

## 第5章 発災直後の生活復旧



## 第1節 区役所の復旧活動

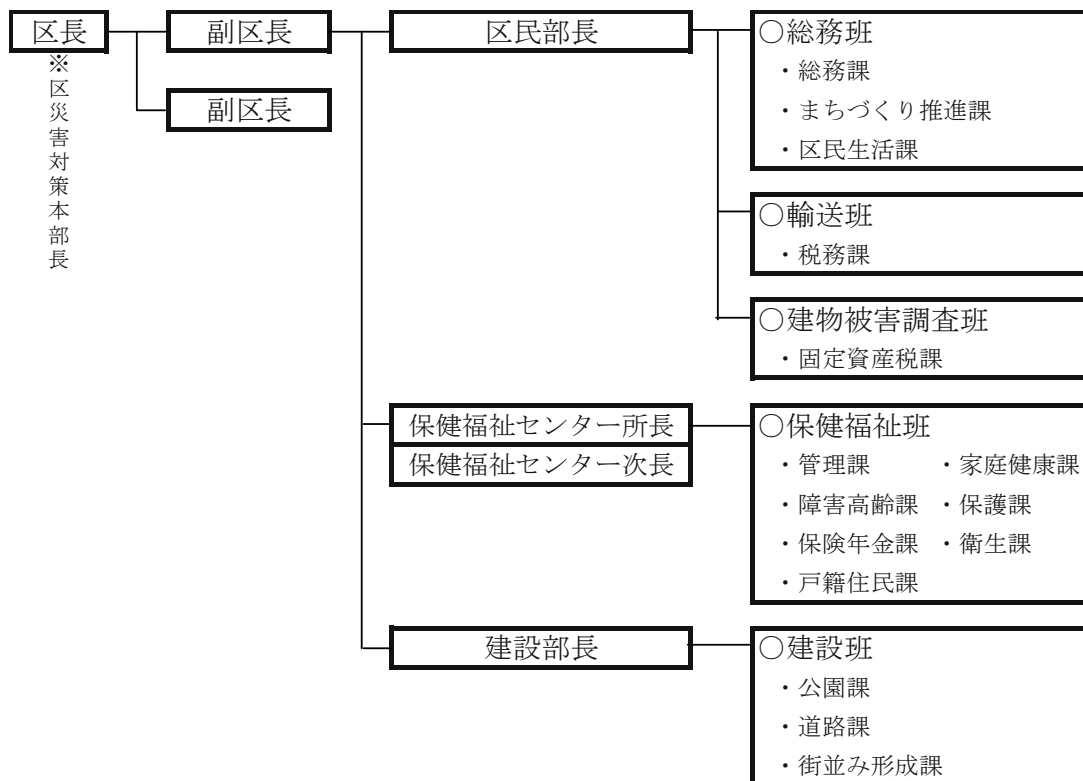
### 1. 区災害対策本部の設置と職員の対応

#### (1) 区災害対策本部の体制

区の防災組織体制は、地域防災計画に基づき、「区防災実施計画」で定められており、区災害対策本部長のもと総務班、輸送班、建物被害調査班、保健福祉班、建設班の5班により組織されている（図表 5-1-1）。

また、宮城総合支所、秋保総合支所においては、災害対策本部は設置されないものの、総合支所管内本部を設置することとなっており、総務班、輸送班、建物被害調査班、保健福祉班、建設班による5つの班体制は区と同様となっていた。

図表 5-1-1 区災害対策本部組織体制



#### (2) 区災害対策本部の設置

発災時は市議会の会期中であり各区長は本庁舎に隣接する議会棟に在所していたが、発災により議会は中断となった。そこで、各区長はそれぞれの区役所へ向かったが、交通渋滞等により各区役所への到着には時間がかかったことから、各区では区長の到着を待たずに副区長が代理となり区災害対策本部を設置した。なお、青葉区においては本庁舎に隣接していたことから、区長は到着後に区災害対策本部の設置を指示した。

#### (3) 職員の配備

##### ①職員の非常配備計画

地域防災計画では災害対策本部を設置する場合には、総合的に災害の警戒および応急対策等を行うため、全庁的に職員を動員することとしており、災害の種類と程度に応じて、職員配備区分が非常1号、2号、3号、警戒配備として定められている。

図表 5-1-2 防災組織体制

災害区分	発令基準	発令者	組織体制	職員の配備区分
地震	市内で「震度4」の地震が発生したとき	危機管理監	情報連絡体制	—
	市内で「震度5弱」の地震が発生したとき	市長	災害対策本部	非常1号配備
	市内で「震度5強」の地震が発生したとき			非常2号配備
	市内で「震度6弱」以上の地震が発生したとき			非常3号配備
津波	宮城県に津波注意報「津波注意」が発表されたとき	危機管理監	警戒体制	警戒配備
	宮城県に津波警報「津波」が発表されたとき		災害警戒本部	
	宮城県に津波警報「大津波」が発表されたとき	市長	災害対策本部	非常1号配備

図表 5-1-3 職員の配備区分および配備体制

職員の配備区分	配備体制
警戒配備	警戒対象部局が、災害情報の収集、災害の警戒等を行うため、所要の職員を配備してこれにあたる体制。
非常1号配備	災害情報の収集・伝達、警戒活動及び災害の応急対策活動が実施でき、上位配備に移行できる体制とし、各部及び各区本部の概ね1/3の職員をもってこれに充てる。
非常2号配備	相当規模の災害に対する応急対策活動及び復旧対策活動が実施できる体制とし、各部及び各区本部の概ね2/3の職員をもってこれに充てる。
非常3号配備	全職員を配備し、組織の総力をあげて対処する体制とする。

## ②発災時の状況

地震発生後、本市内の最大震度は震度6強が観測されたことから、職員に対して非常3号配備が発令され、全職員による配備体制が敷かれたが、地震の発生が平日の日中であったことから、ほとんどの職員は勤務中であり、そのまま非常3号配備体制へと移行することができた。

### (4) 区災害対策本部の発災当初の運営

#### ①本部の対応

区災害対策本部は、直ちに来庁者と職員の安否確認と庁舎の安全確認を実施した。また、区役所庁舎内の来庁者、避難してきた市民に毛布等の備蓄物資を供給するなどの対応をとると同時に、保健福祉センター等には避難所の開設を、建設部には宅地や道路の被害状況の確認のためパトロールの出動など、地域防災計画で定めた対応を取るよう指示した。

#### ②各課の対応

区災害対策本部から指示を受けた職員は、地域防災計画に定められている事務分掌に則り行動を開始した。

保健福祉センター等の職員は直ちに避難所の開設に向かい、税務課は区役所に備蓄してある物資を指定避難所に向けて配送する準備を始め、建設部では災害発生時の道路パトロールのマニュアルに基づき、職員をいくつかの班に分けパトロール体制を組み準備が整った班から順次出発した。

#### ③職員の対応

発災後、区役所では非常用自家発電機や公用車の燃料が不足したため、これまで地域防災計画や区防災実施計画では想定していなかった燃料調達の業務にも対応することとなったが、職員は供給可能なガソリンスタンドを電話で探し、直接交渉に向いて燃料を確保するなど、職員は自身に割り

当てられていた業務のみならず、行うべき業務に臨機応変に対応した。

また、区役所には支援物資が届けられたものの、大量の物資の積み下ろしや保管、仕分け、積み替え、配送などの業務は当初計画していた税務課だけでは人手が足りず、また、配送する車両も不足したことから、物資は滞留することとなった。このような状況を改善するために建物被害調査担当である固定資産税課、災害復旧担当である建設部からも職員が支援に回るなど、必要に応じて、区防災実施計画を超えた人員配置を行い対応した。

## 2. 区による避難所開設

### (1) 避難所開設の訓練等

避難所の開設および運営管理に関することは、各区の保健福祉センター等の事務分掌とされており、各区役所では市民防災の日に行う防災訓練で避難所の開設、運営の訓練を地域の町内会等とともに進めていた。

また、各区では開設の際に必要な物資をまとめた避難所開設キットを準備するなど災害発生に備えていた。避難所開設キットの内容は、軍手、ボールペン、着火用ライター、タオル、レポート用紙、ノート、布テープ、ラジオ付き懐中電灯、乾電池（単2：2本、単3：8本、単4：4本）、ローソク、A4紙40枚、避難所状況報告書、避難者簡易名簿、避難所における共通ルール例などである。

### (2) 発災当日の避難所開設の状況

#### ①職員の配置

各区災害対策本部では指定避難所の開設を指示し職員を派遣することとしたが、交通渋滞による影響が大きく、職員が徒歩で開設に向かったところもあり、職員の到着に予想以上の時間を要した避難所もあった。

#### ②情報の收受

停電による電話の不通や携帯電話基地局

の障害などにより通信が途絶した。また、学校に設置されている防災行政用無線は通信の輻輳やバッテリーの持続時間が短かったことなどにより、通信しにくい状況だったことから、区災害対策本部では発災当日の避難所の状況について把握することができなかった。避難所開設要員は、避難所開設の日時および場所や収容人員、世帯数、傷病者数および災害時要援護者数などの避難状況等を区災害対策本部に報告することとされていたが、収容人員を上まわる避難者が押し寄せたことから、個別対応に迫られた。また、区災害対策本部への通信を試みたが通じなかった。

このため、区によっては、発災当日の深夜、複数の避難所に職員を巡回させて状況を把握したところもあった。

発災翌日の朝になり、避難所開設要員が区災害対策本部まで戻るなどして報告することによって、避難所の状況を徐々に把握できるようになった。

### ③避難所の状況

指定避難所の多くは、区の避難所開設要員が到着するよりも前に、施設管理者の判断により避難者を受け入れ、既に避難所として開設されていたほか、市民センター、コミュニティ・センター、集会所等の公共施設にも多数の市民が避難したことから施設管理者の判断で避難所として施設を開放したところもあった。

### ④状況の把握

指定避難所の状況は開設担当者が区災害対策本部に戻るまでわからないところも多かった。また指定避難所以外の施設についても、地域防災計画ではそもそも職員を派遣する想定が無かったことなどもあり、当初は避難所として開設されたことの把握さえできず、施設管理者からの連絡や物資の要請が入ることによって初めて、開設が把握できるという状況だった。

### (3) 総括

防災行政用無線は発災直後から輻輳し、かかりにくく、区役所と指定避難所との連絡は数時間後には途絶した。また、区職員の避難所への到着が予想以上に時間を要して遅くなったことや停電などによる電話の不通などで派遣した職員との連絡が取りにくかったことにより、開設直後の避難所の状況の把握は困難だった。今回、一部の区では避難所の状況を把握するための職員を派遣するなどして対応したが、職員数の問題もあり今後も確実に実施することは難しい面がある。職員が派遣できない場合や防災行政用無線が使用できない場合など、さまざまなケースを想定して情報連絡の方法を検討する必要がある。その際には、携帯メールや災害伝言ダイヤルの活用など、これまで利用を想定していなかった方法も検討するなど複数の情報連絡手段の確保に向けた取組みを行う必要がある。

### 3. 発災直後の救援物資等の確保と分配

#### (1) 地域防災計画に定める区役所における物資の供給

##### ①救援物資における区役割

地域防災計画では、避難所で必要な食料・物資の量を区災害対策本部が把握し、市の災害対策本部に報告するとともに、避難所への救援物資の輸送を行うこととなっている。

##### ②備蓄物資の状況

地域防災計画では、公的物資として食料（クラッカー、アルファ米、アルファ粥）、飲料水、粉ミルク、生活物資として災害用組立仮設トイレ、浄水機、石油ストーブ等を確保することとしている。備蓄場所としては、区役所、総合支所、市立小中高等学校、市民センター、コミュニティ・センター、コミュニティ防災センターである。本市ではこれらに基づき公的物資の備蓄を進めていた。

図表 5-1-4

#### 地域防災計画に定める公的備蓄物資

品目	備蓄量	備蓄場所
クラッカー	205,975食	区役所、総合支所等 市立小中高等学校
アルファ米	377,700食	市民センター コミュニティ・センター
飲料水	92,270ℓ	コミュニティ防災センター
粉ミルク	150,000g	区役所、総合支所
アルファ粥	10,300食	

図表 5-1-5

#### 地域防災計画に定める生活物資の備蓄

品目	備蓄量	備蓄場所
災害用組立仮設トイレ	960台 (うち身障者対応型192台)	市立小中高等学校
浄水機	7基	区役所、総合支所
石油ストーブ	164台	市民センター コミュニティ・センター コミュニティ防災センター

### (2) 東日本大震災での区役所における救援物資の対応

#### ①物資の調達

避難所が必要とする物資量などは区災害対策本部が情報収集して市災害対策本部に必要量を報告することになっていたが、指定避難所以外にも多くの避難所が開設され、避難所によっては避難者数が極めて多いところもあったことから、発災当日はこれらの情報の把握が難しかった。また、発災当日の夜間には降雪があるほど寒かったこともあり、自衛隊から毛布、ストーブ等の提供を受けても毛布が不足し、他都市からの救援物資を待たなければならない避難所もあった。

区災害対策本部では可能な限り避難所の状況を把握し、避難所数や必要な物資等を市災害対策本部へ報告し、救援物資の調達を図ったが、限られた人員での対応に苦慮した。

3月16日からは自衛隊の協力による救援物資輸送が始まり、避難所へ物資を輸送する自衛隊が配送の際に物資ニーズを把握する役割を担い、その後は物資ニーズの把握等も円滑に行われることとなったが、避

難所によっては在庫の把握や使用見込みが十分でなかったところもあった。

## ②物資の受入れと避難所への輸送

避難所への物資の輸送は、当初、地域防災計画の定めのとおり、区役所を通して避難所へ運ばれた。区役所には日々大量の物資が届き、区職員が夜通し手作業で積み下ろし作業を行い、避難所へ輸送した。輸送は、区の公用車で行われたが、ほとんどが軽自動車で、大型車両ではないことから大量輸送が難しく、燃料不足や人員不足等から区役所に物資が滞留してしまうケースもみられた。また、物資を輸送する際には避難所へ行っても入り口が分からなかったり、どこに届けばよいのか分からず避難所の職員を探すのに時間を要すこともあった。さらに、区役所には救援物資の保管スペースや物資の積み替えに適したスペースもなく非効率な作業が続くとともに、連絡調整不足によって避難所への二重配送が生じるなど、指揮系統も混乱していた。

また、今回の災害では指定以外の避難所も多く開設されたが、これら指定以外の避難所への物資輸送は事前には想定されておらず、全体的に人員不足が生じていた区においては対応に苦慮した。そのため、指定避難所と同様に指定以外の避難所にも直接物資輸送を行った場合（直接輸送方式）や指定避難所のみで輸送して、指定以外の避難所が近くの指定避難所へ取りに行った場合（ブランチ方式）など、異なる対応方法が生じていた。

## （3）総括

地域防災計画に基づき小中学校をはじめ、公共施設等には備蓄物資が保管され、地震発生後にこれらが活用された。しかし、今回の震災では、津波被害やライフラインの停止などにより、各避難所には多くの避難者が殺到したため、これら物資はすぐに不足が生じ、また、物資調達や避難所への輸

送も車両やガソリン、人員不足等により円滑には進まず、避難所に食料・物資が行き渡るまでには一定の時間を要した。

こうしたことを踏まえ、公的物資の内容や量、備蓄場所、流通備蓄方式も含めた備蓄方法の再検証を行い、備えることはもちろんだが、発災からの一定期間は自助により対応ができるよう家庭内やマンション内、企業での備蓄を進める対応も必要である。

また、今回の震災では自衛隊等の協力により、市の救援物資集配拠点から区役所を経由せずに避難所に輸送するなどの対応を行うことにより、区役所に物資が滞留することを回避したが、今後は今回生じた事象を踏まえ、救援物資の輸送における区役所の役割について再検討する必要がある。

## 第2節 避難所

### 1. 避難体制の整備

#### (1) 地域防災計画で定めている体制

地域防災計画では、地震などの災害から市民の生命を守るとともに、住家を失った市民に一時的な生活空間を確保するため避難所の確保と整備について定めている。

災害が発生した際には避難勧告等の発令者はあらかじめ定めていた指定避難所等から適切な避難所の選定を行い、避難経路を選定することとし、避難者の収容については、災害救助法が適用された場合、知事の委任を受けて市長が実施するが、災害救助法が適用されない場合であっても災害救助法および宮城県災害救助法施行細則に準じて避難収容を行うこととしていた。

収容対象者としては住居が被害を受け居住の場を失った者、ライフラインの被害により日常の生活が著しく困難になった者、避難勧告が発せられるなどにより緊急避難の必要がある者、交通機関の不通により帰宅が困難になった者、その他市災害対策本部長が必要と認めた者としていた。

#### ①施設管理者の地域防災計画上の役割

地域防災計画では避難所となる施設の施設管理者が取るべき措置についても定めており、災害発生後に避難者が既に集合している場合で、区災害対策本部等から避難所の管理責任者または担当者が到着していない場合は、施設管理者の判断により応急的な収容措置を行うとともに、避難状況等について区災害対策本部に連絡することとしていた。

また、施設管理者は、避難所として開設することを要請された場合に備え、あらかじめ定めている避難者の受入れや避難所の運営の支援体制等により、その対応を行うこととされており、例えば区災害対策本部の要請を受け学校が避難所となった場合には、校長は区災害対策本部と協議し、施設・

設備の被害状況等を勘案のうえ、避難所として使用する部分を決定し、教職員を指揮し避難所の運営に協力することとしていた。また、避難所の運営への協力体制については学校防災計画の中であらかじめ定めておき、被害状況や業務との兼ね合いを取りながら対応することとされていた。

#### ②避難所開設要員および避難所運営要員

避難所の開設と運営は、各区保健福祉センターの6課と戸籍住民課の職員があたることとしていた。

#### (2) 避難所の種類

地域防災計画では避難所を種類ごとに次のとおり定めている。

##### ①指定避難所

避難するための広場と避難者を収容する施設の両面の機能を有する避難所として小学校区を単位に1カ所以上確保するものとし、市立の小中高等学校を指定していた。

(青葉区：49カ所、宮城野区：32カ所、若林区：21カ所、太白区：44カ所、泉区：48カ所／計194カ所)

##### ②収容避難所

住家の倒壊、焼失等により生活の場を失った方等の避難のための応急的な避難施設として位置付け、市民センター、コミュニティ・センター、体育施設および福祉施設等を充てる。

##### ③地域避難場所

指定避難所への避難が困難な地域の一時的な避難場所として指定している。

避難するための広場の有効面積としておおむね2,500㎡以上有し、2カ所以上の出入り口を確保できる比較的大きな公園等を指定していた。



(青葉区：19カ所、宮城野区：9カ所、若林区：11カ所、太白区：8カ所、泉区：8カ所／計55カ所)

#### ④広域避難場所

火災の延焼拡大等により、指定避難所にとどまることが危険な場合の避難場所として位置付け、火災による輻射熱、津波、崖崩れなどの危険や、地域の状況を勘案し指定している。避難するための広場の有効面積としておおむね50,000㎡以上有し、避難に有効な幅員を有する避難路が確保できる市内8カ所の公園を指定していた。

(青葉区：2カ所、宮城野区：2カ所、若林区：1カ所、太白区：2カ所、泉区：1カ所／計8カ所)

### (3) 避難所開設マニュアル

避難所開設マニュアルは、避難所に避難所開設要員が避難所に到着してから取るべき手順について示しており、避難所における災害初動期の避難所開設要員の役割として、避難者を安全な広場や施設に受け入れること、負傷者に対し必要に応じて搬送の手配や搬送を行うこと、避難者、在宅被災者に対して飲料水や食料等を提供すること、避難者に対し災害情報や行政等の支援情報を提供するとともに避難者の情報を収集することなどを定めていた。

## 2. 避難所の開設

### (1) 指定避難所の開設

#### ①避難所開設要員の派遣

発災直後に設置された各区の災害対策本部では、指定避難所の開設を決定し、保健福祉センター等の職員に対し、指定避難所の開設に向かうよう指示した。

指示後、各区の保健福祉センター等の職員は速やかに徒歩や公用車で避難所の開設に向かったが、交通渋滞や通信が困難な状況の中、到着するまで予想以上に時間がかかった避難所もあった。

#### ②津波警戒地域等にある指定避難所への派遣

宮城野区では、平成22年2月のチリ地震津波の後、津波警戒区域の学区の町内会および消防局との協議を行い、大津波警報が発令された際には避難所開設の担当職員を派遣しないこととしていたことから、津波警戒区域の2カ所の指定避難所（中野小学校、高砂中学校）へは避難所開設要員の派遣は行わなかった。

若林区では、津波の到達がまだ不明な状況の中、保健福祉センター等の職員が開設へ向かった。東六郷小学校に向かった職員は途中で津波に遭遇したが、仙台東部道路の高台に避難して難を逃れた。公用車が流されたことから職員は徒歩で区役所に戻り、状況を報告した。また、荒浜小学校に向かった職員は途中で津波の到来を確認したことから、引き返して難を逃れ、そのまま七郷小学校に向かつて、約3,000人の被災者が避難していた避難所の開設、運営にあたった。

#### ③大勢の避難者への対応

発災直後から大勢の避難者が避難所に押しかけ混乱する中、避難所開設要員はマニュアルに精通していなかったり、マニュアルを再確認する間もないままに手探りの対応をしながらの開設となった。

本来マニュアルに定められていた施設の安全確保や周辺の被害状況の確認、避難者名簿の作成・管理、避難所内のスペースの確保・割り振り、受付の準備、物資確保の要請などの業務を完璧に実施することは困難だったが、おおよその避難者数を把握し、備蓄されていた食料や水、毛布の供給などを行った。一方、避難者が多数いた地域では、食料や毛布の配布が翌日以降になった避難所や避難者の受入れができない避難所もあった。

### (2) 指定避難所以外の避難所の開設

今回の震災では指定避難所以外の施設で

ある市民センターやコミュニティ・センターなどの公共施設にも大勢の市民が避難してきたことから、多くの施設では施設管理者の判断により避難者を受け入れた。市民センターにおいては発災当日の3月11日から翌3月12日にかけて、60カ所のうち24カ所が避難所として開設された。この他、コミュニティ・センターや集会所では町内会などが自主的に地域の住民を受け入れたところもあった。

これらの施設へは発災後に直接避難してきた避難者の他、指定避難所が既にいっぱいになっていたために入ることができず移動してきた避難者、指定避難所までの距離が遠かったために避難してきた避難者などもいた。

### （3）区災害対策本部等による状況の把握

#### ①指定避難所

避難所の開設当初は固定電話や携帯電話の回線が不通となったことから、そのような場合に使用することが想定されていた防災行政用無線での通信が試みられた。しかし、通信が輻輳したことや通話ができただけの場合でも、無線機のシステム上、通話の時間が1回につき3分間までという仕様になっていたこともあり十分な情報のやり取りができなかった。また、バッテリーの持続時間が短いこともあり発災後早い段階で使用できなくなった無線機もあったことから、避難所開設要員と区災害対策本部の間では連絡が困難になっていた。

このような状況から区災害対策本部は全ての指定避難所の開設状況や避難者の数などを把握することが困難だった。そこで、連絡ができなかった避難所では派遣された避難所開設要員や保健師等が区災害対策本部に戻った段階で情報を収集したほか、若林区のように区役所屋上にある防災行政用無線のアンテナが被災したことで無線がほとんど機能せず避難所との連絡ができなかったことから、避難所の状況を把握するた

めに情報連絡員の派遣を行って対応したところもあった。

#### ②指定避難所以外の避難所

市内では多くの指定避難所以外の施設にも被災者が避難して避難所が開設されている状況にあったが、地域防災計画では指定避難所以外に職員を派遣することは想定していなかったことから、区災害対策本部では、当初は開設の事実さえ把握することができなかった。その後、区職員が巡回して状況の把握に努めたり、指定避難所に派遣した職員からもたらされた「学校周辺の公共施設等にも避難者が集まっている」という情報や、施設の管理者からの電話や区役所への来訪による物資供給要請等によって徐々に把握することができていった。

### （4）発災直後の避難者の把握

避難所運営マニュアルでは、避難所の開設時に避難者に避難者カードを記入してもらい避難者の情報を把握することとしていたが、開設直後、大勢の避難者で避難所が混乱する状況の中では避難者の大まかな人数の把握を行うのみにとどまり、避難者数の正確な把握も困難であり、ましてや避難者個別の情報についても把握することは難しかった。また、そもそも停電している状況では避難者カードの印刷やコピーができず、カードの作成はできなかった。このため、避難者に簡易的に紙に手書きしてもらうことで対応した避難所もあった。

### （5）避難所、避難者数

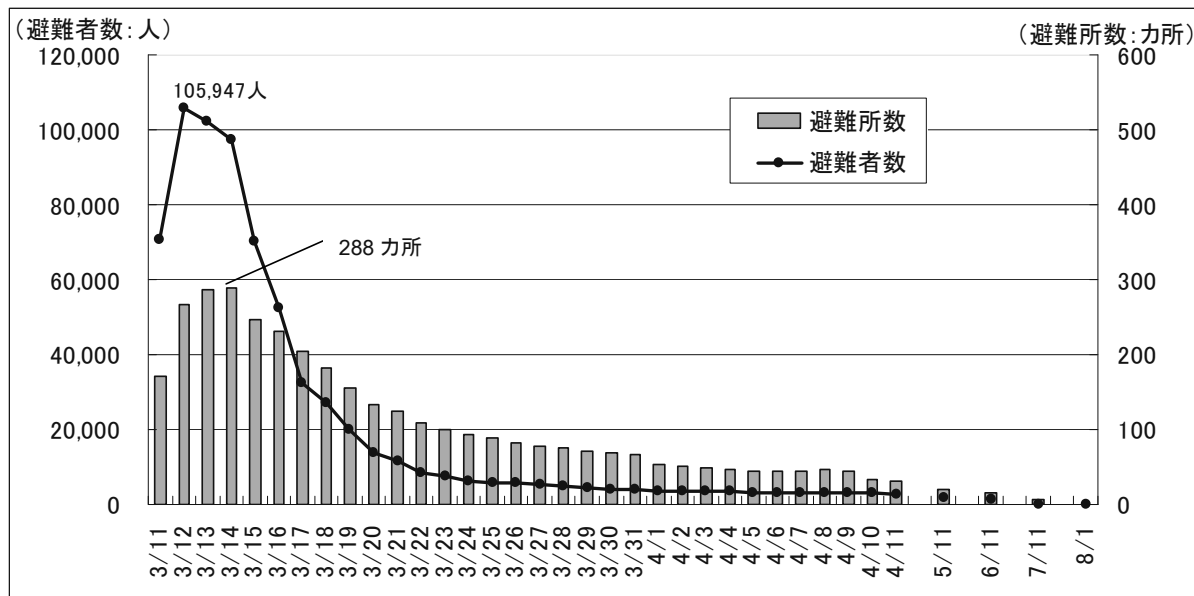
発災直後から大勢の被災者が避難したことにより本市内の避難者数は発災翌日の3月12日に本市が把握した数としては最大の105,947人となり（本市人口の約1割にあたる）、避難所数は3月14日に最大の288カ所となった。

