

防災対策調査特別委員会

（平成24年11月7日）

小林博次委員長

おはようございます。

ただいまから第23回防災対策調査特別委員会を開催させていただきます。

資料ですが、資料23 1は前回のまとめ、資料23 2がきょう仙台市からお運びいただきました佐藤室長のプロフィールでございます。

それでは、避難所運営、避難所生活、これについて佐藤室長からお話を聞かせていただきます。

できればかた苦しい話にせずに、ざっくばらんな話でしていただくとありがたいかなと思いますので、よろしくをお願いします。

それでは、議会事務局から講師の紹介をいたします。

一川議事課主幹

済みません。そうしましたら、お手元の資料23 2をごらんいただきたいと思います。

本日お越しいただきました仙台市復興事業局生活再建支援部生活再建支援室の室長であります佐藤俊宏様のご紹介をさせていただきます。

震災発生当時につきましては、仙台市の沿岸部で特に津波の被害のひどかった宮城野区の、宮城野区役所区民部のまちづくり推進課長として勤務されていたことから、この区内の避難所運営等にかかわっていただいていたということでお越しいただきまして、現在は仙台市の、先ほど申しました復興事業局生活再建支援部生活再建支援室長として勤務されておられます。

参考といたしまして、下のところにホームページなどに載っておりますまちづくり推進課と生活再建支援室の業務の内容につきまして簡単に書かせていただきました。

以上、簡単ですけれども、ご紹介のほうをさせていただきました。

小林博次委員長

では、どうぞよろしくをお願いします。

佐藤俊宏参考人

ただいま紹介いただきました仙台市復興事業局生活再建支援室の佐藤と申します。本日はよろしくお願いいたします。

初めに、四日市市の皆様におきましては、東日本大震災直後から緊急消防援助隊を派遣していただきまして、また、罹災証明書のために事務職員を派遣、それから、物資の支援をしていただきまして、この場をおかりいたしまして厚くお礼申し上げます。ありがとうございました。

さて、私は、現在は仙台市の復興事業局におりまして、仮設住宅に入居されている方の生活支援、または、恒久的な住まいに移られるような支援をしておりますが、震災時は宮城野区役所で避難所や仮設住宅入居者の支援を行っておりました。その経験をもとに、きょうは当時の避難所の状況について説明させていただきます。よろしくお願いいたします。

座って説明させていただきます。

皆さんご存じかもしれませんが、仙台市は宮城県の中央部に位置しておりまして、東北地方における経済、行政の中核都市として発展しております。人口は約106万人ということです。震災前までは少しずつ人口がふえていたんですが、震災を過ぎまして、ここ1年で約1万1000人ほどふえております。それは、多分、今、仙台市内の仮設住宅に入居されている方が約1万1000世帯ありますが、そのうちの3割、3300世帯ぐらいは他都市から仙台市にいらっしゃっている方ですので、そういう影響もあるかと思えます。それから、仙台市は平成元年に政令指定都市に移行しまして、五つの区から構成されております。右側が太平洋になっておりまして、今回、震災の津波の影響があったのは宮城野区と若林区というところでございます。

地震、東日本大震災ですが、発生日時は平成23年3月11日14時46分。規模はマグニチュード9.0と。市内の震度が、震度6強、宮城野区、震度6弱、青葉区、若林区、泉区、震度5強、太白区となっております。私は、当時、宮城野区役所の、宮城野区役所は5階建てなんですが、その4階におりました。執務をしていたところ、ドドドドという、縦揺れというんですかね、経験したことがない縦揺れがしばらく何かリズムを刻んだような形で続いていたんですけれども、その後、急に横揺れが始まったと。これも非常に長い時間だったんですが、だんだん揺れが大きくなっていくようで、大体職員はみんな机の中に潜っていたんですが、机ごと引っ張られるような感じで揺れていたと、そういう状況でした。当時を外から見ていた人に聞くと、建物がゼリーのようぐねぐねと動いていたというふうに言っていました。地震がおさまってから職員とそれからお客さんと一緒に近くの

広場に避難しまして、全員が一時外に出たということで、しばらく建物の様子を検証したりしていたんですが、その間、携帯のワンセグなどで地震の状況なんかを確認していたところ、大津波警報が発令されたというようなことがございました。津波の高さは、仙台港で7.2m。地震発生後、約1時間後に津波が到達しております。約46km²が浸水して、これは市の面積の約6%になります。

参考に、下のほうに書いてありますが、10月26日までということで、約半年間にマグニチュード5.0以上の余震が700回くらいありました。特にですが、最大余震ということで、4月7日23時32分、マグニチュード7.2という、この地震がかなり強烈でして、1カ月後ですが、この当時は私はちょっと宮城野区役所におりまして、ソファーで仮眠していたところなんですが、横揺れだったんですが、これは何か、感じるところによると、宮城県沖地震とは違う方向に揺れていたような感じがいたしまして、私は、避難所からヘルプがかかったので、すぐ避難所のほうに行って、発電機等、ガソリンを届けていたりしたんですが、避難所のほうは意外と落ちついていたということです。ただ、この地震で建物被害がかなり大きくなったということがございます。いわゆる東日本大震災ではもっていた建物もこの地震でやられたというのが大きいのかなという感じはしております。

それから、仙台市の被害状況でございます。人的被害は、仙台市内で亡くなった方は891名、仙台市民で亡くなった方は971名。この中には、ライフラインが停止しまして、肺炎等を発症して、回復することなく亡くなるなど、震災に起因して亡くなられた災害関連死の認定を受けた方237名も含まれております。それから、建物被害が、全壊が2万9912戸、約3万戸、そのほか、大規模半壊、半壊、一部損壊と、合計で約25万戸の建物に被害が出ております。仙台市の住宅戸数は約53万戸ですが、半分の建物が被害を受けたということでございます。物的被害額といたしましては、被害推計額約1兆3000億円余りでございます。

津波の様子でございますが、左側が農地の部分に津波が到来した様子なんですけれども、波というと、ザバーン、ザバーンというようなイメージで考えるんですけども、津波を見た人に聞きますと、海がそのまま盛り上がり、そのままの状態で来ると。ザバーン、ザバーンではなく、そのままの状態で来るというようなことで、7.2mというと、海岸には防災林とか植えてあるんですけども、それも結局、その上を越してきたということでございます。

右側の図が小学校でございますけれども、津波地域には二つの小学校がございまして、

これはそのうちの一つの荒浜小学校というところで、4階建ての校舎なんですけれども、今、1階部分は津波に埋まっています。大体2階の半分までは来たということを聞いております。残念ながら、体育館に逃げ込んだ方はなかなか難しかったのかなと。ここには約240名の方が避難しておりました。その避難している方は、夜に消防や自衛隊で、ヘリコプターで救出されました。子どもとかお年寄りとかを優先して救出したんですが、その後、朝になって、また自衛隊にバスで救出されたということでございます。小学校ですので、この周りにはかなりたくさん、1000、1000世帯まではいかないと思いますけれども、かなりたくさんの方があったんですが、全部津波で流されていまして、いわゆるこの右下の図のように、あとは瓦れきの山になっておりました。宅地被害と違いまして、宅地被害ですと、建物がそのまま壊れるので、例えば、大事なものであるとかそういうものは瓦れきをよけていけば残っているんですが、津波被害ですと一瞬ですべてが流されるので、瓦れきをとってみると残るのは本当に家の基礎だけで、何もなくなってしまうという状況でありました。道路も当時は瓦れきがいっぱいで通れなかったんですけれども、自衛隊で開削というんですが、まず道路を開削して通れるようにしていったと、これは非常に助かりました。

次に、宅地の被災状況です。青葉区の折立地区とか西花苑地区、泉区の松森陣ヶ原地区ということですが、これは地震で建物が壊れたのではなくて、いわゆる土地が動いたことによって建物が被害を受けたと。いわゆる山が崩れた感じでの地滑りです。隣は影響がないというようなこともありまして、例えば、私の家でも、隣の家は敷地の半分から50cmぐらいどんと下がりました、建物の真ん中が下がってしまったので住めなくなったんですけれども、そういう状況で、一部のところだけが山が崩れた感じというか、そういう状況がありました。新聞報道によりますと、例えば、宅地造成の切り土と盛り土の境であるとか、そういうところが危険だったのではないかなとかというようなことは新聞に載っておりました。私の家も結局隣はそういう状況だったんですけれども、建物自体は全く被害がございませんでした。ただ、食器棚の扉を閉めていなかった、鍵とか閉めていなかったもので、そこが全部開いて食器が全部落ちてしまったという状況がありますので、その後はかちゃっというフックみたいなものをつけるようにしています。

これが浸水地区と宅地の箇所でございます。向かって右側が海になっております。津波による浸水面積は4633ha、浸水区域の上の部分、こちら辺が市街化区域になって、こちらが市街化調整区域になっています。ここに実は高速道路が走っているんですね。仙台東部

