

1 避難所運営全般

【県、市町村、関係機関】

～ 何があったか、どう対応したか ～

県

【本 庁】

○困難だった避難所の状況把握と自衛隊の協力

・甚大な被害を受けた沿岸市町では、行政機能が低下・混乱しており、発災直後には避難している場所や人数が特定できないこともあり、避難所の運営に大きな差が生じているものと考えられた。

県も避難所の状況を把握することができず、必要な対応や支援が困難であった。このような中、特に把握が困難であった沿岸地域では、地域全体を早期に把握していた自衛隊の協力が得られ、避難所の実態調査を行うことができた。

○避難所状況現地調査の実施

・県内の全ての避難所の運営状況を把握し、主として生活環境及び医療・衛生環境を改善することを目的に、3月23日～3月27日に調査を実施した。調査にあたっては、盛岡、県南及び県北広域振興局内は市町村、沿岸広域振興局内は、自衛隊の協力を得た。

この調査により、避難所の実態やニーズを把握することができ、必要な被災者支援が可能となった。

○大規模避難所調査の実施

・大規模な避難所では、衛生環境や自治機能を維持することが困難とが想定されたため、岩手県災害対策本部支援室応急対策班被災者支援チーム、岩手県警察本部、いわて災害医療支援ネットワークを構成員とした調査チームにより、避難所運営状況の調査を実施した。

調査は、まず、3月30日～3月31日に概ね400人以上の避難所のうち10か所を対象としてモデル調査を実施し、4月2日～4月3日に概ね200人以上の避難所約50か所を対象に調査項目を追加し実施した。

○全避難所実態把握調査（内閣府）への協力

- ・内閣府被災者支援特別対策本部事務局から県に対し、県内全ての避難所を対象とする生活環境の実態把握調査の協力要請があった。このため、4月6日から5月13日の間に計4回の調査を、盛岡、県南及び県北広域振興局内は市町村、沿岸広域振興局内は、自衛隊の協力を得て実施した。

○避難所運営マニュアルの作成・提供

- ・庁舎の被災等により行政機能が著しく低下している市町村を支援するため、避難所運営マニュアルを作成し、提供した。

市町村

【沿岸】

○膨大な避難者の発生

- ・計画以上に、多くの場所が避難所として使用された。多くの避難所に、市職員を配置することができなかった（人員不足）。
- ・収容人数をはるかに超える避難者で、座る場所もないほどあふれ、混雑がしばらく続いたため、避難者1人1人について、調査・把握ができなかった。避難所として受け入れられるだけの体制が整っていなかった。



○多様な避難者が同一避難所に入所

- ・余震を心配して避難してきた住民やライフラインが途絶したため避難してきた住民（自宅で生活可）と、津波によって自宅が流された住民が、同じ避難場所に入ることになってしまったため、対応が困難となった。
- ・災害発生直後は、高齢者や障がい者などの特別な介護が必要な住民も、健常者と同じ避難所に収容された。

○情報収集、情報共有が困難

- ・通信手段が途絶え、情報が得られず、安否確認への対応もできなかった。
- ・避難所への情報伝達が確立しておらず、配置された職員も情報が得られない状況が続いた。

○行政内部の役割分担が混乱

- ・事前に指定されていた各部課の役割などは、実際の避難所運営に全く役に立たず、現場でのルールもままならなかった。

○避難者名簿の作成、管理

- ・避難者名簿を作成した後、日々変わる避難者を把握するにも集中管理する部署がなく、有効活用ができなかった。
- ・避難者名簿や移動記録が作成され、安否確認に役立った。



○避難所運営方法が不明確

- ・避難所の運営は、誰が主体となって行うのか、その方針が曖昧であり、学校では教職員がその役割を担っていたり、市職員だけが対応して、避難者と協働で運営できない避難所があった。
- ・避難所運営が市職員及び他市町村からの応援職員に任せきりになっていた。
- ・食料、水などの物資を全て職員が運ぶ形をとっていたために、避難所というよりも宿泊施設のようになってしまった。

○地域差のあった避難者による避難所運営

- ・避難所運営に対する住民の協力に格差があった（特に規模が大きい場所）。
- ・避難所生活が長期化することにより、食事担当者の負担が増大し、食事を作る意欲が低下した。食事を作ることを拒否し、個々に食事を用意することにした避難所もあった。

○避難所の集約に対する反発

- ・避難所の集約計画に対して避難者の反発が大きかった。

【内 陸】

○多様な避難者が同一避難所に入所

- ・発災初日から数日は市民だけでなく、出張等で足止めとなった方、ホテルから出された方、沿岸被災地に帰れず留まった方、逆に沿岸からの避難途中の方など多様な避難者が集まり、一人ひとり聞き取り・支援をするための時間を要した。
- ・家族はテントで仕切ったが、単身者は雑魚寝状態だったため、プライバシーが守れなかった。夜間不眠を訴える人もあった。また精神障がい者の方が入るとまわりの人から苦情が出たが、部屋が限られており、部屋を分けることもできず我慢してもらった。
- ・避難所設置の判断、対象者、運営等について、日頃から確認されていないことから、医療を必要とする者とそうでない者の2者が同じ避難所に入所することとなった。
- ・避難指示がある世帯ではなく、「夜、一人であるのが不安」などを訴え、日中自宅に戻り夜間のみ避難所を利用する方もあり、個別の相談対応を行った。
- ・避難所では3食食事の提供があるが、自宅に戻ると自分で食事の準備をしなければならないので、帰るのを渋る人がいた。
- ・連絡せず外出する人がいて、食事の準備など管理に支障がでた。

