

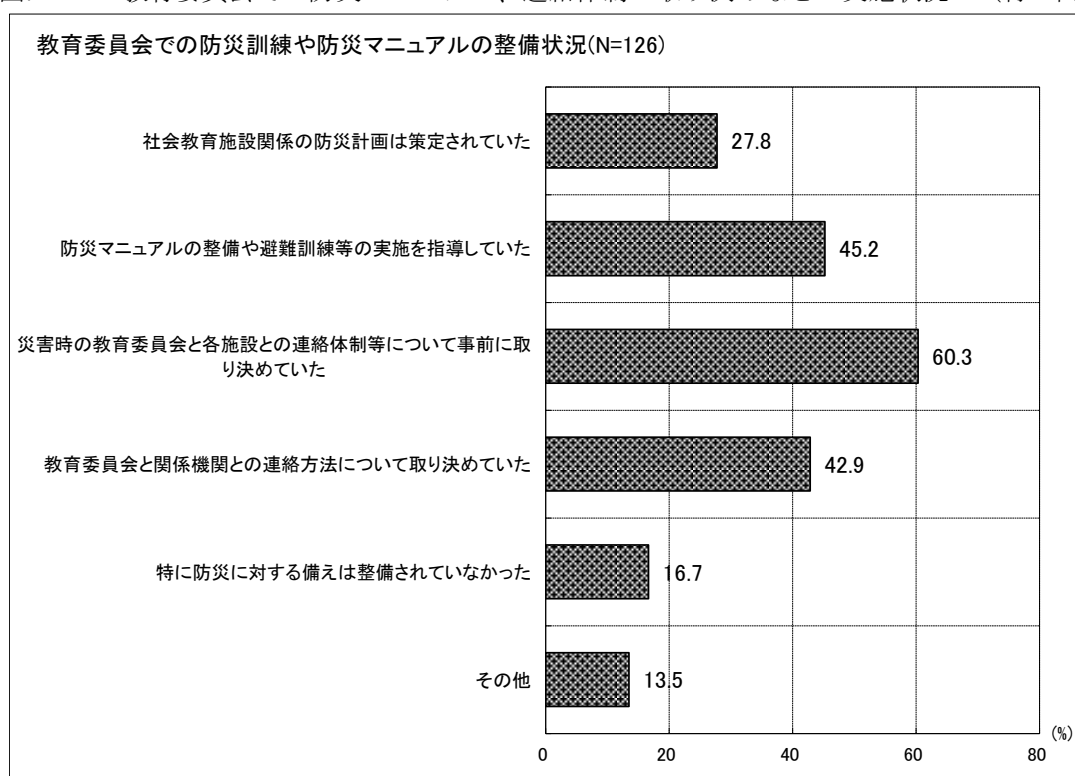
第2章 震災発生前の取組状況について

1 震災前の防災に対する取組状況について

(1) 防災マニュアルの策定、避難訓練等の実施状況について

- 社会教育行政調査によると、災害時の教育委員会と社会教育施設との連絡体制については、60.3%の自治体で事前に取り決めを行っており、防災マニュアルの整備や避難訓練等の実施を指導していたのは45.2%、教育委員会と関係機関(警察、消防、首長部局等)との連絡方法を取り決めていたのが42.9%であった。
- 社会教育関係の防災計画を策定していたのは27.8%である一方、特に防災に対する備えを整備していなかったのが16.7%である。
- その他としては、首長部局の防災担当が教育委員会や社会教育施設なども含めて、市町村の防災計画を策定しているとしている。

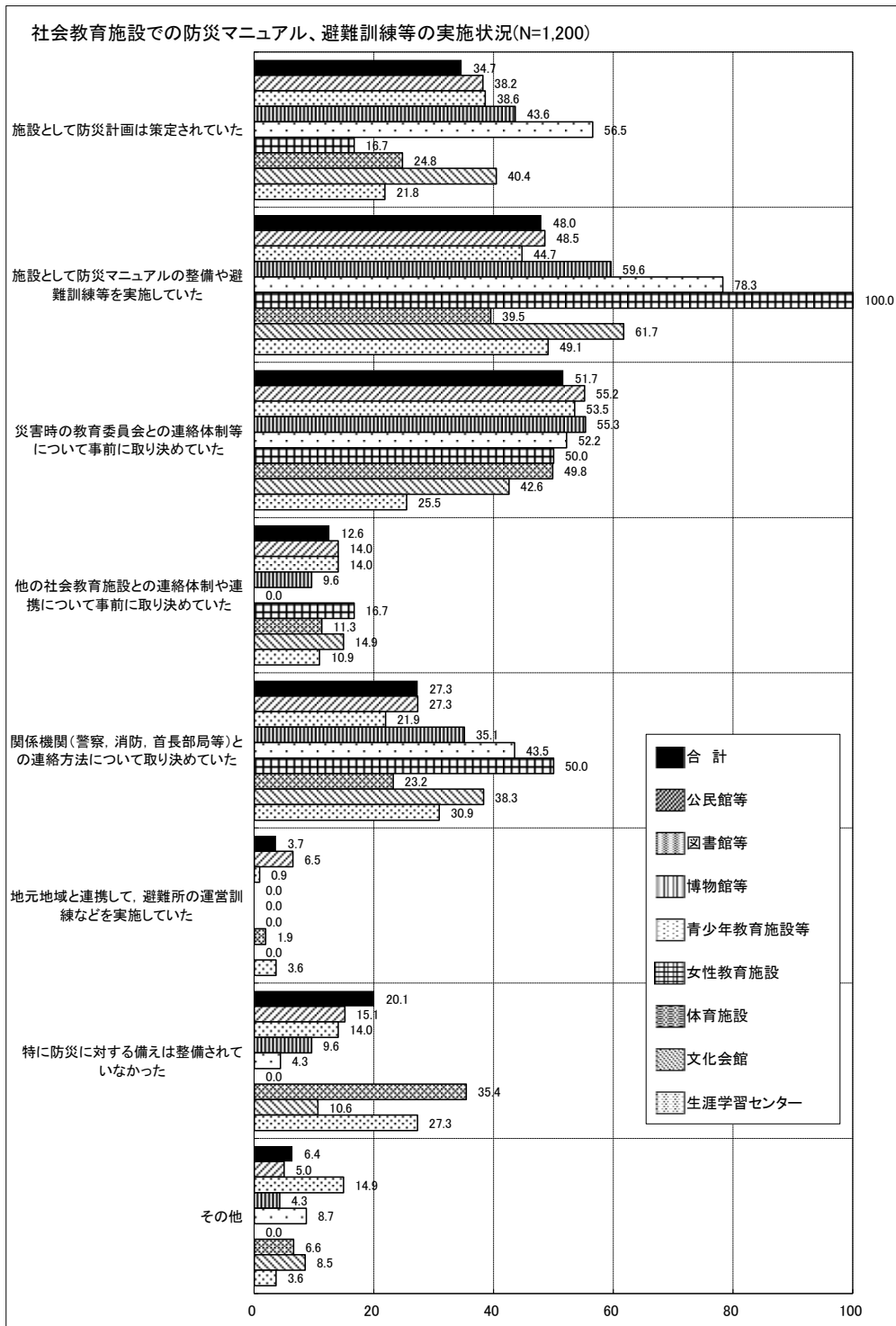
図.2-1-1 教育委員会での防災マニュアル、連絡体制の取り決めなどの実施状況 (行一問6)



- 社会教育施設調査によると、防災マニュアルの整備や防災訓練を実施していた施設は、合計で48.0%であり、避難所の運営訓練を実施していた施設は3.7%となっている。
- 災害時の他の社会教育施設との連絡体制の事前取り決めは12.6%となっている。一方で、特に防災に対する備えは整備されていなかったは20.1%となっている。
- 施設別にみると、防災マニュアルの策定や避難訓練の実施は、女性教育施設、青少年教育施設、文化会館、博物館等で50.0%を超え高くなっている。
- また、施設としての防災計画の整備は、青少年教育施設が56.5%と高くなっている。
- 災害時の教育委員会との連絡体制については、施設全体で51.7%であり、博物館、公民館、図書館、青少年教育施設で高くなっている。

- 関係機関(警察、消防、首長部局等)との連絡方法について取り決めていた施設は、女性教育施設や青少年教育施設、文化会館などで高くなっている。
- 地元地域と連携して避難所の運営訓練などをしていたのは、合計で 3.7%であり、施設別には、公民館が 6.5%、生涯学習センターが 3.6%となっている。
- 一方で、防災に対する備えが整備されていなかった施設は全体の 20.1%であり、体育施設、生涯学習センター等で高い。
- その他としては、教育委員会の回答と同様に、「市町村の防災計画として位置づけられている」や「首長部局も含めた防災計画を策定している」などが挙げられている。

図.2-1-2 教育委員会での防災マニュアル、連絡体制の取り決めなどの実施状況 (施一問 9)

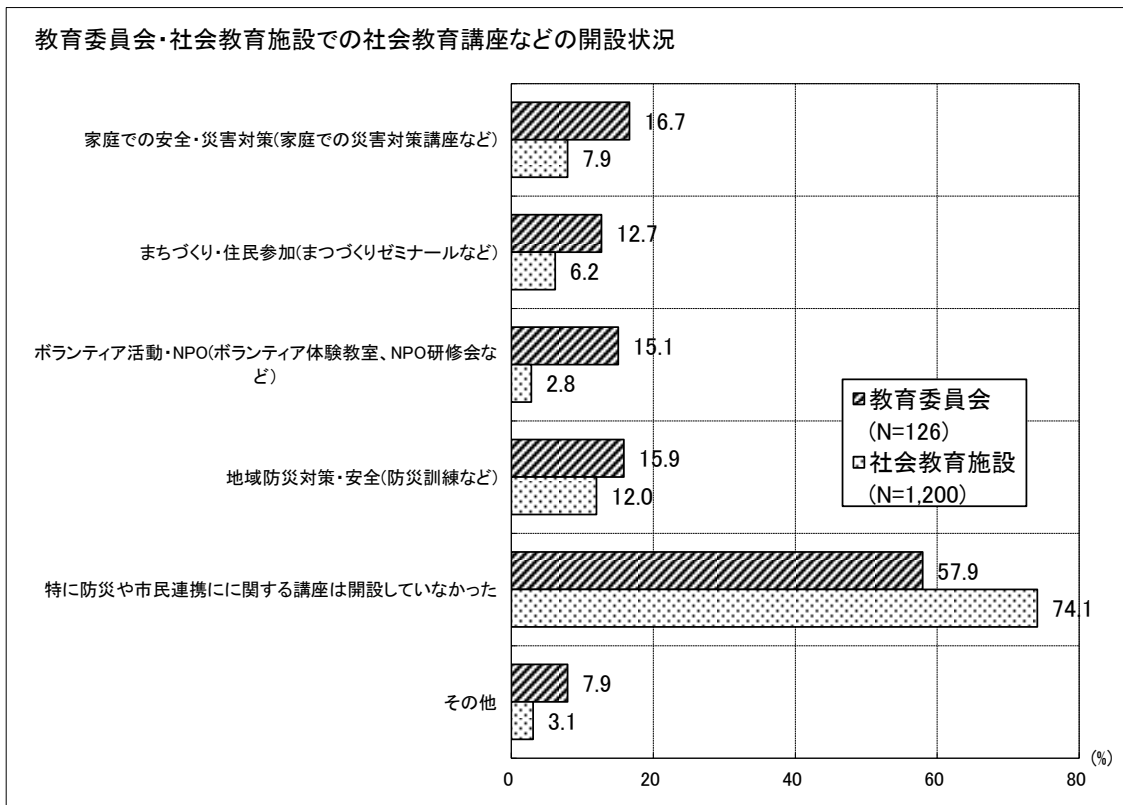


(2) 防災や市民連携に関わる社会教育講座等の開催状況

- 防災や市民連携に関わる社会教育講座等の開設については、特に講座は開催していなかったが、教育委員会で 57.9%、社会教育施設で 74.1%と多くなっている。
- 開設講座の内容としては、家庭での安全・防災対策については、教育委員会で 16.7%、社会教育施設で 7.9%、地域防災・安全については、同様に 15.1%、12.0%、ボランティア活動・NPOについては、15.1%、2.8%、まちづくり・住民参加については、12.7%、6.2%となっている。
- 総じて、社会教育施設よりも教育委員会による社会教育講座の開設の割合が高くなっている。
- その他としては、体験学習活動、高齢者を対象とした防災講座、首長部局で実施している、先進事例地への視察研修などが挙げられる。また、少数ではあるが、過去に企画したが参加者が少なく開催できなかったとの意見もみられた。

