

震災復興計画の策定に向けた調査結果まとめ
＜震災時の対応や避難所運営等に関する課題や対応策等＞

平成 23 年 8 月

仙 台 市
仙台市連合町内会長会

【調査時期】

平成 23 年 7 月

【調査対象・回答数】

調査対象：76 連合町内会（青葉区を除く 4 区）

回答数：57 連合町内会（7 月末時点）

【設問】

- 1 震災時における町内会・連合町内会の活動で問題となった点や対応に苦慮した点、これまでの取り組みで役立ったことなどについて記入してください。（自由記述）
- 2 今後に向けた課題や対応策、仙台市の復興まちづくりに向けたご意見などがありましたら記入してください。（自由記述）

【主な回答内容】

1 震災時の対応や避難所運営等について

（1）避難所の運営等について

避難所の開設や運営について、地域の様々な組織・個人の連携により行ったことを評価する声が多い。一方、要員の確保や一部の町内会役員への負担、帰宅困難者等への対応に関して課題とする意見があった。

主な意見

（問題点や課題など）

- ・平日日中に地震が発生し、勤務中の人が多く、要員の確保が難しかった。
- ・自主防災組織を組織していたが、担当者の在宅を前提に役割分担をしており、日中の震災発生のため機能するまで時間を要した。
- ・地域の災害対応は、町内会、社協、民生委員の三者連携が唱えられているが、町内会と社協の兼務が多いので、実働人数は見かけより少ない。余裕をもった要員の確保が必要。
- ・避難所運営等の役割が一部の町内会役員等に集中し大きな負担となった。
- ・他の町内会のメンバーが先に避難所の体育館に入場して、場所を確保し施設を使い始めた。
- ・地元の避難者よりも、駅からの避難や周辺企業の会社員の避難が大量にあり、パニッ

ク状態だった。

- ・避難者の大部分が観光施設からの避難者で一時混乱した。

(良かった点など)

- ・地震発生が平日日中だったため、学校との連携、協力により避難所を開設することができた。幸い小学校の先生方がいたので、一部の役員でスムーズな受入れができた。
- ・自主防災組織で最後まで指定避難所の中心的な運営を行った。毎年実施していた防災避難訓練が役に立った。
- ・これまで行ってきた防災訓練や関係者と協議してきたことが役に立った。
- ・避難所の炊き出しで、当番町内会を決めたこと、中学生の手伝い等は良かった。
- ・避難者のボランティアが協力してくれたことは非常に有効だった。若い人が協力し地域との絆ができたことは良かった。
- ・学校とボランティアが良くやってくれた。避難所運営は地域で受け持って大きな混乱なくできた。
- ・連合町内会で対策本部を立ち上げ、住民の声を直接聞いて運営したことに感謝されている。
- ・民生委員や婦人防火クラブ、ボランティア等の協力は避難所運営に大変助かった。

(対応策など)

- ・町内会と地域の関係機関が連携した体制の確立が必要。
- ・地域社会、学校、家庭の連携が重要であり、合同訓練等により多くの人に問題意識を持ってもらうようにすべき。
- ・災害発生が昼と夜とでは全く対応が異なるので、その両方に対応できる体制づくりが必要。
- ・町内会側の手伝いとして避難者の若い人にも協力してもらうべきではないか。
- ・集合マンションのコミュニティ形成促進。未加入マンションに近隣の町内会が加入を呼びかけるチャンス。
- ・帰宅難民対策として、一時的な指定避難所（地域の避難場所でなく）が必要。

(2) 避難所の指定や位置付け等について

指定避難所以外の市民センター等の施設や集会所に多くの避難者を受け入れており、こういった施設も避難所として位置付けるべきという意見が多かった。また、指定避難所以外に対する物資等の支援がなく、指定避難所同様に支援すべきという意見が多かった。

主な意見

(問題点や課題など)

- ・指定避難所以外の市民センターやコミュニティセンター等の近くの公共施設、町内会の集会所等に避難した人が多くいた。
- ・丘陵地区なので（指定避難所まで行けず）コミュニティセンターに避難した要援護者や高齢者が多かった。食料等は小学校から分けてもらった。
- ・指定避難所が使用できず、他の避難所も一杯だったことにより、集会所やコミュニティセンターを避難所として開設した。
- ・指定避難所の小中学校まで遠い、坂の上だったこと等により、高齢者等は行くことができなかった。
- ・人口2万余の地区内で避難所が2ヶ所しかなく、避難できない人達であふれていた。
- ・指定避難所の小学校では設備の落下等の心配があり、暖房の設備も無く、高齢者や幼児が生活できなかったため、集会所に避難所を開設し受け入れた。
- ・市民センターや集会所に避難者が集まったが、指定避難所でないという理由で、人員の派遣や物資の提供が無かった。
- ・集会所に物資の支給がなかったため、各自持ち寄ったり、近隣からの支援などでしのいだ。
- ・体育館に1,000人以上の避難者が押しかけたが、本当に困っている後期高齢者や要援護者等に限定して収容すべき。
- ・小回りのきく避難所体制を考えるべき。指定避難所でないので物資も手も出さない、では市民の善意を無にしている。

