

Ⅵ：東日本大震災 被災公共施設 視察報告

本プロジェクトおよび調査研究報告書作成の参考とするため、平成 25 年 11 月、プロジェクトのメンバー3名が東日本大震災被災地域の公共施設（福島県および宮城県内、計 5 か所）を訪問。実際の被災現場が当時どのような状況でどのように対応を進めていったか、実体験に基づいたお話を伺うことができた。

公共施設で起こる様々な混乱に備えるにあたり有効な情報も数多くいただけたことから、三重県や他地域にとっても参考になると考え、視察先各施設のご理解ご協力のもと、本報告書に掲載する。

なお、本項は所内報告用に作成した文書（視察にて実際に伺ったお話を記録、整理したレポート）を基に構成。具体性の高い状態のまま報告するため箇条書の状態です。

（1）視察の目的および概要について

① 目的

将来発生が予想されている南海トラフ地震等の大規模災害に備え、「防災・災害対策プロジェクト」として非常時の職員対応や施設の避難所活用等についての対応モデルの策定に取り組むにあたり、先の東日本大震災において対応に当たられた被災地域公共施設から事前に準備しておくべき点や職員として獲得すべき行動など、実体験に基づいた貴重なお話を伺い、その情報や経験を活かして、複合文化施設の指定管理者としてより迅速かつ安心・安全な防災対策に取り組み、それを実現させること。

② 概要

視察日：平成 25 年 11 月 12 日（火）～14 日（木）

視察先：①日立シビックセンター …（公財）日立市科学文化情報財団

②いわき芸術文化交流館アリオス …（いわき市直営）

③仙台市泉文化創造センター イズミティ 21

…（公財）仙台市市民文化事業団（ほか複数法人グループによる指定管理）

④仙台市男女共同参画推進センター「エル・ソーラ仙台」

…（公財）せんだい男女共同参画財団

⑤仙台市シルバーセンター …（公財）仙台市健康福祉事業団

計 5 か所

視察者：中野貴久（生涯学習センター 主査）

鈴木 恵（施設利用サービスセンター 専門員）

服部亜龍（男女共同参画センター 専門員） 計 3 名

③ 主な質問項目

○災害に対する準備とその効果について

- ・マニュアル、備蓄、職員の安全に関する準備、研修・訓練など
- ・震災後に見直した点やその後のマニュアル更新の頻度など

○発災時以降の対応について

- ・現場で困難だったこと、判断に迷ったことなど
- ・主催者様による避難誘導について（事前説明の有無や内容、実際の様子など）
- ・避難誘導後のお客様対応について（ケガ人や障がい者、妊産婦などへの対応）
- ・帰宅困難者、避難者など様々な事情の方からの情報収集方法や誘導、受入について
- ・ライフライン復旧、医療品や生活必需品確保までの対処方法について

○職員（スタッフ）体制について

- ・震災時の職員体系について（人数、指示系統など）
- ・県、市など行政担当部局との連携について

○その他

- ・緊急地震速報が発報された際の対応について（事前周知や本番時の対応など）
- ・トイレ対応について（使用中止や続行の判断など）
- ・震災の実体験を通して感じた、公共施設の職員として必要なこと（個人的な想い）

など

（２）視察レポート

【ご注意】 以下5か所の視察レポートは、視察に伺った各公共施設のご理解、ご協力のもと、本報告書に掲載するものです。各レポートの内容は、視察当日の談話を記録、整理したものであり、記載内容に関しての文責は発行元である（公財）三重県文化振興事業団にあります。あらかじめご了承ください。

（本視察およびレポート内容に関するお問い合わせ等は発行元まで）

≪視察レポート①≫ 日立シビックセンター：（公財）日立市科学文化情報財団

施設名：日立シビックセンター

管理者：公益財団法人 日立市科学文化情報財団

概要：音楽ホール(826)、多用途ホール(200)、マーブルホール(多目的スペース)、広場、音楽室×4、スタジオ、会議室、茶室、ギャラリー、料理室、トレーニングルーム、科学館・プラネタリウム(財団管理)、視聴覚センター(教育委員会)、図書館(教育委員会)、日立市生活環境部女性青少年課、レストランがある複合施設。

日時：11月13日(水)10:30～12:00

対応者：江口様(施設管理担当マネージャー)、鈴木様(音楽ホール担当)
対話形式で質問にお答えいただいた。

指定管理者、市職員1(センター長)、避難所指定。センター前広場が一時避難場所。
職員勤務は9:25～18:10。18時以降の鍵開け閉めはシルバー人材センター対応。
舞台(技術系)は財団直営。

当日の状況

- 音楽ホールの貸館は学校関係の催事。多少の混乱はあったものの先生に協力いただいた
- 職員の避難経路確認後、一時避難場所である広場へ誘導。その間観客はホール内で待機
- 一時避難所誘導後は市職員が対応。クレームなし。電車ストップ。大半は自力で帰宅。一部帰宅困難者は近隣小学校、コミュニティセンターなど避難所に案内（避難所指定されているが備蓄がないため他施設へ誘導。優先順位は低い）
- 8, 9階の科学館はリニューアル直前。揺れがひどく、天井落下、スプリンクラーの管破断など最も被害が大きかった
- 日立市は震度6強（過去、震度5弱が最大 ※H17 宮城沖地震）

2日目以降の状況

- 3日間自宅待機後、片付けなど行う
- 市の要請で職員による瓦礫処理（ボランティア対応）
- 利用者への還付有。休館時期は修復状況を見ながら情報公開。再開時期が読めない状況が続く。チケット販売などの関係でキャンセル有
- 携帯の緊急地震速報による中断は1回のみ

