

4.9 自主防災組織・ボランティアの活動

東日本大震災では、前述したような消防機関による活動以外にも、住民によるコミュニティーを基盤とした地域ぐるみの防災体制を構築している自主防災組織による活動や、近隣や全国から数多く集まったボランティアによる活動もあった。

本節では、自主防災組織や婦人（女性）防火クラブ及びボランティアによる活動について記述する。

4.9.1 ▶ 自主防災組織等の活動

1 自主防災組織の活動

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災の経験から、防災活動の重要性、共助の必要性についての認識が高まり、自主防災組織の活動カバー率の全国平均は平成7年の43.8%から平成22年には74.4%まで伸びている¹⁾。全国的にみると自主防災組織の活動が活発な地域がある一方で、活動カバー率が停滞気味の地域もある。なお、東日本大震災後の平成23年4月1日現在で自主防災組織の活動カバー率の全国平均は75.8%となっている（岩手、宮城、福島各県のデータは平成22年4月1日現在²⁾）。

平成23年4月1日における主な被災地域の自主防災組織の活動カバー率は、表4.9-1に示すとおりである。

表4.9-1 主な被災地域の自主防災活動カバー率²⁾

都道府県	自主防災組織の活動範囲の世帯数/管内世帯数	自主防災組織カバー率(%)
青森県	176,531 / 574,712	30.7
岩手県	364,655 / 503,139	72.5
宮城県	770,537 / 906,925	85.0
福島県	621,597 / 749,760	82.9
茨城県	690,532 / 1,132,370	61.0
栃木県	667,701 / 760,385	87.8
千葉県	1,490,764 / 2,599,799	57.3
新潟県	641,577 / 854,420	75.1
長野県	744,230 / 819,637	90.8
全国平均	40,740,920 / 53,783,380	75.8

自主防災組織、町内会・自治会、婦人（女性）防火クラブ等は、平時からの備えや地域の結びつきを基に、津波からの避難時における住民同士の声かけや避難所への誘導、安否確認、その後の避難所生活における避難所運営の支援、炊き出しの実施、一人暮らし高齢者への自宅訪問支援などの各種活動を積極的に行った²⁾。また、被災地以外の自主防災組織等からの独自の支援活動も実施された。

以下に東日本大震災において、宮城県沖地震等に備えて平時から準備をしていた自主防災組織のうち、市町村からの推薦があり取材（平成24年8月、9月）に協力いただいた事例を示す。

(1) 白銀地区自主防災会（青森県八戸市）

白銀地区は、昭和35年5月のチリ地震津波、昭和36年の白銀大火や平成6年の三陸はるか沖地震などの大災害に見舞われてきた。住民の誰もが、避難場所はどこか、給水車がいつどこに来るか等に関する情報が入らず、自主防災組織の必要性を感じていた。そして、平成22年2月27日に白銀振興会の60周年記念事業の一環として自主防災組織を立ち上げた。設立翌日の2月28日、チリ地震による津波警報が発せられ、訓練経験がなかったにもかかわらず、迅速に災害対策本部を立ち上げ、避難活動をした。このことによりマスコミ等の注目を浴びることになる一方、緊張感が増し、様々な協力団体を巻き込むことで、組織を盤石に築いてきた。

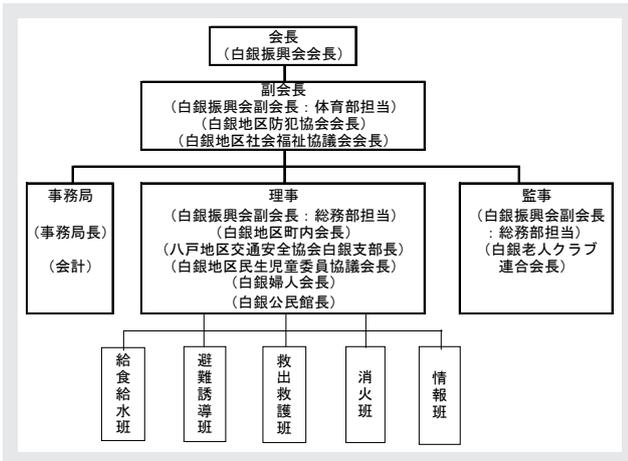
東日本大震災の発災当時、リーダーの会長は青森市におり、指揮を取れなかったが、3人の副会長（白銀振興会副会長、白銀地区防犯協会会長、白銀地区社会福祉協議会会長）が、沿岸部の住民を1次避難場所の三嶋神社と公民館に誘導し、津波による死者・行方不明者を出さなかった。また、避難所の白銀公民館において、発災当日は支援物資が届かない中、自主防災会は約500食分のおにぎりを用意した。