開設された288カ所の避難所の施設別の内訳は、本市の指定避難所（市立小・中学

校、高校 194 カ所) が 165 カ所、指定避難所以外の施設として、公共施設や県立高校、私立学校、医療機関、コミュニティ・セン

ター、その他施設をあわせて 123 カ所となっている。

図表 5-2-1 避難者数・避難所数の推移



### (6) 総括

今回の震災では、津波の到来がまだ不明な状況の中、津波被害が予想される地域の指定避難所にも避難所開設を担当する職員の派遣を行い、職員は住民からの助言や津波到達の目認などにより引き返して難を逃れることができたが、今後は、大津波警報が発令された際には、職員を派遣する際の基準を見直し、津波警戒区域への派遣は行わないことや、情報伝達手段の確保のための装備の見直し、業務に必要な装備の準備などを行う必要がある。

避難所の開設当初は大勢の避難者が避難してきたことから混乱しており、また、避難所開設マニュアルの内容について事前に熟知していなかった開設担当職員もいたこともあり、本来、開設の際に行うこととされていた業務を行えずに開設された避難所が多かった。しかしながら、その後のさまざまな対応のためにはマニュアルに記載されている事項についてはできるだけ実施されることが望ましく、今後は職員へのマニ

ユアルの周知、研修や訓練など、避難所の開設が円滑に行われるための取組みが必要である。

また、開設直後の混乱した状況では全ての業務を行うだけの人員等が確保できないことも想定し、事前に業務の優先順位を設定するなどして職員に周知徹底を図るなどの対策も必要になる。

今回のように避難者が多数になった場合には、初期の段階で避難所運営マニュアルが想定していた避難者カードの記入や避難者名簿の作成などは現実的には難しく避難所運営マニュアルを参考としながら、それぞれの避難所の状況にあわせて工夫することが必要となった。しかし発災間もないころの避難者数が絶えず変動する中では避難者の正確な把握は困難だった。今後は避難所のそれぞれの状況に応じた把握のあり方を検討する必要がある。

また、開設直後の混乱した状況では全ての業務を行うだけの人員等が確保できないことも想定し、事前に業務の優先順位を設

定するなどして職員に周知徹底を図るなどの対策も必要になる。

さらに、今後は職員へのマニュアルの周知、研修や訓練など、避難所の開設が円滑に行われるための取組みが必要である。

### 3. 学校における避難所開設への対応

#### (1) 学校の対応

地域防災計画では、施設管理者の役割として、避難者が既に集合しており区災害対策本部等から避難所開設要員が到着していない場合は、施設管理者の判断により、応急的な収容措置を行うとともに、避難状況等について区災害対策本部に連絡することとされていた。

今回の震災においては、指定避難所となっている学校には発災直後から多くの市民が避難してきたことから、開設担当職員が到着する前に学校長が避難者を受け入れることを判断し、体育館や武道館のほかに、教室などに受け入れたところもあった。

#### (2) 教職員の対応

発災直後、教職員は児童生徒の安全確保を行った後、保護者への引渡しを行いながら、避難所の開設と運営にあたることになったが、避難者の数は多く、その対応は困難であった。開設後、開設担当職員の到着が遅れた避難所では、各学校で作成していた災害対応マニュアル等に従い、避難者の受入れや物資の配布などを行ったが、避難者からはさまざまな要望が寄せられることとなり、教職員は対応に追われた。

また、避難所開設要員が到着した後も学校への依存度が高いままの避難所もあり、そのようなところでは、そのまま、運営や物資調達の確認等を教職員が行っていたり、教職員が避難所に滞在し運営のほぼ中心にならざるを得なかったりした避難所もあった。

そのような中で、発災から4日後の3月15日、教育委員会は市立学校の校長を集め

臨時校長会を開催し、避難所となっている学校においては教職員が避難所の運営に協力するように要請した。各学校の校長からは避難所の開設が長引いた場合の卒業式や新年度の入学式の開催や学校再開への影響を不安視する声が聞かれたものの、避難所運営への協力については理解が得られた。

#### (3) 学校との連絡体制

教育委員会と各学校の職員室には防災行政用無線が1台設置されていた。また、本市においては教育委員会と学校を結ぶ学校LANの環境整備が進んでおり、平成19年には100%の普及率となっていた。殆どの学校では普通教室でもインターネットが使用できる環境にあった。

しかしながら、市内全域で停電が起き、通信回線網も断絶や使用制限が発生したため、学校LANを通じた情報収集や発信を行うことはできなかった。

また、発災後は、電話も不通となったことから各学校は防災行政用無線による教育委員会への通信を試みたが、教育委員会に設置されていた無線機は1台のみであったことから、1校と通信中は他校との通信はできないこととなり、無線が輻輳し繋がらない状態が続いた。

その後、徐々に電話も復旧し、連絡手段は電話と無線の併用となったが、結局、全学校（東六郷小学校を除く）と連絡がとれるまでには、3月11日から3月14日までの4日間を要した。

津波被災校のうち、荒浜小学校、中野小学校については防災行政用無線により、津波の被害状況や周辺住民の避難状況などの報告があった。東六郷小学校については、3月12日の早朝、ラジオの報道により孤立していることを把握したが、直接の通信手段はなかった。

## 写真 防災行政用無線



### (4) 総括

教育委員会では 194 校ある学校や他の局との連絡に無線が必要であったが、防災行政用無線は 1 台しかなく、また各学校においてもバッテリー切れが生じたため、多くの学校と効率的に連絡をとることができず、また学校 LAN によるパソコン等による通信も行えない状態が続いたことにより全校との連絡調整は困難を極めた。避難所運営のためにも、各学校において継続的に防災行政用無線が使用できる体制を整えることや教育委員会に複数の防災行政用無線の整備を検討する必要がある。さらに、効率よく情報収集・発信を行うためには学校 LAN の活用が必要であり、その通信環境の強化を検討していく必要がある。

## 4. 備蓄物資

### (1) 震災前の備蓄状況

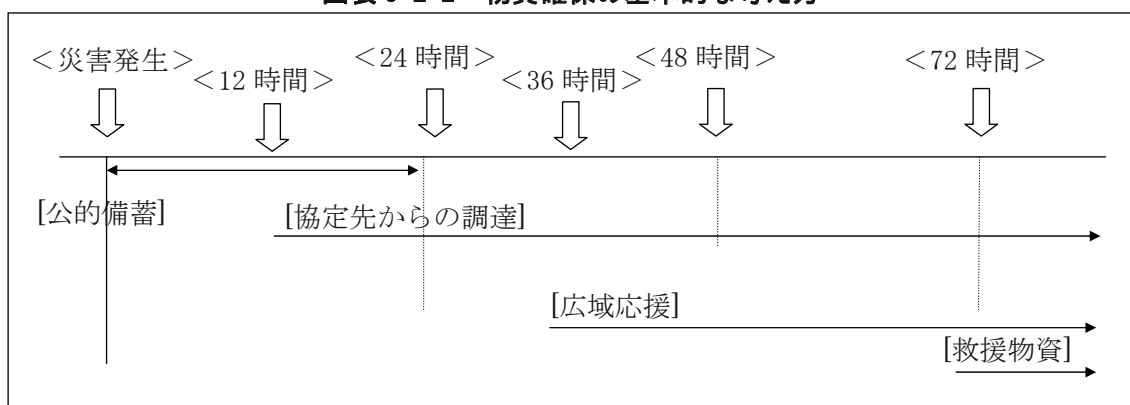
#### ①食料の備蓄

災害が発生した場合に被災者の生活を支援するためには、迅速な救援を実施する必要がある、特に食料、飲料水、生活必需品の物資の提供が重要であることから、災害発生直後から必要となり市民の安全に欠くことができない物資については一定量を備蓄により確保することとし、計画的な整備を行ってきた。

本市では、長町ー利府線断層帯を震源とする地震（冬季・夕方）が発生した場合、約 18 万人の長期避難者が生じると想定し、約 59 万食の食料を本市の指定避難所、市民センター、コミュニティ防災センター、区役所、総合支所、消防署、市内の倉庫に分散して備蓄していた。

備蓄数量の考え方は、発災後 24 時間以内は備蓄物資の配布を行いながら、並行して発災後 12 時間程度後からは災害時における食料供給協力に関する協定により、協定機関および団体等の協力を得て食料を確保することを想定しており、発災後 36 時間程度経過後からは他都市からの広域応援により調達、発災後 72 時間経過後は救援物資によりまかなうことを想定して計画していた。物資確保の基本的な考え方は図表 5-2-2 のとおりである。

図表 5-2-2 物資確保の基本的な考え方



また、市民センター、コミュニティ・センター、コミュニティ防災センターにも、指定避難所と同じ品目（クラッカー・アルファ米・飲料水）の備蓄をしていたが、

1カ所あたりの備蓄量は指定避難所の約6分の1程度であり、毛布、粉ミルク、アルファ粥の備蓄はしていなかった。

図表 5-2-3 食料備蓄状況

品目	全市	指定避難所	市民センター コミュニティ防災 センター	区役所・総合支所 消防署・市内倉庫
クラッカー	203,210 食	121,590 食 (1カ所:630食)	18,340 食 (1カ所:140食)	63,280 食
アルファ米	384,850 食	231,600 食 (1カ所:1,200食)	26,200 食 (1カ所:200食)	127,050 食
飲料水	189,000ℓ (500m ペットボトル)	115,800ℓ (1カ所:1,200本)	13,100ℓ (1カ所:200本)	60,100ℓ 120,200本
粉ミルク	151,560 g	—	—	区役所・総合支所 に分割備蓄
アルファ粥	28,500 袋	—	—	区役所・総合支所 に分割備蓄

②資機材の備蓄

指定避難所のほか、コミュニティ防災センターおよび簡易型防災資機材倉庫には災

害時における自主防災活動に必要な防災資機材を図表 5-2-4、図表 5-2-5 のとおり備蓄していた。

図表 5-2-4 主な防災資機材等

品目	備蓄数量	備蓄場所
災害用組立トイレ	970 台	全指定避難所 (194カ所):5台 (うち身障者対応型:1台)
毛布	24,900 枚	各コミュニティ防災センター (97カ所):200枚 各指定避難所 (55カ所):100枚
発電機セット	291 式	各コミュニティ防災センター (97カ所):3式
炊飯装置セット	194 式	各コミュニティ防災センター (97カ所):2式

**図表 5-2-5 コミュニティ防災センター  
防災備蓄資機材基準数量（1カ所あたり）**

品目	数量
消火器	10本
消火用バケツ	20個
給水用ポリタンク	5個
給水用タンク（100）	40個
ラジオ付懐中電灯	5個
カラーコーン	10個
コーンバー	5個
トラロープ	5個
救急医療セット	3式
保安帽	50本
鉄杭（パイプ）	40本
鉄杭（丸棒）	40本
ヘッドキャップ	5個
10ポンドハンマー	5丁
スコップ	10丁
ツルハシ	5丁
ビニールひも	5個
金てこ	3本
防水シート	100枚
土嚢袋	200枚
なた	5丁
サイレン付メガホン	3個
担架	3式
組立水槽（1 m <sup>3</sup> ）	2式
オイルパン	2個
発電機用オイル（40缶）	2缶
テント	2式
金属はしご	2個
リヤカー	1式

### ③流通在庫備蓄の活用

本市では災害が発生した場合に備え、平成8年3月に避難所の避難者や被災者の生活物資を円滑に確保するため、災害時における食料や水、生活物資等の速やかな供給を目的とした「災害時における生活物資の供給協力に関する協定」を、みやぎ生活協同組合（以下、「みやぎ生協」という。）

と締結していた。

みやぎ生協は本市から要請を受けた際には保有商品の本市への優先供給と配送協力を行うこととされている。

みやぎ生協は協定に基づき、発災翌日の3月12日から本市に物資の提供を始めた。当初の1週間は食料品、水を中心とした物資の提供を受けたが、発災後1週間が過ぎ、食料が全国からの支援物資等により安定的に確保できるようになった以降は、衛生用品や清掃用品などの物資の提供を受けた。

本市は3月末までの期間、みやぎ生協より約92万点の物資の供給を受け、これらの物資は市内の各避難所へ届けられた。

みやぎ生協からの報告によると、燃料や輸送用トラックが少ない中、配送先が1カ所（物資集配拠点である宮城県消防学校）で済んだことで、みやぎ生協にとっては非常に効率的な運用ができたとのことである。

この協定のほか、本市は平成22年4月にみやぎ生協との間で、「災害救援物資に係る一定量確保業務」の委託契約を締結していた。これは本市が購入した備蓄物資を、みやぎ生協の流通の中で定期的に入れ替えながらみやぎ生協の倉庫へ備蓄しておく方式、いわゆる「流通在庫備蓄方式」の契約であり、流通在庫備蓄方式は、物資が常に新しい物に更新されることから物資の使用期限到来に伴う更新を行う必要がなくなることから長期的に見ると経費が節約されるほか、保管に係る倉庫の確保が不要となり、また管理に伴う事務の低減が図れるなどのメリットがある（ただし、消費期限がある食品類などにはこの方式はそぐわないという課題がある。）。

この契約に基づき、主な品目として高齢者や幼児のための紙おむつ、女性のための生理用品等を確保しており、今回、これらの物資も協定どおりに提供され、物資集配拠点に配送された。

図表 5-2-6 流通在庫備蓄物資（みやぎ生協）

品目	備蓄数量
幼児用紙おむつ	各サイズ 計 13,000 枚
大人用紙おむつ	各サイズ 計 1,400 枚
生理用ナプキン	各サイズ 計 14,500 枚
おしりふき	56,000 枚

## （２）発災後の状況

発災後、市街中心部では近隣のオフィスの従業者やビジネス出張者、学生、観光客等の帰宅困難者や地域の住民が避難したことにより避難者数が 2,000 人から 3,000 人にもなった避難所が多数あり、また、市街中心部以外でも津波被災地に近い避難所では津波被災者が大勢避難したり、住宅地においてもライフラインが止まったことや宅地の被害等により地域の住民が多く避難するなどして避難者数が 1,000 人以上となる避難所が多数あった。

本市は避難者が約 18 万人程度となることを前提に、発災後 24 時間までは備蓄物資により食料・水の配給を行うこととし、約 18 万人分の 24 時間分の食料として約 59 万食の食料を備蓄していた。備蓄は各指定避難所等に分散して行われ、各指定避難所での備蓄量はクラッカー、アルファ米を合わせて約 1,800 食であったことから、2,000 人前後が避難した避難所では 1 回の配給で無くなることもあり、避難者数が数百人から 1 千人規模の避難所でも、配給を 2 回ないし 3 回行くと物資はすぐに無くなった。中には全員に行き渡らないことから最初から供給を行わなかったり、1 人あたりの供給量を少なくして対応した避難所もあった。

避難者数は把握しているだけでも発災当日に 70,507 人、翌 3 月 12 日には 105,947 人、3 月 13 日には 102,433 人となっており、備蓄していた約 59 万食分の食料はすぐに枯渇することとなった。

## （３）総括

備蓄物資の数量の考え方は、発災後 24 時間程度を備蓄物資で応急的にまかないながら、並行して発災後 12 時間程度後からは協定先からの調達により、その後 36 時間程度経過した後は他都市からの広域応援により調達することを想定して計画されていた。

しかしながら、今回の震災では災害の規模の大きさにより、避難所数や避難の期間などが想定よりも大きく上回り、その結果として避難所においては食料等が枯渇してしまう所も生じた。今後は、全避難所が同時に開設され、備蓄物資が想定より早期に枯渇する場合や、協定先の企業の被災により想定している発災後 12 時間程度では協力が得られない場合、また、被災による高速道路等の復旧に時間が掛かり広域応援が遅れる場合なども生じることを踏まえて備蓄物資の数量や品目などを再検討する必要がある。

また、備蓄品目についても食料・粉ミルクの備蓄はあったがアレルギー対応の食品・粉ミルクが必要になるなど、計画では想定されていなかった物資も必要となることが分かった。今後は、今回の震災で必要となった物資の品目を精査し、備蓄物資の品目の拡大を検討する必要がある。食料品に関してはこのほか、今回は大きな問題とはならなかったが、宗教食への配慮も検討する必要がある。

また食料のほかにも燃料の不足（反射式ストーブ用、発電機用、投光機用等）、携帯電話の充電の要求等、地域防災計画では想定していなかったニーズがあったことから、今回必要となった物を整理し、備蓄物資の品目の見直しをする必要がある。



## 5. 避難所の安全確認

### (1) 学校施設の安全確認

地域防災計画では避難所はあらかじめ耐震診断・耐震補強対策を実施し、発災時には、施設管理者（学校長）が施設の安全確認を行った後に避難者を受け入れることとされていたが、実際には、施設管理者は、被害状況の確認は行ったものの被害を受けた建物の安全については自らでは判断が難しい状況だった。教育委員会は、避難者の安全を確保し避難所としての開設継続を行うためには体育館、校舎等の建築物の安全性を再度確認する必要があると判断し、都市整備局に対し避難所として利用されている施設の安全確認を要請した。

都市整備局では、市内の避難所となっていた施設の安全確認を3月12日から3月14日までの3日間、延べ85人を動員し実施した。この時点で避難所となっている学校等は170近くあり、既に避難者が大勢避難していたことから調査には迅速性が求められた。なお、調査にあたっては、社団法人仙台建設業協会の協力も得た。

調査後は都市整備局が教育委員会へ、教育委員会が市災害対策本部および区災害対策本部へ危険と判断される注意事項について説明し、施設管理者が危険物の撤去、立入り禁止などの措置をとった。

各区では、避難所が危険な状態であることが判明した場合には、避難者の安全確保を第一に移動先となる施設の選定と調整をし、移動に際しては避難者の同意を得るため十分な説明をし、避難者から理解を得てから移動を実施した。

### (2) 安全確認の基準

都市整備局では、発災直後に被災した避難所に対しての応急危険度判定などによる安全確認を行うことについて想定をしていたが、教育委員会から避難所の安全確認の要請を受けたため、被災建築物応急危険度判定の考え方を準用し、施設の安全

確認を行った。

### (3) 余震後の安全確認

さらにその後、4月7日に大きな余震があったことから、都市整備局では4月8日に市内の避難所として利用されていた市民センター等の施設および集約避難所として予定されていた施設の計22施設について、都市整備局の職員12人を動員して安全確認を実施した。この結果、天井のスピーカーの落下の恐れなど、危険と判断される注意事項については、現地において施設管理者に説明するとともに、その施設を所管する市民局等の担当部署へ説明を行った。

### (4) 総括

地域防災計画上は施設管理者（学校長）が施設の安全確認を行った上で避難者を受け入れることとされているが、被害を受けた建物の安全については、自らでは判断が難しい状況だった。一方で避難所の開設にはスピードが求められ、判定の専門家が到着するまで待ってられないという状況も生じる。

今回の震災においては、結果的に安全確認の結果、大きな混乱が生じるようなことはなかったが、今後は、あらかじめ確認すべきポイントなどを簡易的に示したマニュアルの作成など、特別な技術を持たなくても最低限の安全確認が可能となる方法の確立や、安全確認の調査方法・判断基準、報告様式等を作成するなど、発災時に早期の判定が可能となるよう、検討する必要がある。

## 6. 避難者の特徴

### (1) 沿岸部の避難所

津波に巻き込まれ、ずぶ濡れで救助されたり、自宅が流出したり浸水するなど着の身着のまま避難した被災者は、生活に必要な物資を取りに戻ることにすらできないため、食料はもちろんのこと、生活必需品や衣料、

衛生用品、雑貨等、生活に必要なあらゆる物資が必要となった。

また、避難所へは、自宅が津波で流失したり、全壊や大規模半壊の被害を受けたことにより居住不可能となった被災者が数多く避難していたことから、応急仮設住宅等へ移転できるようになるまでは、避難所での生活は長期化するような状況だった。

避難者の中には、家族を津波で亡くしていたり行方不明となっている方も多く、津波により家屋が流される様子などを目の当たりにするなど精神的な傷を負った方もいたことから、生活支援策や今後の生活再建へ向けた相談のみならず、心のケアやカウンセリングなど物心両面での支援が必要となっていた。

#### 写真 六郷中学校の体育館に避難した人々



(平成 23 年 3 月 23 日 13 時 36 分撮影)

#### (2) 市街中心部の避難所

市街中心部の避難所には、交通機関の停止により帰宅の手段を失った人やビジネス出張者、観光客のほか、大規模な医療機関に通院中の患者および家族等が帰宅困難となって、多数避難してきたことから地域の住民が指定されていた避難所に避難できなくなる事態も見られ、備蓄していた物資はすぐに不足した。また、指定避難所以外の施設でも市役所本庁舎や区役所庁舎、さらには県庁庁舎等にも、帰宅困難者と思われる方々が多数避難した。

避難所には、避難所のある地域に元々関

係が無い帰宅困難者や、普段から町内会に加入しておらず地域との交流が少ないマンション居住者など、地域とのつながりが希薄な人が多く避難しており、避難所の開設や運営にあたっては、避難者の協力を得ることが難しい避難所もあった。

帰宅困難者の数は高速バスの運行が再開されるなど交通機関が回復するとともに早期に減少することとなったが、マンション高層階の居住者等は断水が続いている状況の中、水を持って階段を上がることが困難な場合が多くそのまま避難所に滞在することとなったが、おおむねライフラインの復旧に伴い避難者の数は減少した。

また、原子力発電所事故による避難者も本市に避難してきていたが、本市内の他の避難者とは必要とする情報等が異なっていたため、市中心部にある戦災復興記念館を専用の避難所として、福島県の職員から直接情報を提供してもらうなどの対応をとった。

#### 写真 榴岡小学校体育館に避難した人々



(平成 23 年 3 月 13 日 20 時 42 分撮影)

#### (3) 住宅地の避難所

ライフラインが停止したことから避難した住民のほか、宅地に被害を受けた被災者も多く避難していた。そのため、ライフラインが復旧すると退所する避難者が多かった一方、高齢者世帯などでは散乱した家具等の片づけができないとの理由や余震への不安から、そのまま避難所に残る者もいた。

また、宅地被害を受け自宅での生活ができなくなった被災者は応急仮設住宅などへの入居ができるようになるまで避難所での生活が長期化することが見込まれた。

#### （４）救助されてきた方への対応

宮城野区、若林区の津波被災地域では、中野小学校や荒浜小学校の校舎屋上に多くの被災者が避難していた。発災当日の３月 11 日は、自衛隊と本市消防局のヘリコプター、３月 12 日は東京消防庁、札幌市消防局、宮城県警、海上保安庁のヘリコプターも加わり、上空からの救助活動が行われた。

救助活動によって荒浜小学校からは 94 名、中野小学校からは 36 名、そのほか民家等からは 39 名の方が救出され、このほか自衛隊等による陸上からの救助活動も合わせて、発災当日から 3 月 15 日までの間に 1,988 名の方が救出された。

救出された避難者の多くは霞目駐屯地に一旦収容され、そこから市営バスで市内の各避難所へ移送される形となったが、市内の避難所はどこも大勢の避難者でいっぱいとなっており、受入先の避難所を確保するための調整は難航した。また、救助や移送の時期により避難所が異なることから、同じ町内や家族の間でも別々の避難所に収容されるケースもあり、その後の避難者の所在確認には時間を要することとなった（霞目駐屯地に収容された避難者の市内の避難所への移送は 3 月 16 日に終了した。）。

また、体調を崩した方や怪我をした方は一旦、市内の医療機関へ移送されることとなったが治療が終わった後は、戻るための交通手段も無く行き先も無いことから、そのまま医療機関周辺の避難所に避難せざるを得ない方もいた。

#### （５）その他の特徴

地域に関係なく一部の避難所では、避難所での滞在が長期化する若者等が見られた。普段、コンビニエンスストア等でその都度、

食料を調達するなどして生活している人は、自宅に食料等を保存していない場合が多いことなどから、発災後、流通が停止し商店が再開していない状況の中、食料の提供を求めて避難所での生活が長期化しているケースが見られた。

#### （６）総括

避難所の所在する地域によって避難者の被災状況、避難理由等の特徴に違いが見られた。それぞれ事情の異なる被災者に対して必要となる支援は異なることから、避難所ごとに見られる特徴の違いを把握し類型化し、タイプによって支援体制を変えるなど避難所での対応や支援のあり方についての検討が必要となる。

交通機関やライフラインの復旧に伴い退所する避難者がいた一方、避難生活が長期化する避難者がいたことから、避難所の開設期間ごとに、避難者情報の聴取や情報提供、物資の提供など、重点的に取り組むべき課題を想定し計画することが必要となる。

### 7. 避難所の運営

#### （１）地域防災計画上の運営計画等

地域防災計画では、避難所は、区災害対策本部から派遣される避難所管理責任者が中心となり、施設職員、避難者、地域住民、災害救援ボランティア等と連携して運営することとし、避難生活が長期化する場合には、避難者が早期に自主的に管理運営できる体制に移行するように努め、避難者で構成する「避難所運営委員会」を設置し、災害救援ボランティア等との協力の下に自主的な管理・運営体制を確立することとしていた。

区災害対策本部が担う役割は、施設管理者、学校職員および災害救援ボランティア等と連携して、避難所連絡体制等の確保や必要物資等の手配、復旧情報の提供、交代職員の確保など、避難所の管理・運営のためのバックアップを行うこととしていた。

また、避難所管理責任者は、毛布や食料、飲料水のほか紙おむつや粉ミルク、おかゆなど高齢者や乳幼児をはじめとする避難者のニーズの把握、避難者名簿の作成、区災害対策本部への必要となる物資の確保要請、運営体制の確保、災害時要援護者への対応を行うこととしていた。

## （２）避難所運営委員会の設置

避難所運営マニュアルでは避難が長期化する場合に備え、避難者と自治会・町内会・自主防災組織の代表者等と、区職員、施設管理者、地域の団体によって避難所運営委員会を設置し、総務班、名簿班、情報広報班、食料・物資班、救護班、衛生班等を編成して避難所運営のさまざまな業務を行うこととしていた。

