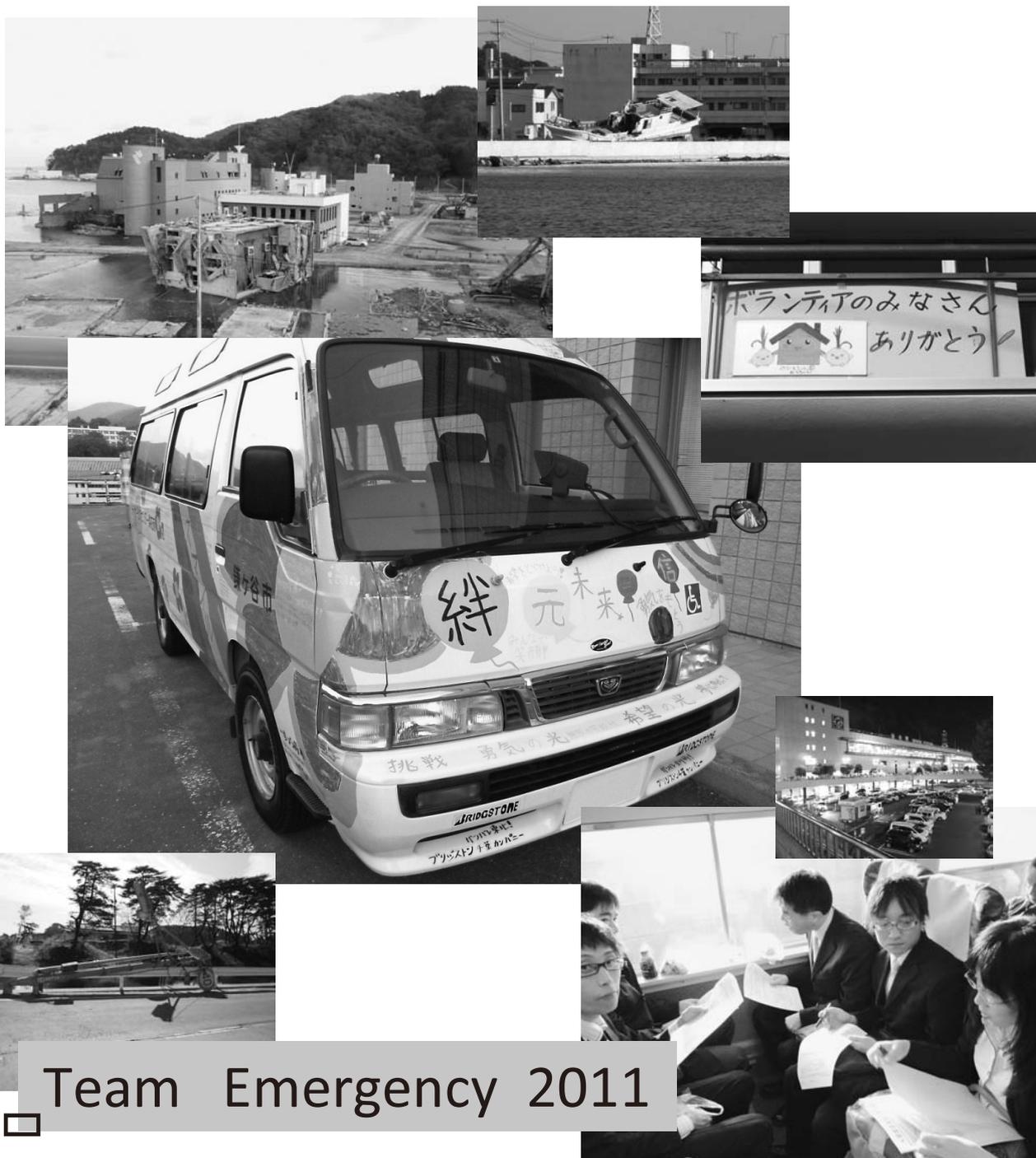


より良い被災者支援のための 自治体のあり方

～東日本大震災を受けて～



より良い被災者支援のための自治体のあり方

Team Emergency 2011

目 次

第1章	はじめに	104
第2章	現状と課題	
1	災害対応の現状	107
2	東日本大震災を受けて	115
3	今後の課題	119
第3章	課題の解決に向けて	
1	教訓を活かしていくために	121
2	提言内容	121
	【コラム 津波被災地の状況 ～宮城県東松島市～】	124
第4章	迅速に動ける行政組織の構築	
1	実効性ある改革を	126
2	権限移譲	126
3	自治体職員の災害対応力の向上	141
	【コラム さらなる課題への対応 ～政治の被災～】	150
第5章	自治体の受援力の向上	
1	受援力の現状	152
2	東日本大震災における支援事例と課題	153
3	受援力を備えるために自治体に望まれること	165
4	受援力を発揮するための取組	167
第6章	帰宅困難者の子どもの保護の徹底	
1	帰宅困難者問題の「発見」	172
2	帰宅困難者の発生状況と既存の施策における対応策	173
3	震災当時の保育園の状況について	178
4	帰宅困難者の子どもの保護	184
第7章	弱者等の視点を踏まえた避難所運営	
1	災害が浮き彫りにするもの	188
2	避難所運営における女性の視点	189
3	高齢者や障害者へ配慮した避難所	206
	【コラム 被災地外の大規模避難所 ～さいたまスーパーアリーナ～】	214

第8章 おわりに 216

資料編

資料1 日本付近で発生した主な被害地震 221

資料2 県内の地域防災計画の状況 221

資料3 アンケート調査結果まとめ 223

資料4 インタビュー調査の概要 231

資料5 文献リスト 242

研究員名簿 243

【表紙写真について】

左 上：東日本大震災で甚大な被害を受けた女川町の風景（宮城県女川町）

中央上：陸に乗り上げた漁船（宮城県石巻市 旧北上川河口付近）

右 上：駅に掲げられたボランティアへの感謝の言葉（宮城県東松島市 JR 野蒜駅）

中 央：メッセージ付きの車（宮城県女川町 女川町立病院）

※ 千葉県鎌ケ谷市から女川町へ寄贈されたものと思われる

右：現地調査で訪れた仙台駅の夜景

左 下：津波で倒れた信号機（宮城県東松島市 JR 野蒜駅前）

右 下：現地調査へ向かう新幹線内での本研究会打ち合わせ風景

第1章 はじめに

2011年（平成23年）3月11日に発生した東日本大震災は、我が国に未曾有の被害をもたらした。自治体自身の被災、広域にわたる被害、被災者の長期にわたる避難所生活など想定外の事態が相次ぎ、災害対応の中で従来は見過ごされがちだった点を浮き彫りにした。

もとより日本は、地震をはじめとした災害の多い土地柄である。

東日本大震災以前、2001年（平成13年）3月から2011年（平成23年）2月までの10年間だけでも、震度6以上を記録した地震は12件²発生している。中でも、2004年（平成16年）に死者68名を出した「新潟県中越地震」、2007年（平成19年）に中越地震の被災地付近を再度襲った「新潟県中越沖地震」などは記憶に新しいところである。今回甚大な被害を受けた東北地方も、2003年（平成15年）5月、同年7月、2005年（平成17年）、2008年（平成20年）の「岩手・宮城内陸地震」と、度々地震に見舞われている。

これらの地震災害に加え、毎年のように訪れる台風、近年増加傾向にあるゲリラ豪雨、2011年1月にも九州の霧島山で起こった火山の噴火なども考えあわせるとき、まさしく日本は「災害列島」³であるといえよう。

このような土地柄にあって、日本で入念な防災体制が必要となることは論を待たない。そのため日本では、1961年（昭和36年）の災害対策基本法の制定以来、災害対策全体が体系化され、総合的かつ計画的な防災体制の整備が図られてきた。そして、この体制における施策は、1995年（平成7年）の阪神・淡路大震災や、先に挙げた中越地震の教訓などを踏まえて随時拡充されてきた⁴。

しかしながら、東日本大震災の規模は、この体制が想定していたものをはるかに超えていた。災害対応の司令塔となるべき自治体が機能を喪失した地域もあったこと、被災地域が東北から関東の広大な範囲に及んだこと、被災者が長期にわたる避難所生活を余儀なくされたことなど、今後新たな対策が必要となる事項は数多い。

¹ 2011年3月11日に発生した地震の名称は「東北地方太平洋沖地震」であり、「東日本大震災」はこの地震及び一連の余震等によりもたらされた被害を示す用語であるが、本報告書では特に必要のない限り、地震自体について述べる場合にも「東日本大震災」を使用している。

² 各地震の詳細は資料編「資料1 日本付近で発生した主な地震」を参照。

³ 国土交通省は、我が国で発生した自然災害による被害と国土交通省の対応状況などを年毎にとりまとめた冊子「災害列島」を毎年発行している。<http://www.mlit.go.jp/saigai/saigairittou.html>

⁴ 内閣府HP「災害対策基本法の概要」：<http://www.bousai.go.jp/hou/pdf/090113saitai.pdf>

埼玉をはじめとする首都圏の自治体においては、東北各県と比較すれば被害はさほど甚大ではなかったともいえるが、都心で帰宅困難者となる住民が続出したことは、今後に向けての大きな課題であろう。また、県においては東北からの避難者受入れをいち早く決定したが、あらかじめ想定されていない業務であったこともあり、受入れの現場では様々な混乱が生じていた。

こうした実態を受け、国や埼玉県においては、東日本大震災の教訓を今後の防災体制に活用するための検討が始められている。大学などの機関においても様々な研究がなされ、シンポジウム等で研究成果が盛んに発表されているところである。そのため本報告書では、様々な検討・研究成果が次々と出される中でも有意義なものとなるよう、従来見過ごされがちだった分野、特により良い被災者支援のため必要となる対策に絞って論を進めたい。

第2章・第3章においては、これまでの日本の防災体制の現状と課題を整理した上で、今後自治体が特に取り組むべき事項を抽出し提言する。

第4章以降では、提言の具体的な内容を解説する。第4章では、災害時の自治体内での「権限移譲」や「人材育成」を軸として、円滑に被災者支援を行うための自治体組織のあり方を探る。第5章では、単独の自治体では対応が困難な大災害において、民間団体や他の自治体から支援を受ける際のノウハウ「受援力」について論ずる。そして、被災者支援のより具体的な課題として、第6章では保護者が帰宅困難者となったとき保育園に求められる対応について、第7章では避難所運営に女性の視点を取り入れることや、高齢者や障害者に配慮したライフライン設備を整備することについて検討する。

また第8章においては、これらの提言が各自治体で実現される際に想定される、担当部署を整理した。検討に当たっては是非参考としていただきたい。

この提言が、今後とも災害対応の最前線を担っていく各自治体において、新たな政策形成の一助となれば幸いである。

【用語解説】

本報告書では、埼玉県や埼玉県内の市町村などについて、特に断りのない限り以下のように記述する。

埼玉県 … 「県」

埼玉県内の市町村 … 「県内市町村」

埼玉県及び埼玉県内の市町村 … 「県内自治体」

本報告書の構成

被災者支援の現状 第2章1

従来から十分に対策が行われてきたこと

過去の災害を踏まえ
対策を拡充

潜在的
対策が
十分ではないこと

東日本大震災 = 想定外の事態の発生

東日本大震災を受けて 第2章2

十分に対策が行われてきたこと

課題の顕在化

対策が
十分ではないこと

4 課題を抽出

今後の課題 第2章3

想定外の事態に迅速に対応できない体制

外からの支援を上手に生かし切れない体制

帰宅困難者の子どもへの配慮不足

災害弱者の視点が不足した災害対応

4 課題の解決に向けた提言

課題の解決に向けて 第3章

迅速に動ける行政組織の構築 第4章

自治体の受援力の向上 第5章

帰宅困難者の子どもの保護の徹底 第6章

弱者等の視点を踏まえた避難所運営 第7章

より良い被災者支援のための自治体のあり方

第2章 現状と課題

1 災害対応の現状

(1) 我が国の災害対策¹

我が国では、毎年、風水害・雪害・地震・火山・津波のような自然災害により多くの人命や財産が失われてきた。とりわけ昭和30年代前半までは、大型台風や大規模地震により、死者が数千人に及ぶ被害が多発した。

その後は、防災体制の整備・強化などにより、自然災害による被害は減少してきているものの、平成7年には阪神・淡路大震災により6,400人以上が犠牲となり、ここ数年も風水害・雪害などにより100名前後の死者・行方不明者が発生している。また、東日本大震災以前から、大規模地震の切迫性が指摘されており、自然災害は国の安全・安心に関わる大きな脅威となっているところである。

我が国ではこれまで、上述のような大規模な自然災害や事故の経験を教訓として、防災体制の充実強化が図られてきた（参照：図表2-1-1）。その始まりとなるのが、1959年（昭和34年）の伊勢湾台風を契機とした1961年（昭和36年）の災害対策基本法の施行であった。国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護することを目的としたこの法の制定により、それまでの防災体制の不備が改められ、体系的、総合的かつ計画的な防災行政の推進が図られることとなったのである。さらに近年では、阪神・淡路大震災後の1995年（平成7年）に、その教訓を踏まえて2度にわたる改正が行われている。

この法の下では、防災活動の組織化、計画化を図るための総合調整機関として、国、都道府県、市町村がそれぞれ中央防災会議、都道府県防災会議、市町村防災会議を設置することとされている。さらに、それぞれの会議に対応する形で防災基本計画、都道府県地域防災計画、市町村地域防災計画が作成されることで、計画的な防災行政が実現される仕組みになっている。

なお、都道府県や市町村で作成する地域防災計画は、国で作成した防災基本計画に基づいて作成することとされており、国、都道府県、市町村相互の連携が図られている²。

¹ 内閣府 HP：日本の災害対策

² 内閣府 HP：災害対策基本法の概要

図表2-1-1 日本の防災法制度・体制の歩み

契機となった災害	災害対策に係る法制度	防災計画・体制等
1940年		
1945年・枕崎台風 1946年・南海地震 1947年・カスリーン台風 1948年・福井地震	1947年・災害救助法 1949年・水防法	
1950年		
1959年・伊勢湾台風	1950年・建築基準法	
1960年		
1961年・豪雪 1964年・新潟地震	1960年・治山治水緊急措置法 1961年・災害対策基本法 1962年・激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律 豪雪地帯対策特別措置法 1966年・地震保険に関する法律	1961年・防災の日創設 1962年・中央防災会議設置 1963年・防災基本計画
1970年		
1973年・桜島噴火 1976年・東海地震発生可能性の研究発表(地震学会) 1978年・宮城県沖地震	1973年・活動火山周辺地域における避難施設等の整備等に関する法律 (⇒昭和53年、活動火山対策特別措置法) 1978年・大規模地震対策特別措置法	1979年・(東海地震)地震防災基本計画
1980年		
	1980年・地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律 1981年・建築基準法一部改正	1983・防災週間創立
1990年		
1995年・兵庫県南部地震(阪神・淡路大震災) 1999年・広島豪雨 JOC臨界事故	1995年・地震防災対策特別措置法 建築物の耐震改修の促進に関する法律 災害対策基本法一部改正 大規模地震対策特別措置法一部改正 1996年・特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律 1997年・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 1998年・被災者生活再建支援法 1999年・原子力災害対策特別措置法	1995年・防災基本計画全面修正 防災とボランティアの日創設
2000年		
2000年・東海豪雨 2004年・新潟・福島豪雨等 新潟県中越地震	2000年・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律 2001年・水防法の一部改正 2002年・東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 2003年・特定都市河川浸水被害対策法 2004年・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 2005年・水防法一部改正 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策	2001年・内閣府設置 2003年・東海地震対策大綱 東南海・南海地震対策大綱 2004年・東南海・南海地震防災対策推進基本計画 2005年・東海地震の地震防災戦略 東南海・南海地震の地震防災戦略 首都直下地震対策大綱 2006年・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画 首都直下地震の地震防災戦略 災害被害を軽減する国民

出典：日本の災害対策

より良い被災者支援のための自治体のあり方

(2) 自治体の災害時における一般的な対応

ア 県の場合

(1) では我が国全体の防災体制を確認したが、県内ではどのような体制がとられているだろうか。

埼玉県地域防災計画は、1963年（昭和38年）8月に作成された。1976年（昭和51年）12月に『風水害・事故災害対策編』と『震災対策編』に分冊され、その後、修正が繰り返され、2011年（平成23年）11月に最新の修正が行われている³。この計画では、埼玉県の地域に係る地震災害について住民の生命、身体及び財産を保護するため図表2-1-2に掲げる必要な事項が定められている⁴。

図表2-1-2 都道府県地域防災計画で定めるべき事項

1	県、指定地方行政機関、市町村、指定公共機関、指定地方公共機関及び公共的団体その他防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務または業務の大綱
2	防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防の計画
3	災害応急対策に関する計画 (1) 防災組織に関する計画 (2) 情報の収集及び伝達に関する計画 (3) 災害防除に関する計画 (4) 被災者の救助保護に関する計画 (5) 災害警備に関する計画 (6) 自衛隊災害派遣要請に関する計画 (7) その他の計画
4	災害の復旧に関する計画
5	その他必要と認める計画

出典：埼玉県地域防災計画（震災対策編）

県地域防災計画に基づいて、県では次のような取組を行っている⁵。

(ア) 県の防災体制

災害に備えた体制として、防災関係幹部職員用公舎の設置や災害対応当直の

³ 埼玉県地域防災計画（風水害・事故災害対策編）（平成23年11月巻末資料）

⁴ 埼玉県地域防災計画（震災対策編）（平成23年11月p.1）

⁵ 埼玉県HP「平成22年度版 埼玉の震災対策」

<http://www.pref.saitama.lg.jp/page/903-20091203-58.html>（2011.12.12 確認）

配置、また、災害の規模に応じた「初動」、「緊急」及び「非常」の三段階の配置体制と各配置体制ごとの参集職員の指定を行っている。

県は、災害時に市町村の災害対策をバックアップするとともに、広域応援を総合調整する役割を担っている。知事が行う主な災害応急対策（災害対策基本法に規定されたもの）としては以下のようなものがある。

- 自衛隊への災害派遣要請（法 60 条）
- 災害救助法に基づく救助（法 70 条）
- 災害時の応急措置のための従事命令（法 71 条）
- 応急措置、応援の市町村長に対する指示（法 72 条）
- 市町村が行う応急措置の代行（法 73 条）
- 緊急通行車両の確認（法 76 条）など

（イ）九都県市合同防災訓練

県が参加する九都県市合同防災訓練⁶では、首都圏に大きな被害を及ぼす地震の発生を想定し、区域内の防災関係機関及び住民の幅広い参加を呼びかけ、実践的な各種訓練を総合的に実施し、災害対応力の強化、広域防災体制の充実及び防災意識の高揚を図っている⁷。

（ウ）災害時の情報収集と伝達体制の整備

県では、災害時の情報収集と伝達体制の整備のため、震度情報ネットワークや防災情報システムなどを整備し、情報収集や連絡体制の充実及び強化を図っている。また、防災ヘリコプターの配備により、災害時の情報収集、救援物資の緊急輸送、人命救助などの活動を迅速に行うこととしている。

（エ）防災活動拠点の整備

県では、災害発生時に迅速かつ適切な応急対策を行うため、被災地域に対する広域的な救援活動を行う防災活動拠点を整備している。防災活動拠点の概要及び整備地は、図表 2-1-3 及び図表 2-1-4 のとおりである。

⁶ 九都県市合同防災訓練 HP「九都県市合同防災訓練の実施経過」
http://www.9tokenshi-bousai.jp/kunren/002_training_01.html (2011. 12. 13 確認)

⁷ 埼玉県地域防災計画（震災対策編）（平成 23 年 11 月 p. 64）

図表2-1-3 防災活動拠点の概要

防災活動 拠 点	救急物資		活動要員 ^(注3) 集結機能	被災者等 ^(注4) 避難機能	備考
	備蓄機能 ^(注1)	集配機能 ^(注2)			
防災基地	○	○	○		総合的な防災活動機能 県内5基地(越谷、新座、秩父、中央、熊谷)
県営公園	○ 飲料水	○		○ 避難場所	臨時ヘリポート、耐震性貯水槽等整備 県営公園 19箇所、計画 2箇所
防 災 拠点校	○	○		○ 避難場所	備蓄倉庫、耐震性貯水槽等整備 県立高校 38校
舟運輸送 拠 点		○			舟運を利用した輸送機能 河川マリーナ、水上バス発着場等
大規模 施 設	○	○		○ 避難場所	埼玉スタジアム2002 さいたまスーパーアリーナ
防災学習 センター	○ 飲料水		○		
消防学校	○ 活動機材	○	○		
危機管理 防 災 センター	県の災害対策の中核として機能する危機管理防災センターを整備し、平成23年3月から運用を開始				

注1) 災害時に食糧や医薬品などの救援物資を相当量備蓄することができる。

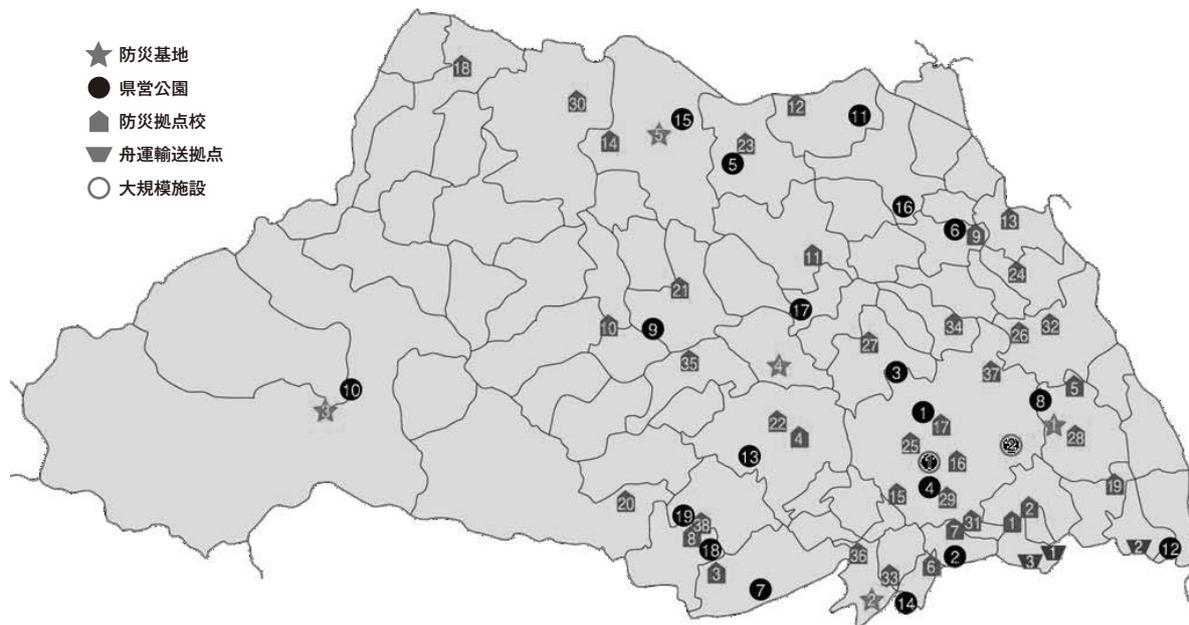
注2) 災害時の救援物資を供給及び配送することができる。

注3) 災害時の応急活動を行う人員やボランティア等が集結し、出動することができる。

注4) 避難場所または避難施設として活用ことができ、被災者の受入れ、一時滞在ができる。

埼玉県地域防災計画（震災対策編）より作成

図表 2-1-4 防災活動拠点の整備地



出典：平成 22 年度版 埼玉の震災対策

(オ) 物資の備蓄

災害のための備蓄は、本来、市町村ごとに行われているが、県では、震災時に県民の基本的な生活を確保するため、食料品や生活必需品等を備蓄している。それらは、5 か所の防災基地をはじめ、埼玉スタジアム 2002 や、さいたまスーパーアリーナ、防災拠点校に指定されている 38 校の県立高校に分散して備蓄されている。備蓄物資は、図表 2-1-5 及び図表 2-1-6 のとおりである⁸。

図表 2-1-5 県の備蓄すべき物資①

倉庫名	備 蓄 量				
	乾パン(食)	アルファ米(食)	乾麺(食)	クッキー(食)	靴下(本)
総 数	826,228	310,900	191,450	231,456	2,400
越谷防災基地	3,072	3,200	41,350	4,340	200
新座防災基地	266,472	19,200		26,280	400
秩父防災基地	88,832	6,400		8,750	200
中央防災基地	245,772	12,200	32,100	26,220	400
熊谷防災基地	222,080	16,000		21,910	400
埼玉スタジアム2002		72,700			600
さいたまスーパーアリーナ		63,100			200
防災拠点校38校		118,100	118,000	143,956	

埼玉県地域防災計画（資料編 平成 21 年 1 月）より作成

⁸ 備蓄物資については、2011 年 11 月に行われた県地域防災計画の見直しで拡充が図られたところであるが、ここでは従来までの取組の紹介として、見直し前の計画から引用を行った。

図表2-1-6 県の備蓄すべき物資②

品目 倉庫名	毛布 (枚)	下着 (組)	タオル (枚)	ローソク (本)	使い捨て トイレ (枚)	子供用 おむつ (枚)	大人用 おむつ (枚)	生理用品 (枚)	仮設 トイレ (台)
越谷防災基地	600	2,600	1,000	2,000	6,200	768	720	7,600	22
新座防災基地	3,480	5,720	1,500	3,908	25,000	5,799	4,500	47,600	20
秩父防災基地	1,246	2,438	1,000	400	12,500	1,632	1,500	15,600	10
中央防災基地	3,572	1,500	1,500	2,300	37,000	6,203	44,930		60
熊谷防災基地	3,000	2,800		2,000	14,600	3,936	3,780	37,200	28
埼玉スタジアム2002	3,000	3,000	3,000	1,800	41,700	2,784		74,000	
さいたまスーパーアリーナ	7,000	7,000	7,000			3,072		4,800	
防災拠点校38校	38,000	38,000	38,000	19,000					
計	59,898	63,058	53,000	31,408	137,000	24,194	55,430	186,800	140

埼玉県地域防災計画（資料編 平成21年1月）より作成

(カ) 救援物資管理システムの整備

県では、救援物資管理システムを整備し、民間物流業者のノウハウ、マンパワー、物流施設を活用することとしている。これは、2004年（平成16年）10月に発生した新潟県中越地震で、短時間に大量に搬送された救援物資が市役所等に滞留し、避難所に届かない事例が発生したことを教訓にした対策である。

(キ) 危険度判定制度に基づく人材の養成

県では、建築物の応急危険度判定、被災宅地危険度判定、被災度区分判定、応急措置及び応急復旧に関し、市町村が行う指導・相談を支援するための体制整備を行っている。具体的には、市町村と連携して、応急危険度判定を行うことができる者を育成するなどその実施体制の整備を図るとともに、応急危険度判定及び被災宅地危険度判定について県民への普及啓発を行うこととしている。

イ 市町村の場合

市町村は、災害対策基本法第5条第1項により、「基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する」とされている。

また、同法第42条第1項では、「防災基本計画に基づき、市町村地域防災計画を定める」ものとされており、同法第42条第2項では、図表2-1-7に掲げる事項を定めるものとしている。

図表 2-1-7 市町村地域防災計画で定めるべき事項

1 当該市町村及び当該市町村の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大綱
2 防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画
3 前号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画

災害対策基本法第42条第2項より作成

市町村地域防災計画は、市町村で処理すべき事務を中心として、地域内の関係機関を網羅した相互的な計画として定められる。計画では、「災害予防、災害応急対策及び災害復旧等を総合的・計画的に実施することにより、住民の生命、身体及び財産を保護するとともに災害による被害の軽減を図ることを目的」としている⁹。この中では、市町村、県、消防機関だけでなく指定地方行政機関、指定公共機関等の防災関係機関、さらには市民、事業所やボランティア団体等が実施する予防対策や応急対策、復旧対策を定めている。また、県の地域防災計画との整合性や関連性を有するものである。

県内市町村においても、この定めに基づき防災体制がとられ、避難所の設置など住民を直接支援する役割を担っている。県内市町村における地域防災計画の策定及び改定状況は、図表 2-1-8 のとおりとなっている¹⁰。

図表 2-1-8

改定年	市町村数
平成 14 年	1
平成 19 年	14
平成 20 年	12
平成 21 年	11
平成 22 年	2
平成 23 年	3
策定年記載なし	2
確認済み市町村計	45

県内自治体地域防災計画の策定、改定状況より作成

⁹ 消防防災博物館 HP「市町村地域防災計画（震災対策編）」作成支援に関する調査検討委員会報告書－「市町村地域防災計画（震災対策編）」作成の手引き－
http://www.bousaihaku.com/cgi-bin/hp/index2.cgi?ac1=B208&ac2=B20802&ac3=2293&Page=hpd2_view
 (2011. 12. 4 確認)

¹⁰ 旧鳩ヶ谷市を除く県内各市町村のホームページで公開されている地域防災計画 (2011. 10. 3 確認)

2 東日本大震災を受けて

第1節では我が国の防災体制全体の状況を確認したが、この節では、東日本大震災という未曾有の事態の中で、その体制に基づく取組がどのように機能したかをみていきたい。まず(1)で東日本大震災とはどのような災害であったかを振り返った上で、(2)で取組が役に立った部分、役に立たなかった部分を確認していく。

(1) 東日本大震災

ア 概要

2011年(平成23年)3月11日14時46分、三陸沖を震源とする大規模な地震が発生した。地震の震源及び規模等は、図表2-2-1のとおりである。震度5強以上を観測した地域は図表2-2-2のとおりであり、関東地方でも、茨城県、栃木県で震度6強を観測した。また、県内でも南部で震度6弱、北部で震度5強を観測した。

図表2-2-1 地震の震源及び規模等

地震発生時刻	2011年(平成23年)3月11日14時46分		
発生場所(震源位置)	北緯38度06.2分	東経142度51.6分	深さ24km
規模(マグニチュード)	9.0(マグニチュード)		
最大震度	7		

気象庁HPより作成

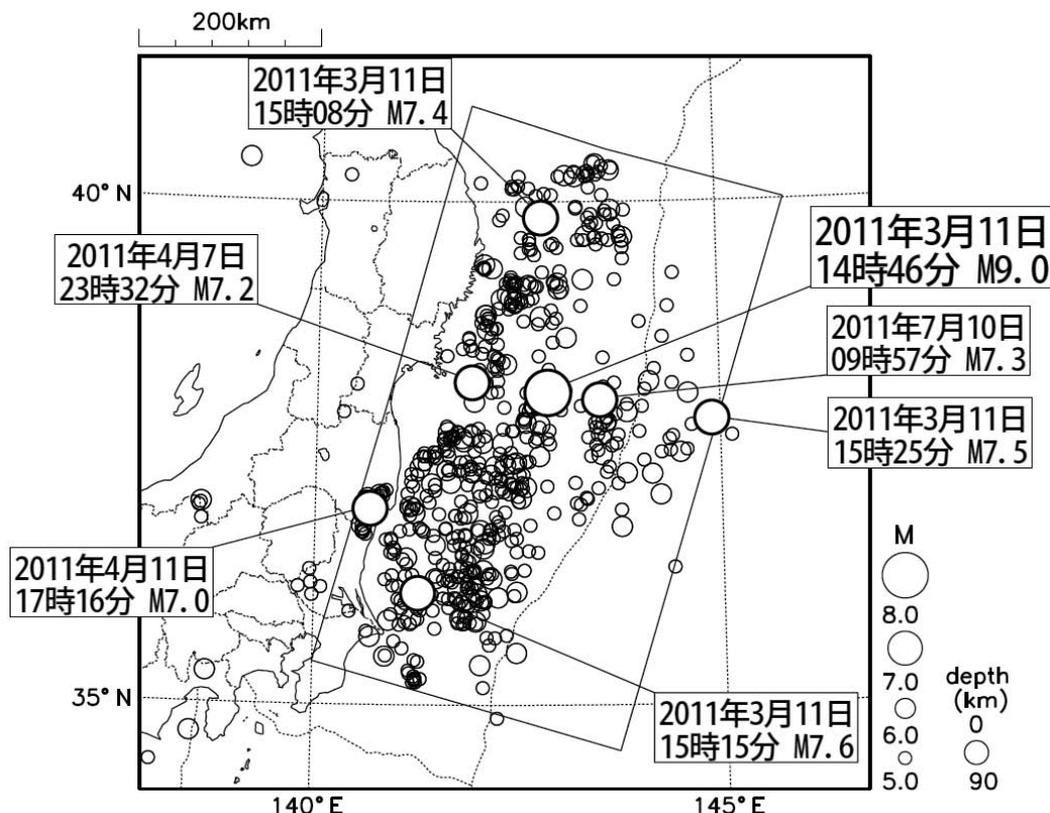
図表2-2-2 震度5強以上の地域

震度	地域
7	宮城県北部
6強	宮城県南部・中部、福島県中通り・浜通り、茨城県北部・南部、栃木県北部・南部
6弱	岩手県沿岸南部・内陸北部・内陸南部、福島県会津、群馬県南部、 埼玉県南部 、千葉県北西部
5強	青森県三八上北・下北、岩手県沿岸北部、秋田県沿岸南部・内陸南部、山形県村山・置賜、群馬県北部、 埼玉県北部 、千葉県北東部・南部、東京都23区・多摩東部、新島、神奈川県東部・西部、山梨県中・西部、山梨県東部・富士五湖

2012年1月10日 緊急災害対策本部発表より作成

また、2012年（平成24年）2月末現在も余震が続いており、緊急災害対策本部では注意を呼びかけている¹¹。ちなみにこれまでに発生した余震は、図表2-2-3の領域で起こっている。

図表2-2-3 余震活動の領域



出典：気象庁 HP

イ 被害状況

(ア) 人的被害と物的被害

今回の東日本大震災では、死者が15,000人を超え、多くの建築物も被害を受けている。緊急災害対策本部が発表した人的被害、建築物被害の状況は、それぞれ図表2-2-4、図表2-2-5のとおりである。これによると、全体被害の多くは東北地方だが、関東地方でも、死者、行方不明者、負傷者がそれぞれ出しており、建築物にも被害が及んでいる。埼玉県でも、42名が負傷し、約2,000棟の建築物が被害を受けている。

¹¹ 緊急災害対策本部 2011年（平成23年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について <http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201201101700jisin.pdf> （2011.1.22 確認）

図表 2-2-4 人的被害¹²

	死者	行方不明者	負傷者
全国	15,845 人	3,375 人	5,894 人
東北地方 ¹³	15,784 人	3,372 人	4,487 人
関東地方 ¹⁴	60 人	3 人	1,392 人
埼玉県	0 人	0 人	42 人

平成 24 年 1 月 24 日 緊急災害対策本部発表より作成

図表 2-2-5 建築物被害¹⁵

	全壊	半壊	一部破損
全国	128,479 棟	242,513 棟	670,522 棟
東北地方	124,329 棟	206,541 棟	366,076 棟
関東地方	4,150 棟	35,968 棟	304,422 棟
埼玉県	22 棟	193 棟	1,800 棟

平成 24 年 1 月 24 日 緊急災害対策本部発表より作成

(イ) 避難者

2012 年（平成 24 年）2 月末現在も、多くの被災者が避難している状況である。東日本大震災復興対策本部事務局が集計した避難者の数¹⁶を、図表 2-2-6 のとおりまとめた。

図表 2-2-6 避難者数

避難所（公民館、学校等）	678 人
旅館・ホテル	336 人
その他（親族、知人宅等）	17,120 人
住宅等（公営、仮設、民間、病院含む）	316,642 人
計	334,786 人

2011 年 12 月 21 日 東日本大震災復興対策本部事務局発表より作成

¹² 本報告書発行日現在も行方不明者多数であり、全容把握に至っていない。

¹³ 青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県

¹⁴ 東京都、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、神奈川県

¹⁵ 津波により水没し壊滅した地域があり、全容把握に至っていない。

¹⁶ 各都道府県、市町村の協力を得て、2011 年 12 月 1 日現在の避難者等の数を集計したもの。

(2) 災害への備えで活かした部分

東日本大震災は確かに未曾有の災害であった。しかし、ほとんどの（機能を喪失した自治体を除いた）被災自治体では災害対策本部が設置され、一通りの被災者支援が行われていた。本研究会では研究開始以来、各種報道などで情報収集を進めてきたが、自治体の不手際から被災者支援が行われなかった事例、避難所が開設されなかった事例などを耳にすることはほとんどなかった。

県内の状況を見ても、県が発災から約1時間後、15時45分には第1回災害対策本部会議を開催するなど、速やかに災害対応の体制がとられていた¹⁷。

このことは、第1節でみた災害対策基本法に基づく体制をしっかりと築き、災害への備えを拡充してきたことの一つの成果である。

また、全国から被災地へと送られた支援物資は被災者支援の大きな力となったことだろう。阪神・淡路大震災などの際、発災からかなりの時間が経過しても支援物資が届かないという事態が発生していたことを振り返ると、隔世の感がある。

(3) 災害への備えで活かせなかった部分

しかし、若干細かい面に目を移してみると、各自治体がこれまで取り組んできたことの中には、配慮が不足していたために十分な効果が出なかった事例もあったのではないだろうか。

例えば被災地全域で起こっていた課題としては、支援物資に関するものがある。次々と物資が届けられても、あらかじめきちんと仕分けられていなければ受け入れた自治体側で仕分けねばならず、大きな負担となった。また、支援という点では、ボランティアに関する問題もあった。ボランティアの力は大きかったが、被災自治体はその力を活かすことができず、ボランティアへの必要な支援や、物資の提供を行えなかった例もあるという。自治体にひとまず支援を受け入れる体制はあっても、支援の力が最大限に活かされたとはまでは言えないのではないかと。

被災地のうち首都圏では、帰宅困難者の問題が大きかった。帰宅困難者の中には、比較的安全だと思われる職場や学校にとどまるのではなく、危険を承知で歩いてでも帰宅しようとする者が続出した。

一方、被災者が長期にわたって避難生活を強いられていることも今回の震災の大きな特徴である。特に福島県などでは、県外へ避難し慣れない地域で過ごさなければならぬ被災者も多い。最低限の食料などがあればしのげる短期の避難と異なり、長期にわたる避難生活では、生活全般に関わるきめ細かな配慮が必要となる。その中で女性や災害時要援護者などへの配慮は十分ではなかったのではないかと。

¹⁷ 埼玉県危機管理・災害情報 <http://plaza.rakuten.co.jp/kikisaitama/backnumber/201103/> (2012.1.29 確認)

(4) 災害への備えの限界

図表2-1-1(108ページ)でみたように、我が国の防災体制は大きな災害が起こるたび拡充されてきた。その拡充は主に、災害への想定を広げ、それに対応できる体制を整えるという観点から行われてきた。しかし、それでも東日本大震災は「想定外」の災害であった。人智を尽くして想定範囲を広げたとしても、そこには自ずと限界があるのではないだろうか。

東日本大震災と同規模の災害を想定して防災体制を拡充したとしても、今後、東日本大震災とはタイプの異なる災害や東日本大震災を大きく超える規模の災害は起こり得る。具体的に例を挙げれば、首都圏直下型の地震が発生し、首都機能が大きな打撃を受けるような事態に陥ったとき、いかなる混乱が起こるかを想定し尽くすことができるのであろうか。「想定を広げて対応する」ことだけでなく、「想定していない事項にも対応する」という発想からの対策が必要である。

3 今後の課題

本研究会では、第2節でみたような東日本大震災の教訓を踏まえ、自治体の被災者支援の課題として次の4つの課題を抽出した。

(1) 想定外の事態に際して迅速、柔軟に対応できるような体制となっていない

埼玉県は、3月11日に大量発生した帰宅困難者の受入れのため、さいたまスーパーアリーナを帰宅困難者の一時避難施設として開放したり、被災地からの避難者を受け入れるための避難所を開設したりといった対応を行った。しかし既存の地域防災計画では県による避難所開設が想定されていなかったこともあり、現地での対応に混乱が見られた。しかし、災害時の業務を全て想定したマニュアルや手引きなどを定めておくことは困難である以上、自治体にはこうした想定外の事態にも臨機応変に対応することが求められる。

一方、災害対応にあたる自治体職員の育成のため研修や訓練が十分に行われていない自治体も少なくないこと、危機管理部署以外では当事者意識が薄くなりがちであることなどから、職員自身が災害に対する能力を自ら養うことが求められる。

(2) 外部からの被災者支援を効果的に受け入れるための体制が十分ではない

自治体がボランティアや企業、他の自治体などからの支援を効果的に受け入れるための準備がほとんど整えられていない。例えば、地域防災計画では広報の目的が主に「人心安定、社会秩序の維持」とされており、外部から支援を受けるために必要な情報を提供するという視点が、支援する側、される側の双方にない。

また、自治体には、多様なボランティアそれぞれが活躍できる準備、企業が支援活

動を円滑に行うための関係者間の調整、他の自治体からの支援をより効率的に受ける工夫など、外からの支援を上手に受け入れる能力が必要である。自治体から外部へ、あるいは外部から自治体へ効果的な情報発信がなされる体制が求められる。

(3) 帰宅困難者の子どもについての配慮が十分ではない

既存の地域防災計画では避難所開設や民間との災害協定など、帰宅困難者自身への支援には対応していたが、保護者が帰宅できない場合に保育園などに取り残されることとなる、帰宅困難者の子どもへの支援はほとんど検討されていなかった。

帰宅困難者対策は、これまでの家路に向かう人々への支援から、発災直後の帰宅を抑制し、その場に留まらせる方向に移行し始めている。帰宅困難者の子どもが無事に保護されているならば、保護者である帰宅困難者自身も安心して職場へ留まり、安全に帰宅できる機会を待つことができる。帰宅困難者自身だけでなく、彼らの子どもが安全に保護される配慮が必要である。

(4) 災害弱者の視点を踏まえた防災対策が十分ではない

従来の地域防災計画や避難所マニュアルには、女性や災害時要援護者などへの配慮について、具体的な記載がされていないものも少なくない。

また、避難所となった建物のライフラインが喪失した際の対応について十分な対策がされておらず、災害時要援護者等にとっては厳しい環境となることが危惧される。高齢者や障害者などを避難所に迎えるためには、一般の人とは異なった特別な配慮が必要である。

女性や災害時要援護者の視点を踏まえて避難所を運営するため、具体的な取組や配慮が必要である。

第3章 課題の解決に向けて

1 教訓を活かしていくために

第2章では日本の災害対応の現状と課題を整理したが、県内自治体は、これらの課題に今後どのように対応していくべきであろうか。本章では、東日本大震災の教訓を受けて、今後自治体に取り組むべき事項を抽出し提言を行う。

各提言の詳細は、第4章以下で順次紹介していく。

2 提言内容

(1) 迅速に動ける行政組織の構築（→第4章）

東日本大震災は、行政が多様な災害を想定して対策を拡充してきた今日においても、想定外の事態が起り得ることを示した。自治体には、「想定内」の範囲を広げて準備することだけでなく、「想定外」の事態にも的確に対処できる能力が求められているのではないだろうか。災害対策本部の組織のあり方を改革するとともに、個々の職員の能力を高めることにより、災害時の自治体を臨機応変な判断、迅速・的確な行動ができる組織に変えていく必要がある。

組織の面からは、災害対策本部内で下位の職員や出先機関などに権限移譲を行い、意思決定が速やかに行える体制をつくることを提案したい。具体的には、本部長の負担を軽減しつつ、新ポスト“危機管理監”の創設により円滑な指揮命令を実現する「本部長から副本部長などへの権限移譲」、現場の意見を即時に実行に移すための「本部から支部・各避難所への権限移譲」、災害対策本部内における各課の自発的な災害対応を促す「各部から各課への権限移譲」という3つの観点から提言を行う。

個々の職員の面からは、職員が災害対応のノウハウを身に付けレベルアップすることや、意識改革が必要となる。ここではそのような職員の育成に向けて、被災地への業務応援、被災地との人材交流、研修・訓練・マニュアルの一体整備、研修・訓練自体の拡充、危機管理部署の人事のあり方の見直しの5方策を提言する。

(2) 自治体の受援力の向上（→第5章）

大規模な災害が発生した際には、自衛隊などによる支援はもちろん、ボランティアや企業、他の自治体などからの支援が頼みの綱となる。しかし、それを円滑に受け入れ効果的に被災者支援に結びつけるためには、自治体に支援を上手に受け入れる能力（これを「受援力」という）が必要である。本県など首都圏の自治体はこの数十年間大規模な被災経験が少ないため、実践的な受援力に乏しい可能性がある。

受援力を備えるためには、どうしたらよいか。ボランティアに関しては、市民がボランティアのことを理解するような取組を行うこと、ボランティア活動を行う上で

有益な被災地の情報を上手に発信すること、団体ボランティアが活動を円滑に行えるような仕組みを作ることが望まれる。

企業がその専門性を活かして支援活動を行う場合、本来自治体が行うべき業務を全面的に委任する場面が考えられる。自治体は企業の支援活動が円滑に行えるよう、関係者間の総合調整を行う必要がある。

他の自治体からの支援では、災害時の相互応援協定に基づく支援もあるが、それ以外の目的でも日頃から交流があれば、市民も巻き込んだ力強い支援が期待できる。

いざという時に受援力を発揮するためには、ボランティア団体や他の自治体などと日常的に交流しておくこと、そのような関係者も参加する実践的な訓練を実施すること、支援活動を円滑に行えるよう的確な情報発信をすることなどが必要と考える。さらに、支援物資の負の側面を軽減する方策として“応援金”の仕組みの導入を提案するものである。

(3) 保護者が帰宅困難者となった場合の子どもの保護（→第6章）

東日本大震災により鉄道が運休した首都圏では、大量の帰宅困難者が発生した。当日の帰宅困難者は一都三県で約515万人に上ったとの推計もあり、各所で帰宅困難者対策の見直しを求められることとなった。東京都への通勤者が100万人を超える埼玉県において、帰宅困難者問題は喫緊の課題である。加えて共働き家庭や核家族が多いことから、保護者が帰宅困難者となった場合に子どもをいかに保護するかということも、重要課題の一つである。そこで本研究会において、比較的都心に近い県内自治体における震災当日の保育園の状況について調査したところ、回答のあった自治体全てに保護者のお迎えが遅れた子どもがいたことが分かった。

一方、震災による混乱を受けた首都圏では東京都を中心に帰宅困難者対策の見直しが行われており、これまでの徒歩帰宅支援策から災害直後の帰宅を抑制し一時滞留を求める方向へ移行しつつある。県の地域防災計画等の見直しにおいても同様の改正が行われており、保護者が迎えに来るまで子どもを保護することの必要性はさらに高まっている。このことから今後保育園に求められる帰宅困難者対策として、保護者の複数の連絡先や保護者以外にお迎えができる代理人の確保、子どもの安否情報の伝達手段の確保と周知、いざというときのための備蓄と保育者の確保について提言する。

(4) 避難所生活における女性や高齢者などへの配慮（→第7章）

災害は社会やシステムの問題点を剥き出しにし、災害前から弱かった部分とそれ以外の部分とのコントラストを強める傾向を持つ。これを踏まえ、災害時に特に弱い立場に置かれやすい人々に関し、避難所生活に関する問題を扱う。

見知らぬ男女が集団生活を余儀なくされる場である避難所において、生じやすい問

題から女性を守り、また不安を軽減するためにどのようなことが必要であろうか。男性より弱い立場に置かれがちな女性の視点を踏まえて、埼玉県地域防災計画見直し状況や実際の避難所の状況を確認しつつ、検討する。

埼玉県地域防災計画の見直しが、改正項目ごとにワーキンググループを設置する形式で行われたことで、女性委員の割合が増え、女性に関する記述の厚みを増すことにつながったと考えられる。このことから、地域防災計画等の作成段階から女性の視点を取り入れ、避難所運営に女性の意見が反映されやすい仕組みを作ることを提案する。

災害時要援護者とりわけ高齢者や障害者にとって、日常と大きく環境の違う避難所の生活は、極度の不自由を強いられることになる。日常生活でも特に配慮されるべき高齢者や障害者を避難所に迎えるために、どのような設備に配慮が必要なのであるか。