1) 消防庁 自主防災組織の手引（平成23年3月）

http://www.fdma.go.jp/html/life/bousai/bousai_2304-all.pdf（平成25年1月21日参照）

2) 消防庁 平成23年版消防白書 <http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h23/index.html>（平成25年1月21日参照）

図 4.9-1 白銀地区自主防災会組織図



(2) 遠野市小友町長野親交会 (岩手県遠野市)

遠野市小友町長野親交会は、火災に備えた訓練や年に3回の交流イベントを重ねて住民間の親睦を深めてきた。

東日本大震災の発災時に、親交会の役員は、手分けして住民の安否確認をした。避難所となった自治会館には自家発電設備は設置されていなかったが、建設会社から借り、近所の電気工事業者に配線を依頼した。2日目に電気がもうすぐ復旧することが分かり、自宅が無事の方には帰宅を促した。情報を早めに流し、理解を求めたことにより発災から3日間で避難所を解散することができた。

さらに数日後、以前から祭りで交流があり津波の被害が大きかった陸前高田市の気仙小友（タツカネ部落）に遠野市で集めた米、食料、衣服を持参した。気仙小友では、支援物資が十分に届いておらず、大変感謝された。



写真 4.9-1 炊き出し時の状況

(3) 生形（おいかた）自主防災組織 (岩手県大船渡市)

生形自主防災会は、津波からの避難訓練を実施しており、災害時要援護者も参加している。平成22年2月のチリ地震の際は、自力で避難できない災害時要援護者を軽トラックの荷台に乗せてとにかく避難を優先し、全員が迅速に避難することができた。

東日本大震災時においても、多くの住民が適切に避難したが、9人の住民が死亡した。原因は、再三の避難の呼びかけ（消防団、近所の住民、自主防災組織の役員、民生委員）にもかかわらず避難をしなかったことによる。自宅を新築し2階から降りてこなかった夫婦、自宅の裏に山がありいつでも逃げることができるかと錯誤していた者、一度は逃げ始めながら周囲が逃げないため津波に巻き込まれた者などである。いずれの者も、津波避難訓練には積極的に参加し、5年ほど前は自主防災組織の中でもリーダークラスの役割を果たしていた者もいた。

平成24年9月時点で生形地域の被災世帯の半数は、仮設住宅に居住しているが、平成24年9月23日に大津波避難訓練を実施し、自主防災組織の活動を再開させた。

(4) 鉤取（かぎとり）ニュータウン町内会 (宮城県仙台市)

鉤取ニュータウン町内会は、毎年無事を知らせる「黄色い旗」を使った防災訓練を実施している。また、日頃から鉤取ファミリー館を拠点にカラオケ、中国文化交流会（マージャン）などで住民同士が親睦を図っている。平成12年頃から「出さない君」運動（防災まちづくりの原点である崩壊建物、火災、死傷者を出さない防災活動につながる運動）を展開することで活動当初（平成7年）より住民の防災意識も格段と高くなってきた。

東日本大震災では、「黄色い旗」により全世帯の約80%の無事を確認し、玄関先に出ていない世帯には役員が訪問する等により全世帯の安否を発災当日の平成23年3月11日15時20分には確認することができた。水・電気・ガスのライフラインが停止したため、当日の16時に鉤取ファミリー館を避難所として開設した。鉤取ファミリー館には、プロパンガスがあったため、米や食材を持ち寄り速やかに炊

