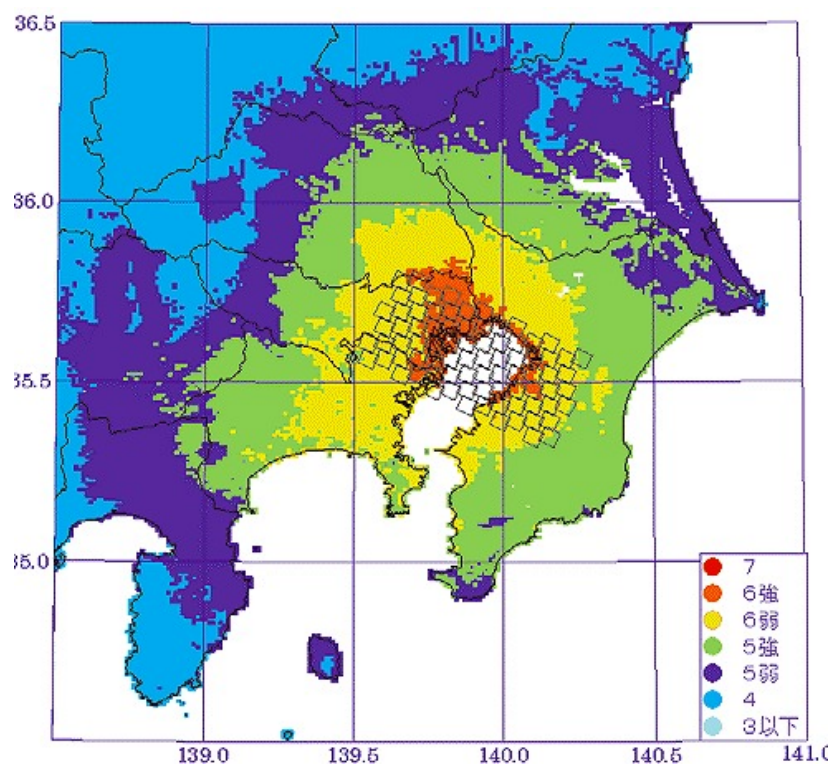


# 首都直下地震時の 災害ボランティア活動 連携訓練

## 【実施報告書】



日時：平成 26 年 12 月 11 日（木）13：00～17：00、12 日（金）9：30～16：30

会場：有明の丘基幹的広域防災拠点施設 会議室

## 【目次】

1. 実施概要 .....	2
2. プログラム概要 .....	4
3. 話題提供 1 「訓練の目的、これまでの成果」 .....	6
(1) 課題 .....	6
(2) これまでの成果（静岡） .....	7
(3) これまでの成果（高知） .....	9
4. 話題提供 2 「東京都内の取組みについて」 .....	11
(1) 話題提供者資料 .....	11
5. 話題提供 3 「首都直下地震の被害の特性について」 .....	16
6. ワーク 1 「被害を理解する」 .....	23
(1) ワークの内容 .....	23
7. ワーク 2 「首都圏域の支援の方向性を共有する」 .....	26
(1) 事例紹介-1 .....	26
(2) 事例紹介-2 .....	27
(3) ワークの内容 .....	31
8. ワーク 3 「情報共有、連携をイメージする」 .....	36
(1) 事例紹介 .....	36
(2) ワークの内容 .....	38
(4) 状況付与シート／避難者シナリオ .....	39
9. アンケート結果 .....	43
(1) 1 日目 .....	43
(2) 2 日目 .....	43
【参考資料】 .....	44
(1) 関東甲信越地域地図・人口 .....	44
(2) 関東地域 中間人口・夜間人口 .....	45
(3) 東京都の流入人口 .....	45
(4) 東京都内 区市町村社会福祉協議会ブロック .....	46

# 1. 実施概要

名称：首都直下地震時の災害ボランティア活動 連携訓練

日時：平成 26 年 12 月 11 日（木）13：00～17：00、12 日（金）9：30～16：30

会場：有明の丘基幹的広域防災拠点施設 会議室

主催：内閣府（防災担当）

共催：東京都災害ボランティアセンターアクションプラン推進会議

## 背景（東京都内での取組）

東京ボランティア・市民活動センターでは、平成 25 年 2 月より、首都直下地震等において都内で被害が発生した際に、区市町村の災害ボランティアセンターの支援や都外からの支援受入れなどを調整するセンターの設置・運営等について検討する「東京都災害ボランティアセンター検討委員会」を設置し、検討を重ねた。平成 26 年 3 月、東京都災害ボランティアセンター運営マニュアルおよび今後 5 年の環境整備、取組をとりまとめた「東京都災害ボランティアセンターアクションプラン」を策定した。

平成 26 年 6 月より、アクションプランを実行するために、ボランティア関係団体により構成する「アクションプラン推進会議」を発足し、具体的な取組を進めている。

## 目的

- ①首都直下地震の被害イメージ、時間の経過にあわせた変化や対応を参加者とともに共有する
- ②首都直下地震時のボランティア活動について地域を超えた対応などを考える機会とする
- ③首都直下地震における民間支援団体の特徴や動向について、行政関係者等が知る機会とする
- ④直下型地震が想定されている他地域において、参考となる訓練モデルを構築する

## 訓練の企画運営

この訓練は、ワーキング・グループを設置して、企画運営を行った。

### ○ワーキング・グループメンバー（五十音順）

加納佑一（東京ボランティア・市民活動センター）

佐藤大地（特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム /国内事業部国内災害担当）

鈴木まり子（特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会 /フェロー）

永井美佳（社会福祉法人 大阪ボランティア協会 /事務局次長）

間章（高知県ボランティア・NPO センター /センター長）

福田信章（東京災害ボランティアネットワーク /事務局長）

松山文紀（震災がつなぐ全国ネットワーク /事務局長）

渡辺日出夫（特定非営利活動法人 ADRA Japan /国内事業(防災・緊急支援)担当マネージャー）

## 【参加者について】

参加対象（①プレイヤー参加、②見学参加の2つにわかれる）

①プレイヤー参加	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都内参加者（51名） 災害支援に関わる NPO・NGO 職員、社会福祉協議会職員 等</li> <li>・都外参加者（38名） 神奈川、千葉、埼玉、栃木、群馬、茨城、山梨、静岡、新潟等で災害支援に関わる NPO・NGO 職員、社会福祉協議会職員等</li> </ul>
②見学参加	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政職員、社協職員、NPO・NGO 職員、その他、労働組合、青年会議所、生活協同組合等の災害救援に関わる民間組織の職員（57名）</li> </ul>

○地域別参加者数（地域性を考慮して、主催者から参加呼びかけを行う）

地域	東京	茨城	栃木	群馬	埼玉	千葉	神奈川	新潟	山梨	静岡	その他
人数	51	1	3	3	2	6	7	4	2	6	4

○性別参加者数（アンケート結果より）

	プレイヤー (1日目)	プレイヤー (2日目)	見学者 (1日目)	見学者 (2日目)
男性	56	56	35	22
女性	22	18	1	3
回答なし	0	0	0	3
合計	78	74	36	28

- ・参加者数は1日目に比べて、2日めは少ない。男女比は約8割が男性、約2割が女性であった。
- ・男性参加者の比率が80%と高いが女性の方の参加者のその殆どがプレイヤーとしての参加である。

○年代別参加者数（アンケート結果より）

	プレイヤー (1日目)	プレイヤー (2日目)	見学者 (1日目)	見学者 (2日目)
20代	10	10	0	1
30代	26	23	11	9
40代	19	21	9	7
50代	13	10	8	6
60代	3	2	7	1
70代	2	0	0	0
回答なし	5	8	1	4
合計	78	74	36	28

- ・年代別参加数でみると30代～50代が全体の3/4である。（合計75%）
- ・20代の参加者は9%だが、参加者全員がプレイヤーとしての参加である。

## 2. プログラム概要

【12月11日（木）第1日目】 13:00～17:00		見学者
13:00～13:15	(1) 開会 ・主催者挨拶、オリエンテーション	
13:15～13:30	(2) 話題提供1「訓練の目的、これまでの成果」 話題提供：事務局・訓練ワーキング・グループ	
13:30～13:50	(3) 話題提供2「東京都内の取組みについて」 ・首都直下地震時の都内のボランティア団体の体制について 話題提供：東京都災害ボランティアセンターアクションプラン推進会議	
13:50～14:15	(4) 話題提供3「首都直下地震の被害の特性について」 ・公表している首都直下地震の被害想定について解説します。 話題提供：加藤孝明氏（東京大学生産技術研究所都市基盤安全工学国際研究センター准教授）	
14:30～16:30	(5) ワーク1「被害を理解する」 ・被害想定をもとに、首都直下地震時の建物やライフライン被害などを、大判地図に書き込みます。地域ごとにわかれて実施し、実施後に、全体で結果を共有します。	2階に移動 訓練解説 ～訓練見学
16:30～17:00	(6) ふりかえり ・1日目のふりかえりと翌日のプログラム内容の説明	

※18時00分～2時間程度、情報交換会を予定（希望者のみ、4,000円程度）

【12月12日（金）第2日目】 9:30～16:30		見学者
9:30～9:45	(1) オリエンテーション	2階会場集合
9:45～12:00	(2) ワーク2「首都圏域の支援の方向性を共有する」 ・地域ごとにわかれて、「状況付与」をもとに、各地の支援体制や取組などの対応を話し合います。話し合った内容を共有し、地域ごとの特徴や相互の意見交換を行います。	訓練見学
12:00～13:00	(3) 昼食・休憩（12:50～13:00 会場見学）	
13:00～15:45	4) ワーク3「情報共有、連携をイメージする」 ・午前中のワークを踏まえ、「状況付与」をもとに、地域間の情報共有や連携などの対応を話し合います。話し合った内容を共有し、具体的な連携方策について、意見交換を行います。	2階会場 意見交換 ～訓練見学
16:00～16:30	(5) ふりかえり・閉会 ・全体のふりかえり、参加者の感想紹介 ・閉会挨拶	

## ■見学者への説明資料

### 首都直下地震時の災害ボランティア活動 連携訓練

見学者の皆さまへ

この度は「首都直下地震時の災害ボランティア活動 連携訓練」にご参加いただきありがとうございます。

訓練参加に際し、いくつかお願いがございますので、ご理解とご協力をお願いいたします。

#### 【見学者へお願い】

- ◇ 訓練中は、ビブスを着ているプレイヤーに話しかけないでください。
- ◇ ご質問・ご意見などは、腕章をつけている運営スタッフにお話してください。
- ◇ お荷物（特に貴重品）は自己責任で管理をお願いいたします。盗難・紛失の責任は負いかねます。
- ◇ 訓練会場（レクチャールーム）内は撮影自由となっております。**ただし、2階やオペレーションルームの撮影はご遠慮ください。**
- ◇ 施設内は禁煙です。
- ◇ WiFi 環境はございませんので予めご了承ください。
- ◇ **12日（金）午前？に「オペレーションルーム見学会」を行ないますので、ぜひご参加ください。？？？**
- ◇ 12日（金）13：00～14：30頃に2階にて「見学者による広域連携に関

首都直下地震時の災害ボランティア活動 連携訓練  
ワーキンググループ

### 3. 話題提供 1 「訓練の目的、これまでの成果」

#### (1) 課題

平成 23 年に発生した東日本大震災において、そのあまりにも広域かつ甚大な被害を前にして、民間による支援の在り方についても大きな課題が明らかになった。

被災地域における災害対応能力と被害の大きさにギャップが生じる状況において、被災地外から多くの人的支援がなされたが、被災地域における行政の機能が著しく低下していたこともあり、被災地のニーズと支援側のリソースをマッチングして支援を効果的に行うことは非常に困難であった。このような経験を踏まえて、下記のような課題が浮き彫りとなった。

#### ○政府・地方自治体とボランティアセクターとの連携について

- ・平成 16 年度、民間支援団体の意見を聞き、災害時のボランティア活動の環境整備を検討するために、防災ボランティア活動検討会が設置され、毎年 2 回程度の情報交換が行われるようになった。
- ・平成 21 年度政府総合防災訓練では、政府が行う訓練に、ボランティア関係者が参画した。これを契機として、政府と民間支援団体の連携、連絡要員（リエゾン）の役割などが検討されるようになった。
- ・東日本大震災では、各地で様々なボランティア活動が行われたが、政府現地対策本部などでは、ボランティアセクターの窓口が明確ではなく、東日本大震災前に関わりのあった団体や個人との情報交換、調整のみとなった。
- ・政府現地対策本部や地方自治体の災害対策本部では、民間支援団体との連携の必要性について理解が得られていなかったために、民間支援団体との接点が限られていた。その結果、被災地で活動している民間団体の活動内容、団体が把握している情報などを把握することができなかった
- ・被災地では、地元社協を中心とした災害ボランティアセンターが設置され、個人などの受入れ体制は整えられたが、地方自治体と災害ボランティアセンターなどの連携は地域によって差が生じた。

#### ○ボランティアセクター間の連携について

- ・東日本大震災では、これまで支援活動の経験がない多くの NPO や市民活動団体が支援活動を行った。特に、これまで国内の支援活動に関わりがあまりなかった国際協力 NGO が、これまでの活動経験や資金調達力を活かし、活動した。
- ・個人ボランティアの窓口として災害ボランティアセンターなど機能したが、被災地内外の民間支援団体の調整機能は存在しなかった。
- ・NPO・NGO 等外部からの支援者と被災地の災害ボランティアセンターが、情報を共有できる環境を十分に整えることができなかった
- ・被災地から個々の団体による情報発信は行われていたが、情報の集約が十分ではなかった
- ・支援団体間の調整を担う組織や人材が不足していた
- ・被災地の市町村からの情報を県域、支援者全体で共有するしくみがなかった

