

東日本大震災時における  
宮城県内自主防災組織の活動実態調査  
報告書

<概要版>

# 調査概要

## 1 調査目的

本調査は、東日本大震災時における宮城県内の自主防災組織の活動実態を調査し、活動事例や課題等を取りまとめ、今後の自主防災組織の活動の基礎資料にするとともに、自主防災組織や地域の防災活動において中心的な役割を担う人材（宮城県防災指導員等）の育成に活用し、宮城県の地域防災力の向上につなげることを目的としている。

## 2 調査の概要

- 調査実施期間 平成 26 年 10 月 30 日（木）～平成 26 年 11 月 20 日（木）
- 調査対象 宮城県内の市町村のうち、仙台市を除いた\*34 市町村の 2,654 組織
- 調査方法 郵送配付・郵送回収
- 総回収数・率 1,927 件（72.6%）
- 有効回答件数・率 1,904 件（71.7%）※平成 26 年 12 月 1 日までの回収分を集計している。

※仙台市では、平成 24 年 5 月に「東日本大震災時の自主防災活動に関する調査報告書」をとりまとめていることから調査対象から除外している。

## 3 調査項目

- 回答者の属性
- 自主防災組織の体制について
- 自主防災組織を始めた経緯について
- 大地震の想定について
- 地震・津波に対する事前対策について
- 震災以前からの備蓄について
- 震災以前からの防災訓練の実施について
- 震災以前からの避難行動要支援者の把握について
- 震災以前からの他組織との連携について
- 震災時の防災マニュアルの活用について
- 震災時の活動について
- 震災時にうまくいった活動について
- 震災時の他組織との連携について
- 震災時の活動における苦労や課題について
- 震災の教訓を踏まえて必要となる取り組みについて
- 震災の教訓を踏まえて必要となる連携先について
- 震災の教訓を踏まえて後世に伝えたいことについて
- 津波への対応について

## 4 調査機関

- 調査主体 宮城県総務部危機対策課
- 調査実施及び集計・分析 株式会社サーベイリサーチセンター東北事務所

# 調査結果

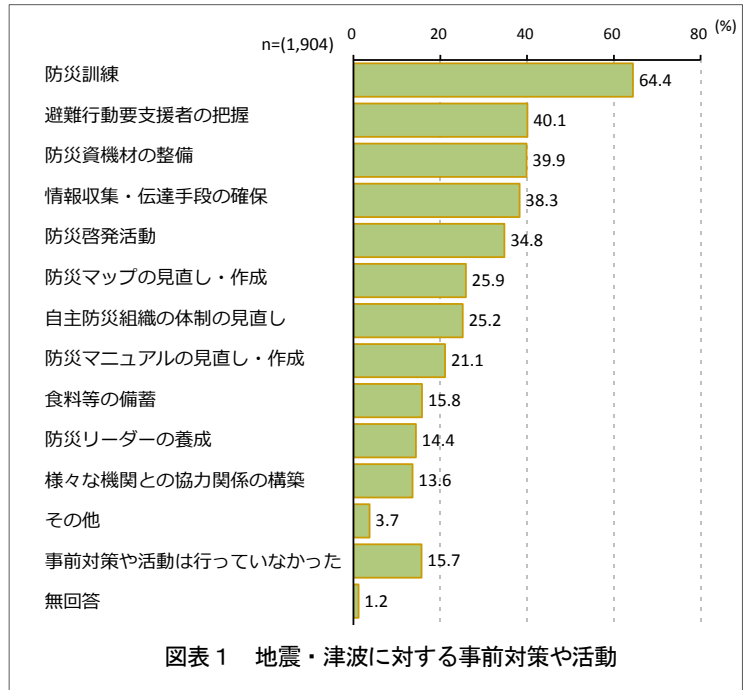
## 1 地震・津波に対する事前対策について

地震・津波に対して事前に行っていた対策や活動について、全体では6割以上（64.4%）の組織が「防災訓練」を行っていたと回答している。

また、「避難行動要支援者の把握」（40.1%）、「防災資機材の整備」（39.9%）、「情報収集・伝達手段の確保」（38.3%）もそれぞれ4割前後と高く、地震・津波対策として積極的に取り組まれていたことが分かる（図表1）。