き出しを開始することができた（住宅には都市ガスが普及）。18時から高齢者と子ども連れの避難者の受入れを開始し、近隣町内からの避難者を含め83人が宿泊した。また、避難できず自宅待機している高齢者や子どものいる世帯に用意したおにぎりを直接届けた。

なお、3月12日15時に水道が復旧、3月13日に電気が復旧したため、避難所は3日間で閉鎖したが、近隣の町では水道が復旧していなかったため、鉤取ファミリー館前の水道を「臨時給水所」として3月26日まで開放した。



写真4.9-2 鉤取(かぎとり)ファミリー館の臨時給水所

(5) 福住町町内会（宮城県仙台市）

福住町町内会は、平成15年8月にできるだけ行政に頼らない自主防災組織の運営と地域の情報をまとめた「防災わがまち福住町自主管理マニュアル」を完成させ、本格的な防災活動を開始した。平成16年の新潟県中越地震の際には、1週間で集めた支援物資を10日後に小千谷市池ヶ原地区に直接届け大変喜ばれた。同町内会では、この活動を「他助」と呼び、東日本大震災においても実施した。

尾花沢市鶴子地区連合区会とは、平成22年8月29日に災害時相互協力協定を締結し、平成23年1月には屋根の雪下ろしを手伝うなど顔の見える交流を深めてきた。

東日本大震災の発災当日は、町内の20班の役員が中心となって訓練どおりに安否確認を実施後、集会所を避難所として開設した。発災当日から3日間、自家発電機、プロパンガス、備蓄品により行政に頼

ることなく運営してきた。4日目に入ると食料が少なくなってきたが、同日、山形県尾花沢市鶴子地区連合区会の町内会役員と尾花沢市の市職員がワゴン車等で米、飲料水、野菜等の支援物資を直接避難所に届けてくれた。同日夕刻には小千谷市池ヶ原地区より米等の支援物資が届いた。

福住町町内会としては、この協定による支援により、「災害時頼れるところがあるということは大変心強いもので、元気と勇気も同時に頂いた」と感謝の意を表した。



写真4.9-3 震災後4日目に受けた支援

(6) 鉄砲丁区親交会防災部（宮城県登米市）

鉄砲丁区親交会防災部は、20年以上毎年、防火・防災訓練を実施してきた。この訓練により東日本大震災においても冷静に行動することができた。

通常の炊き出し訓練のとおり、プロパンガス業者からプロパンを借りようとしたが、貸出しできないと断られた。そこで、「薪くど」2基、「鉄釜」2台、「鉄鍋」1台を住民から借用し、発災当日の16時30分から炊き出しを開始した。食材や燃料は、すべて住民や地元の飲食店からの持ち寄りや融通によるものであった。3月16日午後から電気が復旧したことをもって同日21時に避難所を閉所した。



写真4.9-4 薪くどを使った炊き出し

(7) 南町自治会自主防災部（宮城県白石市）

南町自主防災部は、平成18年4月に発足し、文部科学省防災研究成果普及事業の一環で東北大学大学院工学研究科の3人の研究生と子ども達を中心とした自治会メンバーで防災マップを作成し、防災意識を高めてきた。

震災当日、地域の避難所である白石中学校ではトイレが5時間で使用できなくなったため、子どもたちが中心となってプールの水を利用すべくバケツリレーを行った。

避難所では、自治会が中心となって運営し、自治会の会長がハンドマイクで1時間ごとに正確な情報を伝え、避難者を安心させた。また、ハンドマイクで炊き出しに必要な食材や調味料の提供や調理の手伝いを呼びかけた。一方、子ども達は、炊き出しの配膳や清掃等に積極的に協力した。

図4.9-2 各家庭にある防災マップ



(8) 長袋沖自治会防災会（宮城県白石市）

宮城県沖地震が平成20年頃から30年以内に99%の確率で発生すると報道されてきたことを踏まえ、同自治会の会長が中心となって呼びかけ、平成22年4月1日に自主防災部が発足した。資機材も揃え、同年10月下旬には、避難訓練・炊き出し訓練・消火訓練を実施した。