(対応策など)

- ・指定避難所、収容避難所の指定運営の明確化を。避難所設置の基準が必要ではないか。
- ・指定避難所の増設を。市民センターも指定避難所にすべき。
- ・正式な避難場所でなくても、高齢者等が安心していられる準避難所を開設すべき。
- ・市民センター、コミュニティセンター、集会所の避難所としての活用を。
- ・集会所を指定避難所に準じる場所として位置付けを。
- ・指定避難所は従来どおり学校・公所を指定するも、高齢化に伴って集会所も加えて欲しい。
- ・小学校だけでなく、高校、市民センター、コミュニティセンターなど手近なところを避難所にして欲しい。
- ・地域の実情に合ったきめ細かい避難所の指定を。
- ・指定避難所以外の避難所にも物資の支給など平等に支援をすべき。
- ・市民センターやコミュニティセンター、集会所にも水や食糧、資材の備蓄を。

- ・避難所指定を学校ばかりに限らず民間にもお願いすべき。
- ・緊急時に指定避難所まで大変な人達も多い。集会所や近くの施設を臨時避難所として当面の設備、器具、食料等の備蓄を。

(3) 物資や燃料等の備蓄・確保について

避難所の水や食糧の備蓄の不足、ガソリン等の燃料の備蓄が少なく確保するのが難しかったという意見が多かった。また、給水場所の問題やトイレに関する意見も多かった。

主な意見

①食糧や水など

(問題点や課題など)

- ・食糧や水の備蓄が少なく、確保するのに苦労した。避難所備蓄の食糧や水はすぐに無くなった。
- ・毛布等の寝具が足りなかった。
- ・ストーブと毛布でしのいだが、幼児や高齢者にはきつい生活だった。
- ・発電機も含め資材倉庫の備蓄品は少なすぎる。
- ・当初、発電機や投光機がなく不安におびえ、体育館にストーブ 3 台で寒さに震える状況だった。
- ・支援物資が必要なときになかなか来ない。独自で支援物資を集め住民へ支援した。
- ・ストーブや発電機の調子が悪かった。動かなかった。
- ・小学校には非常食の備蓄はあるが、お湯を沸かす熱源が無かった。

(良かった点など)

- ・備蓄が切れるなか、近隣の企業や住民からの提供があり、ありがたかった。
- ・連合町内会で地元スーパーと協定を結んでいたため、食料に関しては良かった。
- ・防災倉庫内の食料は避難者が多かったため間に合わず、地元商店街からの炊き出し支援で助けられた。

(対応策等)

- ・食糧、水の備蓄を増やすべき。(最低 3 日分という意見が多い。)
- ・発電機、投光機、暖房器具の整備を。
- ・避難所に炊き出しセットの常備、プロパンガスの確保策を。
- ・冬期間のことを考えると毛布やストーブ等の備蓄がもっと必要。夏の暑さへの対策も。
- ・ストーブや発電機等は必ず定期的に点検すべき。

②ガソリン等の燃料

(問題点や課題など)

- ・車の燃料確保ができなかったため、活動が困難を極めた。特に丘陵地域に住む高齢者の避難場所への誘導が困難だった。
- ・灯油、発電用のガソリンが不足して補給が困難だった。
- ・発電機や暖房器具を使用したけど、燃料が無くならないか不安だった。

(対応策等)

- ・発電機用、暖房用、車両用の灯油やガソリン等の燃料の備蓄を。
- ・町内会での備蓄等は不可能であり、行政で対応を。
- ・ガソリンスタンドとの協定により、町内会等が優先的に給油を受けられるような仕組みを。(給油カードなど)

③給水、飲料水の確保について

(問題点や課題など)

- ・給水車を何時間も待って水を確保しなければならなかった。
- ・給水場所が遠距離だったり、坂の上だったりしたため高齢者等が歩いて行くのは無理だった。
- ・水は非常に重く、自動車のない人は給水を受けることは困難。

(対応策等)

- ・給水車の配置の見直しを。遠距離、急山坂、待ち時間など考慮を。
- ・給水車は、時間を決めて各地区を廻る方式を。
- ・非常用飲料水貯水槽(地下タンク)をもっと増設すべき。
- ・湧き水や井戸の把握と情報共有を。

④トイレについて

(問題点や課題など)

- ・トイレの水をプールから汲み上げるのが大変だった。水中ポンプがあれば。
- ・簡易トイレを設置したが、高齢者や子供達のことを考えると、屋外ということもあって利用しなかった。