○情報収集、情報共有が困難

- ・電話が不通となったため、市と避難所との情報共有が困難だった。
- ・地震直後の情報把握ができず、順次入る避難所設置に見合う職員の確保が困難だった。

○行政内部の役割分担が混乱

- ・避難所の運営、食材の発注、調達など、各課の役割が混乱していた。

○避難者による避難所運営

- ・地震発生翌日に避難所運営委員会を立ち上げ、避難者の代表者とともに、「避難所の過ごし方」を作成し、自主的な運営を図り、避難所担当職員の役割は、助言・指導等及び緊急時の対応とした。

関係機関

- ・避難所の実態及びニーズに関する情報並びに各市町村の医療機関の情報を収集し、関係機関に提供した。
- ・避難所生活向上施策の一環として、傾聴支援（お話し隊）を実施した。
- ・被災者の生活支援向上のため、避難所（86 か所）に洗濯乾燥機（125 台）を設置した。
- ・野外浴場を6市町（宮古市、釜石市、大船渡市、陸前高田市、山田町、大槌町）に配置した。
- ・被災者の生活支援向上のため、入浴所の質向上施策（冷蔵庫、クーラー、生活用品設置）及び避難所の自炊を促すためのガス釜配布を実施した。



～ 苦労したこと、学んだこと（教訓） ～

県

【本 庁】

○避難所調査から見えてきた課題

- ・住居を喪失した世帯が数多く、応急仮設住宅の整備に時間を要し、避難所生活が長期になるものと予想されることから、生活環境の改善を図る必要があった。
- ・例えば、仮設トイレが不足していたこと、高齢者等に配慮した洋式トイレが少なかったこと、男女共用のトイレが多かったことなどから、改善が必要であった。
- ・また、授乳スペースや着替えスペース、区画の間仕切りがある避難所が少なく、プライバシーの確保が求められた。

○役割分担と支援体制の課題

- ・想定を超えた災害であったことから、避難所支援や被災者支援に係る役割分担が不明確であり、当初、避難所支援や被災者支援を行うための十分な体制を整えることができなかったことなどから、迅速な対応とはいえなかった。

○避難所運営マニュアル作成上の困難

- ・県は避難所を運営するノウハウがない中、被災地の求めに応じ、迅速に避難所運営マニュアルを示す必要があった。このため、他県のマニュアルや避難所調査の情報をもとに、要点を絞った簡易なもの（概要版）とせざるを得なかった。

市町村

【沿 岸】

○避難者名簿の作成

- ・避難者名簿の作成対応が不十分であったため、安否確認に十分にかされなかった。

○避難所における食の安全確保

- ・避難所で食事を作るにあたり、衛生管理（害虫の大量発生、食中毒予防、洗浄・器具の衛生）、献立指導（調理すべき食事の分量）、栄養管理、食環境の整備（排水口が詰まった）が必要であった。

○人員の不足

- ・震災対応と通常業務の再開を行うには、マンパワー不足である。

○住民間の意識等に差

- ・被災者と被災していない人の温度差がある。
- ・被災した人同士の復興速度に格差がある。

【内 陸】

○行政内の明確な指示系統の重要性

- ・宮城・岩手内陸地震の経験から、指示系統が明確になると早い動きだしができると感じた。

○実践的な訓練の必要性

- ・これまでは火災を想定した避難訓練を実施してきたが、いざという時に迅速に対処できるよう、あらゆる災害を想定した実践的な訓練が求められる。

○地域ぐるみの防災体制強化の必要性

- ・地域住民の協力が避難所運営を円滑に進めるうえで不可欠であったことから地域ぐるみの防災体制の強化が求められる。

○多様な避難者への対応

- ・避難者同志で助け合う場合はよいが、部屋割りへの不満など避難者間に存在する軋轢への対応が困難だった。
- ・市外からの避難者の中には、日中遊び歩き寝泊まりに避難所を利用する人もあり、他の利用者に示しがつかないと感じた。避難者への支援に優先順位をつけることは難しい。
- ・家屋損壊がなくても、余震への不安から避難所に駆け込む住民が多いと感じた。

○通信手段等の確保

- ・市と避難所との通信手段の確保が課題である。
- ・避難所には自家発電装置がなく、電気の確保に時間を要したことや、暖房器具の不足、情報の不足が課題となった。

○福祉避難所の必要性

- ・一般避難所と福祉避難所に分けて設置する必要がある。

○市町村合併の影響

- ・市町村合併により、地理にたけた地元のスタッフが少なく、ハイリスク者の訪問等に手間取った。

○人員の不足

- ・業務を一日も早く平常に戻す準備と並行し、支援を行わなければならなかった。泊まり込みや訪問、避難所の健康相談等、スタッフ確保が大変だった。

○避難所閉鎖等の基準の必要性

- ・避難所の閉鎖、利用者の基準について、マニュアル作成が必要である。

～ 教訓をどう生かすか、どんな取組が必要か ～

県

【本 庁】

○状況把握体制の整備

- ・市町村との通信手段が断絶した場合や市町村の行政機能が低下するなど市町村が対応できないケースを想定し、迅速に避難所及び避難者の状況を把握するための体制を予め整備しておく必要がある。