## (2) これまでの成果（静岡）

タイトル：第9回静岡県内外の災害ボランティアによる救援活動のための図上訓練

日時：平成26年3月1日（土）12:30～19:00 2日（日）9:00～15:30

会場：静岡県労政会館（〒420-0851 静岡県静岡市葵区黒金町5-1）

主催：公益財団法人静岡県労働者福祉基金協会、特定非営利活動法人静岡県ボランティア協会

共催：内閣府（防災担当）、静岡県、社会福祉法人静岡県社会福祉協議会・市町社会福祉協議会

協力：一般社団法人静岡県労働者福祉協議会、連合静岡

参加者

参加総数 421人（県内：263、県外：158）

プレイヤー 295人（県内：176、県外：119）／ビジター 41人

主催・共催団体、ワーキング・グループ、事務局：85人

（概要）

訓練では、県外、県内からの参加者が市町ごとにペアとなってワークを行うほか、県本部・情報センターの役割として新たに追記された「市町支援チーム」の役割・機能を検証した。

### ○県本部・情報センターの役割

県本部・情報センターや、県内1箇所を設置され、県内全域を対象にボランティア活動の支援を行う広域拠点である。その役割は大きく5項目にわかれる

- ①県内全域にわたる災害ボランティア関連情報の収集及び発信
- ②応援要請など県内外の関係各方面との連絡調整、県災害対策本部との連絡調整
- ③各支援団体間の連携促進
- ④県域の対外窓口（マスコミや行政、県内外の支援団体などとの総合窓口）
- ⑤市町支援チームの派遣（市町災害ボランティア本部の後方支援）

### ○市町支援チームの構成

今回の訓練における県本部・情報センターの構成要員は以下の通りである。

- ・静岡県社会福祉協議会
- ・静岡県ボランティア協会
- ・関東ブロック都道府県社会福祉協議会
- ・県外NPO・NGO関係者（参加申込の中から、ワーキング・グループが依頼した参加者）

総勢51名（県内19名、県外32名）となっており、県外の占める割合が県内よりも多かった。51名の要員を「県本部・情報センター」と4つの「地区担当」、8つの「支援チーム」に振り分け、それぞれワークにあわせて、役割を担った（なお、訓練に参加していない市町もあった）。

### ○市町支援チームの役割

事前に検討されていた「市町支援チーム」の役割は以下のとおりである。

- ①市町災害ボランティア本部と県本部・情報センターとの連絡調整
- ②市町災害ボランティア本部立ち上げ、運営状況についての情報収集と発信
- ③市町災害ボランティア本部のニーズの把握と関係機関への支援要請
- ④市町災害ボランティア本部立ち上げ・運営に必要な支援要員の派遣や資機材物資の提供等についての関係機関への要請と近隣市町間の受給調整
- ⑤広域（複数市町など）で支援活動を行う支援団体の情報収集および発信



⑥市町単位での支援団体等による連絡会の開催提案および支援

⑦複数市町単位での市町災害ボランティア本部や支援団体等による連絡会の開催および運営支援

訓練では、検討されていた役割をもとに、県内・県外参加者のワークにあわせて、5つの役割を担った。特に、全体では「情報共有」「連携」をキーワードに市町支援チームの役割を検証することになった。

#### ①県内（市町）と県外団体のマッチング支援

県内市町で想定される課題にあわせて、解決方策を有している県外団体とのマッチングが進められたが、成立していない市町、県外団体が複数出てきたために、市町支援チームで調整を行い、決められた時間内に、マッチングを完了することができた。

#### ②市町の困り事（課題）の把握と本部への報告・共有

マッチングと平行して、それぞれ市町担当が市町の困り事（課題）をまとめる作業を行った。それぞれ情報収集（聞き取り）はできたが、県本部・情報センターへの報告・共有は時間内に収めることができなかった。

#### ③市町の情報収集

市町ごとにとりまとめた災害ボランティア本部の活動紹介をまとめた「新聞」の内容をもとに、考えられる「県本部もしくは市町支援チームの支援」をとりまとめた。

#### ④市町共有会議の開催

市町の困り事をもとに県本部・情報センターでは、市町への支援策をとりまとめ、複数市町を対象にした「市町共有会議」を行った。会議では、各市町から県本部への支援の要望と、県本部から市町への支援策をそれぞれ共有することができた。

#### ⑤県本部・情報センターとしての対応策の検討

市町共有会議で得られた情報をもとに、あらためて県本部・情報センターの支援策を検討し、参加者全体に報告した。

#### ○訓練の成果・考察

訓練における「県本部・情報センター」「市町支援チーム」の活動から成果・課題をとりまとめた。

- ・県本部・情報センターで、50名を超える要員に一定の役割を依頼し、それぞれ臨機応変に対応することができた。一方で、市町によって役割に差が生じた
- ・市町での情報収集は円滑に進められたものの、県本部・情報センターへの報告、全体での共有は十分にできなかった。複数の市町の情報を一定期間で集約、共有するしくみやツールの活用を考える必要がある
- ・県外からの参加者（市町支援チーム要員）は、静岡県の地理特性や市町の特性を十分に理解するのは限界があり、情報収集や調整のためには、県内関係者のサポートが必要と思われる
- ・複数の市町関係者と市町支援チーム、県本部・情報センターによる「市町共有会議」を行うことで、複数市町間での情報共有の必要性などを理解する機会となった。市町共有会議は、市町間の情報共有の方策として有効であることが明らかになった
- ・県内に県外団体が入るといふ枠組みは設けたものの、県域を超えた調整などを想定した訓練を実施することができなかった
- ・行政（県・市町）とボランティアセクターや災害ボランティア本部（災害VC）の協議や連携を検討する訓練を実施することはできなかった

### (3) これまでの成果（高知）

タイトル：広域大規模災害時のボランティア活動の 体制検討ワークショップ in 高知

（災害ボランティアセンター中核スタッフ実践講座）

日時：平成 26 年 2 月 20 日（木）13:00～17:00 21 日（金）9:30～15:30

会場：高知城ホール（〒780-0850 高知県高知市丸ノ内二丁目 1 番 10 号）

主催：高知県ボランティア・NPO センター、高知県災害ボランティア活動支援本部ネットワーク会議

共催：内閣府（防災担当）

参加者

- ・高知県内：社会福祉協議会職員、NPO、大学生等 = 公募（30 名）
- ・高知県外：四国・中国・近畿地方の社会福祉協議会職員、NPO 等 = 主催者招待（22 名）
- ・話題提供者（高知県南海地震対策課等）、ワーキング・グループメンバーほか関係者

（概要）

高知県内では、市町村社協や NPO など構成する「県域支援ガイドライン検討会」を設置し、大規模災害時の各市町村間の広域的な連携のあり方を検討し、「ガイドライン」を策定している。

現段階のガイドラインでは、大規模災害発生後に、まず沿岸部の市町村を、中山間地域の市町村が支援し、その後、県内数カ所にバックヤード拠点を設置し、県内 5 ブロックの管内での連携等を進めていくことになっている。

訓練では、県内 5 ブロックに分かれて、それぞれ県内・県外の参加者がワークを行ったほか、県ボランティア本部での役割についても意見交換を行った。

#### ○県災害ボランティア活動支援本部の機能

高知県社協では、災害発生直後に、県内関係団体と連携して高知県ボランティア活動支援本部を設置し、市町村社協の災害ボランティアセンターの設置・運営に向けた支援を行う。また、災害発生後 1 月以内には、ボランティア活動のピーク期に向けて、バックヤード拠点の整備を行う。1 月以後は、高知県ボランティア活動支援本部とバックヤード拠点の運営を並行して行うことになっている。県外コーディネーターの受入窓口、活動資金・資材の調達、ボランティア募集の広報、県内災害ボランティアセンター間の調整などを担うことになっている。

訓練では、県災害ボランティア活動支援本部の対応を検討するワークを行った。県外からの支援団体について十分に熟知していないため、対応や調整が難航する可能性がある。県外団体にも県本部に入ってもらい、県外団体との調整や情報発信の支援を期待したいなどの声が聞かれた。

#### ○バックヤード拠点の機能

被災者の生活環境を守りながら、ボランティアの効果的なコーディネート業務を行うためには、被災地の災害ボランティアセンターと連携し、市町村域を超えて広域的に支援・調整する機能を有する「広域支援拠点(バックヤード拠点)」が必要とされる。

バックヤード拠点の設置は、高知県の被害状況や地理的状況を勘案すると県東部及び県西部の 2 箇所を想定する。県東部は東部福祉保健所管内の 9 市町村を担当し、設置想定場所は香南市から安芸市付近とする。また、県西部は幡多福祉保健所管内の 6 市町村を担当し、設置想定場所は四万十町付近を想定する。いずれも、具体的な設置想定場所は、今後、高知県総合防災拠点などと調整を図る。

バックヤード拠点の運営には、県外支援団体のスタッフ、県内 NPO スタッフ、災害ボランティアセンターを閉所した市町村社協の職員など 5～6 名で行うことを想定している。なお、必要な資機材も関係する団体かが協力してその収集を行う。

機能	内容
①情報収集・集約	担当被災地域の情報収集（復旧・復興活動の状況、ボランティア受入れ・ニーズの状況、災害ボランティアセンターの運営状況など）
②支援スタッフ・コーディネーターの調整	災害ボランティア活動支援プロジェクト会議メンバーや県外社協の応援スタッフ、NPO・NGO スタッフの派遣調整
③資機材の調達・保管	災害ボランティアセンターの活動に必要な資機材の調達や調達した資機材の保管
④ボランティア拠点	被災地域へのボランティアの送り出し（駐車スペースの確保、宿泊機能なし）、被災地域のニーズ収集
⑤活動支援本部との調整	災害ボランティア活動支援本部との調整や行政（広域拠点）との調整

### 【資料】2-③広域連携による支援体制(1月以後)



#### ○広域連携に関する課題

(県災害ボランティア活動支援本部)

- ・県外からの支援団体の対応や調整などを担う役割が求められる。訓練の中では、沿岸部から中山間部へ避難する住民が発生するとの指摘があり、市町村域を超えた支援活動や調整などについて、県との情報共有や市町村との調整の役割が求められる。
- ・県外の支援団体は、県内の地理特性や各市町村の状況を十分に理解していないことも想定されるため、県内関係者のサポートが必要である。

(バックヤード拠点)

- ・高知県は東西に長く、沿岸部へのアクセスが限られているため、各市町村の状況把握が困難であることが想定される。県内2箇所バックヤード拠点での情報収集は有効と思われる。
- ・静岡県の「市町支援チーム」に比べて、想定している人員が少なく、各市町の状況把握や調整などを担う人材が足りなくなることが想定される。

## 4. 話題提供 2 「東京都内の取組みについて」

### (1) 話題提供者資料

#### 東京都災害ボランティアセンター アクションプラン推進会議のあゆみ

2012年	
09月	東京都地域防災計画改定 東京都と東京ボランティア・市民活動センター（TVAC）が東京都災害ボランティアセンターを設置することが明記。その後の協定（2013年3月）により、東京都災害ボランティアセンターは、市民活動団体と協働して運営することが明記された。
2013年	
02月	第1回東京都災害ボランティアセンター（仮称）の運営等に関する検討委員会（以下、東京都災害VC検討委員会：委員名簿は5p参照）開催。 地域防災計画内の「東京都災害ボランティアセンター（仮称）」の設置・運営を、市民活動団体と協働で進められるために、TVACが都内外の関係者で構成される検討委員会を設置。第1回～第2回では、現状の把握と、課題整理、期待される機能などについて議論を深めた。
03月	第2回東京都災害VC検討委員会
06月	第3回東京都災害VC検討委員会 東京都災害VC（仮称）の役割・機能の検討及び4つの分科会を設置。以後、毎月分科会（人材育成／被災者支援ネットワーク調整／災害VC設置・運営支援／被災情報と支援情報の収集と発信）が開催されることとなった。分科会の内容・進捗は第4回東京都災害VC検討委員会以降で、毎回共有した。
08月	第4回東京都災害VC検討委員会
10月	東京都災害ボランティアセンター（大島支援）設置 2013年10月16日未明の伊豆大島土砂災害における災害ボランティア活動で、伊豆大島支援に特化した東京都災害ボランティアセンターを立ち上げ、具体的な被災地支援を実施。検討委員会参加団体のうち、東京災害ボランティアネットワーク、ジャパン・プラットフォーム（JPF）、国際協力NGOセンター（JANIC）、日本青年会議所関東地区東京ブロック協議会等のネットワーク団体をはじめ、東京YMCA、シャンティ国際ボランティア会（SVA）や静岡県ボランティア協会、東京ボランティア・市民活動センター（TVAC）が参画。事務局はTVACが担った。
11月	東京都・あきる野市合同総合防災訓練にて訓練実施 東京都が実施する総合防災訓練に、東京都災害VC検討委員会として参加。被災地での状況把握、情報伝達、情報整理等の訓練プログラムを実施。
2014年	
01月	第6回東京都災害VC検討委員会
03月	第2回東京都災害VC検討委員会
03月	第7回東京都災害VC検討委員会 各分科会の取組み・成果を受けて、東京都災害VC検討委員会として、今後実施していくべき取組みをまとめたアクションプラン（5か年中期実行計画）が作成される。同時に、アクションプランを推進していく会議体を今後設置していくことで合意し、東京都災害VC検討委員会を解散。
04月	アクションプラン推進会議 第1回準備会 開催 アクションプランを推進していく会議体を設置するにあたり、東京都災害VC検討委員会参画団体内で、ネットワーク団体となる以下の団体を中心に準備会を実施。