図.2-1-3 社会教育講座などの開催状況

(行一問 7) (施一問 10)



(3) 防災に関わる教育委員会の指導内容

(行一問 8)

- 道県教育委員会は市町村教育委員会に対して、また、市町村教育委員会は道県教育委員会から、社会教育の分野において、日頃、防災に関してどのような指導を行ったり、受けていたかについては、「防災という視点での支援・指導は行っていなかった」や「指導はなかった」との回答が多数であるが、「社会教育施設における人的、物的被害の状況の報告や避難所開設があった場合、随時報告を求めている」、「防火に関する通知」、「文化財防火訓練の実施」などの指導があったとされている。特に宮城県では、「規模の大きな宮城県沖地震が想定されており、これまで繰り返し防災に関する備えについての指導があった」とされている。

2 社会教育施設の避難所指定について

(1) 避難所あるいは地域の防災拠点としての指定状況

- 社会教育施設調査によると、社会教育施設が避難所として指定されている施設は、施設全体で 52.9%であり、施設別には公民館が 74.9%と高く、次いで生涯学習センターが 60.0%、文化会館が 48.9%、体育施設が 45.5%の順となっている。
- しかし、食料品等の備蓄がある施設は、公民館が 11.1%、生涯学習センターが 9.1%であり、施設全体でみてもわずか 6.3%である。
- 震災後に、あらたに避難所としての指定を受けた施設は、施設全体で 4.0%の増加となっている。

表.2-2-1 社会教育施設の避難所としての指定状況(震災前後)

(施一問 11)

	公民館等	図書館等	博物館等	青少年教育施設等	女性教育施設	体育施設	文化会館	生涯学習センター	合計
震災以前から避難所として指定有	406 (74.9%)	10 (8.8%)	11 (11.7%)	5 (21.7%)	2 (33.3%)	145 (45.5%)	23 (48.9%)	33 (60.0%)	635 (52.9%)
食料等備蓄品有	60 (11.1%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (8.7%)	0 (0.0%)	7 (2.2%)	1 (2.1%)	5 (9.1%)	75 (6.3%)
震災後に避難所として指定有	22 (4.1%)	3 (2.6%)	2 (2.1%)	4 (17.4%)	1 (16.7%)	7 (2.2%)	2 (4.3%)	7 (12.7%)	48 (4.0%)
合計	542	114	94	23	6	319	47	55	1,200

3 震災発生前の特徴的な取組事例について (ヒアリング調査より)

(1) 地域に根ざした公民館設立活動

- 宮城県の気仙沼市立松岩公民館では、避難所運営・管理がスムーズに行われたが、この背景には、松岩地区自治会長連絡協議会（1978年設立：当時 23 自治会）が、同市に対して、1983年に旧公民館の新築を請願（1992年完成）、また民営化のための研究会・懇親会を立ち上げ、研修や各地の公民館を視察し、公民館民営化の提言を行い、市内初となる指定管理者制度を導入（2007年）する等、地域全体で公民館を自主的に運営することを目指し、長期にわたり取り組んできたことが挙げられる。
- このように地域が密接に公民館と関わりがあることから、同館の避難所においても、公民館と同協議会の役員等がリーダー役を務め、地域住民である避難者と強固な協力体制を取り、避難者による自治組織も立ち上げる必要がなく、円滑な避難所運営ができた。

(2) 普段から子どもたちの学び・遊びスペースとなっている公民館

- 宮城県の石巻市立稲井公民館では、避難所運営・管理がスムーズに行われたが、この背景には、古くから地域住民の結びつきが強く、同館が地区内のスポーツ大会（バレーボール、ソフトボール、パークゴルフ等）を震災以前より毎年実施し、地域の交流を深めており、同館の施設は近隣の小・中学生が放課後等に気軽に立ち寄るスペースとなっている。
- 震災直後にも同館内で地元の女子中学生が 4～5 名遊んでいたが、職員が直ちに怪我の有無を確認し、安全な避難誘導を実施している。また、避難所の運営においても、備蓄品不足やトイレ、風呂等の問題もあったが、同館職員と地域内に子どもを持ち顔見知りである住民が密接な連携をし、ボランティアの支援等もあり、円滑な避難所運営ができた。

(3) 公民館活動が活発で、特に女性(婦人会)が活躍している地域性

- 福島県の郡山市男女共同参画センターは、婦人会による公民館活動の支援を行っているが、同市は公民館を中心とした活動が活発な土地柄で、1948年にはすでに公民館が設置されている。現在では中央公民館をはじめ、市内には40館の公民館があり、これらの公民館では、建物の清掃も含めて様々な形で、利用者である地域の人々がボランティアとして公民館の運営を支え、特に、婦人会が地域と密着した活動をしている。また、同センター（平成14年4月から）は、郡山市婦人会館として昭和57年に開館した施設であり、女性団体（郡山婦人団体協議会、NPO法人ウィメンズスペースふくしま等）とは密接なつながりがある。
- 福島県の避難所運営を支援していた福島県男女共生センターからの相談に対して、同センターが郡山市内の婦人会をまとめている郡山市婦人団体協議会を紹介して、ビッグパレットふくしま（福島における最大の避難所）内の女性専用スペースの運営実施の橋渡しをした。また、震災からしばらくおいて、避難所や仮設住宅に入居した女性の支援として、通常の生活を取り戻すため、調理実習室で行われた料理会（婦人会が主催し、ビッグパレットふくしまに避難した女性たちが料理する会）や餅つき等を実施した。

4 震災発生前の取組の課題について

- 震災前の災害に対する取組状況については、まず、防災計画や防災マニュアルの整備の遅れが課題として挙げられる。社会教育施設全体でみると、施設別に防災計画が策定されていた施設は全体で34.7%、防災マニュアルが整備されていたり避難訓練等を実施していた施設は48.0%であり、半数を割っている。
- さらに、教育委員会との連絡体制や連携についての事前の取り決めについては、施設全体で51.7%、他の社会教育施設相互の連絡体制や連携についての取り決めは12.6%となっており、災害発生時の行動の指針となる連絡体制や連携についての事前取り決めの遅れも問題となっている。
- 社会教育施設の避難訓練については、半数程度の施設で実施されていたが、避難所の運営訓練の実施については、公民館等を中心として施設全体でも3.7%にとどまり、実際の災害発生時の避難所開設に向けては、混乱が予想されたところである。
- 避難所の指定状況についてみると、施設全体では52.9%が避難所として指定されており、中でも公民館は74.9%の指定の状況である。しかしながら、避難所としての水・食料等の備蓄については施設全体で6.3%、公民館でも11.1%の備蓄状況であり、実際、避難所と開設しても、当初は十分な避難者への対応ができない状況であった。
- また、社会教育講座等の開設状況についても、防災に関連した講座等の開設は、非常に少なく、施設全体では、74.1%が特に防災や市民連携に関する講座は開設していなかったとしている。
- このような中、公民館の地域住民による自主運営の取組や、日頃から子どもたちへの学び・遊びの場の提供をした公民館の取組、地元婦人会等が中心となった日頃の活発な公民活動など、地域に根ざした公民館活動を行っていたところでは、震災時でも円滑な避難所運営ができとされている。
- 後述するように、震災発生後においては、より防災を意識した社会教育活動を実施しているが、普段から社会教育に防災の視点を十分に配慮しておくことが望ましいと考えられる。

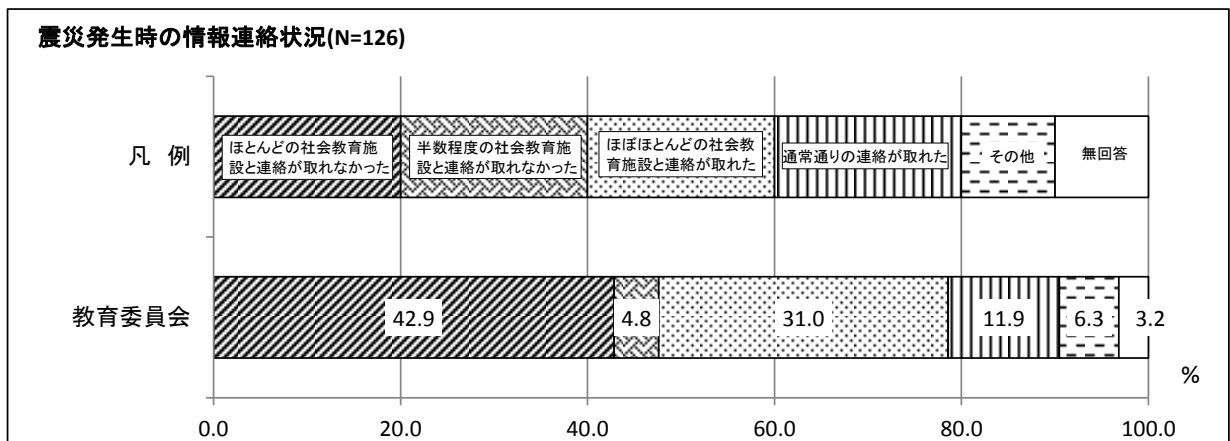
第3章 震災発生時の取組状況について

1 震災発生時の対応状況について

(1) 震災発生時の情報連絡について(状況)

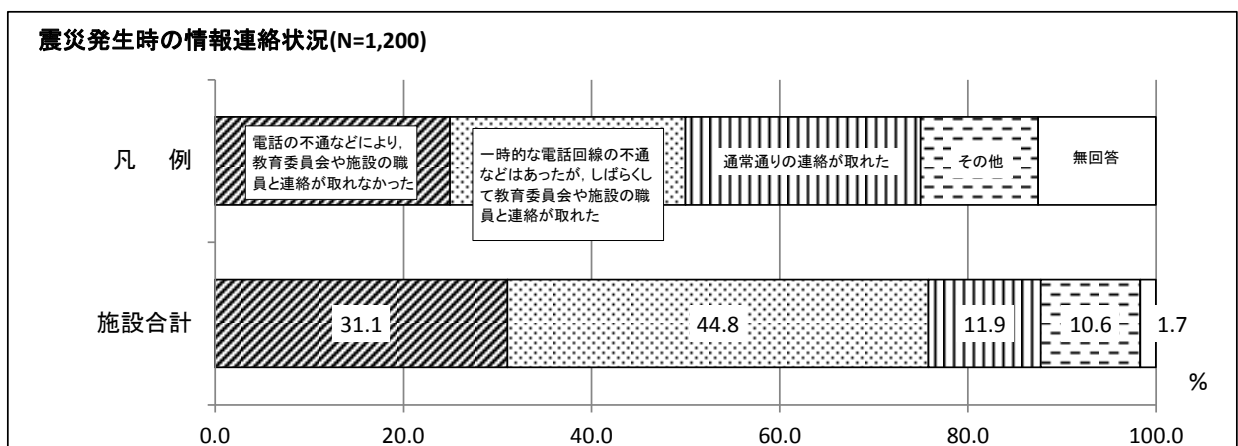
- 震災発生時に、教育委員会から各社会教育施設への連絡は、42.9%でほとんどの施設と連絡が取れなかった、4.8%が半数程度の施設と連絡が取れなかったとしている。通常通りの連絡が取れたのは31.0%である。