○大規模な災害に備えた支援体制の明確化

- ・大規模な災害に備え、避難所支援及び被災者支援の役割分担を明確にし、災害等の状況に応じて、柔軟に対応できる仕組が必要である。

○避難所運営マニュアルモデルの作成

- ・市町村が予め避難所運営マニュアルを作成しておく必要があることから、県として、避難所運営マニュアルモデルを作成し、市町村のマニュアル作成を支援する必要がある。

【広域振興局等】

○避難所運営体制の整備

- ・災害直後、市町村でもすぐに職員を全ての避難所に配置するのは難しいことから、施設関係者と避難者が協力しながら、運営していくことが必要である。
- ・避難所運営マニュアルによる訓練が必要である。

市町村

【沿岸】

○退避避難所計画の見直し

- ・緊急一時避難後、当面の生活を送ることになる退避避難所を見直す。具体的には、津波による道路閉塞の復旧には時間がかかるため、緊急一時避難場所からの移動がなるべく少ない、地域ごとの設置を検討する。そのため、民家等もその対象として検討する。

○避難所の指定、避難所設備の整備

- ・学校を拠点避難所として明確に位置づけ、備蓄や通信設備など整備を整える。
- ・災害時に使用可能な情報通信機器を確保し、防災無線を有効活用する。
- ・各避難所に備蓄倉庫（防寒用具、食料など）を設置する。
- ・大量調理可能な施設（学校給食センター）で食事を提供できる体制を整える。

○避難者受入れ体制の構築

- ・本来避難所ではない施設にまで急遽避難所が開設されたため、対応する職員も定まっておらず、居合わせた職員が対応する状況となった。今後もこのような状況が想定されることから、どの職員においても、多くの避難者が避難してきたときの対応（名簿作成、安否を知らせる）方法を構築する。
- ・急激かつ激甚災害時に、職員が各所に四散する状況は十分想定されることから、職員行動マニュアルを決めておく。有事における職員の服装（ヘルメット、安全靴、作業着、腕章等）について、厳格なルール化と準備を行う。

○避難所運営マニュアル・指針等の作成、周知

- ・避難所運営マニュアルを作成し、拠点避難所に常備する。
- ・市職員だけでなく、住民も避難所運営に参画する計画を策定する。
- ・避難所運営指針を作成し、自治会を通じ、避難所運営に係る意識づけをする。

○避難所運営に関する研修会等の開催

- ・避難所運営に関する研修会等を平常時から定期的に開催する。

○人員の確保

- ・復興庁等関係機関へ働きかけ、マンパワーの確保に努める。

○被災者に配慮した対応

- ・避難所の集約は、避難者への負担が大きいことから、応急仮設住宅等への入居計画と整合性を図りながら、慎重に対応する。
- ・被災者に寄り添いながら、震災事業を実施する。

【内 陸】

○避難所設備の整備

- ・避難所の生活環境向上のため、備品整備に努めるとともに避難者の情報伝達手段として、特設公衆電話の設置を検討する。

○避難者受入れ体制の構築

- ・きめ細かな対応をするとなるときりがながい、最低限のサービスはどこでも受けられるよう統一を図る必要がある。

○地域ぐるみの防災体制の強化

- ・地域ぐるみの防災体制の強化として、自主防災組織の設立や育成支援を行う。
- ・普段からのコミュニティが大きな威力を発揮する。自主防災組織などの育成が求められる。

2 避難所指定のない施設での避難者支援

【県】

～ 何があったか、どう対応したか ～

【県】

【広域振興局等】

○合同庁舎への避難者受入

- ・指定避難所では無いが、最大 480 名の避難者を受入れ、食事提供などの支援をおこなった（3月11日～3月25日）。
- ・避難所運営全般を担い、庁舎内清掃、避難者名簿作成、支援物資の搬入・搬出（夜間含む）、（衛星）電話番、石油ストーブ管理、仮設トイレ水汲み・汲み取り作業立会い、宿直・当直、震災直後で精神的不安定な高齢者への傾聴などの避難者支援を行った。

【県立学校】

○生徒の安否確認が難航

- ・電話もメールも通じず、新聞も届かず、テレビも観れず、ラジオの電波も悪く、車のガソリンもなく、道路も通行止めで、生徒の安否確認が難航した。

○生徒・職員（帰宅困難者）の保護活動

- ・発災当初学校にいた生徒（467人確認）について、3月14日中に、全員保護者に引き渡すことができた。

○避難者の受入れ、移動等

- ・避難所として研修会館を開放し、第一体育館を支援物資保管場所に設定した。
- ・避難所指定はないが、最大 239 名の避難者の避難所等として対応した。
- ・避難所に指定されていなかったが、近隣住民（3月11日：約 200 名）が学校に避難してきた。震災翌日（3月12日）、振興局から、当高校は避難所でないので救援物資が届かないため、近隣の避難所となっている小学校へ移動するよう指示をした。高齢者を中心に苦情が出たが、校長からも説明し、移動してもらった。それでも 20 名ほどの住民が学校に残った。