	東京災害ボランティアネットワーク／ジャパン・プラットフォーム／国際協力NGOセンター（JANIC）／日本青年会議所関東地区東京ブロック協議会／東京都生活協同組合連合会／東社協区市町村社会福祉協議会部会／東京ボランティア・市民活動センター（計7団体）
06月	アクションプラン推進会議 第2回準備会 開催 ネットワーク団体だけでなく、各地域・テーマで被災地支援活動や防災・減災活動を実施している団体との協働が重要との認識から、アクションプランを推進していく会議に都内の様々なNPO・NGO、民間団体等に呼びかけることで合意。
07月	アクションプラン推進会議 第1回全体会 開催 準備会団体（幹事団体）以外にNPO・NGO、民間団体等7団体が参加。
08月	東京都災害VC訓練 実施 東京都が実施する総合防災訓練に、アクションプラン推進会議として参加。昨年度の反省を踏まえ、被災地での状況把握、情報伝達、情報整理等の訓練プログラムを実施。
10月	アクションプラン推進会議 第1回幹事会 開催 内閣府からの提案により、広域連携訓練を共催で実施することが決まる。アクションプラン推進会議の進捗状況の確認を行った。
11月	アクションプラン推進会議 第2回全体会 開催 広域連携訓練の内容を検討、アクションプランの進捗状況の確認を行った。

（以上、2014年12月11日現在）

◆アクションプラン推進会議 幹事団体

推進会議の中に幹事団体を置く。幹事団体は参加団体のうち以下の7団体とし、アクションプラン推進会議の運営を中心的に進める役割を担う。

- ・国際協力NGOセンター（JANIC）
- ・ジャパン・プラットフォーム（JPF）
- ・東京災害ボランティアネットワーク
- ・東京都生活協同組合連合会
- ・東京ボランティア・市民活動センター（TVAC）
- ・東社協区市町村社会福祉協議会部会
- ・日本青年会議所関東地区東京ブロック協議会（※五十音順）

◆アクションプラン推進会議全体会 参加団体（幹事団体以外）

第1回全体会 参加団体

ADRA Japan、シャプラニール＝市民による海外協力の会、シャンティ国際ボランティア会、JUON（樹恩）NETWORK、東京YMCA、難民支援協会、ピースボート災害ボランティアセンター

第2回全体会 参加団体

ADRA Japan、シャプラニール＝市民による海外協力の会、シャンティ国際ボランティア会、JUON（樹恩）NETWORK、東京YMCA、NICE

## アクションプラン作成の上での課題認識

### ①NPO・NGOや様々な専門団体との連携体制

東日本大震災では多くのNPO・NGOや専門団体が活躍した。地域の災害ボランティアセンター（災害VC）の中にはこうしたNPO・NGOや専門団体とうまく連携が取れたところもあるが、残念ながら、そうでないところも見られた。日常からNPO・NGOや専門団体とのつながりが希薄であった上に、災害VCとNPO・NGOや専門団体をつなぐ認識や人材が不足していたことが原因として挙げられる。

首都直下地震では、都市部特有の様々なニーズ（例えば、高齢者や障害者、子ども、女性、外国人など要援護者の課題など）が出てくることが想定され、そうした専門的な支援ができる団体とのつながりづくりが急務と言える。

### ②近隣区市町村との協力体制

東日本大震災では、沿岸地域の市町村を、隣接する内陸地域の市町村が支えた事例が見られた一方、地域によっては、支援が入っている地域と支援が行き届かない地域が出てしまい、支援の格差が生まれた。首都直下地震の場合、複数の区市町村が被害にあう広域災害となることが想定されており、区市町村での協力体制が不可欠になると考えられる。

### ③ボランティアの受入れ体制のあり方

東日本大震災では、災害VCの立ち上げが遅れたり、受入れ体制が整わないという理由でゴールデンウィークのボランティア受付を中断する地域も見られた。首都直下地震でも多くのボランティアが駆けつけることが想定されるが、ボランティアの力を被災者支援に活かしていくための新たな考え方や事前の準備が必要と考えられる。

### ④災害VCにおける情報発信のあり方

近年、多くのボランティアや支援団体が被災地から発信される情報（ホームページやソーシャルネットワークサービス等）のページを見て情報収集を行っており、情報発信がボランティアや支援団体に与える影響が非常に大きくなっている。災害VCとして、情報発信の考え方や方法について議論を深め、災害時に適切な情報発信が行えるよう準備をしておく必要がある。

### ⑤全体状況の把握の仕組みと調整機能

広域災害となる首都直下地震において、東京全体の情報をどのように掴み、全国からの支援をつないでいくのか。東日本大震災では、広域の被害情報・支援情報が整理されておらず、どこでどのような支援が足りていないのか把握が困難だったと言われている。災害時という様々な情報が行き交う中で、どのように情報を収集し、それをまとめ、調整していくか。これまでとは違う新たな仕組みが必要となる。

以上の問題意識について、東京都災害VC検討委員会では4つの分科会で検討を重ね、5か年の注記実行計画「アクションプラン」の作成に至った。おそらく、災害が起きる前からこのような問題意識に立ち、多種多様な関係者とともに検討を行ったースは珍しいのではないだろうか。

（アクションプランの一覧は次ページに掲載）

## 首都直下地震等に向けたアクションプラン一覧

### 1 被災者支援ネットワーク・連絡調整

- ①NPO・NGO担当ブロック制（都内社協ブロック域）の創設
- ②都内社協ブロック間の相互応援の仕組みの創設
- ③東京都災害ボランティアセンターにおける支援調整メニューの作成
- ④東京都（ボランティア担当部局／防災担当部局）との連携の強化

### 2 災害ボランティアセンター設置・運営支援

- ①災害ボランティア支援チェックリスト・事例集の作成
- ②区市町村ボランティアセンターの災害への取組みの推進状況の把握と共有
- ③ブロック情報交換会の開催

### 3 被災情報・支援情報等の収集と発信

- ①災害ボランティア広報担当者育成プログラムの開発並びに研修・訓練の実施
- ②災害ボランティア情報発信ガイドラインの更新（作成は25年度中）

### 4 人材育成

- ①ブロックを中心とした連携実践研修プログラムの開発と実践

### 5 災害時の支援体制

- ①東京都災害ボランティアセンター運営マニュアルの見直し
- ②発災直後における活動資金の確保

東京都災害ボランティアセンター（仮称）の運営に関する検討委員会 委員名簿（H26年度）

	所属等	氏名	備考
1	東京災害ボランティアネットワーク 事務局長	福田 信章	
2	災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（中央共同募金会 企画広報部長）	阿部 陽一郎	
3	東京 YMCA 総主事	廣田 光司	委員長
4	シャンティ国際ボランティア会（SVA） 理事・事務局長	関 尚士	
5	静岡県ボランティア協会 事務局長	鳥羽 茂	
6	とちぎボランティアネットワーク 常務理事・事務局長	矢野 正広	
7	国際協力 NGO センター（JANIC） 震災チーム リーダー	田島 誠	
8	ジャパン・プラットフォーム 国内事業部長／東北事務所長	明城 徹也	
9	東京都生活協同組合連合会 代表理事	竹内 誠	
10	日本青年会議所関東地区東京ブロック協議会 副会長	輪千 智一 （～H25.12） 新井 克尚 （H26.1～）	
11	ダイナックス都市環境研究所 研究員	津賀 高幸	
12	荒川区社会福祉協議会 事務局長・専務理事	藤田 満幸	副委員長
13	世田谷ボランティア協会 ボランティア・市民活動推進部 部長	高橋 祐孝	
14	震災がつなぐ全国ネットワーク 事務局長	松山 文紀	
15	調布市市民活動支援センター センター長	朝日 敏幸	
16	法政大学 非常勤講師	安藤 雄太	
17	東日本大震災女性支援ネットワーク 運営委員	浅野 幸子	
18	品川区地域振興事業部協働・国際担当課長	寺嶋 清	
19	東村山市市民部防災安全課長 （東京都市町村防災事務連絡協議会幹事長）	細渕 睦	
20	東京都生活文化局都民生活部市民活動担当課長	渡邊 勝美	
21	東京ボランティア・市民活動センター 所長	山崎 美貴子	



## 5. 話題提供 3 「首都直下地震の被害の特性について」

(話題提供者)

加藤孝明氏 (東京大学生産技術研究所 都市基盤安全工学国際研究センター)

専門分野：都市防災，地域安全システム，都市計画，まちづくり

東京都，埼玉県，愛知県，神奈川県，横浜市，川崎市，名古屋市，さいたま市の地震被害想定調査に参画

東京都，さいたま市，川崎市，名古屋市の防災都市づくり計画策定に参画

その他，コミュニティレベルの防災まちづくりを実践

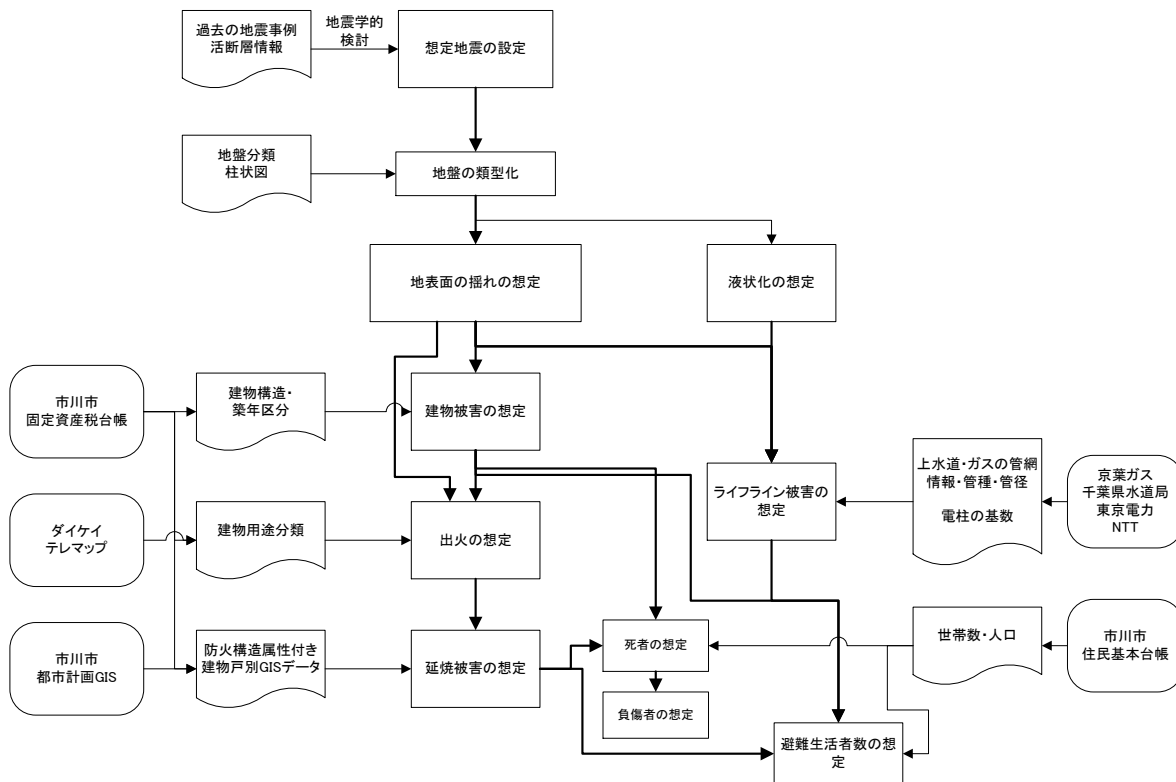
地震被害想定とは

- ・工学的に地震被害を算定し，被災時の状況を検討する「素材」を提供する

□被害想定結果に現れたものがすべてではない。

①蓋然性の高い地震を想定：想定地震

②工学モデルにより各被害を想定



## 地震被害想定とは

- 目的: 地域防災計画の前提条件. 「敵」を知る
  - 自治体の防災対策のマスタープラン.
  - 災害対策基本法に基づく法定計画
- 平成以降の経緯(首都圏)
  - H3: 東京都
  - H7: 阪神淡路大震災
  - H9: 東京都
  - H17: 内閣府: 直下型地震
  - H19: 東京都: 直下型地震
  - **<東日本大震災> ⇒ 「最大クラス」の被害想定の定着**
  - H24: 東京都: 直下型地震+海溝型(元禄関東地震)

---

  - H23神奈川県(津波), H23千葉県
  - H24川崎市, H24横浜市, H25埼玉県, H25さいたま市
  - (参考:H24: 内閣府: 南海トラフ巨大地震の被害想定)
  - H25.12: 内閣府・首都直下地震被害想定
  - H25-: 神奈川県作業中

## 地震被害想定とは

- 目的: 地域防災計画の前提条件. 「敵」を知る
  - 自治体の防災対策のマスタープラン.
  - 災害対策基本法に基づく法定計画
- 平成以降の経緯(首都圏)
  - H3: 東京都
  - H7: 阪神淡路大震災
  - H9: 東京都
  - H17: 内閣府: 直下型地震
  - H19: 東京都: 直下型地震
  - **<東日本大震災> ⇒ 「最大クラス」の被害想定の定着**
  - H24: 東京都: 直下型地震+海溝型(元禄関東地震)

---

  - H23神奈川県(津波), H23千葉県
  - H24川崎市, H24横浜市, H25埼玉県, H25さいたま市
  - (参考:H24: 内閣府: 南海トラフ巨大地震の被害想定)
  - H25.12: 内閣府・首都直下地震被害想定
  - H25-: 神奈川県作業中