道路というのが走っていきまして、こちら辺は浸水区域、赤が浸水区域なんです、浸水区域と仙台東部道路が一緒になっていますが、ここは高速道路が盛り土されているところで、その盛り土で水がとまったと。流された車もとまって、そこから車を乗り捨てて仙台東部道路に上がった人なんかは助かっております。

それから、宅地被害の状況ですが、円が二つ書いてあります。小さい円が5 km四方、仙台駅から5 kmの円でございまして、そこに青い点が集中しております。これはおおむね昭和30年代から、後半から40年代にかけて開発、造成された団地です。比較的早く造成された団地で、幅員も4 mぎりぎりのところもあったり、あとは、擁壁が玉石とかのところもございまして、そういうところが被害をこうむった、多く被害をこうむったところがございます。

仙台市における被災の特徴でございます。被害が非常に広範囲にわたって発生。沿岸部が平野であり、浸水面積は石巻市に次ぐ広さ。揺れによる被害も市全域で発生し、全壊棟数は市町村別で最多。造成宅地被害も丘陵部で広範に発生しました。しかしながら、市街地の中心部は比較的被害が少なかったと。そのため、都市機能は失われず、行政の庁舎もほぼそのまま使用が可能でした。ただし、インフラ、特に電気、通信が停止、燃料が不足、震災直後の行政活動の大きなネックになりました。特に燃料不足は、車による移動のみでなく、自家発電、上下水道ポンプ、ごみ処理、火葬場など、さまざまな場面で問題になりました。それから、停電が通信機能の利用をより困難にしたと。災害時における都市的な課題の顕在化ということで、帰宅困難者がJR駅から周辺の避難所に回されオーバーフローしたと、大混乱になったと。それから、停電によりマンション住民の生活に大きな支障、これは、マンションの上の階に住む方が、エレベーターが止まったので上の階まで行けない、降りられないということと、あとは、給水ポンプ等が使えないということがございました。

避難者の状況でございます。避難者数は最大で10万5947人、避難所数は最大で288カ所。これは、仙台市では指定避難所というものを指定しておりますけれども、小・中・高等学校合わせて196カ所でございますので、そこからプラスして90カ所ぐらいいわゆる集会所であるとか、そういうところを使って避難所に使っていたということでございます。3月11日、12日、13日ずっと、3月14日と、9万7000人ということで多いんですが、4月11日になって2800人と、1カ月たつと大きく減ります。これの大きな要因は、やはりライフラインが開通したということで、復旧したということです。それから、5月11日、6月11日、

7月11日と1000人単位で減っていきますけれども、こちらは仮設住宅の入居が始まったということでございます。そのほか、福祉避難所の設置であるとか被災者のショートステイ事業を行ってありました。下に書いてありますが、インフラの停止により避難者数が想定を大きく上回り、量、質とも十分な対応ができず。拠点都市であるがゆえの多くのビジター、いわゆる帰宅困難者の存在。これが住民以外の方が避難所に入ってきたと。それから、ケアが必要な方、要介護者、障害者などの受け入れに苦慮したと。よって、量、質の両面から避難所の充実の検討が必要ということで現在検討しております。

避難者数とライフラインの復旧の関係でございます。電気の復旧とともに急速に避難者数が減ってありました。ちなみに、3月11日金曜日は、次の日、震災を受けた小学校なんかでは、次の日、卒業式だったというところが多かったです。それから、震災の時間が午後2時46分ということで、ほとんどの児童が学校に残っていたと思われまので、児童の確認、それから、親への引き渡しとかは比較的、先生もみんな残っていましたので、うまくできたのかなど。それから、避難者数の検証は、電気が復旧した、ライフラインが復旧したことが大きい要因ではございますけれども、年度内に卒業式を挙げさせてあげたいという被災者もいて、学校を避難所として使っているところの閉鎖は、そういうこともございまして、一気に進みました。それから、家の中の物が倒れて戻れないという方。そういう方につきましては、ボランティアや町内会有志、中学生、高校生がお手伝いしてあげて、無事帰ることができた方もいらっしゃいます。4月上旬には避難所の集約ということも行ってあります。これは、避難者数が減少して各学校に少しずつしか残っていないということで避難所を集約しているものでございます。

あと、ライフラインの被害と復旧の状況でございます。電力につきましては、約84万戸の供給に支障が出ましたけれども、3月中にはほとんどが解消しております。区役所などでは電気が使えないということで非常用電源を使っておりましたが、ロビーなどではいわゆる携帯電話を充電する人なんかはわっと来てコンセントに挿して行って、一時は混乱したんですけれども、利用する人の中で自然とルールができてきて、15分たったら交代ねとか、そういうのができてきて、自然と落ちついていきました。それから、水道ですけれども、最大で23万戸が断水しておりますが、3月29日にはほぼ復旧しております。一番大変だったのはガスです。仙台港工場が津波の直撃を受けて都市ガスの製造が不可能となったため、全面供給停止をしました。ガスにつきましては、一軒一軒お宅を訪問して確認しながら配線していくという作業が必要ですので、全国のガス事業者の応援、延べ7万人を得

て、4月16日にほぼ全戸に供給を再開したというところでございます。それから、地下鉄でございますが、3月14日には全体の7割で運転を再開しております。この7割というのは、地下部分というのは意外と大丈夫だったんでございますけれども、高架に移った部分で、高架の上の駅が被害をこうむったとかがありまして、全線が復旧したのは4月29日ということです。バスは、3月28日から休日ダイヤ、4月18日から通常ダイヤで運行。JRの東北新幹線は、4月29日には全線が運転再開。仙台空港は、4月13日から暫定運用を開始。仙台の港、仙台港ですが、4月16日に完成自動車の積み出しが開始。通信に関しましては、最大で約100万回線に影響があり、停電の発生解消のおくれが通信にも大きな影響を与えたということでございます。

あとは、被災者の支援窓口。市ですぐに開設したんですが、被災者支援情報ダイヤルということで、最初は職員が受け答えをしていましたが、落ちついてきて、あとは委託事業に切りかえております。震災当初の受付につきましては、市内の通信が全くできませんでしたので。ただ、他都市からの通信というのは生きていたんですね。他都市からテレビを見た人なんか津波を見て、うちの親戚は大丈夫だろうか、うちの友達は大丈夫だろうかという問い合わせが多くあったんですが、そういう場所だけを言われて、その場所は津波の被害はないですけれども、建物被害はちょっとわからないですという形で答えていたと思います。答えていました。3月中はやはりライフライン、水道、ガス、電気、それから、ごみ収集に関する問い合わせが多かったんですが、4月からは被災者生活支援制度、支援金がもらえるという制度ですが、それと罹災証明書、それから、災害義援金の問い合わせ、件数が非常に多かったです。

罹災証明書というものがあります。いわゆる建物の被害をこうむったということで、市が発行するものですが、あなたの建物は全壊ですよ、半壊ですよ、大規模半壊ですよというものを証明するものでございまして、これは何に影響するかというと、支援金の額であるとか義援金の額であるとか、それから、市民税の減免。そうしますと、国民健康保険の減免とか、非常に生活に影響のある証明書でございまして、その発行件数が25万4000件という、罹災届出証明書、申請書だけで終わるものが56万件ということで、この業務がかなり市役所、特に区役所の業務を圧迫しています。これは避難所が閉鎖した後もずっとこの業務だけは続いておりました。一次証明だけでも25万件なんですけれども、例えば、何で隣の家が半壊なののうちが一部損壊なのかというような問い合わせなんかもございまして、そうすると、二次判定、三次判定と、必ず現地に行って確認しながら、説明しながら、

こういう点数なのでこうなんですとか、そういう説明をしながらやっているんですが、どうしても納得されない方なんかも結構いらっしゃいます。プラス非常にこの辺がドーンと大きくふえた要因は、国のほうで罹災証明書を持っていると高速道路が無料になりますよということで、これはあまり、そんなに使わない人もわっと区役所とかに押し寄せまして、それでかなり発行件数がふえているということもございました。

それでは、避難所についてですが、避難所の種類につきましては、一時避難所、指定避難所、福祉避難所、収容避難所、地域避難場所、広域避難場所というものを定めています。一時避難所というのは、緊急に避難する場合のための近くの公園、広場及び空き地等の一時的に身の安全が確保できる場所で、町内会等、地域の中のルールで決める避難場所。一時的にみんながそこに集まって、町内の方を確認した上で、では、避難所に行こうとか、そういうところを決めるところです。指定避難所というのが、いわゆる避難するための広場と避難者を収容する施設の両方の機能を有する場所で、仙台市立の小中、高等学校約200校を指定しております。避難所として開設、運営するための人的な体制を整備、それから、食料等物資を備蓄、連絡通信手段を確保ということをしております。それから、福祉避難所でございますが、指定避難所での生活が困難な高齢者や障害者等の災害時要援護者を受け入れるために開設する二次的避難所。ここは老人福祉センターであるとか特別養護老人ホームであるとか、そういうところを事前に指定しております。それから、収容避難所でございますが、二次的に開設することを想定しております。市民センターとか、いわゆる公民館ですが、あと、コミュニティーセンター等を充てております。