- ・近隣の老人福祉施設から、「入所者と職員約 100 名を学校の体育館に避難させたい」との申し出があり、受け入れた。これに加え、通学児童生徒 34 名、来校していた保護者 2 名、職員 43 名で一晩過ごすこととした。
- ・震災当日の夜、職員が、市内に行く道(山道)を通過して、市内状況を確認した。翌朝、山道を知っている職員の先導により、保護者、自宅が被災したと思われる職員など数名を市内まで送った。また、近隣施設からの避難者は、当該施設に戻ったが、児童生徒については、保護者が迎えに来るまで保護することとした(3月15日まで保護)。
- ・地震・津波の後、町内に火災が発生し、中学校から避難者が多数、本校に移動した。避難所本部を設置し、職員は役割分担し対応した(避難者及び車の誘導、炊き出し、安否の照会・確認用の避難者名簿の作成等)。水の確保については、飲料水は受水槽からポリ容器で運搬、トイレ用水は沢からバケツで運搬、給水車からの水は消火栓受水槽を活用した。清掃(長期にわたる場合は衛生管理・感染症対策が必要)や支援物資の搬入も行った。支援物資については、冷蔵庫がないため、食料・野菜の保管が困難であった。対外的窓口を一元化し、マスコミに対応した。
- ・震災発生から3日間は、一部の女子職員を除き、全員が学校に宿泊した。宿泊とはいえ、迎えに来る保護者の対応、待機生徒の見守り、避難住民への対応等があり、全員が仮眠状態で対応にあたった。発災して2日目、職員にも疲れがあり、家族の安否を確認できない者もいた。対策会議を開き、男子職員は3班集体制に、女子職員は炊き出しに専念することを確認した。4月7日、住民への学校開放について、避難所の指定も受けておらず、また浸水区域にあること、この地区の指定場所は本校に隣接する中学校等であることから、生徒がいる時間帯は開放するが、現状での人的・物的体制では対応が不可能なことから、止むを得ず夜間や土日は開放しないこととなった。
- ・4月7日、23時30分頃地震があり、津波注意報が発令され、約60名の住民が避難してきた。避難住民から学校の対応(施錠されていたこと)について、強い口調での不満があった。午前1時頃、注意報が解除になり、お礼の声を掛けて帰っていく人がほとんどであったが、たまたま学校に寝泊りしていた職員がいたことから、夜間の避難者への対応が可能であった。

～ 苦労したこと、学んだこと（教訓） ～

県

【広域振興局等】

○合同庁舎への避難者受入れに伴う課題

- ・急遽避難所になったため、準備に戸惑う点もあった。
- ・自衛隊・日本赤十字社・県庁等応援職員の執務スペースと避難者スペースの調整に苦慮した。
- ・支援者側の仮眠スペースをどこにとれば良いかの戸惑いがあった。
- ・避難者が多く、プライバシー・生活空間・衛生環境の確保が難しいと感じた。
- ・高齢者のトイレ等移動・床での起き上がりの動作が大変そうだった
- ・所属をこえて庁内で連携できたが、合同庁舎が避難所になること自体は、職員的身動きを取りにくくすると感じる。
- ・避難所の運営と通常業務で一部の職員への負担が明らかに大きくなっていった。
- ・途中から当番制にしたので、各所属の業務も支障を来すことなく取り組めた。
- ・避難者対応に迫われ、災害対策本部業務に支障があったことを考慮し、なるべく早い時期に正規の避難所に移動してもらう必要があり、その時期の判断、住民への説明、移動先の情報入手など統一したルールが必要である。

○電気・水使用不能時のトイレの確保

- ・当時は運よくリース品を確保出来たが、課題である。

○食料、飲料水等の供給

- ・近隣飲食店等からの食材提供により円滑に食事の提供ができ、この経験が市町村避難所支援の際に大いに役立った。
- ・魚介類、ソーセージ等の提供相談があったが、加熱調理器具が乏しく断った。カセットコンロ等がたくさんあれば有効活用できた。
- ・避難者の数が多く、1日3回の食事を提供しなければならないため、炊出終了から次の炊出しまでの時間があまりなく、時間に追われた。
- ・プロパンガスが使えるガス炊飯器で、停電してもお米が炊けた。
- ・食用水は自衛隊から充分調達できたので、乳児のミルク用の白湯も用意することができた。
- ・配給を受けるために殺到する避難者に過不足なく配ることの難しさを感じた。

【県立学校】

○学校としての機能が喪失

- ・避難生徒や避難住民の世話のため、職員は全員体制で24時間勤務を余儀なくされた（避難住民の世話、燃料や食料の確保、生徒の安否確認）。

○想定していなかった避難所運営

- ・避難所でないこと、ましてや本校に隣接している中学校が避難所に指定されていることから、本校に避難者が来ることは想定外であった。
- ・学校が避難所そのものになるという想定をしていないため、避難所訓練もしていないし、備蓄物資もなく、途方に暮れた。県の施設として避難場所になることも想定した準備が必要である。
- ・学校には生徒がおり、様々な対応にあたり、生徒と避難者への優先の度合いが難しい。
- ・避難所指定の有無について、周知が不十分で住民は理解していなかったのではないか、公共施設は全て避難所であり、避難すれば対応してくれると考えているのではないか。