## 都心南部直下地震の建物被害

項目		冬・深夜	夏・昼	冬・夕
揺れによる全壊		約175,000棟		
液状化による全壊		約22,000棟		
急傾斜地崩壊による全壊		約1,100棟		
地震火災による焼失	風速3m/s	約49,000棟	約38,000棟	約268,000棟
	風速8m/s	約90,000棟	約75,000棟	約412,000棟
全壊及び焼失棟数合計	風速3m/s	約247,000棟	約236,000棟	約465,000棟
	風速8m/s	約287,000棟	約272,000棟	約610,000棟
ブロック塀等転倒数		約80,000件		
自動販売機転倒数		約15,000件		
屋外落下物が発生する建物数		約22,000棟		

3

## 都心南部直下地震の人的被害

項目		冬・深夜	夏・昼	冬・夕
建物倒壊等 (うち屋内収容物移動・転倒、落下物)		約11,000人 (約1,100人)	約4,400人 (約500人)	約6,400人 (約600人)
急傾斜地崩壊		約100人	約30人	約60人
地震火災	風速3m/s	約2,100人 ～約3,800人	約500人 ～約900人	約5,700人 ～約10,000人
	風速8m/s	約3,800人 ～約7,000人	約900人 ～約1,700人	約8,900人 ～約16,000人
ブロック塀等の転倒、屋外落下物		約10人	約200人	約500人
死者数 合計	風速3m/s	約13,000人 ～約15,000人	約5,000人 ～約5,400人	約13,000人 ～約17,000人
	風速8m/s	約15,000人 ～約18,000人	約5,500人 ～約6,200人	約16,000人 ～約23,000人
負傷者数		約109,000人 ～約113,000人	約87,000人 ～約90,000人	約112,000人 ～約123,000人
要救助者(自力脱出困難者)		約72,000人	約54,000人	約58,000人

4

## 東京都の新たな地震被害想定：概要

### 想定地震

- 首都直下型：東京湾北部地震(M7.3)，多摩直下地震(M7.3)
  - ・ 海溝型地震の前に頻発 ……プレート境界の位置が浅いことが判明
- 海溝型地震：1703年元禄関東地震(1923年関東地震より大きい)(M8.2)
  - ・ 津波対策のために想定
  - ・ 100～200年周期
- 活断層で発生する地震：立川断層(M7.4) 数千年に1回

#### ○ 東日本大震災を踏まえ、現行の被害想定を見直し

- ◆ 客観的なデータや科学的な裏付けに基づき、より実際に即した被害想定へと全面的に見直し(地震モデル、火災の想定手法の改良)

再検証	【首都直下地震】	東京湾北部地震 (M7.3) 多摩直下地震 (M7.3)	首都直下地震防災・減災特別プロジェクトの研究成果を反映し、最新のモデルで検証
追加	【海溝型地震】	元禄型関東地震 (M8.2)	大規模海溝型地震の検証
追加	【活断層で発生する地震】	立川断層帯地震 (M7.4)	地下の浅い部分で発生する地震の検証

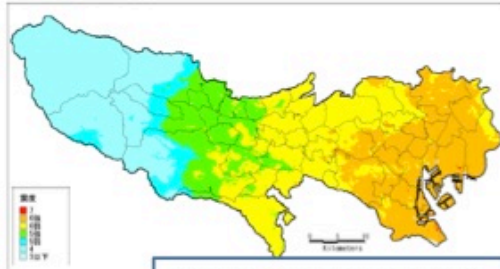
- ◆ フィリピン海プレート上面の深度が従来の想定より浅いという最新の知見を反映 → 震源が浅くなるため、従来の想定より震度が大きくなる
- ◆ 津波による被害想定を実施 → 過去の記録等で、都内に最も大きな津波をもたらしたとされる元禄関東地震(1703年)をモデルとして検証

## 東京都の新たな地震被害想定：概要 想定結果の特徴：震度分布

最大震度7(赤色)の地域が出るとともに、震度6強の地域が広範囲に

#### 【首都直下地震】

○ 東京湾北部地震(M7.3)



震度6強以上の範囲：区部の約7割

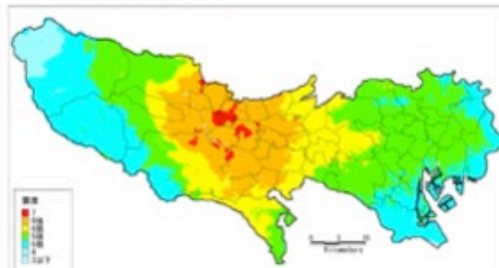
#### 【海溝型地震】

○ 元禄型関東地震(M8.2)

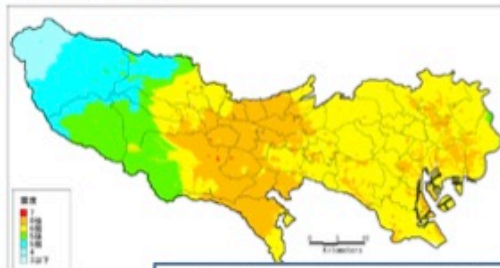


#### 【活断層で発生する地震】

○ 立川断層帯地震(M7.4)



○ 多摩直下地震(M7.3)



震度6強以上の範囲：区部の約4割

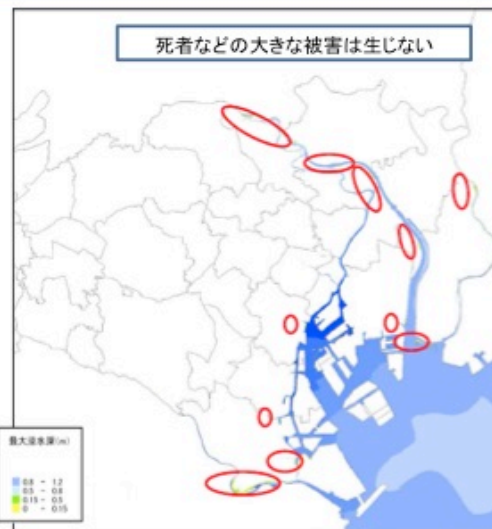
## 東京都の新たな地震被害想定：概要 想定結果の特徴：津波

**元禄関東地震**：東京湾沿岸部の津波高は、満潮時で最大でもT.P.2. 61m(品川区)  
※地盤沈下を含む。(T.P.=東京湾平均海面)



最大津波高とその場所

(津波高は満潮時の値。地盤沈下を含む。)



浸水想定図

(水門閉鎖時)

## 東京都の新たな地震被害想定：被害の概要

被害の概要(冬の夕方 18時・風速8m/s)

		【首都直下地震】		【海溝型地震】		【活断層で発生する地震】	
		東京湾北部地震 (M7.3)	多摩直下地震 (M7.3)	元禄型関東地震 (M8.2)	立川断層帯地震 (M7.4)		
人的被害	死者	約 9,700 人	約 4,700 人	約 5,900 人	約 2,600 人		
	原因別						
	揺れ	約 5,600 人	約 3,400 人	約 3,500 人	約 1,500 人		
	火災	約 4,100 人	約 1,300 人	約 2,400 人	約 1,100 人		
物的被害	負傷者 (うち重傷者)	約 147,600 人 (約 21,900) 人	約 101,100 人 (約 10,900) 人	約 108,300 人 (約 12,900) 人	約 31,700 人 (約 4,700) 人		
	原因別						
	揺れ	約 129,900 人	約 96,500 人	約 98,500 人	約 27,800 人		
	火災	約 17,700 人	約 4,600 人	約 9,800 人	約 3,900 人		
避難者の発生(ピーク:1日後)	建物被害	約 304,300 棟	約 139,500 棟	約 184,600 棟	約 85,700 棟		
	原因別						
	揺れ	約 116,200 棟	約 75,700 棟	約 76,500 棟	約 35,400 棟		
		約 188,100 棟	約 63,800 棟	約 108,100 棟	約 50,300 棟		
		約 339万 人	約 276万 人	約 320万 人	約 101万 人		

帰宅困難者 約 517万 人

参考：  
阪神淡路大震災・東日本大震災の建物被害：25万棟

## 被害の地域分布の特徴(東京湾北部地震):複合被害

- 想定外への対応として深化

---

- 高潮+津波

- 津波による浸水域の拡大可能性を指摘

- 急傾斜被害+被災後の豪雨・長雨

- 土砂崩れの二次災害

- 下水道被害・ポンプ設備被害+被災後の豪雨・長雨:

- 被災後の内水氾濫

## 地震被害想定結果の読み取りにあつての留意点

- **地震被害想定で描かれる災害状況像**

- 限定条件付であることを意識すべきである。

⇒ **すべてを説明しつくしているわけではない。**

- 工学的に解明されている事象:
  - 精度高く想定可能
- 工学的に解明されていない事象 ⇒ 定量化されていない
- 新しい都市空間・システムの被災状況 ⇒ 想定されていない
- 現代の人の被災状況 ⇒ 想定されていない

⇒ **不確実性, 誤差を含む**

---

- 地震被害想定はあくまでも参考値。

- 地震被害想定を参考にして地域の被害状況を精度高く描き出す努力が必要

**「環境・人を看る目」と「想像力」が重要**

- 「想定外」「想定以上」への心の準備が必要

## 地震被害想定の課題

- 科学の限界
  - 工学的に分かるものだけ
  - 不確実性+誤差を本質的に含む
- 時間の限界
  - スピード感と拙速
  - 地震被害想定技術・精度のデフレ
- 社会の限界
  - 瞬間的な反応⇒むしろ持続性が重要
  - 行う側(行政, 学術):「想定外」恐怖症
    - 被害想定結果のインフレ? 傾向
  - 見る側(市民):あきらめ感の醸成
    - 最適なソリューションは「起こらないことを祈る」

## 地震被害想定の実用性

- 地震被害想定は、結果ではなく、始まり
- 「地震被害想定」⇒「災害状況像の想定」へ
  - 災害状況像＝被害と可能な対応シナリオの重ね合わせ
  - 行政だけではなく、各地域・地区で当事者が行うべき。
    - コミュニティの災害状況像
    - 業務地区の災害状況像
  - 多様な活動主体がそれぞれ描くべき
  - ⇒  
さらに、今後に向けて、被害想定を行う主体に対策を考えるために必要な被害想定項目を要請することが重要。

## 6. ワーク 1 「被害を理解する」

### (1) ワークの内容

#### 【ワークの目的】

- ・ おおよその被害イメージを理解・共有する。  
(支援のおおよその方向性を、ワークを通して理解・共有する)
- ・ 被害想定を共有することで、団体間で共通認識が生まれる。
- ・ 被害想定を共有することで、他地域と共通認識が生まれる。  
⇒ 団体間連携がしやすくなる / 地域間連携がしやすくなる。
- ・ 共通認識を持って、初めて具体的な対応が検討できる
- ・ この訓練を通じて、共通認識を持った団体・地域と、それぞれで具体的な取組み（訓練だけではないかもしれない）を実施していただき、「本気の広域連携」を考える。

#### 【状況設定】

- ・ 冬の夕方 18 時・風速 8 m/秒
- ・ 都心南部直下地震 (M7. 3) (都の被害想定での東京湾北部地震)

##### 1) 地震の揺れによる被害

揺れによる全壊家屋：約 175,000 棟

建物倒壊による死者：最大約 11,000 人

揺れによる建物被害に伴う要救助者：最大約 72,000 人

##### 2) 市街地火災の多発と延焼

焼失：最大約 412,000 棟。建物倒壊等と合わせ最大約 610,000 棟

死者：最大約 16,000 人。建物倒壊等と合わせ最大約 23,000 人

#### (注意点)

- ・ あくまでも被害想定に基づいた被害イメージとなります。
- ・ かならずしも現実に起こる被害ではありません。今回の想定よりも被害は小さいかもしれませんが、大きいかもしれません。
- ・ 中央防災会議の被害想定を下敷きにしていますが、実際の災害時の対応・対策がどこまで実現可能か考慮できていません。今回の想定はあくまでも訓練用だと考えて下さい。

#### 【グループわけ】

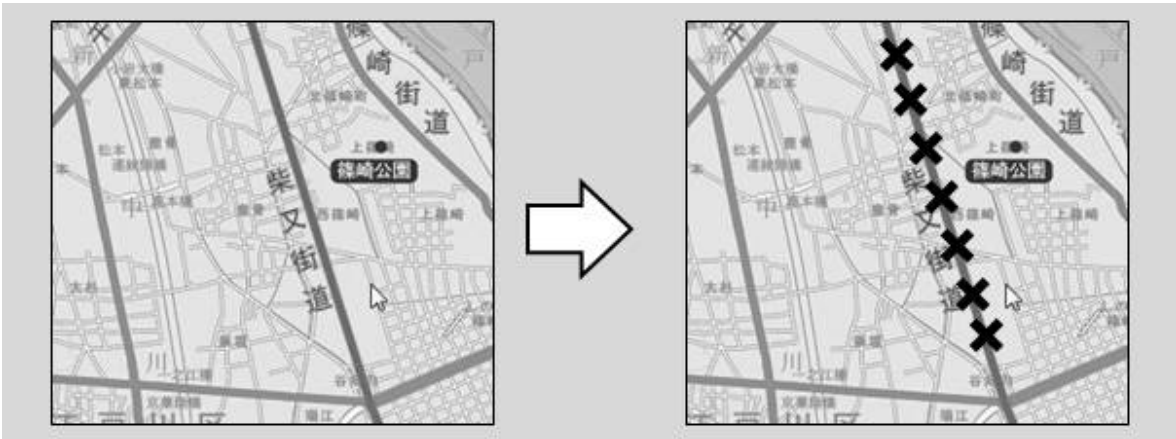
- ・ 都内、都外のプレイヤーの混成グループをつくる (1 グループ 8 名程度)  
都内北部＝北関東、都内東部＝千葉、都内南部＝神奈川など、比較的近いところで固める