公共施設は全て避難所となり得るということを前提として、施設のライフラインの中でも電力と上下水道について事前にどのような準備をしていくべきか、また建築物そのものにどのような配慮をしておくべきかを提言する。

津波被災地の状況 ～宮城県東松島市～

宮城県東松島市は 2005 年（平成 17 年）4 月 1 日に旧矢本町と旧鳴瀬町が合併したことにより誕生した、面積約 102 平方キロメートル、人口約 4 万 3 千人の自治体である。仙台市や石巻市にほど近いこともあり、ベッドタウンとしても石巻湾に面した海苔や牡蠣の養殖漁業のまちとしても賑わっていた。

そんな東松島市の姿は 2011 年（平成 23 年）3 月 11 日に一変した。以下に、2011 年（平成 23 年）10 月 28 日に東松島市役所を訪問して行ったインタビュー調査の内容と、東松島市が公表している資料などをもとにまとめた東松島市の被害状況等について記述する。

■被害状況

東日本大震災により発生した津波により、東松島市は沿岸の野蒜（のびる）地区、大曲地区を中心に甚大な被害を受けた。ライフラインは全市で壊滅し、24 時間体制で復旧作業が進められたものの、電気、水道が復旧するまでには被害が少なかった地域でも最短で約 2 週間、津波の浸水域では最長で 2 か月程度の期間を要した。

人的被害も大きかった。2011 年（平成 23 年）3 月 21 日発行の市報ひがしまつしま号外災害臨時号には、3 月 20 日時点で確認された死者は 598 人との記載がある。当時、東松島市を含む宮城県の一部の自治体では火葬が間に合わず、土葬による仮埋葬が行われたというニュース¹が記憶に残っている人もいるだろう。東松島市の発表によれば、2012 年（平成 24 年）1 月 31 日時点で確認されている死者の数は 1,000 人を超えており、今回の津波により大きな被害を受けた沿岸部の自治体の中でも特に犠牲者の多い地域である。

家屋の被害も相当なものであった。市内全世帯（約 15,000 世帯）の約 40 %が全壊し、大規模半壊、半壊、一部損壊まで含めると 90%を超える被害を受けた。津波によりほぼ全てが流出し、壊滅状態になった地区もある。一部の地区は現在（2011 年 10 月末）も人が住んでおらず、水道も未復旧の状態である。

津波により 1 階部分が流された住宅（大曲地区）



（本研究会撮影）

1 2011 年 3 月 23 日付 河北新報、朝日新聞など

■物資

物資は著しく不足していた。沿岸の大曲地区、野蒜地区、宮戸地区では、避難所でもあった市民センターが流出するなど、被害の大きかった地区ほど物資に困窮する事態となった。外部からの物資が次々と届くようになった3月中旬頃まで全ての物資が不足した状態にあり、市内に物流が戻ってきたと感じられるようになったのは4月頃だった。

燃料も不足していた。震災により閉鎖したガソリンスタンドは3月19日から試行的にオープンしたが、3月21日付けの市報号外には、ガソリンはいつ給油できるか分からないとの記載がある。市では自衛隊から燃料を分けてもらいつつ避難所へ物資を配布して回ったが、集積所まで物資を取りに来ることができる避難所には取りに来て貰うこともあった。

■仮設住宅

3月28日に、三陸自動車道の矢本ICからほど近く、市の中心部からもあまり離れていないところにある工業団地、グリーントウンやもと内で最初の応急仮設住宅の建設が始まった。

4月4日には市外の民間賃貸住宅等を含む住宅を応急仮設住宅の扱いとした第一次の入居受付が始まり、5月頃から入居も開始された。その後も工業団地や公園などを中心に応急仮設住宅の建設が行われ、全ての避難所が閉鎖された8月末までに約1,800戸の建設・入居が完了した。

仙石線矢本駅の北側に位置する東松島市役所はかろうじて浸水域を外れ、また地震による建物被害も大きくはなかった。それでも電話やインターネットが復旧するまでに約1週間、電気や水道が復旧するまでには約2週間を要した。携帯電話も1週間くらいは使い物にならず、震災時に外に出ていた職員の行方を確認することも市内の被害状況を把握することもままならない中、職員は自衛隊から分けてもらった重油で発電機を動かしつつ、24時間体制で被災者支援に奔走していた。

その頃市内では、周囲が水没して取り残されたような場所も含め、90箇所近い避難所で1万5千人以上の人々が避難所生活を送っていた。それ以外にも複数の世帯が集まって避難生活を送っている場所があり、ピーク時には120~130箇所へ食料を配布していたそうだ。

しかし、このように被災者支援に奔走する自治体職員は、多くの場合、自分自身や家族も被災者である。東日本大震災を伝える報道では、過労で倒れる職員、自殺する職員のニュースも多く飛び込んでくる。東松島市の避難所担当職員は、当時の状況について「震災直後は3日くらい寝なくとも平気だった。限界状態で倒れそうな職員は、本人よりも周りの職員の方が分かった。本人は、気力と使命感により、まだやれると思っているが、極度の疲労は目に表れていた。」と語っていた。

埼玉県の地域防災計画にも「災害対策本部を構成する職員の健康及び勤務状態に常に配慮し、交代要員の確保等適切な措置をとる」との記載がある。自分から休むとは言い出せない、また一度休んでしまったら再び立ち上がれないかもしれないと思うような過酷な状況にあるときこそ、自治体は職員自身に対する支援についても十分配慮する必要があるだろう。

第4章 迅速に動ける行政組織の構築

1 実効性ある改革を

迅速な災害対応を実現するためには、あらゆる状況を可能な限り幅広く想定し、いかなる事態にも即時に対応できる準備を行っておくことがまず考えられる。特に、職員の参集や災害対策本部の設置など、どのような災害であっても必ず行うことに関しては、あらかじめ万全の想定・準備を整えておくべきであろう。

しかしながら、災害の規模や種類、また、発災からの期間などによっても自治体の業務は多種多様に変化する。東日本大震災自体が「想定外」の災害であったように、事前に想定・準備できる範囲には限界がある。そのように考えたとき自治体には、想定外の事態に際しても臨機応変に判断し、迅速・的確に行動できる能力が求められる。

自治体組織を改革し、このような能力を高めていくためには、組織全体というマクロの視点、個々の職員というミクロの視点の両面からアプローチすることが有効である。組織の仕組みをいかに変えたとしても、その中で働く職員の能力が変わらないのであれば、改革の効果は薄いだろう。逆に、個々の職員が能力を磨いても、組織内で力を発揮できる場が与えられない場合も同様である。

そのため本章では、第3章で掲げた提言のうち「迅速に動ける行政組織の構築」の具体的な内容として、「権限移譲」「自治体職員の災害対応力の向上」という2つの面から提言を行う。

まず第2節では、災害対策本部内で下位の職員や出先機関などに権限移譲を行い、現場の意見を即時に実行に移せる体制を整備することを提言する。第3節では、職員の災害対応のレベルアップ・意識改革を図り、災害に強い職員を育成することを提言していく。

なお、本章の提言は、第3章で掲げた「自治体の受援力の向上」「帰宅困難者の子どもの保護の徹底」「弱者等の視点を踏まえた避難所運営」など、他の被災者支援策を推進していくための前提としても不可欠のものであると考える。

2 権限移譲

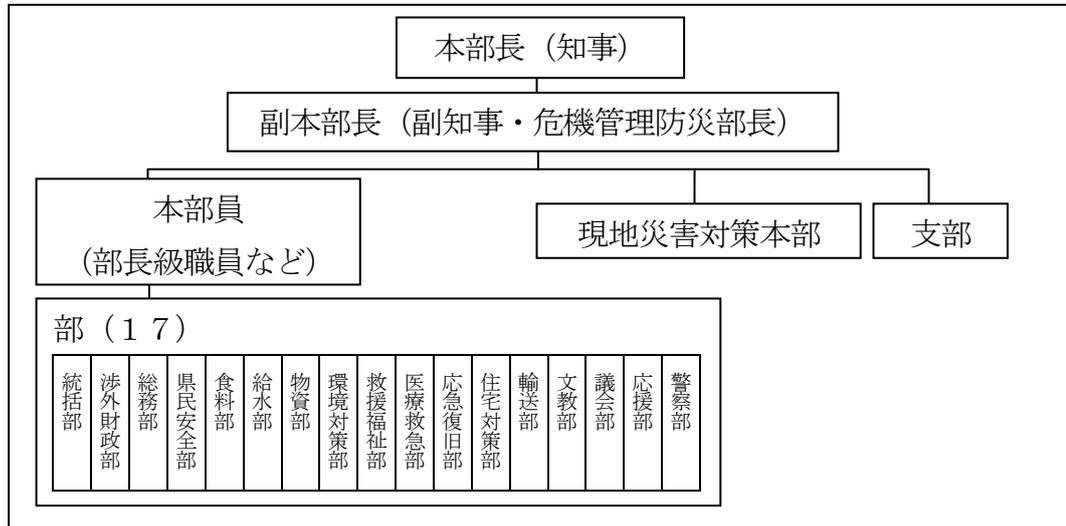
(1) 災害対策本部の現状

ア 県の場合

第2章でみたとおり各自治体においては、地域防災計画により「災害対策本部」の体制があらかじめ定められ、災害時はこの体制の下で業務が行われることとなる。

県においては、図表4-2-1のような体制が定められてきた¹。

図表4-2-1 埼玉県災害対策本部の体制



埼玉県地域防災計画（平成21年1月）より作成

図表4-2-1内の各部における具体的な業務の執行は、埼玉県業務継続計画（2009年3月策定）に基づいて行われることとなる。また、各種法令に定められた緊急時の特例²などが適用される場面もあり、平常時とは異なる状況への対応が必要となる。

イ 市町村の場合

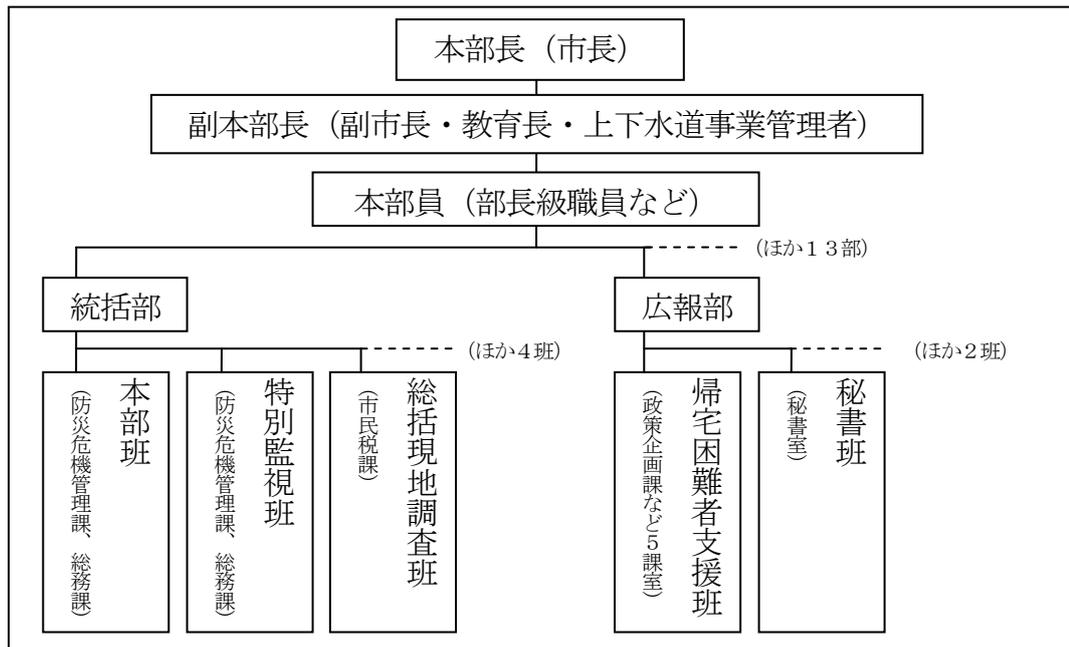
県内各市町村においても、県と同様に災害対策本部の体制が定められている。以下に例を挙げるが³、部レベルでの業務割り振りを定めている県とは異なり、ほとんどの自治体で課レベルまで業務が割り振られ、災害時の各部署の役割がより明確になっている。

¹ 2011年11月に行われた地域防災計画の見直し以前の状況

² 例えば地方自治法施行令第167条の2第5号においては、通常であれば入札を行う必要のある案件についても、「緊急の必要により競争入札に付することができないとき」は随意契約を行うことができる旨定められている。

³ ここでは、地域防災計画上に組織図が明記されている自治体のうち、大規模な市（政令市・中核市・特例市）、通常の市、町村から1自治体ずつを紹介した。

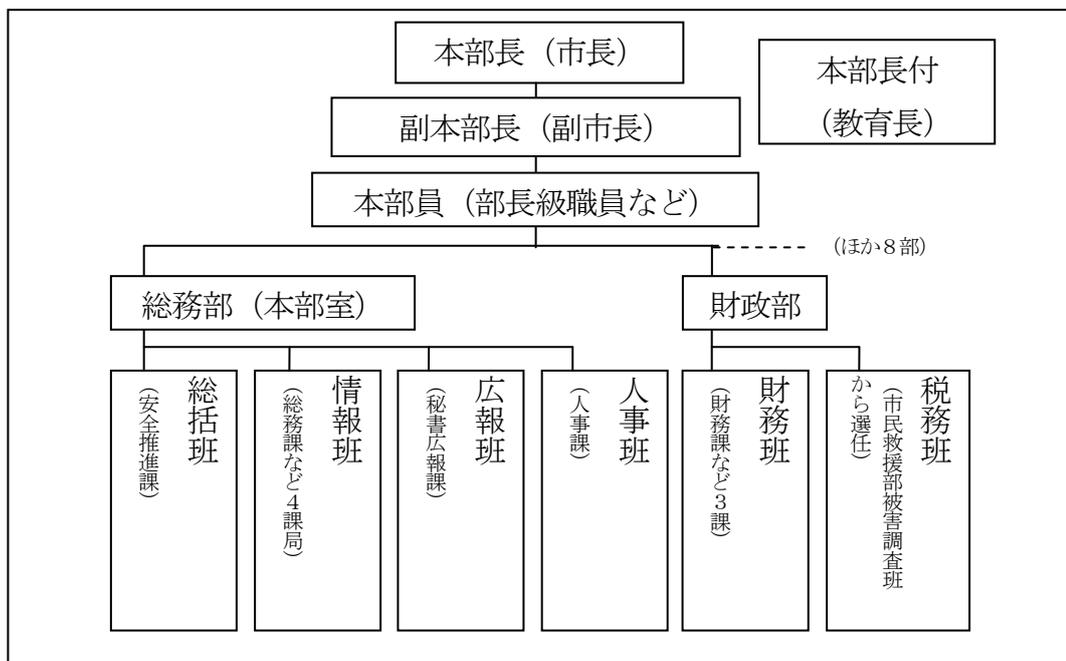
図表4-2-2 川越市災害対策本部の体制



川越市地域防災計画（平成21年4月）より作成

川越市（人口 340,461 人⁴）では、全 15 部 55 班の体制が構築されている。さらに、組織図の後の項では、各班ごとの分掌事務が発災初期／救援・復興期に分けて記載されている。

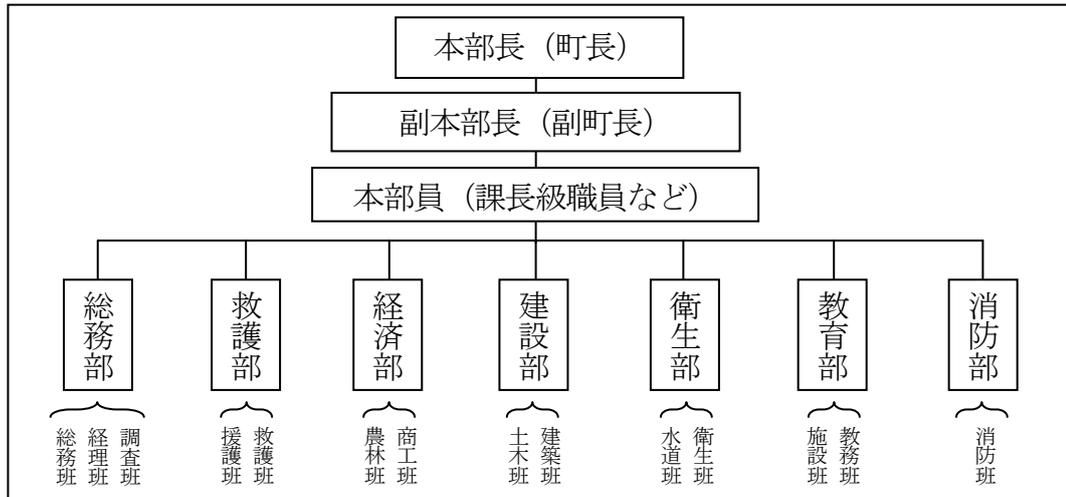
図表4-2-3 三郷市災害対策本部の体制



三郷市地域防災計画（平成20年3月）より作成

⁴ 埼玉県統計課「平成22年市町村勢概要」より。以下、本章で扱う市町村人口については同資料による

図表4-2-4 横瀬町災害対策本部の体制



横瀬町地域防災計画（平成20年4月）より作成

三郷市（人口130,238人）では全10部23班、横瀬町（人口9,205人）では全7部14班と、自治体の規模によって組織編成は異なるほか、両市町では事務分掌を発災初期／救援・復興期に分けていないなど細部で相違はあるが、いずれの市町においても、業務は班レベルまで定められている。

ウ 東日本大震災で浮き彫りとなった課題、見直しの動き

東日本大震災では、県内自治体においても災害対策本部が設置されたが、埼玉県における災害対策本部の設置は45年ぶりであったこと、県では被災地からの避難者受入れという想定外の事態が発生したこと等もあり、実際には円滑な業務執行が難しい局面もみられた。

埼玉県危機管理防災部は2011年（平成23年）6月、県庁内、県内市町村、関係機関等に対し調査を行い、現行地域防災計画に係る問題点を整理している。各団体から寄せられた問題点としては、図表4-2-5のようなものがあつた。

より良い被災者支援のための自治体のあり方

図表4-2-5 埼玉県地域防災計画に係る問題点（主なもの）

<p>■ 県本庁内の意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 業務中に緊急事態が起きたときは課の中で指示に従い動けばよいが、それ以外の時間帯や、課を越えての動きは分かりにくい。 ・ 情報伝達や業務分担などが、災害対策本部としての組織によるものなのか、通常の組織によるものなのか不明確であった。 ・ 本部から、どの部局が何をどう対応するかという指示がなかった。 ・ 避難者の支援を含めた、避難所の運営担当部局が不明確だった。 ・ それぞれの課が独立して業務を行っており、組織の縦割りという弊害を強く感じた。統括部が各部間などの調整を積極的に行う必要がある。 ・ 放射線関係の直接の担当部署がなく各項目で担当課が分かれているため、県民の方の知りたいことが曖昧な場合たらいまわしになっていた。放射線に限らず、担当課がはっきりしない問題が発生した時の窓口を決めておく必要がある。
<p>■ 県地域機関の意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地震発生直後に災害対策本部からの情報がなく、新聞等から情報を入手していた。 ・ 非常体制縮小の連絡が災害対策本部と異なる系統で伝達されるなど、指示系統に混乱が生じていた。 ・ 物資が不足した。備蓄の充実などが必要。
<p>■ 市町村の意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 県の現地災害対策本部が機能しているとは言い難い。 ・ 当市が避難場所として指定している県立高校について、市と県で職員の参集、解散の基準が整合していない。当市職員がいるのに県職員がいないという事態もあり、運営に支障を生じた。 ・ 帰宅困難者問題に関し、各機関からの連絡体制が確立されておらず、どこに何人いるかの把握が行えていなかった。

埼玉県危機管理防災部調査結果を基に作成

県においては、この問題意識をもとに地域防災計画の見直しが進められ、2011年（平成23年）11月29日には改正が行われた。図表4-2-6のとおり、見直しは主に5つの観点から行われている。災害対策本部の体制についても見直しが行われており、その方向性は、図表4-2-7のとおりである。

図表4-2-6 埼玉県地域防災計画の見直しの観点

- | | |
|---------------|----------------|
| ① 帰宅困難者対策 | ④ 避難所の設置・運営 |
| ② 備蓄物資の見直し | ⑤ 災害対策本部体制の見直し |
| ③ 広域的な放射能汚染対策 | ⑥ その他 |

埼玉県報道発表資料（2011年8月23日）より作成

図表4-2-7 本部体制の見直しの方向性 ←

- | |
|--|
| ① 災害時の指揮命令系統を明確にするとともに速やかな指揮命令を盛り込む。 |
| ② 支部の業務を明確にするとともに、関係機関や市町村との連携を進める。 |
| ③ 本部で収集した情報について各部や各支部で共有できるよう、運用方法を検討する。 |
| ④ 配備人数を見直すとともに交代勤務を見込んだ職員配備基準を検討する。 |
| ⑤ 情報一元化と各部の自発的な災害業務体制の運用を検討し盛り込む。 |

埼玉県防災会議資料（2011年9月）より抜粋

エ 残された課題

上記の県地域防災計画の改正により、県では、県内で得られた東日本大震災の教訓を踏まえた災害対応が可能となった。

しかしながら、被災地からの避難者受入れや帰宅困難者への対応、液状化被害への対応などを求められたとはいえ、埼玉県は震源から遠く、内陸県であることから今回は津波被害も受けなかったため、東北地方の各県よりは東日本大震災の影響が軽微であったともいえる。

そのため、今後首都圏で起こり得る災害、とりわけ直下型の地震などに備えるためには、県内で得られた東日本大震災の教訓だけでなく、東北地方で得られた教訓も踏まえた見直しを行うことが必要である。

県では、今後も国の動向などを踏まえ、地域防災計画のさらなる見直しを行っていく予定とのことである。また、本研究会が2011年11月に行ったアンケート調査⁵によれば、県内自治体の18%（11団体）が2011年度中、60%（36団体）が2012年度に地域防災計画を見直す予定とのことであり、市町村においても見直しの動きが始まっている。これらの機会には、上記見直しの観点のうち特に以下のような点について、さらなる対応が必要である。

⁵ 2011年11月18日～11月30日に県・県内市町村に対して、地域防災計画の見直し予定の有無や、災害に関する職員研修について調査を行い、64団体中60団体から回答を得た。調査結果の詳細は資料編「資料3-1『迅速・円滑な被災者支援のための行政のあり方』に係るアンケート調査」参照。

(ア) 県の見直しの方向性①について

図表4-2-5で紹介した意見にもあったように、非常時に指揮命令系統が混乱する事態は十分起こり得る。

今回の見直しでは、例えばボランティアセンターの設置について、従来は「日本赤十字社埼玉県支部及び埼玉県社会福祉協議会などと連携を図り…設置する」とされており、主語が明確でなかったところ、埼玉県社会福祉協議会が設置の主体として明確に位置づけられた⁶。

このほか、医療に関する専門的トレーニングを受けた医師や看護師などで構成される災害派遣医療チーム「埼玉 DMAT」との連携を図るため、災害対策本部に「DMAT 県調整本部」を設置する⁷など、県以外の団体との関係では明確化が図られた部分がある。

しかしながら、県地域防災計画のうち震災対策編第3章第1節第2「県の活動体制」においては、県災害対策本部の組織のあり方について、情報共有や連絡調整を円滑に行うための変更はなされている⁸ものの、指揮命令をどのように明確化、迅速化するのかについては明記されていない。

特に、あらかじめ役割分担を行っておくことのできないような想定外の事態が発生した際には、業務の進め方やどの部署が担当するかについて、その都度調整が必要となる。その際、業務の押し付け合いや譲り合いによって、災害対応が遅れるような事態を招かないための方策が必要である。

そのためには、本部長のリーダーシップを強化し、各本部員に逐一詳細な指示を行っていくことがまず考えられる。もともと県地域防災計画においても、本部長は「災害対策本部の事務を総括し、部所の職員を指揮監督する」とされているところである。

他方、災害時に対応すべき事項は多岐にわたる中、本部長が細部にわたって判断を行うことは現実的ではない。特に、災害時には多数の人命に関わる事項など重要な決断が求められる場面が多い。組織のトップである本部長には稟議が集中し、非常に多忙となることが想定される。

トップダウンの指示を強化する必要性と、本部長への権限の集中を防ぐ必要性を両立させる、適正な指揮命令のあり方を検討する必要がある。

⁶ 県地域防災計画震災対策編第3章第6節第4「ボランティアの応援」など

⁷ 県地域防災計画震災対策編第3章第9節第4「医療救護」など

⁸ 各部や支部が収集した情報を統括部に速やかに連絡することや、統括部がその情報を取りまとめて各部や支部に伝達することなどが明記された。

(イ) 県の見直しの方向性②について

今回の見直しでは、これまで支部の業務として定められていた「本部長の命を受けて、担当区域内の市町村及び地域機関と緊密に連絡し災害対策業務に従事する」ことに加えて、「支部は担当区域内の市町村の被害状況の収集に努め、情報を速やかに本部に連絡する」こと、「区域内に防災基地を持つ支部においては、区域内の地域機関と連携し、防災基地の開設を行う」ことが新たに定められた⁹。

しかしながら、備蓄、災害時要援護者への配慮、ボランティアの受け入れなど個別の業務の中で、支部が具体的にどのような役割を担うのかは定められていない。災害時には本部が多忙となる中で、支部の役割をさらに拡充し、現場でできることは現場で行う体制を構築していくべきではないだろうか。

また、県が自ら避難所を設置することについても新たに定められた¹⁰。避難所の開設、運営は施設を管理する各部が担当し、救援福祉部が支援を行うこととされている。

この避難所にも、開設後は支部と同様に一定の自主性を与えるべきであると考えられる。例えば、物資については、当初は備蓄物資だけで事足りたとしても、避難生活が長引くにつれて避難者のニーズは多様化してくる。数日であれば、避難者も水と乾パン、最低限の寝具だけで過ごすことにも耐えられるかもしれないが、避難生活が長期に及んだ場合、個々の状態に合わせた食事や衣類、医薬品、生理用品などが必要となってくる。この多様なニーズに応えるためには、様々な物資を速やかに調達することが不可欠であろう。しかし、現状では物品調達などの権限は災害対策本部内（県の例であれば、救援福祉部が想定される）にあるため、現場の状況を把握しにくい者が物品調達を行うこととなる。

他方、支部や避難所といった現場で様々な判断を行うこととした場合には、全ての支部・避難所で権限ある職員が指揮を執れるわけではない、という問題も存在する。

県では、2011年（平成23年）11月、2012年（平成24年）1月の2度にわたって職員の緊急参集訓練が実施されたが、早朝に連絡があってから午前7時半までに所定の参集場所（多くの職員は、自宅から直近の災害対策本部・支部）に参集できた職員は、11月には40.2%、1月は47.1%であった¹¹。県の災害対策本部の場合には、知事が近隣（知事公館）に居住しているため意思決定に支障を生じ

⁹ 県地域防災計画震災対策編第3章第1節第2「県の活動体制」など

¹⁰ 県地域防災計画震災対策編第3章第11節第4「避難」など

¹¹ 毎日新聞HP「毎日JP」 2012年1月7日（2012.1.14確認）

る機会は少ないであろうが、災害で交通が寸断される事態も想定される中、支部長などが速やかに参集できない支部も出てくると想定される。

また、避難所が多数設置された場合には、意思決定を行えるような職員を新たに配置する必要がある。しかし、避難所は常設の機関ではないため、幹部職員を全ての箇所に配置することは不可能であろう。

こうした問題にも配慮しつつ、支部や避難所の望ましいあり方を検討する必要がある。

(ウ) 県の見直しの方向性⑤について

(ア) でもふれたとおり、今回の見直しには統括部による情報の一元化が盛り込まれた。しかし、各部の自発的な災害業務体制の運用について明記された箇所は見受けられない。

先に挙げた、県庁内などで上がった東日本大震災時の問題点においては、「本部からの情報や指示がなかった」との意見が多数寄せられた。確かにそういった面もあったのだろうが、本部からの指示がなければ活動しにくいということでのよいのだろうか。東日本大震災において、埼玉県内では回線の混雑、施設の損傷などにより一時的に電話連絡が困難となった地域もあったようだが、中長期的に連絡手段が失われる事態とはならなかった。今後の災害において、災害対策本部との連絡が途絶する事態もあり得る中、指示がなくても各部署が自発的に活動を始められるような仕組みが必要であろう。

ちなみに、ここでは現在の各部や、そこに所属する職員自体の責任を問うつもりはない。地域防災計画上、確かに各部の事務分掌は定められていたが、部の中で実際の対応を行うべき課や、予算上の取扱いなどの詳細が定められていなければ、速やかな対応を行うことは困難だと考えるからである。

例えば、予算執行を伴う災害対応を行うためには、(後日補正予算などで対応されるとしても)当面どの予算から執行するかについて検討が必要となり、各部の予算内で対応できなければ予備費を充当することなどが想定される。だが、予備費が各課へ実際に再配当されるまでは支払いが行えないことや、予備費も含めた県の財政全体で対応可能な金額かが各課では判断できないことなどを考えあわせると、現状では、災害対策本部からの指示もない段階で各部が自発的に対応を始めることは困難であると言わざるを得ない。

以下、本章ではこれらの点について、具体的にどのような体制づくりが有効となるかを探っていく。

(2) 課題に迅速に対応できる組織とは

ここではまず、理想的な災害対策本部のあり方を考える上で、目標となる事例をいくつか確認したい。

ア 宮城県庁の例

本研究会では2011年（平成23年）10月28日に宮城県を訪問し、宮城県危機対策課へのインタビュー¹²などを行った。

宮城県においては、1978年の宮城県沖地震、2003年の宮城北部連続地震、2008年の岩手・宮城内陸地震などを踏まえて災害対策が拡充されてきたという。その中でも目を引いたのは、各課ごとの詳細な事務分掌、事務フローを定めた「大規模災害応急対策マニュアル」（平成21年9月、当初作成：平成8年9月）の存在であった。事務分掌だけでなく、事務フローまであらかじめ定めておくことによって、東日本大震災の際にも比較的スムーズに災害対応が行えたとのことであった。

それでもなお、東日本大震災では想定外の事態が多々発生し、担当者が上司に相談する余裕もなく、様々なことを即時に判断しなければならない実情があったという。

事務分掌や事務フローを詳細に定めすぎてしまうと、そこに定められた事項についてしか行動しない部署も出るのでは、と危惧する意見もあるとのことだったが、この冊子がなければ、東日本大震災における混乱はどれほどのものになっていたのだろうか。

イ 徳島県「政策監」について¹³

徳島県においては、防災、危機管理、県土整備・農林水産部門の公共事業と災害復旧を統括する特別職である「政策監」を設置している。

災害時は「危機管理会議」の招集などを行うほか、地域防災計画における知事の代決権限は1位で副知事よりも上となっている。災害対応で十分なリーダーシップを発揮できる職といえよう。2011年（平成23年）5月18日に同職に就任した熊谷幸三氏は、就任直後の危機管理会議で各部局の責任者に「危機事象の対応は決断とスピードが大事」と訓示し、常に緊張感を保つよう指示したという。

¹² インタビュー内容については資料編「資料4 インタビュー調査概要」参照。なお、現地調査ではこのほか、東松島市社会福祉協議会へのインタビュー（第5章参照）、特定非営利法人イコールネット仙台へのインタビュー（第7章参照）なども実施している。

¹³ 徳島県危機管理対処方針（平成21年4月1日改訂）、徳島新聞 web2011.5.21

http://www.topics.or.jp/special/12254542636/2011/05/2011_13059421845.html（2012.1.11 確認）

ウ ヤマト運輸について

本研究会では、東日本大震災で積極的に被災者支援を行ったヤマト運輸株式会社に対し、ヒアリング調査を実施した¹⁴。

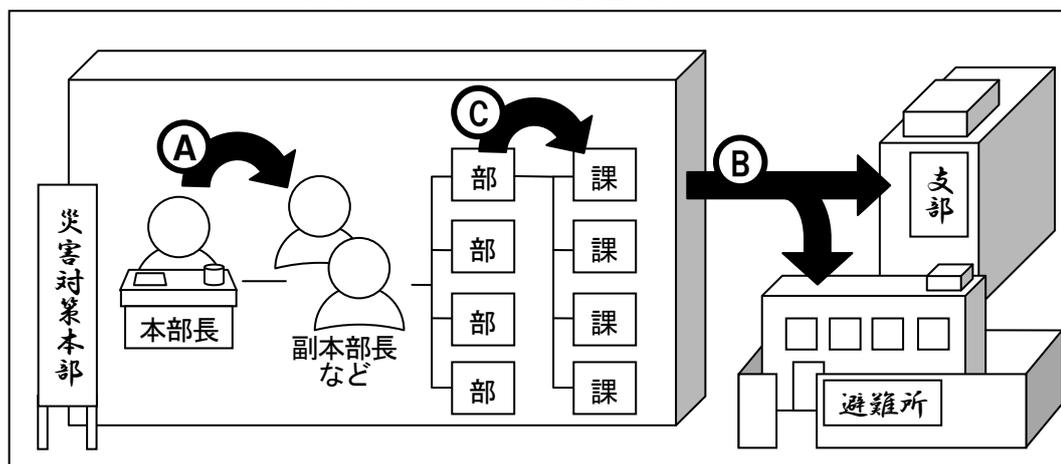
東日本大震災において、ヤマト運輸では自発的に被災者支援に取り組む社員が続出したという。その背景には、各社員がヤマトの顔であり、自分の判断で様々なことに積極的に取り組む「ヤマトは我なり」という社風があるとのこと。また、そのような現場をサポートする立場である本社でも、平時から現場の意向をできるだけ汲みとる方針とのことであった。

(3) 権限移譲の必要性

(2) で紹介した団体では、いずれも迅速な判断が可能な状況が作られている。県内自治体の災害対策本部が(1) でみたような課題を解決し、こうした姿に近づくためには、組織内で権限移譲を進め、意思決定が速やかに行える体制をつくる必要があるであろう。具体には、以下の3つの取組が必要であると考えられる。

- A 災害対策本部長から副本部長などへの権限移譲
- B 災害対策本部から支部・各避難所への権限移譲
- C 災害対策本部内各部から各課への権限移譲

図表4-2-8 権限移譲イメージ



(4) 実際の権限移譲案（政策提言）

ア 災害対策本部長から副本部長などへの権限移譲

災害対策本部の現状の体制においても、軽易な事項などについては本部員や各課

¹⁴ インタビュー内容については資料編「資料4 インタビュー調査概要」参照。また、ヤマト運輸の取組については第5章で詳しく紹介する。

の課長級職員が決裁を行うことになる。しかし、平常時であれば首長に諮るような案件についても、可能な限り災害対策本部内で下位の職員に権限を移譲し、本部長の負担を軽減する必要があると考える。

具体的には、副本部長以下の代決権限を拡充することが早道であろう。

現在、県地域防災計画において本部長の代決権限は副本部長にあるが、代決についての文言は「本部長に事故があるとき、その権限を代理する」というものであり、代決できる場面が限定されている¹⁵。県内市町村においても、事故あるときに限って代決を認める自治体は数多い。ちなみに、本研究会が調査を行った県内45市町村¹⁶のうち、24団体では「事故あるとき」またはこれに類する要件を設定していた。ほか、本部長が不在であれば代決を認める市町村は16団体、本部長が不在でない場合にも代決を認める市町村は、3団体にとどまった。

本部長が一時的に不在の場合や、さらに、本部長が多忙な場合などにおいても、一定の業務について副本部長が代決できるよう地域防災計画を改正してはどうか。

また、副本部長の権限についての本部員（部長級職員）の代決権限、本部員の権限についての副本部長級職員の代決権限なども地域防災計画上で明確に拡大しておくことで、災害対策本部全体の意思決定を円滑にすることがより望ましい。

一方、本部長の負担を軽減しつつ、各部間での業務の押し付け合いの防止に向けてトップダウンの判断を増やすためには、本部長に代わって一元的に指揮命令を行えるポスト（仮称：危機管理監）の新設が有効である。

職位としては、部長級職員に対してリーダーシップを発揮することが求められるため、一般職の中で部長より一段階上の職位を新たに設けるか、新たな特別職による¹⁷ことが考えられる。平常時には危機管理部署の長を務め、災害対応のノウハウを蓄積することとすれば、いざという時に災害対応のプロフェッショナルとして調整を行うことができる。この職員に副本部長以上の代決権限を与え、庁内への指示などを一手に引き受けさせることができれば、首長として政治的な判断を求められる場面も多い本部長の負担軽減につながるであろう。

¹⁵ 県地域防災計画震災対策編第3章第1節第2「県の活動体制」

¹⁶ 2011年10月1日の時点で、データをテキストとして認識できる形式でインターネット上に地域防災計画を掲載していた県内自治体46団体（うち1は県）について、本内容などについて調査を行った。調査の詳細は資料編「資料2 県内の地域防災計画の状況」参照。

¹⁷ 地方公務員法第3条第3項には特別職の種類が列記されているが、第1号は「就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職」と定めるのみで、「危機管理監」のような特別職の設置も否定されていない。また、危機管理部署だけを担当する副知事・副市町村長を設置することによっても実現可能であろう。

【政策提言】

- ① 迅速に動ける行政組織の構築
 - A 災害対策本部長から副本部長などへの権限移譲
 - a 副本部長などの代決権限の拡充
 - b 本部長に代わって一元的に指揮命令を行えるポストの新設

イ 災害対策本部から支部・各避難所への権限移譲

先にみたとおり、県の体制においては、見直し後であってもほとんどの業務が災害対策本部で担当されることとなっており、支部が行う業務は限定的である。県内市町村の地域防災計画においても、支部の業務は連絡調整や情報収集などがメイン、というところが多いのではないだろうか。

しかし、災害対策本部と支部が十分連絡を取れないような事態や、緊急性の高い被災者支援業務を行う場面では、支部が自ら判断し、独自に被災者支援を始められることが必要であろう。そのためには、他自治体・国・自衛隊などへの支援要請や、信用に足る情報収集と発信など、本部で一元的に行う方が望ましい業務を除いては、事前に可能な限り支部に決定権限を与えておくべきである。

また、与えられた権限を支部が実際に行使できるような体制も必要となる。災害発生時は、災害対応のノウハウを持つ職員（危機管理部署に現に在籍する職員や、近年在籍したことのある職員など）の一部が必ず支部に参集するよう、各職員の緊急配備先を見直しておいてはどうだろうか。

現状では、県の場合には10か所存在する支部の全てにおいて、この体制を整えることは困難かもしれない。そうであれば、当面の対策としては、支部のうち数か所を「統括支部」などとし、その数か所だけでも本部に準ずる事務処理能力を確保することが有効であると考えられる。この統括支部は、被災などの理由で本部が機能不全に陥った場合のバックアップの役割を果たすこともできるであろう。

さらに、現行地域防災計画では具体的な姿が見えにくい「現地災害対策本部」の活用も検討すべきである。特に災害が局地的なものであった場合などには、現地災害対策本部を速やかに設置したうえで、副本部長又はアで述べた「危機管理監」が現地へ移動し、陣頭指揮を執れる体制の整備が必要である。

地域防災計画に明確な定めはないが、現地災害対策本部の事務は支部の職員を中心に行うことになるであろうから、前段で述べた支部の機能強化が行われていれば、現地災害対策本部の設置もスムーズに行えるのではないだろうか。

また、支部だけでなく各避難所にも一定の権限を付し、特に予算執行について柔軟な対応を可能にしておくことが必要である。

避難所は臨時の組織であるため、具体的に誰へ権限を移譲すればよいかについては議論の余地があるが、住民や自治組織のニーズを迅速に捉え、実現できる者への権限移譲が必要であろう。具体的には、その避難所施設について知悉し、平常時から地元とのつながりも深い、当該施設の管理者に権限を移譲すべきである。

避難所には、公共施設に開設されるものや民間施設を活用するものなど様々な態様があるが、概ね以下のような取扱いが妥当であろう。

- ① 避難所施設の管理者が他の公的機関（市町村内に存する県立高校など）であれば、その機関に全ての権限を委ねた上で予算を補助できる仕組みを整える。
- ② 民間施設を活用した避難所においても、①の場合と同様に権限を移譲し予算を補助する。ただし、その際の補助は所要額を事後に支払うのではなく、避難所施設の規模に応じて一定額を発災直後に支払えることが望ましい。また、運営自体は施設管理者に一任するが、経理面などでは自治体職員が各避難所を巡回しサポートを行う。
- ③ 自治体が直接運営する大規模避難所においては、専担部署（出張所など）を速やかに設置し、その部署に権限を移譲する。

ちなみに、このような支部・各避難所への権限移譲を進めていく上では、幹部職員を全ての箇所に配置することは人数的に困難であること、幹部職員が参集できない事態も想定されることなどがネックとなる。支部・各避難所内においては、一時的に中堅職員（主幹・主査クラスを想定）まで権限を移譲し、そのような職員が様々な事項について判断を下せる（また、下さなければならない）ようにしておく必要がある。そのためには、詳しくは次節「自治体職員の災害対応力の向上」で検討するが、職員一人一人のレベルアップ、意識改革が求められる。

また、中堅職員に期待される判断力を超えるような事項については、支部・避難所に居合わせた中堅職員（3名以上）の合議制による判断を公式な判断とみなすなど、多様な意思決定プロセスを用意しておくことも有効であろう。

【政策提言】

- ① 迅速に動ける行政組織の構築
 - B 災害対策本部から支部・各避難所への権限移譲
 - a 支部の権限拡大と権限を行使できる体制の整備
(現地災害対策本部の活用)
 - b 各避難所への権限付与
 - c 支部・各避難所における中堅職員への権限移譲

ウ 災害対策本部内各部から各課への権限移譲

多くの市町村地域防災計画では、災害対策本部内での役割が課レベルまで割り振られているが、県では部レベルに割り振る記述がほとんどである。県においても、

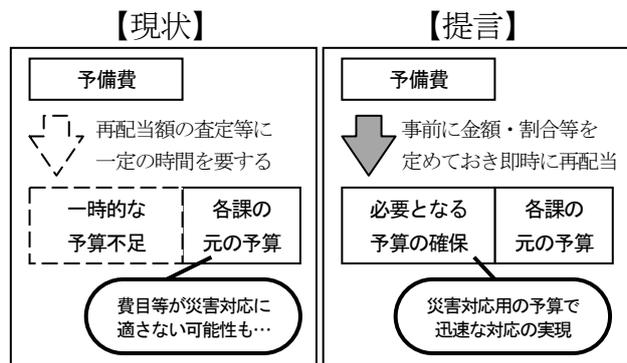
各部の業務を部内で課レベルに割り振り直しておくことが必要であろう。

各課の役割が明確となっていれば、本部員などの指示が十分受けられない状況であっても、各課が自発的な対応を始めやすいと考える。

また、多くの市町村のように各課の役割分担が明確となっても、予算、人員などが不足している場合には、災害対応を始められない事態も想定される。

予算については、補正予算までの間どの予算で対応するか、不測の場合の対応などを予め各部レベルで決定しておき、災害時には課レベルの判断で行動を始められる状況をつくる必要がある。

図表4-2-9 再配当イメージ



また、一定以上の規模の災害¹⁸の場合には、迅速な対応を求められる課へ予備費のうち一定額を速やかに再配当できるような仕組みを構築しておき、各部署の予算では対応できない事態に備えることも必要であろう（図表4-2-9参照）。

人員については、どの自治体も限られた職員数で運営されている中、即時の対応は難しい面もあるが、比較的災害対応業務が少ないと想定される課から多忙となる課へ、柔軟に人事異動を行うべきであろう。

予算、人員いずれにしても、カギとなるのは「迅速な対応が必要となる課」「多忙となる課」などを予め洗い出しておき、その課へのサポートを充実させることである。サポートがなく業務が手詰まりになる可能性がある状況では、災害対応業務を引き受けることに二の足を踏む課が出てくることも容易に想像される。災害時に行う通常業務については、県をはじめとする様々な自治体で業務継続計画が策定され、業務内容が把握され始めているところであるが、災害対応業務に関してもこれと同様、各課の業務内容、業務量が整理されるべきであろう。

【政策提言】

- ① 迅速に動ける行政組織の構築
 - C 災害対策本部内各部から各課への権限移譲
 - a 課レベルでの担当業務の明確化
 - b 各課への予算・人員面でのサポートの充実

¹⁸ 対象となる災害の規模については、「中央防災会議の定める『激甚災害指定基準』に該当すると認められる場合」「本部長が必要と認める場合」などと定めることが考えられるが、具体的には各自治体の財政状況などにより個別の判断が必要であろう。

より良い被災者支援のための自治体のあり方

3 自治体職員の災害対応力の向上

(1) 職員育成の必要性

昨今、多くの自治体では最少のコストで最大の成果を実現するため、職員数を抑制する傾向にある¹⁹。限られた職員数で業務を適正に行っていくためには、個々の職員のレベルアップや意識改革が当然に必要であり、職員研修の充実や仕事の進め方の見直しなどが図られているところである。

平常時とは異なる対応を迫られる災害時に対応するためには、職員のレベルアップや意識改革が一層求められる。今回の震災を見ても、地域防災計画、各種マニュアルに書かれていないことが多々起きている。原子力発電所の問題による計画停電への対応や、帰宅困難者等からの問い合わせなどに追われた自治体も多いだろう。

大きな災害は頻繁に起きるものではなく、経験しないまま退職する職員も数多くいるであろう。しかし、いざ災害が発生した際には、自治体職員は率先して対応に当たる必要がある、ということを忘れてはならない。市民からも、災害対応の中心となる役割を期待されているはずである。経験やノウハウの乏しい職員、災害に対する当事者意識がさほど高くない職員を、「災害に強い職員」に変えていくことが必要である。

このような問題に対して、過去に大きな災害を経験した自治体などでは一定の対策が行われている。例えば宮城県へのインタビュー調査では、過去に危機管理部署を経験した職員の応援制度を活用しており、災害時には力を発揮しているという話を聞いた。また仙台市では、政令指定都市同士の助け合いの中で、過去に大災害を経験した新潟市、神戸市の職員による応援が特に迅速であり、大きな助けになったという。

近年大きな災害を経験していなかった県内自治体では、職員の災害に対するノウハウや意識はどのようなものであろうか。特に、危機管理部署以外の職員は通常業務の中で災害を扱っていないため、災害対応に関する当事者意識が低くなりがちではないだろうか。

こうした状況を踏まえ、この節では、職員の災害対応力のレベルアップ、意識改革を実現するための方策を提言したい。

(2) 現状と課題

ア 職員の育成について

都道府県は災害対策基本法第40条第2項第2号、市町村は同法第42条第2項第

¹⁹ 総務省の統計データより。1995年から16年連続して地方公共団体の総職員数は減少しており、16年間で約15%の減少。平成6年4月1日：3,282,492人 平成22年4月1日：2,813,875人
http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/kazu_02.pdf

2号において、地域防災計画で教育及び訓練について定めることとされている。

図表4-3-1 埼玉県の防災教育

<p>震災予防計画<第6節 防災教育> 第3 実施計画 2 防災対策要員に対する防災教育 (1) 県及び市町村職員に対する防災教育 応急対策の実行主体となる県及び市町村の職員は、震災に関する豊富な知識と適切な判断力が要求される。このため、以下に示すような防災教育を行う。 ア 発災時の参集、初動体制、自己の配備と任務及び災害の知識等を簡潔に示した危機管理・防災ハンドブックを配布し、周知を図る。危機管理・防災ハンドブックの作成にあたっては、以下の内容に留意する。 (ア) 初動参集・動員基準 (イ) 参集途上の情報収集 (ウ) 救助、応急手当 (エ) 初期消火 (オ) 避難誘導 (カ) 避難所の開設・運営 (キ) 災害情報のとりまとめ (ク) 広報活動 (ケ) その他必要な事項 イ 地域における防災対策要員に対し、応急活動を想定した現地での訓練を実施する。 ウ 研修会及び講演会等を実施する。</p>
--