避難所運営委員会の設置については普段から町内会等の地域主体と学校の連携が活発な地域では地域住民の協力が得られた一方で、地域と学校との関係が密ではない避難所では協力が得られないところもあり、また、避難者の殆どが津波による家屋流失等の理由から避難していた地域では、住民主体の運営委員会の方式が難しい場合もあるなど、地域の団体や避難者中心の運営への移行は避難所ごとに差が生じていた。

発災の２、３日後には避難所運営委員会を設置し、地域の住民に運営を引き継ぐことができた避難所もあったが、避難者が中心となって避難所を運営するという意識がない避難者や地域との交流が少ない避難者が多い避難所では運営委員会が設置されず、教職員や区職員、施設管理者が運営を続けるを得ずに大きな負担がかかることとなった。

一方、避難所運営委員会が設置された避難所でも、支援に頼りきるだけで、自らが避難所の運営に携わるといった意識が低い避難者が見られる場合などは、避難者の間でも運営する側、支援を受ける側という構図になって運営委員会の負担は増すこととな

るなどの課題もあった。

## （３）職員等の体制

避難所の運営は区の職員のほか一部、本庁等の職員も応援する形で行われたが、１カ所の避難所に複数の職員を常駐させることは難しく、１人の職員が２４時間交代で勤務する形での対応となった。避難所の運営は２０大都市災害時相互応援に関する協定に基づき派遣された他都市職員の応援も得ながら行われたが、他都市の職員が自活できる携行品を完備するなどし、避難所に数日間寝泊りし常駐できる体制で従事するなか、本市職員は２４時間ごとに交代し、交代の都度に違う職員への引継ぎとなったことから、避難者からは信頼関係が構築できないといった声や避難所の状況がわかってもらえないなどの不満があった。

災害時における引継ぎや要望の処理に関しては、もともと基準となるルールそのものがなく、当初は職員間の引継ぎや情報の伝達、区災害対策本部での要望の処理が上手くできていなかったが、避難所連絡帳等を活用し情報を伝えるなど徐々に改善を図り、職員の引継ぎを円滑に行えるよう取り組んだ。

## （４）避難者等の把握

### ①避難者の把握

避難所の開設が長期化することが予想される中、今後の支援のため長期の避難が必要な人や個別の避難理由などを把握すること、あわせて市内外からの被災者の安否確認への対応を行うなどのために避難所における避難者の情報の把握に取り組むことが必要となった。

このため、企画調整局は、３月１５日から３月１６日にかけて避難所における被災者情報の把握のための取扱要領の検討を行い、避難者に避難者カードを記入してもらうために必要な要領、スケジュール等の案を作成した。各区では、３月１９日から各避難所

で避難者カードを配布し、住所や町内会名、家族の氏名・年齢、避難所への入所理由、緊急連絡先、安否情報の公開の可否、病気や身体の障害等について記入してもらい、3月21日に回収した。

この避難者カードは世帯ごとに記入する形式とし、現に避難所に避難している人のみを記入することとした。カードの記入と提出は任意とし、外国人の避難者に対しては、英語版と中国語版のカードを用意したが、カードには国籍欄が設けられておらず、外国人の状況を把握する上で必ずしも十分なものではなかった。

図表 5-2-7 避難者カード

カード番号 \_\_\_\_\_ 整理番号 \_\_\_\_\_  
 避難所名 \_\_\_\_\_  
 避難者カード (世帯単位)  
 記入日 平成 年 月 日

①から⑥について記入 (該当項目は○で囲む) してください。  
 6人以上の世帯の方は、2枚目に続けてお書きください (2枚目は①②のみ記入)。

住所 (アパート・マンションの名称・部屋番号も記入してください)  
 〒 \_\_\_\_\_  
 (所属町内会名: \_\_\_\_\_) 電話番号 \_\_\_\_\_

あなたとあなたの家族で「ここに避難している方」を記入してください。

氏名	年齢	性別
1		1. 男 2. 女
2		1. 男 2. 女
3		1. 男 2. 女
4		1. 男 2. 女
5		1. 男 2. 女

避難所にお入りになった理由に○をつけてください (1の方は家族の状況にも○をつけてください)。  
 ③ 1: 家屋の損失 (⇒家屋の状況 (1)全壊・流失 (2)半壊 (3)一部損壊 (4)全焼 (5)半焼 )  
 2: 停電・断水・ガス停止・電話不通・生活物資の確保困難  
 3: 交通手段がないために帰宅が困難  
 4: その他 ( \_\_\_\_\_ )

緊急連絡先  
 氏名 \_\_\_\_\_  
 〒 \_\_\_\_\_  
 住所 \_\_\_\_\_  
 電話番号 \_\_\_\_\_

必ず記入してください

⑤ 問い合わせがあったとき、避難していることを公表してよろしいですか? 1. よい 2. よくない  
 安否情報として、仙台市のホームページやマスコミにお名前・住所・年齢・性別を公表してよろしいですか? 1. よい 2. よくない

⑥ 病気、身体の不自由等の特別な配慮を要する方がある等、注意点がございましたら記入してください。

\* 避難所管理責任者等記入欄 (No. \_\_\_\_\_)  
 退所年月日 \_\_\_\_\_ 年 月 日  
 転出先 住所 \_\_\_\_\_  
 (氏名) \_\_\_\_\_ 電話番号 \_\_\_\_\_

図表 5-2-8 避難者カード (英語版)

カード番号 \_\_\_\_\_ 整理番号 \_\_\_\_\_  
 Name of the Refugee Area \_\_\_\_\_  
 Refugee Card: for those who wish to stay in this Refuge Area  
 Today's Date / /

Please fill in the following questionnaire.  
 Household with more than 6 family members, please use two cards, (only fill out question ① and ②)

Address (name of the building & room number)  
 〒 \_\_\_\_\_  
 (neighborhood association: \_\_\_\_\_) Phone No. \_\_\_\_\_

Please fill in the following

No.	Name	Age	Gender
1			1. M 2. F
2			1. M 2. F
3			1. M 2. F
4			1. M 2. F
5			1. M 2. F

③ Please circle the reason why you came to stay at this refuge area.  
 If you chose 1, please tell us the condition of your house.  
 1: Damage of the house → (1) completely destroyed (2) half destroyed (3) partially destroyed  
 (4) burned down (5) half burnt  
 2: No power, No gas, No water, and No food  
 3: I can not go home due to no transportation  
 4: Other ( \_\_\_\_\_ )

④ Emergency Contact (Required)  
 furigana \_\_\_\_\_  
 Name \_\_\_\_\_  
 〒 \_\_\_\_\_  
 Address \_\_\_\_\_  
 Phone No. \_\_\_\_\_

⑤ If there is any inquiry, can we release information about you staying at this refuge area? 1. Yes 2. No  
 Can we put your information on the Sendai City's Website or release information if someone looks for you? 1. Yes 2. No

⑥ Please tell us if you or your family members are sick or with disability and require special care while taking shelter.

\* 避難所管理責任者等記入欄 (No. \_\_\_\_\_)  
 退所年月日 \_\_\_\_\_ 年 月 日  
 転出先 住所 \_\_\_\_\_  
 (氏名) \_\_\_\_\_ 電話番号 \_\_\_\_\_

図表 5-2-9 避難者カード (中国語版)

カード番号 \_\_\_\_\_ 整理番号 \_\_\_\_\_  
 避難所名 \_\_\_\_\_  
 避难者卡 (一户単位)  
 填写日期 年 月 日

①至⑥请全部填写 (在该项目上面「○」)  
 6人以上的家庭, 请继续填写第2页 (第2页只填写①②)。

住所 (请填写公寓名称 房间号码)  
 〒 \_\_\_\_\_  
 (所在町内会名称: \_\_\_\_\_) 电话号码 \_\_\_\_\_

请填写您的「在避难所避难的家人」

注册姓名	姓名	年龄	性别
1			1. 男 2. 女
2			1. 男 2. 女
3			1. 男 2. 女
4			1. 男 2. 女
5			1. 男 2. 女

③ 请在到避难所的理由栏画○ (画1者请在住居房屋状况栏画○)。  
 1: 房屋损坏 (⇒房屋状况 (1)全坏·流失 (2)半坏 (3)一部分损坏 (4)全烧 (5)半烧 )  
 2: 停电·断水·煤气停止·电话不通·生活物资的确保困难  
 3: 因为没有交通工具而回家困难  
 4: 其他 ( \_\_\_\_\_ )

④ 紧急联系处  
 注册姓名 \_\_\_\_\_  
 姓名 \_\_\_\_\_  
 〒 \_\_\_\_\_  
 住址 \_\_\_\_\_  
 电话号码 \_\_\_\_\_

⑤ 如果您对状况有咨询的时候, 公开您在避难的情况吗?  
 作为安全信息, 在仙台市网页及媒体报道可以公开姓名·住址·年龄·性别吗? 1. 可以 2. 不可以

⑥ 如果有生病, 身体行动不便者等, 要注意处, 请填写。

\* 避难所管理責任者等記入欄 (No. \_\_\_\_\_)  
 退所年月日 \_\_\_\_\_ 年 月 日  
 転出先 住所 \_\_\_\_\_  
 (氏名) \_\_\_\_\_ 電話番号 \_\_\_\_\_

回収したカードから避難者名簿を作成して市災害対策本部、区災害対策本部、避難所間で避難者の情報を共有し、必要となる物資の数量や品目の把握、避難者の個別事情に配慮した生活支援、避難所の集約のための基礎的な資料としたほか、家族等の安否を確認したいとの声も多かったことから、ホームページへの掲載に同意した避難者のリストを本市ホームページに公開した。

## ②避難所状況の把握と区災害対策本部への報告

避難所開設当初は避難所の状況や要望はすべて区保健福祉センターを通して区災害対策本部に報告されていたが、多岐に渡る大量の要望に対処することを目的とした本部内での情報共有や、要望への対応策が未整備だったため、避難所への回答が遅くなり、避難者は不満を持つこととなった。

そこで例えば若林区では避難所からの要望の内容をボードに貼り出すことで区職員全体が情報を共有できるような体制として、緊急に対応すべき事項や市災害対策本部の指示を受ける事項、検討を続ける必要がある事項などに分類して、対応策を検討することとした。

また、宮城野区、泉区においても、保健福祉センターで対応できない要望等は直ちに区災害対策本部に報告し、迅速に対応できるよう取り組んだ。

太白区においては、3月13日から避難所派遣職員に避難所からの連絡票に物資の不足の状況やその他の要望を記入させて報告させており、写しをその都度、区災害対策本部に提出するなどして対応した。

## (5) 食料等の供給

### ①食料、物資の供給

3月15日までは区職員が支援物資を配送する際に避難所で聞き取りを行うことにより、不足する物資の把握に努めた。自衛隊による救援物資の配送が始まった3月16

日から自衛隊が避難所のニーズを聞き取り、翌日に配送する体制とした。(詳細は本章第5節を参照)

発災直後から届けられた支援物資は、当初は応急的な食料や飲料水等が中心で火を使わなくてもよい食料が多く、その後はカップ麺や菓子等が中心となり、徐々にレトルト系の食品、炊き出しのための食材になるなど、時期を追って、さまざまな支援物資が避難所に届くようになった。しかし、届けられた支援物資だけでは高齢者や要援護者等の食事に配慮が必要な人への配慮は十分にできない状況だった。

一方、備蓄していた粉ミルクはアレルギー症状を持つ乳児には飲ませることができないなど、これまで本市では想定していなかったアレルギー対応食品のニーズへの対応が必要になった。アレルギー対応食品については発災当日の深夜、新潟市から到着した派遣隊から提供を受け、一部の避難所に対しては提供することができたが、その後は本市においても調達し、提供を始めた。

物資に関しては、避難所生活が長期化する中で、季節に応じて衣類や扇風機等の日常生活用品などニーズが変化していったため、避難所では保健師等の職員が要望を把握し、必要な支援を行ったところもあった。

### ②炊き出し支援等

避難所では早いところで3月13日から町内会やボランティアが避難者への炊き出し支援を開始し、支援物資や食材が限られている中で献立作成や食品の組み合わせに工夫しながらの対応が続いた。また、近隣の商店や企業等からの炊き出し支援や食料の提供が行われた避難所もあった。

津波被害の大きかった地域に居住していた避難者が多く入所していた宮城野区、若林区の8カ所の避難所では、3月20日から自衛隊による炊き出し支援が行われた。炊き出し支援が行われたのは、宮城野区の高砂中学校、岡田小学校、宮城野体育館と、

若林区の六郷中学校、七郷小学校、若林体育館、サンピア仙台、蒲町小学校の8カ所で、期間中約164,000食分の提供を受けた。

**図表 5-2-10 自衛隊による炊き出し実施状況**

避難所	開始月日	終了月日
岡田小学校	3月20日	5月10日
高砂中学校	3月22日	4月9日
宮城野体育館	4月10日	5月10日
六郷中学校	3月20日	4月24日
七郷小学校	3月24日	4月16日
若林体育館	3月30日	4月24日
サンピア仙台	4月14日	4月24日
蒲町小学校	4月18日	4月24日

その後、自衛隊の支援活動の完了に伴い自衛隊による炊き出し支援は原則として4月24日に終了することとなったことから、4月12日からは順次、避難所への食事の提供は3食とも弁当による提供とすることとし、配食を開始した。(詳細は本章 第4節を参照)

その後、自衛隊による炊き出し支援は、一部の避難所において5月10日までの間、行われた。炊き出しの実施状況は図表5-2-10のとおりである。

## (6) 避難者への情報提供

### ①避難所通信

区災害対策本部は必要と思われる情報が掲載されたホームページの情報をプリントアウトするなどして避難所に配布し掲示したが、職員がさまざまな業務に対応している状況では、プリントアウトをする際にも情報の整理や選択を行う体制を取ることができず、そのまま避難所へ配布したことから、必要がないと思われる情報まで掲示することとなり、大量の掲示物が避難所に貼り出されることとなった。大量の掲示物が一度に貼り出されるとかえって避難者は情報を見なくなることや、高齢者にとって

大量の情報の提供は、自分に必要な情報を探すことが難しくなるなど、伝わりにくい場合があった。

そこで、発災後2週間が経過した3月24日からは、ライフライン等の復旧状況や今後の見通し、助成や減免の制度や生活再建支援に関する情報など、避難所での生活や生活再建に役立つ情報について一元化し、ひと目で分かりやすい情報提供を目的とした「避難所通信」を発行し、4月28日までの約1カ月間、10回にわたって避難所での掲示を行った。

### ②要望・質問への回答

避難所で行われる要望や質問に関しては区災害対策本部への照会や判断が必要なものもあったが、区災害対策本部で調整や検討に時間を要し回答までに時間がかかった場合でも、避難所に対して「現在、検討中である」という旨の連絡をしなかったことから、避難者から「要望が伝わっていないのではないか」「引継ぎが悪いのではないか」といった指摘を受け、要望への回答が遅いことに不満の声が聞かれた。

また、質問や要望への回答は、質問・要望を出した本人だけに回答していたことから、避難所全体に関する内容の要望の場合でも、回答が他の避難者には伝わらずに不親切になっていたケースもあった。

### (7) 避難所の長期化対応

開設以降、避難所では職員が24時間交代で勤務していたが、避難所における職員の安全確保の観点や夜間勤務の軽減化を図る必要があった。また、避難所の運営にあたる他都市職員の応援派遣が減少してきたことなどから、運営体制の見直しを図ることとし、市職員の24時間体制は維持したうえで、避難所の安全・安心を更に強化するため、4月7日から夜間の運営業務の一部を警備会社に業務委託した。

その後、長期にわたる夜間勤務を含む避

難所運営による職員の疲労などを考慮して運営体制の抜本的な見直しを行うこととし、臨時職員を採用して8時から20時までの避難所運営にあたること、警備会社への業務委託内容を5月1日より拡充しこれまでの夜間警備に加えて昼間の管理業務の一部も委託することとした。

## （8）総括

今回の震災においては、避難所運営に関して学校長や地域の協力が得られた避難所は相対的に運営がうまくいっていたところが多かった。今回のように市内全域において避難所が開設されることも想定すると、行政の人員を特定の地域に集中して動員することは難しく、それぞれの地域が、地域、学校、行政の三者の協力体制を構築することが重要である。そのためには学校支援地域本部事業等を通じて日ごろより地域との連携を深めていくなど地域との連携を図る取り組みを続ける必要があるほか、避難所においては地域の避難者も避難所運営の主体であるということの認識を持つ必要があり、地域、学校、行政のそれぞれが果たすべき役割分担についても整理する必要がある。

また、本市は「避難所開設マニュアル」と「避難所運営マニュアル」を定め、学校は「災害対応マニュアル」を定めるなどしていたが、行政と学校はお互いのマニュアルについての知識がなく、情報が共有化されていなかった。今後は、各マニュアルの整合性を図ることや、運営業務によっては統一するなど共有化を図り、避難所の運営に関して行政職員、教職員が一緒に研修や訓練等を実施する機会を設けるなど、地域、学校、行政の協力体制を強化していくための取り組みを進めることが必要である。

大勢の避難者が生じている発災直後の段階では避難者カードの記入や避難者名簿の作成などは現実的には難しかった。しかしながら、避難者への対応を適切に行っていくためには、避難者の把握は必ず実施すべ

きであり、例えば開設直後は人数の把握のみを目的とするなど、状況や必要性に応じた把握方法を検討しておく必要がある。

## 8. 指定以外の避難所への対応状況

### （1）職員が不足している中での対応

区災害対策本部では指定避難所への対応だけでも人員が不足していたことから、指定避難所以外に開設された避難所には、避難所管理責任者を派遣することができず、物資の供給や避難所の運営体制などの面で指定避難所と同等の支援を行うことは難しかった。そのため、若林区を除く各区では指定以外の避難所への職員の派遣は行わなかった。なお、青葉区と泉区では指定以外の避難所への職員の派遣は行わずに定期的な巡回により対応することとした。

物資の供給についても各区での供給方法は異なっているが、原則として全ての避難所へ供給を行った。青葉区と太白区と泉区では職員が全ての避難所に物資を配送し、若林区では指定以外の避難所にも物資の配送を行いながら、区役所まで直接、物資を取りに来てもらう対応をとった。宮城野区では、避難所の数が多く、職員の数や配送用の車両が少ない状況では全ての避難所への早急な配送が困難だったため、物資の配送は指定避難所のみを対象として行い、指定以外の避難所に対しては最寄りの指定避難所や区役所へ物資を取りに来てもらうランチ方式とし、また、物資を取りに来て指定以外の避難所に対しても要望どおりに物資を供給した。

### （2）運営の主体

市内に開設されたほとんどの指定以外の避難所では施設の職員が中心となって運営を行っており、施設管理者の負担は大きくなっていった。市民センターでは、被災により休館したセンターの職員や既に避難所としては閉鎖された他のセンターの職員を応援として派遣し運営にあたらせた。また、



集会所のように住民が中心となって開設された避難所の多くでは、地域住民が自主的に運営を行っていた。

### (3) 総括

発災直後、指定以外の避難所の開設が区災害対策本部に認知されていなかったことにより、それらの避難所を支援することができなかった。また、その存在を把握した後でも対応できる職員の数や車両等の数に限りがあったため、職員の派遣、備蓄物資、物資の供給などで指定避難所とそれ以外の避難所では同等の支援や対応が難しかった。今回の震災の経験を活かし、指定以外の避難所への支援のあり方について今後も検討する必要がある。

## 9. 救護活動

### (1) 救護所の設置

地域防災計画では、区災害対策本部および総合支所に設置する応急救護所、区災害対策本部が避難所に設置する避難所内救護

所、消防局が消防署所に設置する現地救護所の3種類の救護所の設置について定められている。

今回の震災では人的被害のほとんどは津波によるもので他の地震災害と異なりけが人が少なく、また、地域の医療機関が早期に再開したことから各区の災害対策本部は応急救護所については設置不要と判断した。また同様の理由から避難所内救護所も設置しなかった。(詳細は第8章 第4節を参照)

### (2) 避難所等での救護活動

避難所内救護所は設置しなかったものの、各区の保健福祉センターでは、発災日より各避難所での支援を開始したが、その後全国から本市へ派遣されてきた他自治体の保健師等の協力を得て、各避難所の保健活動を避難所が閉鎖されるまで毎日巡回し、さまざまな健康支援を実施した。保健師の活動実績は図表 5-2-11 のとおりとなっている。(詳細は第8章 第8節を参照)

図表 5-2-11 市保健師・派遣保健師活動実績(3月11日～7月31日)

			青葉区	宮城野区	若林区	太白区	泉区	宮城総合支所	秋保総合支所	合計
避難所開設延日数(指定、指定以外)			1,114	1,190	1,527	786	523			5,140
避難者延数			105,270	261,070	230,137	99,980	64,553			761,010
保健活動避難所延数			145	772	1,215	221	236	81	7	2,677
活動箇所数(延数)	避難所滞在型	日中	16	444	922	20	29	0	7	1,438
		夜間対応有	15	0	37	7	144	0	0	203
	避難所巡回型		114	328	256	189	63	67	0	1,017
	民生委員等関係機関訪問		24	50	24	22	22	0	2	144
	個別家庭訪問 ※		45	3,934	5,695	1,152	38	48	1	10,913
	合計		214	4,756	6,934	1,390	296	115	10	13,715
従事数(延数)	派遣保健師数		0	546	1,424	123	0	0	0	2,093
	市保健師数		473	877	968	630	207	140	13	3,308
	合計		473	1,423	2,392	753	207	140	13	5,401

## 10. 移動巡回相談

### ①実施の趣旨

地域防災計画では、災害後のそれぞれの段階における市民意識や市民ニーズを的確に把握し市民生活の不安解消を図るため避難所における移動巡回相談を実施すると定められていることから、市民局は災害にかかる広聴相談活動の一環として、各区と連携し4月末までの間に3回、各避難所で被災者への個別相談を実施した。(詳細は第15章 第5節を参照)

### ②実施状況

この個別相談は、宮城野区と若林区の各避難所において職員が避難者と面談を行い避難者の個別の状況に即した各種支援制度の説明や案内を行いながら避難者のニーズについて聞き出すことをねらいとして、4月11日から4月29日までの間、9班延べ306名の相談員が27カ所の避難所巡回を実施し、15日間で1,064世帯の相談対応を行った。

なお、面談を行った避難者は宮城野区が239世帯(世帯員593人)、若林区が351世帯(世帯員981人)となっており、巡回相談を開始した4月11日時点の全避難者数(宮城野区:1,020人、若林区:1,559人)の約6割の方が面談を受けたことになる。

### ③相談内容

相談内容は、経済・生活支援に関するもの(58.9%)と、住宅の確保・再建に関するもの(41.1%)に大別され、経済・生活支援に関する相談では、生活再建支援制度(29.6%)や市民税や固定資産税等の減免(7.9%)、災害弔慰金や見舞金に関すること(7.6%)、国民健康保険・国民年金に関すること(7.3%)の順に相談が多く、このほか、高齢者支援や生活保護に関する相談、義援金、就職に関する相談があった。また、住宅の確保・再建に関する相談では、応急仮設住宅に関するものが50.8%と最も多く、

次いで、がれきの処理・家屋の解体(17.2%)、民間住宅等への移転(12.4%)、り災証明に関すること(10.9%)の順となった。

## 11. 避難者の生活環境改善

### (1) 生活環境の改善の必要性

避難生活が長期化すると、避難者にとって我慢を強いられることや不便なことが多くなり、こうした状況を改善したいと思い避難者からはさまざまな物資や設備への要求が生じてくる。

また、このような要求は、避難所における生活環境の改善を求めていることも多く、それらの改善を図ることは避難者の健康管理上や衛生管理上、有益なことも多い。

### (2) 改善内容の検討

避難所が長期化し生活環境の改善について検討する頃には、各避難所の避難者の数も少なくなってきたことや指定避難所等で実施できる改善にも制約があったことから、環境改善の実施は避難所を集約する4月以降に集約先の避難所で行うこととし、避難者からの要望が多かった仮設シャワーや洗濯機等の設置、パーテーションや畳の設置等から行うこととした。

### (3) 改善の実施

避難者が個別で使用する物資については本市で購入することとし、避難所での使用期間や設置や撤去にかかる費用等を考慮し高額になる物資、設備についてはレンタルで調達することとして提供先との調整を行ったほか、県や企業等から無償で提供を受けることができたものも多かった。

実際に調達した設備と物資は、仮設シャワー、洗濯機・乾燥機、冷蔵庫、電子レンジ、電気ポット、掃除機、ドライヤー、テレビ、インターネットに接続できるパソコン、照明、パーテーション、畳、物置、衣装ケース等、多岐に渡り、避難者の生活環境の改善を図ることができた。

#### （４）総括

避難生活の長期化に伴い、生活環境の悪化や慣れない環境での生活からのストレスなどにより、環境の改善や衛生面での対策が必要になった。あらかじめ、それぞれの分野での対策を想定しておく必要がある。

時間の経過とともに支援物資の要望内容が変化したことから、物資の調達計画や他都市への支援物資の要請方法、品目などをあらかじめ計画しておくことが必要になる。

## 12. 避難所運営におけるさまざまな主体に対する配慮

### （１）計画における位置付け

#### ①女性

地域防災計画では女性に対する配慮は想定されておらず、避難所運営マニュアルでも女性のための支援策として、授乳室の設置と助産師等の巡回を依頼することのみで、他に女性への配慮に関する想定はなかった。

#### ②高齢者

地域防災計画では災害時要援護者への対応計画が定められており、避難所では災害時要援護者の健康状態等に応じて、避難場所の確保やトイレをはじめとした避難所の生活環境のバリアフリー化や食料、物資の優先的な給付、ボランティアによる協力等、配慮をしながら援護するよう示されており、高齢者についても避難や避難生活が困難な場合は災害時要援護者として対応することとされていた。

また避難所運営マニュアルでも、災害時要援護者対策として、日当たりがよい場所やトイレに近い場所の確保、手すり・スロープ等の設置などの対応をとることとされていた。

#### ③障害者

地域防災計画では、障害の程度や体力、症状等により、避難所での生活が困難な場合、災害時要援護者として速やかに適切な

施設への緊急入所等必要な措置を講ずるよう示されていた。また、避難所運営マニュアルでも、専門施設への入所の必要がある場合、災害時要援護者として、福祉施設等へ緊急的に一次入所ができるようにすることや、避難所での共同生活が困難な場合には市民センター等へ移動できるよう区災害対策本部へ依頼することとされていた。