## 【ワークの手順】

### 1) 交通規制がかかる道路を白地図に記入

交通規制がかかる道路に×印を付ける



### 2) 交通規制対象道路をチェック

#### ○都内の交通規制対象道路（第一次及び第二次規制の一部含む）

- 1) 環七（環状7号線）の内側全て（以下、環七の外側のみの記入でOKです）
- 2) 国道4号線（日光街道）
- 3) 国道6号線（水戸街道）
- 4) 国道14号線（京葉道路）
- 5) 国道17号線（中山道）
- 6) 目白通り
- 7) 国道20号線（甲州街道）
- 8) 国道122号（北本通り）
- 9) 国道246号線（青山通り・玉川通り）
- 10) 国道254号線（川越街道）
- 11) 国道357号線（東京湾岸道路）
- 12) 圏央道除く全ての高速道路（記入しなくてOKです）

#### ○千葉県交通規制対象道路

- A) 国道6号（水戸街道）
- B) 国道16号
- C) 国道6号と国道16号の東京湾側全て
- D) 国道51号
- E) 国道126号
- F) 国道464号
- G) 高速道路（記入しなくてOKです）常磐自動車道、京葉道路、東関東自動車道、千葉東金道路、東京湾アクアライン、館山自動車道、富津館山道路

#### ○埼玉県交通規制対象道路

- A) 国道4号（日光街道）
- B) 国道122号（岩槻街道）
- C) 国道17号及び17号バイパス含む
- D) 国道254号（川越街道）
- E) 圏央道除く全ての高速道路（記入しなくてOKです）

○神奈川県交通規制対象道路

- A) 東名高速道路県内全線
- B) 中央自動車道県内全線
- C) 首都高速道路（横羽線、湾岸線）
- D) 東京湾アクアライン県内全線
- E) 国道 246 号の都県境から新石川交差点まで

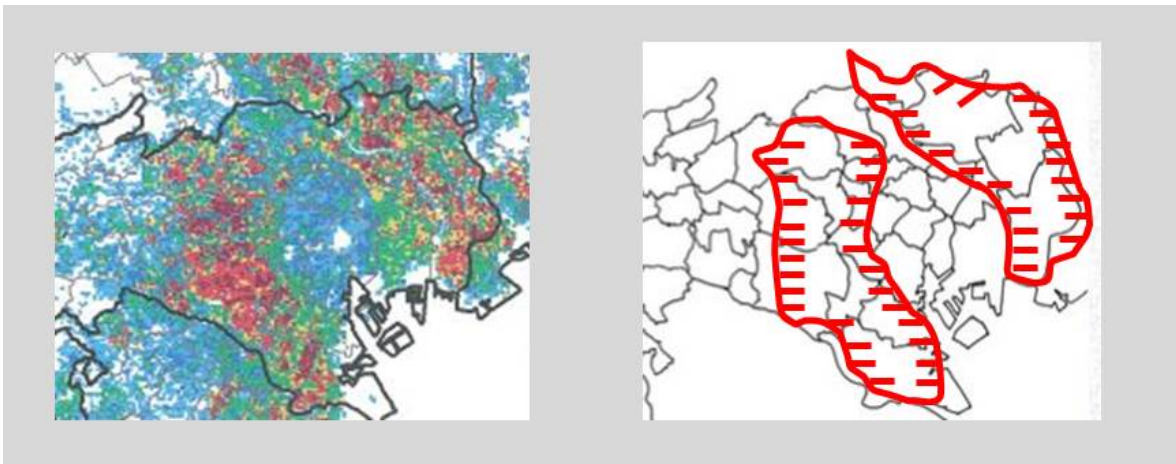
3) 通行可能な道路を白地図に記入

環七から伸びる通行可能な主要幹線道路（都県をまたぐ国道・主要幹線道路）

- A) 国道 15 号（第一京浜）
- B) 国道 1 号（第二京浜）
- C) 中原街道
- D) 五日市街道
- E) 青梅街道

4) 全壊・焼失が激しい地域を白地図に記入

黄色・赤色・紫色の地域を赤マジックで白地図に記入します。



## 7. ワーク2「首都圏域の支援の方向性を共有する」

### (1) 事例紹介-1

宮城県社会福祉協議会 北川進氏

#### 被災地社協支援における県社協の6つの視点

##### スーパーバイズ・コーチング力

###### 客観的『助言・アドバイス』

活動の主体である被災地社協は、直面する課題の対応に埋没したり、長期的な視点がもてなかつたりしがち。鳥の目の視点でアドバイスを。

###### 愛情的『苦言・叱咤激励』

日ごろから共に活動を行い、その先も継続して支援できる県社協だからこそ、励ますだけではなく、後押しの意味も含め苦言や厳しい意見を客観的立場から伝えることも必要。

##### コーディネート力

###### 広域的『つなぎ役』

社協の持つネットワークは強力。全国に専門的な力を持つ支援者は多い。その力を被災地にタイムリーにつなぐ、またはその調整をおこなう。

###### 総合的『情報収集と提供』

被災地で交わされる様々な情報を集約し、県域全体の情報集約につなげるとともに、被災地外の情報を提供する。

##### 代替力・マンパワー

###### 協働的『マンパワー』

「共に」取り組む姿勢を基本に、慢性的な人材不足を補い、時に被災地社協の一員となって被災地社協の支援とする。

###### 補完的『レスパイト』

一員として力を発揮することにより、被災地社協職員の休息休憩を取り易くする、それらによりリフレッシュを促す。

## (2) 事例紹介-2

荒川区社会福祉協議会 事務局長 藤田満幸

### 荒川区における災害ボランティアセンターの取組み — 外部からの支援受入を想定した考え方について —

#### 1. 荒川区について



#### 2. 東日本大震災での被災地への職員派遣

東日本大震災では、友好交流都市釜石市など被災地へ職員を派遣し、支援活動を積極的に行うなかで、災害ボランティアセンターや福祉避難所の運営状況や課題の把握に努めた。

- 釜石市への支援活動
  - ・ 災害ボランティアセンター、福祉避難所、釜石市役所
- 災害ボランティアセンター調査
  - ・ 新潟県柏崎市
- 災害ボランティアセンター運営支援
  - ・ 宮城県南三陸町、岩手県陸前高田市
- おもちゃ図書館の復旧支援
  - ・ 南三陸町、仙台市、石巻市

### 3. 支援や調査を通じて、災害ボランティアセンターに関し感じたこと

- (1) 災害ボランティアセンターごとに被災者への対応方法が異なる。
- (2) 災害ボランティアセンターとNPO・NGOとの連携がとれていないところが多い。
- (3) 宿泊できるスペースがあることによって、長期的・継続的な支援活動を受けられる可能性が広がる。
- (4) 地域の要援護者への取り組みが少ない。
- (5) 災害ボランティアセンターを早く立ち上げ、情報の発信が重要。

## 4. 釜石市の被災状況と荒川区の被害想定比較

		岩手県釜石市	東京都荒川区
地震の名称		東日本大震災	東京湾北部地震(想定)
面積	面積	441.42km <sup>2</sup>	10.2km <sup>2</sup>
	人口	39,996人 (H23/3)	207,735人 (H25/12)
規模	震度	マグニチュード 9.0 震度6弱	マグニチュード 7.3 震度6強
	津波	9.2m~19.3m	—
発生時刻		午後2時46分頃	冬の夕 18時
人的被害		死者・行方不明 1,041人 (H24.11現在)	死者 422人
被災家屋		2,957戸	11,709戸
避難者		9,883人	116,502人

### 5. 災害ボランティアセンターが直面する課題

- (1) 首都直下地震を想定した災害対策準備の見直し
  - ・災害VC設置場所の具体化と対象施設の被災を想定しての候補の複数化
  - ・災害VCの情報発信の確保
  - ・地域の要援護者支援の具体化、福祉避難所の設置
- (2) 近隣自治体VCとの協力の必要性
  - ・連続した市街地で、支援内容の大きな違いは望ましくない
  - ・他自治体VCとの情報共有・協力が必要
- (3) NPO・NGOとの連携の強化
  - ・これまでの震災と比較にならない膨大なニーズへの対応が求められる
  - ・大都市特有の多様なニーズへの対応が必要

## 6-1 災害対策準備の見直し①災害ボランティアセンター設置の具体化

■災害ボランティアセンターを、施設や周辺道路等の被災状況に対応して設置できるよう、3か所の設置候補を選定

- (1) 荒川総合スポーツセンター
- (2) 首都大学東京荒川キャンパス
- (3) 都立産業技術高等専門学校荒川キャンパス

■NPO・NGO等が長期的に支援活動を行えるような

スペースや、宿泊可能な部屋として、スポーツセンターの一階ロビーと、小体育室を確保。武道場2室と野球場の一部の確保を現在区に要望中

## 6-2 災害対策準備の見直し② 災害VCの情報発信の確保

岩手県釜石市  
社協と平成24年  
6月に災害時相互  
応援協定を結び、  
具体的な応援内  
容として、災害発  
生時に災害ボラン  
ティアセンターの  
情報サイトの代理

立上げを合意

荒川区社会福祉協議会  
荒川区災害ボランティアセンター  
デスト版

ホーム  
荒川区からの情報  
荒川区へのアクセス  
荒川区災害ボランティアセンターの設置準備  
ボランティアの受付

荒川区災害ボランティアセンター

電話 ●●●●●●●●●●  
メール ●●●●●●●●●●

更新情報  
2011年03月11日

岩手県釜石市社会福祉協議会がホームページを代理で作成しています。

荒川区災害ボランティアセンター

2011年03月11日、東京都心部を直下型大地震が襲い、荒川区をはじめ東京23区は震度4の激震に襲われました。東京都荒川区社会福祉協議会では、災害ボランティアセンターを設置し、全国からの支援を受けて被災者の救援活動にあたる準備をしていますが、東京では電気や通信が途絶の状況であるため、緊急時相互応援協定を結んでいる岩手県釜石市社会福祉協議会が荒川区災害ボランティアセンターの情報を伝えるため、本ホームページを立ち上げました。荒川区からの情報が入り次第、ホームページを通じ、皆さんのお伝えます。全国からのご支援をお願いいたします。(2011年03月11日)

## 6-3 災害対策準備の見直し③地域の要援護者支援の取り組みの具体化

○一次避難所としての福祉避難所の設置

- ・高齢者対象15か所、障がい者対象12か所の施設を、災害発生後すぐに開設する一次避難所として福祉避難所の指定を行う
- ・対象者 高齢者（介護度4、5の高齢者）、障がい者（愛の手帳・精神障害者手帳所持者、身体障害者手帳の1・2級）

○福祉避難所や福祉施設に対する外部支援の仕組みを検討

○災害ボランティアセンターへの福祉避難所等の情報取得ルートの確保と、ボランティアの派遣

○東京都社会福祉協議会が計画している「災害時要援護者支援センター」による広域支援の仕組みづくりの検討

## 7. 近隣自治体VCとの協力協定

■城北ブロック（文京区、台東区、北区、荒川区）の社協・ボランティアぷらざが、平成25年9月に「災害ボランティアセンター相互協力協定」を結ぶ。

### ■協力の内容

- (1) 情報の交換
- (2) 可能な範囲での活動協力
- (3) 資機材の提供
- (4) 区境地域でのボランティア派遣の協力
- (5) (平時からの連携)

災害時の円滑な相互の協力体制をめざすため、平時から社会福祉協議会及びボランティアセンター間の、情報交換・交流活動をすすめる。

## 8. NPO・NGOとの平時からの連携強化

■災害発生時に、NPO・NGOと協力して取り組んでいくために、平時からの連携が重要

### ■連携の取組み

- (1) 城北ブロックで、認定NPO法人とちぎボランティアネットワークから「災害時におけるNPOとのネットワークのあり方」を学ぶ。
- (2) 平成26年1月、城北ブロック災害VC担当者連絡会に、東ボラとNPO・NGO（シャンティ国際ボランティア会、ピースボート災害ボランティアセンター）が参加、各区の災害ボランティアセンターの設置について、情報共有を図った。
- (3) 東京都災害VCアクションプランの中で、都内区市の10ブロックを災害発生時の情報収集や支援提供の窓口として位置付ける方向が出されており、都災害VCと区市ブロックをつなぐ役割をNPO・NGOに期待している。

## 9. 最後に

首都直下地震は、近い将来必ずやってくると言われている。

災害の発生を止めることはできないが、社会福祉協議会そしてボランティアセンターを担う私たちが、これまでの震災での経験から学び、住民や自治体、NPO・NGOなどと協力して事前の備えをしっかりとしていくことにより、被害をより小さなものにしていくことが可能となる。

今回の連携訓練もその一つとして、多くの団体が情報を共有し、連携の強化が図られることを願う。

### (3) ワークの内容

#### 【ワークの目的】

- 都心南部直下地震が発生した際、被災地内外の支援団体がどこに支援拠点（後方拠点・受入れ拠点）を設置できるか検討し、共有する。
- 首都圏での支援の全体像がどのようなようになるのか共有する。
- 被災から2週間後、交通規制が少しずつ解除されていく中、被災地内外で多様な団体が支援活動を始めますが、支援（地理的な範囲）に偏りが出てくるのが想定される。
- その偏りがどのように生まれているのかを共有する。