(対応策等)

- ・簡易トイレは洋式のものに改善を。暗闇の校庭では高齢者の使用はかなり難しいため、

電池式の明かりが必要。

- ・場所等の問題もあるが、要介護者用トイレの設置は検討が必要。
- ・避難所（学校）のトイレは高齢者・障害者のためにも優先整備して欲しい。
- ・プールの水をトイレに利用、プールの近くに貯水槽の建設。

(4) 防災訓練、普及啓発等について

地域で取り組んできた防災訓練が役立ったという意見がある一方、不十分だったという意見もあった。また、住民各自の「自助」の重要性についての意見も多かった。

主な意見

(問題点や課題など)

- ・毎年防災訓練を実施してきたが、その効果に疑問。
- ・防災訓練では初歩的な内容しか実施してこなかったため、実践での組織的な活動には不満。
- ・住民各自の「自助」の意識・努力の不足。
- ・今回の反省を踏まえ「自助」と「共助」の一層の啓発活動を行う。「公助」は大震災時にはほとんど期待できない。

(良かった点など)

- ・地区の防災訓練で避難所開設・運営を行っていたことが役立った。
- ・防災マニュアルを作成し全戸配付したが、役に立った部分、見直しが必要な部分それぞれある。

(対応策など)

- ・地道な町内活動を通して人材を育成し、非常時に活動できる人材の確保と体制づくりが急務。
- ・今後の防災訓練では、市職員、消防署、地域による避難所の開設・運営について実施する。
- ・各家庭での食料等の備えを喚起し実行する啓発活動が肝要。
- ・改めて防災訓練・防災教育や地域コミュニティを重視した教育を。（この機会に隣組のお付き合い・支え合いの大切さを認識させたい。）
- ・災害発生時間帯を想定した防災訓練の実施。
- ・年数回位は地域ぐるみで訓練を行い、多くの人たちに災害発生時の問題意識をもってもらうよう努力すべき。

(5) 要援護者、在宅被災者等について

民生委員などと連携した取り組みを評価する意見がある一方で、特に在宅被災者に対する支援の難しさを指摘する意見が多かった。

主な意見

(問題点や課題など)

- ・ 要援護者支援は民生委員が実施していた。町内会組織はあまり活動しなかった。
- ・ 高齢者を避難所まで移動させるのが大変だった。震災当日は避難所の混雑が甚しく、特に要介護者を避難させるスペースがなく、民間企業の施設を借用した。
- ・ 在宅避難者（避難所に来られない高齢者）に対する安否確認が難しかった。
- ・ 認知症の高齢者が避難されたが、長期に亘ったので対応が難しかった。
- ・ 各町内で要支援者を含め安否確認をしたのは70%であり、残りは組織があるものの機能していない。（組織としての訓練ができていない。）
- ・ 要援護者の名簿等の情報が自主防災組織に提供されていないため、発生直後の対応が遅れた。
- ・ 安否確認の電話が通じず、マンション12階では階段も昇れず、1階の住民に尋ねる程度だった。

(良かった点など)

- ・ 民生委員が担当地区の高齢者の安否確認と支援物資を届けるなど支援を行ったのは良かった。
- ・ 町内会、社協、老人会、民生委員等が中心となり、町内の1人暮らし高齢夫婦等の安否確認を積極的に行った。
- ・ 数年前から要支援者の調査及び支援体制を確立しており、震災時にこれが有効に機能した。リストに載っていない人を近所の方からの情報で知り、訪問し対応できた。
- ・ 心身障害者宅には十分配慮し繰り返し訪問したが、普段から支援している人たちがしっかり守ってくれた。
- ・ 各町内会を通じて在宅要支援者に食料等支援物資の配給を行い喜ばれた。

(対応策など)

- ・ 日頃からの要支援者の把握が重要。災害時要援護者・支援者名簿作りの推進。
- ・ 夜中や停電時の安否確認は委員の事故防止も含めて要検討。
- ・ 在宅避難者（避難所に来られない高齢者）に対する救援物資を考える必要。
- ・ グループホームなどに対する支援体制の確立。（福祉避難所の役割も担っており、食糧などの支援方法も考えておく必要）

- ・高齢一人暮らしの方々をはじめ在宅被災者への支援体制の確立。
- ・様々な災害発生時間帯を想定した児童への災害時の援助。(親と一緒に防災訓練)
- ・乳児を抱えた人は保育園へ、高齢者は〇〇へといった避難所以外の地域施設への分散避難。

(6) 情報提供・連絡体制等について

行政からの情報提供が少なかったことや、通信手段が無かったことにより避難所と区役所との連絡や地域内での連絡が困難だったという意見が多かった。

主な意見

(問題点や課題など)