埼玉県地域防災計画(平成23年11月)より抜粋

図表4-3-2 川越市の防災教育

<p>震災対策編<第2章 予防計画> 1. 3職員の防災教育 各所属長は、職員に対し防災対策要員としての自覚と知識の習熟を図る。特に、各部課の分掌事務を確認し、初動時の活動要領について重点を置くようにする。 (1) 一般職員の防災教育 ○方法及び機会 ・ 新任研修、職場研修、防災訓練、防災活動手引き等印刷物の配布 各課において、職員に対し活動マニュアルの周知徹底を図る。 ○習熟内容 ・ 市の地域の災害特性 ・ 地域防災計画及びこれに伴う各機関の防災体制と各自の任務分担 ・ 気象、水象、地象その他災害発生原因についての知識及び災害の種別ごとの特性 ・ 過去の主な被害事例 ・ 防災知識と技術 ・ 防災関係法令の運用 ・ その他必要な事項 (2) 防災担当職員の教育 防災危機管理課の職員は、防災要員として本市の防災活動の中核を担わなければならない。そのため、日ごろから地域防災計画に基づく防災実務に習熟することはもとより、防災関係の研修会等に参加するなど、防災に係る知識、技術及び関係法令の習得に努める。</p>
--

川越市地域防災計画(平成21年4月)より抜粋

図表4-3-1、図表4-3-2では、県及び川越市の地域防災計画のうち職員育成についての記載を抜粋した。他の自治体でも概ね同様の記載があり、職員の育成が、災害対応に必要なこととして既に認識されていることが分かる。

しかし実際には、本研究会で県内の自治体にアンケート調査をした結果²⁰、2010年度（平成 22 年度）に災害に関する研修を実施した自治体は 33%のみであり、残りの 67%は未実施であった。

防災訓練についても同様に、どのような訓練を実施するかが地域防災計画の中で定められている。しかし、アンケートでは 33%の自治体が未実施という回答であった。

図表 4 - 3 - 3 埼玉県の防災訓練

震災予防計画<第7節 防災訓練> 第2 現況と実施計画 1 県が実施する訓練（危機管理防災部が主体となって実施する訓練） (1) 九都県市合同防災訓練 ウ 実施計画 (エ) 訓練の種類 災害発生の初期、応急対策、復旧の対応を想定して、毎年度定める。 ・県及び市町村が、災害の初期に活動する訓練 ・住民自身が、自助及び共助の精神に基づいて活動する訓練 ・防災関係機関が、それぞれの活動を連携させる訓練 ・他の都県市等からの広域的な応援を受け入れる訓練 ・開催市町村の地域的な特性を踏まえた訓練 (2) 地震対応防災図上訓練 ウ 実施計画 (エ) 訓練の種類 災害情報の収集、整理、活用を目指し、活動毎に毎年度定める。 ・応急対策活動 ・救助・災害医療活動 ・緊急交通路の確保活動 ・物資の供給活動 (3) 非常参集訓練 ウ 実施計画 勤務公署等への参集、初動対応等 (4) その他の訓練 業務継続計画図上訓練、徒歩帰宅訓練及び緊急消防援助隊関東ブロック訓練等、災害対応に資する各種訓練 2 県、市町村及び防災関係機関が実施する訓練 (3) 訓練の種類 ア 避難訓練 イ 学校、病院及び社会福祉施設等の訓練 ウ 非常参集訓練 エ 情報収集伝達訓練 オ 緊急交通路確保訓練 カ 応急復旧訓練 3 事業所、自主防災組織等が実施する訓練 (3) 訓練の種類 ア 事業所における訓練 イ 自主防災組織等の訓練 ウ 住民の訓練

より良い被災者支援のための自治体のあり方

埼玉県地域防災計画(平成 23 年 11 月)より抜粋

以上でみたように、地域防災計画に明確な定めがあるにも関わらず、研修や訓練が十分に行われていない自治体も少なくないというのが実情である。県が 2011 年

²⁰ 資料 3 - 1 「迅速・円滑な被災者支援のための行政のあり方」に係る調査の調査項目 7 参照

(平成 23 年)に行った地域防災計画の見直しにおいて、「職員の災害対応能力を向上させるための訓練の充実(拡充)²¹⁾」が盛り込まれたことは、その1つの現れとはいえないだろうか。

イ 職員の意識改革

アンケート結果²²⁾によると、約 80%の県内自治体から「危機管理部署と比較し、その他の部署では当事者意識が『低い』又は『やや低い』」という回答が寄せられた。埼玉県内において地震での災害対応はあまり事例がないが、大雨や台風などの際の災害対応時に危機管理部署が感じていることだと考えられる。

また、東日本大震災が起きたことで、現在ほどの自治体でも職員の災害に関する意識が高まっていると思われるが、今後時間の経過とともに、その意識が薄れていってしまう危険性はある。

災害対応は、危機管理部署だけで行えるものではない。実際に、第2節で紹介した災害対策本部の体制は、自治体内の全ての部署が参加する形で編成されている。全ての部署の職員の当事者意識を高め、いかに自治体全体で災害対応を行える状況をつくるかが課題である。

(3) 解決に向けた視点

ア 被災地の災害対応を知る

被災地では、(1)でも若干紹介したが「過去の被災の経験が今回の震災対応に活かした自治体が多くある」、「経験に勝るものはない」、「震災を経験した新潟市や神戸市からいち早く応援に駆けつけていただき助かった」など、経験が災害対応で非常に重要であるといった意見があった。

県では、2011年(平成23年)12月2日現在で延べ470人の職員を被災地へ派遣している。アンケート調査によると、県内自治体の75%が、東日本大震災の被災地への業務応援を行っている。

ここでポイントとなるのは、応援は被災地のためだけでなく、自分の自治体のためにもなるということである。職員は応援業務を通じて、研修では十分に体験できないようなことまで経験できる。²³⁾

²¹⁾ 埼玉県地域防災計画の修正概要について：<http://www.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/478473.pdf>

²²⁾ 資料3-1「迅速・円滑な被災者支援のための行政のあり方」に係る調査の調査項目1参照

²³⁾ なお、詳しくは次章「自治体の受援力の向上」で述べるが、他の自治体と交流を深めることは、職員のレベルアップ以外の意味でも非常に重要である。

図表 4-3-4 東日本大震災における県内市町村の業務応援の状況

派遣者数[人]	自治体数
0	15 (25.0%)
1～10	29 (48.3%)
11～20	11 (18.3%)
21～30	2 (3.3%)
31～40	0 (0.0%)
41～50	2 (3.3%)
100 以上	1 (1.7%)

アンケートより作成

イ 研修、訓練、マニュアルのあり方の見直し

研修については、本部・避難所運営や情報収集等、災害対応、訓練に繋げている自治体が 14 団体 (23%) あり²⁴、実践的な研修による職員育成に積極的な自治体も一定数あることが分かる。しかしその一方では、全く研修をしていない自治体も多く、自治体間で研修への取組に温度差があることが判明した。

訓練については、そのほとんどはマニュアルに沿ったものが中心となっており、判断力を伴う訓練を実施しているのは 14 団体 (23%) にとどまった²⁵。

研修や訓練は、全自治体で実施すること、その内容はより実践的なものであることが望ましい。今までに全く研修や訓練を受けたこともない職員と、定期的に研修や訓練を受けてきた職員とでは、災害への対応力が大きく異なってくるはずである。より有効に災害への対応力をつけるために、研修、訓練、マニュアルを一体に整備することが有効であると考ええる。

ウ 職員が災害について考える機会を増やす

通常、危機管理部署以外の職員が災害について考えながら業務をしていることはないと考えられる。そのため、研修や訓練を実施することにより災害について考える機会を増やすこと、また危機管理部署に携わる職員数を増やすことも有効であると考えられる。

²⁴ 資料 3-1 「迅速・円滑な被災者支援のための行政のあり方」に係る調査の調査項目 9 参照

²⁵ 資料 3-1 「迅速・円滑な被災者支援のための行政のあり方」に係る調査の調査項目 8 参照

図表4-3-5 当事者意識を高める有効な手段

60自治体各3つ選択	
1) 地域防災計画の見直し	14 (23.3%)
2) マニュアルの作成・見直し	33 (55.0%)
3) 研修及び講演会への参加	25 (41.7%)
4) 防災訓練の実施	33 (55.0%)
5) 被災地への業務応援	17 (28.3%)
6) その他	12 (20.0%)
・計画策定段階からの参画	・災害対応図上訓練等の実施
・BCPの作成	・全体部署における職員研修
・危機管理・防災体制の充実	・業務継続計画の策定

アンケート結果²⁶では、職員の当事者意識を高める有効な手段として、図4-3-5に示すように、マニュアルの作成・見直しと防災訓練が多くあげられた。業務の手順を明確にすることにより、個々の職員が自分の役割をイメージすることができれば、当事者意識も高まってくるだろう。

(4) 災害に強い職員の育成（政策提言）

ア 被災地への業務応援

いつ起きるか分からない災害に備え、被災地への業務応援で災害対応の経験を積むことにより、自らの自治体の災害対応力を上げることにつながることも重要であると考ええる。

被災地支援というと、技術職による技術支援のようなものがイメージされることが多いかもしれない。しかし被災地では、被災者への義援金支払いの窓口業務など、事務職の職員が行う業務も多々発生する。事務職と技術職を問わず、多様な職員が応援に従事することが望ましいと考える。

また、応援に行った職員から他の職員へ、研修などの場でノウハウを伝えていくことで職員全体のレベルアップを図ることも可能である。

また、職員の中には、応援に行きたいが担当課の業務状況により手を挙げられない者もいるのではないだろうか。災害が起きた際に業務応援を希望する職員の災害派遣登録制度を設けることなども有効である。

²⁶ 資料3-1「迅速・円滑な被災者支援のための行政のあり方」に係る調査の調査項目2参照

イ 被災地との人材交流

被災地では、災害の経験を生かして計画やマニュアル、訓練の内容などの見直しが行われると思われるが、その結果、災害経験のない自治体と比べて内容の充実度に相当の開きが生じることが考えられる。その時、災害経験のない自治体はその差を埋めるためには、人材交流が有効な手段のひとつである。

具体的には、被災地から災害対応を経験した人材を県内自治体に派遣してもらい、その職員の経験に基づいた助言を受けながら見直すことで、有効に活用できる計画やマニュアル、訓練ができるものと思われる。また、県内自治体から被災地に派遣された職員が、被災地で行われた見直しの成果などを持ち帰ることで、自らの自治体の災害対応力を向上させることができると考えられる。

ウ 研修、訓練、マニュアルの一体整備

研修には限界があるが、その限界を打破するためにはマニュアルや訓練等とリンクさせて実際の災害対応を想定した研修、訓練を行うことが有効であると考えられる。

研修や訓練を受けることにより得られる効果は、使用する教材により効果が異なる。例えば、訓練の際に、厚い行動マニュアルを使用しながらでは効率的な訓練ができない。研修で的を絞りすぎては、どのような事象が起きるか分からない災害に対応するための力は身につかない。

そこで、災害対応のノウハウや考える力を身につけさせるために、災害に関する専門家や災害業務を経験した職員、被災地の職員などの意見を参考にしながら、災害時の行動のポイントを職員に考えさせる教材を研修担当で作成し、その教材を使用して研修を行うことが必要である。

また、訓練時には、迅速に行動できるようなチェックシートやカード形式のマニュアルが有効であると考えられる。しかし、マニュアルのみで災害に対応することは不可能であることから、マニュアル外の訓練を併せて行うことにより、研修の熟知度を確認するとともに、柔軟性を身に付けることも必要である。

このように、研修、訓練、マニュアル、個々で実施・作成するのではなく、関連づけて一体として整備することにより、より効果を発揮することができるであろう。

図表4-3-6 望ましいマニュアルの形態

	サンプル 60
1) 様々な事項を網羅的、詳細に定めたもの	24(40.0%)
2) 災害時でも参照しやすいよう、カード形式等で要点だけをまとめ、詳細は現場に判断を委ねるもの	22(36.7%)
3) 職員の心構えや行動指針だけを示し、詳細は現場の職員に判断を委ねるもの	8(13.3%)
4) その他	4(6.7%)
<ul style="list-style-type: none"> ・各部局が自ら作成し、専門性、独自性をもったもの ・危機管理部署ではなく各部署で作成するマニュアル ・要点をまとめ、なるべく図式化したもの 	

エ 研修・訓練の拡充

災害対応は自治体が中心となって取り組むべきことではあるが、通常業務の中で災害対応を専門としているのは危機管理部署の職員のみであり、他の部署では平常時から災害のことを考えながら業務をしている職員は少ない。そのため、研修や訓練を行うことにより、自治体としてどのように災害に対応すべきなのか考える機会を与えることが有効であると考えられる。

例えば、災害対応の研修を頻繁に実施し、時には、被災地の自治体職員や業務応援に行った職員を講師とすることで、現地の情報を共有し、迅速に行動できるような訓練を行う必要がある。また、新規採用職員研修や昇任時の必須研修など職員が必ず受講する研修の中で災害対応を扱うことも有効である。職員が定期的に災害対応研修を受講する環境が整うことにより、災害に対する職員の意識を確実に高められると考えられる。

オ 危機管理部署の人事のあり方の見直し

(2) イではアンケート結果を紹介したが、危機管理部署の職員とそれ以外の職員とでは、災害に対する当事者意識に差が出てくる。

この問題に対しては、エで述べたような研修、訓練も一つの手法であるが、人事のあり方を見直すことも有効な手段となり得るだろう。

例えば、危機管理部署に配属される人員の異動サイクルを短く（2年程度に）し、より多くの職員が危機管理部署を経験するような人事を行うことが考えられる。

もちろん、ある程度まとまった期間危機管理部署に在籍し、災害対応のノウハウを深く身に着けた「災害対応のスペシャリスト」を育成することも当然重視されるべきであろう。しかし、「災害対応も経験したゼネラリスト」が各部署に増えていくことも、自治体全体をあげての災害対応のために必要なのではないか。

この2つの考え方を両立する人事異動を行うことには難しい面もあるかもしれないが、例えば若手職員は短期間の在職で心構えだけでも身に付け、主査級職員は若干長めに在職して専門知識を身に付けるなど、上手く使い分けを行うことは可能であろう。

また、大災害が発生しなかった時期に配属されても経験にならないとも考えられるところではあるが、他の職員は参集しない程度の災害でも参集を行うことや、危機管理部署の視点から見た他所属の意識の低さなど、平常時からの危機管理部署の苦勞を知ることも意識改革の第一歩となるのではないだろうか。

【政策提言】

- ① 迅速に動ける行政組織の構築
 - D 自治体職員の災害対応力の向上
 - a 被災地への業務応援
 - b 被災地との人事交流
 - c 研修、訓練、マニュアルの一体整備
 - d 研修・訓練の拡充
 - e 危機管理部署の人事のあり方の見直し

さらなる課題への対応 ～政治の被災～

第4章では自治体が円滑な災害対応を行うための提言を行ったが、大規模な災害においては、その自治体自身が被災し災害対応能力を喪失する事態も起こり得る。

東日本大震災の際、岩手県大槌町では町役場が津波に流された。加藤宏暉町長のほか、職員 136 人中 30 数人が死亡・行方不明となり、7 人の課長全てがいない状態となった¹。

首長が不在となった場合には、その自治体の副知事又は副市町村長がその職務を代理する（地方自治法第 152 条第 1 項）のだが、副知事・副市町村長も欠けたときなどは、その補助機関である職員のうちから長の指定する職員が職務を代理する（同条第 2 項）。

大槌町の場合には、発災直後は東梅政昭副町長が町長の職務代理者を務めていたが、2011 年（平成 23 年）6 月には同副町長の任期が満了してしまった。副町長職は、町長が議会の同意を得て選任する（同法第 162 条）こととされているため、町長が不在の場合は副町長を新たに選任することができない。そのため大槌町では、8 月 28 日に町長選が実施されるまで、平野公三総務課長が町長の職務代理者を務めることとなった²。課長としての業務もある中で、町長、副町長の代理もこなす総務課長の胸中は、いかなるものであったらうか。

民主的な背景のない一般職の職員が長期にわたって最終的な判断を行うことは、行政の民主的統制という観点からみて望ましい事態ではない。災害時には、第4章でみたように下位の職員に権限を移譲し機動的な対応を行うことが有効であるが、それはあくまでも、首長の政治的責任の下での臨時的な措置である。事態の収束後は、首長の代決権者が行った決定を首長が速やかに追認（又は修正）し、責任を負う必要があるだろう。今回の大槌町の例では政治的な空白が 2 か月あまりであったが、さらに長期間選挙が行えない場合に、一般職の職員に判断を委ね続けるべきではない。

また、首長だけでなく、議員が多数被災し議会が開催できなくなる事態も考えられる。予算や長期計画などが議決できないという手続上の課題については、一応、議会が成立しないとき等には議会が議決すべき事件を首長が処分することができる（地方自治法第 179 条第 1 項）ため一定の対応は可能である。ただし、長期にわたって議会が開催できなければ事後の議会への報告（同条第 3 項）も行えず、法的に不安定な状態が継続することとなる。

しかも、復旧・復興をどのように進めていくか、復興後のまちをどのようにデザインしていくかを考える際には、そこに暮らす住民の意思を十分に汲み取り、議会で十分議論を尽くす必要があるだろう。議会の不在は、首長不在の場合と同様に、復旧・復興に停滞をもたらすこととなる。

こうした事態に対し、自治体はどのように立ち向かっていけばよいのだろうか。

1 TOKYO WEB 2011 年 3 月 31 日（2011.9.5 確認）

2 msn 産経ニュース 2011 年 6 月 20 日（2011.9.5 確認）

幸い、自治体には首長と議会という、それぞれ民意を得ている 2 つの機関が存在する。災害時にどちらかが欠けた場合には、お互いの代理を務めるような制度を創設してはどうだろう。

例えば、非常時に首長が不在となった場合については

- ・ 法定の職務代理者から申し出があった場合には、議会がその議員の中から新たに首長の職務代理者を選出しなければならない。（法定の職務代理者自身が、職責に耐えられない場合などへの対応）
- ・ 議会が必要と認める場合にも、議会がその議員の中から新たに首長の職務代理者を選出することができる。（法定の職務代理者が、民意に沿った判断を行っていない場合などへの対応）

などと定めておくことが考えられる。

逆に議員が多数被災した場合には、

- ・ 議会の定足数（地方自治法第 113 条、半数以上）の例外規定（同条但書）を非常時に限って緩和し、「同一の事件につき再度招集してもなお半数に達しないとき」「議長において出席を催告してもなお半数に達しないとき」などの要件が整わない場合でも開催を認める。
- ・ 議案の提出や修正を行うためには、定数の 12 分の 1 以上の議員が賛成する必要がある（地方自治法第 112 条第 2 項、同法第 115 条の 2）が、これを緩和する。
- ・ 議員が全く出席できないような事態においては、議会の専権とされている事項全てについて首長への包括的委任が自動的に（＝議会の議決によらず）行われることとする。

といった定めを置いてはどうか。

ただし、実際の運用にあたっては、各自治体において「非常時」の範囲や適正な委任期間、非常時終了後には後任者が速やかに評価を行うこと等を定めた条例を制定しておくこととし、二元代表制など地方自治制度の趣旨を没却することのないよう留意する必要があるだろう。

この制度の実現には地方自治法を改正する必要があると想定されるため、自治体を対象としている今回の提言には含めていないが、国への要望などを通して実現に向かうことを期待したい。

第5章 自治体の受援力の向上

1 受援力の現状

(1) 「受援力」とは

第3章で指摘したように、被災者支援や復旧・復興のためには、自治体がボランティアや企業、他の自治体など外からの支援を最大限に生かすことが重要である。そのために自治体に必要な能力が、本章で取り上げる「受援力」である¹。

東日本大震災では、津波によって自治体の職員や庁舎などが甚大な被害を受け、その機能が壊滅、あるいは大きく損なわれた事例が少なからず発生した。また、自治体が機能している場合でも、被害があまりにも甚大・広範であったため、自治体による被災者支援は様々な場面で困難に直面した。

このようなときに頼みの綱となるのは、外からの支援である。しかし、外からの支援を円滑に受け入れ、それを効果的に被災者支援に結びつけるためには、自治体の「受援力」がかかわってくる場合がある。

(2) 県内の現状

県内自治体の地域防災計画を見ると、受援力に関連がありそうな項目としては「支援の要請（受入れ）」、「ボランティアの受入れ」、「（他の自治体との）相互応援」などがある。しかし、そこに書かれているのは「国（県、近隣市町村など）に応援を要請する」、「（災害）ボランティアセンター²を設置してボランティアを受け入れる」といったような一般的なことだけである場合がほとんどである。また、外からの支援を円滑に受け入れることに関して、市民に啓発する取組に言及している例は少ない³。さらに情報発信に関しては、その主な目的が市民の混乱や不安を取り除くこととなっており、支援する側に対して有益な情報を発信するという考えが取り入れられていない場合が多い。

本県など首都圏の自治体はこの数十年間大規模な災害を経験しておらず、他の地域に比べると外から支援を受けることが少なかった。このため、実践的な受援力を備えるという点では経験が乏しいのではないかと思われる。

¹ 内閣府防災担当作成パンフレット「地域の『受援力』を高めるために」では、受援力とは「ボランティアを地域で受け入れる環境・知恵などのこと」とされている。

² 災害ボランティアセンターとは、災害時にボランティアの受入れや被災者のニーズの把握などを行う拠点のこと。

³ 希少な事例としては、川口市地域防災計画・震災対策編 P133 に「ボランティアを必要とする時の心構えや注意事項など、災害時におけるボランティアに関する役割について教育を行う」との記述が見られる。（2012. 1. 15 確認）

そこで、本章では東日本大震災における事例を通して、受援力を備えるために自治体に望まれること、さらには、その受援力をより効果的に発揮するために必要と思われる取組について考えていきたい。

2 東日本大震災における支援事例と課題

本節では、受援力について考える前に、東日本大震災において見られた外からの支援の事例を紹介するとともに、そこから見えてきた課題などについて述べてみたい。以下、(1)では防災ボランティア⁴による支援、(2)では企業による支援、(3)では他の自治体による支援の事例を紹介していく。

(1) 防災ボランティアによる支援

ア 東日本大震災における事例

阪神・淡路大震災をきっかけに、大規模な災害が発生すると被災者支援や復旧・復興に貢献しようと、多くの防災ボランティアが活動することが一般的になってきている。今回の震災でも、被災地で多くのボランティアが活躍し被災者に喜ばれている様子が、マスコミやインターネットなどを通じて紹介されている。

そこで、ここでは防災ボランティアの活動状況の事例をいくつか見ていきたい。

(ア) 宮城県東松島市⁵の事例⁶

今回調査に訪れた宮城県東松島市の社会福祉協議会（以下「社協」という）では、地震発生から8日後の3月19日にボランティアセンター（以下「VC」という）を設置した⁷。この地域では平成に入ってから度々地震などの災害に見舞われているため⁸、その経験からVCは社協が設置するということで市との役割分担はできていた。

以下、現地調査のインタビュー結果に基づき、ここでの運営や活動の状況などについて述べることにする。

■ ボランティアセンターの運営方針等

VCを立ち上げる際に「どのような仕事を、いつまでやるのか」という方針を

⁴ 災害時に支援活動を行うボランティアについては、本報告書では内閣府（防災担当）で使用している「防災ボランティア」という表記を使用する。

⁵ 東松島市に被害状況については、コラム p124 を参照

⁶ 2011年10月28日に現地を訪問し、宮城県東松島市の社会福祉協議会生活復興支援センターの担当者にインタビューを行った。

⁷ 東松島市災害ボランティアセンターは2011年8月12日から生活復興支援センターへと体制を変更した。

⁸ 宮城県 HP 過去の災害 <http://www.pref.miyagi.jp/kikitaisaku/kakosaigai.htm>、東松島市 HP 過去の災害情報（合併以降）http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/cnt/saigai/bousai/saigai_rireki/indexhtml（両方とも2012.1.21確認）

決めた⁹。まず、扱う仕事については、行政が手を出せない民間どうしの分野や、個人の資産に関係するもので被災者のニーズにマッチしたものとし、具体的には、住宅の泥出しや炊き出しなどを活動の中心にした。一方、公的な制度に基づいて行われるものや、ボランティア保険の対象にならない危険な活動にはボランティアを派遣しないこととした。なお、炊き出しに関しては、避難所の運営を市が担当していたので、避難所に関連する活動として情報は市に集約するようにした。

閉鎖時期については、被災者が自宅に帰る、あるいは仮設住宅等に入居できるようになった時点ということにした¹⁰。

■ ボランティアの募集方法等について

VC の設置当初、ボランティアの募集はガソリン不足の問題などもあって市内在住者に限定しており、実際に来たのは中高生がほとんどであった¹¹。その後、募集範囲を4月上旬に県内、5月上旬に制限を外し、段階的に広げていった¹²。

募集や対応に関しては、工夫もしている。例えば、社協でバスをチャーターして仙台駅に配置し、どこで何をしたらいいのか迷っているボランティア希望者をまとめて連れて来るという取組をした。また、労働組合関係など団体のボランティアが予想以上に来て調整が必要になったため、「団体調整班」を作って対応した。

こうして集まったボランティアは、まったくの初心者から経験豊富な人、高い専門的技術を持った人など経験や能力、知識など様々であった。

■ 支援ニーズの把握等について

被災者の支援ニーズの把握に関しては、VC を設置したことを防災無線や広報紙、避難所へのビラ貼りなどいろいろな手段で度々広報したが、ほとんど効果がなかった。次に、直接避難所に行って受付をしたが、初めの頃はみんな支援を求める申し出を遠慮していた。

そのうちに、誰かがボランティアの支援を受けているのを見たりテレビでボランティアの活動を見たりして、やっと支援の依頼が増えニーズを把握できるようになった。

⁹ 支援に訪れた高知県社会福祉協議会のアドバイスを受けたとのことだった。

¹⁰ 他の災害では、VC を閉鎖する際にトラブルになった事例もあるとのことだったので、閉鎖時期のめどが立った1か月くらい前からボランティアや運営スタッフには閉める時期について話をした。

¹¹ 80人ほど集まったが、そのうちの50~60人が高校生であった。高校生は運営スタッフなどになってVCの活動全般に活躍してくれたとのことだった。

¹² 宿泊施設が確保できないうちは日帰りで活動できる県内在住者に限定した。

■ 実際の活動について

集まったボランティアの活動希望で最も多かったのは「何でもやります」というもので、次に多かったのは、炊き出しや心のケアといったものであった。このうち、心のケアなどの医療系の活動内容については、市の保健部門との調整が必要だったので、VCではなく市で対応してもらうことになった。

支援のニーズが少ないとボランティアが自ら仕事を探してきた。中には倒れた墓石を直すといった危険な仕事もあった。このようなボランティア保険の対象外の仕事には、VCからボランティアを派遣しなかった。

写真V-2-1 ボランティアの作業風景

(左：民家床下の泥出し、右：被災市民と花の手入れの共同作業)



(東松島市社会福祉協議会提供)

(イ) 宮城県石巻市の事例¹³

東松島市の隣にある石巻市では、地震とその後の津波により死者 3,280 人、行方不明 595 人（石巻市集計、2012 年 1 月 20 日午前 8 時現在）が発生し、市内各所も壊滅状態になるなど甚大な被害を受けた。この状況は国内外に広く報道され、それを見た人たちがボランティア活動をするために大勢訪れることとなった。

ボランティア希望者は個人のほか、災害支援経験の豊富な団体も多数含まれていた。当初、石巻市社協が開設した VC¹⁴が個人・団体を問わずボランティアへの対応をしていたが、対応できる職員が少なく非常に混乱していた。そのような中、VC の業務に協力していたボランティア団体の有志と社協が相談し、個人と団体の対応窓口を分けることになった¹⁵。

こうして、個人ボランティアは VC が対応し、団体ボランティアについては災害支援経験の豊富なボランティア団体や地元の有志で組織した「一般社団法人

¹³ 中原 (2011)

¹⁴ 石巻災害ボランティアセンターの開設は 2011 年 3 月 23 日

¹⁵ 中原 (2011) , p50-58

石巻災害復興支援協議会¹⁶」（協議会）が対応するという仕組みになった。この仕組みでは、次のような役割分担をしながら両者が連携・協力している。

- ・ VC は、被災者からの支援ニーズと個人ボランティアのマッチングを行う。
- ・ 協議会は、活動目的（炊き出しや医療支援、子ども支援など）を同じくする団体どうしの情報共有や調整を行う。

また石巻市との関係では、両者とも災害対策本部会議に出席し、行政や警察・消防・自衛隊など関係機関との情報共有などが行われている。

こうしてボランティアによる支援活動が始まったが、はじめのころは市職員がボランティアのことをよく理解していなかったり、被災者の中にはボランティアという言葉そのものを初めて聞いた人もいたりした¹⁷。

しかし、これらの仕組みがうまく機能してくると非常に多くのボランティアが活動するようになった¹⁸。さらに、災害対策本部会議への出席など関係者との連絡調整の体制が整っていることなどから、必要な場所に必要な支援が行われるなど活動が効率的・効果的に行われた。この石巻の取組は、防災ボランティアを上手に受け入れた代表的な例であると思われる。

イ 支援を受ける側の課題

アで見たように、東日本大震災の被災地では、これまでと同様に防災ボランティアの活動が大きな力となっていた¹⁹。しかし、防災ボランティアの支援の力を十分に活用するためには、まだまだ改善の余地はある。そこで、事例などによって見えてきた、自治体が防災ボランティアから支援を受ける際の課題について考察する²⁰。

（ア）支援を受ける側の意識

東松島や石巻の事例では、支援を受ける側の被災者や自治体職員の中に、ボランティアやその活動そのものを知らないという話や、「良いボランティアばかりではない」という先入観を持っていた²¹という話があった。また、内閣府のま

¹⁶ 石巻市害復興支援協議会 <http://gambappe.ecom-plat.jp> (2012. 1. 21 確認)

¹⁷ 中原 (2011) , p61

¹⁸ 石巻災害復興支援協議会の集計によれば、地震発生以降 2011 年 11 月末までのボランティア数は、VC 対応が約 11 万人、協議会対応が約 13.6 万人である。 <http://gambappe.ecom-plat.jp/index.php?gid=10153> (2012. 1. 21 確認)

¹⁹ 内閣府（防災担当）が作成した受援力に関するパンフレットにも、過去の災害時におけるボランティア受入事例の紹介がある。 <http://www.bousai-vol.go.jp/juenryoku/juenryoku12.pdf>

²⁰ 内閣府 HP でも概ね同様の課題が指摘されている。

<http://www.bousai-vol.go.jp/torikumi/100928/12-ss1.pdf>

²¹ 東松島市社協職員へのインタビューによる。

とめた資料でも同様の指摘がされている²²。このような意識を持った人の前では、善意のボランティアであっても「外部から来た見知らぬ人間が何をしているのか」と警戒されかねない。また、見ず知らずの人間であるボランティアに支援を依頼することには遠慮があるとか、自尊心から「他人の施しは受けない」と支援を求めないケース²³もあったという。

確かに、以前の災害において、一部のボランティアの行動に問題があったことが報告されている²⁴。しかし、被災して困っている人たちの役に立ちたいという意識で活動しているボランティアにとっては、被災者の遠慮は無用である。さらに、自尊心を持った相手であっても、ボランティアの意識や善意が理解されれば「施しは受けない」という意識も薄れるであろう。

このような意識は、市民が防災ボランティアとはどんな存在かということを理解すれば、かなりの程度軽減されると思われる。そのためには、自治体がふだんから防災ボランティアの活動やその役割を市民に伝える取組をしておくことが必要である。

(イ) 防災ボランティアに対する情報提供

東松島市の事例では、ボランティア活動をする人を集めるために、仙台駅でまだ行き先を決めていない活動希望者をバスでまとめて連れて来るといった話が出てくる。これは、あまり事前に調べることなく「とにかく被災地へ」と行動しているボランティア希望者が大勢いるためという面があるだろう。しかし他方では、被災地側がボランティア活動を行う上で必要な情報を上手に発信していないことが、内閣府の資料で課題として指摘されている²⁵。

このため自治体としては、ボランティア活動の希望者が自分たちのところを目指して来てくれるよう、活動希望者にとって有益な情報を様々な手段を使って発信することが求められる。

(ウ) 団体の防災ボランティアへの対応

支援に訪れる団体の防災ボランティアには、活動内容に希望や得意分野を有する場合が多い。しかも、団体が多いほどそれらが重複する場合が出てくる。例えば、炊き出しをする団体が複数ある場合、必要なところに過不足なく行き渡る

²² 内閣府（2010）には、ボランティア活動そのものが知られていない地域があること、ボランティアを装った盗難などのトラブルがあると、その後は被災者がボランティア活動を受け入れなくなることなどが報告されている。

²³ 中原（2011）, p61

²⁴ 内閣府防災担当（2010）, p4

²⁵ 内閣府防災担当（2010）, p10

ように活動場所などを調整することが求められる。

また、多人数で支援に訪れる団体の防災ボランティアは、組織的な行動が可能でメンバー間の協力体制もできている場合が多いことから、その力を十分に活用することが望まれる。

このような状況に対応するために、アで紹介したように東松島市の社協では「団体調整班」、石巻では「石巻災害復興支援協議会」という仕組みを作っている。いずれも団体の防災ボランティアが活動を円滑に行えるようにするための仕組みであり、他の災害においても有効なものと考えられる。自治体としても、より良い被災者支援のためにこの仕組みに協力し、活用することが望まれる。

(2) 企業による支援

ア 東日本大震災での事例

今回の震災では、企業が社会貢献の見地から社員のボランティアを募って被災地で支援活動を行った事例も多く見られた。その活動を見ると、企業の専門性を生かした活動を行う場合と、単に労力の提供を主な目的として活動を行う場合がある。

このうち労力の提供を主な目的とする場合は、一般の防災ボランティア活動と大きな違いはないと考えられる。これに対して企業の専門性を生かした活動を行う場合では、例えば地元の建設業協会やトラック協会などが、事前に自治体との間で締結した応援協定などに基づいて活動する場合がある。

しかし、実際には協定等に基づく活動ばかりではない。ここでは、ふだんはあまり自治体とつながりがいい企業が、その専門性を生かして自治体の支援を行った事例を取り上げることとする。

(ア) すかいらくグループ²⁶

外食産業のすかいらくグループは宮城県内に自社工場を有していることから、宮城県災害対策本部等からの要請に基づき地震発生当日である3月11日夜から数100食単位でおにぎりや総菜等の提供を始めた。その後、この支援活動を拡大すべく宮城県災害対策本部に申し入れをしたところ、3月21日から気仙沼市総合体育館避難所へ夕食1,200食、4月11日からは女川町総合運動公園避難所へ夕食1,050食を提供するよう要請を受け、自衛隊と協力して継続的な支援活動を始めた。また、この活動にあわせて、全国の正社員・パートアルバイトからボランティアを募り、4月10日以降5日間交代で応援クルーを組織し最終的に34班の応援を実施した。

²⁶ すかいらくグループHP・東日本大震災への取り組み <http://www.skylark.co.jp/csr/shinsai.html>
(2012.1.15 確認)

これまで避難所での食事については、温かくない、メニューに変化がない、栄養のバランスが悪い、といったことを指摘されることが多かった。すかいらーくグループは外食産業としての専門性や自社工場が宮城県内にあることなどを生かして、温かい食事、和洋中など豊富なメニュー、栄養士による栄養への配慮などを行い、被災者に喜ばれた。

この活動は、気仙沼市総合体育館避難所では7月31日まで、女川町総合運動公園避難所では8月17日まで実施された。その結果、1日の最大食数が約2,100食、総計で195,000食を提供し、また社内ボランティア数は延べ2,700名を超える活動となった。

(イ) ヤマト運輸「救援物資輸送協力隊」²⁷

「クロネコヤマトの宅急便」で有名なヤマト運輸株式会社（以下「ヤマト運輸」という）は、被災地にも多くの営業拠点を有しており、今回の震災では30ほどの拠点が被害を受けた。

しかし、幸いにして社員の犠牲者はごく少数ですんだ。多くの社員が避難所生活を始めたが、地震発生後数日たっても支援物資が届かない状況に直面した。すると社員が自発的に地元の自治体に対して救援物資の配送を手伝いたいと申し出て、配送などを手伝いはじめた。本社ではこの現場の行動を追認し、2011年（平成23年）3月23日にトラック200台、人員500人体制で「救援物資輸送協力隊」を組織し、要請があった自治体で活動を行った（図表5-2-1）。

図表5-2-1 ヤマト運輸「救援物資輸送協力隊」の活動概要

県名	支援場所	支援内容	支援体制
岩手県	3市1町 約108避難所	自治体集積所での業務 ・避難所への配送 ・ロジスティクス ^注 業務 (一部自治体)	各市町 ・車両5台前後 ・ドライバー、作業員5人前後
宮城県	6市3町 約207避難所	自治体集積所での業務 ・避難所への配送 ・ロジスティクス業務 (一部自治体)	南三陸町・気仙沼市 ・車両5~10台 ・ドライバー、作業員10~20人 その他の市町 ・車両2台前後 ・ドライバー4人程度
福島県	約30避難所	ヤマト運輸施設での業務 ・避難所への配送 ・ロジスティクス業務	・車両8台 ・ドライバー、作業員26人程度

注) ロジスティクス：物資を効率的・効果的に配送できるよう、物資とその関連情報を一元的に管理すること
ヤマト運輸株式会社資料より作成

²⁷ 2011年11月30日にヤマト運輸株式会社本社を訪問し、経営戦略部経営管理課の担当者にインタビューを行った。

一般的に、自治体は多種多様な物資の管理や配送を効率的に行うためのノウハウを持っていない。このため、支援物資が集積所に滞留したり避難所にスムーズに配送されなかったりといった事例がこれまでも度々報告されている。今回の震災でも、各地で同様の事例が起こっている。例えば、宮城県内のある自治体では、当初職員が自衛隊の協力を得て物資の対応をしていたが、避難所への配送が1日1回だけ、配送も時には夜10時頃までかかるという状況であった²⁸。

しかし同社が協力するようになると、集積所内の物資の種類や数量を正確に把握したり保管場所を整理したりすることができるようになった（写真V-2-2）。また、地元の道路に精通したドライバーが配送することによって朝・昼・夕1日3回の配達が可能になった。さらにドライバーの自主的な判断により、避難所以外の場所に避難している被災者についても、居場所を把握するとともに必要なものを届ける「御用聞き」が行われるようになった。

同社は2011年（平成23年）12月末現在、延べで人員14,151人・車両4,187台の支援を実施した（無償支援はおおむね4月中旬で終了²⁹）。支援が実施された自治体では、物資の保管・整理や避難所への配送等が大きく改善された。また、集積所を担当していた自治体職員が、他の被災者支援業務などに従事できるようになった。

写真V-2-2 支援物資集積所の状況（左：整理前、右：整理後）



（ヤマト運輸株式会社提供）

イ 課題

すかいらーくグループによる支援は、食事の提供というこれまでの災害でも度々行われた活動である。しかし今回は、メニューの少なさなど以前から指摘されていた課題について、外食産業としての専門性などを生かして対応している。一方、ヤ

²⁸ ヤマト運輸担当者へのインタビューによる。

²⁹ ヤマト運輸の担当者は、「無償支援を続けることは地元の配送業者を圧迫することにもなるので、無償の範囲の線引きが難しい」と語っていた。

ヤマト運輸が取り組んだ支援は、企業による本格的な物流の支援活動としてほぼ初めての事例と思われる。

そこで、ここではその活動から浮かび上がった課題のうち、自治体が企業から支援を受ける際の課題について考察することとする。

(ア) 県と市町村間の連携

ヤマト運輸が今回の活動を始めるにあたっては、まず県に対して支援を申し出た。しかし、活動の現場となる市町村に対しても、あらためてヤマト運輸が申し出て説明をしなければならなかった。県と市町村が連携し、県から市町村に対する情報提供や協力要請などがあれば、この支援活動もよりスムーズにいったものと思われる。

(イ) 企業の役割分担の明確化と自治体による総合調整

ヤマト運輸の活動の中で、NPO とトラブルになった事例が報告されている³⁰。本来、支援物資の整理保管や配送は自治体が行い、NPO など支援組織はその指揮に従うことになる。しかしこの事例では、ヤマト運輸が自治体から現場の運営を任せられ支援組織を指揮する形になったことから、NPO が異議を唱えたものである。

被災者支援は本来自治体の役割である。非常時に企業から支援を受ける場合、ときには自治体が担うべき役割を企業に肩代わりしてもらおう状況になる。ただその場合であっても、総合調整は自治体が行うべきであり、関係者もそれを期待するだろう。ヤマト運輸の担当者も、行政（自治体）は総合的な窓口になって様々な課題の交通整理（調整）をしてほしいとの希望を述べていた。

自治体が特定の業務について企業の支援を受ける場合は、企業に委任する分野を明確にするとともに、支援活動をスムーズに行えるよう関係者等との総合調整をすることが必要である。

(3) 他の自治体による支援

ア 東日本大震災における事例

全国の多くの自治体では、災害発生に備えて自治体間の相互応援協定等を結んでいる。本県では、「災害時における埼玉県内市町村間の相互応援に関する基本協定（平成19年5月1日）」が結ばれている。また、個別の市町村間でも同様の協定等を結んでいる場合が多い。しかし、協定の締結相手は近隣自治体の場合が多く、

³⁰ ヤマト運輸担当者へのインタビューによる。

少し範囲を広げても隣接都県の市町村を相手とする場合が多い。今回の震災では被害がこれまでにないほど広範囲に及んでおり、隣接自治体も同様に甚大な被害を受けたため、支援協定等が有効に機能しなかった事例が見られる。

しかし一方では、災害時の支援協定等が結ばれていなくても、全国の自治体が被災自治体を支援する事例は数多い。今回の震災でも、被災地から遠く離れた九州などからも支援が行われている。また、被害が甚大であるとともに復旧・復興が長期に及ぶことが見込まれることから、支援する側もそれに対応するため複数の自治体が連携して支援に当たる事例が見られる。

ここでは、自治体間の応援体制のあり方として「災害対応に限らない協定に基づく支援」「遠隔自治体からの支援」「複数自治体が連携した支援」という観点から、「銀河連邦」の取組を取り上げる。

(ア) “銀河連邦”による支援活動³¹

“銀河連邦”（以下「連邦」）は1987年（昭和62年）11月に“建国”（設立）、宇宙航空研究開発機構（JAXA）の関連施設がある北海道大樹町、秋田県能代市、岩手県大船渡市、神奈川県相模原市、長野県佐久市、鹿児島県肝付町の4市2町³²で構成し、本部は相模原市が担っている。その目的は「ユーモアとパロディの精神で連邦国家を組織し、それぞれの共和国が手を取り合い、相互の理解と親善を深めることにより」³³とあるとおり、友好親善の仕組みである。

図表5-2-2 “銀河連邦”共和国位置図



出典：相模原市HP“銀河連邦”のページ

³¹ 2011年11月26日に“銀河連邦”本部の相模原市を訪問し、総務局渉外部渉外課の担当者にインタビューを行った。

³² 設立当初は大樹町を除く5市町、大樹町は平成22年4月に加盟

³³ 銀河連邦パンフレットより

主な活動は、子ども留学交流やスポーツ交流、経済交流などである。設立から20年以上が経過しており、行政関係者にとどまらず市民も多数参加した交流が活発に行われている。

この連邦のメンバーの一つである大船渡市が、今回の震災で甚大な被害を受けた。他のメンバーは、大船渡市と連絡が取れしだい支援を始めた³⁴。

支援にあたって当初メンバーからは、本部である相模原市が中心になって引っ張ってほしいという意見も出た。しかし、メンバー間に体力差（規模の差）があることや、支援のための情報整理が難しいといったことなどから、メンバーそれぞれが可能な支援をするということになった。ただし、相互の連絡体制はしっかり作ろうということになり、相模原市職員が最初に現地に入り、現地で連邦の調整窓口となった。これにより、メンバーの自治体が現地の情報を共有し連携をとりながら、それぞれの判断のもとに活動することになった。

この「それぞれの判断」の一つの事例として、肝付町の取組がある。同町では支援体制を一層充実・強化するため、大隅半島4市5町で構成する支援組織を作った³⁵。これにより、連邦と連携しながら、給水活動や救援物資の仕分け、保健師の派遣などの人的支援を行っている。

一方、各自治体の市民からは、大船渡市を支援したいという声が相次ぎ、その機運が大きく高まった。例えば相模原市では、3月13日から支援物資を送り始めたが、早くも15日の第3便からは市民から寄せられた支援物資を送っている。また、被災地全般を対象とする日本赤十字社の義援金と大船渡への応援金の2つを受け付けた。寄せられた金額をみると、日本赤十字社へは12月16日現在で総額9,670万円余りであるのに対し、大船渡へは12月28日現在で1億5,420万円余りも集まっている。どちらの例も「まずは大船渡市を支援すべき」という市民の気持ちの表れであり、この状況は他の連邦メンバーにおいても同様である。

イ “銀河連邦” による支援から見たこと

連邦による支援の取組には、前述したように「災害対応に限らない協定に基づく支援」、「遠隔自治体からの支援」、「複数自治体が連携した支援」という特徴がある。それとともに、行政だけでなく市民も参加した20年を超える交流の成果が積極的な支援活動となって表れている。

そこで、これらの点について、もう少し詳しく見ていくことにする。

³⁴ 最初の連絡は2011年3月13日午前9時30分ころ、衛星経由の防災行政通信を使用して相模原市から大船渡市災害対策本部に電話した。その際、人的・物的支援の要請を受けた。

³⁵ 「鹿児島県大隅半島4市5町復興支援チーム」を3月22日に設置

(ア) 災害対応に限らない協定に基づく支援

連邦の目的は、前述したとおり友好親善である。この目的に添って、子ども留学交流やスポーツ交流、経済交流など様々な交流を進めてきた。その結果、交流の主体が自治体職員だけでなく市民にも広がっている。

もし、災害対応に限った協定であれば交流は防災関係の職員が中心になり、市民が参加した交流という広がりや望めなかったものと思われる。

(イ) 遠隔自治体からの支援、複数自治体が連携した支援

今回の震災は甚大かつ広範囲に被害を及ぼしたため、近隣自治体が支援することは難しかった。また、被害の甚大さから復旧・復興に相当の期間が必要で、支援活動も相当期間継続的に行うことが望まれた。それには、単独よりも複数の自治体が連携して対応するほうがより現実的である。

連邦は、前述のとおり宇宙航空研究開発機構（JAXA）の関連施設がある4市2町の自治体がメンバーとなっており、北海道、岩手、秋田、神奈川、長野、鹿児島と全国に広く分散している。このことは、メンバーが軒並み被災する事態を防ぐことにつながる。また、メンバーが連携することにより、例えば応援職員を派遣する際に、メンバー間で職種や人数の調整などが可能となるなど、支援する側の負担軽減や柔軟な対応につながっている。

さらに、前述した肝付町の取組は、より広がりを持った連携のあり方として参考になるとと思われる。

(ウ) 交流活動が生んだ支援

相模原市への調査では、支援する動機として職員からも市民からも「相手の顔が見えるから」という言葉が度々出てきたという。また「大船渡市とは親戚のような関係」という話もあった。これは、長年の交流活動により職員はもとより市民の間にも他の連邦メンバーに対する親近感が醸成され、「人と人のつながり」を生んだ結果と思われる。

例えば相模原市では、交流事業で大船渡市に行った経験がある、あるいは知り合いがいるといった職員が市内に大勢、しかも様々な部署にいる。また、市民の間にも大船渡市を身近に思う気持ちがある。そうなったのは、実際に行った経験があるということばかりではない。子どもが交流事業でお世話になったとか、市民祭りの物産展で大船渡の海産物を食べたことがあるなど、ちょっとしたことがきっかけになっていることが多い。