今、仙台市では地域防災計画を見直ししているところですがけれども、避難所の開設及び避難者の収容に関しましてちょっと抜粋したものを掲示しております。避難所に収容する対象者といたしましては、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等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等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となった者などがございます。それから、2番目、避難所担当職員の措置でございますが、初動期。今回の場合とかはそうなんです、既に避難者が集まっている場合につきましては、施設管理者、いわゆる校長先生ですが、と協力し、安全確認を行った上で、一時的に体育館や大会議室等の広いスペースに誘導し、避難者の不安解消を図り、無用の混乱防止に努めると。それから、避難所の空間の配置ということで、避難人員等の状況を把握するとともに、可能な限り町内会等の意見を尊重して地域ごとにスペースを設定すると。それから、避難状況等の本部への報告という

ことで、避難所開設の日時、場所、収容人数のほか、世帯数、疾病者、それから、要援護者の数、それから、必要なものについて本部に報告すると。それから、3番目といたしまして、施設管理者、いわゆる校長先生等の措置ということで、避難者が既に集合している状態で、区本部から避難所の開設要請がなく、市の避難所担当職員が到着していない場合は、施設管理者の判断により、あらかじめ定める避難所運営の支援体制等に基づき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本部に連絡するとしております。

避難所の集約なんですけど、途中で避難所を集約、1カ月後あたりに集約しております、そうしたところから、避難所の形というのがだんだん見えてきましたので、先に避難所の集約の形からご説明いたします。

今回の震災の場合、3月12日から14日にかけて、開設避難所は300カ所、被災者も10万人を超えていましたが、ライフラインの復旧に伴い、津波浸水地域以外の被災者の帰宅が進みまして、3月末には避難所数が55カ所、避難者数が約4000人と、急激な減少を見ました。4月上旬には避難所生活が長期になることが予想されたことから、環境整備も含め、新たな避難所への集約が検討されました。避難所となっている施設は学校などの公共施設であり、通常業務の開始も迫っていたこと、それから、震災の影響で安全面に問題がある施設があったこと、また、通常業務の開始などにより避難所運営の効率化を図る必要があったことなどにより、各区において避難者数の減少にあわせて避難所の集約に向けた取り組みを行いました。なお、仙台市の市立中学校は、震災後1カ月後の4月11日から順次教育活動を開始し、4月22日までには全ての市立学校が再開しました。

ちなみに、市立保育所は、震災後、休所することなく、震災翌日の3月12日以降全て継続して開所しています。

集約に当たりまして、避難所にいる避難者から聞き取りを行ったところ、避難所には津波で家が流されて帰るところがない方、家屋の倒壊により自宅に戻れない方のほかにも、単身者などで、余震の不安が大きく、自宅に帰り1人になることに不安を抱く方、避難所にいると食事の心配がないからと避難所から通勤している方など、さまざまな理由をお持ちの方が集まっておりました。避難所の集約に当たりましては、職員が避難者一人一人被災の状況や今後の生活の意向を確認するとともに、介護保険など、各種サービスの紹介、調整を行い、集約避難所へ移動する被災者を支援しました。

集約避難所の環境整備ですけれども、避難生活が長期化することが予想されたため、畳、シャワー、洗濯機、洗濯物を干す場所、テレビ等を用意しました。食事については、3食

弁当を用意しました。また、ペットと一緒にいる方のためにペットがいる人専用の部屋を設けるなどしました。

それから、避難所の運営でございます。被災者が主体となって運営委員会を組織してもらい避難所のルールづくりに努めてもらうほか、名簿の管理や支援物資の管理をしてもらいました。大体こういうような組織図になっております。ここら辺、名簿班とか総務班とか衛生班とかございまして、ここに委員長。大体想定するには、町内会長がいいのかなというふうに考えられます、場合によっては違うかもしれませんが。市の職員ということで、避難所担当職員。これは情報伝達、こちらからの情報伝達ということで、一緒に運営委員会に入ると。それから、施設の管理者。施設の使い方等について必要ですので、運営委員会に入るとというのが一般的にとられていた運営委員会の形です。

運営委員会の例でございますけれども、運営委員会の開催というのは、当初は毎日1回開催が望ましいと思いますが、落ちついてきたら2日に1回、1週間に1回というような頻度になります。ちなみに、震災直後につきましては、町内会等で運営している場合は朝昼晩と、1日3回開催しているところが多かったと思います。運営委員会では、避難所で生活する上でのルールの決定や変更。例えば、テレビを消す時間であったり消灯時間であったり、各班で問題になっていることなどの解決を図っていきます。いわゆる避難所が一つの自治会みたいな形で運営されていくのが望ましいのかなというような考え方です。

居住組というところでは、ブロックごとに1班、2班というふうに分けまして、炊き出しであるとか食事の配膳、清掃などを当番制で行っていると。

各活動班、委員会みたいな感じですがけれども、名簿班につきましては、避難者の名簿や名札を作成。それから、名札は避難所にいることを証明します。避難者の入所、退所、場合によっては外出の管理もします。この外出の管理というのは、3食お弁当になっていきますので、お弁当が要るか要らないかとか、そういうことも含めてやっておりました。さらに、安否確認に来た人などの窓口にもなります。この窓口を通らなければ一般の方は居住スペースには入れないようにしています。なお、避難所開設当初は多数の避難者により混乱を招くことがあったため、人数の確認と報告に重点を置き、名簿の作成は避難所の状況を見ながら実施するなど、柔軟に対応していました。

総務班ですがけれども、こちらは避難者の居住、共有スペースの管理ということで、基本的にはもとの集落ごとに居住スペースを確保しますがけれども、退所した人がいた場合なんかには、段ボールで仕切りの移動も含め、スペースの見直しなどもします。それから、ポ

ランティアの受け入れということで、避難所にはさまざまなボランティアが来ますけれども、支援物資の受け入れ、炊き出しの実施、軽体操など、日程を調整したり、居住している方へ情報提供を行ったりします。また、避難所の活動に関して支援が必要な場合には、各区の災害ボランティアセンターに連絡し、市支援を要請するとともに、ボランティアの受け入れ及び活動の指示を行います。そのほか、スクールバスの運行であるとか仮設住宅の巡回バスというものもやっておりましたけれども、その段取りなんかもしておりました。

それから、情報広報班でございますけれども、行政からの情報など、被災者への情報提供を壁に掲示するなどします。また、郵便物の取り次ぎなんかもしておりました。

それから、食料・物資班。仙台市の場合ですけれども、避難所の集約後は3食弁当となりましたけれども、昼は支援物資を食べるとか炊き出しを行うなどするため、また、外出する方もいるため、次の日の弁当を調整したりします。それから、支援物資を管理するとともに、定期的に服などの支援物資を避難者に配布します。必要な食料や物資の把握を行う際には、毛布、食料、飲料水のほか、紙おむつ、おかゆ、粉ミルク、生理用品、薬品等、災害時要援護者や女性等のニーズに配慮するとともに、プライバシーへの配慮に努めております。

救護班につきましては、ぐあいの悪い人に対しまして、医療機関や巡回保健師につなぎ、別の部屋で静養させるなどの対応をとっております。

衛生班につきましては、トイレの清掃確認、シャワーの使用時間を決めたり、衛生活動に努め、また、ペットの飼育や衛生管理については、ルールを明確にするるとともに、飼い主の責任のもと適切に実施されるよう指導し、避難者間のトラブル防止に努めておりました。意外とペットというものが避難者間のトラブルになりかねないものでありますので、明確にルールを決めて、みんなで納得した上で、ではペットはこちらと、ペットを持っている人はこの部屋とか、そうやって決めていくのがいいかと思えます。

それから、あとは、ちなみに、お風呂につきましては、近くに、仙台市の場合、陸上自衛隊の駐屯地がございまして、そこのお風呂を貸し出していただきました。避難所ごとに週2回程度バスで送り迎えして入ることができました。また、一部の温泉施設でも同様の試みを行っていました。あとは、ごみ集積所を設置しまして、分別等の利用計画を徹底するなど、避難所の衛生環境の整備に努めると。ごみ処理、し尿処理については、区本部を通して環境部へ定期的に要請しておりました。これらは集約後の100人から300人規模の避

難所で実施してきたことをごさいますて、被災当初はこんなにスムーズにはできてはおりませんでした。

それでは、被災当初の運営がどうだったかということで、当時の避難所の運営対応。まず、それにつきまして、町内会の意見。町内会、こちらでは自治会というんですかね、それをご紹介いたします。