この偏りを作らないためには、事前にどのような仕組みやネットワークが必要なのか、この訓練を通じて、皆さんに考えていくきっかけにさせていただきたいと考えている

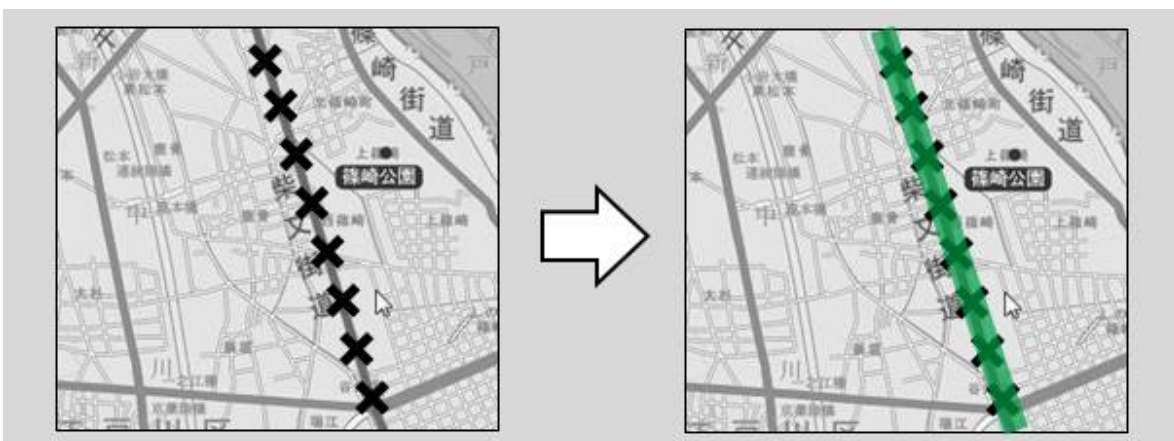
#### 【ワークの状況設定】

- 被災から2週間後
- 政府の被害想定では、断水・停電が継続することなどにより自宅生活が困難になることから避難者が増加。2週間後に全体で約720万人、うち都市部では約330万人の避難者が発生している。
- 避難者の中には支援が届かず、体調を崩したり、亡くなられる方が出てきている。
- 火災は全て鎮火している。
- 電気は1都3県で約5割が停電のまま。
- 固定電話は1都3県で約5割が通話不可（停電が起因）のまま。
- 上水道は1都3県で約2～3割が断水のまま。
- ガスは1都3県で数%～約2割が供給停止のまま。
- 交通規制は、交通状況に応じて主要路線道路の一部で解除が始まる。

#### 【ワークの手順】

(1) 交通規制が解除になった道路を白地図に記入。

交通規制が解除になった道路を緑マジックで塗りつぶす。





## (2) 首都圏で交通規制が解除になった主要幹線を記載

規制解除となる主要幹線は、被害想定の子害の様相に記載されている情報から検討したもの

(都内で交通規制が解除になった主要幹線 (高速道路除く))

- A) 国道6号線 (水戸街道)
- B) 国道14号線 (京葉道路)
- C) 国道122号 (北本通り)
- D) 国道254号線 (川越街道)
- E) 国道357号線 (東京湾岸道路)

※いずれも環七の外側のみ。環七の内側は依然、交通規制が継続。

(千葉県内で交通規制が解除になった主要幹線 (高速道路除く))

- A) 国道6号 (水戸街道)
- B) 国道16号
- C) 国道6号と国道16号の東京湾側全て
- D) 国道51号
- E) 国道126号
- F) 国道464号

(埼玉県内で交通規制が解除になった主要幹線 (高速道路除く))

- A) 国道122号 (岩槻街道)
- B) 国道254号 (川越街道)

(神奈川県内で交通規制が解除になった主要幹線 (高速道路除く)) / なし

## (2) 支援拠点の設置場所

1) 地図を見ながら、支援拠点をどこに設置するかグループで話し合う

- 被災地外のグループは後方拠点を設置
- 被災地内のグループは支援受入れ拠点を設置
- ・話し合った結果をワークシートに記入して下さい。具体的な区市町・施設名まで記載して下さい。
- ・支援拠点ごとにワークシート1枚を使用して下さい。
- ・支援拠点の場所が決まったら、前に貼ってある地図にドットシールを貼りに来て下さい (貼ったシールの横に市町村名を書いて下さい)。

2) 拠点の設置場所の選定理由を話しあい

話し合った結果をワークシートに記入して下さい。設備の条件・地理的条件などを記載して下さい。

- 例) ○○区社会福祉協議会の事務所があるため
- 例) 広い公共的なオープンスペースがあるため

3) 拠点の支援対象の地理的範囲を話しあう

話し合った結果をワークシートに記入して下さい。支援が想定される対象都県・区市町村を記載。

- 例) ○○区、△△町は支援できそう

#### 4) 拠点の機能・役割について話しあう

話し合った結果をワークシートの項目にチェックして下さい。

例) 支援スタッフ・コーディネーターの調整・派遣

- ボランティアの中継・派遣
- 支援者の宿泊機能
- 専門ボランティア・専門家の派遣
- 資機材・支援物資の調達・保管・送付
- 情報収集・提供
- NPO/NGO・企業・支援団体の窓口・各種調整
- 行政との連携・調整
- その他

#### 5) 拠点の特徴、運営体制、連携先などを検討

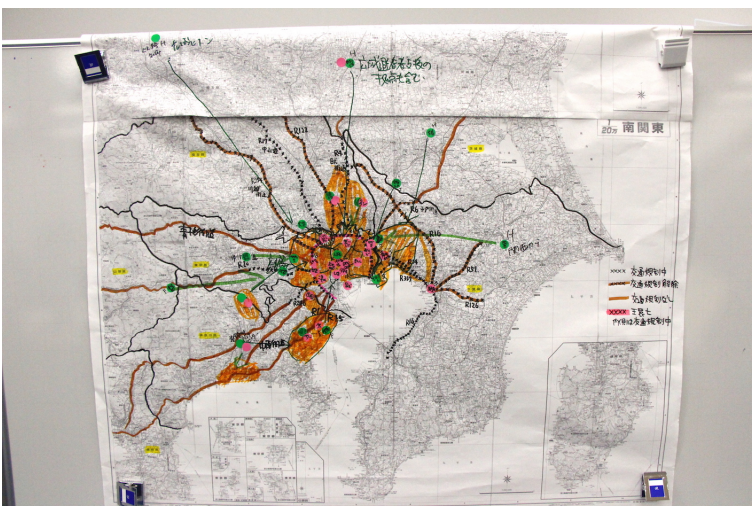
例) 大きな被害を受けていないため、食料の調達が比較的容易。

広いスペースがあり駐車場として利用できる。

地元行政と強いつながりのある社協が中心となっているため、行政との連携がとりやすい。

### (3) 全体での共有

話し合った結果は、地図にすべてプロットして可視化する



■ワークシート

\_\_班

## 発災 2 週間後の支援拠点

※発災 2 週間後に設置が想定される支援拠点を検討してください。  
※支援拠点が複数想定される場合は支援拠点ごと作成してください。

	記入欄
<b>拠点の場所</b> ※具体的な区市町・施設名まで記載	
<b>拠点の選定理由</b> ※設備の条件・地理的条件などを記載	
<b>支援対象の地理的範囲</b> ※支援が想定される対象都県・区市町を記載	
<b>拠点の機能・役割</b> ※想定される機能・役割にチェックを記入、また、支援に関する条件等がある場合は、右枠の「その他」の下に記載して下さい。	<input type="checkbox"/> 支援スタッフ・コーディネーターの調整・派遣 <input type="checkbox"/> ボランティアの中継・派遣 <input type="checkbox"/> 支援者の宿泊機能 <input type="checkbox"/> 専門ボランティア・専門家の派遣 <input type="checkbox"/> 資機材・支援物資の調達・保管・送付 <input type="checkbox"/> 情報収集・提供 <input type="checkbox"/> NPO/NGO・企業・支援団体の窓口・各種調整 <input type="checkbox"/> 行政との連携・調整 <input type="checkbox"/> その他
<b>備考</b> ※拠点の特徴、運営体制、連携先など記載	

## ■ワークシート 2

\_\_班

### 発災 2 週間後の受入れ拠点

※発災 2 週間後に設置が想定される支援の受け入れ拠点を検討してください。  
※受入れ拠点が複数想定される場合は受入れ拠点ごと作成してください。

	記入欄
<b>拠点の場所</b> ※具体的な区市町・施設名まで記載	
<b>拠点の選定理由</b> ※設備の条件・地理的条件などを記載	
<b>受入れ拠点の地理的範囲</b> ※複数の区市町で共同設置する場合はその区市町を記載	
<b>拠点の機能・役割</b> ※想定される機能・役割にチェックを記入、また、支援に関する条件等がある場合は、右枠の「その他」の下に記載して下さい。	<input type="checkbox"/> 支援スタッフ・コーディネーターの調整・派遣 <input type="checkbox"/> ボランティアの中継・派遣 <input type="checkbox"/> 支援者の宿泊機能 <input type="checkbox"/> 専門ボランティア・専門家の派遣 <input type="checkbox"/> 資機材・支援物資の調達・保管・送付 <input type="checkbox"/> 情報収集・提供 <input type="checkbox"/> NPO/NGO・企業・支援団体の窓口・各種調整 <input type="checkbox"/> 行政との連携・調整 <input type="checkbox"/> その他
<b>備考</b> ※拠点の特徴、運営体制、連携先など記載	

## 8. ワーク3「情報共有、連携をイメージする」

### (1) 事例紹介

#### 【広域避難者について】

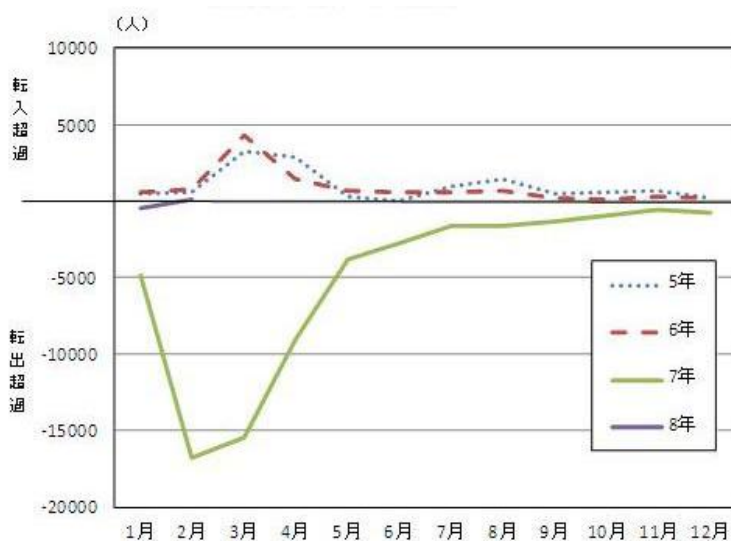
##### ●阪神・淡路大震災（1995年）<sup>1</sup>

住民票データによると、平成7年には、約19,000世帯が県外に転出したと推計されている。

避難先は、実家、親戚、友人、知人宅、都道府県公営住宅、後者住宅、民間アパート、企業の社宅、公団住宅、雇用促進住宅など様々であり、避難先からの再転居先は把握困難であった。

仕事や子どもの教育、高齢者の健康上の問題、自宅債権資金の調達など、戻れない理由は様々だが、最も多い理由は震災前に住んでいた場所に近い災害公営住宅に入居できないというものであった。

時間の経過とともに、避難先でも人間関係ができ、愛着が生まれる一方で、戻ると希望した復興公営住宅が限られていることが、もといた場所に戻れない大きな原因となった。



参考：兵庫県の月別転入・転出超過数の動き（平成5年1月～8年2月）<sup>2</sup>

##### ●関東大震災（1923年）<sup>3</sup>

震災直後からの余震のおそれ、あるいは火災で自宅を消失、食料や水の確保が困難との理由から、広大な空地や安全と思われる場所や自分の故郷などを目指す人々が多くいた。

同年11月に、臨時震災救護事務局の席を担った社会局の発案により、全国一斉の震災罹災者人口調査（国勢調査と同様の調査）が行われることになった。

調査の結果、1府6県の推計人口、死亡・行方不明者、調査時点の現在人口などから、東京都と神奈川県においてが震災2ヶ月後にそれぞれ1割程度の人口が減少したことが明らかになった。

翌年3月までに数回にわたって行われた調査結果では、11月15日現在、地方に留まる罹災者（避難者）は78万人であった（9月1日時点の東京都の人口は約630万人、神奈川県は約138万人）。関東圏での人口変動率は約50%（増）、甲信越・東海地域では約30%（増）という結果であった。

各地での避難者の動向や支援内容などをまとめた記録が残っている。一例を上げると、群馬県が1923年12月にまとめた公文書によれば、県内の避難者は約42,000人であった（参考：震災罹災者人口調査結果では、9月1日時点の群馬県の推計人口109万人）。

<sup>1</sup> 「伝えるー阪神・淡路大震災の教訓ー」監修：阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会、編集：兵庫県より作成

<sup>2</sup> 出典：総務省統計局 統計Today No. 51 東日本大震災から1年間の人口移動の状況より

<sup>3</sup> 「震災難民-原発難民 1923-2011」～関東大震災-避難者の動向-、発行：関西学院大学災害復興制度研究所より作成

参考：東日本大震災における避難者数（「社会福祉協議会における広域避難者支援に関する実態調査 調査報告書」発行、東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）より抜粋）