震災後の対策

- 中断判断は各地区（ホール・科学館・図書館）の責任者が判断し、主催者と再開協議する。（場所により揺れが違った。建物、階などで分けを行い、実効力のある組織に変更）本部への報告必要
- 中止判断は各地区（ホール・科学館・図書館）の責任者が判断。本部への報告必要。本部は情報集約や怪我人把握、救急車要請、外部連絡など総括的な役割。全体命令は全館放送
- 防災組織図に札をかけ出欠確認を行う。職員全員で朝礼。当日全員の役割が分かるよう工夫
- ホール3名対応であったが来館者数で事務所待機人数を増やした
- 防災ヘルメットの色、トラメガの置き場所を再検討
- ペンライト常備
- スタッフ携帯電源を入れておく。（緊急地震速報受信のため）
- 5強で屋外避難（市施設一律）だが、状況に応じて自主避難も行う
- 職員非常参集は、5弱で9名、5強以上で全員。3月11日以降3回有
- 本課の生活環境部には地震被害状況の報告義務有
- 職員用備蓄なし（検討中）
- ガラス飛散が想定される場所は避難経路から外した（地震時）
- 主催者への説明用紙を作成、打合せ時の説明、影アナ案内を実施
影アナ例：「中断する場合あり、スタッフの指示にしたがって」
- 全館アナウンスについて、別表の基準で入れる。エレベーターが止まるとアナウンスを入れている（震度2～3程度でも止まる事あり）
- 緊急時の連絡は内線と館内放送

*** 避難訓練コンサートについて**

- ・前半防災講演、後半コンサート
- ・シナリオ有
- ・お客様にはいつ避難するか伝えない
- ・お客様に避難経路を事前周知（紙）
- ・車椅子参加者有
- ・コンサート後、新体制に
- ・毎年行う予定なし

震災後に心がけている事、その他

- パニックにならないようシミュレーションする
- 誰でも操作できるようなスキル向上
- 全員の防災意識を高める、意識付け
- まず職員自身の身を護ること

《視察レポート②》 いわき芸術文化交流館アリオス：いわき市

施設名:いわき芸術文化交流館アリオス

管理者:いわき市

概要:大ホール(1705)、中劇場(687)、小劇場(233)、音楽小ホール(別館・200)、リハーサル室×2、スタジオ×4、練習室×6、稽古場×4、ラウンジ×3、キッズルーム、ショップ×2、カフェ、レストラン(PFI事業者管理)がある。

日時:11月13日(水)15:00~16:00

対応者:大平様(施設サービスグループ監理調整担当)、小林様(総務担当)

事前に送付した質問状の項目について、ご用意いただいた資料等を基にご回答。

直営。PFI事業で15年は維持管理業務及びテナント運営は別管理。避難所指定なし。

近くに市役所本庁舎あり。舞台は嘱託職員+委託。

当日の状況

- 避難所指定なし、備蓄なし、避難所運営ノウハウなし
- 来館者を一時避難所へ。寒かったため、市・館長で協議し住民をアリオス内へ。本庁が機能しなくなったため、市職員が役所機能とともにアリオスへ避難
- 水道×、電気・ガス○、携帯×、固定電話△、PHS内線○
- 夜、本庁指示で避難所に指定。舞台備品を使って対応
一旦役所機能外れ、市職員退館。避難者は約150名に

2日目以降の状況

- 5月5日まで避難所指定。それまで避難所対応のため3交代制で常駐。泊まり女性なし
- 職員で相談し、「避難者」「職員」「情報交換」スペースを分けた。また、「被災者同士の情報交換スペース」と「被災者へのお知らせ」を分けた
- トイレについて、簡易トイレを依頼したがなかなかこなかった。水道の復旧が早かった。清掃等ができないのでトイレの場所を限定した
- 避難生活初期は、食料・ガソリン不足。他県、他市から支援いただく
- 日誌を使い職員間引継ぎを行った
- 自治組織が出来た後(震災10日後)、避難所運営は「市職員」「施設管理者」「避難者」が役割分担して運

営

- 被害は「ブリッジとギャラリーの干渉による破損」「吊り下げ天井の横揺れにより壁面と接触」「館と館のつなぎ目に段差」「地盤沈下」など
- ボランティア希望者多数。受け入れについて、最初本庁判断、次に館長、その後ボランティア組織化。柔軟に反応
- アリオスでヨウ素剤が配られるとラジオで流れたが、アリオスへの事前連絡が遅れたため、職員は周知しておらず、後に連絡とヨウ素剤が届いたが、一時パニックになった
- 避難所指定期間中、貸館はしていない。市役所庁舎の強度が低いため、市民課機能をアリオスへ移転した
- 利用者への還付有。休館時期は1ヶ月ごと情報更新。先が読めない状況が続く。チケット販売などの関係でキャンセル有。例外は個別交渉
- 貸館開始は11月1日から

震災後の対策

* 消防プロジェクトの発足

- 開館当初は消火班など一般的な自衛消防組織、決められたシナリオに対して訓練を行っていた。(基礎知識のインプット期)
平成 22 年度からは実態にあった自衛消防体制を作り、自分たちに必要な訓練を自ら考え実行した。(基礎知識の応用、アウトプット期)
各部署から職員1～2名が集まりチームを結成、任期は1年、講習や消防訓練を企画、実施している。予算なし。実施例は以下のとおり
- ・事前に訓練内容を知らせないブラインド形式の訓練を行い、後で振り返る機会を設ける
- ・市・嘱託・委託職員及び清掃・テナント業務員など、館で働くすべての方が参加し、1分おきに決められたコースに向かい、消火器などに隠されたスタンプを押していくスタンプラリー形式の実働訓練。コース内には「水消火器及び消火栓を1分」「ロスコで煙体験」「消防に関するまめテスト」などアトラクションを用意
- ・怪我人を地元の役者に依頼し、実践的な避難誘導訓練。全員が訓練を体験する
- ・発災時に偶然居合わせた職員が協力し、あらゆる場面に誰もが対応できるよう、今後も実態に即した訓練を重ねる