東日本大震災直後は、集合場所の集会所に10人参集した。震災の翌日から給食班と婦人（女性）防火クラブのメンバーが協力して訓練どおり炊き出しを実施した。

東日本大震災の経験から防災の重要性を踏まえ、防災担当の役員の任期を1年から3年に延長した。



写真4.9-5 震災翌日から炊き出し

(9) 小山田地区自主防災会（福島県郡山市）

小山田地区自主防災会に所属するむつみ町内会では、約12年前から毎年、隣接する柏山町内会と合同で、近くの西部公園地下に郡山市が設置した飲料水兼用耐震性貯水槽を使用した給水訓練を実施していた。

発災当日の平成23年3月11日23時頃に付近一帯の水道が止まったため、翌12日朝6時より付近の住民に対し、飲料水の給水を開始した。当日午後からは、遠方からも多くの人々が集まったが、平時からの給水訓練が功を奏し、18時半までスムーズに給水を実施した。給水は、翌日以降も時間を決めて、水道が復旧した3月15日まで続けられた。

小山田地区自主防災会に所属する他の町内会や、

郡山市自主防災連絡会を通じて郡山市内の他の町内会にも、市内各所に設けられた飲料水兼用耐震性貯水槽からの給水訓練の実施が広がってきている。



写真4.9-6 震災翌日から飲料水兼耐震性貯水槽を使用した給水活動を実施

(10) 大戸浜地区自主防災会（福島県新地町）

大戸浜自主防災会は、平成14年に立ち上げ、代々行政区の区長が会長を勤めてきた。また、この地区には15人の消防団の団員もおり、毎年11月3日に防災訓練を実施していた。訓練内容には避難誘導訓練のほか、給食給水訓練も実施していた。

東日本大震災では、多くの漁船は沖に避難し助かり、多くの住民も高台に避難したが、その一方で昭和35年のチリ地震を経験していてその当時津波の被害を受けなかった者、避難場所の高台の近くに住んでいた者、一度は避難したものの自己判断で自宅に戻った者は、海岸沿いの防風林から突如現れた津波により亡くなった。

避難所では、近隣の4地区の住民と同じ場所で、避難当初はバラバラに役場職員に必要な品を要求する等混乱したが、各地区の代表者が毎朝7時から打合せをして調整を図るようになってから、食材の提供だけを役場職員にお願いし、炊き出しは自主運営した。

(11) 埴（らち）浜地区自主防災会（福島県新地町）

宮城県沖地震が30年以内に99%の確率で発生すると報道されてきた平成20年頃から津波からの避難誘導を重視した避難訓練を実施してきた。

東日本大震災では、発生直後に自主防災会役員や消防団の団員が、各戸に避難を呼びかけた。大半の住民は避難をした。昭和35年のチリ地震当時この場所では引き波から始まった。このことから同地震の体験者は、今回は津波は来ないとの先入観があり

避難しなかった者数人が亡くなった。

避難場所は、新地町立福田小学校だったが、津波の被害がなかった福田地区の内陸部の住民が厚意により炊き出しをしてくれた。

自主防災会の有志が、平成24年9月から福島県の補助を受けて、仮設住宅内の敷地にビニールハウスを建て、いちごと春菊の栽培を始めた。収穫した際には、震災直後にお世話になった福田地区の人々に恩返しをする予定である。

(12) 西染町自主防災会（茨城県常陸太田市）

西染町自主防災会は、平成21年6月に常陸太田市から自主防災組織設立の呼びかけを受け、防災資機材の購入や体制作りの強化を進めてきた。平成22年2月28日に発会式を開き、1回目の訓練を平成22年10月23日に実施した。

東日本大震災の当日は、訓練どおりに安否確認と炊き出しを実施した。

震災翌日以降は、町内において、道路や塀の被害が大きかったことから、道路通行者への安全を図るため、崩れた塀等の片付けを実施した。その際、事前に防災資機材として購入していたスコップなどが役立った。