○災害対応マニュアル等との相違点・問題点

- ・学校のマニュアルは、震度5と津波注意報で想定されており、想定を超えた今回の大震災では、通信手段が全く無くなるなどにより、対応策が取れない状況に陥った。電気、通信手段、燃料がない場合や、季節に応じた対応方法の記載も必要であった。
- ・長期間に渡る場合の災害等の想定をしていないため、所属長の判断で行動を取らざるを得なかった。

○通信手段が断絶し、情報収集等が不可能

- ・電話、ネットが全て不通、関係機関と連絡がとれなかった。
- ・県は色々な通知や連絡事項を発信していたが、肝心の被災地に届いていない状況であり、現場ではわからなかった。

○非常時ルート認知の必要性

- ・電気、水道、ガス、通信のライフラインのすべてが遮断されたことに加え、国道も遮断されたため、陸の孤島となった。市内に行ける山道を知っている職員や保護者はわずかであったので、非常時に備え、市内までの非常ルートを職員や保護者に認知させる必要があることを痛感した。

○避難所の停電対応、食料・物資等の確保、情報・連絡手段の確保

- ・飲料水・トイレ用とも停電のため給水ポンプが稼働しないので、近隣（川原住宅）に汲みにいった。
- ・家庭用発電機を使用し、テレビ・パソコン使用ができるようにし、情報を得ていた。
- ・連絡手段がないため、職員が手分けをし、各地区に情報収集及び安否の確認にまわったが、ガソリン（燃料）等が入手できず、公用車のわずかな燃料を使用した。
- ・長時間、学校に待機生徒が生じたが、食料、暖房器具、燃料等の備蓄がなく、待機生徒及び職員への食糧等確保に苦労した（避難者へは市役所で持参したものを職員が配布）。
- ・食料・毛布類は近隣の教員住宅の職員から支援を受け、また、調理実習用の食材を避難者に僅かずつ配給した。
- ・AEDのパッドは1回分しかなく、予備が必要であった。

○トイレへの対応

- ・停電により水が止まり、トイレ前の廊下に人力で水を準備した。
- ・停電により浄化槽は稼働せず、大量の汚水等に設備が対応できなかった（後日、ポンプ等の故障等、浄化槽の改修が必要になった）。

○燃料の確保が困難

- ・燃料の確保が極めて困難であった。（暖房用、発電機用、生徒安否確認車両用）
- ・停電時でも使用できるストーブがあり、暖房・照明・湯沸し等に大変有効であった。

○避難者及び対応者の相互理解

- ・避難者から感謝されたりすることもあるが、中には怒鳴られたりすることもある。被災者でありながらも、職員として業務にあたっている。お互いに思いやりを持って接したいものである。

～ 教訓をどう生かすか、どんな取組が必要か ～

県

【広域振興局等】

○避難所運営体制の整備

- ・業務内容の明確化が必要である。
- ・必要物資の選定・計画的備蓄が必要である。
- ・非常連絡体制、連絡手段の明確化が必要である。
- ・訓練の実施（夜間想定・冬季想定）が必要である。

○電気・水使用不能時の対応

- ・電気は自家発電設備を設置したが、水は濾過器を活用して沢水を使用することが出来るようにする等の必要がある。

○市町村と連携した避難者の誘導

- ・市町村とも連携し、災害対策本部業務に支障が生じないような避難誘導を行う必要がある。

【県立学校】

○避難所（避難場所）指定の周知について

- ・関係機関での指定の有無及び役割等について、周知の徹底が必要である。

○震災を具体的に想定した避難訓練の実施とマニュアルづくり

- ・それまでの避難訓練等は避難するまでの訓練であったが、震災後の避難訓練においては、学校と市内との非常ルートを確認することや、連絡手段を奪われることを想定してのマニュアルづくり等を行った。
- ・避難所に指定されていない場合でも、学校は安全という概念があり、地域住民が避難してくることを想定し、対応マニュアルが必要である。

○避難者受入れを想定した準備(必要物資の備蓄等)

- ・非常用燃料（ガソリン、灯油）の備蓄保管と安全対策（燃料補給ルート確保）、非常時の発電機（発電設備の充実）、ポータブルストーブの確保などの準備が必要である。
- ・本校には高架水槽が無いため、駐車場脇に設置してある受水槽から直接給水できる蛇口が必要である。飲料水用タンクが必要である。
- ・避難所指定の有無に関わらず、公共施設への備蓄品（備蓄場所含む）の整備が必要。
- ・地域住民が利用する備蓄品の保管場所は何時、誰でも活用できるように、既存施設内ではなく単独での設置が望ましいと考える。

○備蓄品購入の予算確保

- ・避難所指定とならない限り、県費による備蓄品の購入が出来ない（生徒の緊急用食糧の購入さえも予算がない）。

○安否確認のためのシステムの導入

- ・安否確認のための緊急一斉メール配信システムの導入などを県に要望している。

○非常時の連絡手段の構築

- ・非常時における連絡手段として、携帯電話への一斉メールサービスを利用する。
- ・緊急時の連絡は電話や道路が使用できない場合でも最低限の情報をやり取りできるシステムを、全県をあげて構築すべきと思う。