その他

- トイレ不足対策として、アリオス独自で仮設トイレを手配できるよう打診
- 緊急時に利用できる電話、パソコンを準備した
- 専用ホワイトボードを使い、当日催物状況、各施設・階の来館者数が一目で分かるようにした
※緊急時は専用ホワイトボードで館内状況をチェック、現在は10分程度で終わらせる
- 来館者への影アナによる事前説明について、「自主は実施」「貸館は任意」
- 主催者へ避難経路の情報提供
- 緊急地震速報では止めない(間に合わない)
- 中断について、各ホールで揺れ方が違うため、状況判断を舞台に任せている。一度有
- シーリングにあるピン転倒防止
- 貸館がないときはバトン下げる
- ピアノ等転倒防止策

《視察レポート③》 仙台市泉文化創造センター イズミティ 2 1

：（公財）仙台市市民文化事業団 ほか

施設名：仙台市泉文化創造センター イズミティ21

管理者：公益財団法人仙台市市民文化事業団 ほか複数法人グループによる指定管理

概要：大ホール(1450)、小ホール(403)、リハーサル室、展示室、会議室、和室×2、
スタジオ、練習室×2、特別応接室、市民ギャラリー

日時：11月14日(木)10:00～11:30

対応者：遠藤様(管理係長)

震災時の対応をまとめた資料を基に、質問状にご回答。

イズミティ 2 1について

- イズミティ 2 1 は、文化事業団が事務、舞台は東北共立、設備・警備・清掃を石井ビル管理という3者のジョイントベンチャーによる指定管理で運営している。委託業者はいない
- レストランは仙台市との直接契約であり、三重県総合文化センターと同じテナントのようなスタンスになっている

発災当時について

- 本来であれば揺れがおさまってから避難をさせるという流れであるが、揺れている最中から避難をさせているようだ。本来は揺れがおさまるまで職員も動かないのが良いのであろうが、そうもいかないで立ってられない中、ふらふらしながら動き始めた
- 怪我をした方が、大ホールの来場者に2名。1人はつまずいて足を痛め、1人は落下物が跳ね返って頭に当たった。救急車を要請したが「歩ける状態であれば出動はできない状況である」という返答であり、ともに軽傷で「自分で病院に行ける」と言うので病院一覧から近い病院を案内して自分で病院に行ってもらった。本来は名前や連絡先を聞いておくべきであったが聞きそびれてしまって、その後の様子はわからない
- 天井などの落下は避難後に起こったもので、それらが直接当たって怪我をされた方はいない。避難中の落下であれば、もっと多くの怪我人が出たであろうと思われる
- 避難後、荷物を取りに戻りたい、携帯電話がホールの中にあるのでそれがないと帰れないという方が多数あった。停電と落下物の可能性から危険で中には入れない、という説明をするが聞いてもらえないので、どの辺りに座っていたかを聞いて、職員が中に取りに行った。本来は良くないのだろうが、リスクを承知で中に入るという方もあったため、やむを得ない対応であった
- 後日、「ホール催事に参加していたが、帰ってこない」という連絡が1件あった。空席や目の届く範囲は確認していたが、落下物の下まで確認したかは自信がないという話になり、慌てたことがあった。停電により真っ暗な中でそこまでできるかはわからないが、本来であれば、何かの下敷きになって声が出せない人もいなかった、というところまで確認すべきだったのかもしれない(その後、行方不明者とは連絡が取れて無事であることが確認できた)

- 震災の日は、全館避難後、そのまま閉館した（閉館判断は館長による）。その時点では一時避難所にも指定されておらず、向かいに区役所があってその中の庁舎が帰宅困難者を受け入れているらしい、という情報が入ったため、そちらを案内した
- 女性職員は暗くなる前に帰し、他の職員は招集された者も含め、20時に帰宅した
- その時点では、こんなに大きな災害だと誰も気づいていなかった。津波など全く想像していなかったもので、ラジオで「海沿いで20名亡くなった」という報道がされたが「混乱していて誤報が流れている」という認識だった
- 施設も「翌日も使えないだろう。電話が繋がらないから連絡をどうするか」という会話をしている、当日の夜は何か月も閉館することになるなど思いもしなかった。道路も信号が消えている中、車で駆けつけ車で帰ったが、翌朝見たら陥没したり地割れしているところが何か所もあり、職員同士「よく無事に辿り着けた」と話し合った。運転中は全く気がつかなかった
- 情報はラジオだったように思う。非常電源があるのでテレビをつなげれば見られたはずだが、テレビをつけて津波などの報道を見た覚えがないので、つなげなかったのだと思う。慌てていたからか、なぜそうしなかったのかはわからない
- 翌日は、何をやるわけでもないが、7時30分頃には清掃も含め、全員が出勤してきた。（臨時職員が1人来なかったが、後々、自宅が危険な状態だったため出勤が困難だったと判明）とりあえず、被害状況の確認を行うことにした
- 震災があった際に、異動などに備えて、また、他館の役に立つよう、記録を取り資料を作ろうということになった

施設の被害について

- 3月の地震に加え、4月の余震で被害が拡大した
- 天井も他の部分が落ちたりぶら下がっている状態だったものが完全に落ちたりした
- 大ホールが吊天井のため、落下して大きな被害が出た（視察の次週ごろ、仙台市内の吊天井の施設の一斉調査が行われるとの通達あり）
- エントランスロビーの天井に金属製の折り鶴が飾ってあったが、落ちると危険なので、震災後はネットをかけ、改修時に取り外した。また、外壁なども崩れ、当初は大したことはないと思っていたが、余震が続くため、業者に無理を言って優先的にネットをかけてもらった
- ガラスはほとんど割れなかった。構造上のことなのか、たまたまなのかはわからない。照明装置も落ちなかった。同じく管理しているメディアテークという施設は、外壁がほぼガラスのところなので、かなり割れてしまった
- 自宅はガラスが割れて、家の中でも外靴でないと入れない状態だった。通勤経路の車のショールームなどはガラスが割れていたところが多かったが、業者も手配できないのでしばらくブルーシートで覆っていたところも多数あった

