話の普及率が高いことから、緊急メールを同報系の親局から発信できるように整備を進めている。

また、地域ＦＭやＷｉ－Ｆｉなどの活用も含めて検討中である。

**イ　Ｂ市**

情報伝達手段としていた同報系防災行政用無線が使用できなかったことを受けて、その再発防止対策を進めるとともに、コミュニティＦＭや緊急速報メール、公共情報コモンズを活用し、情報伝達手段の多重化を図っている。

**ウ　C市**

防災行政用無線のアナログからデジタルへの切り替えを 2014 年３月までに完了する予定である。

市町村合併で面積が広がり複雑な地形となり、難聴地域も存在しているため、戸別受信機を配布する予定である。しかしながら、戸別受信機の整備には高額な費用がかかるため、防災ラジオの導入を予定している。

また、コミュニティＦＭや避難所のＷｉ－Ｆｉを利用したシステムに携帯電話各社の緊急速報メールを連動させ、情報を得られるようにするとともに、登録制のメール配信サービスでライフラインの復旧情報を配信するなどの対応をとることとした。

さらに、衛星携帯電話を 100 台、半島部を中心に配備している。

**エ　D市**

震災時の浸水エリアなどの沿岸部に津波情報伝達システムという屋外拡声装置を整備している。

携帯電話各社の緊急速報メールについては、対応可能機種などの事情により約半数程度しか受信できないため、市防災メールの登録を推奨している。

また、2013 年からマスコミを利用した「公共情報コモンズ」により、警報などの情報発信を開始した。

情報伝達手段の多重化を図っている。

**③　まとめ**

情報伝達手段の多重化を図り、できるだけ多くの市民に情報を伝えられるよう努力していた。

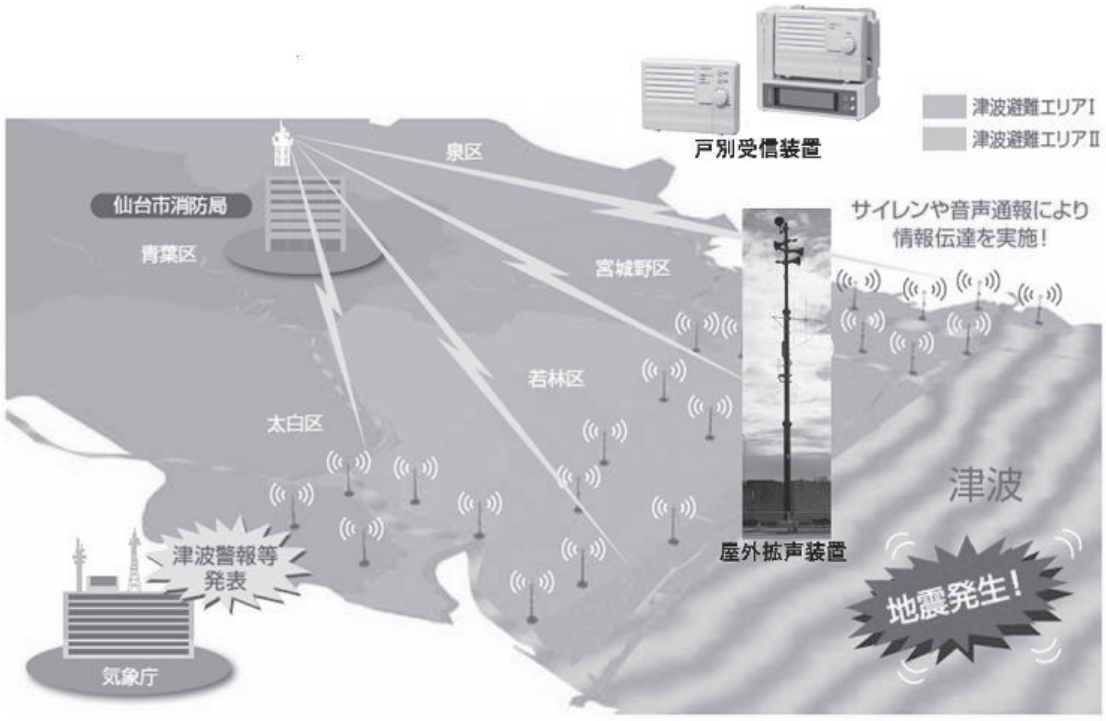
しかしながら、ツールを増やしても、情報の受け手側の意識が低くては絶対に命は守れないため、受け手側である市民の意識向上、自ら情報を取りに行くように呼びかけていくことが大切である。

### ④　事例紹介

**ア　仙台市における津波情報伝達システムについて**

このシステムは、24 時間体制をとる消防局に防災行政用無線（固定系）の親局設備を設置し、気象庁から津波警報などが発表されたとき、津波避難エリアなどに設置した屋外拡声装置や戸別受信装置から、迅速にサイレンや音声で津波警報などや避難情報を一斉に伝達するものである。

＜津波情報伝達システムのイメージ＞




このシステムのほか、テレビ・ラジオ、メール（杜の都防災メール）、市Ｗｅｂサイト、消防ヘリコプター、消防車・広報車など、情報伝達手段の多重化を図っている。

## ５　物資供給等について

備蓄品の状況は、各市町村の考え方や想定地震の違いにより異なっているが、震災直後の多くの避難所では備蓄数量の想定を超える避難者が発生し、大きな混乱を招いた。また、避難者への備蓄品や支援物資の供給状況としては、道路の寸断や、津波による影響で思うように供給できなかった地域もあれば、交通環境に恵まれ、震災当日の夜には他都市からの物資の支援を得られた地域もあった。

このようなことから、備蓄品の対応とその供給手段や支援物資の配布までの流れを調査した。

### （１）備蓄品の供給状況

#### ①　震災時の対応

##### ア　Ａ市

震災前の備蓄は、毛布やマット、発電機など一般的なもののみで、アルファ化米などは、人口 135,656 人に対して 15,000 食程度の備蓄しかなく、全く足りなかった。

発災後２、３日目は、避難者に対して十分な供給ができなかった。また、玄米はあったが電気が止まっていたため精米ができず、炊き出しもできない状態であった。４日目以降、電気が徐々に復旧して精米ができた。また、姉妹都市から白米の支援があった。

##### イ　Ｂ市

避難者に対して、１食分の食事も用意することができなかったという実状である。

##### ウ　Ｃ市

津波で４日間浸水してしまい、各避難所へ支援物資を運ぶことができなかった。避難所の防災倉庫も、１階に設置されていたため、すべて津波で流された。

また、備蓄品の数量不足が課題となった。

##### エ　Ｄ市

震災時は、避難者が多数となった避難所では物資が不足したが、避難者がいない避難所では、備蓄品が使われなかった。

震災前は、市内で最大の被害の発生が予想される長町・利府断層による地震の想定長期避難者数179,000人および災害復旧職員10,000人の１日分の食糧（３食）と飲料水（１ﾘｯﾄﾙ）を備蓄していた。粉ミルクは、同地震想定長期避難者に占める乳幼児数 1,000 人の１日当たりの必要量から算出した数量を備蓄していた。

### ②　震災後の対応

#### ア　Ａ市

震災復興基金を活用して、防災倉庫を設置した。トイレ対策のため、組み立て式簡易トイレを加えた。その他、停電時の対応を想定し、炊き出しセットや非常用発電機の数を増やした。アルファ化米についても震災前の倍以上を目標とし、３年間程度で整備していく。

震災後、石油組合と災害時に優先的に燃料を確保するための協定を結んだ。実際に同規模の地震が起きた場合に、燃料を確保できるかが課題である。

#### イ　Ｂ市

震災後は、食糧（カンパンなど）10,800 食、毛布 1,650 枚、携帯型簡易トイレ 3,800 回分、組み立てトイレ 100 台、トイレテント 50 張の備蓄を行った。

#### ウ　Ｃ市

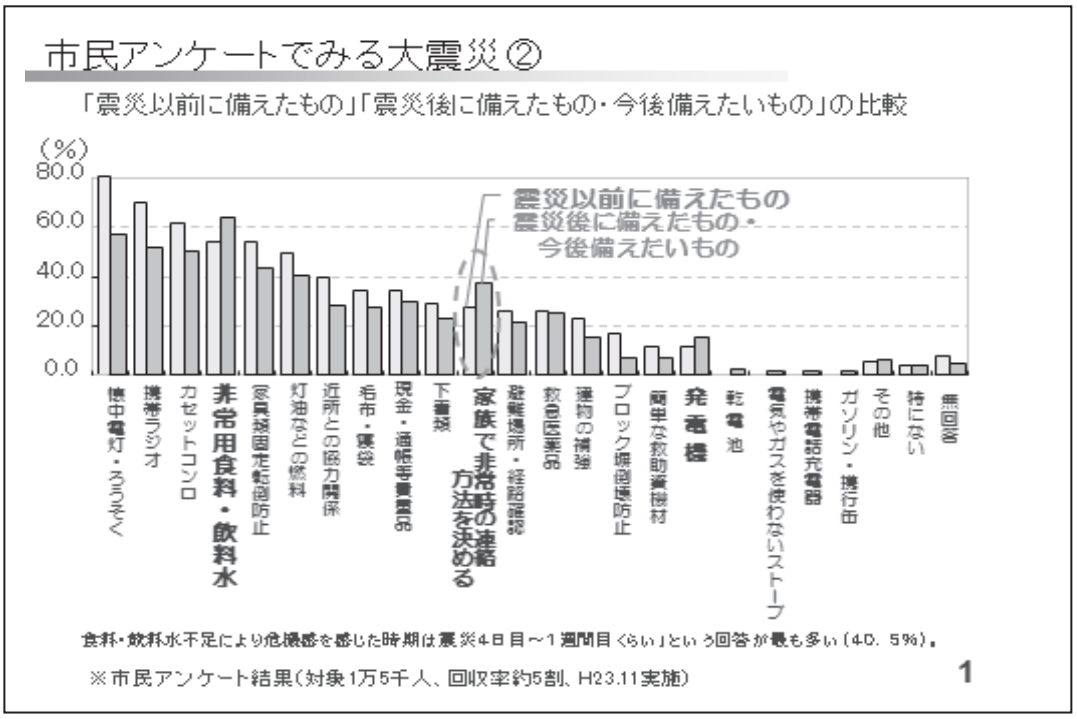
５年計画で各避難所（学校）に備蓄品の整備を行っており、その保管は上層階の空き教室を利用している。沿岸部の備蓄倉庫はすべて撤去した。