#### ④外国人

地域防災計画においては、言語や文化の理解が十分でないことから外国人が不利益をこうむることのないよう、外国語での情報提供を行うこととされていた。

### （２）避難所における課題

#### ①女性にとっての課題

地域によって状況は異なるが、避難所では、間仕切りがなくプライバシーが保てないといった悩みや、男女別の着替えスペースや洗濯物干し場が確保されていない、替えの下着や生理用品の要望を言いにくいなどのことが起きていた。また、仮設トイレが男女別になっていない、設置場所が離れていて夜間照明がない、和式便器がほとんどといったことは女性だけではなく、子どもや高齢者にとっても決して使いやすい状況ではなかった。

また、下着や尿取りパッド・生理用品等の衛生用品は、避難所の運営委員等に女性がいなかった場合などは、特に女性から言い出しにくい状況もあったことから、避難所によっては保健師等の職員がニーズを把握し、トイレ用のテントを授乳や着替えに使用してもらおうよう配置したり、生理用品や女性用下着等については、女性が手にしやすいよう配布するなどの配慮をしたところもあった。

#### ②高齢者にとっての課題

避難所での生活は自由に活動することが制限されたり、それまで行っていた家事や

趣味の活動ができなかつたりするなど生活環境が変化するため、生活が不活発になりやすかった。特に高齢者にとっては狭いスペースで運動をしない生活を続けることで生活不活発病になる恐れや、長期化する避難生活から起きる体調不良、身体の機能低下など健康上の課題があった。避難所での生活が困難な方には福祉避難所への手配など区が窓口となり対応した。

### ③障害者にとっての課題

障害のある方の中には、避難所へ避難したものの、集団生活に馴染めなかつたり、周囲の避難者からの理解が得られない、体育館のトイレがバリアフリー化されていないなど設備が不便であるといった理由から避難所での生活が難しく、自宅での避難生活を余儀なくされるなど、必要な援助を受けることができない方がいた。また、はじめから集団生活は無理であると判断し、避難所に行かなかつた方もいた。

### ④外国人にとっての課題

外国人の中には、言葉や文化の違い、災害経験の少なさから、情報を入手しにくかつたり、避難所での生活に困難を覚える人もいた。(詳細は本章 第7節を参照)

### ⑤乳幼児のいる避難者にとっての課題

乳幼児を抱えた多くの母親も避難所に行ったものの、子どもの泣き声が迷惑になるなど周囲に対する気兼ねから、早々に避難所を離れた方が多かつた。実家や親戚を頼つた方も多いが、避難所から自宅に戻つた方の中には、発災当初は必要な援助を受けることができず不安を抱えながら過ごした方もいた。区によっては、おむつや粉ミルクが無くなつた在宅の方に対し、店舗での購入が可能となるまでの間、区役所の窓口で配布を行った。また、民生委員・児童委員の協力を得て、担当地域内の乳幼児のいる家庭に訪問をしてもらい、必要な方への

配布を行った。

### (3) 総括

高齢者・障害者は地域防災計画においても災害時要援護者として配慮されるように定められていたが、想定を超える避難者が各避難所に押し寄せたこと、障害者については理解が不足していたことなどから、十分な配慮はされていなかった。今回の震災を踏まえ、市民に対し障害者の特性など災害時要援護者に関する理解の促進を図るとともに、具体的な配慮内容について周知徹底を図っていく必要がある。

一方、女性については、地域防災計画の中に女性に関する観点がなかつた。避難所の運営委員には地域団体の代表者が中心となるため女性がない場合も多く、女性が要望を言いにくい、女性の意見が通りにくい状況もあつた。今後、避難所で女性が感じた不便な点や配慮が必要となつた事例を検証するなど、女性の視点を新しい地域防災計画などに反映していく必要があるとともに、併せて、避難所運営委員への女性の参画を積極的に推進することや女性の視点からの防災訓練を実施することが必要である。

## 13. 避難所の集約と閉鎖

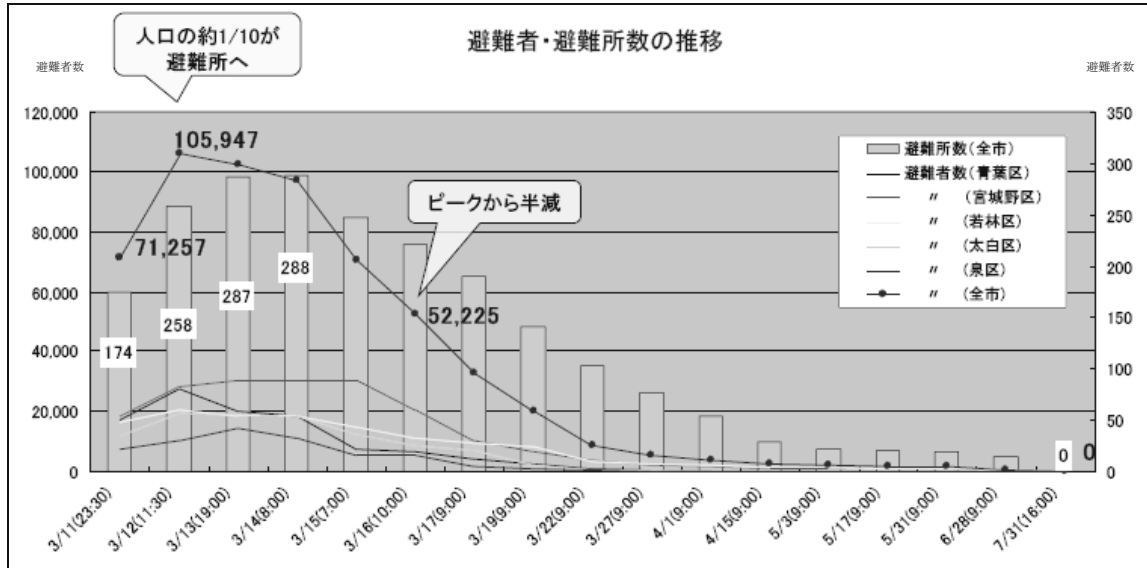
### (1) 避難所、避難者数の推移

発災翌日の3月12日、避難者数は10万人を超え、避難所数も発災3日後の3月14日に288カ所となつたが、その後、交通機関の回復による帰宅困難者の退所やライフラインの復旧や流通の回復、ボランティアによる個人宅の片付けの開始などに伴い、避難者は減少し、各区の避難所の数も、市内のほぼ全域で電力が復旧した3月18日には183カ所に、市内のほぼ全域で水道水の供給が再開された3月29日には71カ所(青葉19、宮城野18、若林21、太白9、泉4)にまで減少し、避難者数は4,372人(青葉390人、宮城野1,671人、若林1,997

人、太白 207 人、泉 107 人) となった。津波による被災者が多く避難していた宮城野区、若林区の避難所では避難者の数は他の

区ほど減少せず、応急仮設住宅等へ入居できるまでの間、避難生活の長期化が見込まれる状況だった。

図表 5-2-12 避難者・避難所数の推移



## (2) 避難所集約の目的

避難所の長期化が見込まれる状況の中、避難所の生活環境や衛生環境の悪化が懸念されたことから、環境の改善を図ることを第一の目的として、また、避難所の数が多く分散している状況よりも、避難所の数を減らすことで、避難者に対する行政の対応をより充実させることができるという観点からも、避難所集約の必要性が検討された。

集約を検討した主な理由は次のとおりである。

### ①安全の確保

3月11日の発災以降も断続的に大きな余震が続いていたことから、危険な状態となった避難所では避難者の安全確保を最優先に、より安全な施設への移動が必要になった。

### ②生活環境・衛生環境の向上

避難所での生活が長期化する中、避難者の心身への負担が増大していること、避難所の衛生環境が悪化していることなどへの

対応が必要となった。また、避難所には風呂やシャワーが無く、改善を図るには新たに設備の設置が必要になるなど、環境の改善を図るには避難所の数を減らして集約先の避難所において実施することが効率的であることから集約が必要となった。

### ③避難所運営の効率化

ライフラインの復旧等に伴い、避難者の数は次第に減少した小規模な避難所が多くなった。物資の配送や職員の配置など運営が効率的ではなくなることから集約が必要となった。

### ④施設の利用再開

避難所となっている学校では新学期が間近となり入学式、始業式の開催、授業の開始等、学校の再開が必要な時期となっており、また、市民センター等の施設も市民からの利用再開の要望も高まっていたことから、これら施設の本来の施設活動のためにも避難所の閉鎖が必要となっていた。

## ⑤被災地の近くの避難所へ

津波による被災で避難していた方たちは、市内の各避難所に避難先が分散されており、震災以前の地域のコミュニティで集まりたい、これまで住んでいた地域に近い避難所にしてほしいとの要望があった。被災状況の確認や復興に関する情報交換や、自宅や敷地の片付けなどにも便利であるとの要望もあることから、津波被災地になるべく近い施設への集約が必要と考えられた。

### (3) 集約計画

避難者が減少したこと、避難所となっている学校では新学期に向け学校を再開する必要があったこと、また、避難所の環境改善も図る必要があることから、企画調整局は各区役所と連携しながら3月中旬より避難所の集約に向けての検討を始め、3月下旬より避難者の意向調査を実施し、避難を継続するかどうかについての確認や避難している理由、避難者の個別事情などを把握し、4月8日をめどに避難所を一斉に集約することとした。集約にあたっては、詳細な集約計画を作成した。集約先施設の確保、長期避難せざるを得ない避難者とそれ以外の避難者の把握、避難者の地域性を考慮したグループ化を行った。避難所運営委員会および避難者への説明・同意等の調整にも十分な時間を掛けた。また集約時の職員配置、移送手段の手配、閉鎖する避難所の後片付け、残された物資の処理・処分についての計画・準備も行った。

避難所を移動することは避難者にとっては負担となることもあり移動について難色を示す方もいたことから丁寧に説明を行い、避難所の生活環境や衛生環境の改善を図りながら、震災前の居住地となるべく離れないような場所を集約先としたり、震災前に住んでいた地域の人たちや避難所で新たにコミュニティを形成した人たちが同じ避難所に入所できるように調整しながら行った。

## (4) 集約の実施

### ①集約作業

集約先の避難所は、原則として学校以外の体育館や市民センター、コミュニティ・センターを中心に、施設の安全性、施設の面積や収容できる人数等を考慮して選定し施設管理者との交渉を行った。集約先避難所には、パーティション、照明器具、テレビ、敷物、畳、キッチンスペース、寝具、衣装ケース、インターネットに接続したパソコン等の手配や、風呂・洗面所・シャワーの設置を進めるなど生活環境面の改善に取り組んだ。

集約当日は、送り出し側職員・受入側職員の配置を行い、集約先避難所での部屋割りや閉鎖する避難所の後片付け・清掃、残された物資の処理・処分などのさまざまな業務を行った。避難者の移動については社団法人宮城県バス協会に要請してバス業者の手配をしてもらい、荷物の移動については社団法人宮城県トラック協会に依頼したほか、自衛隊の協力も得たところもあった。なお、宮城県トラック協会による移送は本市との災害支援協定に基づいて行われた。

各区で行った一斉集約日と集約の結果は次のとおりである。

#### 青葉区

(4月1日、18カ所から6カ所へ集約)

#### 宮城野区

(4月7日と4月9日、16カ所から5カ所へ集約)

#### 若林区

(4月17日まで断続的に行い4月上旬の20カ所前後から9カ所へ集約)

#### 太白区

(4月4日、10カ所から3カ所へ集約)

#### 泉区

(4月2日、4カ所から1カ所へ集約)

集約の結果、4月18日時点での市内の避難所数は23カ所(青葉区5カ所、宮城野区5カ所、若林区9カ所、太白区3カ所、泉区1カ所)となった。

集約先の施設は体育館や市民センターやコミュニティ・センターを中心としたが、宮城野区と若林区では一部の学校が避難所として残った。

## ②自衛隊による協力

自衛隊から避難者の移送・物資の搬送のための車両・人員の提供を次のとおり得られたことによりスムーズに実施できた。

図表 5-2-13 自衛隊による避難所集約支援

月 日	輸送人数	物資輸送
4月 9日	108名	—
4月12日	28名	27.0 t
4月14日	14名	1.5 t
4月15日	—	0.2 t
4月16日	17名	—
4月17日	8名	13.5 t
計	175名	42.2 t

## (5) 閉鎖

4月の避難所集約後は、プレハブ仮設住宅の建設が遅れていたこともあり被災者の避難所での生活は長引いたが、その後プレハブ仮設住宅や借上げ民間賃貸住宅への入居も徐々に進み避難者が減ったことから、避難所の更なる集約と閉鎖を行い、7月31日をもって本市の避難所は全て閉鎖した。

図表 5-2-14 本市の避難所閉鎖日

区	避難所閉鎖日	最後の避難所
青葉区	6月25日	青葉体育館
太白区	7月8日	富沢市民センター
泉区	7月17日	七北田公園体育館
若林区	7月24日	若林体育館 サンピア仙台
宮城野区	7月31日	宮城野体育館

## (6) 総括

避難所の集約に際しては個々の避難者の避難の必要性や事情に対応するために避難

者の個別の聞き取りを行う必要がある。また、避難者の理解も必要であることから、早期に方針を示していくことが重要であり、今回の取組みを検証し避難所の閉所の基準や集約の方法等を検討しておく必要があるほか、移動や退所に応じない避難者の中には生活課題のある方や心身に障害のある方もおり、単に説得するだけでなく、退所後の生活も想定した対応が必要である。

また、避難者の中には震災以前から居住していた地域に近い避難所への入所を希望する方もおり、そのような避難所への入所は地域のコミュニティの維持や情報の交換、自宅の片付けや被災状況の確認など、被災者にとって一日も早い生活復旧のためにも必要であると思われることから、あらかじめ、地域ごとに集約先避難所となる施設の選定を行っておくなど、準備しておくことが必要である。

このほか集約作業では避難所の物資が集約の都度、大量に余る事態になったことから、物資の保管場所や輸送方法についても検討しておく必要がある。

## 14. 避難所運営経費

今回の震災では地域の町内会等は指定避難所はもとより、それ以外の避難所においても運営の中心として大きな役割を担っていた。その中で町内会など地域の組織は、物資の提供をしていた。町内会が購入した支援物資の対価、町内会が負担した食料や光熱水費の相当額を対象に本市として応分の費用負担を行うこととし支弁した。

なお、あらかじめ町内会等で備蓄していた物資や、住民が持ち寄った物資を提供した場合は、その物資を町内会が購入したものであれば対象としたが、寄付等により無償で入手した物資や、発災以降、新たに備蓄するために購入した物資は対象とならないこととし、また、人件費および備品購入費など避難所運営期間終了後も残る経費についても対象外とした。

<実績>

- ・支給団体：129 団体（連合町内会：29 団体、  
単位町内会：98 団体、コミュニティ・セ  
ンター運営委員会：2 団体）
- ・支給総額：10,263,617 円

## 15. 避難所からの交通手段の確保

### （1）避難者向け交通手段の必要性

津波により住宅を失った避難者の多かった宮城野区、若林区においては、避難所での避難生活が長期化し、り災証明発行等の行政手続きやかかりつけ病院への通院など、避難所から外出することが必要となったが、避難所によってはバス停から離れていることや、途中で乗換えが必要であるなど、市営バス等の公共交通機関が利用しづらいところもあった。

また、避難者には、津波により車を失い、外出する手段がなくなった方も多く、この両区では、避難者向けの交通手段を確保する必要があった。

### （2）避難所巡回バスの運行

交通手段確保の要望に対応するため、宮城野区、若林区において、5月3日から6月30日までの間、避難所の閉鎖等に合わせ、巡回経路の見直しを随時行いながら無料の避難所巡回バスを運行した。利用状況を時系列的に見ると、5月中は3ルート合計で1日あたり40人から60人程度の利用があったものの、運行終了間際の6月下旬には、応急仮設住宅への入居が進んだこともあり、2ルート合わせて20人弱と利用が減少していた。

### （3）総括

避難所巡回バスは、発災初期の混乱が収束し、避難所が一定程度集約されるまでの間、避難者の区役所での各種手続きや通院等の外出需要に応える目的で運行し、避難者の移動の足を担う役割を一定程度果たしたものと考えられる。しかしながら、運行

終了間際の6月下旬には、応急仮設住宅への入居が進んだこともあり、利用者数が減少していたことから、今後は費用対効果という視点を踏まえ、交通手段確保の手法について、巡回バスに限らず、状況に応じた柔軟な対応を検討する必要がある。

また、運行内容の検討や区役所および各避難所との調整に時間を要した面もあり、避難所によっては路線バスが一部経路変更することで対応できることも考えられることから、より早期の運行開始に向け、バス事業者も含めた関係機関において、災害時における避難所の移動手段確保に関し、あらかじめ対応を検討・調整しておく必要がある。

写真 避難所巡回バス



## 16. その他の避難者支援

### （1）1.5 次避難事業（東日本大震災被災者避難環境改善支援事業）

#### ①事業目的

この事業は、4月27日に国の通知により災害救助法の補助対象が拡大されたことを受け、県が全体のスキームを作成、運用した事業であり、被災者の衛生状態の改善、心身の健康の保持と、旅行自粛ムードに苦しむ宿泊施設や観光関連事業者の経営支援や雇用の維持を目的とした事業である。

本市内では、秋保温泉の7軒の宿泊施設、作並温泉の7軒の宿泊施設および旅行会社等の協力を得て行われ、宿泊先の施設は災害救助法上の避難所扱いとされ、参加者に



は宿泊代や食費の負担はなしとされた。また、2次避難の場合には相部屋での実施となっており利用をためらう被災者がいるなど課題があったことから、1.5次避難では受入施設に対し、世帯単位の部屋割りでの受入れを要請した。

### ②支援対象者および利用回数

宿泊施設以外の避難所で生活をしている被災者を対象として、利用に際し、り災証明書は不要とし、この事業の利用は1回までとした。

### ③事業実施の日程

事業の実施日程については受入施設との調整により2泊3日とし、「温泉旅館への短期避難プラン」の募集チラシを被災者に示して参加募集を行った。宿泊は6月29日から8月3日にかけて9回の出発日で実施され、51組135名が利用した。

**図表 5-2-15 1.5次避難の避難所別対象者数（6月10日現在）と申込者数および利用者数**

避難所	対象者数	申込者数	利用者数
青葉体育館	7名	2名	2名
宮城野体育館	241名	65名	50名
サンピア仙台	126名	20名	15名
蒲町小学校	28名	2名	2名
荒町市民センター	29名	16名	15名
六郷市民センター	75名	24名	17名
七郷市民センター	23名	2名	2名
六郷中学校	196名	29名	23名
若林体育館	74名	7名	7名
七北田公園体育館	9名	2名	2名
その他の避難所	225名	0名	0名
計	1,033名	169名	135名

※利用者数は、申込後の辞退者を除く実泊者数

### ④宿泊費

標準の宿泊費は全額が災害救助法の補助対象となり1泊3食につき5,000円である

が、短期的な宿泊となることに伴い、通常の2次避難と比べてホテル、旅館側に掛かり増し経費が発生することや宿泊調整の手間が増すことを考慮し、事業主体となる市町村の判断で1泊あたり2,000円を限度に増額することが可能となったため、県と市が1泊あたり2分の1（1,000円）ずつを負担することとし、1泊あたりの宿泊費を7,000円とした。また、移動に伴う経費も全額、災害救助法の補助対象となった。なお、介護などやむを得ない事情により当該事業の対象者以外の同行者が宿泊する場合についての同行者分は全額自己負担とした。

### （2）避難者被災地訪問

津波により甚大な被害を受けた避難者から、居住していた地域の様子を見に行きたいとの要望があったことから宮城野区と若林区の避難所に避難している津波被災者の方を対象に被災地訪問を実施した。4月2日、4月3日、4月16日、4月17日の4日間で自衛隊の協力により自衛隊の車両に分乗して避難者の被災地訪問を実施した。訪問地域は津波による被害が甚大だった宮城野区の中野小学校区、岡田小学校区、若林区の荒浜小学校区、六郷小学校区、東六郷小学校区とした。

**図表 5-2-16 避難者の被災地訪問**

訪問日	宮城野区 避難者	若林区 避難者	計
4月2日	40名	88名	128名
4月3日	16名	64名	80名
4月16日	17名	—	17名
4月17日	13名	—	13名
計	86名	152名	238名

## 第3節 福祉避難所

### 1. 福祉避難所

#### (1) 福祉避難所の位置付け

福祉避難所とは、指定避難所での避難生活が困難な災害時要援護者（災害時に避難行動などで第三者の支援を必要とし、避難所生活においても特別の配慮を要する高齢者や障害者およびこれらに準ずる者）のために開設する二次的避難所である。

本市は市内 194 カ所の市立小・中・高等学校を指定避難所としているが、災害発生時に自宅での生活が困難になり指定避難所へ避難したものの、多くの避難者と一緒に過ごすことによる心身の負担が大きいといった理由や、施設の段差等により移動が困難であるなど、要援護者にとっては指定避難所での生活が困難となる場合がある。そのため本市では、避難所での生活において特別な配慮を必要とする要援護者を二次的に受け入れる避難所として社会福祉施設を福祉避難所に指定している。

なお、福祉避難所は、災害時に必要に応じて開設される二次的な避難所であり、最初から避難所として利用することはできないこととしている。

#### (2) これまでの国や他自治体の動き

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災の際には、まだ福祉避難所という概念がなく、高齢者や障害者等の要援護者は避難所での不自由な生活やライフラインが途絶した中、自宅等での生活を余儀なくされた。こうした要援護者などが避難生活の長期化に伴い体調を崩すなどして亡くなるという震災関連死が相次いだことを受け、国は平成8年の災害救助法の見直しの中で初めて福祉避難所の設置・活用についての方針を打ち出した。これにより、都道府県または委任を受けた市町村が福祉避難所を設置した場合、生活相談等を行う介護員等の配置、要援護者に配慮したトイレ、手すり、スロ

ープ等の設置、その他消耗機材などの費用について災害救助法により国庫負担を受けられることができるとされた。

一方、平成16年7月に新潟県や福井県を襲った台風や豪雨により多くの高齢者が自宅で犠牲となったことから、平成17年、内閣府は「災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成17年作成・18年改訂）」を示した。このガイドラインにより、災害時において特別の配慮が必要な要援護者の避難支援体制の整備に向けた取組みを進めるよう自治体に求めている。

わが国初となる福祉避難所の設置は、平成19年3月の能登地震の際であったが、この時の福祉避難所は老人保健施設内のデイケアスペースを利用したものであり、設置はこの1カ所のみであった。その後、同年7月の新潟県中越沖地震では9カ所の福祉避難所が設置されたが、この時は小学校の教室や音楽室、高校のセミナーハウス等、さまざまな施設が利用された。

平成20年6月、国は「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」を策定したが、このガイドラインは、福祉避難所の設置・運営に関して自治体が事前に検討しておくべきポイントの提示と、各自治体が福祉避難所の設置・運営のマニュアルを作成する際の参考資料として、また、災害発生後に取るべき対応の指針として活用されることを目的に作成された。

### 2. 本市における取組み

#### (1) 福祉避難所の指定

健康福祉局では地域防災計画に基づき、健康福祉局および各区保健福祉センターが取り組む在宅の高齢者や障害者等の災害時要援護者に対する支援策の具体的内容を示すため、平成20年3月に「災害時要援護者（高齢者・障害者等）支援に関する計画」を策定し、指定避難所での避難生活が困難

な要援護者を対象とした二次的避難所として、福祉避難所を指定することにした。これにあわせて、最初の対象施設として社会福祉センター、障害者福祉センター、老人福祉センターの 14 の指定管理施設と養護老人ホーム 1 施設の計 15 施設を福祉避難所として指定するとともに、これらと「福祉避難所の設置および管理運営に係る協力に関する協定」を締結した。この協定は、福祉避難所となる指定施設の運営法人と締結するもので、福祉避難所として開設するにあたり必要な事項を定めるものである。具体的には、要援護者を受け入れるための体制整備や要援護者の移送方法、避難生活を支援するための物資調達、相談等を行う介護支援者の確保など本市と施設側のそれぞれの役割のほか、避難所運営に係る費用負担に関する規定を盛り込んでいる。

指定施設についてはその後、対象を特別養護老人ホームにも広げ、平成 22 年 4 月までに市内の 52 施設を福祉避難所として指定し、協定を締結した。

## （2）福祉避難所運営の体制整備

福祉避難所を円滑に運営するため、本市では平成 20 年 6 月に作成した福祉避難所指定施設向けの「福祉避難所開設・運営マニュアル」において、災害発生から福祉避難所の開設、要援護者受入れの流れや物資の調達、費用負担のあり方など具体的な項目を定めた。

このマニュアルには、まず福祉避難所開設決定までの施設側の対応として、

ア 施設被害状況の報告

イ 市災害対策本部、健康福祉局との開設までの連絡調整

開設の準備として施設が行うものとして、

ア 人員体制の確保

イ 避難者受入れおよび避難所の管理に必要なスペースの確保

ウ 開設にあたり必要な設備・備品等の供与可能なものの準備

エ 施設利用者・一時避難者への福祉避難所開設の周知

などについて定めており、次に要援護者を受け入れた後の対応として、

ア 要援護者受入リストの作成

イ 避難者への対応

ウ 要援護者受入状況等の報告について定めている。

また、各施設で避難場所としての使用が想定されるスペースやその面積、受入可能人数の算定、利用可能な設備や備品、職員の人員配置計画などについての「福祉避難所設置計画書」の作成を施設側に求めている。

## （3）福祉避難所の設置・運営訓練等の実施

各施設では福祉避難所開設・運営マニュアル等を参考として、福祉避難所として開設された場合を想定した要援護者の受入訓練や情報伝達訓練、移送訓練等を行うとともに、施設によっては備蓄品の検討等も独自に行っていた。

## 3. 東日本大震災における運用状況

### （1）指定施設への開設要請

健康福祉局は発災直後より各区からの要援護者の受入要請に備え、協定を締結していた施設に対し、電話による施設の被害状況や要援護者の受入れの可否についての確認に加え、福祉避難所としての開設の要請を行おうとした。しかしながら、輻輳により電話の不通状態が断続的に続いていたため確認作業は困難を極め、施設によっては健康福祉局の職員が直接施設を訪問して確認を行った。また、マニュアルでは、開設の要請は「福祉避難所の開設に係る協力要請書」の書面によることとしていたが、急を要する状況であったことから、口頭での開設要請となった。