問題点や役に立ったことということで、平日の日中に地震が発生したと。担当者の在宅を前提に防災訓練などをやって役割分担をしていたんだけど、勤務中の人が多くて要員の確保が難しかったと。町内会、社会福祉協議会、民生委員の三者連携が唱えられていたんですけれども、実際には勤務者が多く、実質人員が少なかったと。このようなことから、避難所運営等の役割が一部の町内会役員に集中して大きな負担となったと。

それから、小学校や中学校の指定避難所以外の市民センター、コミュニティーセンター、集会所等に多くの避難者がいたと。これは指定避難所に入れなかったという理由と、あとは、丘陵地などでは高齢者が丘の上の小学校までちょっと歩いていくのが大変だったということがありまして、近くの集会所に避難したということです。

一方、市民センターとかコミュニティーセンターとか、集会所に人が集まったんですけれども、指定避難所ではないので、人員の派遣、市役所から人員の派遣や物資の支援がなかなかできるどころとできないところがあったと。それから、地震発生が平日の日中だったため、学校との連携、協力により避難所を開設できた。いわゆる学校が開いていたということでございます。それから、日ごろの防災訓練で関係者と協議してきたことが役に立ったということもございます。町内会、自治会の避難訓練というと、大体は消火訓練とか、消火器で訓練するとかバケツリレーとか、そういうものが中心になってきますけれども、一部の防災に興味のあるというか、熱心な町内会なんかにつきましては、そういう訓練だけではなくて避難所訓練なんかも行っていたところがございますので、そういうところはうまくやれたと言っております。それから、避難所の炊き出し等で当番町内会を決めたこと。それから、中学生の手伝い、ボランティアの手伝いが心強かったと。炊き出しにつきましては、なかなか温かい食事を提供するというのは難しいんですけれども、炊き出しでボランティアが来て、自分でガスとかを使って1杯のみそ汁でもつくっていただくと、本当に寒いときだったので、温かい気持ちにもなるなど。震災当日はマイナス2.5度ぐらいに気温が下がっていましたので、雪も降っていたということで、かなり寒いときだった。そういうところで身も心も温まったということです。それから、日ごろから町内会と地域

の関係機関の連携、同じ町内会が担当していた避難所同士が物資の融通もしていたようです。この意味は、いわゆる町内会、自治会の避難訓練というものは、大体は小学校単位で行われるんですけれども、そうしますと、中学校に逃げたところというのは意外と手薄になってしまうので、そこに気づけば、町内会の方が、半分は、では中学校ねとって、同じ町内会の小学校も中学校も運営していたところは、こちらはこういう物資がいっぱいあるけど、こっちはそれが足りないとか、それを融通し合っていたということでございます。横の連絡ですね。それから、災害発生が昼と夜ではまったく対応が異なるということで、両方にできる体制づくりが必要だと。例えば、夜は防犯のために見回りも必要だと。それから、集合マンションとのコミュニティーづくり、未加入マンションの町内会への加入が促進するのではないかということで、いわゆるマンションというのは、町内会を結成するところもあるんですけれども、しないところも結構多かったんですが、今回、いわゆる避難所運営とかで町内会の役割、大変さがわかって、では一緒に町内会をやりませんかというようなところが広がるのではないかと期待でございます。

それで、これらを受けまして、仙台市といたしましても、避難所の運営、対応といたしまして、課題を四つに絞りまして、その取り組みの方向性を定めております。

課題の四つ、一つ目ですけれども、今回の震災、このたびの震災では、指定避難所以外の施設にも多くの市民が避難しました。こういう状況の中で、マンパワーをはじめとしたさまざまな面での行政側の対応の限界に対しまして、地域コミュニティーが中心となって、市民が互いに支え合い、助け合うなど、市民の力が発揮されたと。それから、避難所の開設、運営に係る指定動員職員などの研修や地域との顔合わせなどを行ってきましたけれども、その内容等の周知不足と職員の意識不足から、その対応に不十分なものがありましたと。避難所運営に避難者が数多く集まり、すべての避難者を収容し切れなかった事態もあったことから、市民センターを初めとした市民利用施設等が避難所として活用されたと。それから、これまでの運営マニュアルは本市職員向けに策定したもので、実際に運営に当たる行政地域団体及び施設管理者の役割は明確にされておらず、お互いの中で意識や情報が共有されていなかったということがございました。

それで、今後の取り組みの方向性でございます。避難所の開設、運営主体と支援でございます。避難所の運営は、行政や地域団体、施設管理者がそれぞれの役割を果たし、地域団体が中心となりながら、連携、協力のもと、協働して運営を行っていくこと。また、常日ごろから意識、情報を共有すること。さらに、従事する市職員への防災教育の徹底につ

いてこれまで以上に取り組む必要があると。

それから、指定避難所の見直しでございます。一律小中、高等学校を指定避難所として指定してありましたけれども、いわゆる地域が主体となって避難所を開設するということになりますと、その地域の人数によっても変わってくると。例えば、1000人規模の小学校があると、100人規模の小学校があると。同じように1カ所だけでいいかとなると、1000人規模のところはもう一カ所ぐらい必要じゃないかとか、では、もう一カ所設けたときに、地域と施設管理者、行政はそれを運営できるかというようなことを地域ごとに決めていかなければいけないかなということで見直しを図っていくと。

それから、避難所の運営マニュアルですが、今までは仙台市職員向けの運営マニュアルでしかなかったんですけれども、これを全市的な運営マニュアルとして公表しまして、それを地域に照らし合わせまして、地域なりに、では、ここは誰が担当するか、そうやってみんな共通のマニュアルを持ったほうがいいんじゃないかということで取り組んでいきたいと考えています。

それから、帰宅困難者対策といたしまして、これは町内会等の意見というか、現実ですけども、JRの仙台駅では駅舎倒壊のおそれがあるとして構内を立ち入り禁止にしたために、利用者の多くは近くの指定避難所である小学校に向かいました。また、駅周辺の大規模集客施設や企業からも多数の避難者が殺到しまして、この小学校では本来の避難施設である体育館はすぐに満員となり、緊急措置として音楽室などの特別教室を開放しましたが、それでも収容し切れない人々が廊下や玄関まであふれておりました。当時、この学校には3000人の避難者がいたと聞いております。

こういうことを受けまして、仙台市といたしましては、今後の取り組みの方向性として、一時帰宅の抑制を図っていかなければいけないかなと。どういうことかといいますと、発災後の人の滞留による混乱、交通渋滞や二次的災害の危険を回避するため、事業所等からの一斉帰宅を抑制する。これは事業者へ協力依頼していくということと、体育館など、大きな施設を一時滞在場所として確保する。それから、徒歩で帰宅者を、帰宅する方を支援するという事で、具体的にはコンビニエンスストア等を活用するなどして、災害情報、道路情報、それから、トイレ等を提供することについて、コンビニ各社と検討を進めていくということでございます。

次に、災害の備蓄物資についてでございます。水、食料。これも町内会等の意見ということですが、食料、水はすぐになくなったと。いわゆる避難者が多かったということでご

ございますが、仙台市では今後の取り組みの方向性といたしましてどうするかということでございますが、家庭内備蓄、それから、マンション内備蓄、企業内備蓄を促進すると。自宅から食料等を持ち出せる場合には持参して避難することの啓発を行うなど、自助による取り組みを進めると。自宅で生活できる人はなるべくしていただきたいということでございます。それから、公的の備蓄といたしましては、救援物資、広域応援物資の供給システムが構築されるまでのおおむね48時間分、6食分を備蓄すると。備蓄品目といたしましては、アルファ米を中心といたしまして、レトルト食品を備蓄するほか、飲料水、粉ミルクなど、また、帰宅困難者用に簡易なビスケット等を備蓄するということです。それから、備蓄方法につきましては、指定避難所だけでなく、市民センター、コミュニティーセンター、それから、あとは、区役所等にも分散して備蓄するということでございます。それから、災害備蓄物資のうち、これは避難所運営用の備蓄物資についてでございます。町内会等の意見といたしましては、毛布等の寝具が足りなかったと。寒かったもので、ストーブと毛布だけでしのぐしかなかったということが言われております。ただ、一部の町内会等につきましては、地元スーパーと協定を結んでいるところもございまして、そういうところは地元スーパーから、あるいは、地元の企業からいろいろな支援があったようでございます。それから、トイレの水をプールから組み上げるのが大変だったという意見も非常に多くありました。あとは、簡易トイレは、暗闇の校庭では中も暗いので利用しづらかったとか、そういう意見もございました。

それから、支援物資でございますが、ちなみに、支援物資、食べ物とか、いろいろございます。こういうものが避難所にはたくさん来ます。1階には食べ切れないものもあります。衣服なんかもございますので、分け切れないものは一応とっておくんですけども、とっておく場合にはやっぱりみんなの目に触れないところにとっておくところをやったところが多いですね。別な教室を使うであるとか、体育館の上の幕が引かれた後ろに置くとか、やっぱり食料とかが見えてしまうとみんなが一斉に殺到するということがありまして、その辺は皆さん避難所で考えていたようです。