さらに、長年の交流はお互いの信頼関係も生んでいる。連邦メンバーは大船

渡市に応援の職員を派遣しているが、受ける側の大船渡市でも、知った人が来てくれる方がありがたいものであり、本音の話ができるものである。

3 受援力を備えるために自治体に望まれること

これまで見てきた事例等をもとに、受援力を備えるために自治体に望まれることについて述べてみたい。

(1) 多様な主体との交流

災害が発生すると被災者支援など自治体が行わなければならないことが大量に発生するが、職員だけでその全てに対応することは非常に難しい。そのとき頼りになるのがボランティアである。ボランティアというと被災地以外のところから来るというイメージがあるが、災害発生直後は自治体の受入体制や交通機関の問題があるため、まずは高校生などを含む地元住民がボランティアとして活動する。しかし、これらの人はボランティア活動の経験が乏しかったり、組織的な行動に不慣れだったりする。そのようなとき、地元で活動実績のあるボランティア団体やNPOがあれば、ボランティアセンターのスタッフと協力して取りまとめ役を任せることができる。ただ、その役割を円滑に務めてもらうためには、自治体はそれらとの間に協力関係を築き、その上で、依頼内容や役割分担などについて十分話し合っておくことが必要である。

また、今回の震災では、非常に多くの市民が被災地を支援したいという意思を持った。ただ、その意思は被災地全体に対する漠然としたものであることが多く、特定の被災地の支援に結びつけるためには何らかのきっかけが必要である。“銀河連邦”の事例をみると、自分の住む自治体が被災地と何らかのつながりがあれば、市民はそれをきっかけにその被災地を支援しようという意思を持つことがわかる。このように、自治体間の交流の主な目的が友好親善など災害支援でない場合でも、災害発生時には支援のきっかけになる。市民参加型の交流を行っていれば、市民の中から支援の意思が自然にわき起こる。これを被災地の側から見れば、交流相手から心強い支援が寄せられることを意味する。自治体間の交流は、受援力の観点からは非常に有益なものであり、より積極的に進めることが望ましい。

(2) 支援者との連絡調整機能の強化

災害発生時には、被災者を支援するために多くの人や物資が集まる。それに伴い、支援に来てくれた人たちにどこで何をしてもらうのか、支援物資をどこに受け入れて保管しどのように配るのかなど、調整を必要とすることが大量に発生する。地域防災計画では、国や県、他の自治体から応援を受け入れる（または要請する）ことや、ボランティアを受け入れるために自治体が社会福祉協議会などと協力してボランティアセンターを開設することなど、基本的なことは規定されている。

しかし、これらの受入れを実効性のある被災者支援に結びつけるためには、現場における関係者間の連絡調整が非常に重要である。東松島市の事例では、医療系の活動を希望するボランティアと市の保健部門との調整の話が出てくる。石巻市の事例では、個人・団体それぞれのボランティアの調整を行う組織が市の災害対策本部会議に出席している。“銀河連邦”の事例でも、支援する側と受ける側、支援する側のメンバー間の連絡調整が重要であった。また、ヤマト運輸への調査でも、県と市町村の間の連絡調整や活動場所における関係者間の調整について、行政（自治体）がその仕組みを作ってほしいという話があった。特に、企業に活躍してもらおうノウハウが自治体側に不足しており、また企業にとっても行政との連携に不慣れであると考えられる。そうであるからこそ、円滑な被災者支援を行うためには、緊密な連絡調整が重要と考えられる。

現行の地域防災計画を見る限り、支援する側との連絡調整体制については記述量が少なく³⁶、その重要性の認識は低いと感じられる。被災者支援を迅速・円滑に行うためにも、また、支援する側の善意や熱意をより有効に生かすためにも、支援する側との連絡調整体制をしっかりと整備しておくことが望まれる。

（3）支援者に向けた情報発信の改善

被災地に赴いて活動をしようとする支援者にとっては、被災地が今求めていること、あるいは現地の様子や被災地に入るための交通機関の状況など活動に有益な最新の情報が必要である。しかし、被災自治体側からこのような情報が得られることは少ない。

また、これまでの災害でも度々指摘されている課題の一つとして、「ほしい物資が来ない、足りない」「同じような物資が大量に届く」「古着や期限切れの食品など使えないものが大量に届く」といった、支援物資の問題がある。被災者が必要とする物資は、災害発生直後の水や食料といった生きるために最低限必要なものから、時間の経過とともに日々の生活に必要な細々としたものへと変化する。しかも、それは短い間隔でどんどん変わっていく、というのが調査で聞いた関係者の話である。

それに対し、支援する側は限られた情報の中で物資を送ろうとするため、送られたものが被災者にとってその時に必要とするものとマッチしないということが起こる。さらには、伝聞などの不確かな情報や古い情報、デマなどをもとに物資が送られてくることもあり、支援を受ける側が困惑・混乱する原因となる^{37 38}。

³⁶ 例えば、川口市地域防災計画・震災対策編 p158「他市町村や県、国に対し応援要請を行った際には、応援部隊の活動が円滑に実施できるようにするために、関係機関と調整を図りながら、応援部隊の受入れ体制を整える。」とあり、他の自治体でもこの程度の記述内容である。（2012. 1. 15 確認）

³⁷ 国の中央防災会議の「防災に関する人材の育成・活用専門調査会」が公表した資料（平成 15 年 5 月 21 日）「防災に関する人材の育成・活用について 報告（別添）」p14に「災害時の義援物資は被災地を襲う第二の災害と言われるほどの混乱をもたらすおそれがある」との記述がある。

現行の地域防災計画では、多くの場合、収集する情報は人命救助や被害規模の把握に必要なものに主眼が置かれている。また、発信する情報は被災者の安心安全や災害応急に役立つものが中心である。つまり大部分の地域防災計画では、支援を受けるために必要な情報を支援者側に発信するという視点がない。

自治体は、被災地が必要としている物資などの情報や支援者の活動に有益な情報、あるいは支援する際に避けてほしいことなどについて、これまで以上に積極的に発信する必要がある³⁹。

4 受援力を発揮するための取組

自治体が受援力を発揮するための取組は、災害が発生したときだけではない。「災害への備え」という意味で、平常時からの取組こそ重要であると考えられる。そこで、平常時の取組を含めて提言していきたい。

(1) 市民も参加する日常的な交流

被災地を支援したいという市民の意思は、被災者を励まし被災地の復旧・復興に大きな力となることから、その意思を自らの自治体に向けられるようにすることが望ましい。そのためのひとつの方策として、“銀河連邦”の例に見るように、他の自治体と幅広い交流関係を作ることが望まれる。この「幅広い」の意味するところは、

- ・ 災害支援に限らない、日常的な交流を伴う関係
- ・ 地域的に広がりを持つ、複数自治体との交流
- ・ 自治体職員だけでなく、多くの市民が参加する交流

である。

最近では、例えば“B級グルメ”や“ゆるキャラ”に関するものなど地域振興や地域活性化の面から、複数の自治体が参加した交流・連携の取組がある。このような取組は、災害応援等の協定に基づく連携に比べて職員・市民ともにインフォーマルな面を含めた交流が期待でき、「相手の顔が見える関係」を作ることができる。

また、外から訪れる防災ボランティアの活動をスムーズに受け入れるためには、地元のボランティア団体やNPOなどに災害時に支援活動のリード役となってもらふこと

³⁸ 長岡市物資調達・救援物資対応マニュアル（平成22年6月1日改定）では「大規模な災害の発生直後には、①何が ②どのくらい ③いつまでに、送られてくるかわからない不特定多数からの小口の救援物資を、①必要としている被災者に ②必要としているものを ③必要としている時期に、分類・区分けして配布することは、現状においては事実上不可能であるため、申し出を辞退する」としている。

³⁹ 例えば、さいたま市地域防災計画・震災対策編では、p215「本市及び防災関係機関は、地震災害時には、速やかに管内又は所管業務に関する被害状況及び応急復旧状況等の災害情報を迅速かつ的確に把握し、緊密な連携を図り、情報を交換する。」、p227「地震発生時には、被災地や隣接地域の市民に対し、地震災害や生活に関する様々な情報を提供する必要があり、このため、広報班は、適切かつ迅速な広報活動を実施する。」とあり、他の自治体もこの程度の記述内容である。（2012.1.15 確認）

が望ましい。そのためには、自治体はそれらの団体の活動を支援するなどして積極的に信頼・協力の関係を築き、ふだんから意思疎通を図っておくことが望ましい。

人は、誰かの役に立ちたいと思うとき、相手の顔が思い浮かぶほうがその思いは強くなるものである。受援力という面からも、災害時に支援活動をリードしてもらえる主体との間に市民も参加する幅広い交流を行うことが望まれる。

【政策提言】

② 自治体の受援力の向上

A 市民も参加する日常的な交流

a 他の自治体との幅広い交流

b 支援活動のリード役となる地元の団体との協力関係の構築

(2) 支援する側も参加する実践的な訓練

現地調査した東松島市では、平成に入ってから度々災害にあった経験から、防災訓練では、市内全域の自主防災会⁴⁰が市民の避難状況を災害対策本部に報告するといった市民主体の実践的な訓練を実施してきた。また、その訓練には消防団や建設業協会、自衛隊⁴¹なども参加しており、今回の震災でも関係者がすぐに活動を開始し、他の自治体より素早い救助活動ができたとのことであった。

このように、訓練は行政や市民、その他の関係者ができるだけ多く参加して実践的に行うことが重要である。ただ、これらは災害発生直後の外からの支援者が入らない段階を想定した訓練である。実際には、ある程度時間が経過すると防災ボランティアをはじめとする外からの支援者が入ってくるので、その段階で支援の力をどれだけ効果的に引き出せるかが、円滑な被災者支援に大きく関わってくる。このため、支援を受ける側である市民に、防災ボランティアの存在やその活動の意義などについて広く理解してもらう取組が必要である。それとともに、自治体として外からの支援を活用するための訓練も重要と考える。

具体的には、行政や住民、関係機関などとともに防災ボランティアとして活動してくれる地元の団体や NPO、企業、交流のある自治体も参加した訓練を行う。その際には、支援をする側と受ける側である自治体との役割分担や調整方法について十分に確認しておくことが重要である。特に調整機能は、これまで見てきた事例でも円滑な活動を行う上での重要性を指摘されている。そのため、過去の事例を参考にしながら実

⁴⁰ 宮城県北部連続地震（2003年7月26日の1日に震度6弱が2回、6強が1回発生）の経験などから、住民を安全に避難させることを最優先に、市内全域に設置。

⁴¹ 東松島市内には航空自衛隊松島基地が所在。曲技飛行を行うブルーインパルスの本拠地。

践的な訓練を行い、災害時にお互いが連携して最大限に力を発揮できるようにしていく必要がある。

【政策提言】

② 自治体の受援力の向上

B 支援する側も参加する実践的な訓練

- a 市民主体の訓練の実施と防災ボランティアへの理解の促進
- b 支援する側（他の自治体や企業、ボランティア団体・NPO等）の参加促進
- c 支援する側との協力関係の構築や調整方法の確認

（3）的確な情報発信

1（2）で述べたように、県内自治体の地域防災計画では、支援する側に対して有益な情報を発信するという考えが取り入れられていないことが多い。このままでは、県内に大規模な災害が起きた場合、被災状況や希望する支援内容などを積極的に発信する自治体に支援者が流れてしまい、それ以外の自治体では外からの支援を十分に受けられないことも想定される。

今回の震災では、公共機関によるソーシャルメディアを使った情報発信⁴²や、民間と内閣官房震災ボランティア連携室が連携した情報集約・発信サイト“助けあいジャパン”⁴³など、インターネットを活用した情報発信が行われた。インターネット上には今後も新たな情報発信の取組が出てくると思われることから、自治体はその動向を十分注視し、災害が発生した際に活用できるようにしておくことが望ましい。

また、支援物資の関係でもインターネットがその即時性を生かして大きな役割を果たした。例えば、支援物資の負の側面として、支援者から送られた物資が被災者の希望するものとミスマッチを起し、被災者に配られずに大量の在庫となる問題がある。これを軽減する取組としてインターネット通販のAmazonでは「東日本大震災 ほし物リスト」⁴⁴のサイトを開設し、被災地で必要とするものを必要な数だけ届けられるサービスを提供した⁴⁵。このようなサービスを利用すれば、被災者が必要としているものと支援者の気持ちが直接結びつき、双方のミスマッチが少なくなるだろう。

⁴² 平成23年版情報通信白書 p16

⁴³ <http://tasukeaijapan.jp/>

⁴⁴ <http://www.amazon.co.jp/gp/feature.html?ie=UTF8&docId=3077074166>

⁴⁵ 同種のものに「楽天たすけ愛」<http://gift.rakuten.co.jp/tasukeai/> などがある。

【政策提言】

② 自治体の受援力の向上

C 的確な情報発信

a 支援する側に有益な情報の発信

(4) “応援金”の仕組みの導入

(3) で述べたように、東日本大震災ではインターネットを活用した情報発信が大きな威力を発揮した。しかし、この取組も万能ではない。避難生活が長期化するにつれ、被災者のニーズは多様化・細分化してくる。希望する物資がネット上に掲載されたあと、間を置かずに支援者が手続きをしてくれるとは限らない。タイミングを逸してしまえば欲しいときに欲しいものが届かず、後になって届けばその物資は被災者に配られることなく在庫となる可能性が高い。

このほかにも、被災地の状況を確認しないまま一方的に物資が送られてくる例も見られ、これが結果的に在庫となってしまうこともある。

3 (3) で指摘したように、支援物資に関しては数のミスマッチ、内容や質のミスマッチ、タイミングのミスマッチとともに、それによって発生する大量の在庫物資の処分に多大な労力と経費がかかるという問題が起きている。また、個人から送られてくる物資の場合、一つの箱に雑多なものを少量ずつ入れてくることが多く、それを分類・仕分けして配ることに要する労力も問題となっている。その結果、「支援物資は被災地を襲う第二の災害」と言われるほどになり⁴⁶、中越地震などを経験した新潟県長岡市では、個人からの支援物資については「災害発生直後は、原則として受け取らない」という方針を打ち出すまでになっている⁴⁷。

さらに見逃せないのは、無償の支援物資やサービスを相当の期間にわたって被災者に提供することが地域経済に与える影響である⁴⁸。地域の復旧・復興には経済の立て直しが欠かせない。そのためには経済活動が活発に行われる必要があるが、無償の支援物資やサービスはこれを阻害しかねないのである。

そこで、これらの解決手段として、支援物資の代わりに現金のみを受け付けるようにする仕組みを提案したい（ここに集まるお金を“応援金”と呼ぶことにする）。

⁴⁶ 脚注 36 のとおり

⁴⁷ 脚注 37 のとおり

⁴⁸ この問題は、東日本大震災においてもすでに顕在化してきている。衣料品が無償で地元洋品店の目の前で配られたり、炊き出しのために地元の商店で売っているものと同じ食材を外から持ち込まれたりといった切実な状況がある。（2011年12月26日毎日新聞web版）

<http://mainichi.jp/select/weathernews/archive/news/2011/12/26/20111226dde012040015000c.html> (2012. 1. 19 確認)

「義援金」は被災者に配分されるものであるが、この“応援金”は、被災者が必要としている物やサービスを、地元で調達するために使うものとする。例えば、県単位で“応援金”の受入窓口を作る。そこに集まった“応援金”は被災地の状況や要望にあわせて市町村に配分し、被災地は必要とする物資等をできるだけ地元で調達するために使う。外から来た支援者の活動に必要なものを、地元で調達する場合に使ってもいいだろう。

また、この仕組みに実効性を持たせるため、支援物資は受け付けないこと（大口・大量の物は除く）、代わりに“応援金”を受け付けていることを、その意義や目的とともに大々的に広報する。できれば国や報道機関にも協力してもらうことで、広く知らせたい。

この仕組みが機能すれば、次のような効果が期待できる。

- 被災者に対して、タイミングよく必要な物資やサービスを必要な分だけ提供できる。
- 需給のミスマッチなどによって発生する大量の在庫を抑制でき、その整理や保管、あるいは処分に費やされる労力や経費を削減し、代わりに被災者支援などに回せる。
- 可能なかぎり地元の業者から調達することにより、経済活動を通じて被災地の復旧・復興に貢献できる。

このような提案は、受援力を発揮させるための直接的な取組ではないが、支援物資が引き起こす負の側面を軽減することで、結果として被災者への支援が円滑に行われることに結びつくものと考えられる。

【政策提言】

② 自治体の受援力の向上

D “応援金”の仕組みの導入

- a 支援物資のミスマッチによる在庫物資発生抑制
- b 地域経済の復興への貢献と悪影響の解消
- c “応援金”の仕組みを機能させるための積極的な広報

第6章 帰宅困難者の子どもの保護の徹底

1 帰宅困難者問題の「発見」

東日本大震災は首都圏の交通網を大きく揺るがし、東京都内を中心に多くの帰宅困難者を生んだ。14時46分の地震発生直後に運行を停止した鉄道のうち、JR東日本は終日、私鉄各線も21時頃になるまで運行を再開せず、運転再開率がほぼ100%となったのは、翌12日の昼過ぎだった¹。

首都圏ではこれまでも、台風などにより帰宅困難者が発生したことはあった。しかし、ここまで大規模な混乱が生じたのは初めてのことであった。都心のターミナル駅やその周辺に溢れる帰宅困難者の様子は大きく報道され、多くの人が一時的避難施設として開放された公共施設などで一夜を明かした²。県内でも複数の自治体が避難所を開設し帰宅困難者を受入れたほか、今回は県が初めてさいたまスーパーアリーナを一時避難所として開放し、大宮駅周辺に滞留していた5,000人ほどの帰宅困難者を収容した³。

ほとんどの路線で鉄道が運行を再開した12日土曜日以降も、余震の不安に加え、14日から実施された計画停電の影響により交通ダイヤが乱れたこともあり、しばらく外出を控える人も多かった⁴。都内へ向かう人の流れが元通りになるまでには約3週間を要したという研究結果もあり⁵、鉄道に支えられていた大都市東京の脆さが浮き彫りになった。

昭和30年代頃から東京のベッドタウンとして発展し、「埼玉都民」という言葉が生まれるほど都内への通勤・通学者が多い埼玉県では、この問題について無関心でいることはできない。2005年（平成17年）に行われた国勢調査によると、埼玉県では15歳以上の就業・通学者人口約446万人のうち、県外へ就業・通学しているのは約110万である。このうち約101万人が東京都内に通っており、これは埼玉県の総人口約705万人（平成17年国勢調査時点）のおよそ14%に相当する。

このような多くの県民の安全な帰宅を支援するため、県では地域防災計画に帰宅困難者対策の項目を設け、帰宅困難になった場合の対処方法等の啓発、災害時における

¹ 「『大規模地震発生時における首都圏鉄道の運転再開のあり方に関する協議会』の結果について」
2011年4月20日 国土交通省報道発表資料 http://www.mlit.go.jp/report/press/tetsudo08_hh_000017.html
(2012.2.19 確認)

² 「救難情報を掲載：帰宅支援」読売新聞縮刷版2011年3月12日朝刊15面

³ 「都心の帰宅困難者、家路に」朝日新聞Web版2011年3月12日
<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201103120318.html?ref=recc> (2012.2.19 確認)

⁴ 平成23年版首都圏白書

⁵ 「『モバイル空間統計』で可視化された、東日本震災当時の帰宅困難者」震災前後の期間の23区の人口推移が可視化された。

http://wirelesswire.jp/News_in_Japan/201105251956.html (2012.2.19 確認)

情報提供方法や帰宅支援策の実施、徒歩帰宅者に対する支援策の検討などについて定めてきた。しかし、核家族化が進み、共働き家庭も増えている首都圏では、帰宅困難者を無事に帰宅させるための支援策だけでなく、帰宅困難者が無事に帰宅するまで、保育園や幼稚園、学校などに通う子どもを保護したり、帰宅困難者との連絡手段を確保したりすることも重要な課題になると考える。

特に保育園に通う子どもについては、幼稚園や小学校に通う子どもと異なり、もともと保護者が送り迎えをすることが前提となっている。このため保護者が帰宅困難者となり、また代理のお迎えを頼むこともできないような状況に陥ると、子どもがそのまま保育園に取り残されてしまう。

そこで本研究会では、比較的都心に近い県内のいくつかの自治体に対し、東日本大震災当日の保育園の状況に関するアンケート調査を行った。調査により明らかとなった課題を分析し、保育園に残された子どもを保護するために必要となる対策について検討することは、当日中の帰宅を急ぐ帰宅困難者による混乱の減少にも繋がるものと考えられる。

2 帰宅困難者の発生状況と既存の施策における対応策

(1) 震災当日の帰宅困難者の発生状況

内閣府が3月11日24時までに帰宅できなかった人を「帰宅困難者」と定義したうえで行った推計⁶によれば、首都圏全体の帰宅困難者の人数は約515万人で、地震発生当時に外出していた人の約30%を占めたとされている(図表6-2-1)。

内訳を見ると、東京都内の帰宅困難者数が約352万人で突出しているが、埼玉県内でも約33万人との推計結果が出ている。これは川越市や所沢市(約34万人)、越谷市(約32万人)の人口に匹敵するほどの人数である。

図表6-2-1 内閣府の推計による3月11日の帰宅困難者数

地震発生時の居場所	帰宅困難者数	帰宅困難者/外出者
東京都	約352万人	約40%
神奈川県	約67万人	約20%
千葉県	約52万人	約24%
埼玉県	約33万人	約14%
茨城県南部	約10万人	約16%
合計	約515万人	約30%

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会資料より作成

⁶ 帰宅困難者対策の実態調査結果について(首都直下地震帰宅困難者等対策協議会第2回資料4)
http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_syuto/kitaku/2/4.pdf (2012. 2. 19 確認)

(2) 既存の報告書等における帰宅困難者の推計状況

ここでは、これまでに作成されている地震による被害想定等の報告書において、どの程度の規模で帰宅困難者が発生すると推計されていたのかを確認する。

ア 埼玉県による被害想定

埼玉県では、2007年度（平成19年度）に作成された『埼玉県地震被害想定調査報告書』において、次のような想定結果を発表している（図表6-2-2）。

この被害想定では、帰宅困難者が「埼玉県民が県内や都内などに通勤・通学や私用などで外出し、外出先で地震が発生したために自宅に戻って来られなくなる人」と定義されている。その上で、震度5強以上の揺れを記録したエリアでは鉄道が不通になると仮定した場合、どの程度の帰宅困難者が発生するかを予測したものである。図表6-2-2に見るように、東京都内の被害が大きくなる場所を震源とする地震が発生し、鉄道が不通になると、県内の帰宅困難者が急激に増加する傾向にあることが示されている。

図表6-2-2 埼玉県による帰宅困難者の発生予測 (単位：人)

ケース	想定地震	東京湾北部 M7.3	茨城県南部 M7.3	立川断層帯 M7.4	深谷断層 M7.5	綾瀬川断層 M6.9
	外出先					
夏 12時	県内	279,381	232,835	115,393	209,715	118,137
	東京都	851,110	741,273	677,766	123,778	53,721
	他県	86,587	90,627	54,972	69,965	53,376
	合計	1,217,078	1,064,735	848,131	403,458	225,233
冬 18時	県内	162,854	136,789	68,155	117,595	68,691
	東京都	518,144	453,517	415,235	70,521	32,500
	他県	52,418	54,661	33,097	40,965	32,081
	合計	733,416	644,968	516,487	229,081	133,271

平成19年度『埼玉県地震被害想定調査』表13-2-4-1 「埼玉県全体における帰宅困難者予測結果の一覧表」より作成

イ 首都直下地震の被害想定

首都直下地震の場合に発生すると考えられる帰宅困難者については、東京都や中央防災会議が発表している首都直下地震の被害想定に関する調査報告書等において、いくつかの推計結果が公表されている（図表6-2-3）。

なお、これらの報告書において帰宅困難者が発生する場所とされているのは、地震発生時に「外出者」が足止めをされている場所である。先に示した埼玉県による

帰宅困難者の発生予測では、地震発生時に「埼玉県民」が足止めをされている場所が帰宅困難者の滞留地となっているため、比較を行う場合には注意が必要である。

図表 6-2-3 過去の報告等における帰宅困難者の定義と推計発生数

資料名（発行年月）	帰宅困難者の定義	推計発生数 （滞留地）
東京都における直下地震の被害想定に関する調査報告書 （平成9年8月）	地震発生直後の鉄道や道路等の交通機関の運行停止および不通区間の発生によって、自宅のある区市町村以外で足止めされた人（外出者）のうち、徒歩で帰宅することが困難な人	約371万人（東京都内）
首都直下地震による東京の被害想定報告書 （平成18年5月）	地震が起こった場合の電車等の交通機関の停止や自動車の利用禁止に伴い、帰宅したくても帰宅できない人	約448万人（東京都内）
中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門委員会」報告 （平成20年10月 ⁷ ）	各地区の滞留者のうち、帰宅までの距離が遠く、徒歩による帰宅が困難な人（帰宅断念者及び遠距離徒歩帰宅者）	約650万人（1都3県） うち東京都内 約390万人 うち埼玉県内 約67万人

各報告書をもとに作成

（3）地域防災計画等における帰宅困難者支援について

東日本大震災を受け、埼玉県では地域防災計画と学校防災マニュアルにおいて、帰宅困難者に関する項目の見直しが行われている。次のア、イに示す改正内容に見られるように、いずれの見直しにおいても保育園に通う子どもに関する直接的な記述は行われていない。しかし両方を通じて見ると、「災害時には子どもは保護者の引き取りがあるまで保護する」ことが、県の対応の基本となったことが分かる。

一方、帰宅困難者自身への支援策は、これまでのような徒歩帰宅者のための支援体制に加え、地震発生直後の一斉帰宅を抑制するための方策を講じることが主流となりつつある。このことは後述するウに示す東京都等の帰宅困難者対策の見直しの中に顕著に現れており、都内の企業等に、従業員や買い物客の一時滞留が可能となるよう、数日分の備蓄の努力を義務づけるといった対応が取られ始めている。

ア 埼玉県地域防災計画における見直し

県の地域防災計画では、主に駅前に大量の帰宅困難者が滞留することを防ぐこと

⁷ 被害想定データの初出は、首都直下地震避難対策等専門調査会 2004年（平成16年）12月15日第13回会合資料2-1。http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/shutochokka/13/shiryo2-1.pdf（2012.2.19確認）

を目的として、以下のような見直しが行われた（図表6-2-4）。これらは後述する東京都などにおける見直しと同様に、大きくは、帰宅困難者の一斉帰宅の抑制に繋がる支援策に関する見直しである。

図表 6-2-4 地域防災計画の見直し内容

<p>(拡充)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 帰宅困難者への情報提供 <p>(新規)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 帰宅困難者対策協議会（仮称）の設置 ・ 一時滞在施設の確保 ・ 一時滞在施設での飲料水、食料等の提供 ・ 企業等における帰宅困難者対策 ・ 学校における帰宅困難者対策

埼玉県地域防災計画修正の概要⁸より作成

図表6-2-4に掲げられた項目のうち、帰宅困難者の子どもに関連する項目は新規に記載された「学校における帰宅困難者対策」である。これについては「震災対策編」の第3章「震災応急対策計画」第15節「帰宅困難者対策」の中に、次のように記述された。

第5 企業・学校等における帰宅困難者対策

2 学校における帰宅困難者対策

学校は、発災時に児童・生徒等の安全確保、保護に万全を期すとともに、保護者が帰宅困難者となって、保護者による児童・生徒等の引き取りが困難な場合や、生徒等の帰宅が困難な場合に備えて、一定期間校舎内に留める対策を講じる必要がある。このため、飲料水、食料等の備蓄や災害時のマニュアル作成など体制整備に努める。

また、災害時における学校と保護者との連絡方法についてあらかじめ定めておく。

イ 埼玉県学校防災マニュアルにおける見直し

地域防災計画の改訂に先駆け、2011年（平成23年）9月に行われたのが「学校

⁸ 埼玉県地域防災計画修正の概要について <http://www.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/478473.pdf> (2012.2.19 確認)

防災マニュアル」の改訂である⁹。

日頃から保護者のお迎えがあるまで子どもを預かることが前提の保育園と異なり、県内の小学校では3月11日当日の対応が分かっていた。保護者の引き取りがあるまで子どもを預かる学校がある一方で、保護者の在宅確認をせず、一斉下校をさせた学校もあったことが分かっている¹⁰。

このような学校ごとに異なる対応による混乱を受けた見直しとして、学校防災マニュアルの災害発生時の対応の章に、「児童生徒の保護者への引渡し」に関する項目が追加された。この項目は災害直後のパニック時における利用が想定されていることから、フローチャートやQ&Aを活用した一目で分かるような記述が行われている。

ウ 東京都などにおける条例等の見直しについて

震災当日の帰宅困難者による混乱を受けた東京都は、深刻な混乱が予想される首都直下地震等の大規模災害に備え、これまでの帰宅困難者対策の見直しを始めている。これまでの徒歩帰宅者の帰宅支援を中心とする支援策から、帰宅困難者の一斉帰宅を抑制し、帰宅困難者が一時的に都心部に留まれるようにするための支援策への移行である。

東京都は2011年（平成23年）9月に「東日本大震災における東京都の対応と教訓」を取りまとめた上で、これに基づき11月に「東京都防災対応指針」を策定した。その後、2012年（平成24年）1月13日付けで、同指針と東日本大震災の教訓、また首都圏直下地震帰宅困難者等対策協議会¹¹での議論等を踏まえて取りまとめた「東京都の帰宅困難者対策の基本的考え方」を示して意見募集を行い、新たな帰宅困難者対策の条例化¹²に向けた検討を進めている。

東京23区においても、他自治体に先駆け港区が平成23年9月議会に「港区防災対策基本条例」を提出し、可決されている。これにより港区では、災害時には従業員の一斉帰宅の抑制に努めること、帰宅困難者対策として食料その他災害時において必要となる物資の備蓄に努めることが、事業者の努力義務として条例に規定された（条例第8条第3項）。

⁹ 学校防災マニュアル <http://www.pref.saitama.lg.jp/page/gakkoubousaimanyuaru.html>（2012.2.19 確認）

¹⁰ 「『想定』の壁（下）帰宅困難者対応 県単位に限界」読売新聞Web版2011年5月21日 http://www.yomiuri.co.jp/e-japan/saitama/feature/saitama1305809524892_02/news/20110520-OYT8T01173.htm

¹¹ 東日本大震災当日の帰宅困難者の混乱を受け、内閣府と東京都が官民あげての帰宅困難者対策を具体化させるために設置した協議会。平成24年夏から秋頃の最終報告を目指して協議が行われている。帰宅困難者の一斉帰宅を抑制する方針は、2011年11月22日に行われた第2回会合の資料6「一斉帰宅抑制の基本方針（案）」に示されている。

¹² 東京都は平成24年第1回都議会定例会に、都内の企業に3日分程度の水や食料の備蓄を求める条例案を提出する方針を固めている。「従業員用の食料：企業に備蓄要請」日本経済新聞縮刷版2011年11月23日朝刊34面

エ 鉄道事業者等の対応について

震災当日の混乱や、このような帰宅困難者支援策の転換を受け、鉄道事業者も対応を行っている。震災当日、多くの駅がシャッターを閉めたことなどで批判を受けた JR 東日本は、首都圏のターミナル駅に約 2 万人分の水と毛布を備蓄すると発表した¹³。また、東京メトロは自社で管理する駅のほぼ全てに、計約 10 万人分の飲料水や毛布を配備したと発表している¹⁴。

また、2012 年（平成 24 年）2 月 7 日付けで、都市における大規模地震発生時の安全を確保するため、都市再生特別措置法の一部を改正する法律案が閣議決定された¹⁵。今後この改正案が成立すれば、全国の都市部の鉄道会社やオフィスビルの所有者・テナント等に、地元自治体と協力して避難場所や避難経路、備蓄倉庫を確保することが求められる場合が生じることとなる。

3 震災当時の保育園の状況について

(1) 当日のお迎えの状況について

東日本大震災が発生した 3 月 11 日当日の保育園の状況を確認するため、アンケート調査¹⁶を行ったところ、回答のあった全ての自治体に、規定の保育終了時間までに保護者又は保護者の依頼を受けた代理人によるお迎えのない子ども（以下「残留児」という）がいたことが分かった（図表 6-2-5）。

残留児のほとんどは 12 日の未明から朝にかけての時間帯のお迎えにより解消した（図表 6-2-6）。しかし、最も遅いお迎えの時間は公立保育園では 3 月 12 日 12 時、民間保育園では 14 時であった。震災当日、日付が変わる前に全ての子どもが引き取られたという自治体もあるものの、少なくともこの調査からは、それは少数派であったことがうかがえる。

¹³ 「飲料水 2 万本、駅に備蓄へ」時事ドットコム 2011 年 10 月 23 日
<http://www.jiji.com/jc/zc?k=201110/2011102300053> (2012. 2. 19 確認)

¹⁴ 「10 万人分の水や毛布 東京メトロ、各駅に備蓄」毎日新聞 Web 版 2012 年 1 月 10 日
<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/120110/dst12011021230005-n1.htm> (2012. 2. 19 確認)

¹⁵ 本改正により「都市再生安全確保計画」の制度が新設された。「都市再生特別措置法の一部を改正する法律案について」平成 24 年 2 月 7 日 国土交通省報道資料
http://www.mlit.go.jp/report/press/toshi05_hh_000051.html (2012. 2. 19 確認)

¹⁶ 本研究会において、3 月 11 日当日の保育園の状況や、その経験が 9 月 21 日の台風 15 号による帰宅困難者の発生時に活かされたか等について調査した（調査票は資料編に掲載）。調査対象は埼玉県内の市町村のうち、東京都内で就業している住民が多いと推測される都心からおおよそ 30 キロ圏に位置する 28 の自治体である。調査期間は 2011 年（平成 23 年）11 月～2012 年（平成 24 年）1 月。電子メールにより調査票を配布し、回収した（期限内の回収数 26 件、回収率 92.9%）。なお本調査では、役場所在地が都心から約 30～40km にある自治体を「おおよそ 30 キロ圏」扱いとしている。

図表 6-2-5 東日本大震災当日における残留児の発生状況

	公立保育園	民間保育園
回答のあった自治体数	26	23 ^(注1)
残留児がいた自治体数	26	18
残留児がいなかった自治体数	0	3
残留児の有無不明の自治体数	0	2
残留児の人数不明の自治体数	4	7
残留児数(平均) ^(注2)	47.6人	40.8人
残留児/在所児 ^(注3) (平均) ^(注2)	4.7%	5.2%

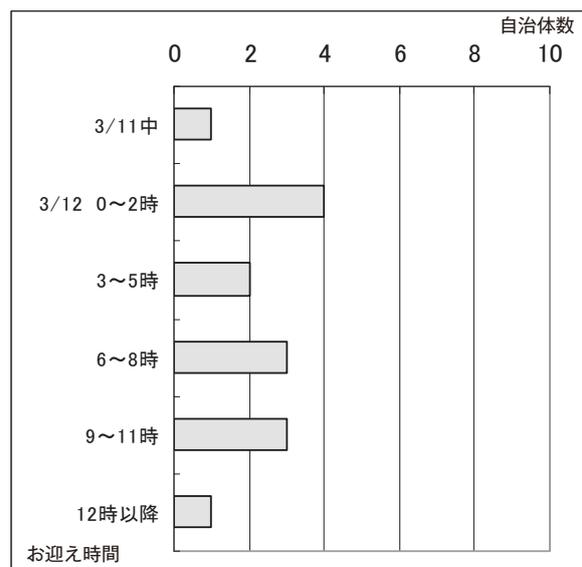
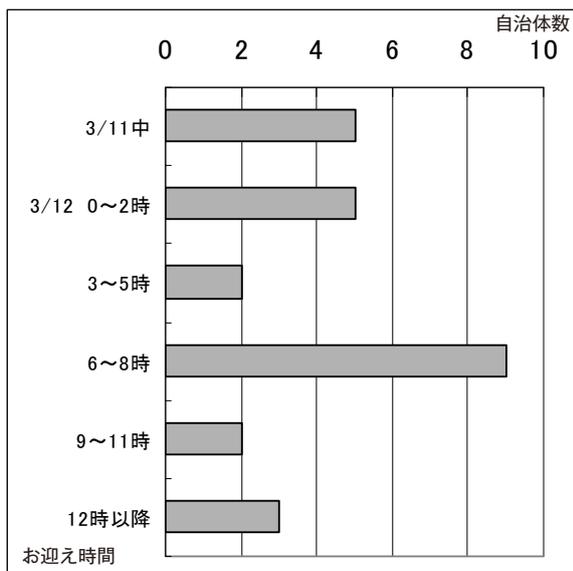
注1) 26件中、民間保育園の在所児数0人という3自治体分を除いた回答数

注2) 残留児数不明の自治体分を除いた平均値

注3) 在所児の人数は3月11日当日もしくはそれ以前の直近値を使用

アンケート調査結果より

図表 6-2-6 最後の残留児にお迎えが来た時間
公立保育園 (N=26) 民間保育園^(注) (N=14)



注) 残留児がいたと回答した18自治体のうち、最後のお迎え時間は不明という4自治体分を除く。

アンケート調査結果より

(2) 当日の対応について

深夜になってもお迎えのない子どもとその保護者に対し、保育園ではどのような対応をしたのだろうか。なお、以下の項目は特記のない限り、公立保育園に関するデータに基づくものである。

図表6-2-7 残留児対応のための職員体制（複数回答）（N=26）

選 択 肢	件数
1 そのとき勤務していた職員が残業して対応した	26
2 シフト外の職員の出勤を要請して対応した	3
3 シフト外の職員が応援のため自主的に出勤してきた	3
4 保育園所管部署の職員（保育士以外）の応援があった	5
5 保育園所管部署以外の部署の職員（保育士以外）の応援があった	1
6 近隣の人（ボランティア）の応援があった	1
7 その他（保育所所管職員の見回りを受けた）	1

アンケート調査結果より

図表6-2-7に見るように、回答のあった全ての自治体において、職員の残業による対応が行われていた。これに加え、一部の自治体では勤務シフト外の職員による対応をしており、保育園所管部署等の職員や近隣の人（ボランティア）による応援を受けたところもあった。

（3）マニュアルの整備状況等について

図表6-2-7に示した対応がマニュアル等¹⁷に基づく対応として行われていたのは、1の職員の残業による対応は10自治体（38.7%）、4の保育園所管部署の職員による応援は4自治体（15.4%）、5の保育園所管部署以外の職員の応援は1自治体（3.8%）であった。それ以外はマニュアルによる対応ではなかった。

また、震災発生当時の危機管理マニュアル等の整備状況について尋ねたところ、次のような回答が得られた。

ア 地震発生時の対応マニュアル整備状況等について

震災の時点で、保育園に地震発生時の対応マニュアルが作成されていたという自治体は、26自治体中18自治体（69.2%）であった。残りの8自治体においては作成されていなかった。

なお、作成済されているマニュアルの設定震度は、震度5以上という自治体が3件、震度4以上という自治体が1件、特に震度の設定はしていないという自治体が14件であった。

¹⁷ 本調査では、指針、手引き等、マニュアルというタイトルがついていないものも含め、「マニュアル」として扱った。

イ 残留児発生時の対応マニュアル整備状況等について

災害等の発生の有無を問わず、保護者が迎えに来なかったときのためのマニュアルが作成されていたか尋ねたところ、「作成されていた」という回答は 26 自治体中 5 自治体 (19.2%) であった。それ以外の自治体では作成されていなかった。

なお、「作成されていた」という 5 自治体は全て、「地震対応マニュアルも作成済み」と回答した自治体であった。

以上のように、ア、イ両方のマニュアルを作成している自治体がある一方で、いずれのマニュアルも作成されていなかった自治体も 8 件 (30.8%) あり、自治体間で事前の準備体制に差があることが観察された。

マニュアル未整備の自治体の多くからは、今後検討すべき対応策のひとつとして災害発生時等のマニュアル整備の必要性などの回答が寄せられた。その一方で、残留児の割合が 1%以下と少なかったこともあってか特に対応は必要ないと回答する自治体もあり、今回の残留児の発生状況が今後の各自治体の保育園における危機管理の差を生じさせる可能性があることが伺える。

(4) 保護者への連絡手段について

震災当日、保護者への連絡方法として活用した連絡手段と、その連絡手段が役立ったかどうかについて尋ねたところ、最も多く利用され、かつ役に立ったとの回答があったのは図表 6-2-8 に示すように「電話」であった。

図表 6-2-8 保護者への連絡手段 (複数回答) (N=26)

保護者への連絡手段	利用した自治体数	平均点 (5 点満点)
緊急電話連絡網	14	2.6
メールの個別送信 (CC, BCC 含む)	2	2.5
事前登録済みのメーリングリスト等への投稿	0	-
事前登録済みの掲示板等への投稿	0	-
災害用伝言ダイヤル (171)	6	1.0
災害用掲示板	0	-
その他 ・個別電話連絡 (災害電話によるものを含む) ・ホームページやモバイルサイトに掲載 ・FAX で連絡 など	8	

アンケート調査結果より

次に多く利用された手段は「災害用伝言ダイヤル」であるが、利用したと回答した6自治体のうち3つの自治体が「全く役に立たなかった」と評価している。情報を受け取る側が災害用伝言ダイヤルの利用方法を知らない場合には全く役に立たないという、伝言ダイヤルの特性が現れていると考えられる。

また、ホームページやモバイルサイトも複数の自治体で活用されている。災害時には自治体の発信する正確な情報を得るために、自治体の公式サイトにアクセスする人も多いと考えられることから、自治体が自身の公式サイトから情報発信をすることの有用性が認められる。

(5) 今後の対応予定について

ア 震災経験を踏まえた今後の対応について

今回の震災の経験を踏まえ、今後検討されるべき対応策や、整備の必要があると思われるマニュアルについて尋ねたところ、最も多かった回答は、連絡体制とお迎え体制の見直しに関するものであった。

連絡体制については、保育園と保護者間についてはもちろんのこと、保育園と保育園担当課など、内部の連絡体制についても整備が必要との意見が寄せられた。

お迎え体制については、保護者以外の代理人によるお迎えへの対応をあらかじめ整理しておくこと、また保護者同士や近隣で協力しあう体制の構築を検討することも必要といった意見があった。また、万が一に備え、避難所の場所を保護者と確認しておくことも必要である。

このほか、残留児の保育に関する職員体制の見直しや、それに伴う備蓄体制や防災体制の見直しが必要との意見も複数寄せられており、これらを踏まえたマニュアルの作成や見直しが今後の検討課題として挙げられた。

イ 保護者への連絡手段の見直しについて

震災当日、保護者への連絡手段として電話が活用された一方で、通じにくかったため、ほかの手段の確保が必要だという回答も複数寄せられた。これについて、当時メールの通信状況は比較的安定していたことを踏まえ、約半数の自治体が今後はメールの活用が必要だと考えている。

緊急時には短時間で操作できる手段が求められることから、緊急連絡票に保護者の携帯電話のメールアドレスも記入しておくといった対応に加え、一斉メール送信のシステムやメーリングリストの活用を検討するとの回答が複数あり、中には本調査の時点（2011年11月）ですでに導入済みという自治体もあった。

そのほか、今回も利用した手段をより効果的に活用するための対応として、ホームページへ情報を掲載することや、災害用伝言ダイヤルを利用することなどに関す

る周知の強化を挙げる自治体もあった。また、ツイッター¹⁸など SNS¹⁹の活用を検討するとの回答も寄せられた。

(6) 東日本大震災の教訓の活用について

2011年（平成23年）9月21日、台風15号の接近により、首都圏では昼過ぎから鉄道が運休しはじめ、夜になって台風が通過するまでのあいだ、ほとんどの路線が運休となった。この日は朝から鉄道各社が台風による運休の可能性をアナウンスしており、震災時と異なり予想外のことでなかったが、ふたたび多くの帰宅困難者が発生した。

そこで今回の調査では、台風15号発生当日の対応に震災時の経験が活かされていたと思うか、職員側の対応と職員目から見た保護者側の対応について質問した。すると、ほとんどの自治体から職員側、保護者側ともに震災時の経験が活かされていたと思うとの回答があった（図表6-2-9）。

図表6-2-9 震災時の経験が台風15号への対応に活かされたか（N=26）

	思う	思わない	どちらとも言えない
職員側	21	0	5
保護者側	21	0	5

アンケート調査結果より

震災当時の経験が活かされたという回答の理由としては、職員があらかじめ保護者に声をかけたり早めのお迎えをお願いしたりと、事前対応ができたというものが多かった。また、お迎えが遅くなっても保育園がきちんと子どもを預かっていてくれるという点について信頼してもらえていたという回答もあった。

保護者側については、自主的に早めにお迎えに来たり、祖父母にお迎えを依頼したりするなど、代替手段を確保していたという回答が多かった。台風により「帰宅困難者が発生する」こと、そしてその場合どうなるかという状況に対する認識が高まったことが、対応力の向上につながっていたと判断される。

一方、どちらとも言えないという理由として、職員側については、地震と台風では異なるため、比較したり同じように考えたりすることができなかったという意見や、

¹⁸ 個々のユーザーが「ツイート」（tweet）と呼ばれる140文字以内の「つぶやき」を投稿し、そのユーザーをフォローしているユーザーが閲覧できるサービス（総務省，2011）。

¹⁹ Social Networking Service(Site)の略。インターネット上で友人を紹介しあって、個人間の交流を支援するサービス（サイト）（総務省，2011）。

災害対策本部が機能していなかったという意見が挙げられた。

保護者側については、台風で鉄道が運休するかもしれないと分かっていたのに特段の対策をとらなかった保護者がいたなど、危機感の薄さが挙げられた。また、震災のときには支障がなかった自転車通勤の保護者のお迎えが今回は遅くなったという回答もあった。このことから、災害の種類や保護者のお迎え手段によっても異なる対応が求められることが分かる。

4 帰宅困難者の子どもの保護

(1) 残留児が発生することに対する認識

東日本大震災発生時、埼玉県では地震による大規模な直接被害は多くはなかったものの、都内の主要交通機関が早期に運休を決定したため、埼玉都民を中心に多数の帰宅困難者が発生した。そのため保育園へ子どもを預けて働く保護者の一部は規定の保育終了時刻までに子どもを迎えにくることができず、保育園では保護者との連絡を取ろうと試みつつ、残された子どもを保護する必要が生じた。

首都圏の自治体による帰宅困難者対策は、既存の徒歩帰宅者支援策は拡充の方向で残しつつも、大枠として震災後の一斉帰宅を抑制する方向へ移行してきている。しかし、地元に残された子どもに関する対策のうち、特に保育園に通う子どもに関する支援策が充実してきたとは言いがたい。

また、アンケート結果によれば、震災当時の保育園の危機管理マニュアル等に、保護者が帰宅困難者となり、お迎えに来られなくなったときの対応策が記述されているという自治体は多くなかった。震災時の状況を踏まえ、自治体ごとに見直しは行われているものの、当時の残留児の状況により、見直し具合に差が生じている例も見受けられた。

(2) 子どもを確実に保護する体制の整備（政策提言）

帰宅困難者対策が一斉帰宅を抑制する方向へ移行する中、埼玉県のように都内で働く住民が多い地域では、今後はこれまで以上に地元に残された子どもを一時保護する必要性が高まるものと考えられる。しかし、アンケート結果にも見られるように、現状では自治体間で今後の保育園の対応に温度差がある。そこで本研究では、保護者が帰宅困難者となった場合、保育園は子どもを確実に保護者に引き渡すための体制を整えることに努めるよう提言する。

子どもを確実に保護者あるいはその代理人に引き渡すためには、保育園はそれまで子どもをしっかりと保護する必要がある。もちろん、具体的にどのような体制で保護するかという点については、各自治体の地域性や保育園の状況により異なる部分が生じてくるだろう。それでも、「お迎えに来た保護者等に引き渡すときまで、子どもを

安全に保護する」という部分については、少なくとも行政の補助を受けて運営している同一自治体内の保育園で大きく異なることがあってはならないと考える。

しかし、保育園は自治体直営の公立保育園だけではない。行政区を越えて展開することもある民間の保育園や、公設民営の保育園などにも直営保育園に求めるのと同様の子どもの保護を求めようとするならば、ある程度大きな視点から、何らかの拘束力を持ったガイドラインを示すことが必要になると考える。よって、このことを条例や地域防災計画などに定めるといった方法により、确实性の担保を図るべきだろう。