### （2）指定施設 52 カ所の開設状況

発災当日に本市からの要請を受けて開設

された福祉避難所は、特別養護老人ホームの1カ所であった。このほか老人福祉センター1カ所、特別養護老人ホーム2カ所、その他協定を締結していなかった介護保険施設1カ所（事後に協定を締結）の計4施設が、独自の判断で要援護者の受入れを開始した。健康福祉局では発災翌日以降も指定施設への連絡を続け、開設の要請を行ったが、今回の震災で実際に開設したのは、協定を締結していた指定施設52カ所のうち26施設だった。

図表 5-3-1

福祉避難所指定施設の開設・受入状況

施設種別	協定締結 施設数	開設 施設数	受入人数 (延べ)
老人福祉センター	8	4	64
障害者福祉センター	4	4	56
特別養護老人ホーム (併設の短期入所施設含む)	36	18 (1)	115
養護老人ホーム	2	0	0
社会福祉センター	2	0	0
	52	26	235

開設が指定施設の半数にとどまった理由としては、施設自体が被災したり、ガソリン不足やJR線の不通等により職員が通勤できないなど人員体制が確保できなかったケース、入所者への対応を優先せざるを得なかったケースなどがあった。また、地震の発生した時刻は、特別養護老人ホームであれば併設のデイサービスやショートステイの利用者が在所していた時間帯であり、施設では利用者保護のため数日間、施設にそのまま泊ませたケースもあった。そのために受入れのスペースが確保できずに開設できなかった施設もあった。

また、こうした施設個々の状況のほかに、対象者のいる指定避難所等からの距離等を考慮し、そもそも本市から開設を要請していない施設もあった。

(3) 協定締結施設以外（新たな協定施設）への開設要請

受入要請のあった要援護者の中には特別な配慮が必要な認知症や医療依存度の高いケースなどがあり、このような要援護者への対応は、既存の指定施設では難しく、受入先が決まらない要援護者も発生してきた。そこで、本市では緊急的な対応として、これまで協定を結んでいなかった認知症高齢者グループホームや介護老人保健施設等に対し福祉避難所としての開設を要請し、5種14カ所の施設と新たに協定を締結した。

図表 5-3-2 発災後新たに協定を締結し福祉避難所として開設した施設の受入状況

施設種別	開設 施設数	受入人数 (延べ)
特別養護老人ホーム	1	1
老人短期入所施設	1	25
介護老人保健施設	3	14
小規模多機能型居宅介護施設	2	4
認知症高齢者グループホーム	7	9
	14	53

(4) 要援護者の受入れ

①要援護者の把握

各区保健福祉センターの保健師等は市内に開設された指定避難所を巡回するなど、そこでの避難生活の継続が困難と見られる高齢者や障害者などの要援護者を把握し、福祉避難所への移送が必要と判断した場合は、区災害対策本部へ連絡することになっていた。

福祉避難所への移送の必要性を判断するにあたっては、被災により急激に体調や状況が悪化する「介護認定未認定者」等もいたことから、単に要介護度や障害等級ではなく、避難者のその時の体調や体の機能などから判断した。

## ②福祉避難所への移送の流れ

事前のマニュアルでは、施設への福祉避難所の開設要請と受入可能人数の確認は健康福祉局が行い、実際の福祉避難所への受入要請や移送にあたっての施設との連絡調整は区災害対策本部が行うという役割分担だった。今回は発災直後から、施設の被害状況の把握や福祉避難所の開設要請、受入れの可否の確認等を健康福祉局が一貫して行っていたことや、各区の厳しい災害対応の状況などを考慮し、各区から受入要請のあった要援護者情報をもとに、避難者の受入調整についても健康福祉局が一元的に行うことにした。

仮にマニュアルどおりに各区が直接福祉避難所に受入要請を行った場合には、依頼が重複し集中するなど、施設側の混乱も予想された。

## ③指定避難所等での課題

避難所に派遣された職員の中には、福祉避難所についての認識がほとんどない者もいたなど、本来、福祉避難所への移送が必要な要援護者を巡回の保健師が把握できなかったケースもあった。

発災後3日目頃からは福祉避難所への避難に関する相談が直接区災害対策本部に入るようになり、相談者は家族やケアマネジャー、地域のかかりつけ医や、被災し建物の安全が確認できない施設など多岐にわたった。

## ④健康福祉局における受入先の調整状況

数日が経過し施設への受入要請が集中し始めると、健康福祉局、区災害対策本部、施設側との情報のやり取りの不十分さなどから、施設側に事前に要援護者の正確な情報が伝わらず、その結果、要援護者と施設のマッチングがうまくいかないケースが発生した。そこで、健康福祉局では施設側に伝える区災害対策本部から聞き取る際の確認票を急ぎょ作成し、これに基づき対応す

ることとした。

確認票には、対象となる要援護者の氏名、性別、年齢、身体状況（車椅子・杖歩行・寝たきり等）、障害等級または要介護度、医療的ケアの有無（胃ろう・人工呼吸器・じょくそう等）、付き添いの有無、可能な移送の方法、現在の居場所（指定避難所名等）などを記載した。

この確認票を作成したことにより一定の整理ができるようになったが、施設が対応できる障害の種別や程度が異なることや施設の受入余力の問題などもあり、要援護者の優先度と受入れの順番を一致させることは困難だった。

## （5）要援護者の特徴と推移

本市が施設に受入れを要請した要援護者延べ288名のうち、8割強が高齢者（障害のある方を含む）で、そのほとんどは要介護以上であったが、指定避難所や自宅で急激に容態が悪化した要支援および介護認定を受けていない高齢者もいた。

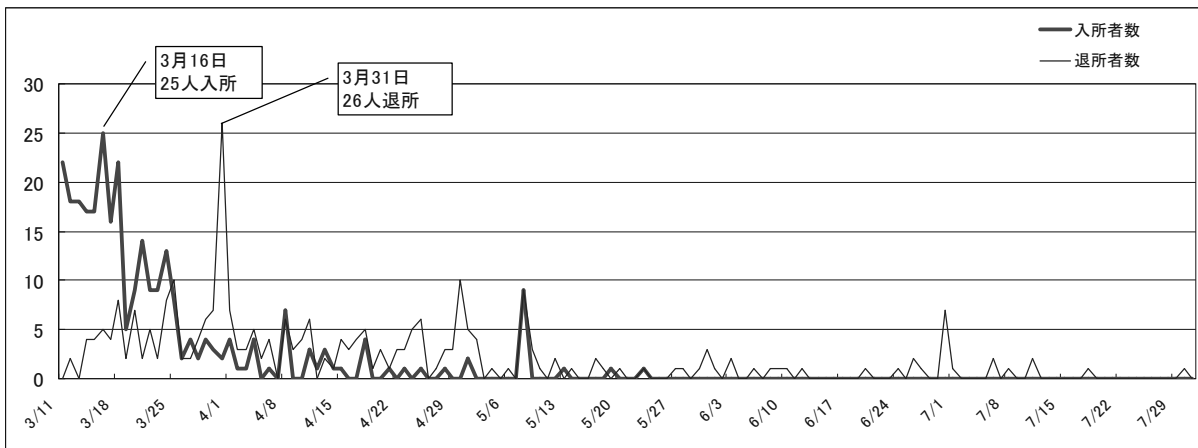
一方、障害者の利用者数は全体の1割強で、障害者の避難者が少なかった理由としては、そもそも指定避難所に避難しなかったために避難所を巡回する保健師に把握されず、福祉避難所に繋がらなかったことが挙げられる。一度は指定避難所に避難したものの周囲の避難者の理解が得られずに自宅に戻ったケースや、集団生活が困難であるとしてはじめから指定避難所への避難を躊躇し、自宅で過ごしていたケースが多かった。

本市では、介護認定を受けているか否かにかかわらず、指定避難所での生活が困難と判断した要援護者については、介護保険施設等の福祉避難所で受け入れた。

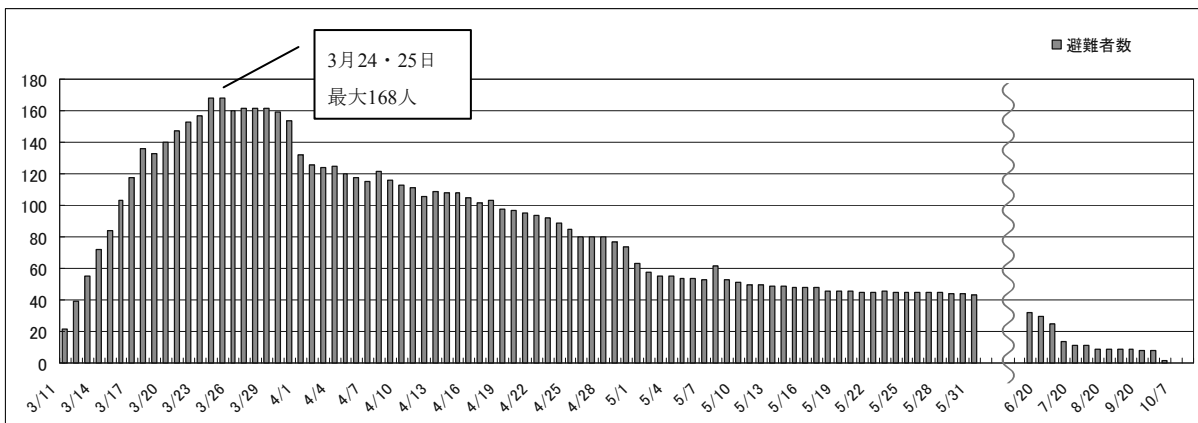
福祉避難所の避難者数が最大となったのは、発災後2週間を経過した3月24日と25日で168名だった。これは、指定施設の受入体制の整備、調整に時間が掛かったことや、発災後一度は避難をためらったもの

の再度希望し、日数が経ってから避難する  
要援護者がいたことなどによるものである。

図表 5-3-3 福祉避難所避難者／入・退出者数の推移



図表 5-3-4 福祉避難所避難者数の推移



#### (6) 福祉避難所の運営状況

指定管理施設の福祉避難所では、これまで対応したことのない要援護者を受け入れることにもなるため、受入れにあたっては職員や専門職（看護師、作業療法士）が面談を行い、服薬状況や禁忌事項、医療情報、緊急連絡先等、留意事項の確認を行い、併せて福祉避難所に関する注意事項の説明を行った。また、認知症などの場合、本人が服薬を理解できず、家族が管理している場合などもあったことから、家族からの聞き取りも行った。

服用している薬や持病についての情報を把握することは、健康に不安のある避難者

に対応する際には極めて重要であることから、個々にどのような自立活動が可能なのか、介護が必要なのかを一覧表にまとめるなど、全職員が情報を共有できる工夫をして対応した避難所もあった。

また、通所施設である指定管理施設の場合は、夜勤の経験がない職員が多かったが、当初から対応が長期化することを想定し、24時間体制のシフト表や職員間の引継様式を作成するなどして対応した。

## 写真 宮城野障害者福祉センター



### (7) 物資・機材、人材、移送手段の確保

#### ① 物資・機材の確保

福祉避難所となった介護保険施設では、福祉避難所用としての備蓄を行っていた施設は少なかったが、入所者の食事のために食材を保管していた施設もあったことから、そのような施設では数日間は避難者の分も含め、何とかしのぐことができた。一方で老人福祉センター等その他の指定施設では備蓄を全く行っていなかったため、福祉避難所開設と同時に健康福祉局より、必要最小限の食料や飲料水、毛布、投光器・発電機等を搬送した。

その後、3、4日程度で食料等の救援物資が供給され始めたことから、健康福祉局の職員は本市の物資集配拠点まで出向いて物資を直接調達し、いったんシルバーセンター（青葉区花京院）や障害者更生相談所（青葉区東照宮）に集積した後、そこを拠点として各施設への定期搬送を行った。発災当初は必要最小限の食料や飲料水、毛布等を搬送したが、発災後1週間程度は大人用紙おむつなどの衛生用品が極端に不足していた。施設の備品についても車椅子、訓練用マット、畳、血圧計、体温計、紙おむつ、使い捨て手袋、常備薬、消毒液、加湿器等、普段使用しているものであるが必要量を確保するのに苦慮した。

3月16日から自衛隊による各指定避難所への物資の搬送が始まったが、福祉避難

所はこの搬送ルートの対象には入っていなかったため、健康福祉局の職員による物資の搬送は、横浜市職員や宮城県トラック協会の応援を得ながら4月20日まで続けた。

施設が必要としている物資の把握は、搬送を行った時に聞き取りを行い、なるべく希望に応じるように調達した。品目によっては搬送までにタイムラグが生じることもあったが、おおむね施設側の希望に沿うことができた。

#### 【搬送した物資】

##### <食料>

カップ麺、飲料水、アルファ米、缶詰、レトルト食品、パン、うどん、ハム、ソーセージ、菓子、米、バランス栄養食、味噌、冷凍焼き芋など

##### <食料以外>

大人用紙おむつ、ストーブ、カセットコンロ、カセットガスボンベ、尿取りパッド、お尻拭き、毛布、ポリタンク、灯油、マスク、トイレットペーパー、タオル、アルミホイル、ラップ、洗剤、使い捨て手袋、使い捨て食器、割り箸、ウェットタオル、消毒用アルコールなど

#### ② 人員の確保

協定では、介護支援者等の確保と配置は本市が努めるものとしていたが、泉障害者福祉センターの24時間体制を確保するために、健康福祉局職員が3週間程度応援にあたったケースや、訪問介護事業者に依頼し宮城野障害者福祉センターに夜間1名の支援員の配置はしたものの、実際にはほとんど対応できなかった。

応援職員を受け入れる施設側との調整にも難航し、例えば、老人福祉センターの介護職員の不足に対処するため、訪問介護事業所にホームヘルパーの派遣依頼を行ったが、結局施設側との調整がつかず、派遣には至らなかった。また、介護保険施設の福祉避難所についても、国から介護支援者を

派遣するとの連絡があり要請はしたものの、なかなか具体化しなかったため、介護支援者の派遣要請は取り下げることとなった。

一方、開設した施設の多くは、個別につながるのがある施設から応援を受けたり、同一法人内の他の施設の職員を再配置するなど臨機応変に対応した。

### ③移送手段の確保

福祉避難所までの移送については区災害対策本部が中心となって対応したが、本部の車両が手配できない場合もあったため、避難者の家族の車両やタクシー等で移送したケースもあった。また、寝たきりの要援護者には、担当ケアマネジャーや受入施設側の協力も得ながら、ストレッチャーを備えた車両を手配したり、施設の車両に指定避難所まで迎えに来てもらうなどの対応をとった。

また、東京の移送ボランティアが発災直後から福祉避難所への移送や指定避難所に避難している要援護者の送迎などの活動を行った。

## （8）福祉避難所の集約と閉鎖

福祉避難所の開設期間は、災害救助法の災害救助基準により一般の指定避難所と同様、災害発生日から7日以内となっている。今回の震災では、その被害の大きさから、5月6日付けの厚生労働省通知により開設期間が「当分の間」に延長され、福祉避難所も当初の見込みよりも大幅に延長された。

### ①退所後の意向調査

避難者が約70名まで減少してきた4月末に、避難者本人やその家族から退所後の意向について調査した。確認できたのは全避難者のうち約7割で、介護保険施設への正式入所および応急仮設住宅（借上げ民間賃貸住宅含む）への入居がともに3割強、自宅への帰宅が3割弱という希望内容であった。

### ②帰宅支援

避難者の多くは震災前にひとり暮らしや高齢者世帯であったため、健康福祉局では、帰宅したくても散乱した家財を片付けることができない避難者に対し災害ボランティア等の情報提供を行い、帰宅を支援した。

### ③福祉避難所の集約・閉鎖

本来、障害者福祉センター、老人福祉センター併設のデイサービスセンターは在宅の障害者や高齢者に居宅サービスを提供している施設であるため、福祉避難所としての運営が長期化するに伴って、3月末から一般の利用者から早期の事業再開の希望が寄せられるようになってきた。また、自宅の生活環境を整えての帰宅や他の施設への移転により、福祉避難所の入所者が徐々に減少してきたことから、障害者福祉センターは4月初旬に宮城野障害者福祉センター1カ所に集約し、閉鎖した施設から順次サービスを再開、4月末には全ての福祉避難所を閉鎖した。一方、老人福祉センターは、5月上旬に高砂老人福祉センター1カ所に避難所を集約し、併設しているデイサービスの業務を順次再開、最後の1カ所も6月末に閉鎖した。

介護保険施設については、各施設の受入可能人数にも限りがあり、集約を行うことで施設の負担が増えることになるため集約は行わず、避難者のいなくなった施設から順次閉鎖した。

家族の状況も落ち着き、また福祉仮設住宅への入居という退所後の新たな住まいの選択肢も広がってきたことなどから、健康福祉局は6月上旬に改めて退所後の意向の再調査を実施するなど、指定施設や避難者の担当ケアマネジャー、区保健福祉センターと連携し、避難者の新たな生活の場への円滑な移行に努めた。その後、10月6日までに最後の避難者が福祉避難所を退所したことから、全ての福祉避難所を閉鎖した。



#### ④プレハブ福祉仮設住宅の検討

プレハブ仮設住宅の建設が進む中で仮設住宅における高齢者等の安心した日常生活を支えるため、建設地域内に総合相談やデイサービスなどを提供する高齢者等のサポート拠点の整備を検討した。これらは平成16年に発生した新潟県中越地震の際にも設置されている。福祉仮設住宅はその機能の一つであり、1ユニット9部屋×2ユニットを一つの単位として一般の仮設住宅での生活が困難な高齢者等が共同生活を送るプレハブ仮設住宅である。運営は介護保険施設を運営する社会福祉法人が行うのが一般的である。

4月末の段階では、福祉避難所に避難している避難者数や集約避難所の避難者で福祉仮設住宅への入居が適当と思われる虚弱高齢者の人数等から、おおむね60名分の2ユニット×3棟の建設を検討していたが、その後の避難者の減少や福祉仮設住宅への入居が適当と判断される避難者数を改めて精査した結果、入居見込みが数名程度ということになったため、6月中旬、本市では福祉仮設住宅を建設しないことにした。

なお、太白区あすと長町に建設され8月初旬から供用を開始した2ユニットのグループホーム型のプレハブ仮設住宅は、津波により被災した認知症高齢者グループホームの代替施設であり、福祉避難所に避難していた要援護者の移転先として検討した福祉仮設住宅とは性格が異なるものである。

#### (9) 運営経費

災害救助事務取扱要領では「福祉避難所」における特別な配慮のために必要となる費用とは、おおむね10人の対象者に1人の相談等にあたる介助員等を配置するための費用、高齢者、障害者等に配慮した簡易便器等の器物の費用およびその他日常生活上の支援を行うために必要な消耗器材の費用としていた。

3月25日には厚生労働省からの事務連

絡で、福祉避難所については、一般避難所の基準額（1人1日あたり300円）に、特別な配慮のために必要な通常の実費を加算することができることができるとされ、次の費用が想定された。

- ア おおむね10人の対象者に1人の相談等にあたる介助員等を配置するための費用
- イ 高齢者や障害者等に配慮したポータブルトイレ等の費用
- ウ 日常生活上の支援を行うために必要な消耗器材の費用
- エ 食品の供与に係る経費等

国の想定する福祉避難所への避難対象者は、「身体等の状況が特別養護老人ホームまたは老人短期入所施設等へ入所するに至らない程度の者であって、避難所での生活において特別な配慮を要する者として、具体的には、高齢者、障害者のほか、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所での生活に支障をきたすため、避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者やその家族」としている。つまり、要介護認定を受けている高齢者は特別養護老人ホームやショートステイへの緊急入所等で対応すべきという考え方であり、このため、災害救助法に基づく福祉避難所運営の対象経費は、当該地域の実額加算を一部認めてはいるものの、ショートステイ等の介護保険施設の運営に要する入所者1人あたりの費用を大幅に下回ると想定している。これによると、本市が開設した福祉避難所ではなく、指定避難所における学校の教室を活用した「福祉避難室」のイメージに近い。

指定避難所においては、避難者に食費や居住費等の費用負担を求めないため、本市では福祉避難所においても避難者には費用負担を求めず、福祉避難所の設置および運営管理にかかる所要の経費を市が負担することとし、本市では福祉避難所からの報告により負担金として支出している。

## ① 定管理施設

運営経費が発生した障害者福祉センター4カ所、老人福祉センター3カ所の福祉避難所については、人件費や食費、消耗品費等の実費を本市が負担した。

各センターには、指定管理施設職員および併設施設等からの応援職員が福祉避難所に従事しており、月給者については月額支給額を日割り計算した額、日給月給者については出勤日数による額とし、超勤手当、深夜勤務手当は実支給額とした。

## ②介護保険施設

介護保険施設である特別養護老人ホームと介護老人保健施設等においては、介護認定を受けている避難者は緊急入所または緊急ショートステイとして扱い、介護保険の枠組みの中で、その費用の9割は介護報酬として請求することにした。また、家屋が半壊以上の場合、利用者負担1割と食費、居住費について減免されることから、利用料はすべて介護報酬等により支払われることになる。

ただし、次の場合には利用者負担が発生するため本市が負担した。

ア イを除く介護保険施設において、食費、居住費が基準費用額超過となる場合は、その超過分

イ グループホーム、小規模多機能型居宅介護施設は全壊でも食費、居住費の減免がないためその費用

ウ 半壊未満の場合は利用料の1割と食費、居住費

エ 利用限度額超過となる場合は、超過分の利用料（10割）

オ 介護認定未認定者、障害者は、介護度を応急判定したうえで介護度に応じた利用料（10割）

カ 付き添い家族が避難した場合は、一般の避難所の基準額である1日1,310円上限

今回の震災では、ほとんどの避難者が被災により減免対象となり、適用された経費は介護報酬等で支払われた。要介護度が軽いためサービスの利用限度額を超えた場合は、本市の負担とした。

なお、これら本市が負担した運営経費については、災害救助法に基づく応急救助費として請求し、その全額が認められた。

## 4. 総括

本市では平成22年度当初までに52の施設を福祉避難所に指定し協定を締結、所要のマニュアル等を整備するなど、震災以前にある程度の備えをしていたが、災害の大きさと初めての開設ということもあり、福祉避難所の運営にあたっては多くの課題があった。

本市が協定を締結していた施設の多くは特別養護老人ホーム、老人福祉センターなどの高齢者施設であり、実際に開設された26の福祉避難所のうち22が高齢者施設であったことから、高齢者の受入れについて一定の対応はできたものと考えられるが、一方で、障害者の受入れは障害者福祉センターに限定されたため、受入人数に限りがあった。特に知的・精神障害者等の受入体制が不十分であったため、今後は障害の特性に応じて多様な施設と福祉避難所の協定を締結するなど、対象施設を増やすことなどにより、災害時における必要施設数の確保を図る必要がある。

また、福祉避難所への避難は、指定避難所からの移送を前提としているが、震災時、市民からは施設への直接避難の希望も多く、施設ではこれらの市民への対応に苦慮していた。一方で、内部障害や発達障害、精神障害など外見からは障害の有無が分からない避難者への指定避難所での配慮が行き届かず、その結果、自宅に戻らざるを得なかった要援護者や、そもそも寝たきりなどの重度の障害があるために移動が困難な在宅の要援護者は福祉避難所につながらないな

ど、現在の避難までの流れには課題があったことから、今後は、本来、福祉避難所に避難すべき要援護者が自宅から直接避難できるような仕組みづくりを検討する必要がある。

なお、検討の際には、発達障害や精神障害のある人、認知症高齢者等は、避難している人達が障害や疾病について理解することで、指定避難所等での生活が可能な場合があることや、指定避難所等において少数の居室等を用意できる場合には、家族や地域の人達との生活を継続できるなど、福祉避難所では得られない利点もあることから、避難所運営との関係も考慮する必要がある。

協定では、福祉避難所への介護支援者等の確保と配置は本市の役割としていたが、被害が広範囲に及んだこともあり、他県などからの人員を確保して対応するなどは現実的には難しかった。今後は、災害時の介護支援者の人員確保に向け、福祉避難所となる施設独自のネットワークを生かすとともに、広域的な協力体制も検討する必要がある。

また、福祉避難所開設時における食料等の必要な物資の確保策について、その備蓄を含めて検討する必要がある。

福祉避難所の避難者は、震災前には居宅サービスを利用しながら、生活していたひとり暮らし高齢者や高齢世帯の要援護者が多く、施設への入所も含め、退所後の住まいをなかなか決められないという状況から、避難生活が長期化することとなった。福祉避難所である施設の相談員や担当ケアマネジャーに退所後の処遇について任せてしまった面もあったという反省点を踏まえ、今後は早期から避難者個々の状況を把握し、区保健福祉センターと連携した相談対応を強化する必要がある。

## 第4節 食料等の給与

### 1. 発災直後の食料の調達

#### (1) 地域防災計画に定める発災直後の食料の調達

地域防災計画においては、災害発生後 24 時間以内は、各避難所等に備蓄された食料等の配布を行い、その後の分は協定機関等の協力を得て、食料の調達を行うこととなっている。

本市では、あらかじめ市内百貨店や企業等と食料等の供給について協定を締結していた。

#### (2) 食料の調達状況

地震発生後、開設された避難所等では、避難者に配付するための物資を、施設にあらかじめ保管された食料や流通備蓄の輸送で対応したが、避難所数および避難者数が多く、すぐに不足する状況となり、食料調達の必要が生じていた。

そこで協定締結先への連絡を試みたが、通信が繋がりにくく、連絡がつかなかったため、経済局職員が協定先の百貨店等に直接出向き、食料・物資の提供を依頼した。各店とも自らの被害確認等に追われている状況にもかかわらず、できる限り提供する旨の意向を示してもらえたが、現実的には困難な状況であった。また、全国的に店舗等を展開している協定先では、物資の確保はできたものの、出荷元が被災地から離れており、物資の到着までには時間を要した。

一方で、翌日の 3 月 12 日からは本市からの要請を待たずして他都市から食料等が届き始めたことから、仙台市中央卸売市場に在庫としてあったバナナ、りんご、みかん等とあわせて発災当日から 5 日間、毎日 2,000 箱、それ以降は 500 箱を 3 月 23 日まで、市立病院や避難所へ分配する拠点であった区役所に輸送した。

### (3) 課題

本市では市内に店舗・事務所を有する企業や団体と物資供給協定を締結していたが、今回のような広範囲かつ大規模な災害では同様に被災してしまい、当初は食料等の調達が困難な場合があった。