貸館対応について

- 主管が区の「まちづくり推進課」と本庁の「地域政策課」と2つあり、3者で連絡が取りづらくこともあった。23日まで全館閉館という連絡があり、協議の上その都度閉館期間を延ばしていった。閉館連絡も徐々に行い、復旧のできたところから開館した
- 還付することになるのだろうとは思っていたが指示がなかったため「しばらく施設は使えません。還付するかどうかはわかりません。わかり次第連絡します」という連絡をして、決定後、再度連絡をした

- 利用者にはずいぶん迷惑をかけたが、「仕方がない」という好意的な反応だった
- 例えば、10月の公演に関するチケットやポスターなどは4月には作成・発売しないと間に合わない。しかし、4月時点では10月に開館できるかどうかわからない状態で、作成したポスターやチケットなどは利用者の自腹になってしまったが、それに対する強いクレームなどはなかった

復旧への流れについて

- 被害の記録 → 設計者（鹿島建設）によるがれき撤去 → 被害状況の確認 → 工事
- 国からの補助金の範囲で復旧をするか、より強い補強をするかという決定をするまでに時間がかかり、7月から工事が始まった。話し合いは市が行ったので、決まるまで指定管理者は待機の状態。復旧工事に対する働きかけは行わず、情報収集だけ行っていた
- 年度末に再開する予定であったが、市長が業者に働きかけ、年内に再開することができた。契約前に工事を始めるなど、ずいぶん無理をしてもらった
- 当初、国からの通達は原状復帰までの復旧分しか補助金が出ないということだったが、原状復帰では同じ規模の地震が起こった時にまた同じ被害が出ると仙台市から働きかけた結果、十分ではないがプラス α の工事が行われた

復興コンサートについて

- 一部開館時と全館開館時の2回行った。ともに無料
- 全館再開時は公開リハーサルを行い、こちらは乳幼児も入れるようにした
- イズミティ21は開館が遅く、この頃にはほとんどのホールは通常に稼働しており、10月にはクラシックフェスティバルなども行われていた

震災後のマニュアルと発災時の動きについて

- 震災後、マニュアルを一部改訂した（震度別の対応区分を作成）
- 非常招集の基準（震度）を低く設定しなおした
- 火災と地震とはあまり大きく分けていない。火災への対応を基本に、地震対応を付加している
- 発災した際には、ホールはホールスタッフが、小規模施設や受付、エントランスロビーにいる方は受付事務の職員が対応にあたる
- 施設があまり揺れていなくても、来館されている方の住まいや交通機関などのことを情報収集して貼り出している
- マニュアルでは震度による対応が規程されているが、震度が発表されるには少し時間がかかるので、実際には現場の職員が、照明機材の揺れなどで判断して催事の中断と電気系統などのチェックを行う
- 震災後、2年間で催事を中止したことはない。中断後チェックをして、大丈夫だったので再開した例はある。チェックで問題があれば、主催者と相談して中止などの対応になると考えられる
- 大きな地震が起きた際「その場に留まってください」というのは現実的ではない。来場者はやはり動き出してしまう。動き出した人を止めると、かえって危険な可能性がある。震災のときも揺れが長く、大ホールの参加者は指示の前に避難を始めていた
- 展示室の来場者は中で待機していた（女性70名ほど）
- 2階（会議室や和室など）の来場者も、飛び出してくるようなことはなかった
- 自身の経験から言っても、天井が高くて広いところで地震が起きると不安が大きくなる。
- 場所によって揺れの感じ方がずいぶん違う。震度2～3程度であれば、歩いている人はほとんど感じないようだ

○避難するかどうかは主催者と協議をして決めるが、避難が妥当なときに主催者が続行を希望した事例はまだない。現時点では協議をして決めることになっている

主催者への対応について

- 震災前と後では、主催者の意識はずいぶん変わった
- イズミティでも、震災前は「念のため」と火災発生時の説明しかしていなかったが、震災後は、主催者に、打ち合わせの際必ず、地震や火災時の対応などについての具体的な説明をし、資料を渡している
- 基本的には、主催者が主体となって来場者を避難誘導するのが本来であるが、現実には難しいため、会館職員が行う避難誘導の補助などを依頼している
- 避難の場合、先に避難経路の安全確認が必要になる
- アナウンスについては、強制はしていないが、参加者の安心のため勧めている。「どんなことをアナウンスすれば良いか」という相談があった場合は
 - ・耐震構造になっている
 - ・地震が起こったら、揺れがおさまるまでその場においてください
 - ・手荷物などで頭を守って姿勢を低くしてください
 - ・揺れがおさまったタイミングで係員が指示を出しますので、指示に従ってください
 などを案内している

職員の防災研修・訓練について

- 研修・訓練は、年に1回、レストランも含めて行っている
- AEDは2年で期限が切れるので、切り替えの際にその訓練を行っている
- 警備や設備などはそれぞれの役割毎に、委託会社の基準に則った訓練も行っている
- 全体訓練は、地震が起きそれに伴い火災が発生したという想定で行っている
- 実際の勤務は交代制で人が少ないので、訓練も少ない人員で誘導することを想定し、グループ毎に同じ訓練を繰り返し行っている
- 夜間を想定した訓練はシミュレーションだけ行っている
- 避難した来場者は、出入口に滞留する可能性があるため、外に出た方からなるべく遠くまで誘導する必要がある
- 大ホール・小ホールが両方本番をやっていると来場者が2000名近くになる。それだけの人数を夜間の少ない人員で本当に逃がせるのか、という不安はある

緊急地震速報について

- 緊急地震速報については、FM局の警報が入る機器を購入し、個人携帯と併用している
- 現在の非常放送システムは緊急地震速報と連動していないので、全館放送にはならない。今年度、市から予算がついて非常放送設備の更新を行う予定
- 緊急地震速報は誤報などもあるため、それに伴う対応は行っていない。非常放送システムが速報とともに全館放送されるシステムになれば、何らかの対応をしなければならないと思う