○避難所運営のための体制づくり

- ・避難所責任者は市町村長であり、学校側は施設管理者として、連絡調整をしながら対応する。避難者自ら速やかに避難所を運営できるように支援する。

3 避難者の生活環境改善

【県】

～ 何があったか、どう対応したか ～

【県】

【本 庁】

○避難所等の生活環境改善

- ・ 体育館等の避難所での極めて厳しい生活環境下にいる被災者の生活改善が必要であった。

○内陸避難所への一時移動事業の実施

- ・ 応急仮設住宅等の環境が整うまでの間、希望する被災者を一時的に内陸市町村の宿泊施設を使った避難所への移動を実施した。
 - ① 宿泊施設調査：民間宿泊施設 120 施設（9,500 人分）から申し出があった。
 - ② 移動希望調査：全避難所を訪問し、内陸への一時移動についての説明と希望調査を実施した。
 - ③ 移動実施：避難所から内陸 11 市町村の宿泊施設（48 施設）へ移動を実施（移動者数 2,032 人）した。
 - ④ 移動者への相談体制・沿岸市町村情報の提供
 - ・ 内陸市町村では、宿泊施設に職員を配置し、日常の生活相談のほか、保健・福祉相談等を実施した。
 - ・ 県は沿岸市町村と連携し、応急仮設住宅や広報等の情報を提供した。
 - ⑤ 帰宅に向けた支援
 - ・ 受入市町村において帰宅先が決まっていない被災者への帰宅先の確保に向けた支援を実施した。
 - ・ 県では、内陸部の宿泊施設から帰宅する被災者への移動バスを週一便準備した。

～ 苦労したこと、学んだこと（教訓） ～

県

【本 庁】

○被災者に対する課題

- ・発災直後の混乱時において、一時移動者に対する事業内容の十分な説明ができなかった。
- ・一時移動者に対する被災市町村からのケア体制（情報提供や巡回）が少なかった。
- ・宿泊施設退去後の生活への不安などから、宿泊施設への長期滞在を希望する者がいた。

○宿泊施設に対する課題

- ・発災直後の混乱時において、宿泊施設に対する事業内容の十分な説明ができなかった。
- ・応急仮設住宅の建設スケジュールが不透明な中での事業実施となったため、宿泊施設の受入期間が長期化した（宿泊施設への当初の説明は1～2ヵ月→実際の受入期間3～4ヵ月）。
- ・受入期間の長期化に伴い、宿泊施設の汚損程度が大きくなった（県が現状復旧のための費用（災害救助費適用）を負担）。

～ 教訓をどう生かすか、どんな取組が必要か ～

県

【本 庁】

○一時移動対象者の検討

- ・一時移動を行うべき災害の基準、対象者等を検討する。

○地域防災計画への位置付け

- ・避難所の設置、運営の一項目として、県及び市町村の地域防災計画に、それぞれの役割、実施事項を明記（県の災害対策本部の所掌事項として担当課をあらかじめ記載）する。

○県内宿泊施設との災害時協定

- ・避難者へのサービス提供の内容、県の費用負担、宿泊施設のリスト化などを定め、協定を締結する。

4 在宅避難者対応

【県、市町村】

～ 何があったか、どう対応したか ～

県

【本 庁】

○在宅避難者への物資供給等が不十分

- ・在宅避難者への物資供給が十分でなかった。
- ・家が残っている被災者は、物資の支援を受けにくい状況となっていた。

○日用品や生鮮食料品等の買い物環境の確保

- ・避難所への物資の供給が円滑に進むようになる中、避難所避難者と在宅避難者の間に軋轢が生じるようになった（在宅避難者が避難所での物資の受領を遠慮）。
- ・スーパー等の営業が再開できない状況であり、買い物環境の改善が求められた。

○民間企業と連携した買い物支援の実施

- ・カタログ販売（ヤマト運輸・ジョイス、イオン）を実施した。
被災市町村の意向を確認しながら、各企業とカタログの内容、配送手段等を調整。市町村広報紙、チラシの各戸へのポスティングにより周知した。商品配達時に見守り活動も実施した（市町村社協との連携）。

○仮設店舗、移動販売車の展開に協力

- ・コンビニエンスストア（ローソン、ファミリーマート）、いわて生協と情報共有を行い、仮設店舗の設置や移動販売の展開に協力した（県や市町村担当課との調整等を含む）。

【広域振興局等】

○在宅避難者への対応が不十分

- ・在宅避難者でも、慢性疾患の悪化やこころの健康問題が懸念されていたが、実際には、避難所ばかりに支援の手が差し伸べられ、在宅避難者への支援が希薄になっていた。

○保健師等による家庭訪問

- ・全壊周辺地区（半壊、床上床下浸水のあった地区）に対し、保健師による全戸訪問を実施した。血圧測定等行いながら、各家庭の構成員状況、生活状況、服薬状況等を確認した。気になるケースについて市町村保健師、こころのケアチーム等と情報共有していた。
- ・浸水地区、避難所周辺の家庭を訪問し、状況把握、世帯調査及び要支援者の把握を実施し、要支援者のリストアップを行った。
- ・要支援者等への家庭訪問による継続支援を行った。