一方で、「事前対策や活動は行っていなかった」と回答した組織は全体の15.7%となった（図表1）。

■事前対策や活動は、地震発生後に効果的に対応する上で重要であることから、震災を教訓とした事前の各対策を講ずるよう啓発していくことが必要である。



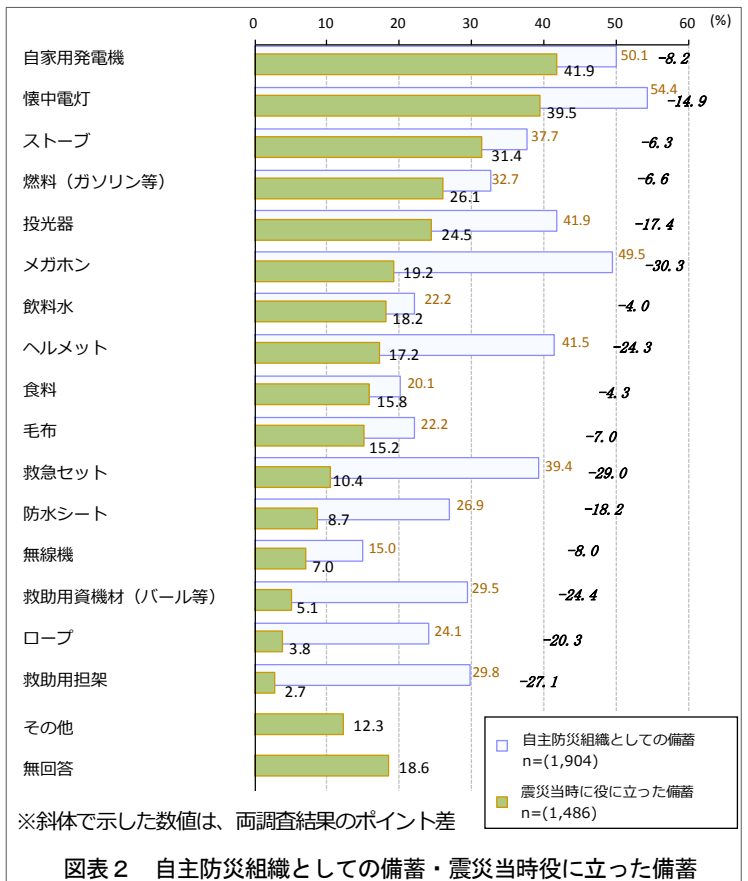
## 2 震災以前からの備蓄について

### (1) 震災以前からの備蓄

震災以前からの備蓄について、全体では「懐中電灯」（54.4%）、「家用発電機」（50.1%）、「メガホン」（49.5%）をそれぞれ約5割、「投光器」（41.9%）、「ヘルメット」（41.5%）、「救急セット」（39.4%）をそれぞれ約4割の組織が備蓄していた（図表2）。

■震災以前からの備蓄は、停電や建物の倒壊、けが人への対応などのためのものが多い。

一方、長期にわたる避難生活のための「飲料水」（22.2%）や「食料」（20.1%）、寒い時期の避難生活に必要な「毛布」（22.2%）については備蓄していた割合が約2割にとどまっております（図表2）、今回の震災に対する備蓄としては不十分であったことが分かる。



■大規模な災害に備えるには多くの備蓄が必要となるが、これらを自主防災組織で全て備えるのは、資金面や置き場所といった観点から課題がある。

■自助としての各家庭による備蓄が重要であり、家庭で備蓄できない部分を共助としての自主防災組織による備蓄体制をつくるなど、地域における備蓄への取り組みの見直しが求められる。

## (2) 震災当時役に立った備蓄

震災以前から備蓄していたもののうち、震災当時に実際に役に立った備蓄については、全体では「自家用発電機」が41.9%と最も高く、以下、「懐中電灯」が39.5%、「ストーブ」が31.4%、「燃料（ガソリン等）」が26.1%となっている（図表2）。

また、「自家用発電機」、「ストーブ」、「燃料（ガソリン等）」、「飲料水」、「食料」、「毛布」、「無線機」については、震災以前から備蓄していた割合に対して役に立ったとする割合が高い（図表2）。厳しい寒さの中での長期間の避難生活を乗り切るための備蓄が多く活用されたことが分かる。

一方、「メガホン」、「ヘルメット」、「救急セット」、「救助用資機材（バール等）」、「ロープ」、「救助用担架」については、震災以前の高い備蓄の割合に対して役に立ったとする割合が低い（図表2）。

■ただし、地震動による建物の倒壊や風水害による人的被害などでは、これらの備蓄が必要となる場面も想定されるため、改めて備蓄するものの検討や備蓄場所の確認、定期的な点検などの取組が求められる。

## 3 震災以前からの防災訓練の実施について

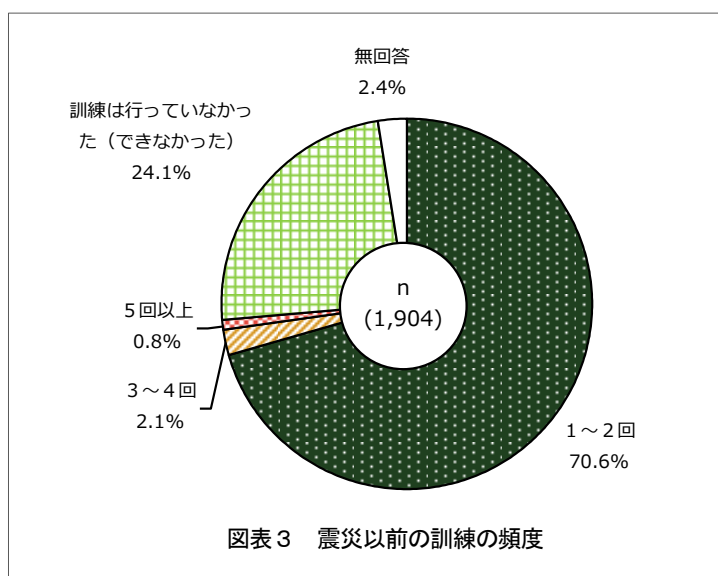
### (1) 訓練の頻度と訓練内容

震災前の訓練の有無については、全体では年に1回以上訓練を行っていた割合が7割以上（73.5%）となった（図表3）。

また、訓練を行っていた回数に着目すると、ほとんどの組織が「1～2回」の実施であり、それ以上の回数を行っていた組織は極めて少数となった（図表3）。

■繰り返しの訓練は、災害時のスムーズな対応につながることから、訓練回数の増加が求められる。

また、震災の教訓を生かし、できるだけ実災害に即した訓練を検討・実施すべきである。



訓練を行っていた組織の80.1%が「消火訓練」を実施しており、「避難訓練」は61.1%、「安否確認訓練」は52.1%の組織が実施していた（図表4）。

特に、過去にも津波の被害を受けている『沿岸市町』において、「避難訓練」の実施率が高かった。

一方、24.1%が「訓練は行っていなかった（できなかった）」と回答しており（図表3）、その理由として、5割以上（55.5%）が「自然災害が（あまり）発生しないため」であった（図表5）。