今後について

- ボランティアセンターの第2候補地になっていたが、施設内は危険だったため、打診があったときには断った

- ボランティアセンター立ち上げの訓練も、数年ごとに行っている
- 帰宅困難者受け入れ場所の要望もあり、承諾する方向で動いている。500～1000名程度を受け入れる予定
- 物資や緊急対策本部との無線などは、行政の決定により備蓄されることになる
- 一時避難所となった区役所は500名くらいが一夜を過ごした。翌日、指定避難所へ移動、または帰宅していったが、移動せずに区役所で数日過ごした人も若干名いた

その他

- 閉館中、職員はボランティアセンターへ派遣されたり、市からの依頼で事務手伝いなどに行ったりした
- イズミティでもほぼ全員が翌日朝から出勤したが、管理者として自宅待機か通常勤務かの判断について、当時は全く考えが及ばなかった
- 震災時は大人が主体の催しだったので人的被害がほとんどなかったが、親子連れのイベントだったら、状況が変わっていただろう
- 震度3～4程度であれば来場者も落ち着いて行動してくれるが、大地震になるとマニュアルどおりに動けるか、経験を活かせるかは疑問である

**＜視察レポート④＞ 仙台市男女共同参画推進センター「エル・ソーラ仙台」
：（公財）せんだい男女共同参画財団**

施設名：仙台市男女共同参画推進センター「エル・ソーラ仙台」

管理者：（公財）せんだい男女共同参画財団による指定管理

概要：市民交流・図書資料スペース、相談室、研修室ほか

日時：11月14日（木）13:00～14:30

対応者：荒井様（総務企画課）、渡邊様（エル・ソーラ仙台管理事業課）

事前に送付した質問状を基に資料に沿って回答。

東日本大震災の被害状況について

- 仙台市は宮城県の中部に位置し、同県の県庁所在地であるとともに、104万人（被災時）の人口を有する東北地方最大の都市である
- 東日本大震災では宮城野区の震度6強を始め、各区で震度6強から5強を記録した
- 仙台市全体の人的被害は、死者908人、行方不明者30人。全半壊の建物被害は139,643棟（平成25年9月30日現在※）。特に津波に見舞われた宮城野区、若林区の太平洋沿岸地域の被害が大きかった

施設・開設の経緯について

「エル・ソーラ仙台」

- 仙台駅すぐの複合高層ビル AER（アエル）内、現在は 28F（全部）・29F（半分）の 2フロアを使用（被災時は 28F・29F の 2フロア全てを使用）

「エル・パーク仙台」

- 昭和 62 年「仙台市婦人文化センター」として開館。全国でもさきがけの施設
- 当初から女性団体などのフリースペース、ロッカー、印刷機なども整えて活動支援を
- 相談&図書はエル・ソーラ仙台に移し、エル・パーク仙台は活動支援中心。2館でひとつとして機能

「(公財) せんだい男女共同参画財団」

- 財団ができたのが平成 13 年（エル・ソーラ仙台は平成 15 年にオープン）
- 財団には 4 部署（総務企画課、エル・パーク仙台管理事業課、エル・ソーラ仙台管理事業課、エル・ソーラ仙台相談支援課）
- 仙台市の条例に基づいて、2館のセンターが男女共同参画の推進拠点施設として位置づけられている

被災時の対応などについて

「エル・ソーラ仙台」

- フリースペース（29F）にお客様
- 余震も大きいため、窓そばから離れていただき、スペース中央で声掛け
- 停電はしたが非常電源が作動し非常灯が点灯。エレベーターは停止。非常電源は 20 時まで

「エル・パーク仙台」

- 2つのホールは本番での使用なし（1つは見学、1つは仕込中）→職員により避難誘導
その他、会議室などへは事務所の職員が出て避難誘導（揺れがおさまった後）
- 内線も不通で状況が把握できなかった（現在はビル管理と相談しトランシーバーを導入）
揺れている間に停電
- 現在、貸館では、事前打合せ時に震度によってどのような対応をするかを資料で説明している。参加者の避難は職員の指示で主催者に協力いただくよう記載

財団として

- 自宅が被災して一時避難所に入ったり、交通機関が復旧せず出勤が難しい職員や通常ならば 1 時間の通勤が 3 時間（徒歩含む）かかった職員もいるなど職員自身も被災者であると同時に、支援活動や施設の復旧業務を行った
- 翌日以降は、出勤できる職員は出勤し、状況確認と今後について協議（市と連絡しながら）

災害時のジェンダー、避難所について

- パーテーション（仕切り）を設置してほしい人がいるにもかかわらず、男性のリーダーが「みんな家族であり、必要ない」と強く主張するため、利用できなかった
- 着替えの場所が 1 カ所しかないため、女性は布団をかぶって着替えをしていた

- 赤ちゃんに授乳をするための場所がなく、壁に向かって授乳をしていた
- 生理用品を男性担当者から手渡しされた
- 女性専用の物干し場がなく、下着を干すと盗まれるので、生乾きのまま着替えた
- 夜に屋外の仮設トイレに行くのが怖いので、行かなくても済むように水分を取るのを我慢していた

被災者支援活動について

- エル・ソーラ仙台再開時、市民活動支援機能を確保するためエル・パーク仙台で日頃から協働して事業を行ってきた NPO に、常駐してもらうことになった
- エル・パーク仙台では、貸施設を予約していたお客様に施設利用ができない旨の電話連絡を入れるなかで、「活動の場」の必要性を感じ、施設の復旧に注力した

「女性の悩み災害時緊急ダイヤル」（エル・ソーラ仙台）

- 事務所が使用できなくなった DV 相談の NPO 法人ハーティ仙台と共同で開始
- NPO メンバーやその家族からも情報が入る →支援の手がかりに

「エル・パーク カフェ」（エル・パーク仙台）

- 震災後困難な生活を強いられている方々や、大きな被害を受けていなくても、いろいろな思いを抱えて生活している方々が話し合いのできるカフェ形式のイベントを行う。街中で実施することで避難所では話せないことを話せる場にもなった