なお、今回のアンケート結果等を踏まえ、子どもを確実に保護者に引き渡すための体制を整備するための具体的な対応策として、以下に3つの項目を挙げる。

ア 複数の連絡先と代理人の確保

保護者の携帯電話や職場の電話番号だけでなく、携帯メールアドレス、祖父母など親族の連絡先も預かるなどして複数の連絡先を確保し、複数の方法で連絡をとることができるようにしておくことが必要である。停電により電力不足となる可能性も考慮し、バッテリーや発電機などに負担をかけ過ぎないように、短時間で一斉にメールを送信できるシステムを事前に設定しておくことも有効だろう。

また、祖父母や近隣住民など、保護者以外にお迎えをすることが可能な人のリストを事前に作成して貰い、保護者以外の人物によるお迎えに園がスムーズに対応できるようにしておくことも有効だろう。しかし、核家族化が進む昨今、近隣に親族がいないという家庭も多いと考えられることから、自宅の近い保護者同士で協力しあってもらうことも必要だと考える。

イ 子どもの安全の確保と安否情報伝達手段の周知

もし保護者が帰宅困難者になったとしても、保護者又は代理人等がお迎えに来るまで、保育園が子どもを安全に保護することをあらかじめ周知しておくことが必要である。また、保育園ごと避難することになった場合の避難所の場所も、保護者と事前に確認しておくべきだろう。

その上で、万が一のとき保育園が取り得る連絡方法を事前に全て提示し、保護者がそのとき使うことが可能な手段を使って情報にアクセスできるようにしておくことも重要である。家族の安否が確認できたとしても心配で帰宅を試みる人も多いということを示すデータもあるが²⁰、子どもの安否情報を保護者に確実に伝達することは、最低限の課題であろう。

²⁰ 廣井ほか (2011)

ウ 職員体制と備蓄の整備

万が一に備えるという意味では、子どもを保護するための職員体制と備蓄の確保が最大の課題となる。

全国知事会の調査²¹によれば、粉ミルクや哺乳瓶、小児用オムツといった乳幼児用品を常時備蓄している市町村は 16%程度に過ぎず、流通備蓄としている市町村も 15%程度しかない。60%以上の市町村がこれらの物資を備蓄していないことから、保育園が独自に備蓄しない限り、乳幼児を含む保育園の子どもたちのための食料等が確保できない恐れがある。

また、アレルギー対応食の備蓄が必要と考える市町村の割合は低い (56.4%)。その上、もし市町村が備蓄していたとしても、その全てを保育園の子どものために利用できるわけではない。保育している子どもの状態に合わせ、ある程度は保育園において独自に備蓄するといった対応が求められよう。

その際には、民間保育園に在園する子どもも公立保育園に在園する子どもと同様の保護が受けられるよう、自治体が民間保育園の子どもの方も含め、備蓄物資を用意することも検討されるべきだろう。同時に、職員分の水や食料についても考慮する必要がある。

これらに加え、職員が安心して子どもを守ることができる体制を整備することも重要である。このことは、アンケートに寄せられた意見に加え、宮城県の小学校における次のようなエピソードを踏まえたものでもある。以下に引用する²²。

ある教師は、「震災後の数日を避難所で子どもたちとともに過ごし、自分の子どもに会えたのはその後だった。心配だったが、私が子どもたちを守っているように、誰かが私の子どもを守ってくれているだろうと思っていた」と語った。実際、この地域では親となかなか会えない子どもたちを、人々が守り、世話をしていたということがあった。

アンケートの回答の中に、今後の対応として必要と考えられる項目として、近隣との協力や保護者同士の協力体制を挙げる自治体があった。もし首都直下地震が発生した場合、今回の地震とは異なり、翌朝までに鉄道が運行再開するとは限らない。津波の被害を受けた東北地方の一部路線では、震災から 1 年近くが経過した 2012 年 (平成 24 年) 1 月現在でも、復旧のめどが立たない路線が複数ある。首都圏の主要路線はそこまでの状態にはならなかったとしても、相当の期間復旧しない路線があることが予測されており²³、自宅までの距離によっては数日かけて帰宅することになる可能

²¹ 全国知事会 (2008)

²² 田中 (2011)

²³ 東京都防災会議 (2006)

性がある。

保護者によるお迎えが数日後になる場合、保育園の職員だけで子どもを保護し続けることは困難だろう。それ以外の部署の職員についても、一般の被災者対応で手一杯となり、保育園の応援まで手が回らない状況に置かれることが推測される。今後は近隣住民や小学校との協力体制を含め、いざというときには地域全体で子どもを保護する仕組みを考えることが必要となるだろう。

【政策提言】

③ 帰宅困難者の子供の保護の徹底

A 保育園から保護者への子どもの確実な引き渡しに向けた体制の整備

第7章 弱者等の視点を踏まえた避難所運営

1 災害が浮き彫りにするもの

災害対策基本法第34条第1項の規定に基づき中央防災会議が作成する防災基本計画は、国の防災対策に関する基本的な計画である。しかしかつてはこの計画に、高齢者や障害者、また女性のような、災害時に弱い立場に置かれがちな人々に対する配慮や支援に関する記述はなかった。それまでの国の防災対策は、健常な成人男性だけを念頭に置いたものであったと言えるかもしれない。

しかし、災害はときに社会やシステムの問題点を剥き出しにし、また脆弱な部分を直撃する。防災基本計画に災害時要援護者に関する記述が見えるようになったのも、高齢者が多く犠牲となった災害の経験を踏まえてのことだった¹。このことから本章では、災害時に弱い立場に置かれやすい人々である女性や災害時要援護者についての問題を扱う。中でも今回特に着目したのは、避難所生活に関する問題である。

今回の震災においては、避難所生活が長期化し、被災者が仮設住宅などに移るまで半年以上を要した地域も少なくない。避難所の多くは学校や体育館など、本来生活の場となることが予定されていない施設に設置される上に、見知らぬ人と集団生活せざるを得ない場所となる。このことから特に女性にとって、プライバシーや防犯などの面から不安を抱きやすい環境となりがちである。加えて、長期にわたる避難所生活は被災者のストレスの原因となり、暴力や性犯罪などを含む様々な問題の温床ともなりうる。

また、津波や原発による被害が広範囲にわたったこともあり、これまでに一度も避難所を設置したことのなかった自治体によるものも含め、被災地の内外に多くの避難所が設置された。特に津波被災地では、本来避難所として利用することが予定されていなかった施設にも被災者が逃げ込み、そのまま避難所化したところもあったという²。このことから、今後は少なくとも公共施設については、全て避難所となる可能性があることを前提に避難所対策を考える必要があると思われる。

以上を踏まえ、まず第2節では、県の地域防災計画の内容や実際の避難所の状況等を踏まえつつ、避難所で生じやすい問題から女性を守り、また不安を軽減するための施策について検討する。その上で、女性の視点を踏まえた避難所運営のために必要となることについて提言する。

¹ 防災基本計画の改定履歴によれば、2004年（平成16年）に発生した一連の風水害の際に犠牲者の半数以上が高齢者であったことを踏まえ、2005年（平成17年）に高齢者等の避難支援の強化など、災害時要援護者の避難支援策が記述されるようになった。内閣府「防災基本計画の作成・修正の履歴」

<http://www.bousai.go.jp/keikaku/kihon.html#syusei>（2012.2.19確認）

² コラム「津波被災地の状況」、資料編のインタビュー調査概要（イコールネット仙台、東松島市）などを参照。

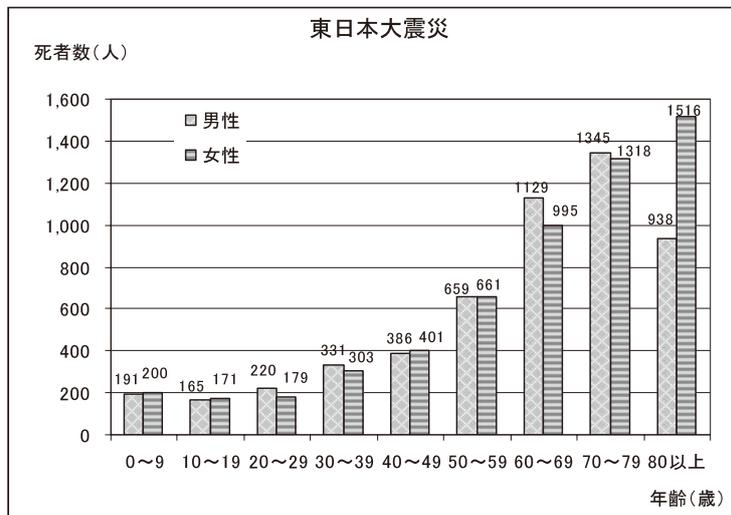
次に第3節では、避難所を高齢者や障害者であっても過ごしやすい場所とするためには、どのような設備に配慮が必要となるか検討する。災害時要援護者、とりわけ高齢者や障害者にとって、日常と大きく環境の違う避難所での生活は、極度の不自由を強いられる場所となる。公共施設は全て避難所となり得ることを前提に、最低限のライフラインとなる電力と上下水道について、どのような準備をしていくべきか、また建築物そのものにどのような配慮をしておくべきかを提言する。

2 避難所運営における女性の視点

(1) 災害とジェンダー³

平成 23 年版防災白書によれば、東日本大震災により特に大きな被害を受けた東北三県（岩手県、宮城県、福島県）の死者 13,135 名⁴の男女別の内訳は、男性 5,971 名、女性 7,036 名である。女性の死者は男性より 1,000 名以上多く、4 月 11 日時点で性別が判明していた死者の 53.6%を占めている。さらにこれを性・年齢階層別のグラフにすると以下のようになり、最も犠牲者が多かったのは 80 歳以上の女性であることが分かる。

図表 7-2-1 東日本大震災における死者の内訳（男女・年齢階層別）



注) 平成 23 年 4 月 11 日現在で検視等を終えている岩手県、宮城県、福島県の死者数。

平成 23 年版防災白書⁵より作成

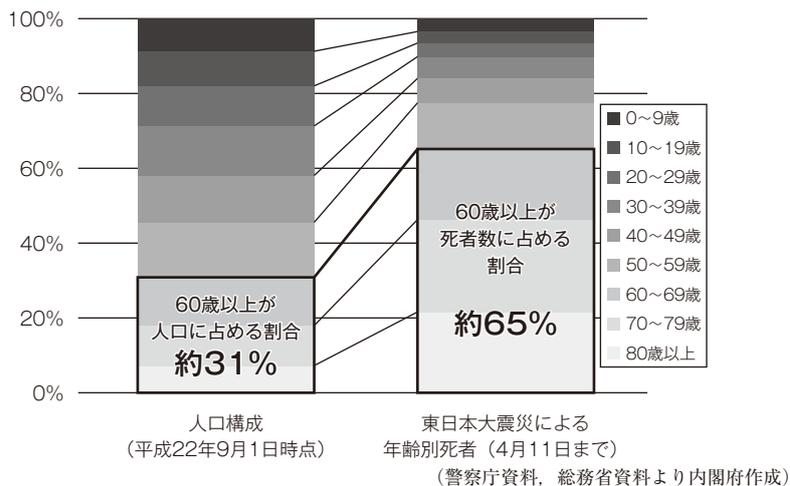
³ ジェンダー (gender) の定義は複数あるが、内閣府男女共同参画局の定義によれば「社会的・文化的に形成された性別」であり、生物学的な性別 (sex) とは区別して用いられる。「社会的性別」とも言う。

⁴ 2011 年 (平成 23 年) 4 月 11 日までに検視等を終えた死者数 (性別不詳 128 名を含む)。なお、2012 年 (平成 24 年) 1 月 17 日付警察庁発表時点での全死者数は 15,778 名。

⁵ 参考資料 6 「東日本大震災と阪神淡路大震災における死者数」によるもの。図表 7-2-3 も同じ。

このような差が生じる理由を人口構成に求める向きもあるが、60歳以上の死者が死者数全体に占める割合は、人口全体に占める割合よりはるかに多い（図表7-2-2）。このため少なくとも年齢の偏りを人口構成から説明することは困難であり、加齢による身体機能等の衰えなどのため機敏に動けないことが、高齢者の犠牲の多さにつながったものと考えられる。

図表7-2-2 東日本大震災における東北三県の死者数と地域人口の年齢構成比較



出典：平成23年版防災白書

しかし、80歳代に限って女性の死者の割合が突出していることについては、人口構成の差が影響していることを否定しきれない。平成22年国勢調査の小地域集計結果によれば、東北三県の80歳以上人口の男女の人口構成比は、女性が男性の約2倍である。60歳代までの人口構成比はほぼ同数、70歳代は女性が男性の約1.2倍であるにも関わらず女性の死者数が少ないことを鑑みると、80歳代の死者についてのみ女性が非常に多い理由の一部には、人口構成比が大きく影響しているものと判断される⁶。

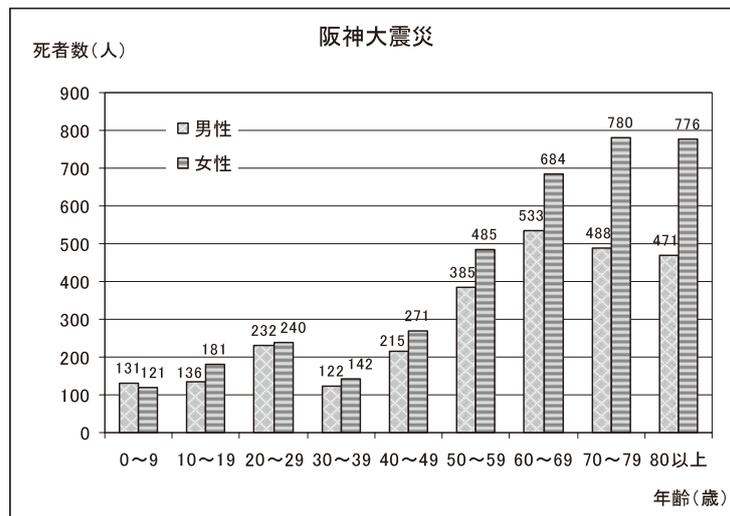
一方、同調査によれば東北三県の男女比は男性48.3%、女性51.7%であることから、死者のうちの女性の割合である53.6%という数値はこれを超えるものである。よって人口構成以外の何らかの要因が、女性の死者数に影響を及ぼしていることが推測される。

⁶ これに対し、特に60歳代の死者における男性の割合が高いことは、自治会長など地域の責任者の立場にあり、住民を逃がそうと最後まで踏みとどまったような人々に男性が多いことが影響していると思われる。また、2011年11月20日付の河北新報には「焦点/民生委員、56人死亡・不明」との記事があり、民生委員など地域の世話役的な人々にも犠牲者が多かったことが分かっている。また、70歳代、80歳代についても人口比率よりは男性の死者数が多いことから、ジェンダー的な役割により家族や妻を逃がそうとして自らは逃げ遅れた男性も多いのではないかと推測される。

また、阪神・淡路大震災においても男女の死者数には偏りが生じており、このことについては人口構成以外の要因が影響していたことが分かっている。

図表7-2-3は、阪神・淡路大震災による死者の男女・年齢階層別内訳である。東日本大震災では、70歳代までの死者の男女比に著しい差異は見出されていないのに対し、阪神・淡路大震災では、60歳代以上の死者に占める女性比率の高さが顕著である。これには揺れによる被害よりも津波による被害の方が甚大で、死因の約90%が溺死であった東日本大震災と異なり、その約80%が建物倒壊による損傷等⁷であったことが影響している。阪神・淡路大震災の発生時刻が5時46分と早朝だったことから自宅の耐震性が命運を分け、老朽化した木造住宅等、耐震構造が十分でない賃貸住宅に住む一人暮らしの高齢女性が多数犠牲になった。

図表7-2-3 阪神・淡路大震災における死者の内訳（男女・年齢階層別）



平成23年版防災白書より作成

このように、災害は全ての人に同じように降りかかるのではない。多くの場合、高齢者や女性のような、いわゆる災害弱者と呼ばれる人々⁸に偏って降りかかる。またこれらの人々は、発災時を乗り越えたとしても、その後の避難所生活においても様々なしわ寄せを受ける可能性が高くなりがちである。

しかし、同じ災害弱者であっても、「災害時要援護者」として国の避難支援ガイドライン⁹が作成され、地域防災計画にも様々な配慮が記述されている高齢者と比べる

⁷ 平成23年版防災白書

⁸ 女性についても「災害弱者」として位置づける研究や国の報告書がある（山地，2009）。

⁹ 内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（2006年3月）

なお、東日本大震災を受け、内閣府は同ガイドラインの2012年度中の見直しを予定している。「災害時：避難支援強化へガイドライン見直し」2012年1月30日毎日新聞Web版
<http://mainichi.jp/select/seiji/news/20120130ddm001010072000c.html> (2012.2.19 確認)

と、女性については配慮が十分とはいえなかった。埼玉県地域防災計画においても、2011年（平成23年）11月の改正以前には、後述する通り詳細な記述は行われていなかった。また、平成23年版男女共同参画白書には、東日本大震災に際して設置された避難所の運営等において、女性のニーズへの配慮等が不十分だった事例が紹介されている。

このように、これまで災害時における女性への配慮は十分だったとはいいがたい。そこで本節では、女性のニーズに配慮し、避難所生活で生じやすい問題から女性を守り、また不安を軽減するために必要な施策について、埼玉県地域防災計画の見直し状況や、東日本大震災における避難所の事例から検討する。

（2）国や県による「女性への配慮」の見直し

ア 男女共同参画局の対応と防災基本計画の見直し

東日本大震災の発生を受け、内閣府男女共同参画局では女性や子育てのニーズを踏まえた災害対応を進めるため、関係機関への情報提供や働きかけ、連携強化を図っている。ここでは内閣府男女共同参画局のサイト内にある東日本大震災関係の情報をまとめたページ¹⁰に掲載されている、男女共同参画の視点を踏まえた被災者支援対応に関する事項のいくつかを紹介する。

震災から5日後の3月16日、内閣府男女共同参画局は「女性や子育てのニーズを踏まえた災害対応について」という文書を発行し、関係機関に対し、女性や子育てのニーズを踏まえた避難所運営や物資の選定、また女性に対する暴力の防止等について求めている。その後3月24日には「女性被災者に対する相談窓口の設置及び周知並びに懸念される女性に対する暴力への対応について」とする通知を発し、避難所で女性への暴力事件が発生してしまった場合の相談窓口等に関する周知を依頼するとともに、16日付けの通知を一部修正した。避難所から仮設住宅に移る被災者が増える夏前頃になると、6月23日付けで「男女共同参画の視点を踏まえた仮設住宅における災害対応について」とする通知を出し、仮設住宅という外から見えにくいところに生活の場が移った後に生じる可能性が高い問題についても配慮するよう要請している。

各都道府県・政令指定都市の男女共同参画主管課宛てには、4月4日付けで「東日本大震災に関しての女性や子育てのニーズを踏まえた被災者支援等について」という事務連絡文書を発しており、ボランティアに従事する人も含めた性犯罪等の防

¹⁰ 内閣府男女共同参画局「男女共同参画の視点を踏まえた東日本大震災への対応について」
http://www.gender.go.jp/saigai.html#HISAISYA_LINK（2012.2.19 確認）

止や、避難所運営にあたり女性の意見を十分に反映することを求めている。

これらに加え、このサイトには避難所における好事例の共有を目的として、女性の視点やニーズを反映した避難所運営の事例等が紹介されている。なお、これらの事例等の一部は平成23年版男女共同参画白書にも紹介されている。

また、防災基本計画の見直しも行われた。第1節で述べたように、2005年（平成17年）までの防災基本計画には、災害時要援護者に配慮した記述が行われていなかった。これは女性についても同様であり、この年の改正で初めて、防災基本計画に男女のニーズの違いなど、男女双方の視点への配慮が明記されることとなった。その後2008年（平成20年）には男女共同参画の視点を取り入れた防災体制の確立について盛り込まれ、2011年（平成23年）12月には、東日本大震災を受けた見直しにより、男女共同参画の視点に関する記述が加えられた。

これにより国の防災対策のレベルで、避難場所において女性や子育て家庭のニーズに配慮すること、応急仮設住宅等における心のケアなどについて、より具体的に盛り込まれることとなった。

イ 埼玉県地域防災計画の見直し

2011年（平成23年）11月に、県は東日本大震災を踏まえた見直しを行った地域防災計画を公表した。今回の見直しにおける5つの改正ポイントのうちの一つ、「避難所の設置・運営に関する事項」において、「女性のニーズ・要援護者に配慮した避難所運営」が取り上げられている。

都道府県の地域防災計画は、災害対策基本法第40条に基づき、同法第15条に基づき組織された都道府県防災会議により作成又は修正されるものである。この会議の会長は知事であるが（第2項）、委員については図表7-2-4に示した同法第5項各号に掲げる者をもって充てる旨が規定されている¹¹。

ここに見られるように、地域防災計画の見直しに関わる委員はほとんどが充て職で、男性が就いていることが多いと思われる役職が示されている。このため地方防災会議の委員に女性はほとんどいない。

全国知事会が2009年（平成20年）12月に作成した「女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査報告」によれば、都道府県防災会議の委員総数2,410名のうち、女性委員の人数はわずか81名（3.4%）に過ぎない。市町村防災会議においては43,924名中1,194名（2.7%）のみであり、女性委員が一人もいないという自治

¹¹ なお、市町村の地域防災計画は一般に、法第42条に基づき、同法第16条に定められた市町村防災会議によって策定される。その委員の構成については、第15条第5項に規定された都道府県防災会議の組織の例に準じて条例で定めることとされている（第16条第6項）。

体も少なくない。都道府県では10団体(21.3%)、市町村では1,074団体(61.5%)において、防災会議に女性が一人もいなかった。

図表 7-2-4 防災会議の委員の構成

1号	当該都道府県の区域の全部又は一部を管轄する指定地方行政機関の長又はその指名する職員
2号	当該都道府県を警備区域とする陸上自衛隊の方面総監又はその指名する部隊若しくは機関の長
3号	当該都道府県の教育委員会の教育長
4号	警視総監又は当該道府県の道府県警察本部長
5号	当該都道府県の知事とその部内の職員のうちから指名する者
6号	当該都道府県の区域内の市町村の市町村長及び消防機関の長のうちから当該都道府県の知事が任命する者
7号	当該都道府県の地域において業務を行なう指定公共機関又は指定地方公共機関の役員又は職員のうちから当該都道府県の知事が任命する者

災害対策基本法第15条5項各号から作成

今回、県の地域防災計画の見直しを行った埼玉県防災会議の委員もそのほとんどが男性で、女性委員は全体の1割にも満たない。しかし今回の改正には、準備段階で多くの女性が関わっていた。それは今回の見直しが、地域防災計画の所管部署が原案を作って関係部署へ意見を照会するという従来の形式ではなく、改正項目ごとにワーキンググループを設置し検討するという形式で行われたためである¹²。

各ワーキンググループは県及び関係機関の職員と、震災時に今後の参考となるような事例を経験した市町村の担当職員によって構成された。このうち避難所設置・運営に関する改正ワーキンググループは、14名中5名が女性¹³という、かなり女性比率が高いグループとなっており、女性に関する記述の厚みを増すことにつながったものと推測される。

図表7-2-5は、同ワーキンググループにおいて作成された原案に基づき修正が行われた、「震災対策編」第3章、震災応急対策計画の一部である。改正前には「女性や災害時要援護者をはじめとした避難者のニーズの把握に努め、避難所の運営に反映する。」とだけ記述されていた部分が2項目に分けられ、大きく修正された。女性や災害時要援護者のニーズの具体的な内容、それぞれのために備蓄をしておくべき物

¹² 2011年11月24日に実施した、埼玉県危機管理部消防防災課の地域防災計画見直しの担当者へのインタビューによる。

¹³ もとものの女性委員は4名だった。しかし男性委員の一人が女性を代理に立てたため、当初の予定よりもさらに女性比率が高まった。

資などについても詳細に記述されるようになっており、見直し前より「女性に配慮した避難所」の実現性が高まった。

ただし、これらの備蓄は流通在庫による整備が予定されているため¹⁴、大規模災害などで道路も通行できないような状態になったときは、しばらく利用できない可能性が高い。しかし、いざというときに必要となる物資全てを常時備蓄とすることは、スペース的にも予算的にもあまり現実的ではない。限られたスペースと予算で最低限確保しておくべきものは何かということを決める際に、どれだけ具体的に女性のニーズを盛り込めるかということが今回見直された県計画の内容実現に向けた重要なポイントの一つになるだろう。

図表 7-2-5 地域防災計画の見直し内容

新	旧
<p>第3 避難所の設置・運営 2 避難所の管理・運営 (1) (略) エ 災害時要援護者や女性への配慮 高齢者、身体障害者、知的障害者、精神障害者、発達障害者（自閉症等）、難病患者、乳幼児、妊産婦等の災害時要援護者や女性に配慮し、男女別更衣室、男女別トイレ、授乳場所、クールダウンスペース等は開設当初から設置できるように努める。 女性に対するセクシャル・ハラスメントや性犯罪を予防するため、更衣室、トイレの設置場所に配慮し、注意喚起に努める。 また、女性の相談員、福祉相談員を配置若しくは巡回させ、女性や災害時要援護者のニーズの変化に対応できるように配慮する。 なお、女性に対する相談員の配置や相談窓口の開設・運営に当たっては男女共同参画センターや民間団体を積極的に活用する。</p> <p>オ 災害時要援護者等に必要な物資等の整備 災害時要援護者等のために必要と思われる物資等は速やかに調達できる体制を整備するよう努める。 <災害時要援護者や女性のために必要と思われる物資等の例示> 女性…女性用下着、生理用品などの衛生用品 妊産婦…マット、組立式ベッド (注 物資の例示は女性部分のみ抜粋)</p>	<p>第3 避難所の設置・運営 2 避難所の管理・運営 (1) (略) イ 女性や災害時要援護者をはじめとした避難者のニーズの把握に努め、避難所の運営に反映する。</p>

平成 23 年 11 月改正版埼玉県地域防災計画及び新旧対照表より作成

(3) 避難所で生じやすい問題について

地域防災計画などに記載された「女性への配慮」を絵に描いた餅にしないためには、どのようなことが必要となるのだろうか。

ここではまず、避難所で生じやすい問題について、津波で大規模な被害を受けた東

¹⁴ 消防防災課の担当者によれば、避難所の備蓄は基本的には避難所生活が長期化したときのためのものであり、この点はこれまでの運用と変わるものではないとのことであった。まずは自分で自分のための数日分の備蓄を準備することが求められる。

松島市の避難所の事例、東北からの避難者受入れのために埼玉県が設置したさいたま市内の避難所の事例、また女性被災者の支援活動を行っている NPO 法人の活動事例をもとに確認する。

ア 被災地の避難所の事例 ～宮城県東松島市¹⁵～

被災地に開設された避難所の状況について、ここでは津波により大規模な被害を受けた宮城県東松島市の事例を取り上げる。

東松島市は石巻湾に面した人口約 43,000 人¹⁶の自治体である。震災により発生した大津波で、市街地の約 65%、市域全体の約 36%に相当する面積が浸水するという、今回の津波被災地の中でも最大規模の被害を受けた¹⁷。ライフライン設備の被害も大きく、電気や水道が復旧するまでには早いところでも2週間、遅いところでは約2か月を要したという。

かろうじて浸水域から外れた市役所本庁舎で発行された3月21日付の市報ひがしまつしま号外災害臨時号¹⁸によれば、3月16日時点で開設されていた避難所は86箇所、全市民の約35%にあたる15,185人が避難所生活を送っていた¹⁹。水が引くまで10日くらいかかったところもあり、そこに人が取り残された結果、避難所化したような場所へ、胸まで水につかりながら何度も物資を運んだこともあったという。

本来であれば避難所には職員1名を常駐させることになっていたが、全職員合わせても340人ほどという東松島市の職員体制では物理的に不可能であった。震度6弱の揺れにより大きな被害を受けた宮城県北部連続地震の際に30箇所ほどの避難所を開設した経験はあったものの、今回のように80箇所以上を運営した経験もなかった。

物資も不足していた。中には避難所として指定されている市民センターが津波で流されてしまった地区もあり、被害の大きな地区ほど物資や資材の不足が顕著となった。震災からしばらく経った頃には一部の物資が大量に集まるということもあつ

¹⁵ 2011年10月28日に現地を訪問し、復興政策部市民協働課の担当者へのインタビューを行った。

¹⁶ 震災前の人口。2011年6月時点での人口は約41,000人。

¹⁷ 詳しくはコラム「津波被災地の状況 ～宮城県東松島市～」を参照。

¹⁸ 災害臨時号は2011年3月から5月にかけて、第6号まで発行されており、震災による被害状況や復旧状況、また各種申請窓口の情報などを伝える内容が掲載されている。電気が復旧せず、また携帯電話も水没して使えず、インターネットが活用できなかった時期には、市からの情報伝達手段として老若男女問わず最も活用されたメディアだったようだ。なお、市報バックナンバーは東松島市HPで閲覧することができる(2012年1月時点)。

¹⁹ ライフライン設備の復旧が遅れたことも影響してか、震災約2週間後の3月27日の時点でも市内82箇所では7,868人が、1か月後の4月11日の時点でも59箇所では3,792人が、避難所で暮らしていた。

たそうだが、初期段階では水・食糧・毛布の不足が目立ち、十分に供給することができなかった。物資の配達が必要な避難所数が多かったことから、職員が一人一人に直接配布することも困難だった。そこで避難所ごとに代表者を決めてもらい、避難所内での物資の管理も含め、役割分担をしながら避難所の自主運営をしてもらうことになった。

これには合併をきっかけに2006年度（平成18年度）から市民協働のまちづくりの取組が進められていたことがプラスに働いた。従来の公民館は市民センターとして位置づけられ、2009年度（平成21年度）からは市内8つの自治組織がそれぞれ指定管理を受託していた。避難訓練等の防災対策も、山沿い、海沿いといった特性を踏まえて地区ごとに行われるなど、地域でできることは地域で担うという意識がある程度定着していた。このため今回の避難所運営についても、地域自治組織が世話役となって機能できたところほど上手くいっていたとの報告がある。

また、東松島市がもともと男女共同参画に力を入れてきた自治体であったことから、避難所運営における女性への配慮などの面において、その知見が活かされた部分もあったようである。しかし、物資不足だった被災当初は、女性用品などについても選べるような余裕はなかった。また市全体が停電し、各避難所に発電機が配置されるまでも1週間程度かかるといった状況であったことから、特に夜間などは安全を確保するにも限界があったと思われる。

このように、大規模な被害を受けた被災地の避難所においては、物資やインフラ設備などの問題から、事前に定めた方法どおりの避難所運営を行うことは困難となりがちである。様々な制約のもとで可能な限り女性に配慮した避難所運営を行うための方法を、平時のうちに検討しておく必要があるだろう。

イ 被災地外の避難所の事例 ～埼玉県～

今回の震災における避難所の特徴の一つに、主な被災地である東北三県（宮城県・岩手県・福島県）の外に、他の自治体が東北の被災者のための避難所を設置したという点がある。ここではそのうちの2つ、埼玉県が開設した避難所であるさいたまスーパーアリーナと、自治人材開発センターの事例を取り上げる。

いずれの避難所についても、被災地外の既存施設に開設されていることによる特徴として、電気や水道、トイレの使用に問題がなく、トイレはもちろん男女別であることがあげられる。また、埼玉という比較的都心に近い場所の避難所であることも影響し、ボランティアの希望者が多いことが挙げられる。

一方、被災地の避難所において生じるのと同様の問題として、必要以上の物資の寄付があること、更衣室が無いなど、プライバシーはある程度までしか確保されな

いこと、不特定多数の人の出入りによる防犯上の問題が懸念されることなどが確認された。

(ア) さいたまスーパーアリーナ²⁰

東日本大震災による大規模被害があったのは、津波被害を受けた沿岸部の地域だけではない。福島県では双葉郡を中心に東京電力福島第一原子力発電所の放射能漏れによる被害が広がり、町単位での大規模避難も行われた。

このような中、埼玉県はさいたまスーパーアリーナ（さいたま市中央区）に、被災地から自主避難する被災者を受け入れる旨を表明した。3月16日のことであつた（図表7-2-6）。

図表7-2-6 3月16日に埼玉県が表明した受入れに関する概要

受入期間	3月16日から3月31日
受入開始日時	3月16日 午後8時
受入予定人数	5,000人 ²¹
提供物資	毛布のみ。食事は各自で対応。

埼玉県 HP より作成

第2章で述べたように²²、避難所の開設と運営は通常は市町村の業務である²³。しかし、さいたまスーパーアリーナが県のイベント施設だったこともあり、県が避難所を開設し、管理運営することとなった。

とはいえこれまでに県が被災者のための避難所を開設したことはなく²⁴、もちろん運営のノウハウもない。計画停電など震災後の混乱が続く中、被災者の受入れは表明したものの、この時点で確定していたのは図表7-2-6にあることのみだった。食事やボランティアの扱いなども決まっておらず、様々な問題を一つ一つ解決しながら、全て手探りでの出発となった²⁵。

²⁰ 2011年11月24日に、埼玉県社会福祉協議会でボランティア受入れ等を対応した担当者及び、都市整備政策課の当時の避難所運営担当者へのインタビューを行った。

²¹ 3月11日に帰宅困難者を受け入れたときの経験を踏まえ、当初は5,000人を受け入れると表明したが、身ひとつの帰宅困難者とは異なり、生活用品とともにやってくる避難者は荷物を置くスペースを必要としたため、最終的には2,500人程度で締め切られた。

²² 第2章第1節(2)イ

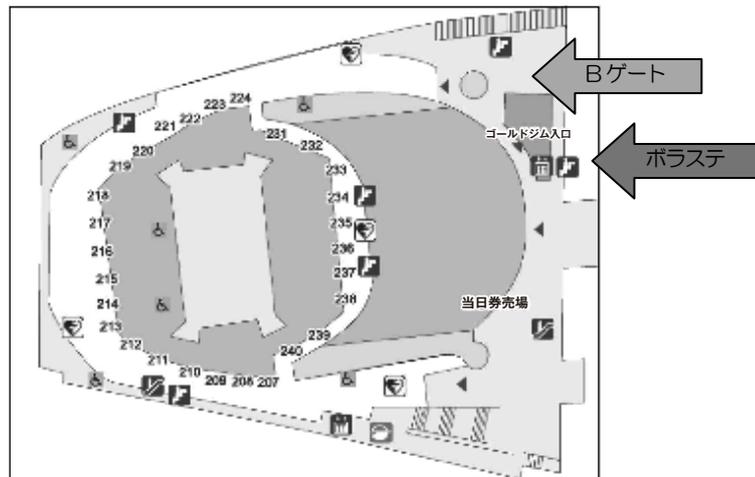
²³ 2011年度の埼玉県地域防災計画見直しにより、大規模災害のため他都道府県知事から避難者受入れの要請があった場合は、埼玉県が避難所を開設することが明記された。

²⁴ 震災当日の夜、大宮駅周辺にあふれた帰宅困難者約5,000人を一時保護するため、さいたまスーパーアリーナを開放したときの経験が、唯一の避難所運営経験であった。

²⁵ 県社協の担当者は、今回のさいたまスーパーアリーナでの避難者受入経験を、今後の避難所運営の参考として欲しいと語っていた。なお、県社協は県の地域防災計画見直しにおける避難所関係のワーキンググループにも参加している。

図表7-2-7はさいたまスーパーアリーナの2階部分のフロア図である。3月11日の地震による被害を確認しなければならなかったこともあり、受入れにはアリーナのホール部分ではなく、ホール外周のコンコース部分が使用された。そしてコンコース2階は双葉町以外からの避難者の居住スペース、3階は管理スペース、4階と5階は双葉町からの避難者の居住スペースと役場機能スペースとして利用されることとなった。

図表7-2-7 さいたまスーパーアリーナ フロア図



さいたまスーパーアリーナ公式HP掲載図を加工

図右上の矢印のうち、上側の矢印で示してあるBゲートは避難者受付兼出入口として運用され、避難者名簿の管理や、取材、物資の受付などが行われた。ボランティアは、その下の矢印で示された場所にボランティアステーションが設置され、そこが受付となっていた。食事の配膳もBゲート付近で行われていたため、高齢者など自分で取りにくるのが困難な人に対しては、ボランティアが受け取り配膳するなどしていたという。

また、避難所は防犯上の問題とも無縁ではられない。

最初の3日間だけでも約700人、双葉町を受け入れた3月19日以降は2,500人からの避難者が暮らす空間で、見知らぬ人がいたら気をつけるといった対応は難しい。一方、これだけ大規模な施設ではどうしても人の目の行き届かないところがあるため、不審者

写真VII-2-1

打合せをするボランティアたち



(埼玉県社会福祉協議会提供)

より良い被災者支援のための自治体のあり方

の侵入を防ぎきることは困難である。そこで県では、防災対策等を専門にしているボランティア団体に避難所内や周辺の不審者チェックを依頼したり、県の費用負担で施設の警備員を増員したり、また、さいたま新都心の駅前にある交番の警察官に巡回してもらったりといった対策を取ったとのことであった。

また、当初は報道関係者も自由に生活空間へ入り込み、取材を行っていた。途中からは運用を変更し、避難所入口から20～30mの範囲を立ち入り可能としたそうだが、それでもTVカメラを回したまま中へ入って行ったメディアもあったという。

写真Ⅶ-2-2 アリーナ内の様子（左：ボランティアステーション、右：Bゲート受付）



(埼玉県提供)

加えてボランティアと避難者、訪問者との区別も付きにくい。避難者も顔見知り同士ばかりではないので、ガムテープ等の目印を外してしまうとボランティアと避難者との見分けは付かなくなる。ホームレスなども、一度中に入ってしまったらその後は避難者に同化できてしまうおそれがあった。

また、町ごとと集団移転してきた双葉町からの避難者以外については、誰がどの場所で生活しているかまでは管理していなかった。このため避難者を訪問する人があった場合、避難者名簿で避難してきていることが確認できれば、自分で中に入って探してもらうことになっていた。訪問者がもしそのまま帰らなかったとしても、おそらく誰にも分からなかったことであろう。

(イ) 自治人材開発センター²⁶

さいたまスーパーアリーナに開設された避難所は、当初の予定通り3月31日で閉鎖された。その後、双葉町からの避難者の多くは加須市にある旧県立騎西高

²⁶ 2011年11月24日に、当時避難所の運営に関わっていた担当者へのインタビューを行った。なお、本研究会もこの研修施設を利用している。

校へ、その他の避難者も県内外の避難所等へ移動した。その行き先の一つが自治人材開発センター（さいたま市北区）であった。

このセンターは、普段は彩の国さいたま人づくり広域連合の研修施設として利用されているが、建物自体は県市町村課が管理する県施設である。このため福島県知事からの要請に基づき、知事会から避難所として利用できる県施設の照会があったとき、市町村課所管の施設としてリストに記載された。市町村課が管理する研修施設（自治セミナーハウス）は埼玉県秩父市にもあり、そちらは宿泊も可能なのだが、交通の便を考慮した結果、採用されなかった。

一方、センターは19日から全ての研修室を開放し、避難者を受け入れることに決まった。しかし、こちらもさいたまスーパーアリーナの場合と同様に、食事をどうするかも決まっていなような手探り状態からの避難所開設だった。最初は誰がどのようにして実際の避難所運営にあたるのかということすら決まっていなかったそうだ²⁷。

そのような状況ではあったが、センターには避難所開設当日の19日のうちに福島からの避難者2名が入所し、その後3月30日までは数十人の避難者が生活するようになった。さいたまスーパーアリーナが閉鎖された3月31日には100名以上の入所もあり、ピーク時には家族連れを中心として、150人前後の避難者が暮らしていた。しかし4月半ば頃に二次避難所へのあっせんが始まると、ホテルや雇用促進住宅、県営住宅などへ移る人が増え始め、避難所の閉鎖日とされた5月31日が近づく頃には10数名が生活するのみとなった。

右の写真は避難所として使われていた研修室の一つである。人数が多くなった時期には講堂も使用されたが、基本的にはこのような学校の教室と同じくらいの部屋に避難者を受け入れていた。

家族連れが多かったこともあり、部屋割りは出身地域を考慮した男女混合だった。しかし女性専用の更衣室はなく、女性避難者たちはトイレや、椅子・机を使い高く立てた段ボールのパーティションの陰で着替えていたと思われる。避難所スタッフから更衣室が必要だとの声も上がったもの

写真Ⅶ-2-3

避難所として使われた研修室



本研究会撮影

²⁷ 最終的には、研修所スタッフから1人と、県から派遣されてくる県職員1~2名の、計2~3名が三交代制で受付等の避難所業務をこなした。夜勤は男性のみが担当した。

の、実現はしなかったようだ。

また、入浴設備がないため、入浴するためには徒歩 20 分ほどのところにあるスーパー銭湯まで通う必要があった。洗濯についても、洗濯機を使用することはできたが 2 台しかなく、洗濯物を干す場所も広くはなかった。最大人数を収容していた時期にはおそらく不足していたであろう。女性専用の干し場もなかった。避難所の運営管理にあたった職員の間から見ると、このような生活するための設備が何もない建物で暮らしてもらうことに対する違和感はあったようだ。

防犯上の問題もあった。さいたまスーパーアリーナと比べれば格段に小規模な避難所であるとはいえ、入所者には変動もあるため誰が部外者で誰が避難者なのかを見分けることは困難である。避難者同士や、避難所の女性スタッフに対するセクシャル・ハラスメントによるトラブルが発生しないよう注意していたとのことであった。

ウ 支援団体の活動 ～NPO 法人イコールネット仙台²⁸～

仙台市を拠点に活動する団体「イコールネット仙台」は、様々な分野の男女共同参画問題に幅広く取り組んでいる NPO 法人である。女性の視点による災害対策の充実にも力を入れており、2009 年（平成 21 年）には災害時に女性が抱く不安などを調査²⁹し、女性の視点を踏まえた防災対策について提言した「災害時の女性のニーズ調査報告書³⁰」を発行している。

今回の震災に際し、仙台市や近隣自治体で開設された避難所のいくつかを訪問した NPO スタッフらが目にしたのは、2008 年（平成 20 年）の調査時に心配していたことが現実になっている様子であった。

3 月 11 日から日が経っていたにも関わらず、更衣室どころかパーティションもほとんどなく、女性たちが当たり前のように布団の中で着替えていた避難所があった。避難所で暮らす大勢の人々の食事を作るため、多くの女性が朝から晩まで調理をし続けているような避難所もあった。仕事に行かなければならないが、保育もない避難所に子どもを残していけないという女性もいた。介護が必要な家族のため、避難所には入らずかろうじて残った自宅の 2 階部分で生活し、食糧を入手するため

²⁸ 2011 年 10 月 28 日に仙台市を訪問し、特定非営利活動法人イコールネット仙台の代表理事へのインタビューを行った。

²⁹ 仙台市内に居住する女性を対象としたアンケート調査と、宮城県北部連続地震（2003 年 7 月）及び岩手・宮城内陸地震（2008 年 6 月）において避難所生活を経験した女性へのインタビュー調査。ともに 2008 年（平成 20 年）に行われた。

³⁰ このうち避難所に関する部分の一部は、中央防災会議の専門調査会資料としても使用されている。地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会 2011 年 3 月 1 日第 6 回会合資料 1 http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/toshibu_jishin/6/index.html（2012.19 確認）

苦労している女性もいた。

全ての避難所がこのような状態だったのではないにせよ、家族のために衣食住を整える役目を担うことが多い女性は、避難所生活においても同じような立場に置かれがちである。これらのことが当たり前になっていたり、あるいは諦められたりしているような状況の改善に向けた働きかけや、なかなか表面に出ないニーズの吸い上げは、より良い被災者支援のためには欠かせない活動である。しかし、自らが置かれた状況に不満があったとしても、周囲の人間関係を考慮して口に出せない女性も多い。このためこれらの活動は、被災者と支援者との間にある程度の人間関係が築かれた状態でなければ困難である。

このような声なき女性たちのニーズを把握するため、イコールネット仙台ではせんだい男女共同参画財団と連携し、4月半ば頃から「せんとくネット³¹」という支援活動を展開した。これは避難所で暮らす女性やその家族の洗濯物をボランティア女性が預かり、家庭で洗って乾かして数日後に返却するという、洗濯代行のボランティア活動である。

しかし、この活動は避難者の洗濯物を引き受けることだけを目的としたものではない。洗濯物の受け渡しのために避難所に入ったりし、そこで暮らす女性たちとの交流を通じて被災女性のニーズを掘り起こし、新たな支援活動につなげるために行われていた。このため仙台市内については、被災者が仮設住宅や民間の借上げ住宅に移り、ほとんどの避難所が閉鎖された7月末までにせんとくネットとしての支援は終了した。その後は避難所での交流を通じて培った関係をもとに、仮設住宅の集会所でお茶会を催したり、産直野菜の販売市を開催したりといったサロン活動を行い、被災地の女性のニーズを掘り起こす活動を続けているとのことであった³²。

(4) 女性の不安を軽減するために（政策提言）

本節(2)において確認したように、東日本大震災に際して取られた国や県の対応は、1995年(平成7年)の阪神・淡路大震災や2004年(平成16年)の中越地震の頃と比べると格段に進歩している。しかし、(3)で紹介した避難所の事例等に見られるように、それだけでは不十分どころも多く見られる。これら要因として本研究では、防災に関わることが男性主体で決められていること、小さな声を拾い上げる仕組みが不足していることの2点を指摘したい。

³¹ せんだい男女共同参画財団「せんとくネット」<http://www.sendai-l.jp/tsunagaru/net> (2012. 2. 19 確認)

³² これらの活動に加え、イコールネット仙台では、2011年10月現在、東日本大震災によってどのような思いをしたかということについて、記録を残す意味も兼ねたアンケート調査を行っている。調査対象は仙台市を含む被災地となった各市町村の女性で、沿岸部の宮城野区や若葉区を中心に11月末を〆切として設定した調査票3,000件をポスティングにより配布したところ、取材日の時点ですでに1,000件ほど返送されてきているとのことであった。

地域防災の根幹ともいえる地域防災計画は、主に男性の委員から構成される地域防災会議によって、作成・修正されている。男性ばかりでは女性の視点が反映しないとまで言うものではないが、女性委員が多い場合と比べると、男性視点の記述や、防災基本計画等を踏まえた必要最低限の記述にとどまる可能性が高くなるだろう。

また、避難所の事例にあるように、避難所では被災直後の水や食糧をいかに確保するかという生死に関わるような問題から、犯罪に関わるような問題、また入浴や更衣室の問題など、様々な問題が生じる。これらの問題のうち、生死に関わる問題や犯罪に関係する問題などは改善されやすい傾向にある。しかし、女子更衣室の例に見られるように、問題があることは自体は認識されていたとしても、誰かが声を上げない限りそのままの状態に置かれやすい問題もある。

これらを踏まえ本節では、女性被災者の不安を軽減するための施策として、地域防災計画等の作成段階から女性の視点を取り入れ、避難所運営に女性の意見が反映されやすい仕組みを構築することを提言する。

東日本大震災に関連して既に発表されている様々な提言等においても取り上げられている項目の一つではあるが、本報告書は自治体、特に市町村の職員に向けたものであるからこそ、あえてこの項目を取り上げたい。なぜなら地域防災計画の作成主体であり、避難所を設置・運営する立場の市町村にとって、最も重要な対応項目の一つと考えるためである。

充て職の多い地方防災会議の委員に女性を多く取り入れることは困難かもしれないが、知事の裁量の余地が大きい5号委員の構成を工夫するなどして女性委員を増やすことは、現行制度の下でも不可能ではない³³。災害対策基本法の改正等を待たずに自治体が行える対応策でもある。

もし防災会議の委員に女性を増やすことがすぐには難しいならば、女性の視点を踏まえた原案を作成するという方法もあるだろう。職員や関係者などによるワーキンググループを設置し、そこに女性を多く取り入れ、原案作成の段階から女性視点を盛り込むという方法もかなり有効であろう。計画策定の事前段階での見直しであり、既存の地方防災会議の委員構成に大きな変化を生じさせずに済むことから、最初の一步として取り入れやすい方法とも思われる。