■過去に大きな自然災害が発生していなかったとしても、いつ起こるか分からない災害に備え訓練の実施は不可欠であることから、早急に改善する必要があると考えられる。

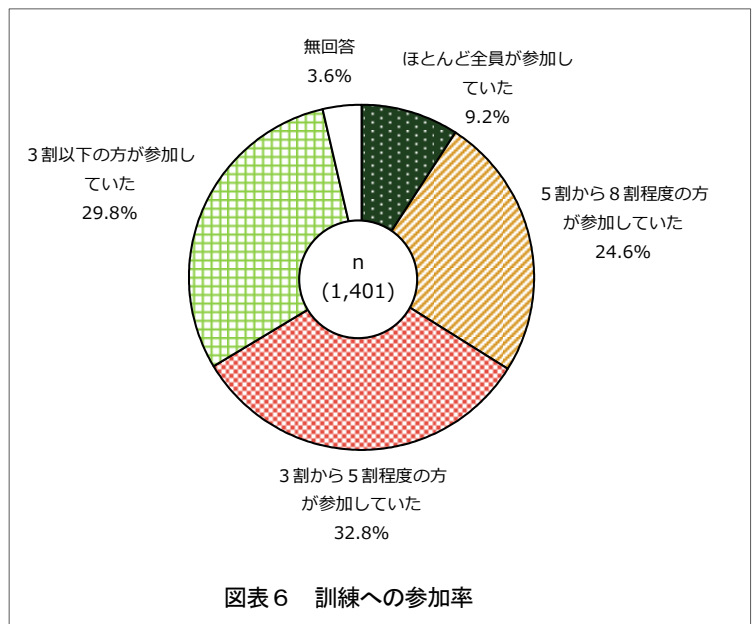
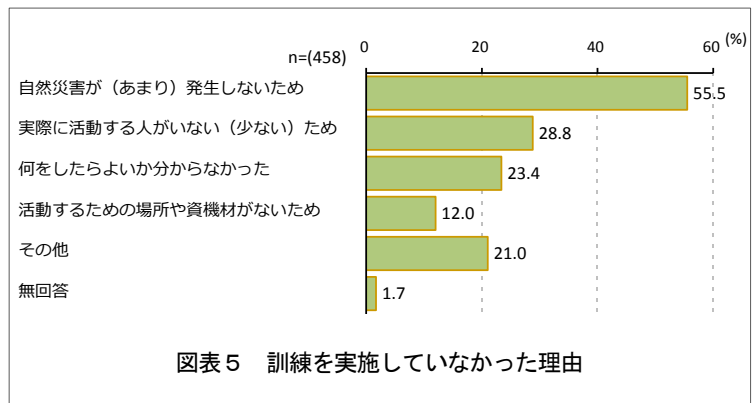
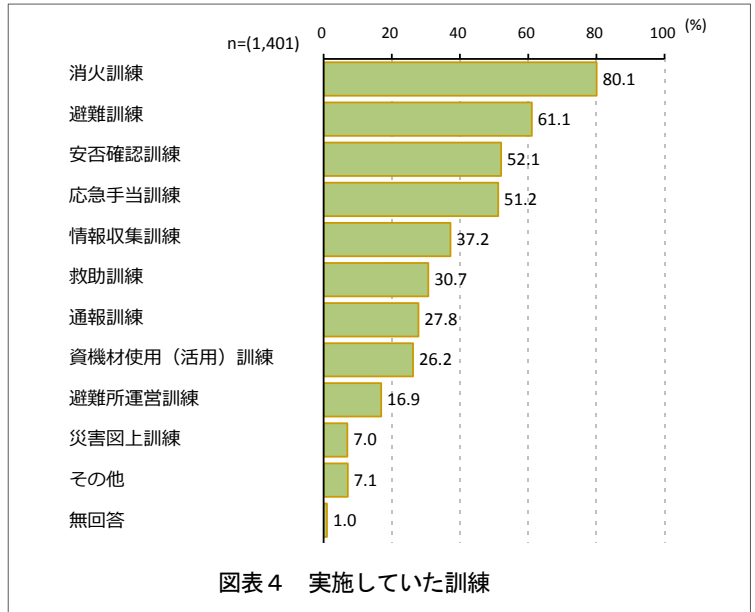
## （2）訓練への参加率

訓練を行っていた地域の平均的な参加率について、全体では「3割から5割程度の方が参加していた」との回答が32.8%と最も高く、以下、「3割以下の方が参加していた」との回答が29.8%、「5割から8割程度の方が参加していた」との回答が24.6%であり、「ほとんど全員が参加していた」との回答は9.2%であった（図表6）。

広域圏別で比較した場合、『広域気仙沼・本吉圏』の「5割から8割程度の方が参加していた」と回答する割合が約5割（47.8%）であり、地域全体としての防災意識の高さが分かる。