「せんとくネット」ほか（エル・ソーラ仙台）

- 長期にわたる避難所生活の中で、当初洗濯機が設置されていないため洗濯ができない、干しても盗まれるなどがあったことを支援者から聞いた
- 当時、ボランティアはがれき処理など現地へ行かなければできないことが多く、何かしたいがやれることは何もないと思っていた仙台市内の女性たちがいた→両者をエル・ソーラ仙台がつなげる。拠点としての機能（中継地点）
- 洗濯だけでなく丈つめをしたり、裁縫道具を贈ったりした。→サイズのあった下着を贈る活動や 10 代の女子のための活動へつながった
- 目の前に出てきた課題をクリアしていったという感じだった。また起きた時、同じことをするとは限らない

震災後の変化や今後の対応について

- 地域防災計画の見直しにおいて仙台市男女共同参画推進センターが「女性支援センター」と位置づけられた。女性のための相談と女性支援活動をすることに
- 中間支援という形で被災者と支援者をサポートする
- 今後は（女性支援センターとしての）役割が明確になったため、避難所へも入っていきやすくなるのではと期待している

まとめ

- 多様な人が暮らしやすい避難所は普段のまちづくりから
- 意思決定の場に女性がもっと入っている社会が必要
- 普段から進めていないといざというとき何の役にも立たない。いま（普段から）できないことは被災時でもできない

《視察レポート⑤》 仙台市シルバーセンター：（公財）仙台市健康福祉事業団

施設名：仙台市シルバーセンター

管理者：公益財団法人仙台市健康福祉事業団

概要：交流ホール(304)、研修室×3、和室、会議室、温水プール、浴室、サウナ、救護室、
トレーニング・体力測定室、交流スペース、福祉用具展示室、相談コーナー

日時：11月14日(木)15:00～16:30

対応者：大久保館長、今野様(総務課長)、三浦様(総務課庶務係長)

質問書に基づいた回答書を作成いただき、それに沿って解説いただいた。

震災当時について

- 震災当時は高校の卒業式の終了間近だった。女子生徒が多かったこともあり、揺れが始まると悲鳴が上がってパニック状態になった
- 非常放送や、舞台スタッフによるアナウンスも聞こえない状況になり、今後の課題である
- 指示前に生徒が逃げ出してしまった。転倒事故などはなかったが、避難誘導の方法を充実させていく必要がある
- 6階では老人クラブ連合会によるサークル活動が行われていたが、これは揺れがおさまってから避難を行った。高齢者のため膝や腰が悪い方が多く、職員が両脇から抱えて階段を下りた。妊産婦や障がい者はいなかった

- 地震直後は情報があまり入って来ず、1～2週間経つにつれて、近辺の病院や医療機関がどういう状況か徐々に入り始めた。病院は外からの受入れができない状況だったと思われるため、けが人がいなかったことが不幸中の幸いである

- 来館者を1階ロビーに誘導した後は、交通機関の状況、震源地、自宅のある地域の状況など問い合わせを受け、職員がわかる範囲で個別に対応した。体系的な情報提供はできなかった
- ラジオとインターネットが情報源だった
- プール来場者への対応が難しかった。着替えてから避難してもらったが、ドライヤーは使用できず体を温める時間がなかったため、3月の寒い時期ということもあり、温度差の激しさが心配ではあった
- 3/11は、発災してすぐは地震放送ができなかった。日頃から「まず自分の身を守るように」と指示をしてあったため、10～15秒程度のタイムラグが生じたように思う
- 内線で「地震放送をかけるように」という指示を出した

- 震災前の12月に、全体消防マニュアルに加えて防災マニュアルを作成し、配布したところだった
- 震災が平日の昼間だったため、ほぼマニュアルの自衛消防隊組織図どおりに動くことができた

た

- 防災マニュアルは、地震、火災、風水害、救急救命についてまとめたもので、消防計画に盛り込んでいた内容を詳細に規定する、条例に対する施行規則あるいは施行令といったような位置づけのものである。配布から震災まであまり日数が経っていなかったが、揺れがおさまると同時に各持ち場に散り、来館者の避難誘導・被害状況の確認を適宜行えたのではないかと考えている
- 従来の研修、消防訓練、防災訓練の成果が震災のおりに出たのだと思う
- 揺れのピークは3回あった。揺れがおさまったと思ったら再度大きく揺れて、今度は揺れがおさまる前にもう1度大きな揺れを感じた。上司からは「揺れがおさまるまで動くな」という指示が出ていたが、退路の確保が心配になり、揺れている最中から7階に行って避難経路と怪我人の確認を行った。それが正しい行動だったかどうかは未だにわからない

貸館対応について

- 閉館の判断は、館長が市と協議をして行った（最終的には事後報告の形になった）
- 貸館利用者にはホームページにて告知し、後日、個別に連絡もしたが、大震災だったので利用者の方も使用不可を察知しており、閉館に対する混乱はなかった
- 閉館の期間も市と協議をしながら決めていった

支援物資の中継基地について

- 事前想定はなかったが、市から打診があり、受け入れた
- 一旦物資・医薬品等を預かり、そこから各地への配布が行われた
- 医薬品などは医師会や薬剤師会からの派遣スタッフが割り振りをしたり、各医療機関から取りに来てもらったりした
- 場所の提供と、物資の搬入・搬出の手伝い。物資の仕分けは市や医師会などが行った
- 当初は搬入された物資の品目・数量をチェックしていたが、量が多すぎて途中で断念した
- 受け入れ当初は食料品が2～3日続き、その次は薬品や日用品になり、終了間際の5月くらいにはトイレットペーパーやオムツなどの生活物資がほとんどになった
- 約2ヶ月間中継基地となったが、日々大きく内容物が変わるし、連絡なしの一般企業や個人からの物資提供などを受け入れていた。何がどこにあるのかということは把握しなくてはいけないので、毎日巡回して、荷物の動きをチェックしていた
- シルバー人材センターから、手伝いの申し入れもあったが、荷物の積み下ろしだけでなく、どこに何があるかわからないと作業がしづらかったために断った