また、せんとくネットの活動事例に見られるように、声なき声を拾い上げ、対応するための仕組みも必要である。地域防災計画の見直しなどに際し、パブリックコメン

³³ そもそも5号委員以外の役職に就いているのが男性ばかりであることから改善する必要があるという考え方もあるが、このことについては本稿では詳しくは触れない。

トを実施しても、把握することができるのは一部の人の意見でしかない。男女共同参画部署との連携を強め、あらかじめ女性のニーズを把握するといった工夫も求められよう。

2007年（平成19年）に作成された『埼玉県地震被害想定調査報告書』では、首都直下地震の場合、最大約67万人の避難者が発生する可能性が予測されている。このとき使用されている埼玉県の人口が約705万人であることを踏まえると、これは県の総人口の約10%に相当する人数である。各市町村において、もし人口の約10%が避難所生活を送ることとなった場合、現状の取組だけで女性に配慮した避難所を運営することが可能だろうか。

第4章に示されているように³⁴、県内自治体の大部分が、2012年度（平成24年度）までに地域防災計画の見直しを予定している。この見直し過程に多くの女性が参画し、避難所運営のみならず、地域防災計画全体に女性の視点が反映されることを期待したい。なお、災害弱者の支援策を考える上では、災害発生時の対応や避難の援助だけでなく、生活再建時の支援まで含めた総合的な視点が必要だという指摘もある³⁵。阪神・淡路大震災時の調査においても、避難所を出る時期が最も遅れる世帯に20歳未満の子どもを養育する母子家庭が含まれていた³⁶。避難所を出て生活を再建するための施策を考える上では、女性の雇用に関する支援策、特に就職が困難となりがちな子育て中の女性に対する支援策について、行政が対処すべき課題として十分に考慮する必要があるだろう。

【政策提言】

- ④ 弱者等の視点を踏まえた避難所運営
 - A 避難所運営に女性の意見が反映されやすい仕組みの構築

³⁴ 第4章第2節(1)エ

³⁵ 永井(2008), p139

³⁶ 今野(2008), p115

3 高齢者や障害者へ配慮した避難所

(1) 災害時要援護者の中でも特に配慮が必要な人々

避難所は様々な人々が共同で生活をする場所である。その人々の中には、災害時に特に保護されるべき弱者、すなわち高齢者、障害者、乳幼児、外国人、旅行者など、いわゆる「災害時要援護者」が存在しており、今回の研究では高齢者と障害者について詳細に検討し提言を行う。

なぜならば、子どもは親が帰宅困難等でなければ一緒にいる場合も多く、外国人や旅行者には健康に支障がない人も多い。災害時に特に困るケースが多いのは高齢者や障害者ではないだろうか。

災害時要援護者とりわけ高齢者や障害者にとって、日常と大きく環境の違う避難所の生活は、極度の不自由を強いられることになる。日常生活でも特に配慮が必要な高齢者や障害者が避難所という特殊な環境にいることを想定した上で、避難所の環境向上にどのような配慮をするかを示し、それを実施するために必要な設備を検討する。

県内自治体の地域防災計画において災害時要援護者の定義は様々なものがあり、特に高齢者については、寝たきりの高齢者や介護施設利用者のみを対象としている自治体がある。障害者については、特別な区分は設けない自治体が多く、身体的、知的若しくは精神などに分類している自治体は少数である。図表7-3-1に県内自治体の地域防災計画における災害時要援護者の分類状況を示す³⁷。

図表7-3-1 県内自治体の災害時要援護者の分類状況

分類状況	件数
高齢者、乳幼児、傷病者、障害者、旅行者、外国人等としているもの	28
災害時要援護者の避難支援ガイドライン ^注 に準じているもの	6
上記より対象が少ないもの	4
寝たきりや施設利用の高齢者、医療機器依存度の高い在宅療養者など具体的に定義しているもの	7
定義されていないもの	1

注) 避難支援ガイドライン：災害時要援護者の避難対策に関する検討会（内閣府 平成18年3月）

県内自治体のホームページで公開されている地域防災計画より作成

内閣府の避難者支援ガイドライン³⁸によれば、災害時要援護者とは高齢者、乳幼児、傷病者、障害者、外国人、旅行者などのことを指すが、これらよりも対象を広く、よ

³⁷ 「資料2 県内の地域防災計画の状況」

³⁸ 内閣府 HP 「災害時要援護者の避難支援ガイドラインについて」

http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/index.html (2012. 1. 28 確認)

り具体的に指定している事例もある。

例えば、皆野町地域防災計画では、在宅人工呼吸器装着者、在宅酸素療法患者、人工血液透析患者、腹膜透析患者など、在宅療養者で医療機器依存度の高い者も災害時要援護者に定義している³⁹。

県地域防災計画における直近の修正⁴⁰では、災害時要援護者を高齢者、身体障害者、知的障害者、精神障害者、発達障害者（自閉症など）、難病患者、乳幼児、妊産婦等の災害対応能力の弱い者、並びに言葉や文化の違いから特別の配慮を要する外国人としている。また、社会福祉施設入所者、在宅災害時要援護者及び外国人についての安全確保にも配慮するよう定めている⁴¹。

（2）ライフライン設備の停止とそれによって発生する問題について

避難所の被災者支援を考えた場合、被災者が避難した先や被災後の自宅などで安心して生活再建に当たる上で、電力や上下水道、ガス、電話などライフラインの復旧は最重要課題であろう。ここでは、避難所の環境向上のために優先度の高い電力、上下水道について検討し、避難所となる公共施設の建築物についても言及する。

ア 電力について

災害発生により電力の供給が途絶えた場合、避難所となる施設では、照明、空調及び通信設備などの停止、施設によっては上下水道の停止も起こる。被災者には、避難所生活ということに加えて、より一層の不便さを強いることになる。

東日本大震災に端を発し、原子力発電所が停止したことによる電力不足から、東京電力管内である埼玉県内では、計画停電を経験することとなった。電車の運行本数削減、信号機の停止による交通渋滞、工場の操業停止、会社の事務停止など様々なことが起こった⁴²。電力の停止は、社会生活に与える影響が非常に大きく、日常生活を送ることが困難となる。

災害発生時、被災者支援の最前線に立つ行政組織においても、災害対策本部となる庁舎や避難施設となる施設で電力が使用できるかどうかは重要なことである。

一方で、高齢者や障害者にとっては、どのような問題が起こるのであろうか。

³⁹ 皆野町 HP「皆野町地域防災計画について」<http://www.town.minano.saitama.jp/section/soumu/39.htm> (H24. 1. 2 確認)

⁴⁰ 修正前の埼玉県地域防災計画（震災対策編）（平成 21 年 1 月 p. 215）では、災害時要援護者を「災害時に身体・生命を守る自衛能力が不足している高齢者や乳幼児、傷病者、障害者、及び言葉や文化が異なり災害時に迅速で的確な行動がとりにくい外国人など」としていた。

⁴¹ 埼玉県地域防災計画（震災対策編）（平成 23 年 11 月 p. 102）

⁴² 朝日新聞 HP 東日本大震災号外一覧「計画停電 交通混乱」
<http://www.asahi.com/special/10005/pdf.html> (2012. 1. 28 確認)

避難所において、体温調節機能が低下している高齢者の場合では、空調設備が十分に使えないため、体調を崩す懸念がある。また、在宅人工呼吸器装着者など、日常的に電子医療機器を使用している高齢者や障害者にとっては、十分な電力供給がなくては、機器が使用できず生命の危機となる。

避難所に電力の供給がない場合、高齢者や障害者では、災害により避難所へ生活の場を移したくても、当該機器が使用できないため避難することができず、自宅に留まることを強いられる。また、それらの機器に仮設発電機によって電力を供給していたとしても、仮設発電機の燃料切れとともに危機的な状態になる。

東日本大震災では、東日本でガソリンなどの燃料不足が起こったことが記憶に新しい。前述の東松島市役所では、心配された自家発電装置の燃料を市内にある航空自衛隊松島基地から融通してもらい、市内の電力網の復旧まで庁舎の電力を失うことなく災害対応業務を継続することができたとのことである⁴³。庁舎の近くに燃料を融通してもらえる施設があることは稀であろうから、燃料の供給に支障が出ることなどの危険性があることを認識し対策を進めていくことが重要であろう。

イ 上下水道について

上水道設備が停止した場合は、給水車による給水が開始されるまで、使えるのは各自で備蓄している最低限の飲料水のみであるため、手洗いやうがいができない、風呂に入れないなどの衛生環境が悪化する。また、清掃で使用するきれいな水がないという事態が発生する懸念がある。

避難所への給水は、給水車や臨時給水栓の設備類により行われるが、災害により浄水施設や送水管が破損したり、給水設備類そのものが破壊・流出したりする可能性がある。大規模災害の際には、避難所が多数となることが想定され、給水設備類が行き渡らず、迅速な給水の妨げとなる。

インフルエンザや食中毒などで、おう吐や下痢などを発症し、清掃や手洗いに浄水が使用できない場合は、高齢者や障害者など体力の弱い者には、感染が一気に広まる恐れがある。一般的に効果的と考えられている手指消毒薬は、手洗いにより汚れが落とされていなければ、効果を十分に発揮することができない。

下水道設備が停止した場合は、トイレが使えない、生活排水が流せない事態となる。避難所向けの救援物資として設置された仮設トイレは、溜まる汚物を除去しなければ、すぐに使用できなくなる。また、清掃の際に浄水がなければ、清潔な状態を保つことができず、利用者、清掃者ともに感染症のリスクにさらされる。

東日本大震災の被災地では、汚物等を回収するバキュームカー等は、避難所にはあ

⁴³ 2011. 10. 28 宮城県東松島市役所でのインタビュー結果による

まり投入されておらず、主に市街地の下水管が破損した地域に回されていた。また道路の寸断により避難所までバキュームカーがたどり着けないということもあった。

避難所での高齢者の中には、トイレの使用を控えたい人が水分や食事の摂取を抑えた結果、体調を崩すことがあった。

ウ 建築物について

公共施設である学校、市民会館及び集会所などは、災害時に避難所となるものが多い。しかしながら、これらの施設が避難所として適切であるかは、検証が必要である。

前述した電力や上下水道の問題の中には、施設側に事前の備えがあれば、支障とならない事例がある。避難所となる施設では、災害から避難してきた被災者、特に高齢者や障害者などの弱者に過酷な状況を強いることがないように配慮する必要がある。

避難所では、多くの被災者が同じ部屋に滞在しているのが一般的である。間仕切りなどない場合が多く、プライバシーが確保されているとは言い難い。

個室のような空間でないと落ち着かないという人がいる一方で、大部屋にいる方が、防犯上安心であるといった意見や体調悪化で倒れた人がすぐに発見できるように間仕切りはない方がよいという考え方もある⁴⁴。

避難所での被災者同士の意向を尊重し、部屋割りなどをすることができれば良いのであるが、限られた建物の中では全て希望どおりというわけにはいかないであろう。

そこで、避難所の運営を被災者自身に任せるためのルール作りとして、埼玉県地域防災計画では、市町村が避難所運営マニュアルを作成すること、及び避難所の運営に関する指針の作成例を示している⁴⁵。

それらに加えて、避難所、仮設住宅などでの自治会づくりなどでは、自然発生的なものであれば、うまく機能するであろうが、行政側からの押し付け的なものになると機能不全とならないか。避難場所で見ず知らずの隣人とコミュニティが形成できるのか。そのような点からも、避難所の運営については、高齢者及び障害者自身若しくはその介護や支援する人々が関わった運営とすることが必要であろう。

(3) 高齢者や障害者への配慮を実現するために

災害時要援護者に配慮された避難所は、平常時に公共施設として利用する人々にも使いやすい施設であると考えられる。

県では、災害発生時に災害時要援護者支援の中心的役割を担う市町村が、高齢者や障害者に対する支援対応マニュアル等を作成するための参考として「市町村災害時高

⁴⁴ 朝日新聞 4月16日

⁴⁵ 埼玉県地域防災計画（資料編 防予7-4 「避難所の運営に関する指針」）

齢者・障害者支援マニュアル作成の手引き⁴⁶」を作成している。また、災害時要援護者本人向けには、「高齢者・障害者災害時避難マニュアル『災害に備えて』⁴⁷」を作成しており、被災者へより一層の配慮を促している。

県地域防災計画に定められている防災拠点校では、被災者を受け入れる避難所施設としての機能を持たせることから、内燃式自家用発電設備、太陽光発電設備、ソーラ給湯設備、汚水貯留槽などを設けている⁴⁸。

一方、これ以外の公共施設（防災拠点校以外の学校、体育館、市民会館など）においても、災害時の避難所となることを前提として、バリアフリー化や災害時要援護者向けに活用できる余裕を持った空間設計、耐震化改修と併せて県の防災拠点校に準じた施設の整備を実施していくことが望ましい。

先にあげたライフラインについて、次のように提言をする。

ア 電力確保への取組

前述したとおり、避難所となる施設で頼りとなるライフラインの一つが電力である。照明、空調若しくはテレビ、FAX 並びに防災無線など通信施設の電源、日常生活において電力を利用している機器は数多い。避難所を高齢者や障害者に配慮した場所とするためには、様々な電気機器を使用することを想定したい。例えば、医療機器依存度の高い在宅療養者を災害避難所へ迎えるためには、電力が確保されている必要がある。

避難所へ電力の供給を確実にするために、自家用発電装置による電力供給が可能な設備を整備することが必要と考えられる。現在、導入が注目されている太陽光発電装置は、燃料が必要なく、晴れている日中であれば、施設で平常時に使用する電力としても活用ができる。しかし、雨天や夜間に使用できないこと及び大きな電力を作るためには大規模に設置する必要があり、小さな避難所への導入では効果が少ない。従来から設置が進められている内燃式自家用発電装置を非常用発電機⁴⁹の主とし、補助的に太陽光発電設備を設置することが望ましい。

⁴⁶ 市町村災害時高齢者・障害者支援マニュアル作成の手引き(平成19年3月 県福祉部長寿社会政策課・障害者福祉課)

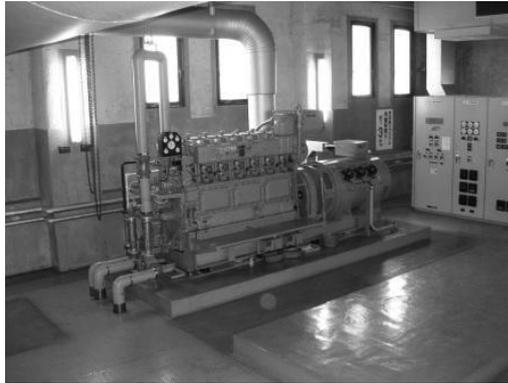
⁴⁷ 高齢者・障害者災害時避難マニュアル「災害に備えて」(県福祉部長寿社会政策課・障害者福祉課)

⁴⁸ 埼玉県 HP 防災拠点施設概要

<http://www.pref.saitama.lg.jp/page/bousaikyotensisetugaiyou.html> (2011.12.13 確認)

⁴⁹ ここでいう内燃式自家用発電装置とは、施設に非常用発電機として設置し各種官庁へ届出を行っているものである。発電容量の小さな可搬型のポータブル発電機は、避難所全体の電力を賄うことができないため、通信設備や一部の照明など、部分的な用途に限定される。

写真 VII-3-1 県有施設に設置の大型非常用自家用発電機



本研究会撮影

内燃式自家用発電装置の燃料として利用されているものは、A 重油⁵⁰、軽油若しくは灯油などである。軽油や灯油は、ガソリンスタンドで購入することができるため、A 重油に比べ入手が容易である。軽油や灯油を燃料とする内燃式自家用発電装置を避難所に設置することが有効である。

ただし、これらの燃料は、消防法により危険物取扱の有資格者の配置や保管量及び保管設備が定められており、地域の集会所や小規模な市民会館など、全ての避難所に設置することは難しいであろう。

以上のことから、自家用発電装置の設置により、災害時でも電力が滞りなく十分に供給できる施設を地域の中に設置し、高齢者や障害者を受け入れる福祉避難所として機能するように整備していくことが必要である。

イ 上下水道の一体的整備の取組

大量の水を災害時のために常備することは、保管場所の確保や鮮度の問題もあり困難である。避難所となる施設には、耐震性貯水槽⁵¹を設けることで、災害時でも多くの水量を確保できることから、高齢者や障害者の衛生環境の確保に貢献することができる。公共施設や集合住宅、店舗など（受水層、特に高架水槽のある建物）には、水道管直結の仮設水道設備が用意されていることが多く、災害時にこれらのものを有効

⁵⁰ 重油は性状により A 重油、B 重油、C 重油に分類されている。A 重油は軽油と成分が似ているが、日本では、用途と税制上で主に区別されている。

⁵¹ 耐震性貯水槽は、普段は配水管の一部であり新鮮な水道水が流れているが、地震時には入口と出口に設置してある弁が自動的に閉まりタンク内に飲料水を確保するもの。ペットボトルなどに詰めた飲料水の備蓄と異なり、通常使用している水道水を災害時のみ確保するものである。平時は、配水管の一部を利用していることから、容器に詰めて倉庫などに保管する必要がなく、消費期限などを気にする必要はない。

に使うために、一層の広報も必要であろう。

一方、下水道設備が停止した場合、生活で発生する排水を流すことができない。このため、避難所設備の水洗式トイレやシャワーなどが使用できないことになる。

トイレについては、仮設トイレの設置や凝固剤を利用したポータブルトイレを使用することになるが、設置される仮設トイレの多くは、写真Ⅶ-3-2のように汲み取り式の場合が多く、照明がない、段差が大きいなど高齢者や身体障害者には使いづらい。また、和式トイレであることも多く、足腰の弱った高齢者には、使用が困難な場合がある。

写真 Ⅶ-3-2 仮設置の多いタイプの仮設トイレ



本研究会撮影

現在では、污水配管や管渠のマンホールに直結して設置でき、段差のないタイプのマンホールトイレなども防災商品となっている。

県防災拠点では、すでに簡易トイレ設置用の污水配管の整備や污水貯留槽などを設けている⁵²。避難所となる施設では、仮設トイレを設置する場所を予め設定しておき、仮設トイレ設置用の污水配管やマンホールを整備しておくことが望ましい。また、ポータブルトイレは、高齢者や障害者用として配布し、健常者は、仮設トイレを使用することを促すといった配慮も必要であろう。

仮設トイレとして主流である汲み取り式のトイレについては、し尿汲み取り車（バキューム車）での対応が不可欠である。ところが、公共下水道の整備に伴いバキューム車の配置台数は減少しており、災害時に不足することが懸念される。バキューム車を再配置することや災害協定の中でバキューム車の相互援助についても記載しておくことが望ましい。

上水道の復旧が完了すると同時に、入浴、清掃、トイレの使用など生活用水の利用が始まる。発生した生活排水の行方については、あまり気にされることなく下水道へ

⁵² 埼玉県 HP 防災拠点施設概要

<http://www.pref.saitama.lg.jp/page/bousaikyotensisetugaiyou.html> (H23. 12. 13 確認)

流される。下水処理施設が被災していた場合、汚水処理がされないため、最悪の場合、市街に汚水が溢れ出す可能性がある。このような事態を防ぐため、人が生活するうえで必要な上下水道施設の災害対策、応急復旧について一体的に考える必要がある。

ウ 建築物について

公共施設である学校、体育館、市民会館などは、災害時の避難所となることを前提として、バリアフリー化や災害時要援護者向けに活用できる余裕を持った空間設計が望ましい。大災害の度に体育館にすし詰めとなる被災者の姿は、東日本大震災でも同様に見られた。学校の体育館は空調設備も整っておらず、トイレやシャワー室なども避難者の人数に見合うだけの整備がされていることはほとんどない。このような場所に、高齢者や障害者なども押込まれ、避難所生活を長く続けることは困難である。一次避難所として、仮設住宅へ移るまでの短期間での生活だとしても被災者にとっては耐え難いであろう。

公共施設の管理者は、災害時には避難施設の管理者となり、数多くの被災者の健康面への要望や配慮を求められる立場になる。それら応えることのできる施設づくりを進めていくことは、大きなコストと時間がかかるものである。

しかし、災害から逃れ避難してきた被災者を、環境の整っていない避難所へ迎えることで、さらに過酷な状況に追い込んでしまうことはあってはならない。公共施設が避難所施設になり得るために、防災対策という面から施設整備を進めていくことが必要である。

【政策提言】

- ④ 弱者等の視点を踏まえた避難所運営
 - B 高齢者や障害者への配慮を実現するために
 - a 電力確保への取組
 - b 上下水道の一体的整備の取組
 - c 配慮のある建築物の整備

被災地外の大規模避難所 ～さいたまスーパーアリーナ～

さいたまスーパーアリーナは都心部から電車で約 30 分、JR さいたま新都心駅のほぼ目の前にある、埼玉県のエント施設である。2011 年（平成 23 年）3 月 16 日にここへ被災者を受け入れることを表明した埼玉県であるが、県ではこれまでに、避難所の運営・管理はもちろんのこと、ボランティアの受入れをしたこともない。このためアリーナでの被災者受入れは、大きな混乱とともに始まった。

3 月 16 日に県が福島からの被災者受入れを表明したことが報道された翌 17 日から、この場所には被災者だけでなく、個人も含めたボランティア希望者がやってくるようになった。都内からの交通アクセスも良いことから、とにかく自分も何か被災者の役に立つことをしたいという多くの人の思いを行動に移せる場所として認識されたのかもしれない。3 月 18 日の朝には、平日にも関わらず駅の改札のあたりからボランティア希望者や物資を提供しようとする人が溢れるような状況となり、一種「殺気立つような」雰囲気すらあったという。

このような状況を受けた埼玉県は、県の社会福祉協議会に協力を依頼し、18 日中にボランティアステーションを立ち上げた。これによりボランティアセンターの問題は一段落したが、このとき食事に関する問題も発生していた。

16 日に県が被災者の受入れを表明したあと、食事を提供しないとしたことに対する批判が相次いだことから、県は急遽、食事の提供を行うこととなった。食事の提供が始まったのは 3 月 19 日の夕方からである。この日の午後には町役場ごと避難してきた双葉町からの被災者約 2,000 人が到着する予定となっており、数千人分の食事（弁当）が必要になることとなった。しかし県には直接の被災者支援業務を担当するための部署がなかったため、調整の結果、通常は社会福祉法人の監査等を行っている福祉部福祉監査課が食事や物資の調達を担当することになった。震災からまだ 1 週間しか経っておらず、計画停電も行われていたこの時期、突然千食単位の食事を手配するには相当な苦労があったと思われる。

寄付された物資を選ぶ人々



2 階の生活スペースの様子



(埼玉県提供)

県庁内部の調整も図りきれいでなかった。突然 2,000 人もの被災者が避難してくると知った医療担当部署が驚愕し、急遽ボランティア医師の手配をするといった状況も生じていた¹。

また、2 週間程度しか使用できない一時的な避難所として、生活に必要な機能は最低限の提供となっていた。洗濯機や洗濯スペースは用意されず、近隣の有料コインランドリーが案内されるのみで、現金がなければ洗濯することができなかった。小さなものであればトイレの洗面台で洗うことができたかもしれないが、干す場所は用意されていなかった。

避難所内には入浴設備もなかった。入浴に介助が必要な高齢者には、双葉町町長からの要請に基づき、さいたま市社会福祉事業団と社会福祉士の協力による入浴サービスが提供されていたが、それ以外の人が入浴するためには自分で銭湯等へ行く必要があった。ロータリークラブが近くのホテルの数部屋を入浴用に借りて提供してくれたり、ライオンズクラブが近隣4~5箇所のスーパー銭湯などと交渉し、無料送迎バスつきで利用できるようにしてくれたりといった支援はあったものの、中には風呂へ通うのをおっくうがり、ほとんど入浴しない人もいた。

このように様々な問題などが生じつつも、初めて避難所として活用されたさいたまスーパーアリーナは、予定通り 3 月 31 日をもって閉鎖され、本来のイベント施設の姿に戻った。避難所だった 15 日間は、さいたまスーパーアリーナにとってこれまでで最も長い 15 日間だったに違いない。あとはこの施設が今後再び、避難所としての顔を見せなければならないような事態が生じないように、祈るばかりである。

配食風景



みんなの学校

避難者の子どもたちのために避難所内に設置された



(埼玉県社会福祉協議会提供)

1 「想定外の壁(上)『縦割りの弊害』 県ちぐはぐ対応」2011年5月19日 読売新聞

第8章 おわりに

災害対応とは、危機管理・防災などの担当部署だけで行えるものではない。東日本大震災を経験した自治体職員各位には、既に実感されていることではあるだろう。第4章2で紹介した災害対策本部の体制を見ても、災害時には自治体全ての部署、職員が災害対応に関わることが分かる。災害対応のうち、本報告書で扱った「被災者支援」についてだけでも、組織編成、広報、福祉、まちづくりなどを担当する、様々な部署が関わるはずである。

しかも、首都圏では直下型地震が発生する可能性も指摘されているだけでなく、東京湾に押し寄せた津波が川を遡上して海のない埼玉県まで到達するなど、かつては想像すらされなかった事態も起こり得る¹ところである。こうした状況にあっては、自治体内の各部署に集積された知見を最大限に活用し、新たな災害対応のアイデアを生み出す必要がある。

しかしながら、現在の自治体の現状を鑑みると「災害対応業務は防災担当課が行うもので、その他の部署には関係ない」という意識もまだまだ根強いのではないだろうか。第4章3ではアンケートの結果も紹介したが、危機管理や防災担当以外の部署では、災害に関する当事者意識がさほど高くないようにも見受けられる。

そのため、県内自治体でこの提言を参考とする際には、危機管理、防災の担当部署だけでなく幅広い分野の部署で目を通していただき、自治体全体で災害対応を考えるきっかけとしていただきたい。また、今回の提言の中には、従来は自治体から見過ごされがちだった分野を扱うものもある。各自治体で、どのセクションがどのように検討を行えばよいかイメージがわきにくい部分もあるだろう。そのため本章では参考までに、各提言について想定される担当部署のイメージを示す。

まず、図表8-1-1で本報告書で行った提言を再度まとめておく。そして、図表8-1-2で、担当部署ごとに提言のどの部分に目を通していただきたいかについて、大まかなガイドラインを示した。

なお、自治体によって具体の課名などは異なるため、担当部署は「政策担当部署」「人事担当部署」などの形で示している。各自治体で適宜読み替えていただきたい。また、危機管理・防災担当部署については、今回の提言全体が該当するものと考えており、図表8-1-2からは割愛した。

¹ 埼玉県域には海がないが、県は2012年（平成24年）1月から、津波が荒川などを遡上する可能性もあるとし、津波の被害想定に取り組み始めた。

図表8-1-1 本報告書の提言一覧

- ① 迅速に動ける行政組織の構築（第4章）
- A 災害対策本部長から副本部長などへの権限移譲
 - a 副本部長などの代決権限の拡充
 - b 本部長に代わって一元的に指揮命令を行えるポストの新設
 - B 災害対策本部から支部・各避難所への権限移譲
 - a 支部の権限拡大と権限を行使できる体制の整備（現地災害対策本部の活用）
 - b 各避難所への権限付与
 - c 支部・各避難所における中堅職員への権限移譲
 - C 災害対策本部内各部から各課への権限移譲
 - a 課レベルでの担当業務の明確化
 - b 各課への予算・人員面でのサポートの充実
 - D 自治体職員の災害対応力の向上
 - a 被災地への業務応援
 - b 被災地との人事交流
 - c 研修、訓練、マニュアルの一体整備
 - d 研修・訓練の拡充
 - e 危機管理部署の人事のあり方の見直し
- ② 自治体の受援力の向上（第5章）
- A 市民も参加する日常的な交流
 - a 他の自治体との幅広い交流
 - b 支援活動のリード役となる地元の団体との協力関係の構築
 - B 支援する側も参加する実践的な訓練
 - a 市民主体の訓練の実施と防災ボランティアへの理解の促進
 - b 支援する側（他の自治体や企業、ボランティア団体・NPO等）の参加促進
 - c 支援する側との協力関係や調整機能の構築
 - C 的確な情報発信
 - a 支援する側に有益な情報の発信
 - D “応援金”の仕組みの導入
 - a 支援物資のミスマッチによる在庫物資発生抑制
 - b 地域経済の復興への貢献と悪影響の解消
 - c “応援金”の仕組みを機能させるための積極的な広報
- ③ 帰宅困難者の子供の保護の徹底（第6章）
- A 保育園から保護者への子どもの確実な引き渡しに向けた体制の整備
- ④ 弱者等の視点を踏まえた避難所運営（第7章）
- A 避難所運営に女性の意見が反映されやすい仕組みの構築
 - B 高齢者や障害者への配慮を実現するために
 - a 電力確保への取組
 - b 上下水道の一体的整備の取組
 - c 配慮のある建築物の整備

図表8-1-2 各担当課で御検討いただきたい提言

■ 政策・企画担当部署 ※ 政治的な解決を要する事項に関する調整、様々な政策分野にまたがる事項に関する調整などの担当部署		
①A a	副本部長などの代決権限の拡充	第4章2
①A b	本部長に代わって一元的に指揮命令を行えるポストの新設	第4章2
①B b	各避難所への権限付与	第4章2
②A a	他の自治体との幅広い交流	第5章4
②B b	支援する側（他の自治体や企業、ボランティア団体・NPO等）の参加促進	第5章4
②B c	支援する側との協力関係や調整機能の構築	第5章4
②D a	支援物資のミスマッチによる在庫物資発生抑制	第5章4
②D b	地域経済の復興への貢献と悪影響の解消	第5章4

■ 人事担当部署		
①B c	支部・各避難所における中堅職員への権限移譲	第4章2
①C b	各課への予算・人員面でのサポートの充実	第4章3
①D a	被災地への業務応援	第4章3
①D b	被災地との人材交流	第4章3
①D c	研修、訓練、マニュアルの一体整備	第4章3
①D d	研修の拡充	第4章3
①D e	危機管理部署の人事のあり方の見直し	第4章3

■ 組織（定数管理）担当部署		
①A a	副本部長などの代決権限の拡充	第4章2
①A b	本部長に代わって一元的に指揮命令を行えるポストの新設	第4章2
①B a	支部の権限拡大と権限を行使できる体制の整備	第4章2
①B b	各避難所への権限付与	第4章2
①C a	課レベルでの担当業務の明確化	第4章2
①C b	各課への予算・人員面でのサポートの充実	第4章2

■ 財政担当部署		
①B b	各避難所への権限付与	第4章2
①C b	各課への予算・人員面でのサポートの充実	第4章2

■ 広報担当部署		
②C a	支援する側に有益な情報の発信	第5章4
②D c	“応援金”の仕組みを機能させるための積極的な広報	第5章4

■ 市民協働担当部署 ※ボランティア団体、NPOなど地域団体の活動推進の担当部署		
②A b	支援活動のリード役となる地元の団体との協力関係の構築	第5章4
②B a	市民主体の訓練の実施と防災ボランティアへの理解の促進	第5章4
②B b	支援する側（他の自治体や企業、ボランティア団体・NPO等）の参加促進	第5章4
②B c	支援する側との協力関係や調整機能の構築	第5章4

■ 男女共同参画担当部署		
④A	避難所運営に女性の意見が反映されやすい仕組みの構築	第7章2

■ 高齢者福祉、障害者福祉担当部署		
④B c	配慮のある建築物の整備	第7章3

■ 子ども担当部署 ※ 児童福祉、保育所運営などの担当課		
③A	保育園から保護者への子どもの確実な引き渡しに向けた体制の整備	第6章2

■ まちづくり担当部署		
④B a	電力確保への取組	第7章3
④B b	上下水道の一体的整備の取組	第7章3
④B c	配慮のある建築物の整備	第7章3

各部署におかれては、まずはこの割り振りに沿って本報告書に目を通し、実行に移せる部分はないか御検討いただければ幸いです。

ただし、本報告書は災害対応という広汎な行政分野について網羅的に取り扱ったものではない。本報告書の内容を検討することをきっかけとして、自治体全ての職員が災害対応に当事者意識を持ち、本報告書以外の課題についても自ら議論を深めていく気運が醸成されることを期待したい。

資料編

資料一覧

資料1	日本付近で発生した主な被害地震	221
資料2	県内の地域防災計画の状況	221
資料3	アンケート調査結果まとめ	
資料3-1	「迅速・円滑な被災者支援のための 行政のあり方」に係るアンケート調査	223
資料3-2	東日本大震災発生時の保育状況等に関する調査	226
資料4	インタビュー調査概要	
資料4-1	宮城県総務部危機対策課	231
資料4-2	宮城県仙台市消防局防災安全部防災安全課	232
資料4-3	宮城県東松島市復興政策部市民協働課	233
資料4-4	社会福祉法人東松島市社会福祉協議会	234
資料4-5	特定非営利活動法人イコールネット仙台	235
資料4-6	神奈川県相模原市総務局渉外部渉外課	236
資料4-7	埼玉県危機管理防災部消防防災課	237
資料4-8	埼玉県福祉部福祉監査課	238
資料4-9	社会福祉法人埼玉県社会福祉協議会 埼玉県都市整備部都市整備政策課（当時の担当者）	239
資料4-10	彩の国さいたま人づくり広域連合	240
資料4-11	ヤマト運輸株式会社経営戦略部経営管理課	241
資料5	文献リスト	242

日本付近で発生した主な被害地震（平成 13 年～平成 23 年 11 月）

発生年月日	M	震央地名 地震名	人的被害	最大震度	津波
平成13年(2001年)3月24日	6.7	安芸灘 平成13年(2001年)芸予地震	死 2 負 288	6弱	
平成15年(2003年)5月26日	7.1	宮城県沖	負 174	6弱	
平成15年(2003年)7月26日	6.4	宮城県北部(宮城県中部)	負 677	6強	
平成15年(2003年)9月26日	8	釧路沖(十勝沖)	死 1 不明 1 負 849	6弱	255cm
平成16年(2004年)10月23日	6.8	新潟県中越地方 平成16年(2004年)新潟県中越地震	死 88 負 4,805	7	
平成17年(2005年)3月20日	7	福岡県西方沖(福岡県北西沖)	死 1 負 1,204	6弱	
平成17年(2005年)8月16日	7.2	宮城県沖	負 100	6弱	12cm
平成19年(2007年)3月25日	6.9	能登半島沖 平成19年(2007年)能登半島地震	死 1 負 356	6強	22cm
平成19年(2007年)7月16日	6.8	新潟県上中越沖 平成19年(2007年)新潟県中越沖地 岩手県内陸南部	死 15 負 2,346	6強	32cm
平成20年(2008年)6月14日	7.2	平成20年(2008年)岩手・宮城内陸地 震	死 17 不明 6 負 426	6強	
平成20年(2008年)7月24日	6.8	岩手県沿岸北部	死 1 負 211	6弱	
平成21年(2009年)8月11日	6.5	駿河湾	死 1 負 319	6弱	36cm
平成23年(2011年)3月11日	9	三陸沖 [平成23年(2011年)東北地方太平洋 沖地震]	(死 16,079 不明 3,499 負 6,141)	7	9.3m以 上
平成23年(2011年)3月12日	6.7	長野県北部	死 3 負 57	6強	
平成23年(2011年)3月15日	6.4	静岡県東部	負 50	6強	
平成23年(2011年)4月7日	7.1	宮城県沖	死 4 負 296	6強	
平成23年(2011年)4月11日	7	福島県浜通り	死 4 負 10	6弱	
平成23年(2011年)4月12日	6.4	福島県中通り	負 1	6弱	

出典：気象庁 HP

県内の地域防災計画の状況

県内自治体のホームページに地域防災計画を掲載している自治体を対象として、地域防災計画について以下のとおり調査を行いました。

○ 調査対象自治体数：46

団体名	計画策定期		団体名	計画策定期		団体名	計画策定期	
	年	月		年	月		年	月
埼玉県	21	1	さいたま市	21	3	川越市	21	4
熊谷市	20	3	川口市	19	3	所沢市	21	2
飯能市	22	-	加須市	19	-	本庄市	19	3
東松山市	21	2	狭山市	20	3	羽生市	14	3
鴻巣市	19	2	深谷市	21	2	上尾市	20	3
越谷市	23	3	入間市	21	3	朝霞市	21	3
志木市	19	3	和光市	23	4	新座市	19	3
桶川市	19	3	北本市	20	3	三郷市	20	3
坂戸市	20	3	幸手市	-	-	鶴ヶ島市	19	2
日高市	22	3	吉川市	21	3	ふじみ野市	23	4
伊奈町	20	3	三芳町	21	3	毛呂山町	19	3
越生町	19	3	嵐山町	19	8	小川町	19	9
鳩山町	19	3	ときがわ町	21	2	横瀬町	20	4
皆野町	21	3	長瀨町	20	3	小鹿野町	20	3
神川町	-	-	宮代町	19	10	白岡町	20	2
杉戸町	20	3						

※ 策定年月については、ホームページに記載があるものについて記載しています。

※ 2011年10月1日時点で地域防災計画を HP に掲載していた自治体を対象としました。(鳩ヶ谷市は、その時点で既に川口市との合併が予定されていたため調査対象から除いています。)

※ 地域防災計画を HP に掲載していても、文言のコピー・検索等ができない形式の自治体に関しては今回の調査対象から除いています。

調査項目 1 (N=46)

(首長の権限の代決権者)

災害対策本部において、本部長(首長)の権限とされている事項を代決できる者は誰か。

1. 明文の規定なし 1
2. 副知事・副市町村長のみ 9
3. 副知事・副市長村長以外も可(1名) 21
4. 副知事・副市長村長以外も可(2名以上) 15

調査項目 2 (N=46)

(首長の権限の代決が可能となる場合)

災害対策本部において、本部長(首長)の権限が代決可能になるのはどのような場合か。

- 1. 明文の規定なし 2
- 2. 事故ある場合のみ 25
- 3. 出張等で一時的に不在の場合も可 16
- 4. 不在でない場合にも可 3

調査項目 3 (N=46)
 (非常時の議会の権限)
 地域防災計画に議会のあり方に言及している部分があるか。

全自治体記載なし

調査項目 4 (N=46)
 (防災訓練)
 地域防災計画で職員の防災教育について言及しているか。

全自治体記載あり

調査項目 5 (N=46)
 (防災訓練)
 地域防災計画で防災訓練について言及しているか。

全自治体記載あり

調査項目 6 (N=46)
 (受援力のための防災教育)
 住民に対する防災教育の中に、外部から支援を受ける際の心構えなどに関する項目があるか。

1. 有 8

2. 無 38

調査項目 7 (N=46)
 (災害発生時の情報発信)
 外部から支援を受けるために必要な情報を発信するという広報の方針があるか。

1. 有 11

2. 無 35

調査項目 8 (N=46)
 (災害時要援護者の設定の有無)
 災害時要援護者の範囲を定めているか。

1. 有 45

2. 無 1

調査項目 9 (N=45)
 (災害時要援護者の範囲)
 調査項目 8 で範囲を定めている場合、その範囲はどのようなになっているか。

- 1. 高齢者、乳幼児、傷病者、障害者、旅行者、外国人等としているもの 28
- 2. 災害時要援護者の避難支援ガイドラインに準じているもの 6
- 3. 上記より対象が少ないもの 4
- 4. 寝たきりや施設利用の高齢者、医療機器依存度の高い在宅療養者など具体的に定義しているもの 7

調査項目 10 (N=46)
 (避難所のトイレ問題)
 下水道が使えない場合、避難所の仮設トイレは、どのようにし尿処理を行うかの記載があるか。

- 1. 有 30
- 2. 無 16

調査項目 11 (N=46)
 (帰宅困難者支援)
 帰宅困難者支援に関する記載があるか。

- 1. 有 45
- 2. 無 1

「迅速・円滑な被災者支援のための行政のあり方」に係るアンケート調査

【調査目的】

東日本大震災は、東北地方の太平洋沿岸を中心に甚大な被害をもたらしました。首都圏においても、大量の帰宅困難者の発生や他地域からの避難者の受入れ等、既存計画の想定を超えた事態への対応が求められたところ です。

中央防災会議においては首都圏直下型地震の想定もされているなど、首都圏においても地震等による大規模災害は決して他人事ではありません。今回の震災を受け、すでに様々な機関において今後の防災のあり方等が検討されています。

東日本大震災クラスの災害に行政のみで対応することは困難ですが、自治体職員が災害対応の先頭に立たなければならないことに変わりはありません。

そこで、本調査では、今後とも災害対応の主役を担う自治体の、防災の備えや人材育成等について調査を行ったものです。

【回答率】

95.2% (県内 63 市町村にアンケートを依頼し、60 市町村より回答を頂いています。)

調査項目 1 (N=60)

災害への当事者意識に関して、危機管理部署以外の部署は危機管理部署と比較してどのようなレベルにあると思いますか。

※ 部署ごとではなく総体的に捉えていただき御記入ください。

	危機管理部署以外の部署の当事者意識	自治体数
1 高い	0 (0%)	
2 やや高い	0 (0%)	
3 同じくらい	13 (21.7%)	
4 やや低い	36 (60.0%)	
5 低い	11 (18.3%)	

調査項目 2 (N=60)

【調査項目 1 で「4・5」と答えた市町村にお伺いします】

当グループでは、的確な災害対応のため、危機管理部署以外の部署においても当事者意識を高めることが必要だと考えています。当事者意識を高めるために、特に有効と思われる手法を3つ御記入ください。

有効な手法	自治体数
1 地域防災計画の見直し	14 (23.3%)
2 マニュアルの作成・見直し	33 (55.0%)
3 研修及び講演会への参加	25 (41.7%)
4 防災訓練の実施	33 (55.0%)
5 被災地への業務応援	17 (28.3%)
6 その他	12 (20.0%)

- ・計画策定段階からの参画
- ・災害対応図上訓練等の実施
- ・全体部署における職員研修
- ・業務継続計画の策定
- ・危機管理・防災体制の充実
- ・内部研修の実施
- ・各幹部職員の意識改革
- ・効率的な人事異動
- ・通常時から防災に関する情報の共有化
- ・担当課によるマニュアルの作成 (内容ヒアリングあり)

調査項目 3 (N=60)

東日本大震災を踏まえた地域防災計画の見直し予定についてお伺いします。

見直しの予定	自治体数
1 2011 年度中に見直し予定 (見直し済み含む)	11 (18.3%)
2 2012 年度に見直し予定	36 (60.0%)
3 2013 年度以降見直し予定	9 (15.0%)
4 未定	3 (5.0%)
5 見直しの予定はない	1 (1.7%)

調査項目 4 (N=21)

貴団体においても、各部署で様々な災害時対応マニュアルを策定されていると存じますが、その中で、東日本大震災で特に役に立ったマニュアルがあれば御記入ください。

※ 3つ以上ある場合は特に役に立ったものを3つを御記入ください。

マニュアルの内容	自治体数とマニュアル数
1 災害対策本部、職員の行動に関するもの	17 自治体 19 マニュアル
2 避難所に関するもの	4 自治体 4 マニュアル
3 帰宅困難者に関するもの	1 自治体 1 マニュアル
4 支援物資の受入れ、配分に関するもの	1 自治体 1 マニュアル
5 被災調査、罹災証明に関するもの	2 自治体 2 マニュアル
6 応急給水・応急復旧に関するもの	1 自治体 1 マニュアル
7 避難誘導に関するもの	1 自治体 1 マニュアル
8 その他 (地域防災計画、災害に関する計画)	1 自治体 2 マニュアル

調査項目 5 (N=58)

貴団体では、職員向けマニュアルの形としてどのようなものより望ましいと考えていますか。

※ 当グループが独自に被災自治体への聞き取り調査を行ったところ、「詳細なマニュアルを整備していただくため、危機管理部署以外の職員もスムーズに活動できた」「マニュアルが詳細すぎたため『書いてある通りにやればよい』という意識が強くなり、記載のない事項についての部局も対応しようとしないう場面が生じた」との双方の意見がありました。このような問題意識を踏まえて御回答いただければ幸いです。

マニユアルの形態 自治体数

- 様々な事項を網羅的、詳細に定めたもの 24 (41. 4%)
- 災害時でも参照しやすいよう、カード形式等で要点だけをまとめ、詳細は現場に判断を委ねるもの 22 (37. 9%)
- 職員のみ構成や行動指針だけを示し、詳細は現場の職員に判断を委ねるもの 8 (13. 8%)
- その他 4 (6. 9 %)
 - ・各部署が自ら作成し、専門性、独自性をもったもの
 - ・危機管理部署ではなく各部署で作成するマニユアル
 - ・要点をまとめ、なるべく図式化したもの
 - ・1と2の両方を使い分けられるような内容

調査項目 6 (N=60)

東日本大震災における被災地への業務応援として派遣された職員の人数を御記入ください。

※ 延べ人数ではなく実人数を御回答ください。

(同じ職員が4月11日～5月11日と7月11日～8月11日に派遣された場合は、1人と数えます。)

※ 県内での派遣（東北からの避難者支援など）は対象外とします。

派遣者数 [実人数]	自治体数	技術職 のみの 自治体	事務職 のみの 自治体	技術職・事務職 ともに派遣した 自治体
0	15 (25. 0%)	—	—	—
1～10	29 (48. 3%)	7	4	18
11～20	11 (18. 3%)	2	3	6
21～30	2 (3. 3%)	—	—	2
31～40	0 (0. 0%)	—	—	0
41～50	2 (3. 3%)	—	—	2
100以上	1 (1. 7%)	—	—	1

派遣者数：1,175人（技術職939人、事務職236人）

調査項目 7 (N=60)

地域防災計画では、防災訓練や職員向け研修・講演会等を実施することとなっておりますが、貴団体の平成22年度の実施状況について御回答ください。

※ 消防署職員以外の職員について御回答ください。

※ 自治会主導の訓練は除き、行政主導の訓練についてのみ回答をお願いします。

	実施	未実施
1. 防災訓練	40 (66. 7%)	20 (33. 3%)
2. 研修・講演会	20 (33. 3%)	40 (66. 7%)

調査項目 8 (N=40)

平成22年度における、防災訓練の実施状況について御記入ください（総合訓練を行った場合は、各内容について個別に御記入ください）。

※ 自治会主導の訓練は除き、行政主導の訓練についてのみ回答をお願いします。

訓練	自治体数	方法			対象者					
		マニュアル通り	判断を伴う	その他	不明	相当職員	担当する可能性のある職員	一般職員	その他	
避難誘導	20	16	3	1	—	5	1	11	2	1
連絡調整	23	16	4	1	2	4	4	12	1	2
本部設置	26	22	1	1	2	9	2	8	5	2
避難所設置	18	15	2	—	1	8	2	5	1	2
応急救護	18	15	1	2	—	5	1	8	4	—
その他	22	46	6	5	—	19	—	15	23	—

※その他には、22自治体57訓練があり、以下の訓練が含まれている。

総合訓練、資機材取扱訓練、炊き出し訓練、職員参集訓練、広報・情報収集訓練、救護物資輸送訓練、道路復旧訓練、ライフライン復旧・応急訓練、消火訓練、消防訓練、一斉放水訓練、ろ過浄水機取り扱いに関する訓練、ロープ取り扱いに関する訓練、組立式トイレ取り扱いに関する訓練、土のう作成・搬送・積み上げ訓練、負傷者搬送訓練、防災関係機関との連携訓練、緊急輸送道路確保訓練、応急救護所設置訓練、救護物資輸送訓練、建物救出訓練、図上訓練、煙訓練、起震車訓練、災害時想定訓練

※判断を伴う訓練を実施している自治体は、14団体である。

調査項目 9 (N=19)