また、震災当時に自主防災組織に加入していた世帯数（以下「組織世帯数」という。）で比較した場合、組織世帯数の多い組織ほど参加率が低い傾向がある。

■学校や消防団等との連携、訓練実施に関する広報の強化など、参加率向上のための工夫が必要であると考えられる。

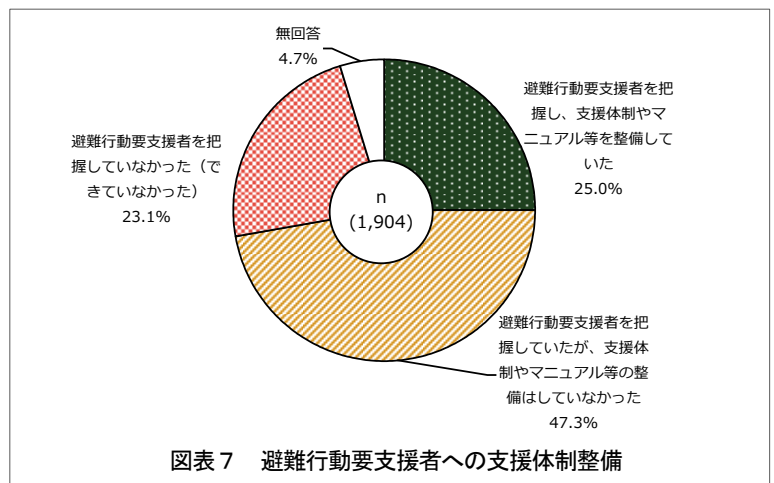


## 4 震災以前からの避難行動要支援者の把握について

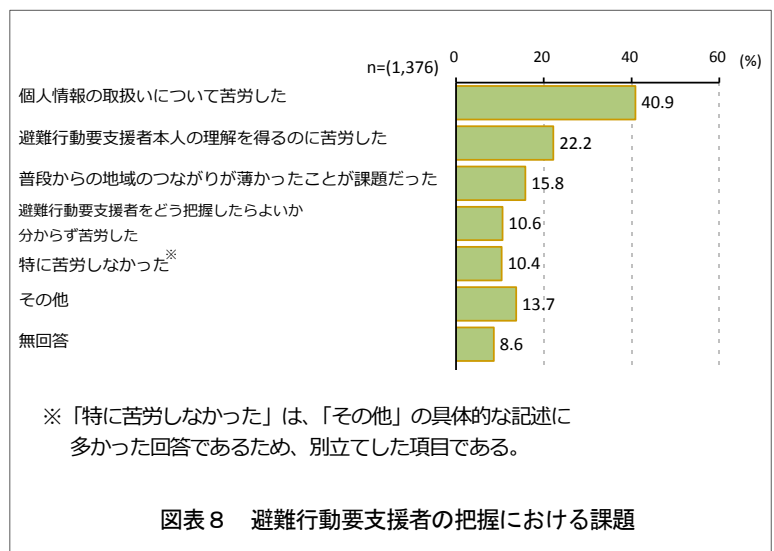
避難行動要支援者の把握や避難行動の支援体制やマニュアル等の整備について、全体では避難行動要支援者を把握していた割合が7割以上(72.3%)となっている(図表7)。沿岸市町・内陸市町村別にみると、『沿岸市町』の避難行動要支援者を把握していた割合(67.2%)は『内陸市町村』(74.8%)と比較して低くなっている。

また、避難行動要支援者を把握する際の苦労や課題については、「個人情報の取扱いについて苦労した」との回答が約4割(40.9%)と突出した結果となっている(図表8)。震災当時の組織世帯数別にみると、「個人情報の取扱いについて苦労した」及び「普段からの地域のつながりが薄かったことが課題だった」との回答は組織世帯数が多いほど高い傾向があり、世帯数が多くなるにつれて把握が難しくなることや、保有する個人情報の量が多くなるのが課題としてあげられる。

■ 普段から市町村や民生委員との連携により避難行動要支援者を把握し、災害時に避難行動要支援者に対して適切に対応できるよう体制を整える必要がある。



図表7 避難行動要支援者への支援体制整備



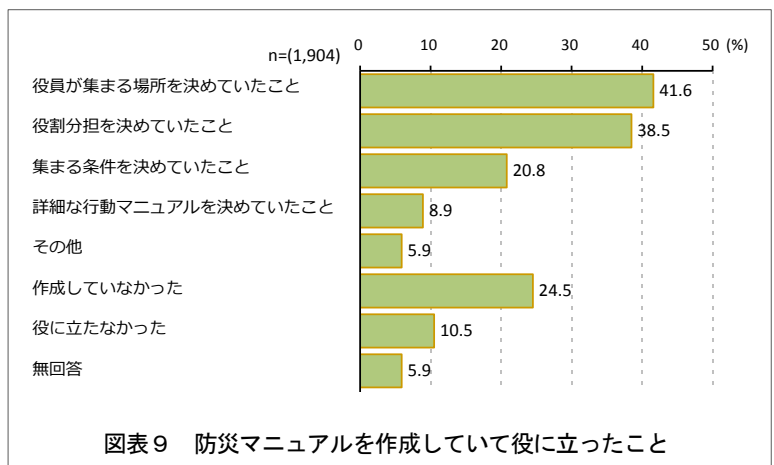
図表8 避難行動要支援者の把握における課題

## 5 震災時の防災マニュアルの活用について

震災以前から防災マニュアルを作成していて、震災時に実際に役に立ったと思うことについて、全体では「役員が集まる場所を決めていたこと」及び「役割分担を決めていたこと」の割合が突出した結果となった(図表9)。

一方で、防災マニュアルを「作成していなかった」と回答した組織が全体の24.5%となっている(図表9)。

また、防災マニュアルを作成していたが、震災時には「役に立たなかった」との回答が全体の約1割(10.5%)であり(図表9)、その理由としては「計画が形式的なものであった」との回答が半数以上(56.0%)であった(図表10)。

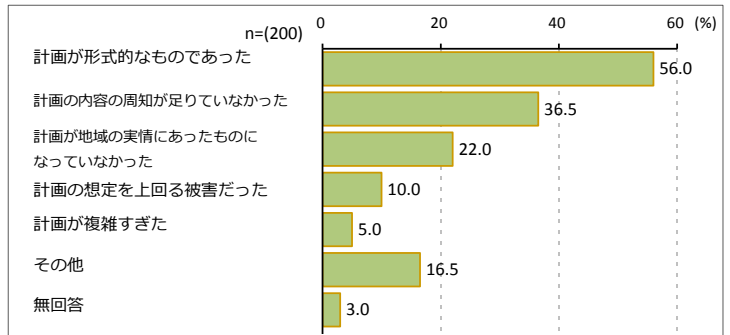


図表9 防災マニュアルを作成していて役に立ったこと



■防災マニュアルは地震発生時の初動体制の構築において重要なものであり、それは過去の災害において被害がない地域や少なかった地域においても同様である。

■震災時の課題や地域の実情等を反映させた「使える」防災マニュアルを作成し、マニュアルの周知や共有、訓練などを通じて定期的に見直すといった継続的な取り組みを行うことで、より実効性を高めることが重要である。