図.3-1-1 震災発生時の教育委員会からの情報連絡の状況 (行一問 9)



- 社会教育施設から教育委員会や施設職員との情報連絡については、電話の不通などにより連絡が取れなかった施設が31.1%、一時的な電話の不通はあったがしばらくして連絡が取れた施設が44.8%であり、通常通りの連絡が取れた施設は11.9%であった。

図.3-1-2 震災発生時の社会教育施設からの情報連絡の状況 (施一問 12)

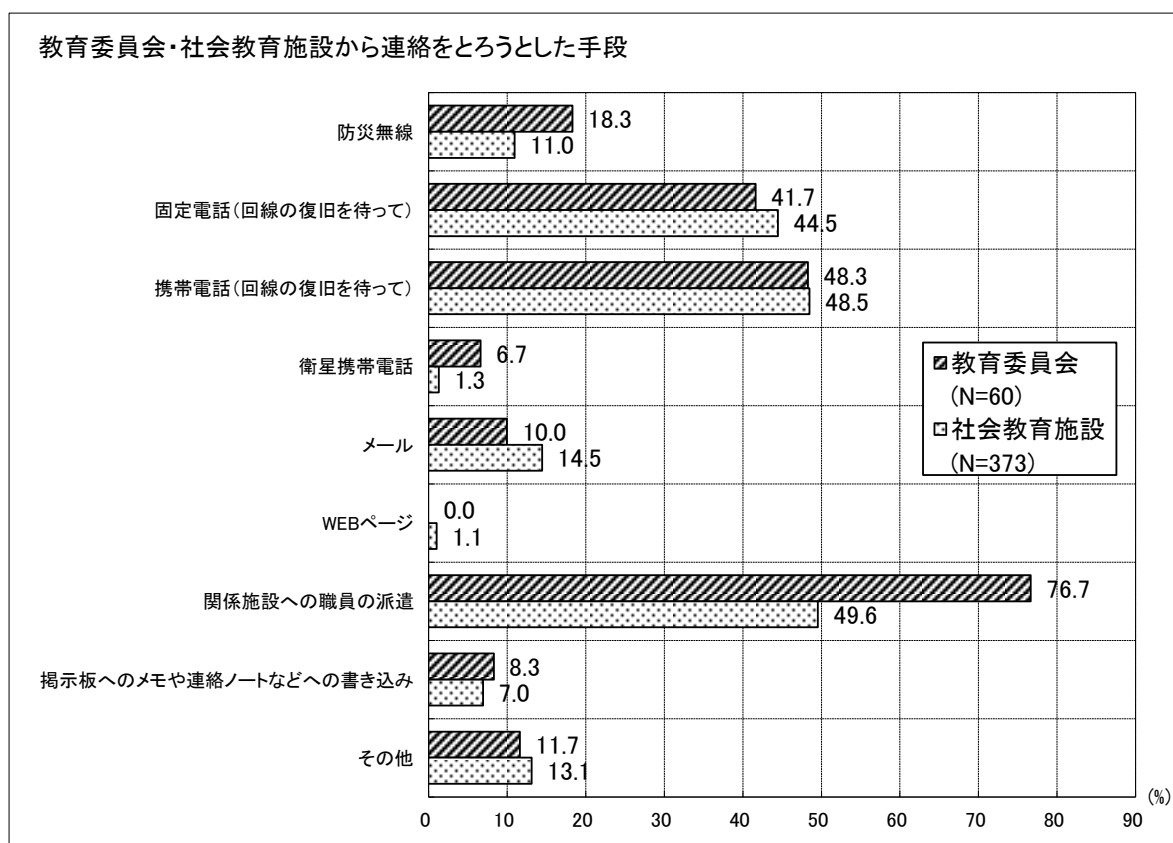


(2) 震災発生時の情報連絡について(手段)

- ほとんどの施設と連絡が取れなかった、あるいは半数程度の施設と連絡が取れなかったとする教育委員会(N=60)が、連絡を取ろうとした手段は、関係施設への職員の派遣が 76.7%、携帯電話の回線の復旧を待ったが 48.3%、固定電話の回線の復旧を待ったが 41.7%の順となっている。
- 社会教育施設で、電話の不通などにより連絡が取れなかった施設(N=373)が、連絡を取ろうとした手段は、関係施設への職員の派遣が 49.6%、携帯電話の回線の復旧を待ったが 48.5%、固定電話の回線の復旧を待ったが 44.5%の順となっている。
- その他の連絡手段としては、車・自転車・徒歩などにより関係職員が来所した、残っていたトランシーバーや車に搭載されていた無線機、災害時優先電話、公衆電話などの利用・活用が挙げられている。

図.3-1-3 連絡が取れなかった場合の連絡手段

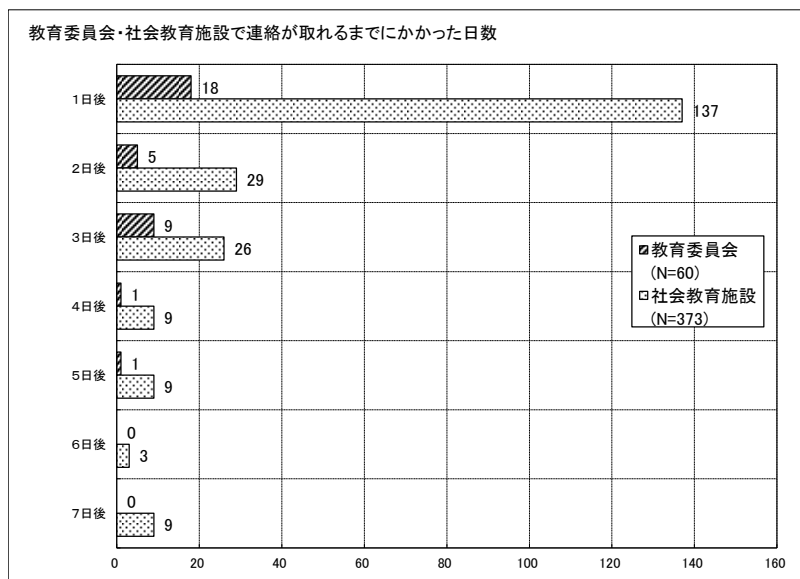
(行一問 9-1) (施一問 12-1)



- 連絡が取れなくなった状況で、教育委員会がほとんどの施設と連絡が取れるようになったのは、1日後が 18 自治体、2日後が 5 自治体、3日後 9 自治体、4日後、5日後がそれぞれ 1 自治体となっている。
- 社会教育施設が、連絡が取れなくなった状況で、教育委員会や職員と連絡が取れるようになったのは、1日後が 137 施設、2日後が 29 施設、3日後 26 施設、4日後、5日後がそれぞれ 9 施設、6日後 3 施設で、最長 7 日後の 9 施設となっている。

図.3-1-4 連絡が取れるまでにかかった日数

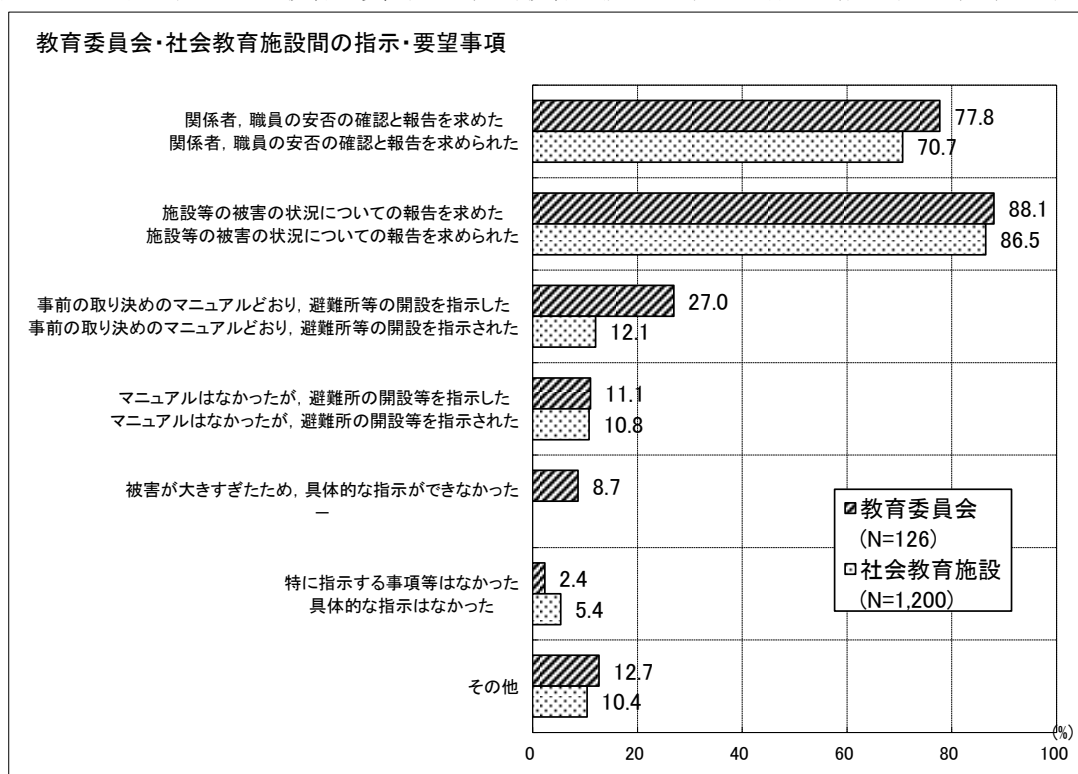
(行一問 9-1) (施一問 12-1)



(2) 震災発生時の情報連絡について(指示・指導内容)

- 震災発生時の教育委員会から社会教育施設への指示内容としては、施設等の被害の状況についての報告が 88.1%、関係者・職員の安否の確認と報告 77.8%、マニュアルどおりの避難所等の開設が 27.0%の順となっている。
- 社会教育施設が教育委員会から受けた指示内容としては、施設等の被害の状況についての報告が 86.5%、関係者・職員の安否の確認と報告 70.7%、マニュアルどおりの避難所等の開設が 12.1%の順となっている。
- その他として、職員の避難の指示、市町村災害対策本部からの伝達、避難所の開設や運営、避難者の状況や人数の報告を求められている。

図.3-1-5 震災発生時の教育委員会から社会教育施設への指示内容 (行一問 10) (施一問 13)



道県教育委員会は市町村教育委員会に対して、また、市町村教育委員会は道県教育委員会から、どのような指導や要望があったかについては、圧倒的に「被害状況の報告」が多く、次いで「早期復旧に向けての要望」が多い。また、「被害が甚大で、連絡手段もなく指導や要望事項の伝達どころではなかった」といった意見も見られる。

2 避難所の開設状況について

(1) 避難所の開設状況

社会教育施設調査によると、震災発生後に避難所として開設された社会教育施設は248施設あり、施設合計の20.7%を占めている。施設別では、公民館が184施設(33.9%)、青少年教育施設が7施設(30.4%)、文化会館が11施設(23.4%)となっている。
一時的な避難所として開設した施設は、公民館、体育施設など107施設あり、ボランティア等の受け入れ施設として利用された施設も35施設を数える。
避難所として開設された社会教育施設(一時的な避難所の開設を含む355施設)のうち、公民館は254施設で、施設合計の71.5%を占める。