それで、市としての今後の取り組みの方向性でございますが、避難所運営用物資の備蓄として、情報収集用テレビ、発電機、LED投光機、テント式プライベートルーム、毛布、大型扇風機、ホワイトボード、ホッカイロ、ハンズフリーメガホン、仮設トイレ等を配備し、また、簡易トイレの洋式化も進めていきたいと考えています。流通在庫の備蓄としては、子ども用紙おむつ、大人用紙おむつ、生理用品、お尻ふき等、企業の流通ルートの中

で保管できるように進められないかなと考えているところでございます。

避難所への物資、配送ということでございます。今回、当初は集配拠点まで市職員がトラック等で物資を調達しまして、区役所に一度保管した後、そこからまた別の職員が公用車で避難所に物資を運ぶということをやっていましたけれども、避難所数が多くて、朝の8時から夜の11時ぐらいまで動いてもやっと全部の避難所を回れるくらいで、本当に大変な作業でした。しかし、3月16日以降、自衛隊の協力がもたらえたということで、集配所から直接避難所に配送する仕組みをとったため、効率的な配送に変わっております。この教訓を生かしまして、トラック協会であるとかそれから物流関係者の協力を得ながら配送に関しては考えていかなければいけないかなということでございます。

それから、ボランティアによる支援と受け入れでございます。ボランティアは発災直後からかなりの数が仙台市、各地に入っていました。3月15日に仙台市の災害ボランティアセンターを開設いたしまして、その後、各区に拠点を開設しております。当初は、津波浸水地域では、家の敷地の瓦れきの撤去であるとか、あとは、家の中の泥出しであるとかを行っていただきまして、高齢者は非常に助かっていたようです。それから、避難所から仮設住宅に移る際の引っ越しボランティアであるとか就学支援のボランティアをやっていたいておりました。今はだんだんと少なくなっておりますけれども、今でも例えば就労支援であるとか、あとは、サロン活動などのボランティアを行っていただいているところでございます。

被災者への保健活動として、いわゆる保健師の行動計画でございますが、神戸市の、兵庫県や宮城県などのガイドラインを参考にしながら、仙台市独自のものをつくっておりました。その点で、今回、一番神戸市なんかと違うのは、いわゆる外科的な処置というんですかね、住宅がつぶれた、被災したことによる外科的な処置の方が意外と少なかったと。それに比べて、津波によって海水で濡れた方が非常に多かったということが特色でございます。

避難所における医療活動でございますが、震災直後から避難所の近隣の医療機関の医師が避難所を訪問しまして医療や相談に当たっていただいたほか、3月12日から順次各地の日赤病院、自治体病院、労災病院等の医療チームが避難所の巡回診療を実施していました。また、薬剤師会も避難所を巡回し、医薬品の管理を行いました。

避難所における保健活動といたしましては、震災直後は、区の保健師が避難所で被災者の緊急対応を行いまして、重傷者を最優先に、在宅酸素や人工透析が必要な方など、緊急

に医療の必要な方を医療機関につないでいました。それから、あとは、避難所での対応が困難と思われる要援護者については福祉避難所へ移送していました。また、3月14日からは他自治体からの派遣、保健師の応援も得まして、巡回の健康相談を行っているほか、それから、精神科医などの協力を得て心の巡回相談というのも行っていました。また、栄養士チームが食べ物の栄養管理の指導、歯科医師が歯ブラシを配布したり口腔ケアの指導等を行っていました。避難所における感染症発生対策といたしまして、時期も時期ですので、インフルエンザとか感染症胃腸炎等の発生が危惧されていたのでございますけれども、啓発チラシの配布、それから、マスクや消毒薬の供給を行いましたところ、インフルエンザ等の症状がある方はいらっしゃったんですけれども、早目に医療機関につなぐとか、その避難所の中でも隔離した部屋に移動してもらおうとか、そういう処置をとったために、拡大、いわゆる感染症の拡大はなかったということでございます。

それから、避難所における関係団体、自主グループ等による活動といたしまして、仙台市の委託を受けまして、健康増進センターが避難所において、エコノミークラス症候群予防、それから、生活不活発の予防等の運動をこのように行っております。それから、介護予防自主グループというものもございまして、仙台市では震災前から介護予防に地域で取り組む体制を強化することを目的としまして、介護予防自主グループを育成、支援してきました。震災によりまして活動拠点を失ったり、地域住民の避難で、より活動実施が難しくなった団体もありますが、避難所における体操を中心に自主的に行っていました。これらの活動は、被災者が仮設住宅に入居した後も集会所などを利用して定期的に運動を中心としたサロン活動を行っております。

それから、仙台市を支えた他都市等の応援ということで、かなりの数の方、職員を派遣していただいていたたり、四日市市をはじめとした自治体や各団体からも職員、それから、支援物資をいただいております。また、自衛隊の災害派遣活動としてかなりこれは心強い活動でございました。これら、皆様の多大な支援が現在の復旧、それから、復興につながると思い、重ねてお礼申し上げます。

ちょうど1時間でございます。拙い説明ではございましたが、以上で終わりにしたいと思っております。ご清聴ありがとうございました。（拍手）

小林博次委員長

どうもありがとうございました。

それでは、ここで10分ほど休憩をさせていただいて、15分再開したいと思います。よろしくをお願いします。

11:03 休憩

11:17 再開

小林博次委員長

それでは、再開させていただきます。

せっかくですから、皆さん方の質問をお受けしたいと思います。50分ぐらいには集約したいと思いますので、よろしくお願いをしたいと思います。質問は、要領よく短くお願いします。

中村久雄委員

どうもありがとうございます。

今、避難所の運営についてということで私たちも考えているんですけども、一つ気になる欠点がありまして、その辺をちょっと、どういうふうな形やったかなと思うんですけども、要は、避難所と、いろんな言葉を言われましたよね。指定避難所、それと、収容避難所なんてまた新しい言葉も、なかったものが出てきたわけですけども、四日市市でも東日本大震災の災害を受けて津波避難ビルというような、それも避難所という形で。訓練している間に、訓練している、今、四日市市の防災訓練と、それで、仙台市も同じように防災訓練でやっていると思うんですけども、そのときに、避難所というのは、やはり今までも、この四日市市でも体育館。うちの町は体育館、どこどこ中学の体育館に逃げたらいいいということを経験してきたわけで、それが最近、津波が、あの現状を目の当たりにして津波避難ビルと。要は、逃げるところを、あっちもこっちも、どっちかなと。特に高齢の方も多いですから、惑わせてしまうのではないかな。

それで、私どもは若林区の中野小学校へちょっと視察、去年行かせてもらったんですけども、体育館の中は悲惨な状況で、この中へ入った津波が渦巻いていたという中で、その訓練の中でわざわざ体育館に逃げ込んだという方の、そういう方もたくさんいらっしゃったかと思うんですけども、そういう点は今の、何ていうかな、津波を受けてどうい

ふうなところ、今後どういうふうにしたらよかったんだろうかというところがありましたら、参考になると思うので、ぜひお願いしたいと思います。

小林博次委員長

よろしく申し上げます。

佐藤俊宏参考人

中野小学校の例がございました。中野小学校の地域には約1000世帯ぐらい住んでいたんですけれども、あそこの地域の町内会、自治会は、いわゆる津波というものをある程度予想というか、高さは別にしても津波は来るだろうということを考えていまして、東日本大震災の前の1年ぐらい前にチリ地震津波というのがありまして、そのときに、実際は津波は来なかったんですけども、そのとき結局、地震、津波であまり人が逃げなかったとか学校に来なかったとかということがございまして、これはだめだなということを町内会が考えまして、もう一回見直して、津波のための訓練をやらなければいけないということで、3月にこの地震が起きまして、その前年の11月に町内会の大規模な防災訓練を、津波の防災訓練をやりまして、逃げる場所は屋上と決めていたんですね。

中村久雄委員

決めていたんですか。

佐藤俊宏参考人

ええ。それで、屋上に上ったんですけれども、ただ、間に合わない方とか、1000世帯もいるといろんな方、防災訓練に参加しない方なんかもいらっしまったので、そういう方は体育館に逃げたと思われます。

もう一つ、荒浜小学校もございますけれども、あちらも1階はだめだったんですが、あちらもたしか屋上のほうに避難ということになっていたかと思います。

中村久雄委員

ありがとうございます。その防災訓練の中でも屋上と決めていたにもかかわらず、やはりおくれた方がいたり、訓練に参加せずに情報のない方は体育館に行った、堅牢な建物に

逃げるとというのが……。人が入ってきたという群集心理もありますから、新たにその辺も、我々もこの避難所という言葉が指定避難所なのか津波避難所なのか福祉避難所に移動になりますので、その辺をはっきりわかるようにしていけないと思います。