災害に対する準備とその効果について

- 全職員が、事前に防災計画を立てている。どこは誰、という持ち場があり、地震があったらそこに行くことになっている
- シフト制の勤務の中で、休みの人がいる場合は持ち場が広がる
- 自衛消防隊の副隊長には、警備隊長または中央監視から、もしくは夜番の職員が就くことになっているが、実際に上手くいくかは疑問

備蓄について

- 震災が起きるまで、備蓄は全くなかった。収納スペースに限りがあり、十分な備蓄を用意すること

は難しい

- 現在は、市からの指摘もあり、今後の対応を考えたときに多少の備蓄は必要だという結論になった
- 予算は財団から
- 震災当時、ライフラインの復旧期間は電気3日、水道2～3週間、ガス2ヶ月だった。これを踏まえて、職員と避難に来た人が3日間過ごせる最低限の量を購入
- 市と協議中であるが、仙台駅からの帰宅困難者の受け入れ先となる方向で動いている
そうなった場合の備蓄は仙台市で用意してもらうことになるだろう

職員の安全に関する準備について

- 更衣室に設置しているロッカーや事務所内のキャビネットなどが転倒したり傾いたりしたことから、OA機器、キャビネット、棚などをかなり頑丈なL字金具で補強した
- 震災のときは、180cmのキャビネットよりも120cmのものが多く転倒し、不思議に思った

研修・訓練などについて

- 「消防訓練」よりも「防災訓練」という位置づけで年に2回行っている
- 休館日を利用して、委託業者も含めた全員で行っている。建物内に、シルバー人材センターと老人クラブ連合会の事務局があり、その職員も参加している
- 清掃員に負傷者役をやってもらってはいるが、来館者がいない中でやっているのも本来の訓練にはなっていない。やはり、実際にお客様を入れてやらないと意味がないとわかってはいるが、なかなかそうはいかず、課題である
- プールは20時まで、ホールは21時30分まで貸出しを行っているが、夜間（17時以降）は職員が少人数の体制になる（事務2名：正職員、シルバー人材センターからの派遣、委託職員数名：警備、中央監視、防災センター、舞台技術職、プール監視員）夜間はこのメンバーで避難誘導を行わねばならず、課題となっており、研究しているところである（夜間を想定した訓練も実施には至っていない）

主催による避難誘導について

- ホール利用前の打合せ時に防災上の案内をしている。従来は口頭で行うのみだったが、震災後は詳細な資料を作成した。「強震（震度5～6程度）の場合は催しが中断することになると思うが、中震（震度3～4程度）の場合は、会館から中止するようには言わない。舞台スタッフと相談した上で継続するか中止・中断するかを、主催者から来場者に案内を出してもらう」といった内容
- 震災の際は来場者が指示前に避難してしまったが、本来であれば、揺れがおさまるまで頭を守って姿勢を低くして待ってもらう
- 舞台スタッフは東北共立に委託している（常時1名。大きな催しのときは2～3名）
- 舞台監督は主催者に手配してもらっている

緊急地震速報と館内放送について

- 経験上、緊急地震速報発報から地震が発生するまでに時間が少ないので、何らかの対応を取るのには難しいと思っている
- 館内放送は警備員室（1階）、中央監視室を兼ねた防災センター（地下）の2ヶ所にあり、火災は中央監視室、地震は警備員室と役割分担をしている（震度2～3程度のときは、中央監視室は

感知しないことがあり、放送までにワンクッション置くことがあるため)

その他

- 地震後、1～2週間経過してから気づいたことであるが、7階トイレの天井裏にある臭気抜き換気ファン（30～40kgの金属製のボックス）が1本外れており、排気用のパイプで食い止められている状態になっていた。天井裏は普段なかなか気にとめないが、地震の際は思いがけないことが起こるのでそういうところもチェックが必要だと感じた
- トイレについては、屋上に貯水タンクがあり、全館閉館したことで使用するのは職員のみとなったため支障はなかった
- 来館者に怪我を負わせるような建物の大きな損傷はなかったが、退路を絶たれて避難経路として確保できなかったかもしれないという場所が2～3ヶ所あった。平日頃からそういった場所がないか目を配ること、退路を絶たれた場所が発生したら、そこに人員を集中的に投入できるような工夫が必要だと感じた
- 今回の震災ではマニュアルどおり各階に均等に職員が散らばることができ、よかったと思っている
- 聴覚障がい、視覚障がいのある方には、避難所がどこに設置されたかや医療機関がどこで開設されているかといった情報が伝達しづらかった
- 手話ボランティア、点字ボランティアさんがカバーしていたが、手話・点字キットなどがあれば便利だったのではないと思う
- 救護室があり、ある程度の包帯や脱脂綿などを常備している（今回の震災では使用しなかったが、あってよかったと思っている）
- 4階プールは障がい者手帳などを持っていると無料で利用できるため、普段であれば障がい者の方の利用が非常に多い。震災のときはたまたまそういった方の利用がなく、スムーズに避難誘導ができた。しかし、いつもであれば常連の方が来ている時間帯でもあり、課題が残った

■視察を経て、当センターの防災対策・計画に採り入れたいと感じた項目

1. 危機管理組織体制（地区割・権限）の再検討

視察したある文化施設の震災時のマニュアルでは、非常時には災害対策本部に情報を挙げ指示を得て処置にあたることになっていたが、実際にはその猶予は全くなく、現場での判断で即時に対応しなければならなかった。その教訓を踏まえ、現在は各部署を1地区と設定し、地区ごとに各地区隊長が現場の状況に応じて必要な判断・指示ができるようにマニュアルを改訂した。（非常時は本部への事後報告が可能。ただし、報告義務については従来どおり）

当センターの現在の非常時組織体制も、総務部に設置される危機管理本部が情報収集と沈静化のための指揮を採ることになっているが、大地震発生などは内線の不通やインカム通信の混雑も予想されるため、初動時は現場の状況に基づき各部署の判断で安全行動ができるよう、マニュアル変更および職員の意識改革について検討が必要と考える。