こうしたことから、他の地域に立地もしくは倉庫等を有する企業等との物資供給協定締結の検討や、車両、燃料の確保も含めた物資輸送システムの検討などにより、発災直後でも食料等の調達が可能となるよう努める必要がある。

## 2. 給食内容の改善

### (1) 金額等の改善

#### ①災害救助法による基準

災害救助法では「炊き出しその他による食品の給与」として、避難所に収容された者あるいは住戸が全半壊、流失、床上浸水等の被害を受けて炊事のできない者および住家に被害を受けて縁故地等へ一時的に避難する必要のある者を対象に食品の給与を実施した場合に国費により支出できるものとなっており、その費用は次のとおりとされている。

主食費（米穀販売業者および食糧事務所等から購入した米穀、業者から購入した弁当等、一般の食料品店等から購入したパン、乾パン、うどん、インスタント食品等）

副食費（調味料を含み、品目に制限なし）

燃料費（品目に制限なし）

雑費（炊飯器、鍋、やかん、しゃくし、バケツ等器物の借上料のほか、箸、使い捨て食器等の購入費）

費用の上限は 1 人 1 日あたり 1,010 円以内とされており、食品給与のための総経費を延給食日数で除した金額が限度額以内であればよいこととし、災害救助の期間は災害発生の日から 7 日以内とされている。

## ②本市の検討

震災後1カ月を経過し避難生活が長期化している避難者にとっての心身の健康を維持する観点からも、提供する食事については栄養面にも十分配慮し、提供しなければならない。このため、本市では4月13日に健康福祉局と各区で協議を行い、食事の予算について災害救助法の基準額1,010円（1人1日3食分）以内での提供が可能か検討を行った。協議に先立ち弁当製造業者から徴取した見積もりによれば、栄養面にも一定の配慮をした食事の提供については少なくとも1日3食分で1,300円の予算が必要であるとの回答があったことから本市は予算額の見直しを行うこととし、災害救助法の基準額による食事提供を行うのではなく、栄養確保の観点からも本市として独自の基準額、1人1日3食1,300円以内と金額を設定し、自衛隊による炊き出し支援が原則終了する4月24日以降の食事の提供を行うこととした。

## ③基準額の引き上げ

その後、5月3日に、県は厚生労働省に対し「災害救助法に係る基準額について」の照会を行った。これは、発災から2カ月が経過し、長期化する避難所での生活環境の改善をさらに進める必要があるとし、炊き出しその他食料の給与について、必要な栄養量の確保、メニューの多様化、適温食の提供、高齢者等要援護者への配慮した食事の提供を行う必要があるため、「1人1日あたり1,010円以内」を「1人1日あたり1,500円以内」にするよう、救助が必要で継続している市町村において取り扱ってよいかについて照会するものであった。厚生労働省からは即日、県に対し回答があり、基準額を「1人1日あたり1,500円以内」と取り扱ってよいこととされた。また、この基準は3月11日に遡り適用する旨も併せて回答があった。

## (2) 炊き出しの提供

早いところでは3月13日から、町内会やボランティア等が、避難所において炊き出し支援を行った。食料の支援物資はほとんどがおにぎり・パン・カップ麺・菓子等の炭水化物が中心であったため、食材が限られている中でも献立作成や食品の組合せに工夫しながら対応し、炊き出しによってできるだけ野菜等を補うようにした。

その際、各区の栄養士が支援物資の内容や炊き出しの実施状況を把握し、献立や食材の発注、管理等について支援した。

その後、町内会やボランティアの他、避難者が自主的に当番制で炊き出しを続けた避難所があった一方、移動や集約に伴い中止や、支援物資のみの食事に戻ってしまったところもあったほか、日中に帰宅したり、仕事に出る避難者が多い避難所では、炊き出しの人手が不足して一部の避難者に大きな負担となる場所もあった。

津波被害の大きかった地域に居住していた避難者が多く入所していた宮城野区、若林区の8カ所の避難所では、3月20日から5月10日までの間、陸上自衛隊が保有する炊飯車を活用して炊き出し支援が行われた。炊き出し支援が行われたのは、宮城野区の高砂中学校、岡田小学校、宮城野体育館と、若林区の六郷中学校、七郷小学校、若林体育館、サンピア仙台、蒲町小学校の8カ所で合計163,825食分の提供を受けた。実施期間は次のとおりである。これらの避難所には多くの被災者が避難していたことから、区災害対策本部が自衛隊に対し炊き出し実施の要請を行った。

**図表 5-4-1 自衛隊による炊き出し実施状況**

避難所	開始月日	終了月日
岡田小学校	3月20日	5月10日
高砂中学校	3月22日	4月9日
宮城野体育館	4月10日	5月10日
六郷中学校	3月20日	4月24日
七郷小学校	3月24日	4月16日
若林体育館	3月30日	4月24日
サンピア仙台	4月14日	4月24日
蒲町小学校	4月18日	4月24日

### (3) 弁当の提供

#### ①提供方法

自衛隊からの連絡により自衛隊による物資の配送と炊き出しによる食事提供の支援は原則4月24日までとなったことから、本市は4月11日、避難所における食事については3食とも弁当製造業者から弁当を調達し提供することとし、提供は避難所の閉鎖までの期間とすることとした。

提供にあたり弁当の保管場所や廃棄についての課題があることから避難所ごとに弁当を一時保管する場所および管理責任者の設置、保冷庫の配備、残食の廃棄のための仕組みづくり、余剰廃棄する弁当の回収プログラムの策定などについても併せて検討した。

弁当製造業者の選定と弁当の発注は区ごとに行うこととし、区災害対策本部は各避難所の避難者数と弁当の必要数を把握して提供日の前々日までに業者に発注し、提供当日の避難所への配送は業者が行った。各避難所への配送時間は朝食分が6時30分、昼食分が12時、夕食分を18時30分とした。

#### ②提供食数の把握

各避難所での弁当提供食数は、通勤・通学者、被災地の後片付けに外出する方等による日内的変動および土曜・日曜に増加する週内的変動があったほか、外部の炊き出しやボランティア行事等が行われることに

よる食事のキャンセルや避難者の退所に伴う減少等、さまざまな要因で変動した。区災害対策本部は各避難所からの弁当食数の変更の連絡に対応したが、弁当製造業者へ行う食数変更の連絡は原則、配送日の前々日までとなっていたことから発注作業は煩雑を極めた。発注する弁当に無駄が生じないように各避難所に対して、なるべく正確な必要食数の把握を依頼し、弁当の数と避難者数のギャップの防止に努めた。

#### ③弁当製造業者の選定

健康福祉局は、各区が弁当製造業者を選定する際の基準として、価格面のみならず、衛生管理や栄養の観点も加えて総合的に決定すること、衛生管理については本市が進めている衛生管理の評価制度である「仙台HACCP※」の評価施設を選定すること、また配送時間が短時間で済むように地域の業者を選定することを提案した。

栄養面については、長期間にわたり3食とも弁当になることから、献立の決定にあたっては、各区の栄養士の意見を取り入れることが必要で、あらかじめ栄養計算に基づいた献立の提示が可能な業者を選定する必要があるとした。その他にも高齢者の食の自立支援サービス（高齢者障害者と障害者を対象とした弁当宅配事業）での実績があることや、糖尿病食、幼児食等の個別配慮の可能性についても選定の基準とした。

また、市内の弁当製造業者へは担当保健所の食品衛生監視員を定期的に製造工場に派遣し、監視や食品検査を実施することを提案した。

※仙台HACCP（仙台市自主衛生管理評価事業）：市内で食品の製造や販売を行う事業者が実施するHACCPの考え方に基づく自主衛生管理について、その取組状況に応じて8段階に区分し評価する制度（平成18年4月より実施）。事業者が現在の衛生管理よりひとつ上の段階を目指すことで、提供する食品の安全性の向上を目指している。

#### ④弁当に対する要望と対応

提供した弁当に関して避難者からはさまざまな要望が寄せられた。避難所担当職員や栄養士、保健師のチームが避難者のさまざまな意見を集約し、衛生面や予算面も踏まえながら可能な限り対処するように努めた。

1日の食事が3食とも弁当である生活がしばらく続くと、避難者からは食生活による健康への影響を心配する声が多くなった。弁当の副食は衛生上の観点から揚げ物等の加熱調理食品の提供が多く、避難者からは揚げ物では胃がもたれる、野菜不足のため生野菜の提供を求めるなどの声があったが、生野菜の提供は食中毒の恐れがあったことから行わないこととした。弁当製造業者に対しては揚げ物の代わりに野菜の煮物や蒸し物等を提供するようメニューの見直しを要望し対応した。また、5月3日の基準額引き上げに伴い、週4回、朝食にヨーグルト、昼食にお茶、夕食に野菜ジュースまたはバナナを追加するなど、できる限りの対応を行った。

一方、温かい状態での食事の提供についても要望が多かったが、避難所には再調理できる設備の設置はできなかったことから弁当を温めるなどの対応はできなかったが、一部の避難所では汁物などの炊き出しが続けられた。

#### ⑤食事に関する指導

各区保健福祉センターには、食品衛生監視員、管理栄養士、保健師等が配置されていることから、健康福祉局では各避難所への派遣を行い健康被害の未然の防止と健康の増進を図ることとした。

各区では保健福祉センターの職員が避難所運営業務を行っていたことから、各区の衛生課間で衛生担当職員を融通して対応したほか、3月中旬以降は、京都市から派遣された衛生担当職員や食肉衛生検査所の獣医師を派遣して対応した。

避難所の食生活の状況については、区の管理栄養士が避難所運営業務に従事しながら、その状況を把握していたが、3月下旬から各避難所を巡回して支援物資の内容把握や配布の支援、炊き出しの支援、食事に配慮が必要な人の状況把握などを行った。水分をこまめにとること、食事の際にはゆっくり良く噛んで腹八分を心がけること、食事やおやつは時間を決めて食べることなどを明記したポスターを各避難所に掲示し啓発を行うなどのほか、炊き出し担当者に対しては高齢者や持病がある方の健康への配慮が必要であることから献立の改善指導や食中毒予防のための衛生管理指導を行った。また、避難者の中には体調を崩す方や食欲の低下、持病が悪化する方も見受けられたことから個別相談を行い、具体的な食事のとり方の指導を行うなど、それぞれの状況に応じた支援を行った。

#### (4) 総括

食事の予算については本市では早い時期から本市独自の基準額で対応する方針を決めていたが、その後災害救助法の基準額が引き上げられたことから、提供できる食事の改善ができ、栄養面の改善にもつながった。弁当製造業者についても、仙台HACC P評価施設を選定し、衛生面を強く意識した弁当の配食を行ったことにより、集団食中毒の発生を防止することができた。発災時は寒冷期であったため、細菌性の食中毒は発生しにくい時期であったが、食中毒は一年を通して発生する可能性があることから、今後も衛生面での指導を徹底するなどの取組みが必要である。

必要となる弁当数が日や時間帯によって常に変動したため、数量の把握には苦労したが、必要数の的確な把握はコスト、廃棄物の量、食中毒の防止などの面で必要であることから、数量の把握方法の検討や配食のルール作りなどが必要になる。

避難所生活が長期化する中、日々の食事

は栄養不足の回避だけでなく生活習慣病の予防改善にも重要であり、避難者の栄養管理が必要であることから、今後、避難所での食料の給与に関して、弁当製造業者等と管理栄養士や保健師等の連携を図る必要がある。

また、避難所では備蓄食品の不足に始まり、支援物資の内容にも偏りがみられたことから、炭水化物中心の食事を長期にわたって強いられ、たんぱく質・ビタミン・ミネラル・食物繊維等が不足していたと考えられる。支援物資の内容把握や配布の支援、炊き出しの支援、食事に配慮が必要な人の状況把握など、避難所生活においても必要な栄養を確保するための支援を発災後できるだけ早期に行うべきだが、本来その業務にあたるべき区の栄養士が、避難所運営担当者として従事する体制だったため、適切な時期に支援することができなかったことから、今後は、発災後できるだけ早期に各区の栄養士が避難所の食事支援を行うための体制を整えておく必要がある。

このほか、炊き出しに関しては、平時から町内会ボランティアが大量調理の際の留意点を学ぶ機会を設けるなどの取組みも必要である。

また、今回の震災では大きな問題とはならなかったが、アレルギー対応や宗教食への配慮も必要である。



## 第5節 物資の集配

### 1. 地域防災計画に定める物資供給の仕組み

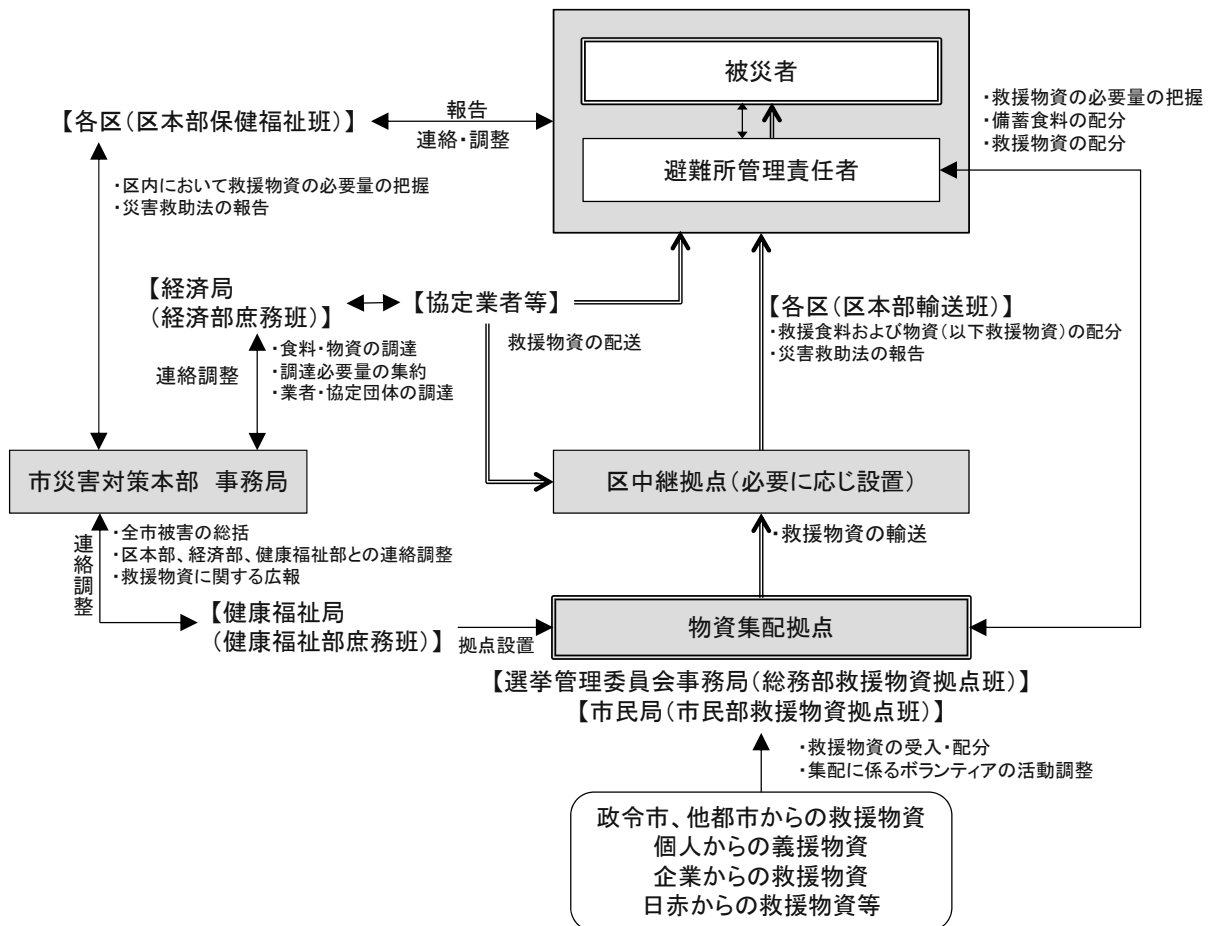
#### (1) 地域防災計画に定める物資輸送システム

震災当時の地域防災計画における物資供給のフローは、図表 5-5-1 のとおりである。健康福祉局が物資集配拠点を開設し、選挙管理委員会、市民局が物資集配拠点で政令市や他都市等からの救援物資を受入れ、区本部へ輸送し、区本部に運ばれた救援物資は、区が避難所へ輸送する。また、避難所管理責任者は、避難所における必要な物資量を、区と物資集配拠点に報告し、区はその必要量を市災害対策本部に報告する。これらの情報をもとに、経済局が調達必要量を

を取りまとめ、協定業者等に調達指示を行う。なお、物資の輸送は原則として、物資供給の協定先の指定機関および団体が行うものとし、必要に応じて社団法人宮城県トラック協会等に協力要請を行うこととなっている。

このように、集配拠点から区まで、区から避難所までと、輸送が二段階になるとともに、輸送と物資の必要量の把握の担当が異なるなど、地域防災計画においては、多くの部署で物資供給に係ることとなっていた。

図表 5-5-1 地域防災計画における物資供給フロー図



図表 5-5-2 物資供給計画の実施機関と担当業務（当時）

実施機関	担当業務
総務局、選挙管理委員会事務局 (総務部)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 救援物資集配拠点における物資の集配に関すること</li> <li>■ 救援物資集配拠点におけるボランティアとの活動調整に関すること</li> <li>■ 職員の食料および仮眠用寝具等の調達に関すること</li> </ul>
財政局 (財政部)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 公用車の運行調整、車両の借上げおよび公用車用燃料の確保に関すること</li> </ul>
市民局 (市民部)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 救援物資集配拠点における物資の集配に関すること</li> <li>■ 救援物資集配拠点におけるボランティアとの活動調整に関すること</li> </ul>
健康福祉局 (健康福祉部)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 災害救助法に基づく救助の総括に関すること</li> <li>■ 必要な物資の把握および物資集配拠点の開設に関すること</li> </ul>
経済局 (経済部)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 各種業界団体からの支援の総括に関すること</li> <li>■ 各種業界団体からの被災者用食料、日用品等物資の調達に関すること</li> </ul>
教育局 (教育部)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 学校給食施設を利用した、災害時給食への協力に関すること</li> <li>■ 学校が避難所となった場合の避難所運営への協力に関すること</li> </ul>
各区 (区本部)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 避難者等への食料等の配給に関すること</li> <li>■ 炊き出しの実施に関すること</li> <li>■ 救援物資の調達、受入れおよび配給に関すること</li> <li>■ 救援物資等の輸送および公用車の運行調整に関すること</li> </ul>

(出典：「仙台市地域防災計画（地震災害対策編）」)

## （２）物資集配拠点

地域防災計画には、物資集配拠点の具体的な場所や拠点における業務内容、必要資機材等に関することまでは定められておらず、あくまでも健康福祉局において拠点開設の決定を行い、総務局・市民局が物資の受入れ、配分、ボランティア活動の調整を行うことが定められていただけであった。

## 2. 東日本大震災における物資輸送

### （１）経過

救援物資の輸送については、発災当日の市災害対策本部にて、物資集配拠点を「元気フィールド仙台」（宮城野区・新田東総合運動場）とすることが決定され、翌3月12日には物資が届き始めた。しかし、元気フィールドは物資を搬入する10tトラックの切り返しができないことや、施設の特性上、開放性が高く物資を管理する上では好ましくないことが判ったことから、市災害対策

本部は物資集配拠点を「宮城県消防学校」へ変更することを決定した。また、災害規模が大きく必要な物資の把握などの担当であった健康福祉局が、遺体確認業務や避難所運営、福祉施設等の調査等、他の担当業務のため人員が不足し、対応が実質的に不可能であったことから、経済局が必要物資の調達だけでなく、一元的に物資の業務全般を担うこととなった。

当初、地域防災計画に基づき、物資は物資集配拠点から各区役所に搬入され、区内の避難所へ配送される流れとなっていたが、人員や燃料、車両不足により、区役所において物資の滞留が発生し始めていたことから、3月13日からは、区役所を経由せず、県消防学校に設置した物資集配拠点から避難所へ直接配送することとした。さらに3月16日からは自衛隊員による自衛隊車両を使った物資輸送が開始された。

学校本来の用に供するため、県消防学校

に設置した物資集配拠点は、4月24日をもって閉鎖した。この間までに配付できなかった物資は、代替施設の民間倉庫に保管され、避難所となる小・中学校への再備蓄を

実施するなど、有効活用を図ることで、10月26日までに寄せられた物資の一切を配付し、業務を終了した。

**図表 5-5-3 東日本大震災における救援物資輸送の主な対応経過**

月日	対応状況
3月11日	■市災害対策本部にて物資集配拠点を元気フィールド仙台（宮城野区・新田東総合運動場）とすることに決定
3月12日	■指定都市間の協定による物資が元気フィールドに届き始める ■市災害対策本部にて物資集配拠点を県消防学校へ変更することが決定され、物資集配拠点を移行 ■市災害対策本部にて経済局が物資供給業務に関して調達、集配拠点管理、配送を一元化して担当することが決定 ■物資集配拠点にて投光機をレンタル ■県消防学校⇒区役所⇒避難所にて輸送開始（県消防学校⇒区役所は、宮城県トラック協会（東日運送株式会社）が輸送、区役所⇒避難所は区が輸送）
3月13日	■区役所に物資が滞留し始めたため、輸送経路を県消防学校⇒避難所に変更 ■物資集配拠点における業務の一部を民間会社に委託（拠点内の配置換え等を実施）（～3月14日） ■物資集配拠点で使用するフォークリフトを手配
3月15日	■自衛隊による輸送の試験的運用
3月16日	■自衛隊による輸送開始（～4月24日）
3月19日	■民間倉庫（大衡村）を予備倉庫として運用（～10月末）
4月24日	■集配拠点として活用した県消防学校を閉鎖、余剰物資の配布（～10月26日）
10月26日	■民間倉庫（大衡村）における物資業務完了

## （2）物資輸送システム

### ①物資輸送システムの変遷

物資輸送システム（輸送ルート）は現場の状況に合わせて（ア）～（ウ）のとおりに変化した。

#### （ア）初期システム（～3月12日）

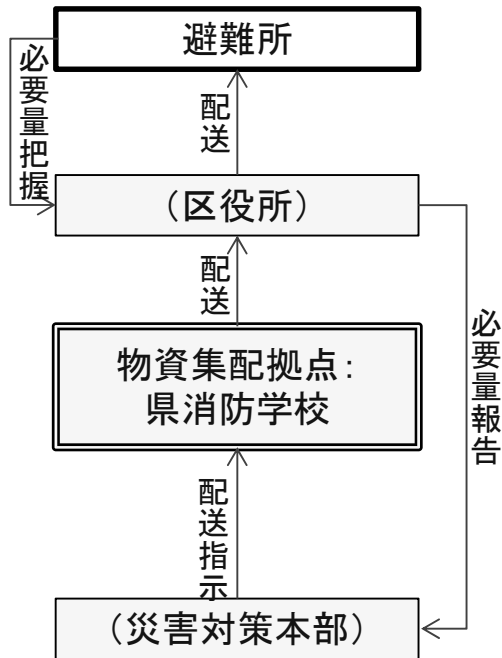
3月11日の市災害対策本部で物資集配拠点を元気フィールドとすることが決定された。12日には指定都市間の協定等による物資が届き始め、協定先である宮城県トラック協会から派遣された東日運送（株）および環境局環境事業所（以下、「環境事業所」という。）の人員と車両で元気フィールドか

ら区役所への配送を行い、区役所から避難所へは区役所の職員が配送を担った。物資集配拠点では、次々届けられる物資を全て手作業で積み下ろししていたことから人員が不足したため、市災害対策本部を通して人員の確保を図った。

このように当初は、地域防災計画とおりの輸送経路（物資集配拠点⇒区役所⇒避難所）により物資が運ばれたが、区役所から避難所への配送は燃料や車両、人員の不足等で滞りがちであった。今回の震災では、避難所が280カ所以上開設されたため、区役所の人員や車両だけでの対応は極めて困難な状況であった。

この後、物資集配拠点は元気フィールドから県消防学校に変更となり、経済局が物資集配業務を一元的に担うこととなった。

図表 5-5-4 初期システム



(イ) 避難所への直送システム (3月13日～3月15日)

前述の理由のとおり、区役所から避難所の配送が円滑に行われなかったことから、3月13日からは区役所を経由せずに東日運送(株)および環境事業所の車両で避難所へ直接物資を配送するシステムに変更した。

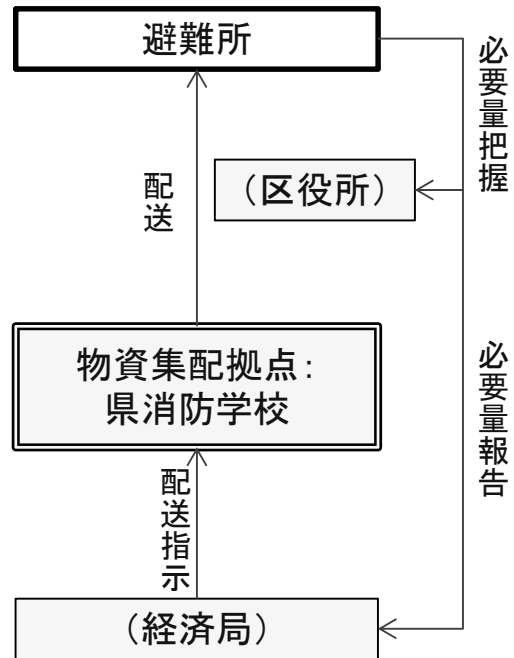
配送の際、東日運送(株)の車両には職員が同乗して現地まで案内したが、住宅地で道路環境の悪い避難所などには大型トラックが入ることができない場合があり、避難所の入り口まで手渡しで搬入することもあった。

また、ガソリン不足が懸念され始めたうえ、降雪の影響で県消防学校の土のグラウンドがぬかるみ、トラックがスタックするなど、輸送システム以外においても、さまざまな問題が生じていた。

それまでの直送システムにおいて生じていた人員、車両、燃料等の問題を解決すべ

く、本市は自衛隊に対し協力を要請した。自衛隊では本市からの要請を受け入れ、3月16日から自衛隊による救援物資輸送を開始することとし、前日の3月15日には試験輸送が行われた。