もう一点、罹災証明が大変だったということですがけれども、たしか四日市市でもこういう災害が起きたときに一番復旧に、早急に、忙しくならないような、例えば、保育士とかという方が罹災証明の担当だというふうな形で予定が組まれていると認識しているんですけども、その辺は庁舎の中でどういう方が罹災証明を、その証明を発行する手続だったり、また、発行するまでの、こういう防災訓練の中での訓練、教育なんかがありましたら教えてほしいなど。これ、一番大変なことは本当にいろいろ聞いて知っているんですけども、お願いします。

小林博次委員長

佐藤室長、よろしくお願いします。

佐藤俊宏参考人

罹災証明の発行の担当職員ということですが、はっきり言いまして、固定資産税課というところが中心となるんですけども、そこに応援をもらって行ける人はみんな行ったという感じです。ここまで罹災証明書というのが大変になるということが震災前はわからなかったというのが事実でございまして、最初は固定資産税課だけでやっておりましたが、全然ちががきませんので、別の部門からも全庁的に応援要請をして、特に宮城野区と若林区には人を多くくれということで、応援職員、他都市からの応援職員も含めてかなりの数を投入した、交代で投入したということですが、例えば、保育士を充てるとか、どこを充てるようだったというのは決まっていなかったと思います。

中村久雄委員

ということは、事前の教育とかそういうことはなしで、いざ証明してくれと言って、こういう手続で行けと言って行ったわけですね。わかりました。ご苦労さまでした。どうもありがとうございます。

樋口博己委員

講演、ありがとうございました。

この委員会も昨年、昨年でしたかね。

村山繁生委員

ことし。

樋口博己委員

ことしお邪魔させていただきまして、そこでも少しお聞きしたんですけれども、さっきの罹災証明書で、西宮市で開始された被災者支援システムを導入されるんですかというお尋ねをしましたら、仙台市はそうではなくて市独自のものを開発するんだというようなお話だったと思うんです。その後どんなような経過になったのか、わかれば教えていただければ。お願いします。

小林博次委員長

佐藤室長、お願いします。

佐藤俊宏参考人

震災関係のシステムに関しましてですが、今現在システムを持っていますのは、被災者台帳システムみたいな感じのシステムです、名称から言いますと。何かと申しますと、その人の罹災証明の状況であるとか義援金の状況、支援金の状況であるとか被災の状況、それから、従前地の住んでいたところ、それから、今住んでいるところとか、そういうようなものを一つのシステムで捉えていると。いわゆる本当の台帳みたいなシステムで、何に主に使っているかということ、仮設住宅に入居している方の現況ということで使っております。その中では、今後の住まいの状況であるとか復興公営住宅を希望しているとか、そういうものに使っていかうかなと考えておりまして、西宮市のシステムにつきましては、例えば、罹災証明の発行のシステムであるとか、あとは埋葬ですか、そういうものの証明のシステムもたしかあったかと思いますが、そこまでは含まれておりません。ただ、今後は必要だなという認識はっております。

樋口博己委員

わかりました。そうすると、仙台市独自のデータベース化をどんどん積み上げながら、同じような機能は持っていこうというようなお考えですかね。わかりました。

もう一点、ご自宅の隣が一部崩壊したというか、そんなようなお話があったと思うんですけど、本市でも盛り土の、造成団地の調査はある程度してあるんですけど、ただ、それを公表するかどうかということは委員会でも議論になったんですけど、例えば、評価額の問題でどうなのかというような議論がありまして、仙台市は青葉区とか実際に被害を受けて、こういう状況は目に見えて、ここは盛り土なんだろうとかかわかると思うんですけど、こういったことの、国全体でも問題になっているかと思えますけど、そういう調査の結果の公表というのは今後どういうふうにお考えでしょうか。

小林博次委員長

佐藤室長、よろしく。

佐藤俊宏参考人

一軒一軒の調査をしているかという、そこまではしていないと思うんですけど、例えば、大規模にここは崖崩れのおそれがあるだとか、そういうところはたしかうちのほうでも、仙台市でも公表しているかと思えます。大規模なところですね。ただ、今回は5080カ所の宅地被害ということで、全然考えてもいなかったところがほとんどでございます。

荒木美幸委員

ご講演、ありがとうございました。

現場を経験された方という立場からお聞きをしたいと思うのですが、発災1年8カ月が過ぎまして、復旧から復興へと進んでいく段階の中で、やはり公の力ってすごく重要だと思うんですね。

ただ、公の力が働くときに、どうしても公の仕事は、法律であったりとか条例であったりとかルールであったりとかということに則ってまいります。実際に現場にいらして、目の前で悩んでいらっしゃる方であったりとか苦しんでいらっしゃる方がいるのに、このルールであったり、法律が壁になってすぐに手だてができないということでは立ちを覚えられたりとか歯がゆさを覚えられたりとかいうことはあったかということと、もしそれが

あったのであるならば、それはその後改善をされているのか、あるいは、課題として残っているのか、その辺のことを公の立場のお仕事をされる方としてもし何か事例があれば教えていただきたいのですけれども。

小林博次委員長

佐藤室長、よろしく。

佐藤俊宏参考人

避難所の運営のときは、もう本当にそのときそのときをこなしていくというんですかね、そうやって大変だったというのが先で、特に何か制度がどうだとか、そういうことはなかった。部署がある程度決められていましたので。ここの部署はこういうことをやると決められていましたが、それでもそこで足りなくなれば、応援を次々そこに寄せていくというようなことをやってしのいでいたということです。

落ちついてきてから、例えば、仮設住宅の建設に入ったときに、仮設住宅というのはいわゆる県の、県がやるんですね。うちでいうと宮城県が行うということで、宮城県が一律的に全市を見渡してやるということ、県が発注するということなんですけれども、ある程度、仙台市は他の市町村に比べれば総合的に力を持っているということで、自分でも発注すればもっと早く、もっといいものができたなというものがあるんですが、そういうところでいわゆる県に従わざるを得なかったという、内容とスピードに関してちょっと、権限があればなということとはございました。当初の部分についてはそういうこととございます。

荒木美幸委員

そういった課題については、今、課題として残っているという状況であり、今後また議論のポイントにしていくというようなお考えなのか、なかなか難しいのかもしれませんがけれども、法があるので。

小林博次委員長

佐藤室長、よろしく。

佐藤俊宏参考人

そういった数々の問題点、あとは、大きいのは予算ですか、国の予算。もっと早く補正をしてほしかったとか、そういうのはいろいろありますけれども、そういうものに関しましては、市長会とか、そういうものを通じまして国とかには要請はしているところでございます。

村山繁生委員

我々、今、この委員会もまさに避難所について議論しておりまして、その点につきましては、実際に担当されて、委員のほうもうちの行政のほうもいろんな課題とか、そういうものが再確認できたと思って感謝しております。

ただ、一つお聞きしたいのは、先ほどの話で、今、室長が、業務の内容として、被災者の生活再建支援にかかわる総合的な企画、生活再建支援事業の推進というようなことがありますけれども、仮設住宅も越えてどのように復興に携わってこられて、これからそういう生活再建事業の推進に関して何か具体的なことがあればちょっとお聞かせ願いたいと思います。

小林博次委員長

佐藤室長、よろしく。

佐藤俊宏参考人

被災者の生活支援、昨年度までは多分生活支援だったと思うんです。いわゆる避難所生活、それから、それを経まして仮設住宅での生活ということになりまして、不自由な思いをなさっている方の生活を支えていくと。それが健康の面であったり、いわゆる就労の面であったりとか、そういうものを側面から支えていたと。

例えば、仮設住宅で大きいのは、神戸市では非常に問題になったんですけれども、孤独死の問題がございまして、孤独死をなくすためにはどうしたらいいかということで、例えばの話なんですけれども、神戸市では全部抽選で仮設住宅をやって、それで、高齢者を優先したために高齢者だけの団地がいっぱいできてしまったということだったんですけれども、今回、仙台市ではいわゆる、抽選にはするんですけれども、コミュニティー単位の抽選ということで、ある程度仮設住宅に関しては、避難所からそうなんですけれども、避難所というのは基本的に近くの町内会、小学校単位で町内会の方が入っていると。それが

丸々近くの仮設住宅に入るような、そういうようなコミュニティーを大事にするような仕組みをつくっていったのである程度は大丈夫なんですけれども、その中でもまたやっぱり、避難所の運営委員会もそうですし、あとは、仮設住宅でも自治会というのが非常に大事になってきます。その中でいわゆるルールを決めてやってもらう。

そうやって去年はそれらの自治会の支援であるとか一人一人の生活支援ということだったんですけれども、ことしに入りまして大体市役所の支援メニューが決まってきたということ。一つは、津波の地域については、防災集団移転ということで、防災集団移転先はここですよと、支援内容はこれしかできませんと、被災の土地はこのくらいで買えますというのができてきました。その一方で、あと、復興公営住宅はここに建てますと、入居の家賃はこのくらいですよと、何年ごろここに建ちますというメニューが決まってきたということで、次のステップとしましては、今、仮設住宅に入居されている方に次のステップを考えてもらうというところにきていて、それを支援するような形の仕事をしています。具体的には、仮設住宅はお金がかからないので、今度はお金がかかるようになるということで、では、就労、パートでもいいから、したい人につきましては、市が直接できないので、NPO団体と組みながらハローワークに行ってもらおうとか、そういう就労支援であったり、それから、あとは、健康面ですか、健康面であまりすぐれない人は仮設住宅よりはもしかしたら施設かもしれないとか、そういうようなことを考えながら、一人一人に合ったような生活再建をしてもらうような仕組みを考えていました。