2. 職員防災役割および施設利用状況の周知徹底

視察先の文化施設では、その日の職員出勤体制を表示するボードが非常時の役割と連動させてあり、人数に関わらず当日出勤の職員が必ず何かの防災役割にあたり、それが一目で判るようになっていたり、当日の施設利用状況（利用人数・本番時刻を含む）を各階ごとに掲示するボードがあり、それを貼りだすことが事業・貸館担当職員の職責になっていたりしていた。それによって出勤している職員全員がその日の施設状況を把握できるため、避難誘導を行うにあたり非常に有効だと考えられる。

こうした取組は平常時から職員の防災意識を高め、また非常時の初動についてもスムーズな行動が可能になるはずであり、当センターでも部署や施設など諸環境に即した方法で導入を検討すべきと考える。

3. 現実感のある防災訓練の実施

日立シビックセンターでは「避難訓練コンサート」を実施。お客様にはコンサート中のどこで避難するか分からない状態で行うことで、現実味のある避難誘導を行えた。アリオスでは防災プロジェクトチームの主導で年2回訓練が行われているが、チーム以外は内容を知らされない完全ブラインド方式で実施されている。（決裁不要、上司も内容を知らずに訓練に臨む）また、イズミティ21では、夜間などを想定し、最少人数の職員でチームを組み、交代で（1日にチームを変えて複数回、繰り返し）訓練を行っている。仙台市シルバーセンターでは、毎年2回の訓練にAEDと消火設備操作の講習が組み込まれている。

いずれの施設も高い現実感をもって訓練を行っており、非常に有効だと感じた。このような訓練を繰り返すことで、職員の意識や行動力も維持向上させられるものと考えられる。また、反復が必要な内容は定期的に繰り返し訓練を行うことも含め、予定調和に終始しない現実に即した訓練を実施すべきである。

4. 主催者への非常時対応についての説明と分担する役割についての検討

視察した複数の施設では、貸館の主催者に対して資料を配布して非常時対応についての説明を行っている。非常時での場所ごとの行動、主催者をお願いする役割についてやアナウンス例などが記載されているものもあり、いざというとき主催者が受け身にならない（ただのお客さまに戻らない）ための工夫ともとれる。

当センターは主催者から避難誘導員の提出をいただいているため意識は低くないと思われるが、非常時はセンター職員だけでなく貸館主催者との協力のもとお客様を迅速に避難させる必要があるため、各施設にサービスセンタースタッフが常駐していない場合の初動を含め、できるだけ明確に「やるべきことを」伝え、意識しておいていただく必要があり、資料作成やその内容などについてさらなる検討が必要と思われる。

5. その他（職員用備蓄、職員の携行品、情報入手手段などについて）

災害発生時、被災地の公共施設職員は非常に多くの関連業務に対応していくが、ライフラインが途絶えた中では、職員はほぼ飲まず食わずの状態でも長時間対応に迫られることになる。物資が届いてもそれは一般被災者（避難者）のものであり、施設職員のためのものではない。

災害時は「職員も被災者」でありその安全や健康にも注意を払わなければならないが、現状のままではその職員が最も早く疲弊していく可能性があり、そうなるとなすべき業務へも多大な支障が生じると考えられる。万が一に備え、発災時より3日～7日間分は、職員が業務に従事できる最低限の飲料水と食糧を備蓄しておく必要性を感じた。

非常時に停電が発生した際は非常口照明や非常用電源による非常灯のみになるなど、視界が充分でなくなったり、ホールではマイクなどPA機器を使用した場合が不可能になったりする可能性が高く、スムーズな避難誘導が行いづらくなる場合が考えられる。

ある施設では、震災後、職員がホール業務に赴く際、一人ひとりホイッスルとLEDライトを必ず携行することになっている。非常灯のみのなか施設の安全確認をする場合や、マイクが使用できないなか、お客様を誘導する場合に有効である。また、別の施設では、これまで隣室の壁に全員分揃えてかけてあったヘルメットを、職員各自のデスク脇にひとつずつ配備するようにしている。いつ発生するか判らない大規模災害に対し、その際にどう効率的に動けるようにするか平常時からイメージし、細かいこともしっかり準備しておく必要があると感じた。

また、発災当日はテレビによる情報入手をしていない施設が複数あった。非常用電源が通じるコンセントでなかったなど様々な要因があるが、電話も通じないなかラジオ（音声）による情報入手のみだった（映像を見ていない）ため事の重大さが解らず、津波の発生や死者数などを誤報だと思っていたとのこと。電力確保の面も考えなければならないが、より正確な情報で対応を進めるためにも、各部署では非常時にもテレビの電源が入れられるように整備しておく必要があると思われる。

VII：参考資料（国、三重県の防災・災害対策関連資料など）

• 男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針

<http://www.gender.go.jp/policy/saigai/shishin/pdf/shishin.pdf>

（平成 25 年 5 月／内閣府男女共同参画局）

• 男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針（解説・事例集）

http://www.gender.go.jp/policy/saigai/shishin/pdf/jirei_O1.pdf

（平成 25 年 5 月／内閣府男女共同参画局）

• 三重県地域防災計画

<http://www.pref.mie.lg.jp/D1BOUSAI/taisaku/bousaikeikaku/H24s-syuuseifinal.pdf>

（平成 24 年修正／三重県防災会議）

• 津市 避難所運営マニュアル

<http://www2.bosai.city.tsu.mie.jp/bousai/preparations/post-39.html>

（平成 25 年 1 月／津市危機管理部・市民部）

• こんな支援がほしかった！災害支援事例集

<http://risetogetherjp.org/?p=2189>

（平成 24 年 5 月／東日本大震災女性支援ネットワーク）

• 復興計画・復興政策に組み込むべき提言

<http://risetogetherjp.org/?p=2896>

（平成 24 年 8 月／東日本大震災女性支援ネットワーク）

• 国・自治体の「防災計画」への提言

<http://risetogetherjp.org/?p=2890>

（平成 24 年 8 月／東日本大震災女性支援ネットワーク）