#### エ　Ｄ市

震災時の最大避難者数約 10 万人の２日分（６食）の食料・飲料水を備蓄する。

粉ミルクは、同最大避難者に占める乳幼児数約 1,000 人の２日当たりの必要量から算出した数量を備蓄する。

また、震災後の市民アンケート結果において、「備えたもの」に関し、震災前後で比較すると、『非常用食料・飲料水』および『発電機』については、震災前よりも震災後の割合が高い。また、携帯電話の充電器や乾電池などが震災後に備えたものとして挙げられている。




**Ｄ市　市民アンケート**

### ③　まとめ

今回の調査で印象に残った回答は、「備蓄品は命をつなぐ最低限の物品」ということである。震災後、行政への備蓄品の要望はますます高まっている傾向がある。しかしながら、行政の対応には限界があるため、そのことを住民にしっかりと説明し、今後は、最低１週間分の備蓄品を自助・共助の精神に基づいて備えてもらえるよう協力を得ることが必要である。

### ④　事例紹介

**ア　燃料の問題**

震災時にガソリンスタンドが長期間にわたり閉店し、車のガソリンや灯油が手に入らなかったことで大混乱に至った。消防緊急車両も含めた市公用車も燃料不足となり、大変苦労した。石油組合と交渉し、緊急車両のみ優先的に燃料を供給してもらうこととした。

**イ　電気の問題**

電気の大切さを痛感させられた。避難所において、復旧までに最短で３日間、平均では５日間を要した。復旧までの間、夜間の施設入口の照明を確保できるようにしたい。避難所は小・中学校の体育館が主体なので、施設入口へのソーラー電力をつけた照明の設置について検討している。

## （２）支援物資の配布の流れ

### ①　震災時の対応

**ア　Ａ市**

宮城県が窓口となり市の事務は軽減されたが、届くまでに多くの時間を要した。近隣県の出先機関に物資が届き、そこへ市職員が取りに向かう体制であった。

姉妹都市、近隣都市からの支援物資については、品種、数に限りはあったが、発災後２日目、３日目に届いたため、大変有効であった。

１市６町が合併しているため、本庁に届いたものを６つの総合支所に配布し、そこから指定避難所へ配布した。一時避難所には、本庁またはそこまで受け取りに来てもらった。ただし、一時避難所の担当者の確認は十分に行えなかった。

**イ　Ｂ市**

当初2,000人程度だった避難者が、深夜１時頃には10,000人近くに達していた。指定避難所のほか、地域の集会場にも滞在する状況であった。地域住民だけでなく、空港および鉄道からの避難者や福島県からの避難者もあった。

東北自動車道（仙台南インター）に隣接しているという交通アクセスの良さなどもあり、震災２日目には10,000人へ食料が行き届くまでの物資を調達できた。

また、隣接市の被害状況がいち早くテレビで放送されたことなども、その理由である。応援協定先からの搬入もあった。

**ウ　C市**

当初は、物資の受け入れを体育館で行っていたが容量を超えたため、自衛隊に依頼し公園にテントを張って受け入れ、そこから要望のあった物資を配給することとした。

259 カ所の避難所に市職員が配送することは不可能であったことが、依頼理由である。依頼は３カ月続き、その後は民間運送業者に委託した。

**エ　D市**

当初、物資の配送は机上論で想定されていたため、震災から２、３日目は混乱した。

最も早い物資は、震災当日深夜に届いたため、受け入れ場所の検討を始めた。

物資は、区役所（市内全５カ所）を経由して指定避難所へ配送するということにしていたため、区役所で一旦受け取り、荷降ろししてから別のトラックに積み込むという流れとなり、混乱した。

燃料不足などで輸送トラックが不足し、区役所に届いた物資が溜まり始め、避難所へ配送できない事態となったことで県トラック協会へ依頼したが、それでも配送に手間を要した。

震災３、４日目に自衛隊の協力をもらい、物資の集配拠点から直接、避難所へ配送するという方法にしたことで配給が安定し、それ以降は自衛隊に対応を任せた。

**②　震災後の対応**

**ア　A市**

今後の物資の配給は、その管轄する指定避難所を通して配布することとした。物資を指定避難所へ届け、一時避難所は指定避難所に物資を取りに行くという流れについて、地域に周知しており、一定の理解も得られている。

**イ　B市**

現在検討中である。

**ウ　C市**

地域輸送拠点からの支援物資の受け入れを行い、各避難者または避難者代表への物資の配給を行う。また、避難所での必要物資を取りまとめ、地域輸送拠点に支援を要請する。

**エ　D市**

備蓄物資の集配拠点（大型トラックが直接出入りできるような市有施設）の事前準備と、その集配拠点から指定避難所へ直接配送できるシステムを民間輸送事業者とともに構築中である。

### ③　まとめ

行政などの協定先をはじめ、企業や団体、個人からさまざまな支援物資が配給され、感謝の言葉があった。

しかし、一方で、その数の多さにより仕分に時間がかかり、要望に応えられない避難所も多数あった。このことから、今後の対応において重要なのは、必要物資の受付の段階での把握と管理であると考えられる。支援物資の配布に至るまでは仕分など多くの手間を要し、特に生ものなどの食料品に関しては、期限があることから、受付の段階で確実に把握しておく必要がある。

また、日頃から配送業務を行っている企業等の技術をいかし、協定を締結することも、非常に有効である。

### ④　事例紹介

**ア　在宅避難者の対応**

自宅に残った人も相当数いたが、店舗は開かない、ガソリンもないという食料が調達できない状態であったため、食料の配給時間になると避難所にやってきて、食料を求めてきたが、そこまで対応する余力はなかった。在宅避難者数の把握や物資の配布方法などは課題であるが、その解決には至っていない。

**イ　避難者からの要望**

避難所からは、大型ショッピングセンターの品物が１日でなくなるほどの量的な要望があった。リスト化すると、1,000 項目を超え、内容は普段の生活必需品が多く、避難所での最低限の物資ということではなかった。

**ウ　支援物資の受付方法**

支援物資の受付場所をあえて示さず、受付電話番号のみ周知したことで、電話段階での配送確認が可能となり、ニーズに叶う必要な支援物資だけを振り分けることができた。

## ６　要援護者等への対応について

東日本大震災では、多くの尊い生命が失われたが、その中でも、被災地全体における 65 歳以上の高齢者や障がい者の死亡率はとても高いものであった。

在宅や地域で生活をしていた高齢者や障がい者などのうち、避難行動や避難生活のために支援を必要とする災害時要援護者（以下「要援護者」という。）について、発災時における情報伝達や避難誘導、安否確認が十分に行われなかったこと、要援護者の支援者も多くの生命が失われたこと、発災後の避難生活において避難所、福祉避難所が十分な機能を果たさなかったことなどがあったため、そうしたことを教訓とした被災地における要援護者を支援する取り組みについて調査した。

また、避難所の運営において、現場での意思決定に女性の参画が少なかったこと、女性用物資の不足や専用スペースが設置されなかったことなどがあったため、それらの課題を踏まえた被災地における男女共同参画の視点からの取り組みについて調査した。

### （１）福祉避難所ではなく、避難所に避難してきた要援護者への対応

#### ①　震災時の対応

##### ア　Ａ市

福祉避難所について、地域防災計画に位置付けていた。

要援護者の判定は、市保健師が行い、主に要援護者の家族が指定避難所から福祉避難所（老人ホーム）へ搬送した。ケアマネージャーは、避難所外避難者の自宅で対応可否を判断し、不可の場合は老人ホームへ避難させた。

##### イ　Ｂ市

福祉避難所について、地域防災計画に位置付けていなかった。

要援護者の判定は市保健師が行い、職員が施設を回りながら受け入れをお願いし、避難所から社会福祉施設（応援協定締結先）へ搬送した。避難生活が困難な方は社会福祉施設に、避難生活に支障のある方は保健センターに集約した。

##### ウ　Ｃ市

福祉避難所について、地域防災計画に位置付けていた（震災時は指定していなかった）。

要援護者の判定は、医療系福祉避難所は市立病院医師、リハビリ系福祉避難所は市保健師が行い、高齢者や障がい者の区分に応じて担当課がそれぞれの施設へ搬送した。一人暮らしの場合はスタッフをつけ、同居家族がいる場合は夜間見守りも含め、家族にも施設への入所を依頼した。要援護者の家族には、最寄りの避難所滞在希望などの理由で、遠方の福祉避難所への移動に同意を得られない場合もあった。

福祉避難所に関する情報などを認識後に、同所へ向かう方が増加した。

エ　D市

福祉避難所について、地域防災計画に位置付けていた。

要援護者の判定は、区保健師などの専門職が行い、区保健福祉センターの職員や要援護者の家族が状態を確認し、指定避難所での生活が困難であると判断した場合は福祉避難所や医療機関へ搬送した。

福祉避難所への搬送基準などは福祉避難所開設・運営マニュアルでその目安を示した。

② 震災後の対応

ア　A市

福祉避難所について、老人ホームの追加指定を検討中であり、老人ホームでの対応が不要の場合の受け入れは、市施設の新規指定を検討中である。

指定避難所において、ある程度のスペース確保が可能な学校教室などの活用についても検討中である。

社会福祉協議会や災害時応援協定締結済みの福祉施設などの関係機関との連携を進めている。

イ　B市

福祉避難所、要援護者の搬送などに関する新たな計画について、検討中である。

ウ　C市

福祉避難所について、高齢者福祉施設、介護保険施設などと協定を締結したほか、ソフト対策として地域包括ケアを全市で展開する予定である。

要援護者の搬送などに関する新たな計画については、検討中（地域防災計画を改訂中）である。

避難先を最初から福祉避難所とすることについては、避難距離が延伸することなどから生命の危険度が増すおそれがあると考えている。

エ　D市

指定避難所へ向かえない在宅者を福祉避難所や医療機関につなげる方法や、体育館のバリアフリー化などについて検討中である。

各地区で、学校教室や市民センターなどを活用した障害種別による収容方法についても検討中である。

地域防災計画および福祉避難所開設・運営マニュアルなどを改訂し、自宅からの直接避難を可能にするなど、指定避難所から搬送以外の流れを位置付けている。

### ③　まとめ

要援護者の避難支援に当たっては、支援者本人やその家族などの身の安全確保の重要性についても、十分に考慮されなければならない。

避難支援対策を円滑に実施し、要援護者および避難支援者双方の生命を守るため、平常時から災害時要援護者名簿（以下「要援護者名簿」という。）の活用により支援に関する連携を図ることなどが必要である。