平成 22 年度の研修・講演会等の実施状況について御記入ください。

自治体	タイトル	内容	形式	対象者
A	職員防災基本研修	災害対策本部の設置・運営 避難所の開設・運営	講義形式	市職員（係長級・主任級）
B	避難所開設・運営について	業務内容	講義形式	避難所担当職員
C	C 市災害対策本部運営	ユナイテッドから付与された被害情報を整理・分析し、対応策を検討する	ワークショップ	市役所係長級職員、市役所防災担当職員
D	安心安全まちづくり講座	地域防災力を高める住民行政のあり方	講義形式	防災担当職員及び市民
E	情報収集員実地研修	水防時の重点箇所の視察等	実地視察形式	各職場で指定された情報収集員
F	災害対策本部設置運営	災害が発生したときの初動体制の整備や初動時の対応についての演習	演習形式	職員
G	災害ゼロを目標としてみんなできづく災害に強い G 市	荒川氾濫時、対応・対策等	講義形式	総務部危機管理防災職員
H	市の防災と危機管理	災害時における配備体制と動員計画等	講義形式	平成 23 年度新規採用職員
I	防災向上訓練 事前訓練	本部設置及び連絡調整の模擬訓練	講義形式	災害対策本部の各実行部門の職員
J	上級救命講習会	AED 訓練・応急手当	実技	災害発生時に参加する班長と副班長対象
K	危機管理研修	防災行政について	講義形式	市職員
L	新規採用職員研修	L 市防災計画、L 市国民保護訓練	講義形式	新規採用職員
M	避難場所担当班長・副班長説明会	平成 22 年の訓練時職員対応について	講義形式	新規採用職員
N	被災現場からの報告	現地での業務応援の内容	講義形式	全職員（出前は任意）
O	防災講演会	仙台市の自主防災	講義形式	市職員、議員、自治会、民生委員
P	危機管理研修	事業発生時の対応や危機管理に対する意識付け	講義形式	主査級職員
Q	地域防災合同図上訓練	各防災機関の連携を深める	ワークショップ	災害時の業務担当住民（特に自主防災組織）に關わる部署の主査級以上の職員
R	災害記録の視聴	阪神・淡路大震災時の動画をイントラネット上で視聴した	その他	全職員
S	災害対策本部運営訓練	災害対策本部の運営訓練	図上訓練、ワークショップ	市職員
	災害想定訓練	状況予測訓練	図上訓練、ワークショップ	市職員

調査項目 10 (N=28)

その他、貴団体が震災対応に関し改善が必要だと感じている事項がありましたら御教示ください。

意識向上	職員の防災意識向上
訓練	夜間や休日等に災害が発生した場合に、職員が緊急参集し災害にどれくらい対応できるのか不明であり、職員の危機管理に關しての十分な知識と日頃からの心構えが必要である。
	防災担当部局以外の職員の意識改革。
	図上訓練など、普段から指揮系統や対応の仕方を日ごろから認識してない災害時に迅速な対応ができないと感じました。
	全職員を対象とした訓練方法
	通常の業務でも同じであるが、組織を細分化すると臨機応変に対応できないので、災害体制の見直しは急務
体制・人事	被災地支援の体制について
	想定外の事項についての対応調整及び、職員動員体制の見直し
	防災関係部署の人員不足
	防災を他の業務とともに一担当で抱えていることから、係員が業務を複数担当しており、防災業務にかかる人員が常時 1 名以下である点。
	災害に対して市全体で対応する体制づくりが必要。
	災害発生時においては、迅速な対応が求められることから、危機管理担当部署を市長直轄の組織にするなど組織の見直しを行うとともに、指揮命令系統の明確化が必要であると感した。
	防災担当部署の職員体制（人数や職員の適正などを）
	発直後からの初動体制について
	職員の役割分担の具体化、明確化
地域防災計画、業務継続計画、情報収集体制等	震災時の初動マニュアルの整備及び職員周知
	真に実効性のある発直時における職員の行動マニュアルへの見直し
	業務継続計画
	各局の災害時対応マニュアルを整備し、市職員全体が迅速かつ的確に対応する必要がある。
	情報収集体制
	地域防災計画及び各種マニュアルの見直し
	職員の初動対応についても明確な行動パターンを作成する必要がある。
	災害対策本部、各所屬、施設、避難所等それぞれの連携及び連絡体制の強化並びに効率的な構築
連絡体制、手段、連携	県との連絡体制の強化
	防災関係機関との連携
	情報伝達手段の再検討が必要
	本庁と総合支所の災害対応の連携
	新たな民間及び関係機関との協定締結
	防災担当課と他の部署、県、消防、警察などの防災関係の各機関、公共交通機関、ライフライン各社、市民団体等との正確な情報を早く共有する手段。
	防災に關する予算の確保がまだまだ困難である。
予算	平時な時と有事の際の予算の差が大きいですが、通常時に予算的余裕が確保されている配置については脆弱感はありません。

資料 3-2

東日本大震災発生時の保育状況等に関する調査¹

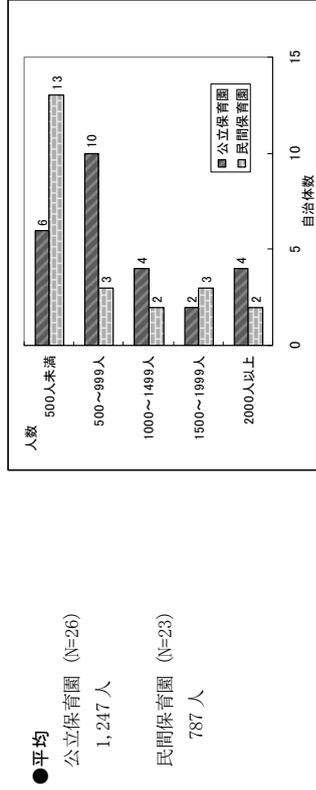
資料 3-2

- 問 1～4 までは、公立保育園、民間保育園それぞれについてお答え下さい。ただし民間保育園については、データを把握されている場合のみで結構です。
- 問 5 以降は、公立保育園についてのみお答え下さい。
- 問 5-2 から問 8 で言う「マニュアル」については、指針、手引き等、マニュアルというタイトルが付いていないものも含めて御回答下さい。

A 東日本大震災当日の子どもの引き取り状況について

問 1

東日本大震災発生当時、市内の保育園に入所している子どもは何人いましたか。公立保育園、民間保育園それぞれについて、人数とデータの計測時期を教えてください。なお、3月11日時点のデータがない場合は、3月11日以前の直近データでお答え下さい。(N=26)



注: 民間保育園については、民間保育園の在籍人数0人という自治体3件を除いている

問 2

3月11日の東日本大震災当日、予定の保育終了時間までに、保護者または保護者の依頼を受けた代理人によるお迎えのない子どもはいましたか。あてはまる項目に○をつけて下さい。

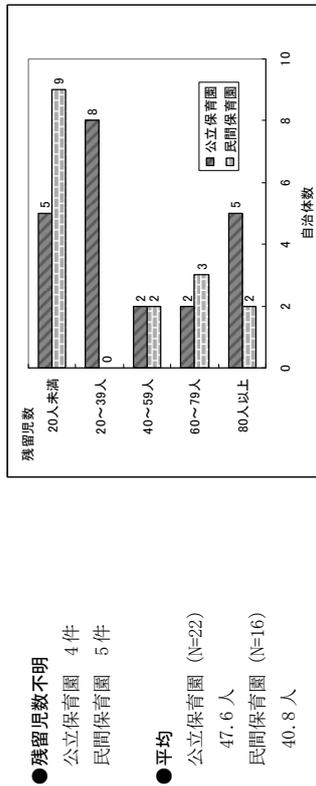
- 公立保育園 (N=26) いた (26) いなかった (0) 不明 (0)
- 民間保育園 (N=23) いた (18) いなかった (3) 不明 (2)

内 訳	公立保育園 (N=26)	民間保育園 (N=18)
残留児童、お迎え時間ともに分かる	22	13
残留児童、お迎え時間ともに分かる	0	4
残留児童不明、お迎え時間は分かる	4	1
残留児童はわかる、お迎え時間不明	0	0

¹当初設定した締切までに回収した調査票 24 件分と、追加設定した締切までに到着した調査票 2 件分のデータを集計した。締切後に到着した 2 件分は集計に加えず、問 8、問 10、問 11、問 13 の自由記述欄のみ反映させている。

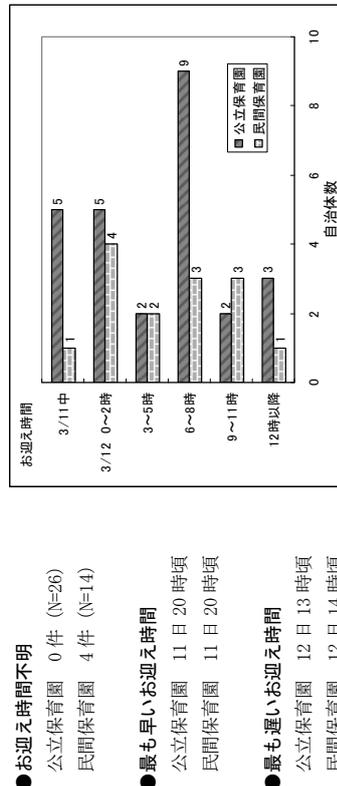
県民避難者対策	駅前・滞留する帰宅困難者対応 帰宅困難者対策 帰宅困難者 (通勤、通学、児童、生徒) に対する関係機関への協力要請、安全確保 防災無線、移動系の整備活用 庁舎が耐震性を有していない。 防災施設・防災備蓄品の充実 固定電話、携帯電話が不通となった場合における緊急通信手段の確保 大規模停電時に備えた燃料の確保 通信機器及び停電時の非常用電源等 備蓄品の活用計画、運搬体制 震災直後の長時間にわたる停電、またその後の計画停電により、業務に大きな支障が出た。停電時にも必要最低限の業務を継続できるよう、電源の確保が課題である。 ソフト整備 (住民の災害への意識改革) の必要性を感じた。
市民	地域コミュニティの更なる醸成 地域防災の担い手の育成 自主防災組織の育成、強化 避難所の開設準備・運営 避難者の受入れ 町外からの避難者の受入れ体制の整備 児童生徒の安全確保対策等々 液状化対策について 放射能汚染対策、放射能事故対策について 計画停電対策について 災害時要保護者支援制度の普及啓発及び適切な支援制度の運用
その他	震度 5 強以上の場合は災害対策本部を設置することになっているが、市内でも地区により揺れ方に大きな差があり、臨機応変な対応が必要であることを認識した。

問3 【問2で「いた」を選択された場合にお答え下さい。】
 何人くらい残っていたか、人数を教えてください。正確な人数の記録がない場合は、おおよその人数で構いません。まったく記録が無い場合は不明に○をつけて下さい。



注) 民間保育園については、残児0人という自治体3件分を含んだ平均値

問4 【問2で「いた」を選択された場合にお答え下さい。】
 最後の子どもが保護者または保護者の依頼を受けた代理人に引き取られたのはいつ頃でしたか。公立保育園、民間保育園それぞれにおいて、もっとも遅いお迎えのあった日時を教えてください。わからない場合は不明に○をつけて下さい。



■ これ以降の質問は、公立保育園についてのみお答え下さい。
 B 保護者が迎えに来られなかったときのお迎えについて
 問5-1 【問2で「いた」を選択された場合にお答え下さい。】 (N=26)
 お迎えのない子どもについて、どのような職員体制で保育を行いましたか。あてはまる選択肢の番号を回答欄に御記入下さい (複数回答可)。なお、園ごとに対応が異なる場合は、もっとも多かった対応方法についてお答え下さい。また、7を選ばれた場合、どのような体制だったのかについてもお答え下さい。

- 1 そのとき勤務していた職員が残業して対応した 26件
- 2 シフト外の職員の出勤を要請して対応した 3件
- 3 シフト外の職員が応援のため自主的に出勤してきた 3件
- 4 保育園所管部署以外の部署の職員 (保育士以外) の応援があった 5件
- 5 保育園所管部署以外の部署の職員 (保育士以外) の応援があった 1件
- 6 近隣の人の応援 (ボランティア) があった 1件
- 7 その他 (保育所所管職員の見回りを受けた) 1件

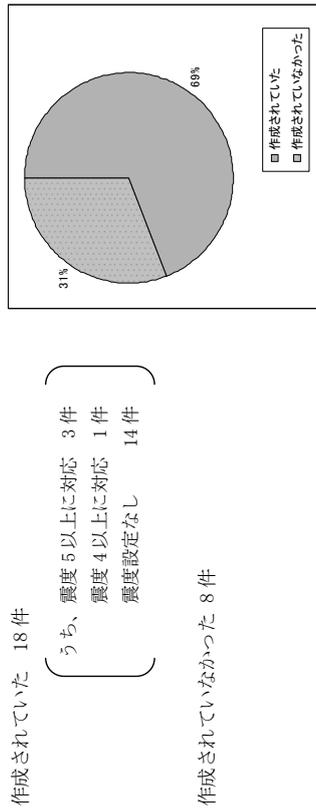
問5-2 (N=26)

問5-1 で選ばれた選択肢のうち、事前に作成されたマニュアルによる対応だったものはありませんか。あてはまる選択肢の番号を回答欄に御記入下さい。マニュアルによる対応だったものがない場合は空白として下さい。(複数回答可)

- 1 そのとき勤務していた職員が残業して対応した 10件
- 2 シフト外の職員の出勤を要請して対応した 0件
- 3 シフト外の職員が応援のため自主的に出勤してきた 0件
- 4 保育園所管部署の職員 (保育士以外) の応援があった 4件
- 5 保育園所管部署以外の部署の職員 (保育士以外) の応援があった 1件
- 6 近隣の人の応援 (ボランティア) があった 0件
- 7 その他 (保育所所管職員の見回りを受けた) 0件

問6 (N=26)

東日本大震災発生当日の時点で、地震発生時の対応マニュアルは作成されていましたか。あてはまる方に○をつけて下さい。また、作成されていたとお答えの場合、震度いくつ以上の場合の対応マニュアルか御記入下さい。(可能ならば、該当のマニュアルを添付ファイルにて御送付下さい。)

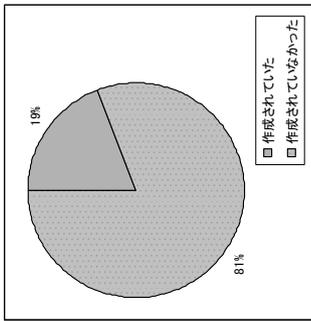


作成されていた 18件
 作成されていなかった 8件

問 7 (N=26)

東日本大震災発生当日の時点で、地震等の災害発生の有無を問わず、保護者が何らかの理由でお迎えに来られなかったり、連絡も付かない状態となった場合に対応するためのマニュアルは作成されていますか。あてはまる方に○をつけて下さい。(作成されている場合、可能ならば、該当のマニュアルを添付ファイルにて御送付下さい。)

作成されていた 5件
作成されていなかった 21件



問 8 (N=26)

今回の震災の経験から、今後はどのような対応策の検討や、マニュアルの整備が必要だと思われましたか。下欄に御記入下さい。特になければ「無し」と御記入下さい。

→ (別表 1)

C 保護者との連絡手段について

問 9 (N=26)

東日本大震災当日、保護者へはどのような手段で連絡を取りましたか。下欄のリストにある手段のうち、利用された手段の選択肢の番号の前に○をつけて下さい。また、利用された手段がどの程度役に立ったか、5点満点で点をつけてみるとしたら何点になりますか。右端の点数の欄に御記入下さい。なお、まったく役に立たなかった場合は0点として下さい。

保護者への連絡手段	件数	平均点
1 緊急電話連絡網	14	2.6
2 メールでの個別送信 (CC, BCC による送信を含む)	2	2.5
3 事前登録済みのメーリングリスト等への投稿	0	-
4 事前登録済みの掲示板等への投稿	0	-
5 災害用伝言ダイヤル(171)	6	1.0
6 災害用掲示板	0	-
7 その他 (具体的に○記入下さい)		

- ・ FAX
- ・ 市ホームページ、モバイルサイトに情報提供
- ・ 携帯電話や固定電話で個別に連絡
- ・ 市役所の電話 (災害電話) 経由で連絡
- ・ 保育園の園門に貼紙を掲示した

問 10

東日本大震災当日の状況を受けて、保護者との連絡手段を確保するために、今後はどのような対応が必要だと思われましたか。下欄に御記入下さい。特になければ「無し」と御記入下さい。

→ (別表 2)

問 11

問 10 で回答された内容について、震災以降現在までに対応策を実施済みの事項または今後実施予定の事項がある場合、どのような対応策なのか下欄に御記入下さい。特になければ「無し」と御記入下さい。

→ (別表 3)

D 台風による帰宅困難者発生時の対応について

平成 23 年 9 月 21 日の台風 15 号の接近に伴い、首都圏では昼過ぎから連休する路線が増え始め、多数の帰宅困難者が発生しました。

問 12 (N=26)

東日本大震災当日の経験は、台風 15 号発生当日の対応に活かされたと思いますか。職員側、保護者側それぞれについて、当てはまる項目に○をつけて下さい。保護者側については職員の目から見てわかる範囲で御回答下さい。

	思う	思わない	どちらとも言えない
職員側	21	0	5
保護者側	21	0	5

(注) 職員側、保護者側の「どちらとも言えない」が回数なのは偶然の一致によるもの。

問 13

どのような点に活かされていた、あるいは活かされていないかと思われましたか。それぞれについて下欄に御記入下さい。特になければ「無し」と御記入下さい。保護者側については職員の方から見てわかる範囲で御回答下さい。

→ (別表 4)

問 14 この調査票を御記入いただいた方の連絡先を御記入下さい。

市町村名	
担当部署・役職	
担当者名	
連絡先電話番号	
連絡先 Email アドレス	

以上です。ご多忙の中、ご協力ありがとうございました。

(別表1) 問8 関係

	<p>電話が通じないときの対応策を検討している。</p> <p>保護者、保育所、すこやか課間の連絡手段</p> <p>原則、今後も保護者等のお迎えがあるまで保育を継続していくが、保護者には、今回の様な震災にもお迎えが可能な代理人等の再考をお願いする必要がある。保護者同士で協力しあう様な体制の構築も検討する必要がある。</p> <p>緊急時用の引き取りカードの点検、備蓄品・防災用品の見直し（0歳児対応の非常食など）。午睡時の服装はバジャマではなく、午睡用の普段着に変更。伝言ダイヤル等の周知・活用。</p> <p>災害対策マニュアルの見直しを行った。</p> <p>保護者への連絡方法の見直し及び日ごろからの防災意識の徹底。</p> <p>①今回の震災をうけて危機管理のマニュアルの見直しを行った。</p> <ul style="list-style-type: none"> 園児の引渡しについて保護者が帰宅できない事態を想定し、事前に保護者の希望を確認した上で3つの手法により対応をする。 応急保育体制で保育士が少なくなつた時間帯でそれぞれの対応を記載 帰宅困難者対策として「預留園児の保育」の項目を記載（保護者等が引き取りに来るまで保育園等に置いて園児を保育することを明記） <p>②今後の課題</p> <ul style="list-style-type: none"> 災害発生時における一斉メールの導入についての検討 市役所による認可外施設を含んだ保育施設への安全確認について 地域、エリアでの保育施設の互いの連携 避難訓練の充実（季節・天候・時間帯などさまざまな状況を考慮して実施）又施設内の家具、備品等の固定の再確認 保護者への協力（近隣との協力関係の構築） 学校との連携の検討 <p>電話が通じづらい中で保育児童及び各保育施設の状況把握の方法や、保護者へその情報を伝達する方法の整備が必要。</p> <p>既存マニュアルの見直し、情報提供の手段について</p> <p>災害用伝言ダイヤルや災害用伝言板を活用した保護者への連絡手段の確保、非常用飲料水や食糧等の備蓄など。また、新たなマニュアルの整備が必要と考え、マニュアルの改訂を行った。</p> <p>保護者との連絡方法の見直し、災害発生時の状況に応じた細かい対応策の検討、近隣の方への応援の確保・・・普段からの近隣への声かけ訓練も必要</p> <p>保護者が迎えに来れない場合の対応マニュアルの作成、保護者への緊急メールの作成、園児名簿チェック表（お迎え時間、者等の記入の記入の出来るもの）の作成。</p> <p>今年度、市立保育所危機対応要領の見直し作業を実施中</p> <p>平成16年度作成のマニュアルに従って対応したが、マニュアルの整備が必要と考え新しくマニュアルを作成した。</p> <p>多め（1週間程度）の水、食糧・ミルク・オムツ等の備蓄が必要。併設する支援センター利用者を含めた対応策の検討、寒さや照明等、非常時の対応の検討、緊急時に保護者以外で迎えに来られる代理人の把握、及び代理人への受け渡し方法の検討、実際に引き渡し訓練を行い、保護者にも確認してもらおう。複数連絡ツール及び、連絡がつかなくなった時の対応マニュアル。</p> <p>現在あるマニュアルでも帰宅困難者は想定されていなかったもので、それらを踏まえたマニュアルの整備が必要である。</p> <p>震災直後から携帯電話が繋がりにくい状況となり、帰宅困難となった保護者との連絡が取れない状態が続いたことから、緊急時の連絡体制の見直しが必要となった。</p> <p>保護者が帰宅困難者になった場合の対応、保護者への連絡や情報発信。現在、出先機関の危機管理マニュアル作成中。</p> <p>災害発生時の対応マニュアルの整備</p> <p>防災マニュアルの整備が必要</p> <p>保育園内のマニュアルの他、各施設と課とのマニュアルを整備することが必要。</p> <p>保護者以外の引き取り者を明確にしておく。</p> <p>園ごとの実情に応じたマニュアルの作成</p> <p>保育所における非常災害マニュアル検討中。災害時の保護者への連絡手段、保育又は職員体制、非常食・備蓄品について。</p> <p>保護者以外で町内近辺の在任、在勤の方の最終連絡先及び災害時のみ利用可能承諾書の提出、職員体制マニュアル。</p>
地方作成済の自治体	
地方未作成の自治体	

(別表2) 問10 関係

緊急用のメールアドレスシステムの構築	
メールの個別送信	
個別メールは難しいので、9の速対応4・5・6を利用したい。	
電話、特に保護者が帰宅途中に使用する携帯電話での連絡ができなかったことを受け、電子メール等、電話以外の連絡手段を準備しておく必要がある。	
停電時でも通信できる手段（特に電話の受信）の確保	
ホームページに掲載する旨について周知不足を感じたので、年度初めに保護者に配布している災害時対応に関する文書についても見直しを図った。	
メールやメッセージングリスト等の活用も検討していく必要がある。	
保護者以外の代理人の把握、小学校のような緊急連絡メールの整備、災害用伝言ダイヤルの利用の周知、電話等の電源を確保	
緊急時のメール配信、緊急時の電話の複数回線の整備	
公立保育園62園の震災時連絡用に一斉メール配信システム導入予定。	
当日は、電話は繋がりにくい状況が続いたが、メールについては比較的有効だったので、メールを活用した対応について検討した。	
電話が通じづらい状況であったため、電話以外の情報発信ツールの整備が必要。	
メールによる情報発信、モバイルサイト	
災害用伝言ダイヤル、災害用伝言板の活用	
町のツイッターを利用し情報発信。地域コミュニティメールの活用。	
災害用伝言ダイヤル、Webの利用と周知。災害時優先電話の活用	
災害時は、緊急電話連絡網による保護者への連絡が電話回線の混雑等によりできないケースがあり、また、保護者に個別連絡する時間的な余裕もないことから、確実かつ短時間で連絡作業が行える方法が必要である。	
保護者が自らお迎えに来られないような体制の整備をする。	
災害時緊急メールサービス導入	
市HPによる情報提供等	
メールの一斉送信、災害時伝言ダイヤルや災害用掲示板の活用	
保護者だけでなく、祖父母又は身近な親戚の電話番号、住所等も確認しておく。保護者の携帯電話のメールアドレスを保育所の緊急連絡表に記入しておく。	
いくつかの状況に応じたマニュアルを作成し、状況により対応する。緊急時にはまず保育所へ迎えに来てもらうことを頭より伝えておくようにする。緊急時に確実に迎えに来られる方の登録をする。	
メールの個別送信	
東日本大震災当日、電話が不通となり保護者と連絡を取ることが非常に困難となったことから、災害用伝言ダイヤル等の周知やメールに等しい連絡手段を確保する必要性が高まった。	

(別表3) 問11 関係

	調査時点までに実施済の項目	今後実施予定の項目
なし	緊急用のメールアドレスシステムの構築	緊急用のメールアドレスシステムの構築
なし	保育所保護者より任意で携帯電話のアドレスを集約し、緊急時に園児、保育所の状況を一斉送信できるようにした。	災害用伝言ダイヤルについては、マニュアルに記載。
停電時でも使用できる電話機の購入。	なし	なし
なし	新年度、新文書を配布予定。	新年度、新文書を配布予定。
水、食糧の備蓄の点検。緊急災害時の引き取り者4名（保護者以外も可）を挙げてもらう「災害緊急時引き渡しカード」を作成し提出してもらった。緊急時災害マニュアルの見直し。緊急連絡網の作成。発電機を準備。	なし	必要を見極めた上で、メール等の導入を検討。PCでも対応できるようにインバータ型の発電機導入を検討。
なし	電話の複数回線の整備（今年度中）	なし
保育園危機管理マニュアルの見直しを行い、あらたに「保育園地震災害時対応マニュアル」を作成		

緊急時メール配信サービスについて専門業者と契約を締結し、保育所ごとに保護者へ対し情報提供できる体制を整えた。	なし
災害時メール配信システムの運用を開始した。(テスト配信も実施済み)。保育課職員による自販車及びミニバイクでの各保育施設の情報収集訓練を実施した。	実施済みの事項について、今後も定期的に行う。
保護者へのモバイルサイト登録	緊急時の連絡手段
マニュアルの改訂(災害用伝言ダイヤル・災害時伝言板の使用法、保育園連絡電話番号・避難場所の明記)、災害時優先電話の敷設、携帯電話の設置、非常用飲料水・食糧等の備蓄の確保	なし
町のツイッターを利用し災害時のみ情報発信。	地域コミュニケーションの活用。危機管理マニュアルの作成。
災害用伝言ダイヤル、Web の利用と周知。災害時優先市のホームページから登録する「市政情報を定期的に電子メールで携帯電話とパソコンにお知らせするサービス」があり、その機能に保育園関連の情報発信を新たに追加し、保護者に対して受信登録をお願いした。	なし
「保護者引取りカード」の作成。保護者がお迎えに来られなかった場合、保護者以外にお迎えに来ることが出来る人を報告するカードを作成した。	なし
扇風機及びボイラー室内機の固定・安全点検の実施	災害時緊急メールサービスの導入。マニュアルの見直し。
なし	緊急連絡票の見直し
なし	年度当初に非常災害時の対応について保護者への説明を徹底していく。自然災害時の対応マニュアルを検討中。
なし	メールの個別送信についての職員の意識調査(情報取を含む)
なし	平成24年度からメール配信サービスを行い、保護者と連絡手段を確保する。
台風による影響は特になかったが、念のため、保育終了時間までに保護者がお迎えに来られない子どもが保育所に連絡を入れる、帰宅困難となる等、電車の運休のために自主的に早めにお迎えに来る等、電車の運休に備えた対策を講じている保護者が見られたこと。	保育者等の対応が適切であったこと、保育終了時間までに保護者がお迎えに来られない子どもが保育所に連絡を入れる、帰宅困難となる等、電車の運休に備えた対策を講じている保護者が見られたこと。

(別表4) 問13 関係

■経験が活かされていたと思う点

職員側	保護者側
情報収集、保護者との連絡等について早めに対応できた。	震災前より災害時には保護者等に自主的な早めのお迎えのお願いをしていたが、震災の経験が生かされ、台風時には路線の運休前にお迎えに来る保護者が多かった。
台風の接近がお迎えの時間だったので、保育時間終了後も職員は園に残って保育を行うとともに、室内外の安全点検を行った。(安全に園児を保護者に引き渡すことができた)	朝から会社を休んだり、早めにお迎えに来る保護者が多かった。また、職場の対応も早かった。
危機箇所のチェック・整備ができた。職員体制を整えた。	早めのお迎え等対応してくれた。
なし	保護者自身が園に迎えに行けない場合想定し、代替手段を確保した保護者がいた。
災害時のマニュアルの見直しを図ったので、それに沿った行動がスムーズにできた。	なし
市や職員間の連携・対応が比較的にスムーズに行えた。	早めのお迎え対応に自主的に協力してくれた。

朝の時点で保護者に声をかけ、早めの迎えをお願いし、台風接近時の対応について視示をした。明かりやラジオ、備蓄食糧、体制の確認等をスムーズに行えた。自宅が遠い職員から帰宅させた。正しい情報の収集を心がけ、子供たちを不安にさせないよう声掛けを行った。	朝の時点で保護者に声をかけ、早めの迎えをお願いし、台風接近時の対応について視示をした。明かりやラジオ、備蓄食糧、体制の確認等をスムーズに行えた。自宅が遠い職員から帰宅させた。正しい情報の収集を心がけ、子供たちを不安にさせないよう声掛けを行った。
現場の職員が動じず的確な判断をし、行動するかなど危機管理能力を大きく左右するので、台風の際には、帰宅困難者の保護者対応など震災の経験から冷静な対応がとれた。	現場の職員が動じず的確な判断をし、行動するかなど危機管理能力を大きく左右するので、台風の際には、帰宅困難者の保護者対応など震災の経験から冷静な対応がとれた。
震災後に、園児の引渡しについて事前に保護者の希望を確認しておいたため、今回の台風時の対応がスムーズに出来た。	震災後に、園児の引渡しについて事前に保護者の希望を確認しておいたため、今回の台風時の対応がスムーズに出来た。
緊急時の対応が慎重かつ迅速になった。	緊急時の対応が慎重かつ迅速になった。
保護者との連絡手段の確認や防災用品の準備・確認等。	保護者との連絡手段の確認や防災用品の準備・確認等。
職員体制、停電時の対応、園舎内外の安全確保	職員体制、停電時の対応、園舎内外の安全確保
帰宅困難な保護者(引き取り困難な児童) 数的確かな把握、帰宅困難な保護者への速やかな連絡	帰宅困難な保護者(引き取り困難な児童) 数的確かな把握、帰宅困難な保護者への速やかな連絡
台風の状態が予測されていたので、朝送りに来た時点でお迎えの時間などの確認ができた。	台風の状態が予測されていたので、朝送りに来た時点でお迎えの時間などの確認ができた。
公共交通機関が止まることに伴う帰宅困難者が発生するという認識	公共交通機関が止まることに伴う帰宅困難者が発生するという認識
今回は事前に連絡がとれていたため、混乱がなかった。夕食の用意をして、保護者が迎えに来るまで安心して過ごせるよう心がけた。	今回は事前に連絡がとれていたため、混乱がなかった。夕食の用意をして、保護者が迎えに来るまで安心して過ごせるよう心がけた。
子どもと人数に合わせて、職員数を調整し、パート職員を休ませたり、子どものいる職員は早めに帰宅させた。	子どもと人数に合わせて、職員数を調整し、パート職員を休ませたり、子どものいる職員は早めに帰宅させた。
帰宅困難者の予想ができ、事前に連絡ができた。	帰宅困難者の予想ができ、事前に連絡ができた。
保護者への速やかな連絡、保護者が迎えに来るまでの職員体制の確立	保護者への速やかな連絡、保護者が迎えに来るまでの職員体制の確立
事前、あるいは早めに、電車の運休等で迎えが困難になるため、早めの時間帯に子どもを迎えにくるよう、保護者に協力を依頼する旨の連絡をした。	事前、あるいは早めに、電車の運休等で迎えが困難になるため、早めの時間帯に子どもを迎えにくるよう、保護者に協力を依頼する旨の連絡をした。
遠方からの通勤者(鉄道利用者)には早目の帰宅等をさせ、早く安全に帰宅する等の対応ができた。	遠方からの通勤者(鉄道利用者)には早目の帰宅等をさせ、早く安全に帰宅する等の対応ができた。

■経験が活かされていたと思う点

職員側	保護者側
なし	保護者自身が園に迎えに行けない経験をしたにもかかわらず、何ら対策を講ずることなく閉園時間に間に合わない保護者がいた。
災害対策本部があまり機能せず、各保育施設からの要求はすべて保育課にて対応することとなった。	なし
なし	育児休暇中でも保育所へ登所してきた。
東日本震災発生後、災害用伝言ダイヤルの必要性が感じられたが、台風による影響を受ける可能性が予想より少なかったため、職員間での周知を図らなかった。	緊急時の保護者に代わる「代理人」の記入。
なし	なし

インタビュー調査の概要

資料4-1	宮城県総務部危機対策課
調査先	2011年(平成23年)10月28日
調査日	
調査概要	<p>1 災害対策本部の組織について</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 初動体制は、かなりスムーズにできたと思う。岩手・宮城内陸地震の経験が生かされた。 ■ 危機対策課は17名という少人数で運営している。ほか、あらかじめ登録した職員が自分の職場ではなく災害対策本部に参集する「応援職員制度」、危機対策課経験者は異動後も5年間は本部に参集する「OB職員制度」があるが、災害が長引く中で、交代要員がいなかった。OB職員の期間を延長すべき、という話も出ている。 ■ 災害のフェーズが変わると、住民からのニーズも変わってくるが、これに対応して本部の体制も変えていく必要がある。地域防災計画の見直しはこれからであり、詳しくは今後見直していくことになるが、このあたりが課題だと考えている。具体的には、フェーズごとに増えるニーズに合わせて関係部局から人手を出してもらおう、というふうなことになると思われる。 <p>2 非常時の意思決定について</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 通常時であれば上司に相談している案件でも、担当者が即断して迅速に進める事項が多かった。このことは反省点でもある。担当者の責任が重くなってしまう、精神的に参ってしまった職員もいた。グループ長(主幹)くらいまでは相談するようになった方がよかったかもしれない。 ■ 応援職員の場合は、業務に不慣れで判断ができないケースも多かった。 ■ 知事、総務部長、危機対策課長などの決断が早く、対応に手間取るようなことはなかった。ただし、他部局がもう少し積極的に動いてくれれば、というように場面はあった。部局によっては当事者意識があまりなく、そういった部局長に動いてもらおうためには、知事の指示が必要だった。 <p>3 今回の震災対応で特に課題を感じた点について</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 今回の課題としては「情報」「物資の受入れ・輸送」の2点が大きかった。 <p>【情報について】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ SNSに流れている情報について、ウラを取るための問い合わせが非常に多かった。政府からも連絡があった。 ■ 意図的なデマはもちろんだが、情報を流した時点では正しくても、その後状況が変わったにも関わらずネット上に残っている情報が問題。 ■ 防災無線も使用できなくなったため、自衛隊・トラック協会と連携して、衛星携帯電話を各地へ輸送した。ただし、台数が限られていたため、市町村と連絡を取る際は各事務の担当課に直接連絡ができず、危機管理担当部署を通しての連絡であったため情報収集が困難だった。 ■ 指定の避難所に避難した住民の情報は把握できたが、高台にある一般の家に避難した方などの情報は把握が難しかった。

- 【物資について】
- 支援物資については、「仕分けしてから送る」というルールが徹底されていなくて感じた。仕分けが非常に大変で、「危機対策課で対応するのではなく、どこかの部局に作業を割り振ってはどうか」という意見も出た。
 - 石巻方面に物資を送るのが遅かった、とよく言われるが、幹線道路が落橋で使用できず、トラックの運転手に迂回ルートを案内しなければならなかった事情もある。使える迂回ルートも時間とともに変化するため、遠方から支援物資を運んできた運転手には土地勘もなく、案内には非常に苦労した。
 - 支援物資を定期的に保管しておくための倉庫が不足した。当初、倉庫協会との協定に基づき4個用意したが、最終的には20個以上の倉庫を利用した。出先機関の駐車場なども物資置き場として活用していたが、重機がない場所では物資の積み下ろしなどに限界があり、やはり倉庫が必要であった。
 - 県だけでは調達しきれない物資は、国に調達を要望していた。国の動きが特別遅かったわけではないと思うが、関わる主体が増えればやはり時間がかかるとなる。
 - 港が被災してタンカーが入港できない中、街全体で自家発電用の重油が不足していた。県庁舎で重油を確保しようとするれば、病院など他の施設で不足することとなるため、調達には苦慮した。
 - 灯油であれば商工担当の部署が調達することとなったが、重油の確保は担当課がないため危機対策課の業務となり、負担が大きかった。
- 4 マニユアル、研修について
- 私見だが、危機対策課の職員は全員2年で異動することとし、より多くの職員に危機対策課の業務を経験してもらおうことが有効ではないかと考えている。
 - 栗原市など、岩手・宮城内陸地震の被災地となった自治体ではマニユアルが充実している。
 - 宮城県では、災害時の役割を課単位で割り振っている。(埼玉県は部単位)
 - 役割分担を細かく定めておく、当事者意識が出てくるという点ではよいが、どうしても「はみ出た部分を誰がやるのか」という議論になってしまう。マニユアル等は大きまかな内容にしておき、その場その場で判断する方がよいかもしれない。
- 5 県庁舎の帰宅困難者への開放について
- 特に、県として開放したわけではない。帰宅困難者が明かりを求めて移動する中で、自家発電装置があり、送電も優先的に復旧された県庁と市役所人員が殺到したというのが実情。
 - 県庁に来た帰宅困難者は、1階のロビーや廊下などについていた。
 - 庁舎管理部署が対応し、食料を調達して配っていた。
 - 毛布は県庁内にあったもののほか、近所の日赤病院から借りてきた。
 - 携帯電話を充電する方が多く、自家発電装置の燃料切れが心配になった。

資料 4-2 インタビュー調査の概要

調査先	仙台市消防局防災安全部防災安全課
調査日	2011年(平成23年)10月28日
調査概要	<p>1 災害対策本部の組織について</p> <ul style="list-style-type: none"> 宮城県東部の地域防災計画の見直しはまだ先になるのかもしれないが、仙台市はもう見直しを始めている。現在、「先行対応事項」を上げて重点的に見直しを進めているところ。 災害対策本部の組織を見直すことも当然必要になるとは考えている。ただし、仙台市は「市民」に近い部分を優先的に見直す項目としており、市の組織のあり方は、こうした見直しを行い、全体の仕事量を見積もった上で対応することになると考えられる。 <p>2 非常時の意思決定について</p> <ul style="list-style-type: none"> 意思決定が滞ったというより、迅速に意思決定が行えた面があると思う。 発災当初に行わなければならない報告、決定は口頭で速やかに行っていた。また、「災害対策本部本部長会議」を随時開催し、幹部同士の必要事項の意思統一を図ったのもよかった。 「いかに通常業務を捨て、災害対応に注力するか」が課題である(本来、BCPで対応を行うところ)。危機管理部門以外の部署も含めて、役所全体で「今は非常時である」という意識が共有できれば通常業務をやめられるが、この意識の切り替えが難しいところ。 国において非常事態であることを宣言し、こうした対応モードへ全体が切り替えるという部分のスキームがはききりしないこともあり、地方自治体職員の間で気がちが切り替えにくいのではないかと懸念している。 <p>3 マニュアル、研修について</p> <ul style="list-style-type: none"> 一通りの職員向けマニュアルはあるが、現場の職員からの評判は散々なものだった。そもそも、非常時には分厚いマニュアルがあっても動けない。もつと参照しやすい、カードやチェックリストのようなものなら役に立つ。携帯のコピーのようなものでもいいかもしれない。 私見ではあるが、研修で何を教えても、実際の被災経験にはかなわない。研修の内容というより、回数を増やして普段の研修の中で行うことで、危機管理部門以外の職員にも「自分たちの問題」という意識を持ってもらうことが重要ではないか。 職員向けのマニュアルを見直すことと同時に、市民向けのマニュアルが必要だと感じているところ。特に、避難所運営の方針を市民に示しておく必要があると考えている。 ちなみに、津波からの避難については、市民の安心を確保することの必要性から、東北大学の今村文彦教授と連携し、市民向けの「津波からの避難の手引き(暫定版)」を作成したところ。 マニュアル作成にも「事細かに分担を決めてしまおうと、それしかやらなくならぬ」というデメ리트がある。

4 他機関との連携について	<ul style="list-style-type: none"> 正直言って、個々の職員が対応できるところには限界があると思う。他団体との連携は絶対が必要。 今回、特に物資の運搬についてそれを強く感じた。例えば10tトラックの荷卸しには、10人単位で出入が必要になる。それが、一避難所に連続で何台も到着するところを想像してみればよい。物資を送るときには人手も(本来であれば必要な資機材も)一緒に送らなければならないなど、そういった細かい点まで職員が気を回すのは難しい。 宅配業者と連携できれば何とかなるかもしれない。 自衛隊にも活動するための原則(緊急性、公益性、非代替性)があり、災害時に協力してもらったための平時からの意思疎通は重要である。仙台市では、多賀城市にある自衛隊(第22普通科連隊)と普段から顔の見える付き合いをしており、そのおかげで色々と力を貸していただけた。震災以前から、年に1度は情報交換のため会議を行っている。 東日本大震災の時は、この市の災害対策本部が置かれていたフロアにある会議室を連隊に貸し出し、作戦室を設置していただいた。災害対策本部とほぼ同じところにあることで意思の疎通がスムーズだった。 全国の政令市で「20大都市災害時相互応援に関する協定」を締結しており、他の政令市からの応援に非常に助けられた。 特に、新潟市や神戸市など、被災の経験がある自治体からはすぐに応援に来ていただいた。 行政だけで全てに対応することはできない、色々な方の力を貸してほしい、ということをして「市民への新たな負担」と誤解されないための方策が必要。
5 避難所の運営について	<ul style="list-style-type: none"> 本市においては、一定期間の避難所を集約して対応した。 大規模避難所は食料の配給などの面で効率がよいが、反面、運営のまとめ役になる方の負担が大きくなる。 学校が避難所になった場合、教員の負担が非常に重かった(と聞いています)。地域住民と学校職員が互いに役割分担しながら活躍した例として、青葉区東六番丁小学校の事例が毎日新聞に載ったと記憶しているので、参考にしてほしい。
6 県と市の役割分担について	<ul style="list-style-type: none"> 仙台市内の県立高校を避難所として開放するよう県に求めたが、対応が遅かった(という認識がある)。地域防災計画上、県は自ら避難所を運営することになっていないため、当事者意識が低いのではないかと懸念している。 市町村の方が県よりも先に行動を起こさなければならぬが、現在の仕組みはそのタイムラグを想定していない。

資料 4-3

インタビュー調査の概要

調査先	東松島市復興政策部市民協働課
調査日	2011年(平成23年)10月28日

調査概要

1 支援物資について

- 震災から1週間くらいでインターネットが復旧したので、必要な物資の情報をインターネットに載せた。しかし届くまでにタイムラグがあるため、届くころにはもう不要なものになっていることもある。需要は1週間で変わる。
- 物資は最大で120~130箇所配っていた。避難所まで運んだあとは、避難所ごとに決めてもらったリーダーに物資を渡して配って貰っていた。内陸の農家にはガソリンを支給して、軽トラで取りにきてもらうこともあった。
- 3月後半から、物資の運搬にボランティアの協力を受けた。
- 市内のあちこちが10日くらい水没したままだったので、胸まで水に浸かって孤立した避難所へ何度も物資を運んだこともある。
- 県から物資が届くというので職員を張り付けさせたのに、いつまでたっても届かないことや、夜中の2時3時にトラックが着くこともあった。市役所で雑魚寝している職員を起こして真夜中に何往復もして物資を運んだこともある。ほとんど睡眠がとれず、職員は皆ふらふらだった。物資と人はセットで送って欲しいと感じた。
- 100人避難しているという集落に100人分よりは余裕を持って配布しに行くと、しかしいくらか配っても配布が終わらず、途中で物資が足りなくなる。実際には物資を配布しているという情報を聞きつけた100人以上が受け取りにきている。このため最初の頃は、情報を得られ、車で移動できる人がもともと多くの物資を入手でき、移動や情報入手が困難で物資を必要とする弱者がもともと物資を得られていなかったと思う。

2 インフラ復旧について

- 電気：市内全域で停電した。市役所は自家発電装置を24時間動かして被災者支援にあたった。重油は自衛隊から分けてもらった。避難所にも発電機を配ったが、全避難所に行き渡るまでには1週間程度かかった。復旧までには早いところでは2週間程度、水没地区では1~2か月かかった。
- ガス：市内は全てプロパンガスだったため、設備の安全が確認できた場所から使用可能となった。
- 水道：最長で2週間、最長は2か月で復旧した。ただし、壊滅的な被害を受け、人が住んでいない地域の水道は未だに復旧していない。
- 下水：電気が復旧しないとポンプが動かないので、一般家庭には極力流さないようにしてほしいとお願ひしていた。避難所では紙類は流さず別に処理した。
- 通信：固定回線が繋がるまで1週間くらいかかった。電話線も切れていたもので、これでも早い方だと思う。携帯電話は最初の1週間くらい使い物にならなかった。

3 避難施設について

- 指定避難所へ避難するというよりも、周囲が水没した結果、どこかで孤立し

ているという状況の方が多かった。

- 最初の5日間くらいはどの程度の人数がどこに避難しているのかもよくわからなかった。指定も何も関係なく、人がいるところを把握して避難所として確認した
- 本来避難所には行政職員1名を常駐させることになっていたが、今回は無理だった。これまでに大きな災害で開設したことのある避難所は、北部連続地震の際の30箇所程度が最大。今回は公式のものだけでもピーク時には86箇所。300人程度の職員で86箇所常駐対応することはできなかった。
- 仮設住居は抽選での入居となったため、コミュニティの再編成が進んでいる。

4 災害協定、支援について

- 協定は遠隔地の自治体とのものが有効。
- 支援職員には、主にルーチンワークの窓口業務を行ってもらった。いろいろな頼みやすくなることから、長期の応援がありがたい。
- 震災前に協定を結んでいたのは、北海道更別村と宮城県内の市町村である。隣接する市町村には、避難者を受け入れてもらった。
- 震災後に協定を結んだのは東京都大田区、山形県東根市、埼玉県東松山市である。大田区からは、震災直後に発電機が送られてきた。非常にありがたかった。
- 10月27日時点で東松島市には60名の応援職員がいる。更別村、東根市、大田区のほか、熊本県内と福岡県内の市町村からの応援職員である。
- NTT東日本(避難所への無料仮設電話、インターネット端末の設置)、NTTドコモ(避難所への無料携帯電話、タブレット端末の貸し出し)、ボッシュ(人の物的、資金の支援)、リコー(証明書類などのコピー対応など)など多くの企業支援があった。
- 企業からの支援の申し出は、全部ではなく、ニーズに合った場合をお願いしていた。

5 今回の経験から企業の専門的支援が欲しい分野

【初期(発災後1か月以内)】

- 高齢者、要援護者及び医療分野の対応支援(専門的物資提供を含む)
- 通信・情報入手・伝達手段確保のための支援
- ライフライン復旧対応への支援(特に水道・電気)

【中期(1か月以降)】

- 物資管理対応支援(搬送を含む)
- 避難所生活環境整備対応の支援(衣食住環境)
- 被災者移動手段の確保支援

6 被災時に活きる情報伝達手段

- 対外的にはネットによる情報発信が役立つ。しかし、電気もない、携帯は水没しているといった状況だったので、内部的には年代問わず、紙がもともと役に立った。
- 市役所は浸水しなかったもので、パソコンも使えた。広報課の担当者が市報を作り、庁内で印刷して配布した。

