

5. 長野県北部地震（栄村大震災）における栄村の災害対応

地震発生後、栄村では12日の6時に災害対策本部を立ち上げ、同日11時には、土砂災害の危険があるため、秋山地区を除く、村内全域の804世帯2,042人に避難指示を出した。その後、3月21日に避難指示が解除（中条地区及び青倉地区は避難勧告にランク下げ）されるまで、さまざまな災害応急対応を行った。

今回のヒアリング調査において、栄村で行った災害対応のうち、「迅速な安否確認」と「避難住民への広報」の2つについては、評価すべき特徴的な対応事例であった。

表 3-2 栄村の主な災害対応等

日時	主な対応等
3月12日 3時59分	長野県北部を震源とする強い地震（栄村：震度6強）
6時00分	栄村災害対策本部設置
11時00分	秋山地区を除く村内全域の804世帯2,042人に避難指示
3月21日	避難指示解除（一部、中条地区及び青倉地区を除く）

表 3-3 栄村の避難所の開設と避難者数の状況

避難場所	対象地区名（集落）	避難対象人数 （世帯数）	避難者数
フランセーズ悠さかえ	豊栄地区（白鳥・平滝）	426 (196)	374
箕作集落センター	箕作	144 (49)	125
栄村役場（文化会館）	水内地区（森・青倉）	383 (157)	331
北信小学校	百合居地区（横倉・月岡・小滝・泉平）	390 (134)	322
栄中学校ランチルーム	中央地区（野田沢・大久保・天地）	157 (58)	115
北野温泉	北野校区（笹原・当部・天代・坪野・北野・中野・極野）	205 (78)	191
東部小学校	志久見校区（坪野・志久見・柳在家・切欠・長瀬・原向）	337 (132)	243

※1 避難者数は、平成23年3月14日 18:00現在（最大避難者数：1,701人）

※2 避難所は6月20日をもって全て閉鎖

(1) 迅速な安否確認

栄村では、平成16年10月23日に発生した新潟県中越地震において、震度5弱の揺れを観測した。この際、地震による大きな被害は発生しなかったものの、管内の全ての地域が停電となり、翌朝まで管内の状況把握に手間取った。さらに、度重なる大きな余震が発生し、状況がつかめない真っ暗闇の中、不安な思いで一夜を過ごした。

この時の経験を教訓として、村では、集落単位で安否確認を行うこととし、集落内の役割分担を明確にした。また、翌年の10月には、安否確認の方法を具体的にマニュアル化し、村内の全集落に配布するとともに、年に1回は避難訓練を実施することとした。