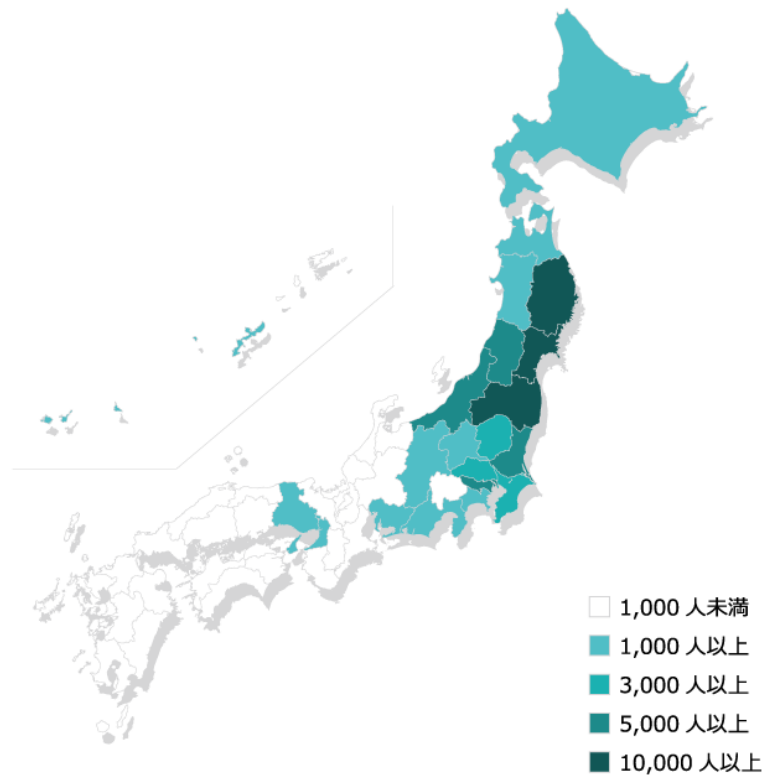


図1：全国の避難者数（都道府県別）  
出典：復興庁－全国の避難者等の数（2013年4月4日現在）

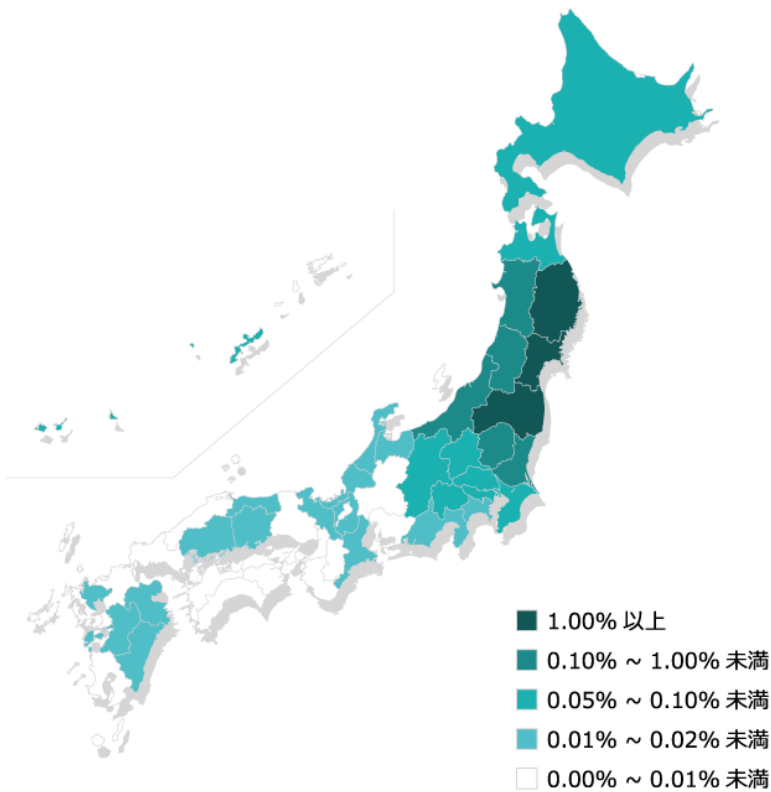


図2：人口に占める避難者の割合（都道府県別）  
出典：復興庁 | 全国の避難者等の数（2013年4月4日現在）  
：総務省 | 人口推計（2012年10月1日現在）

## (2) ワークの内容

### 【ワークの状況設定】

- ・発災から1ヶ月。
- ・各地で被災者の支援が進められるようになります。
- ・地域によって、受け入れや支援の取組には違いが生じてきます。そんな状況の中、どのように情報を共有し、連携するのが望ましいでしょうか。
- ・東京都災害ボランティアセンターでは、都内の状況把握や支援調整、支援の受け入れなどの対応に追われますが、都内、東京都周辺の状況が十分につかめません。また、都内から都外へ避難している人たちの情報なども把握しきれいていません。
- ・そこで、都内、関東圏の支援関係者を対象に「情報共有の場」を設けることにしました。
- ・都内ブロックごと、北関東、千葉、神奈川、静岡以西において、具体的な被災者の支援内容や協力している団体などの状況をまとめて、持ち寄ってほしいとよびかけることになりました。

### 【ワークの手順】

- ・13:10～13:20 (10分) オリエンテーション
- ・13:20～14:40 (80分) グループワーク
- ・14:40～14:50 (10分) 休憩、場面転換
- ・14:50～15:35 (45分) 連絡調整会議

#### 1) 活動する地域

各チームで、ワーク2で考えた「拠点」ごとに支援活動を行う地域を考えてください（原則、支援拠点を増やすことはできません）。

(例)

- ・東京区部（城北）
- ・横浜市内（西区ほか）
- ・群馬県内

#### 2) 被災者の状況を考える

配布している「状況付与シート」の避難者に関する情報などをもとに、それぞれチームの地域において、考えられる被災者の状況と被災者のための支援活動の内容を書き出してください。

例) 都内からの避難者。被災地の復旧状況がわからない。同じ地域から避難した知り合いがいない。

→避難者の交流会を開催（各地域に呼びかける）+避難元の行政職員を呼ぶ

#### 3) 協力団体を考える

2) で考えた活動を円滑に進めるために、また、活動を充実させるために、協力しあえる団体、してもらええる団体を書き出してください。

例) 商工会議所＝炊き出し支援

高校生＝避難所運営支援

弁護士＝被災者の相談対応

- ◆ 連絡会議は、14:50 からスタート。それまでに連絡会議の参加者（1名）をチーム内から選出。連絡会議は、東京都災害ボランティアセンターが主催するもの。会議の中で、ワークシートの内容を簡潔に報告する

## (4) 状況付与シート／避難者シナリオ

※中央防災会議防災対策推進検討会議首都直下地震対策検討ワーキンググループによる「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」（平成25年12月）をもとに、本訓練ワーキンググループが作成。

### <直後～3日後>

#### ◆避難者全般の状況

- ・ 1日後で約300万人（うち都区部で150万人）が避難所や比較的近くの親族・知人宅へ避難している。
- ・ 帰宅困難者や徒歩帰宅者はもちろんのこと在宅避難者も余震による不安のため、避難所に避難。避難所の収容力を超えて混乱が生じる。また、避難所の水や食料などの応急物資が不足する。
- ・ 避難所が不足するため、被害の大きな区市町村が野外受入れ施設（グラウンド等）を避難所として開設。これに伴い、都はテントの調達を実施した。
- ・ 在宅避難者の一部とともに避難所の避難者なども余震が怖いという理由から屋外に避難する人が発生する。
- ・ 停電、電話の不通により避難所の場所や避難者数の確認、救援物資の内容や必要量の確認が困難である。
- ・ 非常電源のない避難所では、TVなどが利用できないほか、携帯電話・スマートホンの充電も出来ないため、情報が入ってこない。
- ・ 避難所までの経路や避難所における火災延焼により人的被害が発生する。
- ・ 都外に避難する被災者が多い。特に、当初は縁故による避難が多い。
- ・ 災害時要援護者は、福祉施設（二次避難所）はもとより、指定避難所や指定外避難所にも多数避難している。また、在宅で避難している人も多い。

#### ◆指定避難所

- ・ 避難所の収容力を超えているため、廊下や階段の踊り場などにも避難者で一杯になる。
- ・ 医療・介護サービスが中断されるため、高齢者・身体障害者等の災害時要援護者に必要な医療・介護面のケアがいきわたらない事態となる。
- ・ 避難所には自動車による避難者も多く、学校のグラウンド等は車で満杯となる。
- ・ 東京都地域防災計画により、都内のホテルが避難所として開設される。
- ・ 想定よりも外国人避難者が多い。
- ・ 福祉施設（二次避難所）が収容人数を超えて受け入れているため、一般の指定避難所にも多くの要援護者が避難している。

#### ◆指定外避難所

- ・ 指定避難所だけでなく、指定されていない市区町村庁舎、文化ホールなど公的施設や公園・空地、寺社、教会、企業の倉庫などに多数避難している。
- ・ 防災関係機関施設にも避難者がおしかけ、災害応急対策にも支障が生じる。
- ・ 備蓄品がない、あるいは少ないため、水・食料、その他避難生活に必要な物品が大量に不足している。
- ・ 指定避難所以外にできたテント村などに食料や救援物資が配給されない事態が発生している。
- ・ 避難者の把握を行う人がおらず、避難所運営が行われていない場所もある。
- ・ 指定外避難所の多くは非常電源がないため、TVなどが利用できないほか、携帯電話・スマートホンの充電も出来ないため、情報が入ってこない。
- ・ 同じ国籍の外国人グループのコミュニティができています。
- ・ 多くの災害時要援護者が避難してきている。災害時要援護者が避難してくることを想定していないため、要援護者用の備品がまったくない状況となっている。



#### ◆在宅避難者

- ・ マンションの中層・高層階の住民はエレベーターが利用できなくなるため、水・食料などの物資の調達が困難になる。移動が困難な方は孤立する人も出てくる。
- ・ 避難所がいっぱいのため、明らかに被害がある家屋で避難生活を送る方がおり、余震等による被害が心配される状態となっている。また、自動車内で避難生活を送る人も多い。
- ・ 近所や友人宅を頼って避難生活を送る人も見られる。
- ・ 避難所での避難生活に不安を感じる災害時要援護者が多く、在宅避難を余儀なくされている人が多い。

#### ◆広域避難者

- ・ 都外全国に避難する被災者が多い。特に、当初は縁故による避難が多い。
- ・ 特別な医療サービスが必要な要援護者の多くが被災していない都外の施設などに搬送され、それに伴い、家族もその都外へ避難するケースが多くなる。

### < 1 か月後 >

#### ◆避難者全般の状況

- ・ ライフラインの復旧等の遅れに伴い、自宅に被害を受けていない住民であっても避難が継続している。
- ・ 民間賃貸住宅への入居、勤務先の企業が提供する施設への入居、屋外での避難生活などもみられる。
- ・ 様々な理由で自宅近くの避難先を選択するケースも多く、居住地周辺の避難所避難者数が減少しない。
- ・ 避難所におけるプライバシーの確保が困難となり、生活に支障きたすとともに精神的ダメージを受ける人も発生している。
- ・ 生活習慣の違いから精神的ダメージを受ける人（外国人など）も発生している。
- ・ 被災者ニーズが刻々と変化し、モノ・情報の様々なニーズに対応しきれなくなる。
- ・ 避難所だけではなく、在宅避難者においても生活不活発病となる人が増加している。
- ・ 避難者が全国に散らばるため、住まいや生活再建にむけて支援情報等の提供が困難な状況にある。
- ・ 交通機関復旧に伴い、遠方の親族や知人を頼った帰省・疎開活動が本格化する。
- ・ 避難所となっている学校では授業再開に支障をきたす。

#### ◆指定避難所

- ・ 避難所の収容力を超えているため廊下や階段の踊り場などにも避難者で一杯となり、足の踏み場もないほどの避難生活が継続している。
- ・ 火災延焼が激しい地域、液状化の激しい地域では、指定避難所となっている小中学校にも被害が及び、開設できる避難所が圧倒的に少ないため、避難所1つあたりの避難者数が非常に多くなっている。特に、墨田区、江東区、江戸川区、荒川区、台東区、杉並区、中野区、目黒区、世田谷区、品川区、大田区では、避難所の過密の度合いが激しい。
- ・ 避難所の救援物資の大量の持ち帰り、部外者の出入りや避難者の無断撮影、盗撮、盗難などのトラブル発生
- ・ 幹線道路に近いアクセスの良い避難所では物資が大量に届けられている。しかし、物資を配布しきれず、空きスペースに山積みになっているところもある。一方で、幹線道路から遠いアクセスの悪い避難所では、救援物資が少ない。
- ・ ごみ収集、し尿処理収集の遅れで避難所に生活ごみや仮設トイレのし尿があふれかえり、衛生状態に悪影響をもたらす状態となっている避難所がまだある。
- ・ 避難所の衛生環境を改善できず、蔓延していた風邪が避難者全体に及んでしまっているところがある。場所によっては風邪が悪化し、亡くなる方も出てきている。
- ・ 避難所敷地内で長期にわたる車中避難により、エコノミー症候群となり、亡くなる方も出てきている。
- ・ 避難所で活動する自治体職員や地元ボランティアで、過労やストレスにより健康を害する人が発生している。

- ・ 自治体間や避難所間で食事の回数やメニュー、救援物資の充実度等にバラツキが出ている。
- ・ 配給食事が冷たい、メニューが単調、温かい風呂に入りたいなど生活環境への不満が積もっている。
- ・ 新宿区、豊島区、荒川区、台東区、北区、江東区、足立区、墨田区、江戸川区では、想定よりも外国人避難者が多く、避難所のルール等が分からないため、他の避難者とトラブルを起こしている避難所も見られる。
- ・ 医療・介護サービスが中断されるため、高齢者・身体障害者等の災害時要援護者に必要な医療・介護面のケアがいきわたらない事態が続き、家族や知人などが介護を行っているが体力が限界に近づいている。