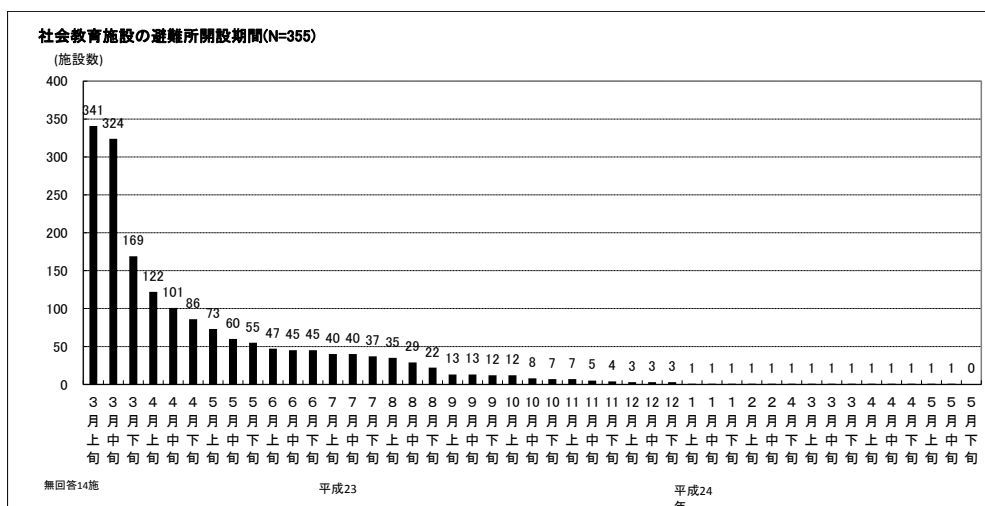
表.3-2-1 震災発生後の社会教育施設の避難所開設状況(社会教育施設調査) (施一問14)

	公民館等	図書館等	博物館等	青少年教育施設等	女性教育施設	体育施設	文化会館	生涯学習センター	合計
避難所として開設	184 (33.9%)	6 (5.3%)	1 (1.1%)	7 (30.4%)	0 (0.0%)	31 (9.7%)	11 (23.4%)	8 (14.5%)	248 (20.7%)
一時的な避難場所として利用	70 (12.9%)	4 (3.5%)	5 (5.3%)	2 (8.7%)	0 (0.0%)	19 (6.0%)	5 (10.6%)	2 (3.6%)	107 (8.9%)
ボランティア等の受け入れ施設等として利用	20 (3.7%)	3 (2.6%)	1 (1.1%)	1 (4.3%)	1 (16.7%)	6 (1.9%)	1 (2.1%)	2 (3.6%)	35 (2.9%)
合計	542	114	94	23	6	319	47	55	1,200

(2) 避難所としての開設期間

震災発生後に避難所として開設された社会教育施設(一時的な避難所の開設を含む355施設)の避難所の開設期間についてみると、無回答の14施設を除いた341施設で、3月下旬までの開設は169施設までに、ほぼ半減している。その後、4月下旬までには100施設を割り、6月上旬までには50施設を下回っている。
その後、期間とともに暫減しているが、最長の開設期間は平成24年5月中旬まで避難所として開設していた施設が見られる。

図.3-2-1 社会教育施設の避難所開設期間 (施一問15)



- 公民館の避難所の開設期間について着目すると、震災発生直後は避難所の開設があった社会教育施設合計の70.7%を占めていたが、避難所が約100施設となった4月中旬で64.4%、約50施設となった6月上旬では59.6%、20施設を下回った8月下旬には54.5%と施設合計に対する割合は漸減している。

表.3-2-2 避難所開設の社会教育施設での時期別公民館の占める割合 (施一問 15)

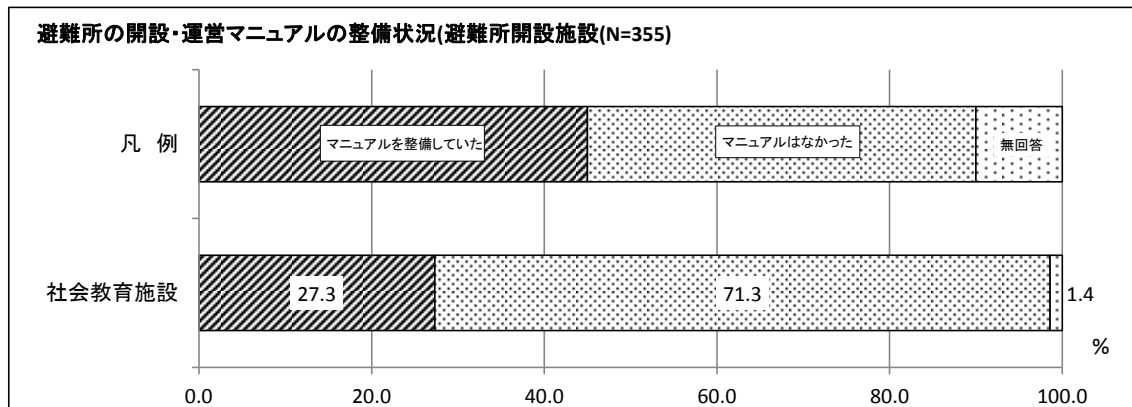
	平成23年					
	3月上旬	3月下旬	4月中旬	6月上旬	8月下旬	11月上旬
合計	341	169	101	47	22	5
公民館等	241	118	65	28	12	1
公民館の占める割合	70.7%	69.8%	64.4%	59.6%	54.5%	20.0%

3 避難所の運営状況について

(1) 避難所の開設や運営のマニュアル整備状況(社会教育施設調査による)

- 避難所として開設された社会教育施設(一時的な避難所の開設を含む355施設)での避難所の開設・運営マニュアルの整備状況についてみると、マニュアルが整備されていた施設は27.3%(97施設)、整備されていなかった施設が71.3%(253施設)である。

図.3-3-1 避難所の開設・運営マニュアルの整備状況 (施一問 16)

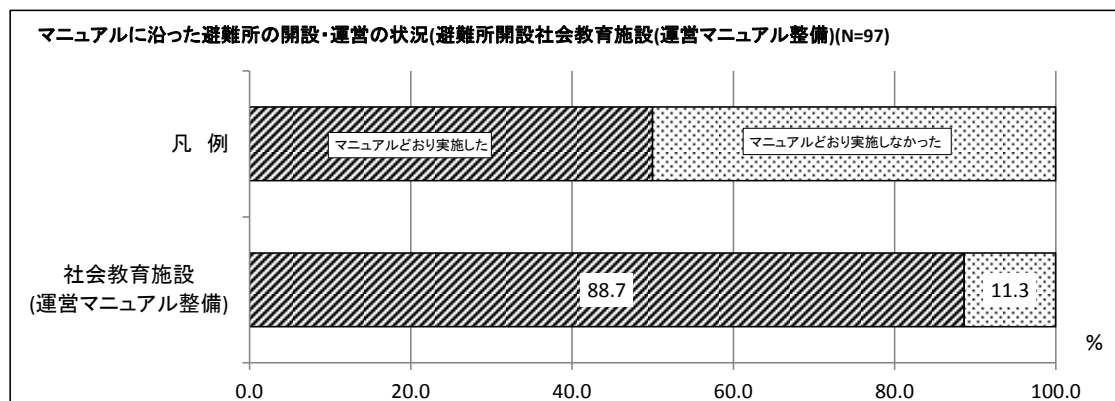


(2) マニュアルに沿った避難所の開設や運営状況(社会教育施設調査による)

- 避難所として開設された社会教育施設(一時的な避難所の開設を含む)でマニュアルが整備されていた施設(N=97)のうち、88.7%はマニュアルどおりの運営を行い、11.3%はマニュアルどおりには運営しなかったとしている。
- マニュアルどおりに運営しなかった理由としては、「震災の規模があまりにも大きく、防災計画での運営及び対応などを行うことが不可能であった」、「予想をはるかに上回る被害状況であり、震災発生後すぐに多数の避難者が避難してきて、職員での対応を余儀なくされたため」、「マニュアルの事前指導、研修、指示も特別なかった」、「避難所を運営する主体である災害対策本部との連絡が取れず指示も遅かったため」などが挙げられている。

図.3-3-2 マニュアルに沿った避難所の開設・運営状況

(施一問 17)

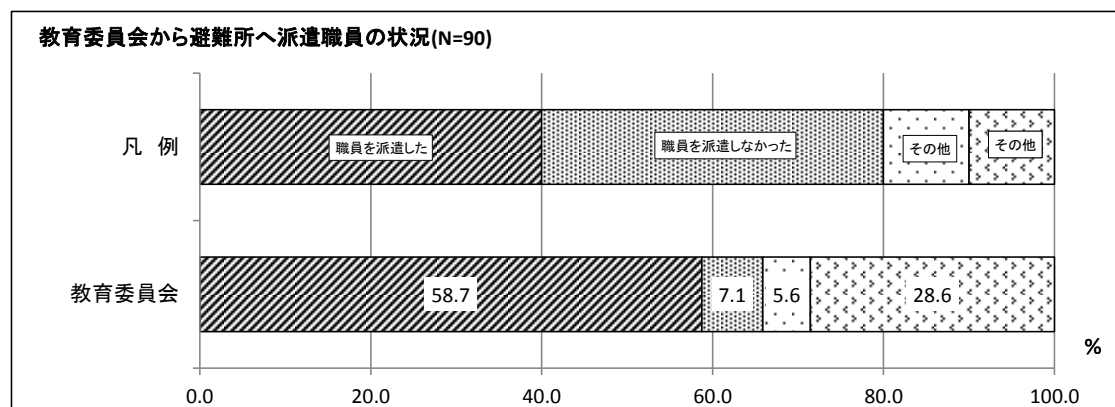


(3) 避難所への関係者の派遣状況

- 教育委員会から避難所として開設された社会教育施設への職員の派遣は、58.7%の自治体で行っている。
- その他としては、「既に施設に社会教育主事が駐在している」、「地域によって派遣できた施設とできなかった施設があった」などを挙げている。

図.3-3-3 教育委員会から避難所となった社会教育施設への職員の派遣

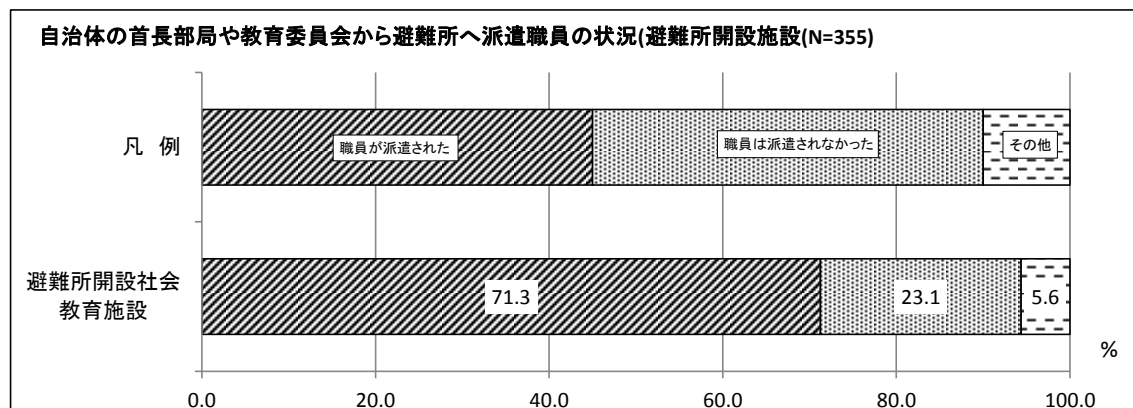
(行一問 13)



- 避難所として開設された社会教育施設(一時的な避難所の開設を含む 355 施設)において、自治体の首長部局や教育委員会から関係者が派遣された施設は 71.3%である。
- その他としては、市町村の災害対策本部や市の外郭団体職員の派遣などがある一方、教育委員会職員のみで対応した避難所もみられる。

図.3-3-4 避難所となった社会教育施設への教育委員会からの職員の派遣

(施一問 18)