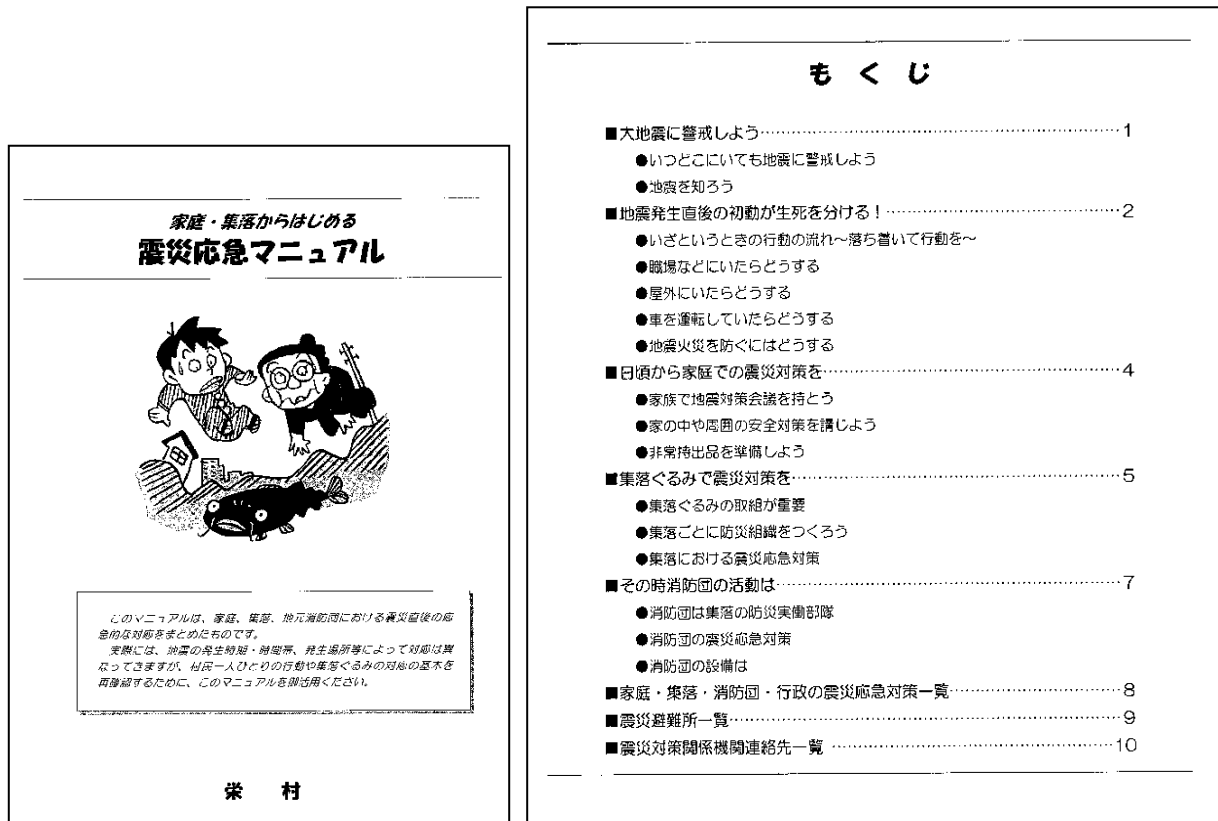


図 3-3 震災応急マニュアル（左：表紙、右：目次）

今回の震災においては、このような取り組みが実を結び、早朝の暗い中での地震発生にもかかわらず、地震発生から約6時間後の10時には、村内全32集落の安否を確認することができた。

具体的な応急対策一覧は、図3-4の通りである。災害発生から避難、状況確認・救助活動に至るまでの家庭、集落（特に区長）、消防団、行政それぞれの役割が明記してある。これによると、集落の区長が安否確認の責任者となり、集落全員の安否確認を消防団と連携して実施する。確認された安否については、区長が直接または消防団の無線を通じて村役場に連絡する、といった仕組みである。

■家庭・集落・消防団・行政の震災応急対策一覧

事項	家庭	集落	消防団	行政
発生	<ul style="list-style-type: none"> ○落ち着いて自分の身を守る ○火の確認、始末 ○家族の安全を確認 (家族に要救助者がいる場合、近所に応援を求める) ○戸や窓を開けて脱出口を確保 ○屋外に避難 		<ul style="list-style-type: none"> ○団員招集（階級最高位の者が指揮） ○詰所に団員集合 	<ul style="list-style-type: none"> ○震度の確認 ○職員の非常参集 ○警戒本部・対策本部の設置
避難	<ul style="list-style-type: none"> ○非常持出品を用意 ○隣近所、誘い合って指定された避難場所（第一次避難場所）へ避難 (避難途中で要救助者・火災を発見したら通報するとともに救助等に協力) 	<ul style="list-style-type: none"> ○避難呼びかけのサイレン・地区内放送（区長） ○役員、避難場所へ集合 	<ul style="list-style-type: none"> ○住民の避難誘導 	<ul style="list-style-type: none"> ○地震情報、被害情報の収集
状況確認 救助活動	<ul style="list-style-type: none"> ○区長の指示に従って行動 	<ul style="list-style-type: none"> ○村対策本部へ被害状況報告（区長） ○避難所の設営、生活用品の調達 (村長からの避難指示に基づき第二次避難場所へ移動) ○以下、行政と連絡をとりつつ消防団と連携し対応 	<ul style="list-style-type: none"> ○安否の確認 ○要救助者の救出 ○消火活動 ○被害の確認 ○行方不明者の捜索 ○以下、区長と協議しつつ対応 	<ul style="list-style-type: none"> ○地震情報、被害情報の収集 ○被災地住民に対して避難勧告・指示 ○被害状況の調査・確認 ○集落情報の収集、伝達 ○各機関へ応援要請 ○状況によって2次避難場所への避難指示 ○以下、関係機関等と連絡、連携をとりつつ緊急復旧対策 

図 3-4 家庭・集落・消防団・行政の震災応急対策一覧

(2) 避難住民への広報

震災後の避難住民にとって、地域の被害状況がどのようになっているのか、これから避難所生活をしていく上での生活関連情報は無いのかなど、必要情報の欠落が避難住民の不安をかきたてる。そのため、避難住民にとって必要な情報は、速やかにかつ正確な情報として、適切に避難住民に届ける必要がある。

栄村では、震災翌日の13日から壁新聞のような広報紙の発行を行い、各避難所に貼り出す取り組みを行った。広報紙の作成にあたっては、活字だと心が伝わりにくいことから、すべて手書きで行った。また、作成の頻度としては、最低でも1日に1回としていたが、多い日(3月13日)には、1日に3回広報紙を発行した。

広報紙の情報は、避難住民から大変重宝がられたため、当初避難所に1、2箇所程度の掲示しか考えていなかったが、最終的には避難所の各フロアに掲示するようにした。

広報紙で発信される情報については、時間が経過するにつれ、避難住民にとってより具体的な内容になるとともに、広報紙の体裁についても、住民の方が見やすいように、工夫された構成(デザイン)となっていく。

表 3-4 栄村における広報紙の発行状況と内容 (1/2)

(発行 No.1~No.16)