図表 10 防災マニュアルが役に立たなかった理由

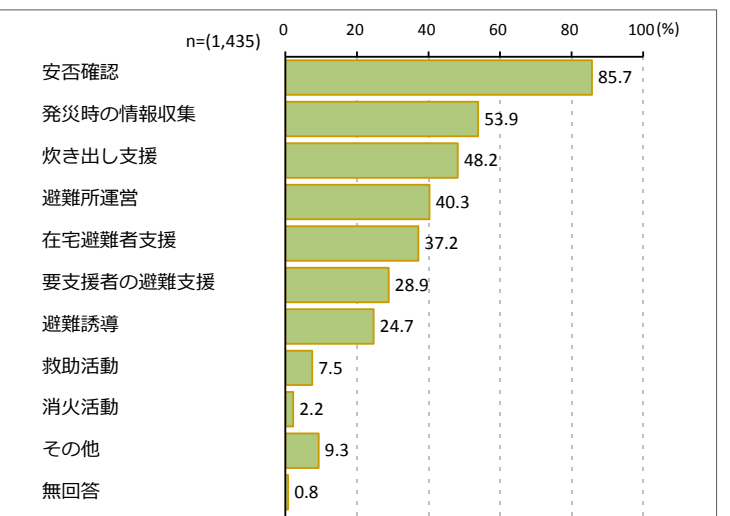
## 6 震災時の活動について

### (1) 震災時に実施した活動

活動内容としては、全体では「安否確認」が約9割 (85.7%) と突出しており、以下、「地震発生時の情報収集」が 53.9%、「炊き出し支援」が 48.2%、「避難所運営」が 40.3%、「在宅避難者支援」が 37.2% となっている (図表 11)。

また、『沿岸市町』では「安否確認」及び「地震発生時の情報収集」の割合が『内陸市町村』と比較し低く、津波による被災や住民が避難した状況での安否確認・情報収集の実施が困難であったと考えられる。

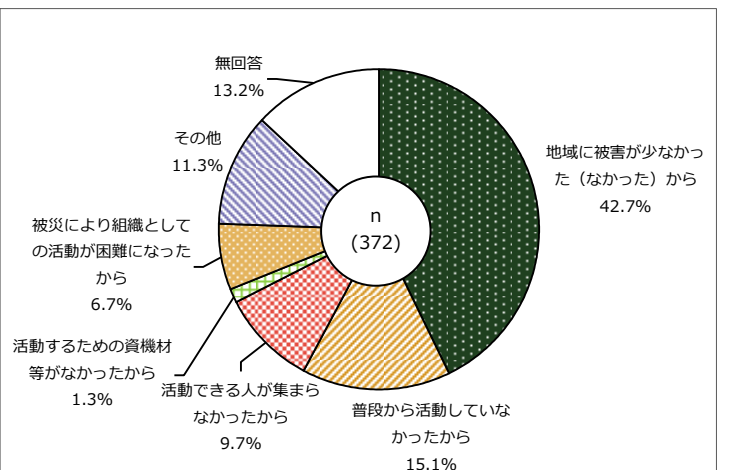
一方、全体の約2割 (19.5%) の組織は「組織として活動しなかった (できなかった)」と回答している。その理由としては、「地域に被害が少なかった (なかった) から」が 42.7%、「普段から活動していなかったから」が 15.1% となっている (図表 12)。



図表 11 震災時に実施した活動

■普段から活動していなかった地域では今後、組織としての活動の充実が求められる。

■地域に被害が少なかった (なかった) 地域においても、今まで経験していなかった災害の発生などを念頭に、東日本大震災に限らず他の地域の被災事例を参考にした普段からの活動が求められる。



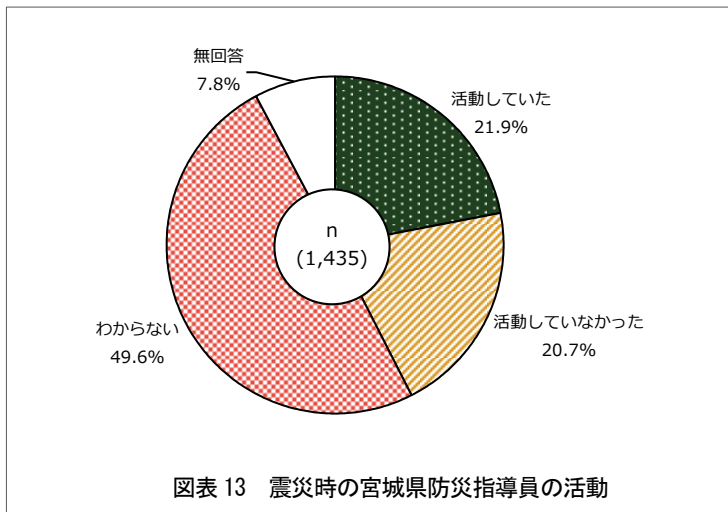
図表 12 組織として活動しなかった理由

## (2) 宮城県防災指導員の活動

震災時に自身を含めて宮城県防災指導員が活動していたかについては、「わからない」と回答した割合が約5割（49.6%）にのぼっている。

また、「活動していた」の割合が約2割（21.9%）にとどまっている（図表13）。

■市町村等と協力して、これまで以上に宮城県防災指導員に関する周知、広報を広く図っていくことが求められる。



## 7 震災時にうまくいった活動について

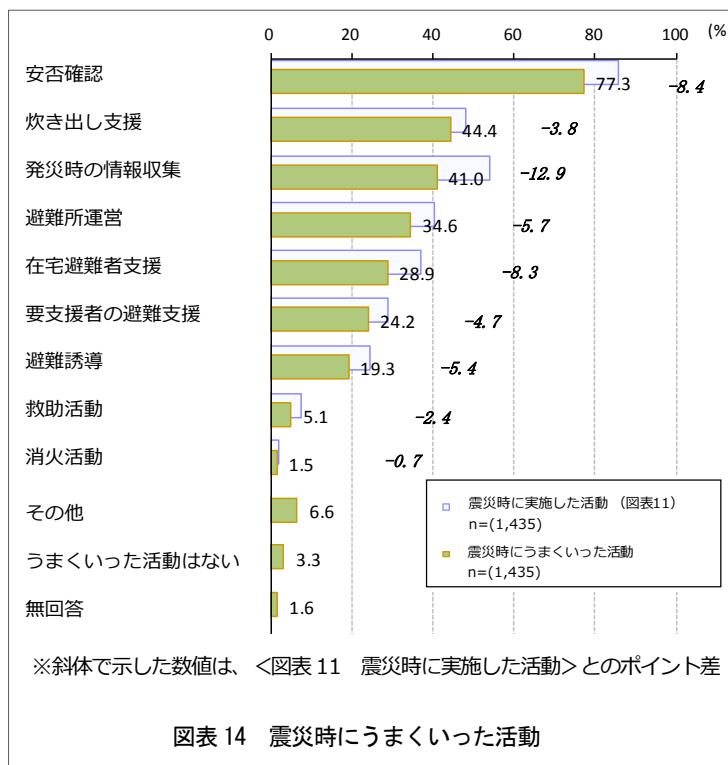
震災時にうまくいった活動について、全体では「安否確認」が約8割（77.3%）と突出しており、以下、「炊き出し支援」が44.4%、「地震発生時の情報収集」が41.0%、「避難所運営」が34.6%、「在宅避難者支援」が28.9%となっている（図表14）。