村山繁生委員

ありがとうございます。

それから、もう一つ、ちょっとこれはお答えしにくいかもわかりませんが、仙台市にお邪魔させてもらったときにちょっとお聞きしたんですけど、議会というか議員というか、議会のほうがどのように復興に関してかかわってきてどういうふうに動いたかということのを何か一つあれば、一つ何か参考までにお聞かせ願いたいなと思うんですけど。

佐藤俊宏参考人

議会に関しましては、私はあまりタッチはしていなかったんですけれども、特別委員会なんかも立ち上げて議論していただいたり、それから、あとは、復興計画というものを昨年11月に定めておりますけれども、それも議会の承認を得て決めたということで、議会の

議員の皆様と一緒に復旧、復興について議論し合いながらやってきたということです。

あとは、個人的にいろんな議員の方が、地元のいろんな仮設住宅、それから、避難所への入居者の声を聞いていただきまして、それを市の担当部局に伝えるという役目もしていただいたかと思います。

中村久雄委員

済みません。ボランティアセンターなんですけど、ボランティアセンターが3月15日に設立されたと聞いて、ちょっとそんなにかかったのかなということがあったんですけど、考えたら、そこまで入ってくれる、まだ交通手段も整備されていませんから、そのぐらいでもしかしたら十分なのかなというふうなことも想像するわけですけども、実際にどうですか。各地からボランティアもたくさん来られていると思うんですけども、3月11日に災害があって、3月15日に設立で、混乱とかいうのがあったのか、それとも、ボランティアセンター立ち上げに当たって、3日、4日というのが、ああいう規模の災害では精いっぱいだったとか、そういうことでちょっと、ありましたら。

小林博次委員長

佐藤室長、お願いします。

佐藤俊宏参考人

ボランティアセンター自体は社会福祉協議会というところが立ち上げてまして、ちょっと遅かったと言えば遅かったんですけども、会場確保であるとか、それから、電話の回線の確保であるとか、それをしながらやっていたんですが、当初は混乱しました。いわゆる電話回線が少なくてパンクしてしまっただけということと、それから、あとは、ボランティアセンターというのは、依頼する人とやりたい人のマッチングみたいなことをしていくんですが、それがどうもうまくいかなかったようで、ボランティアをしに来たいという人はいたんですけども、なかなか派遣できない。そのうちにその日の時間が短くなってしまいうようなことも結構あったかと思います。やっぱりニーズというんですかね、それが的確に捉えられなかったというのが最初混乱した大きな原因じゃないかなと思います。

皆さん避難所に入られましたので、自宅を、特に津波地域の方、津波地域の自宅をどうしていくということが考えられなかったというのも最初はあるかと思います。だんだんと

落ちついてきてから、では、ボランティアに頼もうかとかということがあったかと思いません。

中村久雄委員

ありがとうございました。確かにニーズも、何をしても真っ白ですよ。だから、3日、4日、落ちついてきてから来てもらうほうがありがたいということですね、実際は。ありがとうございました。

山本里香委員

お話を伺って、いろいろ教えていただき、ありがとうございました。この委員会でも避難所については、直の、発災したときの緊急的な対応と、それから、その後の、1日たった後、2日たった後からの避難所運営のこととかいうことをイメージしながらいろいろ話し合いもしてきたわけですが、それを裏づけていただいたというか、いただいたと思って、勉強になったと思います。

それで、今現在のことで私はすごく気になることがあるんですが、仮設住宅に入ってみえる方がだんだん落ちつかれてきて、ある調査では、被災をされたところの、福島県とは限りません、現地でも心配されてみえる心の問題であるとか体調の問題がやっぱり顕著にあるんだなということで対応していただいているということなんですが、この間、福島民放の県民世論調査というもので、この東日本大震災が経過をしてきて、原発事故も含め、何か風化していつているのではないかというような思いを持たれている現地の方が52%という、こういうふうに感じられているということなんですが、これは今、生活復興から都市復興ということに移っていく段階の中でそのようなことは何か感じられる、三重県四日市市の、私たちのまちも連携もして、いろいろとお手伝いもさせていただいた部分ではあれだと思んですが、全体に対して何か感じられることというのはありますか、世間の皆さん。

小林博次委員長

佐藤室長、よろしく。

佐藤俊宏参考人

仙台市に、市内におきましても、やっぱりほとんど傷を受けなかったところと本当に津波の、小さい区域、基礎しかなかったところと違いまして、ほとんど何も受けなかったところはまったくふだんの生活をやっていると。水も電気もガスも生きていたところもあることはあったんですね。ですので、何かアンバランスな感じが当時はしたんですけれども、それが当時、いろいろ震災のことは毎日のように新聞とかテレビとかでいろんなことがあったかと、原発も含めましてあったかと思うんですけれども、だんだんこのごろは震災のことというより、原発もたまにはニュースとかで取り上げられますけれども、そういうことで、風化というか、みんながちょっと、忘れていくというところがあるんですけれども、違うことに関心が移ってきているのかもしれないなというのは感じております。

ただ、被災された方にとりましてはこれからが正念場というか、ここから、仮設住宅から出ていく、3年になるか4年になるか5年になるかはわからないんですけれども、ここからが勝負だということで、市のほうでは支援していきたいとは考えております。

山本里香委員

ありがとうございました。これからまだまだ大変なことが続いていくと思いますけれども、四日市市としても、私たちとしても支援をしていきたいと思っております。ありがとうございました。

野呂泰治委員

大変貴重なお話をいただきまして、ありがとうございました。と同時に、仙台市民、本当に東北地方の方の生活支援について皆さん方が一生懸命になってご努力いただいていることに本当に心から敬意を表します。ご苦労さまでございます。

1点だけなんですけど、正直言いまして、四日市市と仙台市は割と、地形といいますか、よく似ているんです。昔からよく聞いているんですけど、西に山脈がありまして、山がありまして、伊勢湾もありまして、空港もあって、それで、こういうことは昔から、仙台というか、東北地方については、チリ地震等に関して、比較的地震の多い地区ということで、住民の方も、市民の方も大変いろいろと、訓練とかいろんなことがあったと思うんですけど、我々四日市市は伊勢湾ですもので、なかなかそういうことについてわかりづらい。こういうことが起こったときに市民の方が一番最初に、非常にパニック状態になるかもわかりませんが、四日市市だったら、私たちはこういう点で非常に困ったと、四日市市

だったらこういうことをしたら体験としてより皆さんに、初期処置というんですか、避難所生活もそうなんですけれども、一番最初、起こったときにどんなことをしたらいいかというか、もし体験の中で困ったこと、こういうことをしたらいいかと、もし、少しあったらお聞かせいただきたいと思います。

小林博次委員長

佐藤室長、よろしく。

佐藤俊宏参考人

地形的には確かに私も似ていると感じていました。ただ、仙台市の場合は中心部から海までが十二、三kmあったかと思うんですね。この部分がちょっと違うのかなと。大体津波の被害は海から4kmぐらいまで広がっておりまして、そこが仙台市の場合は大体農村部だったということも大きな違いだと思います。ただ、こちらはいろいろ工場とかがありまして、もしかしたらその工場が津波が引きとめられるのかなとも思っておりまして、大きな建物、仙台市の場合、下水処理場というのがあったんですけれども、そこに隠れて、そこに隠れた家は大丈夫だったとか、そういうのがございましたので、工場とか大きい施設があればある程度津波の強さは和らげられるのかなとは感じております。

それで、何をしたらいいかということなんですけれども、津波で何をするかというと、逃げるしかないと思うんですね、やっぱり。やっぱり仙台市でも津波防災という言葉はあまり使わなくて、減災という言葉を使っているんですね。防潮堤を何mにします、かさ上げ道路を何mにしますといっても、結局やっぱり今の津波を想定してやっていますので、もっと大きいのが来たらこれでは間に合わないだろうということもございまして、少しでも津波の強さを食いとめる。強さと、それから、到達する時間なんです、時間を食いとめるということで、減災ということで、基本的には近くの高い施設及び遠くに逃げてもらおうということをしていただくのがいいのかなということです。あとは、自分の回りのことはなるべく自分でやってもらおうということが大切なんじゃないかなと。もちろんそういうことがなかなかできない災害時要援護者という方もいらっしゃいますが、そういう方に付きましては、日ごろから地元町内会とか自治会とかで誰かが、誰が応援するよということを決めておくとか、そういう事前の準備が必要かなと思います。何かちょっと答えになっていないかもしれませんが。