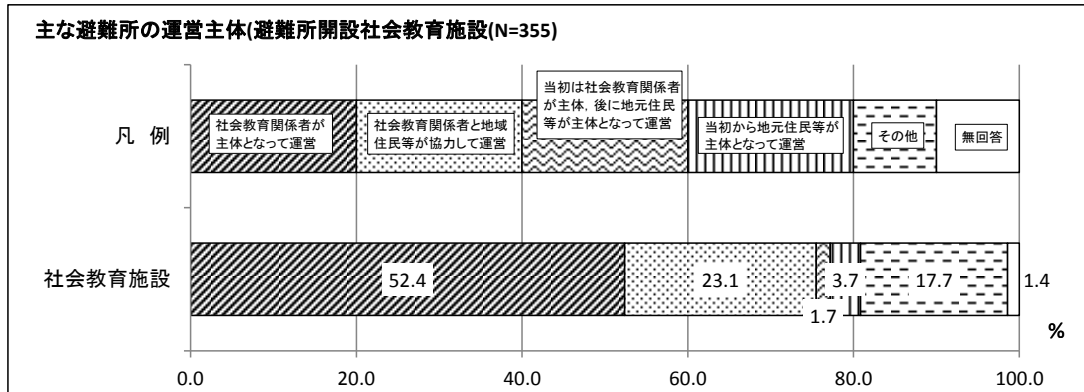


(4) 避難所の運営主体

- 主な避難所の運営として、社会教育関係者が主体となって運営したところが 52.4%となっている。社会教育関係者と地域住民等が協力して運営したところが 23.1%、当初は社会教育関係者が主体となり後に地域住民は主体となって運営したところが 1.7%となっている。当初から地域住民が主体となって運営したところは 3.7%みられた。
- その他として、市町村の首長部局、災害対策本部、福祉職員、教育委員会より職員が巡回、市の外核団体部局などによる運営を挙げている。

図.3-3-5 避難所の運営主体

(施一問 19)

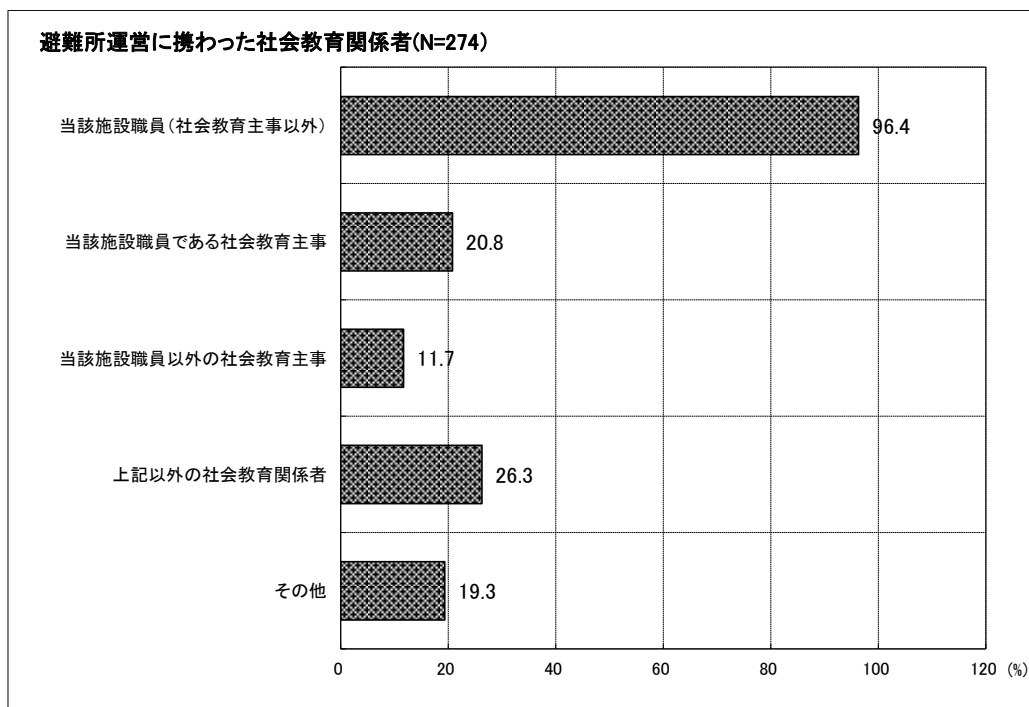


(5) 避難所運営に携わった社会教育関係者

- 社会教育関係者が主体となって運営、地域住民等と協力して運営、あるいは当初は社会教育関係者が主体で後に地域住民等が主体となって運営された避難所(N=274)において、運営に携わった社会教育関係者についてみると、当該施設の職員(社会教育主事以外)が 96.4%と高く、社会教育主事以外の社会教育関係者が 26.3%となっている。さらに、当該施設職員である社会教育主事が 20.8%、当該職員以外の社会教育主事が 11.7%となっている。
- その他として、首長部局職員や他の自治体からの職員などが挙げられている。

図.3-3-6 避難所運営に携わった社会教育関係者

(施一問 19-2)

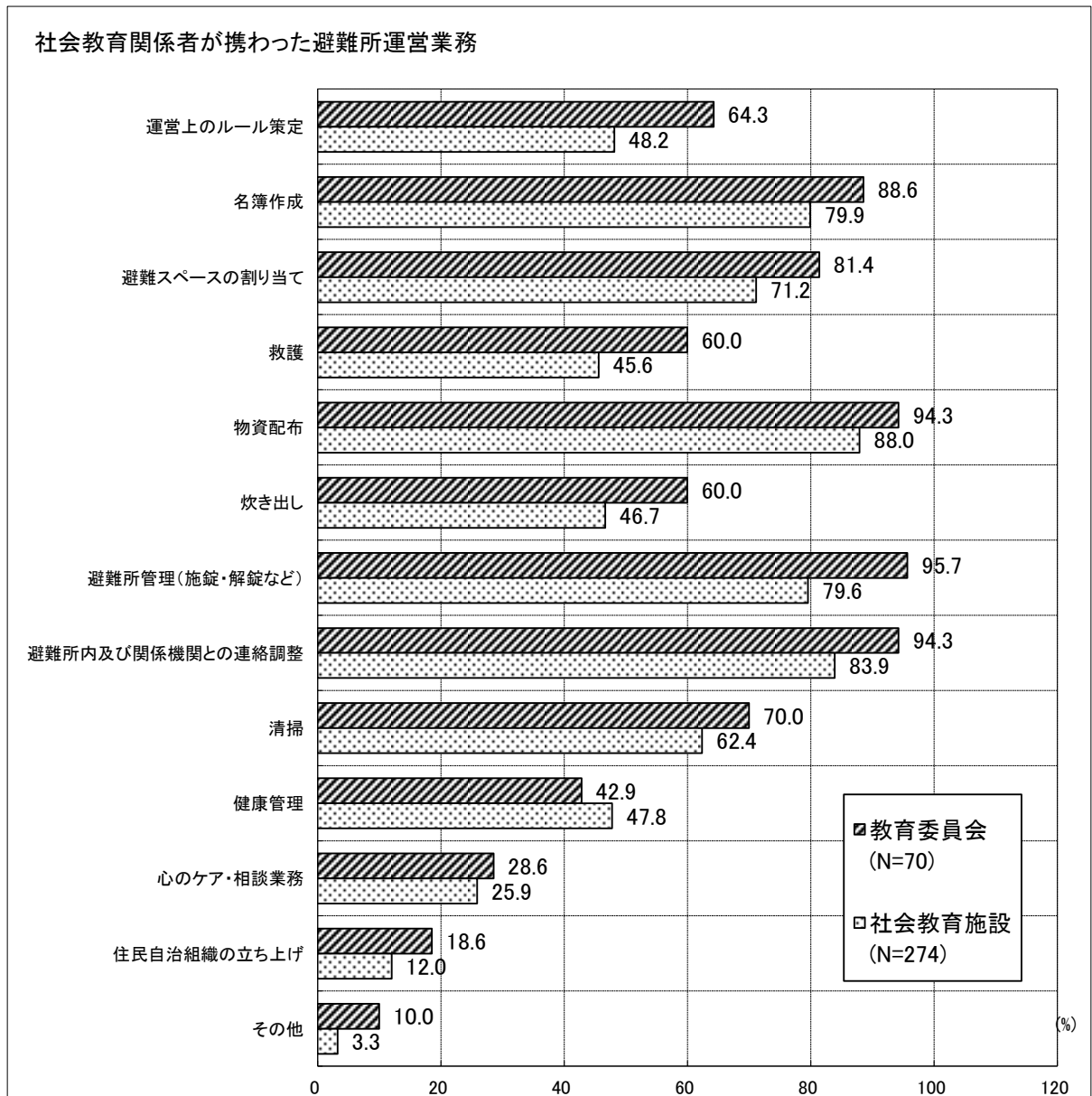


(6) 社会教育関係者が携わった避難所の運営業務

- 社会教育関係者が主体となった避難所運営での主な運営業務は、社会教育行政調査によると、避難所管理（施錠・解錠など）95.7%、避難所内及び関係機関との連絡調整、物資配布がともに94.3%、名簿の作成が88.6%、避難スペースの割り当てが81.4%と高く、清掃、運営ルールの策定、救護、炊き出し、避難者の健康管理など、様々な分野にわたっている。
- 社会教育施設調査によると、物資配布が88.0%、避難所内及び関係機関との連絡調整が83.9%、名簿作成が79.9%、避難所管理（施錠・解錠など）79.6%、避難スペースの割り当てが71.2%となっている。運営業務の内容は、社会教育行政調査と同様に様々な分野にわたっている。
- その他として、情報の提供・伝達、灯油入れ、停電時の夜間の高齢者のトイレなどへの介護、非常用インフラ(簡易水道)整備、まちづくり委員や福祉に関わっている人によるグループ立ち上げの手伝い、避難者の組織づくりなどが挙げられている。

図.3-3-7 社会教育関係者が携わった避難所の運営業務

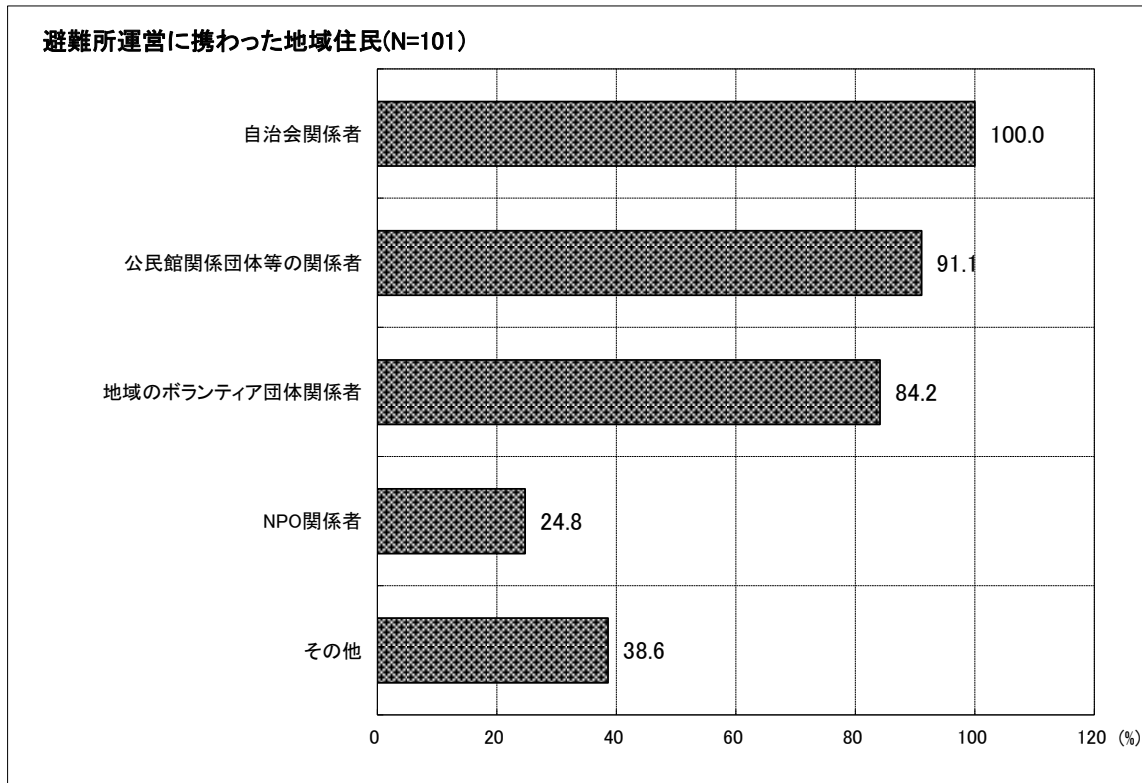
(行一問 14-1) (施一問 19-1)