インタビュー調査の概要

資料 4-4	東松島市社会福祉協議会
調査先	2011年(平成23年)10月28日
調査日	
調査概要	<p>1 ボランティアセンターの設置</p> <ul style="list-style-type: none"> 震災発生直後、社協では災害対策本部を設置。ボランティアセンター(以下VC)の立ち上げは、3月19日。平成15年の宮城県北部連続地震の際も、VCを立ち上げた。 地域防災計画でも、また以前の地震の経験からも、VCは社協がやるということと市との役割分担はできていた。 市の災害対策本部に消防団や建設業協会、自衛隊などが入って実践的な防災訓練をしていたので、今回もこれらの組織がすぐに活動した。その面では、他の自治体より素早い救助活動ができたと思っっている。 <p>2 ボランティアセンターの運営方針</p> <ul style="list-style-type: none"> 社協では、VCを立ち上げる際に「いつまで、どのような仕事をやるのか」という方針を決めた。支援に来てくれた高知県社協の方のアドバイスだった。 VCやボランティアは、住民が自分たちで復旧・復興できない部分や行政が取り組めない部分を支援するのが目的。復旧・復興の主役はあくまで住民。 ボランティアには、ボランティア保険が適用される範囲内の仕事をお願いした。床剥がしなどの危険な作業はやらせなかった。 公的な制度に基づいて行われるものについては行政で対応し、ボランティアは、行政が手を出せない民間同士の分野、個人の資産について対応した。 VCは、被災者が自宅に帰る、あるいは仮設住宅に入居できるようになったら閉めるという方針にした。急に閉鎖したことで、トラブルになったという事例もある。そのため、閉める1か月前からボランティアや運営スタッフに話をした。 <p>3 支援需要の把握</p> <ul style="list-style-type: none"> まずVCを開設したことを防災無線で知らせた(最初の2週間ほど、多いとき1日3回)。これでニーズの受付とボランティアの募集について知らせた。ほかに市の広報紙や避難所へのビラ貼りなどもやったが、ほとんど効果がなかった。 次に、直接避難所に行って受付をした。でも当初はみんな支援の申し出を遠慮していた。この地域の人は遠慮することが多い。 誰かがボランティアの支援を受けているのを見て、それで頼んでくる人が多くなった。ボランティアの活動を直接見たりテレビで見たりして、依頼が増えていった。 <p>4 ボランティアの募集・活動について</p> <ul style="list-style-type: none"> まずは市内在住者を対象に1か月ほど募集した。1か月後くらいから募集対象を県内に拡大し、5月4日から、公式に県外からのボランティアを受け入れるようにした。 ボランティアの活動としては、当初は「何でもやります」というものが多く、次第に専門的な内容(医療、散髪、大工仕事など)が増えていった。

- 医療看護系の活動内容については、市の保健師の方針とズレがあった。このため市の保健師と話し合ってVCではなく市で調整してもらったことになった。
- 炊き出しに関しては、避難所関係を市の市民協働課が担当していたので、そちらに情報を集約するようにして対応をお願いした。
- 個人のボランティアも多かったが、労働組合関係などのボランティアも来た。そういう団体がわりと来て調整が必要になったため「団体調整班」を作ることになった。
- こちらでバスをチャーターして仙台駅に配置し、どこで何をしたらいいかわかっていないボランティア希望者をまとめて連れてきた。
- 支援のニーズがなくなってくるとボランティアが自ら仕事を探してきた。中には倒れた墓石を直すといった危険な仕事もあった。こういうボランティア保険の範ちゅう外の仕事はVCから派遣した仕事とはしなかった。

5 支援物資について

- 社協では欲しいという声が上がったところに供給するという方針を採った。
- 全国から集まる物資の管理は、市で行った。社協が必要なものが出たら、市からもらっていた。
- 社協、VCに直接来た物資は市に回さず、ニーズのあるところに届けた。
- インターネットを使える環境が復旧した後は、物資の提供依頼を行うことで、充足率は100%だった。インターネットが使えない時期に、どうやって必要な物資を確保するかが大きな問題である。
- 震災直後はガソリンが確保できず、また広域災害だったこともあり、物資が届かず大変だった。
- アマゾン「欲しいものリスト」を活用できるようになったことにより、欲しい物資が順調に確保できるようになった。その面に長けている個人ボランティアのおかげである。

5 これまでの災害対応の状況

- 過去の震災の経験などから、市民を主体にした防災訓練を実施してきた。市内全域に自主防災会を設置し、この会が、災害対策本部に避難の詳しい状況を報告するという実践的な訓練を常に行ってきた。住民をいかに安全に避難させるかという観点で訓練してきたが、津波は想定外だった。
- 災害対策本部に消防団や建設業協会、自衛隊などが入って実践的な防災訓練をしていたので、今回もこれらの組織がすぐに活動した。
- これまでの経験で、災害が起きたら市の幹部がすぐに集まるということや、各部がどんな役割があるかということ、誰もが十分認識していた。

6 他の自治体が行った方が良いと思うこと

- VCの場所や、物資の受入れ場所を明確にすること。
- これまでの災害の事例をよく参考にすること。特に、時間の経過により、対応の内容が変わってくるので、それを参考にすると良い。
- 防災訓練は市民が主役であり、彼らが自分たちで判断して動けるようにすることが望ましい。
- 実際に東松島市(被災地)を見に来てもらいたい。

資料 4-5

インタビュー調査の概要

調査先	特定非営利活動法人イコロールネット仙台
調査日	2011年（平成23年）10月28日
調査概要	<p>1 イコロールネット仙台について</p> <ul style="list-style-type: none"> 男女共同参画に取り組んでいる NPO 団体。ただし、震災による支援対象は女性のみ。 様々な分野で男女共同参画に向けた取組を行っている。震災がなければ今年度は科学分野と男女共同参画分野について取り組み予定だった。 <p>2 女性のニーズ調査について</p> <p>【2008年調査（2009年報告書発行）】</p> <ul style="list-style-type: none"> 2009年に発行した報告書は行政等から受託したものではなく、独自調査。 今回の震災を受けて避難所に関する部分が注目されているが、報告書は避難所生活に限らず、災害時に女性の視点が重要だということについて、調査に基づく6つの提言にまとめている。その2つ目が、「女性の視点を反映させた避難所運営」だった。避難所生活を経験した女性もそうでない女性も避難所生活に対する不安を多く感じていたもので、取り上げた。 <p>【2011年調査（インタビュー時には調査中）】</p> <ul style="list-style-type: none"> 調査対象は、仙台市を含む被災地となった各市町村の女性。被災地の女性がどのような体験をして、どのような思いをしたかということの記録も兼ねているので、自由記述欄を多く設けた。 女性はバックグラウンドが多様なため、体験も多様。調査結果を地域や行政の防災に活かせればと思っている。ただし、今回調査も行政委託等ではない。 仙台市内の仮設住宅3,000軒にポステイティングした。ポステイティングは仮設住宅の代表の許可を得て行っている。 借り上げ住宅についても、行政にデータを貰えたところはポステイティングした。世帯に女性がいる場合のみ回答してもらおうようお願いしている。回答期限は11月末で、現在までに1,000件くらい回収されている。 <p>【前回調査と今回調査で感じる変化】</p> <ul style="list-style-type: none"> 過去のニーズと今回のニーズはほとんど変わっていない。 避難生活が長期間となったため、人間関係のトラブルは出てきている。 前回調査のときと比べれば、防災に女性の視点が重要という部分も出てきているし、頭ごなしに女性の視点は不要と言われることもなくなったので、前進している。仙台市の復興会議も16人中3人が女性委員。 <p>3 せんとくネットについて</p> <ul style="list-style-type: none"> せんとくネットは洗濯代行のためのだけの活動ではない。洗濯支援を通じて避難所に入りし交流をする中で、被災女性のニーズを掘り起こすための活動。 避難所が全て閉鎖され、被災者が仮設住宅や借り上げ住宅に移った現在は、仮設住宅の集会所などでサロン活動を行っている。 避難所の中だけでなく、被災地全般でサロン活動を行う中で、ニーズを掘り起こしている。一見被災していないような地区でも、子どもが登校拒否になっってきたとか、夫との関係が悪くなっているといった、震災をきっかけに浮上ってきたトラブルがある。

4 避難生活と女性

- 以前の調査結果に興味を持ち、呼んでくれたことのある仙台周辺の市町村を訪れ、避難所をお見舞い訪問した。避難所に勝手に入ることではできないので、各自自治体の男女共同参画担当職員につないでもらい、登米市、栗原市、東松島市、気仙沼市の避難所7箇所を訪問した。そこで見聞きしたことしか話せないものでそれが全てではないだろうが、2008年調査のときに心配したことが現実になっていた。
- 学校の教室は小部屋なのでまだ良い。体育館に何百人も避難しているところがあった。ほとんどしきりはない。更衣室、授乳室もない。過去の地震で避難所運営を経験したことの多い栗原市と東松島市の避難所は、多少状況が良かったように思う。
- リーダーはどことも男性。女性リーダーのいる避難所はわずかだった。
- 調理のため、女性たちが朝から晩まで缶詰になっている避難所もあった。大変だと思っただけでも、コミュニティ単位で暮らしている避難所の中では口に出しづらい。個別に話を聞かないと女性たちの本音はわからない。
- 後日、調理を担当する女性の一部を調理担当者として雇用する自治体もあった。
- 避難所から職場に通う人もいたが、保育施設もない避難所に子どもだけ残して仕事に行けないという女性もいた。このため女性は男性以上に仕事を失いやすい。
- 高齢の家族が避難所に入りたくないと言う等の理由で、2階だけ残った自宅に残っている人も多かった。在宅避難者には、物資も食料も渡りにくい。家族の食料を、あちこち回って探すのは女性ばかり。被災した家の片づけの負担も女性にかかち。災害時には特別休暇が必要だと思う。
- 仙台市は公共施設が避難所となる例が多かった。震災直後は避難所指定されたいよといまいと皆近くの公共施設に逃げ込んだ。備蓄物資の有無に関わらず避難所と化したので、施設ごとに物資を集めなければならず、職員が大変そうだった。
- 仙台市には仮設住宅より借上住宅の方が多い。どちらに入るのは被災者が選べた。
- 在宅避難している人についてもそうだが、借上住宅に入ると、集会所がある仮設住宅より情報入手などが遅くなる。コミュニティから離れることにより生じる問題もある。
- 被災地にはDVの問題もある。特に仮設住宅に移ったあととが危ない。支援活動はDVが発生していることを前提に行う。あるかもしれないが不足。男性への啓発も必要。
- 圧倒的多数の女性は声を上げない。年代を問わず「もつと悪い状況におかれたい人がいる」と、押さえ込んで我慢している。
- （南三陸町の人々が集団避難していた）登米市の避難所で、震災後数か月たつても布団の中で着替えるのが当たり前のような状況のところがあった。更衣室を作るのも今更で、もうこのままでもいいというような状況になっていた。しかし外から見るとあまりにもひどい状況なので、女性たちに働きかけをして声を上げてもらった結果、改善されたところも多かった。
- 避難訓練など、地域の防災活動にももつと女性を積極的に取り込む必要がある。日中地元に残っているのはほとんど女性である。

インタビュー調査の概要

調査先	相模原市総務局渉外部渉外課
調査日	2011年（平成23年）11月16日

調査概要

- 1 “銀河連邦”の設立の経緯や目的、基本的な活動内容等について
 - 連邦は相模原市等4市2町で構成。当初は大樹町を除く5市町で設立。大樹町は昨年4月に加盟。本部は相模原市。
 - 昭和62年、東大の宇宙関連施設があった自治体がユーマアとパロディの精神をもって連邦国家を組織し、相互の理解と親善を深めること等を目的とした。
 - 活動の主なものとしては、子どもの留学交流事業、スポーツ交流や銀河連邦サミット・フォーラム、経済交流などがある。
 - 普段は緩やかな活動で交流をしているが、そこで育まれる市民の輪が災害などの時に支援につながっていると思う。
- 2 連邦の目的の中に「災害時の支援」は含まれていたか
 - 連邦発足当初は災害時の支援に関する取り決めなどはなかったが、平成8年2月に「銀河連邦を構成する市町の災害時における相互応援に関する協定」を結んだ。
 - 協定が結ばれる前にも、台風や地震などの被害が出たときには支援をしていたと思うが、阪神大震災があったことから、改めて協定を結んだものと思われる。
 - 今回の震災では、協定に規定されている支援策がほとんど行われている。
- 3 連邦内の交流活動にはどのようなものがあったか
 - 子ども留学、スポーツ、経済等の交流活動を行っており、市民参加の活動が主である。交流の結果、「あそこは行ったことがある」という子どももは増えている。
 - 物産などの経済交流や観光交流は市民参加でできるが、遠距離の相手の場合は市民が自発的に行きにくいので行政主導という傾向はある。
 - 行政を介さずに住民どうしが直接やりとりをするということもある。
- 4 連邦が大船渡市に行った支援はどのようなものがあるか
 - 今回の連邦の支援は、メンバーに体力差(自治体の規模の差)があり、本部で仕切っても受けきれない自治体が出たので、各市町ができる支援をしましよとうということになった。肝付町は周辺の4市5町で復興支援チームを作り連邦と連携しながら(8月末まで)応援の職員を継続的に送る取組をした。
 - ただ、相互の連絡体制はしつかり作ろうというところになった。相模原市職員が最初に現地に入ったので、現地で連邦の調整窓口になり大船渡や連邦のメンバーとの調整や市への状況報告をした。こういう取組がよかったと思う。
 - 連邦のメンバーは、大船渡市と連絡がついた時点で支援を始めた。相模原も3月13日に出発したが、この時もほかのメンバーに「〇〇が足りないと言われています」といった連絡を取りながら支援を始めた。

- 時間の経過にあわせて、欲しいものはどんどん変化する。はじめの頃は生活用品や医薬品、太陽光発電機や乾電池といったものだった。変わったものとしては、金属探知機の要望があった。これは水道管がどこにあるか探すために必要とのことだった。
- 5 震災発生直後、相模原市は被災地にどのような対応をとろうとしたか
 - 市としては「大船渡を重点に支援する」とは言っていないが、市民の意識から自然に大船渡重点になった。市民にとっては、「まずは大船渡を支援」「支援するなら大船渡」という意識だった。
 - 災害支援の知識も何もなかったもので、いろいろな部署と調整しながらやっていた。(連邦内の)支援の連絡調整や現地に派遣になっていた職員との連絡なども行なった。
 - 6 震災発生直後、市民の被災地に対する声はどうだったか
 - 市民からの支援物資やボランティアの申し出はとでも多かった。市民が口をそろえて言うのは、「顔が見えるから支援するんだ」ということ。
 - ただ、衣服の提供を呼びかけると個人は古着を持ってくる。食料も、期限切れ間近のものが大量に持ち込まれたこともあった。どちらも大変困った。
 - 市では日赤の義援金受付と大船渡への応援金受付の2つを行ったが、日赤へは11月上旬時点で9,300万円なのに対し、大船渡へは10月末で1億5,000万円集まった。
 - 大船渡を支援したいという気持ちは、大船渡の海産物を食べたいことがあるとか、子どもが交流事業で行ったことがあるからとか、ほんのちよつとしたことでもきっかけになっている。
 - 7 連邦として行った支援活動のメリット、デメリットはあったか
 - 今回の支援のやり方は、連邦で情報を共有しその中でできる支援をそれぞれのメンバーが行うというもの。もし本部がメンバーに支援内容を割り振るようなやり方をしていたら、情報が遅れたりメンバーが本部の指示待ち状態になりたりしたかもしれない。
 - 日ごろの緩やかな交流の成果と6団体それぞれの個性が、今回の支援につながったと思う。
 - はじめの頃は物資の支援だったが、ある時期以降は事務(保健関係、介護関係、義援金配布手続き等さまざま)を支援するという形になった。これは人数が必要なので、連邦の中でどこがどの職種を派遣するという調整をしたことが円滑で継続的な派遣につながったと思う。
 - 行政職員の派遣は、連邦という仕組みがあったからスムーズにできたと思う。
 - 8 今回の事例を通して、自治体間における平時からの市民交流活動と災害発生時の支援活動について、どのような評価ができると思うか
 - 市民にとっても相手の顔が見える(から支援をする)ということが、今回の支援をするにあたっての連邦活動の最大の成果だったと思う。

資料 4-7

インタビュー調査の概要

調査先	埼玉県危機管理防災部消防防災課
調査日	2011年(平成23年)11月24日
調査概要	<p>1 さいたまスーパーアリーナへの帰宅困難者受入れの経緯について</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 最初は県警からの連絡だった。17時頃、大宮駅に2,000人ほどの帰宅困難者が滞留しているので保護して欲しいとの連絡があった。 ■ 駅員は駅の安全確認や運行で手一杯だったため、JR→大宮駅の鉄道警察→埼玉県警→消防防災課という流れで来た。2,000人という大人数を収容するのにこの施設を使ったらいいかと考えたとき、さいたまスーパーアリーナに、いざというときには避難所として使えるという協定があることを思い出した。 ■ さいたまスーパーアリーナは県施設で、さいたま市の避難所としての指定は受けていない。イベント時に災害が起るとイベント参加者がそのまま避難者となるなど、状況により対応が大きく代わってしまうことから、避難所指定はしないが、いざというときは避難所として使える場所という位置づけがされている。 ■ しかし、アリーナは現在株式会社さいたまアリーナによる指定管理が行われている。そこでまずはさいたまスーパーアリーナを所管する都市整備部に連絡をした。ざりざり定時くらいだったので、おそらく17時15分頃。そこから施設の指定管理者である株式会社さいたまアリーナへ連絡が行き、OKが出たので20時45分に開けた。 ■ 本当は20時には開けることができたが、大宮駅からアリーナまでの徒歩誘導の手配などがあり、この時間になった。誘導は県警やさいたま市に依頼した。県警との連絡は内線電話だが、さいたま市とは固定電話で連絡を取った。この時間には固定電話で普通に通話が取れた。 ■ アリーナには毛布、水、アルファ米などが備蓄されているが、今回はアルファ米を使わず、川島の中央防災基地から乾パンを運んだ。夜中に到着したのでさいたま市やアリーナの職員にも手伝ってもらい、必要な人に配布した。 ■ 大宮駅に近いソニックスティイを使わなかった理由は収容人数。200~300人程度しか入れないということだったので、2,000人には不足と考え、アリーナを開けた。実際にはソニックスティイも、その日会議で訪れていた人などは収容していたらしい。 ■ 過去に県がこのように帰宅困難者を受け入れたことはない。今回はたまたまアリーナが使用されていなかったからよかつたが、そうでなければどうしようもなかった。さいたま市の避難所は基本的には市民のためのものなので、大宮駅周辺にアリーナ以外の大規模収容施設がない状態をどうするかは今後の課題の一つ。 <p>2 地域防災計画の見直しについて</p> <p>【女性や災害時要援護者に関する記述の見直しについて】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 見直しの際に、民間の障害者団体にも入ってもらったところ、ひとことで障害と言ってもさまざまであり、見た目ではわからない障害を持つ人にも配慮が必要だということから細かい記述になった。 ■ 小さな自治体から、地域防災計画に記載してあることの方が実行しやすいと

<p>いう意見があったためでもある。ただ、大きな自治体からは逆の意見があった。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 女性に関する記述は、男女共同参画の担当者を入れたり調べたりして行った。避難所関係のワーキンググループに女性が多かったことも記述の厚さにつながった。 ■ これまでのような、原案を提示して原課に見てもらおうという方式だったからこそまでの記述にはならなかったと思う。文書でやりとりするより、ワーキンググループでざくざくばらんに話し合った方が意見交換しやすい。 ■ さいたまスーパーアリーナや社協の担当者もワーキンググループに加わった。双葉町を支援したときの話などを反映させている部分もある。 <p>【備蓄に関する記述の見直しについて】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 災害時要援護者が必要とする物資の備蓄について今回大きく見直された。備蓄の方法は基本的に流通在庫を予定している。関係団体は常時備蓄を求めているが場所や予算の問題で特に市町村には難しいため、理想と現実のあいだを取った。 ■ 避難所の備蓄は基本的には避難生活が長期化したときのためのもの。地域防災計画には長期短期を分けた記述まではできていないが、まずは自分で自分のための数日分の備蓄を、という方針は変わっていない。 ■ 帰宅困難者のための備蓄は、置く場所があるところには置くという方向。備蓄のないところは一時避難所として利用できないとすると、その施設が使えなくなる。備蓄を置けない施設を利用する場合には、県内の備蓄基地から物資を配送する。 <p>【帰宅困難者支援策の見直しについて】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ これまでの埼玉県の帰宅困難者対策は、都内から帰ってこられなくなった埼玉県民をどう保護するかがメインだった。 ■ これからは、まずは県内の混乱をどう防ぐかに移行しつつある。そのためにはまず駅前の混乱を解消し、暴動を防ぐことが重要。8割くらいの方はその日のうちに帰宅するが、それ以外の滞留者をどうするか。帰宅困難者は被災者か、という問題もある。 ■ 徒歩帰宅は防げない。支援もする。しかし、まずは帰宅困難者となったその場所に留まってもらったための支援策を考える。被災後最初の72時間は、行政は生存者救出に全力を挙げる。そのあとで、帰路の安全が確保されているか、道路はどうなっているかなど可能な限りの情報を出すので、自ら判断して、安全だと思ったら帰って欲しい。 ■ 問題は最初の3日間、帰宅困難者を滞留させるための施設や備蓄。企業や学校に留めておいて欲しいが、施設側は3日もいられると困るだろう。 ■ 使った備蓄の補充に必要な予算を誰が出すのかという問題もある。現行法には民間施設の備蓄を帰宅困難者のために使った場合、国や自治体が補充したり補助したりするための規定がない。費用の問題が発生するので、県などの備蓄を運び込んで使ってもらうことを検討している。 ■ 東京都はすでに、帰宅困難者の一斉帰宅を防ぐため、企業等に3日分の備蓄の努力義務を課す条例を制定する方針を決めている。周囲の自治体にも同じ方向で対応することを求めているが、埼玉県がどうするかは未定。
--

資料 4-8	インタビュー調査の概要
調査先	埼玉県福祉部福祉監査課
調査日	2011年（平成23年）11月24日
調査概要	<p>1 福祉監査課が物品調達を担当課となった経緯について</p> <ul style="list-style-type: none"> 地域防災計画、食料の調達は農林部、物資の調達は産業労働部が担当することとなっている。しかし、県外からの避難者支援はもとも想定されていない事務であるからか、この件についてはどの部署が担当するか明確でない状況であった。 そうした中、様々な調整が行われた結果として福祉部が担当することになった。福祉部が担当することと決まった後、福祉部内で福祉監査課が担当することとなった。 <p>2 担当業務について</p> <ul style="list-style-type: none"> 割り振られた業務は避難者支援のための物品調達だけと考えたが、実際には問い合わせ（避難者の安否確認、ボランティアや支援物資の申出、避難者数等に関する記者からの質問など）対応などもする必要があり、そちらの負担が大きかった。 物品調達の際には様々な経理処理が発生するが、福祉監査課の通常業務では、仕様の作成や入札などを行うことがほとんどなく、慣れない業務も多かった。 出納総務課などに手続を確認しながら行っていたため、かなり大変だった。通常は入札が必要な案件でも、緊急時は随意契約できることになっているが、「緊急時」にあたるかどうかは個別に判断が必要となるため、出納総務課には度々相談していた。出納総務課合議になる案件もあった。 当初、さいたまスーパーアリーナでは食事を出す予定はなかったが、急遽食事を出すことの方針が変わった。 弁当を調達するにも、何人分を用意するか、また、急な発注に対応できる業者を見つけたことなどに苦慮した。 弁当業者の経営を考えると、一度頼んでおいて「明日からは要りません」と急に言うわけにもいかず、業者選定や発注数の調整などにも難しいことが多かった。 スーパーアリーナ用のお弁当は、ある程度まとまった数が作れる業者に発注する必要があるが、東京の業者などにも頼んでいた。その後、状況が落ち着いてからは配達の間がかからず、細やかな対応も可能な地元業者に頼むようにした。 <p>3 他課との役割分担について</p> <ul style="list-style-type: none"> 都市整備政策課など避難所の担当課と福祉部との役割分担は明確ではなかった。 基本的には避難所の担当課からの要請を受けて物品を調達していたが、ボランティアから直接福祉監査課に調達要請があり、避難所の担当課に確認を取ってから買うようなケースもあった。

<ul style="list-style-type: none"> 調達物品を運んでくる業者への細かい指示（避難所のどこへいつ届けるかなど）も、避難所の担当課と福祉監査課の間で、その都度調整して行っていた。 現地に専任組織を作ってその組織に予算を渡して、現地で調達できるようにした方がよいか。 	<p>4 予算措置について</p> <ul style="list-style-type: none"> 物品を買う予算がないため、予備費で対応していた。平成22年度中に調達したものは平成22年度の予算、平成23年度になってから調達したものは平成23年度の予算から支出する必要があるなど、年度の切り替え時期ということも事務負担が大きくなっていった。 今回の震災対応の費用全体について、補正予算を組んで対応するものと、予備費から支出するものがあった。 県などの会計システムに慣れていない小規模な弁当屋などの中には、支払いの手続などに、手間や時間がかかると引受けられないという業者もあった。 <p>5 人員配置について</p> <ul style="list-style-type: none"> 当初、課内で4つの担当から1名ずつ（現在は3つの担当から1名ずつ）人員を出して避難者支援業務専任グループを作った。避難者支援業務専任グループに異動した職員の補充などはなかった。業務が増えたにも関わらず定数増がなく、少なからず本来業務に影響はあったと思う。 <p>6 備蓄物品について</p> <ul style="list-style-type: none"> 生理用品、離乳食、高血圧の服用の食事など、避難所でのニーズは多岐にわたる。災害発生直後か、少し時間が経つてからかによっても変わる。それを全て事前に用意しておくことは、現実としては難しいと思う。備蓄を充実させるのはよいが、ニーズが発生してから速やかに調達できるような準備をする方が重要だと考える。 被災者本人は仕方がないなどの思いからニーズを表明しなかったとしても、ボランティアで来た医師などが、被災者を慮って役所にニーズを伝えてくるケースもある。 備蓄がどこに保管されていて、使う権限は誰にあるのか、どうやって運搬するのか、というような情報を共有できていなければ、いくら備蓄があっても使えない。 <p>7 その他</p> <ul style="list-style-type: none"> 指揮命令系統をしつかりすることが重要。各部に危機管理防災部と兼務がかかっている副課長級職員がいるので、そこで調整して指示を出すこととしてはどうか。
---	---

資料 4-9

インタビュ調査の概要

調査先	埼玉県社会福祉協議会、埼玉県都市整備政策課（当時の担当者）
調査日	2011年（平成23年）11月24日
調査概要	<p>1 さいたまスーパーアリーナへの被災者受入れの経緯</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 福島県知事が全国知事会を通じて行った要請に応え、3月16日20時に、3月31日までの期間限定の避難所としてオープンした。 ■ その後ビッグサイトや横浜アリーナでも被災者受入れが行われたが、被災地の県外にはさいたまスーパーアリーナほどの規模になったところはなかったはず。 ■ 最終的に収容した人数は約2,500人。ほとんどが福島からの避難者で、19日に双葉町を役場ごと受け入れるまでは数百人程度だった。 ■ 受入れを告知した17日から、埼玉県が被災者を受け入れるというニュースを見たボランティア希望者がアリーナにやってきました。18日には最寄駅（さいたま新都心駅）の政礼付近から人があふれるような状況だった。被災地に開設されたのではない上に、都心からのアクセスがいい避難所の特徴と思われる。 ■ 当初ボランティアステーションを立ち上げる予定はなかったが、このような状況を受け、急遽18日に立ち上げることになった。 ■ 当初は毛布の提供のみの予定だったが、外部からの批判もあり、双葉町の住民約1,800人が移転してきた19日の夕方から、食事（お弁当）を出すことになった。しかし、最初は全てがお弁当ではなく、パンなども混ぜていた。お弁当を欲しがっている人の方が多かったが、配布場所から遠いと受け取れないことがあったようだ。 <p>2 ボランティアセンター（ステーション）について</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ボランティアセンターの開設は基本的には市社協の仕事なので、当初さいたま市社協がやる気満々でやってきました。しかし県社協の担当者がボランティアセンターの開設は不要として返してしまっただけ、しこりが生じた。 ■ 県の担当者はこれまで避難所運営やボランティアの対応経験がないことから不要と言ってしまったようだが、しかし実際には必要だった。 ■ 結局18日に県社協がボランティアステーション（以下、「ボラステ」）を立ち上げたが、ノウハウも立ち上げのお手本もなく、手探りだった。 ■ さいたま市もノウハウは持っていなかった。 ■ 新潟や神戸に行ったことがある人の経験を一部参考にしたが、自分たちがボラステの運営をやるつもりで行ってはいなかったから、詳しくなかった。 ■ 運営はさいたま市をはじめとする近隣市の社協にも手伝ってもらった。 ■ ボラステで受け入れたのは組織力のある団体ボランティア。個人ボランティアは基本的に断りしっていた。 <p>3 物資について</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 物資の寄付は基本的に断っていたが、持ち込みは多かった。特に困ったの

は食料や古着の持ち込み。最終的には使えそうなものは貰い、受付近くの廊下にフリーマーケットのように置いておいた。

- 古着のサイズはこちらで見分けておいたが、ぐちゃぐちゃになった。最後は結局廃棄せざるを得なかった。
- おむつが足りないなど、ネットに情報がどんどん流れ、それを見た人が持ち込むのにも困った。押し問答して持ち帰ってもらったものもある。
- 生理用品などはトイレに置いて使ってもらった。

4 **アリーナでの生活**

- 避難者はアリーナ2階と3〜4階のコムコースに収容した。2階は双葉町以外からの避難者、3〜4階には双葉町からの避難者が生活していた。
- 2階には段ボールによるパーティションなどが設置されていたが、双葉町のスペースは混雑度が高かったこともあり、あまり使われていなかった。
- 職業あわせん相談コーナーも作ったが、あまり人が来なかった。短期間のみ避難所であり、ここから自立を考える人が多くなかったのではない。
- もともとイベント施設であり、生活のための設備は整っていない。洗濯機や洗濯物を干す場所、入浴施設などはなかった。近隣のコインランドリー（有料）や銭湯（交渉により無料）などを利用してもらった。
- バックヤードに救護ステーションや診察室、隔離室などがあり、感染性の病人はそこへ入ってもらった。
- 女子更衣室は段ボールで仕切られたものしかなかった。トイレの一部を仕切って更衣室にするという話も出たが、実現しなかった。
- さいたま新都心駅前交番の警察官に巡回をお願いしたり、アリーナの警備を増強したりもしたが、外部から不審者が入り込み、トラブルを起こすことはあった。ホームレスが入り込むこともあった。
- ボランティアが置きっぱなしにしている荷物も狙われることがあった。

5 **今回の経験から得た教訓等**

- 避難所受付となる入口付近に公共スペースを作っておいた方がよい。そうしないと生活スペースと外部からの訪問者の受付スペースを分けることが困難なる。
- 避難所となる可能性のある建物の会議室などには、最初から通信設備や電源などを整備しておかないと、本部として使用することになったとき非常に不便な思いをする。
- 今回は県社協が主体となってボラステを運営したが、県には生活福祉資金の貸付事務などややらなければならないことがたくさんある。ボランティアを束ねて指揮をとれるだけのマンパワーがない。
- 今回の地域防災計画見直しで、県社協は災害ボランティア支援センターを運営する立場になる。市町村社協には正規職員が少なく、組織も脆弱なところが多いこともわかっているが、今後再び避難所を開設することにしたい。県施設を利用するにしても運営主体は市町村にお願したい。

インタビュー調査の概要

資料 4-1-0

調査先	彩の国さいたまづくり広域連合
調査日	2011年(平成23年)11月24日
調査概要	
1	<p>自治人材開発センターへの避難者受入れの経緯</p> <p>この建物は普段は彩の国さいたまづくり広域連合が日帰りの研修施設として利用しているが、建物自体は市町村課が管理する県施設である。このため県が避難所として利用できる県施設の一覧を提出することとなったとき、市町村課所管の施設としてリストに記載された。その結果19日から全研修室を開放して避難者を受け入れることが決まり、その日のうちに2名を受け入れることとなった。</p> <p>最初は秩父の宿泊研修施設(セミナーハウス)で60名受入れ可能と回答していた。生活の場としては遠いため、使われなかった。</p> <p>3月31日にさいたまスーパーアリーナが閉鎖されたあと、双葉町からの避難者の多くは加須市にある旧県立騎西高校へ、その他の避難者も県内外の避難所等へ移動した。自治人材開発センターはその行き先の一つでもあった。</p> <p>3月19日から30日までは数十人の避難者が生活するのみだったが、さいたまスーパーアリーナが閉鎖された31日には100名以上の入所があった。ピーク時には150人前後の避難者が暮らしていた。5月31日までに全員が退所した。</p> <p>4月半ばごろから二次避難所へのあっせんが始まると、ホテルや雇用促進住宅、県営住宅等へ移る人が増え始め、閉鎖日が近づく頃には10数名が生活するのみとなっていた。</p> <p>浪江町からの避難者が家族単位で避難してきていた。コミュニティ単位での避難はなかった。単身者避難者もいたが、多いのは家族での避難者で、子どもが10人いた時期もあった。高齢者もいたが、単身ではなく親戚と一緒に1家族として来ていた。父子家庭、母子家庭での避難者はいなかった。家族同士で仲良くなった人々もおおむね、別の避難所に移動された後も面会に来ていた。リーダー格の人はいなかった。</p>
2	<p>避難所の運営状況について</p> <p>当初は食事をどうするかも決まっていなかった。手探り状態での被災者受入れが行われた。最初は誰がどのようにして実際の避難所運営にあたるのかということすら決まっていなかった。最終的には、研修所スタッフ1人と県職員1～2名のあわせて2～3名ずつが三交代制で、受付等の避難所業務をこなした。夜勤は男性だけが担当した。</p> <p>開設当初は24時間受入れ可、その後は入口開放時間を24時、22時と短縮した。</p> <p>最初は毛布を渡すだけでいいというような話もあったがそういうわけにもいかず、近所のスーパーに段ボールをもらいに行ったり、市町村課の課長が近所のスーパー銭湯と交渉して無料で入浴できるようにしてもらったり、できることからいろいろ手配した。ペットボトル飲料や重油など、品薄で入手が困難なものもあり手配が大変だった。</p> <p>広域連合は県とは別の予算で活動しているため、避難所運営に伴い必要となる経費の負担についても問題が生じた。お茶一つ買うにしても、それが後日求償できるものなのか確認をした上で購入することができず、最初は大部分間がかかった。</p> <p>生活者が増えたことで、ゴミの処理や施設の清掃についても問題が生じた。この施設の暖房はボイラーマンが2人交代で稼働させてくれていたのだが、高</p>

齢の人たちなので、避難者のために稼働時間が長くなかった時期は非常に大変そうだった。

- インフルエンザが流行ったときには隔離室を用意するのが大変だった。避難所として開放していたのは2階以上の部屋だったが、病人用に1階の講師控室などもあった。
- ボランティアや物資は基本的に受け入れなかった。当初は避難の問い合わせよりボランティアの問い合わせの方が多くいられた。断ると文句を言う人もいた。

3 物資について

- 物資の寄付は受け入れていなかったが、古着などを持ってきて置いていく人が出たため、それが呼び水となって他の人も置くようになってしまった。
- お茶やコーヒーは用意しなくてもすぐなくなってしまうため、途中から生協の寄付を受けられるようになったときは助かった。
- 企業側から県へ援助の申し出があった。ホテルからマツトレス、NTTやJ:COMから無料で利用できるパソコンと回線が提供された。提供されたマツトレスは、避難所閉鎖後に別の避難所へ移動した。

4 センターでの生活

- 食事は3食出していたが、毎回食べに来るとは限らず余ることが多かった。余ったものは納入業者が引き取った。施設に湯沸かしできる設備がないため、食事のたびに地元自治会の人々が必要なお湯を中庭で沸かしてくれていた。
- お弁当や菓子パンばかりだったので、自分で野菜を買ってきて食べている人もいた。後半の時期には、自治会や生協などが炊き出しをしてくれたこともあった。
- 化粧品などのリクエストは無かった。自分たちで買っていたものと思われる。差し入れがあったときには喜ばれていた。
- 生活用品は県の避難所の備蓄をトイレに置いていた。無くなったら補充していた。
- 宿泊設備を持つ研修施設ではないため入浴設備はなく、入浴するためには徒歩20分ほどのステラタウン内にあるスーパー銭湯まで通う必要があった。
- 洗濯機はともと施設にあった施設管理用のものと寄付されたものの2台を使いことができた。物干し竿、台、ハンガーは購入したこともあり、費用は県に請求した。女性専用の洗濯物干し場はなかった。
- 家族連れの避難者が多く、出身地域(浪江町、大熊町、双葉町)を考慮した男女混合の部屋割りがされていた。子連れだけを集めた部屋などを作ることはできなかった。部屋によって収容人数に違いが生じていたが、ローテーション等は行われなかった。
- 女性専用の更衣室はなかった。スタッフから必要だとの声が上がったものの、実現しなかった。トイレや、机・椅子を使い部屋のよう立てた段ボールの陰などで着替えていたのではないかと。
- 避難者同士や、避難所の女性スタッフに対するセクシャル・ハラスメントによるトラブルの恐れもゼロではないので注意した。
- 就職説明会も3回ほどあったが、入所者自身もここは仮住まいのつもりでいるため、基本的に受け身の体勢だったように思う。

5 災害時要援護者への対応について

- 福祉施設に入所した高齢者が2名いた。高齢者のケアは家族内で実施されていた。

調査先	ヤマト運輸株式会社 経営戦略部経営管理課
調査日	2011年(平成23年)11月30日
調査概要	
1	<p>「救援物資輸送協力隊」の活動概要について</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ きつかけは、岩手、宮城、福島各県の現場のセールスドライバーや支店長、県を統括する主管支店長が自発的に県や市町村に申し入れたことが始まり。 ■ セールスドライバーも避難していたが、支援物資が届かないという状況にあった。自分たちのスキルを使って何かできないかという思いから、自発的な行動に出た。 ■ 当社には「ヤマトは我なり」という社訓があり、自分はヤマト運輸の代表だから自分の判断でどんどんやってみようという社風がある。それが発揮されたのではないか。 ■ この話を聞いた本社もその活動をバックアップしようと考え、車両200台・人員500人の体制を整え、当面無償で行うということを3月23日に会社として表明した。 ■ 当社には、セールスドライバーが収入を担う最前線の人間なので、現場のやりたいことをできるだけ吸い上げて採用する「現場第一」という風土がある。 ■ 気仙沼では物資の集積所から避難所に配送するドライバーが、避難所以外の場所ですべての被災者にも届けようと、自分の判断で御用聞き役目をした。 <p>【各県との関係】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 県に対しては、各県を統括する主管支店から12・13日ころには支援の申し入れをしていた。これと同時に、被災地のセールスドライバーが自発的に市町村などに申し出ていた。 ■ 役割分担としては、県が全体の窓口となり、トラック協会などが県の集積所の管理や全国から来る支援物資の窓口、市町村の集積所への配送はトラック協会が担った。 ■ その先については、当社が市町村に対して、県との話し合いの経緯を伝えながら「集積所から各避難所への配送をやりましょうか」と申し入れたりした。
2	<p>被災地における物流の状況など</p> <p>【県の集積所】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 全国からほとんど支援物資が送られてきて、倉庫が満杯になり受け入れが難しい。 ■ 送り状の書式が統一でないため、何がどれだけの把握が難しい。 ■ 被災者ニーズに関係なく全国から多くの物資が集まり、在庫が積み上がった。 <p>【市町村の集積所】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 出庫(需要)に対して(支援物資の)入庫が圧倒的に多い。 ■ 不要な物資が倉庫を占有して、必要なものを受け入れるスペースがない。 ■ 日々消耗するもの(食品、肌着など)はよく動くが、毛布やシートなど動きの少ないものが積み上がると大変。 ■ 被災者ニーズと在庫情報のマッチングができていない。 ■ 物資をたくさん積んだトラックがいきなり集積所に来るなど、自治体側で把握していない物資が未連絡のまま入庫することが多い。 <p>【その他】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 地域の業者の生活に影響しないよう、無償で行う範囲の線引きが難しい。 ■ スーパーやコンビニに物が届くようになれば、避難者のニーズは大体カバーできる。支援物資を届けることと平行して、通常の物流を早期に回復させることが大事。

- 今回のような規模の災害は誰もが初めて経験で、誰もが手探り状態だった。今回の経験を次に生かしていくことが大事。
- 輸送協力隊へは被災地以外からの応援社員もあつた。
- 今回の活動を通して、社員がお客様から感謝されることよりも多かった。それは被災地以外でも同様で、社員が感謝したとされるころなところから聞いた。自衛隊も被災地に入つたが、道を覚えるのに苦労したらしい。慣れないうちには配送に夜10時までかかり、しかも1日1回だけといった状況もあったようだ。
- 当社が入ると、自衛隊より小回りのきく車両と道を知っているということから1日3回の配送が可能になった。
- 自治体の集積所に当社が入ってロジ作業をやると、だいぶ様子が変わつた。
- 集積所の運営をヤマトと自衛隊に任せただけで、市職員が被災者対応などほかの業務に当たることができた。

3 ヤマト運輸からの申し出に対する自治体の反応

- 当社からの支援の申し出に対しては、各県とも好意的だった。
- 当社からの申し出を断つた市町村は、「自衛隊がいるから」というところが2つほどあつた。推測だが、当該地域は役場も含め壊滅的な被害を受けており、自衛隊は炊き出しや風呂、道路整備など何でもできるのだから、そこに単機能のヤマト運輸が入ると、その分多機能の自衛隊が縮小するのではないかと危惧したのかもしれない。(実際、気仙沼市ではヤマト運輸が協力することで、自衛隊が段階的に縮小していった)
- 断られた理由について、自治体側が民間企業には任せられないといった理由はなかったと思う。今回はそんな状況ではなかっただろう。

4 自治体が民間の支援を円滑に受け入れるために必要と思われること

- 国や県など行政が主体となつて、平時から連携して支援するためのスキームを作ってもらえたらいい。
- 今回支援した自治体で、当社が仕切っていることに対してNP0とトラブルになつた事例があつた。この場合は、行政がその場所の運営方法を調整して関係者に指揮命令系統を周知してもらえば、防げただろう。
- 県と市町村の連携も非常に大事。今回のような非常時でも、県と市町村のすみ分けのようものが感じられた。もうちょっと連携があると、ことが進みやすかつた。

5 その他

- 自治体との間で、改めて協定を結ぶという話は特に起きていない。ただこれを契機に、県やトラック協会などとの役割分担を事前に決めておいてもいいと思う。
- 首都圏で災害が起きた場合、ドライバーがどれだけ出社できるか、道路の問題も大なるのか、当社の車を緊急車両として通してもらええるかが心配。

【被災者支援と物流の役割】

- 非常に大きな役割を担っていたのではないかと感じている。例えば、スーパーやコンビニにも届かなければ、いつまでも支援物資頼りになってしまう。
- 被災者にとつては、たとえものが近くの集積所にあつたとしても自分のところに届かなければまったく意味がない。自分たちはその最後の部分をつなぐ「ラストワンマイル」を担っている。

文献リスト

■本文中で参照している参考文献

- 川越市 (2009) 『地域防災計画』
- 国土交通省 (2011) 『平成 23 年版首都圏白書』
- 今野裕昭 (2008) 『被災者の生活再建の社会過程』吉原直樹編『防災の社会学；防災コミュニティの社会設計に向けて』(シリーズ防災を考える 1) 東信堂, pp. 107-138
- 埼玉県 (2009) 『地域防災計画』
- 埼玉県 (2011) 『地域防災計画』
- 埼玉県 (2007) 『埼玉県地震被害想定調査報告書』
- 埼玉県 (2009) 『業務継続計画』
- 埼玉県 (2009) 『市町村災害時高齢者・障害者支援マニュアル作成の手引き』
- 埼玉県 (2009) 『高齢者・障害者災害時避難マニュアル「災害に備えて」』
- 埼玉県 (2010) 『平成 22 年市町村勢概要』
- 埼玉県 (2007) 『埼玉県地震被害想定調査報告書』
- 坂篤郎 (2005) 『巨大地震；首都直下地震の被害・防災シミュレーション』角川書店
- 全国知事会 (2008) 『女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査報告』
- 総務省 (2011) 『平成 23 年版 情報通信白書』
- 田中孝彦 (2011) 『教師の語りを聞いて；地域と学校の「復興」の哲学を探る』みやぎ教育文化研究センター日本臨床教育学震災調査準備チーム編『3・11 あの日のこと、あの日からのこと；震災体験から宮城の子ども・学校を語る』かもがわ出版, pp. 141-151
- 東京都 (1997) 『東京における直下地震の被害想定に関する調査報告書 (被害想定手法編)』
- 東京都 (2006) 『首都直下地震による東京の被害想定報告書』
- 徳島県 (2009) 『危機管理対処方針』
- 特定非営利活動法人イコールドネット仙台 (2009) 『災害時における女性のニーズ調査；なぜ防災・災害復興対策に女性の視点が必要か』
- 内閣府 (2011) 『平成 23 年版防災白書』
- 内閣府 (2010) 『防災ボランティア活動に関する論文集 ～よりよい活動環境に向けて みんなで考えよう～』
- 内閣府男女共同参画局 (2011) 『平成 23 年版男女共同参画白書』
- 中原一歩 (2011) 『奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」朝日新書』
- 永井彰 (2008) 『災害弱者の支援と自立』, 吉原直樹編『防災の社会学；防災コミュニティの社会設計に向けて』(シリーズ防災を考える 1) 東信堂, pp. 139-168

資料編

- 廣井悠, 関谷直也, 中島良太, 藁谷俊太郎, 花原英徳 (2011) 『東日本大震災における首都圏の帰宅困難者に関する社会調査』『地域安全学会論文集』, No. 15, pp. 343-353
- 三郷市 (2008) 『地域防災計画』
- 皆野町 (2009) 『皆野町地域防災計画』
- 宮城県 (2009) 『大規模災害応急対策マニュアル』
- 山地久美子 (2009) 『ジェンダーの視点から防災・災害復興を考える：男女共同参画会の地域防災計画』『災害復興研究』 vol.1. 1, pp. 45-75
- 横瀬町 (2008) 『地域防災計画』

■その他参考文献

- 坂篤郎・地震減災害プロジェクトチーム監修 (2005) 『巨大地震；首都直下地震の被害・防災シミュレーション』角川書店
- 中村八郎 (2005) 『これからの自治体防災計画：予防こそ災害対策の基本』自治体研究社
- 長島忠美・石川拓治 (2007) 『国会議員村長：私、山古志から来た長島です』小学館
- 林春男・重川希志依・田中聡 (2009) 『防災の決め手「災害レスノグラフィ」：阪神・淡路大震災 秘められた証言』日本放送出版協会
- 松井克浩 (2008) 『防災コミュニティと町内会；中越地震・中越沖地震の経験から』, 吉原直樹編『防災の社会学；防災コミュニティの社会設計に向けて』(シリーズ防災を考える 1) 東信堂, pp. 59-86
- 宮崎毅 (2011) 『震災の政策体系と地方の役割』, 高橋滋・渡辺智之編『リスク・マネジメントと公共政策：経済学・政治学・法学による学際的研究』第一法規, pp. 99-117
- 室崎益輝・都司嘉宣・野口邦和・立石雅昭・吉井英勝 (2011) 『震災復興の論点』新日本出版社
- 山中茂樹 (2011) 『漂流被災者：「人間復興」のための提言』河出書房新社
- 雑誌・縮刷版など
- 『アサヒグラフ』東北関東大震災 2011 年 3 月 30 日号』朝日新聞出版
- 『朝日新聞縮刷版』東日本大震災特別紙面集成 2011. 3. 11~4. 12』朝日新聞出版
- 『サンデー毎日緊急増刊 東日本大震災 2011 年 4 月 2 日号』毎日新聞社
- 『サンデー毎日緊急増刊 東日本大震災 2 2011 年 4 月 23 日号』毎日新聞社
- 『河北新報特別縮刷版 3・11 東日本大震災 1 ヶ月の記録』竹書房
- 『東日本大震災 復興支援地図』昭文社
- 『読売新聞 特別縮刷版 東日本大震災 1 か月の記録』読売新聞社

■基調講演者及び報告書作成における助言者

- 首都大学東京 都市環境学部 建築都市コース
都市環境科学研究科 都市システム科学域 准教授 長野 基

より良い被災者支援のための自治体のあり方 - 東日本大震災を受けて -

研究員名簿

(50音順)

役割	所属	職名	氏名
	春日部市 都市計画課	技師	阿部 聡二
	川越市 料金課	主事	井関 康弘
リーダー	埼玉県 計画調整課	主事	清水 一憲
	所沢市 中心市街地整備課	主任	利根川 恵美
	埼玉県 荒川左岸北部下水道事務所	技師	長谷川 裕一
	埼玉県 入札審査課	主幹	初雁 正人

コ - ディネ - タ -

彩の国さいたま人づくり広域連合 事務局政策管理部政策研究担当	主事	村田 直洋
-----------------------------------	----	-------