また、避難の実効性を高めるために、要援護者本人の同意を得て要援護者情報の共有などを進め、発災時に地域による声かけや避難支援などを身近なところで行うための適切な仕組みづくりが重要である。

それには、平常時から地域の集まりや防災訓練などの機会を通じて、要援護者と地域住民が顔見知りになり、いざというときに備えて関係を築くことが大切である。こうした人と人のつながりが要援護者への支援には欠かせないが、そのためにも、自助・共助を基本とした地域の防災に対する意識を高めて、住民などの理解と協力が得られるような地域基盤の構築が必要である。

### ④　事例紹介

#### ア　医療系福祉避難所・リハビリ系福祉避難所

前者はＤＭＡＴ（災害派遣医療チーム）と連携した避難所、後者は高齢者等の長期避難に配慮した避難所である。

要援護者は、高齢者や障害者の区分に応じて搬送された。

発災から２週間までは、救急患者以外の方は最寄りの避難所で市保健師、ＤＭＡＴが巡回して対応していた。

避難所が 100 カ所を超えて対応が困難となった際は、発災２週後に内陸１カ所の公共施設を医療系福祉避難所として開設し、発災１カ月後に内陸１カ所の公共施設をリハビリ系福祉避難所として開設した。

## （２）避難所における女性や弱者への配慮

### ①　震災時の対応

#### ア　Ａ市

施設への入所について、障がい者や高齢者などを優先した。

足腰が弱くしゃがむのがつらい方は和式トイレが使用できないこと、女性の着替えスペースの確保が必要であることなどが課題であった。

#### イ　Ｂ市

各避難所で女性の配置（最低１人）について要望があった。

自主運営組織の中で、女性役員を配置した避難所は、運営が比較的良好であった。各避難所において授乳室、更衣室、物干し場などに配慮したが、すべての方の意向をくむことは困難であった。

ウ　Ｃ市

女性へ配慮したことは、更衣室の確保、生理用品などの物資の配布である。

また、各避難所で女性の配置（最低１人）について要望があった。

女性は、トイレの不便さゆえに食事が減少し、体力の低下へとつながるという悪循環を認識した。

エ　Ｄ市

備蓄物資について、手洗い消毒剤やクラッカー、アルファ化米を中心に備蓄していた。アレルギー対応粉ミルクに関しては区の保健師などに比べ、他職員などの認識が不十分であった。

② 震災後の対応

ア　Ａ市

避難所運営に対し女性の参画を求めることとした。

女性用品や女性用下着の配布は女性が担うことや、高齢者などへのレトルト食品の提供などについて配慮した。

イ　Ｂ市

各避難所における女性の配置（最低１人）を検討中である。

食料も含め、行政の対応に限界があることを踏まえ、非常持ち出し品などの啓発を強化する。

ウ　Ｃ市

各避難所におけるリーダーに女性を加え、女性の視点による運営について検討中である。

生理用品などの備蓄のほか、アレルギー対策用の食料を加えることを進めている。

エ　Ｄ市

各避難所における事前協議への女性の参画、災害時における避難所スタッフへの女性の参加、また、女性防災リーダーの育成については市地域防災リーダー養成講習の受講などを推進している。

震災時における授乳、着替えスペースの不足の要望により、テント式プライベートルームを指定避難所に設置した。

女性の避難生活における必要物資（使い捨てカイロ、携帯用ビデ、ネックレス型ＬＥＤライトなど）を計画的に備蓄する。

避難者 106,000 人分の間仕切りは、協定などで調達する。

レトルト食品（調理不要食）、アレルギーフリーのカレーなどの備蓄も進めており、備蓄全体の９割をアレルギー対応とする目標を定めるとともに、生理用品や大人用おむつ、トイレットペーパーなどは流通備蓄在庫方式を採用している。

### ③　まとめ

東日本大震災では、避難所での生活が長期に及ぶ中で、年齢、性別、障害の有無などの被災者の事情から生じる多様なニーズへの配慮や、発災後の時間経過に伴うニーズの変化への対応が課題となった。

男女共同参画の推進については、地域における政策・方針決定過程への女性の参画の拡大、特定の性や年齢層で担われている分野への男女双方の参画により、その視点を反映させることが大切である。

特に、防災分野について、被災時に固定的性別役割分担意識が強化され、家庭的な責任が女性に集中することや、意思決定の場に女性が参画していないことなどにより、女性への配慮が不足するなどの問題点が明らかになったため、避難所支援などの取り組みを進めるに当たっては、男女のニーズの違いについて十分に留意することが重要である。

### ④　事例紹介

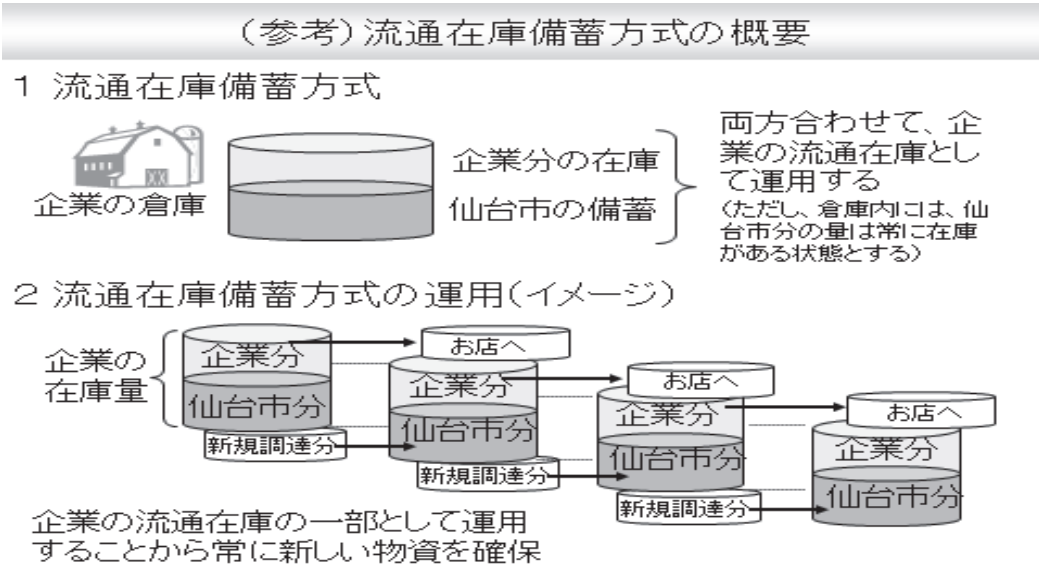
#### ア　流通在庫備蓄方式

購入した備蓄物資を企業の流通ルートに乗せることにより、企業の倉庫へ保管しておくという考え方。

備蓄物資の購入後は毎年度事業者へ支払う保管委託に係る費用のみの負担で済むことになり、更新に伴う財政的な負担を削減することでき、保管のためのスペースを新たに確保する必要がないなどの利点が導入理由である。

| 品目 | 備蓄数量 |
|---|---|
| 幼児用紙おむつ | 26,000 枚 |
| 大人用紙おむつ | 4,000 枚 |
| 生理用ナプキン | 42,500 枚 |
| おしり拭き | 118,000 枚 |
| トイレットペーパー | 13,500 巻 |

**現在の備蓄品目・数量（2013 年 12 月現在）**



## ７　個人情報の取り扱いについて

『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』（2006 年３月）に基づき、市町村では要援護者名簿の作成などを行ってきたが、名簿の利用に当たっては、高齢者や障がい者などに関する個人情報の利用・提供が個人情報保護条例によって制限され、担当部局間で必要な個人情報の共有が行えない、民生委員や消防団などの外部の避難支援者への情報提供が行えないなどの問題があった。

自力避難が困難な高齢者や障がい者などを災害から保護するためには、市町村において名簿が確実に作成され、平常時から避難支援体制を構築しておくことが大切である。

この度、災対法が改正され、要援護者を災害から保護する観点から、避難行動要支援者名簿（以下「要支援者名簿」と言う。）をあらかじめ作成し、消防機関などの地域における支援者と情報共有することが可能となった。

この際、名簿の利用に際しては、各市町村の個人情報保護条例の規定に抵触する場合もあることから、市町村において必要な個人情報の利用が可能となるよう法律に明確な根拠が設けられたため、これらに関する被災地における取り組みについて調査した。

### （１）個人情報の取り扱い

#### ①　震災時の対応

##### ア　Ａ市

避難者名簿を作成したが、公表は行わなかった。避難所ごとに名簿の閲覧を可能とし，災害対策本部へ避難者に関する問い合わせがあった際は、死亡者・重傷者リストへの掲載の有無について回答した。

##### イ　Ｂ市

避難者名簿を作成し、市役所と指定避難所の現場の判断で、避難所名・氏名・住所（小字まで)・年齢などについて公表した。個人が、情報掲示板で自らの情報を開示し、安否情報などを求めていた。町内会の隣近所による助け合いが有効であった。

##### ウ　Ｃ市

避難者名簿を作成し、避難者本人の同意を得ずに、氏名・住所・生年月日・性別などについて、本庁舎では全避難所分を、各避難所はそれぞれの避難所分のみを公表した。その他のさまざまな情報は内部で活用した。通信回復後は、google パーソンファインダーも活用されていた。

##### エ　Ｄ市

避難者名簿を作成し、避難者本人の同意を得られた場合のみ、避難所名と避難者名について、市ホームページで公表した。平常時は個人情報の保護に配慮しているが、災害時は安否確認を優先するという考え方であった。障がい者へ、個人情報（障害の程度や生活環境など）の提供について理解を求めた。

② 震災後の対応

ア Ａ市

要支援者名簿について、地域防災計画に位置付けたが、名簿対象者の基準などを含め検討中である。

要支援者名簿の提供先は、警察・消防のほか、自主防災組織などである。

イ Ｂ市

要支援者名簿について、名簿対象者の基準・提供先・公表手段など、地域防災計画へ位置付けることを含めて検討中である。

要支援者名簿よりも、地域の取り組みや個人の認識を尊重し、家庭における避難計画の作成や安否確認方法などの啓発に力を入れている。

ウ Ｃ市

要支援者名簿について、現在作成中であり、地域防災計画へ位置付ける予定である（災対法改正以前の要援護者名簿は作成済）。

要支援者名簿の対象者は災対法改正の基準どおりで、要支援者名簿の提供先は自主防災組織、民生委員法に規定する民生委員、地方自治法に規定する地縁による団体で、条件付き提供の手法を検討中である。