(7) 避難所運営に携わった地域住民等

- 地域住民等が何らかの形で運営に携わった社会教育施設の避難所での地域住民等の参加者についてみると、自治会関係者が 100.0%、公民館関係団体等の関係者が 91.1%、地域のボランティア団体関係者が 84.2%となっている。
- その他としては、一般市民や高校生ボランティア、個人ボランティア、医療関係者、コミュニティ関係者、赤十字奉仕団、避難者自身などが挙げられている。

図.3-3-8 避難所運営に携わった地域住民(住民が運営の主体となった団体) (施一問 19-3)

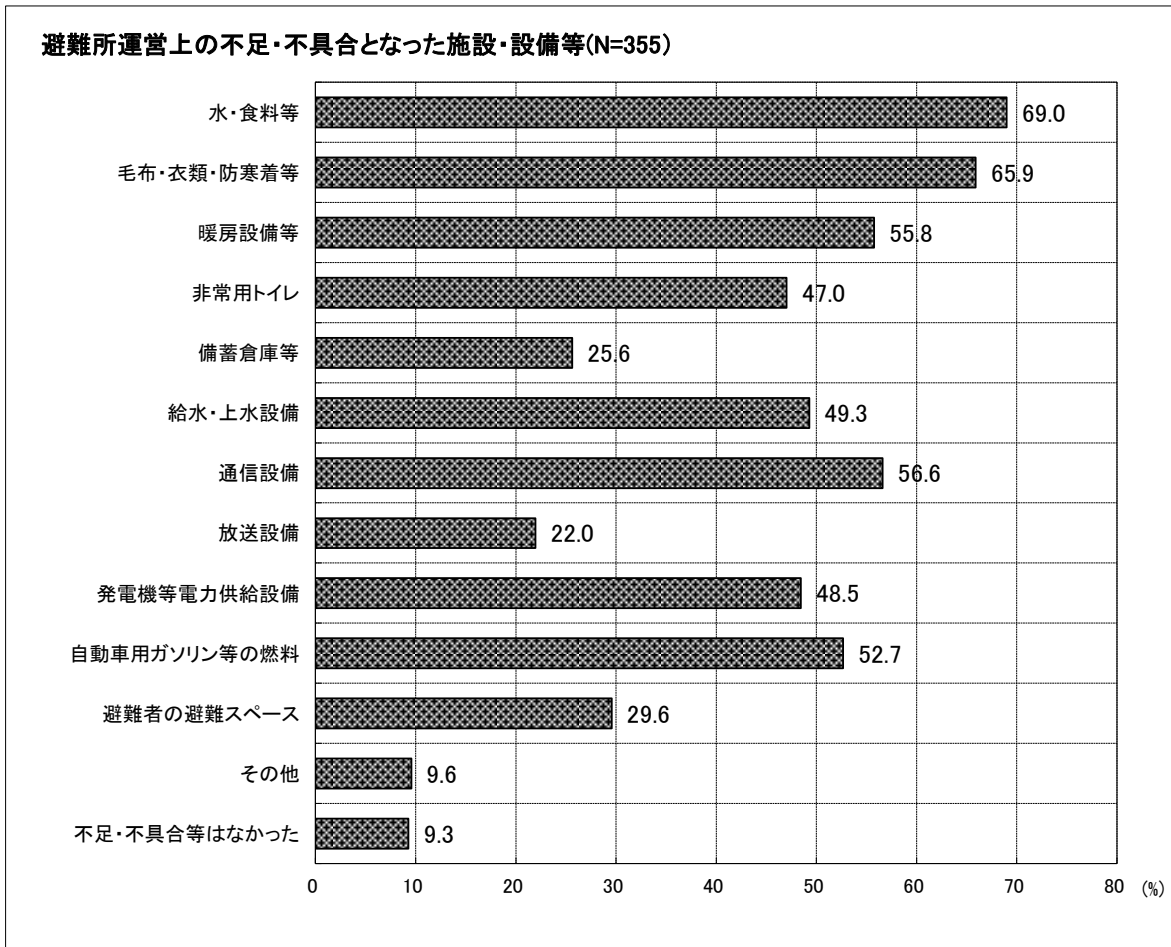


4 避難所運営上の問題点について

(1) 震災直後における避難所運営上の不足・不具合となった施設・設備等

- 震災直後の避難所運営上の不足・不具合となった施設・設備等について、水・食料等が69.0%、毛布・衣類・防寒着等が65.9%、通信設備が56.6%、暖房設備等が55.8%、自動車用ガソリン52.7%となっている。
- その他として、照明施設、トイレ用の水、医薬品や救急用品、風呂、携帯電話用充電器・電池、おむつなど乳幼児用品、ペットの世話などが挙げられている。

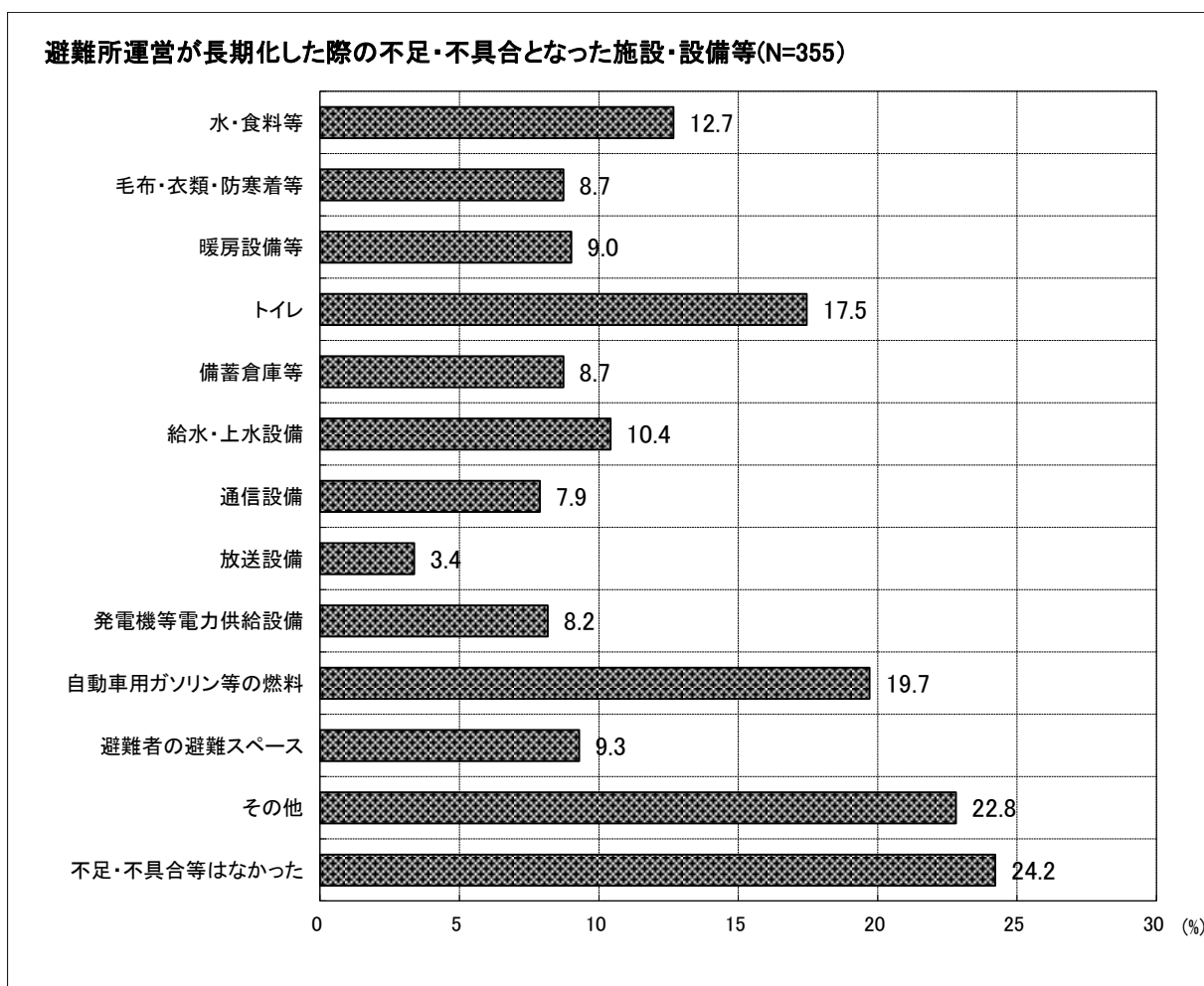
図.3-4-1 避難所運営上の不足・不具合となった施設・設備等（震災直後）（施一問20）



(2) 避難所運営が長期化した際の運営上の不足・不具合となった施設・設備等

- 避難所の運営が長期化した際の運営上の不足・不具合となった施設・設備等については、自動車用ガソリン 19.7%、トイレ 17.5%となっている。一方で、不足・不具合がなかったとするところ 24.2%となっている。
- その他として、プライバシーの確保が最も多く、風呂、洗濯場、女性の着替えスペース、冷房設備などが挙げられている。

図.3-4-2 避難所運営上の不足・不具合となった施設・設備等(運営が長期化の際) (施一問 21)

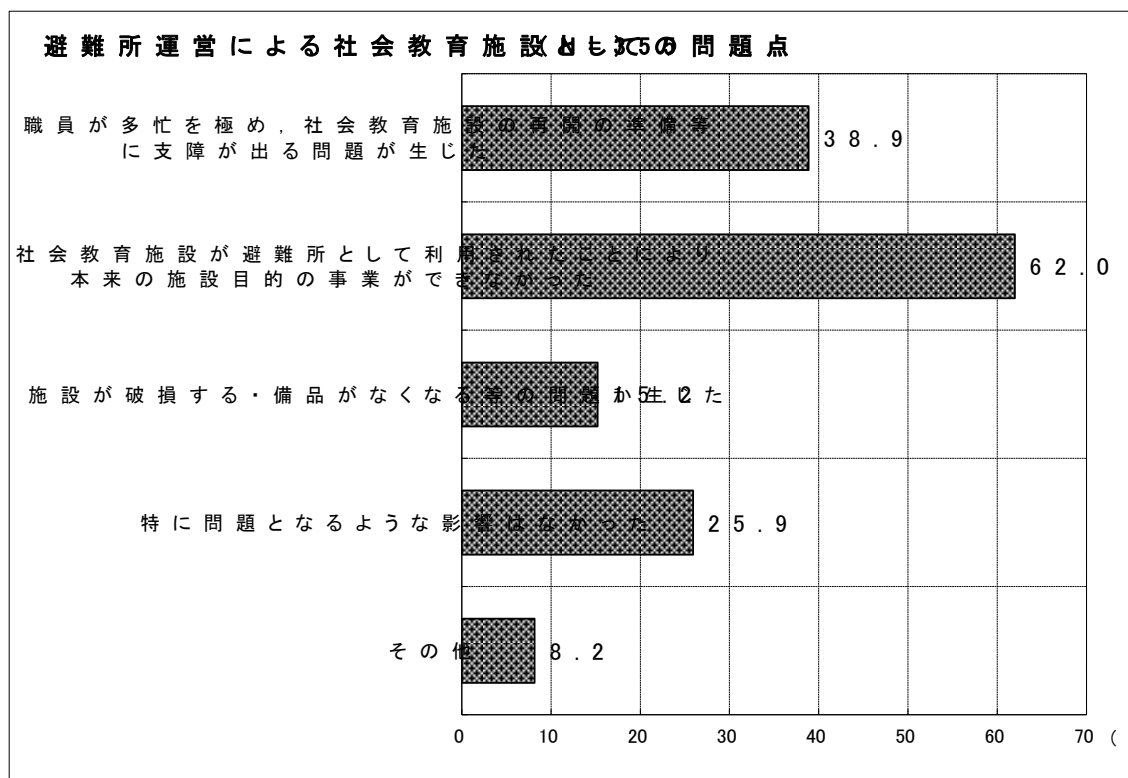


(3) 避難所利用による社会教育施設運営上の問題点

- 社会教育施設が避難所として利用されたことによる問題点は、62.0%が本来の施設目的の事業ができなかったとし、次いで、職員が多忙を極め施設再開の準備等に支障が生じたが38.9%となっている。
- 特に問題となるような影響はなかったとしているのは、25.9%である。
- その他として、支援物資・支援備品の処分や廃棄物品の残留、施設の汚損、備品の汚損などを挙げている。