震災後も町内の危険箇所を確認し、市に補修を依頼するとともに改善状況を自主防災会自体で管理している。



写真4.9-7 震災翌日に道路の片付け

(13) 真弓ヶ丘団地自主防災会（茨城県常陸太田市）

真弓ヶ丘団地自主防災会は、平成22年12月に設立されたばかりで、マニュアルもなく、訓練も行っていなかった。しかし、東日本大震災の直前である平成23年2月27日に前年の12月に購入したばかりの防災資機材の点検を実施した。ポリタンクへの飲料水の保存、可搬式発電機の始動確認を行った。そのため、東日本大震災発生当日には、自主防災会の防災委員15人を中心に自主防災本部を立ち上げ、避難所での飲料水提供、電源確保を行うことができた。電気、ガス、水道の復旧後、3月18日をもって自主防災本部は解散した。

現在も毎月、防災資機材の点検を継続し、飲料水の定期的な入替えも行っている。



写真4.9-8 真弓ヶ丘団地自主防災会の災害対策本部

2 婦人（女性）防火クラブの活動¹⁾²⁾

婦人（女性）防火クラブは、原点は「家庭防火」にあり、家庭の主婦が中心となっている。平成23年4月1日時点の婦人（女性）防火クラブ数は、10,381クラブで、婦人（女性）防火クラブ員数は1,569,716人となっている。平常時は、主として火災予防の啓発活動をしており、住宅用火災警報器の普及活動も担ってきた。

東日本大震災における、婦人（女性）防火クラブ員の被害者数は、宮城県・福島県は不明となっているが、岩手県で死亡者15人・行方不明者19人と多大な被害が出ている。被災地域のクラブ員は、各自

の判断で自宅において炊き出しをしたり、避難所における炊き出し支援等様々な形で活動をした。また、民生委員を兼務しているクラブ員もおり、複数の避難所において高齢者の世話に忙殺された例もあった。被災地域外のクラブ員も被災地への義援金・支援物資の提供や避難所への出張支援等の活動をした。以下に活動状況について示す。

(1) 岩手県・宮城県・福島県での婦人（女性）防火クラブ

避難所で自主防災組織の給食班メンバーと協力して炊き出しをしたほか、自宅や職場で炊き出しをして病院、消防団、消防署に届ける等の活動があった。また、町内会・自主防災組織・消防団等と協力して避難所運営の支援をした事例もあった。なお、避難所では、炊き出しのほかトイレの清掃や支援物資の仕分け・分配作業も行った事例があった。

被害が比較的小さかった地域では、ボランティアとして、避難所が閉められた後、炊き出しの支援をした例もあった。

(2) 県外避難者の受入れ先での婦人（女性）防火クラブ

内陸部の婦人（女性）防火クラブが、所属する地区の婦人（女性）防火クラブ連合会からの依頼により、受入れ先の避難所で炊き出し等のボランティア活動をするために市の社会福祉協議会に活動登録をする例があった。地元の婦人（女性）防火クラブのクラブ員のほか、近隣の婦人（女性）防火クラブ員からも応援があった。

(3) その他

全国各地で募金活動やチャリティーバザーが開かれ義援金が提供されたほか、多くの支援物資も届けられた。

1) 財団法人日本防火協会 東日本大震災と婦人（女性）防火クラブ 被災地のクラブ員が語る被災体験と活動の記録 平成24年3月

2) 消防庁 第26次消防審議会 第2回審議会 配布資料

http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/shingi.html（平成25年1月21日参照）

4.9.2 ▶ ボランティア活動¹⁾

東日本大震災においては、発災後、まもなく被災した各県、市町村において、災害ボランティアセンターが立ち上がり、被災地のニーズとボランティアのマッチングを行った。

被災地では、発災後数ヶ月の間は、泥かきやがれきの撤去・片づけ、思い出の品の修復作業、炊き出し、物資の仕分け、子どもの遊びや学習支援、高齢者への傾聴、通訳などのボランティア活動が行われたが、応急仮設住宅への入居が進む中で避難所・地域における生活上の相談や交流会による地域づくり等を中心とした生活環境の改善支援や心のケア等に関する活動が増えていった。