○市町との連絡調整

- ・在宅避難者（自宅その他避難所以外にいる者）の支援にかかる市町との連絡調整を行った。

市町村

【沿岸】

○在宅避難者の把握等

- ・応急仮設住宅やみなし応急仮設住宅以外の者（在宅避難者）の実態把握が困難であったことから、平成23年7月に民生児童委員を通じて調査を実施した。
- ・1人1人をデータベース化することによって、避難所、自宅、親せき宅等の居所の把握に努めた。

○在宅避難者への対応が不十分

- ・避難所の対応に追われ、在宅避難者の把握・対応（食料、飲料水等の提供、各種の情報提供）が不十分であった。

○保健師による家庭訪問

- ・高齢者、乳幼児、要保護者などのいる世帯について、定期的な保健師による巡回を実施した。

○情報提供

- ・避難所出入り口付近に、炊き出しや無料入浴施設の情報、各種イベント等の案内をし、在宅避難者も目を通せるようにした。
- ・避難所で行うイベントなどは在宅者にも情報を伝達するようにした。

○食料、物資等の提供

- ・一時的に避難所に避難したが、その後自宅へもどり生活した被災者や、発災当初から自宅2階部分で生活をした被災者について、申し出を受け、避難所と同じ食事を提供した。
- ・ボランティアセンター開設までの間、市役所玄関にテントを設置し、支援物資の配付を実施した。
- ・需要品の把握をし、担当部署による直接供給を行った。
- ・発災時より壊滅的被害と報道される中で、食料・毛布等を中心に物資を配付する必要性が生じたことから、避難所や地域自治組織を通じて、救援物資の配付を行った。また、平成23年11月には、応急仮設住宅入居者との公平性を担保するため、在宅避難者を優先して物資配付会を実施するとともに、12月には、ストーブの配付を実施した。
- ・救援・支援物資を一括管理し、在宅避難者にも、希望により、行き届く体制を整えた。

○義援金の交付

- ・応急仮設住宅入居者には、日本赤十字社から家電6点セットが配付されることへの不公平感があつた。このことを踏まえ、義援金配分委員会の審議を経て、在宅避難者に対して、市に直接寄せられた義援金の一部を交付した。

【内 陸】

○避難者の個別状況の把握

- ・相談窓口を設け相談を受け付けるとともに、家庭訪問等により避難者の生活状況や要望を把握し支援に結びつけるよう努めた。

○保健師の巡回等

- ・重症被災地域（対象 280 世帯：内ハイリスク世帯 79 世帯）の全戸訪問を実施した。初回訪問結果、気になる対象者をリストアップし、2～3週間後にフォローした。

○心の健康相談窓口の周知

- ・多様なところの不安を訴える方が多いことから、健康相談窓口を周知し、利用を呼びかけた。

○情報提供

- ・津波や原発事故の影響で親類等の家に避難した方に対し、国・県・被災自治体等からの支援情報、民間支援団体の支援活動の紹介等を情報提供した。

○食料、物資等の提供

- ・人工栄養（粉ミルク）の購入が困難となったことから、コミュニティラジオを通じ、支援物資として集め、必要な乳児に配付した。
- ・自家水道や沢水・井戸水を使用している家庭に対しては、水の濁りがあったため、しばらく市で給水しなければならなかった。再度使用する際は、水質検査を行ってから使うよう勧めた。
- ・沿岸被災地から町内の親戚宅等へ避難した方々に対し、町と民間支援団体が連携し定期的に配付会を開催し、町や支援団体に寄せられた支援物資、アピオから調達した食料品や生活用品等を提供した。
- ・日赤や民間企業等が行う支援の窓口として、避難者の要望を取りまとめ、支援物資を斡旋した。
- ・町独自事業として、暖房器具、年越し正月用の食料品、町内の特産品等を提供した。

～ 苦勞したこと、学んだこと（教訓） ～

県

【本 庁】

○市町村状況（考え方）に沿った対応

- ・外部から企業が参入することに対し、地元商店の復興の妨げになるという観点で支援を断る市町村がある一方で、住民の生活環境を考え、支援の受入や積極的な住民への周知を行う市町村があるなど、市町村の考え方や内部の意思決定方法の違いにより、住民サービスに違いが生じた。県は被災者への買い物手段の一つとして提案し、受入は市町村が判断した。

○預金の払い出し手段

- ・義援金や生活再建支援金など、被災者の方々にある程度の資金が行き渡っていたが、金融機関、コンビニエンスストア等が被災し、現金の払い出しのために隣接市まで行かなければならないなどの状況であった（結局は買い物をして帰ってくる）。コンビニエンスストアの仮設店舗へのATM等の設置要請も行ったが、セキュリティ上の問題から実現は不可となった。カタログ販売では、会員登録しクレジットカード払い可能であったが、利用者は少数であった。

【広域振興局等】

○在宅避難者の健康管理

- ・避難所の避難者と同様に、慢性疾患に係る受診困難やこころの健康問題があった。

○人材の不足

- ・災害時の保健活動に従事する人材が不足していた。

市町村

【沿岸】

○在宅避難者の情報把握が困難

- ・避難所の場合は、日々の情報管理が可能であるが、在宅避難者は変化があった場合の報告義務がないために、異動等の把握が難しい。また、避難者の情報収集方法、その管理方法が確立されていなかった。