図.3-4-3 社会教育施設が避難所として利用されたことの問題点

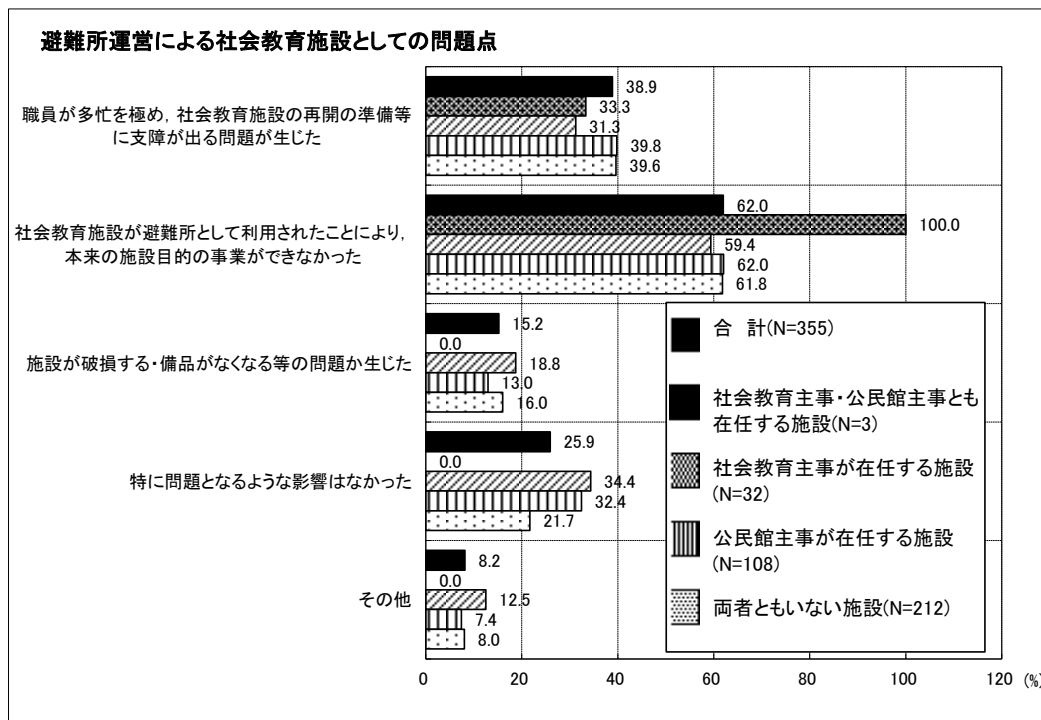
(施一問 23)



- 避難所運営による社会教育施設としての問題点を、施設に社会教育主事・主事補や公民館主事が在任している施設としない施設について比較してみると、社会教育主事などが在任している施設では、職員が多忙を極め施設再開の準備等に支障が生じた割合が施設合計よりも若干低くなっている。
- また、特に問題が生じなかったという施設の割合についても、社会教育主事や公民館主事などが在任している施設の方が高い傾向にある。
- 避難所運営の問題点は、被災の状況等によっても大きく差異がでると考えられるものの、社会教育主事や公民館主事の在任する施設の方が、避難所運営においてスムーズに行われた傾向が伺える。

図.3-4-3 社会教育施設が避難所として利用されたことの問題点

(施一問 23)

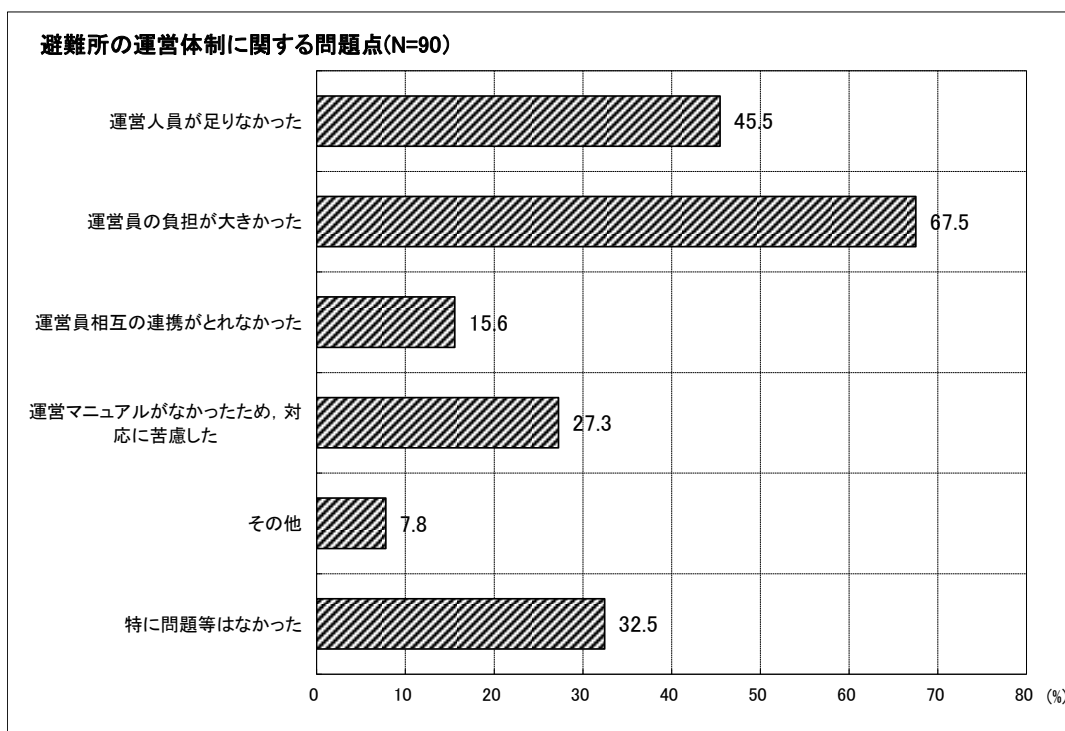


(4) 避難所の運営体制の問題点

- 社会教育行政調査によると、避難所の運営体制の問題点としては、運営員の負担の大きさが67.5%、運営人員の不足が45.5%となっている。特に問題はなかったところも32.5%ある。
- その他として、ボランティアの施設利用マナーが悪かった、避難者の協力が得られなかったなどを挙げている。

図.3-4-4 避難所の運営体制の問題点

(行一問 18)

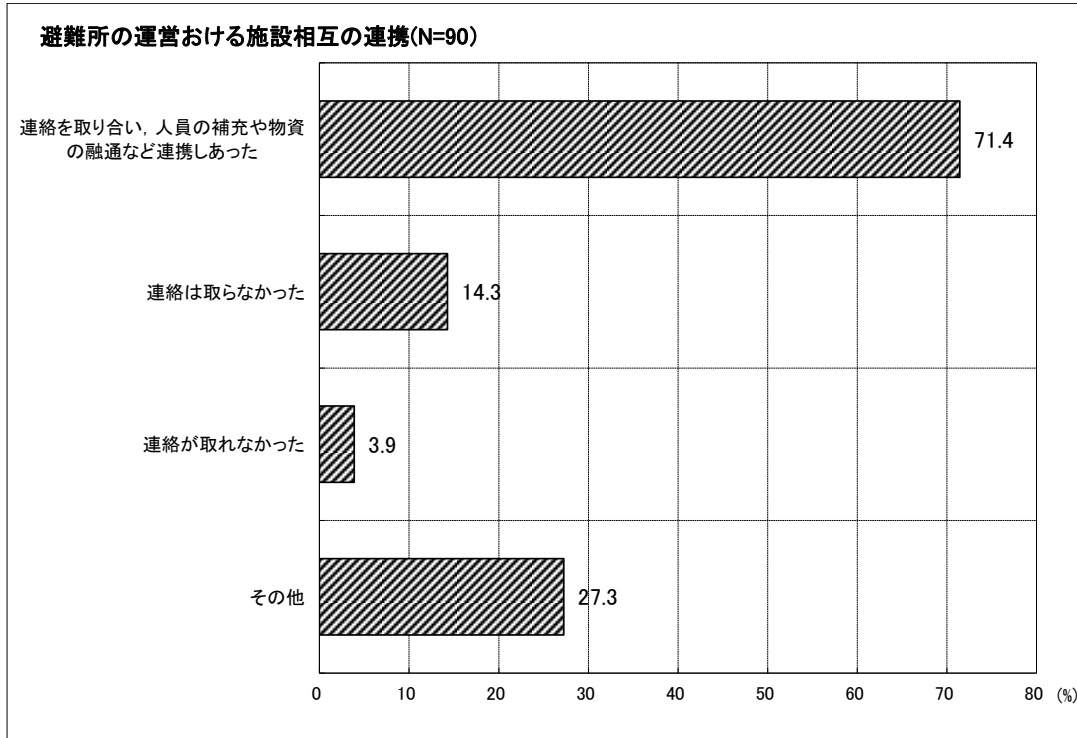


(5) 避難所運営における連携状況

- 避難所運営に関して、教育委員会や社会教育施設相互での連絡を取り合い、人の補充や物資の融通など連携があったところが 71.4%を占める。
- その他として、災害対策本部(首長部局)の直接の指示によるが多い。

図.3-4-5 教育委員会と社会教育施設相互間との連携状況

(行一問 19)



(6) 社会教育施設の避難所開設・運営における連携状況

- 社会教育施設の避難所の開設や運営に関して、日頃から関係機関と連携していた施設は 26.8%である。
- このうち、首長部局の防災担当が 89.5%、教育委員会が 85.3%、地域住民が 41.1%となっている。

図.3-4-6 社会教育施設と関係機関との連携状況

(施一問 24)