既存のネットワークを活用した被災者自立支援システムについて検討中である。

エ Ｄ市

要支援者名簿について、2012 年度に作成済みであり、市の制度の範囲内で地域防災計画に位置付ける予定である（2014 年３月改訂予定）。

要援護者名簿の対象者は、要綱を定め、障害者手帳を持っている方、要介護認定者（要支援を含む）、65 歳以上で一人暮らし、あるいは長時間にわたり一人暮らし状態にある方、その他これに準ずる方、以上に該当する方々の中で、災害時に自力や家族の支援だけでは避難できない方、かつ地域団体などへの情報提供について同意した方としており、手上げ方式により、市民のうち約１％が登録済みである（2013 年 11 月現在）。

要支援者名簿の提供先は、町内会や地区社会福祉協議会、民生委員、地域包括支援センターである。

（要支援者名簿の公表ということでは）市の制度上、名簿に記載されている情報については本人の同意を得ているため、事前に支援者に紙媒体で提供することにより公表、と考えている。

### ③　まとめ

これまで、平常時からの要援護者情報の収集・共有に関しては関係機関共有方式、同意方式、手上げ方式となっていたが、個人情報保護法との関係性の整理は不十分であった。

必要な条例改正を行い、取り組みを進めてきた市町村もあるが、東日本大震災における実態を踏まえると、平常時における要援護者情報の収集・共有が十分に行われているとは言い難い状況であった。

また、発災後に避難支援や安否確認のために名簿を支援者に提供することについても、市町村間で十分に活用されたか否か、対応にばらつきが生じ、課題が明らかとなっていた。

この度の災対法改正に伴い、市町村は避難支援など関係者となる方、要支援者名簿に掲載する方の範囲、名簿作成に必要な個人情報およびその入手方法、名簿の更新に関する事項などについて地域防災計画などに位置付けることが必要となった。

また、平常時は、避難行動要支援者本人の同意が得られた場合には、避難支援など関係者に名簿情報を提供し、発災時は、要支援者の避難支援などのため、名簿情報の利用および他の機関への提供を行うこととなる。

### ④　事例紹介

**ア　google パーソンファインダー**

人の安否を知りたいユーザーが相手を特定できる情報を登録しておき、その人の消息を知る人が現在の状況を投稿することで、消息を伝えることができ、東日本大震災の発災直後に、臨時のサービスとして初めて提供され、67 万件以上の安否情報が登録された。

2011 年 10 月にサービスを終了したが、2012 年３月に今後の災害時におけるサービスの提供が決定、リニューアルされて、携帯電話事業者（キャリア）の災害用伝言板サービスとの連携、生活インフラやライフラインの被災状況などが確認できる「災害時ライフラインマップ」なども加えられた。

**イ　防災基本条例**

2014 年４月に施行予定で、要支援者名簿の活用等を位置付けている。

**ウ　被災者自立支援システム**

被災者の健康で自立した生活の再建を支援するため、生活環境や健康状態、各種支援状況、家族構成等を踏まえた住宅のマッチング、支援制度の適用（支援漏れの防止）、ケアプランの作成等への活用を図るシステムで、市役所・総合支所の相談窓口や被災者の見守り活動を通じ、被災者へのきめ細かなサポートを実施する。

被災者ニーズに即した復興まちづくり政策の推進を図る上で不可欠である。

## ８　ボランティアの受け入れ体制について

阪神淡路大震災以降、近年の国内における大規模災害発生時には、多くのボランティアが駆け付け、活動している。ボランティアは個人から団体まで、さまざまな形態があり、その重要性は増すとともに活動も多様化しつつある。発災直後からの時間の経過に伴い、活動内容が大きく変化することから、受け入れ体制を確立しておくなどの必要があるため、実際の対応と課題などについて調査した。

### （１）避難所におけるボランティアの受け入れ体制

#### ①　震災時の対応

**ア　Ａ市**

発災翌日に社会福祉協議会がボランティアセンターを設置し、３日目から受付を開始､開所期間は約１カ月間であった｡主な活動は避難所内での活動ではなく、被災家屋の片づけ、物資保管場所での物資区分け、物資搬出、避難所集約時の引っ越し支援などであった。

**イ　Ｂ市**

市としてボランティアセンターを設置し、基本的に中央でコントロールする体制をとっていた。１日300人から400人を社会福祉協議会が中心となり、ニーズに合わせてコントロールした｡また､元市職員の社会福祉協議会職員が中心となり、発災直後に店舗などを回り、できる限りの資器材を集め、ボランティア要請場所を事前確認するなど、行政の手の届かないところへの支援を行っていた。

**ウ　Ｃ市**

社会福祉協議会が大学のキャンパスを利用してボランティアセンターを設置し、運営を行った。ボランティアは個人から団体までさまざまであり、統率を行うため任意協議会を設けた。

**エ　Ｄ市**

社会福祉協議会がボランティアセンターを設置するとともに、各区にも同センターを設置し、避難所から要望があった際は、区を通じて専門的なボランティアを派遣した。一般的なボランティアの派遣希望の場合はセンターへ直接連絡をもらうこととした。

#### ②　震災後の対応

**ア　Ａ市**

現在も社会福祉協議会の業務として対応している。

福祉避難所の運営も含め、市と社会福祉協議会との連携を充実させることが課題である。

**イ　Ｂ市**

対応などに変更はない。

**ウ　C市**

震災時に設置した協議会を一般財団法人へ変更し、現在も運営している。

**エ　D市**

派遣体制は、基本的に変更していない。

避難所からの要請や避難所での受け入れ体制について明確にしていなかったため、ボランティアを必要とする活動や必要数の把握、区への要請、受け入れた際の活動管理など、避難所運営委員会が行うことを避難所運営マニュアルの中に盛り込んだ。

**③　まとめ**

速やかな自立や復興を進めるためには、市、社会福祉協議会、その他関係団体が協力し、ボランティアと相互連携のもとで被災者を支援することが極めて重要である。

迅速に、多種多様な支援要請とボランティアを結びつけることのできる受け入れ体制を事前に構築しておくとともに、マニュアルなどに明確化しておくことが必要である。

**④　事例紹介**

**ア　サポートセンター**

市、ボランティアセンター、復興支援協議会の３者により、ＮＧＯ・ＮＰＯ指導者を中心に情報の共有や活動の調整を図った。また、市への支援物資を自衛隊、ＮＰＯが連携して被災者に配給や炊き出しに活用するなどの調整を図った。

震災時、ボランティアセンターでは、支援ニーズ表を作成し対応していたが、泥かきなどは個人ではない集団による対応が効率的であるため、ＮＰＯが作業ニーズをエリアごとにコーディネートしてマッチングさせるなどの活動を進めた。

**イ　売名行為**

避難所生活が５カ月過ぎ、多くの人たちが仮設住宅などに移っていく中、ボランティアのごく一部の言動により、避難所が混乱した。売名目的での行為であった。

## ９　トイレ対策について

被災地が抱えた深刻な問題の一つとしてトイレが挙げられる。衛生面の悪化から感染症を引き起こすこともあり、非常時のトイレ対策は、飲料水や食料の確保と同等に重要な問題であるため調査した。

### （１）避難所におけるトイレ対策

#### ①　震災時の対応

##### ア　Ａ市

電気・水道が止まったためトイレ対策は厳しいものであった。プールの水を活用した。仮設トイレが届いたのは３日目頃で、それまではひとつの避難所に１、２基程度しかなく、足りない状態であった。災害時のレンタルトイレの協定を締結していたが、現物が届かないという実態であった。

**支援物資で届いた仮設トイレ**

##### イ　Ｂ市

排水系統の被害が比較的少なかったことで断水の復旧が早かったため、トイレ対策での問題はそれほどなかった。水さえあれば流すことができたため、節水して使用した。また、紙で包んで処理をするなどの工夫をしていた。仮設トイレは２日目から調達できたため、各避難所に配置することができた。

##### ウ　Ｃ市

断水の影響で水が出なかったため、プールの水で流していた。水汲みは、避難者が多数いた際は人海戦術で対応できたが、避難者が高齢者ばかりになるにつれて大変であった。

支援物資が届き、数百基の仮設トイレを設置したが、その組み立て方法や設置場所に苦労した。

##### エ　Ｄ市

指定避難所には、組み立て式簡易トイレ和式４基、洋式１基を設置した。津波被害を受けた避難所以外では､備蓄の組み立て式トイレで乗り切ることができた。３、４日目からは支援物資のレンタルトイレが届き、活用した。

② 震災後の対応

ア Ａ市

これまで東北地方では、太平洋側と日本海側に分かれて被害を及ぼすような地震が発生していることから山形県内の自治体と協定を結び、災害時における相互支援体制を整えることとした。

今後は、山形県付近の関連企業から品物を調達できるような仕組みを作っていくことで、より柔軟な対応が可能であると考えている。

イ Ｂ市

震災の経験から、仮設トイレについては感染症防止のため消毒液の配布と外履き、内履きの使い分けによる衛生管理をしていくようにする。

ウ Ｃ市

仮設トイレは組み立てに時間がかかるため、テント型のトイレやポータブルトイレの備蓄を行っている。素早く活用でき、衛生的にも優れていると考えている。

エ Ｄ市

和式トイレは使いづらいとの意見により、洋式トイレを主に備蓄することにしている。

また、組み立て作業に苦労したとの意見により、携帯型簡易トイレを追加で備蓄している。

他の自治体においてトイレに係る問題で深刻な事態が生じたという情報もあるため、トイレ対策は重点的に実施すべきであると考えている。

組み立てた仮設トイレ

③ まとめ

避難所におけるトイレ対策として、和式から洋式へ備蓄を入れ替えている。和式は、体の不自由な人が活用しにくいという意見を反映したものである。一般的に工事現場などの簡易トイレについては、和式が主流になっているが、避難所では、避難者誰もがストレスを感じることなく使用できるトイレを備えていかなければいけない。