- ・行政からの救援物資情報、給水情報の事前連絡がなく、突然届く状況だった。
- ・情報がなかなか入らず、住民の不安解消に苦勞した。
- ・区災害対策本部からの情報が避難所に殆ど伝わっていなかった。(指定避難所も同様)
- ・避難所では外部の情報が入らず、特に停電中はテレビが見られずラジオでは限界がある。
- ・非常電話はつながっても3分で切れ、満足な情報交換ができず、区災対本部との連絡は派遣職員による情報のみになってしまう。
- ・各町内会同士での連絡網が遮断されたため状況把握に時間を要した。
- ・連合町内会の傘下町内会の被害情報収集及び情報交換に時間が掛かった。
- ・職員の防災無線が通じず、避難所の要望が伝わらないことがあった。無線だけが命綱だった。
- ・行政との連絡がよく取れなかった。ライフラインの復旧、給水車の予定など。
- ・町内会の防災無線があったが充電切れで機能しなかった。
- ・行政から無線機が入ったが、内容的には必要性に乏しかった。すぐバッテリーが切れてしまった。

(対応策など)

- ・被害状況について避難所に伝わるよう工夫を。
- ・マスコミ等を通じて迅速に情報提供すべき。
- ・情報対策として避難所へのテレビ設置を。
- ・ライフラインが停止した時の、町内会員に対する連絡方法の再徹底が課題。
- ・区役所を中心として各連合町内会等へ的確に情報等が伝達される仕組みを。
- ・小学校の他にも防災無線の設置を。
- ・広報車の巡回により情報提供を。

(7) 市の対応について

避難所へ派遣された市職員に対する厳しい意見、意識改革を求める意見が多かった。

主な意見

(問題点や課題など)

- ・指定されていた市職員の制度は、今回全く機能しなかった。
- ・職員が日替わりで待機していたが、自分たちの任務に対し認識が薄かった。
- ・職員が備蓄資機材、食料等を把握していなかった。
- ・行政側の縦割り感が強く、指示系統も明確でなく大変混乱した。
- ・地震発生直後の初期段階での行政主導が全くなかった。
- ・行政による避難所運営に関する統一した方針・計画が無かったのではないかと。

(対応策など)

- ・避難所に派遣される市職員の防災教育を。職員がマニュアルを臨機応変に対応できるように実施を。
- ・避難所の責任体制を整備するとともに、無人の時の対応方法も周知すべき。
- ・避難所での指揮系統の確立を。
- ・行政・執行部の危機管理体制・意識の刷新を。(対応策、意識改革、業務改革など)
- ・指定避難所の避難者の自主運営には役所の強い指導が必要。そのために職員の研修・訓練を。
- ・地域の防災訓練には指定動員職員(行政)も参加し、顔が見えるように。

2 その他(復興ビジョンや復興計画等について)

- ・各被災地域の方々とよく話し合い、早く実施できるように。
- ・被災地の新たな街づくりについて、専門家集団だけでなく地域の人達も参加して決める方法が良い。
- ・地域の支えあい「絆」と「協働」の重視は、市民に押し付けであってはならない。
- ・地域コミュニティが避難所運営などで大きく寄与したと評価されたが、今まで以上に官民一体となって活動していかないと、地域コミュニティが崩壊していく危惧を感じている。

(東部地域の再構築等について)

- ・永久に安心して暮らせる地域でのまちづくりがなによりも重要。
- ・合意形成に向け繰り返し説明会を。具体的な方針が決まり次第提示し議論を。

- ・今回の津波による被害があまりに大きく、減災目的の施設の必要を強く感じた。
- ・幹線道路は横断的に計画されているが、人・車が直ちに避難できる縦断的な幹線道路も建設すべき。
- ・集団移転問題、現地再建が可能かどうかが一番不安だと思われるので、一日も早い見通しを。
- ・連合町内会の市に対する要望や意見等を、形式的ではなく自由に交換しあう機会を。
- ・避難場所と避難道路の設置、津波に対応できる高い避難所の建設を。
- ・危険地域を宅地として認めないのであれば、震災前の値段で政府が買い上げ、被災者の今後の生活に役立つように。

(丘陵地区等の宅地の再建等について)

- ・崩落した住宅地、陥没した道路、土砂崩れを起こしている法面の早急な復旧を。
- ・宅地の復旧は個人負担が原則だが、被害が大きく個人負担が難しい。国の補助事業の適用基準緩和を。
- ・丘陵地区の宅地再建の確実な実行を。二次災害が心配。
- ・宅地造成に住宅の許可を出す場合、地盤を調査して認可できるように。
- ・新築する場合の地盤調査、切土・盛土混在の宅地（地盤）確認と地盤強化の義務付けが必要。
- ・地滑り被害は、開発時点で宅地造成に問題があったものなので、法による開発規制を強めるべき。