なお、「地震発生時の情報収集」は、震災時に実施した活動の割合に対して、震災時にうまくいったと回答する割合が低くなっている（図表14）。

■震災への対応として情報収集を実施したが、甚大な被害や通信の途絶等により、うまくいかなかったケースが多かったと考えられる。

また、震災以前の訓練の頻度からみた場合、全体として訓練を行っていた組織ほどうまくいったとする割合が高い傾向がある。

一方で『訓練は行っていなかった（できなかった）』との回答については項目全体としてうまくいったとする割合が低くなっており、日ごろの訓練が災害時の活動に多大な影響を及ぼすことが分かる。





## 8 震災時の他組織との連携について

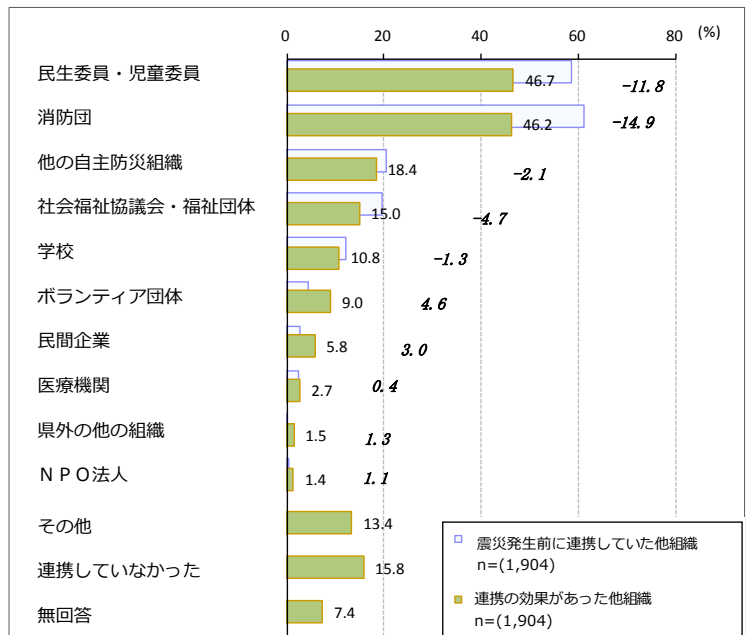
震災時の活動に際し、どのような組織との連携が効果を上げたかについて、全体では「民生委員・児童委員」(46.7%)及び「消防団」(46.2%)の2項目が約5割と突出しており、以下、「他の自主防災組織」が18.4%、「社会福祉協議会・福祉団体」が15.0%、「学校」が10.8%となっている。

一方、「ボランティア団体」(9.0%)、「民間企業」(5.8%)、「医療機関」(2.7%)、「県外の他の組織」(1.5%)、「NPO法人」(1.4%)は震災時に連携していた割合が1割以下であったが、これらの組織は事前に連携していた割合に対して、震災時に連携の効果があつたとする割合が高かつた(図表15)。

■ 今後は、これらの組織との連携も強化する必要がある。

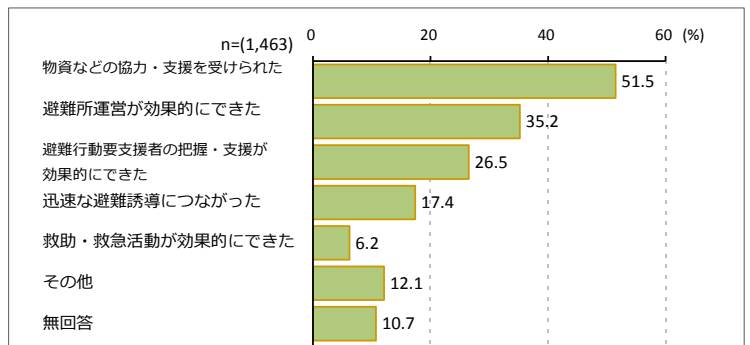
他組織との連携による効果については、全体では「物資などの協力・支援を受けられた」が5割以上(51.5%)と最も高い(図表16)。

特に、沿岸地域のある『広域気仙沼・本吉圏』、『広域石巻圏』、『広域仙台都市圏』における割合が高くなっており、津波により多数の避難所が開設され、物資などが不足していた状況での連携に効果があつたことが分かる。



※斜体で示した数値は、両調査結果のポイント差

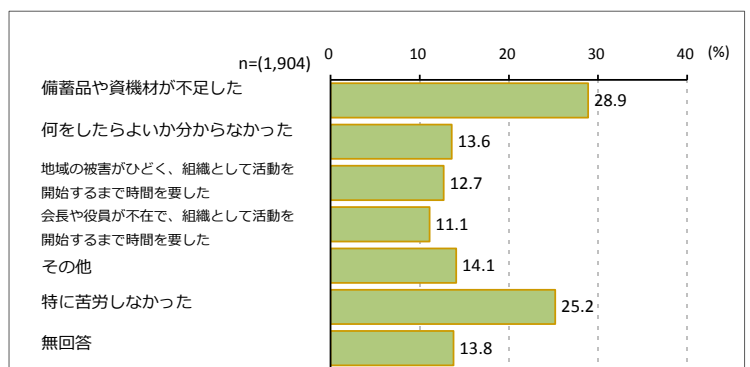
図表15 震災発生前に連携していた他組織・連携の効果があつた他組織



図表16 他組織との連携による効果

## 9 震災時の活動における苦労や課題について

震災時の活動における苦労や課題について、全体では「備蓄品や資機材が不足した」が約3割(28.9%)と最も高くなり、以下、「何をしたらよいか分からなかつた」が13.6%、「地域の被害がひどく、組織として活動を開始するまで時間を要した」が12.7%と続いている(図表17)。