また、実際の組み立て時に時間がかかることや、衛生面に対する意見などから、組み立て式トイレから携帯型簡易トイレに移行している自治体が多数ある。

食料・飲料、毛布などのほか、トイレについても非常に深刻な問題があることを意識して備蓄を進めていかなければならない。

携帯型簡易トイレ

組み立て式和式トイレ

④　事例紹介

ア　水の復旧

ある市では水道の系統が３つあり、特に市中央部の断水がなかったことなどにより早期の水道復旧に至った。これにより、トイレ対策で困ることは少なかった。ライフラインを整備することは、震災時などのいざというときに効果的である。

イ　我慢すると

断水や排水管の損傷などにより通常の水洗トイレが使用不能になると、トイレを我慢するために飲食を控え、血栓症を引き起こし、栄養不良から抵抗力が落ち、インフルエンザにかかってしまうということがあった。

## 10　ペット対策について

現在、住民の生活様式や価値観が変化する中、一般的にはペットなどの動物を家族の一員としてとらえるという考え方がある。大規模災害時において、ペット同行避難者が多数発生することが想定されるため、実際の対応と課題などについて調査した。

### （１）避難所におけるペット対策

#### ①　震災時の対応

**ア　Ａ市**

対応が必要であった避難所はなかった。

ペットだけ自宅に残してきたケースや、ペットのために避難所へ向かわなかった方もいた。

**イ　Ｂ市**

対応は各避難所に任せていた。

獣医師会との関連協定などにより、ゲージを用意するなど、協力体制が敷かれていた。

**ウ　Ｃ市**

各避難所で大変混乱した。

ペットのみ避難所へ入れないケースや、スペースを区分して、しっかりと対応しているケースなどの状況があった。

**エ　Ｄ市**

避難者とスペースを分離して確保し、受け入れることを基本としていた。

市と獣医師会､ボランティア団体などからなる被災動物救護対策本部を設置し、避難所における動物の適正飼育のための指導・物資提供を巡回して実施した。

また、ペットの受け入れ方法の周知不足により避難所外の車中生活を余儀なくされるケースがあったため、専用の個別テントを設置するなどの対応を行った。

#### ②　震災後の対応

**ア　Ａ市**

市としてペット専用の避難所を設けることは難しいが、指定避難所の外に特設の柵などを設け、ペット専用の場所を確保するなどの対応を検討している。

**イ　Ｂ市**

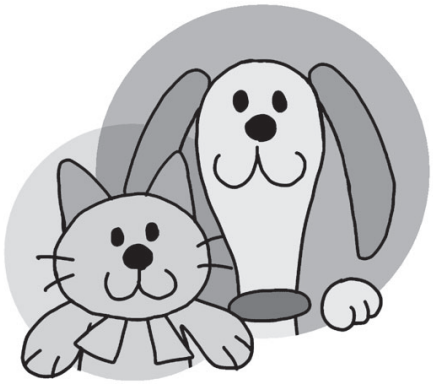
現在検討中である。

**ウ　Ｃ市**

アレルギーやペット嫌いなどのデリケートな問題であるため、避難所運営マニュアルで明確にしておく必要があると考えている。

**エ　D市**

マニュアルを改正し、避難所での対応を明確にするとともに、行政・地域・施設での事前協議を行うことで、各避難所での対応を事前に明確にすることとした。あわせて、所管課でペット対策を市民へ啓発している。



**③　まとめ**

避難所ごとの対応にばらつきがないよう関係団体と協議・調整し、マニュアルなどにより対応を明確にすることが必要である。

また、飼い主へ、しつけや管理方法などについて適切に行うよう周知することも大切である。

**④　事例紹介**

**ア　犬を助けに**

発災時、飼い犬を助けるために、職場から自宅へ向かった際に被災し共に亡くなってしまったケースがあった。

また、飼い犬のみ生き残るというケースもあった。

**イ　犬も一生懸命**

飼い犬を自宅に残し、家族はそれぞれ避難した。3日後に自宅へ戻ったところ、飼い犬が奇跡的に生きていた。近所の自宅避難者の話によると、２日間水が引かない中で、一生懸命に泳いでいたとのことであった。

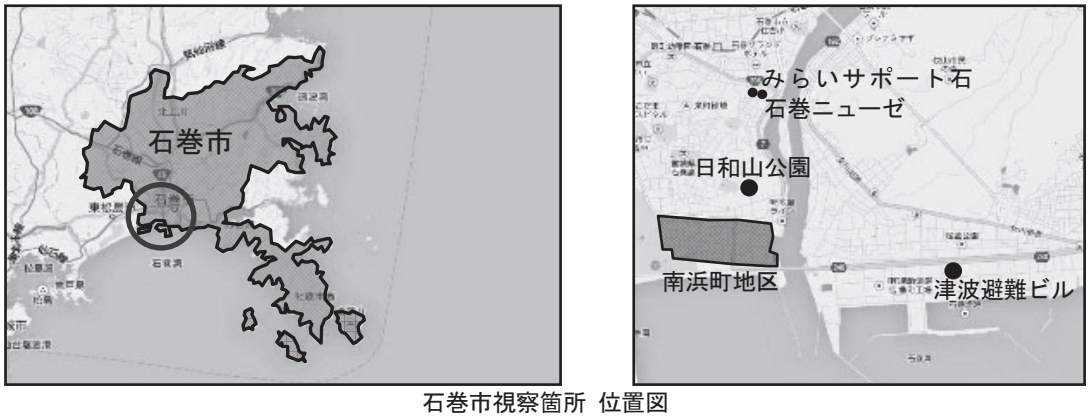
## 第４章　その他の視察

### １　視察先と日程

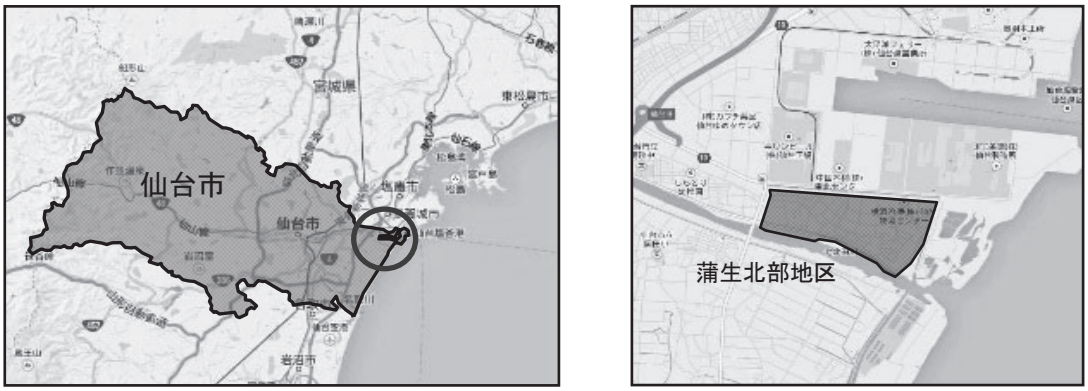
被災自治体の調査訪問のほか、避難所運営にかかわった方への聴き取りや、その他の現地視察を以下の日程（表４－１）で行った。

**表４－１　視察先一覧**

| 視察日 | 視察場所 | 応対者 |
|---|---|---|
| 2013 年<br>11 月 14 日 | 石巻市役所会議室 | 元石巻市湊小学校避難所<br>現地対策本部長 庄司 慈明 氏 |
| | 一般財団法人<br>みらいサポート石巻 | 専務理事 中川 政治 氏 |
| | 石巻ニューゼ | 株式会社石巻日日新聞<br>常務取締役　武内 宏之 氏 |
| | 現場視察<br>石巻市南浜町地区・日和山公園<br>津波避難ビル | 石巻市総務部危機対策課長<br>二上 洋介 氏 |
| 2013 年<br>11 月 15 日 | 現地視察<br>仙台市宮城野区蒲生北部地区 | |




石巻市視察箇所 位置図




仙台市蒲生北部地区 位置図

## ２　視察報告

### （１）元石巻市立湊小学校避難所現地対策本部長　庄司 慈明 氏

#### ①　概要

湊小学校避難所は最大 1,500 人が避難し、７カ月間開設されていた避難所である。市議会議員の庄司氏は、津波からの避難を地域住民に呼びかけながら、避難所となる湊小学校に間一髪で逃げ込んだ。市の職員が数日間配置されない状況の中、避難所現地対策本部長として避難所開設および運営の指揮をとった。

庄司氏

#### ②　視察報告

地震が起きて 40 分間､津波が到達するという危機感から地域住民に避難を呼びかけた。自身も自転車に乗り避難を呼びかけながら避難所へ向かったが、たどり着いて間もなく津波が到達した。この避難を呼びかけた経験から、後世に伝えたい３点のことがあり、そして、避難所運営の中で得た人と人とのつながりに関する実例があった。

庄司氏の様子が描かれた絵本

**ア　後世に伝えたいこと**

**「津波てんでんこ」**

津波てんでんことは、津波から生き延びるためには、一度家族の絆を断ち切ってでも各自で避難しなくてはならないということである。家族が揃うのを待ってから避難することや、家族がばらばらになってしまったからといって探しに行くことで命を落とすことがある。家族を信じ、自分の命だけを守ることを考えなければ津波から生き延びることはできない。また事前に避難時の行動を家族で話し合い、いざというときにはそれぞれで避難できるように準備しておくことが大切である。

**「避難は徒歩で」**

災害時に皆が車で避難したため、渋滞により動けなくなり避難ができなくなった｡道路は災害弱者のために空けておくべきである｡しかし災害弱者であっても、場所を考えて駐車するといった最低限のルールは必要である。

**「正常化の偏見」**

人間は自分にとって都合のいい情報だけ獲得し、都合の悪い情報は排除しようとする。実際に津波からの避難を呼びかけても､「津波はここまで来ない」と言って避難しない人が大勢いた。災害が起きたときに、この心理が続行し、判断を妨げるということを理解しておかなければならない。そして、そのことを念頭に置いた防災対策を進めねばならない。

### イ　「300 個のおにぎり」

避難所生活は７カ月続いたが、コミュニティごとに避難所を区分し、人と人とのつながりを考慮したことで、大きな問題もなく比較的運営がうまくいった。その一例が、「300 個のおにぎり」の話しである。

「300 個のおにぎり」
震災から３日後、初めての食事として 300 個のおにぎりが避難所に運ばれてきた。しかし避難者は 1,100 人。これでは全員に平等に配れない状況である。子供や高齢者に分けようという意見もあったが、皆３日間飲まず食わずの状態であり、いざこざの元となるので配らなかった。避難者には、おにぎりがきたということはここに避難者がいるということを分かってもらえた証であり、明日になればもっとくるはずであると説得した。