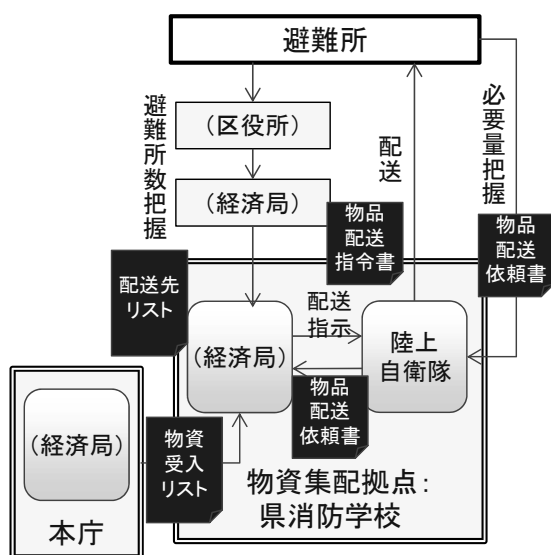
図表 5-5-5 避難所への直送システム



(ウ) 自衛隊の協力による輸送 (3月16日～4月24日)

これまでの直送システムを維持し、自衛隊による輸送でも物資集配拠点から避難所に直接輸送を行った。自衛隊車両は比較的小さく、また、足場の悪い場所でも問題なく動くことができた。燃料についても、自衛隊側での確保がなされ、問題が解消された。

図表 5-5-6 自衛隊の協力による輸送



## ② 配送先・配送指令の方法

自衛隊が避難所へ物資を配送した際に、避難所付けの職員から物品配送依頼書を預かり、持ち帰るよう依頼した。このことにより、それまでの一方的な物資供給ではなく、避難所のニーズを把握することができるようになり、効果的な配送が可能となった。依頼書は経済局で集約され、避難所の収容人数と避難所のニーズ、在庫物資の状況を踏まえて物品配送指令書をもって自衛隊に配送指示を行った。

## ③ 各施設への物資輸送

避難所以外の福祉施設や保育所等については、各局の担当課職員等が物資集配拠点から複数施設分をまとめて直接配送するなどの対応が行われていた。

### (3) 物資集配拠点

#### ① 物資集配拠点の移転

3月11日に、物資集配拠点として決定された元気フィールドでは、大型トラックでの搬入が困難であることや、周辺に対する開放性が高いことから、今後物資管理のための人員が多く必要となることが想定された。また、拠点での指揮系統が明確に行われず、職員の間でも混乱がおこるなどの問

題が生じていた。

このため、集配拠点の移動と物資供給体制の再整備の必要性が現場から強く要請され、3月12日に、物資集配拠点を県消防学校に移転すること、物資供給業務について経済局が一元管理する案が市災害対策本部に了承された。

#### ② 物資集配拠点（県消防学校）での業務

3月12日に物資集配拠点となった県消防学校は、平成24年秋には移転新築されることが決まっていたことと、屋内訓練場は床がコンクリート敷仕様で車両の進入が可能であったため、物資集配拠点は主にこの屋内訓練場が活用された。

物資集配拠点ではスペースも限られていることなどから、現場の混乱を避けるためにできる限り場所を知られることがないようにする必要があった。このため、物資集配拠点を県消防学校に移転するとともに、マスコミに対して具体的な場所を明示しないよう要請を行った。

移転当初は、フォークリフトや投光機等の機材が揃わず、非効率な作業を強いられ、大量の人員が必要となり、さらには、救援物資の到着時間や量等の情報が錯綜して適正な人員配置ができなかった。3月12日の時点では、50名以上の職員で翌日まで仮眠をとることなく、手作業で荷降ろし作業を行っている状況であった。そこでまず、停電時や夜間の作業効率を上げるために、投光機やフォークリフト、パレット等をレンタルにより確保した。

また、市災害対策本部、物資集配拠点、各区、各避難所間の情報共有が不足していたため、円滑に支援物資を配送できない場合が生じた。そこで、物資輸送を担うこととなった経済局は、まず、物資の管理のため、物資集配拠点への出入を一元化するためにゲートキーパーを設置して、物資は必ずこの担当者を通すこととし、その情報に基づき物資の入出庫表を本庁舎にいる経済

局職員が取りまとめ、拠点に送付することとした。

また、配備された職員には、応援要員としてさまざまな部署から派遣されてきており、物資集配拠点の運営における指示系統が確立できない状況にあったうえ、現場での物資管理に関するノウハウがないこと、あわせて避難所開設長期化の見通しに伴い、他業務に人員が必要となることを想定し、3月13日に県消防学校における集配業務の作業の一部を民間企業へ委託した。

この民間企業には、物流作業の経験者がおり、物資集配拠点における物資の配置換えが提案され、濡れてもよいものや緊急性を要さないもの等（ペットボトル飲料、真空パックされた毛布等）は屋外保管とし、物資の出入の効率性等を考慮して賞味期限の近いものは前に積むなどの対応を行った。その後、物資集配拠点の業務は、物資の在庫の状況や取り扱う物資の種類の変化等を見越しながら、適宜、変更や改善を図っていった。

図表 5-5-7

県消防学校（屋内訓練場）建物概要

名称	構造	階数	延べ床面積
屋内訓練場	鉄骨造	平屋建	892.5 m <sup>2</sup>

③予備倉庫の設置

物資集配拠点には続々と物資が搬入され、県消防学校のスペースでは足りなくなってきたため、他の場所に保管場所を確保する必要が生じていた。当初、シェルコムせんだい（泉区・仙台市屋内グラウンド）が候補にあげられたが、構造上10tトラックでの搬入が困難との理由から断念し、3月19日に予備倉庫として大衡村にある民間倉庫を借りることとした（この倉庫は平成23年10月末まで活用された）。

比較的急を要しない物資等は、民間倉庫へ移動させることにより、県消防学校の機動性を維持した。

（4）物資の受け

①物資の受付方法

物資の受けは物資集配拠点ではなく、市役所本庁舎内の経済局で行った。各都市、企業、個人等から物資の申出に対し、当初、電話が利用できない際に電子メールを活用していたが、主には電話で対応を行った。また、ホームページには必要な物資の内容をこまめに掲示するなど、本市からも積極的に支援要請を行うとともに、個人からの物資提供は少量多品種となることから、現場の作業に配慮して、お断りすることとして対応した。

また、市内の小売店等も一定程度再開しはじめ、さらに避難所への避難者数も減少してきた状況を踏まえ、4月15日に受けを終了する旨をホームページ等で通知した。

②物資のミスマッチへの対応

物資輸送を開始した当初は、避難者のニーズ把握は、区役所が行い、市災害対策本部を通して配送指示が出されたが、避難所が多く区役所による配送も滞りがちだったためニーズの把握ができず、物資のミスマッチが生じた。

自衛隊の協力による直接配送が開始され、配送の際に物品配送依頼書を回収する方法に変更してからは、ミスマッチが改善されはじめた。

しかしながら、ニーズを把握しても、新たに提供先に要請しなければならない物資は、到着するまでに時間を要するため、避難所に到着する頃には必要がなくなっている場合もあった。また、避難所においては、在庫管理のノウハウもなく不慣れであったこともあり、大量の在庫を把握・管理することが難しかった。このため、同種の物資を大量に保有するなど、避難所における物資管理も対応に苦慮した。さらに、他の被災地で不足しているとマスコミ報道された物資が事前連絡もなく大量に送られてきたり、賞味期限が短い食料が送られてくるな

どの対応には苦慮した。また、当初は生理用品やアレルギー対応食等が行き渡らなかった。

被災者のニーズは時間の経過とともに変化するため、これらの把握が難しく、また、どこまで応えるべきなのか判断が難しいこともあったが、ホームページで必要としている物資をこまめに掲示するなどできる限り mismatch が生じないように努力した。

### (5) 物資の活用

4月24日に県消防学校の物資集配拠点を閉鎖したのち、物資は予備倉庫としていた民間倉庫に移動し、10月末までの間に次のとおり配付した。

#### ①周辺自治体への配布

本市では、発災後の早い時期から被害が甚大で役所の機能が著しく低下していた沿岸部の自治体に対し、ニーズを確認し、東日運送(株)や自衛隊の車両で物資を搬送した(場合によっては各自自治体が受取りにくることもあった)。

当初は、宮城県市長会の事務局となっている総務局が調整を行っていたが、情報通信網の復旧や体制の確立に伴い、経済局にてこれらも対応を行うこととなった。

#### ②ボランティア団体等との連携による配布

物資の配布を行政が行う場合には、一定程度の公平性を保つ必要があった。県消防学校の物資集配拠点を閉鎖することを既に決めていた4月上旬から中旬にかけて、ボランティアにそれまでの間に個人等から届けられた段ボール400箱分の古着を仕分けしてもらい、各避難所に配布した。これらはボランティアが主体となって行うことにより、一人ひとりに希望を聞き、配布することができたものである。

#### ③避難所への再備蓄

今回の震災では避難所等に備蓄されてい

た毛布、水、アルファ米等の公的備蓄物資のほとんどが使用されたため、各指定避難所に再備蓄用として配送した。

#### ④私立学校等への備蓄

今回の震災では指定避難所だけではなく、私立学校にも近隣の避難者が殺到するような状況が生じていた。このため、私立学校へも今後の備蓄物資として、毛布や女子高への生理用品の物資を提供した。

#### ⑤介護保険施設等への備蓄

備蓄物資の必要性が考えられた介護保険施設等にも、健康福祉局を通して大人用オムツや防寒靴下、毛布等を配布した。

### 3. 総括

#### ①物資集配拠点の課題

地域防災計画では物資集配拠点の具体的な場所が定められておらず、また、事前に運用に関する十分な検討がなされていなかったことから、発災後、実際に作業を行ってみるとさまざまな問題が生じた。立地だけでなく設備面等を含めた今後の災害に備えた物資集配拠点の検討が必要であると認識した。

当初、物資集配拠点では、物資の到着時間等が明確でなく指示系統も混乱していた。

災害発生時には交通事情や通信状況の悪化から、物資の到着時刻や物資内容が不確定のまま作業を進めざるを得ない状況となることも前提とした作業体制の構築や作業内容の明確化が必要である。物資集配拠点には、作業を行う上でフォークリフトや停電時の投光機等の機材の重要性も再認識された。今後、物資集配拠点として予定される場所については、こうした機材の配備を含めて必要な機能確保について検討を行う必要がある。

また、現場での混乱が生じないように、物資集配拠点の場所についてマスコミに報道しないよう依頼したが一部報道機関により

情報が流れてしまったり、物資は日々大量搬入され避難所へ輸送されていたものの、たまたま多く物資が集まっていた時を捉えた報道がなされることもあった。これらにより大きな問題は生じなかったものの、災害時におけるマスコミ報道の被災者や非被災地への影響力を考えると、こうしたマスコミへの対応についても今後はどのように対応すべきかについて検討しておく必要がある。

### ②物資輸送システムの課題

物資輸送に関しては、行政では人員、ノウハウの面で限界があり、災害の規模によっては豊富な経験やノウハウを持つ民間企業の協力を得ることも必要となる。

大規模災害も想定し、民間企業等の協力も前提とした、人員体制、役割分担、資機材等の準備等について検討が必要である。

### ③物資マッチングの課題

被災者の物資ニーズに対して、物資が到着するまでのタイムラグが生じ、届いたときにはその物資が必要ない状況も見られたことから、発災からの時間経過や災害規模を考慮し、必要となる物資の種類や量を事前に整理しておくことにより、避難所への物資到着をできるだけ短縮することが大事である。また、女性等の視点を取り入れた物資やアレルギー対応食品の調達等、時間経過とともに多種多様となってくる物資へのニーズへの対応についても、今回の事例を踏まえて、十分に検討する必要がある。

### ④余剰物資の課題

災害時においては、不足を生じさせないという意識で支援要請を行ったり、被災地からの要請を待たずして支援物資を送るなどで、意図せずとも結果的に物資が集まり過ぎるなど、一定の余剰分が生じることが十分に考えられる。できる限り余剰分が生

じないように、物資受付を終了する日や受付物資の告知等の対応策が必要であるとともに、生じてしまった余剰物資の活用について、他の自治体への配布など、どのような対応策が考えられるか検討しておくことも大事である。



## 第6節 帰宅困難者等

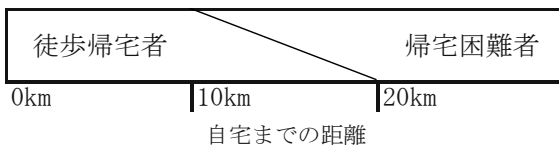
### 1. 帰宅困難者

#### (1) 帰宅困難者とは

##### ①内閣府による定義

帰宅困難者とは、通勤・通学先や外出先等において災害に遭い、交通網の支障等により自宅までの距離が遠いことから徒歩による帰宅が困難な人とされている。

帰宅距離が10km以内の場合は全員が「帰宅可能」とし、10kmを超えると「帰宅困難者」が現れ、20km以上では全員が「帰宅困難」となるとしている。これは昭和53年の宮城県沖地震の際に、20kmよりも遠かった場合には17時頃の地震発生後、翌朝までに徒歩で帰宅できた人はなかったとの結果に基づくもので、被災後の路面歩行の困難性や群集の通行状況、帰宅者の疲労などを考えて定義された。



##### ②徒歩での帰宅が困難な者

内閣府による定義では帰宅距離が10km以内の者は帰宅が可能とされているが、現実的にはたとえ10km以内であっても発災時の季節や時間帯、道路の状況、性別や年齢、体力等さまざまな要因で実際には帰宅を断念する者が多く生じることが予想される。

#### (2) 仙台市の昼間人口

##### ①本市への流入人口

平成22年10月1日現在の本市の人口は1,045,986人であり、昼間人口は1,121,965人、夜間（常住）人口は1,045,986人である（平成22年国勢調査）。

また、本市近郊の市町村から本市内に従業地・通学地として通勤、通学する人口は

約13万人となっている。

図表5-6-1 仙台市を従業地・通学地とする  
15歳以上の就業者・通学者の常住市町村

市町村名	総数	通勤	通学
名取市	16,785	14,281	2,504
多賀城市	14,330	12,928	1,402
富谷町	13,723	12,030	1,693
塩竈市	9,756	8,382	1,374
利府町	8,542	7,307	1,235
岩沼市	6,573	5,439	1,134
亘理町	4,214	3,391	823
七ヶ浜町	4,096	3,575	521
柴田町	3,353	2,749	604
石巻市	3,149	2,178	971
大和町	3,863	3,267	596
大崎市	5,659	4,412	1,247
松島町	2,142	1,819	323
東松島市	2,221	1,742	479
白石市	1,701	1,251	450
山形市	1,949	1,035	914
大河原町	1,711	1,357	354
山元町	1,438	1,117	321
福島市	1,596	859	737
登米市	1,258	894	364
角田市	1,415	1,037	378
栗原市	1,296	913	383
美里町	1,513	1,233	280
川崎町	1,173	987	186
その他市町村	13,851	9,562	4,289
計	127,307	103,745	23,562

※平成22年10月1日現在

(資料：国勢調査)

##### ②本市に所在する事業所および学校

本市には48,667事業所が所在し、その従業者数は581,755人である（平成21年経済センサス-基礎調査）。青葉区が事業所、従業者とも最も多く（18,887事業所、従業者

数は 254,952 人)、宮城野区が 2 番目となっている (9,161 事業所、従業者数 119,359 人)。

また、本市に所在する大学、短期大学、専修学校、各種学校の学校数および学生数は図表 5-6-2 のとおりである。短期大学には主に県内および東北各地域から、大学には東日本を中心とする全国から進学してきており、本市には多くの学生が集まっている。

図表 5-6-2 本市の大学等の学生数

学校種別	校数	学生数
大学	10 校	学部生：40,758 人 大学院生：7,764 人
短期大学	3 校	1,037 人
専修学校	52 校	17,954 人
各種学校	8 校	1,111 人
計	73 校	68,624 人

※平成 22 年 5 月 1 日現在

(資料：学校基本調査)

### ③移動手段

#### (ア) JR

JR 仙台駅には東北新幹線、東北本線、仙石線、仙山線、常磐線の各線が乗り入れており、1 日の平均乗車人員数 (平成 22 年度) は 74,672 人となっていた。このうち新幹線の平均乗車人員数は 20,439 人となっていたが、そのほとんどはビジネスや観光で本市へ訪れる人であると想定される。

#### (イ) 高速バス

本市からは山形、福島、盛岡等、東北地方各県への高速バスが多数運行されているほか、首都圏、北陸、中部、関西方面等へも高速バスが運行されている。

#### (ウ) 仙台市地下鉄、バス

仙台市地下鉄の 1 日平均利用客数は 150,410 人、仙台市営バスの 1 日平均利用

客数は 111,445 人となっており、宮城交通バスの 1 日平均利用客数は 59,563 人となっていた (平成 22 年度)。また、地下鉄仙台駅の 1 日の平均乗車人員は 33,652 人となっていた (平成 22 年度)。

#### (エ) 仙台空港の利用客数

発災当時、仙台空港は、国内線が 8 都市 (札幌、成田、名古屋、大阪、小松、広島、福岡、沖縄)、国際線は 7 都市 (ソウル、グアム、北京、大連、上海、長春、台北) に就航しており、平成 22 年の年間乗降客数は国内線が 2,363,415 人、国際線が 258,872 人で、1 日の平均乗降客数は国内線が約 6,500 人、国際線が約 700 人となっている。

仙台空港に降り立つ旅客の当日目的地は、平日の場合、本市が全体の約 6 割 (63.1%) を占め、次いで名取市 (3.3%)、隣県の山形市 (2.4%) となっており、約 2 割は宮城県外を当日目的地としている (平成 22 年航空旅客動態調査)。(詳細は第 10 章 第 3 節を参照)

#### (3) 地域防災計画における対策

地域防災計画では、発災直後の混乱の防止や帰宅困難者の発生に備えて、次のとおり記載されており、旅行客、帰宅困難者、混乱防止について対策を講じることの必要性は認識されていたが、それぞれの内容について災害発生時に具体的に取るべき対策については計画されておらず、市民や企業への啓発等はほとんど行われていなかった。

(地域防災計画)

##### ■旅行客への対策

旅行客の安全な避難・誘導の実施に必要な情報の提供を行う。また、旅行で帰宅困難な観光客等の一時的な宿泊場所の提供を行う必要が生じた場合は、観光関連機関と連携し対応に努める。

##### ■帰宅困難者対策

災害により交通が途絶した場合、移動が困難となる者が発生する。大量に発生した場合は混乱となることから、事業者や学校等に対し、従業員、学生、あるいは顧客への対策を呼びかけ、帰宅困難者の発生を抑制するとともに、情報提供のあり方や帰宅行動の支援について検討する。

#### ■混乱防止対策

不特定多数者が出入りするデパートや劇場、レジャー施設等では、地震が発生した場合には、混乱することが予想される。このようなことから災害の拡大危険を排除し、被害の軽減を図るため地震発生時の安全対策について指導を徹底するものとする。

#### (4) 帰宅困難者の発生

##### (ア) 通勤・通学者

企業や学校において物資の備蓄は行われていないか十分な量ではなく、また発災後も一斉帰宅の抑制等はほとんど行われなかった。東日本旅客鉄道株式会社が新幹線と在来線の運転を終日見合わせたことで、一斉帰宅を始めた通勤、通学者は帰宅の手段を失った。またJR仙台駅では新幹線ホームの天井パネルが落下するなど大きな被害を受けたことから駅構内への立入りはできなくなり、仙台駅周辺では大勢の人が滞留した。

##### (イ) ビジネス出張者・観光客

仙台へ業務や観光で訪れていた人も相当数いたが、新幹線をはじめとする長距離の帰宅手段がなくなり、また、ライフラインの停止等により宿泊施設も営業を休止したことから、これらの人々は滞在する場所を探す必要が生じた。

#### 写真 発災直後の仙台市役所本庁舎前の状況



##### (ウ) 通院患者および入院患者の家族

仙台市立病院や東北大学病院などの通院患者や入院患者の家族や見舞い客もまた帰宅困難者となった。病院の近隣の避難所ではこうした帰宅困難者も受け入れることになった。

##### (5) 市街中心部等の避難所

###### ①避難所の状況

交通機関が全面的に運休したため、帰宅の手段を失った通勤・通学者やビジネス出張者、観光客等は、JR仙台駅周辺の指定避難所へ押し寄せることとなり、市街中心部の指定避難所はどこも満員となった。また指定避難所以外の公共施設や民間施設等にも避難者が大勢集まる事態となった。

市街中心部の指定避難所には発災当日から翌日にかけて、避難者数が東二番丁小学校で1,000人、片平丁小学校で1,500人、東六番丁小学校で1,600人、荒町小学校で400人、榴岡小学校で3,000人、上杉山通小学校で100人、五橋中学校で2,000人、木町通小学校で500人、立町小学校で1,000人、第二中学校で300人となるなど大勢の避難者が避難した。

また、このほか、観光客が宿泊する秋保温泉では、施設の被災や帰宅手段の途絶により、湯元小学校に140人を超える観光客の避難者があり、地域の町内会が避難所を運営した。

## 写真 榴岡小学校体育館に避難した人々



(3月13日撮影)

### ②地域住民への影響

大勢の帰宅困難者が避難したため周辺住民の中には体育館には入れず、学校の昇校口や教室、階段、校庭に駐車した車の中で一夜を過ごす方や、自宅に戻る方もいるなど避難所に入ることができなくなる者がいた。

### ③医療支援の必要

木町通小学校や第二中学校などの避難所では、東北大学病院への通院患者や入院患者の家族、見舞い客も多く避難していたことから、避難している通院患者の健康管理のため、隣接する東北大学病院が定期的に巡回し、医療支援を行った。

### ④避難所運営への影響

帰宅困難者には避難所の地域や学校とは普段から関係性がなく、帰宅手段が確保できるまでの短期の滞在であるという意識から支援を受ける側だという感覚が見られ、また、避難所運営に協力するという意識も希薄だったことから、食料、水の配給等を受けるだけで避難所の開設に伴う業務やその後の数日間の避難所運営には非協力的なことが多く、このため学校長などの施設管理者、区職員や教職員、地域の町内会等の負担はとて大きくなった。

## 2. 在宅被災者

### (1) 在宅被災者の状況

今回の震災では避難所への避難者は最大で約10万6千人であったことから、約94万人の方は自宅で生活していたこととなる。

障害者、在宅療養者のほか、介護を必要とする方のいる世帯、小さな子どもがいる世帯など、集団生活が困難なことから避難所へ行きたくても行けず、本意ではなく自宅に留まった方や、避難所が避難者で溢れており、やむを得ず自宅に戻った高齢者など、理由はさまざまである。

これらの方々は、停電や断水等のインフラが復旧していない間などにおいては、自宅での生活に大きな苦勞を生じている方もいた。例えば、停電や断水等で不便な生活となったり、停電時にマンション等の集合住宅でエレベーターが停止し、高層階に居住する方では自宅への出入りが困難となった方もいた。また、店舗等からの食料調達が困難な場合など、食料等に窮する方々もいた。

### (2) 在宅被災者への対応

地域防災計画では、在宅被災者については、「在宅の高齢者および障害者」に対する応急対策の定めがあったが、一般の在宅被災者への対応については定められておらず、要援護者のみへの対応に限られていた。

地域によっては把握された要援護者に対して、地域包括支援センターの職員や民生委員、地域住民等による安否確認や食料等の生活物資の提供などの支援が行われた一方で、一般の在宅被災者（要援護者以外でインフラの停止や食料調達が困難など日常生活に何らかの支障をきたす方）は支援を受けることができず、厳しい生活を強いられた方がいた。

今回のような大規模な災害では、人員の圧倒的な不足等から、一般の在宅被災者に対する直接的な支援は十分に行うことができない。このため、避難所に食料等を取り

にきてもらうなどの対応をした。避難所によっては、近隣住民等への炊き出しを行ったところもあった。

今後は、物資の家庭内備蓄を促すなど、自助による対策の強化を検討していく必要がある。

### 3. 総括

本市においては、平日の日中に大きな地震等が発生し、公共交通機関やライフラインが全面的に停止した場合には、少なくとも市外からの通勤・通学者約13万人近くが徒歩、自転車等を除き、帰宅の手段を失うこととなる。

今回の震災においては発災と同時に、電気等のライフラインが停止し、また、公共交通機関も全面休止したことにより、事業所内にいた従業員や市内中心部等にいたビジネスマンや観光客等が一斉に行き場を失い、明かりや暖を求めて、近くの指定避難所に移動したと見られる。

一方、指定避難所では、大人数の帰宅困難者を受け入れることは想定されておらず、避難所内のスペースが不足し、地域住民が避難できなくなったほか、備蓄していた量では食料が足りなくなった。地域住民の中には、避難所にも入れず、食料も供給されず、自宅に戻る方もいた。

県内はもとより、東北のビジネス、観光の中心という本市の特性を踏まえると、一時的に相当数の帰宅困難者が発生することは避けられないことであり、帰宅困難者への対応策については今回の震災を教訓としながら、指定避難所への過度な集中の防止や、自宅が帰宅可能な距離である方に対する帰宅支援、一斉帰宅の抑制、事業所や宿泊施設での一時滞在など、観光やビジネスで本市を訪れていた方も含め、帰宅困難者対策について民間事業者等の協力も得ながら進めるなど、大災害発生時においても通勤・通学者や旅行者の安全や帰宅手段を速やかに確保しつつ住民等にも混乱が生じな

いたための取組みを進めていく必要がある。

一方、自宅等に直接的な大きな被害がなくとも、電気、ガス、水道等の供給停止、食料や物資の調達が困難等により、自宅で不便な生活を強いられた被災者も多くいた。

市内全域が被災する大規模災害において、在宅での避難を余儀なくされた方、全てに対し、行政が直接的支援を行うことは困難であった。今後、市民各々が物資の家庭内備蓄を行うなどの取組みや災害時に安否確認を行うなど、地域における助け合いの取組みを促進することと合わせ、在宅者支援のあり方を検討していくことが必要である。

## 第7節 外国人対応

### 1. 仙台市における外国人を取り巻く環境

#### (1) 外国人登録者数等

本市の外国人登録者数※は10,271人(平成23年3月1日現在)で、市内全人口に占める割合は約1%である(※なお、外国人登録制度は平成24年7月より廃止された)。宮城県全体の外国人登録者数は16,101人(平成22年12月31日現在)で、県内全人口に占める割合が約0.7%であることから、県内では外国人の割合が多いことが分かる。

在留資格別割合(平成23年3月1日現在)の上位3項目は、留学28.1%、永住者20.7%、特別永住者14.0%である。留学に就学(平成22年7月より留学に一本化)や教授、教育を合わせると、外国人登録者数のうち3分の1以上の割合を占める。

