

調查研究報告

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られるが、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)

所属自治体名	世帯数 (世帯)	人口 (人)	避難所数 (施設)	収容人数 (人)	組織数 (組織)	担当職員 (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 ・避難所の種類や区分 ・自主避難所の把握や支援方法 ・避難所の閉鎖方法や基準
2 役割分担について ・避難所における行政（職員）の役割 ・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 ・住民への啓発の在り方 ・職員への啓発の在り方
4 情報連絡体制について ・災害対策本部と避難所との連絡体制 ・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 ・備蓄品の供給状況 ・支援物資の配布の流れ
6 要援護者等への対応について ・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 ・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 ・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 ・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 ・避難所におけるトイレ対策
10 ペット対策について ・避難所におけるペット対策