避難所を運営していくには、このような判断力が求められる。そういった意味で、リーダーは地域のことを知っていて、名前と顔を知っている人がふさわしいのではないか。市の職員は、支援のルールや情報を提供する役割を担うべきである。

また、避難生活に必要なものは、トイレ、水、食料、医療、介護である。避難者が減っていき、高齢者ばかりが残されてからの生活が大変であり、介護に対する経験とマンパワーの不足が避難所運営を困難にしていく要因となる。

## （２）一般財団法人みらいサポート石巻　専務理事　中川 政治 氏

### ①　概要

中川氏

前身の石巻災害復興支援協議会は、全国から集まる一般ボランティアと支援内容が明確なＮＰＯとの調整を図る役割を担った団体であり、被災者のニーズに応じた支援とボランティアの活動を結びつけ､震災から１年間で延べ 28 万人の活動を支えた。専務理事である中川氏は青年海外協力隊としてフィジーに派遣されていたが、震災直後に日本に帰国し、故郷の京都で支援物資の仕分け作業をしていた。しかし、その物資がどのように被災地に届けられるかを見届けるために物資と共に石巻市に訪れた。その後は、現地に残りボランティアとして支援を続けてきた。なお、現在は石巻市の復興に向けての地域づくり・街づくりをサポートするための事業を柱に活動を行っている。

### ②　視察報告

石巻市には、多い日で１日 3,000 人がボランティアとして訪れ、それぞれが活動した内容や市民ニーズを共有するための「全体会」が毎晩開催された。石巻災害復興支援協議会では、その報告を基に活動方針を決定しボランティアの調整を図る役割を担った。はじめはボランティアに対する信頼性が乏しかった市民も、ボランティアの力により市街地の瓦礫が２日間で撤去されたことから見方が変わった。

ボランティアの活動は瓦礫処理だけではなく、泥かきや物資の配給、炊き出し、漁業の支援など多岐に渡った。しかし、被災者も支援活動には物資がなければ興味を持たないという風潮が次第に生まれ、自立に向けた支援活動としては好ましい状態ではなくなっていった。そのため、物資援助を続けることは自立の支援につながらないと感じて手を引いた。

**ボランティアによる瓦礫撤去の成果（出典：みらいサポート石巻 活動報告書）**

今後は、災害に対する緊急支援から、ボランティアや地元住民の活動を下支えすることに活動方針を変えていく。そこで、名称を「みらいサポート石巻」に変更した。具体的な活動内容は、仮設住宅に暮らす住民間の交流を支援する事業や、震災で何が起きたかを伝える「語り部」事業、シャッター街となっている中心市街地の復興支援など、地元住民と共に石巻の復興を進めていく活動である。「自分が何かをしなければならない」との思いからボランティアをして被災地を支えている人たちがいる。これからは地元の人たちがその思いで石巻を支えていけるような支援活動が主体となっていく。

**語り部事業の一例**

### （３）石巻ニューゼ　館長　武内 宏之 氏（石巻日日新聞専務取締役）

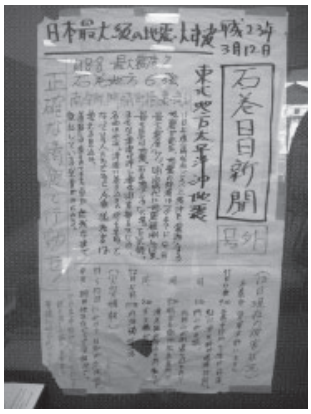
#### ①　概要

多くの報道機関が市外向けの情報を伝える中、石巻市の地元紙である石巻日日新聞が地域に向けた情報を伝えるため、手書きで発行した「壁新聞」の実物や津波にのまれて６日後に帰還した記者の写真などが展示されており、震災時の石巻市の状況を知ることができる施設である。

#### ②　視察報告

展示されている壁新聞は、震災翌日の３月 12 日から 17 日までの６日間、避難者や物資の状況、ライフラインの復旧状況を避難者に伝えるため、津波の被害を受けずに会社に残されたていたわずかな用紙を使い手書きで作成したものであり、６カ所の避難所に貼り出された。当初は被害が大きいことを伝えたことで、不安をあおるような情報ばかりになってしまったので、３日目からは編集方針を変え、支援物資やボランティアの情報など避難者の心が折れないような新聞作りに努めた。

武内氏と展示された壁新聞の様子




３月 12 日に作成された壁新聞

新聞社という立場で被災者を取材する中で、多くの心の傷に触れてきた。生き残るために命のトリアージを迫られた方々から感じられたことは、街の建物は元に戻り出しているが、人の心の傷は１年や２年では癒えるものではないということである。一方、震災から２年が経ち、これまで無我夢中で生きてきた人に少し余裕が生まれ、ふと一息ついたときにＰＴＳＤの症状が出てしまうケースもあった。こうした症状は公務に励んできた人に特に多くみられるということである。

### （４）石巻市南浜町地区・日和山公園

#### ①　概要

日和山公園は全国から来た人が必ず訪れる場所であり、南浜町地区をはじめ石巻市内が見渡せる場所である。眼下に広がる南浜町地区は７から８ｍの津波により 1,300 棟以上あった家屋の大半が全壊したほか、火災による被害を受けた門脇小学校がある地区である。日和山公園は桜の名所でもあり、多くの見物客が花見に訪れる場所であった震災後は自粛されている

日和山から望む南浜町地区

② 視察報告

現在の南浜町地区には家屋等ほとんどは残っておらず、残された家屋の基礎に草が生い茂っている光景が広がっている。震災前を知らない人にとって、もともとここに 4,700 人が暮らしていたとは想像できない光景である。瓦礫となってしまった家屋も、建設された処理プラントにより処理され、震災後も残されたままとなっていた石巻市民病院も解体されていた。門脇小学校は解体されずに残っており、グラウンドを子供たちが部活動で利用しているが、安全のため周囲は柵で囲われていた。

火災の被害を受けた門脇小学校

旧北上川左岸川は水産加工団地が広がる漁業の町であるため、海の怖さを知る住民が多く住んでいたのに対し、右岸川の南浜町地区は昭和 30 年代から開拓された比較的新しい町であったため、津波を甘くみて避難しない住民もいたとのことである。この意識の差が多くの犠牲者を出した原因の一つであった。

（５）津波避難ビル（宮城エキスプレス株式会社）

① 概要

津波避難ビルは、震災を受けて新たに導入された制度であり、沿岸部において避難が遅れた方の安全を確保するために、民間事業者が管理する施設を一時避難所として活用するものである。同ビルは市の地域防災計画で規定されている条件を満たすことで認定され、建設費の一部に市の補助金が交付される。視察日時点では４施設が市の認定を受けている。

津波避難ビル第３号に認定された
宮城エキスプレス㈱

② 視察報告

今回視察した同ビル（宮城エキスプレス株式会社）は、2013 年５月に竣工し、石巻市から認定を受けた施設である。最上階の５階を避難施設として提供しており、現在は震災の記録を展示する施設として一般に開放されている。同ビルの機能として、外部から屋上へ避難する外階段やヘリポートが設置され、また、案内板により、外部からも避難施設であることが分かるように配慮されている。

外部から屋上へ避難する階段の様子

津波を監視するため、７キロ先まで見えるカメラを設置した自治体もあるが、

津波の到達速度はとても速く、カメラで確認してからでは避難は間に合わない。そのため、津波対策にはこのような避難施設を設置することが有効であると考えられている。

案内板（出典：石巻市ＨＰ）

### （６）仙台市宮城野区蒲生北部地区

#### ①　概要

仙台市の北東、七北田川の左岸に位置する同地区は、最大４ｍ以上であったと推測される津波により甚大な被害を受けた。この地区は研究会メンバーが震災直後に緊急消防援助隊として派遣・活動した地区であり、当時の状況説明を基に現地を視察した。

#### ②　視察報告

この地区は震災直後、津波により流された瓦礫や車に埋め尽くされていた。工場から流出した食品が道路に散乱し、車は家屋の屋根に乗り上げ、区域内にある中野小学校には家屋の２階部分が流れ着いている状況で、通常では考えられないような光景が広がっていた。震災から２年半が経過した現在、居住者のいない家屋が点々と残されたままとなっており、その１階部分の津波による爪痕からは、ここに住んでいた方の生活が一変してしまったことを想像させられた。また、この地区から発生したと考えられる震災瓦礫が未だ処理されずに積み上げられており、その量からもこの地区の被害の大きさを想像することができた。

震災直後の様子

被害を受けたまま残された家屋

仙台市では津波に対する情報伝達が不十分であったため被害を受けた地区がでたことから、津波に対する防災無線の整備を進めており、この地区にも屋外拡声装置が新たに設置されていた。

積み上げられた震災瓦礫

屋外拡声装置

## 第５章　まとめ

東日本大震災以降、国では災害対策法制の在り方が議論され、見直しの検討がされてきた。東日本大震災における災害応急対策等を通じて得られた教訓から今後の大規模災害に備え法制度の整備が進められ、被災者の支援法や復興にかかる特別法など複数の法律が制定されている。また、2013 年 12 月 27 日には首都直下地震対策特別措置法が施行された。この法律については、首都圏域において震度６弱以上の地震が想定される神奈川県内の自治体において、今後の対策に大きな影響を及ぼすと考えられるが、ここでは、これまでの訪問調査自治体の調査結果を基に、災害対策の基本バイブルである災対法の改正内容などを踏まえ、円滑な避難所運営を進めるための取り組みに関し取り上げた共通課題について整理していきたい。

### １　災害対策基本法の改正

東日本大震災の教訓をいかし、今後の防災対策を充実・強化するための災害対策法制見直しの一環として、2012 年６月に第１弾の、続く 2013 年６月に第２弾の災対法の改正が行われた。