国別割合(平成22年5月1日現在)の上位3カ国は、中華人民共和国44.4%、大韓民国23.8%、アメリカ合衆国4.2%である。

外国人宿泊者数は平成22年実績で年間90,706人であり、発災当時も相当数の外国人観光客がいたと推測される。

本市には15の大学・大学院がキャンパスを開校しており、その周辺には多くの留学生や外国人の教授等が居住していた。

他都市と比較した本市の外国人市民の状況の特徴としては、外国人市民が比較的多い地区はいくつかあるものの、全体としては散在していること、また、留学生等の占める割合が高いことなどが挙げられる。

#### (2) 外国人の交流拠点

大使館等の公館、外国人の支援施設、文化施設などは平常時から外国人の交流拠点として機能している。本市には、財団法人仙台国際交流協会(通称SIRA)が指定管理者として運営する仙台国際センターのほかに、韓国総領事館、フランス政府と公式ネットワークで結ばれたフランスの言語・文化の普及拠点である仙台日仏協会・

アリアンス・フランセーズ、仙台イスラム文化センター等の施設がある。

本市では、特に仙台国際交流協会と、仙台市災害時言語ボランティア育成事業や防災訓練等への共同参加等を通じ、平常時より連携して外国人への支援を行ってきた。

### 2. 震災前の取組み

#### (1) 防災・災害対応に関する取組み

大規模災害発生時に、外国人は、言葉や文化の違い、災害経験の少なさから、情報を入手しにくく、支援を受けられないおそれがある。

そのため、本市では平成12年度より、災害発生時に通訳等により外国人への情報提供の支援を行う、仙台市災害時言語ボランティアの育成事業を仙台国際交流協会へ委託して行っている。発災時で71名の仙台市災害時言語ボランティアが登録されており、半数以上が日本語が堪能な外国出身の市民で構成されている。

仙台国際交流協会では、株式会社エフエム仙台の協力によるFMラジオ番組における防災情報の提供、多言語防災マニュアルDVDの作成、多言語による防災リーフレットの配布、新しく仙台に暮らすことになった外国人市民を対象としたオリエンテーション等における防災情報の提供、災害時に避難所で必要と思われる単語をあらかじめ多言語で記した多言語表示シートの作成および指定避難所への配布等を通じ、外国人市民の防災意識の啓発、知識の向上、災害時における外国人支援のための体制整備や環境づくりを図ってきた。

また、仙台国際交流協会は、平成17年度から、仙台市災害時言語ボランティアや外国人市民とともに本市や地域の防災訓練に参加していた。大学キャンパスの周辺で外国人市民が比較的多く暮らす地区等では、仙台国際交流協会と協力しながら、外国人

市民も交えた防災訓練を実施するところもあった。

本市の外国人市民の特徴として、留学生の占める割合が高いため、数年で地域を離れることも多く、入替りが激しいことから、毎年新しく市民となる外国人に一から防災について学んでもらう必要があった。

また、平成22年度からは、本市の指定管理業務として、仙台市災害多言語支援センター運営事業を開始し、発災までの間に、仙台国際交流協会の職員とボランティアが協働で仙台市災害多言語支援センターの設置運営訓練や広報リーフレットの作成、関係機関との情報交換などを行い、災害に備えた体制づくりを進めていた。

## （２）その他共生や交流に関する取組み

本市はこれまで、本市ホームページの一部を英語、中国語（簡体字、繁体字）、韓国語、スペイン語、フランス語、ロシア語版で作成するほか、本市の施策や重要な計画等について英語版等も作成するなど、情報提供を中心として、外国人が暮らしやすいまちづくりを進めてきた。

仙台国際交流協会は、指定管理者として運営している仙台国際センターを拠点として、外国語での各種生活情報誌の編集とその広報、生活オリエンテーションの開催などにより外国人市民の生活支援を行うとともに、せんだい地球フェスタ（仙台国際センターまつり）の開催や外国人市民ボランティアを市内の学校等に派遣する国際理解プログラムの実施、日本語講座の開講など、外国人市民と地域とを繋ぐ国際交流活動を進めてきた。また、ジュニア国際交流員育成事業（その後の地球市民育成事業）の実施やせんだい留学生交流委員の育成、仙台国際センターサポートボランティアの育成など、共生の地域づくりのための人材育成にも積極的に取り組んできた。

仙台国際センターには開館当初より交流コーナーが設けられ、地域の身近な国際交

流の場として多くの市民に利用されてきた。交流コーナーでは外国語での観光案内や情報提供、相談対応を行う窓口が開設されるとともに、日本語・外国語の図書・新聞等の閲覧・貸出、語学学習のパートナー募集等のメッセージを掲示する掲示板や多文化共生等に関する展示・発表の場として利用することができるギャラリーの設置などもされており、留学生や国際交流に興味のある市民が気軽に立ち寄り、交流を深める場となっている。

## ３．発災後の各主体の行動・取組み

### （１）外国人の避難行動

仙台国際交流協会が実施した「東日本大震災における外国人被災者アンケート」（回答数328、有効回答数282）によると、発災後、回答した外国人の約70%は避難所に向かい、その日のうちに帰宅した人もいたが、避難所に1～2泊程度した人も多かった。

外国人は同じ国や地域の出身者の間で独自のネットワークを持っていることも多く、情報や安心感を求めて避難所間を移動し、同じ国・地域の出身者で集まる傾向が見られた。そのため、日本人と比べて流動性が高く、「〇〇避難所に外国人がいた」という情報を得て、仙台市災害多言語支援センターのスタッフ等が避難所に行っても、既に別の避難所に移動していたということがあった。

外国人が多く集まっていたのは、比較的外国人市民が集住している地域の避難所、具体的には大学近くの片平小学校（青葉区）、国見小学校（青葉区）、荒町小学校（若林区）、また外国人研究者および留学生用宿舎である東北大学国際交流会館近くの三条中学校（青葉区）、そして東北大学国際交流会館（青葉区）等であった。

また、出身国・出身地域によって拠り所となるような場所があった。中でも、韓国総領事館に集まる避難者については、韓国出身の留学生や企業の駐在員家族は多

かったが、特別永住資格を持つ在日韓国人は少なかった。

発災3日目から1週間程度で、各国大使館が自国民の被災地からの移動に関して支援の動きを見せ始め、それに伴い、被災地を離れた外国人も多かった。これは、東京電力株式会社福島第一原子力発電所（以下、「福島第一原発」という。）の事故を受けて自国から退避勧告が出されたためであるが、この事故がなければ本市を出て避難する外国人はずっと少なくなる可能性があった。

今回の震災においては、福島第一原発事故の影響により被災地を離れた外国人が見られた一方で、市内に留まり、被災地の支援活動に従事した外国人もいて、日本人と同様に外国人についてもさまざまな動きが見られた。

## （2）避難所における外国人

避難所における生活ルールを外国人に周知するには、指定避難所に備蓄されていた多言語表示シートを活用することになってきたが、備蓄物資の内容を詳細に把握していない避難所もあり、混乱の中でシートの存在に気づかないなど、十分な活用がなされない場合が多かった。指定避難所の中には、その学校の外国語指導助手（ALT）が避難生活のルールを英語でアナウンスしたところもあったが、そのような取り組みだけでは十分に周知することができず、例えば、配布食料を多めに確保してしまう、ごみを片付けないなど、日本のマナーに反するような外国人の行動も一部に見られ、外国人への避難所生活ルールの周知という面では課題が残った。

避難している外国人には留学生等若い方が多く、支援物資の積み下ろしなど、内容によっては避難所運営に協力することも可能であり、実際協力した人もいたが、全般的には外国人が避難所運営の担い手として組織的に活動することは難しかった。それは、避難所運営側が外国人に避難所運営を

手伝ってもらおうという発想を持っておらず、また、外国人も言葉等が通じない中で支援の申出をすることが難しかったためだと考えられる。

## （3）各国大使館等の動き

### ①安否確認依頼

発災後すぐに、各国から在外の日本大使館に自国民の安否確認依頼が多数寄せられた。外務省はその依頼を取りまとめ、被災各県の警察に確認を依頼し、被災各県の警察は外務省が取りまとめた資料をもとに照合作業を行った。

また、発災直後から、各国の駐日大使館より本市や仙台市災害多言語支援センターへ、自国民の安否確認の依頼が多数寄せられた。

### ②自国民支援の動き

福島第一原発事故の影響により、各国大使館は発災3日目から1週間程度で、自国民の被災地からの移動支援を開始した。

本市が把握している中では、インドネシア大使館が最も早く自国民の移動支援のための車両を手配しており、3月13日に三条中学校に避難していたインドネシア人の避難支援を開始した。その日、市災害対策本部からの連絡を受けて、企画調整局交流政策課の職員が三条中学校に駆けつけたところ、すでにインドネシア大使館関係者がおり、移動支援のための車両も大使館で手配したところだった。このインドネシア大使館による避難支援については本市に事前に情報が入っていなかったため、本市は在仙のインドネシア人に対して周知することができなかったが、インドネシア人は同国出身者同士のネットワークを通じて情報を発信し、周知が行われていた。

3月15日には、中国大使館が手配した新潟県行きのバスが市役所本庁舎等の前から出発した。この避難支援についても事前に大使館から本市への情報提供はなく、大使



館ホームページにて情報が発信され、中国本土の家族等から在仙の中国人に伝えられた。初日の3月15日は、出発する便数やその後の予定が定まっていないこともあり、乗車を希望する中国人の間で混乱が見られたが、2日目以降は混乱も収まり、3月18日までの4日間で本市が把握しているだけで34台のバスが本市から出発した。大使館が手配したバスで新潟県へ移動した中国人の中には、中国へ帰国する人もいれば日本国内の別の都市に滞在する人もいた。

そのほか、3月16日から3月20日まで、フィリピン、ロシア、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、アメリカ、イギリスなども被災地から東京都等へ向かう自国民の避難支援のためのバスを手配した。国によっては、バスの乗客数に余裕がある場合は、帰宅困難者等の日本人もバスに乗せてくれるところもあった。

今回の震災においては、福島第一原発事故の影響でこのような各国大使館による自国民の避難支援が活発に行われたが、事故がない場合には各国大使館の動きは違ったものになる可能性がある。

また、各国による自国民支援の動きは避難支援だけでなく、物資支援や一時的な大使館デスクの設置なども行われた。

青葉区に所在する韓国総領事館は多いときで1日200名以上の韓国出身の留学生や企業の駐在員家族など避難者を受け入れ、避難所として運営した。韓国総領事館は在日本大韓民国民団のリストを活用して情報収集を行うとともに、避難者に対し、韓国大使館や韓国企業、東京都や山形県など周辺地域の在日本大韓民国民団等から受けた救援物資を配布した。

領事館職員、韓国教育院長、仙台で研修中の数名の韓国の公務員などが協力して避難所運営を行い、安否確認や救援物資の受け入れおよび配布のほかに、被災者家族等からの安否等の問合せ対応や自国民の避難支援などの活動を行った。

大使館等にはあたらないが、本市にはフランス政府と公式ネットワークを持つ仙台日仏協会・アリアンス・フランセーズがあり、当該団体も在仙のフランス人に対し、さまざまな支援を行った。

発災直後、当該団体は電子メールやソーシャル・ネットワークキング・サービス(SNS)を活用したり、当該団体職員が歩いて訪ねるなどして在仙のフランス人の安否確認を実施した。同時に、災害に関する情報提供を行うとともに、必要な人には水や食料の配布も行った。また、フランス人被災者からの要望により避難支援用のバスの手配を行ったが、確保に時間を要し、結局、バスが確保できた時点では避難を希望する人がいないというような混乱も見られた。

### ③表敬訪問等

地震発生後約1カ月が経過してから、各国の駐日大使や来日する各国の閣僚が、被災者のお見舞いや被災地の視察を行うようになり、それに伴って市長への表敬訪問の依頼が多数寄せられた。

### (4) 大学における留学生等への支援

本市にキャンパスを置く大学では、発災直後、連絡網を利用するなどしてそれぞれ、留学生の安否確認を実施した。

発災当時、東北大学には1,499名の留学生が在籍していたが、安否確認の結果により、8～9割の留学生が発災後数日の間に本市を離れたことが分かっている。

東北大学では、3月16日に大学のホームページにリンクを貼って留学生の安否および動向確認を開始したところ、4月18日までに926名の留学生から回答があり、その内の約85%が国外へ、約6%が市外(日本国内)へ避難をしているという回答だった。

ホームページを利用した安否確認のほかに、大学院生の場合は指導教官から、学部生の場合は部局の事務担当からメールや電話等で連絡をし、4月28日までに留学生全

員の安全を確認した。

東北大学では、外国人研究者および外国人留学生向けの宿舎である東北大学国際交流会館の大部分を地域に開放し、外国人を受け入れたり、東北大学国際交流会館のグラウンドに仮設宿舎を建設し、それまで東北大学国際交流会館に入居していなかった外国人留学生や日本人学生を受け入れるなど、留学生や地域の外国人の支援を行った。

#### (5) その他の支援

宮城県警では外国人も含め全県民からの行方不明者に対する相談を受け付けるため、発災翌日に「行方不明者相談ダイヤル」を設置した。外国人からの相談にも適切な対応を行うことができるよう、県警内の組織犯罪対策課に従来より設置されている通訳センターのスタッフが、相談ダイヤルにおいて英語、中国語、韓国語、スペイン語で相談対応を行った。

### 4. 仙台市の外国人対応の状況

#### (1) 仙台市災害多言語支援センター

##### ①仙台市災害多言語支援センター概要

- ・設置目的：大規模災害発生時に、言葉や習慣の違いから情報を入手しにくいため支援を受けられないおそれがある外国人に対し、多言語による情報提供を通じ支援を行う。
- ・設置：仙台市
- ・運営：仙台国際交流協会
- ・開設拠点：  
仙台国際センター交流コーナー内

##### ②活動実績

- ・開設期間：3月11日から4月30日までの延べ51日間
- ・運営時間：  
3月11日～3月16日まで…24時間体制  
3月17日～3月19日まで…9時～21時  
3月20日～4月30日まで…9時～19時

- ・人員体制：仙台国際交流協会の職員および本市職員に加え、仙台市災害時言語ボランティア延べ184名、関係機関からの応援スタッフ延べ95名、一般ボランティア延べ6名
- ・対応言語：日本語、やさしい日本語、英語、中国語、韓国語 他
- ・活動項目：多言語による情報提供（ホームページ、メールマガジン、ラジオ放送等）、多言語による相談対応（電話、電子メール、来館）、避難所等巡回、各国大使館・メディア等対応
- ・活動内容：
  - (1) 情報提供
    - ・ブログ（SIRA's Blog）配信  
日本語89回、英語95回、中国語73回、韓国語68回
    - ・メールマガジン（サイラメール）配信  
日本語85回、英語82回
    - ・ラジオ放送  
51日間。エフエム仙台（Date fm）、ラジオ3、エフエムたいはく、fmいずみ、エフエムわいわい（開始日と放送時間・回数は局によって異なる）。
  - (2) 相談対応  
図表5-7-1のとおり
  - (3) 避難所等巡回  
延べ55回。指定避難所、市民センター、留学生会館、店舗、市営住宅、教会、モスク等32カ所を巡回。多言語資料の配布と掲示、状況の聞き取りなどを実施。

図表 5-7-1 仙台市災害多言語支援センターにおける相談件数の内訳（単位：件）

	3/11	3/12	3/13	3/14	3/15	3/16	3/17	3/18	3/19	3/20	～4/30	計
安否情報		114	119	107	26	33	24	14	10	2	30	479
帰国／国内避難		6	12	10	14	15	32	19	3	2	19	132
ボランティア活動		4		7	6	5	8	7	4	3	51	95
交通		7	7	9	2		6	4	3	1	15	54
被災情報	2	10	15	19	3						1	50
原発			13	11	4	4	3			1	1	37
生活情報					2		2	1	1	1	17	24
物資提供				6	1						9	16
ライフライン		5		6	1						3	15
医療		2	1	1								4
その他		14	13	22	7	5	7	9	5	9	115	206
計	2	162	180	198	66	62	82	54	26	19	261	1,112

（出典：仙台市災害多言語支援センター 活動報告）

### ③活動状況

仙台国際センターは、地震により会議室の天井パネルが落下するなどの被害があったものの、仙台市災害多言語支援センターが開設された交流コーナーは図書や資料等が少し落ちただけで、被害はほとんどなかった。しかし、停電により当初はパソコンやFAXが使用できず、活動に支障が生じた。

また、仙台国際センターには食料や毛布、電池などの備蓄が不十分で、近隣の店舗がすべて閉まっている中では、仙台市災害多言語支援センターの業務に従事する職員やボランティアの物資確保が困難だったことも、活動に影響を及ぼした。

発災直後、仙台国際交流協会の職員はそれぞれの家族の安否確認のため、ほとんどの職員が一度帰宅をしたが、数名の職員と仙台国際センターに駆けつけた仙台市災害時言語ボランティアに登録している留学生とで（株）エフエム仙台のラジオ局に向かい、当日17時頃から日本語、英語、中国語、韓国語により生放送で「余震や津波に注意してください。落ち着いて行動してください。」と呼びかけた。

市災害対策本部の設置を受け、企画調整局長が仙台市災害多言語支援センターの設置を指示し、当日21時30分頃、仙台国際交流協会職員が交流コーナーに仙台市災害

多言語支援センターを開設した。当日の夜には海外メディア等から被害状況や安否確認などの問合せが入り始め、その対応を行った（仙台市災害多言語支援センターの開設期間51日間で、計1,112件の相談を受け付けた）。

発災翌日から避難所巡回を開始し、3月29日までの18日間、避難所に避難している外国人の情報収集および相談対応を行った。本市がホームページに避難者名簿（希望者のみ）を掲載するようになってからは、そのリストを活用して外国人が避難しているような避難所を訪ねたが、通称名を使用している場合は名前だけでは外国人であることが分からなかったり、実際に避難所に行ってみるとすでに外国人は自宅に戻っていたりと、その情報だけでは効率良く巡回を行うことは難しかった。そこで、スタッフが日ごろから付き合いのある外国人コミュニティのキーパーソンに連絡を取り、仙台市災害多言語支援センターの情報を伝えたり、コミュニティのメンバーの様子を教えてもらおうなどして、情報収集および情報提供を行った。

3月13日からブログ（SIRA's Blog）で災害情報等を翻訳した情報の掲載を開始した。その後、順次、メールマガジン（サイラメール）、仙台国際交流協会のホームページやツイッターの使用を開始し、できる限

り多くの通信手段により情報を公開していた。これらの情報提供については、市災害対策本部から広報課を通して仙台市災害多言語支援センターに災害情報等の資料がFAXで送信され、その中から仙台市災害多言語支援センタースタッフが被災した外国人に必要な情報を選び、翻訳原稿を作成、翻訳原稿が出揃った段階でそれぞれの通信手段により手分けをして情報を流す、という流れを経ている。

発災から4日目の3月14日頃からガソリン不足のため仙台市災害多言語支援センターのスタッフが収録のためラジオ局まで行くことができなくなった。そこで、NPO法人エフエムわいわいが運営する神戸市のコミュニティFM放送局であるFMわいわいの協力を得て、仙台市災害多言語支援センターからFMわいわいに電子メールで原稿を送り、FMわいわいで収録してもらい、その音源をインターネット経由で仙台のラジオ局が受け取り、放送をすることにより、放送を継続することができた。

仙台市災害多言語支援センターの活動は仙台市災害時言語ボランティアだけでなく、多くの関係機関からの協力を得て行われた。情報の内容が急を要しないものや、内容が複雑な文書の翻訳業務については、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターやNPO法人多文化共生マネージャー全国協議会、弘前大学社会言語学研究室学生チーム、東北大学大学院国際文化研究科の協力を得て行った。また、中国語での問合せが多かったため、公益社団法人青年海外協力協会から中国語対応のできるスタッフを交代で派遣してもらった。さらに、近畿地域国際化協会連絡協議会から国際交流協会の職員やボランティアを派遣してもらい、翻訳業務やホームページ更新などについて協力してもらった。これらは、仙台国際交流協会が、研修会や防災訓練を通じて関係機関と顔の見える関係を築いてきたからこそ実現したものである。

このように多くの関係機関からの協力を得て外国人への情報提供を行ったほか、仙台市災害多言語支援センターでは、1,000台以上の手動充電式ラジオを外国人市民に無料配布する活動を行った。このラジオは、特定非営利活動法人オックスファム・ジャパンが自ら募った寄付金により特注生産したものを、神戸市を拠点に活動する特定非営利活動法人多言語センターFACILに配送し、そこから仙台市災害多言語支援センターに送られたものである。このラジオにはジャパン・フォー・サステナビリティの協力により、世界各地から寄せられた応援メッセージが添えられた。

延べ51日間の活動を行い、仙台市災害多言語支援センターは4月30日にその活動を終了した。相談受付については、再開した仙台国際センターの交流コーナーで従来実施していた多言語による相談受付へと引き継がれた。

仙台市災害多言語支援センターについては、震災前からリーフレットを作成するなどして広報を行っていたが、事業化され、仙台国際交流協会への指定管理事業となったのが平成22年度からだったため、普段から仙台国際センターを利用している外国人でもその存在を知らない人が多かった。しかし、今回の活動により、外国人同士のネットワークの中で仙台市災害多言語支援センターの存在が徐々に周知され、震災前よりも外国人向けのラジオ番組を聴く外国人市民が増え、外国人市民に情報を行き渡らせる基盤強化に繋がった。

## (2) 避難所における外国人対応

言葉が通じないことにより表面化していない外国人の支援ニーズを把握し、適切な支援に繋げるため、仙台市災害多言語支援センターのスタッフが避難所を巡回して外国人の相談対応を行った。(詳細は前号を参照)

生活習慣や宗教・文化の違いに対する配

慮については、避難所の個別の運営に任せられ、全市的な取組みはほとんど行われなかった。今回は大きな問題は生じなかったが、避難所によってはオープンスペースで急に礼拝を始める外国人に驚かされたという報告もあり、礼拝スペースの確保や宗教食の配慮等について方策を検討しておく必要がある。

### （３）各国大使館等への対応

#### ①安否確認依頼

発災直後より各国の駐日大使館から寄せられた安否確認依頼については、日本人、外国人にかかわらず被災者が避難所に殺到し、避難者名簿を作成することも困難な状況で、加えて、流動性の高い傾向にある外国人の所在を本市で的確に把握することは不可能に近く、対応は難しかった。

#### ②自国民支援の動き

各国の駐日大使館はそれぞれ、自国民の移動・帰国支援を行ったが、そのような支援活動の情報は主に各大使館等のホームページで外国人に伝えられ、本市に事前に情報が寄せられることは少なかった。本市に対して連絡が来るのは、自国民の一斉移動を行うためのバスが到着する当日など直前のことが多く、対象となる外国人への十分な周知広報は難しかった。

一部の大使館からは、被災地に専用の相談デスクを設けたいという希望が寄せられたため、仙台国際センターの中のスペースを提供した事例もあった。

#### ③表敬訪問等

発災後の海外からの要人や各国大使等による市長等への表敬訪問は、地震発生から約1カ月経過後の4月2日から始まり、平成23年度に交流政策課が対応した国際関係の表敬訪問の件数は、65件にのぼった。来仙の目的としては被災者へのお見舞いと被災地の視察が多かったため、単なる表敬

訪問だけでなく被災地の視察についても調整をしたケースも多数あった。

65件のうち、来仙者の位としては元首級が2件、首相級が2件、閣僚級が6件、大使級が16件であった。平成22年度、交流政策課が対応した表敬訪問は12件、そのうち最上位は大使級で例年数件であることからしても、震災を機に、表敬訪問の件数・人数が急増するとともに、より高位の人物の対応をすることとなった。

## 5. 総括

東日本大震災における外国人の状況としては、発災後、大学のキャンパス近くなど特定の避難所に多く集まる様子が見られた。また、発災より3日から1週間過ぎる頃には、福島第一原発事故の影響で、本国からの支援を受けて市外・国外に避難する外国人も多かった。

そのような中で、避難所では、言語や文化の違い、災害経験の少なさから、避難所のルールや避難者で協力し合うことが分からない外国人も一部おり、避難所の運営委員等が対応に苦慮するケースもあった。避難所運営側としては、言葉の違いから話しかけられなかったり、それまで地域の中で外国人との関係を築けていなかったことから、外国人に注意したり協力を求めたりすることが難しかったところも多かった。言語面での補助として、各避難所に備えてあった多言語表示シートや、多言語での相談を受け付ける仙台市災害多言語支援センターがあったが、今回の震災においては、そもそも運営側がその存在を知らず活用できないケースが見受けられた。

今後は、これまで以上に外国人に対して地域の防災訓練や避難所運営の訓練に積極的に参加を呼びかけ、コミュニケーションを図ることで、防災や避難所生活について外国人市民の意識啓発を図るとともに、日ごろから地域と外国人市民との関係を構築することが必要である。あわせて、日本人

側も、外国人に対する配慮や支援の窓口などについて理解を深めるとともに、留学生の中には一定程度日本語が話せる若者も多いため、避難所運営の協力者となってくれるという意識を持つことが重要である。

今回は大きな問題にはならなかったが、外国人が市外・国外に避難せずに長期にわたって避難所生活を行うケースを想定し、イスラム教徒のための礼拝場所を確保したり、宗教食やベジタリアンに配慮した備蓄を行うなどの対応も検討しておく必要がある。

また今回の震災においては、各国大使館が、被災地からの移動支援をはじめとする自国民支援の取組みを行い、本市にも安否確認の依頼があった。本市の場合、安否確認はほぼ不可能だったが、移動支援についてはより効果的に情報提供ができた可能性もあったため、今後は、各国大使館や大学、日本語学校等の関係機関との連携を強化し、情報共有体制を整備することが課題である。

仙台市災害多言語支援センターはラジオ放送や避難所巡回、日ごろから関わりのある外国人コミュニティのキーパーソンとの情報共有など、できる限りの方法で外国人に情報提供をするとともに、外国人の支援ニーズの把握に努めた。結果として、外国人向けラジオ番組の存在が一気に広まるなどの成果が得られた一方、普段から仙台国際センターを利用している外国人市民でも仙台市災害多言語支援センターの存在を知らない人が多いという状況が明らかになったことから、今後は、仙台市災害多言語支援センターの存在やその活動内容についての周知広報を進めるとともに、仙台市災害時多言語支援センターが避難所の状況を即時に把握できるような連絡体制を整備する必要がある。