野呂泰治委員

ありがとうございました。まだまだ復興については大変時間がかかったり大変でしょうけれども、四日市市も少しでも支援できるように、私たちも努力しますので、頑張ってくださいように。ありがとうございました。

樋口龍馬副委員長

済みません。聞きづらいところですし答えづらい部分かなとも思うんですが、避難所生活において、例えば、窃盗であったり性犯罪であったり、そういったことがあったのなかったのか。もしあったのであればどのような対応を警察と協力なりされてきたのか、そして、また、騒動につながるような住民トラブル等々があったときの対応などをお教えいただけますとありがたいんですが。

小林博次委員長

佐藤室長、よろしく。

佐藤俊宏参考人

窃盗については、もしかしたらあったかもしれませんが、そんなに大事にはなっていないませんでした。

それから、性犯罪みたいなものにつきましては、神戸市の教訓から、なるべく避難所に陰の部分というんですかね、見えない部分はつくらないようにしようということで、暗い部分とか、そういう部分を余りつくらないような感じでやっていたので、それはなかったと思います。

住民同士のトラブルはやっぱりございました。それは、そのときに利用者の話を聞いて、運営委員の方、運営委員長、行政職員が入ることもございます、施設長が入ることがあります。みんなで話を聞いて解決していくということで、それでおさまっていったのかなというふうに考えます。やっぱり運営委員会というものが機能していれば、そこで話を聞いてあげて、両者の言い分を聞いた上で判断を下すというのが一番いいのかなと、こう考えます。

竹野兼主委員

きょうはいろいろと教えていただきまして、いろいろありがとうございました。山本委員が言われたみたいに、避難所の開設、運営については、今、運営対応のところではそれぞれの組織、また、自治体の職員との意識の違いを明確に今お示しいただいて、運営のマニュアルを、総合的に認識を持つ必要があるというふうな話を聞かせていただいて、この特別委員会の中でも、開設した場合には職員の位置づけ、それから、組織との関連みたいなものをしっかりと意見を出させていただいているところです。今お話をいただいた中で、山本委員と同じように、このマニュアルというものの重要性を改めて認識した。これは提言していただいて、多分委員長として提言していただく必要があるなというふうに思ったところです。

そんな中で、ざっくばらんと、本当に委員長が言われていたので。実際、前の避難所の集約の中で、避難所運営委員会の組織図の中で、委員長という部分の中で、町内会長とか、お話を具体的に言われました。自治会長とかとお話しになられたんですけど、そんなルールの中で、こんなルールが、普通、想定なんですけれども、現場にいて、こんなルールがあった、おもしろいというか、こんなルールが必要なんだなみたいな、もし具体的なものがあったら教えていただけたらおもしろいなと思うのが一つと。

それから、それ以降の避難所についての保健活動の中で、今、重要だという話をされたと思うんですけども、四日市市においては、今、保健師の数というのがなかなか足りていない状況にあります。仙台市のほうでは保健師の対応が非常に必要だ、重要だったと言われた中で、保健師の現状というのは、状況はどうかかなと。もしこれが、数がどうしても必要であるというのであれば、足りない状況じゃなかったという状況であれば、四日市市としては今後の防災対策に保健師の増強というのが大きな問題点になると思いますので、そのこのところの部分もちょっと教えていただけたらなと思います。

小林博次委員長

佐藤室長、よろしくお願いします。

佐藤俊宏参考人

避難所の運営についてですが、おもしろいルールが……。

竹野兼主委員

こんなところが必要なんだなという。

佐藤俊宏参考人

結局、一番は、避難所の流れ、自治組織をつくるという、みんなが認める自治組織をつくるということが一番だと思います。みんなが認める自治組織というと、みんなが知っている顔の人が長になるというのが自然だと思って、そこで町内会長であるとか副会長であるとか、あとは校長先生であるとか、校長先生というのは、教育という職務があるのでなかなか難しいんですけれども、そういう顔役の人がなったほうが、みんなが落ちつくかなということを感じました。

では、市職員は何をするんだということがございますが、市職員は、避難所の運営委員会がうまく回るように後方支援といいますか、支援していくということが大切なんじゃないかなというふうに感じております。なかなかそれでもいろんな人が集まるような避難所では難しいんですけれども、ですので、なるべく同じ地域の人が同じ避難所に行くようなプラスそこから同じ仮設住宅に行くような、そういう仕組みができれば意外と組織というのはうまくいくんじゃないかなとは感じていました。

それから、保健師の現状でございます。保健師は今も足りないと思います。今も他都市の応援を受け入れております。プラス看護協会というところの応援も受けておまして、実は仙台市の仮設住宅というのが8割は、1万1000世帯のうち9000世帯というのは、実はアパートとかマンションに入っています。そこがいわゆるみなし仮設といって、仮設住宅扱いになって、家賃とかがただになっているということで、分散しているんですね。それを一軒一軒回って健康状態を尋ねるとか、そういうのはかなり難しい部分もありまして、アンケート調査をしたりいうことをしながら、看護協会にも委託しています。プレハブ仮設住宅のほうはなるべく行きやすいということで、保健師等もかなり頻繁には行っておりますけれども、そうすると、自分のもともとの仕事もやっていますので、もともとのというか、窓口業務ですね。そういうことも、検診とかもやっておりますので、やっぱり大変になります。保健師は避難所のおきも本当に避難所の要員として、市職員として派遣されたりもしていましたのでかなり大変だったとは思いますがけれども、いわゆる、例えば、避難所で何か課題があるとかという方というのは、もともと避難所以外、今、もともと住まわれているときから例えば心の病があったとか、あとは、何か体が不自由だったとかとい

う人が多くて、そういう人はもともと保健師がかかわった人が結構いらっしゃいます。そういう人を継続して避難所でもケアして、仮設住宅でもケアしているということもございます。保健師は本当に今も足りない状況でございます。

竹野兼主委員

ありがとうございました。今のルールづくりの部分のところていくと、今、自主防災組織みたいな形での防災のところて集まってもらって、どんなルールが必要なのかみたいなことを訓練の中に取り入れれば、現状、災害時に役に立つような部分なんだなということて改めて認識させていただきます。

それと、この保健師の部分、足りない部分というのはよくわかりました。当然どの自治体でもきっと足りないのかなという、その中でいかにネットワークを使う、つくることて、災害時にはそれが機能できるような連携をしっかりとしておくことが必要ということて改めて認識させていただきますので、ありがとうございます。

小林博次委員長

佐藤室長、どうぞ。

佐藤俊宏参考人

済みません。一つだけ、保健師の見回りというか、見守りとかというのてございます。保健師だけでは当然足りない部分もあります。日ごろからの見守りは、やっぱり近くににいる人が見守るといのが自然なのてもしれませんけれども、そのほかにNPO団体とか、そういうところて見守りに携わっていただきまして、そういうところて情報共有をしながら行っている、社会福祉協議会もそうです。

問題になるのは、そのとき、個人情報のおし方とかですけれども、そこは気をつけながら、状況はいただきながら、なかなか市の情報は出せないというもどかしさもあるんですけども、手をつなぎ合って一緒にやっているとような状況てございます。

小林博次委員長

佐藤室長、きょうはどうもありがとうございました。（拍手）

済みません。あと、その他の項に移りますが、次回以降の日程で、第24回目が11月20日

10時から、第25回目が11月28日10時から、こういう日程になっております。1月については、一応仮押さえをしたと、こんなことで、あと、また調整がいるなら、あるいは、また、日程が全部必要なら、その旨、その都度確認をしていきたいと思っています。

きょうは予定の時間をぐっとオーバーしましたが、佐藤室長のサジェスションで、私どもが議論していく大事な部分にかなり触れられておりましたから、あとのまとめ、かなりやりやすくなったかなと、こんなふうに聞かせていただきましたので。そして、また、今後の論議の中に反映していただくとありがたいなと、こうと思っています。

竹野兼主委員

済みません。開催の予定の部分なんですけど、1月15日なんですけど、1月14日が祭日の振りかえになっていて、状況として火曜日が月曜日と同じような状況になっている部分を含めて、1月15日は何とか抜いていただけるとありがたいんですが。

小林博次委員長

1月15日のほかにあったか。

一川議事課主幹

その週はちょっと……。

小林博次委員長

なかったよな。

一川議事課主幹

はい。

竹野兼主委員

今、日程的にこれを全部使うかどうかわからないという部分のところていくと、できたら1月15日は……。

小林博次委員長

いや、使うつもりでつくったんだけど。

また一遍その辺は、調整できるものなら調整をさせていただきますが、一応1月15日の予定で……。

竹野兼主委員

抜いていただきたいという、一応お願いします。

小林博次委員長

その話はわかりましたが、一応こういう予定で組ませていただきましたので、よろしく。では、きょうの委員会はこれで終わらせていただきます。ありがとうございました。

12:03 閉議