#### ◆指定外避難所

- ・ 指定されていない市区町村庁舎、文化ホールなど公的施設や公園・空地、寺社、教会、企業の倉庫などでの避難生活が続く。
- ・ 幾つかの指定外避難所は区市町村行政に把握されつつあるが、未だに全ての指定外避難所の把握が出来ていない。
- ・ 災害時要援護者の避難者も想定より多く、乳幼児、高齢者、女性等の特別な物資ニーズをもつ避難者に対応した救援物資が慢性的に不足している。
- ・ 同じ国籍の外国人グループのコミュニティができています。

#### ◆在宅避難者

- ・ 古い中層・高層階のマンションが多い江戸川区、江東区、足立区、墨田区、世田谷区、大田区、練馬区、板橋区では、住民はエレベーターが利用できない状態が続き、移動が困難な方は孤立が続き、慢性的な水・物資不足が起きている。
- ・ 避難所がいっぱいのため、明らかに被害がある家屋で避難生活を送る方がおり、余震等による被害が心配される状態となっている。また、自動車内で避難生活を送る人も多い。
- ・ 近所や友人宅を頼って避難生活を送る人も見られる。
- ・ 避難所での避難生活に不安を感じる災害時要援護者が多く、在宅避難を余儀なくされている人が多い。
- ・ 在宅避難への物資支援があまりにも少ないため、不満が発生している。特に被害が少ない地区内残留地区である千代田区、港区、中央区では、その傾向が強い。

#### ◆広域避難者

- ・ 火災延焼が激しい地域では、指定避難所となっている小中学校にも火災の被害が及び、地域外への避難者が多い。特に、東京都の区東部では千葉県松戸市・千葉県柏市・千葉県流山市・千葉県市川市への避難が多い。区南部では神奈川県川崎市・神奈川県横浜市への避難が多い。区北部では、埼玉県新座市・埼玉県志木市・埼玉県所沢市・埼玉県入間市への避難が多い。区西部では東京都調布市、府中市、西東京市、清瀬市、東久留米市、国分寺市、国立市、立川市への避難が多い。これに伴い、各都県の市町では、広域避難者用の避難所を開設している。さらに、茨城県、栃木県、群馬県の北関東を中心に、東北地方、北陸地方、東海地方、中部地方などで、避難者の受け入れを検討する自治体が増えている。
- ・ 遠隔地に避難する避難者ができるため、他市区町村の情報を避難者に提供する必要があるが出ている。
- ・ 広域避難に伴い、ペットを飼い続けるのが困難となり、被災地にペットが多く残される。
- ・ 余震を不安に思い、家族内でも、母親と子どもだけで都外へ避難するケースが多くなっている。
- ・ 都外出身の学生の多くが実家へ帰省避難する。

■ワークシート（各グループに複数枚配布）

【拠点名： \_\_\_\_\_ 班】

1	各グループにおいて、支援活動を行う地域はどこですか？	
2	その地域において、被災者はどのような状態ですか？	
	上記の被災者の支援を考えたとき、どのような支援活動ができますか？	
3	その支援活動を行う上で、協力しあえそうな団体、協力してもらえる団体はありますか？	

## 9. アンケート結果

自由記述の一部を抜粋

### (1) 1日目

#### ○よかった点

- ・首都直下型地震が危惧されている現在、自分の組織でどのような支援ができるか、どのように被災地へ赴くか、改めて考えなければならないことを実感した。
- ・今回の想定では、私の活動するエリアは被害が少ないため、明日のワークショップではより具体的な支援方法やルートなど考えて、今後に繋げていきたいと思います。
- ・「詰め込まず」、一つ一つのワークを丁寧に導入した点や、臨機応変に対応したり、色々な方々とディスカッションしながら交流できたのは良かった。
- ・ワークもあり、いろいろな方と話すことで、被災した時にどんな事がおこるのか、周囲にパートナーとなりうるどんな方たちがいるのかが少しですがわかりました。
- ・地図上に通行止めの道路を記入したところに入れる選択肢が減っていくことに不安と驚きがあった。
- ・いろいろな方にお会いできワークすることを通じこれからも相談できる関係の第1歩の日になった。連携の取組は色々な場面で共有できるようプログラムが必要と感じた。

#### ○課題

- ・参加対象として企業や社員の災害ボランティア団体との連携も含めて検討いただければと思います。
- ・ワークの想定、せつかくであれば○日後など具体的に示してもらった方がプレイヤー全員のイメージを合わせられたと思います。
- ・もう少しテーブルを同じにした方々とのコミュニケーション（問題意識や課題、参加動機など）ができるといういろいろなみで今後につながると思いました。
- ・プログラムに時間的な余裕が欲しい。

### (2) 2日目

#### ○よかった点

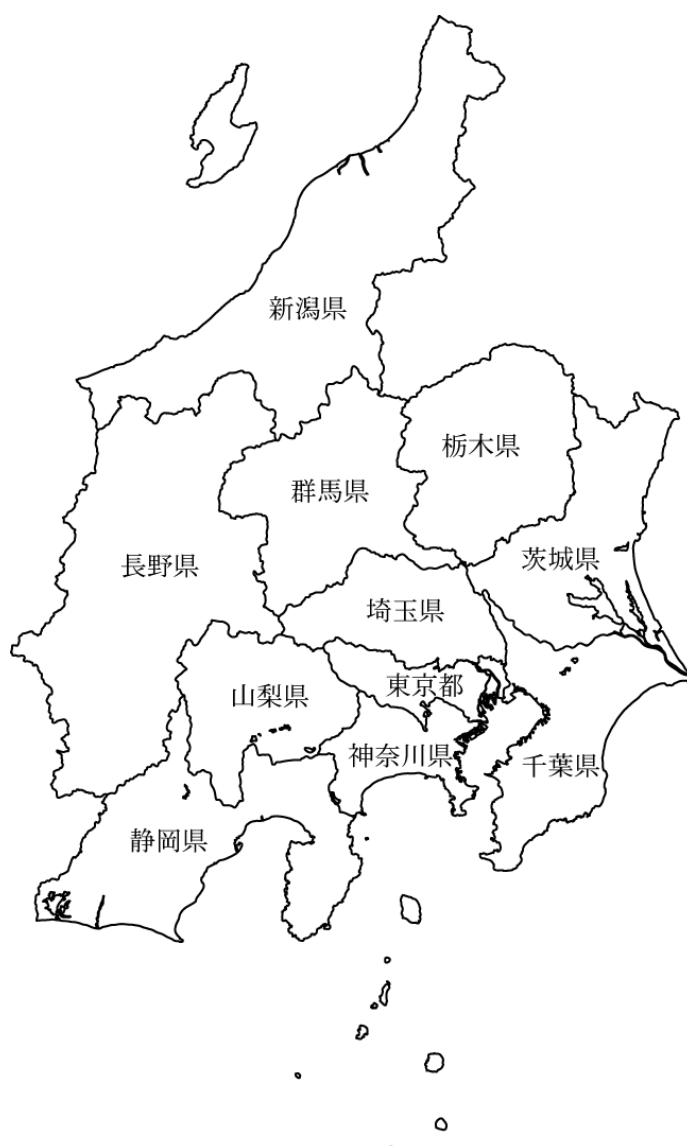
- ・各セクターに想定している支援の規模・内容・方向が異なるため、単純にそれらの意見を持ち寄ってしまったことで、全体としての方向性のピン트가ぼやけてしまったように感じた。ただむしろ、このピン트의ズレが訓練で経験出来たことは、問題の掘り起こしとして意義深いと感じた。
- ・地図・話題提供を元に、拠点の持ち方・考え方について、具体的にイメージ出来て良かった。
- ・支援の方向性というより多岐にわたる支援をどのようにつなげられるか、連携できる団体との平時からの調整が必要だと感じた。
- ・拠点を設定するには被害状況、道路状況、社会資源、カバーできるエリア等の具体的なイメージ、情報を持っていなければいけないということを学んだ。

#### ○課題

- ・首都圏域での被害は想定できたが、具体的支援に結びつけるには人口や範囲がとても大きく、イメージ化が難しかった。
- ・各団体が自由に繋がり広域連携するのは、現状難しいと思う。東北と違いマッチング作業も多く、「個々で繋がれ」というのは無理がある。責任を持ち、コーディネート、音頭を取る団体が必要だと思う。
- ・被災地が何を求めているのか、どこに支援団体があり、パートナーシップが組めそうなのかももう少し情報があると後方支援はやりやすいと思いました。
- ・結論よりも考える場の提供をしてほしかった。いろいろな地域の人が集まる中で、1つの答えを出すのは難しい。

## 【参考資料】

### (1) 関東甲信越地域地図・人口



コード	都道府県名	人口 総数	人口 (男)	人口 (女)	世帯数 総数	面積 (km <sup>2</sup> )
08	茨城県	2,969,770	1,479,779	1,489,991	1,088,411	6095.84
09	栃木県	2,007,683	996,855	1,010,828	745,604	6408.28
10	群馬県	2,008,068	988,019	1,020,049	755,756	6362.33
11	埼玉県	7,194,556	3,608,711	3,585,845	2,841,595	3767.92
12	千葉県	6,216,289	3,098,139	3,118,150	2,515,904	5081.93
13	東京都	13,159,388	6,512,110	6,647,278	6,393,768	2103.97
14	神奈川県	9,048,331	4,544,545	4,503,786	3,844,525	2416.05
15	新潟県	2,374,450	1,148,236	1,226,214	839,039	10363.75
19	山梨県	863,075	422,526	440,549	327,721	4201.17
20	長野県	2,152,449	1,046,178	1,106,271	794,461	13104.95
22	静岡県	3,765,007	1,853,952	1,911,055	1,399,140	7255.48

(平成 22 年国勢調査、国土地理院調査より)

## (2) 関東地域 中間人口・夜間人口

コード	都道府県名	従業地による人口 (昼間人口)	定住地による人口 (夜間人口)	昼夜間人口比率 (%)	昼夜間人口比 率・都道府県順位
13	東京都	15,576,130	13,159,388	118.4	1
15	新潟県	2,374,633	2,374,450	100.0	17
19	山梨県	854,854	863,075	99.0	37
20	長野県	2,149,477	2,152,449	99.9	25
22	静岡県	3,759,757	3,765,007	99.9	26
10	群馬県	2,005,137	2,008,068	99.9	27
09	栃木県	1,990,152	2,007,683	99.1	36
08	茨城県	2,886,651	2,969,770	97.2	40
14	神奈川県	8,254,193	9,048,331	91.2	44
12	千葉県	5,560,489	6,216,289	89.5	46
11	埼玉県	6,373,489	7,194,556	88.6	47

平成 22 年国勢調査結果より抜粋

昼間人口とは、就業者または通学者が従業・通学している従業地・通学地による人口であり、従業地・通学地集計の結果を用いて算出された人口である。昼間人口の算出方法は、ある地域に常住する人口から、その地域から通勤者又は通学者として流出する人口を差し引き、その地域へ通勤者又は通学者として流入する人口を加えた人口である。したがって、夜間勤務の者、夜間の学校に通っている者も便宜上昼間就業者・昼間通学者とみなして昼間人口に含めている。また、昼間人口には買物客などの非定期的な移動については考慮していない。

東京都の統計・用語解説より抜粋

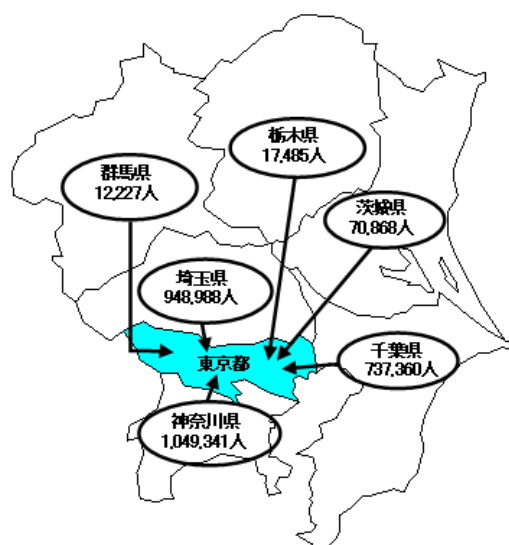
## (3) 東京都の流入人口

東京都への流入人口は 2,891,112 人

うち神奈川県から 1,049,341 人 (36.3%)

うち埼玉県から 948,988 人 (32.8%)

うち千葉県から 737,360 人 (25.5%)



「東京都の昼間人口」の概要 (平成 25 年 3 月) より抜粋

#### (4) 東京都内 区市町村社会福祉協議会ブロック

ブロック名	区市町村名
中央	千代田区 中央区、港区、新宿区
城東	江東区、墨田区、葛飾区、足立区、江戸川区
城西	中野区、杉並区、豊島区、板橋区、練馬区
城南	品川区、目黒区、大田区、世田谷区、渋谷区
城北	文京区、台東区、北区、荒川区
南多摩	八王子市、日野市、町田市、多摩市、稲城市
北多摩南部	三鷹市、府中市、調布市、小金井市、狛江市
北多摩西部	立川市、昭島市、国立市、国分寺市、武蔵村山市、東大和市
北多摩北部	小平市、東村山市、武蔵野市、西東京市、清瀬市、東久留米市
西多摩	青梅市、福生市、羽村市、あきる野市、瑞穂町、奥多摩町、日の出町、檜原村
島嶼	大島町、利島村、新島村、神津島村、三宅村、御蔵島村、八丈町、青ヶ島村、小笠原村

東京都内 区市町村社会福祉協議会ブロック地図 (島嶼部除く)



---

【問合せ】

- 平成 26 年度多様な主体の連携促進事業調査業務 受託業者  
株式会社ダイナックス都市環境研究所  
〒105-0003 東京都港区西新橋 2-11-5 TKK 西新橋ビル 3F  
Tel. 03-3580-8221 Fax. 03-3580-8265 E-mail [info@bousai-vol.jp](mailto:info@bousai-vol.jp)