○被災者間の不公平感への対応に苦慮

- ・物資供給の格差が、避難所と在宅避難者であったとの声があった。
- ・被災者への支援物資の提供に、大きく偏りが生じてしまった。みなし応急仮設住宅や在宅避難者の状況を把握しきれず、支援物資を提供する手段を確立出来なかった。応急仮設住宅入居者には、多くの種類・量の物資が、様々な団体から届けられていたが、みなし応急仮設住宅入居者に対しては、震災後しばらく経ってから配付会を実施した。

在宅避難者に対しては、更にその後、配付会を行った。「同じ被災者なのに、みなし応急仮設住宅入居者や在宅避難者は見捨てるのか」という問合せが多く、対応に苦慮した。

- ・応急仮設住宅入居者と在宅避難者の間で、物的支援の不公平感が根強かった。応急仮設住宅には、個々に支援団体が入り物資配付が行われる一方、在宅避難者には無いということで、支援の実態が把握できない状況の中で、苦情等に翻弄された。

【内陸】

○在宅避難者の情報把握が困難

- ・単身者・老人世帯などで息子や娘のところに身を寄せている等の情報がつかめなかった。自治会単位で集会施設に避難していたところがあったが、コミュニティがしっかりしており、近隣の人たちで助け合っていた。
- ・避難者情報は被災者自身の申し出がほとんどで、状況把握や更新が難しい。

○支援物資の保管スペースの確保に苦慮

- ・避難者ニーズに合わず在庫として残った物資の保管場所に苦慮した。

○避難者の多様な要望への対応

- ・避難者の家族構成や就労状況等により、物資の要望は様々であり、個別の要望については、町職員がアピオから調達するなどして対応した。

～ 教訓をどう生かすか、どんな取組が必要か ～

県

【本 庁】

○在宅避難者の発生を想定した準備・対応

- ・各家庭における最低3日分の備蓄及び持ち出し物品の準備を徹底する。
- ・発災後早期に、在宅避難者の状況、ニーズを把握できる体制を構築する。
- ・避難所を活用した避難者ニーズを把握する（例：給食時に人数やニーズを確認、在宅避難者名簿の作成）。
- ・在宅避難者対策を確立するとともに、在避難所避難者への配慮を明確にする。
- ・在避難所の避難者のほか、支援が必要な在宅避難者に対しても物資の供給支援を行う（供給場所の決定や、供給数量について考慮する）。
- ・在宅避難者への支援の周知・広報を行う。
- ・災害救助法適用に係る指針の事前提示を国に要望する。

○地域防災計画への位置付け

- ・県及び市町村の地域防災計画に、それぞれの役割、実施事項を明記する。

○民間企業との災害時協定の内容の検討

- ・物資の優先的な供給に係る協定のみでは、買い物弱者に対する支援は困難であり、行政と民間企業が連携し、物資を個々の被災者へ届けるまでの支援システムづくりが不可欠である。行政と民間企業による買い物支援に係る検討（役割分担、費用負担、実施期間）などを行う。

【広域振興局等】

○在宅避難者の発生を想定した準備

- ・可能な限り早い段階で在宅避難者への支援も開始できるよう、応援保健師等の活動内容について、市町村と検討しながら進める。

○人材の確保

- ・被災地における在宅避難者支援のための人材確保が必要である。

市町村

【沿岸】

○避難者情報のシステム化

- ・災害発生時における避難者情報の早急な整理が必要となることから、平常時からのシステム化を図り、訓練を実施する。

○物資供給体制の整備

- ・避難者情報のシステムと連動させた物資の需要とその供給に努める。

○在宅避難者への支援方法の検討

- ・在宅避難者への支援方法についても検討しなければならない。

○関係団体等との連携

- ・NGO等支援団体との連携体制を構築する。

【内陸】

○避難者情報を県と市町村が共有するシステムの構築

- ・在宅避難者の情報をデータベース化して県と市町村間で共有するシステムがあってもいいのではないか。

○要援護者支援の体制づくり

- ・災害直後は、避難所中心の支援となってしまう危険があるため、平常時から、要援護者避難支援計画に基づいた在宅要援護者の支援体制づくりを行う必要がある。

○関係機関の連携

- ・行政が民間支援団体や企業と情報を共有し連携することにより、物的、質的にも支援の幅が広がると考える。全県的に支援体制を一元化して構築すれば、避難先自治体により支援内容が異なる事態等が解消されると考える。

5 避難者への情報提供

【市町村】

～ 何があったか、どう対応したか ～

市町村

【沿岸】

○被災状況等の情報提供

- ・市内の被災状況や市の対応状況等の情報について、早い時期から各避難所に「災害対策本部だより」を掲示し、住民に情報提供したが、平時から計画があったわけではなく、急遽、導入したものであった。

～ 苦労したこと、学んだこと（教訓） ～

市町村

【沿岸】

○遠方避難者に対する情報提供

- ・市外へ避難した住民に対する情報が不十分であった。

～ 教訓をどう生かすか、どんな取組が必要か ～

市町村

【沿岸】

○情報伝達計画の策定

- ・被災直後から復旧期において、住民に情報を提供するための計画を策定する。被災直後に住民が欲する情報内容を精査し、それらの提供方法を具体的に検討する。また、情報提供方法を平時から住民へ周知しておく。