第１弾の見直しでは、団体間の応援や国、都道府県の調整機能の拡充といった大規模災害時における即応力の強化、広域災害時における被災者対応の改善、災害教訓の伝承といった防災教育の充実などについて定められた。第２弾の見直しでは、第１弾の改正時に附則で示されたとおり、東日本大震災に対してとられた措置の状況を引き続き検証し、防災上の配慮を要する者に係る個人情報の取扱いの在り方や災害からの復興の枠組み等を含めた防災に関する制度の在り方について、中央防災会議防災対策推進検討会議の中で協議されてきた全般的な検討結果が反映され、各分野にわたる大幅な改正となった。災害対策に対する基本理念のほか、国、自治体、住民等各主体の責務や地区防災計画の位置付けなど取り組むべき事項がより具体的に規定されている。主な改正内容については、表５－１のとおりである。これにより各自治体においては、地域防災計画の見直しが求められることになる。

表５－１　災害対策基本法の主な改正内容

| No. | 取組事項 | 取り組むべき内容 | 法施行日 |
|---|---|---|---|
| 1 | 避難行動要支援者名簿 | 災害時要援護者の避難支援等のため、予め支援が必要な者の名簿を作成し、平常時から関係者に提供する。 | 2014 年<br>4 月 1 日 |
| 2 | 地区防災計画 | 地域住民からの発意による地区防災計画の提案があった場合には、内容を防災会議で判断し、地域防災計画に位置付ける。 | 2014 年<br>4 月 1 日 |
| 3 | 避難所おける配慮 | 避難所の生活環境向上、多様なニーズへの配慮、福祉避難所の管理・運営、在宅避難者への支援等を総合的に取り組む。 | 2013 年<br>6 月 21 日 |
| 4 | 被災者台帳の整備 | 被災者支援を正確かつ迅速に実施するため、被災の情報を一元化した被災者台帳を整備する。 | 2013 年<br>10 月 1 日 |
| 5 | 罹災証明の交付 | 罹災証明書を遅滞なく交付するために必要となる体制を整える。 | 2013 年<br>6 月 21 日 |
| 6 | 指定緊急避難場所 | 災害時に緊急で避難する避難場所（屋外、施設問わず）を、法に定める災害の種類ごとに、地域防災計画に位置付ける。 | 2014 年<br>4 月 1 日 |
| 7 | 指定避難所 | 発災後、一定期間滞在する指定避難所が法に明記された。既存の避難所を見直し、修正がある場合は地域防災計画に位置付ける。 | 2014 年<br>4 月 1 日 |
| 8 | 屋内退避等の安全確保措置の指示 | 風水害時に屋外避難（水平避難）が困難な場合に、自宅の上階部分等に留まること（垂直避難）を市民へ周知する。 | 2013 年<br>6 月 21 日 |
| 9 | 安否情報の提供 | 発災後、被災者の安否について照会があった場合に安否情報を回答する。※個人情報の取扱について法に明確な根拠が規定された。 | 2013 年<br>10 月 1 日 |
| 10 | 物資供給事業者等との協定 | 災害時の物資供給について、民間事業者等の流通備蓄等を活用するための協定を締結する。 | 2013 年<br>6 月 21 日 |
| 11 | インターネットの優先利用 | 災害時のインターネット優先利用等について事業者と協定の締結に向けて協議する。<br>※市か県か実施主体の調整が必要 | 2013 年<br>6 月 21 日 |
| 12 | 避難指示等にかかる助言 | 災害時の避難指示等に必要となる専門的な助言を国・県から受ける連絡体制を構築する。 | 2013 年<br>6 月 21 日 |

（主に市町村地域防災計画に関係するものを抜粋）

## ２　円滑な避難所運営のための取り組み

所属自治体における共通課題としては、避難所を円滑に運営するための運営組織、行政の担当職員の配置、運営マニュアル、避難所の収容能力、物資の備蓄、要援護者に対する対策などが挙げられているが、今回の調査結果から、どこの都市においても震災時については、少なからず同じような状況であったことが分かる。結果的に多くの避難者を出すような大規模な災害を経験していなければ、事前の計画だけで円滑な避難所運営をするには難しい面があるということであろう。しかしながら、無作為ではいられない。未曾有の大震災を経験したこの国では、その震災の経験と教訓を踏まえた対策を標準装備とすることが急務になるのではないだろうか。

避難所の運営体制について言えば、行政職員の配置体制を手厚くするというより、いかに地域住民の主体的な運営組織の方が大事であるか調査結果の実例からも見てとれる。一方で、石巻市において活躍したＮＰＯなどボランティアの数は、日に最大で 3,000 人、年間で 28 万人にもおよび、その活動により１日に提供される炊き出しの数量は自衛隊よりも多い 17,000 食にもなった。その実績が示すとおり避難者の支援に大きく貢献している。これまで、災対法には、災害対策の基本理念が盛り込まれていなかった。しかしながら、今後、南海トラフ巨大地震や首都直下地震等の発生が懸念されている中、これらの大規模災害に備え、対策の充実・強化を図るためには、減災の考え方や「自助」「共助」「公助」等の基本的な考え方を共有し、関係者が一体となって災害対策に取り組む必要がある。その体制を整えるために災対法に基本理念が盛り込まれたのだ。特に、その自主性の発揮から取り組みの姿勢や手法に特徴が出ると言われるＮＰＯなどのボランティア活動団体と共通の基本理念の下、災害対策の取り組みを推進することは、まさしく協働型社会の表れとなろう。

もう一つの大きな課題となる避難所の収容数であるが、まず、災対法の改正における避難所の取扱いとして、従来、切迫した災害の危険から逃れるための避難場所と、避難生活を送るための避難所が必ずしも明確に区別されておらず、東日本大震災では被害拡大の一因ともなった。このことから、災害時における緊急の避難場所と、一定期間滞在して避難生活をする学校、公民館等の避難所とを区別し、緊急の避難場所は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案して、洪水や津波など異常な現象の種類ごとに安全性等の一定の基準を満たす施設または場所を「指定緊急避難場所」として、避難生活をする避難所は、想定される災害の状況、人口の状況等を勘案して、一定の基準を満たす適切な施設を「指定避難所」として指定することが新たに設けられたことを押さえておきたい。その上で、収容能力を超える災害が発生した際の避難生活をする避難所（収容数）の確保について考えてみると、大規模震災が発生した場合は、余震の不安や停電、断水等ライフラインの途絶によることなどから避難者が多くなることが想定される。そのため、ライフライン等が途絶した場合にあっても、自宅におい

て一定の生活環境が確保できるよう備蓄に対する啓発は必需であろう。また、調査結果の実例のとおり、地域住民の自主的確保による避難施設の活用は否定できるものではないはずで、企業や旅館・ホテルといった民間事業者との協定に基づく避難所となり得る施設とともに公共施設では確保できないエリアを補うことになろう。そうした多様な避難所を確保する上で大事になるのは、上記した法的な避難所等を含め、しっかりと避難所の区分や支援の在り方を定義し、安全性に配慮した上で地域住民の理解、協力関係の下に推進していくことではないだろうか。

## ３　終わりに

被災地に訪れると最初に言葉にする印象が人によって違うと聞いた。街を見て「すごい復興した」と言う人と「ひどい状況」と言う人がいる。これは、被災地に足を運ぶ回数によって感じる意識の差である。震災を受けての被害の状況、震災の教訓、震災後の取り組みなど、今の時代メディアを通じて、インターネットで検索して掴める情報は数々ある。それで分かったつもりになることが多い。しかし、本当にそれで良いのだろうか。本調査研究を終えて思うところは、実際に被災地に赴くことの大切さである。私たちは大規模な災害を経験したことがない。だから被災地に赴き、震災を経験した方々の生の言葉を聞くことでリアリティを感じることができ、記憶に刻むことができると感じた。今回の調査を通して、災対法が大きく改正された主旨や背景というものが素直に感じ取れたことは大きな収穫になったことに間違いはない。

東北地方においては、2015 年３月に第３回国連防災世界会議が仙台市で開催されることが決定している（第１回は 1994 年に横浜、第２回は 2005 年に神戸で開催済）。この会議は、各国の首脳や閣僚級の要人が集まり、10 年先までの世界の防災戦略を検討する重要な場である。この会議を通じて、これまでの復興への歩みと被災地の経験や教訓を世界に発信することで、これからの防災・減災への道標となり、日本の国際的な貢献が果たされることを信じ、また、東北地方の素晴らしさが世界に伝わる良い機会となることを願いたい。そして、被災地全体が完全に復興したと言えるときが１日も早く訪れることを祈念する。

最後に、今回の調査研究に当たり、本研究会の視察を快く受け入れていただき、貴重な経験や各種の取り組みについて熱心に教示してくださった関係機関、応対いただいたみなさまに深く感謝し厚くお礼申し上げる。

**【参考文献等】**

内閣府等『災害対策基本法等の一部を改正する法律について』
『 改正災対法の施行に向けた主な準備等スケジュール・地域防災計画への記載事項について』

## 調査研究を終えて

平成25年度の課題テーマは、昨年度に続いて「大規模災害における自治体のあり方」である。研究員は市町長から推薦された主に防災関係に携わる職員で、課題テーマに高い関心と強い意欲を持っている10人で構成されている。

研究員は６月から３回の集合研究会やインターネット上での電子会議室を活用して事前の研究を重ね、調査訪問先や調査目的、調査項目等の絞り込みを行った。調査研究を進めていく中で「避難所」に焦点を当てることとし、各研究員の市町における避難所に関する現状や課題について熱心に議論を重ね、訪問先での調査項目等を取りまとめた。また、現地調査については、発災から間もなく３年が経過しようとする東日本大震災で甚大な被害を被った宮城県を訪問先とした。

現地調査は、当初、10月16日から18日に行う予定であったが台風の影響により、日程をやむなく再調整することとなり、11月13日から15日に変更し実施した。

初日は、内陸地区の大崎市と沿岸地区の名取市の２班に分かれ、調査した。

大崎市役所の訪問調査には、海岸線を持たない相模原市、秦野市、厚木市、大和市、海老名市、箱根町の６人の研究員が赴き、市民協働推進部 危機管理監 佐藤 政重 氏をはじめとする３人の職員の方々にご対応いただいた。事前にお願いした質問事項について、写真入りの分かりやすい資料をご用意くださり、防災安全課兼放射能対策室 課長兼室長　門脇 喜典 氏から丁寧な説明を受けた。

大崎市は津波の被害がなかったこともあり、大きく取り上げられることは少ないが、内陸部としては地震動による被害が一番大きかった地域である。しかし門脇氏の説明によれば、地震後２時間で指定避難所を開設し、職員の割り振りをしたとのことで、直ちに迅速な対応がとられ、難しい局面はあったものの、状況を踏まえながら時宜に適った対策がなされてきたことがうかがえる。また沿岸部の避難者を二次避難所として長期にわたり受け入れるなど、大崎市の震災時の対応には目を見張るものがある。