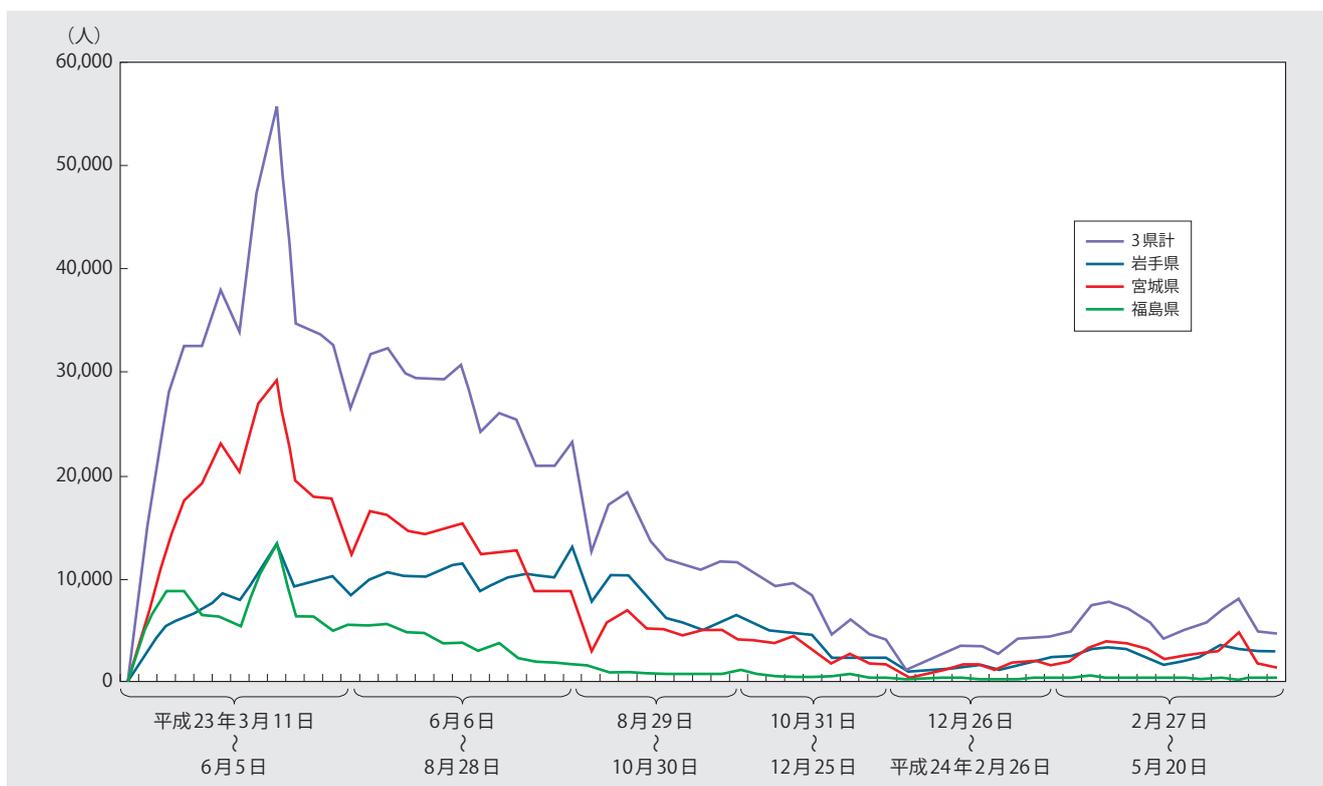
図4.9-3に岩手県・宮城県・福島県でボランティア活動をした人数の推移を示す²⁾。



写真4.9-9 「徳島県災害ボランティア先遣隊」の炊き出しの活動状況(平成23年4月上旬撮影)(徳島県提供)¹⁾

内閣府の調べでは、災害ボランティアセンターの紹介によりボランティア活動を行った者の延べ人数(平成24年5月20日時点)は、岩手県、宮城県及び福島県の災害ボランティアセンターを経由した活動者数だけで合計延べ100万人を超えていると推計している²⁾。