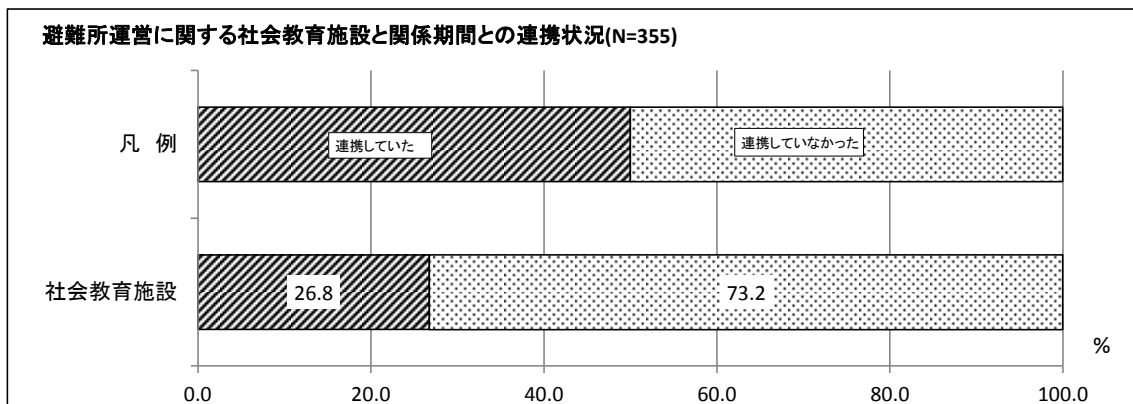
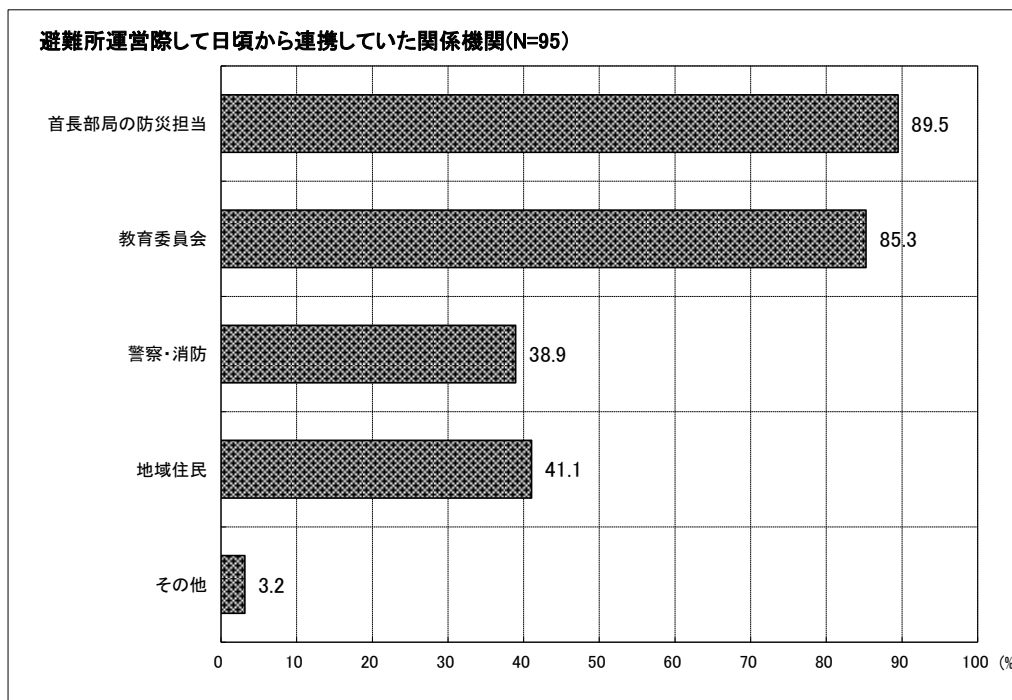


図.3-4-7 社会教育施設と連携を取っていた関係機関

(施一問 24-1)



(施一問 24-2)

- 日頃の関係機関との連携による具体的な効果としては、「自治組織が設立されていたので、比較的スムーズに対応できた」、「町長部局の防災担当との情報交換が円滑であったため避難所運営や支援物資の保管・配布がスムーズにできた」、「地元企業のスーパーより避難者へのカップ麺やお菓子等の提供があった」、「町内会連合会長による帰宅支援のためのカウンセリングを実施した」、「電話回線が不通の中、救急車の要請にあたり分団の無線が大きな支えとなった」、「地震発生直後の避難誘導がスムーズにできた」、「指定管理者がいくつかの地域団体に組織されているので運営支援がスムーズに進められた」、「自治会組織の立ち上げが短期間にできた」、「首長の早期な判断のもと、職員の招集初動がよかった」、「ストーブの灯油を入手し運搬してくれた」などが挙げられている。

(7) 避難所運営によるその他の問題点

(施一問 22)

- 施設・設備面では、「照明」、「トイレ及びトイレ用の水確保」、「暖房器具」、「入浴施設」などが数多く挙げられた。
- 情報関係としては、「情報機器の不足や情報の伝達がうまく伝わらない」、「情報の煩雑化があり、情報の共有化と一元管理が必要であった」、「誤情報が流れた」などが挙げられた。
- そのほか、「プライバシーの確保の問題」、「被災者の健康の問題」、「被災者の心のケア等に的確に対応できる職員がいない」などの避難者への対応の問題と、「避難者の中で団体行動がとれない人がおりトラブルの原因となった」、「ボランティアとして施設を利用している団体の施設利用マナー（深夜までの飲酒、施設備品の無断借用など）が悪かった」などの施設利用上の意見が挙げられた。
- 避難所運営を行う上での課題として、「マニュアルの未整備」、「運営人員の不足」、「運営体制の構築がいかにか早くできるかで、その後の対応が変わってくる」、「仮設住宅、支援制度の整備に伴って、避難者の生活再建計画を把握する必要がある」との意見もあった。

5 震災発生時の特徴的な取組事例について（ヒアリング調査より）

(1) 避難者の自治組織による避難所運営

- 岩手県の北上市黒岩地区交流センターでは、避難所としての指定がないのに関わらず、被災直後に指定管理者、同センター長、行政区長が直ちに召集し、自主防災会を立ち上げ、避難者の確認や地域資源の利用に関連した活動を開始した。主に避難所では同センター職員と自主防災会が活動し、市から派遣された職員が外部と避難所間の連絡を担当し、避難所の運営が円滑に行われた。この背景には、同地区は人口約千人で兼業農家が多く、住民同士の親交が深く、ゆいっこ（協力）の精神が受け継がれている地域であったことがある。なお、震災の2～3年前に自主防災会がすでに組織され、発電機や投光器を同センターに配備済みであった。
- 同様に、青森県の八戸市白銀公民館、岩手県の県立陸中海岸青少年の家（山田町）等でも、同館の職員等の指導の下に、避難者による自治組織を立ち上げ、その後の避難所運営が円滑に行われた。

(2) 地域内の連携による避難所運営

- 宮城県の登米市上沼ふれあいセンターでは、避難者は同地域に居住する女性高齢者が多かったため、避難者による自治組織の立ち上げ等は困難であり、できなかったが、同センター職員と避難していない地域住民のボランティアの連携により、円滑な避難所運営ができた。
- 同様に、宮城県の気仙沼市立松岩公民館では、自治組織自体の役割を地域住民が組織する指定管理者（松岩地区自治会長連絡協議会）が担った。

(3) 他地域からの避難者への支援を実施

- 福島県の二本松市戸沢公民館では、震災直後は停電のため、停電していない施設に地域の避難者を移動させ避難所としては利用されなかったが、震災後の原発事故により、同県浪江町の避難所として開設された。避難者（浪江町）には、早期に自治組織を立ち上げるよう指導したが、同館職員と地域住民が避難所開設当初の食事の準備や衣類、野菜、米等の提供、薪ボイラーやかまどの設置、薪の提供等を実施し、自治組織の立ち上げ後の円滑な避難所運営に対し、多大な支援を行った。

(4) 避難所以外での施設の利用

- 災害対策本部等の設置：宮城県の美里町文化会館（支援物資の保管場所も兼ねる）
- 支援物資の保管場所：岩手県の山田町中央公民館・釜石市郷土資料館
- 近隣の小学校の代替校舎：岩手県の県立陸中海岸青少年の家（山田町）
- 被災地で活動するボランティアの宿泊場所：岩手県の住田町大股公民館

(5) 県内における地域間の連携

- 岩手県では沿岸地域の被害が甚大であったため、宮古市を盛岡市、陸前高田市を一関市が継続的に支援するという、内陸部の比較的被害が少なかった市町村に割り当てる「横の連携」といわれる支援体制が新たに構築された。
- 福島県では、原発事故の放射能による避難者については、県が一括して避難先市町村の決定、調整を実施した。（県立施設でなるべく対応できるように努めた。）また、各市町村の地元地域の避難者は、それぞれの市町村が対応するように役割分担を明確にした。（市町村立の施設で対応とした。）

6 震災発生時の取組の課題について

- 今回の震災は、社会教育施設にも甚大な被害をもたらしたが、人的・物的被害を最小限に抑えることができた上での震災発生時の一番大きな問題は、情報連絡手段の途絶という点にあったと考えられる。特に停電による電話の不通などにより、通信手段は使えず、関係機関の職員の派遣など物理的な情報処理対応が余儀なくされた。長いところでは、1週間、関係機関との情報連絡が取れなかったところもある。停電時でも有効な衛星電話や防災無線機の整備も求められている。
- また、情報連絡手段の途絶は、関係機関からの指示等についても十分に伝わらず、震災対応時の行動において施設職員の独自の判断に頼らざるを得ない状況を生んだ。施設の管理職が不在の場合の対応のあり方や体制の整備のほか、状況により個人による判断でも行動を起こせる職員の判断力を身につける必要性も高い。
- 避難所の開設について、社会教育施設は公民館などを中心として、大きな役割を果たしている。しかしながら、避難所の運営マニュアルの整備は27.3%に過ぎず、当初から円滑な運営を進められたところは少なかった。また、災害の甚大さにより、マニュアルどおりの運営ができなかった施設も数多く存在している。
- 災害において「想定外」という設定はあり得ないという今回の震災を経験し、被害の程度、規模に応じてマニュアルの内容を再整理しておくことが重要であると考えられる。
- 社会教育施設の避難所については、75%以上の避難所で社会教育関係者が運営に関わっており、その業務内容も避難所の運営管理、関係機関との連絡調整、物資配布などから、避難者の健康や心のケアまで、さまざまな分野での対応が必要となっていた。このような社会教育関係者の身体的・精神的な負担の大きさも大きな課題となっている。当初は、社会教育関係者が主体となった運営から、地域住民やボランティアなどとの連携・協力のもとスムーズな運営ができたとする施設も数多くみられる。
- このような中で、震災直後から、自主的な地元住民・避難者による運営組織を立ち上げ、スムーズな避難所運営ができたとする事例がみられる。また、地域内、地域外のボランティアとの協働により、円滑な運営ができたとされる事例もみられる。日頃からの社会教育施設と地域との連携状況が大きく影響していることから、普段から、社会教育施設においても防災上の観点から地域とのつながりを重要な事項として捉えておく必要性が高いと考えられる。
- 避難所の運営にあたっての問題点は、まず物資、設備などハード面の問題が挙げられる。第一に被災直後の水・食料等の確保が困難であったこと、避難者の防寒着や暖房設備の不備なども大きな問題である。さらに、ライフラインの寸断やトイレ等の問題も施設面の大きな課題である。事前の対策として、十分な水・食料等の備蓄はもとより、簡易トイレ、暖房機、自家発電機の整備や、燃料の備蓄等も重要である。
- 甚大な被害の中で、情報連絡がとれない、職員相互の連携がとれないといった避難所が多くみられた。また、避難所運営等に関する指示は、所管の教育委員会の場合と、市町村の防災対策本部等で一元化した指示の場合がみられ、被害の大きな地域では特に市町村の防災対策本部からの指示による運営の場合が多くみられる。
- 社会教育施設を避難所とした場合の問題点としては、社会教育施設の本来の目的の事業ができなかったとする施設が62.0%を占めている。災害復旧・復興という点から、避難者の安全確保、生活再建等を最優先するという視点は重要であるが、避難所運営の長期化は、社会教育機能にまで影響を及ぼしている。
- 社会教育施設は、避難所のほか、災害対策本部の設置、支援物資の保管庫、小学校の代替校舎、ボランティアの活動拠点など、さまざまな役割として機能しており、地域の防災の拠点としての位置づけも大きいと考えられる。