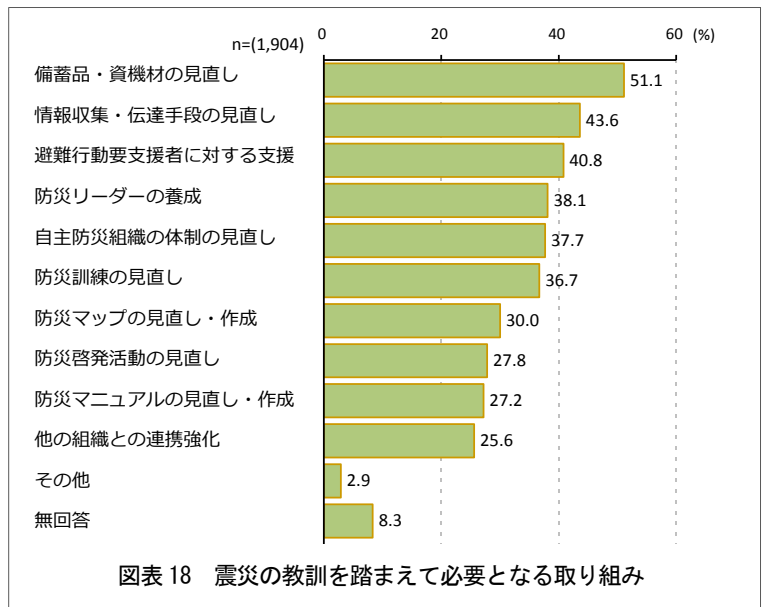


図表17 震災時の活動における苦労や課題

## 10 震災の教訓を踏まえて必要となる取り組みについて

震災の教訓を踏まえて震災以降に取り組む必要があると考えていることは、全体では「備蓄品・資機材の見直し」が5割以上（51.1%）と最も高く、「情報収集・伝達手段の見直し」が43.6%、「避難行動要支援者に対する支援」が40.8%と続いている。（図表 18）。

特に、活動開始時期別では『震災後に活動を開始した組織』において、他組織との連携を必要とする割合が項目全体として高くなっており、震災後に結成された組織では積極的な連携を検討していることが分かる。



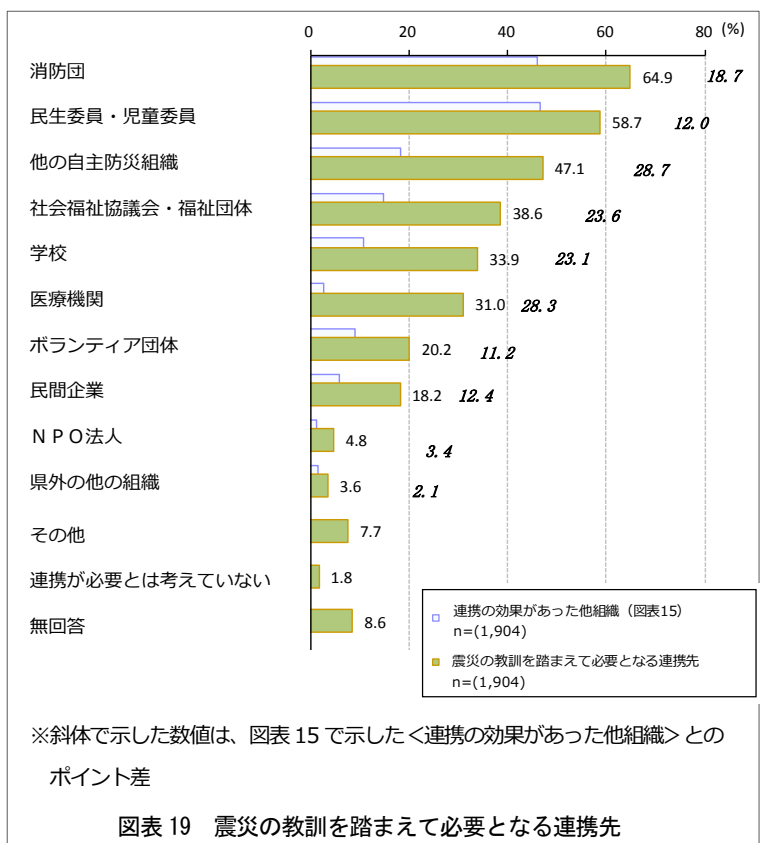
## 11 震災の教訓を踏まえて必要となる連携先について

震災の教訓を受け、どのような組織との連携が必要と考えているかについて、全体では「消防団」が6割以上（64.9%）と最も高く、以下、「民生委員・児童委員」が58.7%、「他の自主防災組織」が47.1%、「社会福祉協議会・福祉団体」が38.6%、「学校」が33.9%、「医療機関」が31.0%となっている。

また、「連携が必要とは思っていない」は1.8%と極めて低くなっている（図表 19）。

■震災を受けて他組織との連携の重要性が認識されたものと考えられる。

なお、震災時に連携の効果があつたとする割合が低い組織についても、震災の教訓を踏まえて必要とする割合が高くなっている（図表 19）。震災時の連携がうまくいかなかった他組織についてもその重要性が認識され、今後の災害に備えて連携が検討されていることが分かる。



## 12 津波への対応について ※沿岸市町の組織のみを対象

### (1) 地震発生直後の津波に対する意識

地震発生直後の津波に対する意識としては、津波が来ると思った割合が全体の35.8%であり(図表20)、『広域気仙沼・本吉圏』における割合が7割(75.5%)を超えている。同地域では過去の地震においても多くの津波が押し寄せており、前述の津波を想定したマニュアル作成の結果をみても、津波への危機意識の高さが分かる。