その際に浮上した課題を検討し、構築された震災後の明解な防災ビジョンも含めて、学ばせていただきたい大変参考になる内容をご提供いただいた。

名取市役所には、沿岸に面した市町の研究員を中心とした小田原市、茅ヶ崎市、三浦市、中井町の４人で訪問した。対応してくださったのは市防災安全課長兼震災記録室長　大久 初見 氏と防災係長 佐藤　浩 氏で、佐藤係長は発災当時から担当をしているとのことで、地震・津波の概要や災害への対応の経過について、パネル写真を交えて、沿岸側は壊滅状態であったとの生々しい説明をいただいた。また、震災の教訓を活かし、市民向けの講演等の中で、「日々の積み重ねが大切である」　「行政では対応しきれない場合がある」　「自助・共助が大切」であることへの理解に努めているとの話を聞き、防災意識を改めて再認識させられた思い

である。

２日目は石巻市に全研究員で訪問し、市議会議員・税理士で、元市立湊小学校避難所現地対策本部長 庄司 慈明 氏から、被害の概要や津波の体験話、避難所運営等の説明をいただいた。ご本人も仮設住宅で生活を送っていることを聞き、後世に伝承したいこととして、「津波てんでんこ」「避難は徒歩で」「正常化の偏見」を力説していたことが、命を繋ぐ判断として、重要であることを強く学んだ。また、市総務部危機対策課長 二上 洋介 氏からは調査項目への回答をいただき、昼食や午後の調査訪問にも同行していただいた。

みらいサポート石巻では、専務理事 中川 政治 氏に震災におけるＮＰＯ・ボランティアの活動や貢献等の説明をいただき、ボランティアの存在が非常に大きく、その必要性を実感させられた。また、石巻日日新聞社では、今も外壁に浸水した痕が残っていたが、このような光景は駅前でも見られた（表示板あり）。その後の市内調査においても、石巻市が眼下に見渡せる日和山や小学校・沿岸部といった津波被害地跡を回ったが、この辺りは津波が７～８ｍあった場所と聞き、改めて津波の恐ろしさを痛感した。

３日目の仙台市では宮城県市町村振興協会に会場をお借りし、市消防局防災企画課防災企画係長 山田 浩幸 氏をはじめとする４人の職員の方々から、市の被災状況や防災対策等の説明をいただき、その後は大内研究員のガイドのもと、かつて発災後に被災地支援で携わったという宮城野区蒲生地区を調査したが、未だ取り壊しが行われず、取り残された家屋や基礎だけが残っている光景が次々と目の前に現れ、悲痛な面持ちになり、ただただ言葉を失うだけであった。

以上、３日間に渡って現地調査を行ったが、研究員は各訪問先で熱心に研究され、大変貴重な経験をされたことと思われる。そして、貴重な経験は事務局にとっても同様といえる。

研究員はその後も研究を重ね、このたび、調査した内容を取りまとめ、調査研究成果として報告書を作成したので御参照ください。

そして、この研究成果が今後の市町村に大いに活かされることを期待する。

最後に、未だ災害の傷跡が残り、復興を進めている状況下において、親身に対応をいただき、体験話等貴重な説明をくださった訪問先の方々には心から感謝を申し上げたい。

併せて、訪問調査を効率よく終えることが出来たのも、研究員の皆様のご協力によるものと御礼を申し上げる。

（事務局）

# 参　考　資　料

# 平成 25 年度　課題テーマ別調査研究（国内）実施要領

（目的）

第１条　本格的な地方分権時代を迎え、地方自治体はますます自立と独自性が求められ、行政の様々な分野での変革を迫られている。

　そこで、県内各自治体から、課題テーマに高い関心と強い意欲を持っている職員を研究員として募り、これから求められる政策課題について国内での現地調査を含む調査研究により、地方分権時代に対応した具体的施策の提言を求める。

（対象職員）

第２条　対象職員（以下「研究メンバー」という。）は、神奈川県内市町村の職員で、課題テーマ（別紙１）に関連する職務に現在従事している者、又は課題テーマの調査研究に取り組む意欲がある者で、市町村長から推薦を受けたもの。

（募集人数）

第３条　　募集する研究メンバーは、原則として１市町村から１名とする。

（調査研究方法等）

第４条　調査研究方法は、次のとおりとする。

(1)　調査研究期間は平成 25 年度中とし、概ね９日間程度の研究会を開催し、必要に応じ３日間程度は国内での現地調査に充てるものとする。

(2)　具体的な調査研究方法及び日程は、（別紙２）の「調査研究の方法及び研究会の開催計画（予定）」のとおりとする。

(3)　研究会において、調査研究に当たり必要があるときは振興協会と協議し、当該課題の専門家を講師として依頼することができるものとする。

（調査研究結果のとりまとめ）

第５条　研究メンバーは、調査研究結果を取りまとめ、研究報告書を作成する。研究報告書は振興協会が全市町村に送付する。

（経費の負担）

第６条　調査研究に係る直接経費は協会の規程等に基づき全額（日当は除く。）協会が負担する。

附　則

この要領は、平成２４年４月１日から適用する。

附　則

この要領は、平成２５年４月１日から適用する。

（別紙１）

# 平成２５年度課題テーマ（ねらい）

**【テーマ】**　大規模災害における自治体のあり方

**【訪問先】**　大規模な自然災害の被災地等

**【ねらい】**　近年、東日本大震災をはじめ行政の危機管理の想定を超える規模で災害が発生しており、神奈川県も首都直下地震や気候変動による大規模水害などの脅威にさらされている。行政職員は大規模な災害にあっては、自身も被災し、行政機能が失われるような状況の中にあっても、住民の生命、身体、財産等をいかに守るかが求められます。

現在、各自治体においても東日本大震災を踏まえての新たな視点で地域防災計画等の見直しを図っているところである。

そこで、過去に発生した大規模な自然災害を体験した市町村職員等から、事前の策や災害直後の対応について学び、各自治体における今後の災害に強いまちづくりに活かすことを目的とする。

（別紙２）

# 調査研究の方法及び研究会の開催計画

１　調査研究の方法

(1)　集合研究会として、主として振興協会会議室にて随時行う。

なお、必要に応じ、上記以外に説明会・打合せ等を開催することがある。

(2)　その他の調査研究

①　通信（電子会議室）による研究会を常時メンバーで行う。

②　自己研究

③　情報・資料収集（インターネット、図書、新聞、雑誌など）

(3)　国内の現地調査

上記(1)(2)の調査研究に加え、国内での先進事例や参考事例となる地域の現地調査を行う。

２　研究会の開催計画(予定)

(1)　説明会及び第１回研究会　　平成 25 年６月５日（水）

(2)　研究会　　平成 25 年６月から平成 26 年２月(６回程度)

第２回研究会　平成 25 年７月４日（木）

第３回研究会　平成 25 年８月７日（水）

(第４回以降の研究会開催日は、研究員により決定)

(3)　国内現地調査　平成 25 年 10 月（予定）（３日間程度）

## ○　国内研究日程

説明会及び第１回研究会

平成 25 年６月５日（水）

・オリエンテーション

・調査研究の進め方について

研　究　会

第２回

平成 25 年７月４日（木）

・調査訪問先の検討

・訪問先における調査内容の検討

第３回

平成 25 年８月７日（水）

・調査訪問先の決定

・調査訪問先における調査項目の検討

現地調査

平成 25 年 11 月 13 日（水）から 11 月 15 日（金）

・別紙「現地調査日程」

第４回

平成 25 年 12 月 13 日（金）

・調査報告書の構成・取りまとめ方の検討

第５回

平成 26 年１月 10 日（金）

・調査報告書の取りまとめ

第６回

平成 26 年１月 28 日（火）

・調査報告書の取りまとめ

第７回

平成 26 年２月 14 日（金）

・調査報告書の最終取りまとめ

○　現地調査日程

東日本大震災被災地

第１日目：11 月 13 日（水）

①（午後）「大崎市役所」　訪問調査

（研究員：呉本、山田、大野、大内、寺、山口）

②（午後）「名取市役所」　訪問調査

（研究員：本多、遠藤、鎌倉、松本）

＊２日目以降、１コースに合流

第２日目：11 月 14 日（木）

（午前）「石巻市役所」　訪問調査

「石巻市議 庄司慈明氏の講演」

（午後）「みらいサポート石巻」

「石巻ニューゼ」

「南浜町地区」

「日和山公園」

「津波避難ビル」見学

第３日目：11 月 15 日（金）

（午前）「仙台市役所（仙台市消防局）」　訪問調査

（午後）「宮城野区蒲生北部地区」見学

## 「大規模災害における自治体のあり方」研究メンバー表

| 市町村名 | 氏名 | 所属・職名 |
|---|---|---|
| 厚木市 | リーダー<br>大野貢市 | 危機管理部危機管理課 副主幹 |
| 箱根町 | サブリーダー<br>山口賢 | 総務部総務防災課 主幹 |
| 相模原市 | 呉本龍太 | 危機管理局緊急対策課 主事 |
| 小田原市 | 本多昭雄 | 防災部防災対策課 主査 |
| 茅ヶ崎市 | 遠藤勇 | 市民安全部防災対策課 主任 |
| 三浦市 | 鎌倉仁 | 消防本部消防総務課 主査 |
| 秦野市 | 山田悟史 | 環境産業部森林づくり課 主事補 |
| 大和市 | 大内一範 | 市長室危機管理課 主任 |
| 海老名市 | 寺和彦 | 建設部下水道課 主事 |
| 中井町 | 松本一明 | 上下水道課 主査 |
| （事務局） | 岩澤隆文 | （公財）神奈川県市町村振興協会 主査 |
| （事務局） | 堀江美千江 | （公財）神奈川県市町村振興協会 主任 |

石巻市役所にて

中井町
松本

相模原市
呉本

海老名市
寺

厚木市
大野

茅ヶ崎市
遠藤

秦野市
山田

三浦市
鎌倉

大和市
大内

小田原市
本多

箱根町
山口

発行／公益財団法人 神奈川県市町村振興協会　　〒231-0023　横浜市中区山下町 75 番地
TEL 045-664-7452　FAX 045-662-4414　URL http://www.ks-sinko.or.jp/