No.	日付	時間	タイトル	主な内容
1	3月13日	6:00	避難所への情報	食事支給、家の診断、避難解除について
2	3月13日	6:45	避難所への情報	燃料について
3	3月13日	20:00	避難所への情報	家の状況診断、食事支給、診療所の診療開始
4	3月14日	8:00	役場情報、道路、避難所情報	役場の業務開始、道路の通行状況、学校の入学式及び卒業式の連絡、他地域からの激励メッセージ
5	3月14日	17:00	支援情報	他地域からの支援情報、一時帰宅の連絡、学校の卒業式の案内、郵便物の配達、避難所での駐車について
6	3月15日	7:30	震災情報	地震回数速報、ボランティア情報、配食サービスの連絡
7	3月15日	午後	避難所への情報	小・中学校からの会議・行事連絡、仮設トイレの設置情報
8	3月16日	午前	震災情報	入浴サービスの連絡、一時帰宅の連絡(1軒一人)、保健師の避難所巡回について、他地域からの支援情報(汁物サービス)
9	3月16日	20:00	震災情報	一時帰宅情報(半日実施)、通路状況、家の診断について、生活情報(入浴サービス案内)、他地域からの激励メッセージ
10	3月17日	8:00	震災情報	地震診断の結果について、一時帰宅についての連絡、健康情報、生活情報(入浴サービス案内)、避難所の運営について
11	3月17日	18:00	震災情報	一時帰宅についての連絡、バス運行開始情報、保育園開始、ボランティア情報(読み聞かせ)、他地域からの激励メッセージ
12	3月18日	8:00	震災情報	ボランティアセンターの立ち上げ、地震情報、健康情報、他地域からの激励メッセージ
13	3月18日	19:00	震災情報	復旧作業の連絡、ボランティア情報、生活情報(保険診療の案内)、健康情報、他地域からの激励メッセージ
14	3月19日	8:00	震災情報	一時帰宅について(ボランティア同行の案内、ゴミ収集に関するお願い)、復興にむけた役場からの情報、地震の回数、健康情報、他地域からの激励メッセージ
15	3月19日	18:30	復興情報、健康情報、ボランティア情報	住宅の被害状況による戸別相談、今後の見通しについての検討、道路情報、ボランティア情報(チャリティーライブの案内)、地域からの激励メッセージ
16	3月20日	8:00	震災情報	ボランティア情報(申込み方法、ボランティアができること)、避難指示解除について、復興情報(県職員の配置)、地震回数情報、健康情報、他地域からの激励メッセージ

表 3-4 栄村における広報紙の発行状況と内容 (2/2)

(発行 No.17~No.31)

No.	日付	時間	タイトル	主な内容
17	3月20日	17:00	震災情報	復興情報(避難指示解除のお知らせ、消防・警察の警戒体制解除)、生活情報(入浴サービス継続、水道使用不可、ガスの使用開始)、震災ごみについて、ボランティア情報
18	3月21日	8:00	震災情報	避難指示解除連絡、夜間のパトロールについて、地震情報、ボランティア情報
19	3月21日	17:00	震災情報	復興情報、生活情報(給水情報)、ボランティア情報、健康情報、他地域からの激励メッセージ
20	3月22日	9:00	震災情報	生活情報(資源ごみ、入浴サービス案内)、ボランティア情報、地震回数、教育委員会よりお知らせ、他地域からの激励メッセージ
21	3月22日	17:00	震災情報	復興情報(給水案内)、生活情報(給水車の情報)、健康情報、保育園よりお知らせ、ボランティア情報、他地域からの激励メッセージ
22	3月23日	9:00	震災情報	復興情報、地震回数、健康情報、生活情報(入浴サービス)
23	3月23日	17:00	震災情報	生活情報(震災ごみ受け入れ情報、夜間パトロール)、他地域からの激励メッセージ
24	3月24日	17:00	震災情報	生活情報(ごみ搬入について)、健康情報(予防対策)、地震回数、他地域からの激励メッセージ
25	3月25日	17:00	震災情報	復興情報(住宅相談開始)、震災ごみの分別について、健康情報、地震回数、他地域からの激励メッセージ
26	3月26日	17:00	震災情報	住宅相談、生活情報(震災ゴミについて)、健康情報、ボランティア情報、地震回数、他地域からの激励メッセージ
27	3月27日	17:00	震災情報	ボランティア情報、健康情報、村内道路情報、生活情報(給水車の巡回案内)、地震回数、他地域からの激励メッセージ
28	3月28日	17:00	震災情報	生活情報(震災ごみについて、住宅相談)、ボランティア情報、地震回数、健康情報、他地域からの激励メッセージ
29	3月29日	17:00	震災情報	住宅情報、健康情報、水道情報(復旧情報)、地震回数、他地域からの激励メッセージ
30	3月30日	16:00	震災情報	栄村の復興に向けて村長からのメッセージ、住宅について、地震回数、他地域からの激励メッセージ
31	3月31日	17:00	震災情報	震災見舞金について、イベント情報、生活情報(震災ごみについて)、地震回数、他地域からの激励メッセージ

※平成23年3月13日~3月31日まで(19日間)