一方で、『広域仙台都市圏』では津波が来ると思った割合が沿岸地域のある3広域圏中最も低くなっている。

■震災による津波被害を教訓としたマニュアルの作成等の取り組みが求められる。

### (2) 津波情報を入手した手段

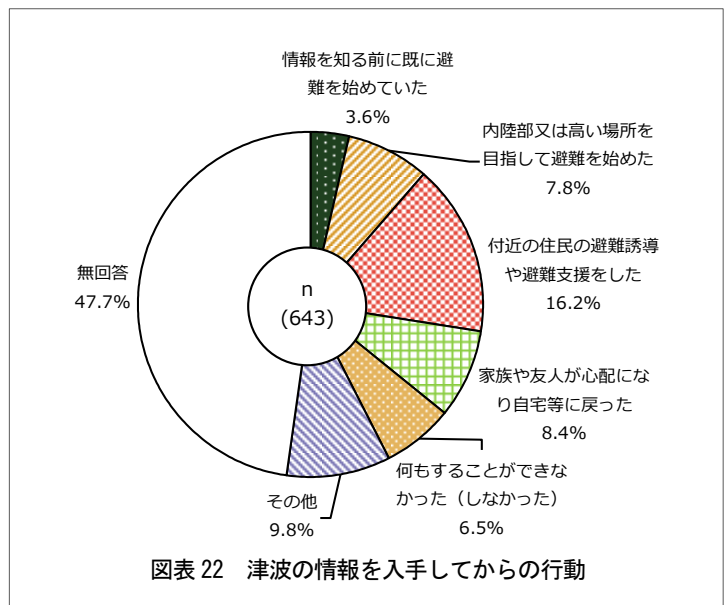
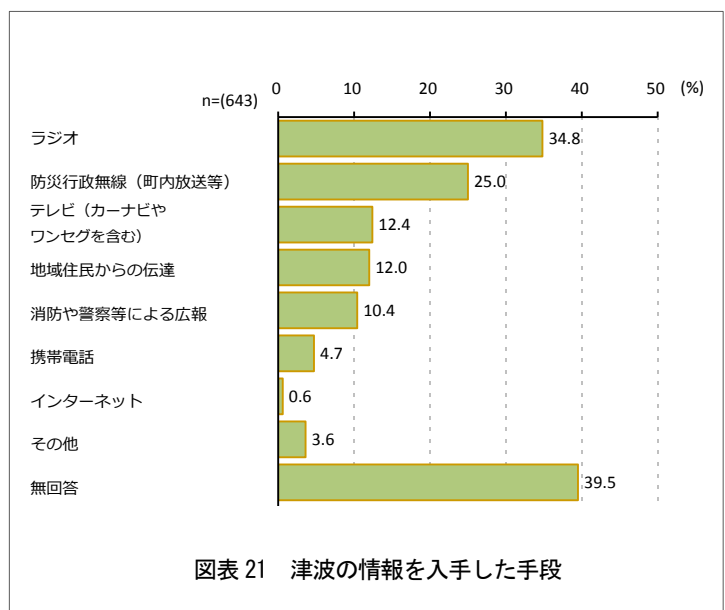
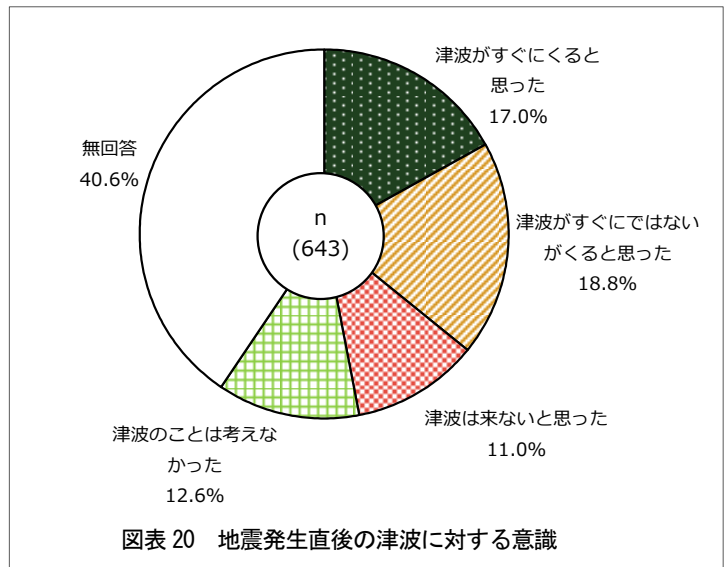
地震発生直後に津波の情報を知った手段について、全体では「ラジオ」が3割以上(34.8%)と最も高く、次いで「防災行政無線(町内放送等)」が25.0%と続いている(図表21)。

■地震発生直後は停電や基地局の被災により携帯電話やインターネットの使用が困難となる状況もあり、ラジオや防災行政無線による情報収集が有効であったことが分かる。

### (3) 津波情報を入手してからの行動

津波の情報を知ってからの行動について、全体では「付近の住民の避難誘導や避難支援をした」が16.2%と最も高くなっている(図表22)。

■今回の震災では避難誘導中に亡くなった方々もいたため、大きな地震が発生した際には、津波の情報を知る前に自らが率先避難者となって付近の住民の避難を促すことも必要である。



**東日本大震災時における  
宮城県内自主防災組織の活動実態調査報告書  
<概要版>**

平成 27 年 3 月発行

---

調査主体 宮城県総務部危機対策課

〒980-8570 仙台市青葉区本町三丁目 8 番 1 号

TEL 022-211-2376

URL <http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kikitaisaku/higashinihon-jisyubousaisoshikityousa.html>

調査実施及び集計・分析 株式会社サーベイリサーチセンター東北事務所

〒980-0802 仙台市青葉区二日町 11 番 11 号

TEL 022-225-3871