図4.9-3 岩手県・宮城県・福島県の災害ボランティアセンターに登録・活動をした人数の推移²⁾



1) 消防庁 平成23年版消防白書 <http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h23/index.html> (平成25年1月21日参照)

2) 内閣府 平成24年版防災白書 (復興庁が全国社会福祉協議会資料から作成したもの)
<http://www.bousai.go.jp/hakusho/h24/index.htm> (平成25年1月21日参照)

1 内閣官房震災ボランティア連携室の対応¹⁾

平成23年3月16日、内閣総理大臣は、復旧・復興の段階ではボランティアやNPO法人の活動が重要になってくることから、内閣官房震災ボランティア連携室（以下「連携室」という。）を設置した。

連携室では、発災後しばらくの間は、必要な支援が届いていない被災者や被災地の情報を現地で活動するボランティア等から得て、必要に応じて物資等を担当する部署につなぐこと、国の施策や事業内容につき、被災者のために活動するボランティア等に情報提供し、その取組を支援した。また、活動の障害となる制度や手続の運用等に関する問い合わせに対し、関係府省庁に照会・調整を行った。

平成23年3月22日、ボランティア活動を活性化させるべくプロジェクト震災情報WEBサイト「助けあいジャパン」を開設し、3月25日からは「助けあいジャパン ボランティア情報ステーション」を開設した。

平成23年4月27日、ゴールデンウィークを利用したボランティア活動への参加を呼びかけるため、ホームページにメッセージを発信したり、ボランティアバス一覧、FAQを掲載する等の工夫を講じた。

その結果、ゴールデンウィーク中のボランティア数が8万人に達した。

平成23年9月16日付で政府における震災ボランティアに関する担当部門は、東日本大震災復興対策本部事務局震災ボランティア班に移管された。移管の理由は、ボランティア活動が仮設住宅でのコミュニティの確保、心のケア、復興のための街づくりへの市民参加等、復興に向けたボランティア活動にシフトしていくことが予想されるからである²⁾。

なお、政府におけるボランティアの担当部門は、平成24年2月10日に復興庁へ組織を移行し、平成24年12月時点も継続して活動している。

2 ボランティアに関する他省庁の対応

文部科学省は、平成23年4月1日、学生のボランティア活動に関する通知を発出した³⁾。この通知では、ボランティア活動に参加する学生に対し、補講、追試の実施、レポート活用による評価等、ボランティア活動が授業の目的と密接な場合やボランティア活動で休学する場合の措置を要請している。また、ボランティア活動に関する安全確保及び情報提供を依頼している。

厚生労働省は、平成23年6月10日、企業に対して、日本経済団体連合会等にボランティア休暇制度の整備及び活用の促進等を要請する通知を発出した⁴⁾。

なお、平成23年4月22日、厚生労働省では、ボランティア活動中に負傷をせずのがれき処理を安全に行うため、「がれき処理における留意事項」と題するリーフレットを作成した⁵⁾。

1) 復興庁 辻元前総理大臣補佐官及び内閣官房震災ボランティア連携室の活動経緯 平成23年9月16日 http://www.reconstruction.go.jp/topics/volunteer_keii.pdf (平成25年1月21日参照)

2) 復興庁 震災ボランティアに関する事務移管のお知らせ <http://www.reconstruction.go.jp/topics/0922volunteer.pdf> (平成25年1月21日参照)

3) 文部科学省ホームページ 東北地方太平洋沖地震に伴う学生のボランティア活動について (通知) http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1304540.htm (平成25年1月21日参照)

4) 厚生労働省労働基準局長 東日本大震災の被災地におけるボランティア活動に係るボランティア休暇制度の整備及び活用の促進等に関する要請書 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001fikq.html> (平成25年1月21日参照)

5) 厚生労働省 がれきの処理における留意事項 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001a5xh.html> (平成25年1月21日参照)